

지출구조조정의 성과 및 과제

지은 초

2023. 11.

| 지출구조조정의 성과 및 과제 |

지은초 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.fis.kr)를 통해 보실 수 있습니다.
한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.
제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운용에 활용될 수 있도록
최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8200 ✉ anncho@fis.kr

요 약

1. 연구의 배경 및 필요성

□ (배경 및 필요성) 불확실성에 따른 재정수요 증가로 인하여 재정적자가 누적되고 있어 지속가능한 재정을 유지하는 것이 관건, 이에 주요국의 지출검토 사례를 비교·검토하여 시사점을 도출하고, 우리나라에 적용할 수 있는 지출관리 수단을 탐색하고자 함

- (배경) 최근 확장적 재정정책의 결과로 재정적자가 누적되었으며, 경기 침체, 고령화에 따른 인구구조의 변화는 재정수요를 크게 증가시켜 우리나라를 포함한 대부분 국가들은 지속가능한 재정을 유지하기 위해 노력
 - 지속가능한 재정이란 국가가 공적 서비스를 안정적으로 제공하고, 재정적자를 관리할 수 있는 수준으로 유지하는 것을 의미, 많은 국가에서 한정된 재원안에서 배분 구조를 변경하여 재정여력을 확보하는 이른바 지출검토(spending review) 제도를 활용 중
 - 우리나라는 그간 예산의 원칙에 따라 건전재정을 유지해 왔고, 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등을 통해 재정지출을 관리
- (필요성) 지속가능한 재정을 유지하기 위해 체계적인 지출관리가 요구되는 바, 주요국 지출관리 사례를 검토하여 우리나라에 적용 가능한 지출구조조정 수단을 탐색
 - 고령화·저출산 등 인구구조 변화에 따른 복지 수요가 빠르게 증가, 기후변화로 인한 예기치 못한 재해·재난은 물론 코로나19와 같은 불가피한 재정지출 수반
 - 이에, 예산체계와 연계한 지출검토 체계 구축, 지출검토를 위한 운영체계 구체화, 유형별 지출관리 분석 방법 마련 등 실현 가능한 지출관리 수단을 탐색할 필요

2. 지속가능한 재정과 지출구조조정

□ (재정의 지속가능성 수단) 재정적 위험 상황에서 중·장기적 부채관리는 물론, 재정 정책을 통해 안정적 공공서비스를 제공할 수 있는 능력 필요

- 경기 둔화, 사회 인구구조의 변화 등 지출수요 증가는 재정압박 요인으로 작용, 중·장기적인 재정 예측 및 대응 필요
 - 사회인구 구조 변화에 따른 불가피한 지출수요 증가 등으로 정부는 세입 대비 지출을 증가시킬 수밖에 없고, 결국 국채를 발행해야 하는 상황
 - 재정수지 적자는 정부의 재정 부담 요인으로 작용하므로 재정압박 요인을 사전에 감지하고, 중·장기적 관점에서 예측 및 대응 필요
 - 초기 재정 지속가능성은 부채의 관리와 밀접하게 연관되어 있어, 부채상환 여부가 지속가능성을 평가하는 주요 척도였으나, 이제는 중·장기적인 재정정책의 설계 등 제도적 부분도 주요 검토 요인으로 인식

□ (재정여력 확보) 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 재정여력 확보가 가능한 재정 관리 도구 필요

- 공공지출 규모의 증가는 지속가능성을 위협하고 있어, 이에 대응하기 위해 OECD 국가들은 재정건전화 계획을 수립·시행
 - OECD 회원국은 평균 GDP의 5.5% 이상의 재정건전화 계획을 시행하고 있으며, 이 중 3분의 2는 재정지출 절감에 대한 사안
 - 재정적자 감축 정책 수단 중 사회보장지출을 포함한 재정사업의 지출구조조정도 병행 추진
- 지출구조조정은 한정된 자원 인식, 배분구조의 변경, 재정여력 확보 세 가지 주요 과정을 거침
 - 재정 당국은 한정된 자원 상황을 인식하고, 기존 사업을 축소하거나, 통폐합하는 등 재정지출의 배분 구조를 변경하여, 확보된 재정여력을 토대로 필요

한 재정사업에 재투자

- OECD는 지속가능한 재정을 유지하기 위한 정부의 재정지출 개선 원칙 중 하나로 지출검토(spending review)를 제시
 - 지출검토는 우선순위가 낮거나 비효율적, 비효과적인 지출을 줄이고, 재정지출의 재분배를 통해 지출의 방향을 바꿀 수 있는 기회를 식별하는 심층평가 프로세스를 의미
 - 또한 지출검토는 재정의 지속가능성을 보장하고, 재정지출의 효율성과 질적 수준을 높일 수 있는 공공재정관리 도구로 자리매김
- 글로벌 금융위기 이후 OECD 국가를 중심으로 지출검토 제도의 활용이 점차 증가하는 추세
 - 지출검토는 2020년 기준, OECD 37개국 중 31개국(약 84%)에서 시행 중, 이들 국가 중 20개국(65%)은 매년, 11개국(35%)은 정기적(3~5년)으로 제도 시행
 - 지출검토를 적용한 국가들은 정부 사업 우선순위에 따른 지출관리, 중·장기 지출효율성 개선, 총지출 사업 감소 및 지출 삭감 등에 초점
- 재정 지속가능성을 유지하기 위해 우리나라 역시 주요국의 지출검토 사례를 바탕으로, 합리적인 지출관리 수단을 마련할 필요
 - 우리나라의 경우 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가에서 지출을 관리해 오고 있으며, 2019년 시범사업으로 ‘전략적 지출검토’를 추진

3. 주요국 지출관리 제도

- (영국) 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review)는 부처별 지출한도를 설정한 후 재정지출의 우선순위 등 주요 지출에 대한 계획과 공공서비스 개선 방안 제시
 - 1997년 영국 노동당 정부는 공공부채를 GDP 대비 40%로 감축하는 등 지속 가능한 중기재정전략 운영 방안을 공약으로 내세움

- 1998년 포괄적 지출검토가 시작되어 원점(zero base)에서 재정지출을 재검토하고, 부처별 지출한도(DELS)에 따라 정책의 우선순위 설정
- 2008년 글로벌 금융위기 이후 경기 부양을 위한 급격한 재정지출로 공공부채가 증가함에 따라 재정책임법(Fiscal Responsibility Act) 제정, 비상예산(Emergency Budget) 발표, 예산책임청(OBR) 설립
- 포괄적 지출검토는 영국 재무부와 부처 간 정부지출의 편성방침에 대한 논의를 거쳐 작성되며, 부처별 지출한도에 따라 정책의 우선순위를 설정
- 지출검토가 도입된 1998년 이후 2020년도 긴급 지출검토 시기를 제외하고 2~5 회계연도의 다년도 지출검토를 시행, 정부의 중기지출계획을 수립하기 위한 기초자료로 활용
- 개별 부처에서 초기 검토자료를 작성하여 재무부 지출 부서에 제출하고, 지출 부서가 해당 검토자료를 확인한 후 재무부 장관에게 검토 내용을 전달하면, 재무부 장관은 개별 부서 장관과 협상 후 지출검토 결과 확정
- 총지출(TME)을 대상으로 한 포괄적 지출검토를 통해 재정 전반에 걸쳐 지속가능 여부를 검토
- 중·장기 부처별 지출한도를 설정한 후 해당 예산에 대한 공공서비스계약(PSAs) 내용을 통합하여 의회에 제출하면서, 과다한 성과관리 목표 축소와 부처 책임 소재 명확화 등 성과 달성

□(독일) 장기적인 지속가능성 차원에서 목표지향적·결과지향적 재정사업 예산수립과 추가적인 재정여력 확보의 대안으로 지출검토(spending review) 활용

- 사회적 비용 확대에 따른 부채 증가로 전략적 재정정책 계획 수립과 재정사업 우선순위 설정 필요, 또한 OECD(2014)의 예산 시스템 개선 방안 요구에 대응
- OECD(2014)는 독일의 예산 시스템을 심층 검토한 결과, 다른 나라에 비해 상대적으로 낮은 수준의 성과예산 시스템이라 지적
- 이에, 독일 재무부는 2015년부터 성과예산 시스템 개선을 위해 주요 국가의

사례를 벤치마킹한 모델을 개발하여 연간 지출검토 실시

- 하향식 예산 프로세스를 기반으로 정책목표 달성 등 성과기반 예산에 부합하는 연방 예산관리를 통해 목표와 결과에 더 집중할 수 있도록 지출검토 실시
 - 연방 내각은 지출검토 주제와 참여할 관련 부처를 결정하고, 관련 부처는 장관급 운영위원회를 수립하며, 운영위원회는 실무단을 임명하고, 연방 재무부의 예산국 내 주요 예산 분석 부서는 지출검토의 조정 부서 역할을 맡음
 - 지출검토는 약 1년간 실시되고, 연방 내각은 최종보고서와 권장 사항을 채택하여, 지출검토를 완료하고, 검토 결과에 따라 관련 정책 분야를 담당하는 연방 부처에서 개선 사항 시행
- 매년 검토 범위와 영역이 달라지는 ‘선택적 지출검토’를 실시, 매년 새로운 영역을 대상으로 연방 재무부를 포함해 관련 부처들이 참여
 - 지출검토는 공공재정의 질을 개선하는 데 유용한 보완 도구로 사용되었으며, 매년 설정한 정부 의제를 대상으로 관련 부처, 실무단이 참여하는 세 차례의 운영위원회 회의를 통해 관계 부처 간 공통의견을 조율
 - 그 결과, GDP 대비 총지출이 2022년 49.7%에서 2026년 47.25%로 줄어든 것으로 예측

□ (아일랜드) 금융위기 이후 구제금융을 신청하는 등 재정위기 상황에서 적극적인 지출 관리를 위해 지출검토 제도를 채택하여 조정 부서와 분석체계를 구축했으며, 재정지출 효율성 회복에 중점을 둠

- 2008년 금융위기 이후 위기 상황을 극복하기 위해 확장적 재정정책을 펼쳤으나, 국가채무의 증가로 2010년 EU와 IMF로부터 구제금융 신청
 - 지출 감소와 세금 인상, 재정준칙 마련 등 재정건전화 방안을 구축하고, 2009년 지출검토를 실시하는 등 적극적인 지출관리를 통해 2013년 구제금융 프로그램 종료
 - 2009년부터 총 다섯 차례의 지출검토가 진행되었으며, 직전년도 12월부터

시작해 7월 발간되는 최종보고서 내용을 예산에 반영하는 방식으로 제도 운영

- 재정사업 평가에 대한 전문지식을 갖춘 공공서비스 분석가와 경제학자로 구성된 아일랜드 정부 경제평가 서비스의 경제적 가치검토 방법에 따라 지출검토 수행
 - 운영위원회는 지출검토의 전략적 방향 제시, 지출검토 사무국은 지출검토의 일정 관리, 지원그룹은 경제평가 서비스(IGEES)를 통해 지출검토 실시
 - 지출검토 보고서에는 지출검토에 대한 근거, 목적, 방법론, 참여 및 소통, 결과물, 일정 등의 내용 포함
- 지출규모 증가 추세가 안정되자 지출효율성 관점의 지출검토를 추진했으며, 전문 분석조직을 신설하여 효율적인 분석 환경을 제공
 - 2009년 지출검토는 국가부채의 감소, 재정목표 달성을 위한 재정지출의 삭감에 초점을 맞추어 약 17억 유로의 재정 절감
 - 2020년 이후, 지출검토는 재정사업의 우선순위를 재지정하는 등 효율적 예산 활용 관점에서 실시되었으며, 전문 분석조직을 통해 예산편성 등 정책 결정 지원

□ (종합) 예산감축 관점의 지출관리에서 효율적 재정운영 관점의 지출관리로 변화

- 각국은 공통적으로 재정수요의 증가에 따른 사회적 비용 발생, 내·외부 경제적 불안정성으로 인한 재정건전화 필요에 따라 지출관리 실시
 - 관리주체는 재정 당국에서 담당하고, 지출검토의 방향과 일정을 담당하는 조정부서 설정
- 공통적으로 예산체계와 밀접하게 연계된 지출검토 프로세스를 추진 중
 - 영국의 경우, 통상 3년 주기로 분석체계 및 우선순위 책정, 독일은 매년 다양한 영역의 검토 범위와 주제 선정, 아일랜드는 매년 지출규모의 3분의 1 범위에서 지출 검토

- 중기재정계획의 일환으로 영국은 포괄적 지출검토를 실시, 독일의 경우 성과 예산에 맞추어 목표와 결과에 더 집중할 수 있도록 지원하고, 아일랜드는 예산협상 단계에서 검토 결과 반영을 논의
- 각국의 지출검토 사례를 통해 지출규모의 감소 및 증가 폭의 안정적인 관리, 성과평가제도와 연계, 전문 분석조직의 구축 등 다양한 시사점 확인
 - 영국에서는 개별 부처의 지출금액 감소 및 성과목표의 효율적 관리, 독일의 경우 다부처 연계·협력 실시로 관계 부처 간 공통의견 수립, 아일랜드는 분석조직인 경제평가 서비스(IGEES)를 적극적으로 활용

〈주요국 지출관리 사례 비교〉

구분	배경	관리주체 및 조정부서	검토주기 및 관리방법	예산체계와의 연계	결과 관리
영국	• 1997년 노동당 정부 공약으로 공공부채 감축 제시 • 1998년 포괄적 지출검토 추진	• 재무부 • 지출검토팀	• 3년 주기의 포괄적 지출검토 • 분석체계 및 우선순위 책정 방법 수립	• 3개년도 중기재정계획의 일환 • 부처별 지출한도에 따른 우선순위를 설정하여 예산수립	• 지출검토 계획시 설정한 예산 계획에 따라서 실제 부처의 지출금액 감소 • 공공서비스계약을 통한 성과목표 수의 효율적 정리
독일	• 고령화 등 사회적 비용의 증가에 따라 전략적인 계획 수립 필요 • 성과예산 시스템 수준 향상 필요 • 2015년 선택적 지출검토 추진	• 재무부 • 예산국 내 주요 예산분석 부서	• 매년 검토 범위와 주제 선정 • 연방 재무부를 포함해 관련 부처 참여	• 하향식 예산 프로세스 기반 • 성과 예산에 맞추어 목표와 결과에 더 집중할 수 있도록 지원	• 매년 주제별 다부처 연계·협력 실시로 관계 부처 간 공통의견 수립 • 지출검토 결과는 최종보고서 및 웹사이트 게시
아일랜드	• 2008년 금융위기, 2010년 구제금융 등 재정위기 극복을 위한 건전화 노력 • 2009년 지출검토 추진	• 공공지출 개혁부 • 지출검토 사무국	• 매년 지출규모 1/3의 범위 선별 후 지출검토 실시 • 경제평가 서비스(IGEES)의 경제적 가치검토 방법	• 7월 지출검토 결과를 바탕으로 9~10월 예산협상 단계시 논의	• 의무지출 관리 • 재정지출 증가 폭 안정화 • 지출검토 분석조직(IGEES)의 활용

4. 우리나라 지출구조조정의 성과

□ (지출구조조정 배경) 경제성장 둔화로 인한 재정부담 가속화 등에 따라 지출관리의 필요성 증가

- 세입 내 세출 원칙에 따른 균형재정 기조를 따르고 있으나, 인구구조 변화, 경제성장 둔화로 인한 재정부담 가속화, 의무·재량지출의 격차 등 지출관리의 필요성 증가
 - 「국가재정법」 제16조 예산의 원칙을 통해 장기적인 재정위험에 대처하고, 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 재정건전성 확보 등에 관해 규정
 - 2010년부터 재정건전성 강화를 위해 의무·재량지출을 관리하고 있으나, 총지출 대비 의무지출이 2012년 약 46.9%에서 2023년 53.3%로 약 6.4%p 증가

□ (지출구조조정 제도의 변천) 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등 지출 관리 세부과제 설정

- 국가재정운용계획 수립 이후, 지출구조조정 등 지출관리 정책을 명시적으로 제시
 - 2004년, 4대 재정혁신 추진으로 국가재정운용계획 수립, 총액배분 자율편성 실시, ‘2005~2009년 국가재정운용계획’에서 「재원배분 12대 원칙」 설정
 - ‘2022~2026년 국가재정운용계획’으로 성역 없는 지출구조조정과 재정사업 성과관리 제도 고도화 추진계획 제시
 - ‘2024년도 예산안 편성 지침’에서는 강력한 지출구조 혁신, 재정사업 관리 강화, 투자재원 확충·다변화 등 3대 재정혁신 수립
 - ‘2023년 재정사업 성과관리 추진계획 및 과제’를 바탕으로 평가결과 환류를 통해 지출구조조정의 역할이 보다 확대 개편된 모습

〈지출관리 정책의 변천〉

시기	주요 내용
2004	4대 재정혁신:국가재정운용계획, 예산총액배분 자율편성 제도, 성과주의 예산제도, 디지털 예산회계 시스템
2005	2005~2009년 국가재정운용계획, 「재원배분 12대 원칙」 설정
2007	「국가재정법」 제정, 제16조 예산의 원칙 중 재정건전성 확보
2008	「2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」, Top-down 시행에 따라 각 부처 재량적 지출 대상 10% 이상 자율 구조조정 추진, 세출예산 구조조정 지침 수립
2010	「국가재정법」 개정, 재정건전성 강화 위해 '2012~2016년 국가재정운용계획'부터 의무·재량지출 구분
2018	「지출혁신 1.0」 지출구조 혁신 추진 방안 수립, 「지출혁신 2.0」 추진 방향과 과제(안) 수립
2019	전략적 지출검토 제도 시범사업 추진(12대 전 지출 분야 71개 부문, 각 분야의 부문 내 약 3분의 1 매년 선정)
2020	「분야별 종합 지출구조조정」 작업반 착수회의 실시
2022	2022~2026년 국가재정운용계획, 강력한 재정혁신으로 건전재정 기조 확립 뒷받침, 재정성과 관리체계 강화를 통해 지출구조조정 및 제도개선 강화
2023	「2024년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」, 3대 재정혁신 중 강력한 지출구조 혁신 2023년 재정사업 성과관리 추진 방향 및 과제, 평가결과 환류 제도화로 지출구조조정 실시

- 성과관리 단계에서도 예산 환류 과정에서 지출구조조정을 통한 지출관리의 모습 확인 가능
 - 성과관리의 지출구조조정은 다음 연도 예산편성에 성과평가 결과를 활용하는 환류 단계에서 발생
 - 「국가재정법」과 「국가재정법 시행령」에 따라 성과평가 결과를 재정운용에 반영하여 재정지출 구조의 적정성과 분야별 우선순위에 대한 분석·평가 실시
 - ‘2023년 재정사업 성과관리 추진계획 및 과제’는 ‘2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본방향’을 바탕으로 평가결과 환류 제도화를 위해 2023년부터 전체 평가제도에 지출구조조정 내용이 확대 개편

□ (그간 지출구조조정 제도의 성과) 우리나라는 예산흐름 전반에서 지출구조조정의 개념을 적용해 지출관리 중이며, 지출효율화 관리를 위해 지출구조조정의 운영 구조, 분석 방법 등 구체화

- 연도별 지출구조조정은 각 연도 예산안 또는 나라살림 예산개요 등에서 확인 가능
 - 각 연도별로 정부가 예산을 얼마나 효과적으로 감축했는지에 대한 여러 가지 방법과 규모 제시

〈연도별 주요 지출관리 성과〉

시기	주요 내용
2005	총액배분 자율편성 도입, 일반회계 요구 증가율: 30% 수준 → 11.7%, 계속사업 구조조정으로 2.7조 원 감축
2006	재량적 지출을 대상으로 10% 목표 구조조정 추진 구조조정 대상지출 44.8조 원에서 4.2조 원을 감축하여 구조조정률 9.3% 달성 * 전년도 재량적 지출 총액에서 자연완료·자연감소사업 제외
2007	재정사업 자율평가 결과 미흡사업 10% 이상 삭감 구조조정 대상지출 47.4조 원 중 4.6조 원을 감축하여 9.7% 구조조정률 달성
2008	구조조정 대상 지출 47.8조 원 중 4.4조 원을 감축하여 9.2% 구조조정률 달성
2009	경상성장률 이내의 재정지출(총지출) 증감률 관리(연평균 7% → 6%) 총지출 기준 6.5% 증가한 273.8조 원 규모 편성
2010	세출구조조정을 통해 재정지출 효율성을 제고, 중기적 시계에서 재정건전성 관리 강화 2009년 본예산 대비 2.5% 증가한 291.8조 원으로 총지출 관리
2011	성과미흡사업, 유사·중복사업 정비 국고보조사업 일몰제 신규 도입(69개 사업 감축, 보조금 예산증가율 2.4%로 하향 조정) 총수입 증가율(8.2%)보다 2.5%p 낮은 총지출 편성(5.7%)으로 재정건전성 개선
2012	총수입 증가율(9.5%)보다 4.0%p 낮은 총지출 편성(5.5%)으로 재정건전성 제고 재정사업 자율평가 결과 미흡 이하 사업 원칙적으로 전년 대비 10% 이상 감액 조정 보조사업의 경우 재정지원 타당성 평가
2013	3대 유형 및 8대 영역 세출구조조정 추진 집행 부진, 성과 미흡, 외부 지적 사업 2.2조 원 수준 절감 R&D, 보조금, 국방 분야 등 8대 영역 1.5조 원 수준 절감 2012년 예산 대비 총지출 17.1조 원(5.3%) 증가

시기	주요 내용
2014	사립학교 교직원의 퇴직수당 국가부담금 변경(전액→60%) 관행·전시성 낭비사업 정비, 유사·중복사업 통폐합, 조세지출-예산사업 중복지원 조정·연계 성과 미흡 등 외부 지적 사업은 예산 축소, 3급 이상 공무원 보수 동결(하위직 1.7% 인상) 공무원 업무추진비와 여비 절감(10% 절감 원칙 적용)
2015	신규 재정개혁 과제 발굴(60여 개) 향후 5년간 7조 원 내외 재정여력 확보 유사·중복 통폐합을 통한 300개 이상 사업 정비 추진
2016	강도 높은 재정사업 효율화 노력을 통해 연 2조 원 수준 절감 유사·중복 통폐합: 2015년 예산 370개, 2016년 예산안 300여 개 사업 통폐합 재정사업 원점재검토: 우선순위 및 성과가 낮은 80여 개 사업의 예산을 50% 이상 삭감 또는 폐지 사업 수 총량 관리: 보조사업 수 10% 감축, 非 보조사업 수 관리로 불필요한 사업 신설 차단
2017	재량지출 구조조정: 부처 자율적 재량지출 10% 수준 구조조정 유사·중복 통폐합: 205개 사업(365→160개) 통폐합 재정사업평가 강화: '미흡' 등급 사업 구조조정
2018	Zero-base 검토, 불요불급·낭비성 지출구조조정 실시를 통한 11.5조 원 감축
2019	양적 지출구조조정: 12.4조 원 질적 지출구조조정: 「지출혁신 1.0」 33개 과제 2019년 예산안 반영, 「지출혁신 2.0」 추진
2020	「2019~2023년 국가재정운용계획」 상 GDP 대비 연평균 △3% 중반 수준으로 관리재정수지 관리 예정 재정사업 평가제도 개선, 유사·중복사업 통폐합, 성과 미흡·연례적 집행 부진 사업 구조조정
2021	재량지출 10% 수준 지출구조조정 사업비: 우선순위에 따른 감·증액 연계, 관행적 보조 감축 경상경비: 주요 경상경비, 보조·출연기관 운영기관 5% 이상 감액, 공무원 인건비 인상을 감축
2022	재량지출 10% 구조조정, 한시지출 정상화를 통한 재정지출 재구조화 금융·고용·국방 분야 2.9조 원 감축, 공무원 경상경비 128억 원 절감, 보조·출연금 0.3조 원 감축
2023	역대 최대 규모 24조 원 수준의 지출 재구조화 성과 미흡 사업은 예산의 일정 비율 구조조정 원칙 도입

- 지출관리는 재정사업 관리와 지출규모 관리로 나누어, 총지출 증가율, 의무·재량지출 현황, 성과관리를 통한 지출구조조정 내용 등으로 결과 확인
- 우선순위 검토, 유사·중복 통폐합, 사업구조 효율화, 재정사업 성과관리 등의 방법으로 재정사업 관리

- 재량지출 구조조정, 총지출 증감률 관리, 공공경비 감축 등으로 지출규모 관리를 검토
- 재정사업 및 지출규모 관리 결과 또는 의무·재량지출 비중, 예산에 반영되는 성과평가 결과의 환류 규모 등을 통해 지출관리의 규모 및 결과를 유추 가능

〈유형별 지출관리〉

구분	유형	주요 내용 및 사례
재정사업 관리	우선순위 검토	•재정사업의 필요성 검토 후 불필요한 사업 정비 - 재정사업 Zero-base 검토 - 일몰제 사업, 불요불급·낭비성 지출구조조정 - 한시지출 사업의 정상화
	유사·중복 통폐합	•재정사업 유사·중복성 확인 후 통폐합을 통한 사업 정비
	사업구조 효율화	•재정사업의 지출구조를 효율화하여 감축 방안 제시 - 재정사업 운영구조 검토 후 효율화 방안 마련
	재정사업 성과관리	•성과평가 결과에 따른 구조조정 실시 - 성과 ‘미흡’ 사업의 구조조정 - 외부 지적 사업의 예산 축소
지출 규모 관리	재량지출 구조조정	•재량지출 대상 감축목표 설정 후 지출액 구조조정 - 구조조정 대상지출 설정 후 감축 규모에 따라 구조조정을 도출 - 재량지출 10% 수준 구조조정
	총지출 증감률 관리	•전년 대비 또는 총수입 대비 증감률 관리 - 경상성장률 이내 총지출 증감률 관리 - 총수입 증가율보다 낮은 총지출 편성 - 전년 대비 증가율보다 낮은 총지출 편성
	공공경비 감축	•경상경비 및 공무원 인건비 등의 절감 - 특수활동비, 특정업무경비, 국외여비, 업무추진비 등 주요 경상경비 축소 - 보조·출연 운영기관 감액 - 공무원 인건비 인상을 감축 또는 동결

□ (주요국 ‘지출검토’와 우리나라 ‘지출구조조정’의 비교) 주요국의 지출검토와 우리나라 지출구조조정 간 주요 방법과 내용에 어떠한 차이가 있는지 비교해 보고, 보다 구체적인 지출구조조정을 위한 대안 마련의 근거 도출

- 검토 주체에서 우리나라는 재정당국인 기획재정부 중심의 검토, 주요국의 지출검토에서는 지출검토를 위한 전담 부서 존재
 - 우리나라와 주요국의 지출검토 주체는 재무부를 근간으로 한 하향식(Top-down)이나, 우리나라의 경우 향후 지출구조조정을 담당하는 전담부서 설립 필요
- 검토 영역에서 우리나라는 12대 분야별로 설정된 자원배분 규모에 초점을 맞추고 있고, 주요국의 경우 프로그램, 정책 영역, 프로세스, 기관 검토 등 다양한 영역에서 지출관리
 - 향후 보다 세부적인 지출구조조정을 위해 IMF(2022)에서 제시하고 있는 영역별 지출구조조정의 분류 및 검토에 대한 고민 필요
- 검토 범위의 관점에서 주요국의 경우 포괄적 지출검토와 선택적 지출검토로 양분되나, 우리나라의 경우 혼합적 성격
 - 총괄적인 지출관리를 위한 검토가 이루어질 필요가 있으며, 또한 아일랜드 사례와 같이 재량지출뿐 아니라, 사회복지 및 공공부문 등 의무지출 관리 필요
- 검토체계에서 목표 설정과 관리방향 설계, 정책옵션 설정, 정책 반영에 따라 주요국 지출검토와 우리나라의 지출구조조정 비교
 - 법률상 정기적인 검토 요건과 보조 규정 또는 지침을 통한 절차의 공식화를 바탕으로 예산체계와 연계된 지출구조조정을 실시하기 위한 구체적인 방안 설정 필요
 - 지출구조조정을 위한 각 정책옵션을 보다 효율적으로 구현하기 위해 주요국의 사례에서 살펴볼 수 있었던 주요 검토 내용과 접근 방법을 적용한 유형별 지출관리 설정 필요

- 지출검토를 위한 전담부서 존재의 필요성과 검토체계, 역할 및 책임, 구현 방식 정의의 중요성을 살펴본 만큼, 우리나라 지출구조조정에 필요한 거버넌스 구조 제시 필요

〈지출검토와 우리나라 지출구조조정 비교〉

구분	우리나라 지출구조조정	지출검토(IMF, 2022)
검토 주체 (방식)	•재정운용계획 수립 시 재무부, 관계부처, 지원단 참여 - 주로 재정당국(기획재정부) 중심의 검토(Top-down) - 예산안 편성지침 시달(부처별 지출한도 설정)	•지출 부처와 재무부가 공동 참여 - 지출검토를 위한 전담부서 존재(Top-down) * 영국: 재무부 지출검토팀 * 독일: 예산국 내 주요 예산분석 부서 * 아일랜드: 공공지출개혁부 지출검토 사무국
검토 영역	•예산안 및 국가재정운용계획에 따른 검토 - 12대 분야별 자원배분 규모 설정 - 재정운용 기본 방향, 중기 재정전망 및 재정운용 목표 설정	•프로그램 검토 •정책 영역 검토 •프로세스 검토 •기관 검토
검토 범위	•혼합적 지출구조조정 - 포괄적 지출검토: 총지출 증감률 관리 등 - 선택적 지출검토: 재량지출 10% 구조조정	•포괄적 지출검토: 총 정부지출 대상 - 영국: 3년 주기의 포괄적 지출검토 •선택적 지출검토: 선별된 지출 영역 대상 - 독일: 매년 검토 범위와 주제 선정 - 아일랜드: 매년 지출규모 1/3의 범위 선별
검토 체계	목표 설정과 관리방향 설계	
	- 12대 분야별 자원배분 규모 및 배분방향 설정	- 지출 영역, 행정단위, 주요 문제 등 범위 설정 - 검토체계, 역할 및 책임, 구현 방식 정의
	정책옵션 설정	
	- 재정사업관리: 우선순위 검토, 유사·중복 통폐합, 사업구조 효율화, 재정사업 성과관리 - 지출규모관리: 재량지출 구조조정, 총지출 증감률 관리, 공공경비 감축	- 지출분석의 관점: 정책의 합목적성, 효율성 - 지출분석의 방법: 지출한도 예측, 추세분석, 효과평가, 주요국과의 비교 - 관련성, 효과성, 효율성, 형평성, 중복성 고려
	정책 반영	
	- 회계연도별 예산안 및 국가재정운용계획 수립 - 확보한 재원의 재투자 방향 설정	- 지출검토 보고서 작성 - 정기적인 예산 주기에 맞춘 일정 수립 - 법률상 정기적인 검토 요건 포함 - 보조 규정 또는 지침을 통한 절차의 공식화

5. 미래지향적 지출구조조정 관리

□ (예산 및 법체계와 연계된 지출구조조정 관리) 지출검토 관리계획이 재정운용 관련 지침에 구체적으로 수립되어 예산 과정 내에서 작동 가능한 구조로 개편 필요

- 주요국 지출관리 사례에서 지출검토가 예산편성 과정의 일부로 제도화되는 추세
 - 지출검토는 공공재정관리의 방법으로 지침 수립, 중기재정계획 등을 통해 예산 편성 과정의 일부로 정착, IMF에서는 예산 과정에 지출검토를 포함토록 권고
- 우리나라는 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등에서 매년 지출효율화 실시 계획 수립과 함께 지출관리를 통한 지출구조조정의 중요성을 언급
 - 기존 예산편성 과정에서 더 구체적이고, 명확한 지출검토 내용이 예산에 반영될 때 예산배분에 긍정적
- 기획재정부와 국가재정운용계획 지원단을 중심으로 조정부서 역할을 하는 지출검토 실무단을 구축하여 지출 감축 및 효율성 증대를 목적으로 한 분석 고려
 - 지출검토 결과가 예산에 반영되기 위해서는 예산안을 구성하는 단계에서 지출검토 관련 의사결정 결과 적용이 관건
 - 국가재정운용계획 지원단은 지출검토의 주요 분석 실시, 기획재정부는 지출검토 의사결정 내용이 반영된 예산안 편성, 중앙관서는 확정예산을 등록하여 지출검토 결과를 예산에 반영
- 지출관리 지침 구축을 통해 동일한 정책방향 설정과 관련 부처의 의견수렴 가능
 - 지출관리의 목적과 방향을 통합하여 관계부처가 공통된 정책방향을 설정하고, 관리계획 및 실시 방안을 구체적으로 수립할 수 있도록 지출관리 지침 구축 필요
 - 이에 「국가재정법」제7조 제7항에 따라 국가재정운용계획의 주요 내용에 지출검토에 따른 지출효율화 방향을 신설하여 해당 지출효율화 방향 내 「지출검토 지침」에 대한 내용 포함

□ (지출구조조정 거버넌스 체계 구체화) 지출검토에 필요한 정보제공, 이해관계자 간 동의, 관리부서 설정 등 주요 내용을 관련 기관들이 공동으로 참여하고 설정하는 운영체계 수립 필요

- 기존의 예산편성 체계 안에서 지출효율화 방안 도출에 더욱 집중할 수 있도록 지출검토를 주요 목적으로 한 운영체계를 구축
 - 해외 사례에서도 영국 재무부의 지출관리팀, 독일 재무부 예산국 내 예산분석 부서, 아일랜드의 공공지출개혁부 중심의 경제평가 서비스 조직 등 재정당국 중심의 조정기구가 지출검토 실시에 있어 중요한 부분을 차지
 - 기존 재정운용전략위원회를 주축으로 지출검토 범위·목표를 설정하고, 기획재정부 지출검토 실무단은 조정부서로 지출검토 지침 구축 및 일정관리, 국가재정운용계획 지원단은 지출분석 및 보고서 작성, 중앙관서는 기초자료를 제공하고 지출절감 요소를 예산에 반영하는 운영체계 수립 가능
- 정기적인 운영위원회 회의를 통해 단계별 지출관리와 정책 반영 및 개선 사항 등을 도출하는 절차 필요
 - 독일 사례에서는 세 차례의 운영위원회 회의를 중심으로 실무단 임명과 검토 목적, 절차 원칙 및 검토기간을 설정하고, 중간보고서 검토와 추가분석 사안 논의, 지출검토의 최종 심사와 권고안 등을 채택
 - 지출검토의 운영체계가 원활하게 작동하기 위해서는 운영체계 내 조직 간 유기적인 역할분담과 소통 필요
- 지출검토를 위한 운영체계에서 재정사업 성과관리 체계와의 연계 필요
 - 지출검토 결과와 성과관리 평가결과가 예산편성 과정에 환류되기 위해서는 예산체계와 성과관리 체계가 유기적으로 연결되어 재정사업의 목표 달성 및 효율성을 제고하기 위한 형태가 되어야 함

□ (유형별 지출구조조정 관리) 지출검토 결과 관리를 위해 지출절감 가능성 분석 방법론 개발 및 정보구축, 재정사업 성과관리 결과 정보 연계 필요

- 지출검토의 수행에 있어 근거자료 확보를 위해 지출절감 가능성을 파악할 수 있는 분석 방법을 구축해야 하며, 지출검토 결과에 대한 정보 관리 요구

〈지출검토를 위한 관리 방법(안)〉

지출관리 유형	주요 검토내용	접근 방법
우선순위	정책방향과의 일관성 재정사업의 필요성	전략적 정책, 국정과제, 주요 우선순위 사업 여부 재정사업 수립의 정책적, 법적 근거 경제·사회적 환경변화 등
유사·중복 통폐합	유사·중복성 검토 통폐합 가능성	사업목표 간 유사성 검토 유사 사업의 수혜대상 및 효과 비교 유사 사업의 운영비용 검토 유사 사업 간 통폐합 가능성 확인
사업구조 효율화	비용-편익 여부 수혜 및 편익 확대 가능성 구조적 비효율성 파악	사업비용 대비 수혜액 규모 검토 재정사업의 수혜 제공 과정 확인 동일 편익 창출이 가능한 대체 기술 및 방법 검토
성과관리	목표 및 성과 달성 여부 목표 및 성과 증대 가능성	성과지표 달성도 및 기대 효과 성과 저해 요인 파악 및 개선 가능성 검토

- 지출검토를 위한 분석 방법은 재정사업 관리 유형인 우선순위, 유사·중복 통폐합, 사업구조 효율화, 성과관리 유형에 따라 주요 내용을 검토할 수 있는 분석도구를 개발하여 지출검토 결과 도출
- 지출관리를 통한 종합적인 구조조정 성과를 확인하고, 매년 효과적인 지출관리 계획을 수립하기 위해서는 정량화된 지출관리 통계가 구축되어 지출관리 결과에 대한 사후평가 및 증거에 기반한 정책방향 결정 지원 필요
- 또한 성과관리에 따른 평가 결과 데이터를 구축하고 성과관리와 예산편성의 연계를 통해 지출검토 시 정보를 활용할 수 있도록 정보제공 시스템 기반을 마련할 필요

목 차

I. 서론	1
II. 지속가능한 재정과 지출구조조정	2
1. 재정의 지속가능성 수단	2
2. 재정여력 확보 수단으로서 지출구조조정	7
III. 주요국 지출관리 제도	15
1. 영국 : 포괄적 지출검토(Comprehensive spending reviews)	15
2. 독일 : 선택적 지출검토(Spending Review)	21
3. 아일랜드 : 선택적 지출검토(Spending Review)	29
4. 주요국 지출관리 제도 종합	37
IV. 우리나라 지출구조조정의 성과	39
1. 지출구조조정의 배경	39
2. 지출구조조정 제도의 변천	40
3. 그간 지출구조조정 제도의 성과	46
4. 주요국 ‘지출검토’와 우리나라 ‘지출구조조정’의 비교	54
V. 미래지향적 지출구조조정 관리	59
1. 예산 및 법체계와 연계된 지출구조조정 관리	59
2. 지출구조조정 거버넌스 체계 구체화	66
3. 유형별 지출구조조정 관리	69

목 차

VI. 결론 75

〈부 록〉 79

1. 기타 지출관리 사례 : 미국 감사원(GAO)의 유사·중복·분절 연간 보고서 79

2. IMF(2022)의 지출검토 분석 방법 86

3. 영국 지출검토(Spending Review) 보고서 사례 88

〈참고문헌〉 93

표 목차

- 〈표 II-1〉 재정 지속가능성(Fiscal Sustainability)의 정의..... 4
- 〈표 II-2〉 영국의 재정위험 및 지속가능성 보고서 주요 내용(2023)..... 6
- 〈표 II-3〉 지출구조조정의 정의 10
- 〈표 III-1〉 영국 지출검토 대상기간 17
- 〈표 III-2〉 영국 부처별 지출한도 예측..... 20
- 〈표 III-3〉 독일 지출검토 보고서 연혁..... 24
- 〈표 III-4〉 독일 지출검토별 주요 결과..... 27
- 〈표 III-5〉 독일 재정전망(2022~2026) 28
- 〈표 III-6〉 아일랜드의 건전화 방안 29
- 〈표 III-7〉 아일랜드 지출검토 연혁 31
- 〈표 III-8〉 아일랜드 지출검토 요약 보고(2021년 기준)..... 34
- 〈표 III-9〉 주요국 지출관리 사례 비교 38
- 〈표 IV-1〉 「국가재정법」 제16조 예산의 원칙 39
- 〈표 IV-2〉 2005~2009년 국가재정운용계획의 「재원배분 12대 원칙」 41
- 〈표 IV-3〉 지출관리 정책의 변천 42
- 〈표 IV-4〉 자율평가 구조조정 제도 변화(2021, 2022)..... 45
- 〈표 IV-5〉 연도별 주요 지출관리 성과 48
- 〈표 IV-6〉 유형별 지출관리 방법 51
- 〈표 IV-7〉 재정사업 자율평가의 환류 53
- 〈표 IV-8〉 지출검토와 우리나라 지출구조조정 비교 57
- 〈표 V-1〉 IMF의 지출검토 단계별 업무 예시 60
- 〈표 V-2〉 예산편성 과정에서의 지출검토(안) 63
- 〈표 V-3〉 「국가재정법」에 따른 지출검토의 법적 근거체계 수립(안) 64

표 목차

〈표 V-4〉 지출관리 유형에 따른 재정절감 가능성 요인	71
〈표 V-5〉 지출검토를 위한 관리 방법(안)	72

그림 목차

〈그림 II-1〉 재정압박의 원인	3
〈그림 II-2〉 유럽연합(EC)의 재정 지속가능성 보고서 주요 내용	5
〈그림 II-3〉 공공재정관리(Public Finance Management)의 요소	8
〈그림 II-4〉 지출구조조정 과정	9
〈그림 II-5〉 지출 개선을 위한 10가지 원칙	11
〈그림 II-6〉 주요 OECD 국가의 지출검토	12
〈그림 II-7〉 지출검토를 적용한 OECD 국가	13
〈그림 II-8〉 지출검토에 따른 목표 달성	14
〈그림 III-1〉 2008년 이후 영국의 부채 추이	16
〈그림 III-2〉 영국 지출검토 절차	18
〈그림 III-3〉 영국 지출검토 계획 및 실지출 비교	19
〈그림 III-4〉 영국 지출검토와 공공서비스계약(PSAs)의 변화	20
〈그림 III-5〉 영국 GDP 대비 공공지출 비중 예측	21
〈그림 III-6〉 독일 재정수지 비교(GDP 대비 %)	22
〈그림 III-7〉 독일 지출검토 체계	23
〈그림 III-8〉 독일 2021/2022년 지출검토 도출 결과 프로세스	25
〈그림 III-9〉 독일 지출검토 운영위원회 회의	26

그림 목차

〈그림 III-10〉 아일랜드 지출검토 일정	32
〈그림 III-11〉 아일랜드 지출검토에 따른 정부지출 및 수입 변화	35
〈그림 III-12〉 아일랜드 경제평가 서비스 업무 구조	36
〈그림 IV-1〉 2024년도 예산안 편성지침의 3대 재정혁신	43
〈그림 IV-2〉 성과관리의 계획, 평가, 환류 단계	44
〈그림 IV-3〉 의무·재량지출 비중의 전망치와 실제 수치 비교	52
〈그림 V-1〉 IMF의 지출검토와 예산일정(안)	59
〈그림 V-2〉 지출검토 근거체계 및 지침 구축 구성(안)	65
〈그림 V-3〉 IMF의 지출검토 운영 조직구조	66
〈그림 V-4〉 지출검토를 위한 운영구조(안)	68
〈그림 V-5〉 유럽위원회가 선정한 지출검토의 주요 과제	70

부록 목차

〈부록 1-1〉 미국 감사원(GAO)의 공시 홈페이지	79
〈부록 1-2〉 미국 감사원(GAO)의 유사·중복·분절 연간보고서 평가관리	80
〈부록 1-3〉 유사·중복·분절 분석 방법 및 역할	81
〈부록 1-4〉 유사·중복·분절 관리를 통한 재정절감 효과	83
〈부록 1-5〉 유사·중복·분절 관리를 통한 지적사항의 처리 상태	84
〈부록 1-6〉 분야별 재정절감 규모	85
〈부록 2-1〉 IMF의 지출검토 분석 방법	86
〈부록 3-1〉 2021년도 영국 지출검토(Spending Review)의 보고서 주요 내용	88

I. 서론

글로벌 금융위기, 코로나19 확산 등 대내외적 환경 변화는 경제활동을 크게 위축시켰다. 이를 극복하기 위해 거의 모든 국가가 확장적 재정정책을 펼쳤고, 그 결과 재정적자가 누적되었다. 게다가 경기 침체, 고령화에 따른 인구구조의 급격한 변화는 재정수요를 더욱 크게 증가시키는 요인으로 작용하고 있다.

이렇듯 건전재정을 위협하는 상황이 발생하면서, 우리나라를 포함한 여러 국가들이 지속가능한 재정을 유지하기 위한 노력에 박차를 가하고 있다. 지속가능한 재정이란 국가가 공적 서비스를 안정적으로 제공하고, 재정적자를 관리 가능한 수준으로 유지하는 것을 말한다. 유럽연합(EU), OECD 회원국 등 주요 국가들은 지속가능한 재정을 유지하기 위한 수단으로 기구 설립, 지속가능성 보고서 발간 등을 통해 재정위험을 사전에 포착하고, 재정수지를 관리하고 있다. 우리나라는 예산의 원칙에 따라 재정건전성을 유지하기 위한 수단으로 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등을 통해 명시적으로 재정지출을 관리하고 있다.

대부분 OECD 국가들은 건전재정 수단으로 상당수 조치의 초점을 재정지출에 맞추고 있다(OECD, 2013). 또한 정부는 한정된 재원으로 운영되어야 하기에 배분구조를 변경해 재정여력을 확보하는 이른바 지출검토(spending review) 제도를 활용하고 있다. OECD(2022)는 지속가능한 재정 수단으로 지출개선 체계의 원칙 중 하나인 지출검토를 제안했다. 즉, 지출검토는 지속가능한 재정을 유지하기 위한 재정관리 도구로 자리를 잡게 됐다. 2020년 기준, OECD 37개 국가 중 약 84%에 해당하는 31개 국가가 지출검토 제도를 활용하고 있다(OECD, 2019).

우리나라의 경우, 2019년에 시범사업으로 전략적 지출검토를 도입하였으나, 현재는 이 제도를 활용하지는 않고 있다. 다만, 지출구조조정이라는 수단을 활용해 재정을 관리해 오고 있다. 지출구조조정은 이제 불가피한 재정정책 수단이 되었다. 굳이 OECD 국가와 동일한 지출검토(spending review) 제도는 아닐지라도 재정지출 관리는 재정정책의 한 축이다. 이에, 주요국의 지출검토 제도를 살펴보고, 지속

가능한 재정을 유지하기 위해 우리나라에서도 실현 가능한 지출관리 수단을 탐색해 보고자 한다.

따라서 본 연구의 목적은 지속가능한 재정을 개념적으로 정의하고, 지속가능한 재정을 유지하기 위해 어떻게 관리해 나갈지를 검토해 보는 것이다. 이를 위해 주요국의 지출검토 사례를 종합해 시사점을 살펴 보고, 우리나라에 적용가능한 지출관리 수단을 도출하고자 한다. 우선, OECD와 유럽위원회(European Commission) 등이 정의하고 있는 지속가능한 재정에 관해 개념 정의를 살펴보고, 또 지출구조조정 사례를 비교해 본다. 그 과정에서 각 국가 지출구조조정의 세부 과정을 면밀하게 검토해 보고 예산체계와 지출검토 구조에서 유의점을 찾아본다.

우리나라를 포함해 지출검토 제도를 운영 중인 영국, 독일, 아일랜드 사례를 통해, 그 배경, 관리주체, 운영 방법, 예산체계와의 연계 등을 분석한 후 대안을 도출해 본다. 이 후, 본 분석보고서는 예산체계와 연계한 지출검토 체계 구축, 지출검토를 위한 운영체계 구체화, 유형별 지출관리 분석 방법 검토 등에 관한 세부 방향성을 제시하고자 한다.

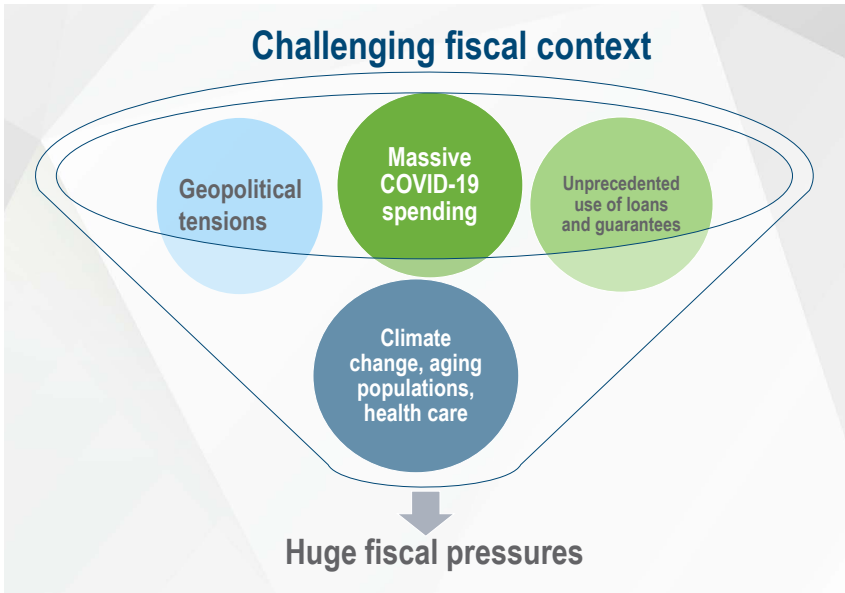
II. 지속가능한 재정과 지출구조조정

1. 재정의 지속가능성 수단

전 세계적으로 경제성장을 동인하기 위해 재정사업이 증가하고 있으며, 사회인구 구조 변화에 따른 불가피한 지출수요가 크게 증가하고 있다. 이외에도 지정학적인 긴장 상황, 코로나19 확산, 기후변화로 인한 재해·재난 등 다양한 요인들이 재정압박의 원인으로 작용한다(Jón R. Blöndal, 2022). 이러한 상황에서 정부는 세입 대비 지출을 증가시킬 수밖에 없고 결국 국채를 발행하게 되는데, 이는 곧 정부 재정부담 요인으로 작용하게 된다. 따라서 재정압박 요인을 사전에 감지하고, 중·장기

적인 시각에서 예측 및 대응이 필요하다.

〈그림 II-1〉 재정압박의 원인



자료: Jón R. Blöndal(2022), 1p.

재정의 지속가능성(Fiscal Sustainability)은 재정적 압박의 상황에서 장기적으로 재정을 유지할 수 있는 능력으로 정의되고 있다(OECD, 2013). 초기 재정 지속가능성은 부채의 관리에 초점을 맞추었다. Hamilton and Flavin(1986), Trehan and Walsh(1991)는 국가부채를 얼마나 안정적으로 관리하는지를 재정의 지속가능성의 조건으로 보았다. OECD는 「한눈에 보는 정부 2013」(Government at a Glance 2013) 보고서 내 전략적 거버넌스 부분에서 각국의 부채 규모와 GDP 대비 수입 및 지출규모를 분석하여 재정의 지속가능성을 살펴보았다.

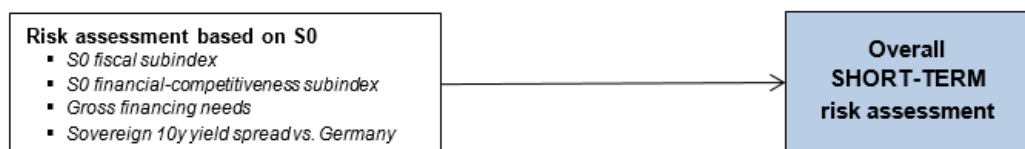
〈표 II-1〉 재정 지속가능성(Fiscal Sustainability)의 정의

구분	주요 내용
OECD(2013)	정부가 공공재정을 장기에 걸쳐 신뢰할 수 있는 원활한 상태로 유지하는 능력
유럽위원회	정부의 지불 능력이 위협받지 않고, 채무 불이행 없이 현재의 지출 및 세금과 기타 관련 정책을 장기적으로 유지할 수 있는 능력

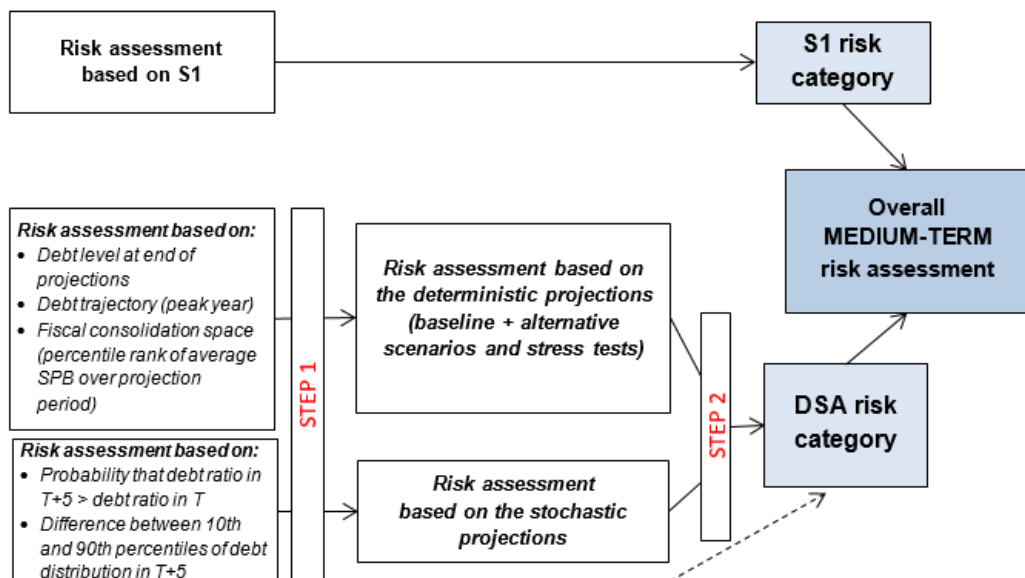
또한 Bohn(1995)의 연구에서는 국가의 부채관리뿐 아니라 중·장기적인 재정 정책의 설계가 지속가능성을 가늠하는 중요한 척도라고 주장했다. 유럽위원회는 정부가 지불 능력을 위협받지 않고, 채무 불이행 없이 현재의 재정지출을 유지할 수 있고, 현재의 세금 및 기타 재정정책으로 장기적인 유지 가능한 능력을 지속가능성으로 정의하고 있다. 지속가능한 재정은 현재의 재정정책 및 제도하에서 불요불급한 정책이나 제도를 시급히 개선해야 실현할 수 있다(이강구, 2015). 재정 지속가능성을 유지하는 제도적 요소로 재정적자 감축, 건전재정의 실효성을 높일 수 있는 제도 및 구조(법적 체계, 목표 설정, 중기재정계획, 독립 재정 위원회)는 물론 국민의 공감대 형성이 필요하다(홍승현, 2011). 유럽연합(EU)은 2005년 안정성 및 성장에 관한 협약(Stability and Growth Pact, SGP)을 통해 재정의 지속가능성에 관한 의지를 표명했다. 유럽위원회(European Commission, EC)는 유럽연합 국가들의 부채, 고령화, 기후변화 등 재정위험 요소를 확인하고, 중·장기 재정 흐름을 예측하기 위해 2006년부터 재정 지속가능성 보고서(Fiscal Sustainability Report)를 발간하고 있다(EU, 2006).

〈그림 II-2〉 유럽연합(EC)의 재정 지속가능성 보고서 주요 내용

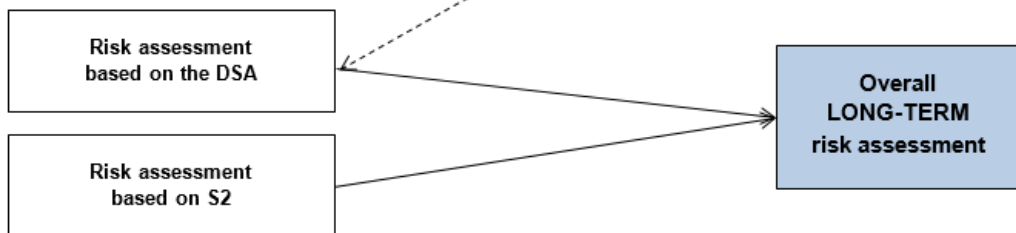
Short-term risk assessment



Medium-term risk assessment



Long-term risk assessment



자료: EC(2022), 184p.

유럽위원회의 재정 지속가능성 보고서는 단기, 중기, 장기로 나누어 유럽연합 국가별 재정 지속가능성을 측정하고, 재정을 압박하는 위험 요인을 분석한다. 또한 개별 회원국들이 지속가능성 보고서 결과를 인용해 재정정책에 적극 반영할 것을 권고하고 있다. 유럽위원회는 보고서를 통해 개별 국가들이 위원회가 제시한 전략과 권고 사안을 잘 준수하고 있는지 모니터링한다(김명규·김민정, 2023).

영국의 경우 재정의 지속가능성을 검토하기 위한 조직으로 2010년 예산책임청(OBR, The Office for Budget Responsibility)을 신설했다. 예산책임청에서는 경제 및 재정적 위험을 포착하고, 장기 재정전망, 인구 및 거시경제 변화에 따른 민감도 분석 결과를 담은 재정지속가능성 보고서(FSR, Fiscal sustainability reports)와 주요 재정위험 요소를 설명하는 재정위험 보고서(FRR, Fiscal risks report)를 발간했다. 이후 2022년부터는 위 두 보고서를 통합한 재정위험 및 지속가능성 보고서(Fiscal risks and sustainability)를 발간하고 있다.

〈표 II-2〉 영국의 재정위험 및 지속가능성 보고서 주요 내용(2023)

구분	주요 내용
비경제활동 인구	경제활동 인구 및 비경제활동 인구 동향 비경제활동 인구의 특성 및 재정적 영향
에너지	에너지 가격 충격 및 가격 변화에 대한 수요·공급 반응 넷제로 전환 정책에 따른 재정 변화 가스 가격 변동성에 따른 위험 요소
부채 지속가능성	부채 현황 및 전망 부채 상황의 취약성
재정위험 추이	2021년 이후 재정위험 변화 및 주요 내용 금리 인상 및 금융 안정성 정부 정책으로 인한 위험 발생 상황

자료: OBR(2023), 저자 정리.

영국은 2020년 이후 코로나19의 세계적 확산과 2021년 에너지 가격 폭등, 2022년 급격한 금리 인상을 겪었다. 또한 고령화, 지구 온난화로 인한 이상기후, 지정학적 긴장 고조 등 재정적 위험 요인이 작용하고 있다. 이에, 영국의 2023년도 재정위험 및 지속가능성 보고서는 베이비붐 세대의 은퇴로 인한 비경제활동 인구 전망과 복지 및 연금지출의 증가 규모를 살펴보았다. 또한 가스 가격의 상승에 따른 에너지 수요 및 공급의 변화, 2050년 넷제로(Net-zero) 정책에 따른 재정 변화를 확인했다. 마지막으로 영국 정부의 부채 수준을 확인하고 금리 인상으로 인한 영향 등을 검토했다. 이후 재정위험의 추이를 검토하고, 정부의 조치 상황을 점검했다.

이렇듯 지속가능한 재정은 정부의 안정적인 서비스 제공과 부채의 상황이 가능하도록 재정을 운영하는 것이며, 이를 위해 경기변동, 인구구조의 변화, 국가정책의 변화를 예측해 장기적으로 대응하는 것이다.

2. 재정여력 확보 수단으로서 지출구조조정

공공재정관리(Public finance management)는 지속가능한 재정, 안정적인 거시경제환경의 구축, 공공부문의 책임성 확보, 공공재 및 서비스 제공을 위한 포괄적인 개념으로 볼 수 있다(World Bank, 2021). 이러한 공공재정관리는 재정의 유지가능성 확보, 자원배분의 효과성 제고, 서비스 전달의 효율성 제고에 그 목적이 있다(박노욱 외, 2015). 공공재정관리의 핵심 요소는 크게 수입, 지출, 부채에 대한 관리로 나뉜다.

〈그림 II-3〉 공공재정관리(Public Finance Management)의 요소



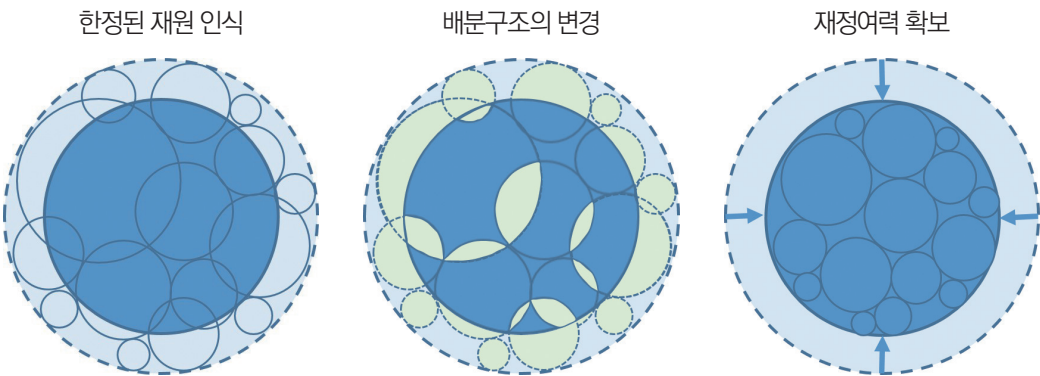
자료: World Bank(2021), 그림 1.1., 5p.

이 중 특히 공공지출관리(public expenditure management, PEM)는 자원을 효율적이고, 효과적으로 할당하여 활용하기 위한 목적을 가지고 있다. OECD(2013)는 재정 지속가능성의 도전적 요소인 OECD 회원국 평균 공공지출 규모가 2030년까지 GDP의 약 3%p 상승하여 재정 지속가능성을 위협한다고 예측했다. 이에 OECD 회원국은 2009년에서 2015년까지 GDP 대비 5.5% 이상의 재정

건전화 계획을 수립해 시행하고 있다. 특히 재정건전화 계획의 3분의 2에 해당하는 조치들이 재정지출에 관한 내용으로 구성되어 있다. 이는 재정건전화 계획에 있어 재정지출의 관리가 가장 중요한 부분으로 자리 잡고 있음을 보여준다. 홍승현(2011)은 여러 국가가 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 재정적자 감축을 위한 다양한 방법의 지출계획을 추진했음을 확인했다. 특히 재정적자 감축 정책 수단 중에서 세출 삭감정책이 가장 효과적이라 보았다. 또한 건전한 국가일수록 사회보장 지출을 포함한 보조금, 공무원 임금 등의 부분에서 지출구조조정이 이루어지고 있음을 확인했다.

지출구조조정은 공통적으로 한정된 자원 인식, 배분구조의 변경, 재정여력 확보 등 세 가지 주요 과정을 거친다. 먼저 재정당국은 재정사업을 운영하기 어려운 한정된 자원 상황을 인식한다. 이후 필요한 재정사업을 유지하고, 신설하기 위해 기존 사업을 축소하거나, 통폐합하는 등 재정지출의 배분구조를 변경하고 있다. 이러한 방법으로 확보된 재정여력(fiscal space)을 토대로 지출규모를 관리하거나, 필요한 재정사업에 재투자하고 있다.

〈그림 II-4〉 지출구조조정의 과정



자료: 저자 정리.

박인환(2022)은 재정 당국의 예산편성 및 국회의 예산심의 과정에서 한정된 재원을 재배분하는 일련의 재정활동을 지출구조조정이라 보았다. 협의의 지출구조조정은 특정한 신규 사업의 재원을 확보하기 위해 기존의 사업을 축소하고, 세출을 감액하는 것이며, 광의의 지출구조조정은 급변하는 사회변화에 대응하고 재정의 효율성을 증진하기 위해 예산체계 전반을 재구조화하는 것이다.

지출구조조정을 수동적·적극적 정의로 구분한 연구도 있다. 장우현·김지운(2021)은 인구 변화, 환경의 변화, 경제 기술의 변화 등에 따라 미래의 모습을 예상하고 현재의 재정구조를 적절하게 맞추어 가는 과정을 수동적 지출구조조정이라 정의했다. 또한 적극적 지출구조조정은 확장할 사업영역과 축소할 사업영역을 정해 지출구조를 변경하는 과정으로 정의했다. 김홍균 외(2020)의 연구에서는 건전재정을 유지하는 데 필요한 분야의 지출은 늘리되 시급성이 낮은 분야의 지출은 줄이는 것을 지출구조조정이라고 정의했다.

〈표 II-3〉 지출구조조정의 정의

연구자	정의
박인환 (2022)	재정당국의 예산편성 및 국회의 예산심의 과정에서 한정된 재원을 재배분하는 일련의 재정활동 광의: 급변하는 사회변화에 대응하고 재정의 효율성을 증진하기 위해 예산체계 전반을 재구조화하는 것 협의: 특정한 신규 사업의 재원 확보를 위해 기존의 사업을 축소하는 형태의 세출감액
장우현· 김지운(2021)	수동적 지출구조조정: 미래의 모습을 예상하고 현재의 재정구조를 적절하게 맞추어 가는 과정 적극적 지출구조조정: 확장할 사업영역과 축소할 사업영역을 정해 지출구조를 변경하는 과정
김홍균 외 (2020)	재정건전성을 유지하는 데 필요한 분야의 지출은 늘리되 시급성이 낮은 분야의 지출은 줄이는 행위

자료: 저자 정리.

OECD(2022)는 재정지출 개선의 열 가지 원칙¹⁾을 제시했다. 이 중 다섯 번째 원칙인 지출검토(spending reviews)는 지속가능한 재정을 유지하기 위한 재정관리 도구이다. 지출검토는 우선순위가 낮거나 비효율적, 비효과적인 지출을 줄이고, 재

분배를 통해 재정지출의 방향을 바꾸기 위해 기존 지출에 대한 심층평가 과정으로 소개되고 있다(Robinson, 2014; Vandierendonck, 2014).

〈그림 II-5〉 지출개선을 위한 10가지 원칙



자료: OECD(2022), 4p.

OECD(2021)는 지출검토에 대해 정부지출을 줄이거나 재정여력을 확인하여, 정부의 정책 우선순위에 따라 자원을 재할당할 수 있는 범위를 파악하는 과정으로 정의했다. 유럽위원회는 지출검토를 통해 우선순위(priority)가 낮거나 비효율적인 지출을 줄일 수 있는 기회로 삼을 수 있다고 설명했다. 뿐만 아니라 건전재정을 달성하고 추가로 공공투자와 정책적으로 우선순위 사업을 추진할 수 있도록 재정여력을 확보할 수 있다고 제시했다(Bova, E., Ercoli, R., & Bosch, X. V., 2020).

지출검토는 공공재정관리(PFM, Public finance management)의 수단으로 정책의 우선순위와 목표를 설정하는 것이다. 또한 지출부담을 완화하고 부채를 줄여가는 동시에 재정여력을 확보해 나가는 과정이다. 따라서 지출검토는 재정의 지속가능

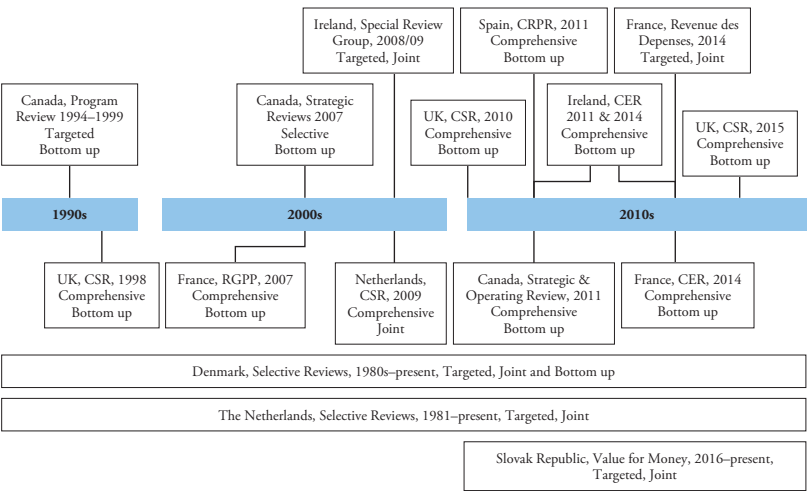
1) 1) 높은 수준의 정치적 의지와 구체적인 목표 설정, 2) 경제 상황의 객관적 예측, 3) 다년도 지출규모 설정, 4) 하향식 지출한도, 5) 지출검토, 6) 정보에 입각한 지출결정, 7) 대출 및 보증의 통합, 8) 파트너로서의 부처 간 관계 형성, 9) 예산의 투명성, 10) 효과적인 예산감사

성을 보장하고, 재정지출의 효율성과 질을 향상시키는 필수적인 도구라 할 수 있다.

IMF(2022)는 지출검토의 목표를 재정건전성 확보(fiscal consolidation), 정책 우선순위 검토, 재정압박에 대응하기 위한 재정여력 확보(Creation of fiscal space), 재정지출의 우선순위 재지정(Reprioritization of existing expenditures), 비효율적 지출의 개선으로 더욱 효율적으로 정부재정을 활용하는 것(Achievement of better value for money)이라고 설명했다.

글로벌 금융위기 이후 OECD 국가를 중심으로 지출검토(spending reviews)의 사용이 점차 증가하는 추세이다(OECD, 2019). 유럽연합(EU)에서는 지속가능한 재정을 위한 도구로 지출검토가 확산 된 기간을 세 시기로 구분했다(1990년대, 2000년대, 2010년대). 2007년 이전, 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴, 영국 등 소수 국가에서 먼저 지출검토를 도입했다. 2007년에서 2012년까지 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인 등 금융위기 이후 강력한 재정건전화에 절실했던 국가들이 지출검토를 도입했다. 유럽연합은 2013년 이후 크로아티아, 몰타, 슬로바키아, 슬로베니아, 루마니아 등 2004년 이후 유럽연합에 가입한 국가들이 건전재정을 달성할 수 있도록 지출검토 제도를 도입하는데 적극 지원했다(IMF PFM Blog, 2016).

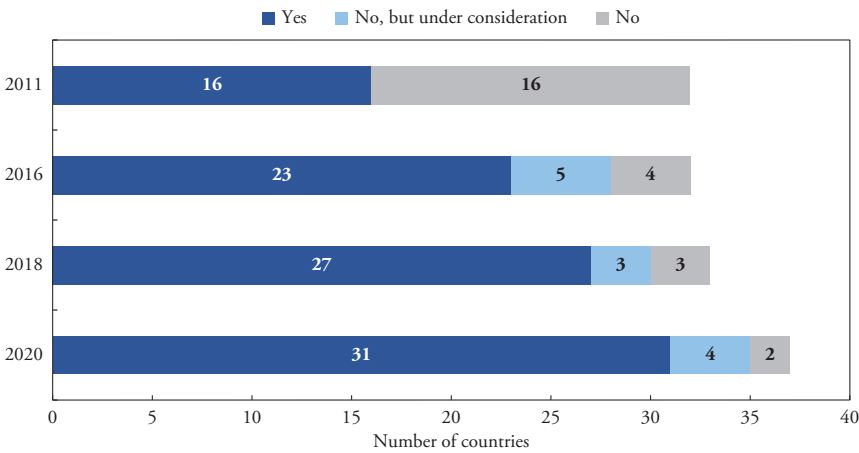
〈그림 II-6〉 주요 OECD 국가의 지출검토



자료: IMF(2022), 그림 3, 4p.

2020년 OECD가 진행한 설문조사에 따르면, OECD의 회원국들은 공공재정관리의 일환으로 정기적인 지출검토를 추진하고 있으며, 이를 통해 재정을 절감하고, 정책사업의 우선순위를 재설정하고 있다는 결과를 내놓았다. 세부적으로 OECD 37개국 중 31개국(약 84%)이 지출검토를 하고 있으며, 20개국(65%)은 매년, 11개국(35%)은 정기적으로 지출검토를 수행하고 있다. 추가로 벨기에, 체코, 스위스, 터키 등의 국가에서도 지출검토의 도입을 고려하고 있다.

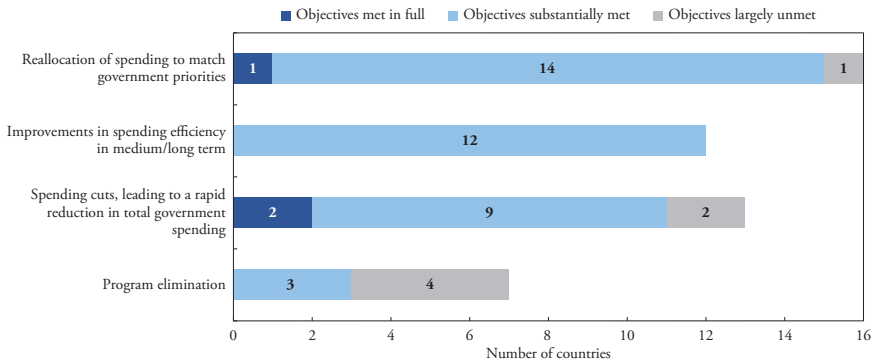
〈그림 II-7〉 지출검토를 적용한 OECD 국가



자료: IMF(2022), 그림 1, 1p.

지출검토를 실시한 국가들은 다양한 목적을 설정하여 지출을 관리하고 있다. 가장 많은 것은 정부의 우선순위에 따라 지출을 재분배하는 목적으로 지출검토를 수행하고 있었다. 또한 총지출 감소 및 지출삭감, 중·장기 지출효율성의 개선, 프로그램의 사업의 정리를 목적으로 지출검토 제도를 선택하고 있다. 이 중 정부의 우선순위에 따른 지출의 재분배를 목표로 설정한 경우에서 높은 목표달성률이 나타났다.

〈그림 II-8〉 지출검토에 따른 목표 달성



자료: IMF(2022), 그림 2, 1p.

최근 우리나라는 고령화·저출산 등 인구구조 변화에 따른 복지 수요가 빠르게 증가하고 있고, 기후변화로 인한 예기치 못한 재해·재난은 물론 코로나19와 같은 불가피한 재정지출이 발생하고 있다. 우리나라의 경우 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등에서 지출구조조정을 규정하고 있다. 우리나라는 2019년 시범사업으로 전략적 지출검토(spending reviews)를 도입했다. 다만 현재는 지출검토보다 지출구조조정에 초점을 맞추어 재정사업을 관리하고 있다. 이에 정부는 ‘2022~2026년 국가재정운용계획’에서 지출구조조정의 내용이 포함된 재정운용 기본 방향을 설정했다. 또한 ‘2024년도 예산안 편성 지침’에서는 강력한 지출구조 혁신, 재정사업 관리 강화, 투자재원 확충·다변화 등 3대 재정혁신 방안을 마련했다(기획재정부, 2023). 이렇듯 미래 재정수요와 재정적자 증가에 대응하고, 재정 지속가능성을 유지하기 위해 우리나라 역시 주요국의 지출검토(spending reviews)를 바탕으로 효과적인 지출관리 수단을 마련하기 위한 노력이 필요하다.

Ⅲ. 주요국 지출관리 제도

1. 영국 : 포괄적 지출검토(Comprehensive spending reviews)

가. 포괄적 지출검토 실시 배경 및 운영체제

1997년 영국은 노동당 정부가 집권한 이래 황금률(Golden Rule)²⁾과 공공부채의 GDP 대비 40% 감축이 포함된 지속가능한 중기재정전략 운영 방안을 공공지출 공약으로 내세웠다. 이를 바탕으로 1998년 재정지출에 대한 종합적인 검토 제도인 포괄적 지출검토(CSR, Comprehensive spending review)가 시행되었다. 재정 당국은 포괄적 지출검토에 따라 제로베이스(zero base)에서 재정지출을 재검토하고, 각 부처별 지출한도(DEs, Departmental expenditure limits)에 따라 정책 우선순위를 설정하여 예산을 수립했다.

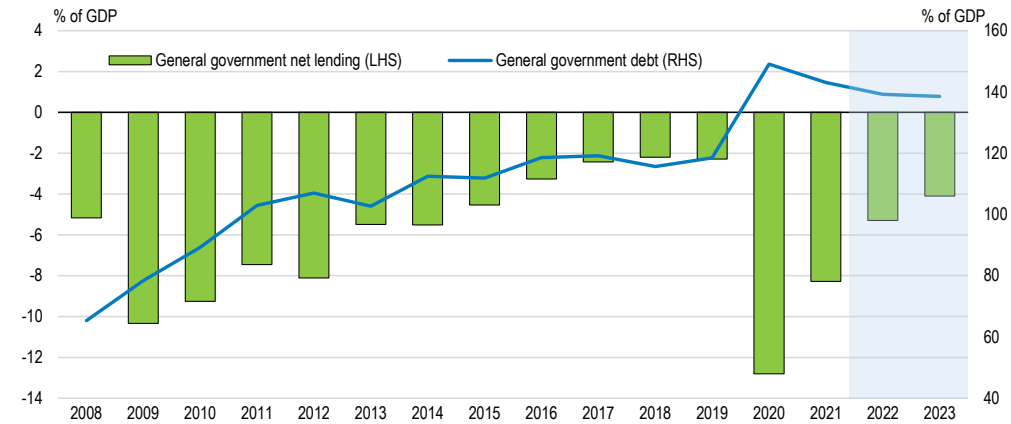
영국은 2008년 글로벌 금융위기 이후 주택 및 소비시장이 흔들리며, 경기 침체와 일자리 감소 등의 사회경제적 문제가 발생했다. 이후 경기 부양을 위한 불가피한 재정지출이 발생했으며, 결과적으로 공공부채가 함께 증가하는 결과를 낳았다. 경기 침체를 경험한 영국은 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)을 발의하여 재정지출 효과성 개선, 세제개혁, 투명성 제고를 목적으로 한 재정건전화 계획(Fiscal Consolidation Plan)을 수립했다. 또한 경제위기 대응을 위한 비상예산(Emergency Budget)을 발표하여 4년 동안 약 81억 파운드의 예산 삭감을 목표로 설정했다. 이후 예산책임 및 감사에 관한 법률(BRNA, The 2011 Budget Responsibility and National Audit Act)에 따라 예산책임청(OBR)을 설립해 재정

2) 정부차입은 투자재원을 마련할 때 사용되어야 하며, 경상지출을 충당하는 데 사용되어서는 안 된다는 규정, 세 가지 주요 특징으로 ① 지속가능한 투자(부채)준칙과 함께 재정의 장기 지속가능성을 보장해 주는 주요 수단, ② 자본지출에 대한 차별관행을 제거함으로써 공공부문의 투자 활성화, ③ 세대 간 공평성을 달성하는 데 하나의 실용적 원칙을 제공해 세대 간 부담이 공평하게 돌아가도록 하고 있음(이성규, 2010).

위험을 사전에 포착하고, 지속가능성을 검토하고 있다.

2020년 코로나19가 세계적으로 확산되며 영국 재정 당국은 확장재정 정책을 펼쳐 GDP의 약 19%에 달하는 규모로 가계소득 및 기업을 지원했다. 이는 2020년 예산적자 및 공공부채 증가를 불러오는 결과를 낳게 되면서 지속가능한 재정운영에 부정적 영향을 미쳤다(OECD, 2022).

〈그림 III-1〉 2008년 이후 영국의 부채 추이



자료: OECD(2022), OECD Economic Surveys UNITED KINGDOM, 34p.

글로벌 금융위기와 코로나19 등 재정위험의 상황에서 영국은 1998년부터 2021년까지 총 10차례의 지출검토를 시행했다. 영국의 지출검토는 부처별 지출한도를 설정한 후, 해당 예산에 대한 공공서비스협약(PSA, Public Service Agreement)을 통해 재정지출의 우선순위 등 주요 지출 사항에 대한 실천계획과 공공서비스의 개선 방안을 제시하고 있다. 또한 영국의 지출검토는 경제 및 재정 전략 보고서, 재무제표 및 예산 보고서와 더불어 중기 재정계획의 일환으로 운영된다. 2020년도 코로나19로 인한 긴급 지출검토를 제외하면 영국은 2~5년간 회계연도를 대상으로 다년도 지출검토를 수행하고 있다.

〈표 III-1〉 영국 지출검토 대상기간

연도	대상 회계연도	비고
1998년 7월	1999/2000년, 2001/2002년 회계연도	
2000년 7월	2001/2002년~2003/2004년 회계연도	
2002년 7월	2003/2004년, 2005/2006년 회계연도	공공서비스의 자발적 역할 확대, 5%의 성장 기대
2004년 7월	2006/2007년, 2007/2008년 회계연도	2002년 지출검토의 지출계획 확인
2007년 10월	2008/2009년, 2009/2010년, 2010/2011년 회계연도	연 4%에서 2%로 공공지출 증가세 조정 110개에서 30개로 공공서비스 통합
2010년 10월	2011/2012년에서 2014/2015년 회계연도	공공지출 약 810억 파운드 삭감 (부서 평균 약 19% 삭감)
2013년 6월	2015/2016년 회계연도	
2015년 11월	2016/2017년에서 2020/2021년 회계연도	
2020년 9월	2021년 4월 1일~2022년 3월 31일까지	코로나19로 인한 긴급 지출검토 실시
2021년 11월	2022/2023년, 2024/2025년 회계연도	

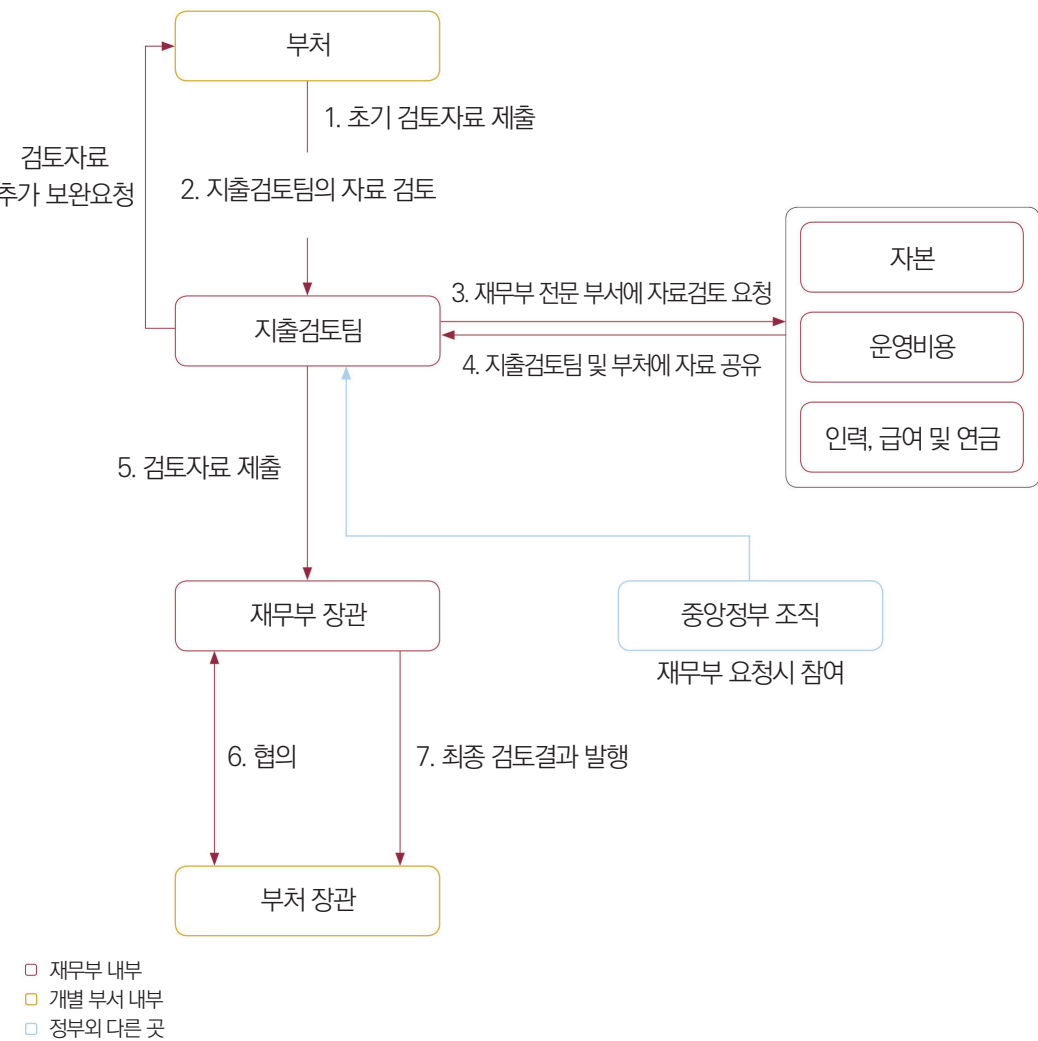
자료: 1998~2021년 영국 재무부(HM Treasury) 자료를 바탕으로 저자 정리.

2000년 지출검토는 2001/2002년 회계연도를 시작으로 2003/2004년 회계연도까지 3개 회계연도의 지출검토 계획을 설정했다. 지출검토가 도입된 1998년 이후 10년이 지난 시점에서 진행된 2007년 포괄적 지출검토는 2008/2009년에서 2010/2011년 회계연도까지의 예산을 다루었으며, 연 4%에서 2%로 공공지출 증가세를 낮추어 조정했다. 2010년 지출검토는 2011/2012년부터 2014/2015년까지 회계연도에 대한 지출구조조정 내용을 담았다. 부서별 예산을 4년 평균 약 19% 삭감하는 등 낭비성 지출을 줄이는 것이다.

영국의 지출검토는 재무부와 부처 간 정부지출의 편성방침 논의를 거쳐 작성된다. 개별 부처에서 초기 검토자료를 작성한 후 재무부 내 지출 부서에 제출한다. 지출 부서는 해당 검토자료를 확인하고, 추가로 필요한 자료는 개별 부서에 요청한다. 이후 재무부 지출 부서가 재무부 장관에게 검토 내용을 전달하면, 재무부 장관은 개

별 부서 장관과 협상 후 지출검토 결과를 확정한다. 이러한 지출검토 체계의 지침은 재무부를 통해 설정되며, 지출검토의 소개, 전략적 지출에 대한 접근 방법, 지출검토의 범위, 일정 및 절차 등이 수록된다(HM Treasury, 2010).

〈그림 Ⅲ-2〉 영국 지출검토 절차

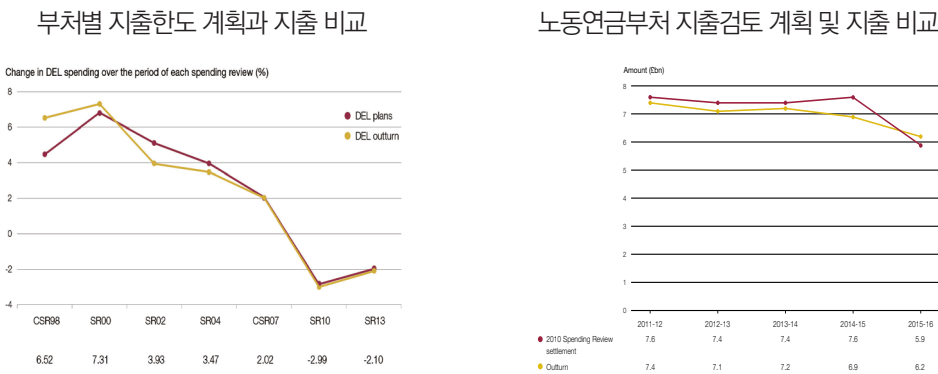


자료: HM Treasury(2016). Spending Review 2015, 그림 2, 21p.

나. 영국 포괄적 지출검토의 시사점

영국의 포괄적 지출검토는 총지출을 대상으로 하고 있어 국가재정의 전반적인 영역에 걸쳐 지속가능한 재정을 위한 평가를 진행할 수 있다. 지출검토에서 설정한 총지출의 규모와 실제 지출규모를 살펴본 결과, 2010년부터 각 부처에서 합의된 지출규모를 지키기 위해 지출을 관리하고, 절감하려는 노력을 확인할 수 있었다. 지출검토가 처음 도입된 1998년과 두 번째 지출검토가 시행된 2000년은 지출검토의 계획보다 총지출 결산 규모가 더 높게 나타났지만, 2002년 이후 지출검토 체계가 안정화되면서 중기재정계획과 실제 재정지출 변화가 거의 일치하는 것으로 나타났다. 노동연금부(Department for Work & Pensions)의 2010년 지출검토 계획과 실제 지출규모를 비교해 본 결과, 지출검토 계획 시 설정한 예산 계획에 따라 실제 부처의 지출금액이 감소했다.

〈그림 III-3〉 영국 지출검토 계획 및 실지출 비교



자료: HM Treasury(2016). Spending Review 2015, 그림3, 그림 4, 23p, 24p.

또한 관련 지침에서는 지출검토를 위한 분석체계 및 우선순위 설정 방법, 지출검토 목표와 역할 및 책임을 구체적으로 열거하고 있다. 관련 지침 마련은 지출검토 시 자원 및 시간을 절약할 수 있으며, 검토에 참여한 인력의 효율성을 높일 수 있다.

〈그림 III-4〉 영국 지출검토와 공공서비스계약(PSAs)의 변화



자료: Bova, E., Ercoli, R., & Bosch, X. V. (2020), 그림 3.2. 23p.

포괄적 지출검토는 영국의 재정성과관리에도 영향을 미쳤다. 영국의 재정 당국은 중·장기 부처별 지출한도와 공공서비스협약 내용을 의회에 제출하고 있다. 1998년을 시작으로 2007년까지 진행한 5번의 지출검토로 300여 개에 달하는 성과목표가 6년 후인 2004년 지출검토에서 부서당 약 4개 정도인 110개로 감소하는 모습을 보였다. 이는 지출검토를 통해 과다한 성과관리 목표에 대한 효율적 관리의 필요성을 인식하고, 부서별 목표관리 책임 소재의 재정립에 따른 결과로 볼 수 있다.

〈표 III-2〉 영국 부처별 지출한도 예측

(단위: GDP 대비 %)

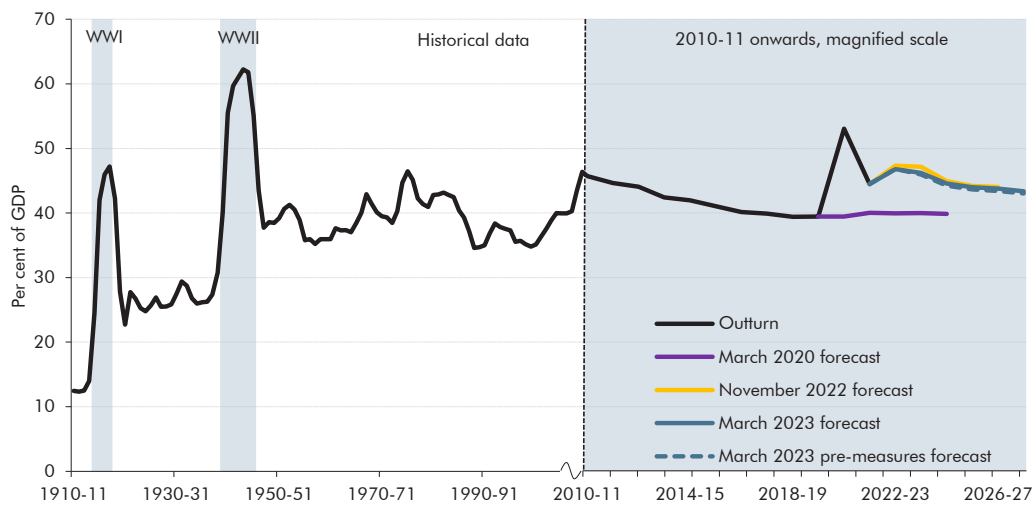
	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25	2025/26	2026/27	2027/28
부처별 지출한도 (DEL)	21.0	20.0	20.1	19.6	19.3	19.1	18.9
경상지출한도 (Resource DEL)	17.7	16.6	16.4	16	15.8	15.7	15.6
자본지출한도	3.3	3.4	3.7	3.6	3.5	3.4	3.3

자료: Office for Budget Responsibility(2023.3), 표 4.5., 96p.

또한 경제 및 재정 전망 보고서에 따르면, 지출검토 결과를 반영해 부처별 지출한도가 2023년 이후 꾸준히 감소할 것으로 예측했다. 2023/2024년 부처별 지출한도는 GDP 대비 20.1%에서 2027/2028년 GDP 대비 18.9%로 1.2%p 완화될 것으

로 기대하고 있다. 이러한 부처별 지출규모 관리를 통해 코로나19 대응에 따라 일시적으로 증가한 공공지출의 규모가 점차 안정화될 것으로 보고 있다.

〈그림 III-5〉 영국 GDP 대비 공공지출 비중 예측



자료: Office for Budget Responsibility(2023.3), 그림 4.5., 94p.

2. 독일 : 선택적 지출검토(Spending Review)

가. 선택적 지출검토 실시 배경 및 운영체계

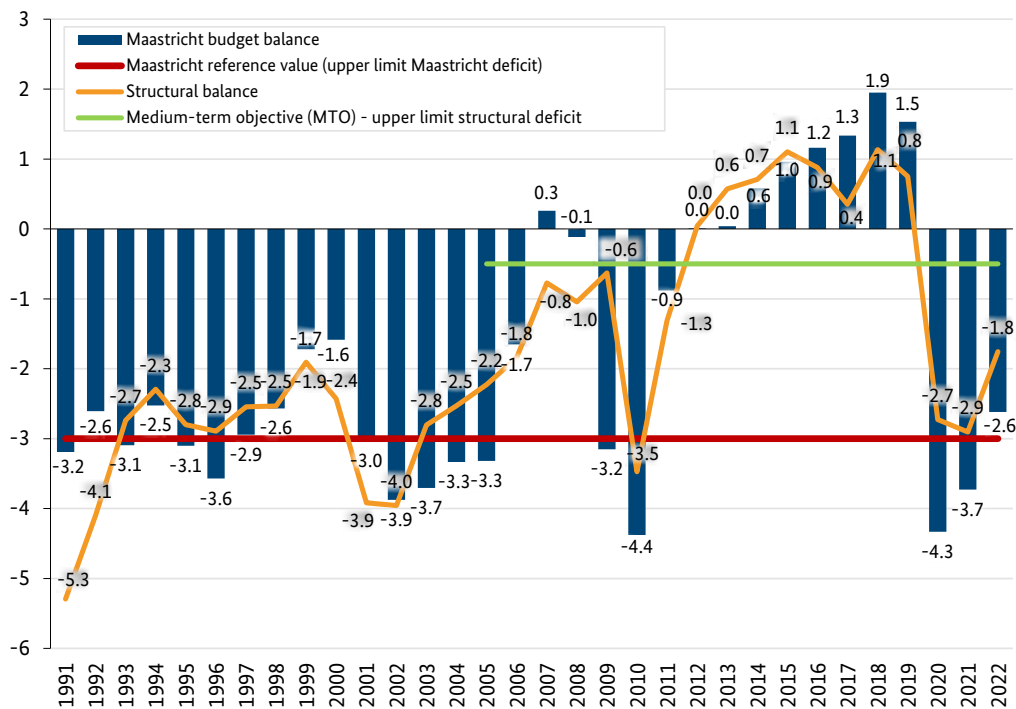
고령화로 인한 인구구조 변화는 독일의 사회적 비용과 재정지출 규모를 증가시키고 있다. 코로나19에 따른 확장적 재정정책의 정상화(resilience)와 우크라이나 전쟁에 따른 불확실성에 대응하기 위해 전략적인 재정계획의 수립과 정책 우선순위 설정의 중요성이 대두되었다.

또한 독일 예산제도가 재정 투입에 초점이 맞추어져 있어, 재정사업의 목표를 실제로 달성했는지 정확하게 확인하기 어렵다는 평가가 존재했다(OECD, 2014).

OECD는 하향식 예산을 활용하고 있다는 점에서 긍정적인 평가와 동시에 다른 나라에 비해 성과주의 예산이 미흡하다고 지적하며, 예산제도 과정 내 지출검토 프로세스 통합을 제안했다(OECD, 2014). 이에 독일 정부는 재정의 지속가능성 보장을 위해 정기적으로 지출검토를 실시하여 보다 목표지향적이고, 결과지향적인 예산 수립은 물론 재정여력을 확보했다.

독일 정부는 한정된 자원 내에서 재정여력을 확보하기 위해서는 정기적이고 종합적이면서, 표준화된 효율성 평가가 필요하다고 보았다. 이에 재무부는 성과주의 예산제도를 구체화하기 위해 주요 국가의 사례를 벤치마킹한 지출검토 모델을 개발했다.

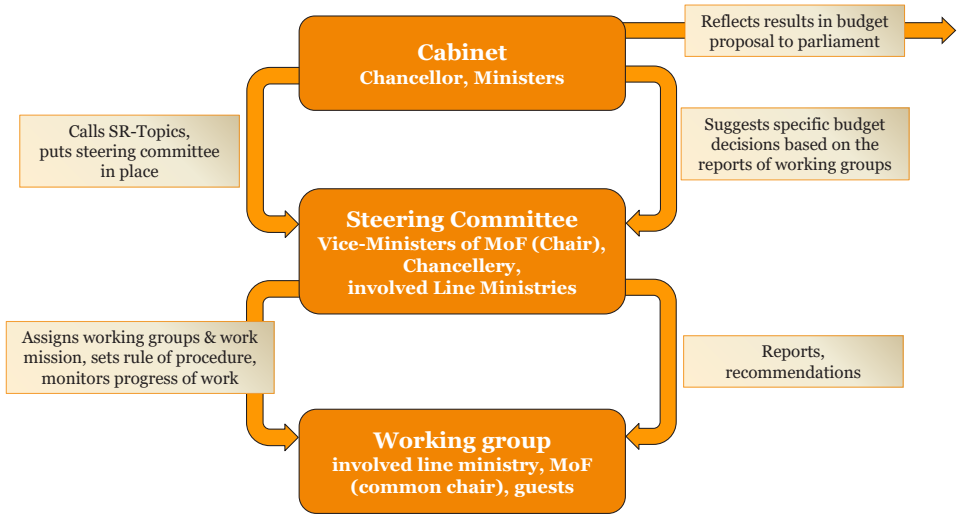
〈그림 III-6〉 독일 재정수지 비교(GDP 대비 %)



자료: Federal Ministry of Finance(2023), German Stability Programme, 그림 3, 15p.

독일의 지출검토는 국가재정을 효과적, 효율적으로 활용될 수 있도록 보장하는 수단 중 하나이다. 2015년부터 시행된 지출검토는 연방예산 준비를 위한 예산구조 개선의 필수적인 절차로 자리 잡았다. 성과 중심의 예산관리를 목표로 독일 연방예산법 제7조에 따라 효율성 요건을 정하고, 보조금 정책 관련 지침을 마련함과 동시에 지출검토 등 다양한 재정정책을 펼치고 있다. 하향식 예산체계에 기반하여 정책 목표와 달성도, 경제성 등을 조사하며, 궁극적으로 성과예산에 맞추어 독일의 연방 예산관리가 목표와 결과에 더 집중할 수 있도록 돕는다.

〈그림 III-7〉 독일 지출검토 체계



자료: Steffen Bach(2017), 7p.

독일 지출검토는 다음의 절차에 따라 운영된다. 먼저, 연방 내각에서 지출검토의 주제와 대상을 결정한다. 지출검토는 독일 연방 재무부와 관련 정책 분야를 담당하는 개별 부처가 공동으로 수행한다. 이후, 연방 재무부의 예산국 내 주요 예산 분석 부서(Issue-specific budget analysis)에서 지출검토의 조정부서 역할을 맡게 되며, 약 1년간 검토가 이루어진다. 지출검토를 거쳐 도출된 행정부의 조치 결과는 최종보고서 형식으로 발간되며, 웹사이트를 통해 게시된다.

〈표 III-3〉 독일 지출검토 보고서 연혁

회계연도	주요 내용
2021/2022	지속가능한 개발 목표 실현을 위한 지출검토
2020/2021	인건비 예산의 개선
2019/2020	교육, 노동 시장 재진입 및 창업 분야 검토
2018/2019	공공행정의 내부 미수금 관리 개선
2017/2018	공공 조달 방안 마련 위기예방, 위기대응, 안정화 및 개발협력과 인도적 지원 정책
2016/2017	기후/에너지 정책, 주택 정책
2015/2016	복합운송 분야 청년층의 노동 이동성

자료: 독일 재무부 홈페이지(검색일: 2023.6.6.)

독일의 연도별 지출검토의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 지출검토 도입 후 처음 수행된 2015/2016년 회계연도의 지출검토는 복합운송 분야에 대해 연방 재무부와 연방 디지털교통부에서 수행했다. 같은 회계연도에서의 두 번째 지출검토는 청년층의 노동 이동성에 대한 내용을 지출검토의 주제로 삼았으며, 연방 재무부와 연방 노동 사회부에서 맡았다.

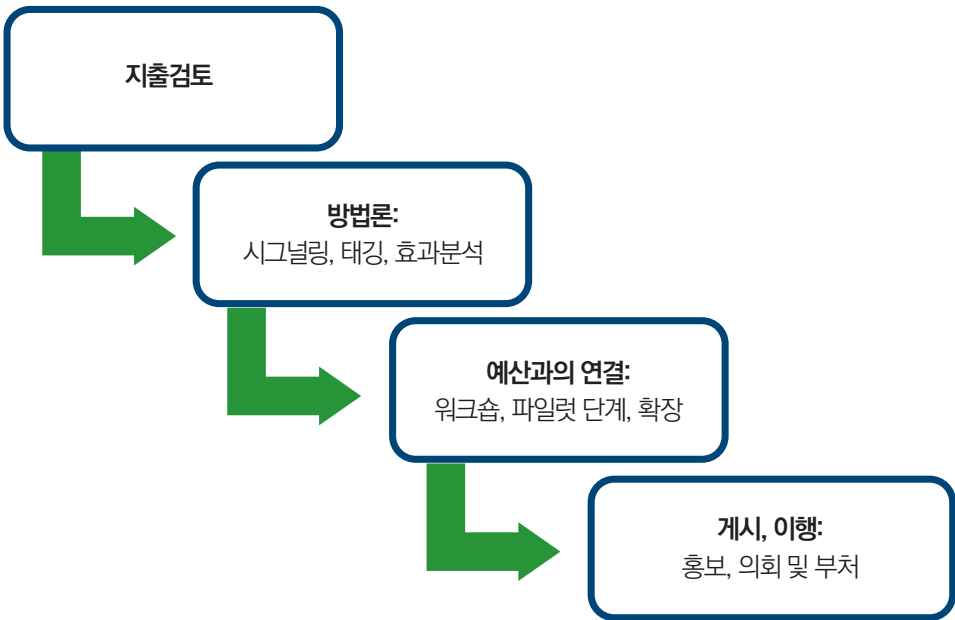
이후 2016/2017년 회계연도에서는 기후/에너지 정책과 주택 정책을 주제로 지출검토를 실시했으며, 연방 재무부, 연방 경제 및 기후 행동부, 연방 환경, 자연보전, 원자력 안전 및 소비자 보호부, 교육 연구부, 연방 식품 농업부 및 연방 디지털 교통부 등 관련 부처에서 참여했다.

2017/2018년 회계연도의 경우 공공 조달 방안 마련을 주제로 한 지출검토와 위기예방, 위기대응, 안정화 및 개발협력과 인도적 지원 정책에 대한 두 번의 지출검토가 이루어졌다. 2018/2019년 지출검토는 내부 미수금 관리 개선, 2020/2021년의 지출검토는 인건비 예산의 개선을 목표로 삼았다.

2021/2022년 회계연도는 지속가능한 개발목표를 연방 예산에 포함하는 성과 예산 책정 개선을 주요 목표로 지출검토를 진행했다. 연방 재무부와 연방 경제 및

기후 행동부, 연방 경제 협력 개발부 및 연방 환경, 자연 보호, 원자력 안전 및 소비자 보호부가 지출검토 수행에 참여했다. 해당 지출검토에 따른 최종보고서는 2022년 12월 14일 연방 내각에 의해 채택되었다.

〈그림 III-8〉 독일 2021/2022년 지출검토 도출 결과 프로세스



자료: Bundesministerium der Finanzen(2022), 26p.

지속가능한 개발목표(SDGs)를 예산에 포함하고자 했던 2021/2022년 회계연도의 지출검토 결과, 다음과 같은 예산 시스템 프로세스를 구축했다. 먼저, 지출검토 실무단이 재정사업 수행 시 지속가능성 목표가 설정되어 있는지 분석한다. 이후, 실무단은 예산편성 시 지속가능성을 보다 명확하고 체계적으로 강조하는 정책적 어젠다를 구축한다. 또한 실무단은 지속가능성 목표를 예산 프로그램과 연결하는 태깅(tagging) 방법을 구상한다. 추가적으로 지속가능성 달성 효과와 효율성을 분석하여 목표를 측정하고 관리할 수 있는 방안을 마련한다. 이러한 지속가능성 목표 예산은 해당 관리 방안에 관해 설명하는 워크숍, 시범 적용 단계를 거쳐 검토 내용이

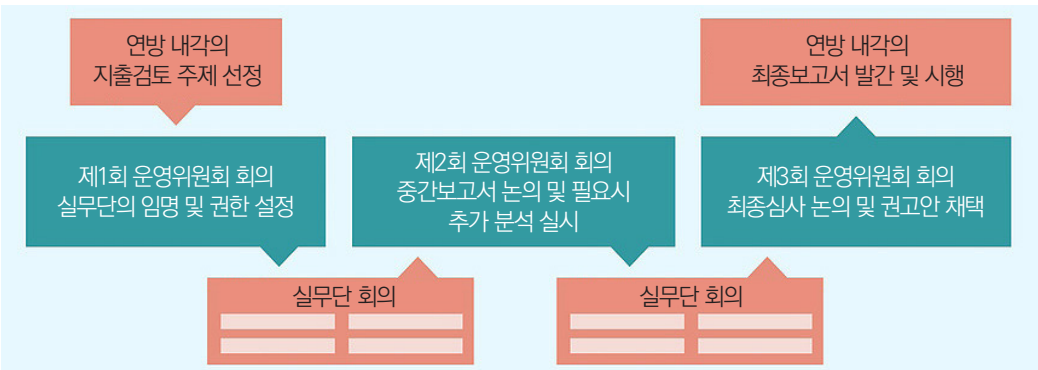
적절한지 확인한 후 전체 예산으로 확장한다. 지출검토의 결과자료를 바탕으로 의회 및 각 부처에서 재정사업에 지속가능성 목표를 적용시키기 위한 방안을 홍보하고 활용하는 단계를 거친다.

나. 독일 지출검토의 시사점

지출검토는 운영위원회의 세 차례 회의를 바탕으로 진행된다. 먼저, 연방 내각은 지출검토 주제와 참여할 관련 부처를 결정한다. 제1회 운영위원회는 관련 부처에서 임명한 장관급으로 구성된다. 운영위원회는 지출검토 실무단을 임명하고 검토 목적, 절차 원칙 및 검토 기간 등을 설정한다.

실무단은 재무부와 관련 부처 담당자로 구성된다. 지출검토를 담당하는 재무부 조정실인 주요 예산분석 부서의 지원을 받으며, 재무부 국장이 의장을 맡는다. 실무단은 독일 최고 감사기관 대표, 연구원 또는 기타 전문가 등 자문위원을 활용할 수 있다. 검토 주기 동안 약 8~10회 실무단 회의를 통해 재정지출 영향을 조사한다. 제1회 운영위원회 이후 실무단은 지출검토 주제를 대상으로 관련 활동 및 정책 프레임워크와 연방정부 목표를 도출한다. 이후 검토 대상 분야의 목표달성 여부를 측정하기 위한 지표 연구와 목표달성 결과를 평가한다.

〈그림 III-9〉 독일 지출검토 운영위원회 회의



자료: 독일 재무부 홈페이지(검색일: 2023.6.6.)

실무단은 분석결과의 중간보고서를 운영위원회에 제출하고, 운영위원회는 제2차 운영위원회 회의에서 제출된 중간보고서를 검토한다. 필요한 경우 운영위원회는 실무단에 주요 검토 사항에 대한 추가 분석을 요청한다. 실무단은 제2차 운영위원회 회의 결과에 따라 추가 분석한 내용과 대안이 포함된 최종보고서를 제출한다. 제3차 운영위원회 회의는 이러한 최종보고서를 기반으로 재무부와 관련 부처 상호 합의를 통해 조사결과 및 권장사항을 논의하고 결정한다. 연방 내각은 회의 결과를 바탕으로 지출검토를 완료하고, 관련 정책 분야를 담당하는 연방 부처는 개선 사항을 시행한다.

독일은 선택적 지출검토를 채택하고 있어 매년 검토 범위와 영역이 달라진다. 지출검토를 수행하기 위해서 연방 재무부를 포함해 당해 지출검토 주제와 관련된 부처들이 참여한다. 지출검토가 처음 도입된 2015년 주제는 ‘복합운송 보조금’이었다. 이에 2,000만 유로의 보조금 감축, 감축액에 대한 재할당 방안 제시, 재정사업 만료 여부 검토 등 주로 예산감축에 초점을 두어 지출검토가 수행되었다. 이후 2016년 ‘온실가스 배출량 감축 목표를 실현’을 위한 재정사업 구조 효율화, 2018년 ‘공공행정의 내부 미수금 관리’를 위한 감사 방식 개선, 2020년 ‘인건비 관리 효율화’ 등 연도별로 선정한 주제 내 관련 재정사업의 효율적인 운영 및 개선 방안을 분석했다.

〈표 III-4〉 독일 지출검토별 주요 결과

회계연도	주요 내용
2021/2022	예산 내 지속가능한 개발 목표 실현을 위한 신호, 태깅, 분석 프로세스 마련
2020/2021	인사 목록 작성 및 인건비 입력 디지털화를 통한 인건비 예산관리 제안
2019/2020	교육, 노동 시장 재진입 및 창업 분야 지원 시 성과결과의 확인을 위한 비용 효율성 검토 지침 마련 성평등 중심의 법적 영향 평가 실시 연방정부의 성평등 전략 및 국가 평생교육 전략 수립
2018/2019	공공행정의 내부 미수금 관리를 위한 감사 방식 개선 미수금 처리 프로세스의 디지털화, 청구서 내용 보완, 감사를 위해 필요한 데이터 제시
2017/2018	공공 조달 프로세스의 간소화 및 효율화를 통해 낮은 구매가격 달성 방법 구축 협의 외무부와 재무부 간 인도적 지원 자금의 협력 방안 제시

회계연도	주요 내용
2016/2017	온실가스 배출량의 감소 목표를 실현하기 위한 재정사업의 구조 효율화, 달성 비용 확인 제안 주택정책 관련 현황조사 및 수요, 자금조달 환경 분석 필요성 제시
2015/2016	연간 약 9,000만 유로에 해당하는 복합운송 보조금에 대한 모니터링 필요성 발견 향후 2년간 1년에 2,000만 유로의 보조금 감액 및 추가 모니터링 실시 감액된 금액은 소음방지 사업에 재할당 2016년 청년층의 노동 이동 프로그램 재정사업의 만료 제안

자료: 독일 재무부 홈페이지(검색일: 2023.6.6.)

반대로 매년 지출검토 수행에는 어려움도 뒤따랐다. 시기적절한 지출검토 주제 선정을 고민해야 했으며, 검토 분야와 관련한 높은 수준의 정치적 의견 수렴과 지지가 필요했다(Steffen Bach, 2017). 그럼에도 불구하고, 지출검토는 독일 공공재정의 질을 개선하는 데 효율적인 재정관리 도구로 사용되었으며, 하나의 검토 주제를 대상으로 다양한 부처가 연계·협력하여 관계 부처 간 공통 의견을 수립할 수 있었다.

〈표 III-5〉 독일 재정전망(2022~2026)

(단위: GDP 대비 %)

구분	2022	2023	2024	2025	2026
일반정부 재정수지	-2.6	-4.25	-1.75	-0.75	-0.75
일반정부 총지출	49.7	50.0	47.75	47.25	47.25
일반정부 부채	66.3	67.75	66.5	66.25	65.5

자료: Bundesministerium der Finanzen(2023)

독일 재무부에서 발간하고 있는 안정화 프로그램(German Stability Programme 2023) 2023년 보고서에 따르면, 독일의 총지출 규모는 2022년 GDP 대비 49.7%에서 50%까지 증가하다 2026년에는 GDP 대비 47.25%로 감소할 것으로 예측하고 있다. 또한 일반정부 부채 역시 2023년 GDP 대비 66.5%에서 2026년 GDP 대비 65.5%로 낮아질 것으로 전망했다. 이에 따라 2022년 GDP 대비 -2.6%의 재정수지가 2026년 -0.75%로 1.85%p 개선될 것으로 예측했다. 독일은 2023

년 주요 재정정책으로 우선순위에 따른 재정지출 구조 개편으로 효율적 예산관리와 재정안정화 정책을 설정했으며, 장기 재정 지속가능성을 유지하기 위해 지출검토를 통한 재정지출 효율성 및 효과성을 평가할 것이라 밝혔다.

3. 아일랜드 : 선택적 지출검토(Spending Review)

가. 선택적 지출검토 실시 배경 및 운영체제

아일랜드는 2008년 금융위기 이후 부동산 버블붕괴, 금융권 부실운영 등 경제 위기 상황을 겪었다. 이를 극복하기 위해 아일랜드 정부는 공적자금 투입 등 확장적 재정정책을 펼쳤으나, 결과적으로 국가채무가 증가했다. 급기야 아일랜드 정부는 2010년 EU와 IMF로부터 약 850억 유로의 구제금융을 신청하는 상황에 이르렀다.

〈표 III-6〉 아일랜드의 건전화 방안

목표	방안
지출감소 (100억 €)	정부 운영비용 70억 유로, 자본지출 30억 유로 감축 •사회복지예산 축소(28억 유로) •공무원 2만 4,750명 감원(12억 유로) •신규 공무원 임금 10% 삭감 •최저임금 삭감(8.65유로/h → 7.65유로/h) •공공부문 연금 납부액 조정(7억 유로 절감)
세수확대 (50억 €)	세금감면 축소, 세수 기반 확대 •소득세 구조 개편으로 19억 유로의 소득세 수입 증액 •소비세 인상(2010년 21% → 2013년 22% → 2014년 23%: 0.62억 유로 세수 증액) •2013년 부동산세 도입 •토지가격세 신설(5.3억 유로의 세수 증액) •자본합병세 및 자본이득세 개혁(0.14억 유로 세수 증액)

자료: 대외경제정책연구원(2010), 표 1. 아일랜드 정부의 재정감축안.

건전재정을 달성하기 위해 아일랜드는 지출 감소와 세금 인상 정책을 포함한 약 150억 유로 규모의 재정건전화 방안을 구축했다(대외경제정책연구원, 2010). 재정 건전화 방안 중에서도 특히 사회복지예산, 공무원 감축 및 임금 삭감 등 의무지출 관리를 통한 감축 내용이 큰 부분을 차지했다.

또한 아일랜드 정부는 2011년 유럽연합 통화동맹의 재정건전성 유지를 위한 ‘안정 및 성장 협약(SGP, The Stability and Growth Pact)’에 따라 세 가지 재정 준칙을 설정했다. 먼저, 교정준칙(Public Finances Corection Rule)은 재정적자 GDP 대비 3% 초과 또는 GDP 대비 국가채무가 GDP의 90% 초과 시, 최소 GDP의 1.5% 일반정부 기초재정수지 개선이 매년 이루어져야 한다는 내용을 담고 있다. 또한 재정적자와 GDP 대비 국가채무 비중이 중기재정목표 수준에 도달하지 못하면 기초재정수지가 최소 GDP 대비 0.5%의 개선이 이루어져야 한다는 신중한 예산 준칙(Prudent Budget Rule)을 설정했다. 마지막으로 지속가능한 재정지출 증가준칙(Sustainable Expenditure Growth Rule)은 ‘안정 및 성장 협약’ 내용에 만족하는 경우, 공공지출 증가 정도가 잠재 경제성장률 이하 수준에서 유지되어야 함을 말한다(박승준, 2015).

아일랜드는 금융위기 이후 확장적 재정정책으로 부채가 급격히 증가해 EU와 IMF로부터 구제금융을 신청하는 상황에 처했다. 그러나 재정준칙 설정과 2009년 도입한 지출검토 등 지출관리를 통해 2013년 구제금융 프로그램을 종료할 수 있었다.

아일랜드의 지출검토는 2009년 처음 도입된 이후, 2023년도까지 총 5회 이루어졌다. 먼저 2009년의 지출검토는 금융위기 이후 급격히 위축된 경제 상황에 따라 대규모 재정감축을 목표로 설정했다. 초기 지출검토는 외부 전문가를 중심으로 구성된 작업반을 통해 271가지 절감 권고안을 제시했다.³⁾

3) Department of Public Expenditure and Reform(2020)

〈표 III-7〉 아일랜드 지출검토 연혁

일정	내용
2009	특별작업반보고서(The Special Group Report 2009)
2012/2014	포괄적 지출검토(The Comprehensive Review of Expenditure, CRE)
2015/2017	포괄적 지출검토(The Comprehensive Review of Expenditure, CRE)
2017/2019	지출검토(The Spending Review)
2020/2022	지출검토(The Spending Review)

자료: Department of Public Expenditure and Reform(2020)

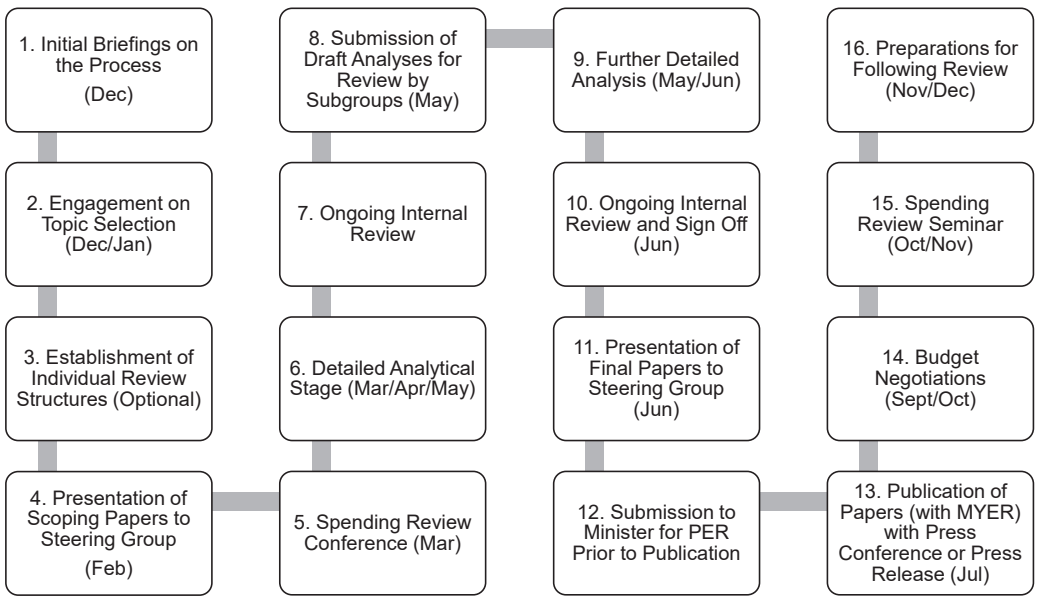
주목할 점은 2009년의 경우 재정감축에 중점을 두었다면, 2012/2014년에서 2015/2017년까지 포괄적 지출검토에서는 재정지출의 효율성 관리에 초점을 맞추었다는 점이다. 또한 2017/2019년 지출검토부터는 3년으로 검토 주기가 변경되어 포괄적 지출검토에서 지출규모 3분의 1의 범위를 매년 선별하여 검토하는 방식으로 진행되었다. 지출검토 내용은 예산 프로세스에 맞추어 7월에 발표되며, 9월에서 10월에 있는 예산협상 단계에서 함께 논의된다. 2020/2022년 지출검토는 예산 프로세스에 집중하여 지출 우선순위를 재지정하고자 했다. 이에 증거 기반 정책 결정이 가능한 지출검토를 위해 정책분석을 뒷받침하는 데이터 규모를 늘리고, 정책목표 달성에 있어 재정지출의 효과를 평가하기로 했다.

아일랜드의 지출검토 체계는 크게 운영위원회(Steering Group), 지출검토 사무국(Spending Review Secretariat), 지원그룹(Sub group)으로 나뉘어져 있다. 운영위원회는 공공지출개혁부 중심의 관련 부처 공무원 및 경제평가 서비스 대표가 참여한다. 운영위원회에서는 지출검토의 전략적 방향을 제시하고, 프로세스 목표 달성을 지원한다. 또한 지출검토 범위 설정, 지침 제공, 부서 간 참여와 소통을 강화하는 역할을 한다.

지출검토 사무국은 공공지출개혁부 중심의 운영위원회를 적극적으로 지원하는 역할을 한다. 주요 업무는 지출검토의 일정관리, 이해관계자들 간 발생하는 질의 사항 대응이다.

지출검토를 실시하는 지원그룹은 아일랜드 정부 경제평가 서비스(IGEES, Irish Government Economic & Evaluation Service)를 중심으로 구성된다. 경제평가 서비스 그룹은 재정사업 평가에 대한 지식을 갖춘 공공서비스 전문가와 경제학자로 구성되어 있으며, 공공 분야(정책분석, 지출검토 및 기타 평가)에 대한 다양한 분석 서비스를 제공한다.

〈그림 III-10〉 아일랜드 지출검토 일정



자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform(2020), 11p.

아일랜드의 회계연도는 1월 1일에서 12월 31일까지이다. 아일랜드의 예산 주기는 다음과 같다. 먼저, 4월 유럽연합 집행위원회에 안정성 프로그램의 업데이트 상황을 제출한다. 안정성 프로그램(Stability Programme)은 EU의 국가별 권장 사항과 3년간의 재정·경제 예측에 관한 내용을 담고 있다. 6월 하기 경제보고서(The Summer Economic Statement)가 발표되며, 중기 재정체제와 거시경제 및 재정 전망에 관한 내용이 포함된다. 7월 예산 수립 전 지출한도를 확인하는 중간지출 보고서(Mid-Year Expenditure Report, MYER)를 출판하고, 7~8월 지출검토 보고

서가 발간된다. 10월 둘째 주 화요일은 '예산의 날'로 앞으로 1년간의 수입지출 추정, 세금정책 변경 사항 등을 제시한다. 또한 예산계획의 초안을 유럽위원회에 제출하게 된다.

아일랜드의 회계연도와 예산 주기에 따라 지출검토 일정은 전년도 12월부터 진행된다. 지출검토 사무국은 12월에 다음 연도 지출검토 일정에 대한 요약 보고를 작성하고, 관련 이해관계자들에게 안내한다. 이후 지출검토 내용에 대한 협의가 1월까지 진행된다. 운영위원회는 지출검토 범위와 주제를 선정하고, 검토한 이후 지출검토에 대한 심의가 이루어지면 지원그룹을 통한 세부내용 분석이 진행된다. 5월에서 6월까지 지원그룹에서 지출검토를 진행하고 최종보고서를 운영위원회에 제출하면, 공공지출개혁부 장관이 이를 승인하고 7월 최종 발간한다. 예산협상이 이루어지는 9월 이후에는 지출검토에 대한 세미나를 운영한다. 11월부터는 다시 다음 연도 지출검토를 위한 준비 과정에 돌입한다.

지출검토 보고서에는 지출검토에 대한 근거, 목적, 방법론, 참여 및 소통, 산출물, 일정 등이 수록된다. 지출검토 근거 부분에서는 검토 대상 재정사업 법적·정책적 근거 등을 제시한다. 또한 해당 사업의 정책적 우선순위를 검토하고 필요시 국제 사례를 비교·분석해 제공하고 있다.

지출검토 목표에서는 어떠한 부분을 중점적으로 검토할 것인지를 작성한다. 지출검토를 통해 비효율적인 지출감축과 효율성 증진을 위한 목표를 수립하는 것으로, 재정사업 구현 및 서비스 제공의 효율성, 시간 경과에 따른 지출 지속가능성, 재정사업 성과 달성 여부 등을 확인한다.

지출검토 방법론에서는 검토 목표를 달성하기 위해 사용된 분석기법과 데이터를 작성한다. 정량적 또는 정성적 분석 방법 등이 사용되는데, 특히 아일랜드 정부 경제평가 서비스는 경제적 가치(VFMRs, Value for Money Reviews)를 검토해 방법에 따라 지출근거, 효율성, 효과성, 경제적 영향 및 지속가능성 등을 평가한다.

참여 및 소통 부분에는 지출검토 전과 후 그리고 검토 중 관련 있는 이해관계자들과의 논의 및 정보 연계 방안에 대한 내용을 제시하고 있다.

〈표 III-8〉 아일랜드 지출검토 요약 보고(2021년 기준)

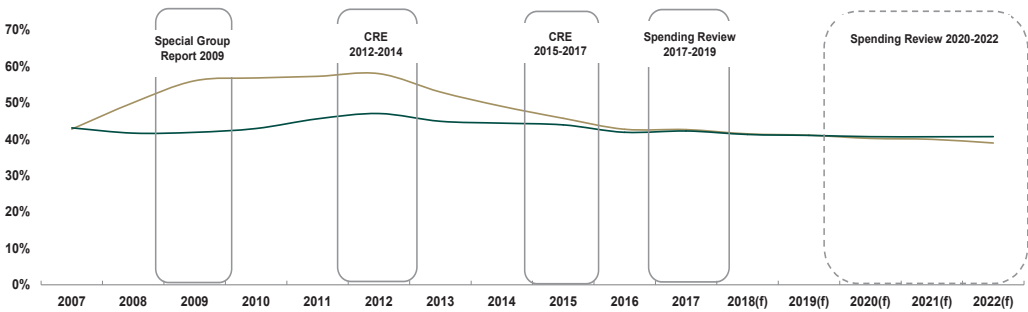
구분	내용
근거	• 재정사업 검토를 위한 현황 분석 - 재정사업 영역에 대한 설명 - 정책 근거 및 목적 - 부서/예산과 해당 지출의 연관성 - 기존에 수행된 평가/분석, 시행에 대한 권장 사항 및 의견 • 벤치마킹, 동향 분석, 재정압박 요인 분석 - 최근 지출 동향, 동일 및 단기/중기 재정압박 요인 분석 - 우선순위에 대한 검토 연관성 설명 - 프로그램/정책의 매개변수 및 성과의 벤치마킹 연관성 요약
목표	• 주요 검토 내용 - 정책 근거(문제 식별) - 프로그램/정책 제공 방안(옵션) 평가 - 정책 시행 및 서비스 제공의 비용 효율성 - 정책 효과성(산출 및 성과) - 더 폭넓은 정책 혜택(영향) - 시간에 따른 지출 지속가능성 - 관련성 유지 - 그 외 고려 요소(평등, 성과 및 복지 예산 계획 등) - 핵심 지출 영역 및 가성비 - 정부 공약을 위한 프로그램 달성 - 성과 데이터를 활용한 지출 영향
방법론	• 검토 방법 및 활용 데이터 - 데스크 리서치, 현장 기반 - 정량적, 정성적, 혼합 방법 - 활용 기술- 동향 분석, 국제 벤치마킹, 비용편익분석, 기타 계량경제적 모델 - 데이터소스- 공공 데이터, 설문조사 데이터, 기타 국내 및 국제 데이터, 행정 데이터 등
참여 및 소통	• 지출검토 중 이해관계자 간 의사결정 방식, 시기, 의사소통 기대 효과 등 고려 - 의사 결정 과정에 영향을 미치는 주요 내부 이해관계자 파악 - 부서/기관의 다른 업무 영역에 정보를 제공하는 방법 - 영향을 받는 대상 및 컨설팅 진행 여부 - 보고서 검토 대상 및 협력 계획 - 지출검토의 잠재적 영향
결과물	• 분석 보고서, 주요 결과 리스트, 향후 과제 및 실행 방안 등
일정	- 12월~2월 - 범위 지정, 계획 초안 작성 - 2월~5월 - 데이터 수집, 분석 수행, 이해관계자와의 협력 - 3월 - IGEES 지출 검토 세미나 - 5월 - 지원그룹별 내용 검토를 위한 보고서 초안 제출 - 5월~6월 - 지원그룹 피드백을 통합한 최종 초안 작성 - 6월 - 운영그룹에 최종보고서 제출, 주요 결과 제시 - 7월 - 운영그룹의 승인 - 8월~10월 - 두 번째 지출검토를 위한 작업 실시 후 최종보고서 제출, 주요 결과 제시

자료: Spending Review Secretariat(2020).

나. 아일랜드 지출검토의 시사점

초기 지출검토는 2008년 금융위기를 극복하기 위한 적극적인 지출관리를 목적으로 시작되었다. 따라서 외부 전문가를 중심으로 진행된 2009년 지출검토는 국가 부채 감소, 재정목표 달성을 위한 재정지출 삭감에 초점을 맞추었다.

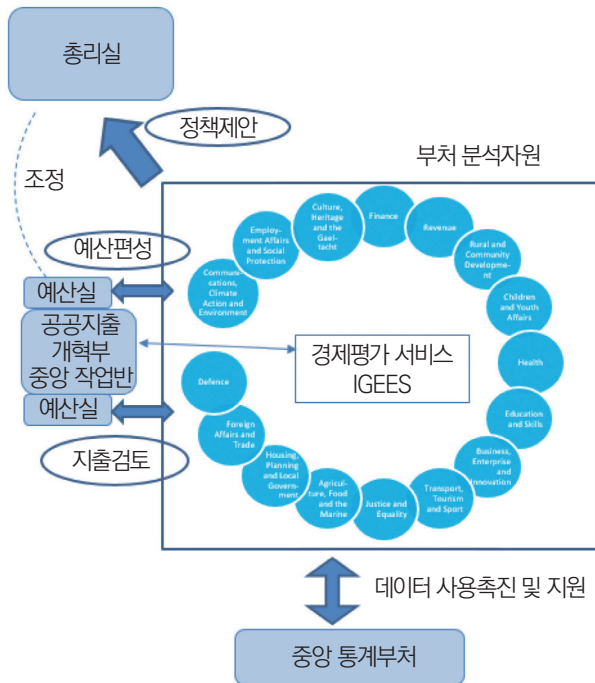
〈그림 III-11〉 아일랜드 지출검토에 따른 정부지출 및 수입 변화



자료: Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform(2020), 4p.

제도가 처음 도입된 2009년 지출검토에서는 약 53억 유로에 해당하는 271개 절감 권고안이 제시되었다. 해당 권고안을 구현하여 약 17억 유로의 재정 절감을 달성할 수 있었다(Department of Public Expenditure and Reform, 2020). 이후 포괄적 지출검토로 변경된 2014년에는 재정절감 권고안을 이행한다면, 7억 8,000만 유로의 절감이 예상되었으며(European economy, 2014), 지출관리로 인한 증가율이 안정화됨에 따라 효율성 관점의 지출검토가 이루어졌다. 2020년 이후 최근에 와서는 재정수요 증가에 따라 늘어나는 재정지출 상황에서 재정사업의 우선순위를 재지정하는 등 예산편성 맥락과 함께 재정정책 수명 주기에 맞추어 의사결정을 하는 데 중점을 두고 있다.

〈그림 Ⅲ-12〉 아일랜드 경제평가 서비스 업무 구조



자료: OECD(2020), 21p.

또한 아일랜드의 지출검토에서 확인할 수 있었던 주요 시사점은 지출검토를 위한 분석 조직이라 볼 수 있는 경제평가 서비스(IGEES, Irish Government Economic & Evaluation Service)의 구축이었다. 2009년 금융위기 이후 2010년 구제금융을 신청해야 했을 정도로 심각한 재정위기 상황에서 아일랜드는 신속하게 지출감축 정책을 수립하기 위한 지출검토를 진행했다. 또한 정책 결정에서 경제 및 금전적 가치 분석 역할을 강화하기 위해 2012년 통합 범정부 서비스인 경제평가 서비스를 구축했다. 경제평가 서비스는 다양한 분야의 정책과제에서 경제적 가치 분석을 제공하며 정부를 지원하고 있다. 전체 200여 명의 분석지원 인력을 바탕으로 300편 이상의 분석 보고서를 제공하고 있다. 경제평가 서비스 구축을 통해 원활한 지출검토를 위한 인적자원과 분석 환경을 마련할 수 있었으며, 지출검토 제도를 효율적으로 발전시킬 수 있었다.

4. 주요국 지출관리 제도 종합

주요국 지출검토 사례를 확인한 결과, 예산감축에 초점을 맞춘 적극적인 지출 구조조정의 모습과 함께 예산편성 의사결정 수립, 재정사업 성과관리 개선 등 효율적인 지출관리 방법을 확인할 수 있었다.

각국의 지출검토 제도의 배경을 살펴보면 공통적으로 재정수요 증가에 따른 사회적 비용 발생과 내·외부 경제적 불안정성에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이러한 재정적 위협의 발생으로 재정건전화가 시급해짐에 따라 지출검토를 통한 재정지출 관리가 이루어지는 흐름이 나타났다. 또한 관리주체는 나라재정을 관리하고 있는 재정 당국에서 담당하고 있었다. 지출관리를 담당하는 재정 당국은 지출검토의 방향과 일정을 관리하는 조정부서를 설정하고 있다. 영국은 지출검토팀, 독일은 예산국 내 주요 예산분석 부서, 아일랜드는 지출검토 사무국에서 이러한 조정부서를 담당하고 있다. 우리나라는 재정 당국인 기획재정부에서 지출관리를 담당하고 있으나, 지출관리에 대한 조정부서를 따로 설정하고 있지 않다.

지출검토 주기와 관리 방법은 국가별로 차이를 보인다. 영국은 3년 주기로 분석틀 및 우선순위 책정 방법을 수립하고 있다. 독일은 매년 다양한 영역의 검토 범위와 주제를 선정하고, 각 연도 주제에 따라 연방 재무부를 포함해 관련 부처가 참여하여 지출검토 결과를 도출한다. 아일랜드는 매년 지출규모의 3분의 1 범위에서 지출검토 대상을 선별하고, 경제평가 서비스(IGEES)의 경제적 가치검토 방법을 적용하고 있다. 우리나라의 경우 매년 예산안 또는 국가재정운용계획에서 지출관리 방안을 수립하고, 지출효율화에 대한 정책적 논의를 제시하고 있다.

주요국의 지출관리 과정은 예산체계와 밀접하게 연계되어 있다. 영국 지출검토는 중기재정계획의 일환으로 3년 주기로 이루어지고 있으며, 부처별 지출한도에 따라 우선순위를 설정하여 예산을 수립하고 있다. 독일의 지출검토는 하향식 예산 프로세스를 기반으로 성과예산에 맞추어 목표와 결과에 더 집중할 수 있도록 지원하고 있다. 아일랜드의 지출검토는 9월에서 10월 사이 열리는 예산협상 단계에서 검토 결과 반영을 논의한다.

지출검토에 따른 결과 관리 및 기타 주요 내용을 살펴보면, 영국은 지출검토 계획 시 설정한 예산계획에 따라 실제 부처의 지출금액이 감소하고 있음을 확인했다. 지출검토가 공공서비스계약을 통한 성과목표 수를 효율적으로 정리할 수 있도록 성과관리에도 영향을 미쳤다. 독일은 매년 주제별 다부처 연계·협력을 통해 관계부처 간 공통의견을 수립할 수 있었다. 지출검토를 거친 조치 결과는 최종보고서 형태로 제작되며, 관련 내용은 웹사이트에 게시된다. 아일랜드는 지출검토를 통해 재정지출 증가 폭을 안정적으로 관리할 수 있었다. 또한 지출검토를 위한 분석조직인 경제평가 서비스를 적극적으로 활용했다.

〈표 III-9〉 주요국 지출관리 사례 비교

구분	배경	관리주체 및 조정부서	검토주기 및 관리 방법	예산체계와의 연계	결과 관리
영국	•1997년 노동당 정부 공약으로 공공부채 감축 제시 •1998년 포괄적 지출검토 추진	•재무부 •지출검토팀	•3년 주기의 포괄적 지출검토 •분석체계 및 우선순위 책정 방법 수립	•3개년도 중기재정계획의 일한 •부처별 지출한도에 따른 우선순위를 설정하여 예산수립	•지출검토 계획 시 설정한 예산 계획에 따라서 실제 부처의 지출금액 감소 •공공서비스계약을 통한 성과목표 수의 효율적 정리
독일	•고령화 등 사회적 비용의 증가에 따라 전략적인 계획 수립 필요 •성과예산 시스템 수준 향상 필요 •2015년 선택적 지출검토 추진	•재무부 •예산국 내 주요 예산분석 부서	•매년 검토 범위와 주제 선정 •연방 재무부를 포함해 관련 부처 참여	•하향식 예산 프로세스 기반 •성과 예산에 맞추어 목표와 결과에 더 집중할 수 있도록 지원	•매년 주제별 다부처 연계·협력 실시로 관계 부처 간 공통의견 수립 •지출검토 결과는 최종보고서 및 웹사이트 게시
아일랜드	•2008년 금융위기, 2010년 구제금융 등 재정위기 극복을 위한 건전화 노력 •2009년 지출검토 추진	•공공지출 개혁부 •지출검토 사무국	•매년 지출규모 1/3의 범위 선별 후 지출검토 실시 •경제평가 서비스 (IGEES)의 경제적 가치검토 방법	•7월 지출검토 결과를 바탕으로 9~10월 예산협상 단계시 논의	•의무지출 관리 •재정지출 증가폭 안정화 •지출검토 분석조직(IGEES)의 활용

자료: 주요국 지출관리 사례를 바탕으로 저자 작성.

IV. 우리나라 지출구조조정의 성과

1. 지출구조조정의 배경

우리나라는 세입 내 세출 원칙에 따른 균형재정기조를 유지하며 재정지출을 관리해 왔다. 2007년 1월 「예산회계법」 및 「기금관리기본법」을 통합한 「국가재정법」이 제정되어, 「국가재정법」 제16조를 통해 예산의 편성·집행 시 준수해야 하는 ‘예산의 원칙’이 성립되었다. 이에, 정부는 「국가재정법」에 따라 재정건전성의 확보, 국민 부담의 최소화, 조세지출의 성과 제고, 예산 과정의 투명성과 국민참여, 성인지예산, 온실가스 감축인지 예산 원칙을 준수하기 위해 노력해야 한다. 특히 ‘재정건전성 확보’ 원칙을 통해 국가재정은 장기적인 재정위험에 대처하고 지속가능한 재정을 유지하는 것을 목표로 한다.

〈표 IV-1〉 「국가재정법」 제16조 예산의 원칙

-
1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
 2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
 3. 정부는 재정을 운용할 때 재정지출 및 「조세특례제한법」 제142조의2 제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.
 4. 정부는 예산 과정의 투명성과 예산 과정에의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
 5. 정부는 「성별영향평가법」 제2조 제1호에 따른 성별영향평가의 결과를 포함하여 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.
 6. 정부는 예산이 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제2조 제5호에 따른 온실가스(이하 “온실가스”라 한다) 감축에 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.
-

이후 고령화·저출산 등 인구구조 변화와 그에 따른 복지 수요가 빠르게 확대되면서, 정부는 재정건전성을 강화하고자 2010년 「국가재정법」을 개정했다. 법 개정에 따라 ‘2012~2016년 국가재정운용계획’부터 의무지출과 재량지출을 구분하고,

재정지출 증가율과 그 근거에 대한 내용을 반영하고 있다. 2012년 의무지출은 총지출의 약 46.9%를 차지하고 있었으나, 2023년의 경우 총지출의 절반을 넘는 53.3%까지 의무지출이 늘어난 모습을 보이고 있다(한국재정정보원, 2023).

또한 정부는 2020년 코로나19 확산에 대응하기 위한 확장적 재정정책을 펼쳤으며, 그에 따라 재정지출이 크게 늘어나 2018년에서 2022년까지 총지출 증가율이 본예산 기준 평균 8.7%에 달했다. 이후 팬데믹 종식과 함께 정부는 건전재정으로 재정기조를 전환하여 2023년 예산 기준 총지출 증가율을 5.2%로 조정하고 지출 증가의 하향 안정화를 위해 노력하고 있다. 또한 2024년도 예산안 편성 지침에서는 강력한 지출구조 혁신, 재정사업 관리 강화, 투자재원 확충·다변화 등 3대 재정혁신 방안을 설정하는 등 지출관리 계획을 수립했다.

2. 지출구조조정 제도의 변천

우리나라는 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등 재정운용 관련 정책에서 지출구조조정 등을 통해 구현된 지출관리 과정을 포함하고 있다. 2004년 4대 재정혁신 추진으로 ‘국가재정운용계획(2004~2008년)’이 처음으로 수립되어, 총액배분 자율편성 방식(Top-down)으로 예산편성 방식이 전환되었다. 이에 정부는 분야별, 중앙관서별로 총액 한도를 제시하고, 각 중앙관서의 자율적인 세출구조 조정으로 자원배분 효율성을 제고하고자 했다.

또한 ‘2005~2009년 국가재정운용계획’의 자원배분 원칙으로 ‘선진국형 재정 지출 구조로 전환’이 수립되었다. 수립된 자원배분 원칙을 바탕으로 복지 분야 확대에 의한 국민 부담 최소화를 위해 민간 역할 강화와 재정투자 내실화 등 구조조정의 필요성이 제기되었다. 정부는 증가하는 재정수요에 대응하고, 우선순위에 따른 효율적인 자원배분을 위해 「자원배분 12대 원칙」을 설정했다.

〈표 IV-2〉 2005~2009년 국가재정운용계획의 「재원배분 12대 원칙」

구분		내용
원칙 1	Two-Track	국가의 역할과 지원이 필요한 계층에 재정역량 집중
원칙 2	민간자본의 활용	민간자본을 적극 활용하여 국민에게 필요한 공공서비스 공급
원칙 3	가격보조의 지양	필요한 계층에 대해 직접 지원, 수요자 선택권 강화
원칙 4	균형발전의 강화	재정사업에 대해 균형발전 영향평가 실시
원칙 5	지방자치단체와의 역할 분담	정책효과가 지역에 한정되는 사업은 지자체 담당, 국가는 지자체 간 불균형 해소
원칙 6	시민참여의 확대	시민사회의 재정사업 참여 적극 장려
원칙 7	제도개선의 우선	재정지원에 앞서 제도개선 우선 추진
원칙 8	재정의 통합운영	일반회계, 특별회계, 기금 등 재원을 통합하여 효율적 관리
원칙 9	사전예방의 강화	재해·안전·복지 분야 사전예방적 투자 강화, 사후 복구소요 최소화로 재정부담 완화
원칙 10	타당성검증 강화	대규모 재원이 수반되는 시책, 제도의 경우 소요비용 검증과 국민적 합의, 타당성에 대한 재검증 실시
원칙 11	일정 규모 할당의 금지	분야별 재원배분은 타당성이 검증된 구체적 사업을 토대로 결정
원칙 12	성과평가의 강화	재정사업 성과평가 강화, 구조조정 촉진으로 부처의 책임성 확보

자료: 대한민국정부(2005), 2005~2009년 국가재정운용계획, p.60.

이후 2007년 「국가재정법」이 제정되어, 재정건전성 확보의 내용이 담긴 예산의 원칙이 수립되었다. 2008년 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」에는 ‘세출예산 구조조정 지침’이 포함되었다. 「국가재정법」을 개정한 2010년부터 의무 지출과 재량지출 개념을 명시하고, 재정건전성 강화를 위해 ‘2012~2016년 국가재정운용계획’부터 의무·재량지출을 구분하여 관리하기 시작했다.

2018년에는 「지출혁신 1.0」, 「지출혁신 2.0」으로 지출구조 혁신 추진 방안 및 과제를 수립했다. 지출혁신 방안 중 하나로 2019년 12대 지출 분야 71개 부문을 대상으로 전략적 지출검토 제도를 시범적으로 도입하고자 했다. 각 분야의 부문 내 약 3분의 1의 재정사업 범위를 매년 선정하여 지출검토를 실시하는 계획을 수립했

다. 그러나 이후 지출검토 제도가 연간으로 이루어지지 않았으며, 지출구조조정에 더욱 집중하기 위해 2020년 분야별 종합 지출구조조정 작업반을 통한 검토가 이루어졌다. 검토 내용은 국가재정전략회의에서 분야별 재정투자 방향을 확정된 후 6월 말까지 우선순위가 낮은 분야 및 부문에 대한 지출구조조정 방안을 마련하고, 2021년 예산안과 ‘2020~2024년 국가재정운용계획’에 반영하고자 했다.

‘2022~2026년 국가재정운용계획’에서는 지출구조조정의 내용이 포함된 재정 운용 기본 방향을 설정했다. 근본적인 재정제도 개혁, 성역 없는 지출구조조정 추진 등 강력한 재정혁신으로 건전재정 기조 확립을 뒷받침하기 위해 코로나 한시지출 정상화, 보조사업 정비, 엄격한 공무원 정원·보수 관리 등 역대 최고 수준 재정지출 구조조정을 병행하고자 했다. 또한 재정사업 성과관리 제도 고도화를 추진하여, 다양한 사업성과 평가제도를 표준화하고, 미흡 사업 중심으로 지출구조조정 및 제도 개선을 강화하고자 했다.

〈표 IV-3〉 지출관리 정책의 변천

시기	주요 내용
2004	4대 재정혁신:국가재정운용계획, 예산총액배분 자율편성 제도, 성과주의 예산제도, 디지털 예산회계 시스템
2005	2005~2009년 국가재정운용계획, 「재원배분 12대 원칙」 설정
2007	「국가재정법」 제정, 제16조 예산의 원칙 중 재정건전성 확보
2008	「2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」, Top-down 시행에 따라 각 부처 재량적 지출 대상 10% 이상 자율 구조조정 추진, 세출예산 구조조정 지침 수립
2010	「국가재정법」 개정, 재정건전성 강화 위해 ‘2012~2016년 국가재정운용계획’부터 의무·재량지출 구분
2018	「지출혁신 1.0」 지출구조 혁신 추진 방안 수립, 「지출혁신 2.0」 추진 방향과 과제(안) 수립
2019	전략적 지출검토 제도 시범사업 추진(12대 전 지출 분야 71개 부문, 각 분야의 부문 내 약 1/3 매년 선정)
2020	「분야별 종합 지출구조조정」 작업반 착수회의 실시
2022	2022~2026년 국가재정운용계획, 강력한 재정혁신으로 건전재정 기조 확립 뒷받침, 재정성과 관리체계 강화를 통해 지출구조조정 및 제도 개선 강화

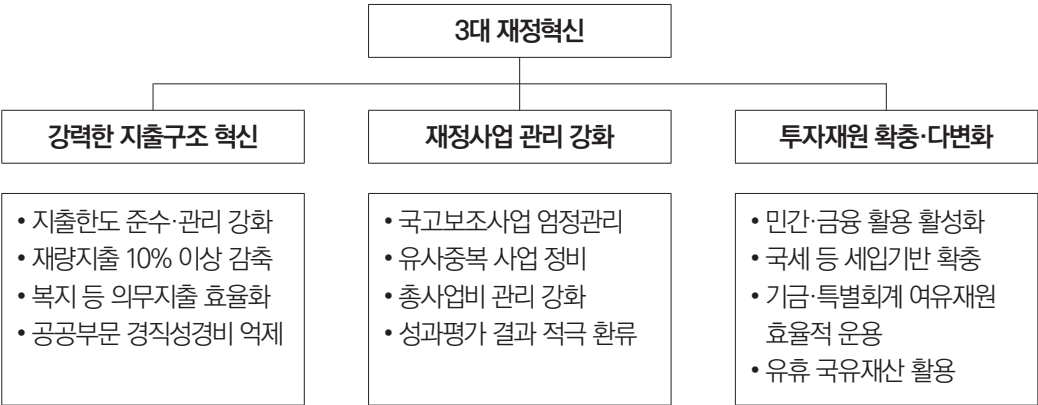
시기	주요 내용
2023	「2024년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」, 3대 재정혁신 중 강력한 지출구조 혁신 2023년 재정사업 성과관리 추진 방향 및 과제, 평가결과 환류 제도화로 지출구조조정 실시

자료: 각 연도 예산안 및 기금운용계획안, 나라살림 예산개요, 보도자료를 바탕으로 저자 정리.

이처럼 우리나라의 지출관리 정책 흐름을 살펴본 결과, 전략적 지출검토는 시범적으로 시행되었지만, 지출구조조정을 위한 제도개선 등 지출 재구조화를 위한 다양한 시도가 존재했음을 확인할 수 있었다.

2024년도 예산안 편성 지침에서는 강력한 지출구조 혁신, 재정사업 관리 강화, 투자재원 확충·다변화 등 3대 재정혁신 방안을 설정했다. 이에 집행 부진, 연례적 이·전용, 관행적 보조·출연·출자, 외부 지적 사업을 대상으로 재량지출의 10% 이상 감축을 계획하고 있으며, 주요 재정사업평가 결과를 예산편성에 적극 환류하려는 노력을 명시하고 있다.

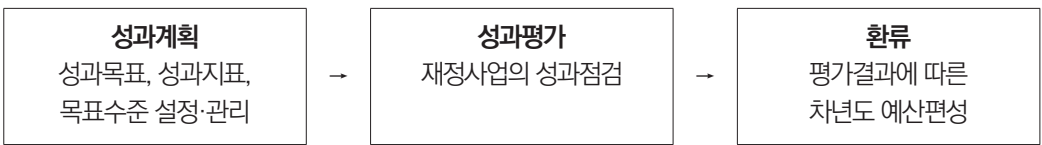
〈그림 IV-1〉 2024년도 예산안 편성지침의 3대 재정혁신



자료: 기획재정부(2023.3.28.), 2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침, 5p.

지출구조조정 추진 내용은 성과관리 단계에서도 살펴볼 수 있다. 성과관리의 지출구조조정은 다음 연도 예산편성에 성과평가 결과를 활용하는 환류 단계에서 나타난다. 각 부처는 예산편성 단계에서 사전에 성과목표와 성과지표, 목표수준을 설정하여 관리하고 있다. 이후 성과 결과를 예산편성에 환류하여 지출구조조정과 함께 효율적 재정운용에 기여하고 있다.

〈그림 IV-2〉 성과관리의 계획, 평가, 환류 단계



2007년 「국가재정법」 시행 이후 매년 각 부처는 다음 연도 성과계획서 및 전년도 성과보고서를 작성하고, 예산요구서, 기금운용계획안과 함께 기획재정부에 제출한다. 또한 기획재정부는 예산안, 기금운용계획안을 국회에 제출 시 해당 성과계획서와 성과보고서를 함께 제출한다. 이는 예산편성 시 전년도 예산의 성과 결과와 다음 연도 예산의 성과계획을 함께 고려하는 것이다.

재정사업 성과관리 결과를 토대로 기획재정부 장관은 성과평가 결과를 재정운용에 반영할 수 있으며,⁴⁾ 평가 결과를 재정운용에 반영하기 위해 재정지출 구조의 적정성과 분야별 우선순위에 대한 분석·평가를 실시할 수 있다.⁵⁾

2021년 회계연도 대상 2022년도 재정사업평가는 전년 대비 평가 확대, 평가의 환류 기준 강화, 의무적 지출구조조정 재도입을 추진하는 등 강력한 지출구조조정 방향을 제시했다. 각 부처별로 사업별 성과 목표달성도를 상대평가한 결과를 토대로 지출구조조정 기준을 확인했다. 평가결과를 환류하기 위해 각 부처는 환류대상이 되는 미흡 등급을 하위 15%로 설정했다. 이에 재정 당국은 해당 등급의 사업

4) 「국가재정법」 제85조의10

5) 「국가재정법」 시행령 제39조의4

에 대해 관련 예산 1%의 구조조정을 추진하고, 예산 규모 기준 소액 사업의 미흡 등급 배분 관행을 방지했다. 재정사업 자율평가 결과, 전 부처 총 178조 원 규모의 1,186개 사업 중 2022년 완료 사업, 의무지출 사업 등을 제외한 148조 원의 1%인 1.5조 원 수준의 지출구조조정을 추진하여 2023년 예산 요구 계획에 반영하기로 했다(박정수, 2022).

〈표 IV-4〉 자율평가 구조조정 제도 변화(2021, 2022)

시기	2021	2022
지출구조 조정 기준	부처의 자발적·주도적 추진 부처 차관 주재 구조조정 추진 TF 구성	각 부처별로 사업별 성과 목표달성도를 상대평가
평가 환류 기준	없음	(부처) 하위 15%를 미흡 등급 배분 (재정 당국) 관련 예산 1% 구조조정 추진 예산 규모 기준 등급 배분 도입하여 소액사업 미흡 등급 배분 관행 방지
기준	부처의 자율적 판단 (10조 원 내외)	의무적 지출구조조정(1.5조 원)

자료: 박정수(2022.9.), 한국재정정보원 「FIS이슈&포커스」 22-2호 재정성과관리제도, 〈표 6〉, 9p.

이후 ‘2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본계획’은 성과평가 결과의 예산 편성 환류 제도화를 기본 방향 중 하나로 설정했다. 그동안 성과평가에 대한 활용, 적용 등 문제가 발생하고 있어, 성과평가의 결과가 더 유용하게 활용되기 위해서는 차년도 예산에 평가결과에 관한 내용이 반영되어야 한다. 이에 성과평가 결과가 예산편성에 환류되기 위해서 평가결과에 따른 평가 대상 예산의 일정 비율을 구조조정하는 방법이 제시되었다.

‘2023년 재정사업 성과관리 추진계획 및 과제’는 ‘2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본 방향’을 바탕으로 평가결과 환류 제도화를 위한 지출구조조정의 역할이 보다 확대 개편된 모습을 보여주고 있다. 2023년부터 자율평가뿐 아니라 전체 평가제도에 지출구조조정 내용이 확대 개편되었다. 또한 성과평가 결과 3년 연속

미흡 등급을 받은 재정사업은 폐지하는 등 연례적 부진사업 관리가 이루어질 예정이다.

3. 기간 지출구조조정 제도의 성과

앞서 지출구조조정의 개념이 적용된 지출관리는 예산, 성과 등 예산 흐름의 전반에서 적용되고 있음을 확인했다. 연도별 지출구조조정은 각 연도의 예산안 또는 나라살림 예산개요 등에서 확인할 수 있다. 각 연도별로 정부가 예산을 얼마나 효과적으로 감축했는지에 대한 방법과 규모가 다양하게 나타났다.

2004~2008년 국가재정운용계획에 따라 부처별 지출한도가 예산 총액배분 자율편성 제도(top-down budgeting)에 따라 설정된 2005년 예산안에서 계속사업 예산의 약 2조 7,000억 원이 구조조정되었다. 총액배분 자율편성 제도를 통해 전년도 30% 수준이었던 일반회계 요구 증가율이 11.7%로 낮아진 효과를 가져왔으며, 이를 바탕으로 신규사업 반영 규모가 예년보다 2배인 약 3조 원 증가했다.

연도별 지출관리를 위한 지출구조조정 정책의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2006년 예산안에서는 재량적 지출을 대상으로 10% 수준의 구조조정을 추진했다. 전년도 재량적 지출 총액에서 자연완료·자연감소사업을 제외한 구조조정 대상지출에서 최종 조정된 4조 2,000억 원을 감축하여 9.3%의 구조조정을 달성했다. 2007년은 자율평가 결과 미흡 사업 10%의 삭감 등 강도 높은 세출구조조정 추진으로 구조조정 대상 지출 47조 4,000억 원 중 4조 6,000억 원(9.7%)을 감축했으며, 2008년은 구조조정 대상 지출 47조 8,000억 원 중 4조 4,000억 원(9.2%)을 감축했다.

2009년 예산안에서는 연평균 7%에 달하는 총지출 성장률을 6% 이내로 관리하고자 노력했으며, 이에 따라 재정건전성을 확보하기 위해 전년 대비 7%보다 낮은 6.5%로 증액하여 273조 8,000억 원의 총지출을 편성했다. 2011년에는 국고 보조사업 일몰제를 신규로 도입하여, 69개 사업을 감축하고 보조금 예산 증가율을 2.4%로 하향 조정했다.

2013년 예산안을 통해 집행 부진, 성과 미흡, 외부 지적 등 3대 유형과 R&D,

보조금, 국방 분야 등 8대 영역에 대한 세출구조조정을 추진했다. 집행 부진 사업은 사업비 규모를 10~30% 감축 편성하고, 재정사업 평가결과 미흡 이하 등급 사업은 10% 이상 예산을 삭감했다. 2014년에는 공무원 보수 동결과 업무추진비·여비를 절감했으며, 2015년에는 신규 재정개혁 과제 발굴과 유사중복 사업 정비를 추진했다.

2016년은 경제활력 제고를 위해 총지출 증가율을 총수입보다 높여 ‘지출확대→경제성장→세입기반 확충’의 선순환을 만들고자 했다. 이는 확장재정 기조를 통해 지속적인 저성장 상황에 대응하려는 방안이었다. 그러나 이러한 지출확대 상황에서도 제정개혁에 따른 지출관리를 통해 약 2조 원을 절감했다. 2015~2016년 600개 유사중복사업 통폐합, 우선순위 및 성과가 낮은 80여 개 사업예산의 50% 이상 삭감 또는 폐지하는 재정사업 원점재검토, 사업 수 총량 관리를 통해 보조사업 수를 1,818개에서 1,523개로 약 10% 감축하고, 비보조사업 수를 2015년 수준 이하로 관리하여 불필요한 사업 신설을 차단했다.

2017년에도 확장적인 편성으로 총지출 예산안이 전년 대비 3.7% 증가했다. 지출관리를 위해 부처별 자율적으로 재량지출을 10% 수준에서 구조조정하고, 205개 유사·중복사업을 통폐합(365→160개)했으며, 통합 재정사업평가 결과 ‘미흡’ 등급 사업을 구조조정하는 등 재정사업 평가를 강화했다.

2018년 예산안에는 단계적 재정혁신 추진을 위한 3단계 계획이 포함되었다. 2018년 예산에 해당하는 1단계 지출구조조정을 통해 예산 11조 5,000억 원을 감축했으며, 분야별 구조조정 결과를 제시했다.

2019년 예산안 기준 총지출은 전년 대비 9.7% 증가하여 2009년 금융위기를 제외하면, 2000년 이후 가장 높은 수준에 달했다. 이에 정부는 12조 4,000억 원의 양적 지출구조조정과 함께 질적 지출구조조정을 위해 「지출혁신 1.0」을 통한 33개 과제를 2019년 예산안에 반영하고, 「지출혁신 2.0」 추진을 계획했다.

2020년 또한 경기 하방 위험에 대응하기 위해 확장적 기조를 유지했다. 2020년 재정혁신 추진 방향에 재정사업 평가제도를 개선하고, 유사·중복사업 통폐합과 성과 미흡, 연례적 집행부진 사업에 대한 구조조정이 지출 혁신 방안으로 지정되었다.

2021년은 재량지출 10%에 해당하는 수준의 지출구조조정을 위해 투자 우선순

위를 원점에서 전면 재조정하여 중점 분야에 재투자했으며, 3년 이상 지속 지원한 보조사업 중 불필요한 관행적 보조사업을 폐지·축소했다. 또한 공무원 인건비 인상률을 2020년 2.8%보다 낮은 0.9%로 감축했다.

2022년은 재량지출 10% 구조조정과 코로나19로 인해 한시적으로 증액된 지출을 정상화했다. 금융 1조 5,000억 원, 고용 1조 1,000억 원, 국방 3,000억 원 등 총 2조 9,000억 원을 감축했으며, 미래 대비 투자재원으로 전환했다. 특수활동비, 특정업무경비(부서활동비), 국외여비, 업무추진비 등 4대 경상경비를 128억 원 절감했으며, 3년 이상 지원된 민간보조사업을 재평가한 후 정비하여 0.3조 원을 감축했다.

2023년 예산안은 정부 주도 확장재정에서 건전재정으로 재정기조를 전면 전환하면서, 총지출 증가율을 5.2%로 하향 안정화하는 등 건전재정 기조 확립을 위해 총지출 증가율을 엄격하게 관리했다. 이에 재정 수반 행정위원회 중 성과가 미흡했던 조직의 통폐합과 공무원 보수 인상률 조정을 통해 지출을 감축하는 등 역대 최대 규모인 24조 원 수준의 지출 재구조화를 진행했다.

〈표 IV-5〉 연도별 주요 지출관리 성과

시기	주요 내용
2005	총액배분 자율편성 도입, 일반회계 요구 증가율: 30% 수준 → 11.7%, 계속사업 구조조정으로 2.7조 원 감축
2006	재량적 지출을 대상으로 10% 목표 구조조정 추진 구조조정 대상지출 44.8조 원에서 4.2조 원을 감축하여 구조조정을 9.3% 달성 * 전년도 재량적 지출 총액에서 자연완료·자연감소사업 제외
2007	재정사업 자율평가 결과 미흡사업 10% 이상 삭감 구조조정 대상지출 47.4조 원 중 4.6조 원을 감축하여 9.7% 구조조정을 달성
2008	구조조정 대상지출 47.8조 원 중 4.4조 원을 감축하여 9.2% 구조조정을 달성
2009	경상성장률 이내의 재정지출(총지출) 증감률 관리(연평균 7% → 6%) 총지출 기준 6.5% 증가한 273.8조 원 규모 편성
2010	세출구조조정을 통해 재정지출 효율성을 제고, 중기적 시계에서 재정건전성 관리 강화 2009년 본예산 대비 2.5% 증가한 291.8조 원으로 총지출 관리
2011	성과미흡사업, 유사·중복사업 정비 국고보조사업 일몰제 신규 도입(69개 사업 감축, 보조금 예산증가율 2.4%로 하향 조정) 총수입 증가율(8.2%)보다 2.5%p 낮은 총지출 편성(5.7%)으로 재정건전성 개선

시기	주요 내용
2012	총수입 증가율(9.5%)보다 4.0%p 낮은 총지출 편성(5.5%)으로 재정건전성 제고 재정사업 자율평가 결과 미흡 이하 사업 원칙적으로 전년 대비 10% 이상 감액 조정 보조사업의 경우 재정지원 타당성 평가
2013	3대 유형 및 8대 영역 세출구조조정 추진 집행 부진, 성과 미흡, 외부 지적 사업 2.2조 원 수준 절감 R&D, 보조금, 국방 분야 등 8대 영역 1.5조 원 수준 절감 2012년 예산 대비 총지출 17.1조 원(5.3%) 증가
2014	사립학교 교직원의 퇴직수당 국가부담금 변경(전액→60%) 관행·전사성 낭비사업 정비, 유사·중복사업 통폐합, 조세지출-예산사업 중복지원 조정·연계 성과 미흡 등 외부 지적 사업은 예산 축소, 3급 이상 공무원 보수 동결(하위직 1.7% 인상) 공무원 업무추진비와 여비 절감(10% 절감원칙 적용)
2015	신규 재정개혁 과제 발굴(60여 개) 향후 5년간 7조 원 내외 재정여력 확보 유사·중복 통폐합을 통한 300개 이상 사업 정비 추진
2016	강도 높은 재정사업 효율화 노력을 통해 연 2조 원 수준 절감 유사·중복 통폐합: 2015년 예산 370개, 2016년 예산안 300여 개 사업 통폐합 재정사업 원점재검토: 우선순위 및 성과가 낮은 80여 개 사업의 예산을 50% 이상 삭감 또는 폐지 사업 수 총량 관리: 보조사업 수 10% 감축, 非 보조사업 수 관리로 불필요한 사업 신설 차단
2017	재량지출 구조조정: 부처 자율적 재량지출 10% 수준 구조조정 유사·중복 통폐합: 205개 사업(365→160개) 통폐합 재정사업평가 강화: '미흡' 등급 사업 구조조정
2018	Zero-base 검토, 불요불급·낭비성 지출구조조정 실시를 통한 11.5조 원 감축
2019	양적 지출구조조정: 12.4조 원 질적 지출구조조정: 「지출혁신 1.0」, 33개 과제 2019년 예산안 반영, 「지출혁신 2.0」 추진
2020	「2019~2023년 국가재정운용계획」 상 GDP 대비 연평균 △3% 중반 수준으로 관리재정수지 관리 예정 재정사업 평가제도 개선, 유사·중복사업 통폐합, 성과 미흡·연례적 집행부진 사업 구조조정
2021	재량지출 10% 수준 지출구조조정 사업비: 우선순위에 따른 감·증액 연계, 관행적 보조 감축 경상경비: 주요 경상경비, 보조·출연기관 운영기관 5% 이상 감액, 공무원 인건비 인상을 감축
2022	재량지출 10% 구조조정, 한시지출 정상화를 통한 재정지출 재구조화 금융·고용·국방 분야 2.9조 원 감축, 공무원 경상경비 128억 원 절감, 보조·출연금 0.3조 원 감축
2023	역대 최대 규모 24조 원 수준의 지출 재구조화 성과 미흡 사업은 예산의 일정 비율 구조조정 원칙 도입

자료: 각 연도 예산안 및 기금운용계획안, 나라살림 예산개요, 보도자료를 바탕으로 저자 정리.

연도별 주요 지출관리 정책을 살펴보면 해당 정책들은 재정사업관리와 지출규모관리로 나누어 각 구분에 따라 몇 가지 유형으로 분류해볼 수 있었다. 먼저, 지출관리 정책에 있어 재정사업관리는 첫째, 우선순위 검토를 통해 이루어진다. 이는 재정사업 중요성을 재평가하여 지출관리를 하는 방법이다. 재정사업을 원점에서 다시 검토(Zero-base)하여 그 중요도를 평가하거나, 불필요하고 낭비성이 지적되는 지출 사업을 검토한다. 또한 코로나19 관련 사업들처럼 한시적으로 지출이 집중되었던 사업이나, 일몰 도래 사업을 정리하는 등 우선순위에 따라 재정사업을 관리한다. 정비된 사업 수 역시 지출관리의 결과로 나타내고 있다.

둘째, 유사·중복 통폐합은 재정사업 유사·중복성을 확인한 후 통합 또는 폐지를 통해 사업을 정비하는 방법이며, 통폐합된 사업 수, 사업 감축 이후 사업 수 등을 통해 결과를 도출한다.

셋째, 사업구조 효율화는 재정사업 운영구조를 검토한 후 효율화 방안을 마련하는 등 재정지출 감축 방안을 제시하는 방법이다. 효율화에 따른 구체적인 감축 규모가 발생하는 경우 지출관리 규모를 확인할 수 있다.

넷째, 재정사업 성과관리제도에 따라 평가결과에 대한 환류 방법으로 구조조정이 이루어진다. 평가결과 ‘미흡’ 사업에 대한 예산 삭감 또는 폐지 방법이 사용된다. 또는 국회, 감사원 등 외부 지적에 따라 재정사업 예산 축소가 검토되기도 한다.

지출관리 정책에서 지출규모 관리는 먼저, 재량지출 구조조정 방법을 통해 이루어진다. 이는 재량지출 대상 감축목표 설정 후 지출액을 감축하는 방법이다. 재량지출 구조조정은 2008년까지 구조조정 대상지출을 설정하고 감축규모에 따라 구조조정 비율을 도출하는 방식으로 진행되어 왔다. 이후 재량지출 10% 수준의 정률적 구조조정 방법으로 변화했다. 구조조정 대상을 설정하고 실제 감축규모에 따라 구조조정 비율을 도출한다는 점에서 구체적인 지출관리 금액을 확인해 볼 수 있다는 장점이 있다.

두 번째로, 총지출 증감률 관리는 총지출의 전년 대비 증감률 또는 총수입 대비 증감률을 통해 지출관리 현황 및 추이를 확인하는 방법이다. 총지출이 지속적으로 증가하는 상황에서 총지출 증가율을 하향 조정하여 지출 속도를 관리하는 방법이다.

마지막으로 공공경비 감축은 경상경비 및 공무원 인건비 절감 등을 통한 구조조정을 말한다. 주요 경상경비인 특수활동비, 특정업무경비, 국외여비, 업무추진비 등이 축소되기도 하며, 보조·출연 운영기관 감액, 공무원 인건비 인상률을 감축 또는 동결한다.

〈표 IV-6〉 유형별 지출관리 방법

구분	유형	주요 내용 및 사례
재정 사업 관리	우선순위 검토	• 재정사업의 필요성 검토 후 불필요한 사업정비 - 재정사업 Zero-base 검토 - 일몰제 사업, 불요불급·낭비성 지출구조조정 - 한시지출 사업의 정상화
	유사·중복 통폐합	• 재정사업 유사·중복성 확인 후 통폐합을 통한 사업정비
	사업구조 효율화	• 재정사업의 지출구조를 효율화하여 감축 방안 제시 - 재정사업 운영구조 검토 후 효율화 방안 마련
	재정사업 성과관리	• 성과평가 결과에 따른 구조조정 실시 - 성과 '미흡' 사업의 구조조정 - 외부 지적 사업의 예산 축소
지출 규모 관리	재량지출 구조조정	• 재량지출 대상 감축목표 설정 후 지출액 구조조정 - 구조조정 대상지출 설정 후 감축규모에 따라 구조조정률 도출 - 재량지출 10% 수준 구조조정
	총지출 증감률 관리	• 전년 대비 또는 총수입 대비 증감률 관리 - 경상성장률 이내 총지출 증감률 관리 - 총수입 증가율보다 낮은 총지출 편성 - 전년 대비 증가율보다 낮은 총지출 편성
	공공경비 감축	• 경상경비 및 공무원 인건비 등의 절감 - 특수활동비, 특정업무경비, 국외여비, 업무추진비 등 주요 경상경비 축소 - 보조·출연 운영기관 감액 - 공무원 인건비 인상률 감축 또는 동결

자료: 연도별 예산안 및 나라살림 예산개요를 바탕으로 저자 작성.

이처럼 지출관리를 재정사업관리와 지출규모관리 측면에서 살펴보았다. 각 재정사업관리 유형별 결과는 총지출 증감률, 감축규모, 정비사업 수 등 지출규모관리 결과로 확인할 수 있다. 연속성 있는 지출관리를 위해서는 각 연도별로 지출관리 방법과 유형에 따른 관리 현황 파악과 종합적인 구조조정 성과를 확인하기 위한 노력이 필요하다.

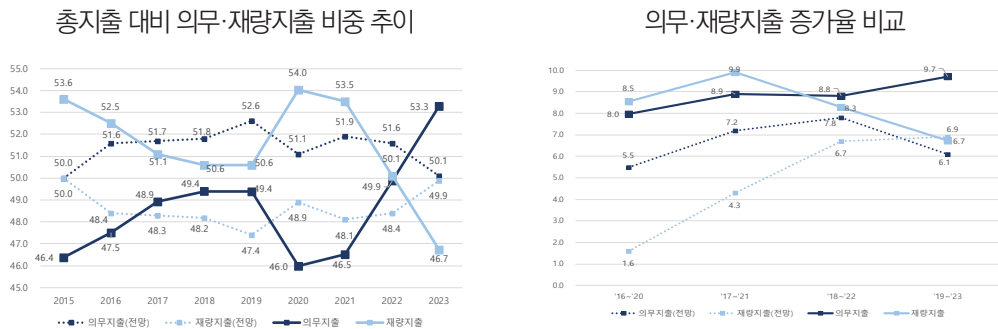
2022년의 경우 기획재정부에서 실시한 「기획재정부 정책 MVP」에서 한 해 동안 추진한 정책들을 대상으로 국민투표를 통해 우수정책을 선정했다. 최우수상을 차지한 정책 중 하나인 ‘건전재정기조로의 전환’은 총지출 증가율을 8%대에서 5%대로 하향 안정화하여, 역대 최대 규모인 24조 원의 지출재구조화를 추진한 정책이다.⁶⁾

또한 2010년 「국가재정법」 개정 이후 재정건전성을 위해 의무지출과 재량지출을 구분하여 관리하게 되면서, ‘2012~2016년 국가재정운용계획’부터 연도별 의무·재량지출 관리계획과 연평균 증가율 전망을 다루기 시작했다.

그러나, 국가재정운용계획 내 의무·재량지출 전망과 실제 규모를 비교해 본 결과, 2023년 의무지출의 증가율을 6.1%로 전망했으나, 실제 확인된 의무지출 증가율은 9.7%로 나타나 의무지출의 증가가 전망치보다 더 빠르게 진행되고 있어 보다 실효성 있는 지출관리가 필요하다.

〈그림 IV-3〉 의무·재량지출 비중의 전망치와 실제 수치 비교

(단위: %)



주: 2021년까지는 결산, 2022~2023년은 본예산 기준.

자료: 각 연도 국가재정운용계획, 주요 재정통계

6) 기획재정부 보도자료(2022.12.28.), 2022년 국민이 선택한 최고의 기획재정부 정책

성과관리 단계에서 나타나는 지출구조조정은 성과평가 결과의 환류를 통해 나타난다. 「국가재정법」과 동법 시행령에서는 성과관리가 예산에 환류될 수 있도록 재정사업에 대한 평가결과를 적극적으로 활용할 수 있음을 규정하고 있다.

성과관리제도를 통한 재정사업의 검토 및 평가 방법은 지속적으로 발전해 왔으며, 평가 결과의 예산 환류 방식 역시 개선되어 왔다. 2015년도 이전 평가결과 환류방식은 미흡 등급 결과에 대한 비율을 강제로 배정하고, 해당 단위사업에 대한 일률적인 삭감을 진행했다. 그러나 이러한 일률적인 삭감에 따른 환류 방식은 단위사업 내 성과가 우수한 세부사업의 예산이 삭감되는 문제가 있다. 이러한 문제로 인해 환류 방식에 대한 개선이 진행된 2016년에는 평가 대상 사업 전체 예산의 1% 이내에서 부처가 자율적인 세출구조조정을 마련하고, 우수 등급 사업도 지출구조조정이 가능하게 했다. 또한 구조조정이 어려운 사업에 대해서는 성과관리 개선 대책을 제출하게 했다. 2018년에는 부처의 자율적인 재정사업 성과관리를 확대하여, 각 부처에서 지표 및 배점 기준을 설정했다. 2022년부터 평가 실효성 제고를 위해 환류 기준을 강화하여 하위 15%의 재정사업에 대한 미흡 등급 설정, 관련 예산 1%의 구조조정이라는 의무적 지출구조조정을 추진했다(박정수, 2022).

〈표 IV-7〉 재정사업 자율평가의 환류

시기	주요 내용
2015년도 이전	평가결과 미흡 등급 비율을 강제 배정, 단위사업에 대한 일률적 삭감
2016년	평가 대상 사업 전체 예산의 1% 이내에서 부처에서 자율적으로 세출구조조정 마련
2018년	각 부처에서 지표와 배점 기준 자율적 적용, 부처의 자율적인 재정사업 성과관리 확대
2022년	부처별 사업별 성과 목표달성도 상대평가, 의무적 지출구조조정

자료: 박정수(2022. 9.), 내용 저자 정리.

4. 주요국 ‘지출검토’와 우리나라 ‘지출구조조정’의 비교

IMF(2022)는 개별 국가가 지출검토(Spending review)를 설계할 때 유용하게 활용될 수 있는 지침서를 제공하고 있다. 지출 검토의 목적과 방법은 국가마다 다르게 운용되고 있지만, 공통적으로 적용 가능한 지출검토의 기본적인 틀을 제공하고 있다.

IMF(2022)의 지침서는 재정건전성 도모, 재정여력 확보, 우선순위 재설정, 비효율적 지출의 개선 등 지출검토의 주된 목표를 설정했다. 우리나라에서는 ‘지출구조조정’이라 명명하고, 국가재정운용계획과 예산안에 그 목표를 설정하고 있다. 우리나라는 큰 틀에서 재정의 지속가능성 확보를 위해 건전재정 기조를 지속적으로 견지하고, 재정 낭비 요인을 차단하여 필요한 분야에 재투자하고, 중점투자 분야, 핵심 정책과제에 투자한다는 점에서 주요국 지출검토의 목표와 일맥상통하다는 것을 확인할 수 있다.

이에, 유사한 목표 하에서 추진되고 있는 우리나라 ‘지출구조조정’과 IMF(2022)가 선정하고 있는 ‘지출검토’의 주요 방법과 맥락에 어떠한 차이가 있는지 비교해 보고, 보다 구체적인 지출구조조정 대안 마련의 근거를 도출해 보고자 한다.

첫째, 지출관리를 누가 수행하는지 살펴보기 위해 검토주체를 확인했다. 우리나라 지출구조조정에서 국가재정운용계획 수립 시 기획재정부, 관계 부처, 지원단이 참여한다. 그러나 주로 재정 당국인 기획재정부 중심의 검토가 이루어지며, 예산안 편성지침 시달 시 부처별 지출한도가 설정된다. IMF(2022)에서 말하는 바람직한 검토주체의 모습은 지출부처와 재무부가 공동 참여하는 것이다. 우리나라와 주요국의 지출관리 검토주체는 하향식(Top-down)의 모습을 띠고 있었다. 앞선 주요국의 사례 설명에서도 지출검토를 위한 전담 부서가 존재함을 확인했다. 그러나 우리나라의 경우, 주요국과는 달리 지출구조조정을 위한 전담부서가 따로 마련되어 있지 않다. 향후 지출구조조정의 총괄적 관리를 위해서는 지출구조조정을 담당하는 전담부서 설립도 고려해볼 수 있다.

둘째, 지출관리의 검토 영역을 살펴보면, 우리나라의 지출구조조정은 예산안

및 국가재정운용계획을 토대로 검토한다. 즉, 12대 분야별로 설정된 자원배분 규모에 초점을 맞추어 지출구조조정의 영역이 정해지며, 재정운용 기본 방향, 중기 재정 전망 및 재정운용 목표를 설정한다. 한편 주요국의 지출검토는 재정사업의 비용절감 및 효율성을 확인하는 프로그램 검토, 사회서비스와 교육, 기후변화 등과 같은 특정 정책 영역의 검토, 공공서비스 전달체계의 효율성을 확인하기 위한 프로세스 검토, 정부 조직 또는 기구 등 기관에 대한 검토를 주요 검토 영역으로 삼고 있다. 따라서, 향후 IMF(2022)에서 제시하고 있는 다양한 영역별 분류체계를 적용한 지출구조조정을 검토해볼 수 있다.

셋째, 주요국의 경우 검토 범위의 관점에서 총 정부지출 대상으로 하는 포괄적 지출검토와 선별된 지출 영역 대상의 선택적 지출검토로 구분한다. 영국의 경우, 3년 주기로 포괄적 지출검토를 실시하고 있으며, 독일의 경우 매년 검토 범위와 주제를 선정하고, 아일랜드는 재정지출의 3분의 1을 매년 선별해 지출검토를 하고 있다. 우리나라의 지출구조조정의 검토 범위는 혼합적 성격을 띠고 있다. 총 정부지출 대상 지출증가율에 대한 조정은 포괄적 지출검토의 성격을 가지고 있다. 이와 함께 재량지출의 감축목표 설정, 특정 분야의 효율성 제고 등 선별된 지출 영역 대상의 선택적 지출관리가 함께 나타난다. 우리나라의 경우 2019년 전략적 지출검토 제도(Strategic spending review)의 이름으로 저출산, 일자리 창출, 혁신 성장 등 국가적 핵심 과제에 대한 지출소요 증가가 예상됨에 따라 총지출의 효과적 관리와 지출 우선순위의 조정 필요성이 대두되었다. 이에 국가재정의 거시적 자원배분에 대한 전략적인 수단과 재정여력을 확보하기 위해 전략적 지출검토 시범사업을 추진했다.⁷⁾

이러한 시도에 대해 기존의 미시적 성과평가에서 거시적 지출 구조조정으로 변모하기 위한 노력이라는 평가를 받았다(국가재정운용계획 총괄 분과위원회, 2019). 참여 인력의 전문성 확보의 어려움, 지출의 성과정보의 확보 문제, 검토를 위한 시간적 부족 등 다양한 한계로 인해 전략적 지출검토 제도는 지속적으로 유지되지 못

7) 한국조세재정연구원 재정성과평가센터(www.kipf.re.kr, 검색일: 2023.10.19.)

했다(국가재정운용계획 총괄 분과위원회, 2019). 그러나 재정지출 전체를 검토하기 보다는 검토 범위를 줄이더라도 보다 합리적 기법의 지출관리가 이루어질 필요가 있다. 일례로 아일랜드와 같이 재량지출뿐 아니라, 사회복지 및 공공부문 등 의무지출에 대한 지출관리도 포함하여 관리해야 한다.

넷째, 주요국 지출검토와 우리나라 지출구조조정의 검토체계를 비교해볼 수 있다. 먼저, 목표 설정과 관리 방안 설계에서 우리나라의 경우 예산안과 국가재정운용계획을 통해 경제 여건 및 전망을 살펴보고, 재정운용 및 예산안 편성 방향을 설정하여, 12대 분야별 자원배분 방향과 규모를 설정한다. 이와 달리 주요국의 경우, 지출 영역, 행정단위, 주요 의제 등 범위와 함께 검토체계, 역할 및 책임, 구현 방식 등을 체계적으로 설정한다. 따라서 향후 지출구조조정에 대한 목표 설정과 대안설계에서 보다 구체적인 논의가 필요하다.

검토체계 중 정책옵션 설정에서 우리나라는 지출구조조정의 정책옵션을 두 가지로 구분하고 있는데, 하나는 ‘재정사업관리’, 또 다른 하나는 ‘지출규모관리’이다. 먼저, 재정사업관리는 우선순위 검토, 유사·중복 통폐합, 사업구조 효율화, 재정사업 성과관리 등 재정사업 운영 자체에 초점을 맞춘 관리 방법이다. 지출규모관리는 재량지출 구조조정, 총지출 증감을 관리, 공공경비 감축 등 재정사업의 규모를 관리한다. 주요국의 지출검토에서는 재정사업의 관련성, 효과성, 효율성, 형평성, 중복성을 고려하고, 정책의 합목적성, 효율성 관점에서 지출한도 예측, 추세분석, 효과평가, 주요국과의 비교를 실시한다. 큰 틀에서 재정사업관리와 지출규모관리에 초점을 맞추고 있는 우리나라의 경우, 주요국 지출검토 사례를 바탕으로 제시된 다양한 정책 옵션을 설정할 필요가 있다. 대안 차원에서 정책옵션을 주요국의 사례와 같이 유형별로 세분화된 지출관리 체계를 설정해볼 수 있을 것이다.

마지막으로 지출관리가 어떻게 정책에 반영되는지 우리나라의 ‘지출구조조정’과 주요국 ‘지출검토’의 상황을 비교해볼 수 있다. 우리나라의 경우, 회계연도별 예산안 및 국가재정운용계획을 수립하여 지출구조조정의 틀을 세우고, 확보한 재원의 재투자 방향을 설정하여 예산을 확정한다. 주요국의 사례에서는 예산 주기에 지출검토 일정을 맞추고 있음은 물론 지출검토 보고서를 작성하고 있다. 또한 법률에 지

출검토의 요건을 포함하고, 관련 보조 규정 또는 지침에 지출검토를 명문화하고 있다. 우리나라 역시 예산안과 국가재정운용계획에 근거하여 예산절차에서 지출규모를 결정하고 있으나, 지출구조조정을 중점으로 한 지침은 따로 설정되어 있지 않다. 따라서 「국가재정법」, 「예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」, 「국가재정운용계획」 등을 통해 지출구조조정에 대한 보다 명확한 책임성을 부여하는 방법을 고려해볼 수 있다.

〈표 IV-8〉 지출검토와 우리나라 지출구조조정 비교

구분	우리나라 지출구조조정	지출검토(IMF, 2022)
검토 주체 (방식)	•재정운용계획 수립 시 재무부, 관계부처, 지원단 참여 - 주로 재정당국(기획재정부) 중심의 검토(Top-down) - 예산안 편성지침 시달(부처별 지출한도 설정)	•지출부처와 재무부가 공동 참여 - 지출검토를 위한 전담부서 존재(Top-down) * 영국: 재무부 지출검토팀 * 독일: 예산국 내 주요 예산분석 부서 * 아일랜드: 공공지출개혁부 지출검토 사무국
검토 영역	•예산안 및 국가재정운용계획에 따른 검토 - 12대 분야별 자원배분 규모 설정 - 재정운용 기본 방향, 중기 재정전망 및 재정운용 목표 설정	•프로그램 검토 •정책 영역 검토 •프로세스 검토 •기관 검토
검토 범위	•혼합적 지출구조조정 - 포괄적 지출검토: 총지출 증감률 관리 등 - 선택적 지출검토: 재량지출 10% 구조조정	•포괄적 지출검토: 총 정부지출 대상 - 영국: 3년 주기의 포괄적 지출검토 •선택적 지출검토: 선별된 지출 영역 대상 - 독일: 매년 검토 범위와 주제 선정 - 아일랜드: 매년 지출규모 1/3의 범위 선별
검토 체계	목표 설정과 관리 방향 설계	
	- 12대 분야별 자원배분 규모 및 배분방향 설정	- 지출 영역, 행정단위, 주요 문제 등 범위 설정 - 검토체계, 역할 및 책임, 구현 방식 정의
	정책옵션 설정	
	- 재정사업관리: 우선순위 검토, 유사·중복 통폐합, 사업구조 효율화, 재정사업 성과관리 - 지출규모관리: 재량지출 구조조정, 총지출 증감률 관리, 공공경비 감축	- 지출분석의 관점: 정책의 합목적성, 효율성 - 지출분석의 방법: 지출한도 예측, 추세분석, 효과평가, 주요국과의 비교 - 관련성, 효과성, 효율성, 형평성, 중복성 고려

구분	우리나라 지출구조조정	지출검토(IMF, 2022)
검토 체계	정책 반영	
	- 회계연도별 예산안 및 국가재정운용계획 수립 - 확보한 재원의 재투자 방향 설정	- 지출검토 보고서 작성¹⁾ - 정기적인 예산 주기에 맞춘 일정 수립 - 법률 상 정기적인 검토 요건 포함 - 보조 규정 또는 지침을 통한 절차의 공식화

주 1) 영국 지출검토보고서 참고(부록 3, 64p.)

자료 : 「2024년 예산안」, 「2023~2027년 국가재정운용계획 주요 내용 IMF(2022)

우리나라와 주요국의 지출검토 제도는 재정수요 증가, 건전재정관리 등 유사한 재정 현실을 반영했다. 이렇듯 유사한 제도이기는 하지만, 주요국과 비교해본 결과, 다소 개선의 여지가 있는 듯하다.

따라서 해외 주요국의 지출검토 사례와 비교해 향후 우리나라에서 미래지향적으로 지속가능한 지출구조조정의 대안을 살펴보아야 한다. 이에 앞선 주요국과의 비교를 통해 도출된 내용 중 검토체계의 정책 반영에서 나타난 법률상 정기적인 검토 요건과 보조 규정 또는 지침을 통한 절차의 공식화를 바탕으로 예산체계와 연계된 지출구조조정을 위한 구체적인 방안을 설정해볼 것이다.

또한 검토주체와 목표 설정과 관리 방향 설계에서 지출검토를 위한 전담부서 존재의 필요성과 검토체계, 역할 및 책임, 구현 방식 등 지출구조조정에 필요한 거버넌스 구조를 구체화해야 할 것이다. 또 보다 다양한 정책옵션을 구현하기 위한 유형별 지출구조조정 관리 방안을 제안한다.

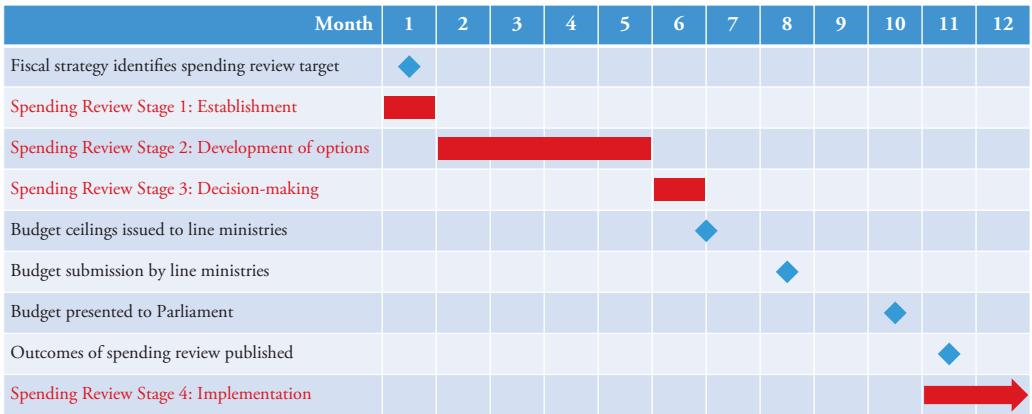
V. 미래지향적 지출구조조정 관리

1. 예산 및 법체계와 연계된 지출구조조정 관리

지출검토는 재정지출 우선순위를 설정하고 비효율성을 줄여 재정여력을 창출하는 과정으로, 이를 예산편성 과정의 일부로 적용하는 추세이다. IMF(2022)는 지출검토 체계를 예산체계와 통합하여 제도화하는 방안을 제안했다. 유럽지역 국가들 역시 지출 효율성을 향상시키는 핵심 도구로 지출검토를 활용하고 있다(EC, 2019). 유럽위원회는 지출검토 목표 및 결과가 중기예산계획 내에서 일관성 있게 도출되어야 한다는 점을 공통 원칙 중 하나로 들었다.

앞서 살펴본 영국에서는 재정지출 편성방침에 대해 전년도부터 영국 재무부와 부처 간 논의를 거쳐 2년에서 5년까지 회계연도를 대상으로 지출검토가 이루어지고 있다. 또한 지출검토가 중기지출계획의 일환으로 적용되고 있다. 지출검토의 주요 결과로 과다한 성과관리 목표 개선, 부서별 책임 소재 재정립 등 지출검토에 따른 성과관리 효율화를 확인할 수 있었다.

〈그림 V-1〉 IMF의 지출검토와 예산일정(안)



자료: IMF(2022). 그림 5, 14p.

IMF(2022)에서 제안한 예산체계에 적용된 지출검토 일정은 다음과 같다. 연초 재정전략 수립 시 지출검토 대상이 되는 재정사업들을 선별한다. 이후 첫 번째 단계로 지출검토의 목표와 프레임워크가 설정된다. 이때 지출검토에 대한 명확한 목표 설정, 대상이 되는 지출 영역 및 주요 사항을 결정한다. 또한 일정, 역할, 지출검토의 구현 방식 설정과 검토에 따른 성과를 어떻게 측정할 것인지를 결정한다.

그다음 지출검토 대상의 본격적인 분석과 대응 방안 마련이 이루어진다. 지출검토 분석과 대응 방안 마련 단계는 지출검토 단계에서 가장 많은 시간과 자원이 투입되는 단계이다. 먼저 지출검토 대상에 대한 분석은 정부정책 우선순위에 지출 대상이 얼마나 부합하고 있는지 확인하고, 지출에 대한 효율성을 판단한다. 이를 위해 현황 분석, 효과평가, 향후 지출규모 예측 등 다양한 정성, 정량적 분석이 이루어진다. 이후 지출검토 분석 내용을 바탕으로 예산 과정에서 논의할 수 있는 대응 방안을 개발한다. 이때 단기적인 방안으로 인한 공공가치 훼손이 발생하지 않도록 노력해야 한다.

지출검토와 대응 방안이 제시되면, 예산체계에 적용될 지출검토 내용에 대한 의사결정이 이루어진다. 의사결정 기관은 예산 및 중기재정계획 등에 반영할 수 있는 정책 내용을 고려하고 채택한다. 이후 각 부처별 예산 상한선이 발표되고, 예산 상한에 맞춘 각 부처별 예산 제출이 이루어진다. 국회에 예산안이 제출되고 나면 지출검토 결과가 발표되고, 지출 부처는 지출검토 결정을 이행하게 된다.

〈표 V-1〉 IMF의 지출검토 단계별 업무 예시

단계	목표	주요 내용	담당
1단계: 목표 및 프레임워크 설정	지출검토의 범위와 목표, 달성 기준, 적극적인 수행의지를 촉진하는 근거 설정	• 전반적인 목표 설정 • 검토 영역 선택 • 주요 역할과 책임 파악 • 목표 설정 • 지출검토 일정 설정	• 장관 • 재무부 • 부처

단계	목표	주요 내용	담당
2단계: 지출검토 분석 및 정책 대응 방안 도출	지출절감 및 영향평가 등을 위한 분석	• 데이터 수집 • 벤치마킹, 분석수행 • 기존 지출효과, 효율성 평가 • 지출절감 요소 식별 • 지출검토 보고서 준비	• 검토팀 • 재무부 • 부처 • 전문가
3단계: 의사결정	지출절감 및 효율화 조치 사항 결성	• 조사결과 및 개선사항 발표 • 장관급 의사 결정	• 장관
4단계: 실시	의사결정에 따른 시행	• 예산과정 및 중기계획에 통합 • 법률 제정 • 의사결정의 이행 모니터링	• 부처 • 국회 • 재무부

자료: IMF(2022). 표 1, 6p.

우리나라는 예산안, 국가재정운용계획, 재정사업 성과평가 등 재정정책에서 지출구조조정을 통한 지출관리의 중요성을 언급하고 있으며, 매년 지출효율화 계획을 세우고 있다. 기존 예산편성 과정에서 공공재정관리의 방법으로 지출검토를 보다 구체적으로 수립한다면, 보다 명확하고 효율적인 지출구조조정 계획이 반영된 예산 배분을 결정할 수 있을 것이다.

따라서 기획재정부와 국가재정운용계획 지원단을 중심으로 조정부서 역할을 하는 지출검토 실무단이 분야별 자원배분에 초점을 맞추어 지출감축 및 효율성 증대를 목적으로 한 지출검토 분석을 수행할 수 있다.

우리나라는 전년도 12월 국가재정운용계획 수립을 위한 지침 통보를 시작으로 기획재정부의 내부 조정, 관계 부처와 이해관계자 의견수렴, 재정정책자문회의 등 논의를 거쳐 9월 국회에 예산안이 제출된다. 따라서 지출검토를 통한 지출구조조정 등 결과 내용이 예산에 반영되기 위해서는 예산안을 구성하는 단계에서 지출검토 관련 의사결정 결과가 적용되어야 한다.

지출검토 내용이 예산에 반영되기 위한 첫 단계로, 기획재정부에서 국가재정운용계획 수립지침을 각 부처로 통보하는 과정에서 지출검토 일정과 개요에 대한 내용이 담긴 지출검토 기초계획서가 포함되어야 한다. 각 부처는 중기사업계획 및 예

산요구서 제출 전 지출검토 목적과 내용을 기초계획서를 통해 미리 확인한다. 이후 재정운용전략위원회는 주요 정책과제와 함께 지출검토 추진 방안에 대한 부처·민간 전문가의 의견을 수렴하는 과정을 거친다.

기획재정부 지출검토 실무단은 지출검토 조정부서의 역할을 수행하며, 분야별 자원배분에 초점을 맞추어 지출감축 및 효율성 증대 방향을 설정하기 위한 지출검토 목표 및 방안 수립 지침을 마련한다.

국가재정운용계획 지원단은 해당 지침을 토대로 지출절감 요소를 파악하고, 지출관리 방안이 담긴 지출검토 보고서 초안을 작성한다. 기획재정부는 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침 마련 시 지출절감 요소가 반영된 예산안 편성을 각 중앙관서에 요구하며, 중앙관서는 예산안 편성지침과 총액배분 자율편성제도에 따라 예산요구서를 작성한다.

기획재정부는 지출검토 의사결정 내용이 반영된 예산안을 편성하고, 이를 중심으로 국회 심의의결을 통한 예산 확정이 이루어진다. 최종적으로 중앙관서가 확정 예산을 등록하여 지출검토 결과가 반영된 예산을 이행한다.

지출검토 제도의 예산과정 내 도입 방안을 살펴본 탁현우(2017)의 연구에서도 기획재정부가 중심이 되는 지출검토제도 운영 방안을 제시했다. 예산안 편성 과정에서 부문 및 분야별 우선순위를 설정하고, 재정사업 성과관리제도 등 성과평가 결과의 활용을 강화하여 지출절약 옵션을 설정하고, 이에 맞추어 예산을 편성하는 지출검토 제도를 운영하는 것을 고려할 수 있을 것으로 보았다. 또한 국가재정운용계획을 내실화하고 구속력을 높이는 방식의 지출검토 도입 방안에서는 예산안 편성 지침과 같이 강제하는 형태로 활용하거나, 총액배분 자율편성 예산제도와 연계하는 방안을 제시했다.

〈표 V-2〉 예산편성 과정에서의 지출검토(안)

담당	시기	주요 내용	
기획재정부	전년도 12월	국가재정운용계획 수립지침 통보	- 지출검토 일정 및 개요 첨부
재정운용전략 위원회	1월	주요 정책과제에 대한 부처·민간전문가 의견 수렴	- 지출검토 추진 방안 의견 수렴
기획재정부 지출검토 실무단 (조정부서)	1월	지출검토 목표 및 방안 수립 지침 마련	- 분야별 자원배분에 초점을 맞추어 지출감축 및 효율성 증대 방향 설정
국가재정운용계획 지원단	2~4월	지출검토 실시 및 보고서 초안 작성	- 지출절감 요소를 파악하고, 지출검토의 주요 목적 달성을 위한 분석 실시
기획재정부	4월	예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침 마련	- 지출절감 요소가 반영된 예산안 편성 요구
중앙관서	5월	예산요구서 제출	- 총액배분 자율편성제도에 따른 예산요구서 작성
기획재정부 국가재정운용계획 지원단	6~8월	예산안 편성 및 국가재정운용계획 수립	- 지출개선 방안이 포함된 지출검토 보고서 작성
			- 지출검토 의사결정 내용이 반영된 예산안 편성
			- 지출검토 결과에 따른 지출 개선 사항 및 기타 지출절감 요소의 반영 여부 제시

자료: 저자작성.

또한 지출관리에 대한 지침 구축은 지출구조조정 실현을 위한 동일한 정책 방향 설정과 관련 부처 의견수렴을 위해 필수적이다. 지출관리에 대한 정책적 논의가 명확하지 않으면 지출관리를 인식하고 수행하는 과정에서 목적과 방법의 통일성을 유지하기 어려우며, 관련 부처의 공통된 의견을 도출하기 어렵다.

따라서 지출관리를 위한 목적과 방향을 통합하여 관계부처가 공통된 정책 방향을 설정하고, 관리계획 및 실행 방안을 구체적으로 수립할 수 있도록 지침 구축이 필요하다. 지출검토를 예산심의 과정에 포함시키기 위해서는 「국가재정법」에 근거하여 지출검토 배경 및 목적, 관계부처 협조사항, 지출 현황 파악, 지출검토 계획 수

립 등 지출검토 보고서 작성을 위한 내용을 포함해야 한다. 이를 위해서는 정부의 재정운용 전략과 목표를 설정하는 국가재정운용계획에 지출검토 방향이 수록되어, 예산안에 지출검토 결과이행 내용이 담길 수 있도록 흐름을 구축해야 할 것이다.

국가재정운용계획에는 이미 큰 틀에서 지출관리에 대한 내용이 체계적으로 담겨 있다. 따라서 지출관리의 시작은 국가재정운용계획에 따른 지출정책 수행에 있다. 특히 ‘2005~2009년 국가재정운용계획’에서 효율적인 자원배분을 위해 설정된 「자원배분 12대 원칙」의 두 번째 원칙은 민간자본의 활용이었다. 이는 국민이 필요로 하는 공공서비스의 공급에 있어 민간자본을 적극 활용해야 한다는 것이다. 다섯 번째 원칙은 지방자치단체와의 역할분담이다. 해당 원칙은 중앙의 역할을 지자체 간 불균형 해소 사업에 국한하여 담당해야 한다고 정의하고 있다. 마지막으로 열한 번째 원칙은 일정 규모 할당의 금지 원칙이다. 타당성이 검증된 구체적 사업을 중심으로 분야별 자원배분이 이루어져야 한다는 것이다. 이렇듯 이미 과거의 국가재정운용계획에서 수립해 온 지출관리의 원칙들은 현재까지도 적용 가능한 내용이며, 최근의 지출관리 방법과 일치하는 내용을 담고 있다.

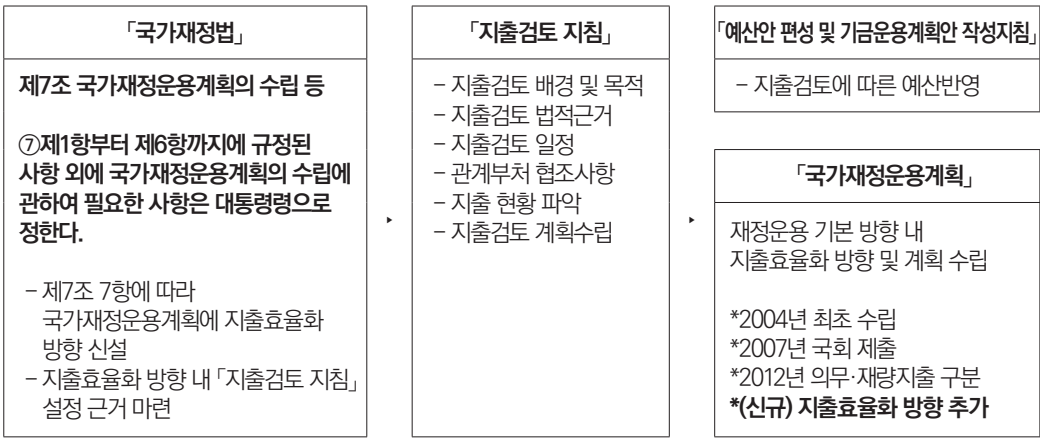
〈표 V-3〉 「국가재정법」에 따른 지출검토의 법적 근거체계 수립(안)

근거	수정안
제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 재정운용의 기본방향과 목표 2. 중기 재정전망 및 근거 3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향 4. 재정규모증가율 및 그 근거 4의2. 의무지출의 증가율 및 산출내역 4의3. 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거 5. 조세부담률 및 국민부담률 전망 6. 통합재정수지 전망과 관리계획 7. 삭제 (2010. 5. 17.) 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 ⑦제1항부터 제6항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제7조(국가재정운용계획의 수립 등) ②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 재정운용의 기본방향과 목표 2. 중기 재정전망 및 근거 3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향 4. 재정규모증가율 및 그 근거 4의2. 의무지출의 증가율 및 산출내역 4의3. 재량지출의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획 4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거 5. 조세부담률 및 국민부담률 전망 6. 통합재정수지 전망과 관리계획 7. 삭제 (2010. 5. 17.) 8. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 제7조 7항에 따라 국가재정운용계획에 지출효율화 방향 신설 지출효율화 방향 내 「지출검토 지침」 설정 근거 마련

자료: 저자작성.

「국가재정법」 제7조에서는 국가재정운용계획의 목적인 재정운용의 효율화·건전화와 함께 국가재정운용계획에 포함되어야 하는 주요 내용을 담고 있다. 「국가재정법」 제7조 제7항은 제1항부터 제6항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획 수립에 관하여 필요한 사항을 대통령령으로 정할 수 있도록 했다. 따라서 국가재정운용계획 내 지출검토에 따른 지출효율화 방향을 신설하여 「지출검토 지침」에 대한 내용을 포함할 수 있다. 국가재정운용계획은 장기적인 재정관리 계획을 수립하고 있으므로 재정 현황 및 전망에 대한 심층분석과 정책적 우선순위를 바탕으로 중·장기 계획 수립을 내실화하고, 예산편성에 지출검토 계획이 실질적으로 활용될 수 있도록 구속력을 부여할 수 있다(탁현우, 2017). 또한 중기재정계획과 지출검토가 효율적으로 연계되어 실시되기 위해서는 중기재정계획 자체의 정확성 또는 책임성이 담보되어야 한다(정성호, 2017).

〈그림 V-2〉 지출검토 근거체계 및 지침 구축 구성(안)



자료: 저자정리.

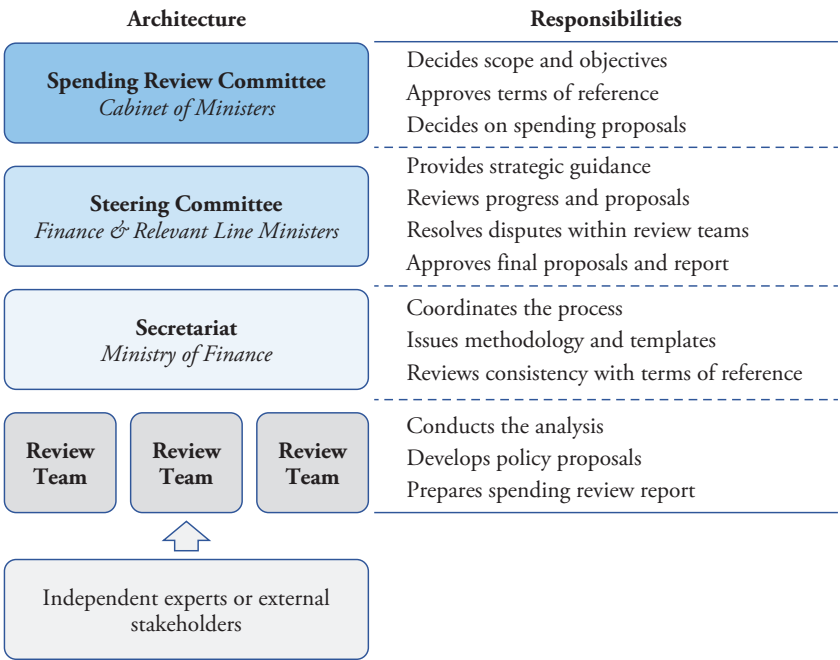
지출검토를 통한 결과가 예산에 반영되는 모습은 재정사업 성과평가 결과의 예산환류 모습과 유사하다. 따라서 「국가재정법」 제8조 성과중심의 재정운용, 제85조의10 재정사업 성과관리 결과의 반영 등을 근거로, 향후 지출검토 및 재정사업 성과평가 결과가 예산 편성에 적극적으로 환류되기 위해 각 체계가 연계될 수 있는 부분을 확인해 나가야 한다.

2. 지출구조조정 거버넌스 체계 구체화

지출검토를 위한 운영체계에서 중요한 것은 지출검토에 필요한 정보 제공, 이해관계자 간의 동의, 최종 책임자 설정에 대한 주요 내용을 관련 기관들이 공동으로 참여하여 설정해야 한다는 것이다.

IMF(2022)는 지출검토를 설계하고 제도화하는 방법에서 운영구조 필요성을 강조했다. 지출검토를 실행하는 운영구조는 크게 세 가지로 확인해볼 수 있는데, 먼저 지출부처가 검토하여 중앙으로 조치 내용을 보고하는 상향식 검토, 독립기관 또는 재무부가 검토를 수행하는 방식, 마지막으로 지출부처와 재무부가 공동으로 검토를 수행하는 방식이다. 이 중 정보 제공과 이해관계자 간의 원활한 의견 수립을 위해서는 지출부처와 재무부가 긴밀한 관계에서 공동으로 지출검토를 진행하는 것이 가장 효과적이라고 밝혔다.

〈그림 V-3〉 IMF의 지출검토 운영 조직구조



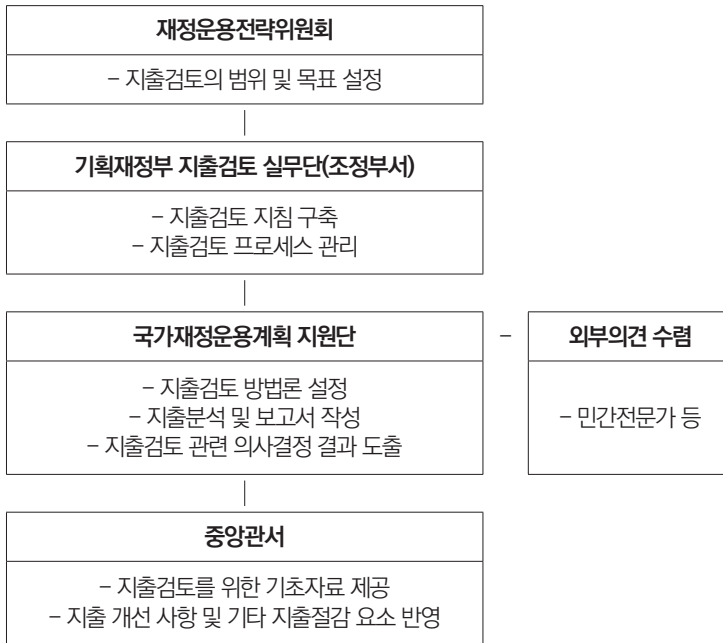
자료: IMF(2022). 그림 4, 5p.

IMF(2022)에서 설정한 지출검토를 위한 운영구조의 예를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지출검토 위원회는 검토 범위 및 목표를 결정하고, 지출제안서를 검토한다. 재무 및 관련 부처 장관이 구성한 운영위원회는 전략적인 지침을 제공하고, 진행상황을 검토하며, 팀 내 분쟁 해결과 최종제안 및 보고서를 승인한다. 재무부 사무국은 일정을 관리하고, 지출검토 방법론을 설정한다. 지출검토팀은 지출검토에 대한 분석을 수행하고, 정책제안 내용을 개발하며, 지출검토 보고서를 작성한다. 이러한 운영구조는 지출검토 체계에 그대로 적용된다.

공통된 정책 방향 설정과 관리계획 및 실행 방안을 구체적으로 수립할 수 있는 지출검토 운영구조를 갖추기 위해 우리나라는 관계부처 및 기획재정부가 공동으로 참여하며, 외부 전문가 의견을 적극적으로 활용할 수 있는 구조를 설정해야 한다. 이를 위해서는 기존 예산편성 체계 안에서 보다 지출효율화 방안 도출에 집중할 수 있도록 지출검토를 주요 목적으로 한 운영구조를 구축해야 한다.

따라서 다음과 같은 지출검토 운영구조안을 구상해 볼 수 있다. 재정운용전략 위원회는 「국가재정법 시행령」에 따라 효율적이고 건전한 재정운용 전략 수립 등에 관한 관계 중앙행정기관 및 전문가 의견을 수렴하기 위해 구성된다. 재정운용전략위원회가 논의하는 재정운용 전략 내용은 재정지출 효율화를 위한 전략의 수립·추진 및 제도 개선에 관한 사항 등을 포함하고 있다. 따라서 우선순위가 낮거나 비효율적인 지출을 삭감하여 재정여력을 확보하고, 재정건전성을 달성하기 위한 검토 범위와 목표를 설정하는 데 재정운용전략위원회가 그 역할을 담당할 수 있다.

〈그림 V-4〉 지출검토를 위한 운영구조(안)



자료: 저자작성.

기획재정부 지출검토 실무단을 설정하여, 이를 주축으로 지속가능한 지출관리를 위해 지출검토 지침을 구축하고, 일정을 관리한다. 이와 관련하여 지출검토 업무에 대한 주무부처는 재정 당국이 주된 기능을 하는 것이 타당할 것이라는 의견 또한 존재한다. 우리나라는 기획재정부에서 예산편성 권한을 가지고 있어, 다양한 재정 사업을 평가하고 있다. 그러나 방대한 재정사업의 우선순위와 지출절약 수단을 전부 고려하는 것은 제한적이라 할 수 있어, 재정지출위원회 또는 지출심사 TF 등 지출검토를 집중하여 운영할 수 있는 방법이 제시되기도 했다(정성호, 2017).

앞선 해외 사례에서도 재정 당국 중심의 조정기구가 지출검토 과정에 있어 매우 중요한 부분을 차지하고 있었다. 영국은 재무부의 지출관리팀, 독일은 재무부의 예산국 내 예산분석 부서에서 지출검토 조정부서 역할을 맡고 있다. 아일랜드의 경우 공공지출개혁부 중심의 지출검토 분석조직인 경제평가 서비스 구축을 통해 분석이 이루어지고 있다.

국가재정운용계획 수립의 전문적·기술적 지원을 위해 기획재정부 장관은 관계 전문가로 구성된 지원단을 설치·운영할 수 있다. 재정운용전략위원회에서 지출검토 범위 및 목표를 설정하고, 조정부서인 기획재정부 지출검토 실무단이 지출검토 지침을 수립한다. 이를 바탕으로 국가재정운용계획 지원단이 주축이 되어 지출검토 방법론 설정, 지출분석 및 보고서 작성, 지출검토 관련 의사결정 결과를 도출할 수 있다. 중앙관서는 지출검토 결과 도출을 위한 기초자료를 제공하고, 지출 개선 사항 및 기타 지출절감 요소를 예산에 반영하게 된다.

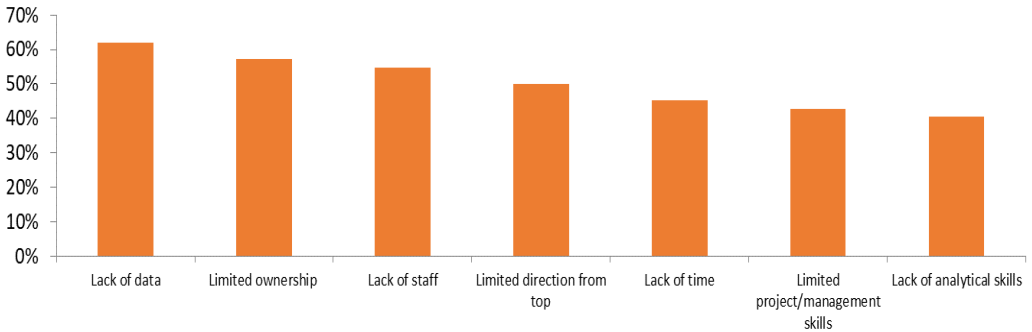
지출검토 운영구조가 제 역할을 하기 위해서는 조직 간 유기적인 역할 분담과 소통이 필요하다. 독일 사례에서는 세 차례의 운영위원회 회의를 중심으로 지출검토 내용이 수립된다. 지출검토를 수행하는 실무단 임명과 검토 목적, 절차원칙 및 검토기간을 설정하는 첫 번째 운영위원회 회의 후 두 번째 운영위원회 회의에서는 중간보고서 검토와 추가분석 사안을 논의한다. 마지막 회의에서는 지출검토 최종심사와 권고안 등을 채택하게 된다. 이렇듯 지출검토를 목적으로 한 운영위원회 회의를 구성하여 단계별 지출관리와 정책 반영 및 개선 사항 등을 도출하는 절차를 마련해야 한다.

또한 지출검토 결과의 예산환류, 지출구조조정 실시, 재정사업 목표 달성 및 효율성 제고가 이루어지기 위해서는 예산체계와 성과관리 체계가 유기적으로 연결되어 작동할 수 있는 모습의 구조가 마련되어야 할 것이다.

3. 유형별 지출구조조정 관리

유럽위원회는 2019년 유로존 회원국을 대상으로 각국의 지출검토 현황에 대한 설문조사를 진행했다. 조사결과, 지출검토 수행에 있어 가장 큰 개선점은 근거자료 확보를 위한 데이터 부족 문제였다.

〈그림 V-5〉 유럽위원회가 선정한 지출검토의 주요 과제



자료: Bova, E., Ercoli, R., & Bosch, X. V.(2020), 15p.

지출검토 분석이 원활하게 이루어지기 위해서는 기초적으로 지출검토가 가능한 역량이 구축되어 있어야 한다. 이러한 기초 역량에는 연간 예산체계, 중기예산체계, 재무 및 비재무적 성과정보, 분석능력, 비용절감 방법론, 지출 우선순위 선별 방안, 충분한 시간 및 자원 등이 포함된다. 지출검토의 인적, 제도적, 시간적 분석환경이 구축되어야 재정관리 개선과 지출검토를 위한 정보 제공 기반이 수립될 수 있다(IMF, 2022).

지출검토 체계 및 운영구조를 구축하고, 검토 대상을 설정하고 나면, 분석을 위한 관련 자료를 수집하게 된다. 수집된 자료를 바탕으로 지출절감 및 영향평가를 진행하여, 지출 효율성 평가, 지출절감 요소 식별 등 분석결과를 도출하게 된다. IMF(2022)에서는 지출절감 가능성을 파악하기 위한 주요 요소로 관련성, 효과성, 효율성, 형평성, 중복성 등 다섯 가지 요인을 들었다. 이는 기존 우리나라 지출관리 유형과 연결해볼 수 있다.

〈표 V-4〉 지출관리 유형에 따른 재정절감 가능성 요인

지출관리 유형	구분	내용
우선순위 검토	관련성 (Relevance)	재정사업이 정부의 우선순위와 일치하는가 재정사업이 현재에도 필요한가
사업구조 효율화 및 재정사업 성과관리	효과성 (Effectiveness)	재정사업이 목표와 성과를 달성하고 있는가 재정사업의 설계를 재검토해야 하는가
	효율성 (Efficiency)	재정사업이 비용편익에 맞게 운영되고 있는가 목표와 성과달성 여부를 유지하는 선에서 비용을 절감할 수 있는가
	형평성 (Equity)	목표와 성과달성을 위해 재정사업의 대상을 재선정할 필요가 있는가 재정사업의 수혜를 보다 늘릴 수 있는가
유사·중복 통폐합	중복성 (Duplication)	유사·중복을 줄이고, 서비스를 통합할 수 있는 방법이 있는가

자료: IMF(2022). Table 2, 11p.의 내용을 바탕으로 저자 정리.

재정사업이 정부의 국가운영 목적에 맞는 사업인지 확인하고, 우선순위를 파악하는 관련성(Relevance)은 지출관리 방법 중 우선순위 검토를 통해 확인할 수 있다. 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 형평성(Equity)은 재정사업 구조 개선을 통해 비용절감과 수혜를 증진시킬수 있는 가능성을 확인한다는 점에서 사업구조 효율화 검토와 연결할 수 있다. 재정사업 성과관리를 통해 사업목표와 성과 달성 여부를 확인할 수 있다. 또한 재정사업의 통합 여부를 파악하기 위한 중복성 검토는 재정사업의 유사·중복 통폐합 단계에서 살펴볼 수 있다.

국내 연구에서도 효과적인 재정지출구조조정을 위해서는 재정사업에 대한 객관적이며 충분한 근거 자료가 마련되어야 한다고 보았다. 장우현·김지운(2021)의 연구에서는 지출 필요성과 저성과 사업을 구분하여, 저성과 재정사업의 경우 성과를 개선하고, 상대적으로 필요성이 떨어지는 사업 중 성과가 저조할 경우 해당 사업을 축소하는 방향으로 접근하는 것을 제안했다.

아일랜드는 검토 대상 재정사업의 근거, 목적, 방법론, 참여 및 소통, 산출물, 일정 등 내용이 포함된 지출검토 분석틀을 가지고 있었다. 미국에서는 유사·중복·

분절 지출관리를 위해 재정사업 식별을 위한 분석방법론을 가지고 재정사업을 검토하고 있다.⁸⁾ IMF(2022)는 지출검토를 시행하고 있는 나라들을 대상으로 분석도구들을 확인하고, 지출검토 수행을 위한 다양한 사례를 제공하고 있다.

향후 지출절감 가능성을 확인하고, 재정사업을 정비하기 위해서 유형별 지출관리로 적절한 분석도구를 활용하여 각 요소들을 검토하고 결과를 도출해야 한다. 앞선 주요국 지출관리 사례를 바탕으로 지출절감 가능성을 파악할 수 있는 유형별 지출관리 분석 방법을 다음과 같이 제시해볼 수 있었다.

〈표 V-5〉 지출검토를 위한 관리 방법(안)

지출관리 유형	주요 검토 내용	접근 방법
우선순위	정책 방향과의 일관성 재정사업의 필요성	전략적 정책, 국정과제, 주요 우선순위 사업 여부 재정사업 수립의 정책적, 법적 근거 경제·사회적 환경 변화 등
유사·중복 통폐합	유사·중복성 검토 통폐합 가능성	사업목표 간 유사성 검토 유사 사업의 수혜 대상 및 효과 비교 유사 사업의 운영비용 검토 유사 사업 간 통폐합 가능성 확인
사업구조 효율화	비용-편익 여부 수혜 및 편익 확대 가능성 구조적 비효율성 파악	사업비용 대비 수혜액 규모 검토 재정사업의 수혜 제공 과정 확인 동일 편익 창출이 가능한 대체 기술 및 방법 검토
성과관리	목표 및 성과달성 여부 목표 및 성과 증대 가능성	성과지표 달성도 및 기대 효과 성과 저해 요인 파악 및 개선 가능성 검토

자료: 저자 작성.

우리나라의 경우, 재정사업 관리와 지출규모 관리 유형의 지출관리를 확인할 수 있다. 또한 지출규모 관리는 궁극적으로 재정사업 관리를 통해 달성할 수 있는 만큼 주요 지출관리 유형 중 재정사업 관리를 중심으로 다음과 같은 분석도구를 제

8) 〈부록〉 52p. 참고

안해볼 수 있다.

우선순위를 살펴보는 지출검토 분석 방법은 정책방향의 일관성과 재정사업의 필요성을 도출한다. 이를 위해 전략적 정책이나 국정과제, 또는 주요 우선순위 사업 인지를 확인한다. 또한 재정사업 수립의 정책적, 법적 근거를 검토한다. 더불어 증가하는 재정수요, 기후변화 등 국가가 긴급하게 대응해야 하는 경제·사회적 환경 변화도 살펴보아야 한다.

유사·중복 통폐합 검토에서는 사업 유사·중복성을 검토하고, 통폐합 가능성을 확인한다. 이를 위해 유사한 사업 목표를 가진 재정사업의 현황을 살펴본다. 또한 유사 사업의 수혜 대상 및 효과와 함께 유사 사업 간 운영비용을 비교한다.

사업구조 효율화는 사업구조를 재편성하여 구조적인 비효율성을 파악하고, 수혜 및 편익을 확대할 수 있는 가능성을 확인하는 검토 방법이다. 따라서 재정사업의 비용 대비 수혜 규모를 확인하고 동일한 편익이 창출될 수 있는 대체 기술이나 방법 여부를 파악한다. 또한 수혜 제공 과정에서 비효율이 발생하는지 살펴본다.

마지막으로 성과관리에서는 사업 목표 및 성과달성 여부를 확인하고, 성과를 증대할 수 있는 방안이 있는지 확인한다. 이를 위해 성과지표 달성도를 확인하고, 성과 저해 요인 파악 및 개선 가능성을 검토한다.

우리나라는 매년 지출구조조정을 위한 정책을 수립하고 있으며, 각 연도별로 주력하는 관리 방법을 추진하고 있다. 또한 지출관리 방법에 따라 총지출 증가율, 정률적 감축 목표, 정비사업 수 등 다양한 모습으로 구조조정 성과를 제시하고 있었다.

미국의 유사·중복·분절 연간보고서⁹⁾는 유사·중복·분절이 지적된 정부 사업과 비용절감 및 수익 향상 조치 이행 여부를 확인하고 있다. 분석이 시작된 2011년 이후부터 매년 절감된 비용과 누적된 절감액을 제시하고 있다. 따라서 분절·유사·중복 지출관리에 대한 연도별 통계가 구축되어 있으며, 해당 내용을 온라인 공시 시스템을 통해 스프레드시트로 제공하고 있다.

효율적인 지출관리가 가능하기 위해서는 지출검토를 통한 유형별 지출관리 및

9) 〈부록〉 52p. 참고

종합적인 지출구조조정 성과를 확인할 수 있어야 한다. 또한 매년 효과적인 지출관리 계획을 수립하기 위해서는 연도별 지출감축 규모의 결과 정보를 구체적으로 관리할 수 있어야 한다. 지출검토를 통해 각 유형별 지출관리로 지출절감 규모 및 정비사업 수 등 정량화된 지출관리 통계가 매년 구축되어야 한다. 지출검토 통계를 기반으로 지출관리 결과에 대한 사후평가 및 근거에 기반한 정책 방향 설정에도 도움이 될 것이다.

마지막으로 우리나라 지출검토 방법론 설정 및 자료 확보를 위해서는 기존 재정사업 성과관리 결과와의 연계가 필요하다. 이를 위해 지출검토를 담당하는 예산당국과 성과관리 부서 간 업무 협력이 중요하다. 탁현우(2017)의 연구에서는 예산안 편성 시 부문 및 분야별 우선순위 설정과 재정사업 성과관리제도에 따른 성과평가 결과의 활용을 강화하여 지출절약 옵션을 설정하고 이에 맞추어 예산편성을 해야 한다고 보았다. 또한 단기적으로 지출감축을 통해 재정여력을 확보하는 전략적 검토를 활용하고, 거시적으로는 축적된 성과 정보 및 원가 정보를 바탕으로 효율성 검토 기법을 활용해야 한다는 의견도 존재한다(정성호, 2017). 재정성과관리 개선 방향을 제시한 연구에서도 과학적인 정책조준분석과 정책성과분석을 통해 지출구조조정의 근거가 될 정도의 수준에 맞는 재정성과관리 산출물을 구축하고, 독자적 가치를 가진 재정성과 관리체계와 예산의 상호작용으로 성과관리에 기반한 예산편성이 가능해질 것으로 보았다(장우현, 2020).

이처럼 지속가능한 재정을 위한 합리적인 지출관리를 위해서는 지출절감 가능성 요인을 식별할 수 있는 지출관리 방법에 따라 지출검토 도구를 마련해야 한다. 또한 지출관리 통계를 구축하여 지출관리 결과에 대한 사후평가 및 근거에 기반한 정책 방향을 설정하고, 재정사업 성과관리 결과와 연계한 자료를 확보하는 등 지출검토 분석틀 구축과 정보 제공 기반이 마련되어야 한다.

또한 이제는 의무지출에 대한 관리가 필요한 때이다. 앞선 해외 사례에서 살펴본 바와 같이 독일의 경우, 2018/2019년 회계연도에서 공공행정의 내부 미수금 관리 개선, 2020/2021년 회계연도에서는 인건비 예산의 개선에 대한 지출검토를 논의했다. 또한 1889년 노동자연금제도 도입 이후 꾸준히 연금개혁을 실시해 오고 있

다. 아일랜드의 경우에도 2010년 경제위기에 따라 구제금융을 신청하는 상황에서 사회복지예산, 공무원 감축 및 임금 삭감 등 의무지출에 대한 과감한 감축으로 재정 위기를 극복한 경험이 있다. 과거 재량지출에 초점을 맞추어 지출관리를 실시했던 지출관리 관련 정책 흐름에서 이제는 효율화 방안을 도출하는 등 의무지출의 관리에 초점을 맞출 때이다.

VI. 결론

고령화에 따른 재정수요 증가, 경기 침체 대응, 기후변화로 예기치 못한 재해·재난 상황 등 재정위험 요인들이 급증하고 있다. 이러한 불확실성 속에서 정부는 안정적인 서비스를 제공해야 하고, 지속가능한 재정을 유지하기 위한 노력이 더욱 절실했던 상황이다.

EU, OECD 회원국 등 주요 국가들은 금융위기 이후 재정위험 요인을 사전에 차단함과 동시에 건전재정을 유지하기 위한 수단으로 지출검토 제도를 활용하고 있다. 지출검토는 재정지출 개선 수단 중 하나로 어떻게 재정지출을 개선해 재정여력을 확보하는가가 관건이다. 종전에는 지출검토가 지출삭감에 주안을 두었다면, 지금은 재정사업의 목표 달성은 물론 재정지출 효율성에 주안을 두고 있다.

글로벌 금융위기 이후 많은 국가가 지속가능한 재정을 유지하기 위한 수단으로 지출검토(spending review)를 활용하고 있다. 지출검토 제도는 그 주기와 관리방법이 국가별로 차이가 있지만, 예산체계와 밀접한 연관이 있다는 것을 알 수 있다. 지출검토는 국가마다 조금씩 차이가 있다. 영국의 경우, 중기 재정계획의 일환으로, 독일의 경우, 재무부와 관련 정책 분야를 담당하는 관련 부처, 실무단이 참여하는 운영위원회 회의를, 아일랜드의 경우 예산협상 단계에서 지출검토 사안을 함께 논의하고 있다.

또한 지출검토의 방향과 일정을 총체적으로 관리하는 조정부서를 두고 있다.

영국은 재무부에 지출검토팀을, 독일은 연방 재무부 예산국 내에 예산분석 부서를, 아일랜드는 지출검토 사무국을 설치해 그 역할을 하고 있다.

주요국 지출검토 사례를 통해 예산감축에 초점을 맞춘 지출관리 방식에서 효율적 지출관리로 변화되고 있음을 확인할 수 있다. 영국은 지출검토 결과를 부처별 지출한도에 반영해 재정사업 성과관리에 활용하고 있다. 독일은 세 차례 운영위원회 회의를 토대로 다양한 부처가 연계·협력해 지출검토에 관한 사안을 공통 의제로 논의하고 있다. 아일랜드는 지출검토 결과를 예산협상 단계에서 활용하고 있다. 즉, 단순 지출삭감을 넘어 재정사업의 우선순위를 고려함과 동시에 목표 달성, 효율성을 동시에 고려하고 있다.

우리나라 역시 인구구조 변화, 경제성장 둔화 등으로 인해 재정부담이 가속화되면서 국가채무는 급격하게 증가하고 있다. 이에 지출구조조정이란 제도를 근간으로 4대 재정개혁을 추진하여 우선순위 검토, 유사·중복 통폐합, 사업구조 효율화, 재정사업 성과관리, 재량지출 구조조정, 총지출 증감을 관리, 공공경비 감축에 따른 지출규모 조정 등의 방법으로 재정지출을 관리하고 있다.

따라서 우리나라도 적극적인 재정지출관리가 한층 더 필요해진 상황이며, 미래 지향적으로 지출관리에 나서야 할 때이다. 특히 재정수요 증가에 대비한 건전재정을 달성하고, 이를 유지하기 위해 지출관리 방안을 더 구체화할 필요가 있다.

주요국 지출검토 사례를 토대로 우리 현실에 적용 가능한 대안을 제시하면 다음과 같다. 먼저, 예산체계와 연계한 지출검토 체계를 구축할 필요가 있다. 우리나라는 예산 및 국가재정운용계획을 통해 지출구조조정을 추진하고 있다. 재정 당국은 지출구조조정을 더 구체화하기 위해 관련 부처의 의견수렴을 위한 공통된 인식공유를 통해 지출검토 지침을 마련해야 한다. 「국가재정법」 제7조 제7항은 국가재정운용계획 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정할 수 있도록 규정하고 있다. 대안으로 ‘국가재정운용계획’의 주요 내용에 지출검토에 따른 지출효율화 방향에 관해 규정하고, 「지출검토 지침」에 대한 내용을 포함할 필요가 있다.

다음으로, 지출검토를 위한 운영체계를 구체화해야 한다. 지출검토가 실질적으로 구현되려면, 필요한 정보 제공, 이해관계자 간 동의, 최종 책임자 설정 등 관련

부처들이 공동으로 참여하여 논의사항을 의제화할 수 있는 운영체계를 구축해야 한다. 우선 기존 예산편성 체계 안에서 재정운용전략위원회가 지출구조조정에 집중할 수 있는 운영체계도 대안 중 하나이다. 재정운용전략위원회는 지출검토 범위와 목표 설정을, 기획재정부 지출검토 실무단은 조정부서로 지출검토 지침 구축 및 일정 관리를, 국가재정운용계획 지원단은 지출분석 및 보고서 작성을, 중앙관서는 기초 자료 제공과 동시에, 지출절감 요소를 예산에 반영하는 체계를 구축하는 것이다. 이는 독일의 사례인데, 우리나라도 정기적인 운영위원회 회의를 통해 단계별 지출관리, 정책 반영 절차마련을 고려해볼 수 있다.

마지막으로 유형별 지출관리 분석 방법을 검토해야 한다. 지출검토 과정에서 데이터 기반 지출검토 체계를 마련하고, 분석 역량을 강화할 필요가 있다. 특히 재정사업 유형에 따른 분석도구를 개발해야 한다. 아울러 지출관리를 통한 종합적인 구조조정 성과를 확인해야 한다. 매년 지출관리 계획을 수립하고, 지출검토 관리 결과에 관한 사후평가, 예산과 연계한 지출검토 시 세부 정보를 활용할 수 있도록 기반을 마련해야 한다.

본 보고서의 정책적 함의는 다음과 같다. 우리나라는 주요국 사례와 같이 공식적인 체계로서의 지출검토는 존재하지 않는다. 그러나 예산안 편성지침과 국가재정운용계획 등에 명시적으로 지출구조조정을 추진하도록 지출관리 계획을 수립하고 있다. 그간 국가재정운용계획의 내용을 살펴본 결과, 지출구조조정의 변천 과정을 확인할 수 있었다. 특히 2005~2009년 국가재정운용계획의 수립과 총액배분 자율편성 제도 도입 이후 설정된 「재원배분 12대 원칙」을 되짚어볼 필요가 있다. 「재원배분 12대 원칙」은 현 정부의 재정 원칙과도 맞닿아 있다. 즉, 국민들에게 필요한 공공서비스의 공급에 있어 민간자본을 적극적으로 활용하고(원칙 2, 민간자본의 활용), 정책 효과가 지역에 한정되는 사업은 지자체가 담당하며(원칙 5, 지방자치단체와의 역할 분담), 타당성이 검증된 구체적 사업을 토대로 분야별 재원배분을 결정하고(원칙 11, 일정 규모 할당의 금지), 재정사업 성과평가 강화, 구조조정 촉진으로 부처의 책임성을 확보(원칙 12, 성과평가의 강화)하는 등이 지출구조조정 대안으로 줄곧 제기되어 왔다. 또 「2024년 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침」의 3대

재정혁신에서 ‘강력한 지출구조 혁신’, ‘재량지출 10% 이상 감축’과 함께 복지 등 의무지출 효율화를 설정하고 있는 만큼, 이제 의무지출의 구조조정도 함께 고려해야 한다. 이미 해외 사례에서 언급한 아일랜드는 재정위기 극복 수단으로 의무지출 관리에 초점을 맞추었다.

지출구조조정제도는 불확실한 경제상황을 헤쳐나갈 수 있는 중요한 대안 중 하나이다. 본 보고서는 기록지 않은 재정 상황의 해법이라 여겨지는 지속가능한 재정을 유지하기 위하여, ‘예산체계와 연계한 지출검토 체계 구축’, ‘지출검토를 위한 운영구조 구체화’, ‘유형별 지출관리 분석 방법 검토’라는 세 가지 적용 가능한 대안을 제시했다.

〈부 록〉

1. 기타 지출관리 사례 : 미국 감사원(GAO)의 유사·중복·분절 연간 보고서

가. 유사·중복·분절 지출관리의 배경

미국 감사원(GAO)은 미국 공법(Public Law)에 따라 2011년부터 유사·중복·분절 연간 보고서(이하, 연차 보고서)를 매년 의회에 제출하고 있다. 미국 공법(Public Law) 제111-139조는 재정건전성을 유지하기 위해 재정적자 관리제도를 법률화했다는 점에서 의의가 있다. 해당 법 제1장은 페이고 원칙(PAY-AS-YOU-GO), 제2장은 중복성 프로그램 식별과 통합 및 제거의 내용을 담고 있다.

연차 보고서는 유사·중복·분절 여부를 확인하고 비용절감 및 수익향상 방안을 제시한다. 더 나아가 유사·중복·분절이 지적된 정부 사업과 제시된 비용절감 및 수익향상 조치들에 대해 사업을 수행하고 있는 담당 부서 및 기관들의 이행 여부를 담고 있다.

〈부록 1-1〉 미국 감사원(GAO)의 공시 홈페이지

GAO
U.S. Government Accountability Office

For Congress | Press Center | Careers | Blog

REPORTS & TESTIMONIES VIEW TOPICS VIEW AGENCIES BID PROTESTS & APPROPRIATIONS LAW ABOUT

Home > Duplication & Cost Savings > Duplication & Cost Savings Recommendations

Duplication & Cost Savings Recommendations

These recommendations for congressional consideration and agency action are from our Duplication and Cost Savings reports. Learn more about our annual report on our Duplication and Cost Savings page.

Search for open recommendations by agency, topic, subject, or keyword/phrase below, or download the entire set of recommendations from 2023: XLSX CSV

Search
Enter Keyword or Phrase

Agency
Enter Agency Name

Topic
All

SEARCH

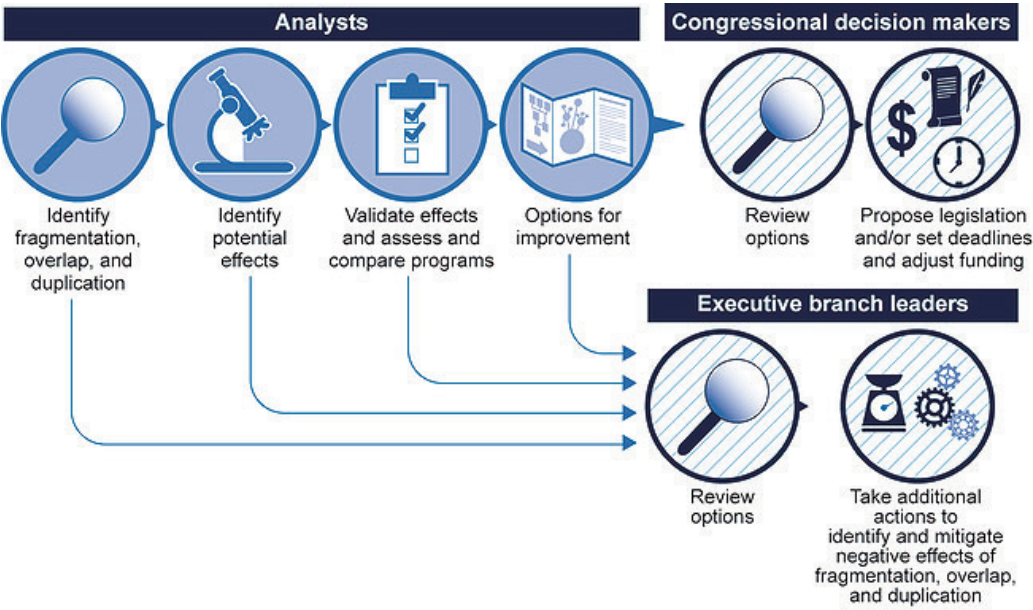
자료: <https://www.gao.gov/publication-cost-savings/duplication-cost-savings-recommendations>
(검색일:2023.5.17.)

또한 연차 보고서는 온라인 공시 시스템을 통해 공개되고 있다. 공시 시스템을 통해 지적사항의 이행 여부를 기관별, 분야 및 상태별로 확인할 수 있으며, 전체 정보를 파일로 다운로드 할 수 있도록 스프레드시트를 제공하고 있다.

나. 유사·중복·분절 지출관리 과정

감사원(GAO)은 재정사업 유사·중복·분절을 검증하는 평가관리 지침(Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide)을 마련하고, 이에 기초해 분석결과를 의회와 행정부(개별 부처)에 제공하고 있다. 감사원의 분석부서는 ① 유사·중복·분절 식별, ② 유사·중복·분절에 따른 잠재적 영향 식별, ③ 재정사업의 효과 검증 및 평가·비교, ④ 관리방안 검토의 4단계 사업평가를 평가한다.

〈부록 1-2〉 미국 감사원(GAO)의 유사·중복·분절 연간보고서 평가관리



자료: <https://www.gao.gov/products/gao-15-49sp>(검색일:2023.5.17.)

석·박사 700여 명으로 구성된 GAO 분석팀이 제시한 유사·중복·분절 재정사업 관리방안이 정책 입안자에게 전달된 후, 의회의 의사 결정권자와 행정부는 해당 재정사업 관리방안을 검토하고, 이후 제안된 조치사항이 실시될 수 있도록 관리하게 된다. 먼저 의회 의사 결정권자의 경우, 유사·중복·분절이 검토된 재정사업의 접근 방법과 잠재적 긍정적·부정적 영향을 분석한다. 또한 유사·중복·분절로 볼 수 있는 재정사업 간 평가·비교와 분절·유사·중복 감소 및 효율성 증대 방안을 논의한다.

관련 내용이 검토된 이후 의회 의사 결정권자는 제안된 조치사항에 대해 처리한다. 먼저, 조치사항을 처리하기 위해 새로운 법안을 수립해야 하는 상황이라면, 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)에 새로운 법안 수립에 대한 비용추계를 요청한다. 유사·중복·분절 문제를 개선하기 위해 마련된 새로운 법안에 대한 비용추계 결과는 제안된 조치사항 처리 결과에 영향을 줄 수 있다.

재정사업 평가에 필요한 정보 부족으로 유사·중복·분절에 대한 관리방안이 제시되지 못한 경우, 의회 의사 결정권자는 해당 기관을 대상으로 평가를 위한 정보제공 마감일을 설정하고, 이를 준수하지 않을 경우 예산을 삭감하는 등 강력하게 대응한다.

또한 유사·중복·분절이 검토된 재정사업 관련 기관의 정보제공이 제한적이고, 요청사항 및 평가수행이 어려울 경우, 의회 의사 결정권자는 효율성 및 효과를 입증하는 재정사업에 한해 예산을 배정하는 방법을 고려할 수 있다.

〈부록 1-3〉 유사·중복·분절 분석 방법 및 역할

구분	주요 단계	세부 단계
GAO 분석팀	1. 분절·유사·중복 검토	1-1. 유사·중복·분절 검토를 위한 재정사업 접근방법 확인 1-2. 유사·중복·분절 검토를 위한 재정사업 검토 1-3. 검토된 재정사업에 대한 배경 정보 수집 1-4. 검토된 재정사업의 분절·유사·중복 유무 확인 1-5. 유사·중복·분절이 확인되는 재정사업 간 관계 검토 1-6. 관련 기관 및 주요 이해 관계자와 결과 확인
	2. 분절·유사·중복의 잠재적 영향 검토	2-1. 유사·중복·분절의 긍정적·부정적 영향 검토 2-2. 추가 평가의 필요성 확인 2-3. 관련 기관 및 주요 이해 관계자와 결과 확인

구분	주요 단계	세부 단계
GAO 분석팀	3. 재정사업의 효과 검증 및 평가·비교	3-1. 재정사업의 검토결과의 관련성, 신뢰성 평가 3-2. 새로운 재정사업 평가 수행(기존 검토결과 활용 불가 시) 3-3. 새로운 검토결과의 유사·중복·분절 검증 및 영향 평가·비교 3-4. 관련 기관 및 주요 이해 관계자와 결과 확인
	4. 관리방안 검토	4-1. 경제성 및 효율성 증대 방안 검토 4-2. 유사·중복·분절 감소 방안 검토 4-3. 정책 입안자에게 관리방안 전달
의회 의사 결정권자	1. 관리방안 검토	1-1. 유사·중복·분절 접근방법 확인 1-2. 잠재적 긍정적·부정적 영향 검토 1-3. 재정사업 평가·비교 1-4. 유사·중복·분절 감소 및 효율성 증대 방안 검토
	2. 조치사항 처리	2-1. 의회예산처에 새로운 법안에 대한 비용추계 요청 2-2. 기관 대상 정보제공 마감일 및 미준수에 따른 대응 설정 2-3. 재정사업 효율성 및 효과에 따른 예산 배정
행정부처	관리방안 검토	1-1. 유사·중복·분절 접근방법 확인 1-2. 잠재적 긍정적·부정적 영향 검토 1-3. 재정사업 평가·비교 1-4. 유사·중복·분절 감소 및 효율성 증대 방안 검토
	2. 조치사항 처리	2-1. 관리방안에 대한 수행 2-2. 부정적 영향의 식별 및 완화를 위한 추가적인 관리 실시

자료: GAO(2015), 저자정리.

다음으로 행정부처에 유사·중복·분절 재정사업 관리방안이 전달되면, 각 부처는 이를 확인하고 해당 재정사업 관리자에게 전달한다. 사업 관리자는 유사·중복·분절로 확인된 재정사업을 평가·비교하고, 유사·중복·분절을 감소하고, 효율성을 증대하는 방안을 검토한다.

검토 과정을 거친 후, 해당 부처의 장은 검토된 관리방안을 확인하고, 조치사항을 적극적으로 이행해 재정사업 효율성 및 중복성을 개선하기 위해 노력해야 한다. 또한 부처의 장과 사업 담당자는 재정사업의 부정적 영향을 식별하고, 이를 개선하기 위해 기관 내외 간 협력, 지침 또는 규칙 제정, 의회 의사 결정권자와의 논의 등 추가적인 관리 대안도 강구한다.

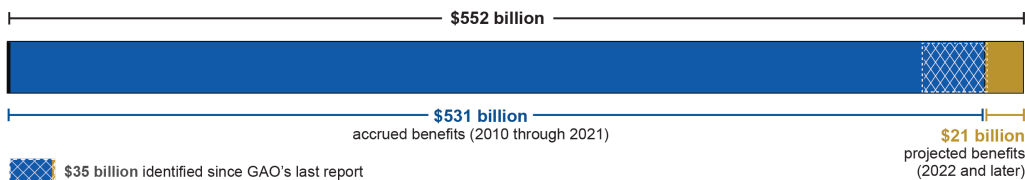
관련 행정부처 및 의회 의사결정권자가 각 재정사업에서 권고된 유사·중복·분절 조치사항을 이행하지 않을 경우, 감사원은 매년 하원과 상원 지출위원회에 미이행 현황을 보고하고, 이에 관해서는 감사를 실시한다. 또 이행 결과를 감사원의 성과지표로 활용하고, 의회에 보고함과 동시에 일반에 연차보고서로 공개된다(감사연구원, 2016).

미국의 유사·중복·분절 보고서를 통한 지출관리는 매년 재정사업의 효율성 개선 방안을 수립하고, 조치 결과와 지출절감 규모를 홈페이지에 공시하고 있다. 지적된 조치사항을 의회 및 행정기관이 적극적으로 수정·보완하고 있는지 확인하고 있어 재정사업에 대한 감시체계와 유사·중복·분절 지출관리 정보 구축이 함께 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다.

다. 유사·중복·분절 지출관리의 재정절감 효과

2011년 유사·중복·분절 보고서가 작성된 이후 2022년까지 12차례 지출관리 결과를 연차보고서로 공개하고 있다. 2022년까지 약 5,520억 달러의 재정절감 효과를 달성한 것으로 보고하고 있다.

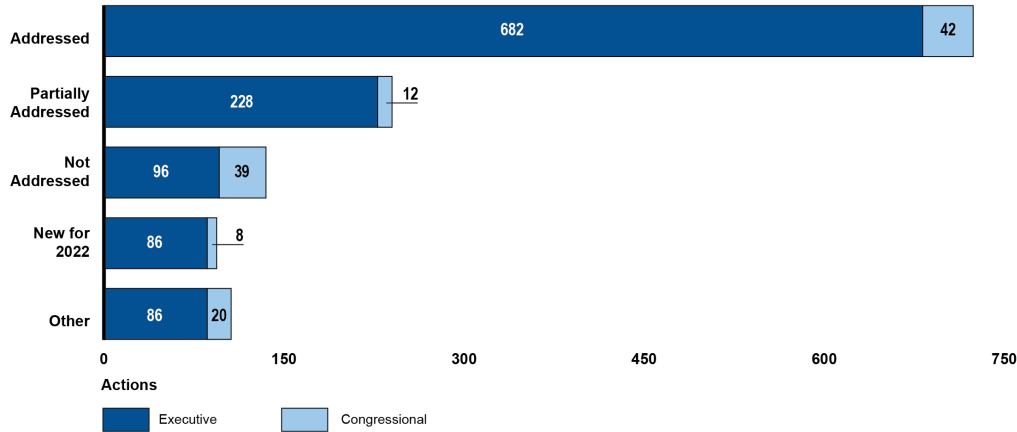
〈부록 1-4〉 유사·중복·분절 관리를 통한 재정절감 효과



주: 2022년 3월 기준
 자료: GAO(2022), 그림3, p.10.

또한 2022년까지 약 1,299개의 개선사항이 마련되어, 이 중 724개(56%)의 사항을 이행했으며, 240개(18%) 사항을 부분적으로 이행했다. 의회와 행정부를 대상으로 수립된 개선 지시사항을 살펴보면, 의회 대상 개선 지시사항은 총 121건이었으며, 이 중 54건(45%)이 부분적 및 완전 이행된 것으로 나타났다. 행정부의 경우 1,178건 중 910건(77%)이 부분적 및 완전 이행되었다.

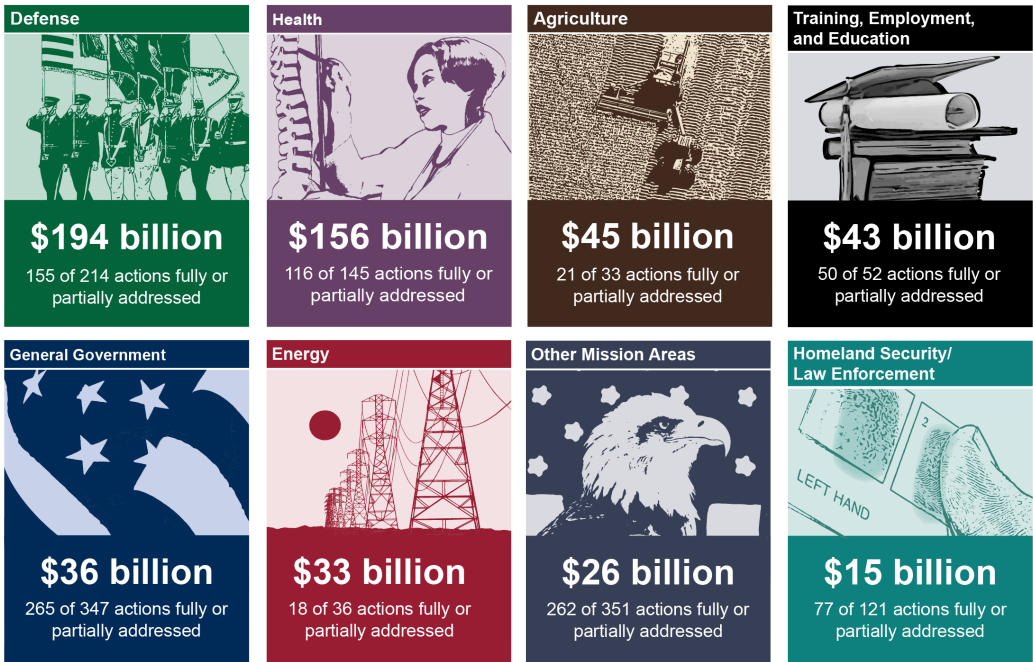
〈부록 1-5〉 유사·중복·분절 관리를 통한 지적사항의 처리 상태



자료: GAO(2022), 그림4, p.11.

2022년도 주요 분야별 재정절감 규모를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 복지부는 재정사업 구조를 개선하여 1,400억 달러 이상을 절감했으며, 정부 효율성을 개선하기 위한 데이터 센터 통합조치를 이행하여 22개 연방 기관에서 약 57억 달러의 비용절감을 가져왔다.

〈부록 1-6〉 분야별 재정절감 규모



주: 2022년 3월 기준

자료: GAO(2022), 그림 2, p.8.

2. IMF(2022)의 지출검토 분석 방법

〈부록 2-1〉 IMF의 지출검토 분석 방법

분석	질문 사항	분석기법 및 접근 방법
지출 현황:		
재정사업 범위 분석	프로그램 범위 지출에 대한 정책적 근거 지출에 대한 목적과 성과	프로그램/재정활동의 현황 및 전략적 목적 재정활동 목록 재정정책의 수혜자 식별 도입 당시 및 후속 작업에 대한 근거의 세부정보 전략적 정책 또는 우선순위 사업 여부
지출 분석:		
투입 및 산출 분석	주요 산출물 지출의 구성요소 예산 비중 타 활동 간 지출 분배 상황 산출물의 생성 규모 산출물 단위당 비용	주요 산출물: 산출물에 대한 현황 활동, 목적, 산출물 당 규모 및 가치 주요 투입물: 투입 인원수 및 구성 총지출 구성: 경제적 분류(인건비, 물건비, 서비스비, 투자비 등) 정부 수준별 분류(중앙, 지방 등) 활동별, 목적별 등 정부지출의 재분배 상황: 수혜자 소득별 비중, 수혜자 소득별 평균 수혜액
지출 동향	지출의 증감 현황 및 증감 속도 지출 구성요소별 증감 속도 지속적인 초과/과소 지출 부분 예산과 실지출 간 차이의 이유	지출 분석: 지출 및 지출 구성요소의 증감을 지출 구성요소의 예산과 실지출 비교 투입 및 산출에서의 예측치와 결과 간 차이 분석 대내외적 상황 변화(기술개발, 국제적 시장가격 변동 등)
중·단기 지출 증가 요인분석	시간에 따라 지출이 크게 증가한 영역 전체적 지출 변화의 구성요소 반영 여부 지출 증가의 사유 향후 수요 변화 및 계획	공급측면 총성장에 대한 지출항목별 기여도 계산 제공된 서비스 양에 대한 정량 지표 개발 : 자원자 수, 수혜자 수, 공급 단위 수 등 수량, 가격 간 금전적 비용 요인 분해 : 임금, 고용자 수 변화, 임금률 변화; 재화와 서비스 구매, 구매량 변화, 단위 가격 수요측면 장기 지출 예측 분석 인구통계학적 변화 영향 그 외 상황 요인에 의한 시계열적 수요 변화 새로운 수요(노동 공급 방식의 변화 등에 기인)

분석	질문 사항	분석기법 및 접근 방법
벤치마킹	국제 벤치마크와의 지출 비교 국내 벤치마크 비교	불일치 영역 식별을 위한 국제 벤치마킹 : 지출이 5, 10, 15% 높거나 낮은 국가, 소득수준, 지역 접근성 등이 유사한 대상 선택 최고 성과국과의 차이 확인 : 저비용, 최고 성과, 최고비용/성과 비율 국내 벤치마킹 : 지자체별, 원가별, 생산 단위별 비교
지출 평가:		
지출 적합성 평가	정부 우선순위 여부 최초 설계 목적의 유지 여부	전략적 우선순위 및 정책 의도가 담긴 정부 발표 산출에 대한 수요의 시계열적 데이터 프로그램 적설성에 영향을 미치는 상황 요인 : 신기술 또는 프로세스, 사회적 선호 및 노동 방식 변화로 인해 발생한 새로운 수요
지출 효율성 평가	활동 제공 방식의 비용효율성 비용절감 가능 여부 수입 증가 방법 타 프로그램과의 중복 여부	(동일 또는 유사 사업의)생산 단위(정부, 지자체)에 따른 산출 단위당 평균비용 비교 민간 생산자의 (동일 또는 유사) 프로그램 평균비용 비교 동일 산출 가능한 대체 기술 조사 직원 근무시간 및 기술 구성 활용도 조사 총비용에 대한 사용자 요금 및 본인 부담금 수준에 대한 역학 조사 소득수준별 사용자 요금 및 본인 부담금 분배 조사 목표가 유사한 프로그램들의 활동 결과 확인 충분히 활용되지 않은 자원(인적, 물적) 식별을 위한 활동 제공 과정 설명
지출 효과성 평가	정책목표 정책목표 달성 여부 정책 관리 여부	목표 수혜자에게 도달하는 지출 비중 평가 핵심성과지표 달성도 및 기대 효과

자료: IMF(2022). Annex 2, 22p.

3. 영국 지출검토(Spending Review) 보고서 사례

〈부록 3-1〉 2021년도 영국 지출검토(Spending Review)의 보고서 주요 내용

£ million		Head ²	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27
Spending Review 2021								
1	Resource DEL: adjustment to spending envelope and spending assumption ³	Spend	0	-24,820	-19,165	-12,010	-10,165	-10,755
2	<i>Memo: returning ODA spend to 0.7% GNI</i>		0	0	0	-5,220	-5,410	-5,615
3	Capital DEL: adjustment to spending envelope and spending assumption ⁴	Spend	0	-540	-3,940	+170	+540	+525
Local government								
4	Local Authorities: reserves implications of Council Tax referendum principles	Spend	0	+20	+35	+55	+55	+60
5	Business Rates: continuation of retention pilots between 2022-23 and 2024-25	Spend	0	-105	-130	-155	-15	0
Build Back Better: Plan for Health and Social Care								
6	Plan for Health and Social Care: spending	Spend	0	-14,050	-11,880	-13,035	-13,415	-13,910
7	Health and Social Care Levy introduced from April 2022: gross yield ⁵	Tax	+45	+16,505	+16,805	+16,905	+17,290	+17,875
8	<i>Memo: reduction in yield due to passthrough to wages by employers</i>		0	-2,060	-2,620	-2,720	-2,825	-2,935
9	<i>Memo: compensation for the additional cost to public sector employers</i>	Spend	0	-1,735	-1,765	-1,800	-1,865	-1,935
10	<i>Memo: net yield available to allocate to health and social care⁶</i>		0	+12,710	+12,420	+12,385	+12,600	+13,005
11	Increase rates of dividend tax by 1.25% from April 2022	Tax	-15	+1,340	-540	+650	+815	+905
Raising living standards and supporting individuals with the cost of living across the UK								
12	Universal Credit: reduce taper rate from 63p to 55p and £500 p.a. increase in work allowances from 1 December 2021	Spend	-745	-2,220	-2,385	-2,490	-2,755	-2,980
13	Fuel Duty: one year freeze in 2022-23	Tax	0	-1,510	-1,550	-1,580	-1,595	-1,615

£ million	Head ²	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27
14	Alcohol Duty: reform to alcohol duties Tax	0	-20	-115	-125	-140	-155
15	Alcohol Duty: one year freeze from February 2022 Tax	-80	-545	-560	-585	-600	-620
16	Universal Credit: maintain the surplus earnings de minimis threshold at £2,500 per month in 2022-23 Spend	0	-70	0	0	0	0
17	Shared Accommodation Rate (SAR): exemptions for victims of domestic abuse and victims of modern slavery Spend	0	-5	-10	*	0	0
Supporting businesses and jobs							
18	Business Rates: 50% relief for Retail, Hospitality and Leisure sectors in 2022-23, £110,000 cash cap ⁷ Tax	+35	-1,860	+40	-10	0	0
19	Business Rates: freezing the multiplier in 2022-23 Tax	+15	-845	-900	-965	-965	-970
20	Business Rates: relief for property improvements from 2023-24 Tax	0	+5	-145	-140	-145	-150
21	Business Rates: support for green technology from 2023-24 Tax	0	*	-40	-40	-45	-50
22	Business Rates: extending the supporting small business and transitional relief schemes in 2022-23 Tax	*	-30	*	0	0	0
23	Business Rates: administrative changes to clarify eligibility for the smaller business multiplier Tax	0	0	0	-5	-5	-5
24	Annual Investment Allowance: extension of £1m level until 31 March 2023 Tax	-65	-240	-165	+115	+60	+50
25	Museum, Galleries and Exhibition Tax Relief (MGETR) sunset clause: extend to March 2024 Spend	0	0	-5	-10	-5	0
26	Theatre, Orchestra & MGETR Tax Relief: two-year tapered rate increase from April 2022 Spend	-5	-40	-115	-70	-15	0
27	HGV Road User Levy: suspend from August 2022 to 31 July 2023 Tax	0	-145	-80	-10	-10	-10
28	Vehicle Excise Duty: freeze rates for HGVs in 2022-23 Tax	0	-10	-10	-15	-15	-15
29	Bank Surcharge: set at 3% and raise the surcharge allowance to £100m Tax	0	-220	-830	-975	-995	-1,020
	Asset Holding Companies tax						

£ million	Head ²	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27
30 regime from April 2022	Tax	0	0	-5	-10	-15	-20
Other measures							
31 Air Passenger Duty: introduction of a new reduced domestic band and ultra-long haul distance band	Tax	0	0	-35	-35	-30	-30
32 Capital Gains Tax: increase property disposal payment window from 30 to 60 days	Tax	-60	-5	-5	-5	-5	-5
33 Starting rate for savings tax band: maintain at £5,000 for 2022-23	Tax	0	0	+5	+5	+5	+5
34 Adult ISA subscription limit: maintain at £20,000 for 2022-23	Tax	0	0	+5	+10	+15	+20
35 Carbon Price Support rates: maintain in 2023-24	Tax	0	0	-15	-15	-10	-10
36 Car fuel benefit charge: uprate by CPI in 2022-23	Tax	+5	+5	+5	+5	+5	0
37 Van benefit charge: uprate by CPI in 2022-23	Tax	0	+5	+5	+5	+5	+5
38 Aggregates Levy: freeze in 2022-23	Tax	0	-25	-25	-25	-25	-25
39 Tobacco Duty: increase hand rolling tobacco duty by an additional 4% and minimum excise duty by an additional 1% in 2022-23	Tax	+15	+25	+25	+25	+25	+25
40 Moving back the Pension Credit to Housing Benefit merger date from October 2023 to April 2025	Spend	0	0	+5	+50	+95	+125
41 Net Pay pension schemes: 20% top-up for eligible individuals on contributions from April 2024	Spend	0	0	0	0	-10	-15
42 BBC commercial arm borrowing limit: stepped increase from £350m to £750m	Spend	0	-15	-45	-40	+20	+95
43 HM Land Registry: increase caseworker capacity	Tax	-5	+65	+50	+35	+35	+40
44 Removing cross-border group relief	Tax	*	+5	+5	+5	+5	+5
45 Residential Property Developer Tax: 4% rate	Tax	0	+200	+215	+225	+235	+250
Previously announced							
46 State Pension and Pension Credit: uprate with Double Lock in 2022-23	Spend	0	+5,415	+5,780	+6,115	+6,455	+6,730
47 Economic Crime (Anti-Money Laundering) Levy	Tax	0	+95	+100	+100	+105	+105
Freeports (reliefs on Stamp							

£ million	Head ²	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27
48	Duty, Enhanced Capital Allowances, Structures and Buildings Allowance, NICs and Business Rates) Tax	-5	-25	-40	-60	-75	-65
49	Self-Employment Income Support Scheme fifth grant: design choices relating to the financial impact declaration Spend	-170	+20	0	0	0	0
50	Business Rates: COVID-19 additional relief fund Tax	-1,555	+35	-10	0	0	0
51	Business Rates: ruling out COVID-19 as a Material Change in Circumstance Tax	-485	0	0	0	0	0
52	Right to Buy: changes to rules under which Local Authorities can retain and spend receipts from Right to Buy sales Spend	+245	+250	+195	+90	0	-30
53	Super-deduction: extension to background plant and machinery Tax	-115	-120	-35	+5	+15	+20
54	Real Estate Investment Trusts: amendments Tax	0	-5	-5	-5	-5	-5
55	Extension of eligibility for bereavement benefits to cohabitants with children Spend	0	-120	-30	-25	-25	-20
56	DWP Disability Green Paper: measures Spend	0	+15	+40	+15	-15	-5
57	Universal Credit: reintroduce Minimum Income Floor from 1 August 2021 Spend	-10	-15	-20	0	0	0
58	Reform of penalties for late submission and late payment of tax for Income Tax Self Assessment: change to implementation date Tax	0	0	0	-15	+30	+80
59	Making Tax Digital for Income Tax Self Assessment: change to implementation date and digital prompts Tax	0	0	-25	-195	-205	-15
60	Income Tax: basis periods reform for the self-employed from April 2024 with transition year in 2023-24 Tax	0	0	+25	+820	+510	+360
61	Notification of uncertain tax treatment: changes to scope Tax	-5	-10	-15	-15	-20	-15
62	Access to benefits for arrivals under the Afghan Relocations and Assistance Policy and the Afghan Citizens Resettlement Scheme Spend	-5	-5	-5	-5	*	*
63	Clamping down on promoters of tax avoidance Tax	+5	+25	+30	+25	+25	+20

£ million	Head ²	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27
64	Public Service Pensions Remedy (McCloud) Spend	0	0	-585	-740	-610	-550
Financial Transactions							
65	Public sector net borrowing impact of changes to financial transactions and guarantees Spend	-25	-20	+5	*	*	-5
Total policy decisions⁸		-2,985	-25,345	-21,855	-9,780	-7,455	-7,705
Total spending policy decisions⁸		-715	-38,040	-34,020	-23,885	-21,730	-22,670
Total tax policy decisions⁸		-2,270	+12,695	+12,165	+14,105	+14,275	+14,965

*Negligible.

¹ Costings reflect the OBR's latest economic and fiscal determinants.

² Many measures have both tax and spend impacts. Measures are identified as tax or spend on the basis of their largest impact.

³ Includes funding for the remaining response to COVID-19 in the immediate term and for cost pressures as a result of the updated inflation forecast.

⁴ Adjusted to reflect updated estimates of the spending profiles for planned major capital programmes and projects.

⁵ Gross yield reflects total direct tax raised from the Health and Social Care Levy.

⁶ Net yield reflects total amount available to allocate after accounting for (1) the reduction in yield due to passthrough to wages by employers and (2) compensation for the additional cost to public sector employers.

⁷ Business rates are deductible for corporation tax and income tax self-assessment. Increased business rates relief reduces the amount of business rates paid and so increases these other tax receipts.

⁸ Totals may not sum due to rounding.

자료: HM Treasury(2022), 표5.1. p.133.

〈참고문헌〉

- 감사연구원. (2016). 주요국 감사원의 이행관리제도 운영현황과 시사점.
- 국가재정운용계획 총괄 분과위원회. (2019). 2019~2023 국가재정운용계획 - 총괄 분야 보고서 -.
- 국회예산정책처. (2015). OECD 국가의 지출구조조정 사례분석과 시사점, 정책연구과제.
- 기획재정부. (2022.8.). 2022년~2026년 재정사업 성과관리 기본계획.
- _____. (2023.3.28.). 2024년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침.
- _____. (2023.1.). 2023년 재정사업 성과관리 추진방향 및 과제 - 2023년 재정사업 성과관리 추진계획 -.
- 김명규·김민경. (2023). 재정 지속가능성 복합지표 연구- EU 재정 지속가능성 지표를 중심으로 -, 한국재정정보원 분석보고서.
- 김홍균·김진영·김원혁. (2020). 주성분 분석을 이용한 우리나라 분야별 지출구조조정 방안에 대한 연구, 예산정책연구 제9권 제2호, pp.1-32.
- 대외경제정책연구원. (2010). 아일랜드 구제금융의 배경과 위기확산 가능성 전망, KIEP 오늘의 세계경제.
- _____. (2022). 영국 중기재정정책(2023~28년)의 주요 내용 및 평가, KIEP 세계경제 포커스.
- 대한민국정부. (2005). 2005~2009년 국가재정운용계획.
- _____. (2022.7.). 윤석열정부 120대 국정과제.
- 박노옥. (2013). 지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제, 한국조세재정연구원.
- 박노옥·원종학·오영민·강희우. (2015). 재정관리제도 운영 환경 분석과 개선방안, 한국조세재정연구원.
- 박승준. (2015). OECD 국가의 지출 구조조정 사례분석과 시사점, 국회예산정책처.
- 박인환. (2022). 지출구조조정의 현황과 개선과제, 국회입법조사처.
- 박정수. (2022.9.). 한국재정정보원 「FIS이슈&포커스」, 22-2호 재정성과관리제도.

- 원종학 외. (2018). 주요국의 전략적 지출검토 제도, 한국조세재정연구원.
- 이강구. (2015). 장기 재정전망과 지속가능성 검토, 예산정책연구 제4권 제1호, pp.57-80.
- 이성규. (2010). 영국의 황금준칙 도입의의와 시사점, 재정정책논집, 제12권 4호, PP. 171-210.
- 장우현. (2020). 재정성과관리의 현황과 개선방향, 재정포럼, 한국조세재정연구원.
- 장우현·김지운. (2021). 적극적 재정운용을 위한 지출구조조정체계 구축에 관한 연구, 한국조세재정연구원.
- 정성호. (2017). 주요국 지출심사 운용 구조, 월간 나라재정 현안분석, 한국재정정보원.
- 탁현우. (2017). 예산과정의 지출검토제도(spending review) 도입 방안 연구, 한국행정연구원.
- 하연섭·김영록. (2019). 전략적 지출검토(Spending Review) 도입 방안 연구, 국회사무처 연구용역보고서.
- 한국재정정보원. (2023). 2023 주요 재정통계.
- 홍승현. (2011). 재정의 지속가능성 관련 제도적 장치. 한국조세재정연구원.

- Bohn, H. (1995). The sustainability of budget deficits in a stochastic economy. *Journal of Money, Credit and Banking*, 27(1), 257-271.
- Bova, E., Ercoli, R., & Bosch, X. V. (2020). Spending Reviews: Some Insights from Practitioners, *European Economy Discussion Paper* 135.
- Bundesministerium der Finanzen. (2022). Abschlussbericht Spending Review : Verknüpfung von Nachhaltigkeitszielen mit dem Bundeshaushalt.
- _____. (2023). German Stability Programme 2023.
- European Commission. (2006). The long-term sustainability of public finances in the European Union.

- _____. (2019). Spending reviews as a key tool to enhance public investment in the Euro Area.
- _____. (2022). Fiscal Sustainability Report 2021. Volume 1. Institutional Paper 171. ISSN 2443-8014 (online). April 2022.
- Federal Ministry of Finance. (2023). German Stability Programme.
- GAO. (2015). Fragmentation, Overlap, and Duplication.
- _____. (2022). Additional Opportunities to Reduce Fragmentation, Overlap, and Duplication and Achieve Billions of Dollars in Financial Benefits.
- Government of Ireland Department of Public Expenditure and Reform. (2020). The Spending Review Process in Ireland, Italian Webinar Series.
- Hamilton, J.D. and M.A. Flavin. (1986). “On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing,” *American Economics Review*, 76, pp. 809~819.
- HM Treasury. (2010). Spending Review 2010.
- _____. (2016). Spending Review 2015.
- _____. (2022). AUTUMN BUDGET AND SPENDING REVIEW 2021.
- IMF PFM Blog. (2016). Spending Reviews in the European Union.
- IMF. (2022). How to Design and Institutionalize Spending Reviews. IMF How To Notes, 2022(004).
- Jón R. Blöndal. (2022.9.24). OECD Spending Better Framework.
- Kennedy, Fiachra and John Howlin. (2017). “Spending reviews in Ireland – Learning from experience”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 16/2.
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, Paris.
- _____. (2022). *OECD Spending Better Framework*.
- _____. (2010). *Restoring Fiscal Sustainability: Lessons for the Public Sector*.
- _____. (2013). “Fiscal sustainability”, in *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing, Paris.

- _____. (2014). OECD Journal on Budgeting, Budget Review: Germany.
- _____. (2019). Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, OECD Publishing, Paris.
- _____. (2020). The Irish Government Economic and Evaluation Service: Using Evidence-Informed Policy Making to Improve Performance, OECD Public Governance Reviews.
- Office for Budget Responsibility. (2023). Fiscal risks and sustainability, July 2023.
- Office for Budget Responsibility. (2023.3). Economic and fiscal outlook.
- Robinson, Marc. (2014). “Spending Reviews.” OECD Journal on Budgeting 13 (2).
- Spending Review Secretariat. (2020). Spending Review 2021 – Briefing for Votes and Departments.
- Steffen Bach. (2017). Spending Reviews: Germany’s first experiences, Federal Ministry of Finance, Germany.
- Trehan, B. and Walsh, C.E. (1991). Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to U.S. Federal Budget and Current Account Deficits. Journal of Money, Credit and Banking, 23, 206-223.
- Vandierendonck, C. (2014). “Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation.” Economic Papers 525, European Commission, Brussels.
- World Bank. (2021). “World Bank Support for Public Financial and Debt Management in IDA-Eligible Countries.” Independent Evaluation Group. Washington, DC.

〈보도자료〉

기획재정부 보도자료(2022.12.28.), 2022년 국민이 선택한 최고의 기획재정부 정책.

〈홈페이지〉

한국조세재정연구원 재정성과평가센터 www.kipf.re.kr

미국 감사원(GAO) <https://www.gao.gov>

지출구조조정의 성과 및 과제

발행연월 2023년 11월

발 행 인 박용주 한국재정정보원장

편 집 재정정보분석센터

발 행 처 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워

(Tel. 02-6908-8200)

인 쇄 처 디자인아이 Tel. 02-6358-2124

I S B N 979-11-91094-27-5

