우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(Ⅱ)

- 중기재정계획의 실효성 제고 방안 -

2004. 12

박형수 · 최준욱 · 김 진

KIPF 한국조세연구원

서 언

참여정부 출범 이후 정부는 국가재정운용계획 수립과 더불어 총액배분·자율편성(top-down) 제도 도입, 성과관리제도 도입, 디지털 예산·회계시스템 구축 등 4대 재정개혁 과제를 선정하여, 작성된 로드맵에 맞추어 재정운영시스템 개선작업을 진행하고 있다. 특히 2004년에는 「2004~2008년 국가재정운용계획안」 발표, 2005년 예산안 작성시 총액배분·자율편성 제도 적용, 22개 선시행부처의 성과계획서 작성 등 이러한 재정개혁이 본격적으로 시작되었다.

이 중에서도 특히 『국가재정운용계획』과 같은 중기재정계획은 향후 우리나라 재정정책의 방향 및 그 구체적인 내용을 담고 있다는 점에서 총액배분·자율편성 제도 및 성과관리제도 등 다른 재정개혁 과제들을 추진해 나가기 위한 중요한 출발점이라고 볼 수 있다. 그런데 저자들도 보고서에서 지적하고 있듯이 이제 막 본격적으로 시작된 중기재정계획이 우리나라에 잘 뿌리내리기 위해서는 재정의 역할, 적정 재정규모 및 분야별 재원배분 등 중기재정계획의 내용뿐만 아니라 이에 대한 이해관계자 및 국민들의 공감대 형성, 국회 및 예산당국의 역할 강화, 행정부와 국회의 협력체제 구축, 법적기반의 확보 등 앞으로 해 나가야 할 일이 많은 것으로 보인다.

본 보고서는 과거 재정 선진국들이 수년간 시행착오를 겪으면서 중기재정제도 본연의 역할을 할 수 있도록 노력한 귀중한 경험들에 대한 정성적·정량적 평가를 그 배경과 더불어 심층적으로 분석해 봄으로써 우리나라 중기재정계획이 향후 보다 효과적인 재정정책의 틀이 될 수 있도록 하기 위해 필요한 제도운용 과정에서 당면할 문제점 및 유의하여야 할 사항이나 제도개선 방안을 제시하고 있다.

또한 중기재정제도가 수립되어 집행되는 과정에서 거시전망, 세입 및 세출전망 등이 전망오차 및 정부의 재정정책 변경 등으로 실적치와 달라지는 상황이 발생하게 마련이다. 저자들은 이러한 상황변화에도 불구하고 총량목표를 준수하여 중기재정제도 전반의 신뢰도를 유지하기 위해 필요한 우리나라의 완충·조정재원의 규모를 시산하는 한편, 동 재원을 어떠한 상황에서 어떻게 활용하여야 할 것인가에 대해 재정선진국들의 경험과 우리나라의 재정운용 상황을 고려하여 나름대로의 견해를 제시하고 있다.

국정운영체계의 큰 축인 재정운영 시스템의 개선은 무척 어려운 일임에도 불구하고 최근 국제콘퍼런스에서 참여정부의 재정혁신 노력은 다른 나라에도 전수될 수 있는 성공적인 모범사례로 평가할 만큼 성공적으로 시작되었다. 이제는 이러한 재정개혁의 성공적 정착을 통해 선진화된 한국형 재정관행이 정착되도록 하여야 되는데, 아무쪼록 본 보고서가 이러한 정부 및 범국가적인 차원에서의 향후 노력에 방향을 제시하는 등 조금이나마 기여할 수 있기를 기대해 본다.

본 연구에는 본원 재정연구실의 박형수, 최준욱, 김 진 박사가 참여하였다. 연구 총괄자인 박형수 박사가 스웨덴의 사례 연구 및 완충·조정재원에 대한 연구를 담당하였으며, 최준욱 박사 및 김 진 박사는 각각 영국 및 캐나다의 사례 연구를 수행하였다. 연구진들은 보고서의 집필 및 수정·보완과정, 심사과정에서 수고해 준 원내외의 전문가들과 익명의 두 심사자, 그리고 관계 부처의 관련 공무원 관계자, 자료의 수집·정리 및 보고서의 정리 작업 등에 수고를 아끼지 않은 본원의 연구인력 모두에게 심심한 감사의 뜻을 표한다.

또한 연구진들은 본 보고서의 작성을 위한 연구 및 집필단계에서 제기된 많은 정책적 이슈들 가운데 보다 심층적인 연구가 필요한 분야에 대해서는 본원을 비롯한 국내외 재정전문가들의 후속연구를 통해 해결될 수 있기를 희망하고 있다.

끝으로 본 연구에서 제시하고 있는 모든 연구결과는 본 연구진의 견

해를 집약한 것일 뿐, 한국조세연구원이나 정부의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2004년 12월

한국조세연구원

원장 최 용 선

요약 및 정책시사점

1. 연구의 목적

우리나라의 중기재정계획은 1982년 제5차 경제개발계획의 일부로서 처음으로 작성되었으며 이후에도 몇 차례 수립된 바 있었으나, 2004년 10월 정부가 「2004~2008 국가재정운용계획(안)」을 국회에 2005년 예산안과 함께 제출하고 대외적으로 발표함에 따라 우리나라의 중기재정제도는 획기적인 전환점을 맞이하게 되었다. 이번 「국가재정운용계획」에서는 종전의 계획들과는 달리 경제 및 재정전망 이외에 중기재정 총량목표가 보다 명확히 설정되고, 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 재원배분 내역이 구체적으로 포함되었다는 점에서 기존의 중기재정계획과 차이를 보인다.

경제 및 사회 환경의 변화, 여러 이해관계자들의 복잡한 이해관계 속에서도, 중기재정제도는 재정건전성 유지 및 지출효율성 제고 등 당초 정책목표들을 달성할 수 있도록 운용되어야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 선진국에서 과거 수년간의 경험을 비판적인 시각에서 되짚어 보면서, 향후 우리나라 중기재정계획이 보다 효과적인 재정정책 틀이 될 수 있도록 하기 위해 필요한 제도운용 과정에서의 문제점 및 유의사항 등에 대해 검토한다.

2. 선진국의 운용사례 및 시사점

본 연구에서는 중기재정계획을 수립하고 있는 OECD 국가들에 대해 동 계획을 작성 또는 제도를 강화하기 전·후의 재정지표들을

비교해 본 후, 재정지출 감축이 관찰된 6개 국가 중에서 추세가 명확하였던 캐나다, 스웨덴과 더불어, 재정지출이 증가한 영국을 분석대상 국가로 선정하여 이들 3개 국가의 경험을 심층적으로 분석하였다.

우선 스웨덴은 1997년부터 중기재정계획을 통해 향후 거시경제전망 및 일반정부(중앙정부+지방정부+노령연금)의 세입전망에 기초하여 '경기변동을 감안하여 GDP의 2% 재정흑자'라는 중기 총량목표를 달성하기 위하여 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한뿐 아니라 27개 지출분야의 지출상한을 책정하여 이를 준수해 오고 있다. 2000년에는 지방정부의 균형재정이라는 추가적인 재정목표를 도입하였으며, 최근에는 예산여유분(budget margin)의 규모 및 사용에 대한 개선방안을 마련하기도 하였다. 그 결과 스웨덴은 대체적으로 재정지출 및 국가채무 규모가 감소하고 재정수지가 크게 개선되는 등 가시적인 재정건전화 성과가 있었다.

그러나 최근 들어 세출전망을 낮게 하거나 세입전망을 높게 하여 당초 재정전망 및 목표에서 상당히 벗어나는 등 중기재정계획의 운용에 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 세입이 당초 전망에 미달하는 경우 재정수지 목표 달성을 위해 재정지출을 상한보다는 낮게 유지하기보다 예산여유분을 사용하거나 재정수지 목표 달성에 실패하는 사례도 나타났다. 따라서 중기재정계획을 운용하는 과정에서 재정수지 목표의 달성 또는 지출상한 준수가 어려워질 경우에 대한 대응방안 및 정책수단이 사전에 마련되어야 할 필요가 있음을 보여주고 있다. 특히 예산여유분의 규모와 그 사용기준을 사전에 명확히 하고 신중하게 운용하여야 함을 보여주고 있다. 그리고 지출상한으로 인해 재정지출을 확대시킬 수 없는 상황에서, 조세지출 규모를 확대시키는 등의 문제가 발견되었다. 따라서 이러한 문제 또는 지출한도 설정에 포함되지 않는 예산외 자금이나 지급보증을 이용하는 등의 편법적인 운영의 가능성이 사전에 차단되어야 함을

보여주고 있다.

캐나다에서는 10개의 '예산분야'(resources envelopes)에 대한 지출한도 책정을 골자로 하는 '정책지출관리제도'(PEMS)가 1979년에 도입되었다. 그러나 자기 부처 내의 프로그램들 사이에서 재원을 재배분 하려는 시도가 다른 장관들에게 이용되어 타 부처의 프로그램에 재원을 제공하는 결과가 될 것을 우려한 장관들이 재원 재배분보다 중앙예비비(central reserve)를 획득하기 위한 경쟁을 선호함에 따라 중기재정계획이 무력화되어, 1989년에는 동 제도를 폐지하게 되었다. 중기재정계획의 실효성을 제고하기 위하여 1995년에 도입 시행된 '지출관리제도'(EMS)는 계획기간을 당해 회계연도와 차기 회계연도의 2개년으로 줄여 전체 지출의 상한을 책정하고, 성과주의에 기초하여 새로운 사업이나 기존 사업의 비용 증가분에 대한 재원을 우선순위가 낮은 사업으로부터 충당하게 하는 재원 재배분을 적극 유도하였다. 한편, 기존 예비비 제도를 대폭 개편하여 법정사업의 예기치 못한 비용증가에만 사용하는 등 가급적 사용하지 않고 불용액 전부를 정부부채 감소에 사용하도록 하였다.

경제상황에 대한 신중한 가정을 바탕으로 세입전망을 보수적으로 하는 한편 지속적으로 프로그램 지출의 감소를 이루어낸 캐나다 재정은 재정운용의 원칙들이 비교적 잘 준수되었을 뿐만 아니라, 설정된 재정목표를 달성하는 데에도 좋은 성과가 있었던 것으로 평가된다. 그러나 캐나다의 성공적인 사례는 재정위기라는 사회적 공감대가 형성되어 재정개혁을 향한 강한 동기를 유발시켰고 예산담당부서인 재무부가 총리의 강력한 지지하에 프로그램 지출의 감소를 실질적으로 추진할 수 있었기 때문에 가능했다는 것을 감안하여야 할 것이다. 이는 중기재정계획의 실효성 제고에 정치적·사회적 여건이 매우 중요함을 보여준다 하겠다.

영국에 대해서는 1998년에 도입한 새로운 중기재정제도가 이후 재정운영에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보았다. 계획수립 이후 시

간이 지나면서 재정적자가 확대되었는데, 그것은 주로 재량적 지출이 당초 계획한 것보다 증가한 것에서 비롯되었다. 예산편성에서 top-down 방식이 정착된 상황에서 중기재정계획을 강화하는 것은 예산당국이 각 부처 예산에 대해서 중기적인 약속을 하는 것과 같은 성격을 가질 수 있다. 그에 따라, 여건이 변화되더라도 당초 계획된 재정자원을 감축하여 배정하는 것이 어려워질 수 있다. 따라서 새로운 재정지출 소요가 발생하게 되면서, 전체 재정지출이 증가할 위험성이 있다. 특히 영국의 경우에는 계획을 수립한 향후 1~2년 동안은 계획대로 이행되었지만, 계획 수립 후 3년 정도가 지나면서 재정지출이 당초 계획보다 증가하는 문제가 발생한 것을 확인할 수 있었다.

우리나라와 영국과의 재정여건의 차이를 감안하면, 우리나라에서 이러한 문제가 발생할 위험성이 더 클 수 있다. 우리나라의 재정지출 중에는 재량적 지출의 비중이 영국에 비해 훨씬 크다. 그리고 우리나라에서의 행정부 내부의 역학관계, 또는 정부-국회간의 역학관계로 인해 이러한 위험성이 영국에서보다 더 커질 가능성도 있다. 이러한 문제점에 대한 대응방안으로 다음과 같은 점을 생각할 수 있을 것이다. 중기재정계획 및 top-down 예산제도 도입에도 불구하고, 예산당국의 조정권한은 충분한 수준에서 유지될 필요가 있다. 물론 예산당국의 조정권한이 너무 자주 사용되는 경우, 중기재정계획의 취지가 퇴색될 수도 있으므로, 계획의 수립 단계에서 이러한 사후적 조정의 필요성이 커지지 않도록 하는 것이 중요하다. 그렇게 하기 위해서는 새로운 정책으로 인한 추가적인 재정지출 소요를 충당할 수 있도록, 중기재정계획 수립시에 분야별 지출에 할당되지 않은 일정한 완충·조정재원을 두는 것을 고려할 필요가 있다.

3. 우리나라의 정책적 이슈

성공적인 중기재정계획의 첫 출발점은 적절한 계획의 수립인데, 이에 있어 가장 기본이 되는 것은 경제전망 및 재정전망의 신뢰성을 어떻게 확보하느냐 하는 것이다. 스웨덴의 최근 사례는 경제전망을 낙관적으로 하는 것이 중기재정제도 운용에 문제를 초래할 수 있음을 보여주고 있다. 영국과 캐나다에서는 이러한 문제가 나타나지 않았다. 캐나다에서는 다소 비관적인 전망을 기준으로 하여 재정계획을 수립하도록 하고 있으며, 이 경우에는 재정지출의 통제 및 재정적자의 방지에 있어서는 효과가 있을 것이다. 그러나 중기재정의 목표가 단지 지출의 통제에만 있는 것은 아니라는 점을 감안하면 우리나라의 경우에는 의도적으로 비관적인 전망에 기초하기보다는 가급적 중립적인 전망이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 정부가 낙관적인 전망을 하고자 하는 유인을 사전에 차단하기 위해서는 전망과정의 투명성 제고가 매우 중요하다. 그리고 행정부는 계획수립의 초기 단계부터 정부출연연구기관, 민간연구기관, 학계 등 전문가들로 구성된 자문기구를 적극 활용하여 스스로 객관성과 중립성을 확보하도록 노력하는 것이 필요하다.

둘째, 국가재정운용계획의 대상기간을 몇 년으로 하는가 하는 점이 중요한 이슈가 될 수 있다. 중기재정계획에 포함되는 기간은 국가별로 상당한 차이를 보이고 있으며 각각의 장단점이 있다. 캐나다를 보면, 계획의 시계를 짧게 함으로써 구속력을 강화하여 재정지출 통제의 효과성을 높인 것을 알 수 있다. 그러나 계획을 단기간에 국한시키는 경우에는 투자계획에서의 불확실성을 줄여 재정투자의 효과성을 제고하는 것에는 도움이 되지 않는다. 우리나라는 아직까지는 선진국들에 비해 정부지출 중에서 투자지출의 비중이 매우 큰 특성을 가지고 있기 때문에, 선진국들보다 더 장기적인 계획이 필요한 측면이 있다. 이러한 점을 감안할 때 우리나라의 경우

에는 기본계획은 약 5년 정도로 비교적 긴 기간에 대해 수립하되, 당해연도와 다음 연도는 구속력이 강한 것으로, 3년째에는 구속력이 다소 약한 정도로 하는 식으로 연차별로 그 구속력이나 성격을 다소 달리하는 방식이 적절할 것으로 판단된다.

셋째, 중기재정계획의 총량목표를 재정지출에 두는 것이 바람직한지 또는 재정수지에 두는 것이 바람직한지 하는 문제가 제기될 수 있다. 우리나라의 경우 국가채무 증가 중에서 재정적자 이외에 외국환평형기금채권, 국민주택채권 등과 같은 금융성 채무의 증가에 기인한 부분이 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 재정수지와 더불어 재정지출을 총량목표로 하거나, 또는 오히려 재정지출 총액을 총량목표로 설정하는 것이 더 적절할 것이다. 그리고 재정융자를 포함한 경우와 이를 제외한 경우의 수치 모두를 목표로 설정하고, 국가채무에 대한 목표도 정부가 보유한 금융자산에서 금융부채를 차감한 순금융자산을 기준으로 하거나 아니면 금융성 채무를 별도 관리하는 것도 바람직할 것이다. 또한 우리나라에서는 재정 총량목표를 계획기간의 최종연도를 기준으로 하는 경향이 있는데, 재정선진국들처럼 계획기간 동안의 평균치, 또는 수년기간 동안의 이동평균치(moving average)를 기준으로 하여 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다.

넷째, 완충·조정재원의 책정 및 사용은 매우 중요한 문제이다. 중기재정계획을 수립하여 시행하는 과정에서는 항상 거시경제 전망이나 이에 기초한 세입 및 세출 전망이 실적과 차이가 나게 마련이며, 계획 수립당시에 고려하지 못하였던 세입 및 세출 변경요인이 발생할 수도 있다. 이러한 통상적인 수준의 전망오차나 소규모의 세입 및 세출 변경요인에 대해서는 완충 및 조정역할을 하는 세출항목을 별도로 마련하여, 이러한 불확실성에도 불구하고 중기재정계획이 준수될 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 이러한 완충·조정재원을 중기재정계획에 어떻게 반영하고 이를 어떠한 경우에 활

용하도록 할 것인가에 대한 원칙과 규율을 사전에 수립하고 적절한 관행을 수립해 나가야 한다.

다섯째, 국회와 행정부의 역할 또는 중기재정계획의 구속력에 관한 것이다. 이 점에 있어서는 해외사례가 유용한 시사점을 제공하지 못하고 있다. 앞에서 심층분석한 3개 국가는 물론이고 중기재정을 성공적으로 운영하고 있는 나라들 대부분이 의원내각제를 택하고 있어, 우리나라의 정치적 상황과 매우 다르기 때문이다. 우리나라의 경우에는 일단 중기재정계획을 법적 구속력이 약한 정부의 계획으로 시작하고, 이에 대한 국회의 통제나 법적 구속력을 강화하는 문제에 관해서는 단계적으로 추가적인 논의 및 검토가 필요하다고 판단된다. 따라서 현재로서는 행정부가 중기재정계획을 수립하는 과정에서 정치권의 의견을 수렴하여 반영하는 한편, 계획이 수립되면 즉시 관련된 자료 및 정보를 국회에 제공하여 이후 국회의 예산심의 과정에서 최대한 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 국회와 행정부와의 관계 외에도 중기재정계획이 행정부 내에서 어느 정도의 구속력을 갖는가 하는 것도 중요한 정책적 이슈이다. 현재 우리나라의 각 부처별 지출한도 설정 방식은 국무위원간의 느슨한 합의 형태로 되어 있어 구속력이 확고하지 않은 상태이다. 따라서 분야별·부처별 지출한도의 설정 및 한도관리를 보다 체계적으로 할 수 있는 제도적 장치에 대해서 지속적인 검토가 필요하다.

4. 완충·조정재원의 규모 시산

앞에서도 언급하였듯이 중기재정계획이 집행되는 과정에서 여러 가지 상황변화에도 불구하고 세출한도 및 재정수지 목표를 준수하기 위해서는 '완충·조정재원'(safety margin)이 있어야 한다. 본 연구에서는 EU국가들을 대상으로 cyclical safety margin의 규모를 시산했던 방법론을 우리나라에 적용해 보았다. 연구결과 우리나라

의 cyclical safety margin, safety margin 및 budget margin의 규모는 GDP갭률이 -0.75% 정도인 상황에서 재정당국이 실시하였던 재정확장 정책의 강도를 감안한 GDP탄력성을 적용하면 각각 GDP의 0.16%, 0.23% 및 0.75%로, 단순하게 평균적인 GDP탄력성을 적용하면 각각 0.15%, 0.14%, 0.28%로 계산되었다.

그러나 더 중요한 문제는 중기재정지출 계획에 이러한 safety margin 및 budget margin을 어떻게 반영하고 어떠한 경우에 사용하도록 할 것인가 하는 것이다. 1989년 캐나다의 PEMS 폐지를 야기하였던 지출부처들이 budget margin을 이용하기 위한 경쟁을 방지하기 위해서는 여러 지출항목을 여유 있게 편성하는 등 암묵적인 방법으로 예산에 포함시키는 방안을 고려할 수 있겠으나, 재정운영의 투명성을 위해서 많은 OECD국가들에서처럼 총지출 한도 설정시 budget margin을 명시적으로 고려하는 것이 좋겠다. 작성연도에 가까운 기간에 대해서는 그 규모를 작게 하고 계획기간의 후반부에 대해서는 다소 규모를 늘려 잡아야 할 것이며, 그 규모는 본 연구결과를 참조하고 향후 국정과제 수행을 위해 필요하기는 하지만 그 규모를 사전적으로 추정할 수 없는 사업들의 규모, 특히 몇 년 앞을 내다보기 어려우리만큼 변화무쌍한 한국적 경제환경 등을 종합적으로 감안하여 결정되어야 할 것이다.

또한 budget margin을 명시적으로 두되 그 사용을 엄격하게 제한한다는 원칙을 분명히 하고 향후 한국적 예산편성 풍토에 맞는 운용방법을 시행착오를 거치면서 모색해 나가야 할 것이다. 특히 스웨덴과 같이 한 번 budget margin을 설정해 놓고 이를 사용하더라도 margin을 늘려주지 않으면 다음에 비슷한 상황이 발생할 경우에 대비하여 재정수입에 여유가 있을 때 이를 보충해 놓도록 하는 제도가 바람직해 보인다. 또한 budget margin을 설정해 놓고 사용하지 않을 경우 이를 의무적으로 채무상환에 사용토록 하고 있는 캐나다의 제도도 참고할 만하다.

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 21

Ⅱ. 선진국의 중기재정 운용사례와 시사점 ····· 24
1. OECD 국가 ····· 24
가. OECD 국가들의 중기재정 활용 현황 ····· 24
나. 중기재정의 성과 ····· 28
2. 스웨덴 ····· 35
가. 도입배경 및 제도 변천추이 ····· 35
나. 중기재정계획 수립 및 주요 내용 ····· 37
다. 중기재정제도의 운영성과 ····· 42
라. 우리나라에 대한 시사점 ····· 56
3. 캐나다 ····· 58
가. 도입배경 및 제도 변천추이 ····· 58
나. 중기재정계획의 주요 내용 ····· 63
다. 중기재정제도의 운영성과 ····· 68
라. 우리나라에 대한 시사점 ····· 77
4. 영국 ····· 82
가. 개요 ····· 82
나. 재정개혁과 중기재정계획의 주요 내용 ····· 85
다. 중기재정제도 운영에 대한 평가 ····· 94
라. 우리나라에 대한 시사점 ····· 107

Ⅲ. 우리나라의 중기재정계획 ····· 111

1. 중기재정계획 수립 추이 ····· 111
2. 2004~08년 국가재정운용계획 ····· 114
3. 주요 정책 이슈 ····· 119
가. 거시경제 전망의 신뢰성 확보 ····· 119
나. 중기재정계획의 시계 ····· 120
다. 총량목표 설정의 대상 및 방식 ····· 121
라. 완충·조정재원의 책정 및 사용 ····· 123
마. 국회와 행정부의 역할 ····· 124
바. 부처의 책임성 제고 등 ····· 126

Ⅳ. 완충·조정재원의 필요성과 규모 시산 ····· 128
1. 문제 제기 ····· 128
가. 중기재정 총량목표와 완충·조정재원의 필요성 ····· 128
나. EU 국가들의 재정수지 전망오차 ····· 132
2. 완충·조정재원 규모에 대한 기존 연구 ····· 137
가. 연구 방법론 ····· 137
나. European Commission의 Cyclical safety margin 연구결과 ····· 141
3. 경제상황에 따른 재정수지 변동 ····· 144
가. 이용자료 ····· 145
나. 재정수지 변동 및 분해 ····· 151
4. 우리나라의 완충·조정재원 규모 시산 ····· 168
가. Cyclical safety margin의 시산 ····· 168
나. Safety margin의 시산 ····· 174
다. budget margin의 시산 ····· 177
라. 종합 ····· 180

Ⅴ. 결론 ····· 185

참고문헌 ····· 189

<부록 Ⅰ> OECD 국가들의 예산 및 중기재정제도 ····· 195
<부록 Ⅱ> GDP갭률 수준과 재정수지 및 재정지출 ····· 199

표 목 차

<표 Ⅱ- 1> OECD 국가들의 중기재정계획 ····· 6
<표 Ⅱ- 2> OECD 국가들의 중기재정 도입(또는 강화) 시기 ····· 9
<표 Ⅱ- 3> 27개 지출분야와 해당 상임위원회 ····· 11
<표 Ⅱ- 4> 스웨덴의 재정통계 추이 ····· 14
<표 Ⅱ- 5> 스웨덴의 재정수지 및 구조적 재정수지 ····· 23
<표 Ⅱ- 6> 스웨덴의 재정지출 상한 및 실제 지출액 ····· 26
<표 Ⅱ- 7> 스웨덴의 중앙 및 지방정부 재정통계 추이 ····· 27
<표 Ⅱ- 8> 스웨덴의 분야별 지출한도 및 실적 추이 ····· 29
<표 Ⅱ- 9> 2004~05 회계연도 부서별 예산액 ····· 36
<표 Ⅱ-10> 응급예비비 추이 ····· 39
<표 Ⅱ-11> 캐나다의 재정통계 추이 ····· 47
<표 Ⅱ-12> 연방예산수지 변화의 제 요인들 ····· 52
<표 Ⅱ-13> 캐나다 예산서의 재정통계 추이 ····· 54
<표 Ⅱ-14> 프로그램 지출 ····· 57
<표 Ⅱ-15> 세출의 분야별 추이 ····· 67
<표 Ⅱ-16> DEL reserve ····· 69
<표 Ⅱ-17> 연도별 재정수입과 지출 ····· 83
<표 Ⅱ-18> 연도별 재정지출 계획과 실적 ····· 84
<표 Ⅱ-19> 소관별 DEL의 조정 ····· 86
<표 Ⅱ-20> 영국의 재정통계 추이 ····· 110
<표 Ⅲ- 1> 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 주요 재정지표 전망 ·· 115
<표 Ⅲ- 2> 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재정수입 전망 ···· 116
<표 Ⅲ- 3> 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재정지출 전망 ··· 116

<표 Ⅲ- 4> 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재원배분 계획 ·· 118
<표 Ⅳ- 1> 스웨덴에 대한 최소 재정수지 목표 추정치 비교 ··· 139
<표 Ⅳ- 2> 국가별 최소 재정수지 목표 추정치 비교 ····· 140
<표 Ⅳ- 3> EU 국가들의 Cyclical safety margin 추정결과 ····· 143
<표 Ⅳ- 4> 국가별 분석대상 기간 ····· 145
<표 Ⅳ- 5> 통합재정수지의 조정 ····· 149
<표 Ⅳ- 6> 우리나라 재정수입·지출의 GDP탄력성 추정결과 ···· 150
<표 Ⅳ- 7> OECD 국가 재정수지의 분해 ····· 152
<표 Ⅳ- 8> GDP갭률과 재정수지 ····· 155
<표 Ⅳ- 9> GDP갭률과 자동안정화장치 ····· 157
<표 Ⅳ-10> GDP갭률과 경기적 재정수입 ····· 158
<표 Ⅳ-11> GDP갭률과 경기적 재정지출 ····· 159
<표 Ⅳ-12> GDP갭률과 구조적 재정수지 ····· 161
<표 Ⅳ-13> GDP갭률과 재량적 재정수지 ····· 162
<표 Ⅳ-14> GDP갭률과 재량적 경상수입 ····· 163
<표 Ⅳ-15> GDP갭률과 재량적 재정지출(1) ····· 164
<표 Ⅳ-16> GDP갭률과 재량적 재정지출(2) ····· 165
<표 Ⅳ-17> GDP갭률과 재정지출 ····· 167
<표 Ⅳ-18> OECD 국가 GDP갭률의 분포상 특성 ····· 170
<표 Ⅳ-19> 3가지 기준에 의한 GDP갭률 및 최저치의 비교 ····· 171
<표 Ⅳ-20> Cyclical safety margin의 시산 결과 ····· 172
<표 Ⅳ-21> Cyclical safety margin의 시산 결과 ····· 173
<표 Ⅳ-22> Safety margin의 계산 결과 ····· 175
<표 Ⅳ-23> Safety margin의 계산 결과 ····· 176
<표 Ⅳ-24> budget margin의 계산 결과 ····· 178
<표 Ⅳ-25> budget margin의 계산 결과 ····· 179
<표 Ⅳ-26> cyclical safety margin과 budget margin 시산 결과 ·· 181
<표 Ⅳ-27> 연도별 예비비 추이 ····· 184

그림목차

[그림 Ⅱ- 1] 중기재정 도입 전후의 재정지출/GDP 추이 ····· 32
[그림 Ⅱ- 2] 중기재정 도입 전후의 재정수지/GDP 추이 ····· 33
[그림 Ⅱ- 3] 중기재정 도입 전후의 국가채무/GDP 추이 ····· 34
[그림 Ⅱ- 4] 연도별 재정전망 수정 추이 ····· 55
[그림 Ⅱ- 5] 캐나다 연방정부 수입 및 지출: 계획과 실적 ····· 73
[그림 Ⅱ- 6] 세출의 분야별 비중 추이 ····· 77
[그림 Ⅱ- 7] 연도별 재정전망 수정 추이 ····· 80
[그림 Ⅱ- 8] 재정수지에 대한 당초 계획과 조정 ····· 98
[그림 Ⅱ- 9] 연도별 지출에 대한 당초 계획과 실적 ····· 99
[그림 Ⅱ-10] 소관별 DEL의 조정 ····· 105
[그림 Ⅲ- 1] 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재원배분계획 ·· 117
[그림 Ⅳ- 1] 『2004~2008년 국가재정운용계획』의 연도 구성 ··· 131
[그림 Ⅳ- 2] 중기재정수지 목표와 연도별 재정수지의 관계 ····· 131
[그림 Ⅳ- 3] safety margin과 budget margin의 차이점 및
재정수지 하한과의 관계 ····· 132
[그림 Ⅳ- 4] EU 15국의 재정수지 전망 수정 추이 ····· 134
[그림 Ⅳ- 5] EU 국가들의 재정수지 전망오차 ····· 135
[그림 Ⅳ- 6] 스웨덴의 safety margin 및 budget margin 산출 예 ···· 139
[그림 Ⅳ- 7] 잠재GDP, 실제GDP 및 GDP갭의 관계 ····· 147
[그림 Ⅳ- 8] 우리나라의 잠재성장률 및 GDP갭률 추이 ····· 147
[그림 Ⅳ- 9] 우리나라의 경기상황과 재정수지 ····· 156
[그림 Ⅳ-10] 우리나라의 경기상황과 자동안정화장치 ····· 160
[그림 Ⅳ-11] 우리나라의 경기상황과 재량적 재정정책 ····· 166
[그림 Ⅳ-12] 우리나라의 경기상황과 재정지출 ····· 168

Ⅰ. 서 론

중기재정계획(中期財政計劃)이란 중기(3~5년간)에 걸친 재정운용 정책과 이에 따른 재원의 조달 및 배분방향 등에 관한 계획을 말한다. 전통적인 단년도 예산제도의 약점을 보완하여 중기적인 재정전망에 기초하여 투자재원의 배분 및 사업의 우선순위 등을 결정하는 등 재정운영의 합리성을 높이기 위한 제도이다. 통상 중기재정계획은 의회에 제출되어 예산편성 및 심의의 참고자료로 활용되는데(일부 국가는 심의 또는 의결을 하기도 함) 당년도 예산편성을 직접 구속하지는 않는다. 그 대상은 주로 중앙정부 예산에 한정되며, 현행 제도·시책을 전제로 재정수지를 추정하여 계상한다.

선진국에서 이러한 중기재정계획은 제2차 세계대전 후 복지예산 등 재정지출요인이 급증하면서 한정된 재원의 보다 합리적인 배분이 요구되고, 다년도에 걸쳐 재정부담을 수반하는 각종 입법 시책이 증대됨에 따라 등장하였다. 1990년대 중반 및 후반에는 개도국에서도 중기재정계획을 본격적으로 도입하였는데, World Bank(2001)의 조사에 따르면 아시아, 아프리카, 남미, 동유럽 등의 25개국이 이 제도를 채택하고 있으며, 이 중 90% 정도는 1997~2001년 기간중에 도입하였다고 한다[1]. 특히 World Bank는 Public Expenditure Management Handbook(1998년) 및 public expenditure management(PEM) toolkit을 통해 중기재정제도를 공공지출관리의 표준으로 만들었으며, 많은 아프리카 국가들을 대상으로 실험하기도 하였다. IMF와 ADB에서도 다소 조심스럽기는 하지만 중기재정계획을 옹호하고 회원국들에게 제

1) Le Houerou and Taliercio(2002)를 참조.

도 도입을 권고하고 있다[2].

우리나라에서는 1982년 제5차 경제개발계획 수립과 함께 중기재정계획을 처음으로 작성한 바 있는데, 경제계획에 포함되어 있는 공공부문의 투자계획에 중점을 두었으며 계획기간도 경제계획 기간과 일치시켰다. 그 뒤에 외환위기 이후 세입감소 및 경제회생 및 사회안전망 구축을 위한 재정지출 확대로 재정수지가 급격하게 악화되자 몇 차례에 걸쳐 중기재정계획을 수립한 적이 있었으나, 대외적으로 발표하지는 않고 예산당국이 예산편성시에 내부적으로 활용하였다. 그 내용도 향후 몇 년간의 거시경제를 전망한 후, 이를 기초로 재정수입을 전망하는 등 세입여건을 점검하고 세출규모 또는 재정수지에 대한 개략적인 정책방향을 제시하는 정도에 그쳤다.

그러나 참여정부 출범 당시 중기재정계획의 수립이 국정과제로 채택되어 2003년부터 준비하여 2004년 10월 정부의 「2004~2008년 국가재정운용계획(안)」이 국회에 2005년 예산안과 함께 제출되고 대외적으로 발표되는 등 우리나라의 중기재정제도에 있어 획기적인 전환점을 맞이하였다. 이번 「국가재정운용계획」에서는 경제 및 재정전망 이외에 중기재정 총량목표가 보다 명확히 설정되고 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 재원배분 내역이 구체적으로 포함되었다는 점에서 2004년이 중기재정제도가 우리나라에 본격적으로 도입된 첫 해라 할 수 있겠다.

앞으로 국회에서의 논의 및 심의를 거쳐 「국가재정운용계획」이 2005년 예산에 반영되어야 하는 등의 절차가 남아 있으며, 예산당국, 경제정책당국, 각 부처, 지방자치단체, 국내외 재정전문가, 각종 압력단체, 국민 등 여러 이해관계자들의 복잡한 정치적 행위가 예상되고 있어 재정건전성 유지, 전략적 재원배분, 지출효율성 제고 등 중기재정계획의 본격적인 도입을 통해 당초 의도했던 정책목표가 제대로 관철

2) IMF(2001) 및 ADB(1999)를 참조.

될 수 있을지는 지켜보아야 할 일이다.

본 연구에서는 선진국에서 과거 수년간 시행착오를 경험하면서 중기재정계획이 본래의 도입취지를 효과적으로 달성할 수 있도록 노력한 발자취를 비판적인 시각에서 되짚어 보면서, 2004년에 막 도입된 우리나라 중기재정계획이 향후 보다 효과적인 재정정책 틀이 될 수 있도록 하기 위해 필요한 제도운용 과정에서 당면하는 문제점 및 유의하여야 할 사항이나 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 중기재정계획을 수립하고 있는 OECD 국가들에 대해 동 계획을 작성하기 전·후의 재정지표들을 비교해 보고, 스웨덴, 영국, 캐나다 등 3개 국가에서의 경험에 대해 심층적으로 분석하여[3], 운용과정에서의 문제점 및 우리나라에의 시사점을 도출해 본다. 제Ⅲ장에서는 우리나라 중기재정계획 수립 추이 및 이번에 발표된 「2004~2008년 국가재정운용계획(안)」의 주요내용 등을 정리하고, 향후 중기재정계획과 관련되어 제기되는 주요 정책이슈 및 정책 방향에 대해 논의한다. 제Ⅳ장에서는 「2004~2008년 국가재정운용계획(안)」에는 명시적으로 포함되지 않았지만 향후 중기재정계획의 수립 및 운영과정에서 특히 중요하다고 판단되는 완충·조정재원 문제에 대해 집중적으로 분석한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 이상의 연구결과를 요약하고, 우리나라에서 중기재정계획을 운용해 가는 과정에서 필요한 유의사항이나 정책방향 등에 대해 정리한다.

---

3) 대상 국가 선정에 있어서는 중기재정제도 도입 또는 강화 이후 재정지출 감축이 관찰된 6개 국가 중 그러한 추세가 명확한 캐나다와 스웨덴을 선정하였다. 그리고 중기재정제도의 도입 또는 강화 이후에 재정지출이 증가한 국가인 영국을 추가적인 대상 국가로 선정하였다.

Ⅱ. 선진국의 중기재정 운용사례와 시사점

본장에서는 OECD 국가들의 중기재정 운영사례를 검토하고 우리나라에 대한 시사점을 모색한다. 우선 OECD 국가들의 중기재정 운영 현황에 대해 간략하게 살펴보고, 그 중 비교적 자세한 내용을 파악할 수 있는 13개 국가들을 대상으로 하여 중기재정제도의 성과에 대해 고찰한다. 그러나 중기재정의 성과는 다양한 요인들에 의해 영향을 받으므로, 다수의 국가들을 대상으로 한 비교적 피상적인 고찰을 통해 파악할 수 있는 정보는 매우 제한적이다. 이에 3개 정도 국가를 선정하여 좀 더 심층적으로 분석하기로 한다. 심층 분석 대상 국가 선정에 있어서는 중기재정제도 도입 또는 강화 이후 재정지출 감축이 관찰된 6개 국가 중 그러한 추세가 명확히 나타난 캐나다와 스웨덴을 선정하였다. 그리고 중기재정제도의 도입 또는 강화 이후에 재정지출이 증가한 영국을 추가적인 대상 국가로 선정하였다.

1. OECD 국가

가. OECD 국가들의 중기재정 활용 현황

OECD 국가들의 경우에는 비록 구속력이나 내용에서 많은 차이가 있지만 대부분 중기재정제도를 채택하고 있다. 과거 우리나라와 마찬가지로 단순히 중기재정전망만을 하는 국가가 있는가 하면, 어떤 나라는 향후 몇 개년에 대한 재정목표, 총지출 및 분야별 지출 한도를 설정하고 이를 의회에서 심의·의결하거나 한 걸음 더 나아가 다년도 예산(multi-year budget)을 편성하기도 한다. 그러나 어떤 국가든 중기재

정제도의 형태는 시간에 따라 변경되어 왔다.

<표 Ⅱ-1>은 OECD/World Bank에서 설문조사하여 발표한 Results of the Survey on Budget Practices and Procedures(2003년 10월) 중 OECD 국가들의 중기재정제도와 관련된 핵심적인 내용을 정리한 것이다[4]. 우선 모든 OECD 국가들이 나름대로의 중기재정계획을 수립하고 있는 것을 알 수 있다[5]. OECD 국가들 중 절반 정도에서는 이러한 중기재정계획의 수립이 법적인 의무사항으로 되어 있다. 중기재정계획이 포괄하는 시계는 대부분 3~5년이며, 구속성 정도 등은 국가별로 상당한 차이가 있다.

중기재정계획의 수치 목표에 대해서는 대부분의 국가들이 재정적자, 재정수입, 지출 모두를 목표로 하는 경우가 가장 일반적이다. 목표설정의 기준으로는 GDP 대비 비율을 사용하는 경우가 가장 일반적이며, 이와 더불어 명목수치 또는 실질수치를 동시에 제시하는 경우도 많다. 일부 국가에서는 명목수치만을 목표로 제시하는 경우도 있으며, 소수의 국가이기는 하지만 실질변수를 기준으로 목표를 제시하는 국가들도 있다.

---

4) 예산제도 및 중기재정제도와 관련된 설문조사 내용은 <부록 1>에 제시되어 있다. 동 설문조사 보고서에 대한 보다 자세한 사항은 한국조세연구원에서 발간한 『OECD/WB 예산 집행 및 절차에 관한 설문조사 결과 : OECD 회원국을 중심으로』(2004)를 참조.

5) 설문에서는 OECD 국가 중 체코만이 중기재정계획을 수립하지 않은 것으로 응답한 것으로 나타나고 있으나, 실제로 체코도 중기재정계획을 수립하고 있다.

<표 II-1> OECD 국가들의 중기재정계획

	중기 재정 보유여부	중기재정의 법적 요구 여부	정책목표 일반국민에 공표 여부	중기재정 포함 회계연도	계획 수립 빈도
그리스	예	아니오	공표함	4년	2년마다
네덜란드	예	아니오	공표함	5년	중기재정계획기간 말에
노르웨이	기타	아니오	공표함	기타	
뉴질랜드	예	예	공표(법정)	2년, 기타	
덴마크	있음[1)]	아니오	공표함	기타	2년마다
독일	예	예	공표함	3년	
멕시코	있음[1)]	아니오	공표(법정)	5년	중기재정계획기간 말에
미국		아니오			
벨기에	예	아니오	공표함	3년	계획기간 중간에, 기타
스웨덴	예	예	공표함	3년	
스페인	예	예	공표함	3년	
슬로바키아	예	아니오	공표함	5년	
아이슬란드	기타	예	공표(법정)	4년	
아일랜드	예	아니오	공표함	3년	
영국	예	예	공표(법정)	5년, 기타	
오스트리아	예	예	공표(법정)	4년	
이탈리아	예	예	공표(법정)	3년	
일본	기타	아니오	공표함	5년	
체코	없음	아니오	공표함	3년	
캐나다	예	아니오	공표함	5년	기타
터키					
포르투갈	예	예	공표(법정)	4년	
프랑스	기타	예	공표(법정)	3년	
핀란드	예	예	공표함	4년	중기재정계획기간 말에
한국	예	아니오	공표함	3년	
헝가리	예	예	공표함	3년	
호주	기타	예	공표(법정)	4년	기타

주: 1) 중기에 대한 목표와 지출한도만 제시할 뿐 후속 예산연도에 대한 정보는 없음.

<표 II-1>의 계속

	중기재정구조의 목표	지출 한도 및 목표 기술 방법	재정적자 한도 기술 방법
그리스	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	GDP 대비 %	GDP 대비 %
네덜란드	지출한도, 수입 및 재정적자의 목표	실질변수	GDP 대비 %
노르웨이	기타		GDP 대비 %
뉴질랜드	기타	GDP 대비 %	GDP 대비 %
덴마크	기타	실질변수	GDP 대비 %
독일	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	명목변수	명목변수
멕시코	기타	GDP 대비 %	GDP 대비 %
미국			
벨기에	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	GDP 대비 %	GDP 대비 %
스웨덴	지출한도, 수입 및 재정적자의 목표	명목변수	GDP 대비 %
스페인	지출한도, 수입 및 재정적자의 목표	GDP 대비 %, 명목변수	GDP 대비 %
슬로바키아	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	GDP 대비 %, 명목변수	GDP 대비 %, 명목변수
아이슬란드	기타	실질변수	실질변수
아일랜드	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	명목변수	GDP 대비 %
영국	기타	GDP 대비 %, 명목변수	GDP 대비 %
오스트리아	지출한도, 수입 및 재정적자의 목표	GDP 대비 %	GDP 대비 %
이탈리아	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	명목변수	명목변수
일본	기타		
체코	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	GDP 대비 %, 명목변수	GDP 대비 %, 명목변수
캐나다	기타	명목변수	명목변수
터키			
포르투갈	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	GDP 대비 %	GDP 대비 %
프랑스	기타	GDP 대비 %, 실질변수	GDP 대비 %
핀란드	지출한도, 수입 및 재정적자의 목표	실질변수	GDP 대비 %
한국	기타	GDP 대비 %	GDP 대비 %
헝가리	재정적자의 한도, 지출과 수입의 목표	GDP 대비 %	GDP 대비 %
호주	기타		명목변수

나. 중기재정의 성과

본절에서는 지출한도를 설정하고 이에 대해 상당한 정도의 구속력을 부여하고 있는 형태의 중기재정제도를 도입하거나 기존의 느슨한 제도를 이런 형태로 강화하여 실시하기 시작한 시기를 알 수 있는 13개 OECD 국가들[6]에 대하여 제도도입 또는 변경 이전과 이후의 재정지출 규모, 재정수지, 국가채무 규모를 비교해 봄으로써 중기재정제도가 재정건전화에 어느 정도 기여하였는지에 대한 분석을 시도한다.

6) 1960년대 이후 큰 변화를 보이지 않았던 독일과 2003년에야 제도개혁을 단행하였던 포르투갈은 제외하였다.

<표 Ⅱ-2> OECD 국가들의 중기재정 도입(또는 강화) 시기

국가	중기재정제도 시행연도	국가	중기재정제도 시행연도
덴마크	1988	영국	1998
미국	1990	호주	1998
핀란드	1992	스페인	1998
오스트리아	1994	이탈리아	1999
뉴질랜드	1994	네덜란드	1999
캐나다	1995	프랑스	2001
스웨덴	1997		

주 : 1. 덴마크는 1980년대 중반부터 예산개혁을 통해 소비지출과 이전소득지출 각각에 대해 지출상한을 도입하는 등 지출통제를 강화하였다.
2. 미국은 1990년 재량적 지출과 법정(의무적) 지출을 구분하여 지출한도를 부여하는 the Budget Enforcement Act를 제정하였다.
3. 핀란드에서는 1992년부터 다음해와 그 다음 두 해에 대한 예산상한을 정치적으로 결정하기 시작하였다.
4. 오스트리아는 1994년 개혁을 통해 multi-year budgeting에서 multi-year fiscal plan으로 전환하였다.
5. 뉴질랜드는 1994년 the Fiscal Responsibility Act를 제정하였다.
6. 캐나다는 1995년에 현행 중기재정제도의 핵심인 EMS(the Expenditure Management System)를 도입하였다.
7. 스웨덴은 1997년 예산부터 중기재정계획 및 하향식 예산편성을 특징으로 하는 현행 재정운영 방식을 도입하였다.
8. 영국은 1995년 expenditure forecasting system을 포기한 이후 1998년에 flat three-year budget을 도입하였다.
9. 호주는 1980년대초 medium-term fiscal strategy를 도입하였으며 1998년에는 the Charter of Budget Honest Act를 제정하였다.
10. 스페인은 1998년 'stability program'에 의해서 1999~2003년의 예산안을 작성하였다.
11. 이탈리아는 1978년 Law no. 468에 의거, 단년도 예산안에 향후 3년 예산을 포함시켜오다가 1999년 Law 208을 통해 기존 재정법을 강화하였다.
12. 네덜란드는 1995년 이전에 이미 연간 예산안에 향후 4년간의 예산을 포함하는 형태로 실시되어 왔으나 1999년 공공지출 상한을 규정하고 재정적자 목표를 설정하는 개혁을 단행하였다.
13. 프랑스는 2001년 the new budgetary framework를 발표하였다.

우선 [그림 Ⅱ-1]은 중기재정제도를 도입하거나 강화한 국가들의 재정지출 규모의 변화 추이를 정리한 것이다. 각 그림에는 도입시기별로 3~4개 국가씩 재정지출 규모의 추이가 정리되어 있다. 전체적으로 보면 재정지출규모 측면에서는 13개국 중에서 핀란드, 오스트리아, 뉴질랜드, 캐나다, 스웨덴, 스페인의 6개 국가에서는 중기재정제도의 도입 이후에 재정지출의 GDP 대비 비율이 비교적 명확하게 하락한 것으로 나타나고 있다. 그러나 나머지 6개 국가는 그 추세가 명확하지 않으며, 영국에서는 오히려 재정지출이 증가한 것으로 나타난다.

중기재정제도 도입 이후의 효과보다 더 명확하게 나타나는 추세는 다수 국가들에서 중기재정제도 도입 이전 시기에 재정지출이 감소한 것이다. 이러한 추세는 뉴질랜드, 캐나다, 스웨덴, 영국, 호주, 스페인, 이탈리아, 네덜란드, 프랑스의 9개 국가에서 나타난다. 이러한 추세가 나타나는 국가들은 주로 1994년 이후에 중기재정제도를 도입한 나라들이며, 특히 1997년 이후에 중기재정제도를 도입한 국가들에서는 이러한 추세가 명백하였다. 즉 중기재정제도의 도입 이전에 재정지출이 감소하고 있는 추세는 중기재정이 전반적인 재정개혁의 일부로서 추진되었으며, 이미 시작된 재정지출 통제를 제도화하기 위한 수단으로 활용되었을 가능성을 보여주고 있다. 그리고 이러한 지출감축이 있었던 중요한 요인 중 하나가 EU의 '성장 및 안정에 관한 협약'이었을 것으로 보인다. 즉 이 협약에 따라 각국은 이미 재정지출 감축을 통해 재정수지 적자를 감축하려는 노력을 하고 있었던 것으로 보인다.

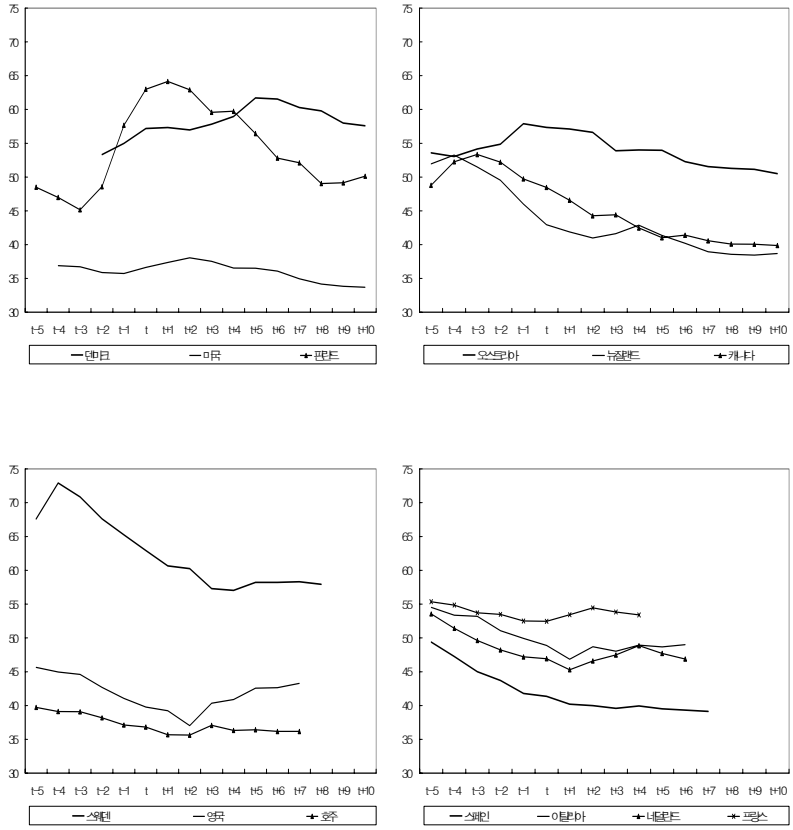
[그림 Ⅱ-2]는 재정수지의 변화를 보여주고 있는데, 대부분의 국가들에서 중기재정제도 도입 이전의 시기에는 재정수지가 개선되고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 중기재정제도 도입 이후에 재정수지가 개선되는 국가들이 있는 반면에 오히려 악화된 국가들도 있다. 중기재정제도 도입 이전에 재정수지가 개선된 국가들이 많은 이유는 위에 언급한 바와 같이, 각국이 중기재정제도를 재정개혁의 일부로서 추진하였기 때문에, 이미 제도 도입 이전에 재정건전화를 위한 노력이

시작되었을 가능성과 그리고 EU 국가들의 경우에는 EU의 '성장 및 안정에 관한 협약'에 의해 영향을 받았을 가능성이 높은 것으로 보인다. 반면 사전적으로 기대하던 것과는 달리 중기재정제도의 도입 이후에 재정수지가 개선되지 않거나, 또는 개선되더라도 그러한 추세가 오래 지속되지 못하는 경우가 있다.

특히 제도 도입 또는 제도 강화 이후 2~3년이 경과하자 수지가 다소 악화되는 국가들이 나타나고 있는데, 이에 대해서는 몇 가지 가능성을 생각할 수 있다. 첫째, 제도 도입 이후의 초기연도의 성과에 만족하는 반면, 개혁피로(fatigue) 현상이 나타났기 때문일 수 있다. 둘째, 경기침체에 따른 결과일 가능성을 생각할 수 있다. 2001년에 9·11 사태가 발생하면서 전반적으로 세계경제가 침체되는 현상이 발생하는데, 이 시기가 제도 도입 이후 2~3년 정도에 해당되는 국가들이 상당수 있다. 셋째, 중기재정제도 자체 또는 중기재정제도를 도입하는 과정에서의 어떤 문제로 인해 비교적 단기간의 재정수지 달성에는 효과적일 수 있으나, 당초 의도하던 바와는 달리 오히려 제도 도입 3~4년 후의 재정수지 달성에는 별로 효과적이지 못한 요인이 있을 가능성을 생각할 수 있다. 실제로 나타난 현상은 거시경제 및 제도, 정책의 변화 등 여러 요인이 복합되어 있으므로, 단순한 결과에 기초하여 어떤 단정적인 해석을 내리기는 매우 힘들다.

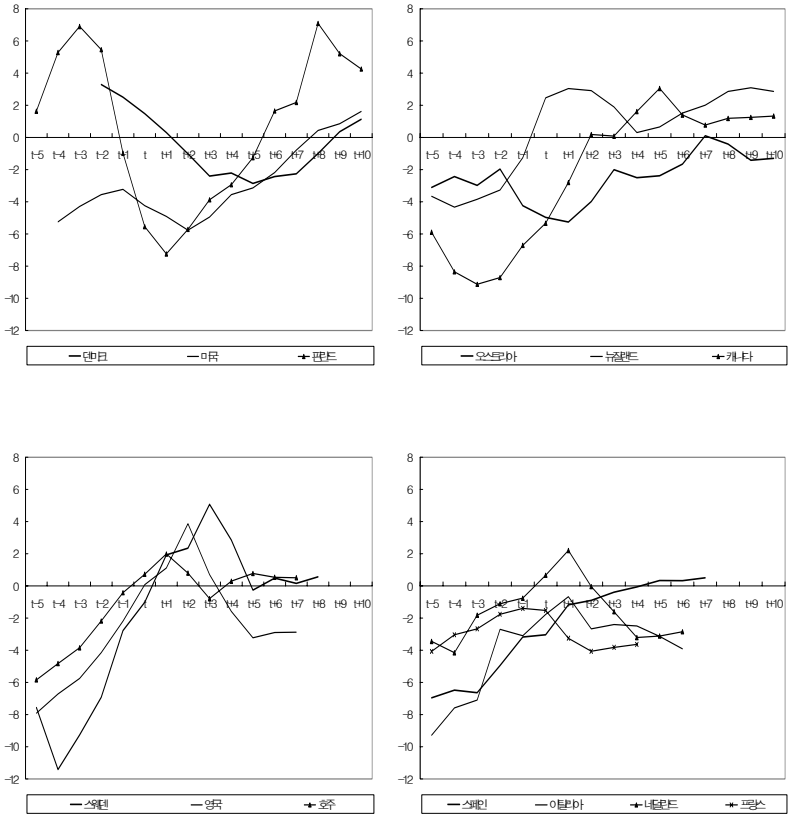
[그림 II-1] 중기재정 도입 전후의 재정지출/GDP 추이

(단위 : %)



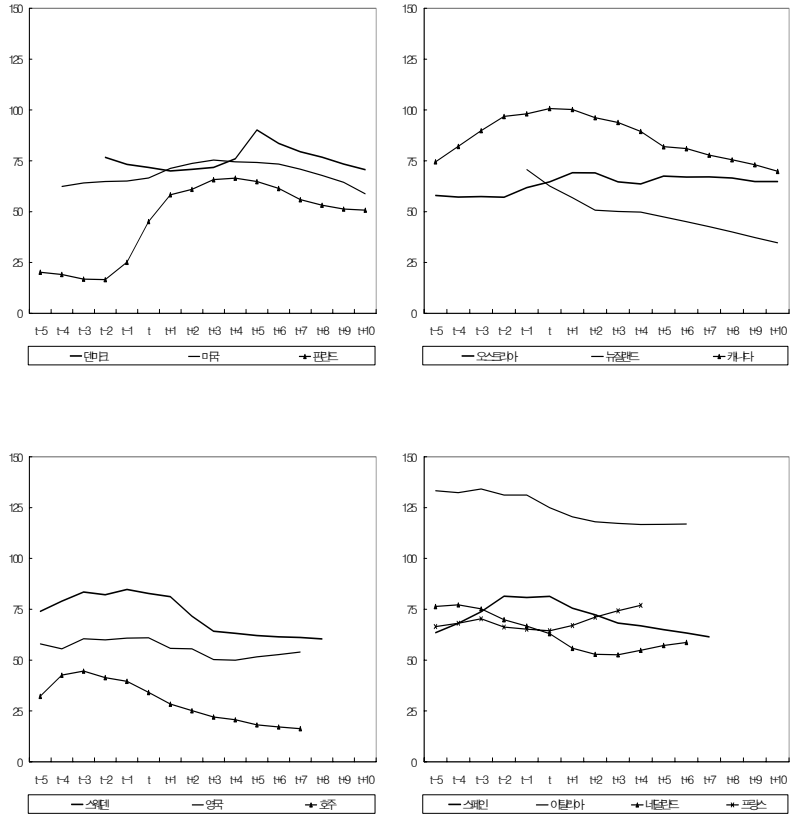
[그림 Ⅱ-2] 중기재정 도입 전후의 재정수지/GDP 추이

(단위 : %)



[그림 II-3] 중기재정 도입 전후의 국가채무/GDP 추이

(단위 : %)



2. 스웨덴

가. 도입배경 및 제도 변천추이

스웨덴은 1990년대 초 경제위기를 겪고 난 이후 예산과정 및 재정지출에 대한 대대적인 제도개혁을 단행하여 1997년 예산부터 중기재정계획 및 하향식 예산편성(top-down)을 특징으로 하는 현행 재정운영방식을 도입하였다[7].

이러한 재정개혁의 배경을 살펴보면 1991년 선거에서 집권한 온건통일당의 빌트 당수를 수상으로 하는 부르주아블록 연합정권이 추진했던 민영화, 지방분권화, 세제개혁 등 신보수주의적 자유화정책에도 불구하고, 1992~93년중 사회보장 지출의 급증과 더불어 세계경제 불황에 따른 1991~93년중 마이너스 경제성장의 경제위기, GDP의 4%에 달하는 부실은행에 대한 공적자금 투입, 1992년 9월 이탈리아 리라화 및 영국 파운드화의 평가절하에 이은 스웨덴 크로나화에 대한 절하압력으로 11월 고정환율제 포기 등으로 1993년 재정적자규모가 명목GDP의 11.6%, 국가채무 비율은 76%에 달하는 등 심각한 재정문제를 초래하였다[8]. 더군다나 당시 스웨덴의 재정은 사회복지 등의 이전지출 규모가 매우 커져 OECD 국가들 중에서 가장 높은 지출규모[9] 및

---

7) 스웨덴의 최근 재정개혁의 배경 및 내용에 대한 보다 자세한 사항은 Niklas Frank(2004) 및 Gustafsson(2004) 등을 참조.

8) 1990년대 스웨덴의 예산과정 개혁은 90년대 초반에 악화된 재정상황에 대한 일련의 대책 중의 하나였다. GDP 대비 공공부문의 비중이 매우 높았다는 점 외에도, 조직화 정도가 매우 떨어지는 낙후된 예산제도 역시 재정 문제의 주원인으로 인식되었기 때문이다. 유럽 국가들의 예산제도를 예산과정의 엄격성, 투명성, 장기적 제약설정 정도 등을 측정하는 지표를 이용하여 비교한 연구에서, 스웨덴의 제도는 최하위권으로 평가된 바 있었다. 보다 자세한 내용은 Strauch and Hagen(1999)을 참조.

9) 스웨덴의 재정규모는 1988년 명목GDP의 55%에서 1993년 68%까지 상승하였다.

조세부담을 보이고 있었으며, 재정이 경기변동에 지나치게 민감하여 1990년대 경제위기를 맞아 재정수지가 급격하게 악화되었다.

이에 따라 1994년 선거에서 승리한 사민당의 칼슨 정권은 우선적으로 재정재건에 착수하여 사회보장수준을 삭감하는 것을 포함한 철저한 세출삭감을 실시하는 동시에 국민부담을 증대시키는 정책을 통해 1997년에 재정적자 규모가 명목GDP의 1.7%로 크게 감소하였으며 1998년 이후에는 재정흑자 기조를 지속하고 있다.

칼슨 정부의 보다 구체적인 시책을 보면 우선 세출면에서 중앙정부 및 지방정부의 지출에 상한을 설정하고, 국방비 및 개발원의 삭감, 보육수당 폐지, 아동수당・실업수당・연금급부・질병수당・가족수당 등 각종 사회보장 지급률 인하를 단행하였다. 세입면에서도 중앙정부 및 지방정부의 소득세율 인상, 고액소득자에 대한 세율 인상, 에너지세의 인상, 건강보험의 불입보험료 인상, 사회보험료의 피고용자부담 인상 등을 실시하였다. 다만 법인세율은 기업활동 활성화를 통한 경기회복을 위해 1991년에 이어 1994년에 다시 인하하였다.

스웨덴은 1997년부터 일반정부의 2% 재정흑자 목표 및 중앙정부에 대한 지출상한제를 도입한 이후 2000년부터는 지방정부의 균형재정이라는 추가적인 재정목표를 도입하였다. 한편, 2002년부터는 봄철 및 가을철 두 차례의 중복적인 예산편성 절차를 시정하기 위해 지출상한에 대한 결정 및 의회승인 시점을 춘계재정계획 결정시점에서 가을의 예산 결정시점으로 늦췄다[10].

2004년 예산부터는 발생주의 정부회계(accruals-based budgeting)를 도입하였으며, 최근 스웨덴 정부는 예산여유분(budget margin)의 규모 및 사용에 대한 개선방안을 마련하기로 하였다. 이러한 조치들은

10) 이러한 결정은 야당의 주장에 의한 것으로, 스웨덴은 의회심의 과정에서 예산안의 일부만을 수정할 수는 없고 예산안 전체에 대해 일괄협상 방식을 채택하고 있어 예산심사에 방대한 인적・물적 자원이 소요되어 여당보다 상대적으로 불리한 위치에 처한 야당에서 예산편성 과정을 연 2회에서 연 1회로 줄이고자 한 것이다.

① 재정지출 총량을 제한함으로써 국가채무를 증대시키지 않으면서 높은 조세부담으로 인한 경제왜곡을 최소화하고, ② 재정지출에 우선순위를 부여함으로써 불요불급한 예산지출을 삭감하는 한편, ③ 정부의 공공서비스 공급비용을 절감시킴으로써 지출효율성을 제고한다는 당초 재정개혁의 목적달성에 도움이 될 것으로 보인다.

나. 중기재정계획 수립 및 주요 내용

1996년 예산기본법(The Budget Act) 제정을 통해 법적 기반이 마련된 스웨덴의 예산은 '춘계재정계획(3월 작성, 4월 15일 의회송부, 6월 완료) - 예산(9월 작성, 9월 20일 의회송부, 12월 완료) - 지출의향서 및 정부승인문서'의 순서로 예산이 하향식으로 결정된다.

중기재정계획은 춘계재정계획(Spring Fiscal Policy Bill)에 포함되어 의회의 승인을 받으며[11] 이후의 예산편성에 대해서 구속력 있는 제약이 된다. 중기재정계획은 향후 거시경제 전망 및 일반정부(중앙정부+지방정부+노령연금)[12]의 세입전망에 기초하여 '경기변동을 감안하여 GDP의 2% 재정흑자(a surplus of two percent over the course of a business cycle)'라는 중기 총량목표[13]를 달성하기 위한 향후 3년간에 걸쳐 전체 지출규모 상한을 결정할 뿐 아니라 27개 지출분야(Expenditure Area)의 지출상한을 결정하고 있다[14]. 이러한 지출상한

11) 재무부에서 작성한 춘계재정계획(안)이 3월 중순에 열리는 내각예산회의에 제출되어 토의된 후 4월에 의회에 제출된다. 의회는 계획을 심의하여 6월초에 결의하며 내각회의에서의 토의와 의회심의 과정에서 실질적 변경은 거의 이루어지지 않는다.

12) 이는 EU의 회계제도인 European System of Account, ESA95와 일치하는 기준이다.

13) 이러한 재정흑자 목표는 경제상황이 크게 악화되거나 고령화로 노인부양률이 높아지더라도 스웨덴의 매우 높은 사회보장 수준을 유지하기 위해서 도입되었다.

14) 스웨덴의 예산안은 법률안의 형식을 취하고 있지 않으므로 이러한 지출상한은 일종의 지침에 대한 결의(guideline decision)일 뿐이며 법적

은 매년 연동되어 보완되기는 하지만[15], 기 수립된 중기재정계획상의 수치는 특별한 사유가 없는 한 미세 조정만 되고 있다. 각 부처는 예산편성시 이러한 지출분야별 지출상한을 상당한 제약으로 받아들인다.

이러한 지출상한은 중앙정부(일반회계+특별회계+기금) 지출 및 예산외(off-budget)로 운영되는 노령연금제도의 지출에 적용되며, 중앙정부의 부채에 대한 이자지급은 제외된다. 한편, 지방정부는 2000년부터 재정적자 발생시 2년 이내에 이를 해소하게 하고 위반시 일반보조금의 감축을 통해 제재하는 등 균형재정을 의무화하고 있으므로 지방정부의 지출은 지출상한의 적용범위에서 제외되고 있다[16]. 전체지출의 상한선은 지출분야의 지출상한 합계보다 약간 높게 책정되어 예산여유분을 두고 있는데, 이는 경기침체기에 재정의 자동안정화장치(built-in stabilizer)에 따라 재정지출이 증가하는 것과 거시경제 및 재정 전망의 불확실성을 감안하기 위해서 도입되었다[17]. 지출한도의 또 하나 중요한 특징은 그것이 명목액수로 설정된다는 점이다. 이를 통해 지출한도가 일반국민과 의회에 공표되면 물가수준을 고려한 조정이

구속력을 갖는 것은 아니다. 그러나 지출상한이 정부나 의회의 예산편성 및 집행과정에서 매우 중요한 제약요인이 되고 있다. 2002년부터 지출상한에 대한 결정 및 의회승인이 가을의 예산결정 시점으로 늦추어졌으나 3월의 내각예산회의에서 결정된 지출상한은 여전히 이후의 정부 예산편성 과정에서 중요한 제약요인으로 작용하고 있다.
한편, 지출상한선을 유지하기 위하여 스웨덴에서는 분야별 지출상한 검토시 분야별 세부 소요보다는 분야간 우선순위에 대한 검토 방식으로 진행하여 높은 우선순위 분야 증액, 낮은 우선순위 분야 감액의 결정방식을 채택하고 있다. 또한 특정분야의 지출증액을 주장할 경우 감액 분야를 동시에 제안하도록 의무화하고 있으며 국회 심의과정에서도 증액과 감액을 동시 제안하도록 의무화하고 있다.

15) 1999년 6월 춘계재정계획(2000~2002년 중기재정계획) → 1999년 12월 예산(2000~2002년 중기재정계획 수정) → 2000년 6월 춘계재정계획(2001~2003년 중기재정계획 연동)

16) 2000년의 예를 보면, 이러한 지출한도의 통제하에 있는 지출은 중앙정부 전체지출의 88%였으며, 일반정부 총지출의 65% 정도였다.

17) 지출상한제 도입 초기에는 향후 3년간의 예산여유분의 규모를 각각 재정지출 규모의 1.5%, 2.0%, 2.5%로 설정하였다.

가능한 경우와는 달리 정부가 사후조작을 할 수 있는 여지가 적어진다.

각 부처는 춘계재정계획(안)이 확정된 이후 지출분야별 상한액을 상당한 제약으로 받아들이면서 예산편성 작업을 진행하여 5월 중순에 재무부에 예산초안을 제출한다. 여름 휴가기간 이후 8월에 예산편성 작업이 속개되어 9월 20일까지 의회에 예산(안)이 제출된다. 의회에서도 2단계의 하향식(top-down) 심의과정을 거치게 되는데 11월중에 1단계로 재무위원회(the Committee on Finance)의 주도로 예산 총액과 27개 지출분야에 대한 배분, 수입에 영향을 줄 수 있는 세금과 부과금에 대한 사항을 결정하고, 의회에서 의결한다. 이후 2단계로 16개 각 지출분야 소관 위원회별로 1단계에서 결정된 지출분야별 예산을 500여 개 예산항목(appropriation)별로 어떻게 배분할 것인가를 심의하는데, 1단계에서 결정된 지출분야별 예산한도를 초과하는 수정은 불가능하다. 12월에 각 지출분야별 결의를 통해 예산이 확정되는데 예산에서는 내년도 지출항목별 지출액(의회 승인사항)이 결정되며 동시에 향후 2개 연도에 대해서도 추정액이 제시된다[18].

예산의 국회승인 후에 정부는 정부승인문서(government approval document)를 통해 업무수행기관(agencies)별로 세부적인 지출액을 지정하며 정부승인문서는 이와 함께 업무수행기관이 달성해야 할 구체적 수행목표를 지정한다. 스웨덴에서는 예산당국이 지출총량에 대해 제한을 하는 대신 부처의 예산편성 자율권을 보장해 주어 예산사업의 대부분을 수행하는 업무수행기관의 재원 사용 계획을 해당 감독부처와 협의하여 결정하고 있다.

스웨덴에서는 불용예산의 차기이월, 다음해 지출승인에 기초로 한 차입허용 등 지출부서에 많은 재량권을 주는 대신 감사원의 엄격한 감사와 더불어 지출의향서(Letters of Appropriation)[19]에 포함되는 부

18) 과거 예산 수정 실적을 보면 의원내각제 국가인 스웨덴에서는 일반적으로 다수당인 여당이 지배하고 있는 의회가 행정부에서 제시한 예산을 수정 없이 승인하고 있다.

처별 성과목표에 대해 관리를 하고 있다.

마지막으로 한 번 확정된 예산은 이후 좀처럼 수정되지 않는데 이는 새로운 지출수요가 발생할 때에는 지출상한을 준수하기 위해 다른 분야의 지출을 삭감하는 방안과 함께 지출수정안이 제안되어야 하기 때문이다. 다만 법정지출(entitlement programs)의 경우에는 경제상황의 변동에 따라 지출규모에 대한 추정치가 수시로 변경된다.

---

19) 각 부처가 작성하는 지출의향서에는 성과목표 및 측정지표, 정책과제, 재원조달방법(전기이월액, 차입액, 세외수입 등 자체수입 등) 등이 포함된다.

<표 Ⅱ-3> 27개 지출분야와 해당 상임위원회

지출분야	상임위원회
1. 정치체제 (Governance)	헌법
2. 경제 및 재정관리 (Economy and financial administration)	재무
3. 조세행정 및 징수 (Taxes, customs and enforcement)	세제
4. 법사 (Justice)	법사
5. 외교 및 국제협력 (International cooperation)	외교
6. 국방 (Defence and contingency measures)	국방
7. 국제개발협력 (International development cooperation)	외교
8. 이민 및 피난 (Immigrants and refugees)	사회보장
9. 보건, 의료, 사회복지 (Health care, medical care and social services)	건강복지
10. 질병 및 장애시의 재정안정 (Financial security for the sick and disabled)	사회보험
11. 노령연금 (Financial security for the elderly)	사회보험
12. 가족 및 아동의 재정안정 (Financial security for families and children)	사회보험
13. 실업보험 (The labour market)	노동시장
14. 노동시장 및 근로생활 (Working life)	노동시장
15. 학업지원 (Financial support for students)	교육
16. 교육 및 대학 연구 (Education and academic research)	교육
17. 문화, 미디어, 종교기관 및 여가 (Culture, the media, religious communities and leisure activities)	문화
18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설 (Planning, housing provision and construction)	주택
19. 지역균형 및 발전 (Regional development)	노동시장
20. 환경 및 자연보존 (General environmental protection and nature conservation)	농업
21. 에너지 (Energy)	산업무역
22. 교통 통신 (Transport and communications)	교통통신
23. 농림수산 및 관련 산업 (Agriculture, forestry, fisheries and related industries)	농업
24. 산업분야 (Industry and trade)	산업무역
25. 지자체 일반보조 (General grants to local government)	재무
26. 중앙정부부채 이자 등 (Interest on the national debt, etc.)	재무
27. 유럽공동체에 대한 기여금 (Contribution to the European Community)	재무

출처 : The Swedish Riksdag, Factsheets No.7.

다. 중기재정제도의 운영성과

우선 <표 Ⅱ-4>에 정리된 스웨덴 재정개혁 이후의 재정건전화 성과를 살펴보면 재정지출 규모가 1993년 GDP의 72.9%에서 중기재정계획을 도입한 1997년에 62.9%로, 2003년에는 58.2%로 하락하였다. 재정수지는 같은 기간중에 GDP의 11.4%에 달하는 적자에서 0.5% 흑자로 크게 개선되었으며 중기재정계획 도입 이후 2002년 한 해를 제외하고는 매년 재정흑자를 시현하였다. 국가채무 규모도 1993년 GDP의 79.0%에서 1996년 84.7%까지 상승하였다가 이후 하락세를 지속하여 2003년말 기준으로 61.5%까지 하락하였으며, 국가자산을 차감한 순국가채무 기준으로는 GDP 대비 4.1%에 불과하다.

다음으로는 스웨덴의 중기재정제도의 운영에서 핵심이 되고 있는 3대 재정준칙(fiscal rule)이 잘 준수되고 있는지 분석해 보았다.

첫 번째 준칙인 '일반정부의 2% 재정흑자' 목표는 <표 Ⅱ-5>에서 보듯이 1997년부터 2002년까지 일반정부의 재정흑자 비율이 2.25%(재정수지가 가장 악화되었던 2002년에도 적자비율이 0.3%에 불과하였다)로 준수되었다. 그러나 2002년 이후 재정수지가 악화되어 재정흑자 비율이 4년 연속 1% 미만에 그칠 것으로 전망되는 등 최근 동 목표 달성에 어려움을 겪고 있다. 한편 실제 재정수지에서 경기적인 요인을 제거한 구조적 재정수지(structural balance)를 보더라도 2003년 이후 1%대 초반에 그칠 것으로 전망되고 있다.

두 번째 준칙인 '중앙정부의 지출상한'은 <표 Ⅱ-6>에서 보듯이 1997년 동 제도가 도입된 이후 지금까지 한 해라도 지출상한이 지켜지지 않은 연도가 없었다. 그러나 1998년 및 1999년의 경우에는 실제지출액이 지출예상액을 크게 초과하였으나 예산여유분이 있어 겨우 지출상한을 준수할 수 있었다. 예를 들면, 1998년의 경우 실제 지출 규모가 7,180억스웨덴크로나에 달해 당초 예상치인 7,020억크로나를 160억크로나 정도 초과하였으나 초과규모가 예산여유분인 180억크로나 이내

였으므로 총지출상한(7,200억크로나)을 준수할 수 있었다. 이에 따라 2000년 이후에는 예산여유분이 30억크로나 미만으로 매우 작아짐에 따라 2001년 및 2002년에는 지출예상액 이내에서 재정을 집행할 수밖에 없었으며, 2003년중에는 지출규모가 예상액을 다소 초과하자 지출상한을 4억크로나의 근소한 차이로 준수할 수 있을 정도로 재정지출에 대한 여유가 줄어들었다.

<표 II-4> 스웨덴의 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	63.3	62.0	-1.3	-2.4	0.9	-0.2	2.2	70.3	12.4
1987	59.5	63.4	3.8	1.8	5.6	3.6	1.7	62.5	6.3
1988	59.9	62.8	2.9	0.4	3.9	1.4	1.0	56.1	0.2
1989	59.8	64.6	4.8	2.0	5.4	2.6	0.6	51.0	-5.9
1990	60.7	64.4	3.8	1.9	4.0	2.1	0.2	46.8	-7.8
1991	62.7	60.8	-1.9	-1.7	-1.7	-1.5	0.2	55.5	-5.0
1992	67.6	60.0	-7.6	-5.1	-7.2	-4.8	0.4	74.0	4.5
1993	72.9	61.5	-11.4	-6.4	-11.8	-6.7	-0.4	79.0	10.3
1994	70.9	61.6	-9.3	-5.9	-8.5	-5.1	0.8	83.5	20.4
1995	67.6	60.7	-6.9	-5.1	-5.5	-3.6	1.4	82.2	25.3
1996	65.2	62.4	-2.8	-0.5	-1.2	1.1	1.6	84.7	25.7
1997	62.9	61.9	-1.0	0.8	1.0	2.8	2.0	82.8	23.1
1998	60.7	62.6	1.9	2.8	3.3	4.2	1.4	81.2	20.0
1999	60.3	62.6	2.3	1.9	3.7	3.3	1.4	71.6	9.4
2000	57.3	62.4	5.1	3.6	5.9	4.4	0.8	64.2	1.4
2001	57.0	59.9	2.9	2.6	3.6	3.4	0.8	63.2	-2.9
2002	58.2	58.0	-0.3	-0.4	0.6	0.5	0.9	62.1	4.8
2003	58.2	58.7	0.5	0.7	0.4	0.6	-0.1	61.5	4.1
2004	58.3	58.5	0.2	0.4	-0.2	0.0	-0.3	61.2	3.8
2005	57.9	58.5	0.6	0.5	0.3	0.2	-0.3	60.4	3.1

주: 2004년 및 2005년 수치는 OECD의 전망치임.
자료: OECD, *Economic outlook*(2004년 6월).

<표 II-5> 스웨덴의 재정수지 및 구조적 재정수지

(단위 : GDP 대비, %)

	실적치						예산연도	중기재정계획		
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (예산)	2004 (예산)	2005 (추정)	2006 (추정)
재정수지	-1.0	1.9	2.3	5.1	2.9	-0.3	0.5	0.3	0.6	1.1
경기적 요인	-	-	-	-0.8	0.1	0.1	0.6	0.9	0.7	0.5
구조적 재정수지	-	-	-	3.8	2.9	-0.2	1.1	1.2	1.3	1.6
GDP갭(gap)	-	-	-	1.2	-0.1	-0.1	-0.9	-1.2	-1.0	-0.7

주: 스웨덴 예산당국이 발표한 수치로 <표 II-4>의 OECD기준에 의한 수치와는 다소 차이가 있을 수 있음.
자료: 1997~1999년은 European Commission(2004)에서, 2000~2006년은 2004년 춘계재정계획에서 인용함.

문제의 심각성은 1998년 및 1999년 스웨덴 경제가 상당히 견조한 성장세를 보여 재정지출 확대의 필요성이 낮은 상황에서 이러한 현상이 발생하였다는 점이다. 2003년 춘계재정계획에서는 지출상한의 준수를 위해서 2003년중 GDP의 0.2%, 2004년중 0.4%에 달하는 규모의 재정지출 삭감을 발표한 바 있다. 이를 위해 정부가 재정지출을 미루거나, 예산법에서 금지하고 있는 예산차액계상(net budgeting)이 다시 등장하거나 재정지원이 필요한 부문에 조세지출을 활용하는 사태가 발생하고 있다. 그러나 이러한 스웨덴 정부의 노력에도 불구하고 예산여유분이 거의 소진된 상황에서 최근 실업률 상승, 난민유입, 근로자 인병휴가(sick leave)비용의 감축이 예상보다 부진하다는 점을 감안할 때 경기가 악화될 경우 지출상한을 준수하지 못하게 될 가능성도 있게 되었다. 이에 따라 2004년 춘계재정계획에서는 2004년 기준으로 2억크로나에 불과한 예산여유분을 2005년에 138억크로나(지출상한의 1.5%), 2006

년에 285억크로나(3.1%)로 증대시키는 결정을 단행하였다.

<표 II-6> 스웨덴의 재정지출 상한 및 실제 지출액

(단위 : 십억크로나)

	실적치							중기재정계획		
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (예산)	2005 (추정)	2006 (추정)
지출상한(A)	723.0	720.0	753.0	765.0	791.0	812.0	822.0	856.0	894.0	931.0
지출예상액(B)	708.0	702.0	731.0	764.0	788.0	809.0	821.9	855.8	880.2	902.5
(지출증가율, %)		(-0.8)	(4.1)	(4.5)	(3.1)	(2.7)	(1.6)	(4.1)	(2.9)	(2.5)
실제지출액(C)	698.9	718.0	751.5	760.0	786.3	811.6	819.1	-	-	-
(지출증가율, %)		(2.7)	(4.7)	(1.1)	(3.5)	(3.2)	(0.9)			
예산여유분(A-B)	15.0	18.0	22.0	1.0	3.0	3.0	0.1	0.2	13.8	28.5
(지출상한대비 비율, %)	2.07	2.50	2.92	0.13	0.38	(0.37)	(0.01)	(0.02)	(1.54)	(3.06)
예산여유분 소진규모(C-B)	-9.1	16.0	20.5	-4.0	-1.7	2.6	-2.8	-	-	-
지출상한초과액 (C-A)	-24.1	-2.0	-1.5	-5.0	-4.7	-0.4	2.9	-	-	-

자료 : 2004년 춘계재정계획(단, 1997~2001년 지출예상액은 OECD(2002)).

세 번째 준칙인 '지방정부의 균형재정' 목표는 2000년에 도입되었는데 목표에 크게 미달하고 있지는 않은 것으로 보인다. <표 II-7>을 보면 2002년 및 2003년 지방정부의 재정수지는 GDP대비 0.4% 및 0.2%의 소폭 적자였으나 개선추세를 보이고 있으며, 2004년 이후 지방재정수지는 더욱 개선될 것으로 전망되고 있다. 그러나 지방정부의 세입증대 노력[20]이 결실을 보지 못하거나, 인구고령화로 인해 향후 10년간 사회보장지출 등 지방정부 지출규모가 매년 0.5%씩 증가할 것으로 전

망되는 등 지출규모가 통제되지 못할 경우 이러한 다소 낙관적인 전망이 실현되기는 어려울 것이다.

<표 Ⅱ-7> 스웨덴의 중앙 및 지방정부 재정통계 추이

(단위 : GDP 대비 %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Revenue	59.5	59.1	56.8	56.1	55.9	55.5	55.4
Taxes and charges	52.8	53.1	51.3	50.5	50.3	49.9	49.8
Expenditure	55.4	54.5	55.8	55.6	55.6	55.0	54.3
Transfers	22.4	22.1	21.5	22.2	21.8	21.6	21.1
Households	19.1	19.1	18.6	19.1	19.1	18.8	18.5
Business and abroad	3.3	3.0	2.9	3.1	2.7	2.8	2.6
Consumption	26.3	26.6	28.0	28.3	28.4	28.1	27.9
Central government	7.6	7.6	8.0	8.0	8.1	7.9	7.7
Local government	18.7	18.9	20.0	20.3	20.3	20.2	20.2
Investment	2.4	2.5	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8
Interest	4.3	3.4	3.2	2.2	2.4	2.5	2.6
Net lending	4.1	4.6	1.1	0.5	0.3	0.6	1.1
central government	1.3	8.9	-0.6	-1.4	-1.7	-1.8	-1.1
local government			-0.4	-0.2	-0.1	0.3	0.1
pension system	2.7	-4.6	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0

주: 2000~2001 자료는 2003 예산안에서, 2002~2006년은 2004 춘계예산안에서 인용, 2004년 이후 수치는 전망치임.

마지막으로 분야별 재정지출한도의 설정추이 및 준수 여부를 분석

20) IMF의 2003년 스웨덴 경제에 대한 Country Report에 따르면, 지방정부는 2003년에 4개 카운티 및 20개 시에서 세율을 인상하는 등의 조치를 통해 GDP의 0.4%에 달하는 세수증대 효과를 보았으며, 중앙정부의 지원금, 일시적인 고용지원금, 일부 소득세의 지방정부 이전 등을 통한 중앙정부의 재정지원도 늘어나고 있다.

해 보면 <표 Ⅱ-8>에서 확인할 수 있듯이 몇 개 분야에서 일시적으로 한도를 초과한 사례는 있었으나 대체로 분야별 한도가 잘 지켜지고 있는 것으로 나타났다.

1999년도 분야별 실제지출액을 1999년 예산서(1998년 9월 작성)상의 지출한도와 비교해보면 지출한도의 적용을 받는 26개 분야의 지출 총액은 당초 한도대비 15억크로나(지출 한도 대비 0.24%) 초과하였으나, 개별 분야별 지출에서는 큰 차이를 보인 항목들이 있었다. '실업보험'관련 지출은 416억크로나(123%), '경제 및 재정관리' 관련 지출은 74억크로나(435%), '질병 및 장애시의 재정안정' 관련 지출은 80억크로나(10%) 초과 지출된 반면 '노동시장 및 근로생활' 관련 지출은 470억크로나(97%) 과소 지출되었으나 2000년 예산서에서 1999년 예산서상의 관련 분야 지출한도에 대한 조정이 없었다.

2000년도 분야별 지출에서도 이들 세 분야의 문제는 지속되었으며, 2001년 예산서에 이르러야 '실업보험' 및 '노동시장 및 근로생활' 분야의 한도를 조정하여 2001년 지출부터 한도를 크게 초과하거나 미달하는 문제는 없어졌다[21]. 그러나 '경제 및 재정관리' 관련 지출은 2001년에도 여전히 83억크로나(638%)나 분야별 지출한도를 초과하였으며, 2002년 예산서에서 이 분야의 지출한도를 14억크로나에서 88억크로나로 늘려 문제를 해소시켰다. 이러한 현상은 스웨덴에서는 2년 후까지의 지출한도가 미리 설정되어 있고 이를 변경할 수 없어 특정분야의 지출이 지출한도를 초과하고 이러한 추세가 지속될 것으로 전망되더라도 3년 후에 대한 한도조정만 가능하기 때문에 발생한다.

한편, '질병 및 장애시의 재정안정' 관련 지출은 2000년 54억크로나(5.8%), 2001년 53억크로나(5.2%), 2002년 45억크로나(4.2%), 2003년 21억크로나(1.8%) 등 비록 크기는 계속 줄어들고 있으나 한도를 지속적으로 초과하였다.

---

21) 다만 '실업보험' 관련 지출이 2003년에 39억크로나(6.5%) 정도 한도를 다시 크게 초과한 사례가 있었다.

<표 II-8> 스웨덴의 분야별 지출한도 및 실적 추이

(단위 : 십억 크로나)

	1999년지출			한도-실적
	1999년 예산서	2000년 예산서	실적치	1999년 대비
1. 정치체제	4.2	4.8	4.5	-0.3
2. 경제 및 재정관리	1.7	1.6	9.1	-7.4
3. 조세행정 및 징수	5.8	6.0	7.3	-1.5
4. 법사	21.9	22.2	20.9	1.0
5. 외교 및 국제협력	2.9	3.0	2.9	0.0
6. 국방	44.1	44.7	44.3	-0.2
7. 국제개발협력	11.9	12.1	12.4	-0.5
8. 이민 및 피난	4.3	4.7	4.4	-0.1
9. 보건, 의료, 사회복지	24.0	24.8	24.5	-0.5
10. 질병 및 장애시의 재정안정	80.5	87.9	88.5	-8.0
11. 노령연금	34.3	34.4	34.5	-0.2
12. 가족 및 아동의 재정안정	39.9	40.9	41.2	-1.3
13. 실업보험	33.8	33.5	75.4	-41.6
14. 노동시장 및 근로생활	48.3	48.8	1.3	47.0
15. 학업지원	22.4	19.8	19.7	2.7
16. 교육 및 대학 연구	29.0	30.1	29.1	-0.1
17. 문화, 미디어, 종교기관 및 여가	7.5	7.6	7.6	-0.1
18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설	20.5	18.3	17.1	3.4
19. 지역균형 및 발전	2.7	4.0	3.7	-1.0
20. 환경 및 자연보존	1.5	1.8	1.9	-0.4
21. 에너지	1.7	1.2	1.1	0.6
22. 교통 통신	25.5	25.6	25.4	0.1
23. 농림수산 및 관련 산업	12.0	12.2	11.9	0.1
24. 산업분야	2.9	3.3	3.2	-0.3
25. 지자체 일반보조	103.6	102.5	102.5	1.1
26. 중앙정부부채 이자 등	84.6	92.7	89.9	-5.3
27. 유럽공동체에 대한 기여금	21.9	20.6	20.9	1.0
부문 26을 제외한 지출(1)	613.8	616.2	615.3	-1.5

<표 II-8>의 계속

	2000년 지출				한도-실적	
	1999년 예산서	2000년 예산서	2001년 예산서	실적치	1999년 대비	2000년 대비
1. 정치체제	4.3	4.5	5.0	4.8	-0.5	-0.3
2. 경제 및 재정관리	1.5	1.6	1.7	8.9	-7.4	-7.3
3. 조세행정 및 징수	5.8	5.9	6.2	7.6	-1.8	-1.7
4. 법사	22.2	22.7	23.5	21.9	0.3	0.8
5. 외교 및 국제협력	2.9	3.0	3.0	3.0	-0.1	0.0
6. 국방	45.4	46.6	45.7	46.2	-0.8	0.4
7. 국제개발협력	12.9	13.2	15.1	15.3	-2.4	-2.1
8. 이민 및 피난	4.2	4.9	4.5	4.5	-0.3	0.4
9. 보건, 의료, 사회복지	24.5	25.4	28.5	28.6	-4.1	-3.2
10. 질병 및 장애시의 재정안정	81.1	92.5	98.2	97.9	-16.8	-5.4
11. 노령연금	33.8	33.6	33.6	33.5	0.3	0.1
12. 가족 및 아동의 재정안정	42.6	44.8	44.6	44.6	-2.0	0.2
13. 실업보험	26.5	30.6	33.5	65.6	-39.1	-35.0
14. 노동시장 및 근로생활	48.9	46.1	42.2	1.3	47.6	44.8
15. 학업지원	23.7	21.0	18.9	19.7	4.0	1.3
16. 교육 및 대학 연구	30.4	32.6	31.7	31.4	-1.0	1.2
17. 문화, 미디어, 종교기관 및 여가	7.6	7.6	7.6	7.6	0.0	0.0
18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설	17.3	15.6	12.8	11.7	5.6	3.9
19. 지역균형 및 발전	2.7	3.3	3.4	3.0	-0.3	0.3
20. 환경 및 자연보존	1.5	1.7	1.8	2.0	-0.5	-0.3
21. 에너지	1.4	1.4	1.9	1.7	-0.3	-0.3
22. 교통 통신	26.6	25.5	26.4	25.2	1.4	0.3
23. 농림수산 및 관련 산업	13.2	9.7	10.4	9.7	3.5	0.0
24. 산업분야	2.9	3.0	3.5	3.8	-0.9	-0.8
25. 지자체 일반보조	105.1	97.7	98.4	97.5	7.6	0.2
26. 중앙정부부채 이자 등	77.0	81.8	88.0	90.2	-13.2	-8.4
27. 유럽공동체에 대한 기여금	21.4	23.1	22.1	22.3	-0.9	0.8
부문 26을 제외한 지출(1)	614.1	623.5	624.4	619.4	-5.3	4.1

<표 II-8>의 계속

	2001년 지출					한도-실적	
	1999년 예산서	2000년 예산서	2001년 예산서	2002년 예산서	실적치	1999년 대비	2000년 대비
1. 정치체제	4.6	4.8	5.3	5.6	5.4	-0.8	-0.6
2. 경제 및 재정관리	1.6	1.6	1.3	2.3	9.6	-8.0	-8.0
3. 조세행정 및 징수	5.9	6.0	6.2	6.5	7.8	-1.9	-1.8
4. 법사	22.6	23.0	24.0	24.6	22.8	-0.2	0.2
5. 외교 및 국제협력	2.9	3.0	2.9	3.1	3.0	-0.1	0.0
6. 국방	45.2	46.1	46.5	45.1	44.9	0.3	1.2
7. 국제개발협력	13.9	14.4	15.0	17.0	17.0	-3.1	-2.6
8. 이민 및 피난	4.5	4.9	4.9	5.2	5.3	-0.8	-0.4
9. 보건, 의료, 사회복지	24.8	25.9	29.4	29.6	29.5	-4.7	-3.6
10. 질병 및 장애시의 재정안정	83.3	92.5	102.0	107.8	107.3	-24.0	-14.8
11. 노령연금	33.5	32.7	33.8	33.8	33.8	-0.3	-1.1
12. 가족 및 아동의 재정안정	45.6	47.9	47.4	48.2	48.3	-2.7	-0.4
13. 실업보험	24.1	28.5	63.0	59.3	58.6	-34.5	-30.1
14. 노동시장 및 근로생활	47.4	46.3	8.5	8.6	1.0	46.4	45.3
15. 학업지원	25.4	24.5	21.6	20.0	19.1	6.3	5.4
16. 교육 및 대학 연구	31.9	36.6	34.8	33.9	33.3	-1.4	3.3
17. 문화, 미디어, 종교기관 및 여가	7.7	7.7	7.8	7.9	7.8	-0.1	-0.1
18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설	13.7	12.3	11.6	11.3	10.4	3.3	1.9
19. 지역균형 및 발전	3.3	3.8	4.2	3.3	3.3	0.0	0.5
20. 환경 및 자연보존	1.6	1.8	2.2	2.3	2.4	-0.8	-0.6
21. 에너지	1.7	1.9	2.3	2.3	2.0	-0.3	-0.1
22. 교통 통신	25.6	25.2	24.7	25.5	24.3	1.3	0.9
23. 농림수산 및 관련 산업	13.2	14.0	13.7	13.7	16.6	-3.4	-2.6
24. 산업분야	3.0	3.0	3.5	3.7	3.3	-0.3	-0.3
25. 지자체 일반보조	107.3	101.9	99.4	100.7	100.6	6.7	1.3
26. 중앙정부부채 이자 등	72.2	77.1	70.9	70.7	81.3	-9.1	-4.2
27. 유럽공동체에 대한 기여금	22.1	23.8	23.8	21.3	23.3	-1.2	0.5
부문 26을 제외한 지출(1)	619.1	641.5	643.2	642.6	640.8	-21.7	0.7

<표 II-8>의 계속

	2002년 지출					한도-실적	
	2000년 예산서	2001년 예산서	2002년 예산서	2003년 예산서	실적치	2000년 대비	2001년 대비
1. 정치체제	4.8	5.1	7.3	7.7	7.3	-2.5	-2.2
2. 경제 및 재정관리	1.7	1.4	8.8	9.0	8.8	-7.1	-7.4
3. 조세행정 및 징수	6.1	6.3	8.1	8.1	8.0	-1.9	-1.7
4. 법사	23.4	25.1	23.6	24.0	24.1	-0.7	1.0
5. 외교 및 국제협력	3.1	2.9	1.2	1.3	1.1	2.0	1.8
6. 국방	45.1	45.5	45.8	45.1	44.6	0.5	0.9
7. 국제개발협력	14.3	15.6	15.0	16.5	15.7	-1.4	-0.1
8. 이민 및 피난	4.5	4.7	5.2	6.7	6.7	-2.2	-2.0
9. 보건, 의료, 사회복지	26.2	30.3	31.1	31.6	31.0	-4.8	-0.7
10. 질병 및 장애시의 재정안정	92.2	104.4	108.4	113.6	112.9	-20.7	-8.5
11. 노령연금	32.2	33.2	33.5	33.8	33.8	-1.6	-0.6
12. 가족 및 아동의 재정안정	48.2	48.9	49.8	49.9	50.2	-2.0	-1.3
13. 실업보험	28.3	61.4	58.9	61.1	61.0	-32.7	0.4
14. 노동시장 및 근로생활	46.6	8.5	1.0	1.1	1.1	45.5	7.4
15. 학업지원	24.8	24.4	22.6	21.1	20.7	4.1	3.7
16. 교육 및 대학 연구	39.0	40.8	41.4	40.7	40.9	-1.9	-0.1
17. 문화, 미디어, 종교기관 및 여가	7.9	8.0	8.1	8.1	8.1	-0.2	-0.1
18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설	11.7	11.0	9.5	9.3	8.7	3.0	2.3
19. 지역균형 및 발전	3.1	3.4	3.6	3.3	3.4	-0.3	0.0
20. 환경 및 자연보존	2.0	2.4	3.1	2.8	2.9	-0.9	-0.5
21. 에너지	1.7	2.1	2.1	2.0	2.3	-0.6	-0.2
22. 교통 통신	25.5	24.9	24.5	24.6	24.4	1.1	0.5
23. 농림수산 및 관련 산업	14.1	13.9	14.3	14.1	13.9	0.2	0.0
24. 산업분야	2.9	3.3	3.4	3.5	3.5	-0.6	-0.2
25. 지자체 일반보조	101.8	99.3	98.9	101.6	102.3	-0.5	-3.0
26. 중앙정부부채 이자 등	62.2	65.4	63.3	66.6	67.3	-5.1	-1.9
27. 유럽공동체에 대한 기여금	23.7	23.6	23.1	17.3	20.6	3.1	3.0
부문 26을 제외한 지출(1)	640.0	654.7	652.3	657.9	658.0	-18.0	-3.3

<표 II-8>의 계속

	2003년 지출					한도-실적	
	2001년 예산서	2002년 예산서	2003년 예산서	2004년 예산서	실적치	2001년 대비	2002년 대비
1. 정치체제	5.0	7.3	7.4	7.6	7.5	-2.5	-0.2
2. 경제 및 재정관리	1.3	9.2	9.1	9.1	9.0	-7.7	0.2
3. 조세행정 및 징수	6.5	8.3	8.3	8.2	8.3	-1.8	0.0
4. 법사	25.7	24.3	24.6	24.9	25.5	0.2	-1.2
5. 외교 및 국제협력	2.9	1.2	1.3	1.2	1.1	1.8	0.1
6. 국방	44.5	44.9	44.7	44.3	45.1	-0.6	-0.2
7. 국제개발협력	18.2	17.5	17.1	17.1	15.9	2.3	1.6
8. 이민 및 피난	4.7	5.2	7.1	7.6	7.7	-3.0	-2.5
9. 보건, 의료, 사회복지	31.9	33.5	33.2	35.0	34.1	-2.2	-0.6
10. 질병 및 장애시의 재정안정	107.3	116.9	119.4	121.4	121.5	-14.2	-4.6
11. 노령연금	50.9	51.9	52.5	51.9	52.0	-1.1	-0.1
12. 가족 및 아동의 재정안정	50.8	52.2	52.9	52.2	52.2	-1.4	0.0
13. 실업보험	61.5	58.6	60.3	64.0	64.2	-2.7	-5.6
14. 노동시장 및 근로생활	8.4	1.1	1.1	1.1	1.1	7.3	0.0
15. 학업지원	24.7	23.1	21.9	20.2	19.9	4.8	3.2
16. 교육 및 대학 연구	43.2	42.8	42.4	41.8	42.0	1.2	0.8
17. 문화, 미디어, 종교기관 및 여가	8.1	8.3	8.4	8.2	8.4	-0.3	-0.1
18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설	10.6	9.5	9.5	9.0	8.8	1.8	0.7
19. 지역균형 및 발전	3.5	3.4	3.6	3.9	3.9	-0.4	-0.5
20. 환경 및 자연보존	2.6	3.4	3.3	2.7	2.8	-0.2	0.6
21. 에너지	1.3	1.3	1.7	2.0	1.9	-0.6	-0.6
22. 교통 통신	25.9	25.7	25.8	24.5	24.9	1.0	0.8
23. 농림수산 및 관련 산업	14.0	14.5	10.5	9.6	9.6	4.4	4.9
24. 산업분야	3.3	3.4	3.5	3.3	3.3	0.0	0.1
25. 지자체 일반보조	92.2	94.1	68.0	72.5	72.4	19.8	21.7
26. 중앙정부부채 이자 등	58.1	55.2	54.5	42.1	42.2	15.9	13.0
27. 유럽공동체에 대한 기여금	24.3	23.8	23.7	20.8	18.3	6.0	5.5
부문 26을 제외한 지출(1)	677.3	685.4	661.3	664.1	661.3	16.0	24.1

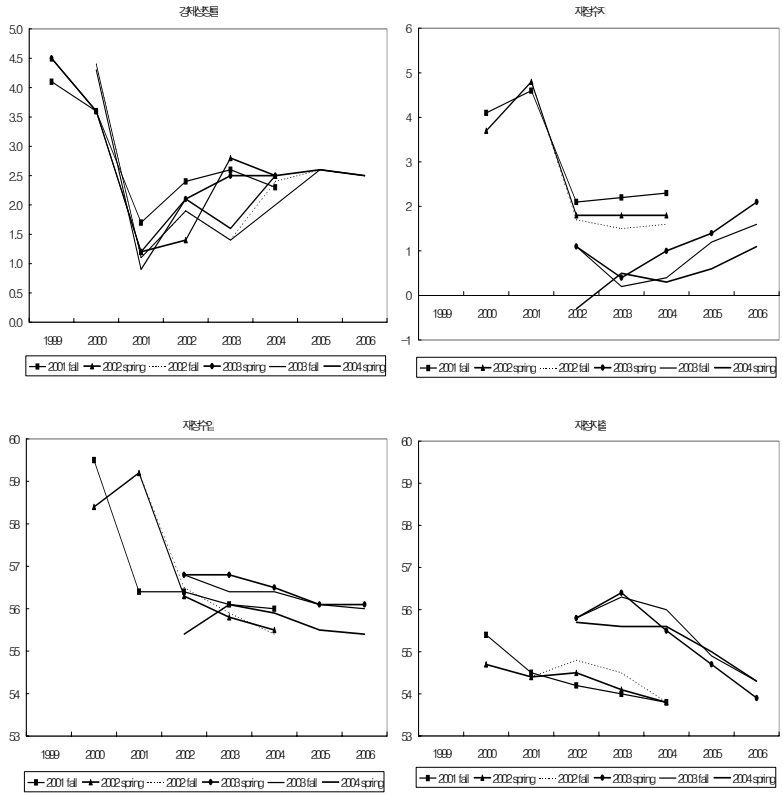
따라서 종합적으로 보면, 스웨덴의 중기재정계획은 1997년 제도도입 이후 3대 재정준칙이 잘 준수되어 재정수입 및 재정지출 규모가 현저하게 하락하는 등 대체로 성공적이었다고 평가될 수 있겠으나, 최근 들어 중기재정계획의 운용에 어려움을 겪고 있는 것으로 판단된다. 특히 2001년 이후의 예산서(4월의 Spring Fiscal Policy Bill 및 9월의 Budget Bill)에 포함된 거시경제 및 재정전망 수정추이를 분석해 보면 [그림 Ⅱ-4]와 같이 최근 스웨덴 재정이 당초 재정전망 및 목표에서 상당히 벗어나고 있음을 알 수 있다.

2003년 경제성장률에 대한 전망이 2001년 4월에는 2.6%였으나 2004년 4월 예산서상의 실적치는 1.6%로 1.0%p 낮아졌다. 이에 따라 재정수입의 GDP비율도 당초 2.2% 흑자에서 0.5% 흑자로 대폭 줄어들었다. 이는 재정수입의 GDP비율에 대한 전망은 대체로 정확하였으나, 재정지출의 GDP비율이 당초 54.0% 정도로 전망되었던 것과 달리 나 55.6%로 1.6%p나 증가하였기 때문이다. 결국 경제상황이 당초 예상보다 악화되자 재정지출을 GDP대비 1.6%나 확대하여 재정수지 악화가 초래된 것이다.

2004년의 경우에는 경제성장률이 2001년 4월 당시 전망치인 2.3%보다 다소 높은 2.5%로 추정되고 있음에도 불구하고 재정지출이 당초 전망치보다 1.8%p 증가하여 재정수지가 당초 전망치인 GDP 대비 2.3%보다 2.0%p나 악화된 0.3% 흑자에 그칠 것으로 보인다.

또한 2004년 중기재정계획에 포함된 2005년 및 2006년 전망을 보면, 세입이 2004년 GDP 대비 55.9%에서 2005년 55.5%, 2006년 55.4%로 하락할 것으로 보아 세출을 2004년 55.6%에서 2005년 55.0%, 2006년 54.3%로 매년 GDP 대비 0.6~0.7%p 정도 삭감하여 재정수지흑자 규모를 0.3%에서 0.6% 및 1.1%로 늘릴 계획이지만 최근 재정지출 증가 추세를 감안한다면 지출삭감 목표가 어느 정도 달성될 수 있을지 의문이 든다.

[그림 Ⅱ-4] 연도별 재정전망 수정 추이



라. 우리나라에 대한 시사점

우선 앞에서 살펴보았듯이 스웨덴에서도 재정전망에 있어 최근 들어 세출전망을 낮게 하거나 세입전망을 높게 하는 현상이 일부 발견되었는데, 이러한 문제가 자주 발생하면 중기재정 총량목표의 달성에 차질을 초래할 뿐만 아니라 재정규율을 약화시켜 중기재정계획 운용의 실효성을 크게 저하시킬 수 있다. OECD, World Bank, ADB 등 국제기구들도 중기재정전망에 따른 재원배분의 결정이 성장잠재력을 과대평가하는 등의 낙관적인 거시전망으로 인해 재정지출이 증가되었던 일부 선진국 사례를 들어 이를 경계할 것을 권고하고 있으며, OECD는 예산의 토대가 되는 주요 경제전망의 편차가 가장 큰 재정 위험요소라고 평가하고 있다. 영국, 캐나다, 네덜란드 등 일부 국가에서는 제도적 장치를 통해 낙관적인 경제전망 및 재정전망 가능성을 사전에 차단하고 있는데[22], 우리나라에서도 낙관적인 전망의 방지 및 신뢰도 제고를 위해 제도적 보완장치를 마련할 필요가 있겠다.

다음으로는 스웨덴에도 해당되지만 지출상한의 설정이 재정수지 목표와 명시적으로 연계되는 한편, 이 두 목표가 중기재정 총량목표 달성을 위해 상호보완적으로 작동되도록 운영되어야 한다. 세입전망치가 결정되면 설정된 재정수지 목표를 토대로 재정지출 한도를 산출할 수 있어 이들 세 지표들간에 일관성이 있는 것처럼 보인다[23]. 그런데 어

---

22) 영국 감사원은 잠재성장률, 유가, 실업률 등의 전망치와 같이 재무부가 중기재정전망에 사용한 주요 전제에 대해 검토한 후 하원에 보고하고 있다. 캐나다 금융부(Department of finance)에서는 20여 개의 국내 및 미국계 민간 경제예측기관의 향후 5년간 전망치 평균을 구하고 금리전망치를 0.5~1.0%p 높게 설정하는 등의 과정을 통해 성장률 등을 하향조정하여 중기재정전망의 토대가 되는 최종적인 거시전망치를 결정하고 있다. 네덜란드에서는 독립된 기구인 CPB(Central Planning Bureau)에서 작성한 가장 가능성이 높은 시나리오와 다소 보수적인 시나리오 등 2가지의 시나리오를 가지고 거시경제 전망치를 도출하고, 이 중에서 다소 보수적인 전망치를 중기재정전망에 이용하고 있다.

느 한 해에 감세정책 또는 경제여건 악화 등으로 재정수입이 당초 전망치를 하회할 경우 재정수지 목표달성을 위해서는 세입증대 또는 세출삭감이 필요함에도 불구하고 재정목표가 몇 개년에 걸친 재정수지(스웨덴의 경우 경기변동을 감안한 GDP 2% 규모의 흑자) 또는 몇 년 후의 재정수지(우리나라는 2008년까지 관리대상 재정수지의 균형)로 설정되어 있어 수지개선을 위한 즉각적인 조치가 취해지지 않을 수 있다. 특히 스웨덴과 같이 예산여유분이 있어 동 자금을 세입부족에 충당할 수 있을 경우에는 문제가 더욱 심각해질 수 있다. 재정수지 목표의 달성 또는 지출상한 준수가 어려워질 경우 각각에 대하여 대응방안 및 정책수단이 사전에 마련되어 있어야 한다. 또한 예산여유분의 규모와 그 사용기준을 사전에 명확히 하고 신중하게 운용하여야 할 것이다.

한편, 27개 지출분야의 지출규모(2002년 예산 기준)가 최소 10억크로나(실업에 대한 재정지원)에서 최대 1,080억크로나(병약자와 장애인 지원 분야)로 크게 차이가 난다. 이에 따라 분야별 재원배분 결정과정에서 규모가 작은 분야에 대한 무관심이 초래되어, 지출분야의 수를 축소하여 보다 효과적으로 우선순위에 입각한 재원배분을 하자는 주장[24]이 제기되기도 한다.

앞에서도 살펴보았듯이 스웨덴에서는 3년 후의 총지출 및 분야별 재정지출 한도를 결정하고 있어 예산사업의 대규모 변경 또는 새로운 국가정책의 채택 등의 불확실성에 신축적으로 대응하기 어렵다. 물론 지출통제를 위해서는 가능한 한 지출한도를 변경하지 않도록 제도적 장치를 마련하여야 하겠으나, 이로 인해 국가정책의 추진이 어려워지거나 분야별 지출한도를 몇 년간 준수할 수 없는 상황이 자주 발생하

---

23) 스웨덴의 3년 후의 지출한도 설정은 다음과 같이 표현될 수 있다.

$$C_{t+3} = R_{t+3} + \Delta T_{t+3} - S_{t+3} + M_{t+3}$$

단, C(지출한도), R(세법 개정전 세입), T(조세수입), S(재정흑자 목표), M(예산여유분)

24) Lindbeck(2001)을 참조.

지 않도록 지나치게 경직된 제도 또한 바람직하지 않을 것이다. 물론 예산지출 부처들이 부처별 지출한도를 지출승인(entitlement)으로 인식할 경우 예산 전반의 우선순위에 의한 재원 재배분시 해당부처의 지출삭감에 반감을 가질 수 있다. 각 부처별 한도 내에서의 예산사업 선정 및 조정에 대한 부처의 자율성은 최대한 보장해 주는 대신 부처별·분야별 지출한도의 설정 및 조정은 내각회의 등에서 전체적인 재원배분 전략에 따라 결정하고 모든 부처가 동 결정을 강력한 예산제약으로 여기는 관행을 정착시켜야 한다.

또 다른 문제로는 지출상한으로 인해 재정지출을 확대시킬 수 없었던 스웨덴 정책당국이 제도도입 이전에 비해 조세지출 규모를 확대시키고 있다는 점을 들 수 있다. 특히 갑종개발구역(category A development areas)에 대한 추가적인 사회보장 기여금 경감, 지방자치단체에 대한 일반조세감면을 통해 약 38억크로나의 조세감면 혜택이 지방정부와 기업에 부여되었다. 또는 지출한도 설정에 포함되지 않는 예산외 자금(off-budgetary funds)이나 지급보증을 이용하거나 공기업을 동원하여 간접적인 재정지출을 하는 등의 편법도 예상해 볼 수 있다. 이러한 편법적인 재정지원은 지출상한제의 신뢰성을 훼손시킬 뿐만 아니라 총량에 대한 제약하에서 지출의 우선순위를 감안하여 예산을 배정하는 예산제도 자체의 유효성을 저하시키는 결과를 초래한다.

3. 캐나다

가. 도입배경 및 제도 변천추이

캐나다연방정부의 경우에도 재정제도의 변화와 발전이 재정적자의 축소를 위한 노력의 부산물이었음을 볼 수 있다. 재정적자와 이에 따른 정부부채가 지속적으로 증가하면서 캐나다연방정부의 예산편성에 심각한 제약을 주었기 때문이다. GDP 대비 정부부채의 비율이 1975년

20%였던 것이 1995년 70% 정도에 이르기까지 계속해서 연방정부의 재정건전화 노력이 있었으나 그 실효성이 부족하였다. 1995년 이후 캐나다는 재정건전화의 효과가 가시적으로 나타나고 지속적인 재정흑자 기조를 누리고 있는데 그 주된 이유로 중기재정계획의 실효성을 제고한 것을 들 수 있다.

캐나다연방정부의 본격적인 중기재정계획은 1979년에 도입되어 1989년에 공식적으로 폐지되었던 '정책지출관리제도'(PEMS, Policy and Expenditure Management System)이다. 1976년에 설치된 '재정관리 및 책임에 관한 왕립위원회'가 1979년에 '신지출관리제도'라는 보고서를 발표함으로써 PEMS를 도입하는 데에 일조하였다. PEMS의 기본 아이디어는 예산담당부처인 재무부를 중심으로 정부예산의 지출한도를 5개년간에 걸쳐 설정하게 함으로써 정부지출의 총액을 제어할 유인을 가지고자 함이었다. 재정적자와 그에 따른 국가채무의 증가를 억제하기 위한 중기적 재정계획의 시도라 볼 수 있는 이 제도는 1980년부터 1994년까지의 예산편성에 영향을 주었는데, 결과적으로는 재정건전화로 나아가는 데에 실패한 것으로 평가되었다.

PEMS하에서 예산편성 과정의 기본구조가 된 것은 10개의 '예산분야'(resources envelopes)였다. 각 예산분야는 특정한 정책분야의 모든 지출을 포괄하고 있었으며 지출한도가 설정되어 있었다. 각 예산분야는 일반적으로 여러 부처의 지출을 포괄하였으므로, 각 예산분야의 관리는 해당분야에 관련지출이 있는 모든 부처의 장관들로 구성된 여러 개의 위원회에 의해 이루어졌다. 어떤 한 분야의 모든 정부정책이 하나의 틀 안에서 함께 평가받기 때문에 재원의 재배분이 촉진될 것으로 보았다. 즉, 어떤 한 예산분야 내에서 하나의 프로그램에 대한 재정배분을 축소함으로써 다른 프로그램에 대한 재원조달을 달성할 수 있을 것으로 판단하였다.

그러나 실질적으로 이 제도를 통해 기대하였던 재원의 재배분을 통한 효율성 제고는 나타나지 않았는데, 그 이유는 각 장관들이 자기 부

처 내의 프로그램들 사이에서 재원을 재배분하려는 시도가 다른 장관들에게 이용되어 타 부처의 프로그램에 재원을 제공하는 결과가 될 것을 우려했기 때문이었다. 즉 적절한 유인(incentive)을 제공하는 데에 실패하였던 것이다. PEMS의 실패 원인에 대한 정부보고서는 제도설계의 오류로 다음과 같은 점들을 지적하였다. 먼저 장관들이 비록 자신의 부처의 이해와 일치하지 않더라도 일련의 범정부 차원의 우선순위를 지킬 것이라고 가정하는 오류가 있었다. 또한 이에 따라 다른 부처의 프로그램에 재원을 마련해 주기 위해 자신의 부처의 프로그램을 삭감할 것이라고 가정하는 오류가 있었다. 이와 같은 가정들은 PEMS를 설계한 당국자들이 정치적 게임(game)에 참여하는 주체인 각 부처의 이기적 유인(incentive)을 과소평가했다는 것을 보여준다. 주된 문제의 원인으로 또 하나 들 수 있는 것은 중앙예비비(central reserve)이었다. 연중에 제기되는 새로운 정책제안들을 위해 마련된 이 예비비는 현실에 있어서는 모든 부처의 장관들이 새로운 정책의 재원을 기존 재원의 재배분을 통해서가 아니라 중앙예비비에서 얻어내려고 주력하게 된 결과 거시적 재정규율을 약화시키게 했다.

1989년 PEMS의 공식적인 폐지는 주 요소인 정책예비비(policy reserve)의 폐지로 시작하여 이후 새로운 예산제도의 모색으로 이어졌다. 재무위원회를 제외한 내각의 위원회를 기획위원회의 통제하에 놓고 지출에 대한 권리를 기획위원회와 재무위원회로 귀속한 것이 중요한 변화의 단서였다. 그 이유는 정부부채를 줄이기 위해 세입을 증가시키기보다는 세출을 감소시켜야 했는데 이를 추진할 절차와 기구를 마련한 것이었기 때문이다.

1993년의 선거에서 승리한 장 크레티엥(Jean Chretien)의 자유당 정권이 집권하면서 당면한 것은 그간의 재정개혁을 종합하여 중기재정계획이 마감되는 1994년도 이후의 새로운 중기계획을 마련하는 것이었다. 그 시작은 1994년에 설치된 '프로그램검토'(Program Review)였는데, 상당한 폭의 프로그램 지출을 삭감하려는 목표를 달성하기 위해

도입되었다. 이 절차는 1994년 2월에 발표된 'Budget 1994'에서 그 개시가 천명되어 약 1년이 소요되었다. 그해 봄에 프로그램평가사무처(Programme Review Secretariat)가 6개의 프로그램 평가 기준을 제시하였다. 각 부처가 자기 검토를 하고 구체적인 목표들이 각 부처에 주어졌다. 그해 여름에 검토가 실행되었고 가을에는 재무부와 재정심의사무처(Treasury Board Secretariat), 그리고 선임장관위원회(Committee of Senior Ministers)가 프로그램 평가의 제안을 논의했다. 1995년 2월에 내각이 결과를 승인하고 의회에 발표함으로써 마감된 프로그램 평가는 프로그램 지출의 감소를 실질적으로 달성한 작업이었다. 프로그램 평가의 결과로 각 부처와 기관들에게는 지출삭감의 목표가 주어졌는데, 그 폭은 50~60%에 걸치는 것이었고 1995~96 회계연도에 시작하여 3년에 걸쳐 시행되도록 되어 있었다. 그 목표는 재무부와 재정심의사무처가 과거 지출삭감 시도를 하면서 다년간에 걸쳐 각 프로그램별로 축적해 놓은 지식과 정보에 기초한 것이었다. 부처와 기관들은 지출삭감을 위한 자신들의 계획을 위원회 등에 제출하였다. 그 계획이 비현실적이거나 달성 불가능한 것으로 판단되는 경우에는 계획이 수정되어야 했다. 이와 같이 실행 가능하도록 마련된 삭감계획이 내각 전체의 심의를 거쳐 'Budget 1995'에 수록됨으로써 실효성을 확보하였다.

1995년에 도입된 '지출관리제도'(EMS, Expenditure Management System)는 중기재정계획의 효과를 증대하기 위한 근본적인 변화라 볼 수 있다. 이 제도를 통해 재정지출의 정비를 강화하기 위한 일련의 조치들을 취하였는데, 그 핵심은 범부처적으로 강한 예산제약을 만들고 그 제약을 만족하기 위한 여러 수단들을 발굴하는 것이었다. 이와 관련해서 연방정부는 명확한 예산체계의 목표를 제시하고 예산계획에서 산정하는 계획기간을 이전의 5개연도에서 2개연도로 줄임으로써 지속적으로 예산적자의 폭을 줄이고자 하는 정책이 가시적으로 나타나도록 하였다.

EMS의 처음 목적은 재정적자를 일정한 목표치로 축소하면서 정부

의 공공서비스를 제공하는 것이었는데, 그 주요 지침으로는 재정 및 지출계획의 공표, 우선순위에 따른 재원의 할당, 주요 이해당사자의 예산편성과정에의 참가, 효율성 제고를 위한 계획-자원배분-성과관리에서의 유인제도 등을 들 수 있다. 그 중 새로운 사업이나 기존 사업의 비용 증가분에 대한 재원을 우선순위가 낮은 사업으로부터 충당하게 하는 재원 재배분(resource reallocation) 방안은 성과주의에 기초한 것인데 그 핵심은 중기사업계획이다. 중기사업계획은 당해 회계연도와 향후 2개 연도를 포괄하는 3개년 계획으로 정부의 우선순위와 부서의 현재 및 향후 위상을 바탕으로 부서의 주요 도전, 방향, 목표가 포함된다. 또한 전략, 행동지침, 관련 비용 및 중요한 변화에 대한 대비방안을 비롯하여 목적, 목표 및 성과측정과 관리전략이 있으며 주요한 변화로 영향을 받는 서비스에 초점을 둔 성과가 포함된다. 각 부서는 사업계획을 재무위원회에 제출하여 검토를 받는다.

EMS는 과거 문제가 많았던 정책예비비나 중앙예비비와 아주 다른 성격의 예비비 제도를 갖고 있다. 먼저 응급예비비(contingency reserve)는 법정사업의 예기치 못한 비용증가, 예를 들어 경기침체로 인한 실업보험 지급의 증가 등을 대비하기 위한 것으로 가급적 사용하지 않는 것을 원칙으로 하고 미리 불용액 전부를 정부부채 감소에 사용할 것을 약속한다. 재무위원회가 주관하는 운영예비비(operation reserve)의 성격도 과거에는 실제적으로는 추가재원의 역할을 수행하였지만 EMS하에서는 추가재원의 역할은 매우 한정되었고 주로 일종의 신용의 역할을 수행한다. 즉, 각 부서는 운용예비비를 차입하여 사용할 수 있지만 원금에 이자를 더하여 향후 갚아야 한다. 2000년에 도입된 경제적 여유분(economic prudence)도 응급예비비와 같은 효과를 갖는 것으로 매년 10억캐나다달러가 책정된다.

EMS는 각 부서가 한정된 재원을 활용하도록 통제하는 대신 해당 재원의 운용에 대하여는 더 탄력적인 신축성을 제공한다. 이는 재원 재배분 방안이나 예비비 사용에 대해 각 부서의 자율권을 신장시키기

위함인데, 이러한 자율권 보장은 성과보고서를 중심으로 하는 성과관리제도의 시행이 아주 빨랐던 캐나다에서 그만큼 각 부서가 비용효과분석(cost effectiveness analysis)에 익숙해 있음을 나타낸다.

나. 중기재정계획의 주요 내용

캐나다의 경우 현재 진행되는, 매년 작성되는 '2개 연도에 대한 예산계획'은 그 자체로 중기재정계획이라 부를 수 있다. 보통 예산계획에는 과거 3개 연도의 결산과 현 연도의 예산, 그리고 내연도의 예산계획이 포함되는데, 과거의 추이, 신규사업, 중기적 예측에 기초한 다기간 접근이라고 할 수 있다. 또한 2001년과 2002년의 예산계획에서처럼 전연도의 결산과 현 연도의 예산, 그리고 향후 4개 연도에 대한 예산계획을 담고 있는 경우도 있다.

대부분의 중기재정계획을 갖고 있는 나라들과 비교할 때 지출관리제도(EMS)를 중심으로 한 캐나다의 중기재정계획은 그 법적 구속력이 매우 약하다. 이전에 있던 정책지출관리제도(PEMS)의 실패 이후 실효성 제고에 재정개혁의 초점이 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 재정운용원칙으로 다음의 두 가지를 열거할 수 있다. 첫째, 매년 예산에 금년과 내년 2개년에 걸쳐 주요 지출상한을 제시한다. 각 분야별로 지출상한을 제시하는 스웨덴의 경우와 달리 캐나다에서는 지출총액의 상한과 수입의 예측 등을 제시하는 선에 머무르고 있다. 이는 법적 구속력이 없는 현 제도하에서 중기재정계획의 효과성을 제고하기 위한 방안으로 생각된다.

둘째, 예산에 응급예비비(contingency reserve)를 명시적으로 도입하고 예비비 사용을 억제한다. 과거 정책지출관리제도(PEMS)하에서의 방만한 예산운영의 주범이라 할 수 있는 정책예비비와 중앙예비비를 폐지하고, 보다 엄격한 지출기준을 갖는 응급예비비를 둠으로써 중기재정계획의 효과성을 제고하려는 것이다. 또한 응급예비비의 사용이

매우 엄격하게 통제되는 동시에 이렇게 하여 사용되지 않은 응급예비비를 정부부채의 감소에 우선적으로 사용하기로 약속하고 이를 지키도록 한다.

EMS의 시행초기에 '2개년에 걸친 재정계획'의 주된 재정목표는 'GDP 대비 재정적자 비율'의 과감한 감소였다. 이러한 2개년 목표 중 가장 처음의 것, 즉 1996~97 회계연도에 GDP 대비 적자비율 3%의 목표가 초과 달성되자 예산수지 목표는 조정되었다. 그 일반적 원칙은 예산수입에서 프로그램 지출과 부채이자를 차감한 기초수지는 흑자운용기조를 유지하고, 이에 예비비를 차감한 예산수지는 수지균형을 달성하는 것이다. 재정목표를 예산수입, 프로그램 지출, 정부부채 이자, 적자, 그리고 정부순부채 등의 주요 지표에 설정하는데, 각각에 대한 목표치를 명목액수 또는 GDP 대비 비율로 표현한다. 이러한 '2년 단위로 지속적으로 교체되는 재정목표', 즉 해당연도의 예산과 차기연도의 예산전망에 대한 상한설정은 예산당국이 각 정부부처에 가시적인 성과를 제시하고 그 성과에 기인한 평가와 수정이 효율적으로 이어지도록 한다.

재정목표의 달성을 보장하는 장치로 다음의 네 가지를 들 수 있다. 첫째, 매년 25억~30억달러, 즉 총예산의 1.3~1.5%에 해당하는 응급예비비(contingency reserve)의 할당을 들 수 있다. 응급예비비는 경제여건의 변화로 인하여 이전지출이 예기치 못하게 증가하는 경우와 같이, 법정지출이 예측치를 초과하는 위험에 대비하기 위해 마련되었으며 재무부 장관이 응급예비비의 규모와 용처를 정하도록 하고 있다. 이 응급예비비로 인하여 의회에는 법정 지출 프로그램에 대한 가용한 최선의 전망치를 제공하면서 동시에 정부에는 재정목표와 관련하여 여유를 가질 수 있도록 해주었다. 즉, 이 응급예비비는 경제전망의 오류와 예측하지 못한 경제상황에 대하여 보상하기 위해서만 사용될 수 있으며 사용되지 않을 경우에는 각 연도의 적자감축 용도로만 활용할 수 있도록 되어 있다. 캐나다의 경우 이 응급예비비를 적용하지 않고

그 액수 전체를 국가부채의 상환에 일괄적으로 사용하였다. 또한 예산수지의 흑자기조가 견지된 후에도 연방정부는 사용되지 않은 응급예비비를 국가부채의 상환을 위해 계속 사용할 것임을 밝혔다.

둘째, 운영예비비(operating reserve)를 들 수 있는데 이 항목의 목적은 개별 부처에서 기존의 지출 프로그램 비용이 예기치 못하게 상승한 경우를 대비하는 것이다. 원칙적으로 부처들은 그러한 비용증가를 내부의 재원 재배분을 통하여 감당해야 한다. 그러나 경우에 따라서는 장관들이 재무심의처(Treasury Board)에 운영예비비를 배정해 줄 것을 요청할 수 있다. 이것은 중요한 정책의 신뢰성을 지키기 위한 안전장치로 볼 수 있다. 운영예비비를 신청하는 부처가 이미 할당된 재원의 재배분을 통한 재원확보가 어렵다는 데에 재무심의처의 동의가 있어야 한다.

셋째, 신중한(prudent) 예산편성을 들 수 있는데 예산편성에 선행하여 실시되는 중기경제전망에 보수적인 시각을 취하는 것이다. EMS에서 사용하는 예측은 과거보다 보수적이고 신중하다고 할 수 있다. 즉, 경제상황에 대해 '신중한(prudent)' 가정을 하기 위해 정부는 민간 경제연구소들의 전망치의 평균을 취하여 하향조정하는 방식을 사용한다. 예를 들어, 연방정부는 민간부문의 이자율에 대한 예측의 평균치에 0.5~1.9%p를 더하여 얻은 이자율을 계량경제모형에 대입하여 경제활동 수준에 대하여 보다 낮은 전망치를 얻는다. 이를 통하여 더 어려운 상황이 발생하더라도 정부의 재정목표가 유지될 수 있는 여지를 확보하게 된다.

마지막으로 예산서의 부처별 사업계획서를 들 수 있는데, 이는 저우선순위에서 고우선순위로 재원이 배분되게 하는 기초적 작업이다. 이 계획서에는 각 부처들이 기존의 프로그램을 어떻게 변화시켜야만 지출 목표와 정부의 우선순위를 만족할 수 있을 것인가를 상세히 설명하도록 하고 있다. 독특한 것은 매년 계획서에 당해 연도와 그 다음 두 해에 관한 것을 싣도록 하고 있다는 점이다. 주어진 지출규모 내에서

이 계획서에는 다음과 같은 내용들이 수록되는데 (1) 정부의 우선순위와 부처의 현재 위치 및 그 전망에 견주어 본 중요한 변화와 지침 및 목표, (2) 중요한 변화에 대응하기 위해 필요한 전략, 행동, 관련 비용 및 변경사항, (3) 프로그램의 결과와 관리전략의 평가를 위한 관련 목적(goals), 목표(targets) 및 성과 측도(performance measures), 중요한 변화에 의해 영향을 받는 업무에 집중한 성과관련 정보 등이다. 부처와 기관들은 이 계획서를 작성하여 재무심의처가 검토하도록 제출한다. 사업계획서와 예산서는 각 부처가 재무심의처에 공식적으로 제출하는 것으로 일반에게는 공개되지 않는다. 그러나 각 부처가 재정 및 정책환경에 대응하기 위해 추구할 중요한 전략을 개관해 주는 부처별 프로그램 우선순위와 지출에 대한 전망은 하원의 상임위원회에 제공되는데 이것은 일반에 공개된다.

캐나다의 회계연도는 매년 4월부터 다음 연도 3월까지이다. 캐나다의 예산절차는 예산편성, 의회에서의 심의, 의회에서의 예산승인 절차 등으로 나눌 수 있다. 먼저 캐나다의 예산편성 단계의 시작은 현재 연도의 예산안이 의회에서 승인되는 6월말에 비공식으로 열리는 1차 내각회의이다. 9월말에 비공식으로 한 번 더 2차 내각회의가 열리는데, 이 두 번의 회의를 통해 각 부처 장관들이 재정 상황에 대한 전망을 공유하고 예산의 우선순위에 대한 견해를 나눈다는 데에 그 의의가 있다. 가을에 각 부처는 경제위원회와 사회위원회의 두 내각위원회 중 하나에 신규 정책 프로그램을 제시하는데 이 두 위원회는 제시된 안들을 평가하고 예산 배분상의 우선순위를 부여하는 임무를 가지고 있다. 1월말에 내각 차원의 예산전략에 대한 심의가 있은 후 2월말에 총리와 재무부 장관이 두 내각위원회에서 마련한 우선순위를 고려하면서 정책들에 대한 재원배분에 대한 결정을 내린다. 한편, 재무부는 대체로 가을에 변화된 대내외 경제상황을 파악하고 분석하여 하원의 상임위원회인 재정위원회에 경제예산수정을 보고함으로써 재정운용의 윤곽을 마련한다. 참고로 2004~05 회계연도 부서별 예산액을 살펴보면 다

음의 표와 같다.

<표 II-9> 2004~05 회계연도 부서별 예산액

(단위 : 백만달러)

부 서(Department)	본예산(Main Estimates)
1. Agriculture and Agri-Food	2,111
2. Atlantic Canada Opportunities Agency	477
3. Canada Customs and Revenue Agency	3,232
4. Canada Heritage	1,127
5. Citizenship and Immigration	1,010
6. Environment	805
7. Finance	69,142
8. Fisheries and Oceans	1,471
9. Foreign Affairs and International Trade	1,728
10. Governor General	3,166
11. Health	3,248
12. Human Resources and Skills Development	28,554
13. Indian Affairs and Northern Development	5,834
14. Industry	1,479
15. International Trade	168
16. Justice	1,005
17. National Defence	13,288
18. Solicitor General	414
19. Transport	5
20. Treasury Board	1,647
21. Veterans Affairs	2,497
22. Western Economic Diversification	2,788
Total Departments and Agencies	169,607
Consolidated specified purpose accounts	16,447
Total Main Estimates	186,055

자료: Canada Treasury Board, Estimates

의회는 예산안을 전체적으로 승인하거나, 감축하여 승인하거나, 아니면 전면 거부할 수만 있으므로, 예산 과정에서 의회의 역할은 상대적으로 제약되어 있다. 의회에서의 예산 절차는 예산 전 과정과 예산 승인 과정으로 나누어 볼 수 있다. 예산 전 절차에서는 의사결정이 이루어지지 않으며 의회와 행정부가 상호 협의를 하고 그들의 견해를 국민에게 알릴 수 있는 기회가 주어진다. 하원 내의 재무위원회는 9월말부터 11월말까지 예산관련 청문회를 개최하는데 재무부 장관은 현재 경제상황과 경제전망을 제시하고 이것을 정부의 예산정책목표와 관련하여 설명한다. 이러한 제시와 더불어 '경제재정조정'(Economic and Fiscal Update)'이 발표된다. 이 '경제재정조정'은 경제상황에 대한 가정과 중요한 정책 변수들의 배경을 설명한다. 재무위원회가 이러한 협의에 대한 보고서를 제출하고 하원 전체회의에서 예산정책에 대해 토론함으로써 예산 전 절차를 마무리한다. 정부가 2월말 예산안을 의회에 제출하면 하원은 이에 대한 심의를 시작한다. 각각의 상임위원회는 관할 예산을 심의한다. 많은 다른 국가들의 경우와는 달리 예산 총액에 대한 책임을 지는 위원회는 없다. 부처의 고위 담당자들이 '계획 및 중점사항 보고서'를 해당 위원회에 제출하는데 이 보고서들은 전략적이고 다년에 걸친 시각에서 예산안에 대한 자세한 정보를 제공한다. 각 위원회들은 3월 31일 이전 하원에 예산심의 결과를 보고하게 되어 있으나 일반적으로 그렇게 하지는 않는다. 본회의에서의 토론을 거쳐 6월말 표결에 의해 예산안 승인이 이루어진다[25].

다. 중기재정제도의 운영성과

캐나다연방정부의 재정운용원칙으로 생각할 수 있는 것들이 EMS를 중심으로 하는 일종의 중기재정계획을 통하여 달성되었는지를 살

25) 캐나다 예산제도에 대해서는 박기백(1997), 이명헌(2004), OECD(1999)를 참조.

펴보기로 한다. 먼저 2개년 연동의 주요 지출상한의 제시가 수행되었다. 1990년대 후반기에 재정상황이 상당히 개선된 이후에도 2년 단위로 순차 교체되는 재정목표를 설정하는 방식은 계속되어 왔다. 1999년 재정수지가 흑자로 전환되고 그러한 흑자기조를 보다 장기적으로 기대할 수 있게 되자, 전문가들 중에는 그러한 흑자를 어떻게 사용할 것인가에 대한 논의를 위해서는 2년 단위보다는 5년 단위가 더 적절하다는 의견을 내놓기도 하였다. 정부는 이러한 의견을 받아들여 1999년의 '경제재정조정'(Economic and Fiscal Update)에서 5년에 걸친 흑자 전망치를 제시하기도 하였다. 그러나 예산에는 재정목표가 계속하여 순차 교체되는 2년 단위로 제시되었고, 정부도 재정목표에 대한 결정은 그러한 방식으로 계속될 것임을 밝혔다. 한 차례 'Budget 2002'에 향후 5개년에 걸친 중기재정계획 약속이 제시되었지만 2003연도에는 다시 2년의 기간으로 복귀하였다.

<표 II-10> 응급예비비 추이

(단위 : 십억달러)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1996			2.5	2.5	3.0									
1997					3.0	3.0								
1998						3.0	3.0							
1999						3.0	3.0	3.0						
2000							3.0	3.0	3.0					
2001														
2002										3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
2003											3.0	3.0	3.0	
2004											1.9	3.0	3.0	

자료: Budget, 각 연도.

또한 응급예비비를 가급적 사용하지 않도록 노력하고, 사용하지 않은 금액을 먼저 채무변제에 사용하여야 함을 약속하였는데 이 또한 수행되었다. 다만 2004년에 11억달러의 응급예비비를 사용하였기 때문에 전체 약정액수 30억달러가 모두 국가부채 변제에 사용되지는 않았다. 'Budget 2004'에서는 이에 대한 개선을 구체적인 방법과 함께 제시하고 있다. <표 Ⅱ-10>은 응급예비비 추이를 나타낸다.

이상과 같이 재정운용의 원칙들이 비교적 잘 준수되었을 뿐만 아니라 설정된 재정목표를 달성하는 데에도 좋은 성과가 있었다. 이하에서는 재정목표 달성의 성과를 OECD 경제전망자료와 캐나다정부의 각종 보고서 등을 통해 살펴보기로 한다.

먼저 캐나다연방정부의 1995년 재정개혁 전후의 성과를 OECD 경제전망 자료를 요약한 <표 Ⅱ-11>을 이용해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재정지출 규모는 1992년 53.3%에서 개혁 시점인 1995년 48.5%로, 그리고 2003년 40.1%로 하락하였다. 물론 그 감소 추세가 최근 많이 이완된 점도 있지만 지속적으로 재정지출, 특히 프로그램지출의 감소를 이루어낸 것은 '지출관리제도'(EMS)의 효과성을 의미한다. 둘째, 재정수입 규모는 개혁 전후로는 44% 정도를 유지하다가 2002년부터 감소하여 악화되고 있다. 이는 2000년 7월과 2001년 1월에 발생한 대대적인 5개년 조세감면 정책에 따른 단기적 세수손실이라고 생각된다. 셋째, 재정수지는 1997년에 적자에서 흑자로 반전하였고 그 이후 수지 흑자 기조가 유지되었다. 1994년에 단행된 프로그램검토에 의해 제시된 재정목표인 '1996~97 회계연도까지 GDP 대비 재정적자 비율을 3%로 줄인다'는 것이 초과 달성된 것이다. 넷째, 그 결과 순국가채무는 1995연도 69.3%에서 2003년 34.9%로 크게 감소하였다. 이러한 순국가채무의 감소는 순이자지출의 감소를 또한 동반하였다.

<표 Ⅱ-11> 캐나다의 재정통계 추이

(단위 : GDP 대비 %)

	재정지출	재정수입	재정수지	기초 재정수지	순이자 지출	국가채무	순 국가채무
1981	42.5	39.6	-2.8	-0.5	2.3	46.9	13.5
1982	47.3	40.2	-7.0	-4.1	2.9	52.7	19.2
1983	47.9	39.7	-8.2	-5.2	2.9	58.4	25.6
1984	47.5	39.8	-7.8	-4.3	3.5	61.7	29.6
1985	48.0	39.5	-8.6	-4.6	4.0	66.9	35.3
1986	47.5	40.4	-7.1	-3.0	4.1	71.0	39.7
1987	46.1	40.6	-5.4	-1.3	4.2	71.5	39.3
1988	45.4	41.0	-4.3	-0.1	4.3	71.1	38.2
1989	45.8	41.2	-4.6	0.1	4.7	72.3	41.1
1990	48.8	42.9	-5.9	-0.7	5.2	74.5	43.3
1991	52.3	43.9	-8.4	-3.2	5.1	82.1	50.0
1992	53.3	44.2	-9.1	-4.1	5.1	89.9	58.5
1993	52.2	43.5	-8.7	-3.7	5.0	96.9	64.4
1994	49.7	43.0	-6.7	-1.7	5.0	98.2	67.4
1995	48.5	43.2	-5.3	0.3	5.6	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	4.9	4.7	96.2	63.5
1998	44.4	44.5	0.1	5.0	4.9	93.9	60.8
1999	42.5	44.1	1.6	6.0	4.4	89.5	53.5
2000	41.0	44.1	3.0	6.4	3.3	82.0	44.9
2001	41.4	42.8	1.4	4.4	3.0	81.0	40.6
2002	40.6	41.4	0.8	3.4	2.7	77.8	38.0
2003	40.1	41.3	1.2	3.2	2.1	75.6	34.9
2004	40.1	41.3	1.2	3.2	1.9	73.1	32.3
2005	39.9	41.2	1.3	3.1	1.8	69.9	29.4

자료: OECD, *Economic Outlook*.

캐나다연방정부 재정수지 건전화를 주도한 두 가지 요소로 프로그램지출감소와 수입증가를 일반적으로 제시하고 있다. 재정건전성 개선의 동인을 살펴보기 위하여 'Budget 1999'에 제시된 <표 Ⅱ- 12>를 보면, 1993~94 회계연도에서 1998~99 회계연도까지 발생한 총 420억달러의 연방정부 예산수지의 순개선 요인이 무엇인지를 알 수 있다. 먼저 수지개선의 요인으로 프로그램 지출의 감소, 경제성장에 기인한 수입(세입)증가, 수입조정의 효과 등을 들 수 있다. 수지악화의 요인으로서는 1998~99, 1999~2000 회계연도에 발생한 지출행위들, 공공부채 이자의 증가, 1998~99 회계연도에 산정된 응급예비비 등을 들 수 있다. 이 중 경제성장에서 비롯된 세입증가가 직접적으로 정부활동에 기인하지 않은 외부적 요인임을 감안한다면 연방정부가 예산수지의 개선에 노력한 결과로 가시화된 것은 프로그램 지출의 감소분 154억달러였다.

<표 II-12> 연방예산수지 변화의 제 요인들

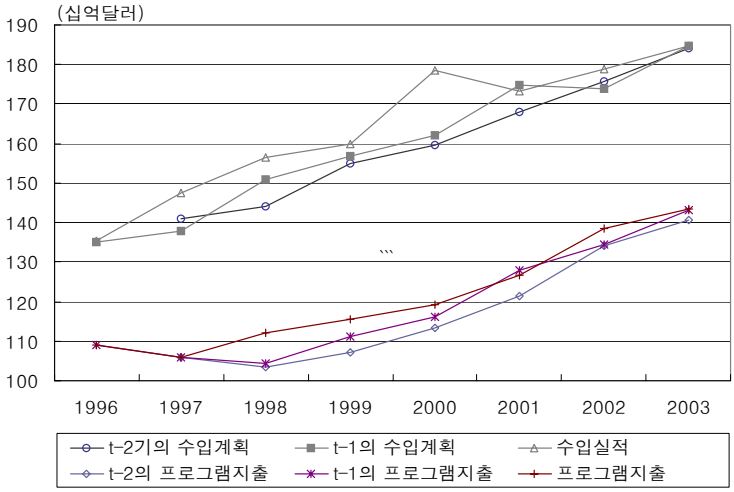
	1993~94 to 1998~99 (십억달러)
수지개선항목	
프로그램지출의 감소	15.4
경제성장으로 인한 수입증가	37.8
일시적 수입조정	2.7
수입 집행의 순효과	0.0
소계	55.9
수지악화항목	
1998, 1999 예산의 지출 집행	7.5
공공부채이자의 증가	3.4
1998~99 회계연도의 예비비 산정	3.0
소계	13.9
연방예산수지의 순개선	42.0

자료: Budget 1999.

약 5년간에 걸쳐 매년 평균 30억달러 정도를 삭감할 수 있었던 것은 연방정부의 일련의 목표, 전략, 집행, 평가로 이어진 의도적이고 계산된 재정건전화 정책이 있었기 때문이다. 즉, 재정건전성의 개선은 경제여건 등의 외부적인 요인에 기인한 면도 있었지만 연방정부가 1990년대 중반부터 지속적이고 실질적으로 행하고 있는 대대적인 지출삭감 등 내부적인 선택도 무시할 수 없는 요인임을 알 수 있다.

다음으로 수입과 지출의 예측과 결과의 오차를 분석하기로 한다. 예산(Budget)과 예산모니터(Fiscal Monitor)의 자료를 이용하여 중기재정계획의 예측과 결과를 예산수입, 프로그램지출, 운영수지, 순공공부채 등에서 각각 살펴볼 수 있다. 먼저 [그림 Ⅱ-5]는 캐나다연방정부의 예산수입 및 프로그램지출 각각을 계획과 실적으로 나누어 보여주고 있다.

[그림 II-5] 캐나다 연방정부 수입 및 지출: 계획과 실적



[그림 Ⅱ-5]에서 발견할 수 있는 흥미로운 사실 중의 하나는 프로그램지출의 계획과 실적 차이가 예산수입의 계획과 실적 차이보다 대체적

으로 낮게 유지되었던 것이다. 이는 예산담당부서인 재무부가 재정규율에 더 강한 영향력을 행사하였음을 시사한다. 또 하나의 흥미로운 사실은 예산수입실적이 1997~98 회계연도부터 2002~03 회계연도 사이에 492억달러 증가한 반면 프로그램지출액은 같은 기간 동안 343억달러 증가에 그쳤던 것이다. 경제여건이 좋은 시기에 이와 같이 지출삭감의 의지를 견지함으로써 GDP 대비 정부부채 비율이 대폭 감소하였다.

재정수지에 대한 재정목표가 달성된 것을 캐나다 예산서의 자료를 요약한 <표 Ⅱ-13>을 이용하여 살펴보자. 먼저 운영수지는 계속하여 흑자(operating surplus)를 냈고, 부채이자까지 차감한 기초수지는 1997년 이래 계속해서 흑자(budgetary surplus)를 유지하고 있다.

<표 II-13> 캐나다 예산서의 재정통계 추이

(단위 : GDP 대비 %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total budgetary revenues	16.2	16.8	17.2	17.1	16.9	17.0	15.5	15.4	15.3
Personal income tax	7.3	7.5	7.9	7.9	8.0	8.0	7.2	7.1	7.0
Corporate income tax	1.9	1.9	2.4	2.3	2.3	2.6	2.2	1.9	2.3
Other income tax	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
Excise taxes and duties	3.4	3.5	3.5	3.5	3.4	3.3	3.4	3.6	3.4
Total tax revenues	12.8	13.2	14.0	13.9	14.0	14.2	13.0	12.8	12.9
Employment insurance premiums	2.4	2.4	2.2	2.1	1.9	1.7	1.6	1.5	1.4
Total non-tax revenues	1.1	1.2	1.0	1.1	1.1	1.0	0.9	1.0	1.0
Total program expenses	13.8	12.2	12.1	12.0	11.2	11.0	11.3	11.5	11.6
Major transfers to persons	4.2	4.0	3.8	3.7	3.5	3.4	3.5	3.5	3.4
Major transfers to other levels of government	3.2	2.6	2.3	2.8	2.4	2.3	2.4	2.6	2.4
National defence	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	1.0	1.0
Other departments and agencies	5.3	4.6	5.0	4.5	4.3	4.5	4.5	4.4	4.7
Operating surplus or deficit	2.4	4.6	5.1	5.0	5.8	5.9	4.2	3.8	3.7
Public debt charges	6.1	5.6	4.9	4.7	4.4	4.1	3.6	3.2	2.9
Total budgetary expenses	19.9	17.9	17.0	16.8	15.6	15.1	14.9	14.8	14.5
Budgetary surplus or deficit (-)	-3.7	-1.0	0.2	0.3	1.3	1.9	0.6	0.6	0.7
Accumulated deficit	68.4	67.3	63.5	61.0	55.4	48.7	46.7	44.1	41.1
Non- budgetary transactions	1.1	0.3	1.0	0.3	-0.5	-0.8	-0.7	0.1	-0.2
Financial requirements (-)/source	-2.6	-0.7	1.3	0.6	0.8	1.0	0.0	0.7	0.5

자료: Department of Finance Canada.

다음의 <표 Ⅱ-14>는 각 연도의 예산(Budget)에 배정되었던 프로그램지출을 정리한 것으로 첫 번째 열이 예산이 발표된 연도로서 1996년부터 2004년까지를 내용으로 갖고 있고, 첫 번째 행이 각 회계연도를 나타내는데 1993~94 회계연도부터 2007~08 회계연도까지를 갖고 있다. 중기재정계획의 프로그램지출에 대한 전망 추이를 살펴보면, 1997년까지는 프로그램지출의 감소를 계획하였지만 1998년부터는 프로그램지출의 증가를 계획하였다. 이는 프로그램검토(Program Review) 당시의 전략, 즉 총지출의 감소와 우선순위에 입각한 재원의 효율성 제고 및 그것을 통한 캐나다경제의 확장으로 인해 장기적으로 총지출의 증가를 이룬다는 전략이 성공적으로 달성되었음을 뜻한다.

<표 II-14> 프로그램 지출

(단위 : 십억달러)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1996	120	118.7	113.8	109	106										
1997		118.7	112	109	105.8	103.5									
1998	120	118.7	112	104.8	106	104.5	107								
1999					108.8	112.1	111.2	113.2							
2000					108.8	111.4	115.5	116	121.5						
2001								119.3	128	134.1	137.6	142.2	147.5	152.6	
2002									126.7	134.3	140.7	146.6	152.4	158	163.6
2003									124.3	138.6	143	149.6			
2004										133.3	143.4	147.9	156.1		

자료: Budget, 각 연도

예산수입과 프로그램지출의 차이인 운영수지의 추이를 살펴보면, 1993~94 회계연도와 1994~95 회계연도 사이에 적자에서 흑자로 반전되었다. 이는 앞에서도 언급하였듯이 전 정권 마지막에 재정개혁으로 강제적인 지출삭감정책이 대두되었기 때문이다. 정권 초기에 프로그램검토(Program Review)를 함에 있어 예산담당부서와 타 부서간에 지속적이고 다양한 형태의 의사개진을 통해 실효성 제고방안이 제시됨으로써 명실상부하게 운영수지의 흑자기조가 유지된 것을 볼 수 있다. 또한 흑자기조의 유지는 지출관리제도(EMS)를 중심으로 하는 재정개혁 10여 년 만에 연방정부의 순공공부채 목표치를 6,027억달러에서 5,106억달러로 무려 900억달러 정도 감소시켰다.

다음의 <표 II-15>와 [그림 II-6]은 세출의 분야별 절대추이와 비중추이를 나타낸다. 표에서 발견할 수 있는 중요한 논점은 정권 초기의 프로그램지출의 감소에서 어떤 요인이 주요한 역할을 수행하였는가이다. 이전지출(total transfer payments)은 1998년까지 감소하다 그 이후 증가하였고, 기타 프로그램지출(total other program expenses)의 경우는

1997년까지 감소하고 그 이후 증가하였다. 따라서 전반적으로 모든 면에서 총체적인 프로그램지출의 감소가 1998년까지 있었음을 알 수 있다.

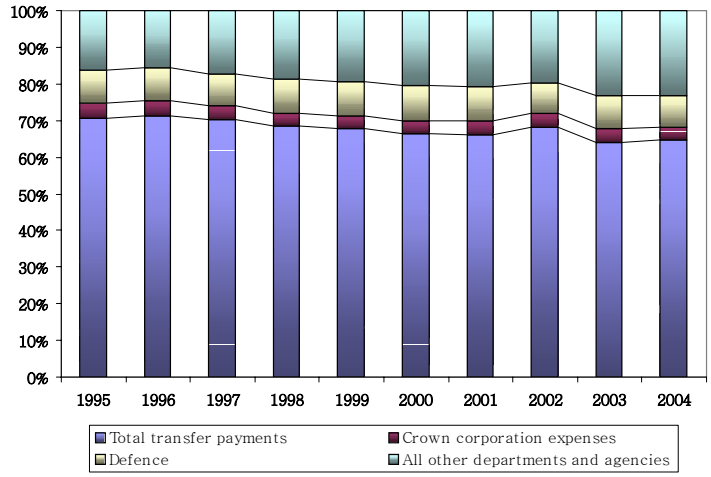
<표 II-15> 세출의 분야별 추이

(단위 : 백만달러)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Total transfer payments	77,916	75,632	71,671	70,055	71,237	71,913	76,451	82,690	82,465	90,226
Transfers to persons	35,377	34,464	33,946	34,109	34,537	34,761	36,678	39,216	40,314	42,015
Transfers to other levels of government	26,867	26,921	22,049	20,109	21,584	20,936	24,337	26,883	26,531	29,766
Subsidies and other transfers	15,672	14,247	15,676	15,837	15,116	16,216	15,436	16,591	15,620	18,445
Total other program expenses	32,225	30,607	30,527	32,362	33,730	36,372	39,091	38,679	46,320	49,581
Crown corporation expenses	4,283	4,600	4,115	3,606	3,739	3,651	4,275	4,771	5,009	5,264
Defence	9,970	9,362	8,712	9,752	9,508	10,775	10,992	10,031	11,328	11,933
All other departments and agencies	17,972	16,645	17,700	19,004	20,483	21,946	23,824	23,877	29,983	32,384

주: 2004년은 예측치.
자료: Budget, 각 연도.

[그림 II-6] 세출의 분야별 비중 추이



비중추이를 나타낸 그림을 보면 재정규율의 모범사례를 알 수 있는데, 1996년까지 기타 중앙부서(all other departments and agencies)의 프로그램지출 비중이 감소한 것이다. 그 후 지방정부를 포함하는 다양한 형태의 이전지출(total transfer payments)이 지속적으로 감소한 것을 볼 수 있다. 먼저 초기에 중앙부서가 전체 세출에서 차지하는 비중을 줄이는 결단을 보여줌으로써 이어 발생한 다른 부문의 지출삭감을 선도한 것이 프로그램지출 감소에 주효하였다.

라. 우리나라에 대한 시사점

일반적으로 중기적 재정계획의 기간은 보통 2년에서 5년인데, 계획기간에 따라 효율성과 재정규율간의 역관계(trade-off)가 존재할 수 있다. 기간이 길수록 재정운용의 폭이 좀 더 넓어져 효율성을 제고할 수 있으며, 그 기간이 짧을수록 좀 더 강한 제약에 기초한 재정계획을 수립할 수 있다. 따라서 재정운용의 신축성이 통제력 약화를 거쳐 적

자의 누적과 정부부채의 증가로 이어지는 경우, 재정계획의 기간을 줄여 효과성을 제고할 수도 있다. 캐나다의 1990년대 중반의 변화는 이러한 예라고 할 수 있다.

캐나다연방정부의 새로운 지출관리제도(EMS)에서는 2개년에 걸친 재정목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 노력을 지속적으로 추진하였다. 재정계획은 신중한 경제전망에 기반을 두어 보수적으로 수립되었고, 불확실성에 대비한 응급예비비를 확보하였으며, 사용되지 않은 응급예비비 채무상환에 사용하도록 하였다. 저순위 사업에서 고순위 사업으로의 재원 재배분을 가능케 한 성과주의의 실행 등도 추진되었다. 이러한 사례는 재정적자가 심각한 국가는 물론이고, 재정건전성의 위기에 직면하지 않은 국가들에게도 유용한 시사점을 제공한다.

1990년대 중반 캐나다에서 발생한 프로그램평가를 통한 프로그램 지출 삭감이 현실화될 수 있었던 요인들로 다음의 세 가지 정치적 요소를 들 수 있다. 첫째, 이 시기에 캐나다에는 재정위기(fiscal crisis)라는 분위기가 있었다. 둘째, 재무부가 삭감을 추진함에 있어서 총리의 강력한 지지를 받았다. 셋째, 정부의 출범 초기에 프로그램평가를 하였기 때문에 부처 장관들이 부처의 이해에 고착되지 않은 상태였다. 뿐만 아니라 공감대의 확보가 매우 중요한 요인으로 작용하였는데, 중기적 재정건전화의 목표를 설정하고 그 목표를 달성할 수 있음을 홍보하면서 예산과정에 이익당사자들의 의견을 수렴하는 과정을 명시하여 활용한 것이 국민적 공감대를 확보하는 데에 유효하였다.

일반적으로 정부부채와 예산적자가 과다할 경우 효과적인 재정건전성의 회복을 위해 정부는 정부수입을 늘리거나 정부지출을 줄이는 다양한 방법을 시도한다. 정부지출을 줄이는 한 방법으로 예산제도의 변화를 통한 재정규율의 확립을 들 수 있다. 캐나다의 경우 이를 1994년 프로그램평가(Program Review)를 통해 확립하였으며 1995년 지출관리제도(EMS)를 통해 종합하였다. 그러나 중기재정계획은 지출감소를 통한 재정규율에만 한정되지 않는다. 캐나다연방정부의 경우

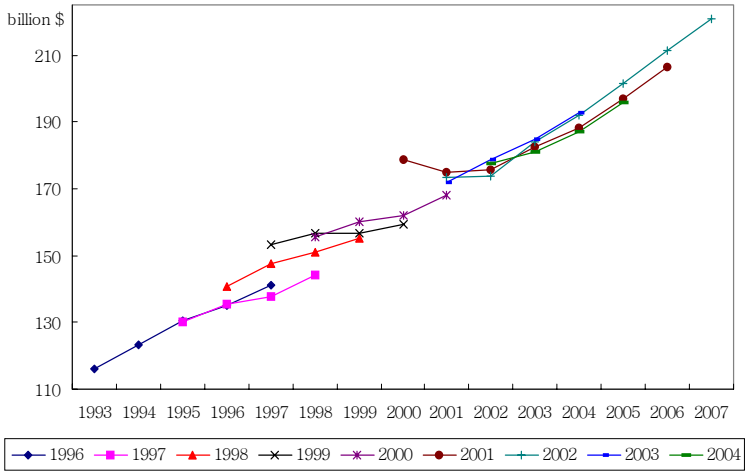
2002년 10월 '경제재정조정'(Economic and Fiscal Update)에서 제시한 건전재정화의 새로운 모토는 '건전한 예산운영은 단지 적자를 피하고 채무를 줄이는 것만이 아니라 세금을 책임 있게 운용하고 저비용이면서 효율적인 정부서비스를 제공함을 또한 의미한다'는 것이다. 이것은 시행 초기부터 노력한 '기존 프로그램의 가치를 계속해서 재점검하여 저우선순위에서 고우선순위로 재원이 배분되게' 했던 성과주의 경험에 기인한다. 정부프로그램을 제공하는 데에 비용효과적인(cost effective) 새로운 방법을 창안하고 투명성(transparency)과 회계책임성(accountability)을 제고함으로써 캐나다 국민에게 중기적으로 정책신뢰도를 높이는 등의 책임예산을 시행하고자 하는 것이다.

거시경제이론적으로 볼 때 정부지출의 감소는 총수요의 감소를 통해 경기축소국면을 조성할 수 있다. 따라서 정부지출의 감소가 지속적으로 유지되는 데에는 한계가 있다. 캐나다의 경우도 1997년 이후에 프로그램지출이 절대액수에서 증가로 반전하였고, 2000년 7월과 2001년 1월에 5개년 감세정책이 실행되었다. 이러한 최근의 조세감면 또는 조세지출의 증가는 중기재정계획을 통해 재정건전화를 추진하려는 재정규율에 심각한 장애를 제공할 수도 있다.

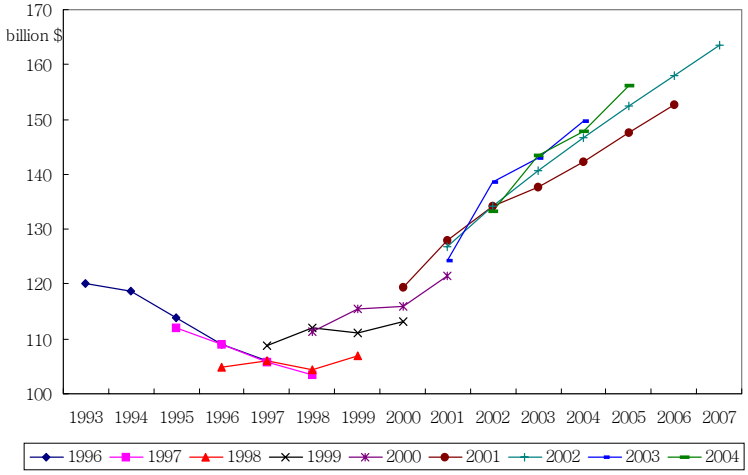
이상에서 살펴본 바와 같이 지출관리제도 중심의 중기재정계획의 실효성 제고를 향한 캐나다 정부의 노력을 크게 두 시기로 나눌 수 있다. 먼저 재정건전성 위기에 대한 반응으로 지출감소를 강한 형태로 도입한 1990년대 중반의 시기와 또한 조세-재정의 경제적 역할에 역점을 둔 2000년 이후의 시기이다. 그럼에도 불구하고 [그림 Ⅱ-7]의 연도별 재정전망에서 지속적으로 발견되는 공통점은 다음과 같다. 정부차원에서 볼 때 외부요인이라 할 수 있는 경제성장률 전망이 상당한 불확실성을 노정하고 있는 반면, 내부요인이라 할 수 있는 수입, 지출, 수지 전망은 다소 안정성을 띤다는 것이다. 이는 응급예비비, 운영예비비, 또는 경제적 여유분을 둠으로써 재정제도가 불확실성을 내재화한 것이 중기재정계획의 실효성을 제고하였음을 나타낸다.

[그림 Ⅱ-7] 연도별 재정전망 수정 추이

A. 재정수입전망 수정 추이

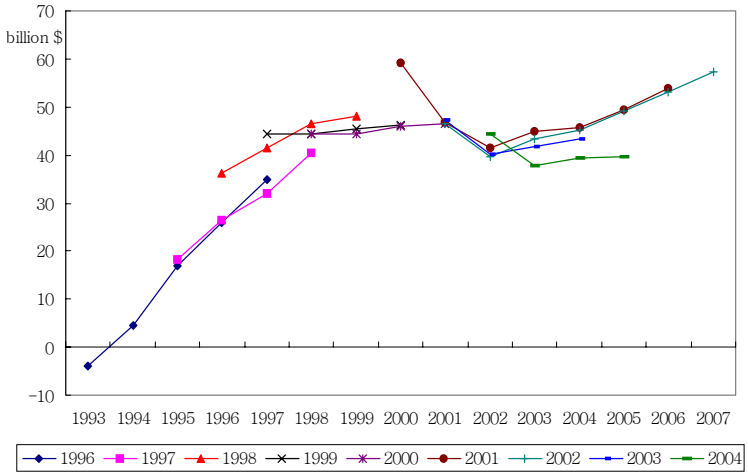


B. 재정지출전망 수정 추이

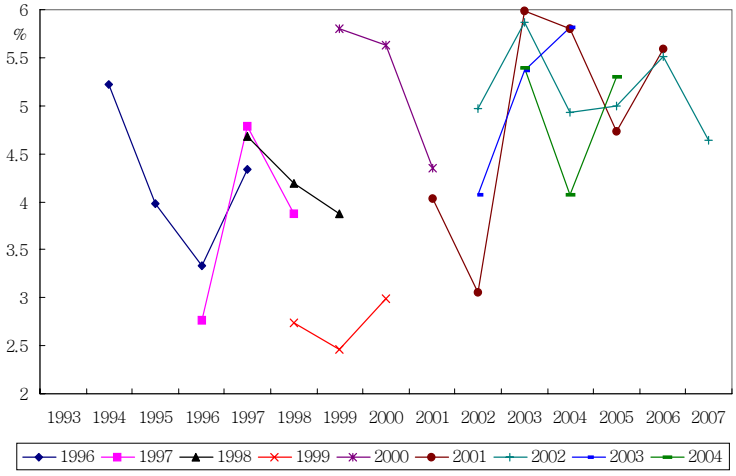


[그림 II-7]의 계속

C. 재정수지(운용수지)전망 수정 추이



D. 경제(GDP)성장률 전망 수정 추이



4. 영국

가. 개요

영국의 현행 중기재정제도는 1998년 3월에 발표된 Budget에서 기본적인 틀이 제시되었으며, 1998년 7월에 발표된 CSR(Comprehensive Spending Review)라는 문서를 통해 실행이 구체화되었다. 영국에서는 1997년에 보수당에서 노동당으로 정권이 교체되면서 정책에서 많은 변화가 시도되었는데, 현행 중기재정제도도 그러한 부분의 하나라 할 수 있다. 물론 1998년 이전에도 영국의 재정운영에서 중기적인 시각이 전혀 없었던 것은 아니다. 영국에서는 이미 오래 전부터 중기재정전망을 실시하고 예산편성시에 이를 참조하는 관행이 정착되어 있었으며, 특히 1992년에는 예산운영의 틀에서 중기적인 시각이 더욱 강화되었다. 실제로 1998년 이전에도 예산문서는 재정지출과 수입에 대해 당해연도를 포함한 향후 5년 동안의 계획 및 전망치를 포함하고 있었다[26]. 그리고 부처별로도 3년간의 지출계획이 수립되고 있었다[27]. 그러나 SR 1998년 이전의 예산지출 계획은 구속력을 가지지 않는다는 점에서

---

26) 1996년 11월에 출간된 FSBR 1997~98을 보면, 중기의 경제예측과 함께 정부의 수입 지출에 대해서 1995~96년의 결산치와 1996~97년과 1997~98년의 예측치(forecast)와 1998~99년부터 2001~02년까지 4개년의 전망치(projection)를 포함하고 있다. 부처별 지출에 대한 내용도 일부 포함하고 있는데, 1995~96년의 결산치와 1996~97년의 잠정결산치, 그리고 1997~98년부터 1999~2000년까지 향후 3개년의 계획치가 나와 있다.

27) 1992년에 예산편성 방식이 'top-down' 방식으로 전환되었는데, 이후에 매년 여름 정부는 부처들의 향후 3년간의 총지출액을 결정하였다. 이전까지 공공지출은 Annual Public Expenditure Surveys에서 결정되었는데, 이 시기에는 통상 재무부와 각 지출 부처들 사이의 개별 지출 항목별로 협상하는 성격을 가지고 있었다. 이것은 Control Total로 알려진 것으로, 가을에 발간되는 Budget에서 발표되었다. 그러나 두 번째와 세 번째 연도에 대한 계획은 확정적인 것이 아니었고 자주 증액되었다.

부처별 지출계획에 대해 상당한 구속력을 부여하는 현행 중기재정제도와는 차이를 보인다.

영국의 중기재정계획은 Budget과 SR(Spending Review)를 통해 파악할 수 있다. SR는 재정지출에 대한 포괄적인 검토 및 향후 3년간의 지출계획을 포함하는 것으로, 중기재정의 가장 핵심적인 문서 중 하나다. SR는 1998년에 처음 작성되어 CSR(Comprehensive Spending Review)라는 명칭으로 발표되었고, 이후 2000년, 2002년, 2004년의 7월에 발표되었다. 비록 SR가 영국의 중기재정에서의 핵심적인 문서이기는 하지만, SR가 중기재정계획 전부를 포함하고 있지는 않다. SR는 주로 재량적 정부지출에 해당되는 DEL(Departmental Expenditure Limit)의 계획에 중점을 두고 있다. 법정지출에 해당되는 AME(Annual Managed Expenditure)에 대해서는 부록에서 간단한 전망치만을 제시하고 있을 뿐이며[28], 재정수입이나 재정적자에 대한 수치는 제시하지 않고 있다. 반면, 매년 3월에 발표되는 Budget에서는 각 소관별(부처별) 지출에 대해 당해연도와 다음 연도 2년간의 수치만을 포함하고 있지만[29], 재정지출 총량, 재정수입 및 재정수지 등에 대해서는 당해연도를 포함한 향후 5년 동안의 수치가 제시되어 있다.

중기재정제도의 국가별 차이에서 관심사항 중 하나가 중기재정계획의 시계라 할 수 있는데, 영국의 중기재정은 보는 시각에 따라서 3년 또는 5년이라고 할 수 있다. 총량 수치 등 전반적인 재정운영에 대한 계획은 매년 Budget에서 당해연도를 포함한 향후 5년 동안의 계획이 제시된다. 그러나 Budget에서 각 소관별(부처별) 예산에 대해서는 당해연도를 포함한 향후 2년간의 계획만이 발표된다. 각 부처별 지출한

---

28) DEL과 AME에 대해서는 뒤에 좀 더 자세하게 설명한다.

29) 노동당 집권 후에도 초기 연도에는 각 소관별 예산에 대해서는 Budget에서 당해연도 수치만을 발표하였으나, 최근에는 각 소관별 예산에 대해서도 당해연도 및 다음 연도의 수치를 포함하여 발표한다.

도에 대한 좀 더 장기적인 계획은 SR를 통해 발표되는데, SR에서는 향후 3년 동안의 수치가 제시된다. 따라서 영국의 중기재정계획의 시계는 총량기준으로는 5년, 소관별(부처별)예산 기준으로는 3년이라고 할 수 있다.

이러한 두 문서는 모두 정부에 의해 작성되어 국민들에게 발표되는 약속이지만, 의회의 승인을 필요로 하지는 않는다. 영국에서 예산안의 의회 제출은 Supply Estimate라는 문서를 통해서 이루어지며, 의회에서 확정된 예산은 Appropriation Act라는 법적 형식을 가진다. 그런데 Supply Estimate에는 노동당 정권의 초기까지만 하더라도 당해연도 예산계획만이 포함되어 있었으며, 최근에도 당해연도 및 다음 연도의 향후 2년간의 계획만이 포함되어 있다. 형식적인 측면에서 보면, 의회의 승인을 거치는 예산계획은 당해연도를 포함하는 2년이라고 할 수 있다.

그러나 형식이 아닌 실체를 기준으로 보면 다소 다른 해석도 가능하다. 영국은 의원내각제일 뿐 아니라, 연합정권이 아닌 단일당인 다수당으로서 내각을 구성하는 정치적 환경으로 인해, 실제로 의회와 정부의 구분이 명확하지 않은 면이 있다. 어떤 면에서는 예산상 거의 대부분의 권한이 행정부에 위임되어 있다고 볼 수 있다. 영국에서는 예산안이 의회에서 승인되지 않은 것은 내각에 대한 불신임의 성격을 가진다. 따라서 영국에서의 중기재정을 형식이 아닌 실체 측면에서 파악하고자 한다면, 의회와의 관계보다는 정부와 시민들과의 관계에서 파악하는 것이 오히려 더 의미가 있을 것이다. 이러한 측면에서 보면 영국의 중기재정은 분야별로는 3년 그리고 총량으로는 5년 동안이라고 보는 것에 큰 무리가 없을 것이다.

중기재정제도의 국가별 차이에서 또 하나 관심사항은 예산의 분류 및 통제에 관한 단위이다. 영국에서의 재정계획 및 예산관리는 예산소관별로 이루어진다. 영국은 현재의 중기재정 틀로 전환하기 6년 전인 1992년에 이미 top-down 예산제도로 전환하였으며, 부처에 상당한 정

도의 재량권을 부여하고 있다. 결산에 대해서는 매우 세분화된 분류코드를 사용하고는 있지만, 예산에 대한 각종 문서는 별도의 분류코드 없이 소관별로 작성되어 있다. 의회에 제출하는 예산문서에서도 우리나라의 예산과목(장관항목) 등과 같은 분류는 사용하지 않는다. 즉 우리나라나 스웨덴과는 달리, 분야 또는 부문이라는 개념을 사용하지 않으며, 기본적으로 재정을 계획하고 통제하는 단위는 예산소관이다.

다만 영국에서의 예산소관은 우리가 일반적으로 이해하고 있는 부처 등과는 다소 차이를 보인다. 최근의 기준을 보면 예산은 21개의 소관별 예산과 예비비 및 회계 조정 항목 등 25개로 구분되어 있다. 21개의 소관 중에서는 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드(2개)의 4개를 제외하면 17개 소관이 된다. 우리나라에서는 장관급 부처는 물론이고 청 단위 등도 독립적인 예산소관이 되는 것과 달리, 영국에서는 부처 중에서도 사업비가 큰 일부 부처 등만이 독립적인 예산소관이 된다. 사업비가 작은 부처 또는 청 단위 등은 그를 관할하는 상위기구가 하나의 예산소관이 된다. 예를 들어, 영국에서는 내국세청은 물론이고 재무부도 독립된 예산소관이 아니다.

나. 재정개혁과 중기재정계획의 주요 내용

1) 예산문서

영국의 중기재정을 이해하기 위해서는 영국의 예산제도 및 관련 문서의 역할에 대한 이해가 필요한 바, 이에 대해 간략히 설명하고자 한다. 재정과 관련된 가장 핵심적인 문서로는 Budget, Pre-budget, Spending Review, Supply Estimate 등을 들 수 있다. 이 중 Pre-budget과 Budget은 경제, 세입 및 지출을 총괄적으로 검토하는 문서라고 할 수 있으며, Spending Review와 Supply Estimate는 지출과 관련된 좀 더 구체적인 사항을 포함한 문서라고 할 수 있다. 이외에

도 연말재정보고서(end of year fiscal report) 등 몇 가지 재정관련 참고자료들이 발표되고 있으며, 각 부처별로 발표되는 부처별 보고서(Departmental Report)도 중요한 문서라고 할 수 있다.

보수당 정권에서 Budget은 보통명사의 성격이 강하였으며, 예산에 대한 내용을 담은 문서의 공식적인 명칭은 FSBR(Financial Statement and Budget Report)이었다[30]. 보수당 정권 시절에 FSBR는 매년 11월에 발표되었으나, 노동당으로 정권이 이양된 후에 발표시기가 조정되었다. 보수당 정권의 마지막 해인 1996년 11월에도 FSBR 97-98이 발표되었으나, 노동당으로 정권이 이양된 후에 당초의 예산을 수정하는 계획을 작성하여 1997년 7월에 수정된 FSBR 97-98이 발표되었다. 1998년부터는 3월에 Budget이라는 명칭의 문서가 발표되면서부터, budget은 보통명사인 동시에 이러한 문서를 말하는 고유명사의 성격을 동시에 가지게 되었다. FSBR는 1998년부터는 Budget의 일부로서 간주되고 있다[31].

예산회계연도는 이전과 동일하게 4월에 시작됨에도 불구하고, 예산안을 발표하는 시점이 11월에서 3월로 조정됨으로 인해 국민들이 예산에 대해 충분한 시간을 두고 미리 알 수 없는 문제가 발생하게 된다. 이에 따라 노동당 정권에서는 이전에 보수당 정권에서 FSBR를 발표하던 시점인 11월에 Pre-budget을 발표하고 있다. Pre-budget은 경제, 세입, 세출 등 모두를 다루고 있으나 분야별 지출 등에 대한 자세한 내용은 포함하지 않고 있다.

영국에서는 Pre-budget은 물론이고 Budget에서도 분야별 예산에

30) 이 시기까지의 FSBR는 붉은 색 표지로 되어 있어 redbook이라는 속칭으로 불리기도 하였다.

31) 이후 1998년에는 3월에 Budget 98이라는 이름의 문서를 발표하였는데, 여기서는 FSBR라는 명칭을 부제로 활용하고 있고, 이후에는 FSBR는 Budget의 일부가 되었다. Budget은 Economic and Fiscal Strategy Report(EFSR)와 Financial Statement and Budget Report(FSBR)로 구성되는데, EFSR는 경제 전반에 대한 자세한 내용을 담고 있고 FSBR는 경제전망 및 세입세출 같은 재정관련 내용을 담고 있다.

대한 구체적인 내용은 거의 포함되어 있지 않다. 분야별 예산에 대한 구체적인 내용은 Supply Estimate를 통해 확인할 수 있다. 이는 정부가 예산안의 구체적인 수치를 의회에 제출하기 위한 문서인데, Budget 발표 직후에 Main Supply Estimates가 3월이나 4월초에 발표된다. Supply Estimates는 소관별(부처별) 자원요구액(예산요구액, RfR, Request for Resource)을 포함한다. 그리고 이에 대한 부속서류로서 예산안에 대한 추가정보(supplementary budgetary information)도 작성된다. 영국의 세출예산은 법률형식으로 성립되는데, 세출위원회, 각 분야별 특별위원회의 예산심의를 거쳐 의회의 승인을 받으면 해당 예산연도 개시 후 7월경 세출예산법(Appropriation Act)으로 법적인 지위를 얻게 된다. 우리나라에서 회계연도 이전에 예산이 국회에서 통과되어야 하는 것과는 달리, 영국에서는 Supply Estimates는 정부가 국회로부터 지출을 승인받기 위한 수단임에도 불구하고, 회계연도의 시작 즈음에 국회에 제출된다. 본 예산 외에도 추경세출예산(supplementary estimates)은 summer(6월), winter(11월), spring(2월)에 연간 3회 편성될 수 있다.

회계연도 시작 즈음에 각 부처의 부처별 보고서(departmental report)도 발간되는데, 부처별 보고서에는 향후 지출프로그램과 이에 대한 자세한 수치를 포함하고 있고 향후 정책과 과거 정책에 대한 평가도 포함되어 있다.

2) Spending Review(SR)

영국의 중기재정 운영에서 핵심적인 역할을 하는 것이 SR인데, SR의 핵심적인 목표는 분야별 지출에 대해 검토하고 향후 지출계획을 수립하는 것이다. 그러나 SR의 역할이 단지 지출계획의 수립에만 국한되는 것은 아니며, 이와 더불어 다양한 재정개혁 방안 및 정책목표 관리가 포함되어 있다. 첫 번째 SR인 1998 CSR(Comprehensive Spending

Review)에서는 공공서비스 협약(Public Service Agreement, PSA)이라는 제도를 도입하고 있는데, 이는 재정지출과 연계하여 정책목표를 설정하는 일종의 성과관리 체계라고 할 수 있다. 주요 부처는 PSA를 수립하며, PSA에서는 부처의 목적(objective)과 이를 달성하기 위한 목표(target)가 설정된다. 이외에도 1998년의 CSR에서는 중기재정을 달성하고 연말의 낭비적인 지출을 막기 위하여 부처들이 사용하지 않은 예산을 다음 연도로 이월할 수 있도록 하는 등 재정제도의 개혁 내용이 포함되어 있다.

2000년 SR에서는 자원예산제도(resource budgeting)를 부분적으로 도입하여 작성되었고, 2002년 SR부터는 완전한 자원예산제도에 기초하여 계획을 세우는 등 SR는 재정개혁에 대한 계획을 발표하거나 그를 이행하는 수단이 되기도 한다. 자원회계제도는 일종의 발생주의 회계라고 할 수 있는데, 이로 인해 부처의 예산에는 감가상각과 자산에 대한 자본비용이 포함되게 된다. 이는 부처활동에 있어서 완전한 경제적 비용이 예산에 반영되어 부처들에게 그들의 자산과 부채를 더욱 효율적으로 운영하도록 하는 인센티브를 부여하고자 하는 의도를 가지고 추진된 것이다.

SR는 재무부와 각 부처간 논의를 거쳐 작성되는데, 일정은 SR가 작성되는 연도의 전년 3~8월에 걸쳐 편성 방침에 대해 재무부와 각 부처가 논의한 뒤, 8월경 재무부에서 편성 방침을 결정하게 된다. 그리고 8~12월에 걸쳐 재무부는 각 부처로부터의 자원요구액(RfR, Request for Resources)을 산정한다. 이와 함께 각 부처로부터 3년간의 임무 및 목표 등을 포함하는 PSA 초안을 받는다. PSA에서 설정된 임무 및 목표는 부처로부터의 자원요구액에 대한 사정 작업에 참고 자료로 사용된다. 사정이 끝나면 SR에 대한 사정결과를 총리에게 보고한 뒤 SR를 발표하게 된다.

SR에서는 주로 부처별 재량지출에 해당되는 DEL에 대해 검토하고, 지출총액인 TME(Total Managed Expenditure)를 결정하지는 않는

다. TME는 각 SR 이전의 Budget에서 이미 향후 3년간의 수준이 결정된다. 이처럼 미리 설정한 한도 내에서 SR가 구체적인 분야별 재원배분 계획을 하는 역할을 한다.

1998년 7월에 백서 형태로 발표된 1998 CSR는 부처별 목표, 지출계획이 포함되어 있다. 이는 정부의 우선순위를 달성하기 위해 자원이 어떻게 지출프로그램 사이에 배분되는지를 보여준다. 분야별 재원배분 내용을 보면, 1999~2000부터 2001~02까지 추가적인 재원의 상당 부분이 정부의 정책 우선순위 분야, 특히 교육 및 보건 분야에 배분되고 있다. CSR에서는 Public Service Agreements(PSAs)를 도입하였는데, PSAs에는 명백한 목표와 부처가 공공서비스 개선에 있어서 달성해야 할 것들이 설정된다. 이는 더욱 나은 공공서비스를 공급하는 것은 정부가 얼마만큼의 돈을 사용하느냐가 아니라 이것을 어떻게 잘 사용하느냐에 달려 있다는 인식에 기초하고 있다.

2000년 7월에 발표된 2000 SR에서는 공공지출계획 및 통제를 위해 기존의 제도를 추가적으로 보완하는 노력을 하였는데, 서비스제공협약(Service Delivery Agreements), 부처별 투자전략(Department Investment Strategies), 다부처 관련 지출검토 및 계획(cross-cutting reviews) 등이 이에 포함된다. 서비스제공협약(SDA)은 PSAs 달성을 확실하게 하기 위한 것으로, 성과목표 달성의 기초가 되는 하위 투입목표와 진도계획을 정하는 것이다. 2000 SR에서는 1998 CSR에서 설정된 PSAs의 목표를 약 300개에서 160개로 줄이고, 각 부처별 PSA에 적어도 하나 이상의 효율성 또는 공공지출의 가치(value for money)에 대한 목표를 포함하도록 하였다.

2002년 7월에 발표된 2002 SR는 전면적인 자원회계 기준 예산이 편성된 첫 번째 SR이다. 2002 SR에서는 생산성 제고, 기회의 확대, 강하고 안전한 사회, 국제사회에서의 영국의 위상 제고 등을 정책 우선순위로 설정하고 있으며, 이러한 부분에 대한 재원배분을 강조하고 있다. PSAs는 더욱 정제되었으며, 부처의 목표 수는 160개에서 130개로 조

정되었다.

3) 중기재정 목표, 재정준칙과 재정개혁

노동당 정권에서는 새로운 재정준칙(fiscal rule)이 설정되었는데, 이는 중기적인 목표를 수립하고 이행함에 있어 기본적으로 준수하여야 할 원칙으로 간주되고 있다. SR 등의 계획은 이를 지킬 수 있도록 수립되는 것을 원칙으로 하고 있다. 재정준칙은 (1) The golden rule과 (2) The sustainable investment rule(지속가능한 투자 준칙)의 두 개가 있다. The golden rule은 정부는 투자를 위해서만 차입을 할 수 있고 경상지출을 위해서는 차입을 할 수 없다는 원칙이다. 즉 경상 재정수지가 흑자를 달성하도록 해야 한다는 것이다. The sustainable investment rule은 정부는 국가순부채가 지속가능한 선에서 유지될 수 있도록 한다는 것인데, 좀 더 구체적으로는 국가순부채의 GDP 대비 비율이 40% 이하로 유지되는 것을 목표로 하는 것을 의미한다. 이 두 개의 준칙은 매년 단연도 단위로 적용되는 것은 아니며, 누적치로서 적용되는 것이다. 즉 노동당 정권이 시작되는 시점부터 평가가 이루어지는 시점까지의 누적치가 이러한 준칙에 부합하도록 운영되는 것이다.

새로운 계획 및 재정지출 통제방식에서 재정준칙의 설정과 더불어 중요한 또 다른 변화는 자본예산(capital budget)과 자원예산(resource budget)을 분리시킨 것이다. 자본예산은 자본투자를 위한 지출을 의미하는 것이고, 자원예산은 자본예산을 제외한 기타 지출을 의미한다. 부처들은 자본예산으로 배분받은 것을 그러한 용도에 적합한 자본지출 프로그램에만 사용할 수 있으며, 이는 단기적인 경상지출 압력으로 인해 투자가 희생되지 않도록 하기 위한 것이다[32].

---

32) HM Treasury, “Public Expenditure Planning and Control in the UK”

4) 지출의 특성별 접근방법

1998년 CSR부터 지출에 대해 DEL, AME, TME라는 개념이 도입되었다. TME(Total Managed Expenditure)는 전체 재정지출을 의미하는 것으로 이는 DEL과 AME로 나뉜다. DEL(Department Expenditure Limit)은 '부처별 지출한도'라고 번역될 수 있는데, 주로 법정지출을 제외한 재량적 지출 전체가 이에 해당된다 할 수 있다. AME(Annually Managed Expenditure)는 주로 법정지출에 해당되는 항목들인데, 통상 금액이 크고 경제상황에 의해 영향을 받는 정도가 큰 경우가 많다. 사회보장지출, 지방정부의 자체재원에 기초한 지출, EU 공동 농업 정책에 따라 발생하는 지출, 이자지출, EU에 대한 재정(순)지출이 이에 포함된다. Housing Revenue Account Subsidy (HRAS)와 주택융자 이자감면(Mortgage Interest Relief)과 근로가구 세액공제(Working Families tax credit)와 같은 부의 소득세(negative income taxes)제도에 따른 지출도 이에 포함된다.

그러나 이러한 분류방식이 전혀 새로운 것은 아니다. 예를 들어, IFS(2003)에서는 현재의 DEL은 기존에 보수당 정권 시절에 사용하던 Control Total의 개념을 변형시킨 것이라고 보고 있다. 다만 현행 DEL은 기존의 Control Total보다는 약간 더 협소한 개념이다. Control total에는 아동수당, 기초국가연금과 같이 경기변동에 의해 비교적 큰 영향을 받지 않는 사회보장지출도 포함하고 있지만, 현재 이러한 부분은 DEL이 아닌 AME로 분류되고 있다. Control Total은 사회보장 지출 중에서도 실업수당과 같이 경기변동에 크게 영향을 받는 부분들만이 제외되어 있었다.

DEL과 AME는 그 성격에서 차이가 있기 때문에 지출계획을 검토하는 시계(time-horizon) 및 검토를 하는 빈도에서 차이가 있다. DEL은 Spending Review를 통해 3년 동안의 지출에 대해 검토되는 반면[33], AME는 향후 2년 동안의 지출계획이 검토된다. 검토빈도에 있

어서도 DEL은 SR에서 2년마다 검토되며, AME는 Budget과 Pre-budget의 일부분으로 매년 2회 검토된다.

재정전망에서 DEL은 통상적으로 SR에서 정해진 대로 확정되지만 정책결정으로 인해 변화되는 부분과 그리고 DEL과 AME간 항목의 재조정에 따라 변화되는 부분을 감안하여 조정된다. SR를 통해 DEL에 대해 구체적인 수치가 확정되기 전까지는 DEL의 성장률은 경제성장률과 같도록 설정한다. 부처별 예산의 운영과 관련된 또 다른 중요한 변화 중 하나가 광범위한 이월을 허용한 것이다. 즉 부처들이 연말에 미집행 예산을 소진시키기 위해 낭비적인 지출을 하는 것을 방지하기 위해, 부처들이 사용하지 않은 DEL 배정액을 다음 연도로 이월할 수 있도록 한 것이다. 이처럼 각 부처에 3년간의 예산을 주고 또한 이월을 허용한 것이 각 부처들에게 재정운용에 있어서 안정성을 주었고, 부처들이 비용을 통제할 명확한 인센티브를 주었다.

DEL에 대한 다년간 계획은 비교적 엄격하게 지켜진다. DEL을 발표된 계획 내에서 운영하는 데 실패하면 불이행으로 간주되어 그 원인에 대한 조사를 하고 다음 연도에서 DEL의 감소 등의 불이익을 당하게 된다. DEL을 변화시키는 결정은 보통 국회에 서면으로 제출되어 동의를 받은 후에 가능하다. 특별한 정책변화가 없는 한 SR에서 제시된 부처별 예산할당액을 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 예를 들어, 2000 SR에서 정부는 전쟁 같은 중대한 변화가 있거나 인플레이션이 예상한 것에서 1.5% 이상 벗어나지 않는 한 DEL을 변경하지 않는다고 밝히고 있다.

다만 사전에 계획되지 않았거나 우발적인 요인으로 인해 재정지출 소요가 발생하는 경우에 대비하기 위하여 재정계획 수립시에 어느 정도의 여유재원을 두고 있는데, 이를 DEL reserve라고 한다. 이는 거시

33) 다만 보건 및 교통 분야에 안정적 투자가 필요하다는 인식하에 2002 Budget에서 보건 분야에 대해서는 5년, 교통 분야에 대해서는 10년을 설정하였다.

경제상황의 변화에 대응하기 위한 것이라기보다는 주로 정책환경의 변화에 따른 추가적인 지출을 충당하기 위한 것으로, 우리나라의 예비비와 유사하다고 할 수 있다. 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 있다. SR에서 DEL reserve는 향후 3년 동안 연도별로 15억파운드, 20억파운드, 25억파운드로 설정된다. 아래 표에는 각 예산문서에서 연도별 DEL reserve 금액이 조정된 것을 정리한 것이다.

<표 II-16> DEL reserve

(단위 : 십억파운드)

	1999~00	2000~01	2001~02	2002~03	2003~04	2004~05	2005~06
SR 1998	1.5	2	2.5				
PBR 1998	1.6	2	2.5				
Budget 1999	1.2	1.9	2.2				
Budget 2000		2.2	2.3				
SR 2000		2.7	1.5	2	2.5		
PBR 2000		2.3	1.5	2	2.5		
Budget 2001			1.8	1.8	2.2		
PBR 2001			1.6	1.6	2.3		
Budget 2002				0.7	2.4		
SR 2002				1.4	1.5	2	2.5
PBR 2002					1.6	2.1	2.7
Budget 2003					1.5	2	2.8
PBR 2003						1.5	2.6
Budget 2004						1.5	2.6

영국에서 지출의 규모 및 재원배분에 대한 일반적인 접근방법은 우선 공공지출 총한도를 정하고, 이로부터 AME에 대한 예측치를 차감하여 DEL을 결정하는 방식이다. 사회보장 지출 또는 다른 AME 지출을 증가시키는 효과가 있는 정책수단은, 재정준칙이 준수되는 범위 내에서 지출이 조정될 수 있는 것이 확실한 경우가 아니면 허용하지 않으려고 노력하고 있다. AME 지출 수준은 DEL을 결정하는 데 있어 고려사항이 되기 때문에, AME 지출이 과도해지는 위험을 줄이기 위해 신중한 예측을 하고 있다.

그럼에도 불구하고 AME부분에 대해서도 어느 정도의 불확실성이 있기 때문에, 상황변화에 대응할 수 있는 여유재원(buffer)이 마련되어 있는데, 이를 AME margin이라고 한다. 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 반영된다. AME margin은 다음 연도 예산에 대해서는 10억파운드, 그 다음해에는 20억파운드, 그 다음해에는 30억파운드의 방식으로 설정된다. 예를 들어, SR 2002에서도 AME margin은 2003~04에 10억파운드, 2004~05에 20억파운드, 2005~06에 30억파운드로 설정하였다.

다. 중기재정제도 운영에 대한 평가

중기재정제도 도입 및 강화의 효과에 대한 평가는 다양한 시각에서 이루어질 수 있다. 포괄적인 평가를 위해서는 제도 변경 이전과 이후의 재정운영이 어떻게 달라졌는가를 비교 분석하는 것이 필요하다. 그러나 실제 재정운영 결과로부터 순수하게 제도 변화로 인한 영향만을 분리하여 고찰하는 것은 매우 어렵다. 영국의 경우에는 현 제도가 도입되기 이전의 보수당 정권과 현재의 노동당 정권이 재정정책에 대한 태도에서 차이를 보이고 있기 때문에 더욱 그러하다. 중기재정의 중요

한 목표 중 하나가 각 분야의 지출효율성을 제고하는 것이지만, 이에 대한 평가 역시 매우 어렵다. 영국정부에서도 현행 제도 도입 당시부터 그 목적에 대해 단지 재정지출의 통제만이 아니라 지출효율성 제고를 강조하고 있었음에도 불구하고, 이후에 발표된 자료 중에서 그러한 성과를 구체적이고 명확하게 보여주는 문서는 거의 확인할 수 없었다. 따라서 본 연구에서는 중기재정제도 도입 이후에, 지출 통제 및 재정수지 목표가 어떻게 달성되었는가 하는 점에 중점을 두어 고찰하고자 한다.

재정지출 및 수지 목표와 관련하여서도 다양한 평가기준이 있을 수 있다. 최근에 영국정부에서 발표한 문서를 보면, 재정정책에 대한 자체적인 평가에 있어서는, 재정준칙의 준수 여부를 최우선적인 기준으로 설정하는 경향이 있다. 특히 golden rule은 1999년 이후부터 평가를 하는 시점까지의 누적 경상 재정수지를 흑자로 유지한다는 것을 의미하는데, 이를 평가의 기준으로 하는 경향이 있다. 실제로 1999년 이후 각 연도까지의 평균적인 경상 재정수지를 보면, 2001년에는 1.7%, 2002년 1.0%, 2003년에는 0.4% 등으로 golden rule이 잘 지켜지고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 golden rule을 달성하고 있다는 것 자체는 실제로 재정상황이 워낙 달라 이러한 준칙을 채택하고자 하는 것이 아닌 우리나라에 대해 의미하는 바는 명확하지 않다. 따라서 좀 더 구체적으로 재정계획의 이행실적으로 점검하면서, 우리나라와 관련하여 어떤 시사점을 발견할 수 있는지를 살펴보기로 한다.

중기재정의 범위를 좁게 설정하여 주로 SR에서의 계획 이행여부를 검토하고자 하는 경우에는, 주로 DEL 부분의 지출이 계획에 비해 어떻게 이행되었는가에 대한 평가가 된다[34]. 그러나 이 경우에는 범위가

34) 영국에서는 중기재정에 해당되는 SR는 주로 DEL에 중점을 두어 기술하고 있기 때문이다. SR에서는 부록에서 AME에 대한 수치를 제공하고 있지만, AME 자체를 SR에서 검토하는 것은 아니다. 그리고 SR에는 재정수입이나 재정수지 등에 수치가 포함되어 있지 않다.

지나치게 제한되기 때문에, 이보다는 Budget과 SR에서 발표된 각 자료를 통해 실제로 재정지출이 사후적으로 어떻게 조정되었는지, 그리고 결과적으로 총지출이나 재정적자의 통제에 효과적이었는지를 점검하기로 한다. 다만 지출계획의 달성에 대해 확인하는 과정에서, DEL 부분에 좀 더 중점을 두어 검토하기로 한다.

SR에서 재정적자 등에 대한 수치는 제시되어 있지는 않으며, 이에 대한 목표 등은 Budget에 제시되어 있다. 중기재정제도가 도입된 이후에 처음으로 발표된 예산인 Budget 99에는 1999년을 포함한 향후 5년간의 재정수지 목표가 제시되어 있는데, 이 계획이 이후 5년간 어떻게 이행되었는지를 확인해 보기로 한다.

1999년 예산에는 향후 5년 동안 재정수지는 거의 균형을 달성하는 것으로 되어 있다[35]. 이후 실적을 보면 1999년과 2000년에는 재정지출 대비 4.59% 및 4.27%의 재정수지 흑자가 발생하고, 2002년과 2003년에는 재정지출 대비 5.39% 및 8.06%의 적자가 발생하는 등 당초 계획과 큰 차이를 보이고 있다. 당초 계획의 달성여부라는 기준으로 평가한다면, 5개연도 중 2001년을 제외한 4개연도 모두에서 계획과 상당한 차이가 발생하였다. 재정수지 달성이라는 측면에서 평가한다면, 시행초기 3년인 1999년, 2000년, 2001년에만 성공적이었다고 할 수 있다. 단연도별 평가보다 더 의미 있는 평가는 당초 계획이 이후 5년 동안 평균적으로 어떻게 이행되었는가 하는 점일 것이다. 1999년부터 2003년까지 5년 동안의 재정수지의 누계치를 보면, 약 281억파운드의 적자에 달하며, 이는 이 기간 동안의 재정수입의 약 1.4% 정도에 달한다. 전체적으로 큰 문제는 없다고 평가하거나, 또는 당초 계획에 비해 다소 적자가 확대되는 방향으로 전개되었다고 할 수 있다. 그러나 실제로 이러한 표면적인 실적만으로 평가하는 것은 의미가 없으며, 경제상

35) 엄격하게는 매년 소폭의 재정적자가 발생하는 것으로 되어 있지만, 재정적자의 규모가 재정지출 총액의 1% 미만으로 아주 작은 것으로 계획되어 있다.

황의 변화, 당초 계획이 수정되는 과정 등을 모두 감안하여 평가해야 할 것이다.

시행 첫 해인 1999년에 당초 계획과 달리 큰 폭의 흑자가 발생한 것은 수입과 지출 양 측면 모두에서 계획과 달라진 것에서 비롯되지만, 수입이 당초 계획보다 커진 것이 상대적으로 더 큰 비중을 차지한다. 동년에 발생한 총 흑자액 160억파운드 중 약 50억파운드 정도는 지출이 당초 계획보다 감소하여 발생한 것이며, 100억파운드 이상의 수입이 당초 계획보다 커진 것에서 비롯된 것이다. 세외수입에서는 당초 계획과 거의 차이가 없었으며, 재정수입이 당초 계획을 초과한 것은 거의 전액 조세수입이 예상보다 커진 것에서 비롯된다. 이는 당초 예상한 것보다 호황인 경우에 발생할 수 있는 전형적인 현상이다. Budget 99에서는 당해연도 성장률을 1~1.5%로 전망하였으나, 실제 경제성장률은 2% 정도 되었다. 경제상황이 당초 예상치보다 호전되면서 수입이 전망치를 초과하게 될 뿐만 아니라, 사회보장지출이 감소하게 되어 총지출도 감소하게 된다. 이는 지출을 DEL과 AME로 나누어 고찰하여도 확인할 수 있는데, 1999년에 DEL은 당초 계획과 차이가 없었고, 재정지출이 감소한 것은 거의 전액이 AME의 감소로 인한 것이다.

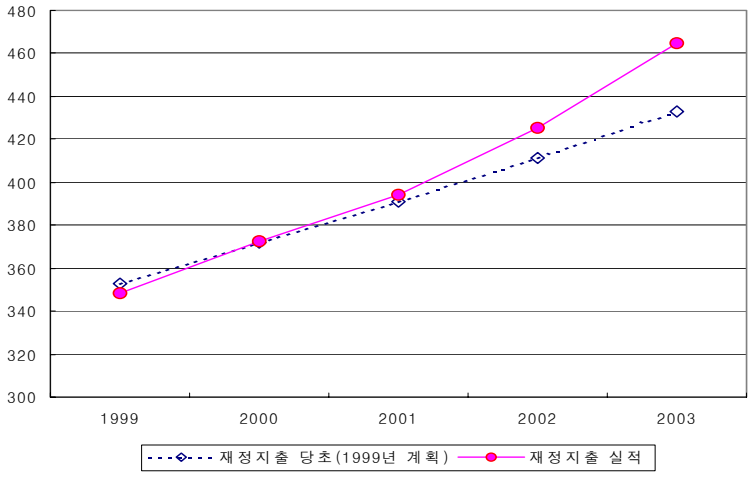
[그림 Ⅱ-8] 재정수지에 대한 당초 계획과 조정

(단위 : 십억파운드)

시행 2차연도인 2000년에도 재정수지는 당초 계획과는 달리 흑자를 보이는데, 이는 거의 대부분 재정수입이 당초 계획보다 커짐에 따라 발생한 현상이다. 재정수입이 당초 예상치를 초과한 이유는 1999년의 경우와 마찬가지로 경제성장률이 당초 예상치를 초과하였기 때문이다. 2000년의 경제성장률에 대해 Budget 99에서는 2.25~2.75%로 전망하였으며, Budget 2000에서는 2.75~3.25%로 전망하였다. 그러나 실제 경제성장률은 3%에 달하였다. 재정수입이 당초 예상치를 초과한 정도는 1999년의 정도보다도 더 컸다. 그러나 1999년과는 달리 재정지출은 당초 예상치와 거의 차이를 보이지 않는데, 이는 AME 지출이 당초 계획보다 1.5% 정도 감소하였음에도 불구하고 DEL 지출이 다소 확대되었기 때문이다.

[그림 II-9] 연도별 지출에 대한 당초 계획과 실적

(단위 : 십억파운드)



시행 3차연도인 2001년의 경우에는 재정수입, 재정지출, 재정수지 모두가 Budget 99에서 계획한 것과 큰 차이를 보이지 않았다. 당해연도의 경제성장률은 약 2.25% 정도로 Budget 99에서 전망한 수치인 2.75~3.25%보다 다소 낮았다. 그럼에도 불구하고 재정수입 규모가 Budget 99에서 전망한 것보다 높게 나타나는 것은 1999년과 2000년의 성장률이 Budget 99에서 전망한 것보다는 높았기 때문이다. Budget 99에서는 1999~2001년의 3년 동안의 누적 성장률이 6~7.5% 정도 될 것으로 전망하였으나, 실제 이 기간 동안의 누적 성장률은 7.25% 정도로 당초 전망치의 중간인 6.75%를 약간 넘는 수준이었다. 2001년에는 비록 그 규모가 크지는 않지만, 재정지출이 당초 전망한 것을 초과하는 현상이 나타난다. 지출 내용을 보면, AME 지출은 당초 계획보다 감소하고, DEL 지출이 증가한 것으로 나타난다.

시행 4차연도인 2002년에는 당초 계획과는 달리 상당 폭의 재정적자가 발생한다. 이는 재정수입이 1999년에 계획한 것보다 다소 작아진

것에서 비롯된 부분도 있기는 하지만, 대부분은 지출이 1999년에 계획한 것보다 증가한 것에서 비롯된다[36]. 2002년의 재정지출은 1999년 예산 계획에 비해서는 큰 차이를 보이는데, 이는 대부분 이미 2000년에 결정된 것이었다. 2000년에는 Budget 2000을 발표하면서 당초 SR 1998이나 Budget 1999에서 제시한 수치에 비해 재정지출을 상당 폭 늘려 수정계획을 작성한 바 있다. 그렇다고 이 정도의 재정적자가 사전적으로 예상된 것은 아니었다. Budget 2001에서는 2002년의 지출이 Budget 99에서 계획한 것에 비해 상당 폭 증가하지만, 재정수입도 Budget 99에서 전망한 것보다는 상당 폭 증가하여, 결과적으로는 재정수지가 거의 균형을 달성하는 것으로 계획을 하고 있었다[37]. 그러나 9·11사태 이후 경제상황이 악화되고, 실제 예산 시점이 다가오면서 재정수입 전망치를 하향조정하게 된다. 2002년의 재정수입에 대해 Budget 99에는 4,090억파운드로 전망한 것을 Budget 2001에서는 4,200억파운드로 조정하였다가, Budget 2002에서는 4,110억파운드로 다시 조정하였다. 그러나 일단 상향 조정한 지출계획은 추가적으로 재조정을 하지는 않았다. 이에 따라 Budget 2002에서는 이미 지출이 수입을 약 2.6% 정도 초과하는 것으로 예산이 편성되었다.

2002년의 결산치를 보면, 지출은 Budget 2002에서 제시된 수치와 큰 차이를 보이지 않는 반면, 수입은 Budget 2002에서 제시된 4,110억파운드보다 낮은 4,023억파운드로 나타났다. 이로 인해 지출이 수입을 초과하는 비율은 예산에서 제시한 것보다 거의 2배 되는 5.4% 정도가 되었다. 즉 2002년에 재정적자가 크게 발생한 것 중 약 절반 정도는

36) Budget 99에서는 2002년의 성장률에 대해서는 수치를 제시하지 않고 있다. 다만 2002년에는 9·11사태 이후 경제적 침체가 발생하여 성장률이 낮아진 시기임을 감안하면, 재정수입이 당초 예상보다 낮아진 것을 쉽게 이해할 수 있다. 2002년에 영국의 경제성장률은 1.8%였다(Budget 2003에 기초한 수치임).

37) Budget 2001에서도 2002년에는 거의 재정균형으로 그리고 2003년에는 2.4% 정도의 적자가 발생하는 것으로 계획하고 있다. 그러나 실제 2003년과 2004년의 수치는 계획과 상당히 큰 차이를 보인다.

예산편성 시점까지도 계획하지 않은 것으로, 2002년의 경제상황이 악화되어 재정수입이 예산에서의 수치보다 감소한 것에서 비롯된다. 그러나 나머지 절반 정도는 예산편성 시점보다 약 1년 반 정도 전에 이미 중기재정계획에서 지출계획을 상향 조정하여 확정한 것에서 비롯된다. 중요한 것은 이 부분인데, 2000 SR를 작성하던 시점의 지출이 1998 SR에 비해 증가한 것이 영국의 경제상황이 전반적으로 좋고 낙관적 견해에 기초하여 추가적인 지출을 할 수 있다고 믿었기 때문인지, 또는 중기재정을 top-down 예산 방식과 동시에 추진하는 경우에 부처와 재정당국과의 역학관계 변화로 인해 발생한 것인지는 판단하기 어렵다. 실제로 이러한 두 요인을 완전히 분리하기는 어려울 것으로 판단된다. 만약 후자가 중요한 요인이었다 할지라도, 경제상황이 좋고 재정수입에 대해 낙관적인 전망을 하는 전자의 요인이 후자의 요인을 가능하게 하는 필요조건으로 작용할 수도 있었기 때문이다.

시행 5차연도인 2003년에는 재정적자가 더욱 확대되었다. 수입은 1999년에 전망한 것과 큰 차이를 보이지 않았으며, 재정적자는 거의 전부가 지출이 당초 계획에 비해 증가한 것에서 비롯된다. 재정수입에 대한 전망치가 조정되는 과정을 보면, 1999년 예산에서는 4,290억파운드로 전망한 것이 이후 경제상황이 호전된 것을 반영하여 2001년에는 4,360억파운드로 상향 조정된다. 9·11사태 이후의 경제상황의 변화로 인해 2003년 예산편성시에는 4,320억파운드로 하향조정하였으며, 실제 실적은 4,275억파운드였다. 반면 지출은 계획을 세울 때마다 상향 조정되었으며, 결산치는 최종적으로 당해연도 예산에서 계획한 것보다 더 컸다. Budget 99에서는 지출을 4,330억파운드로 계획하였고, Budget 2001에서는 4,460억파운드로 수정하였으며, 당해연도 예산에서는 4,590억파운드로 편성하였고, 실제 집행액은 4,650억파운드였다.

전체 재정적자 중에서 Budget 2003이 편성된 시점에서까지도 예상하지 못하였던 부분은 약 20% 남짓 정도만을 차지하고 있으며, 나머지 80% 정도는 Budget 2003을 작성할 때 이미 예상한 것이다. 지출이

조정되는 과정을 보면, 2000 SR에서는 Budget 1999에서 계획한 것을 약간 상향 조정하였을 뿐이다. 즉 경제상황이 상당히 호전되었음에도 불구하고 지출계획을 크게 수정하지는 않았다. 그러나 2002 SR에서는 2000 SR를 작성하던 시점에 비해 경제상황이 크게 악화되고 있었음에도 불구하고, 지출을 대폭 늘린 계획을 수립하였다. 즉 경제상황보다는 실제 예산시점이 가까워 오면서 지출계획이 늘어난 것을 볼 수 있다. 따라서 2004년의 재정적자가 확대되는 전 과정을 보면, 경제상황의 변화로 인한 요인은 일부에 불과하고, 대부분은 2002 SR에서 지출을 확대하는 계획을 수립할 때 예견된 것이었다. 2003년의 예산에서 나타나는 현상은 2002년에 재정적자가 발생한 요인에 대해서도, 경제상황의 호전보다는 중기재정계획을 수립하고 이후 계획을 수정하는 과정에서 지출이 확대되는 방향으로 조정될 수 있었음을 시사하고 있다.

단순히 재정지출이 당초 계획에 비해 증가하였다는 사실보다는 재정지출 중 어떤 항목이 증가하였는지를 평가하는 것이 의미가 있을 것이다. 예를 들어, 이 기간 동안의 재정지출이 법정지출의 증가로 인한 것이라면, 재량적인 지출의 증가와는 그 의미가 상당히 다를 수 있다. 따라서 일단 AME와 DEL로 나누어 고찰하기로 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 2002년까지는 재정지출이 당초 계획을 초과하는 정도가 크지 않으므로, 2002년과 2003년에 대해 살펴보기로 한다. 2002년과 2003년 모두 AME와 DEL 모두 당초 계획을 초과하고 있으나, 그 정도는 DEL이 상대적으로 더 크다. 즉 이 시기의 지출 증가가 단지 어떤 제도의 변경이나 경제여건의 변화로 인한 것이 아니라, 재량적인 지출이 증가한 부분이 크다는 것을 보여주고 있다.

시간이 지나면서 DEL이 당초 계획보다 증가하는 것과 관련하여 다음과 같은 점을 생각할 수 있다. 중기재정계획 초기에는 당초 제시한 지출목표가 잘 달성될 수 있다. 비교적 가까운 미래이므로 정책의 불확실성이 작고, 새로운 제도의 도입 초기에는 새로 도입된 제도에 충실하려는 정책의지가 강하기 때문일 것이다. 그러나 시간이 지날수록

예전에 예측하지 못하였던 새로운 변수가 발생하게 된다. 정책 환경의 변화에 따라 새로운 재정지출 소요가 발생함에도 불구하고, 이미 기존에 어떤 분야에 대해서 지출을 약속한 부분에 대해서는 이를 감축하는 것이 용이하지 않은 문제가 발생할 수 있다.

<표 II-17> 연도별 재정수입과 지출

(단위 : 십억파운드)

			발표 시점	Current receipts	Asset sales	수입	Current expenditure	Gross investment	지출	수지	수지 지출대비 비율(%)
1999/00	Budget 1999	forecast	1999.3	345	4	349	329	24	353	-3	-0.85
	Budget 2001	outturn	2001.3	358.7	4.8	363.5	325.3	23	348.3	16	4.59
2000/01	Budget 1999	forecast	1999.3	364	4	368	346	26	372	-3	-0.81
	Budget 2000	projections	2000.3	376	4	380	348	26	374	6	1.60
	Budget 2002	outturn	2002.3	383	5	388	348.8	23.4	372.2	15.9	4.27
2001/02	Budget 1999	forecast	1999.3	385	4	389	362	29	391	-1	-0.26
	Budget 2001	projections	2001.3	398	4	402	367	30	397	6	1.51
	Budget 2003	outturn	2003.3	389.9	4.3	394.2	366.6	27.3	393.9	0.4	0.10
2002/03	Budget 1999	projections	1999.3	405	4	409	379	32	411	-2	-0.49
	Budget 2001	projections	2001.3	416	4	420	386	35	421	-1	-0.24
	Budget 2002	projections	2002.3	407	4	411	390	32	422	-11	-2.61
	Budget 2004	outturn	2004.3	396.2	6.1	402.3	394	31.1	425.1	-22.9	-5.39
2003/04	Budget 1999	projections	1999.3	425	4	429	398	35	433	-4	-0.92
	Budget 2001	projections	2001.3	432	4	436	407	39	446	-10	-2.24
	Budget 2003	projections	2003.3	428	4	432	422	37	459	-27	-5.88
	Budget 2004	estimate	2004.3	421.5	6	427.5	428	37	465	-37.5	-8.06

<표 II-18> 연도별 재정지출 계획과 실적

(단위 : 십억파운드, %)

			DEL	변경(%)	AME	변경(%)	TE	변경(%)
1999/00	SR 1998	plans	179.2		172.4		351.6	
	Budget 1999	forecast	179.2	0.00	170	-1.39	349.2	-0.68
	budget 2001	outturn	179.3	0.06	164.1	-4.81	343.5	-2.30
2000/01	SR 1998	plans	190.1		179.9		370	
	Budget 2000	projections	193.7	1.89	177.2	-1.50	370.9	0.24
	budget 2002	outturn	192.3	1.16	174.8	-2.83	367.2	-0.76
2001/02	SR 1998	plans	200.2		189.5		389.7	
	SR 2000	plans	212.1	5.94	180.8	-4.59	392.9	0.82
	Budget 2001	projections	212.3	6.04	181.4	-4.27	393.7	1.03
	budget 2003	outturn	214.7	7.24	174.9	-7.70	389.6	-0.03
2002/03	SR 2000	plans	229.3		186.2		415.4	
	Budget 2002	projections	229.5	0.09	188.9	1.45	418.4	0.72
	budget 2004	outturn	230.7	0.61	188.4	1.18	418.9	0.84
2003/04	SR 2000	plans	245.7		193.9		439.6	
	SR 2002	plans	253	2.97	201.7	4.02	454.6	3.41
	Budget 2003	estimate	253.3	3.09	202.4	4.38	459	4.41
	PESA 2004	estimated outturn	254.7	3.66	204.2	5.31	459	4.41

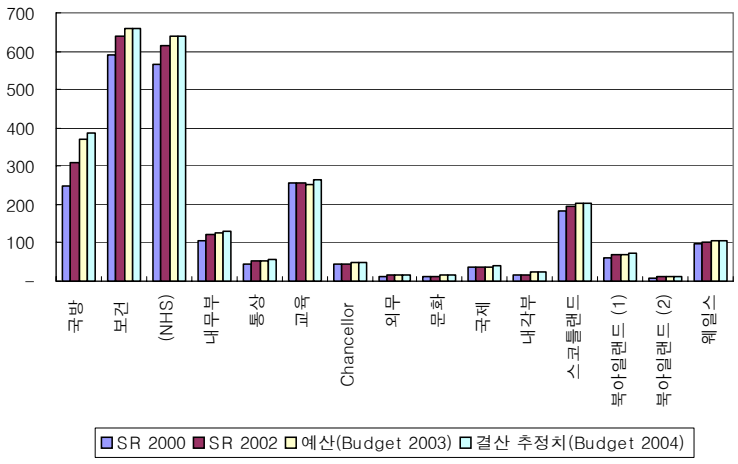
주 : 각 수치는 현금 베이스로 조정한 것임.

좀 더 구체적으로 DEL 중 어떤 분야의 예산이 주로 증가하였는지를 살펴보기로 한다. 2003년 예산이 당초 계획보다 증가된 부분을 소관별로 보면 다음과 같다. 전체 DEL 증가분 중 약 42%를 국방 분야가 차지하고 있는데, 이는 주로 이라크 전쟁 등으로 인한 것이다. 다음으로 큰 부분은 공공보건 분야인데, 전체 지출계획의 변경 중 약 21% 정도를 차지하고 있다. 1999~2003년의 기간중에 정부조직 개편이 있어, 일부 예산소관의 경우에는 그 수치를 정확하게 파악하기가 어렵다[38]. 그러나 이러한 경우를 제외하면 모든 부처에서 DEL은 당초 계획보다

증가하였다. 정부조직 개편으로 인해 정확한 수치를 파악할 수 없었던 부처들 중에서도 다수의 부처에서 지출이 상당 폭 증가한 것으로 판단된다. 중요한 사실은 일부 부처의 예산이 증가하였음에도 불구하고, 예산이 하향조정된 부처는 없다는 사실이다. 영국의 현재 중기재정제도는 이미 1992년에 top-down 제도가 도입되어 어느 정도 정착된 이후에 도입되어 시행된 것이다. 이러한 상황에서 정책환경의 변화로 인해 새로운 지출소요가 발생할 때, 다른 부처의 예산을 삭감하기 어려운 상황이 발생하였다고 볼 수 있다. 다만 각 부처가 자체적으로 소화할 수 없는 신규예산의 경우에는 해당부처의 DEL을 확대 수정하는 방식으로 변경된 것을 알 수 있다.

[그림 II-10] 소관별 DEL의 조정

(단위 : 1억파운드)



38) 이 기간중 회계방식에서의 조정이 있었으므로, 아래 표에서 나타나는 수치가 정확한 정보를 제공하지는 못하는 면이 있다. 그러나 회계방식 조정으로 인한 수치상의 차이는 비교적 제한적이다.

<표 II-19> 소관별 DEL의 조정

(단위 : 1억파운드, %)

		SR 2000 계획	SR 2002 계획	예산 (Budget 2003)	결산 추정치 (Budget 2004)	증가율
국방		250	309	369	387	55
보건		590	639	660	658	12
(NHS)		567	613	637	640	13
내무부		106	123	128	129	22
통상		43	51	52	56	30
교육		257	256	253	263	2
Chancellor		43	44	49	50	16
외무		13	15	18	18	38
문화		12	14	15	16	33
국제		36	37	36	39	8
내각부		15	18	24	24	60
Scotland		184	197	204	202	10
Northern Ireland (1)		63	68	68	72	14
Northern Ireland (2)		10	11	12	12	20
Wales		98	103	106	107	9
부 수상			67	67	69	
농업		14				
법무	Legal	32				
	Lord		31	32	35	
	Attorney		5	5	6	
교통 환경	DETR local	419	407	413	412	
	교통		107	106	113	
	DETR 환경	179				
	환경		29	30	31	
사회 보장	Social	42				
	welfare	14				
	work and pension		75	80	83	
투자		1	1	-	-	
자본 현대화		12	12	-	-	
정책 혁신		1	1	7	-	
일반 예비비		25	15	8	-	
합계		2,457	2,635	2,742	2,782	
합계(감가상각 조정)				2,638	2,677	

라. 우리나라에 대한 시사점

중기재정계획의 목표가 성공적으로 달성될 수 있는지는 주로 재정수입을 사전적으로 얼마나 정확하게 예측할 수 있는지, 그리고 지출을 당초 계획대로 유지할 수 있는지에 달려 있다고 할 수 있다. 영국에서의 경험을 보면, 연도별 거시경제 및 재정수입은 당초 전망치와 어느 정도 차이를 보였지만, 그러한 예측 오차가 특정한 방향으로 편향되어 있는 문제는 없었다. 중기재정제도 강화 이후 초기연도에는 경제성장률이 당초 전망치보다 높았으며, 이후에는 당초 전망치보다 낮았다. 시행후 약 5년 동안의 재정수입 평균치는 당초 전망치와 큰 차이를 보이지 않았다[39]. 따라서 거시경제 및 재정수입 전망과 관련하여서는 영국의 사례는 어떤 특별한 교훈을 제공하지는 않는다.

영국의 중기재정 경험에서 특별한 관심을 가질 필요가 있는 점은 시간이 지나면서 재정적자가 확대되었으며, 그것이 주로 재량적 지출이 당초 계획한 것보다 증가한 것에서 비롯되었다는 점이다. 이러한 현상이 나타난 이유를 이해함에 있어 중요한 요인으로 영국은 이미 예산편성 방식에 있어 top-down 방식을 도입하고 있었다는 점에 유의할 필요가 있다. top-down 방식이 정착된 상황에서 중기재정계획을 강화하는 것은 예산당국이 각 부처(분야 또는 소관) 예산에 대해서 중기적인

39) 시행초기 2년간에는 성장률이 당초 전망치보다 높아지고, 4~5년차에는 당초 전망치보다 낮아졌다. 그러나 실제로 이러한 전망치의 차이가 영국에서 이 기간 동안의 재정수입 감소를 초래하는 요인으로 작용하지는 않았다. 엄격하게는 재정수입은 당초 전망치보다 다소 증가하였다. 시행초기 2년 동안의 성장률이 전망치를 초과한 것이 시행 4~5년차에서의 성장률이 전망치를 하회한 것을 상쇄하는 효과가 있었다. 뿐만 아니라, 실적이 전망치와의 차이를 나타나는 패턴이 시행초기에 당초 전망치를 초과하는 형태로 나타났기 때문에, 전체 재정수입에는 긍정적인 요인으로 작용하였다. 초기연도에 재정수입이 당초 전망치를 초과하는 경우에는 재정수지가 흑자가 되고 국가부채가 감소하여 재정지출 중 국채에 대한 이자지출이 감소하기 때문이다.

약속을 하는 것과 같은 성격을 가질 수 있다. 그에 따라, 여건이 변화되더라도 당초 계획된 재정자원을 감축하여 배정하는 것이 어려워질 수 있다. 따라서 새로운 재정지출 소요가 발생하게 되면서 전체 재정지출이 증가할 위험성이 있다. 오히려 중기재정계획을 강화하지 않는 경우에 비해 재정지출이 더 크게 증가할 수도 있다. 특히 영국의 경우에는 계획을 수립한 향후 1~2년 동안은 계획대로 이행되었지만, 계획 수립 후 3년 정도가 지나면서 재정지출이 당초 계획보다 증가하는 문제가 발생한 것을 확인할 수 있었다.

우리나라와 영국과의 재정여건의 차이를 감안하면, 우리나라에서 이러한 문제가 발생할 위험성이 더 클 수 있다. 우리나라는 법정지출과 재량적 지출의 구분이 영국처럼 명확하지는 않지만, 실제 내용에 있어서 우리나라의 재정지출 중에는 재량적 지출의 비중이 영국에 비해 훨씬 크다. 따라서 재량적 지출이 당초 계획보다 커지면서 전체 재정지출이 당초 계획보다 커지는 압력이 우리나라에서는 더욱 심각하게 나타날 수 있다. 뿐만 아니라, 우리나라는 아직까지 제반 경제 및 재정환경이 영국만큼 안정되어 있지 않기 때문에, 새로운 재정지출 소요가 발생할 가능성이 영국보다 더 클 것이다.

그리고 우리나라에서의 행정부 내부의 역학관계, 또는 정부-국회간의 역학관계로 인해 이러한 위험성이 영국에서보다 더 커질 가능성도 있다. 첫째, 영국은 의원내각제를 택하고 있다. 의원내각제에 있어서 장관은 내각의 일원으로서 자신이 담당하고 있는 부처에 대해 우위의 입장에 있는 것으로 파악되는 것에 반해, 우리나라의 행정부 구조에서는 장관이 부처와의 관계에서 우위에 있다기보다는 부처의 책임자라고 할 수 있다. 따라서 우리나라에서는 장관이 자신의 부처와 관련된 예산을 감축하는 것이 의원내각제에서보다 더욱 어려울 수 있다. 둘째, 우리나라는 소부처주의를 택하고 있어 예산소관의 수가 많기 때문에, 스웨덴처럼 대부처주의를 택하거나 영국처럼 예산소관의 수가 적은 국가들에 비해 예산의 조정이 더욱 어려울 수 있다. 셋째, 우리나라는

예산당국의 힘이 영국 등에서보다는 상대적으로 약하기 때문에 부처간 예산조정에서 어려움이 클 수 있다. 영국에서 재무장관은 전통적으로 정권의 2인자 정도의 위치를 가지기 때문에 행정부 내에서 상당한 정도의 조정권한을 발휘할 수 있는 여지가 있다[40]. 뿐만 아니라 의원내각제이면서 단일당이 집권을 하는 상황이기 때문에 실제로 재무장관의 조정권한은 막강하다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 각 부처에 사전적으로 배정된 예산을 사후적으로 재조정하는 것은 쉽지 않았던 것으로 보인다.

이러한 문제점에 대한 대응방안으로 다음과 같은 점을 생각할 수 있을 것이다. 중기재정계획 및 top-down 예산제도 도입에도 불구하고 예산당국의 조정권한은 충분한 수준에서 유지될 필요가 있다. 우리나라처럼 제반 환경이 역동적으로 변화되는 국가에서, 중기재정계획이 단지 각 지출부서에게 미래 지출에 대한 권리를 일방적으로 인정하는 형태가 되는 것은 문제가 있을 수 있다. 물론 예산당국의 조정권한이 너무 자주 사용되는 경우, 중기재정계획을 통해 각 사업에 대한 예측가능성을 높여 지출효율성을 제고하려는 중기재정계획의 취지 중 한 측면이 퇴색될 수도 있다. 따라서 계획의 수립 단계에서 이러한 사후적 조정의 필요성이 커지지 않도록 하는 것이 중요하다.

그렇게 하기 위한 제도적 접근방법 중 하나가 새로운 정책으로 인한 추가적인 재정지출 소요를 충당할 수 있도록, 중기재정계획 수립시에 분야별 지출에 할당되지 않은 일정한 여유재원(margin, buffer)을 두는 것이다. 영국의 경우에는 이러한 제도를 효과적으로 운영한 경우에 해당되지는 않는다. 영국의 DEL reserve나 AME margin은 적절한 수준의 여유재원이라기보다는 우리나라의 예비비 수준에 해당되는 소규모 재원이었다. 우리나라는 영국에서보다는 좀 더 큰 규모로 여유재원을 둘 필요가 있을 것이다. 다만 이러한 여유재원이 남용되지 않고 효

40) 물론 그것은 법에 정해진 원칙은 아니며, 부수상은 재무장관보다 서열이 높다.

과적으로 활용될 수 있도록, 각 부처는 물론이고 국회도 그 필요성을 충분히 인식할 필요가 있다.

<표 II-20> 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).

Ⅲ. 우리나라의 중기재정계획

1.중기재정계획 수립 추이

우리나라에서는 국가경제 전체에 대한 청사진을 담은 정부주도의 ‘경제개발 5개년계획’을 수립・시행해온 바 있으나 제7차 경제사회발전 5개년계획인 ‘신경제 5개년계획’(1993~1997년)을 마지막으로 중단되었다. 중기재정계획은 1982년에 제5차 경제개발계획 수립과 함께 처음으로 작성되었는데, 경제계획에 포함되어 있는 공공부문의 투자계획에 중점을 두었으며 계획기간도 경제계획 기간과 일치되었다[41].

이후 외환위기 이후 세입감소 및 경제회생 및 사회안전망 구축을 위한 재정지출 확대로 재정수지가 급격하게 악화되자 정부는 정부재정의 건전성과 효율성을 높이기 위해 몇 차례에 걸쳐 중기재정계획을 수립한 적이 있었다. 그러나 국회에 제출하거나 외부에 공표되지 않고 예산당국이 예산안을 편성할 때 내부참고자료로만 활용되었으며, 그

---

41) 1982년 도입되어 현재까지도 유효한 중기재정계획의 법적 근거로는 예산회계법 제16조를 들 수 있다. 현행 예산회계법 제16조(중・장기계획의 수립 등)의 내용은 다음과 같다.
① 기획예산처 장관은 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 수년간의 재정수요와 가용재원을 예측하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 중・장기 재정운용계획을 수립할 수 있다.<개정 1999. 2. 5, 1999. 5. 24>
② 각 중앙관서의 장은 예산을 수반하는 중・장기계획을 수립할 때에는 미리 기획예산처 장관과 협의하여야 한다.<개정 1999. 2. 5, 1999. 5. 24>
③ 지방자치단체가 국가의 재정지원에 의하여 수행되는 사업의 계획을 수립할 때에는 회계연도 개시 전에 미리 관계 중앙관서의 장의 승인을 얻어야 한다.
④ 중앙관서의 장이 제3항의 규정에 의한 승인을 하고자 할 때에도 미리 기획예산처 장관과 협의하여야 한다.<개정 1999. 2. 5, 1999. 5. 24>

내용도 향후 몇 년간의 거시경제 전망을 기초로 재정수입을 전망하는 등 세입여건을 점검하고 세출규모 또는 재정수지에 대한 개략적인 정책방향을 제시하는 정도에 그쳐 단연도 예산편성이나 기금운용계획과의 연계가 부족하여 중기재정계획의 구속력이나 실효성은 별로 없었다.

예를 들면, 1998년에 작성된 중기재정계획(1998~2002년)에는 세출증가율을 경상성장률보다 낮게 설정함으로써 2006년에는 균형재정(일반회계 및 특별회계 기준)을 회복하고 2015년에는 적자보전용 국채잔고를 해소할 수 있을 것으로 전망하였으나 이후 이러한 재정규율은 제대로 작동되지 못하였다.

그러나 2003년 참여정부 출범 당시 재정이 수반되는 국가정책의 비전과 방향을 설정하고 재정투자계획을 제시하기 위한 국가재정운용계획의 수립을 국정과제로 채택하면서 우리나라 중기재정계획 수립에 있어 전기를 맞게 되었다[42]. 보다 구체적으로는 국가재정운용계획을 수립하여 단연도 예산 및 기금운용계획 편성과 연계하는 한편, 동 계획을 매년 연동·보완함으로써 재정운용의 기본틀로 활용할 계획이다. 특히 국가재정운용계획과 예산 및 기금운용계획을 연계함으로써 개별사업 검토 중심의 단연도 예산·기금 편성 과정에서 놓치기 쉬운 거시적·전략적 재원배분 기능을 강화하고자 하였다.

참여정부 들어 2003연도 업무계획 대통령 보고(3월 12일)시 중장기 국가발전전략의 구체화를 내용으로 3년 단위로 매년 연동되어 보완되는 형태의 중기재정계획 수립 및 국회제출의 제도화를 추진하고, 각 부처의 2004년 예산 요구시 중기지출소요와 세입전망을 함께 제출토록 하여 2003년 10월말까지 중기재정계획을 수립할 계획임을 밝혔

---

42) 참여정부는 동 계획의 수립을 통해 국가정책 방향에 대한 정부 내부 및 국민적 합의를 도출하고 예측가능성을 부여하여 재정운용 여건에 대한 인식을 공유하는 한편, 국정과제의 추진을 체계적으로 뒷받침하고 재정위험요인에 대응하여 중장기적인 재정건전성을 유지하고자 한 것이다.

다[43]. 이후 2003년 중에 '04~'06 국가재정운용계획을 작성하였는데 작성과정에 기획예산처 및 관계부처 이외에 국책연구기관, 민간전문가들로 구성된 종합기획반, 경제·재정전망반, 재정개혁반 및 10개 지출분야별 작업반을 구성·운영(5~7월)하였으며, 전국 15개 광역시·도를 대상(서울 제외)으로 해당지역 대학·기업·언론·시민단체 대표 및 중앙부처 관계자가 토론자로 참여하여 『지역별 특화발전 비전·전략』의 기본방향을 마련(5월 28일~7월 2일)하기도 하였다. 그러나 부처간 및 국민적 합의를 도출하기에는 시간이 부족하여 2004~2006년 국가재정운용계획을 국회에 제출하거나 대외공표하지 않고 기획예산처에서 내부적으로 2004년 예산안 작성에 활용하는 데 그쳐 많은 아쉬움을 남겼다.

2004년 들어서는 2004년 예산의 국회 수정내용, 거시경제 여건 변화, 2월말에 제출된 부처의 신규·계속사업내용 등을 반영하여 「2004~2008년 국가재정운용계획안」[44]을 마련하여 10월에 발표되었다. 특히 동 계획의 작성과정에 재정관련 전문가 토론회 개최(3월 18일), 분야별로 국책연구기관, 민간전문가, 관계부처 등을 망라하는 14개 작업반의 구성·운영(5~6월), 국무위원 비공개 토론회 개최(6월 19일), 대국민 공개토론회 개최(6월 28일)[45], 재정운용혁신 중앙·지방토론회(7월 23일~8월 11일) 등 전년도에 다소 부진하였던 부처간 및 국민적 합의를 도출하기 위한 노력을 기울이기도 하였다.

그럼에도 불구하고 대통령에 대한 국회탄핵 등으로 3월말 2005년 예산안 편성지침 통보시 2005년 예산규모, 재정수지, 분야별 한도 등 핵심사항을 포함시키지 못하였으며, 4월말에도 잠정한도를 각 부처에

---

43) 이러한 예산편성방식 개선 등과 연계하여 기획예산처 직제를 현재의 정원 범위 내에서 재정기획과 성과평가 중심으로 개편하기도 하였다.

44) 중기재정계획의 계획기간이 2003년에는 3개년이었으나 2004년에는 작성연도를 포함하여 5개년으로 늘어났다.

45) 기획예산처에서 발간한 공개 토론회 자료 『2004~2008년 국가재정운용계획(안)』(2004. 6. 28) 참조.

제시하여 동 한도를 기준으로 예산을 요구하도록 하였다. 이후에도 6월 국무위원 토론회에서 합의된 국가재정운용계획이 9월초 경기부양을 위한 감세 및 세출확대 정책을 반영하여 일부 내용이 수정(9월 14일)되기에 이르렀다.

2004년 10월, 정부의 중기재정계획 최종안이 「2004~2008년 국가재정운용계획(안)」이라는 명칭으로 2005년 예산안과 함께 국회에 제출되고 대외적으로도 발표되었다. 이번 「국가재정운용계획」에서는 경제 및 재정전망 이외에 중기재정목표가 보다 명확히 설정되고 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 재원배분 내역이 구체적으로 포함되었다는 점에서 2004년이 중기재정제도가 우리나라에 본격적으로 도입된 첫 해라고 할 수 있겠다.

2. 2004~08년 국가재정운용계획

우선 2004~2008년중 평균 경제성장률 5%대(경상성장률은 8% 수준)로 집약되는 중기 거시경제전망에 기초하여 국세수입을 전망하는 등 세입여건을 점검하였는데, 국세수입은 경상성장률을 다소 상회하는 수준으로 증가하지만 세외수입이 공기업 주식의 매각 완료 등에 따라 크게 둔화되어 총재정수입은 연평균 7.9%에 그칠 것으로 전망되었다.

한편, 사회보장성기금 흑자와 공적자금 원금상환을 제외한 통합재정수지를 관리대상 재정수지로 설정하고 계획기간 초반 명목GDP 대비 1%에 달하는 재정적자를 지속적으로 개선시켜 2008년에는 수지균형을 달성하겠다는 중기 재정운용목표를 제시하였다. 이러한 재정목표를 달성하기 위해 예산과 기금을 포괄하는 총재정지출 증가율을 연 6.3%로 억제하여 세입 부족분 충당을 위한 적자국채 발행규모를 최소화하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 2003년부터 시작된 공적자금 원금상환을 위한 국채발행 급증으로 2006년에 국가채무 규모가 명목GDP의 29.8%[46]에 달할 것으로 전망되었다.

분야별 재원배분 방향에 대해서는 우리나라의 재정지출 구조가 선진국에 비해 경제사업비의 비중이 지나치게 높은 반면 복지예산의 비중은 매우 낮다는 점을 들어 경제사업비는 민간자본 투자기반을 확충하면서 재정투자는 적정수준으로 조정하고, 교육·복지·국방·지방재정 분야는 확대해 나갈 계획임을 천명하였다. 보다 구체적으로는 2004~2008년중 총지출의 연평균 증가율은 6.3%인 데 비해 경제사업 지출은 2.9%, 일반행정 분야는 2.0% 증가에 그친 반면, 교육 분야는 7.9%, 복지 및 삶의 질 향상 분야는 9.5%, 국방 분야는 9.9%, 지방재정 지원 분야는 8.3%나 증가한다.

<표 III-1> 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 주요 재정지표 전망

(단위 : 조원)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
조세부담률(%)	19.8	19.7	19.8	19.9	20.0
국민부담률(%)	25.0	25.1	25.6	25.8	26.3
통합재정수지	3.3	5.6	12.2	28.9	32.8
(명목GDP대비, %)	(0.4)	(0.7)	(1.3)	(2.9)	(3.1)
관리대상 재정수지	-7.2	-8.2	-5.4	-2.9	-0.5
(명목GDP대비, %)	(-0.9)	(-1.0)	(-0.6)	(-0.3)	(-0.0)
국가채무	204.5	243.4	271.2	283.5	296.5
(명목GDP대비, %)	(26.2)	(28.9)	(29.8)	(28.8)	(27.9)

자료: 「2004~2008년 국가재정운용계획」, 대한민국정부.

46) 2003년말 현재 명목GDP 대비 국가채무 비율은 23.0%이다.

<표 Ⅲ-2>「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재정수입 전망

(단위 : 조원, %)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	합계	연평균 증가율
· 총수입	**213.1**	**225.6**	**224.9**	**263.0**	**283.7**	**1,230.4**	(7.4)
- 일반회계	119.2	124.7	136.7	148.7	161.8	691.0	(7.9)
* 국세수입	112.9[1)]	121.0	131.9	143.6	156.4	665.9	(8.5)
- 특별회계	27.2[2)]	27.9	27.5	28.4	29.2	140.2	(1.8)
- 기금	66.7	72.9	80.7	86.0	92.8	399.1	(8.6)
* 사회보장성기금	33.1	38.7	44.7	49.7	55.0	221.4	(13.5)

주: 1) 2005년부터 폐지되는 양여금특별회계의 교통세 일반회계 이관분(1.6조원) 포함.
2) 2005년부터 폐지되는 양여금특별회계의 교통세 이관분(1.6조원), 철도특별회계 수입(3.3조원) 제외.

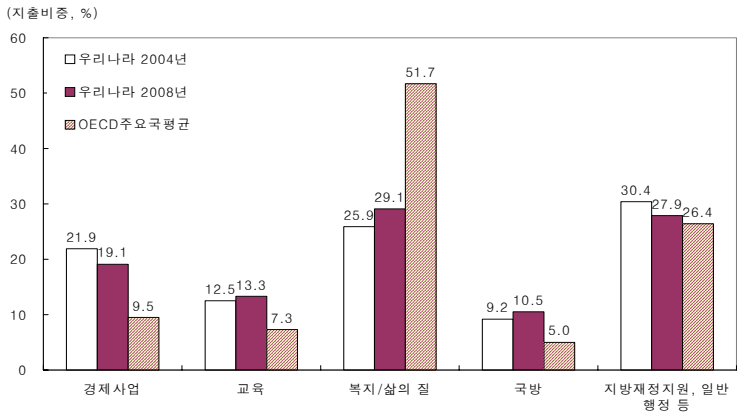
<표 Ⅲ-3>「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재정지출 전망

(단위 : 조원, %)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	합계	연평균 증가율
· 총지출[1)]	**196.2**	**208.0**	**220.7**	**234.2**	**250.9**	**1,110.0**	
(증가율)		(6.0)	(6.1)	(6.1)	(7.1)		(6.3)
- 예산	137.3	146.0	155.0	165.1	177.3	780.6	(6.6)
일반지출	134.4	143.3	152.3	162.4	174.6	767.0	(6.8)
융자지출	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	13.6	(△1.8)
- 기금	59.0	62.0	65.7	69.1	73.7	329.4	(5.7)
일반지출	35.8	39.4	42.9	46.3	50.1	214.5	(8.7)
융자지출	23.1	22.6	22.8	22.8	23.6	114.9	(0.5)

주: 1) 2004년 철도특별회계 지출(4.0조원), 2004~2006년 공적자금 상환소요(각 12.0조원) 제외.

[그림 III-1] 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재원배분계획



주 : 경제사업(SOC, 농어촌, 산업·중소기업, 공적자금 상환 제외), 복지/삶의 질(사회복지, 문화관광, 환경, 주택 등)

<표 Ⅲ-4>「2004~2008년 국가재정운용계획」의 재원배분 계획

(단위 : 조원, %)

	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	연평균 증가율
□ **총지출**	**196.2**	**208.0**	**220.7**	**234.2**	**250.9**	**6.3**
▪ 예산	137.3	146.0	155.0	165.1	177.3	6.6
▪ 기금	59.0	62.0	65.7	69.1	73.7	5.7
※ 융자 지출	134.4	143.3	152.3	162.4	174.6	(6.8)
○ 교육	24.5	25.9	28.2	30.7	33.3	7.9
○ SOC (민자 포함시)	27.1 (29.6)	27.5 (30.5)	28.6 (32.0)	29.6 (33.4)	30.6 (34.9)	3.1 (4.2)
○ 농어촌 (132조원 계획)	12.3 (9.7)	13.4 (10.7)	13.7 (11.3)	14.0 (11.8)	14.2 (12.1)	3.7 (7.2)
○ 산업·중소기업 (금융지원 제외시)	11.4 (9.5)	11.2 (10.0)	11.4 (10.3)	11.9 (10.8)	12.7 (11.6)	2.8 (5.3)
○ 사회복지	32.4	37.0	40.6	45.4	51.2	12.2
○ 문화·관광	2.3	2.5	2.6	2.8	3.0	7.0
○ 환경	3.5	4.0	4.1	4.2	4.4	6.1
○ 국방	18.1	19.7	21.5	23.6	26.4	9.9
○ 외교통일	1.4	1.9	2.3	2.0	1.9	8.0
○ 사회안정	7.6	8.1	8.5	8.9	9.4	5.5
○ 일반행정	25.4	26.0	25.8	26.2	26.6	1.1
○ 지방재정지원	18.3	19.5	21.2	23.1	25.2	8.3
○ 국채이자·예비비	12.1	11.1	12.3	11.9	12.2	-
※ R&D ※ 정보화 ※ 국가균형발전 ※ 국가서비스 혁신	7.1 2.8 5.0 11.2	7.8 2.8 5.5 12.9	8.4 2.8 5.9 13.9	9.1 3.0 6.4 14.9	9.9 3.0 6.9 16.0	8.7 2.1 8.2 9.4

3. 주요 정책 이슈

가. 거시경제 전망의 신뢰성 확보

성공적인 중기재정계획의 첫 출발점은 적절한 계획의 수립인데, 이에 있어 가장 기본이 되는 것이 경제전망에서의 객관성이 유지되도록 하는 것이다. 따라서 우리나라의 상황에서 어떻게 하는 것이 경제전망의 객관성이 유지되도록 할 수 있는지가 중요한 논점이 된다. 스웨덴의 사례는 경제전망을 낙관적으로 한 것이 문제를 초래할 수 있음을 보여주고 있다. 영국과 캐나다에서는 이러한 문제가 나타나지 않았다. 영국에서는 경제전망이 낙관적으로 수립되는 것을 방지하기 위해 감사원이 재무부의 경제전망 가정에 대해 검토하도록 하는 제도적 장치를 두고 있다. 캐나다에서는 다소 비관적인 전망을 기준으로 하여 재정계획을 수립하고 있다.

캐나다의 경우와 같이 비관적인 전망을 기준으로 하는 경우에는 재정지출의 통제 및 재정적자의 방지에 있어서는 효과가 있을 것이다. 그러나 중기재정의 목표는 단지 지출의 통제에만 있는 것은 아니며, 중장기 투자계획 등에 대한 불확실성을 줄여 지출의 효과성을 제고하는 것에도 있다. 따라서 캐나다에서 택한 방식이 반드시 우리나라에서 가장 적절한 방식이라고 할 수만은 없을 것이다. 캐나다가 이러한 방법을 택한 것은 그만큼 재정상황이 악화되어 있었고, 중기재정계획의 수립에서도 지출의 효율성 제고보다는 지출통제에 더 큰 비중을 두었기 때문이라고 보는 것이 적절할 것이다.

우리나라의 경우에는 의도적으로 비관적인 전망에 기초하기보다는 가급적 중립적인 전망이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 우리나라에서 감사원이 이러한 역할을 수행하는 것은 적절하지 않다고 판단된다. 영국에서는 감사원이 의회 소속인 반면, 우리나라는 감사원이 대통령 직속이고, 또 양국의 감사원의 기능에 차이가 있

기 때문이다. 영국의 경우와 같이 어떤 기관이 정부안에 대해 공식적으로 검토를 하는 과정을 거치도록 하고자 한다면, 이러한 기능을 수행하기 위한 기관은 행정부로부터 독립된 기관이 하는 것이 바람직하며, 최근에 국회에 설립된 예산정책처가 그 대상이 될 수 있을 것이다.

그러나 특정기관이 공식적으로 검토하여 의견을 제시하게 하는 것보다 더 바람직한 것은 정부가 사전적으로 중립성을 유지하도록 유도하는 것이라고 판단된다. 이를 위해서는 투명성의 확보가 매우 중요하다. 즉 행정부가 계획을 수립함에 있어 전망치 및 그러한 전망치를 도출하는 데 사용되는 가정 등을 명확하게 제시하여, 그에 대해 다양한 각도에서 검증을 받을 수 있도록 하는 것이다. 투명성이 확보되면 예산정책처는 물론이고 민간, 언론 등이 정부가 제시한 전망치의 타당성에 대해 자연스럽게 검증을 할 수 있을 것이다. 특정기관에 의해 검증이 이루어지도록 하는 경우에 비해 정치적 왜곡의 가능성도 최소화할 수 있다. 사후적 검증보다 더 중요한 것은 행정부 내에서 검증의 가능성을 염두에 두어 스스로 객관성 및 중립성을 유지하도록 하는 것이다. 행정부는 계획수립의 초기 단계부터 정부출연연구기관, 민간연구기관, 학계 등 전문가들로 구성된 자문기구를 적극 활용하여 스스로 객관성과 중립성을 확보하도록 노력하는 것이 필요하다.

나. 중기재정계획의 시계

국가재정운용계획의 수립에서 가장 중요한 문제 중 하나가 계획수립의 기간을 몇 년으로 하는가 하는 점이다. 중기재정계획에 포함되는 기간은 국가별로 상당한 차이를 보이며, 기간을 길게 하는 경우와 짧게 하는 경우에 각각 장단점이 있다. 캐나다의 사례를 보면, 계획의 시계를 짧게 함으로써 구속력을 강화하여 재정지출 통제의 효과성을 높인 것을 알 수 있다. 그러나 계획을 단기간에 국한시키는 경우에는 투자계획에서의 불확실성을 줄여 재정투자의 효과성을 제고하는 것에는

도움이 되지 않는다. 우리나라는 아직까지는 선진국들에 비해 정부지출 중에서 투자지출의 비중이 매우 큰 특성을 가지고 있기 때문에 이러한 측면에 좀 더 신경을 쓸 필요가 있다. 즉 우리나라의 경우에는 오히려 선진국들보다 더 장기적인 계획이 필요한 측면이 있다. 이러한 양면적인 점을 감안할 때, 우리나라의 경우에는 기본계획은 약 5년 정도로 비교적 긴 기간에 대해 수립하되, 당해연도와 다음 연도는 구속력이 강한 것으로, 3년째에는 구속력이 다소 약한 정도로 하는 식으로 연차별로 그 구속력이나 성격을 다소 달리하는 방식이 적절할 것으로 판단된다.

다. 총량목표 설정의 대상 및 방식

중기재정계획의 총량목표를 재정지출에 두는 것이 바람직한지 또는 재정수지에 두는 것이 바람직한지 하는 문제가 제기될 수 있다. 물론 재정수입이 정확하게 예측될 수 있다면, 양자의 차이는 별로 의미가 없어진다. 그러나 현실적으로 재정수입에서 어느 정도의 예측오차가 발생할 수 있다. 그리고 예측오차 외에도 조세정책의 변화 가능성을 감안하면, 두 총량목표 중에서 어느 목표를 우선시 할 것인가에 대한 논란이 발생할 수 있다.

우리나라의 경우에는 단지 재정적자만을 목표로 하는 것은 한계가 있다. 우선 우리나라에서는 최근 들어 국가채무 증가에서 재정적자 외에도 외국환평형기금채권, 국민주택채권 등과 같은 금융성 채무의 증가로 인한 것이 큰 비중을 차지하고 있다. 그리고 우리나라에서는 경제상황의 변화에 따른 재정수입의 변화 외의 다른 요인이 재정수지에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 선진국에 비해 상대적으로 크다. 선진국과 비교한 우리나라 재정지출 구조의 특징 중 하나가 융자 규모가 상대적으로 큰 것이다. 그런데 융자 회수의 경우에는 연도별로 큰 차이가 발생할 수 있어, 이것이 목표의 달성 여부를 판단함에 있어 혼선

을 초래할 수 있다. 예를 들어, 융자를 제외하고는 재정이 전반적으로 적자를 보이고 있음에도 불구하고, 특정 연도에 융자회수가 일시적으로 큰 경우에는 재정수지 달성에는 별 문제가 없어지는 결과가 나타날 수 있다.

이러한 가능성을 감안하면, 우리나라의 경우에는 재정수지만을 중기재정계획의 총량목표로 삼는 것은 적절하지 않다고 판단된다. 재정수지와 더불어 재정지출을 총량목표로 하거나, 또는 오히려 재정지출 총액을 총량목표로 설정하는 것이 더 적절하다고 판단된다. 특히 우리나라의 경우에는 중기재정계획에서 추구하는 바가 단지 재정적자를 통제하는 것만이 아니라, 좀 더 장기적인 시각에서 투자계획 등을 세우고 재정지출의 효율성을 높이는 것이 중요하다는 점을 감안하면 더욱 그러하다. 그리고 재정수지 또는 재정지출 목표를 설정하는 경우 융자를 포함한 경우와 융자를 제외한 경우의 수치 모두를 목표로 설정하고, 국가채무에 대한 목표도 정부가 보유한 금융자산에서 금융부채를 차감한 순금융자산을 기준으로 하든지 아니면 금융성 채무를 별도 관리하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 우리나라의 기존의 중기재정계획이나 2004년에 수립한「국가재정운용계획」모두 목표를 일정 기간 동안의 평균치가 아니라 계획기간의 최종연도를 기준으로 하는 경향이 있다. 즉 거시경제적 불확실성을 감안하지 않고, 점차적으로 재정적자를 축소하여 수년 후에는 재정수지 균형을 달성한다는 목표를 설정하는 경향이 있다. 계획기간의 최종연도를 기준으로 하여 어떤 총량목표를 설정하는 것은 정부의 정책의지를 반영할 수는 있지만, 중기재정계획의 바람직한 성격을 잘 반영한다고는 할 수 없다. 예를 들어, 계획기간의 최종연도에 예상했던 것과는 달리 경제상황이 좋아지는 경우에는, 이전 연도에서의 평균적인 계획달성 여부와는 무관하게 중기재정계획의 정책목표를 달성한 것처럼 평가될 수 있다. 물론 반대의 경우로, 계획기간의 최종연도의 경제상황이 당초 예상보다 악화되는 경우에는, 이전 연도의 좋은 성과

에도 불구하고 전반적인 계획이행이 실패한 것으로 평가받을 수도 있다. 따라서 중기재정계획의 목표 자체를 계획기간의 최종연도가 아니라 재정 선진국들처럼 계획기간 동안의 평균치, 또는 수년기간 동안의 이동평균치(moving average)를 기준으로 하여 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다.

라. 완충·조정재원의 책정 및 사용

한편 중기재정계획을 수립하여 시행하는 과정에서는 항상 거시경제 전망이나 이에 기초한 세입 및 세출 전망이 실적과 차이가 나게 마련이며, 계획 수립당시에 고려하지 못하였던 정책 변경 및 새로운 정책 수립에 따른 세입 및 세출 변경요인이 발생할 수도 있다. 물론 1997년 발생하였던 경제위기와 같은 큰 경제충격이 발생하거나 막대한 규모의 재정이 투입되는 새로운 국가정책이 결정되는 경우에는 중기재정계획 자체를 변경하여야 하겠지만, 통상적인 수준의 전망오차나 소규모의 세입 및 세출 변경요인에 대해서는 완충 및 조정역할을 하는 세출항목을 별도로 마련하여 이러한 불확실성에도 불구하고 중기재정계획이 준수될 수 있도록 하여야 한다.

이를 위해서는 우선 경제상황 변화에 따라 세입과 세출이 어느 정도 변동하는지를 계산해 보고 재정선진국들의 사례를 참조하여 완충·조정재원의 규모를 시산해 보아야 할 것이다[47]. 최종적인 완충·조정재원 규모는 이러한 연구결과에 향후 국정과제 수행을 위해 필요하기는 하지만 그 규모를 사전적으로 추정할 수 없는 사업들의 규모, 특히 몇년 앞을 내다보기 어려우리만큼 변화무쌍한 한국적 경제환경 등을 종합적으로 감안하여 결정되어야 할 것이다. 한편 이러한 완충·조정재원을 중기재정계획에 어떻게 반영하고 이를 어떠한 경우에 활용하도

47) 이러한 연구의 필요성, 외국의 기존 연구, 우리나라에 대한 시산 결과 등은 제Ⅳ장에 수록되어 있다.

록 할 것인가에 대한 원칙과 규율을 사전에 수립하고 적절한 관행을 수립해 나가야 한다.

재정선진국의 사례를 보면, 스웨덴의 경우 27개 분야의 지출과 별도로 총지출 한도에 향후 3년간 총지출의 1.5%, 2.0%, 2.5% 정도의 예산여유분을 책정하고 있으며, 경기불황이나 전망오차로 인해 당초 계획보다 세입이 부족하거나 재정지출이 증가하게 되면 동 완충·조정재원을 사용하고 있다. 그러나 어느 한 해에 예산여유분을 사용하더라도 이를 다시 보충해 주지 않아 다음 해에 비슷한 상황이 발생하면 잔여 예산여유분 범위 내에서만 사용하여야 한다. 반면, 캐나다에서는 총지출의 1.3~1.5% 정도의 응급예비비를 책정하고 있으나, 2003년 한 차례만 사용되었으며 새로운 예산사업에는 사용하지 못하게 하는 등 동 완충·조정재원의 사용을 매우 엄격하게 제한하고 있다. 사용되지 않은 응급예비비는 전액 국가채무 상환에 사용토록 하고 있다. 영국의 경우에는 우리나라와 같이 예비비 이외의 완충·조정재원을 별도로 책정하지 않아 매년 상황에 따라 계획을 변경하거나 중기재정계획상의 지출한도 등 목표를 준수하지 못하는 경우가 자주 발생하고 있다.

향후 우리나라에서는 과거 아픈 경험의 영향으로 완충·조정재원의 사용을 지나치게 엄격하게 제한하고 있는 캐나다와, 완충·조정재원 자체를 책정하지 않는 영국과 같은 극단적인 사례를 감안하여 완충·조정재원을 명시적으로 책정하되 그 사용을 엄격하게 제한한다는 원칙을 분명히 하고, 한국적 예산편성 풍토에 맞는 운용방법을 시행착오를 거치면서 모색해 나가야 할 것이다.

마. 국회와 행정부의 역할

현행 예산회계법에는 “기획예산처 장관은 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 수년간의 재정수요와 가용재원을 예측하는 것이 필요하다고 판단하는 경우에는 중·장기 재정운용계획을 수립할 수 있다”

고만 되어 있어 중기재정계획의 수립이 의무사항도 아닐 뿐만 아니라 국회제출 등과 같은 대외공표 조항도 명문화되어 있지 않다.

최근 제정이 추진되고 있는 국가재정법에서는 중기재정의 작성은 의무화되어 있지만, 역시 강한 법적인 구속력을 갖지는 않는다. 국가재정법 정부안 제6조에는 "정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 다음 회계연도부터 2회계연도 이상의 기간에 대하여 재정운영계획을 수립하여 국회에 제출하여야 한다"라고만 명시되어 있다. 즉 우리나라는 중기재정계획 수립의 시계에 대해서 정부에 상당한 재량권을 부여하고 있다. 국가재정법(안)에 따르면 정부는 3개년의 중기재정계획을 수립할 수도, 또는 4~5개년의 중기재정계획을 수립할 수도 있다. 그리고 중기재정계획에 대해서는 제출의무만이 명시되어 있을 뿐, 그것이 국회의 심의 또는 승인을 필요로 하는지는 명시되어 있지 않다. 따라서 국가재정법(안)에서도 국가재정운용계획은 예산안에 대한 부속서류 내지는 참고자료 정도의 성격을 가지는 것으로 규정하고 있다고 보는 것이 타당할 것이다.

중기재정계획과 관련하여 제기될 수 있는 핵심적인 문제 중 하나가 현재처럼 국가재정운용계획을 단지 예산안의 부속서류 또는 참고자료 정도로 하는 것이 적당한지, 또는 국회 심의 등을 통해 구속력을 부여하는 것이 바람직한지 하는 점이다. 아울러 정부가 이를 언제 작성하여 국회에 언제 제출하는 것이 적당한가 하는 문제가 제기될 수 있다. 정부가 이를 예산편성 이전에 제출하여 국회의 승인을 받도록 하는 경우에는 법적인 구속력이 강화된다.

이 점에 있어서는 해외의 사례가 유용한 시사점을 제공하지 못하고 있다. 위에 언급한 3개 국가는 물론이고, 중기재정을 성공적으로 운영하고 있는 나라들 대부분이 의원내각제를 택하고 있어, 우리나라와는 상황이 매우 다르기 때문이다. 이들 국가에서는 그 내용이 정권핵심그룹에서 결정되면 국회에서 그대로 집행될 수 있다. 미국은 대통령제를 택하고 있지만, 의회에서 예산편성권을 가지고 있으므로, 역시 우리나

라의 상황과는 매우 큰 차이를 보인다. 따라서 이 문제에 대한 답을 제시하기 위해서는 일단 우리나라의 현실에서 국회와 행정부와의 예산편성권에서 어떤 관계가 설정되는가에 대한 사회적인 합의가 이루어져야 할 것이다.

다만 외국의 사례가 간접적으로나마 시사하는 한 가지 점은 중기재정계획의 수립과 이행 과정에서 당초 계획하던 것과는 다른 결과가 나타날 위험성이 있다는 점이다. 즉 예산편성과 관련된 각 주체의 행태에 대해 가장 이상적인 관계만을 가정할 수는 없다는 것이다. 따라서 중기재정계획에 있어서 국회의 역할이 중요하다는 것에 대해서는 이론의 여지가 없음에도 불구하고, 중기재정계획이 반드시 법제화되어야 하는지에 대해서는 조심스런 접근이 필요하다. 우리나라에서 중기재정계획을 법제화하여 구속력을 부여한다는 것은, 기존에 선진국에서 시도하지 않은 또 다른 모형을 설정하는 것이 된다. 그로 인해 전체적인 재정운영의 결과가 어떻게 달라질지에 대해 사전적으로 예측하는 것은 어렵다. 따라서 우리나라의 경우에는 일단 법적 구속력이 약한 정부의 계획으로 시작하고, 그것에 대해 의회의 통제나 법적 구속력을 강화하는 문제에 대해서는 단계적으로 추가적인 논의 및 검토가 필요하다고 판단된다. 따라서 현재로서는 행정부가 중기재정계획을 수립하는 과정에서 정치권의 의견을 수렴하여 반영하는 한편, 계획이 수립되면 즉시 관련된 자료 및 정보를 국회에 제공하여 이후 국회의 예산심의 과정에서 최대한 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

바. 부처의 책임성 제고 등

국회와 행정부와의 관계 외에도 중기재정계획이 행정부 내에서 어느 정도의 구속력을 갖는가 하는 문제도 중요하다. 현재 우리나라의 각 부처별 지출한도 설정 방식은 국무위원간의 느슨한 합의 형태로 되어 있어 구속력이 확고하지 않은 상태이다. 따라서 분야별・부처별 지

출한도의 설정 및 한도관리를 보다 체계적으로 할 수 있는 제도적 장치에 대해서는 지속적인 검토가 필요하다. 특정부처가 행정부 내에서 설정된 지출한도에 대해 불만이 있을 경우 국회 소관 상임위 심사시 이를 반영시키려 할 수 있으므로 이를 방지하기 위한 국회와 행정부간의 협력체계도 필요하다. 또한 중기재정계획에는 국정과제 추진과 관련한 예산이 대부분 반영되어 있으나, 향후 추가되는 신규정책에 대해서도 '계획 없는 예산은 낭비이고, 예산 없는 계획은 허구'인 만큼 국가정책의 기획(planning) 단계에서부터 기획과 예산(budgeting)이 연계되어 결정되고 추진되도록 하여야 할 것이다.

마지막으로 국가재정운용계획 수립은 총액배분-자율편성 제도 도입 및 성과관리제도 도입과 더불어 참여정부 출범이후 추진되어온 3대 재정개혁 과제로 이러한 재정개혁 과제들은 서로 긴밀히 연계되어 있으므로 향후 재정개혁의 효과를 제고하기 위해서는 여러 과제들의 전반적인 추진상황을 점검해 가며 추진속도를 서로 조절하여야 할 것이다. 특히 정부는 2004년 5월 디지털 예산·회계시스템 구축사업을 위한 기획단을 출범시켰는데 동 사업을 추진함에 있어 이슈가 되고 있는 정부의 범위, 프로그램 예산제도, 발생주의 회계 도입 등은 모두 국가재정운용계획에 포함되는 재정의 범위, 재정배분에 있어서의 분야별 구분, 국가채무의 인식 등과 밀접한 연관이 있는 만큼 이들 사업은 긴밀히 연계되어 추진되어야 할 것이다.

Ⅳ. 완충·조정재원의 필요성과 규모 시산

1. 문제 제기

가. 중기재정 총량목표와 완충·조정재원의 필요성

3~5년 단위로 설정되는 중기재정 총량목표는 5년 이상의 보다 장기적인 경제, 사회 및 재정여건 등을 점검하여 결정된다. 예를 들면 향후 중장기적으로 인구고령화가 급속히 진전되어 세입기반이 잠식되고 의료 및 복지관련 지출이 급증할 것으로 전망된다면 인구고령화 문제가 심각해지기 전에 재정흑자를 유지하여 이에 대비하도록 중기재정 총량목표를 설정할 수 있는데, 스웨덴에서는 중기재정계획을 도입한 1997년부터 중기재정 총량목표를 '경기변동을 감안한 GDP 대비 2% 재정흑자'로 설정하고 있다. 반면에 특별한 장기적인 재정위험이 없는 상황에서 경제의 활력이 지속적으로 약화되는 경우에는 재정적자를 감수하고라도 재정을 투입하여 SOC 등 미래를 위한 투자를 추진할 수 있는데, 영국의 경우 황금률 준칙(golden rule)을 통해 투자지출을 위한 차입은 허용하되 경상수입과 경상지출은 경기변동을 감안하여 균형을 유지하도록 하고 있다.

2004년에 수립된 우리나라 「2004~2008년 국가재정운용계획」도 '사회보장성기금과 일시적 적자요인인 공적자금 상환소요를 제외한 관리대상 재정수지는 2008년까지 균형수준을 회복해 나갈 계획'이라는 재정수지 목표와 함께 "계획기간중 국가채무의 GDP 대비 비율은 공적자금 국채전환이 완료되는 2006년까지는 증가가 불가피하지만 (중략) 향후 정부는 국가채무의 GDP 대비 비율이 2006년 수준을 초과하지 않

도록 관리해 나갈 계획"이라는 국가채무 목표를 중기재정운용의 2대 총량목표로 설정하고 있다.

이렇게 중기재정 총량목표가 설정되더라도 매년 경제상황이 변동하기 때문에 매년마다 재정수지 중기목표를 준수할 수는 없다. 대부분의 선진국들이 재정수지 중기목표를 설정할 때 경기변동을 감안할 수 있도록 허용하고 있는 것도 이러한 이유에서이다. 따라서 재정수지 중기목표를 준수하면서도 재정의 경기안정화 기능이 충분히 작동될 수 있도록 매년 경제상황 변동에 따라 재정수지가 중기재정 목표로부터 어느 정도 이탈하는 것을 허용할 것이냐 하는 중기재정계획을 운용함에 있어 제도의 실효성을 확보하는 데 매우 중요한 문제에 봉착하게 된다.

우선 경기호황기와 경기불황기에 재정수지가 대칭적으로 반응하도록 한다면 실제 재정수지에서 재정의 자동안정화장치에 의해 재정이 경기상황에 따라 자동적으로 변동하는 이른바 '경기적인 부분'을 차감하여 구한 구조적 재정수지(structural balance)를 기준으로 재정수지 중기목표의 준수여부를 판단하면 될 것이다. 물론 경제충격이 그 빈도나 규모에 있어 대칭적으로 발생하고, 재정의 자동안정화장치가 이러한 경기상황 변화에 대칭적으로 작동한다는 전제가 충족되어야 한다.

그러나 우리나라와 많은 선진국들의 과거 경험에서도 나타났듯이 경기불황기에는 자동안정화장치에 추가하여 재량적인 재정확장 정책으로 재정수지가 급격히 악화되는 반면, 경기호황기에는 세입이 증가하게 되면 세출도 동시에 증가시키는 경기순응적인(pro-cyclical) 재정정책으로 인해 재정흑자의 시현이 제약을 받는다. 이러한 점을 감안하여 일부 국가에서는 극심한 경기불황이 발생하더라도 매년 절대적으로 준수하여야 하는 재정수지의 하한을 설정하기도 한다. EU는 회원국에 대해 국가별 특성을 고려하여 '균형재정 근접 혹은 흑자재정'이라는 중기재정 목표를 수립하도록 하는 한편, 연도별 재정적자 규모가 GDP 대비 3%를 초과하지 못하도록 하고 회원국이 특정연도에 동 한도를 준수하지 못할 경우 제재조치를 취하고 있다[48].

이제 우리나라의 『국가재정운용계획』을 예로 들어 보자. [그림 Ⅳ-1]에서 보듯이 5년간으로 되어 있는 우리나라 『국가재정운용계획』에서 작성연도의 다음해 $(t+1)$는 예산(안) 편성대상연도이므로 경제전망시 경제상황에 대한 판단이 반영되고 예산상의 재정수입 및 지출금액에는 경기적 요인 및 재량적 재정정책에 의한 변동분이 모두 포함된다. 그러나 전망연도인 $t+2 \sim t+4$의 3개 연도에 대해서는 발생할 수 있는 경제상황을 모두 예측할 수는 없으므로 잠재성장률에 근거하여 세입전망치를 산출하고 이에 재정수지 목표를 감안하여 세출전망치 및 세출한도를 결정한다.

당초계획 작성 후 1년이 지나면 $t+2$의 세입 및 세출전망치가 경기적 요인 및 재량적 재정정책에 의해 변경될 수 있는데 이러한 상황변화에도 불구하고 『국가재정운용계획』상의 세출한도 및 재정수지 목표를 준수하기 위해서는 '완충·조정재원'[49]이 있어야 한다. 세입과 세출 양쪽에서 변동요인이 발생하기 때문에 재정수지를 기준으로 한 완

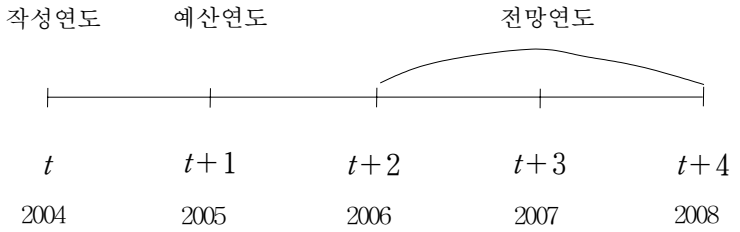
48) 재정적자 한도 3% 규정 위반은 '예외적'인 경우에만 허용되고, 어떤 경우라도 재정적자가 GDP 대비 3%에 근접해야 하며, 적자를 유발한 최초유인이 소멸되는 즉시 복귀하여야 한다. 실질GDP가 연간 2%p 이상 하락하면 '예외적'이라고 보고 있으며, 연간 실질GDP 하락이 2%p 미만인 경우에도 연간 실질GDP 하락이 최소한 0.75%p 이상인 등 과거 추세에 비해 경기하강이나 생산물 누적손실이 급작스럽게 나타나는 경우는 예외적으로 본다. 또한 예외성 조건이 여러 해 지속되더라도 3% 이상의 재정적자는 일시적으로만 허용되고 있으며, 예외적인 환경이 발생한 다음 해의 재정수지는 재정적자 한도 3% 이내로 복귀하여야 한다. 보다 자세한 사항은 한국조세연구원에서 발간한 『1990년대 EU국가들의 재정건전화 정책 : 유형화된 사실과 정책적 함의』(2004)를 참조.

49) 본 연구에서는 EU 국가들을 대상으로 한 기존 연구에서 EU의 재정적자 한도를 준수하기 위해 필요한 완충재원이라는 의미에서 사용된 'safety margin'이라는 용어와 스웨덴에서 재정지출에 대한 완충·조정재원을 지칭하기 위해 사용하고 있는 'budget margin'이라는 용어를 사용하기로 한다. 한편 'cyclical safety margin'은 재정의 자동안정화장치에 따른 safety margin만을 지칭한다.

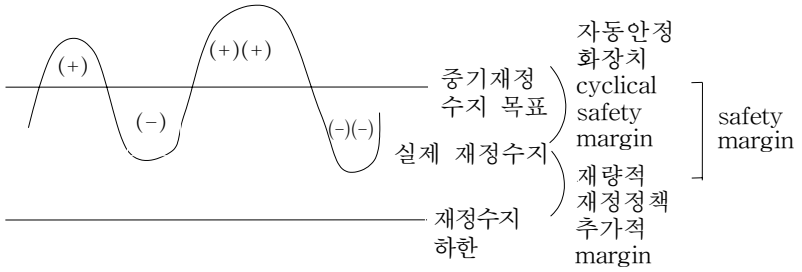
충·조정재원(이하 'safety margin'이라 함)이 필요하며, 지출측면만을 고려하여 총지출한도에 포함되는 완충·조정재원(이하 'budget margin'이라 함)도 필요하다. budget margin은 safety margin의 일부인데, safety margin과 budget margin의 차이점 및 재정수지 하한과의 관계는 [그림 Ⅳ-2] 및 [그림 Ⅳ-3]에 정리되어 있다.

이러한 safety margin, budget margin 등 완충·조정재원의 규모에 대한 기존 연구들은 대부분 EU 국가들을 대상으로 하고 있으므로 다음 절에서는 경제전망, 세입 및 세출 전망의 오차와 경제상황 변화에 따른 재정정책 변화 등에 따른 EU 국가들의 재정수지 전망오차에 대해 그 크기와 특성을 분석해 보기로 한다.

[그림 Ⅳ-1] 「2004~2008년 국가재정운용계획」의 연도 구성



[그림 Ⅳ-2] 중기재정수지 목표와 연도별 재정수지의 관계



[그림 Ⅳ-3] safety margin과 budget margin의 차이점 및 재정수지 하한과의 관계

	자동안정화장치	재량적 재정정책	총 재정정책
재정수입	A	B	A+B
재정지출	C	D	C+D **= budget margin**
재정수지	A+C = **cyclical safety margin**	B+D = 추가적 margin	
	A+B+C+D **= safety margin**		

나. EU 국가들의 재정수지 전망오차

EU 국가 중에서 EURO에 가입한 12개 국가는 안정 및 성장 보고서(stability and growth programme)를, 아직 가입하지 않은 덴마크, 스웨덴, 영국 등 3개국은 수렴 보고서(convergence programme)를 매년 European Commission(EU)에 제출하여야 한다. 동 보고서에는 각국 정부가 제시한 당해연도 및 향후 4년간의 재정수지 목표가 포함되어야 한다. EU는 Public Finance in EMU라는 보고서를 통해 각 회원국의 보고서를 종합하고 EU 자체에서 매년 두 차례 실시하는 회원국들의 재정수지에 대한 당해연도 및 향후 2년간의 전망결과도 발표하고 있다.

본 연구에서는 EU의 2000~2004년 보고서를 이용하여 EU 국가들의 재정수지 전망에 대한 수정 추이를 추적해 보았다. EU 전체의 재정수지 전망치 변경추이를 정리한 [그림 Ⅳ-4]를 보면 각국 정부 및 EU 모두 재정수지 전망치를 상당한 규모로 하향조정하고 있음을 알 수 있

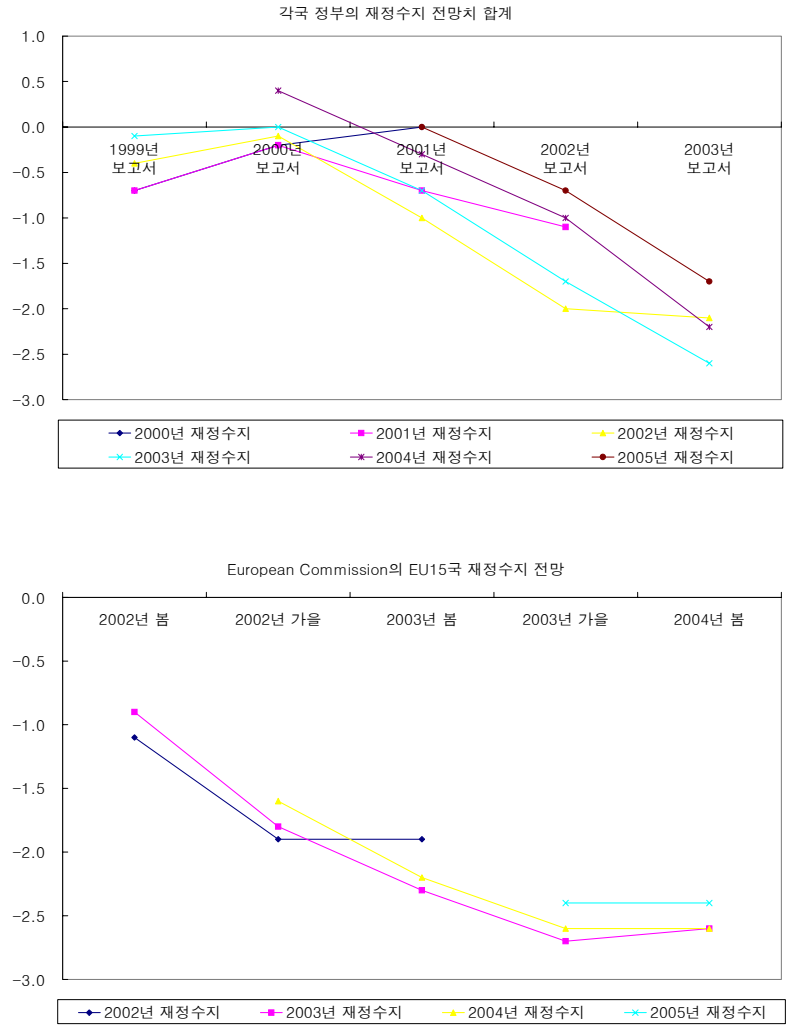
다. 또한 [그림 Ⅳ-5]에 정리된 재정수지 전망오차도 EU 전체를 기준으로 할 때 무려 1~2%에 달하며, 전망시점이 멀어질수록 이러한 전망오차가 커지는 것으로 나타났다.

보다 구체적으로 살펴보면, 2002년 재정수지에 대한 각국 정부의 전망치는 3년 전에는 최대 GDP 대비 2.8% 정도 낙관적으로 최소 1.3% 정도 비관적으로 평균 1.0% 정도 낙관적인 것으로 나타났으며, 2년 전 전망치는 4.0~0.0%(평균 1.4%), 1년 전 전망치는 2.0~-1.6%(평균 0.7%), 당해년 전망치는 0.9~2.7%(평균 0.2%)였다. 전망시계가 길면 낙관적이었다가 전망시계가 짧아짐에 따라 보다 현실적인 전망이 이루어진 것을 알 수 있다.

2003년 재정수지에 대한 European Commission의 전망치도 비슷한 경향을 나타내 1.5년 전 전망치는 최대 GDP 대비 3.5% 정도 낙관적으로 최소 0.3% 정도 비관적으로 평균 1.3% 정도 낙관적으로 보았으나, 1년전 전망치는 2.0~-1.7%(평균 0.3%), 당해년 초에 실시한 전망치는 1.9~-0.8%(평균 0.3%), 당해년 중반의 전망치는 1.3~-1.1%(평균 0.0%)로 나타났다.

이러한 재정수지에 대한 전망오차는 대부분 경기변동으로부터 비롯된 거시경제 변수에 대한 전망오차로부터 발생하지만 예기치 못한 각국 정부의 재량적인 재정정책의 실시에도 일부 기인한다. 따라서 이러한 전망오차가 재정수지 중기목표의 달성에 큰 문제를 발생시키지 않도록 낙관적인 거시전망을 방지하는 장치를 강구하고 재정전망의 정확성도 제고시켜야겠지만, 어느 정도 규모로는 발생할 수밖에 없는 전망오차 문제는 safety margin을 통해 해소시켜 중기재정제도 전반의 신뢰도를 높일 필요도 있다.

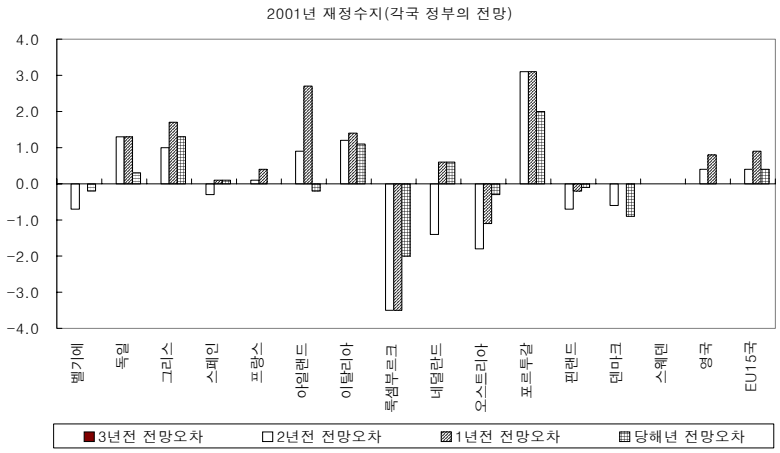
[그림 Ⅳ-4] EU 15국의 재정수지 전망 수정 추이

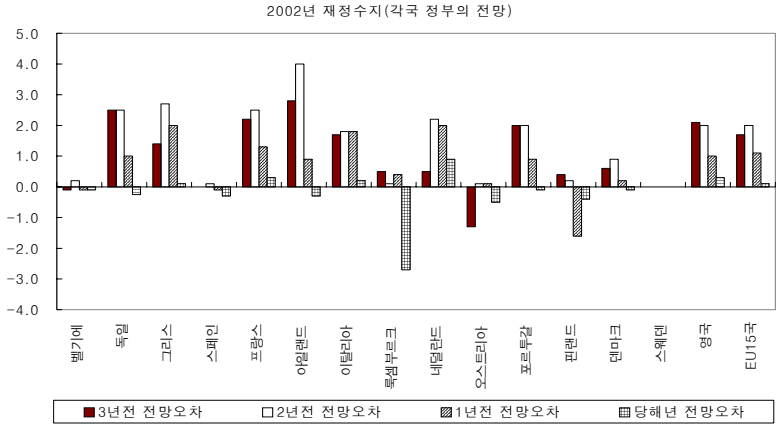


자료: European Commission(2000, 2001, 2002, 2003, 2004)

[그림 Ⅳ-5] EU 국가들의 재정수지 전망오차

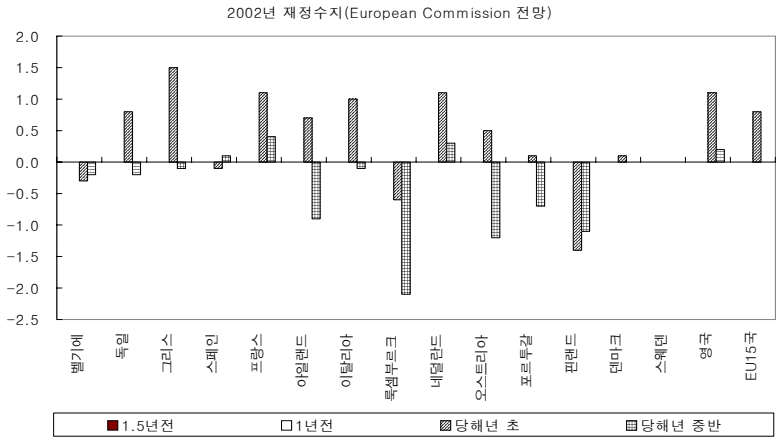
(1) 각국 정부의 전망

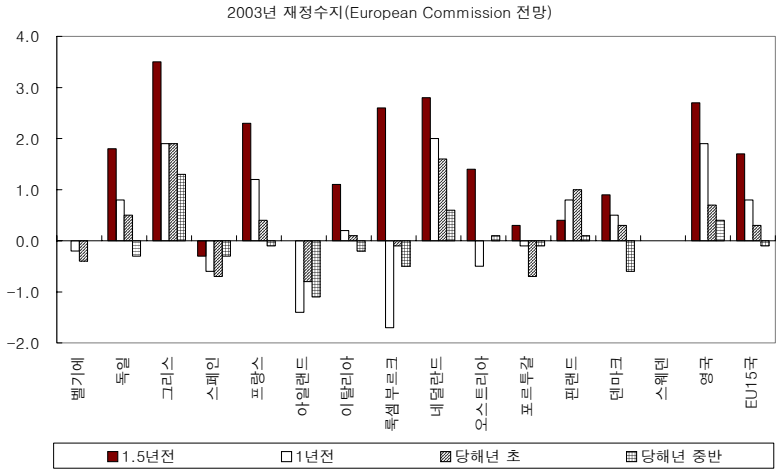




[그림 Ⅳ-5]의 계속

(2) European Commission의 전망





2. 완충·조정재원 규모에 대한 기존 연구

가. 연구 방법론

경제상황에 따라 재정수지가 변동하더라도 중기재정수지 목표를 달성하기 위해 필요한 완충·조정재원인 safety margin의 규모에 대한 외국 연구들의 방법론을 살펴보면 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다.

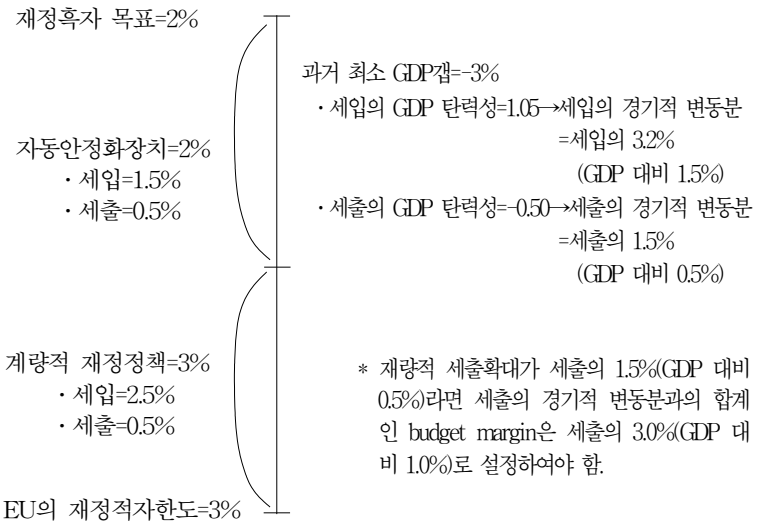
첫 번째 방법은 '회고적(retrospective) 접근법'으로 중기재정 총량목표를 과거의 경제 및 재정상황에 적용하여 목표달성의 여부를 점검해 봄으로써 향후 목표달성 가능성을 가늠해 보는 방법이다. EU의 3% 재정적자 한도설정에 대해 Buti, Franco and Ongena(1997)가 동 방법을 적용한 사례가 있다. 연구결과에 따르면 EU의 재정적자 한도 적용의 예외로 인정받기 위해 필요한 최소한의 요건인 경제성장률이 0.75%p 이상 하락한 사례 50개(1961~1996년 기간중) 중에서 전연도 재정수지가 균형이었다면 11개 경우가 재정적자 목표를 준수하지 못하였겠지만 전연도 재정적자 규모가 GDP 대비 2%였다면 28개의 경우가 목표에 미달하는 것으로 나타났다. 또한 경기침체가 장기화될수록, 경기침체의 규모가 클수록 재정적자 목표를 준수하지 못할 가능성이 높아지는 것으로 분석되었다.

두 번째 방법은 'GDP갭-탄력성 접근법'으로 해당 국가에서 과거에 발생한 음(-)의 GDP갭 중 가장 컸던 수치에 재정수지의 평균 GDP 탄력성을 곱하여 safety margin을 구하는 방법이다. [그림 Ⅳ-6]의 예는 최근 Johansson Commission(2002)이 스웨덴 정부가 재정지출 한도를 설정할 때 27개 분야별 지출한도의 합에 추가되는 budget margin의 규모를 지출한도의 3%(GDP 대비 1%에 상당하는 규모)로 상향조정할 것을 권고할 때 그 근거로 제시한 것이다. Johansson Commission은 EU의 재정적자 한도를 준수하면서도 재정이 경제상황에 충분히 대응하도록 자동안정화장치에 의한 GDP 대비 2%에 상당하는 자동적인

재정확대 이외에 GDP의 3%나 되는 재량적 재정확대 정책을 위한 safety margin을 설정하고 있다. 물론 가능한 최대 경기불황의 정도인 최소 GDP갭의 규모나 재정수지의 GDP 탄력성의 크기가 다소 다를 수 있겠으나 가장 논란이 되고 있는 점은 재량적 재정확대의 허용규모이다. 동 규모를 어느 정도로 하느냐에 따라 EU 재정적자 한도를 준수하기 위해 필요한 safety margin의 규모 또는 재정수지 중기목표가 달라질 수 있기 때문이다.

<표 Ⅳ-1>에는 스웨덴에 대해 스웨덴 당국 및 국제기구에서 추정한 EU의 재정적자 한도를 준수하기 위해 필요한 재정수지 중기목표 또는 최소 재정수지 목표가 비교되고 있는데 GDP대비 0.8% 적자에서부터 재정흑자 2.4~3.7%까지 매우 다양하다. 한편 OECD(1997)의 연구결과를 요약한 <표 Ⅳ-2>에서 보듯이 국가별로도 경기저점에서의 평균 GDP갭 및 GDP 탄력성의 추정치가 다르기 때문에 국가마다 동일한 EU의 재정적자 한도를 준수하기 위해 필요한 최소 재정수지 목표가 국가에 따라 달라질 수 있다. 대부분의 EU 국가들은 -3%의 GDP갭을 기준으로 할 때 GDP의 1.5% 내외의 재정적자를 목표로 하면 경기침체기에도 3%의 EU의 재정적자 한도를 준수할 수 있는 것으로 나타났다.

[그림 Ⅳ-6] 스웨덴의 safety margin 및 budget margin 산출 예
(Johansson Commission)



출처: Johansson Commission(2002).

<표 Ⅳ-1> 스웨덴에 대한 최소 재정수지 목표 추정치 비교

	재정수지의 GDP 탄력성	추정된 GDP 대비 최소 재정수지 목표
스웨덴 재무부	-0.7	2.0
Johansson Commission(2002)	‥	2.5~3.0
EU Commission(2002)	-0.7	-0.8
EU Commission(2000)	-0.8	-0.4
EU Commission(1997)	-0.9	0.8
Artis and Buti(2000)	-0.9	0.8
Dalsgaard and de Serres(1999)		
・Historical variation	-0.7	0.8
・VAR estimation	‥	2.4~3.7

출처: IMF Country Report No.02/160 'Sweden : Selected Issues'(2002년 8월).

<표 Ⅳ-2> 국가별 최소 재정수지 목표 추정치 비교

(단위 : GDP 대비, %)

	재정수지의 GDP 탄력성			추정된 GDP 대비 최소 재정수지 목표			경기저점에서의 평균 GDP갭(%) 1975~1997
	OECD	EU	IMF	GDP갭 -1%시	GDP갭 -2%시	GDP갭 -3%시	
독일	0.5	0.5	0.5	-2.5	-2.0	-1.6	-2.8
프랑스	0.6	0.5	0.6	-2.4	-1.9	-1.3	-2.5
이탈리아	0.3	0.5	0.4	-2.7	-2.3	-2.0	-2.9
영국	0.5	0.6	0.6	-2.5	-2.0	-1.5	-2.7
오스트리아	0.5	0.5	0.6	-2.5	-2.0	-1.5	-1.8
벨기에	0.6	0.6	0.6	-2.4	-1.9	-1.3	-2.2
덴마크	0.6	0.7	0.8	-2.4	-1.9	-1.3	-3.0
핀란드	0.6	0.6	0.6	-2.4	-1.9	-1.3	-4.8
그리스	0.4	0.4	0.4	-2.6	-2.1	-1.7	-2.2
아일랜드	0.4	0.5	0.5	-2.6	-2.1	-1.7	-4.7
네덜란드	0.6	0.8	0.7	-2.4	-1.8	-1.1	-1.8
포르투갈	0.5	0.5	0.4	-2.5	-2.0	-1.5	-3.9
스페인	0.6	0.6	0.7	-2.4	-1.8	-1.2	-3.0
스웨덴	0.7	0.9	1.1	-2.3	-1.5	-0.8	-2.2

출처: OECD Economic Outlook 62(1997년 12월)

마지막 방법은 '계량경제학적 접근법'으로 시계열 분석방법을 이용하여 경제상황의 변화가 재정에 미치는 영향을 추정하여 safety margin을 계산하는 방법이다. Roodenburg, Janssen and Rele(1998)은 1변수 시계열 분석법인 ARIMA를, IMF(1998) 및 OECD의 Dalsgaard and De Serres(1999)는 다변량 시계열 분석법인 구조적 VAR를, Barrell, Dury and Hurst(1999), Dury and Pian(2000) 및 Barrell and Pina(2000)는 대규모 거시계량모형을 이용하여 safety margin의 규모를 추정하였다.

이상과 같은 3가지 방법론을 비교해 보면 회고적 접근법은 지나치게 단순한 반면, 계량경제학적 접근법은 사용하는 계량경제학적 기법에 따라 연구결과가 크게 차이가 날 수 있으므로, 본 연구에서는 EU 국가들 및 국제기구들에서 공식적으로 사용하고 있으며 계산과정도 상대적으로 투명한 두 번째 방법인 GDP갭-탄력성 접근법을 이용하여 우리나라의 완충·조정재원의 규모에 대해 시산해 보기로 한다.

다음 절에서는 완충·조정재원의 규모에 대한 기존 연구들이 대부분 EU 국가들을 대상으로 하고 있으므로 EU의 GDP갭-탄력성 접근법을 이용한 Cyclical safety margin 연구결과에 대해 분석해 보기로 한다.

나. European Commission의 Cyclical safety margin 연구결과

European Commission에서는 유로화 출범 이후 1998년, 2000년, 2002년 세 차례에 걸쳐 경기적 요인에 의한 safety margin을 계산하여 발표한 바 있다[50]. 동 연구들에서는 EU 국가들의 재정적자 한도인 GDP의 -3%에서 safety margin을 차감한 재정수지를 최소기준(minimal benchmark)이라 부르고 있다.

European Commission은 각 국가별로 생산함수 접근법을 활용하여 잠재GDP를 추정하여[51] GDP갭을 구하고 여기에 재정수지의 GDP 탄력성을 적용하여 cyclical safety margin을 계산하고 있다. 계산에 이용되는 경기악화시의 GDP갭 규모는 ① 각 국가별로 가장 낮았던 GDP갭, ② EU 국가별 최저 GDP갭의 평균인 4%, ③ 각 국가별 GDP갭+2·표준편차 등 3가지 기준에 의해 계산된 GDP갭 중에서 가장 낮은

50) European Commission(1998, 2000, 2002)을 참조.
51) European Commission의 잠재GDP 추정방법에 대한 구체적인 사항은 European Commission(2002)을 참조.

2가지의 평균을 이용하고 있다. 한편 European Commission에서는 Van den Noord(2000)에 수록된 OECD에서 추정한 GDP 탄력성을 이용하고 있다.

<표 Ⅳ-3>에 정리된 가장 최근인 2002년 추정결과에 의하면 EU 국가들의 경우 평균 GDP 대비 1.6% 정도의 경기적 요인에 의한 safety margin이 필요한 것으로 추정되어 1998년 추정치인 2.2% 및 2000년 추정치인 1.9%보다 다소 낮게 나타났다. 다만 재정수지의 GDP 탄력성이 큰 룩셈부르크 및 핀란드는 cyclical safety margin의 규모가 GDP의 3%를 초과한다.

<표 Ⅳ-3> EU 국가들의 Cyclical safety margin 추정결과

	1998년 추정치(1)		2000년 추정치(2)		2002년 추정치(3)		변동	
	재정수지 GDP 탄력성	Cyclical safety margin	재정수지 GDP 탄력성	Cyclical safety margin	재정수지 GDP 탄력성	Cyclical safety margin	(3)-(2)	(3)-(1)
<유로 가입 국가>								
벨기에	0.60	2.0	0.65	2.2	0.60	2.3	0.1	0.3
독일	0.50	1.9	0.50	1.9	0.50	1.4	-0.5	-0.5
그리스	0.40	1.6	0.35	1.6	0.40	1.3	-0.3	-0.3
스페인	0.65	2.6	0.40	1.6	0.40	1.5	-0.1	-1.1
프랑스	0.55	1.5	0.45	1.4	0.40	1.3	-0.1	-0.2
아일랜드	0.55	2.1	0.40	1.8	0.35	1.7	-0.1	-0.4
이탈리아	0.50	1.8	0.40	1.4	0.45	1.5	0.1	-0.3
룩셈부르크	0.60	3.0	0.60	2.9	0.60	3.1	0.2	0.1
네덜란드	0.75	2.9	0.85	2.9	0.65	2.3	-0.6	-0.6
오스트리아	0.50	1.7	0.30	1.0	0.30	0.9	-0.1	-0.8
포르투갈	0.50	2.4	0.30	1.5	0.35	1.8	0.3	-0.6
핀란드	0.65	4.3	0.65	3.4	0.70	3.8	0.4	-0.5
<유로 미가입 국가>								
덴마크	0.70	2.3	0.85	3.2	0.80	2.7	-0.5	0.4
스웨덴	0.90	3.8	0.80	2.6	0.70	2.2	-0.4	-1.6
영국	0.70	2.9	0.45	1.9	0.50	1.8	-0.1	-1.1
EU 15국 평균	0.60	2.2	0.50	1.9	0.50	1.6	-0.3	-0.6

출처: European Commission(1998, 2000, 2002).

3. 경제상황에 따른 재정수지 변동

safety margin 및 budget margin의 규모를 시산해 보기 위해서는 무엇보다도 경제상황 변화에 따른 재정수지 변동 규모를 파악하여야 한다. 본 절에서는 시계열 데이터를 이용하여 과거에 우리나라나 선진국들의 재정수지가 경제상황에 따라 어느 정도 변동하였는지 체계적으로 분석하였다. 그런데 이러한 재정수지 변동은 재정의 자동안정화장치에 의한 부분[52]과 재량적 정책에 의한 부분으로 나뉘어 파악된다.

우선 조세수입・재정지출・재정수지 등 정부의 재정상황은 직・간접적으로 경기에 영향을 미치게 되고, 재정상황 또한 경기변동에 의해 영향을 받는다. 경제가 불황이면 정부는 세율인하, 조세감면 확대를 내용으로 하는 세법개정을 추진하거나 사회간접자본에의 투자확대 등을 위한 추경예산을 편성하는데 이를 '재량적 재정정책'이라 한다.

한편, 이렇게 정부가 의도적으로 경기를 안정화시키기 위해 조세・재정 측면에서 정책을 실시하지 않더라도 조세・재정제도 자체에 경기를 안정화시키는 기능이 내재되어 있다. 예를 들어, 경기불황기에는 근로소득, 기업소득, 상품 및 서비스 매출액 등 세원이 줄어들거나 누진적인 세율구조로 인해 조세수입은 감소하는 반면, 실업급여의 지급 등으로 재정지출은 늘어나 재정수지가 악화된다. 이를 '재정의 자동안정화장치'라 한다.

이러한 재정의 재량적 정책 및 자동안정화장치는 모두 민간의 가처분소득, 국민경제의 총수요 등의 변동을 초래하여 직・간접적으로 경제를 안정시키는 역할을 한다. 동시에 재량적 정책 및 자동안정화장치는 모두 조세수입 및 재정지출의 변동을 통해 재정수지에 영향을 미친다. 따라서 경기악화에 대한 대응정책 수립시에는 조세・재정제도 자

52) 재정의 자동안정화장치에 따른 safety margin인 cyclical safety margin에 대해서는 앞의 제2절 '나. European Commission의 Cyclical safety margin 연구결과'에서 이미 살펴본 바 있다.

체에 내재된 자동안정화 기능이 어느 정도 발휘되고 있는지를 감안하여 조세·재정정책 당국이 추가적인 재량적 정책을 어느 시점에, 어느 정도의 강도로 집행할 것인지를 결정하여야 한다.

가. 이용자료

대상 국가는 30개 OECD 회원국 중에서 체제전환국인 체코, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아 등 4개국과 잠재GDP 통계의 입수가 불가능한 스위스, 룩셈부르크, 멕시코, 터키 4개국 등 8개국을 제외한 22개 국가이다. 분석에 필요한 실질GDP, 잠재GDP, 경상수입[53]·경상지출·순자본지출·재정수지 여기에서 경기적 요인을 제거한 구조적 경상수입·구조적 경상지출·구조적 재정수지 등 데이터는 우리나라를 제외한 국가들의 경우 OECD에서 발간한 Economic Outlook 데이터베이스(2004년 5월)에서 구하였으며, 국가별 분석대상 기간은 <표 Ⅳ-4>와 같다.

<표 Ⅳ-4> 국가별 분석대상 기간

국가명	대상기간	국가명	대상기간	국가명	대상기간
한국	1986~2003	벨기에	1973~2002	일본	1972~2002
그리스	1977~2002	스웨덴	1969~2002	캐나다	1982~2002
네덜란드	1974~2002	스페인	1981~2002	포르투갈	1978~2002
노르웨이	1979~2002	아이슬란드	1973~2002	프랑스	1973~2002
뉴질랜드	1987~2002	아일랜드	1981~2002	핀란드	1978~2002
덴마크	1973~2002	영국	1981~2002	호주	1972~2002
독일	1972~2002	오스트리아	1974~2002		
미국	1966~2002	이탈리아	1965~2002		

53) 2000~2002년 기간중에 발생하였던 제3세대 이동통신의 허가와 관련한 일시적인 재정수입은 분석에서 제외하였다.

한편, 우리나라 데이터의 출처 및 계산방법은 다음과 같다.

첫째, 실질GDP 및 명목GDP는 한국은행이 발표하는 『국민계정』이며 실질GDP는 1995년 이전 데이터의 입수가 가능한 1995년 기준 계열을 이용하였다.

둘째, 우리나라의 경제상황을 GDP갭[54]으로 판단하기 위해서는 잠재GDP[55] 수준을 알아야 하는데, 잠재GDP는 한국은행에서 발표하고 있는 GDP 통계와는 달리 현실경제에서 관측할 수 없기 때문에 계량경제학적 기법들을 동원하여 그 수준을 추정해 볼 수밖에 없다. 그러나 A. Okun(1962)에 의해 잠재GNP가 처음으로 추정된 이래 잠재GNP 또는 잠재GDP를 보다 정확하게 추정하고자 여러 가지 기법을 개발해 온 경제학자들의 노력에도 불구하고 아직까지 다른 기법에 비해 월등히 우월하다고 인정받고 있는 추정방법이 없어 이용자마다 나름대로의 방법으로 추정하여 사용하고 있을 따름이다.

따라서 잠재GDP의 수준이 추정방법이나 연구자에 따라 매우 큰 차이를 보일 수 있으므로 본 연구에서는 잠재GDP 추정치를 발표하고 있는 한국조세연구원(박형수 2002의 1985~2000년 추정치), KDI(한진희·최경수·김동석·임경묵 2002의 1980~2001년 추정치) 및 한국은행(김치호·문소상 2000의 1980~1999년 추정치) 등 3개 기관 추정치의 평균을 이용하였다. 이들 연구의 최종추정 기간 이후의 잠재GDP 추정치는 우리나라 잠재성장률을 4.8%[56]로 가정하여 계산하였다. 이렇게 계산된 우리나라의 잠재성장률 및 GDP갭률[57] 계산결과는 [그림 Ⅳ-8]과 같다.

---

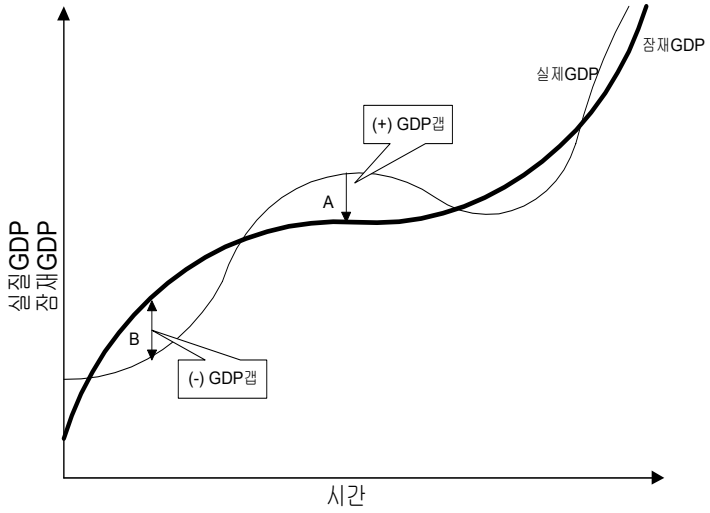
54) 실제GDP는 장기추세인 잠재GDP를 중심으로 순환변동하는 모습을 보이는데 실제GDP와 잠재GDP의 차이를 'GDP갭'이라 한다.

55) '잠재GDP'는 일반적으로 한 나라 경제의 지속 가능한(sustainable) 생산수준 또는 인플레이션 압력을 가속화시키지 않고 달성 가능한 생산수준으로 정의된다.

56) 동 수치는 KDI(2002)에서 2003~2007년중 잠재성장률 전망치(현 제도 유지시)에 근거한 것이다.

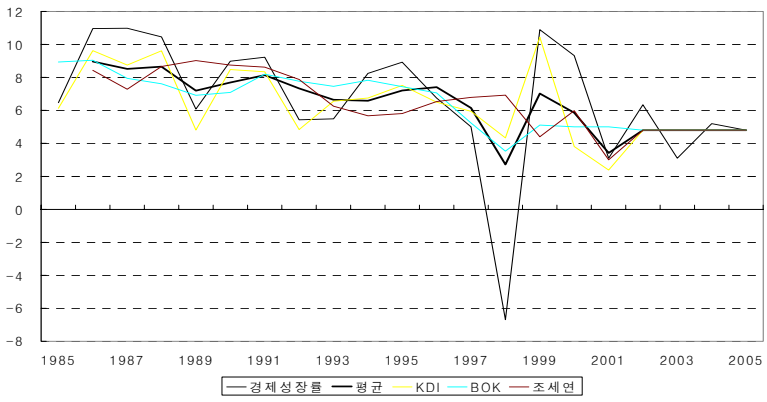
57) GDP갭을 잠재GDP 대비 비율로 표시한 것으로 정의된다.

[그림 Ⅳ-7] 잠재GDP, 실제GDP 및 GDP갭의 관계

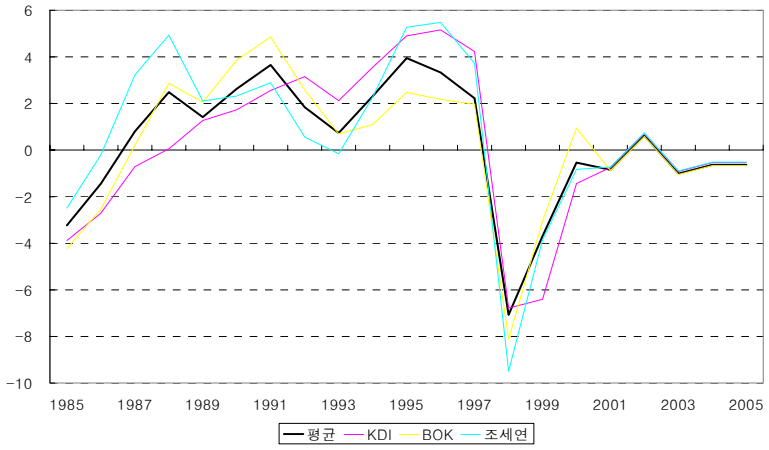


[그림 Ⅳ-8] 우리나라의 잠재성장률 및 GDP갭률 추이

(1) 잠재성장률 추이



(2) GDP갭률 추이



셋째, 세입 및 세출, 재정수지 등 재정통계는 통합재정 통계를 이용하였으며 재정정책의 기조를 보다 정확하게 파악하기 위하여 순융자를 제외시켰다. 우선 통합재정 통계를 이용한 것은 OECD에서는 국민경제체계(SNA: System of National Accounts)에 포함된 세입·세출 데이터를 이용하여 회원국들의 구조적 재정수지를 추정하고 있으나, 우리나라의 경우 재정당국을 비롯하여 학계, 재정전문가들이 재정수지 및 재정정책을 논의할 때 IMF의 국제적인 공통기준에 따라 작성된 통합재정(GFS: Government Finance Statistics) 데이터를 주로 이용하고 있기 때문이다.

또한 <표 Ⅳ-5>에서 보듯이 현재 재정당국에서 재정정책의 기조를 파악하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금의 수지 및 공적자금 원금상환 금액을 제외한 수지를 사용하고 있는 점을 감안하여 이렇게 조정된 재정수지를 기준으로 하였으며 여기에서 순융자를 추가적으로 제외시켰다. 이러한 조정은 순융자로 인해 민간부문이 얻는 경제적 수익은 융자원금에 시장금리와 정책금리의 차이를 곱한 금액 정도임에

반해, 통합재정 통계에서는 융자원금 전액이 계상되어 재정융자가 집행되거나 회수될 때마다 재정수지를 크게 변동시켜 정확한 재정정책 기조를 파악하기 어렵게 하기 때문에 불가피하였다. 특히 2001년 이후 2003년까지 순융자가 매년 크게 줄어들었으며 2004년의 경우에는 다시 크게 증가하고 있어 순융자를 포함할 경우와 포함시키지 않을 경우의 재정정책 기조는 매우 크게 달라져 버린다.

<표 Ⅳ-5> 통합재정수지의 조정

(단위 : 십억원)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (추경)
본연구의 재정수지(A)	**-416.9**	**-613.3**	**13,867.5**	**1,844.9**	**5,521.3**	**-1,185.4**	**-453.8**
차이=순융자(A-B)	24,440.4	19,751.8	19,840.9	10,076.9	436.1	-2,703.3	6,718.6
통합재정수지	-18,757.3	-13,065.1	6,526.6	7,268.0	22,665.6	8,139.9	3,271.8
사회보장·공적자금 제외 수지(B)	**-24,857.3**	**-20,365.1**	**-5,973.4**	**-8,232.0**	**5,085.2**	**1,517.9**	**-7,172.3**
(사회보장기금수지)	6,100.0	7,300.0	12,500.0	15,500.0	17,580.4	19,622.0	22,444.2
(공적자금상환원금)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	13,000.0	12,000.0

마지막으로 구조적 재정수지의 계산에 필요한 세목별 GDP탄성치 및 세출의 GDP탄성치는 박기백·박형수(2002)에서 OECD의 방법에 따라 추정한 수치(<표 Ⅳ-6>에 정리됨)를 이용하였다. 우리나라 재정수지의 GDP탄력성은 0.21로 OECD평균인 0.49의 43%밖에 되지 않아 우리나라 재정의 자동안정화장치의 크기가 다른 선진국들에 비해 매우 작은 수준인 것으로 나타났다. 이는 재정수입 및 지출의 GDP탄력성은 다른 OECD 국가들에 비해 낮지는 않지만 세입 및 세출의 규모가 상대적으로 작고 우리나라의 세수구조가 GDP탄력성이 작은 간접세 위주로 되어 있기 때문이다.

<표 Ⅳ-6> 우리나라 재정수입·지출의 GDP탄력성 추정결과

국 가	재정수입의 GDP탄력성				재정지출의 GDP탄력성	재정수지의 GDP탄력성
	법인세	개인 소득세	간접세	사회보장 기여금		
한 국	1.4	1.4	0.8	0.7	-0.3	0.21
그 리 스	0.9	2.2	0.8	1.1	0.0	0.42
네덜란드	1.1	1.4	0.7	0.8	-1.0	0.76
노르웨이	1.3	0.9	1.3	0.8	-0.2	0.46
뉴질랜드	0.9	1.2	1.2	1.1	-0.4	0.57
덴 마 크	1.6	0.7	1.6	0.7	-0.7	0.85
독 일	0.8	1.3	1.0	1.0	-0.1	0.51
미 국	1.8	0.6	0.9	0.6	-0.1	0.25
벨 기 에	0.9	1.3	0.9	1.0	-0.4	0.67
스 웨 덴	0.9	1.2	0.9	1.0	-0.5	0.79
스 페 인	1.1	1.1	1.2	0.8	-0.1	0.40
아일랜드	1.2	1.0	0.5	0.8	-0.4	0.32
영 국	0.3	1.4	1.1	1.2	-0.2	0.50
오스트리아	1.9	0.7	0.5	0.5	0.0	0.31
이탈리아	1.4	0.8	1.3	0.6	-0.1	0.48
일 본	2.1	0.4	0.5	0.3	-0.1	0.26
캐 나 다	1.0	1.2	0.7	0.9	-0.2	0.41
포르투갈	1.4	0.8	0.6	0.7	-0.2	0.38
프 랑 스	1.8	0.6	0.7	0.5	-0.3	0.46
핀 란 드	0.7	1.3	0.9	1.1	-0.4	0.63
호 주	1.6	0.6	0.4	0.6	-0.3	0.28
평 균	1.3	1.0	0.9	0.8	-0.3	0.49

출처: 저자가 직접 추정한 우리나라를 제외한 다른 OECD 국가들에 대한 수치는 van den Noord(2000)에서 인용.

나. 재정수지 변동 및 분해

OECD 국가들의 경상수입·경상지출·재정수지 중에서 자동안정화장치에 의한 경기적인 요인에 의한 부분을 구분하기 위해서는 GDP갭률 및 이들 변수의 GDP탄력성을 적용하면 된다. 이렇게 계산된 경기적 경상수입·경기적 경상지출·경기적 재정수지는 경제규모에 따라 지속적으로 커지기 때문에 명목GDP로 나누고 이를 다시 국가간 비교가 용이하도록 GDP갭률 1%당 수치로 환산한 결과가 <표 Ⅳ-7>의 '자동안정화장치'라는 제목으로 정리되어 있다. 우리나라 재정이 자동안정화장치의 규모는 GDP갭률이 1% 증가할 때마다 GDP 대비 0.20%씩 늘어나는 것으로 나타나, 우리나라에서는 자동안정화장치가 OECD 국가들의 평균인 0.49%의 약 40% 수준으로 작동하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 자동안정화장치의 대부분은 조세수입과 같은 재정수입 측면에서 작동(경상수입 0.16% 및 경상지출 0.04%)하고 있으며, 이것은 OECD 국가 모두에서 나타나는 현상이었다.

한편, 실제 재정수지에서 이러한 자동안정화장치에 의한 경기적 요인을 제거하면 '구조적 재정수지'를 구할 수 있는데, 재량적 재정정책이란 이렇게 구한 구조적 경상수입·구조적 경상지출·구조적 재정수지가 지난해와 비교해 볼 때 얼마나 달라졌는지를 가지고 측정할 수 있다. 이들 수치를 명목GDP로 나누고 GDP갭률 1%당 수치로 환산한 결과가 <표 Ⅳ-7>의 '재량적 재정정책'이라는 제목으로 정리되어 있다.

마지막으로 '총재정정책'은 이렇게 구한 자동안정화장치에 의한 경기적 재정수지와 재량적 재정정책에 의한 구조적 재정수지 변동의 합계로 측정하였다.

<표 Ⅳ-7> OECD 국가 재정수지의 분해

(단위 : GDP갭률 1%당 GDP 대비 비율)

	실제 재정 수지	자동안정화장치			구조적 재정 수지	재량적 재정정책				총재정 정책
		재정 수지	경상 수입	경상 지출		재정 수지	경상 수입	경상 지출	순자본 지출	
우리나라	0.14	0.20	0.16	-0.04	-0.06	-0.01	-0.34	-0.47	0.14	0.19
평균	0.87	0.49	0.40	-0.09	0.39	-0.60	0.48	0.73	0.35	-0.11
부분평균1	2.16	0.54	0.43	-0.11	1.62	0.36	0.67	0.48	-0.16	0.89
부분평균2	2.46	0.49	0.36	-0.12	1.98	0.62	1.04	0.59	-0.17	1.11
그리스	5.72	0.31	0.31	0.00	5.40	0.85	-1.25	-0.86	-1.23	1.16
네덜란드	0.74	0.77	0.44	-0.33	-0.04	0.17	-0.50	-0.62	-0.05	0.95
노르웨이	1.37	0.96	0.92	-0.04	0.41	-0.24	-0.09	0.15	0.00	0.73
뉴질랜드	3.03	0.55	0.44	-0.12	2.48	0.41	0.22	-0.11	-0.08	0.96
덴마크	16.44	0.76	0.51	-0.24	15.69	0.82	9.03	7.98	0.23	1.58
독일	0.02	0.70	0.67	-0.04	-0.68	-0.11	-0.39	0.16	-0.44	0.59
미국	2.09	0.26	0.23	-0.03	1.84	-0.16	-0.18	0.01	-0.04	0.10
벨기에	-3.37	0.61	0.48	-0.13	-3.98	-0.90	1.11	1.75	0.26	-0.29
스웨덴	2.38	0.66	0.50	-0.16	1.72	-0.42	0.05	0.55	-0.07	0.24
스페인	-0.03	0.40	0.37	-0.03	-0.43	0.11	0.32	0.28	-0.06	0.51
아이슬란드	15.31	0.36	0.32	-0.05	14.95	-7.26	6.25	6.38	7.12	-6.89
아일랜드	-0.38	0.37	0.27	-0.10	-0.74	0.17	-0.28	-0.39	-0.06	0.54
영국	0.01	0.61	0.53	-0.08	-0.59	-2.47	-0.67	1.27	0.53	-1.86
오스트리아	-15.39	0.26	0.26	0.00	-15.65	-2.73	-4.76	-1.96	-0.06	-2.47
이탈리아	-12.84	0.41	0.38	-0.04	-13.25	-1.67	1.12	2.29	0.50	-1.26
일본	0.67	0.20	0.17	-0.02	0.47	0.65	0.54	-0.09	-0.02	0.85
캐나다	6.51	0.40	0.32	-0.08	6.11	-0.56	-0.42	-0.12	0.25	-0.16
포르투갈	-1.20	0.30	0.27	-0.03	-1.50	-0.99	-0.57	0.01	0.40	-0.68
프랑스	-0.70	0.38	0.29	-0.09	-1.08	0.94	2.00	0.92	0.14	1.31
핀란드	-3.31	0.66	0.47	-0.19	-3.97	1.48	-0.71	-1.80	-0.39	2.13
호주	1.20	0.25	0.19	-0.06	0.95	-0.64	-0.75	-0.47	0.36	-0.39

주 : 평균은 우리나라를 제외한 21개 OECD 국가들의 평균을, 부분평균1은 총재정정책(자동안정화장치와 재량적 재정정책의 합)이 경제상황에 적절하게 대응하였던 13개 국가들(벨기에·아이슬란드·영국·오스트리아·이탈리아·캐나다·포르투갈·호주 등 8개국 제외)의 평균을, 부분평균2는 재량적 재정정책이 경제상황에 적절하게 대응하였던 9개 국가들(앞의 8개국에 노르웨이·독일·미국·스웨덴 등 4개국을 추가 제외)의 평균을 의미함.

<표 Ⅳ-8>에는 GDP갭률의 수준에 따라 국가별로 재정수지가 어떻게 변동하는지 정리되어 있는데 경제상황이 악화되면 재정수지도 같이 악화되는 경향을 확인할 수 있다. 물론 국가마다 악화되는 정도나 전반적인 재정수지 수준은 크게 차이가 난다.

한편, [그림 Ⅳ-9]에는 우리나라의 재정수지를 분해한 결과가 정리되어 있는데 GDP갭률의 부호에 따라 구조적 재정수지가 실제 재정수지의 위 또는 아래에 위치하는 것을 확인할 수 있으며, 재량적 재정정책의 방향이나 크기는 연도별 경제상황에 따라 크게 변동하는 것을 볼 수 있다. 우리나라의 GDP갭률 수준을 -5% 이하, -5~-4%, -4~-3%, -3~-2%, -2~-1%, -1~0%, 0~1%, 1~2%, 2~3%, 3~4%, 4~5%, 5% 이상 등 1%p씩 12개 구간으로 구분하여 해당시기의 재정수지 또는 그 분해결과(모두 명목GDP로 나눈 후 GDP갭률 1%당 수치로 환산)의 평균을 계산해 보았다.

자동안정화장치는 일정한 기울기(약 0.2)를 가지고 우상향하는 것을 볼 수 있으나, 재량적 재정정책은 대체적으로는 우상향하지만 일부 구간에서는 상당히 다른 양상을 보이고 있다. <부록>에는 OECD 각국에 대한 계산결과가 정리되어 있다.

<표 Ⅳ-9>~<표 Ⅳ-17> 및 [그림 Ⅳ-10]~[그림 Ⅳ-12]에서는 OECD 국가들의 자동안정화장치, 재량적 재정정책, 재정지출 정책을 차례대로 보다 자세하게 살펴보았다. 우리나라나 다른 OECD 국가들이 경제상황 변화에 따라 재정을 어떻게 운용하였는지에 대한 이러한 분석들은 4절에서 우리나라의 safety margin 및 budget margin 크기를 계산하는 과정에서 중요한 자료로 활용될 것이다. <표 Ⅳ-17>의 재정지출이란 경기적 경상지출, 재량적 경상지출, 재량적 순자본지출의 합으로 측정하였다.

마지막으로 [그림 Ⅳ-12]에 정리된 우리나라의 경기상황에 따른 재정지출의 변화 양상을 보면 경기적 재정지출의 규모는 GDP 대비 0.5%에도 못 미치는 작은 규모이지만, 경제상황이 악화되어 GDP갭률

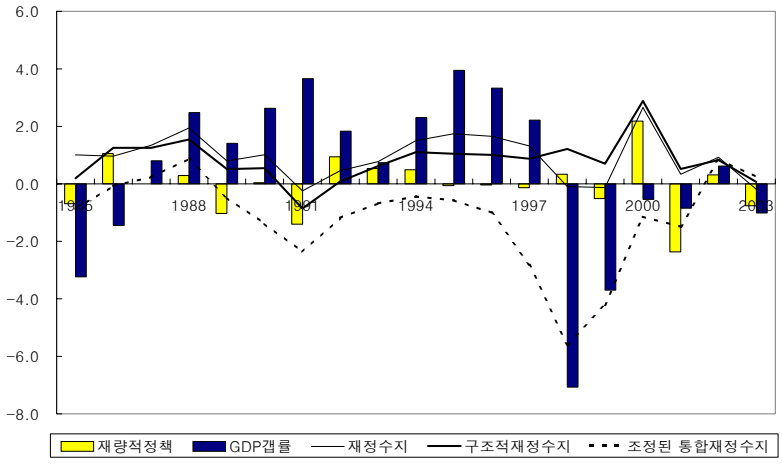
이 -1~-3% 수준이 되면 재량적 경상지출이 확대되고, 경기가 더욱 악화되면 여기에 더해 자본지출까지도 확대되었음을 알 수 있다. 반면, 경기호황기에는 재정긴축을 통해 재정수지 개선을 적극적으로 도모하지 않고 오히려 재량적인 경상지출을 확대하기도 하는 등 국내외 재정학자들이 우려하는 경기호황기에 있어서의 경기순응적(pro-cyclical)인 재정운용 문제가 일부 선진국에서와 마찬가지로 우리나라에서도 있었던 것으로 나타났다.

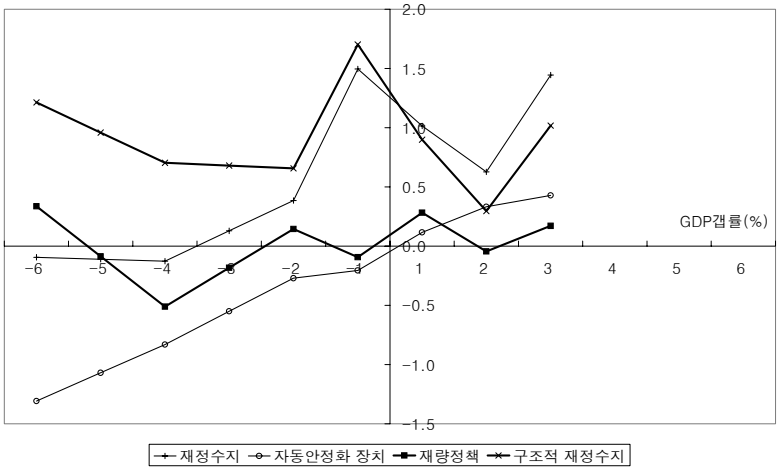
<표 Ⅳ-8> GDP갭률과 재정수지

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				1.44	0.63	1.01	1.50	0.39	0.13	-0.13	-0.11	-0.09
그리스	-2.65	-2.62	-2.57	-2.51	-11.15	-6.29	-10.25	-7.79	-2.76	-8.38	-10.74	
네덜란드			1.43	-2.20	-2.08	-2.95	-2.80	-3.66	-4.25	-4.85	-5.17	-5.50
노르웨이			6.43	6.82	9.25	8.69	4.77	2.99	-1.68	0.11	2.20	
뉴질랜드					1.49	1.97	-3.81	0.64	-1.76	-2.36	-2.96	-3.56
덴마크			3.30	2.18	1.39	0.93	-1.09	-2.40	-5.66	-3.35		
독일	-0.97	-2.40	-2.56	-2.48	-1.85	-1.85	-2.42	-2.87				
미국		-1.00	-0.75	-0.38	-1.47	-2.47	-3.12	-3.69	-3.61	-5.19	-5.20	-5.20
벨기에		-2.87	-3.90	-5.52	-7.57	-6.36	-0.89	-7.29	-7.29	-11.97		
스웨덴		3.80	3.01	2.59	-0.74	0.91	-0.43	-1.47	-4.58	-5.24	-10.47	-11.62
스페인			-3.89	-3.60	-3.14	-1.58	-0.56	-3.05	-4.50	-5.96	-4.80	
아이슬란드	-0.85	1.69	0.34	0.69	0.13	-2.18	-1.68	-1.34	-1.00	-0.48	-2.45	-3.81
아일랜드	1.72	0.72	-0.28	-12.34	1.43	-3.75	-4.08	-4.42	-5.56	-9.50	-4.97	
영국		0.63	-0.54	-1.71	3.88	0.70	-1.04	-4.35	-4.81	-6.01	-3.43	-3.57
오스트리아				-2.31	-1.46	-2.91	-3.10	-3.08	-3.48			
이탈리아			-5.48	-8.77	-8.67	-7.09	-6.32	-8.45	-10.09	-7.26		
일본			1.42	0.13	-1.15	-2.01	-3.00	-2.75	-4.18	-3.93		
캐나다			-4.47	3.04	-5.66	1.26	-7.86	-2.94	-6.31	-8.71	-9.13	-7.60
포르투갈		-7.59	-6.62	-3.40	-5.36	-5.56	-5.89	-4.11	-7.81	-7.72	-7.24	-7.04
프랑스			1.45	0.92	-1.34	-1.38	-3.12	-2.21	-4.92	-3.00	-2.92	
핀란드	6.90	6.13	5.37	3.86	4.36	4.43	3.45	2.67	-1.25	3.98	-0.99	-5.06
호주					-1.97	-1.93	-2.48	-3.94	-4.89	-5.85	-6.71	-5.33
평균	0.83	-0.35	-0.46	-1.18	-1.41	-1.29	-2.47	-2.87	-4.30	-4.79	-4.69	-5.31

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

[그림 Ⅳ-9] 우리나라의 경기상황과 재정수지





<표 Ⅳ-9> GDP갭률과 자동안정화장치

(단위 : 경기적 재정수지/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				0.43	0.33	0.12	-0.21	-0.27	-0.55	-0.83	-1.07	-1.31
그리스	1.78	1.30	0.96	0.63	0.37	0.11	-0.07	-0.47	-1.17	-1.44	-1.49	
네덜란드			2.69	1.71	0.91	0.36	-0.45	-1.11	-1.90	-2.69	-3.65	-4.62
노르웨이			7.32	8.22	10.97	10.02	6.81	4.56	3.99	3.81	2.37	
뉴질랜드					0.75	0.24	-0.23	-0.55	-1.41	-2.05	-2.68	-3.32
덴마크			2.56	1.54	1.04	0.59	-0.33	-0.92	-1.88	-2.70		
독일	2.72	2.09	1.81	1.07	0.54	0.85	-0.26	-0.77				
미국		1.04	0.81	0.60	0.44	0.17	-0.16	-0.37	-0.60	-1.00	-1.30	-1.60
벨기에		2.43	1.93	1.50	1.00	0.37	-0.38	-0.77	-1.54	-2.06		
스웨덴		3.23	2.33	1.48	0.99	0.32	-0.59	-0.95	-1.91	-2.35	-3.10	-4.57
스페인			1.10	0.91	0.42	0.25	-0.20	-0.55	-0.93	-1.31	-1.55	
아이슬란드	1.92	1.62	1.47	0.88	0.55	0.19	-0.09	-0.55	-1.02	-1.14	-1.48	-2.66
아일랜드	2.04	1.67	1.29	0.97	0.37	0.17	-0.24	-0.66	-0.85	-1.33	-1.83	
영국		2.22	1.70	1.17	2.98	0.25	-0.17	-0.75	-1.20	-1.99	-2.72	-3.67
오스트리아				0.67	0.43	0.11	-0.09	-0.34	-0.75			
이탈리아			0.98	0.71	0.49	0.29	-0.34	-0.59	-0.89	-1.19		
일본			0.66	0.49	0.33	0.13	-0.13	-0.32	-0.46	-0.69		
캐나다			1.40	0.86	0.56	0.23	-0.06	-0.57	-1.07	-1.63	-1.79	-2.23
포르투갈		1.36	0.96	0.91	0.44	0.07	-0.22	-0.52	-0.72	-1.20	-1.27	-2.61
프랑스			0.96	0.74	0.53	0.15	-0.10	-0.54	-0.95	-1.41	-1.68	
핀란드	3.73	3.03	2.33	1.11	0.82	0.19	-0.26	-0.73	-2.01	-1.86	-3.18	-6.58
호주					0.37	0.12	-0.12	-0.37	-0.68	-0.98	-1.10	-1.34
평균	2.44	2.00	1.85	1.33	1.16	0.70	0.10	-0.37	-0.88	-1.30	-1.72	-3.14

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

<표 Ⅳ-10> GDP갭률과 경기적 재정수입

(단위 : 경기적 경상수입/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				0.34	0.27	0.09	-0.17	-0.22	-0.45	-0.68	-0.84	-1.00
그리스	1.78	1.30	0.96	0.63	0.37	0.11	-0.07	-0.47	-1.17	-1.44	-1.49	
네덜란드			1.70	0.97	0.52	0.20	-0.26	-0.63	-1.07	-1.51	-2.06	-2.62
노르웨이			7.19	8.12	10.90	9.99	6.84	4.62	4.12	3.98	2.58	
뉴질랜드					0.60	0.19	-0.18	-0.43	-1.11	-1.60	-2.09	-2.58
덴마크			1.80	1.06	0.71	0.41	-0.22	-0.61	-1.23	-1.78		
독일	2.48	1.90	1.64	1.05	0.49	0.83	-0.24	-0.70				
미국		0.94	0.73	0.54	0.39	0.15	-0.14	-0.33	-0.53	-0.88	-1.14	-1.40
벨기에		1.89	1.49	1.17	0.78	0.29	-0.30	-0.61	-1.22	-1.60		
스웨덴		2.47	1.77	1.13	0.75	0.24	-0.44	-0.72	-1.44	-1.76	-2.29	-3.37
스페인			1.00	0.83	0.38	0.24	-0.18	-0.51	-0.85	-1.19	-1.40	
아이슬란드	1.65	1.41	1.27	0.76	0.48	0.16	-0.08	-0.48	-0.88	-1.00	-1.29	-2.30
아일랜드	1.53	1.24	0.95	0.67	0.27	0.12	-0.18	-0.48	-0.62	-0.95	-1.34	
영국		1.91	1.45	1.00	2.89	0.21	-0.14	-0.63	-1.02	-1.68	-2.32	-3.14
오스트리아				0.67	0.43	0.11	-0.09	-0.34	-0.75			
이탈리아			0.88	0.62	0.44	0.27	-0.31	-0.53	-0.80	-1.07		
일본			0.66	0.48	0.29	0.11	-0.11	-0.28	-0.40	-0.60		
캐나다			1.14	0.72	0.46	0.19	-0.05	-0.47	-0.87	-1.30	-1.44	-1.77
포르투갈		1.21	0.86	0.82	0.39	0.06	-0.20	-0.46	-0.64	-1.06	-1.12	-2.34
프랑스			0.73	0.57	0.40	0.11	-0.06	-0.41	-0.71	-1.06	-1.26	
핀란드	2.71	2.20	1.69	0.81	0.59	0.14	-0.19	-0.52	-1.42	-1.37	-2.23	-4.59
호주					0.28	0.09	-0.09	-0.27	-0.49	-0.72	-0.79	-0.99
평균	2.03	1.65	1.55	1.15	1.05	0.65	0.14	-0.25	-0.64	-0.96	-1.28	-2.37

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

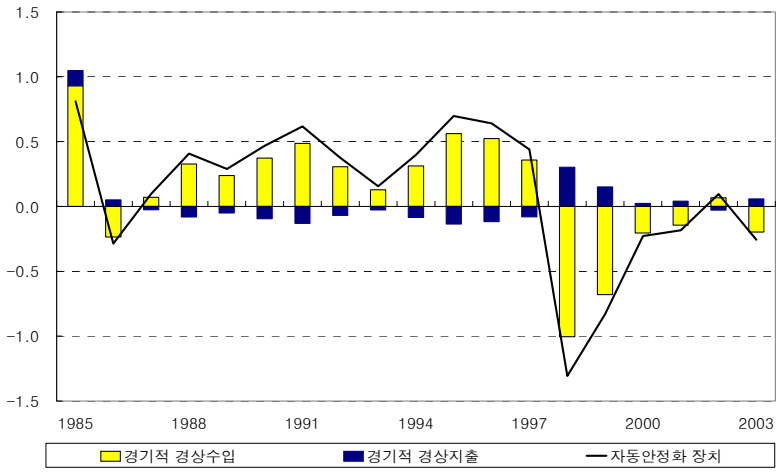
<표 Ⅳ-11> GDP갭률과 경기적 재정지출

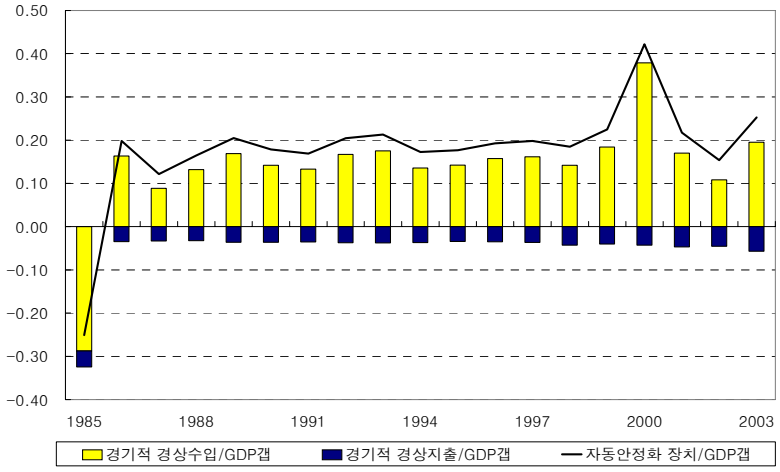
(단위 : 경기적 경상지출/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				-0.09	-0.06	-0.03	0.03	0.05	0.10	0.15	0.23	0.30
그리스	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
네덜란드			-0.99	-0.73	-0.39	-0.15	0.19	0.48	0.83	1.18	1.59	2.00
노르웨이			-0.13	-0.10	-0.07	-0.03	0.03	0.06	0.12	0.17	0.20	
뉴질랜드					-0.16	-0.05	0.05	0.12	0.31	0.45	0.59	0.74
덴마크			-0.76	-0.48	-0.33	-0.18	0.11	0.31	0.65	0.91		
독일	-0.24	-0.19	-0.16	-0.02	-0.05	-0.02	0.02	0.07				
미국		-0.11	-0.09	-0.07	-0.05	-0.02	0.02	0.04	0.07	0.12	0.16	0.20
벨기에		-0.54	-0.44	-0.33	-0.22	-0.08	0.08	0.17	0.33	0.46		
스웨덴		-0.77	-0.56	-0.35	-0.24	-0.08	0.14	0.23	0.47	0.59	0.82	1.20
스페인			-0.10	-0.08	-0.04	-0.01	0.02	0.05	0.09	0.12	0.15	
아이슬란드	-0.27	-0.21	-0.20	-0.11	-0.07	-0.02	0.01	0.07	0.13	0.15	0.20	0.36
아일랜드	-0.51	-0.42	-0.34	-0.30	-0.10	-0.05	0.07	0.18	0.23	0.37	0.50	
영국		-0.32	-0.24	-0.17	-0.09	-0.03	0.02	0.11	0.18	0.31	0.40	0.53
오스트리아				0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00			
이탈리아			-0.11	-0.08	-0.05	-0.01	0.03	0.06	0.09	0.11		
일본			0.00	-0.02	-0.04	-0.02	0.01	0.04	0.06	0.09		
캐나다			-0.27	-0.14	-0.11	-0.04	0.01	0.10	0.21	0.32	0.36	0.46
포르투갈		-0.15	-0.10	-0.09	-0.05	-0.01	0.02	0.06	0.08	0.13	0.15	0.27
프랑스			-0.22	-0.17	-0.13	-0.03	0.03	0.13	0.24	0.35	0.41	
핀란드	-1.02	-0.83	-0.64	-0.30	-0.23	-0.05	0.07	0.21	0.59	0.49	0.94	1.99
호주					-0.09	-0.03	0.03	0.10	0.18	0.27	0.31	0.36
평균	-0.41	-0.35	-0.30	-0.18	-0.12	-0.04	0.05	0.12	0.24	0.34	0.44	0.77

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

[그림 Ⅳ-10] 우리나라의 경기상황과 자동안정화장치





<표 Ⅳ-12> GDP갭률과 구조적 재정수지

(단위 : 구조적 재정수지/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				1.02	0.30	0.90	1.70	0.66	0.68	0.70	0.96	1.21
그리스	-4.43	-3.92	-3.53	-3.15	-11.52	-6.40	-10.19	-7.33	-1.59	-6.95	-9.25	
네덜란드			-1.26	-3.90	-2.99	-3.30	-2.35	-2.55	-2.36	-2.16	-1.52	-0.89
노르웨이			-0.89	-1.40	-1.71	-1.33	-2.05	-1.57	-5.67	-3.70	-0.18	
뉴질랜드					0.74	1.73	-3.58	1.20	-0.35	-0.32	-0.28	-0.24
덴마크			0.74	0.63	0.35	0.34	-0.76	-1.48	-3.78	-0.66		
독일	-3.69	-4.49	-4.36	-3.55	-2.39	-2.70	-2.15	-2.10				
미국		-2.04	-1.57	-0.98	-1.91	-2.64	-2.96	-3.32	-3.01	-4.19	-3.90	-3.60
벨기에		-5.30	-5.83	-7.01	-8.57	-6.73	-0.51	-6.52	-5.75	-9.91		
스웨덴		0.57	0.68	1.11	-1.72	0.60	0.15	-0.52	-2.67	-2.89	-7.36	-7.05
스페인			-4.99	-4.51	-3.56	-1.83	-0.37	-2.50	-3.57	-4.65	-3.25	
아이슬란드	-2.77	0.06	-1.13	-0.19	-0.43	-2.37	-1.58	-0.78	0.02	0.66	-0.97	-1.14
아일랜드	-0.32	-0.94	-1.57	-13.31	1.06	-3.92	-3.84	-3.76	-4.71	-8.17	-3.14	
영국		-1.60	-2.24	-2.88	0.90	0.46	-0.87	-3.60	-3.61	-4.02	-0.70	0.11
오스트리아				-2.99	-1.89	-3.02	-3.01	-2.75	-2.73			
이탈리아			-6.46	-9.48	-9.16	-7.37	-5.97	-7.86	-9.20	-6.07		
일본			0.76	-0.36	-1.48	-2.14	-2.87	-2.43	-3.71	-3.25		
캐나다			-5.87	2.19	-6.22	1.03	-7.81	-2.37	-5.24	-7.08	-7.34	-5.37
포르투갈		-8.95	-7.58	-4.30	-5.81	-5.63	-5.67	-3.59	-7.09	-6.52	-5.97	-4.43
프랑스			0.49	0.18	-1.87	-1.52	-3.03	-1.67	-3.97	-1.59	-1.24	
핀란드	3.17	3.10	3.04	2.75	3.55	4.24	3.72	3.40	0.76	5.84	2.19	1.52
호주					-2.34	-2.05	-2.36	-3.57	-4.22	-4.86	-5.61	-3.98
평균	-1.61	-2.35	-2.31	-2.51	-2.58	-1.99	-2.56	-2.50	-3.42	-3.49	-2.97	-2.17

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

<표 Ⅳ-13> GDP갭률과 재량적 재정수지

(단위 : 재량적 재정수지/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				0.17	-0.04	0.28	-0.09	0.14	-0.18	-0.51	-0.09	0.34
그리스	-0.56	0.34	-0.26	-0.86	-3.95	2.28	-1.55	-0.24	1.77	0.81	1.79	
네덜란드			0.57	0.14	-1.11	0.10	-0.08	-0.09	-0.19	-0.30	0.11	0.53
노르웨이			0.25	0.45	-0.05	-0.32	0.87	1.32	-1.01	-2.93	-0.79	
뉴질랜드					1.20	0.53	0.13	-0.46	0.15	0.60	1.06	1.51
덴마크			2.91	-1.46	0.08	0.37	-0.18	-1.08	-0.12	-1.14		
독일	-0.74	-0.55	0.50	0.58	0.00	-0.77	-0.43	0.51				
미국		-0.80	0.71	0.41	0.62	0.44	0.20	-0.58	0.34	-3.43	-2.36	-1.28
벨기에		0.54	-0.60	-1.04	-0.62	-0.79	0.85	2.21	1.37	1.21		
스웨덴		0.11	0.45	0.97	-2.23	-0.79	-2.29	0.42	1.29	0.96	-0.31	-1.83
스페인			-1.45	-0.24	-0.89	0.77	0.98	0.89	0.33	-0.23	0.06	
아이슬란드	1.51	-0.45	-1.90	0.88	0.02	-2.13	1.03	0.72	0.42	0.71	1.61	0.30
아일랜드	-1.09	-1.39	-1.69	-0.24	0.55	1.07	1.06	1.04	0.13	2.47	1.18	
영국		0.73	-0.13	-0.99	-0.23	-0.44	0.38	0.93	0.12	-1.45	-1.76	1.40
오스트리아				0.09	0.16	-0.01	0.22	-0.85	0.09			
이탈리아			0.22	-0.22	-1.25	-0.33	1.05	1.35	-0.78	-0.69		
일본			-0.01	0.11	0.23	-0.18	-0.92	0.24	0.01	-1.16		
캐나다			0.03	0.82	0.31	-0.31	-0.15	1.17	0.50	0.25	-0.25	-1.54
포르투갈		-1.37	-3.79	0.70	-0.25	-1.66	0.58	2.00	0.16	0.86	-0.44	0.32
프랑스			-0.47	-0.32	0.10	-0.23	-1.28	-0.88	-0.14	0.87	0.12	
핀란드	0.26	0.66	1.06	-0.71	0.00	-0.06	-0.26	0.49	-0.59	-2.07	-0.98	-0.17
호주					-0.95	-0.10	0.27	0.99	0.56	0.14	0.55	-1.96
평균	-0.12	-0.22	-0.20	-0.04	-0.38	-0.10	0.02	0.47	0.20	-0.25	-0.03	-0.22

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

<표 Ⅳ-14> GDP갭률과 재량적 경상수입

(단위 : 재량적 경상수입/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				-0.08	0.34	0.17	1.85	1.31	0.96	0.72	2.18	3.65
그리스	-2.11	-0.82	-0.50	-0.18	-0.87	0.10	0.35	0.80	2.72	2.23	3.41	
네덜란드			-1.87	-0.63	-1.68	-0.87	0.07	1.97	1.76	1.55	2.82	4.10
노르웨이			-4.88	-8.92	-10.39	-10.07	-7.27	-3.07	-4.99	-4.73	-3.35	
뉴질랜드					-0.93	-0.67	-0.82	-1.37	0.91	1.32	1.73	2.14
덴마크			-1.63	-2.23	-1.01	0.21	0.64	0.52	2.12	2.69		
독일	-2.80	-1.51	-1.37	-0.37	-0.24	-1.36	0.74	1.15				
미국		-0.65	-0.21	-0.05	-0.30	-0.17	0.56	-0.03	1.35	-0.13	0.61	1.34
벨기에		-1.51	-1.57	-2.06	-1.70	0.55	0.75	1.21	2.05	2.29		
스웨덴		-2.15	-0.57	-1.03	-0.97	-0.77	-0.84	2.04	0.21	3.75	0.28	6.45
스페인			-1.25	0.33	-1.32	0.62	0.68	0.63	0.88	1.13	2.58	
아이슬란드	-3.00	-0.76	-3.15	2.23	0.62	-0.88	-0.95	0.21	1.37	0.22	2.77	2.56
아일랜드	-2.83	-2.53	-2.22	0.89	-2.00	-0.35	0.15	0.65	-1.03	1.88	2.06	
영국		-2.60	-2.35	-2.10	-5.31	2.60	-0.27	1.32	0.15	0.79	0.48	5.73
오스트리아				-1.06	0.07	-0.60	0.71	0.61	1.41			
이탈리아			-1.18	-1.73	0.38	0.01	0.87	1.29	1.03	2.84		
일본			-0.12	-0.03	0.06	0.26	-0.13	1.12	0.98	0.28		
캐나다			-1.14	-1.26	0.60	-1.26	-0.02	0.18	1.63	0.46	2.16	2.71
포르투갈		0.19	-1.37	0.37	0.07	-1.14	1.55	1.73	1.42	0.22	-0.50	3.18
프랑스			-1.13	0.27	-0.11	0.11	-0.49	1.12	0.86	1.51	2.06	
핀란드	-3.91	-1.79	0.32	-1.26	-1.48	-0.04	0.93	-0.10	-1.81	-1.03	8.73	4.75
호주					-0.50	-0.03	1.20	0.84	0.87	0.90	1.04	0.86
평균	-2.93	-1.41	-1.46	-0.94	-1.21	-0.62	0.01	0.64	0.71	0.94	1.82	3.41

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

<표 Ⅳ-15> GDP갭률과 재량적 재정지출(1)

(단위 : 재량적 경상지출/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				0.12	0.65	-0.42	1.35	1.62	0.83	0.04	0.82	1.61
그리스	-0.06	-0.11	0.81	1.73	3.06	-0.89	1.18	0.07	-0.64	0.18	2.85	
네덜란드			-0.69	-0.02	0.12	-0.55	0.11	0.88	0.26	-0.37	0.04	0.44
노르웨이			1.97	-1.15	1.00	0.39	-1.07	0.20	0.43	1.49	0.26	
뉴질랜드					-0.72	-1.31	-1.38	-0.42	0.25	-0.12	-0.49	-0.87
덴마크			-2.48	0.47	-0.41	0.32	0.79	0.85	1.04	2.18		
독일	0.64	0.89	-0.08	0.10	0.36	0.97	-0.37	0.15				
미국		0.80	0.07	0.04	-0.51	-0.36	0.17	0.36	0.65	2.01	1.60	1.19
벨기에		0.25	1.18	0.31	0.05	1.28	-0.57	-0.67	-0.48	0.00		
스웨덴		-0.53	1.37	-0.39	2.13	0.19	0.99	1.24	-2.32	1.13	-0.46	1.87
스페인			1.03	1.15	-0.34	0.36	-0.41	-0.45	-0.12	0.21	0.95	
아이슬란드	0.55	0.57	-0.49	1.97	1.48	0.55	-1.15	-0.56	0.02	-1.55	0.59	0.63
아일랜드	-0.09	0.48	1.04	1.58	-2.20	-1.07	-0.87	-0.67	-1.80	-0.39	-0.84	
영국		-1.56	-1.16	-0.77	0.31	0.51	-0.64	0.20	-0.65	0.62	-0.40	1.41
오스트리아				-0.20	0.46	-0.37	0.52	1.20	0.72			
이탈리아			-0.36	-0.79	2.02	0.68	-0.13	-0.34	0.56	1.73		
일본			-0.22	-0.03	0.16	0.46	0.59	0.74	0.81	1.29		
캐나다			-0.03	-1.63	0.82	-0.86	0.19	-1.33	0.49	-0.80	1.24	2.22
포르투갈		2.86	2.98	0.64	0.69	-0.34	0.63	-0.07	0.43	-0.95	-0.62	0.97
프랑스			0.42	1.16	-0.06	0.62	1.01	1.31	0.09	0.06	0.69	
핀란드	-0.59	0.04	0.67	0.04	-0.85	0.35	1.01	-1.02	-2.30	0.03	7.38	0.48
호주					-0.19	-0.28	-0.10	1.02	0.41	-0.20	2.12	1.46
평균	0.09	0.37	0.34	0.22	0.36	0.01	0.08	0.19	-0.06	0.33	0.98	1.04

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

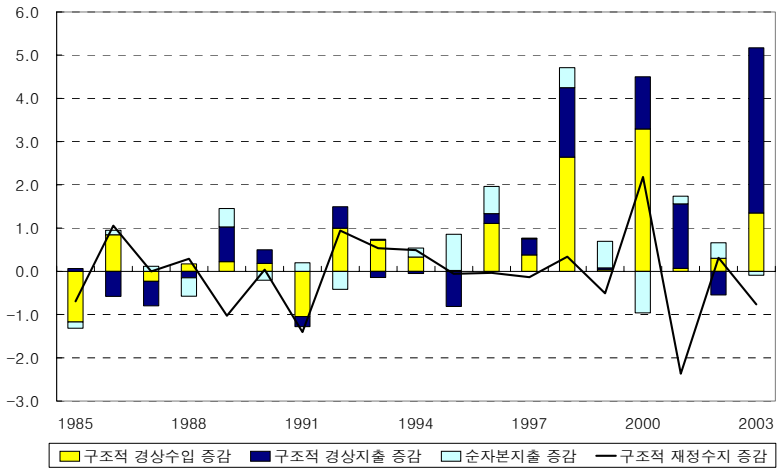
<표 Ⅳ-16> GDP갭률과 재량적 재정지출(2)

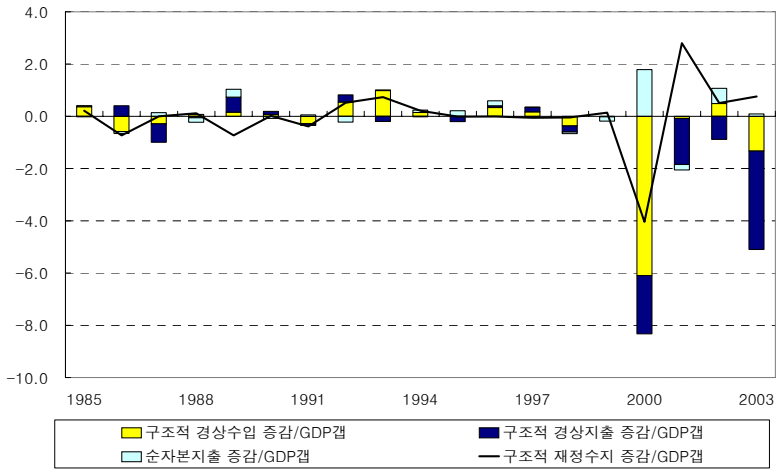
(단위 : 재량적 순자본지출/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				-0.10	0.00	0.16	-0.39	0.01	0.31	0.62	0.54	0.46
그리스	0.29	0.25	-0.08	-0.41	0.39	-1.18	0.65	0.50	0.42	-0.20	-2.71	
네덜란드			-0.05	0.22	-0.17	-0.21	-0.22	0.55	0.62	0.70	0.60	0.50
노르웨이			0.09	-0.10	-0.44	-0.15	-0.23	0.03	-0.29	0.70	-0.25	
뉴질랜드					-0.82	0.29	0.25	-0.92	-0.59	-0.75	-0.92	-1.08
덴마크			-0.26	-0.17	0.03	-0.07	-0.19	0.14	-0.02	-0.13		
독일	-0.21	0.06	-0.15	0.00	-0.11	-0.72	1.29	-0.21				
미국		0.28	-0.27	0.04	-0.02	-0.10	0.06	-0.14	-0.17	0.41	0.23	0.04
벨기에		-0.41	-0.66	-0.17	-0.35	0.35	0.17	-0.94	-0.06	-0.52		
스웨덴		0.74	-0.62	-0.48	-0.12	0.07	0.01	-0.34	-0.19	-0.09	-1.23	3.04
스페인			0.17	0.25	0.29	-0.27	-0.07	-0.31	-0.18	-0.04	0.16	
아이슬란드	-3.41	0.55	0.51	0.14	-0.39	0.86	-0.91	-0.43	0.05	0.06	-0.72	-0.68
아일랜드	-0.12	-0.37	-0.62	0.21	-0.08	-0.22	-0.21	-0.20	0.02	-1.15	0.38	
영국		0.13	0.40	0.66	-2.50	2.74	-0.17	-0.43	-0.33	-0.07	0.33	-0.22
오스트리아				-0.27	-0.13	-0.11	-0.11	-0.07	-0.15			
이탈리아			-0.16	-0.09	0.05	-0.07	-0.36	-0.25	0.46	0.73		
일본			0.77	0.37	-0.03	0.09	0.09	-0.15	-0.23	-0.44		
캐나다			-0.01	0.27	-0.08	0.10	-0.11	-0.12	-0.23	-0.29	-0.27	0.26
포르투갈		-0.10	0.30	-0.15	0.01	0.92	0.14	-0.67	0.18	-0.75	-0.57	-0.45
프랑스			-0.35	0.00	0.24	-0.17	-0.28	0.28	0.19	-0.48	-0.01	
핀란드	-0.88	-0.30	0.28	0.22	-0.04	-0.20	-0.01	-0.08	-0.34	-0.35	0.10	-0.16
호주					0.92	0.44	0.93	-1.45	-0.60	0.24	-2.42	0.38
평균	-0.86	0.08	-0.04	0.02	-0.15	0.12	0.01	-0.24	-0.05	-0.09	-0.42	0.19

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨

[그림 Ⅳ-11] 우리나라의 경기상황과 재량적 재정정책





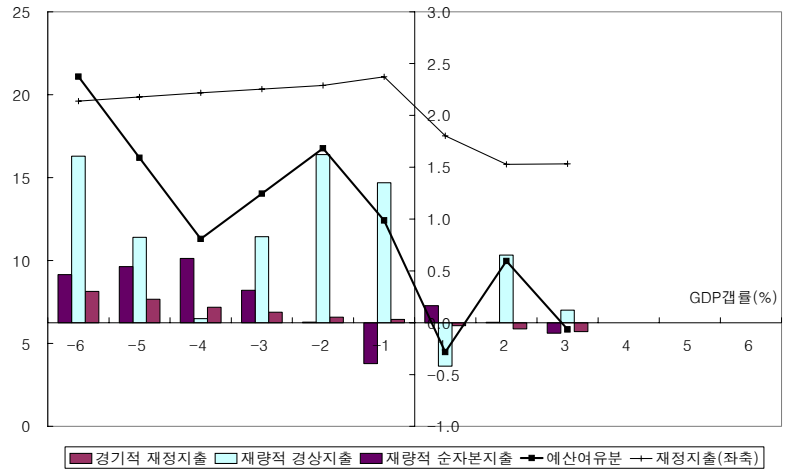
<표 Ⅳ-17> GDP갭률과 재정지출

(단위 : 구조적 재정수지/GDP, %)

GDP갭률	5.50	4.50	3.50	2.50	1.50	0.50	-0.50	-1.50	-2.50	-3.50	-4.50	-5.50
우리나라				-0.07	0.60	-0.28	0.99	1.68	1.25	0.81	1.59	2.37
그리스	0.23	0.14	0.73	1.32	3.45	-2.07	1.83	0.57	-0.21	-0.01	0.14	
네덜란드			-1.73	-0.54	-0.44	-0.91	0.09	1.90	1.71	1.51	2.23	2.95
노르웨이			1.92	-1.35	0.50	0.21	-1.28	0.29	0.26	2.35	0.22	
뉴질랜드					-1.70	-1.06	-1.08	-1.22	-0.04	-0.43	-0.82	-1.21
덴마크			-3.51	-0.18	-0.71	0.07	0.71	1.31	1.66	2.96		
독일	0.19	0.76	-0.39	0.08	0.20	0.22	0.95	0.01				
미국		0.98	-0.29	0.01	-0.58	-0.48	0.24	0.27	0.55	2.54	1.99	1.43
벨기에		-0.70	0.08	-0.19	-0.52	1.56	-0.33	-1.44	-0.21	-0.06		
스웨덴		-0.55	0.19	-1.22	1.76	0.19	1.14	1.13	-2.05	1.63	-0.88	6.11
스페인			1.10	1.32	-0.09	0.08	-0.47	-0.72	-0.21	0.29	1.27	
아이슬란드	-3.13	0.90	-0.17	1.99	1.01	1.38	-2.05	-0.92	0.20	-1.34	0.07	0.32
아일랜드	-0.72	-0.32	0.09	1.50	-2.38	-1.34	-1.01	-0.69	-1.54	-1.17	0.04	
영국		-1.74	-1.01	-0.27	-2.28	3.21	-0.78	-0.12	-0.81	0.86	0.32	1.72
오스트리아				-0.48	0.33	-0.48	0.40	1.13	0.57			
이탈리아			-0.63	-0.96	2.01	0.60	-0.46	-0.54	1.11	2.57		
일본			0.55	0.32	0.09	0.54	0.69	0.63	0.64	0.94		
캐나다			-0.30	-1.50	0.64	-0.80	0.09	-1.35	0.47	-0.77	1.33	2.93
포르투갈		2.61	3.17	0.41	0.66	0.57	0.79	-0.68	0.70	-1.56	-1.04	0.80
프랑스			-0.15	0.98	0.06	0.42	0.76	1.72	0.53	-0.08	1.09	
핀란드	-2.48	-1.09	0.31	-0.04	-1.12	0.11	1.07	-0.90	-2.04	0.17	8.42	2.32
호주					0.63	0.13	0.86	-0.33	-0.01	0.31	0.02	2.19
평균	-1.18	0.10	0.00	0.06	0.10	0.08	0.14	0.08	0.12	0.58	1.00	1.99

주: 'GDP갭률'에서 '-0.5'는 GDP갭률이 0~-1%인 경우를 의미하며, 다른 구간도 비슷하게 정의됨.

[그림 Ⅳ-12] 우리나라의 경기상황과 재정지출



4. 우리나라의 완충·조정재원 규모 시산

본 절에서는 2절에서 소개하였던 3가지 방법 중에서 두 번째 방법인 'GDP갭-탄력성 접근법'을 이용하여 우리나라를 포함한 OECD 국가들의 cyclical safety margin, safety margin 및 budget margin을 차례로 계산해 보았다.

가. Cyclical safety margin의 시산

우선 경기상황에 따라 재정의 자동안정화장치가 충분히 작동하도록 하기 위해 필요한 cyclical safety margin을 European Commission의 기준을 포함한 여러 가지 기준을 적용하여 시산해 보았다. 본 연구에서는 <표 Ⅳ-18>에 정리된 GDP갭률의 분포상 특성을 분석하여 ① 평균 - 1.0·표준편차, ② 평균 - 0.5·표준편차의 2가지 기준과, 각 경기

저점에서의 GDP갭률을 구하여 평균한 ③ 경기저점 평균 등 3가지의 경제상황이 악화될 경우를 상정하였다. 우리나라를 비롯한 22개 OECD 국가들의 각각의 경우에 해당하는 GDP갭률의 규모는 <표 Ⅳ-19>에 정리되어 있다. 경제상황이 악화될 경우 재정의 자동안정화장치에 의해 재정수지가 악화되는 정도를 추산하여 완충·조정재원으로 책정하게 되는 cyclical safety margin을 계산하기 위해서는 동 GDP갭률에 3절에서 구한 해당 GDP갭률 구간에 대해 계산한 자동안정화장치에 해당하는 재정수지의 GDP탄력성(<표 Ⅳ-9> 및 <부록>을 참조)을 곱하면 된다.

<표 Ⅳ-20>에 정리된 cyclical safety margin의 시산결과를 보면 우리나라의 경우 기준에 따라 GDP의 0.16~1.18%인 것으로 나타났는데, 이는 다른 OECD 국가들의 평균(재정의 자동안정화장치가 올바르게 작동하지 않은 것으로 나타난 노르웨이를 제외)인 1.76~6.18%보다 훨씬 작다. 이는 우리나라의 GDP갭률의 평균이 다른 OECD 국가들 평균보다 높아(0.63% 대 -0.41%) 3가지 기준에 의한 GDP갭률이 높은데다가 우리나라의 자동안정화장치의 크기가 다른 OECD 국가들에 비해 약 40%에 불과하기 때문이다.

European Commission에서 가장 최근에 계산한 cyclical safety margin인 GDP 대비 1.6%에 가장 가까운 기준인 '평균 - 0.5*표준편차'의 GDP갭률을 근거로 계산된 우리나라의 cyclical safety margin의 규모는 GDP의 0.16% 수준으로 추정되었다.

<표 Ⅳ-21>에는 GDP갭률 수준을 구분하지 않고 평균적인 자동안정화장치의 크기에 입각하여 시산한 cyclical safety margin의 크기가 정리되어 있는데, <표 Ⅳ-20>보다 다소 작아져 우리나라의 경우 GDP의 0.15~0.43%, '평균 - 0.5*표준편차'의 GDP갭률을 근거로 계산된 규모는 0.15%인 것으로 나타났다.

<표 Ⅳ-18> OECD 국가 GDP갭률의 분포상 특성

	통계량						정규분포 관련			
	표본수	평균	중앙값	최대	최소	표준편차	왜도	첨도	Jarque-Bera	확률
우리나라	18	0.63	1.11	3.94	-7.07	2.77	-1.27	4.42	6.34	0.04
평균	28	-0.41	-0.38	4.37	-5.40	2.66	-0.13	2.57	1.89	0.45
부분평균1	27	-0.35	-0.41	4.54	-5.24	2.66	-0.07	2.62	2.06	0.40
부분평균2	26	-0.71	-0.75	4.34	-5.40	2.68	-0.02	2.65	2.09	0.40
그리스	26	-0.62	-1.13	7.22	-4.23	3.16	1.08	3.62	5.50	0.06
네덜란드	29	-0.19	-0.29	3.74	-5.75	2.25	-0.57	3.24	1.62	0.44
노르웨이	24	0.26	0.61	3.51	-4.32	2.45	-0.41	1.92	1.86	0.40
뉴질랜드	16	-0.84	0.03	1.72	-5.76	2.34	-0.98	2.90	2.57	0.28
덴마크	30	-0.06	0.36	3.40	-3.74	1.86	-0.51	2.61	1.50	0.47
독일	31	1.41	0.83	7.13	-1.95	2.88	0.53	2.05	2.64	0.27
미국	37	-0.16	-0.54	4.34	-7.04	2.39	-0.59	3.66	2.79	0.25
벨기에	30	0.10	0.44	4.89	-3.21	2.16	0.20	2.37	0.70	0.70
스웨덴	34	0.31	0.44	4.98	-6.18	2.68	-0.27	2.58	0.68	0.71
스페인	22	-1.68	-2.45	3.03	-4.95	2.59	0.41	1.82	1.89	0.39
아이슬란드	30	-0.32	0.52	5.99	-7.83	3.66	-0.37	2.36	1.19	0.55
아일랜드	22	0.05	-0.61	6.84	-4.65	3.58	0.54	2.20	1.65	0.44
영국	22	-1.08	-1.00	4.70	-6.46	3.04	0.11	2.54	0.24	0.88
오스트리아	29	0.07	-0.07	2.64	-2.89	1.71	-0.16	1.93	1.51	0.47
이탈리아	38	-0.10	-0.27	3.92	-3.17	2.02	0.31	2.20	1.62	0.45
일본	31	-0.42	-0.87	3.75	-3.93	2.06	0.37	2.50	1.03	0.60
캐나다	21	-0.89	-1.19	3.87	-5.82	2.73	-0.10	2.35	0.40	0.82
포르투갈	25	-1.16	-0.60	4.69	-10.74	4.19	-0.91	2.97	3.46	0.18
프랑스	30	-1.01	-1.05	3.21	-4.37	2.09	0.10	1.98	1.36	0.51
핀란드	25	-1.59	-0.71	6.15	-11.22	4.22	-0.64	2.97	1.70	0.43
호주	31	-0.75	-0.46	1.96	-5.20	1.90	-0.85	3.23	3.84	0.15

주: 평균은 우리나라를 제외한 21개 OECD 국가들의 평균을, 부분평균1은 총재정정책(자동안정화장치와 재량적 재정정책의 합)이 경제상황에 적절하게 대응하였던 13개 국가들(벨기에·아이슬란드·영국·오스트리아·이탈리아·캐나다·포르투갈·호주 등 8개국 제외)의 평균을, 부분평균2는 재량적 재정정책이 경제상황에 적절하게 대응하였던 9개 국가들(앞의 8개국에 노르웨이·독일·미국·스웨덴 등 4개국을 추가 제외)의 평균을 의미함.

<표 Ⅳ-19> 3가지 기준에 의한 GDP갭률 및 최저치의 비교

(단위 : 잠재GDP 대비, %)

	최저치	평균 - 1.0* 표준편차	평균 - 0.5* 표준편차	경기저점 평균
우리나라	-7.07	-2.14	-0.76	-1.62
평균	-5.40	-3.08	-1.74	-2.92
부분평균1	-5.24	-3.01	-1.68	-3.01
부분평균2	-5.40	-3.39	-2.05	-3.37
그리스	-4.23	-3.78	-2.20	-4.04
네덜란드	-5.75	-2.45	-1.32	-2.77
노르웨이	-4.32	-2.19	-0.96	-2.34
뉴질랜드	-5.76	-3.18	-2.01	-3.20
덴마크	-3.74	-1.92	-0.99	-3.04
독일	-1.95	-1.46	-0.03	-1.34
미국	-7.04	-2.55	-1.35	-3.21
벨기에	-3.21	-2.06	-0.98	-1.56
스웨덴	-6.18	-2.37	-1.03	-1.90
스페인	-4.95	-4.27	-2.98	-3.41
아이슬란드	-7.83	-3.98	-2.15	-3.87
아일랜드	-4.65	-3.53	-1.74	-4.13
영국	-6.46	-4.13	-2.60	-3.78
오스트리아	-2.89	-1.64	-0.79	-1.49
이탈리아	-3.17	-2.12	-1.11	-2.21
일본	-3.93	-2.47	-1.44	-2.33
캐나다	-5.82	-3.63	-2.26	-1.99
포르투갈	-10.74	-5.34	-3.25	-4.91
프랑스	-4.37	-3.10	-2.06	-3.02
핀란드	-11.22	-5.81	-3.70	-4.41
호주	-5.20	-2.65	-1.70	-2.38

주: 평균은 우리나라를 제외한 21개 OECD 국가들의 평균을, 부분평균1은 총재정정책(자동안정화장치와 재량적 재정정책의 합)이 경제상황에 적절하게 대응하였던 13개 국가들(벨기에·아이슬란드·영국·오스트리아·이탈리아·캐나다·포르투갈·호주 등 8개국 제외)의 평균을, 부분평균2는 재량적 재정정책이 경제상황에 적절하게 대응하였던 9개 국가들(앞의 8개국에 노르웨이·독일·미국·스웨덴 등 4개국을 추가 제외)의 평균을 의미함.

<표 Ⅳ-20> Cyclical safety margin의 시산 결과

(당해 GDP갭률의 GDP탄력성 이용시)

(단위 : GDP 대비, %)

	① 평균 - 1.0* 표준편차	② 평균 - 0.5* 표준편차	③ 경기저점 평균
우리나라	1.18	0.16	0.44
그리스	5.43	2.57	6.00
네덜란드	4.64	1.46	5.26
노르웨이	-8.73	-6.55	-9.35
뉴질랜드	6.50	2.83	6.55
덴마크	1.76	0.33	8.19
독일	1.13	0.01	1.03
미국	1.54	0.50	3.21
벨기에	3.17	0.37	1.20
스웨덴	4.51	0.98	1.80
스페인	6.64	2.78	4.47
아이슬란드	4.54	2.18	4.42
아일랜드	4.68	1.15	7.58
영국	11.22	3.13	7.52
오스트리아	0.56	0.07	0.50
이탈리아	1.88	0.65	1.97
일본	1.14	0.46	1.08
캐나다	5.90	2.43	1.14
포르투갈	13.95	3.89	6.24
프랑스	4.38	1.96	4.27
핀란드	38.25	6.88	14.01
호주	1.79	0.62	1.61
평균	5.47	1.37	3.75
(노르웨이 제외)	6.18	1.76	4.40

<표 Ⅳ-21> Cyclical safety margin의 시산 결과

(평균 GDP탄력성 이용시)

(단위 : GDP 대비, %)

	① 평균 - 1.0* 표준편차	② 평균 - 0.5* 표준편차	③ 경기저점 평균
우리나라	0.43	0.15	0.33
평균	1.45	0.80	1.38
부분평균1	1.55	0.84	1.55
부분평균2	1.64	0.99	1.65
그리스	1.19	0.69	1.27
네덜란드	1.89	1.02	2.14
노르웨이	2.10	0.92	2.25
뉴질랜드	1.76	1.11	1.77
덴마크	1.45	0.75	2.30
독일	1.03	0.02	0.94
미국	0.65	0.35	0.82
벨기에	1.25	0.60	0.95
스웨덴	1.56	0.68	1.25
스페인	1.71	1.19	1.36
아이슬란드	1.45	0.78	1.41
아일랜드	1.30	0.64	1.52
영국	2.50	1.58	2.29
오스트리아	0.43	0.20	0.39
이탈리아	0.88	0.46	0.92
일본	0.49	0.29	0.46
캐나다	1.45	0.90	0.79
포르투갈	1.62	0.98	1.49
프랑스	1.18	0.78	1.15
핀란드	3.82	2.43	2.90
호주	0.66	0.42	0.60

주: 평균은 우리나라를 제외한 21개 OECD 국가들의 평균을, 부분평균1은 총재정정책(자동안정화장치와 재량적 재정정책의 합)이 경제상황에 적절하게 대응하였던 13개 국가들(벨기에·아이슬란드·영국·오스트리아·이탈리아·캐나다·포르투갈·호주 등 8개국 제외)의 평균을, 부분평균2는 재량적 재정정책이 경제상황에 적절하게 대응하였던 9개 국가들(앞의 8개국에 노르웨이·독일·미국·스웨덴 등 4개국을 추가 제외)의 평균을 의미함.

나. Safety margin의 시산

이번에는 3가지 경우 각각의 GDP갭률에, 해당 GDP갭률 구간에서 재정 자동안정화장치 이외에 재량적 재정정책에 의한 부분까지 포함한 재정수지의 GDP탄력성(<표 Ⅳ-8>에 정리됨)을 곱하여 safety margin을 시산해 보았다. 우리나라는 GDP의 0.20~1.57%로 cyclical safety margin과 크게 차이가 나지 않았다. 이러한 현상은 다른 OECD 국가들의 경우에서도 마찬가지였다.

<표 Ⅳ-23>의 평균적인 GDP탄력성을 이용하여 시산한 결과에서는 우리나라는 양자의 계산결과가 비슷하였으나 다른 OECD 국가들의 경우에는 해당 GDP갭률 구간에서의 GDP탄력성을 이용한 경우에는 safety margin이 cyclical safety margin과 비슷하게 나타났으나, 평균 GDP탄력성을 이용한 경우에는 safety margin이 cyclical safety margin보다 2배 정도 큰 것(부분평균 1 및 2 기준)으로 나타났다.

이러한 현상은 우리나라의 경우 cyclical safety margin 및 safety margin을 계산하는데 기준이 되는 GDP갭률이 -1~-2% 수준인 상황에서 실시된 재량적 재정정책 규모가 그리 크지 않은 반면, 일부 OECD 국가들의 경우에는 경기악화시 적극적인 재량적 재정확대를 실시하기 때문인 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-22> Safety margin의 계산 결과

(단위 : GDP 대비, %)

	① 평균 - 1.0* 표준편차	② 평균 - 0.5* 표준편차	③ 경기저점 평균
우리나라	1.57	0.23	0.20
그리스	2.37	-1.31	-1.23
네덜란드	5.12	1.58	5.79
노르웨이	-6.52	-7.38	-6.98
뉴질랜드	4.59	2.54	4.63
덴마크	3.84	0.51	11.66
독일	0.37	0.02	0.34
미국	0.68	1.29	14.23
벨기에	0.37	-0.46	-2.25
스웨덴	1.47	0.55	1.01
스페인	6.37	1.79	5.26
아이슬란드	1.71	1.29	1.67
아일랜드	-4.02	-0.66	2.70
영국	18.48	2.81	12.99
오스트리아	1.96	-0.10	1.78
이탈리아	3.53	-0.85	3.68
일본	1.13	0.12	1.06
캐나다	4.99	1.29	-1.18
포르투갈	12.25	1.11	8.38
프랑스	1.68	2.25	1.63
핀란드	39.22	14.56	18.35
호주	0.29	-1.06	0.26
평균	4.76	0.95	3.99
(그리스, 노르웨이 제외)	5.32	1.36	4.54

<표 Ⅳ-23> Safety margin의 계산 결과

(평균 GDP탄력성 이용시)

(단위 : GDP 대비, %)

	① 평균 - 1.0* 표준편차	② 평균 - 0.5* 표준편차	③ 경기저점 평균
우리나라	0.41	0.14	0.31
평균	-0.43	-0.18	-0.36
부분평균1	2.97	1.74	2.90
부분평균2	3.93	2.40	3.83
그리스	4.38	2.55	4.68
네덜란드	2.32	1.25	2.63
노르웨이	1.59	0.70	1.70
뉴질랜드	3.05	1.93	3.07
덴마크	3.03	1.56	4.79
독일	0.86	0.02	0.79
미국	0.25	0.13	0.32
벨기에	-0.60	-0.29	-0.46
스웨덴	0.56	0.24	0.45
스페인	2.17	1.51	1.73
아이슬란드	-27.41	-14.79	-26.67
아일랜드	1.89	0.93	2.21
영국	-7.68	-4.85	-7.04
오스트리아	-4.06	-1.94	-3.68
이탈리아	-2.66	-1.39	-2.77
일본	2.09	1.22	1.97
캐나다	-0.58	-0.36	-0.32
포르투갈	-3.66	-2.23	-3.36
프랑스	4.08	2.70	3.97
핀란드	12.41	7.90	9.41
호주	-1.04	-0.67	-0.94

주: 평균은 우리나라를 제외한 21개 OECD 국가들의 평균을, 부분평균1은 총재정정책(자동안정화장치와 재량적 재정정책의 합)이 경제상황에 적절하게 대응하였던 13개 국가들(벨기에·아이슬란드·영국·오스트리아·이탈리아·캐나다·포르투갈·호주 등 8개국 제외)의 평균을, 부분평균2는 재량적 재정정책이 경제상황에 적절하게 대응하였던 9개 국가들(앞의 8개국에 노르웨이·독일·미국·스웨덴 등 4개국을 추가 제외)의 평균을 의미함.

다. budget margin의 시산

마지막으로 세입과 세출 두 측면을 모두 포괄하는 재정수지가 아니라 재정지출 측면만을 고려하는 경기악화시에 대비한 budget margin을 시산해 보았다. 이번에도 3가지 경우 각각의 GDP갭률에, 해당 GDP갭률 구간에서 자동안정화장치 중에서 경상지출 부분과 재량적 재정정책 중에서 경상지출 및 순자본지출 등 재정지출들의 GDP탄력성(<표 Ⅳ-17>에 정리됨)을 곱하였다. 우리나라의 경우 GDP 대비 0.75~2.72% 또는 2002년 재정지출규모 대비 2.93~10.69% 정도로 다른 OECD 국가들(부분평균 기준, GDP 대비 0.84~5.17%)에 비해 다소 큰 것으로 나타났다.

이는 우리나라의 경우 GDP갭률이 -1~-2%인 구간에서 재량적 경상지출 확대규모가 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 크기 때문인 것으로 보인다. 평균 GDP탄력성을 이용한 경우에는 우리나라의 budget margin 규모는 GDP 대비 0.28~0.81%로 크게 작아졌으나, 다른 OECD 국가들의 경우에는 큰 차이가 없다. 이러한 현상은 우리나라의 경우 경기악화에 대응한 재량적 재정정책이 주로 세출확대에 의존하였기 때문인 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-24> budget margin의 계산 결과

(단위 : %)

	GDP 대비			2002년 지출 대비			평균 지출 대비		
	평균-1.0*표준편차	평균-0.5*표준편차	경기저점 평균	평균-1.0*표준편차	평균-0.5*표준편차	경기저점 평균	평균-1.0*표준편차	평균-0.5*표준편차	경기저점 평균
우리나라	2.67	0.75	2.72	10.48	2.93	10.69	15.08	4.22	15.38
그리스	-0.05	-0.47	0.56	-0.11	-1.06	1.26	-0.12	-1.1	1.3
네덜란드	4.18	2.51	4.73	8.89	5.34	10.06	7.96	4.79	9.02
노르웨이	0.57	-1.23	0.61	1.2	-2.58	1.29	1.17	-2.5	1.25
뉴질랜드	-1.36	-0.07	-1.37	-3.49	-0.18	-3.52	-3.01	-0.16	-3.03
덴마크	2.51	0.7	9	4.58	1.28	16.45	4.62	1.29	16.58
독일	0.01	0.02	0.01	0.02	0.05	0.02	0.02	0.05	0.02
미국	1.41	0.36	8.17	4.02	1.02	23.2	4.15	1.06	23.97
벨기에	-0.43	-0.32	-2.25	-0.86	-0.65	-4.5	-0.8	-0.6	-4.19
스웨덴	-4.85	1.17	2.15	-8.33	2	3.7	-8.25	1.98	3.66
스페인	5.42	-0.64	0.99	13.88	-1.63	2.53	13.44	-1.58	2.45
아이슬란드	-5.35	0.44	-5.2	-11.79	0.96	-11.48	-13.5	1.11	-13.14
아일랜드	-4.13	-1.2	0.16	-12.85	-3.73	0.49	-9.64	-2.8	0.37
영국	1.33	-2.1	3.25	3.29	-5.18	8.01	3.07	-4.85	7.49
오스트리아	1.86	0.32	1.68	3.63	0.62	3.29	3.5	0.6	3.17
이탈리아	2.35	-0.6	2.45	4.97	-1.26	5.19	5.21	-1.33	5.44
일본	1.59	0.91	1.49	4.17	2.4	3.93	5.11	2.94	4.81
캐나다	-2.78	1.07	-2.69	-6.93	2.66	-6.7	-5.98	2.29	-5.79
포르투갈	4.25	-5.08	-5.12	9.66	-11.55	-11.64	10.48	-12.53	-12.63
프랑스	-0.24	1.08	-0.23	-0.45	2.05	-0.43	-0.47	2.16	-0.46
핀란드	13.49	0.62	37.15	27.2	1.26	74.91	26.9	1.24	74.08
호주	-0.03	-0.56	-0.03	-0.08	-1.55	-0.07	-0.08	-1.52	-0.07
평균	0.94	-0.15	2.64	1.93	-0.46	5.52	2.08	-0.45	5.44
부분평균	3.25	0.84	5.17	7.13	1.79	11.02	7.14	1.77	10.97

주: 부분평균은 우리나라를 제외한 OECD 국가 중에서 budget margin의 계산 결과가 (-)인 국가들을 제외한 평균을 의미함.

<표 Ⅳ-25> budget margin의 계산 결과

(평균 GDP탄력성 이용시)

(단위 : %)

	GDP 대비			2002년 지출 대비			평균 지출 대비		
	평균-1.0* 표준편차	평균-0.5* 표준편차	경기저점 평균	평균-1.0* 표준편차	평균-0.5* 표준편차	경기저점 평균	평균-1.0* 표준편차	평균-0.5* 표준편차	경기저점 평균
우리나라	0.81	0.28	0.61	3.16	1.12	2.39	4.55	1.61	3.44
평균	-2.90	-1.53	-3.28	-6.14	-3.25	-6.78	-7.04	-3.73	-7.68
부분평균	3.18	1.84	2.93	6.93	4.00	6.48	6.72	3.90	6.25
그리스	7.90	4.60	8.45	17.77	10.34	18.99	18.45	10.73	19.72
네덜란드	2.46	1.33	2.78	5.22	2.82	5.91	4.68	2.53	5.30
노르웨이	-0.23	-0.10	-0.25	-0.49	-0.22	-0.53	-0.48	-0.21	-0.51
뉴질랜드	0.98	0.62	0.98	2.51	1.59	2.53	2.17	1.37	2.19
덴마크	-15.30	-7.89	-24.22	-27.98	-14.43	-44.28	-28.19	-14.54	-44.62
독일	0.46	0.01	0.42	0.96	0.02	0.88	0.98	0.02	0.90
미국	0.14	0.08	0.18	0.41	0.22	0.51	0.42	0.22	0.53
벨기에	-3.86	-1.83	-2.93	-7.73	-3.67	-5.87	-7.19	-3.41	-5.46
스웨덴	-0.75	-0.32	-0.60	-1.28	-0.56	-1.03	-1.27	-0.55	-1.02
스페인	-0.77	-0.53	-0.61	-1.96	-1.37	-1.56	-1.90	-1.32	-1.52
아이슬란드	-53.49	-28.87	-52.07	-117.94	-63.65	-114.79	-135.09	-72.91	-131.48
아일랜드	1.93	0.95	2.26	6.00	2.96	7.03	4.50	2.22	5.27
영국	-7.09	-4.48	-6.50	-17.50	-11.04	-16.04	-16.37	-10.33	-15.00
오스트리아	3.34	1.60	3.02	6.52	3.12	5.91	6.29	3.01	5.70
이탈리아	-5.83	-3.05	-6.08	-12.34	-6.46	-12.89	-12.93	-6.77	-13.51
일본	0.32	0.19	0.31	0.85	0.50	0.80	1.04	0.61	0.98
캐나다	-0.23	-0.14	-0.13	-0.57	-0.36	-0.31	-0.49	-0.31	-0.27
포르투갈	-2.04	-1.24	-1.87	-4.63	-2.82	-4.25	-5.02	-3.06	-4.62
프랑스	-3.02	-2.00	-2.94	-5.71	-3.78	-5.56	-6.03	-4.00	-5.87
핀란드	13.78	8.78	10.46	27.80	17.71	21.09	27.49	17.51	20.86
호주	0.44	0.28	0.40	1.22	0.78	1.09	1.19	0.76	1.07

주: 평균은 우리나라를 제외한 21개 OECD 국가들의 평균을, 부분평균은 우리나라를 제외한 OECD 국가 중에서 budget margin의 계산 결과가 (-)인 국가들을 제외한 평균을 의미함.

라. 종합

이상과 같은 3가지 기준에 의해 각각 시산한 결과 중에서 European Commission(2002) 및 OECD(1997)에서 EU 국가들에 대해 최근에 계산한 cyclical safety margin이 GDP 대비 1.6%였는데 이에 가장 가까운 기준은 본 연구의 '평균 - 0.5*표준편차의 GDP갭률' 기준이다. 동 기준에 따르면 우리나라의 경우 GDP갭률이 -0.76%인 상황을 전제로 safety margin 등이 설정되어야 한다. 분석대상 기간인 18년 동안(1986~2003년) 우리나라의 GDP갭률이 -0.76%를 하회하였던 연도는 1986년(-1.44%), 1998년(-7.07%), 1999년(-3.70%), 2001년(-0.84%), 2003년(-1.01%) 등 모두 5차례 있었다.

동 기준에 따라 시산된 우리나라의 cyclical safety margin, safety margin 및 budget margin의 규모는 GDP갭률이 -0.75% 정도인 상황에서 재정당국이 실시하였던 재정확장 정책의 강도를 감안한 GDP탄력성을 적용하면 각각 GDP의 0.16%, 0.23% 및 0.75%로, 단순하게 평균적인 GDP탄력성을 적용하면 각각 0.15%, 0.14%, 0.28%로 계산되었다.

이렇게 시산된 우리나라의 cyclical safety margin 규모는 European Commission이 추정한 EU 국가들의 1.6%에 비해 상당히 낮은 반면, budget margin은 Johansson Commission(2002)이 권고한 스웨덴의 budget margin(1.0%)에 필적할 만한 수준으로 큰 것으로 나타났다. 특히 budget margin의 규모 0.75% 및 0.28%는 본 연구에서 총지출 규모로 사용한 2002년 경상지출과 순자본지출 합계 대비 2.9%(약 3.8조원) 및 1.1%(약 1.4조원)에 달한다.

이러한 결과는 우리나라의 경우 재정의 자동안정화장치의 규모는 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 작은 반면, 세입 및 세출 양쪽에서 재량적 정책을 실시하였던 다른 OECD 국가들과는 달리 과거 우리나라의 재량적 재정확장 정책이 주로 재정지출 확대에 의존하였기

때문인 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-26> cyclical safety margin과 budget margin 시산 결과

<table>
<tr><th></th><th>자동안정화장치</th><th>재량적 재정정책</th><th>총 재정정책</th></tr>
<tr><td>재정수입</td><td>A
<표 Ⅳ-10></td><td>B
<표 Ⅳ-14></td><td>A+B</td></tr>
<tr><td>재정지출</td><td>C
<표 Ⅳ-11></td><td>D
<표 Ⅳ-15 및 16></td><td>C+D
<표 Ⅳ-24>
= budget margin
우리나라 0.75%
(평균탄력성 0.28%)
스웨덴 1.17%
캐나다 1.07%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">재정수지</td><td>A+C
<표 Ⅳ-20>
= cyclical safety margin
우리나라 0.16%
(평균탄력성 0.15%)
스웨덴 0.98%
캐나다 2.43%</td><td>B+D
<표 Ⅳ-13>
= 추가적 margin</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">A+B+C+D
<표 Ⅳ-22>
= safety margin
우리나라 0.23%
(평균탄력성 0.14%)
스웨덴 0.55%
캐나다 1.29%</td><td></td></tr>
</table>

주: (평균탄력성)은 <표 Ⅳ-21, 23, 25>에 정리된 경제상황과 관계없이 평균적인 GDP탄력성을 적용하는 경우.

스웨덴의 경우 본 연구결과에서는 cyclical safety margin 및 budget margin의 규모가 각각 GDP 대비 0.98% 및 1.17%(또는 2002년 지출의 2.0%)로 나타났는데, 스웨덴 재정당국이 지출상한제 도입초기에 향후 3년간의 budget margin으로 책정하였던 총지출 대비 1.5%,

2.0%, 2.5%의 규모와 비슷한 수준이며 Johansson Commission(2002)이 권고한 스웨덴의 budget margin인 지출한도의 3%보다는 낮은 수준이다.

한편, 캐나다는 cyclical safety margin 및 budget margin의 규모가 각각 GDP의 2.43% 및 1.07%(또는 2002년 지출의 2.66%)로 시산되었는데, 캐나다 재정당국이 예측오차나 예측하지 못한 사태에만 사용하도록 매년 책정하고 있는 25억~30억캐나다달러(총지출의 1.3~1.5%)에 달하는 응급예비비(contingency reserve) 규모의 2배에 달한다. 그러나 캐나다 재정당국이 응급예비비를 2003년 단 한 차례만 사용하였으며, 새로운 예산사업에는 사용되지 못하도록 하는 등 엄격히 제한하고 있는 점을 감안하면 그 규모를 의도적으로 작게 유지하고 있는 것으로 판단된다.

다음으로 우리나라의 cyclical safety margin이 GDP 대비 0.15~0.16%라고 하는 시산결과는 향후 재정정책을 운용함에 있어 약 0.2% 이내의 재정적자 또는 재정흑자는 재정수지 균형으로 간주될 수 있다는 점을 시사한다. 또한 budget margin 규모가 약 1.4조~3.8조원이라는 것은 향후 경제성장률, 재정수입 등의 전망오차나 경기악화에 대비하여 사전에 준비해 두어야 할 재정지출 규모가 이 정도 수준이라는 것이다. 이러한 budget margin은 사전에 규모를 예측할 수 없는 재해복구나 FTA대책 관련 예산과 같이 특수한 성격의 지출에 대비하기 위한 우리나라 현행 예비비(contingency)와는 다소 다른 성격을 가지고 있다. 물론 과거 재정정책 당국이 경기불황시 재량적 재정지출 확대를 다른 OECD 국가들에 비해 크게 해 왔던 경향이 앞으로 다소 시정될 것이라는 점을 감안한다면 budget margin의 규모를 다소 줄일 수 있을 것이다.

그러나 가장 중요한 문제는 중기재정지출 계획에 budget margin을 어떻게 반영하고 어떠한 경우에 활용할 것인가 하는 것이다. 1989년 캐나다의 PEMS 폐지를 야기하였던 지출부처들이 budget margin을

이용하기 위한 경쟁을 방지하기 위해서는 여러 지출항목을 여유 있게 편성하는 등 암묵적인 방법으로 예산에 포함시키는 방안을 고려할 수 있겠으나, 재정운영의 투명성을 위해서는 OECD 국가들에서처럼 총지출 한도 설정시 budget margin을 명시적으로 고려하는 것이 좋겠다. 작성연도에 가까운 기간에 대해서는 그 규모를 작게 하고 계획기간의 후반부에 대해서는 다소 규모를 늘려 잡아야 할 것이며, 그 규모는 본 연구결과를 참조하고 향후 국정과제 수행을 위해 필요하기는 하지만 그 규모를 사전적으로 추정할 수 없는 사업들의 규모, 특히 몇 년 앞을 내다보기 어려우리만큼 변화무쌍한 한국적 경제환경 등을 종합적으로 감안하여 결정되어야 할 것이다.

또한 budget margin의 사용은 과거 아픈 경험의 영향으로 지나치게 엄격하게 제한하고 있는 캐나다와, 예비비 이외의 budget margin을 책정하지 않고 매년 상황에 따라 계획을 변경하거나 한도를 준수하지 못하는 영국과 같은 극단적인 사례를 감안하여 budget margin을 명시적으로 두되 그 사용을 엄격하게 제한한다는 원칙을 분명히 하고 향후 한국적 예산편성 풍토에 맞는 운용방법을 시행착오를 거치면서 모색해 나가야 할 것이다. 특히 스웨덴과 같이 한 번 budget margin을 설정해 놓고 이를 사용하더라도 margin을 늘려주지 않으면 다음에 비슷한 상황이 발생할 경우에 대비하여 재정수입에 여유가 있을 때 이를 보충해 놓도록 하는 제도가 바람직해 보인다. 또한 budget margin을 설정해 놓고 사용하지 않을 경우 이를 의무적으로 채무상환에 사용토록 하는 캐나다의 제도도 참고할 만하다.

<표 Ⅳ-27> 연도별 예비비 추이

(단위 : 십억원, %)

	본예산			추경예산		
	예비비	일반회계 예산	비중	예비비	합계	비중
1998	9,720	702,636	1.4	28,700	755,829	3.8
1999	14,900	801,378	1.9	25,300	836,851	3.0
2000	21,317	864,740	2.5	21,317	887,363	2.4
2001	17,537	941,246	1.9	20,315	991,801	2.0
2002	25,391	1,058,767	2.4	61,441	1,096,298	5.6
2003	25,814	1,114,831	2.3	40,314	1,181,323	3.4
2004	32,822	1,183,560	2.8	-	-	-
평균	-	-	2.2	-	-	3.4

V. 결 론

2004년 10월 「2004~2008년 국가재정운용계획(안)」의 발표로 우리나라의 중기재정제도가 획기적인 전환점을 맞이하고 있다. 앞으로 국회에서의 논의 및 심의를 거쳐 「국가재정운용계획」이 2005년 예산에 반영되어야 하는 등의 절차가 남아 있으며, 예산당국, 경제정책당국, 각 부처, 지방자치단체, 국내외 재정전문가, 각종 압력단체, 국민 등 여러 이해관계자들의 복잡한 정치적 행위가 예상되고 있어 재정건전성 유지, 전략적 재원배분, 지출효율성 제고 등 중기재정계획의 도입을 통해 당초 의도했던 정책목표가 향후 제대로 관철될 수 있을지가 초미의 관심사가 되었다.

본 연구에서는 스웨덴, 캐나다, 영국 등 선진국에서 과거 수년간 시행착오를 경험하면서 중기재정계획이 본래의 도입취지를 효과적으로 달성할 수 있도록 노력한 발자취를 그 배경, 수량적 및 정치경제학적 분석, 다양한 기준에 의한 평가 등을 통해 매우 상세하게 살펴보면서 2004년에 막 도입된 우리나라 중기재정계획이 향후 보다 효과적인 재정정책 틀이 될 수 있도록 하기 위해 필요한 제도운용 과정에서 당면하는 문제점 및 유의하여야 할 사항이나 제도개선 방안을 제시해 보았다.

첫째, 중기재정계획의 성공에서 가장 첫 출발점이 계획수립의 적절성인데, 이를 위해 경제전망 및 재정수입 전망에 있어 객관성이 유지되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 자문기구의 활용 등을 통해 행정부 내에서 스스로 경제전망이 객관적이고 중립적으로 이루어지도록 하고 전망을 다소 보수적으로 하는 관행을 정착시키는 한편, 전망치 및 그러한 전망치를 도출하는 데 사용되는 가정을 외부에 공개하여

사전적 및 사후적으로 국회 및 경제전문가들의 검증을 받을 수 있도록 하는 등 투명성을 확보하는 장치를 마련하여야 하겠다.

다음으로 영국, 캐나다와 같이 중기재정계획의 대상기간을 짧게 하면 구속력을 강화하여 재정지출 통제의 효과성을 높일 수 있지만, 우리나라와 같이 투자지출의 비중이 매우 큰 경우에는 계획기간을 다소 길게 하되 당해연도와 다음 연도는 구속력이 강한 것으로, 3년째에는 구속력이 다소 약한 정도로 하는 식으로 연차별로 그 구속력이나 성격을 다소 달리하는 방식이 적절할 것으로 판단된다.

셋째, 우리나라의 경우 단지 재정적자를 통제하는 것만이 아니라 좀 더 장기적인 시각에서 투자계획 등을 세우고 재정지출의 효율성을 높이는 것이 중요하다는 점을 감안하면 재정수지만을 중기재정계획의 총량목표로 삼는 것은 적절하지 않고 재정수지와 더불어 재정지출을 총량목표로 하거나 또는 재정지출 총액을 총량목표로 설정하는 것이 더 적절하다. 재정수지 또는 재정지출 목표를 설정하는 경우에도 융자를 포함한 경우와 융자를 제외한 경우의 수치 모두를 총량목표로 설정하고, 국가채무에 대한 목표도 정부가 보유한 금융자산에서 금융부채를 차감한 순금융자산을 기준으로 하든지 아니면 금융성 채무를 별도 관리하는 것이 바람직할 것이다. 또한 중기재정계획의 총량목표 자체를 계획기간의 최종연도가 아니라 재정 선진국들처럼 계획기간 동안의 평균치, 또는 수년기간 동안의 이동평균치(moving average)를 기준으로 하여 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다.

넷째, 물론 중장기적으로는 중기재정계획을 국회의 심의를 받게 하는 등의 제도적 장치를 통해 구속력을 부여하는 방향으로 발전시켜 나가야겠지만, 우리나라의 정치현실이 의원내각제 국가인 재정선진국들과는 매우 다르다는 점을 감안할 때 단계적이고 조심스런 접근이 필요한 것으로 판단된다. 현재로서는 행정부가 중기재정계획을 수립하는 과정에서 정치권의 의견을 수렴하여 반영하는 한편, 계획이 수립되면 즉시 관련된 자료 및 정보를 국회에 제공하여 이후 국회의 예산심의

과정에서 최대한 반영될 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 국회와 행정부와의 관계 외에도 중기재정계획이 행정부 내에서 어느 정도의 구속력을 갖는가 하는 문제도 중요하므로 분야별·부처별 지출한도의 설정 및 한도관리를 보다 체계적으로 할 수 있는 제도적 장치에 대해서는 지속적인 검토가 필요하다. 특히 향후에는 국가정책의 기획(planning) 단계에서부터 기획과 예산(budgeting)이 연계되어 결정되고 추진되도록 하여야 할 것이다.

국가재정운용계획 수립은 총액배분-자율편성 제도 도입 및 성과관리제도 도입과 더불어 참여정부 출범 이후 추진되어 온 3대 재정개혁 과제로 이러한 재정개혁 과제들은 서로 긴밀히 연계되어 있으므로 향후 재정개혁의 효과를 제고하기 위해서는 여러 과제들의 전반적인 추진상황을 점검해 가며 추진속도를 서로 조절하여야 할 것이다.

마지막으로 「2004~2008년 국가재정운용계획(안)」에는 명시적으로 포함되지 않았지만 선진재정국가들이 중기재정계획 운용과정에서 필요악으로 반드시 고려하여야만 하는 cyclical safety margin 및 budget margin의 필요성 및 그 규모를 분석해 보았다. 경제전망 및 세입전망의 오차, 예기치 않은 정책결정에 따른 예산소요 등을 감안할 때 어느 정도의 예산여유분은 사전적으로 준비되어야 한다는 점에는 이의가 없겠지만 그 규모나 중기재정지출 계획에 어떻게 반영하고 어떠한 경우에 활용할 것인가 하는 문제에 대해서는 논란이 많을 것이다.

본 연구에서는 '평균 - 0.5*표준편차의 GDP갭률'을 기준으로 우리나라의 cyclical safety margin 및 budget margin의 규모는 GDP갭률이 -0.75% 정도인 상황에서 재정당국이 실시하였던 재정확장 정책의 강도를 감안한 GDP탄력성을 적용하면 각각 GDP의 0.16% 및 0.75%로, 경제상황과 관계없이 평균적인 GDP탄력성을 적용하면 각각 0.15% 및 0.28%로 추정되었다.

또한 재정운영의 투명성을 위해서는 OECD 국가들에서처럼 총지출한도 설정시 budget margin을 명시적으로 고려하여야 할 것이며 작성

연도에 가까운 기간에 대해서는 그 규모를 작게 하고 계획기간의 후반부에 대해서는 다소 규모를 늘려 잡아야 한다. budget margin의 사용은 캐나다 등의 뼈아픈 경험을 참조하여 사용을 엄격하게 제한하여야 한다는 원칙을 분명히 하고 향후 한국적 예산편성 풍토에 맞는 운용방법을 모색해 나가야 할 것이다.

참고문헌

기획예산처, 『2004~2008년 국가재정운용계획(안)』, 공개 토론회 자료, 2004. 6. 28.

김치호・문소상, 「잠재GDP 및 인플레이션 압력 측정결과」, 『경제분석』 6권 1호, 2000.

나성린 외, 『경제 구조조정을 위한 재정정책의 과제와 방향』, 한국경제연구원, 1999.

대한민국정부, 『2004~2008년 국가재정운용계획』, 2004.

박기백, 『캐나다의 재정』, 한국조세연구원, 1997. 10.

박기백・박형수, 『재정의 경기조절기능 연구: 재정지표를 중심으로』, 한국조세연구원 연구보고서 02-04, 2002.

박형수, 「OECD방식에 의한 우리나라 잠재GDP 추정」, 『재정포럼』 2002년 5월호, 한국조세연구원, 2002.

옥동석, 「재정개혁의 전략과 과제」, 『공공경제』, 제7권, 제2호, 2002. 11.

_____, 「한국 예산과정의 세 가지 주요 과제」, 『공공경제』, 제6권, 제1호, 2001. 5.

_____, 「새 정부의 재정계획: 전략과 과제」, 『재정운영의 평가와 차기정부의 정책방향』, 한국재정공공경제학회 세미나, 2002. 10.

윤영진, 『예산이론(편역)』, 대왕사, 1985.

_____, 『정부개혁의 모델 : 뉴질랜드에서 배운다』, 지샘, 1999.

_____, 「재정환경의 변화와 재정의 혁신과제」, 『재정부 혁신의 전략과 과제』, 박동서 편, 범문사, 2001.

이명헌, 「선진재정시스템 구축을 위한 국제기구와의 공동정책연구-중기재정계획과 하향식 예산편성」, 한국개발연구원, 2004.

한국조세연구원 재정분석센터, 『1990년대 EU국가들의 재정건전화 정책 : 유형화된 사실과 정책적 함의』, 정책분석 04-04, 2004.

_____, 『OECD/WB 예산집행 및 절차에 관한 설문조사 결과 : OECD 회원국을 중심으로』, 정책분석 04-03, 2004.

한진희 · 최경수 · 김동석 · 임경묵, 「한국경제의 잠재성장률 전망: 2003~2012」, 『정책연구시리즈』, 2002-07, 2002.

최준욱, 「영국의 재정」, 한국조세연구원, 1997.

ADB, *Managing Government Expenditure*, 1999.

Artis, M. J. and M. Buti, "Close to Balance or in Surplus : A Policy-Maker's Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact," CEPR Discussion Paper 2515, 2000.

Barrell, Ray and Alvaro M. Pina, "How Important are Automatic Stabilizers in Europe? : A Stochastic Simulation Assessment," European University Institute Working Paper ECO No. 2000. 2.

Barrell, Ray, Karen Dury and Ian Hurst, "Analyzing Monetary and Fiscal Policy Regimes Using Deterministic and Stochastic Simulations," European University Institute Working Paper ECO No. 99/37, 1999.

Buti, M., D. Franco and H. Ongena, "Budgetary policies during recessions - retrospective application of the Stability and Growth Pact to the post-war period in the European Commission," *Economic Papers,* No. 121, 1997.

Canada Treasury Board, *Estimates*, 각 연도.

Carl Emmerson, Christine Frayne, Sarah Love, "A Survey of Public Spending in the UK," The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No.43, December 2003.

_____, "The Government's Fiscal Rules," The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No.16, September 2003.

HM Treasury(영국), *FSBR* 각 연도.

_____, *Budget* 각 연도.

_____, *Pre-Budget 1998-2003*, 각 연도.

_____, *Supply Estimates,* 각 연도.

_____, *Public Expenditure Statistical Analyses*, 각 연도.

_____, *Spending Review (1998, 2000, 2002, 2004).*

_____, *Analysing UK Fiscal Policy*, www.hm-tresury.go.uk

_____, "Planning Sustainable Public Spending: Lessons From Previous Policy Experience," www.hm-tresury.go.uk

_____, "Public Expenditure Planning and Control in the UK," www.hm-tresury.go.uk

_____, "Public Expenditure Budgeting and Control Aggregates: Departmental Expenditure Limits and Annually Managed Expenditure," www.hm-tresury.go.uk

Dalsgaard T. and Alain de Serres, "Estimating Prudent Budgetary Margins for 11 EU countries : A simulated SVAR model approach," Economics Department Working Papers No. 216, OECD, 1999.

Department of Finance Canada, *Annual Financial Report of the Government of Canada*, 각 연도.

Department of Finance Canada, *Budget*, 각 연도.

_____, *Economic and Fiscal Update*, 각 연도.

_____, *Fiscal Monitor*, 매월.

Dury, Karen and Alvaro M. Pian, "Fiscal Policy in EMU : Stimulating the Operation of the Stability Pact," European University Institute Working Paper ECO No. 2000. 2.

European Commission, "Public Finances in ENU - 1998," 1998.

_____, "Public Finances in ENU - 2000," 2000.

_____, "Public Finances in ENU - 2001," 2001.

_____, "Public Finances in ENU - 2002," 2002.

_____, "Public Finances in ENU - 2003," 2003.

_____, "Public Finances in ENU - 2004," 2004.

Frank, Niklas, "The Swedish Budget Process : Expenditure Targets and Top-down Decisions," A Joint Conference of World Bank and KDI(2004. 3. 15~3. 16) 자료집, 『Reforming the Public Expenditure Management System : Medium-Term Expenditure Framework』에 수록, 2004.

Gustafsson, Allan, "MTEF Case Study - Sweden," A Joint Conference of World Bank and KDI(2004. 3. 15~3. 16) 자료집, 『Reforming the Public Expenditure Management System : Medium-Term Expenditure Framework』에 수록, 2004.

IFS(Institute of Fiscal Studies), "A Survey of Public Spending in the UK" 2003.

IMF, "Economic policy challenges facing the euro area and the external implications of the Euro," Background Annex for the *World Economic Outlook,* Autumn 1998.

_____, "Sweden: selected issues. Fiscal Policy and Macroeconomic

Stabilization in Sweden," *IMF Staff Country Report*, No. 02/160, August 2002.

_____, "United Kingdom: Selected Issues," IMF Staff Country Report No.98/4, January 1998.

_____, "France: selected issues. Fiscal stabilizers under EMU," *IMF Staff Country Report*, No. 98/132, December 1998.

_____, *Manual on Fiscal Transparency*, 2001.

Johansson Commission, "Stabilisation Policy in the Monetary Union – A Summary of the Report," The Commission on Stabilisation Policy for Full Employment in the event of Sweden joining the Monetary Union, 2002.

Le Houerou Philippe and Robert Taliercio, "Medium Term Expenditure Frameworks : From Concept to Practice – Preliminary Lessons from Africa," Africa Region Working Paper, Series Number 28, 2002.

Lindbeck, Assar, "Changing Tides for the Welfare State – An Essay," Research Institute of Industrial Economics, Working Paper No. 550, 2001.

MacDonald, L., "Canada's Policy Expenditure Management System(PEMS) & New Zealand's Strategic Result Areas(SRAs): A Comparative Study, State Services Commission," Workng Paper No. 3, 2000.

Ministry of Finance Sweden, "Budget Bill for 2004: Sweden's Economy," 2001. 9.

_____, "Budget Bill for 2002: Sweden's Economy," 2002. 9.

_____, "Budget Bill for 2004: Sweden's Economy," 2003. 9.

_____, "Spring Bill for 2004: Sweden's Economy," 2004. 4.

_____, "Spring Fiscal Policy Bill 2002: Sweden's Economy," 2002.

4.

_____, “Spring Fiscal Policy Bill 2004: Sweden's Economy,” 2004. 4.

OECD, *Economic Survey of Sweden*, 2002.

_____, *Economic Outlook 76*, Paris, June 2004.

_____, “Budgeting in Canada,” PUMA/SBO(99)5/FINAL, 1999.

_____, *Economic Outlook 62*, Paris, December 1997.

_____, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 1-No. 2, 2001.

OECD/World Bank, *Results of the Survey on Budget Practices and Procedures*, 2003. 10.

Okun, A., “Potential GNP : Its Measurement and Significance,” Proceedings of Business and Economic Statistics Section, American Statistical Association, Washington, D.C., 1962, pp. 145~158.

Paul van den Noord, “Managing Public Expenditure: The UK Approach,” Economics Department Working Papers No. 341, OECD, 2002.

Roodenburg, H., R. Janssen and H. ter Rele, “Assessing a safety margin for the fiscal deficit vis-a-vis the EMU ceiling,” *De Economist,* Vol. 146, No. 3, 1998.

Strauch Rolf and Jurgen von Hagen, *Institutions, Politics and Fiscal Policy*, Boston : Kluwer Academic Publishers, 2000.

Van den Noord, P., “The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond,” *Economic* Department Working Papers, No. 230, OECD, 2000.

<부록 Ⅰ> OECD 국가들의 예산 및 중기재정제도

(1) 예산편성

나라명	행정부의 재정한도 수정	경제전망 주무부서	예산문서에 매년 지출 예측치 포함여부
그리스	제한된 범위 내에서 가능	경제부	포함
네덜란드	가능	독립적 기구	포함
노르웨이	제한된 범위 내에서 가능	재무부 내의 다른 부서	포함
뉴질랜드	가능	재무부 내의 다른 부서	포함
덴마크		중앙예산 권한부서(재무부)	포함
독일	제한된 범위 내에서 가능	경제부	포함
멕시코	제한된 범위 내에서 가능	재무부 내의 다른 부서	불포함
미국		기타	포함
벨기에	제한된 범위 내에서 가능	독립적 기구, 기타	포함
스웨덴	가능	재무부 내의 다른 부서	포함
스페인	불가능	경제부	불포함
슬로바키아	제한된 범위 내에서 가능	재무부 내의 다른 부서	-
아이슬란드	제한된 범위 내에서 가능	재무부 내의 다른 부서	포함
아일랜드	가능	중앙예산 권한부서(재무부)	포함
영국	제한된 범위 내에서 가능	중앙예산 권한부서(재무부)	포함
오스트리아		독립적 기구	불포함
이탈리아		재무부 내의 다른 부서	포함
일본	가능	경제부	포함
체코		재무부 내의 다른 부서	불포함
캐나다		중앙예산 권한부서(재무부)	포함
터키	제한된 범위 내에서 가능	기타	불포함
포르투갈	제한된 범위 내에서 가능	기타	포함
프랑스			포함
핀란드	제한된 범위 내에서 가능	재무부 내의 다른 부서	불포함
한국		기타	불포함
헝가리		재무부 내의 다른 부서	포함
호주	제한된 범위내에서 가능	중앙예산 권한부서(재무부)	포함

자료: OECD/World Bank(2003. 10) "Results of the Survey on Budget Practices and Procedures"

(2) 중기재정구조

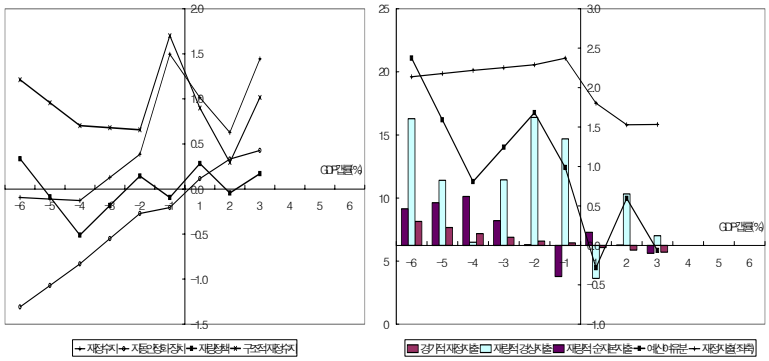
나라명	지출예측치에 대한 입법부/의회의 권한부여 필요성	다년도 지출 예측 근거	일관된 중기재정구조 보유여부 및 후속예산의 목표와 한도 제시 여부
그리스	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
네덜란드	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
노르웨이	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	기타
뉴질랜드	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
덴마크	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음. 그러나 중기에 대한 목표와 지출한도만 제시할 뿐 후속 예산연도에 대한 정보는 없음
독일	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 서비스	있음.
멕시코	불필요. 정보제공이 목적임.		있음. 그러나 중기목표와 지출한도만 제시할 뿐 후속 예산연도에 대한 정보는 없음
미국	필요. 그러나 당해연도 세출안과 별도임.	현재 정책	
벨기에	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
스웨덴	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
스페인	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 지출	있음.
슬로바키아			있음.
아이슬랜드	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	기타
아일랜드	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 서비스	있음.
영국	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
오스트리아	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
이탈리아	필요. 세출안의 일부임.	현재 지출	있음.
일본	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 서비스	기타
체코	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	없음.
캐나다	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
터키			
포르투갈		현재 정책	있음.
프랑스	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	기타
핀란드	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
한국			있음.
헝가리	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	있음.
호주	불필요. 정보제공이 목적임.	현재 정책	기타

나라명	차기년도 총지출 예측치가 중기재정 구조의 지출한도를 초과하는 경우	차기년도 총지출예측치가 세법하의 재정적자 한도에 상응하지 못할 때 조정방식
그리스	기타	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
네덜란드	장관은 한도를 맞추기 위하여 예산예측치를 낮추어야 한다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
노르웨이	기타	기타
뉴질랜드	삭감을 제안할 책임이 재무부 장관에 있다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
덴마크	삭감을 제안할 책임이 재무부 장관에 있다.	기타
독일		재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
멕시코		재무부 장관은 삭감을 제안해야 한다.
미국		
벨기에	장관은 한도를 맞추기 위하여 예산예측치를 낮추어야 한다, 기타	기타
스웨덴	삭감을 제안할 책임이 재무부 장관에 있다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
스페인		
슬로바키아	기타	재무부 장관은 삭감을 제안해야 한다.
아이슬랜드	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
아일랜드		재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
영국	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
오스트리아	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
이탈리아	기타	기타
일본	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
체코	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
캐나다	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
터키		
포르투갈	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
프랑스	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
핀란드	장관은 한도를 맞추기 위하여 예산예측치를 낮추어야 한다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다, 기타
한국	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
헝가리	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
호주		

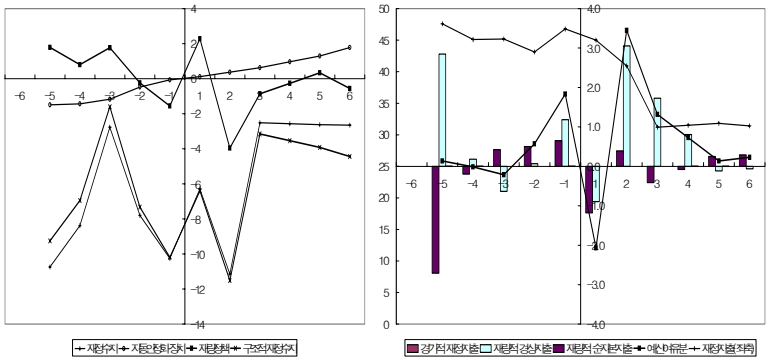
나라명	차기년도 총지출 예측치가 중기재정 구조의 지출한도를 초과하는 경우	차기년도 총지출예측치가 세법하의 재정적자 한도에 상응하지 못할 때 조정방식
그리스	기타	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
네덜란드	장관은 한도를 맞추기 위하여 예산예측치를 낮추어야 한다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
노르웨이	기타	기타
뉴질랜드	삭감을 제안할 책임이 재무부 장관에 있다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
덴마크	삭감을 제안할 책임이 재무부 장관에 있다.	기타
독일		재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
멕시코		재무부 장관은 삭감을 제안해야 한다.
미국		
벨기에	장관은 한도를 맞추기 위하여 예산예측치를 낮추어야 한다, 기타	기타
스웨덴	삭감을 제안할 책임이 재무부 장관에 있다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
스페인		
슬로바키아	기타	재무부 장관은 삭감을 제안해야 한다.
아이슬랜드	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
아일랜드		재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
영국	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
오스트리아	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
이탈리아	기타	기타
일본	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
체코	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
캐나다	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
터키		
포르투갈	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
프랑스	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
핀란드	장관은 한도를 맞추기 위하여 예산예측치를 낮추어야 한다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다, 기타
한국	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	중기재정 구조가 없거나 재정적자 한도를 포함하지 않는다.
헝가리	중기재정 구조가 없거나 지출한도를 포함하지 않는다.	재무부 장관은 삭감을 제안하거나 세법을 변화시켜야 한다.
호주		

<부록 Ⅱ> GDP갭률 수준과 재정수지 및 재정지출

(우리나라)

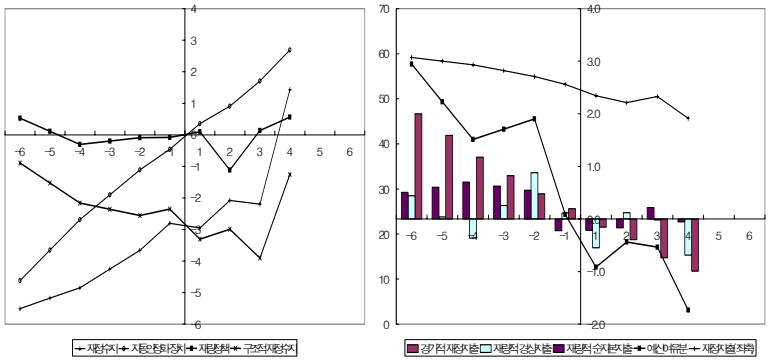


(그리스)

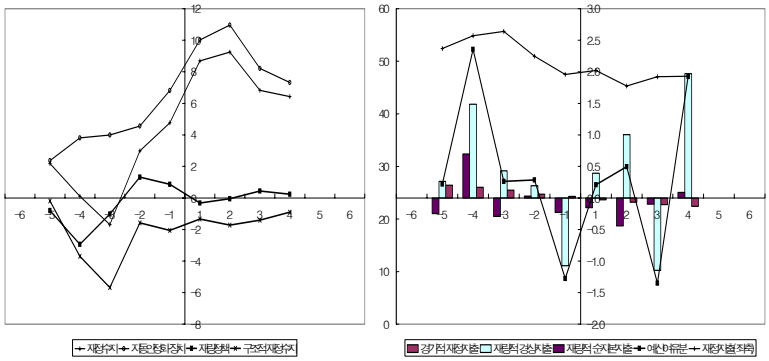


<부록 Ⅱ> GDP갭률 수준과 재정수지 및 재정지출 201

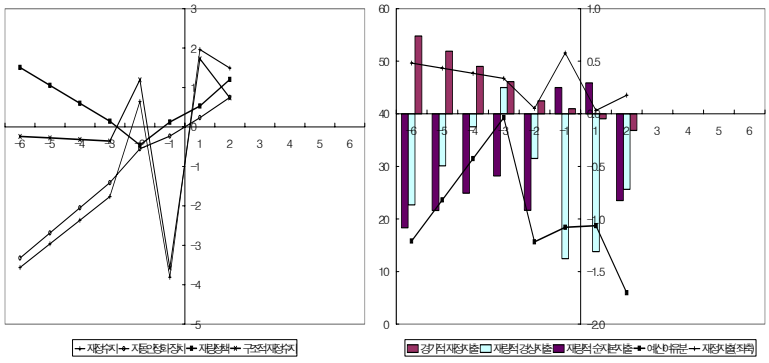
(네덜란드)



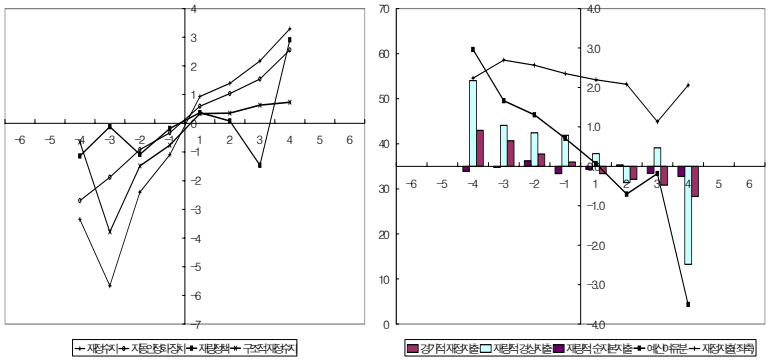
(노르웨이)



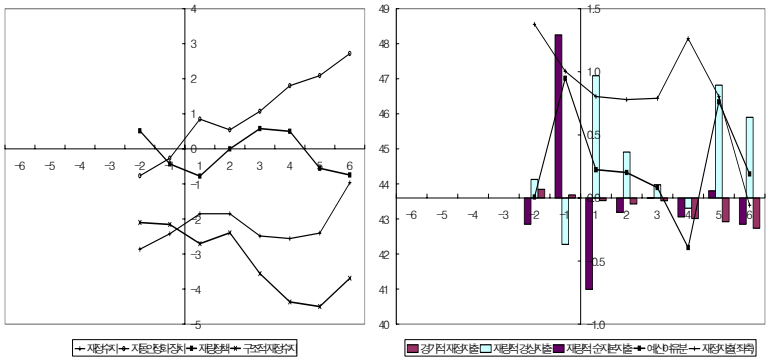
(뉴질랜드)


재량지
자동안정화장치
재량책
구조적재량지
경기적재량분출
재량적긴장분출
재량적순조달분출
예산비상분
재량분절적

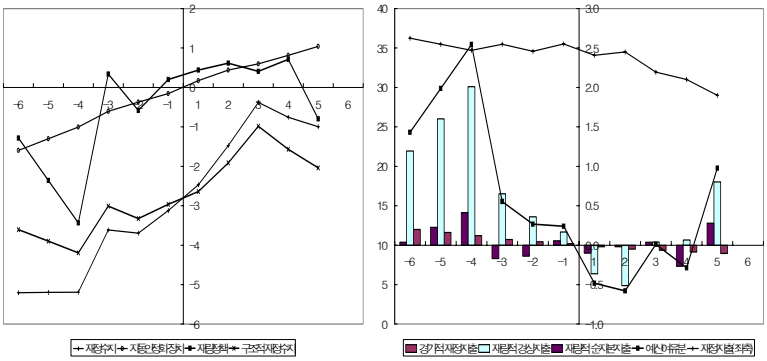
(덴마크)


재량지
자동안정화장치
재량책
구조적재량지
경기적재량분출
재량적긴장분출
재량적순조달분출
예산비상분
재량분절적

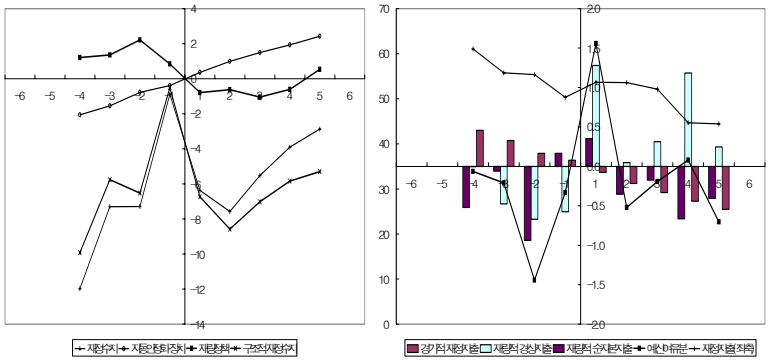
(독일)



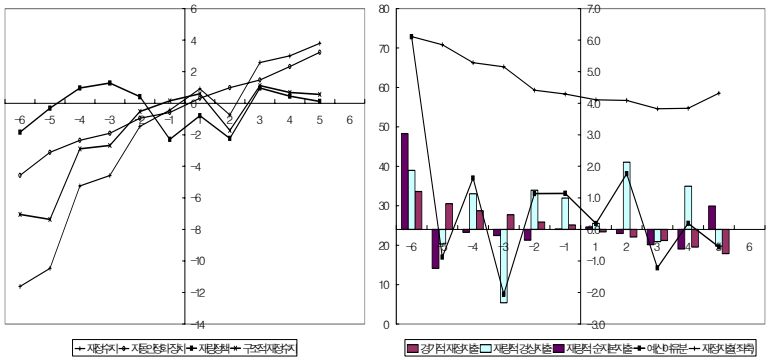
(미국)



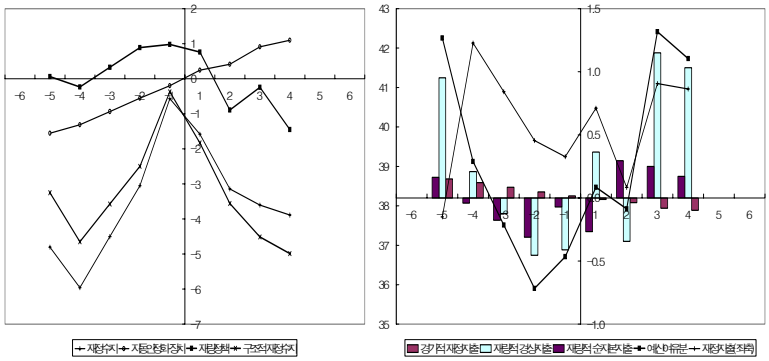
(벨기에)


재량지수
자동안정화장치
재량정책
구조적재량지수
경기적재정수준
재량적 경상수준
재량적 순이자수준
예상외 변동분
재정수준적 변동

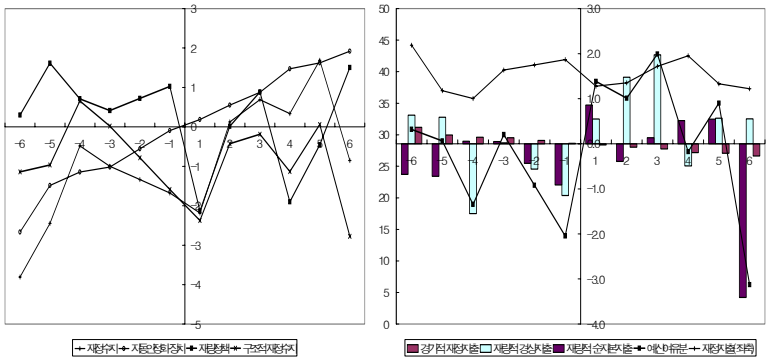
(스웨덴)


재량지수
자동안정화장치
재량정책
구조적재량지수
경기적재정수준
재량적 경상수준
재량적 순이자수준
예상외 변동분
재정수준적 변동

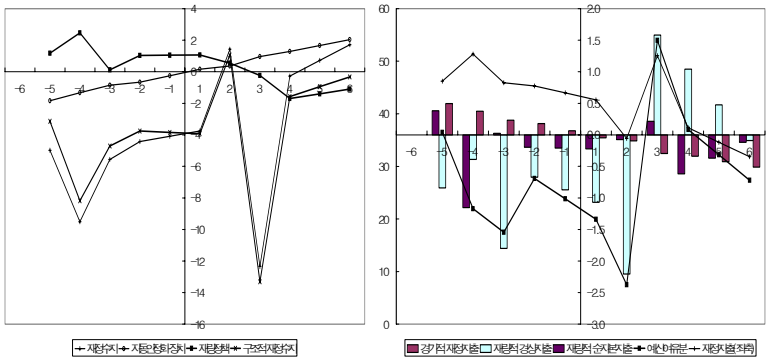
(스페인)


재정수지
자동안정화장치
재량정책
구조적재정수지
경기적재정부문
재량적정부문
재량적순정부문
예산외부문
재정부채

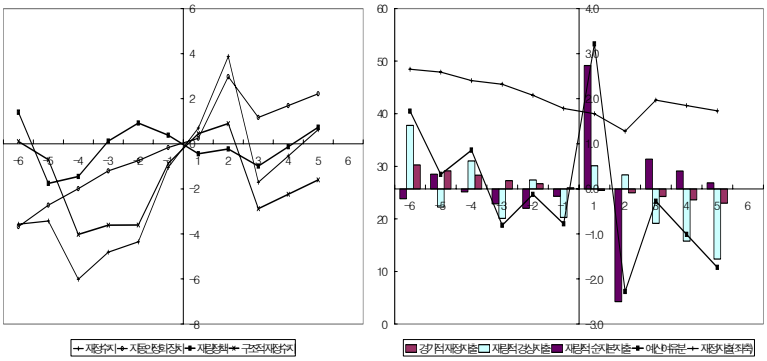
(아이슬란드)


재정수지
자동안정화장치
재량정책
구조적재정수지
경기적재정부문
재량적정부문
재량적순정부문
예산외부문
재정부채

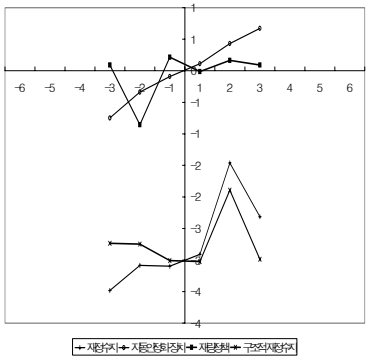
(아일랜드)

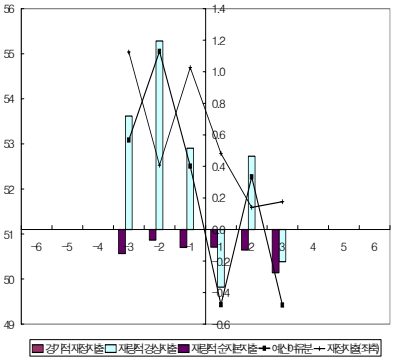

재량지수
자동안정화장치
재량정책
구조적재량지수
경기적재정부문
재량적긴장부문
재량적순재정부문
에러텀
재정부문적자

(영국)

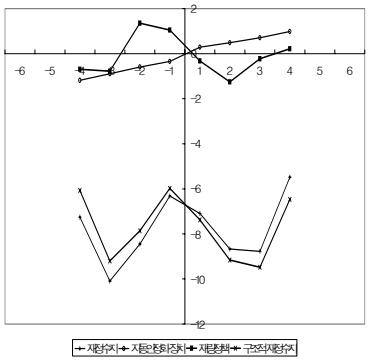

재량지수
자동안정화장치
재량정책
구조적재량지수
경기적재정부문
재량적긴장부문
재량적순재정부문
에러텀
재정부문적자

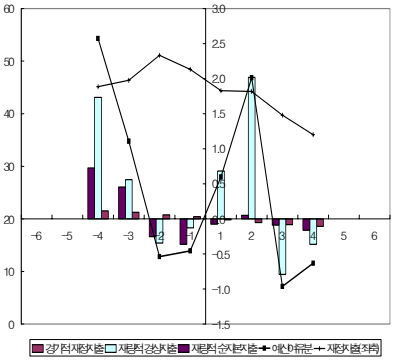
(오스트리아)


재정수지
자동안정화장치
재량책
구조적재정수지

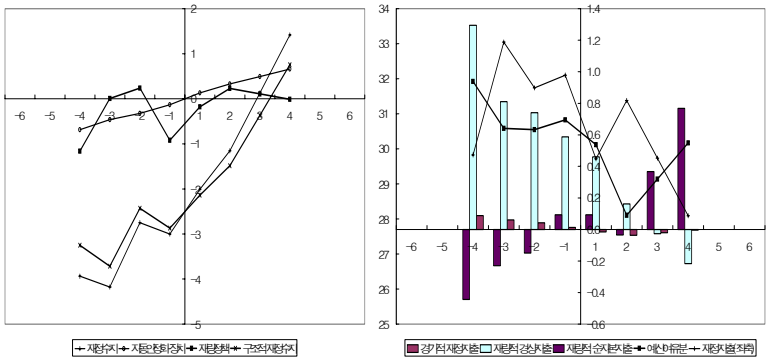

경기적재정부문
재량적경상부문
재량적순자본부문
예산외부문
재정부족액

(이탈리아)

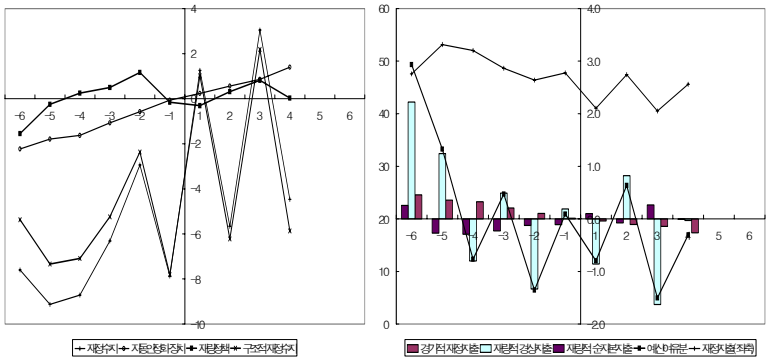

재정수지
자동안정화장치
재량책
구조적재정수지


경기적재정부문
재량적경상부문
재량적순자본부문
예산외부문
재정부족액

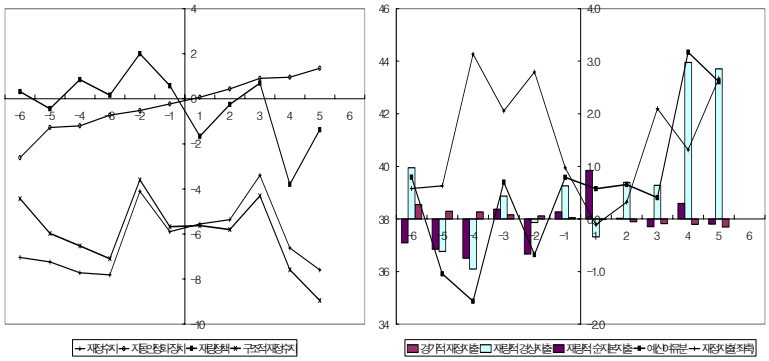
(일본)


재정수지
자동안정화장치
재량정책
구조적재정수지
경기적재정부분
재량적정부분
재정적자부분
예산변화분
재정부담률

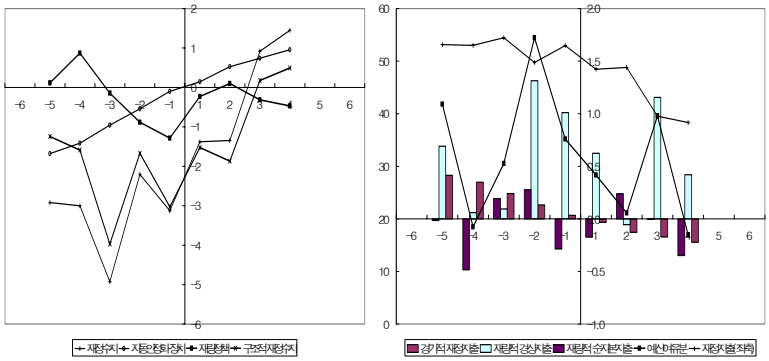
(캐나다)


재정수지
자동안정화장치
재량정책
구조적재정수지
경기적재정부분
재량적정부분
재정적자부분
예산변화분
재정부담률

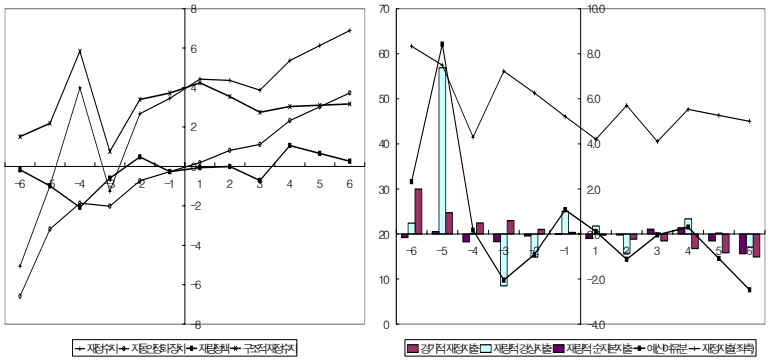
(포르투갈)


재정수지
자동안정화장치
재량정책
구조적재정수지
경기적재정부문
재량적정부문
재량적순지출부문
예산외부문
재정부담

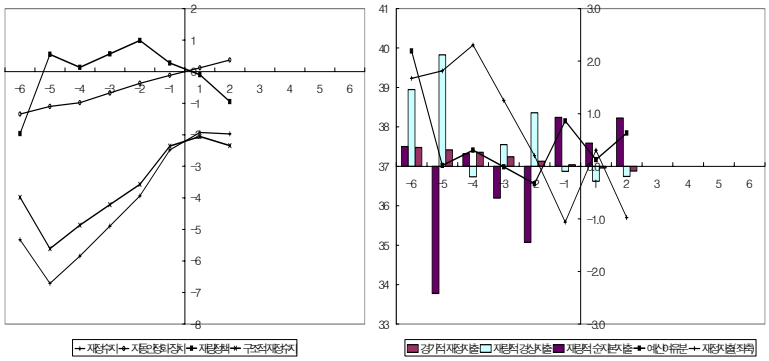
(프랑스)


재정수지
자동안정화장치
재량정책
구조적재정수지
경기적재정부문
재량적정부문
재량적순지출부문
예산외부문
재정부담

(핀란드)


재정수지
자동안정화장치
재량책
구조적재정수지
경기적재정부출
재량적정부출
재량적순차환부출
예산변화분
재정부담률

(호주)


재정수지
자동안정화장치
재량책
구조적재정수지
경기적재정부출
재량적정부출
재량적순차환부출
예산변화분
재정부담률

<국문요약>

우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구
- 중기재정계획의 실효성 제고 방안 -

박형수 · 최준욱 · 김 진

본 연구는 2004년에 우리나라에 본격적으로 도입된 중기재정계획이 향후 보다 효과적인 재정정책 운영의 틀이 될 수 있도록 하기 위해 필요한 제도운용 과정에서의 문제점 및 유의사항 등에 대해 고찰한다. 이를 위해 OECD 국가들에서의 중기재정제도 도입 및 강화의 성과에 대해 고찰하고, 특히 스웨덴, 캐나다, 영국의 3개 국가에서의 경험에 대해 심층적으로 고찰한다. 이러한 경험 등을 토대로 우리나라에서의 제도운영 관련 논점에 대해 검토하고, 특히 중기재정제도운영에서 필요하다고 판단되는 완충 및 여유 재원 문제에 대해서 자세하게 분석한다.

우리나라의 중기재정제도운영과 관련된 주요 논점 및 정책방향을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 경제전망 및 재정수입 전망에 있어 객관성이 유지되도록 하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 전망에 대해 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 둘째, 중기재정계획의 시계는 계획기간을 다소 길게 하되 당해연도와 다음 연도는 구속력이 강한 것으로, 3년째에는 구속력이 다소 약한 정도로 하는 식으로 연차별로 그 구속력이나 성격을 다소 달리하는 방식이 적절할 것으로 판단된다. 셋째, 우리나라에서는 재정수지만을 중기재정계획의 총량목표로 삼는 것은 적절하지 않고, 재정수지와 더불어 재정지출을 총량목표로 하거나 또는 재정지출 총액을 총량목표로 설정하는 것이 더 적절하다. 또

한 중기재정계획의 총량목표 자체를 계획기간의 최종연도가 아니라 재정 선진국들처럼 계획기간 동안의 평균치, 또는 수년기간 동안의 이동평균치(moving average)를 기준으로 하여 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다. 넷째, 물론 중장기적으로는 중기재정계획을 국회의 심의를 받게 하는 등의 제도적 장치를 통해 구속력을 부여하는 방향으로 발전시켜 나가야겠지만, 이에 대해서는 단계적이고 조심스런 접근이 필요하다. 또한, 분야별·부처별 지출한도의 설정 및 한도관리를 보다 체계적으로 할 수 있는 제도적 장치에 대해서는 지속적인 검토가 필요하다.

그리고 「2004~2008년 국가재정운용계획(안)」에는 명시적으로 포함되지는 않았지만 선진재정국가들이 중기재정계획 운용과정에서 필요악으로 반드시 고려하여야만 하는 cyclical safety margin 및 budget margin의 필요성 및 그 규모를 분석한다. 경제전망 및 세입전망의 오차, 예기치 않은 정책결정에 따른 예산소요 등을 감안할 때 어느 정도의 예산여유분은 사전적으로 준비되어야 한다는 점에는 이의가 없겠지만 그 규모나 중기재정지출 계획에 어떻게 반영하고 어떠한 경우에 활용할 것인가 하는 문제에 대해서는 논란이 많을 것이다. 향후 한국적 예산편성 풍토에 맞는 운용방법을 모색해 나가야 할 것이다.

<Abstract>

A Study on Improving the Medium-Term Fiscal Plan System

Park, Hyung-soo et al

The Korean government adopted MTEF(Medium term expenditure framework) in 2004. This research addresses key policy issues and provides some suggestions for success of this framework in Korea.

First, this paper start analysis of OECD countries' experience. We try to figure out political background of adopting or reinforcing the MTET in Sweden, Canada and U.K. And we evaluate qualitatively and quantitatively its performance in these counties. We also find some problems or difficulties that we have to face in managing the MTET.

On the basis of this study, we addresses one-by-one key policy issues in Korea including macroeconomic projection, planning period, aggregate fiscal target, safety margin, roles of National Assembly and its relationship with the Administration. this paper includes some suggestions related to these policy issues.

In addition, we remind the necessity of cyclical safety margin or budget margin and try to calculate its size in Korea though 「'04~'08 the National Fiscal Management Plan」 did not consider it clearly.

<著 者 略 歷>

朴 炯 秀
서울대학교 경제학과 졸업
미국 University of California-Los Angeles 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

崔 濬 旭
미국 Wisconsin-Madison대 경제학과 졸업
미국 Pennsylvania대 경제학 박사
현, 한국조세연구원 연구위원

金 珍
서울대학교 경제학과, 경제대학원 졸업
미국 Minnesota대 경제학 박사
현, 한국조세연구원 전문연구위원

政策報告書 04-02

우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구(II)

- 중기재정계획의 실효성 제고 방안 -

2004년 12월 24일 인쇄
2004년 12월 31일 발행

저 자 박형수 · 최준욱 · 김 진
발행인 최용선
발행처 한국조세연구원
[1][3][8]-[7][7][4] 서울특별시 송파구 가락동 79-6
전화 : 2186-2114(대), 팩시밀리 : 2186-2179
등 록 1993년 7월 15일 제21-466호
조판및 인쇄 상 일 인 쇄
ⓒ 한국조세연구원 2004
ISBN 89-8191-287-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.
값 8,000원