## 나. 영 국

### 1) fiscal rule의 내용 및 역할

□ 영국정부의 재정정책 목표는 다음과 같음

○ 중장기적으로는 **세대내·세대간(within and between generations)의 지출과 조세의 효과가 공정하게** 작용하는 건전한 재정을 강화함

○ 단기에 있어서는 경제의 안정된 경로에서 **자동안정화장치(automatic stabilizers)가 잘 작용**하여 화폐정책을 지지함

□ 이러한 재정목표는 영국 재정정책 당국이 1997년 도입한 다음과 같은 두 가지 재정준칙에 의해 실행되고 있음

○ **The golden rule**은 정부는 투자를 위해서만 차입을 할 수 있고 경상지출을 위해서는 차입을 할 수 없다는 원칙임. 즉 경상 재정수지가 흑자를 유지하여야 함

- the golden rule: over the economic cycle, the Government will borrow only to invest and not to fund current spending

○ **The sustainable investment rule**은 정부는 국가순부채가 지속가능한 선에서 유지될 수 있도록 한다는 것인데, 좀 더 구체적으로는 국가순부채의 GDP 대비 비율이 40% 이하로 유지되는 것을 목표로 하고 있음

- the sustainable investment rule: public sector net debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a stable and prudent level. Other things being equal, net debt will be maintained below 40 per cent of GDP over the economic cycle

□ 1999~00년부터 2003~04년까지의 영국재정의 추이를 추적해 보면, 영국 재정정책 당국은 이러한 2가지 재정준칙을 만족시켜 왔음

○ 1999~00년도 이후 GDP 대비 평균경상수지(current budget)가 흑자이므로 golden rule을 만족함

- golden rule은 경기변동을 감안하여 평균경상수지가 0과 같거나 클 때 만족한다고 봄
- 1999~00년부터 지속되어 오던 경상수지(current budget) 흑자는 2002~03년부터 적자를 기록함
- 반면 평균경상수지는 1999~00년부터 2003~04년까지 흑자를 유지해 왔으므로 이 기간 동안 정부는 golden rule을 만족함

○ 영국의 순공적부채(public sector net debt)는 지속적으로 감소해 오다가 2001~02년부터 점차적으로 증가하는 추세이지만 GDP 대비 40% 아래 수준을 유지하고 있어 sustainable investment rule을 만족함

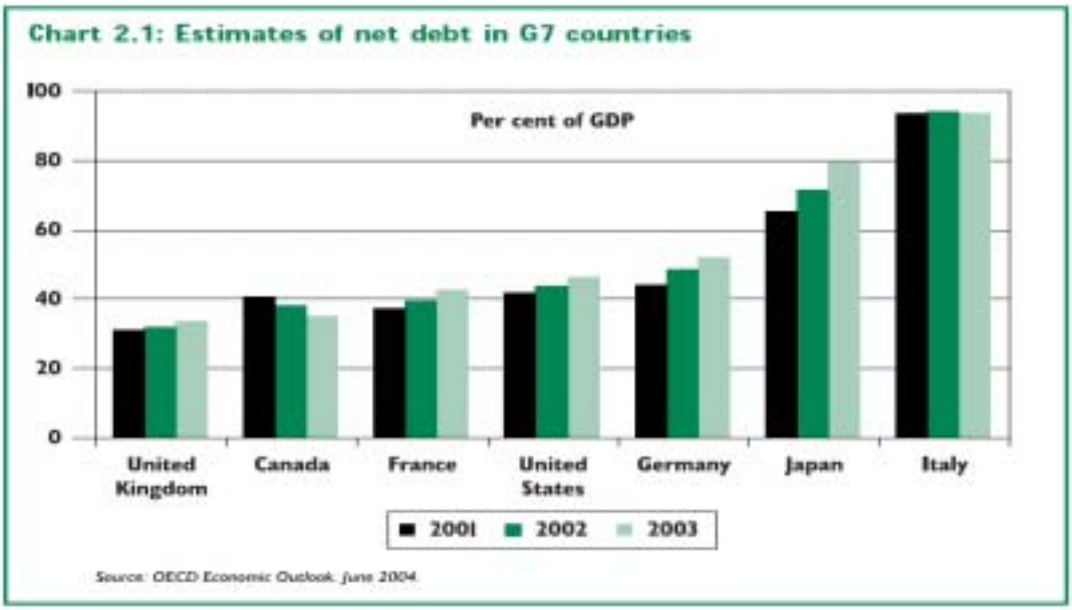
- sustainable investment rule은 GDP 대비 순공적부채가 안정되고 적절한 수준, 즉 GDP 대비 40%정도 수준을 유지할 것을 요구함
- core debt는 순공적부채에 추정된 경기적 효과(impact of the economic cycle)를 배제한 것으로 순부채의 개념으로 여겨지는 core debt 역시 GDP 대비 40%에 미치지 못함
- 2000년 이후 세계경제의 악화로 인하여 많은 국가 및 G7국가는 GDP 대비 부채의 비율이 상승하였음에도 불구하고 영국의 GDP 대비 부채는 다소 오른 것으로 예측되나 G7국가에서 가장 낮은 부채수준

<표 4-2-1> 영국의 fiscal rule 준수 추이

**Table 2.1: Meeting the fiscal rules**

| | Per cent of GDP | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1999-00 | 2000-01 | 2001-02 | 2002-03 | 2003-04 |
| **Golden rule** | | | | | |
| Surplus on current budget | 2.1 | 2.1 | 0.9 | -1.3 | -1.9 |
| Average surplus since 1999-00 | 2.1 | 2.1 | 1.7 | 1.0 | 0.4 |
| Cyclically-adjusted surplus on current budget | 1.9 | 1.6 | 0.7 | -0.7 | -1.0 |
| **Sustainable investment rule** | | | | | |
| Public sector net debt | 36.3 | 31.3 | 30.2 | 31.5 | 32.8 |
| Core debt | 35.7 | 31.3 | 30.5 | 31.1 | 31.6 |

[그림 4-2-1] 영국의 낮은 국가채무 수준




□ 영국의 재정지출 구조는 다음의 4가지 원칙에 기초하고 있음

① 재정운용에 있어서 장기적이고, 신중(검소)하고, 투명한 제도적 일관성

② resource input보다는 policy outcomes로 성공을 판단

③ 부처들에게 service delivery에 있어서 수년간의 계획을 세우고, 필요한 경우 함께 계획을 세우도록 하는 강한 인센티브

④ public investment에 대한 right incentive를 제공하기 위해서, capital asset에 대한 적절한 costing과 management

□ 따라서 영국 재정정책의 가장 두드러진 특징은 경상지출 규모는 경상수입에 의해 결정되는 반면, **자본지출을 경상지출과 구분하여 원활한 공공투자가 가능하도록** 하고 있다는 것임

○ 1990년대 중반 도입된 새로운 계획 및 재정 통제방식에서 재정규칙과 함께 중요한 변화는 자본예산(capital budget)과 자원예산(resource budget)을 분리시킨 것임

○ 부처들은 자본예산으로 배분받은 것은 그러한 용도에 적합한 자본지출 프로그램에만 사용할 수 있으며, 이는 단기적인 경상지출 압력으로 인해 투자가 희생되지 않도록 하기 위한 것임

<표 4-2-2> 영국의 재정통계 추이

(단위 : GDP 대비 %)

| | 재정 지출 | 재정 수입 | 재정 수지 | 구조적 재정 수지 | 기초 재정 수지 | 구조적 기초 재정 수지 | 순이자 지출 | 국가 채무 | 순국가 채무 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1986 | 45.6 | 42.9 | -2.6 | -2.1 | 0.8 | 1.3 | 3.4 | 58.5 | 31.3 |
| 1987 | 43.6 | 41.8 | -1.8 | -2.6 | 1.5 | 0.7 | 3.3 | 60.1 | 25.8 |
| 1988 | 41.1 | 41.6 | 0.5 | -1.6 | 3.4 | 1.4 | 2.9 | 54.1 | 20.5 |
| 1989 | 40.5 | 41.3 | 0.8 | -1.2 | 3.5 | 1.6 | 2.7 | 47.8 | 15.6 |
| 1990 | 42.2 | 40.7 | -1.6 | -2.8 | 1.0 | -0.1 | 2.6 | 43.4 | 14.9 |
| 1991 | 44.0 | 40.9 | -3.1 | -2.1 | -0.9 | 0.1 | 2.3 | 43.5 | 15.3 |
| 1992 | 45.7 | 39.3 | -6.4 | -4.2 | -4.2 | -2.1 | 2.2 | 48.5 | 22.0 |
| 1993 | 45.7 | 37.7 | -7.9 | -5.5 | -5.5 | -3.2 | 2.4 | 58.0 | 31.4 |
| 1994 | 45.0 | 38.2 | -6.7 | -5.4 | -4.1 | -2.8 | 2.6 | 55.6 | 31.5 |
| 1995 | 44.6 | 38.9 | -5.8 | -4.7 | -2.8 | -1.8 | 2.9 | 60.5 | 37.3 |
| 1996 | 42.7 | 38.5 | -4.2 | -3.2 | -1.2 | -0.4 | 2.9 | 60.0 | 38.9 |
| 1997 | 41.0 | 38.8 | -2.2 | -1.8 | 0.8 | 1.2 | 3.0 | 60.8 | 41.0 |
| 1998 | 39.8 | 39.9 | 0.1 | 0.2 | 2.9 | 3.0 | 2.8 | 61.0 | 41.9 |
| 1999 | 39.2 | 40.3 | 1.1 | 1.1 | 3.4 | 3.4 | 2.3 | 55.8 | 37.2 |
| 2000 | 37.0 | 40.9 | 3.9 | 0.9 | 6.0 | 3.0 | 2.1 | 55.5 | 34.2 |
| 2001 | 40.3 | 41.0 | 0.7 | 0.4 | 2.5 | 2.1 | 1.8 | 50.3 | 31.0 |
| 2002 | 40.9 | 39.3 | -1.6 | -1.4 | -0.1 | 0.1 | 1.5 | 50.0 | 32.0 |
| 2003 | 42.6 | 39.3 | -3.2 | -2.9 | -1.7 | -1.3 | 1.5 | 51.6 | 33.6 |
| 2004 | 42.6 | 39.8 | -2.9 | -2.9 | -1.4 | -1.3 | 1.5 | 52.7 | 34.7 |
| 2005 | 43.3 | 40.4 | -2.9 | -3.0 | -1.4 | -1.5 | 1.5 | 54.0 | 36.0 |

주 : 2004년 및 2005년 수치는 OECD의 전망치임

자료 : OECD, Economic outlook(2004년 6월)

□ 경상지출 수준을 경상수입에 대응시킨 것은 재량적인 재정정책이 오히려 경기변동을 증폭시켰으므로, 재정의 경기안정화 기능은 자동안정화장치에 주로 의존하여야 한다는 과거 영국 재정정책에 대한 평가에 따른 것임

□ 또한 공공투자를 예외적으로 취급하는 영국의 재정정책도 재정정책 당국의 과거 정책적 과오를 시정하려는 노력에 의해 탄생하였음

○ 공공투자는 경제성장 및 고용창출에 중요한 역할을 함에도 불구하고 영국에서는 재정지출의 필요성이 제기되자 정치적으로 감축하기 용이하고 지출축소의 효과가 늦게 인지되는 공적투자의 감축이 대규모로 발생

- [그림 4-2-2]에서 보이듯이 순공공투자(Net public investment)는 1970년대 중반까지 GDP 대비 5% 수준을 유지해 왔으나 그 후 급격한 감소로 인하여 1996~97년도에는 GDP 대비 1%까지 하락
- 그 결과 영국의 GDP 대비 정부투자(government investment)는 다른 G7국가보다 낮은 수준이었음

○ 그 결과 1990년 중반에 영국은 고용은 증가했지만 노동의 생산성이 장기 평균수준에 미치지 못했으며 이렇게 낮은 생산성은 2000년까지 회복되지 못했음

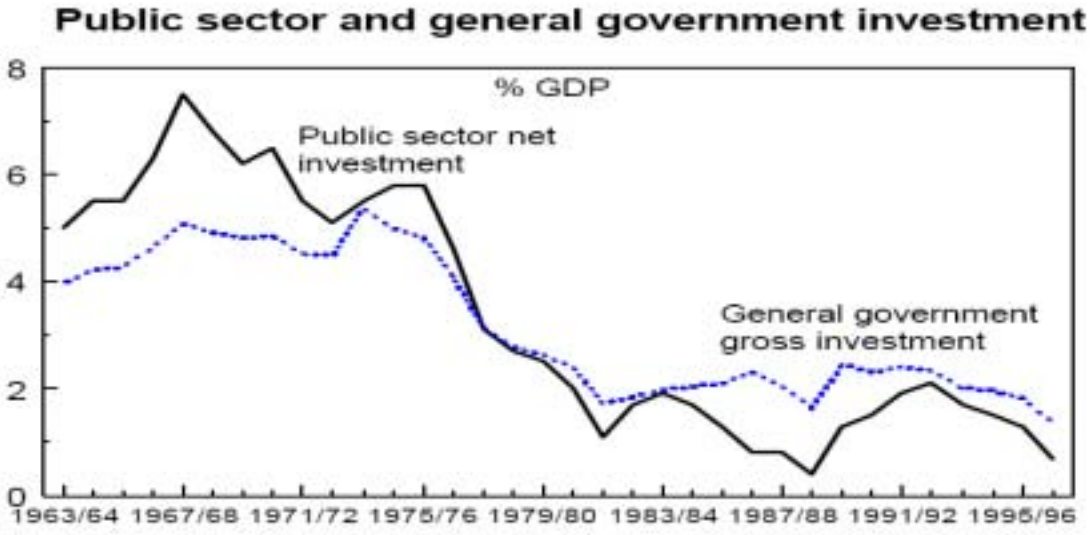
- [그림 4-2-3]을 보면, 1999년 당시 영국은 주요경쟁국인 미국·프랑스·독일에 비해 생산성이 현저히 뒤지고 있었음

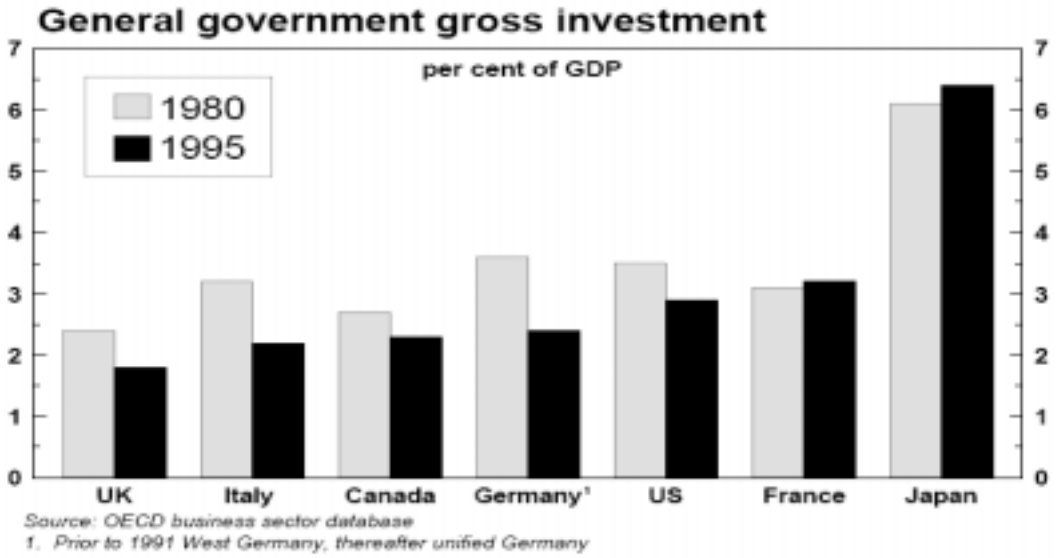
○ 따라서 노동생산성과 경제성장을 위해 공공투자를 증가시킬 필요가 있었으나 기존의 재정체계는 오히려 총지출 감축의 수단으로 투자를 감소하는 잘못을 범한 것임

- 물론 공기업의 민영화 등으로 공공부문(public sector)의 투자축소가 불가피한 면도 있었지만, 일반정부(general government) 기준으로도 공공투자는 감소하였음

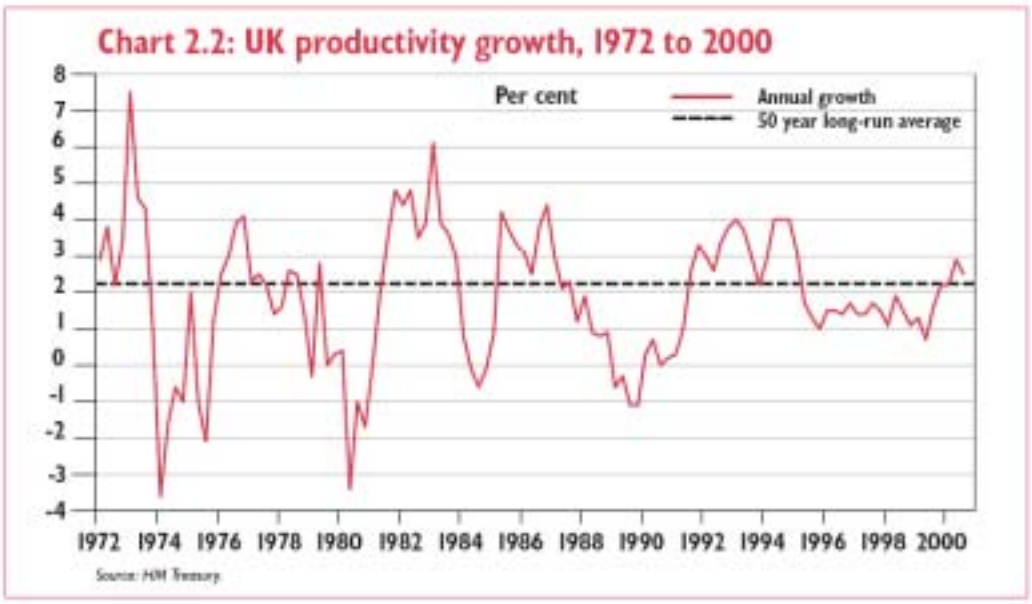
○ 이외에도 영국의 공공투자는 지역별 분포가 부적절하여 일부지역에서는 재정낭비를 초래하는가 하면, 그 변동추이도 경기안정화에 역행하는 것으로 평가되었음

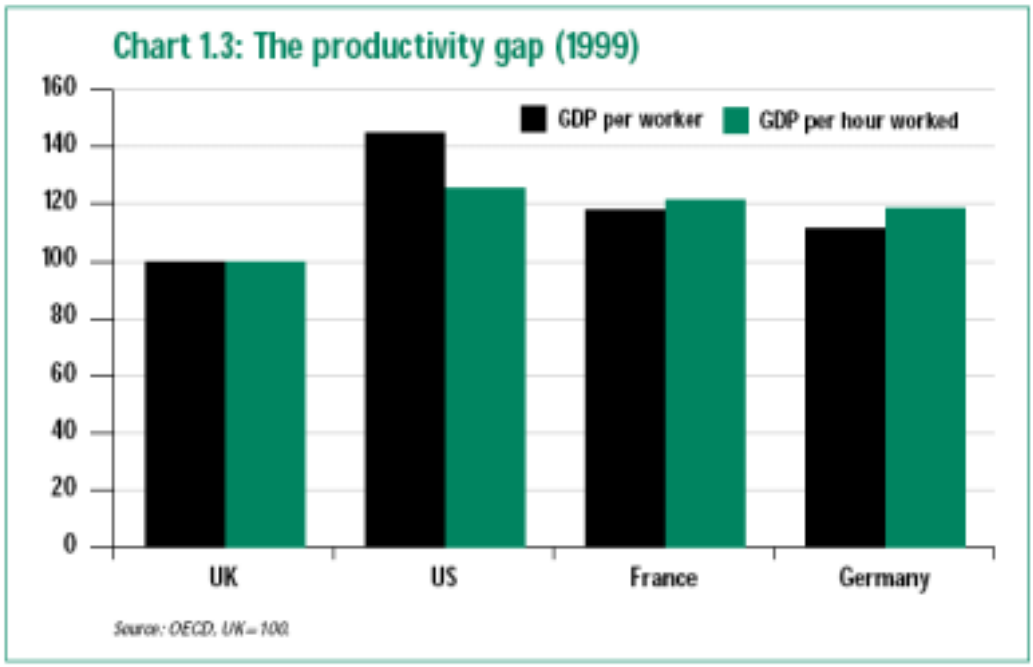
[그림 4-2-2] 영국의 공공투자 추이 및 국제비교



[그림 4-2-3] 영국의 노동생산성 추이 및 국제비교



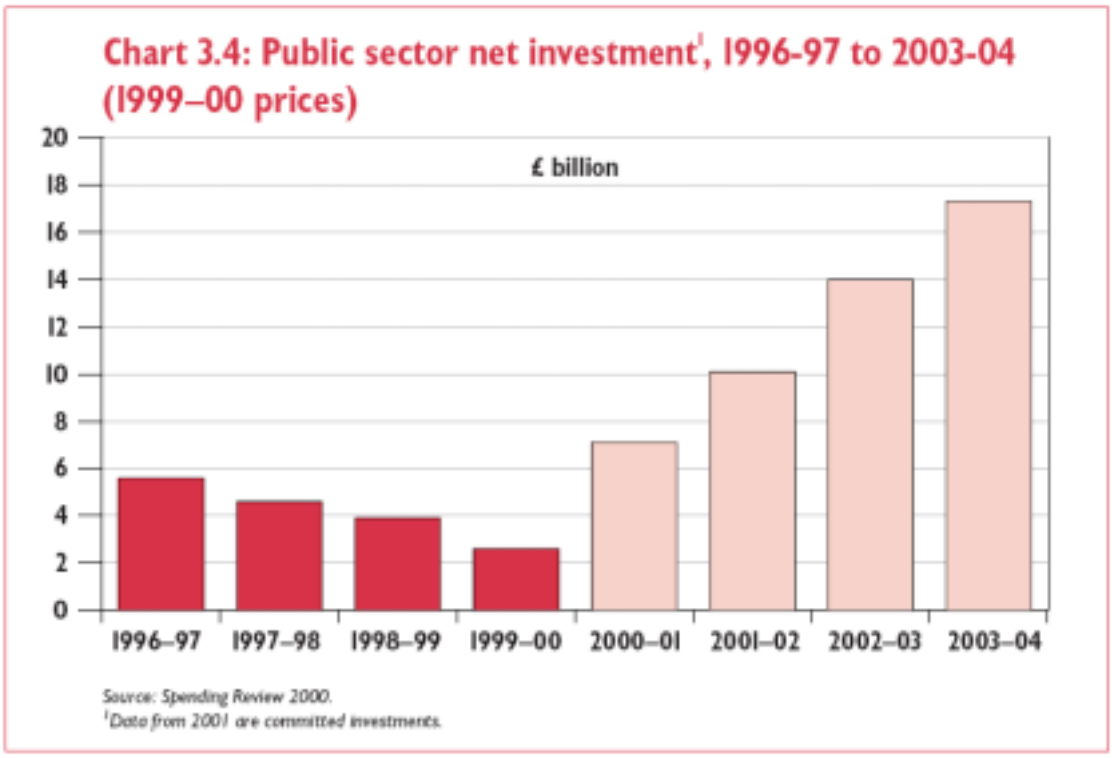

□ 그러나 1997년 Golden rule의 도입 이후 영국의 재정투자는 그동안의 감소추세에서 탈피하여 최근까지 증가추세를 지속하고 있음

○ 영국의 순공공투자(public sector net investment)는 1999-00년 GDP 대비 0.3%에 불과하였으나 새로운 재정준칙에 따른 전망치인 1998년과

2000년의 Spending reviews에서는 2003-04년도에 GDP 대비 1.8% 증가를 예측하고 있음

○ 이는 3년 단위의 부처별 지출관리 및 자본예산(capital budget)의 자원예산(resource budget)으로부터의 분리, The Investing in Britain Fund 및 Capital Modernisation Fund 도입 등에 기인

[그림 4-2-4] 영국 공공투자 추이의 반전




□ 한편, PFI(Private Finance Initiative)을 포함한 PPPs(Public-Private Partnerships)를 통해서도 공공투자 확대를 추진

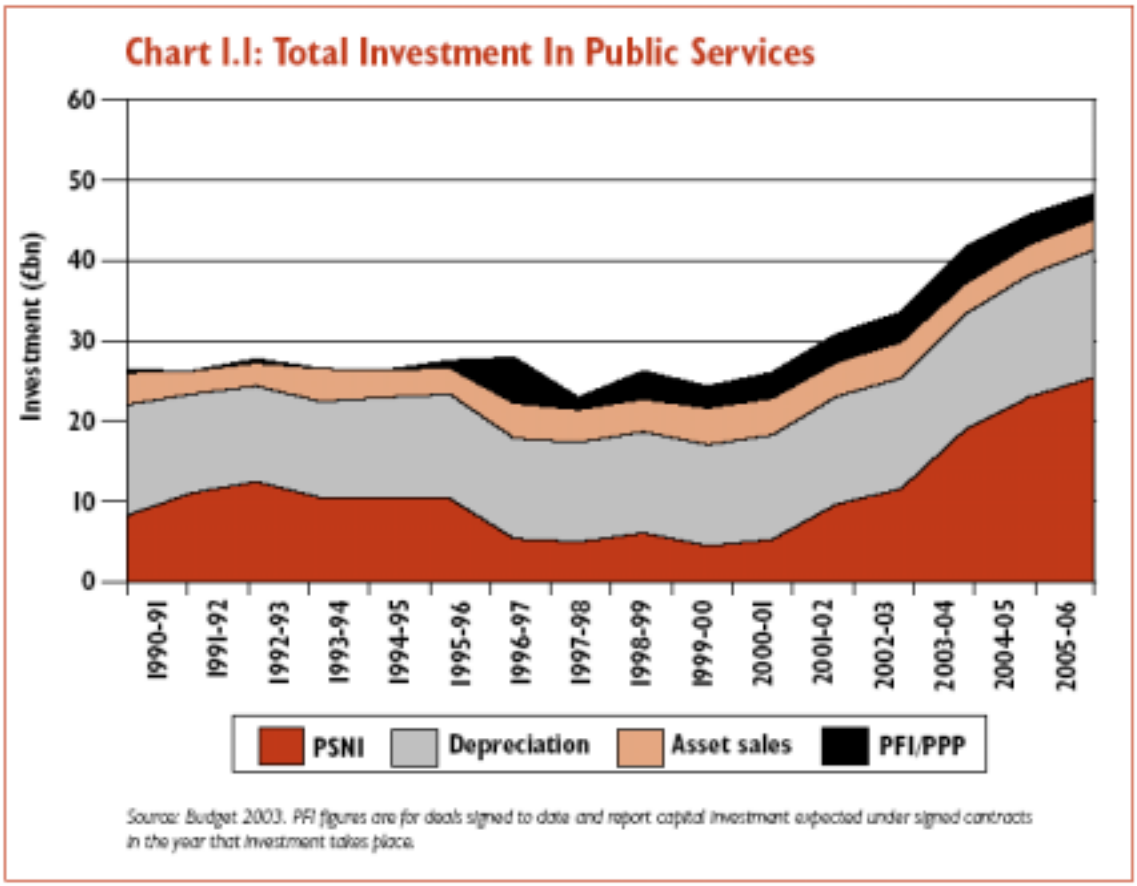
○ 영국정부의 “Public Private Partnerships . the Government’s Approach”(2000년)에 따르면 PPPs는 다음 3가지 카테고리로 구분됨

① the introduction of private sector ownership into state-owned businesses, using the full range of possible structures (whether by flotation or the introduction of a strategic partner), with sales of either a majority or a minority stake

② the Private Finance Initiative(PFI) and other arrangements where the public sector contracts to purchase quality services on a long-term basis so as to take advantage of private sector management skills incentivised by having private finance at risk. This includes concessions and franchises, where a private sector partner takes on the responsibility for providing a public service, including maintaining, enhancing or constructing the necessary infrastructure

③ selling Government services into wider markets and other partnership arrangements where private sector expertise and finance are used to exploit the commercial potential of Government assets.

[그림 4-2-5] PPPs를 포함한 영국의 공공투자 추이



□ 또한 다양한 투자관리 및 성과평가 제도의 도입을 통해 이러한 공공투자가 비효율적인 사업이 되는 것을 방지

○ 다음과 같은 내용을 포함하는 부처별 투자전략(DIS :Departmental Investment Strategies) 수립은 각 부처로 하여금 공공투자가 정부의 성과목표 달성에 기여토록 하였음

- appraisal of capital projects;
- procurement strategies to improve efficiency;
- project and contract management to deliver projects to budget and on time;
- evaluation of investment to demonstrate that planned outputs and objectives have been met

○ 자원예산회계(Resource Accounting and Budgeting)의 도입으로 공공투자에 따른 다음과 같은 자본비용(capital charging) 등 full costs를 포착하도록 하였음

- depreciation : reflects the consumption of the asset as it is used up over its lifetime
- cost of capital : measures the opportunity cost of tying up funds in capital assets

○ Value for Money 평가를 통해 공공투자의 우선순위를 결정하고 새로운 투자분야를 발굴

<PFI 프로젝트에 대한 Value for Money 평가의 2가지 사례>

- The M1/A1 Yorkshire Link should reduce transport costs by some £50 million in its first year. A Highways Agency Report concluded that the average cost saving (assuming the standard 6 per cent discount rate) over what it would have cost conventionally was in the region of 22 per cent.
- The first new PFI prisons at Bridgend and Fazarkeley will offer up to at least 10 per cent savings over the life of the contract, compared to conventional procurement. Their building time was twice as quick as that for an average conventional prison - 2 years, rather than 4 or more.

□ 한편, Golden Rule의 하나의 제약으로 여겨지는 Sustainable Investment Rule은 경기변동을 고려하여 국가부채가 안정되고 적절한 수준에서 유지되도록 하고 있었음

○ 많은 투자는 사회적 이익들(social returns)을 줄 수는 있지만 과세해야 할 경제적 생산을 증가시키는 것은 아니므로 건강하고 지속적인 재정을 보장하지는 않으므로 투자를 정부회계(account)로 지불하지 않음

○ 이러한 이유로 Sustainable Investment Rule은 차입에 따른 투자 크기와 국가부채의 단계적 확대에 제한을 두고 있음

## 나. fiscal rule의 도입 및 예산편성

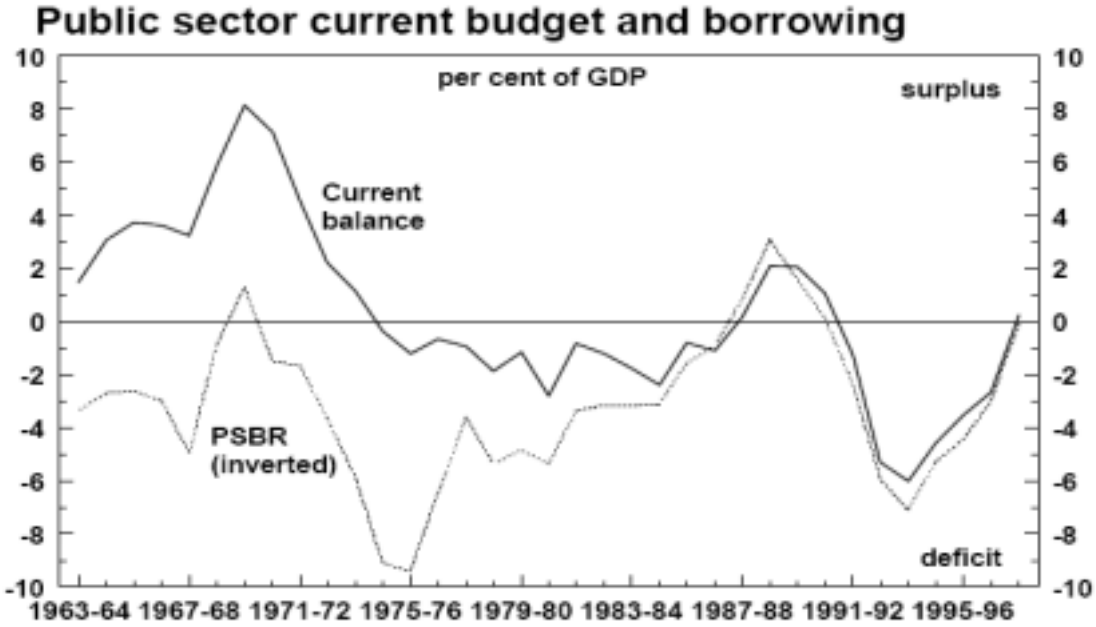
### (경제상황)

□ 영국은 1970년대 초 이후 대부분의 기간 동안 경상수지 적자를 기록하였음

○ 1987~88년도에 1970년대 초 이후 처음으로 예산흑자(budget surplus)를 기록하였음

- 변하지 않는 정책하에서 지속적인 흑자가 예상되어 1988년 3월 예산에서는 중기에 걸쳐 국가차입요구분(Public Sector Borrowing Requirement: PSBR)을 0으로 하는 균형적인 예산재정을 목표로 하고 60억파운드 정도의 조세 감축을 통하여 재정정책의 조심스러운 경감을 시도하였음
- 1988~89년도에 흑자가 정점에 달하였으며 1989년 예산에서는 중기에 걸친 균형예산을 실행하기 위해서 35억파운드 정도의 조세를 더 경감하였음

[그림 4-2-6] 영국의 재정수지 추이




□ 반면, 예산흑자가 예상했던 것보다 빠르게 감소되어 재정상태(fiscal position)가 현저하게 악화되었으며 매년 실측치(outturn)가 예상치(forecast)와 전망치(projection)보다 나빠졌음

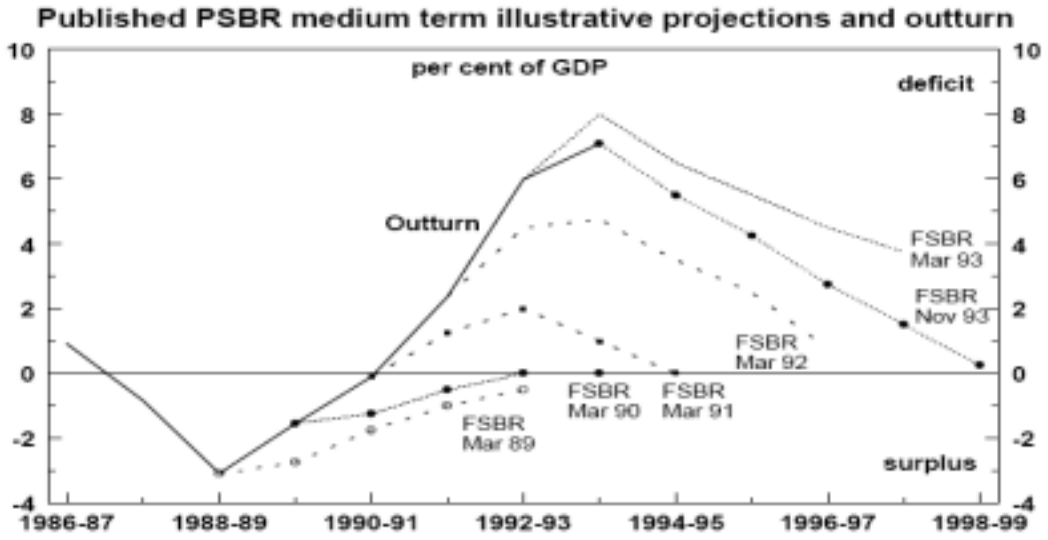
○ 1990년대 경상지출(current spending)은 1980년대 경상지출보다 적지만 국가수입(national income)의 현저한 감소로 인하여 전례가 없는 공공부문 경상수지(public sector's current account) 적자를 기록하였음

- 1985~86년에서 1996~97년까지 경상지출은 평균 GDP 대비 1.5% 정도 경상수입을 초과하였음
- 이러한 상황에서 과거 재정체계는 경상지출을 줄이는 대신, 공적투자를 지연시키거나 무효화하는 등 잘못된 정책을 운용하고 있었음
- 투자가 착수되어진다고 하더라도 정부의 부처들(government departments)은 그들의 자산(assets)을 사용할 유인을 얻지 못했음

○ 이러한 악화는 1993~94년도의 GDP 대비 국가차입요구분(PSBR)이 7%가 넘기 전까지 계속되었는데, 이것은 5년에 걸쳐 10%p 상승한 것으로 1993~94년도 실측치와 1989~90년도의 전망치 사이에 500억파운드의 차이가 있었음

- 1990~91년에서 1996~97년까지 GDP 대비 국가순부채(public sector net debt)는 18%p 증가하였음

[그림 4-2-7] 영국 국가차입요구분(PSBR)의 전망 추이




□ 1993년 3, 11월 예산에서는 PSBR의 지속적인 증가를 막기 위해서 1994~1995년도에 GDP 대비 1%의 수입을 늘리고 그 다음 연도에는 그 2배를 증가시키려고 하였음

○ 재정정책 목적은 '중기에 걸친 PSBR의 감소'로 바뀌었음

○ 1994~95년도 예산강화를 위하여 총지출을 제한하였는데, 경상지출과 자본지출의 구분이 없었던 그 당시에는 지출감소 효과가 늦게 나타나는 자본지출이 통제의 대상이 되었고, 그 중에서 특히 공적투자(public investment) 감소가 이루어졌음

□ 1980년대 후반에서 1990년대 초까지 지속된 재정 악화는 경기적 요인(cyclical factors)이었다기보다는 정부 경제전망의 실패에 기인함

○ 1980년대 후반에 나타난 재정(public finance)의 개선은 경기적 요인 때문이라고 인식되어 재정정책의 완화(세입의 감축)를 추진하였으나 재정상태가 현저하게 악화되었음

- 침체기에 들어선 경제는 1990년 가을까지 회복되지 않았고 1991~92년에 시작된 생산갭(output gap)은 1992~93년에 GDP 대비 4%를 넘었으며 1993~94년의 생산실측치는 1990년 3월 FSBR에서 발표한 전망치보다 9% 넘게 낮았음
- 이는 재무부에서 과도하게 긍정적인 재정상태를 기반으로 하여 발표한 예측치와 전망치가 실측치와의 괴리를 넓혀갔기 때문임

□ 이러한 재정악화로 인한 두 가지 교훈은 다음과 같음

○ 신중한 접근: 경기변동 조절과 불확실성에 관한 여유분을 확보(take a prudent approach: adjust for the economics cycle and build in margin for uncertainty)

- 경기조정된 재정상태의 예측이 정확한 재정상태를 평가하는 데 중요한 요소라 할지라도 그 예측의 불확실성과 그로 인한 예측오차에 대한 여유분을 확보해야 함
- 따라서 정책입안자들은 재정상태의 예측에 있어서 고유한 불확실성을 가지고 있음을 인식하고 신중한 정책설정을 해야 함

○ 개방과 투명성: 안정된 재정준칙을 만들어 그에 따른 명확한 재정정책 결정(be open and transparent: set stable fiscal rules and explain clearly fiscal policy decisions)이 있어야 함

- 과거 재정정책의 목표는 환경에 따라 변화하였고 정부는 그 변화로 인한 결과에 대한 책임을 지지 않았음
- 안정된 거시경제 환경을 만들기 위해서 재정준칙을 만들어 그에 따른 재정정책이 이루어져야 함

(재정준칙)

□ 따라서 영국정부는 1997년 7월 Financial Statement and Budget Report(FSBR)에 신뢰적이고 예측 가능한 새로운 재정정책, 즉 재정준칙(fiscal rules)을 발표함

○ 정부의 중요한 역할은 개인과 기업들이 미래를 계획할 수 있으며 성장과 고용이 적절히 안정된 경제환경을 제공하는 것임

○ 하지만 과거 재정체계는 그러한 환경을 제공하지 못해서 1997년 7월 FSBR에서는 다음과 같은 재정준칙의 새로운 체계를 발표하였음

- **the golden rule**: over the economic cycle the Government will only borrow to invest and not to fund current expenditure; and public debt as a proportion of national income will be held over the economic cycle at a stable and prudent level.
(FSBR, 1997년 7월 )

- **the Golden Rule** – over the economic cycle, the Government will borrow only to invest, and not to fund current expenditure; and **the Sustainable Investment Rule** – public debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a stable and prudent level.
("investment", 1998년)

- The **golden rule**: over the economic cycle, the government will borrow only to invest and not to fund current spending. In the terminology defined below, the government will run a surplus on current budget.
The **sustainable investment rule**: over the economic cycle, the ratio of net public sector debt to GDP will be set at a 'stable and prudent' level, defined by the Chancellor as 40% of GDP.
("The government's fiscal rules", Institute for Fiscal Studies 2003)
("Analysing UK fiscal policy", 1999년)

□ 새로운 재정체계(fiscal framework)는 서로 다른 경제적 특성을 가진 경상지출과 자본지출의 명확한 구분을 목적으로 하고 있음

○ 경기변동을 고려하여 경상지출이 아닌 단지 공적투자(public investment)를 위해서만 차입이 가능한 Golden Rule이 정해짐

- 경상지출(current expenditure)의 재원은 세입이며 평균적 경기상황에서 경기안정화장치에 의한 공적부문 경상수지(public sector current balance)는 균형이거나 흑자임
- 반면 자본지출(capital expenditure)은 차입에 의해 재원을 확보하고 자본지출에 의해 투자가 이루어짐
- 따라서 경상지출에 의한 이익은 동시대의 납세자들이 누리는 것이므로 그에 해당하는 부분을 조세로 부담하고, 공적투자에서 발생하는 이익은 미래의 납세자들이 누리고 또 국가부채와 감가상각에 해당하는 부분은 미래납세자들이 부담해야 할 부문이므로 차입을 통해서 이루어져야 한다는 취지에서 경기변동을 고려하여 경상지출과 자본지출을 구분한 Golden Rule이 정해짐

□ Golden Rule의 하나의 제약으로 여겨지는 Sustainable Investment Rule은 경기변동을 고려하여 국가부채가 안정되고 적절한 수준에서 유지되도록 하고 있었음

**(재정안정을 위한 준칙 : Code for Fiscal Stability)**

□ 정부는 1997년 11월 Pre-Budget Report에 재정정책 체계의 개방성, 투명성, 책임성 강화를 위해 재정안정을 위한 준칙(Code for Fiscal Stability)을 발표하였음

○ 경제성장과 고용촉진에 필수요소인 경제안정은 건전한 재정운영에 지대한 영향을 받음

- 기존의 재정정책 체계(framework)는 경제안정 달성에 실패하여 재정정책이 경제 불안을 초래하는 요인으로 작용하였음

○ 이에 정부는 재정정책 수립 및 집행에 관한 원칙을 명시한 재정안정을

위한 준칙(Code for Fiscal Stability)을 발표하였음

- the Finance Act 1998 155조에 합법적 기반을 둔 이 준칙은 정부의 재정보고 의무를 강화하여 재정정책의 수행방법을 개선하고자 하였음
- 재정정책의 범위에 국가채무를 포함시켰음

□ 재정정책 운영의 원칙을 제시하였음

○ 투명성(transparency): 재정정책의 목표 설정과 실행 및 정부회계의 발표에 있어서의 투명성

**transparency** in the setting of fiscal policy objectives, the implementation of policy, and in the presentation of the public accounts;

○ 안정성(stability): 재정정책의 결정 과정과 재정정책의 경제에 대한 영향에 있어서의 안정성

**stability** in the policy making process and in the way fiscal policy impacts on the economy;

○ 책임성(responsibility): 재정운영에서의 책임

**responsibility** in the management of the public finances;

○ 공평성(fairness): 세대간을 포함시킨 공평성

**fairness**, not least between generations;

○ 효율성(efficiency): 재정정책의 입안과 실행 및 공적부문 운용에 있어서의 효율성

**efficiency** in the design and implementation of fiscal policy, and in managing both sides of the public sector balance sheet.

□ 따라서 원칙에 입각한 재정 및 국가채무 관리 목표 및 재정운영에 관하여 다음과 같이 명시하였음

○ 정부는 재정정책의 목표 및 집행원칙을 명시하고 이에 대해 설명하여야 함

○ 동 목표는 집행준칙은 변경될 수 있으며 변경시에는 기존 목표 및 집

행원칙에서 벗어나게 된 원인을 밝혀야 함

○ 정부는 일시적으로 동 목표 및 집행원칙에서 이탈할 수 있는데 이 때에도 그 이유, 기한, 일시적으로 변경된 목표 및 집행준칙을 밝혀야 함

○ 국가채무 관리정책의 최우선 목표는 위험을 감안하고 통화정책과의 마찰을 피하면서 정부차입에 따른 비용을 최소화하는 데 있음

□ 재정회계에 관해서 다음과 같이 명시하였음

○ 정부는 공공부문 전체를 대상으로 재정통계를 작성해야 하며 회계방식은 통합기준(consolidated basis)에 의한 것이어야 함

○ 재정회계 방식은 일반회계 관행(Generally Accepted Accounting Practice in the United Kingdom)을 따르되 공공부문의 특성을 감안하여 변형할 수 있음

□ 그 외 정부는 투명성 제고를 위해 재정(public finance)상태의 자세한 설명과 평가를 제공하고 앞으로의 계획을 명확히 설명하는 다음과 같은 보고서를 발표해야 함

① The Pre-Budget Report(PBR)

○ 재무성은 예산편성 3개월 전에 PBR을 작성하여야 함

○ PBR은 예산에 포함될 재정정책상의 중요한 변화에 대한 제안을 담고 있어야 하나 조세정책의 모든 영역에 대한 정보를 담아야 하는 것은 아님

- 특히 현재 또는 미래의 납세자의 활동을 현저하게 저해할 위험이 있는 경우, 납세자 및 시장의 행태에 일시적 왜곡을 초래(금융시장에 혼란을 가져오는 경우를 포함)할 수 있는 정보는 제공되지 않음

○ PBR의 본문 또는 참고자료로서 포함되어야 할 내용은 다음과 같음

- 경제 및 재정에 대한 예측
- 경기적 요인을 조정한 재정수지 등 경기변동이 주요 재정지표들에 미치는 영향분석

② The Financial Statement and Budget Report(FSBR)

○ 재무성은 예산편성시 재정 및 예산에 관한 보고서(FSBR)를 공표해야 함

○ FSBR에는 최소한 다음의 사항을 기술하여야 함

- 경제 및 재정에 대한 예측
- 예산과 관련된 주요 재정정책 지표에 대한 설명
- 필요한 경우 재정정책 지표들이 재정정책의 목표 및 집행원칙, 성장과 안정에 관한 협정(the Stability and Growth Pact)과 같은 EU협약 등과 어떻게 조화를 이룰 수 있는지에 대한 설명

③ The Economics and Fiscal Strategy Report(EFSR)

○ 재무성은 예산편성시 경제와 재정 운영에 관한 방침에 관한 보고서(EFSR)를 공표하여야 함

○ 재정운영과 관련하여 EFSR은 다음과 같은 사항을 명시하여야 함

- 주요 재정지표들의 장기적 목표를 포함한 경제 및 재정정책의 장기적 운용전략
- 경제 및 재정정책의 장기 운용전략에 비추어 본 최근의 운용실적 및 단기 전망 평가
- 단기 전망과 장기 운용전략이 성장과 안정에 관한 협정의 준수의무와 부합되는지에 대한 평가
- 주요 재정지표의 10년 이상 기간에 대한 전망
- 경기변동이 주요 재정지표에 미치는 영향분석

④ Conduct of Debt Management and the Debt Management Report

○ 정부는 국민이 정부가 부채를 어떻게 관리하고 있는지 충분히 알 수 있도록 매년 차입구조와 정부의 부채비용에 관한 보고서를 공표해야 함

○ 정부는 이 보고서에 다음과 같은 사항을 기술해야 함

- 국민저축을 통한 재원조성 예측
- 익년도 국채발행 계획 및 국채 입찰

- 국채만기 구조 및 지수연계(index-linked)국채 비중에 관한 계획

□ 재무성은 모든 보고서를 the House of Commons Treasury Committee에 제출해야 함

○ 재무성은 상기 보고서 이외에도 국민들이 재정정책 및 국가재정 상황을 보다 잘 감시할 수 있도록 하기 위한 정보를 제공하여야 함

○ 모든 보고서는 발간 후 최소 6개월 동안 구득할 수 있어야 하며 그 내용을 재무부 홈페이지에 게재하여야 함

※ The End of year fiscal report(EYFR)

□ 2002년 Pre-Budget Report와 함께 처음 발간된 The End of year fiscal report(EYFR)는 정부의 회고적 보고서임

○ ETFR은 매년 Pre-Budget Report와 함께 발표되며 이전 두 회계연도의 재정상황에 관한 분석으로 재정정책의 목적과 재정준칙(fiscal rules)이 잘 적용되었는지, 예산에서의 전망치와 실측치가 일치하는지에 대한 분석을 함

**(fiscal rule의 도입효과)**

□ 영국의 GDP 대비 경상수입(current receipts)은 39.8%(2000～01년)→38.8%(2001～02년)→37.2%(2002～03년)로 감소하다가 2003～04년에 37.5%로 상승하였음

○ 경상수입의 실측치와 예측치를 비교해 보면, 2000～01년도 경상수입은 2000년도 예산의 예측치보다 73억파운드 증가했으나, 9·11테러가 일어났던 2001～02년에는 예측치보다 84억파운드 감소하였고 2002～03년도 140억파운드, 2003～04년도 96억파운드 감소하였음

- 2000～01년도에는 소득세의 증가로 인해 경상수입이 증가했으며 그 이후의 감소는 성장률 저하와 예측된 소득세 및 법인세 감소에 따른 결과였음

□ 영국의 GDP 대비 경상지출(current expenditure)은 36.2%(2000～01년)→36.6%(2001～02년)→37.2%(2002～03년)→38.1%(2003～04년)로 지속적으로 증가하였음

○ 경상지출의 실측치와 예측치를 비교해 보면, 2000～01년과 2001～02년도 경상지출은 예산의 예측치보다 4억파운드 증가하여 예측치와 거의 비슷하였고 2002～03년도 31억파운드, 2003～04년도 32억파운드 예측치보다 증가하였음

- 감가상각(depreciation)은 2000～01년과 2001～02년도에 각각 14억파운드, 17억파운드 감소하였으며 2002～03년도와 2003～04년도의 감가상각은 실측치와 예측치가 거의 일치하였음

□ TME(Total Managed Expenditure)는 public sector current expenditure, public sector net investment 및 public sector depreciation의 합을 의미함

○ TME는 3년간의 부처별 지출에 한도를 정하는 DEL(Departmental Expenditure Limits)과 경제상황에 의해 영향을 받는 법정지출에 해당하는 AME(Annually Managed Expenditure)로 구분됨

- 장기적 계획을 개선하고 자본투자를 보호하기 위해 DEL은 capital budgets와 resource(current) budgets로 다시 구분됨

○ GDP 대비 TME는 38.1%(2000～01년)→38.9%(2001～02년)→39.6%(2002～03년)→40.6%(2003～04년)으로 증가하였으며 예측치와의 차이는 거의 나타나지 않았음

**(참고) DEL과 AME**

□ DEL과 AME의 정의

○ DEL: 3년간의 부처별 지출한도로서 법정지출을 제외한 재량적 지출을 의미함. 보수당 시절 Control Total과 비슷한 개념으로 아동수당, 기초국가연금과 같이 경기변동에 의해 비교적 큰 영향을 받지 않는 사회보장지출을 포함했으나 현재는 AME에 분류됨

○ AME: 주로 법정지출에 해당하는 항목으로 통상 금액이 크고 경제상황에 의해 영향을 받는 정도가 큼. 사회보장지출, 지방정부의 자체재원에 기초한 지출, 이자지출, EU에 대한 재정 (순)지출 등이 포함됨

□ DEL과 AME는 그 성격에서 차이가 있기 때문에 지출계획을 검토하는 시계(time-horizon) 및 검토를 하는 빈도에서 차이가 있음

○ DEL: Spending Review를 통해 2년마다 3년 동안의 지출에 대해 검토

○ AME: 향후 2년 동안의 지출계획이 Budget과 Pre-Budget의 일부분으로 매년 2회 검토

□ 부처들이 연말에 미집행 예산을 소진시키기 위해 낭비적인 지출을 하는 것을 방지하기 위해, 부처들이 사용하지 않은 DEL 배정액을 다음 연도로 이월할 수 있도록 함으로써 각 부처들에게 재정운용에 있어서 안정성 및 비용을 통제할 명확한 인센티브를 주었음

□ DEL 운용

○ DEL은 발표된 계획 내에서 운영하는 데 실패하면 불이행으로 간주되어, 그 원인에 대한 조사를 하고 다음 연도에서 DEL의 감소 등의 불이익을 당하기 때문에 DEL의 다년간 계획은 비교적 엄격히 지켜짐

○ DEL은 특별한 정책변화가 없는 한 SR에서 제시된 부처별 예산할당액을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있으나 변화시켜야 할 때에는 국회에 서면으로 제출되어 동의를 받은 후에 가능함

- 2000 SR에서 정부는 전쟁과 같은 중대한 변화가 있거나 인플레이션이 예상한 것에서 1.5% 이상 벗어나지 않는 한 DEL을 변경시키지 않는다고 밝히고 있음

○ 사전에 계획되지 않았거나 우발적인 요인으로 인해 재정지출 소요가 발생하는 경우에 대비하기 위하여 재정계획 수립시에 어느 정도 여유재원(DEL reserve)을 두고 있음

- DEL reserve는 재무부에서 통합적으로 관리하고 있으며, 부처들은 그들 부처의 DEL 내에서 예상할 수 없었던 우발비용에 대해서만 재무부의 동의를 얻어 DEL reserve 내에서 추가적인 지출을 요구하여 DEL을 증액할 수 있음

□ AME 운용

○ AME 역시 상황변화에 대응할 수 있는 여유재원(buffer)을 AME margin이라고 함

○ AME margin은 주로 거시경제 여건 등의 변화로 인한 영향을 흡수하기 위한 것이며, 제도가 변화되어 AME가 증가하는 경우 그것은 AME margin에 반영되는 대신 미래의 AME 총액을 직접 조정하는 방식으로 반영됨

□ 2000~01년도 TME는 2000년 예산에서의 예측치보다 39억파운드 (GDP 대비 0.4%) 감소하였음

○ AME 지출 및 지방정부의 자체재원에 의해 기초한 지출이 예측한 것보다 증가하여 공적 경상지출(public sector current expenditure)은 예측치보다 4억파운드 증가

○ DEL과 AME 지출 모두 예측된 자본지출보다 실측치가 감소하여 공적 순투자(public sector net investment)는 예측치보다 28억파운드 감소하였음

○ 2000년 예산에서의 2000~01년 DEL예측치 1,937억파운드가 2000년 Spending Review에서 1,945억파운드로 수정되어 실측치 1,929억파운드와 GDP 대비 0.2%의 차이가 나타났음

- resource DEL은 예측치와 비슷했으나 capital DEL이 16억파운드 예측치보다 감소하였음

○ DEL 지출은 해당연도와 관련된 Spending Review(2000~01년: 1998년 Comprehensive Spending Review, 2001~02년: 2000년 Spending Review)의 예측치에 기반을 두고 있음

□ 2001~02년도 TME는 2001년 예산에서의 예측치보다 30억파운드 (GDP 대비 0.3%) 감소하였음

○ AME와 DEL의 예측된 재원지출(resource expenditure)보다 실측치가 증가하여 공적 경상지출은 예측치보다 4억파운드 증가

○ DEL과 AME 지출 모두 예측된 자본지출보다 실측치가 감소하여 공적 순투자는 예측치보다 16억파운드 감소하였음

○ 2001년 예산에서의 2001~02년 DEL예측치 2,123억파운드와 실측치 2,116억파운드는 GDP 대비 0.3% 감소되었음

- resource DEL은 예측치보다 6억파운드 증가하였고 capital DEL은 12억파운드 예측치보다 감소하였음

□ 2002~03년도 TME는 2002년 예산에서의 예측치와 거의 차이가 없음

○ DEL 증가로 공적 경상지출은 예측치보다 31억파운드 증가

○ DEL과 AME 지출 모두 예측된 자본지출보다 실측치가 감소하여 공적 순투자는 예측치보다 32억파운드 감소하였음

○ 2002년 예산에서의 2002~03년 DEL예측치 2,295억파운드와 실측치 2,230억파운드는 GDP 대비 0.3% 감소되었음

- resource DEL은 이라크전쟁으로 인하여 국방비에 10억파운드의 provision을 둠으로써 예측치보다 37억파운드 증가하였고 capital DEL은 2억파운드 예측치보다 감소하였음

□ 2003~04년도 TME는 2003년 예산에서의 예측치보다 21억파운드 (GDP 대비 0.2%) 감소하였음

○ 공적 경상지출은 예측치보다 32억파운드 증가

○ DEL과 AME 지출 모두 예측된 자본지출보다 실측치가 감소하여 공적 순투자는 예측치보다 52억파운드 감소하였음

○ 2003년 예산에서의 2003~04년 DEL 예측치 2,638억파운드와 실측치 2,646억파운드는 GDP 대비 0.1% 증가되었음

- resource DEL은 예측치보다 14억파운드 증가하였고 capital DEL은 19억파운드 예측치보다 감소하였음

- 기존에 AME에 계상되던 DEL 감가상각이 2003~04년부터 부처별 DEL resource에 포함되었는데 실측치는 예측치보다 12억파운드 증가

□ 순차입(Net borrowing)은 경상수지에서 순투자(net investment)를 제외한 값과 같음

○ 2000~01년부터 2003~04년까지 영국의 순투자는 예측치보다 감소하였으나 GDP 대비 순투자는 0.6%(2000~01년)→1.0%(2001~02년)→1.1%(2002~03년)→1.2%(2003~04년)로 꾸준히 증가하였음

- 이는 공적 서비스부문의 기존 투자 저하를 만회하려는 정부 의도 이외에 지출되지 않은 자본예산을 정부의 투자계획을 유지하기 위하여 the end-year flexibility(EYF)로 향후 2년간 이월을 허용했기 때문

## <표 4-2-3> Summary of differences in Budget forecasts

(단위: £ billion)

| | 2000~01년 | | | 2001~02년 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Budget 2000 | | | Budget 2001 | | |
| | Forecast | Outturn | Difference | Forecast | Outturn | Difference |
| **Current budget** | | | | | | |
| Current receipts | 375.6 | 382.9 | 7.3 | 398.4 | 390.0 | -8.4 |
| Current expenditure | 348.2 | 348.6 | 0.4 | 367.0 | 367.4 | 0.4 |
| Depreciation | 14.5 | 13.0 | -1.4 | 15.5 | 13.8 | -1.7 |
| **Surplus on current budget** | **12.9** | **21.3** | **8.4** | **15.9** | **8.8** | **-7.0** |
| (per cent of GDP) | (1.4) | (2.1) | (0.9) | (1.6) | (0.9) | (-0.7) |
| **Capital budget** | | | | | | |
| Gross investment | 26.4 | 23.0 | -3.4 | 30.4 | 27.6 | -2.8 |
| Less asset sales | -3.8 | -4.6 | -0.8 | -3.8 | -4.3 | -0.6 |
| Less depreciation | -14.5 | -13.0 | 1.4 | -15.5 | -13.8 | 1.7 |
| Net investment | 8.2 | 5.4 | -2.8 | 11.2 | 9.5 | -1.6 |
| **Public sector net borrowing** | **-4.7** | **-15.9** | **-11.2** | **-4.7** | **0.7** | **5.4** |
| (per cent of GDP) | (-0.5) | (-1.7) | (-1.2) | (-0.5) | (0.1) | (0.5) |
| **Public sector net debt** | **339.8** | **305.9** | **-33.9** | **307.0** | **311.2** | **4.2** |
| (per cent of GDP) | (34.8) | (31.3) | (3.5) | (30.3) | (30.2) | (-0.1) |
| Memos: | | | | | | |
| Treaty debt[1] | -5.5 | -16.1 | -10.6 | -5.1 | 0.3 | 5.5 |
| Treaty debt[2] | 397.1 | 383.6 | -13.6 | 372.3 | 381.2 | 8.8 |

| | 2002~03년 | | | 2003~04년 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Budget 2002 | | | Budget 2003 | | |
| | Forecast | Outturn | Difference | Forecast | Outturn | Difference |
| **Current budget** | | | | | | |
| Current receipts | 407.2 | 393.2 | -14.0 | 428.3 | 418.7 | -9.6 |
| Current expenditure | 389.9 | 393.0 | 3.1 | 422.3 | 425.5 | 3.2 |
| Depreciation | 14.0 | 14.1 | 0.1 | 14.4 | 14.3 | -0.1 |
| **Surplus on current budget** | **3.2** | **-13.9** | **-17.2** | **-8.4** | **-21.1** | **-12.7** |
| (per cent of GDP) | (0.3) | (-1.3) | (-1.6) | (-0.8) | (-1.9) | (-1.1) |
| **Capital budget** | | | | | | |
| Gross investment | 32.2 | 29.7 | -2.5 | 37.1 | 32.7 | -4.4 |
| Less asset sales | -3.8 | -4.3 | -0.6 | -3.8 | -4.7 | -0.9 |
| Less depreciation | -14.0 | -14.1 | -0.1 | -14.4 | -14.3 | 0.1 |
| Net investment | 14.4 | 11.3 | -3.2 | 18.9 | 13.7 | -5.2 |
| **Public sector net borrowing** | **11.1** | **25.2** | **14.0** | **27.3** | **34.8** | **7.5** |
| (per cent of GDP) | (1.1) | (2.4) | (1.3) | (2.5) | (3.1) | (0.7) |
| **Public sector net debt** | **325.8** | **342.0** | **16.2** | **366.9** | **376.0** | **9.1** |
| (per cent of GDP) | (30.2) | (31.5) | (1.4) | (32.2) | (32.8) | (0.7) |
| Memos: | | | | | | |
| Treaty debt[1] | 10.0 | 23.1 | 13.1 | 27.1 | 37.2 | 10.1 |
| Treaty debt[2] | 388.1 | 399.8 | 11.7 | 432.6 | 441.4 | 8.8 |

1 General government net borrowing on a Maastrict basis.

2 General government gross debt on a Maastrict basis.