

국제기구  
보고서 요약

2012 No.6

# Report on Public Finances in EMU 2012



● 목 차 ●

I.	유럽연합(EU) .....	1
II.	재정감독 시스템의 변화 .....	15
III.	재정건전화 정책과 재정승수의 Dynamics .....	32
IV.	EU국들의 재정분권화-주요 특징과 재정성과에 대한 시사점 .....	51

## I. 유럽연합(EU)

### 1. 현재 상황과 전망

#### 가. 교착상태 속에 일부는 경제회복

- 제 2차 세계대전 이후 최악의 경제 위기를 맞이했던 유로 지역 및 유럽 연합(EU)의 경제회복세는 현재 교착상태이며 지난 몇 개월 동안 가벼운 경기 침체에 빠진 것으로 추정됨
- 2012년 초에 경제위기를 해결하기 위한 유럽 연합(EU)의 결연한 정책적 대응 덕분에 금융 시장의 긴장이 가라앉고 민간부문의 신뢰가 회복
  - 정부에 대한 민간부문의 신뢰가 시간이 지남에 따라 강화되며 경제위기에 의해 제기된 문제들이 성공적으로 해결된다면 올해 하반기에 세계 경제성장률은 상승할 것이고 2013년에 성장이 계속 가속화될 것임
  - 즉, 경제적으로 취약한 회원국의 자금조달 비용(funding costs)이나 경제정책과 관련된 위험이 제어될 수 있다면 현재 교착상태인 경제회복은 일시적인 것이며 앞으로 경제가 다시 회복될 것임
- 위원회의 '2012년 봄 전망'에 따른 GDP 성장 전망
  - 유로지역은 GDP가 2009년 4.3% 감소하는 깊은 침체와 2010년 1.9%, 2011년 1.5%의 증가, 2012년 0.3%로 정체
  - 유럽 연합(EU)의 27개 국가는 GDP 성장의 패턴이 유사, 2009년 산출량이 4.3%로 감소하고 2011년과 2010년 각각 1.5% 및 2.0%로 증가하며 2012년 정체될 것으로 예상
  - 2013년은 경제성장이 외부 수요에 의해 주도되어 유로지역에서 1.3%, EU의 27개 국가에서 1.0%로 성장할 것으로 전망

- 그러나 세계 경제의 전반적인 상황에 관한 낙관적인 징후에도 불구하고 여러 유럽 연합(EU) 회원국의 재정건전성에 대한 우려는 불확실성을 추가하고 하방 위험을 제시하여 성장 전망을 어둡게 함
  - 2010년 때 유로지역과 EU의 산출량 갭은 -2.4과 -2.5였으며 2012년에 각각 -2.6와 -2.7으로 확대될 것으로 예상
- 유럽 연합(EU)의 성장 발전 정도는 회원국사이에서 이전 해보다 더 많이 차이가 나기 시작
  - 일부 회원국은 성장하고 있는 반면, 여전히 침체기에 있거나 침체기에 재진입하는 국가가 있음
  - 이렇게 성장 발전 정도가 차이가 나는 이유는 국가마다 구조적으로 해결해야 할 경제문제가 상이하며 경쟁력 발달정도가 다르고 국내 및 대외 불균형때문임
  - 2011년 GDP 성장률의 범위는 그리스, 포르투갈, 슬로베니아의 마이너스 성장부터 여러 회원국(에스토니아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드, 스웨덴, 슬로바키아, 오스트리아, 독일)의 GDP대비 3% 이상 성장까지 다양
    - 이 두 범주 내의 극단치는 에스토니아의 7.6%와 그리스 -6.9%의 성장률로서 상당한 차이가 존재
- 경제 위기는 노동 시장에 눈에 띄는 영향을 줌
  - 유로지역에서 실업률은 7.6%의 최저점으로부터 급상승하기 시작하여 2010년에는 10.1% 정체, 2011에는 10.2% 상승(EU의 27개 국가 두 해 모두 9.7%)
  - 유로지역에서 실업률은 2012년과 2013년 모두 11%의 높은 수준(EU의 27개 국가 10.3%)을 유지할 것으로 예상
  - 성장이 느린 회원국들은 노동 시장이 급속히 악화되고 성장이 빠른 회원국들은 고용 수준이 증가하는 것처럼 노동 시장 발달은 국가마다 뚜렷이 차이
  - 불리한 노동 시장 발전은 직접 일반적인 수입과 지출 경로를 통해 재정의 지속 가능성에 영향을 미침

## 나. 재정수지의 단기적 상황과 전망

- 경제가 교착상태에 있던 2010년과 악화된 이전 두 해에 비해 2011년 유로 지역 및 유럽 연합(EU)의 재정 상태가 크게 개선
  - 유로지역의 평균적인 적자는 2010년에 GDP대비 6.2%에서 2011년에는 GDP대비 4.1%로 내려감
    - 이것은 금융위기 발생이전인 2007년의 0.7%보다 훨씬 높은 수치
  - 유럽 연합(EU)의 재정적자는 2011년에 4.5%를 달성하며 2%포인트 감소
  - 유로지역과 유럽 연합(EU)의 재정적자(headline deficit)는 감소하였고 구조적인 적자(structural deficit)도 재정적자(headline deficit)의 절반정도의 규모로 감소
    - 구조적인 재정수지(structural balance)의 강화는 구조적이고 경기순환적인 재정적자(headline deficit)와 동등한 비율로 개선됨을 의미
  - 유로영역에서 키프로스, 슬로베니아를 제외하고 모든 회원국은 2011년 재정수지 개선
    - 그리스, 프랑스, 몰타와 오스트리아에서 재정 수지가 GDP대비 1~2% 포인트 개선
    - 2011년에 독일, 룩셈부르크, 오스트리아, 몰타, 핀란드, 에스토니아를 제외한 모든 유로 지역 국가에서는 재정적자가 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 기준치인 GDP대비 3%를 초과
    - 에스토니아는 GDP대비 1.0%의 흑자를 기록한 유일한 유로 지역 회원국
- 위원회의 '2012년 봄 전망'에 따르면, 유로지역에 하방 위험이 존재하고 국가별 발전정도가 광범위하게 다를지라도 2012년과 2013년 재정 상태가 더욱 향상될 것으로 전망
  - 2012년에 유로지역 회원국의 총 재정적자는 전년보다 0.9%포인트 낮은 GDP대비 3.2%에 도달하며 2013년은 GDP대비 2.9%로 더 개선될 것으로 전망
  - 유럽 연합(EU)의 총 재정적자는 2011년 GDP대비 4.5%에서 2012년 GDP대비

3.8%로 감소하고, 2013년 GDP대비 3.4%로 계속 감소할 것으로 전망

- 위원회의 ‘2012년 봄 전망’에 따르면, 유로지역 이외의 국가에서도 재정적자 계속 감소
  - 2012년이나 2013년에 체코 공화국, 덴마크, 폴란드, 리투아니아, 라트비아와 루마니아의 순 부채는 GDP대비 3%가 되거나 그 이하가 될 것으로 예상
  - 2012년과 2013년에 불가리아는 GDP대비 3% 기준치 이하로 재정적자가 계속될 것으로 전망되는 반면 스웨덴은 균형잡힌 재정상태가 전망됨
  - 영국에서 2012년에 재정수지가 1.6%포인트 개선되며 2013년에 재정적자는 0.2%포인트만 감소될 것으로 전망
  - 헝가리에서 2011년의 재정흑자를 뒤이어 2012년 재정적자가 GDP대비 2.6%로 복귀할 것으로 전망
- 2012년에 구조적인 재정수지(structural balance)는 유로지역에서는 GDP대비 1.3%, EU에서는 GDP대비 1.1%로 향상되고 2013년에 유로지역은 GDP대비 0.2%, EU는 GDP대비 0.5%로 덜 향상될 것으로 전망
  - 2013년에 구조적인 재정수지(structural balance)가 덜 향상될 것으로 전망되는 이유는 위원회가 전망하듯이 재정정책이 변하지 않을 것이기 때문임
- 핀란드를 제외하고 2008년에 중기재정목표를 달성한 어떤 유로지역의 국가도 2010년의 중기재정목표를 달성하지 못함
  - 구조적인 재정상황(fiscal positions)은 중기적으로 취약할 것으로 전망
  - 몇몇 개선점에도 불구하고 2012년과 2013년에 중기재정목표를 달성하는 EU국가는 거의 없을 것으로 전망

## 다. 재정건전화의 지속

- 2010~11년 동안 유로지역의 기초 재정수지가 GDP대비 2.5%로 향상되면서 2012년 기초 재정수지는 균형이 달성될 것으로 전망
- 2010년 일부 회원국만 재정출구전략을 시작한 반면 2011년에는 모든 유럽 연합(EU) 회원이 경제를 부양하기 위해 2009-2010년에 시행한 재정부양 조치를 철회하기 시작
  - 그 결과, 2010년과 2011년에 산출량 갭이 1%보다 더 많이 줄어들어 구조적 재정수지(structural balance)는 개선되었으며 2012년 재정부양 조치 철회를 계속할 것임
  - 마찬가지로, 2011년에 마이너스인 산출량 갭이 축소되며 평균적인 재정적자(the average headline deficit)가 감소하였으며 이러한 상황은 2012년에도 계속될 것으로 전망
  - 반면, 2012년에 산출량 갭이 다시 2010년 수준으로 도달 할 만큼 확대 될 것으로 전망
  - 2013년에 경제성장이 회복되어 산출량 갭이 축소될 것이며 경기 대응적(counter-cyclical) 재정기조를 수반할 것임
- 금융위기가 시작된 이후에 부채수준이 절정에 도달하여 재정건전화를 위해 긴축적인 재정 기조(restrictive fiscal stance)는 필수
  - 2009-2010년의 금융위기로 인하여 유럽연합의 이미 높았던 부채비율이 더욱 증가
  - 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 요건에 부합하는 재정건전화는 전반적으로 단기의 경제성장에 악영향을 줌에도 불구하고 많은 유럽연합 국가에서 유일한 선택
  - 면밀한 시장감독(close market scrutiny)에 직면한 국가는 합의된 재정목표를 충족시키기 위해 노력해야 하며 필요시에 추가로 재정건전화 조치를 취할 준비가 되어 있어야 함

- 다음 세 가지 요인으로 인해 재정이 악화될 위험이 있음
  - 위기에 대응한 자동안정화장치(automatic stabilizer)의 역할
    - 2009년 재정이 악화된 요인의 절반은 자동안정화장치(automatic stabilizer)때문이며 나머지 절반은 다양한 부양조치들로 인함
  - 금융 부문에 대한 대규모 지원을 포함한 재량적인 조치의 도입
    - 2010년 다양한 부양조치들의 대부분은 그대로 시행되었으며 재정적자와 부채의 증가를 가져옴
    - 금융 부문에 대한 대규모 지원에 따라 부채가 증가
  - 일부 회원국에서, 주택과 신용거품(housing and credit bubbles)으로 인한 세수 감소
    - 세수의 상승 경향은 부동산 거래에 크게 의존하기 때문에 위기 전에 부동산 거품으로 재정의 약점이 일시적으로 드러나지 않은 국가에서 주택과 신용거품(housing and credit bubbles) 현상은 중요
    - 일부 회원국에서 세수가 폭락함으로써 재정의 기본 약점이 드러남

## 라. 공공 부채의 단기적 상황과 전망

- 2007년과 2013년 사이에 부채 증가 예상
  - 유로 지역의 부채는 2007년 GDP대비 66.3%에서 2013년 GDP대비 92.7%로 증가, 유럽 연합(EU)의 부채는 2007년 GDP대비 59.0%에서 2013년 GDP대비 87.3% 증가 할 것으로 예상
  - 부채의 초기 수준은 에스토니아의 GDP 대비 3.7%부터 그리스의 GDP 대비 107.4% 까지 다양하며 전반적으로 증가추세지만 스웨덴은 부채가 감소할 것으로 전망
  - 유럽연합(EU)에서 2014년 전까지는 부채가 감소하지 않을 것임



- 유로지역과 유럽연합(EU)의 재정적자를 감소시키려는 노력에도 불구하고 재정적자가 부채비율을 증가시키는데 기여도하는 정도는 여전히 큼
- 초기의 높은 수준의 부채를 가진 회원국은 시장이 국가의 채무상환능력을 의심하기 때문에 이자율의 증가와 부채의 눈덩이효과(snowball effect)에 직면할 가능성이 높음
  - 시장에서의 신뢰성 상실로 인하여 시장에서 자금을 보충하는 것이 불가능하게 되는 것이 국가가 가장 염려하는 심각한 경우임
  - 이런 이유로 불리한 경제환경에도 불구하고 높은 수준의 부채로 인하여 국가부채위기(sovereign debt crisis)의 가능성이 있다면 재정건전화의 촉박함을 증가시킴
  - 그러나 시장이 국가의 채무상환 능력을 의심하는 이유가 높은 부채만은 아니며 중기의 성장 전망이나 전반적인 정책환경과 관련된 거시금융 불균형위험과 같은 다른 요소도 중요한 요인임
- 지속적으로 상승하는 GDP대비 부채비율은 특정 국가에서 여전히 높은 재정적자뿐만 아니라, 금융 시스템에 대한 정부 개입을 반영
  - 유로지역에서 평균적인 부채는 2010년에 GDP대비 88%에서 2011년에 2.4%포인트 증가하였으며 유럽연합(EU)국가에서는 2010년에 GDP대비 83%에서 2011년에 2.8%포인트 증가
    - 포르투갈, 스페인, 그리스 및 아일랜드에서 부채 증가는 주목할 만하며 특히 그리스의 채무는 GDP대비 165.3%로 전례 없는 증가
    - 2011년 아일랜드와 포르투갈의 부채비율은 GDP대비 100%를 초과하였고 계속 증가할 것으로 예상
    - 2011년 독일, 프랑스, 키프로스, 헝가리, 몰타, 네덜란드, 오스트리아는 부채비율이 GDP대비 60%의 기준치를 넘으며 독일과 헝가리를 제외한 국가에서 부채 비율이 계속 증가할 것으로 예상
    - 부채비율은 2013년 이탈리아, 폴란드, 스웨덴에서 감소할 것으로 예상

- 금융부문에 대한 추가적인 정부 개입으로 부채가 더욱 증가할 위험이 남아 있음
  - 국가사이에 부채의 증가수준이 다른 이유는 금융부문에 대한 공공개입의 규모의 차이 때문임
  - 금융부문의 공공개입이 큰 국가는 일반적으로 부채가 크게 증가
- 전반적으로 금융부문의 회복력(resilience of financial sector institutions)을 강화하는 새로운 규제 요건이 결실을 맺게 됨에 따라 유럽연합(EU)이 은행을 지원하는 수준이 2009년 하반기 GDP대비 13%의 정점에서 2012년 GDP대비 8%로 감소
  - 이것은 금융부문이 회복됨을 나타내며 금융부문에 제공된 원조에 대한 잠재적인 위험이 감소됨을 나타냄

#### 마. 정부수입과 지출: 균형 잡힌 재정건전화

- 2009년과 2012년 사이의 재정건전화는 GDP대비 1.8% 지출의 감소와 GDP대비 1.5% 수입의 증가로 상대적으로 균형 잡힌 지출과 수입의 구성을 통해 달성
  - 2009년과 2010년에 수입은 전반적으로 안정적인 반면 지출은 감소
  - 2012년에 성장이 낮을 것이라는 예상에도 불구하고 지출은 변하지 않고 수입은 현저하게 증가할 것으로 예상
- 세입의 증가는 노동과 생산에 악영향을 미치지 않을 것임
  - 간접세는 증가하는 반면 사회적 기부와 소득세 및 재산세가 여러 기간에 걸쳐 안정적인 세입 조합의 변화는 증기에 성장을 부양하는 것으로 발견

## 2. 안전성장협약의 이행

- 유럽연합(EU)의 재정구조는 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 두 가지 주요한 요건을 통해 예산 규율을 지키는데 목표
  - 회원국은 조약에 의해 재정적자는 GDP대비 3%, 부채는 GDP대비 60%를 넘지 못하도록 요구
  - 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 예방적 측면에 따라 중기재정 목표를 유지하고 지키도록 요구
  
- 유럽연합(EU)의 의회는 2011년 후반, 유럽연합(EU)의 재정감독(fiscal surveillance)을 포함하여 유럽연합(EU)의 경제 지배체제를 강화하는 주요 개혁을 채택
  - 유럽연합(EU)의 재정 감독(fiscal surveillance)은 과다적자시정조치(Excessive Deficit Procedure)를 포함한 새로운 규칙을 따름
  - 2009년 심각한 경제 불황의 여파로 유럽연합(EU) 회원국의 재정상황이 악화됨에 따라, 많은 회원국들은 안정성장협약(Stability and Growth Pact)하에 2010년 과도한 정부 적자를 해결하기 위해 재정건전화 노력을 수행
    - 2011년에 재정건전화 노력은 강화되었고 유로지역과 유럽연합(EU)에 재정의 중요한 개선을 가져옴
  
- 유럽위원회(The Commission)는 유럽이사회(The Council)의 권고에 따라 유로지역과 비유로지역 회원국들의 과다적자시정조치(Excessive Deficit Procedure)가 잘 지켜지고 있는지 평가함
  - 2011년 1월 6일에 위원회는 몰타(Malta)에서 과도한 적자를 해결하기 위해 효과적인 조치 취해졌다고 결론
  - 2011년 1월말에 위원회는 키프로스, 핀란드는 과도한 적자를 해결하기 위해 효과적인 조치가 취해졌다고 결론

- 2011년 8월 24일 위원회는 아일랜드가 과도한 적자 상황을 해결하는데 충분한 진전을 했고 더 이상의 과다적자시정조치(Excessive Deficit Procedure, EDP) 단계가 필요하지 않다고 결론
- 그리스의 경우, 과다적자시정조치(EDP)는 대출 기관을 대신하여 그리스와 위원회 사이에 합의 된 거시경제 조정 프로그램(macroeconomic adjustment program)과 병행 하여 시행
- 2012년 5월 30일, GDP대비 재정적자 비율이 3% 이하인 것으로 보고한 2011년 정부 재정적자 및 부채에 관한 독일 최초의 통지에 따라 2012년 6월 19일 위원회는 독일의 과다적자시정조치(EDP)를 폐기하기로 결정
- 스페인의 경우에 위원회는 과다적자시정조치(EDP)의 마감기한을 2014까지 1년 더 연장하기로 권고
- 2011년 2월 위원회는 불가리아와 덴마크는 과도한 적자를 종료하기 위해 효과적인 조치를 취하여 더 이상 과다적자시정조치(EDP) 단계가 필요하지 않다고 결론
- 2012년 5월 30에 위원회는 헝가리의 과도한 적자 상황에 끝을 내라는 2012년 3월 유럽이사회의 권고에 대한 응답으로, 과도한 적자에 대해 충분한 진전을 했고, 더 이상의 과다적자시정조치(EDP) 단계가 필요하지 않다고 결론

### 3. 안정수렴화프로그램

#### 가. 거시경제 시나리오

- 안정수렴화프로그램(Stability and Convergence Programmes)과 위원회는 2012년과 2013년의 거시경제 시나리오를 비슷하게 전망
- 2012년에는 경제가 스테그네이션이고 2013년에는 소폭 회복하는 모습
- 안정수렴화프로그램(SCP)에 따르면 유럽연합(EU)의 27개 국가의 경제성장률은 2012년에 0.2%(위원회는 0%)이고 2013년에 1.5%(위원회는 1.3%)임

- 몇몇 국가에서 안정수렴화프로그램(SCP)과 위원회의 성장 전망사이에 현저한 차이
  - 2012년과 2013년에 안정수렴화프로그램(Stability and Convergence Programmes)은 특히 불가리아와 스웨덴에서 위원회가 전망한 것보다 성장이 더 유망할 것으로 내다봤으며 슬로베니아, 헝가리, 네덜란드, 프랑스, 스페인은 성장이 덜 유망할 것으로 전망
  - 2012년과 2013년에 안정수렴화프로그램(Stability and Convergence Programmes)은 에스토니아와 슬로바키아에서 위원회가 전망한 것보다 더딘 성장을 전망

## 나. 재정건전화

- 2012년 2월 21일 EU경제재무장관회의(Ecofin Council)에서 모든 회원국은 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 규칙에 따라 그들의 의무를 준수할 것을 강조
- 유럽연합(EU)의 27개 국가와 유로지역의 재정상황(fiscal positions)은 2011년부터 2015까지 매년 향상될 것으로 전망
- 재정건전화의 일정은 2012년에 GDP대비 약 1%p 규모의 큰 재정적자 감축 이후 2013년부터는 상대적으로 작은 규모의 감축을 계획
- 안정수렴화프로그램(SCP)에 의해 요약된 재정 목표는 세가지 위험에 노출
  - 불확실한 거시경제 환경은 프로그램 기간동안 목표 달성에 악영향을 줌
  - 재정건전화 조치의 영향은 과대평가 될 수 있음
  - 현재 예산의 범위를 넘어서는 기간의 목표는 정밀한 측정이 불가

- 다음과 같은 세 가지 구성요소의 관점에서 2013년에 회원국과 위원회의 재정전망 사이의 격차가 생김

  - 2012년의 성장전망과 2012년 예산 과세방안의 영향 차이가 반영된 2012년에 예상된 적자의 차이인 2012년 기초효과 (2012 base effect)
  - 2013년 성장에 대한 재정수지의 탄력성을 사용하여 계산한 성장 예측의 차이인 2013년 성장격차 (2013 growth gap)
  - 2013년의 세분화된 재정건전화 조치가 시행되지 않아 발생한 차이인 2013년 정책격차 (2013 policy gap)
  
- 2012년 유로지역과 유럽연합(EU)에서 GDP대비 3%에 달하는 기초효과 (2012 base effect)는 다른 과세방안의 예산결과를 반영하며 국가마다 상당한 차이가 존재

  - 위원회에 의해 예상된 2012년의 기초효과(base effect)는 키프로스, 슬로베니아에서 GDP대비 0.8%, 스페인에서 GDP대비 1.1%의 더 높은 적자를 설명
  - 반대로, 핀란드와 에스토니아, 독일과 체코 공화국은 기초효과(base effect)가 작음
  
- 2013년에 유로지역과 유럽연합(EU)에서 성장전망을 다르게 하여 나타난 격차는 GDP대비 0.1%로 더욱 작아짐

  - 스페인, 프랑스, 네덜란드, 헝가리, 폴란드, 불가리아의 2013년 성장격차(2013 growth gap)가 크지 않지만 스웨덴의 경우에만 2013년 성장격차(2013 growth gap)가 GDP대비 0.6%에 달하는 큰 규모로 나타남
  
- 유럽연합(EU)에서 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 GDP대비 수입비율은 위원회가 예상한 것보다 2012년과 2013년에 각각 0.5%와 0.3% 더 낮은 반면 유로지역의 GDP대비 수입비율은 위원회가 예상한 것보다 2012년과 2013년에 각각 0.1%와 0.4% 더 높았음

  - 네덜란드, 덴마크, 폴란드, 스웨덴, 영국의 수입전망은 특히 조심스러울 수 있음

- 라트비아와 에스토니아의 경우 2012년에 수입이 다소 높은 편일 것이라 전망되지만 이런 전망은 2013년의 수입은 낮을 것이라는 추정에 의해 상쇄
- 수입은 벨기에, 스페인, 이탈리아, 몰타와 불가리아에서 특히 낙관적인 추정에 기초하여 예측되며 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 수입비율은 2012년 GDP대비 수입비율을 3% 이상 초과
- 지출전망은 위원회의 '2012년 봄 전망'보다 안정성장협약(Stability and Growth Pact)에서 더 낮을 수 있음
  - 안정성장협약(Stability and Growth Pact)에서 유럽연합의 지출비율은 2012년에는 1%, 2013년에는 1.2% 더 낮았고 유로지역에서는 2012년에 0.2%, 2013년에 0.5% 더 낮았으며 적어도 이런 차이들은 위원회의 '2012년 봄 전망'에 포함되지 않은 정책 조치들 때문임
- 결론적으로, 벨기에, 스페인, 프랑스, 폴란드, 슬로베니아, 불가리아, 리투아니아, 스웨덴, 네덜란드는 다른 유형의 위험을 상쇄시키면서, 성장과 수입 또는 지출에 관해 낙관적인 추정에 기초하여 예산을 전망
  - 그러나 스웨덴과 네덜란드의 경우에는 부분적으로 낙관적인 거시경제의 가정과 지출 전망은 낙관적이지 않은 수입측면의 전망에 의해 상쇄됨
- 2011-2015년부터 안정수렴화프로그램(SCP)에 의한 유럽 연합(EU)의 27개 국가와 유로지역의 재정건전화 계획은 평균적으로 지출 측면을 조정
  - 총 적자의 변화 중 지출의 변화가 유로지역에서 3분의 2를 차지하고 유럽연합에서 5분의 4 이상을 차지하여 지출기반의 재정건전화가 됨
    - 유로지역에서 일반 정부지출은 2011년 GDP대비 49.4%(EU는 48.5%)에서 2015년 GDP대비 47.2% (EU는 45.7%)로 감소 예상
    - 반면 유로지역에서 수입은 2011년 GDP대비 45.4%(EU는 44.2%)에서 2015년 GDP대비 46.5%(EU는 44.7%)로 증가 예상
  - 덴마크, 슬로바키아, 리투아니아, 라트비아, 폴란드, 에스토니아, 네덜란드, 슬로베니아, 포르투갈, 독일, 헝가리, 불가리아, 영국, 스웨덴은 전적으로 지출측면 조정

- 스페인, 오스트리아, 키프로스, 프랑스, 몰타, 루마니아는 지출 삭감과 수입증가를 비교적 균등하게 조정하며 벨기에와 이탈리아는 주로 수입측면을 조정
- 2012년에 재정건전화를 위하여 안정수렴화프로그램(SCP)은 지출과 수입 측면을 균형이 잡히게 조정하는 반면 위원회는 수입측면을 조정
- 전반적으로 2012년의 조정은 수입 측면에 비중이 크고, 지출 측면은 일정함
- 2013-2015년의 경우 안정수렴화프로그램(SCP)은 지출 삭감에 의해 조정

#### 다. 부채 관련

- 유로지역에서 총 부채는 2012년에 GDP대비 89%를 정점으로 감소하여 앞으로 GDP대비 85%보다 소폭 높은 수준으로 될 것으로 전망
- 재정건전화 조치가 2014년 이후에 바뀌지만 않는다면 부채는 안정수렴화프로그램(SCP) 기간을 넘어서 계속 감소할 것임
- 협정의 개정에 의해 도입된 부채 감소 기준에 따르면, 회원국의 현재의 GDP대비 부채비율이 60% 기준을 초과한 회원국은 연간 이십분의 일의 평균 속도로 60%까지 줄여야 함
- 과다적자시정조치(Excessive Deficit Procedure)를 따르고 있는 회원국은 과다적자시정조치가 끝난 뒤 새로운 부채 감소 기준의 준수를 위한 3년간의 과도기간을 부여
- 회원국은 과도기동안 지속적이고 현실적인 진행을 위해 행동 규범에 나온 두 가지 조건을 준수해야만 함
  - 과도기간의 말까지 부채기준을 충족하기위하여, 매년 구조적인 조정은 GDP대비 0.25% 이내에서 유지
  - 과도기간 중 어느 시점에서든 연간 구조적인 조정을 달성해야 하는 규모가 GDP 대비 0.75%를 초과 할 수 없음



## II. 재정감독 시스템의 변화

### 1. 배경

- 유로존 국가의 계속되는 재정위기로 예산감독(budgetary surveillance)체계를 강화함
  - 2011년부터 진행된 국가부채 위기 확산은 유럽연합경제와 유럽연합통치기구 논의의 전환점이 됨
  - 엄격한 예산감독 강화는 불완전한 통합체계 하에 유럽 국가들의 방만한 재정 운용에 기인함
  - 또한, 일부 국가의 지속적인 경제성장에도 불구하고 유로존 국가의 경제 불균형과 불안한 금융시장 등 약화된 경제여건도 주요 원인임
- 은행시스템(banking system)의 감독과 규제 체계에 관한 개선도 상당히 이루어짐
  - 2011년 1월, 새로운 EU 금융감독체계를 마련하고 지속적으로 금융규제프로그램(financial regulation programme)을 실시하기로 함
  - 또한, 위원회는 은행의 회복과 구제를 위해 제안된 입법을 채택하고 금융 분야의 감독을 강화하기 위해 은행동맹(banking union)에 대한 초안을 마련함
    - 이는 금융 불안정과 납세자의 조세가 투입되는 리스크를 줄이기 위함이 목적
  - 지난 6월, 정상회담에서 한시적으로 설치된 EFSF와 EFSM을 대체하는 영구적인 금융안정기구인 유로안정화기구(ESM)에 대해 논의함
- 유럽연합(EU)은 유럽 경제발전을 위한 구체적인 계획이 필요함에 따라 'Europe 2020 strategy'를 마련함
  - 글로벌 경제위기와 유로존 국가들의 재정위기를 극복하기 위한 전략으로 유럽의 선도적인 위치를 다시 확보하는 것이 목적

- 'Europe 2020 strategy'는 지속 가능한 성장(Sustainable growth)과 포괄적 성장(Inclusive growth)으로 크게 나눌 수 있음

## 2. 안정성장협약(Stability and Growth Pact:SGP)의 2011년 개정

### 가. 개괄

- 재정목표 및 경제성장률에 관한 내용이 포함된 안정성장협약(SGP)의 중기재정목표(Medium-term budgetary objective: MTO) 및 과다적자시정조치(Excessive Deficit Procedure: EDP) 절차에서 관리·감독 강화
  - (원인) 위기관리비용을 줄이고 EU체제 구조를 변화시킬 필요성이 증대됨이 주요 원인으로 지적됨
  - (내용) 회원국의 재정관리 강화를 위해 중기재정목표(MTO), 재정준칙(fiscal rules), 시정조치 및 위반 시 제재조치 등 전반적으로 모든 절차의 내용을 강화시킴
  - 이는 회원국들의 장기적 재정흑자 달성을 목표로 하며 실천계획을 EU집행위에 제출해야 함
    - 유럽통화동맹(EMU) 회원국은 재정안정계획(Stability Programme), 비회원국은 경제수렴계획(Convergence Programme)을 통해 중기재정목표(MTO) 및 실천계획을 제출
- 안정성장협약(SGP)의 두 가지 요소에 대한 개정 내용은 다음과 같음
  - (예방적 조치) 구조적 재정수지를 기초로 한 중기재정목표(MTO)에 대한 평가로 이를 조정하지 않으면 유이자 보증금(interest-bearing deposit)을 GDP 대비 0.2% 부과할 수 있음
  - (교정적 조치) 정부적자 GDP 대비 3%, 국가부채 GDP 대비 60%를 초과할 경우 과다적자시정조치(EDP)를 시행, 이를 위반 시 보증금 및 벌금을 GDP 대비 0.2% 부과할 수 있음

## 나. 사전 예방적 측면(preventive arm)의 개선

### 1) 지출 기준

- 안정성장협약(SGP)의 예방적 측면 하에 회원국은 재정의 지속가능성을 위한 중기재정목표(MTO)를 설정하고 이를 제출해야 함
  - 당해 연도 및 향후 3년 간 중기재정목표(MTO)를 설정하고 실천계획을 EU 집행위에 제출함
  - 지속가능한 재정을 위한 중기재정목표(MTO)의 새로운 준칙을 지출 벤치마크(expenditure benchmark)로 정의
  - 이는 회원국의 지출 프로그램 자금을 보장하여 재정 성과(fiscal record)를 향상시키기 위함이 목적임

### 2) 심각한 이탈(significant deviation)의 개념과 강제조항

- 중기재정목표(MTO)에 대해 구조적 재정수지와 재정적자 초과 기준으로 목표 달성 여부를 평가함
  - 구조적 재정수지(structural balance)의 기준치 이탈(deviation)이 한 해에 GDP 대비 최소 0.5% 또는 2년 연속 연평균 GDP 대비 최소 0.25%인 경우
  - 초과 지출이 한 해 또는 누적 2년 간 GDP 대비 최소 0.5%로 government balance에 부정적인 영향을 미치는 경우
    - 이 두 조건 중 하나라도 해당되면 다른 전반적인 평가가 제한된 경우 다른 한 조건도 기준치와의 이탈이 큰 것으로 간주함
- (역투표 방식) 시정조치 권고는 위원회에서 역투표 방식(reversed qualified majority vote)을 통해 결정되며 이를 따르지 않을 경우 법적 제재 가능
  - EU 집행위 권고 후 상임위에서 최종적으로 결정되나 10일 이내에 가중 다수가 반대하지 않으면 그대로 통과되는 방식임

- (예외조항) 유로지역 또는 유럽 전체에 심각한 경기 침체가 발생하거나 일  
반정부의 재정상태(fiscal position)에 중대한 영향을 미치는 경우는 제외함

#### 다. 사후 교정적 측면(corrective arm)의 개선

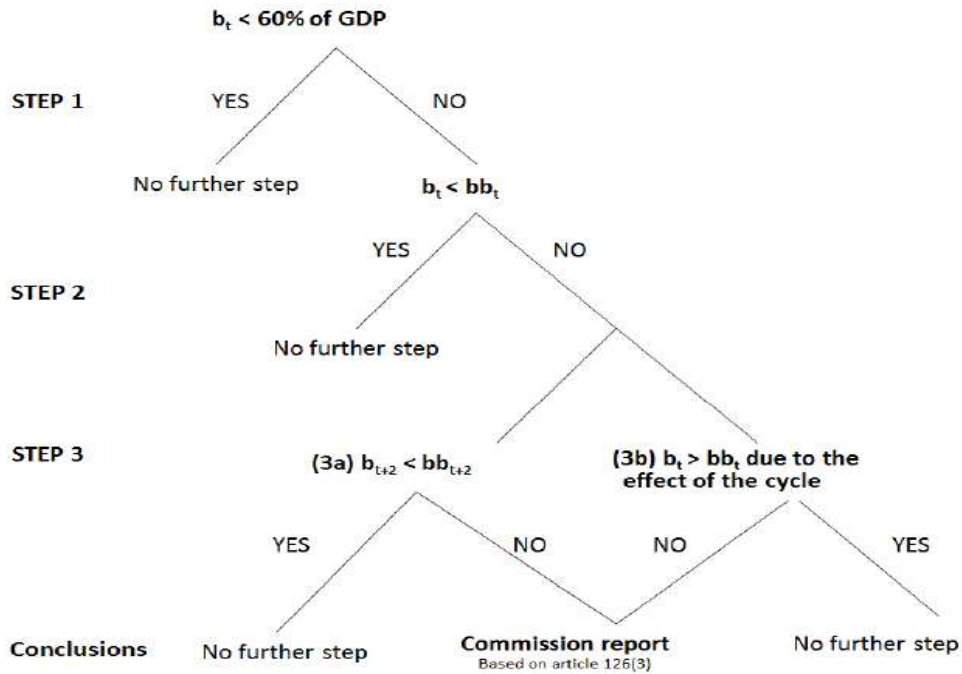
- 안정성장협약(SGP)의 교정적 측면은 준수사항을 위반할 경우 제재조치의  
시행 절차가 중요함
  - (기준) 재정적자 GDP 대비 3% 미만, 국가부채 GDP 대비 60% 미만 수준으로 유  
지 권고, 이를 위반한 국가들에 대해 시정조치 및 제재조치를 시행
    - 국가부채 비율이 기준치 비율(reference ratio)로 감소하지 않는 경우도 해당됨

#### 1) 부채 감소 기준

- 교정적 측면은 다음의 두 가지 조건(criterion)에 따라 예산 규율(budgetary  
discipline)을 준수하는 것이 목적임
  - (재정적자) 일반정부의 재정적자는 GDP 대비 3% 미만 수준을 유지해야 함
  - (국가부채) 국가부채비율은 GDP 대비 60% 미만 수준을 유지해야 하며, 초과한  
회원국은 초과치를 연평균 1/20 비율로 부채 기준치인 60%까지 감축해야 함
- 부채기준(debt criterion) 준수 여부에 대한 평가는 3단계<sup>1)</sup>로 구성되어 있  
고 이는 간단한 부채기준이 갖는 취약점 또는 변동성을 줄이기 위해 사용
  - 부채기준의 위반 여부 평가는 아래 그림과 같은 심사 절차를 통해 이루어짐

1) [참고 1] EDP 시행 관련 절차(Three steps) 내용 참조

<그림 II-1> 부채기준(debt criterion) 평가 절차



자료 : Commissions services

- 과다적자시정조치(EDP)를 이행하고 있는 회원국은 시정조치 후 새로운 부채 감소 기준 준수를 위한 3년간의 이행 기간(transition period)을 부여
- 회원국은 이행 기간 동안 지속적이고 현실적인 절차를 위해 두 가지 조건을 준수해야 함
  - 이행 기간 말까지 부채기준을 충족하기 위해 매년 구조적 조정은 GDP 대비 0.25% 이상을 초과하면 안 됨
  - 이행 기간 중 어느 시점에서든 연간 구조적 조정을 달성해야 하는 규모가 GDP 대비 0.75%를 초과할 수 없음

## 2) 강화된 규정

- 안정성장협약(SGP) 개정 시 사후 교정적 조치 강화 뿐 만 아니라 예산 감독 강화에 대해서도 논의함

- 논의된 규정은 기존에 비해 과다적자시정조치(EDP) 단계 이전에 진보적인 금융 부문의 제재조치를 설정할 수 있음
- (제재조치) 과다적자시정조치(EDP)를 시행 중에 있는 회원국에 대해 무이자 보증금(non-interest bearing deposit)을 GDP 대비 0.2% 만큼 부과하거나, 교정적 조치 실패 시 벌금을 부과할 수 있음
  - 과다적자시정조치(EDP)는 정부 재정적자 기준 뿐 아니라 국가부채 기준 위반도 포함됨

### 3) 조치의 유효성(effective action)에 대한 평가

- 개정된 안정성장협약(SGP)은 최소 연간 재정노력(fiscal effort)을 GDP 대비 0.5pp 일치하는 연간 명목목표(nominal targets)를 포함함
- 과다적자시정조치(EDP) 하에 회원국은 의회의 권고에 대한 대응으로 시정 조치 관련 보고서를 준비해야 함
- 보고서는 회원국이 재량적(discretionary)으로 측정한 정부 지출과 수입 내용을 포함해야 함
- 안정성장협약(SGP)에서 요구하는 평가 후 회원국의 준수 여부에 대해 지속적으로 모니터링을 해야 함
- 행동강령(Code of Conduct)에 따라 위원회는 유보(abeyance)기간 동안 적절한 조치의 시행 여부와 추가 조치에 대한 평가를 고려해야 함

### 4) 과다적자시정조치(EDP) 단계와 제재조치

- 위원회에서는 과다적자시정조치(EDP) 위반 시 추가 제재조치로 무이자 보증금을 요구할 수 있음
- 기준치와의 심각한 이탈을 교정하기 위해 이미 유이자 보증금(interest-bearing deposit)을 부과했거나, 안정성장협약(SGP) 조항에 대해 심각하게 준수하지 못한

경우 요구 가능함

- 또한, 유효한 조치(effective action)를 취하지 않을 경우 추가적으로 벌금을 부과할 수 있음
- GDP 대비 0.2%의 고정벌금(fixed component)과 재정적자 규모와 연동된(linked) 변동벌금(variable component)으로 연 GDP 대비 0.5%까지 부과 가능

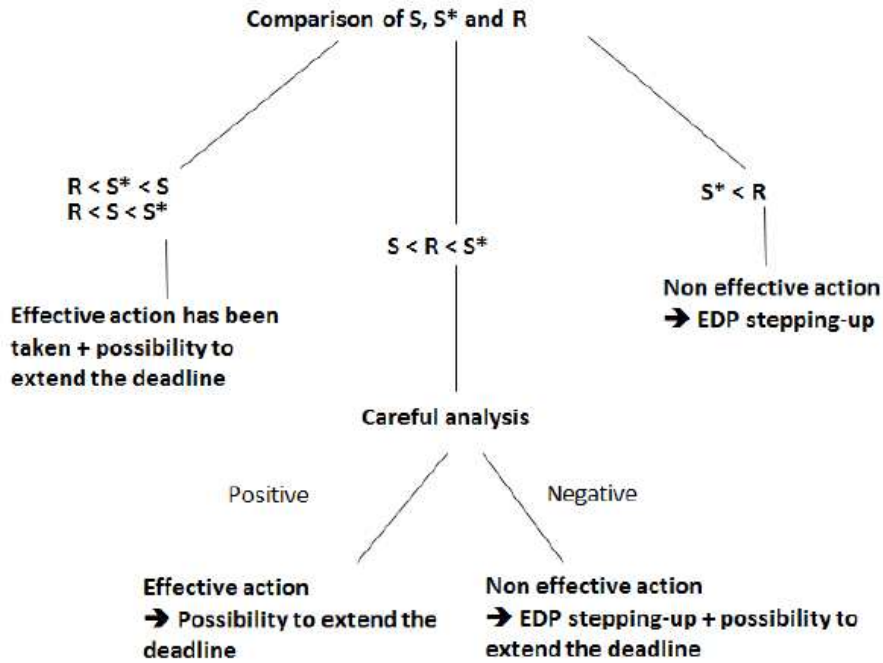
### 5) 조치의 유효성(effective action)에 대한 평가 방법 및 분석 절차

- 조치의 유효성에 대해 평가하기 위해서는 다음의 3가지 변수를 비교
  - 위원회에서 회원국에 권고한 노력(recommended effort)을 R, 구조적 재정수지의 변화를 S, 조정된 구조적 재정수지(adjusted structural balance)를 S\*로 표시함
    - S는 구조적 재정수지의 변화에 의해 측정된 명백한 재정노력(fiscal effort)을 의미하며, 일반적으로 합의된 방법에 따라 계산
    - S\*는 조정된 구조적 재정수지로 S에서 이행기간과 비교한 잠재적 성장 개선( $\alpha$ ), 세입·세출 탄력도 차이( $\beta$ )<sup>2</sup>, 예상치 못한 경제적 사건( $\gamma$ )을 제외한 값
- 조치의 유효성(effective action) 평가에 대한 결과 해석은 다음과 같음
  - 아래 그림과 같이 평가 결과가  $R < S^* < S$  또는  $R < S < S^*$ 인 경우 회원국이 유효한 조치를 이행한 것이며, 이행 기한(deadline) 연장을 고려할 수 있음
  - $S < R < S^*$ 인 경우 추가 심층 분석(careful analysis)을 통해 긍정적(positive), 부정적(negative)로 구분함
    - 지출과 수입에 대한 분석은 상향식 접근 방식(bottom-up approach)에 맞춰 국가 계획을 비교함
    - 분석결과가 긍정적(positive)으로 평가되면 이행 기한 연장을 고려할 수 있음
    - 반면, 부정적(negative)인 경우 조치가 유효하지 않은 것으로 과다적자시정조치(EDP)를 강화하고 이행 기한 연장을 고려함

2) [참고 2]  $\beta$  산출 관련 자료 참조

- $S^* < R$  인 경우는 조치가 유효하지 않은 것으로 과도적자시정조치(EDP)를 강화함

<그림 II-2> 교정적 측면(corrective arm)의 법적 절차(legal steps)



자료 : Commissions services

## 6) 이행 기한(deadline) 연장이 허용되는 경우

- 정부 재정에 중요한 영향을 미치거나 불확실성이 큰 경제적 사건이 발생한 경우 이행 기한을 연장할 수 있음
  - GDP 대비 3% 기준치(thresholds) 차이, 거시 금융적(macro-financial) 취약점, 전반적인 재정지표(fiscal stance: FS), 기타 국가 고유 요소들을 고려해야 함
- 예측하는 데 있어 불확실성이 큰 경우 이행 기한을 즉시 연장해야 하며, 이러한 조치는 다년간 교정(multi-annual correction) 초기에 고려해야 함
  - 유효하지 않은 조치(Non-effective action)의 경우 과도적자시정조치(EDP)를 강화하고 새로운 권고 또는 통지를 함



### 3. 개별 국가 예산 체계의 최소 기준

#### □ 예산정책(budgetary policy)을 수립하는 다섯 가지(five areas) 핵심 요건

- (회계 및 통계) 건전한 재정통계는 국가가 예산 편성 절차를 구축하는 데 있어 중요할 뿐 아니라 유럽연합(EU)의 원활한 감독에 결정적인 역할을 수행함
  - 재정통계 수치는 유럽의 회계제도에 의해 EU 차원의 규정인 ESA 95<sup>3)</sup> 기준에 따라 산출
- (재정 전망) 거시경제 및 예산에 대한 전망은 예산 편성 절차의 필수적인 요소
  - 위원회, 독립된 경제연구소, 기타 기관 간 경제 전망에 대해 비교함으로써 예산 편성에 있어 합리적인 판단과 방법론적 견고함을 강화시키는 데 기여함
- (재정 준칙) 명확한 재정 준칙은 예산 규율(budgetary discipline)을 강화시킴
  - 재정 준칙의 목표와 범위는 잘 정의되어야 하며 효과적이고 시의 적절한 독립된 감시체계가 존재해야 함
  - 또한 엄격한 준수메커니즘(compliance mechanism)과 예외조항(escape clause)도 포함되어야 함
- (중기재정체계) 재정정책에서 연간 예산법(annual budget law)이 가장 중요한 역할을 하지만, 대부분의 정책이 여러 해에 걸친 영향을 미쳐 다년도 관점에서 향후 재정계획을 수립하는 것이 중요함
  - EU 재정체계에 부합하도록 당해 연도 및 이후 최소 3개 연도에 대한 중기재정계획을 수립해야 함
  - 또한 재정적자 및 국가부채에 대한 수치화된 목표를 매 3년 마다 재검토함
- (투명성 제고) 명확한 재정 준칙을 포함하고 상호간 협력을 통해 예산정책을 수립해야 함
  - 특별예산(비정규예산), 조세지출, 불확정 채무와 같이 예산상 영향을 미칠 수 있는 특정 항목에 대해 명확하게 할 것을 요구함

3) European System of National and Regional Accounts 95(ESA 95)로 통계 개념, 정의, 분류, 회계기준 등에 대한 EU 차원의 규정임

□ 정책에 관한 채택과 모니터링 진행 과정

- Euro Plus Pact 참여국(유로회원국 외 6개국)은 조기 구현을 목표로, 대부분의 유럽 국가에서 개선책이 진행되고 있음
  - 또한, EU 회원국들은 2013년까지 관련된 조치를 취해야 함
- 이에 대해 위원회에서는 2012년 말까지 지침에 대한 중간 진행보고서를 준비 중에 있음
- Six-Pack에서 논의된 규정은 모든 회원국에 직접적으로 적용되고 전체적으로 구속되는 사항이지만, 이를 이행하는 방법 및 형식 등 구체적인 내용에 있어서는 회원국의 자율 사항임

□ 국가 재정체계(National Fiscal Framework)의 주요 변화와 검토 사항

- 2011년 11월, 국가별 재정체계(fiscal framework)에 대한 내용, 좋은 개혁을 제시한 모범 국가에 대한 내용 등의 정보제공을 함
  - 국가재정체계의 모니터링 절차에 대해 경제정책위원회(Economic Policy Committee: EPC)에 의해 합의

<표 II-1> 국가별 재정체계(Fiscal Framework) 검증(peer review)

국가	내용
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Fiscal Equalisation Law 및 정부의 중기지출체계(MTEF)를 포함한 오스트리아 안정성 협약(Austrian Stability Pact)으로 구성</li> <li>◦ 연방정부(federal government)는 2017년까지 구조적 재정적자를 GDP 대비 0.35%로 하는 '부채 브레이크(debt brake)' 제안을 채택</li> <li>◦ 개정안에서 적자 한도를 GDP 대비 0.35%에서 0.45%로 상승</li> </ul>
벨기에	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 과거에 비해 수치화된 재정준칙과 중기예산체계 향상은 저조하지만 이번 개정을 통한 구조개혁의 결과가 기대됨</li> </ul>
체코	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정부기능 향상을 목적으로 기존 재정체계를 2가지 단계로 검토                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 재무성(Ministry of Finance)에서 내부 전문가들이 재정체계의 취약점을 파악</li> <li>2) EU 법률로 규정한 새로운 요구 사항을 준수하는 것을 목표로 함</li> </ol> </li> <li>◦ 기존 재정준칙, 더 나은 모니터링 및 사후 평가에 대한 강화된 메커니즘, 지속 가능성을 위한 재정준칙 개선 등을 고려</li> </ul>

국가	내용
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>연방 예산에서 부채 브레이크(debt brake)는 주기적으로 예산 조정에 적용</li> <li>구조적 재정적자 한도는 GDP 대비 0.35%, 이행 기간(transition period)은 2016년으로 설정</li> <li>개정안은 안정성 위원회(Stability Council)설립, 예산 모니터링 강화, 조기 경보시스템(early warning system)을 포함</li> </ul>
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> <li>2011년 봄, 노령화 대비를 위해 다년간 지출 한도에 대해 논의</li> <li>현재 일반정부의 예산 계획의 실행에 대한 모니터링과 정책 조치의 개선, 장단기 예산 효과가 정량화되어 있음</li> </ul>
스페인	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010년에 분기별로 표준화된 경제 및 예산 집행 데이터를 게시하도록 의무화함</li> <li>구조적 재정적자 한도는 GDP 대비 0.4%, 구조 개혁과 관련하여 해당 조치는 2012년 5월 1일 발효, 주요 구속력이 있는 조항은 2020년 이후부터 적용</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>지출측면에서 지방자치단체를 포함한 전체 일반 정부 부문을 다룸</li> <li>연간 지출 상한(ceiling)에는 의료 지출과 사회 보장에 대한 필수 자금내용도 포함됨</li> </ul>
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010년 9월, 예산체계관련 위원회 권고에 따라 새로운 규정을 승인</li> <li>새로운 규정은 signalling margin 채택, 경기변동 상 지출, 엄격한 자격조건 등을 포함함</li> </ul>
슬로베니아	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반정부의 지출 준칙은 2011~14년 동안 적용, 잠재적 GDP 성장률(명목 측면)에 지출을 제한하고 적자 및 정부 부채 기준치 초과를 억제함</li> </ul>

■ 재정 거버넌스(fiscal governance) 관련 데이터베이스는 2010년 재정체계(fiscal framework)의 변화 이후 최근 새로 업데이트 됨

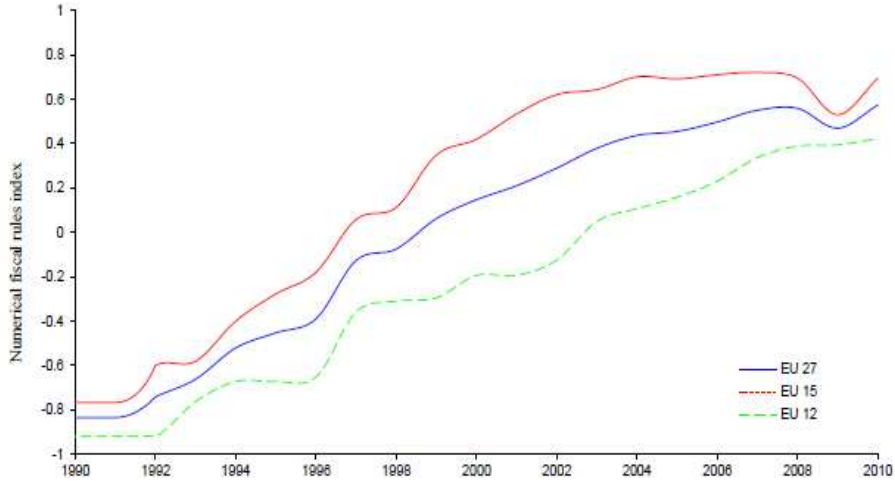
○ (추이) 2010년 재정준칙지수(fiscal rule index: FRI)는 2009년에 비해 증가함

- 수치화한 재정 준칙(numerical fiscal rules)을 사용하는 국가는 2010년에 24개 국가 총 70개의 준칙으로 전년대비 증가함

○ (준칙 종류) 재정수지균형준칙(budget balance rules)이 40%로 가장 많고, 부채준칙(debt rules)이 27%, 지출준칙(expenditure rules)이 24%를 차지함

○ 재정준칙지수(FRI)는 2008~2009년 글로벌 금융위기 이후 하락했으나, 2010년 다시 증가했으며 기존 EU 국가(15개)가 최근 EU 가입국(12개)에 비해 더 유의함

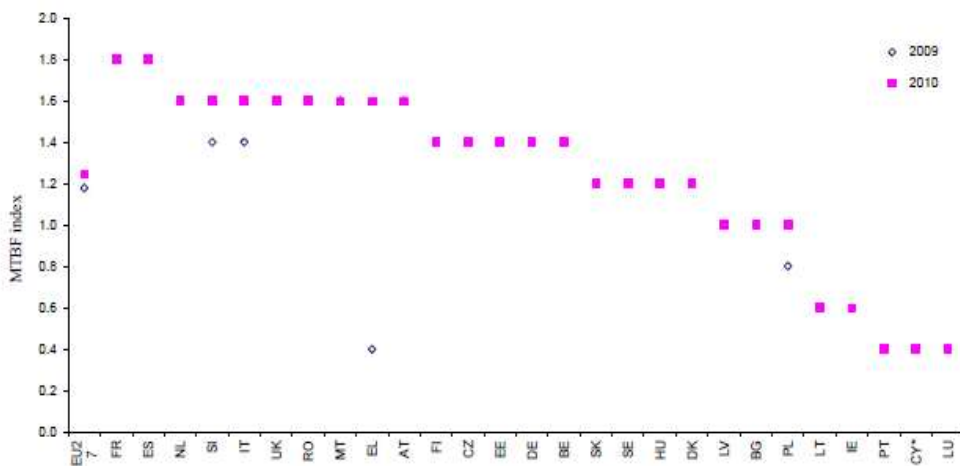
<그림 II-3> 재정준칙지수(FRI) 추이(EU 27개국, 1990-2010)



자료 : European Commission(2012)

- (중기예산체계지수) 2010년 중기예산체계지수(MTBF index)는 2009년에 비해 향상된 모습을 보임
  - 상당히 높은 지수를 보인 그리스를 비롯해 폴란드, 이탈리아, 슬로베니아 등 몇몇 국가들에서 최소한의 개선이 이루어짐

<그림 II-4> 중기예산체계지수(MTBF index)



자료 : European Commission(2012)

- (독립된 재정기구) 독립적인 재정기구는 국가의 예산 정책 향상과 중기예산 정책의 방향을 개선시키는 데 도움이 됨
  - 이는 재정정책에 있어 독립적인 분석, 평가 또는 권고사항 등을 제공하는 역할을 수행함

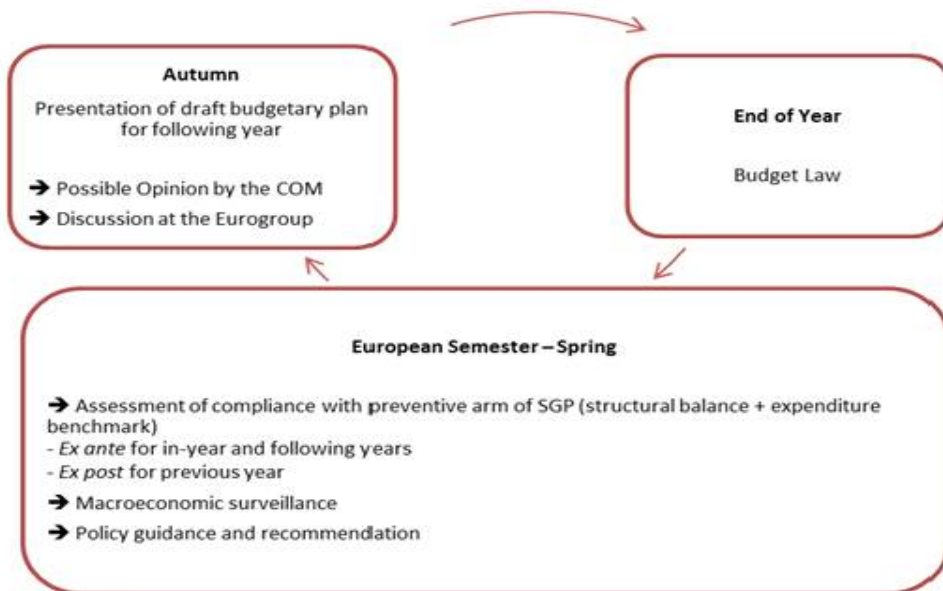
#### 4. 모니터링 및 초과재정적자 교정 강화를 위한 제안

- 유로존 국가의 규제안과 예산정책에 대한 모니터링 강화가 필요함
  - EU 회원국의 경제적 상황과 예산정책은 서로 강하게 연결되어 있음
- (Two-Pack) 신재정협약 등 Six-Pack에 2개의 규제를 추가한 것으로 유로존 17개국에 대한 예산관리 및 경제관리·감독을 강화한 내용임
  - 모니터링 및 예산안에 대한 평가를 통해 EU 회원국의 과도한 재정적자(excessive deficit)를 교정하는 일반적인 규정에 대해 제안
  - 또한, 금융 및 재정위기를 겪고 있는 회원국에 대해 경제 예산 감독의 강화에 대한 규정을 제안함
  - 중기재정목표(MTO)를 반영한 예산안 작성, 독립적인 위원회와 거시경제 전망기관 운영 등을 포함함
- (예산관리감독 강화) 각 국가의 예산안을 EU 집행위와 상임위에 제출하여 사전 승인 후 의회 비준이 진행됨
  - European Semester 일정과 재정 거버넌스(fiscal governance) 체계는 아래와 같음

<표 II-2> European Semester

시기	이행 사항
4월 15일	중기재정계획 및 안정성장협약(SGP)에 의거한 예산 및 결산 분석 발표
10월 15일	일반정부 예산안 제출 및 발표, EU 집행위 의견 수렴
12월 31일	예산안 확정

<그림 II-5> EU의 새로운 재정 거버넌스 체계



자료 : Commission services

- (EDP 강화) 제재조치 및 정책권고 사항을 위반한 회원국에 대하여 보증금 또는 벌금을 부과할 수 있음
  - (보증금) 유이자 보증금(interest-bearing deposit)은 전년 GDP 대비 0.2% 이내, 무이자 보증금(non-interest bearing deposit)은 유이자 보증금이 있을 경우 무이자 보증금으로 전환 가능
    - 단, 차액은 해당국에 반환하거나 추가 징수할 수 있음
  - (벌금) 과다적자시정조치(EDP)를 위반할 경우 벌금은 전년 GDP 대비 0.2% 이내의 고정적인 벌금과 전년 GDP 대비 0.5% 이내 변동적인 벌금으로 부과함

## 5. 안정화조약과 신재정협약

- 유럽경제 거버넌스 개혁 중 하나인 안정·통합 및 관리를 위한 조약(Treaty on Stability, Coordination and Governance: TSCG)은 정부 간 조약임
    - 지난 3월, 유럽 25개국에서는 안정·통합 및 관리를 위한 조약(TSCG)에 대해 합의 후 현재 비준 승인이 진행 중에 있음
    - 중기재정목표(MTO) 강화, 안정성장협약(SGP) 강화, 역투표 방식(reverse qualified majority voting) 도입 등 제재조치 강화, 시정조치 마련에 대한 합의 내용임
    - 안정성장협약(SGP)의 핵심 개념을 통합하고 예산과 경제관리·감독에 대한 법률을 보완하는 등 개정을 통해 완벽히 구현하기 위한 회원국들의 의지를 반영함
    - 경제 및 금융 위기에 대한 해결 방안으로 재정관리 강화 및 거시경제 불균형 관리 강화한 내용을 'Six-Pack'이라 지칭함
  - 유럽의회(European Council)에서 EU 회원국에 대한 재정 감독과 경제정책 조정 강화에 대해 결정함 (2011.12.8~9)
  - 안정·통합 및 관리를 위한 조약(TSCG)에 유럽 25개 서명국<sup>4)</sup>은 세 가지 주요 차원에서의 내용에 집중
    - 이는 국가재정규율(fiscal discipline), 경제정책통합(economic policy convergence), 유로 지역의 재정 거버넌스 강화 이 세 가지 항목으로 구성되어 있음
  - 신재정협약을 통해 재정감독(fiscal surveillance)의 두 가지 단계를 보완할 계획임
    - 국가법에 근거하여 균형예산준칙을 이행하고 부채발행계획을 사전에 보고하며, 정책오류에 따른 재정불균형의 교정을 기초로 하는 구조개혁에 초점을 맞춤
    - 현재 신재정협약 및 Two-Pack에 관련하여 EU 집행위와 상임위 및 의회 간에 논
- 4) 정부 간 예산 및 경제협력을 달성하기 위해 체결한 것으로 EU 27개국 중 영국과 체코를 제외한 25개국이 서명함

의 중에 있음

- 안정성장협약(SGP)의 예방적 측면 하에 구조적 재정수지가 ‘균형 또는 흑자’ 수준을 유지해야 함
  - 이는 구조적 재정수지 GDP 대비 0.5%를 충족시키는 수준이며, 한정적으로 예외 조건을 허용하나 중요한 편차(deviation)에 대해서는 엄격한 관리 절차를 포함함
- Six-Pack에서는 재정적자 기준과 함께 국가 부채 기준도 중요한 요소임
  - 일반정부 적자 GDP 대비 3%, 국가 채무 GDP 대비 60% 기준을 위반할 경우 적자 기준에 대해서만 적용한 과다적자시정조치(EDP)를 국가 부채에 대해서도 적용함
- 또한, 신재정협약은 25개 서명국 중 최소 12개국에서 국내법 비준이 완료될 경우 2013년 1월 1일부터 발효될 예정임
- 국가 재정 교정(수정)(national fiscal correction)의 일반적인 원칙은 다음과 같음 (2012.6.20.)
  - 법적 지위, EU 체계의 일관성, 교정적 메커니즘의 활성화(Activation), 교정의 특성(Nature of the correction), 운영기관, 예외조항(Escape clauses), 모니터링 기관의 역할과 독립성으로 구성됨



[참고 1] EDP 시행 관련 절차(Three steps)

- 부채기준(debt criterion) 준수 여부에 대한 평가는 다음의 3단계로 구성됨
- 1단계(First step)
  - 정부 부채 비율(government debt ratio)이 기준치(reference value) GDP 대비 60%를 초과
- 2단계(Second step)
  - $b_t > bb_t = 60\% + 0.95\beta(b_{t-1}-60\%) + 0.95^2\beta(b_{t-2}-60\%) + 0.95^3\beta(b_{t-3}-60\%)$   
 $b_t$  : t기의 GDP 대비 부채비율(debt-to-GDP)  
 $bb_t$  : t기의 backward-looking benchmark(후향적 기준) 부채 비율
- 3단계(Third step)
  - $b_{t+2} > bb_{t+2} = 60\% + 0.95\beta(b_{t+1}-60\%) + 0.95^2\beta(b_t-60\%) + 0.95^3\beta(b_{t-1}-60\%)$   
 $bb_{t+2}$  : forward-looking benchmark(전향적 기준) 부채 비율  
 $b_{t+1}$ ,  $b_{t+2}$  : '정책변화가 없다(no-policy-change)'는 가정 하에 측정된 t+1기와 t+2기의 부채 전망치(debt forecast)

[참고 2]  $\beta$  산출 관련

- 단기 세금 탄력성(Short-term tax elasticity)
  - $\left( \frac{\Delta R_t - NT_t}{R_{t-1}} \right) / \left( \frac{\Delta GDP_t}{GDP_{t-1}} \right)$ 
    - $R_t$  : t기의 수입(revenue)
    - $NT_t$  : t-1기와 비례한 t기의 새로운 국가별 재량세입(discretionary taxes)
    - $GDP_t$  : t기의 GDP
  - 산출한 단기 세금 탄력성을 기준치(reference value)와 비교한 후 이를 통해 수입 갭(revenue gap)을 계산함
- 수입 갭(revenue gap)
  - $R_t - R_{t-1} \times \left[ 1 + \epsilon^* \frac{\Delta GDP_t}{GDP_{t-1}} \right] - NT_t$ 
    - $\epsilon^*$  : 탄력성 기준치(reference value)
  - 수입 갭(revenue gap)이 음수(negative)이면, 주어진 GDP 변화율에서 수입이 증가하지 않았음을 의미함

### Ⅲ. 재정건전화 정책과 재정승수의 Dynamics

#### 1. 도입

- 최근 EU 국가들은 경제위기를 겪으면서 부채가 증가하고 구조적 재정적자가 심화되어 재정건전화를 위해 정부지출 축소노력 진행
- 하지만 “재정건전화 정책이 오히려 재정을 악화시킬 수 있다(austerity can be self-defeating)”는 가능성이 제기됨에 따라 이에 대한 많은 연구가 진행 중
  - 재정악화(self-defeating)효과란, 재정건전화를 위해 정부지출을 감축하는 것이 오히려 재정성과를 악화시킨다는 의미
- 따라서 Part 3에서는 재정건전화 정책의 효과를 분석하고 재정악화효과가 발생할 수 있는 조건들을 분석
  - 먼저 부채비율에 대한 재정건전화 정책의 효과를 분석하기 위해 이를 결정하는 주요 요인인 재정승수(fiscal multipliers)에 관한 기존 연구결과를 분석
  - 또한 부채 Dynamics 모형을 바탕으로 재정건전화 정책이 부채비율에 미치는 영향을 부채비율이 다양한 파라미터 가정 하에서 살펴봄

#### 2. 기존 문헌

- 부채비율에 대한 재정건전화 정책의 효과를 분석하기 위해 재정승수(fiscal multipliers)에 영향을 미치는 요인을 분석한 기존 연구결과들을 비교 분석
  - 기존 연구결과에서 활용한 재정승수는 일반적으로 말하는 재정승수와 누적재정승수로 구성
    - (재정승수) 전통적 케인즈학파의 거시경제이론에서는 재정승수를 정부지출 변화에 대한 산출물(output)의 반응(response)로 정의

- (누적재정승수) 재정충격(fiscal shock)은 대체로 얼마간 지속성을 보이기 때문에 VAR(Vector Auto Regressions, 벡터자기회귀모형)을 포함한 다수 연구에서는 누적재정승수 개념을 사용
- 재정승수에 영향을 미치는 요인을 연구한 기존 문헌들을 비교 분석하고 크게 DSGE(Dynamic Stochastic General Equilibrium, 동태적확률일반균형) 모형 기반 분석과 VAR 모형 추정 분석으로 나누어 봄

## 가. New Keynesian DSGE 모형 기반 연구

- New Keynesian DSGE 모형을 기반으로 재정승수에 영향을 미치는 요인을 분석한 연구들은 한계소비성향(marginal propensity to consume)에만 치중한 기존 이론<sup>5)</sup>과 달리 이외에도 수많은 요인이 존재함을 증명
- 첫째, 개인의 소비 의사결정에 영향을 미치는 요인
  - DSGE 모형에서는 개인들이 소비를 결정할 때 미래지향적인 기대행태(forward-looking)를 보여 재정적자의 증가는 음(-)의 자산효과(Wealth effect)를 유도
    - 소비자들은 정부가 재정지출을 확대하여 재정적자가 늘어난다면 향후 납부할 세금을 고려해 항구소득이 감소할 것이라 판단
    - 이에 따라 소비자들이 소비를 줄이고 노동공급을 늘리는 음(-)의 자산효과 발생
  - Hall(2009)에 따르면 이와 같이 재정충격으로 민간수요가 감소함에 따라 공공수요 증가분이 대부분 상쇄되어 증대된 정부 소비만큼 산출물이 증가하지 않음
  - Baxter and King(1993)은 항구적인 재정충격이 음(-)의 자산효과를 가져와 노동공급을 증대시키는 모형 하에서는 지출승수가 1에 가까움을 증명
    - 음(-)의 자산효과는 민간 소득을 항구적으로 감소시키기 때문에 노동공급을 증가시키며, 노동공급의 증가는 자본의 한계생산성 증가를 가져와 민간투자가 늘어나므로 소비 감소에 따른 효과를 보상

5) 전통 케인즈 학파 이론에 따르면 재정승수에 영향을 미치는 핵심 요인은 한계소비성향(marginal propensity to consume)이나, 이후 정립된 리카르디언 효과(Ricardian effect), New Keynesian 이론에 따르면 한계소비성향은 많은 요인들 중 하나에 불과

■ 둘째, 재정충격의 성격: 일시성 및 항구성, 신뢰성

- 항구적인 확대 재정정책은 일시적인 정책에 비해 음(-)의 자산효과를 더 크게 발생시켜 결과적으로 재정승수가 더 크게 감소
  - 소비자는 항구소득에 기초하여 소비를 하기 때문에 항구적인 확대 재정정책은 일시적인 경우보다 소비를 더 큰 폭으로 감소시켜 재정승수가 더 크게 감소
- 또한, 정부가 재정정책을 실제로 이행할 것인지에 관한 경제행위자들의 신뢰도가 승수값에 큰 영향을 미침
- 기존 QUEST<sup>6)</sup> 모형 추정 결과, 항구적 재정충격의 승수는 0.3~0.5로 추정되었으나, 해당 재정정책이 실제 이행될지에 대한 신뢰가 없거나 정책이 일시적일 경우에는 승수가 0.7~0.8까지 증가

■ 셋째, 재정충격의 구성요소

- Coenen et al.(2012)는 일반적으로 세입충격보다 지출충격에 대해 단기 승수가 더 크게 나타남을 증명
- Roeger and in't Veld(2010)가 재정충격을 정부투자, 정부구매 등으로 나누어 구성하여 재정승수를 추정한 결과, 정부투자에 대한 지출승수는 1, 정부구매는 0.5, 정부이전 및 세금은 0.4이하로 나타남

■ 넷째, 마찰(real friction) 존재 여부

- 투자조정비용이나 생산설비가동률(capacity utilization)과 같은 마찰의 존재는 승수값을 감소시킴
  - Monacelli and Perotti (2008)는 마찰이 있으면 이자율 변동에 반응할 때 수반되는 비용이 증가하여 이자율 변동에 따른 기업들의 반응 속도가 저하됨
- 또한 Woodford(2011)에 의하면 가격경직성이나 임금경직성과 같은 명목경직성은 승수를 증가시킴

6) QUEST 모형은 EU집행위 경제금융총국(Directorate General of Economic and Financial Affairs, European Commission)에서 개발하여 유럽 회원국 뿐만 아니라 일본, 미국 등에 활용되는 모형이다.

- 가격경직성이 승수를 증가시키는 원인은 기업들이 수요변화에 직면할 때 가격보다는 오히려 산출량의 변화로 대응하기 때문

■ 다섯째, 통화정책

○ New Keynesian DSGE 모형에서 이자율은 재정승수 크기를 결정하는 핵심요인

- Leeper et al.(2011)은 Taylor 법칙에서 기대인플레이션에 대한 이자율의 반응을 나타내는 파라미터가 단기승수의 10%를 설명하여 특히 중요하다는 것을 증명

○ 이와 같은 이자율의 영향은 유동성 함정에 가까운 상황에서 더욱 확대됨

- Christiano et al.(2011)은 명목 금리가 제로(zero) 수준에 머무르는 유동성 함정에 가까운 상황에서 재정충격의 효과가 확대되는 것을 보였으며 이 경우 지출승수는 1이상임

■ 여섯째, 환율제도 및 경제의 개방정도

○ 먼델-플레밍(Mundell-Fleming) 모형에서는 고정환율제도 하에서 자본이동이 있을 때 재정승수가 확대되는데 이는 이자율을 동일한 수준으로 유지하기 위한 화폐수용정책에서 기인

○ 경제 개방정도가 높을수록 총수요에 대한 확대재정정책의 효과가 수입(import) 증가나 수출 감소를 통해 외국으로 유출되기 때문에 재정승수가 감소

**나. VAR 모형 기반 연구**

**1) 개요**

■ 지난 10년간 재정충격의 거시경제적 영향을 평가하는 실증연구가 지속적으로 진행되어 왔으며 특히 VAR모형을 활용한 연구가 활발

- VAR모형은 충격-반응분석(impulse response analysis)을 통하여 재정충격이 경제 내 생변수에 미치는 동태적 반응을 파악할 수 있음

- VAR모형으로 추정된 재정승수는 일반적으로 RBC(Real Business Cycle)나 DSGE 모형에 의한 결과값보다 높는데 이는 민간소비 반응 차이에서 기인
  - RBC나 DSGE모형 하에서는 재정충격으로 인해 음(-)의 자산효과가 발생하여 민간 소비가 감소
  - 이에 반해, VAR모형 추정결과는 대개 공공지출의 확대에 반응하여 민간소비가 증가하는 것으로 나타남
  
- Perotti(2004)에 따르면 VAR 모형은 다양한 방법으로 재정충격을 식별할 수 있다는 방법론적 특징을 지니고 있음
  - 특정 사건에 대한 더미변수를 사용하여 재정충격을 식별
  - 충격반응함수에 대한 부호제약(sign restriction) 부과
  - Cholesky ordering에 기초한 재정충격 식별
  - 정책 수립에 있어 Decision lags와 경제행위에 대한 재정변수들의 탄력성에 관한 정보에 의한 재정충격 식별
  
- VAR모형은 “재정정책의 예측 문제(fiscal foresight problem)”을 지니고 있다는 한계가 존재
  - 정부의 재정정책이 아직 시행되지 않았더라도 경제행위자들이 시행을 예견할 경우 그 순간부터 재정충격의 효과 발생
  - 따라서 행위자들이 미래 기대적 행태(forward-looking)를 보인다면 VAR 모형 추정 결과에 편의(bias)가 발생할 수 있음
  - 실제로 Ramey(2011)은 VAR모형을 통해 추정 시 재정정책에 대한 사전예측이 있었다면 재정승수 추정에 편의가 발생한다는 점을 증명

## 2) 연구결과

- VAR 모형을 활용한 연구 결과들을 비교 분석한 결과, 대개 세입충격이 지출충격보다 GDP에 낮은 영향을 미치는 것으로 나타남
- 정부지출확대에 대한 지출승수는 미국의 경우 단기 지출승수가 1이하로 추정된 반면, 동일한 기간에 대한 유럽 각국의 누적지출승수는 대개 1이상으로 추정
- 미국 사례 연구는 주로 단기(대개 1년) 지출승수를 추정했으며 그 값은 대개 0.4에서 1사이로, 기간이 길어질수록 승수가 더 커짐
- 동일한 기간에 대한 유럽 국가들의 누적지출승수는 대개 1이상이며 유럽 전체에 대한 누적지출승수는 1이하를 얻음

<표 III-1> 정부지출승수 추정결과 요약

연구	표본	단기승수	중기승수	식별방법 (Identification strategy)
Balnhard and Perotti(2002)	US (1947:1-1997:4)	-0.69	0.5	Decision lags in policy making and imposition of contemporaneous GDP elasticities
Perotti (2004)	US (1960:1-1979:4)	1.29	1.4	Blanchard-Perotti
	US (1980:1-2001:4)	0.36	0.28	
Galí et al. (2007)	US (1954:1-2003:4)	0.7	1.74	Cholesky decomposition
Ramey (2011)	US (1939:1-2008:4)	0.6 to 1.2	추정안함	Narrative approach
Mountford and Uhlig (2009)	US (1955:1-2000:4)	0.65;0.46;0.28	-0.22	Sign restrictions on impulse responses
Fatas and Mihov (2001)	US (1960:1 - 1996:4)	Galí et al. (2007)과 유사	Galí et al. (2007)과 유사	Cholesky decomposition
Perotti (2004)	Germany (1960:1-1974:4)	0.36	0.28	Blanchard-Perotti
	Germany (1975:1-1989:4)			
Heppke-Falk et al. (2006)	Germany (1974:1-2004:4)	0.62	1.27	Blanchard-Perotti
Baum and Koes ter (2011)	Germany (1976:1-2009:4)	0.7	0.69	Blanchard-Perotti and Thres hold VAR
Benassy-Quere and Cimadomo (2006)	Germany (1971:1-2004:4)	0.23	-0.23	FVAR and Blanchard- Perotti

연구	표본	단기승수	중기승수	식별방법 (Identification strategy)
Biau and Girard (2005)	France (1978:1-2003:4)	1.9	1.5	Blanchard-Perotti
Giordano et al. (2007)	Italy (1982:1-2004:4)	1.2	1.7	Blanchard-Perotti
De Castro (2006)	Spain (1980:1-2001:2)	1.14-1.54	0.58-1.04	Cholesky decomposition
De Castro and Fernández (2011)	Spain (1981:1-2008:4)	0.94	0.55	Blanchard-Perotti
IMF (2005)	Portugal (1995:3-2004:4)	1.32	1.07	Blanchard-Perotti
Perotti (2004)	UK (1963:1-1979:4)	0.48	0.27	Blanchard-Perotti
	UK (1980:1-2001:2)	-0.27	-0.6	
Benassy-Quere and Cimadomo (2006)	UK (1971:1-2004:4)	0.12	-0.3	
Burriel et al. (2010)	Euro Area (1981:1-2007:4)	0.87	0.85	Blanchard-Perotti

■ 순세입 증가에 대한 조세승수는 추정된 승수의 부호에 있어서도 일관적인 패턴이 관찰되지 않음

○ 세입충격의 경우 대부분 미국사례에 대한 연구이나 추정된 승수의 규모는 물론 부호에 있어서도 일관적이지 않은 결과 도출

- 미국 사례를 연구한 Blanchard and Perotti(2002)는 단기 조세승수는 -0.7에서 -1.3사이로 추정
- Favero and Giavazzi(2007) 추정 결과, 순세입 증가에 따른 조세승수가 양(+의 값)으로 직관과 다른 결과 나왔는데 이는 이외 연구결과에서도 관찰됨

<표 III-2> 순세입 증가에 대한 조세승수 추정결과 요약

연구	표본	단기승수	중기승수	식별방법 (Identification strategy)
Blanchard and Perotti (2002)	US (1947:1-1997:4)	-0.7~-1.3	-0.4~-1.3	Decision lags in policy making and imposition of contemporaneous GDP elasticities
Perotti (2004)	US (1960:1-1979:4)	-1.41	-23.87	Blanchard-Perotti
	US (1980:1-2001:4)	0.7	1.55	
Favero and Giavazzi (2007)	US (1980:1-2006:4)	0.29	0.65	Narrative approach



연구	표본	단기승수	중기승수	식별방법 (Identification strategy)
Mountford and Uhlig (2009)	US (1955:1-2000:4)	-0.16	-2.35	Sign restrictions on impulse responses
Romer and Romer (2010)	US (1945:1-2007:4)		-3	Narrative approach
Perotti (2004)	Germany (1960:1-1974:4)	0.29	-0.05	Blanchard-Perotti
	Germany (1975:1-1989:4)	-0.04	0.59	
Baum and Koester (2011)	Germany (1976:1-2009:4)	-0.66	-0.53	Blanchard-Perotti and TVAR
Benassy-Quere and Cimadomo (2006)	Germany (1971:1-2004:4)	-1.17	-1.08	FVAR and Blanchard-Perotti
Biau and Girard (2005)	France (1978:1-2003:4)	-0.5	-0.8	Blanchard-Perotti
Giordano et al. (2007)	Italy (1982:1-2004:4)	0.16		Blanchard-Perotti
De Castro (2006)	Spain (1980:1-2001:2)	0.05	0.39	Cholesky decomposition
Afonso and Sousa (2009)	Portugal(1979:1-2007:4)	+	+	Blanchard-Perotti
Perotti (2004)	UK (1963:1-1979:4)	-0.23	-0.21	Blanchard-Perotti
	UK (1980:1-2001:2)	0.43	0.7	
Benassy-Quere and Cimadomo (2006)	UK (1971:1-2004:4)	-0.23	-0.07	FVAR and Blanchard-Perotti
Cloyne (2011)	UK (1945-2010)	-0.5 ~-1.0	-2.5	Narrative approach
Burriel et al. (2010)	Euro Area (1981-2007)	-0.63	-0.49	Blanchard-Perotti

## 다. 경제위기 기간의 재정승수

- 실제로 최근 재정승수에 대한 실증분석에 의하면 승수는 경제위기 기간에 더 크게 나타남
- Auerbach and Gorodnichenko(2010)은 미국에 대해 Smooth transition structural VAR(STVAR)를 활용하여 지출승수의 최고값은 1이고 조세승수의 최저값은 -1임을 분석
- Caprioli and Momigliano(2011)는 1982-2011년 이탈리아 분기별 데이터를 활용하여 재정승수가 경기확장 하에서 0.16, 경기침체 하에서 0.61이라고 분석

## 라. 국채수익률에 대한 부채와 적자의 영향

- 국채수익률(sovereign yields)에 대한 재정변수의 영향을 연구한 실증문헌은 크게 두 가지 유형으로 분류 가능
  - 첫 번째, 재정정책변수가 미래 인플레이션과 화폐정책변수의 효과를 고려한 장기 이자율 수준에 얼마나 영향을 끼치는지 추정
    - 이러한 유형의 연구는 이자율이 재정변수에 의해 설명되고 그 재정변수들이 이자율에 영향을 미치므로 내생성(endogeneity) 문제가 있음
    - 내생성 문제를 해결하기 위해 Elmendorf(1993)는 적자 전망치를 활용하였는데, 이는 business cycle이 재정정책변수와 sovereign yields에 동시에 영향을 주는 경우 문제가 있음
  - 두 번째, 스프레드의 움직임을 유도하는 요인을 설명하기 위한 연구
    - 이 유형의 문헌들은 유로존 내 스프레드의 움직임을 추정하기 위해 고빈도 데이터를 활용하는데, 이는 내생성 문제를 상당히 줄여준다는 장점이 있음
- 기존 연구 결과<sup>7)</sup>를 종합해보면, 결국 높은 재정적자 및 공공부채비율은 높은 이자율을 야기한다는 결론에 도달
  - 실증분석 결과들을 평균해보면 공공적자 및 부채비율이 GDP의 1% 수준 증가할 경우 장기이자율을 공공적자는 50bp, 부채비율은 5bp 상승시킴

## 3. 부채 Dynamics와 재정건전화 효과

- 부채에 대한 재정건전화 정책의 효과를 분석하기 위해 부채 Dynamics 모형을 도입하고 이를 기반으로 실증분석을 수행
  - 기본 모형
    - Stock-Flow adjustment<sup>8)</sup>가 없는 경우, 정부의 GDP 대비 부채비율은 다음 방정식에

7) 자세한 내용은 보고서 p.135 표 참조

8) 특정 기간에 대해 정부 부채 변화와 정부 적자 변화간의 차이를 말함.

따라 변화

$$b_t = b_{t-1}(1 - g_t) - bal_t = b_{t-1}(1 + r_t - g_t) - pbal_t \quad \text{식 (1)}$$

bal : GDP 대비 재정수지 비율	pbal : 기초재정수지
r : 정부 부채에 대한 평균유효이자율	g : 명목 GDP 성장률

- 이와 같이 부채비율은 경제성장률과 평균유효이자율 간의 차이로 나타나는 눈덩이 효과(snowball effect)와 기초재정수지에 의해 유도
- 기초재정수지는 정부부채가 지속가능하게 유지되는 것을 보장하기 위해 필요한데, 눈덩이 효과는 정부 부채의 지속가능성을 보장하는 기초재정수지의 크기를 유도하기 때문에 중요함
- 모형을 기초로 재정건전화의 단기 효과를 살펴보고 재정승수 임계치(critical multiplier)를 추정하여 EU 27개국의 현 부채 상승 가능성을 검토
- 이어 중기(medium) 효과를 보고자 임계연수(critical years) 개념을 도입하여 재정건전화 정책으로 인한 부채비율의 감소양상을 살펴보고, 정책효과 지속성에 따른 부채비율 이동경로를 관찰
- 마지막으로 재정건전화 정책이 평균유효이자율(average effective interest rates)에 미치는 영향을 살펴보고 다양한 파라미터 가정 하에서의 부채 Dynamics를 살펴봄

### 가. 재정건전화 정책이 부채비율에 미치는 영향 : 단기(Short-run)

- 본 장에서는 재정건전화 조치가 부채비율에 미치는 단기적인 영향에 관한 이론모형을 도출하고 모형을 바탕으로 EU 27개국에 대해 실증분석을 수행
- 이론적 논의
  - 기본모형을 바탕으로 재정건전화(a)가 1단위 변화에 따른 부채비율 변화는 다음과 같이 유도

$$\frac{db_t}{da} = \frac{db_t}{dpbal_t} \times \frac{dpbal_t}{da} + \frac{db_t}{dg_t} \times \frac{dg_t}{da} \quad \text{식 (2)}$$

- 긍정적 재정건전화 효과는 재정건전화 하에서의 부채비율이 baseline 부채비율보다 낮을 때 확인할 수 있음( $b_t(a) - b_t(0) < 0$ )
- 식 (2)은 재정건전화 조치가 부채비율에 미치는 영향을 세 가지로 나누어보고 있으며 이자율에 대한 가정을 포함하고 있음
  - 첫째, 재정건전화는 적자 감소를 통해 부채비율에 직접적인 영향을 미침
  - 둘째, 재정건전화는 성장률을 감소시키고, 성장률의 감소는 자동안정화장치를 통해 기초재정수지를 조절하여 부채비율에 간접적인 영향을 미침
  - 둘째, 재정건전화는 이자율에 영향을 미치지 않는다고 가정
- 식 (3)은 재정건전화가 1차년도 정부 재정수지에 미치는 영향을 분해한 방정식으로, 이에 따르면 재정건전화의 영향은 세 가지로 나뉘볼 수 있음

$$\frac{dpbal_t}{da} = \frac{\partial pbal_t}{\partial g_t} \times \frac{\partial g_t}{\partial a} + \frac{\partial pbal_t}{\partial a} = -\varepsilon \times m_1 + 1 \quad \text{식 (3)}$$

- 재정건전화 조치로 성장률이 하락함에 따라 자동안정화장치가 작동하여 재정수지에 미치는 영향( $\varepsilon$ )
- 재정건전화 조치로 성장률이 하락하는 "Denominator effect"( $m_1$ , 재정승수)
- 재정건전화 조치가 재정수지에 직접적으로 미치는 영향
- 식 (2)과 식 (3)을 합하여 재정건전화 조치가 1차년도 부채비율에 미치는 영향을 기존 부채수준( $b_{t-1}$ ), 재정승수( $m_1$ ), 경기변동 재정수지 탄력성( $\varepsilon$ )으로 나타냄

$$\frac{db_t}{da} = (b_{t-1} + \varepsilon) \times m_1 - 1 \quad \text{식 (4)}$$

- 식 (4)에 의하면 모든 조건이 동일할 때, 상대적으로 초기 부채수준이 높을수록, 단기 재정승수가 클수록 재정건전화의 부채비율 축소 영향력을 축소

○ 식 (4)에 따라 1차년도 재정승수의 임계치를 도출 가능

$$m_1^c = \frac{1}{b_{t-1} + \varepsilon} \quad \text{식 (5)}$$

- 1차년도 재정승수의 임계치( $m_1^c$ )란  $\frac{db_t}{da}$  가 0이 되는  $m_1$  값으로, 다른 조건이 동일할 때 실제  $m_1$  값이  $m_1^c$ 보다 크면 재정건전화 조치로 부채비율이 높아질 수 있다는 것을 의미

■ EU 27개국 재정승수 임계치 추정결과

- 앞서 도출한 이론모형을 바탕으로 실증자료를 활용하여 EU 27개국에 대한 실증 분석을 수행
  - $b_{t-1}$  → Debt(2011) : 마스트리히트 기준에 의한 2011년 부채수준 자료
  - $\varepsilon$  → 준탄력성(Semi-elasticities) : 산출물 갭<sup>9)</sup>에 대한 재정수지의 경기변동 준탄력성 추정치<sup>10)</sup>
  - $m_1^c$  → 재정승수 임계치(Critical Multiplier)

<표 III-3> 유럽 국가들의 1차년도 재정승수 임계치(이자율 상수 가정)

	준탄력성 (Semi-elasticities)	Debt(2011)	재정승수 임계치 (Critical Multiplier)
BE	0.51	98.0	0.7
BG	0.33	16.3	2.0
CZ	0.36	41.2	1.3
DK	0.65	46.5	0.9
DE	0.54	81.2	0.7
EE	0.30	6.0	2.8
IE	0.44	108.2	0.7
EL	0.42	165.3	0.5
ES	0.43	68.5	0.9
FR	0.53	85.8	0.7
IT	0.49	120.1	0.6
CY	0.43	71.6	0.9
LV	0.30	42.6	1.4
LT	0.29	38.5	1.5

9) 산출물 갭(Output gap 또는 GDP gap)은 실제 산출물과 잠재 산출물 간의 차이임

10) 이 값은 OECD에서 개발한 방법론에 기초하여 유럽위원회(European commission)에서 추정된 값임

	준탄력성 (Semi-elasticities)	Debt(2011)	재정승수 임계치 (Critical Multiplier)
LU	0.44	18.2	1.6
HU	0.44	80.6	0.8
MT	0.38	72.0	0.9
NL	0.62	65.2	0.8
AT	0.47	72.2	0.8
PL	0.38	56.3	1.1
PT	0.45	107.8	0.7
RO	0.32	33.3	1.5
SI	0.45	47.6	1.1
SK	0.33	43.3	1.3
FI	0.58	48.6	0.9
SE	0.61	38.4	1.0
UK	0.46	85.7	0.8

출처 : Commision services' calculation

- QUEST 추정결과와 비교해보면 2012년 현재 경기가 정상적일 때도 재정건전화로 인해 단기적으로 부채가 증가할 수 있는 나라는 그리스(EL) 뿐임
  - 앞서 QUEST 추정결과에 의하면 유럽 국가들의 재정승수는 경기가 정상적일 때 0.4~0.7, 경제 위기 상황에서는 0.7~1.2 사이로 추정
  - 위 표에서 그리스(EL)의 재정승수 임계치는 0.5로 QUEST 추정결과보다 크기 때문에 경기가 정상적일 때도 재정건전화로 지출과 수입 간 균형을 이룬다면 단기적으로 부채가 증가할 수 있음
- 그러나 현재 유럽의 높은 부채수준과 많은 정부부문에서 높은 경기변동 준탄력성을 유발하고 있는 점을 감안했을 때 유럽국가의 1/3 가량은 재정건전화로 인해 1차 년도에 부채수준이 증가할 가능성이 있음

#### 나. 재정건전화 정책이 부채비율에 미치는 영향 : 중기(Medium-run)

- 다양한 시나리오 하에서 재정건전화 정책이 부채비율 Dynamics에 미치는 영향을 살펴보기 위해 임계연수( $n^*$ )와 정책효과의 지속성 개념 도입
  - 임계연수( $n^*$ )<sup>11)</sup>란 재정건전화 정책 시행 후, 부채비율이 정책도입 시점 수준을 회복하기까지 소요되는 기간임<sup>12)</sup>

11)  $n^*$ 은 재정건전화 시행 후 몇 년 만에 부채비율이 하락하는지를 나타내는 연수이다. 만약 재정건전화가 1년에 이행되었고  $n^*$ 이 1이라면 이는 재정건전화의 재정악화(self-defeating) 효과가 전혀 없다는 뜻이다.

- 예를 들어 재정건전화 정책으로 인한 재정악화(self-defeating) 효과가 없다면, 정책 시행시점이 1이라면 임계연수  $n^*$ 도 1임
- 지속성이란 연이은 2개년에 대해 재정건전화 정책으로 인한 GDP 충격-반응 (impulse responses) 정도를 비율로 나타낸 값임
  - 지속성이 높은 경우, 재정건전화에 대한 GDP의 충격-반응 정도가 시간 흐름에 따라 상대적으로 천천히 감소
  - 지속성 정도에 따라 부채비율 Dynamics 시뮬레이션을 수행한 결과, 높은 지속성 하에서 재정건전화 정책의 재정악화효과가 더 오래 지속되는 것을 확인

#### 다. 국제수익률의 변화

- 단기와 달리 중기(medium term) 재정건전화 효과를 분석하기 위해서는 평균유효이자율(average effective interest rates)을 고려해야 함
  - 평균유효이자율이 부채 Dynamics에 미치는 효과는 두 가지로 나눌 수 있음
    - 첫째, 현재 보유하고 있는 부채 상환을 연장할 경우 금리가 높아지면 이자부담이 늘어나 부채부담을 가중
    - 둘째, 향후 신규부채가 발생할 경우 금리가 높아지면 이자부담이 늘어남
  - 하지만 재정건전화 정책으로 인해 평균유효이자율이 부채 Dynamics에 음(-)의 효과를 미칠지는 불명확
    - 일반적인 경우, 재정건전화는 국채에 대한 시장의 신뢰를 개선하고, 재정건전화로 평균유효이자율이 낮아져 국제수익률을 감소시켜 부채비율이 빠르게 감소
    - 반대로 재정건전화로 국제수익률이 증가한다면 부채비율이 높아질 수 있음
- 따라서 재정건전화 정책이 평균유효이자율에 미치는 영향을 설명하는 위험프리미엄으로 유도된 평균유효이자율 모형을 유도
  - 재정건전화 정책으로 인한 평균유효이자율의 변화는 적자개선이나 시장체감 변화 등에 의한 이자율 충격과 기대부채수준 등 위험프리미엄<sup>13)</sup>으로 구성

12) 즉,  $\frac{db_n}{da} = 0$  이 되는  $n$ 을 말한다. 자세한 내용은 보고서 BOX III.3.1 참조

$$\frac{dr_i}{da} = \mu + \gamma \frac{db_{i+h}}{da} \Big|_{dr=0} \quad \text{식(6)}$$

- $r_i$  : 평균유효이자율
  - $\mu$  : 구조적 재정수지, 성장률 전망, 일반 기대요인들에 대한 국채수익률 민감도
  - $\gamma$  : 부채수준에 대한 국채수익률 민감도
  - $h$  : 금융시장에서 생각하는 재정건전화 정책이 부채비율에 영향을 미치는 기간
- 상기 모형에서  $\gamma$ 이 높으면, 재정건전화 정책이 denominator 효과로 인해서 부채비율을 증가시키는 경우, 재정건전화 정책의 재정악화 효과가 증가
- 또한, 상기 모형은 금융시장의 근시안적(myopic) 행태(h)를 반영
- 금융시장의 근시안적 행태란, 금융시장이 단기적인 이익만 생각하는 사고방식(Short-termism)을 지니고 있다는 의미
  - 시장이 합리적이라면 이자율은 단지 Steady State의 기대부채수준에 따라 변하겠지만 시장이 근시안적인 행태를 보인다면 재정건전화 정책이 시행된 그 해에 이자율이 변화

## 라. 시뮬레이션 결과

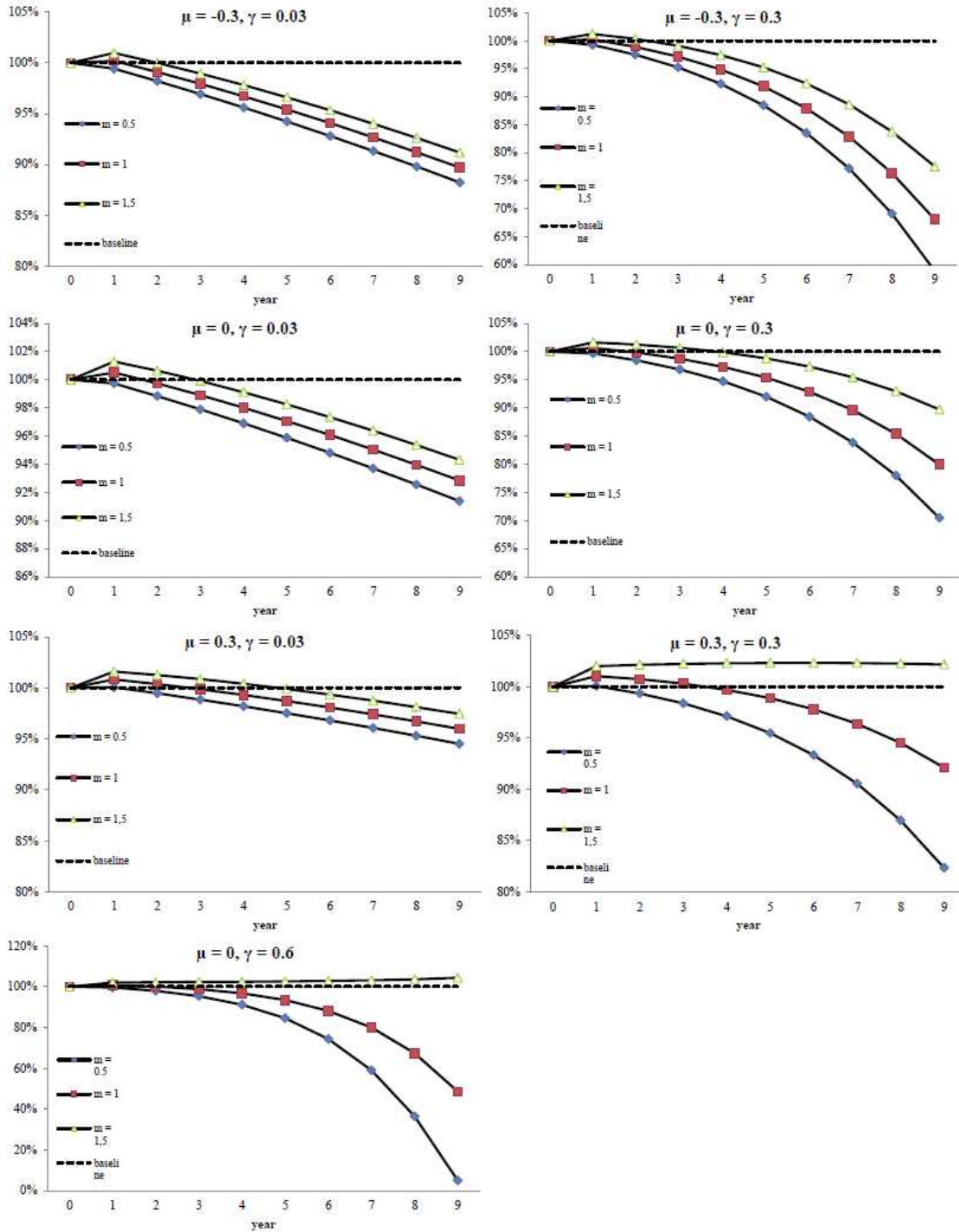
- 이와 같은 논의를 바탕으로  $\gamma^{14}$ ,  $\mu$ ,  $m$ 값에 대한 다양한 가정 하에 부채 Dynamics 시뮬레이션 결과는 다음 <그림 III-1>과 같음
- <그림 III-1>의 2행과 3행을 비교하면  $\mu$ 가 0에서 0.3으로 높아질 경우, 부채비율이 보다 느리게 감소
  - 특히 승수와 부채수준에 대한 국채수익률 민감도  $\gamma$ 가 높을수록 부채비율이 더욱 느리게 감소
- 4행은 부채수준에 대한 국채수익률 민감도가 0.6으로 매우 높을 경우, 재정승수가 부채비율 변화에 큰 영향을 미칠 수 있음을 보여줌

13) 정부가 지불하는 실질이자율은 일반적으로 중앙은행 실질금리와 위험프리미엄으로 구성, 중앙은행의 실질금리는 앞서 문헌리뷰에서 살펴본 바와 같이 New Keynesian DSGE 모형에서 반영하였기 때문에 여기서는 위험프리미엄에 대해서만 살펴봄

14)  $\gamma$ 값은 Laubach(2009)에서 추정하고 EC(2010a)에서 활용한 바 있는 0.03 적용



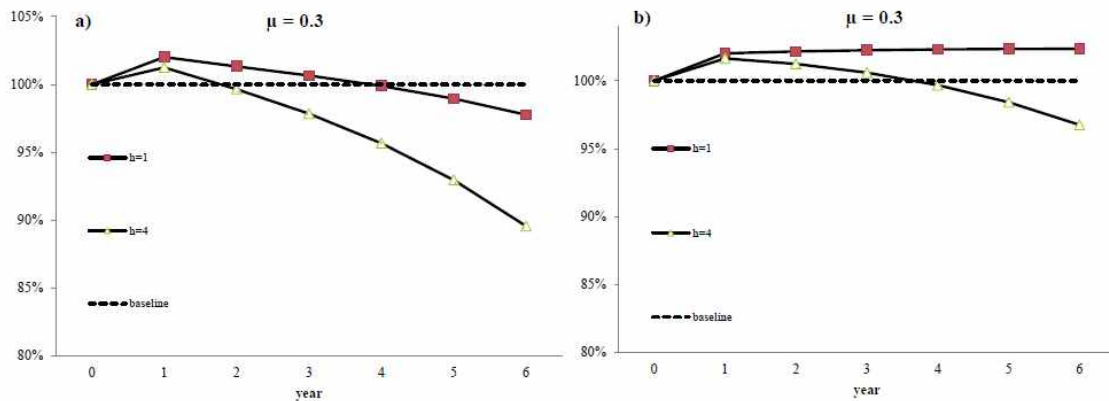
<그림 III-1> 부채 변화 시뮬레이션 결과(h=1, 높은 지속성 가정)



□ <그림 III-2>은 금융시장의 근시안적 행태에 따른 부채비율 변화 시뮬레이션 결과임

- 결과에 의하면, 재정건전화 정책의 영향이 오래 지속되는 경우, 금융시장이 지나치게 단기적인 이익만 생각( $h=1$ ) 한다면 부채비율이 시간이 지나도 감소하지 않고 계속해서 재정악화 효과에 영향을 받음

<그림 III-2> 시장의 근시안적 행태에 따른 부채비율 변화 시뮬레이션



주: a)는 낮은 지속성, b)는 높은 지속성을 가정하였고  $m=1.5$  가정

## 마. 국가별 분석

- 실증자료를 기반으로 EU 27개국의 부채비율이 baseline 이하로 감소하는 데에 소요되는 기간을 분석
  - 각 국가별로 2011년 구조적 기초재정수지에서 GDP 1% 수준의 재정건전화 정책을 수행할 경우 부채비율이 baseline<sup>15)</sup> 이하로 감소하는 데에 걸리는 기간( $n^*$ ) 분석
  - 또한 2011년 구조적 기초재정수지에서 GDP 1% 수준의 재정건전화 정책 수행 시 부채비율이 2011년 수준으로 복귀하는 데에 소요되는 기간( $n_0$ )을 추정
- 분석결과, 재정건전화 정책이 부채비율을 감소시킬 때까지 최대 3년 소요<sup>16)</sup>

15) baseline은 Commission services' 2012 Spring forecasts 와 2012 Ageing Report의 거시경제 시나리오를 참조

16) 본 보고서에서는 지속성이 높은 경우만 언급하였으므로 지속성이 낮은 경우에 관한 결과는 원문 참조

- GDP 1% 수준의 재정건전화 정책은 이자율에 대한 재정건전화의 즉각적인 재정 악화 효과가 발생되지 않는 한 최대 3년 내에 부채비율 감소효과를 발휘
  - 금융시장이 지나치게 단기적인 이익만 생각할 경우(myopic markets), 거의 모든 국가의 n\*이 증가
- 부채비율이 2011년 수준을 회복하기 위한 기간인 n0는 아일랜드, 스페인 등 여러 국가에서 10년 이상이 소요될 것으로 추정
  - 이는 GDP 1% 수준으로 계속해서 재정건전화 정책을 수행하더라도 2011년 수준을 회복하기에는 충분치 않다는 의미

<표 III-4> 시나리오에 따른 국가별임계연수(critical year)분석결과(높은 지속성)

회원국	n*					n0					
	m=0.5 normal markets	m=1 normal markets	m=1 normal markets	m=1.5 only debt effect	m=1.5 myopic markets	Baseline n0	m=0.5 normal markets	m=1 normal markets	m=1 normal markets	m=1.5 only debt effect	m=1.5 myopic markets
벨기에	1	2	2	3	≥10	inf	2	2	3	4	≥10
불가리아	1	1	1	1	1	inf	3	4	4	4	5
체코	1	1	2	2	2	inf	5	5	6	7	7
덴마크	1	1	3	3	5	inf	5	6	7	8	9
독일	1	2	2	3	6	1	1	1	1	1	2
에스토니아	1	1	1	1	1	inf	4	5	6	6	6
아일랜드	1	2	2	3	≥10	inf	≥10	≥10	≥10	≥10	≥10
그리스	1	2	2	3	≥10	inf	≥10	≥10	≥10	≥10	≥10
스페인	1	1	2	2	4	inf	≥10	≥10	≥10	≥10	≥10
프랑스	1	2	2	3	7	inf	5	5	6	9	≥10
이탈리아	1	2	2	3	≥10	2	2	2	2	2	3
사이프러스	1	1	2	2	4	inf	3	4	4	5	6
라트비아	1	1	1	2	2	5	1	1	2	2	2
리투아니아	1	1	1	1	2	inf	2	3	3	4	4
룩셈부르크	1	1	1	1	2	inf	6	≥10	≥10	≥10	≥10
헝가리	1	1	2	3	5	1	1	1	1	2	2
몰타	1	1	2	2	4	inf	1	2	2	≥10	≥10
네덜란드	1	1	2	3	5	inf	≥10	≥10	≥10	≥10	≥10
오스트리아	1	1	2	3	5	4	2	2	3	3	4
폴란드	1	1	2	2	3	1	1	1	2	2	3
포르투갈	1	2	2	3	≥10	8	5	5	5	6	≥10
루마니아	1	1	1	1	2	5	2	2	3	3	3
슬로베니아	1	1	2	2	3	inf	≥10	≥10	≥10	≥10	≥10
슬로바키아	1	1	1	2	2	inf	≥10	≥10	≥10	≥10	≥10
핀란드	1	1	2	2	3	1	1	1	1	1	1
스웨덴	1	1	2	2	3	1	1	1	2	2	2
영국	1	2	2	3	6	inf	≥10	≥10	≥10	≥10	≥10

## IV. EU국들의 재정분권화 주요 특징과 재정성과에 대한 시사점

### 1. EU국들의 재정분권화 주요동향

#### 가. 지출분권화

##### □ 전체적인 지출분권화 정도(17)

○ 대부분의 EU 회원국의 지출분권화 정도가 증가하고 있음

- (2010년) 덴마크가 63%로 가장 높고 스페인, 스웨덴이 47~48%, 핀란드, 독일, 벨기에, 네덜란드, 폴란드, 오스트리아, 이탈리아가 30~40%, 아일랜드, 룩셈부르크, 포르투갈, 슬로바키아, 불가리아가 10~20%, 그 이하인 국가는 몰타, 키프로스, 그리스
- (1995년과 2010년 사이의 변화) 스페인, 폴란드, 스웨덴, 덴마크, 핀란드의 증가폭이 상당히 컸으며 체코, 몰타, 오스트리아는 거의 변화가 없고, 아일랜드, 네덜란드, 불가리아, 에스토니아, 룩셈부르크는 오히려 감소

○ 2010년 기준으로 GDP에서 일반정부지출의 비율과 일반정부지출에서 지방정부지출이 차지하는 비율 사이에 약한 양의 상관관계(weak positive correlation) 존재

<표 IV-1> EU 각 국가들에서 지방정부지출이 차지하는 비율

(단위: %)

	일반정부지출에서 지방정부지출이 차지하는 비율					GDP에서 지방정부지출이 차지하는 비율				
	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10
오스트리아	31.4	30.6	34.5	-0.8	3.9	17.7	14.9	18.1	-2.8	3.2
벨기에	33.0	37.1	37.0	4.1	-0.1	17.2	18.0	19.7	0.8	1.7
불가리아	23.7	16.9	18.2	-6.9	1.3	10.8	6.7	6.9	-4.1	0.2
키프로스	4.2	4.6	4.8	0.4	0.2	1.4	1.9	2.2	0.5	0.3
체코	19.2	26.1	27.0	6.9	0.9	10.2	10.7	11.9	0.5	1.2
독일	33.2	37.9	37.5	4.7	-0.4	18.2	16.6	18.0	-1.6	1.4
덴마크	53.7	63.3	63.4	9.6	0.1	31.8	32.1	36.9	0.3	4.8
에스토니아	26.7	27.8	24.6	1.1	-3.2	11.0	9.5	10.0	-1.5	0.5

17) 지출분권화 정도는 일반정부지출에서 지방정부지출이 차지하는 비율로 측정하거나 GDP에서 지방정부지출이 차지하는 비율로 측정할 수 있음. 그러나 본 장에서 별다른 언급이 없으면 전자의 것을 의미

(단위: %)

	일반정부지출에서 지방정부지출이 차지하는 비율					GDP에서 지방정부지출이 차지하는 비율				
	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10
그리스	4.2	5.5	5.6	1.3	0.1	1.9	2.6	2.8	0.7	0.2
스페인	33.1	49.9	47.9	16.8	-1.9	14.7	19.6	22.0	4.9	2.4
핀란드	30.5	39.6	39.9	9.1	0.3	18.7	18.8	22.1	0.1	3.3
프랑스	17.6	20.7	20.5	3.1	-0.3	9.6	10.9	11.6	1.3	0.7
헝가리	23.5	23.2	25.4	-0.3	2.2	13.1	11.8	12.6	-1.3	0.8
아일랜드	31.1	19.6	10.2	-11.4	-9.4	12.7	7.2	6.8	-5.5	-0.4
이탈리아	24.1	31.3	30.7	7.2	-0.6	12.6	14.9	15.4	2.3	0.5
리투아니아	24.1	24.0	27.6	-0.1	3.6	8.3	8.3	11.3	0.0	3.0
룩셈부르크	13.4	12.2	11.5	-1.2	-0.6	5.3	4.4	4.9	-0.9	0.5
라트비아	19.2	31.0	26.6	11.8	-4.4	7.4	11.1	11.8	3.7	0.7
몰타	1.5	1.4	1.6	-0.1	0.2	0.6	0.6	0.7	0.0	0.1
네덜란드	40.2	34.0	33.3	-6.3	-0.7	22.7	15.4	17.1	-7.3	1.7
폴란드	18.9	31.4	32.5	12.4	1.2	11.0	13.2	14.8	2.2	1.6
포르투갈	11.6	15.1	13.8	3.5	-1.2	4.8	6.7	7.1	1.9	0.4
루마니아	12.0	25.5	23.9	13.5	-1.6	4.1	9.8	9.8	5.7	0.0
스웨덴	37.8	46.9	47.5	9.0	0.7	24.6	23.8	25.1	-0.8	1.3
슬로베니아	14.5	19.8	20.4	5.3	0.5	7.6	8.4	10.2	0.8	1.8
슬로바키아	13.1	17.6	16.0	4.5	-1.6	6.4	6.0	6.4	-0.4	0.4
영국	25.8	28.5	27.4	2.7	-1.1	11.3	12.5	13.8	1.2	1.3
EU국 전체	---	29.2	28.9	---	-0.3	---	13.3	14.6	---	1.3

주: Eurostat는 오직 중앙정부(central government)와 지방정부(subnational governments), 그리고 사회보장 제도(social security)의 세 부분의 지출로 공공지출 총액을 제공. 지방정부는 지자체(municipalities), 주(provinces), 자치주(counties), 지역(regions) 등을 포함하는 개념으로 쓰이며 이는 본 장 전반적으로 적용  
출처: Eurostat Commission Services

### □ 기능에 따른 지출분권화 정도

○ 정부기능분류(COFOG)에 따른 지출분권화 정도를 보면 각 기능에 있어서 국가별 편차가 크게 나타나지만 다음과 같은 특징을 보임

- 환경보호(Environment protection)나 주택 및 지역사회지원시설(Housing and comm. amenities), 휴양, 문화 및 종교(Recreation, culture and religion), 교육(Education)과 같이 지방정부에 적합한 소규모의 서비스와 관련된 기능들에서는 분권화 정도가 높게 나타나고, 사회보호(Social protection)나 공공질서 및 안전(Public order and safety)과 같이 일반적인 공공 서비스와 관련된 기능들에서는 분권화 정도가 낮게 나타남
- (2002년과 2009년 사이의 변화) 보건(Health)과 사회보호 기능에서는 증가, 주택 및 지역사회 지원시설, 공공질서 및 안전, 경제사업(Economic affairs), 교육, 환경보호, 일반공공행정(General public expenditure) 기능에서는 감소

○ 경제적 기능(economic function)분류에 따른 지출분권화 정도

- 중간소비(Intermediate consumption), 피용자보수(Compensation of employees), 투자(Investment) 기능에서 분권화 정도가 높게 나타나는 반면 이자(Interest), 사회급부(social benefits), 자본이전(capital transfers) 기능에서는 몇몇 국가를 제외하고는 낮은 분권화를 보임
- 경제적 기능에 따른 지출분권화 수치는 고전적 재정연방주의 연구(classical fiscal federalism literature; Oates, 1999)에서 권고하는 정도와 어느정도 일치
- (1995년과 2010년 사이의 자본지출 변화) 자본이전과 투자의 합으로 표현된 자본 지출에 있어서 대부분의 국가가 증가

## 나. 수입(원)분권화

### □ 전체적인 수입분권화 정도<sup>18)</sup>

○ 대부분의 EU 회원국의 수입분권화 정도가 증가하고 있음

- (2010년) 덴마크가 66.3%로 가장 높고 스페인, 스웨덴이 50%에 근접하며, 핀란드, 벨기에, 네덜란드, 영국, 리투아니아, 이탈리아, 오스트리아, 라트비아가 30~40%, 슬로바키아, 포르투갈, 룩셈부르크는 10~20%, 그리스, 키프로스, 몰타는 5%이하

<표 IV-2> EU 각 국가들에서 지방정부수입이 차지하는 비율

(단위: %)

	일반정부수입에서 지방정부수입이 차지하는 비율					GDP에서 지방정부수입이 차지하는 비율				
	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10
오스트리아	34.1	31.5	31.6	-2.6	0.1	17.2	15.0	15.2	-2.2	0.2
벨기에	34.9	37.9	38.5	3.0	0.6	16.6	18.2	18.8	1.6	0.6
불가리아	22.4	16.1	19.8	-6.3	3.6	8.4	6.6	6.9	-1.8	0.3
키프로스	3.7	4.2	5.4	0.5	1.1	1.2	1.9	2.2	0.7	0.3
체코	30.3	27.5	29.0	-2.8	1.5	12.2	11.1	11.4	-1.1	0.3
독일	36.8	39.1	38.8	2.3	-0.4	16.7	17.1	16.9	0.4	-0.2
덴마크	57.8	57.2	66.3	-0.6	9.1	32.6	31.8	36.8	-0.8	5.0
에스토니아	24.8	24.7	25.2	0.0	0.5	10.5	9.0	10.3	-1.5	1.3
그리스	5.2	6.1	6.6	1.0	0.5	1.9	2.5	2.6	0.6	0.1
스페인	37.6	46.5	49.0	8.8	2.6	14.0	19.1	17.8	5.1	-1.3
핀란드	36.1	35.3	41.7	-0.8	6.4	20.0	18.6	21.9	-1.4	3.3

18) 수입분권화 정도는 일반정부수입에서 지방정부수입이 차지하는 비율로 측정되고 지방정부수입은 지방정부로 이전되거나 지방정부에 의해 징수되는 수입으로 정의

(단위: %)

	일반정부수입에서 지방정부수입이 차지하는 비율					GDP에서 지방정부수입이 차지하는 비율				
	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10	1995	2007	2010	Change '95-'07	Change '07-'10
프랑스	18.8	21.0	23.2	2.2	2.2	9.2	10.5	11.5	1.3	1.0
헝가리	28.2	25.7	25.9	-2.6	0.2	13.3	11.7	11.7	-1.6	0.0
아일랜드	33.2	19.1	19.2	-14.1	0.1	12.9	7.0	6.8	-5.9	-0.2
이탈리아	28.3	32.2	32.5	3.8	0.4	12.7	14.8	14.9	2.1	0.1
리투아니아	24.3	23.8	33.7	-0.5	9.9	8.0	8.0	11.4	0.0	3.4
룩셈부르크	13.5	11.8	11.8	-1.8	0.1	5.7	4.7	4.9	-1.0	0.2
라트비아	19.7	29.2	31.3	9.5	2.1	7.3	10.4	11.3	3.1	0.9
몰타	1.7	1.5	1.8	-0.2	0.3	0.6	0.6	0.7	0.0	0.1
네덜란드	48.3	33.5	35.3	-14.8	1.8	22.8	15.2	16.3	-7.6	1.1
폴란드	23.1	33.0	36.3	9.9	3.3	10.0	13.3	13.6	3.3	0.3
포르투갈	13.4	15.6	15.1	2.1	-0.4	4.9	6.4	6.3	1.5	-0.1
루마니아	13.1	26.9	28.5	13.8	1.6	4.2	9.5	9.7	5.3	0.2
스웨덴	42.2	43.9	48.0	1.7	4.2	24.3	23.9	25.3	-0.4	1.4
슬로베니아	17.7	19.6	22.1	1.8	2.5	7.8	8.3	9.8	0.5	1.5
슬로바키아	6.9	18.5	17.0	11.7	-1.5	3.1	6.0	5.5	2.9	-0.5
영국	28.9	30.2	34.2	1.2	4.1	11.0	12.4	13.8	1.4	1.4
EU국 전체	---	32.3	33.9	---	1.6	---	15.5	16.2	---	0.7

출처: Eurostat Commission Services

#### □ 지방정부의 주요 수입원

- 지방정부의 주요 수입원은 세금(taxes)<sup>19)</sup>, 이전(transfers), 판매수익(sales)<sup>20)</sup> 그리고 기타 수입<sup>21)</sup>이 있으나 세금과 이전이 대부분을 차지. 또한 세금보다 이전에 더 의존하는 경향을 보임
- 지방정부의 세금 유형으로는 소득세(income tax), 재산세(property tax), 부가가치세(VAT) 등이 있으나 국가별로 큰 비중을 차지하는 세금 유형은 상이
  - 분권화가 다소 높은 스웨덴, 핀란드, 덴마크, 독일을 포함해 영국, 룩셈부르크, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 폴란드, 프랑스 13개국에서 소득세와 재산세의 비율이 70% 이상으로 높게 나타남. 또한 13개국 중 영국과 프랑스를 제외한 나머지 국가에서 개인과 법인에 부과된 소득세 비중이 거의 대부분을 차지
  - 수입(imports)과 생산(production)에 대한 세금이 대부분을 차지하는 나라는 아일랜드

19) 중앙정부로부터 할당된 것이거나 지방정부차원에서 정해진 것

20) 공급된 서비스에 대한 기본적인 수수료 또는 요금

21) 재산소득, 기타 보조금 등

드, 그리스, 헝가리, 오스트리아, 루마니아, 포르투갈, 이탈리아, 키프로스, 벨기에, 불가리아, 네덜란드 11개국

#### 다. 세금분권화

##### ■ 수직적 재정불균형(vertical fiscal imbalance) 정도의 측정

- 세금분권화정도는 지방정부지출 중 지방세(subnational taxes)로 처리되는 비율로 측정되며 이는 수직적 재정불균형 정도를 가늠할 수 있는 지표가 됨
- 세금분권화정도는 지출분권화 정도에는 못 미치는 것으로 보임
  - (2010년) 오직 스웨덴, 독일만이 세금분권화 정도가 50%가 넘었고, 오스트리아, 라트비아, 에스토니아, 핀란드, 체코는 40~50%, 슬로베니아, 이탈리아, 스페인, 프랑스, 슬로바키아, 덴마크, 룩셈부르크, 포르투갈은 30~40%
  - (1995년과 2010년 사이의 변화) EU 국가들 사이에 뚜렷한 패턴은 보이지 않으나 분권화 정도가 감소한 국가의 수가 좀 더 많음. 특히 루마니아, 리투아니아, 라트비아, 불가리아는 20%이상 큰 폭으로 감소

<표 IV-3> 세금분권화 정도

(단위: %)

	1995	2010	Change '95-'10		1995	2010	Change '95-'10
오스트리아	42.2	48.6	6.4	이탈리아	24.0	38.9	14.8
벨기에	15.1	19.9	4.8	리투아니아	61.4	28.3	-33.1
불가리아	32.4	8.7	-23.7	룩셈부르크	39.0	30.2	-8.8
키프로스	28.6	22.7	-5.8	라트비아	75.6	47.5	-28.1
체코	41.2	40.3	-0.8	몰타	0.0	0.0	0.0
독일	50.9	51.7	0.7	네덜란드	5.2	8.1	2.9
덴마크	48.6	34.1	-14.5	폴란드	42.7	26.7	-16.1
에스토니아	43.6	46.0	2.4	포르투갈	33.3	30.6	-2.8
그리스	10.0	7.1	-2.9	루마니아	59.5	11.2	-48.3
스페인	26.9	37.0	10.2	스웨덴	57.5	62.5	5.0
핀란드	49.8	45.8	-4.0	슬로베니아	31.2	39.2	8.0
프랑스	45.5	36.4	-9.0	슬로바키아	25.0	37.0	12.0
헝가리	20.6	18.9	-1.7	영국	11.0	12.9	1.8
아일랜드	6.3	13.0	6.8	EU국 전체	---	28.0	---

출처: Eurostat Commission Services



## 라. 지방정부의 적자와 부채

### ■ 지방정부의 적자 및 재정수지

- 지방정부 적자는 최근 몇몇 회원국에서 증가, 재정수지 또한 전반적으로 악화
  - (2010년 지방정부 적자) GDP의 4%로 스페인이 가장 높고, 다음으로는 폴란드, 오스트리아, 독일이 1%대, 슬로바키아, 헝가리, 네덜란드, 포르투갈, 체코, 이탈리아, 라트비아는 0.5~1%를 기록. 반면 지방정부 흑자를 보이는 국가는 스웨덴, 리투아니아, 지방정부 균형재정을 보이는 국가는 룩셈부르크, 아일랜드, 키프로스, 불가리아
  - (1999년과 2010년 사이의 재정수지 변화) 리투아니아, 스웨덴, 불가리아, 키프로스, 영국, 이탈리아, 라트비아를 제외하고는 전반적으로 재정수지가 악화됨. 스페인이 GDP의 약 4% 정도가 하락되어 가장 큰 폭을 기록, 다음으로는 오스트리아, 벨기에, 포르투갈, 네덜란드, 헝가리, 독일이 0.9~1.4% 정도 하락

### ■ 지방정부의 부채

- 최근 경기불황이 지방정부의 부채 누적을 야기 시켰는지에 대해 알아보기 위해 EU 국가들의 지방정부 부채 상황을 알아봄
  - (2010년) 가장 큰 수치를 보이는 국가는 독일로 GDP의 약 30%, 다음으로는 스페인이 15%, 벨기에가 12% 기록. 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드는 8%대, 몰타, 그리스, 불가리아, 리투아니아, 슬로베니아는 2% 미만
  - (2007년과 2010년 사이의 변화) 스페인, 독일, 오스트리아, 라트비아는 큰 폭으로 증가. 이는 지방정부의 부채규모가 지방 부문의 경제적 중요도에 의해 영향 받음을 강조하고 있으며 특히 분권화 정도가 큰 독일과 스페인에서는 더 크게 나타남
- 지방정부의 이전(transfers)에 대한 의존도
  - (2007년과 2010년 사이의 변화) 일반적인 패턴은 보이지 않으나 키프로스, 헝가리, 프랑스, 리투아니아, 슬로바키아에서 다소 증가. 이전에 더 의존하는 국가들은 추가적인 지원을 제공받기 위해 중앙정부를 더 압박

- (1995년과 2007년 사이의 변화) 2007~2010년의 재정위기 동안과는 달리 체코, 스페인, 이탈리아, 헝가리 등 13개국에서 이전에 대한 의존도가 감소

## 2. 국가 재정분권화 상황 - EU 국가별 분석<sup>22)</sup>

### ■ 지방정부의 비중과 그 역할

- 국가헌법에서 인정되어지는 지방정부의 여러 형태에는 연방제 국가(또는 독일, 오스트리아, 스페인, 벨기에, 이탈리아 등과 같이 매우 지역화된 국가)와 단일국가로 구분될 수 있음. 그러나 연방 혹은 단일국가의 헌법상 정의에는 공공서비스 공급, 수입을 늘릴 수 있는 재량에 있어 지방정부의 층위(tiers)의 정확한 비중이 불완전하게 반영되어 있음
- 오스트리아와는 반대로 덴마크, 스웨덴, 핀란드와 같이 몇몇 회원국들은 법률상 연방제는 아니지만 헌법상 연방제인 국가들보다 공공서비스 공급과 수입창출능력에 있어서 더 많은 부분을 지방정부에게 이양하고 있음
- 국가기능의 분권화를 축소하기보다는 확대시키고 있는 것이 일반적인 추세
  - 프랑스는 중앙집권체제가 강한 국가임에도 불구하고 1980년대(Defferre 법)와 2000년대 사이에 지방정부의 새로운 층(layers)을 만들고 또한 그것을 강화시키기 위해 몇몇 입법개혁을 실시
  - 영국은 최근 지출 결정권에 있어 지방정부의 권한을 확대하기 위해 지방주의(localism)에 대한 의제를 논의 중에 있음
- 키프로스, 룩셈부르크, 에스토니아, 라트비아, 슬로베니아, 핀란드, 불가리아 같이 작은 국가를 제외하고 1개 이상의 지방정부 층위를 갖는 것이 일반적임.
  - 2개<sup>23)</sup>나 3개<sup>24)</sup>의 지방정부 층위를 갖는 국가는 독일, 이탈리아, 스페인, 오스트리아, 폴란드, 프랑스, 벨기에, 스웨덴, 영국
  - 영국, 아일랜드에서는 층위의 구분이 전 국토에 동일하게 적용되지 않음
  - 벨기에는 특별한 전통적 상황 때문에 상위 지방정부 층위에 두 개의 다른 유형

22) EU 27개국 각각에 대한 자세한 내용은 원문 Annex 2. 참고

23) 지자체(municipalities)와 지역(regions)(또는 자치주(counties))

24) 지자체, 주(provinces)/자치주, 지역/주(states)

이 존재. 그 두 개는 Brussels, Wallonia, Flanders와 같은 지역(regions)과 프랑스어, 플라망어(Flemish), 독일어(German-speaking)의 3개 언어 공동체(communities) 임

#### □ 지방정부의 지출

- 지방 인프라시설, 유틸리티 등과 같은 서비스는 전통적으로 더 작은 지리적 규모로 공급되어지며 지방정부의 자치권 또한 큰 편임. 따라서 이는 지방선호에 더 잘 부합될 필요가 있음
- 대부분의 회원국에서 지방정부는 교육, 사회보호, 복지서비스, 환경보호 분야에서 최소한의 부분적 기능만을 갖고 있으며 국가 규율과 지침에 의해 제한을 받음
  - (교육) 독일, 벨기에, 스페인, 체코, 슬로바키아, 오스트리아, 발틱국가<sup>25)</sup>는 유치원 교육뿐만 아니라 초등교육과 중등교육 서비스까지 관여. 반면 독일과 벨기에를 제외한 다른 지방정부는 고등교육에 관한 권한이 없음
  - (사회보호) 이탈리아, 리투아니아, 라트비아, 에스토니아에서는 노인, 노숙자, 장애인과 같은 취약계층에 대한 사회부조를 제공함에 있어 극히 제한된 과업만을 수행. 반면 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 리투아니아에서는 개인에게 복리후생에 대한 실질지급(actual payment)을 실시하며 독일과 이탈리아는 자치적인 사회보장제도에 의해 처리됨
  - (보건) 이탈리아, 오스트리아, 스페인, 폴란드, 덴마크, 스웨덴, 슬로베니아에서 지방정부의 보건기능에 대한 비중은 꽤 높은 편임. 라트비아, 리투아니아, 에스토니아는 지방정부의 책임이 훨씬 제한적임
  - 폴란드, 불가리아와 같은 몇 동유럽 회원국에서는 경제사업, 문화와 오락 등의 지방정부의 고유기능과 중앙정부로부터 위임되거나 이전된 기능(예를 들면 사회보호, 교육, 보건의료) 사이에 엄격한 구분을 둠
- 중앙정부와 지방정부사이에 공동기능이 존재하기도 함. 특히 주(Lander)의 기능이 강한 독일은 대부분의 법률제정이 연방과 주의 동시적인 입법절차에 따라 통과됨. 오스트리아는 보건의료 기능이 사회보장시스템과 주(states) 사이에 근본적으로 나누어져 있음

25) 발틱국가는 라트비아, 리투아니아, 에스토니아

□ 지방정부의 자금조달 - 지방세, 공유 세금과 이전

○ (지방세) 세율이나 대상을 정하는 자치권이 있는 국가들도 있고, 자치적으로 세금을 늘릴 수 있는 국가들도 있음

- 스웨덴, 핀란드, 독일 등에서는 지방세가 지방정부의 중요한 세입원이나 오스트리아, 리투아니아, 에스토니아, 아일랜드, 영국, 네덜란드, 루마니아, 슬로바키아, 포르투갈에서는 낮은 비중 차지. 그리스, 몰타, 슬로베니아, 라트비아에서는 기본적으로 지방세 자치권이 없음
- 지방세에는 자산 또는 부동산에 부과되는 재산세가 대표적이며 자동차, 기부금, 도박, 경제활동 등에 세금을 부과할 수도 있음
- 법인의 수입 또는 지역사업에 부과하는 세금을 자치적으로 늘릴 수도 있는데 이탈리아, 스페인, 독일, 폴란드, 체코, 헝가리, 포르투갈, 룩셈부르크가 해당됨. 개인의 수입에 대한 세금부과는 대부분 국세차원으로 부과되고 있지만 독일, 스페인, 스웨덴, 핀란드, 덴마크는 예외
- 부가가치세는 벨기에에서 지방 부가세(regional sur-tax)로 존재하고 있지만 다른 국가에서는 국세차원으로 존재

○ (공유 세금) 세금을 중앙정부와 지방정부가 나누어(혹은 지방정부가 전부) 갖지만 지방세와는 달리 세율 또는 대상을 정할 수 있는 권한이 없음

- 벨기에, 오스트리아, 라트비아, 리투아니아, 에스토니아, 루마니아, 폴란드, 체코, 슬로바키아, 그리스, 헝가리, 포르투갈, 슬로베니아, 룩셈부르크에서는 공유세금이 중요한 수입원
- 세금 한도를 정할 수 있는 자치권이 없는 독일, 스페인, 이탈리아, 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 영국, 프랑스에서는 공유세금 비중이 낮고 몰타, 키프로스, 스웨덴, 네덜란드, 불가리아는 기본적으로 공유세금이 없음
- 개인소득세(personal income tax), 법인소득세(corporate income tax), 재산세(property tax), 자동차세(vehicle tax), 상속세(inheritance tax), 도박세(gambling tax), 자연자원세(natural resource tax), 주류/담배 소비세(excise on alcohol-tobacco), 전기세(electricity tax)에 대한 공유가 존재하며 국가별 비중은 상이함

○ (이전) 특정한 기능 혹은 종류에 사용 제한이 없는 지방정부 지출을 위한 일반교

부금(general transfers)과 특정한 기능/종류의 지출에 배정되는 특별교부금(earmarked transfers)이 있음

- 대부분의 국가에서 일반교부금, 특별교부금 모두 지방정부의 주요 수입원으로 중요함. 그러나 스페인, 독일, 벨기에, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 슬로베니아, 그리스는 지방세와 공유세금과 비교하여 낮은 수준
- 보통 일반교부금과 특별교부금은 동시에 존재하나 그렇지 않은 국가도 있음
- 보통 이전은 지방정부의 서비스의 수준과 질을 균등하게 하는 기준 하에 지방정부에게 할당됨

#### □ 재정준칙, 예산절차 그리고 지방정부의 긴급구제 가능성

- 가장 널리 적용되는 재정준칙은 황금규칙(golden rule)으로 이것을 기준으로 차입 자격이 주어지기도 하고 차입 규모 제한을 하기도 함
  - 지방정부 부채 총규모를 제한하는 것은 줄었지만 몇몇 국가에서 차입은 누적부채가 특정 한계점 이하일 때만 허락됨
  - 재정총량에 대해 법으로 명시된 한계 설정은 서로 다른 정부 층위 사이에 예산 조정의 형태로 존재하는 것이 일반적임
- 포르투갈이나 헝가리의 경우와 같이 일반정부 차원에서의 내부예산조정 시스템은 균형예산에 긍정적으로 기여. 그러나 불충분한 조정·변화는 지방정부의 재정 불이행을 야기
- 모니터링과 제재에는 재정준칙이나 지방정부에 의해 타결된 재정목표 위반시 새로운 부채발행 또는 그에 대한 허가 요청을 금지하는 것을 포함
- 지방정부의 채무불이행이나 지급불능 상황시 이에 대한 정규적인 절차는 없으나 사실상 중앙정부가 재정적 곤경에 처한 지방정부의 긴급구제를 위한 예외적인 이전을 제공하는 것을 막고 있음
- 지방정부는 재정준칙을 피하기 위한 방법을 쓰기도 함
  - 지방정부가 외부 기업들에게 일부 서비스 공급을 위임하기도 함. 이러한 기업들은 재정준칙 적용 범위 밖에 있으며 그들의 부채 또한 지방정부의 차입 또는 부채 총량으로 포함되지 않게 됨

- 지방정부의 재정거래는 현금지불조건(cash terms)으로 설정되어 있다는 점을 이용해 공급업자들에게 연체금(arrears)을 운용하기도 함

### 3. 재정분권화와 재정성과

#### 가. 재정분권화와 재정성과에 대한 여러 견해

##### ■ 지출분권화

- 지출분권화는 재정수지에 양(+)의 효과를 미칠 수도 있고, 음(-)의 효과를 미칠 수도 있음. 다음과 같은 방식으로 지출을 더 낮춤으로서 재정수지 개선을 기대
  - 지방정부들에 의한 공익제공이 지방정부적 필요와 선호에 더 잘 부합되도록
  - 공공재 생산 방법과 기술에 대한 지방정부간 경쟁으로 비용 효율적으로
  - 다른 지방 커뮤니티에게 공적지출의 유출을 내면화 하지 않으면서
- 다음과 같은 면에서 지출증가는 기초재정수지(primary balance)에 부정적인 영향을 미침
  - 공공재 생산에 대한 규모의 경제를 저해
  - 분권화는 행정절차 등에 대한 불필요한 증가, 중복을 수반
  - 국가적 차원에서 보다 숙련된 노동력을 유인하기 때문에 지방정부는 국가적 차원 대비 낮은 생산성을 가짐
  - 국가차원 대비 지방정부 정책입안자들은 지방정부적 이해관계자들과 더 가깝기 때문에 로비에 노출되기 쉬움
- 보건과 사회보호 기능과 같이 인구통계학적·정치적 압박에 의해 많은 영향을 받는 항목에서 지방정부가 상대적으로 높은 지출을 보인다면 이는 재정수지에 부정적인 영향을 미칠 수도 있음. 이는 지방정부는 그러한 압박에 대응할 능력 또는 유인이 더 적기 때문

##### ■ 수입(원)분권화

- 지방정부가 그들 자체 수입원(세금 및 요금)으로 많은 자금을 조달할 수 있다면

일반정부의 재정수지에 다음과 같은 긍정적인 효과와 함께 지방정부도 책임있게 행동하려는 강한 유인 발생

- 지방정부 차원에서 제공된 공공서비스와 자금조달을 위해 늘린 세금 사이에서 그들의 자원을 운영할 때 유권자들에게 좀 더 책임있게 행동
  - 중앙정부는 지방정부지출 중 초과분에 대한 요청 압박에 쉽게 저항
  - 지방정부 정책입안자들에게 그들 지역의 더 나은 경제성장을 위해 높은 질의 공공 서비스를 공급하려는 유인이 발생
- 지방정부가 중앙정부로부터의 이전에 크게 의존하게 된다면 수입원 부족으로 인한 상당부분의 지출을 쉽게 정당화시킬 수 있으며 공공서비스의 공급 축소로 위협할 수도 있음. 이것은 지방정부가 일반정부 재정수지에 부정적인 효과를 갖는 연성예산제약(soft-budget constraint)에 직면함을 의미

## 나. 재정분권화와 재정성과간 상관관계

### ■ 4가지 분권화 지표와 재정성과간의 상관관계<sup>26)</sup>

- 지출분권화, 자체수입(지방세)에 의한 지방정부지출 범위가 클수록 일반정부의 기초재정수지, 기본지출, 총수입이 높게 나타남
- 지방정부 수입에서 이전에 대한 비율이 작을수록 기초재정수지, 기본지출, 총수입이 높게 나타남
- 지출분권화는 기초재정수지를 개선시키고 정부적자를 증가시키지 않는 것으로 보임. 그러나 이러한 관계는 지방정부 자체 자원으로부터 많은 부분이 조달되는 상태일 때 더 강화될 수 있음
- 지출분권화는 더 많은 지출과 더 많은 수입과 관련있는 것으로 보임. 이러한 관계는 지방정부지출이 지방정부 자체 자원으로부터 처리되는 부분이 클 때, 지방정부 수입에서 세금의 비중이 클 때 더 강화될 수 있음

26) 본 부분에 제시된 각종 분권화지수와 재정성과간의 관계는 함께 수반되어 나타날 수 있는 다른 분권화 요인들을 통제하지 않은 단순한 형태의 관계만을 규명해 주므로 이러한 요인들을 통제한 계량분석을 통해 좀 더 정확한 결과를 얻을 필요가 있음. 계량분석결과는 후술됨

<표 IV-4> GDP 대비 일반정부 재정성과 (EU 27개국 대상, 1995-2010)

(단위: %)

		pb	capb	exp	rev
지출분권화	Low	-0.8	-0.9	35.6	39.1
	High	1.3	1.2	39.8	44.5
자체 수입에 의한 지방정부지출 범위	Low	-0.2	-0.2	36.0	39.6
	High	0.6	0.4	38.9	43.3
자체수입분권화	Low	0.0	-0.3	35.9	39.8
	High	0.7	0.7	40.2	44.7
지방정부 수입에서 이전에 대한 비율	Low	0.5	0.4	38.8	43.2
	High	-0.1	-0.2	36.0	39.6

주1: Low와 High는 EU 27개국 전체 평균보다 낮은 분권화를 보이는 국가들과 더 높은 분권화를 보이는 국가들로 구분한 두 종류의 표본을 의미

주2: pb는 일반정부의 기초재정수지, capb는 일반정부의 경기조정된 기초재정수지, exp는 GDP 대비 일반정부의 지출 비율, rev는 GDP 대비 일반정부의 총수입 비율을 의미하며 해당수치는 평균을 의미

출처: Eurostat Commission Services

■ 정부기능별로 본 분권화와 재정성과간 관계

- 각 기능에서 총지출과 분권화의 정도 사이에 어떤 체계적인 관계는 존재하지 않음. 단, 복지지출과 보건의료지출이 그러한 기능이 더 분권화된 국가에서 평균적으로 각각 GDP의 4%, 1% 가량 더 높게 나타남
- 일반서비스와 교육에서 분권화가 높을수록 기초재정수지는 낮고, 보건의료, 경제사업, 사회보호에서 분권화가 높을수록 기초재정수지가 높게 나타남
- 만약 교육, 사회보호, 보건의료 지출이 중앙집권화되어 있다면 지출분권화는 더 높은 지출과 더 이상의 상관관계를 이루지 못함

**다. 재정분권화가 재정수지에 미치는 효과에 대한 회귀분석**

■ 모형 및 분석방법

- 회귀식에 이용된 모형은 재정반응함수(fiscal reaction function)
  - 이 모형은 거시변수와 제도변수를 통제한 후 기초재정수지에 대한 정부 채무 비율(government debt ratio)의 영향을 평가하는데 주로 쓰임(Bohn(1998))
  - 최근에는 재정분권화의 영향을 평가하는 연구에도 활용됨(Eyraud & Lusinyan(2011), Escolano외(2012))



- 종속변수는 일반정부의 기초재정수지(primary balance), 지출(primary expenditure), 총 수입(total revenue)으로 놓고 분석하였으나 회귀분석 결과는 기초재정수지에 대한 부분만 소개
- 분석방법으로는 동적 패널 분석법(dynamic panel data model)을 이용하였고 고정효과방법 추정량의 편의(bias)를 보정해 주는 LSDVC 추정량(Least Squares Dummy Variables Bias-Corrected estimator, Bruno(2005))을 구하였음

#### ■ 주요가설

- 지출분권화정도가 강할수록 더 많은 일반정부지출을 초래. 이는 규모의 경제 저해, 행정절차의 중복과 중첩, 지방정부의 저생산성에서 기인됨
- 지출분권화가 지방정부 자체의 수입원(세금과 요금)으로 상당부분 처리된다면 기초재정수지에 부정적인 효과는 없어야 함. 또한 높은 지출분권화와 중앙정부로부터의 이전에 대한 강한 의존도는 재정수지를 저해
- 보건의료, 사회보호, 교육 또는 일반서비스와 같은 정부기능별로 분석하면 지출분권화가 재정성과에 미치는 효과는 그 기능에 따라 다르게 나타날 것임
- 지방세 및 요금에 의해 처리되는 지방정부지출이 클수록 지방정부 차원에서의 재정책임이 큼을 의미하므로 이런 경우 재정수지에는 양(+)의 효과 발생. 수입과 지출분권화에 대해서는 각각 양(+)과 음(-)의 효과 발생

#### ■ 회귀분석 결과

- 각종 분권화지수 또는 그들의 교차항이 일반정부의 기초재정수지에 미친 영향을 추정한 결과를 정리하면 다음과 같음
  - 지출분권화는 재정성과에 양(+)의 효과를 미치며 이는 통계적으로도 유의함. 반면 자체수입분권화는 음(-)의 효과를 미쳤고 통계적으로 유의함
  - 지출분권화와 지방정부수입에서 이전이 차지하는 비율과의 교차항은 재정성과에 음(-)의 효과를 미쳤고, 반면 지방정부수입에서 지방세가 차지하는 비율과의 교차항은 양(+)의 효과를 미치는 것으로 나타남. 이는 지출분권화가 지방정부 자체의 세금이나 요금의 비율이 크고 중앙정부로부터의 이전비율이 작은 상태에서

이루어질 때 기초재정수지에 더 좋은 영향을 미칠 것이라는 기대에 부합하는 결과임

- 자체수입분권화와 지방정부수입에서 지방세가 차지하는 비율과의 교차항은 재정성과에 양(+의 효과를 미쳤고 이는 통계적으로 유의함
- 자체수입분권화와 지방정부수입에서 이전이 차지하는 비율과의 교차항은 재정성과에 음(-의 효과를 미쳤고, 반면 지방정부수입에서 지방세가 차지하는 비율과의 교차항은 양(+의 효과를 미치는 것으로 추정됨

<표 IV-5> 재정분권화가 기초재정수지에 미치는 효과

주요 분권화 변수	추정계수의 부호	주요 분권화 변수	추정계수의 부호
Expdec	+	tax	+
Revdec	-	trsf	-
Expcov	+	Revdec*tax	+
Expdec*trsf	-	Revdec*trsf	-
Expdec*tax	+		

주: 주요변수에 대한 설명은 다음과 같음.

Expdec=지출분권화(일반정부의 총지출에서 지방정부지출이 차지하는 비율),  
Revdec=자체수입분권화(지방정부수입에서 지방정부의 세금과 요금의 차지하는 비율),  
Expcov=자체수입원으로 인한 지방정부지출비율, trsf=지방정부수입 중 이전 비율,  
tax=지방정부수입 중 지방세의 비중

## 라. 재정준칙, 분권화 그리고 재정성과

### ■ 분권화지수와 지방정부에 적용되는 재정준칙 강도<sup>27)</sup>간 상관관계

- 지방정부에 적용되는 재정준칙의 강도(Strictness fiscal rules)는 지출분권화와 자체수입분권화가 높을 때 더 강해짐
- 지방정부에 적용되는 균형예산준칙의 강도(Strictness balanced budget rules)는 지출분권화와 자체수입분권화가 높을 때뿐만 아니라 지방정부수입에서 지방세의 비중과 지방정부의 재정 책임도가 높을수록 더 강해짐. 반면에 이전에 대한 의존도가 높을수록 강도는 더 약해짐
- 지방정부에 적용되는 부채준칙의 강도(Strictness debt rules)는 지출분권화에 따라

27) 재정준칙의 강도는 회원국에 의해 제공되는 정보를 토대로 하는 DG ECFIN에 의해 계산된 FRI지수를 이용 ([http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm))

유의하게 변화하지 않음. 그러나 다른 분권화지수인 자체수입분권화, 지방정부지출 중 지방정부 고유자원으로 처리되는 범위, 지방정부 수입에서 지방세의 비율, 이전 의존도와 상관계의 부호는 균형예산준칙의 강도의 경우와 반대 부호를 가짐

■ 회귀분석 결과

○ 분권화와 관련된 변수뿐만 아니라 재정준칙의 강도에 관한 변수를 추가하여 회귀분석한 결과는 다음과 같음

- 재정준칙의 강도는 기초재정수지에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 추정됨
- 균형예산준칙의 강도는 기초재정수지에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 추정되었고, 또한 자체수입원으로 인한 지방정부지출비율/지출분권화/자체수입분권화와의 각각의 교차항도 기초재정수지에 유의한 영향을 주지 않는 것으로 추정됨
- 부채준칙의 강도는 기초재정수지에 통계적으로 유의한 양(+)의 효과를 미치는 것으로 추정됨

<표 IV-6> 재정준칙과 재정분권화가 기초재정수지에 미치는 효과

주요 변수	추정계수의 부호	주요 변수	추정계수의 부호
frilg	통계적으로 유의하지 않음	Expcov*fribbr	통계적으로 유의하지 않음
fribbr	통계적으로 유의하지 않음	Expdec*fribbr	통계적으로 유의하지 않음
fridr	+	Revdec*fribbr	통계적으로 유의하지 않음

주: 주요변수에 대한 설명은 다음과 같음.

frilg=지방정부에 적용되는 재정준칙의 강도

fribbr=지방정부에 적용되는 균형예산준칙의 강도

fridr=지방정부에 적용되는 부채준칙의 강도

Expdec=지출분권화(일반정부의 총지출에서 지방정부지출이 차지하는 비율),

Revdec=자체수입분권화(지방정부수입에서 지방정부의 세금과 요금의 차지하는 비율),

Expcov=자체수입원으로 인한 지방정부지출비율, trsf=지방정부수입 중 이전 비율