

National Accounting Standards Center

# 2011회계연도 미국정부 재무제표에 대한 미국 감사원 의회 증언문

2012. 11.

## U.S.GAO TESTIMONY on FY2011 U.S. Government Financial Statements

# 2011 회계연도 미국정부 재무제표에 대한 미국 감사원 의회 증언문

**“연방정부, 지속적인 재무관리 과제 및 장기 재정 과제에 직면”**  
**(“The Federal Government Faces Continuing Financial  
Management and Long-Term Fiscal Challenges”)**

**2012. 11**



국가회계기준센터는 이번에 2011회계연도 미국 연방정부 재무제표에 대한 감사원 의회 증언문을 번역 발간하였다.

이번 번역 자료는 미국의 최고 회계감사기관인 미국 감사원(GAO)이 행정부의 재무제표에 대해서 어떤 의견을 가지고 있는지에 대한 내용을 파악할 수 있는 자료이다. 즉, 미국 감사원(GAO)이 2011회계연도 미국정부의 재무제표를 감사한 후 그 결과를 미 의회에 증언하는 내용이다. 내용을 살펴보면, 장기적인 관점에서 재정건전성 문제를 해결하기 위해서는 정책입안자들에게 발생주의 정보를 더욱 더 정확하고 완전하며, 시의적절하게 제공하는 것이 중요하며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 의회 및 행정부의 지속적인 관심과 실현 노력이 중요하다고 이야기하고 있다.

미국의 경우 1998년 재무제표 작성 이래로 2010년 재무제표까지 미국 감사원(GAO)이 국가재무제표에 대해 “의견거절”을 표명하고 있지만, 발생주의 도입 철회 의견은 없으며, 지속적인 보완을 요구하고 있는 실정이다.

우리나라의 경우 발생주의 회계를 도입한지 2년 남짓 밖에 되지 않아 여러 가지로 개선하고 보완해야 할 점이 많을 수 있다. 발생주의 도입 목표를 달성하기 위해서는 장기적인 관점에서 접근이 필요하며, 발생주의 결산정보를 활용하기 위해서는 적어도 10년 정도의 누적 정보가 기초되어야 추세나 표준치 개발이 가능하다고 본다.

모쪼록 이 번역 자료가 발생주의 회계제도의 정착 및 발전에 도움이 되기를 바란다.

2012년 11월 1일  
국가회계기준센터 소장 편호범



목 차

GAO 발견사항 ..... 1

하원 소위원회 위원장, 소수당 선임위원 및 여러 위원들께 ..... 3

2010, 2011회계연도 미국정부 연결재무제표 감사결과 ..... 4

발생주의 연결재무제표에 대한 의견거절을 야기한 장애요소의 제거 ..... 7

    국방부의 재무관리 개선 ..... 7

    정부내 사업과 잔액에 대한 조정 ..... 11

    연결재무제표의 작성 ..... 13

    국토안보부의 재무관리 개선 ..... 14

    사회보험보고서 및 사회보험금액변동보고서에 대한 의견거절 ..... 14

최근 경기침체와 안정화 노력이 연방정부의 재정상태에 미치는 영향 ..... 17

장기 재정과제 ..... 18

맺음말 ..... 19

부록 I: CFO법 대상기관의 2011회계연도 감사결과와 주요 감사기관 ..... 21

## GAO 발견사항

오랫동안 지속된 세 가지 걸림돌로 인해 GAO는 연방정부의 발생주의 연결재무제표에 대한 의견을 표명하지 않았다. 즉, (1) 국방부(DOD: Department of Defense)의 심각한 재무관리 문제로 인해 국방부 재무제표의 감사가 불가능하고, (2) 정부내 사업과 잔액을 기록하고 조정하는 연방기관의 능력이 부족하며, (3) 연방정부가 연결재무제표를 작성하는 과정이 비효율적이기 때문이다. 또한 GAO는 부적절한 지출, 정보보안, 세금 징수활동과 관련한 중요한 취약점의 평가액이 수십억 달러에 이른다고 보고했다. 뿐만 아니라 해당 보고서에 반영된 메디케어(역자주: Medicare, 65세 이상 노령자 및 장애인 대상의료보험) 원가 증가의 예상감소치가 실현될지에 대한 유의한 불확실성으로 인해 GAO는 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서(SOSI: Statements of Social Insurance)와 2011년도 사회보험금액변동보고서(SCSIA: Statement of Changes in Social Insurance Amounts)에도 의견을 표명하지 않았다.

GAO는 국방부 고위층들이 재무관리를 개선하고 감사가능성(auditability)을 달성하기 위해 보여준 노력과 이러한 주요 사안에 대해 의회가 보여준 관심을 고무적으로 생각하고 있다. 의회는 국방부의 감사가능성에 대한 법정기한을 설정하고, 해당 사안을 중점적으로 다룰 의회패널을 소집했으며, 국방부 재무관리를 주제로 다수의 청문회를 개최했다. 국방부장관은 국방부의 감사가능 시한을 앞당기기 위해 예산자원보고서(SBR: Statement of Budgetary Resources)에 대한 감사가능 시한을 2014년으로 설정했다. 국방부는 이 시한을 달성하기 위한 계획을 발표했으며, GAO는 이를 검토 중에 있다. 동 계획에 따르면 국방부의 목표달성을 위해 고위층과 현장지휘관 등 리더십의 중요성이 강조되며, 회계책임성(accountability)과 성과평가(performance appraisals)를 연계하도록 하고 있다. 재무관리 및 감사가능성 목표를 달성하기 위해 국방부 및 그 구성기관은 재무개선 계획의 이행, 자동화 지원시스템 배치, 인력간 기술의 격차 평가 및 해결 등 중요 과제를 극복해야 한다.

재무부는 장·단기 전략을 바탕으로 정부내 사업 및 잔액에 대한 연방기관간 미조정 차이를 해결하기 위해 노력을 배가하고 있다. 또한, 2011년에 재무부는 관리예산처

(OMB: Office of Management and Budget)의 협조 하에 연결재무제표의 작성과 관련된 취약점을 해결하기 위한 시정조치를 이행하였다. 이 분야에서 발생하는 수많은 문제에 완벽히 대응하기 위해서는 재무부와 관리예산처의 리더십 및 연방기관의 강력하고 지속적인 노력이 필요하다.

2011년도 미국정부 재무보고서는 포괄적이고 장기적인 미국정부 재정전망을 담고 있으며, 연방정부의 장기적 재정상태와 전망 등에 대한 긴요한 관점을 제공한다. 이러한 정보에는 GAO의 시뮬레이션과 마찬가지로 2011년 예산통제법(Budget Control Act of 2011)에 따른 저축액도 포함된다. 국내총생산 대비 저축액의 비율이 앞으로 10년 이상 지속된다면 장기적으로는 재정추세가 개선되겠지만, 그렇다고 그 추세가 지속 가능한 수준은 아니다. 단기적으로는 지속가능한 성장을 이루고 장기적으로는 연방정부의 장기 재정추세 변경계획을 세워야 하는 균형이 필요하며, 따라서 장기 재정불균형 해소는 더욱 어려워지고 있다.

## 하원 소위원회\* 위원장, 소수당 선임위원 및 여러 위원들께 : (\*역자주: 정부조직, 효율성, 재무관리에 관한 하원 소위원회)

오늘 이 자리에서 2010회계연도 및 2011회계연도 미국정부 연결재무제표 보고서에 대해 논의할 수 있게 된 것을 영광으로 생각합니다. 연방정부는 2011회계연도에도 높은 실업률과 낮은 경제성장률로 인한 경제 및 재정위기에 직면했습니다. 정부의 장기 재정문제를 해결하기 위해서는 지속적인 관심과 과단성 있는 결정을 통해 심각한 적자와 부채 문제를 극복해야 합니다. 또한 연방정부는 업무를 수행함에 있어서 최대한 효율적이고 효과적으로 움직여야 합니다. 그러기 위해서는 의회, 행정부, 연방 관리자가 개별 연방기관 및 연방정부 전체의 재무 및 성과에 대한 신뢰 가능하고 완전한 정보를 확보할 수 있어야 합니다. 1990년대의 굵직한 개혁조치를 통해 연방 재무관리가 크게 진전되었지만 미국정부 연결재무제표에 대한 GAO 보고서는 연방 재무관리를 개선하려면 보다 많은 노력이 필요하다는 것을 밝히는 바입니다. 그런 의미에서 이렇게 중요한 주제에 대한 감독청문회를 연례적으로 열 수 있도록 도움을 주신 소위원회 위원장과 소위원회에 감사를 드립니다. 지속적인 발전을 위해서는 여러분의 참여가 반드시 필요합니다.

오늘 증언에서는 2010회계연도 및 2011회계연도의 연결재무제표와 관련된 다음의 주요 문제를 다룰 것입니다. 즉, (1) 발생주의 연결재무제표<sup>1)</sup>에 대한 의견표명을 어렵게 만드는 지속적인 주요 원인 및 2010년도, 2011년도 사회보험보고서(SOSI)<sup>2)</sup>, 2011년도 사회보험금액변동보고서(SCSIA)에 대한 의견표명을 어렵게 만드는 중요 불확실성 요인을 포함하는 GAO 감사결과, (2) 최근의 경기침체 및 금융시장을 안정시키고

- 1) 사회보험보고서와 사회보험금액변동보고서를 제외한 연결재무제표는 통상 발생주의 기반 연결재무제표이다. 발생주의 연결재무제표에 보고되는 대부분의 수입은 수정현금주의를 기준으로 기록된다. 2011회계연도에 연방정부는 연방정부재무회계기준서(SFFAS: Statement of Federal Financial Accounting Standards) No. 37, “사회보험 : 경영진의 검토 및 분석(MD&A)과 기본재무제표에 대한 추가 규정”을 채택했다. 이 기준서는 사회보험금액변동보고서를 새로운 기본재무제표로 요구하고 있으며, 관련 주석과 함께 연결재무제표에 포함한다. 사회보험금액변동보고서는 2010년도, 2011년도 사회보험보고서에 기재된 개방형 측정치의 변동(미래수입을 초과하는 미래지출의 총현재가치)요소를 표시한다. 사회보험보고서와 사회보험금액변동보고서는 발생주의 연결재무제표와 상호 연관성은 없다.
- 2) 사회보험보고서에 포함된 사회보험 프로그램은 사회보장제도(Social Security), 메디케어, 철도퇴직연금, 진폐증보상프로그램이다.

경제회복을 촉진하기 위한 연방정부의 조치가 연방정부의 재무상태에 미친 영향, (3) 연방정부의 장기 재정전망을 통해 떠오른 과제를 논의하려 합니다.

연결재무제표와 관련 GAO 감사보고서는 모두 2011회계연도 미국정부 재무보고서<sup>3)</sup>에 포함되어 있습니다. GAO는 연결재무제표, 내부통제, 법률 및 특정 규정의 준수에 대한 감사보고서를 제공하기 위한 감사업무를 충실히 수행했습니다. 또한 GAO의 업무범위가 갖고 있는 한계를 고려하여 결론을 도출했습니다. 감사업무는 미국의 일반적으로 인정된 정부감사기준에 따라 수행되었습니다. 매년 각 연방기관의 재무제표를 감사하는 연방정부 내부감찰관(Inspector General)의 헌신과 전문성 없었다면 이번 감사보고서를 제출할 수 없었을 것입니다. 동 재무보고서는 <http://www.gao.gov/financial/fy2011financialreport.html> 와 재무부의 웹사이트 <http://www.fms.treas.gov/fr/index.html>를 통해 열람할 수 있습니다.

## 2010, 2011회계연도 미국정부 연결재무제표 감사결과

연방정부는 재무보고의 내부통제에서 나타난 몇몇 중요한 취약점으로 인해 2010회계연도 및 2011회계연도 미국정부 발생주의 연결재무제표의 상당부분에 대해 신뢰성을 입증하지 못했습니다. 그 결과 GAO는 해당 재무제표에 대한 의견을 표명할 수 없었습니다. 또한, 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서(SOSI)와 2011년도 사회보험금액변동보고서(SCSIA)에 반영된 메디케어 원가 증가의 예상감소치<sup>4)</sup>가 실현될지에 대해 유의한 불확실성이 발생하면서 해당 보고서에 대한 의견표명도 불가능하게 되었습니다.<sup>5)</sup> 메디케어나 사회보장제도(Social Security)와 같은 사회보험 프로그램이 연방정부의 장기 재정전망에 갖는 중요성을 감안할 때, 사회보험보고서는 연방정부의 재무상태와 재정건전성을 이해하기 위한 필수요소라고 볼 수 있습니다.

3) GAO의 *미국정부 연차재무보고서의 기본구성요소 이해*, GAO-09-946SP(워싱턴D.C.: 2009.9.)를 참조

4) 해당 불확실성에 대한 언급은 연결재무제표 주석26에 기재되어 있다.

5) GAO는 2007, 2008 및 2009년도 사회보험보고서에 대해 적정의견을 표명한 바 있다.

연방정부는 미국정부의 발생주의 연결재무제표에 보고된 중요한 정보를 입증하는 충분하고 신뢰성 있는 증거를 확보하지 못했거나 또는 적절한 시스템을 유지하지 못했습니다. 내부통제 상 취약점<sup>6)</sup>이 장기적으로 잠복해 있음에 따라 GAO는 미국정부의 2010, 2011회계연도 발생주의 연결재무제표에 대해 의견거절을 표명하였습니다.<sup>7)</sup> 중요한 취약점은 연방정부가 다음과 같은 업무를 수행할 수 없는 경우를 말합니다.

- 국방부(DOD)가 주로 보유한 일반유형자산, 재고자산 등이 발생주의 연결재무제표에 적절히 보고되었다고 확신할 수 있다.
- 환경 및 사후처리부채 등 특정 부채금액을 합리적으로 추정하거나 적절한 근거를 제시할 수 있으며, 약정사항 및 우발부채가 완전하고 적절히 보고되었음을 판단할 수 있다.
- 주로 국방부와 관련된 총순운영원가의 상당부분에 대해 근거를 제공할 수 있으며, 특정 연방기관의 지출사업을 적절히 조정할 수 있다.
- 정부내 사업 및 잔액을 적절히 회계처리하고 조정할 수 있다.
- 연방정부의 발생주의 연결재무제표는 (1) 감사받은 연방기관의 재무제표와 일관성이 있고, (2) 대차가 일치하며, (3) 미국의 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP: Generally Accepted Accounting Principles)과 부합한다는 것을 확인할 수 있다.
- 재무부는 (1) 순운영원가와 통합재정적자의 조정보고서, 통합예산과 기타사업으로부터의 현금잔액변동보고서, 미국정부의 재정추계(재무보고서의 필수보충정보에 포함)를 작성하는 데 사용된 재정적자의 특정 구성요소와 (2) 연방기관의 재무제표에 표시된 해당 금액 및 기본재무정보 간 중요한 차이를 파악하고 해결 혹은 설명할 수 있다.

6) 중요한 취약점이란 내부통제에 발생한 단일 혹은 다수의 결함으로, 기관 재무제표 상의 중요한 왜곡표시를 적시에 예방·발견·수정할 수 없을 정도로 중요한 결함을 의미한다. 내부통제의 설계 및 운영으로 인해 경영진 혹은 직원이 임무를 정상적으로 수행하는 동안 왜곡표시를 적시에 예방·발견·수정할 수 없을 때 내부통제에 결함이 있다고 본다.

7) 중요한 취약점이 발생주의 연결재무제표와 연방정부의 운영관리에 미치는 영향 등과 같이 의견거절의 원인이 된 중요한 취약점에 대해서는 재무보고서 p.224~228에 더욱 자세히 기술되어 있다.

이러한 중요한 취약점은 지속적으로 연방정부가 (1) 자산, 부채, 비용 및 기타 관련 정보의 상당 부분을 신뢰성 있게 보고하는 능력을 저해하고, (2) 특정 프로그램 및 사업의 재무·비재무적 성과와 전부원가(full cost)를 신뢰성 있게 측정하는 능력에 악영향을 미치고, (3) 중요한 자산을 충실히 보호하고 각종 거래를 적절히 기록하는 능력을 저해하며, (4) 효율적이고 효과적인 방식으로 운영하기 위해 필요한 신뢰성 있는 재무정보의 확보를 어렵게 하고 있습니다.

GAO는 발생주의 재무제표에 대한 의견거절을 야기한 중요한 취약점 이외에도, 내부통제 상 세 가지 기타 중요한 취약점을 발견하였습니다.<sup>8)</sup> 기타 중요한 취약점은 연방정부가 다음과 같은 업무를 수행할 수 없는 경우를 말합니다.

- 부적절한 지출의 발생범위를 파악하고, 해당 지출을 줄이기 위한 적절한 조치가 취해졌음을 합리적으로 확신한다.<sup>9)</sup>
- 정보보안 통제 상의 결함을 파악하고 해결하며, 정보보안 관련 리스크를 지속적으로 관리한다.
- 세금 징수활동을 효과적으로 관리한다.

1990년대에 주요 재정관리 개혁을 실시한 이래 재무관리 활동과 업무가 크게 개선되었습니다. 2011회계연도에는 최고재무책임관법(이하 CFO법) 대상기관 24곳 중 21개 기관이 발생주의 재무제표에 대한 적정 감사의견을 단축 보고기한 내에 받을 수 있었습니다.<sup>10)</sup> 이는 6개 CFO법 기관만이 적정의견을 받았던 1996회계연도보다 훨씬 높은 수치입니다. 또한 재무제표의 작성 및 감사 과정에서 다양한 결함이 발견되어, 내부통제 및 시스템을 강화하기 위한 조치가 이루어졌습니다. 그러나 CFO법 대상기관의 상

8) 중요한 취약점이 발생주의 연결재무제표와 연방정부의 운영관리에 미치는 영향 등과 같이 의견거절의 원인이 된 내부통제 상의 중요한 취약점에 대해서는 재무보고서 p.229~230에 더욱 자세히 기술되어 있다.

9) 2011회계연도에 연방기관은 1,153억 달러의 부적절한 지출 추정액을 보고했다. 이 금액은 관련 프로그램에 대해 보고된 지출 2조5천억 달러의 약 4.5%에 해당한다.

10) 부록 I에서 CFO법 대상기관 24곳의 2011회계연도 감사결과를 참조한다.

당수가 여전히 통합되지 않은 재무시스템, 경영진이 요구하는 신뢰성 있고 유용하며 시의적절한 재무정보를 산출할 수 없는 재무시스템으로 인해 어려움을 겪고 있습니다. 적절한 재무시스템의 부재로 인해 연방기관들은 정기적인 재무정보의 산출을 위해 많은 시간과 노력, 자원을 소모하고 있습니다. 따라서 각 기관은 긍정적인 감사결과를 얻는 동안 개선된 프로세스를 유지하는 한편, 추가 개선의 여지가 있는 부문에 노력을 기울여야 합니다.

## 발생주의 연결재무제표에 대한 의견거절을 야기한 장애요소의 제거

오랫동안 지속된 세 가지 장애요소로 인해 GAO는 연방정부의 발생주의 연결재무제표에 대한 의견을 표명하지 않았습니다. 즉, (1) 국방부(DOD)의 심각한 재무관리 문제로 인해 국방부 재무제표의 감사가 불가능하고, (2) 정부내 사업과 잔액을 기록하고 조정하는 연방기관의 능력이 부족하며, (3) 연방정부가 연결재무제표를 작성하는 과정이 비효율적이기 때문입니다. 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)의 재무관리 문제도 일부 진전이 있기는 했지만 여전히 GAO의 의견표명 거절에 영향을 미쳤습니다. 발생주의 연결재무제표에 대한 GAO의 의견표명이 있기 위해서는 국방부 및 기타 기관 공무원의 광범위한 노력뿐 아니라 기관 최고재무책임관(CFO), 재무부 공무원 및 관리예산처(OMB) 공무원 간의 협조가 필요합니다.

## 국방부의 재무관리 개선

국방부(DOD) 수뇌부는 의회의 감독 및 강화를 바탕으로 전체 재무제표의 감사가능성을 달성한다는 장기목표에 전념해 왔습니다. 개정된 2010회계연도 국방수권법(The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010)에 따르면, 국방부는 2008년부터 국방부가 명시해 온 목표일인 2017년 9월 30일까지 재무제표가 감사가능하다는 인정을 받아야 합니다.<sup>11)</sup> 국방부의 재무개선 및 감사준비완료(FIAR: Financial

11) 2010년 국방수권법, Pub. L. No. 111-84, §1003(a), (b), 123 Stat. 2190, 2439-40 (2009.10.28)

Improvement and Audit Readiness)계획과 반기별 현황보고서는 재무제표의 감사가능성을 확보하고 경영진의 의사결정에 필요한 신뢰성 있고 유용하며 시의적절한 정보를 산출하기 위해 필요한 조치, 수정조치 및 중간목표를 정의하고 있습니다. 최신 FIAR계획에 따르면, 국방부의 목표달성을 위해서는 수뇌부와 현장지휘관 등의 리더십이 중요하고, 회계책임성과 성과평가를 연계해야 한다고 강조하고 있습니다.

FIAR계획에 따르면, 국방부는 운영관리에 결정적으로 중요하다고 판단한 두 분야(1) 예산정보, (2) 전비품에 대한 회계책임성)에 대한 재무정보를 확보하기 위해 필요한 내부통제와 프로세스를 개선하는 데 주력하고 있습니다. 예산정보와 관련하여, 2011년 10월 국방부장관은 국방부감찰관(DOD Comptroller)에게 2014년 말까지 예산자원보고서(SBR)의 감사가능성을 달성하기 위한 계획을 제출하도록 지시했습니다. 예산자원보고서는 미국정부예산<sup>12)</sup>에 보고된 예산정보와 국방부의 유출입액이 일치하는지를 보여주는 보고서라는 점에서 중요합니다. 장관의 지시사항은 자산에 대한 회계책임성 강화, 향후 2년간 국방부 재무통제현황의 완전한 검토, 중간목표 설정, 감사 및 주요 재무사안에 대한 의무교육, 2012년 말까지 재무관리자를 위한 시범 인증프로그램의 수립 등입니다.

국방부는 최근 감사준비를 완료하기 위해 FIAR지침을 업데이트했습니다. 이 지침은 국방부의 구성기관 각자가 FIAR목표를 계획하고 수행하는 데 따라야 할 표준방법론을 제공합니다. 그러나 GAO가 2011년 9월 보고에서 밝힌 바처럼, 공군과 해군은 FIAR 지침을 항상 효과적으로 이행하고 있지는 않으며, 그로 인해 국방부 전체의 FIAR목표 달성이 어려워질 수 있습니다.<sup>13)</sup> 특히, 공군은 전비품에 대한 감사준비를, 해군은 민간직원 급여에 대한 감사준비를 완료했다고 주장한 데 반해, GAO는 두 기관이 FIAR 지침 절차를 완벽히 이행하지 않았기 때문에 두 분야 모두 감사준비가 완료되지 않았다고 파악했습니다. GAO는 국방부가 재무관리 개선노력의 발전, 이행, 문서화 및 감독 업무를 향상시키기 위한 조치를 마련할 것을 권고했습니다. 더불어 해병대도 예산자원보고서에 대한 감사의견을 받기 위한 노력을 진행 중입니다. 최근 GAO가 이에

12) 국방부 관계자는 2014년까지 예산자원보고서에 대한 감사준비를 완료한다는 목표가 모든 내부업무 운영기금이 아닌 국방부의 일반기금에만 적용된다고 밝혔다.

13) GAO, *국방부 재무관리: 국방부 구성기관의 감사준비 완료 노력에 필요한 개선사항*, GAO-11-851 (워싱턴D.C.: 2011.9.13).

대해 내린 권고에 따르면, 해병대는 리스크 기반 교정계획(risk-based remediation plan)을 개발하고 감사인 권고사항을 충분히 반영하는 조치를 취해야 합니다. 또한 GAO는 국방부로 하여금 해병대의 감사 준비과정에서 얻은 교훈을 다른 국방기관이 참고하도록 지시할 것을 권고했습니다.

또한 해군과 해병대는 감사가능한 예산자원보고서를 준비하기 위해 필요한 핵심요소, 즉 기금잔액과 재무부기금잔액(FBWT: Fund Balance with Treasury)의 조정(은행계좌와 수표장(checkbook)을 조정하는 개념과 유사)을 지속적으로 추진하고 있습니다. GAO는 이러한 조정작업의 근본적인 중요성을 인식하고, 해군 및 해병대의 프로세스와 재무부기금잔액에 영향을 미치는 거래와 같은 국방부 구성기관의 재무데이터의 상당부분을 처리하는 국방재정 및 회계서비스의 프로세스를 검토하였습니다.<sup>14)</sup> GAO는 해군과 해병대가 재무부기금잔액 조정 프로세스를 안내하는 정책 및 절차를 개선하고, 직원에게 이러한 정책과 절차를 전달하기 위한 교육을 제공하며, 시스템 결함을 해결해 나갈 것을 권고했습니다.

ERP(전사적 자원관리)시스템의 효과적인 구현은 국방부의 장기 재무개선 계획의 성공에 결정적인 역할을 담당할 것입니다. ERP시스템은 총계정원장회계 및 공급망관리 등 사업 관련 작업을 수행하는 다기능 통합시스템입니다. 국방부는 업무운영 개혁에 필수적인 ERP시스템을 구현하려고 계획 중이지만, 일정과 예산의 범위 내에서 구현하는 데 어려움을 겪고 있습니다. 예를 들어, 2010년 10월, GAO는 주요 국방부 ERP시스템 9개 중 6개의 구현 일정이 각각 2년~12년 가량 지연되었고,<sup>15)</sup> 또한 이 중 5개 시스템으로 인해 총 69억 달러의 비용 증가가 예상된다고 보고했습니다. GAO는 일정 및 원가 업무를 개선하고 ERP가 의도한 목표를 달성하고 있는지를 평가하기 위한 성과측정치를 개발하도록 국방부에 8가지 사항을 권고하였습니다.

14) GAO, *국방부 재무관리: 해군과 해병대의 재무부기금잔액 조정을 위한 지속적인 과제*, GAO-12-132 (워싱턴D.C.: 2011.12.20).

15) GAO, *국방부 사업 개혁: 사업체제 현대화 노력에 대한 관리감독 개선*, GAO-11-53 (워싱턴D.C.: 2010.10.7).

국방부의 재무관리를 효과적으로 변화시키는 또 다른 핵심과제는 재무 및 예산회계 업무에 필수적인 기술을 가진 담당직원을 충분히 확보하는 것입니다. 이를 위해 국방부는 재무관리 인증프로그램을 마련해 재무관리 담당직원이 의무적으로 이수하도록 하고 있습니다. 그러나 GAO의 2011년 7월 보고에서 드러났듯이, 국방부는 여전히 재무관리 인력에 대한 역량격차분석을 수행하지 않고 있습니다.<sup>16)</sup> 국방재정관리 및 감사가능성 개혁에 대한 하원 군사분과위원회(HASC: House Armed Services Committee) 패널은 국방부 재무관리에 대해 여러 차례 청문회를 개최했으며, 최근에는 물류 및 구매 등 국방부 내 다른 부서의 직원도 적절한 내부통제를 유지하고 재무관련 정보를 정확히 기록하기 위해 필요한 능력을 습득해야 한다고 보고하였습니다.<sup>17)</sup> 하원 군사분과위원회 패널은 현재 보유한 기술과 향후 10년간 필요한 중요기술 및 능력을 기준으로 재무관리 인력을 평가할 것 등 국방부 인력관리에 대해 여러 사항을 권고하였습니다.

GAO는 재무관리 운영을 근본적으로 변화시키기 위한 국방부의 최근 노력과 계획을 고무적으로 보고 있지만, 재무관리를 포함한 국방부의 몇몇 업무관행은 낭비, 사기, 남용 및 잘못된 관리에 취약하거나 변화가 필요하다고 지정된 GAO의 고위험 목록에 여전히 올라있습니다.<sup>18)</sup> 국방부 재무관리와 기타 업무프로세스 통제 상 결함의 규모, 복잡성, 상호연관성을 감안할 때, 재무관리 운영을 변화시켜 궁극적으로 감사가능성을 달성하겠다는 국방부의 초기 모멘텀을 효과적으로 구축하기 위해서는 국방부 수뇌부의 지속적인 노력이 필요합니다. 더 나아가 GAO는 강력한 의회 감독이 계속 이루어져야 한다는 국방재정관리 및 감사가능성 개혁에 대한 하원 군사분과위원회(HASC) 패널의 권고 사항에 동의하는 바입니다.<sup>19)</sup> GAO는 의회의 감독노력을 뒷받침하기 위해 FIAR계획, 관련 지침 및 국방부의 관련 조치가 바뀔 때마다 이를 재평가할 계획입니다.

16) GAO, *국방부 재무관리: 재무정보 신뢰성을 개선하기 위해 해결해야 하는 과제들*, GAO-11-835T (워싱턴D.C.: 2011.7.27).

17) 하원 군사분과위원회, *국방재정관리 및 감사가능성 개혁에 대한 패널의 조사결과와 권고사항* (2012.1.24).

18) GAO, *고위험군: 업데이트*, GAO-11-278 (워싱턴D.C.: 2011.2.).

19) 하원 군사분과위원회, *국방재정관리 및 감사가능성개혁에 대한 패널의 조사결과와 권고사항* (2012.1.24).

## 정부내 사업과 잔액에 대한 조정

1997회계연도 미국정부 연결재무제표에 대한 최초 감사를 실시한 이래 GAO는 연방 정부가 연방기관 간 혹은 연방기관과 일반기금 간의 정부내 사업과 잔액을 회계처리 및 조정하지 못하는 것과 관련하여 중요한 취약점이 있다고 보고해 왔습니다. 연결재무제표의 목적은 보고실체가 마치 단일의 기업인 것처럼 보고실체를 구성하는 구성기관의 운영결과와 재무상태를 표시하는 것입니다. 따라서 연결재무제표를 작성할 때 연방기관 간 혹은 연방기관과 일반기금 간의 정부내 사업과 잔액은 서로 일치해야 하며, 전체 재무제표에서 삭제, 즉 제거되어야 합니다. 만일 같은 정부내 거래에 관여한 연방기관 두 곳이 해당 정부내 거래를 같은 해에 같은 금액으로 기록하지 않으면, 정부내 거래가 일치하지 않게 되고 연결재무제표 상에서 오류를 발생시키게 됩니다.

재무부는 정부내 사업과 잔액을 다섯가지로 구분하고, 연방기관 담당자의 협조 하에 조정되지 않은 차이로 보고된 항목을 식별하고 해결할 전담그룹을 설치했습니다.

- 수탁활동(Fiduciary activities)은 공공부채국(BPD: Bureau of the Public Debt)이 보유한 재무부증권(Treasury securities)에 대한 투자자산, 공공부채국과 연방금융은행(Federal Financial Bank)으로부터의 차입금 및 관련 미수이자, 미지급이자, 이자비용과 이자수익, 그리고 연방 대출채권과 대출채무를 포함
- 급여활동(Benefit activities)은 인사관리처(Office of Personnel Management)와 노동부가 운영하는 공무원급여프로그램(퇴직금, 생명보험, 근로자 보상, 건강급여)에 연방기관이 납부한 기여금을 포함
- 기관 간의 구매/판매(Buy/Sell activities between entities)는 구매 및 판매원가, 수익, 미수금과 미지급금, 그리고 기타 거래처와의 선금금, 선수금을 포함
- 자금이전(Transfers of funds)은 미지급 및 미수이전, 상환 없는 이전유출입을 포함
- 일반기금거래와 잔액(General Fund transactions and balances)은 재무부기금잔액(FBWT), 수취한 예산배정액(appropriations)과 보증액(warrants), 수탁 및 비연방기관 징수액을 포함

연방정부는 정부내 거래의 차이를 조정하는 데 진전을 보여 왔으며, 그 정도는 분야에 따라 다릅니다. 그러나 정부내 사업과 잔액을 적절히 회계처리하고 조정하는 연방정부의 능력은 여전히 부족한 상태입니다. 2010 및 2011회계연도에 특정 정부내 회계계정에 대해 연방기관의 거래상대방이 보고한 금액들은 유의미한 차이가 있었습니다. 관리예산처(OMB)와 재무부는 35개의 주요 연방기관 최고재무책임관(CFO)에게 거래상대방과의 정부내 거래 활동과 잔액을 분기마다 조정하도록 했지만, 2010 및 2011회계연도에 상당수의 기관이 의무적인 연말 조정업무를 제대로 수행하지 않았습니다. 또한, 예산할당액과 기타 정부내 거래와 관련해서 미국정부 일반기금과 연방기관 거래상대방 간 조정되지 않은 차액은 여전히 수천억 달러에 달했습니다. 현재 연방기관은 일반기금과의 사업을 보고하지만, 일반기금과의 사업은 중앙에서 일괄 회계처리되지 않기 때문에 각 기관이 모든 일반기금과의 사업 및 잔액을 확인하고 조정할 수 있는 보고 프로세스는 존재하지 않습니다. 그 결과 거래상대방과의 조정되지 않은 차액이 발생주의 연결재무제표 상의 금액에 미치는 영향을 판단하는 연방정부의 능력이 심각하게 저해되고 있습니다.

GAO는 수년에 걸쳐 정부내 사업 및 잔액에 관한 수많은 문제를 파악하여 보고했고 이에 대해 재무부에 수차례 권고했으며, 재무부는 이러한 권고사항을 이행하기 위한 조치를 취했거나 계획 중입니다. 2011회계연도에 재무부는 여러 장·단기 전략을 수립하여 정부내 사업 및 잔액에 대한 차이를 해결하기 위하여 더욱 노력하였습니다. 예를 들어, 재무부는 정부내 차이를 해결하기 위해 분기별 분석과 기관과의 상시 공조를 실시하는 등 전담그룹의 모니터링 및 일선 협조 노력을 확대했습니다.<sup>20)</sup> 전담그룹은 중요한 차이가 발생한 이유를 파악하고, 시정조치를 마련해 특정 차이를 제거하는 등 상당한 진전을 이뤘습니다. 또한 재무부는 정부내 프로세스에서 결함을 발견하여 정부내 거래 데이터를 개선하기 위해 정부전체 수준의 시스템을 개발할 계획입니다. 뿐만 아니라 일반기금에 대한 완전한 재무제표세트를 개발하기 위해 노력하고 있으며, 동 재무제표에 포함되는 정부내 거래는 감사대상이 됩니다. 정부내 거래 문제는 여전히 해결하기 어려운 과제이기 때문에 연방기관의 강력하고 지속적인 노력, 재무부 및 관리예산처(OMB)의 굳건하고 지속적인 리더십이 요구됩니다.

20) 2008년부터 재무부는 급여, 이전, 구매/판매 거래와 관련된 보고된 차이를 파악하고 해결하기 위해서 전담그룹을 마련해 연방기관 담당자와 협조하도록 한다.

## 연결재무제표의 작성

2011회계연도에 재무부는 관리예산처(OMB)와 협력하여 GAO가 이전에 지적한 내부 통제 결함을 해결하기 위한 시정조치를 실시했지만, 여전히 연방정부는 연결재무제표와 연결재무제표를 구성하는 기관의 감사받은 재무제표가 일관되고, 연결재무제표의 대차가 일치하며, 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP)에 부합하는지 확인할 수 있는 적절한 시스템, 통제장치 및 절차를 구비하지 못했습니다.<sup>21)</sup> 예를 들면 다음과 같습니다.

- 재무부의 프로세스로는 발생주의 연결재무제표의 특정 정보가 연결재무제표를 구성하는 35개 주요 연방기관의 감사받은 재무제표 및 기타 재무정보와 완벽히 일치하는지 확인할 수 없음.
- 2010 및 2011회계연도의 연결재무제표 대차를 맞추기 위해, 재무부는 운영 및 순재정상태 변동보고서(Statement of Operations and Changes in Net Position)에 “불일치 거래 및 잔액”<sup>22)</sup>이라는 항목으로 순운영원가를 각각 156억 달러 및 8억 달러씩 증가시킴. 재무부는 2010 및 2011회계연도의 순원가보고서(Statement of Net Cost)에 추가적으로 각각 60억 달러 및 38억 달러의 불일치 거래를 보고함.
- 재무부가 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP)에 따라 보고하는 특정 재무정보의 질이 계속적으로 저해되고 있음. 재무부가 국방부(DOD) 등 연방정부로부터 연결재무제표 작성에 필요한 완전하고 신뢰성 있는 정보를 제공받을 때까지 이러한 문제는 지속될 것임.

상기 사례를 포함하는 내부통제 결함<sup>23)</sup>이 완전히 해결되기 전까지는 연결재무제표

21) GAO가 2011회계연도에 파악한 문제의 대부분은 2010회계연도 혹은 그 이전부터 존재한 것들이다. 2011년 5월, GAO는 발견한 문제를 재무부와 관리예산처(OMB)에 보고했으며 시정조치를 권고했다. *경영진보고서 : 미국 연결재무제표 작성을 위한 내부통제의 개선 필요사항*, GAO-11-525 (워싱턴D.C. : 2011.5.26).

22) 재무부는 순운영원가와 관련된 불일치하는 거래 및 잔액의 정확한 규모를 파악하지 못했지만, 동 금액을 연결재무제표의 순운영원가 항목에 포함시켜 보고했다.

23) 연결재무제표 작성 프로세스에 관련된 내부통제 상의 결함은 재무보고서 p.226~228에서 더 자세히 확인할 수 있다.

와 연결재무제표를 구성하는 기관의 감사받은 재무제표가 일치하고, 연결재무제표의 대차가 일치하며, 일반적으로 인정된 회계원칙(GAAP)에 부합하는지 확인할 수 있는 연방정부의 능력이 계속 저해될 것입니다. 내부통제 결함을 해결하는 과정은 상당히 어려운 문제이기 때문에 재무부와 관리예산처(OMB)는 시정조치를 이행할 때 강력하고 지속적인 노력을 펼쳐야 합니다.

## 국토안보부의 재무관리 개선

2011회계연도에 국토안보부(DHS)는 재무관리 개선에 힘입어 대차대조표 및 수탁활동보고서(Statement of Custodial Activity)에 대한 한정 의견을 받을 수 있었습니다.<sup>24)</sup> 이 두 재무제표는 유형자산, 환경부채, 기타 관련 잔액 상의 문제로 인해 한정 의견을 받았습니다. 한정 의견을 받은 것은 국토안보부의 중요한 성과입니다. 그러나 2011 회계연도의 나머지 재무제표는 기관감사 대상이 아니었으며, 감사인은 핵심 재무보고 프로세스의 내부통제에 만연한 중요한 취약점으로 인해 국토안보부의 재무보고 관련 내부통제에 대한 의견을 표시할 수 없었습니다. 국토안보부가 감사를 전체 재무제표로 확대하여 최종적으로 전체 재무제표 및 재무보고 관련 내부통제에 대해 적정 감사 의견을 받기 위해서는 내부통제 상 결함을 해결하고 이미 이룬 성과를 바탕으로 개선해 나가야 합니다.

## 사회보험보고서 및 사회보험금액변동보고서에 대한 의견거절

2010년도 및 2011년도 사회보험보고서(SOSI)에 반영된 메디케어 원가 증가액의 예상감소치 실현여부에 관한 유의한 불확실성이 계속됨에 따라 GAO는 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서(SOSI), 2011년도 사회보험금액변동보고서(SCSIA)에 대해 의견표명을 하지 않았습니다.<sup>25)</sup> 사회보험보고서는 연방정부가 가입자로부터 혹은 가입

24) 2010회계연도에는 두 재무제표를 감사할 수 없었다.

25) 2010년 및 2011년 연방정부가 보고한 미래수입을 초과하는 미래지출의 총현재가치액 중 74%인 22조8천억 달러 및 73%인 24조6천억 달러가 각각 보건사회복지부의 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서에 표시되어 있으며, 두 보고서 모두 의견표명이 거절되었다.

자를 대신해 수취할 미래 추정수입과 가입자에게 혹은 가입자를 대신해 지급할 미래 추정지출의 보험수리적 현재가치를 보여줍니다. 이와 같은 가치 산출은 현행법에서 정한 급여공식과 사회보험 프로그램의 장기 지속가능성을 보여주기 위해 충분한 추정기간을 사용하여 이루어집니다.<sup>26)</sup>

유의한 불확실성은 연결재무제표 주석 26에서 상세히 다루고 있으며, 다음과 같은 사항을 포함합니다.

- 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서에 포함된 메디케어 관련 추산은 개정된 환자 보호및저렴한치료법(PPACA: Patient Protection and Affordable Care Act)<sup>27)</sup>이 완전히 시행된다는 것을 전제함. 이는 메디케어 원가가 (1) 메디케어 수가율(2012년 1월에 거의 30%에 이르는) 감소와 (2) 대부분의 기타 메디케어서비스 제공기관의 생산성 향상으로 인해 2009년도 사회보험보고서에 제시된 메디케어 원가 추정액보다 크게 감소한다는 예측을 포함함. 그러나 이러한 메디케어 원가의 예상감소치가 실현될지에 대해서는 유의한 불확실성이 존재함.
- 경영진은 메디케어 원가 감소 예상일정에 변동이 생길 수 있기 때문에, 미래의 실제 메디케어 원가는 2010년도 및 2011년도 사회보험보고서에 제시된 현행법 상의 추정액을 초과할 가능성이 크다고 기술함.<sup>28)</sup> 메디케어 수가 및 생산성 조정으로 인해 미래의 실제 메디케어 원가가 현행법 상의 추정액을 얼마나 초과하게 될지는 어떤

26) 사회보장제도, 메디케어, 철도퇴직연금 등 사회보험 프로그램에 사용된 추정기간은 75년이며, 진폐증보상프로그램의 경우 2040년 9월 30일까지 추정한다.

27) 환자보호및저렴한치료법(PPACA, Pub. L. No. 111-148, 124 Stat. 119 (2010.3.23)). 이 법은 의료서비스및교육조정법(Health Care and Education Reconciliation Act, Pub. L. No. 111-152, 124 Stat. 1029 (2010.3.30))으로 개정되었다.

28) 메디케어및메디케이드연장법(Medicare and Medicaid Extenders Act of 2010, Pub. L. No. 111-309, § 101, 124 Stat. 3285, 3286 (2010.12.15))은 2011년 12월 메디케어 수가 감축계획을 중단하고, 건강보험세금공제를 제한함으로써 비(非)메디케어 지출을 감축했다. GAO의 감사보고서 일 이후에 (1) 임시근로소득세감면연장법(Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act of 2011, Pub. L. No. 112-78, § 301, 125 Stat. 1280, 1283-1284 (2011.12.23))은 메디케어 수가 감축계획을 2012년 2월 29일까지 중단시키고, (2) 중산층세금면제및일자리창출법(Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012, Pub. L. No. 112-96, § 3003 (2012.2.22))은 메디케어 수가 감축계획을 2012년 12월 31일까지 중단시킨다.

법이 제·개정될지, 그러한 법이 원가를 상쇄할 수 있도록 하는 규정을 포함할지에 따라 달라짐.<sup>29)</sup>

- 경영진은 사회보험보고서에서 제시한 추정의 불확실성을 분명히 하고 메디케어 프로그램의 장기적인 지속가능성에 대한 추가내용을 제공하기 위해서 예시적인 추정을 대안으로 개발하였음. 해당 대안에서 추정된 바에 따르면, 메디케어의 미래 추정 수입을 초과하는 추정지출의 현재가치는 2011년도 사회보험보고서에서 추산한 24조 6천억 달러보다 12조4천억 달러 초과함.

메디케어 원가 추정은 정책입안자의 향후 결정, 그리고 정책, 인센티브, 의료부문의 변화에 대한 소비자, 고용주 및 의료서비스 제공자의 행동변화를 어떻게 가정하는가에 따라 민감하게 달라집니다. 예를 들어 의료서비스 제공자의 행동변화는 메디케어 수급자의 의료접근권에 영향을 미칠 수 있습니다. 이러한 이차적인 영향은 사회보험보고서상의 추산에는 반영되지 않지만, 추정에 사용된 초과원가증가율에 영향을 미칠 수 있습니다.<sup>30)</sup> 향후 의료기술의 발전 및 보급, 개인소득 증대, 보험 비용 및 이용가능성, 환자보호및저렴한치료법(PPACA) 등과 같은 연방정책의 변화 등이 초과원가증가율의 불확실성에 핵심적인 영향을 미칩니다. 메디케어 이사회를 대표하는 보건사회복지부장관은 2010년 8월, 전문 보험계리사 및 경제학자로 구성된 독립 패널을 설치해 이사회가 신탁기금의 재정상태를 예측할 때 사용한 가정 및 방법을 검토했습니다. 메디케어 이사회 보고서에 대한 2010년 실무검토 패널(2010 Technical Review Panel on the Medicare Trustees Report)은 이와 같은 이차적인 영향을 사회보험보고서 추산 및 관련 공시에 반영할 수 있는 추가 지침을 제공하였습니다.

GAO 감사보고서에서 기술한 바와 같이, 경영진은 사회보험보고서를 작성할 때 보고서의 주장에 대한 합리적인 근거를 제공한다고 여겨지는 가정 및 데이터를 취사선

29) 공공법112-96은 특정 보건관련법(공공법 111-148과 111-152)에 따른 다양한 긴축 뿐만 아니라 병원 및 전문 간호시설, 임상실험실에 지급하는 메디케어 지출을 통해 메디케어 수가 감축을 상쇄한다.

30) 초과원가증가율은 인구변동이 의료비 지출에 미치는 영향을 제거한 후 1인당 GDP성장률 대비 1인당 의료비지출액 증가율로 계산된다.

택합니다. 보고서의 목적은 예측 혹은 예견이 아니라, 현재 예정된 급여 및 자금조달 계획이 지속될 경우 잠재적으로 어떤 영향을 미칠지를 설명하는 것입니다. 재무보고서에는 경영진이 사용한 가정뿐만 아니라, 의료서비스 원가상승 등 주요 가정이 변할 경우 사회보험보고서에 미치는 영향에 관한 감사받지 않은 정보도 요약되어 있습니다. 사회보험보고서 상의 추정액과 재무보고서 주석 26에 요약된 대안적인 예시 추정액에 따르면 현재의 자금조달 계획으로는 사회보험 및 메디케어 프로그램이 지속될 수 없습니다.

## 최근 경기침체와 안정화 노력이 연방정부의 재정상태에 미치는 영향

최근의 경기침체와 금융시장 안정 및 경제회복을 촉진하기 위한 연방정부의 조치는 다른 어떤 요인보다도 연방정부의 재정상태에 심각한 영향을 미쳤습니다. 2011회계연도에 연방정부는 약 1조3천억 달러의 순운영원가와 약 1조3천억 달러의 통합재정적자를 보고했습니다. 2011년 9월 30일 현재 일반국민이 보유한 연방채무는 국내총생산(GDP)의 약 68% 수준으로 증가하였습니다.<sup>31)</sup>

연방정부는 전례 없는 일련의 조치를 통해 금융시장을 안정화하고 경제회복을 촉진했습니다. 이러한 조치의 결과 2011년 9월 30일 현재 연방정부의 자산은 평가손실 950억 달러를 상계한 2,950억 달러를 기록하였으며, 동시에 전미연방모기지협회(패니 매, Fannie Mae)와 연방주택대출저당공사(프레디 맥, Freddie Mac)에 향후 지출해야 할 3,160억 달러의 부채를 포함하는 심각한 부채를 안게 되었습니다. 실제 자산 및 부채 금액은 보고액과 중요하게 다를 수 있는데, 이는 근본적으로 자산 및 부채 평가의 기반이 된 가정 및 추정은 특정 거래의 특수성으로 인한 불확실성과 전반적인 경제상황, 규

31) GDP 대비 일반국민이 보유한 연방채무는 연방정부의 재정정책과 전반적인 경제상황에 따라 달라진다. 의회와 대통령은 법 제정을 통해 미상환 연방채무의 상한액을 정하며, 상한제도 대상 연방채무에는 일반국민이나 정부계정(정부내 채무 보유액)에서 보유한 채무가 포함된다. 2011년 2월 GAO는 채무 한도에 대해 보고했다. *채무 한도: 상환 지연으로 인한 채무관리 문제 및 국채시장 불확실성 증대*, GAO-11-203 (워싱턴D.C., 2011.2.22)

제 및 시장상황의 변동가능성에 따라 변할 수 있기 때문입니다.

자동차산업에 대한 지원 등 금융시장 안정화 조치로 인해 정부 비용 및 일반국민이 보유하고 있는 연방채무가 증가했습니다. 경기침체를 비롯하여 금융시장을 안정화하고 경제회복을 진작하기 위해 취해진 조치의 성격과 규모는 주택시장의 당면과제와 더불어 연방정부의 단기예산 및 부채 전망에 지속적인 영향을 미칠 것입니다. 패니 매와 프레디 맥의 향후 구조와 주택담보시장에서의 수행 역할 또한 연방정부의 재정상태에 영향을 미칠 것입니다.

2012회계연도부터 이와 같은 불확실성이 해결되고 연방정부의 추가 조치가 실시됨에 따라, 금융시장 안정 및 경제회복 진작을 위해 연방정부가 취한 조치의 최종원가는 향후 얼마간 확정되기 어려울 것입니다. 앞으로 연방정부는 투자수익을 최적화하는 동시에 금융 안정화 조치를 최대한 조속히 마무리해야 하는 어려운 과제에 곧 직면하게 될 것입니다.

## 장기 재정과제

2011년도 재무보고서에 포함되어 있는 미국정부의 종합적인 장기 재정예측에 따르면, 현행 정책의 변화 없이는 연방정부는 지속불가능한 재정의 길을 계속 걷게 될 것이며, 이는 GAO의 시뮬레이션과 일치합니다.<sup>32)</sup> 이러한 장기예측은 연방정부의 장기 재정상태 및 전망에 필요한 관점을 제공합니다. 재무보고서에 포함된 장기예측 및 GAO의 시뮬레이션은 모두 2011년 예산통제법(BCA: Budget Control Act of 2011)에 의해 개선된 사항을 반영하고 있습니다.<sup>33)</sup> 예산통제법에 따라 2012~2021회계연도에 대한 재량지출액의 상한선을 설정하고 재정적자 감축을 위한 합동소위원회(Joint Select Committee on Deficit Reduction)를 조직했습니다. 재량지출액 상한선이 시

32) GAO, *연방정부의 장기 재정전망: 2011년 가을 업데이트*, GAO-12-28SP (워싱턴D.C., 2011.10.23).

33) Pub. L. No. 112-25, 125 Stat. 240 (2011.8.2).

행됨에 따라 2021년 경제규모 대비 재량지출 비율은 지난 50년 중 가장 낮은 수준이 될 것입니다. 합동소위원회가 전체 합의에 이르지 못함으로써 자동 절차가 발동되었으며, 그 결과 추가 지출감축이 이루어질 수 있습니다. 예산통제법을 통한 재정적자 감축액은 2012~2021년 동안 2조1천억 달러에 달할 것이며, 주로 재량지출 감축을 통해 이루어질 것입니다. 재무보고서와 GAO의 시뮬레이션 모두 이러한 감축이 실제로 발생할 것이며, GDP 대비 저축액 비율이 향후 10년 이상 유지될 것이라고 가정하고 있습니다. 그러나 예산통제법을 통한 감축에도 불구하고 정부는 계속해서 수입과 지출의 심각한 구조적 불균형을 겪게 될 것이며, 이는 주로 지출부문에서 의료서비스 원가의 상승 및 미국 인구의 고령화 때문입니다. GAO는 이미 이러한 구조적 불균형의 결과를 확인하고 있습니다. 즉, 현재 사회보험은 부(-)의 현금흐름을 보이고 있습니다. 현재 예산구조에 반영된 수입과 지출의 격차 증대는 결국 GDP 대비 일반국민이 보유한 부채 비율의 상승을 가져오는데, 이는 지속불가능한 수준입니다. 현행 재정 경로의 변경은 쉽지 않을 것이며, 연방지출과 수입에 모두 영향을 미치는 어려운 결정이 필요할 것입니다. 변화를 늦추면 필요한 변화의 규모는 계속 커지겠지만, 현재 경제상황을 파악하는 일도 중요합니다. 단기적으로는 경제성장률을 유지하는 동시에 장기적으로는 연방정부의 재정 경로를 변경하는 계획을 균형 있게 세워야 하는 바, 장기 재정불균형의 해결은 더욱 어렵습니다.

## 맺음말

끝으로, 비록 연방 재무관리 활동과 관행을 개선하는 데 있어서 많은 진척이 있었지만 여전히 갈 길은 멍니다. 연방정부의 장기 재정과제가 해결되어야 하고, 의회, 행정부 및 연방 관리자는 이러한 과제를 해결하기 위해 신뢰성 있고 유용하며 적시성 있는 재무 및 성과 정보를 확보해야 합니다. 신뢰성 있고 유용하며 적시성 있는 재무 및 성과 정보 없이는 현재 및 향후에 핵심적인 연방정부 프로그램 및 정책을 어떤 방향으로 운영할지에 대한 제대로 된 결정을 내리기 어렵기 때문입니다. 특히 국방부가 이러한 점에서 다양하고 어려운 과제에 직면해 있습니다. 국방부가 오랫동안 지속된 재무관리 취약점을 개선하고 감사가능성을 확보하기 위해 보인 노력은 매우 고무적임

니다. 그러나 감사가능성 달성을 포함해 재무관리 역량을 지속적으로 개선하려면 앞으로도 국방부 최고위급 관료들의 지속적이고 성실한 감독이 필요합니다. 또한 CFO법 대상기관들은 정밀한 재무감사를 통과할 수 있는 연차재무제표를 작성하고 그에 더해 신뢰성 있고 유용하며 적시성 있는 재무 및 성과 데이터를 정기적으로 마련하도록 노력하여 의사결정자의 의사결정을 상시 보조할 수 있도록 해야 합니다. 연방기관 개별적으로나 정부 전체적으로나 이러한 목표를 달성하기 위해서 재무관리 시스템을 개선하는 것이 필수적입니다.

최근 경기침체 및 금융시장 안정화를 위한 연방정부의 조치로 인해 연방정부의 재무상태가 지속적으로 심각한 영향을 받았습니다. (1) 모든 금융 안정화 노력에 대해 내부 통제 및 투명성이 충분히 확보 및 유지되고, (2) 모든 관련 금융거래가 정확하고 완전하며 적시에 보고되도록 하기 위해서는 지속적인 관심과 집중이 필요합니다. 또한 연방정부는 투자수익을 최적화하는 동시에 금융 안정화 조치를 최대한 조속히 마무리해야 하는 어려운 과제에 곧 직면하게 될 것입니다.

뿐만 아니라, 가장 염려되는 사안은 주로 의료서비스 원가 상승과 인구변화 추세로 인해 지출면에서 구조적인 재정적자가 크게 증가하면서 야기되는 연방정부의 장기 재정과제입니다. 정책입안자들은 이러한 지속불가능한 재정 경로를 반드시 해결해야 합니다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은, 정부조직, 효율성, 재무관리에 관한 소위원회 위원들께서 보여주신 것과 같은 지속적인 의회의 관심이 연방정부의 재무관리 개선에 매우 중요하다는 점입니다. 앞으로도 예산할당, 예산, 예산권한 및 감독에 관한 위원회가 연방정부의 개선 노력을 지원하고, 연방기관 최고위급 관료들로 하여금 문제 해결에 대해 책임감 있게 대처하게 하는 것이 중요합니다.

이상으로 준비한 보고를 마칩니다. 위원회 위원들께서는 질문이 있으시면 주저 말고 질문해 주시기 바랍니다.

## ◆ 참고

## CFO법 대상기관의 2011회계연도 감사결과와 주요 감사기관

## Appendix I: Chief Financial Officers (CFO) Act Agencies: Fiscal Year 2011 Audit Results and Principal Auditors

CFO Act agencies	Opinion expressed by agency auditor	Agency auditor-reported material weaknesses or noncompliance <sup>a</sup>	Principal auditor
Agency for International Development	Unqualified	√	Office of Inspector General (OIG)
Agriculture	Unqualified	√	OIG
Commerce	Unqualified		KPMG LLP
Defense	Disclaimer	√	OIG
Education	Unqualified	√	Ernst & Young LLP
Energy	Unqualified		KPMG LLP
Environmental Protection Agency	Unqualified	√	OIG
General Services Administration	Unqualified		KPMG LLP
Health and Human Services	<sup>b</sup>	√	Ernst & Young LLP
Homeland Security	<sup>c</sup>	√	KPMG LLP
Housing and Urban Development	Unqualified	√	OIG
Interior	Unqualified	√	KPMG LLP
Justice	Unqualified		KPMG LLP
Labor	Unqualified	√	KPMG LLP
National Aeronautics and Space Administration	Unqualified		PricewaterhouseCoopers LLP
National Science Foundation	Unqualified		Clifton Gunderson LLP
Nuclear Regulatory Commission	Unqualified		Clifton Gunderson LLP
Office of Personnel Management	Unqualified	√	KPMG LLP
Small Business Administration	Unqualified	√	KPMG LLP
Social Security Administration	Unqualified		Grant Thornton LLP
State	<sup>d</sup>	√	Kearney & Company
Transportation	Unqualified	√	Clifton Gunderson LLP
Treasury	Unqualified	√	KPMG LLP
Veterans Affairs	Unqualified	√	Clifton Gunderson LLP

Source: GAO.

<sup>a</sup>Reported noncompliance with applicable laws and regulations and/or substantial noncompliance with one or more of the Federal Financial Management Improvement Act requirements.<sup>b</sup>The auditors expressed an unqualified opinion on the Department of Health and Human Services' fiscal year 2011 accrual-based financial statements, but were unable to express opinions on the department's 2011 Statement of Social Insurance and 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts.<sup>c</sup>For fiscal year 2011, only the Consolidated Balance Sheet and the related Statement of Custodial Activity of the Department of Homeland Security were subject to audit. The auditors expressed a qualified opinion on these two financial statements.<sup>d</sup>The auditors of the Department of State's fiscal year 2011 financial statements issued a qualified opinion because of the effect of certain matters related to after-employment actuarial liabilities and benefit plan assets and net position balances.

‘2011회계연도 미국정부 재무제표에 대한 미국 감사원 의회 증언문’은 미국 감사원이 재무제표에 대한 의견을 제시하기 위해 발간한 증언문인 ‘U.S. GAO Testimony on FY2011 U.S. Government Financial Statements’에 대한 이해관계자의 이해를 돕기 위해 국가회계기준센터(National Accounting Standards Center)가 번역한 자료입니다. 일부 내용은 미국 감사원이 발표한 영어원문과 달리 표현되어 있을 수 있으므로 다음의 원문을 함께 참고하시기 바랍니다.

**GAO**

United States Government Accountability Office

Testimony

Before the Subcommittee on Government  
Organization, Efficiency and Financial  
Management, Committee on Oversight and  
Government Reform, House of Representatives

For Release on Delivery  
Expected at 10:00 a.m. EST  
Thursday, March 1, 2012


**FISCAL YEAR 2011  
U.S. GOVERNMENT  
FINANCIAL STATEMENTS**

**The Federal Government  
Faces Continuing Financial  
Management and Long-  
Term Fiscal Challenges**

Statement of Gene L. Dodaro  
Comptroller General of the United States



GAO-12-444T



**GAO**  
Accountability \* Integrity \* Reliability  
**Highlights**

Highlights of GAO-12-444T, a testimony before the Subcommittee on Government Organization, Efficiency and Financial Management, Committee on Oversight and Government Reform, House of Representatives

**Why GAO Did This Study**

GAO annually audits the consolidated financial statements of the U.S. government. The Congress and the President need reliable, useful, and timely financial and performance information to make sound decisions and conduct effective oversight of federal government programs and policies.

However, over the years, certain material weaknesses in internal control over financial reporting have prevented GAO from expressing an opinion on the accrual-based consolidated financial statements. Unless these weaknesses are adequately addressed, they will, among other things, continue to (1) hamper the federal government's ability to reliably report a significant portion of its assets, liabilities, costs, and other related information; and (2) affect the federal government's ability to reliably measure the full cost as well as the financial and nonfinancial performance of certain programs and activities.

This testimony presents the results of GAO's audit for fiscal year 2011 and discusses certain of the federal government's significant long-term fiscal challenges.

**What GAO Recommends**

Over the years, GAO has made numerous recommendations directed at improving federal financial management. The federal government has generally taken or plans to take actions to address GAO's recommendations.

View GAO-12-444T. For more information, contact Robert F. Dacey or Gary T. Engel at (202) 512-3406.

March 1, 2012

## FISCAL YEAR 2011 U.S. GOVERNMENT FINANCIAL STATEMENTS

### The Federal Government Faces Continuing Financial Management and Long-Term Fiscal Challenges

#### What GAO Found

Three long-standing major impediments continued to prevent GAO from expressing an opinion on the federal government's accrual-based consolidated financial statements: (1) serious financial management problems at the Department of Defense (DOD) that have prevented DOD's financial statements from being audited, (2) federal entities' inability to adequately account for and reconcile intragovernmental activity and balances, and (3) the federal government's ineffective process for preparing the consolidated financial statements. GAO also reported material weaknesses involving billions of dollars in improper payments, information security, and tax collection activities. Also, GAO was prevented from expressing opinions on the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance and the 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts because of significant uncertainties primarily related to the achievement of projected reductions in Medicare cost growth reflected in the statements.

GAO is encouraged by the commitment of DOD leaders to improving DOD's financial management and achieving auditability and by the congressional attention being given to this important matter. The Congress set statutory deadlines for DOD auditability, convened a congressional panel to focus on the issue, and held several hearings on DOD financial management. The Secretary of Defense accelerated the timeline for DOD auditability, setting a 2014 deadline for audit readiness of the Statement of Budgetary Resources, and DOD has issued a plan for meeting that date, which GAO is in the process of reviewing. The plan emphasizes the importance of leadership, including senior leaders and field commanders, to achieving DOD's goals, and it links accountability to performance appraisals. To meet their financial management and auditability goals, DOD and its components will need to overcome significant challenges, including implementation of its financial improvement plan, deployment of supporting automated systems, and assessment and resolution of gaps in workforce skills.

The Department of the Treasury (Treasury) furthered its commitment to resolve unreconciled differences between federal entities regarding intragovernmental activity and balances, which included several short- and long-term initiatives. In addition, Treasury, in coordination with the Office of Management and Budget (OMB), implemented corrective actions during 2011 to address certain deficiencies regarding the preparation of the consolidated financial statements. Fully addressing the numerous issues in these areas will require a strong and sustained commitment by federal entities and leadership by Treasury and OMB.

The 2011 Financial Report of the United States Government included comprehensive long-term fiscal projections for the U.S. government, which provides a much needed perspective on the federal government's long-term fiscal position and outlook. These, like GAO's simulations, include the savings provided by the Budget Control Act of 2011. While assuming that the savings as a share of gross domestic product continue beyond the decade leads to an improvement in the long-term fiscal path, it does not make the path sustainable. Addressing the long-term fiscal imbalance is made more difficult by the need to balance achieving the goals of sustaining economic growth in the near term, while producing a plan to change the federal government's long-term fiscal path.

United States Government Accountability Office

Mr. Chairman, Ranking Member Towns, and Other Members of the Subcommittee:

I appreciate the opportunity to be here today to discuss our report on the U.S. government's consolidated financial statements for fiscal years 2011 and 2010. During fiscal year 2011, the federal government continued to face economic and fiscal challenges in a slow growth economy with high unemployment. Dealing with the government's long-term fiscal challenges will require sustained attention and difficult decisions to address serious deficit and debt issues. These fiscal issues further highlight the need for the federal government to operate as effectively and efficiently as possible. Therefore, the Congress, the administration, and federal managers must have ready access to reliable and complete financial and performance information for individual federal entities and the federal government as a whole. Even though significant progress has been made in federal financial management since the enactment of key reforms in the 1990s, our report on the U.S. government's consolidated financial statements illustrates that much work remains to improve federal financial management. I would like to commend you, Mr. Chairman, and this Subcommittee, for continuing the annual tradition of oversight hearings on this important subject. Your involvement is critical to assuring continued progress.

Our testimony today discusses the following major issues relating to the consolidated financial statements for fiscal years 2011 and 2010: (1) the results of our audit, including continued major impediments to an opinion on the accrual-based consolidated financial statements<sup>1</sup> and certain significant uncertainties that prevented us from expressing opinions on

<sup>1</sup> The consolidated financial statements other than the Statement of Social Insurance and the Statement of Changes in Social Insurance Amounts are referred to as the accrual-based consolidated financial statements. Most revenues reported in the accrual-based consolidated financial statements are recorded on a modified cash basis. In fiscal year 2011, the federal government adopted Statement of Federal Financial Accounting Standards No. 37, "Social Insurance: Additional Requirements for Management's Discussion and Analysis and Basic Financial Statements," which calls for a new basic financial statement, the Statement of Changes in Social Insurance Amounts, that is included, along with the related notes, in the consolidated financial statements. The Statement of Changes in Social Insurance Amounts presents the components of the changes of the open group measure (total present value of future expenditures in excess of future revenue), presented in the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance. Neither the Statement of Social Insurance nor the Statement of Changes in Social Insurance Amounts interrelate with the accrual-based consolidated financial statements.

---

the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance,<sup>2</sup> as well as on the 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts; (2) the effects of the last economic recession and the federal government's actions to stabilize financial markets and promote economic recovery on the federal government's financial condition; and (3) challenges posed by the federal government's long-term fiscal outlook.

Both the consolidated financial statements and our related audit report are included in the fiscal year 2011 *Financial Report of the United States Government (Financial Report)*.<sup>3</sup> We performed sufficient audit work to provide our report on the consolidated financial statements, internal control, and compliance with selected provisions of laws and regulations. We considered the limitations on the scope of our work in forming our conclusions. We conducted our audit in accordance with U.S. generally accepted government auditing standards. Our audit report would not be possible without the commitment and professionalism of inspectors general throughout the federal government who are responsible for annually auditing the financial statements of individual federal agencies. The *Financial Report* is available at <http://www.gao.gov/financial/fy2011financialreport.html> and through the Department of the Treasury (Treasury) at <http://www.fms.treas.gov/fr/index.html>.

---

<sup>2</sup> Social insurance programs included in the Statement of Social Insurance are Social Security, Medicare, Railroad Retirement, and Black Lung.

<sup>3</sup> Also, see GAO, *Understanding the Primary Components of the Annual Financial Report of the United States Government*, GAO-09-946SP (Washington, D.C.: September 2009).

**Results of Our Audit  
of the U.S.  
Government's  
Consolidated  
Financial Statements  
for Fiscal Years 2011  
and 2010**

The federal government was unable to demonstrate the reliability of significant portions of the U.S. government's accrual-based consolidated financial statements for fiscal years 2011 and 2010, principally resulting from limitations related to certain material weaknesses in internal control over financial reporting. As a result, we were unable to provide an opinion on such statements. Further, significant uncertainties, primarily related to the achievement of projected reductions in Medicare cost growth<sup>4</sup> reflected in the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance, prevented us from expressing opinions on those statements,<sup>5</sup> as well as on the 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts. Given the importance of social insurance programs, such as Medicare and Social Security to the federal government's long-term fiscal outlook, the Statement of Social Insurance is critical to understanding the federal government's financial condition and fiscal sustainability.

The federal government did not maintain adequate systems or have sufficient, reliable evidence to support certain material information reported in the U.S. government's accrual-based consolidated financial statements. The underlying long-standing material weaknesses in internal control<sup>6</sup> contributed to our disclaimers of opinion on the U.S. government's accrual-based consolidated financial statements for the fiscal years ended 2011 and 2010.<sup>7</sup> Those material weaknesses relate to the federal government's inability to

- satisfactorily determine that property, plant, and equipment and inventories and related property, primarily held by the Department of

<sup>4</sup> These uncertainties are discussed in Note 26 to the consolidated financial statements.

<sup>5</sup> We expressed unqualified opinions on the 2009, 2008, and 2007 Statements of Social Insurance.

<sup>6</sup> A material weakness is a deficiency, or combination of deficiencies, in internal control such that there is a reasonable possibility that a material misstatement of the entity's financial statements will not be prevented, or detected and corrected on a timely basis. A deficiency in internal control exists when the design or operation of a control does not allow management or employees, in the normal course of performing their assigned functions, to prevent, or detect and correct misstatements on a timely basis.

<sup>7</sup> A more detailed description of the material weaknesses that contributed to our disclaimer of opinion, including the primary effects of these material weaknesses on the accrual-based consolidated financial statements and on the management of federal government operations, can be found on pages 224 through 226 of the *Financial Report*.

- Defense (DOD), were properly reported in the accrual-based consolidated financial statements;
- reasonably estimate or adequately support amounts reported for certain liabilities, such as environmental and disposal liabilities, or determine whether commitments and contingencies were complete and properly reported;
  - support significant portions of the reported total net cost of operations, most notably related to DOD, and adequately reconcile disbursement activity at certain federal entities;
  - adequately account for and reconcile intragovernmental activity and balances between federal entities;
  - ensure that the federal government's accrual-based consolidated financial statements were (1) consistent with the underlying audited entities' financial statements, (2) properly balanced, and (3) in conformity with U.S. generally accepted accounting principles (GAAP); and
  - identify and either resolve or explain material differences between (1) certain components of the budget deficit reported in Treasury's records that are used to prepare the Reconciliation of Net Operating Cost and Unified Budget Deficit, the Statement of Changes in Cash Balance from Unified Budget and Other Activities, and the Fiscal Projections for the U.S. government (included in the Supplemental Information section of the *Financial Report*) and (2) related amounts reported in federal entities' financial statements and underlying financial information and records.

These material weaknesses continued to (1) hamper the federal government's ability to reliably report a significant portion of its assets, liabilities, costs, and other related information; (2) affect the federal government's ability to reliably measure the full cost as well as the financial and nonfinancial performance of certain programs and activities; (3) impair the federal government's ability to adequately safeguard significant assets and properly record various transactions; and (4) hinder the federal government from having reliable financial information to operate in an efficient and effective manner.

In addition to the material weaknesses that contributed to our disclaimer of opinion on the accrual-based consolidated financial statements, we

found the following three other material weaknesses in internal control.<sup>8</sup> These other material weaknesses were the federal government's inability to

- determine the full extent to which improper payments occur and reasonably assure that appropriate actions are taken to reduce improper payments,<sup>9</sup>
- identify and resolve information security control deficiencies and manage information security risks on an ongoing basis, and
- effectively manage its tax collection activities.

Since the enactment of key financial management reforms in the 1990s, significant progress has been made improving financial management activities and practices. For fiscal year 2011, 21 of 24 Chief Financial Officers (CFO) Act agencies were able to attain unqualified audit opinions on their accrual-based financial statements<sup>10</sup> within an accelerated reporting time frame, up from 6 CFO Act agencies for fiscal year 1996. Also, the preparation and audit of financial statements have identified numerous deficiencies, leading to actions to strengthen controls and systems. However, many of the CFO Act agencies continue to struggle with financial systems that are not integrated and do not meet the needs of management for reliable, useful, and timely financial information. Often, federal entities expend major time, effort, and resources to develop financial information that their systems should be able to provide on a daily or recurring basis. Therefore, it is important for the individual federal entities to remain committed to maintain the progress that has been achieved in obtaining positive audit results and to build upon that progress to make needed improvements.

<sup>8</sup> A more detailed discussion of these weaknesses, including the primary effects of the material weaknesses on the accrual-based consolidated financial statements and on the management of federal government operations, can be found on pages 229 and 230 of the *Financial Report*.

<sup>9</sup> Federal entities reported estimates of improper payment amounts that totaled \$115.3 billion for fiscal year 2011, which represented approximately 4.7 percent of about \$2.5 trillion of reported outlays for the associated programs.

<sup>10</sup> See app. I for the fiscal year 2011 audit results for the 24 CFO Act Agencies.

**Addressing Impediments to an Opinion on the Accrual-Based Consolidated Financial Statements**

Three long-standing major impediments continued to prevent us from expressing an opinion on the U.S. government's accrual-based consolidated financial statements: (1) serious financial management problems at DOD that have prevented DOD's financial statements from being auditable, (2) the federal government's inability to adequately account for and reconcile intragovernmental activity and balances between federal entities, and (3) the federal government's ineffective process for preparing the consolidated financial statements. In addition, while improvements were made, financial management issues at the Department of Homeland Security (DHS) also contributed to our inability to express an opinion on the U.S. government's accrual-based consolidated financial statements. Extensive efforts by DOD and other entity officials and cooperative efforts between entity chief financial officers, Treasury officials, and Office of Management and Budget (OMB) officials will be needed to resolve these obstacles to achieving an opinion on the U.S. government's accrual-based consolidated financial statements.

**Improving Financial Management at DOD**

DOD leadership has, with oversight and reinforcement from Congress, committed DOD to the long-term goal of full financial statement auditability. The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010, as amended, requires that DOD's financial statements be validated as ready for audit by September 30, 2017,<sup>11</sup> a date that has been DOD's stated goal since 2008. DOD's Financial Improvement and Audit Readiness (FIAR) Plan and semiannual status reports define the activities, corrective actions, and interim milestones necessary to achieve auditability and the availability of reliable, useful, and timely information for management decision making. The most recent update of the plan also emphasizes the importance of leadership, including senior leaders and field commanders, to achieving DOD's goals, and it links accountability to performance appraisals.

Under its FIAR Plan, DOD is focusing on improving controls and processes relied on to provide financial information in two areas it says are most critical to managing its operations: (1) budgetary information and (2) accountability over its military equipment. With respect to budgetary information, in October 2011, the Secretary of Defense directed the DOD

<sup>11</sup> National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010, Pub. L. No. 111-84, § 1003(a), (b), 123 Stat. 2190, 2439-40 (Oct. 28, 2009).

Comptroller to provide him with a plan to achieve audit readiness for the Statement of Budgetary Resources (SBR) by the end of 2014. The SBR is important because it is intended to show the flow of money in and out of DOD consistent with the budgetary information reported in the *Budget of the United States Government*.<sup>12</sup> The Secretary's directive also called for increased emphasis on accountability for assets, a full review of DOD's financial controls over the next 2 years and the establishment of interim goals, mandatory training for audit and key financial efforts, and establishing a pilot certification program for financial managers by the end of calendar year 2012.

DOD recently updated its FIAR Guidance, which provides a standardized methodology for DOD components to follow in planning and carrying out their FIAR efforts aimed at achieving audit readiness. However, as we reported in September 2011, we found that the Air Force and the Navy were not always effectively implementing the FIAR Guidance, presenting a risk of not achieving DOD's overall FIAR goals.<sup>13</sup> Specifically, we found that although the Air Force asserted audit readiness for its military equipment and the Navy asserted audit readiness for its civilian pay, neither of these areas were audit-ready because the Air Force and Navy had not fully carried out FIAR Guidance procedures. We recommended actions for improving the development, implementation, documentation, and oversight of DOD's financial management improvement efforts. In addition, the Marine Corps' attempt to achieve an audit opinion on its SBR is still in process. In that regard, we recently recommended that the Marine Corps develop a risk-based remediation plan and confirm that its actions fully respond to auditor recommendations and that DOD direct other military services to consider key lessons learned in their audit readiness plans as appropriate.

The Navy and Marine Corps also continue to address a key element necessary to achieve an auditable SBR—the reconciliation of their balance of funds with the balance on Treasury's books, or Fund Balance with Treasury (FBWT). (The process is similar in concept to reconciling a

<sup>12</sup> According to DOD officials, the goal of achieving SBR audit readiness by 2014 will only apply to the department's general funds, but not to its working capital funds.

<sup>13</sup> GAO, *DOD Financial Management: Improvement Needed in DOD Components' Implementation of Audit Readiness Effort*, GAO-11-851 (Washington, D.C.: Sept. 13, 2011).

---

---

checkbook with a bank account.) Because of the fundamental importance of the reconciliation, GAO reviewed the processes used by the Navy, Marine Corps, and the Defense Finance and Accounting Service, which processes much of DOD components' financial data, including transactions that affect FBWT.<sup>14</sup> We recommended that the Navy and Marine Corps improve policies and procedures that guide the FBWT reconciliation process, provide training to communicate these policies and procedures to staff, and resolve system deficiencies.

The effective implementation of Enterprise Resource Planning (ERP) systems will be critical to the success of all of DOD's planned long-term financial improvement efforts. ERP systems are integrated, multifunction systems that perform business-related tasks such as general ledger accounting and supply chain management. DOD considers their implementation essential to transforming its business operations. However, DOD continues to encounter difficulties in implementing its planned ERP systems on schedule and within budget. For example, in October 2010, we reported that six of nine critical DOD ERPs experienced schedule delays ranging from 2 to 12 years.<sup>15</sup> We also reported that five of these ERPs incurred cost increases totaling an estimated \$6.9 billion. We made eight recommendations to DOD aimed at improving schedule and cost practices and the development of performance measures to evaluate whether the ERPs' intended goals are being accomplished.

Another key to effectively transforming DOD's financial management will be its ability to ensure that it has sufficient staff with the appropriate skills necessary to carry out financial and budgetary accounting duties. To that end, DOD is establishing a Financial Management Certification Program to be mandatory for its personnel in financial management positions. However, DOD has not yet performed a competency gap analysis for its financial management workforce as we reported in July 2011.<sup>16</sup> Further,

---

<sup>14</sup> GAO, *DOD Financial Management: Ongoing Challenges with Reconciling Navy and Marine Corps Fund Balance with Treasury*, GAO-12-132 (Washington, D.C.: Dec. 20, 2011).

<sup>15</sup> GAO, *DOD Business Transformation: Improved Management Oversight of Business System Modernization Efforts Needed*, GAO-11-53 (Washington, D.C.: Oct. 7, 2010).

<sup>16</sup> GAO, *DOD Financial Management: Numerous Challenges Must Be Addressed to Improve Reliability of Financial Information*, GAO-11-835T (Washington, D.C.: July 27, 2011).

the House Armed Services Committee (HASC) Panel on Defense Financial Management and Auditability Reform, which held several hearings on DOD financial management, recently reported that DOD personnel in other functional areas, such as logistics and acquisition, should also have the skills necessary to maintain appropriate controls and ensure that financial-related information is accurately recorded.<sup>17</sup> The HASC Panel made several recommendations about DOD's workforce, including recommending that DOD assess its financial management workforce with respect to existing skills and the critical skills and competencies that will be needed over the next decade.

While we are encouraged by DOD's recent plans and efforts to fundamentally transform its financial management operations, several DOD business practices, including financial management, remain on GAO's list of high-risk programs designated as vulnerable to waste, fraud, abuse, and mismanagement or in need of transformation.<sup>18</sup> Given the size, complexity, and interrelated nature of DOD's financial management and other business process control deficiencies, the sustained commitment by DOD's leaders will be critical to effectively building on DOD's initial momentum to transform its financial management operations and ultimately achieve auditability. Further, we agree with the recommendation by the HASC Panel on Defense Financial Management and Auditability Reform that strong congressional oversight must continue.<sup>19</sup> To assist Congress in its oversight efforts, we plan to reassess the FIAR Plan, associated guidance, and DOD's related actions as they continue to evolve.

Reconciling Intragovernmental Activity and Balances

Since the first audit of the U.S. government's fiscal year 1997 consolidated financial statements, we have reported a material weakness related to the federal government's inability to adequately account for and reconcile intragovernmental activity and balances between federal entities, as well as between federal entities and the General Fund. Consolidated financial statements are intended to present the results of operations and financial position of the components that make up the

<sup>17</sup> House Armed Services Committee, *Panel on Defense Financial Management and Auditability Reform Findings and Recommendations* (Jan. 24, 2012).

<sup>18</sup> GAO, *High-Risk Series: An Update*, GAO-11-278 (Washington, D.C.: February 2011).

<sup>19</sup> House Armed Services Committee, *Panel on Defense Financial Management and Auditability Reform Findings and Recommendations* (Jan. 24, 2012).

---

---

reporting entity as if the entity were a single enterprise. Therefore, when preparing the consolidated financial statements, intragovernmental activity and balances between federal entities and between federal entities and the General Fund should be in agreement and must be subtracted out, or eliminated, from the financial statements. If the two federal entities engaged in an intragovernmental transaction do not both record the same intragovernmental transaction in the same year and for the same amount, the intragovernmental transactions will not be in agreement, resulting in errors in the consolidated financial statements.

Treasury has grouped intragovernmental activity and balances into the following five categories and established focus groups to work with federal entity personnel to identify and resolve reported unreconciled differences.

- **Fiduciary activities** include investments in Treasury securities with the Bureau of the Public Debt (BPD), borrowing from BPD and the Federal Financing Bank and related interest receivable and payable, interest expense and revenue, and federal loans receivable and payable.
- **Benefit activities** include contributions by federal entities into employee benefit programs (retirement, life insurance, workers' compensation, and health benefits) administered by the Office of Personnel Management and the Department of Labor.
- **Buy/Sell activities between entities** include buy and sell costs and revenues, accounts receivable and payable, and advances to and from others.
- **Transfers of funds** include transfers payable and receivable, and transfers in and out without reimbursement.
- **General Fund transactions and balances** include fund balance with Treasury, appropriations received and warrants, and custodial and non-entity collections.

The federal government has made progress in reconciling intragovernmental differences and the degree of progress varies by category. However, the federal government continues to be unable to adequately account for and reconcile intragovernmental activity and balances. For both fiscal years 2011 and 2010, amounts reported by federal entity trading partners for certain intragovernmental accounts were not in agreement by significant amounts. OMB and Treasury require the CFOs of 35 significant federal entities to reconcile, on a quarterly basis, selected intragovernmental activity and balances with their trading partners. A substantial number of the entities did not adequately perform the required year-end reconciliations for fiscal years 2011 and 2010.

Further, there continue to be hundreds of billions of dollars of unreconciled differences between the General Fund of the U.S. government and federal entity trading partners related to appropriation and other intragovernmental transactions. Currently, federal entities report their activity with the General Fund; however, the General Fund activity is not centrally accounted for, and therefore, there is no existing reporting process for which entities can confirm and reconcile all of their activity and balances with the General Fund. As a result of these circumstances, the federal government's ability to determine the impact of the unreconciled differences between trading partners on the amounts reported in the accrual-based consolidated financial statements is significantly impaired.

Over the years, we have identified and reported on numerous intragovernmental activities and balances issues and have made several related recommendations to Treasury. Treasury has taken or plans to take actions to address these recommendations. During fiscal year 2011, Treasury furthered its commitment to resolve differences in intragovernmental activity and balances, which included several short- and long-term initiatives. For example, Treasury expanded focus groups' monitoring and outreach efforts that included quarterly analysis and ongoing collaboration with entities to resolve intragovernmental differences.<sup>20</sup> Such focus groups made significant progress in understanding reasons for material differences and determining corrective actions to be taken, which resulted in adjustments to eliminate certain differences. Also, Treasury identified deficiencies in the intragovernmental process and is planning to develop governmentwide systems to improve intragovernmental transactions data. Further, Treasury is currently working to develop a complete set of financial statements for the General Fund, including intragovernmental transactions that will be audited. Resolving the intragovernmental transactions problem remains a difficult challenge and will require a strong and sustained commitment by federal entities, as well as continued strong leadership by Treasury and OMB.

Preparing the Consolidated Financial Statements

While Treasury, in coordination with OMB, implemented corrective actions during fiscal year 2011 to address certain internal control deficiencies detailed in our previously issued report, the federal

<sup>20</sup> Beginning in 2008, Treasury established three focus groups to work with federal entity personnel to identify and resolve reported differences related to benefits, transfers, and buy/sell transactions.

government continued to have inadequate systems, controls, and procedures to ensure that the consolidated financial statements are consistent with the underlying audited entity financial statements, properly balanced, and in conformity with GAAP.<sup>21</sup> For example,

- Treasury's process did not ensure that the information in certain of the accrual-based consolidated financial statements was fully consistent with the underlying information in 35 significant federal entities' audited financial statements and other financial data.
- To make the fiscal years 2011 and 2010 consolidated financial statements balance, Treasury recorded net increases of \$15.6 billion and \$0.8 billion, respectively, to net operating cost on the Statement of Operations and Changes in Net Position, which it labeled "Unmatched transactions and balances."<sup>22</sup> Treasury recorded an additional net \$6.0 billion and \$3.8 billion of unmatched transactions in the Statement of Net Cost for fiscal years 2011 and 2010, respectively.
- Treasury's reporting of certain financial information required by GAAP continues to be impaired, and will remain so until federal entities, such as DOD, can provide Treasury with complete and reliable information required to be reported in the consolidated financial statements.

Until these and other internal control deficiencies<sup>23</sup> have been fully addressed, the federal government's ability to ensure that the consolidated financial statements are consistent with the underlying audited federal entities' financial statements, properly balanced, and in conformity with U.S. GAAP will be impaired. Resolving some of these internal control deficiencies will be a difficult challenge and will require a

<sup>21</sup> Most of the issues we identified in fiscal year 2011 existed in fiscal year 2010, and many have existed for a number of years. Most recently, in May 2011, we reported the issues we identified to Treasury and OMB and provided recommendations for corrective action in GAO, *Management Report: Improvements Needed in Controls over the Preparation of the U.S. Consolidated Financial Statements*, GAO-11-525 (Washington, D.C.: May 26, 2011).

<sup>22</sup> Although Treasury was unable to determine how much of the unmatched transactions and balances, if any, relate to net operating cost, it reported this amount as a component of net operating cost in the consolidated financial statements.

<sup>23</sup> A detailed discussion of additional control deficiencies regarding the process for preparing the consolidated financial statements can be found on pages 226 through 228 of the *Financial Report*.

Improving Financial Management at DHS

strong and sustained commitment from Treasury and OMB as they continue to execute and implement their corrective action plans.

Improvements in DHS's financial management during fiscal year 2011 contributed to DHS receiving a qualified opinion on its Balance Sheet and Statement of Custodial Activity for the fiscal year.<sup>24</sup> These statements were qualified because of certain matters related to property, plant, and equipment; environmental liabilities; and other related balances. This qualified opinion represents a significant achievement for DHS. However, the remainder of its financial statements for fiscal year 2011 were not subjected to audit by the agency auditors, and the auditor was unable to form an opinion on DHS's internal control over financial reporting due to pervasive material internal control weaknesses over key financial reporting processes. It will be important that DHS continues to resolve its internal control deficiencies and build upon the progress it has accomplished as it moves forward to expand the audit to all financial statements and achieve its ultimate goal of obtaining a clean audit opinion on the full set of financial statements and on internal control over financial reporting.

Significant Uncertainties Result in Disclaimers of Opinion on the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance as well as on the 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts

Significant uncertainties, primarily related to the achievement of projected reductions in Medicare cost growth reflected in the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance, prevented us from expressing opinions on the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance, as well as on the 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts.<sup>25</sup> The Statement of Social Insurance presents the actuarial present value of the federal government's estimated future revenue to be received from or on behalf of participants and estimated future expenditures to be paid to or on behalf of participants, based on benefit formulas in current law and

<sup>24</sup> For fiscal year 2010, these two statements were not auditable.

<sup>25</sup> About \$24.6 trillion and \$22.8 trillion, or 73 percent and 74 percent, of the federal government's reported total present value of future expenditures in excess of future revenue for 2011 and 2010, respectively, relate to the Department of Health and Human Services' 2011 and 2010 Statements of Social Insurance, which received disclaimers of opinion.

---

---

using a projection period sufficient to illustrate the long-term sustainability of the social insurance programs.<sup>26</sup>

The significant uncertainties, discussed in further detail in Note 26 to the consolidated financial statements, include:

- Medicare projections in the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance were based on full implementation of the provisions of the Patient Protection and Affordable Care Act, as amended (PPACA),<sup>27</sup> including a significant decrease in projected Medicare costs from the 2009 Statement of Social Insurance related to (1) reductions in physician payment rates (totaling almost 30 percent in January 2012) and (2) productivity improvements for most other categories of Medicare providers. However, there are significant uncertainties concerning the achievement of these projected decreases in Medicare costs.
- Management has noted that actual future costs for Medicare are likely to exceed those shown by the current-law projections presented in the 2011 and 2010 Statements of Social Insurance due to the likelihood of modifications to the scheduled reductions.<sup>28</sup> The extent to which actual future costs exceed the projected current-law amounts due to changes to the physician payments and productivity adjustments depends on both the specific changes that might be legislated and on

---

<sup>26</sup> The projection period used for the Social Security, Medicare, and Railroad Retirement social insurance programs is 75 years. For the Black Lung program, the projections are through September 30, 2040.

<sup>27</sup> Patient Protection and Affordable Care Act, Pub. L. No. 111-148, 124 Stat. 119 (Mar. 23, 2010), as amended by the Health Care and Education Reconciliation Act of 2010, Pub. L. No. 111-152, 124 Stat. 1029 (Mar. 30, 2010).

<sup>28</sup> The Medicare and Medicaid Extenders Act of 2010, Pub. L. No. 111-309, § 101, 124 Stat. 3285, 3286 (Dec. 15, 2010) overrode the scheduled reductions in physician payments through December 2011 and reduced non-Medicare outlays by limiting a health insurance tax credit. Subsequent to the date of our 2011 report, (1) the Temporary Payroll Tax Cut Continuation Act of 2011, Pub. L. No. 112-78, § 301, 125 Stat. 1280, 1283-1284 (Dec. 23, 2011) overrode the scheduled reductions in physician payments through February 29, 2012 and (2) the Middle Class Tax Relief and Job Creation Act of 2012, Pub. L. No. 112-96, § 3003 (Feb. 22, 2012) overrode the scheduled reductions in physician payments through December 31, 2012.

whether legislation would include other provisions to help offset such costs.<sup>29</sup>

- Management has developed an illustrative alternative projection intended to provide additional context regarding the long-term sustainability of the Medicare program and to illustrate the uncertainties in the Statement of Social Insurance projections. The present value of future estimated expenditures in excess of future estimated revenue for Medicare included in the illustrative alternative projection exceeds the \$24.6 trillion estimate in the 2011 Statement of Social Insurance by \$12.4 trillion.

Projections of Medicare costs are sensitive to assumptions about future decisions by policymakers and about the behavioral responses of consumers, employers, and health care providers as policy, incentives, and the health care sector change over time. For example, behavioral responses of health care providers could affect Medicare beneficiaries' access to care. Such secondary impacts are not reflected in the Statement of Social Insurance projections but could be expected to influence the excess cost growth rate used in the projections.<sup>30</sup> Key drivers of uncertainty about the excess cost growth rate include the future development and deployment of medical technology, the evolution of personal income, and the cost and availability of insurance, as well as federal policy change, such as the PPACA. In August 2010, the Secretary of the Department of Health and Human Services, working on behalf of the Board of Trustees, established an independent panel of expert actuaries and economists to review the assumptions and methods used by the Trustees to make projections of the financial status of the trust funds. The work of the 2010 Technical Review Panel on the Medicare Trustees Report could provide additional guidance to management concerning ways to incorporate secondary impacts into future Statement of Social Insurance projections and related disclosures.

As noted in our audit report, in preparing the Statements of Social Insurance, management considers and selects assumptions and data that

<sup>29</sup> Public law 112-96 offset the physician payment reductions through various cuts under certain health care laws (public laws 111-148 and 111-152), as well as to Medicare payments to hospitals, skilled nursing facilities and clinical labs.

<sup>30</sup> The excess cost growth rate is the increase in health care spending per person relative to the growth of gross domestic product per person after removing the effects of demographic changes on health care spending.

it believes provide a reasonable basis for the assertions in the statement. The statement is not a forecast or prediction, but is intended to illustrate the potential impact of the continuation of current scheduled benefits and financing. The *Financial Report* includes a summary of the assumptions used by management and unaudited information concerning how changes in various key assumptions, such as health care cost growth, would affect the Statement of Social Insurance. Both the Statement of Social Insurance projections and the illustrative alternative estimate summarized in Note 26 in the *Financial Report* indicate that the Social Security and Medicare programs are not sustainable under current financing arrangements.

**Effects of the Last Economic Recession and Stabilization Efforts on the Federal Government's Financial Condition**

The federal government's financial condition continued to be significantly affected by the last economic recession and the federal government's actions to stabilize financial markets and promote economic recovery, among other factors. For fiscal year 2011, the federal government reported a net operating cost of about \$1.3 trillion and a unified budget deficit of approximately \$1.3 trillion. In addition, federal debt held by the public increased to about 68 percent of gross domestic product (GDP) as of September 30, 2011.<sup>31</sup>

The federal government undertook an array of unprecedented actions to help stabilize the financial markets and promote economic recovery. As of September 30, 2011, the federal government reported assets of over \$295 billion, which is net of about \$95 billion in valuation losses, as a result of these actions. In addition, the federal government reported incurring significant liabilities resulting from these actions as of September 30, 2011, including approximately \$316 billion of liabilities for future payments to the Federal National Mortgage Association (Fannie Mae) and Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac). Because the valuation of these assets and liabilities is based on assumptions and estimates that are inherently subject to substantial

<sup>31</sup> Federal debt held by the public relative to GDP is a function of the federal government's fiscal policy as well as overall economic conditions. The Congress and the President have enacted laws to establish a limit on the amount of federal debt that can be outstanding at one time. Federal debt subject to the limit includes both debt held by the public and debt held by government accounts (intragovernmental debt holdings). In February 2011, we reported on the debt limit in GAO, *Debt Limit: Delays Create Debt Management Challenges and Increase Uncertainty in the Treasury Market*, GAO-11-203 (Washington, D.C.: Feb. 22, 2011).

uncertainty arising from the uniqueness of certain transactions and the likelihood of future changes in general economic, regulatory, and market conditions, actual results may be materially different from the reported amounts.

Actions taken to stabilize financial markets—including aid to the automotive industry—increased the government’s costs and contributed to growing federal debt held by the public. The economic downturn and the nature and magnitude of the actions taken to stabilize the financial markets and to promote economic recovery, as well as challenges in the housing market, will continue to affect the federal government’s near-term budget and debt outlook. In addition, the future structure of Fannie Mae and Freddie Mac and the roles they will serve in the mortgage markets may also affect the federal government’s financial condition.

The ultimate cost of the federal government’s actions to stabilize the financial markets and promote economic recovery will not be known for some time as these uncertainties are resolved and further federal government actions are taken in fiscal year 2012 and later. Looking ahead, the federal government will face the challenge of determining the most expeditious manner in which to bring closure to its financial stabilization initiatives while optimizing its investment returns.

## Long-Term Fiscal Challenges

The 2011 *Financial Report* includes comprehensive long-term fiscal projections for the U.S. government that, consistent with GAO simulations, show that without changes in current policy, the federal government continues to face an unsustainable fiscal path.<sup>32</sup> Such reporting provides a much needed perspective on the federal government’s long-term fiscal position and outlook. The projections included in the *Financial Report* and our simulations both reflect an improvement resulting from provisions of the Budget Control Act of 2011 (BCA).<sup>33</sup> The BCA set limits on discretionary spending for fiscal years 2012-2021 and created the Joint Select Committee on Deficit Reduction. Under the enacted discretionary spending limits, discretionary spending as a share of the economy in 2021 would be lower than any level seen in

<sup>32</sup> GAO, *The Federal Government’s Long-Term Fiscal Outlook: Fall 2011 Update*, GAO-12-28SP (Washington, D.C.: Oct. 23, 2011).

<sup>33</sup> Pub. L. No. 112-25, 125 Stat. 240 (Aug. 2, 2011).

---

---

the last 50 years. The fact that the Joint Select Committee did not reach agreement on a package triggered automatic procedures that would lead to additional spending reductions. Together, the provisions of the BCA would reduce deficits over the 2012-2021 decade by \$2.1 trillion—largely through reductions in discretionary spending. Both the *Financial Report* and GAO's simulations assume these reductions occur, and that the savings as a share of GDP continue beyond the decade. Even with the reductions from the BCA, the government continues to face a significant structural imbalance between revenues and spending, driven on the spending side largely by rising health care costs and the aging of the U.S. population. We have already begun to see the impact of this structural imbalance—Social Security is now in a negative cash flow position. The growing gap between revenues and spending that is built into the current structure of the budget leads to continued growth in debt held by the public as a share of GDP; this is not sustainable. Changing this path will not be easy, and it will likely require difficult decisions affecting both federal spending and revenue. While delay increases the size of the changes that must be made, it is also important to recognize current economic conditions. Addressing the long-term fiscal imbalance is made more difficult by the need to balance achieving the goals of sustaining economic growth in the near term, while producing a plan to change the federal government's long-term fiscal path.

---

## Closing Comments

In closing, even though progress has been made in improving federal financial management activities and practices, much work remains given the federal government's long-term fiscal challenges and the need for the Congress, the administration, and federal managers to have reliable, useful, and timely financial and performance information to effectively meet these challenges. Sound decisions on the current and future direction of vital federal government programs and policies are more difficult without reliable, useful, and timely financial and performance information. DOD, in particular, faces many difficult challenges in this area. We are encouraged by DOD's efforts toward addressing its long-standing financial management weaknesses and its efforts to achieve auditability. However, sustained and diligent DOD top management oversight toward achieving financial management capabilities, including audit readiness, will be critical going forward. Moreover, in addition to annual financial statements that can pass the scrutiny of a financial audit, the civilian CFO Act agencies must continue to strive toward routinely producing reliable, useful, and timely financial and performance data to help guide decision makers on a day-to-day basis. Federal entities'

improvement of financial management systems will be essential to achieve this goal for their agency and the government as a whole.

The last economic recession and the federal government's actions to stabilize financial markets continued to significantly affect the federal government's financial condition. Continued focus and attention is needed to ensure (1) that sufficient internal controls and transparency are established and maintained for all financial stabilization efforts; and (2) that all related financial transactions are reported on time, accurately, and completely. In addition, the federal government will face the challenge of determining the most expeditious manner in which to bring closure to its financial stabilization initiatives while optimizing its investment returns.

Further, of utmost concern are the federal government's long-term fiscal challenges that result from large and growing structural deficits that are driven on the spending side primarily by rising health care costs and known demographic trends. This unsustainable path must be addressed by policymakers.

Finally, I want to emphasize the value of sustained congressional interest in federal financial management issues, as demonstrated by this Subcommittee's leadership. It will be key that, going forward, the appropriations, budget, authorizing, and oversight committees continue to support improvement efforts and to hold the top leadership of federal entities accountable for resolving the remaining problems.

Mr. Chairman and Ranking Member Towns, this concludes my prepared statement. I would be pleased to respond to any questions that you or other members of the Subcommittee may have at this time.

## GAO Contacts and Acknowledgments

For further information regarding this testimony, please contact Robert F. Dacey, Chief Accountant, or Gary T. Engel, Director, Financial Management and Assurance, at (202) 512-3406. Key contributions to this testimony were also made by staff on our Consolidated Financial Statement audit team.

## Appendix I: Chief Financial Officers (CFO) Act Agencies: Fiscal Year 2011 Audit Results and Principal Auditors

CFO Act agencies	Opinion expressed by agency auditor	Agency auditor-reported material weaknesses or noncompliance <sup>a</sup>	Principal auditor
Agency for International Development	Unqualified	√	Office of Inspector General (OIG)
Agriculture	Unqualified	√	OIG
Commerce	Unqualified		KPMG LLP
Defense	Disclaimer	√	OIG
Education	Unqualified	√	Ernst & Young LLP
Energy	Unqualified		KPMG LLP
Environmental Protection Agency	Unqualified	√	OIG
General Services Administration	Unqualified		KPMG LLP
Health and Human Services	<sup>b</sup>	√	Ernst & Young LLP
Homeland Security	<sup>c</sup>	√	KPMG LLP
Housing and Urban Development	Unqualified	√	OIG
Interior	Unqualified	√	KPMG LLP
Justice	Unqualified		KPMG LLP
Labor	Unqualified	√	KPMG LLP
National Aeronautics and Space Administration	Unqualified		PricewaterhouseCoopers LLP
National Science Foundation	Unqualified		Clifton Gunderson LLP
Nuclear Regulatory Commission	Unqualified		Clifton Gunderson LLP
Office of Personnel Management	Unqualified	√	KPMG LLP
Small Business Administration	Unqualified	√	KPMG LLP
Social Security Administration	Unqualified		Grant Thornton LLP
State	<sup>d</sup>	√	Kearney & Company
Transportation	Unqualified	√	Clifton Gunderson LLP
Treasury	Unqualified	√	KPMG LLP
Veterans Affairs	Unqualified	√	Clifton Gunderson LLP

Source: GAO.

<sup>a</sup>Reported noncompliance with applicable laws and regulations and/or substantial noncompliance with one or more of the Federal Financial Management Improvement Act requirements.

<sup>b</sup>The auditors expressed an unqualified opinion on the Department of Health and Human Services' fiscal year 2011 accrual-based financial statements, but were unable to express opinions on the department's 2011 Statement of Social Insurance and 2011 Statement of Changes in Social Insurance Amounts.

<sup>c</sup>For fiscal year 2011, only the Consolidated Balance Sheet and the related Statement of Custodial Activity of the Department of Homeland Security were subject to audit. The auditors expressed a qualified opinion on these two financial statements.

<sup>d</sup>The auditors of the Department of State's fiscal year 2011 financial statements issued a qualified opinion because of the effect of certain matters related to after-employment actuarial liabilities and benefit plan assets and net position balances.

This is a work of the U.S. government and is not subject to copyright protection in the United States. The published product may be reproduced and distributed in its entirety without further permission from GAO. However, because this work may contain copyrighted images or other material, permission from the copyright holder may be necessary if you wish to reproduce this material separately.

**GAO's Mission**

The Government Accountability Office, the audit, evaluation, and investigative arm of Congress, exists to support Congress in meeting its constitutional responsibilities and to help improve the performance and accountability of the federal government for the American people. GAO examines the use of public funds; evaluates federal programs and policies; and provides analyses, recommendations, and other assistance to help Congress make informed oversight, policy, and funding decisions. GAO's commitment to good government is reflected in its core values of accountability, integrity, and reliability.

**Obtaining Copies of GAO Reports and Testimony**

The fastest and easiest way to obtain copies of GAO documents at no cost is through GAO's website ([www.gao.gov](http://www.gao.gov)). Each weekday afternoon, GAO posts on its website newly released reports, testimony, and correspondence. To have GAO e-mail you a list of newly posted products, go to [www.gao.gov](http://www.gao.gov) and select "E-mail Updates."

**Order by Phone**

The price of each GAO publication reflects GAO's actual cost of production and distribution and depends on the number of pages in the publication and whether the publication is printed in color or black and white. Pricing and ordering information is posted on GAO's website, <http://www.gao.gov/ordering.htm>.

Place orders by calling (202) 512-6000, toll free (866) 801-7077, or TDD (202) 512-2537.

Orders may be paid for using American Express, Discover Card, MasterCard, Visa, check, or money order. Call for additional information.

**Connect with GAO**

Connect with GAO on Facebook, Flickr, Twitter, and YouTube. Subscribe to our RSS Feeds or E-mail Updates. Listen to our Podcasts. Visit GAO on the web at [www.gao.gov](http://www.gao.gov).

**To Report Fraud, Waste, and Abuse in Federal Programs**

Contact:

Website: [www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm](http://www.gao.gov/fraudnet/fraudnet.htm)

E-mail: [fraudnet@gao.gov](mailto:fraudnet@gao.gov)

Automated answering system: (800) 424-5454 or (202) 512-7470

**Congressional Relations**

Katherine Siggerud, Managing Director, [siggerudk@gao.gov](mailto:siggerudk@gao.gov), (202) 512-4400, U.S. Government Accountability Office, 441 G Street NW, Room 7125, Washington, DC 20548

**Public Affairs**

Chuck Young, Managing Director, [youngc1@gao.gov](mailto:youngc1@gao.gov), (202) 512-4800 U.S. Government Accountability Office, 441 G Street NW, Room 7149 Washington, DC 20548



Please Print on Recycled Paper.

국가회계기준센터는 회계기준의 공공성을 고려하여, 국가회계기준센터 홈페이지([www.nasc.or.kr](http://www.nasc.or.kr))에 제정·공표된 국가회계기준, 준칙 및 지침(이하 “국가회계기준”) 등 각종 발간물의 게재를 통해 국내 모든 이용자들이 무료로 이용할 수 있도록 하고 있습니다. 다만 이렇게 게재된 국가회계기준과 각종 발간물을 서적 출판이나 기타 상업적으로 이용할 수 없으며 이를 위하여 기획재정부 및 국가회계기준센터와 별도 계약을 하여야 합니다.

Copyright© By National Accounting Standards Center All Rights Reserved



**연구 총괄** | 김상노 (국가회계기준센터 평가분석부장)

**참여연구원** | 정지웅 (국가회계기준센터 선임연구원)  
이혜진 (국가회계기준센터 연구원)

## GAO report

### 2011회계연도 미국정부 재무제표에 대한 미국 감사원 의회 증언문

---

2012년 11월 1일 발행

발행인 : 편 호 범

발행처 : 국가회계기준센터

주 소 : 서울시 중구 퇴계로 18 대우재단빌딩 8층

전 화 : 02)3149-7560(대), [www.nasc.or.kr](http://www.nasc.or.kr)

인 쇄 : 원화디앤피 (02)2266-4410

---

〈비매품〉



# 2011회계연도 미국정부 재무제표에 대한 미국 감사원 의회 증언문

U.S. GAO Testimony on FY2011 U.S. Government Financial Statements

[www.nasc.or.kr](http://www.nasc.or.kr)

**NASC** 기획재정부위탁  
National Accounting Standards Center 국가회계기준센터

| 위탁운영기관 | **KICPA** 한국공인회계사회  
THE KOREAN INSTITUTE OF  
CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS

(100-740) 서울특별시 중구 퇴계로 18 대우재단빌딩 8층 Tel\_ 02.3149.7560 Fax\_ 02.3149.7570 Homepage\_www.nasc.or.kr