

재정건전화 정책 사례분석

- EU국가와 우리나라를 중심으로 -

2009. 8.

박형수

목 차

I. 연구의 배경	1
II. 재정건전화 정책	7
1. EU국가의 재정건전화 사례	7
2. 건전화정책 촉발요인 및 성공요인	13
3. 우리나라의 건전화정책 사례	20
III. 중기재정계획	23
1. 중기재정계획의 기능	23
2. EU의 중기재정계획	25
3. SCP에 대한 실증분석	31
4. 우리나라의 중기재정계획	37
5. 중기재정계획의 성공요인	45

IV. 재정준칙	50
1. 재정준칙의 정의 등	50
2. EU 국가들의 재정준칙	53
3. 재정준칙이 재정에 미친 영향	57
V. 재정건전화 정책과제 및 방향	60
1. 향후 재정건전화정책 추진	60
2. 국가재정운용계획의 실효성 제고	61
3. 재정준칙의 도입	66
참 고 문 헌	75
<부록 1> 1990년대 주요국의 재정건전화정책 추진사례	74
<부록 2> 최근 주요국의 재정건전화 정책	83
<부록 3> 주요국의 중기재정 운용사례	96
<부록 4> 주요국의 재정준칙 사례	101

I. 연구의 배경

- (재정악화 요인) 지난해 9월 리만브러더스 파산이후 본격화된 전세계적인 경제위기와 이에 대응한 확장적 재정정책의 지속으로 우리나라와 주요 선진국들의 재정이 급격히 악화되고 있음
 - 재정의 자동안정화 장치 작동에 따른 세입감소 : 경기악화, 주가 및 주택가격 하락, 금융부문 수익감소, 원자재가격 하락 등에 따른 세입감소
 - 확장적 재정정책 : 주요 선진국 정부들이 추진하고 있는 재정책확장정책의 2/3를 차지하는 세출확대 정책은 대부분 일시적 정책으로 재정수지에 ‘일시적’인 영향을, 국가채무에는 ‘항구적’인 영향을 미치는 반면
 - 감세정책은 대부분 항구적 정책으로 재정수지에는 ‘항구적’인 국가채무에는 ‘누적적’인 영향을 미침
 - 금융부문 지원 : 2009년 2월 18일 현재, G-20 국가의 평균 지원규모(GDP의 27.9%)에서 정부재정이 수반되는 규모는 GDP대비 3.3% 정도
- (재정악화 규모) IMF가 지난 4월 발표한 「World Economic Outlook」에 따르면, G20국가의 2007년대비 3년간(2008~2010년) 재정수지악화 누적규모는 GDP대비 13.6%에 달하고, 국가채무비율도 24.7%p나 증가할 전망
 - G7국가 평균도 이와 비슷한 13.5% 및 24.7%p
 - 우리나라의 3년간 재정수지 악화 누적규모는 17.2%로 EU국가 및 G20국가 보다 큰 것으로 나타남
 - 반면, 마스트리히트 조약에 따라 재정적자 및 국가채무비율 상한의무를 준수해야하는 EU국가들의 경우 위기이전의 재정상황이 상대적으로 양호하였으며, 금융 및 경제위기로 인한 재정악화규모도 상대적으로 작은 편
 - 특히 유로화 가입 16개 국가 평균은 11.7% 및 19.0%p로 EU27개국 평균인 12.2% 및 21.4%p보다 작은 것으로 나타남

주요국의 재정수지 추이 및 전망 (단위 : GDP대비, %)

	1980s	1990s	00~06	2007	2008	2009	2010	2007년대비			
								2008	2009	2010	08~10
Argentina	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Australia	-1.60	-1.47	1.70	1.61	0.10	-2.33	-3.51	-1.51	-3.94	-5.12	-10.57
Brazil	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Canada	-6.00	-4.50	1.02	1.39	0.40	-3.40	-3.62	-0.99	-4.79	-5.01	-10.78
China	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
France	-2.31	-3.89	-2.74	-2.68	-3.40	-6.22	-6.45	-0.72	-3.55	-3.78	-8.05
Germany	-2.04	-2.59	-2.55	-0.47	-0.13	-4.66	-6.14	0.34	-4.19	-5.67	-9.51
India	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Indonesia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Italy	-10.68	-7.39	-3.05	-1.50	-2.73	-5.37	-5.92	-1.23	-3.87	-4.42	-9.52
Japan	-1.97	-2.84	-6.45	-2.52	-5.55	-9.88	-9.82	-3.03	-7.35	-7.30	-17.68
Mexico	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Russia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Saudi Arabia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
South Africa	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
South Korea	-0.68	-0.95	1.71	3.47	1.12	-3.24	-4.69	-2.35	-6.71	-8.16	-17.22
Turkey	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
U K	-2.27	-4.14	-1.78	-2.64	-5.37	-9.84	-10.94	-2.73	-7.20	-8.30	-18.23
U S A	-4.18	-2.83	-2.46	-2.89	-6.07	-13.64	-9.68	-3.18	-10.75	-6.78	-20.71
E U	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Belgium	-10.70	-4.71	-0.40	-0.28	-1.25	-4.68	-5.64	-0.97	-4.40	-5.36	-10.73
Ireland	-9.03	-0.92	1.61	0.23	-6.35	-14.24	-17.23	-6.58	-14.48	-17.46	-38.52
Greece	-8.14	-8.46	-4.86	-3.48	-3.75	-4.51	-5.21	-0.27	-1.03	-1.73	-3.03
Spain	-3.96	-4.40	0.05	2.21	-3.82	-7.53	-7.54	-6.04	-9.74	-9.76	-25.54
Luxembourg	1.49	2.12	2.09	3.23	1.39	-3.42	-4.37	-1.84	-6.65	-7.60	-16.09
Netherlands	-4.85	-2.59	-0.67	0.25	0.79	-3.22	-4.05	0.54	-3.48	-4.30	-7.24
Austria	-2.27	-3.31	-1.75	-0.54	-0.41	-3.49	-4.19	0.13	-2.94	-3.64	-6.45
Portugal	-6.71	-5.52	-3.76	-2.58	-2.61	-5.95	-6.09	-0.03	-3.36	-3.51	-6.90
Slovenia	1.29	0.18	-1.20	0.26	-0.27	-4.23	-3.75	-0.53	-4.49	-4.01	-9.03
Finland	2.39	-2.26	3.87	5.24	4.14	-1.60	-3.40	-1.11	-6.84	-8.64	-16.59
Malta	-1.74	-6.51	-5.39	-1.77	-4.15	-3.64	-2.51	-2.38	-1.87	-0.74	-4.99
Cyprus	-5.08	-3.83	-3.30	3.45	0.99	-1.03	-1.76	-2.46	-4.48	-5.21	-12.14
Slovakia	-8.82	-6.09	-4.55	-1.95	-2.23	-2.92	-2.92	-0.28	-0.97	-0.97	-2.22
Bulgaria	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Czech	3.73	-2.81	-4.57	-0.97	-1.54	-4.06	-4.23	-0.58	-3.09	-3.26	-6.93
Denmark	-3.24	-1.77	2.21	4.45	3.00	-2.00	-4.75	-1.45	-6.45	-9.20	-17.11
Estonia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Latvia	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Lithuania	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Hungary	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Poland	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Romania	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Sweden	-1.95	-3.57	1.12	3.79	2.52	-2.99	-3.76	-1.27	-6.78	-7.55	-15.60
G20 평균	-3.52	-3.40	-1.62	-0.69	-2.41	-6.51	-6.75	-1.71	-5.82	-6.06	-13.59
G7 평균	-4.21	-4.02	-2.57	-1.62	-3.27	-7.57	-7.51	-1.65	-5.96	-5.89	-13.50
EURO16 평균	-4.45	-3.76	-1.66	-0.02	-1.49	-4.79	-5.45	-1.46	-4.77	-5.42	-11.66
EU27 평균	-3.74	-3.62	-1.48	0.21	-1.26	-4.78	-5.54	-1.47	-4.99	-5.75	-12.22

주요국의 국가채무비율 추이 및 전망

(단위 : GDP대비, %)

	1980s	1990s	00~06	2007	2008	2009	2010	2007년대비			
								2008	2009	2010	08~10
Canada	61.8	92.8	76.1	64.2	63.6	75.4	77.2	-0.6	11.2	13.0	23.6
France	28.6	49.8	61.5	63.9	67.3	74.9	80.3	3.4	11.0	16.4	30.8
Germany	38.9	50.7	62.3	63.6	67.2	79.4	86.6	3.6	15.8	23.0	42.4
Italy	75.4	112.3	106.3	103.5	105.8	115.3	121.1	2.3	11.8	17.6	31.7
Japan	66.1	93.0	169.0	187.7	196.3	217.2	227.4	8.6	29.5	39.7	77.8
U K	45.2	41.1	40.0	44.1	51.9	62.7	72.7	7.8	18.6	28.6	55.1
U S A	53.0	68.2	59.5	63.1	70.5	87.0	97.5	7.4	23.9	34.4	65.8
G20 평균	52.7	72.6	82.1	84.3	89.0	101.7	109.0	4.7	17.4	24.7	-
G7 평균	52.7	72.6	82.1	84.3	89.0	101.7	109.0	4.7	17.4	24.7	-
EURO16 평균	47.6	70.9	76.7	77.0	80.1	89.9	96.0	3.1	12.9	19.0	-
EU27 평균	47.0	63.5	67.5	68.8	73.1	83.1	90.2	4.3	14.3	21.4	-

□ (재정건전화 정책) 이러한 재정악화에 대응해 경기회복이 어느 정도 가시화되면 재정정책 기조를 경기부양에서 재정건전성 회복으로 전환해 나가야 함

○ 주요 선진국 정부는 최근 경기부양을 위한 재정책대 정책을 추진하면서도 이에 따른 재정악화에 대비하기 위해 중기재정운용 목표설정 등 재정건전화 계획을 수립·추진

- 최근 주요국의 재정건전화 정책에 대한 보다 자세한 내용은 한국조세연구원 재정분석센터 정책분석 09-03 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』(2009년 6월) 참조
- 미국 : Obama 행정부 출범(1월) 및 2010회계연도 대통령예산교서(2월 및 5월)에서 2009회계연도 1.3조달러(최근 1.8조 달러로 수정)에 달할 전망이다 재정적자를 Obama 대통령의 임기말인 2013회계연도까지 0.5조달러 수준으로 대폭 감축한다는 중기재정운영 목표를 공표
- 영국 : 2008년 11월, 영국재무성이 발표한 Pre-Budget Report 2008에서 경기대책 이외에 재정건전성 회복을 위한 일시적인 재정운영 준칙(fiscal rule) 도입하고 이를 달성하기 위한 각종 재정건전화 조치도 발표
- 프랑스 : 재정건전화의 목표를 다소 완화하면서도, 헌법개정을 통한 다년도 재정계획제도의 법제화 등 지출통제 강화를 통한 재정건전성 회복 정책을 추진중

- 우리나라도 급격히 악화되고 있는 재정상황에 대한 지나친 우려와 경기회복에 대한 선부른 판단에서 지나치게 의욕적으로 지금까지의 확장적 정책기조를 재정건전화 정책으로 급선회하는 것은 바람직하지 않지만, 과감한 세입·세출조정을 위한 준비는 서둘러야 함
- 보다 자세한 1990년대 및 최근 금융위기 이후 주요국의 재정건전화정책 추진사례에 대해서는 “<부록 1> 1990년대 주요국의 재정건전화정책 추진사례” 및 “<부록 2> 최근 주요국의 재정건전화 정책” 참조

□ (재정건전화 정책과 경제성장률) 일부에서는 재정건전화 정책을 추진할 경우 중장기적으로는 경제의 잠재성장 능력을 제고시킬수 있겠지만 단기적으로는 성장률에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려를 제기하고 있으나, 재정건전화 정책이 단기적으로도 성장률을 제고시킬 수 있다는 반론도 있음

- 통상적인 경제모형에서 긴축적인 재정정책기조는 단기적으로 총수요에 부정적인 영향을 미치기 때문에 경제성장률을 하락시킴
- 그러나 지출승수가 매우 작으며 최근 더욱 작아져 부정적인 효과가 매우 작다는 주장과 더불어, 최근 특정상황에서 재정긴축이 오히려 단기 성장률을 제고시킬 수 있다는 ‘non-Keynesian effect’의 증거가 제시되고 있음
 - 덴마크의 1983-84년 및 아일랜드의 1987-88년이 non-Keynesian effect의 대표적 사례

국가	연도	재정수지/GDP	국가채무/GDP	경제성장률
덴마크	1982년	-8.9%	62.5%	3.0%
	1986년	3.3%	62.3%	3.6%
아일랜드	1986년	-10.5%	113.8%	0.3%
	1989년	-1.7%	100.1%	6.2%

- 이외에도 EU(2003)의 분석결과에 따르면, 지난 30여년 동안 EU국가들이 추진했던 재정건전화 추진사례 49건 중에서 약 절반가량이 단기적인 성장률 제고를 동반했던 것으로 나타남

- 이 중에서 확장적인 통화정책이나 환율 절하에 의한 성장률 제고 사례를 제외할 경우 긴축재정정책의 확장적 효과 사례는 1/4로 감소

성장률제고 측정기준	성장률 기준	추세성장률 기준	EU평균 성장률 기준
재정건전화 추진사례	49건		
단기적인 성장률 제고 동반 사례	24건	22건	21건
확장적 통화/환율 정책 제외시	11건	11건	11건

□ (non-Keynesian effect의 경로) 재정건전화 정책은 다음과 같은 소비경로 및 투자경로를 통해 총수요 및 총공급에 중기적으로 긍정적인 영향을 미칠 수 있으며, 특히 긴축정책에 대한 국민들의 신뢰도가 높을 경우에는 긍정적인 효과가 단기에도 가시화될 수 있음

- 소비 경로 : 재정적자의 축소가 미래지향적인 소비자로 하여금 향후 조세부담 감소에 의한 항구적인 가처분 소득의 증가로 인식될 경우 부의 효과 (wealth effect)에 의해 민간소비가 증가할 수 있는데, 정부정책에 대한 신뢰도가 높을수록 동 효과는 크게 발현
- 투자 경로 : 기업의 조세부담 경감 및 임금부담 완화에 의한 예상보다 높은 수익률로 기업투자가 증가할 수 있는데, 재정건전화가 지출삭감 위주로 추진되거나 노동시장이 탄력적일 경우 동 효과가 강하게 나타날 수 있음

□ (non-Keynesian effect의 크기) 재정건전화 정책이 경제주체들로부터 신뢰를 받으며 일관성있게 추진되고 증세보다는 지출삭감 위주이면서 다른 경제정책으로 보완될 경우 긴축적 재정정책의 확장적 효과가 실현될 가능성이 높아지고 효과도 커질 수 있음

- 이러한 non-Keynesian effect의 크기는 재정건전화 정책 추진시의 환율정책, 통화정책, 임금정책 등 여타 경제정책에 따라 크게 영향을 받을 수 있으며, 특히 상품시장이나 노동시장의 개혁이 동반될 경우 동 효과는 배가됨

- 다수의 실증분석 결과에 따르면 재정건전화 정책의 규모가 크고 지속적인 수록, 재정건전화가 지출삭감(특히 인건비 및 이전지출) 위주로 추진될수록, 재정건전화 정책 추진당시 재정상태가 열악할수록 non-Keynesian effect가 크게 나타남
- (우리나라에의 시사점) 재정건전화 정책을 지출삭감 위주로 일관성있게 국민들의 신뢰를 받으면서 추진할 경우 ‘작은 정부-큰 시장’에 의한 중장기적인 잠재성장률 제고 효과 이외에 단기적으로도 성장률 저하를 초래하지 않거나 오히려 성장률이 제고될 수 있음
 - 단기적인 경기하락을 방지하기 위해서는 재정긴축 정책을 본격적으로 추진하면서 통화정책 및 환율정책 등을 통한 미세조정(fine-tuning) 정책을 동시에 추진할 필요
 - 또한 노동시장 유연화 및 기업에 대한 규제 축소 등을 통해 재정건전화 정책의 효과를 배가시키는 노력도 병행하여야 함
- (본 연구) 정부의 재정건전화 정책 추진에 사전적으로 대비하기 위해 다음과 같은 분석을 통해 향후 재정건전화 정책 추진에 필요한 정책과제들을 정리해 보고 정책방향도 제시하고자 함
 - 주요 선진국 중에서 상대적으로 강력한 재정규율로 위기이전의 재정상황이 상대적으로 양호하고 금융 및 경제위기로 인한 재정악화규모도 상대적으로 작은 편인 EU국가들의 재정건전화 정책 추진 사례, 중기재정계획 및 재정준칙 운용 경험 등을 분석
 - EU국가들의 사례를 우리나라 사례와 비교 분석
 - 향후 우리나라 재정건전화 정책 추진에 필요한 정책과제 및 방향 제시

II. 재정건전화 정책

1. EU국가의 재정건전화 사례

- (재정건전화의 정의) 경기변동조정 기초재정수지(cyclically-adjusted primary budget balance; CAPB)가 GDP대비 1.5% 이상 개선된 경우로, 급격한 재정조정(cold shower)과 완만한 재정조정(gradual consolidation)으로 구분됨
 - 급격한 재정조정 : 단년도에 CAPB가 GDP대비 1.5% 이상 개선되는 경우
 - 완만한 재정조정 : 3년 누적 기준으로 CAPB가 GDP대비 1.5% 이상 개선되는 경우로, 각 연도의 CAPB는 전년대비 1.5%미만으로 개선되어야 하며 동 기간 동안 CAPB가 0.5%이상 악화되지 않아야 함
 - 특히 재정건전화 정책 종료후 3년간 CAPB가 GDP대비 0.75%(재정건전화 효과의 절반수준) 이상 악화되지 않을 경우 동 재정건전화 정책은 ‘성공적인’ 것으로 분류됨

< 참고 > 재정건전화 정책의 측정 : 경기변동조정 기초재정수지(CAPB)

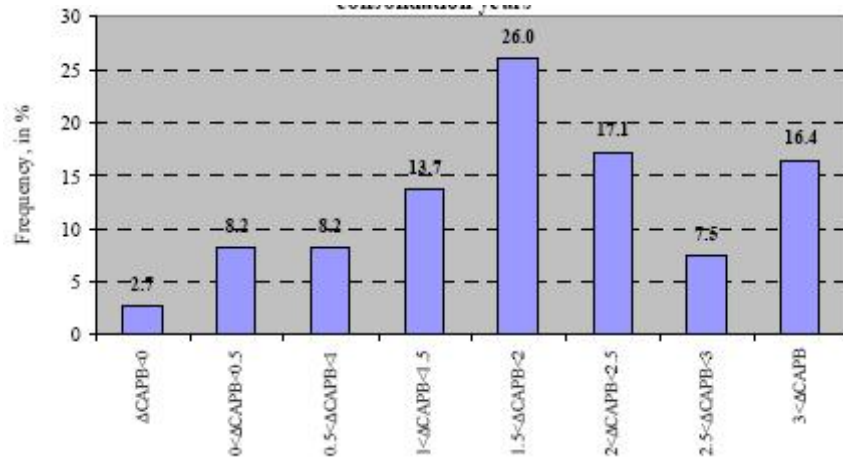
- 재정건전화 정책의 추진여부 및 그 성공여부를 측정할 때에는 통상적인 재정수지가 아니라 다음과 같이 2단계에 걸쳐 조정된 ‘경기변동조정 기초재정수지’를 사용
- 우선 ‘기초재정수지’는 재정수지에서 이자수입 및 이자지출을 제외한 수지를 말하는데, 과거 재정운용의 결과로 누적된 정부소유 금융자산이나 금융부채로부터 발생하는 이자의 영향이 제거되므로 지금부터 집행되는 재정운용의 분석에 보다 적합
- 나아가 경기변동조정 기초재정수지(CAPB)는 이러한 기초재정수지에서 경기변동 또는 일시적인 재정수입 및 지출의 변동을 추가적으로 제외시킴으로써, 경기호황이나 공기업 매각 등 일시적인 재정수입의 증가에 의한 재정수지 개선을 진정한 의미의 재정건전화 정책에 의한 재정수지 개선과 혼동되지 않도록 함
- 이는 마치 재정당국이 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지(미래의 연금지급을 위해 기금회자를 통해 기금적립금을 누적시키고 있는 국민연금이 대표적)를 차감한 관리대상수지를 기준으로 재정정책 기조를 파악하는 것과 유사

□ (EU국가들의 재정건전화 사례) EU(2007a)에 따르면 634개 연도(27개 EU국가, 1970~2006년) 중에서 23%인 146개 연도에 재정건전화 정책이 추진된 것으로 나타났으며, 이중 약 2/3이 99개 연도가 급격한 재정조정이었음

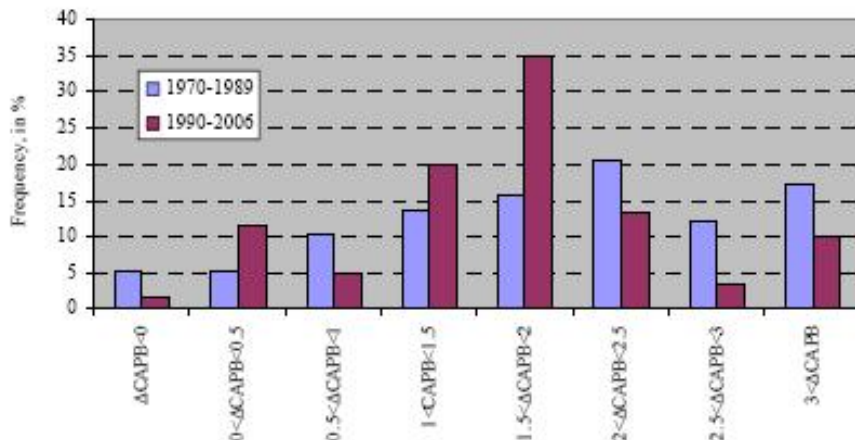
	Consolidation			Total No. of Years	Sample period	
	cold-shower	No. of Years	Gradual			No. of Years
BE	1977, 182, 1984, 1993, 2006	5	1985, 1986, 1987, 1996, 1997, 1998	6	11	1971-2006
BG		-		-	0	2003-2006
CZ	2004	1		-	1	1998-2006
DK	1983, 1984, 1986	3	2003, 2004, 2005	3	6	1971-2006
DE	1982, 1989, 2000	3	1983, 1984, 1985, 1992, 1993, 1994	6	9	1971-2006
EE	2000, 2003	2		-	2	1996-2006
IE	1976, 1983, 1988, 2004	4	1991, 1992, 1993, 1994	4	8	1971-2006
EL	1974, 1982,1986, 1987,1991, 1994, 1996, 2005, 2006	9		-	9	1971-2006
ES	1986, 1992, 1996	3		-	3	1971-2006
FR	1996	1	2004, 205, 2006	3	4	1971-2006
IT	1976, 1982, 1983, 1991, 1992, 1993, 1997	7		-	7	1971-2006
CY	2000, 2004, 2005	3		-	3	1999-2006
LV	1996, 2000	2	2003 , 2004, 2005	3	5	1996-2006
LT	1998, 1999	2		-	2	1996-2006
LU	1983, 1985, 1993, 1997	4	1994, 1995, 1996	3	7	1983-1987, 1991-2006
HU	1999, 2003	2			2	1998-2006
MT	1999, 2004, 2005	3	2000, 2001, 2002	3	6	1999-2006
NL	1985, 1991, 1993, 1996, 2005	5	1971, 1972, 1973, 1981, 1982, 1983, 1984	7	12	1971-2006
AT	1984, 1996, 1997, 2001	4		-	4	1971-2006
PL	2005	1		-	1	1996-2006
PT	1977, 1982, 1983, 1984, 1986, 1992, 2002, 2006	8		-	8	1971-2006
RO	1997, 1998, 1999	3		-	3	1996-2006
SI	2002	1		-	1	2001-2006
SK	1998, 2001, 2003	3		-	3	1997-2006
FI	1976, 1981, 1984, 1988, 1996, 1998, 2000	7		-	7	1971-2006
SE	1971, 1976, 1983, 1987, 1995,1996	6	1980, 1981, 1982, 1984, 1985, 1986, 2003, 2004, 2005	9	15	1971-2006
UK	1974, 1980, 1982, 1996, 1997, 1998, 2000	7		-	7	1971-2006
Total		99		47	146	

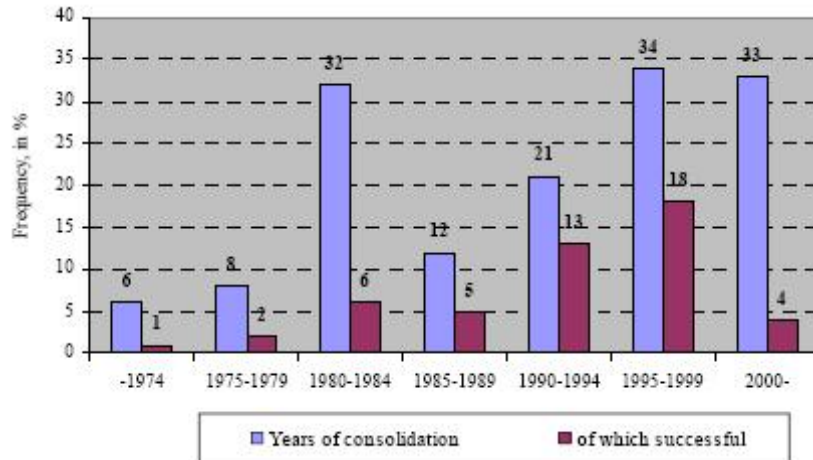
주 : BE(Belgium), BG(Bulgaria), CZ(Czech Republic), DK(Denmark), DE(Germany), EE(Estonia), EI(Ireland), EL(Greece), ES(Spain), FR(France), IT(Italy), CY(Cyprus), LV(Latvia), LT(Lithuania), LU(Luxembourg), HU(Hungary), MT(Malta), NL(The Netherlands), AT(Austria), PL(Poland), PT(Portugal), RO(Romania), SI(Slovenia), SK(Slovak Republic), FI(Finland), SE(Sweden), UK(United Kingdom)

- 재정건전화 규모는 CAPB가 연간 GDP대비 1.5% 이상 개선된 경우가 70%에 달하며 1/6정도는 3%이상 개선



- 1970년대 및 1980년대에는 CAPB 개선분포가 더 다양하고 상대적으로 개선규모가 큰 건전화 정책이 빈번하게 수행된 반면, 1990년대 및 2000년대에는 GDP대비 1~2%의 중간규모 건전화 정책이 집중적으로 발생
 - 1980년대 전반은 2차 오일쇼크로 인한 대규모 재정악화로 건전화 사례의 약 1/4 정도가 동 기간 중에 발생
 - 또한 1990년대 전반 이후 EU회원국이 마스트리히트 조약의 요구조건에 따른 재정건전성 유지를 위해 재정건전화 정책을 집중적으로 추진하였으며, 동 기간 중의 건전화 정책은 절반 이상이 성공적이었음
 - 반면, 2000년대에도 재정건전화 정책이 많이 추진되고 있으나 성공률은 현저히 저하





□ (성공적인 재정건전화 사례) 실패한 사례에 비해 초기의 재정상황 및 거시여건이 상대적으로 열악하였으며, CAPB가 평균 GDP대비 약 2% 정도 개선되고 국가채무비율 상승도 현저히 저하되었는데 이는 주로 증세보다는 지출(특히 인건비, 경상지출)감축에 기인했던 것으로 나타남

- 성공적인 재정건전화 사례에서는 실패사례에 비해 초기의 재정상황 및 거시여건이 상대적으로 열악
 - 정책추진 직전 Debt (65.56% vs 43.72%), Primary balance, cycl.adj. (-1.03% vs 0.14%)
 - 정책추진 직전 Output gap (-0.91% vs 0.07%), Unemployment rate (9.72% vs 6.10%)
- 성공적인 재정건전화 사례에서는 증세보다는 지출(특히 인건비, 경상지출) 감축을 추진했던 반면, 실패사례에서는 증세 위주
 - 정책추진 직전기간과 정책추진 기간중의 Primary balance, cycl.adj. 조정 규모는 비슷 (2.50%p vs 2.31%p)
 - 세입증가 규모는 실패사례가 큰 (1.18%p vs 3.07%p) 반면 비이자세출 축소규모는 성공사례가 큼 (-1.31%p vs 0.75%p)
 - 성공사례에서 세출삭감은 주로 Consumption expenditure (-0.25%p), Wages (-0.13%p), Investment expenditure (-0.12%p)에서 발생

- 경제성장률은 성공적인 건전화와 실패한 건전화 모두 약간 감소했으나, 성공적인 사례의 경우에는 민간소비와 기업투자의 회복에 힘입어 성장률 하락폭이 상대적으로 작고(-0.39%p vs -0.78%p) 건전화 종료 이후 더 큰 성장률 개선이 초래됨(0.36%p vs 0.14%p)
- 장기실질금리는 성공적인 건전화정책을 추진하는 동안과 종료 이후에 감소하는 경향이 있었으나, 성공적인 재정건전화가 통화가치의 하락을 촉진한다는 기존연구 결과는 확인되지 않았음

성공적 사례와 실패사례 비교 : 재정건전화 내용

	Successful					Unsuccessful				
	Before (a)	During (b)	After (c)	Diff. (b)-(a)	Diff. (c)-(a)	Before (a)	During (b)	After (c)	Diff. (b)-(a)	Diff. (c)-(a)
Debt	65.56 (31.10)	71.76 (33.54)	70.14 (33.56)	6.20	4.58	43.72 (22.94)	46.47 (24.03)	46.16 (22.88)	2.75	2.43
Change in debt	3.20 (4.71)	1.55 (3.83)	0.62 (4.88)	-1.64	-2.58	1.76 (3.81)	1.31 (3.43)	1.04 (3.61)	-0.46	-0.72
Stock-flow adjustment	1.38 (3.95)	1.30 (2.82)	1.50 (3.25)	-0.09	0.11	2.12 (2.78)	2.90 (2.99)	2.72 (3.51)	0.78	0.60
Primary balance, cycl. adj.	-1.03 (3.16)	1.47 (2.84)	2.37 (2.90)	2.50	3.40	0.14 (3.47)	2.45 (3.27)	1.75 (3.67)	2.31	1.61
Total revenue, cycl. adj.	43.01 (8.06)	44.20 (7.51)	44.18 (7.57)	1.18	1.16	42.11 (9.37)	45.19 (8.59)	43.96 (8.74)	3.07	1.84
Total tax burden	38.72 (6.46)	39.98 (6.61)	39.85 (6.80)	1.26	1.13	37.62 (5.92)	38.72 (5.71)	37.98 (6.34)	1.10	0.36
Total expenditure, cycl. adj.	49.82 (8.53)	49.02 (7.74)	47.98 (7.84)	-0.80	-1.83	48.82 (8.62)	46.86 (8.26)	46.22 (7.40)	1.05	0.40
Total primary expenditure, cycl. adj.	44.11 (7.43)	42.80 (6.23)	41.92 (6.16)	-1.31	-2.19	42.04 (7.74)	42.76 (7.30)	42.27 (6.73)	0.75	0.23
Current expenditure	44.48 (8.45)	44.85 (7.43)	43.72 (7.66)	0.38	-0.76	40.59 (8.39)	42.31 (8.26)	41.44 (7.45)	1.72	0.84
Consumption expenditure	21.12 (3.71)	20.88 (3.33)	20.50 (3.36)	-0.25	-0.62	18.71 (3.29)	18.98 (3.21)	18.69 (3.10)	0.26	-0.20
Transfer	27.11 (6.74)	27.01 (5.66)	26.27 (5.50)	-0.09	-0.83	24.63 (5.07)	24.60 (4.81)	24.09 (5.05)	-0.03	-0.54
Wages	12.16 (2.46)	12.03 (2.26)	11.85 (2.19)	-0.13	-0.32	11.64 (3.08)	12.06 (3.24)	11.66 (2.99)	0.42	0.02
Investment expenditure	3.13 (0.93)	2.89 (0.89)	2.73 (0.85)	-0.24	-0.40	3.33 (1.03)	3.16 (0.94)	3.03 (0.85)	-0.17	-0.30

Subsidies	1.98 (1.09)	1.87 (1.03)	1.66 (0.98)	-0.12	-0.32	2.63 (1.24)	2.55 (1.31)	2.53 (1.30)	-0.08	-0.10
Interest expenditure	5.70 (3.47)	6.22 (3.53)	6.06 (3.57)	0.51	0.36	3.69 (2.41)	4.09 (2.31)	3.98 (2.26)	0.40	0.29

주: All variables refer to general government and are expressed in % of GDP. Standard deviations are in parantheses.

성공적 사례와 실패사례 비교 : 거시경제변수

	Successful					Unsuccessful				
	Before (a)	During (b)	After (c)	Diff. (b)-(a)	Diff. (c)-(a)	Before (a)	During (b)	After (c)	Diff. (b)-(a)	Diff. (c)-(a)
Output gap(% of GDP)	-0.91 (2.48)	-0.83 (2.02)	-0.79 (1.76)	0.09	0.12	0.07 (2.32)	-1.11 (2.31)	-0.89 (2.46)	-1.18	-0.95
Unemployment rate (% of labour force)	9.72 (3.76)	9.83 (3.53)	10.03 (3.81)	0.11	0.31	6.10 (3.68)	6.59 (4.04)	6.58 (3.48)	0.49	0.48
Real GDP growth (% change)	2.89 (2.24)	2.50 (2.40)	3.26 (2.47)	-0.39	0.36	2.70 (2.73)	1.92 (2.50)	2.83 (2.53)	-0.78	0.14
Private consumption (% change)	1.58 (7.94)	2.66 (2.30)	3.08 (2.49)	1.08	1.50	2.67 (2.77)	2.13 (2.69)	1.82 (6.90)	-0.55	-0.86
Gross fixed capital formation (% change)	-0.88 (8.20)	-0.85 (5.68)	0.62 (6.68)	0.03	1.50	0.10 (6.70)	-1.98 (6.69)	-0.47 (7.64)	-2.08	-0.57
Export (% change)	7.10 (5.87)	5.44 (7.80)	7.71 (7.08)	-1.65	0.61	5.60 (8.53)	7.38 (6.65)	7.04 (7.36)	1.78	1.44
Real effective exchange rates (% fo change)	0.37 (5.72)	1.02 (7.02)	-0.44 (5.86)	0.65	-0.81	-0.43 (6.56)	-0.11 (6.16)	0.00 (4.80)	0.32	0.44
Real long-term interest rates (%)	5.05 (2.99)	4.19 (2.97)	4.35 (2.93)	-0.86	-0.70	2.37 (3.80)	2.69 (3.64)	3.15 (2.68)	0.32	0.78
Inflation (% change)	7.11 (5.90)	5.12 (4.68)	4.53 (4.40)	-2.00	-2.58	8.94 (7.00)	8.04 (7.11)	7.27 (7.08)	-0.90	-1.67
Trade balance (% of GDP)	-1.20 (5.14)	-0.36 (5.11)	0.04 (5.08)	0.84	1.24	-1.98 (6.72)	0.33 (6.97)	-0.20 (6.45)	2.31	1.78
Real unit labour costs (% change)	-0.78 (4.69)	0.16 (5.40)	-0.76 (6.27)	0.94	0.02	-0.04 (7.31)	-0.42 (7.06)	-0.37 (6.78)	-0.38	-0.33
Nominal wage (% change)	7.84 (8.20)	7.89 (6.92)	6.32 (6.49)	-2.20	-1.52	9.34 (11.85)	8.24 (10.21)	7.50 (10.77)	-1.10	-2.82
Gross saving, private sector (% of GDP)	21.80 (4.71)	21.44 (4.42)	20.76 (4.99)	-0.37	-1.04	21.52 (4.72)	20.21 (4.56)	20.47 (4.89)	-1.30	-1.04
Net national saving (% of GDP)	6.06 (4.49)	6.55 (3.86)	7.13 (4.14)	0.49	1.07	9.79 (6.94)	9.70 (6.03)	9.15 (6.01)	-0.09	-0.64

주: Standard deviations are in parantheses. Real effective exchange rates measured as performance relative to the rest of 20 industrial countries; double export weights. Unit labour cost and nominal wages are in the manufacturing sector.

2. 건전화정책 촉발요인 및 성공요인

- (기간평균 비교) EU(2007a)의 사례비교 결과에 따르면 재정건전화 정책을 촉발하거나 성공시키는 요인은 열악한 초기 재정상황, 인건비 등 정부소비 관련 지출의 축소, 경제예산과 주택 및 지역개발 예산의 축소, 강한 재정규율, 구조적 개혁정책 등임
- 해당기간 평균과 이외기간 평균을 비교해 본 결과 다수의 기존연구에서처럼 재정건전화 정책을 추진하는 경우와 성공적인 경우가 그렇지 않을 경우에 비해 초기 재정상황이 열악한 것으로 나타남
 - 재정건전화정책 추진의 경우가 GDP대비 재정적자 규모가 4.7%로 평상시보다 2%p 가량 높으며, 성공사례의 경우에는 적자규모가 7.2%로 훨씬 크며 실패사례에 비해서도 4%p나 높음
- 재정건전화정책 추진시 연간 GDP대비 2%에 달하는 CAPB의 개선이 있었으며, 이중 절반은 경기변동을 감안한 세입증대에 기인
 - 그러나 성공적인 경우에는 세입증대 규모는 상대적으로 작은 반면 경기변동을 감안한 세출감축의 규모가 실패시보다 훨씬 큰 것으로 나타남
- 재정건전화 정책을 추진하는 경우가 그렇지 않을 경우에 비해 성질별 지출 중에서는 인건비 등 정부소비 관련 지출을, 정부기능별 지출 중에서는 경제예산과 주택 및 지역개발 예산을 축소하는 경향이 강하게 나타남
 - 그러나 이러한 경향은 성공적인 경우와 실패한 경우를 비교할 때에는 나타나지 않았음
 - 또한 1970년대 및 1980년대에는 성공적인 건전화는 정부임금과 사회보장 절감에 초점을 맞추어 수행되는 등 지출감축 항목의 선택이 매우 중요했으나 1990년대 이후 건전화 정책에서는 전반적인 지출감축 및 세입증대도 중요해짐
- 반면, 강한 재정규율(재정준칙의 적용범위 및 강도, 예산과정의 규율 등), 상품시장 및 노동시장 개혁은 재정건전화 정책을 촉발시키지는 않지만 재정건전화 정책을 성공시키는 작용을 하는 것으로 나타남

- 재정지출 개혁은 재정건전화 정책을 촉발시키는 동시에 재정건전화 정책을 성공시키는 작용을 하는 것으로 나타남
 - 그러나 적극적인 재정지출 개혁은 건전화 정책을 촉발시키는 작용을 함

변수	추진 평균	미추진 평균	차이	성공 평균	실패 평균	차이
Initial macroeconomic and fiscal conditions						
Output gap (t-1) % of GDP	-0.52	-0.64	0.12	-0.65	-0.32	-0.33
Real GDP growth (t-1) % change	2.58	3.06	-0.48	2.71	2.38	0.33
Inflation (t-1) % change	6.57	7.15	-0.58	5.91	7.92	-2.01
Real long-term interest rate (t-1) %	3.48	2.98	0.50	4.92	2.79	2.13
Unemployment rate (t-1) % of labour force	7.59	7.37	0.22	9.52	6.26	3.26
Debt (t-1) % of GDP	55.51	50.17	5.34	70.21	46.55	23.66
Deficit (t-1) % of GDP	-4.69	-2.64	-2.05	-7.16	-3.42	-3.74
Debt stabilising deficit minus actual deficit (t-1) % of GDP	0.53	-0.87	1.40	1.88	-0.52	2.40
Primary balance, cycl. adj. (t-1) % of GDP	0.27	1.45	-1.18	-0.78	0.97	-1.75
Size and composition of fiscal adjustment (% of GDP, change)						
Net lending	1.57	-0.49	2.06	1.92	1.28	0.64
Primary balance, cycl. adj.	2.01	-0.58	2.59	2.25	1.92	0.33
Total revenue, cycl. adj.	1.18	0.05	1.13	0.90	1.40	-0.50
Total expenditure, cycl. adj.	-0.61	0.57	-1.18	-1.10	-0.22	-0.88
Interest expenditure	0.14	-0.29	0.43	0.24	0.13	0.11
Consumption expenditure	-0.10	0.14	-0.24	-0.17	0.08	-0.25
Wages	-0.05	0.08	-0.13	-0.06	-0.01	-0.05
Social transfers other than in kind	-0.02	0.11	-0.13	-0.13	0.10	-0.23
Social transfers in kind	0.01	0.10	-0.09	0.01	0.07	-0.06
Subsidies	-0.28	-0.23	-0.05	-0.05	0.01	-0.06
Investment expenditure	-0.18	0.01	-0.19	-0.16	-0.22	0.06
Stock-flow adjustments	0.40	-0.19	0.59	0.14	0.64	-0.50
Fiscal gimmickry'	0.32	0.40	-0.08	0.40	0.23	0.17
Classification of functions of government - COFOG (% of GDP, change)						
Defence	-0.04	-0.06	0.02	-0.02	-0.01	-0.01
Economic affairs	-0.46	0.12	-0.58	-0.43	-0.11	-0.32
Housing and community	-0.16	-0.01	-0.15	-0.29	-0.03	-0.26
Health	0.06	0.13	-0.07	0.07	0.02	0.05
Education	0.01	0.02	-0.01	0.00	0.04	-0.04
Social protection	0.09	0.06	0.03	0.02	0.19	-0.17
Public order and safety	0.01	0.01	0.00	0.01	0.02	-0.01
General public services	-0.16	-0.22	0.06	-0.08	-0.42	0.34
Fiscal governance						
Fiscal rules(index,time average)	0.03	0.08	-0.05	0.48	-0.34	0.82
Expenditure rules(index,time average)	0.27	0.12	0.15	0.14	0.40	-0.26
Budget procedures	-0.03	-0.02	-0.01	0.17	-0.36	0.53
Fiscal council(dummy)	0.34	0.38	-0.04	0.46	0.17	0.29

Contract vs.delegation country(dummy)	0.66	0.56	0.10	0.63	0.65	-0.02
Structural reforms (dummies)						
Pension reform(RDBF)	0.24	0.28	-0.04	0.31	0.14	0.17
Reform of employment protection legisl.(RDBF)	0.20	0.17	0.03	0.25	0.14	0.11
Reform of stricter unemployment benefits(RDBF)	0.50	0.35	0.15	0.63	0.32	0.31
Labour market reform(IMF,2004)	0.27	0.25	0.02	0.47	0.11	0.36
Product market reform (IMF, 2004)	0.36	0.30	0.06	0.56	0.19	0.37
Expenditure reforms	0.33	0.21	0.12	0.49	0.29	0.20
Ambitious expenditure reforms	0.25	0.12	0.13	0.30	0.25	0.05
Strengthening the Minister of finance	0.10	0.04	0.06	0.10	0.12	-0.02
Fiscal contracts	0.09	0.06	0.03	0.08	0.11	-0.03
Fiscal council	0.04	0.04	0.00	0.06	0.03	0.03
Improved parliamentary control over budg.	0.07	0.01	0.06	0.00	0.14	-0.14
Multi-year budget planning	0.14	0.05	0.09	0.10	0.20	-0.10
Expenditure ceilings	0.12	0.05	0.07	0.08	0.17	-0.09
Deficit/surplusrule	0.07	0.02	0.05	0.02	0.12	-0.10
Pension reform	0.09	0.02	0.07	0.04	0.14	-0.10
Labour market reform	0.19	0.08	0.11	0.20	0.23	-0.03
Tax reform/cuts	0.17	0.09	0.08	0.14	0.23	-0.09
Wage-setting reform	0.04	0.02	0.02	0.10	0.00	0.10
Wage moderation	0.06	0.05	0.01	0.04	0.09	-0.05

주 : 음영표시는 5% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미

□ (회귀분석) EU(2007a)의 실증분석 결과에서도 재정건전화 정책을 촉발하거나 성공시키는 요인으로 초기 재정상황 및 경제상황, 강한 재정규율, 개혁정책 등이 중요한 것으로 나타남

○ 초기 재정상황 및 경제상황이 열악할수록 재정건전화 정책을 촉발시킬 확률이 높아지지만 열악한 재정상황만이 성공확률을 높이는 것으로 나타남

○ 정치적 요인은 회귀계수의 부호는 예상과 일치하였으나 통계적으로 유의하지는 않는 것으로 나타남

- 재정건전화를 촉발에 있어서도 선거시점이나 여당의 의회점유율 등을 고려해 보았으나 재정건전화의 성공가능성에 대한 영향력이 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타남

- 강한 재정규율은 재정건전화 정책을 촉발시킬 확률을 높이지만 주로 성공 확률을 높이는 것으로 나타남
- 노동시장 관련 개혁정책은 건전화 정책을 촉발시킬 확률과 성공확률을 동시에 높이지만, 여타 개혁정책들은 주로 성공확률을 높이는 것으로 나타남
 - 특히 각종 수당(benefits) 수준의 감소로 설명되는 노동시장 개혁이나 연금개혁은 지출에 대한 직접적이고 지속적인 효과를 유발함
- 이외에 재정조정 규모는 성공의 가능성에 크게 영향을 미치지 않으며, 정부투자지출의 절감은 오히려 성공의 기회를 감소시키는 것으로 나타남
 - 재정건전화의 일시적으로 증가하는 세수탄력성에 의존할 경우 건전화 정책이 성공할 가능성에 부정적으로 영향을 미침
 - 재정조정의 유형(급진적 vs 점진적) 또한 성공가능성과의 관련성이 통계적으로 유의하지 않은 것을 나타냄
- 한편, 초기 경제 및 재정상황이 열악할수록, 최근에 재정건전화 정책 경험이 있을수록, 정치적으로 민감한 지출항목(인건비, 보조금, 연금지출)의 축소 위주일수록 급격한 재정조정(cold shower) 보다 완만한 재정조정 정책을 채택할 확률이 높아지는 것으로 나타남
 - 반면, 정부투자지출 항목의 대규모 삭감은 급진적인 재정정책의 일환으로 수행될 확률이 높아 단기기간의 재정조정을 수행하는 데 활용됨

구분	종속변수	건전화 축발확률	완만한 조정확률	건전화 성공확률
	설명변수	회귀계수	회귀계수	회귀계수
Base line	Initial conditions			
	Headline deficit % of GDP	-3.84	-1.10	1.84
	Output gap (t-1) % of GDP	2.32	-1.10	0.95
	Consolidation in three preceding years (dummy)	-	4.39	-
	Size and compensation of adjustment (change, % of GDP)			
	Cyclically adjusted primary balance	-	3.65	-0.15
	Cyclically adjusted primary expenditure	-	-	-2.54
	추가 변수	Government wage bill	-	-2.34
Government investment expenditure		-	2.97	2.04
Government final consumption		-	-1.09	-0.24
Subsidies		-	-2.19	-0.57
Transfers other than in kind		-	-1.84	-0.65
Transfers in kind		-	-1.65	1.10
Other fiscal factors				
Gradual consolidation, dummy		-	0.08	-0.43
Tax elasticities		-	-0.76	-0.48
Political factors				
Elections(t-1),dummy		1.41	0.21	1.07
Size of majority in Parliament		0.48	1.20	-0.54
Herfindahl index		-	-	-0.60
Fiscal governance				
Fiscal rules(average), index		0.83	0.21	3.98
Expenditure rules(average), index		1.47	1.20	-0.97
Budgetary procedures, index		2.09	-0.78	1.82
Structural reforms				
Pensions(RDBF), dummy		-0.66	-	1.23
Employment protection legislation(RDBF), dummy		-0.11	-	0.54
Unemployment benefits(RDBF), dummy		2.26	-	2.14
Labour market(IMF,2004), dummy		1.90	-	3.51
Product market(IMF,2004), dummy		-0.33	-	2.59
Expenditure reforms, dummy	-	0.18	1.91	
Ambitious expenditure reforms, dummy	-	0.36	-1.33	
Wage setting, dummy	-	-	predict perfectly	
Wage moderation, dummy	-	-	-0.93	

주 : 음영표시는 10% 유의수준에서 통계적으로 유의함을 의미

□ (실패요인) 건전화 정책 종료후 보건·의료 및 사회복지 지출이 크게 반등하여 지출축소에 실패한 것으로 나타나 향후 재정건전화 정책 추진시 인구고령화 관련 지출에 대한 관리가 매우 중요함을 시사

- 실패한 재정건전화 정책의 경우 건전화 정책이 종료된 연도로부터 3년이후의 재정지출 변동 추이를 분석한 결과 정부지출총액이 GDP대비 1.17%p 증가하였는데 이 중 61%를 보건·의료 및 사회복지 지출 증가가 차지
 - 현물급여(Transfers in kind) 0.35%p, 현금급여 등(Transfers other than in kind) 0.69%p
 - 이외에 정부소비(Final consumption)가 0.35%p 증가하였는데 정부소비에 포함되는 인건비(Wages)가 0.19%p 증가
- 10개 분야별 정부지출 변동 내역 분석에서도 보건·의료(Health) 및 사회복지(Social protection) 지출이 각각 0.38%p 및 0.18%p 증가
- 재정수입도 GDP대비 0.46%p 감소

실패한 재정건전화 정책 이후 세입 및 세출의 변동내역

		Cumulative change in % of GDP	Number of observations
Economic classification	Total revenue	-0.46	34
	Total expenditure	1.71	34
	Revenue cyclically adjusted	-0.59	33
	Primary expenditure cyclically adjusted	1.92	3
	Final consumption	0.35	29
	Wages	0.19	34
	Subsidies	0.00	34
	Transfers other than in kind	0.69	29
	Transfers in kind	0.35	28
Classification of function of government	Investment expenditure	0.17	34
	General public service	-0.60	10
	Defence	-0.18	10
	Public order and safety	-0.11	10
	Economic affairs	-0.14	10
	Housing	-0.13	10
	Health	0.38	10
	Education	-0.04	10
	Social protection	0.18	10

재정건전화 정책 관련 기존 연구결과

결정요인	주요 결과	참고문헌
재정 조정의 구성 (Composition of fiscal adjustment)	세수증대보다 지출삭감이 재정건전화를 성공으로 이끄는 데 더 효과적이며, 공공 부문의 고용 및 인건비, 이전지출의 축소 또한 상당히 도움이 되는 것으로 나타남. 그러나 국가별 사례 위주의 최근 보고서에서는 지출과 세입기반 양쪽 모두의 건전화가 성공적일 수 있다는 증거가 제시됨	Alesina and Perotti (1995), Zaghini (1999), v. Hagen et al. (2002), Briotti (2004), Lambertini and Tavares (2005), Ahrend et al. (2006) Alesina and Perotti (1997), Alesina and Ardagna (1998) Bertelsmann Foundation (2006)
재정 조정의 규모 (Size of fiscal adjustment)	재정조정 규모는 재정건전화 정책이 반전되기 어렵게 만드는 작용을 하는 것으로 나타남. 그러나 재정건전화에 대한 정의가 다른 연구에서는 확인되지 않음	Ardagna (2004), v. Hagen et al. (2002), Briotti (2004), Lambertini and Tavares (2005), Alesina and Ardagna (1998), Zaghini (1999).
초기의 거시경제 및 재정 여건	초기의 거시경제 및 재정 여건의 심각성은 재정건전화 정책을 촉발하는 요인이자 동시에 건전화정책의 성공률에도 영향을 미침	Ardagna (2004), Zaghini(1999), von Hagen et al.(2002), Briotti (2004), Lambertini and Tavares (2005), Ahrend et al. (2006) Alesina and Ardagna (1998).
통화정책의 기조 (Monetary stance)	다수 연구에서 통화정책 기조가 재정건전화에 동조화 될 경우 성공가능성을 높일 수 있다고 결론 내리고 있으나 일반적으로 확인되지는 않음	Ahrend et al. (2006), Bertelsmann Foundation (2006) v. Hagen et al. (2002), Ardagna (2004), Lambertini and Tavares (2005).
환율정책	통화정책과 마찬가지로, 환율정책도 재정건전화에 동조화될 경우 중요해 질 수 있음. 특히 통화가치의 절하는 성공가능성을 증가시킴	Alesina and Perotti (1997), Alesina and Ardagna (1998), Lambertini and Tavares (2005).
GDP성장률	경제성장률에 관한 분석결과는 분명하지 않으나 성장률의 상승은 건전화 정책의 성공에 유리하게 작용함	Alesina and Perotti (1995), Bertelsmann Foundation (2006) and Ardagna (2004).
정치적 요인	일반적으로 연합정권보다 단일정권이 상대적으로 효과적이지만, 정치적인 요인은 재정건전화 정책에 있어 거의 문제가 되지 않음	Alesina and Perotti (1995), Bertelsmann Foundation (2006).

3. 우리나라의 건전화정책 사례

- (재정건전화 사례) 우리나라의 경우 1982년 이래 총 5차례에 걸쳐 재정건전화 정책이 추진되었으며, 이중 2차례만 성공적이었던 것으로 나타남
 - 1983년, 2000년, 2002년, 2007년 등 4차례는 단년도에 CAPB가 GDP대비 1.5%p 이상 개선된 급격한 재정조정(cold shower) 사례이며, 1992~1994년 만 3년간 추진된 완만한 재정조정(gradual consolidation) 사례
 - 총 5차례 중에서 제5공화국 당시 재정안정화 정책을 시작했던 1983년과 외환위기 직후 재정건전화 정책을 본격적으로 추진하였던 2000년 2차례만 건전화정책 종료이후 3년간 CAPB가 GDP대비 0.75%p 이상 악화되지 않아 성공적이었던 것으로 나타남

- (재정건전화 정책내용) 초기의 열악한 경제·재정상황이 재정건전화 정책의 촉발 및 성공에 중요했던 것으로 나타났으며, 정책의 성공에는 재정지출의 감축 특히 자본지출의 축소가 크게 기여했으며 국세수입 증가도 기여
 - EU사례와 같이 재정건전화 정책을 추진했던 연도는 그렇지 않은 연도에 비해 초기의 경제상황 및 재정상황이 열악했던 것으로 나타남
 - 특히 재정건전화 정책이 성공적이었던 경우의 전기 GDP갭률은 실패시보다 무려 3.5%p 나뉘고, 재정적자규모 및 국가채무비율은 각각 0.7%p 및 2.1%p 컸었음
 - 재정건전화 정책 추진시 재정수지 및 국가채무비율이 각각 연간 GDP대비 2.0%p 및 0.4%p 정도 개선되어 그렇지 않은 연도에 비해 2.4%p 및 1.5%p 정도 개선폭이 컸음
 - 건전화 정책의 성공시 재정수지 개선 폭은 3.1%p로 더 컸으나, 국가채무비율 개선 정도는 동일하였는데, 이는 금융성채무의 증가에 기인한 것으로 보임

- 재정건전화 정책은 1:1의 비율로 지출감축과 세입증대가 동일하게 기여하였으나 성공사례의 경우에는 지출감축의 기여도가 세입증대의 2배에 달함
 - 세입증대는 주로 국세수입 및 세외·자본수입의 증가에 기인하였으며, 성공사례의 경우에는 주로 국세수입의 증가에 기인한 반면 실패시에는 양자의 비율이 거의 동일
 - 지출감축은 주로 순융자·비이자경상지출·자본지출의 감소에 기인하였으며, 성공사례의 경우에는 주로 자본지출의 감축에 기인한 반면 실패시에는 순융자와 비이자 경상지출의 감소가 기여
 - 이는 우리나라의 경우 EU국가들의 경험에서와는 달리 경제관련 예산의 삭감이 항구적인 지출감축 및 재정건전화의 성공에 중요했었음을 시사

	추진 평균	미추진 평균	차이	성공 평균	실패 평균	차이
경제 및 재정여건						
GDP갭률(t-1)	-1.47	-0.13	-1.34	-3.94	-0.48	-3.46
경제성장률(t-1)	6.72	6.79	-0.07	8.41	6.05	2.36
관리대상수지/GDP(t-1)	-0.28	-0.04	-0.24	-0.76	-0.09	-0.67
중앙정부부채/GDP(t-1)	17.79	17.06	0.73	19.27	17.19	2.07
재정건전화 정책의 내용						
재정수지/GDP(증감)	1.97	-0.45	2.42	3.07	1.53	1.57
중앙정부부채/GDP(증감)	-0.40	0.67	-1.07	-0.43	-0.39	-0.05
총수입/GDP(증감)	0.95	0.09	0.85	1.35	0.79	0.56
- 국세	0.56	-0.07	0.63	1.01	0.38	0.64
- 사회보장기여금	0.14	0.12	0.02	0.15	0.14	0.01
- 세외+자본수입	0.32	0.02	0.30	0.27	0.35	-0.08
총지출/GDP(증감)	-1.02	0.54	-1.57	-1.72	-0.75	-0.97
- 비이자경상지출	-0.28	0.40	-0.68	-0.04	-0.38	0.34
- 이자지급	-0.02	0.03	-0.05	-0.02	-0.02	0.00
- 자본지출	-0.16	0.09	-0.24	-0.92	0.15	-1.08
- 순융자	-0.34	0.01	-0.36	-0.36	-0.34	-0.02

- 재정건전화 기간 중의 지출감축 항목을 살펴보면 통합재정통계 상에서는 경제사업(특히 수송 및 통신), 주택건설 및 지역사회개발, 일반공공행정 순이었으며, 지방정부 지출을 포함한 국민계정통계 상에서는 사회보호, 교육 순으로 나타나 두 통계가 다소 상이
 - 그러나 성공사례의 경우에는 두 통계 모두에서 실패시에 비해 경제사업, 복지지출 축소가 현저하였던 것으로 나타남

(단위 : GDP대비, 전년대비 증감, %p)

	추진 평균	미추진 평균	차이	성공 평균	실패 평균	차이
통합재정통계(1982~2005)						
중앙정부의 지출 및 순융자	-1.52	0.61	-2.12	-1.34	-1.61	0.26
1. 일반공공행정	-0.33	0.08	-0.41	0.14	-0.56	0.70
2. 국방	-0.23	-0.11	-0.12	-0.26	-0.21	-0.05
3. 공공질서 및 안전	-0.02	0.06	-0.08	-0.05	0.00	-0.06
4. 교육	0.00	-0.01	0.01	-0.10	0.05	-0.16
5. 보건	-0.05	0.01	-0.06	-0.01	-0.07	0.06
6. 사회보장 및 복지	0.00	0.12	-0.12	-0.17	0.09	-0.26
7. 주택건설 및 지역사회개발	-0.40	0.18	-0.58	-0.22	-0.49	0.28
8. 오락,문화,종교	0.02	0.00	0.02	0.02	0.02	-0.01
9. 경제사업	-0.59	0.20	-0.79	-0.71	-0.53	-0.19
9-1. 경제행정규제 및 조사	-0.03	0.01	-0.03	0.06	-0.07	0.13
9-2. 연료 및 에너지	-0.10	0.03	-0.13	-0.21	-0.04	-0.17
9-3. 농림,수산,수렵	-0.10	0.03	-0.13	-0.23	-0.04	-0.19
9-4. 광업,제조업,건설업	-0.11	0.02	-0.13	-0.44	0.05	-0.49
9-5. 수송 및 통신	-0.17	0.09	-0.25	-0.20	-0.15	-0.05
9-6. 기타 경제사업	-0.08	0.02	-0.11	0.31	-0.28	0.59
10. 구분외 지출	0.06	0.06	0.00	0.03	0.08	-0.05
국민계정통계(1982~2007)						
중앙·지방정부 재정지출	0.03	0.58	-0.55	-0.59	0.28	-0.88
1. 일반공공행정	0.07	0.11	-0.04	0.17	0.03	0.14
2. 국방	-0.16	-0.08	-0.08	-0.21	-0.14	-0.07
3. 공공질서 및 안전	0.03	0.00	0.03	0.04	0.02	0.01
4. 경제업무	0.07	0.11	-0.04	-0.20	0.17	-0.37
5. 환경보호	0.03	0.03	0.01	0.00	0.05	-0.05
6. 주택 및 지역개발	-0.01	0.01	-0.03	-0.07	0.01	-0.08
7. 보건	0.09	0.14	-0.05	0.15	0.07	0.09
8. 오락, 문화 및 종교	0.01	0.03	-0.02	0.03	0.00	0.03
9. 교육	-0.03	0.09	-0.12	-0.16	0.03	-0.19
10. 사회보호	-0.06	0.14	-0.21	-0.34	0.05	-0.39

Ⅲ. 중기재정계획

1. 중기재정계획의 기능

- (중기재정계획) 중기재정계획(MTBF: Medium-term budgetary framework)이란 단년도 예산을 넘어 중기로 정책시계를 넓혀 거시경제 및 세입 여건을 전망·점검하고 재정계획을 수립하여 주요 재정지표들에 대한 전망·목표를 제시하는 재정관리제도

- (기대효과) 재정정책의 투명성, 계획성, 일관성을 제고시키고 집중화된 의사결정 등을 통해 재정건전성 유지와 재정정책의 적자편향 문제 해소에 기여
 - 중기적 재정운용을 성공적으로 수행할 수 있다면 재정건전성을 유지하고 우선순위에 입각한 분야별 전략적 자원배분을 실현할 수 있음

 - 중기재정계획을 통해 각 경제주체들에게 국가재정의 현황 및 추이에 대한 정보를 제공하는 등 중기재정정책에 대한 투명성 제고

 - 의사결정과정에서 정책과 관련된 향후 재정소요를 고려하도록 하는 등 효과적인 지출관리 및 구조개혁 추진을 위한 계획수립 도구 역할
 - 정책과 재원조달의 예측력을 높여서 각 부처의 실행력을 높이고 사업의 지속성을 보장할 수 있으며, 각 부처는 분야별 지출한도의 예산제약 하에서 자율성이 최대한 발휘되어 효율적으로 재원을 운용할 유인이 높아질 수 있음

 - 궁극적으로는 재정건전성 유지와 재정정책의 적자편향(deficit bias) 문제 해소에 기여
 - 신규정책의 다년도 예산효과를 숨기거나 줄여서 발표하는 것을 어렵게 하고 재정당국으로 하여금 계획된 재정지표의 추이에 따라 재정을 운용토록 하는 등 재정운용에 있어 일관성(time-consistency)을 제고시킴

- 집중화된 의사결정을 통해 총지출규모 자체보다는 세입규모를 감안하여 미리 정해진 총규모 내에서 사업간 예산배분에 대해 더 관심을 갖도록 함으로써 적자편향을 야기하는 공유재 문제(common pool problem)를 완화시킴

- 이외에도 일관성있고 종합적인 계획수립 과정을 통해 의사결정의 질적 수준 및 안정성을 제고시킬 수 있으며, 각종 개혁정책에 대한 수용성 및 실현 가능성을 제고시키는 효과도 예상됨

□ **(효과성 제고를 위한 조건)** 신중한 거시경제에 대한 전제와 더불어 신뢰할만한 재정목표의 설정이 중기재정계획의 기대효과의 실현에 매우 중요

- 신중한 거시경제 전제 및 전망

- 낙관적인 거시전제에 입각한 세수전망은 세출여력을 실제보다 과다하게 추정함으로써 과다한 재정지출 및 재정적자 확대를 야기
- 이를 위해 일부 선진국에서는 거시전망시 전망치의 하향조정 및 예비비(contingent reserves) 또는 완충·조정재원(safety margin) 확보 등 보수적인 팩터를 의무적으로 반영하도록 하고 있음

- 신뢰할만한 재정목표의 설정

- 낙관적인 중기재정전망은 정치적으로 힘든 재정건전화 정책의 추진 필요성을 축소하거나 미루게 하는 빌미를 제공함
- 중기재정목표 설정시 중앙정부 부처간 합의 뿐만 아니라 의회 및 지방정부도 참여하게 하는 등 정치적인 책임이 담보되어야 함
- 중기재정계획이 단년도 예산과 연계되어야 하며, 계획수정시에는 수정사유를 명시함
- 중기재정전망이 단순전망(정책적 변경이 없을 경우의 재정전망)인지 재정목표(목표달성을 위한 정책적 대응을 포함)인지를 명확히 하는 등 투명성도 높아야 함

- (중기재정계획의 유형) 포괄범위, 시계, 수정가능성, 작성빈도, 계획의 구체성, 전망의 성격 등 측면에서 중기재정계획의 구체적인 모습은 국가마다 상이
 - 중기재정계획에 포함되는 재정의 범위와 시계는 국가마다 상이하지만, 가능한 국가재정의 전반을 포괄하고 3~4년 정도의 시계로 작성될 필요
 - 수정가능성에서 연성계획(수정가능) 및 경성계획으로, 작성빈도 측면에서 연동계획(매년 1개연도씩 추가하며 작성) 및 기간계획(기간종료후 신규계획 작성)으로 구분됨
 - 계획의 구체성 측면에서 지출부서로 하여금 중기재정여력에 대한 명확한 판단을 할 수 있도록 항목별 세입 및 세출별로 계획이 작성될 필요가 있으며, 이를 위해서는 지방정부를 포함한 부처들의 지출계획에 대한 정보를 bottom-up 방식을 통해 종합하여야 함
 - 나아가 성과목표(efficiency targets)를 함께 제시함으로써 예산사업의 비용효과성도 제고시킬 필요

2. EU의 중기재정계획

- (개요) EU국가들의 중기재정계획은 국가별 중기재정계획(national MTBF)과 EU 위원회에의 제출이 의무화된 재정안정/수렴 프로그램(SCP: Stability and Convergence Programmes)으로 구분됨
 - EU 25개 회원국(EU에 최근 가입한 루마니아와 불가리아 제외) 중에서 그리스, 키프러스, 룩셈부르크, 헝가리, 포르투갈 제외를 제외한 20개국에서 국가별 중기재정계획이 작성되고 있음
 - 국가별 중기재정계획의 성격 및 유형은 매우 다양하며 국가별 특성을 가지고 있음

- EU 회원국은 EU 위원회에 중기거시경제전망 및 예산안을 포함하는 SCP를 매년 제출해야 함
 - 유로화 가입회원국은 재정안정프로그램을, 비가입국은 재정수렴프로그램을 제출
 - 국가별 중기재정계획이 기간계획이 아닌한 모두 연동계획이며, 현 회계연도 및 최소 다음 3개 년도에 대한 거시경제 및 예산 전망이 포함됨

- (국가별 중기재정계획) 시계, 포괄범위 기준, 계획의 유형, 단년도 예산과의 연관성, 감사 및 이행강제 제도 측면에서 다음과 같은 국가간 차이가 있음
 - 중기재정 시계 : 대부분의 국가에서 예산편성 연도를 포함하여 3~4년의 회계연도를 포함(라티비아의 경우는 5년)
 - 포괄범위 : 14개 국가에서 일반정부 전체를 대상으로 하고 있으며, 중앙정부만 포함시키는 국가는 3개국에 불과
 - 이외에 네덜란드와 스웨덴은 중앙정부와 사회보장기구를, 아일랜드는 중앙정부와 지방정부를 포괄
 - 사전 협력정도 : 9개 국가만이 정부부처 및 지방정부와 사전협의 (ex-ante coordination)하에 재정목표를 설정하고 있으며, 이외 국가들은 중앙정부에 의해 주도적으로 재정목표가 설정됨
 - 대부분의 국가에서 국가별 중기재정계획은 연성 및 연동계획(flexible and rolling)으로 운용되고 있음
 - 연동화 체제 안에서는 다년도 예산에 해당되는 기간 동안 매년 예산목표들을 수정하거나 보완할 수 있음
 - 영국, 네덜란드, 핀란드, 스웨덴 등 소수국가들은 재정지출총량을 설정하고 그 수정을 금지하고 있음
 - 영국과 네덜란드는 경성 및 기간(fixed and periodical) 계획을 유지하고 있는데 특히, 네덜란드는 신정부 출범에 맞추어 매 4년마다 다년도예산

지출총량을 결정하고 이는 수정되거나 연동되지 않음

- 구체화 수준 및 전망 : 중기재정계획 상의 예측 및 전망의 상세화 수준은 국가마다 상이함
 - 슬로바니아의 경우 매우 세분화된 2개년도 예산계획을, 스웨덴의 경우 중기재정계획 회계연도 기간 동안의 전체지출규모뿐만 아니라 3개년도 내의 27개 세부지출분야에 대한 지출상한을, 영국의 경우 Spending Review는 향후 3년간의 부처별 전체 예산프로그램(envelop)을 포괄하고 있음
 - 반면, 대다수의 국가에서는 주요 재정지표(재정수지, 재정적자, 정부지출 및 정부수입)들에 대한 중기전망을 포함하고 있으나, 세입 및 세출의 항목별 구성이나 재정목표달성을 위한 정책수단에 대한 구체적인 정보는 거의 포함되지 않고 있음

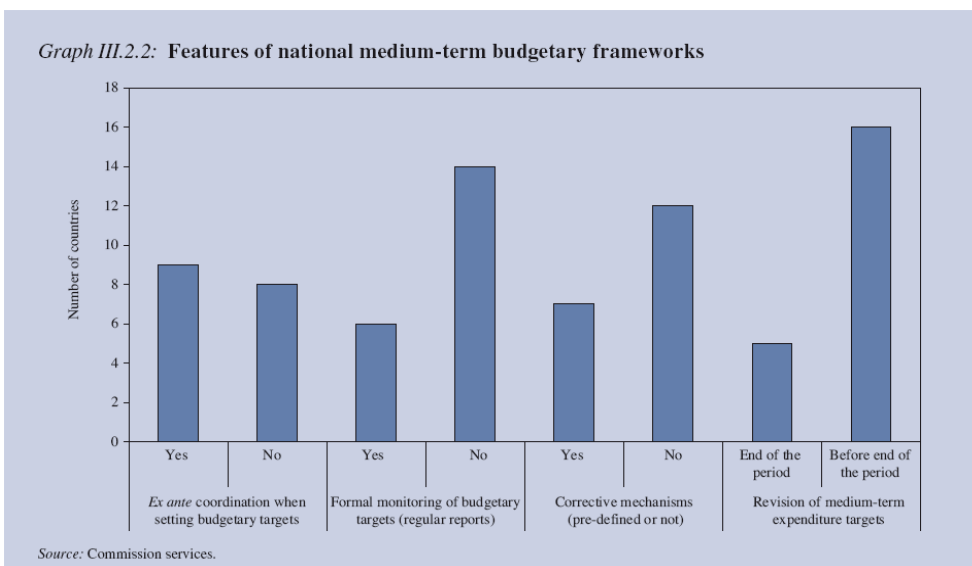
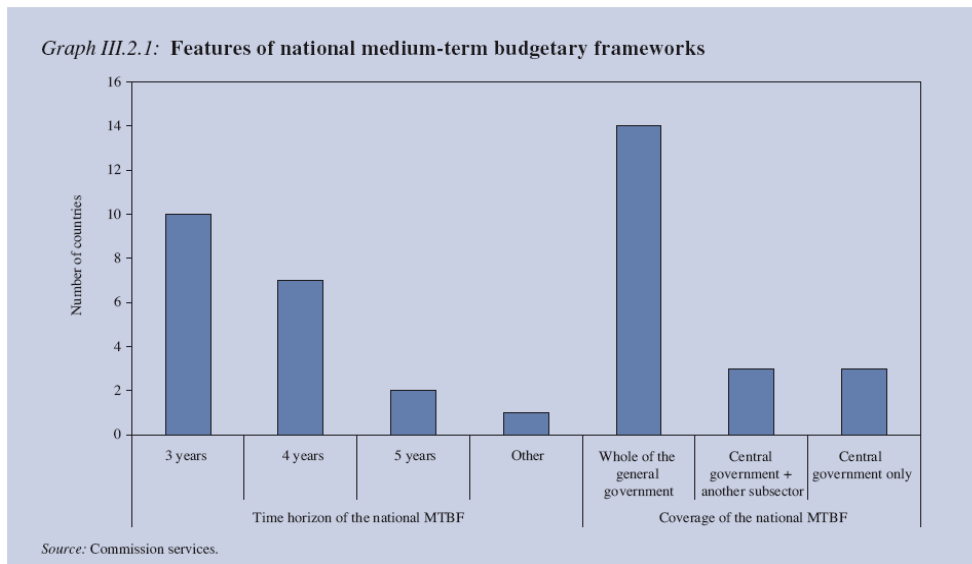
- 정책적 의지 : 대부분의 국가에서는 중기재정계획의 예산상 목표치들을 예시적 목표(indicative targets)로 인식하고 있음
 - 소수의 국가만이 재정목표를 상당한 제약으로 받아들이고 준수하고 있는데, 스웨덴 및 슬로베니아는 국회가 중기재정목표에 대해 승인을 하고 이를 법제화하고, 네덜란드 및 오스트리아에서는 중기재정목표가 연합정권간 합의(coalition agreement) 내용에 포함되며, 핀란드도 신정부 출범 시 중기재정목표를 설정하고 있음
 - 그러나 폴란드 및 프랑스를 비롯한 많은 국가들은 주요 재정지표들에 대해 설정된 중기재정목표를 예산법안에 대한 부속서류에 포함시키고 있음

- 단년도 예산과의 연계 : 설문에 응답한 국가 중 절반이 매우 또는 다소 긴밀하게 연관되어 있는데, 나머지 절반에 해당하는 국가의 경우 이전에 공표된 예산 또는 지출목표치와 향후 단년도 예산안이 거의 일관성이 없는 등 양자간의 관계가 명확하지 않거나 다소 약함

- 감사 및 이행강제 제도 : 대부분의 국가에서 중기재정계획에서 정한 목표치

를 준수하지 못할 이에 대한 사전 정의된 제재 조치는 거의 없으며 다음 중기재정계획 체제 안에서 단순히 조정되거나 수정하고 있음

- 아주 일부 국가에서만 공식적인 감사가 시행되며 이전 중기재정계획의 목표치 준수 등에 대한 보고서를 정기적으로 발행하고 있음
- 스페인의 경우 재정목표를 준수하지 못할 가능성이 높다고 판단되면, 정부가 해당 부처에 경고를 내리고 관련 당국에 통보하며, 재정목표를 준수하지 못한 것으로 확정되면 이를 보충 3개년 달성계획을 마련해야 함
- 슬로바키아의 경우 재정부가 재정현황에 대한 정기보고서를 발행하며 중기재정목표 달성여부를 점검하여 재정목표에서 이탈할 위험이 발견될 경우 이에 대한 시정조치를 단행



□ (재정안정/수렴 프로그램) 부처 및 지방정부와의 조정 및 협력도나 의회의 관여나 정치적 합의 정도는 낮은 편이며, SCP의 사전준비현황이나 위상은 국가마다 상이

○ 개요 : 모든 EU 회원국들은 일반정부부문 전체에 대한 중기 거시경제 및 예산 관련 전망을 포함하는 SCP를 매년 제출해야 함

- 2001년 이래 EU 회원국들은 Code of Conduct on the Format and Context of SCP를 기준으로 재정안정 및 수렴 프로그램을 작성하고 있으며, 2005년 개혁 이후 SCP에 예산편성연도 및 최소 다음 3개 회계연도에 대한 거시경제 및 예산 전망을 포함할 것을 명시함

- Code of Conduct에 의하면 SCP는 실질적이며 신중한 거시경제적 전망에 기초해야 하며, 예산 및 여타 다른 경제정책들이 중기재정계획 목표를 달성하는 것을 목표로 추진되거나 시행되어야 함

○ 국가별 중기재정계획을 수립하는 대부분의 국가에서는 동 계획에 기초하여 SCP를 작성

○ 부처 및 지방정부와의 조정 및 협력 : SCP는 일반정부부문 전체에 대한 재정전망이 포함되므로 각 부처 및 지방정부와의 조정이 필수적이지만, 매우 일부 국가에서만 다양한 수준에서의 조정 및 협력이 이루어지고 있음

- 일부 국가에서는 지방정부의 균형재정 의무나 채무목표가 달성될 것으로 간주하고 일반정부의 재정전망을 실시하고 있으며, 지출부문 변화에 대한 전망이 어떻게 이루어졌는지에 대한 설명도 불분명함 (예: 프랑스)

- 대다수의 국가에서는 사회보장기구나 지방정부의 재정목표를 국가별 중기재정계획에 의한 합의에 근거하여 작성

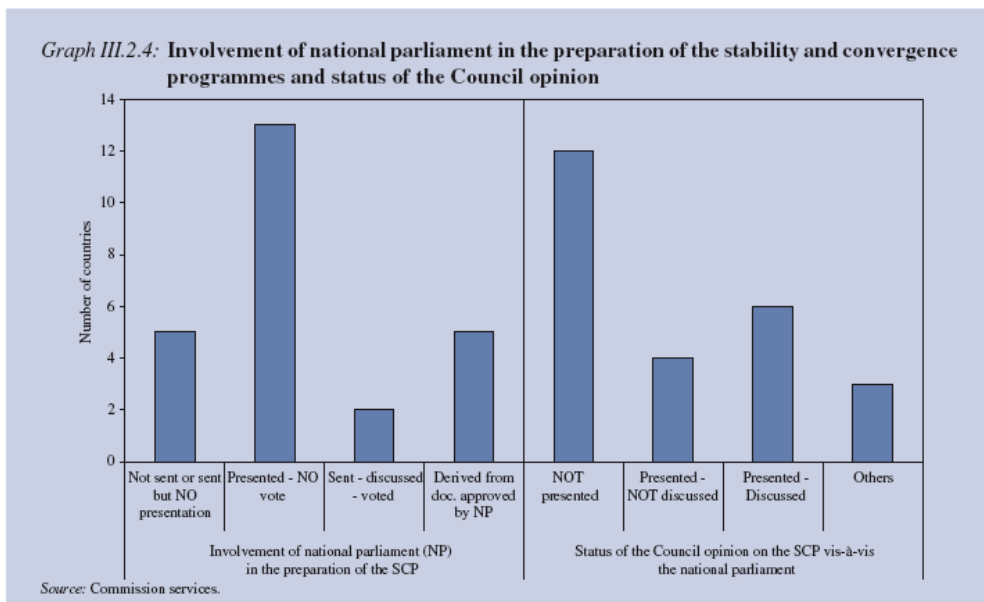
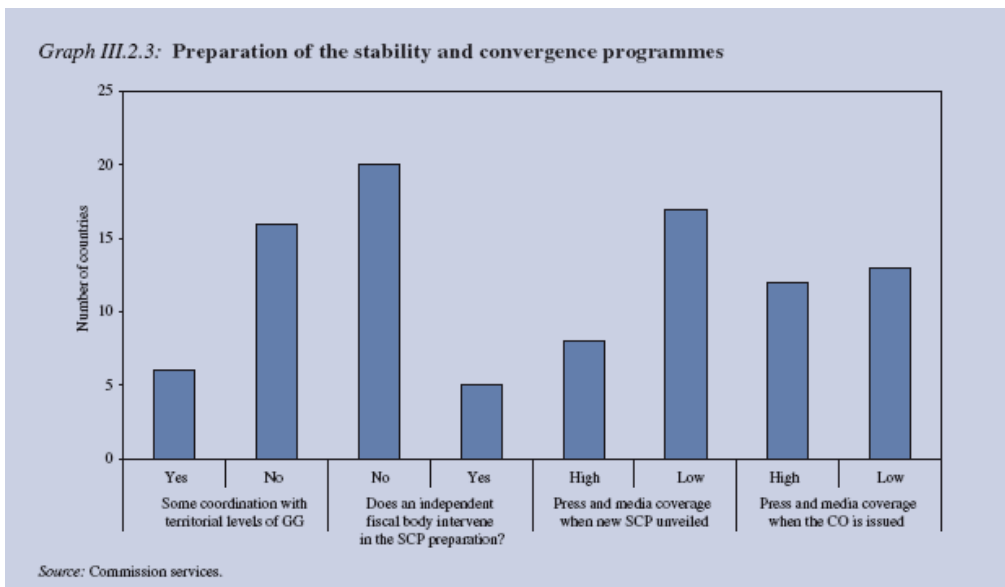
○ 국회의 관여 정도 : 2005년 SCP 개혁 이후 EU 위원회는 SCP 하에서 결정된 중기재정계획에 대한 국가적 주체의식(ownership)을 강화하고 정치적 합의를 유도하기 위해 의회에의 제출 및 의견조회를 독려하고 있으나, 정치적 합의 정도가 낮은 경우가 많음

- 그러나 실제로는 EU 회원국 내에서는 SCP에 대한 국회의 관여도는 높지 않음. 8개 국가에서는 SCP가 국회에 제출되지만 이에 대한 의결절차는 없으며, 5개 국가에서는 국회에 제출조차 되지 않음

- 2개 국가만이 SCP가 국회의결대상이며, 5개 국가에서는 국회가 사전에

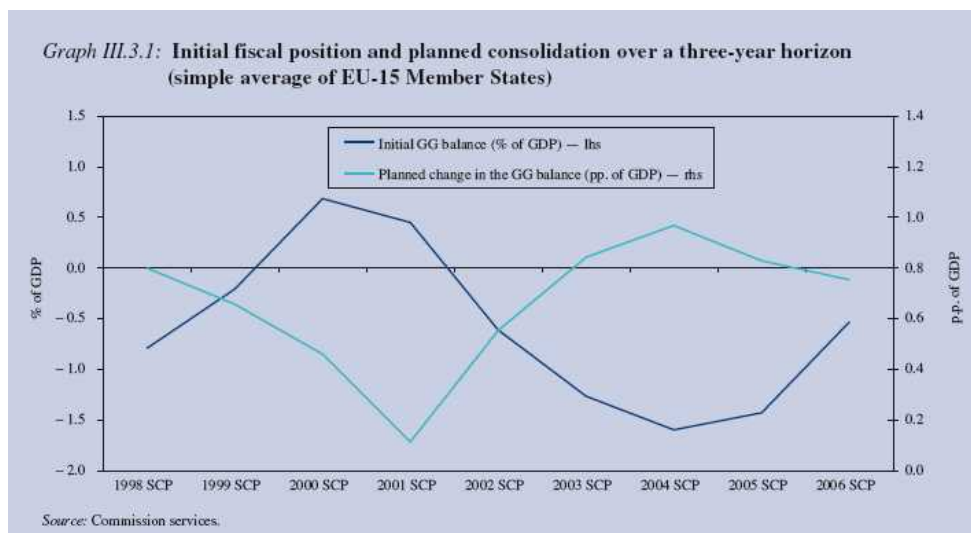
채택된 문서(통상 국가재정계획) 내에서 SCP가 작성되고 있음

- EU 위원회의 SCP 검토의견의 채택 여부 : 약 절반정도의 국가에서 관련 당국에 의해 위원회의 검토의견이 공식적으로 논의하고 있으나, 6개 국가에서만 국회에 위원회 의견을 제출하여 논의되고 있음
- 언론의 관심 : 이는 EU 위원회 검토의견은 국가재정정책에 대한 영향력이 거의 없다는 것을 반증하고 있으나, 특이하게 언론의 관심은 새로운 SCP가 발표될 때보다 EU 위원회 검토의견이 발표될 때 상대적으로 높았음



3. SCP에 대한 실증분석

- (분석개요) EU(2007b)에서는 기존 15개 회원국이 1998년 이후 제출한 9번의 SCP와 신규가입국이 2004년부터 제출한 4번의 SCP에 대해 목표치 및 전망오차를 분석
- (수지개선 목표) 1998~2006년 동안 중기재정계획의 3년 기간중 평균 GDP대비 0.7%p의 재정수지 개선을 계획
 - 계획기간 중 첫해에 계획된 수지개선 목표(GDP대비 0.1%p)가 이후 2개 연도 동안의 계획된 재정수지 개선목표(GDP대비 0.3%p씩)보다 낮음
 - 이는 중기재정계획 기간 후반으로 정치적으로 어려운 정책실행을 회피하고자 하는 의도로 해석할 수 있으며, 실제로 이러한 유형의 재정목표는 정치적 합의가 결여된 경우가 많음
 - 초기의 재정적자 규모가 큰 국가일수록 보다 높은 재정수지개선 목표를 높게 설정하는 경향
 - GDP대비 2%이상으로 재정적자가 상대적으로 큰 국가의 경우 평균보다 2배 이상 큰 규모의 재정조정계획을 제시
 - 상대적으로 재정수지적자가 큰 신규가입국의 재정수지 개선목표(GDP 대비 1.5%p)가 기존가입국(GDP 대비 0.7%p)의 2배에 달함



1998-2006년중 SCP에 포함된 중기재정계획

(단위: %)

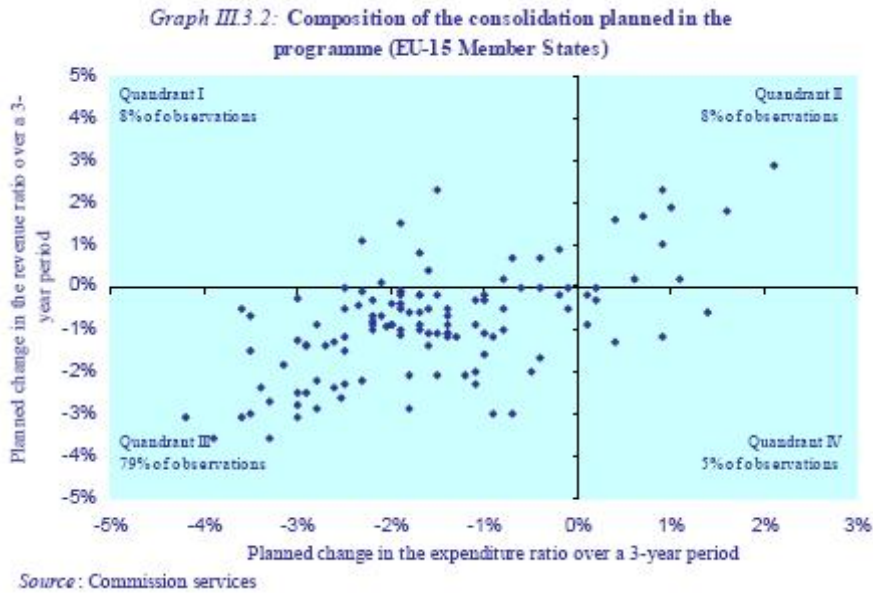
	Initial Gen. Gov. balance(1)	Initial debt ratio (2)	Planned change in the balance ratio	Planned change in the exp. ratio	Planned change in the prim. exp ratio	Planned change in the revenue ratio	Planned change in the debt ratio
EU-15 Member States - Simple average							
t-t+1	-0.6	65.8	0.1	-0.4	-0.2	-0.3	-1.6
t-t+2(cumulated)			0.4	-1.0	-0.7	-0.6	-3.3
t-t+3(cumulated)			0.7	-1.6	-1.1	-0.9	-5.2
Before SGP reform - EU-15 Member States - Simple average							
t-t+1	-0.5	66.4	0.1	-0.5	-0.2	-0.3	-1.6
t-t+2(cumulated)			0.3	-1.1	-0.7	-0.7	-3.4
t-t+3(cumulated)			0.6	-1.6	-1.2	-1.0	-5.2
After SGP reform - EU-15 Member States - Simple average							
t-t+1	-1.0	63.7	0.2	-0.3	-0.3	-0.1	-1.4
t-t+2(cumulated)			0.4	-0.8	-0.6	-0.4	-3.0
t-t+3(cumulated)			0.8	-1.2	-1.0	-0.5	-4.9
EU-10 Member States - Simple average							
t-t+1	-2.8	38.7	0.4	-0.4	-0.4	0.1	-0.6
t-t+2(cumulated)			0.9	-1.5	-1.4	-0.5	-1.4
t-t+3(cumulated)			1.5	-2.6	-2.5	-1.1	-2.5
EU-15 Member States with a large initial deficit (above 2% of GDP) - Simple average							
t-t+1	0.0	71.6	0.6	-0.4	-0.3	0.1	-0.3
t-t+2(cumulated)			1.1	-1.1	-1.0	0.0	-1.4
t-t+3(cumulated)			1.7	-1.8	-1.6	-0.1	-2.8

주: Standard deviations are in parantheses. Real effective exchange rates measured as performance relative to the rest of 20 industrial countries; double export weights. Unit labour cost and nominal wages are in the manufacturing sector.

□ (재정조정 의 구성) 대부분의 EU국가들은 지출규모 축소를 위주로 한 재정조정계획을 수립하고 있는 것으로 나타남

- 중기재정계획 기간중 정부지출규모를 평균 GDP대비 0.5%p(3년 동안 1.6%p)정도 감소하고자 계획
 - 이러한 정부지출규모 감소를 통해 마련된 재원중 절반은 재정수지개선에 활용하고 나머지 절반은 재정수입감소를 보충
 - GDP대비 2%이상으로 재정적자가 상대적으로 큰 국가의 경우에도 평균과 비슷한 규모의 재정지출 축소계획을 제시
 - 지출축소 규모의 약 1/3은 이자부담 감소에 기인

- SCP의 90%가 정부지출규모(GDP 대비) 감소를 계획
 - SCP의 80%가 정부지출 및 정부수입 규모(GDP 대비) 감소를 계획
 - SCP상 재정조정정책의 약 15%만이 정부수입증가를 계획



- SCP 제도도입 초기보다 재정수지가 악화된 최근의 중기재정계획에서 설정된 지출규모 축소목표가 오히려 낮아지는 경향(2%p 정도에서 1%p를 겨우 넘는 수준으로)이 발견됨

1998-2006년중 SCP에 포함된 재정조정 내역

(단위: %)

	Initial Gen. Gov. balance(1)	Initial GG expenditure ratio (2)	Initial GG Revenue ratio (3)	Planned change in Gen. Gov. balance(over three years)	Planned change in the GG exp. ratio(over three years)	Planned change in the GG rev. ratio(over three years)	Planned increase in real GDP (over three years), % change
EU-15 Member States - Simple average							
1998 SCP	-0.8	49.1	48.2	0.8	-2.1	-1.2	8.9
1999 SCP	-0.2	48.4	48.3	0.7	-2.0	-1.3	9.3
2000 SCP	0.7	47.0	47.7	0.5	-1.9	-1.4	9.9
2001 SCP	0.5	46.9	47.3	0.1	-1.1	-1.0	8.2
2002 SCP	-0.6	47.4	46.8	0.6	-1.4	-0.8	8.1
2003 SCP	-1.3	47.8	46.5	0.8	-1.6	-0.7	8.0
2004 SCP	-1.6	47.9	46.3	1.0	-1.5	-0.5	8.3
2005 SCP	-1.4	47.3	45.9	0.8	-1.3	-0.5	7.8
2006 SCP	-0.5	46.4	45.9	0.8	-1.2	-0.4	8.0

주: (1), (2) and (3) show the ratios as a % of GDP in the year of submission of the programme

□ (성장률 전망) 중기재정계획 기간중 연평균 경제성장률 전망치는 2.75%였으며, 계획기간의 3개년의 성장률이 모두 비슷하였음

○ 신규가입국의 실질GDP 증가율은 연 4.8%(명목성장률은 연 8%)로 전망

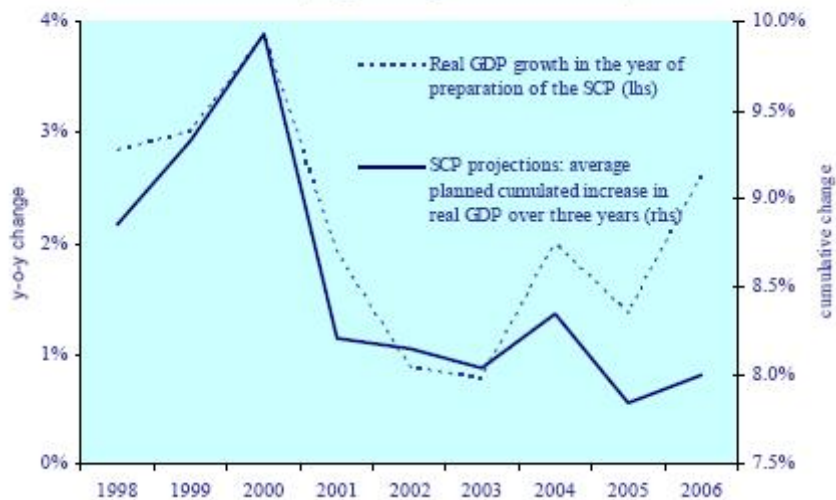
SCP에 포함된 성장률 전망

(단위: %)

	Planned increase in nominal GDP	Planned increase in real GDP	Planned increase in the GDP deflator
EU-15 Member States - Simple average			
t-t+1	4.9	2.7	2.1
t-t+2(cumulated)	10.1	5.6	4.2
t-t+3(cumulated)	15.4	8.5	6.3
EU-10 Member States - Simple average			
t-t+1	8.1	4.8	3.1
t-t+2(cumulated)	16.3	9.8	5.9
t-t+3(cumulated)	25.2	15.3	8.5

○ 계획수립 당시의 경제성장률이 높을 경우 중기성장률 전망 역시 높아지는 현상이 있었으나, 2005년 SGP 개혁 이후 최근에는 보수적인 전망 등에 의해 동 경향이 사라진 것으로 보임

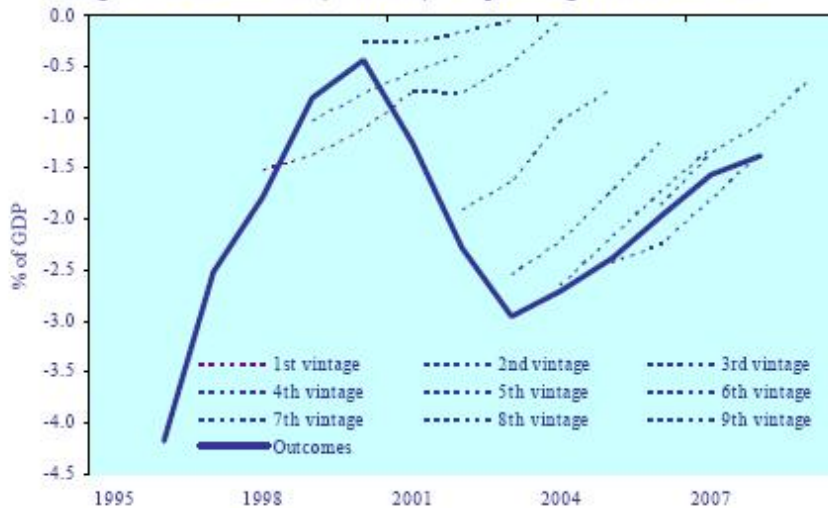
Graph III.3.3: Contemporaneous growth conditions and macroeconomic forecasts (simple average of EU-15 countries)



□ (중기재정목표와 결과치의 비교) 기존 회원국들의 경우 재정수지개선 목표치와 결과치 간의 격차가 큰 편이었으나, 2005년 이후 SCP 개혁과 경제여건의 개선 등에 힘입어 격차가 줄어들고 있음

- SCP 초기의 중기재정목표 달성 실패로 이후 재정목표를 하향 수정
 - SCP의 64%가 당초 설정한 재정수지개선 목표에 미달

Graph III.3.4: Budget balance ratio - Successive plans in the Stability and Convergence Programmes and outcomes (% of GDP) - Simple average of EU-15 countries



- 예산편성 연도인 계획기간 첫 해의 오차는 거의 발생하지 않았으나, 계획기간의 후반부로 갈수록 오차폭이 커지는 것으로 나타남
 - 이는 예상보다 좋은 세입 실적에도 불구하고 세출축소 목표에 크게 미달하기 때문인 것으로 나타남

중기재정목표와 결과치의 비교 : 재정수지

(단위: %)

% of GDP	Surprise in the change in the budget balance (1)	Contributions of developments in		
		Primary expenditure ratio	Interest payment ratio	Government revenue ratio
EU-15 Member States - Simple average				
t-t+1	-0.1	-0.4	0.1	0.2
t-t+2(cumulated)	-0.5	-1.1	0.2	0.5
t-t+3(cumulated)	-1.1	-1.8	0.2	0.6
EU-10 Member States - Simple average				
t-t+1	-0.4	-0.7	0.0	0.2
t-t+2(cumulated)	-0.2	-1.3	0.1	1.1

주: (1) Difference between the planned and observed change in the budget balance(% GDP) for different time horizons.

□ (거시·재정전망치와 결과치의 비교) EU국가들의 성장률 전망은 다소 과대추정되는 경향이 있지만 경상성장률 및 세입전망은 대체로 정확했던 반면 세출 목표 미달사례가 3/4에 달하는 등 세출감축에 지나치게 의욕적이었음

- 실제 경제성장률이 SCP 상의 전망치를 하회하는 사례가 51%로 상회하는 비중과 비슷하지만 (-) 전망오차의 규모가 (+) 전망오차보다 2배 정도 커, EU국가들의 성장률 전망이 다소 과대추정되는 경향이 발견됨
 - 그러나 세입전망에 중요한 명목GDP 증가율 전망은 대체로 일치
 - 이에 따라 재정수입의 실적치가 전망치보다 더 큰 경우가 58%에 달함

중기재정목표와 결과치의 비교 : 성장률

(단위: %)

	Surprise in the variation of the budget balance (1)	Surprise in nominal GDP growth (2)	Surprise in real GDP growth (3)
EU-15 Member States - Simple average			
t-t+1	-0.1	0.3	0.1
t-t+2(cumulated)	-0.5	0.2	-0.4
t-t+3(cumulated)	-1.1	0.1	-1.1
EU-10 Member States - Simple average			
t-t+1	-0.4	2.0	1.4
t-t+2(cumulated)	-0.2	1.3	1.3

- 반면, 실제 재정지출 증가율이 목표치보다 큰(3년 시계 적용시) 경우가 76%에 달하는 것으로 나타남
 - 예산편성 연도인 1년 시계만 볼 경우 지출증가율 실적치가 목표치를 상회하는 경우가 70% 이하로 감소됨
 - 지출규모 증가율 목표치와 결과치의 격차는 시계가 길어질수록 더 커짐

- 이러한 지출축소 목표 달성의 실패는 이후 중기재정계획 수정시 지출목표의 상향조정을 초래하여 지출목표설정에서 있어 심각한 비일관성 문제 초래

세출규모의 지속적 조정

(단위: %)

observed and planned growth rates	Nominal GG expenditure	Real GG expenditure
Observed increase in year t	5.4	2.8
Planned increase in the SCP submitted in t-1	4.2	1.9
Planned increase in the SCP submitted in t-2	3.7	1.7
Planned increase in the SCP submitted in t-3	3.1	1.5

4. 우리나라의 국가재정운용계획

□ (제도추이) 우리나라는 중기재정의 성격을 가지는 계획을 수립한 바 있으나, 현재의 틀에서의 중기재정은 2004년부터 시작된 것으로 볼 수 있음

○ 우리나라에서는 1982년 제5차 경제개발계획 수립과 함께 중기재정계획을 처음으로 작성한 바 있는데, 경제계획에 포함되어 있는 공공부문의 투자계획에 중점을 두었으며 계획기간도 경제계획 기간과 일치시켰었음

○ 이후 외환위기 이후 세입감소 및 경제회생 및 사회안전망 구축을 위한 재정지출 확대로 재정수지가 급격하게 악화되자 몇 차례에 걸쳐 중기재정계획을 수립한 적이 있었으나, 대외적으로 발표되지는 않고 예산당국이 예산편성에 내부적으로 활용함

- 1999년부터 2002년까지 총재정규모와 12개분야의 지출계획의 개괄적 내용을 담은 “중기재정계획”을 수립·발표하였으며, 2001년에 이를 수정·보완한 바 있음

- 그러나 이 계획들은 향후 몇 년간의 거시경제를 전망하여 이를 기초로 재정수입을 전망하는 등 세입여건을 점검하고 세출규모 또는 재정수지에 대한 개략적인 정책방향을 제시하는 정도에 그쳤음

- 특히, 총재정규모의 증가율만 설정하였으며, 분야별·부처별 지출규모 및 예산한도 등을 명시하지는 않았음

- 또한, 계획의 수립 과정에서 공개적으로 각계의 의견을 폭넓게 수용하지 못하였으며, 계획의 구속력이 없어 단년도 예산편성 과정에서 실질적인 연계를 이루지 못하였음

○ 참여정부 출범당시 중기재정계획의 수립이 국정과제로 채택되어 2003년부터 준비하여 2004년 10월 정부의 「‘04~’08 국가재정운용계획(안)」이 국회에 2005년 예산안과 함께 제출되고 대외적으로 발표되는 등 우리나라의 중기재정제도에 있어 획기적인 전환점을 맞이하였음

- 2003년에 작성된 ‘04~’06 국가재정운용계획은 국회에 제출하거나 대외공

표하지 않고 기획예산처에서 내부적으로 2004년 예산안 작성에 활용하는데 그쳤음

- 「국가재정운용계획」에서는 경제 및 재정전망 이외에 중기재정 총량 목표가 보다 명확히 설정되고 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 재원 배분 내역이 구체적으로 포함되었다는 점에서 2004년이 중기재정제도가 우리나라에 본격적으로 도입된 첫 해라 할 수 있음
- 지난해 10월 국회에 제출된 「'08~'12 국가재정운용계획」까지 총 5차례에 걸쳐 「국가재정운용계획」이 수립됨

- 2006년 국가재정법의 제정(2007년부터 시행)으로 「국가재정운용계획」의 수립이 의무화되고, 매년 예산안과 함께 국회에 제출하도록 하여 법적 토대를 갖추게 됨

□ (중기재정계획의 특성) 시계, 사전협력 정도, 구체성 등의 측면은 EU국가들과 비슷하지만, 계획대상인 재정의 포괄범위가 다소 좁고 계획수정이 잦으며 재정 목표로서의 성격 및 목표달성 정책방안 등의 측면은 취약한 편

- 계획의 시계 : 예산편성 연도를 포함해 4년으로 EU국가들의 3~4년과 유사
 - 단년도 예산과의 연계성은 강하지만, 연성계획이며 연동계획으로 계획수정이 잦은 편
 - 재정총량지표에 대한 전망치는 중기재정목표라기보다는 전망내지 예시적 목표에 불과
- 포괄범위 : 지방재정 및 지방교육재정이 제외(교부금 등 재정지원 규모만 포함)되어 전체재정의 78% 정도만 포괄하고 있어 일반정부 전체를 대상으로 하고 있는 대부분의 EU국가들에 비해 포괄범위가 다소 좁은 편
 - 특히 경상지출은 92%나 포괄하는 반면, 자본지출은 46%에 불과

	2007년도 정부부문 통합재정통계				국가재정 운용계획 (B)	비중 (B/A)
	중앙재정	지방재정	지방교육재정	합 계 (A)		
수 입	240,012	67,575	3,072	310,659	243,633	78.4%
경상수입	238,072	63,212	2,778	304,063	241,693	79.5%
자본수입	1,940	4,362	294	6,596	1,940	29.4%
지출 및 순융자	137,583	98,099	32,638	268,320	209,810	78.2%
경상지출	107,018	48,827	29,458	185,303	169,658	91.6%
자본지출	22,354	47,122	3,180	72,656	33,045	45.5%
순 융 자	8,211	2,151	0	10,362	7,107	68.6%

- 사전협력 정도 : 국무위원 재원배분회의 및 중기재정소요 접수 등을 통해 중앙부처와의 사전협의를 활발한 반면, 지방정부와의 협력은 저조한 편
- 구체성 및 정책적 의지 : 세출계획은 매우 구체적인 반면 세입전망은 덜 구체적이며, 재원조달 등 재정목표 달성정책 방안이 구체적이지 못하고 이행 강제 제도나 국회의 역할도 매우 미미한 등 정책적 의지도 약한 편

□ (중기재정계획의 내용) 지출감축을 통한 수지개선 및 정도는 EU국가와 비슷

- 재정수지 개선목표는 4년간 GDP대비 0.9%p(연 0.23%p)로 EU국가들의 경우와 동일
 - 계획기간 첫째 목표가 0.17%p로 2년 및 3년차의 0.2%p이상, 4년차의 0.3%p에 비해 작은 것도 동일
 - 다만 EU국가들처럼 초기의 재정적자규모가 클수록 재정수지개선 목표가 커지는 경향은 발견되지 않았음
- 재정조정이 지출감축 위주인 것도 EU국가들의 경우와 동일
 - 지출축소 계획은 4년간 GDP대비 1.1%p로 EU국가들의 1.6%p에 비해 작은 편이지만, 이를 세입감소 보충에 20%만(EU국가들은 절반정도) 활용

% of GDP	2004~2008	2005~2009	2006~2010	2007~2011	2008~2012	평균
관리대상수지/GDP 비율 개선계획규모						
t-t+1	-0.10	0.20	0.20	0.50	0.07	0.17
t-t+2(누적기준)	0.30	0.40	0.50	0.60	0.22	0.40
t-t+3(누적기준)	0.60	0.50	0.70	0.70	0.57	0.61
t-t+4(누적기준)	0.90	0.60	0.90	1.00	1.16	0.91
총수입/GDP 비율 변동 계획규모						
t-t+1	-0.52	-0.40	0.04	0.58	0.26	-0.01
t-t+2(누적기준)	-0.39	-0.32	-0.02	0.38	-0.05	-0.08
t-t+3(누적기준)	-0.58	-0.25	-0.01	0.34	-0.18	-0.14
t-t+4(누적기준)	-0.61	-0.25	-0.12	0.33	-0.44	-0.22
총지출/GDP 비율 변동 계획규모						
t-t+1	-0.44	-0.34	-0.10	0.19	-0.03	-0.14
t-t+2(누적기준)	-0.89	-0.64	-0.34	0.04	-0.42	-0.45
t-t+3(누적기준)	-1.34	-0.83	-0.53	-0.07	-0.95	-0.74
t-t+4(누적기준)	-1.53	-1.08	-0.77	-0.23	-1.74	-1.07
국가채무/GDP 비율 개선 계획규모						
t-t+1	2.70	1.50	0.00	-0.50	-0.40	0.66
t-t+2(누적기준)	3.60	1.30	-0.50	-1.10	-0.80	0.50
t-t+3(누적기준)	2.60	0.70	-1.10	-1.60	-1.20	-0.12
t-t+4(누적기준)	1.70	-0.40	-2.10	-2.40	-1.80	-1.00

□ (계획대비 실적치) 낙관적인 성장률 전망에도 불구하고 재정총량 지표의 전망은 국가채무비율을 제외하고는 정확한 편이었으나, 재정수지 개선은 달성되지 못하고 국가채무비율 목표도 지속적으로 상향조정됨

○ 경제성장률 및 경상성장률은 연 5% 및 7~8%("08~12 국가재정운용계획"에서는 5~7% 및 7~9%로 다소 높음)로 전망하였으나, 다소 낙관적이었던 것으로 나타났으며 특히 EU국가와는 달리 세입전망에 중요한 경상성장률 전망이 더 낙관적이었던 것으로 나타남

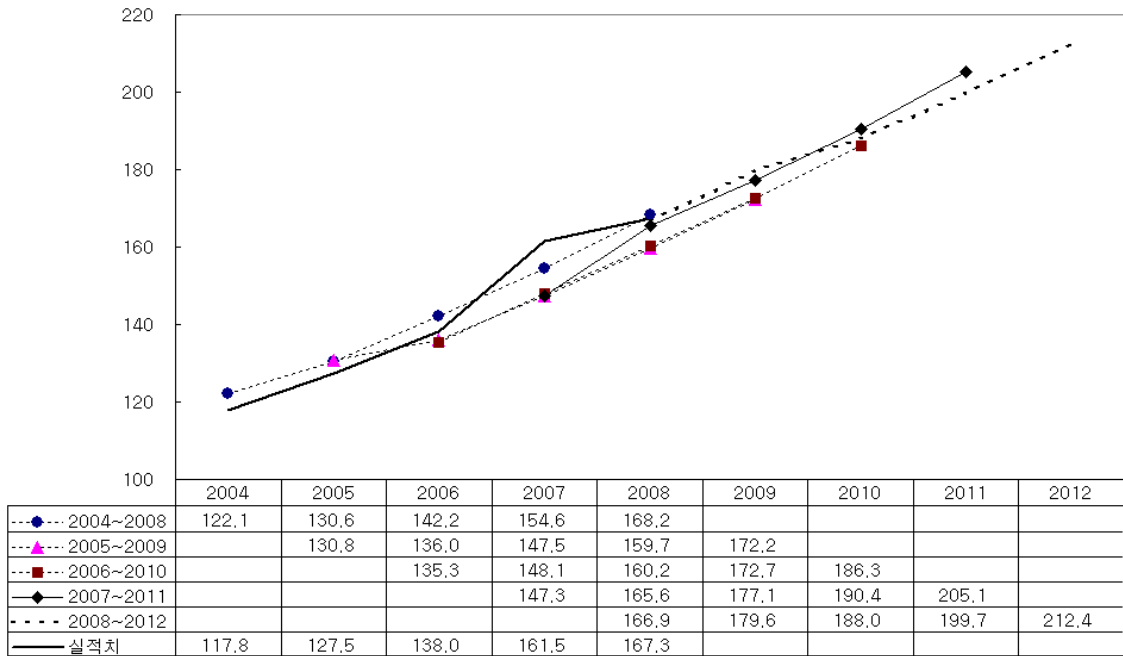
- EU국가에서처럼 전망시계가 길어질수록 전망오차는 커짐

○ 낙관적인 성장률 전망에도 불구하고 경제상황 이외의 세입여건 개선으로 총수입 규모는 대체로 전망치를 소폭 상회하였으며, 총수입/GDP은 예상보다 작은 명목GDP로 인해 EU국가에서처럼 항상 전망치를 상회

- 특히 총수입의 대부분을 차지하는 총국세 수입의 경우 중기재정계획 작성 첫해인 "2004~2008 국가재정운용계획"에서와 예상보다 큰 폭의 세수 호조를 보였던 2007년 한해를 제외하고는 대체로 전망이 정확하였음

(조원)

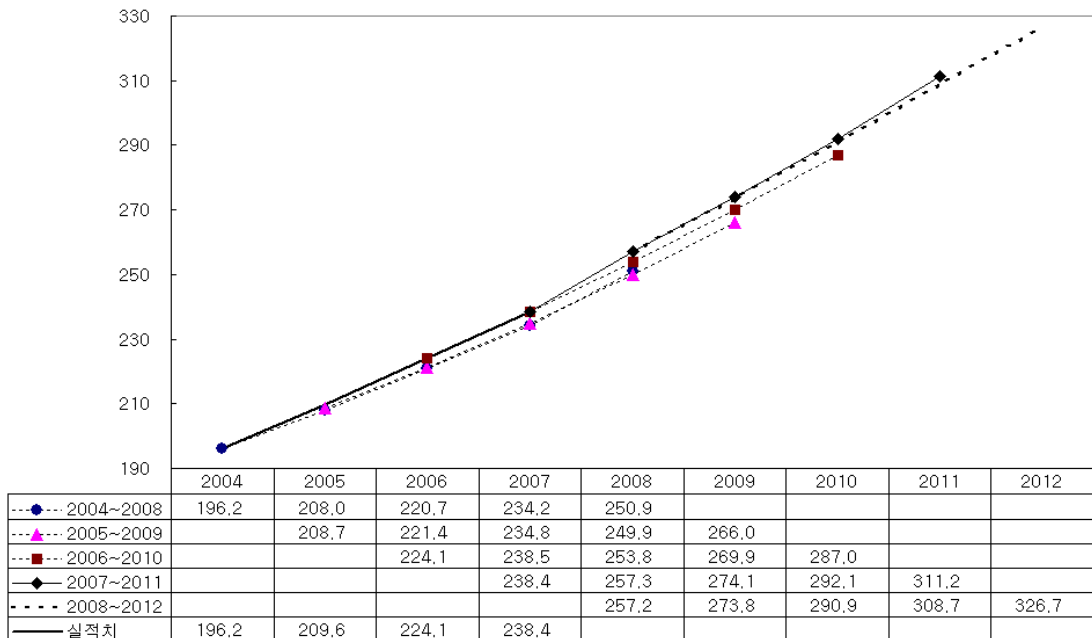
총국세



- 또한 지출규모 자체는 EU국가와는 달리 계획치를 소폭 상회하는데 그쳤으나, 총지출/GDP은 예상보다 작은 명목GDP로 인해 항상 전망치를 상회
- 그러나 EU국가에서처럼 중기재정계획을 수정하면서 지속적으로 총지출 규모를 상향조정하는 경향이 확인됨

(조원)

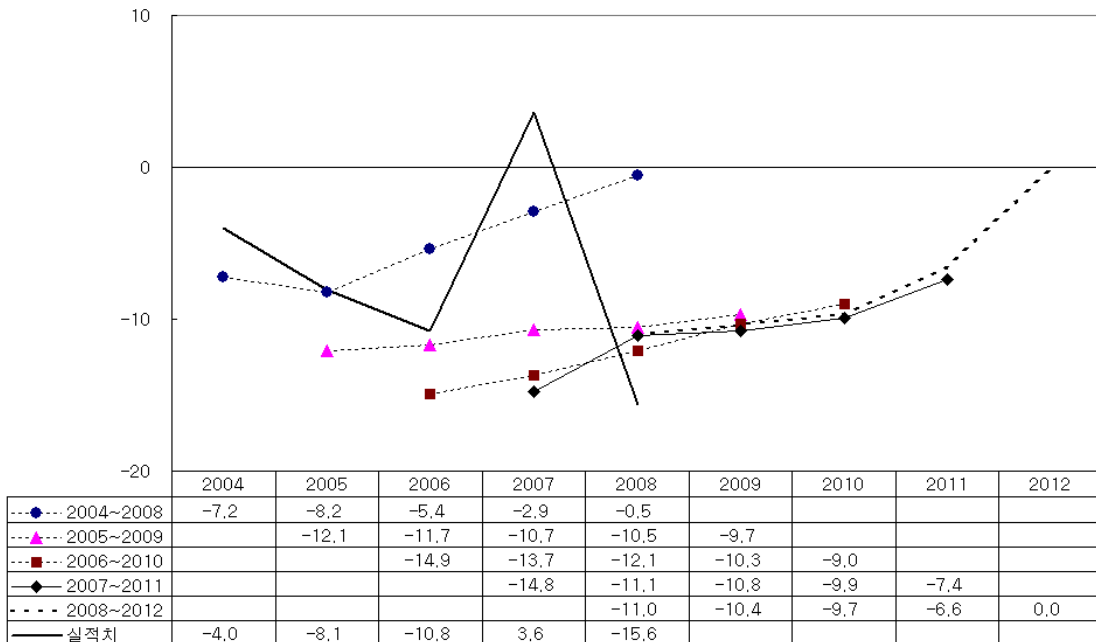
총지출



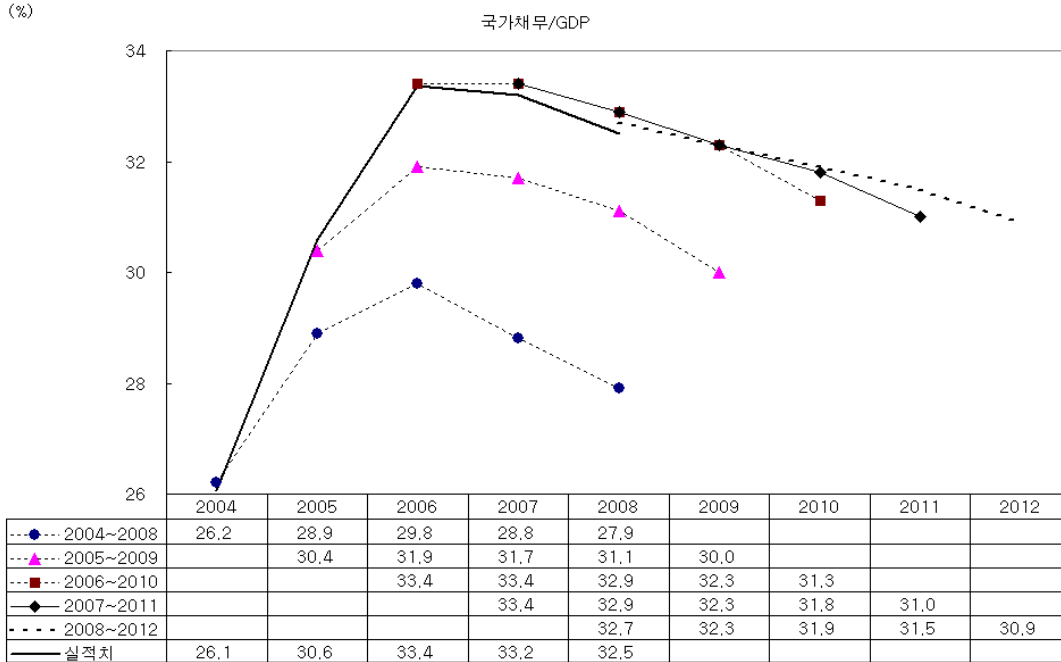
- 총수입 및 총지출이 모두 계획치를 소폭 상회함에 따라 관리대상수지 전망은 EU국가와는 달리 대체로 정확한 편이었으며, 4년후 전망을 제외하고는 계획치를 미미하나마 상회
 - 재정수지 1년 오차(EU국가 -0.1%p vs 우리나라 +0.36%p), 2년 오차(-0.5%p vs +0.14%p), 3년 오차(-1.1%p vs +0.06%p)
 - 그러나 재정수지가 모든 국가재정운용계획에서 지속적으로 개선될 것으로 계획되었으나, 2007년 한해를 제외하고는 추세적 개선양상은 나타나지 않고 있음

(조원)

관리대상수지



- 반면, 재정수지와는 달리 국가채무비율은 예상보다 부진한 명목GDP와 더불어 예상보다 큰 금융성 채무의 증가 등으로 인해 대부분 전망치를 상회하였으며, 이에 따라 중기재정계획을 수정하면서 지속적으로 부채비율 목표를 상향조정



	전망치(%)						전망오차(%p)						
	04~08	05~09	06~10	07~11	08~12	평균	04~08	05~09	06~10	07~11	08~12	평균	절대값 평균
경제성장률													
t+1	5.00	5.00	4.60	5.00	5.00	4.92	-1.00	0.20	0.50	-2.80		-0.78	1.13
t+2	5.00	4.90	4.90	4.80	5.40	5.00	0.20	0.20	-2.70			-0.77	1.03
t+3	5.00	4.90	4.80	4.80	6.00	5.10	0.10	-2.70				-1.30	1.40
t+4	5.00	4.80	4.80	4.80	6.80	5.24	-2.80					-2.80	2.80
경상성장률													
t+1	8.00	7.50	6.70	7.31	7.40	7.38	-3.40	-2.50	0.60	-2.31		-1.90	2.20
t+2	8.00	7.40	7.40	7.11	7.80	7.54	-3.00	-0.10	-2.40			-1.83	1.83
t+3	8.00	7.40	7.30	7.11	8.30	7.62	-0.70	-2.40				-1.55	1.55
t+4	8.00	7.30	7.30	7.11	9.00	7.74	-3.00					-3.00	3.00
총수입/GDP													
t+1	26.79	26.85	27.77	28.30	28.55	27.65	-0.49	0.00	2.49	1.44		0.86	1.11
t+2	26.91	26.93	27.70	28.10	28.24	27.58	-0.06	3.32	2.03			1.76	1.80
t+3	26.72	27.00	27.71	28.06	28.10	27.52	3.54	2.73				3.13	3.13
t+4	26.70	27.00	27.60	28.04	27.84	27.44	3.04					3.04	3.04
총수입(조원)													
t+1	225.6	235.6	251.8	274.2	295.0	256.44	-12.5	-7.9	20.6	7.9		2.00	12.22
t+2	244.9	253.6	269.8	291.7	314.7	274.94	-17.2	18.8	12.3			4.60	16.09
t+3	263.0	272.7	289.0	311.7	339.2	295.12	9.4	9.4				9.37	9.37
t+4	283.7	293.2	309.1	333.9	367.0	317.38	-1.6					-1.64	1.64
총지출/GDP													
t+1	24.70	25.23	26.30	26.55	26.49	25.86	1.16	1.19	0.16	1.88		1.10	1.10
t+2	24.25	24.94	26.06	26.40	26.10	25.55	2.17	1.52	2.37			2.02	2.02
t+3	23.79	24.74	25.88	26.29	25.58	25.26	2.66	3.69				3.18	3.18
t+4	23.61	24.49	25.63	26.14	24.79	24.93	4.82					4.82	4.82
총지출(조원)													
t+1	208.0	221.4	238.5	257.3	273.8	239.80	1.6	2.7	-0.1	11.8		3.99	4.04
t+2	220.7	234.8	253.8	274.1	290.9	254.86	3.4	3.6	15.3			7.42	7.42
t+3	234.2	249.9	269.9	292.1	308.7	270.96	4.2	19.2				11.68	11.68
t+4	250.9	266.0	287.0	311.2	326.7	288.36	18.2					18.15	18.15
관리대상수지/GDP													
t+1	-1.00	-1.30	-1.50	-1.10	-1.09	-1.20	0.00	0.03	1.90	-0.50		0.36	0.61
t+2	-0.60	-1.10	-1.20	-1.00	-0.95	-0.97	-0.67	1.50	-0.40			0.14	0.86
t+3	-0.30	-1.00	-1.00	-0.90	-0.59	-0.76	0.70	-0.60				0.05	0.65
t+4	0.00	-0.90	-0.80	-0.60	0.00	-0.46	-1.60					-1.60	1.60
관리대상수지(조원)													
t+1	-8.2	-11.7	-13.7	-11.1	-10.4	-11.02	0.1	0.9	17.3	-4.5		3.45	5.70
t+2	-5.4	-10.7	-12.1	-10.8	-9.7	-9.74	-5.4	14.3	-3.5			1.80	7.73
t+3	-2.9	-10.5	-10.3	-9.9	-6.6	-8.04	6.5	-5.1				0.70	5.80
t+4	-0.5	-9.7	-9.0	-7.4	0.0	-5.32	-15.1					-15.10	15.10
국가채무/GDP													
t+1	28.90	31.90	33.40	32.90	32.30	31.88	1.70	1.45	-0.20	-0.40		0.64	0.94
t+2	29.80	31.70	32.90	32.30	31.90	31.72	3.55	1.50	-0.40			1.55	1.82
t+3	28.80	31.10	32.30	31.80	31.50	31.10	4.40	1.40				2.90	2.90
t+4	27.90	30.00	31.30	31.00	30.90	30.22	4.60					4.60	4.60
국가채무(조원)													
t+1	243.4	279.9	302.9	318.8	333.8	295.76	4.6	2.9	-4.0	-10.5		-1.75	5.50
t+2	271.2	298.5	320.4	335.3	355.5	316.18	11.6	0.4	-12.1			-0.03	8.03
t+3	283.5	314.1	336.9	353.3	380.2	333.60	15.4	-5.8				4.80	10.60
t+4	296.5	325.8	350.5	369.1	407.3	349.84	11.8					11.80	11.80

5. 중기재정계획의 성공요인

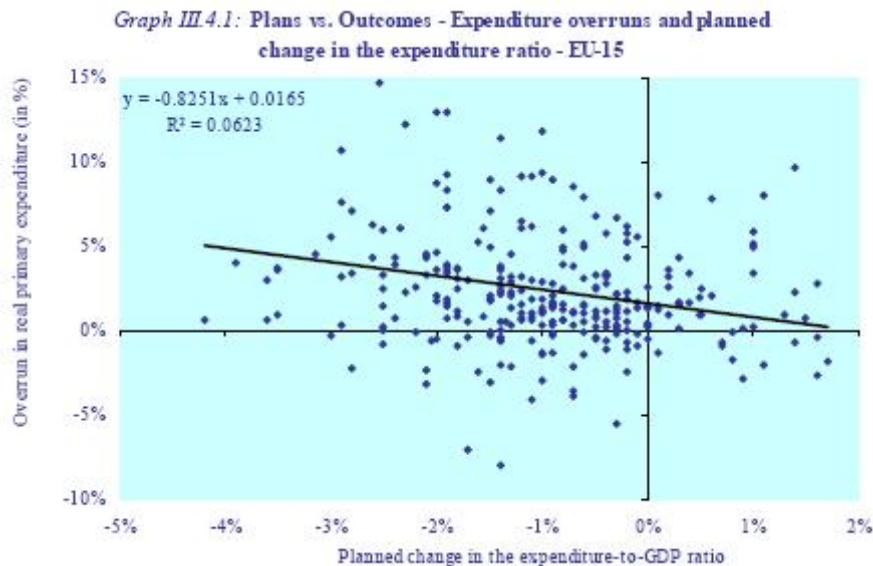
□ (개요) 최근 중기재정계획에 대한 설문조사 결과를 토대로 EU국가들의 중기 재정지출 목표의 달성에 영향을 미치는 4가지 주요 요인들에 대해 분석

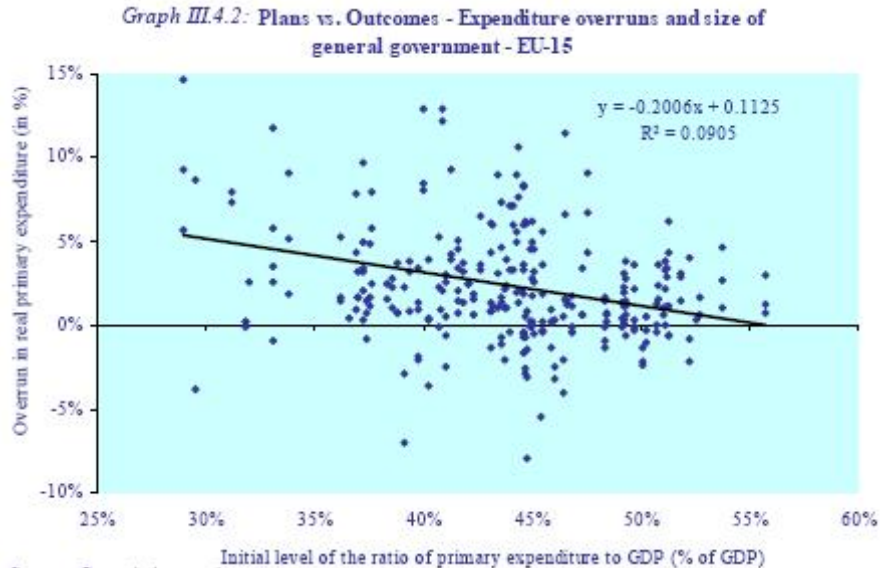
○ 실질화한 기초재정지출(real primary government)의 계획치와 실적치 간의 차이를 분석

○ 4가지 요인 : 지출감축 목표의 수준 및 초기의 정부지출 규모, 경제여건 및 지출관리 정도, 정권의 유형, 중기재정계획의 질적 수준 등

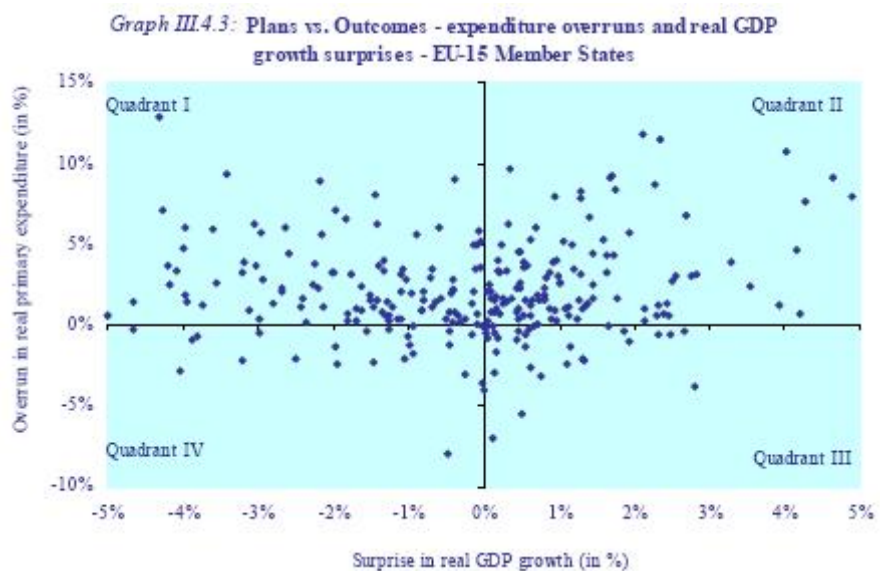
□ (성공요인) 계획한 지출감축 규모가 작을수록, 정부규모가 클수록, 경기여건의 변화에 무관하게 지출통제를 잘할수록, 위임(Delegation)형 정권처럼 강력한 리더쉽이 있을수록, 중기재정계획의 질적 수준이 높을수록 성공가능성이 높음

○ 계획한 총지출 감소규모가 클수록 중기재정계획이 덜 준수되는 경향
 - 이는 총지출규모 증가율을 감소시키고자 하는 정책적 열망이 크다 하더라도 이에 대한 적절한 정책적 수단이 없다면 성공할 수 없음을 시사
 - 다만, 중기재정계획 작성 당시 초기의 정부규모가 컸다면 지출규모를 줄일 수 있는 여지가 많아 지출감축 목표 달성 가능성이 높았음

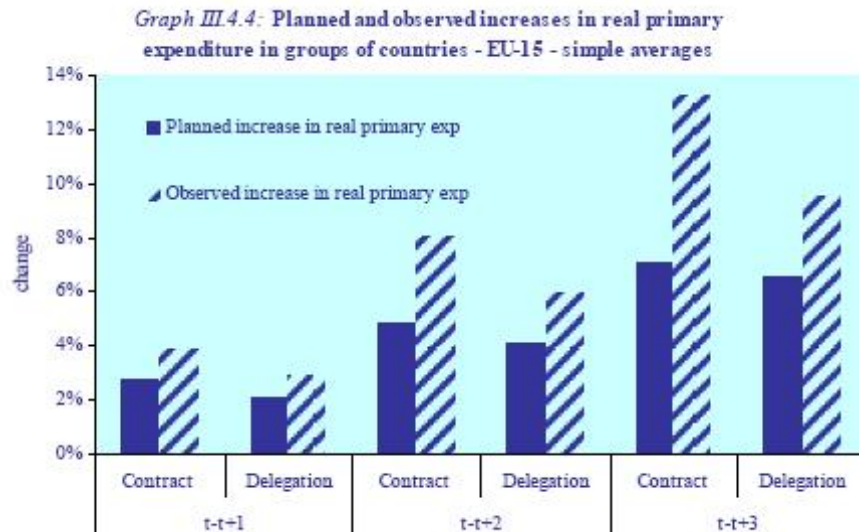




- 지출감축 목표 달성에 실패한 원인이 경제여건의 악화라기보다는 불충분한 재정지출 관리에 기인한 것으로 나타남
 - 경기변화 예상보다 부진(negative)하거나 개선될(positive) 경우 모두에서 재정당국이 중기재정계획 목표치를 초과하여 재정지출을 증가시키는 경향이 나타남
 - 이는 경기부진에 대응해 어쩔수 없이 재정지출을 목표치를 초과하여 증가시킨 것이 아니라 경기상황이 양호하더라도 방만하게 지출을 증가시켰다는 심각한 지출편향(spending bias)을 시사

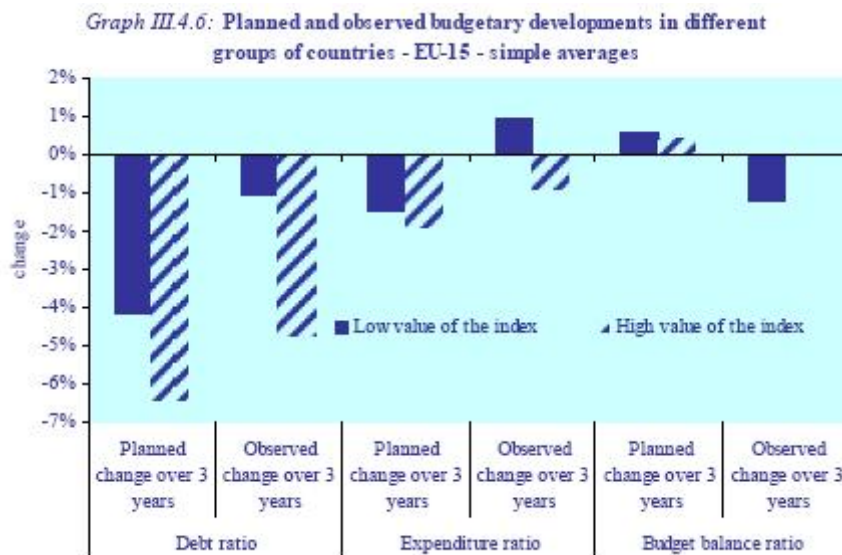
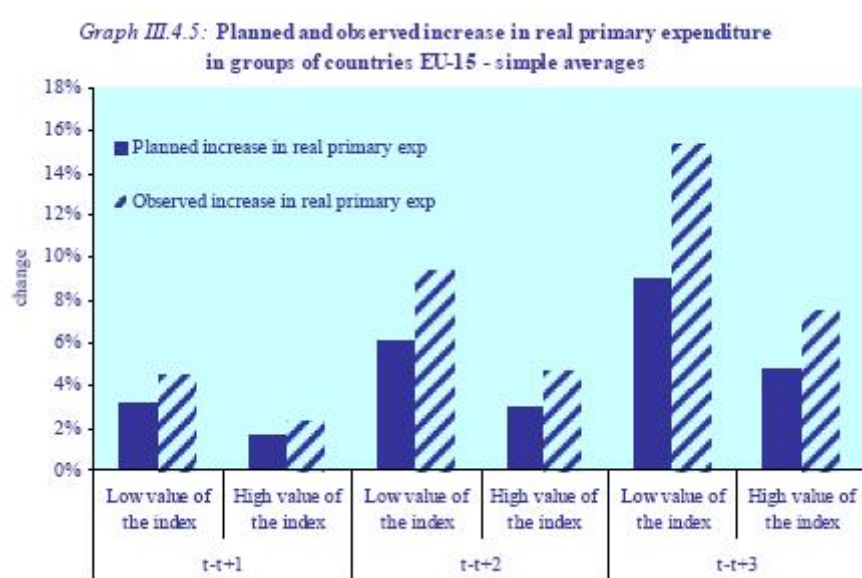


- 예상과는 다르게 중기재정계획의 운용성과가 협약형 정권에 비해 위임형 정권에 있어 상대적으로 더 우월했던 것으로 나타남
 - von Hagen 등은 정권의 유형을 위임형(Delegation; 단일정당에 의한 집권으로 재정운용에 있어 재무부의 재량권이 강함; 영국, 프랑스, 독일, 오스트리아 등)과 협약형(Contract; 연합정권에 의한 집권으로 정당간 협약에 의해 국정운용; 벨기에, 네덜란드, 아일랜드, 룩셈부르크 등)으로 구분
 - 중기재정계획은 그 성격상 협약형 정권에 더 적합한 재정운용제도
 - 이는 협약형 정권하의 정당간 협약 보다는 위임형 정권하의 강력한 리더쉽이 중기재정관리에 있어 중요한 재정규율 강화 및 제도적 장치로서의 역할에 유리했음을 시사



- 다음과 같은 5가지 요인을 감안하여 작성한 지수(index)로 측정된 중기재정계획의 질적 수준이 높을수록 모든 측면에서 중기재정계획이 성공적으로 운용될 가능성이 높아지는 것으로 나타남
 - 중기재정계획의 질적 수준을 측정하는 지수의 구성 요소
 - 국가별 중기재정계획의 존재여부 : SCP이외에 국가별 중기재정계획을 별도로 수립하는 경우 중기재정목표를 달성하는 데 있어 긍정적인 요인으로 작용
 - 다년도 계획과 연간예산의 연계 : 이전 년도에 작성된 다년도예산안을 기준으로 연간예산이 작성되는 경우 중기재정목표 달성가능성이 높음

- 중기재정목표 설정시 국회관여도 : 중기재정목표가 국회에서 공식적으로 채택되는 경우, 이는 강력한 정책적 의지를 반영하는 것이므로 지출한도 준수가능성이 높아짐
 - 지방정부와의 협의 : 중기재정목표 결정시 지방정부 재정정책담당자들의 협의가 있는 국가일수록 중기재정목표를 달성할 가능성이 높음
 - 감사 및 이행강제 제도 : 정기적인 감사 시스템이 있고, 중기재정목표를 달성하지 못할 경우 사전적으로 정의된 제재나 처벌이 있는 경우 중기 재정목표를 달성할 가능성이 높아짐
- 중기계획의 시계나 목표변수의 종류에 관계없이 중기재정계획의 질적 수준이 높을수록 운용성과가 좋은 것으로 나타남



○ 이상과 같은 4가지 요인의 영향력은 실증분석 결과에서도 확인됨

종속변수 : 실질 기초재정지출의 계획치와 실적치의 차이

(단위: %)

Time-horizon considered	t-t+1		t-t+2		t-t+3		Whole sample	
	Coefficient	t-stat	Coefficient	t-stat	Coefficient	t-stat	Coefficient	t-stat
EU-15 Member States								
Constant	0.1(***)	4.4	0.1(***)	4.8	0.2(***)	5.4	0.1(***)	4.6
Planned change Prim Exp ratio	-0.6(**)	-2.2	-0.9(**)	-2.8	-1.3(**)	-2.2	-0.1(**)	-2.3
Initial level Prim Exp ratio	-0.1(***)	-3.4	-0.2(***)	-3.7	-0.3(***)	4.1	-0.2(***)	-3.8
Dummy contract(0) delegation(1)	-0.0(***)	-3.0	-0.1(***)	-3.78	-0.3(***)	-3.7	-0.2(***)	-3.4
Real GDP growth surprise	0.1	1.1	0.0	0.2	-0.2	1.4	-0.1	-0.9
Total index MTBF/SCP	-0.2(**)	-2.2	-0.6(**)	-2.3	-1.3(**)	-2.6	-0.6(**)	-2.5
Dummy t+2	-	-	-	-	-	-	0.1(***)	3.8
Dummy t+3	-	-	-	-	-	-	0.2(***)	3.5
N. Obs.	109		9		79		282	
R. Sq	0.18		0.28		0.53		0.48	

주: Estimation method: fixed-effect OLS with robust standard errors. *, **, and *** denote, respectively, significance at the 10, 5 and 1 percent level.

IV. 재정준칙의 도입

1. 재정준칙의 정의 등

- **(정의)** 재정준칙(Fiscal rules)이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 재정총량 지표에 대하여 구체적인 수치(numerical numbers of targets)를 동반한 재정운용목표(fiscal objectives)를 법제화한 재정운용제도
 - 재정규율(fiscal discipline)을 확립하여 중·장기적으로 재정건전화에 도움을 주기 위한 것임
 - 이러한 재정준칙은 예산편성과 관련된 제도(procedural rules of the budgetary processes) 및 재정전망·평가·정책제안 담당기구(independent bodies or institutions)와 더불어 재정규율을 확립하여 재정건전성을 유지하게 하는 재정제도의 중요한 삼각축을 형성함

- **(필요성 및 한계)** 재정준칙을 통한 재정규율 확립의 필요성은 높지만 다양한 문제점들로 인해 사전에 잘 설계되지 못할 경우 유명무실해질 가능성이 높음
 - 거시경제 안정성 확보
 - 재정규율은 물가안정에 중점을 둔 통화정책과 함께 경제주체들이 낮은 수준의 인플레이션 및 금융여건 개선에 대한 기대를 형성케 함으로써 장기적인 계획과 투자 확대를 뒷받침함
 - 재정건전성 확보
 - 재정건전성은 재정정책의 경제안정화 기능을 강화하는데 필수적임
 - 준칙에 기반한 재정정책은 거시경제안정화를 목표로 하는 통화·환율정책의 집행에도 도움이 됨

- 준칙에 기반한 재정정책은 지방정부 혹은 연방내 주정부의 잘못된 재정관행이 중앙으로 역수입되는 것을 차단하여 부(-)의 과급효과 방지
- 준칙에 기반한 재정정책은 경제주체들에게 미래의 불확실성을 줄여주므로 정부정책에 대한 신뢰성을 높임
- 반면, 다음과 같은 문제점들이 있어 재정준칙은 사전에 잘 설계되지 못할 경우 유명무실해질 가능성이 높음
 - 정책적 의지가 담보되지 못하거나 재정운용제도가 이행을 뒷받침하지 못할 경우 전혀 효과가 없음
 - 예상치 못한 거시·재정여건의 변화가 발생할 경우 재정정책적 대응에 장애가 될수 있음
 - 시간이 경과함에 따라 경직화·형식화되는 경향이 있으며, 교묘한 방법(creative accounting)을 통해 쉽게 준칙을 회피할 여지가 있음
- (준칙의 유형) 준칙의 설계대상이 되는 재정총량지표의 종류에 따라 구분되며, 경제·정치 환경의 변화에 대응하여 준칙을 변경할 수 있으나에 따라서도 구분
 - 재정수지·차입·채무준칙(Budget balance, borrowing and debt rules)
 - 목표가 명확한 준칙은 정부재정을 지속가능하게 하지만 이러한 준칙은 재정정책을 실행함에 있어서 경기순응적 편향(pro-cyclical bias)이 발생하기도 함
 - 지출준칙(Expenditure rules)
 - 개선된 지출 통제를 통하여 재정규율을 확립하는 것으로 지출을 직접적으로 통제할 수 있음
 - 지출 준칙은 특정 구성요소를 위한 지출 상한선을 높이거나 하한선을 낮출 수 있어 정책의 우선순위에 따라 공공지출 구조를 조정할 수 있음

○ 세입준칙(Revenue rules)

- 세금부담 및 정부규모 증가를 제한하거나, 반대로 세수 규모를 확고히 증가시킴
- 예상보다 세입이 더 많을 경우 미리 할당함으로써 경기순응적 지출정책을 방지할 수 있음

○ OECD(2006)에서는 준칙유형간 장단점 비교를 통해 지출준칙이 상대적으로 재정수지준칙보다 우수한 것으로 결론내리고 있음

기준 \ 준칙 형태	재정수지 준칙		지출준칙
	경기순환 미조정	경기순환 조정	
재정건전성 (호황기) (불황기)	적자확대 경향 적자축소해야	(좌동)	흑자가 축적되게 적자가 발생되게
경기안정성 (호황기) (불황기)	경기순응적 경기순응적	(좌동) (그 규모는 수지준칙보다는 작음)	경기대응적 (세입의 자동안정화장치)
행정의 편의성	파악하기 힘들	(좌동)	파악하기 용이함
신뢰성	논쟁의 여지	(좌동)	투명함
공공투자	보호가능함	(좌동)	(좌동) 재정수지 준칙보다는 효과가 더 큼
핵심 정부기능	재원의 변동성	(좌동)	예측가능한 자원조달
통화정책	협력하기 힘들	(좌동)	협력하기 쉬움

○ 이외에 경제환경이나 정치환경의 변화에 대응하여 준칙을 변경할 수 있느냐(연성준칙)와 없느냐(경성준칙)로도 구분

	경성준칙 (Hard rules)	연성준칙(Soft rules)
변경가능성	경제환경이나 정치환경에 따라 변경할 수 없음	쉽게 변경할 수 있음
시계(視界)	향구적이며 매년 수정 없음	매년 예산안을 채택하지 전에 수정할 수 있음
정부형태	일당주도의 강력한 정부 특수 목적의 연합체	정치연합체 *민주적 통제에 의해 정치적 재량 통제 가능
대표적 예	EMU 마스트리히 조약	호주, 뉴질랜드

2. EU 국가들의 재정준칙

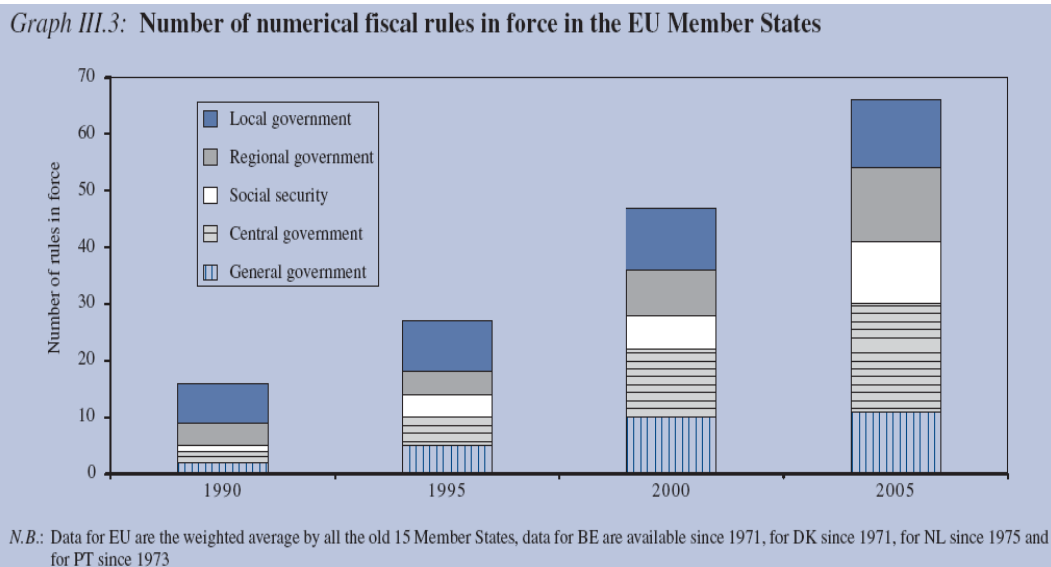
□ (개요) EU(2006)에서는 1990년부터 2005년까지 약 60개의 재정준칙에 대해 survey한 결과를 분석

○ 조사당시 25개 EU회원국들은 “성장 및 안정협약” 상의 EU차원에서의 재정준칙 이외에 국가별로 별도의 재정준칙을 도입하고 있음

○ EU국가 이외 선진국에서의 재정준칙 도입 사례에 대해서는 “<부록 4> 주요국의 재정준칙 사례” 참조

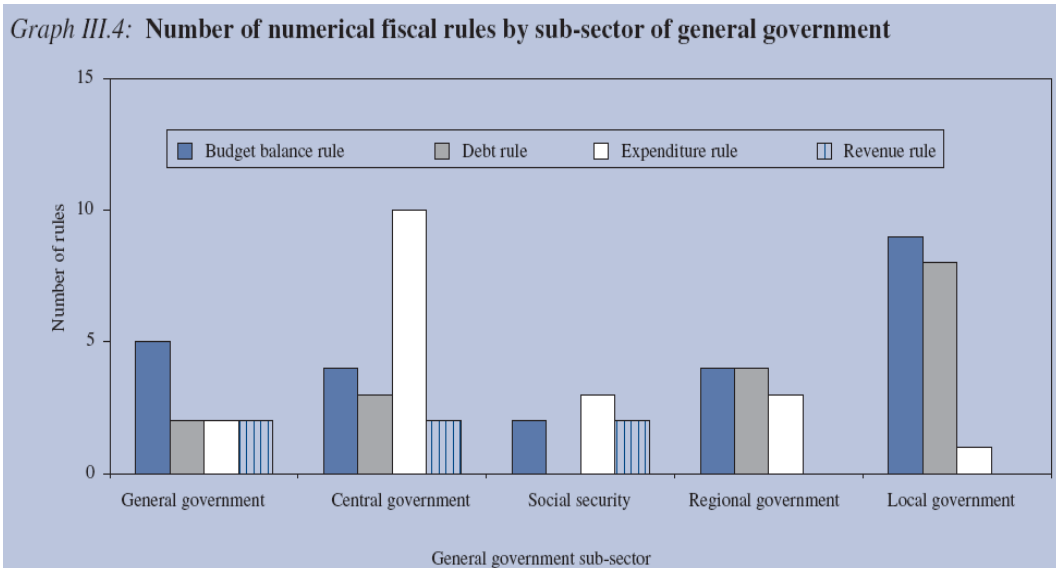
□ (준칙의 갯수) 에 있어 재정준칙의 숫자는 1990년대부터 점차 증가하여 2005년 당시 60개에 달함

○ 1990년대에는 주정부나 지방정부 재정준칙의 비중이 높았으나, 2005년에는 중앙정부 준칙의 숫자가 1990년대에 비하여 급격히 증가하였음



□ (준칙의 유형) 재정수지준칙과 채무준칙은 주정부나 지방정부 준칙에 많은 반면, 지출준칙은 중앙정부와 사회보장기구의 준칙에 많은 것으로 나타남

- 준칙유형으로는 재정수지준칙이 22개로 총재정준칙의 38.6%이고 채무준칙 및 지출준칙이 각각 15개로 26.3%씩, 세입준칙은 5개로 8.8%
 - 재정수지준칙 중에서는 Balanced Budget Rules(8개), 채무준칙 중에서는 Debt ceiling(7개), 지출준칙 중에서는 Nominal Expenditure Ceiling(5개), 세입준칙 중에서는 Allocation of Extra Revenues(3개)의 비중이 높게 나타남

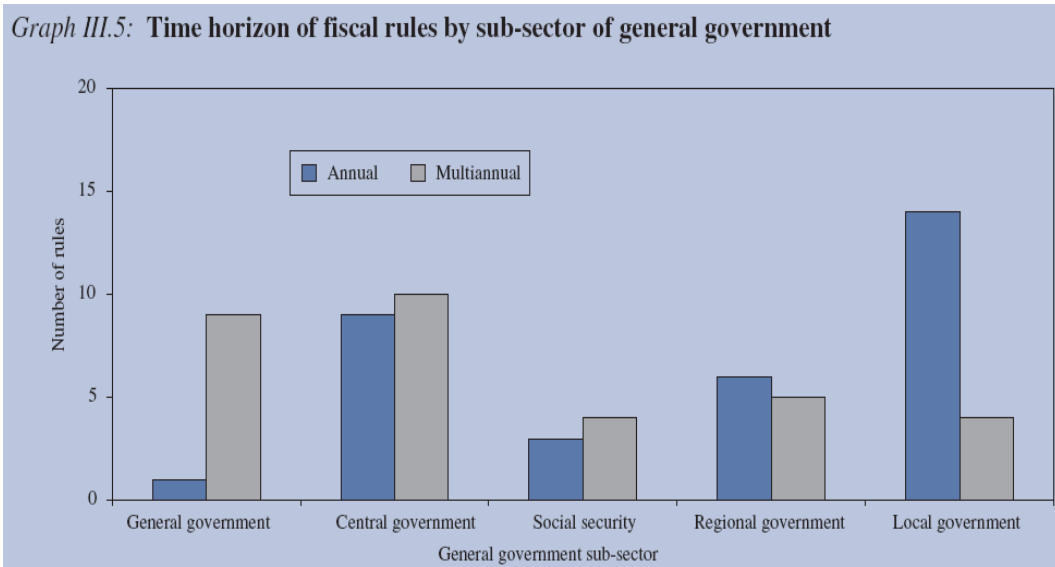


준칙별 Target

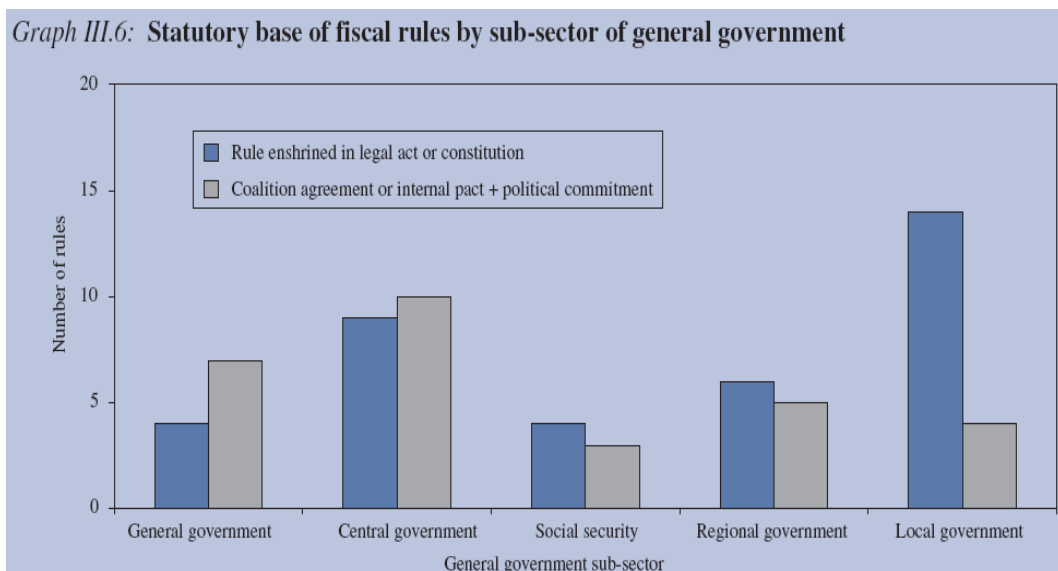
Budget balance rules	Golden rules	Balanced budget rules	Nominal ceiling	Ceiling as a % of GDP	Rules in structural terms	Total	
	5	8	5	1	3	22	38.6
Debt rules	Debt ceiling in nominal terms	Debt ceiling as a % of GDP	Debt ceiling related to repayment capacity	Other		Total	
	5	2	7	1		15	26.3
Expenditure rules	Nominal expenditure ceiling	Real expenditure ceiling	Expenditure growth rate (nominal)	Expenditure growth rate (real)	Other	Total	
	5	2	3	3	2	15	26.3
Revenue rules	Tax burden as a % of GDP	Rule related to tax rates	Allocation of extra revenues	Other		Total	
	0	1	3	1		5	8.8
Total							100.0

□ (시계·법적근거·강제 메커니즘·과급력) 이 4가지 측면에서 일반정부 및 중앙정부의 준칙과 지방정부 준칙이 서로 다른 양상을 보임

○ 재정준칙의 시계는 일반정부 및 중앙정부의 재정준칙에서는 다년도 준칙이 많은 반면, 지방정부 준칙에서는 단년도 준칙이 많은 것으로 나타남

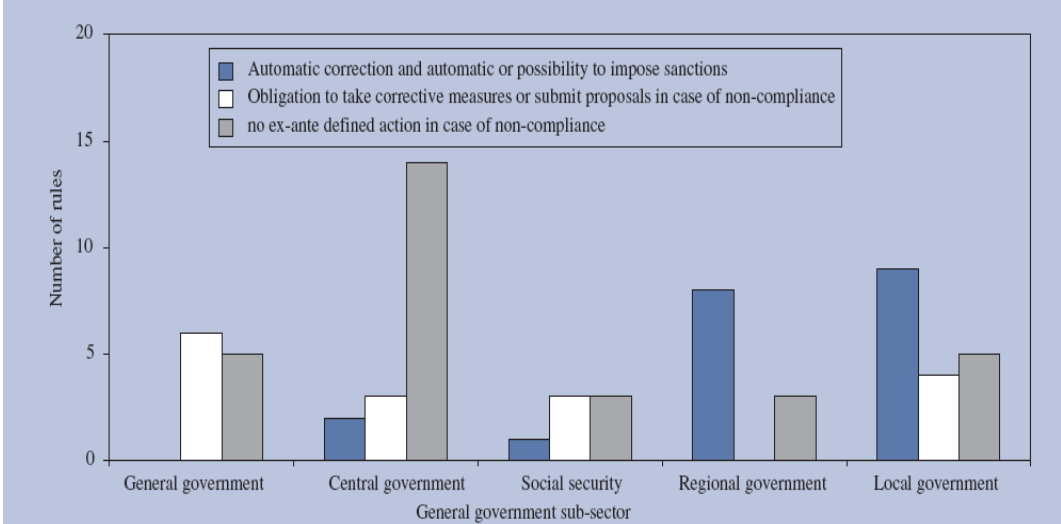


○ 재정준칙의 법적근거 측면에서도 일반정부 및 중앙정부 준칙의 경우 연정협약·내부협정·정치적 약속의 비중이 높았으나, 지방정부 준칙에서는 법률·헌법상의 준칙 비중이 높은 것으로 나타남



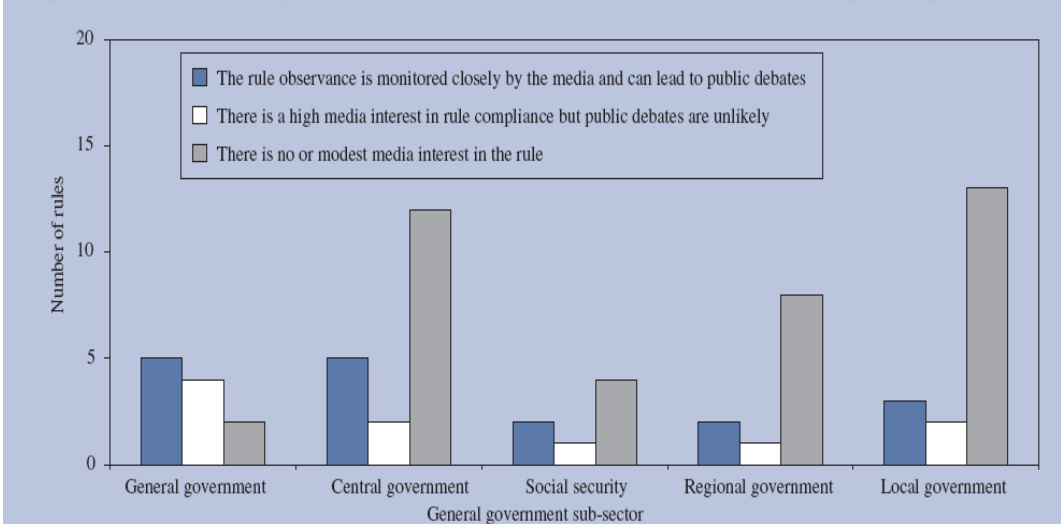
- 강제 메커니즘 측면에서는 재정준칙을 준수하지 못하였을 경우 중앙정부는 제재조치가 없는 경우가 많은 반면, 주정부나 지방정부는 자동적으로 조치하도록 하거나 제재가 있을 수 있는 준칙이 많은 것으로 나타남

Graph III.7: Enforcement mechanisms of numerical fiscal rules by sub-sector of general government



- 일반정부의 재정준칙은 대중매체의 모니터링과 대중토론을 유발하는 반면, 중앙정부, 사회보장, 주정부, 지방정부의 준칙에 대해서는 매체의 관심이 없는 것으로 나타났음

Graph III.8: Media activity and numerical fiscal rules in different sub-sector of general government



- (정권유형별) 정권 유형별로 구분해 보면 위임(Delegation)형 국가에서는 29개 재정준칙이 대부분 주정부나 지방정부의 준칙인 반면, 협약형(Contract) 국가에서는 31개 재정준칙이 대부분 주로 중앙정부 및 사회보장기구의 준칙임

Table III.3

Classification of numerical fiscal rules depending on the approach followed to centralise the budget process (only rules in force in 2005, disaggregated as explained in footnote No 12)

Sector	General government			Central/ Federal government			Social security			Regional government			Local government			Totals					
	Contract	Deleg.	Mixed	Total	Contract	Deleg.	Mixed	Total	Contract	Deleg.	Mixed	Total	Contract	Deleg.	Mixed		Total				
ER	NL	DK	2	FI CZ IE IE LU SK	FR IT DE	SE	10	BE BE FR	SE	4	IT IT DE	3	IT	1	20						
RR	NL	DK	2	LV	FR	2	FI LV	2		0		0			6						
BBR	EE	ES UK SE DK	5	FI	PT AT DE	4	LU	1	BE	AT DE IT	4	FI LT BE IE IT	FR PT AT DE	9	23						
DR	PL	UK	2	FI LT LU		3		0	CZ SK ES ES	4	CZ EE LV SK ES DE	HU SI ES DE	8	17							
Totals	4	3	4	11	11	7	1	19	5	1	1	7	3	8	0	11	8	10	0	18	66

3. 재정준칙이 재정에 미친 영향

- (준칙도입의 효과) EU(2006)에서는 1990년부터 2005년까지의 EU국가들의 재정준칙 관련 survey 자료를 이용하여 재정준칙과 예산성과(budgetary outcome) 간의 관계를 분석

- 자료의 평균 기간에서는 경기변동조정 기초재정수지(cyclically-adjusted primary budget balance; CAPB)가 거의 변동하지 않은 반면, 재정준칙 시행 이후 CAPB의 변화를 보면 1년후 GDP대비 0.2%p, 3년후 0.4%p, 5년후 0.3%p 정도 개선된 것으로 나타남
- 또한 지출준칙 시행 이후 GDP대비 경기변동조정 기초재정지출(cyclically-adjusted primary expenditure; CAPE)은 1년후 -1.5%p, 3년후 -1.9%p, 5년후 -3.1%p나 줄어든 것으로 나타남

- 그러나 분석자료 중 지출준칙의 갯수가 작아 해석에 유의해야함

Average change in budgetary variables following the introduction (or major changes) of fiscal rules in the EU-25 Member States (1990-2005)

	A fiscal rule is introduced (or strengthened)	Average over the sample
Change in the Primary CAB		
— In the following year	0.2 (-0.2; 0.7)	0.0 (-0.2; 0.2)
— In the following three years	0.4 (-0.7; 1.5)	0.0 (-0.4; 0.3)
— In the following five years	0.3 (-0.9; 1.4)	-0.1 (-0.5; 0.3)
	An expenditure rule is introduced (or strengthened)	Average over the sample
Change in Primary Exp/GDP		
— In the following year	-1.5 (-2.8; -0.2)	-0.2 (-0.5; 0.0)
— In the following three years	-1.9 (-3.3; -0.6)	-0.9 (-1.3; -0.4)
— In the following five years	-3.1 (-4.4; -1.3)	-2.1 (-1.4; -2.7)

NB: Extreme values from the sample were eliminated. For all time-horizons, the 2.5 % highest and lowest changes in the primary CAB and cyclically-adjusted primary expenditure-to-GDP ratio were removed from the sample. Confidence interval values (5 %) are in brackets.

□ (준칙적용 범위와 성과) 이상과 같은 단순비교에서 나아가 재정준칙의 적용 범위(Coverage)를 고려하는 fiscal rule coverage index를 감안한 실증분석에서 재정준칙의 적용범위가 넓을수록 재정준칙 시행 이후의 CAPB 개선정도나 CAPE의 감소 폭이 큰 것으로 나타남

Coverage of fiscal rules and developments in the primary CAB (EU-25, 1990-2005)

Explanatory variables	Dependent variable: primary CAB (CAPB)
OG	0.09 (1.5)
Constant	-0.93 (-2.1)**
Lagged CAPB	0.63 (15.8)***
Lagged debt/GDP ratio	0.02 (3.0)***
Fiscal rule coverage index	0.19 (1.6)*
Dummy 1992	0.68 (2.2)**
Dummy 1999	-0.51 (-2.7)***
N. obs.	260
R sq. within	0.59
R sq. between	0.93
R sq. overall	0.80

NB: Estimations method: fixed effects, instrumental variables regression. The output gap is instrumented with its own lag and a lagged indicator of foreign output gap. The foreign output gap indicator is the export-weighted output gap of the 3 major export markets of each market. All fiscal variables are expressed as shares on potential output. 't' values are reported in parentheses. *, **, and *** denote, respectively, significance at the 10, 5 and 1 percent level. Coefficients for country fixed effects are not reported.

Coverage of expenditure rules and developments in primary expenditure (EU-25, 1990-2005)

Explanatory variables	Dependent variable: primary CAE (PCAE)
OG	0.10 (1.5)
Constant	6.28 (4.0)***
Lagged PCAE	0.90 (25.4)***
Lagged debt/GDP ratio	-0.02 (-2.7)***
Expenditure rule coverage index	-0.24 (-1.7)*
Dummy 1992	-0.51 (-1.5)
Dummy 1999	0.01 (0.2)
N. obs.	260
R sq. within	0.77
R sq. between	0.99
R sq. overall	0.96

NB: Estimations method: fixed effects, instrumental variables regression. The output gap is instrumented with its own lag and a lagged indicator of foreign output gap. The foreign output gap indicator is the export-weighted output gap of the 3 major export markets of each market. All fiscal variables are expressed as shares on potential output. 't' values are reported in parentheses. *, **, and *** denote, respectively, significance at the 10, 5 and 1 percent level. Coefficients for country fixed effects are not reported.

- (준칙의 특성과 성과) 한걸음 더 나아가 재정준칙의 적용범위(Coverage) 이외에 준칙의 강도(strength) 등을 종합적으로 고려한 fiscal rule index를 감안한 실증분석에서도 재정준칙의 적용범위가 넓고 강도가 강할수록 재정준칙 시행 이후의 CAPB 개선정도나 CAPE의 감소 폭이 큰 것으로 나타남
- 준칙의 강도는 법적 근거, 준칙이행 점검기구, 이행강제 제도, 대중매체로부터 터의 준수압력 등을 종합적으로 감안하여 index of strength of numerical fiscal rules를 측정
- 재정준칙의 특성을 대표하는 fiscal rule index는 적용범위(fiscal rule coverage index)와 강도(index of strength of numerical fiscal rules)를 종합하여 작성됨

Influence of fiscal rules on the primary CAB (EU-25, 1990-2005)

Explanatory variables	Dependent variable: primary CAB (CAPB)
OG	0.09 (1.4)
Constant	-0.90 (-2.0)**
Lagged CAPB	0.63 (15.8)***
Lagged debt/GDP ratio	0.02 (3.1)***
Fiscal rule index	0.25 (2.1)**
Dummy 1992	0.63 (2.0)**
Dummy 1999	-0.53 (-2.9)***
N. obs.	260
R sq. within	0.59
R sq. between	0.94
R sq. overall	0.81

NB: Estimations method: fixed effects, instrumental variables regression. The output gap is instrumented with its own lag and a lagged indicator of foreign output gap. The foreign output gap indicator is the export-weighted output gap of the 3 major export markets of each market. All fiscal variables are expressed as shares on potential output. 't' values are reported in parentheses. *, **, and *** denote, respectively, significance at the 10, 5 and 1 percent level. Coefficients for country fixed effects are not reported.

Influence of expenditure rules on developments in primary expenditure (EU-25, 1990-2005)

Explanatory variables	Dependent variable: primary CAE (PCAE)
OG	0.10 (1.6)
Constant	6.43 (4.1)***
Lagged PCAE	0.89 (25.2)***
Lagged debt/GDP ratio	-0.02 (-2.8)***
Expenditure rule index	-0.28 (-2.0)**
Dummy 1992	-0.44 (-1.3)
Dummy 1999	0.01 (0.1)
N. obs.	260
R sq. within	0.77
R sq. between	0.98
R sq. overall	0.95

NB: Estimations method: fixed effects, instrumental variables regression. The output gap is instrumented with its own lag and a lagged indicator of foreign output gap. The foreign output gap indicator is the export-weighted output gap of the 3 major export markets of each market. All fiscal variables are expressed as shares on potential output. 't' values are reported in parentheses. *, **, and *** denote, respectively, significance at the 10, 5 and 1 percent level. Coefficients for country fixed effects are not reported.

V. 재정건전화 정책과제 및 방향

1. 향후 재정건전화정책 추진

□ (재정건전화 속도) 급격한 재정조정보다는 점진적인 건전화 정책의 추진이 바람직하며 재정수지를 연간 GDP대비 1~2%p 정도 개선시킬 필요

○ 중규모의 재정건전화 정책을 선호하는 최근 세계적인 추세와 최근의 경제 및 재정여건이 매우 열악하다는 점을 감안할 때 급격한 재정조정보다는 점진적인 건전화 정책의 추진이 바람직

○ 1990년대 및 2000년대 EU국가들의 재정건전화 사례와 1982년 이후 우리나라 재정건전화 사례의 경험을 감안할 때 재정수지 개선규모는 연간 GDP대비 1~2%p 정도가 적절할 것으로 보임

- 재정건전화 정책이 시작되는 2010년에는 GDP대비 1%p 정도 재정수지를 개선하고, 경제가 완전히 정상화 되는 2011년 이후부터 재정수지가 균형수준(GDP대비 $\pm 1\%$ 이내)을 회복할 때까지는 연간 1~2%p 정도 개선시켜 나감

□ (건전화 정책의 구성) 자본지출·비이자 경상지출 등 지출감축을 중점적으로 추진하되 세입증대 정책도 병행하는 것이 바람직

○ EU국가들과 우리나라의 성공적인 재정건전화 사례를 벤치마크하여 재정수지 개선은 세입증대 보다 지출감축 위주로 추진

○ 세입증대는 국세수입 증대를 위주로 하되 일시적인 세외수입 및 자본수입 증대에도 노력할 필요

○ 지출감축은 외국의 경우 비이자 경상지출이 중요했으나 우리나라는 자본지출이 중요했던 것으로 나타난 만큼, 향후 1990년대 및 2000년대 EU국가들의 재정건전화 사례에서처럼 SOC 등 자본지출 축소와 비이자 경상지출 축

소를 세입증대와 동시에 도모하는 것이 바람직

- 재정건전화 정책의 추진과 더불어 재정규율의 강화, 재정지출 개혁, 노동시장 등에 대한 구조개혁을 동시에 추진하는 것이 바람직
 - 특히 공적연금, 건강보험 등 인구고령화와 더불어 지속적인 지출증가가 예상되는 분야에 대한 제도개혁은 필수적

2. 국가재정운용계획의 실효성 제고

□ (신중한 거시경제 전제) 성공적인 중기재정계획의 출발점이 되는 거시경제 전망은 객관적으로 도출되고 보수적으로 유지되어야 함

- 여러 문헌연구에서 거시경제 및 예산전망 기구의 수준이 재정지출목표 달성 여부를 결정하는 주요한 요소로 보고 있음
 - 이를 위해 현행 정부의 거시재정전망실무협의회 등의 역할을 강화하여 거시경제 전망치의 도출을 보다 객관적이고 투명하게 할 필요
 - 또한 중기재정계획의 주요 전제치인 경제전망치는 경제정책의 목표치가 아니라 재정전망의 기초가 되는 중립적 전망치이어야 함
- 일부 선진국에서 시행하고 있는 것처럼 '기본 시나리오(central scenario)'를 기준으로 이를 하향 조정하여 의도적으로 경제예측을 보수적으로 하거나 예상치 못한 경제충격이나 세수입 변동에 대비한 예비비 또는 완충·조정재원을 확보토록 하는 등의 제도적 장치도 마련할 필요
 - 박형수·최준욱·김진(2004)의 추정결과에 의하면 EU국가들의 사례에 비추어 볼 때 우리나라의 경우 명목GDP의 약 0.15%~0.28% 정도의 완충·조정재원이 필요한 것으로 나타났다.

- 나아가 독립적 기구에 경제전망을 위임하는 방안도 검토해 볼 수 있는데, 이는 정치적인 동기에 인한 낙관적 거시전망 편향을 예방할 수 있도록 함
 - 2005년 설문조사 결과 EU회원국 대부분이 정기적으로 거시경제전망을 실시하는 독립기구가 최소한 1개 이상 있는 것으로 나타났으나, 대부분의 국가에서 정부의 경제전망을 근거로 중기재정계획 및 예산안을 작성
 - 다만, 벨기에는 National Account Institute의, 오스트리아는 Institute of Economic Research의, 네덜란드는 Economic Bureau for Economic Policy Analysis의 거시경제전망을 토대로 예산안을 작성하고 있음
 - 한편, 영국의 정부의 예산편성의 기초가 되는 거시경제의 주요전제치에 대해 감사를 실시하여 의회에 보고하고 있음

□ (재정목표에 대한 신뢰도 제고) 국회 및 지방정부의 관여도를 높여 정책적 의지를 강화하고, 중기재정목표의 설정 및 관리·평가 시스템도 개선할 필요

- 정책적 의지 : 중기재정목표 설정 과정에 재정당국 이외의 재정정책 관련자 (정부부처, 지방정부 및 입법부 포함)들의 정책적 의지가 담겨야 함
 - 특히 중기재정계획 목표가 국회에 의해 공식적으로 채택되는 경우, 이는 강력한 정책적 의지가 중기재정목표에 반영되는 것으로 중기재정계획 목표달성 가능성을 높일수 있음
 - 이를 위해 일부 선진국에서 실시하고 있는 본격적인 예산안 편성이전에 다음해 예산(안)을 포함한 향후 수년간의 재정운용방침을 포함한 사전 예산보고서를 의회에 제출하여 사전 심의하게 하는 재정제도인 ‘사전예산제도’와 유사하게 국가재정운용계획을 운용할 필요
 - 사전예산제도는 1993년 뉴질랜드를 시작으로, 스웨덴·영국·캐나다·브라질 등 국가((대부분 의원내각제 국가)에서 시행하고 있으며, 전반적인 재정전략에 대한 논의와 개별사업에 대한 구체적인 예산배정 논의를 분리하여 전자에 대해 공개적인 논의와 사회적 합의를 도출하는 목적
 - 영연방국가들의 사전예산보고(pre-budget reporting): 중장기적 시각에서 경제 및 재정 환경에 대한 분석과 예측을 바탕으로 향후 재정운영의 기본방향과 목표치 제시

- 스웨덴의 2단계 예산편성: 예산총액과 27개 세출분야별 배분이 이루어지는
 춘계예산(사전예산)을 바탕으로 행정부가 예산을 편성하고 이를 의회가 심
 의하여 추계예산을 확정
 - 우리나라의 국가재정운용계획은 대체로 영연방국가의 사전예산보고와
 유사하나 향후 일정 기간의 분야별 자원배분액과 정책목표까지 제시한
 다는 점에서 영연방의 사전예산보고보다 더 구체적인 내용 포함
- 지방정부와의 사전조율 : 중기재정목표 설정시 전체세출의 49%(특히 자본
 지출은 69%)를 집행하고 있는 지방정부와의 사전조율 장치가 반드시 있어
 야 함
- 이를 통해 재정정책을 수행과정에서 관련 주체들이 중기재정목표에 대해
 주인의식(ownership)을 가질 수 있음
 - 특히 우리나라의 국가재정운용계획이 포괄하는 재정의 범위가 중앙정부
 및 사회보장기구로 한정되어 있어 이전재원을 제외한 지방정부재정을 포
 함시키지 못하고 있는 점은 시급히 개선되어야 할 것임
 - 이를 위해 결산이외에 예산편성 기준 및 월별 집행기준으로도 지방재정
 이 포함된 통합재정통계가 작성되어 예산편성 및 재정관리 과정에서 활
 용될 수 있어야 함

주요국의 사전예산제도

	뉴질랜드 (7월~다음해 6월)	스웨덴 (7월~다음해 6월)	영국 (4월~다음해 3월)	캐나다 (4월~다음해 3월)	브라질 (1월~12월)
도입배경 및 시기	과도한 국가채무를 줄이고 재정운영의 투명성과 책임성을 제고하기 위한 노력으로 1993년 도입	하향식 예산편성방식과 같은 재정개혁 프로그램을 적극 추진하기 위해 1996년 도입	재정적자를 극복하고 재정 안정을 달성하기 위한 재정개혁으로 1998년 도입	심각한 정부채무 규모를 줄여 재정안정을 달성하기 위해 「사전예산자문과정」을 1994년 도입	지방정부 채무 규모를 줄이고 중앙정부 재정적자 감소를 위한 재정개혁을 적극추진하기 위해 2000년 도입
보고서 형태	예산정책서 (Budget Policy Statement; BPS)	춘계재정정책법 (Spring Fiscal Policy Bill; SFPB)	사전예산보고서 (Pre-Budget Report; PBR)	사전예산자문과정 (Pre-Budget Consultation Process; PBCP)	예산편성지침법 (Budget Guidance Law; BGL)
법적근거	재정책임법 (Fiscal Responsibility Act)	예산법 (Budget Law)	재정안정화준칙 (The Code for Fiscal Stability)	없음	브라질 재정책임법 (Brazilian Fiscal Responsibility Law)
포함내용의 명문화 규정	없음	없음	재정안정화준칙에 명시	없음	예산편성지침법에 명시
제출시기	3월 31일	4월 15일	본예산제출 3개월 전 (11월 혹은 12월)	10월 중순	4월 15일
의회 심의 과정	정부 BPS 의회에 제출 ⇒ 의회 재정지출 위원회 BPS 검토 ⇒ 재정지출 위원회의 검토보고서 본회의 제출 ⇒ 정부가 예산안을 확정할 때까지 본회의에서 BPS 토의 ⇒ 정부예산안 의회에 제출	정부 SFPB 의회에 제출 ⇒ 본회의 SFPB 의결 ⇒ 정부 「예산법」 의회에 제출	정부 PBR 의회에 제출 ⇒ 하원 재정위원회의 사전 예산심의보고서를 정부로 이송 ⇒ 정부 예산안 하원에 제출	하원 재정위원회 사전예산 내용에 대한 청문회 개최 ⇒ 재무장관 재정위원회에 출석하여 사전예산 설명 ⇒ 하원 재정위원회 사전예산 자문에 대한 보고서 작성 ⇒ 재무장관 예산안 의회에 제출	정부 BGL 의회에 제출 ⇒ 본회의 BGL 표결 ⇒ 정부 예산안 의회에 제출
주요내용	- 향후 3년간 재정운영의 방침과 재정의 장기적 목표 - 재정원칙과 재정목표 간의 일치성 여부	- 현재와 향후 3년 포함한 경제상황 평가 - 경제정책과 재정정책 방안 - 향후 3년간의 27개분야 재정지출규모와 3년후 재정지출총액 제안	- 재정정책의 변화를 위한 제안 - 경제 및 재정 전망 - 재정현황과 실적	- 향후 재정전망과 재정목표 - 경제 및 재정변수에 관한 최근 전망치	- 향후 3년간 재정흑자 목표치 - 재정수입 및 지출전망 최근 전망치 - 경직성경비 지출규모 - 정부차입 채무액

- 중기재정목표 : 명확한 목표의 설정과 더불어 이를 체계적으로 이행하고 관리하는 시스템을 구축할 필요
 - 우리나라의 국가재정운용계획의 경우 재정총량(세입·세출·재정수지·국가채무) 전망치가 관리하는 수준 또는 전망 정도로 표현되고 있어 재정운용 목표로서의 역할을 하지 못하고 있음
 - 또한 중기재정 전망치가 매년 변경됨에 따라 중기재정계획으로서의 일관성 및 신뢰성이 취약한 편
 - 중기재정 계획치를 준수하지 못할 경우에도 이에 대한 객관적인 평가나 해명이 없으며, 중기계획을 수정할 경우에도 이에 대한 적절한 설명을 통해 정당화하는 모습을 보여야 할 것임
 - 이를 위해서는 중기재정계획 보고서 이외에, 집행과정 및 결과를 평가하는 보고서를 별도로 발간할 필요

국가재정운용계획	관리대상수지/GDP 비율		국가채무/GDP 비율	
	수준	표현	수준	표현
'04~'08	'08년까지 균형	목표	'06년 수준 이하	목표
'05~'09	±1% 수준	관리	'06년 수준 이하	전망
'06~'10	△1% 수준	관리	'07년 수준 이하	전망
'07~'11	△1% 내외	전망	'07년 수준 이하	전망
'08~'12	'12년까지 균형	관리	30%대로 하락	전망

- 중기재정계획의 투명성 : 일관된 정책 하에서 중기재정계획이 목표치를 달성할 수 있는지의 여부와 중기재정목표 달성을 위해 어떤 정책적 수단들을 어느 시점에서 어느 정도 실시할지, 경제·사회적 여건 변화시 대응방안 등에 대한 보다 구체적인 정보를 포함시킬 필요
 - 중기재정 회계기간 동안 실시할 각 분야에 대한 세분화된 조세정책 및 정부지출계획의 수립 및 공표가 투명성 제고에 중요
 - 이렇게 세분화된 구체적인 계획 수립을 통해 각 부처 장관 및 관리자들이 중기재정계획 기간동안 사용가능한 재원에 대해 명확하게 인지하게 되고 이를 통해 예산을 절감하는 효과를 기대할 수 있음
 - 특히 우리나라의 국가재정운용계획의 경우 중기재정목표 달성을 위한 정책대안 뿐만 아니라, 경제·사회적 여건이 예상과 달리 전개될 경우의 대응방안을 포함하지 않아 이번과 같은 경제위기시에 중기재정계획 자체가 무력화되는 상황이 발생할 수 있음

3. 재정준칙의 도입

□ (도입 필요성) 주요국들이 재정준칙을 도입하는 이유에 비추어 볼 때 우리나라의 경우 재정건전성 조기회복을 위한 한시적인 재정준칙과 더불어 장기재정건전성 확보를 위한 의무적 지출에 대한 재정준칙 도입의 필요성이 있음

○ 주요국들이 재정준칙을 도입하는 이유는 다음과 같았음

- 한 나라의 재정상황이 거시경제의 안정성을 저해하는 경우
- 재정건전성에 심각한 문제가 발생한 경우
- 통화정책 등 다른 경제정책과 상충될 소지가 있을 경우
- 지방정부의 잘못된 재정관행이 중앙정부로 과급될 우려가 있을 경우
- 정부정책에 대한 신뢰가 심각하게 훼손된 경우
- 이외에 최근 스웨덴, 뉴질랜드, EU, 미국 등은 인구고령화 진전에 따른 연금재정, 의료보장 관련지출의 적절한 통제를 위해 중장기 재정건정성 유지를 위한 재정목표의 설정과 더불어 이들 부문에만 적용되는 특별한 형태의 재정준칙을 도입하기도 함

○ 현재 우리나라의 재정상황 등을 점검해 보면, 경제위기로 인한 급격한 재정악화에 대응한 한시적인 재정준칙과 인구고령화와 관련된 복지지출 등 의무적 지출에 대한 재정준칙 도입의 필요성은 있는 것으로 판단됨

- 과거 양입제출의 원칙을 도입할 당시와 같이 방만한 재정운영으로 만성적인 인플레이션을 초래할 만큼 재정적자 규모가 크지 않고, 외환위기 직후인 1998년부터 최근까지 지속되고 있는 일반회계 적자보전용 국채발행 규모도 국내 금융시장을 교란시킬 만큼 크지 않아 거시경제의 안정성을 위해 재정준칙을 도입해야 할 필요성은 낮음
- 이번 경제위기로 인해 일시적으로 재정적자와 국가채무비율이 급증하고 있기는 하지만 우리나라 재정이 다른 선진국들에 비해 건전하게 운영되어 왔고 재정여건도 상대적으로 양호한 상태인 점을 감안한다면 재정준칙을 도입하더라도 재정건전성이 회복될 때까지 한시적으로 도입하면 충분할 듯

- 통화정책준칙인 물가안정목표제를 운용하고 환율정책을 운용함에 있어서도 재정정책과의 상충문제는 발생하고 있지 않으며, 지방재정 자체에 심각한 재정적 문제가 있는 것도 아님
- 다만 향후 우리나라의 재정을 전망해 보면 저출산·노령화 등 급격한 인구구조 변화에 따른 재정지출 소요가 지속적으로 증가하는 등 재정상황이 심각해질 가능성이 있는 만큼 지금부터라도 인구고령화와 관련된 복지지출 등 의무적 지출에 대한 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화해 나갈 필요도 있음

□ (한시적인 재정준칙) 재정건전성 조기회복을 위해 국가채무비율이 일정수준에 도달할 때까지 총지출 증가율을 경상성장률 또는 세입증가율 보다 일정정도 낮게 제한하는 준칙을 도입

- 우리나라의 재정적자 또는 국가채무비율이 적정수준에 도달할 때까지만 작동하도록 재정준칙을 한시적으로 도입
 - 영국재무성 보고서(2003)이 제안한 ‘안정화 준칙’(stabilization rule)에 따르면 재량정책을 발동시키는 요건을 GDP갭, 국가채무비율, 물가상승률, 자동안정화장치 등의 함수로 설정할 수 있음
 - 최근 영국정부는 경제위기로 인해 지금까지의 재정준칙(golden rule, sustainability rule)을 더 이상 고수할 수 없게 되자 2015년까지 경기조정 경상예산 수지(투자지출을 제외한 재정수지)를 균형으로 회복시키는 것을 목표로 2010년 이후 매년 GDP대비 0.5% 이상 경상예산 수지를 개선시킨다는 한시적인 재정운영 준칙을 도입
- 이외에 재정준칙이 잘 준수될 수 있도록 예산편성 절차, 입법부와의 역할분담, 재정당국의 위상 및 권한, 예산집행의 감시 및 통제, 재정통계 등 관련 제도를 정비할 필요도 있음

Buiter(2003)이 제시한 재정준칙의 10계명

- ① 재정준칙은 단순해야 하며 준수여부가 쉽게 점검될 수 있어야 한다.
- ② 재정준칙은 정부의 지급보증능력(solvency)을 유지해야 한다.
- ③ 재정준칙의 적용은 국가 전체의 재정수지이다. 즉, 통합재정수지와 중앙은행 수지를 포함한다.
- ④ 재정준칙은 정부규모에 대하여 중립적이어야 한다.
- ⑤ 재정준칙은 경기순행적인 결과를 가져오는 정책의 운용을 자제해야 한다. 즉, 재정의 자동안정화 장치가 자유롭게 작동하도록 허용해야 한다.
- ⑥ 재정준칙은 장기에도 적용되어야 한다.
- ⑦ 재정준칙은 경제구조와 초기조건을 허용해야 한다.
- ⑧ 재정준칙은 개별국가뿐만 아니라 국가연합체에서도 적용되어야 한다.
- ⑨ 재정준칙은 믿을 수 있어야 한다.
- ⑩ 재정준칙은 공평하고 일관되어야 한다.

주: ⑦, ⑧ 및 ⑩은 연방정부나 지방정부·국가연합체 등에서도 적용될 수 있음

□ (의무적 지출에 대한 재정준칙) 장기재정건전성 확보를 위해 복지지출 등의 의무적 지출에 대해 Paygo(또는 Pay-as-you-go) 원칙을 도입

- IMF는 지난 3월 보고서에서 인구노령화 관련 지출의 억제가 중요한 재정 건전화 방안의 하나임을 역설
 - 경제위기 대응으로 인한 재정악화의 현재가치는 향후 인구노령화로 인한 재정부담 현재가치의 1/20에 불과하므로 사회보장제도의 개혁과 더불어 폭증할 사회지출에 대비하여 재정여력을 확충할 필요를 강조
 - 국가채무 비율을 미리 낮추어 놓고 다른 분야의 세출소요를 줄이는 한편, 세입기반은 지속적으로 확대시켜 나갈 필요
- 우리나라도 급속한 인구고령화로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되고 있음
- 이에 인구고령화와 관련된 복지지출 등 의무적 지출에 대한 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화해 나갈 필요가 있는데, 이를 위해 Paygo(또는 Pay-as-you-go) 원칙을 도입할 필요

- Paygo 원칙이란 법정지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 법정지출 감소를 수반하도록 의무화하는 원칙

□ (미국사례) 미국 행정부와 입법부는 재정건전화를 위한 Budget Enforcement Act of 1990(BEA)에서 다음과 같은 3가지 재정준칙중 하나로 도입

① 조정가능한 적자(흑자) 목표

- 5년간(1991~1995년) 재정적자 5,000억 달러 삭감(세입증대 1,500억 달러 + 세출삭감 3,500억 달러) 목표

② 재량지출에 대한 상한(CAP)

- Cap : 재량적 경비에 상한을 정해 재량적 경비의 총액이 상한을 초과했을 경우에는 대통령 명령에 의해 그 초과분에 대해 해당 경비를 일률적으로 삭감
 - 국방·국내·국제의 3가지 지출그룹에 대한 개별 Cap은 3년간만 설정
 - 1993년 CAP의 적용 연장시 국방·국내·국제의 3가지 지출그룹에 대한 개별 Cap은 철폐
 - 1997년 CAP의 적용 재연장시에는 국방·비국방·범죄방지의 3가지 지출그룹에 대한 개별 Cap을 재도입하였으나, 2000년부터는 범죄방지와 기타 지출의 2가지 그룹으로 줄어든 후 2001년부터는 지출그룹별 개별 Cap은 철폐됨
- 재량적 경비의 삭감에 대한 양적 감축 목표
 - 국방비를 중심으로 재량적 경비 삭감 (91~93 3년간 국방비를 670억 달러 삭감)
 - (94~95은 비국방비포함 1,150억 달러 삭감)
 - 5년간 약 3,500억 달러의 세출 삭감

③ 세입과 법정지출에 대한 PAYGO 원칙

- Pay-as-you-go : 의무적 경비를 새롭게 마련하는 경우 혹은 감세를 실시하는 경우, 대통령 명령에 의해 그 세출증가(세입 감소)에 알맞은 증세

또는 세출 삭감이 동일 연도내에 행해지지 않으면 않됨

- 만일, 세출증가(세입감소)에 대응한 증세 또는 세출 삭감을 하지 않을 경우 의무적 경비 전체에 대해 일률 삭감
- 이후 1993년 및 1997년 2차례에 걸쳐 PAYGO 원칙의 적용이 연장됨
- 의무적 경비의 삭감에 대한 양적 감축 목표
- 메디케어의 삭감(420억달러/5년)
- 농업보조금의 삭감(150억달러/5년)
- 적자삭감 등에 의한 이자지출의 삭감 등

○ CAP과 PAYGO원칙은 OBRA93에 의해 FY1998까지 연장되고, 이후 BEA97에 의해 FY2002까지 연장됨

○ 2002년 9월 BEA97의 만료로 CAP과 PAYGO원칙은 적용중단된 상태

- 부시 2기행정부 후반기에 행정부가 미의회에 PAYGO원칙의 재도입을 제안하는 법안을 제출하였으나 도입되지 못함
- 2009년 2월, 오마바 행정부가 미의회에 제출한 대통령예산교서에서 PAYGO원칙의 부활을 제안

□ (도입시 고려사항) pay-as-you-go 원칙 도입시 적용범위, 규모추계 문제, 탄력적 적용 문제 등에 대해 면밀히 검토해야 함

○ 적용범위는 감세법안 이외에 법정지출(의무적지출)의 어느 항목까지 적용할지? 이러한 범위 설정이 최근 지출증가를 억제할 수 있을지?

○ 당해 부처 이외에 이를 검증하기 위해 세입 또는 세출규모 변화를 정확하게 추계할 수 있는 인프라가 예산실 및 국회내에 구축될지?

○ PAYGO원칙을 지나치게 엄격하게 적용할 경우 부작용이 발생할 가능성에도 대비하여 어느 정도 탄력적으로 적용할지?

< 참 고 문 헌 >

- 고영선(1998) “선진국의 재정개혁사례와 시사점”, KDI정책포럼 제139호(1998-04), 1998. 4. 6
- 고영선(2000) “재정건전성 조기회복을 위한 과제”, KDI정책포럼 제154호(2000-04), 2000. 10. 11
- 고영선(2002) 『중장기 재정건전성 확보를 위한 제도개선 과제』, KDI 정책연구 시리즈 2002-03
- 기획예산처(2007) “재정운용의 시계 확장”, 『한국의 재정』
- 노기성(2001) 『미국의 적자재정관리제도와 시사점 : 미국의 재정건전화 관련법의 사례를 중심으로』, KDI 정책연구시리즈 2001-01
- 대한민국정부(2008) 『‘08~’12 국가재정운용계획』, 2008년 10월
- 박기백·이명헌(1999) 『재정의 건전성 회복을 위한 재정적자 관리제도 도입』, 기획예산처 용역보고서, 1999. 11
- 박형수·류덕현(2006) 『재정준칙의 도입에 관한 연구』, 한국조세연구원 연구보고서 06-13
- 박형수·최준욱·김진(2004) 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(Ⅱ) : 중기재정계획의 실효성 제고 방안』, 한국조세연구원 정책보고서 04-02
- 박형수(2007) “재정준칙의 도입에 대한 검토”, 월간 『재정포럼』, 2007년 3월호
- 박형수(2009) 『최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제』, 한국조세연구원 재정분석센터 정책분석 09-03, 2009. 6.
- 옥동석(2008) “거시재정운용과 재정준칙” 자유기업원 CFE Report, 2008. 4. 30

이성규(2009) “재정준칙을 넘어 재정정책위원회 설립까지” 자유기업원 CFE Report, 2009. 5. 22

정문중(2005) 『재정건전성 강화를 위한 재정규율의 확립 : 지출상한선을 중심으로』, 국회예산정책처 경제현안분석 05-04, 2005. 6

최준욱·박형수(2007) 『재정규율 강화를 위한 정책방향』, 기획예산처 용역보고서, 2007. 12

Buiter, W.(2003) "Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U", Oxford Review of Economic Policy, Vol.19, No.1

EU(2003) "Can fiscal consolidations in EMU be expansionary?", in 『Public finances in EMU - 2003』, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs

EU(2006) "National numerical fiscal rules and institutions for sound public finances", in 『Public finances in EMU - 2006』, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs

EU(2007a) "Lessons from successful fiscal consolidations", in 『Public finances in EMU - 2007』, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs

EU(2007b) "How to stick to medium-term budgetary plans?", in 『Public finances in EMU - 2007』, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs

HM Treasury(2003) "Fiscal Stabilization and EMU"

IMF(1998) "Fiscal Policy Rules", IMF occasional paper No.162

IMF(2009) "The State of Public Finances: Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis", 2009년 3월 6일 발표

IMF(2009) “Companion Paper-The State of Public Finances: Outlook and
Medium-Term Policies After the 2008 Crisis”, 2009년 3월 6일 발표

OECD(2006), “Design choices for fiscal policy rules”, unpublished SBO meeting
paper

< 부록 1 > 1990년대 주요국의 재정건전화정책 추진사례

가. 미국

□ 1990년 OBRA90 제정 이후 재정재건 정책이 강화됨

- 당시는 경기후퇴기였지만 5년간 5,000억 달러 재정적자 삭감목표 설정
 - 세출 삭감책 및 세입 증가책의 구체적인 조치(노령자 의료급부인 메디케어의 개혁, 증세 등)도 법률안으로 규정
- 이러한 정책기조는 1993년부터의 클린턴 민주당 정권에서도 OBRA93로 승계되었음
 - 이후 1997년 재정조정법으로 2002년 재정수지 균형이 명시됨(실제로는 1998년에 흑자 달성)

□ 세출억제를 위한 제도로 CAP와 pay-as-you-go를 규정

- CAP : 재량적 지출에 상한을 규정, 상한을 초과했을 경우에는 그 초과분에 대해 해당지출을 일률적으로 삭감
- pay-as-you-go : 의무적 경비에 대해 새로운 지출을 야기하거나 감세를 실시할 경우 그 세출증가 또는 세입감소에 상응하는 증세 또는 세출삭감이 동일연도 내에 행해지지 않으면 안되고, 이를 시행하지 않는 경우에는 의무적 경비 전체에 대한 일률적인 삭감을 실시
- 이러한 법적 장치는 연방정부만을 대상으로 하고 있지만 추경예산도 대상이 됨
 - 경기변동에 대해서는 CAP 및 pay-as-you-go에 있어 일률삭감을 일시적으로 정지하는 조항이 규정되고 있어 제도 내에서 경기순환을 넘어 재정재건을 계속시키기 위한 조치가 포함되어 있음

미국의 재정재건을 위한 제도

	OBRA90(90년 11월)	OBRA93(93년 8월)	재정수지균형법(97년 8월)
재건개시시의 경제정세	89년(90년 : OBRA90) 실질 : 3.5, 명목 : 7.5 5.5 2.7 5.3 8.5	92년(93년 : OBRA93) 실질 : 3.1, 명목 : 5.6 3.4 2.9 7.5 7.0	96년(97년 : 재정수지균형법) 실질 : 3.6, 명목 : 5.6 10.0 3.2 5.4 6.4
재건개시시의 재정사정	89년(90년 : OBRA90) ▲3.2 65.0	92년(93년 : OBRA93) ▲5.9 74.1	96년(97년 : 재정수지균형법) ▲2.2 73.9
재정건전화 목표	·5년간에 재정적자 약 5000억달러삭감 →5년간에 약 1500억달러의 세입 증가 →5년간에 약 3500억달러 세출 삭감	·5년간에 재정적자 약 4960억달러삭감 →5년간에 약 2410억달러의 세입 증가 →5년간에 약 2550억달러의 세출 삭감	·5년간에 약 2700억달러의 세출 삭감, 약 950억달러의 넷 감세 ·2002년도의 균형 재정
목표 달성까지의 기간	·5년간(1995년까지)	·5년간(1998년까지)	·5년간(2002년까지) ·1998년도에 692억달러의 재정 흑자를 달성. (1999년도에는, 온 예산의 재정 수지에서도 7억달러의 흑자를 달성)
세출 억제 구조 ·양적 감축 목표	①의무적 경비의 삭감 ·메디케어의 삭감(420억달러/5년) ·농업보조금의 삭감(150억달러/5년) ·적자삭감등에 의한 리블비의 삭감 등 ②재량적 경비의 삭감 ·국방비를 중심으로 재량적 경비 삭감 (91~93 3년간 국방비를 670억달러삭감) (94/95은 비국방비포함 1150억달러삭감) →5년간에 약 3500억달러의 세출 삭감	①의무적 경비의 삭감 ·메디케어의 삭감(560억달러/5년) ·메디케이드의 삭감(80억달러/5년) ·전과주파수의 경쟁입찰(100억달러/5년) ·농업 보조금의 삭감(30억달러/5년) ·적자삭감 등에 의한 리블비의 삭감 등 ②재량적 경비의 삭감 국방비 중심으로 재량적 경비의 삭감 (1020억달러/5년) →5년간에 약 2550억달러의 세출 삭감	①의무적 경비의 삭감 ·메디케어의 삭감(1150억달러/5년) ·메디케이드의 삭감(140억달러/5년) ·전과주파수의 경쟁입찰(210억달러/5년) ②Cap/Pay-as-you-go 골조에 의한다 재량적 경비/의무적 경비의 삭감(1400억 달러/5년) →5년간에 약 2700억달러의 세출 삭감
포괄적으로 목표 달성을 위한 개별 프로그램을 규정			

<p>·목표 달성에 이바지하는 조치</p>	<p>·Cap : 재량적 경비에 상한을 정해 재량적 경비의 총액이 상한을 초과했을 경우에는, 대통령 명령에 의해, 그 초과분에 대해 해당 경비를 일률적으로 삭감한다. 상, 국방·국내·국제라고 하는 3 경비에 대해서는, 개별의 Cap가 3년간만 설정</p>	<p>·Cap : OBRA90로 95년까지로 되어 있던 Cap의 규정을, 98년까지 연장. 다만, OBRA90로 제정되고 있던, 국방·국내·국제라고 하는 테두리를 철폐</p>	<p>·Cap : OBRA93로 98년까지로 되어 있던 Cap, Pay-as-you-go의 규정을, 2002년까지 연장. 다만, Cap의 테두리를 국방·비국방·범죄 방지라고 하는 3 분야로 분류(2000년부터는, 범죄 방지와 그 외의 2범위가 되어, 2001년도 예산으로부터, 다시 경비별의 테두리는 철폐된다)</p>
	<p>·Pay-as-you-go : 의무적 경비를 새롭게 마련하는 경우, 혹은 감세를 실시하는 경우, 대통령 명령에 의해, 그 세출증가(세입 감소)에 알맞은 증세 또는 세출 삭감이 동일 연도내에 행해지지 않으면 안 된다. 만일, 세출증가(세입 감소)에 알맞은 증세 또는 세출 삭감을 하지 않는 경우, 의무적 경비 전체에 대한 일률 삭감을 한다.</p>	<p>·Pay-as-you-go : OBRA90로 95년까지로 되어 있던 Pay-as-you-go의 규정을, 98년까지 연장</p>	<p>·Pay-as-you-go : OBRA93로 95년까지로 되어 있던 Pay-as-you-go의 규정을, 2002년까지 연장</p>
<p>커버 범위 ·나라의 범위(보정, 특별 회계 등) ·지방 정부 취급</p>	<p>·보정예산에도 적용(1985년의 그램·라드만·호링스법에 대해서는, 보정예산은 대상외) ·지방 예산은 포함되지 않고(연방 정부 예산만)</p>		
<p>·세입 증가책</p>	<p>(1500억달러/5년) ①소득세 최고세율 인상(28%→31%) ②자동차 연료세, 담배세, 알코올 음료세의 증세 ③메디케어 보험료 산정의 기초가 되는 소득액 상한을 인상</p>	<p>·세입 증가책(2410억달러/5년) ①공적연금 급부의 일부 소득 산입 ②고액소득자에의 소득세율의 인상(31%→36%, 39.6%) ③메디케어보험료의 과세대상소득 확대 ④수송 연료세의 도입</p>	<p>·세계개정에 관한 재정 조정법(1997년 납세자 부담경감법과 호칭) : 부양 자녀 세액공제나 안소득자층에 대한 교육 관계 감세를 중심으로 한 2002년도까지의 5년간에 약 952억달러의 실질 감세(감세 총액 약 1516억달러, 세입 증가액수 약 654억 달러)</p>
<p>경기와 관계 (탄력조항등의 스킴) *건전화 조치의 예외를 적용하기 위한 요건·수속·효과, 적용의 실적, 예외 조치의 유효기간이나 해제의 구조등</p>	<p>·Cap ①해당 Cap에 대해서는, 아래와 같은 요건아래, 조정을 하는 일이 있다. ·인플레이율의 변경(OBRA90, OBRA93만) : 인플레이율의 전망이 변경되는데 수반해, Cap의 상한액의 변경을 한다(인플레이율의 전망의 변경에 대해서는, 신규의 입법을 필요로 하지 않는다). 97년 재정 수지 균형법에 대해, 본규정은 폐지되었다. ·긴급 예산(OBRA90, OBRA93, 97년 재정 수지 균형법) : 대통령 및 의회가 긴급성을 인정하는 재량적 지출에 대해서는, Cap의 상한액의 변경(추가)이 인정된다. 다만, 긴급 예산 지출로서의 입법을 필요로 한다. ②이하의 경우에 대해서는, 일률 삭감은 정지된다. ·경제가 저성장의 경우...의회 예산국(CBO)으로부터 의회에 대해 저성장에 대해 보고→상하 양원에 있어, 일률 삭감 정지의 시비에 대해 논의→의회 결의에 의해 일률 삭감의 정지가 채택되어 대통령이 서명하면, 결의의 날로부터 다음 년도 한 잔은 대통령은 일률 삭감 명령을 내릴 수 없다</p> <p>·Pay-as-you-go 의무적 경비에 대해서도 대통령 및 의회가 긴급입법으로 인정했을 경우, Pay-as-you-go의 적용 제외로 할 수가 있다.</p>		
<p>추진력 등 (특별한 추진 기관의 설치 등)</p>	<p>·세출예산 법안이 Cap를 넘었을 경우, 행정 관리 예산국(OMB)이 적용 카테고리 범위에 있어서의 삭감을 실시하도록(듯이) 요구</p>		

나. 영국

□ 1980년대 대처 보수당 정권부터 재정재건 정책을 지속적으로 추진

○ 1980년대 대처 보수당 정권은 행정개혁을 통한 세출삭감을 단행

○ 메이저 보수당 정권에서도 1993년에 컨트롤·토탈에 의한 세출증가에 대한 억제조치가 취해지고 증세 등을 통해 재정건전화가 진행됨

- 컨트롤·토탈 : 경기순환에 좌우되는 세출을 제외한 세출총액의 상한을 설정하여 예산을 동 범위 이내로 함

○ 1997년부터의 블레어 노동당 정권에서도 보수당 정권의 긴축 재정정책이 승계

- 특히 재정안정화규율이 책정되어 골든·룰(공적부문의 차입을 투자목적으로 한정)과 지속가능성·룰(공적부문의 넷 채무잔고의 GDP비율을 40%이하로 낮춘다)을 통해서 건전재정을 향한 대응을 유지

- 동시에 예산제도 재검토 등과 더불어 세출 효율화 강화조치를 도모

□ 이러한 재정준칙은 중앙정부 뿐만이 아니라 지방정부 및 공기업을 포함하며, 추경예산도 포함됨

○ 경기와의 관계에 대해서는, 재정 룰의 설정에 대해 경기순환에 의한 영향을 제외하기 위한 궁리가 이루어지고 있다.

○ 더욱이 재정재건을 향한 추진력으로 대장대신을 의장으로 하는 PSX(공공서비스·공공지출에 관한 각료위원회)가 정책평가를 차기예산에 반영시키는 것을 포함한 세출 기본방침에 대해 지도적인 역할을 담당

다. 독일

- 1990년대는 마스트리히트 조약 발효에 따른 통화통합에의 참가조건이 재정재건 목표로 여겨져 동 목표를 달성하기 위해 경제안정성장촉진법에 의한 5년간의 중기재정계획을 수립
 - 중기재정계획을 담보하기 위한 조치로는 연방기본법으로 규정되고 있는 건설공채 원칙이나 모라토리엄(moratorium) 원칙 등이 있음
 - 건설공채 원칙 : 공채발행 수입은 예산상의 투자지출 총액을 넘어서는 안됨
 - 모라토리엄 원칙 : 신규조치는 동등의 기존조치 삭감을 조건으로 함
 - 또한, 연대부가세의 도입(1995년)등의 세입 측면에서의 조치도 있었음

- 중기재정계획은 중앙정부만을 대상을 하고 있지만 이에 대응하여 주정부도 같은 계획을 수립하게 되어 있으며, 모두 추경예산을 포함하고 있음
 - 경기와의 관계에 대해서는 건설공채 원칙에 대해 경제상황을 감안하여 예외가 인정됨

영국 및 독일의 재정재건을 위한 제도

	영국 (1/2)		독일 (1/2)
	컨트롤·토탈(정부 방침)(93년)	재정 안정화 규율(하원 의결)에 근거하는 정부 방침(98년)	연방 기본법(49년), 경제안정 성장 촉진법(67년)
재건개시시의 경제정세	92년(93년 : 컨트롤·토탈) 실질 : 0.1, 명목 : 4.1 ▲2.9 0.4 10.2 9.1	97년(98년 : 재정 안정화 규율) 실질 : 3.5, 명목 : 6.5 11.8 3.9 6.9 7.0	92년(93년 : 마스트리히트 조약 발효) 실질 : 2.2, 명목 : 7.4 1.0 2.8 6.6 7.9
재건개시시의 재정사정	92년(93년 : 컨트롤·토탈) ▲6.5 49.4	97년(98년 : 재정 안정화 규율) ▲2.0 60.9	92년(93년 : 마스트리히트 조약 발효) ▲2.5 41.8
재정건전화 목표	·특별히 정한바 없음	·지속 가능성·를 경기순환을 통해서, 공적부문의 빚채무잔고의 대GDP비를 40%이하로 추이시킨다	·일반정부 재정적자/GDP : 3%, 일반정부채무 잔고/GDP : 60%(통화 통합 참가) (현재의 정부의 방침으로서 2006년에 연방정부의 재정 수지 균형을 목표)
목표 달성까지의 기간	·특별히 정한바 없음	·특별히 정하고 없음(를 공표시에는 상당한 정도 달성제)	·98년 5월에 가맹 기준을 달성해 통화 통합 참가
세출 억제외의 구조 ·양적 감축 목표	·실업수당등 경기순환에 좌우되는 사회 보장비나 리 불비등을 제외한 세출 총액의 상한(컨트롤·토탈)을 실질 1.5%이하의 범위에서, 예산편성의 빠른 단계에서 설정해, 예산을 이 범위내에 넣는다.	지속 가능성·를의 달성이라고 하는 목표만)	·중기적인 세출신율을 연 3%이하에 억제 (93년 연방 긴축 계획) ·일반 정부지출대 GDP비를 2000년까지 통일전의 수준(46%)에 인하하고(95년중기 재정 전략) (2000년도부터 2003년도까지 걸쳐 약 1500억 마르크 세출 감축(99년 장래 프로그램))
·목표 달성에 이바지하는 조치	[컨트롤·전체적으로 기초를 두는 예산편성]	·골든·룰 경기의 순환을 통해서, 공적 부문의 차입은 투자 목적으로 한정 [단년도 예산편성의 재검토 단년도 예산배분을 다시 봐, 모든 세출을 (a) 매년 관리 세출(AME) : 사회 보장·리 불비등 단년도의 예산편성이 적당하기 때문에, 계속 매년의 지출관리를 실시하는 경비. (b) 부처별 세출 한도액(DEL) : AME 이외의 경비로, 3년간에 걸치는 각 부처마다의 세출 한도액을 고정하는 것. (으)로 나눈 다음, 3년간에 걸치는 세출 계획을 책정]	·건설 공채 원칙 : 공채 발행 수입 < 예산상의 투자 지출 총액(연방 기본법) [모라토리엄(moratorium) 원칙 : 신규 조치는 동등의 기존 조치의 삭감을 조건(93년 각의 결정)] [예산 회람 문서(실링) : 대장대신 서간]

<p>커버 범위 ·나라의 범위(보정, 특별 회계 등) ·지방 정부 취급</p>	<p>92년(93년 : 컨트롤·도탈) 실질 : 0.1, 명목 : 4.1 ▲2.9 0.4 10.2 9.1</p>	<p>97년(98년 : 재정 안정화 규율) 실질 : 3.5, 명목 : 6.5 11.8 3.9 6.9 7.0</p>	<p>92년(93년 : 마스트리히트 조약 발효) 실질 : 2.2, 명목 : 7.4 1.0 2.8 6.6 7.9</p>
<p>·세입 증가책</p>	<p>92년(93년 : 컨트롤·도탈) ▲6.5 49.4</p>	<p>97년(98년 : 재정 안정화 규율) ▲2.0 60.9</p>	<p>92년(93년 : 마스트리히트 조약 발효) ▲2.5 41.8</p>
<p>경기와의 관계 (탄력조항등의 스킴) *건전화 조치의 예외를 적용하기 위한 요건·수속·효과, 적용의 실적, 예외 조치의 유효기간이나 해제 의 구조등</p>	<p>·특별히 정한바 없음</p>	<p>·지속 가능성·률 경기순환을 통해서, 공적부문의 넷채무잔고의 대GDP비를 40%이하로 추이시킨다</p>	<p>·일반정부 재정적자/GDP : 3%, 일반정부채무 잔고/GDP : 60%(통화 통합 참가) (현재의 정부의 방침으로서 2006년에 연방정부의 재정 수지 균형을 목표)</p>
<p>추진력 등 (특별한 추진 기관의 설치 등)</p>	<p>·특별히 정한바 없음</p>	<p>·특별히 정하고 없음(률 공표시에는 상당한 정도 달성제)</p>	<p>·98년 5월에 가맹 기준을 달성해 통화 통합 참가</p>
<p>세출 억제 ·양적 감축 목표</p>	<p>·실업수당등 경기순환에 좌우되는 사회 보장비나 리 불비등을 제외한 세출 총액의 상한(컨트롤·도탈)을 실질 1.5%이하의 범위에서, 예산편성의 빠른 단계에서 설정해, 예산을 이 범위내에 넣는다.</p>	<p>지속 가능성·률의 달성이라고 하는 목표만)</p>	<p>·중기적인 세출신율을 연 3%이하에 억제(93년 연방 긴축 계획) ·일반 정부지출대 GDP비를 2000년까지 통일전의 수준(46%)에 인하하고(95년중기 재정 전략) (2000년도부터 2003년도까지 걸쳐 약 1500억 마르크 세출 감축(99년 장래 프로그램))</p>
<p>·목표 달성에 이바지하는 조치</p>	<p>[컨트롤·전체적으로 기초를 두는 예산편성]</p>	<p>·골든·룰 경기의 순환을 통해서, 공적 부문의 차입은 투자 목적으로 한정 [단년도 예산편성의 재검토 단년도 예산배분을 다시 봐, 모든 세출을 (a) 매년 관리 세출(AME) : 사회 보장·리 불비등 단년도의 예산편성이 적당하기 때문에, 계속 매년의 지출관리를 실시하는 경비. (b) 부처별 세출 한도액(DEL) : AME 이외의 경비로, 3년간에 걸치는 각 부처마다의 세출 한도액을 고정하는 것. (으)로 나눈 다음, 3년간에 걸치는 세출 계획을 책정]</p>	<p>·건설 공채 원칙 : 공채 발행 수입 < 예산상의 투자 지출 총액(연방 기본법) [모라토리엄(moratorium) 원칙 : 신규 조치는 동등의 기존 조치의 삭감을 조건(93년 각의 결정)] [예산 회람 문서(실링) : 대장대신 서간]</p>

라. 프랑스

- 1990년대는 독일과 같이 마스트리히트 조약 발효에 따르는 통화통합에의 참가 조건이 재정재건 목표로 여겨져 재정5개년계획법(1993년~1997년)에 근거해 재정재건 목표가 나타나는 것과 동시에, 목표달성을 위해 매년 세출증가율을 물가상승률 이하로 억제
 - 구체적인 세출삭감의 방법은 법률과는 별도로 매년 수상 서한에 의해 각 부처에 세출총액을 제시하는 것으로 실시됨
 - 또한, 부가가치세의 증세(1995년)등 세입 측면에서의 조치도 행해졌음
- 재정5개년계획법은 중앙정부만을 대상으로 하고 있으며, 추경예산에 대해서는 특별하게 언급되지 않음
 - 또, 경기와의 관계도 특별하게 포함되지 않음

마. 이탈리아

- 1990년대 초부터 경기후퇴기에 접어들었지만 1992년 리라 폭락을 계기로 재정재건 정책이 본격화하여 1993년의 마스트리히트 조약 발효에 따른 통화통합 참가를 향한 움직임도 이러한 대응을 지지
 - 구체적인 체제로는 매년 각의에서 결정되는 경제재정계획(DPEF) 내에서 재정적자의 양적 삭감목표를 천명
 - 이를 달성하기 위해 세출측면에서는 헌법으로 규정되고 있는 재정확보의무제도(오브리코·코페르트라)가 엄격하게 적용되고 세입측면에서는 증세(1997년의 유로세 등)나 징세강화 등이 행해지고 있음

- 재정보호의무제도 : 새로운 지출 또는 지출의 증가에 대해서는 그 재원을 명시하여야함

□ 지방과의 관계에 대해서는 1998년부터 DPEF에 국내안정화협정이 포함되어 있으며, DPEF는 추경예산은 대상이 되지만 경기와의 관계는 특별하게 언급되지 않음

○ 국내안정화협정 : 중앙정부와 지방정부는 지방전체로 개선해야 할 재정수지를 설정하여 개별 자치체에 개선목표를 배분하는 것에 합의

바. 캐나다

□ 1993년의 총선거에서 전정권의 재정적자 삭감책을 비판하여 승리한 크레티앵 정권 발족을 계기로 재정재건책이 본격화

○ 구체적인 체제로는 지출관리법(1995년까지의 한시법)이 있어, 동법으로 총세출액의 상한이 설정되어 있는 항목의 지출이 예정액을 넘을 경우에는 다른 항목을 감축하여 상쇄시키는 구조가 됨

- 동 상한은 의회의 인가가 있으면 탄력적인 운용이 가능

○ 세입에 대해서는 동법과는 별도로 캐피털게인이나 기업접대비에 대한 과세강화를 추진

□ 동법은 중앙정부만을 대상으로 하고 있지만, 추경예산이나 특별회계(몇개의 독립회계는 제외)도 대상이 됨

○ 다만 동법만으로는 크레티앵 정권의 공약인 재정적자/GDP 비율 3%의 달성이 불충분함 것으로부터 세출관리시스템(세출의 우선순위를 설정)의 도입, 과세 강화 등을 실시하여 1997년에는 재정흑자를 달성

< 부록 2 > 최근 주요국의 재정건전화정책

가. 미국

- Obama 행정부 출범(1월) 및 2010회계연도 대통령 예산교서(2월 및 5월)에서 2009회계연도 1.3조달러(최근 1.8조달러로 수정)에 달할 전망이다 재정적자를 Obama 대통령의 임기말인 2013회계연도까지 0.5조달러 수준으로 대폭 감축한다는 중기재정운영 목표를 공표
 - 이는 2012회계연도까지 균형재정을 달성하겠다는 2008회계연도 및 2009회계연도의 재정건전화 계획을 다소 완화하는 조치이기는 하지만, 경제위기로 인한 최근의 재정적자 폭증을 감안할 때 보다 현실적인 적자목표이자 과감한 목표수준임
 - 또한 Obama대통령은 취임 1개월만인 지난 2월 23일 백악관에서 여야 국회의원, 보수·진보진영을 망라한 전문연구기관 대표, OMB 관계자 등 대규모 토론자들이 참석한 Fiscal Responsibility Summit을 개최
 - 주요 아젠다는 의료보험 개혁 및 연금개혁, 세제개편, 예산과정 개선 및 조달 개혁 등
 - 특히 3월 25일에는 Obama대통령이 백악관 경제회복자문위원장인 폴 볼커를 세제검토위원장에 지명함으로써 대선 공약의 하나인 세제 개혁에 본격 착수(금년 12월 4일 대통령 보고 예정)
- 1.3조원에 달하는 재정수지 개선은 주로 경제성장률의 대폭적인 회복에 따른 조세수입의 자연증가, 「미국 회복·채투자법」에 의한 조치의 축소 등에 주로 기인
 - 미국 경제성장률 전망 : ▲1.2%(2009년) ⇒ 4.2%(2013년)

미국의 재정전망

(단위 : 10억 달러, GDP 대비 %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
'09.5월 전망:											
수입	2,157	2,333	2,685	3,075	3,305	3,480	3,662	3,841	4,021	4,218	4,429
지출	3,998	3,591	3,615	3,633	3,817	4,016	4,190	4,487	4,696	4,905	5,207
재정적자	1,841	1,258	929	557	512	536	528	645	675	688	779
재정적자(GDP 대비)	12.9	8.5	6.0	3.4	2.9	2.9	2.7	3.2	3.2	3.1	3.4
< 참고 >											
'09.2월 전망:											
수입	2,186	2,381	2,713	3,081	3,323	3,500	3,675	3,856	4,042	4,234	4,446
지출	3,938	3,552	3,625	3,662	3,856	4,069	4,258	4,493	4,678	4,868	5,158
재정적자	1,752	1,171	912	581	533	570	583	637	636	634	712
재정적자(GDP 대비)	12.3	8.0	5.9	3.5	3.0	3.1	3.0	3.2	3.0	2.9	3.1

자료: The Budget for Fiscal Year 2010, OMB, '09.2월 및 Updated Summary Tables, The Budget for Fiscal Year 2010, OMB, '09.5월

□ 동시에 세출 및 세입 양 측면에서 각종 재정건전화 대책을 실시할 것을 제안

○ 세출측면에서의 대응

- PAYGO(의무적 경비를 새롭게 마련하거나 감세를 실시하는 경우, 대통령 명령에 의해 당해 세출증가(세입 감소)에 상응하는 증세 또는 세출 삭감이 동일 연도내에 행해지도록 의무화)원칙의 부활 제안
- 지출효율화를 위한 항목별 예산 재검토(예 : 2010회계연도중 군의 해외활동과 관련되는 경비 삭감 등 121개 재정사업 종료·삭감을 통해 약 17억달러 예산절감)
- 사업운영 개선에 따른 예산절감(장애보험 및 현금보조 프로그램의 수급 자격을 결정하는 재심사 등을 강화하여 부적합한 급여지급을 차단, 메디케어/메디케이드 등 의료비용 부정수령에 대한 관리·감독 강화, 기업 및 개인의 미납입 조세를 징수하기 위한 일선 행정 강화 및 절차 개선, 실업급여 관련 재고용 서비스·자격 평가·부당 급여 재심사 등 지원에 대한 예산증액)

- 세입측면에서 세무상의 허점을 이용한 탈세 방지와 세제혜택의 종료 등을 통해 향후 10년(FY2010~19)동안 약 1조달러 세수증대를 제안
 - 고소득자에 대한 과세강화 : Bush 행정부 시절의 감세정책으로 인하된 소득세율 및 인적공제 원상복귀, 자본이득 및 배당소득에 대한 세율 인상 등
 - 국제조세체계 개혁 : 해외에서 활동하는 美 기업들에 대한 세금특혜 중단 및 조세피난처를 이용한 세금 탈루 방지
 - 이외에 LIFO(후입선출) 회계기법 폐지, 원유 및 가스에 대한 세제혜택 폐지, 성과보수(Carried Interest)를 일반소득(Ordinary Income)으로 간주하여 과세, 슈퍼펀드세(Superfund taxes) 부활 등

- 기후변화 및 의료보험 개혁 준비기금 마련을 위한 재원조달 방안 마련
 - 기후변화와 의료보험 개혁에 필요한 2개 준비기금을 위해 온실가스 배출량 거래시스템을 도입하고 연 25만달러 이상 소득자에 한해 공제비용의 28%로 항목별 공제한도를 설정하는 등의 재원조달 방안 마련

나. 영국

- 2008년 11월, 영국재무성이 발표한 Pre-Budget Report 2008에서 경기대책 이외에 재정건전성 회복을 위한 일시적인 재정운영 준칙(fiscal rule) 도입
 - 지금까지의 재정준칙(golden rule, sustainability rule)의 일시적 이탈
 - golden rule : 경기순환에 걸쳐 공적부문 차입을 투자목적으로 한정해 투자지출 이외의 경상적 세출은 조세수입 등의 경상적 세입에 의해 조달해야 함. 즉, 경기순환에 걸친 평균 경상 재정수지는 균형을 유지해야 함
 - sustainability rule : 매년 공공부문 순채무 (public sector net debt, PSND)의 GDP대비 비율을 안정적인 수준(40%)으로 유지해야 함
 - 이상과 같은 기존의 재정준칙을 정지시키는 대신 2015년까지 경기조정 경상 재정수지(투자지출을 제외한 재정수지)를 균형으로 회복시키는 것을 재정운영 목표로 설정하고, 경기가 회복될 것이라고 판단되는 2010년 이후 매년 경상재정수지를 GDP대비 0.5%p 이상 개선시킨다는 일시적인 재정운영 준칙 도입
 - PBR 2008에서는 일시적인 재정운영 준칙 달성을 위한 각종 재정건전화 조치도 포함
 - 소득세 최고세율 구간 추가(15만파운드 이상 50%, 2010년 4월), 고소득자 연금에 대한 세금 경감 제약(2011년 4월), 주류 및 담배관련 세금의 2%p 인상, 연료세(fuel duty)·쓰레기매립세(landfill tax)·자동차소비세(vehicle excise duty) 인상 등
 - 국민보험료율의 인상(2011년 4월)
 - 행정 효율화(2010년도 이후) : 재정운영 효율 프로그램(Operational Efficiency Programme, OEP) 및 공공가치 프로그램(Public Value Programme)의 추진
 - 2009년 4월, 영국의회에 제출된 Budget 2009에서도 PBR에서의 발표한 일시적인 재정운영 준칙 도입을 재확인

- 전세계적인 경기침체로 당분간 종전의 재정준칙의 달성이 불가능한 상황
이므로 당분간 재정의 지속적 개선에 중점을 두는 일시적인 재정운영 준칙을 설정

Budget 2009 재정전망

	Per cent of GDP						
	Outturn	Estimate	Projections				
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Public sector net borrowing (PSNB)	2.4	6.3	12.4	11.9	9.1	7.2	5.5
Total change since 2008 Pre-Budget Report	-0.1	0.9	4.4	5.1	3.8	3.1	2.6
Impact of discretionary measures on PSNB ¹	0.0	0.0	0.5	0.0	-0.5	-1.1	-1.5
Surplus on current budget	-0.4	-3.6	-9.3	-9.4	-7.2	-5.6	-4.3
Cyclically-adjusted surplus on current budget	-0.7	-3.1	-6.7	-6.4	-4.9	-3.9	-3.2
Public sector net investment	2.1	2.6	3.1	2.5	1.9	1.6	1.3
Public sector net debt ²	36.5	43.0	55.4	65.0	70.9	74.5	76.2
Public sector net debt including unrealised losses ³	36.5	46.5	59.0	68.4	74.0	77.5	79.0

Note: Figures on a National Accounts basis unless otherwise indicated.

¹ Including changes in forecasting assumptions on spending growth in 2011-12, 2012-13 and 2013-14.

² Debt at end March; GDP centred on end March; excluding financial sector interventions.

³ Debt at end March; GDP centred on end March; including unrealised losses on financial sector interventions.

다. 프랑스

□ 재정건전화의 목표를 다소 완화하면서도, 다년도 재정계획제도의 법제화 등 지출통제 강화를 통한 재정건전성 회복 정책을 추진중

○ 종전의 재정건전화 계획을 명시적으로 완화하는 조치

- 2007년 11월 공표된 2007년 안정화 프로그램에서는 2012년도까지 일반정부의 재정수지 균형달성을 중기 재정운용목표로 설정

* EU협정에 근거해 EURO 참가국은 매년 경제재정의 전망, 재정건전화 계획 등을 포함한 「안정화 프로그램」을 제출하도록 의무화

- 이후 2012년 재정수지를 균형에 가까운 0.5% 적자로 감축하는 것으로 목표를 다소 완화

- 2009년 제2차 추경예산 법안 각의 결정시(2009년 3월)에는 2012년 재정수지/GDP 비율을 ▲2.9%로 전망하여 재정건전화 목표를 추가 완화

2009년 제2차 추경예산 법안에서의 재정전망

(회계연도 : 1월~12월, 단위 : GDP대비(%))

	2008	2009	2010	2011	2012
제2차 수정예산법안 의회 결정시 재정에 대한 수정치(2009년 3월)	▲3.4	▲5.6	▲5.2	▲4.0	▲2.9
2007년 안정화프로그램 (2007년 11월)	▲2.3	▲1.7	▲1.2	▲0.6	0.0

○ 예산통제를 개선·강화하기 위해 2008년 7월 헌법개정을 통해 예산법안의 제출과 동시에 다년도 재정계획(multi-annual orientations of public finances)을 법제화시켜 2009년 예산편성시부터 적용

- 향후 3년간의 프로그램(1개 또는 복수 부처와 관련된 특정 공공정책에 이바지하는 지출의 집합)별 세출상한을 설정하고, 계획기간 중에 동 상한은 물가상승률을 추가하는 이외에는 변경되지 않음

- 경제위기에도 불구하고 정부지출에 대한 엄격한 관리 및 통제를 통해 건전재정 추구
 - 프랑스는 중장기적으로 노령화 인구증가로 인한 재정지출 증가를 감안하여 관련제도 개혁을 통한 균형재정수지 유지 도모
 - 특히 의료보험(ONDAM: Objectif national de dépenses d'assurance maladie) 관련 지출의 엄격한 관리 추진
 - 최근에는 이러한 재정지출통제를 더욱 강화하여 2009~2011년 다년도 재정계획에서 정부지출 전 부문에서 지출증가율을 물가상승률+1.1% 범위 내로 조정
 - 2009년 예산안은 재정지출 통제정책으로 인해 대부분의 지출내역이 2008년과 유사
 - 국방예산만 예외적으로 증액(2009년~2013년까지 연간 약 6억 유로 증액)할 계획이었으나, 이후 경제위기 발발로 2009년~2013년의 국방비지출을 동결

라. EU

- 유럽의회는 11개 국가가 2009, 2010년 연속으로 재정적자가 3%를 넘을 것으로 전망되지만 이는 금번 금융위기로 인한 예외적인 상황이므로 재정건전화 권유 기간을 이전조치(당해년 포함 3년 이내)보다 다소 유연하게 적용할 예정

- 2009년 2월 프랑스, 라트비아, 아일랜드, 그리스, 스페인 등 5개 국가에 대해 유럽연합조약의 제 104c조의 3항에 의거 해당 회원국 재정현황의 위험 전반에 대한 보고서 작성

- 이후 3월 프랑스, 그리스, 아일랜드, 스페인, 영국 등 5개 국가에 대해 EU 위원회가 정한 최종시한 내에 재정적자 축소를 위한 추가조치를 통해 GDP 대비 3%의 재정적자 목표를 달성할 것을 촉구
 - 유럽의회가 정한 최종시한 : 프랑스(2012년), 그리스(2010년), 아일랜드(2013년), 스페인(2012년), 영국(2013년)
 - 영국은 유럽의회가 2008년 6월 11일에 보고서를 작성하여, 2008년 7월 8일 Ecofin에 의해 재정적자를 2009/10년까지 축소시킬 것을 권고받았으나 급격한 경제변화 등을 고려한 예외사항으로 최종시한이 2013년으로 연장됨

- 5월 폴란드, 루마니아, 리투아니아, 말타 등 4개 국가에 대해 재정현황 위험 전반에 대한 보고서를 작성하였으며 각 국가별 상황을 고려하여 재정안정화 최종시한을 공표할 예정

- 글로벌 금융위기 이전 유럽의회는 체재사례를 보면, 2002년 9월 포르투갈을 시작으로 12개 국가가 총 13번의 EDP(Excessive Deficit Procedures) 조치를 받았으며, 재정건전화 소요기간은 재정적자의 수준 및 그 외의 국가별 상황 등에 따라 크게 차이

마. 독일

□ 재정건전화를 위한 조치

- 수정된 안정화 프로그램(2009년 1월)에서 중기 재정전망 하향조정
 - 2007년 12월에 공표된 2007년 안정화 프로그램에서는 2010년까지 일반정부의 재정수지 흑자화 달성을 전망하였지만
 - 상기 추가 경기대책을 감안하여 2009년 1월 공표된 수정 2008년 안정화 프로그램에서는 2012년 재정수지/GDP 비율을 ▲2.5%로 전망

수정 안정화 프로그램(2009년 1월)에서의 재정전망

(회계연도 : 1월~12월, 단위 : GDP대비(%))

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
수정 2008년판 (2009. 1)	-	▲0.1	▲3	▲4	▲3	▲2.5
2007년판 (2007. 12)	0	▲0.5	▲0	0.5	0.5	-

- 추가 경제대책에 맞추어 지난 3월 27일 재정건전화를 위한 조치로 기본법(헌법) 개정예에 대해 다음 사항을 포함시켜 재정건전화 정책을 보다 확고하게 하는 방침을 발표 (의회심의중)
 - 정상적인 경기상황에서는 일반정부의 구조적 재정수지를 GDP대비 ▲0.35%로 제한
 - 감채기금 설립
 - 예외적 상황하에서의 국채 추가발행에는 의회결정이 필요
- ※ 현행 독일헌법 115조에는 황금률(golden rule)과 비슷하게 연방정부의 재정적자 규모가 정부투자지출 규모를 초과할 수 없도록 규정되어 있음. 그러나 ① 적자한도가 '총'투자지출로 규정되어 감가상각분까지도 debt financing이가능하고, ② 사전적인 제약일 뿐 사후적인 제약이 되지 못하고 있다(1991~ 2005년까지 15년 중 7개년은 동 재정준칙은 사후적으로는 지켜지지 못했음)는 문제점이 지적되고 있었음

바. 일본

□ 최근 경제위기로 인해 종전의 재정건전성 계획을 완화

- 일본은 잃어버린 10년의 기간을 거치면서 장기침체로 인한 대규모 세입감소와 10여 차례에 달하는 경기부양을 위한 확장적 재정정책 실시로 인해 OECD국가 중에서 국가채무비율이 가장 높은 정도로 재정문제가 매우 심각한 상황
- 종전의 재정건전화 계획에서는 2011년도 중앙·지방정부 기초재정수지의 흑자화 및 2010년대 중반 중앙·지방정부의 국가채무비율 안정을 중기재정 운용 목표로 설정
- 그러나 최근 빠른 시일내의 기초재정수지 흑자 및 2010년대 중반까지의 국가채무비율 안정으로 재정건전화 달성일정을 조금 연기하는 방안을 검토중

□ 중복지·중부담 사회보장제도 구축을 위한 "중기프로그램" 발표

- 최근 일본정부는 중간정도의 복지수준 및 중간정도의 국민부담을 목표로 하는 지속가능한 사회보장제도 구축을 위해 중기 재원확보 방안인 "중기프로그램"을 발표
 - 사회보장·조세·재정정책을 종합적으로 개혁하는 "중기프로그램"은 2008년 12월 24일 각의결정을 통해 확정되어 대외공표됨
 - 향후 지속가능한 중복지·중부담의 사회보장제도 구축을 위해 2011~2015년까지 단계적으로 소비세율의 인상 등을 포함한 세제의 근본적 개혁을 단행, 특히 소비세율 인상을 통해 조달되는 재원은 전액 사회보장비용에 충당하여 국민들에게 환원시킬 계획
- 내각부 산하 사회보장국민회의에서 시산한 결과에 따르면 향후 안정적인 사회보장제도의 유지를 위해서는 대폭적인 소비세율의 인상이 불가피한 것

으로 나타남

소비세율 인상폭에 대한 시산결과

			재정소요	소비세율 인상규모
2015년	사회보장 기능강화	조세방식을 전제하는 경우	17~34조엔	5~10%p
		사회보험방식을 전제하는 경우	7.6~8.3조엔	2.3~2.5%p
	기초연금의 국고부담비율 인상 포함시	조세방식을 전제하는 경우		6~11%p
		사회보험방식을 전제하는 경우		3.3~3.5%p
2025년	사회보장 기능강화	조세방식을 전제하는 경우	31~48조엔	8~12%p
		사회보험방식을 전제하는 경우	19~20조엔	5%p
	기초연금의 국고부담비율 인상 포함시	조세방식을 전제하는 경우		9~13%p
		사회보험방식을 전제하는 경우		6%p

사. 각국의 증세정책

- (영국) 재무장관은 내년부터 연소득 15만파운드 이상의 고소득자에 대한 소득세율을 현행 40%에서 50%로 높이겠다고 발표
 - 당초 2011년부터 40%에서 45%로 인상될 것으로 예상됐으나, 인상 폭이 커지고 적용 시기도 앞당겨진 것임
 - 또 이들 고소득층은 2011년 4월부터 개인연금 불입액에 대한 40%의 소득공제율도 소득 규모에 따라 20%로 줄어들 예정
 - 이외 연소득 10만파운드 이상의 소득층도 내년 4월부터 각종 개인 소득세 공제 항목들이 점차 없어지게 됨
 - 연소득이 11만 3천파운드를 넘으면 모든 공제 항목이 사라질 것으로 추산
 - 4월 23일부터 주류세와 담뱃세를 2%씩 인상해 적용하고, 유류세를 오는 9월부터 l당 2펜스씩 올린 뒤 향후 4년간 매년 4월에 물가와 연동해 l당 1펜스씩 올리기로 함
- (헝가리) 금융위기를 극복하고 향후 유로존(유로화 사용국)에 가입하려면 재정적자를 3% 이하로 유지해야 하기 때문에 최근 세입증대 정책을 추진중
 - 오는 7월부터 부가가치세율을 현행 20%에서 25%로 대폭 인상하는 법안이 의회를 통과
 - 부유층에 대한 세금 인상도 추진중
 - 내년부터 월수입 200만포린트(1천200만원)이상의 고소득층에 대한 세금 인상과 함께 3천만포린트(한화 6천만원)를 넘는 부동산 등 고가의 자산에 대해 재산세를 도입하는 방안도 마련중

□ (호주) 경기침체로 세수부족 사태가 불가피할 것으로 보고 부유층을 포함, 전 국민을 대상으로 세금인상을 통해 재정적자를 충당한다는 계획을 수립중

○ 5월 12일 예산안 편성시 소득이 일정수준 이상인 중산층 및 부유층에 대한 민간의료보험 환급금을 대폭 삭감하거나 폐지해 19억호주달러(1조 8천억원)의 예산을 절감하는 방안을 포함시킬 예정

- 혼자서 연간 7만 4천호주달러(7천만원) 이상을 벌거나 부부가 15만호주달러(1억4천만원) 이상의 수입을 올리는 경우는 환급금 삭감 대상
- 특히 개인수입이 12만호주달러(1억1천만원) 이상이거나 부부수입이 24만호주달러(2억3천만원) 이상인 경우에 대해서는 환급금을 전액 삭감

○ 의료보험제도 개혁을 통해 확보되는 재정으로 의료보험제도 개선에 나설 계획

□ (그리스) 지난해 5.0%에 달한 재정적자를 올해 3.7%로 낮춘다는 목표 아래 연 소득 6만유로 이상의 소득층을 대상으로 일회성 세금인상을 취할 계획

□ (독일) 9월 총선을 앞두고 야당인 사민당이 고소득자에 대한 세금을 올려 경제위기 극복과 교육재정 확대에 사용하는 방안 발표

○ 소득세 최고세율을 현재의 45%에서 47.5%로 올리는 한편 최고세율이 적용되는 소득 하한선을 현재의 기혼 50만유로(한화 약 8억 8천만원), 독신 25만유로에서 각각 25만유로, 12만 5천유로로 낮추는 방안을 추진

< 부록 3 >

주요국의 중기재정 운용사례

	미국 (10월~다음해 9월)	영국 (4월~다음해 3월)	독일 (1~12월)	프랑스 (1~12월)
명칭	① 대통령 예산서 (Budget of the United States) ② CBO 경제·재정 전망 보고서 (Economic and Budget Outlook)	① Pre-Budget Report ② 경제·재정 전략 보고서 (Economic and Fiscal Strategy Report)	중기재정계획(Finanzplan des Bundes)	복수년 재정계획 (Programme Pluriannuel de Finances Publiques)
제출시기	① 대통령 예산서 : 2월 첫째주 월요일 (경제·재정전망에 관한 부분은 연중개정) ② CBO 보고서 : 대통령 예산서 발표전 (1월 정도) (연중개정 있음)	① 사전예산 : 예산안 제출 3개월 전까지 (11월 무렵) ② 경제·재정 전략 보고서 : 예산안 제출시 (3월 무렵)	예산안 결정시(6~7월)	12~1월
주요내용 및 예산편성 상의 활용 정도	① 대통령 예산서 · 대통령 예산서에 포함될 정책들을 전제로 한 재정전망을 포함 · 다음 년도 이후의 대통령예산안을 구속하 지는 않음 ② CBO 전망 · 기준선 전망을 전제로 재정 전망을 포함 · 의회에 의한 예산편성, 심의 참고자료로 활용	① 사전예산 · 예산안의 작성에 앞서 다음 년도 예산의 중점사항을 명확히 함 · 현행정책을 전제로 예산 운영의 중점사항 과 재정전망을 포함하고, 경제·재정전략 보고서 등과 비교 ② 경제·재정전략 보고서 · 예산안에서 제안하고 있는 정책을 전제로 한 재정전망과, 전년도 사전예산과 비교 · 30년간의 주요 재정지표를 전망하면서 재 정안정화 규율과의 정합성을 설명 · 예산안과 함께 의회에 제출되어 예산 심 의의 참고자료로 활용	· 예산안과 함께 의회에 제출되어 예산 심의의 참고자료로 활용 · 현재 회계연도를 포함해 5개년을 전망 하므로 실질적인 전망은 후반의 3개년 · 전반 3개년째의 세출액이 다음 해 1월 의 예산편성에서 예산액의 상한이됨 (다만, 이것은 연방재무성의 의견일 뿐 내각결정 등에 의해 정해진 정부전체의 의사결정은 아님) · 또한, 전망수치는 경제정세의 변화에 따 라 매년 개정됨	· 재정계획은 예산편성과정으로부터 독립 해 책정되어 예산편성을 직접 구속하 는 것은 아님 · 유럽통화동맹에 관한 「안정 및 성장 협약」에 의해 유럽위원회에 제출되는 것이므로 계획과 예산안과의 차이에 대 해서는 유럽위원회에 설명할 책임이 있 으므로 재정계획은 그 후의 예산편성 과정에서 증시되고 있음 · 경제정세의 변화에 대응해 매년 개정
전망 기간	① 대통령 예산서 : 다음 년도부터 5년간 전망 (단, 세출입 총액 등의 전망은 10년간) ② CBO 전망 : 다음 년도부터 10년간	① 사전예산 : 다음 년도부터 5년간 ② 경제·재정 전략 보고서 : 다음 년도부터 5년간 (단, 주요 재정지표 전망은 30년간)	금년도부터 5년간	다음 년도부터 3년간

<p>세부 내용</p>	<p>① 대통령 예산서 1. 대통령의 메시지 2. 예산의 특징 3. 대통령의 정책(중점 사항의 설명) 4. 각 기능별 세출 항목의 전망액 일람표</p> <p>② CBO 전망 1. 개요 2. 예산 전체의 전망 (baseline·채무 잔고·각종 기금의 전망 등) 3. 경제전망 (최근의 경제상황 및 경제전망) 4. 세입 전망 (세목별 및 세입전체의 전망) 5. 세출 전망 (재량적 경비·의무적 경비·이자지불비용 등의 전망) 6. 재정전망 (전망의 불확실성, 과거 전망의 정확성, 미래 변동성에 따른 대체 시나리오)</p>	<p>① 사전예산 1. 개요 2. 경제·재정정책의 설명, 전년도 경제·재정 전략보고서 등과의 비교 등 3. 생산성 향상에의 도전 4. 고용 기회의 확대 5. 공평·평등 6. 환경보호 첨부 A. 경제전망의 상세해설 첨부 B. 재정전망의 상세해설</p> <p>② 경제·재정전략 보고서 등 (경제·재정전략) 1~6(전술) 첨부 A. 장기 재정전망(향후 30년간의 재정전망) (재정상황·예산설명) 첨부 A. 예산정책 판단(예산안의 신규정책의 설명)</p>	<p>1. 개요 2. 예산 및 재정 계획의 총괄표 3. 지출 (분야별·경제성질별의 지출액 및 설명) 4. 수입 (국제수입, 세외수입액 및 설명) 5. 다른 공공부문과의 재정관계(지방, EU, 기타 국제기관과의 재정관계 설명) 6. 미래 재정전망(이자지불, 연금급부, 보충채무 등, 계획기간 이후의 재정부담 전망의 설명) 7. 전망기간의 거시경제 전개의 예측(경제전망)</p>	<p>1. 경제 전망 2. 세출 : 성장을 위한 재정전략(일반정부 제도부문별 세출증가율 목표, 중점분야의 설명) 3. 세입(감세 등의 세제개혁의 설명) 4. 2004년 재정수지 균형을 향한 해결과제 (국가채무, 고령화, 예산편성과정의 개선) 5. 별첨(민감도분석, 재정전망의 상세해설)</p>
<p>재정지표의 작성 방법</p>	<p>① 대통령 예산서 · 세출은 경제전망을 기본으로 각 부처가 작성한 세출전망(과거의 예산액, Cap 등을 고려해 작성)을 OMB가 중심이 되어 조정 한 후 bottle-up 방식으로 작성 · 세입은 경제전망을 기본으로 추계</p> <p>② CBO 전망 · 세출은 경제전망을 기본으로 각 세출예산의 전망을 bottle-up 방식으로 작성(덧붙여 경제성장이 재정지표에게 주는 영향을 검토하기 위해 거시모델을 사용해 복수의 시나리오를 설정) · 세입은, 경제전망을 기본으로 추계</p>	<p>① 사전예산 가장 신중한 경제전망을 기본으로 세출에 대해서는 일정한 가정을 두고, 세입에 대해서는 현행 제도를 전제해서 각 세출·입항목마다 추한 후 bottle-up 방식으로 작성</p> <p>② 경제·재정전략 보고서 등 · 단기(5년)의 전망은 사전예산과 같이 함 · 장기(30년)의 주요 재정 지표는 트렌드·성장을 신중하게 전망한 후, 간단한 거시모델을 사용해 추계</p>	<p>· 세출은 경제 전망을 기본으로 각 부처의 요구와 아울러 세출할 계획 기간중의 세출 건적을 절충하여 bottle-up 방식으로 작성 · 세수입은 경제 전망을 기본으로 연방정부·주·시읍면·연방은행·민간으로 구성되는 「세수입 건적 위원회」가 추계</p>	<p>· 세출은 세출억제 등의 정책목표 등을 반영해 증가율의 목표를 제시. (bottle up 방식은 아님) · 세입은 경제 전망을 기본으로 현행 제도에 장래의 정책(감세등)도 감안해 추계</p>

<p>기타</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 재정계획, 재정전략이라고 하는 명칭의 계획은 없음 ※ OBRA90, 93, 97년 재정수지균형법은 재정적 경비에 대해서는 Cap에 의해 연도별 세출상한의 설정, 의무적 경비에 대해서는 pay-as-you-go원칙의 적용을 정하고 있어 재정계획적 요소도 있다. · 예산편성권은 의회가 가지고 있어 대통령(행정부)은 예산안을 권고하는 것에 한정되어 있고, 각각의 입장에서 경제·재정 전망을 세우고 있음 · 의회(CBO)의 전망은 예산편성(심의)의 전제가 되는 정보를 얻기 위해 시행해지는 것이기 때문에 복수의 대체 시나리오를 설정해 보다 신중(중립적)한 반면, 대통령(OMB를 중심으로 책정)의 전망은 정책의 성과를 전제로 보다 낙관적으로 되고 있다고 보여짐 	<p>상기에 보고서 이외에 2년의 「포괄적 세출 전망」의 결과로 작성되는 「공공 지출 계획」에 의해 3년간의 분야별 세출 상한을 정하고 있지만, 이것은 그 기간의 예산을 일괄해 관리하는 수법이며, 중기적인 재정 운영의 방향성을 나타내는 재정 계획과는 성격을 달리한다고 생각되기 때문에, 제시하고 있지 않다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 재정 계획은 연방정부 뿐만 아니라 모든 주·시읍면에 그 책정이 의무 지워지고 있음 · 각 정부 레벨의 재정운영에 관해서 연방 정부·주·시읍면의 대표 등으로 구성되는 재정계획 위원회에 의해 조정안을 근거로 각각의 재정 계획이 책정, 이것에 의해 일반정부의 재정건전성도 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 1993년까지는 대상 기간을 5년간으로 하는 「경제계획」을 책정하고 있어 그것이 재정 계획으로서의 성격도 가지고 있음
-----------	---	---	--	---

	이탈리아 (1~12월)	캐나다 (4월~다음해 3월)	뉴질랜드 (7월~다음해 6월)
명칭	경제재정계획 (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria)	① 경제재정전망 (Economic and Fiscal Update) ② 예산계획(Budget Plan)	① 예산 정책서(Budget Policy Statement) ② 재정전략 리포트(Fiscal Strategy Report) 등
제출시기	· 6월 30일까지 의회에 제출 · 의회에서 심의해 7월말에 의결	① 경제재정전망 : 10월 무렵 ② 예산 계획 : 예산안 제출시(2월)	① 예산 정책서 : 3월말까지 ② 재정 전략 리포트등 : 예산안 제출시(7월말까지)
주요내용 및 예산편성 상의 활용 정도	① 현행 정책을 전제로 한 재정전망(baseline 재정 전망)과 ② 재정적자 감축안을 포함시킨 재정전망(재 정재건 전망)을 포함 · ①은 재정적자 감축목표 달성에 필요한 요점 조정액의 견적을 위해 · ②는 계획하고 있는 재정적자 감축안의 효과를 확인하 기 위함 · 예산편성에 앞서 재정 계획이 책정되어 의회의 의결을 받고 있기 때문에 그 후의 예산편성에 대해 세출입의 상한을 정하는 기능을 하고 있음 · 경제정세의 변화에 대응해 매년 개정	① 경제재정전망 「사전 예산 상담 프로세스」를 위해 예산안의 작성에 앞서 행하는 5년간의 신규 정책등의(잉여) 재원 전망을 나타내는 것과 동시에 중점 사항을 분명히 함 ② 예산 계획 예산안과 함께 의회에 제출되어 예산 심의에 참고됨	① 예산 정책서 · 예산안의 작성에 앞서 향하는 3년간의 재정 운영의 목 적과 재정 책임법을 감안한 장기적인 재정 목표, 다음 년도 예산의 중점 사항을 분명히 함 · 예산안의 책정에 앞서 의회에 의해 심의됨 ② 재정전략 리포트 등 · 예산안에 대해 제안하고 있는 정책을 전제로 한 재정 의 전망을 나타내 예산 정책서로 가리킨 재정 운영의 목적과 장기적인 재정목표와 정합적인 것을 설명한다. · 예산안과 함께 의회에 제출되어 예산 심의의 참고자료 로 제공
전망 기간	다음 년도로부터 3년간 이상 (99년 계획(98년 작성)까지 는 3년간, 2000, 2001년 계획은 4년간, 2002년 계획은 5년 간)	① 전망 다음 년도로부터 5년간 ② 예산 계획 다음 년도로부터 2년간(5년간의 전망을 근거)	① 예산 정책서 다음 년도로부터 3년간 ② 재정 전략 리포트등 다음 년도로부터 3년간(실제는 4년간분 있어)(세출입총액등의 전망은 10년간분)

<p>세부 내용</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국제적 배경(국제경제의 상황, 유럽 통화동맹) 2. 이탈리아 경제의 전망(경제·재정의 현상, baseline 대비 조정액) 3. 2002~2006년 경제재정정책(재정 적자 감축안, 분야별 경제구조 개혁 시책의 설명) 4. 경제·재정 계획의 전망 (경제재정정책의 효과를 포함시킨 경제·재정의 민감도 분석) 5. 예산 심의(예산심의에 해당하는 유의점) 	<ol style="list-style-type: none"> ① 경제재정전망 <ol style="list-style-type: none"> 1. 경제정세의 분석 2. 재정재건의 추이 3. 중기 경제·재정 전망 4. 감세(논점과 선택사항의 설명, 재정에게 주는 영향의 시산) 별첨(세제개정 경과, 1994~1999) ② 예산 계획 <ol style="list-style-type: none"> 1. 서론 2. 경제 전망(경제정세의 분석과 2년간의 전망) 3. 재정 운영 방침(재정의 현상, 2년간의 세출입의 전망(분야별)) 4. 5년 감세 플랜(감세안의 설명) 5. 중점 시책의 설명(경제 쇄신, 국민 생활 향상을 위한 시책) 6. 별첨(재정상황의 추이, 국제비교, 민감도 분석 등) 	<ol style="list-style-type: none"> ① 예산 정책서 <ol style="list-style-type: none"> 1. 인트러덕션 2. 장기 재정정책(장기적인 재정지표의 목표) 3. 단기 재정정책(단기 재정지표, 세출 우선분야 설명) 4. 결론 별첨(재정지표의 목표·전망의 상세 해설, 전회의 재정전략 리포트와의 비교, 마크로 경제 전망) ② 재정전략 리포트 <ol style="list-style-type: none"> 1. 재정정책의 개관 2. 단기적인 재정전망(주된 재정지표와 장기적인 재정목표와의 정합성의 설명) 3. 장기적인 재정 전망(10년간의 재정지표의 전망등) 4. 결론 별첨(예산정책서와의 정합성의 설명) (경제·재정 전망) 민감도테스트
<p>재정지표의 작성 방법</p>	<ol style="list-style-type: none"> ① baseline 재정 전망 현행 시책을 전제로 한 경제 전망을 기본으로 세출입의 건적을 쌓아올려 작성 ② 재정재건 전망 재정 적자 감축안을 포함시킨 경제 전망을 기본으로 재정수지, 국가채무만을 추계 	<ol style="list-style-type: none"> ① 경제재정전망 <ol style="list-style-type: none"> 1) 민간 에코노미스트, 씽크탱크(think tank)등의 경제 전망의 평균치를 사용 2) 민간 씽크탱크(think tank)(4사)가 현행 시책을 전제로 하는 재정 전망(세출입, 재정수지, 국가채무 등)을 예측 3) 그 평균치를 재정전망으로서 채택 ② 예산 계획 경제정세의 변화에 수반하는 잉여 재원 전망의 개정을 실시해 한층 더 신규 정책에 수반하는 세출입의 건적을 추가해 작성 	<ol style="list-style-type: none"> ① 예산 정책서 경제 전망을 기본으로 현행 정책을 전제로 하면서 새롭게 제안하고 있는 시책도 감안하여 세출입을 추계해 주요 재정 지표만 작성 ② 재정 전략 리포트등 <ul style="list-style-type: none"> · 단기(3년)의 전망은 경제전망을 기본으로, 예산안에 대해 제안하고 있는 정책을 감안하여 각 세출입항목의 전망을 쌓아올려 작성 · 장기의 전망(10년)은 경제전망을 기본으로 매크로·모델을 사용해, 세수입·주요 경비마다 산출해 그것들을 쌓아올려 작성
<p>기타</p>	<ul style="list-style-type: none"> · baseline 재정 전망과 재정적자 삭감목표로부터 요점 조정액을 건적, 재정적자 삭감책(재정구조개혁 메뉴)을 제시 · 게다가 재정 적자 삭감책을 실시했을 경우의 경제에의 영향을 매크로모델을 사용해 검증 	<ul style="list-style-type: none"> · 설명 책임을 완수하는 것에 중점이 놓여져 있어 「사전예산 상담 프로세스」를 실시해 일반 시민을 포함한 각방면의 관계자로부터 의견 청취를 실시 · 경제·재정 전망에 관해서는 철저한 아웃소싱을 피하면서, 전망의 오차를 고려해 긴급 예비비를 증가시켜 오차전망(economic prudence) 신중한 예산편성을 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 재정 책임법은 재정 운영에 관한 수치목표를 정하지 않고 정부에 재정 운영에 관한 설명 책임을 완수하게 하는 것으로 건전한 재정의 확보를 피하는 것으로 하고 있다. 여기서 예산 정책서 및 재정 전략 리포트가, 재정 목표의 제시와 재정 상황의 공표라고 하는 역할을 담당하는 것으로 자리매김되고 있음

< 부록 4 >

주요국의 재정준칙 사례

- IMF(2003) Occasional Paper 225의 Appendix II "Experience with Fiscal Rules in Selected Countries"를 재정리한 것임

가. 호주

□ 배경

- 1990년대 중반, 20년 이상의 형편없는 재정 성과로 인해 공공부채가 산적하자 당국은 시급하게 새로운 재정정책체계를 도입함
- 뉴질랜드의 Fiscal Responsibility Act와 유사한 "Charter of Budget Honesty Act"는 1996년에 처음 제안되었고 1998년에 법률로 제정됨

□ 제도정비

- 정부는 Budget Honesty Act를 준수하여 매년 중기 재정전략 뿐 아니라 단기 재정목적과 목표도 수립해야 함
 - 중기 재정전략: Budget Honesty Act는 건전 재정정책을 수립하는데 있어서 일반적 원칙을 제시함. 즉, 정부는 재정정책의 의도를 명시적으로 제시하고 재정상황의 변화를 이해할 수 있도록 정보를 제공해야 함
 - 단기 재정목표: 단기 목표는 예산법(budget law)을 준수하여 수립되지만 Budget Honesty Act의 원칙과도 일관성을 유지해야 함. 특히 경기변동 과정에서의 균형재정 원칙에 위배되지 않아야 함

□ 목적

- Budget Honesty Act의 목적은 재정건전화 원칙에 따라 정부 재정전략을 수립하고, 재정정책과 성과에 대한 국민감시를 용이하게 하여 재정정책 성과를 개선하고자 하는 것임
- 또한 재정정책은 지속가능한 중기전략¹⁾을 통해 경제적 번영을 유지하는데 노력을 기울여야 함

1) 호주 국민들은 상대적으로 젊어서 다른 OECD국가들에 비해 고령화에 대한 관심이 비교적 적음

□ 특징

○ Budget Honesty Act의 재정전략 5대 원칙

- 첫째, 일반정부부채가 보수적인 수준에서 유지되어야 함은 물론이고 모든 금융 리스크는 신중하게 다루어져야 함
- 둘째, 재정정책은 적절한 국민저축을 달성할 수 있도록 설계되어야 하고,, 경제적 위험과 그 위험이 재정상황에 따라 미치는 영향을 고려하여 경제활동의 경기변동성을 완화할 수 있어야 함
- 셋째, 지출과 조세정책은 조세부담의 안정성과 예측가능성을 합리적인 수준에서 유지할 수 있어야 함
- 넷째, 조세시스템의 근본 체계는 유지되어야 함
- 다섯째, 정책결정은 세대간 관점에서 공평해야 함

○ Budget Honesty Act가 요구하는 보고서

- 재정전략방안(fiscal strategy statement): 재정전략에 대한 국민들의 인식을 제고시키고 정책을 평가할 수 있는 기준을 제시
- 예산안(Budget Economic and Fiscal Outlook), 반기경제재정전망보고서(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook), 결산서(Final Budget Outcome)
- 세대간 보고서(intergenerational report): 재무부는 5년마다 인구변동의 함의를 포함하여 향후 40년에 걸친 정부정책의 지속가능성을 평가하여 제출해야 함. 첫번째 세대간 보고서는 2002년 5월 2002/03²⁾ 예산안과 함께 발간되었음
- 선거전 경제재정동향(pre-election economic and fiscal outlook): 선거 시기의 예산편성의 투명성을 제고하기 위해 발간되며, 수상이나 반대파 당수는 정부 선거 계획의 비용추계를 요청할 수 있음

○ Budget Honesty Act에서는 구체적인 수치 목표를 명시하지는 않으나, 정부는 3년 단위로 운영목표를 설정하도록 하고 이를 fiscal strategy

2) 회계연도는 7월 1일부터 6월 30일까지임.

statement에서 발표하여야 함

- 1999/2000 예산안(발생주의 예산을 처음으로 도입)에서 설정하고 있는 단기목표: 1) 3년 전망에 따른 재정흑자 유지 2) 2000/01회계연도까지 GDP 대비 연방정부 순부채의 비율을 10%로 감소 3) 조세부담 증대시키지 않음 4) 중장기 연방정부의 순자산 상황 개선

□ 평가

- 새로운 재정체제는 연방정부의 재정상황을 호전시킴
 - 1992/93회계연도(현금주의) GDP대비 약 4% 재정적자 ⇒ 1999/2000회계연도 GDP대비 2%의 재정흑자를 달성
- 지출은 약간 증가한 반면, 조세부담은 그대로 유지
- 명시된 보고서 발행을 통해 재정투명성이 향상

나. 캐나다

□ 배경

- 1990년대 초 경제성장 둔화로 재정적자는 급격히 증가하여 1993년에는 GDP대비 6%에 이르렀음
 - 1980년대 35~40%이던 연방정부의 GDP대비 부채비율이 1994년에는 70%까지 증가
- 당국은 1992년 지출규제 법제화를 통해 이에 대응

□ 제도정비

- 1992년에 도입된 재정지출제한법(Fiscal Spending Control Act)에 따라 1992~96년의 명목지출이 제한됨
 - 더불어 1994년 이후 공식적으로 법제화되지 않았으나 몇 가지 정책을 도입

□ 목적

- 재정지출제한법의 목적: 1) 공공부문 지출 증대 제한 2) 재정불균형 축소 3) 공공부채 증가 억제
- 이후 정책들의 목적: 1) 예산편성에 있어서 과도하게 낙관적인 경제전망을 최소화 2) 인구고령화 비용에 대처할 수 있도록 공공부채를 감소시 3) 공공부문 활동을 계획하는 단위시간(horizon)을 연장 4) 공공부문 운영의 투명성을 제고

□ 특징

- 재정지출제한법에 따라 1991년부터 1995년까지의 프로그램 지출에 상한을 설정
 - 프로그램 지출은 이가지출, 고용보험, 농가보호법(Farmer Protection Act) 관련 지출, 비상시 대처 비용과 법정 소송비용을 제외한 모든 공공부문 지출을 포괄함
 - 지출한도는 법에 의해 규제되었으므로 정부는 정해진 지출과 부합하지 않는 제안을 제출할 수 없었음
 - 한 해의 초과지출은 다음 두 해(법에 명기된 마지막 해를 포함)를 통해 상쇄되어야 함
 - 예상치 못한 수입증가가 있거나 전년도의 지출이 한도에 못 미쳤을 때에는 당해연도 지출이 증대될 수 있음
- 지출제한법 외에도 법제화되지 않은 다양한 정책이 도입되었음
 - 민간부문 전망보다 보수적으로 전망하는 신중한 경제전망이 1994년부터 시행되었음
 - 또한 균형재정을 위해 2년마다 교체되는 재정적자 목표(two-year rolling deficit targets)가 설정되었고, 예산자문의 일환으로 재정적자 목표와 수정된 경제전망을 기술한 “midyear fiscal updates”가 발표되었음
 - 1995년부터는 전망오차나 비상시에 대비해 응급예비비가 도입. 사용되지 않은 응급예비비는 부채상환에 쓰임

- 1998년에는 다음 2개년의 균형예산을 달성할 수 있는 부채상환계획(debt repayment plan)을 수립. 30억 캐나다달러에 해당하는 응급예비비가 국가채무상환에 사용되었음
- 2000년부터는 국가채무상환에 “경제적 여유분(economic prudence)”을 사용
 - 매년 가을에 부채상환에 사용될 수 있는 재정흑자 규모를 발표
 - 또한 재정전략을 평가할 수 있도록 “신중한 경제전망”이 예산에 미치는 영향을 명시적으로 기록함으로써 경제전망 오차(예상치 못한 금리인상이나 성장둔화)를 완충할 수 있는 신중함의 정도를 설정
 - 2000-01회계연도에는 10억C\$, 2001-02회계연도에는 20억C\$가 신중한 경제전망을 통해 보수적으로 전망되었음(Economic and Fiscal Update, 1999)
- 마지막으로 2002-03회계연도 “final audited financial statements”부터는 완벽한 발생주의 회계(accrual basis)를 적용

□ 평가

- 재정지출제한법은 성공적이었음
 - 1993년을 제외한 모든 해의 실지출액이 한도를 넘어서지 않았고, 1993년의 초과지출은 다음 해의 과소지출로 상쇄되었음
 - 또한 1995년 GDP대비 5%의 재정적자는 1999년 GDP대비 1% 이상의 흑자로 전환
 - GDP대비 순공공부채의 비율이 1995년 70%에서 2000년 52%로 감소
- 이러한 성공은 경기적 요인이 있긴 하나 대부분 구조적 요인에서 발생

다. 핀란드

□ 배경

- 1990년대 초의 극심한 경기침체와 금융위기(banking crisis)로 인해 재정상

황 악화가 뚜렷해짐

- 1970년대 30% 가량, 1980년대 중반 45%였던 GDP대비 재정규모는 복지 지출과 은행지원 프로그램으로 인해 1990년대 초에는 약 60%로 증가하였음
 - 이에 반해 조세수입은 지출만큼 증대하지 못했기 때문에 1993년 재정적자는 GDP대비 7%로 최고치를 기록
 - GDP대비 부채비율은 1990년에서 1993년 사이 14%에서 56%로 4배 증가
- 내각에서 재정을 건전화하자는데 합의

□ 제도정비

- 재정준칙이 의회가 아닌 내각에 의해 추진됨에 따라 중기 프로그램 (multiyear program)의 첫해에만 법적으로 규제되고 매년 예산법 내에서 적용
- 1995년 들어선 새 정부가 이를 계승하였으나 계획 단위를 3년에서 4년으로 교체
 - 1999년에 재선된 정부는 재정준칙을 새롭게 확장하여 운영기로 함

□ 목적

- 주요목적은 재정적자와 부채를 감소시키는 것
 - 1999년 신규 재정준칙은 감세를 포함하여 본래의 목적을 유지
 - 예산법에 명시된 다른 목적은 다음과 같음: 부서별 예산의 자율성 증대, 공공부문 운영의 투명성과 간소함 제고, 마스트리히트 조약과 안정 및 성장 조약의 재정적자와 부채 한도 준수, 인구고령화에 대비
 - 1999년 신규 재정준칙에서는 중장정부 지출을 실질적으로 1999년 수준으로 유지시킨다는 목표가 설정

□ 특징

- 기본적인 재정준칙은 4년마다 불변가격으로 측정된 총 중앙정부 지출에 대한 년간의 상한(multiyear expenditure ceiling)을 설정하는 것

- 이 준칙은 자율적인 지방정부의 균형예산 준칙과 민간운동되는 사회보장 기금에 대한 강한 규제를 통해 보완
 - 실제 지출 상한은 총지출 뿐 아니라 각 부처에 대해서도 설정. 추가예산으로 인해 상한과는 약간의 차이가 발생할 수도 있지만 기본적으로는 상한에 묶여 있음
 - 이자지출, 실업수당, 지방정부 보조금, 사회보장기금이 모두 총지출에 포함됨
- 사전 전망과 사후 결과에 격차 발생에 대비하여 응급예비비를 운영하지 않음
- 지출상한은 사후적으로 반드시 준수하여야 하지만, 예상치 못한 변화가 발생한 경우 남은 기간의 전망치를 수정할 수 있음
 - 지출 관리를 가능하게 하기 위해 품목별 예산(line-item budgeting)에서 총액 예산(lump-sum appropriations)으로 전환
 - 연말 불용예산의 비효율적인 지출을 방지하기 위해 차기연도로의 이월을 허용
 - 지출상한 전망은 실질가격(real terms)으로 이루어지고 특정 가격과 비용 디플레이터가 사용되는 집행 시기에 명목가격(nominal terms)으로 전환됨

□ 평가

- 1991년 지출제한이 도입된 이후, 중앙정부는 비이자지출을 1992년 (실질)수준으로 유지할 수 있게 되었음
 - 1993년 GDP대비 60%이던 재정규모 비중이 2000년에는 약 45%로 감소
 - 1993년 최고치를 기록하던 재정적자는 감소하여 1997년에는 1.6%를 기록한 후, 1998년부터는 흑자 지속
 - GDP대비 부채비율은 1994년 안정화된 후 지속적으로 감소
- 이러한 성과의 70% 가량은 경기적 요인보다는 구조적 요인에 의한 것임 (IMF, 1999)
 - 주된 지출 감소가 민간부문 보조금과 공공소비부문에서 발생했지만, 공

- 공투자가 상대적으로 눈에 띄게 감소하는 부작용을 낳기도 했음
- 최근의 핀란드 정부의 성과는 다소 미진함
 - 선거주기로 인해 지출이 실질적으로 증가하기 시작했고, 따라서 2002년과 2003년 예산에서는 지출한도를 초과하고 흑자 목표를 밀돌았음
 - 이는 특히 정부와 의회 간 폭넓은 합의 부족과 같은 기존 지출 체계의 취약성을 드러내는 것이기도 함

라. 네덜란드

□ 배경

- 1960년대 초에 이미 재정적자는 추세적 GDP(trend GDP)³⁾ 대비 일정한 비율이어야 한다는 원칙에 따라 구조적 재정정책(Structural Fiscal Policy)을 수립
 - 1970년대 초까지 좋은 성과를 내었으나 추세적 GDP에 대한 비현실적 전망으로 지출 전망이 실제 수입을 넘어섰고, 이는 재정적자를 상당히 증가시킴. 1982년 일반정부 재정적자는 GDP의 약 7%.
- 이런 상황으로 인해 정부는 이전 재정정책을 포기하고 중기 재정적자 감소 목표(multiyear deficit reduction target) 설정
 - 그러나 새로운 정책은 강한 경기순행성을 지녔고 적자감소 경로는 자주 수정되었음
 - 이러한 단점에도 불구하고 재정적자는 지속가능한 수준으로 회복
- 1994년 코크 내각에서는 (몇 가지 중요한 차이가 있지만) 구조적 재정정책의 형태로 복귀
 - 추세기반 재정정책(Trend-Based Fiscal Policy)이라는 이 정책은 정부지출에 대한 중기 상한 설정, 수입 부족이나 초과 상황에 대한 규칙을 제정하고 있음
- 1998년과 2002년의 차기 정부에서는 변형하긴 하였으나 이와 같은 접근 방식을 취함

3) 잠재적 GDP와 동일한 개념으로 볼 수 있음

□ 제도정비

- 1994년에 도입된 Trend-Based Fiscal Policy는 세 정당간의 정치적 합의의 산물임
- 핀란드와 마찬가지로, 당해연도에 대해서는 상한(ceiling)만이 법적으로 설정되어 있음

□ 목적

- 예산편성 과정을 체계적으로 만들고자 함
 - 투명하고 규칙적인 예산편성 도입, 공공부문 효율성 증대와 공공부문 활동에 대한 금융통제 강화, GDP 대비 구조적 정부지출 비율 감소, 예산을 GDP를 안정화시키는 수단으로 사용
 - 1994년에 도입되어 1998년, 2002년에도 지속됨

□ 특징

- 1994년 중앙정부지출, 사회보장, 건강보험에 대한 4년 단위의 신중한 전망을 바탕으로 지출상한(불변가격) 설정
 - 신중한 전망이란 실질GDP 성장률을 2.25%로 전망, 이는 지난 15년간의 성장추이보다 낮음
 - 초과지출 발생시 해당 카테고리에서 해소되어야 함
 - 한도 미달시에는 그 차액은 재정적자나 조세부담을 줄이는 데 사용되어야 함
- 1998년에는 재정규모의 0.25%의 준비금을 설정하여 공공부문 임금 과다청구와 과다지출에 사용할 수 있도록 함
 - 동일한 규모의 준비금을 차기연도로부터 끌어다 쓰거나 차기연도로 미루는 것이 가능함
 - 또 다른 작은 규모의 준비금을 예상치 못한 지출에 대비해 설정

- 수입측면에서 재정적자가 GDP대비 3/4 미만이면 수입초과분의 절반은 재정적자 해소에 절반은 조세감면에 사용하고, 재정적자가 3/4을 초과하면 수입초과분의 75%재정적자 해소에 나머지를 조세감면에 사용
 - 수입이 미달되고 재정적자가 2.25%이상인 경우에는 미달분의 절반은 재정적자로 남고 절반은 세율인상을 통해 처리. 반대로 2.25% 이하인 경우에는 75%, 25%로 바뀜
- 2002년에는 GDP대비 1% 초과인 경우에 내각에는 10억€까지 세금공제를 허용할 수 있는 선택권이 주어짐에도 불구하고, 흑자가 GDP대비 0~2.25%인 한 수입측면에 자동안정화 장치를 작동시킴
- 수입과 지출 전망을 엄격하게 분리시킴
- 지출한도가 불변가격으로 주어지기 때문에, GDP 디플레이터 전망치는 이를 명목치로 전환하는데 사용됨
 - midyear supplementary 예산이 있어서 GDP 디플레이터 전망치를 최종 조정하는데 사용

□ 평가

- 코크 정부에서 만들어진 예산체계를 통해 재정상황은 크게 호전되었음
 - 지출과 조세부담 모두 감소
 - 1995년 GDP대비 4.2%였던 재정적자는 2000년에는 1.5% 흑자로 돌아섰고, GDP대비 총부채비율은 1995년 75%에서 2000년 56.1%로 감소했음
 - 다른 나라와 마찬가지로 경기적 요인도 작용하였음
 - 2002년 재정적자 다시 출현
- 신중한 경제전망 시나리오와 예상치 못한 경제성장이 코크 정부 2기 시절에 수입 급증을 가져왔고, 이는 과감한 조세감면으로 나타났음

마. 뉴질랜드

□ 배경

- 안정적인 재정상황이 1970년대부터 지출이 증가하면서, 1990년대 초반에 재정악화로 이어짐
 - 1960년대부터 1970년대 초반까지 재정관리는 안정: 재정지출규모는 GDP 대비 30%, 국가채무도 균형을 이룸
 - 1970년대와 1980년대에 재정규모는 급증하고, 반면 세수는 지출의 증가 추세를 따라가지 못함으로써 국가채무가 증가함
 - 1990년대 초 재정지출 규모는 GDP 대비 40%, 1987년에 국가채무비율은 GDP 대비 74.8%를 기록
- 정부는 제도 개혁에 착수
 - 1단계: 공공부문의 효율성을 증대
 - 2단계: 중앙은행의 독립성을 법으로 보장하고, 중앙은행의 주요목표인 “물가안정”을 명시화함
 - 3단계: 의회는 공공정책을 변경하는 법을 거시경제적 전망에 의거하여 제정함

□ 제도정비

- 국영기업법(State-Owned Enterprises Act of 1986) 및 국가부문법(State Sector Act of 1988)
 - 개혁 초기단계에는 공공부문의 효율성을 증대하고자 노력하였음
 - 민간부문의 관리 및 평가방식을 채택
- 공공재정법(Public Finance Act of 1989)
 - 부처의 재정운영에 대해서는 재무부가 관장하지 않고, 부처의 재정운영 담당자에게 권한과 책임을 부여함
 - 예산을 투입중심에서 결과중심으로, 현금주의에서 발생주의로 전환시킴
- 재정책임통제법(Fiscal Responsibility Control Act)
 - 1994년 7월에 시행

□ 목적

- 재정책임통제법(Fiscal Responsibility Control Act)의 목표는 재정정책개선
입
 - 재정관리의 원칙을 구체적으로 명시하고, 보고의무를 강화함으로써 투명성을 확보하고자 함
 - 재정정책에 대한 국민의 공식적 논쟁을 촉진하여 책임감을 강화함. 이는 재정정책의 독립적 평가를 용이하게 함

□ 특징

- 재정책임통제법의 5대 원칙
 - 국가채무 감축: 국가채무가 적정수준에 도달할 때 까지 정부는 매년 운영수지가 흑자가 되도록 운영
 - 국가채무의 적정수준 유지: 총 경상운영비가 총 경상수입을 초과하지 않도록 운영
 - 공공부문 순자산의 적정수준 확보: 중앙정부의 순자산은 부정적 충격(adverse shock)이 발생할 경우 충격을 완화할 정도의 규모이어야 함
 - 위험관리: 정부는 공공부문이 직면한 재정위험을 인식하고 신중하게 대처해야 함
 - 정책의 일관성 추구: 합리적인 예측과 일치하는 정책을 추구해야 함
- 재정책임통제법에서 요구하는 보고서
 - 예산정책서(Budget policy statement): 3월 말에 공표되며, 정부의 차년도 예산에 대한 전략적 우선순위, 향후 3년간의 재정계획, 재정정책의 장기 목표 등을 포함하여야 함
 - 재정전략보고서(Fiscal strategy report): 5월에 공표되며, 경제·재정전망과 정부의 단기 재정계획을 비교 분석하고 있음. 재정계획을 변경할 경우 반드시 설명을 제공하여야 함

□ 평가

- 1990년대 동안 재정수지가 개선됨
 - 개선의 직접적인 원인이 경기의 회복세 때문일지라도, 대부분의 평가는 1990년대 후반동안 구조적 재정적자가 명백히 감소했음을 보여줌
- 예산결정 과정에 투명한 체계를 수립함
 - 모든 단계의 정부는 단기계획과 장기목표를 명시화할 의무가 있음

바. 스웨덴

□ 배경

- 1990년대 초반 심각한 재정적자와 국가채무의 급증을 겪으면서 재정조정(fiscal adjustment)과 재정준칙을 이행하게 됨
 - 재정악화의 일부는 경기침체와 은행위기에 기인함
 - 1994년 9월의 재정상황: 재정적자는 GDP대비 10.5%, 지출규모는 GDP대비 65%, 국가채무 GDP대비 75%(1990년에서 1994년 사이 총 부채비율 2배로 급증)
- 정부는 1994-95 겨울에 통합프로그램(consolidation program)을 발표
 - 동 프로그램은 지출삭감, 국민부담 인상으로 GDP대비 7.5%에 해당하는 재정규모 감축을 목표함(1998년 재정균형 달성을 목표)
 - 1996년에 동프로그램을 확대하여 GDP대비 0.5의 추가 감축을 설정

□ 제도정비

- 재정준칙을 도입(1996년 승인, 1997년 시행)
 - 동 재정준칙은 이전에 발생한 국회결의와 정부지침을 보완·확대함
 - 1993년 정부는 산하기관의 재정통제를 강화
 - 1994년 의회는 4년 단위의 예산계획을 수립
 - 1995년 공공부문에 대한 지출한도 도입

□ 목적

- 경기변동을 감안하여 장기적으로 GDP대비 2%의 재정흑자를 달성하여 인
구고령화 진전에 따른 재정압박에 대비하고자 함
 - 증세가 일어나지 않도록 함
 - 재정건전화 조치는 부분적으로 마스트리히트 조약에 따름

□ 특징

- 예산순기: (12월)재무부 경제전망 보고 ⇒ (4월15일까지)정부는 Spring
Fiscal Policy Bill을 의회에 제출 ⇒ (9월 20일까지)정부는 Budget Bill을
의회에 제출 ⇒ (12월중순)final budget bill 승인
 - 기본적인 재정목표는 중앙정부 지출과 일반정부 순부채에 대한 명목상한
을 설정하여 통제하는 것
- Spring Fiscal Policy Bill 수록내용: 1) 정부지출·수입전망치 2) 전망에 따
른 총 지출한도 및 이를 27개 지출분야에 배분한 지출상한(연금비용과 지
급이자는 지출에서 제외됨. 따라서 지출한도는 총지출규모의 2/3정도임) 3)
당해연도 추경예산안
- 예산여유분(budget margin) 설정
 - 전망오차를 완충하기 위해 지출한도를 각 분야 지출의 총합보다 약간 높
게 설정
 - 1997~99년 각각 총지출의 1.5%, 2.0%, 2.5% 설정
 - 실제로는 재량지출의 재원으로 쓰임
- Budget Bill의 국회승인 절차
 - 1단계: 총 지출한도, 분야별 지출한도, 조세변동을 결정, 결정후에는 한도
를 수정할 수 없음
 - 2단계: 지출분야별 한도를 예산항목별로 어떻게 배분할 것인가를 심의

- 승인후 감독 및 보고
 - 부처들은 월단위로 지출을 감독하여야 함
 - 8월에 상반기예산의 중간보고 및 하반기 지출이 미칠 영향을 평가함
 - 만약 지출한도를 초과한 경우 정부는 사유와 함께 초과 사실을 의회에 보고하여야 함

- 정부는 당해연도 추경편성(Spring Fiscal Policy Bill에 제시되어 있음)을 요구할 수 있음
 - 지출한도 초과액이 발생한 경우 필요한 자금은 국채발행으로 충당할 수 있음, 그러나 해당금액 만큼 차기연도의 예산승인에서 자동적으로 차감됨

- 감사원(National Audit Office)은 매년 4월1일까지 감사를 완료
 - 연례감사(annual audit): 부처가 보고한 재정상태 및 재정성과 수치의 진위여부 파악
 - 능률감사(efficiency audit): 부처 활동의 수행방식을 집중감사

□ 평가

- 1997년 이후에만 작동했음에도 재정준칙의 효과는 긍정적
 - 긍정적 결과의 일부는 경기적 요인에 기인함
 - GDP대비 정부지출 비율 감소: 1996년 약 60%→2002년 53%미만(1998년 이후 재정수지는 꾸준히 흑자를 기록)
 - GDP대비 총공공부채 비율 감소: 1996년 74%→2003년 51%미만 전망

사. 스위스

□ 배경

- 1980년대에 스위스는 재정상태를 적정하게 관리하여 다른 유럽국가보다 국가채무가 낮은 수준이었음. 그러나 1990년대 전반기에 장기간의 경기침체

를 겪으면서, 성장률이 제로를 기록(1970~90년 평균 GDP대비 1.8% → 1990~96년 0%)

- 이에 따라 재정지출이 재정수입을 초과하면서 적자발생, 실업률 상승, 국가채무 증대(1990년 GDP대비 31% → 1998년 GDP대비 54.5%)를 초래

□ 제도정비

- 1998년 헌법 개정시 “2001년까지 재정균형 달성”이라는 조항을 신설
 - 상기 목표를 달성하기 위하여 정부는 국방비 삭감, 철도예산 삭감 등을 단행함
 - 1999~2000년의 경기호전으로 스위스 정부는 계획보다 1년 빠른 2000년에 재정균형을 달성함
- 2000년에 정부는 경기순환의 모든 단계에서 연방정부 재정계정을 통제하는 준칙을 도입
 - 2001년에 국민투표를 걸쳐 2003년에 적용됨

□ 목적

- 구조적 재정적자의 방지 및 경기대응적인 재정정책을 허용

□ 특징

- 헌법개정시 제안된 재정준칙은 공식(1)에 따라 지출한도를 책정

$$G_{t+1}^c = E_t(R_{t+1}) \cdot E_t(C_{t+1}) \quad \text{----(1)}$$

- G_{t+1}^c : t+1시점의 지출한도
- E_t : t시점의 기대치
- R_{t+1} : t+1시점의 재정수입
- C_{t+1} : 경기의 순환지점 = $(YT_{t+1})/(Y_{t+1})$
- YT_{t+1} : t+1시점의 추세적 실질 GDP
- Y_{t+1} : t+1시점의 실질 GDP

- 재정준칙은 집행단계에도 적용됨

- 추경예산은 연도중간에 편성할 수 있음
 - 만약 추경예산이 재정준칙을 위배하는 경우에는 국회의 승인을 받아야함

□ 평가

- 구조적 재정적자기간에 도입된 재정준칙은 매우 엄격하여 적용상의 어려움이 발생
 - 더불어 기술적 문제도 발생 예) 1의 수입탄성치 가정은 실제로 너무 낮은 것으로 판명됨. 또한 수입구성항목 중 일부 항목은 변동이 심함

아. 영국

□ 배경

- 70년대에 영국의 재정정책은 변동이 심하였음
 - 오랜 기간 GDP대비 재정적자 비율이 약 3.3%(1979년~1996년)이었고, 급기야 1997년에는 4%를 상회함
- 1997년에 통화정책과 재정정책을 분명하게 구분하는 새로운 체계를 도입함
 - 정부가 재정적자를 통제하고자 재정정책을 실시하면, 재정정책은 경기진동폭을 확대시키고 공공투자의 축소를 초래하여 왔기에 이를 개선하기 위하여 새로운 체계를 도입

□ 제도정비

- 1997년에 “재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)”을 도입
 - 이 준칙은 “Finance Act 1998년”에 법적 기반을 둠

□ 목적

- 과세와 지출의 효율성과 효과에 관한 미시경제적 목표 외에도 단기에 재정정책이 자동안정화 장치와 재량조절을 통해 통화정책을 뒷받침할 수 있도록 함

- 장기목표는 재정건전화와 세대내·세대간 조세의 공평부담
 - 더불어 지속불가능한 부채증가 억제 및 자본지출 편향 제거

□ 특징

- 재정안정화준칙은 다음 3개의 축을 기반으로 함
 - 첫째, 5대 원칙 준수
 - 1) 투명성: 재정정책의 목표설정과 집행, 정부계정의 공표의 투명성
 - 2) 안정성: 재정정책 결정과정과 효과의 안정성
 - 3) 책임성: 공공재정 관리의 책임성
 - 4) 공정성: 상이한 세대간 공평한 처우를 포함한 공정성
 - 5) 효율성: 정책의 설계와 집행부문의 효율성
 - 둘째, 2대 재정준칙 준수
 - 1) the Golden Rule: 정부는 투자를 위해서만 차입 가능
 - 2) the Sustainable Investment Rule: GDP대비 순 국가채무의 비율을 경기변동을 감안하여 안정적으로 유지해야 함
 - 셋째, 보고와 감사의 의무화
 - 1) 사전예산서(prebudget report), 재무제표 및 예산서(financial statement and budget report), 경제·재정전략보고서(economic and fiscal strategy report), 부채관리보고서(debt management report) 발간
 - 2) 상기의 모든 보고서는 최고수준(best practice)의 회계방법을 적용하여 작성하여야 하며, 하원의 재정위원회에서 참조하고 일반인도 열람할 수 있게 함
 - 3) National Audit Office는 전망의 기초가 되는 핵심 전제와 규정의 변경을 감사함
- 위 체계를 뒷받침하기 위하여 정부는 지출을 계획·통제하는 신규제도를 수립함

- Departmental Expenditure Limits: 2년마다 교체되는 전망을 바탕으로 3년간의 모든 부처별 지출한도 설정, 지출한도는 인플레이션 전망치가 설정당시 전망치에서 크게 변동되는 경우에만 변경가능함
- Annually Managed Expenditure: 주로 법정지출로 당해연도에 대한 한도만 주어지며, 응급예비비가 있음

□ 평가

- 재정상황이 크게 개선됨
 - GDP대비 공공부채 비율 급감: 1996년 43.7%→2001년 31.5%
 - GDP대비 재정수지 흑자로 전환: 1996년 4.4% 적자→2001년 0.9% 흑자. 구조적 재정수지도 개선
- 2002년에 재정이 악화되었음에도 불구하고 재정준칙 준수
 - 부채비율 31.9%로 증가, 재정적자 1.2%로 악화
 - 구조적 재정수지 악화

자. 미국

□ 배경

- 1950~75년 동안 안정적이던 재정이 1980년대에 악화됨
 - 1950~75년: 국가채무는 지속적으로 감소, 재정적자도 적은 규모였음
 - 1975년에 법정프로그램의 확장으로 재정지출이 급증하기 시작. 처음에는 세수증대로 재정적자를 부분적으로 해소
 - 1983년에 GDP대비 6%이상의 재정적자를 기록: 조세에 인플레이션 연동제 도입, 1981년 Economic Recovery Tax를 통한 세금공제 도입, 국방비 지출 증대, 경기 상황 등에 기인
 - 1980년대 중반까지 적자는 경제호황과 몇 가지 법을 통해 감소했으나, 1990년대 초의 약간 침체로 재정적자 다시 증가
 - 1980년대 초 25%였던 GDP대비 부채비율이 1990년대 초에는 45%를 약간 밑도는 수준으로 증가

□ 제도정비

- 최근의 재정준칙은 1980년대 중반이후 제정된 법안들을 통해 도입
 - 1985년 제정된 GRH I 법에 1991년까지의 매년의 재정적자 목표치를 설정. GRH II 법에서 1993년으로 연장
 - 1990년 Budget Enforcement Act를 제정하여 재정적자 목표치를 지출한도로 대체
 - 1990~95년에 pay-as-you-go 원칙 도입
 - 1993년 Omnibus Budget Reconciliation
 - 1997년 Budget Enforcement Act를 2002년까지 연장

□ 목적

- GRH I & II 법의 목표는 재정적자 감소를 통해 재정규율을 강화하는 것과 부채증가를 억제하는 것
- Budget Enforcement Acts(1990, 1997)의 목표는 재정적자와 공공부채 통제

□ 특징

- GRH I 법은 1991년에 균형재정을 달성하는 것을 목표로 하고, 재정적자를 감축하기 위한 명목지표를 설정함
 - 일부 의무지출과 대부분의 재량지출을 일정 비율씩 감소
- 1990년 BEA는 목표변수를 재정적자에서 재정지출로 교체
 - 재량지출(매년 예산승인에 따른 지출로 총지출의 1/3에 해당함)에 상한설정
 - 법정지출에는 PAYGO 원칙 도입: 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안이 동시에 제출되어야 함
 - 재량지출에 대한 상한과 PAYGO 원칙은 일률삭감(sequestration)에 의해 강제

- 2004년 BEA와 유사한 Spending Control Act 제정하고 사회보장, 의료보장의 장기 미적립지급 의무 통제 계획을 새로이 추가

□ 평가

- GRH법은 잠재적 GDP 성장률 전망과 목표설정의 오류로 인해 목표한 재정적자 감소를 달성하지 못했음
 - 결과적으로 목표 달성을 위해 요구되는 삭감(sequestration)이 작동하지 못했음
- Budget Enforcement Act는 보다 현실적인 목표를 설정하여 규제가 보다 쉽게 이루어질 수 있었음
 - CBO에 따르면 재정건전화의 성과 중 약 40%는 경기적 요인에 기인
- 준칙의 유효성을 1998년 이후로 약화되었음
 - 지출 규제를 빠져나가는 다양한 수단이 사용되고 있음