



# 정책세미나 보고서

발행인 이주영

발행일 2013. 10. 31.

## 재정건전성 회복을 위한 재정준칙 도입 방안

### - 목 차 -

I. 요약 .....	1
II. 재정준칙의 정책 과제 (홍승현) .....	13
III. 재정준칙 운용사례와 정책 시사점 (박용주) .....	47
IV. 재정준칙의 제정 방향 (방문규) .....	63
V. 재정준칙 제정과 한국의 재정 여건 (이영환) .....	75

담당 : 도건우 연구위원  
(02) 2070-3312



# 재정건전성 회복을 위한 재정준칙 도입 방안



# 1. 정책세미나 개요

□ 일 시 : 2013년 10월 18일 (금) 15:30~18:00

□ 장 소 : 여의도연구원 대회의실

□ 발 제 :

- **홍승현** (한국조세재정연구원 재정지출분석센터장)  
「재정준칙의 정책과제」

□ 토 론 :

- **박용주** (국회예산정책처 경제분석실장)  
「재정준칙 운용 사례와 정책 시사점」
- **방문규** (기획재정부 예산실장)  
「재정준칙의 제정 방향」
- **이영환** (계명대학교 세무학과 교수)  
「재정준칙 제정과 한국의 재정 여건」

□ 사 회 : 도건우 연구위원

## 2. 주제 발표

### 1) 도입

- 재정건전성에 대한 우려가 증가하면서 제도적 장치의 필요성이 대두
  - 재정건전성 목표는 중장기적인 시계이지만 재정운용은 단기적 시계에서 결정되므로 중장기 목표에 적합한 단기적 재정운용의 필요성이 증가
  - 국가채무, 재정수지, 지출 등에 대한 준칙을 법제화 할 필요가 있다는 지적이 제기되면서 여러 건의 관련 법안이 제출
    - 이만우('12. 9. 30.), 김춘진('13. 9. 3.), 김무성('13. 10. 10.) 의원 대표 발의
- 실제 재정준칙<sup>1)</sup> 도입을 위하여 보다 구체적이고 효과적인 준칙 설계에 대한 논의가 필요한 시점
  - 기존에는 준칙의 효과성이나 한계, 도입의 필요성 등 원론적 논의 위주
  - 재정건전성에 대한 긍정적 측면과 재정운용의 경직성에 대한 부정적 측면이 효과적으로 조화를 이룰 필요

### 2) 재정준칙의 최근 동향

- 1980년대부터 선진국들을 중심으로 재정위기 극복과 거시경제 안정을 위해 재정준칙을 도입
  - 각국은 경제 및 재정 여건에 따라 헌법, 법률, 내부규칙, 국제협약 등 다양한 형태로 재정준칙을 도입
  - 1990년 5개국(독일, 인도네시아, 일본, 룩셈부르크, 미국)에 불과하였으나 2012년 말 현재 76개국으로 증가

---

1) GDP대비 국가채무 비중을 제한하거나 목표를 설정하는 **채무준칙**, 채무비율에 영향을 미치는 변수를 통제하는 **재정수지준칙**, 총량, 지출, 지출 증가율 등을 제한하는 **지출준칙**, 수입의 상한이나 하한을 정하거나 초과적인 조세부담을 억제하는 **수입준칙**의 네 가지로 분류

□ 글로벌 금융위기 이후 차세대 재정준칙 도입 논의가 확산

- 위기를 겪으면서 경직적 준칙의 한계를 경험하였고, 악화된 재정건전성을 회복하기 위한 제도적 장치의 필요성이 증가
- 세계적인 저성장 추세 속에서 적극적인 재정정책을 위하여 유연성 확보의 필요성도 제기
- 적극적 재정정책을 위한 예외조항의 운용, 신뢰성 있는 준칙 운용을 위한 포괄범위의 문제, 독립적 재정기관의 필요성 등이 새로운 이슈로 등장

### 3) 재정준칙 설계의 주요 쟁점

□ 목표지표 설정의 적절성

- 구체적이고 검증 가능하며 재정운용과 직접적인 인과관계를 가진 목표를 설정할 필요
- 신뢰성 있는 준칙 운용 뿐 아니라 재정의 투명성 제고도 전체 국가재정의 신뢰도 향상에 도움

□ 준칙의 유연성 확보

- 준칙 준수에 따른 경직성을 최소화하고 재량적 경기대응력을 극대화하는 방향으로 준칙을 설계
- 경기조정재정수지, 구조적재정수지, 중기재정수지 등 경기에 민감한 지출들을 제외하거나 예외조항을 두는 방안을 검토

□ 준칙의 강제성 제고

- 예산과정 중 준칙에 위배되는 상황이 발생할 경우 이를 강제할 수 있는 수단이 있는지의 문제
- 상위법에 근거할수록 제도적 안정성은 강화되지만 효과적인 준칙 운용을 담보하는 것은 아님

- 절차상의 강제성 부분은 개별 국가의 정치체제와 관련된 문제로 예산권한 측면에서 복잡한 이슈
- 의회 내 심사 과정에서 상임위와 예결위, 예결위 내 총량 등 의회 내 의사 결정 과정에서 문제가 발생할 가능성

#### 4) 현실적 대안의 모색

##### □ 점진적 도입의 필요성

- 재정상황 악화가 지속되고, 복지 확대 추세, 중장기 재정건전성에 대한 우려 등에 따라 기존의 지출준칙은 한계에 봉착
- 대내외 불확실성에 대한 높은 반응도와 경기대응에 대한 높은 재정의존도 등을 고려하여 준칙의 경직성에 따른 제한을 최소화 한 상태에서 점진적 운용 경험이 필요

##### □ 채무준칙의 포괄성과 운용의 실효성

- 채무준칙은 재정지속가능성 판단에 가장 중심이 되는 변수이지만 경기 대응성을 약화시키는 문제가 발생
- 최적 채무 수준에 대한 명확한 가이드라인이 부재
- 목표(한도) 설정에 있어 중장기 재정운용방향과 장기적 세대간 형평성을 고려하는 등의 사회적 합의가 필요

##### □ 수지준칙과 경기대응성 확보

- 유연성을 고려하여 목표 수준을 설정하고, 재정의 경기대응성에 대한 제약을 완화할 수 있는 방안을 마련
- 유연성 확보와 신뢰성 있는 준칙 운용을 위해 자의적 판단에 따른 정치적 논란을 줄이기 위한 제도적 장치가 필요

□ 지출준칙과 관련 제도의 보완

- 중단기적 시계로 볼 때 재정건전화를 추진하는 가장 효과적인 방법이지만 현실적으로 지속적인 사용이 어려운 측면
  - 장기간 운용 시 준칙을 우회하고자 하는 전략적 행동의 유인이 증가
- 중장기적 경제 효과 등을 고려하여 포괄 범위 설정에 있어 준칙 운용의 목적과 기간에 대한 고려가 필요
  - 영국의 황금준칙(Golden rule)은 자본재의 중장기적 경제 효과를 고려하여 자본지출을 대상에서 제외

□ 구속력 확보를 위한 운용 방안

- 시차는 선언적 법률 규정으로 하여 유연한 경기대응력을 유지하되 중기 목표는 대통령령이나 국가재정운용계획으로 공식화
- 구체적인 세입증가 / 지출감축 방식, 지출의 일괄 삭감, 한시적인 소비세 인상 등 사전적으로 명시된 강제 조항 도입이 필요

□ 공신력 있는 독립된 재정기관의 필요성

- 사전 및 사후 준칙 준수 여부, 중장기 재정건전성에 대한 영향, 거시경제 전체의 신뢰성 등을 판단하는 독립된 기관이 필요
- 목표 설정, 예외조항 및 강제조항 적용, 이행계획 수립 등의 적절성을 판단하여 준칙을 강제하는 역할도 수행

## 2. 지정 토론

### 1) 박용주 (국회예산정책처 경제분석실장)

- 글로벌 금융위기 이후 각국은 엄격한 재정준칙 적용과 함께 유연성 있는 준칙 적용 또는 예외조항 활용을 병행
  - 최근의 재정준칙은 목표가 세부적이고 과거보다 복잡하게 설정되기 때문에 준칙 이행에 대한 독립적 재정기관의 감독이 강조될 필요
- 독일은 2009년 헌법 개정을 통해 균형재정 목표 연도를 설정하는 동시에 순차입 규모를 명시적으로 규정하는 채무준칙을 도입
  - 수입과 지출은 원칙적으로 균형을 이루어야 하며, 순차입 규모를 GDP대비 0.35%로 제한하고, 연방정부는 2016년, 주정부는 2020년으로 목표 연도 설정
  - 다만, 경기변동에 따른 부채, 구조적 부채, 비상상황 발생 시의 부채를 예외 조항으로 인정
- 미국은 법률에서 PAYGO 제도와 채무한도를 규정
  - 채무한도는 예산통제법에 근거하여 매년 결정
- 영국은 법률에 2016년까지 GDP대비 공공부문 순차입 비율을 전년보다 감축해야 한다고 규정하고, 지속가능한 투자의 원칙을 운용
- 프랑스는 법률을 통해 연금 및 국가채무 이자비용을 제외한 정부지출의 증가율을 동결하는 지출준칙을 운용
- 스웨덴은 법률을 통해 구조적 재정수지 흑자비율을 설정하는 재정수지준칙과 명목지출한도를 설정하는 지출준칙을 운용
- 스위스는 2003년 헌법 개정을 통해 구조적 수입 한도 내에서 지출을 제한하는 재정수지준칙을 도입
- 네덜란드는 연정협정을 통해 세수초과분의 일정 비율을 국가채무 상환에 사용하도록 하는 수입준칙과 재정지출의 실질한도를 설정하는 지출준칙 운용

- 우리나라도 재정준칙을 조속히 도입하여 재정규율을 확립할 필요
  - 재정위기가 발생하면 극복에 많은 시간이 소요되며, 막대한 사회적 비용이 초래됨
  - 재정건전성을 확보하면서 경기대응성을 유지할 수 있는 준칙을 선택해야 하며, 구속력 강화를 위하여 법률화 할 필요
    - 독일과 스위스는 헌법에 명시하고 있으나 우리나라의 경우 개헌이 어려운 만큼 법률에서 균형재정수지를 한정하든지 채무비율 설정 또는 지출통제에 대한 준칙을 명시하는 방향을 고려

## 2) 방문규 (기획재정부 예산실장)

- 예산당국(행정부)은 과거부터 재정준칙을 암묵적으로 운영해 왔으며, 국가재정 운용계획 도입 이후 재정총량 목표 등을 체계적으로 관리하기 시작
  - 1997년 이전은 '세입내 세출' 원칙 하에 건전재정 기조를 유지하였으며, 외환위기 이후 악화된 재정건전성 회복을 위해 균형재정 목표를 제시
  - 2004년부터 국가재정운용계획을 수립하고 이후 매년 향후 5년간 관리재정 수지 및 국가채무 목표를 제시
- 준칙 도입 시 탄력적인 재정운용에 제약이 되며, 재정의 경기대응 기능이 약화되는 근본적 한계에 대한 보완 방안을 마련
  - 재정현실을 감안하여 제도 도입 시 구체적인 설계방안에 대한 추가적인 검토 및 분석이 필요
  - 경기대응성 확보를 위해 잠재GDP 추계, 정부 수입과 지출의 GDP탄력성 산출 등이 선행되어야 하며, 이를 판단할 수 있는 독립적 기구 운영을 검토
  - 적정 채무수준에 대한 사회적 합의, 통제 대상이 되는 채무 범위의 결정 등이 선행될 필요

- 전체 재정총량 목표에 대한 관리와 함께 최근 빠른 속도로 증가하고 있는 의무지출 관리를 위해 PAYGO 제도 도입 검토
  - 실질적 운영을 위해서 우선 제도적 기반을 구축
    - 의무지출 비용추계의 정확성 담보
    - 법안의 제출단계 뿐만 아니라 법안이 심의 의결되는 전 과정에 걸쳐서 PAYGO 제도 적용방안 마련
    - PAYGO 원칙 위반 시 교정 수단 강구
  - 기도입된 PAYGO 관련 제도의 내실화 조치도 병행
    - 법안비용추계제도(국회법 제79조의2) 활성화
    - 재정수반 법률에 대한 예결위 사전협의 제도를 실질적으로 운영
    - 각 부처의 재정수반 중장기 계획에 대한 기획재정부 사전 협의제도 활성화

### 3) 이영환 (계명대학교 세무학과 교수)

- 새정부가 출범한지 8개월밖에 되지 않았고 대통령께서 어떤 일이 있더라도 공약가계부를 지키겠다고 공언하고 있는 현 시점에 재정지출에 제약을 가하는 재정준칙 도입 논의는 시기적으로 적절한지 의문
- 포퓰리즘 정책의 생산자인 국회에서 자발적으로 재정준칙을 지킬 유인이 작으므로 PAYGO 제도 등을 법으로 제약할 필요는 있음
  - 행정부 내에서는 2011년 예산안부터 재정준칙을 사실상 적용
  - 그러나 예산안은 행정부가 아닌 국회에서 확정되므로 국회에서 이를 존중하지 않으면 효과가 없음
- 논리적으로 보면 재정준칙을 헌법에 담는 것이 바람직
  - 민주주의의 실패, 정부의 실패, 정치의 실패는 모두 헌법의 실패, 즉 헌법에 잘못이 있기 때문에 발생하는 것이므로 재정준칙은 헌법에서 다루어야 함

- 또한 스스로 재판한다는 것이 논리적으로 모순이듯이 정책과정을 통제하는 rule을 정책과정이 스스로 만들도록 한다는 것은 논리적으로 모순
- 재정의 지속가능성을 위해 준칙이 필요한 것은 틀림없지만 문제는 운용
  - 추경 편성 사유와 같이 애매한 조항으로는 누구도 판단을 내리기 곤란
    - ※ 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대·내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우(국가재정법 제89조)
  - 우리나라 재정에서 가장 중요한 부분을 차지하며 서로 상충할 우려가 있는 통일재원, 지방재정, 복지재원 등에 대한 규율도 중요



# 재정준칙의 정책과제

홍 승 현

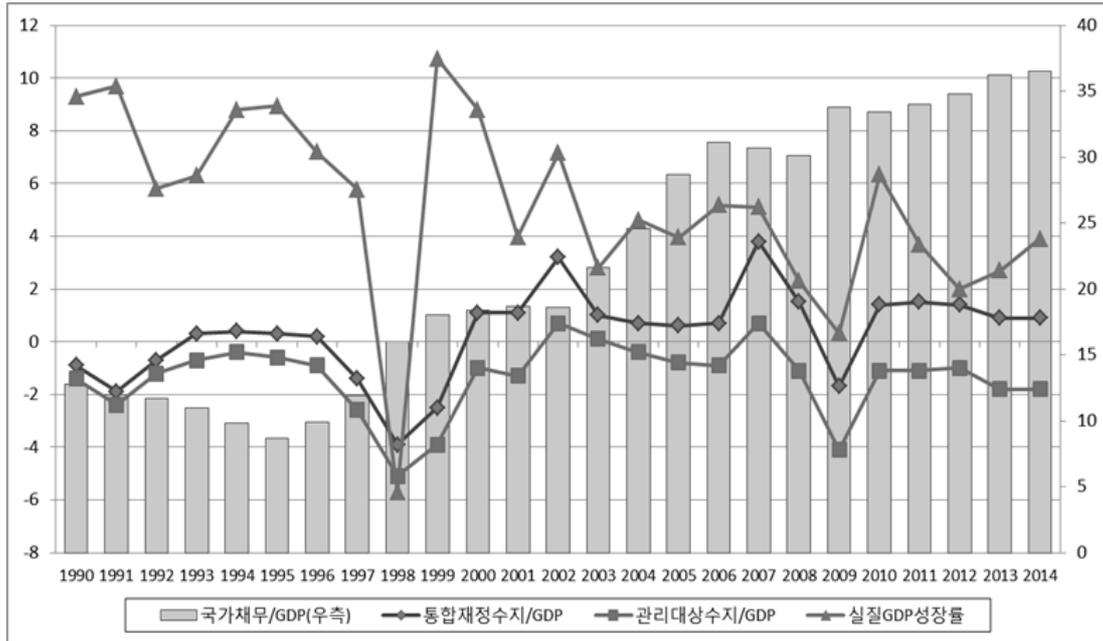
(한국조세재정연구원 재정지출분석센터장)



# 1. 도입

## 1) 재정건전성

<그림 1> 거시재정지표 추이



□ 지속적인 국가부채 증가와 성장률의 점진적 하락 추세로 중장기 재정건전성에 대한 우려가 높아지는 상황에서 부채수준의 적절한 관리 필요성이 증가

○ 부채수준 증가가 몇 번의 단계적 상승을 거치는 모습

- 1997년 IMF 위기사태, 노무현정부 초기, 글로벌 금융위기

- GDP대비 부채수준의 증가는 대규모 증가와 소규모 하락이 반복

※ 위기 대응 등으로 인한 부채수준의 상승은 곧바로 부채관리 노력으로 이어졌지만, 이러한 노력이 상승 이전 수준으로 회복까지 이어지지 못함

○ 글로벌 금융위기 이후에는 2010년 소폭 하락한 이후 꾸준한 상승세가 지속

- 2013~2017 국가재정운용계획에 따르면 2015년 이후에나 소폭 감소하며 2017년에는 GDP대비 35.6%에 달할 전망

- 향후 인구구조의 변화와 지속적인 복지확대 등을 고려하면, 국가채무수준 등의 재정지표가 꾸준히 악화될 가능성

- 관리대상수지도 글로벌 금융위기 이후 수지 적자가 지속되는 가운데, 2017년 까지 적자가 지속될 예정
- NABO는 GDP대비 국가채무 비율이 2060년에는 218.6%까지 폭등할 것으로 전망

## 2) 제도적 장치의 필요성과 의원입법 동향

- 글로벌 금융위기 이후 재정건전성에 대한 관심 증가와 함께, 지속적인 부채 상상을 제도적으로 제어할 수 있는 방안에 대한 다양한 논의가 국내외적으로 지속
  - 중장기 재정건전성 목표를 달성하기 위해 단기적인 재정운용 결정에 효과적인 제약을 가할 수 있는 장치의 필요성
  - 이러한 목적에 부합하는 제도 중 하나로, 재정준칙에 대한 논의가 확대
- 국가재정법에 재정준칙을 도입하고자 하는 국회 차원의 시도도 증가
  - 이만우위원 안('12. 10. 30)
    - '국가재정법' 제87조의2를 신설하여 미국의 PAYGO준칙과 유사한 제도를 도입
    - 기획재정위원회 검토 결과는 PAYGO준칙 적용이 어려운 현재 시스템의 한계를 지적하고, 동시에 효과적 의무지출 통제의 필요성이 여전하여 향후 보완 필요성을 제시
      - ※ 법안의 제출 단계 뿐 아니라 법안의 심사 및 의결단계에 대한 규정이 필요
      - ※ 개별 법안의 심의 의결이 아닌 총량차원에서의 PAYGO 적용이 필요
  - 김춘진위원 안('13. 9. 3)
    - '국가재정법' 제86조의2를 신설하여 국가채무준칙을 도입
    - 국가채무관리를 위한 GDP대비 채무총량한도의 도입을 제시하였으나 선언적 규정

※ 구체적인 총량한도는 대통령령으로 정하게 되어있고, 다만 국가채무총량 결정에 있어 국무회의 심의와 국회 제출 의무를 명시

- 이 외에도 지속적인 재정준칙을 법제화하고자하는 노력이 지속될 전망

### 3) 논의의 확대 필요성

- 재정준칙의 필요성에 관한 논의는 오래 전부터 꾸준히 지속되어 왔으나, 최근 국제적 추세 변화에서도 볼 수 있듯이 실제 도입과 운용에는 많은 고민이 필요
  - (양면성) 재정준칙을 운용함으로써 발생하는 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 살펴볼 필요성
    - 재정건전성에 대한 정책의지의 표현에 따른 시장의 긍정적 평가 제고
    - 재정운용의 경직성에 따른 경기대응 능력 약화라는 근본적 문제점에 대한 대책 마련
  - (구체적 설계 논의의 필요성) 기존 연구들의 대부분은 준칙의 효과성과 한계 등에 대한 연구들로, 실제 개별 국가의 상황에 맞는 준칙의 설계에 있어 구체적인 지침을 제공하는 데는 한계
    - 준칙의 도입을 통해 발생하는 부정적 효과를 최소화하고, 재정건전성을 확보·유지하기 위한 재정준칙의 구체적인 설계에 대한 고민이 필요
- 본 발표에서는 구체적 정책 대안의 제시보다는, 재정준칙의 최근 추세와 효과적인 준칙 설계의 주요 쟁점을 조망함으로써, 앞으로 효과적인 재정준칙의 설계에 대한 구체적 논의가 폭넓게 이루어 질 수 있는 시발점의 역할을 기대

## 2. 재정준칙의 최근 동향

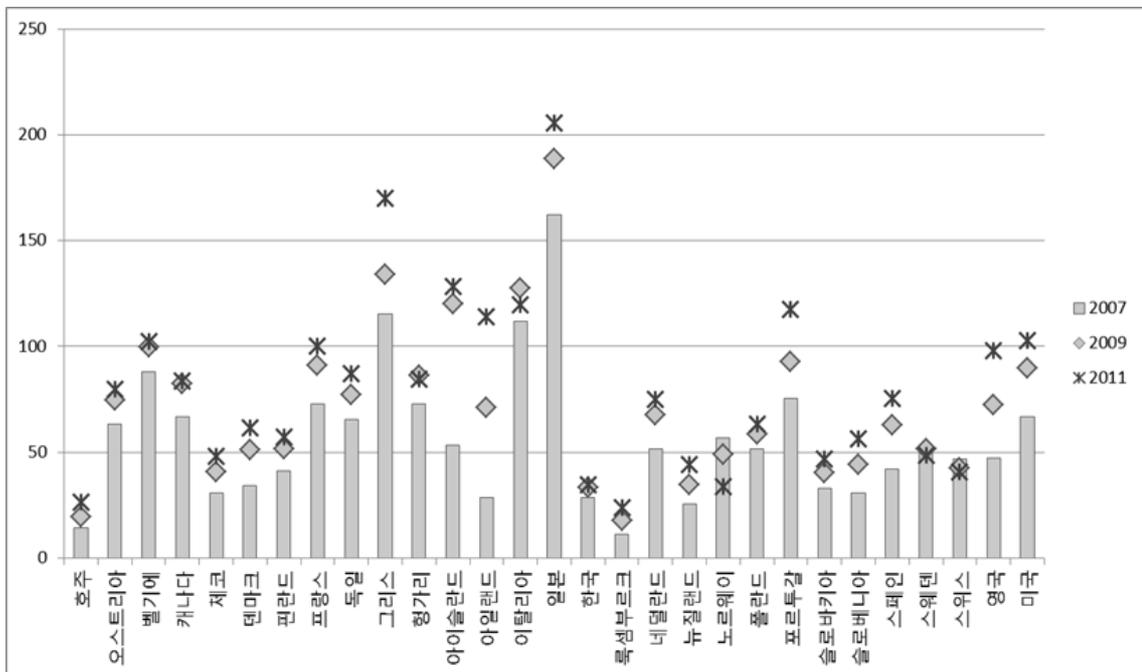
### 1) 글로벌 금융위기와 재정준칙

□ 금융위기 이후 재정건전화 노력의 일환으로 재정준칙 도입이 확대

○ 재정위기를 경험하면서 많은 국가들이 예산 조정을 통하여 재정 균형 회복을 추구하는 동시에 견고한 재정체계를 재구축하기 시작

- 글로벌 금융위기와 뒤 이은 재정위기의 여파로 많은 국가들의 부채수준이 대폭 상승

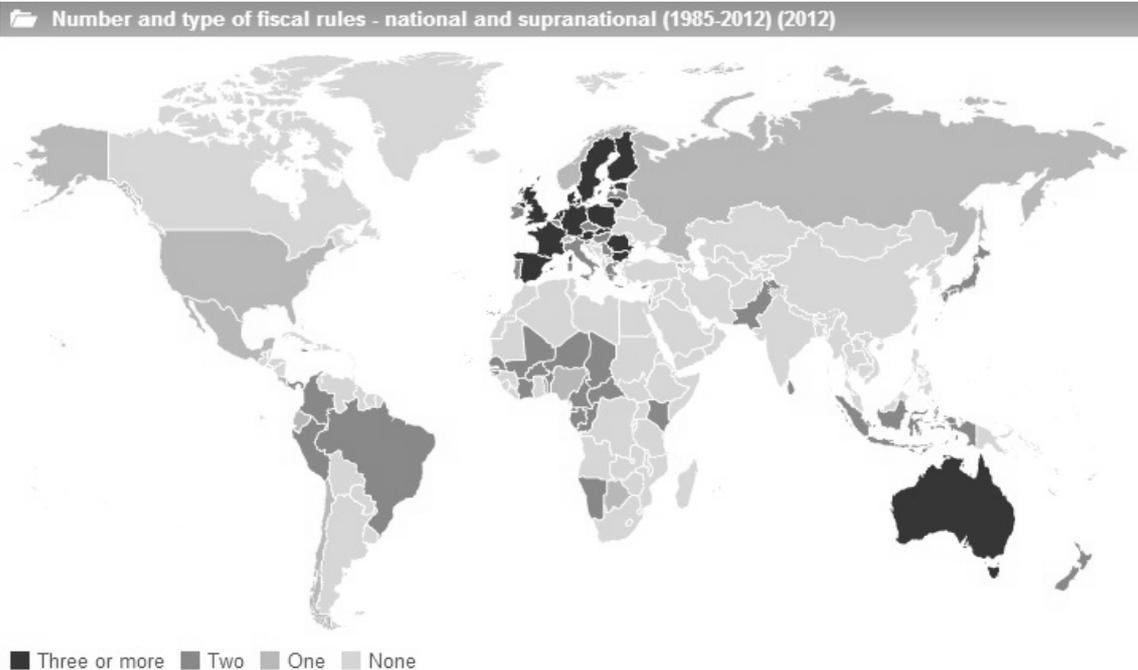
<그림 2> 주요국의 GDP대비 부채(gross financial liabilities) 수준 변화(OECD, 2012)



○ 명확하고 엄격한 준칙 적용에 중점을 둔 기존의 재정준칙들이 재정위기를 거치면서 효과적으로 운용되지 못했으며, 외부 충격에 대해 보다 견고하게 설계된 새로운 준칙의 필요성이 제기

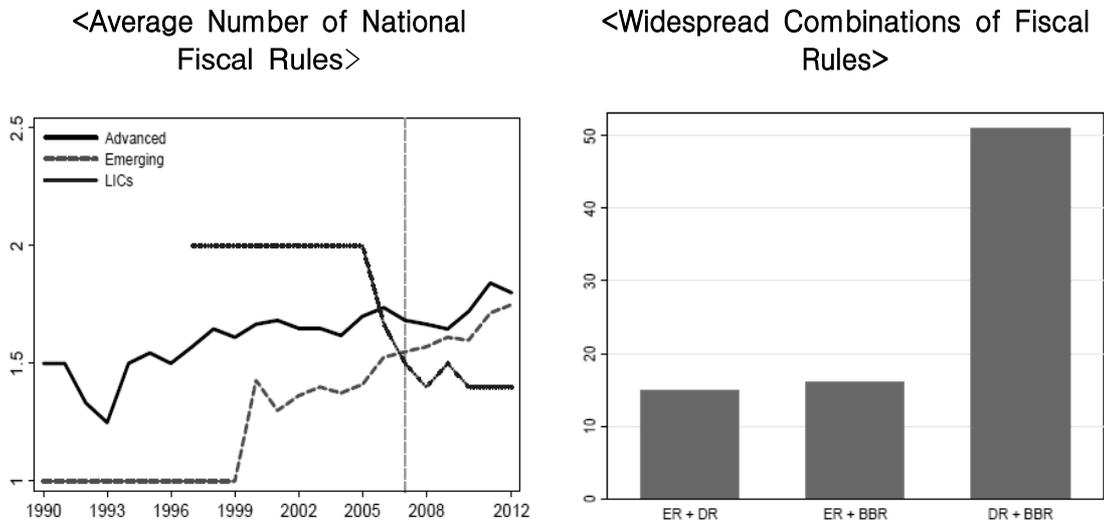
- 극심한 경기침체 상황과 이에 따른 적극적인 재정정책의 필요성 속에서 엄격한 준칙의 준수에 한계

<그림 3> 재정준칙도입 현황(IMF Database, 2012)



- (차세대 재정준칙) 유연성과 강제성을 동시에 강조하는 차세대 재정준칙의 확대
  - 위기 이후 ① 재정정책에 대한 시장의 신뢰 회복 ② 지속적 조절 노력에 대한 정책당국의 의지 표명 ③ 중기재정 정책 방향 제공을 주요 목적으로 하는 재정준칙의 운용 확대
  - 경기조정 및 구조적 지표를 활용하여 지속성을 추구하는 동시에 경기변동에 대한 유연성 확보의 필요성
    - 악화된 재정상황 회복을 통해 중장기 재정지속가능성을 유지하고 미래의 불확실성에 대비하여 재정여력을 확보
    - 세계적인 저성장 추세의 극복을 위한 적극적 재정정책이 필요한 상황에서, 재량적 재정 운용에 제한
  - 부채의 지속가능성과 관련 하나 이상의 다양한 준칙조합을 사용
    - 균형수지준칙과 채무준칙이 가장 많이 사용

<그림 4> 준칙조합의 도입(2012)

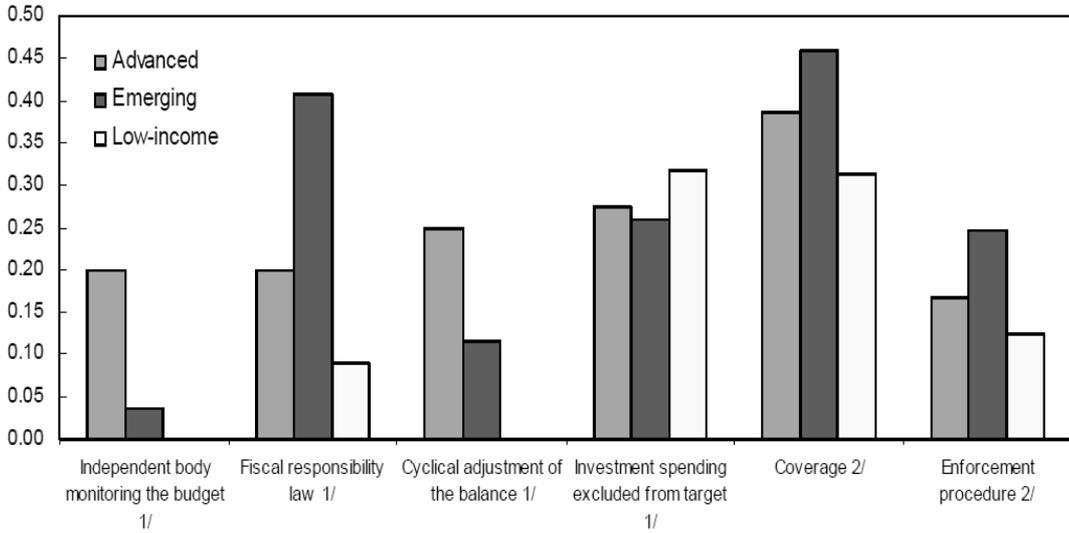


자료: Schaechter et al.(2012)

주: BBR = 재정수지준칙; DR = 부채준칙; ER = 지출준칙  
1/ 국가준칙, 초국가준칙 포함

- 경제발전 단계에 따라, 준칙 운용에 다른 특징
  - 선진국들은 적극적 재정의 역할을 강조하여 준칙 운용의 유연성을 강조
    - ※ 유연한 준칙 운용에 제도적으로 객관성을 높이는 장치 도입
  - 신흥개발국들은 재정운용의 규율을 중시하며 준칙의 강제성 요소를 강화

<그림 5> 국가 유형별 재정준칙의 특성(2009)



자료: IMF(2009)

주: 1/ 국가유형별 비중

2/ 0-1의 값을 가지는 지수

## 2) 차세대 재정준칙의 주요 이슈

### □ 유연성 확보를 위한 다양한 노력

- 구조적 또는 경기조정 수지 혹은 중기적 시계의 평균 수지를 통해 통제 불가능한 외생적 충격에 대응이 가능
  - 통상적인 재정수지준칙 또는 채무 준칙은 경기변동에 따른 유연성이 가장 낮으나, 경기조정 수지와 구조적수지 준칙의 경우 상대적으로 경제안정화 기능이 우수
- 예외조항의 운용
  - 재정위기 이전, 대부분의 국가들이 재정준칙에 예외조항(escape clauses)을 두고 있지 않았으나, 재정위기를 경험하면서 재정준칙을 운용하는데 있어서 유연성을 확보하기 위해 예외조항의 운용을 확대하기 시작
    - ※ 예외 조항은 극히 제한된 경우(자연재해, 경기후퇴 등)에 대해 적용되어야 함
    - ※ 조항 적용 여부에 대한 해석의 여지가 많을 수 있으므로, 해석 및 결정에 대하여 가이드라인을 명시 (ex: 투표규칙 등)

- 또한, 신뢰성 있는 준칙 운용을 위해 예외조항 적용 이후 다시 준칙으로의 복귀를 위한 이행규칙(transition rule)을 제시할 필요

<표 1> 예외조항의 운용

	자연 재해	경기 침체	금융 위기	정권 변동	예산범위 변동	기타	투표 규칙	이행 규칙
브라질('00~)	V	V	-	-	-	-	V	-
콜롬비아('11~)	-	V	-	-	-	V	-	-
독일('10~)	V	V	-	-	-	V	V	V
자메이카('10~)	V	V	-	-	-	V	-	-
모리셔스('08~)	V	V	-	-	-	V	-	-
멕시코('06~)	-	V	-	-	-	-	-	-
파나마('08~)	V	V	-	-	-	V	-	V
페루('00~)	V	V	-	-	-	V	-	V
루마니아('10~)	-	V	-	V	V	V	-	V
슬로베니아('12~)	V	V	V	-	-	V	-	-
스페인('02~)	V	V	-	-	-	V	V	V
스위스('03~)	V	V	-	-	-	V	V	V
EU/EURO('05~)	-	V	-	-	-	-	-	V

자료: Schaechter et al.(2012)

□ 준칙의 포괄범위와 신뢰성

- 유연성과 강제성을 확보하여 신뢰성 있는 준칙을 운용하는 문제는 준칙의 적용범위 문제와 밀접한 관련
  - 준칙 적용 범위에 변동성이 큰 항목까지 포함시키는 경우, 경기변동에 대한 준칙운용의 취약성 문제가 발생
  - 또한 자본지출은 장기적 성장에 대한 영향을 고려하여 목표재정총량에서 제외되는 경우가(golden rule) 많지만 이러한 경우 준칙과 총부채 연계가 약화될 위험성
- 구체적인 지출·수입 항목에 따라 대상 항목으로 설정할지에 대한 찬반 의견이 존재
  - 이자지출(핀란드, 프랑스, 스웨덴 등), 경기민감성지출(핀란드, 스위스 등), 자본지출(브라질, 홍콩 등)

<표 2> 준칙대상 포함에 대한 찬반 의견

항목	반 대	찬 성
이자지출 (Interest payments)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기에 있어 정부의 통제를 받지 않음</li> <li>- 변동성이 클 수 있으며, 다른 지출 카테고리에 단기 조정이 필요 (주로 자본 지출이 삭감되기 쉬움)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공 부채와 세금 부담에 대한 목표와 조화 가능</li> </ul>
경기 민감성 지출 (Cyclically-sensitive expenditure)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기에 있어 정부의 통제를 받지 않음</li> <li>- 재정정책의 경기대응성을 약화시킬 수 있으며, 다른 지출 카테고리에 단기 조정이 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공 부채와 세금 부담에 대한 목표와 조화 가능</li> <li>- 어떤 항목을 제외할지에 대한 정치적 논쟁 방지</li> <li>- 대부분의 경기 민감성 요소는 지출측면이 아닌 수익 측면 존재</li> </ul>
자본지출 (Capital expenditure)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경상지출보다 정치적으로 삭감이 쉽기에 때문에 자본지출에 대한 단기적 임시조정 용이함, 이는 장기적인 성장 전망에 부정적인 영향을 미칠 수 있음 ("golden rules"은 자본지출을 준칙의 대상에서 제외시킴)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공 부채와 세금 부담에 대한 목표와 조화 가능</li> <li>- 투명성을 높일 수 있으며, 자본지출을 제외시킬 경우 경상지출에 대한 재분류작업이 필요하게 됨</li> <li>- 모든 자본지출이 생산성에 기여하고 장기성장률을 높이는 것은 아님</li> <li>- 인적자본투자에 대한 지출은 성장촉진에 있어 공공투자만큼 효과적일 수 있음</li> </ul>

자료: 홍승현(2012)

□ 독립적 재정기관의 필요성 증대

- 유연성에 대한 강조와 함께 준칙 이행의 강제 및 모니터링을 위해 '독립적 재정기관'(Independent Fiscal Institution)의 중요성이 부각
- 재정준칙의 유연성을 확보하기 위해 준칙이 점점 정교화·복잡화되어감에 따라, 재정준칙 이행에 대한 조정 및 감독기능이 점차 중요

- 다양한 형태의 독립적 재정기관이 존재하며, 국가별 정치제도에 맞는 기관 설립이 필요
- 효과적인 역할수행을 위해 ① 권한의 명확화, ② 기능적 독립과 자율성 보장, ③ 재정기관의 예산 과정 참여가 필수적
- 독립적 재정기관을 통해 수치화된 준칙 적용 시 필요한 적절한 가이드라인을 제공함으로써 동태적 비일관성 문제 해결에 도움을 줄 수 있으며, 준칙 적용의 자의적 해석을 방지하여 신뢰성을 높이는 역할

<표 3> 각국의 재정기관

국가	재정준칙 내용
칠레	- Independent expert panels - 구조적준칙(structural rule) 이행을 강화시키기 위해, GDP와 주요 광물가격 예측을 독립적 재정기관에서 수행하도록 함
네덜란드	- The Central Planning Bureau (CPB) - 예산 수립 시 필요한 주요 경제적 가정을 제공하고, 재정이슈에 대해 광범위한 연구를 수행
헝가리	- Fiscal Council - 재정책임법의 준수여부를 감독하며, 거시경제 및 예산에 대한 예측을 수행(예산 수립시 반드시 반영되는 것은 아님)
스웨덴	- Fiscal Policy Council - 재정수지준칙의 준수여부를 감독하며, 재정상태의 지속가능성, 예산의 투명성, 예산추계의 합리성에 대한 평가를 수행
미국	- Congressional Budget Office (CBO) - 자체적 가정을 근거로 행정부의 예산을 분석하고, 신규 제안 법안에 대해 평가

자료: 홍승현(2012) 재인용

<표 4> 대상에 따른 재정준칙의 분류

준칙	장점	단점	적용 국가 (2012년 기준)
채무 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부채 유지가능성과 직접 연관</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 미비 (경기순행적)</li> <li>- 단기에 대한 명확한 운영지침이 없음</li> <li>- 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려</li> </ul>	<p>이스라엘, 세르비아, 폴란드 슬로바키아, 영국 등</p>
재정 수지 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명확한 운용지침</li> <li>- 부채유지가능성과 직접 연관</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 미비(경기순행적)</li> <li>- 기초재정수지는 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려</li> </ul>	<p>이스라엘, 인도네시아 등</p>
구조적 재정 수지 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 (경기대응적)</li> <li>- 상대적으로 명확한 운용지침</li> <li>- 부채유지가능성과 직접 연관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조적 변화 시, 수정 복잡</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 어려움</li> </ul>	<p>콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 영국, 칠레 등</p>
지출 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명확한 운용지침</li> <li>- 경기대응적</li> <li>- 정부 규모 조정이 용이</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세입 제약이 없어 부채 유지가능성과 직접적 연관은 없음</li> <li>- 지출 한도를 맞추려다 지출 배분에 불필요한 변화가 발생할 수 있음</li> </ul>	<p>에과도르, 이스라엘, 일본, 나미비아, 폴란드, 루마니아, 스페인, 미국 등</p>
수입 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 규모 조정이 용이</li> <li>- 세입정책의 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기순행적</li> <li>- 지출 제약이 없어 부채 유지가능성과 직접적 연관은 없음</li> </ul>	<p>네덜란드, 프랑스, 케냐, 호주 등</p>

자료: 홍승현(2012) 재인용

<표 5> 주요국의 재정건전성 관련 제도적 장치

국가명	재정준칙				다년도 지출 상한 <sup>1)</sup>	독립 재정 기구 <sup>2)</sup>	재정 책임법
	재정수지 (BBR)	채무 (DR)	지출 (ER)	세입 (RR)			
호주	V	V	V	V	-	-	V
오스트리아	V	V	-	-	T, I	-	-
벨기에	V	V	-	-	-	-	-
캐나다	-	-	-	-	-	-	-
덴마크	V	V	V	-	-	-	-
핀란드	V	V	V	-	T	-	-
프랑스	V	V	V	V	T	-	-
독일	V	V	V	-	-	-	-
그리스	V	V	-	-	-	-	-
아일랜드	V	V	-	-	-	-	-
이탈리아	V	V	-	-	-	-	-
일본	V	-	V	-	T	-	-
룩셈부르크	V	V	V	-	T	P	-
네덜란드	V	V	V	V	T,M	P	-
뉴질랜드	V	V	-	-	T	-	V
노르웨이	V	-	-	-	-	-	-
포르투갈	V	V	-	-	-	-	-
스페인	V	V	V	-	T	-	V
스웨덴	V	V	V	-	T	M	-
스위스	V	-	-	-	T	-	-
영국	V	V	-	-	M	P,M	V
미국	-	-	V	-	T	M	-

자료: IMF Fiscal Rule Database

주: 1) T:총액, M:부처별, I:품목별

2) P:전망기구, M:감독기구

### 3. 재정준칙 설계의 주요 쟁점

- 재정건전성을 제고하는 효과적인 수단으로서의 재정준칙 설계를 위해서는 개념적인 문제부터 실제 운용상의 문제까지 다양한 측면에 대한 고려가 필요
  - 재정준칙 도입은 재정 관련 의사결정자들의 재정건전성에 대한 의지 (commitment)의 외부적·제도적 표현
  - 시장참여자들이 인식하는 재정건전성에 대한 의지는 준칙이 얼마나 실효성 있게 운용될 수 있는지와 관련
    - 준칙 도입 자체의 문제가 아닌, 이를 통해 나타나는 정책결정자들의 의지와 향후 예상되는 재정건전성에 대한 영향 등이 중요
    - 이러한 측면에서 도입 초기에 얼마나 준칙이 잘 지켜지는가는 시장참여자들의 신뢰성 형성에 큰 영향
  - 결국, 개별 국가의 상황에 따라 다르겠지만, 재정준칙의 도입으로 확보되는 재정건전성 측면에서의 긍정적 효과와 재정의 경기대응성 측면에서의 부정적 효과를 어떤 식으로 조합하는 것이 전체 재정의 신뢰성을 높이는데 더 효과적 인지에 대한 고려가 필수적
  
- 정책목표에 효과적인 준칙 형태의 선택

<표 6> 준칙별 정책목표 기여도

재정준칙 유형별		정책목표에 기여 정도 <sup>1)</sup>		
		부채안정	경제안정	정부규모
재정수지 준칙	총재정수지	++	-	0
	기초수지	+	-	0
	구조적수지	++	++	0
	경기순환에 걸친 재정수지	++	+++	0
부채준칙	GDP대비 부채규모	+++	-	-
지출준칙	지출	+	++	++
세입준칙	세입: 최고한도	-	-	++
	최저한도	+	+	-
	과다 세수에 대한 제한	+	++	++

자료: Kumar et al.(2009)

주: (+)클수록 기여 정도가 높고, (-)는 기여가 낮을 경우, (0)는 중립적인 재정준칙을 의미

## 1) 목표지표 설정의 적절성

- 구체적이고 검증가능하며 재정운용과 직접적인 인과 관계를 가진 목표 설정
  - ‘재정건전성’ 혹은 ‘재정지속가능성’ 등의 모호한 개념적인 목표를 구체화하여, 사전·사후적으로 검증 혹은 확인 가능한(verifiable) 목표를 설정할 필요
    - 준칙의 준수 여부에 대한 명확한 판단이 가능한 구체적인 목표를 설정
    - 이러한 확인 가능한 구체적 목표는 개념적 목표를 달성하기 위한 적절한 대리지표여야 함
  - 이 목표 지표들과 재정운용 사이에 직접적이고 명확한 인과관계 필요
    - 준칙 준수에 대한 책임성(accountability) 제고
    - 준칙 준수에 필요한 재정 노력의 정도 등을 명확히 파악
  
- 대상 변수·지표의 범위 설정
  - 준칙의 대상 변수를 정확하게 정의할 필요성
    - 유사한 여러 변수들 사이에서 어떤 범위로 목표변수를 설정하는가에 따라, 준칙이 가지는 효과와 한계가 결정
  - 준칙의 신뢰성(credibility) vs. 재정운용의 투명성(transparency)
    - 대상 변수의 포괄범위가 넓은 수록 재정운용의 투명성이 제고되나, 다양한 외부적 충격에 안정적인 준칙 운용이 어려울 가능성
      - ※ 특히, 단기적이고 직접적인 통제가 어려운 부분들을 포함하는 경우, 재정외적인 요인에 의해 준칙의 준수여부가 결정되는 문제
    - 신뢰성있는 준칙 운용뿐 아니라 재정의 투명성 제고도 전체 국가 재정의 신뢰도를 높이는 역할
      - ※ 투명성 측면에서는 적극적 관리 대상의 범위를 확대할 유인
    - 준칙이 포괄하는 범위에 따라 재정 투명성과 준칙의 안정성/신뢰성 사이에 일정부분 trade-off관계

## 2) 준칙의 유연성(flexibility) 확보

□ 재량 vs. 준칙 (= 거시안정성 vs. 재정건전성)

- 재정준칙은 근본적으로 재량적 재정운용에 대한 제한이므로 적극적 경기 대응이 어려워질 가능성
  - 거시적 안정을 도모하기 위한 재정운용의 재량적 측면은 재정건전성 확보 · 유지를 위한 준칙이 초래하는 재정운용의 경직성과 일부 trade-off 관계
- 준칙의 근본적 한계에도 불구하고, 준칙의 준수에 따른 경직성을 최소화, 혹은 재량적 경기대응력을 극대화하는 방향으로 준칙을 설계할 필요

□ 유연성의 확보는 준칙의 설계 · 적용 과정의 여러 단계에서 고려 가능

- 준칙의 대상 변수 설정단계에서 경기적 요인을 최소화하는 방향
  - 경기조정재정수지, 구조적재정수지, 중기재정수지(balance over the cycle) 등 경기에 민감한 지출들을 제외
- 예외조항을 운용
  - 일상적(ordinary) 재정운용 상황에서 벗어나 예외적 재정대응이 필요한 경우, 준칙에 의한 재정운용에의 제한을 중지시키는 조항
  - 대규모 자연재해, 전쟁, 극심한 경제위기 등 추경요건 정도의 예외적 상황
- 목표에서 일시적으로 벗어난 경우 다시 목표 수준으로 복귀하기까지의 재정운용을 규율하는 이행규칙(transition rule)도 명시할 필요

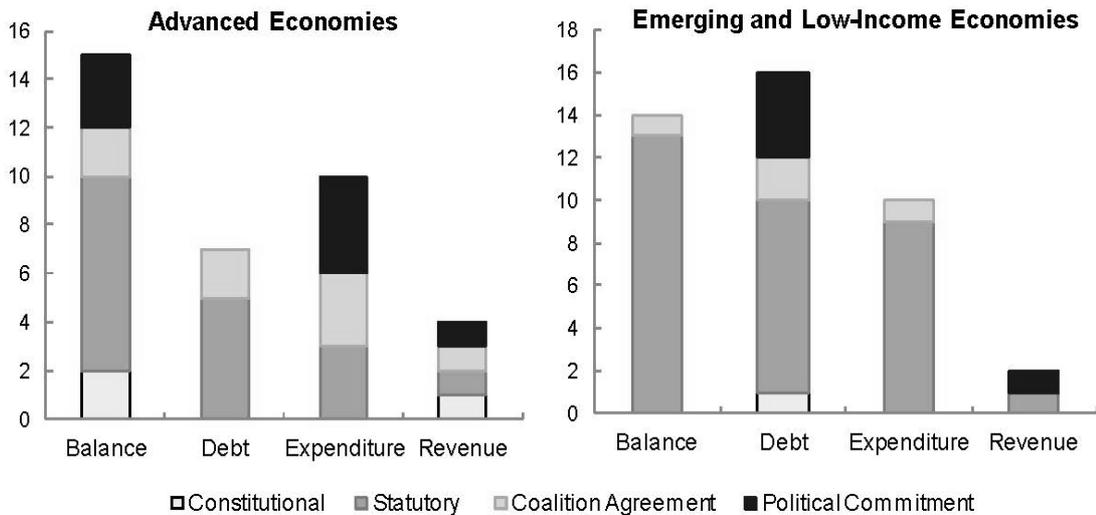
□ 유연성이 필요한 상황에 대한 자의적 판단을 제어하기 위한 제도적 장치 (독립적 재정기관, 의사결정 방식 등)가 필요

## 3) 준칙의 강제성 제고

□ 준칙을 강제할 수 있는 유인구조의 적절한 설계는 재정관련 의사결정집단의 재정건전성에 대한 의지 수준과 관련

- 본질적 질문은 만일 예산과정 중 준칙에 위배되는(하고자 하는) 상황이 발생 하는 경우, 준칙을 어떻게 강제할 (수 있을) 것인가의 문제
- 형식상의 강제성은 준칙의 도입형태(법적 근거 등)에 따라 다른 함의
  - 법제화 여부의 강제성에 대한 영향은 개별 국가들의 정치·사회적 환경, 법체계에 따라 달라질 수 있음
    - 정치적 합의의 형태부터 헌법, 국제 조약 등 다양한 형태가 가능
    - 법적 강제성은 최근 들어 강조되기 시작한 요소로, 일반적으로 상위법에 근거할수록 제도적 안정성은 강화되지만, 효과적 준칙 운용을 담보하는 것은 아님
  - 개도국에서는 법적 토대로 준칙을 운용하는 경우가 많고, 선진국들에서는 상대적으로 더 다양한 방식의 근거들이 사용

<그림 6> 선진국과 개도국에서의 준칙 유형별 근거



자료: Schaechter et al.(2012)

- 절차상의 강제성 부분은 개별 국가의 정치체제와 관련된 문제로, 예산권한 (power of purse) 측면에서 복잡한 이슈
- 재정관련 절차상 재정준칙의 강제는 각 절차에서 최종의사결정자(들)의 의사 결정방식·권한·유인구조 등과 연관

- 행정부의 예산편성 단계에서의 준칙 준수는 오히려 간단할 수 있음
  - 의회 내 심의 과정에서는 상임위와 예결위, 예결위 내 총량 등, 의회 내 의사결정과정에서 문제가 발생할 가능성
    - ※ 근본적인 질문은 만일 의회 내 예산심의 과정 중 준칙에 위배되는 의사결정이 이루어지는 경우, 이를 해소할 방안이 있는가의 문제
    - ※ 문제의 유형은 구체적 준칙의 형태, 의회내 의사결정 방식, 정치적 상황 등에 따라 달라질 수 있음
    - \* 상임위에서 분야별 지출한도를 위배하는 경우, 예결위에서 수지·부채한도를 위배하는 경우, 상임위·예결위에서 paygo준칙을 위배하는 경우 등
  - 의회에서 심의·의결한 결과가 준칙에 위배되는 경우, 이를 교정할 수단 및 구체적 교정 방법이 있는가의 문제
    - ※ 정치적 해석의 문제: 국민의 대표기관인 의회에서 의결한 자원배분 vs. 재정준칙
    - ※ 행정부의 전망과 국회의 전망이 다른 경우, 기술적 측면에서 준칙의 준수여부에 대한 이견이 가능하기에 공신력 있는 기관의 판단이 필요
- 형식상 법률로 준칙을 도입하는 것이 준칙 적용을 강제하기 좋은 방법이지만, 재정과 관련된 법률의 특징 상 준칙위반에 대한 책임을 묻기가 어려워, 적절한 유인구조의 역할을 할 수 있는 '강제조항'이 필요
- 특정 의사결정 주체가 준칙에 위배된 결정을 내리는 경우, 이를 수정하여 준칙에 위배되지 않도록 하는 강제조항이 필요
    - ※ 미국의 의회내 이의제기(point of order)를 통한 심의 금지 조치나, PAYGO법안에 따른 대통령의 일괄삭감(sequestration)도 유사한 조항
  - 여기서 '강제조항'을 이용한 의사결정 결과의 조정 방식이, 의사결정 당사자들에게 사전적으로 준칙을 준수한 결과가 나오도록 강제할 수 있는 적절한 유인구조가 되도록 설정될 필요성
    - ※ 이를 위해서는 되도록 모든 의사결정자들에게 불리한 '구체적'인 강제조항이 필요
- 재정 이외의 요인에 의한 준칙 위배의 경우에 대한 고려도 필요
- 경제성장률 전망과 실적치와의 차이
  - 예산 집행의 결과가 준칙에 위배되는 경우

## 4. 현실적 대안의 모색

- 중장기적 재정건전성의 유지와 향후 경기 대응에 필요한 적절한 수준의 재량 필요성을 종합적으로 고려한 제도적 설계가 필요
  - 기존의 한시적 내부 규율을 넘어서는 중장기적 제도에 대한 필요성
    - 글로벌 금융위기 대응과정에서 급속하게 악화된 재정상황을 타개하기 위해, 한시적인 암묵적 지출준칙을 도입
      - ※ 균형재정 목표의 달성까지 지출증가율을 수입증가율보다 2-3%p 낮게 유지
    - 경기회복이 지연됨에 따라 균형목표 달성 시점이 미루어지고, 준칙의 운용 기간도 연장되기는 하였지만, 한시적 준칙 이후 어떤 방식으로 재정건전성을 확보·유지할 것인가의 문제는 여전
  - **(장기목표 vs. 단기제약)** 중장기 재정건전성을 유지하기 위한 제도적 장치로서 단기 재정운용에 대한 제약 수단인 재정준칙의 도입을 고려해 볼 필요
    - 과거 행정부 중심의 재정건전성 관리에서, 보다 폭넓은 범위의 재정관련 의사결정 과정에서 적용될 수 있는 재정건전성 관리 수단의 필요성
    - 지난 대선의 복지공약 경쟁 등 중장기적인 재정 부담이 발생하는 정책 결정에 단기적 유인구조를 효과적으로 제어함으로써 안정적 정책운용을 제고할 필요
  - **(점진적 도입)** 구체적 준칙의 도입은 재정운용에의 직접적인 영향과 구체적 목표를 고려하여 점진적으로 도입할 필요
    - 법적 강제성을 가진 준칙을 도입하여야 한다면 상징적인 준칙 형태의 도입을 시작으로 점차 구체화하는 방안을 고려할 수 있음
    - ‘재정건전성’과 ‘재정지속가능성’을 확보하기 위한 수단으로서 적절한 목표 지표를 설정하는 것이 가장 우선
      - ※ 목표 지표 설정은 그 거시경제적 영향 뿐 아니라 세대간 형평성에의 영향 등 충분한 논의를 통한 정치사회적 합의가 필요한 사항
    - 대내외 불확실성에 따른 반응도가 상대적으로 높은 경제상황과, 경기대응에 대한 재정의존도가 높은 현실에서, 재정준칙의 도입에 따른 재량적 재정운용의 제한에 대한 우려도 높은 상황

## 1) 채무(부채)준칙의 포괄성과 운용의 실효성

- 채무(부채)준칙은 GDP대비 국가부채 비율을 일정수준으로 유지함으로써, 중장기적인 재정지속가능성을 확보하기 위한 준칙
- 재정지속가능성 판단에 가장 중요한 변수로 부채수준이 주로 사용된다는 측면에서 저량(stock)변수인 부채수준에 직접적 제한을 두는 준칙은 가장 직접적이고 효과적인 방법

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부채 유지가능성과 직접 연관</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 미비(경기순행적)</li> <li>- 단기에 대한 명확한 운영지침이 없음</li> <li>- 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려</li> </ul>

### □ 대상변수와 목표의 설정

- 재정 투명성과 준칙 실효성을 고려한 국가채무(부채)의 범위 설정
  - 현재 공표되는 관련 통계는 현금주의 국가채무, 발생주의 일반정부부채, 국가결산 재무제표상의 부채

<표 7> 부채·채무의 포괄 범위와 규모

		국가결산재무 제표상 부채	국가채무	일반정부 부채
회계기준		발생주의	현금주의	발생주의
중앙 정부	일반회계·특별회계· 정부관리 기금	○	○	○
	공공기관관리기금	○	×	○
	비영리공공기관	×	×	○
지방 정부	일반회계·특별회계· 기금·교육비특별회계	×	○	○
	비영리공공기관	×	×	○
공기업	비금융공기업	×	×	×
	금융공기업	×	×	×
연금 (총당부채)	공무원·군인	○	×	×
	국민·사학	×	×	×
채무·부채 (GDP대비 %)		902.1조원 <sup>1)</sup> (70.9%)	480.3조원 <sup>2)</sup> (36.2%)	468.6조원 <sup>3)</sup> (37.9%)

주: 1) '12년 결산 기준, 2) '13년 추정기준, 3) '11년 결산기준

- 재정의 투명성 측면에서 보다 폭넓은 위험요인들을 포괄하는 범위의 부채를 관리할 필요성이 있으나, 재정정책 방향과의 직접적인 연관성 등의 측면에서 볼 때, 준칙을 통해 관리하는 부채는 좁은 범위에서 시작할 필요
- 채무(부채)수준의 목표(target) · 한도(ceiling)에 대한 사회적 합의
  - 최적 부채수준에 대한 명확한 합의가 없는 상태에서, 특정 수준을 목표 혹은 한도로 정하기 위해서는 사회적 합의 과정이 필요
  - \* 다양한 한도들이 논의: 60%(EU), 90%(WEF), 80-100%(Cecchetti et al., 2011)
  - 채무비율 목표에 관한 국내연구는 삼성경제연구소(2010)가 적정채무비율 62%를 제시, 박형수(2012)는 경제위기 대비 및 통일비용을 고려하여 중장기 목표를 25% 이내로 할 것을 제시
  - 현 수준보다 높은 한도를 설정하는 경우, (수지준칙과 함께 사용되지 않는다면) 지속적인 한도 상향의 위험이, 낮은 한도를 설정하는 경우는 경기 대응성이 심각하게 훼손되는 문제가 발생
  - ※ 부채목표 · 한도는 중기 재정운용방향에의 영향 뿐 아니라 장기적인 세대 간 형평성에도 영향

## 2) 수지준칙과 경기대응성 확보

- 수지준칙은 GDP대비 재정수지(관리대상수지, 경기조정재정수지, 기초재정수지 등) 적자를 일정수준으로 제한하는 준칙
- 재정건전성에 직접적으로 영향을 주는 유량(flow)측면의 지표로, 기본적으로 정권의 재정운용 기조 판단의 근거이고, 부채수준과 더불어 중장기적 debt dynamics에 중요한 요소

	장 점	단 점
재정수지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명확한 운용지침</li> <li>- 부채유지가능성과 직접 연관</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 미비(경기순행적)</li> <li>- 기초재정수지는 통제 불능 요인에 의한 채무 심화 우려</li> </ul>
구조적 재정수지	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능(경기대응적)</li> <li>- 상대적으로 명확한 운용지침</li> <li>- 부채유지가능성과 직접 연관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조적 변화 시, 수정 복잡</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 어려움</li> </ul>

□ 유연성을 고려한 목표변수의 설정

○ 대상변수 및 목표설정

- '수지'(balance)의 수평적 포괄범위

- ※ 통합재정수지, 관리재정수지, 기초수지 등
- ※ 경직성지출(이자지출 등), 자본재지출, 경기에 민감한 지출(복지지출 등)

- 목표수준의 설정

- ※ Debt dynamics에서 유량(flow)를 제어하는 수준의 결정 측면에서 어느 정도를 목표로 하는가는 결국 부채수준 목표와 밀접하게 연관
- \* 뚜렷한 목표 부채수준과 달성 시한이 있을 경우 FTGAP(Finite Horizon Tax Gap), Financing Gap 등과 같이 이에 따른 필요 수지목표를 계산 가능
- ※ 각 정권별로 중장기 부채수준 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 적정 수준의 수지목표를 설정하는 것이 가능

○ 재정운용의 유연성 확보

- 재정수지 목표를 설정하는데 있어 재정의 경기대응성에 대한 제약을 완화할 수 있는 방안에 대한 고려 필요

- ※ 경기변동의 재정예외의 영향 고려
- \* 경기조정재정수지/구조적재정수지, 중기재정수지(balance over the cycle) 등
- ※ 사후적인 조정계정의 사용
- \* 독일이나 오스트리아의 debt brake system

- 유연성의 확보와 신뢰성 있는 준칙 운용을 위해서는 자의적 판단에 따른 정치적 논란을 줄이기 위한 제도적 장치가 필요

### 3) 지출준칙과 관련 제도의 보완

□ 지출준칙은 지출증가율 등 재정지출에 대한 명시적 제한으로 정부 규모를 축소하거나 중단기적 시계에서 재정건전화를 추진하는 가장 효과적인 방법

○ 그 효과성에도 불구하고 현실적으로 특수한 상황을 제외하고는 정치적 이유 등으로 지속적 사용이 어려운 측면

- 우리나라에서 지난 금융위기 이후 지출증가율을 수입증가율 보다 2~3%p 낮게 유지한 것도 비슷한 맥락
- 대부분의 국가들에서도 재정건전화의 수단으로 일정기간 이내 부채목표 등을 달성하기 위한 수단으로 사용 (ex: 호주)
- 장기간 운영 시, 준칙을 우회하고자 하는 전략적 행동이 증가하는 문제점
- 지출 준칙은 그 포괄범위의 설정에 있어, 준칙 운용의 목적과 기간에 대한 고려가 필요
  - 지출 전체의 증가율 제한이나 감축은 급속한 부채상황 개선 등에 효과적
  - 자본지출을 준칙대상에서 제외시키는 것은 자본재가 가지는 중장기적 경제 효과를 고려한 측면
    - \* 영국의 황금준칙(Golden Rule)
  - 의무지출이나 재량지출의 증가속도·규모를 제한하는 방식
    - \* 미국의 BCA법, PAYGO법 등
- PAYGO준칙은 재정소요 법안의 심의 의결 단계에부터 적용되는 것으로, 법정지출을 규제하는 수단이라는 점에서 지출준칙의 일부
- PAYGO준칙은 미국에서 의회 내 의사규칙과 의회와 행정부 간의 의사결정에 대한 법률로도 사용되면서 전체 재정지출의 증가를 제어하기 위한 보조수단으로 사용
- 다만 효과적인 PAYGO준칙의 운용을 위해서는 다방면의 제도적 장치가 필요
  - 개별 정책에 대한 객관적인 재정전망: 행정부와 국회 모두 동의할 수 있는 공신력 있는 재정전망이 필요
  - 국회 내 의사결정구조: 준칙에 위반되는 법안의 심의를 금지하는 의사규칙, 상임위와 예결위 간의 의사결정 관계 등
  - 국회의 준칙 위반에 대한 행정부의 교정 수단
  - 사후적인 실적이 전망과 차이를 보일 때, 명확한 교정 수단이 필요

- 전체 재정 건전성을 위해서는 다른 준칙과 함께 사용되어야 할 필요성
  - PAYGO 법안 자체만으로는 재정 총량을 위주로 판단되는 재정건전성을 확보하는데 불충분
  - 그러나, 법정지출의 성격을 가지는 경직성 지출의 무분별한 증가를 억제하는데는 일부 효과적일 수 있음
    - \* 제도를 운영했던 미국의 경우를 보면, PAYGO준칙의 운영에도 불구하고 전체 재정지출은 꾸준히 증가했고, 예외조항의 남용으로 법정지출에 대한 효과성도 의문시

#### 4) 구속력 확보를 위한 재정준칙 제도의 운용

##### □ 형식상의 강제성을 제고하기 위한 방안

- 준칙의 법제화가 강제성 부여에 가장 효과적이거나, 구체적으로 법률에 규정하는 정도에 따라 실효성이 다를 수 있음
  - 구체적인 수치 한도·목표를 법률에 명시하는 것은, 준칙 운용에 명확한 지침으로서 작용할 수 있는 반면에 상황변화에 유연하게 대응할 수 없는 경직성을 초래할 가능성
  - 경직성에 따른 재정운용의 문제점을 최소화하고, 준칙의 신뢰성 형성을 위해 선언적 규정부터 점진적인 도입을 고려해 볼 수 있음
- 정책 입안자의 선택의 문제이긴 하나, 정치·경제적 상황의 변화에 능동적으로 대응하며 안정적으로 준칙을 운용하기 위해서는 선언적 규정을 통한 준칙의 도입을 시작하고, 향후 경험의 축적과 함께 더 구체적 형태를 모색 가능
  - 처음 도입은 법률에는 준칙을 통한 재정건전성 추구의 선언적 문구와 함께, 구체적 계획의 '보고'의무 혹은 대통령령 규정의무를 제시하는 형태로 가능
    - ※ 국가재정운용계획 등에서 설정하는 중기적 시계의 재정운용 방향을, 이 선언적 준칙 속에서 공식화 하는 방향도 고려할 수 있을 것

- 이를 통해 중장기 재정운용계획의 안정성을 제고하면서도, 상황 변화에 대응하는 탄력적 재정 운용을 확보

□ 강제조항을 이용한 절차상의 강제성 제고

- 강제조항이 사전적인 준칙준수의 incentive로 작동하기 위해서는, 준칙위배 시 어떤 결과를 초래하는지에 대한 명확한 전망이 가능해야 하고, 이 결과가 의사결정자들 모두에게 충분히 불리한 결과이어야 함
- 부채나 수지 수준을 준칙이 정하는 범위에 제한하지 못하는 경우, 어떤 지출을 어떻게 삭감할 것인지, 혹은 수입을 어떻게 증대할 것인지에 대한 명시적 지침이 필요
- 지출의 일괄삭감은 개념적으로는 좋으나, 현실적으로 일괄삭감의 대상이 되기 어려운 지출들이 있어 유인구조 왜곡의 가능성
- 수입 증대는 정치적 논쟁거리가 될 수 있지만 왜곡성이 적은 세목에 대해 한시적 증세조치 등을 제안하는 것을 고려할 수 있음
  - \* GDP대비 부채비율이 한도를 넘어서면, 자동적으로 부가가치세 등의 세율을 인상하는 것을 고려할 수 있음
- 강제조항을 어느 단계에서 누가 어떻게 강제조항의 적용을 결정하는 지에 대한 결정도 필요

□ 공신력 있는 독립적 재정기관의 필요성

- 다양한 상황에서 준칙 준수 판단의 역할
  - 사전적·사후적 준칙의 준수 여부 및 중장기 재정건전성에 대한 영향
  - 기본 거시 전제의 신뢰성
- 준칙을 강제하는 역할
  - 중장기 재정건전성 확보·유지를 위한 준칙 목표의 적절성
  - 예외조항 적용의 적절성
  - 이행계획의 적절성

## 참 고 문 헌

홍승현, 『글로벌금융위기와 재정준칙』, 한국조세연구원, 2012

Budina, N., T. Kinda, A. Schaechter, and A. Weber, "Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset," IMF Working Paper WP/12/273, International Monetary Fund, 2012

IMF, Fiscal Rules Dataset 1985 - 2012, 2012

<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>

Kumar, M., E. Baldacci, A. Schaechter, A., C. Caceres, D. Kim, X. Debrun, J. Escolano, J. Jonas, P. Karam, I. Yakadina, and R. Zymek, Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF Staff Paper, Washington, DC: International Monetary Fund, 2009

OECD, OECD Economic Outlook, vol.2012/1, OECD Publishing, 2012

Schaechter, A., A. Weber, T. Kinda, and N. Budina, "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules, A New Dataset," IMF Working Paper WP/12/187, International Monetary Fund, 2012

**참고** 주요국의 재정준칙<sup>2)</sup>

**가. 오스트리아**

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (1999)	법률	일반정부	있음	없음	없음	없음

○ 재정수지준칙 도입(1999~)

- 매년 수정되는 다년도 예산 내에서 ASP(Austrian Stability Pact)에 연방 및 지방 정부의 재정적자 목표 설정(1999)
- 연방정부에 대한 4개년도 기준의 지출한도\*가 1999년 예산부터 적용됨  
\* 지출한도는 고정부분과 유동부분(경기변동에 따른 조정으로 변화)으로 분류
- 경제위기 이후 ASP 목표와 예산 성과의 차이가 확대됨에 따라 재정 목표 수정(2011) : ASP의 강제 체계 강화, 개별연도 예산 목표 달성으로 회귀, 감사기관 역할 강화 등

○ Austrian Debt Brake(2017~)

- (경과) 연방정부 예산법(Federal Budget Law) 개정에 포함되어 2011.12.7. 의회 승인
- (내용) 일반 정부의 구조적 적자한도를 2017년부터 GDP의 0.45% 이내로 제한  
\* 단, 전환기간('12~'16) 동안 ASP는 재정목표를 구조적 적자보다는 headline 측면에서 결정  
※ 연방정부의 구조적 적자 한도 : GDP의 0.35%(사회보장 포함)  
※ 지방정부의 구조적 적자 한도 : GDP의 0.10%
- (이행 강제) 사후적인 차이는 보정 계정(compensation accounts)에 누적되며, 계정의 적자가 연방 정부는 GDP의 1.25%, 지방 정부는 GDP의 0.367%를 상회할 경우, 생산갭이 소폭의 음수이거나 양수일 때 이를 시정함

2) Budina et al. (2012)

## 나. 영국

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (1997,2009,2010)	법률	공공부문	없음	있음	있음	없음
채무준칙 (1997,2009,2010)	법률	공공부문	없음	있음	있음	없음

### ○ 재정안정화 준칙(1997~2008)

- (근거) Finance Act(1988), Finance Bill(1998), Code for Fiscal Stability
- (내용) 재정수지준칙인 황금준칙과 채무준칙인 지속가능한 투자준칙
  - ※ (황금준칙) 정부는 경기가 변동해도 경상비용 조달을 위해 차입해서는 안 되며 투자 목적으로만 차입 가능
  - \* 경상수지 균형이 유지되고 세대간 공공지출의 수익과 부담이 공정하게 이루어져야 함
  - ※ (지속가능한 투자 준칙) 국가 소득에 대비한 공공채무 비율이 경기가 변동해도 안정적이고 신중한 수준을 유지해야 함
  - \* 정부는 공공부문 순채무(PSND)를 GDP대비 40% 이하로 유지하는 것을 목표로 함
- 준칙을 이탈하는 이유, 이전 준칙으로 복귀를 위한 방법 및 소요기간, 대체할 재정정책 목표 및 운용준칙을 명시하는 경우, 일시적으로 준칙으로부터 벗어날 수 있음

### ○ 한시적 재정준칙(2008.11월~2009.12월)

- (배경) 금융위기에 따른 경기침체에서 벗어나기 위해 일시적으로 재정준칙을 완화
- (내용) 중기적 재정안정성에 대한 명확한 정책방향을 제시한다는 전제 하에 재정적자 및 공공부문 채무 기준의 일시적 이탈을 허용하고 경기조정 경상수지 등 재정지표로 재정정책 방향을 설정

### ○ 재정준칙 조정(2010~)

- (근거) 재정책임법 제1조(2010)

- (내용) 경기조정 재정수지 준칙인 ‘Fiscal Mandate’와 채무 준칙인 ‘Supplementary Target’ 적용
  - ※ (Fiscal Mandate) 5년 예측기간(five rolling year) 내에 경기조정 경상수지 균형달성
  - ※ (Supplementary Target) FY2015/16까지 GDP 대비 공공부문 순채무(PSND) 비중 하락을 목표
- (평가) OBR(Office for Budget Responsibility)에 준칙에 대한 정부의 전망을 독립적으로 평가하도록 의무를 부과

## 다. 독일

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (1969, 2011)	헌법	일반정부	있음	없음	없음	있음
지출준칙 (1982)	정치적 공약	일반정부, 지방정부	없음	없음	없음	없음

### ○ 지출준칙(1982~)

- 지출은 수입에 비해 더 빠르게 증가할 수 없음 ('08년까지 지출 증가율의 한도는 평균적으로 1%임)

### ○ 재정수지준칙(1969~2010)

- (내용) 순차입이 투자 지출을 상회할 수 없도록 제한하는 중앙정부의 황금 준칙을 적용
- (예외) 전체 경제 균형의 교란이 있는 경우는 제외

### ○ 금융위기 이후의 재정수지준칙(2011~)

- (근거) 새로운 구조적 수지 준칙을 2009년에 헌법에 명시
- (내용) 연방정부의 구조적 적자는 GDP의 0.35%를 초과해서는 안 되며, 주 정부에 대해서는 구조적 균형 예산을 이루어야 함
- \* 2011년부터 시작되는 경과기간이 지난 후, 연방정부는 2016년, 주 정부는 2020년에 준칙 적용

- (예외) 자연재해 또는 긴급 비상사태로 국가 통제가 어려운 경우로 국가 재정에 막대한 영향을 주는 경우(단, 상환계획을 첨부하여 연방의회의 의결이 있어야 함)
- (이행 강제) 경기조정을 근거로 한도를 상회할 경우 관리 계정 통해 차액을 관리함
  - ※ 관리계정의 적자는 명목 GDP의 1.5%를 초과할 수 없으며 1%를 초과한 적자액은 다음해 명목 GDP의 0.35% 이내 범위에서 감액해야 함

## 라. 프랑스

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
세입준칙 (2011)	법률	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음
세입준칙 (2006)	헌법	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음
지출준칙 (1998)	법률(2011)	중앙정부 및 사회보장	없음	없음	있음	없음

### ○ 세입준칙(2011~)

- 다년도 예산계획법(The Multi-year Public Finance Act)에서 최소한의 예산 수입 목표를 설정(2011년은 110억 유로, 2012~2014년은 140억 유로로 설정)

### ○ 세입준칙(2006~)

- windfall revenue rule: 예측초과 세입분에 대해서는 당해 재정법에서 정하는 대로 사용할 것을 조직법에서 제정. 2013년 재정법에서는 재정적자 감축에 사용하도록 함

### ○ 지출준칙(1998)

- 다년도 예산계획법(The Multi-year Public Finance Act)에서 중앙정부 지출의 실질 증가율을 제한(단, 연금은 명목 증가율로 제한)
- 이가지출비용은 지출준칙 대상에서 제외

\* 2011년에 제정된 법은 The Multi-year Public Finance Act 2011~2015. 지출준칙의 경우 The Multi-year Public Finance Act 2011~2015에서 중앙정부의 실질증가율을 0%로 제한

## 마. 스웨덴

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
재정수지준칙 (2000)	법률(2010)	일반정부	없음	없음	있음(2007)	없음
지출준칙 (1997)	법률(2010)	중앙정부	없음	없음	있음(2007)	없음

### ○ 재정수지준칙(2000)

- 경기 순환상의 일반정부 재정수지를 GDP 대비 1%로 유지(A fiscal surplus target for general government net lending of 1% of GDP over the business-cycle)
- 2000~2007년 동안 목표는 GDP대비 2%였으나 2007년 이후 1%로 수정
- 준칙 준수여부를 판단하는 지표: 7년 지표(일반정부 재정수지의 7년 평균, mean), 10년 지표(일반정부 재정수지의 10년 이동평균, moving average), 구조적 재정수지

### ○ 지출준칙(1997)

- 국회가 중앙정부의 명목지출의 상한을 설정해 통제함
- 기간: 향후 3년간의 지출한도를 설정
- 대상: 중앙정부의 모든 지출과 연금을 포함. 단 중앙정부의 이자지출은 제외

### ○ 그 외: 지방정부 관련 재정준칙

- 지출한도를 설정하지 않았으나, 2000년부터 지방정부의 균형재정을 의무화
- 지방정부 재정적자 발생시 3년 이내에 해소하게 하고, 이를 위반할 경우 일반보조금 감축을 통해 중앙정부에서 제재

## 바. 미국

준칙 종류 (도입시기)	근거	포함범위	강제장치	독립적 예산 전망 기관	독립적 감독기관	명시적 예외 조항
지출준칙 (1990, 2011)	법률	중앙정부	있음	없음	있음	없음
재정수지준칙 (1986)	법률	중앙정부	있음	없음	있음	없음

### ○ 지출준칙(1990~2002)

- 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act)을 제정해 재정지출을 통제
- 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하여 재량지출에 대해 향후 5년간의 상한선(caps)을 설정
- 2002년에 소멸되도록 정해졌으나 '98년부터 재정흑자로 인해 지켜지지 않음

### ○ 지출준칙(2011)

- 2011년 예산통제법(Budget Control Act of 2011)을 제정해 10년간 재량지출 상한 설정
- 이자절감분(1,700억 달러)을 포함해 총 9,200억 달러의 예산을 절감을 목표
- 2012년 1월 15일까지 정부 재정적자 감축 목표들이 획득되지 않을 경우 2013년 1월에 일괄삭감(sequestration)을 발동하는 조항을 가지고 있었음. 그러나 2013년 1월 1일 재정지출 자동 삭감 조치를 2개월 유예하기로 합의함에 따라 자동지출삭감 효력은 2013년 3월 1일부터 발생

### ○ 재정수지준칙(1986~1990)

- 1985년에 제정된 GRH(Gramm-Rudman-Hollings)법은 향후 5년간의 재정적자 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 함

- 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일괄적으로 삭감하는 조항(sequestration)을 포함

○ PAYGO(1990~2002)

- 1990년 예산통제법에서 PAYGO원칙 도입(소멸은 2002년). PAYGO원칙은 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 원칙
- PAYGO원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 지출을 삭감하는 조항(sequestration)이 있긴 하지만 불리한 경제조건으로 인해 의무지출이 계획 이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 일률삭감을 요구하지 않음

○ PAYGO(2010~)

\* 2010년 The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010를 통해 PAYGO 원칙 부활. 이전 PAYGO 규정들이 한시 규정인데 반해 2010년 The Statutory PAYGO Act는 영구법

- 대상: 법에서는 PAYGO 입법을 "기준선에 대비해 직접지출 또는 수입에 영향을 주는 법안이나 공동결의안"이라고 정의해 직접지출이나 수입에 영향을 주는 입법행위를 모두 PAYGO의 대상으로 보고 있음. 따라서 재량지출에 대한 준칙은 없음
- PAYGO 입법의 제외대상: 사회보장기금과 우체국기금(off budget이라 이법의 적용을 받지않음), 긴급입법, 채무에 대한 이자지급, 특별히 분류된 네가지 사업(의료보호사업 담당의사의 보수, 재산·상속세, AMT, 2001년과 2003년에 입법화된 감세조치들)
- 일괄삭감(sequestration) 절차: OMB는 의회가 예산심의를 종료하면 PAYGO 보고서를 작성함. 보고결과 의회가 PAYGO준칙을 지키지 못해 재정수지가 영향을 받으면 대통령은 영향을 받은 만큼 직접지출을 감소시키는 명령을 내림

# 재정준칙 운용사례와 정책 시사점

박 용 주

(국회예산정책처 경제분석실장)



# 1. 최근의 재정 여건

- 저출산·고령화에 따른 복지지출의 증가, 대내외 경기침체에 따른 세수부족, 투자부진 및 경제활동인구 감소에 따른 잠재성장률 저하 등을 감안할 때 향후 우리나라의 재정건전성이 악화될 가능성
  - 총지출 중 복지예산이 차지하는 비중은 2007년 25.9%에서 2013년 28.5%로 2.6%p 증가했으며, 이는 향후에도 꾸준히 확대될 전망
    - 저출산 고령화 등에 따른 복지수요의 증가와 더불어 향후 한반도 통일도 재정의 압박요인으로 작용할 전망
  - 경제성장률이 과거에 비해 낮아지고, 경제구조의 빠르게 변하고 있는데 반해 조세구조는 이에 적절히 대응하지 못해 충분한 세수 증가를 기대하기 어려움
    - NABO(2012)는 2007~2011년 동안 연평균 3.9%를 기록한 잠재성장률이 2012~2016년 동안 연평균 3.7%로 하락할 것으로 전망
- 우리나라의 국가채무는 OECD 평균보다 아직은 낮은 수준이지만 채무의 증가속도가 빠르고, 공공기관 부채, 지방정부 부채, 지방공기업 부채 등을 고려할 때 안심할 상황은 아님
  - 2012년 기준으로 우리나라의 국가채무(34.8%)는 OECD 평균(108.7%)보다 낮지만 채무증가속도(2000~2012년 우리나라: 12.3%, OECD 평균: 8.1%)는 빠름
  - 공공기관 부채는 2008년 290.0조원에서 2012년 493.4조원으로 5년간 연평균 14.2%씩 증가하였고, 지방공기업 부채는 2008년 47.8조원에서 2011년 69.1조원으로 4년간 연평균 13.1% 증가

## 2. 지속가능한 국가재정과 재정준칙의 필요성

### □ 지속가능한 국가재정의 운용을 위하여 재정건전성의 확보가 필요

- 재정의 지속가능성(sustainability)이란 정부가 재정을 통하여 국가재원의 효율적 배분, 국민소득의 재분배, 국민경제의 안정적 성장을 도모하는 국가본연의 역할을 충분하고 지속적으로 수행 가능할 수 있는 상황을 의미
- 재정건전성(soundness)의 확보는 중장기적으로 “지속가능한 국가재정”위해 단기적으로 균형재정을 이루고, 재정운용의 결과물인 국가채무를 적정 수준으로 유지하는 것을 의미(→ 건전한 재정운용)

### □ 재정건전성을 확보하기 위해서는 재정운용에 대한 명시적 규율(discipline)인 재정준칙(rule)<sup>3)</sup>이 필요

- 재정준칙은 일반적으로 세출, 세입, 재정수지, 국가채무 등 재정총량지표에 대한 구체적이고, 법적 구속이 있는 재정운용규칙을 의미
  - 재정규율은 해외사례를 볼 때 재정당국의 암묵적 내부규정이나 지침보다는 명시적이고 법적 구속력이 있을 때 효과
- (수입준칙) 초과세수 발생 시 이에 대한 배분비율을 설정하는 방식
  - 사례: 우리나라는 「국가재정법」 제90조에 세계잉여금 등의 처리에 대한 규정 (지방교부세 및 지방교육재정교부금 정산 → 공적자금상환기금에 출연 → 국가채무 상환 → 추경예산의 편성에 사용)을 명시함으로써 법적 구속력이 있는 수입준칙을 운용
- (지출준칙) 총지출한도, 분야별 명목·실질지출한도, 명목·실질지출증가율을 설정하는 방식

3) 재정준칙은 거시적 총량인 세출, 세입, 재정수지, 국가채무 등을 규율하는 거시적 준칙(macro rule)과 효율적 재정사업수행을 위한 미시적 준칙(micro rule)으로 구분될 수 있으나 이 보고서에서는 거시적 준칙에 대하여만 논의하기로 한다. 미시적 준칙은 재정의 효율성 및 건전성을 제고시키기 위한 사업별 제정준칙으로서 우리나라의 예비타당성제도, 총사업비 관리제도, 국세감면제도, 법안비용추계제도 등이 이에 해당한다.

- 사례: 정부는 「2011~2015년 국가재정운용계획」을 통해 균형재정 달성 시까지 한시적으로 지출증가율을 수입증가율보다 3%p 이상 낮게 유지하는 암묵적 지출준칙을 제시 (2013~2017년 국가재정운용계획에서는 “3%p 이상”이라는 문구가 제외)
- **(수지준칙)** 매 회계연도마다 또는 일정 시계 동안 재정수지를 균형으로 하거나 일정 수준으로 유지하도록 하는 방식
  - 독일이나 스위스의 경우 “회계연도내 재정균형원칙”을 헌법에 규정
  - EU 재정협약에서는 “모든 회원국의 재정적자비율 3%”를 규정<sup>4)</sup>
- **(채무준칙)** 국채발행조건을 엄격히 하거나, GDP대비 국가채무비율을 일정수준에서 유지 혹은 단계적으로 감소하도록 국가채무발행의 한도를 정하는 방식
  - 독일이나 영국 등의 경우 헌법 혹은 법률에 국가채무의 발행은 “투자적 지출”에만 가능하다고 규정 (소위 Golden Rule)
  - EU 재정협약에서는 “모든 회원국의 국가채무비율 60%”를 규정
- 재정준칙은 유형에 따라 **재정의 경기대응성 및 재정건전화 효과, 운용편의성** 등이 다르게 나타남
  - 수입준칙은 초과수입의 일부를 국가채무 상환에 사용함으로써 재정건전화에 기여하지만, 수입준칙 단독으로는 재정의 지속가능성에 있어서는 한계
  - 지출준칙은 정부지출을 줄여 재정건전화에 기여하지만 재정의 경기대응능력을 약화시키고, 단독으로는 재정의 지속가능성에 있어서는 한계
    - 경기대응성 확보를 위해서 지출준칙 사용 국가들에서는 예외조항을 병기
  - **재정수지준칙**은 재정건전성 제고에 효과적이거나 경기동행적이고 회계조작의 가능성이 발생할 수 있다는 단점이 있음(예: 그리스)

4) EU는 재정협약의 개정(2011. 12)을 통해 그동안 선언적 규정에 머물렀던 재정적자 및 국가채무 준수비율에 대한 의무를 강화하였으며, 재정준칙을 국내법으로 규정해야 하고 중기재정목표를 반영한 예산안을 작성을 의무화하였다.

- 일부 국가에서는 이러한 단점을 보완하기 위해 구조적 재정수지준칙을 활용
- 구조적 재정수지준칙은 경기대응성을 확보하면서도 재정건전성을 유지할 수 있다는 장점이 있지만, 구조적 재정수지 추정 시 불확실성이 내재
- **채무준칙**은 재정건전성 제고에 효과적이며 다른 준칙들보다 단순하고 감독이 용이하여 통제가능성도 높으나, 경기동행적이라는 단점이 있음
  - 경기대응성 확보를 위해 독일의 경우 예외조항을 병기

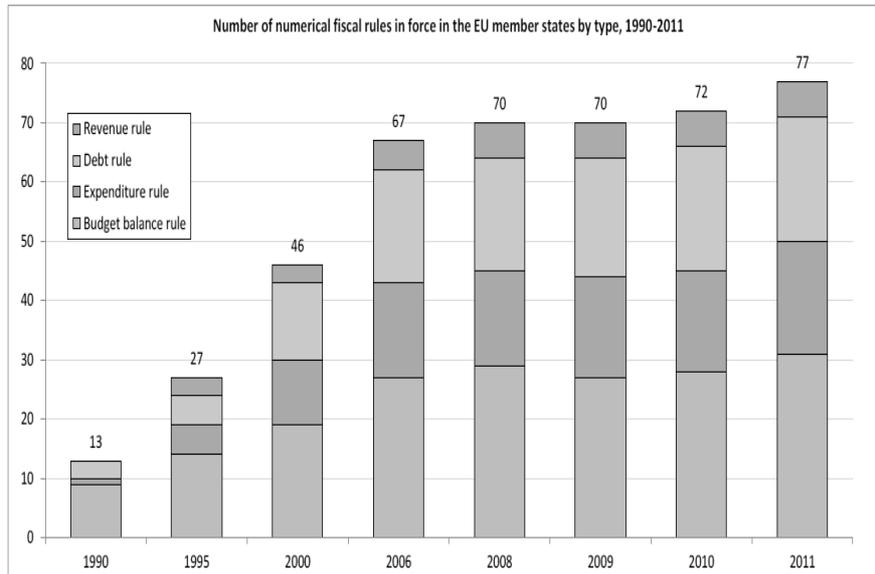
재정준칙 유형별 장단점 및 운용국가

재정준칙	장 점	단 점	운용국가
수입준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정의 경기대응성을 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수입준칙 단독으로는 지속가능성 측면에서 직접적 연관성이 부족</li> </ul>	프랑스 네덜란드
지출준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기변동에 대응한 재정의 자동안정화기능이 가능함</li> <li>• 다른 준칙에 비해 상대적으로 간단하고, 감독이 용이하기 때문에 통제가능성이 높음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정의 지속가능성과는 직접적인 연관성은 부족</li> <li>• 재정건전화 시기에는 효과적으로 사용될 수 있으나 조세지출 등을 통한 우회위험이 존재</li> </ul>	스웨덴 폴란드 네덜란드
재정수지준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정건전성 제고에 효과적</li> <li>• 간단하고, 이해하기 쉽고, 투명하고, 모니터링이 용이하고, 대중들과의 소통</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기안정화기능이 미약 (경기동행적)</li> <li>• 거시경제안정성이 저해될 가능성이 존재함</li> <li>• 수지목표를 달성하기 위해 회계상 조작이 이루어질 수 있는 가능성이 존재함</li> </ul>	독일 이탈리아 스위스
구조적 재정수지준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기대응성을 유지하면서도 재정건전성을 확보하는데 유리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GDP 갭, 수입 및 지출의 GDP 탄력성 등의 추정에 불확실성이 내재함</li> </ul>	오스트리아 포르투갈 스웨덴
채무준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정건전성 제고에 효과적임</li> <li>• 단순하고 감독이 용이하여 통제가능성도 높은 편임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경기안정화기능이 미약(경기동행적)</li> <li>• 최적의 부채수준에 대한 사회적 합의가 어려움</li> </ul>	독일 영국 스페인 체코

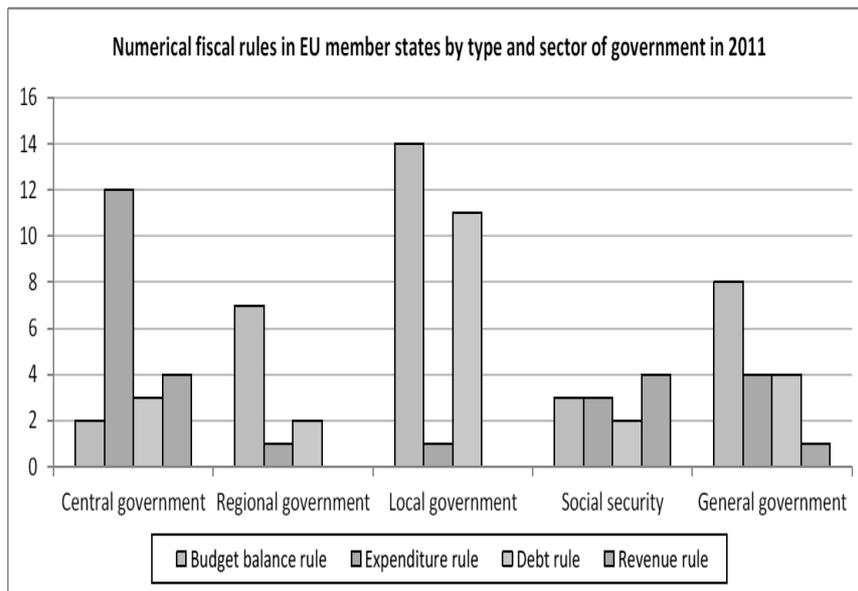
### 3. 재정준칙 운용의 해외사례

- 세계 각국은 1970년대 사회복지, 교육 등으로 재정지출이 급증한 반면, 오일 쇼크와 경기침체로 재정수입이 감소하여 재정이 부실화됨에 따라 1980년대 부터 재정적자 해소를 위해 재정준칙을 도입하기 시작

EU 국가의 재정준칙 형태별 운용 추이: 1990~2011년



EU 국가의 재정준칙 정부수준별 운용 현황(2011년 기준)



- 최근 2008년도 금융위기 이후 재정건전성 확보를 위한 엄격한 재정준칙의 적용과 함께 안정적 경제운용을 위해 경기조정 및 구조적 지표를 활용한 유연성 있는 준칙을 적용하거나 준칙의 예외조항을 활용
- IMF에 따르면 2009년 현재 국가 당 운용되는 준칙의 수는 평균 1.7개이며, 51개국에서 재정수지준칙과 채무준칙을 결합하여 운용 중
  - 채무준칙은 63개국에서, 재정수지준칙은 61개국에서 운용 중
- 최근의 재정준칙은 목표가 세부적이고, 과거보다 복잡하게 준칙이 설정되기 때문에 재정준칙의 이행에 대한 독립적 재정기관의 감독이 강조됨

주요국의 재정준칙 운용 현황

	재정운용목표	법적기반	주요 내용
독일	채무비율	헌법	수입과 지출은 원칙적으로 균형이어야 함 순차입이 GDP 대비 0.35% 이내
미국	PAYGO 채무한도	법률	의무지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 하는 신규입법시 반드시 이에 대응되는 다른 의무지출 감소나 세입 증가 등 재원조달 방안이 동시에 입법화 되도록 의무화함 법률에 의해 채무한도를 매년 통제
영국	채무비율	법률 규약	GDP 대비 순차입이 증가될 수 없음 GDP 대비 순부채 비율은 40% 이내로 유지되어야 함
프랑스	지출증가율	법률	이자지출과 연금지출을 제외한 일반적 예산지출의 경우 명목가치 이상으로 증가될 수 없음
스웨덴	재정수지비율 명목지출한도	법률	GDP 대비 1%의 구조적 재정수지 흑자를 규정함 중앙정부의 명목총지출한도와 27개 분야별 지출한도 설정
네덜란드	세입배분 실질지출한도	연정협정	세수초과분의 50%는 채무상환에 사용해야 함 중앙정부예산, 연금, 건강보험에 실질지출 한도를 설정함
스페인	재정수지비율 채무비율	법률	3년 중기계획에서의 재정수지 목표를 달성해야 함 지방정부는 순차입이 수입의 75% 초과 시 중앙정부의 관리 감독을 받아야 함
폴란드	지출증가율	법률	재량지출과 신규 입법되는 의무지출의 증가율을 통제
아일랜드	명목지출한도	법률	5년 중기계획에서 부처별 자본지출한도를 설정
스위스	균형재정	헌법	지출은 경기변동요인을 감안한 수입전망치 내에서 달성

\* 구조적 재정수지: 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증가부분을 제거한 후 계산된 재정수지

□ (독일) 독일은 2009년 헌법 개정을 통해 균형재정 목표연도를 설정하는 동시에 순차입 규모를 명시적으로 규정하는 채무준칙을 도입

- 수입과 지출은 원칙적으로 균형을 이뤄야 하며, 순차입 규모가 명목 GDP의 0.35%를 넘지 않아야 함을 규정함
- 다만 '경기변동에 따른 부채부담, 구조적 부채부담, 비상상황 발생 시 부채부담'의 경우에만 부채를 부담할 수 있다는 예외조항이 존재함
- 균형재정의 목표연도는 연방정부 및 주정부의 이행능력을 감안하여 연방정부는 2016년부터, 주정부는 2020년이며, 2011년부터 재정적자를 단계적으로 감축해 나가야 함을 규정함

□ (미국) 미국은 법률에서 PAYGO 제도와 채무한도를 두고 있음

- PAYGO제도는 의무지출 증가 등을 내용으로 하는 신규입법을 할 경우 해당 입법이 재정수지에 영향을 주지 않도록 의무지출 감소 또는 세입 증가를 내용으로 하는 법안이 동시에 입법화되도록 의무화하는 것임<sup>5)</sup>
- 채무한도는 예산통제법(Budget control act 2011)에 근거하여 매년 정해지고 있음

□ (영국) 영국은 법률을 통해 GDP 대비 공공부문 순차입의 비율을 전년보다 감축해야 함을 규정하고 있으며, 지속가능한 투자의 원칙을 운용 중

- 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)에 따르면 정부는 2011년에 종료되는 회계연도(2010~2011회계연도)부터 2016년까지 매년 GDP 대비 공공부문 순차입의 비율을 직전 회계연도보다 낮게 유지해야 함
- 지속가능한 투자의 원칙(sustainable investment rule)은 채무 한도를 순부채 중심으로 GDP 대비로 설정하고 안정적이고 신중하게 운용해야 한다는 원칙으로 재무성은 공공부문 순부채비율의 상한을 40%로 설정

---

5) PAYGO제도는 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act)에서 적극적인 재정적자 억제책의 일환으로 도입하여 미국이 1998년에 30년만에 재정흑자를 달성하는데 큰 기여를 하였다. 동법은 2002년에 폐지되었고 하원의 내부 규정으로 운영되어 왔으나, 이후 재정적자가 다시 큰 폭으로 증가하자 별도의 입법(The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)형태로 재도입 되었다.

- (프랑스) 프랑스는 법률을 통해 연금 및 국가채무 이자비용을 제외한 정부 지출의 증가율을 동결하는 지출준칙을 운용 중
  - 2011~2014년 중기 재정계획법에 따르면 이자지출과 연금지출을 제외한 모든 지출은 실질가치 기준으로 동결하되, 긴급예비비를 두어 경기변동등에 대비하고 있음
  - 더불어 건강보험의 명목지출한도 설정에 대해서 매년 의회에서 표결하도록 법률에서 정하고 있음
  
- (스웨덴) 스웨덴은 법률을 통해 구조적 재정수지 흑자비율을 설정하는 재정수지준칙과 명목지출한도를 설정하는 지출준칙을 운용 중
  - 2011년 예산법에서 GDP 대비 1%의 구조적 재정수지 흑자를 달성해야 함을 규정하고 있음
  - 춘계재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill)은 3년 시계의 중앙정부 명목총지출 한도와 27개 분야별 지출상한을 설정하고 있으며, 예산여유분(Budget Margin)을 두어 경기변동에 대비하고 있음
  
- (스위스) 스위스는 2003년 헌법 개정을 통해 구조적 수입 한도 내에서 지출을 제한하는 재정수지준칙을 도입
  - 연방헌법 제126조에 따르면 지출은 구조적 수입의 한도 내에서 이루어져야 하며, 예산법에서 준칙불이행시 조치 및 절차에 대해서 규정함으로써 준칙의 법적 기속력을 확보
  - 다만 자연재해·심각한 경기침체·회계방식의 변화 등 특별한 상황이 발생할 경우는 예외로 하고 있음
  
- (네덜란드) 네덜란드는 연정협정을 통해 세수초과분의 일정 비율을 국가채무 상환에 사용하도록 하는 수입준칙과 재정지출의 실질한도를 설정하는 지출준칙을 운용 중
  - 2010년부터 세수초과분의 50%는 국가채무를 상환하는데 사용하도록 하는 수입준칙을 운용 중
  - 중앙정부예산, 연금, 건강보험에 실질지출 한도를 설정하고 있음

## 4. 정책시사점

- 저출산·고령화에 따른 복지지출의 증가와 잠재성장률 저하로 향후 한국의 재정여건은 악화될 전망
  - 총지출은 2007년 237.1조원에서 2013년 349조원으로 연평균 6.7% 증가한 반면 복지 예산은 동 기간 61.4조원에서 99.4조원으로 연평균 8.4% 증가함으로써 복지 예산이 총지출보다 빠르게 증가함
  - 국회예산정책처(2012)의 장기재정전망에 따르면 우리나라의 국가채무는 2012년 GDP의 34%에서 2060년 GDP의 218.6%에 근접하여 재정위기가 발생할 가능성이 높음
    - Reinhart and Rogoff(2010)에 따르면 국가채무비율이 90%를 초과하는 경우 국가채무가 경제성장에 현저히 부정적인 영향을 야기하고 재정위기가 발생할 가능성이 높아짐
- 따라서 미래의 재정위기에 선제적으로 대비하고 중장기 재정건전성의 기본 토대를 마련하기 위해서는 **재정준칙(Fiscal Rules) 조속한 도입을 통해 재정 규율을 확립할 필요**
  - 재정위기는 한번 발생하면 극복하는데 소요되는 시간이 길고, 재정적자 감축 대책에 대한 국민과 정부의 갈등 등 막대한 규모의 사회적 비용을 지불해야 하므로 미리 재정준칙의 도입을 고려해야 함
  - 우리나라의 국가채무 증가속도(12.3%)는 재정위기를 겪고 있는 PIGS국가 중 아일랜드를 제외한 포르투갈(10.5%), 스페인(7.4%), 그리스(6.7%), 이탈리아(3.6%) 보다 빠른 증가추세를 보이고 있다는 점에서, 재정준칙의 도입이 시급히 필요한 것으로 보임
- 재정준칙의 도입시 재정건전성을 확보하면서 경기대응성을 유지할 수 있는 준칙을 선택해야 하며, **준칙의 구속력을 강화하기 위해 법률화할 필요가 있음**
  - 독일과 스위스는 헌법에 재정준칙을 명시하고 있으나, 우리나라의 경우 개헌이 어려운 만큼 「국가재정법」과 같은 법률에서 균형재정수지를 한정하든지,

채무비율의 설정 또는 지출통제에 대한 준칙을 명시하는 방향을 고려해 볼 필요가 있음

- 다만, 재정의 경기대응성을 확보하기 위해 중기 재정운용목표를 현행 관리 재정수지에서 경기변동에 따른 수입 지출의 자동적 증가분을 제외한 구조적 재정수지로 설정하는 방안을 고려할 필요가 있음
- 조세연구원(2013)은 채무준칙과 재정수지준칙을 다중준칙 형태로 도입한다고 할 때, 총량적 재정규율의 직접적 대상인 채무준칙은 법제화하고 재정수지 준칙은 그 보다 낮은 수준에서 규정하는 것을 예로 제시

- 정부는 “2013~2017년 국가재정운용계획”에서 재정규율을 강화하기 위해 재정수반 법률에 대한 PAYGO 원칙 등 재정준칙 도입을 검토한다고 밝혔
- PAYGO 원칙과 관련하여 국회에서는 이미 “국가재정법”과 “국회법” 일부 개정법률안(2012.10.30.)이 해당 운영위원회에 계류 중
  - (국가재정법 개정) 정부가 의무지출을 증가시키는 법률안 등을 제출 시 이를 상쇄하기 위한 법률안의 동반 제출 의무 부여
  - (국회법 개정) 국회의원 또는 위원회가 의무지출을 증가시키는 법률안 등을 제출시 이를 상쇄하기 위한 법률안의 동반 제출 의무 부여
- 동 원칙은 앞에서 설명한 재정수지 국가채무 등 거시재정변수에 직접 영향을 미치는 거시적 재정규율(macro rule)이 아니라 의무지출의 증가를 통제하는 미시적 재정규율(micro rule)임

#### □ PAYGO 제도

- 동 제도는 의무지출증가에 대한 재원을 확보하다는 측면에서 재정건전성에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대됨
  - PAYGO 제도는 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act)에서 적극적인 재정적자 억제책의 일환으로 도입하여 미국이 1998년에 30년만에 재정 흑자를 달성하는데 큰 기여
- 그러나 미국과 예산제도 차이에 따른 효과 제한, 국회내에의 수입법안과 지출법안의 소관 상임위 불일치 문제 등이 존재로 실효성에 의문
  - 미국은 예산법률주의를 채택하고 있는데 반해, 우리나라는 예산과 법률이 각각 구분되어 있어 법률로서 예산을 완벽히 통제하기 곤란
  - 국회내에서 수입법안과 지출법안을 심사하는 소관 상임위가 일치하지 않아 이를 조정하기가 쉽지 않음(현재 국회법 제88조2에 따르면 예산관련 법안은 소관 상임위가 미리 예결위와 협의하도록 되어 있으나 제대로 이루어지지 않고 있음)
  - 국회의 재정권한과 의원의 입법활동을 제약하는 측면

**참고2 독일, 스위스, 영국의 재정준칙 관련 법 조문**

**독일 헌법 제109조 및 제115조 주요 내용**

조문	주요 내용
제109조	<p>①연방과 주의 예산은 국가부채의 증가 없이 균형재정을 이루어야 한다.</p> <p>②연방과 주는 경기의 과열과 침체 등 경기의 비정상적인 상황, 자연재해, 비상사태 등의 경우에 필요한 기준을 마련할 수 있다. 단 이때에도 상환조치가 수반되어야 한다.</p> <p>③연방상원(Bundesrat)의 승인을 받은 연방법률은 연방과 주의 재정권한(Hoheitsrecht), 경기대응적 재정운용, 다년도 재정운용계획을 정할 수 있다.</p>
제115조	<p>①미래의 회계연도에 있어 지출할 수 있는 자금의 차입, 담보의 제공, 기타 보장조치들은 연방법률을 통해 최고상한액이 결정될 수 있다.</p> <p>②수입과 지출은 원칙적으로 균형을 이루어야 하며, 새로운 회계연도의 국가부채는 원칙적으로 명목GDP의 0.35%를 넘지 않아야 한다. 헌법적 한계를 벗어난 국가부채는 조정계정(Kontrollkonto)을 통해 관리한다. 조정계정 내 GDP의 1.5%를 상회하는 부채는 경기순환을 고려하여 상환해야 한다. 재정거래에 대한 수입과 지출의 정산, 채무상한기준과의 균형 및 조정 하에 경기변동을 고려한 연 단위 순차입한계의 설정절차는 연방법률로 정해야 한다. 자연재해 및 경제위기를 포함한 국가적인 위급상황에서 재정이 악화될 경우에는 연방하원(Bundestag) 재적과반수의 의결로 부채의 차입이 가능하나 반드시 연방하원의 통제를 받아야 한다. 이때 연방하원은 상환계획과 연동한 승인검토를 해야 한다. 차입금의 상환 역시 걱정한 기간 내에 이루어져야 한다. 국가적인 위급상황의 판단여부는 의회가 결정권을 행사한다.</p>

**스위스 연방헌법 제126조 주요 내용**

	주요 내용
제126조	<p>①연방은 정해진 기간에 수입과 지출의 균형을 유지시킨다.</p> <p>②예산으로 승인되는 총지출 상한액은 경제상황을 감안하여 추계된 구조적 수입의 한도 내에서 정해야 한다.</p> <p>③예외적인 재정수요가 있을 경우에는 제2항에 규정된 상한액을 인상할 수 있다. 연방의회는 제159조 제3항제c에 의거하여 상한액의 인상을 결정한다.</p> <p>④국가회계상 총지출이 제2항 또는 제3항에서 정하는 상한액을 초과하는 경우에는 그 초과지출분에 대해서 다음 회계연도에 보전해야 한다.</p> <p>⑤법률에서 재정의 지속가능성 유지를 위한 세부방식을 정한다.</p>

## 영국의 2010년 재정책임법(The Budget Responsibility Act 2010) 주요 내용

조문	주요 내용
제1장	기본적 의무
제1조	재무성은 2011년 종료되는 회계연도(2010~2011 회계연도)부터 2016년까지 (2015~2016 회계연도) 매 회계연도에 GDP 대비 공공부문 순차입 비율을 직전 회계연도보다 낮게 하여야 한다.
제2조	재무성은 2014년에 종료하는 회계연도의 GDP 대비 공공부문 순차입 비율을 2010년에 종료하는 회계연도의 순차입 비율의 절반 이하가 되도록 하여야 한다.
제3조	재무성은 <b>(a) 2016년 종료하는 회계연도말의 GDP (2016.3.31 기준) 대비 공공 부문 순채무 비율이 (b) 직전 회계연도말의 GDP (2015.3.31) 대비 공공부문 순채무 비율 보다 작도록 하여야 한다.</b>
제2장	추가적 의무
제1조	재무성은 2011~2016 회계연도에 일년 또는 다년의 회계연도를 참조하여 재무성의 지시사항을 이행시킬 권한을 갖는다.
제2조	재무성은 (a) 2016년 3월 31일까지 재무성의 의무사항에 대해 구체화하여 우선 순위를 정하고 (b) 각 관련 날짜까지 재무성의 의무사항에 대해 구체화하고 우선 순위를 정해야 한다.
제3조	제2조의 (b)항의 관련 날짜는 (a) 제2조(a)항 회계연도의 종료일 또는 중기계획 종료 회계연도, (b) 제2조(b)항 회계연도의 종료일 또는 중기계획 종료 회계연도
제4조	본 장의 의무는 건전한 재정을 확보하기 위한 목적으로 부과되어야 한다.
제5조	본 장의 의무는 (a) 제1장의 기본적 의무, 또는 (b) 재무성이 적절하다고 간주한 재정정책에 관련된 일반적 의무이어야 한다.
제6조	본 장의 의무는 재정 안정성 규약에 따른 주요 원칙들과 일치해야만 한다.
제7조	본 장의 법률은 법적 수단에 의해 정해져야 한다.
제8조	본 장은 의회에서 법적인 초안이 작성되고 하원의 결의로 승인해야만 한다.

**참고3 OECD 주요국의 재정수지 및 국가채무 추이**

	1997	2000	2003	2006	2009	2012
재정수지, GDP 대비 %						
독일	-2.7	1.1	-4.1	-1.7	-3.1	-0.2
미국	-0.9	1.5	-5.0	-2.2	-11.9	-8.5
영국	-2.2	3.7	-3.7	-2.7	-10.9	-6.6
프랑스	-3.3	-1.5	-4.1	-2.4	-7.6	-4.5
스웨덴	-1.6	3.6	-1.3	2.2	-1.0	-0.3
스위스	-2.6	-0.4	-2.0	0.5	0.8	0.7
네덜란드	-1.2	2.0	-3.2	0.5	-5.6	-3.8
스페인	-4.0	-1.0	-0.4	2.4	-11.2	-8.1
호주	0.0	1.4	2.0	2.3	-4.5	-2.8
캐나다	0.2	2.9	-0.1	1.6	-4.8	-3.5
그리스	-5.9	-3.7	-5.7	-6.0	-15.6	-6.9
일본	-3.8	-7.4	-7.7	-1.3	-8.8	-9.9
한국	3.0	5.4	0.5	3.9	-1.1	0.9
유로지역 평균	-2.8	-0.1	-3.2	-1.4	-6.3	-3.3
OECD 평균	-1.9	0.1	-3.9	-1.2	-8.2	-5.5
국가채무, GDP 대비 %						
독일	60.4	60.8	65.9	69.8	77.5	87.6
미국	67.4	54.5	60.2	66.1	88.8	109.8
영국	51.7	45.2	41.6	45.9	72.0	105.3
프랑스	68.9	65.7	71.7	71.2	91.2	105.1
스웨덴	83.0	64.3	59.3	54.3	52.2	48.6
스위스	50.6	51.2	55.3	48.5	41.1	39.5
네덜란드	82.1	63.8	61.3	54.5	67.6	82.5
스페인	75.0	66.5	55.3	46.2	62.9	93.8
호주	37.5	25.0	18.6	15.6	19.4	29.3
캐나다	94.3	80.5	74.7	68.6	81.5	85.8
그리스	100.0	115.3	112.3	117.2	134.3	181.3
일본	102.0	137.6	158.3	166.8	188.7	214.3
한국	-	-	19.7	28.6	33.5	36.4
유로지역 평균	81.0	76.0	76.1	74.7	87.8	100.6
OECD 평균	73.8	70.2	73.6	75.8	92.2	108.7

자료: OECD, Economic Outlook, No. 92 I.

# 재정준칙의 제정 방향

방 문 규

(기획재정부 예산실장)



# 1. 재정준칙의 개념

- (정의) 재정수지, 국가채무, 재정지출 등에 일정한 목표치나 제약조건을 부여하고 이를 준수토록 운용하는 재정운용 방식
  
- (구성요소) 국제기구 보고서 등은 대체로 다음과 같은 요소 제시
  - (항구적 제약) 정권교체 등과 상관없이 지속적으로 적용
    - \* "permanent constraint"
  
  - (종합지표) 재정적자, 채무 등 전반적 재정상황에 대한 지표
    - \* "indicator of overall fiscal performance"
  
  - (수치 한도·목표) 구체적인 수치 한도나 목표 등으로 표시
    - \* "numerical ceiling or target"
  
  - 기타 법적 구속력 등을 요건으로 보는 견해도 있으나 일부 문헌(IMF, Kopits & Symansky)은 법적 강제가 재정준칙의 필수요소는 아니라고 지적
  
- (분류) 통제대상 변수에 따라 수지, 채무, 지출준칙 등으로 구분

구 분	주 요 내 용
▪ 재정수지 준칙	GDP대비 재정수지 목표치, 균형재정 달성 시점 제시
▪ 채무 준칙	채무한도 및 GDP대비 채무비율 상한 설정 신규 채무규모 제한 등
▪ 지출 준칙	전체 지출 및 분야별 지출상한, 지출증가율 등 설정 의무지출에 대한 PAYGO 규정 등
▪ 수입 준칙	초과수입 발생시 활용방안 등 규정

## 2. 재정준칙의 해외사례

- 각국이 처해 있는 경제·재정여건 등에 따라 헌법, 법률, 내부규칙, 국제협약 등 다양한 형태로 재정준칙을 운영
- (위기 이전) 준칙의 엄격한 적용에 중점, 경기변동에 대응이 어려워 글로벌 금융위기 이후 많은 국가들의 재정준칙의 적용을 중단하거나 내용 완화
- (위기 이후) 준칙의 구속력과 함께 유연성을 동시에 강조하는 경향
  - 경기변동효과를 제거한 경기조정 재정수지, 구조적 재정수지 개념 도입, 준칙적용이 배제되는 예외조항 등 신설

구 분	준칙내용	도입시기	법적기반
EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GDP 대비 재정적자 3% 이내 유지</li> <li>▪ GDP 대비 부채비율 60% 이내 유지</li> </ul>	1997년	안전성협약
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ GDP 대비 구조적 재정수지 <math>\pm 0.5\%</math> 이내 유지</li> </ul>	2012년	新재정협약
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 재량지출 상한 설정</li> <li>▪ 의무지출·세입감소 입법시 PAYGO 원칙</li> </ul>	1990년	법률
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PAYGO 원칙 재도입</li> <li>▪ 법률에 의해 채무한도 통제</li> </ul>	2010년	법률
영국	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 자본지출에 한하여 차입 허용 (Golden rule)</li> <li>▪ 공공부문 순채무 안정적 수준(40%) 유지</li> <li>* '08년 글로벌 경제위기로 적용중단</li> </ul>	1998년	내부규칙
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ FY'17/'18까지 경기조정 재정수지 균형 달성</li> <li>▪ FY'15/'16 공공부문 순채무 비율 전년대비 감축</li> </ul>	2010년	법률
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 원칙적으로 수입과 지출 균형</li> <li>(신규 채무규모 GDP대비 0.35% 이내 제한)</li> <li>* 연방정부 '16년, 지방정부 '20년부터 적용</li> </ul>	2009년	기본법 (헌법)
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 총지출 및 분야별 지출한도 설정</li> </ul>	1997년	중기계획
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 구조적 재정수지 GDP 대비 1% 흑자</li> <li>* '11년 흑자 목표수준 하향 조정(2 → 1%)</li> </ul>	2000년	법률
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ '15년까지 기초재정수지 적자규모 '10년 대비 절반 수준으로 축소, '20년까지 흑자전환</li> </ul>	2010년	중기계획

### 3. 우리나라의 재정준칙 현황

- 재정당국 내에서 암묵적 형태로 운영되어 오다 국가재정운용계획 도입 이후 (2004년) 이후 재정총량 목표 등을 체계적으로 관리
  - (1997년 이전) “量入製出(세입내 세출)” 원칙 하에 건전재정 유지
  - (1998~2003년) 외환위기 이후 대폭 악화된 재정건전성 회복을 위해 균형재정 목표 제시
    - \* (1999년) 2006년 통합재정수지 흑자 전환 (2003년) 일반회계 적자국채 발행 중단
  - (2004년 이후) 2004년 최초로 국가재정운용계획을 수립하고 이후 매년 향후 5년간 관리재정수지·국가채무 목표 제시
- 국가재정운용계획 수립 외에도 국가재정법상 국세감면 제한, 세계잉여금 처리, 재정지출 수반 중장기 계획의 협의 규정 등을 운영중

#### 1) 국가재정운용계획 수립

- 5년간의 재정규모 증가율, 재정수지 및 국가채무 전망(목표), 분야별 자원배분 계획 및 투자방향 등 제시

##### 【 국가재정법 제7조 】

- ① 정부는 ... 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용 계획을 수립하여 국가재정운용계획을 수립하여 ... 국회에 제출하여야한다
- ② 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
  - 1. 재정운용의 기본방향과 목표
  - 2. 중장기 재정전망
  - 3. 분야별 자원배분계획 및 투자방향
  - 4. 재정규모 증가율 및 그 근거

- 국가재정운용계획을 통해 지출준칙 운영

##### \* (예시) 2010~2014년 국가재정운용계획

‘균형재정 달성시까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 2~3%p 낮게 유지한다’

## 2) 국세감면 제한

- 국가재정법상 국세감면비율 상한 준수 노력 및 각 부처 신규감면 요청시 기존 감면 축소·폐지 방안 제출 의무화 규정

### 【 국가재정법 제88조 】

- ① 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 당해연도 국세 수입총액과 국세감면액 총액을 합한 금액에서 국세감면액 총액이 차지하는 비율이 대통령령이 정하는 비율(직전 3년 국세감면율 평균 + 0.5%) 이하가 되도록 노력하여야 한다.
- ② 각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안과 그밖에 필요한 사항을 작성하여 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.

## 3) 세계잉여금 처리

- 수입준칙의 일종으로 세계잉여금 발생시 사용순서 및 배분비율 등 규정
  - 교부세·교부금 정산 → 공적자금상환기금 출연 → 국가채무 상환 → 추경예산 편성시 활용 → 차기년도 세입 이입

### 【 국가재정법 제90조 】

- ② 세계잉여금은 「지방교부세법」 제5조제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조 제3항의 규정에 따른 교부금의 정산의 사용할 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의30 이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.
- ⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 활용할 수 있다.
- ⑦ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음연도의 세입에 이입하여야 한다.

#### 4) 재정지출 수반 중장기 계획 협의

- 재정지출을 수반하는 중장기 계획 수립시 재원조달 방안 및 국가재정운용 계획과의 연관성을 기획재정부와 사전 협의토록 의무화
- 대규모 재정지출(연간 500억원 또는 총 2,000억원 이상) 수반하는 중장기 계획은 기획재정부장관이 참여하는 의사결정 기구 상정

##### 【 국가재정법 제7조 】

- ⑨ 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

##### 【 국가재정법 시행령 제2조 】

- ⑤ 각 중앙관서의 장은 법 제7조제9항에 따른 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 확정하기 30일 전에 재원조달방안 및 국가재정운용계획과의 연관성 등을 명시하여 기획재정부장관에게 협의를 요청하여야 한다.
- ⑥ 각 중앙관서의 장은 제5항에 따른 중·장기계획이 연간 500억원 또는 총 2천억원 이상의 재정지출을 수반하는 경우에는 제5항에 따른 협의 완료 여부를 명시하여 「경제관계장관회의 규정」에 따른 경제관계장관회의 또는 「대외경제장관회의규정」에 따른 대외경제장관회의에 상정하여야 하되, 필요한 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 기획재정부장관이 정하는 회의에 상정할 수 있다.
- ⑦ 기획재정부장관은 제3항에 따른 협의와 관련하여 그 내용 및 절차 등에 관한 지침을 마련하여 각 중앙관서의 장에게 통보할 수 있다.

## 4. 재정준칙 도입의 방향

### 1) 재정준칙 도입 필요성

- 우리나라는 그동안 다른 나라에 비해 건전한 재정여건을 바탕으로 1999년 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기 등 위기 상황을 빠르게 극복
  - 2008년 이후 적자재정(관리재정수지 기준)이 지속되고 국가채무도 증가세에 있으나, 주요국과 비교시 재정여건은 여전히 양호한 수준
    - \* 재정수지('12년, GDP대비, %): (韓) 2.1 (美) Δ8.7 (日) Δ9.9 (OECD평균) Δ5.7
    - \* 국가채무('12년, GDP대비, %): (韓) 34.8 (美) 106.3 (日) 219.1 (OECD평균) 108.8
- 다만, 저출산·고령화에 따른 복지지출 증가, 잠재성장률 저하, 통일비용 등 잠재적 위험 요인을 감안할 때, 향후 재정여건이 악화될 가능성 존재
  - 미래 재정위험에 대비하고 중장기 재정의 지속가능성 유지를 위해 재정준칙 도입 논의는 중요한 의미

### 2) 재정준칙 도입의 전제

- (기본 전제) 준칙 도입시 탄력적인 재정운용의 제약으로 재정의 경기대응 기능이 약화되는 근본적 한계에 대한 보완방안 마련
  - 우리나라 재정상황을 감안 국내 제도 도입시 구체적인 설계방안에 대한 추가적인 검토·분석 필요
- (재정수지 준칙) 일반재정수지 준칙은 정부가 통제할 수 없는 경기변동 효과 까지 포함되어 재정의 경기대응 측면에서 한계
  - 경기대응성 확보를 위해서는 일반재정수지에서 경기변동 효과를 제외한 경기조정재정수지나 구조적 재정수지 개념을 활용하는 것이 바람직하나

- 해당지표 산정시 잠재 GDP 추계, 정부수입·지출의 GDP 탄력성 산출 등이 선행되어야 함
- 이 과정에서 자의적 해석이 개입될 우려가 있으므로 지표 산정, 준칙 이행 여부 등을 판단할 수 있는 독립적 재정기구 운영 필요

▪ **경기조정 재정수지** : 일반재정수지 - 경기변동에 따른 자연증감분

$$\text{산식} = R \times (Y^*/Y)^\alpha - G \times (Y^*/Y)^\beta$$

\* R : 정부수입, G : 정부지출, Y : 실제GDP, Y\* : 잠재GDP  
 α : 정부수입의 GDP 탄력성, β : 정부지출의 GDP 탄력성

▪ **구조적 재정수지** : 경기조정재정수지 - 추세를 벗어난 자산(부동산 등)·상품가격 변동 등에 따른 일시적 수지증감분

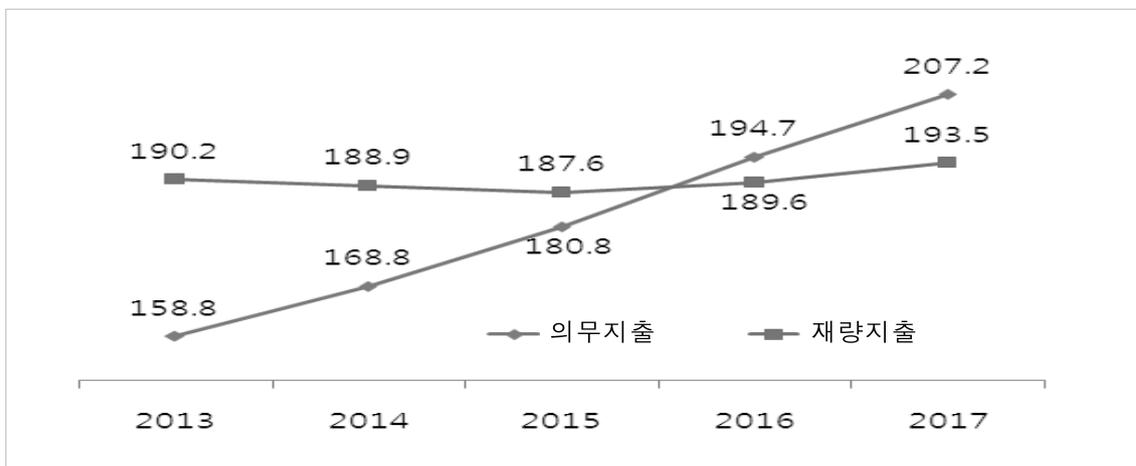
- (채무 준칙) 적정 채무수준에 대한 사회적 합의, 통제 대상이 되는 채무범위 결정이 선행될 필요
- 실제 채무수준에 근접한 채무상한은 재정의 경기대응성을 지나치게 제약, 반면 지나치게 높은 상한은 준칙으로서의 실효성 저하
- 국가채무(현금주의), 일반정부 부채(발생주의) 등 채무범위 기준 결정

### 3) 재정준칙 도입방안 - PAYGO 제도를 중심으로

- 재정수지·채무준칙의 법제화는 최근 경제환경의 불확실성, 대내외 여건변화에 민감한 우리경제의 특성 등을 종합적으로 감안할 때, 보다 신중한 검토를 거쳐 추진할 필요
- 우선 국가재정운용계획의 구속력·실효성을 높이기 위해 도입된 제도\*를 내실화하여 재정수지·국가채무 등 재정총량 목표에 대한 관리 강화 추진
  - \* 의무·재량지출 구분 및 산출근거·관리계획 작성, 전년도 계획대비 변동요인에 대한 평가·분석 보고서 작성, 국가재정운용계획 수립방향 사전 국회보고 등

- 전체 재정총량 목표에 대한 관리와 함께 최근 빠른 속도로 증가하고 있는 의무지출 관리를 위해 PAYGO 제도 도입 검토
  - 2013~2017년 기간 중 의무지출은 같은 기간 중 총지출 증가율(3.5%)의 2배 수준인 연평균 6.9% 증가하여 2016년 이후에는 의무지출이 전체 지출에서 차지하는 비중이 50%를 상회할 전망(2017년 51.7%)
  - 재정의 지속가능성 제고를 위해서는 정부가 지출규모를 통제하기 어려운 의무지출을 감내할 수 있는 적정 수준에서 관리하는 것이 필요

(단위: 조원)



- 현재 PAYGO 제도\* 도입 내용을 담은 ‘국가재정법’ 및 ‘국회법’ 일부개정안(‘12.10월 발의)이 국회에 계류중

\* 의무지출 증가·수입감소 법률안 제출시 이에 상응하는 의무지출 감소·수입증대 법률안 제출을 의무화

- 다만, PAYGO 제도의 실질적 운영을 위해서는 제도적 기반의 구축 선행 필요

① 의무지출 비용추계의 정확성 담보

- 재정수반 법률안에 대한 비용추계제도(국회법 제79조의2)를 정착시키고 정부와 국회의 상이한 비용추계 전제·방식 등을 통일
- 정확한 비용추계를 위해 지원대상, 단가 등 핵심사항 법률 명시 검토

\* 예산법률주의를 채택하고 있는 미국과 달리 우리나라는 법률에서는 대부분 도입 근거 및 대상만을 규정하고 구체적인 지출규모는 시행령 등을 통해 결정

② 법안 제출단계 뿐만 아니라 법안이 심의·의결되는 전 과정에 걸쳐 PAYGO 제도 적용방안 마련

- 현재 국회 계류중인 PAYGO 법안은 심의·의결 단계에 대한 규정이 미비하여 실제 운영과정에서 수입·지출을 연계하여 통제하는데 한계
- \* 예) 지출증가·지출감소 법안 동시 제출시에도 지출증가 법안만 심의
- 준칙 적용을 위한 국회 의사규칙, 법안의 재정효과 점검 절차 등 마련

③ PAYGO 원칙 위반시 교정 수단 마련

- PAYGO 적용 법안의 재정효과 점검 결과 적자 발생시 미국의 일률삭감(Sequestration) 제도와 같이 사후적 적자 상쇄방안 마련

□ 향후 PAYGO 제도의 구체적인 설계를 위한 연구·검토를 지속 추진해 나가되, 기도입된 PAYGO 관련 제도의 내실화 조치를 병행

① PAYGO 제도는 국가재정법 및 국회법에 선언적 규정으로 우선 도입하되, 추후 세부 운영방안 마련시 규정 내용을 구체화하는 방안 검토

② 예외조항의 엄격한 적용으로 법안비용추계 제도(국회법 제79조의2) 활성화

- \* 재정수반 법률 459건 중 비용추계서 첨부건은 43건에 불과(2011년, 예정처)

③ 재정수반 법률에 대한 예결위 사전협의 제도를 실질적으로 운영

- 제도 운영을 위해 사전협의 대상(국회법상 “상당한 규모”)에 대한 세부기준 등을 포함하는 국회규칙 제정 필요

**【 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의) 】**

- ① 기획재정부 소관에 속하는 재정관련 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산 특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다.

④ 정부 내부적으로도 각 부처의 재정수반 중장기 계획에 대한 기획재정부 사전협의 제도 활성화



# 재정준칙 제정과 한국의 재정 여건

이 영 환

(계명대학교 세무학과 교수)



# 재정준칙 제정과 한국의 재정 여건

이 영 환(계명대학교)

재정준칙과 정책과제란 발표자의 내용을 잘 들었습니다. 재정준칙에 대해서는 학계에서 이미 반세기도 넘게 검토를 해 왔고, 발표자께서 우리에게 맞는 재정준칙을 어떻게 도입할 수 있을 것인가에 대한 정책과제들을 일목요연하게 잘 정리해 주셨습니다.

발표내용의 대강을 정리해 보면 다음과 같습니다. 재정건전성은 장기적인 목표이지만, 매년의 재정운용은 단기적인 시계로 결정되는 경우가 많다. 따라서 시차문제에 따른 인센티브의 불일치를 제도적으로 제어할 수 있는 시스템이 필요하다.

현실적으로 경기대응에 대한 재정의존도가 높기 때문에 실제로 재정준칙을 도입할 때는 재량적 재정운용의 제한에 대한 우려를 감안할 필요가 있다. 재정건전성이라는 개념적 목표를 구체화할 때는 거시경제적 영향뿐만 아니라, 세대간 형평성에 미치는 영향 등에 대한 정치사회적 합의가 필요하다.

재정건전성을 판단하는 대표적인 준칙으로는 채무수준의 시점 간 변동에 영향을 주는 stock인 채무수준과 flow인 재정수지가 있다. 채무준칙은 목표지표의 범위와 목표수준의 결정에 사회적 합의가 필요하다. 수지준칙은 경기적 요인을 고려한 재정수지를 이용하거나 경기변동에 민감한 지출을 제외하는 등의 사전적 방식과 사후적으로 조정계정을 이용하는 방식 등을 고려할 수 있다. 지출준칙은 재정건전화의 수단으로 단기적으로는 효과적이지만, 장기적으로는 인센티브구조에 왜곡이 발생할 수 있다.

최근 활발하게 논의되고 있는 PAYGO제도는 법정지출을 규제하기 위한 수단으로 재정건전성 유지를 위한 보조수단이다. 따라서 효과적 운용을 위한 여러 가지 제도적 장치가 필요하다. 구체적으로 효과적인 PAYGO제도 운영을 위해서는 신뢰성 있는 재정전망, 적절한 국회 내 의사결정구조, 국회와 행정부 간의 이견조정, 사후적 교정수단 등 여러 가지 제도적 장치가 필요하다. 따라서 PAYGO준칙만 가지고는 재정건전성 확보에 불충분하다고 요약할 수 있을 것 같습니다.

이러한 발표내용에 대해 전적으로 동의합니다.

사실 개인적으로 여의도연구원에서 '재정준칙과 정책과제'란 세미나를 개최한다는 소식을 듣고 무척 놀랐습니다. 왜냐하면 現정부가 출범한지 불과 8개월 정도 밖에 되지 않았고, 대통령은 어떤 일이 있더라도 공약가계부를 지키겠다고 공언하고 있는 마당에 어떻게 여당의 싱크탱크인 여의도연구원에서 이런 주제를 가지고 세미나를 할 수 있는지? 더욱 더 놀라운 것은 재정준칙과 관련한 의원입법이 몇 건 발의되어 있는데, 발의한 의원들이 대부분 여당 의원들이라는 것이 그저 놀라울 따름입니다.

사실 우리나라는 재정준칙을 2010년 행정부에서 도입을 하여 2011년 예산안 편성 때부터 적용을 하고 있습니다. 그러나 예산안은 행정부가 아닌 국회에서 확정되기 때문에 국회에서 이러한 재정준칙을 존중하지 않으면, 아무런 의미가 없습니다. 국회를 제약할 수 있는 것은 양심에 호소하는 것이 아닌 법으로 제약하는 수밖에 없다고 생각합니다.

정치권에서 새로운 포퓰리즘 정책을 도입하려고 할 경우에는 반드시 구체적인 재원조달대책을 의무화하는 소위 PAYGO제도를 도입하는 법안을 만들어야 합니다. 왜냐하면 일반적으로 포퓰리즘 정책은 법률에 따라 지출의무가 발생하고, 법령에 따라 지출규모가 결정되는 '의무지출'이므로, 장기적으로 지출규모가 폭발적으로 늘어날 위험성이 높습니다. 물론 도입되는 첫해에는 지출규모가 크지 않으므로 쉽게 도입할 가능성이 있으므로 반드시 장기재정추계를 바탕으로 도입여부를 신중히 결정해야 합니다. 이를 위해 의무지출에 해당하는 정책안은 반드시 신뢰성 있는 기관의 장기재정추계를 바탕으로 전체 예산총액 내에서 제안되도록 해야 합니다.

재정준칙의 법제화는 포퓰리즘 정책의 당사자인 국회에서 이루어져야 합니다. 그러나 포퓰리즘 정책으로 정치생명을 연장해야 하는 정치인의 입장에서는 절대 자발적으로 법제화를 하지 않을 것입니다. 결국 정치인들이 국민의 압력에 의해 어쩔 수 없이 법제화를 하도록 하는 분위기가 필요합니다. 그런 의미에서 오늘과 같은 토론회가 자주 열리고, 또 열리도록 하는 분위기를 만드는 것이 필요하다고 봅니다.

재정준칙을 만드는 것에 대해서는 경제학자들과 헌법학자들이 약간은 다른 견해를 가지고 있는 것 같습니다. 그래서 효율적이고 보완적인 토론이 되기 위해서는 토론자 중에 한 분 쯤은 헌법학을 전공한 분이 계셨다면 더 좋았을 것으로 생각이 됩니다.

부족하지만, 헌법학적 관점과 경제학적 관점을 간단히 언급해 보도록 하겠습니다.

헌법학적 관점에서 재정준칙에 대한 논쟁은 역사적 사례를 통해서 보는 것과 소위 논리적으로 보는 견해로 나누어집니다. 저 개인적으로는 논리적으로 따져 보는 것이 옳은 방향이라고 생각합니다.

또한 헌법학적 관점에서 재정준칙을 헌법에 담는 것이 좋은지, 아니면 그냥 법률에 담는 것이 좋은지에 대한 논의가 있습니다. 저는 개인적으로 헌법에 담는 것이 좋다고 생각합니다.

헌법학자들은 헌법을, 정책과정을 control하고 guide하는 역할을 한다고 생각합니다. 따라서 흔히 이야기하는 민주주의의 실패, 정부의 실패, 정치의 실패는 헌법의 실패로 보고 있습니다. 우리 경제학자들이 이야기하는 시장의 실패는 헌법에 잘못들이 있기 때문에 발생한다고 보는 것입니다. 그렇기 때문에 재정준칙은 반드시 헌법에서 다루어야 된다고 보고 있습니다.

헌법에 재정준칙을 담아야 하는 또 다른 이유는 논리적인 이유 때문입니다. 스스로를 재판한다는 것은 논리적으로 모순이듯이 정책과정을 통제하는 rule을 정책과정이 스스로 만들도록 한다는 것은 논리적 모순입니다. 그런 측면에서 독일은 방향을 제대로 잡았고, 채무제한 규정과 균형예산원칙은 참으로 잘된 규정이라고 생각합니다. 다만, 3가지 예외조항들 때문에 다소 문제가 있다고 봅니다. 따라서 재정준칙을 헌법에 담는다면 독일보다는 스위스가 벤치마킹하기에 좋은 모델이 될 수 있다고 생각합니다.

경제학에서는 한계편익과 한계비용이 일치하는 선에서 재정의 효율성이 달성된다고 봅니다. 사실 現정부에서는 재정건전성이라는 단어보다는 재정투입을 통한 경제성장을 많이 이야기하고 있지 않습니까?

이러한 경제논리는 소위 케인즈 이론을 바탕으로 경제가 좋지 않을 때는 재정정책을 확대해야 한다는 것입니다. 따라서 케인즈의 이러한 기본구조를 한번 체크해 볼 필요가 있고, 우리나라에 제대로 적용되는지를 검토해 볼 필요가 있다고 생각합니다.

반면에 이와 반대되는 논리는 소위 오스트리언들이 이야기하고 있는 구축효과입니다. 정부가 재정지출을 늘리면 민간부문을 구축할 수밖에 없다는 것입니다.

지금까지 주류경제학은 승수효과가 크다는 것이 주된 흐름이었습니다.

그러나 재정건전성이라는 단어가 보편적으로 사용되고 있기 때문에 승수효과와 구축효과 중 어느 것이 더 큰지를 두고 본격적인 논쟁을 벌여야 할 때라고 생각됩니다. 최근에는 학계 내에서 구축효과에 대한 논의가 점차 힘을 발휘하고 있습니다. 따라서 재정지출 확대에 의해 민간이 구축받는 효과에 대해 계량경제학적 연구가 시작될 필요가 있다고 생각됩니다.

개인적으로 재정준칙과 관련하여 벤치마킹할 국가는 스위스라고 생각합니다. 스위스에서는 세목별로 세분화하여 한도를 정해 놓은 것으로 기억하고 있습니다. 따라서 벤치마킹의 중요한 참고자료가 될 수 있다고 봅니다.

개인적으로 재정의 지속가능성을 위해서는 재정준칙이 필요한 것은 틀림이 없지만, 문제는 운용이라고 생각합니다.

추경편성을 예로 들어 보겠습니다. 추경편성은 입법적으로 제한이 되어 있는데, '추경편성 요건'이라는 것이 있습니다. 2007년 국가재정법 제정 당시 '추경편성 요건' 중에서 '경기침체, 대량실업 등 대내외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우'라는 아주 애매한 조항이 있었습니다. 문제는 이러한 애매한 표현에 대해 어느 누구도 제대로 판단을 할 수가 없었습니다.

그래서 2009년에 '경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우'로 개정하였습니다. 개인적으로는 이러한 개정이 아무런 의미가 없다고 생각합니다. 왜냐하면, 어떤 상황에서 추경을 편성할 것인지를 판단은 편성의 주체인 정부가 하지만, 최종적인 결정은 국회에서 합니다. 이 말은 어차피 정치적으로 쟁점이 되고, 그 상황에 따른 최종적인 판단은 국회가 한다는 것입니다. 그러므로 재정준칙을 헌법으로 담든, 법률로 담든지 실익에는 별 차이가 없다는 뜻입니다.

현재 우리나라 재정에서 중요한 것은 통일재원, 지방재정, 복지재원이라고 생각합니다. 따라서 이 부분에 대한 소위 규율을 어떻게 할 것인가가 보다 더 중요하다고 생각됩니다. 구체적으로 지방재정과 복지재원은 서로 충돌하는 부분이 있습니다. 부동산과 관련된 취득세 문제도 지방재정과 관련된 문제인데, 지방재정과 관련된 재정의 틀을 어떻게 할 것인가가 정리되어야 할 부분입니다. 그리고 복지 문제와 관련해서는 가장 중요한 것이 건강 및 의료와 국민연금입니다. 이 부분에

대해서는 세금으로 충당하는 부분이 이미 엄청나게 커져 있는데, 이것을 어떻게 관리할 것인지에 대한 rule를 정하는 것이 보다 더 중요하다고 생각합니다. 이러한 것들이 모여서 국가채무가 되고, 재정건전성과 연결되기 때문에 이러한 개별섹터에 대한 규율을 정하는 것이 굉장히 중요하다는 말씀을 드립니다.

제가 예전에 담당했던 업무였기 때문에 외평기금에 관련된 문제를 말씀을 드리면, 이것은 한국은행의 외환보유고와 관련해서 여러 가지 문제가 있을 수 있겠지만, 이것을 과연 지금 방식으로 갈 것인지? 이것이 사실 국가채무 중 절반을 차지하고 있기 때문에 굉장한 부담요인으로 작용하고 있습니다. 여기에 기획재정부의 예산실장과 국회예산정책처 예산분석실장이 나와 계셔서 드리는 말씀입니다만, 이런 문제들은 개별적으로 좀 더 접근하는 rule를 체계화하는 작업이 더 필요할 것 같다는 말씀을 드립니다.

새누리당의 싱크탱크인 여의도연구원에서는 우리나라의 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「정책세미나 보고서」를 발간하고 있습니다.

「정책세미나 보고서」의 전문을 [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 발표자 개인의 의견이며, 새누리당 및 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.



**여의도연구원**

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층  
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)