여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol.2013-02

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행처 여의도연구원 발행인 이주영 발행일 2013년 12월 30일

재정준칙, 어떻게 도입할 것인가?

- 목 차 -

요약

Ⅰ. 논의의 배경

Ⅱ. 재정준칙 도입 관련 동향

Ⅲ. 해외의 재정준칙 운용 사례

Ⅳ. 재정준칙 도입을 둘러싼 쟁점

Ⅴ. 시사점 및 정책제언

담당 : 도건우 연구위원

(02) 2070-3312

《 요 약 》

□ 현 정부 임기 내에 균형재정 달성이 어려울 것으로 예상되어 최근 그 대책으로 재정준칙 제정 논의가 활발하게 전개

○ 국가채무, 재정수지, 지출 등에 대한 준칙을 법제화 할 필요가 있다는 지적이 제기되면서 여러 건의 관련 법안이 제출

※ 김무성('13.10.10.), 이만우('12.10.30), 이낙연('13.11.25), 김춘진('13.9.3) 의원 등이 발의

○ 2000년대 들어 재정준칙을 법제화 할 필요가 있다는 주장이 정치권과 학계를 중심으로 제기되기 시작했고, 남유럽 재정위기 발생 직후부터 논의가 확대

- 정치권과 학계 일각에서 국회의 입법권 침해, 재정의 경기대응력 약화, 복지 지출 위축 등의 부작용을 우려

□ 해외에서는 1980년대부터 재정위기 극복과 거시경제 안정을 위해 재정준칙을 도입하여 2012년 3월 현재 76개국이 운영중

○ 효과를 제고하기 위하여 복수의 재정준칙을 혼합하여 운용하는 경향

○ 글로벌 금융위기 이후 구속력과 유연성을 동시에 강조하는 경향으로 변화

□ 재정준칙 법제화와 관련하여 **국회의 입법권 및 예산권, 실효성, 재정의 경기대응력, 정부의 공약실천 등이 쟁점**으로 등장할 것으로 예상

○ 새정부 출범 후 1년이 되지 않은 시점임을 감안할 때 재정준칙 제정 및 즉시 시행은 여당으로서 부담이 될 가능성

- 법안 심의 시 공약 후퇴를 위한 구실이라는 주장이 제기될 우려

○ 또한, 현재 OECD 국가들 중 재정여건이 가장 양호한 수준이라는 점에서도 국민적인 공감대 형성이 쉽지 않을 전망

□ 실제 도입 시에는 법적 구속력이 있는 **수지준칙과 채무준칙**을 제정(Type)하되, 시행까지는 **충분한 유예기간**을 두고(Timing), 유연한 적용을 위하여 **예외 규정**(tone)을 두는 **'3T 전략'**으로 추진할 필요

Ⅰ. 논의의 배경

□ 재정적자가 누적되고, 현 정부 출범 당시 목표로 제시하였던 임기 내 균형재정 달성이 어려울 것으로 예상

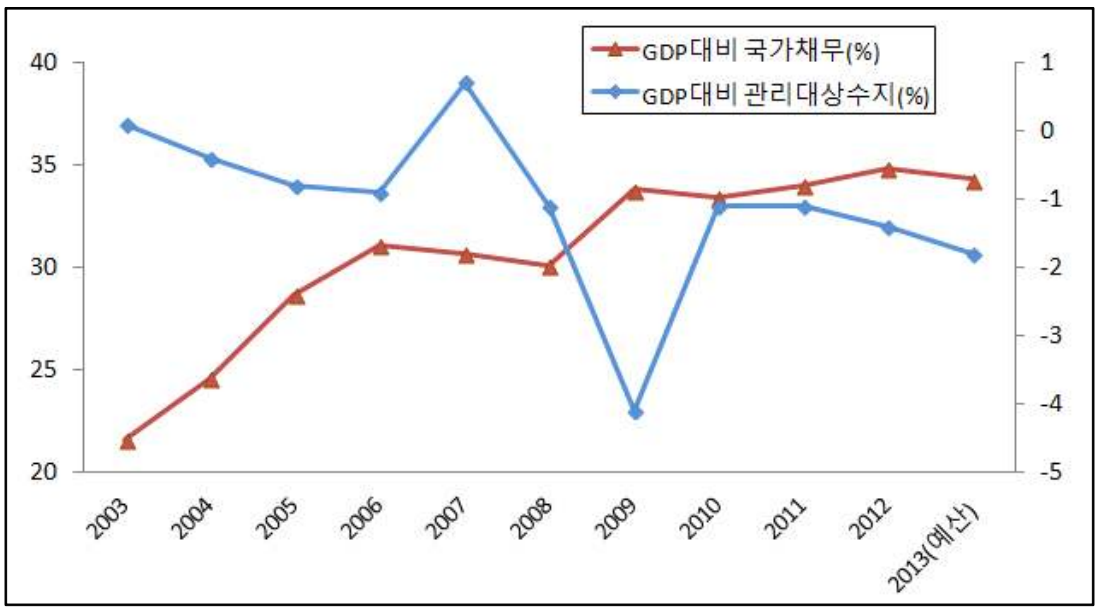
○ 잠재성장률 저하, 저출산 고령화에 따른 복지지출의 증가, 세입여건 악화 등으로 향후 재정건전성은 점차 악화될 가능성

※ 65세 이상 인구 비중이 2010년 11%에서 2020년 15%로 증가하고, 잠재성장률은 2011년 4.18%에서 2020년 이후 3% 이하로 하락할 전망(NABO)

○ 2014년 관리대상수지는 25.9조원 적자, 국가채무는 512조원에 이를 것으로 예상되며, GDP대비 국가채무 비율은 36.5%로 역대 최고가 될 것으로 전망

※ GDP대비 국가채무 비율: 1997년 12.3% → 2012년 34.0%

<그림 1> 국가채무 및 재정수지 추이



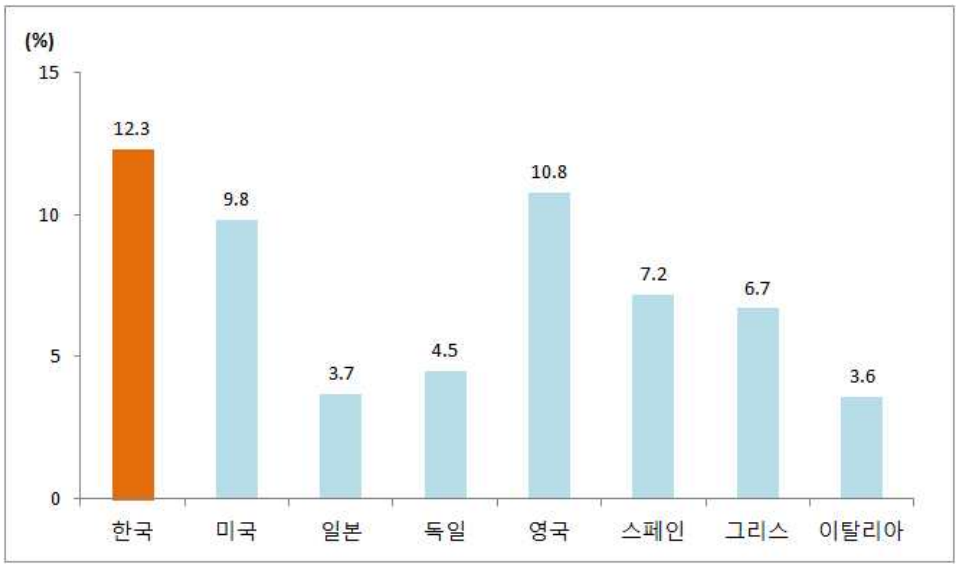
자료: 기획재정부, 디지털예산회계시스템(www.digitalbrain.go.kr)

□ OECD 국가들 중 재정건전성이 가장 양호한 편에 속하지만 채무 증가속도, 공기업 및 지방정부의 부채 등을 감안할 때 재정위기 발생이 우려되는 상황

○ 2000~2012년 간 우리나라의 연평균 국가채무 증가 속도는 재정위기를 겪은 바 있는 남유럽 국가들보다 빠른 추세

※ 한국: 12.3%, 포르투갈: 10.5%, 스페인: 7.4%, 그리스: 6.7%, 이탈리아 3.6% (IMF)

<그림 2> 국가별 국가채무 증가 추이(2000~2012)



주: 연평균 증가율
자료: 국회예산정책처

○ 정부가 직접 상환할 의무가 있는 국가채무에다 장기충당부채, 준공공기관·기타공공기관 부채 등을 모두 포함하면 2013년 국가채무는 1,413조원으로 이미 GDP대비 106.5%에 이른다는 주장도 제기[1)]

○ 국회예산정책처(2012)는 2060년 한국의 국가채무는 GDP대비 218%에 이르게 되어 재정위기가 발생할 가능성이 농후하다고 전망[2)]

□ 미래 재정위기에 선제적으로 대비하고 지속가능한 재정건전성 확보를 위해 재정준칙 도입을 통한 재정규율 확립이 필요하다는 논의가 활발하게 전개

○ 재정준칙은 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화 한 재정정책을 의미

재정준칙의 유형

◇ **채무준칙** : GDP대비 국가채무 비중을 제한하거나 목표를 설정
◇ **재정수지준칙** : 채무비율에 영향을 미치는 변수를 통제
◇ **지출준칙** : 총량, 명목지출한도, 실질지출한도 등을 제한
◇ **수입준칙** : 수입의 상한이나 하한을 정하거나 초과적인 조세부담을 억제

1) 조동근, '국가부채 이대로 좋은가?' 정책세미나 발표자료, 자유경제원, 2013.12.3.
2) Reinheart and Rogoff(2010)는 국가채무비율이 GDP대비 90%를 초과하는 경우 국가채무가 경제성장에 현저히 부정적인 영향을 야기하고, 재정위기 발생 가능성이 증가한다고 주장

Ⅱ. 재정준칙 도입 관련 동향

□ 2000년대 들어 재정준칙을 법제화 할 필요가 있다는 주장이 정치권과 학계를 중심으로 제기되기 시작했고, 남유럽 재정위기 발생 직후부터 논의가 확대

○ 2005년 11월 당시 한나라당 이종구 의원이 '재정지출억제 특별조치법안'[3]을 대표발의하였으나 임기만료로 폐기

○ 한국조세연구원(박형수 외, 2006), 국회예산정책처(이남수 외, 2008) 등 연구기관의 발표 이후 최근에 많은 학자들이 활발한 연구를 진행

○ 2010년 5월 국가재정전략회의에서 재정준칙 도입이 논의되었으나 재정 운용을 경직시킬 우려가 있다는 이유로 추가 검토하기로 함

□ 행정부에서는 2010년 사실상 재정준칙을 도입, 2011년 예산안 편성부터 적용

○ 「2010~2014년 국가재정운용계획」에 '균형재정 달성시까지 총지출 증가율을 총수입 증가율보다 2~3%p 낮게 유지한다'는 지출준칙을 제시

- 법률에 의해 강제되지 않는 내부지침 수준으로서 해외에서 운영하는 재정준칙과는 법적 기속력, 명확성, 투명성 등의 측면에서 차이가 있음

○ 현행 제도 하에서 예산은 행정부가 아닌 국회에서 확정하기 때문에 국회가 재정준칙을 존중하지 않으면 구속력이 없는 것이 현실

□ 재정준칙을 도입하자는 원칙에는 대부분 찬성 의견을 보이고 있으나 실제 도입 과정에는 해결되어야 할 몇 가지 쟁점들이 제기

○ 정치권과 학계 일각에서 국회의 입법권 침해, 재정의 경기대응력 약화, 복지지출 위축 등의 부작용을 우려

○ 국내 실정에 맞는 재정준칙 도입 방안을 구체적이고 현실적으로 검토할 필요

3) 정부는 국가재정의 건전화를 위하여 3년간의 재정적자 감축계획 및 총지출의 성장률 등이 포함된 중기재정운용계획을 수립하여 매년 6월 30일까지 국회에 보고하도록 하고(안 제3조), 다음 연도 총지출의 증가율은 국가 재정수지가 균형을 이룰 수 있도록 다음 연도 경상경제성장률 이내로 하되 이 법 시행 이후 3년간 총지출의 매년 증가율은 전년대비 3%를 초과할 수 없도록 함(안 제4조).

□ 제19대 국회 개원 이후 여야 의원들이 관련 법안을 제출하였으며, 2014년 상임위원회에서 활발한 심의가 이루어질 전망

○ 새누리당 이만우 의원이 PAYGO준칙, 김무성 의원이 수지준칙과 채무준칙, 민주당 김춘진 의원과 이낙연 의원은 채무준칙 도입을 내용으로 하는 '국가재정법' 개정안을 각각 제출

<표 1> 재정준칙 관련 국가재정법 개정 법안

대표발의	발의 일자	유형	주요 내용
이만우 의원 (새누리당)	2012.10.30.	PAYGO준칙	- 국가재정법 제82조의2 신설 - 의무지출 또는 재정수입 감소를 수반하는 법령을 입안할 경우 이에 상당하는 지출 감소나 수입 증가를 위한 법령을 동시에 입안하도록 의무화
김춘진 의원 (민주당)	2013. 9. 3.	채무준칙	- 국가재정법 제86조의2 신설 - GDP대비 국가채무 한도액을 정하여 국가채무를 관리 - 구체적인 총량한도는 대통령령에 위임
김무성 의원 (새누리당)	2013.10.10.	수지준칙 채무준칙	- 각 회계연도의 재정수입과 재정지출이 원칙적으로 균형을 유지 (제86조) - GDP대비 국가채무 비율을 직전 회계연도보다 낮게 유지하고, 부득이한 사유로 위반하는 경우 미리 국회 의결 필요 (제86조의2 신설) - 기획재정부장관은 매년 일반정부 및 공공부문의 부채규모를 산출·공표 (제91조의2 신설)
이낙연 의원 (민주당)	2013.11.25.	채무준칙	- 국가재정법 제91조 제1항 및 제2항 신설 - 국가채무의 효율적인 관리를 위해 대통령령으로 국가채무의 총량을 정하도록 법률에 명시 - 부득이한 사유로 국가채무의 총량을 초과하는 경우 미리 국회 의결 필요

자료 : 국회 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr/bill)

Ⅲ. 해외의 재정준칙 운용 사례

1. 도입 및 운용

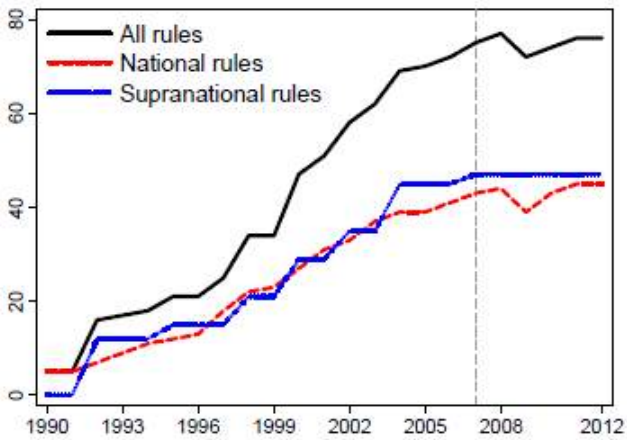
□ 1980년대부터 재정위기 극복과 거시경제 안정을 위해 재정준칙을 도입

○ 1970년대 유럽과 미국에서 사회복지, 교육 등의 분야에 재정지출이 급증한 반면, 석유파동과 경기침체로 재정수입이 감소하여 재정 위기가 발생

○ 각국은 경제 및 재정 여건에 따라 헌법, 법률, 내부규칙, 국제협약 등 다양한 형태로 재정준칙을 도입

- 1990년 5개국(독일, 인도네시아, 일본, 룩셈부르크, 미국)에 불과했으나 최근 20여 년 동안 76개국으로 증가[4)]

<그림 3> 재정준칙 도입 추이



자료: Schaechter et al.(2012)

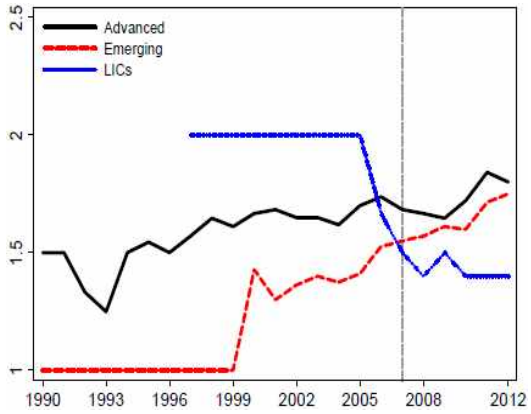
□ 재정준칙을 도입한 국가들은 복수의 재정준칙을 혼합하여 운용하는 경향

○ 각각의 재정준칙이 재정의 지속가능성, 경제안정, 목표하는 정부의 규모 등을 모두 충족할 수 없으므로 다수의 준칙을 이용

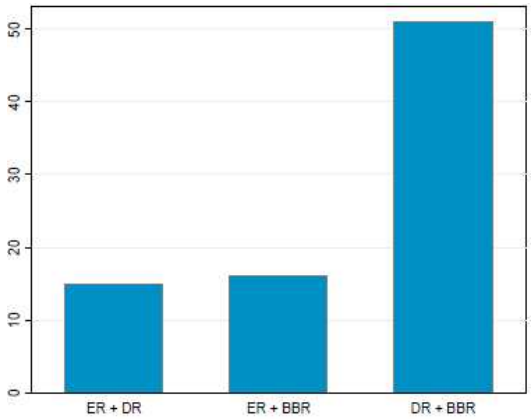
※ 덴마크와 리투아니아는 세 종류의 준칙을, 프랑스, 스웨덴, 스페인, 폴란드, 이스라엘, 인도네시아 등은 두 종류의 준칙을 운용

4) 2012년 3월 말 현재. 아르헨티나, 캐나다, 아이슬란드, 인도, 러시아는 재정준칙을 도입하였다가 폐지

<그림 4> 재정준칙 수



<그림 5> 재정준칙의 조합



자료: Schaechter et al.(2012)
주: BBR = 재정수지준칙, DR = 채무준칙, ER = 지출준칙

□ 글로벌 금융위기 이후 구속력과 유연성을 동시에 강조하는 경향으로 변화

○ 급격한 경기변동에 직면할 때 엄격한 준칙때문에 신속한 대응이 곤란하다는 현실에 직면

○ 금융위기 이후에는 엄격한 재정준칙 준수와 동시에 안정적인 경제운용을 위해 경기조정 및 구조적 지표를 이용하는 유연성을 보이거나 예외조항을 적용[5)]

- 선진국들은 재정의 적극적인 역할을 중요시하여 유연한 준칙 적용을 강조하면서 예외조항 등에 있어 제도적으로 객관성을 높이는 장치를 도입

- 신흥개발국들은 재정 규율을 중요시하며 준칙 준수에 있어 구속력을 강화

<표 2> 최근 재정준칙을 도입한 국가(2010년 이후)

유 형	국 가
수지준칙	오스트리아, 콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 영국
채무준칙	헝가리, 세르비아, 스페인, 영국
지출준칙	에과도르, 이스라엘, 일본, 나미비아, 폴란드, 스페인, 미국
PAYGO준칙	일본, 미국

자료: Schaechter et al.(2012)

5) 홍승현, 글로벌금융위기와 재정준칙』, 한국조세연구원, 2012

2. 각국의 운용 사례

□ **미국**은 법률로 PAYGO제도[6]와 채무한도를 규정

○ PAYGO제도는 적극적으로 재정적자를 억제하기 위해 1990년 예산집행법에 도입한 이래로 1998년 30년만에 재정흑자를 달성하는데 크게 기여

※ 2002년 폐지되고 하원 내부규정으로 운영되었으나, 이후 재정적자가 다시 대폭 증가하자 별도의 입법(The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)으로 재도입

○ 채무한도는 예산통제법(Budget control act 2011)에 근거하여 매년 설정

□ **영국**은 공공부문 순차입 비율 축소를 법률에 규정하고 있으며, 지속가능한 투자 준칙을 운용 중

○ 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)은 2016년까지 매년 GDP 대비 공공부문 순차입 비율을 직전 회계연도보다 낮게 유지하도록 설정

○ 지속가능한 투자 준칙(sustainable investment rule)은 공공부문 순차입 비율 상한을 GDP대비 40%로 제한하고 안정적이고 신중하게 운용하도록 권고

□ **독일**은 2009년 헌법 개정을 통해 균형재정 목표 연도를 설정하는 동시에 순차입 규모를 명시적으로 규정하는 채무준칙을 도입

○ 헌법 개정 이전에는 투자지출 시에만 순차입이 가능하도록 하였으나 막대한 통일비용으로 인하여 헌법의 재정준칙 조항을 개정

○ 수입과 지출은 원칙적으로 균형이 되어야 하며, 순차입 규모를 명목 GDP의 0.35% 이내로 제한

- 이행능력을 감안하여 목표연도를 연방정부는 2016년부터, 주정부는 2020년부터로 정하고, 2011년부터 단계적으로 재정적자를 감축해야 한다고 규정

※ 다만, 비정상적인 경기상황, 자연재해, 비상사태 발생 시에는 예외로 인정

---

6) 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 것

□ **프랑스**는 법률로 연금 및 국가채무 이자비용을 제외한 정부지출의 증가율을 동결하는 지출준칙을 운영

○ 2011~2014년 중기재정계획법에 이자지출과 연금지출을 제외한 모든 지출은 실질가치 기준으로 동결하되, 긴급예비비를 두어 경기변동 등에 대비

○ 또한, 건강보험의 명목지출한도 설정에 대해서 매년 의회에서 표결하도록 법률로 규정

□ **스웨덴**은 법률을 통해 구조적 재정수지 흑자비율을 설정하는 재정수지준칙과 명목지출한도를 설정하는 지출준칙을 운영

○ 2011년 예산법에 GDP대비 1%의 구조적 재정수지 흑자 달성을 의무화

○ 춘계재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill)은 3년 동안의 중앙정부 명목총지출 한도와 27개 분야별 지출상한을 설정하고, 예산여유분(Budget Margin)을 두어 경기변동에 대비

□ **네덜란드**는 연정협정을 통해 세수초과분 중 일정 비율을 채무상환에 사용하도록 하는 수입준칙과 재정지출의 실질한도를 설정하는 지출준칙을 운용

○ 2010년부터 세수초과분의 50%는 국가채무를 상환하는데 사용하도록 하는 수입준칙을 운용 중

○ 중앙정부예산, 연금, 건강보험에 실질지출 한도를 설정

□ **스위스**는 2003년 헌법 개정을 통해 경제상황을 감안하여 추계된 구조적 수입 한도 내에서 지출을 제한하는 재정수지준칙을 도입

○ 재정의 지속가능성 유지를 위한 세부 방식은 법률에 위임하여 준칙 불이행 시 조치 및 절차를 규정함으로써 법적 기속력을 확보

○ 자연재해, 심각한 경기침체, 회계방식의 변화 등 특별한 상황 발생을 예외로 규정

<표 3> 주요 국가의 재정준칙 운용 현황

	재정운용목표	도입	법적기반	주요 내용
미국	PAYGO	1990년	법률	- 의무지출 증가, 세입 감소를 수반하는 입법 시 반드시 이에 대응하는 의무지출 감소, 세입 증가 등 재원조달 방안(PAYGO)이 동시에 입법화 되도록 의무화 - 2002년 폐지되고 하원 내부 규정으로 운영
	채무한도	2010년	법률	- PAYGO 원칙 재도입 - 법률에 의하여 매년 채무한도를 통제
영국	채무비율	1998년	법률 규약	- GDP대비 순차입 증가 불가 - 자본지출에 한하여 차입 허용(Golden rule) - 공공부문의 GDP대비 순부채비율 40% 이내로 유지 - 2008년 글로벌 경제위기로 적용 중단
	채무비율 재정수지비율	2010년	법률	- '17/'18 회계연도까지 경기조정 재정수지 균형 달성 - '15/'16 회계연도 공공부문 순채무비율 전년대비 감축
독일	채무비율	2009년	헌법 (기본법)	- 수입과 지출은 국가채무의 증가 없이 원칙적으로 균형을 이루어야 함 - 순차입 규모를 GDP대비 0.35% 이내로 제한 - 연방정부는 2016년부터, 지방정부는 2020년부터 시행
프랑스	지출증가율		법률	- 이자지출과 연금지출을 제외한 일반적 예산지출은 명목가치 이상으로 증가 불가
스웨덴	명목지출한도	1997년	중기계획	- 명목총지출한도와 27개 분야별 지출한도 설정
	재정수지비율	2000년	법률	- GDP대비 1%의 구조적 재정수지※ 흑자를 규정 - 2011년, 흑자 목표수준을 2%에서 1%로 하향 조정
네덜란드	세입배분 실질지출한도		연정협정	- 세수초과분의 50%는 채무상환에 사용 - 중앙정부예산, 연금, 건강보험의 실질지출 한도를 설정
스페인	재정수지비율 채무비율		법률	- 3년 중기계획에서 재정수지 목표를 달성 - 지방정부는 순차입이 수입의 75% 초과 시 중앙정부의 관리감독을 받도록 규정
스위스	균형재정	2003년	헌법	- 경기상황을 감안하여 수입전망치 내에서 지출
일본	재정수지비율	2010년	중기계획	- 2015년까지 기초재정수지 적자규모를 2010년 대비 절반 수준으로 축소하고 2020년까지 흑자로 전환

자료: 국회예산정책처, 기획재정부
주: 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증가부분을 제거한 후 계산된 재정수지

Ⅳ. 재정준칙 도입을 둘러싼 쟁점

1. 국회의 입법권을 침해

□ PAYGO준칙은 국회의원의 입법활동을 제약할 가능성

○ 예산법률주의를 채택하고 있는 미국과는 달리 예산과 법률이 각각 구분되어 있는 한국에서는 효과가 제한적

- 행정부 입장에서는 PAYGO준칙이 도입되면 재정투입을 수반하는 법률이 국회를 통과하기가 어렵게 되어 예산 통제가 용이할 것으로 기대

○ 의원입법으로 법안을 제출할 때 PAYGO준칙을 적용하도록 규정할 경우 국회의원의 입법권을 제약

- 미국은 법안제출은 자유롭게 하되 예산안 의결 시 총량 차원에서 PAYGO 준칙을 적용

□ 채무준칙과 재정수지준칙은 국회의 예산결정(심의)권[7]을 제약할 수 있다는 문제점을 내포

○ 국회의 예산심의 과정 중 준칙에 어긋나는 경우 여야간 충돌이 발생할 우려

○ 특히 강제조항이 있는 경우 국민이 선출한 권력을 제한하게 되어 민주주의 원칙에 위배되는 상황이 발생

2. 정쟁이 심화되고 효과가 제한적

□ PAYGO준칙의 경우 법안 심의 시 여야 또는 상임위원회 간 갈등이 심화될 가능성

○ 국회의 법안 심의과정에서 수입법안과 지출법안을 심사하는 상임위원회가 일치하지 않을 경우 조정이 곤란

7) 헌법 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.
② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다.

- 이해 당사자들끼리의 극심한 갈등이 발생할 소지가 있으며, 이를 중재하는 기구도 분명치 않음

□ PAYGO준칙 운용 시 의무지출 또는 재정수입의 증가액과 감소액 추계치를 둘러싼 논란이 가중될 우려

○ 법안을 발의하는 국회의원 입장에서는 의무지출 비용추계치를 축소하려는 유인이 발생

○ 심의 과정에서 비용추계치 또는 세수추계치의 적절성에 대한 논란이 지속될 가능성

- 현재 국회예산정책처가 비용추계[8] 업무를 하고 있으나 법령에 담당 기관이 명시되어 있지 않으므로 의원이 임의로 비용추계서 작성 및 제출이 가능

- 각종 예외 조항으로 비용추계서가 첨부되지 않은 법안이 다수

※ 19대 국회에서 2012년 12월 말 기준으로 총 2,716건의 의원 발의 법안 중 비용추계서가 첨부된 것은 1,029건(37.9%)

□ 현재 발의된 PAYGO준칙은 법안 제출 단계만 구속하고 심사 및 의결 단계에 대한 규정이 없어 지출 증가를 통제하기 곤란

○ 실질적으로 의무지출은 법률에 그 근거를 두되 지출규모는 대부분 시행령 등을 통해 결정되기 때문에 법률 단계에서 PAYGO준칙을 적용하는데 한계

○ 결과적으로 PAYGO준칙의 실효성이 저하될 가능성[9]

※ 국회법 제88조의2에 예산관련 법안은 소관 상임위원회가 미리 예산결산특별위원회와 협의하도록 되어 있으나 실제로는 제대로 이루어지지 않고 있음

8) 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.

9) 미국의 경우 이같은 재정정책의 경직성을 방지하기 위해 사회보장기금, 긴급입법 등에 대해서는 PAYGO준칙의 적용을 받지 않도록 예외사항으로 규정

3. 재정의 경기대응 능력이 약화

□ 엄격한 재정준칙이 도입될 경우 경기 위축 시 재정 정책이라는 큰 카드를 쓸 수 없다는 문제점에 봉착

○ 경제가 위축될 때 적자재정을 통하여 이를 완화시켜야 하는데, 이 경우 재정수지 및 부채 한도 문제가 발생

※ 스페인 등 위기를 겪은 국가들은 경기 변동분을 기술적으로 제거한 구조적 적자수지를 타깃으로 설정

□ 재정준칙을 시행중인 EU의 회원국들은 남유럽발 재정위기 이후 긴축재정에 대한 불만이 다양하게 제기되는 상황

○ 2002년 프랑스에서는 올랑드 대통령이 후보 시절 긴축 해법을 비판하였고, 아일랜드에서는 EU의 긴축 요구 이행 여부를 국민투표에 부의

○ 그리스와 체코에서는 긴축안에 반대하는 시위가 열렸고, 이탈리아는 약속했던 재정협약안을 이행하기 어렵다고 선언

피에르 모스코비시 프랑스 재무장관은 '긴축 시대의 종언'을 선언(2013.5.6.)

◇ EU가 재정적자를 국내총생산(GDP)의 3% 이내로 유지하도록 한 신재정협약(2012년 3월 체결)을 사실상 파기하였음을 의미

- 5월 3일 EU는 프랑스의 재정적자 감축 기한을 2년 더 연장한 2015년까지, 스페인의 감축 기한을 2016년까지 유예한다고 발표

- 유럽에서 독일 다음으로 경제 규모가 큰 프랑스와 스페인이 면죄부를 받은 이상 다른 나라들에도 구속력을 발휘하기는 어렵기 때문

◇ 유럽 긴축의 이론적 토대가 됐던 IMF가 오히려 긴축을 포기해야 할 때라고 유럽 각국을 설득하고 다니는 처지

(매일경제신문, 2013. 5. 7.)

4. 정부의 공약 실천을 제약

□ 새정부 출범 후 1년도 지나지 않은 시점임을 감안할 때 재정준칙 제정 및 조기 시행은 여당에게 부담으로 작용

○ 정권 초기는 공약 이행이 보다 우선시되어야 하는 상황이며, 대통령의 공약 가계부 준수 의지가 강력한 상황

○ 김무성 의원 안의 경우 다수의 여당 의원(공동 발의자 84명)이 발의에 참여하였다는 점에서 법안 심의 시 공약 후퇴를 위한 구실이라는 야당의 주장이 제기될 가능성

- 특히 복지지출의 증가를 억제하기 위한 수단이라는 비판에 직면할 우려도 감안할 필요

<표 4> 박근혜정부 공약가계부 재원대책

단위: 조원

	2013	2014	2015	2016	2017	합 계
◇ 소 요	6.6	15.3	29.1	37.6	46.2	134.8
◇ 재원대책 (전년대비 순증)	7.4 (7.4)	17.4 (10.0)	30.5 (13.1)	36.8 (6.3)	42.6 (5.8)	134.8

자료: 기획재정부·관계부처 합동, 「박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획(공약가계부)」, 2013. 5. 31.

□ 재정준칙 도입의 궁극적 목표인 건전재정은 미래세대를 위하여 현재세대의 고통을 강요하는 것으로 해석될 수도 있는 상황

○ 현재 우리나라의 낮은 조세부담률 수준이 증가하는 복지지출에 대한 재원 부족의 이유가 된다는 사실을 고려할 필요

※ 일본의 경우 GDP대비 국가부채 비율이 200%가 넘지만 지출억제 정책이 아닌 증세정책으로 복지비용을 충당(2014년 4월부터 소비세를 5%에서 8%로 증세), 즉 세수증가분의 용도를 사회보장제도 관련 지출로 제한

○ 국가부채가 늘어나는 주요 원인이 저출산 고령화임을 감안할 때 재정준칙 제정은 미래에 발생할 재정 소요에 대비하기 위해 현 세대를 위한 지출을 억제하는 결과를 초래

Ⅴ. 시사점 및 정책제언

□ 미래의 재정위험에 대비하고 재정의 지속가능성 유지를 위하여 재정준칙을 입법화하려는 시도는 시의적절한 조치

○ 재정건전성이 급격하게 악화되고 있으며, 대부분의 선진국들이 재정준칙을 도입하여 운영 중임을 감안할 때 우리나라도 도입을 검토할 시점

- 저출산·고령화에 따른 복지지출 증가, 잠재성장률 저하, 통일비용 등 잠재적 재정위험 요인이 상존

□ 입법 과정에서 도입 시기, 종류, 구속력 등의 세가지 요소(3T : Timing - Type - Tone)를 적절하고 조화롭게 검토

1. 시기(Timing)

□ 입법 및 심의 과정에 거시경제적 영향 뿐 아니라 구속력, 준수 가능성, 세대간 형평성 등에 있어 **충분한 합의 과정이 필요**

○ 국회의 입법권 및 예산통제권을 제약한다는 반대 의견이 제기되고, 공약 이행, 세대간 갈등 등도 이슈가 될 전망

○ 2014년 중으로 여야가 제안한 법안들의 세부 규정(준칙)에 대하여 충분한 논의과정을 거쳐 입법화를 시도

□ 현실적 상황을 고려하여 독일[10]과 유사하게 **유예기간을 넉넉하게 두고 시행** 시기를 결정

○ 재정운용에 제약이 따르고, 긍정적 효과와 부정적 효과가 동시에 발생하므로 당장 도입하여 강력하게 시행하기는 무리

○ 현재 OECD 국가들 중 우리나라의 재정건전성이 가장 양호한 편이라는 점도 고려

10) 2009년 헌법 개정 시 재정준칙 시행 시기를 중앙정부는 2016년부터, 지방정부는 2020년부터로 결정

2. 종류(Type)

□ 재정준칙을 도입한 국가들이 대부분 복수의 준칙을 설정한 사례를 참고하여 **수지준칙과 채무준칙을 제정**

○ 현행 국가재정운용계획의 실효성을 높이는 방향으로 목표 관리를 강화하는 **수지준칙을 수 년 간의 유예기간 후 시행**

- '국가재정법' 제86조에 각 회계연도의 재정수입과 재정지출이 원칙적으로 균형을 유지한다는 내용을 추가

○ **채무준칙**은 실제 운영을 위한 제도적 기반 조성, 사회적 의견수렴 등을 거쳐 시행 시기를 결정하되 **채무총량은 대통령령에 위임**하는 방안을 검토

- '국가재정법' 제86조의2를 신설하여 GDP대비 국가채무 한도액을 정해 국가채무를 관리하도록 하되 구체적인 총량은 대통령령에 위임

- 정부는 국회예산정책처, 한국조세재정연구원 등 공신력 있는 기관과 협조를 통하여 구체적인 목표치를 도출하고, 국회와 협의하여 결정하도록 할 필요

3. 구속력(Tone)

□ **국가재정법**에 **법적 구속력을 가지는 재정준칙**을 규정

○ 정책과정을 통제하는 규정인 재정준칙을 법률보다 상위인 헌법에 규정하는 것이 타당하지만 개헌이라는 까다로운 절차로 인하여 현실성이 떨어짐

○ 헌법에 규정할 경우 선언적인 규정 이상의 구체적인 구속력을 가진 조항을 담기가 어렵다는 점도 고려

□ 재정의 경기대응력을 제고하기 위하여 **재정운용 목표**를 현행 관리재정수지에서 **구조적 재정수지**로 설정

- 경기변동에 따른 수입 및 지출의 자동적인 증가 부분을 제거한 후 계산

참고문헌

김정미 · 이강구, 『해외 주요국의 재정준칙 운용동향과 정책시사점』, 경제현안분석 제84호, 국회예산정책처, 2013. 9.

박형수 · 류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.

옥동석, "재정지표로서의 국가채무와 정부부채", 재정논집 제22집 제1호, 한국재정학회, 2007. 8.

이남수 · 이성규, 『OECD 주요국가의 초과세수 발생과 재정규율 사례』, 경제현안분석 제30호, 국회예산정책처, 2008. 9.

홍승현, 『국가부채와 재정준칙』, 한국재정법학회 · 한국조세연구원 공동 정책세미나, 한국조세연구원, 2013. 2. 19.

홍승현, 『글로벌금융위기와 재정준칙』, 정책분석 12-03, 한국조세연구원, 2012. 9.

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

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

국회의안정보시스템, 국회예산정책처, 기획재정부 등 웹사이트

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

「이슈브리프」의 전문을 www.ydi.or.kr에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 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)