

## 다. 캐나다

### 1) fiscal rule의 내용 및 역할

- 캐나다는 2년 단위로, 지속적으로 교체되는 재정목표를 수립 (rolling two-year planning horizon)
  - 일반적 원칙은 예산수입에서 프로그램 지출과 부채이자를 차감한 기초 재정수지는 흑자운용 기조를 유지하고, 이에 예비비를 차감한 **연방정부 재정수지는 균형을 달성하는 것**
    - <표 4-3-1>에서와 같이 프로그램 지출과 부채이자를 차감한 기초재정수지(underlying budgetary balance)는 흑자를 달성하도록 하고, 이에 추가적인 신중한 경제전망과 응급예비비를 차감한 재정수지 (budgetary balance)는 균형을 달성하도록 예산을 수립하였음

<표 4-3-1> 예산규모 내역

Summary Statement of Transactions:  
The Two-Year Planning Horizon

	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002
	(billions of dollars)				
<b>Budgetary transactions</b>					
Budgetary revenues	153.2	155.7	160.0	162.0	168.0
Program spending	108.8	111.4	115.5	116.0	121.5
Operating balance	44.4	44.3	44.5	46.0	46.5
Public debt charges	40.9	41.4	41.5	42.0	41.5
Underlying budgetary balance	3.5	2.9	3.0	4.0	5.0
<b>Prudence</b>					
Economic prudence				1.0	2.0
Contingency Reserve			3.0	3.0	3.0
Total			3.0	4.0	5.0
<b>Budgetary balance</b>	<b>3.5</b>	<b>2.9</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
Net public debt	579.7	576.8	576.8	576.8	576.8
Non-budgetary transactions	9.3	8.6	8.0	-5.0	0.0
Financial requirements/ surplus	12.7	11.5	8.0	-5.0	0.0
<b>Percentage of GDP</b>					
Budgetary revenues	17.5	17.4	16.9	16.2	16.1
Program spending	12.4	12.4	12.2	11.6	11.6
Public debt charges	4.7	4.6	4.4	4.2	4.0
Total expenditures	17.1	17.1	16.6	15.8	15.6
Budgetary balance	0.4	0.3	0.0	0.0	0.0
Net public debt	66.3	64.4	61.1	57.8	55.2
Financial requirements/ surplus	1.5	1.3	0.8	-0.5	0.0

Note: Numbers may not add due to rounding.

○ 2개년에 걸친 재정목표를 예산수입, 프로그램 지출, 정부부채 이자, 적자, 그리고 정부순부채 등의 주요 지표에 대해 설정, 각각에 대한 목표치를 명목액수 또는 GDP 대비 비율로 표현

- 중기재정계획을 위한 경제전망은 5년을 단위로 하되, 정부의 재정목표는 장기 전망의 부정확성을 줄이고 정부정책의 신뢰도를 증진시키기 위해 2년 단위로 제시함
- 2년 단위의 목표 설정은 예산당국이 각 정부부처에 가시적인 성과를 제시하고 그 성과에 기인한 평가와 수정이 효율적으로 이루어지도록 함

□ 초기에는 재정적자 해소를 주된 목표로 하였으나, 1997~98년 재정수지가 흑자를 기록한 이후에는 더욱 근본적인 목표인 GDP 대비 부채비율 감소로 초점이 이동하였음

○ 1990년대 초의 불황 이후 금리가 경제성장률을 상회하면서 GDP 대비

- 부채비율은 70% 가까이 증가하였고, 재정적자 비율은 6%에 이르렀음
- 거대하고 만성적인 공공부문 적자가 있을 뿐 아니라 국내저축도 민간부문의 투자수요를 충족시키지 못하고 있어서 해외차입이 점점 늘어나는 상황임. 결과적으로 누적된 순해외부채-공공부문과 민간부문 합계-는 이미 GDP 대비 45%를 넘어서고 있음
- 더불어 1994년 하반기부터의 거시경제적 환경의 불확실성이 캐나다 금리에 예측하지 못한 상승압박을 가져왔으므로 보다 신뢰할 만한 계획이 필요했고, 캐나다의 취약한 재정상황과 과다한 부채로부터 발생할 수 있는 통제 불능에서 벗어나고자 했음
- 재정수지 균형을 장기적 목표로 하였으나 초기에는 신중한 경제전망에 근거하여 2년마다 교체되는 재정적자 목표를 수립하였음
  - <표 4-3-2>에서 알 수 있는 바와 같이 Budget 1995에 설정된 최초의 2개년 목표는 1995~96년에 적자를 327억달러(1994~95년 397억달러)로 줄이고 1996~97년도에는 GDP 대비 3%(243억달러)로 줄이는 것이었음. 이 목표가 초과달성되자 목표는 조정되었음
  - 캐나다의 재정규율에 주정부는 포함되어 있지 않음. 그러나 중앙부서가 먼저 전체 세출에서 차지하는 비중을 줄이는 결단을 보여줌으로써 이어 발생한 다른 부문의 지출삭감을 선도하였고, 주정부에 대한 보조금 축소를 통해 지방정부 재정구조 개혁의 동기를 부여하였음. 이에 따라 연방정부와 더불어 주정부의 재정수지도 개선되었는데 [그림 4-3-1]을 통해 이를 확인할 수 있음

<표 4-3-2> 2년 단위로 교체된 재정수지 목표와 실적

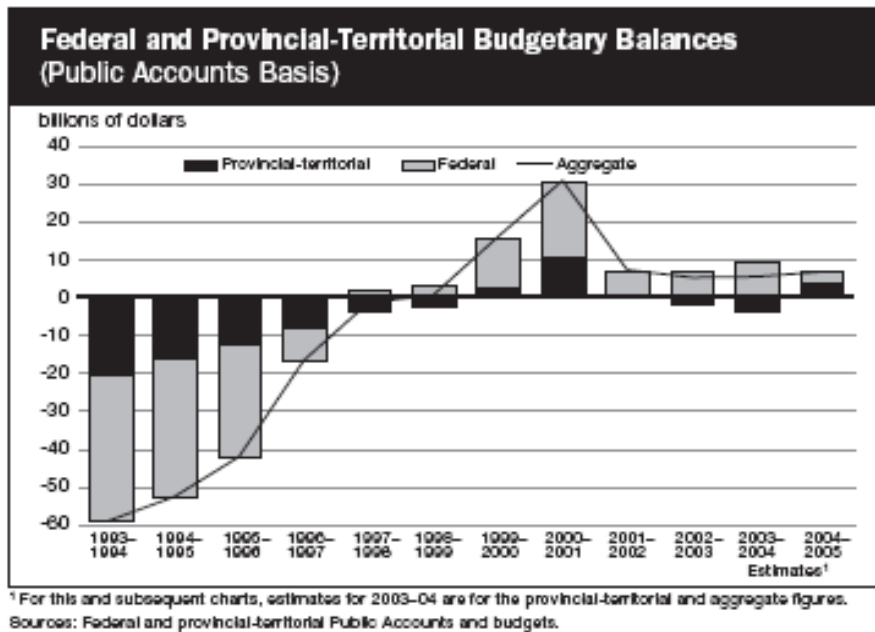
(단위: 십억달러)

	1995~96	1996~97	1997~98	1998~99	1999~2000	2000~01	2001~02
1995	-32.7	-24.3					
1996		-24.3	-17.0				
1997			-17.0	-9.0			
1998				0.0	0.0		
1999					0.0	0.0	
2000						0.0	0.0
실적 <sup>1)</sup>	-30.0	-8.7	2.1	2.8	13.1	20.2	7.0

주: 1) 실적은 2004년 Public Accounts에 따른 수치

자료: Budget, 각 연도, [http://www.fin.gc.ca/frt/2004/frt04\\_1e.html#Table1](http://www.fin.gc.ca/frt/2004/frt04_1e.html#Table1)

[그림 4-3-1] 재정수지 변동 추이

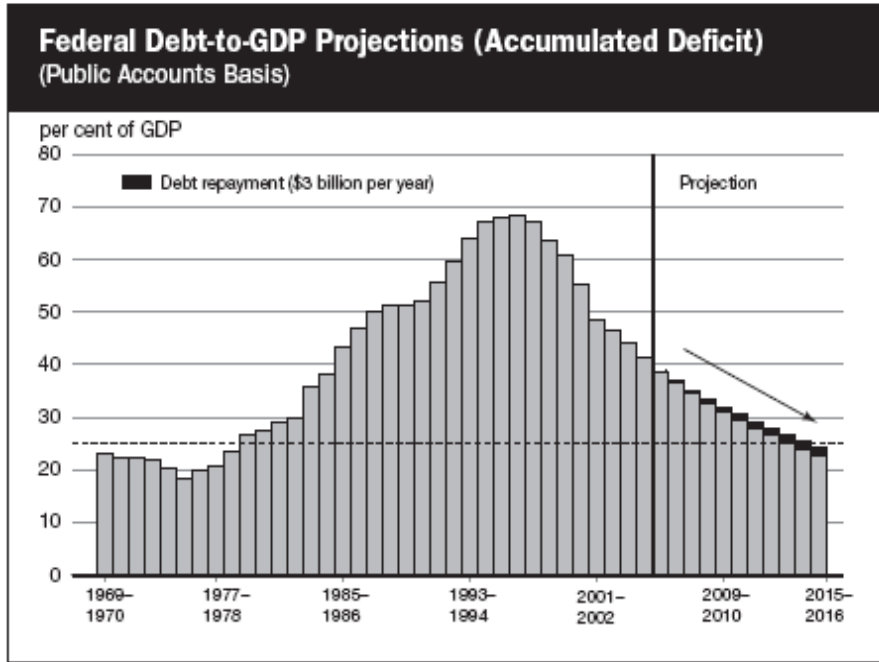


자료: Budget 2005.

- 1998년 부채상환계획(Debt Repayment Plan)을 도입하여 점차적이고 지속적으로 GDP 대비 부채비율을 감소시키고자 하였음
  - 부채상환계획의 목표는 GDP 대비 부채비율을 지속적으로 (permanent) 감소시키는(downward) 것

- 대폭적인 지출삭감과 신중한 예산편성, 예비비 불용액의 부채상환 등의 전략을 통해 [그림 4-3-2]와 같은 꾸준한 감소가 가능하였음

[그림 4-3-2] GDP 대비 부채비율 변동 추이



자료: Budget 2005.

## 2) fiscal rule의 도입 및 예산편성

### □ 부채상환계획에 포함된 세 가지 원칙

- **신중한 경제전망:** 과거 정부에서 경제전망을 과도하게 낙관적으로 함으로써 부적합한 정책 대응을 했다는 판단. 이러한 위험을 최소화하기 위해 민간부문 전망치 평균을 하향조정한 경제적 가정에 기반하여 예산을 편성하도록 함
  - <표 4-3-2>에서 보면 평균적으로 경제성장률은 0.1~0.6%p 낮게, 이자율은 70bp 가량 높게 전제하였음
  - <표 4-3-1>과 같이 신중한 경제전망(Economic prudence)을 함으로써 발생하는 10억~20억달러의 예비비가 예상치 못한 경기악화로부

터 오는 충격을 완충할 수 있음

- **응급예비비 도입:** 1)경제전망이 구체적인 예산편성에 사용되는 과정에서 발생하는 불가피한 부정확성과 2)예측할 수 없는 상황에서 오는 위험을 흡수하기 위해 매년 25억~30억달러, 즉 총예산의 1.3~1.5%에 달하는 응급예비비(contingency reserve)를 예산 전망에 포함
- **불용 응급예비비 부채상환:** 응급예비비는 새로운 정책도입을 위한 자금 원천으로 사용되지 않도록 하고, 불용액은 부채상환에 사용

<표 4-3-3> 과거의 신중한 경제전망

<b>Extra economic prudence included in past budgets</b>		
	Year 1	Year 2
<b>Average prudence: 1995-1997 budgets</b>		
Nominal GDP growth (percentage points)	0.1	0.5
Three-month Treasury bill rate (basis points)	70	70
Ten-year government bond rate (basis points)	60	40
Fiscal impact (billions of dollars)	1.0	2.3
<b>Prudence: 1998 budget</b>		
Nominal GDP growth (percentage points)	0.6	1.0
Three-month Treasury bill rate (basis points)	80	100
Ten-year government bond rate (basis points)	50	100
Fiscal impact (billions of dollars)	1.4	3.7
<b>Prudence: 1999 budget</b>		
Nominal GDP growth (percentage points)	0.2	0.6
Three-month Treasury bill rate (basis points)	70	70
Ten-year government bond rate (basis points)	50	50
Fiscal impact (billions of dollars)	0.8	2.1

자료: Economic and Fiscal Update 1999.

#### □ 프로그램 검토(program review)

- 1992년 재정지출한도법(Fiscal Spending Control Act)에 따라 1992~1996년의 지출한도가 주어졌으며, 실제 지출이 한도를 하회하는 정도가 점점 커짐
  - <표 4-3-4>에서와 같이 이자지급을 제외한 모든 프로그램 지출(실업수당, 농가소득보장법 등에 따른 지출 제외)의 명목지출 한도가 주어졌으며, 실적이 나온 1994~95년까지 93억달러를 절약했음

<표 4-3-4> 지출한도법의 실적

(단위: 십억달러)

	1991~92	1992~93	1993~94	1994~95	1995~96
지출한도법					
지출한도	97.2	100.9	104.1	107.4	111.3
수입증가로 인한 한도 증액분		0.1	0.1	0.1	0.1
과도지출 배분 <sup>1)</sup>	-0.6	0.6			
조정된 지출한도	96.6	101.6	104.2	107.5	111.3
지출한도법에 해 당하는 프로그램 지출	95.6	101.6	100.7	102.7	99.0
<b>증감액</b>	<b>-1.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-3.5</b>	<b>-4.8</b>	<b>-12.3</b>

주: 1) 프로그램 지출이 지출 한도를 초과하면, 그 초과분은 이후 2년에 걸친 지출 감소로 상쇄해야 함.

자료: Budget 1996.

- 1995~96년에는 123억달러만큼 적게 지출될 것으로 추정되며, 이는 과거 추세에 비해 월등한 수준. 이는 1994년 이후 시행중인 재정조치(특히 프로그램 검토)의 성과인 것으로 보임
- 1994년에 도입된 프로그램 검토를 통해 지출의 구조적 문제를 개혁함으로써, 기능별·부서별 지출을 대폭 삭감하였음
  - 프로그램 검토는 모든 부서와 기관 간에 지출 삭감을 배분함으로써 삭감을 가능하게 하는 실질적인 과정으로, 주된 목표는 모든 연방정부의 프로그램을 검토함으로써 정부가 가장 효과적·효율적으로 정책을 수행하도록 하는 것임
  - 3년에 걸쳐 지출 총액의 20%를 삭감하고자 하였으며, 이에 따른 프로그램 지출의 감소가 1998년까지 이루어졌음
  - 프로그램 검토는 정부 역할의 구조적 개혁을 가져왔음. 예를 들어, 정부는 더 이상 대규모 교통시스템의 대부분을 소유·운영·지원하지 않으며, 3년에 걸쳐 기업보조금을 60%가량 삭감함. 이는 <표 4-3-5>의 부서별 지출 수준의 증감을 가져옴
  - 또한 실업보험프로그램을 개혁함으로써 개인보조금을 대폭 줄이고 (1995~98년 노령연금 증대에도 불구하고 전체 개인보조금을 3.9%p

감소시킴) CHST에 대한 새로운 재정지원 방법을 도입함으로써 주 정부에 대한 보조금을 같은 기간 22.1%p 감소시켰음(<표 4-3-6> 참조). 정부보조금 축소에 따라 요구되는 주정부의 구조적 개혁을 위해 2년간의 준비기간이 주어지기도 했음

<표 4-3-5> 프로그램 검토를 통한 부서별 예산 삭감액과 비율

	Spending levels		Change	
	1994-95	1997-98	\$millions	per cent
	(millions of dollars)			
<b>Natural Resource Sector</b>	<b>4,847</b>	<b>3,333</b>	<b>-1,514</b>	<b>-31.2</b>
Agriculture	2,073	1,628	-445	-21.5
Fisheries and Oceans	775	565	-211	-27.2
Natural Resources	1,262	638	-624	-49.4
Environment	737	503	-234	-31.8
<b>Transport</b>	<b>2,851</b>	<b>1,404</b>	<b>-1,447</b>	<b>-50.8</b>
<b>Industrial, Regional and Scientific- Technological Support Programs</b>	<b>3,798</b>	<b>2,355</b>	<b>-1,443</b>	<b>-38.0</b>
Industry (and specified agencies)	1,301	742	-560	-43.0
Science and Technology Agencies <sup>2</sup>	1,359	1,038	-321	-23.6
Regional Agencies	1,138	576	-562	-49.4
<b>Justice and Legal Programs</b>	<b>3,298</b>	<b>3,132</b>	<b>-166</b>	<b>-5.0</b>
Justice	757	693	-64	-8.4
Solicitor General	2,541	2,439	-102	-4.0
<b>Heritage and Cultural Programs</b>	<b>2,897</b>	<b>2,221</b>	<b>-676</b>	<b>-23.3</b>
<b>Foreign Affairs and International Assistance</b>	<b>4,082</b>	<b>3,292</b>	<b>-789</b>	<b>-19.3</b>
Foreign Affairs/International Trade	1,488	1,231	-257	-17.3
International Assistance Envelope	2,594	2,061	-532	-20.5
<b>Social Programs</b>	<b>13,003</b>	<b>12,013</b>	<b>-990</b>	<b>-7.6</b>
Citizenship and Immigration	663	601	-62	-9.4
Health	1,815	1,746	-70	-3.8
Human Resources Development Indian Affairs and Northern Development	2,544	1,660	-885	-34.8
Canada Mortgage and Housing Veterans Affairs	3,761	4,208	447	11.9
Development	2,131	1,942	-189	-8.9
Canada Mortgage and Housing Veterans Affairs	2,088	1,857	-232	-11.1
<b>Defence/Emergency Preparedness PUITTA</b>	<b>11,574</b> <b>250</b>	<b>9,925</b> <b>0</b>	<b>-1,648</b> <b>-250</b>	<b>-14.2</b> <b>-100.0</b>
<b>General Government Services Parliament/Governor General</b>	<b>4,967</b> <b>309</b>	<b>4,137</b> <b>277</b>	<b>-831</b> <b>-32</b>	<b>-16.7</b> <b>-10.2</b>
<b>Total</b>	<b>51,875</b>	<b>42,089</b>	<b>-9,785</b>	<b>-18.9</b>
<b>Per cent of GDP</b>	<b>7</b>	<b>5</b>		

<sup>1</sup> As noted in Table 4.1, Program Review resulted in additional deficit reduction through increases in cost recovery and revenue generation. These savings are not reflected in this Table.

<sup>2</sup> Includes granting councils, the Canadian Space Agency and the National Research Council.

Numbers may not add due to rounding.

자료: Budget 1995.

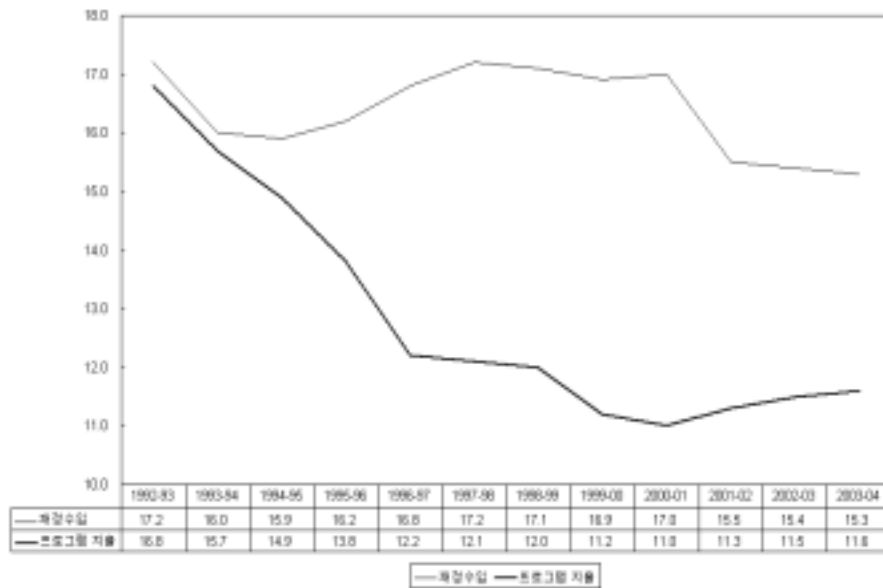
<표 4-3-6> 프로그램 지출 내역별 지출액과 증감률

	1994 ~95	1995 ~96	1996 ~97	1997 ~98	1998 ~99	1999 ~00	2000 ~01	2001 ~02	2002 ~03	2003 ~04	1995 ~98년 증감률	1995 ~2004년 증감률
	(billions of dollars)										(%)	
Transfers to persons												
Elderly Benefits	20.1	20.4	21.2	21.8	22.3	22.9	23.7	24.6	25.7	26.9	8.0	33.6
Employment insurance benefits	14.8	13.5	12.4	11.8	11.9	11.3	11.4	13.7	14.5	15.1	-20.1	1.6
Total	35.0	33.9	33.6	33.6	34.2	34.2	36.6	38.4	40.2	42.0	-3.9	20.0
Transfers to other levels of government												
Federal transfer support for health and other social programs	19.3	18.6	14.9	12.4	16.0	14.9	14.5	17.3	22.6	22.7	-35.6	17.8
(Canada Health and Social Transfer)	(19.3)	(18.6)	(14.9)	(12.4)	(16.0)	(14.9)	(13.5)	(17.3)	(21.1)	(22.3)	(-35.6)	(15.8)
Fiscal arrangements	8.9	9.4	9.4	10.0	11.6	10.7	12.7	12.0	10.4	9.4	12.7	5.4
Alternative Payments for Standing Programs	-1.8	-2.0	-2.0	-2.1	-2.2	-2.4	-2.5	-2.7	-2.3	-2.7	17.1	50.0
Total	26.3	26.1	22.2	20.5	25.5	23.2	24.7	26.6	30.6	29.4	-22.1	11.7
Total transfer payments	79.7	76.6	71.8	75.2	77.1	75.4	80.9	83.3	90.8	94.3	-5.7	18.3
Direct program spending	24.8	27.2	30.2	30.0	32.5	34.1	31.7	35.3	33.5	35.2	20.7	41.7
Total program spending	114.9	112.0	102.3	106.9	110.0	109.6	118.7	125.0	133.6	141.4	-7.0	23.0

자료: <http://www.fin.gc.ca/> 참조

- 캐나다의 재정상황이 호전된 데에는 경기적 요인이 포함되어 있긴 하나, 이러한 지출한도 설정 및 프로그램 검토를 통한 지출삭감이 캐나다의 재정수지 개선과 부채비율 감소에 기여한 바가 큼
  - [그림 4-3-3]에서 보는 바와 같이 1993~1998년에 GDP 대비 예산수입의 비중은 비슷하게 유지되는 반면 프로그램 지출의 비중은 4.7%p 감소하였고, 이는 총액 대비 9.4%p가 감소한 것임
  - 이는 <표 4-3-7>에 설명하는 바와 같이 1993~1998년 사이 재정수지 개선에 있어서 81%(재정수입 증가에 따른 기여도는 0%)의 기여도를 보임

[그림 4-3-3] 수입과 프로그램 지출의 GDP 대비 비중 추이



<표 4-3-7> 재정수지 개선에 대한 수입과 지출의 기여도

	1992~93	1997~98	차이 (기여도)
(GDP 대비 비율)			
재정수입	17.2	17.2	0.0 (0.0%)
프로그램 지출	16.8	12.1	-4.7 <b>(81.0%)</b>
이자지급	5.9	4.9	-1.0 (19.0%)
재정수지	-5.6	0.2	5.8 (100%)

□ 예산편성 과정의 투명성과 대규모 자문

- 예산편성 과정에서 정부 차원의 거시전망치를 결정하는 데 있어서 20개 정도의 국내 및 미국계 민간 경제예측기관의 향후 5년치 전망 평균을 이용
- 전문가, 이해당사자, 일반 시민 등을 예산편성 과정에 참여하도록 함으로써 재정건전화 프로그램을 이해시키고 지지하게 하였음

<표 4-3-8> 캐나다의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비 %)

	재정지출	재정수입	재정수지	기초 재정수지	순이자 지출	국가채무	순 국가채무
1987	46.1	40.6	-5.4	-1.2	4.2	71.5	39.3
1988	45.4	41.0	-4.3	-0.1	4.2	71.1	38.2
1989	45.8	41.2	-4.6	0.0	4.6	72.3	41.1
1990	48.8	43.0	-5.8	-0.7	5.2	74.5	43.3
1991	52.3	43.9	-8.4	-3.1	5.3	82.1	50.0
1992	53.3	44.2	-9.1	-3.8	5.3	89.9	58.5
1993	52.2	43.5	-8.7	-3.4	5.3	96.9	64.4
1994	49.7	43.0	-6.7	-1.5	5.2	98.2	67.4
1995	48.5	43.2	-5.3	0.4	5.7	100.8	69.3
1996	46.6	43.8	-2.8	2.5	5.3	100.3	67.5
1997	44.3	44.5	0.2	5.0	4.8	96.2	63.5
1998	44.4	44.5	0.1	4.9	4.8	93.9	60.8
1999	42.5	44.1	1.6	5.9	4.3	89.5	53.5
2000	41.1	44.1	2.9	6.0	3.1	81.8	44.8
2001	41.8	42.9	1.1	4.0	2.9	81.0	40.5
2002	40.9	41.2	0.3	2.8	2.5	77.7	37.9
2003	40.5	41.2	0.6	2.4	1.8	73.3	34.3
2004	39.4	40.7	1.3	2.8	1.5	71.5	32.2
2005	39.3	40.5	1.2	2.5	1.2	68.3	29.3
2006	39.5	40.3	0.8	2.0	1.2	65.9	26.9

주: 2005년 및 2006년 수치는 OECD의 전망치임

자료: OECD, Economic Outlook(2005년7월)