

재정의 지속가능성 관련 제도적 장치

- EU, 미국, 영국, 스웨덴, 캐나다, 호주, 일본 -

2011. 3

연구진

연구책임자 홍승현 연구위원

공동연구원 권나현 연구원

 김윤지 연구원

 이성호 연구원

 임현정 연구원

본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서
한국조세연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

목 차

제1장. 재정 건전화를 통해 재정 지속가능성을 높이는 제도적 요소	1
1. 재정적자 감축 수단	1
2. 재정건전화 정책의 실효성을 높이는 제도·구조	2
3. 국민의 이해 확보	7
제2장. 주요국 사례(EU, 미국, 영국, 스웨덴, 캐나다, 호주, 일본)	9
EU	11
1. 요약	11
2. EMU 재정준칙	12
3. 재정의 지속가능성 평가	15
4. 재정준칙의 운용성과	20
미 국	25
1. 요약	25
2. 재정준칙 도입 배경	26
3. 과거 재정건전화 조치	27
4. 재정건전화 정책에 대한 평가	29
5. 최근 재정건전성 확보 노력	31
영 국	33
1. 요약	33
2. 재정준칙	34
3. 장기재정보고서(Long-Term Public Finance Report: LTPFR)	37
4. 중기재정계획 및 지출통제를 위한 개념 도입	38

스웨덴	40
1. 요약	40
2. 재정준칙	41
3. 재정의 지속가능성 평가	42
4. 재정준칙의 운용성과	44
캐나다	46
1. 요약	46
2. 재정건전화 정책	47
3. 연금제도(Canada Pension Plan)	51
호주	53
1. 요약	53
2. 재정의 지속가능성 정책	54
3. 재정건전화 정책	57
4. 중기재정전략	58
일본	60
1. 요약	60
2. 재정건전화 정책	61
3. 재정건전화 정책의 평가	68
[참고문헌]	71

표목차

<표 1> 세출삭감 사례	1
<표 2> 증세조치 사례	2
<표 3> 법적 구속력을 가지는 재정준칙	3
<표 4> 재정건전화를 위한 목표 설정	4
<표 5> 경기순환을 고려한 규정 조항	4
<표 6> 효율적인 예산편성을 위한 중기재정계획	5
<표 7> 예산편성절차 개혁을 위한 시책	6
<표 8> 재정운영의 투명성 확보 및 설명 책임 강화를 위한 시책 ..	8
<표 9> 지속가능성 지표 분석 결과	16
<표 10> 2010~2060 고령화 관련 재정지출 증가량	17
<표 11> EU 주요국의 중기재정목표 및 달성 계획	21
<표 12> EU 주요국들의 안정수렴보고서(SCP)에 나타난 장기재정 지속성 달성을 위한 조치들과 EU Council 소견	22
<표 13> 예산강제법(BEA) 시기의 재량지출 한도와 실적치	30
<표 14> 공공부문 예산 지출 분류(홍승현, 2010)	39

그림 목차

[그림 1] GDP 대비 일반정부 경기조정수지	9
[그림 2] GDP 대비 일반정부 순채무	9
[그림 3] 인구중 노인인구(65세 이상) 비율	10
[그림 4] 1990~2012 스웨덴 공공채무 추이	44
[그림 5] 기초재정수지 추이	69

제1장. 재정 건전화를 통해 재정 지속가능성을 높이는 제도적 요소

□ 재정건전화 정책의 성공사례를 통해 볼 때, 재정건전화를 촉진하는 제도 및 구조, 그 외의 정책 등을 크게 3가지 측면에서 구분

1. 재정적자 감축 수단

□ 재정적자 축소를 위한 여러 정책들 중, 세출 삭감정책을 통한 정책이 가장 효과적이라고 알려져 있음

- 호주나 스웨덴 등 재정건전성을 잘 유지하는 국가들의 경우, 세출 중에서도 특히 사회보장지출을 억제하는 경향을 보임
 - 사회보장지출 외에도 각종 보조금, 공무원 임금/수의 삭감 등의 효과가 크다는 선행 연구 결과

<표 1> 세출삭감 사례

도입국	시책	주요 내용
호주	사회보장비 삭감	• 사회보장급여 삭감('84년)
스웨덴		• 고령자케어의 향상과 효율화, 비용삭감을 목표로 한 사회보장제도개혁('92년), 공적연금개혁('99년) 실시
캐나다		• 사회보장관계비의 용도에 대해 주정부의 자유재량범위를 확대하는 한편 반액보조에서 일정액보조로 전환해 총액을 감액('96년)
미국		• 메디케어('90년, '93년, '97년), 메디케이드('93년, '97년)의 삭감
호주	보조금 삭감	• 주정부나 국영기관의 보조금 삭감('84년)
미국		• 농업보조금 삭감('90년, '93년)
호주	공무원 수 삭감	• 공무원 수 삭감('84년) 및 중앙부처 재편, 정부기업 개혁('87년)
미국	기타	• 냉전 종결로 인한 국방비 삭감(90년대)

주: 각종 자료를 참고로 작성

- 세출삭감을 중심으로 하는 정책이 증세를 중심으로 하는 정책에 비해 경제에 미치는 네거티브한 영향이 적은 것으로 알려져 있음

□ 세입 증가 정책으로는 과세기반의 확대를 유도하는 정책과, 이와 동시에 중장기적으로 경제의 활력을 높이기 위해 세율인하를 실시하는 사례도 있으나, 재정건전화의 수단으로 적극적으로 도입된 사례는 많지 않음

<표 2> 증세조치 사례

도입국	시책	주요 내용
호주	소득세	• 과세기반 확대, 감세 연기, 각종 감면조치 축소('84년)
미국		• 소득세의 세율 인상('90년, '93년) • 증여세의 세율 인상('93년)
미국	법인세	• 법인세의 세율 인상('93년)
뉴질랜드	부가가치세	• 소득세 및 법인세의 세율 인하와 동시에 도입('86년)
미국	기타	• 사회보장세의 과세 강화('90년, '93년) • 자동차 연료세, 담배세, 주세 등('90년)

주: 각종 자료를 참고하여 작성

2. 재정건전화 정책의 실효성을 높이는 제도·구조

□ 재정건전화 정책의 실효성을 높이는 것과 동시에 재정건전화의 지속성 확보 또는 재정건전화 이후 지속가능한 재정을 유지하기 위한 제도적 장치들도 중요

가. 법적 체계

□ 법적 구속력을 가지는 재정준칙

- 책임성·투명성의 향상을 도모하여, 책임있는 재정운영이나 재정운영의 안정화에 도움
 - 기존의 연구에서도, 재정준칙이 존재하는 경우 재정건전화의 규모가 현저히 크고 지속적이었다는 결과

- 재정건전화를 수행하는 데 있어서 뿐 아니라, 재정건전화를 달성한 후, 건전한 재정의 ‘유지’에도 매우 중요

<표 3> 법적 구속력을 가지는 재정준칙

도입국	시책	주요 내용
뉴질랜드	재정책임법 (’94년)	<ul style="list-style-type: none"> • 중장기적인 재정전략, 예산편성의 기본방침 등 재정운영 전반에 관한 기본적인 체계를 규정 • 재정전략보고서에서 준칙 준수 상황을 검토 • 각각의 법률에 근거하는 각의 결정에 의해 뉴질랜드는 장기 및 단기목표를 호주는 주목표 및 부목표를 각각 구체적으로 설정
호주	공정예산헌장 (’98년)	
영국	재정안정화준칙 ¹⁾ (’98년)	<ul style="list-style-type: none"> • 중기재정운영 전반에 관한 원칙 등 기본적인 체계를 규정 • 사전예산보고서 등에서 준칙 준수 상황을 검토
미국	예산집행법 (’90년)	<ul style="list-style-type: none"> • 재량적 경비는 매년 세출예산법으로 지출 상한을 마련하는 「cap system」 도입 • 의무적 경비는 새롭게 세출증대·세입감소를 수반하는 정책을 실시할 경우 다른 세출의 삭감·증세조치를 의무화하는 PAYGO 원칙을 도입 • 이를 위반할 경우 대통령 명령에 의한 일률 삭감을 적용

주: 1) 재정안정화준칙은 엄밀하게 보면 법률은 아니고 각의결정에 의해 정하여진 것이나 특별히 의회에서 승인을 얻는 절차를 거치고 있다.

1. 각종 자료를 참고하여 작성

나. 목표 설정

□ 재정건전화를 향한 순서나 속도를 나타내는 목표설정

- 재정건전화에 대한 의견 형성에 있어서도 중요
- 엄격한 수치 목표보다는 경기 순환을 고려한 규정을 통한 신축성 있는 운영이 필요
 - 엄격한 수치 목표의 경우, 경기변동에 의한 위험성으로 인해 재정건전화 정책의 지속성이나 신뢰성을 저하시킬 위험
 - 경기변동리스크를 명시적으로 고려하여 면책조항(escape clause)를 마련하는 일도 중요. 이를 통해 거시경제의 안정화와 함께 재정건전화의 지속성을 확보 가능
- 재정수지나 부채수준에 대한 목표를 설정

<표 4> 재정건전화를 위한 목표 설정

도입국	주요 내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> • '91~'95년까지 5년간 약 5,000억달러의 재정적자 삭감(OBRA 90) • '94~'98년까지 5년간 약 5,050억달러의 재정적자 삭감(OBRA 93) • '98~'02년까지 5년간 약 1,750억달러의 세출 삭감, '02년도에 균형재정 달성(BBA 97)
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> • '96년도까지 재정적자를 GDP 대비 3%까지 삭감('93년)
EU	<ul style="list-style-type: none"> • 재정적자를 GDP 대비 3% 이내, 정부채무 잔액을 GDP 대비 60% 이내로 각각 억제(마스트리히트 조약: '93년)
호주	<ul style="list-style-type: none"> • 경기순환기 전반에 걸쳐 평균적으로 재정수지 균형 달성('96년)
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 경기순환기 전반에 걸쳐 GDP 대비 2%의 일반정부 재정흑자 유지('97년)
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 재정수지, 채무잔액, 세출 등의 장기 목표와 단기 목표를 설정 • 장기목표로 세출은 평균적으로 GDP 대비 35%를 유지 • 채무잔액(총액)은 경기순환기 전반에 걸쳐 평균적으로 GDP 대비 30% 이하 유지

주: 각종 자료를 참고하여 작성

<표 5> 경기순환을 고려한 규정 조항

도입국	조항 명칭	주요 내용
미국	예산집행법 ('90년)	<ul style="list-style-type: none"> • 5년간의 재정적자 상한액을 설정한 상한(cap)시스템, PAYGO 원칙 등에 의한 세출억제 조치를 통해서도 재정적자가 확대되는 경우에는 대통령 명령에 의한 일률 삭감을 적용 • 다만, 적자상한액은 경제상황에 따라 대통령이 조정 가능
영국	Golden rule ('98년)	<ul style="list-style-type: none"> • 경기순환기 관점에서 공적부문의 차입은 투자목적으로 제한 • 정상적 세출은 세수입으로 조달
	Sustainable investment rule ('98년)	<ul style="list-style-type: none"> • 경기순환기 전반에 걸쳐 공적부문의 순채무 잔액을 안정적으로 유지하는 한편 신중한 수준(GDP 대비 40% 이하)으로 유지
유로지역	안정성장협약 ('97년)	<ul style="list-style-type: none"> • 유로가입국은 일반정부재정적자를 GDP 대비 3% 이하로 유지 • 이를 위반할 경우 일정액수의 예탁금을 몰수하는 형태로 범칙금 부과. 다만, 심각한 불황기 등에는 예외 적용
스웨덴	재정률 ('97년)	<ul style="list-style-type: none"> • 일반정부 수준으로 경기순환기 관점에서 장기적으로 GDP 대비 2%의 재정흑자를 평균적으로 유지
뉴질랜드	재정책임법 ('84년)	<ul style="list-style-type: none"> • 재정수지, 채무잔액, 세출 등의 장기목표와 단기목표를 설정 • 장기목표로 세출은 평균적으로 GDP 대비 35%를 유지한다. 채무잔액(총계)은 경기순환기 전반에 걸쳐 평균적으로 GDP 대비 30% 이하를 유지
호주	예산공정현장법 ('98년)	<ul style="list-style-type: none"> • 경기순환기 전반에 걸쳐 평균적으로 재정수지 균형 달성(주목표)

주: 각종 자료를 참고하여 작성

다. 중기재정계획

□ 중기재정계획을 통해 지출의 효율성을 높여 재정건전화를 보다 견실하게 진행하는 것이 가능

- 단년도 재정의 경우 중장기적으로 안정적인 경제정책의 운용이 어려움
 - 연도 내에 예산을 모두 소진하는 경향 등 여러 가지 부작용
- 중기재정계획을 통해 세출 총액이나, 그 내역에 상한액을 설정하는 등의 재정규율을 보장하는 구조

<표 6> 효율적인 예산편성을 위한 중기재정계획

도입국	시책	주요 내용
스웨덴	frame budget, 지출 ceiling (’96년)	<ul style="list-style-type: none"> • 세출전망에 근거하여 향후 3개년도의 세출 총액에 대한 상한을 설정
영국	Spending Review (’98년)	<ul style="list-style-type: none"> • 세출을 (1) 부처별 세출한도액, (2) 매년도 관리세출로 나누어 전자에 대해 향후 3년간의 부처별 세출액의 큰 범위를 결정 • 다음에 세출 재검토를 하는 2~3년 뒤까지는 재검토를 실시하지 않음
호주	Forward Estimates (’83년)	<ul style="list-style-type: none"> • 차년도 예산과 이후 3년간을 대상으로 하여 부처별 세출액 등을 baseline으로 고정 • 엄격하게 세출을 구속하지는 않으나 정책 변경 등이 없으면 개정하지 않음 • 부처가 세출증가를 수반하는 신규정책을 제시하는 경우 기존 시책의 폐기 요구
뉴질랜드	Baseline (’89년)	<ul style="list-style-type: none"> • baseline에 근거하여 예산편성을 실시 • 엄격하게 세출을 구속하지는 않으나 정책 변경 등이 없으면 개정하지 않음 • 부처가 세출증가를 수반하는 신규정책을 제시하는 경우 기존 시책의 scrap 요구
미국	경제·재정전망 (OMB, CBO)	<ul style="list-style-type: none"> • 연2회, OMB와 CBO¹⁾가 중기적인 경제·재정전망을 발표 • OMB의 전망은 대통령이 의회에 제출하는 예산교서의 전제가 되고 있어 예산편성과 연결

주: 1) 미국의 경우 예산은 복수의 법률로써 성립하는데 작성권은 의회에 있다. 재량적 지출에 대해서는 각 부처별 예산을 정하는 13개 세출예산법 성립의 필요 등 의회의 권한이 크다. 이 때문에 정부 전망인 OMB의 전망과는 별도로 CBO가 독자적으로 전망을 실시하여 예산 심의에 유용하게 쓰고 있다.

1. 각종 자료를 참고하여 작성

라. 예산편성절차의 개혁

□ 재정준칙이나 목표에 따라 건설하게 재정건전화를 진행하기 위해서는 ‘내각의 리더십’이 중요

- 이를 위해, 내각의 권한 집중을 위한 내각위원회의 설치나 내각의 역할을 명확히 하여 권한을 강화하는 방향의 개혁이 이루어짐
 - 내각의 권한이 약할 경우, 단기적인 정치상황에 따른 정책의 편향으로 재정건전화에 악영향의 가능성

□ 또 다른 예산편성절차상의 개혁으로, 재정준칙과의 상호보완효과가 큰 것은 지출총액의 한도를 설정하는 것

<표 7> 예산편성절차 개혁을 위한 시책

도입국	시책	주요 내용
영국('81년) 호주('84년)	내각위원회 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 내각의 권한 집중을 확보하는 체계 • 수상이나 재무장관 등 여러 명으로 구성 • 예산 편성방침, 우선순위 등을 집권적으로 결정
호주	포트폴리오예산('84년)	<ul style="list-style-type: none"> • 일정한 한도하에, 부처 소관의 정책분야 내에서 자원 재배분을 실시 • 포트폴리오내의 배분은 장관에 재량 부여
	경상경비 일괄분배시스템('87년)	<ul style="list-style-type: none"> • 예산상 항목별로 나누어 할당하던 경상경비를 부처마다 일괄분배 • 용도에 대해서는 각 부처에 재량 부여
스웨덴	지출총액의 한도설정	<ul style="list-style-type: none"> • 재정법('95년)으로 규정된 frame 예산으로, 3회계연도의 세출총액에 한도설정 • 설정된 한도는 의회의 의결이 재검토되지 않는 한 개정되지 않음
호주		<ul style="list-style-type: none"> • 매년 개정 실시. 위에서 언급한 「장래전망」('83년)이 실질적으로 한도의 기능을 함 • 한도를 수정하는 경우 다른 항목의 세출 감소 또는 세입증가를 해야 함
뉴질랜드		<ul style="list-style-type: none"> • 매년 개정 실시. 위에서 언급한 「baseline」('83년)이 실질적으로 한도의 기능을 함 • 또한 정권기간 중 3년간의 재량적 세출증가 합계에 상한(cap)을 둠('96년)

주: 각종 자료를 참고하여 작성

마. 독립된 재정정책 기관 설치

- 최근에 유럽을 중심으로, 예산작성기관과는 별도로 전문성이 높은 재정정책기관의 설치가 재정건전화에 효과적이라는 논의가 활발
 - 이러한 기관이 예산의 전제가 되는 경제전망을 작성하고, 단기 및 중장기 재정전망이나 재정정책과 관련된 정책의 평가를 실시
 - 금융정책에 있어, 전문성이 높은 분석에 근거한 정책이 보편적인 것과 관련
 - 이러한 기관을 통해 재정정책기조에 대한 정치의 영향을 최소화하여 정치 편향을 회피하고 재정의 지속가능성을 확보
 - 이미 여러 재정선진국들이 다양한 형태의 전문재정기관을 운용 중
 - 네덜란드의 ‘경제정책분석국(Bureau of Economic Policy Analysis, *Centraal Planbureau*)’
 - 영국의 ‘재정책임국(Office for Budget Responsibility)’
 - 미국의 ‘의회예산처(Congressional Budget Office)’
 - 캐나다의 ‘의회예산국(PBO: Parliamentary Budget Office)’
 - OECD 국가들을 대상으로 한 분석에서 이러한 재정정책기관을 보유한 국가들이 재정상황이 상대적으로 좋은 것으로 나타남

3. 국민의 이해 확보

- 재정건전화에 따른 국민 부담 증대로 국민의 이해를 얻는 것이 중요
 - 재정상황 등에 대한 정보투명성을 제고하고 책임성을 강화할 필요
 - 재정준칙도 법률도 명문화하여 국민의 이해를 높이고 투명성을 확보할 필요
 - 재정상황의 이해를 제고시키기 위해, 직접적으로 국민에게 재정상황이나 재정정책을 설명하는 기회 확대

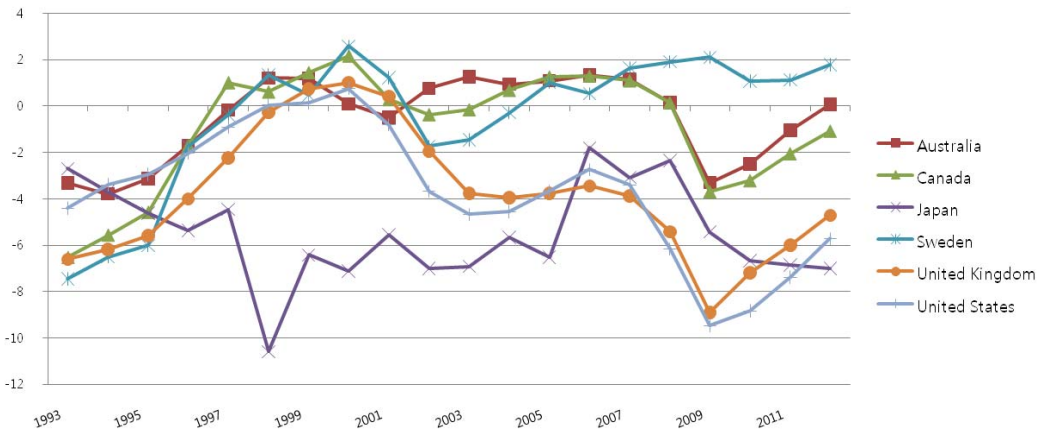
<표 8> 재정운영의 투명성 확보 및 설명 책임 강화를 위한 시책

도입국	시책	주요 내용
영국	사전예산서(pre-budget report) 공표('98년)	• 예산서 공표 전에 사전예산서를 공표하여 경제·재정에 관한 정부 방침 등을 제시
호주	「공정예산현장」에 있어서의 규정('98년)	• 연내에 여러 차례 및 총선거 시에 재정전략보고서 등의 공표에 의무 부여
프랑스	예산조직법(LOLF) ('01년)	• 의회에 제출하는 자료의 수준 제고 및 세출과목 구분 재편 등으로 의회에서 보다 충실한 예산심의에 공헌
캐나다	사전의견청취 ('94년)	• 의회에서의 사전 예산상담 절차로서 전국 각지에 포럼을 개최하여 예산에 대한 의견진술의 기회를 일반 국민에게 제공

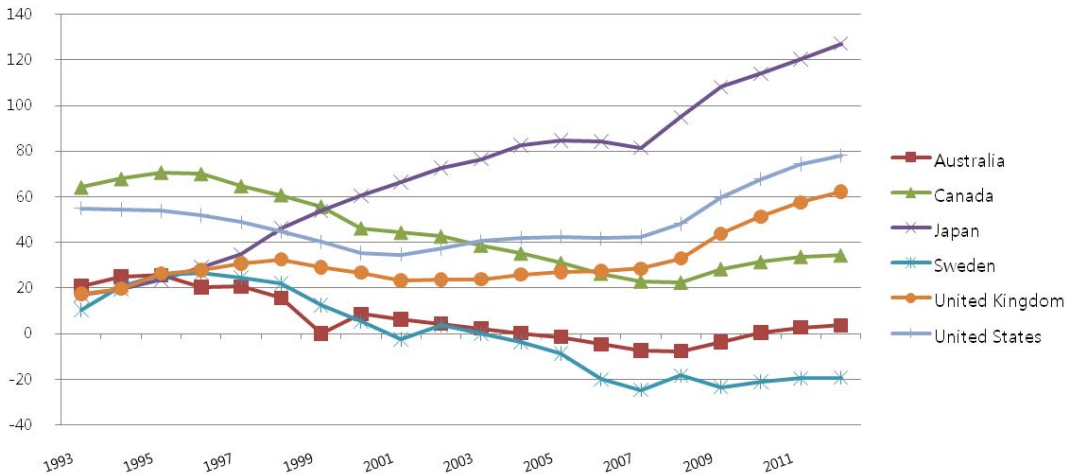
주: 각종 자료를 참고하여 작성

제2장. 주요국 사례 (EU, 미국, 영국, 스웨덴, 캐나다, 호주, 일본)

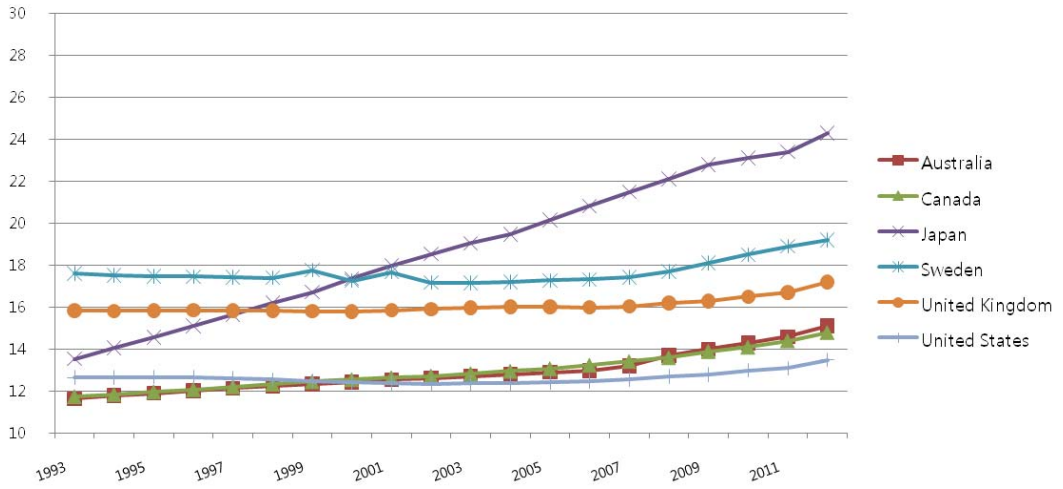
[그림 1] GDP 대비 일반정부 경기조정수지



[그림 2] GDP 대비 일반정부 순채무



[그림 3] 인구중 노인인구(65세 이상) 비율



EU

1. 요약

- EU는 회원국들의 재정건전성을 확보하기 위해 재정준칙을 도입하고 장기적인 재정 지속 가능성을 매년 평가함
 - 명목 목표 : 재정적자 GDP 대비 3% 미만, 국가채무 GDP 대비 60% 미만
 - 국가 특성을 고려한 GDP 대비 $\Delta 1\%$ 이상의 '균형재정 근접 혹은 흑자재정 중기 재정목표' 수립
 - 지속가능성에 대한 정량적 지표(S1, S2)를 활용한 장기 재정전망 및 재정건전성 평가

- EU 집행위원회에서 회원국의 재정 상태에 따라 예방, 시정 및 제제조치를 부과하고, 회원국은 매년 안정·수렴프로그램(SCP)을 제출
 - 적자상한 초과 시에는 감축절차(EDP)를 시행하고, 무이자계정의 적립금을 벌금으로 전환 징수하는 등 강경하게 대응
 - 각국의 SCP에 대해서는 EU Council이 검토의견서를 제출

- 재정의 지속가능성 평가결과에 대해서는 2000년부터 매년 발표하고 있으며, 인구고령화 관련 지출 전망 및 분석도 포함하고 있음
 - 지속가능성에 대한 별도의 종합보고서도 발간되었으며, 첫 번째 보고서(2006년)에서는 재정위험에 대비하기 위한 EU 국가의 전략을 제시
 - 2005년 안정 및 성장협약 개정 시에 인구고령화로 인한 재정악화에 사전 대비하기 위해 장기 재정건전성 평가를 SCP에 반영하도록 함

2. EMU 재정준칙

- (도입 배경) 개별화된 재정정책을 통합적으로 관리하기 위해 도입하였으며, 최근에는 미래의 잠재적 재정부담을 고려한 장기적 지속가능성을 위해 활용되고 있음
 - 마스트리히트 조약('91)을 통해 명목 목표를 유로회원국 가입 조건으로 명문화
 - 안정성장협약('97)에 의해 EU 집행위원회에 매년 명목 및 중기재정목표 달성 여부와 향후 달성 계획을 제출하도록 규정

- (마스트리히트 조약) 재정적자 GDP 대비 3% 미만, 국가채무 GDP 대비 60% 미만을 명목목표로 설정
 - 재정적자 한도 3% 규정 위반은 “예외적” 경우에만 허용

- (안정성장협약) 마스트리히트 조약을 강화, 제재절차 시행 가속화 및 명확성 부여
 - 회원국들이 경기하강기에도 GDP 대비 재정적자 한도 3%를 준수하도록 하기 위해 국가 특성을 고려한 ‘균형재정 근접 혹은 흑자재정 중기재정목표’ 수립
 - 경기변동 및 일시적 요인을 제거한 구조적 재정수지를 기준으로 목표 설정
 - 유로회원국 및 ERM II 가입국은 GDP 대비 $\Delta 1\%$ ~흑자를 유지 ('05년 안정성장협약 개정)
 - EU 회원국에 대한 장기 재정전망 및 재정건전성 평가(Sustainability Report)를 신설하여 고령화로 인한 장기 재정건전성 악화에 대비

<참고> 중기재정목표 (Medium-Term Objectives) 관련 개정내용

EU 상임위 규정 No. 1055/2005 (2005. 06. 27)*

* 1997년 SGP 관련 규정 No. 1466/97에 대한 개정 (필자 주)

1A부 : 중기재정목표, 2a 조

모든 회원국은 각 예산 상황에 따라 차별화된 중기재정목표를 가져야 한다. 이 국가별 중기재정목표는 균형에 근접하거나 흑자재정을 이루어야 한다는 요건에서 다소 벗어날 수 있다. 이는 GDP 대비 정부재정적자 3%와 관련하여 안전한 수준이어야 하며; 지속가능성을 향한 신속한 진전을 담보해야 하며; 이를 전제로 하여, 특히 공공투자 필요성을 고려할 때 예산상 노력을 기울일 여지를 허용할 수 있어야 한다.

상기한 요소를 전제로 할 때, 유로화를 수용한 회원국 및 ERM2 회원국은 국가별 중기재정목표는 GDP 대비 -1% 내지 균형 또는 흑자여야 한다. 단, 이는 일회성 및 일시적인 조치를 제외한 경기조정수치이다. 회원국의 중기재정목표는 중요한 구조개혁이 실행되는 경우에 재고될 수 있으며, 그렇지 않더라도 매 4년마다 재고된다.

COUNCIL REGULATION (EC) NO. 1055/2005 of 27 June 2005
SECTION 1A : MEDIUM TERM BUDGETARY OBJECTIVES, Article 2a

Each Member State shall have a differentiated medium-term objective for its budgetary position. These country-specific medium-term budgetary objectives may diverge from the requirement of a close to balance or in surplus position. They shall provide a safety margin with respect to the 3 % of GDP government deficit ratio; they shall ensure rapid progress towards sustainability and, taking this into account, they shall allow room for budgetary manoeuvre, considering in particular the needs for public investment.

Taking these factors into account, for Member States that have adopted the euro and for ERM2 Member States the country-specific medium-term budgetary objectives shall be specified within a defined range between - 1 % of GDP and balance or surplus, in cyclically adjusted terms, net of one-off and temporary measures. A Member State's medium-term budgetary objective can be revised when a major structural reform is implemented and in any case every four years.

□ (운영) EU 집행위원회가 예방, 시정 및 제재조치를 통해 관리

- 경제 가정, 재정목표 및 달성 경로, 경제정책의 적절성 및 구조개혁 필요성 등 적절성 평가 및 위험 조기경보
- 적자상한 초과시 감축절차(EDP : Excessive Deficit Procedure) 시행
 - 경제금융위원회(ECOFIN)가 EU 상임이사회에 초과적자 의견을 전달하면, 이사회가 가중다수결 역투표 방식*으로 결정
 - * 회원국의 인구, 경제력 및 역내 영향력에 따라 투표수에 차등을 두되, 가중다수가 반대하지 않으면 통과 (*10.10월 변경)
 - 결정 즉시 권고안이 마련되며, 6개월 이내 시행하여 차년도까지 완료(GDP 대비 0.5% 이상 개선)해야 함
- 초과적자 결정 후 2개월 이내 정책적 조치가 이루어지지 않을 경우 EU 상임이사회가 경고
 - 경고 후 4개월 이내에 정책적 조치가 없을 경우 무이자계정의 적립금(각국 GDP 대비 0.2%+초과적자의 1/10)을 벌금으로 전환하여 징수

□ (안정·수렴프로그램) 회원국은 매년 중기거시경제 전망 및 재정계획을 포함한 SCP(Stability and Convergence Programme)를 EU위원회에 제출

- 일반정부 기준으로 작성 시 각 부처 및 지방정부와의 조정이 필수적임
 - 일부 국가는 지방정부의 균형재정 등 의무가 달성될 것으로 “가정”
 - 대다수 국가에서는 지방정부 재정목표 등을 국가별 중기재정계획에 의한 합의에 근거하여 작성
- SCP에 대한 EU 회원국 내의 국회 관여도는 낮음
 - SCP가 국회의 의결대상이 되는 경우는 극히 일부에 국한
 - EU Council의 SCP 검토의견서에 대해서도 일부 국가에서만 국회제출 및 의견논의가 이루어짐

3. 재정의 지속가능성 평가

□ 정량적 분석과 정성적 분석을 바탕으로 회원국의 재정 지속가능성을 평가*

* 2000년 이후 매년 연간보고서인 『Public Finance in EMU』를 발표

- (정량분석) sustainability gap 측정
 - 목표연도말(2060년, S1)의 국가채무비율 목표 충족 또는 무한기간(S2) 내에 국가채무 완전 해소를 위해 필요한 세입 증가나 세출 감축 규모를 의미
 - S1: 목표기간의 국가채무 수준이 GDP 대비 60% 목표를 달성하기 위해서 필요한 세출 절감 또는 세입증가 비율
 - S2: 미래의 모든 구조적 기초재정수지(structural primary balance)의 현재가치 합과 현재의 국가채무 수준이 같아야 한다는 항구적인 정부의 예산제약식을 만족시키기 위한 세입 증가 규모
- (정성분석) 재정위험도는 각국의 현재 부채수준, 구조적 재정 개혁 유무, 재정전망의 신뢰성, 현재 조세부담률 수준 등을 고려하여 종합적으로 판단
- (종합평가) 2010년 보고서 기준, 종합평가 결과 장기 재정위험이 낮은 국가는 불가리아, 덴마크, 에스토니아, 스웨덴 4개국에 해당
 - 재정위험이 높은 국가는 절반 이상인 15개국 - 벨기에, 체코, 프랑스, 아일랜드, 그리스, 스페인, 키프로스, 파트비아, 리투아니아, 말타, 네덜란드, 루마니아, 슬로베니아, 슬로바키아, 영국 - 이 분류됨
 - 재정위험이 중간인 국가는 독일, 이탈리아, 룩셈부르크, 헝가리, 오스트리아, 폴란드, 포르투갈, 핀란드로 이들은 다시 3가지 분류로 구분 가능
 - 고령화 비용이 큰 국가: 독일, 오스트리아, 핀란드
 - 고령화 비용이 상대적으로 적은 국가: 폴란드, 포르투갈
 - 고령화 비용은 크지 않으나 현재 채무수준이 높은 국가: 이탈리아, 헝가리

<표 9> 지속가능성 지표 분석 결과

Table I.4.2: Main factors considered in reaching an overall assessment of the public finance sustainability risks

	S2 in the 2009 scenario	Level of debt in 2009	Change in the structural primary balance 2008 - 2011	Tax ratio	Difference between the S1 and S2	Benefit ratio
BE	6.5	98	-2.0	-	0.4	
BG	2.8	15	1.9		2.0	
CZ	9.8	35	-0.3		2.1	
DK	-1.4	39	-4.7	-	0.4	
DE	4.5	73	-2.2		0.9	
EE	1.2	8	2.9		1.2	
IE	14.8	65	-2.4		2.0	
EL	20.3	113	-2.0		2.9	
ES	15.3	55	-2.6		2.5	
FR	7.1	77	-2.4		-0.2	
IT	2.6	115	-0.1	-	-0.7	
CY	12.5	56	-5.9		3.4	
LV	9.0	35	-0.5		0.5	
LT	10.4	30	0.8		1.7	
LU	12.7	15	-3.0		7.1	
HU	-1.3	78	1.3		0.9	
MT	6.4	67	0.7		1.9	
NL	8.5	62	-2.9		1.8	
AT	4.6	67	-1.6		1.0	-
PL	5.6	51	-1.2		0.4	-
PT	8.9	77	-3.5		0.4	-
RO	9.7	23	5.1		2.7	
SI	12.2	34	-0.3		3.4	
SK	8.5	37	0.7		1.8	
FI	4.3	42	-5.0		1.3	
SE	0.5	43	-2.8	-	1.2	-
UK	13.5	73	-4.0		0.1	

Note: A value preceded by a negative sign indicates that the corresponding factor tends to increase the risk to long-term sustainability.
 Source: Commission services.

출처: Public Finance in EMU 2010

□ EU Commission은 재정의 장기적 지속가능성에 대한 별도의 보고서*를 통해 재정위험에 대비하기 위한 EU 국가들의 전략을 설정

* 보고서는 2006년(long-term sustainability of public finance in EU)과 2009년(sustainability report)에 두 차례 발간됨

- 2006년 보고서에서 세 가지 전략을 제시함
 - 첫째, 안정 및 성장협약(SGP)에서 규정한 재정목표 달성과 국가채무 감축
 - 둘째, 취업률(employment rate), 특히 여성과 노인의 취업률을 확대해야 함
 - 셋째, 연금 및 복지제도에 대한 적절한 개혁을 고려해야 함
- 위 세 가지 전략은 리스본 전략(Lisbon Strategy)의 주요 부분을 구성

□ 공통의 인구 및 거시경제 전제와 현재(2010년) 정부정책을 바탕으로 인구고령화 관련 재정지출을 4개 분야로 구분하여 분석

- EU 27개국의 재정지출은 2010년에서 2060년까지 평균 GDP의 4.6%p 증가
- 재정지출이 GDP의 7%p 이상 크게 증가하는 국가는 룩셈부르크, 그리스, 슬로베니아, 키프로스, 말타, 네덜란드, 루마니아, 스페인, 아일랜드 9개국임
- GDP의 4%p 미만으로 가장 완만한 증가를 나타내는 국가는 불가리아, 스웨덴, 포르투갈, 오스트리아, 프랑스, 덴마크, 이탈리아, 라트비아, 에스토니아, 헝가리, 폴란드 11개국임
- 이들 중 대부분의 국가에서 지속적인 연금개혁이 이루어졌으며, 일부 국가(불가리아, 에스토니아, 라트비아, 폴란드, 스웨덴)에서는 민간 적립식 연금제도로 부분적인 제도전환을 한 상태임

<표 10> 2010~2060 고령화 관련 재정지출 증가량

(단위: GDP 대비 %)

	Pension spending		Healthcare		Long-term care		Unemployment		Total	
	Change 2010 to 2060		Change 2010 to 2060		Change 2010 to 2060		Change 2010 to 2060		Change 2010 to 2060	
	2010	2060	2010	2060	2010	2060	2010	2060	2010	2060
BE	10.3	4.5	7.7	1.1	1.5	1.3	7.3	-0.3	26.8	6.6
BG	9.1	2.2	4.8	0.6	0.2	0.2	3.0	0.2	17.1	3.2
CZ	7.1	4.0	6.4	2.0	0.2	0.4	3.3	0.0	17.0	6.3
DK	9.4	-0.2	6.0	0.9	1.8	1.5	8.0	0.1	25.2	2.2
DE	10.2	2.5	7.6	1.6	1.0	1.4	4.6	-0.4	23.3	5.1
EE	6.4	-1.6	5.1	1.1	0.1	0.1	3.2	0.3	14.8	-0.1
IE	5.5	5.9	5.9	1.7	0.9	1.3	5.3	-0.2	17.5	8.7
EL	11.6	12.5	5.1	1.3	1.5	2.1	3.8	0.1	21.9	16.0
ES	8.9	6.2	5.6	1.6	0.7	0.7	4.8	-0.2	20.0	8.3
FR	13.5	0.6	8.2	1.1	1.5	0.7	5.8	-0.2	29.0	2.2
IT	14.0	-0.4	5.9	1.0	1.7	1.2	4.3	-0.2	26.0	1.6
CY	6.9	10.8	2.8	0.6	0.0	0.0	5.8	-0.6	15.5	10.7
LV	5.1	0.0	3.5	0.5	0.4	0.5	3.3	0.3	12.3	1.3
LT	6.5	4.9	4.6	1.0	0.5	0.6	3.5	-0.4	15.1	6.0
LU	8.6	15.3	5.9	1.1	1.4	2.0	4.0	-0.3	19.9	18.2
HU	10.5	0.6	5.8	1.3	0.3	0.4	4.5	-0.3	21.0	2.0
MT	8.3	5.1	4.9	3.1	1.0	1.6	5.0	-0.7	19.2	9.2
NL	6.5	4.0	4.9	0.9	3.5	4.6	5.6	-0.2	20.5	9.4
AT	12.7	1.0	6.6	1.4	1.3	1.2	5.2	-0.2	25.7	3.3
PL	10.8	-2.1	4.1	0.8	0.4	0.7	3.8	-0.6	19.1	-1.1
PT	11.9	1.5	7.3	1.8	0.1	0.1	5.6	-0.4	24.9	2.9
RO	8.4	7.4	3.6	1.3	0.0	0.0	2.7	-0.2	14.7	8.5
SI	10.1	8.5	6.8	1.7	1.2	1.7	5.1	0.7	23.1	12.7
SK	6.6	3.6	5.2	2.1	0.2	0.4	2.9	-0.6	14.9	5.5
FI	10.7	2.6	5.6	0.8	1.9	2.5	6.4	0.0	24.7	5.9
SE	9.6	-0.2	7.3	0.7	3.5	2.2	6.6	0.0	27.1	2.7
UK	6.7	2.5	7.6	1.8	0.8	0.5	4.0	0.0	19.2	4.8
EU-27	10.2	2.3	6.8	1.4	1.3	1.1	4.9	-0.2	23.2	4.6
EA	11.2	2.7	6.8	1.3	1.4	1.3	5.0	-0.2	24.5	5.1

Source: Commission services and Economic Policy Committee.

출처: Public Finance in EMU 2010

□ 2005년 안정성장협약 개정 시 인구고령화로 인한 재정악화에 사전 대비하기 위해 장기 재정건전성 평가를 안정·수렴프로그램(SCP)에 반영토록 함

○ EU는 장기적인 재정 지속가능성을 위하여 SGP에서 (경제·재정) 구조개혁의 중요성을 강조하며 회원국으로 하여금 SGP에 구조개혁 조치 및 그에 대한 수량적 평가를 포함하도록 명시

- SCP는 특히 인구고령화에 대비한 각 국가의 공공재정 지속가능성 확보 전략을 포함해야 함

○ 장기 재정지속성 평가를 위해 인구추이, 연금 및 의료제도 주요 정책변경 사항 등 필요한 양적, 질적 정보 역시 모두 포함되어야 함

○ EU 위원회로 하여금 회원국이 구조개혁, 특히 연금개혁*을 실시하는 경우 중기재정 목표 달성 지연을 허용하도록 하고 관련 조건**을 구체화

* 완전 의무적립식으로 재원을 조달하는 방식을 포함한 다층구조 도입

** ① 중기재정목표 미달성 회원국 또는 이를 달성하였으나 일시적으로 이탈한 회원국 중에서 적자 기준치(재정적자 GDP 대비 3%)를 충족하고 기한 내에 다시 목표 달성이 가능하다고 여겨지는 국가

② 잠재성장률 증가를 포함한 장기비용절감 효과가 나타나는 국가에 한함

<참고> 재정 지속가능성 관련 개정내용

EU 상임위 규정 No. 1055/2005 (2005. 06. 27)*

* 1997년 SGP 관련 규정 No. 1466/97에 대한 개정 (필자 주)

2부 : 안정프로그램, 3조

2. 안정프로그램은 다음의 정보를 제시해야 한다:

(중략) (c)

프로그램 목표 달성수단으로 채택 또는 제시된 예산정책 및 기타 경제정책에 대한 구체적이고 수량적인 평가. 단, 주요 구조개혁 정책의 경우 잠재성장률 증가를 포함한 장기 비

용 절감 효과 등 구체적인 수익-비용 분석을 포함하여야 한다.

, 5조

1. (중략) 위원회는 중기재정목표를 향한 조정경로를 판단할 때 목표 미달성 회원국 및 목표를 달성하였으나 일시적으로 이탈한 회원국에 대하여 잠재성장률 증가를 포함하여 직접적인 장기비용절감효과를 가져오는 주요 구조개혁 조치가 있는지, 그리하여 장기 재정 지속가능성을 타당한 정도로 제고하는지 여부를 확인하여야 한다. 단, 목표를 달성하였으나 일시적으로 이탈한 회원국의 경우에는 적자 기준치(재정적자 GDP 대비 3%를 의미-필자 주) 관련 안전한 수준이 보장되고 기한 내에 중기재정목표로의 회귀가 가능하다고 여겨지는 국가에 한한다.

특히 다층구조를 도입하는 연금개혁 조치에 주목해야 한다. 단, 이는 완전 의무적립식으로 재원을 조달하는 방식을 포함하는 것이어야 한다. 이러한 개혁 조치를 도입하는 회원국에는, 그것이 공적(연금) 운영체계에 초래하는 순비용을 감안하되, 중기재정목표 또는 이를 향한 조정경로로부터의 이탈을 허용해야 한다. 단, 이러한 이탈이 일시적이며 적자 기준치 관련 안전 한도가 보장되는 경우에 한한다.

**COUNCIL REGULATION (EC) NO. 1055/2005 of 27 June 2005
SECTION 2 : STABILITY PROGRAMMES, Article 3**

2. A stability programme shall present the following information:

(중략)

- (c) a detailed and quantitative assessment of the budgetary and other economic policy measures being taken and/or proposed to achieve the objectives of the programme, comprising a detailed cost-benefit analysis of major structural reforms which have direct long-term cost-saving effects, including by raising potential growth;

, Article 5

1. (중략) When defining the adjustment path to the medium-term budgetary objective for Member States that have not yet reached this objective and in allowing a temporary deviation from this objective for Member States that have already reached it, under the condition that an appropriate safety margin with respect to the deficit reference value is preserved and that the budgetary

position is expected to return to the medium-term budgetary objective within the programme period, the Council shall take into account the implementation of major structural reforms which have direct long-term cost-saving effects, including by raising potential growth, and therefore a verifiable impact on the long-term sustainability of public finances.

Special attention shall be paid to pension reforms introducing a multipillar system that includes a mandatory, fully funded pillar. Member States implementing such reforms shall be allowed to deviate from the adjustment path to their medium-term budgetary objective or from the objective itself, with the deviation reflecting the net cost of the reform to the publicly managed pillar, under the condition that the deviation remains temporary and that an appropriate safety margin with respect to the deficit reference value is preserved.

4. 재정준칙의 운용성과

- 재정규율이 강화되어 재정적자 급감 등 EU 국가들의 재정여건이 크게 개선됨
 - 1991년 EURO 13개국의 재정적자 규모는 GDP 대비 4.6%, 조약이 발효된 1993년 5.8%, 1995년에는 적자규모가 무려 7.6%에 달함
 - 경제수렴기준이 결정된 이후에는 EU 국가들이 EURO화 가입을 위해 세입 및 세출 양 측면에서 재정건전화 정책을 적극적으로 추진
 - 그 결과 1997년에는 적자규모가 2.7%로 크게 감소
 - ECB(2004)의 분석에 따르면 EU 지역은 1991~1997년 기간중 경기상황이 좋지 않았음에도 불구하고 재정건전화에 많은 진전이 있었음
 - 재정수지 개선의 기여를 세입과 지출측면에서 나누어 살펴보면 대부분의 수지개선은 지출감축보다는 세율상승 등과 같은 세입조정에 주로 기인

- 최근 글로벌 경제위기 등으로 재정이 악화되고 있으나 다른 선진국들에 비해 상대적으로 양호한 재정상태 유지
 - 2001년에 들어 재정건전화 피로현상, 경제상황 악화 등으로 재정이 다시 악화

- 2002. 9월 포르투갈을 시작으로 최근 경제위기 전까지 12개 국가가 총 13회의 EDP 조치를 받음

○ 그러나 재정준칙 도입 이후 EU 국가(특히 EURO 13국)의 재정은 다른 선진국에 비해 상대적으로 양호

<표 11> EU 주요국의 중기재정목표 및 달성 계획

국가	중기재정목표 (MTO) ¹⁾	중기재정계획	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
벨기에	구조적 재정수지 GDP 대비 0.5% 흑자	재정수지	△1.2	△5.9	△4.8	△4.1	△3.0	-	-
		구조적 재정수지	△2.2	△3.8	△3.4	△2.9	△2.2	-	-
아일랜드	구조적 재정수지 GDP 대비 0.5% 적자 이내	재정수지	△7.2	△11.7	△11.6	△10.0	△7.2	△4.9	△2.9
		구조적 재정수지	△6.4	△9.3	△9.2	△8.2	△6.3	△4.7	△2.9
스페인	구조적 재정수지 균형	재정수지	△4.1	△11.4	△9.8	△7.5	△5.3	△3.0	-
		구조적 재정수지	△4.3	△9.9	△7.9	△6.1	△4.6	△2.9	-
그리스	구조적 재정수지 균형	재정수지	△7.7	△12.7	△8.7	△5.6	△2.8	△2.0	-
		구조적 재정수지	△8.9	△11.4	△7.9	△4.4	△1.9	△1.5	-
독일	구조적 재정수지 균형 근접	재정수지	0	△3.2	△5.5	△4.5	△3.5	△3.0	-
		구조적 재정수지	△1.2	△1.8	△4.4	△3.9	△3.0	△2.3	-
프랑스	구조적 재정수지 균형	재정수지	△3.4	△7.9	△8.2	△6.0	△4.6	△3.0	-
		구조적 재정수지	△3.8	△6.5	△6.8	△4.9	△4.0	△2.8	-
이탈리아	구조적 재정수지 균형	재정수지	△2.7	△5.3	△5.0	△3.9	△2.7	-	-
		구조적 재정수지	△3.5	△3.8	△3.3	△2.7	△1.9	-	-
룩셈부르크	구조적 재정수지 GDP 대비 0.5% 흑자	재정수지	2.5	△1.1	△3.9	△5.0	△4.6	△4.3	△3.1
		구조적 재정수지	1.6	0.9	△2.2	△3.6	△3.4	△3.3	△2.3
네덜란드	구조적 재정수지 GDP 대비 0.5% 적자 이내	재정수지	0.7	△4.9	△6.1	△5.0	△4.5	-	-
		구조적 재정수지	△0.6	△3.8	△4.8	△3.9	△3.5	-	-
오스트리아	재정수지 균형	재정수지	0.4	△3.5	△4.7	△4	△3.3	△2.7	-
		구조적 재정수지	△1.7	△2.7	△3.9	△3.3	△2.7	△2.2	-
포르투갈	구조적 재정수지 GDP 대비 0.5% 적자 이내	재정수지	△2.7	△9.3	△8.3	△6.6	△4.6	△2.8	-
		구조적 재정수지	△2.9	△8.3	△7.5	△5.9	△4.1	△2.5	-

주: 1) 본 안정프로그램 중기재정계획 기한 내에는 달성되지 않는 것으로 평가 / 일반정부 기준
출처: 2010. 2월~6월, 『2009-2013(4) 안정프로그램에 대한 EU 위원회의 소견 (Council Opinion on the updated stability program of 2009-2013(4))』

<표 12> EU 주요국들의 안정수렴보고서(SCP)에 나타난 장기재정지속성 달성을 위한 조치들과 EU Council 소견

국가	장기 재정지속성 달성 조치
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가채무 감축 및 고령화기금 설립 자금 비축 ○ 고용친화적 정책 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 실업급여 일부를 취업 후 급여의 일부로 전용가능케 함으로써 고용 창출 유인 - 고용주의 고용 부담금 최대 1%까지 감면(대체·야간근로자의 경우 10.7% → 15.6%로 완화, 2010년 1월) - 세제혜택이 가능한 시간 외 근무 확대(2010년 1월) - 만 50세 이상 고용시 보너스 지급 - 조기은퇴에 따른 고용주의 연금보험료율 부담 강화(일괄적용 → 연령에 따른 차등 적용, 효율인상 등, 2010년 4월) ○ 의료지출을 일원화하여 일부를 사회보장기금 및 미래 의료기금으로 전용 ○ 연방정부 다년도 예산 및 주·지방정부와의 연계체계 마련중 ※ 수량적인 재정준칙 및 중기예산체계가 여전히 미흡(EU 위원회 소견)
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공부문(연금수급예정) 종사자에 대한 추가 공제 실시(2009년) ○ 장기저축률 및 고용률을 증대하고 경쟁력을 강화하기 위한 중장기 세제시스템 개혁 추진(조세위원회) ○ 국가연금준비기금(National Pension Reserve Fund, 2009년 현재 GDP 대비 13% 규모) 기금 확충 ○ 공공부문 의무은퇴연령 폐지 및 연금수급개시연령 연장(만 60세 → 65세) ○ 장기케어서비스 재원조달 실시(2010년) ○ 2009년 자본투자 GNP 대비 5% 이상 시행하여 장기 생산성 제고 ※ 중기예산체계가 강제성이 결여(예: 차년도 지출한도 수정 가능)되어 있어 미흡(EU 위원회 소견)
스페인	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능경제전략의 일환으로 Toledo Pact(연금개혁조치, 2010년 1월 29일) 내각 합의 <ul style="list-style-type: none"> - 법정 은퇴연령을 만 67세까지 점진적 연장(GDP 대비 1%의 연금지출 감소 기대) - 가입-수급 연계 관리 강화(가상계정 신설 등) - 공적연금과 보충·자발적 연금보험 간 상호 연계 강화 및 다른 사회보장 제도와의 통합 강화 - 가족지원정책의 효율적 지원 강화 ○ 사회보장기금 흑자 등으로 미래연금지출에 대비한 연기금 준비금 확충 ○ 2004-2008년 동안 의료 기준수가 도입, 의약품 사용 합리화, 일반 의약품 사용 확대 등으로 의료지출 절감(2009년 약 3,436억유로)

<표 12>의 계속

국가	장기 재정지속성 달성 조치
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장기케어서비스 확대를 위한 중앙·지방 정부의 재원 확충 ○ 2007년 재정안정법(the Budgetary Stability Act) 도입으로 경기조절수지에 따른 재정 관리 시행 ○ 지방정부의 지출 구조조정 노력을 모니터하기 위한 중앙·주·지방 정부 간 재정 지속가능성 합의 도출 ※ 연금지출 수준이 EU 국가에 비해 과도한 수준 (EU 위원회 소견)
그리스	<ul style="list-style-type: none"> ○ (연금) 연금수입 관리 강화 및 제도 개혁을 위한 전문가 위원회의 개혁 조치 발표 예정(2010년 4월) <ul style="list-style-type: none"> - 노인계층을 위한 국가연금 지급 실시(비적립식) - 가입-수급 연계 관리 강화 ○ (의료) 정부가 예산 상한을 결정하고 재원을 배분하여 관리 단계의 예산 초과 규제
독일	<ul style="list-style-type: none"> ○ (의료) 법정의료보험의 지속가능성을 위한 위원회 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 장기케어보험의 서비스 개선 및 자본 확충을 위한 부처간 협의체 조직 ○ (연금) 연금보험요율 점진적 인상(2020년 20% → 2030년 22%) <ul style="list-style-type: none"> - 기준 은퇴연령 점진적 연장(2019년 67세) - 완전 점령식 체계를 도입하고 그의 장기지속성(인구변화에 따른 수급자-수급자 비율) 점검 ○ (재정준칙) 연방정부는 2016년까지, 지방정부는 2020년까지 구조적 재정수지 균형 달성(2010년)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가고용국(ANPE)과 실업급여기금(ASSEDIC)을 통합한 고용국(Pôle Emploi) 신설(2009년 1월) <ul style="list-style-type: none"> - 고용, 피고용인에 전국 단위로 통합 서비스 제공 ○ 실업급여의 수급-가입 연계를 강화하여 보험료 지급 규모에 따른 실업 급여 지급 ○ 2010년중 연금개혁 ○ 1차 적자감축회의(2010년 1월) <ul style="list-style-type: none"> - 일반정부 재정수지 균형 관련 중장기 목표 신설 검토 - 지방정부 지출 감축, 의료지출 준칙 신설, 사회보장기금 지속가능성 대책 마련 관련 실무진 가동
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조기은퇴 최저연령 연장(Maroni 개혁, 2004년) ○ 공공부문 여성 종사자의 은퇴연령 연장(Welfare Protocol, 2007년) ○ 지방정부에 대하여 대내 안정 협약(Internal Stability Pact)실시(1998년) <ul style="list-style-type: none"> - 융자 및 의료지출을 제외한 경상·자본지출 경상증가를 제한 및 균형재정 달성 - 지출에 대하여 공공투자 목적을 제외하고 지출 상한을 초과할 수 없다는 golden rule 실시

<표 12>의 계속

국가	장기 재정지속성 달성 조치
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가의료서비스(National Health Service)에 배분되는 총 자원 규제를 통한 공공 의료지출 통제(Health Pact) <ul style="list-style-type: none"> - 의약품 관련 지출 상한 설정 ○ 일반정부 관련 기관의 회계 기준 일원화 및 통계 일관성 확보(2010년 1월) ○ 3개년 중기재정계획 도입하고 현금주의로 통일하는 등 일반정부 내 예산 체계의 일관성 확보
룩셈부르크	<ul style="list-style-type: none"> ○ 세대 간 형평성, 적절한 자원배분 및 공정한 소득분배 등을 원칙으로 하는 연금개혁 2010년중 실시
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> ○ (노동참여율 제고) 맞벌이 유인을 위해 부부 간 세제 혜택 공유를 중단하고 소득세 관련 세제 혜택을 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 장기적으로 소득세를 재산 및 환경세로 전환 추진 ○ 2011년 현재 만 65세 이상 연금수급자에게 ‘지속가능성 부담금’ 부과 ○ 은퇴연령 점진적 연장(2010년 만 65세 → 2025년 만 67세) ○ 저소득, 중산층의 공제 혜택 등을 축소하고 의약품 지출을 통제하여 의료 지출 절감(GDP 대비 0.4%) ○ 1백만유로 이상 주택에 대한 세율 인상 ○ 실질 지출증가율 동결, 수입-지출항목 간 엄격한 분리 등 재정준칙 적용 <ul style="list-style-type: none"> - 단, 이는 법적 강제력이 있는 준칙은 아니며 경제위기 등 유사시 유연한 운영 가능 ○ SGP의 효과적 실행을 위하여 적자감축법 시행(Deficit Reduction Act, 2011년)
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직역에 따른 예방적 케어 서비스를 제공하여 장기적으로 은퇴연령 연장이 가능하도록 함 ○ 2010-2013년 동안 약 17억유로의 의료지출 절감 ○ 기존보다 개선된 연방정부 다년도 지출계획 및 상한 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 기존의 재정평등법(Finanzausgleichsgesetz)에 따른 다년도 예산은 복잡하고 투명성이 결여(EU 위원회 소견) ○ 성과주의 예산 도입 및 회계시스템 선진화
포르투갈	<ul style="list-style-type: none"> ○ (연금개혁) 공무원 연금보험료율 인상 <ul style="list-style-type: none"> - 1993년 8월 이전에 가입한 노령연금 계산시 보수 산정방식 변경 - 조기 은퇴에 대한 불이익 부여 ○ 의료 지출 통제 및 관련 규정과 관습 개선 ○ 다년도 예산 체계 및 단년도 지출 상한 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 시점, 기관 및 지출범위, 지출 준칙 등에 대한 구체성이 결여되어 있고 결산보고서와의 연계도 필요(EU 위원회 소견)

미국

1. 요약

- 80년대에 들어 재정적자에 대한 사회 전반적인 관심과 함께 재정적자를 통제하기 위한 재정건전화 조치들이 마련되기 시작
 - 5년간의 목표 재정수지를 정한 GRH법(85, 87), 유연한 재정수지 목표와 지출관리를 강화한 BEA(90), 지출억제와 세금삭감을 동시에 허용한 BBA(97) 등 재정적자 해소를 위한 방안 마련

- '90~'02년까지 재량지출 한도(cap)와 법정지출과 세입에 PAYGO 원칙을 적용한 재정규율을 도입·운영
 - 1990년 예산강제법(BEA)은 재량지출과 법정지출 모두의 성장세를 억제한 것으로 나타났으나, 재정수지 흑자를 달성한 이후 예산강제법의 유효성 약화

- 최근 금융위기로 침체된 경제를 활성화하기 위한 대규모 경기부양책 편성으로 재정수지가 악화되어 재정건전화를 위한 제도적 노력이 다시 진행
 - '02. 9월 예산강제법의 효력 상실 후 연방수준에서 구속력을 지니는 재정규율은 존재하지 않았으나
 - 금융위기로 인한 경기침체에 대한 대응으로 악화된 재정상황을 극복하기 위해 '10. 2월 PAYGO법이 발효되어 현재 운영 중

2. 재정준칙 도입 배경

- 50년대부터 재정적자의 관행이 지속되고 있던 미국은 80년대 들어 재정적자가 본격적으로 정치 쟁점화
 - 70년대 이전부터 시작된 사회보장제도 확충과 80년대 레이건 행정부의 감세정책 등은 재정수지를 악화시키는 요인으로 작용
 - 70년대 카터 대통령 시기부터 이미 재정적자에 대한 우려가 제기되기 시작하였으며, 그 논의는 80년대 이르러 본격화
 - FY1983 당시 제2차 세계대전 이후 최고의 재정적자에 당면한 레이건 대통령은 재정적자 해소에 적극적인 입장
 - 재정적자 해소에 대한 관심은 이후 부시(George H. W. Bush) 행정부와 클린턴 행정부에 지속적으로 계승

- 80년대부터 90년대 후반까지의 시기 동안 재정적자 해소를 위한 노력이 활발히 진행
 - 5년간의 목표 재정수지를 정한 GRH법(85, 87), 유연한 재정수지 목표와 지출관리를 강화한 BEA(90), 지출억제와 세금삭감을 동시에 허용한 BBA(97) 등 재정적자 해소를 위한 방안 마련

- 최근 금융위기로 침체된 경제를 활성화하기 위한 대규모 경기부양책 편성으로 재정수지가 악화되어 재정건전화를 위한 제도적 노력이 다시 진행
 - '10년에는 '90년에서 '02년까지 운영되었던 PAYGO 원칙을 다시 부활시켜 현재 운영중

3. 과거 재정건전화 조치

□ 1985년 균형예산 및 긴급 적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985; GRH Act)

- FY1986부터 5년간 매 회계연도에 대한 적자목표를 설정하여 마지막해인 FY1991에 균형재정을 달성하겠다는 목표를 설정
- 예상되는 적자가 이 법에서 정한 목표를 초과할 경우 전면적인 지출삭감을 통해 자동적으로 예산재원이 취소되는 일률삭감(sequestration) 제도 도입
 - 다만, 이자 지급, 사회보장, 퇴역군인 보상금 및 연금, 메디케이드, 저소득 가정 아동 부양 보조(AFDC), 푸드 스탬프 등 예외 항목 운영
 - 실제 적자가 아닌 예상적자(전망치)로 일률삭감 제도를 운영하였으므로 예산추정치의 조작과 회계상의 요령 등의 여지를 주어 실효성이 약화되는 결과를 초래
- 삭감되어야 하는 금액과 비율은 회계감사원장이 관리예산처(OMB)와 의회예산처(CBO)의 해당 회계연도에 대한 전망을 담은 합동 보고서에 근거하여 결정
 - 회계감사원장은 일률삭감 규모를 설정한 보고서를 작성하여 대통령과 의회에 보고하고, 대통령은 회계감사원의 보고서에 근거하여 일률삭감 명령을 내리게 됨
- GRH는 예외조항(연방지출의 약 2/3)과 과도한 재정적자 목표 설정 및 적자 목표의 탄력성 부족, 지나치게 낙관적인 전망 등으로 인해 실패

□ 1987년 균형예산 및 긴급 적자 통제법 재확인법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act Reaffirmation Act of 1987; GRH II)

- '86년 연방대법원은 행정 활동인 대통령의 일률삭감 명령이 입법기관의 하나인 회계감사원(GAO)의 보고서로 결정되는 것은 위헌이라고 판정
 - 이에 따라 '87년도의 법은 일률삭감(sequestration) 금액 산정 임무를 OMB에서 전담하도록 수정

□ 1990년 예산강제법(Budget Enforcement Act of 1990; BEA)

- 고정적인 재정수지 목표를 정한 GRH법의 실패를 계기로 수지목표 위주의 재정운영을 포기하고 그 대신 지출규모를 직접 통제하는 방식 도입
 - 지출을 재량지출과 법정지출로 구분하여 재량지출에는 상한(cap)을 설정하고 법정지출과 세입에는 PAYGO 원칙을 적용
 - 이후 재량지출의 상한과 법정지출 및 세입에 대한 PAYGO 원칙은 1993년 포괄예산조정법¹⁾에 의해 1998회계연도까지 연장되고, 1997년 예산강제법²⁾에 의해 2002회계연도까지 연장
- 재량지출에 설정한 예산권한과 지출 한도 초과 시, 법정지출이나 세입이 적자를 증가시키도록 변경된 경우 일률삭감(sequestration) 시행

□ 1990년 포괄 예산 조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990; OBRA 1990)

- FY1991~1995 기간 동안 지출삭감 및 세수증대의 방안을 이용하여 재정적자 해소
 - 5년간 재정적자 약 5,000억달러 삭감을 목표(세입증가: 1,500억달러, 세출삭감: 3,500억달러)
 - (세입증가책) 개인소득세율 인상(28 → 31%), 자동차연료세, 담배세, 알코올음료 증세, 메디케어 보험료 산정의 기초가 되는 소득액 상한 인상
 - (세출억제책) 법정지출(메디케이드, 농업보조금 등) 삭감, 재량지출(국방비 등) 삭감
 - BEA를 포함하고 있는 동법은 목표달성을 위해 재량적 지출에 대한 상한 설정과, 법정지출에 대한 PAYGO 원칙을 도입

□ 1993년 포괄 예산 조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993; OBRA 1993)

- 1990년 OBRA에서 FY1995까지 설정된 재량지출 상한(cap)과 법정지출 및 세입에 대한 PAYGO원칙을 FY1998까지 연장

1) 1993년 포괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993; OBRA 93)

2) 1997년 예산강제법(Budget Enforcement Act of 1997; BEA 97)

- FY1994에서 FY1998까지 5년간 약 4,960억달러의 재정적자를 감축하는 목표(세입증가: 2,410억달러, 세출삭감: 2,550억달러)
 - (세입증가책) 공적연금급부의 일부 소득산입, 고액소득자에 대한 개인소득세율 인상(31 → 36%, 39.6%), 법인세 인상, 메디케어 보험료의 과세대상소득 확대, 수송 연료세 도입
 - (세출억제책) 법정지출(메디케어, 메디케이드, 농업보조금, 이자비용 등) 삭감, 재량지출(국방비 등) 삭감

□ 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act of 1997; BBA)

- FY2002까지 균형예산을 달성하기 위한 계획으로 마련된 동 법은 FY1998부터 FY2002까지 1,270억달러의 재정적자 순감을 달성하도록 설정
 - 총 예산절감분은 메디케어 프로그램의 성장률 둔화를 통해 1,120억달러, 전자주파수 경쟁 입찰 210억달러 등으로 1,600억달러를 산정하고,
 - 이에 추가 지출 330억달러에 따라 부분적으로 예산절감분이 상쇄되어 1,270억달러의 재정적자 순감을 이루도록 설계
- 이 법에 포함된 1997년 예산강제법(BEA 97)에 따라 재량지출 한도(cap)와 법정지출 및 세입에 대한 PAYGO 원칙을 FY2002까지 연장

4. 재정건전화 정책에 대한 평가

- 80년대에 들어 재정적자에 대한 사회 전반적인 관심과 함께 재정적자를 통제하기 위한 재정건전화 조치들이 마련되기 시작
 - 1990년 예산강제법(BEA)은 재량지출과 법정지출 모두의 성장세를 억제한 것으로 나타남
 - 명목기준으로 총 재량지출 예산권한은 FY1991보다 FY1997에 350억달러 낮아졌고, 대부분의 신규 세입과 법정지출도 FY1991에서 FY1997 기간 동안 PAYGO 원칙에 맞게 제정

- 다만, FY1998 재정수지 흑자를 달성한 이후 예산강제법의 유효성 약화
 - FY1991에서 FY1997까지의 총 재량지출 증가율은 연평균 1.1%였던 반면, FY1998에서 FY2002까지의 총 재량지출은 연평균 8.5% 증가
 - 재정수지가 흑자로 돌아선 이후 법정지출을 증가시키거나 세입을 감소시키는 법률도 제정

- 일률삭감(sequestraion) 명령은 예산강제법하에서 재량지출에 대해 FY1991에 두 번 있었음
 - 그 중 하나는 후속 법률로 무효가 되고, 다른 하나는 140만달러를 일률삭감
 - 법정지출과 세입에 영향을 주는 법에 대해서는 일률삭감(sequestraion)이 한 번도 일어나지 않았음

<표 13> 예산강제법(BEA) 시기의 재량지출 한도와 실적치

(단위: 십억달러)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BEA 한도(A)												
예산권한	492	503	511	511	518	519	528	531	533	537	542	553
지출액	514	525	534	535	541	547	547	548	559	564	564	562
실적치(B)												
예산권한	546	531	523	513	501	501	511	530	582	584	664	735
지출액	533	534	539	541	545	533	547	552	572	615	649	734
지출초과규모(B-A) ¹⁾												
예산권한	10	14	11	2	-16	-18	-17	-1	49	47	122	182
지출액	-14	-6	5	7	4	-15	a ²⁾	4	13	51	85	172

주: 1) FY1991과 FY1992에는 이라크 전쟁비용으로 332억달러와 149억달러가 지출되었으나 이는 다른 나라의 부담금으로 충당되었으므로 실적치에서 제외

2) -5억에서 +5억 사이

자료: CBO, "The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-2013," 2003

박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』 한국조세연구원, 2006 재인용

- 재정건전화를 위한 상기 법적조치 이외에도 미국의 재정상황 개선은 경기호황, 냉전종식으로 인한 국방지출 감소 등 외부적인 요인에도 영향
 - 90년대 초반 냉전이 종식됨으로써 국방지출을 감소시키고 이를 다른 재량지출로 전환시키는 것이 가능
 - 90년대 후반 경제성장률이 4%를 상회하는 유례없는 경기호황으로 재정수입이 증가하여 재정수지 흑자를 예상보다 조기에 달성

5. 최근 재정건전성 확보 노력

- '10. 2월 Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010(PAYGO법) 발효
 - '02. 9월 예산강제법의 효력 상실 후 연방수준에서 구속력을 지니는 재정규율은 존재하지 않아 왔으나, 금융위기로 인한 경기침체에 대한 대응으로 악화된 재정상황을 극복하기 위해 '10. 2월 PAYGO법 발효
 - 동 법은 90년대에 운영되었던 PAYGO 원칙을 재설정하는 것으로, 법정지출의 증가나 세입을 감소시키는 법안은 반드시 이를 상쇄할 수 있는 지출 감소 혹은 세입 증대 방안을 마련하도록 규정
 - 동 원칙에 위배되었을 때에는 재정적자 감소를 위해 PAYGO 원칙 적용이 면제되지 않는 법정지출 프로그램에 일률적인 삭감 조치를 시행
- PAYGO법의 적용과 실제
 - '10.2.12일 PAYGO법의 효력이 발생함에 따라 이후 제정되는 세입이나 법정지출을 변화시키는 법률은 PAYGO 원칙이 적용
 - 동 법이 PAYGO 원칙을 규정한 예산강제법(BEA) 등 여타의 법률과 다른 점은 한시적으로 운영되는 것이 아니라 기한이 없이 영구적으로 적용된다는 것
 - PAYGO 법안의 예산상의 효과 측정을 위해, 관리예산처(OME)에서 5년과 10년 시계의 예산점검표를 지속적으로 작성

- 의회의 매 회기가 종료되면 관리예산처(OMB)는 일률삭감이 필요한지 여부를 결정하기 위해 새로 시작된 회계연도에 대한 예산상의 증감을 추가
- 의회에서 완전한 비용 상쇄 없이 세입을 감소시키거나 법정지출을 증가시키는 법안을 제정할 경우에는 일률삭감(sequestration) 시행
 - 다만, 사회보장, 대부분의 실업급여, 국가채무에 대한 이자 등은 일률삭감(sequestration) 대상에서 면제
 - 일률삭감 명령이 내려지면 일률삭감이 면제되지 않는 법정지출 프로그램은 각각 동일한 비율로 한 해에 대해 감소
 - 다만 메디케어 지급금에 대해서는 4%를 초과하여 삭감 불가

영국

1. 요약

- 영국정부는 재정정책의 개방성, 투명성, 책임성 등을 강화하는 내용의 “Finance Act 1998”³⁾를 통해 현재의 재정제도의 근간이 되는 법적 토대 마련
 - 재정안정화준칙(Code for Fiscal Sustainability)을 통해 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성의 재정정책 핵심원칙 명시
 - 회계기준 개선, 감사원의 감사기능 확립 등
 - 지출통제를 위한 새로운 지출개념(TME, AME, DEL) 도입
 - 재정준칙(Golden Rule, Sustainable Investment Rule)을 도입
 - 구체적 연간 예산서류 명시 - 재정현황 및 예산보고서, 경제 및 재정전략보고서, 채무관리 보고서, 사전예산보고서

- 1997년 중기재정계획인 Spending Review(SR) 도입
 - SR은 정부의 정책기조 등을 포괄하는 문서로 향후 3년 동안의 DEL 설정
 - 미리 설정된 DEL을 통해 각 연도 예산편성의 기준으로 사용

- 2010년 정부는 재정상황을 개선시키기 위해 2015~16년까지 한시적으로 적용되는 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)을 제정
 - 중기 재정건전화계획을 최초로 명문화시킨 법률
 - GDP 대비 순차입 비중의 감소와 GDP 대비 순부채 비중의 감소 목표 제시

- 재무부(HM Treasury)는 매년 향후 50년간의 인구·환경 등에 따른 위험요소를 고려한 장기재정보고서(Long-term Public Finance Report)를 의회에 제출

3) 재정법(Fiance Act)은 일종의 세입예산법으로 매년 제정되고 있으며, 기타 조항으로 재정관련 내용이 수록.

2. 재정준칙

가. 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)의 내용

□ 정부는 1997년 재정정책의 개방성, 투명성, 책임성 등을 강화하기 위해 “Finance Act 1998” 제155조에 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)을 도입

- ‘5대 원칙-2대 재정준칙-보고와 감사의 의무화’의 3개의 축으로 이루어짐
 - 5대 원칙 : 투명성(transparency), 안정성(stability), 책임성(responsibility), 공정성(fairness), 효율성(efficiency)
 - 2대 재정준칙 : Golden Rule, Sustainable Investment Rule
 - 보고와 감사의 의무화 : 사전예산서(Pre-Budget Report), 재무제표 및 예산서(Financial Statement and Budget Report), 경제 및 재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report), 부채관리보고서(Debt Management Report) 등의 보고서를 발간하도록 명시

□ 2대 재정준칙

- (Golden Rule) 정부는 공공투자를 위해서만 차입을 할 수 있으며 경상지출을 위해서는 차입이 허용되지 않음
 - 경상지출은 지출의 발생과 이익이 같은 시기에 이루어지는 지출
 - 재원은 세입으로 이루어지며 평균적 경기상황에서 경기안정화장치에 의한 공공부문 경상수지는 경기순환에 걸쳐 평균적으로 균형 또는 흑자를 유지해야 함
- (Sustainable Investment Rule) 정부는 순국가채무가 지속가능한 선에서 유지되도록 해야 하며, 통상 순국가채무의 GDP 대비 비율을 경기순환의 마지막 회계연도 기준으로 40% 이하로 유지시키는 것을 목표로 해야 함
 - 자본지출은 여러 해에 걸쳐 이익을 발생하는 지출
 - 재원은 차입으로 충당하며 자본지출에 의해 투자가 이루어질 수 있음

- 1990년대 중반에는 자본예산(capital budget)과 자원예산(resource budget)을 분리
 - 각 부처에서는 자본예산을 자본지출 프로그램에만 사용하게 되는 안전장치로서의 역할을 하게 되어 단기적 경상지출 압력으로 공공투자의 희생이 발생하지 않도록 함

□ 재정 및 채무관리 목표와 재정운영에 관해 다음과 같이 명시함

- 정부는 재정정책 목표 및 집행원칙을 명시하고 설명해야 함
- 동 목표의 집행준칙은 변경될 수 있으며 변경 시 기존 목표 및 집행원칙에서 벗어나게 된 원인을 제시해야 함
- 정부는 일시적으로 동 목표 및 집행원칙을 벗어날 수 있는데 이 경우에도 원인, 기한, 변경된 목표 및 준칙을 제공해야 함
- 국가채무 관리정책의 최우선 목표는 위험을 감안하고 통화정책과의 마찰을 피하면서 정부차입에 따른 비용을 최소화하는 데 있음

나. 재정준칙의 도입 성과

□ 재정준칙이 도입된 후 2001년까지 재정상황은 크게 개선되었으나 이후 다시 악화

- GDP 대비 국가채무비율은 1996년 52.5%에서 2001년 41.1%로 하락, 동 기간 재정수지는 GDP 대비 4.2% 적자에서 0.7% 흑자로 전환
- 2000년 초반에 경상수입이 감소하고 지출이 늘어났지만 2003-04년에 다시 일시적으로 개선됨. 그러나 전반적으로 지난 10년간 국가채무는 지속적으로 증가하며 2008년 이후 구조적 예산적자 규모는 OECD 국가중 가장 심한 것으로 추정됨

□ 2010년 6월에 발표된 “Budget 2010”에서는 재정건전화를 다시 이루기 위한 각종 정책을 제시

- Office for Budget Responsibility를 신설하여 경제 및 재정전망에 대한 독립성, 투명성 및 신용도를 개선

- 재정건전화를 도모하기 위한 각종 재정정책을 시행
- 경상수지 및 경기변동을 고려한 총액에 바탕을 둔 측정 가능한 재정지시(fiscal mandate)를 설정함
 - 1997년부터 2008년까지 사용되었던 golden rule은 경기순환 주기를 정부가 직접 설정할 수 있도록 하게 함으로써 결과적으로 이 준칙의 준수 여부에 대한 판단기준이 모호해지는 단점이 대두됨

다. 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)

- 2008년 금융위기 이후 경상수지 적자와 공공부문 순부채가 크게 증가
 - 재정준칙인 golden rule 및 sustainable investment rule의 범위를 넘어섬에 따라 준칙 적용 중지⁴⁾
 - 2008년 사전예산안에서 한시적 재정준칙을 채택
 - 경기조정 경상수지 등의 재정지표를 바탕으로 한 재정정책 방향 설정
 - 경기조정 경상수지의 매년 개선 목표
- 악화된 재정상황을 개선시키기 위한 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)이 2010년 2월 제정됨
 - 재정계획 목표 및 진행사항에 대한 보고절차를 의무화
 - 재정목표 달성에 대한 정의 설정 및 의회와 국민이 매년 budget과 pre-budget에서 진행사항을 모니터링할 수 있도록 허용
 - 설정된 목표를 달성하지 못할 시 정부는 그 사유를 밝히고 상황개선을 위한 조치를 마련해야 함
 - 의회는 향후 재정계획 심의 시 계획에 어긋나는 편차에 대하여 심의할 것
 - 2011년부터 2016년까지 매 회계연도 종료 시 GDP 대비 순차입 규모는 전 회계연도에 비해 감소해야 함

4) 1998년 재정안정화준칙에 재정준칙의 적용을 일시적으로 중지시킬 수 있는 조항이 있음.

- 2014 회계연도 종료 시의 GDP 대비 순차입 규모는 2010 회계연도 종료시점의 절반수준 이하로 감축해야 함
- 재무부에서는 2016 회계연도 종료시점의 GDP 대비 순부채 규모가 2015 회계연도 종료시점의 GDP 대비 순부채 규모보다 적어야 함

3. 장기재정보고서(Long-Term Public Finance Report: LTPFR)

□ 1998년 설립된 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)에는 정부가 최소 10개년에 걸친 재정에 관한 실제전망(illustrative projections)⁵⁾을 하도록 명시하고 있으며 이에 따라 영국재무부(HM Treasury)에서는 1999년부터 매년 장기재정보고서인 Long-Term Public Finance Report를 발간하여 하원(House of Commons)에 보고하고 있으며 예측기간은 50년임

- 2008년까지의 LTPFR에는 오직 인구구조의 변화에 따른 영국의 재정위험에 관한 내용이 수록되었으나, 2009년 보고서부터는 내용이 달라짐
 - 2008년까지는 보고서에서 발표되는 정부의 재정수지는 개인지출과 수입의 구성요소를 바탕으로 예측이 이루어졌으나, 2009년부터는 장기적인 위험요소 즉, 교육, 연금 및 보건분야 등에 의해 크게 영향을 받는 지출에 대한 예측을 함
 - 또한 인구구조의 변화, 환경변화, 글로벌화·기술적인 변화·세계 불확실성 등에 대한 장기적인 추이 및 이와 관련된 위험요소들을 분석하여 경제 및 재정전망을 발표함

5) 보고서에서 발표하는 경제 및 재정 전망 등은 과거 정책에 따른 영향 또는 현재 지연되고 있는 각종 정부 조치들(delayed action)로 인해 일어나는 손해 등이 반영된 수치임

4. 중기재정계획 및 지출통제를 위한 개념 도입

□ 영국은 1997년 중기재정계획인 Spending Review(SR)를 도입

- 1998년 3월에 발표된 예산안을 통해 중기재정제도의 기본 체계를 마련하였으며 같은 해 7월 Comprehensive Spending Review에서 실행을 구체화함
- SR은 정부 정책기조 등을 포괄적으로 다루는 문서로 원칙적으로는 2년 주기로 발표하기로 했으나 1998년부터 2004년까지 2년마다 발표되었으나 2007년 CSR로 발간된 후 2010년에 한 차례 더 발표됨

□ 1998년 CSR부터 지출통제를 위해 DEL, AME, TME라는 개념이 도입됨

- (Departmental Expenditure Limit: DEL) 부처별 지출상한으로 경상지출과 자본지출로 구성됨
 - SR을 통해 계획·관리되는 지출
- (Annually Managed Expenditure: AME) 의무지출의 성격을 지닌 고정비 지출
 - 주로 수요주도 혹은 변동이 심한 프로그램 지출인 사회보장지출, 이자지출, EU 분담금 등이 해당
 - 매년 사전예산안과 예산안에서 2차례 검토되고, SR의 대상은 아님
- (Total Managed Expenditure: TME) 이는 전체 재정지출을 포괄하는 용어로, DEL과 AME를 합친 개념

<표 14> 공공부문 예산 지출 분류(홍승현, 2010)

	자원(resource) 지출	자본(capital) 지출
부처지출한도(DEL)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 현금성(near-cash) DEL - 중앙정부(부처 및 정부기관)의 서비스 제공 비용 - 공기업, 사적부문에 대한 보조금 ▪ 비현금 DEL - 감가상각 - 자본부담금 감소비용 - 지급준비금¹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 부처 및 비부처공공기구(NDPBs)의 고정자산에 대한 지출 ▪ 지방정부에 대한 자본보조금 등
연간관리지출(AME)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사회보장급여 ▪ 세액공제 및 순 공공서비스 연금 ▪ 중앙정부 채무 이자 ▪ EU 분담금 ▪ BBC 내국 서비스 ▪ 지방정부 자체재원 지출 ▪ 복권 및 기타 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방정부 자체재원 지출 ▪ 공기업 자체재원 자본지출 ▪ 공공부문 은행에 대한 자본보조금 ▪ 복권 및 기타

주 : 1) 임금 보상이나 조기퇴직 보상과 같이 미래에 발생할 채무에 대한 준비금

자료 : HM Treasury(2004a) *2004 Spending Review*, Annex B Resource accounting and budgeting
 _____, (2010a) *Budget 2010*, Table C9

□ 중기재정의 성격을 가진 SR에서는 향후 3년간의 TME 수준이 결정

- 부처별 지출한도(DEL)도 향후 3년간 설정되고 부처는 주어진 한도 내에서 예산에 대한 자율편성권을 보유
- 변동성이 강한 AME는 TME에 포함되어 중장기 재정지표에 반영되고, DEL의 수준에 영향을 주기에, 지출전망에 AME margin을 설정하여 초과지출에 대한 완충 기능
- SR 외에도 Budget을 통해 중기재정계획을 다루고 있으며 여기에서는 예산총량에 대해 향후 5년, 부처별 지출(AME)은 향후 2년간의 수치가 제시됨

스웨덴

1. 요약

- 90년대 초반 재정위기를 겪으면서 GDP의 1% 재정흑자와 지출의 명목한도를 설정하는 재정준칙을 도입하고 2000년에 지방정부의 재정균형 의무화 추가
 - 예산안 2011에서 2014년까지 추가 1%p의 재정흑자 목표 설정
 - 명목 지출한도는 3년간의 총 지출상한 및 분야별 상한 설정
 - 지방정부 재정균형 의무화는 지방정부법에 명시

- 재정의 장기적(~2060년까지) 지속가능성 평가는 국내 예산의 일부로 포함되어 매년 의회에 제출되지만 의무사항은 아님
 - EU의 지속가능성 지표 등을 이용하며, 매년 SCP 보고서에도 전망 및 분석내용을 포함
 - 재정 지속가능성 전망이 재정체계에 대한 자동안정화 장치를 촉발시키는 것은 아님
 - 반면, 연금제도의 경우 1972년부터 재정전망을 통해 자동안정화 장치 작동
 - 스웨덴은 EU 국가중에서도 장기 재정위험도가 낮은 국가로 평가되고 있음

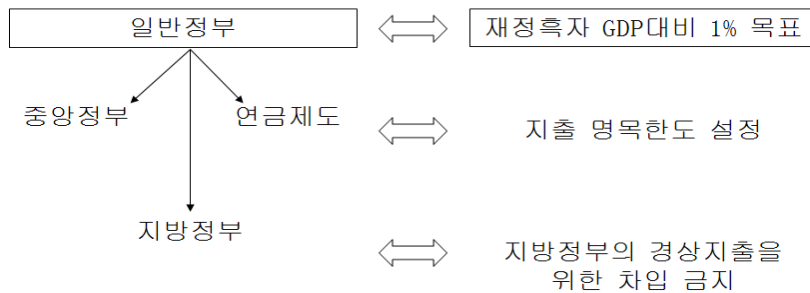
- 스웨덴의 재정준칙은 대체로 긍정적으로 평가됨
 - 재정수지는 1997년에 GDP 대비 Δ 1.6%에서 2000년 4.1%로 크게 개선됨
 - 1998년 이후 재정수지는 꾸준한 흑자를 기록
 - GDP대비 정부지출의 비율은 1996년에서 2002년까지 약 7%p 감소하였으며, GDP 대비 총공공부채 비율은 20%p 이상 감소

2. 재정준칙

□ (도입배경) '90년대 초반 공공부문 비대화, 은행부문 위기, 통화 가치 하락 및 성장 둔화 등에 따라 재정적자와 국가채무 급증을 겪으면서 재정준칙 도입

- 1990년에서 1994년 사이 총 부채비율이 2배로 급증하였고, 정부는 1994-95 겨울에 재정건전화 프로그램(consolidation program)을 발표
 - 동 프로그램은 지출삭감, 국민부담 인상을 통해 GDP 대비 7.5%p에 해당하는 재정규모 감축을 목표로 함
 - 1996년에 동 프로그램을 확대하여 GDP 대비 0.5%p의 추가 감축 목표를 설정
- 재정준칙은 1996년에 승인하여 1997년부터 시행

□ (재정준칙) 재정흑자 목표, 지출한도, 지방정부 재정균형 의무화 등을 설정



- (재정수지) 일반정부(노령연금 포함)의 재정흑자 목표는 경기변동을 감안하여 평균 GDP 대비 1%로 설정
 - '97년 재정준칙 도입 당시는 GDP의 25%의 순공공부채(net public debt)를 10~15년 사이에 해소하기 위한 흑자목표(평균 GDP의 2%) 설정
 - 2001년에 순공공부채가 해소되면서 장기재정안정을 위한 흑자 목표를 GDP의 1%로 재설정
 - 스웨덴 정부는 2011년 예산안에서 재정건전성 강화를 위해 2014년까지 추가 1%p의 재정흑자 목표(safety margin)를 설정

- (지출한도) 중앙정부 지출과 일반정부 순부채에 명목상한을 설정하여 통제
 - 이자지출을 제외한 중앙정부 명목지출의 향후 3년간 총 상한 및 분야별 상한 설정
 - 예산법('97. 1월)에 명시된 top-down 방식의 2단계 지출결정 절차에 따름
 - 국회가 수입 예상치를 전망하고 총지출 한도를 설정한 후 이를 27개 부문에 배분하면, 해당 위원회는 부문별 상한 내에서 하위 지출 승인
 - 초과지출 시 부문별 집행 기관의 규율에 따름(사법적 책임은 없음)
- (지방정부 재정규율) 지방정부 재정지출에 대해서는 지출한도를 설정하지 않았으나 2000년부터 지방정부 균형재정을 의무화
 - 지방정부 재정적자 발생시 2년 이내 해소하게 하고, 이를 위반할 경우 일반보조금의 감축을 통해 중앙정부에서 제재
 - 또한 지방정부의 경상지출을 위한 차입 금지 (“golden rule”)
 - 지방정부의 방만한 운영을 방지하기 위한 목적이나 강제성이 약함

3. 재정의 지속가능성 평가

- EU 국가 중에서도 스웨덴은 장기 재정위험도가 낮은 국가로 분류
 - 2009년 S1, S2 측정 결과 낮은 강도의 재정긴축 필요
 - 중기재정계획 성격의 SFPB(Spring Fiscal Policy Bill) 2010과 2011년 예산안에서는 S2 지표를 기준으로 재정긴축이 필요하지 않다는 낙관적 전망을 제시
 - 스웨덴 재정정책위원회(Fiscal Policy Council)*는 2010년 보고서에서 여러 지표들에 근거하여 스웨덴의 재정 지속가능성은 크게 문제되지 않는다고 결론
- * 독립기관으로 2007년 설립. 의회에 연간보고서 제출, 재정정책의 모든 측면에 대해 자유로운 의견개진이 가능

- SFPB와 예산안에서 재정의 장기적 지속가능성에 대한 전망과 분석 내용 포함
 - 2060년까지의 지속가능성 전망은 2001년부터 국내 예산의 일부로 포함되어 매년 의회에 제출됨
 - 강제 혹은 의무사항은 아님
 - EU의 S1, S2 지표를 포함한 종합적 재정지표를 이용, 특히 S2(intertemporal fiscal gap) 지표는 기초재정지표로 사용
 - 스웨덴 연금제도의 자동안정화 장치*와 달리, 재정전망은 재정체계의 자동안정화 장치 기능을 하지는 않음
 - 다만, 의회규칙(Standing Order)에서 새로운 정책의 장기 재정비용을 의회에 보고하도록 강제하고 있음

*** 스웨덴 연금제도의 자동안정화 장치(automatic balancing mechanism)**

- ▷ 1972년에 사회보장급여의 자동 물가연동(automatic indexation of benefit) 시스템을 대체하여 도입
- ▷ 사회보장제도의 지속가능성을 유지하기위해 재정전망지표를 활용
 - $$\frac{\text{사회보장기여금}(contributions)\text{을 포함한 사회보장기금 적립금의 현재가치}}{\text{미래의 사회보장급여 지출의 현재가치}} < 1$$

일 경우, 자동안정화 장치 작동
 - 자동안정화 장치가 작동하면 누적잔액(accumulated balance)에 지급하는 이자와 현재 급여 지급액이 모두 감소됨

- 재정 전망은 매년 수렴보고서(Convergence Program Report)에 포함되어 EU에 제출되지만 SCP 작성 과정에서 의회 및 지방정부와 공식적 협의절차는 없음

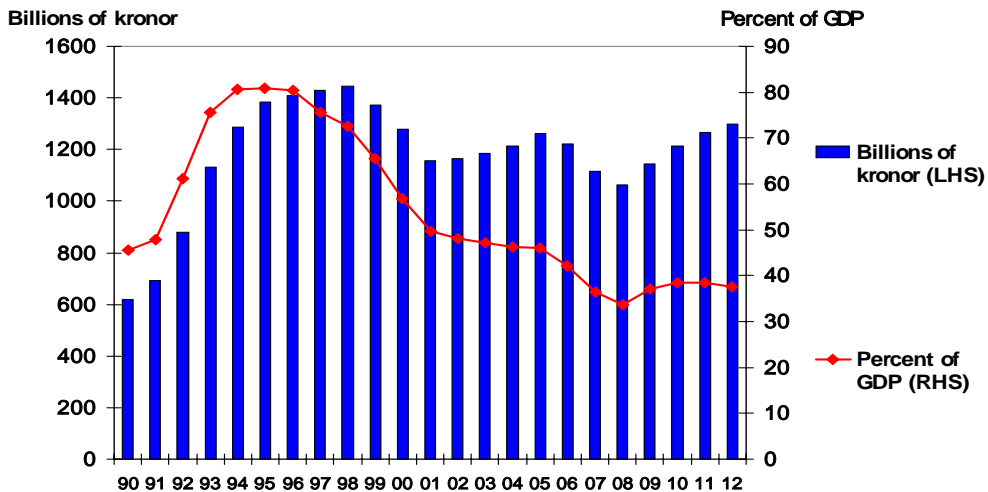
- 의회의 상임위에 SCP의 내용을 알리기는 하지만, SCP와 관련 공식적 토의나 승인 등의 절차는 없음
- 지방정부와의 협의도 없음. 다만 지방정부의 균형재정의무가 지방정부법(Local Government Act)에 명시되어 있음

4. 재정준칙의 운용성과

□ 재정준칙의 효과는 긍정적으로 평가

- GDP 대비 정부지출 비율 감소: 1996년 약 60% → 2002년 53% 미만(1998년 이후 재정수지는 꾸준히 흑자를 기록)
- GDP 대비 총공공부채 비율 감소: 1996년 74% → 2003년 51% 미만
- 재정수지는 GDP 대비 $\Delta 1.6$ (’97년) → 4.1%(’00년)로 크게 개선
 - 단 가계에 대한 이전지출이 감소한 대신, 의료·보건 등의 지출비중은 증가

[그림 4] 1990~2012 스웨덴 공공채무 추이



출처: Ministry of Finance Sweden

□ 지방정부 균형재정 의무화 성과

- 2002년, 2003년 지방정부 재정수지는 GDP 대비 0.4%, 0.2% 소폭 적자를 기록하였으나 점차 개선되는 추세를 보이며 2004년 이후 더욱 개선될 것으로 전망
- 지방정부 세입확보 노력의 성과가 저조하거나 인구고령화로 지방정부의 사회보장 지출이 크게 증가하는 등 지출규모가 통제되지 못할 가능성도 있음

캐나다

1. 요약

- 캐나다는 특별히 재정 지속가능성에 대한 별도의 주기적 보고서 등을 발간하지는 않음
 - 인구 고령화 등의 재정에 대한 영향을 명시적으로 고려한 것은 재무부나 의회의 연구기관 working paper들을 통해서만 이루어짐
 - 보고서나 장기전망을 재정에 뚜렷하게 연결시키는 제도적 장치도 없음
 - 장기 목표를 단기와 중기목표로 나누어 달성하는 실질적 접근을 통해 장기적 목표를 달성하려는 자세

- 재정건전화를 위한 노력은 일찍부터 시작
 - 캐나다는 1975년부터 1993년까지 심각한 재정적자를 겪으면서 예산편성에 심각한 제약으로 작용
 - 재정적자 규모는 1993년에 GDP 대비 6%, 순국가채무는 1980년대 GDP 대비 35~40%에서 1994년에는 70%로 상승
 - 1979년 정책지출관리제도(PEMS), 1995년에는 지출관리제도(EMS), 그리고 2007년에는 전략검토(Strategic Review) 제도를 도입하여 재정건전화에 노력

- 재정준칙은 연방정부 수준에서는 운용되는 것이 없고, 주정부 수준에서는 상당수가 운용되고 있음
 - 연방정부는 1992년 지출제한법(Spending Control Act)를 통해 재정준칙을 3년간 운영 후 종료. 이후 제도입은 없었고, 대신 최근의 경제위기 이전까지 다양한 '정치적' 재정목표들이 존재

- 연금(Canadian Pension Plan, CPP)부분은 Office of Chief Actuary(OCA)에서 전망을 포함한 보고서(Actuarial Report)를 발표
 - 3년마다 한 번씩 향후 75년 전망 제시
 - 1998년 자동안정화기능(automatic balancing mechanism) 도입
 - 보고서에 의해 지속가능하지 않다고 판단될 때 연금 기여율을 매년 최고 0.2%p 인상. 모자라는 부분은 지급액의 3년 동결 조치

2. 재정건전화 정책

가. 정책지출관리제도(Policy and Expenditure Management System)

- ‘재정관리 및 책임에 관한 왕립위원회(Royal Commission on Financial Management and Accountability, the Lambert Commission)’의 1979년 권고를 받아들여 1980년에 ‘정책지출관리제도’(PEMS)를 도입
 - 정부 내 낭비 방지, 책임성 제고, 중앙기관들의 개편 등이 주요 내용
 - 정부예산 지출한도를 5개년에 걸쳐 설정하여 지출 총액을 관리하기 위한 목적에서 만들어져 1980년부터 1994년까지 예산편성에 영향을 줌
 - PEMS하에 10개의 예산분야(resources envelopes)가 존재하고 이는 정책분야의 모든 지출을 포괄. 각 예산분야는 해당분야 부처장관으로 구성된 위원회에서 관리함
 - 거시적 수준에서는 Cabinet Committee on Priorities and Planning(수상이 위원장)에서 재무장관의 추천에 따라 예산분야 배분수준 결정
 - 또한 Cabinet Policy Committee위원장의 추천에 따라 분야별 우선순위 결정
 - 미시적 수준에서는 5개의 Cabinet Policy Committee들에서 각 2개씩의 예산분야를 맡아서 관리. 새로운 사업들에 대한 배분 결정과 각자의 부분에서 부처 간 재배분 결정
 - Treasury Board에서는 기존 사업들의 지속에 필요한 재원배분 결정
 - PEMS하에서는 각 부처와 기관들은 두 가지를 준비

- Treasury Board에 제출하는, 기존의 사업을 지속하기 위한 비용에 대한 다년도 운영계획(multi-year operational plans)
- Cabinet Committee on Priorities and Planning에 제출하는, 새로운 사업들의 비용과 정당성에 대한 Strategic Overviews

- PEMS가 예산분야 내에서 재원의 재배분이 촉진될 것으로 기대했던 바와 달리 실패
 - 각 장관들은 각자의 부처 예산이 삭감될 것을 우려하여 재원의 재배분을 꺼림
 - 신규 정책의 예산을 기존 재원의 재배분을 통해서가 아닌 중앙예비비를 통해 얻어 내려 함
 - 1989년 정책예비비(policy reserve)를 폐지하면서 PEMS의 공식적 폐지가 시작됨

나. 지출제한법(Spending Control Act)

- 1992년 지출제한법(Spending Control Act)이 도입되어 1991~1995년까지 프로그램지출에 지출상한이 설정(매년 3% 증가)
 - 재정지출제한법의 목적은 1) 공공부문 지출증대 제한, 2) 재정불균형 축소, 3) 공공부채 증가를 억제하기 위함
 - 전체 지출이 아닌 '통제된 프로그램 지출(controlled program spending)'의 한도 설정이 대부분(전체 지출의 약 62% 정도)
 - 통제되지 않는 프로그램지출인 실업수당 등은 한도에 포함되지 않음
 - 지출 상한은 사전적으로나 사후적으로 모두 지켜져야 함. 따라서, 특정 해의 초과 지출은 다음 두 해를 통해 상쇄되어야 함을 명시
- 실효성에 있어 적지 않은 비판
 - 부채나 전체 지출 등의 실제로 통제하고자 하는 지표들은 한도에 적용을 받지 않는 부분에 의해 큰 영향을 받음

- 당시의 낮은 물가상승률로 인해 지출의 실질상승률은 의도한 것보다 높게, 통제된 프로그램 지출도 상대적으로 통제되지 않는 부분보다 빠르게 증가함
 - 이러한 요소들의 GDP 대비 일정 비율 등의 구체적 내용이 없었음

다. 지출관리제도(Expenditure Management System)

- 중기재정계획 효과를 증대하고 범부처적으로 예산제약을 설정, 명확한 예산체계 목표를 제시하기 위해 1995년에 새로운 지출관리제도(Expenditure Management System: EMS) 도입
 - 사업계획은 당해 회계연도 및 향후 2개 년도를 포괄하는 3개년 계획으로, 각 부처의 방향 및 목표, 전략, 행동지침, 중대 변화에 대한 대비방안 등이 포함됨
 - 모든 사업들은 지속적으로 검토 대상. 책임성 제고
 - 중기 사업계획으로 성과주의에 따른 자원 재배분(resource reallocation)을 통해 효율성 제고
 - 각 부서가 한정된 자원을 활용하도록 통제하는 대신 해당 자원의 운용에 대해서는 탄력적
 - 지출과 재정수지 목표는 매년 점진적으로 달성
 - 계획기간을 5년에서 2년으로 줄임으로써 가시적 정책효과를 노림
 - 매년 가을, 재무부는 다음 해의 예산 편성에 기초가 되는 경제전망을 위한 Economic and Fiscal Update를 발행

라. 신규 지출관리시스템 ‘전략검토’(Strategic Review)

- 캐나다 정부는 2007년 기존의 지출관리시스템(Expenditure Management System)을 개정한 신규 지출관리시스템인 “전략검토”를 도입

- 각 부처, 기관, 공기업 등 의회로부터 세출예산을 배정받는 기관은 직접프로그램비용 및 법정 프로그램(statutory programs)의 운용비용에 대해 전략검토 과정을 거치게 됨
 - 재정위원회(Treasury Board)의 주관으로 이루어짐
- 모든 전략검토 대상 기관들은 각각의 프로그램비용 중 최하위 성과를 기록했거나 우선순위가 가장 낮은 사업에 대해 총 5%에 달하는 비용을 보고
- 검토결과는 익년 예산안에 포함

마. 재정준칙과 재정목표(Fiscal Rules and Fiscal Targets)

□ 연방정부

- 재정준칙이라고 불릴만한 법률적 제한은 지출제한법(Spending Control Act)을 통해 한시적(1992~1995년)으로만 운용
 - 지출이 지출한도를 계속 밑돌았기에, 1995년 이후 연장의 필요성이 없어졌음
- 지출제한법 이후, 최근의 경제위기 전까지는 주로 정치적 합의에 의한 다양한 재정 목표
 - 단기 목표로, 매년 균형재정과 30억캐나다달러 부채 감축
 - 중기적으로, GDP 대비 연방정부 부채를 25%로 낮추고, 프로그램 지출의 증가율을 GDP 성장률 이하로 유지
 - 장기적으로 일반정부 순부채를 2021년까지 없애는 목표
- 최근의 경제위기로 이러한 목표 달성은 불확실. 대신, 경제회복을 위한 조치들과 함께 2015-16년에는 균형재정 달성 목표

□ 지방정부

- 13개의 주(Provinces)들과 자치지구(Territories)들 중 9개 지역이 적자재정 금지 등의 재정준칙조항들을 가지고 있음

- 사전적(ex ante) 적자 금지: British Columbia, Manitoba, Ontario, (Nova Scotia는 2009년까지)
- 사후적(ex post) 적자 금지: Alberta, Saskatchewan, Quebec, Northwest Territories
- 기타 : New Brunswick(4년 평균 재정균형), Yukon(적자누적 금지)
- 준칙 없음 : Prince Edward Island, Newfoundland and Labrador, Nunavut, Nova Scotia(2009년 이후)
- 전체적으로 잘 지켜지는 것으로 평가
 - 최근 경제위기 전까지는 Ontario를 제외하고는 평균적으로 잘 지켜지고 있음

3. 연금제도(Canada Pension Plan)

□ 전망 보고서

- Office of Chief Actuary가 연금상황에 대한 보고서를 작성하고, 이를 재무장관이 검토하여 연금 기여율을 보고서에서 제시하는 최소비율보다 높게 책정해야 하는 법적 의무(Canada Pension Plan Act)
 - 1964년 이후 보고서(Actuarial Report)를 발간. 가장 최근의 것은 2009년 말의 25번째 보고서
 - 맨 처음은 불규칙적으로 발행되었으나, 1997년 이후 매 3년마다, 향후 75년간의 전망을 포함하는 형식으로 고정
- 보고서에 CPP의 지속가능성에 대해 다음과 같은 사항들을 제시
 - 현행 법정 기여비율하에서 자산, 기여분, 급여에 대한 전망
 - 현행 법정 기여비율하에서 필요한 투자수익률 전망
 - 현행 법정 기여비율의 적정성 여부 및 지속가능한 CPP를 위한 최소 기여비율

□ 개혁

- 1990년대에 들어서면서, 연금의 지속가능성에 심각한 위협이 제기
 - 1996년, 연방정부와 지방정부의 전반적이고 종합적인 검토가 이루어짐
 - 1997년 일련의 개혁조치들이 이루어짐
 - 기여비율을 1997년 6%에서 2003년까지 9.9%로 인상
 - 3년마다 검토, 운영비용 삭감, 완전 pay-as-you-go 방식에서 차입을 허용하는 hybrid 방식으로 변환 등
- 1998년 자동안정화 장치(automatic balancing mechanism)를 도입
 - 만일, 보고서에서 CPP가 지속가능하지 않다고 판단⁶⁾하거나, 중앙정부와 지방정부 간의 합의가 이루어지지 않으면 기여율과 급여에서 다음의 조치를 취함
 - 지속가능기여율⁷⁾이 법정기여비율인 9.9%를 초과하는 부분의 1/2만큼 기여비율을 상향 조정⁸⁾
 - 나머지 부분은 급여를 최장 3년간 동결하여 조정(물가상승분도 없음)
 - 3년 뒤, 다시 한번 검토를 하여, 3년 연장의 여부 결정

6) 지속가능성의 판단은 일정수준의 법정 기여비율(9.9%)이 향후 75년간 지속되는 경우를 가정하여 결정

7) CPP를 지속가능하게 하려면 필요한 기여비율로 전망 보고서에서 발표

8) 매년 최고 0.2%p를 넘지 않는 범위 내에서 최장 3년까지 상향조정

호주

1. 요약

- 1998년 공정예산헌장(Charter of Budget Honesty Act)을 제정하여 정부 재정정책의 운용 및 정책효과 개선을 위한 체계를 마련
 - 호주는 1975년부터 1995년까지 평균 재정적자 규모가 GDP 대비 3.9%, 공공부채가 누적되는 등 심각한 재정상황 개선을 위한 재정정책체계의 마련이 시급했음

- 세대간보고서(Intergenerational Report: IGR)를 통한 지속가능성 평가
 - 공정예산헌장에 의거, 향후 40년간의 현 정부정책의 지속가능성 평가
 - 대장성에서 정기적(5년 → 3년)으로 발간하여 연방하원에 제출

- 예산활용의 효율성을 제고시키기 위한 각종 재정건전화 정책
 - 효율성배당제도(efficiency dividend)는 정부예산을 삭감 또는 우선순위 재배정을 통해 행정예산(부서지출)을 효율적으로 관리
 - 1991년부터는 정부에서 민영화를 추진하여 순부채비율을 개선하는 데 성공
 - 2000년대 중반부터 예산의 잉여분을 효율적으로 관리하기 위해 미래펀드, 고등교육저축펀드, 호주건설펀드, 교육투자펀드, 건강및보건기관펀드 등을 설치

- 중기적 시각에서의 재정운용
 - 명시적 재정준칙을 운용하고 있지는 않음
 - 예산안(Budget Papers) 및 반기경제및재정전망(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook)에 중기재정전략에 대한 분석이 포함되어 있으며 예산흑자를 유지하고 관리하기 위한 재정전략이 수록됨

- 실질지출증가율은 예산흑자 규모가 GDP 대비 1%를 초과할 때까지 연간 2% 이하로 유지하기로 함

2. 재정의 지속가능성 정책

가. 공정예산헌장(Charter of Budget Honesty Act)

- 1996년 자유·국민당 연립정부가 출범, ‘호주정부의 신임 회복’을 내세우며 예산법 제정의 필요성을 부각
 - 하워드정부(Howard government: 1996-2007년)의 재정정책은 호주의 막대한 재정 적자 및 부채를 개선시키고 경기 주기(3년 단위) 동안 재정수지를 이루기 위한 노력
 - 1996년 국립감사위원회(National Commission of Audit)가 설립되어 정부 재정 보고를 의무화시키고 구체적인 재정목표를 수립하되 정부의 경제정책에 필요한 신축성을 고려하여 수치를 법제화시키지 않음
- 건전한 재정정책을 수립하기 위해 1998년 공정예산헌장(Charter of Budget Honesty Act)이 제정
 - 정부가 재정정책을 수행하는 데 있어 기본 틀을 제공해주고 재정정책의 집행에 따른 효과를 개선하는 데 그 목적이 있으며 중기전략과 함께 단기 재정목표를 수립
 - 공정예산헌장의 재정전략 5대 원칙(“Principles of sound fiscal management”)은 다음과 같음
 - 일반 정부부채가 보수적인 수준에서 유지되어야 하고 금융리스크는 신중히 다뤄져야 함
 - 재정정책은 국민저축 달성을 위해 설계되어야 하며 경제적 위험이 재정상황에 미치는 영향을 고려하여 경제활동의 경기변동성을 완화해야 함
 - 지출과 조세정책은 조세부담의 안정성과 예측가능성을 합리적 수준에서 유지해야 함

- 조세시스템의 근본 체계는 유지되어야 함
 - 정책결정은 세대 간 관점에서 공평해야 함
 - 재정전략방안(Fiscal Strategy Statement), 예산안(Budget Economic and Fiscal Outlook), 반기경제재정전망보고서(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook), 결산서(Final Budget Outcome), 세대 간 보고서(Intergenerational Report), 선거 전 경제재정동향(Pre-Election Economic and Fiscal Outlook)을 발표하도록 명시
 - 3년 단위로 호주정부의 운영목표를 설정하고 Fiscal Strategy Statement에 발표하도록 함
 - 재정전략방안에서 정부의 장기재정목표가 발표되며 이를 바탕으로 단기 재정정책의 틀이 형성됨
 - 재정정책이 수립되고 평가되기 위한 정부의 주요정책 기준을 명시
 - 명시된 주요 재정정책 기준의 해당년도 및 향후 3년간의 재정목표 및 예상 결과를 명시
 - 제시된 재정목표 및 우선순위가 건전한 재정관리의 원칙(principles of sound fiscal management)에 부합하도록 설명 등
 - 공정예산현장의 “principles of sound fiscal management”는 일반적인 개념으로, 어떤 특정한 재정목표를 설정하는 대신 “보수적인 수준”에서 정부부채가 유지되어야 한다고 명시되어 있어 이는 정부의 편의대로 해석할 수 있는 단점이 있음
- 호주는 재정건전화 또는 지속가능성과 관련된 별도의 재정준칙은 존재하지 않으나 공정예산현장에 의해 예산이 관리되고 있으며 호주재정의 지속가능성을 보여주는 세대 간 보고서(Intergenerational Report: IGR)를 정기적으로 발표

나. 세대 간 보고서(Intergenerational Report: IGR)

- 호주의 세대 간 보고서는 공정예산헌장 제20조에 의거하여 보건 및 노령화, 교육, 공적연금, 기후변화 등 현 정부정책들의 향후 40년간의 장기적인 지속가능성을 평가하기 위해 호주 대장성(Department of the Treasury)이 연방하원에 제출하는 보고서로서, 발표주기는 5년 미만임(앞으로 발표주기를 3년으로 줄이겠다고 2008년 12월에 공표함)
 - 2002-03년 예산서의 Budget Paper No. 5로 발표된 이후 현재까지 2007년과 2010년에 두 차례 독립된 보고서로 발표
 - IGR은 의회의 어느 특정 위원회를 위한 보고서는 아니며, 의회에서 자체적으로 재정수치를 산정하지는 않지만 IGR의 내용에 대해 대장성에 질의할 수 있음
 - 1인당 정부지출 추정, 재정수지, 정부부채 등의 재정지표가 수록되어 있으며 인구구조 또는 거시경제 변수를 설정하여 민감도분석을 실시하여 발표
 - 수입추정은 세입과 세외수입으로 나뉘며 지출추정은 크게 인구구조의 변화(demographic change)와 인구구조와 관련되지 않은 재정지출 및 위험(non-demographic fiscal costs and risks)의 두 카테고리로 분류
 - 여기에서 인구구조의 변화에는 보건, 노후, 개인에 대한 지출, 교육이 포함되며 인구구조 외의 재정지출에는 기후변화가 포함
 - 재정전망 수치는 예산안이 발표되기 한 달 전에 공표
- IGR은 행정부, 각 부처 장관, 내각 등에서 보건, 교육, 가계를 위한 혜택, 복지, 연금 등의 다양한 정책을 개발하고 정책 사안들을 검토 및 결정하는 데 있어 유용하게 활용되고 있음
 - IGR이 발간된 이후 미래펀드(Future Fund) 정책 등이 등장하게 됨
- 가장 최신 세대간 보고서는 2010년에 발표된 “Australia to 2050: future challenges”
 - 인구 증가, 고령화, 기후변화에 따른 호주의 재정 및 경제 전망
 - 인구 고령화가 진행되면서 호주 경제 및 재정에 미치는 영향을 분석, 생산량을 늘

- 리고 고용 참여율을 높이는 등의 대책을 통해 경제성장을 도모
- 보건 분야 개혁을 통해 복지지출 효율화를 향상
- 기후변화는 장기적으로 호주경제의 성장을 저하시키는 요인으로 작용할 위험이 있으므로 선제적인 대응이 필요하다는 지적
- 지속적인 경제성장을 도모하기 위해 생산성을 증가시키며, 경제활동 참가율을 늘리고, 변화하는 인구구조에 대응할 수 있는 정책을 제시할 것
 - 교육개혁 단행, 국가건설 인프라 개발 지원
 - 국가의 보건사업 뒷받침, 연금개혁 추진 정책의 시행
 - 인구구조 변화가 국가재정에 미칠 수 있는 영향 분석, 이에 대한 대비
 - 기후변화에 대처하기 위해 국가 차원에서 환경공해를 최소화하기 위한 노력 지속

- 대장성의 예산정책실(Budget Policy Division)에서 IGR을 준비하는 데 이어서 최근에는 대장성 및 호주재무부 내의 기타 부서에서도 재정의 지속가능성을 검토
 - 대장성의 퇴직후 소득 모형팀(Retirement Income Modelling Unit)의 장기 예산 전망
 - 대장성의 보건정책실(Health Policy Division)
 - 재무부 장기예산정책국(Long-Term Budget Policy Unit)의 경제상황 및 예산관리 차원의 지출검토
 - 재무부의 펀드 및 퇴직연금실(Funds and Superannuation Division)에서의 공적연금 및 미래펀드 정책 관리

3. 재정건전화 정책

- 효율성배당(Efficiency dividend)은 1987년에 도입된 제도로 예산을 삭감 또는 우선순위를 재배정하기 위한 지표로서, 호주정부 산하 기관들이 각자의 행정예산(부서지출)을 효율적으로 활용할 수 있도록 실시한 제도

- 첫 회계연도에는 연간 부서지출 삭감비율이 0.5%, 그 다음해부터는 1.25%로 상승하여 '90년대 중반부터 2000년대 중반까지 1.0%로 조정, 2007년부터 2년간 일시적으로 3.25%까지 상승했지만 현재는 다시 1.25%를 회복
 - 예산을 절약한 기관에 대해서는 다음해에 예산을 좀 더 지원해주는 인센티브가 제공되며 각 기관은 지출 효율성을 제고시키기 위해 노력하고 남은 재원은 우선순위에 따라 재분배하도록 함
- 호주정부는 1991년부터 민영화를 실시, 1997-98년 GDP 대비 15%에 육박했던 순부채비율이 급감하고 2005-06년에는 부채가 사라짐
- 1991년 Commonwealth Bank 부분 민영화
 - 1995-96년 Qantas Airways 매각
 - 2002년 시드니 공항 매각
 - 2006년 Telstra 완전 매각 등
- 호주는 2000년대 중후반부터 예산의 잉여분을 관리하기 위하여 각종 펀드 조성
- 하워드정부(Howard Government)는 2006년 증가하는 연금부채(pension liability)를 관리하기 위해 미래펀드(Future Fund)를 설립하고 이를 통해 공무원연금의 일시차입금 또는 군사연금부채를 지원
 - 2007년에 고등교육저축펀드(High Education Endowment Fund) 설립, 호주대학의 자본지출 또는 연구기관에 투자
 - 2008-09년에는 호주건설펀드(Building Australia Fund), 교육투자펀드(Education Investment Fund), 건강및보건기관펀드(Health and Hospitals Fund)를 설립

4. 중기재정전략

- 호주예산안(Budget Papers) 및 반기경제및재정전망(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook)에는 해당 회계연도 및 향후 3개 년도에 대한 정부의 중기재정전략이 수록되어 있으며 2010-11년 MYEFO에 포함된 내용은 2008-09 예산안의 중기재정전략과 동일함

- 핵심전략은 중기적으로 예산흑자를 기록, GDP 대비 세입을 2007-08년 수준 이하로 유지하며 정부의 순금융가치를 개선시켜야 함
- 글로벌 금융위기 이후 예산흑자로 되돌리기 위해 경기회복과 더불어 세입을 자연스럽게 끌어올리는 동시에 GDP 대비 세입은 2007-08년 수준 이하로 여전히 유지시킬 것과, 예산이 흑자로 전환될 때까지 실질 지출증가율을 연간 2% 이내로 유지할 것을 명시하고 있음
 - 실질지출증가율은 예산흑자 규모가 GDP 대비 1%를 초과할 때까지 연간 2% 이하로 유지하기로 함
- 2007-08년 예산안 및 반기경제재정전망부터는 기본현금수지(underlying cash balance)와 정부 순부채(government net debt)에 대하여 향후 10년간의 수치를 전망하고 있음

일 본

1. 요약

- 일본은 1990년대 초 버블붕괴 이후 경기침체로 재정적자 규모가 연평균 GDP 대비 5%대 수준으로 지속되어 과거 20년간 국가채무가 약 590조엔 증가
 - 버블 붕괴 이후 경기 부양을 위한 거둬들인 감세정책과 오랜 경기 침체로 세수는 감소한 반면 비효율적인 공공사업 확대 및 급속한 고령화에 따른 사회보장비 증대로 세출이 급증하면서 국가채무가 누증하는 결과를 초래

- 하시모토 내각(1996~1998년)
 - 2003년까지 재정적자를 GDP 대비 3% 수준으로 하고 적자국채를 발행하지 않는 것을 목표로 1997년 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법」을 마련
 - 1998년 당초 예산은 재정구조개혁법에 따라 편성되었으나 1997년말 아시아 외환위기로 1998년 적극적 재정확대정책으로 전환하면서 재정개혁을 중단

- 고이즈미 내각(2001~2006년)
 - 2006년 7월 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006」을 통해 ‘세출·세입 일체개혁’을 선언하고 2011년까지 기초재정수지 흑자 전환 및 2010년대 중반까지 GDP 대비 국가채무비율 인하를 천명

- 아베(2006~2007년) 및 후쿠다(2007~2008년) 내각은 고이즈미 내각의 「기본방침 2006」에 따른 기본적인 재정건전화 목표 및 방향을 그대로 준용

□ 아소 내각(2008~2009년)

- 2008년 12월 ‘중복지·중부담’을 목표로 지속가능한 사회보장 제도 구축을 위해 중기 재원 확보 방안인 「중기 프로그램」을 발표
- 향후 지속가능한 중복지·중부담의 사회보장제도 구축을 위해 2011년부터 2015년까지 단계적으로 소비세율의 인상 등을 포함한 세제의 근본적 개혁을 실시
- 2009년 6월 재정건전화 목표를 글로벌 경제위기에 따른 경기악화로 포기

□ 최근 출범한 간 내각은 2010년 6월 중장기 재정건전화 목표, 이를 실현하기 위한 재정규율, 그리고 2013년까지 3년간에 걸친 중기재정 프레임으로 구성된 「재정운영전략」을 책정

- 2011년부터 3년 동안 세출 및 국채발행을 적극적으로 억제하여 재정건전화를 달성하고 2020년까지 기초재정수지를 흑자로 전환하는 목표를 설정

□ 고이즈미 정권의 재정구조 개혁 이후 어느 정도 재정건전화의 성과를 거두었으나, 지난 20년간 일본정부가 책정한 재정건전화 계획은 두 차례의 경제위기에 따른 경기악화를 이유로 모두 실패

- 최근 발표된 「재정운영전략」도 재정건전화에 대한 일본정부의 의지를 나타내고 있다는 점에서 의미가 있으나 동 전략의 이행여부 등의 실효성에 대해서는 회의적임

2. 재정건전화 정책

가. 재정구조개혁법

□ 1990년대 초 버블붕괴 이후 장기 불황을 타개하기 위한 재정지출 확대와 감세정책이 거듭되는 가운데 성장둔화 및 디플레이션 장기화로 세수가 감소하면서 재정적자가 급격하게 확대

- 1990~1992년까지 일본의 재정수지는 양호한 상태를 유지
 - 재정운용의 효율화 등으로 인한 것이 아닌 경기적 요인에 의한 것
 - 자산가격 급등으로 관련 세수 증가, 공기업 민영화, 물가상승에 따른 명목GDP의 확대에 의한 자연적 세수 증가 등에 기인
- 그러나 버블붕괴 이후 급격한 재정적자 확대
 - 1992~1995년까지 5차례에 걸친 경기부양책을 추진
 - 1994~1996년간 소득세에 대한 특별감세정책 실시
 - 주식 및 부동산 등의 자산가격 하락에 따른 디플레이션의 장기화로 세수 감소
 - 고령화의 급속한 진전에 따른 사회보장관련 지출 증가 등
- 이에 따라 GDP 대비 재정수지는 1992년 0.6%에서 1996년 -5.1%로 급감

□ 하시모토 내각(1996~1998년), 재정적자의 누증 문제를 해소하기 위해 1997년 11월 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법」(이하 ‘재정구조개혁법’) 제정

- 재정구조개혁법은 다음과 같은 「재정구조개혁의 추진시책」(1997년 6월)⁹⁾상의 5대 원칙을 기본으로 함
 - 목표: 2003년까지 재정적자를 GDP 대비 3%수준, 적자국채 발행 금지
 - 1998~2000년을 집중개혁기간으로 하고, 성역이 없는 세출개혁 및 삭감과 함께 주요 경비를 전년도 수준 이하로 억제
 - 1998년 예산편성 시 정책적 경비인 일반세출을 전년대비 감액
 - 공공투자기본계획 등 모든 장기계획에 대하여 대폭적인 삭감을 실시하고 세출을 수반하는 새로운 장기계획을 수립하지 않음
 - 국민부담률이 50% 이내가 되도록 재정운영 실시
- 또한 소비세율을 3%에서 5%로 인상하는 등의 재정구조 개혁 추진

9) 일본정부는 재정적자의 누적적인 증가로 인한 문제가 활력 있는 경제 실현에 장애가 될 것으로 보고, 재정적자 해소를 위한 재정구조개혁의 필요성을 역설한 결과로서 재정구조개혁회의에서 책정되고 내각에서 결정된 내용임.

- 이러한 개혁을 통해 저출산·고령화 등의 진전으로 인한 재정수요의 증대가 경제 전체의 안정 및 활력의 상실을 초래하기 전에 가능한 한 빨리 재정건전화를 실현하고자 하는 장기적 목표

□ 1998년 당초 예산은 재정구조개혁법에 따라 편성되었으나 1997년 말 아시아 외환위기로 1998년 적극적 재정확대정책으로 전환하면서 재정개혁을 중단

- 외환위기 이후 1998~1999년간 3차례의 경기부양책 발표
 - 재정구조개혁법에 다양한 예외조항을 만들어 예산을 증액
 - 3차례의 추경으로 국채발행액은 15.6조엔(1998년) → 31조엔(1999년)
 - 감세위주의 세제개혁을 단행
 - (1998년)법인세율 인하, 소득세 특별감세,
 - (1999년)개인소득세 최고세율 인하 및 정률감세, 법인세율의 기본세율 인하

나. 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006

□ 고이즈미 내각(2001~2006)은 출범 직후 ‘구조개혁 없이 경제성장 없다’는 구호 아래 경제 각 분야(재정, 금융, 민간)의 구조개혁을 통해 성장동력을 확보하면서 재정개혁에 대한 논의를 진행

- 재정지출을 통한 경기진작보다는 규제완화, 민영화 등과 같은 구조개혁을 통해 민간주도의 경기회복을 실현함으로써 경제성장률을 1%대에서 2%대로 올리는 데 성공
- 그러나 저출산·고령화에 대응하기 위한 사회보장관련 지출 급증으로 경제성장의 성과를 국채누적 해소 등과 같은 재정개혁으로 연결시키는데 실패
 - GDP 대비 국가채무가 고이즈미 정권 출범 전(2001년 3월) 106.1%(538조엔)에서 정권 말(2006년 9월) 162.9%(823조엔)로 증가

- 고이즈미 정권은 2006년 7월 경제성장과 더불어 재정개혁에 대한 목표를 담은 「경제재정 운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006(「기본방침 2006」)」¹⁰⁾을 책정
- ‘경제재정자문회의’¹¹⁾를 통해 경제와 재정을 통합적으로 파악하여 개혁해 나갈 것으로 써, ‘성장력 강화와 재정건전화가 서로 영향을 미치는 강한 선순환’ 구현
 - ‘세출·세입 일체개혁’을 선언하고 2011년까지 기초재정수지 흑자 전환 및 2010년대 중반까지 GDP 대비 국가채무비율 인하를 천명
 - 1단계 전략
 - 2011년까지 세출삭감 및 증세를 통한 기초재정수지의 흑자 달성
 - 2011년까지 사회보장, 인건비, 공공투자, 기타 분야에서 11.4조~14.3조엔 정도의 세출삭감을 목표
 - 2단계 전략
 - 2010년대 중반까지 GDP 대비 국가채무비율¹²⁾을 안정적으로 인하
 - 명목 경제성장률이 국채금리보다 높을 경우, GDP 대비 국가채무 비중이 안정적으로 하락하므로 2011년 이후 경제성장률을 장기금리 이상으로 달성하거나 경제성장률과 차이를 두고 재정지출을 지속적으로 감축하는 전략
 - 2단계 재정건전화 전략의 기본 원칙
 - 원칙 1 : 철저한 정부 축소로 국민부담 증가를 최소화
 - 세출 삭감, 자산 매각, 특별회계 개혁 등으로 국민 부담증가를 가능한 줄임
 - 원칙 2 : 성장력 강화를 통한 국민생활의 향상과 재정건전화
 - 원칙 3 : 명확한 우선순위를 통해 성역 없는 세출 삭감·합리화
 - 원칙 4 : 중앙·지방간의 균형 잡힌 재정재건의 실현을 향해 협력

10) 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침」은 경제재정자문회의가 2001년 6월 처음으로 결정한 당면 경제정책운영방안을 말하며 2009년까지 매년 6월 개정되었음.

11) 2001년 제2차 모리 내각의 중앙기관 재편에서 내각부와 같이 설립되었으며, 각료 및 학계, 재계인사들로 구성됐으며 경제재정 및 예산편성의 기본구조를 마련하는 수상의 자문기관 역할을 담당.

- 특히 고이즈미 정권에서는 경제정책의 사령탑 역할을 담당하며 예산편성과정 개혁, 삼위일체개혁 등 다양한 정책을 입안하였으나 이후 2010년 하토야마 정권이 들어서면서 폐지됨

12) GDP 대비 국가채무비율 = (전기말 채무잔고×(1+금리))/(전기 GDP×(1+성장률))

- 원칙 5 : 장래 세대에 부담을 높이지 않는 사회보장제도를 확립
- 원칙 6 : 적절한 국채관리 및 공공회계제도 정비
- 원칙 7 : 신규 국민부담은 정부의 비대화에 사용하지 말고, 국민에게 환원

□ 이후 아베(2006~2007년) 및 후쿠다(2007~2008년) 내각은 고이즈미 내각의 「기본방침 2006」에 따른 기본적인 재정건전화 목표 및 방향을 그대로 준용

○ 아베 정권은 ‘경제성장 없이 재정개혁 없다’는 구호 아래 2007년 6월 「경제재정개혁 기본방침 2007」¹³⁾을 책정하고 다음과 같은 내용을 포함

- (경제개혁) ‘인구감소하의 지속적인 성장 실현’을 위해 생산성 증가율을 5년간 50% 향상하겠다는 새로운 목표를 설정하여 기존 정권과 차별화

- (세입·세출개혁) 5개년 세출개혁(「기본방침 2006」)을 지속적으로 실시

• 재정운영의 규율 강화: 새로운 세출은 다른 경비를 삭감하여 대응, 세수의 자연증가분을 장래 국민부담 경감을 위해 사용 등

- (세제 및 예산제도 개혁) 소비세를 포함한 세제개혁을 실시하고 각년도 예산과 재정건전화의 중기목표와의 정합성 확보

○ 후쿠다 정권은 ‘전원 참여의 성장, 저탄소 사회 구축’을 위하여 2008년 6월 「경제재정개혁 기본방침 2008」을 책정하고 다음과 같은 내용을 제시

- 세입·세출개혁 등은 기존 「기본방침 2006」 및 「기본방침 2007」을 준용

- 다만 2008년 1월 「진로와 전략」에 따른 예산편성 원칙¹⁴⁾에 따라 ‘신규 지출 소요 발생시 원칙적으로 다른 비용을 절감’하는 등의 재정규율을 운영

□ 아소(2008~2009년) 내각은 2009년 6월 고이즈미 정권의 재정건전화 목표를 글로벌 경제 위기에 따른 경기악화로 포기하고 다음과 같이 기본방향을 수정

13) 동 방침은 아베 정권 최초의 방안으로 동 명칭도 고이즈미 정권의 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침」에서 「경제재정개혁 기본방침」으로 변경

14) 동 원칙은 ① 민간주도의 성장, ② 자연적 세수 증가분은 반드시 필요 세출에만 충당하여 국민부담을 경감, ③ 경제성장과 재정건전화 양립을 위해 경기여건에 따라 탄력적인 재정건전화 노력 실시, ④ 신규 지출 발생시 다른 비용 절감을 통해 충당, ⑤ 국민에게 철저히 설명함을 내용으로 함

- 향후 10년 이내(2019년)에 기초재정수지를 흑자로 전환
- 경제재정운영은 경기회복을 최우선으로 하고 5년 이내에 GDP 대비 재정적자 비율을 절반수준으로 감축(단, 경기대책에 따른 적자분은 제외)
- GDP 대비 국가채무 비율을 2020년대 초반까지 하향 조정

□ 하토야마(2009~2010년) 내각은 재정건전화에 대한 구체적 목표나 방향을 제시하지 않음

다. 중기 프로그램

- 아소 정권은 2008년 12월 ‘중복지·중부담’을 목표로 지속가능한 사회보장 제도 구축을 위해 중기 재원 확보 방안인 「중기 프로그램」을 발표
- 목표: 3년 이내의 경기회복을 최우선으로 하여 국민생활 안정과 양질의 복지를 동시에 제공
 - 향후 지속가능한 중복지·중부담의 사회보장제도 구축을 위한 근본적 세계 개혁 실시 계획
 - 2011년부터 2015년까지 단계적으로 소비세율의 인상. 인상을 통한 재원은 전액 사회보장비용에 충당

라. 재정운영전략

- 1990년대 초 버블 붕괴 이후, 일본경제의 경기침체로 재정적자가 지속되면서 과거 20년 동안 국가채무가 약 590조엔 정도 증가
- 일본의 국가채무 수준이 심각함에도 불구하고 저금리 기초, 국내의 높은 국채보유 비율을 유지하고 있다는 점에서 재정위기 가능성은 매우 낮음
 - 일본정부의 국채금리는 1990년대 말부터 2%를 하회하다가 최근 1% 초반대를 유지. 일본정부의 국채이자부담은 GDP 대비 1% 수준에 불과

- 2010년 말 현재 전체 국채잔액 중 국내금융기관을 포함한 국내 투자자의 보유 비율이 93.6%에 달하는 반면, 해외투자자는 나머지 6.4%에 불과

- 그러나 향후 경기 회복에 따른 기업들의 자금수요 회복으로 국채 금리가 상승할 수 있으며 고령화로 인한 저축률이 하락할 경우 국채의 국내 소화율이 저하되어 재정지출의 지속가능성을 위협할 가능성 내재

□ 간(2010~현재) 내각은 2010년 6월 ‘강한 경제’, ‘강한 재정’, ‘강한 사회보장’의 달성을 위해 재정건전화와 중장기 재정운영 방침을 담은 「재정운영전략」을 발표

- 일본정부는 2010년 6월 「신성장전략」을 통해 2020년까지 평균 명목 및 실질성장률을 각각 3%, 2% 이상 달성할 것으로 목표 제시

- 「재정운영전략」은 중장기 재정건전화 목표, 이를 실현하기 위한 재정규율, 그리고 2013년까지 3년간에 걸친 중기재정 프레임으로 구성

- (재정건전화 목표)

- 중앙·지방정부 기초재정수지: GDP 대비 비율을 2015년까지 2010년의 절반 수준. 2020년까지 흑자 전환

- 중앙·지방정부 장기채무: 2021년 이후 GDP 대비 비율을 현 181%에서 안정적으로 인하

- (재정운영의 기본원칙)

- PAYGO 원칙:

- 재정적자 감축원칙: 수지목표를 달성하도록 국채발행 감축을 포함한 예산 편성

- 구조적 재정지출에 대한 재원확보 원칙: 사회보장 경비 같은 구조적 재정지출 증가에 대해 세입·세출 모두를 고려한 개혁을 통해 안정적 재원 확보

- 세출 재검토의 원칙: 특별회계를 포함한 모든 세출분야의 사업에 대한 필요성과 효율성 등을 재검토

- 지방재정의 안정적 운영 원칙

- (중기 재정 프레임) 일본정부는 2011년부터 3년간, 세입·세출 정책운용 방침과 신규 국채발행 억제의 재정운영 방향을 제시

□ 중기 재정 프레임에 근거하여 매년 예산편성

- 매년 예산편성의 기본방향이나 경비의 성격에 유의하면서 중기 재정 프레임과 정합적인 개선요구 범위를 각 부서별로 설정
- 또한 각 부서는 신성장 전략에서의 정책적 우선순위 등을 근거로 해 성장에 이바지하는 정책에 중점을 두도록 예산을 편성
- 요구 후의 예산편성 과정에 대해서도 각 각료는 적극적으로 요구를 다시 검토하여 세출을 삭감

□ 중기재정전략의 개정

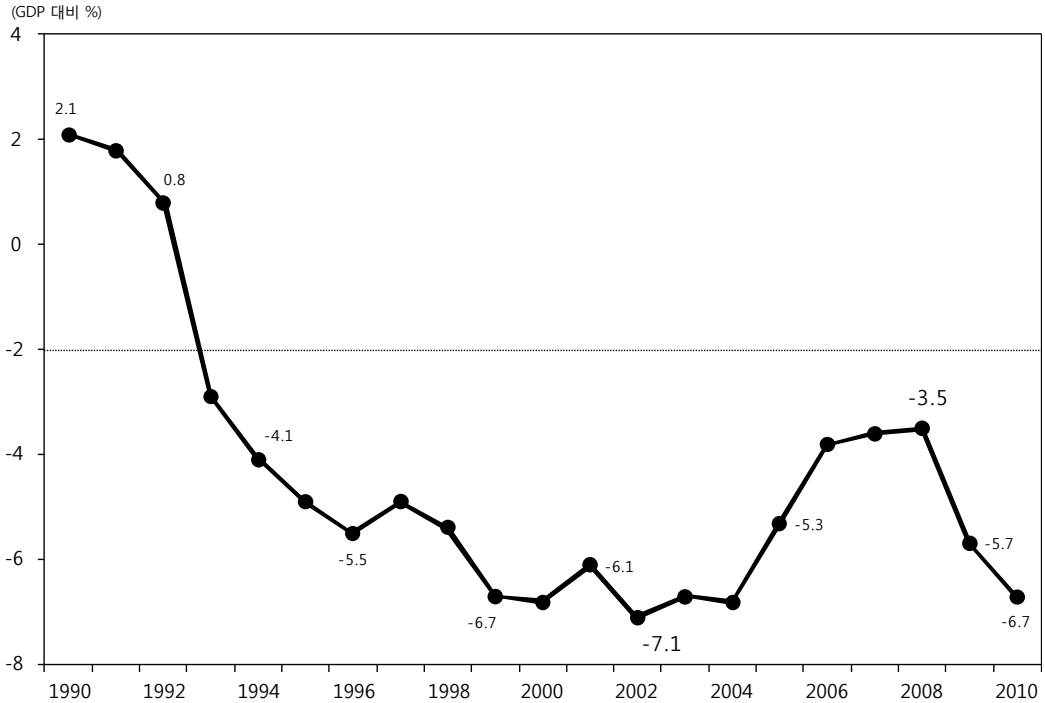
- 2011년 하반기 무렵, 당면한 경제전망이나 중장기 경제·재정 전망을 바탕으로 중기 재정전략 개정을 실시하여 2012~2014년을 대상으로 하는 새로운 중기재정전략을 설정
- 이후 매년 중반 무렵 다음연도 이후 3년간의 새로운 중기재정전략을 수립
- 매년 책정한 중기재정전략에 따라 다음 연도의 개선요구 및 예산편성을 실시

3. 재정건전화 정책의 평가

□ 고이즈미 정권의 재정구조 개혁 이후 기초재정수지 개선 측면에서는 어느 정도 개혁의 성과를 거둠

- 일반정부 기초재정수지의 GDP 대비 비중은 2002년 -7.1%에서 2008년 -3.5%로 빠르게 개선
- 이후 기초재정수지는 글로벌 경제위기의 여파로 2010년 GDP 대비 -6.7% 수준으로 다시 악화

[그림 5] 기초재정수지 추이



주: 일반정부는 OECD 기준으로 중앙 및 지방정부, 사회보장기금을 합한 수치임
 자료: OECD, Economic Outlook 88 Database, 2010. 11.

□ 그러나 지난 20년간 일본정부가 책정한 재정건전화 계획은 두 차례의 경제위기에 따른 경기악화를 이유로 모두 실패한 바 있음

- 1997년 하시모토 내각은 2003년까지 GDP 대비 재정적자 비율을 3% 이하로 낮추는 것을 목표로 재정구조개혁법 제정 등을 통해 재정구조 개혁을 실시하였으나 아시아 외환위기로 재정개혁을 철회
- 2006년 고이즈미 내각도 「기본방침 2006」을 통해 재정구조 개혁을 실시하였으나 2008년 9월 글로벌 경제위기로 인해 세출증대에 대한 압박으로 좌절

□ 최근의 「재정운영전략」은 재정건전화에 대한 일본정부의 의지를 나타내고 있다는 점에서 의미가 있으나 동 전략의 이행여부 등의 실효성에 대해서는 회의적임

- 동 전략은 기존 하토야마 내각과는 달리 재정건전화에 대한 단호한 의지를 천명하고 있다는 점에서 높게 평가됨
 - 하토야마 내각은 민주당의 메니페스토 이행에만 주력하여 재정건전화에 대한 어떠한 목표나 방안도 전혀 제시하지 않아 불안요소로 지적된 바 있음
- 그러나 이번 재정건전화 목표는 2006년 고이즈미 내각이 제시한 재정건전화 목표와 본질적인 차이가 없고 목표 달성 시기만 지연시킨 것이어서 정책적 차별성이 떨어짐
- 「중기 재정 프레임」 중 세입확보 및 세출삭감에 대한 구체적인 수단을 제시하지 않아 이행여부에 대해 부정적인 시각이 많음
- 재정운영의 기본원칙 중 재정규율로서 'PAYGO 원칙' 준수를 제시하고 있으나 현재 일본경제 상황에서 그 실효성에는 의문
 - PAYGO 원칙은 경기악화에 따른 세출증가 압력으로 쉽게 파기될 수 있음
 - 현재 일본이 고령화에 따른 사회보장비 증가가 재정적자의 가장 큰 요소임을 감안할 때 동 원칙 적용만으로는 재정건전화 목표를 달성하기 어려울 것임
- 재정운영전략의 핵심 지표인 기초재정수지는 향후 경기회복에 따른 금리인상 시 국채상환부담의 급증 경우를 감안할 수 없기 때문에 동 수지가 흑자로 전환되더라도 결국 채무의 현상 유지만을 의미
 - 이에 따라 재정의 지속가능성을 가늠할 수 있는 지표로서 한계 노정

참고문헌

EU

- 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006
- 박형수 외, 『재정위험 측정 및 관리에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2007
- 박형수, 「재정건전화 이슈와 EU의 재정준칙」, G20정상회의 준비위원회 세미나자료, 2010. 1. 21.
- 기획재정부, 「주요국의 재정준칙」, 재정정책국 재정분석과, 2010. 12. 28.
- European Commission, *Public Finance in EMU 2010*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2010

미국

- 한국조세연구원, 『미국의 예산제도 2010』, 발간예정
- 한국조세연구원, 『주요국의 예산제도』, 2009. 10월
- <http://www.whitehouse.gov/omb/>

영국

- 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006
- 한국조세연구원, 『영국의 재정』, 재정분석센터, 2011
- 홍승현·김승래, 『중기 재정운용계획 수립현황 및 재정준칙의 해외사례 연구』, 한국조세연구원, 2010
- Anderson, Barry and Sheppard, James, “Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?,” *OECD Journal on Budgeting*
- HM Treasury, *Budget 2010*, 2010
- HM Treasury, *Long-term public finance report: an analysis of fiscal sustainability*, 2009
- HM Treasury, *The Draft Code for Fiscal Sustainability*, 2010

캐나다

- 박형수 · 최준욱 · 김진, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(II)』, 한국조세연구원, 2004
- Anderson, B. and J. Sheppard, “Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?,” *OECD Journal on Budgeting*, vol.3, pp.7-117, 2009
- Askari, M. R. Barnett, J. Danforth, C. Matier, B. Recker and S. Tapp, “Fiscal Sustainability Report,” *Office of the Parliamentary Budget Officer*, Ottawa, Canada, 2010
- Jackson, H. and C. Matier, “Public Finance Implications of Population Ageing: An Update,” *Department of Finance Working Paper*, 2003
- Kennedy, S. and C. Matier, “Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States Fiscal Gaps,” *Department of Finance Working Paper*, 2003
- King, P. and H. Jackson, “Public Finance Implications of Population Ageing,” *Department of Finance Working Paper*, 2000
- Tapp, S., “Canadian Experience with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules,” *Office of the Parliamentary Budget Officer*, Ottawa, Canada, 2010

호주

- 박형수 · 최준욱 · 김진, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(II)』, 한국조세연구원, 2004
- 박형수 · 류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006
- Anderson, Barry and Sheppard, James, “Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?,” *OECD Journal on Budgeting*, 2009
- Australian Government, Charter of Budget Honesty Act, Commonwealth of Australia,

Canberra, 1998

Australian Treasury, Budget 2010-11: Budget Paper No. 1, Commonwealth of Australia, Canberra, 2010

Australian Treasury, “Intergenerational Report 2010,” Commonwealth of Australia, Canberra, 2010

Blondal, Jon R., Bergvall, Daniel, Hawkesworth, Ian and Deighton-Smith, Rex, “Budgeting in Australia,” OECD, 2008

Webb, Richard, “The Commonwealth Budget: process and presentation,” Parliament of Australia, 2010

일본

국중호, 「1990년대 후반 일본의 재정개혁과 세제개편」, 『정책보고서』 98-09, 한국조세연구원, 1998. 12.

구분관, 「재정적자 팽창과 일본경제의 미래」, 『Issue Paper』, 삼성경제연구소, 2008. 9.

김규관, 「일본재정, 무엇이 문제인가」, 대외경제전문가풀 일본분과 발표자료, 대외경제정책연구원, 2009. 10.

_____, 「일본의 재정건전화 계획에 대한 평가와 시사점」, 『KIEP 지역경제 포커스』 10-33호, 대외경제정책연구원, 2010. 7.

이형근, 「일본의 중장기 재정건전화와 향후 과제」, 『KIEP 세계경제』 제9권 9호, 대외경제정책연구원, 2006. 10.

한국은행, 『指標로 본 最近의 日本經濟』, 동경사무소, 2007. 7.

國家戰略室, 「新成長戰略」, 2010. 6.

_____, 「財政運營戰略」, 2010. 6.

內閣府, 「經濟財政運營と構造改革に關する基本方針 2006」, 經濟財政諮問會議, 2006. 7.

_____, 「經濟財政改革の基本方針 2007」, 經濟財政諮問會議, 2007. 6.

_____, 「經濟財政改革の基本方針 2008」, 經濟財政諮問會議, 2008. 6.

- _____, 「社会保障國民會議 最終報告」, 社会保障國民會議, 2008. 11.
- _____, 「財政構造改革の推進について」, 1997. 6.
- _____, 「財政構造改革の推進に関する特別措置法」, 1997. 11.
- _____, 「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」, 2008. 12.
- 財務省, 「財政規律の推移(参考資料)」, 2009. 10.
- OECD, Economic Outlook 88 Database, 2010. 11.