

재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구

2006. 12

박형수
류덕현



서 언

인구 고령화와 저출산으로 인한 공적연금과 사회복지부문에 대한 재정소요는 지역과 소득수준을 막론하고 거의 모든 나라에서 중요한 논의사항이 되고 있다. 이미 복지부문의 재정투자에 많은 비용을 들이고 있는 유럽의 선진국들에서도 고령화에 대비한 재정부담은 적지않은 재정운용의 제약요인으로 작용하고 있다.

우리나라의 재정은 비교적 건전한 것으로 평가받고 있다. 지난 1997년 경제위기를 맞아 재정의 적극적인 개입으로 빠른 속도로 경제가 회복되었다. 이렇게 재정부문의 적극적인 개입이 가능했던 것은 우리나라 재정정책의 기초가 ‘양입제출의 원칙’하에 상당히 보수적인 운용을 했기 때문인 것으로 평가되고 있다. 하지만 세계적으로 유례가 없을 정도의 빠른 속도로 진행되고 있는 저출산 및 고령화 현상에 대해 우리나라의 재정운용정책도 이에 맞추어 변화하고 있다. 더욱이 경제성장에 재정의 우선순위를 내주었던 기초적인 복지부문에 대한 재정소요가 매년 증가하고 있으며 앞으로도 늘어날 추세이다. 즉, 과거에는 경제위기 극복에 든든한 안전판 역할을 하였던 재정부문이 향후 중장기적으로 충분히 예상할 수 있는 재정소요로 인해 흔들릴 가능성이 있는 것이다. 따라서 재정건전화에 대한 논의는 아무리 강조해도 지나치지 않는 주제이지만 최근의 인구사회학적 변화를 감안하면 더욱 더 중요하다 할 수 있다.

이에 본 보고서는 정부의 총량적인 재정목표를 제약함으로써 재정건전화를 최우선 정책운용목표로 하는 재정준칙(fiscal rules)에 대한 연구를 수행하였다. 재정준칙은 재정수지나 지출증가율 혹은 국가채무에 대한 제약을 두어 일시적으로 정책운용의 폭을 좁히지만 재정규율

(fiscal discipline)을 확립하여 중장기적으로 재정건전화에는 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 재정부문이 여타 다른 경제부문보다 건실한 것으로 평가받고 있는 우리나라에서 재정이 갖는 또 하나의 중요한 기능인 경기안정화에 대한 정책적 수단을 제약하면서까지 재정준칙을 도입해야 하는지에 대해서는 의구심이 들 수도 있다. 하지만 향후 우리에게 다가올 재정건전화에 대한 위협을 고려한다고 하면 재정이 건전하다고 평가받고 있는 지금의 시점에서 논의하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

본 보고서는 본 연구원의 박형수 박사와 류덕현 박사에 의해 집필되었다. 연구진들은 본 연구를 위해 도움을 준 많은 분들에게 감사하고 있다. 특히 세미나에서 유익한 토론을 해주신 인천대학교의 황성현 교수, 이명현 교수, 한국개발연구원의 고영선 박사, 기획예산처의 이강호 과장과 송언석 과장 및 두 분의 익명의 심사자 분들에게도 감사하고 있다. 그리고 연구의 추진 과정 및 보고서의 작성에 많은 도움을 준 원내 직원들, 특히 김현경 연구원, 안상숙 연구조원에게도 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2006년 12월

한국조세연구원

원장 **최 용 선**

요약 및 정책시사점

최근 선진국뿐 아니라 중진국 이상의 나라들에서도 인구 고령화로 인한 공적연금과 사회복지부문에 대한 재정소요는 급증하고 있다. 이미 복지부문의 재정투자에 많은 비용을 들이고 있는 유럽의 선진국들에서도 고령화에 대비한 재정부담은 적지않은 재정운용의 제약요인으로 작용하고 있다.

우리나라의 재정은 비교적 건전한 것으로 평가받고 있다. 지난 1997년 경제위기를 맞아 재정의 적극적인 개입으로 빠른 속도로 경제가 회복되었다. 이렇게 재정부문의 적극적인 개입이 가능했던 것은 우리나라 재정정책의 기초가 ‘양입제출의 원칙’하에 상당히 보수적인 운용을 했기 때문인 것으로 평가되고 있다. 하지만 세계적으로 유례가 없을 정도의 빠른 속도로 진행되고 있는 저출산 및 고령화 현상에 대해 우리나라의 재정운용정책도 이에 맞추어 변화하고 있다. 더욱이 경제성장에 재정의 우선순위를 내주었던 기초적인 복지부문에 대한 재정소요가 매년 증가하고 있으며 앞으로도 늘어날 추세이다. 즉, 과거에는 경제위기 극복에 든든한 안전판 역할을 해주었던 재정부문이 향후 중장기적으로 충분히 예상할 수 있는 재정소요로 인해 흔들릴 가능성이 있는 것이다. 따라서 재정건전화에 대한 논의는 아무리 강조해도 지나치지 않는 주제이지만 최근의 인구사회학적 변화를 감안하면 더욱 더 중요하다고 할 수 있다.

이에 본 보고서는 정부의 총량적인 재정목표를 제약함으로써 재정건전화를 최우선 정책운용목표로 하는 재정준칙(fiscal rules)에 대한 연구를 수행하고 있다. 재정준칙은 재정수지나 지출증가율 혹은 국가채무에 대한 제약을 두어 일시적으로 정책운용의 폭을 좁히

지만 재정규율(fiscal discipline)을 확립하여 중장기적으로 재정건전화에는 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 재정부문이 여타 다른 경제부문보다 건실한 것으로 평가받고 있는 우리나라에서 재정이 갖는 또 하나의 중요한 기능인 경기안정화에 대한 정책적 수단을 제약하면서까지 재정준칙을 도입해야 하는지에 대해서는 의구심이 들 수도 있다. 하지만 향후 우리에게 다가올 재정건전화에 대한 위협을 고려한다고 하면 재정이 건전하다고 평가받고 있는 지금의 시점에서 논의하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

재정준칙을 도입하고 있는 구미의 선진국에서는 재정준칙을 둘러싼 이론적·실증적 논의가 한참 진행되고 있다. 한 번도 시행되지도 않는 정책운용의 틀에 대한 고찰은 쉽지 않은 과제이다. 하지만 향후에 준칙에 기반한 재정정책의 운용이 필요할 경우에 대비하여 구미 각국의 경험에 기초하여 재정준칙의 이론적·경험적 사례를 연구하는 것은 반드시 필요한 것으로 사료된다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 재정준칙에 대한 이론적 논의를 정리한다. 여기에서는 재정준칙의 정의, 필요성, 형태별 구분 및 재정이슈별 재정준칙의 효과 및 성과에 대한 이론적·실증적 연구결과를 소개한다. 제Ⅲ장은 이미 재정준칙을 도입하고 있는 많은 선진국들의 운용경험과 실제 사례들을 광범위하게 정리하고 있다. 외국의 재정준칙의 운용경험이 반드시 우리나라의 향후 도입에 따른 실제적인 지침을 제공할 수는 없을 것이다. 하지만 여러 나라들의 재정준칙 운용과정에서 도출되는 공통점과 차이점들은 우리나라의 향후의 제도 도입에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 제Ⅳ장은 우리나라의 재정준칙 도입에 대한 분석이다. 여기에서는 그동안 우리나라 재정운용, 정확하게는 예산편성의 원칙이었던 양입제출 원칙과 최근의 중기재정계획의 성과와 한계에 대해 평가한다. 또한 통화준칙인 물가안정목표제에 대해서 살펴보고 이를 통해 재정준칙 도입의 시사점을 도출하며, 우리나라

라에서 재정준칙 도입이 될 경우 고려해야 할 사항들을 정리하였다. 마지막으로 제V장은 본 보고서를 요약하고 정리한 후 정책적 시사점을 도출한다.

각 장별 주요 내용을 요약하면 다음과 같다. 제II장은 재정준칙의 정의, 필요성, 형태, 효과 등에 대한 이론적 논의들을 문헌을 통해 나타난 것을 중심으로 정리한다. 먼저, 재정준칙의 정의에 대해 살펴보고 재정준칙의 구성요소와 갖추어야 할 특징 등에 대해서도 알아본다. 다음으로 재정건전화라는 큰 목표를 위해 단기적인 경기안정화의 기능 등 탄력적인 재정정책 운용을 제약하는 재정준칙이 왜 필요한지에 대해서 알아본다. 또한 재정준칙을 목표변수의 선택, 엄격함의 정도, 집행과 점검 여부의 주체, 그리고 회계기준 등에 따라 형태별로 구분한 뒤 실제의 사례를 살펴본다. 마지막으로 재정준칙의 효과 및 성과를 경기안정화와 재정건전성이라는 두 기준에 나누어 이론적인 부분과 실증적인 부분으로 나누어 고찰한다.

제III장은 재정준칙을 도입하여 시행하고 있다고 응답한 호주·핀란드·독일·일본·네덜란드·뉴질랜드·스페인·스웨덴·영국 등 9개 국가, 재정준칙이 없다고 응답한 캐나다·프랑스·이탈리아·미국 등 4개 국가 및 설문조사에 응하지 않았던 스위스 등 총 14개 국가와 EU의 재정준칙에 대해 사례분석을 시도해 보았다. 특히 이들 국가들이 재정준칙을 도입하게 된 배경, 재정준칙의 주요 내용, 운용추이 및 평가 등을 중심으로 운용사례를 심도 있게 분석하여 우리나라에 대한 시사점을 찾고자 노력하였다.

제IV장에서는 향후 우리나라에 있어 신뢰성 있는 재정운용정책이 될 수 있는 재정준칙의 도입에 대해 살펴보고자 한다. 먼저, 제1절에서는 우선 1980년대 중반부터 외환위기 이전까지 우리나라 재정정책을 지배했던 양입제출의 원칙에 대해 도입배경 및 그 내용을 살펴보고 동 재정준칙에 대한 평가도 해 보았다. 제2절에서는 우리나라의 통화정책 준칙인 물가안정목표제의 운용 경험에 대해 분석

해 봄으로써 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우에 감안해야 할 사항들을 정리해 보았다. 제3절에서는 재정준칙의 법적 기반 및 최근에 새롭게 등장한 국가재정운용계획을 통해 발표되는 중기재정계획의 재정준칙으로서의 역할을 평가해 보고 개선방안을 제시해 보았다.

마지막으로 제V장에서는 재정준칙의 법적 토대 및 총량적 재정 목표 설정이라는 관점에서 현행 재정관련 법률 및 국가재정운용계획을 평가해 보고 개선방안을 제시하였다.

목 차

I. 서 론	17
II. 재정준칙에 관한 이론적 고찰	20
1. 재정준칙의 정의	21
2. 재정준칙의 필요성	29
3. 재정준칙의 분류	34
가. 재정준칙의 유형	34
나. 목표 재정변수별 재정준칙 사례	38
4. 재정준칙의 효과	45
가. 재정준칙과 경기안정화 기능	46
나. 재정준칙과 재정건전화 효과	52
III. 선진국의 운용사례 연구	58
1. 스웨덴	61
가. 도입배경	61
나. 재정준칙의 주요 내용	63
다. 운용추이 및 평가	72
2. 영 국	75
가. 도입배경	75
나. 재정준칙의 주요 내용	79
다. 운용추이 및 평가	82
3. EU	90
가. 도입배경	90

나. 재정준칙의 주요 내용	92
다. 운용추이 및 평가	95
라. 최근의 SGP 개정	100
4. 미 국	109
가. 도입배경	109
나. 재정준칙의 주요 내용	110
다. 운용추이 및 평가	111
5. 일 본	116
가. 도입배경	116
나. 재정준칙의 주요 내용	118
다. 운용추이 및 평가	126
6. 기타 국가	128
가. 호 주	128
나. 캐나다	131
다. 핀란드	135
라. 네덜란드	139
마. 뉴질랜드	143
바. 스위스	147
사. 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인	150
7. 외국사례 연구의 시사점	156
IV. 우리나라의 재정준칙 도입	161
1. 양입제출의 원칙	162
가. 양입제출 원칙의 등장	162
나. 양입제출 원칙의 성과 및 평가	165
2. 통화정책의 준칙 : 물가안정목표제	172
가. 주요 선진국의 물가안정목표제	172
나. 우리나라의 물가안정목표제	179

다. 물가안정목표제 운용의 시사점	183
3. 재정준칙의 도입방안	185
가. 재정준칙의 필요성	185
나. 현행제도	191
다. 재정준칙 도입시 고려사항	198
V. 요약 및 결론	210
참고문헌	214
<부록 1> OECD/WB 예산집행 및 절차에 관한 설문조사 결과	220
<부록 2> 영국의 재정관련 보고서	223
<부록 3> SGP에 포함된 EMU의 재정준칙	226

표목차

<표 II- 1> 재정준칙의 10계명	8
<표 II- 2> IMF(1998)의 재정준칙 사례	8
<표 II- 3> 목표 재정변수별 재정준칙	3
<표 II- 4> 경성준칙과 연성준칙	6
<표 II- 5> 재정준칙의 장단점 비교	4
<표 II- 6> 준칙 vs. 재량 정책의 거시경제적 효과분석 비교	6
<표 II- 7> 재정준칙의 경기변동성 및 재정건전화 효과 : 시뮬레이션	51
<표 II- 8> 국가별 재정준칙 비교	3
<표 II- 9> 국가별 구조적 재정수지 추이	3
<표 II-10> 재정준칙의 경기변동성 및 재정건전화 효과 : 시뮬레이션	55
<표 II-11> 재정준칙과 재정건전성 실증분석 결과	7
<표 III- 1> OECD국가들의 재정준칙 보유 현황 (OECD/WB 설문조사 결과)	60
<표 III- 2> 스웨덴의 재정수지	5
<표 III- 3> 스웨덴의 재정·연금재정·인구 장기전망	8
<표 III- 4> 스웨덴의 재정통계 추이	9
<표 III- 5> 스웨덴의 지출한도 및 분야별 지출 추이	7
<표 III- 6> 스웨덴의 재정수지 및 구조적 재정수지	3
<표 III- 7> 스웨덴의 재정지출상한 및 실제지출액	4
<표 III- 8> 스웨덴의 중앙 및 지방정부 재정통계 추이	5

<표 III- 9> 영국의 재정통계 추이	8
<표 III-10> 영국의 fiscal rule 준수 추이(1)	8
<표 III-11> 영국의 fiscal rule 준수 추이(2)	8
<표 III-12> EU 국가들의 재정적자 및 국가채무 추이	9
<표 III-13> EU 국가들의 기간별 재정적자 및 국가채무 추이	97
<표 III-14> 1998~2003년 중 유로지역의 재정운용 추이	9
<표 III-15> 104(7)에 따른 권고	104
<표 III-16> SGP의 주요 개정내용	IV
<표 III-17> GRH법에 따른 적자상한선과 실제의 적자규모	10
<표 III-18> BEA에 따른 재량지출 상한선과 실적치	12
<표 III-19> 재량지출 한도(FY 2004~2009)	114
<표 III-20> 미국의 재정통계 추이	15
<표 III-21> ‘개혁과 전망-2004년도 개정안’의 구조개혁의 분야별 주요 쟁점	121
<표 III-22> 일본경제의 중기 거시전망	12
<표 III-23> 일본의 재정통계 추이	17
<표 III-24> 호주의 재정통계 추이	10
<표 III-25> 캐나다의 재정통계 추이	14
<표 III-26> 핀란드의 재정통계 추이	18
<표 III-27> 네덜란드의 재정통계 추이	12
<표 III-28> 뉴질랜드의 재정통계 추이	16
<표 III-29> 스위스의 재정통계 추이	19
<표 III-30> 독일의 재정통계 추이	12
<표 III-31> 프랑스의 재정통계 추이	13
<표 III-32> 이탈리아의 재정통계 추이	14
<표 III-33> 스페인의 재정통계 추이	15
<표 III-34> 주요국의 재정정책 관련 보고서	10

<표 IV- 1> 우리나라의 재정통계 추이	16
<표 IV- 2> 통합재정기준 분야별 지출비중 국제비교	19
<표 IV- 3> 각종 지표로 보는 한국의 현주소	19
<표 IV- 4> 우리나라의 재정규모 순위	10
<표 IV- 5> OECD 주요국과 재정규모 비교 ('05년 기준, 일반정부 기준)	171
<표 IV- 6> 1인당 국민소득이 같은 시기의 재정규모 비교	11
<표 IV- 7> 고령화율이 같은 시기의 재정규모 비교	11
<표 IV- 8> 주요국의 물가안정목표	14
<표 IV- 9> 물가안정목표제와 관련한 한국은행법의 주요 조문	185
<표 IV-10> 일반회계 적자보전용 국채발행 추이	16
<표 IV-11> 지방재정수입 구조	18
<표 IV-12> 중앙정부 및 지방정부채무 추이	19
<표 IV-13> 재정건전화 관련 국가재정법 조항	13
<표 IV-14> 자동안정화 장치의 크기(1990~2003년 기준)	200
<표 IV-15> 재정수입 및 재정지출의 GDP탄력성	20
<표 IV-16> G7국가와 우리나라의 재정정책 규모 비교	21
<표 IV-17> 안정화 준칙의 형태	22

그림목차

[그림 II- 1] 재정준칙의 정의와 구성 요소	22
[그림 II- 2] 재정준칙의 필요성	34
[그림 II- 3] 재정정책, 재정준칙과 경제변동의 관계	46
[그림 III- 1] 스웨덴의 인구고령화와 연금재정 장기전망	67
[그림 III- 2] 스웨덴의 중앙정부 지출한도 추이	70
[그림 III- 3] 영국의 재정수지 추이	77
[그림 III- 4] 영국 국가차입요구분(PSBR)의 전망 수정추이	77
[그림 III- 5] 영국과 타 유럽국가와의 국가채무 비교	86
[그림 III- 6] 영국의 공공투자 추이 및 국제비교	88
[그림 III- 7] 영국의 노동생산성 추이 및 국제비교	89
[그림 III- 8] 영국 공공투자 추이의 반전	89
[그림 III- 9] MTO와 부채수준	102
[그림 III-10] MTO와 잠재성장률 전망	102
[그림 III-11] 일본 일반회계 세수·세출 및 공채발행(공채의존도) 추이	117
[그림 III-12] 일본의 경기부양에 투입된 재정지출 규모 추이	118
[그림 III-13] 일본의 예산안과 구조개혁안의 결합	120
[그림 III-14] 시나리오별 중기 거시재정 전망	124
[그림 IV- 1] 우리나라의 재정통계 추이	167
[그림 IV- 2] 우리나라의 성장률 및 물가 추이	167
[그림 IV- 3] 통합재정의 경제 및 복지 분야 지출비중 추이	169

[그림 IV- 4] 통화정책의 과급경로	172
[그림 IV- 5] 주요국의 물가안정목표제 도입 전후의 경제지표 추이	178
[그림 IV- 6] 우리나라의 물가안정목표, 물가 및 정책금리 추이	181
[그림 IV- 7] 재정수지 및 국가채무 추이	187
[그림 IV- 8] 지방재정 지원 추이	188
[그림 IV- 9] 재정총량 전망 및 목표의 변경 추이	197
[그림 IV-10] 우리나라의 FS(재정정책기조) 추이	201

I. 서론

최근 선진국뿐 아니라 중진국 이상의 나라들에서도 인구 고령화로 인한 공적연금과 사회복지부문에 대한 재정소요는 급증하고 있다. 이미 복지부문의 재정투자에 많은 비용을 들이고 있는 유럽의 선진국들에서도 고령화에 대비한 재정부담은 적지않은 재정운용의 제약요인으로 작용하고 있다.

우리나라의 재정은 비교적 건전한 것으로 평가받고 있다. 지난 1997년 경제위기를 맞아 재정의 적극적인 개입으로 빠른 속도로 경제가 회복되었다. 이렇게 재정부문의 적극적인 개입이 가능했던 것은 우리나라 재정정책의 기초가 ‘양입제출의 원칙’하에 상당히 보수적인 운용을 했기 때문인 것으로 평가되고 있다. 하지만 세계적으로 유례가 없을 정도의 빠른 속도로 진행되고 있는 저출산 및 고령화 현상에 대해 우리나라의 재정운용정책도 이에 맞추어 변화하고 있다. 더욱이 경제성장에 재정의 우선순위를 내주었던 기초적인 복지부문에 대한 재정소요가 매년 증가하고 있으며 앞으로도 늘어날 추세이다. 즉, 과거에는 경제위기 극복에 든든한 안전판 역할을 해주었던 재정부문이 향후 중장기적으로 충분히 예상할 수 있는 재정소요로 인해 흔들릴 가능성이 있는 것이다. 따라서 재정건전화에 대한 논의는 아무리 강조해도 지나치지 않는 주제이지만 최근의 인구사회학적 변화를 감안하면 더욱 더 중요하다고 할 수 있다.

이에 본보고서는 정부의 총량적인 재정목표를 제약함으로써 재정건전화를 최우선 정책운용목표로 하는 재정준칙(fiscal rules)에 대한 연구를 수행하고 있다. 재정준칙은 재정수지나 지출증가율 혹은 국가채무에 대한 제약을 두어 일시적으로 정책운용의 폭을 좁히지만 재정규

율(fiscal discipline)을 확립하여 중장기적으로 재정건전화에는 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 비록 재정부문이 여타 다른 경제부문보다 건실한 것으로 평가받고 있는 우리나라에서 재정이 갖는 또 하나의 중요한 기능인 경기안정화에 대한 정책적 수단을 제약하면서까지 재정준칙을 도입해야 하는지에 대해서는 의구심이 들 수도 있다. 하지만 향후 우리에게 다가올 재정건전화에 대한 위협을 고려한다고 하면 재정이 건전하다고 평가받고 있는 지금의 시점에서 논의하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

재정준칙을 도입하고 있는 구미의 선진국에서는 재정준칙을 둘러싼 이론적·실증적 논의가 한참 진행되고 있다. 한번도 시행되지도 않는 정책운용의 틀에 대한 고찰은 쉽지 않은 과제이다. 하지만 향후에 준칙에 기반한 재정정책의 운용이 필요할 경우에 대비하여 구미 각국의 경험에 기초하여 재정준칙의 이론적·경험적 사례를 연구하는 것은 반드시 필요한 것으로 사료된다.

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 우선 제Ⅱ장에서는 재정준칙에 대한 이론적 논의를 정리한다. 여기에서는 재정준칙의 정의, 필요성, 형태별 구분 및 재정이슈별 재정준칙의 효과 및 성과에 대한 이론적·실증적 연구결과를 소개한다. 제Ⅲ장은 이미 재정준칙을 도입하고 있는 많은 선진국들의 운용경험과 실제 사례들을 광범위하게 정리하고 있다. 외국의 재정준칙의 운용경험이 반드시 우리나라의 향후 도입에 따른 실제적인 지침을 제공할 수는 없을 것이다. 하지만 여러 나라들의 재정준칙 운용과정에서 도출되는 공통점과 차이점들은 우리나라의 향후의 제도 도입에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 제Ⅳ장은 우리나라의 재정준칙 도입에 대한 분석이다. 여기에서는 그동안 우리나라 재정운용, 정확하게는 예산편성의 원칙이었던 양입제출 원칙과 최근의 중기재정계획의 성과와 한계에 대해 평가한다. 또한 통화준칙인 물가안정목표제에 대해서 살펴보고 이를 통해 재정준칙 도입의 시사점을 도출하며, 우리나라에서 재정준칙 도입이 될 경우 고려해야 할 사항들

을 정리하였다. 마지막으로 제V장은 본 보고서를 요약하고 정리한 후 정책적 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 재정준칙에 관한 이론적 고찰

최근 재정학과 정책학 등의 문헌에서 재정준칙에 기초한 재정운용이 많은 관심을 받고 있다. 이러한 재정준칙이 서구 선진국들에 도입된 계기로는 우선 1970년대 이후 브레튼우즈 체제의 해체 및 석유위기로 인한 국가채무의 급증, 재정수지 적자 누적 등으로 인한 거시경제 불안정성 증가를 들 수 있다. 1980년대 및 1990년대 들어서는 금융 및 외환위기, 재정적자 확대 등으로 인한 재정위기를 경험한 국가들이 조속한 재정건전화의 달성을 위해 재정준칙을 도입하기도 하였다. 또한 이미 고령화 사회를 맞이하고 있는 선진국들의 내재화된 사회보장 및 공적연금에 대한 지속적인 지출확대 등 미래의 잠재적인 재정부담을 고려한 재정의 장기적 지속가능성(sustainability)이라는 측면에서 재정준칙의 필요성이 제기되고 있다.

본 장에서는 재정준칙의 정의, 필요성, 형태, 효과 등에 대한 이론적 논의들을 문헌을 통해 나타난 것을 중심으로 정리하고자 한다. 먼저, 재정준칙의 정의에 대해 살펴보고 재정준칙의 구성요소와 갖추어야 할 특징 등에 대해서도 알아본다. 다음으로 재정건전화라는 큰 목표를 위해 단기적인 경기안정화의 기능 등 탄력적인 재정정책 운용을 제약하는 재정준칙이 왜 필요한지에 대해서 알아본다. 또한 재정준칙을 목표변수의 선택, 엄격함의 정도, 집행과 점검 여부의 주체, 그리고 회계 기준 등에 따라 형태별로 구분한 뒤 실제의 사례를 살펴본다. 마지막으로 재정준칙의 효과 및 성과를 경기안정화와 재정건전성이라는 두 기준에 나누어 이론적인 부분과 실증적인 부분으로 나누어 고찰한다.

1. 재정준칙의 정의

재정준칙(fiscal rules)은 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치(numerical numbers of targets)를 동반한 재정운용 목표(fiscal objectives)를 법제화한(legally provided) 재정운용정책을 의미한다¹⁾. 재정준칙이 신뢰성 있는 재정운용정책이 되기 위해서는 단기간이 아니라 상당히 오랜 기간에 걸쳐 집행되고 준수되어야 한다²⁾. 따라서 재정준칙은 주요 재정지표들에 대하여 수치적인 제약을 두어 항구적인 제약을 가하는 재정운용정책이다.

주요 선진국들의 경우 재정적자 축소와 국가채무 감축 등 재정운용의 목표를 명시적인 재정준칙을 통해 설정하고 있는데, 이에 대한 대표적인 것으로 EMU 가입국들의 의무적인 이행조건을 담은 ‘안정과 성장을 위한 협약 (stability and Growth Pact, 이하 SGP)’을 들 수 있다. 또한 영국의 Golden rule 및 Sustainable Investment rule 또한 대표적인 재정준칙이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 1980년대 미국의 사상 최대의 재정수지 적자를 감축할 목적으로 1985년 제정된 미국의 Gramm-Rudman-Hollings (GRH) 법안 또한 잘 알려진 재정준칙이다³⁾.

하지만 재정수지 적자의 상한을 정한다거나 재정지표의 수치적 목표를 정한다고 하더라도 재정준칙이 아닌 경우가 있다. 예를 들면, IMF의 구조기금 지원을 통해서 재정상태를 조정하는 단년도 혹은 중기의 재정계획은 이행기 동안 재정정책의 목표를 구체적인 수치로 제한하기도 하지만 이는 재정준칙이 아니다.

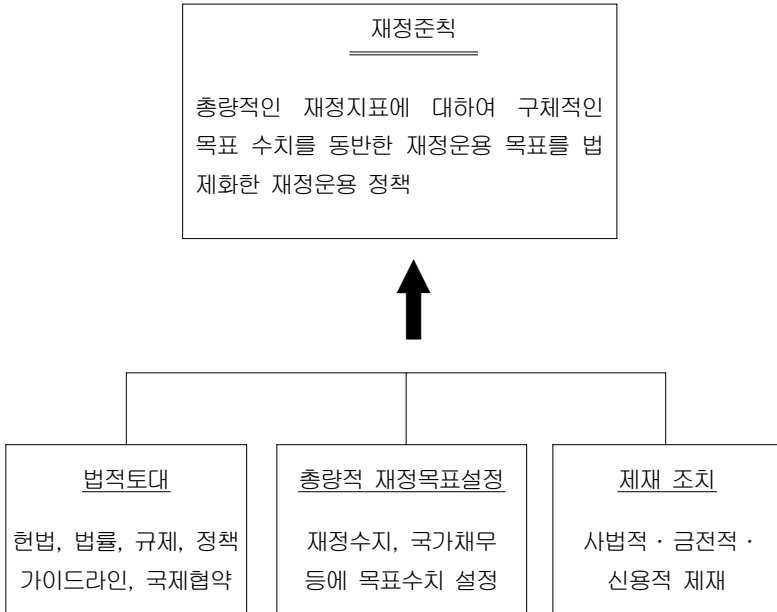
1) IMF(1998)를 참조하라.

2) Taylor(1993)에 따르면 재정준칙의 적용에 적절한 기간은 몇 차례의 경기순환이면 충분할 것으로 판단한다.

3) 각국의 재정준칙의 내용에 대한 자세한 설명은 제3장 선진국의 재정준칙을 참조하라.

재정준칙은 [그림 II-1]에서 알 수 있듯이 세 가지 구성요건을 갖추어야 한다.

[그림 II-1] 재정준칙의 정의와 구성 요소



우선, 재정준칙은 법적 토대(statutory basis)에 기초한 강제력이 있어야 한다. 사회경제적 배경이 국가 간에 차이가 있으므로 법적인 토대는 헌법, 법률, 규제, 그리고 정부의 정책가이드라인, 국제협약 등이 될 수 있다.

두 번째로 총량적 재정목표를 구체적인 수치로 설정하여야 한다는 것이다. 통상적으로 많이 사용되는 총량적 재정목표로는 재정수지 적자의 GDP 비율, 국가채무의 GDP 비율 및 재정지출(혹은 증가율)에 대한 한도 설정 등이다.

재정준칙을 구성하는 마지막 요소는 재정준칙을 준수하지 못했을 경우에 대한 제재조치(sanctions)의 존재 여부이다. 준칙을 위반했을 경우의 제재조치로는 금전적 제재(financial), 사법적(judicial) 제재, 그리고 신용적(reputational) 제재 등의 세 가지 종류가 있다. 먼저, 금전적 제재는 준칙을 준수하지 못했을 경우 다음 연도에 부처의 지출규모를 위반한 규모만큼 축소하게 하거나 (미국의 몇몇 주에서 실행됨), 협약에 의해 정해진 목표수치를 지키지 못했을 경우 벌금을 부과한다거나(EMU의 SGP)⁴⁾ 혹은 관료들의 급여를 삭감하는 것(캐나다의 Manitoba 주) 등을 예로 들 수 있다. 사법적 제재조치는 준칙을 준수하지 못했을 경우 중앙정부나 지방정부에 대해 사법적 심판을 받는 것을 말한다. 마지막으로 신용적 제재조치인데 이는 앞서의 두 제재조치와는 성격이 다른 것으로 준칙을 준수하지 못한 정부의 경우 차기선거에 부정적인 영향을 받아 재집권에 실패하거나, 국제금융시장에서 신용등급이 떨어져 자금조달의 애로를 겪는 것 등을 지칭한다.

부가적인 요소로 예산을 집행하는 당국과는 독립적인 기구(independent authority)가 준칙의 집행과 준수 여부를 점검해야 할 필요가 있다. 재정준칙을 집행하고 실행하는 선진국의 경우 중앙은행, 재무부, 그리고 대법원 등이 그 역할을 하고 있다. 물론 각국의 구체적인 상황과 전통에 따라 예산집행을 담당하는 정부부처에 의해서도 재정준칙의 집행과 준수 여부는 점검될 수 있지만, 보다 이상적으로는 이

4) EMU에서는 GDP 대비 3% 재정수지 적자를 초과한 국가가 다음 연도에 이를 시정하지 못하면 무이자계정에 GDP의 0.5%를 한도액으로 하여 적립하게 하고 있다. 만약 2년 후에도 시정되지 못하면 이 적립금은 몰수되어 벌금으로 전환된다. 하지만 극심하고 지속적인 경기불황기에 대한 경기대응적인 재정정책으로 인한 과도한 재정수지 적자는 '예외적'으로 인정하고 있다. 실질GDP가 연간 2%p 이상 하락하면 '예외적'이라고 보고 있으며, 실질GDP 하락률이 2%p 미만일지라도 과거 추세에 비해 경기하강이나 생산물 누적손실이 갑자기 나타나는 경우에도 예외적으로 본다. 이에 대한 자세한 논의는 한국조세연구원(2004)를 참조하라.

들과 독립적이고 실제로 감시하고 판단할 수 있는 기구가 필요하다.

하지만 위에서 설명한 구성요소들을 모두 구비하는 경우는 그다지 많지 않으며 설사 구비하였다 하더라도 그 정도의 차이로 인해 동일한 범주의 준칙으로 구분하기가 쉽지 않다. 즉, 재정준칙은 국가마다 그리고 시대적 상황에 따라 준칙을 구성하는 요소들의 이질성과 엄격함의 정도의 차이로 단일한 하나의 기준으로 분류하기가 매우 힘들다는 것이다.

IMF(1998)에서는 위에서 설명한 재정준칙의 구성요소들인 법적인 토대의 엄격함, 제재조치의 존재 여부 및 법적 집행의 강제력 등을 기준으로 재정준칙을 구분한다.

우선 가장 좁게는 예산승인의 단계(사전적)와 예산집행의 단계(사후적)의 모든 측면에 걸쳐 준칙이 준수되고 이를 어겼을 경우에 법적·금전적 제재조치가 수반되는 경우를 상정할 수 있다. 이러한 예로는 미국의 몇몇 주에서 사용되는 경상재정수지 균형 준칙, EMU의 SGP의 3% 재정수지 준칙, 그리고 CFA 프랑화 지역의 차입제한 준칙 등이 있다. 이 모든 경우 재정준칙을 준수하지 않았을 경우에는 금전적, 사법적, 그리고 신용적(reputational) 제재가 따른다.

하지만 준칙의 준수 여부에 대한 해석의 폭을 넓게 설정하여 재정준칙을 정의할 수도 있다. 이렇게 정의한 재정준칙으로는 네덜란드의 구조적 재정수지의 상한을 정하는 준칙, 뉴질랜드의 중기 재정수지균형 준칙, EMU SGP의 중기 재정수지균형 준칙, 스위스의 경기순환조정 재정수지균형 준칙 등이 있다.

재정준칙의 실제 집행에 있어서 중요한 것은 준칙의 시행이 사전적으로 즉, 예산승인단계에서 지켜지느냐 아니면 사후적으로 즉, 집행의 단계에서 지켜지느냐의 문제이다. 사전적 준수(ex ante compliance)는 주로 예산승인 과정에서 주어진 준칙을 준수하느냐의 문제이다. 사전적인 준수는 항상 재정준칙의 필요조건이기 때문에 사후적인 준수(ex post compliance)는 충분조건이 될 수 있다. 앞서도 얘기했듯이 사전적

준수는 주로 예산승인 과정에서 주어진 준칙을 준수하느냐의 문제이다. 이 과정에서 주로 영향을 받는 것은 총량적인 재정규모라기보다는 재정지출의 구성, 즉 분야별 자원배분에 대한 방향성과 내용이다. 따라서 예산이 승인되어 실제로 집행될 때 준칙에 기반한 지출행위가 되는 것을 파악하는 것이 준칙의 준수 여부를 판단하는 중요한 기준이 되므로 실제 집행단계만을 파악해도 충분한 것이다.

사전적으로 재정준칙이 준수된다면⁵⁾ 재정준칙의 집행을 통해 (사후적인) 준칙준수 여부를 판단함에 있어 고려해야 할 중요한 사항들이 있다. 먼저, 예산을 집행하는 회계기간 동안에 자동적인 혹은 재량적인 예비조치가 있느냐의 문제이다. 즉, 예상치 못한 세수감소나 지출증가와 같은 경우에 대비하여 어떤 예비적 조치가 있느냐의 문제이다. 현존하는 준칙 중에서 미국의 몇 개 주만이 이러한 조치를 규정하고 있는데 예를 들면, 단일한 지출삭감(sequestration)이나 부가세 규정 등이다. 그리고 스위스의 연방평의회에서는 과도한 재정적자를 방지하기 위해 보조금을 삭감하도록 하는 조치를 허용하고 있다. 또한 인도네시아에서는 특별예산을 편성하는 것을 허용하는 준칙을 채택하고 있다. 둘째, 보호장치나 면책조항(escape clause)이 존재하느냐의 문제이다. 마지막으로, 준칙을 준수하지 않을 경우 제재조치가 얼마나 효과적인가의 문제 등이다.

준칙을 통한 재정정책의 집행은 여러 장점이 있음과 동시에 약점도 존재한다. 우선 가장 큰 장점은 우선 재정규모의 결정이 준칙을 통해 단순해져서 정부의 재정규율 확립의 성과를 측정하기가 쉽다는 점이다. 또한 재정지출과 정부부채의 감축 등을 통해 재정건전화의 목표를 달성하기가 쉽다는 것이다. 재정수지균형 혹은 중기재정계획의 수립 등 법적인 준칙을 통하면 이익집단이나 정치적인 압력으로부터 자유로울 수 있다는 것도 중요한 장점으로 여겨지고 있다.

5) 즉, 재정수지, 채원조달, 그리고 지출수준 등의 총계변수가 실제 집행될 예산과 일치하는 것을 의미한다.

하지만 또한 여러 어려움이 있는 것 또한 사실이다. 우선 재정준칙이 법적으로 제정되고 집행되어야 효과를 거둘 수 있다는 것이다. 또한 재정 지표의 개선이 준칙을 통해서인지 아니면 전반적인 경제상황의 호조에 의해서인지를 구분할 수 있어야 하는데 이것이 매우 힘들다는 점이다. 그리고 재정준칙은 경기대응적인 재정정책의 운용의 폭을 제한할 수도 있다⁶⁾. 마지막으로 준칙의 목표를 달성하기 위해 인위적인 회계조작(creative accounting)을 하는 경우 그 유효성이 의심받을 수 있다.

Buiter(2003)은 EMU의 SGP, 영국의 Golden rule 및 Buiter와 Grafe(2002)의 항구적 재정수지 균형 준칙 등을 고찰하고 이를 통해 재정준칙이 공통적으로 지녀야 할 특징으로 다음과 같은 10가지를 지적하고 있다.

<표 II-1> 재정준칙의 10계명

- ① 재정준칙은 단순해야 하며 준수 여부가 쉽게 점검될 수 있어야 한다.
- ② 재정준칙은 정부의 지급보증능력(solveny)을 유지해야 한다.
- ③ 재정준칙의 적용은 국가 전체의 재정수지이다. 즉, 통합재정수지와 중앙은행수지를 포함한다.
- ④ 재정준칙은 정부규모에 대하여 중립적이어야 한다.
- ⑤ 재정준칙은 경기순행적인 결과를 가져오는 정책의 운용을 자제해야 한다. 즉, 재정의 자동안정화 장치가 자유롭게 작동하도록 허용해야 한다.
- ⑥ 재정준칙은 장기에도 적용되어야 한다.
- ⑦ 재정준칙은 경제구조와 초기조건의 차이를 허용해야 한다.
- ⑧ 재정준칙은 개별국가뿐만 아니라 국가연합체에서도 적용되어야 한다.
- ⑨ 재정준칙은 믿을 수 있어야 한다.
- ⑩ 재정준칙은 공평하고 일관되어야 한다.

주: ⑦, ⑧ 및 ⑩은 연방정부나 지방정부·국가연합체 등에서도 적용될 수 있음.
자료: Buiter(2003)

6) 재정준칙의 장·단점에 대해서는 본 장의 제4절 재정준칙의 효과 및 성과에서 보다 자세히 다루기로 한다.

<표 II-2>는 IMF(1998)에서 각국의 재정준칙들의 사례를 준칙의 목표, 시행되었던 기간, 법적 토대 다양성, 준칙의 집행 대상이 되는 정부단위, 그리고 제재조치의 종류에 따라 정리한 것이다. 제III장에서는 보다 최근의 주요 선진국들의 재정준칙의 운영 경험과 실제 사례들을 정리하였다.

<표 II-2> IMF(1998)의 재정준칙 사례

구분	목표 혹은 상한선	시행기간	법적 토대	정부단위	제재조치
네덜란드	구조적 재정수지 상한	1961~1974	정부정책	중앙정부	신용적 제재
유럽연합국가	중앙은행 차입금지	1994년부터	국제조약 (EMU의 제2단계)	일반정부	사법적 제재
	중기 총재정수지균형 연간 재정수지 상한 (GDP의 3%)	1997년부터	국제조약 (EMU의 제3단계)	일반정부	신용적 제재 금전적 제재 (1999년부터)
	총부채 상한(GDP의 60%)	1997년부터	국제조약(EMU의 제3단계)	일반정부	사법적 제재
미국	연간 재정수지균형	회계기간	헌법의 수정조항	연방정부	사법적 제재
	연간 경상재정수지균형	다양함	헌법의 수정조항	주정부	사법적 제재
코스타리카	연간 재정수지상한(GDP의 1%)	회계기간	헌법의 수정조항	공공부문	사법적 제재
스위스	경기조정 재정수지 균형	회계기간	헌법의 수정조항	연방정부	신용적 제재
뉴질랜드	중기 운용수지균형	1994년부터	법적 조항	공공부문	신용적 제재
독일	연간 경상재정수지	1949년부터	헌법의 수정조항	연방정부, 지방정부	사법적 제재
일본	연간 경상재정수지	1946~1975, 2003년부터	법적 조항	중앙정부	사법적 제재
	총재정수지균형 혹은 적자상한	회계기간	법적 조항	주정부	사법적 제재
인도네시아, 케냐, 칠레, 에콰도르, 헝가리, 일본, 페루, 미국	국내차입금지	1983년부터	정부정책	일반정부	신용적 제재
	중앙은행차입금지	다양함	다양함	일반정부	사법적 제재
CFA 프랑화 국가	중앙은행차입을 전년도 수입의 20%로 제한	1973년부터	국제조약	일반정부	금전적 제재
브라질, 이집트, 모로코, 필리핀, 슬로바키아	중앙은행차입을 전년도 수입의 고정된 비율로 제한	다양함	다양함	일반정부	사법적 제재 신용적 제재

자료: IMF(1998).

2. 재정준칙의 필요성

서구 유럽에서 1970년대 이후 재정상황의 악화를 어떻게 극복할 것인가의 문제에 대한 해법으로 재정준칙에 의한 재정정책이 등장하게 된다. 물론 기존의 방식대로 재량에 의한 재정정책으로 재정상황을 극복하려는 노력도 있었지만, EU 지역에서 EMU로의 출범과정에 재정상황의 개선은 매우 필요한 과제가 되었다. 또한 재정준칙은 과거의 경우에는 정부의 재정적자 경향성을 견제하고 제어하기 위해 사용되었으며, 지금은 미래의 잠재적인 재정부담(고령화 등)을 고려한 장기적 지속가능성(sustainability)을 위해 사용되고 있다.

즉, 이러한 논의과정에서 당면한 과제는 국가채무의 안정적인 관리를 가능하게 하는 재정수지 적자의 감축이며 또한 중장기적인 부채관리였다. 즉, 재정준칙을 통한 재정규율의 확립은 거시경제 안정을 위한 전제조건으로서 재정의 건전성 및 지속가능성을 확보할 필요가 있는데서 그 논리적 근거를 찾을 수 있다.

신고전과 경제학 이론에 의하면 재정정책은 조세평준화 (tax smoothing)를 중요한 목표로 설정하고 있다. 예를 들면, 재정수지 적자는 전쟁 등과 같은 일시적 재정지출 증가에만 허용해야 하고, 경제의 왜곡을 최소화하기 위해 세율을 일정하게 유지해야 한다⁷⁾. 이는 재정정책이 경기대응적이어야 함을 의미하는데 케인지언 총수요관리 모형에 따르면 재정지출의 중요한 요소는 자동안정화 장치이다. 즉, 재정지출은 경기침체에 확장적이고 경기확장기에는 수축적이어야 한다. 이것이 경기변동에 대한 일반적인 이론이다⁸⁾. 하지만 실제로는 정부

7) 이론적 모형에 따르면 조세로 인한 경제적 왜곡은 세율의 제곱에 비례하므로 세율을 변동시키지 않고 재정적자를 용인하는 것이 바람직하다는 것이다.

8) 반면에 재정적자를 반대하는 논거로는 다음과 같은 것들이 있다. 우선, 정부의 투입이 민간의 투자를 구축한다는 것이다. 또한 재정적자는 세대간의 부의 이전에 다름 아니며, 조세수입의 일부가 이자지급으로 사

의 재정정책은 이러한 원리에서 종종 벗어난다.

정치경제학적인 문헌에서는 정부의 재정정책에 내재적인 재정수지 적자경향(deficit bias)과 지출경향(spending bias)으로 인해 앞서 논의한 경기변동에 근거한 규모 이상의 재정수지 적자가 발생하며, 이를 교정하기 위해 준칙에 입각한 재정정책을 운용해야 한다고 주장한다⁹⁾.

Alesiana와 Perroti(1995)는 재정수지 적자경향을 설명하는 세 가지 유형의 모형을 제시하고 있다. 우선, 재정수지 적자경향은 선거와 정치적 승리만을 노리는 기회주의적 정치인·관료와 시점간 예산제약의 한계를 인식하지 못하는 나이브한 대중들에 의해 생성되는 ‘재정환상(fiscal illusion)’에 의해 발생한다고 보는 것이 첫 번째 유형이다. 두 번째로는 현재의 정부가 부채를 늘리는 것은 미래의 정부에 대한 부담을 전가시키는 것이므로 (미래의) 정부지출에 대한 제약을 주기 위해 (현재의) 재정수지 적자를 통해 지출을 늘리는 경향이 있다고 보는 전략적 부채모형(strategic debt model)이다. 세 번째는 이해관계가 서로 상충되는 그룹들로 인해 적절한 정책적 조치를 취하지 못하게 되는 경우를 상징하는 모형이다. 예를 들면, 지출삭감이나 증세 등을 추진하려고 할 경우 조세부담에 대한 합의가 힘들어 의도하던 효과를 보지 못하게 되어 정책적 실패(policy failure)를 야기하는 경우를 예로 들 수 있다.

이들 모형들은 모두 개별화되고 분파로 나뉜 정치연합체로 이루어진 정부와 다극화된 사회의 재정지출형태를 설명하는 데 적합한 것으로 인식되고 있다. Roubini와 Sachs(1989)는 이러한 정부와 사회에서 단일한 정당 주도의 정부와 다극화가 비교적 덜 진전된 사회보다 재정

용되어 여타 정부지출이 축소될 수 있다. 마지막으로 정부 부채 동학(debt dynamics)을 통해 쉽게 확인할 수 있듯이 성장률이 이자율보다 작을 때 소위 ‘부채의 함정’에 빠질 가능성이 존재하기 때문에 반대하기도 한다.

9) 재정수지 적자경향은 보통 지출경향에 기인하는 경우가 많다.

지출 건전화를 이루어내는 것이 더 힘들다는 것을 보여주고 있다.

이제 정부정책에 내재한 지출경향을 설명하는 모형을 살펴보도록 하자. 정치경제학의 많은 문헌들에서는 과도한 공공사업의 원인을 입법부 의원들에 의한 ‘지역구에 대한 선심성 사업’(pork barrel)에 대한 결정과 연결시키고 있다. 이러한 논의는 특정사업으로 인해 혜택을 보는 계층과 재원조달자인 일반 납세자와의 재정귀착(fiscal incidence)의 차이로 인해 생기는 문제점들을 중심으로 하고 있다. von Hagen과 Harden(1996)은 지출부처가 많은 나라에서 재정투자사업에 대한 비용을 충분히 내부화하지 못할 경우가 많기 때문에 지출경향이 내재화된 의사결정을 할 가능성이 크다고 주장하였다. 의사결정의 분권화가 많은 나라의 경우에 이러한 ‘불특정한 다수의 납세자와 특정 소수의 혜택자’의 괴리감의 문제가 심각해질 가능성이 더 크다.

따라서 재량적 재정정책을 수행하는 과정에서 발생하는 재정수지 적자경향과 지출경향은 준칙을 통한 재정정책이 필요한 근거를 제시하는 주요한 논거로 제기되고 있다.

이제, 준칙을 통한 재정정책이 필요한 논거를 보다 자세하게 알아보도록 하자.

첫 번째 근거는 거시경제 안정성이다. 서구유럽과 일본에 재정수지 균형을 달성하도록 한 준칙들은 전후의 거시경제에 대한 안정화를 위해서였다. 물가안정을 최우선 과제로 하는 통화정책은 경제주체들이 낮은 수준의 인플레이션 및 금융여건 개선에 대한 기대를 형성토록 함으로써 장기적인 계획과 투자확대를 뒷받침한다. 중앙은행 혹은 다른 부문으로부터의 정부차입을 금지하거나 제한하는 준칙은 본원통화 창출에 대한 근원적인 불안을 제거함으로써 인플레이션 압력을 눌러 물가안정에 기초한 거시경제 안정성을 제공할 수 있다. 하지만 이에 대한 반론 또한 존재한다. 특히 준칙의 존재, 예를 들면, 엄격한 재정수지 균형준칙은 단기의 안정성을 약화시키고 조세평준화의 역할을 축소시킬 수도 있다는 우려감을 자아낸다. 더욱이 거시경제 운용의 목표가

명확하고, 예를 들면, 낮은 인플레이션과 대외수지 균형같은 목표하에 운용되는 재정정책과 통화정책의 적절한 정책 혼합(policy mix)에 의한 재량적 정책은 준칙에 기반한 정책보다 개념적으로는 우월하게 보일 수도 있다. 그러나 재량적 정책의 우월함이 실제로 항상 확인된 것은 아니며, 또한 적절한 재정규율이 결여된 재량적 정책은 경기 대응적인 정책이 경기순응적인 정책으로 될 정도로 유효성을 감소시키는 경우도 있다¹⁰⁾. 준칙에 기반한 재정정책이 약간의 신축성만 가진다면 정책당국자의 의사결정에 발목만 잡는 것이 아니라, 자동안정화 장치의 작동에 의하여 경기대응적인 정책기조를 유지할 수 있는 것이다. 즉, 준칙에 기반한 재정정책은 앞서 논의한 정부의 재정적자 경향이나 지출경향이 내재적인 재량적인 정책에 비해 차선(second-best)의 해법을 제시하는 것으로 간주할 수 있다.

두 번째 근거는 재정건전성이다. 재정건전성은 재정정책의 경제안정화 기능을 강화하는 데 필수적인데, 재정적자가 상당규모 지속되는 가운데 정부부채가 누적되면 경제주체들은 미래의 조세부담 확대와 성장 약화를 우려할 것이고 이는 소비 및 투자심리 저하를 통해 경기하강 기간에 자동안정화 장치의 총수요 제고효과를 무력화할 가능성이 있다. 또한 고령화에 대비하여 총부채의 GDP 비율을 특정 수치 이하로 묶어 두는 것은 미래세대에 대한 공평한 분배를 위해서도 필요한 것이다. 이에 대한 효과는 금융시장에서의 이자율을 안정화시키며 민간투자의 구축효과의 크기를 감소시킬 뿐만 아니라 근로소득자에서 금리소득자로의 소득 배분의 효과를 감소시키는 것으로 나타난다.

세 번째는 준칙에 기반한 재정정책은 거시경제안정화를 목표로 하는 통화·환율정책정책의 집행에 도움이 된다는 것이다. 재정수지 적

10) 이에 대한 전형적인 예로 거론되는 것은 1970~95년의 남미의 재정정책이다. 교역조건의 불안정성에 기인한 대외충격과 근시안적인 정부의 의사결정에 의하여 지출과 세입이 큰 폭으로 변동하여 경기진폭 또한 크게 나타났고 경기순응적인 재정정책을 낳았다(IMF(1998)).

자를 줄이는 준칙은 금융정책의 부담을 줄여주는 것으로, 이는 EMU의 SGP에서도 확인할 수 있다. 이와 비슷한 논리로 재정준칙을 통한 재정규율도 다른 정책의 도움을 받아 강화될 수 있다. 즉, 통화정책이나 환율정책도 정부의 재정수지 적자의 폭을 제한하기도 한다¹¹⁾.

네 번째는 준칙에 기반한 재정정책은 지방정부 혹은 연방 내의 주 정부의 잘못된 재정관행이 중앙으로 역수입되는 것을 차단하여 부(-)의 파급효과(negative spillover effect)를 방지하는 데 도움이 된다. 예를 들면, 지방정부의 재정적자를 제한하는 준칙과 같은 경우 신용강등과 높은 금리부과 등의 방법으로 재정규율의 해이가 다른 지방정부나 또는 상위의 정부나 연합체로 파급되지 않도록 한다. 만약 이러한 준칙이 없을 경우에는 지방정부 단위에서의 부채증가가 상위정부나 연방정부로 하여금 부채탕감이나 재정부담에 대한 압력이 늘어나도록 한다.

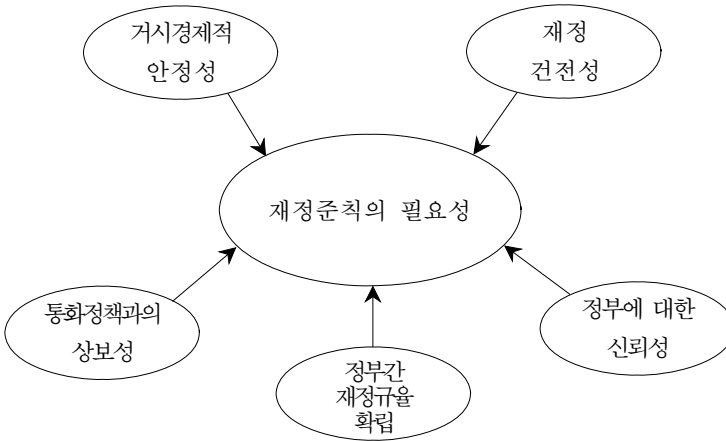
마지막으로 재정준칙의 존재는 정부정책에 대한 신뢰성을 보장해준다. 다시 말하면, 재량적 재정정책보다 재정준칙이 가지는 주요한 장점은 바로 시간에 대한 일관성이다¹²⁾. 특히, 재정부문의 성과가 요동치는 경제의 경우 준칙에 기반한 재정정책은 경제주체들에게 미래의 불확실성을 줄여주는 효과를 가져온다.

이상과 같은 좋은 근거가 있음에도 불구하고 준칙이 있든 그렇지 않든 간에 재정규율을 강제해야겠다는 확고한 신념이 없다면, 준칙을 통해 재정의 지속가능성을 확보하기는 쉽지 않다.

11) 이에 대한 예가 브레튼 우즈체제하의 환율정책이다.

12) 이 점에서 Kydland와 Prescott (1977)는 동학적 2기간 모형을 통해 준칙에 기반한 정책은 시간에 대해 일관적이며 재량정책보다 후생수준이 더 높을 수 있음을 이론적으로 보였다. 여기서 중요한 가정은 합리적인 경제주체는 정부가 이미 이전에 발표한 재량적인 정책으로부터 이탈할 수 있으며 이에 대해 충분히 반응할 수 있다는 것이다.

[그림 II-2] 재정준칙의 필요성



3. 재정준칙의 분류

가. 재정준칙의 유형

재정준칙은 사회경제적인 제도와 환경의 차이로 국가마다 그리고 시대마다 차이가 존재함에도 불구하고 몇 가지 공통적인 주제를 중심으로 구분된다. Schick(2003)과 IMF(2003)에 따르면 재정준칙은 다음과 같이 구분될 수 있다.

- 어떤 재정변수를 통제해야 하는가? (목표 재정변수의 선택)
- 재정준칙은 어느 정도 엄격한가? (경성준칙과 연성준칙)
- 누가 재정준칙을 제정하고 집행하는가? (준칙의 제정과 집행)
- 재정준칙의 제정과 집행에 있어 어떤 회계기준을 사용해야 하는가?(회계기준의 확립)

1) 목표 재정변수(target aggregate)에 따른 구분

재정준칙의 목표 재정변수로는 재정수지, 정부차입, 국가채무, 그리고 정부지출 등이 있으며 GDP에 대한 비율이나 전년 대비 증감률 등의 형태로 운용된다. 하나의 재정변수에만 주목했을 경우 재정준칙의 준수 여부에 대한 판정이 모호해질 수 있다. 가령, 재정수지 적자만이 목표변수일 때 정부는 자산을 매각하거나 또는 지출을 이연시키는 등의 행태로 목표를 달성할 수도 있기 때문이다.

재정준칙의 목표변수를 선택할 때 가장 주안점을 두어야 할 점은 재정의 지속가능성(sustainability)이며, 이러한 기준으로 선진국의 경우 국가채무의 GDP 비율을, 그리고 개발도상국은 기초수지 적자의 GDP 대비 비율을 목표변수로 하는 경향이 있다. <표 II-3>은 IMF(1998)에서 정리한 목표 재정변수별 재정준칙의 형태를 나타내고 있다.

<표 II-3> 목표 재정변수별 재정준칙

<p>재정수지준칙 (deficit rules)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 정부 총수입과 총지출의 수지 균형 (정부차입 금지); 재정수지 균형 준칙 · 구조적 재정수입과 지출의 수지 균형: 구조적 재정수지균형 준칙 · 경상수입과 경상지출의 수지 균형 (자본지출 차입 허용) <p>지출준칙 (expenditure or spending rules)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 정부지출증가율에 직접 제한을 둬 · 세입측면에서 자동안정화 장치가 작동하여 경기대응적인 정책기조 유지가능 <p>국가채무 혹은 준비금 준칙 (debt or reserve rules)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 총(혹은 순)정부 부채에 대한 제한 · 특별예산상의 예비기금 보유고를 연간 사회보장기금의 일정비율로 제한 <p>차입 준칙 (borrowing rules)</p> <ul style="list-style-type: none"> · 국내자본으로부터의 정부차입 금지 · 중앙은행으로부터의 정부차입 금지 <ul style="list-style-type: none"> - 혹은 과거 정부수입이나 지출의 비율에 대비하여 정부차입에 제한을 둬

자료: IMF(1998).

2) 경성준칙과 연성준칙에 따른 구분 (Hard vs. Soft Rules)

재정준칙의 엄격함은 정부가 경제환경이나 정치환경의 변화에 대응하여 준칙을 변경할 수 있느냐(연성준칙)와 없느냐(경성준칙)에 따라 구분된다. 또한 매년 수정 없이 항구적으로 준칙을 운용하면 경성준칙이며, 매년 예산안을 채택하기 전에 준칙을 수정하는 경우는 연성준칙으로 분류할 수 있다.

경성준칙의 대표적인 예는 EMU의 마스트리히트 조약과 안정·성장협약(SGP)이며, 연성준칙의 예는 중기재정계획 (Medium-term expenditure framework)하에서 매년 준칙을 수정하는 호주와 뉴질랜드에서 운용되는 준칙이다.

여기서 중요한 것은 준칙의 엄격함에 대한 정도라기보다는 정치적 재량을 억제할 수 있는 유효성이다. 비록 정치적 연합체에 의해 제정된 연성준칙이라 할지라도 민주적 통제로서 준칙을 엄격하게 준수하여 경성준칙 못지않은 효과를 가져오게 할 수 있다. 아래의 표는 경성준칙과 연성준칙을 서로 비교하여 구분하는 표이다.

<표 II-4> 경성준칙과 연성준칙

	경성준칙(Hard rules)	연성준칙(Soft rules)
변경가능성	경제환경이나 정치환경에 따라 변경할 수 없음	쉽게 변경할 수 있음
시계(視界)	항구적이며 매년 수정없음	매년 예산안을 채택하기 전에 수정할 수 있음
정부형태	일당 주도의 강력한 정부 특수 목적의 연합체	정치연합체 *민주적 통제에 의해 정치적 재량 통제 가능
대표적 예	EMU의 SGP	호주, 뉴질랜드의 중기재정계획

3) 준칙의 제정과 집행 주체에 따른 구분

재정준칙은 단일 국가의 재정정책에 적용되는 것을 목표로 제정되고 집행되는 것이 일반적이지만, EU나 IMF 등 외부의 기관에 의해 제정되고 감시될 수도 있다. 예를 들면, EU 지역 몇몇 국가들의 경우 마스트리히트 조약과 안정·성장협약을 위반한 경우도 있었지만 대부분의 경우 외부적 감시와 통제가 있는 이후 재정상황이 개선되었다고 평가할 수 있다. 하지만 외부의 감시와 통제는 자기규율에 의한 준칙의 집행에 대한 완전한 대체가 될 수는 없음을 알 수 있다¹³⁾.

준칙의 이행과 준수 여부는 국가를 이끄는 정체(political entity)의 형태에 관계없이, 정치적 협약에 대한 효과적인 이행에 의존하는 경우가 많다. 유럽의 경우 과반수 정당 지배체제가 반드시 재정준칙의 이행과 집행에 효과적이지는 않으며, 오히려 1990년대의 네덜란드의 경우처럼 여러 정파가 연합한 정부형태가 준칙의 제정과 집행에 효과적이었음을 보여주는 사례가 있다.

4) 회계기준에 따른 구분

재정준칙은 정부회계의 기준을 발생주의로 할 것이냐 현금주의로 할 것이냐에 따라 영향을 많이 받는다. 정부재정지출의 거래시기, 정부소유의 자산매각 등에 있어 회계기준을 달리하면 준칙에서 설정한 목표변수를 다르게 보고할 수 있으므로 정부로서는 회계조작(creational

13) 이에 대한 예가 EU의 통화연합체를 이끌고 있는 프랑스와 독일의 재정수지 적자비율의 추이이다. 이 두 나라의 2002~2004년 동안의 GDP 대비 재정수지 적자비율이 SGP의 3% 적자폭을 넘었다. 즉, EMU 출범 이전에는 SGP상의 필요조건인 3% 적자준칙을 준수하였지만 출범 이후 재정규율이 떨어져 다시 한 번 재정준칙의 이행에 대한 중기적인 계획을 요구받고 있는 실정이다. 즉, 타율에 의한 준칙의 집행과 제정은 이러한 한계가 존재한다고 할 수 있다.

accounting)의 유혹에 빠질 수도 있다. 대체적으로 재정준칙은 현금주의보다 발생주의 원칙에 입각하여 제정되고 있으나 회계조각에서 완벽하게 자유롭지는 않다. 따라서 현금주의와 발생주의 모두를 참조하여 재정준칙을 고안하거나 이행을 점검해야 한다¹⁴⁾. 또한 목표변수를 총계(gross basis)로 할 것인지 순계(net basis)로 할 것인지가 중요한데, 이는 어떤 것을 기준으로 하느냐에 따라 총지출, 총수입 혹은 부채 비율 등의 크기를 조작할 수 있는 문제점이 있기 때문이다.

나. 목표 재정변수별 재정준칙 사례

1) 재정수지 준칙 (deficit rules)

재정수지 준칙은 가장 많이 알려진 재정준칙으로서 정부 재정수입과 지출 사이의 수지 적자를 목표 재정변수로 하고 있다¹⁵⁾. 여기서 재정수지는 종합수지(overall balance), 경상수지(current balance), 운용수지(operating balance) 등이며 준칙은 매 회계연도에 이들 재정수지들이 특정한 수치목표 혹은 범위 안에 들어 있어야 함을 의미한다. 또한 시계를 중기와 장기로 연장을 할 경우 이에 해당되는 재정수지는 경기순환을 조정한 구조적 재정수지(structural balance)가 합당하다. 이에 대한 예를 몇 가지 들면 다음과 같은 나라들에서 재정수지적자

14) 우리나라는 현재 정부가 추진중인 4대 재정개혁의 하나로 디지털 예산·회계의 도입과 이를 지원하는 통합재정 정보시스템을 구축하고 있다. 이 안의 회계시스템 개혁은 복식부기의 도입과 발생주의 회계제도의 도입과 정착 등이 핵심적 사항이며, 이르면 2008년부터 IMF GFS 매뉴얼 2001에 기초하여 기존의 현금주의 방식뿐만 아니라 발생주의 방식에서도 통합재정통계를 산출하는 것을 목표로 하고 있다.

15) 여기서 재정수지준칙은 균형예산수지 준칙(balanced-budget rule), 재정수지적자 준칙 등을 포괄하는 개념으로 사용하였다. 따라서 역사적인 사례를 살펴볼 때는 그 맥락에 맞게 균형예산수지 준칙 또는 재정수지적자 준칙 등을 사용한다.

준칙이 시행되었음을 알 수 있다.

제2차 세계대전 이후 몇몇 국가들에서는 다양한 균형예산 준칙을 시행하고자 하였다. 예를 들면, 전후의 독일, 일본, 네덜란드 등에서는 자본지출에 대한 차입만을 허용한 경상수지 균형 준칙을 시행하였다¹⁶⁾. 그 이후에 네덜란드 정부는 구조적 재정수지 적자의 상한을 지키는 데 최선을 다하였다.

마스트리히트 조약에 따라 유럽통화연맹(EMU)의 제3단계에 참여하고자 하는 유럽연합의 가입국은 일반정부의 GDP 대비 재정수지 적자비율이 1997년 기준 3%를 넘지 말아야 한다. 또한, 성장안정협약에서는 중기의 재정상태가 균형 또는 소폭의 흑자에 가까워야 하며 (a medium-term budgetary position close to balance or surplus), 매년 적자가 3% 이내로 안정되어야 함을 요구하고 있다.

뉴질랜드 정부당국은 공공부채 대비 GDP 비율이 적당하다고 판단되면 평균적으로 적절한 기간 동안 재정운용지출(operating expenditure)과 공공부문 재정수입의 균형을 통해 이를 유지하도록 하고 있다. 이런 조건이 지켜지면 균형으로부터 단기적으로 이탈하는 것으로 허용하는데, 이 이탈이 자동안정화 기능 때문이든 재량적 조치에 의한 것이든 상관하지 않는다. 또한 세율은 안정적으로 유지되어야 하는데, 이는 지출 조정만으로 재정기조를 조정하는 것이다.

미국에서는 균형예산 개선안이 1982년, 1995년, 1997년에 나왔으나 기각되었으며, 만약 통과가 되었으면 매 회계연도마다 연방예산이 균형을 이루어야 한다. 이 준칙이 예외로 인정되는 것은 군사적 위협이나 국가 안전을 위협하는 경우뿐인데 이마저도 상하원 각각의 3/5 이상 동의가 필요하다.

연방제국가들인 독일과 미국의 주정부에서는 각 회계연도마다 경상수입과 경상지출 사이에 균형을 이루도록 해야 하는 황금률(golden

16) 통상 이를 Golden rule이라 한다.

rule)을 시행하였다. 제2금융기관으로부터의 차입이 특별한 조건하에 재정투자에 사용되었으며, 독일에서는 원칙적으로 대부분의 주들이 이러한 황금률의 적용을 받았다. 그러나 실제로 경상지출과 자본지출을 정의하는 데에는 상당한 차이가 있었으며, 사후적인 의미라기보다는 예산상의 승인에만 적용되어 사전적인 준칙으로 간주되었다.

2) 국가채무 준칙(debt rules)

국가채무 준칙은 공공부문의 GDP 대비 비율의 상한선을 정하여 국가채무에 대한 안정적인 관리를 정책목표를 제시한다.

EU에서 마스트리히트 조약은 EMU에 참여하기 위한 조건으로 GDP 대비 60%의 일반정부 부채비율을 상한으로 제시하였다. 그러나 단순히 60%의 수치목표가 과연 타당한 것인가, 그리고 회원국들이 진정으로 국가부채를 감소시키려는 충분한 노력을 기울이는가에 대해서는 의문의 여지가 있다. 그것은 마스트리스 조약의 국가부채 준칙이 부채를 줄이기 위해 민영화를 통해 나온 수입을 사용하는 것을 허용할 뿐만 아니라 공공부문이나 민간부문의 공증에 의해 발생된 보증부채, 연금 및 건강보험과 관련된 채무 등은 국가부채 준칙의 준수대상에서 제외되기 때문이다.

사실 공공부문에 의해 발생하는 암묵적 채무(implicit liability)는 당장의 부채통계에 잡히지 않는 우발적 채무(derived liability)들인 경우가 많지만 중장기적으로 환경의 변화에 의해 명시적이고 직접적인 채무로 언제든지 전환될 수 있기 때문에 국가부채에 관한 논쟁에서도 항상 문제가 되어 왔다. 따라서 국가채무 준칙을 논할 때 이러한 국가부채의 대상과 규모에 대한 사전적인 토론과 확정이 필요하다.

3) 지출준칙 (spending rules or expenditure rules)

지출준칙이란 재정건전화를 위해 재정수지 그 자체에 초점을 맞추기보다 정부지출의 증가율을 제한하거나 감세규모를 제한하여 수지적자를 조정하는 재정정책운용 준칙을 말한다. 여기서 중요한 것은 지출준칙이 조세수입의 감소를 가져오는 세율 변경에 대한 통제권을 포함한다는 것이다. 미국의 예산통제법(BEA)에서 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대나 세입 감소를 초래하는 법안이 제안될 경우에 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO(pay-as-you-go) 원칙이 도입된 것이 이에 대한 예이다.

지출준칙의 장점으로는 과도한 지출을 직접적으로 통제할 수 있다는 것이 가장 큰 것으로 간주되며 자동안정화 장치의 작동으로 재정정책 기조가 경기순행적으로 되는 것을 방지한다. 뿐만 아니라 통제하는 재정변수가 명확하기만 하다면 대중들과 시장참가자들에게 설명하기도 쉽다는 점도 장점으로 간주된다. 하지만, 이러한 지출준칙도 과도한 재정수지 적자 성향을 완전하게 교정하는 것이 아니다. 예를 들면, 대규모 감세조치나 세수의 체계적인 과다추정에 의한 재정수지 적자가 발생할 경우 지출준칙에 의해서도 막기 힘들다는 것이다.

하지만 실증분석에 의하면 지출감축에 기초한 재정건전화 방안은 다른 방안들보다 지속적임을 보여준다(Alesina and Perotti (1995)). 또한 재정수지 적자에 대한 위험은 시계를 중기로 뒀으로써 극복될 수 있다. 예를 들면, 스웨덴의 경우와 같이 구속력이 있는 지출준칙을 명시적인 중기의 목표로 보완하는 것 등이다. 이러한 목표는 구속력이 있는 준칙보다는 약하지만 재정규율을 유지하기에는 충분하다.

지출준칙을 바탕으로 중기재정계획을 짤 때 점검해야 하는 과제들은 다음과 같다.

우선, 적절한 시계를 설정하는 것이 중요하다. 거시경제의 중기전망을 하는 것과 같이 통상적으로 의회의 임기와 같이(네덜란드)하거나

EMU의 경우 4년으로 하고 있다. 대부분의 경우 마지막 해에 한하여 추가하거나 수정하는 것을 허용한다.

둘째, 목표 변수 선택에 있어 실질변수로 하느냐 명목변수로 하느냐의 선택의 문제이다. 실질변수를 사용할 경우 지출한도는 최근의 인플레이션을 전망을 사용하면 명목변수의 지출한도로도 해석이 가능하다. 하지만 명목변수를 지출준칙의 변수로 사용할 경우, 인플레이션을 전망의 변화가 지출준칙의 한도에 영향을 미치지 않는다. 따라서 명목변수를 목표변수로 할 경우 인플레이션율이 예상보다 높을 경우 보다 낮은 실질지출을 가져온다. 만약, 높은 인플레이션율이 과도한 국내수요에 의해 유발된 것이라면 실질정부지출을 낮추는 것은 경기안정화에 도움이 된다고 할 수 있다. 또한 항구적인 공급충격이 왔을 경우, 낮은 실질정부지출은 충격을 흡수하고 정부지출비율을 안정화하는 데 도움이 된다. 반면에 공급충격이 일시적인 경우에는 정부지출을 증가시키는 것이 보다 적절한 정책대응방안이 될 수도 있는데, 명목지출을 목표변수로 한다면 이와 반대의 효과를 가져올 가능성이 있다. 따라서 명목변수에 의한 준칙은 경기안정화의 문제가 중요한 이슈로 작용하고 있거나 세입의 자동안정화 장치가 작은 경제에 적합하다. 하지만 목표변수가 물가수준에 연동되도록 준칙을 제정할 경우 실질변수만이 의미가 있다. 가령, 연금이나 다른 법정지출금 등이 물가전망에 연동되어 있는 몇몇 국가들에서는 실질지출의 한도를 설정하는 것이 용이하다.

셋째, 집계변수의 선택의 문제이다. 재정지출 준칙의 경우 포괄범위가 넓은 변수를 사용하는 것이 유용하다. 준칙의 대상이 되는 지출범위를 너무 좁게 정하면 지출준칙이 포함하지 않는 다른 지출항목을 통해 한도를 넘어버릴 수 있는 가능성이 있다. 국민계정에서의 정부지출 통계를 사용하는 것이 재정준칙의 가장 핵심적인 요소인 투명성을 보증하고 모니터링하기가 쉽다. 하지만 포괄범위를 넓게 잡는 경우의 단점도 존재하는데 가령, 영국과 같이 자본지출을 과도하게 억제함으로

써 재정지출 증가율을 제어해 왔다면 자본지출을 지출준칙의 포괄범위에 넣지 않는 것이 좋을 것이다. 이런 경우에는 경상지출에서 투자지출을 명시적으로 분리하는 것이 필요하다. 또한 이자지출은 정부의 직접적인 통제에 놓여 있지 않기 때문에 지출범위에 포함되지 않을 수도 있다. 하지만 지출준칙의 목적이 재정적자 규모의 축소와 낮은 조세부담을 동시에 달성하기 위한 것이 주목적이므로 자본지출과 이자지출을 목표 통제변수(control aggregate)의 범위에 포함하는 것이 궁극적으로 옳다¹⁷⁾. 또 다른 이슈는 경기에 민감한 지출변수들을 포함할 것인지의 문제가 있다.

마지막으로 지출준칙은 재량적인 지출만 다루어야 하는가 아니면 법정지출도 다루어야 하는가의 문제가 있다. 프랑스와 독일 등에서는 인구 고령화의 영향으로 강제적인 법정지출 규모가 크고 날로 증가해 가는 추세이다. 또한 새로운 지출형태를 법정지출로 감추는 것도 쉽다. 법정지출의 경우 오버슈팅할 경우 이를 자동적으로 축소하기가 불가능하여 지출의 강제집행(enforcement)의 문제를 야기하지만 그럼에도 불구하고 지출준칙의 통제범위로 포함할 필요가 있다.

4) 재정수지 준칙과 지출준칙의 비교

재정수지 준칙은 대중들과 시장참가자들에게 준칙의 내용을 설명하기 쉬우며 모니터링하기가 상대적으로 용이하다. 하지만 재정정책이 태생적으로 갖고 있는 과도한 재정지출에 대한 경향성이 있어 이를 제어하기에는 불충분한 것으로 평가되고 있다. 또한 경기에 순응적인 것으로도 알려져 있다. 이러한 단점들을 보완하기 위하여 경기순환을 제어한 수입과 지출의 차이, 즉 구조적 재정수지(structural balance)를 수지적자 준칙의 목표로 하기도 한다. 하지만 이 역시 조차

17) 하지만 이자지출의 포함은 각국별로 다양하다. 예를 들면 스웨덴의 경우 포함되어 있지 않고, 네덜란드의 경우 포함되어 있다.

(manipulation)의 가능성이 존재하며 또 대중들에게 설명하기가 쉽지 않고 강제하기가 쉽지 않다. 또한 만약 경제에 구조적인 변화가 발생할 경우나 준칙을 변경하는 것이 실패하여 잘못된 정책결정에 도달할 경우에는 이 구조적 재정수지 적자 준칙이 적절하지 않을 수 있다.

따라서 최근 OECD(2006)에서는 재정수지 준칙에 대하여 지출준칙과 비교하여 지출준칙이 우수할 수 있음을 보여주고 있다. <표 II-5>는 이를 여러 특성에 걸쳐 비교하고 있는데 이를 좀 더 살펴볼도록 하자.

우선, 재정건전성 면에서는 재정수지 준칙은 수지 적자폭을 확대하기 쉽다. 왜냐하면 정부는 주어진 재정적자의 상한을 최대한 활용하려고 하기 때문이다. 반면에 지출준칙은 경제 상태에 관계없이 정책당국이 주어진 가이드라인을 지킬 수밖에 없도록 하기 때문에 이러한 일은 발생하지 않는다.

경기안정성에 대해서는 재정수지 준칙하에서는 경기대응적인 정책을 쓸 아무런 유인이 존재하지 않을 뿐만 아니라 심지어 경기침체에 예산상의 자동안정화 장치가 원활하게 작동하는 것을 제한하기도 한다. 하지만 지출준칙은 세입의 자동안정화 장치가 경기상태에 관계없이 잘 작동하도록 한다.

행정의 편의성 면에서도 지출준칙은 수지준칙보다 투명하고 논쟁의 여지가 적다. 수지준칙은 낙관적인 경제전망과 불확실한 지출과 수입 전망에 가려져 준칙의 준수가 힘들 수도 있다.

이상에서 살펴본 이러한 장점으로 인해 OECD(2006)에서는 지출준칙이 상대적으로 수지준칙보다 우수한 것으로 결론내리고 있다.

<표 II-5> 재정준칙의 장단점 비교

준칙 형태 기준	재정수지 준칙		지출준칙
	경기순환 미조정	경기순환 조정	
재정건전성 (호황기) (불황기)	적자 확대 경향 적자 축소해야	(좌동)	흑자가 축적되게 적자가 발생되게
경기안정성 (호황기) (불황기)	경기순응적 경기순응적	(좌동) (그 규모는 수지준칙보다는 작음)	경기대응적 (세입의 자동안정화장치)
행정의 편의성	파악하기 힘들	(좌동)	파악하기 용이함
신뢰성	논쟁의 여지	(좌동)	투명함
공공투자	보호가능함	(좌동)	(좌동) 재정수지 준칙보다는 효과가 더 큼
핵심 정부기능	재원의 변동성	(좌동)	예측가능한 재원조달
통화정책	협력하기 힘들	(좌동)	협력하기 쉬움

자료: OECD (2006).

4. 재정준칙의 효과

앞에서 살펴본 바와 같이 국가별로 재정준칙의 형태 및 내용이 다양하여 재정준칙의 성과에 대한 국가 간 비교분석 연구가 매우 드물다. 이에 반해 미국이나 캐나다의 주(state or province)별 자료를 이용하여 재정준칙의 성과를 비교분석한 연구는 다수가 있으며, EU 국가 간 비교를 통해 SGP 이외의 국가별로 별도로 도입한 재정준칙의 차이가 재정운용 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 약간 있을 뿐이다.

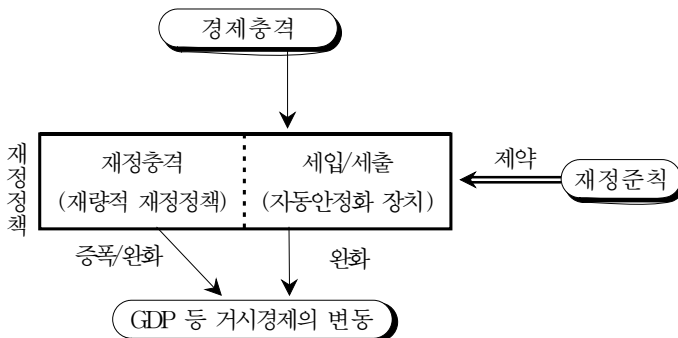
재정준칙을 도입함으로써 인해 재정정책의 양대 축인 경기안정화 기능 및 재정건전성 유지가 영향을 받게 된다. 이하에서 재정준칙의 도

입이 경기안정화 기능의 작동에 미친 영향과 재정건전성 유지에 미친 영향을 차례로 살펴보자.

가. 재정준칙과 경기안정화 기능

우선 재정준칙을 도입할 경우 예상되는 재정의 경기안정화 기능의 변동에 대한 효과를 살펴보자. 분석을 단순화하기 위해 통화정책, 환율 및 외환정책 등을 배제할 경우 GDP 등 거시경제의 변동은 [그림 II-3]과 같이 정리해 볼 수 있다. 경제충격이 발생하면 재정의 자동안정화 장치(built-in-stabilizer)에 의해 세입 및 세출구조가 자동으로 변동되어 GDP 등 거시경제 변수에 미치는 영향을 완화시킨다. 한편, 이러한 자동안정화 장치의 범위를 넘어선 세입 및 세출의 변동은 재정충격(fiscal impulse)으로 작용하여 경기변동의 진폭을 증폭(pro-cyclical) 또는 완화(counter-cyclical)시킨다. 이러한 상황에서 재정준칙이 도입되면 재정 전반 즉, 자동안정화 장치 및 재량적 재정정책 모두를 제약하게 되는데, 재정준칙이 도입되기 전에 재정의 경기안정화 기능이 어느 정도 발휘되고 있었느냐에 따라 재정준칙의 도입으로 인해 경기변동이 완화되거나 심화될 수 있다.

[그림 II-3] 재정정책, 재정준칙과 경제변동의 관계



예를 들어, 재정의 자동안정화 기능이 강력하게 발휘되고 있었고 재량적 재정정책도 대체로 중립적(neutral)이었던 경제에 재정수지를 제한하는 재정준칙이 도입된다면 경기불황기에 자동안정화 장치가 작동하거나 경기진작을 위한 확장적 재량정책으로 재정수지가 악화될 수 있는 여지가 줄어들게 되어 재정의 경기안정화 기능이 약화될 것이다. 반면, 재정의 자동안정화 기능이 약하고 재량적 정책이 추가적인 경기변동을 초래하는 식으로 재정정책이 운용되던 경제에 정부의 정책적 재량권을 제약하는 재정준칙이 도입된다면 재정준칙의 도입이 경기안정화에 도움이 될 것이다.

준칙에 기반한 정책과 재량적 정책대응 효과에 대해서 보다 자세하게 알아보자¹⁸⁾. 준칙에 의한 재정지출과 재량적 지출이 총수요에 미치는 영향의 차이를 재정지출의 증가와 세율축소의 효과가 일시적이나 영구적이냐에 따라 총수요에 미치는 효과를 네 가지 경우로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선 분석의 전제로는 1) 재정준칙은 지켜져야 하고 또한 신뢰할 수 있으며 2) 정부는 재량적 지출을 늘리려는 경향이 있으며 재정수지 적자는 늘어나려는 경향이 있다. 3) 정부의 시점간 예산제약은 항상 지켜진다는 것이다.

① 일시적 지출증가의 경우

지출준칙의 경우에는 경기순환에 따라 증대되는 지출이 제한되므로 공공부문 지출증가는 일시적인 것이다. Ahmed(1986)와 Barro(1989)와 같은 신고전학과 이론에서는 다른 조건이 동일하다면 경기순환에 대응한 공공부문 지출증대는 민간부문 지출 조절을 거의 수반하지 않으므로 외부차입을 유발하지 않아 중립적이다.

재량적 지출의 경우 정부는 재정준칙에 따라 미래지출을 조정할 필

18) 여기서 사용되는 재정준칙으로는 지출준칙과 구조적 재정수지준칙이다.

요가 없고 지출을 증가시키려는 경향이 있으므로, 지출증가가 더욱 영구적인 것으로 보인다. 따라서 시점 간 예산제약하에서 민간부문 경제주체들은 미래에 조세부담이 커질 것임을 예상하고 이에 따라 현재 소비행위를 조정한다. 따라서 다른 모든 조건이 동일하다면, 일시적 지출증가가 오히려 총수요를 좀 더 감소시키거나 전혀 증가시키지 않을 것이다.

구조적 재정수지 준칙하에서 일시적 지출증가는 미래지출 감소나 조세부담 증대로 인해 상쇄될 수 있다. 그 영향은 재량적 정책의 경우와 유사할 것이나, 더욱 빠른 조세증가로 인해 미래 민간부문 수요가 감소하는 경향이 있다. 정부의 재정지출 경향이 있는 상태에서 민간부문 경제주체들은 (일시적 지출증가 후에) 미래에 지출 감소보다는 조세부담이 커질 가능성이 더 높다고 생각하므로 재량적 정책의 경우와 비슷한 결과를 낳을 것이다.

② 일시적 세율인하

예상치 못한 세율인하의 효과에 있어서 가장 중요한 것은 정부가 미래에 조세증가나 정부지출 감소를 통해 예산제약을 충족시킬 것으로 국민들이 믿느냐의 여부에 달려 있다.

우선, 구조적 재정수지 준칙하에서 리카디안 동등성 정리(Ricardian Equivalence Theorem)가 성립한다면 세율인하의 '일시성'이 민간소비에 미치는 영향은 조금도 없을 것이고 할인율이 금리보다 높다면 거의 없을 것이다.

재량적 정책하에서 세율인하가 오랜 기간 동안 유지될 것으로 인식된다면 민간부문의 소비에 미치는 효과가 더욱 클 것이다.

지출준칙하에서는 미래지출 감소나 세금인상을 통해 조정해야 할 강제사항이 없으므로 재량지출에서와 효과가 동일할 것이다¹⁹⁾.

19) 하지만 미국의 예산통제법(BEA)에서와 같이 PAYGO방식에 의해 재정지출의 증가와 함께 연동된 세입감소라고 한다면 총수요에 미치는

③ 영구적 세율인하

구조적 재정수지 준칙에서 영구적 세율인하는 영구적 정부지출 감소를 의미하므로 민간소비가 증대하여 총수요에 긍정적인 효과를 미칠 것이다.

지출준칙하에서는 영구적 세율인하를 신뢰할 수 있을 것이므로 구조적 재정수지 준칙에서와 동일한 효과를 낼 것이다.

하지만 재량정책하에서는 경제주체들이 재정지출 감소를 예상할 것이고 따라서 미래의 세율인상도 예상하므로 앞서의 두 경우보다는 작은 민간소비 증대 효과를 낼 것이다.

④ 영구적 지출감소

정부가 정부지출 감소를 선언하고 시행하되 이 감소가 영구적일 것임을 선언한다고 가정하자.

우선, 지출준칙하에서는 경제주체들이 이 선언이 신뢰할 만한 것이라고 생각하며 이러한 지출감소는 민간소비 증대 효과를 낳아 총수요 효과가 클 것으로 예상할 수 있다.

재량정책하에서는 경제주체들은 지출감소가 지속될 수 없을 것이라고 생각하며 지출준칙의 경우보다는 민간소비 증대 효과가 작을 것이며 총수요 유발효과도 작을 것이다.

구조적 재정수지 준칙하에서는 지출감소와 조세부담 감소가 영구적임을 확신할 수 없을 것이므로 그 효과가 재량정책의 경우와 비슷할 것으로 예상할 수 있다.

<표 II-6>은 이러한 내용들을 표로 정리한 것이다.

효과가 없을 것이다. 하지만 여기서의 지출준칙은 이러한 방식이 아니라 단지 지출증가율의 상한을 두는 준칙의 경우를 상정한 것이다.

<표 II-6> 준칙 vs. 재량 정책의 거시경제적 효과분석 비교

구분	성격	준칙		재량
		지출 준칙	구조적 재정수지 준칙	
일시적 지출증가	일시적	(△)	(-)	(- -)
세율인하	일시적	(+)	(△)	(+)
	영구적	(++)	(++)	(+)
영구적 지출감소	영구적	(++)	(+)	(+)

주: +, △, -는 정책대응효과가 각각 긍정적, 중립적, 부정적임을 나타내며 복수의 기호는 그 효과의 강도를 나타냄.

재정준칙과 경기안정화의 효과에 대하여 Poterba(1994), Alt and Lowry(1994), Roubini and Sachs(1989) 등은 명시적 혹은 암묵적 재정준칙의 도입이 경제충격에 대한 재정대응을 약화시키는 효과가 있음을 주장하였으며, Lane(2003)은 재정준칙의 강도가 높을수록 경기 순응적 재정정책을 펴는 경향이 높아진다는 분석결과를 발표하였다. 특히 Bayoumi와 Eichengreen(1995)은 재정준칙의 도입으로 개인소득 변동성에 대응하여 재정정책을 통한 완화장치의 원활한 작동이 제한되어 약 40% 정도 변동성이 증대될 수 있는 것으로 추정하기도 하였다. 반면, Alesina and Bayoumi(1996)은 1965~1992년 기간 동안 미국의 주별 데이터를 이용하여 재정준칙이 GDP 변동성을 높이지 않으면서도 재정건전성을 강화할 수 있었음을 주장하였다. 그러나 이들 연구들은 모두 앞에서 살펴본 재정이 경기변동에 영향을 미칠 수 있는 두 가지 경로 중 하나에만 분석의 초점을 맞추었다.

IMF(1998)에서는 대규모 거시경제모형인 MULTIMOD를 이용하여 재정준칙이 거시경제안정성과 재정건전화에 미치는 효과를 시뮬레이션을 통하여 분석하였다. 이 분석에 따르면 우선적으로 모든 준칙

II. 재정준칙에 관한 이론적 고찰 51

의 도입은 베이스라인과 비교하여 GDP 변동성이 약간 크거나 비슷한 것으로 나타났다. 미국의 경우 베이스라인의 %RMSE는 1.78인 데 비해 3% 재정수지 적자 한도를 나타내는 준칙 (5)의 경우 1.83으로 약간 큰 것으로 나타났다. 다른 나라의 경우도 이와 비슷하였다(<표 II-7> 참조).

<표 II-7> 재정준칙의 경기변동성 및 재정건전화 효과 : 시뮬레이션

(단위: %RMSE)

		실제 (1974 ~91)	베이 스 라인	균형예산준칙			균형 혹은 흑자 준칙	3% 수지 적자 준칙	국가 채무 준칙
				정부소비 지출조정	이전 지출조정	조세수입 조정			
GDP 변 동 성	미국	2.12	1.78	2.60	1.89	1.92	1.97	1.83	1.82
	일본	1.61	3.29	5.22	3.58	3.61	3.85	3.58	3.21
	독일	1.93	3.06	3.93	3.16	3.13	3.30	3.13	3.04
	캐나다	2.32	2.34	3.02	2.44	2.45	2.46	2.35	2.35
	프랑스	1.44	1.97	3.33	2.15	2.19	2.41	2.09	2.08
	이탈리아	2.07	2.76	4.51	2.99	3.00	3.35	3.13	3.30
	영국	2.11	3.33	5.94	3.78	3.81	4.44	3.93	3.69

자료: IMF(1998).

최근에 Fatas and Mihov(2006)은 미국의 48개 주정부에 대한 재정 준칙²⁰⁾ 관련 변수들을 이용하여 재정준칙의 도입이 재정충격 또는 자동안정화 장치의 크기에 변동을 초래하여 궁극적으로 GDP의 변동을 증폭시켰는지 아니면 완화시켰는지를 실증분석하였다. 그들의 연구에 따르면 재정준칙이 보다 엄격할수록²¹⁾ 재정충격의 크기가 작은 것으

20) 미국 각주별 재정준칙에 대한 보다 자세한 내용은 NASBO(2002)를 참조하라.

21) 이들의 연구에 사용된 재정준칙의 엄격함에 대한 변수는 ACIR(Advisory Council on Intergovernmental Relationships)에서 작성한 재정준칙의 엄격성을 측정하는 종합지수이다. 이에 대한 자세한 논의는 Fatas and

로 나타나며, 또한 경기변동에 따른 재정지출의 경기순응성이 강해 자동안정화 장치의 기능을 약화시키는 것으로 나타났다. 결론적으로 ACIR지수로 측정된 재정준칙의 엄격성이 높을수록 재정의 자동안정화 기능이 약화되지만 이로 인한 경기변동 심화 효과는 이러한 엄격한 재정준칙으로 인해 재정충격이 작게 발생시킴으로써 경기를 안정화시키는 긍정적인 효과에 의해 압도될 수 있음을 보여준다.

나. 재정준칙과 재정건전화 효과

다음으로 재정준칙의 도입이 재정건전성 유지 및 개선에 도움이 되었느냐에 대한 평가를 살펴보자. Bohn와 Inman(1996), Alesina와 Bayoumi(1996) 등은 명시적인 재정준칙의 도입이 재정적자 발생 가능성을 낮춘다는 사실을 보였으며, Perotti와 Kontopoulos(2002), Hallerberg와 von Hagen(1999), deHaan et al.(1999) 등은 정치적 제약 및 예산과정(budget processes) 등 재정제도적 측면의 특성이 재정수지에 영향을 미칠 수 있음을 보였다.

캐나다 재무성의 2001년 보고서²²⁾에 따르면 법제화된 재정준칙을 보유한 6개 국가(미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴) 및 11개 EU 국가와 그렇지 않은 4개 국가(캐나다, 일본, 영국, 호주)의 1995년²³⁾부터 1999년까지의 구조적 재정수지를 비교해 본 결과, <표 II-9>에서 보듯이 일본을 제외한 대부분의 국가들에서 두드러진 재정수지 개선이 있었다. 따라서 이러한 재정운용상의 성공에 재정준칙의 도움이 꼭 필요한 것은 아닌 것으로 나타났다.

Mihov(2006)를 참조하라.

22) Kennedy와 Robbins(2001) 참조하라.

23) 캐나다의 program spending에 대한 총량제한 종료(1995년), 스웨덴 재정지출에 대한 총량제한 도입(1996년), EU 국가들의 EMU 가입 충족을 위한 재정건전화 조치 추진(1996~1997년) 등을 감안하여 분석대상 기간이 선정되었다.

<표 II-8> 국가별 재정준칙 비교

	재정수지 준칙	국가채무준칙	세출 또는 지출 통제
미국(GRH), 1985	×		
미국(BEA), 1990~ 마스트리히트 조약	×	×	×
독일	×		
일본, 1997~98	×	×	×
뉴질랜드	×		
스웨덴			×
캐나다, 1991/92~95/96			×

주: ×는 당해 항목에 해당함을 나타냄
 자료: Kennedy와 Robbins(2001).

<표 II-9> 국가별 구조적 재정수지 추이

(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	1995 to 1999
법제화된 재정준칙이 존재하는 국가						
미국	-3.0	-2.3	-1.1	0.0	0.7	3.7
독일	-2.7	-2.4	-1.6	-1.2	-0.5	2.2
프랑스	-4.6	-2.8	-1.7	-1.8	-1.3	3.3
이탈리아	-7.2	-6.5	-2.0	-2.0	-0.8	6.4
뉴질랜드	2.5	2.4	1.7	2.5	0.7	-1.8
스웨덴	-6.9	-1.9	-0.5	2.9	2.1	9.0
EU-11 평균	-4.1	-3.0	-1.4	-1.3	-0.6	3.5
법제화된 재정준칙이 존재하지 않는 국가						
캐나다	-4.4	-1.6	1.0	0.9	2.3	6.7
일본	-3.1	-4.4	-3.6	-4.2	-6.0	-2.9
영국	-5.0	-3.8	-2.1	0.2	1.1	6.1
호주	-3.5	-2.0	-0.4	0.3	1.6	5.1

자료: OECD, *Economic Outlook*, December 2000.

결국 법제화된 재정준칙의 도입이 모든 국가에 있어서 재정건전화의 필요조건은 아닌 것이다. 다만 분석대상 기간에 특별한 경기불황 시기가 포함되지 않아 재정여건이 악화된 상황에서 재정준칙이 재정건전성 유지에 어느 정도 역할을 할 수 있는지에 대한 판단은 내리기 어렵다.

앞선 IMF(1998)의 MULTIMOD를 이용한 재정준칙이 재정건전화에 미치는 효과를 살펴보면 다음과 같다. <표 II-10>을 보면 재정건전성의 두 척도인 재정수지 적자와 국가부채에 대해선 준칙의 도입이 모든 면에서 우월함을 보였다. 이는 앞서 언급했듯이 재정준칙의 도입이 단기적으로 경기안정화 및 GDP 변동성에 대하여 정책운용의 폭을 제한하기는 하지만 재정정책의 궁극적 정책목표인 재정건전화에는 도움이 되는, 따라서 최선이 아니라 차선의 정책도구가 됨을 말해준다고 할 수 있다.

한편 Hallerberg and von Hagen(1999)은 각 국가가 보유한 정치제도의 형태에 따라 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향이 크게 달라진다고 주장하였다. 그들의 연구결과에 따르면 복수정당제(Pluralist system) 국가의 경우 거대 여당 체제하에서는 재정준칙보다는 재정당국에 강력한 권한을 부여하여 재량적 정책을 펴도록 하는 것이 보다 나은 재정성과를 낳을 가능성이 높지만, 비례대표제(Proportional representation system)를 채택하여 다수정당에 의한 연합정권을 구성한 국가에서는 합의된 재정목표를 충실히 달성할 수 있도록 재정준칙 및 재정관련 제도를 법제화하는 것이 우월한 성과를 낼 수 있다. 이들은 재량을 강조하는 방식인 전자의 경우를 위임형(delegation approach), 준칙을 강조하는 후자의 방식을 협약형(contract approach)이라고 하였다.

II. 재정준칙에 관한 이론적 고찰 55

<표 II-10> 재정준칙의 경기변동성 및 재정건전화 효과 : 시뮬레이션

(단위: %RMSE)

		실제 (1974 ~91)	베이스 라인	균형예산준칙			균형 혹은 후자 준칙	3% 수지 적자 준칙	국가 채무 준칙
				정부소비 지출조정	이전 지출 조정	조세 수입 조정			
GDP 변동성	미 국	2.12	1.78	2.60	1.89	1.92	1.97	1.83	1.82
	일 본	1.61	3.29	5.22	3.58	3.61	3.85	3.58	3.21
	독 일	1.93	3.06	3.93	3.16	3.13	3.30	3.13	3.04
	캐 나 다	2.32	2.34	3.02	2.44	2.45	2.46	2.35	2.35
	프 랑 스	1.44	1.97	3.33	2.15	2.19	2.41	2.09	2.08
	이탈리아	2.07	2.76	4.51	2.99	3.00	3.35	3.13	3.30
	영 국	2.11	3.33	5.94	3.78	3.81	4.44	3.93	3.69
재정수지 적자 (Fiscal balance)	미 국	1.52	1.57	-	-	-	1.61	1.26	1.01
	일 본	3.08	2.11	-	-	-	2.02	1.70	1.81
	독 일	2.79	2.37	-	-	-	2.04	1.95	1.75
	캐 나 다	2.37	1.70	-	-	-	1.55	1.42	1.19
	프 랑 스	2.33	1.64	-	-	-	1.37	1.49	1.33
	이탈리아	3.70	4.00	-	-	-	4.64	3.89	2.03
	영 국	3.13	2.44	-	-	-	1.87	1.91	2.04
국가 부채 (Govern ment debt)	미 국	11.39	6.61	2.13	1.53	1.55	7.32	5.26	3.71
	일 본	9.56	6.51	1.54	1.09	1.10	8.50	4.76	4.56
	독 일	14.47	8.83	2.89	2.08	2.10	9.32	7.45	6.09
	캐 나 다	21.27	6.79	2.84	2.47	2.48	7.45	5.90	4.22
	프 랑 스	10.08	6.34	4.02	2.93	2.81	6.72	6.03	5.53
	이탈리아	22.23	16.16	11.92	7.53	7.29	19.20	16.95	13.20
	영 국	8.49	8.37	5.21	3.59	3.50	8.86	7.38	7.39

자료: IMF(1998).

특히 Hallerberg, Strauch and von Hagen(2004)에서는 이러한 국가별 정치제도 및 재정준칙에 관련되는 사회제도의 여건의 차이를 각각 종합하여 작성한 EU국가들에 대한 중앙집중도 지수(Centralization index)와 준칙지수(rules index)를 이용하여 아래 식과 같이 국가채무

비율 변동에 대한 영향력을 추정하였다.

$$\Delta debt_{it} = \alpha + \beta \cdot \Delta debt_{it-1} + \beta_1 \cdot X_{it} + \beta_2 \cdot P_{it} + \beta_3 \cdot S_{it} + \beta_4 \cdot I_{it} + \epsilon_t \quad (5)$$

단, debt(국가채무/GDP 비율), X(경제성장률, 실업률 증감, 국가채무상환부담 등 거시경제 변수들), P(선거가 있는 연도, 집권세력내의 이데올로기 편차 등 정치변수들), S(인구, 무역개방도, GDP 변동성 등 구조적 변수들), I(지방정부에 대한 차입제한, EMU II단계에 대한 재정수렴지표로 재정적자가 제한선인 GDP 대비 3%에서 얼마나 근접하는지의 정도, 재정전문가의 서베이를 통해 von Hagen이 작성한 중앙집중도 지수 및 준칙지수 등 제도적 변수들)을 각각 나타냄.

<표 II-11>에 정리된 추정결과에 따르면 협약형 국가들에서는 준칙 지수가, 위임형과 혼합형 국가들에는 중앙집중도 지수가 통계적으로 유의하게 국가채무비율을 감축하는 효과가 있는 것으로 나타나 Hallerberg and von Hagen(1999)의 결론을 실증적으로 뒷받침하였다. 한편, 위임형 국가에서는 중앙집중도 지수와 준칙지수 모두 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다.

또한, Corsetti와 Roubini(1996)는 재정의 경기안정화 기능을 제약하는 균형예산 준칙이 연방정부보다 지방정부에 적합하다고 하였다. 그 근거로는 연방정부의 경우 경기안정화를 위해 재정정책의 역할이 중요하지만, 지방정부는 연방정부 보조금 등으로 주정부 차원에서의 재정정책의 경기안정화 기능이 다소 작아도 되기 때문인 것으로 들고 있다.

<표 II-11> 재정준칙과 재정건전성 실증분석 결과

	국가별 구분		
	협약형	비협약형	위임형
상수	1.03 (2.08)	4.14*** (1.33)	2.65*** (0.93)
부채변화(t-1)	0.17 (0.10)	0.40*** (0.08)	0.27*** (0.05)
실질성장률	-0.34** (0.15)	-0.66*** (0.19)	-0.10 (0.13)
실업률 변화	0.87** (0.37)	0.91*** (0.18)	0.53*** (0.15)
이자부담 비용	0.78*** (0.21)	-0.15 (0.19)	0.40** (0.17)
개방도	0.006 (0.008)	-0.01 (0.02)	0.05*** (0.02)
인구	0.08*** (0.03)	0.01 (0.0009)	0.006 (0.008)
GDP 변동성	0.05 (0.32)	-0.02 (0.31)	-0.28 (0.25)
선거더미	0.06 (0.54)	1.70 (0.44)	1.50*** (0.35)
거부권	-3.60 (2.58)	-1.81 (1.13)	-1.21 (0.97)
지방정부 차입 제한	-3.32*** (1.31)	-0.83 (0.66)	3.00*** (0.47)
재정수렴 변수	0.37* (0.20)	-0.33 (0.32)	-1.61*** (0.19)
중앙집권 변수	0.61* (0.34)	-0.21*** (0.08)	-0.60*** (0.08)
준칙 변수	-0.73*** (0.18)	-0.10 (0.26)	-1.14*** (0.22)
R2	0.75	0.61	0.68
Wald 통계량	276.88***	410.93***	1015.71***
관측치수	89	119	90

주: 종속변수는 일반정부 부채의 GDP 비율의 증감률이며, () 안은 표준오차이며 ***, **, *은 각각 1%, 5% 및 10%의 통계적 유의성을 나타낸다.
 자료: Hallerberg, Strauch, and von Hagen(2001).

Ⅲ. 선진국의 운용사례 연구

제Ⅱ장에서는 한 나라의 재정준칙이 법적인 토대나 재정총량목표를 설정하는 방식, 준칙을 준수하지 못하는 경우의 제재 등의 측면에서 매우 다양한 형태를 취할 수 있음을 살펴보았다. 실제로 『OECD/WB 예산집행 및 절차에 관한 설문조사 결과: OECD회원국을 중심으로』(한국조세연구원, 2004)에 따르면 설문에 응답한 27개 OECD국가 중에서 호주·핀란드·독일·헝가리·아이슬란드·아일랜드·일본·멕시코·네덜란드·뉴질랜드·노르웨이·포르투갈·슬로바키아·스페인·스웨덴·터키·영국·그리스 등 18개 국가가 2003년 현재 재정준칙이 있다고 답한 반면, 오스트리아·벨기에·캐나다·체코·덴마크·프랑스·이탈리아·한국·미국 등 9개 국가는 재정준칙이 없다고 답하였다(<참고>의 설문항목 2.1.a.1 참조)²⁴⁾. <표 Ⅲ-1> 및 <부록 1>의 답변내용을 보면 재정준칙이 있다는 의미는 법적인 기반을 가지고 예산 작성과정에서 행정부의 재량정책에 대한 한도 및 제한을 두는 것을 말하는데, 그 법적 기반은 헌법(Constitution), 예산법(Budget Law), 규정(Regulation) 또는 내부규칙(Internally Specified Public Sector Rules) 등으로 국가별로 차이를 보이고 있으며 재정총량에 대해 한도 및 제한을 두는 방식도 매우 다양한 것으로 나타났다.

24) 그러나 <표 Ⅲ-1>에서 보듯이 EU 15개국은 마스트리히트 조약 및 성장 및 안정 협약 등에 따른 초국가적 차원에서 부여된 재정준칙이 있는데도 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 덴마크 등 4개 국가가 재정준칙이 없다고 설문에 응하였다. 벨기에의 경우에는 2.1.a.1 항목에서는 재정준칙이 없다고 답한 후, 재정준칙이 있는 경우에만 응답을 하게 되어 있는 2.1.a.1 항목에서는 재정준칙이 내부규칙으로 되어 있다고 답하고 있다.

이에 본장에서는 재정준칙을 도입하여 시행하고 있다고 응답한 호주·핀란드·독일·일본·네덜란드·뉴질랜드·스페인·스웨덴·영국 등 9개 국가, 재정준칙이 없다고 응답한 캐나다·프랑스·이탈리아·미국²⁵⁾ 등 4개 국가 및 설문조사에 응하지 않았던 스위스 등 총 14개 국가와 EU의 재정준칙에 대해 사례분석을 시도해 보았다. 특히 이들 국가들이 재정준칙을 도입하게 된 배경, 재정준칙의 주요 내용, 운용추이 및 평가 등을 중심으로 운용사례를 심도 있게 분석하여 우리나라에 대한 시사점을 찾고자 노력하였다.

25) 미국이 설문조사에서 재정준칙이 없다고 응답한 것은 조사 당시 BEA 법이 2002년 9월부터 시한종료로 폐기되었기 때문이다.

<표 III-1> OECD국가들의 재정준칙 보유 현황(OECDMB 설문조사 결과)

국 가	포괄적인 정칙의 규칙	부채 기준		지출 기준		직사 기준		지출한도에 대한 정칙의 동의
		총부채 한도	민간보유 부채 한도	평무지출 한도 (GDP대비)	지출 한도 (GDP대비)	인도 및 외자 한도	다년도 외자 한도	
유럽 (23)	오스트리아	-	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙
		-	-	내부규칙	-	현범, 예산범	-	내부규칙
		-	예산범, 규정	예산범, 규정	규정	규정	규정	예산범, 규정
	EU (12)	내부규칙	예산범	-	-	내부규칙	-	-
		내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙
		규정	규정	-	-	규정	규정	내부규칙
	이탈리아	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
	룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
	네덜란드	-	-	-	-	-	-	-
		현범, 규정	예산범	-	-	현범	현범	내부규칙
		예산범, 내부규칙	예산범, 내부규칙	-	-	-	-	-
비유로 (3)	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
기타 유럽 (4)	스위스	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
	노르웨이	-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
	아이슬란드	-	-	-	-	-	-	-
		예산범	예산범	-	-	예산범	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
	슬로바키아	-	-	-	-	-	-	-
		예산범	예산범	-	-	예산범	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
	체코	규정	내부규칙	-	-	규정	규정	-
		-	-	-	-	-	-	-
		-	-	-	-	-	-	-
헝가리	규정	내부규칙	-	-	규정	규정	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
폴란드	규정	-	-	-	-	-	-	
	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	
	-	-	-	-	-	-	-	
뉴질랜드	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	내부규칙	
	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
미국	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
캐나다	현범, 예산범	예산범	예산범	예산범	예산범	예산범	-	
	예산범	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
일본	예산범	예산범	예산범	예산범	예산범	예산범	-	
	예산범	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
한국	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	
	-	-	-	-	-	-	-	

1. 스웨덴²⁶⁾

가. 도입배경

스웨덴의 경우에는 1990년대 초반에 심각한 재정적자와 국가채무의 급증을 겪으면서 대규모 재정조정(fiscal adjustment)과 더불어 재정준칙을 도입하였다. 1990년대 초 스웨덴 경제는 매우 심각한 경기침체와 은행위기에 처해 있었는데, 경기침체가 가장 심각했던 1993년 스웨덴의 실업률은 역사상 최고 수준인 8%까지 상승하였고 경제성장률은 -1.8%를 기록하였다. 또한 금융부문(financial sector)에서도 심각한 문제가 있었는데 스웨덴 정부는 부실은행을 구제하기 위해 GDP 대비 4%에 달하는 공적자금을 투입했었다. 1992년 11월 고정환율제를 포기하면서 스웨덴 크로나화의 가치가 25%나 급격히 하락하기도 하였다.

이러한 경기침체와 은행위기에 따라 스웨덴의 재정상황이 매우 심각한 수준에 달하였는데 1994년 당시 재정적자는 GDP 대비 9.3%, 지출규모는 GDP 대비 70.9%였으며, 국가채무도 GDP 대비 83.5%에 달하였는데 1990년에서 1994년 사이에 부채비율이 약 2배로 급증한 것이다. 한편, 1988~1993년 사이에 공공부문 지출이 GDP 대비 60.1%에서 73.0%로 증가하였는데, 당시 스웨덴은 느슨한 예산과정으로 인하여 공공부문 지출이 증가하고 그만큼 늘어난 조세부담은 경제위기에 영향을 끼치는 요소로 작용하였다. 정부지출을 개인에게 전가시켜야 했으므로 스웨덴의 재정상황은 경기변동에 민감하게 반응한 것이다.

이에 1994년 겨울, 스웨덴 정부는 1995~1998년 기간 중 GDP 대비 7.5%에 달하는 재정지출 감축 등을 통해 1998년까지 재정균형을 달성하겠다는 목표로 재정건전화 프로그램(consolidation program)을 추진하였다. 1996년에는 동 프로그램을 확대하여 GDP 대비 0.5%의 추가

26) 스웨덴의 재정준칙 등에 대해서는 박형수·최준욱·김진(2004) 및 박형수·류덕현(2005)을 많이 참조하였다.

지출감축 목표를 설정하기도 하였다. 이러한 재정건전화 정책의 기저에는 스웨덴 정부가 경기변동에 따른 재정상황의 변화를 줄이고 중앙정부의 역할을 줄이기 위해서 지출한도를 미리 정하고 예산편성 과정을 상향식(bottom-up)방식에서 하향식(top-down)방식으로 바꾸는 등의 예산개혁과 같은 제도적 개선이 있었다. 1993년 스웨덴 정부는 산하기관의 재정통제를 강화하였으며, 1994년에 스웨덴 의회는 4년 단위의 예산계획을 수립하기 시작하고 1995년에는 공공부문에 대한 지출한도를 도입하였다. 특히 기존의 국회결의와 정부지침을 보완·확대하기 위해 도입하려던 재정준칙이 1996년에 승인을 받아 1997년부터 시행됨으로써 이러한 재정개혁이 절정을 맞게 되었다.

이로써 스웨덴의 재정운영은 3년간의 전망치에 따라 하향식 방식으로 이루어졌으며, 이는 의회의 예산편성 과정과 예산심의 과정에 적용되었다. 새로운 예산편성 과정은 지출한도에 따른 향후 3년간의 중앙정부에 대한 지출수준을 결정하고 2단계에 걸쳐 예산을 심의하게 되었다. 중앙정부 지출한도와 총공공부문의 흑자 유지가 재정총량 목표였으며, 의회의 2단계에 걸친 심의 과정이 새로운 예산편성 과정의 주요 내용이 되었다. 예산의 집행은 500여개의 예산항목(appropriation)의 집행을 책임질 업무수행기관(agency)별로 분산되어 이루어지며, 업무수행기관은 불용예산을 차기에 한해서 이월할 수 있고 또한 차기 예산에서 차입할 수 있는 등 예산항목 집행을 위한 업무수행기관의 재원 사용 결정은 자유로워졌다. Swedish National Debt Office에 의한 차입으로 재원이 마련되고, 초과지출에 대한 조치는 agency self-discipline에 따르게 되었다. Swedish National Audit Office는 모든 업무수행기관의 예산을 회계감사하는데, 업무수행기관의 연간보고서를 확인·평가하는 annual audits와 정부활동이 어떻게 수행되었는지를 확인하는 efficiency audits를 수행한다. 각 업무수행기관은 감사받은 회계보고서들을 지출의향서(letter of appropriation)의 목표와 비교한 지난해의 결산보고서와 함께 발표하여야 한다.

나. 재정준칙의 주요 내용

이러한 재정개혁을 통해 새롭게 등장한 예산편성 과정의 중요한 요소는 재정준칙으로 표현되는 양적인 재정총량 목표의 활용이다. 중앙정부의 지출규모가 의회가 정한 지출한도를 초과해서는 아니되며, 공공부문의 재정수지는 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 달성하여 인구 고령화 진전에 따른 재정압박에 미리 대비하고자 하였다. 지출한도하에서 예측했던 것보다 재정수입이 초과한다고 지출한도의 범위를 벗어나서 지출을 증가시킬 수 없고, 반대로 재정수입이 예측한 수입보다 감소하면 재정흑자를 유지하기 위하여 재정수입을 늘리거나 재정지출을 감소시켜야 하는 등 재정흑자 목표와 지출한도는 서로 보완적인 목표이다.

보다 구체적으로는 스웨덴의 경우 두 가지의 재정준칙에 따라 재정이 운용되고 있는데, 일반정부(중앙정부+지방정부+노령연금)의 재정수지는 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 유지하여야 하며, 중앙정부(중앙정부의 일반회계+특별회계+기금 및 off-budget으로 운영되는 노령연금. 다만 중앙정부의 부채에 대한 이자지급은 제외)의 지출에 대한 지출한도를 준수하여야 한다는 것이 그것이다.

첫 번째 재정준칙인 GDP 대비 2% 재정흑자 목표는 향후 인구고령화 진전에 따른 연금재정 압박에 사전적으로 대처하는 한편, 경기불황에 따른 대규모 재정적자에 대비하기 위한 것이다. <표 III-2>의 일반정부의 재정수지 추이를 보면 대체로 중앙정부 및 지방정부는 균형재정을, 노령연금에서는 GDP 대비 2% 정도의 흑자를 보이고 있어 GDP 대비 2% 재정흑자 목표는 사실상 중앙정부 재정수지의 균형을 의미한다²⁷⁾. 지방정부의 재정지출에 대해서는 지출한도를 부여하고 있지는

27) 다만 2001년에는 노령연금제도의 개혁에 따른 정산으로 인해 일시적으로 노령연금에서는 적자가, 중앙정부에서는 동일한 규모만큼의 흑자

않지만 2000년부터 지방정부에 대해 균형재정을 의무화하여 재정적자 발생시에는 2년 이내에 이를 해소하게 하는 한편, 이를 위반할 경우 일 반보조금의 감축을 통해 중앙정부에서 제재하고 있다.

한편, [그림 III-1] 및 <표 III-3>의 장기전망을 보면 스웨덴은 2010~2040년 기간중 급격한 인구고령화가 예상되고 이에 따라 연금 재정의 기초수지²⁸⁾가 2020년을 전후로 적자로 반전될 전망이다, 상황이 가장 악화되는 2040년을 기준으로 하더라도 노령연금의 기초수 지 적자규모는 GDP 대비 0.6%에 불과하며 기금적립금 운용을 포함한 기금수지는 여전히 흑자 기초를 유지할 전망이다.

경기불황에 따른 재정적자도 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 유지하도록 하고 있어 일시적인 경기불황에 의한 재정적자는 문제가 되지 않으므로, 1990년대 초 외환위기와 같은 경제 위기에 따른 대규모 재정적자 등 구조적인 재정적자에 대비하는 것으로 보아야 한다.

따라서 GDP 대비 2% 재정흑자 목표는 중앙정부 및 지방정부의 재정균형을 통해 1990년대 중반의 재정개혁 이전에 스웨덴의 GDP 대비 공공부문의 비중이 다른 선진국에 비해 지나치게 높았던 문제를 시정하기 위한 것으로 판단된다. 이러한 결론은 <표 III-4>를 보면 스웨덴의 공공부문 비중이 1993년 72.9%에서 2003년 58.2%로 하락 하는 등 재정개혁 이후 지속적으로 하락하고 있다는 점에서도 뒷받 침되고 있다.

증가가 발생하게 되었다.

- 28) 연금재정의 기초수지 = 연금기여금 - 연금지급액
 = 기금수지에서 기금적립금 운용에 따른 추가 수입을 제외한 수치

<표 III-2> 스웨덴의 재정수지

가) 일반정부

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Billion SEK								
Central government	56	167	-44	-43	-21	-43	-47	-28
Old-age pension system	48	-104	45	47	48	54	56	55
Local government sector	5	-4	-13	-7	2	8	8	5
General government	109	59	-12	-2	28	19	17	32
Per cent of GDP								
Central government	2.6	7.4	-1.9	-1.7	-0.8	-1.6	-1.7	-1.0
Old-age pension system	2.2	-4.6	1.9	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9
Local government sector	0.2	-0.2	-0.5	-0.3	0.1	0.3	0.3	0.2
General government	5.0	2.6	-0.5	-0.1	1.1	0.7	0.6	1.1
Average as from 2000	5.0	3.8	2.4	1.8	1.6	1.5	1.3	1.3

자료: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

나) 중앙정부

	2004	2005	2006	2007
Revenue				
Taxes and charges	712	730	761	794
Other income	67	76	76	78
Expenditure				
Primary expenditure	757	797	830	842
Interest	43	52	54	58
Net lending	-21	-43	-47	-28
<i>per cent of GDP</i>	-0.8	-1.6	-1.7	-1.0

자료: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

다) 지방정부

	2003	2004	2005	2006	2007
Revenue	574	593	629	656	677
Taxes and central government grants	493	510	545	568	585
per cent of GDP	20.2	20.1	20.5	20.3	20.0
Other Revenues	82	83	84	88	92
Expenditure	581	592	621	648	671
Consumption	495	509	533	558	580
percentage change in volume	0.7	0.5	1.5	1.0	0.5
Other expenditure	86	82	88	89	91
Net lending	-7	2	8	8	5
per cent of GDP	-0.3	0.1	0.3	0.3	0.2
Financial result	-1	2	6	6	4

주: Central government grants and taxes have been combined in the table since the impact of reforms affecting the tax base are neutralized through adjustments in central government grants.

자료: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

라) 노령연금

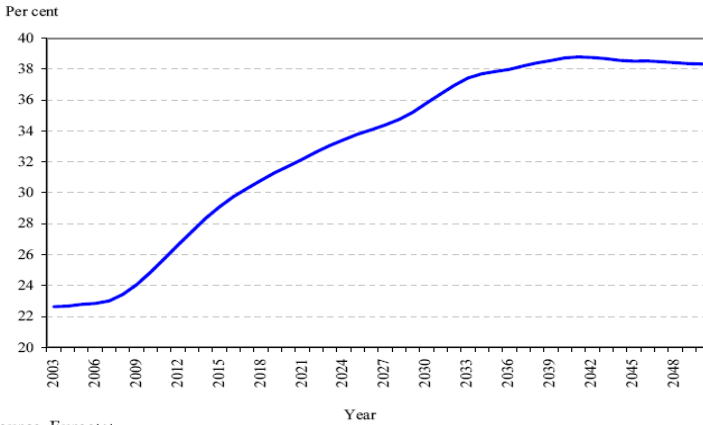
	2004	2005	2006	2007
Revenue	216	227	236	245
Contributions	173	179	186	192
Premium reserve funds	22	23	24	25
Interest and dividends	21	24	26	27
Expenditure	168	173	180	190
Pensions	163	169	177	186
Other	5	3	3	4
Net lending	48	54	56	55
per cent of GDP	1.9	2.0	2.0	1.9
of which				
Pension funds ¹⁾	23	26	26	23
Premium pension authority	25	28	30	32

주: 1) The pension funds noted here comprise the distribution part of the old-age pension system.

자료: Statistics Sweden and Ministry of Finance.

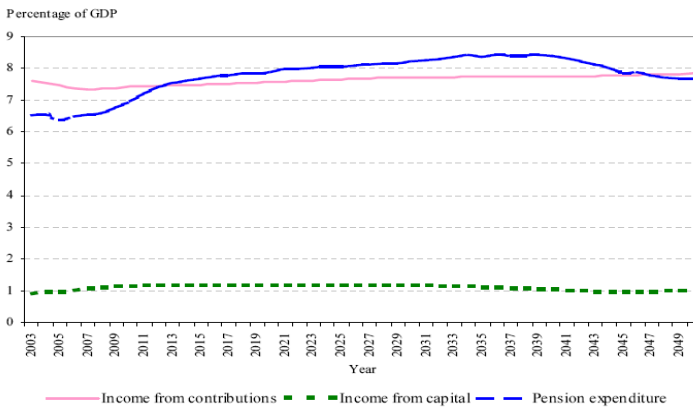
[그림 III-1] 스웨덴의 인구고령화와 연금재정 장기전망

가) 노인부양률(=65세 이상 인구/15~64세 인구) 장기전망



Source: Eurostat

나) 연금재정 장기전망



<표 III-3> 스웨덴의 재정·연금재정·인구 장기전망

	2000	2003	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Public sector(Percentage of GDP)								
Income	59.8	56.1	54.7	55.9	56.4	57.2	57.1	56.7
Expenditure	54.7	55.6	54.0	53.9	54.7	57.4	57.8	57.5
of which interest payments	4.1	2.2	2.2	2.6	1.8	1.6	2.0	2.3
Financial saving	5.1	0.5	0.6	2.0	1.7	-0.2	-0.7	-0.8
Primary financial saving	6.0	0.5	0.6	2.2	1.0	-1.1	-1.2	-1.0
Gross liabilities according to Maastricht	52.8	52.0	50.5	45.8	33.2	31.9	38.8	45.9
Adjusted gross liabilities according to Maastricht	31.9	32.3	29.4	19.3	1.4	5.1	22.7	36.8
Net liabilities	1.3	-1.3	-2.7	-11.1	-30.3	-33.0	-23.1	-17.1
Old-age pension system(Percentage of GDP)								
Income	10.8	8.5	8.4	8.6	8.8	8.9	8.8	8.9
Primary income(income from contributions)	9.2	7.6	7.5	7.4	7.6	7.7	7.7	7.8
of which government transfers	3.5	1.8	1.8	1.9	1.9	2.0	2.0	2.1
Income from capital	1.5	0.9	1.0	1.2	1.2	1.2	1.0	1.0
Expenditure	8.6	6.5	6.4	6.9	7.9	8.2	8.4	7.7
Financial saving	2.2	2.0	2.1	1.6	0.9	0.7	0.4	1.2
Primary financial saving	0.7	1.1	1.1	0.5	-0.3	-0.5	-0.6	0.1
Assets	35.8	28.2	29.6	33.2	34.6	34.4	30.5	31.3
Rate of return, per cent	4.3	3.2	3.3	3.5	3.5	3.4	3.4	3.3
Pensions and demography								
The public sector's old-age pension expenditure according to ESPROSS, percentage of GDP	8.6	9.5	9.5	9.9	10.6	11.0	11.1	10.5
Old-age dependency ratio, 65+/20-64 yrs, per cent	29.4	29.2	29.3	31.8	37.5	41.6	43.6	42.4

<표 III-4> 스웨덴의 재정통계 추이

(단위: GDP대비, %)

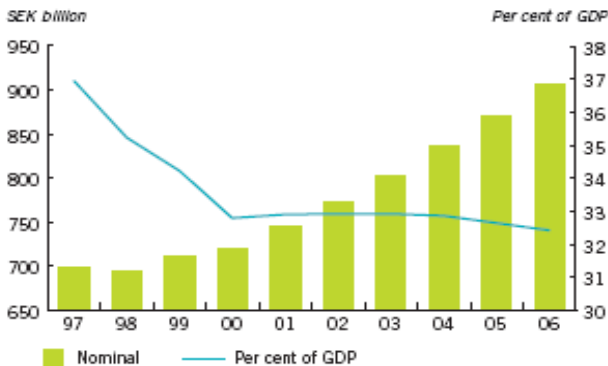
	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A- B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	58.9	64.8	-5.8	-0.9	-6.8	-5.1	-6.1	47.3	-13.4
1981	60.3	65.1	-4.8	-0.3	-5.0	-2.9	-3.2	55.9	-5.4
1982	60.5	67.2	-6.7	0.8	-5.9	-4.4	-3.6	66.1	4.1
1983	62.0	67.2	-5.2	0.8	-4.4	-2.8	-2.0	70.1	10.4
1984	61.4	64.5	-3.1	1.2	-1.9	-2.0	-0.8	71.4	13.2
1985	61.7	65.5	-3.7	1.7	-2.1	-3.2	-1.5	70.9	13.8
1986	62.6	63.0	-0.4	0.9	0.5	-0.5	0.4	70.3	12.4
1987	64.0	60.6	3.4	0.6	4.0	2.5	3.1	62.5	6.3
1988	63.5	60.1	3.4	0.2	3.6	2.3	2.5	56.1	0.2
1989	65.4	62.1	3.3	-0.3	3.0	2.2	1.8	51.0	-5.9
1990	65.3	61.9	3.4	-0.7	2.7	3.0	2.3	46.8	-7.8
1991	63.2	63.3	-0.1	-0.7	-0.8	1.3	0.6	55.5	-4.9
1992	62.7	71.8	-9.0	-1.0	-10.0	-5.8	-6.8	74.0	4.5
1993	61.6	73.0	-11.4	-0.4	-11.8	-6.3	-6.6	79.0	10.3
1994	61.7	70.9	-9.3	0.8	-8.5	-5.5	-4.8	83.5	20.4
1995	60.8	67.7	-6.9	1.4	-5.5	-4.6	-3.2	82.2	25.2
1996	62.5	65.3	-2.8	1.6	-1.2	-0.4	1.1	84.7	25.7
1997	62.0	63.0	-1.0	2.0	1.0	0.8	2.7	82.9	23.2
1998	62.7	60.7	1.9	1.4	3.3	2.7	4.1	81.7	20.1
1999	62.7	60.3	2.3	1.4	3.7	2.1	3.5	71.8	9.1
2000	62.4	57.4	5.0	0.9	5.9	4.0	4.9	64.4	1.3
2001	59.5	57.0	2.6	0.7	3.3	2.2	3.0	63.4	-3.1
2002	57.8	58.4	-0.5	1.1	0.6	-0.6	0.5	60.3	2.3
2003	58.6	58.7	-0.1	0.2	0.1	0.5	0.7	59.8	-2.1
2004	58.7	57.3	1.4	-0.2	1.2	1.8	1.6	62.5	-4.7
2005	58.4	57.2	1.2	-0.1	1.1	1.7	1.6	61.5	-5.7

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

두 번째 재정준칙인 중앙정부 지출에 대한 한도도 재정흑자 목표 달성 이외에 일시적인 재정수입의 증대에 따른 재정지출 확대 관행을 차단하여 공공부문 비중을 줄이고자 하는 의도도 있는 것으로 보인다. [그림 III-2]를 보면 GDP 대비 중앙정부 지출한도가 1997년 37%에서 2000년 이후에는 32~33%로 하락하고 있다. <표 III-5>를 보면 스웨덴은 1997년 이후 매년 중앙정부 지출한도를 준수한 것으로 나타났다.

한편, 이렇게 지출규모 억제에 성공을 하면서도 1997~2003년 중 27개 분야별 지출추이를 보면 의료, 보건 등의 지출비중은 늘려간 반면 가계 및 기업에 대한 이전지출 비중은 줄어나갔음을 알 수 있다. 1997년 비이자 지출의 3% 이상의 비중을 차지하였던 부문 중에서 평균증가율(16.7%) 이상 증가한 부문은 ‘4. 법사’, ‘9. 보건, 의료, 사회복지’, ‘10. 질병 및 장애시의 재정안정’, ‘12. 가족 및 아동의 재정안정’, ‘16. 교육 및 대학 연구’이며, 평균증가율 이하로 증가한 부문은 ‘5. 외교 및 국제협력’, ‘6. 국방’, ‘11. 노령연금’, ‘13. 실업보험’, ‘18. 지역사회 계획, 주택공급 및 건설’, ‘22. 교통 통신’, ‘25. 지자체 일반보조’였다.

[그림 III-2] 스웨덴의 중앙정부 지출한도 추이



Note: For the sake of comparability over time, expenditure ceilings have been corrected to take into account technical changes that have led to adjustments of the ceiling. Source: Ministry of Finance.

III. 선진국의 운용사례 연구 71

<표 III-5> 스웨덴의 지출한도 및 분야별 지출 추이

(단위: 억크로나, %)

지출 분야	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	97'03 증가율	1997 비중	2003 비중
1. 정치체제	39	43	45	48	54	73	79	102.6	0.69	1.19
2. 경제 및 재정관리	106	10	91	89	96	88	91	-14.2	1.86	1.37
3. 조세행정 및 징수	7	7.2	7.3	7.6	7.8	8	8.2	17.1	1.23	1.23
4. 법사	199	201	209	219	228	241	247	24.1	3.50	3.72
5. 외교 및 국제협력	25	26	29	3	3	1.1	1.2	-52.0	0.44	0.18
6. 국방	409	424	443	462	449	446	445	8.8	7.19	6.70
7. 국제개발협력	121	115	124	153	170	157	172	42.1	2.13	2.59
8. 이민 및 피난	36	42	44	45	53	67	75	108.3	0.63	1.13
9. 보건 의료 사회복지	242	231	245	286	295	310	345	42.6	4.25	5.19
10. 질병 및 장애시의 재정안정	35.7	39.7	88.5	97.9	107.3	112.9	121.0	238.9	6.27	18.21
11. 노령연금	63.1	62.7	34.5	33.5	33.8	33.8	52.0	-17.6	11.09	7.83
12. 가족 및 아동의 재정안정	32.6	35.9	41.2	44.6	48.3	50.2	52.4	60.7	5.73	7.89
13. 실업보험	78.2	75.3	75.4	65.6	58.6	61.0	63.2	-19.2	13.74	9.51
14. 노동시장 및 근로생활	45	1.6	1.3	1.3	1.0	1.1	1.1	-75.6	0.79	0.17
15. 학업지원	160	21.9	19.7	19.7	19.1	20.7	20.7	29.4	2.81	3.12
16. 교육 및 대학 연구	25.1	27.7	29.1	31.4	33.3	40.9	42.1	67.7	4.41	6.34
17. 문화, 미디어 종교기관 및 여가	7.2	7.3	7.6	7.6	7.8	8.1	8.3	15.3	1.26	1.25
18. 지역사회 계획 주택공급 및 건설	30.8	22.2	17.1	11.7	10.4	8.7	9.5	-69.2	5.41	1.43
19. 지역균형 및 발전	2.9	3.4	3.7	3.0	3.3	3.4	3.8	31.0	0.51	0.57
20. 환경 및 자연보존	1.9	1.7	1.9	2.0	2.4	2.9	2.7	42.1	0.33	0.41
21. 에너지	0.6	0.9	1.1	1.7	2.0	2.3	2.2	266.7	0.11	0.33
22. 교통 통신	24.3	27.2	25.4	25.2	24.3	24.4	24.9	2.5	4.27	3.75
23. 농림수산 및 관련 산업	10.9	11.8	11.9	9.7	7.6	13.9	9.6	-11.9	1.91	1.44
24. 산업분야	3.1	2.8	3.2	3.8	3.3	3.5	3.4	9.7	0.54	0.51
25. 지자체 일반보조	87.3	96.8	102.5	97.5	100.3	102.3	72.4	-17.1	15.34	10.90
26. 중앙정부부채 이자 등	98.4	113.4	89.9	90.2	81.3	67.3	42.1	-57.2		
27. 유럽공동체에 대한 기여금	20.2	21.2	20.9	22.3	23.3	20.6	20.3	0.5	3.55	3.05
부문별지출 합계	657.6	699.7	705.2	709.6	722.0	725.3	706.6			
부문26 제외 지출합계	599.2	585.7	615.3	619.4	640.8	658.0	664.5	16.7	100.00	100.00
국가예산 외의 노후연금제도	129.7	132.3	136.2	140.7	145.5	153.6	157.1	21.1		
한도적용 지출총액	688.9	718.0	751.5	760.0	786.3	811.6	821.6	17.6		
예산 차익금	24.1	2.0	1.5	5.0	4.7	0.4	0.4			
재정지출한도	723.0	720.0	753.0	765.0	791.0	812.0	822.0	13.7		

자료: O2(O3 춘계재정계획(Spring Fiscal Policy)).

다. 운용추이 및 평가

우선 <표 III-4>에 정리된 스웨덴 재정개혁 이후의 재정건전화 성과를 살펴보면 재정지출 규모가 1993년 GDP의 73.0%에서 재정준칙을 도입한 1997년에 63.0%로 2005년에는 57.2%로 크게 하락하였다. 재정수지는 같은 기간중에 GDP의 11.4%에 달하는 적자에서 1.2% 흑자로 크게 개선되었으며 재정준칙이 도입된 1997년 이후 2002년 및 2003년 두 해를 제외하고는 매년 재정흑자를 시현하였다. 국가채무 규모도 1993년 GDP의 79.0%에서 1996년 84.7%까지 상승하였다가 이후 하락세를 지속하여 2005년 말 기준으로 61.5%까지 하락하였으며, 정부가 보유한 자산을 차감한 순국가채무 기준으로는 GDP 대비 5.7%에 달하는 순자산을 보유한 정부가 되었다.

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

첫 번째 준칙인 ‘일반정부의 2% 재정흑자’ 목표는 <표 III-6>에서 보듯이 1997년부터 2002년까지 일반정부의 재정흑자 비율이 2.25%(재정수지가 가장 악화되었던 2002년에도 적자비율이 0.3%에 불과하였다)로 준수되었다. 그러나 2002년 이후 재정수지가 악화되어 재정흑자 비율이 4년 연속 1% 미만에 그칠 것으로 전망되는 등 최근 동 목표 달성에 어려움을 겪고 있다. 한편 실제 재정수지에서 경기적인 요인을 제거한 구조적 재정수지(structural balance)를 보더라도 2003년 이후 1%대 초반에 그칠 것으로 전망되고 있다.

두 번째 준칙인 ‘중앙정부의 지출상한’은 <표 III-7>에서 보듯이 1997년 동 제도가 도입된 이후 지금까지 한 해라도 지출상한이 지켜지지 않은 연도가 없었다²⁹⁾. 그러나 1998년 및 1999년의 경우에는 실제지출액이 지출예상액을 크게 초과하였으나 예산여유분이 있어 겨우 지출

29) 분야별 지출한도의 설정 추이 및 이의 준수 여부에 대한 분석은 박형수·최준욱·김진(2004)을 참조하라.

상한을 준수할 수 있었다. 예를 들면, 1998년의 경우 실제 지출 규모가 7,180억 스웨덴 크로나에 달해 당초 예상치인 7,020억 크로나를 160억 크로나 정도 초과하였으나 초과규모가 예산여유분인 180억 크로나 이내였으므로 총지출상한(7,200억 크로나)을 준수할 수 있었다. 이에 따라 2000년 이후에는 예산여유분이 30억 크로나 미만으로 매우 작아짐에 따라 2001년 및 2002년에는 지출예상액 이내에서 재정을 집행할 수 밖에 없었으며, 2003년 중 지출규모가 예상액을 다소 초과하자 지출상한을 4억 크로나의 근소한 차이로 준수할 수 있을 정도로 재정지출에 대한 여유가 줄어들었다.

<표 III-6> 스웨덴의 재정수지 및 구조적 재정수지

(단위: GDP 대비, %)

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

주: 스웨덴 예산당국이 발표한 수치로 <표 III-4>의 OECD기준에 의한 수치와는 다소 차이가 있을 수 있음.

자료: 1997~1999년은 European Commission(2004)에서 2000~2006년은 2004년 중기재정계획에서 인용함.

최근에 추가된 준칙인 ‘지방정부의 균형재정’ 목표는 2000년에 도입되었는데 목표를 크게 미달하고 있지는 않는 것으로 보인다. <표 III-8>을 보면 2002년 및 2003년 지방정부의 재정수지는 GDP 대비 0.4% 및 0.2%의 소폭 적자였으나 개선추세를 보이고 있으며, 2004년 이후

<표 III-7> 스웨덴의 재정지출상한 및 실제지출액

(단위: 십억크로나, %)

	실적치							중기재정계획		
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (예산)	2005 (추정)	2006 (추정)
지출상한(A)	723.0	720.0	733.0	755.0	791.0	812.0	822.0	856.0	894.0	931.0
지출예상액(B)	708.0	702.0	731.0	764.0	788.0	809.0	821.9	855.8	880.2	902.5
(지출증가율, %)		(-0.8)	(4.1)	(4.5)	(3.1)	(2.7)	(1.6)	(4.1)	(2.9)	(2.5)
실제지출액(C)	688.9	718.0	751.5	760.0	786.3	811.6	819.1	-	-	-
(지출증가율, %)		(2.7)	(4.7)	(1.1)	(3.5)	(3.2)	(0.9)			
예산여유분(A-B)	15.0	18.0	22.0	1.0	3.0	3.0	0.1	0.2	13.8	28.5
(지출상한대비 비율, %)	2.07	2.50	2.92	0.13	0.38	(0.37)	(0.01)	(0.02)	(1.54)	(3.06)
예산여유분 소진규모 (C-B)	-9.1	16.0	20.5	-4.0	-1.7	2.6	-2.8	-	-	-
지출상한초과액 (C-A)	-24.1	-2.0	-1.5	-5.0	-4.7	-0.4	2.9	-	-	-

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

지방재정수지는 더욱 개선될 것으로 전망되고 있다. 그러나 지방정부의 세입증대 노력³⁰⁾이 결실을 보지 못하거나, 인구 고령화로 인해 향후 10년간 사회보장 지출 등 지방정부 지출규모가 매년 0.5%씩 증가할 것으로 전망되는 등 지출규모가 통제되지 못할 경우 이러한 다소 낙관적인 전망이 실현되기는 어려울 것이다.

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

<표 III-8> 스웨덴의 중앙 및 지방정부 재정통계 추이

(단위: GDP 대비 %)

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

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

2. 영국³¹⁾

가. 도입배경

영국은 1970년대 초 이후 대부분의 기간 동안 재정수지 적자를 기록하다가 1987~88회계연도에 1970년대 초 이후 처음으로 예산흑자를

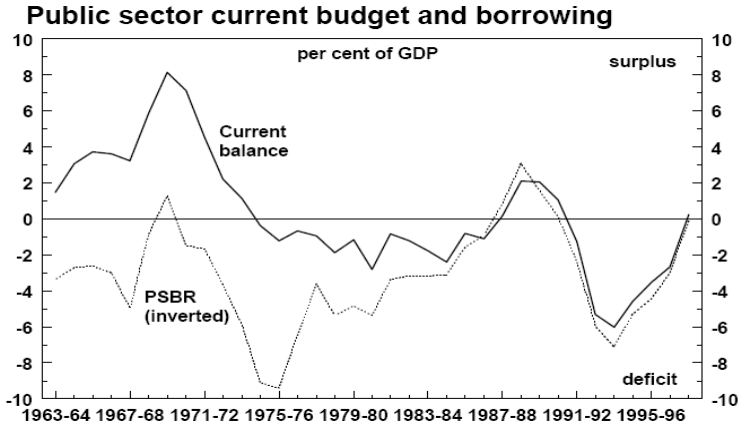
31) 영국의 재정준칙 등에 대해서는 박형수·최준욱·김진(2004) 및 박형수·류덕현(2005)을 많이 참조하였다.

기록하였다. 당시 정책당국은 지속적인 흑자를 예상하고 1988년 3월 예산에서는 중기에 걸쳐 국가차입요구(Public Sector Borrowing Requirement: PSBR)를 0으로 하는 균형적인 예산을 목표로 설정하고, 60억 파운드 정도의 조세감축을 통해 조심스럽게 재정의 경감을 시도하였다. 1988~89회계연도에는 재정흑자가 정점에 달하였으며, 1989년 예산에서는 중기에 걸친 균형예산을 실행하기 위해 35억 파운드 정도의 추가적인 조세경감을 단행하였다.

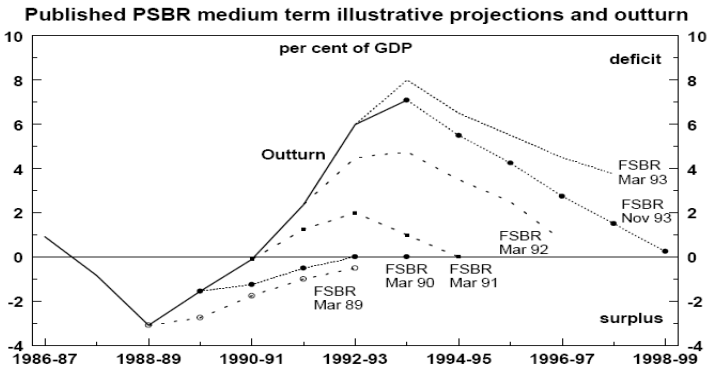
그러나 [그림 III-3]에서 보듯이 1990년대에 들어서자마자 예산흑자가 예상했던 것보다 빠르게 감소함에 따라 재정상황이 현저하게 악화되어 매년 실측치(outturn)가 예상치(forecast)나 전망치(projection)보다 나빠졌다. 경상지출(current spending) 규모는 1980년대보다 작았지만 재정수입의 현저한 감소로 인해 전례가 없는 공공부문 경상수지(public sector's current account)의 적자를 기록하게 되었다. 1993~94회계연도에는 PSBR이 GDP 대비 7%를 넘기도 하였으며, 1990~91회계연도에서 1996~97회계연도까지 GDP 대비 공공부문순부채(public sector net debt)가 18%p나 증가하였다.

이러한 과정에서 영국정부는 경상지출 규모를 줄이는 대신 정치적으로 훨씬 쉬웠던 공공투자(public investment)를 지연시키거나 무효화하는 등의 잘못된 재정정책을 지속하였다. 재정정책 목적을 ‘중기에 걸친 PSBR의 감소’로 바꾸고, 1993년 3월 및 11월 예산에서는 1994~95회계연도에 GDP 대비 1%의 재정수입을 늘리고 그 다음 회계연도에는 그 2배를 증가시키려 하였다. 총지출 규모도 제한하였는데 경상지출과 자본지출(capital expenditure)의 구분이 없었던 그 당시에는 지출감소 효과가 상대적으로 늦게 나타나는 자본지출이 통제의 주된 대상이 되었고, 그 중에서 특히 공공투자의 감축이 주로 이루어졌다.

[그림 III-3] 영국의 재정수지 추이



[그림 III-4] 영국 국가차입요구분(PSBR)의 전망 수정추이



한편, 이러한 1980년대 후반에서 1990년대 초까지 지속된 재정악화의 기저에는 정부의 경제전망 실패가 있었다. 1980년대 후반에 나타난 재정수지의 개선을 경기적 요인 때문이라고 인식하여 세입감축 등 재정정책 완화를 추진하였으나, 이후 재정상황이 현저하게 악화되었다.

침체기에 들어선 경제는 1990년 가을까지 회복되지 않았고 1991~92회계연도에 시작된 마이너스 생산갭(output gap)은 1992~93회계연도에 GDP 대비 4%를 넘어섰으며 1993~94회계연도의 실제생산은 1990년 3월 FSBR에서 발표한 전망치보다 무려 9% 넘게 낮았다. 이처럼 영국 재무성이 과도하게 긍정적인 경제예측에 따른 낙관적인 재정상황 전망을 기반으로 한 재정운용이 [그림 III-4]에서 보듯이 정책당국이 발표한 재정 예측치와 실적치 간의 괴리를 지속적으로 크게 한 것이다.

이러한 영국의 경험에서 우리는 재정전망은 매우 신중하게 하여야 하며, 안정적인 재정운용을 위한 재정준칙이 필요할 수 있다는 교훈을 얻게 된다. 정책입안자들은 재정상태의 예측에 있어 불확실성이 있음을 인식하고 신중하게 접근하여야 하며, 경기변동에 따른 재정조절과 불확실성에 대비하여 예산여유분을 확보할 필요도 있다. 경기변동을 조정한 재정수지(cyclically-adjusted balance, CAB)의 예측이 정확한 재정상태를 평가하는 데 중요한 요소라 할지라도 그 예측의 불확실성과 이로 인한 예측오차에 대비하여 예산여유분을 확보해야 하는 것이다. 또한 안정된 거시경제 환경을 만들기 위해서 재정준칙을 만들어 이에 따른 재정정책의 결정이 개방적이고 투명하게 이루어져야 한다. 과거 영국의 경험을 보면 재정정책의 목표가 환경에 따라 변화하고 있었는데도, 영국정부는 이러한 변화로 인한 결과에 대해 책임을 지지 않았다. 안정된 재정준칙을 만들어 이에 따른 재정정책의 결정을 보다 명확히 할 필요가 있었다.

이에 따라 영국정부는 1997년에 통화정책과 재정정책을 종전 체계와는 분명하게 구분되는 새로운 체계를 도입하게 되었다. 재정정책 측면에서는 경제성장과 고용촉진에 필수적인 경제안정은 건전한 재정운영으로부터 지대한 영향을 받는데 기존의 재정운영체계는 이러한 경제안정 달성에 실패하여 재정정책이 오히려 경제불안을 초래하는 요인으로 작용하였다는 평가를 바탕으로, 정부가 재정적자를 통제하고자 재정정책을 실시하면 재정정책은 경기진동폭을 확대시키고 공공투자

의 축소를 초래하여 왔기에 이를 개선하고 정부의 재정보고 의무를 강화하여 재정정책의 수행방법을 개선시키기 위하여 “Finance Act 1998년” 155조에 법적 기반을 두고 “재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)”을 도입하였다.

나. 재정준칙의 주요 내용

재정안정화준칙의 목적은 조세와 재정지출의 효율성과 효과에 관한 미시경제적 목표 이외에, 단기적으로는 재정정책이 자동안정화 장치와 재량적 정책을 통해 통화정책을 뒷받침할 수 있도록 하며 장기적으로는 재정건전화와 세대내·세대 간 조세의 공평부담을 도모하기 위한 것이었다. 더불어 지속 불가능한 국가채무의 증가를 사전에 억제토록 하고 자본지출에 대한 편향을 제거하기 위한 목적도 있었다.

재정안정화준칙은 ‘5대 원칙-2대 재정준칙-보고와 감사의 의무화’라는 3개의 축을 그 기반으로 하고 있다. 우선 5대 원칙은 ① 투명성(transparency, 재정정책의 목표 설정과 실행 및 정부회계의 발표에 있어서의 투명성) ② 안정성(stability, 재정정책의 결정 과정과 재정정책의 경제에 대한 영향에 있어서의 안정성) ③ 책임성(responsibility, 재정운영에서의 책임성) ④ 공정성(fairness, 상이한 세대 간 공평한 처우를 포함한 공정성) ⑤ 효율성((efficiency, 재정정책의 입안과 실행 및 공적부문 운용에 있어서의 효율성) 등이다. 2대 재정준칙은 ① the Golden rule(정부는 공공투자를 위해서만 차입 가능) ② the Sustainable Investment rule(GDP 대비 순국가채무의 비율을 경기변동을 감안하여 안정적으로 유지해야 함) 등이다. 마지막인 보고와 감사의 의무화는 사전예산서(Pre-Budget Report), 재무제표 및 예산서(Financial Statement and Budget Report), 경제·재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report), 부채관리보고서(Debt Management Report) 등 각종 보고서를 발간하여야 하며³²⁾, 모든 보

고서는 최고 수준(best practice)의 회계방법을 적용하여 작성하고 하원의 재정위원회에서 참조하고 일반인도 열람할 수 있도록 하여야 하며, 영국 감사원(National Audit Office)에서는 재정전망의 기초가 되는 핵심적인 전제와 규정의 변경을 감사하여야 한다는 것이다.

특히 원칙에 입각한 재정 및 국가채무 관리 목표 및 재정운영에 관하여 정부는 재정정책의 목표 및 집행원칙을 명시하고 이에 대해 설명하여야 함, 동 목표는 집행원칙은 변경될 수 있으며 변경시에는 기존 목표 및 집행원칙에서 벗어나게 된 원인을 밝혀야 함, 정부는 일시적으로 동 목표 및 집행원칙에서 이탈할 수 있는데 이 때에도 그 이유·기한·일시적으로 변경된 목표 및 집행원칙을 밝혀야 함, 국가채무 관리정책의 최우선 목표는 위험을 감안하고 통화정책과의 마찰을 피하면서 정부차입에 따른 비용을 최소화하는 데 있음 등을 내용으로 한 집행지침도 제시하였다. 재정회계에 관해서도 정부는 공공부문 전체를 대상으로 재정통계를 작성해야 하며 회계방식은 통합재정기준(consolidated basis)에 의한 것이어야 함, 재정회계 방식은 일반적인 회계관행(Generally Accepted Accounting Practice in the United Kingdom)을 따르되 공공부문의 특성을 감안하여 변형할 수 있음 등의 집행지침을 제시하였다.

이러한 새로운 재정운영체계를 뒷받침하기 위하여 영국정부는 DEL 및 AME와 같은 재정지출을 계획하고 통제하는 신규 제도를 도입하게 된다. DEL(Departmental Expenditure Limits)이란 2년마다 부여되는 향후 3년간의 부처별 지출한도로서 법정지출을 제외한 재량적 지출을 의미하는데, 부처들이 사용하지 않은 DEL 배정액을 다음 연도로 이월할 수 있도록 하고 있으며 여유자원(DEL reserve)을 포함한 지출한도는 인플레이션 전망치가 설정당시 전망치에서 크게 변동되는 경우에만³³⁾ 변경가능하다. AME(Annually Managed Expenditure)는

32) 자세한 내용은 <부록 2>를 참조하라.

33) 2000 SR에서 정부는 전쟁과 같은 중대한 변화가 있거나 인플레이션이

주로 금액이 크고 경제상황에 의해 영향을 받는 정도가 큰 이동수당 · 기초국가연금 · 이자와 같은 법정지출로, 향후 2년 동안의 지출계획이 Budget과 Pre-Budget의 일부분으로 매년 2회 검토되며 거시경제 여건 등의 변화로 인한 영향을 흡수하기 위한 예비비(AME margin)가 포함된다.

이렇듯 영국정부가 1997년 7월 Financial Statement and Budget Report(FSBR)을 통해 신뢰적이고 예측 가능한 새로운 재정정책인 the Golden rule과 the Sustainable Investment rule이라는 재정준칙을 발표하였는데 그 기저의 논리는 다음과 같다. The Golden rule은 정부는 공공투자를 위해서만 차입을 할 수 있으며 경상지출을 위해서는 차입을 할 수 없다는 원칙 즉, 경상 재정수지가 흑자를 유지하여야 한다는 준칙³⁴⁾이고, the Sustainable Investment rule은 정부는 순국가채무가 지속가능한 선에서 유지될 수 있도록 한다는 것이다. 좀 더 구체적으로는 순국가채무의 GDP 대비 비율이 40% 이하로 유지되는 것을 목표³⁵⁾로 하고 있다³⁶⁾. 이러한 2대 재정준칙에서는 서로 다른 경제적

예상한 것에서 1.5% 이상 벗어나지 않는 한 DEL을 변경시키지 않는다고 밝히고 있다.

- 34) over the economic cycle, the Government will borrow only to invest and not to fund current spending
- 35) public sector net debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a stable and prudent level. Other things being equal, net debt will be maintained below 40 per cent of GDP over the economic cycle
- 36) 이러한 2가지 재정준칙에 대한 정부당국의 설명이 영국재무성 등 보고서에서 어떻게 수정되어 왔는지 살펴보면 다음과 같다.
- FSBR(1997년 7월) : the golden rule: over the economic cycle the Government will only borrow to invest and not to fund current expenditure; and public debt as a proportion of national income will be held over the economic cycle at a stable and prudent level.
 - “investment”(1998년) : the Golden Rule - over the economic cycle, the Government will borrow only to invest, and not to fund current expenditure; and the Sustainable Investment Rule - public debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a

특성을 가진 경상지출과 자본지출을 명확히 구분하고 있는데, 경상지출이 아닌 공공투자를 위해서만 차입이 가능하도록 Golden rule이 만들어졌다. 경상지출의 재원은 세입이며 평균적 경기상황에서 경기안정 확장치에 의한 공공부문 경상수지는 균형이거나 흑자를 유지해야 하는 반면, 자본지출은 차입에 의해 재원을 확보하고 자본지출에 의해 투자가 이루어질 수 있도록 한 것이다. 이러한 준칙은 경상지출에 의한 이익은 동 시대의 납세자들이 누리는 것이므로 그에 해당하는 부분을 조세로 부담하도록 하는데, 공공투자에서 발생하는 이익은 미래의 납세자들이 누리고 또 국가부채와 감가상각에 해당하는 부분은 미래 납세자들이 부담해야 할 부문이므로 차입을 통해서 이루어져야 한다는 취지에서 만들어진 것이다. 이러한 Golden rule에 의한 공공투자 재원의 조달은 Sustainable Investment rule에 의해 경기변동을 고려하여 국가부채가 안정되고 적절한 수준에서 유지되도록 함으로써 그 규모를 제약받게 된다.

다. 운용추이 및 평가

우선 <표 III-9>에 정리된 영국 재정개혁 이후의 재정건전화 성과를 살펴보면, 재정상황이 크게 개선되었음을 알 수 있다. GDP 대비 국가채무 비율이 1996년 52.5%에서 2001년 41.1%로 급감하였으며, 재정수지도 1996년 GDP 대비 4.2% 적자에서 2001년 0.7% 흑자로 전환되었

stable and prudent level.

- “The government’s fiscal rules”(Institute for Fiscal Studies, 2003) 및 “Analysing UK fiscal policy”(1999년) : The golden rule: over the economic cycle, the government will borrow only to invest and not to fund current spending. In the terminology defined below, the government will run a surplus on current budget. The sustainable investment rule: over the economic cycle, the ratio of net public sector debt to GDP will be set at a ‘stable and prudent’ level, defined by the Chancellor as 40% of GDP.

다. 다만 2002년 이후 다시 재정수지가 적자로 전환되고 국가채무 비율도 다시 상승하고 있어 재정건전화의 피로현상이 나타나고 있는 것으로 보인다.

한편, <표 III-10>의 1999~2000회계연도부터 2003~2004회계연도까지 영국재정 추이를 분석해 보면, 영국 재정정책 당국은 이러한 2대 재정준칙을 만족시켜온 것으로 나타났다. The Golden rule은 경기변동을 감안하여 평균 경상재정수지가 0과 같거나 클 때 만족한다고 보는데, 비록 2002~2003회계연도부터 경상재정수지가 적자를 기록하고 있으나 1999~2000회계연도 이후의 평균적인 경상수지가 흑자이므로 동 준칙을 만족시킨 것으로 보고 있다. 그러나 <표 III-11>에서 보듯이 1년 후의 보고서에서는 평균 경상재정수지 계산시점을 당초 '1999~2000회계연도 이후'에서 '1997~1998회계연도 이후'로 2년을 앞당기면서 the Golden rule의 준수를 용이하게 하는 사건이 발생하여 국제기구 등으로부터 의혹을 불러일으키기도 하였다³⁷⁾. 또한 CAB는 2002~2003회계연도부터 적자를 보이고 있어 동 기준에 따르면 동 준칙의 준수 여부가 불분명해진다.

한편, 영국의 공공부문 순부채는 재정개혁 이후 지속적으로 감소해 오다가 2001~2002회계연도부터 점차 증가하는 추세에 있지만 GDP 대비 40%에는 아직 미달하고 있어 the Sustainable Investment rule을 충족하고 있다. Core debt는 공공부문 순부채에서 추정된 경기적 효과(impact of the economic cycle)를 제외시킨 것으로 동 기준 역시 GDP 대비 40%에 미치지 못하고 있다. 특히 2000년 이후 세계경제의 악화로 인해 많은 국가 및 G7국가의 GDP 대비 부채 비율이 상승하였으며 영국도 부채 비율이 다소 증가하였으나 [그림 III-5]에서 보듯이 아직 G7국가들 중에서 가장 낮은 부채수준을 유지하고 있다.

37) 동 조치에 대해서 영국감사원(NAO)의 감사가 있었는데 감사결과는 적절한 조치였다는 것이었다.

<표 III-9> 영국의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A- B)	이자 지출 (D)	기초 재정수 지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국 가 채무
1980	42.4	45.7	-3.2	3.5	0.2	-2.1	1.3	56.0	30.1
1981	44.7	49.1	-4.4	3.7	-0.6	-1.6	1.9	47.5	24.2
1982	45.7	48.4	-2.7	3.7	1.0	0.3	3.8	51.7	29.9
1983	44.8	48.1	-3.4	3.5	0.1	-0.9	2.4	51.6	30.4
1984	44.6	48.3	-3.6	3.8	0.2	-1.7	2.0	51.4	25.8
1985	43.9	46.8	-2.9	3.7	0.9	-1.6	2.0	50.1	26.5
1986	42.9	45.6	-2.6	3.6	1.0	-2.2	1.4	49.7	26.6
1987	41.8	43.6	-1.8	3.5	1.6	-2.4	1.2	48.9	25.8
1988	41.6	41.1	0.5	3.1	3.5	-1.1	2.1	42.8	20.5
1989	41.3	40.5	0.8	2.8	3.6	-1.0	1.9	36.9	15.6
1990	40.7	42.2	-1.6	2.7	1.1	-2.8	0.0	33.0	14.9
1991	40.9	44.0	-3.1	2.4	-0.7	-2.7	-0.4	33.6	15.5
1992	39.6	46.1	-6.5	2.4	-4.1	-4.9	-2.6	39.8	22.5
1993	38.1	46.1	-7.9	2.5	-5.5	-6.3	-3.9	49.6	32.3
1994	38.6	45.3	-6.8	2.7	-4.1	-5.9	-3.3	47.8	33.0
1995	39.1	45.0	-5.8	3.1	-2.7	-5.3	-2.3	52.7	38.9
1996	38.9	43.1	-4.2	3.1	-1.1	-3.8	-0.7	52.5	40.4
1997	39.3	41.5	-2.2	3.2	1.0	-2.0	1.2	53.2	42.6
1998	40.3	40.2	0.1	3.0	3.1	0.1	3.2	53.7	43.6
1999	40.7	39.7	1.0	2.5	3.5	1.1	3.6	48.7	39.7
2000	41.3	37.5	3.8	2.4	6.2	1.1	3.5	45.7	36.8
2001	41.7	41.0	0.7	2.0	2.7	0.4	2.4	41.1	33.4
2002	40.1	41.7	-1.7	1.8	0.1	-1.7	0.0	41.3	34.1
2003	40.0	43.3	-3.3	1.8	-1.6	-3.3	-1.5	41.9	34.6
2004	40.7	43.9	-3.2	1.8	-1.4	-3.4	-1.6	44.2	36.9
2005	41.8	44.9	-3.1	2.0	-1.1	-3.0	-1.1	46.8	39.1

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

<표 III-10> 영국의 fiscal rule 준수 추이(1)

	GDP 대비 %				
	1999 ~00	2000 ~01	2001 ~02	2002 ~03	2003 ~04
Golden rule					
Surplus on current budget	2.1	2.1	0.9	-1.3	-1.9
Average surplus since 1999~00	2.1	2.1	1.7	1.0	0.4
Cyclically-adjusted surplus on current budget	1.9	1.6	0.7	-0.7	-1.0
Sustainable investment rule					
Public sector net debt	36.3	31.3	30.2	31.5	32.8
Core debt	35.7	31.3	30.5	31.1	31.6

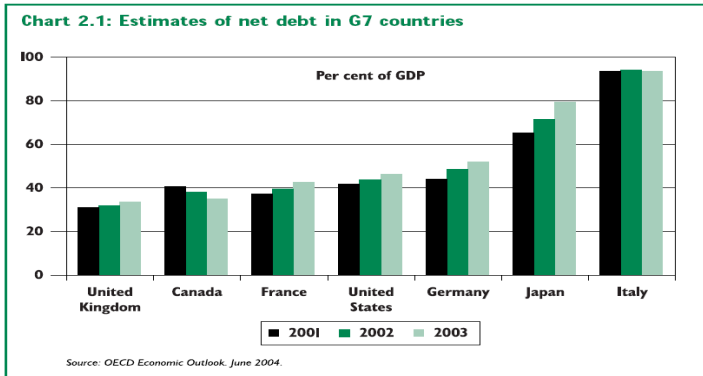
자료: HM Treasury, "End of year fiscal report", (2004년 12월).

<표 III-11> 영국의 fiscal rule 준수 추이(2)

	GDP 대비 %							
	1997 ~98	1998 ~99	1999 ~00	2000 ~01	2001 ~02	2002 ~03	2003 ~04	2004 ~05
Golden rule								
Surplus on current budget	-0.2	1.2	2.2	2.2	1.0	-1.2	-1.9	-1.7
Average surplus since 1997~98	-0.2	0.5	1.1	1.4	1.3	0.9	0.5	0.2
Cyclically-adjusted surplus on current budget	0.0	1.1	1.9	1.6	0.8	-0.8	-1.4	-1.3
Sustainable investment rule								
Public sector net debt	41.4	39.1	36.1	31.1	30.2	31.4	32.8	34.7
Core debt	40.6	38.5	35.8	31.5	30.7	31.5	32.5	34.0

자료: HM Treasury, "End of year fiscal report", (2005년 12월).

[그림 III-5] 영국과 타 유럽국가와의 국가채무 비교



따라서 영국 재정준칙의 가장 두드러진 특징은 경상지출 규모는 경상수입에 의해 결정되는 반면, 자본지출을 경상지출과 구분하여 원활한 공공투자가 가능하도록 하고 있다는 것이다. 1990년대 중반 도입된 새로운 계획 및 재정 통제방식에서 재정준칙과 함께 등장한 중요한 변화는 자본예산(capital budget)과 자원예산(resource budget)을 분리시킨 것이다. 각 부처들은 자본예산으로 배분받은 자금을 동 용도에 적합한 자본지출 프로그램에만 사용할 수 있는데 이러한 안전장치를 통해 단기적인 경상지출 압력으로 인해 공공투자가 희생되지 않도록 한 것이다. 경상지출 수준을 경상수입에 대응시킨 것은 과거 영국의 재량적인 재정정책이 오히려 경기변동을 증폭시켰으므로, 재정의 경기안정화 기능은 자동안정화 장치에 주로 의존하여야 한다는 평가에 따른 것이다. 또한 공공투자를 예외적으로 취급하는 독특한 제도도 재정정책당국의 과거 정책적 과오를 시정하려는 노력에 의해 탄생하였다.

공공투자가 경제성장 및 고용창출에 중요한 역할을 함에도 불구하고 영국에서는 재정지출 감축의 필요성이 제기되자 정치적으로 감축하기 용이하고 지출축소의 효과가 늦게 인지되는 공공투자의 감축이

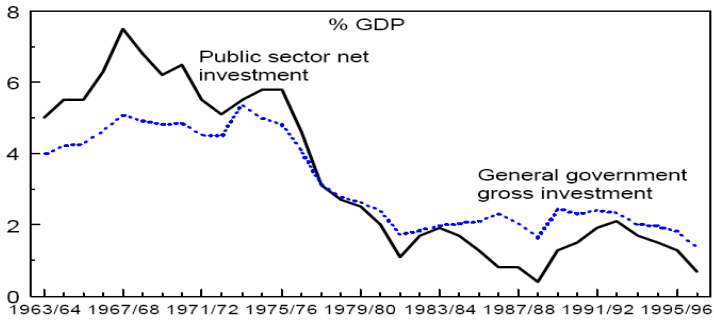
대규모로 발생한 바 있었다. [그림 III-6]에서 보듯이 영국의 공공부문 순투자(Net public investment)는 1970년대 중반까지는 GDP 대비 5% 수준을 유지하였으나, 이후 급격한 공공투자 감축으로 인해 1996~1997회계연도에는 GDP 대비 1%까지 하락하였다. 이에 영국의 GDP 대비 정부투자(government investment) 규모가 다른 G7국가들보다 낮아지게 되었다. 그 결과 1990년 중반에 영국은 고용은 증가했지만 노동생산성이 장기평균 수준에 미치지 못했으며 이렇게 낮은 생산성은 2000년까지 회복되지 못했는데, [그림 III-7]을 보면, 1999년 당시 영국은 주요 경쟁국인 미국·프랑스·독일에 비해 생산성이 현저히 뒤지고 있었다.

따라서 노동생산성과 경제성장을 위해 공공투자를 증가시킬 필요가 있었으나 기존의 재정운용체계는 오히려 총지출 감축의 수단으로 공공투자를 감축시키는 잘못을 범한 것이다. 물론 공기업 민영화 등으로 공공부문의 투자 축소가 불가피한 측면도 있었겠지만, 일반정부 기준으로도 공공투자는 감소하였다는 데 문제가 있는 것이다. 이외에도 영국의 공공투자는 지역별 분포가 부적절하여 일부지역에서는 재정낭비를 초래하는가 하면, 그 변동추이도 경기안정화에 역행하는 것으로 평가되었었다. 그러나 [그림 III-8]에서 보듯이 1997년 the Golden rule의 도입 이후 영국의 재정투자는 그동안의 감소추세에서 탈피하여 최근 까지 증가추세를 지속하고 있다³⁸⁾.

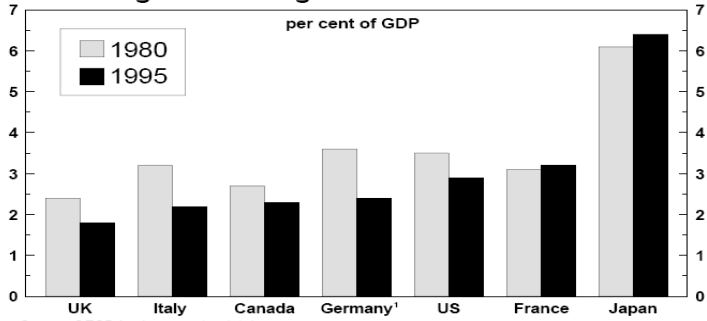
38) 이외에도 영국은 PFI(Private Finance Initiative)을 포함한 PPPs(Public-Private Partnerships)를 통해서도 공공투자 확대를 추진해 오고 있는데, 이에 대한 자세한 사항은 박형수·류덕현(2005)을 참조하라.

[그림 III-6] 영국의 공공투자 추이 및 국제비교

Public sector and general government investment

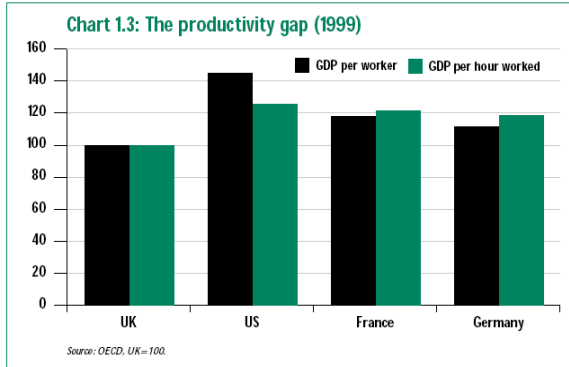


General government gross investment

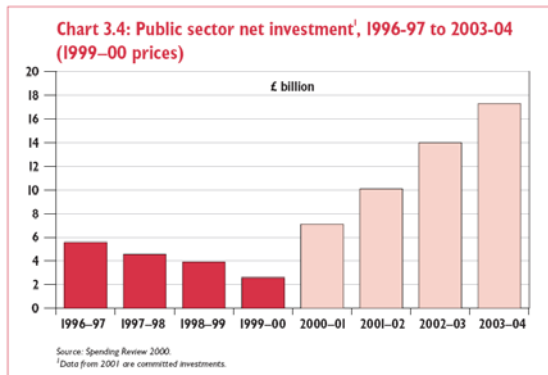


Source: OECD business sector database
 1. Prior to 1991 West Germany, thereafter unified Germany

[그림 III-7] 영국의 노동생산성 추이 및 국제비교



[그림 III-8] 영국 공공투자 추이의 반전



3. EU³⁹⁾

가. 도입배경

1970년대와 1980년대를 거치면서 누적되어온 재정적자 문제는 선진국들의 정책 결정자들에게 구조개혁의 주요한 과제의 하나로서 인식되어 왔다. 재정준칙에 의한 재정규율 확립의 기본적인 논거는 건전재정이 거시경제 안정 유지 및 가격안정 여건을 강화한다는 것이며, 특히 통화동맹에서는 재정규율의 필요성이 더욱 커진다.

우선 유럽연합(European Union, 이하 EU)의 ‘마스트리히트 조약’(Treat of Maastricht) 및 ‘안정 및 성장협약’(Stability and Growth Pact, 이하 SGP)에 제시된 재정준칙의 기본적인 논거는 1980년대의 경험으로 비추어 대규모 재정적자는 경제전망을 어둡게 하고 경기안정화 수단으로서의 재정정책의 유효성을 제한하기 때문에, 건전한 재정이 거시경제적 안정을 유지하는 데 핵심적인 역할을 하며 가격안정을 위한 여건을 강화한다는 것이다.

또한 EMU(European Monetary Union)와 같은 통화동맹에서 재정규율의 필요성이 더욱 커지는데, 이는 각 회원국이 통화·환율정책에 대한 독자성을 상실하고 재정정책에만 책임을 지고 있기 때문이다. 각 회원국들은 자국의 고유한 충격에 재정정책으로 대응할 수밖에 없으며 유로화 이전 통화들 간의 물가인상과 평가절하 위험의 차이를 상쇄하는 데 금리차를 사용할 수 없게 되었다. 이에 따라 재정지출을 늘리고자 할 때 정부차입이 더욱 매력적인 수단이 되어 각 회원국 정책당국이 장기적 안목을 갖기보다 근시안적으로 될 경우 국채발행을 통한 재정적자를 유발할 가능성이 높아진다. 이렇게 각 국가별로 추진하는 확장적 재정정책은 단기적으로는 해당국가에게 득이 되겠지만 금리상

39) EU의 재정준칙 등에 대해서는 박형수(2004), 박형수·류덕현(2005), European Commission(2006) 등을 많이 참조하였다.

승 등 이웃국가들에게는 부정적인 외부효과를 발생시키므로, 경쟁적으로 재정적자 확대 정책이 촉발될 경우 지역 전체의 재정적자가 커지고 장기금융비용을 상승시키는 심각한 상황이 초래될 수 있다.

한편, <표 III-12>를 보면 1990년대 초 EU 15국과 유로 12국 모두 마스트리히트 조약의 재정적자 기준을 만족시키지 못했으며 부채비율은 기준보다 약간 낮았다. 1991년 EU 15국의 일반정부 재정적자 가중치 평균은 GDP 대비 4.6%(유로 12국의 경우 5.0%)였으며, 9개국이 GDP 대비 적자 비율이 1~3%, 3개국은 4~8%, 2개국은 11% 이상으로 거의 모든 국가가 적자를 기록하였다. 반면, 1991년 EU 15국의 일반정부 평균 부채비율은 GDP 대비 55%(유로 12국은 이보다 다소 높았음)로 마스트리히트 조약의 기준치를 약간 하회하였는데, 8개국의 부채비율은 60% 이하, 2개국은 60% 약간 상회, 5개국은 70% 이상이었다.

<표 III-12> EU 국가들의 재정적자 및 국가채무 추이

	Deficit(-)/surplus(+)				Primary Deficit(-)/surplus(+)				Government debt			
	1991	1995	1997	2002	1991	1995	1997	2002	1991	1995	1997	2002
벨기에	-7.5	-4.3	-2.0	0.1	3.9	4.9	6.0	6.1	130.9	134.0	124.8	105.3
덴마크	-2.4	-2.3	0.4	2.0	4.9	4.1	6.1	5.6	62.5	69.3	61.2	45.2
독일	-2.9	-3.5	-2.7	-3.6	-0.1	0.2	0.9	-0.4	40.4	57.0	61.0	60.8
그리스	-11.4	-10.2	-4.0	-1.2	-2.1	1.0	4.2	4.3	82.2	108.7	108.2	104.9
스페인	-4.3	-6.6	-3.2	-0.1	-0.6	-1.4	1.6	2.8	44.3	63.9	66.6	54.0
프랑스	-2.4	-5.5	-3.0	-3.2	0.6	-1.8	0.7	-0.1	35.8	54.6	59.3	59.5
아일랜드	-2.9	-2.1	1.4	-0.2	4.8	3.3	5.3	1.1	102.9	82.7	65.0	33.3
이탈리아	-11.7	-7.6	-2.7	-2.3	0.2	3.9	6.7	3.4	100.6	123.2	120.2	106.7
룩셈부르크	1.2	2.1	3.2	2.5	1.5	2.5	3.6	2.9	3.8	5.6	6.1	5.7
네덜란드	-2.7	-4.2	-1.1	-1.1	3.4	1.7	4.1	2.1	76.9	77.2	69.9	52.6
오스트리아	-3.0	-5.3	-2.0	-0.6	1.2	-0.9	2.0	3.0	57.5	69.2	64.7	67.6
포르투갈	-7.6	-5.5	-3.6	-2.8	1.2	0.8	0.7	0.3	60.7	64.3	59.1	58.1
핀란드	-1.1	-3.9	-1.3	4.7	0.8	0.1	2.9	7.0	22.6	57.1	54.0	42.7
스웨덴	-1.1	-7.4	-1.7	1.3	3.9	-0.8	4.6	4.2	51.3	73.6	70.5	52.4
영국	-3.1	-5.8	-2.2	-1.3	0.1	-2.1	1.5	0.8	34.4	51.8	50.8	38.4
Euro 12	-5.0	-5.1	-2.6	-2.2	0.5	0.5	2.5	1.4	58.6	73.0	75.4	69.2
EU 15	-4.6	-5.2	-2.5	-1.9	0.6	0.2	2.5	1.5	54.9	70.2	71.0	62.7

주: Dta exclude proceeds from the sale of UMTS licences.

자료: European Commission, spring 2003, and own calculations.

나. 재정준칙의 주요 내용

이러한 EU의 재정건전화 책임은 기본적인 초국가적 재정준칙이 제정된 ‘마스트리히트 조약’에 담겨져 있는데 동 조약에 따르면 회원국은 GDP 대비 재정적자 3%, 부채비율 60% 기준을 준수하여 과도한 재정적자를 막아야 할 의무가 있다⁴⁰⁾. 마스트리히트 조약의 재정준칙은 단

일통화에 가입할 수 있는 조건인 동시에 EMU 회원국이라면 준수하도록 요구받는 의무이다. 보다 구체적으로는 재정적자는 GDP 대비 3% 미만이거나 큰 폭으로 지속적으로 감소해야 하며 3% 기준치에 근접해야 하고, 일반정부부문 통합수지에서 연말 명목적 총부채로 정의되는 국가채무는 GDP 대비 60% 미만이거나 뚜렷하게 기준치를 향해 감소하고 있어야 한다.

1997년의 SGP는 마스트리히트 조약의 재정준칙을 계승하고 있으며, 회원국으로 하여금 중기재정 목표를 균형재정이나 흑자재정에 두도록 하였다. 또한 회원국 간의 경제정책 조정절차와 재정건전화 재정정책을 강제하기 위해 회원국에 압력을 행사하는 것부터 최종적으로 제재를 가하는 몇 단계의 조치를 취하여 과도한 재정적자를 방지하고 있으며, 이를 위해 재정적자가 과도할 때 적용하는 절차인 과다재정적자 처리절차(Excessive Deficit Procedures, 이하 EDP)⁴¹⁾를 구체적으

40) EU협약이 완성되기 전인 1995년 11월 독일 재무장관 테오 바이젤이 EMU 재정준칙을 정연하게 하기 위한 ‘유럽안정조약’을 제안한 바 있는데, 바이젤의 제안은 다음과 같은 내용이었다.

- i) ‘명목’ 수치로 재정적자를 GDP 대비 1% 내로 하는 중기목표를 설정하고, 2% 마진을 두어 경기가 아무리 좋지 않을 때라도 재정적자 한도 3%를 어겨서는 안 되도록 함.
- ii) 실질GDP가 적어도 연평균 2% 감소하거나 연속 네 분기 동안 GDP가 감소하는 극단적인 상황일 때에만 재정적자 한도 3% 규정의 예외를 허용함.
- iii) 재정적자 한도 3% 규정 준수에 실패하면 자동적으로 금전적인 제재가 시작됨. GDP의 0.25%나 재정적자 한도 3%를 초과하는 재정적자의 일정 부분을 적립하는 비이자계정을 두고, 과도한 적자가 2년이 지난 후에도 지속되면 벌금으로 전환됨.
- iv) 이외에도 국가채무 비율 기준치를 GDP 대비 60% 이하로 낮추는 것, 정부지출 증가율이 명목GDP 증가율보다 낮도록 유지하여 정부부문 비중을 제한하는 것, 유로 회원국으로 구성된 ‘안정위원회’를 설치하여 안정 조약의 준수 여부를 감독하도록 할 것 등.

41) 정부가 통제할 수 없는 외부요인이나 극심한 경기침체에서 비롯된 ‘예외적’이고 ‘일시적’인 재정적자의 기준치 위반에 대해서는 제재조항 적용의 예외를 허용하고 있다. ‘예외성’이란 극심하고 지속적인 불경기에 균형재정 근접과 GDP 대비 재정적자 한도 3% 사이를 유지하기 위한

로 기술한 예방조치(the preventive arm) 및 교정조치(the corrective arm)도 포함하고 있다. 과도한 재정적자에 대한 규제절차를 가속화하여, 과도한 적자상태에 있는 국가는 즉시 조치를 취해야 하며 적자라고 판단된 다음 해(과도한 재정적자가 발생한 후 2년, 그것이 규명된 지 1년 이내)에 적자를 완전하게 교정해야 한다. 과도한 적자가 지속될 경우에 취할 제재의 규모와 범위를 정하여, 이자가 지급되지 않는 계정에의 적립액과 벌금이 부과되는 시기도 구체적으로 규정하고 있다⁴²⁾. 이상과 같은 SPG에 포함된 EU의 재정준칙을 정리해 보면 <부록 3>과 같다.

재정정책 수단이 경제적 활동에 미치는 부정적 쇼크를 완충하는 데 충분하지 못할 때에 발생하는 과도한 재정적자는 예외적으로 보는 것이다. 통상 실질GDP가 연간 2%p 이상 하락하면 '예외적'이라고 보고 있으며, 연간 실질GDP 하락이 2%p 미만인 경우에도 과거 추세에 비해 경기하강이나 생산물 누적손실이 급작스럽게 나타나는 경우 등은 예외적인 것으로 간주될 수 있다. 연간 실질GDP 하락이 최소한 0.75%p 나타나면 경기하강이 극심하다고 판단한다. 한편, '일시성'이란 예외성 조건이 지속되는 동안에서 재정적자 한도 3% 이상의 재정적자가 일시적으로만 허용된다는 의미이다. 재정적자는 예외적인 환경이 발생하면 다음 해에는 재정적자 한도 3% 이내로 복귀하여야 한다.

- 42) 제재가 적용되는 첫 해에 비이자계정에 적립하는 액수는 GDP의 0.2%에 해당하는 고정분과 실제 적자와 GDP 대비 3% 재정적자 간 차이의 1/10에 해당하는 변동분으로 이루어지는데, 벌금의 한도는 양자의 합이 GDP 대비 0.5%로 한다. 다음 해에는, 재정적자가 과도하다는 결정이 폐기될 때까지 변동분만 적용되며, 2년 후에도 과도한 적자가 지속될 시에는 비이자계정의 적립금이 몰수되어 벌금으로 전환된다. 그러나 과도한 적자를 바로잡기 위해 어떤 조치도 취하지 않는다면 재정적자가 과도하다고 결정된 해에 제재가 부과될 수 있다.

그러나 이러한 규정에도 불구하고 규제절차 시행을 둘러싼 불확실성이 모두 제거된 것은 아니다. ‘근접성’ 조건의 의미를 정의하지 않고 있어 과도한 적자를 판단하는 데 유의미한 기준을 제시하지 못하고 있으며(Buti et al., 1997), 저부채국이 불경기일 때 재정적자는 한도 3%보다 낮지만 부채비율이 증가할 수 있는데 이 국가를 과도한 적자로 보고 제재를 취할 것인가에 대해 명확한 설명이 없다. 이러한 경우들에 대해 이사회는 재량을 이용하여 사례별로 결정해야 하는 어려움이 있다.

다. 운용추이 및 평가

<표 III-13>을 보면 1990년대 초반 재정수지가 악화되고 부채비율이 증가하였으나 이는 1992~1993년 경기침체의 영향을 반영한 것이었으며, 이후 마스트리히트 조약이 기폭제로 작용하여 1991~1997년 기간에 모든 EU국가들의 재정수지가 1980년대에 비해 개선되었다. 특히 1996~1997년 중 GDP 대비 재정적자 비율이 EU 15국, 유로 12국이 각각 2.7%p, 2.4%p씩 감소하여, 1997년(마스트리히트 조약으로의 수렴을 평가하는 기준연도) 당시 EU 15국의 일반정부 재정적자 평균이 GDP 대비 2.5%(유로 12국은 2.6%)로 SGP를 충족하였다. 그러나 국가채무는 기존 증가폭을 크게 낮추는 데 그쳤으며, 1997년 말 당시 평균 부채비율이 71.0%로 SGP의 60% 기준을 충족시키지 못한 국가가 무려 10개국에 달하였다.

한편, 이러한 재정수지 개선을 세입과 지출 측면으로 나누어 보면 1997년 재정수입/GDP 비율은 1991년보다 2.9%p 높은 47.6%로 상승하였고 재정지출/GDP 비율은 1991~1995년 중 2%p 이상 높아지다가 1996~1997년 들어 소폭 하락하는 등 대부분의 수지개선이 지출감축보다는 세입상승 등과 같은 세입조정에 주로 기인했음을 알 수 있다.

그러나 <표 III-14>를 보면 유로 12국은 1998년 EMU 출범 이후 몇

년 동안은 경기상승으로 인해 SGP의 목표를 준수하는 듯 보였으나 2001년 이후 재정지출 축소 노력의 부족 등으로 재정상황이 다시 악화되는 모습을 보였다. 유로지역의 평균 재정수지 적자비율은 1997~2000년 중 하락세를 나타낸 후 2001년부터 오름세로 반전하여 2003년 2.8%까지 상승하였으며, 정부채무/GDP 비율은 2002년까지 69.0%로 낮아졌다가 2003년 70.4%로 약간 상승하였다. 특히 2001년에 포르투갈이 재정수지적자 3% 상한을 넘겼으며, 독일 및 프랑스는 2002~2003년에 3% 상한을 준수하지 못했다.

부채비를 자체의 감소라기보다는 단일통화의 형성과 가격안정화에 의한 이자율의 하락에 기인한 이자지급 비율의 감소는 경기변동과 이자지급을 제외한 기초수지의 악화를 드러내지 못하게 한 측면이 있었던 것으로 보인다. 즉 EU지역 평균적으로 적극적인 지출억제 정책이 시행되지 못한 것이 평균 3%에 근접한 재정수지 적자를 초래한 근원적인 원인으로 작용한 것이다.

특히 1990년대 EU국가들은 1996년과 1997년, 유럽통화동맹(EMU) 3단계 수렴 기준에 맞추기 위해 재정건전화 노력을 강화하는 등 ‘마스트리히트 효과’(Maastricht effect)로 인해 평균적으로 낮은 재정적자 수준을 달성하였으나, 최근 ‘재정건전화 피로현상’(consolidation fatigue)이 뚜렷하게 나타나자 EU의 재정준칙이 EU 국가들의 재정을 충분히 안정시키고 불안정한 경기상황으로부터 재정상황을 보호하는 데 적절하였는가에 대한 의문이 제기되고 있다. 또한 경기변동과 관련하여 재정정책이 분명한 경기순행적(pro-cyclical) 편향을 보였는데 재정적자 수준이 낮은 국가보다 높은 국가에서, 국가규모가 작은 국가보다 큰 국가에서 재정정책이 더욱 경기순행적인 것으로 나타났다. 이러한 경기순행적 재정정책은 주로 세입조정을 통해 재정건전화를 꾀하던 국가에서 왜곡된 재정운용을 부추기기도 하였다.

<표 III-13> EU 국가들의 기간별 재정적자 및 국가채무 추이

	적자(-)/흑자(+)				기초수지 적자(-)/흑자(+)				국가채무			
	1992 ~95	1996 ~97	1998 ~02	1992 ~02	1992 ~95	1996 ~97	1998 ~02	1992 ~02	1992 ~95	1996 ~97	1998 ~02	1992 ~02
벨기에	31	24	20	75	10	11	01	22	32	-92	-196	-256
덴마크	0.1	26	17	44	-07	19	-05	08	68	-81	-160	-173
독일	-05	07	-09	-07	03	07	-13	-03	166	40	-02	205
그리스	12	61	28	101	31	32	01	64	265	-05	-33	227
스페인	-23	35	31	43	-08	30	12	34	195	27	-126	96
프랑스	-31	25	-01	-07	-23	24	-07	-07	188	47	03	237
아일랜드	08	35	-17	26	-15	20	-42	-37	-202	-177	-316	-606
이탈리아	41	49	04	94	38	27	-33	32	226	-30	-135	61
룩셈부르크	09	11	-07	14	10	11	-07	14	18	04	-04	19
네덜란드	-15	30	00	15	-17	23	-20	-13	03	-73	-173	-243
오스트리아	-23	33	14	24	-21	29	10	17	117	-45	28	101
포르투갈	21	19	08	48	-04	-01	-04	-09	35	-52	-10	-26
핀란드	-28	26	60	59	-06	28	40	62	344	-30	-113	201
스웨덴	-63	57	30	24	-47	54	-04	03	223	-31	-181	11
영국	-27	36	09	18	-22	36	-07	07	174	-10	-123	41
Euro 12	00	24	04	28	00	20	-11	10	144	23	-61	106
EU 15	-06	27	06	27	-04	23	-10	09	152	08	-83	77

주: Data exclude proceeds from the sale of UMTS licences.

자료: European Commission, spring 2003, and own calculations.

<표 III-14> 1998~2003년 중 유로지역의 재정운용 추이

(단위: GDP 대비, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
재정수지(A)	-2.3	-1.3	-0.9	-1.6	-2.2	-2.8
경기변동 요인(B)	0.0	0.4	0.9	0.6	0.1	-0.6
이자지출(C)	4.8	4.3	4.1	4.0	3.6	3.6
경기조정 기초수지(=A-B+C)	2.5	2.6	2.3	1.7	1.3	1.3
정부채무	73.7	72.7	70.2	69.2	69.0	70.4

자료: 유럽중앙은행, Monthly Bulletin, 2004년 1월호. 박형수(2004)에서 재인용.

한편, 재정준칙으로서의 SGP의 실효성에 대한 평가는 여러 가지 기준에서 수행될 수 있다⁴³⁾. SGP는 매우 단순하여 대중들이 쉽게 이해할 수 있으며 결과에 대한 평가의 기준을 명확하게 제공한다는 것이 가장 큰 장점이었다(Buiter(2003), Buiter and Grafe(2002)). 그러나 준칙의 단순함이 준칙으로서의 실효성을 직접적으로 보장할 수 있는 것은 아니었는데, 지금까지 제기된 SGP의 한계를 열거해 보면 다음과 같다. 첫째, SGP는 모든 회원국들에게 동일한 규칙을 적용하는 ‘one-size-fits-all’의 성격을 가지기 때문에 각 회원국의 자동안정화 장치로서 작동할 수 없다. 둘째, SGP는 경기상승기보다는 경기하강기의 재정규율에 초점을 맞추고 있어서 재정적자 초과에 대해서는 제재가 있지만 호경기 동안의 흑자를 축적하게 만드는 효과적인 강제메커니즘이 없다(Brunila(2002), Buti and Martinot(2000)). 더욱이 SGP는 경기침체에 재정긴축을 강요하여 불황을 더 심화시킬 수 있다. 셋째, 정치적 과다지출로 인해 초래될 수 있는 재정적자에 대해서 어떤 제약도 없다. 정치적 동기에 근거한 정책당국의 재량을 규제하는 것이 준칙이 필요한 가장 큰 이유라고 했을 때 이에 대한 구체적인 규정이 없는 것은 준칙이 형식적으로만 엄격하다는 것을 의미한다. 넷째, SGP는 준칙 준수를 위한 회원국들의 재정정책협력에 대한 고려를 하고 있지 않다. 다섯째, SGP는 중장기적 시계를 고려하지 않은 채 준칙의 실현 여부가 1년이라는 짧은 기간을 가지고 결정되기 때문에 준칙의 위반이 쉽게 초래되어 오히려 정책의 신뢰성을 손상시키고 운영 면에서도 효과적이지 않다. 여섯째, SGP는 성장을 위한 적절한 투자지출에 대한 고려를 하지 않는다. 재정상태를 ‘균형에 가깝거나 흑자’로 유

43) 이하의 재정준칙으로서의 SGP의 실효성에 대한 평가는 김은경(2004)을 참조하였다. Buiter(2003)는 통화동맹 내의 바람직한 재정준칙의 성격으로서 단순함, 국가의 지급능력보장, 재정정책의 경기순응적(pro-cyclical) 성격탈피, 장기성, 경제구조와 초기조건에서의 본질적 차이 허용, 전체 통화동맹 차원에서의 유의미성, 신뢰성, 공평성과 일관된 집행력 등을 제시한다.

지한다는 것은 대부분의 자본지출이 현재의 수입으로부터 조달되어야 함을 의미한다. 이것은 이윤이 시차를 두고 획득되는 즉, 현재의 수입과 현재의 지출 사이에 주요한 갭을 초래할 수 있는 투자지출을 감소시키면서 경기발전에 부정적 효과를 미치게 된다(Balassone and Franco, 2000)).

따라서 SGP는 단순하고 확일적이기 때문에 기계적인 적용은 쉽지만 EU 전체를 위한 준칙으로서는 한계가 있으며 수치적 목표를 달성한 회원국들의 향후 재정정책에 대해 어떤 지침도 제공하지 않고 있다. 결국 SGP는 적절한 시기에 합당한 정책적 선택을 유도할 수 없기 때문에 초과적자의 재발을 방지할 수가 없으며 이러한 문제점은 최근의 독일 및 프랑스에서 나타나고 있다. 한편, 이미 지적되었듯이 SGP의 재정준칙으로서의 가장 핵심적인 한계는 준칙이 각국의 예산정책에 대한 다자간 감시와 ECOFIN의 비구속적인 권고안의 형태로만 이행될 수 있을 뿐이며, 권고를 따르지 않는 회원국들에 대한 제재가 회원국들에게 준칙을 지키도록 강제할 수 없다는 점이다⁴⁴⁾.

또한 2002년 4월 독일과 포르투갈은 과도한 재정적자에도 불구하고 공식적인 조기경보를 받지 않았으며, 2002년 6월에는 프랑스와 이탈리아가 재정목표 달성기한을 1년 더 연장시킴에 따라 SGP의 정치적 성격에 대한 논란이 가중되는 등 재정준칙 집행 과정에서 정치성이 과도하게 개입하였다. 더구나 2003년에는 독일과 프랑스가 집행위원회의 적자감축권고를 무시하는 것이 계속 용인되어 SGP를 둘러싼 회원국 내부의 갈등이 심화되는 양상을 보이고 있다. 이러한 문제점들은 SGP

44) EU 재무각료이사회(Ecofin)는 EU 집행위, 유럽중앙은행(ECB)과 스페인 등 4개 회원국의 비판에도 불구하고 2003년 11월 독일 및 프랑스의 동이 EU협약상의 재정적자 상한선을 3년 연속 위반한 데 대해 2005년까지 제재조치 부과를 유보하기로 결정한 바 있었다. EU 집행위는 이에 반발하여 재무각료이사회를 유럽사법재판소에 제소하였으나 유럽사법재판소는 독일 및 프랑스에 대한 제재조치 유보는 불법이지만 재무각료이사회가 EU 집행위의 권고를 채택할 의무는 없다고 양측 입장을 절충한 판결을 하였다.

가 본질적으로 정치적 협상의 산물이 될 수밖에 없다는 사실에서 비롯된다. EDP에서 SGP로의 이행과정에서의 ECOFIN의 권한 강화는 SGP의 준수 및 집행과 관련하여 회원국들의 재량을 확대시킴으로써 SGP 이행 여부를 정치적 협상의 대상으로 만들었다(Von Hagen, 2003). 또한 SGP의 정치화는 빈번한 비공식적 타협을 초래하여 경고와 제재가 실질적으로 발효되고 강제되는 조건들을 모호하게 만들었다(Brunila (2002), Buiter and Grafe(2002)). 더구나 EDP와 SGP의 구조에서는 초과적자라는 개념이 준칙의 관점에서 규정되는 것이 아니라 회원국들의 주관적 판단에 따라 정의되며 초과적자에 대한 제재도 회원국들의 승인을 필요로 하기 때문에 정책결정과 집행에서의 투명성이 결여된다. 물론 재정상황을 정확하게 평가하는 것은 쉬운 작업이 아니며, 회계의 복잡성을 차치하더라도 예산결정과정이 의회의 승인절차를 거치기 때문에 사전적으로 평가하는 것이 의미가 적을 수도 있다. 그러나 준칙은 이러한 문제들을 최소화시키면서 각 회원국들에게 투명한 방식으로 적용될 수 있어야 한다. 하지만 SGP는 개별회원국들의 경제구조나 경기순환을 고려하지 않았으며 준칙으로서 확고하게 집행될 수 있는 것도 아니다. 결국 SGP의 자의적이고 주관적일 수밖에 없는 실행과정은 준칙으로서의 신뢰성을 잃어버리게 만들었다.

라. 최근의 SGP 개정⁴⁵⁾

2005년 10월 EU 경제금융위원회(Ecofin Council)가 SGP 시행에 관한 구체적 내용을 담은 Code of Conduct를 개정함으로써 개별국가의 권한이 증진되고, SGP의 경제적 토대와 효율성 강화, 장기 재정지속 가능성 강화, 성장촉진 강조 등이 이루어졌다. 최근 SGP의 수정내용을 SGP의 양대 축인 예방조치(the preventive arm) 및 교정조치(the

45) 이하는 European Commission(2006)에서 발췌한 내용을 재구성한 것이다.

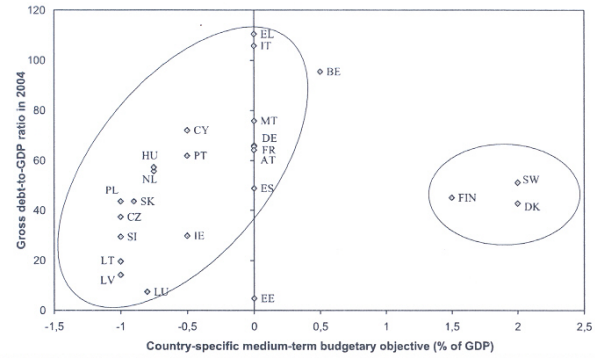
corrective arm)로 구분하여 <표 III-16>에 정리하였다.

먼저 SGP 예방조치상의 주요 변화를 보면 기존의 ‘균형재정 근접이나 흑자 운영’이라는 모호한 중기재정목표(이하 MTO)에서 탈피하여 개별국가들이 MTO를 구체적으로 설정하게 하였다(개정된 규정 1466/97의 Article 2a). MTO는 주된 구조개혁이 있을 때나 4년마다 수정될 수 있는데, GDP 대비 3% 적자한도에 대한 마진 부여, 지속성을 유지하면서 빠른 수지개선 보장, 재정정책에 다양한 기회 제공(특히 공공투자의 필요성 고려)이라는 세 가지 목표를 지니고 있다. 국가별 채무규모와 잠재성장률에 따라 MTO가 설정되는데, 일반정부의 경상부채비율(최종 공식집계는 2004년 25개 회원국의 gross debt ratio)과 Ageing attached to the Economic Policy Committee의 Working Group의 전망을 바탕으로 한 장기적 관점에서 평가된 잠재적 성장률을 사용하도록 하고 있다. 또한 마진은 각 회원국별 과거 생산변동성과 이에 대한 재정민감도에 따라 설정되는데, MTO가 소위 ‘최저기준(minimum benchmark)⁴⁶⁾’ 미만으로는 설정될 수는 없다. 채무규모와 잠재성장률, 마진에 대한 정보를 어떻게 결합할 것인가를 더욱 명백하게 할 필요가 있는데 채무비율이 높은 국가는 상대적으로 높은 MTO를 가지는 것이 합리적이다. [그림 III-9]와 [그림 III-10]은 부채비율(2004년 기준), 잠재성장률과 국가별 MTO 간의 관계를 보여주고 있는데, 그림에 따르면 채무비율에 상대적으로 큰 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 이렇게 설정된 각국의 MTO는 매년 EU에 제출되는 안정 프로그램(stability programme, 유로 가입 12개국의 재정건전화 계획) 또는 수렴프로그램(convergence programme, 유로 미가입 EU국가의 재정건전화 계획)에 제시된 원칙에의 부합 여부 등을 평가받아야 한다. 유로지역과 ERM II 회원국들은 GDP 대비 -1%에서 균형재정 혹은 흑자재정(구조적 재정수지 기준) 사이에서 MTO를 설정할 수 있

46) 최저기준은 EU15국 위원회에서 갱신하며 2005년 8월에 동의한 10개국에 대해 최초로 산출한 바 있다.

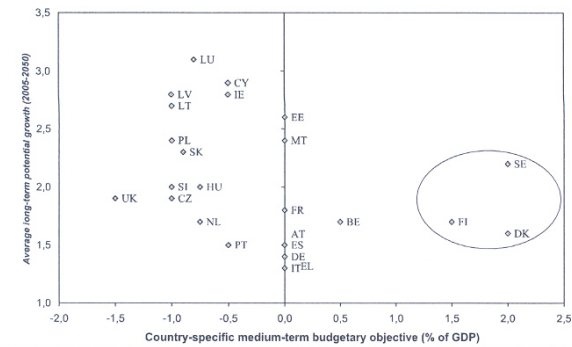
다. 또한 2005년 3월 20일의 EU이사회 보고서에 따르면 “[MTO 설정 시] (노령화에 따른 지출증가를 반영한) 잠재적 부채가 고려되어야 한다”고 되어 있다.

(그림 III-9) MTO와 부채수준



Source: Commission services.

(그림 III-10) MTO와 잠재성장률 전망



Source: Commission services.

또 다른 SGP 예방조치상의 주요 변화로는 MTO를 달성하지 못한 나라는 개정된 규정 1466/97의 Article 5와 9에 따라 매년 GDP 대비 0.5%씩 구조적 재정수지를 개선시켜야 하는 등 MTO 달성을 위한 조정경로를 설정해야 하는 것을 들 수 있다. 호경기(생산이 잠재적 수준을 초과하는 시기로 정의)에는 0.5%보다 더 큰 구조적 재정수지의 개선이 요구되며, 이러한 조정경로 설정시 현실적이고 신중한 거시경제 전망을 바탕으로 해야 한다. 다만 2005 SGP의 성장지향적 성격을 강화하기 위해 조정경로의 조정이나 일시적 경로 이탈을 허용하고 있다⁴⁷⁾.

다음으로 SGP 교정조치상의 주요 변화를 살펴보면 우선 규정 1467/97과 개정된 Code of Conduct에 포함된 EDP 시행을 가속화·명료화한 것을 들 수 있다. 2005년 3월 이후 위원회는 Art. 104(3)에 따라 보고서를 작성해야 하는데, 기존 SGP에서 Art. 104(3)에 따라 Art. 104(2)(a)의 예외사항이 하나 이상 적용되면 조사하도록 되어 있으며, 보고서에서는 정부적자가 정부투자지출을 초과하는가와 모든 기타 관련 요인(ORF)을 검토해야 한다. 개정된 SGP에는 ORF의 성격이 규정되어 있는데, ORF에 대한 전반적인 평가로 중기 경제상황(현재와 미래의 경기상황, 잠재성장률, 최근의 구조개혁과 그것이 경제에 미치는 영향), 중기 재정상황(공공재정의 구조적 상황, 호경기의 재정상황 점검, 관련 회원국의 재정지속성, 최근의 공공투자와 공공재정의 질), 기준치 초과 여부를 평가하는 데 관련된 기타 다른 요인들 등이 포함

47) MTO 달성을 위한 조정경로를 정의하거나 이탈을 허용할 때 고려하는 구조개혁의 조건은 다음과 같다.

- 재정의 장기지속성에 확실한 긍정적 영향을 주는 주요 개혁만을 고려함.
- 시행된 개혁만을 고려함.
- 재정적자 기준치에 대한 마진을 보장하되 최저기준에 다다르지 못한 회원국에게는 이탈이 허용되지 않음.
- 안정프로그램 또는 수렴프로그램이 적용되는 기간 내에 MTO를 달성해야 하며, 이 기간은 프로그램이 시작된 다음 4년에 한정됨.
- 안정프로그램 또는 수렴프로그램에서 요구하는 세밀한 비용-편익 분석.

되어야 한다. 회원국은 Regulation(EC) No 3605/93의 Art. 4(2)와(3)에 의한 보고일 1개월 내에 구체적인 ORF를 이사회와 위원회에 제출해야 한다. 또한 EDP 적용에 있어 ‘극심한 불경기(severe economic downturn)’를 잠재성장률 대비 매우 낮은 성장을 지속하여 음(-)의 성장률을 나타내거나 생산물 누적손실이 나타나는 경우로 정의하여 EDP에서 생산물 누적 손실을 가늠하는 지표는 생산갭(output gap)임을 명시하였다. 특히 기타 다른 요인들(ORF)이 이사회 권고에 따른 과도적자 교정시한을 설정할 때 고려됨으로써 현실적인 시한을 설정할 수 있게 되었다. 이로써 최초 적자가 크고 경제성장률도 낮은 이탈리아와 포르투갈에는 더 긴 교정시한(2~3년)이 주어졌다. 그러나 경제상황에 대한 종합적인 평가 후 더 짧은 시한을 주기도 하므로 개정된 SGP가 구조적으로 더 긴 교정시한을 주는 것은 아니다. <표 III-15>를 보면 기존 SGP와 비교할 때 개정된 후의 권고가 이탈리아와 포르투갈에게 더 큰 개선노력을 요구하는 것을 알 수 있다.

<표 III-15> 104(7)에 따른 권고

		적자규명 (t기)	교정 시한	t기	t+1기	t+2기	t+3기	연평 균
기존 SGP에 따른 104(7) 권고	덴마크	2003	2004 (t+1)	GDP 대비 1.0% (구조적 재정수지)		-	-	0.5%
	프랑스	2003	2004 (t+1)	0%초과	최소한 0.5%	-	-	0.3%
	네덜란드	2004	2005 (t+1)	0.6%	최소한 0.5%	-	-	0.5%
	그리스	2004	2005 (t+1)	2년에 걸쳐 최소 1%(구조적)		-	-	0.5%
개정된 SGP에 따른 104(7) 권고	이탈리아	2005	2007 (t+2)	0%초과	최소 1.6%(구조적)		-	0.6%
	포르투갈	2005	2008 (t+3)	0.60%	1.5% (구조적)	0.75% (구조적)	0.75% (구조적)	0.9%
	영국	2006 (회계연도)	2006(t)	0.5% (구조적)	-	-	-	0.5%

자료 : European Commission(2006).

또 다른 SGP 교정조치상의 주요 변화로는 EDP가 반복되는 조건인 ‘유효한 조치’에 대한 개념을 보다 명확히 하였다. 해당 회원국이 이사회 권고에 따라 유효한 조치를 취했는가와 재정에 불리한 경제상황이 발생했는가에 대한 판단에 따르도록 하였는데, 개정된 SGP에서는 교정실패가 정책적 오류 때문이 아니라 재정상황에 큰 부정적 영향을 주는 예상치 못한 경제상황 발생으로 인한 것이라면 EDP를 반복할 수 있다. 따라서 유효한 조치에 대한 평가가 변화된 EU 재정준칙의 성공에 핵심적인 요소가 되었다. 개정된 규정 1467/97과 Code of Conduct에 따르면 ‘유효한 조치’는 104(7) 권고가 적용된 후 6개월 내 또는 104(9) 공지가 있는 후 4개월 내에 적절한 조치가 발표되었는가와 이 조치가 적절하게 시행되고 이사회가 최초에 권고한 내용이 성취될 수 있도록 하였는가를 포함한다. 개선이 권고에 미치는 못할 때는 여러 가지 요인⁴⁸⁾을 검토함으로써 유효조치를 평가해야 한다.

이외의 SGP 교정조치상의 변화로는 연금개혁시 EDP체계의 재정적 측면에서 고려해야 할 사항들을 명기하고 있는데, Art. 2(7)에 따르면 재정적자 기준선 초과시, 적자가 연금 개혁으로 인해 발생한 것일 때 위원회와 이사회는 연금 개혁 비용을 또한 고려해야 한다. 또 EDP 조

48) 정부통제 밖의 요인으로는 부채에 대한 금리 변동의 영향(이 영향은 구조적 기초재정수지 변화에 있어서는 중립적일 수 있음. 그러나 부채 구조에 있어서 일반정부재정수지에 미치는 영향에 대해서는 고려해야 함), 잠재성장률 증가(잠재성장률 사전 추정으로 인해 발생함), 경제성장 요인(구조적 재정수지(개선 권고치와 평가시점의 추정치의 차이는 경제성장 요인 가운데 세입발생 요인이 전망보다 더 많이 혹은 적게 작용함으로써 나타남), 조세탄력성 변동과 같은 다른 요인과 경기순행적이지 않은 재정수입의 영향 등이 있다. 정부통제 가능한 요인으로는 정책 도입과 변화(권고나 공지가 있는 후 6개월 혹은 4개월 내에 정부가 발표한 조치나 개혁이 실제로 도입되었는가), 종합적인 예산실행, 정책과 개혁의 기대효과와 나타난 효과 사이의 차이(정책과 개혁의 효과는 대부분 적절한 통제가 이루어졌는가에 달려있으므로, 그 책임은 해당 회원국에 주어짐. 중요한 것은 ‘조치’가 아니라 ‘유효한 조치’임), 구조적 개혁이 위원회가 예상과 달리 효과가 부족할 때 이로 인한 편차 등이 있다.

치기환이 이사회가 제재조치를 취해야 하는 때에 결정을 내리지 못하면 최장 10개월이 16개월로 연장될 수 있게 되었다.

이상과 같은 예방조치 및 교정조치상의 변화 이외에도 개혁의 장단기 비용-편익 분석, 경제성장에 미치는 개혁의 효과 예측, 사용된 방법론 등 재정준칙에 따른 구조개혁과 각종 조치에 대한 정보제공 의무를 구체화하였다. 또 공공재정의 지속가능성에 대한 평가를 하게 되었는데, EU 경제정책위원회 부속 Working Group on Ageing에 따른 전망이 재정의 지속가능성 평가의 근거가 된다. 최근의 경제 및 재정 상황, 중기 재정전략과 목표, 기존 정책과의 차이, 장기 지속성 전망을 평가하기 위해 필요한 모든 자료를 포함토록 하는 등 안정 프로그램과 수렴 프로그램의 자료 요구에 관한 조항이 강화되기도 하였다.

<표 III-16> SGP의 주요 개정내용

(1) 예방조치상의 변화

	중전	개정 후
중기재정목표(MTO)	모든 회원국(MS)은 '균형재정 근거점' 혹은 '흑자재정'이라는 MTO를 설정해야 함	<ul style="list-style-type: none"> 부채와 잠재성장에 따른 국가별 MTO 설정. MTO가 이사회와 동의를 거치는 단계에서 잠재적 부채 고려 유로지역과 ERMII 회원국의 MTO는 GDP 대비 -1%~균형 혹은 흑자재정 사이에서 설정(구조적 재정수지 기준, net of one-offs)
MTO 달성을 위한 조정 경로	해당 조항 없음	<ul style="list-style-type: none"> 회원국은 MTO 달성을 위한 조치를 취함 유로지역과 ERMII 회원국은 매년 GDP 대비 0.5%의 최소조정을 실시해야 함 해당 노력은 '호경기'에는 더욱 강화되어야 하며, '불경기'에는 더욱 제한됨
조기정책권고	위원회(Commission)의 권고에 따라 이사회가 조기경보 발령	<ul style="list-style-type: none"> 추가적으로 위원회가 '조기정책권고' 발행하여 회원국이 조정경로를 따르도록 할 수 있음. Constitution 적용에 따라 '조기경보'로 대체
부채와 지속성에 대한 고려 증대	해당 조항 없음	<ul style="list-style-type: none"> 부채기준, 특히 부채비율이 '민족할 만한 속도로 충분히 감소하여 기준치에 접근해야 한다'는 개념은 질적인 면에서 적용됨
구조적 개혁	해당 조항 없음	<ul style="list-style-type: none"> 개혁은 MTO 달성을 위한 조정경로를 정의하고, 다음 조건에 따른 일시적 경도 이탈을 허용함 단일한 주요 개혁(지속성에 미치는 직/간접적 영향) 3% 기준치에 대한 마진 보장; 프로그램이 적용되는 시기 내에 재정적자가 MTO로 복구해야 함; 세부정보가 안정/수렴 프로그램에서 제시됨

(2) 교정조치상의 변화

	중진	개정 후
Article 104(3)에 따른 보고	재정적자 3%를 초과했을 때 위원회가 보고서를 작성할 의무없음	<ul style="list-style-type: none"> 적자 3% 이상일 때 항상 보고서 준비. 보고서에는 Article 104(2) 예외사항 적용 여부가 조사되고 작자가 정부투자자출을 초과하는지 여부와 모든 기타 관련 요인이 고려됨
극심한 불경기	Art. 104(3)에 따라 실질(CDP)가 적어도 인 평균 2%o 감소하고 104(6)에 따라 이사회가 결정하는 경우, 또는 과거 추이에 비해 경기하강이나 생산물 누적손실이 급작스런 계 나타난 경우, 그러나 성장률이 -0.5%o 이상이면 극심한 불경기를 적용하지 않음	<ul style="list-style-type: none"> 잠재성장률에 비해 매우 낮은 성장이 지속되어 음(-)의 성장률을 보이거나 생산물 누적손실이 나타나는 경우 불경기가 '극심'하다고 간주됨
기타 관련 요인(ORF)	EDP에서 ORF의 정의와 역할이 없음	<ul style="list-style-type: none"> Art. 104(3)에 따른 위원회 보고서에서 다음을 고려함: <ul style="list-style-type: none"> - 중기 경제상황(잠재성장률, 경기적 요인, 시행정책); - 중기 재정상황(공공투자, 재정적 질, '호경기'의 재정긴급성, 지속성); - 기술적 조과 여부를 평가하는 데 관련된 기타 다른 요인들. ORF는 Art. 104(4)와 (6)에 따라 재정적자의 기준치 초과가 일시적인가와 재정적자가 기준치에 근접한가를 평가하는 단계에서만 고려됨 이사회가 작자가 과도하다고 결정하면, ORF는 Art. 104의 후속조치에서 다시 한번 고려대상이 됨. (Art. 104(12), 즉 폐기와 EDP 반복 결정사는 제외)
구조적 연금 개혁	해당 조항 없음	<ul style="list-style-type: none"> ORF처럼 적용된다 엄격한 조건에서는 폐기시에도 고려됨 개혁비용은 회원국이 개혁을 시작한 후 5년간 역진적으로 고려됨
정책 최종기한 연장		<ul style="list-style-type: none"> 104(6)에 따른 결정시, 통치 후 37개월 104(7) 이후 유효한 후속조치를 취하는 경우-476개월 104(9)로 전환-12개월 104(9)에 따른 공시 이후의 조치-24개월
최소한의 구조적 노력	해당 조항 없음	<ul style="list-style-type: none"> 과도한 적자상태에 있는 국가는 매년 최소한 CDP 대비 0.5%의 구조적 노력을 기울여야 함
과도한 재정적자 교정을 위한 최후시한	과도한 작자는 '특별한 조건'이 아니라면 작자라고 판단된 다음 해에 교정되어야 함	<ul style="list-style-type: none"> 기본 규칙 유효함: 최소 노력이 행해지는 전체에서 ORF를 바탕으로 한 기한연장 1년까지 가능
EDP 단계 반복	예견되지 않음	<p>다음과 같은 경우 교정시한 연장가능:</p> <ul style="list-style-type: none"> 최초 권고나 통지를 받은 회원국이 유효한 조치를 취하거나, 교정기간 중에 큰 규모의 불리한 재정상황과 예상치 못한 경제상황이 발생하는 경우

4. 미 국⁴⁹⁾

가. 도입배경

1950~1975년 기간 동안에는 안정적이었던⁵⁰⁾ 미국재정이 1980년대 들어 크게 악화되었다. 특히 1975년에 법정프로그램의 확장으로 재정 지출이 급증하기 시작하였는데, 초기에는 세수증대로 재정적자를 부분적으로 해소하였으나 이후 각종 세제에 인플레이션에 대한 연동제도 도입, 1981년 Economic Recovery Tax를 통한 감세정책 추진, 국방비 지출 증대, 경기상황 악화 등에 따라 1983년에는 GDP 대비 5.6%에 달하는 재정적자를 기록하게 되었다. 1980년대 중반까지 재정적자는 경기호황 및 몇 가지 법률의 제정을 통해 감소하기도 하였으나, 1990년대 초반 약간의 경기침체로 인해 재정적자가 다시 증가하였다. 이에 따라 1980년대 초에 GDP 대비 45%에 불과하였던 부채규모가 1990년대 초에는 75%를 약간 밑도는 수준으로 증가하였다.

1980년대 초 GDP 대비 2~3% 수준이던 재정적자 규모가 1980년대 중반들어 4~5% 수준으로, 1980년 GDP 대비 25%이던 정부부채 규모가 40% 수준으로 상승하자 재정적자 축소를 위해 재정적자 상한선에 대한 목표를 설정하고 이를 법적으로 강제하는 조치를 취하게 되었다. 1985년에 제정된 GRH(Gramm-Rudman-Hollings)법은 향후 5년간(1986~1991년)의 재정적자 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도(이후 GRHII법에서 1991년에서 1993년으로 달성기한을 연기)에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 하였다. 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일률적으로 삭감

49) 미국의 재정준칙 등에 대해서는 박형수(2005) 및 박형수·류덕현(2005), 한국조세연구원(2006a) 등을 참조하였다.

50) 국가채무/GDP 비율이 지속적으로 감소하였으며, 1960~1974년 평균 재정적자 규모도 GDP 대비 1.2%에 불과하였다.

(sequestration)하도록 하였다. 그러나 <표 III-17>에서 보듯이 동 제도는 지나치게 낙관적인 경제전망과 과도한 목표설정으로 인해 실효를 거두지 못하였다. 또한 대부분의 예산(약 70%)이 GRH의 적용을 받지 않아 일률적인 재정지출 삭감이 크게 축소되었고, 대통령은 경기위축 시에 전형적으로 나타나는 정부수입 부족이나 의무지출(mandatory spending)이 발생한 경우 일률적 삭감 권한의 행사를 꺼렸다.

<표 III-17> GRH법에 따른 적자상한선과 실제의 적자규모

(단위: 10억달러)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
당초의 적자목표(A)	172	144	108	72	36	0	-	-
수정된 적자목표(B)	-	-	144	136	100	64	28	0
실제의 적자(C)	221	150	155	152	221	269	290	255
적자초과규모1(C-A)	49	6	47	80	185	269	-	-
적자초과규모2(C-B)	-	-	11	16	121	205	262	255

자료: CBO(2003)의 Appendix A.

이에 따라 1990년에는 ‘예산통제법’(Budget Enforcement Act: BEA)을 제정하여 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방법으로 재정을 관리하기 시작하였다.

나. 재정준칙의 주요 내용

BEA에서는 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하여 재량지출에 대해 미래 5년간의 상한선(caps)을 설정하였다.

재량지출을 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경,

우주, 교통 등 정부의 기본활동과 관련한 지출)로 구분하여 이 세 가지 지출 각각에 대해 상한을 1991, 1992, 1993년 회계연도에 설정하였으며, 1994년과 1995년에는 재량지출에 포괄적인 상한을 설정하였다. 이러한 예산통제법이 시행되고 있는 가운데 1997년 성립한 ‘균형예산법’(Balanced Budget Act)은 지출감축 규모가 감세규모를 상회하도록 함으로써 적자를 축소시키고자 하였으며, 다양한 자격 프로그램(entitlement program)의 근본적인 변화를 포함하고 있었다. 의료보조와 가계보조는 매칭펀드(open-ended matching fund)에서 상한이 있는 블록 보조금으로 전환되고, 그 규모도 축소되었다. 의료관련 보조지출의 총액에 대해 상한이 설정되었으며, 농가 가격보상제도 보조금 지출도 점차 축소되었다.

한편, 1990~1995년에는 사회보장, 이지지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO(pay-as-you-go) 원칙이 도입되었다.

재량지출의 상한 초과나 PAYGO 원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감하게 하였다. 그러나 GRH법과는 달리 불리한 경제조건으로 인하여 의무지출이 계획 이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 그 효과를 상쇄하기 위한 일률 삭감을 요구하지 않았다.

다. 운용추이 및 평가

<표 III-18>에서 보는 바와 같이 BEA법은 성공적이었던 것으로 평가받고 있는데, 1999년까지 재정지출 실적치가 BEA 한도액을 초과한 경우에도 그 초과 폭은 1% 내외에 불과하였다. 그 결과 미국은 1998년에 30년 만에 처음으로 재정수지 흑자를 기록하는 등 재정건전화에 성공하였다. 물론 여기에는 1990년대의 유례 없는 경기호황도 큰 몫을

담당하였다. CBO의 분석에 따르면 재정건전화의 성과 중에서 약 40%는 경기적 요인에 기인하였다. 1993년에는 Omnibus Budget Reconciliation법이 제정되었고, 1997년에는 BEA법을 2002년까지 연장하였다.

<표 III-18> BEA에 따른 재량지출 상한선과 실적치

(단위: 10억달러)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
BEA 한도(A)												
예산권한	492	503	511	511	518	519	528	531	533	537	542	553
지출액	514	525	534	535	541	547	547	548	559	564	564	562
실적치(B)												
예산권한	546	531	523	513	501	501	511	530	582	584	664	735
지출액	533	534	539	541	545	533	547	552	572	615	649	734
지출초과규모(B-A) ¹⁾												
예산권한	10	14	11	2	-16	-18	-17	-1	49	47	122	182
지출액	-14	-6	5	7	4	-15	0	4	13	51	85	172

주: 1) 1991년과 1992년에는 이라크 전쟁비용으로 332억 달러와 149억 달러가 지출되었으나 이는 다른 나라의 부담금으로 충당되었으므로 실적치에서 제외.

자료: CBO(2003)의 Appendix A.

그러나 일단 재정수지 흑자가 달성된 이후 2000년부터는 실적치가 한도액을 크게 상회하였음에도 일괄삭감 조치가 취해지지 않는 등 재정준칙의 유효성이 약화되었다. 예를 들면, 2002년도 실제 재량지출액수(7,340억 달러)는 원래의 한도를 1,720억 달러, 즉 30%나 초과하기도 하였다. 지출 규제를 빠져나가는 다양한 수단이 사용되었는데, 의무지출 측면에서는 지출증가를 초래하는 법률들이 다른 지출의 상응하는 삭감 또는 일괄삭감 없이 입법되었으며 일괄삭감을 회피하기 위해 예산통제법상의 비상조항(emergency clause)을 이용하거나 사전예산승인(advance appropriation)을 확대하기도 하였다. 최종적으로 2002

년 9월부터 BEA법이 시한종료로 폐기되었다.

2004년 4월 미국 행정부는 재량적 지출에 대한 지출한도 제시, 의무적 지출에 대한 PAYGO 방식 적용, 장기 미적립지급의무에 대한 통제 강화를 주요 내용으로 하는 ‘지출통제법’(Spending Control Act of 2004)을 다시 제안하였고, 2006년 초 미 의회에서 승인되었다.

재량지출에 대한 2004~2009년 지출한도는 <표 III-19>에 정리되어 있는데, 국방, 비국방, 고속도로(highway), 대중교통(Mass Transit) 부문에 대한 재량지출 한도와 총재량지출 규모에 대한 한도액이 설정되고 있다. 동 한도를 초과하는 재정지출의 승인은 상원의원 3/5 이상의 찬성으로만 가능하며, 재량지출 규모가 지출한도를 초과하면 OMB로 하여금 재량지출에 대한 일률적인 삭감(across-the-board cut)을 단행하도록 하고 있다. 전체 연방정부 예산의 약 60%를 차지하고 있는 의무적 지출에 대해서도 PAYGO 원칙에 위배되는 법안은 상원의원 3/5 이상의 찬성으로만 가능하며, 의무적 지출의 총규모가 증가하면 OMB로 하여금 일부 항목을 제외한 의무적 지출 전반에 대해 일률적인 지출삭감을 의무화하고 있다.

총전의 BEA와 다른 점은 의무적 지출의 증가를 조세수입의 증가를 통해 충당하지 못하도록 하는 한편, 조세감면에 대해 PAYGO 원칙을 적용하지 않도록 함으로써 의무적 지출이 증가할 가능성을 보다 철저히 차단하도록 하고 있다는 점이다. 그리고 지출통제법에서는 사회보장(Social Security), 의료보장(Medicare)의 장기 미적립지급의무(long-term unfunded obligations)를 통제할 메커니즘을 새롭게 제시하고 있다. 장기재정 전망에 의하면 2008년부터 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되고 출산율·사망률·이민 등 인구구조의 장기적 변동 추이에 따라 사회보장, 의료보장과 같은 장기 미적립지급의무가 장기적인 재정부담 요인으로 작용할 것으로 보이기 때문에 이러한 정책이 도입된 것이다. OMB로 하여금 예산안 제출시 주요 자격프로그램(entitlement program)의 장기 미적립지급의무의 규모, 관련 법안의

제·개정시 장기 미적립지급의무에 미치는 영향 등에 관한 보고서를 함께 제출하도록 하는 한편, 미 의회 내에서도 장기 미적립지급의무에 영향을 미치는 법안의 제·개정에 관한 절차를 강화하였다. 또한 행정부로 하여금 사회보장 이외에 의료보장, 각종 연방 퇴직프로그램 등에 대해서도 향후 75년에 대한 장기전망을 보다 정확하게 할 수 있도록 계획을 수립하도록 하였다.

<표 III-19> 재량지출 한도(FY 2004~2009)

(단위: 10억달러)

		2004 ¹⁾	2005	2006	2007	2008	2009
국방-Military	예산권한	375.3	401.7	NA	NA	NA	NA
	지출	433.4	428.7	NA	NA	NA	NA
원자력	예산권한	16.5	17.0	NA	NA	NA	NA
	지출	16.3	17.4	NA	NA	NA	NA
기타	예산권한	1.7	2.0	NA	NA	NA	NA
	지출	2.0	2.0	NA	NA	NA	NA
국방	예산권한	333.5	420.7	NA	NA	NA	NA
	지출	451.6	448.2	NA	NA	NA	NA
비국방	예산권한	333.8	397.2	NA	NA	NA	NA
	지출	417.7	424.6	NA	NA	NA	NA
재량	예산권한	NA	NA	842.3	867.0	892.4	918.0
	지출	NA	NA	850.9	863.0	881.5	900.5
조정항목	예산권한	NA	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
	지출	NA	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7
조정 후 재량	예산권한	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
	지출	869.3	873.3	851.5	863.7	882.2	901.2
고속도로 대중교통 ²⁾	지출	31.2	33.2	33.9	34.2	34.5	34.8
	지출	7.6	7.5	6.9	6.5	6.2	6.4
총재량한도	예산권한	787.3	818.4	842.9	867.6	893.0	918.7
	지출	908.2	914.0	892.3	904.4	922.9	942.3
바이오실드법안	예산권한	0.9	2.5	0.0	0.0	0.0	2.2
비고 : 추경	예산권한	87.3					

주: 1) The budget authority for the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004 (P.L. 108-106) is displayed separately on a memorandum line.

2) Includes prior-year outlays from general fund budget authority provided in years prior to 2004. Outlays from general fund budget authority

자료: 「Budget of the United States Government Fiscal Year 2007」, 박형수(2006)에서 재인용.

<표 III-20> 미국의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정수 지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	31.5	34.1	-2.6	1.8	-0.8	-2.5	-0.7	45.3	29.1
1981	32.3	34.5	-2.2	2.1	-0.1	-1.7	0.4	44.4	28.8
1982	32.0	36.8	-4.8	2.5	-2.4	-2.8	-0.5	49.4	33.1
1983	31.3	36.9	-5.6	2.6	-3.0	-3.6	-1.2	52.4	36.5
1984	31.3	36.0	-4.7	2.9	-1.9	-4.0	-1.2	54.0	37.7
1985	31.8	36.8	-5.0	3.0	-2.1	-4.8	-1.8	58.9	40.8
1986	32.0	37.2	-5.2	2.8	-2.4	-5.1	-2.2	62.4	44.4
1987	32.7	37.0	-4.3	3.1	-1.2	-4.2	-1.2	64.1	46.5
1988	32.6	36.2	-3.6	3.1	-0.5	-3.8	-0.7	64.8	47.6
1989	32.9	36.1	-3.2	3.3	0.1	-3.7	-0.4	65.1	47.7
1990	32.8	37.1	-4.2	3.4	-0.8	-4.5	-1.1	66.6	48.9
1991	32.9	37.8	-4.9	3.6	-1.3	-4.2	-0.7	71.3	52.5
1992	32.8	38.5	-5.8	3.5	-2.2	-5.0	-1.5	73.7	55.9
1993	33.0	38.0	-4.9	3.4	-1.5	-4.2	-0.9	75.4	58.4
1994	33.4	37.0	-3.6	3.4	-0.2	-3.1	0.2	74.6	57.9
1995	33.8	37.0	-3.1	3.6	0.4	-2.6	0.9	74.2	57.2
1996	34.3	36.5	-2.2	3.4	1.2	-1.7	1.7	73.4	56.3
1997	34.6	35.4	-0.8	3.2	2.4	-0.6	2.6	70.9	53.1
1998	35.1	34.7	0.4	3.1	3.5	0.4	3.5	67.7	49.1
1999	35.2	34.3	0.9	2.7	3.6	0.5	3.3	64.1	44.1
2000	35.8	34.2	1.6	2.5	4.1	1.1	3.7	58.1	39.2
2001	34.9	35.3	-0.4	2.3	1.9	-0.3	2.0	58.0	38.0
2002	32.5	36.3	-3.8	2.1	-1.7	-3.1	-1.1	60.3	40.7
2003	31.8	36.7	-5.0	1.9	-3.1	-4.2	-2.4	63.4	43.5
2004	31.7	36.4	-4.7	1.8	-2.9	-4.3	-2.5	64.0	45.1
2005	32.8	36.6	-3.7	1.9	-1.8	-3.6	-1.7	63.8	45.7

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

5. 일본⁵¹⁾

가. 도입배경

일본의 재정은 두 차례의 석유파동 이후 최근의 잃어버린 10년이 시작되기 이전까지는 매우 양호한 상태(1985~1992년 기간중 평균 재정수지는 GDP 대비 0.8% 흑자였음)였다. 그러나 버블경제의 붕괴 과정에서 세수감소는 물론 경기회복을 위한 감세와 추경예산 등을 통한 경제대책을 지속적으로 펼친 결과 세입과 세출의 격차가 급증하게 되었다. 특히 [그림 III-11]에서 보듯이 일본정부는 1990년대에 경기진작을 위해 총 124조엔 규모에 달하는 재정지출 확대정책을 추진하였는데 대부분 실효를 거두지 못하고 재정사정만 극도로 악화시켰다⁵²⁾. 또한 세출부족을 채우는 데 공채발행 수입으로 충당한 결과, 공채의존도가 1999년 최고 42.1%까지 상승하여 최근에는 GDP 대비 6~7%에 달하는 심각한 재정적자를 누적시켜 왔으며, 국가채무 잔액의 GDP 대비 비율이 2005년 말 현재 159%로 선진국 중 최대 수준을 기록하고 있다.

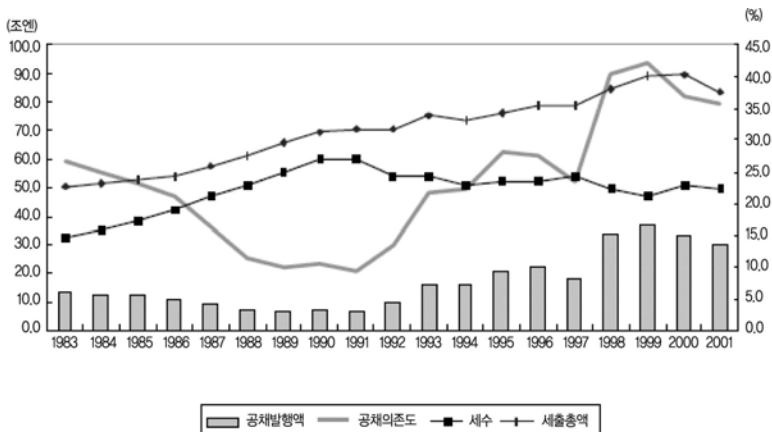
일본의 경우 생산연령인구 감소가 진행되고 있어 경기호황으로 인한 일시적인 세수증가만으로는 구조적인 재정수지 개선을 기대하기

51) 일본의 재정준칙 등에 대해서는 류덕현(2005), 박형수·류덕현(2005), 한국조세연구원(2006a) 등을 참조하였다.

52) 이를 기간별로 살펴보면 우선 1991~1994년 기간중에는 버블붕괴의 효과를 상쇄하기 위해 약 45조엔의 경기활성화 정책을 시행하였으나 실질경제성장률은 불과 연평균 0.5% 증가에 그쳤다. 다음으로 1995~97년 기간 중에는 경제성장률이 3.7%를 기록하자 재정건전화 방안으로 세수확대를 위한 증세정책과 재정적자 보전용 국채발행 금지 등을 시행하였는데 이러한 정책이 경기의 본격적인 회복국면을 저해하는 등 경기침체의 장기화를 초래하였다. 마지막으로 1998년 이후에는 아시아 금융위기 및 긴축재정운영에 의한 경기침체가 본격화되면서 1998년 2월 감세조치, 동 5월에 재정구조개혁법 수정을 통한 적자보전용 국채발행 등 이를 타개하기 위해 확대재정정책으로 선회하였으나 이는 재정상태를 악화시킨 결과만을 초래하였다.

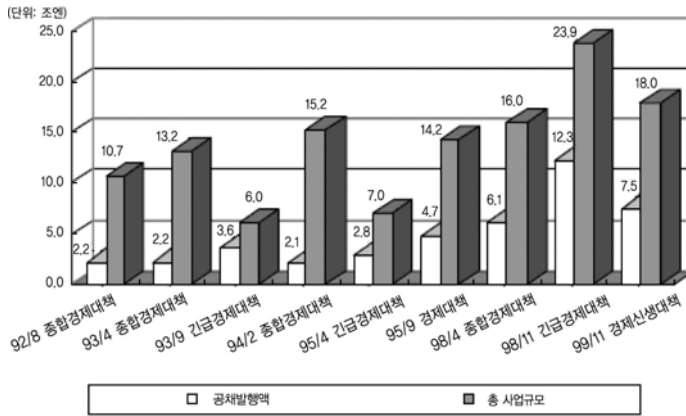
힘들며, 고령화 진전으로 인한 재정지출의 확대가 불가피하므로 향후 세입·세출의 격차가 급격히 축소되기는 매우 힘들 것으로 전망되고 있다. 또한 과거에 각종 이권에 의한 불필요한 재정지출도 재정악화의 주요인이었던 만큼, 일본에서의 재정개혁은 단순한 세출삭감과 증세 차원이 아니라 기본적인 경제구조의 개혁을 동반한 재정건전화 작업이어야 한다. 이에 일본정부는 재정개혁을 통하여 기초재정수지의 흑자를 도모하고 동시에 금융 및 기업구조조정, 세제개편, 연금 및 사회보장제도 개혁, 우정공사·도로공단 등 특수법인의 민영화, 구조개혁특구 설치 등 일련의 구조개혁을 추진하였다. 특히 일본의 예산안은 고이즈미 내각에 의한 구조개혁의 시발점이 되었던 2002년의 『구조개혁과 경제재정의 중기전망』(2002년 1월 25일, 경제재정자문회의 의결) 및 이의 매년 개정판에 기초하여 작성되고 있다.

[그림 III-11] 일본 일반회계 세수·세출 및 공채발행
(공채의존도) 추이



주: 2000년도까지는 결산기준이며, 2001년도는 추경예산기준임.
 자료: 일본 재무성(2001) 『재정 현황과 향후 전망』, 김은지(2001)에서 재인용.

[그림 III-12] 일본의 경기부양에 투입된 재정지출 규모 추이



자료: 일본논평사(2001), 『정책 위기와 일본경제』, 김은지(2001)에서 재인용.

나. 재정준칙의 주요 내용

일본의 경우 명시적인 재정준칙에 의해 재정목표를 제시하기보다는 일종의 중기재정계획안인 「구조개혁과 경제재정의 중기전망」(매년 1월에 발표, 이하 ‘개혁과 전망’)을 통해 재정정책의 총량목표와 중기적인 이행경로를 제시하고 있다. 가장 최근에 발표된 ‘개혁과 전망-2004년도 개정안(2005년 1월 발표)’에서는 세출억제의 목표로 정부규모를 2006년까지 2002년 수준을 상회하지 않도록 설정하고 있다. 또한 지속적인 재정수지 개선노력을 통해 2010년대 초반에 기초재정수지의 흑자라는 명시적인 목표도 제시하고 있다. 한편, ‘전망과 개혁’에는 금융 및 기업구조조정, 세제개편, 연금 및 사회보장제도 개혁, 우정공사·도로공단 등 특수법인의 민영화, 구조개혁특구 설치 등 일련의 구조개혁안도 포함되어 있다.

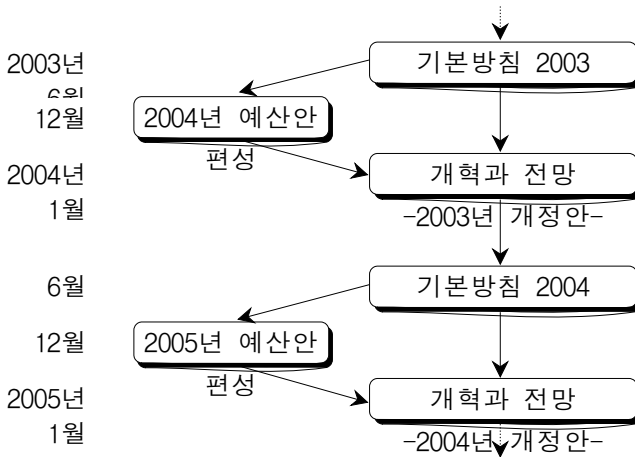
특히 일본 정부의 중기재정계획인 ‘개혁과 전망’은 고이즈미 내각의

재정개혁을 포함한 개혁작업의 총체적인 계획안을 포함하고 있다. 우선 부실채권 처리를 시발점으로 하여 금융개혁과 재정건전화를 목표로 재정개혁을 초점으로 민간수요 주도의 안정적인 경제성장을 도모한다. 부실채권의 존재는 일본 경기침체의 주요인으로 감세 및 재정정책 등 어떠한 경기대책도 효과를 발휘하지 못하게 하기 때문이다. 또한 재정적자 해소를 위해서 세입과 세출 측면에서 전면적인 개혁안을 상정하고 있는데, 경기대책을 위한 막대한 재정지출과 이권에 의한 불필요한 지출증가가 최근 재정적자 증대의 주요인이었던 만큼 이를 해소하기 위하여 '성역 없는 세출구조의 개혁'과 경기대응을 위한 국채발행을 연 30조엔 이하로 억제하는 목표를 제시하고 있다. 특히 공공투자과 지방재정사업들을 전면적으로 개혁함으로써 여러 族議員들의 반발을 사게 된 정치개혁도 도모하고 있다.

일본정부는 이러한 '개혁과 전망' 관련 작업 및 보고서를 통해 거시경제와 재정의 중기적인 비전 제시, 단기와 중기의 재정정책의 정합성 확보, 재정과 사회보장의 중장기적인 지속가능성 제시, 경제재정정책의 합리성에 대한 근거 제시 등이 추구되기를 기대하고 있다.

한편, 일본의 예산안은 [그림 III-13]에서 보듯이 구조개혁안인 '개혁과 전망'에 기초하여 작성되는 등 예산안과 구조개혁안이 유기적으로 결합되어 있다. 일본 예산안은 매년 12월에 편성되는데 이를 위해 1월에 '개혁과 전망'을 발표하고 이를 토대로 6월에 『기본방침-당해연도』를 제정하며 12월에 이러한 내용들을 감안한 예산안을 편성하여 발표하는 것이다. '개혁과 전망'은 재정과 거시경제의 중기 전망하에 단기와 중기의 재정정책의 정합성을 확보하고 재정과 사회보장의 중장기적인 지속가능성을 제시하는 것이 주요 내용이며, '기본방침'에는 경제활성화 전략, 세계개혁, 그리고 세출개혁 등 당해연도에 가시적으로 수행되는 제반 경제정책들을 담은 세부지침들이 포함되고 있으며 당해연도의 구체적인 정책방향에 따라 매년 바뀐다.

[그림 III-13] 일본의 예산안과 구조개혁안의 결합
(예시 : 2004~2005년)



이를 보다 구체적으로 살펴보면, 2006년 예산안의 기본전제인 ‘개혁과 전망-2004년도 개정안’에는 디플레이션 극복, 재정의 자동안정화 장치 기능 제고, 세출을 억제하여 일반정부 지출규모의 GDP 대비 비율을 2002년도 수준으로 유지, 구조개혁의 강화 등이 포함되어 있다. 이 중 구조개혁의 대상 분야는 <표 III-21>에 정리된 바와 같이 금융·기업구조조정, 세계개편, 연금·사회보장제도, 특수법인 민영화, 규제 개혁 특구지정, 그리고 기타 규제완화 등이다. 또한 ‘개혁과 전망-2004년도’에는 구조개혁의 성공과 실패의 경우에 대한 시나리오별 중기전망도 제시되어 있는데, 성공적인 구조개혁의 성공과 재정건전화 노력이 성공했을 경우 기초재정수지는 2012년경에 균형이 가능할 것으로 전망되고 있다. 반면, 구조개혁이 실패로 돌아갈 경우 기초재정수지 적자의 GDP 대비 비율은 2009년까지 3.5~3.6%에 이를 것이며 공채잔고의 GDP 대비 비율은 2009년 160%로 성공시나리오에 비해 약 15~20%p 증가할 것으로 전망되었다.

<표 III-21> '개혁과 전망-2004년도 개정안'의 구조개혁의
분야별 주요 쟁점

대상 분야	주요 쟁점
금융·기업구조조정	- 금융기관 부실채권의 조기 정리 및 자본 강화 - 부실기업의 정리 또는 회생 등
세제 개편	- 소비세 인상 등 세율 조정, 금융·증권·연금 세제 개편 등 - 세원의 지방 이양, 보조금 삭감, 지방교부세 축소 등 국가와 지방의 삼위일체 개혁
연금·사회보장제도	- 연금 급부금 삭감, 연금보험료 인상, 기초연금의 국고 부담률 인상, 연금지급 연령 조정, 공적연금제도 일원화 등 - 介護 및 의료보험제도 개선 등
특수법인 민영화	- 우정공사, 도로공단 등의 민영화
구조개혁 특구	- 의료분야 등 핵심 관심분야에 대한 민간기업 참여 등
기타 규제완화	- 편의점에서의 의약품 판매 허용 등 12대 중점사항

자료: 류덕현(2005년)에서 재인용.

<표 III-22> 일본경제의 중기 거시전망
- 구조개혁 노력과 재정수지 개선 노력 성공시 -

<중기 거시경제전망>

(단위: %, 조엔)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
실질성장률	2.1	1.6	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.6	1.5
명목성장률	0.8	1.3	2.0	2.6	3.4	3.8	3.9	4.0	3.9
명목GDP	505.1	511.5	521.5	535.1	553.3	574.1	596.7	620.7	645.2
국민소득	373	377.4	379.9	390.0	403.7	418.6	435.7	453.9	472.3
물가상승률									
소비자물가	-0.2	0.1	0.9	1.4	2.0	2.3	2.5	2.7	2.7
국내기업물가	1.4	0.4	0.9	1.2	1.6	1.8	1.9	2.0	1.9
GDP디플레이터	-1.3	-0.3	0.5	1.1	1.8	2.2	2.3	2.4	2.4
완전실업률	4.7	4.6	4.4	4.2	3.9	3.6	3.4	3.2	3.2
명목장기금리	1.6	1.6	1.9	2.3	2.9	3.4	3.9	4.3	4.6
저축투자차액									
일반정부	-7.3	-7.0	-6.1	-5.6	-5.3	-4.8	-4.5	-4.4	-4.2
민간	11.0	10.9	10.0	9.8	9.7	9.5	9.3	9.3	9.1
해외	-3.6	-3.9	-3.9	-4.1	-4.4	-4.7	-4.8	-4.9	-4.9

<중기 재정전망>

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
저축투자차액									
중앙정부	-6.3	-6.2	-5.4	-5.0	-4.9	-4.7	-4.6	-4.8	-4.9
지방정부	-0.4	-0.2	-0.0	-0.1	0.0	0.2	0.3	0.6	0.8
합계	-6.7	-6.3	-5.5	-5.1	-4.9	-4.5	-4.3	-4.1	-4.0
기초적 재정수지									
중앙정부	-4.8	-4.5	-3.8	-3.2	-2.8	-2.3	-1.8	-1.6	-1.4
지방정부	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.3	1.5
합계	-4.4	-4.0	-3.1	-2.7	-2.1	-1.5	-0.9	-0.4	0.1
공채 등 잔고 (명목GDP 대비)	683.5 (137.3)	727.9 (142.3)	757.4 (145.2)	787.4 (147.2)	816.5 (147.6)	848.0 (147.7)	880.3 (147.5)	913.6 (147.2)	947.7 (146.9)
일반정부지출규모 (명목GDP 대비)	184.4 (36.5)	184.9 (36.2)	188.3 (36.1)	192.8 (36.0)	199.4 (36.0)	207.1 (36.1)	215.5 (36.1)	226.0 (36.4)	237.8 (36.9)

<중앙정부의 일반회계 세입·세출전망>

(단위: 조엔)

	2005년도	2006년도	2007년도	2008년도	2009년도
세출	82.2	84.5	89.6	93.3	98.3
일반세출	47.3	47.7	49.0	50.5	52.4
사회보장지출	20.4	21.3	22.6	24.2	25.9
공공사업지출	7.5	7.3	7.1	6.9	6.7
기타	19.4	19.1	19.2	19.5	19.8
지방교부세 등	16.1	17.3	19.7	19.9	20.3
국채	18.4	19.1	20.5	22.9	25.6
NIT-B 사업상환시 보조	0.4	0.4	0.4	0.0	-
세입	82.2	84.5	89.6	93.3	98.3
세수	44.	46.2	47.8	50.2	53.6
기타수입	3.8	3.9	4.0	3.7	3.8
공채금	34.4	34.5	37.8	39.3	40.9

<지방정부의 일반회계 세입·세출전망>

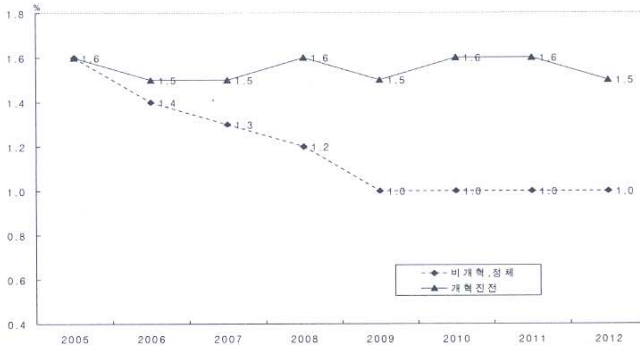
(단위: 조엔)

	2005년도	2006년도	2007년도	2008년도	2009년도
세출	91.3	89.6	89.2	89.3	90.0
일반세출	78.6	78.9	79.5	80.6	82.0
세입	91.3	89.6	89.2	89.3	90.0
지방세	34.0	36.0	37.1	38.5	40.2
지방교부세 등	18.4	17.1	15.6	15.1	14.7
국고지출금	11.2	10.8	10.9	11.1	11.2
지방채	12.3	12.0	12.2	11.7	10.8

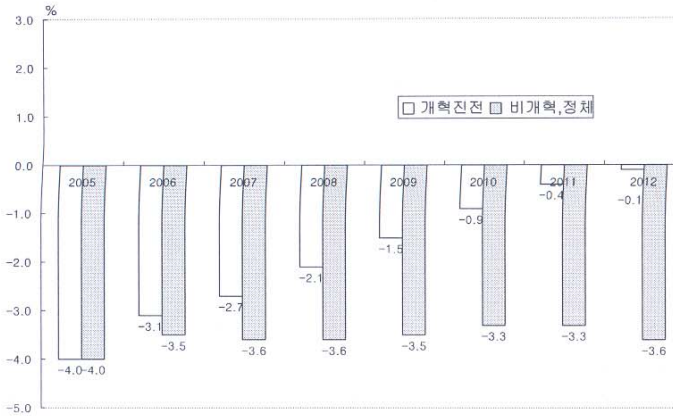
자료: 일본 경제재정자문회의(2005), 류덕현(2005)에서 재인용.

[그림 III-14] 시나리오별 중기 거시재정 전망

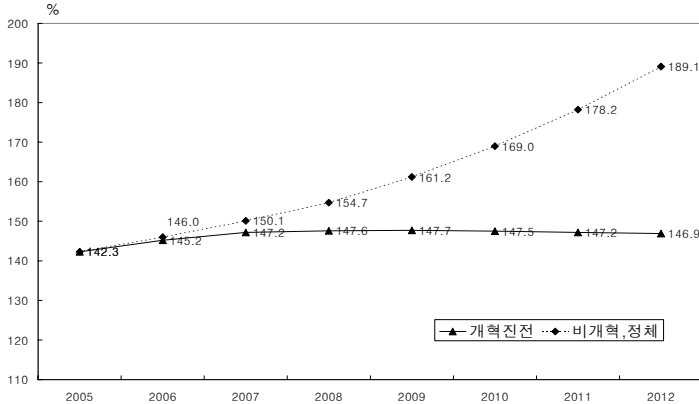
실질GDP 전망



기초적 재정수지(명목GDP 비율)



공채 등 잔고 (명목GDP 비율)



자료: 일본 경제재정자문회의(2005), 류덕현(2005)에서 재인용.

한편, 최근 일본정부는 2007회계연도(2007년 4월~2008년 3월) 예산편성을 위해 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006’을 마련하였는데 일본 내각부가 발표한 내용에 따르면 성장력·경쟁력을 강화하는 구조, 재정건전화로의 구조, 안전·안심의 확보와 유연하고 다양한 사회의 실현을 3대 목표로 하고 있다. 우선, 성장력·경쟁력을 강화하는 구조로는 경제성장 전략 大綱의 추진에 의한 성장력의 강화, 민간참여를 유도하는 제도와 규칙(rule)의 개혁 등이 포함되어 있다. 다음으로 재정건전화로의 구조는 세출·세입 통합개혁을 향한 구조, 「간소하고 효율적인 정부」로의 구조로 구성되어 있는데, 재정건전화 제Ⅱ기 목표였던 2011년도 중앙·지방정부 기초재정수지 흑자화(흑자화를 위한 필요 대응액 16.5조엔 정도, 세출 삭감정책 14.3~11.4조엔)에 이어 재정건전화 제Ⅲ기 목표로 2010년대 중반 중앙·지방정부의 합계 채무잔고 GDP비율이 안정적으로 감소하고, 중앙정부 단독으로도 채무잔고 GDP비율의 안정적인 하락을 제시하였다. 또한 근본적이고 통합된 세계개혁의 추진 방침이 언급되어 있기도 하였다. 마지막인

안전·안심의 확보와 유연하고 다양한 사회의 실현에는 사회보장제도의 종합적 개혁, 제도전 지원, 종합적인 소자녀화(저출산) 대책의 추진, 생활에서의 위협에의 대처, 풍부한 생활을 위한 환경정비 등이 포함되어 있다.

이에 따라 2007 회계연도 예산은 「기본방침 2006」에 따라 재정건전화 제Ⅱ기의 시작, 대담한 세출 삭감, 중앙정부와 지방정부의 균형, 장래를 향한 밝은 전망, ‘세출·세입 통합개혁’의 구체화 및 근본적이고 통합적인 세제개혁 등을 추진하도록 편성될 예정이다. 특히 「기본방침 2006」에 포함된 향후 5년간의 세출개혁 방침에 근거하여 사회보장, 인건비, 공공투자, 지방재정 등 지출 분야에서 최대한의 세출 삭감을 실시할 것으로 보인다.

다. 운용추이 및 평가

그러나 일본의 재정준칙은 ‘준칙’이라기보다는 2004년 이전의 우리나라 ‘국가재정운용계획’처럼 중기적인 거시 및 재정전망과 개괄적인 재정정책 방향만을 포함하고 있는 일종의 ‘재정운용계획’으로 보는 것이 적절할 것이다. 또한 재정측면에서의 성과도 <표 III-23>에서 보듯이 최근의 경기호전 등으로 2002년 및 2003년의 7%대에 비해 다소 줄어들기는 하였으나 2004년 및 2005년에도 GDP 대비 6%대의 재정적자(기초재정수지 기준으로도 GDP 대비 4%대 적자)를 보이는 등 일본 재정상황이 조만간 크게 개선되기는 힘들 것으로 보인다.

<표 III-23> 일본의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A- B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	28.9	32.1	-3.2	1.2	-2.0	-3.5	-2.3	55.0	48.4
1981	30.2	33.0	-2.8	1.4	-1.4	-2.9	-1.5	59.9	57.6
1982	30.6	33.2	-2.6	1.6	-1.0	-2.5	-0.8	64.0	64.6
1983	30.7	33.3	-2.7	2.0	-0.6	-2.0	0.0	69.8	72.8
1984	31.3	32.9	-1.5	2.2	0.7	-0.7	1.5	72.3	75.9
1985	31.5	32.1	-0.6	2.2	1.6	-0.1	2.1	72.2	73.8
1986	31.5	32.2	-0.7	2.1	1.4	0.0	2.1	75.9	71.0
1987	32.9	32.6	0.3	2.0	2.4	1.1	3.1	76.4	59.0
1988	33.0	31.9	1.1	1.8	2.9	1.2	3.0	74.1	49.8
1989	32.9	31.1	1.8	1.5	3.3	1.3	2.8	70.8	40.7
1990	33.9	31.8	2.1	1.3	3.3	1.0	2.3	68.6	26.1
1991	33.4	31.6	1.8	1.1	2.9	0.9	2.0	64.8	13.3
1992	33.3	32.6	0.8	1.1	1.9	0.0	1.2	68.6	14.7
1993	32.0	34.3	-2.4	1.2	-1.2	-2.6	-1.4	74.7	18.1
1994	31.1	34.9	-3.8	1.2	-2.5	-3.7	-2.5	79.7	20.7
1995	31.2	35.9	-4.7	1.3	-3.4	-4.6	-3.3	87.0	24.8
1996	31.3	36.4	-5.1	1.3	-3.7	-5.4	-4.1	93.8	29.9
1997	31.3	35.1	-3.8	1.3	-2.5	-4.4	-3.0	100.3	35.4
1998	30.7	36.2	-5.5	1.4	-4.1	-5.4	-4.0	112.1	46.1
1999	30.6	37.8	-7.2	1.5	-5.8	-6.6	-5.1	125.7	53.8
2000	30.8	38.3	-7.5	1.5	-6.0	-7.1	-5.6	134.0	59.3
2001	31.7	37.8	-6.1	1.4	-4.7	-5.4	-4.0	142.3	64.5
2002	30.3	38.3	-7.9	1.5	-6.5	-6.7	-5.3	149.4	71.5
2003	30.0	37.6	-7.7	1.4	-6.3	-6.5	-5.2	154.0	76.0
2004	31.0	37.5	-6.5	1.6	-4.8	-5.8	-4.2	156.3	78.3
2005	30.9	37.4	-6.5	1.7	-4.8	-6.3	-4.6	158.9	80.9

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

6. 기타 국가⁵³⁾

가. 호 주

1990년대 중반, 20년 이상의 형편없는 재정성과(1975~1995년 기간 중 평균 재정적자 규모가 GDP 대비 3.9%에 달함)로 인해 공공부채가 누적되자 호주당국은 시급하게 새로운 재정정책체계를 도입하였는데, 뉴질랜드의 Fiscal Responsibility Act와 유사한 ‘Charter of Budget Honesty Act’이 1996년에 처음 제안되었고 1998년에 법률로 제정되었다. 이에 따라 호주정부는 매년 중기 재정전략뿐 아니라 단기 재정목적과 목표도 수립하게 되었다. 중기 재정전략으로는 Budget Honesty Act에서는 건전한 재정정책을 수립하는 데 있어 일반적인 원칙을 제시하고 있는데, 정부는 재정정책의 의도를 명시적으로 제시하고 재정상황의 변화를 이해할 수 있도록 정보를 제공해야 한다는 것이 그것이다. 단기 재정목표는 예산법(budget law)을 준수하여 수립되지만 Budget Honesty Act의 원칙과도 일관성을 유지해야 하는데, 특히 경기변동 과정에서의 균형재정 원칙에 위배되지 않아야 한다.

이러한 Budget Honesty Act의 목적은 재정건전화 원칙에 따라 정부 재정전략을 수립하고, 재정정책과 성과에 대한 국민감시를 용이하게 함으로써 재정정책 성과를 개선하고자 하는 것이었다. 또한 재정정책은 지속가능한 중기전략을 통해 경제적 번영을 유지하는 데 노력을 기울여야 한다는 것이었다.

Budget Honesty Act가 제시하고 있는 재정전략 5대 원칙은 ① 일반 정부부채가 보수적인 수준에서 유지되어야 함은 물론이고 모든 금융 리스크는 신중하게 다루어져야 함. ② 재정정책은 적절한 국민저축을 달성할 수 있도록 설계되어야 하고, 경제적 위험과 그 위험이 재정상

53) 본 절은 IMF Occasional Paper 225(2003)의 Appendix II “Experience with Fiscal Rules in Selected Countries”를 재정리한 것이다.

황에 따라 미치는 영향을 고려하여 경제활동의 경기변동성을 완화할 수 있어야 함. ③ 지출과 조세정책은 조세부담의 안정성과 예측가능성을 합리적인 수준에서 유지할 수 있어야 함. ④ 조세시스템의 근본 체계는 유지되어야 함. ⑤ 정책결정은 세대 간 관점에서 공평해야 함 등이다.

한편, Budget Honesty Act가 요구하는 보고서로는 재정전략에 대한 국민들의 인식을 제고시키고 정책을 평가할 수 있는 기준을 제시하는 '재정전략방안'(Fiscal Strategy Statement), 예산안(Budget Economic and Fiscal Outlook), 반기경제재정전망보고서(Mid-Year Economic and Fiscal Outlook), 결산서(Final Budget Outcome), 5년마다 인구변동의 함의를 포함하여 향후 40년에 걸친 정부정책의 지속가능성을 평가하는 '세대 간 보고서'(Intergenerational Report)⁵⁴⁾, 선거 시기의 예산편성의 투명성을 제고하기 위해 발간되는 '선거전 경제재정동향'(Pre-Election Economic and Fiscal Outlook)⁵⁵⁾ 등이 있다.

또한 Budget Honesty Act에서는 구체적인 수치 목표를 명시하지는 않고 있으나, 호주정부는 3년 단위로 운영목표를 설정하고 이를 Fiscal Strategy Statement에 발표하여야 한다. 1999/2000 예산안(발생주의 예산을 처음으로 도입)에서 설정하고 있는 단기목표로는 ① 3년 전망에 따른 재정흑자 유지, ② 2000/01 회계연도까지 GDP 대비 연방정부 순부채의 비율을 10%로 감소, ③ 조세부담을 증대시키지 않음. ④ 중장기 연방정부의 순자산 상황 개선 등이었다.

이러한 호주의 새로운 재정체제로 인해 연방정부의 재정상황이 호전되었는데, <표 III-24>에서 보듯이 1992년 GDP 대비 6.4%에 달하던 재정적자가 1998년에는 0.7%의 재정흑자로 전환되었으며 세계적인 경기불황이었던 2001년 한 해를 제외하고는 최근까지 재정수지 흑자기조를 지속하고 있다. 재정지출/GDP 비율은 약간 감소한 반면, 조세부

54) 첫 번째 세대 간 보고서는 2002년 5월 2002/03 예산안과 함께 발간되었다.

55) 수상이나 반대파 당수는 정부 선거계획의 비용추계를 요청할 수 있다.

담률은 그대로 유지되고 재정수입/GDP 비율은 다소 증가하였다. 앞에서 소개된 다양한 보고서의 발행을 통해 재정투명성이 향상되기도 하였다.

<표 III-24> 호주의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	31.3	34.0	-2.6	2.4	-0.2	-2.7	-0.3	-	-
1981	31.0	34.1	-3.1	2.7	-0.4	-3.5	-0.8	-	-
1982	32.3	36.6	-4.3	2.9	-1.5	-3.7	-0.9	-	-
1983	32.2	37.8	-5.6	3.1	-2.5	-3.5	-0.5	-	-
1984	33.8	39.2	-5.5	3.4	-2.0	-4.1	-0.7	-	-
1985	34.9	40.4	-5.5	3.9	-1.6	-5.0	-1.1	-	-
1986	35.8	40.3	-4.6	4.2	-0.3	-3.6	0.6	-	-
1987	36.4	38.9	-2.6	4.1	1.5	-1.7	2.4	-	-
1988	35.5	36.3	-0.9	3.8	3.0	-0.3	3.5	25.9	15.3
1989	34.9	35.5	-0.6	3.9	3.3	-0.3	3.5	23.8	11.3
1990	34.5	36.2	-1.7	3.5	1.7	-0.9	2.5	22.6	10.7
1991	33.6	37.9	-4.3	3.1	-1.1	-2.1	0.8	23.8	11.6
1992	33.3	39.7	-6.4	3.7	-2.7	-3.9	-0.5	28.2	16.2
1993	34.0	39.8	-5.9	3.2	-2.7	-3.9	-0.8	31.6	22.1
1994	34.6	39.4	-4.8	4.2	-0.6	-3.7	0.4	41.4	26.7
1995	35.3	39.2	-3.9	4.1	0.2	-3.1	0.9	43.4	27.4
1996	35.8	38.0	-2.2	3.4	1.2	-1.6	1.8	40.4	21.8
1997	36.5	37.0	-0.4	2.8	2.4	0.2	3.0	38.7	21.9
1998	37.6	36.9	0.7	2.3	3.0	0.8	3.1	33.3	16.6
1999	37.9	35.8	2.1	2.2	4.3	1.9	4.1	27.9	15.6
2000	36.7	35.7	0.9	2.1	3.0	0.4	2.5	24.3	9.5
2001	36.4	37.5	-1.1	1.9	0.8	-1.3	0.6	21.5	5.6
2002	36.6	36.4	0.3	1.8	2.0	0.0	1.8	20.1	4.0
2003	36.9	36.1	0.8	1.6	2.4	0.4	2.1	18.9	2.3
2004	36.9	35.9	1.0	1.5	2.5	0.8	2.3	17.8	0.7
2005	36.7	35.7	1.0	1.4	2.5	1.0	2.5	15.3	0.0

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

나. 캐나다⁵⁶⁾

호주보다 더욱 심각한 재정성과(1975~1993년 기간중 평균 재정적자 규모가 GDP 대비 5.8%에 달함)를 보이던 캐나다는, 1990년대 초 경제성장 둔화로 재정적자가 급격히 증가하여 1993년에는 GDP 대비 6% 수준에 이르렀었다. 1980년대 GDP 대비 35~40%였던 순국가채무도 1994년에는 70% 가까이 증가하였다⁵⁷⁾. 캐나다 정책당국은 1992년 재정지출제한법(Fiscal Spending Control Act)을 도입하여 1992~1996년 기간 동안 명목지출을 제한하였으며, 비록 공식적으로 법제화되지 않았지만 재정지출제한법과 더불어 1994년 이후 몇 가지 재정관련 정책을 도입하였다.

재정지출제한법은 ① 공공부문 지출증대 제한 ② 재정불균형 축소 ③ 공공부채 증가 억제라는 목적을 분명히 하였고, 법제화되지 않은 정책들도 ① 예산편성에 있어서 과도하게 낙관적인 경제전망의 최소화 ② 인구고령화 비용에 대처할 수 있도록 공공부채의 감축 ③ 공공부문 활동을 계획하는 시계(horizon)의 중장기화 ④ 공공부문 운영의 투명성 제고 등을 그 목적으로 하였다.

보다 구체적으로 살펴보면 재정지출제한법에 따라 1991년부터 1995

56) 캐나다의 재정준칙 등에 대해서는 박형수·최준욱·김진(2004) 및 박형수·류덕현(2005)을 많이 참조하였다.

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

년까지의 프로그램 지출(program spending)에 지출상한이 설정되었는데, 이러한 프로그램 지출에는 이가지출, 고용보험, 농가보호법(Farmer Protection Act)관련 지출, 비상시 대처비용과 법원결정에 따른 지출을 제외한 모든 공공부문 지출이 포함되었다. 지출한도는 법에 의해 규제되었으므로 정부는 정해진 지출과 부합하지 않는 제안을 제출할 수 없었으며, 특정 해의 초과지출은 다음 두 해(법에 명기된 마지막 해를 포함)를 통해 상쇄되어야 했다. 다만 예상치 못한 재정수입의 증가가 있거나 전년도의 지출이 한도에 미치지 못했을 때에는 당해연도 지출이 증대될 수 있었다.

지출제한법 이외에 도입되었던 법제화되지 않은 다양한 정책을 살펴보면, 민간부문 전망보다 보수적으로 전망하는 신중한 경제전망이 1994년부터 시행되었으며 균형재정을 위해 2년마다 교체되는 재정적자 목표(two-year rolling deficit targets)가 설정되었고 예산자문의 일환으로 재정적자 목표와 수정된 경제전망을 기술한 “Mid-year Fiscal Updates”가 발표되었다. 1995년부터는 전망오차나 비상시에 대비한 응급예비비(contingency reserve)가 도입되었으며, 사용되지 않은 응급예비비는 부채상환에 쓰였다. 1998년부터는 다음 2개년의 균형예산을 달성할 수 있는 부채상환계획(Debt Repayment Plan)을 수립하였으며, 30억 캐나다달러에 해당하는 응급예비비가 국가채무상환에 사용되었다. 이에 추가하여 2000년부터는 국가채무상환에 “경제적 여유분(economic prudence)”도 사용하기 시작하였는데, 매년 가을 부채상환에 사용될 수 있는 재정흑자 규모를 발표하였다. 또한 재정전략을 평가할 수 있도록 “신중한 경제전망”이 예산에 미치는 영향을 명시적으로 기록함으로써⁵⁸⁾ 경제전망 오차(예상치 못한 금리인상이나 성장둔화)를 완충할 수 있는 신중함의 정도를 설정하였는데, 이러한 조치는

58) 예를 들면, 2000~2001 회계연도에는 10억 캐나다달러, 2001~02 회계연도에는 20억 캐나다달러에 달할 정도로 신중한 경제전망을 통해 재정이 보수적으로 전망되었다(Economic and Fiscal Update, 1999).

경기변동에도 불구하고 캐나다의 재정수지를 균형 내지 흑자를 유지토록 하는 데 크게 기여하였다. 마지막으로 2002~2003회계연도 “Final Audited Financial Statements”부터는 완전한 발생주의 회계 (accrual basis)를 적용하였다.

이러한 캐나다의 재정지출제한법 및 관련 정책은 매우 성공적인 것으로 평가받고 있다. 1993년을 제외한 모든 해의 실제지출액이 지출한도를 초과하지 않았고, 1993년의 초과지출은 다음 해의 과소지출로 상쇄되었다. 또한 <표 III-25>에서 보듯이 1995년 GDP 대비 5%에 달하던 재정적자는 1997년 흑자로 전환된 이후 세계적인 경기불황의 여파로 재정전자를 보였던 2002년 한 해를 제외하고는 최근까지 재정수지 흑자기조를 지속하고 있다. 순공공부채/GDP 비율도 1995년 69.3%에서 2005년 26.4%로 크게 감소하였다. 이러한 재정건전화의 성공의 이면에는 1990년대 후반의 경기호황과 같은 경기적 요인이 있기는 하였으나, 대부분 구조적 요인에 의한 성과로 분석되고 있다.

<표 III-25> 캐나다의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A- B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	37.5	41.6	-4.1	-0.2	-4.2	-4.5	-4.6	45.5	14.4
1981	39.6	42.5	-2.8	0.7	-2.1	-2.9	-2.2	46.8	13.4
1982	40.2	47.3	-7.0	1.7	-5.3	-4.5	-2.9	52.5	19.1
1983	39.7	47.9	-8.2	1.8	-6.4	-5.2	-3.5	58.2	25.5
1984	39.8	47.5	-7.8	2.4	-5.4	-5.9	-3.6	61.5	29.5
1985	39.5	48.3	-8.9	3.1	-5.7	-8.1	-5.0	66.7	35.2
1986	40.4	47.6	-7.2	4.0	-3.3	-6.8	-2.8	70.8	39.5
1987	40.6	46.1	-5.4	4.2	-1.2	-5.6	-1.3	71.2	39.1
1988	41.0	45.4	-4.3	4.2	-0.1	-5.4	-1.1	70.9	38.0
1989	41.2	45.8	-4.6	4.6	0.0	-5.8	-1.1	72.0	40.9
1990	43.0	48.8	-5.8	5.2	-0.7	-6.3	-1.1	74.5	43.3
1991	43.9	52.3	-8.4	5.3	-3.1	-7.0	-1.9	82.1	50.0
1992	44.2	53.3	-9.1	5.3	-3.8	-7.1	-1.9	89.9	58.5
1993	43.5	52.2	-8.7	5.3	-3.4	-6.7	-1.6	96.9	64.4
1994	43.0	49.7	-6.7	5.2	-1.5	-5.7	-0.6	98.2	67.4
1995	43.2	48.5	-5.3	5.7	0.4	-4.6	1.0	100.8	69.3
1996	43.8	46.6	-2.8	5.3	2.5	-1.7	3.5	100.3	67.5
1997	44.5	44.3	0.2	4.8	5.0	1.2	5.8	96.2	63.5
1998	44.9	44.8	0.1	4.8	4.9	0.8	5.5	93.9	60.8
1999	44.3	42.7	1.6	4.3	5.9	1.7	6.0	91.2	55.1
2000	44.1	41.1	2.9	3.1	6.0	2.3	5.4	82.7	46.6
2001	42.6	42.0	0.7	2.9	3.6	0.3	3.3	82.9	42.8
2002	41.2	41.3	-0.1	2.6	2.5	-0.4	2.2	80.5	41.0
2003	40.9	40.9	0.0	2.0	2.0	0.0	1.9	75.7	35.3
2004	40.6	39.9	0.7	1.6	2.2	0.6	2.2	72.2	31.1
2005	40.7	39.5	1.3	1.4	2.7	1.2	2.6	69.3	26.4

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

다. 핀란드

핀란드의 경우에도 스웨덴과 같이 1990년대 초에 발생한 극심한 경기침체와 금융위기(banking crisis)로 인해 재정상황 악화가 뚜렷해졌다. 1970년대 GDP 대비 30% 수준, 1980년대 중반 45% 정도였던 재정 규모는 복지지출과 은행지원 프로그램의 증가로 인해 1990년대 초에는 약 60% 수준으로 증가하였다. 이에 반해 조세수입은 재정지출 증가를 충당할 수 있을 만큼 증가되지 못했기 때문에 1993년에는 재정적자 규모가 GDP 대비 7.2%에 달해 최고치를 기록하게 되었다. GDP 대비 국가채무 비율도 1990년에서 1993년 사이에 16.5%에서 57.8%로 증가하게 되었다.

이에 1991년 핀란드 내각을 중심으로 재정을 건전화하자는 데 합의하고 이를 바탕으로 재정관련 제도를 정비하였는데, 재정준칙이 의회가 아닌 내각에 의해 추진됨에 따라 매년 작성되는 예산법의 적용을 받아야 하므로 중기재정계획(multi-year program)의 첫해만 법적인 구속력을 갖게 되었다. 특히 1995년 들어선 새 정부가 1991년 조치를 계승하여 중기재정계획회계를 3년 단위에서 4년 단위로 확대하면서 재정준칙으로서의 면모를 갖추게 되었다. 1999년에 재선에 성공한 정부는 재정준칙을 더욱 강화하여 오늘에 이르고 있다.

본래 재정개혁의 주요 목적이 재정적자 및 국가채무의 감축이었는데, 1999년 새로 제정된 재정준칙에서도 이러한 본래 목적을 유지한 채 감세정책을 추가하였다. 예산법에 명시된 다른 목적들로는 각 부처의 예산 자율성 증대, 공공부문 운영에 있어 투명성(transparency) 및 간소성(simplicity) 제고, 마스트리히트 조약 및 안정 및 성장 협약상의 재정적자와 부채 한도 준수, 인구 고령화에의 대비 등이 있다. 또한 신규 재정준칙에서는 중앙정부 지출규모를 실질기준(in real terms)으로 1999년 수준으로 고정시킨다는 목표도 설정되었다.

이러한 기본적인 재정준칙은 4년마다 불변가격으로 측정된 중앙정

부 총지출(이자지출, 실업수당, 지방정부 보조금, 사회보장기금이 모두 총지출에 포함됨)에 대해 다년간의 상한(multiyear expenditure ceiling)을 설정하는 것이 그 핵심이다. 이런 준칙은 지방자치단체의 균형예산 준칙과 민간에 의해 운용되는 사회보장기금에 대한 강력한 규제를 통해 보완되고 있다. 재정지출에 대한 상한은 총지출에 대해서 뿐만 아니라 각 부처별 지출규모에 대해서도 설정되고 있는데, 민영화 수입금에 의한 추가예산 등으로 인해 실제 지출금액이 상한과 다소 차이가 날 수 있지만 기본적으로는 지출상한 이내에서 집행되고 있다.

사전적인 전망과 사후적인 결과 간의 차이에 대비한 응급예비비는 운영하고 있지는 않으며, 지출상한은 사후적으로 반드시 준수하여야 하지만 예상치 못한 경제상황의 변화가 발생할 경우에는 잔여기간에 대한 전망치는 수정할 수 있다. 지출관리를 가능하게 하기 위해 품목별 예산(line-item budgeting)에서 총액 예산(lump-sum appropriations)으로 전환하였으며, 연말 불용예산의 비효율적인 지출을 방지하기 위해 차기연도로의 이월을 허용하였다. 지출상한 전망은 실질가격기준(real terms)으로 이루어지기 때문에 예산집행시에는 특정 가격지수와 단가를 사용하여 실질금액을 명목가격기준(nominal terms)으로 전환하여야 한다.

1991년 지출제한이 도입된 이후 중앙정부는 비이자지출을 1992년(실질)수준으로 유지할 수 있게 되었다. 1993년 GDP 대비 63.6%였던 재정규모도 2000년에는 48.8%로 감소하였으며, 1993년 GDP 대비 7.2%로 최고치를 기록하던 재정적자 규모도 감소하여 1997년에는 1.2%를 기록한 후 1998년부터는 재정흑자를 지속하고 있다. GDP 대비 부채비율은 1996년 66.0%를 정점으로 지속적으로 감소하여 2005년 말 현재 53.3%이다.

IMF(1999)의 평가에 따르면 이러한 성과의 약 70% 가량이 경기적 요인보다는 구조적 요인에 의한 것인 것으로 분석되고 있다. 그러나 주된 지출 감축이 민간부문 보조금과 공공소비부문에서 발생하였지만,

공공투자가 상대적으로 눈에 띄게 감소하는 부작용을 낳기도 했다. 또한 최근 핀란드의 재정성과는 다소 미진하다. 선거 등으로 인해 재정 지출이 실질적으로 증가하기 시작했으며, 이에 따라 2002년과 2003년 예산에서는 지출한도를 초과하고 흑자 목표도 달성하지 못하였다. 국가채무/GDP 비율도 2002년 50.4%에서 2005년 말에는 53.3%로 다시 상승하고 있다. 이러한 문제 특히 정부와 의회 간 폭넓은 합의 부족과 같은 기존 지출체계의 취약성 때문인 것으로 보인다.

<표 III-26> 핀란드의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	44.1	40.3	3.8	-1.0	2.8	3.5	2.4	13.7	-29.9
1981	46.4	41.2	5.2	-1.1	4.1	5.4	4.3	14.1	-29.6
1982	46.2	43.1	3.1	-1.1	2.0	3.5	2.4	16.5	-27.4
1983	46.2	44.6	1.5	-1.0	0.6	2.1	1.1	18.0	-25.8
1984	48.0	44.7	3.3	-1.0	2.3	3.9	3.0	17.4	-25.7
1985	50.1	46.6	3.4	-1.0	2.5	3.7	2.8	18.4	-27.0
1986	51.5	47.6	3.9	-1.1	2.8	4.0	2.9	19.6	-28.0
1987	49.7	48.1	1.6	-0.9	0.6	0.8	-0.1	20.1	-27.7
1988	51.8	46.6	5.2	-0.9	4.3	3.7	2.7	19.0	-29.0
1989	51.5	44.7	6.8	-1.3	5.5	4.3	2.9	16.7	-33.1
1990	53.7	48.3	5.4	-1.8	3.6	3.5	1.7	16.5	-35.2
1991	56.1	57.1	-1.0	-2.0	-3.0	0.8	-1.1	24.9	-33.8
1992	56.8	62.3	-5.5	-2.0	-7.5	-0.5	-2.3	44.7	-24.6
1993	56.4	63.6	-7.2	-0.5	-7.6	-0.6	-1.1	57.8	-16.0
1994	56.6	62.2	-5.7	1.0	-4.7	-0.2	0.7	60.3	-16.2
1995	55.1	59.0	-3.8	0.8	-3.0	0.4	1.1	65.1	-4.0
1996	56.3	59.3	-2.9	1.4	-1.5	0.3	1.6	66.0	-6.7
1997	54.7	56.0	-1.2	1.8	0.6	0.1	1.9	64.3	-7.4
1998	54.0	52.4	1.6	1.6	3.3	2.0	3.6	60.8	-14.5
1999	53.9	51.7	2.2	1.5	3.7	2.2	3.7	55.5	-50.8
2000	55.9	48.8	7.1	1.0	8.0	6.3	7.3	52.9	-31.4
2001	53.9	48.8	5.2	0.6	5.8	5.1	5.7	50.9	-32.1
2002	54.0	49.7	4.2	0.1	4.3	4.5	4.6	50.4	-32.0
2003	53.1	50.7	2.3	0.0	2.4	2.7	2.7	52.0	-40.0
2004	52.7	50.8	1.9	0.2	2.1	1.8	2.0	52.5	-47.5
2005	53.1	50.9	2.1	0.2	2.3	2.3	2.4	53.3	-48.1

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

라. 네덜란드

다른 나라들과는 달리 네덜란드는 이미 1960년대 초에 재정적자가 추세적 GDP(trend GDP)⁵⁹⁾의 일정한 비율 이내여야 한다는 원칙에 따라 구조적 재정정책(Structural Fiscal Policy)을 수립해 왔었다. 1969~1974년 기간중 재정적자가 평균 GDP 대비 0.8%에 불과하는 등 1970년대 초까지 좋은 성과를 냈으나, 추세적 GDP에 대한 비현실적 전망으로 지출전망이 실제 수입을 넘어서 재정적자가 상당히 증가하게 되었다.

1982년에는 일반정부 재정적자 규모가 GDP 대비 5.9%에 이르자 네덜란드 정부는 기존의 재정정책을 포기하고 중기적인 재정적자 감소 목표(multiyear deficit reduction target)를 설정하는 정책으로 전환하였다. 비록 새로운 정책은 강한 경기순행성(pro-cyclical)을 지녔고 적자감소 경로는 자주 수정되는 등의 문제점이 발생하기도 하였으나, 이러한 단점에도 불구하고 재정적자 규모는 다소 줄어들어 1993년에는 GDP 대비 1.3%에 불과하였다.

특히 1994년 Kok 내각에서는 과거의 구조적 재정정책의 형태로 복귀하였는데 기존 정책과는 몇 가지 측면에서 중요한 차이가 있었다. ‘추세기반 재정정책’(Trend-Based Fiscal Policy)이라 불리는 이러한 재정준칙은 정부지출에 대한 중기적인 상한을 설정하는 한편, 수입부족 또는 지출초과 상황에 대한 대응책도 규정하고 있다. 연립정권이었던 Kok 내각에 의해 1994년에 도입된 Trend-Based Fiscal Policy는 세 정당 간 정치적 합의의 산물이었으며, 핀란드와 마찬가지로 당해연도에 대한 지출상한만이 법적인 구속력이 있었다.

예산편성 과정을 보다 체계적으로 만들려는 목적을 가지고 1994년에 도입된 재정준칙은 1998년 및 2002년 정부에서도 유지되었는데, 예

59) 잠재적 GDP와 동일한 개념으로 볼 수 있다.

산편성과과정에서의 투명하고 질서 있는 결정, 공공부문의 효율성 제고 및 재무관리 강화, 재정규모의 축소, 국민경제 안정화를 위한 재정의 경기조절기능 강화 등이 추구되었다.

1994년 재정준칙의 집행과정을 구체적으로 살펴보면, 신중한 경제전망⁶⁰⁾을 바탕으로 불변가격 기준으로 4년 단위의 중앙정부에 대한 지출, 사회보장, 건강보험에 대해 지출상한을 설정하였다. 초과지출이 발생할 경우에는 당해 카테고리 내에서 해소되어야 했으며, 재정지출이 한도에 미달할 경우에는 그 차액을 재정적자나 조세부담을 줄이는데 사용하여야 했다. 예상 외의 조세수입이나 세입미달(민영화수익금 제외)은 재정적자의 변동으로 시현되도록 함으로써 재정의 자동안정화 장치가 충분히 작동되도록 하거나 감세재원으로 사용하였다.

1998년, 제 2기 Kok 정권은 한 분야의 재정지출이 한도에 미달할 경우에 다른 분야의 지출이 한도를 초과하여 집행될 수 있도록 허용하기도 하였으나, 2002년에 1994년 기준으로 다시 복귀시켰다. 또한 1998년에는 재정규모의 0.25%에 상당하는 준비금(reserve)을 설정하여 공공부문 임금지출 증가 및 이월된 재정지출에 사용할 수 있도록 하였는데, 동일한 규모의 준비금을 차기연도로부터 끌어다 쓰거나 차기연도로 이연시키는 것이 가능하였다. 동시에 또 다른 작은 규모의 준비금이 예상치 못한 지출에 대비해 설정되었다.

한편, 사전적으로 규정된 수입부족 또는 지출초과 상황에 대한 대응책을 보면, 수입 측면에서 재정적자가 GDP 대비 3/4% 미만이면 수입초과분의 절반은 재정적자 해소에, 절반은 감세재원으로 사용하고, 재정적자가 3/4%를 초과할 경우에는 수입초과분의 75%를 재정적자 해소에, 나머지를 감세에 사용토록 하였다. 수입이 미달되고 재정적자가 2.25% 이상인 경우에는 미달분의 절반은 재정적자로 발생시키고 절반은 세율인상을 통해 대응하여야 한다. 반대로 재정적자가 2.25% 이하

60) 여기서 신중한 경제전망이란 실질GDP 증가율을 과거 15년간의 성장률 추이보다도 낮은 2.25%로 전망한 것을 의미한다.

인 경우에는 비율이 75%, 25%로 바뀐다. 2002년의 연립정부는 동 준칙을 개정하여 재정흑자 규모가 GDP 대비 1% 초과일 경우 내각에 10억 유로까지 감세정책을 허용할 수 있는 선택권이 주어짐에도 불구하고 재정흑자가 GDP 대비 0~2.25%인 한 수입측면에서 자동안정화 장치가 작동되도록 하였다. 재정흑자가 GDP 대비 2.25%를 초과하여야 감세정책을 추진토록 한 것이다.

재정준칙의 집행 과정에서 매년 예산안에서 재정수입이 추계되면 연립정부 구성 당시의 전망치와 비교하는데 당해연도에 대해서는 세입초과 또는 미달만을 판단할 뿐 별다른 조치를 취하지는 않는다, 이처럼 재정지출과 재정수입을 엄격히 분리시킴으로써 재정수입 상황에 따라 재정지출이 변동되지 않도록 한 것이 네덜란드 재정준칙의 가장 큰 특징이다. 지출한도가 불변가격기준으로 주어지기 때문에 GDP 디플레이터 전망치를 명목금액으로 전환하는 데 사용하는데, 추경예산 편성시 GDP 디플레이터 전망치에 대해 최종 조정을 하기 때문에 이후에 발생한 GDP 디플레이터 변동요인은 명목기준에 의한 재정지출한도에 영향을 주지 못한다.

제 1기 및 제 2기 Kok정권에 의해 만들어진 재정준칙 등의 예산체계를 통해 네덜란드의 재정상황은 크게 호전되었다. 재정지출 규모와 조세부담 모두 감소하였는데, 1995년 GDP 대비 4.0%에 달하던 재정적자가 1999년 0.6% 및 2000년에 2.1% 흑자로 반전되었고, GDP 대비 총부채 비율도 1995년 87.0%에서 2001년 59.5%로 감소하였다. 신중한 경제전망과 예상치 못한 경제성장이 제 2기 Kok 정권 시절에 수입 급증을 가져왔고 이는 비록 준칙에서 허용하고 있던 만큼의 감세조치는 아니었지만 대규모 감세조치로 이어졌다. 재정지출 측면에서는 준칙에 의한 지출상한을 잘 준수하였다.

그러나 이러한 재정준칙에도 불구하고 네덜란드에서도 2001년에 재정적자가 다시 나타났고 국가채무도 소폭이나마 증가하기 시작하였다.

<표 III-27> 네덜란드의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A-B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	49.8	53.7	-3.8	2.2	-1.6	-4.1	-1.9	56.9	20.1
1981	50.5	55.3	-4.7	2.8	-2.0	-4.2	-1.5	62.1	22.0
1982	51.4	57.4	-5.9	3.5	-2.4	-3.9	-0.6	69.0	25.3
1983	52.1	57.4	-5.3	3.9	-1.3	-2.7	1.1	75.7	29.4
1984	51.4	56.5	-5.1	4.2	-0.9	-3.3	0.8	80.6	32.2
1985	51.9	55.3	-3.4	4.4	1.0	-2.5	1.8	84.8	34.7
1986	50.5	54.9	-4.4	4.4	0.0	-4.0	0.4	82.9	37.3
1987	51.0	56.0	-5.0	4.5	-0.5	-4.8	-0.3	82.4	23.0
1988	50.3	54.3	-4.0	4.5	0.5	-3.8	0.7	84.4	26.2
1989	47.5	52.3	-4.8	4.1	-0.7	-5.4	-1.2	85.0	29.2
1990	47.4	52.5	-5.1	4.1	-1.0	-6.7	-2.5	84.2	32.1
1991	50.0	52.6	-2.6	4.3	1.7	-4.5	-0.1	85.3	33.2
1992	49.5	53.5	-4.0	4.3	0.3	-5.4	-1.0	89.0	39.0
1993	51.0	53.7	-2.7	4.4	1.7	-2.8	1.5	93.7	43.4
1994	48.0	51.4	-3.3	4.3	1.0	-2.6	1.6	83.9	42.2
1995	45.3	49.3	-4.0	4.5	0.5	-3.4	1.1	87.0	51.6
1996	45.8	47.6	-1.7	4.5	2.8	-1.5	3.1	86.0	50.5
1997	45.2	46.3	-1.1	4.3	3.2	-1.3	3.0	81.0	48.6
1998	44.5	45.3	-0.7	4.0	3.3	-1.6	2.5	79.5	46.0
1999	45.6	45.0	0.6	3.7	4.3	-0.7	3.0	71.1	35.1
2000	45.6	43.4	2.1	3.0	5.1	-0.4	2.7	63.7	34.8
2001	45.1	45.4	-0.3	2.5	2.2	-2.1	0.5	59.5	33.0
2002	44.2	46.2	-2.0	2.2	0.2	-2.6	-0.4	60.3	34.9
2003	43.9	47.1	-3.2	2.1	-1.0	-2.4	-0.3	61.9	36.1
2004	44.5	46.6	-2.1	2.0	-0.1	-0.7	1.3	62.3	37.8
2005	46.0	47.7	-1.6	1.6	0.0	0.3	1.9	63.7	39.3

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

마. 뉴질랜드

1960년대부터 1970년대 초반까지 재정지출규모는 GDP 대비 30%, 재정수지도 대체로 균형을 이루는 등 안정적이던 뉴질랜드의 재정상황이, 1970년대 및 1980년대 기간 동안 이전지출 등의 재정지출이 세입보다 빠르게 증가하면서 악화되었다. 1990년대 초반에는 지출규모가 GDP 대비 50%에 달하고 국가채무비율도 60%를 넘어섰다.

이에 뉴질랜드 정부는 입법을 통해 공공부문에 대한 운용방식을 변경하는 제도개혁에 착수하였다. 우선 미시적 관점에서 공공부문의 효율성을 제고시키고, 중앙은행의 독립성을 법적으로 보장하고 중앙은행의 주요목표를 물가안정으로 명시화하는 한편, 의회는 공공정책이 거시경제적 관점에서 관리하는 방안을 변경하는 법을 제정하였다.

재정준칙이 포함된 ‘재정책임통제법’(Fiscal Responsibility Control Act)은 1994년 7월부터 발효되었는데, 그 이전에는 재정개혁이 공공부문의 효율성을 증대하고자 공공부문을 민영기업과 같은 기준으로 관리하고 평가하도록 한 ‘국영기업법’(State-Owned Enterprises Act of 1986) 및 ‘국가부문법’(State Sector Act of 1988)에 기반을 두고 있었다. 이외에 부처의 재정운영에 대해서는 재무부가 관장하지 않고 부처의 재정운영 담당자에게 권한과 책임을 부여함으로써 예산을 투입 중심에서 결과중심으로, 현금주의에서 발생주의로 전환시켰던 ‘공공재정법’(Public Finance Act of 1989)도 있었다.

1994년 재정책임통제법(Fiscal Responsibility Control Act)의 목표는 책임있는 재정관리의 원칙을 구체적으로 명시하고, 보고의무를 강화함으로써 투명성을 확보하여 재정정책 자체를 개선시키고자 한 것이었다. 또한 재정정책에 대한 국민의 공식적 논쟁을 촉진하고 재정정책에 대한 독립적 평가를 용이하게 함으로써 재정의 책임성을 제고시키고자 하였다.

보다 구체적으로 보면 재정책임통제법은 5대 원칙과 2개의 보고서

라는 2개 축으로 구성된다.

우선 재정책임통제법의 5대 원칙에는 ① 국가채무 감축(국가채무가 적정수준에 도달할 때까지 매년 운영수지⁶¹⁾가 흑자가 되도록 운영) 재정수지의 균형 유지(국가채무를 적정수준으로 유지하기 위해 평균적으로 경상지출 총액이 경상수입 총액을 초과하지 않도록 운영) ③ 공공부문 순자산의 적정수준 유지(중앙정부의 순자산은 경제에 악영향을 미치는 충격이 발생할 경우에도 동 충격을 흡수할 수 있을 정도의 규모이어야 함) ④ 위험관리(정부는 공공부문이 직면한 재정위험을 인식하고 신중하게 대처해야 함) ⑤ 일관성 있는 정책(재정정책은 합리적 수준의 예측가능성을 가지고 일관성 있게 추진되어야 함) 등이 포함되어 있다.

다음으로 재정책임통제법에서 새롭게 요구되는 핵심 보고서가 두 가지가 있다. ‘예산정책서’(Budget Policy Statement)는 매년 3월 말에 발표되며 정부의 다음연도 예산에 대한 전략적 우선순위, 향후 3년간의 재정계획, 재정정책의 장기목표 등을 포함하여야 한다. 동 보고서 작성시 정부는 재정계획 및 목표가 재정책임통제법에 명시된 5대 원칙과 일치되는지 명확히 밝혀야 한다. 매년 5월, 예산안과 함께 발표되는 ‘재정전략보고서’(Fiscal Strategy Report)에는 예산안에 포함된 경제전망 및 재정전망이 가장 최근에 발표된 예산정책서의 재정계획과 서로 부합하는지 분석한 내용이 포함되어야 하며, 재정계획을 변경할 경우 반드시 이에 대한 설명이 포함되어야 한다.

또한 재정책임통제법에 의해 요구되는 보고서로 12월에 발간되는 향후 3년간의 경제 및 재정전망 수정(update) 보고서, 총선 14~42일 전에 발표해야 하는 향후 3년간의 경제 및 재정전망 수정(update) 보고서, 추경안과 함께 발표되는 당해 회계연도 재정전망 수정(Current-year Fiscal Update)보고서 등 이러한 보고서들은 모두 일반

61) 발생주의 정부회계 방식에서 운영수지는 경상재정수입과 경상재정지출(감가상각 포함)의 차이로 정의된다.

적으로 회계관행에 따라 작성되어야 하며, 예측치와 실적치 간에 차이가 발생하더라도 제재조치는 없다. 네덜란드 정부는 5대 원칙에서 이탈할 수도 있지만 이 경우에는 그 이유와 언제 그리고 어떻게 동 원칙으로 복귀할 것인지 명확히 밝혀야 한다.

이외에도 법적 의무는 없지만 뉴질랜드 정부는 지출관리를 위해 각 부처로 하여금 명목기준으로 지출총액을 미리 고정시키도록 하였다. 2002/03회계연도까지는 지출총액의 변경이나 새로운 항목의 지출은 모두 Fiscal Provision이라 불리는 재원에 의해서만 가능했으나, 2002년 예산안부터는 최근까지 운용되고 있는 중기재정계획 체제로 대체되었다. 중기재정계획의 총량목표는 뉴질랜드의 노령연금인 New Zealand Superannuation Fund에의 재정지원을 충족시키기 위해 충분한 규모의 운영수지를 경기변동을 감안하여(over the cycle) 유지하며 총 국가채무/GDP 비율을 30% 이내로 유지하는 것이다. 단기적인 경상지출 및 자본지출에 대한 계획은 모두 이러한 총량목표에 부합하는 수준으로 매년 재정전망에 따라 조정되어야 한다.

이러한 재정준칙의 도입을 통해 뉴질랜드의 재정상황은 1990년대 동안 급속히 개선되었다. 1992년 GDP 대비 3.3%에 달하던 재정수지는 1994년 재정흑자로 전환된 후 1999년 한 해를 제외하고는 재정흑자기조를 유지하고 있다. 국가채무도 1993년 GDP 대비 64.8%에서 2005년말 현재 26.0%로 대폭 축소되었다. 이러한 재정 개선의 직접적인 원인이 경기의 회복 때문일지라도, 대부분의 평가는 1990년대 후반 동안 구조적 재정적자가 명백히 감소하는 등 재정개혁에 의한 성과라는 점을 보여주고 있다. 특히 예산결정 과정에 있어 모든 단계에서 정부에게 단기계획과 장기목표를 명시화할 의무를 부여하는 등 투명한 체계를 수립하였다는 평가를 받고 있다.

<표 III-28> 뉴질랜드의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1987	51.0	53.6	-2.6	4.0	1.4	-3.0	1.0	-	-
1988	48.8	52.7	-4.0	3.3	-0.6	-3.6	-0.3	-	-
1989	48.3	52.0	-3.7	3.7	0.0	-3.1	0.5	-	-
1990	48.9	53.3	-4.3	4.2	-0.1	-3.1	1.0	-	-
1991	47.7	51.5	-3.9	3.2	-0.7	-1.3	1.6	-	-
1992	46.3	49.5	-3.3	2.8	-0.5	-0.8	1.9	-	-
1993	44.7	46.0	-1.3	2.5	1.2	0.0	2.4	64.8	51.4
1994	45.4	43.0	2.5	1.4	3.9	2.4	3.8	57.8	44.7
1995	44.9	41.9	3.0	1.4	4.4	2.5	3.9	51.7	38.4
1996	43.9	41.0	2.9	0.8	3.7	2.1	2.9	45.2	33.1
1997	43.7	41.7	2.0	0.6	2.6	1.6	2.1	42.6	30.4
1998	41.8	41.4	0.4	0.7	1.1	1.0	1.7	42.7	28.4
1999	40.1	40.5	-0.4	0.3	-0.1	-0.4	-0.1	39.9	26.0
2000	40.5	39.3	1.2	0.4	1.6	0.9	1.3	37.9	24.0
2001	39.9	37.8	2.1	0.1	2.2	1.6	1.7	35.8	20.8
2002	41.2	37.4	3.9	-0.2	3.7	3.1	2.9	34.0	16.6
2003	42.1	36.7	5.3	-0.2	5.1	4.7	4.5	32.0	11.4
2004	41.9	36.4	5.5	-0.4	5.1	4.5	4.2	29.0	4.9
2005	42.9	37.6	5.3	-0.5	4.8	4.6	4.1	26.0	-1.1

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

바. 스위스

1980년대에 스위스는 재정을 적절하게 관리하여 다른 유럽국가보다 국가채무가 낮은 수준이었다. 그러나 1990년대 전반에 경제성장률이 정체를 기록(1970~1990년 평균 성장률 1.8% → 1990~1996년 0%)하는 등 장기간의 경기침체를 겪으면서 재정지출이 재정수입을 초과하여 재정적자가 발생하고 국가채무가 증가(1990년 GDP 대비 31% → 1998년 54.5%)하였다.

이에 따라 스위스 정부는 1998년 헌법 개정시 “2001년까지 재정균형(재정수입 총액의 2% 이내의 재정적자까지는 재정균형으로 봄) 달성”이라는 조항을 신설하는 등 재정관련 제도개혁을 단행하였다. 중장기적인 재정균형 목표를 달성하기 위하여 스위스 정부는 국방비 삭감, 철도예산 삭감 등을 추진하였는데, 1999~2000년의 경기호전으로 계획보다 1년 빠른 2000년에 재정균형을 달성하게 된다. 2000년에는 경기순환의 모든 단계에서 연방정부 재정계정을 통제하는 재정준칙을 도입하였는데, 동 준칙은 2001년에 국민투표를 걸쳐 2003년부터 적용되었다.

이러한 스위스의 재정준칙은 연방정부의 구조적 재정적자는 방지하되 경기대응적인 재정정책은 허용하려는 목적에서 도입되었다. 1998년 헌법개정시 제안된 재정준칙은 다음과 같은 공식에 따라 지출한도를 설정하는 것이었다.

$$G_{t+1}^c = E_t(R_{t+1}) \cdot E_t(C_{t+1})$$

단, G_{t+1}^c (1년 후의 지출한도), E_t (t시점에서의 기대치), R_{t+1} (1년 후의 재정수입 전망치), C_{t+1} (1년 후의 경기국면을 나타내는 지표로 추세적 실질GDP와 실질GDP의 전망와의 비율로 측정) 등임.

즉, 동 준칙에 의하면 경기상황이 불황일 경우($C_{t+1} > 1$)에는 1년 후의 재정지출 한도가 재정수입 전망치를 초과할 수 있으며, 반대의 경우에는 재정흑자가 발생하도록 한도를 설정함으로써 경기대응적인 재정정책이 되도록 하는 것이다. 또한 경기변동을 감안한(over the cycle) 재정수지는 균형을 추구하게 된다.

한편 이러한 스위스의 재정준칙은 집행단계에도 적용되어 실적치를 기준으로도 충족되어야 하므로, 정책당국으로 하여금 가상적인 계정(fictional account)에 이러한 전망오차를 기록하여 동 계정의 재정준칙 발효 이후 누적액이 지출총액의 6% 또는 GDP의 0.6%를 초과하면 3년 이내에 재정준칙 이내로 회복시키는 조치를 취하도록 하였다. 회계연도 중간에 추경예산을 편성할 수도 있는데 만약 추경예산이 재정준칙을 위배하는 경우에는 국회 하원 및 상원 모두의 승인을 받아야 한다. 이러한 조치들로 인해 스위스 정부는 재정준칙 집행과정에서 예상치 못한 상황(비록 법에 명문화 하지는 않음)이 발생할 경우에도 탄력적으로 재정준칙상의 총량목표를 달성할 수 있다.

1997년 GDP 대비 2.4%에 달하던 재정적자가 2000년에는 2.4% 흑자로 전환하는 등 일정 정도의 재정성과가 있었으나, 2003년 이후 재정수지가 다시 적자로 반전되었으며 2005년 중에는 GDP 대비 1.6%에 달하는 재정적자가 발생하였다. 재정지출/GDP 비율도 2000년 33.9%를 저점으로 하여 다시 상승하는 추세에 있다.

한편, 구조적 재정수지가 적자를 보이던 기간중에 도입된 스위스의 재정준칙은 매우 엄격하여 적용과정에서 어려움이 발생하기도 하였는데 특히 2004년에는 재정준칙 준수를 위해 매우 급격한 재정조정이 필요하기도 했다. 한편, 기술적 문제도 발생하였는데, 예를 들면 조세수입의 GDP 탄성치가 1.0이라는 가정이 현실경제에서는 너무 낮은 것으로 판명되었다. 또한 수입구성항목 중 일부 항목은 경기변동에 따른 수입의 변동이 매우 심하게 나타났다. 또 다른 문제점으로는 스위스의 경우 재정준칙의 적용대상이 연방정부 예산에 한정되고 있는데, 전체

재정지출 중에서 연방정부가 차지하는 비중이 낮다는 점이 지적되고 있다.

<표 III-29> 스위스의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1990	30.6	30.0	0.6	0.4	1.0	-1.3	-0.9	-	-
1991	30.6	31.7	-1.1	0.4	-0.7	-1.5	-1.0	-	-
1992	31.4	33.8	-2.4	0.6	-1.8	-1.9	-1.3	-	-
1993	32.0	34.7	-2.7	0.6	-2.1	-1.6	-1.1	-	-
1994	32.8	34.7	-1.9	0.7	-1.3	-1.0	-0.3	-	-
1995	33.3	34.6	-1.2	0.8	-0.5	-0.3	0.5	-	-
1996	33.8	35.2	-1.4	0.7	-0.6	-0.2	0.5	-	-
1997	33.2	35.6	-2.4	0.8	-1.6	-1.5	-0.7	-	-
1998	34.6	36.1	-1.5	0.8	-0.7	-1.2	-0.4	-	-
1999	34.7	34.6	0.0	0.9	0.9	0.3	1.2	-	-
2000	36.3	33.9	2.4	0.5	2.9	2.1	2.7	-	-
2001	35.7	34.8	0.9	0.7	1.5	0.7	1.4	-	-
2002	35.8	35.7	0.1	0.8	0.9	0.4	1.2	-	-
2003	35.3	36.7	-1.5	0.8	-0.7	-0.5	0.3	-	-
2004	35.2	36.7	-1.4	0.7	-0.7	-0.6	0.1	-	-
2005	35.3	36.9	-1.6	0.7	-0.9	-0.8	-0.1	-	-

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

사. 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인

독일은 연방정부 및 많은 지방정부가 헌법상의 의무조항으로 자본 지출에 대해서만 차입을 허용하는 the Golden rule을 채택하고 있다. 그러나 이러한 재정준칙이 사전적인 전망치에 대해서만 적용될 뿐 실적치에 대해서는 적용되지 않기 때문에 실제적인 재정규율 확립으로 이어지지는 못하고 있다. 또한 연방정부의 자본지출도 비금융자산 이외에 금융자산도 포함되고 민영화수익금이나 감가상각은 제외되는 등 지나치게 넓게 정의되고 있다. 특별회계에 대해서는 적용하지 않고, 경제가 비정상적일 경우(not operating at the “national equilibrium”)에도 적용이 배제된다. 최근에는 EU에 제출한 안정보고서에서 일반정부의 지출 증가율을 연 2% 미만으로 유지하겠다고 하였으나 지출초과시 적용한 구체적인 정책수단을 제시하지 않고 있다.

프랑스의 경우에는 EU에 제출하는 안정보고서에 일반정부의 재정 지출 증가율을 실질기준으로 설정하고 있으며 중앙정부, 사회보장기구, 지방정부 별로도 지출 증가율을 설정하고 있다. 그러나 이러한 중기지출 증가율 목표는 연차별 예산편성 등 실제 재정운영 과정에서 구속력을 갖지 못하고 있으며, 지출이 초과하는 경우에도 별다른 시정조치를 취하고 있지도 않다.

한편, 이탈리아는 SGP 이외 별도의 재정준칙은 없는 상태이며, 스페인은 2003년 제정된 ‘예산안정화법’(the Law of Budget Stability)에 따라 재정준칙에 의한 재정운영을 하고 있다. 동법에 따르면 중앙정부와 지방정부는 모두 예산을 균형 내지 흑자로 편성하여 승인받아야 하며, 실제로 집행과정에서도 이를 준수하여야 한다⁶²⁾. 예외적인 상황에서는 동 준칙에서 이탈할 수 있는데 이 경우 그 이유와 함께 어떤 세입항목 또는 세출항목에 기인한 것인지를 밝혀야 하고, 다시 준칙으로

62) 동법에서는 중앙정부와 연금기금의 통합재정 기준에 의한 재정수지 균형달성 목표에 대해 12년의 이행 기간을 허용하고 있다.

회복하기 위해 필요한 중기 재정조정계획을 제출하여야 한다. 내각은 향후 3년간에 대해 중앙정부 및 지방정부별로 재정총량 목표를 설정하고 재정지출 한도를 부여하고 있다. 한편, 재정준칙의 신축적인 운용을 위해 중앙정부 세출예산의 최대 2% 이내에서 예비비(contingent liability fund)를 설정하고 있다. 모든 재정통계는 ESA-95에 따라 작성되고 있으며, 공기업을 포함한 모든 공공부문이 다년도 예산을 작성하고 있다. 재무부 장관이 중앙정부 및 각 지방정부가 재정준칙을 잘 준수하고 있는지 모니터링하고 있으며, EU의 재정적자 및 채무한도를 위반할 경우 부과되는 제재금을 한도위반 정도에 따라 각급 정부에 배분하고 있다.

<표 III-30> 독일의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	45.0	47.9	-2.9	1.6	-1.3	-5.4	-3.7	31.1	10.6
1981	44.8	48.8	-4.0	2.0	-2.0	-4.7	-2.6	34.8	13.9
1982	45.4	48.9	-3.5	2.4	-1.1	-2.2	0.2	37.7	16.6
1983	44.7	47.7	-2.9	2.6	-0.3	-0.8	1.7	39.3	18.4
1984	44.9	46.9	-2.0	2.6	0.6	-0.4	2.2	40.1	19.4
1985	45.1	46.3	-1.1	2.6	1.5	0.0	2.6	40.8	19.9
1986	44.3	45.4	-1.1	2.5	1.4	-0.7	1.8	40.7	20.1
1987	44.0	45.8	-1.8	2.5	0.7	-1.5	1.0	41.8	21.1
1988	43.3	45.3	-2.0	2.5	0.4	-2.4	0.1	42.3	22.0
1989	44.1	44.0	0.1	2.3	2.4	-1.0	1.4	40.9	20.5
1990	42.5	44.5	-2.0	2.2	0.3	-4.0	-1.7	41.5	21.0
1991	43.3	46.1	-2.8	2.2	-0.7	-3.7	-1.5	37.9	19.7
1992	44.8	47.3	-2.5	2.6	0.1	-3.2	-0.6	41.0	24.0
1993	45.3	48.3	-3.0	2.7	-0.3	-2.1	0.5	46.3	27.4
1994	45.6	47.9	-2.3	2.7	0.4	-1.4	1.2	46.7	28.6
1995	45.1	48.3	-3.2	3.1	-0.1	-2.7	0.4	55.8	38.7
1996	46.0	49.3	-3.3	3.0	-0.3	-2.6	0.4	58.9	41.6
1997	45.6	48.3	-2.6	3.0	0.4	-1.9	1.0	60.4	42.4
1998	45.9	48.1	-2.2	3.0	0.8	-1.7	1.3	62.2	45.4
1999	46.7	48.2	-1.5	2.8	1.3	-1.3	1.5	60.8	44.8
2000	46.4	45.1	1.3	2.7	4.0	-2.0	0.8	59.9	41.9
2001	44.7	47.5	-2.8	2.6	-0.2	-3.8	-1.1	59.3	43.4
2002	44.3	48.0	-3.7	2.6	-1.1	-3.8	-1.2	61.6	47.5
2003	44.3	48.3	-4.0	2.6	-1.3	-3.2	-0.6	64.6	50.4
2004	43.4	47.0	-3.7	2.5	-1.1	-2.7	-0.2	67.9	54.5
2005	43.0	46.8	-3.9	2.5	-1.3	-2.7	-0.2	69.9	58.8

주: 1990년까지는 서독기준임.

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

<표 III-31> 프랑스의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	46.0	45.9	0.1	0.7	0.9	-0.2	0.5	29.8	-4.3
1981	46.4	48.4	-2.0	1.1	-0.9	-1.6	-0.5	29.0	-0.2
1982	47.3	49.9	-2.6	1.0	-1.6	-2.0	-0.9	32.9	1.6
1983	47.7	50.1	-2.4	1.5	-0.9	-1.4	0.1	33.6	3.9
1984	48.5	51.0	-2.6	1.6	-0.9	-0.9	0.7	35.3	6.7
1985	48.6	51.2	-2.6	1.8	-0.8	-0.9	0.8	36.7	9.4
1986	48.0	50.7	-2.7	1.9	-0.8	-1.2	0.6	37.7	12.1
1987	48.5	50.2	-1.7	1.9	0.3	-0.3	1.6	39.1	12.9
1988	47.6	49.9	-2.3	1.9	-0.4	-1.5	0.4	38.9	14.7
1989	47.2	48.8	-1.6	2.0	0.4	-1.6	0.4	38.9	15.3
1990	47.4	49.3	-1.8	2.2	0.4	-2.4	-0.2	38.6	17.1
1991	48.2	50.5	-2.3	2.3	0.0	-2.7	-0.3	39.7	18.5
1992	47.8	51.7	-3.9	2.5	-1.5	-4.2	-1.7	43.9	20.0
1993	48.6	54.3	-5.8	2.7	-3.0	-5.0	-2.3	51.0	26.8
1994	48.8	54.2	-5.4	2.8	-2.6	-4.4	-1.6	60.2	29.7
1995	49.0	54.4	-5.5	3.0	-2.5	-4.6	-1.7	62.6	37.5
1996	50.4	54.5	-4.1	3.1	-1.0	-2.8	0.3	66.3	41.8
1997	50.7	53.7	-3.0	3.0	0.0	-1.6	1.3	68.4	42.2
1998	50.0	52.6	-2.6	2.9	0.3	-1.6	1.2	69.9	40.5
1999	50.9	52.6	-1.7	2.6	0.9	-1.2	1.4	66.5	33.6
2000	50.1	51.6	-1.5	2.5	1.1	-1.6	0.9	65.2	35.1
2001	50.0	51.5	-1.6	2.6	1.0	-2.0	0.6	63.8	36.7
2002	49.4	52.6	-3.2	2.6	-0.6	-3.2	-0.6	66.6	41.7
2003	49.4	53.6	-4.2	2.4	-1.8	-3.6	-1.2	71.7	44.1
2004	49.8	53.5	-3.6	2.4	-1.2	-2.9	-0.5	74.7	45.3
2005	50.7	53.9	-3.2	2.5	-0.7	-2.4	0.0	76.7	46.5

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

<표 III-32> 이탈리아의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	34.5	41.7	-7.1	4.0	-3.1	-8.1	-4.0	-	49.4
1981	34.5	45.6	-11.1	4.5	-6.6	-11.5	-6.9	-	52.4
1982	37.5	47.8	-10.3	6.2	-4.1	-9.4	-3.4	-	58.0
1983	39.6	50.0	-10.3	7.5	-2.8	-8.6	-1.3	-	62.4
1984	38.4	50.1	-11.7	8.1	-3.7	-9.7	-1.9	-	67.5
1985	38.2	50.9	-12.7	8.1	-4.6	-10.8	-3.0	-	73.9
1986	39.2	51.4	-12.2	8.3	-3.9	-10.7	-2.6	-	78.0
1987	39.1	50.8	-11.8	7.6	-4.2	-10.6	-3.2	-	82.1
1988	40.2	51.5	-11.3	8.0	-3.3	-11.0	-3.0	-	84.1
1989	41.1	52.8	-11.7	9.0	-2.7	-11.9	-2.9	-	86.8
1990	42.6	54.4	-11.8	9.9	-1.8	-11.9	-2.0	-	77.8
1991	43.8	55.5	-11.7	11.3	-0.4	-11.5	-0.2	-	82.2
1992	46.1	56.7	-10.7	12.2	1.5	-9.9	2.1	-	90.4
1993	47.4	57.7	-10.3	12.6	2.3	-8.2	3.9	-	97.9
1994	45.2	54.5	-9.3	11.0	1.7	-7.5	3.2	-	102.8
1995	45.8	53.4	-7.6	10.9	3.3	-6.6	4.2	125.5	100.9
1996	46.1	53.2	-7.1	10.9	3.8	-6.1	4.6	131.3	106.3
1997	48.4	51.1	-2.7	8.8	6.1	-2.0	6.7	133.3	107.2
1998	46.8	49.9	-3.1	7.8	4.7	-2.6	5.1	135.0	109.6
1999	47.1	48.9	-1.8	6.2	4.4	-1.5	4.6	129.5	104.0
2000	46.2	46.9	-0.7	6.0	5.3	-2.3	3.8	124.9	98.6
2001	46.0	49.2	-3.2	5.9	2.7	-4.0	2.0	124.5	99.0
2002	45.6	48.5	-2.9	5.3	2.4	-3.4	1.9	123.5	98.9
2003	46.1	49.3	-3.3	4.8	1.5	-3.3	1.5	121.4	97.8
2004	45.4	48.7	-3.3	4.5	1.2	-3.2	1.3	123.0	98.7
2005	44.8	49.2	-4.3	4.3	0.0	-3.9	0.4	125.4	101.3

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

<표 III-33> 스페인의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	재정 수입 (A)	재정 지출 (B)	재정 수지 (C=A -B)	이자 지출 (D)	기초 재정 수지 (C-D)	구조적 재정 수지	구조적 기초 재정 수지	국가 채무	순국가 채무
1980	30.8	33.4	-2.6	0.1	-2.5	-1.1	-1.0	-	-
1981	32.2	36.1	-3.9	0.1	-3.8	-1.9	-1.9	-	-
1982	32.6	38.2	-5.6	0.1	-5.5	-3.4	-3.4	-	-
1983	34.4	39.2	-4.8	0.4	-4.4	-2.6	-2.2	-	-
1984	34.1	39.5	-5.4	1.1	-4.3	-3.2	-2.1	-	-
1985	35.2	42.2	-6.9	2.3	-4.7	-4.7	-2.5	-	-
1986	35.7	41.7	-6.0	2.8	-3.2	-4.0	-1.3	-	-
1987	37.1	40.1	-3.1	2.5	-0.6	-2.1	0.4	-	-
1988	36.9	40.0	-3.1	2.7	-0.4	-3.3	-0.5	-	-
1989	38.7	41.3	-2.6	2.8	0.2	-3.7	-0.8	-	-
1990	38.6	42.5	-3.9	3.0	-0.9	-5.4	-2.3	47.7	30.0
1991	39.4	43.9	-4.6	3.3	-1.3	-6.0	-2.6	49.6	32.0
1992	41.3	44.9	-3.7	3.6	-0.1	-4.2	-0.5	51.9	32.5
1993	41.5	48.4	-6.9	4.6	-2.3	-5.5	-1.1	65.4	40.6
1994	39.8	46.3	-6.5	4.5	-1.9	-4.3	0.1	64.0	40.5
1995	37.8	44.1	-6.3	4.8	-1.5	-4.1	0.5	68.8	46.6
1996	38.2	42.9	-4.7	4.9	0.2	-2.3	2.3	75.6	51.3
1997	38.1	41.0	-2.9	4.3	1.5	-0.7	3.4	74.5	50.4
1998	37.7	40.7	-3.0	3.9	1.0	-1.4	2.4	74.4	49.8
1999	38.3	39.2	-0.9	3.3	2.4	-0.3	2.9	68.5	44.2
2000	38.1	38.9	-0.9	3.0	2.1	-1.4	1.6	65.9	41.3
2001	37.9	38.5	-0.5	2.7	2.2	-1.0	1.8	61.6	39.3
2002	38.4	38.7	-0.3	2.4	2.1	-0.4	2.0	59.7	37.6
2003	38.2	38.3	0.0	2.1	2.1	-0.1	2.1	54.8	34.2
2004	38.6	38.8	-0.2	1.8	1.7	-0.2	1.7	52.0	31.5
2005	38.8	38.5	0.3	1.6	1.9	0.0	1.7	49.1	28.7

자료: OECD, *Economic Outlook* 78(2006년 6월).

7. 외국사례 연구의 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 재정준칙은 각 국가별로 처한 재정상황, 역사적 배경, 정치적 환경 등에 따라 매우 다양한 형태로 서로 다른 구속력을 가지고 도입·운용됨으로써, 재정규율 확립·재정수지 개선 등의 성과 측면에서 매우 큰 차이를 보이고 있다. 이하에서는 이러한 주요 선진국의 재정준칙 운용사례를 분석한 결과로부터 도출될 수 있는 재정준칙의 도입과 관련한 시사점들을 정리해 보았다.

우선, 앞에서 살펴본 국가들 중 많은 경우 재정위기 또는 재정위기는 아니더라도 장기간의 재정적자 누적으로 재정상황이 상당히 악화된 상황에서 재정준칙을 도입하거나 법적 근거는 약하더라도 강한 구속력을 갖는 재정운용상의 제약을 도입하여 재정규율을 강화하였다. 그러나 재정준칙의 도입에 의한 성과로 어느 정도 재정상황이 호전되면 재정규율이 약화되는 경향이 발생하여 재정준칙의 강력한 집행이 얼마나 어려운 것인지 단적으로 보여주고 있다. BEA법에 의해 재정흑자를 시현하였던 2000년 이후의 미국과 마스트리히트 조약에 의한 수렴 여부를 평가하는 기준연도였던 1997년 이후의 많은 EU국가들이 그러하였고, 스웨덴·영국·네덜란드·스위스 등도 최근 경기악화로 인해 재정준칙 준수에 큰 어려움을 겪고 있다. 미국은 재정적자가 다시 심각해지자 2006년에 중전의 BEA법과 유사한 Spending Control Act of 2004를 제정하기도 했다. 반면, 일본의 경우에는 심각한 재정상황에도 불구하고 대략적인 재정건전화 목표만 제시하고 있을 뿐 아직까지 재정준칙의 도입에 의한 강력한 재정조정이 추진되지 못하고 있다.

둘째, 재정준칙은 매우 이해하기 쉽고 모니터링하기가 용이하도록 가능한 한 단순해야 하지만, 단순한 준칙을 너무 획일적·기계적으로 적용할 경우에는 부작용이 발생할 수 있다. 특히 재정준칙을 단순히 사전 예측치를 기준으로만 운용하는 것이 아니라 실적치에도 적용하

는 경우에는 많은 어려움이 수반될 수 있다. 특히 EU의 2003년 사태에서 보듯이 재정준칙 달성 실패시 제재를 하도록 되어 있을 경우에도 실제적으로 제재하기는 매우 어렵다. EU의 경우 과다재정적자 처리절차에 대해 매우 자세히 규정하여 각종 예방조치 및 교정조치 수단을 사전에 정해 놓았다 하더라도 각 회원국이 처한 독특한 정책여건 및 경제여건 변동에 따른 재정상황의 변화로 재정준칙을 문자 그대로 집행하지 못하고 재무각료 이사회의 재량에 맡겨야 하는 사례가 종종 발생하고 있다. EU 집행위가 2005년 SGP를 개정한 것도 프랑스 및 독일 사례에서와 같이 SGP 해석상의 재량을 확대할 경우 회원국의 동등대우·예측가능성·규정준수 등을 축으로 하는 준칙중심시스템(rules-based system)을 와해시킬 것을 우려하여, 이 보다는 협약 자체를 개정하여 이를 준수하도록 하는 것이 낫다고 판단하였기 때문이다. 한편, 정책당국의 입장에서 보면 재정이 국민경제에 미치는 영향력이 상당하기 때문에 다른 정책목표를 달성하기 위해 재정준칙의 준수를 일시적으로 포기하는 상황이 발생할 수도 있다.

셋째, 재정준칙에 의한 재정목표의 설정 및 집행과정에서 재정전망은 매우 신중하고 정확하게 해야 한다. OECD, World Bank, ADB 등 국제기구들도 중기재정전망에 따른 자원배분의 결정이 성장잠재력을 과대평가하는 등의 낙관적인 거시전망으로 인해 재정지출이 증가되었던 일부 선진국 사례를 들어 이를 경계할 것을 권고하고 있으며, OECD는 예산의 토대가 되는 주요 경제전망의 편차가 가장 큰 재정위험요소라고 평가하고 있다. 거시경제 및 재정전망 과정이 투명하고 합리적으로 진행되어야 하는데 영국, 캐나다, 네덜란드 등 일부 국가에서는 제도적 장치를 통해 낙관적인 경제전망 및 재정전망 가능성을 사전에 차단하고 있다. 한편, 1980년대 후반 영국정부의 낙관적인 재정전망이 재정악화로 이어졌고 이에 대한 대응책으로 등장하였던 공공투자 감축은 이후 영국경제의 낮은 생산성을 초래하여 다시 재정이 악화되는 악순환을 낳게 되었다. 앞에서도 언급하였듯이 정책입안자들은

재정상태의 예측에 있어 불확실성이 있음을 인식하고 재정전망을 신중하게 접근하여야 하며, 경기변동에 따른 재정조절과 불확실성에 대비하여 예산여유분을 확보할 필요도 있다. 스웨덴의 예산여유분(margin, 영국의 DEL reserve 및 AUE margin, 캐나다의 contingency reserve 및 economic prudence 등이 대표적인 예이며, 스위스의 fictional account, EU의 minimum benchmark도 비슷한 취지에서 도입되었다.

넷째, 재정준칙을 통해 재정수지 또는 국가채무 수준 등 재정목표를 달성하고자 할 때에는 지출한도를 부여하는 등 재정지출 자체에 대한 조정이 수반되지 않을 경우 재정건전화 피로현상이 발생하는 등 재정목표의 지속적 달성이 어려워질 수 있다. 미국의 재정지출에 상한을 정하는 BEA법을 도입하게 만들었던 재정수지 목표에 의한 GRH법이 그러했으며, 1997년 마스트리히트 조약의 수렴요건을 충족한 이후의 일부 EU 국가들이 그랬다. 스웨덴의 사례에서도 볼 수 있듯이 재정지출에 대한 한도설정은 재정수지 개선이라는 목표 이외에 일시적으로 재정수입이 증가할 경우 이를 재원으로 한 재정지출 확대 관행을 차감함으로써 재정규모 자체를 축소하고자 하는 의도도 포함되어 있다. 영국의 사례를 보면, 과거 재량적인 재정정책이 경기를 안정화시키기 위해 커녕 오히려 경제불안을 초래하는 요인으로 작용하였다는 반성으로 재정의 경기 안정화 기능은 세입측면에서의 자동안정화 장치가 충분히 작동하도록 허용하는 것으로 제한하는 DEL 및 AME와 함께 the Golden rule이 도입된 것이다.

다섯째, 재정준칙에 의한 재정운용에 있어서 책임성(accountability) 못지않게 투명성(transparency)도 매우 중요하기 때문에 재정준칙의 준수 여부를 모니터링하고 평가하는 시스템이 잘 구축되어 있어야 한다. 이를 위해서는 정부의 범위, 회계기준 등 재정통계가 국제적 기준(global standard)에 의해 작성되고 장기적으로 공표되어야 하며, 재정정책당국이 다른 정책당국과 민간 경제주체들과 공식적인 의사소통

수단으로 각종 보고서를 발간하여야 한다. 본 연구의 분석대상인 국가들이 발간하고 있는 예산서 이외의 재정정책 관련 보고서는 <표 III-34>와 같다.

이외에도 재정준칙은 가능한 한 넓은 의미에서의 정부부문을 모두 포괄하여야 하며 행정부만이 아닌 입법부와 긴밀한 협조를 통해 범국가적인 정책운영의 틀이 되어야 한다. 스웨덴은 중앙정부, 지방정부, 노령연금 모두를 포함한 일반정부 기준으로 재정투자 목표를 설정하고, 재정지출 한도는 이자를 제외한 중앙정부 지출로 한정하였지만 지방정부에 대해서는 균형재정의 의무를 부여하여 이를 보완하고 있다. 영국은 공기업을 포함한 재정준칙을 공공부문 전체에 적용하고 있으며, EU도 재정적자 및 국가채무 한도를 ESA라 불리는 국민계정 기준에 의한 일반정부를 기준으로 관리하고 있다. 미국도 BEA법 등이 연방정부에만 적용되지만 주정부의 대부분은 주헌법에 의해 균형재정의 의무를 부여하고 있다. 그러나 스위스 등의 경우에는 전체 지출에서 차지하는 비중이 상대적으로 작은 중앙정부에 대해서만 재정준칙을 적용하고 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있다. 스웨덴, 호주 등은 보다 정확한 재정재원 관리를 위해 최근 발생주의로 정부회계 방식을 전환하였다. 핀란드 등의 재정준칙은 명목기준이 아닌 실질기준(in real term)으로 재정목표를 설정하고 있어 준칙 운용과정에서 가격지수 또는 단가를 이용하여 명목금액으로 환산시켜 주고 있는데, 이처럼 재정목표를 실질로 설정하기 위해서는 매우 안정적인 물가여건과 정부당국의 매우 효과적인 물가안정정책을 펼 수 있어야 한다.

<표 III-34> 주요국의 재정정책 관련 보고서

국가	보고서
스웨덴	Spring Fiscal Policy Bill Guideline for central Government Debt Management
영국	Pre-Budget Report(PBR) Financial Statement and Budget Report(FSBR) Economic and Fiscal Strategy Report(EFSR) Conduct of Debt Management and the Debt Management Report End of Year Fiscal Report(EYFR) Spending Review
EU	Convergence Programme Stability Programme Public Finances in EMU
미국(CBO)	An Analysis of the President's Budgetary Proposals The Budget and Economic Outlook The Cyclically Adjusted and Standardized Budget Measures The Budget and Economic Outlook: An Update The Cyclically Adjusted and Standardized Budget Measures: Updated Estimates CBO's Economic and Forecasting Record The Long-term Budget Outlook
일본	개혁과 전망 기본방침
호주	Fiscal Strategy Statement Budget Economic and Fiscal Outlook Mid-Year Economic and Fiscal Outlook Final Budget Outcome Intergenerational Report Pre-Election Economic and Fiscal Outlook
캐나다	Mid-Year Fiscal Updates Deb Repayment Plan Final Audited Financial Statements
뉴질랜드	Budget Policy Statement Fiscal Strategy Report 향후 3년간 경제 및 재정전망 수정(update) 보고서 총선 전 update 보고서 Current-Year Fiscal Update

IV. 우리나라의 재정준칙 도입

제II장에서 살펴본 바와 같이 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적으로 수치화한 목표를 포함하는 재정운용의 목표 설정과 더불어 이의 달성을 위한 방안 등을 법제화함으로써 재정정책당국의 재량적 재정운용에 제약을 가하는 재정운용 방식을 의미한다. 특히 본 연구에서는 외환위기 직후 재정수지가 급격히 악화되자 제기되었었고⁶³⁾ 최근에도 일부 정치권에서 주장되고 있는 재정건전화를 위한 특별법과 같은 한시적인 재정운용에 대한 제약이 아니라, 상당히 오랜 기간에 걸쳐 집행되고 준수되어 향후 우리나라에 있어 신뢰성 있는 재정운용정책이 될 수 있는 재정준칙의 도입에 대해 살펴보고자 한다.

그런데 제II장에서 살펴본 선진국들의 재정준칙을 보면 헌법에서부터 예산법, 규정, 심지어 단순한 내부규칙까지 그 법적 기반이 국가별로 큰 차이를 보이고, 재정총량에 대해 한도 및 제한을 두는 방식도 매우 다양할 수 있다. 따라서 본 장에서는 제1절에서 우선 1980년대 중반부터 외환위기 이전까지 우리나라 재정정책을 지배했던 양입제출의 원칙에 대해 도입배경 및 그 내용을 살펴보고 동 재정준칙에 대한 평가도 해 보았다. 제2절에서는 우리나라의 통화정책 준칙인 물가안정목표제의 운용경험에 대해 분석해 봄으로써 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우에 감안해야 할 사항들을 정리해 보았다. 제3절에서는 재정준칙의 법적 기반 및 최근에 새롭게 등장한 국가재정운용계획을

63) 이에 대해서는 박기백·이명헌(1999) 『재정의 건전성 회복을 위한 재정적자 관리제도 도입』(한국조세연구원의 기획예산처 용역보고서)을 참조하라.

통해 발표되는 중기재정계획의 재정준칙으로서의 역할을 평가해 보고 개선방안을 제시해 보았다.

1. 양입제출의 원칙

가. 양입제출 원칙의 등장⁶⁴⁾

1980년대 초, 정부는 경제안정화에 필요한 재정건전화를 추진하기 위해 ‘양입제출’의 예산편성 원칙을 도입하게 된다. 1970년대 한국경제는 중화학공업 개발 등 급속한 팽창정책으로 높은 성장을 하였지만 방만한 경제운영의 결과로 1970년대 말 지속적인 인플레이션을 경험하게 되었다. 후진국의 개발과정에서 일반적으로 먼저 맞게 되는 것이 개발 인플레이션이지만 당시 한국경제에 나타난 인플레이션은 경제구조상의 어려움을 종합적으로 가져오는 원인이 되었다. 1970년대 후반 한국정부 일각에서 구조적 인플레이션의 제거로 성장잠재력을 개선시켜야 한다는 논의가 일기 시작하였는데, 이 과정에서 과거 정부 주도의 경제운영의 한계의 대한 종합적인 재검토와 새로운 경제운영 방식의 모색이 시도되었다. 이의 1차적 초점이 경제안정화 노력이라는 의견에 집약되기 시작하고, 이러한 인식하에 1979년 4월 ‘경제안정화 종합시책’을 추진하게 되었다.

경제안정화시책과 관련하여 재정구조의 건실화는 매우 중요한 의미를 갖는다. 무엇보다도 통화관리와 관련하여 재정적자구조의 개선이 초미의 과제였다. 1970년대 산업의 균형발전이라는 정책목적에 따라 시행된 이종곡가제도와 영농지원을 위한 비료가격지원제도에 따라 정부의 양곡관리기금과 비료계정의 적자는 날로 늘어만 갔다. 재정구조의 개선은 양곡관리기금과 비료계정 운영의 개선에 국한되는 문제는 아니었다.

64) 이하는 이형구·전승훈 편(2003)의 내용중 일부를 발췌하여 재구성하였다.

당시 정부는 종합안정화시책의 추진에 정책의 우선순위를 둔다는 것을 선언하고 이를 뒷받침하기 위하여 재정개혁을 선언하였다.

이에 1980년대 들어 우리 재정은 재정 본연의 면모와 틀을 갖추게 되었는데, 이 시기에 재정운영과 관련된 원칙 및 각종 제도적 장치들이 마련된 것이다. 특히 변양균(2002)은 1980년대 초를 “1970년대의 만성적인 재정적자에서 벗어나 건전한 재정기조 정착을 제도적으로 뒷받침하기 위해 국가재정 운영의 근간이 되는 예산회계법에 재정적자를 보전하기 위한 국채의 발행을 원칙적으로 금지하고 세입범위 내에서 세출을 하도록 하는 법적 근거⁶⁵⁾를 마련”한 시기로 주장하고 있다. 물론 이후 적자보전을 위한 국채발행이 엄격히 금지되어 ‘양입제출’의 원칙을 탄생시킨 역할은 한 것으로 볼 수 있겠으나, 동 조항이 예산회계법에 그대로 존속하고 있음에도 단서조항에 의해 외환위기 직후인 1998년부터 최근까지 매년 일반회계 적자보전용 국채가 발행되고 있어 양입제출의 원칙이 깨지게 되었다. 그러나 이와 같은 재정개혁 노력으로 재정구조의 건실성을 확보하게 하였고, 이것이 발판이 되어 1990년대 말 IMF를 극복하는 과정에서 재정이 큰 힘을 발휘할 수 있게 된 것이다.

이 당시의 재정제도 개선 내용을 보다 자세하게 살펴보면, 우선 영점기준 예산편성방식(zero base budgeting)의 도입을 들 수 있다. 예산개혁 작업의 일환으로 예산편성방식을 전년도 예산을 감안하지 않고 공공투자사업의 필요성과 우선순위를 영의 수준에서 재점검하는 영점

65) 당시 예산회계법 제5조(국가의 세출재원의 근거)에는 “국가의 세출은 국채 또는 차입금(외국정부, 국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차관자금을 포함한다) 이외의 세입(歲入)으로써 그 재원으로 하여야 한다. 다만 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다”고 되어 있었다. 일본의 경우에도 건설국채, 차환국채, 재정융자특별자금회계국채(FLIP국채) 이외의 적자보전을 위한 국채발행은 법률에 의해 금지되어 있다. 그러나 일본도 ‘특별국채’라 하여 매년 국채발행특별법을 제정하여 국회가 승인한 한도 내에서 일반회계 적자보전을 위한 국채가 발행되고 있다.

기준방식을 도입함으로써 통제 중심의 기능을 중요시하던 종래의 전통적인 전년도 답습주의방식에서 벗어나 보다 과학적이고 정교한 예산편성방식을 도입하게 된 것이다. 1982년 예산작업에서는 그 목표를 예산의 낭비요인 제거를 통한 재정의 효율화와 사업 간 투자우선순위 조정에 두고 영점기준방식을 적용하여 기확정된 세출예산을 추가 삭감함과 동시에 집행관리를 대폭 강화하는 조치가 취해졌다. 그 결과 당초예산 대비 세수결합 예산액이 7,800억원에 달하였음에도 불구하고 3,500억원의 국채발행만으로 적자를 수습할 수 있게 되었다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 현재까지도 한국의 예산편성방식이 전년도 답습주의 완전히 탈피했다고 볼 수는 없을 것이다.

둘째, 1979년부터 통합재정 또는 통합예산제도(unified budget)가 도입되어 재정과 국민계정과와의 연결을 통하여 재정의 국민경제적 효과를 분석하고 재정정책 수립의 효율화를 도모한 정책을 들 수 있다. 이 통합재정제도는 국가재정의 전체 순계규모와 수지를 파악하기 위해서는 특별회계·기금 등 재정에 포괄되는 모든 예산을 묶어서 이해하여야만 한다는 데서 출발한 것이다. 이 개념을 이용하면, 종래의 일반회계 중심의 중앙정부의 예산에서 탈피하여 국가재정의 순계규모와 재원조달 내용, 그리고 재정의 국민경제적 효과를 체계적으로 파악할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 현재에 이르기까지 지방정부부문이 통합재정수지에 포함되지 않고 있는 등 통계체계상의 많은 개선과제를 여전히 가지고 있다.

셋째로는, 1982년부터 중기재정계획이 도입되었는데, 중기재정계획이란 통제목적을 위주로 하는 전통적인 단년도 예산제도의 제약성을 보완하여, 먼저 중기(3~5년)에 걸친 재정운용정책을 수립하고 이에 따른 재원동원 및 배분방향을 계획함으로써 종국적으로는 단년도 예산편성의 합리성을 제고하려는 제도이다. 그러나 아래에서 살펴볼겠지만 2004년 9월, '04~'08 국가재정운용계획'이 확정되어 '05년 예산(안)과 함께 국회에 제출되는 일대 전환점을 맞기 이전까지는 우리나

라의 중기재정계획은 실효성 있게 운용되지 못하였었다.

마지막으로는, 1984년의 예산동결 조치를 들 수 있다. 정부는 1984년도 일반회계 예산규모를 1983년도에 비해서 5.3%가 늘어난 10조 9,667억원 규모로 편성하였다. 전년 대비 5.3% 증액되었음에도 불구하고 1984년 예산을 동결예산이라고 규정하는 것은 1984년 예산이 내부적인 구성에 있어서 종래 개념의 세출부문은 10조 4,167억원으로서 1983년 세출예산규모 수준을 유지하였다는 데에 근거한다. 5.3% 증가분에 해당하는 5,500억원은 종래의 재정운용에서 시도되지 않았던 재정수지의 개선 목적에 충당되었기 때문에 과거 개념하의 세출소요는 아니라는 의미로 볼 수 있다. 그런데 이 같은 초긴축 의지하에 편성된 예산의 국회심의과정에서 일반세출 부문에서 다시 304억원이 삭감되어 흑자재원으로 추가됨으로써 일반세출부문은 오히려 전년 대비 0.3%가 감소된 축소예산의 형태가 되었고, 재정수지 개선을 위한 흑자재원규모는 5,804억원이 되었다. 이 흑자재원은 양곡관리기금 적자지원에 3,304억원, 비료계정 적자지원에 600억원, 자금관리특별회계에 1,900억원을 지원하는 형태로 배분되었다. 이 같은 긴축 의지는 일반회계뿐만이 아니라 특별회계 예산편성에도 그대로 적용되어 17개 특별회계 예산이 총규모는 총계 기준으로 1983년에 비해 2.8%가 축소된 4조 2,812억원으로 편성되었다.

나. 양입제출 원칙의 성과 및 평가

이상과 같은 양입제출의 원칙은 예산회계법에 법적 근거를 두고 거시경제 안정화를 위한 재정수지 균형을 목표로 하는 일종의 재정준칙이라 볼 수 있는데, 제도 그 자체로는 구속력이 매우 약한 형태였음에도 불구하고 정치권 및 재정정책당국의 의지가 매우 강해 실제 집행과정에서는 상당기간 동안 일반회계 적자보전용 국채 발행이 금지되어 균형예산만 편성되는 등 매우 강력한 예산편성 원칙이 되었다.

1960~1970년대의 재정운용은 성장 우선의 개발재정기능을 극대화하는 데 중점을 두었기 때문에 재정규모가 급팽창하고 재정적자가 누적되었다. 이에 비해 1980년대 이후의 재정운용은 건전재정 운용의 원칙을 중요시하면서 보수적으로 운용되었는데, 이러한 특징은 1982년 이후 1988년에 이르기까지의 재정규모와 재정수지 변동추이에서 분명하게 나타난다. <표 IV-1> 및 [그림 IV-1]에서 보듯이 양입제출의 원칙이 본격적으로 적용되기 시작하자 1981년 24.0%였던 GDP 대비 통합재정지출(순융자 포함) 비율이 1988년 16.2%로 7.8%p나 하락하였다. 1970~1982년중 평균 GDP 대비 3%에 달하던 통합재정수지 적자도 일반회계의 균형 내지 소폭 흑자를 바탕으로 1983년 이후부터 외환위기가 발생하기 전인 1996년까지 대체로 균형(최대 1.2% 흑자~최소 1.9% 적자)을 이루었다. 관리대상재정수지를 기준으로도 보면, 1997년 이후 최근까지의 평균 적자규모가 GDP 대비 1.6%에 달하고 있으나 1983~1996년중에는 0.8%에 그쳤었다.

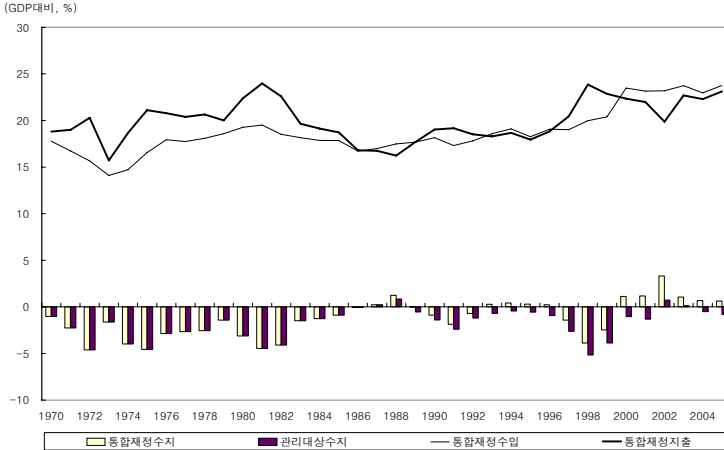
이러한 양입제출 원칙에 입각한 재정건전화를 바탕으로 [그림 IV-2]에서 보듯이 1980년대 중반 이후 우리 경제는 안정성장 기조하에 물가가 안정되었다.

<표 IV-1> 우리나라의 재정통계 추이

(단위: GDP 대비, %)

	기간평균			기간중 최대			기간중 최소		
	총 수입	총 지출	재정수지 (관리대상)	총 수입	총 지출	재정수지 (관리대상)	총 수입	총 지출	재정수지 (관리대상)
'70~'82	17.3	20.3	△3.0 (△3.0)	19.5	24.0	△1.0 (△1.0)	14.1	15.7	△4.6 (△4.6)
'83~'96	17.9	18.2	△0.3 (△0.8)	19.1	19.6	1.2 (0.9)	16.7	16.2	△1.9 (△2.4)
'97~'05	22.2	22.2	0.0 (△1.6)	23.7	23.8	3.3 (0.7)	19.0	19.9	△3.9 (△5.1)

[그림 IV-1] 우리나라의 재정통계 추이



[그림 IV-2] 우리나라의 성장률 및 물가 추이



그러나 이러한 보수적인 재정운영은 재정적자의 심화와 이에 따른 부작용을 사전에 차단하는 긍정적 효과를 가졌지만, 동시에 경기조절, 소득재분배 등 재정 고유의 정책적 기능을 불가피하게 제한하게 되고

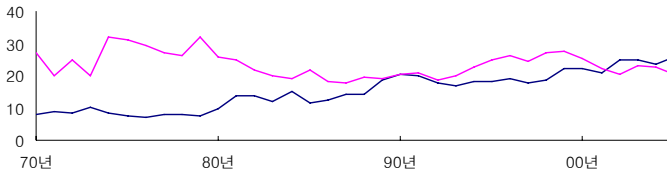
재정규모 자체가 지나치게 작아지는 부작용을 낳았다.

우선 예기치 못한 외부충격이나 경기순환적 이유로 지출수요가 발생할 때 일시적인 재정적자를 허용하면 경제성과와 사회후생을 동시에 높일 수 있는 결과를 가져올 수 있다. 특히, 경기상황에 따라 발생하는 적자요인, 즉 재정의 자동안정화 장치에 해당되는 부분은 재정적자로 수용해주는 것이 적절한 경기대응적 재정정책이다. 이처럼 총수요의 급격한 변동을 완화해줄 재정의 경기조절 기능이 발휘되어야 함에도 불구하고 양입제출의 원칙에 따르면 경기불황으로 세입 감소가 예견될 경우 오히려 재정지출을 세입에 맞춰 감소시킴으로써 경기하락을 부추길 수 있다. 경기가 호전되어 세입이 증가하면 미래의 세출재원으로 남겨두지 않고 추경 편성 등으로 지출해 버리는 문제도 발생한다. 이러한 현상이 자주 발생하면 재정정책이 경기대응적(counter-cyclical)이 아니라 경기순응적(pro-cyclical)이 되어버리는 것이다. 또한 예기치 못한 외부충격에 의한 일시적인 재정적자는 이를 국채로 조달함으로써 재정부담을 여러 기간에 분산시켜 부담하게 하는 이른바 조세 평활화(tax smoothing) 국채의 순기능 작동도 저해한다.

한편, 조세수입이 제한적인 상황에서 주어진 재원을 배분하다보니 당장 경제성장에 도움이 되는 경제관련 예산사업에만 예산이 우선 배정됨으로써 재정의 고유기능 중 하나인 소득재분배 기능이 약화되는 문제가 초래되었다. 최근까지 이러한 ‘先성장 後분배’ 패러다임을 유지함에 따라 결과 [그림 IV-3] 및 <표 IV-2>에서 보듯이 경제분야 지출이 통합재정의 20%를 상회(외국의 경우 경제지출은 대부분 10% 미만)한 반면, 복지지출은 외환위기 이전까지도 20% 이하(외국의 경우 복지지출 비중은 대부분 50%를 상회)에 불과하였다. 이에 따라 경제 규모에 비해 기본적 공공서비스가 부족하게 되고 이러한 부담들이 개인에게 전가되어, 학부모들의 높은 교육비부담·미흡한 저소득층의 주거안정·낮은 건강보험 보장률·턱없이 부족한 노후 소득보장 등의 문제가 발생하게 된 것이다. <표 IV-3>은 사회복지 관련 지표들이 우

리나라의 경제수준과 얼마나 동떨어져 있는지 보여주고 있다.

[그림 IV-3] 통합재정의 경제 및 복지분야 지출비중 추이



<표 IV-2> 통합재정기준 분야별 지출비중 국제비교

(단위: GDP 대비, %)

구 분	한 국 ('05)	미 국 ('04)	호 주 ('04)	스웨덴 ('03)	이탈리아 ('03)	벨기에 ('03)	OECD 평균
경제사업	19.9	6.5	6.4	9.9	3.9	5.2	9.1
복지 및 삶의 질	25.2	57.2	52.0	54.1	49.3	59.8	54.7

자료 : IMF, *Government Finance Statistics*, 2005.

<표 IV-3> 각종 지표로 보는 한국의 현주소

분야	지 표	순 위	우리 나라	1위국
종합	IMD 삶의 질 순위('05, 10점)	41/60	5.3	9.5(호주)
	IMD 국가경쟁력('06, 100점)	38/61	64.2	100.0(미국)
경제	명목 GDP('05, 억달러)	10/180	7,877	124,860(미국)
	교역규모('04, 억달러)	12	4,738	23,454(미국)
사회 복지	재정의 소득분배개선효과('00, %)	16/16	6.5	43.6(스웨덴)
	공적의료비 지출('03, %)	26/28	49.4	90.1(체코)
	학생1인당교육비지출('01, 달러)	22/30	5,159	11,091(룩셈부르크)
	상대 빈곤율('00, %)	25/26	13.3	4.3(덴마크)

자료: 정부민간합동작업단, 『함께 가는 희망한국 VISION 2030』, 2006년 8월.

마지막으로 수입 내 지출 원칙만을 지나치게 강조한 결과 재정 규모, 국민부담 등 재정이 우리 발전단계에 비추어 지나치게 작아지는 결과를 초래하였다. <표 IV-4> 및 <표 IV-5>를 보면 GDP 대비 재정규모는 2005년 현재 28.1%로 OECD 30개 국가 중 28위이며, 조세부담률(19.5% 26위), 국민부담률(24.6%, 28위), 국가채무(20.3%, 28위)도 OECD 국가중 매우 낮은 수준이다. <표 IV-6> 및 <표 IV-7>에서처럼 소득수준, 고령화 정도 등을 감안하더라도 우리나라의 재정규모가 매우 작다는 사실에는 변함이 없다.

<표 IV-4> 우리나라의 재정규모 순위

(단위: %)

재정규모 순위	국가명	조세부담률		국민부담률		국가채무		IMD 경쟁력
		'04	순위	'04	순위	'05	순위	'06 순위
1	스웨덴	36.2	3	50.7	1	61.5	14	14
2	덴마크	48.4	1	49.6	2	49.7	20	5
3	프랑스	27.5	14	43.7	6	76.7	5	35
4	핀란드	32.4	6	44.3	5	53.3	18	10
20	캐나다	28	13	33	21	69.3	8	7
25	미국	18.7	27	25.4	26	63.8	11	1
28	한국	19.5	26	24.6	28	20.3	28	38
29	멕시코	15.4	29	18.5	29	46.5	23('04)	53
30	터키	23.9	19	31.1	23	65.9	10('03)	51

자료: OECD, *Revenue Statistics*('05. 10); *Economic Outlook*('05. 11).

IV. 우리나라의 재정준칙 도입 171

<표 IV-5> OECD 주요국과 재정규모 비교('05년 기준, 일반정부 기준)

(단위: GDP 대비, %)

구 분	한국	미 국	영 국	스웨덴	일본('03)	OECD평균
재정규모	28.1	36.6	44.9	57.2	37.4	40.9
국민부담률('04)	24.6	25.4	36.1	50.7	25.3	36.2
국가채무	20.3 ^{주)}	63.8	46.8	61.5	158.9	76.9

주: IMF기준 국가채무는 30.7%.

자료: OECD, *Revenue Statistics* ('05), *Economic Outlook* ('05. 11).

<표 IV-6> 1인당 국민소득이 같은 시기의 재정규모 비교

(일반정부 기준, GDP 대비, %)

	한국	미국	영국	일본
▪ 1만달러	20.8('95)	32.1('78)	43.6('87)	32.9('84)
▪ 1만 5천달러	28.1('04)	37.0('83)	42.2('90)	32.2('86)

주: OECD, *Economic Outlook* ('05. 7), () 안은 1인당 국민소득 달성시점.

<표 IV-7> 고령화율이 같은 시기의 재정규모 비교

(일반정부 기준, GDP 대비, %)

구 분		한 국	미 국	일 본	핀란드	캐나다
고령화율 9%	달성연도	'05	'60	'80	'70	'78
	조세부담률	20.3	22.7	18.0	29.1	26.8
	국민부담률	25.7	26.5	25.4	32.0	30.3
	재정규모	28.1	28.3	32.1	31.9	41.5

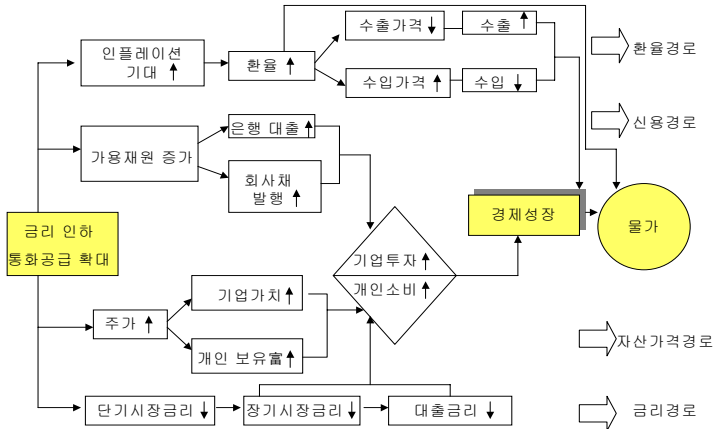
주: OECD, *Economic Outlook*('05.7), OECD, *Revenue statistics*('05).

2. 통화정책의 준칙 : 물가안정목표제

가. 주요 선진국의 물가안정목표제

통화정책에 있어 준칙의 한 형태인 ‘물가안정목표제’(Inflation Targeting)란 중앙은행이 물가상승률 목표를 명시적으로 제시하고 정책금리 조정 등을 통해 이를 직접 달성하는 통화정책 운영방식으로 통화정책에 있어서의 일종의 준칙(rule)이다. 물가안정목표제는 경제의 지속적 성장을 위해서는 임금, 가격 등의 결정에 큰 영향을 미치는 장래 예상물가의 안정이 무엇보다 중요하다는 인식을 바탕으로 중앙은행이 물가목표를 사전에 제시하고 달성해 나감으로써 기대인플레이션이 동 목표 수준으로 수렴되도록 하는 데 주안점을 두고 있다. [그림 IV-4]는 물가안정목표제하에서의 통화정책 파급경로를 보여주고 있다.

[그림 IV-4] 통화정책의 파급경로



출처: 한국은행 정책기획국, 『통화정책의 이해』 (2001년 3월).

이러한 물가안정목표제는 1990년 뉴질랜드가 처음으로 도입한 이후 영국, 캐나다, 호주, 스웨덴 등 많은 나라들이 새로운 통화정책 운용체제로서 받아들이고 있다. 그러나 물가안정목표제의 대상지표, 목표수준 및 범위 설정방식, 목표대상기간 등에 있어 동 제도를 채택하고 있는 나라마다 차이가 있다.

먼저, 목표대상지표는 <표 IV-8>에서 보듯이 일반적으로 소비자물가지수와 근원인플레이션 중 하나를 선택하여 사용하는데 현재 대부분의 국가들이 소비자물가지수를 사용하고 있다. 영국, 뉴질랜드, 호주, 체코 등은 제도시행 초기에 근원인플레이션을 대상지표로 사용하였지만 이후 소비자물가지수로 변경하였다. 이는 근원인플레이션이 기초적인 물가흐름을 파악할 수 있고 통화정책이 책임질 수 있는 부분이 명확해진다는 장점이 있으나 일반국민들의 실생활과 거리가 있어 통화정책의 신뢰도가 저하될 우려가 있기 때문이었다. 현재 근원인플레이션을 사용하는 국가는 2000년에 물가안정목표제를 도입한 태국, 남아프리카공화국 등 소수에 불과하다. 다만 각국 중앙은행은 소비자물가지수를 대상지표로 채택하더라도 다양한 근원인플레이션 지수를 개발하여 통화정책 운영의 주요 참고지표로 계속 활용하고 있다.

목표수준에 있어서는 영국, 캐나다, 스웨덴, 뉴질랜드 등 선진국들은 1~3%(2±1%), 칠레, 멕시코, 남아공 등 개도국들은 이보다 높은 2~4% 또는 그 이상으로 설정하고 있다. 목표범위 설정방식에 있어서는 영국, 캐나다, 스웨덴, 체코 등은 중심점을 두는 반면 뉴질랜드, 이스라엘, 태국, 남아공 등은 중심점 없이 목표범위 형태로만 운용하고 있다. 목표범위의 폭은 대부분 2%포인트 정도로 설정하고 있으나 호주는 이보다 좁은 1%포인트로, 남아공, 태국, 브라질 등은 3~5%포인트로 다소 넓게 운용하고 있다.

목표대상기간에 있어서는 대부분의 국가들이 별도의 기간을 정하지 않고 있다. 호주, 스웨덴 등은 물가안정목표제 도입시부터 대상기간을 명시하지 않았고 이스라엘, 칠레 등은 대상기간을 설정하였다가 물가

가 안정된 이후 대상기간을 폐지하였다. 반면 브라질, 남아공 등 제도 도입 기간이 비교적 짧거나 상대적으로 물가상승률이 높은 국가들은 대상기간을 설정하고 있다.

<표 IV-8> 주요국의 물가안정목표

	도입시기	대상지표	목표수준(%)
뉴질랜드	1990년	CPI	1~3
캐나다	1991년	CPI ¹⁾	2±1
이스라엘	1992년	CPI	1~3
영국	1992년	CPI	2±1 ⁴⁾
스웨덴	1993년	CPI	2±1
호주	1993년	CPI	2~3
체코	1998년	CPI	2±1 ⁴⁾
브라질	1999년	CPI	3.75±2.5
칠레	1999년	CPI	3±1
남아프리카공화국	2000년	CPIX ²⁾	3~6
태국	2000년	Core CPI ³⁾	0~3.5
멕시코	2001년	CPI	3±1

주: 1. 2002년부터 목표대상지표로는 CPI, 통화정책 운용대상지표로는 근원 CPI를 활용

2. 모기지 이자비용 제외

3. 식품과 에너지가격 제외

4. 영국과 체코는 중심점을 목표로 하나 사실상로는 중심점 상하 1%포인트의 변동범위를 설정하여 운영

자료: 한국은행 정책기획국, 『통화정책의 이해』(2001년 3월)

이제 각 국가별로 물가안정목표제의 도입배경 및 운용성과에 대해 보다 구체적으로 살펴보기로 하자⁶⁶⁾.

먼저, 물가안정목표제를 가장 먼저 도입하였던 뉴질랜드를 보면

66) 이하는 조현진(2000)의 내용 중 일부를 재구성한 것이다.

1980년대 들어 OECD국가 중에서 경제성장률은 낮은 반면 물가상승률은 가장 높은 국가 중의 하나가 되는 등 경제에 대한 위기의식이 고조되었다. 이에 따라 1984년 7월 출범한 노동당은 종래 경제운용방식의 실패를 거울삼아 시장기능의 활성화 및 개방화를 통한 경제재건을 공약으로 내걸고 금융, 재정, 산업 등 경제 전 부문에 걸친 광범위한 경제개혁 조치를 추진하였다. 물가안정목표제 또한 이러한 경제개혁 조치의 일환으로서 준비은행법의 개정 등을 통해 공식적으로 도입되었다. 즉 뉴질랜드 정부는 1989년 뉴질랜드준비은행법을 개정(1990. 2. 1. 발효)하여 물가안정의 달성 및 유지를 통화정책의 유일한 목적으로 법제화하고, 1990년 4월 준비은행 총재와 재무부장관의 '정책목표협정'(Policy Targets Agreement, PTA)을 통해 물가안정목표를 설정·공표하도록 함으로써 물가안정목표제를 공식적으로 도입하였다.

[그림 IV-5]를 보면 뉴질랜드는 물가안정목표제를 도입한 1990년 중 6.1%이던 소비자물가상승률이 1992년에는 1%까지 낮아졌으며 경제성장률이 크게 높아진 1993년 및 1994년 중에도 1%대의 낮은 물가상승률을 기록하는 등 동 제도 도입 이후 1994년까지 뉴질랜드의 물가는 현저히 안정된 것으로 나타났다. 다만 1995~1996년 기간에 근원소비자물가상승률이 목표 상한선인 2%를 상회하기도 하였으나 1997년 이후 다시 목표범위 이내로 하락하였다. 이와 같이 뉴질랜드가 비교적 단기간 내에 낮은 인플레이션을 기록할 수 있었던 것은 1987~1990년 중 거의 0%에 가까운 저성장으로 물가상승 압력이 크게 완화된 상태에서 물가안정목표제가 추진됨에 따라 동 제도에 대한 신뢰를 조기에 확보할 수 있었던 데 주로 기인한 것으로 보인다. 그 밖에 정부의 재정건전화 노력 등 물가안정목표 달성을 위한 일관된 정책 운용, 금융규제 완화 및 대외개방정책으로 인한 경쟁촉진 등도 인플레이션율을 낮추는데 크게 기여하였다.

다음으로 캐나다의 경우에는 1980년대 후반 들어 통화정책의 중점을 물가안정에서 경기부양으로 일시 변경하면서 경기가 과열되고 인

플레이션이 높아지자 1988년 당시 캐나다 중앙은행 총재 John Crow는 통화정책의 목표를 물가안정으로 천명하고 물가안정목표제의 도입 가능성을 모색하기 시작하였다. 그 후 1990년까지 물가안정목표제의 도입 여부에 대한 논란을 계속한 끝에 캐나다은행과 정부는 통화정책의 목표가 물가안정이라고 천명하는 것만으로는 일반의 기대인플레이션을 낮출 수 없다고 보아 물가안정목표를 명시적으로 공표하기로 결정하였다. 이에 따라 1991년 2월 캐나다은행 총재 Crow와 재무부장관 Wilson은 합동기자회견을 통해 물가안정목표를 발표함으로써 물가안정목표제를 공식 도입하였다.

이후 캐나다는 물가안정목표제의 도입으로 물가안정세가 지속되고 있는 등 현재까지는 동 제도가 성공적으로 운용되고 있는 것으로 보인다. 물가안정목표제를 도입한 1991년 초에는 경기가 하강국면을 지속한 데다 국제화의 진전과 함께 캐나다산업의 구조조정이 진행되어 1992년 말의 소비자물가상승률은 2.1%(식료품, 에너지 제외시 2.0%)로 목표범위의 하한선을 기록하는 등 목표를 비교적 쉽게 달성하였다. 첫 번째 목표연도인 1992년 목표가 달성됨으로써 물가안정목표제의 신뢰성이 높아져 기대인플레이션이 낮아지고 규제완화정책에 따른 기업의 경쟁촉진 등으로 물가안정 목표를 보다 용이하게 달성할 수 있는 기반이 마련되었다. 이에 따라 소비자물가상승률은 1993년 중 1.9%에서 1994년 중 0.2%로 크게 하락하였으며 1995년 이후 캐나다달러화의 가치가 안정을 회복함에 따라 1996년 중 소비자물가상승률은 1.6%를 기록하였다.

영국은 중심통화지표인 스텔링 M3와 최종목표와의 관계가 약화됨에 따라 1987년 스텔링 M3의 목표설정을 중단하고 그 대신 환율목표정책을 비공식적으로 도입하였으며 1990년 10월에는 유럽통화제도(EMS)내의 ERM에 가입하면서 공식적으로 환율목표정책을 채택하였다. 그러나 1992년 9월 ERM 위기가 발생하고 실업률 상승 등 국내 경제의 침체상태가 지속되어 통화량 증대 등을 통한 경기회복이 필요함에 따라 ERM 환율 유지가 어렵게 되자 ERM을 탈퇴하면서 환율목

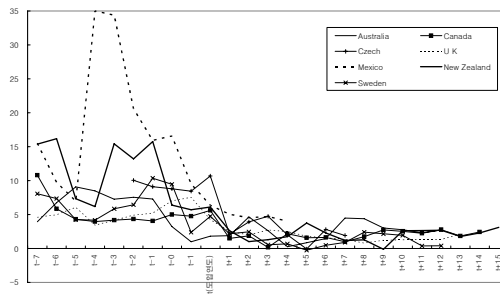
표정책도 포기하였다. 따라서 환율을 대신할 수 있는 통화정책의 새로운 기준지표(nominal anchor)가 필요함에 따라 1992년 10월 당시 Lamont 재무장관은 물가안정목표제를 도입하였다.

이에 따라 영국은 1992년 9월 ERM 탈퇴 이후 파운드화 가치가 큰 폭으로 하락하였음에도 불구하고 RPIX(주택저당이자를 제외한 소매 가격지수, Retail Prices Excluding Mortgage Interest Payment) 상승률은 1993년에는 3.0%, 1994년에는 2.4%로 낮아져 당초 1997년 3월까지 달성하기로 한 목표를 조기 달성하였다. 1990년대 말 재무부장관 자문기구는 이러한 저인플레이션율이 1960년대 이후 가장 장기간 물가안정을 달성한 기록이라는 점을 지적하면서 그 동안의 물가안정목표제가 성공적이었다고 평가한 바 있다. 이를 구체적으로 보면 1990년대 들어 규제완화 및 민영화정책 등으로 인한 기업들의 경쟁촉진, 1991~92년 중 경기침체의 파급효과 등에 기인하여 최근 4년 동안 평균 RPIX 상승률은 2.7%로서 과거 1960년대 3.5%, 1970년대 12.6%, 1980년대 7.0%에 비해서 크게 낮은 수준이다. 다만 1995년 및 1996년 중 RPIX 상승률은 서비스 및 원유 가격의 상승으로 인해 각각 2.8% 및 3.1%를 기록하는 등 물가가 다소 불안정한 모습을 보였다.

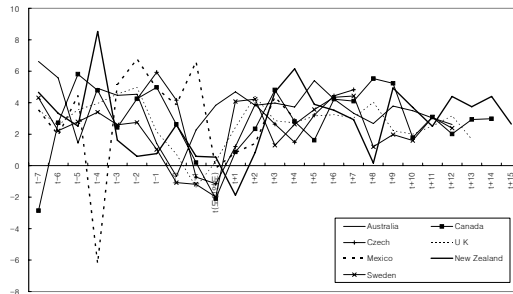
이외에도 [그림 IV-5]에서 보듯이 1990년대 물가안정목표제를 도입했던 많은 국가들이 각국의 운용경험이 일천하여 엄밀한 평가를 하기에는 아직 이르지만 물가안정목표제 도입 이후 어느 정도 시차를 두고 목표를 달성하는 한편 경제성장률도 높아진 것으로 보인다. 물론 물가안정목표제를 도입·시행한 이들 국가들이 성공적으로 물가안정을 달성했다는 점은 부인할 수 없는 사실이지만, 1990년대 들어 물가안정목표제를 도입하지 않은 여타 국가들도 안정적인 물가를 유지해온 경우가 많아 이들 국가들의 물가안정 달성 성공요인이 물가안정목표제 도입 때문만이라고는 단정짓기 어렵다. 그러나 조현진(2000)의 주장에 따르면, 명백한 것은 물가안정목표제를 도입함으로써 각국이 중앙은행의 통화정책 수행상 많은 변화를 경험하였으며 이를 통해 통화정책의

투명성과 책임성이 증대되었고 이는 또한 정책당국에 대한 신뢰성 증대로 이어졌다는 점이다. 즉, 물가안정목표제의 도입은 계량화할 수 있는 경제적 성과 이외에도 다음과 같은 긍정적인 효과가 있었던 것으로 판단된다는 것이다. 첫째, 물가안정목표제의 도입으로 종래 경제성장, 물가안정, 국제수지의 균형, 완전고용 등으로 다원화되어 있던 통화정책의 최종목표가 물가안정으로 일원화되면서 물가안정을 위한 중앙은행의 독립성 및 자율성이 강화된다. 둘째, 물가안정목표제의 도입으로 경제주체들이 물가안정 목표 달성에 대한 중앙은행의 정책의지를 신뢰하게 되어 정책의 유효성이 제고된다.

[그림 IV-5] 주요국의 물가안정목표제 도입 전후의 경제지표 추이
(소비자물가 상승률)



(경제성장률)



나. 우리나라의 물가안정목표제

우리나라도 한국은행법의 개정에 따라 1998년부터 물가안정목표제를 도입되어 현재까지 운용되고 있다. 물가안정목표제의 핵심 정책변수인 물가목표는 한국은행이 정부와 협의해서 매년 정하고 있는데, 물가목표를 정부와 협의토록 한 것은 통화정책에 관한 독립성과 자율성을 부여받은 중앙은행에 대하여 이에 상응하는 책임성(accountability)을 부과하기 위한 조치이다. 목표대상 물가는 1999년까지는 전체 소비자물가(headline CPI)였으나 2000년부터는 물가의 기초적 흐름을 보다 잘 파악할 수 있도록 대상지표를 소비자물가에서 농산물(곡물 제외) 및 석유류 가격 변동분을 제외한 근원인플레이션(core inflation)으로 변경하였다. 전체 소비자물가는 친숙하고 체감물가와 가깝기 때문에 국민들이 받아들이기 쉽다는 장점이 있으나, 자연재해나 국제유가 급등과 같은 일시적·단기적 요인에 의해 큰 폭으로 변할 가능성이 있어 이로 인해 물가목표가 지켜지지 않을 경우 자칫 중앙은행의 신뢰성이 낮아질 위험이 있어 통화정책을 일관성 있게 수행할 수 있게 한다는 점에서 근원인플레이션으로 이행한 것이다.

도입 첫해인 1998년부터 2003년까지는 연간 단위의 물가안정 목표를 설정했는데, 경제 내에 내재하는 각종 불확실성을 고려하여 중심수준을 기준으로 상하 1%포인트의 변동 폭을 두었다. 구체적인 물가 목표수준을 보면 1998년 $9\pm 1\%$, 1999년 $3\pm 1\%$, 2000년 $2.5\pm 1\%$, 2001년~2003년 $3\pm 1\%$ 로 설정하였다. 그리고 2000년부터는 매년마다의 단기목표와 함께 중기적으로 2.5%선의 물가상승률을 달성한다는 중기목표도 함께 발표하였다. 중기목표를 발표한 것은 통화정책의 일관성을 유지하고 통화정책이 물가에 영향을 미치기까지의 시차를 고려함과 아울러 경제주체들의 인플레 기대심리를 중기 물가목표인 2.5% 수준에서 안정시키기 위한 것이었다. 그러나 당시의 중기 물가목표 제시는 구속력이 없는 선언적인 것으로서 단년제 물가안정 목표제의 문제점

을 근본적으로 해결하기에는 한계가 있어, 2003년 9월 한국은행법 개정시 중기 물가안정목표제 도입을 위한 근거규정이 마련되었으며 2004년부터는 연간 물가목표제를 중기 물가목표제로 전환하였다.

이에 따라 현재 적용되고 있는 물가안정목표는 '2004~2006년중 근원인플레이션을 기준으로 연평균 물가상승률 2.5~3.5%'이다. 따라서 한국은행이 물가안정목표 달성기간을 3년으로 설정한 것은 통화정책의 효과가 상당한 시차를 두고 실물경제에 파급된다는 점을 감안한 것이며, 물가안정목표를 2.5~3.5% 범위로 설정한 것은 우리 경제의 기초여건에 부합되는 적정 인플레이션을 등을 반영함과 아울러 단기적인 경제상황 변동에 대응하여 통화정책을 신중적으로 운영하기 위한 것으로 볼 수 있다. 물가안정목표제를 채택하고 있는 주요 선진국의 물가목표(<표 IV-8> 참조)와 비교해 보면 일부 개도국을 제외하고는 다소 높은 수준이다. [그림 IV-6]은 1998년 물가안정목표제 도입 이후 우리나라의 물가안정목표 및 물가추이를 보여주고 있다.

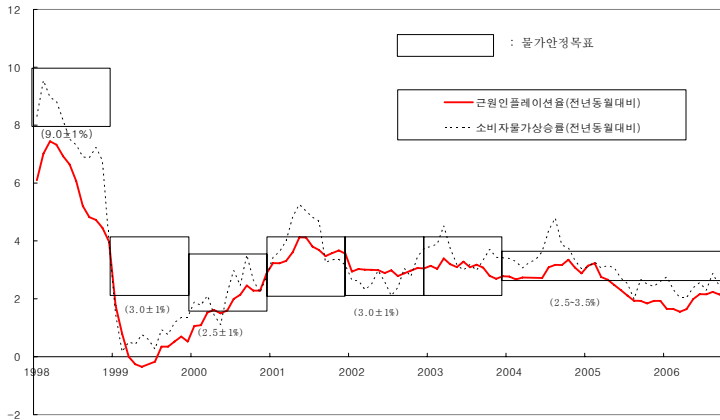
한편, 통화정책의 최고 의사결정기구인 7인으로 구성된 금융통화위원회로 현재 원칙적으로 매월 둘째주 목요일에 개최되는 금통위 정기회의에서 그 달의 통화정책방향을 결정하여 발표하는데 정책결정의 초점은 콜금리 목표수준에 맞추어져 있다. 콜금리 목표수준 결정을 위해 금통위는 국내외 여건 변화가 장래의 인플레이션에 미치는 영향 등을 종합적으로 판단하고 있는데 물가안정 이외에 경제성장, 국제수지, 금융시장 안정 등 여타 정책목표와의 조화도 함께 고려하고 있다. 일단 콜금리 목표가 정해지면 한국은행은 금융기관의 일시적인 자금과 부족을 조절하는 초단기(대부분 1일물) 금융시장인 콜시장에서의 공개시장조작을 통해 콜금리를 목표 수준에서 유지시키게 된다.

한국은행은 물가안정목표제 도입 이전에는 통화량 타게팅을 유지해 왔었는데, 1998년 9월 30일 한국은행은 공개시장조작금리를 종전의 8.1%에서 7% 수준으로 인하함으로써 금리를 명시적인 운용목표로 활용한 첫 사례가 되었다. 1999년 들어 금통위가 의결·공표하는 통화정

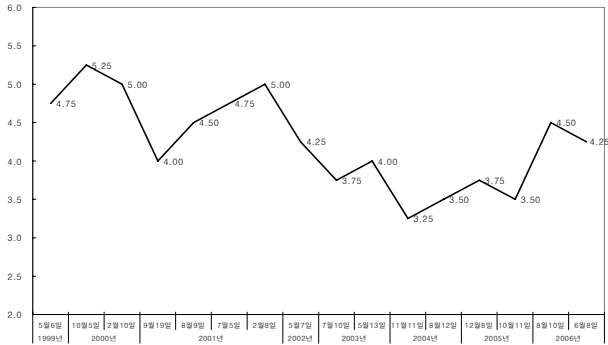
책 방향은 콜금리를 중심으로 언급되기 시작하였으며 1999년 5월부터는 구체적인 수치가 목표로 제시되기 시작함으로써 콜금리가 물가안정목표제하에서 운용목표로서의 위치를 확고히 하게 되었다. 또한 금통위에서 처음부터 운용목표인 콜금리를 월별로 결정하고 발표한 것은 아니었으며, 1998년 초까지만 하더라도 통화량 중심의 통화정책을 수행하였기 때문에 금통위에서는 매분기 초에 「분기별 공개시장조작의 기본방향」을 의결·발표해 오다가 1998년 9월부터는 「월중 통화신용정책 방향」을 금통위 의결사항으로 변경하고 1999년 5월부터는 기존의 분기별 정책방향을 폐지함으로써 금통위가 매일 통화정책방향을 결정하는 체제로 이행한 것이다.

[그림 IV-6] 우리나라의 물가안정목표, 물가 및 정책금리 추이

(물가안정목표와 물가)



(콜금리 목표)



마지막으로 물가안정목표제하에서는 통화정책 운용에 있어 투명성(transparency)이 매우 중요한데, 과거 통화정책 결정과정은 비밀에 붙이는 것이 당연시되었으나 최근 들어서는 투명성이 중시되고 있다. 최근 금융자유화 및 금융혁신 등으로 통화정책이 수행되는 장소인 금융시장이 비약적으로 발전함에 따라 중앙은행이 과거와 같이 일방적으로 시장을 주도하기보다는 금융시장과 동반자 관계(partnership)라는 구도하에서 통화정책을 수행할 수밖에 없게 되었다. 이에 따라 금융시장의 신뢰를 얻기 위해서는 중앙은행의 정책을 투명하게 수행해야 할 필요성이 커진 것이다. 이러한 필요성은 일반 경제주체와의 의사소통(communication)이 핵심요소인 물가안정목표제하에서 더욱 강조되고 있다. 한국은행도 이러한 추세를 감안하여 통화정책의 투명성을 높이는 데 노력하고 있는데, 금융통화위원회는 연간 및 월중 통화정책방향을 심의·의결한 후 이를 즉시 공표하고 금통위 의장인 한은총재가 기자회견을 갖고 정책결정 내용 및 배경에 대해 상세히 설명함으로써 일반국민에게 정책의도를 전달하고 있으며 심의과정에서 금통위원들이 토의한 내용은 의사록에 기록하여 2개월 후에 발간되는 한국은행 조사통계월보를 통해 공개하고 있다. 또한 한국은행은 국회에 대

한 책임을 다하기 위하여 3월, 9월의 연 2회 통화정책의 구체적 수행내용 및 성과와 앞으로의 정책방향을 기술한 ‘통화신용정책보고서’를 국회에 제출하고 있는데, 동 보고서에는 물가안정목표의 달성 여부는 물론 목표달성 또는 미달의 사유를 기록하고 통화정책의 구체적 수행내용 및 성과와 향후 정책방향을 제시하고 있다.

다. 물가안정목표제 운용의 시사점

우리나라의 물가안정목표제의 운용경험을 실증분석을 통해 평가해 보고 분석결과를 향후 제도개선과 연관시켰던 전성인(2006)에 따르면 우리나라의 물가안정목표제에 대한 평가는 다음과 같았다. 첫째, 물가안정목표제의 시행 이후의 콜금리의 움직임에 근거해 볼 때 한국은행의 통화정책은 그 이전 기간과는 달리 미래의 예상 물가상승률에 상당히 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 둘째, 소규모 경제구조 모형에 기반한 동태적 시뮬레이션 분석에 의하면 한국은행의 통화정책은 물가안정목표제의 시행 이후 언제나 물가안정을 최우선의 과제로 추구했던 것은 아니었으며, 특히 2002년과 2003년의 통화정책은 확장적이었던 것으로 나타났다. 셋째, 향후 제도개선 과제와 관련하여 물가안정의 중심지표를 현재의 근원인플레이션율에서 소비자물가지수 상승률로 전환하고, 정책시계를 현재의 3년에서 2년으로 단축하고, 적정 물가상승률 수준을 현재의 3%에서 2% 수준으로 하향조정하고, 상하 변동폭은 현재의 0.5%포인트를 유지하는 것이 적절함을 제안하였다. 넷째, 통화정책을 입안하고 집행한 의사결정자가 본인의 재임기간중에 그에 대한 평가를 받을 수 있도록 정책시계를 의사결정자의 재임기간보다 단기로 유지하는 것이 중요함을 주장하였다. 다섯째, 다른 정책목표와의 조화 문제에 있어서는 다른 정책목표에 대한 고려가 부분적으로 통화정책의 기본목표를 압도하기도 했던 경험을 감안할 때 이를 추가로 허용하기보다는 물가안정목표제의 정착이 우선과제임을 주장하였다.

이상과 같이 물가안정목표제라는 통화정책의 준칙을 운용함에 있어 꼭 필요한 물가안정·경기안정화·경제성장 등 어디에 정책목표를 두어야 하느냐, 목표설정 지표를 어떤 통계를 기준으로·어느 정도 정책시계를 가지고·어떤 수준으로·어떤 변동 폭을 두어 설정해야 하느냐 등의 매우 실제적인 이슈에 대해서조차 제도도입 후 7년이 경과한 지금 이 시점까지 계속 문제가 제기되고 있다. 이처럼 한 국가의 경제정책을 운용하는 기준이 되는 준칙을 만들기는 참으로 어려운 것이다.

또한 전성인(2006)은 “우리나라의 물가안정목표제는 한국은행법 제1조에 규정되어 있고 제4조와 제6조에 정부정책과의 조화 의무 및 통화정책방향의 협의 및 공표 의무가 규정”되어 있는데, “정작 물가안정목표제의 구체적 시행과 관련해서는 시행령에 아무런 보완적 규율이 없어 통화신용정책의 법적 근거가 모호하다”고 지적받을 수 있다고 하였다. 나아가 그는 “이처럼 물가안정목표제와 관련한 법 규정이 미비할 경우 그것은 단지 중앙은행의 자율성을 저해하는 데 그치지 않는다. 오히려 물가안정목표제가 제대로 집행되지 않을 경우 그에 대한 책임 소재를 모호하게 함으로써 중앙은행이 제6조 제3항의 선언적 의무 규정에도 불구하고 실질적으로 물가안정 의무를 해태할 가능성마저 야기하고 있다”고 지적하여 준칙의 법적 기반의 중요성을 새삼 일깨워 주고 있다.

<표 IV-9> 물가안정목표제와 관련한 한국은행법의 주요 조문

<p>제1조 (목적) 이 법은 한국은행을 설립하고 효율적인 통화신용정책의 수립과 집행을 통하여 물가안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
<p>제4조 (정부정책과의 조화 등) ① 한국은행의 통화신용정책은 물가안정을 저해하지 아니하는 범위 내에서 정부의 경제정책과 조화를 이룰 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>② 한국은행은 통화신용정책을 수행함에 있어서 시장기능을 중시하여야 한다.</p>
<p>제6조 (통화신용정책 운영방향의 수립 등<개정 2003.9.3>) ① 한국은행은 정부와 협의하여 물가안정목표를 정한다. <개정 2003.9.3></p> <p>② 한국은행은 매년 통화신용정책 운영방향을 수립·공표하여야 한다. <신설 2003. 9. 3></p> <p>③ 한국은행은 제1항의 규정에 의한 물가안정목표의 달성에 최선을 다하여야 한다.</p>

3. 재정준칙의 도입방안

가. 재정준칙의 필요성

제II장 제2절에서 정리하였듯이 재정준칙을 도입하는 이유는 한 나라의 재정상황이 거시경제의 안정성을 저해하거나, 재정건전성에 심각한 문제가 발생하거나, 통화정책 등 다른 경제정책과 상충될 소지가 있거나, 지방정부의 잘못된 재정관행이 중앙정부로 파급될 우려가 있거나, 정부정책에 대한 신뢰가 심각하게 훼손되는 경우 등이다.

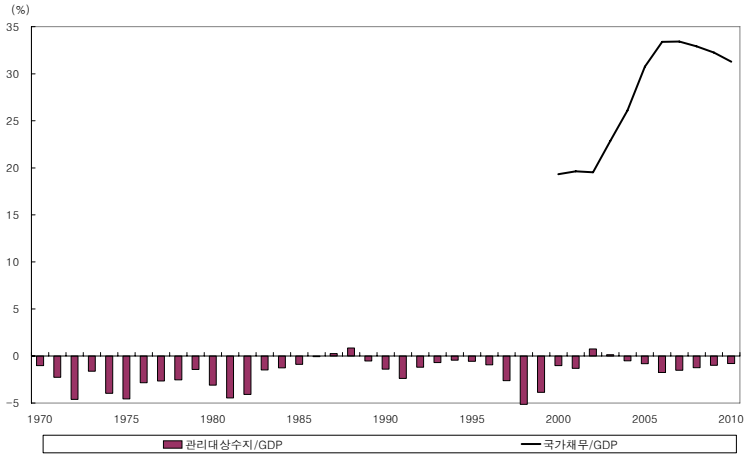
현재 우리나라의 재정상황을 살펴보면 과거 양입제출의 원칙을 도입할 당시와 같이 방만한 재정운영으로 만성적인 인플레이션을 초래할 만큼 재정적자 규모가 크지 않고, <표 IV-10>에 정리된 외환위기 직후인 1998년부터 최근까지 지속되고 있는 일반회계 적자보전용 국채 발행 규모도 국내 금융시장을 교란시킬 만큼 크지 않아 거시경제의 안정성을 위해 재정준칙을 도입해야 할 필요성은 낮다. 또한 [그림 IV-7]에서 보듯이 재정적자 규모도 아직까지는 우려할만한 수준은 아니며, 최근 들어 국가채무/GDP 비율이 급격히 상승하고 있지만 이는 주로 외환시장 안정을 위한 외국환평형채 또는 국채 발행·공적자금 국채 전환 및 이자상환·국민주택기금채 발행 등 재정적자 이외의 요인에 의한 것이며 『2006~2010년 국가재정운용계획』에 따르면 2010년 31.3%로 2006년(33.4%)보다 낮아질 전망이므로 우리나라 재정상황이 재정준칙의 도입을 통해 재정건전화를 추구해야 할 만큼 심각한 상황도 아니다. 제3절에 정리된 우리나라 통화정책준칙인 물가안정목표제를 운용함에 있어서도 재정정책과의 상충문제는 발생하고 있지 않으며, 재정정책 당국의 정책신뢰성이 저하된 상황도 아니다.

<표 IV-10> 일반회계 적자보전용 국채발행 추이

(단위: 조원)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (추경)
9.7	10.4	3.6	2.4	1.9	3.0	2.5	9.0	9.3

[그림 IV-7] 재정수지 및 국가채무 추이



주: 2005년까지는 실적치이며, 2006년 이후는 계획치임.

한편, 우리나라의 경우 약 250개에 이르는 지방자치단체의 재정자립도(재정지출을 자체 재원인 지방세와 세외수입만으로 충당하는 비율)가 2004년에 도, 시, 군의 경우 각각 평균 41.3%, 38.8%, 16.6%로서 50%에도 미치지 못하여 중앙으로부터의 재정지원에 크게 의존하고 있는 실정이다. 그러나 이러한 지방재정지원은 일반 교부금 성격을 지닌 지방재정교부금, 특정 교부금 성격의 지방양여금⁶⁷⁾, 그리고 (국고) 보조금의 세 가지 법적 제도(2006년 예산기준 지방재정지원 규모는 67.2조원으로 중앙정부 일반회계예산의 46.4%를 차지)를 통해 통제되고 있어 나름대로의 재정규율이 확립되어 유지되고 있다. <표 IV-12>에 정리된 지방정부채무도 2001년 21.3조원에서 2005년 20.1조원으로 다소 감소되는 등 지방재정 자체에 심각한 재정적 문제가 있는 것도 아니다.

67) 2005년부터 사업성격에 따라 균특회계, 교부세, 보조금 사업으로 재편되었다.

<표 IV-11> 지방재정수입 구조

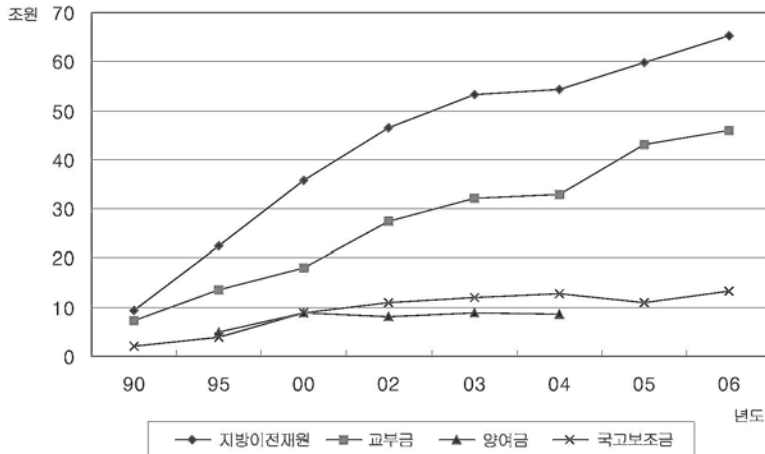
(단위: 억원, %)

	1980	1990	2000	2003
지방세수입	7,678 (39.5)	63,786 (41.2)	203,614 (35.3)	306,167 (40.4)
세외수입	4,407 (22.7)	43,059 (27.8)	174,760 (30.3)	136,933 (18.1)
이전재정	7,369 (37.9)	48,065 (31.0)	198,158 (34.4)	315,265 (41.6)
지방재정수입	19,454 (100)	154,910 (100)	576,532 (100)	758,365 (100)

- 주: 1. 일반회계, 순계기준, 2003년은 예산기준.
 2. 지방채는 세외수입에 포함.
 3. () 안은 구성비(%)

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』, 『지방자치단체예산개요』, KDI(2004)에서 재인용.

[그림 IV-8] 지방재정 지원 추이



<표 IV-12> 중앙정부 및 지방정부채무 추이

(단위: 조원)

	2001	2002	2003	2004	2005
국가채무(A+B-C)	122.1	133.6	165.7	203.1	248.0
중앙정부채무 (A)	113.1	126.6	158.8	196.1	238.8
지방정부채무 (B)	21.3	19.5	18.4	18.2	20.1
지방정부의 대중양정부채무 (C)	12.3	12.5	11.6	11.2	10.9

그러나 향후 우리나라의 재정을 전망해 보면 재정상황이 심각해질 가능성이 있는 만큼 지금부터라도 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화하는 등의 노력을 지속해 나가야 할 필요가 있다.

우선 세입측면에서 보면 최근 소득세·법인세의 세율인하, 특소세의 세율인하 및 과세대상 축소, 각종 정책 목적의 감면 및 공제제도 신설 등으로 2004년, 2005년 2년 연속 국세징수 실적이 당초 세입예산에 크게 미달하는 등 세수여건이 매우 어려운 상황이었다. 더군다나 잠재성장률이 하락하면서 세수의 자연적 증가 속도가 둔화되고, 고령화 사회로 세수여건이 악화될 것으로 보여 세입의 안정적 확보에 상당한 애로가 있을 것으로 전망된다.

반면, 2006년 8월에 발표된 『비전 2030 - 함께 가는 희망한국』에서 보듯이 향후 복지지출 수요가 크게 늘어날 전망이다. 세출구조조정으로 일부 재원을 확보할 수 있을 것으로 기대되지만 다른 분야의 지출 감축만으로 늘어나는 복지지출수요를 모두 충당하기는 어려울 것이다. 국내외 정치·외교환경 변화에 따라 복지분야 이외의 다른 부문(예 : 통일관련 예산, 공적개발원조 등)에서도 재정지출수요가 증가될 것이며, 지속적인 경제성장을 위한 투자(인적자본 심화, R&D 투자 등)를 위해서라도 경제 및 교육예산을 크게 감축하기는 어려운 실정이다.

박형수·류덕현(2006)에 따르면 현재 상황에서의 인구구조 및 거시

경제 전망에 의거하여 일관성 있는 우리나라의 장기재정(베이스라인 시나리오)을 추계해 보면 2050년까지 우리나라의 관리대상수지가 GDP 대비 1.5~2.0% 정도의 적자에 그치는 반면, 국가채무/GDP 비율은 2011년 31.43%에서 2022년 28.85%까지 하락하였다가 상승세로 반전되어 2050년 43.55%까지 상승하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 전망치는 현행 제도 및 정부정책이 유지된다는 전제하에 국세수입의 자연증가분을 감세재원으로 사용하지 않으면서 저출산·고령화와 같은 인구구조 변화에 따른 재정지출 변동 효과만을 감안한 결과이기 때문에, 감세정책이 추진되거나 새로운 복지 프로그램의 도입이나 현행 예산사업의 확대 등으로 지출증가 규모가 커질 경우에는 향후 우리나라 재정상황이 이러한 전망결과보다 훨씬 더 악화될 수 있다⁶⁸⁾.

따라서 향후 우리나라 재정은 세입여건이 크게 개선되기 어려운 여건에서 저출산·고령화, 양극화 등 경제·사회적 여건 변화에 따른 재정지출이 확대되어 재정수지 증가 및 국가채무 누적이 예상되기 때문에, 재정준칙을 도입함으로써 재정총량에 대한 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 필요한 세입기반의 확충, 자원배분의 재조정, 분야별 지출수준의 합리화 등의 재정건전성 유지를 위한 정책들을 종합적이고 체계적으로 수립하여 시행하도록 할 필요가 있다.

제Ⅲ장에서 살펴본 바와 같이 스웨덴 정부는 향후 인구고령화 진전에 따른 연금재정 압박에 선제적으로 대응하기 위해 GDP 대비 2%에 달하는 재정흑자를 목표로 하는 재정준칙을 도입하였으며, 뉴질랜드 정부도 중기재정계획의 총량목표는 뉴질랜드의 노령연금인 New Zealand Superannuation Fund에의 재정지원을 충족시키기에 충분한 규모의 운영수지를 경기변동을 감안하여 유지하며 총국가채무/GDP

68) 예를 들면, 박형수·류덕현(2006)의 시나리오B의 경우 정부가 유아교육 및 보육 지원 정책을 강화하여 1인당 지원규모를 2,314달러(1995년 PPP기준, 최근 OECD 평균수준)에서 8,009달러(OECD 국가 중 최고수준인 덴마크)로 인상하면 재정적자가 GDP 대비 2.3%로 국가채무/GDP 비율도 51%로 증가하는 것으로 나타났다.

비율을 30% 이내로 유지하도록 설정하였다. 한편, 미국 정부는 Spending Control Act of 2004 제정을 통해 사회보장 및 의료보장의 장기 미적립지급의무에 대한 통제를 강화하였으며, EU도 최근의 SGP 개정을 통해 국가별로 차별화된 중기재정전략과 목표의 설정을 의무화하고 재정의 장기지속가능성에 대한 평가를 추가하는 등 주요 선진국들은 이미 재정준칙을 통해 중장기관점에서의 재정규율 강화를 추진하고 있다.

나. 현행 제도

1997년 외환위기의 발발 및 이의 극복을 위한 재정투입 확대로 1998년 일반회계 적자보전용 국채 발행이 허용되는 등 10년 이상 유지되어 왔던 양입제출의 원칙이 무너진 이후 뚜렷한 재정준칙이 없는 상황이 최근까지 지속되고 있다.

1) 법적 토대

우선 재정준칙을 구성하는 3대 핵심요소 중 첫 번째인 법적 토대 측면을 살펴보면, 현행 예산회계법 제3조(회계연도 독립의 원칙)에 “각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입으로써 충당하여야 한다” 및 지방재정법 제3조(회계연도 독립의 원칙) ①항에 “각 회계연도의 경비는 당해연도의 세입으로 충당하여야 한다”는 선언적 문구만 포함되어 있을 뿐 재정정책 운용에 관해 법률에 규정된 준칙은 없다.

내년부터 시행될 예정인 국가재정법에서도 제3조(회계연도 독립의 원칙)에 “각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다”는 선언적 문구 이외에 몇 가지 재정건전화 유지를 위한 조항이 포함되어 있다. 우선 제16조(예산의 원칙)에 “정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다”고 하여

다음과 같은 다섯 가지 예산원칙을 제시하고 있다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다.
4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정에서의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.
5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

또한 국가재정법 제86조(재정건전화를 위한 노력)에 “정부는 건전 재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다”는 선언적인 규정과 더불어, <표 IV-13>에 정리된 제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정), 제88조(국세감면의 제한), 제89조(추가경정예산안 편성의 제한), 제90조(세계잉여금의 처리), 제91조(국가채무의 관리) 등 재정건전성 유지를 위한 각종 제도들이 도입되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 내년부터 시행될 국가재정법에는 현행 예산회계법의 세입내 세출 원칙에 관한 막연한 규정 이외에, 다섯 가지 예산원칙 및 재정건전성 유지를 위한 각종 제도들의 도입이 포함되어 있다. 그럼에도 불구하고 제Ⅲ장에서 살펴본 여러 선진국들의 재정준칙의 법적 토대나 제2절의 우리나라 통화정책준칙인 물가안정목표제의 법적 근거에서처럼 재정총량지표에 대한 목표를 설정하도록 하고 이에 기초하여 재정정책을 수립·운용하여야 한다는 재정준칙을 구성하는 핵심적인 사항이 빠져 있다. 예를 들면, 국가재정법 제18조의 ‘국가의 세출은 국채·차입금 이외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다’는 규정은 단서조항을 제외시켜야 ‘균형

수지준칙'이 될 수 있으며, 제86조에 포함된 '국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다'는 조항은 구체적인 목표 수치를 설정하도록 강화되어야 재정준칙으로서의 역할을 할 수 있다.

<표 IV-13> 재정건전화 관련 국가재정법 조항

구 분	예산회계법	국가재정법
추경편성 요건	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사실상 모든 경우 가능 - 예산성립 후 생긴 사유로 인하여 예산 변경 필요시 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 불가피한 세 가지 경우만 가능 (§89) - 전쟁, 대규모 자연재해 발생 - 경기침체·대량실업 등 대내외 여건의 중대변화 발생 - 법령에 의한 지출소요 발생
세계잉여금 사용 순서	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 추경소요 발생시 우선 사용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가채무 상황에 의무적으로 사용 후 잔액을 추경재원으로 사용 (§90①~④)
세계잉여금 사용 시기	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 결산에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 사용 가능 (§90⑥)
국가채무관리 계획의 수립 및 국회제출	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재경부장관은 매년 국가채무관리계획을 수립하여 10월초 의무적으로 국회제출 (§91, §34 제12호) * 국채·차입금 상환실적 및 상환계획, 증감전망 등을 포함
조세감면 관리 제도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 미규정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국세감면 한도제 도입 (§88) ▪ 조세지출예산서 작성 및 국회제출 의무화 (§27, §34 제10호)

자료: 기획예산처, 2006년 9월 13일자 보도자료.

2) 총량적 재정목표

다음으로 총량적 재정목표를 설정하고 이를 운용하는 측면에서 최

근 재정운영의 핵심이 되고 있는 국가재정운용계획의 재정준칙으로서의 역할을 평가해 보고 개선방안을 살펴보자.

외환위기 이후 재정당국은 재정의 경기대응성을 높이는 한편 재정건전성의 조기 회복을 위해 중기재정계획을 수립하여 재정정책 기조를 결정해 오고 있다. 참여정부 출범 이후 기존의 중기재정계획을 한 차원 높은 수준으로 발전시켜 2004년 ‘국가재정운용계획’이라는 이름으로 대외공표되고 국회에 제출되기도 하였으나 아직은 재정준칙의 운용수단으로 보기에는 미흡한 점이 많다.

우선 외환위기 이후 세입감소 및 경제회생 및 사회안전망 구축을 위한 재정지출 확대로 재정수지가 급격하게 악화되자 정부는 정부재정의 건전성과 효율성을 높이기 위해 몇 차례에 걸쳐 중기재정계획을 수립한 적이 있었다. 그러나 국회에 제출하거나 외부에 공표되지 않고 예산당국이 예산안을 편성할 때 내부참고자료로만 활용되었으며, 그 내용도 향후 몇 년간의 거시경제를 전망을 기초로 재정수입을 전망하는 등 세입여건을 점검하고 세출규모 또는 재정수지에 대한 개략적인 정책방향을 제시하는 정도에 그쳐 단년도 예산편성이나 기금운용계획과의 연계가 부족하여 중기재정계획의 구속력이나 실효성은 별로 없었다. 예를 들면, 1998년에 작성된 중기재정계획(1998~2002년)에는 세출증가율을 경상성장률보다 낮게 설정함으로써 2006년에는 균형재정(일반회계 및 특별회계 기준)을 회복하고 2015년에는 적자보전용 국채잔고를 해소할 수 있을 것으로 전망하였으나 이후 이러한 재정규율은 제대로 작동되지 못하였다.

그러나 2003년 참여정부 출범 당시 재정이 수반되는 국가정책의 비전과 방향을 설정하고 재정투자계획을 제시하기 위한 국가재정운용계획의 수립을 국정과제로 채택하면서 우리나라 중기재정계획 수립에 있어 전기를 맞게 되었다⁶⁹⁾. 2004년 10월, 정부의 중기재정계획 최종

69) 참여정부는 동 계획의 수립을 통해 국가정책 방향에 대한 정부내부 및 국민적 합의를 도출하고 예측가능성을 부여하여 재정운용 여건에 대한

안이 「'04~'08 국가재정운용계획(안)」으로 2005년 예산안과 함께 국회에 제출되고 대외적으로도 발표되었다. 당시의 「국가재정운용계획」에는 경제 및 재정전망 이외에 중기재정목표가 보다 명확히 설정되고 각 부처와 협의하여 결정된 세출분야별 자원배분 내역이 구체적으로 포함되었다는 점에서 2004년이 중기재정제도가 우리나라에 본격적으로 도입된 첫 해라고 할 수 있겠다.

2004년 이후에는 매년 「2004~2008 국가재정운용계획」, 「2005~2009 국가재정운용계획」, 「2006~2010 국가재정운용계획」 등 국가재정운용계획의 수립을 통해 재정총량 목표를 설정하여 발표해 오고 있다. 하지만 국가재정운용계획이라는 이름으로 운용되고 있는 우리나라의 중기재정계획은 제Ⅱ장에서 기술한 재정준칙이 되기에는 부족하다.

국가재정운용계획에 포함된 재정총량 전망치 또는 재정운용 목표를 분석해 보면, [그림 IV-9]에서 보듯이 매년 변경되고 있다. 「2005~2009 국가재정운용계획」에서는 세입전망의 하향조정으로 「2004~2008 국가재정운용계획」에 비해 관리대상 재정수지 및 국가채무가 악화되었으며, 「2006~2010 국가재정운용계획」에서도 「2005~2009 국가재정운용계획」에 비해 세출확대로 인해 관리대상 재정수지 및 국가채무가 악화되었다.

그 뿐만 아니라 이와 같은 재정총량 전망치 또는 재정운용 목표도 재정준칙의 구성요소인 총량적 재정목표로서의 구체성과 명확성을 결여하고 있다. 「2004~2008 국가재정운용계획」에서는 ‘재정운용 목표’라는 절에서 관리대상수지(통합재정수지에서 사회보장성기금인 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험의 수지와 공적자금 원금상환을 제외한 재정수지)를 2008년까지 균형으로 회복시키고, 국가채무의 GDP 대비 비율은 공적자금 손실분에 대한 국채전환이 완료되는 2006년 수준을 초과하지 않겠다는 재정총량 목표를 설정하였다. 균형재정으로의

인식을 공유하는 한편, 국정과제의 추진을 체계적으로 뒷받침하고 재정 위험요인에 대응하여 중장기적인 재정건전성을 유지하고자 한 것이다.

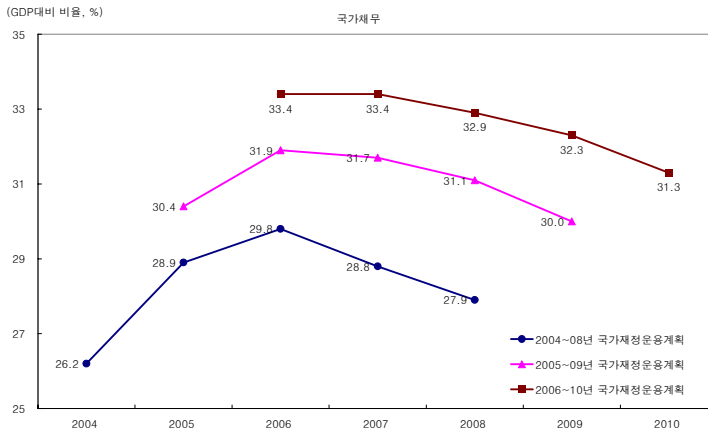
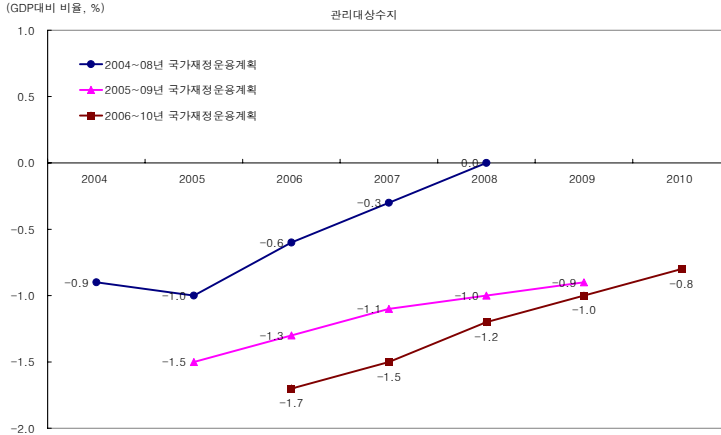
복귀라는 재정목표를 명확히 밝힌 것이다. 그러나 이후 『2005~2009 국가재정운용계획』에서는 ‘재정수지 및 국가채무’라는 제목의 절에서 관리대상수지는 2007년 이후 GDP 대비 $\pm 1\%$ 수준에서 ‘관리’하고, GDP 대비 국가채무 비율은 2006년을 정점으로 점차 감소할 ‘전망’이라고 기술함으로써 재정총량 목표를 설정한 것인지 여부도 불분명하다. 『2006~2010 국가재정운용계획』에서도 관리대상수지는 2007년 이후 GDP 대비 ‘ $\pm 1\%$ ’ 수준에서 관리하고, GDP 대비 국가채무 비율은 ‘2007년’ 이후 점차 하락할 전망이라고 기술하고 있다.

또한 국가재정운용계획은 재정총량 지표에 대한 사전적(ex ante) 전망치를 관리해 나가는 느슨한 형태의 재정관리방식에 머물러 사후적(ex post) 실적치를 바탕으로 한 총량적 재정목표 달성에 대한 평가, 나아가 목표 미달시 제재방안이 포함되지 않아 재정준칙으로서의 실효성이 매우 약할 수밖에 없다.

국가재정운용계획이 재정준칙의 운용수단으로서 기능하기 위해서는 총량적 재정목표를 보다 명확하게 설정하고 이를 달성하기 위한 정책적 수단을 제시하는 한편 사전적 전망치가 아니라 사후적인 실적치를 기준으로 이러한 재정운용목표 달성에 대한 평가까지 이루어져야 할 것이다. 특히 이러한 국가재정운용계획의 수립, 집행, 사후 평가 등의 모든 과정이 행정부내 특정부처와 일부 경제전문가들에 의해서가 아니라 행정부 전반의 적극적인 참여에 의해, 나아가 국회와 각계각층의 참여에 의해 의견이 수렴되고 상호견제 속에서 조정되는 정책과정을 거쳐야 할 것이다.

IV. 우리나라의 재정준칙 도입 197

[그림 IV-9] 재정총량 전망 및 목표의 변경 추이



다. 재정준칙 도입시 고려사항

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 재정정책은 1980년대 초부터 외환위기 발생 직전까지는 양입제출의 원칙에 따라 균형재정 기조를 지향하는 등 매우 보수적으로 운영되어 왔으나, 외환위기 당시 경제위기 극복을 위한 적극적인 재정 확대로 양입제출의 원칙이 무너졌다. 이후 중기재정계획을 통해 재정건전성이 어느 정도 회복되기도 하였으나 아직 재정준칙이라 부를만한 재정통제장치는 없는 실정이다. 그러나 외환위기를 전환점으로 우리 경제의 체질이 보다 시장원리에 충실하게 되었고 경제정책운용 방식 또한 많이 변화하였는데, 경기조절 기능·소득재분배 기능 등 재정정책에 대한 기대 및 수요도 급증하게 되었다. 이에 따라 우리나라에도 재정준칙 도입의 필요성이 증가하고 있어, 이하에서는 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 감안되어야 할 사항들을 제시해 보았다.

1) 재정의 경기조절기능과 재정준칙

총수요의 급격한 변동을 완화해 줄 재정의 경기조절 기능의 회복 및 정상화에 대한 요구가 과거에 비해 커졌다. 박기백·박형수(2002), 한국채권연구원(2004) 등 우리나라 재정의 경기조절기능에 대한 분석결과에 따르면 우리나라는 재정의 자동안정화 장치의 크기가 G7국가들 평균의 약 40%에 불과하여 경제상황에 대응한 재량적 재정정책에 대한 요구가 상대적으로 크다. <표 IV-14> 및 <표 IV-15>에 따르면 우리나라의 재정 자동안정화 장치는 GDP갭의 21%로 OECD 평균(50%)의 약 40%에 불과한 것은 재정수입 및 지출의 GDP탄력성은 다른 OECD국가들에 비해 낮지는 않지만 세입 및 세출의 규모가 상대적으로 작기 때문이다. 특히 자동안정화 장치는 주로 세입(0.17 vs 0.04)에서 나타나는데 우리나라는 세수구조가 GDP탄력성이 상대적으로 낮은

간접세 위주로 되어 있어 다른 G7국가들에 비해 세입 측면에서의 자동안정화 장치의 규모가 절반 수준에 그치고 있다.

한편, 우리나라의 재량적 재정정책은 경기가 급속히 악화되는 경우에 한해서만 소규모로 실시된 것으로 나타났다. <표 IV-16>을 보면 GDP갭이 (+)인 경우에는 GDP갭의 18%에 달하는 긴축적 정책을 실시한 반면, GDP갭이 전년 대비 0.5%포인트 및 1.0%포인트 이상 하락하여 경기가 급속히 악화될 경우에는 GDP갭의 31% 및 37%에 달하는 확장적 재정정책을 시행하였다. GDP갭이 (-)이고 전년 대비 0.5%포인트 이상 하락하는 경우에도 GDP갭의 34%에 달하는 재량적 확대정책을 시행했던 것으로 나타났다. 결과적으로 우리나라 경기대응적 재정정책은 미약한 자동안정화 장치에 주로 의존하면서 경기가 급락하는 경우에만 확장적인 재정정책을 실시하여 GDP갭의 35% 내외의 재량적 정책을 실시한 것으로 나타났다. 자동안정화 장치를 포함한 총재정정책의 규모는 GDP갭의 55% 정도로, 경기침체기의 우리나라 총재정정책 규모를 G7국가 중 재정정책을 경기대응적으로 적절하게 운용하였던 국가들 평균과 비교하면 대체로 적절한 규모로 대응한 것으로 나타났으나 경기침체가 미미하거나(경우 1) 장기간 지속되는 경우(경우 8)에는 정책규모가 작은 것으로 나타났다.

이와 같이 우리나라의 경우에는 자동안정화 장치가 미약하여 재정이 경기조절 기능을 적절하게 발휘하기 위해서는 어느 정도의 재량적 재정정책에 의존할 수밖에 없는데 재정준칙을 도입할 경우 재정정책이 재량적으로 운용되기 어려워지는 문제가 발생할 것이다. 실제로 [그림 IV-10]에서 보듯이 FS(Fiscal Stance, 재정정책기조)⁷⁰⁾로 측정된 우리나라의 재량적 재정정책이 1970년대 및 외환위기 이후에 명목 잠재GDP 대비 1~2% 정도 규모로 실시되었으나, 경제안정화를 위해 양입제출의 원칙을 견지하였던 1980년대 및 1990년대 전반에는 미미

70) FS에 대한 자세한 내용은 박기백·박형수(2002)을 참조하라.

했던 것으로 나타났었다.

<표 IV-14> 자동안정화 장치의 크기(1990~2003년 기준)

(단위: GDP갭률 1%당)

	우리 나라	G7 평균	미국	캐나 다	영국	독일	프랑 스	이탈 리아	일본
경상수입(A)	0.17	0.33	0.23	0.32	0.43	0.44	0.30	0.39	0.17
경상지출+순자본지출(B)	-0.04	-0.05	-0.03	-0.07	-0.08	-0.03	-0.10	-0.04	-0.02
자동안정화장치의 민감도(A-B)	0.21	0.50	0.26	0.39	0.65	1.01	0.40	0.60	0.20
경상지출/GDP(%)	21.0	41.0	32.9	43.0	39.3	45.4	49.9	45.1	31.2
(경상+순자본지출)/GDP	18.4	44.4	35.5	45.8	41.9	47.9	53.3	51.2	35.2

<표 IV-15> 재정수입 및 재정지출의 GDP탄력성

	재정수입의 GDP탄력성				재정지출의 GDP탄력성	재정수지의 GDP탄력성 ¹⁾
	소득세	법인세	간접세	사회보장 기여금		
우리나라 ²⁾	1.38 (1.52)	1.36 (1.40)	0.80 (1.00)	0.71 (0.51)	-0.28 (-0.04)	0.21 (0.22)
G7 평균	0.90	1.31	0.89	0.73	-0.16	0.40
미 국	0.6	1.8	0.9	0.6	-0.1	0.28
일 본	0.4	2.1	0.5	0.3	-0.1	0.22
독 일	1.3	0.8	1.0	1.0	-0.1	0.48
프 랑 스	0.6	1.8	0.7	0.5	-0.3	0.41
이탈 리아	0.8	1.4	1.3	0.6	-0.1	0.44
영 국	1.4	0.3	1.1	1.2	-0.2	0.52
캐 나 다	1.2	1.0	0.7	0.9	-0.2	0.44
OECD 평균 ²⁾	1.0 (1.50)	1.3 (1.26)	0.9 (1.00)	0.8 (0.71)	-0.3 (-0.10)	0.49 (0.44)

주: 1) 1985년~2000년 평균.

2) () 안은 2005년 OECD에서 재추정한 결과.

자료: 우리나라를 제외한 추정결과는 van den Noord(2000)에서 인용.

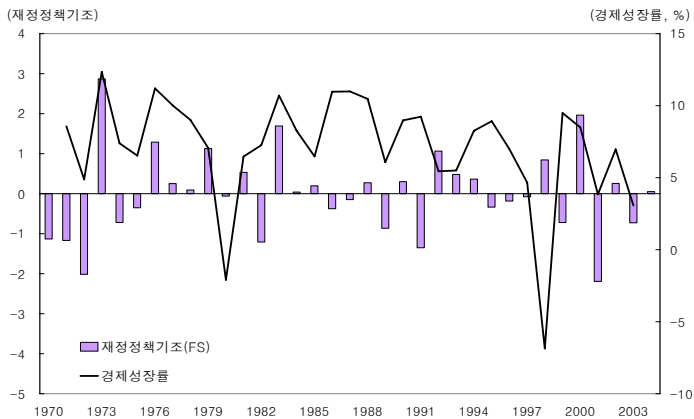
<표 IV-16> G7국가와 우리나라의 재정정책 규모 비교

(단위: GDP갭에 대한 비율)

	경우 1)	경우 2)	경우 3)	경우 4)	경우 5)	경우 6)	경우 7)	경우 8)
<G7 평균(선택적) : 1980~2003년>								
자동안정화장치	0.38	0.55	0.38	0.39	0.41	0.37	0.37	0.37
재량적재정정책	0.60	0.19	0.18	0.16	0.18	0.74	0.76	0.87
총재정정책	0.49	0.54	0.41	0.45	0.42	0.59	0.55	0.76
<우리나라 : 1990~2003년>								
자동안정화장치	0.26	0.18	0.22	0.20	0.18	0.21	0.21	0.22
재량적재정정책	-0.15	0.18	0.26	0.03	0.04	0.31	0.37	0.34
총재정정책	0.11	0.36	0.48	0.24	0.22	0.52	0.58	0.56

주: 경우 1) GDP갭이 (-)인 경우,
 경우 2) (+)인 경우
 경우 3) GDP갭이 -1% 이하,
 경우 4) -2% 이하,
 경우 5) +1% 이상인 경우
 경우 6) GDP갭이 전년대비 0.5%p 이상,
 경우 7) 1%p 이상 하락한 경우
 경우 8) GDP갭이 (-)이고 전년대비 0.5% 이상 하락한 경우

[그림 IV-10] 우리나라의 FS(재정정책기조) 추이



한편, 영국재무성 보고서(2003)에 따르면 투명성 확보와 정책신뢰의 확보로 재정의 경기안정화 기능을 강화하기 위한 제도적 장치로 물가안정목표제와 유사한 ‘안정화 준칙’(stabilization rule)을 소개하고 있다. 안정화 준칙이란 일정한 규칙에 따라 재량적 재정정책을 운용하는 방법으로, <표 IV-17>에서 보듯이 재량정책을 발동시키는 요건은 GDP 갭의 함수, 부채/GDP 비율의 함수, 물가상승률의 함수, 자동안정화장치의 함수 등 매우 다양한 형태가 가능하다.

<표 IV-17> 안정화 준칙의 형태

○ 정부는 경기안정화를 위해 안정화규칙을 설정할 수 있는데, 그 형태는 재정수지 가운데 재량적으로 변경할 수 있는 부분(DFP)을 다음과 같이 GDP 갭, 부채/GDP 비율, 자동안정화장치 등의 함수로 설정하고 관리하는 것임.

- 예상되는 GDP 갭의 단순함수로서 DFP를 설정:

$$DFP = a * (\text{예상되는 GDP 갭}), a > 0.$$

- 부채/GDP 비율이 'k' 수준보다 높을 경우 재정수지를 보다 보수적으로 관리하고, 그보다 낮을 경우 보다 적극적으로 경기조절에 활용:

$$DFP = a * (\text{예상되는 GDP 갭}) + b * (\text{부채/GDP} - k), a > 0, b > 0.$$

- 자동안정화장치의 효과를 강화시키는 방향으로 재정수지를 관리:

$$DFP = d * (\text{자동안정화장치로 인한 재정수지}), d > 0.$$

- 테일러 준칙(Taylor rule):

$$DFP = a * (\text{예상되는 GDP 갭}) + c * (\text{예상되는 물가상승률} - \text{목표 물가상승률}), a > 0, c > 0.$$

○ 위에서 계수(a, b, c, d)는 정책반응의 정도를 나타내며, 정부가 미리 공표할 수 있음.

자료: HM Treasury, "Fiscal Stabilization and EMU," 2003. 한국채권연구원 (2004)에서 재인용

그러나 재정정책에 있어 안정화 준칙을 도입하여 시행하는 데에는 물가안정목표제에서 보다 어려운 문제들이 많다⁷¹⁾. 우선, 통화정책의 기반이 되는 물가, 금리 등의 자료와는 달리 재정통계, GDP갭 등의 자료는 속보성이 떨어지고 분기별 수정도 크다. 따라서 이러한 자료의 한계로 인해 위와 같이 재량정책의 규모를 거시경제변수의 연속함수로 설정하게 되면 불안정성이 초래될 가능성이 커지게 된다. 따라서 일정한 한계치(threshold)를 정해 놓고 목표변수가 이 한계치를 넘으면 재량정책을 발동하는 방식 정도가 가능할 것이다. 즉, 재정통계의 불확실성 등을 고려하여 재정수지를 연속적으로 미세 조정하는 규칙보다 불연속적인 규칙을 정하는 것이 더 바람직하다. 또한 한계치를 넘어서는 경우에도 재정수지를 어느 정도 늘리거나 줄일지에 대해 미리 정하지 않는 것이 바람직하다. 통화정책의 경우에도 목표 물가상승률을 공표하기는 하지만 이 목표를 달성하기 위한 금리조정 정도는 경제상황 및 정책여건에 따라 정책담당자의 재량으로 남겨두어 정책집행의 신축성을 유지하고 있다. 따라서 안정화 준칙을 제정하더라도 정당하고 명확한 사유가 있는 경우에는 자의적인 재량정책을 허용해야 한다. 이러한 ‘재정수지 가운데 재량적으로 변경할 수 있는 부분’(DFP)에 대한 제한 이외에 정책수단에 대한 규정도 가능하겠으나, 정책수단의 선택에 대해서도 정책당국의 재량에 맡겨야 한다.

2) 재정건전성 유지와 재정준칙

앞에서도 언급하였듯이 과거 양입제출의 원칙은 우리 재정을 건전하게 유지하도록 하는 순기능을 하였으나 재정의 소득재분배 기능이 위축되고 국가재정의 역할도 축소될 수밖에 없었다. 우리나라의 경우 예산당국 책임자의 임기가 비교적 짧은 것도 다른 나라와는 달리 재

71) 이하는 한국채권연구원(2004)의 내용 중 일부를 재구성한 것이다.

정적자를 쉽게 용인하지 않는 독특한 관료문화를 유지할 수 있었던 한 요인으로 볼 수 있다. 만일, 예산당국자의 임기가 여러 해 동안 지속되었다면 이 기간 내에 일시적 재정불균형을 용인하기가 정치적으로 보다 용이했었을 것이다.

그런데 향후 세입기반은 확대되기 힘든 상황에서 재정지출 증가로 재정운영 여건이 악화될 것으로 전망되고 있어 재정정책의 기본원칙, 목표 및 준칙을 보다 명확히 할 필요성이 커지고 있다. 경제개방에 따른 조세경쟁 및 조세회피, 정치민주화에 따르는 조세저항 등으로 인해 향후 세수기반 확대에는 한계가 있는 반면, 고령화의 빠른 진전 및 사회안전망 확충에 따라 복지지출이 크게 증가하고 자주국방 및 통일관련 비용의 증가, 인적자본 육성 및 신성장동력 발굴을 위한 R&D지원 강화 등으로 재정지출을 크게 증가할 전망이다.

세입증대가 수반되지 않는 재정 수요의 확대는 재정건전성을 위협할 수 있으므로 향후 재정운영의 핵심 쟁점은 전통적인 균형재정 기조를 정책수요 증가에 견주어 어떻게 유지 또는 수정해 나갈 것인가가 될 것이다. 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 이러한 재정건전성의 유지와 국가재정의 적절한 역할 수행 사이에 존재하는 상충관계를 적절히 조절할 필요가 있다. 재정안정을 위해서는 단기적인 재정균형에 집착하지 말고 장기적인 지출통제에 초점을 둘 필요가 있는데, 이 과정에서 재정규율의 확보가 중요하다. 향후 양입제출 원칙과 같은 소극적·관행적 준칙보다는 보다 투명하게 재정규율과 책임성을 확보해 줄 명시적 준칙이 필요할 것이다. 이 경우 정부의 책임하에 재정이 적절한 정책기능을 발휘할 유연성은 오히려 증가하게 된다.

제Ⅲ장에서 살펴본 많은 국가들이 재정건전성을 위해 재정준칙을 도입하였으나, 스웨덴, 캐나다, 뉴질랜드, 스위스, 일본 등에서는 인구 고령화에 대비하여 국가채무를 줄이는 등 재정규율을 강화하여 미래에 대비한 재정정책이 유지되도록 재정준칙을 수립·운영하고 있기도 하다.

3) 정치경제학적 관점에서의 재정준칙⁷²⁾

일종의 예산준칙이었던 양입제출 원칙은 우리나라의 상향식(bottom-up) 예산결정 과정과 부합하였었다. 개별 부처별로 예산소요액을 산정한 후 예산당국이 이를 총괄적으로 조정하는 상향식 예산편성 방식의 경우, 개별 부처는 예산조정 과정에서의 삭감을 예상하여 사전에 실제 소요액보다도 많은 예산액을 요구하는 경향이 발생하기 때문에 예산당국의 입장에서는 이에 대응할 수 있는 재정규율을 강요할 수 있는 권위나 제도적 장치가 필요하다. 사실상 예산당국이 일일이 개별 부처의 실질적인 예산소요액을 판단하기 힘들기 때문에 예산삭감은 일률적으로 행해지는 경우가 많았고, 이 경우 삭감비율을 정하는 하나의 준칙이 바로 세입 규모라 할 수 있었다.

그러나 최근 예산편성이 하향식(top-down) 방식으로 전환되었는데 동 체제하에서는 국정의 우선순위에 따라 예산총액이 배분되면서 재정의 정책적 기능이 강조되기 때문에 서구 유럽에서 보듯이 행정부 내에서 뿐만 아니라 입법부에서도 각 부처 간에 정책수행을 위한 예산확보 경쟁이 치열해지는 등 다양한 형태의 정치경제학적 행태가 발생할 가능성이 높아졌다.

특히, 정치경제학적 관점에 따르면 행정부의 재정정책 수립기능에 못지않게 국회의 예산안 및 세법개정안 심의 등 입법기능도 중요하다. 민주정부하에서 정부기능에 대한 국민의 선호가 효율적이고 공평하게 반영되려면 국회의 대의 및 감시 역할이 필수적이다. 행정부에 재정의 효율과 규율을 주문하려면, 입법부 또한 정책내용의 적합성과 집행가능성(예산제약, 정치적 지지)에 관한 문제를 정확히 인지하고, 또 스스로 재정규율을 갖출 필요가 있다. 현재, 국회에서 발의되는 입법안들은

72) 이러한 정치경제학적 관점에서 재정규율의 중요성이 우리나라의 경우에도 적용될 수 있다는 점을 지적해 주신 이화여대 전주성 교수께 감사드린다.

대다수 예산을 수반하는 것이고 이를 합하면 실현가능한 예산규모를 크게 벗어나는 게 우리나라의 정치 현실이다. 이처럼 현재 우리나라 입법부의 재정규율은 매우 취약한 상태에 있는데, 전통적 예산항목인 각종 경제사업을 둘러싼 이권추구(pork barrel)가 여전히 만연한 상태에서 복지예산의 증가에 따른 이해관계집단의 지대추구(rent seeking)가 확산되는 현상이 발견되고 있다.

따라서 재정규율의 강화를 위해서는 재정활동의 투명성과 재정정책의 일관성을 확보해야 하고 이를 위해 어느 정도 ‘준칙’을 설정하는 것이 바람직할 것이다.

4) 재정총량목표의 설정 및 집행

『국가재정운용계획』 등에 의하면 정부는 재정총량목표를 관리대상 수지는 명목GDP 대비 1% 적자 이내로 유지하고 국가채무의 GDP 대비 비율은 30%를 크게 상회하지 않는 수준을 유지하는 것으로 보인다. 하지만 이러한 총량적인 수준에 대한 명확한 근거와 목표치를 도출하는 데 있어 경제적인 근거가 부족하다. 특히 재정준칙을 도입한 선진국의 사례분석에서도 나타났듯이 재정준칙의 성패는 경제 및 재정전망의 능력에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 지나치게 낙관적인 전망이 되지 않도록 정확한 세수예측 능력의 향상이 필수적이다.

또한 세계적으로 그 유례가 없을 정도로 변화무쌍한 우리나라의 경제·사회 여건 변화에 대응하여 이러한 재정목표를 달성하기 위해서는 재정준칙의 집행 프로세스와 재정목표를 벗어날 상황에 대한 정책 수단 등 대응방안이 구체적으로 마련되어 있어야 하는데 우리나라의 경우에는 이러한 정책적 환경이 매우 미흡한 실정이다. 이 점은 향후 정치적인 압력이나 경제상황에 따른 임기응변적인 대응으로 재정규율이 약화되거나 재정건전성이 훼손되는 원인으로 작용할 수 있다. 다만, 이럴 경우 재정준칙이 복잡해질 수 있다는 문제가 있다. 복잡한 규칙

일수록 위반하기는 쉬운 반면 준수 여부를 확인하기가 어렵고, 복잡한 재정준칙은 회계적인 조작을 통한 정치적 이해의 추구 등 다양한 왜곡 유인을 발생시킬 가능성도 있다. 또한, 복잡한 준칙은 재정의 신속성을 저해할 수 있으므로 준칙은 처음부터 완벽한 형태로 출발할 것이 아니라 몇 가지 단순한 형태로 시작하고, 이후 재정규율을 강화시키면서 보다 정교한 형태로 발전시켜 나가는 것이 바람직할 것이다⁷³⁾.

한편, 우리나라 재정 현실에 부합하는 재정준칙을 만들기 위해서는 명시적인 재정총량목표를 정부부문의 어느 수준에까지(중앙정부만 또는 지방정부나 공기업을 포함) 적용할 것인지, 국가채무는 순국가채무 또는 총국가채무 중 어느 것을 기준으로 할 것인지, 재정수지의 경우에도 구조적 재정수지로 할 것인지 경상재정수지로 할 것인지, 거시경제 전망 및 재정전망은 어느 기관에서 어떠한 절차를 거쳐서 하도록 할 것인지, 대상기간은 몇 년으로 할 것인지 등에 대해 재정준칙 도입 전에 면밀한 검토와 의견수렴이 있어야 할 것이다.

또한 재정총량목표가 결정되면 이를 달성하기 위한 정책수단 즉, 필요한 경우 세입을 조정할 것인가 세출을 조정할 것인가가 사전에 어느 정도 정해져야 하며, 가능하면 조정 가능한 세입·세출 항목의 우선순위를 사전에 정해 놓아야 한다. 예기치 못한 상황이 발생할 경우의 대응지침으로서 어느 정도의 상황에서 어느 정도의 재정총량목표로부터의 이탈을 허용할 것인가도 정해져야 한다. 재정준칙 준수와 관련한 모니터링 체제가 구축되어야 하는데 이러한 기능을 행정부 자체 내에서 하도록 할지, 입법부나 감사원 내, 나아가 정부기관으로 독립된 제3의 기관에 맡길지도 사전에 검토되어야 한다. 목표 미달시 제재를 할 것인지, 제재를 한다면 제재에 대한 예외조항을 둘 것인지 등을 결정

73) 이러한 점에서 최근 국회를 통과한 국가재정법에 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정, 국세감면의 제한, 추가경정예산안 편성의 제한, 세계잉여금의 처리순서, 국가채무의 관리 강화 등 비교적 정치적 합의가 쉬웠던 것들이라도 포함된 것은 매우 바람직하다.

하고 또 이를 법률로 규정할 것인지 아니면 정권 차원에서 정부가 국민에게 하는 약속의 형태를 취할지도 정해야 한다. 한국은행의 경우 물가안정목표제를 도입할 당시 이러한 집행과정에 대한 사전검토가 부족하여 물가안정목표제가 도입된 후 상당기간 동안 새로운 통화정책 준칙의 집행이 원활하지 못했던 적이 있었다.

5) 기타 고려사항

이외에도 제II장에서 이미 설명한 재정준칙이 갖추어야 할 10계명에 입각하고 재정운용의 양대 축인 경기안정화 기능 및 재정건전성이 유지·강화도록 재정준칙을 설계하고 재정준칙이 잘 준수되도록 예산편성 절차, 입법부와의 역할 분담, 재정당국의 위상 및 권한, 예산집행의 감시 및 통제, 재정통계 등 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 정책담당자가 목표달성을 위해 동원하는 creative accounting라 불리는 각종 편법이 사용되지 못하도록 미연에 방지장치를 만들어 둘 필요도 있다. 제도, 통계, 정책결정과정 등 재정운용 전반의 투명성이 제고되어야 재정준칙이 잘 정착될 수 있다. 특히 재정준칙을 현실에서 구현하는 정책수단으로서 국가재정운용계획이 잘 활용될 수 있도록 현행 제도를 개선하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 조화롭고 효과적인 policy mix를 위해서는 물가안정목표 제도하의 통화정책 등 여타 경제정책과의 상충문제도 재정준칙 도입 전에 반드시 검토되어야 할 것이다.

마지막으로 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 앞에서 언급한 사항들 이외에 바람직한 재정정책 운용의 원칙으로 다음과 같은 조건을 추가하고자 한다⁷⁴⁾.

- ① 대칭적인(symmetric) 재정운영 : 재량정책이 장기 재정건전성을 저해하지 않고 중립적인 경기조절 수단이 되기 위해서는 경

74) 이하의 내용은 한국채권연구원(2004) 보고서에서도 언급한 바 있다.

기확장기에는 긴축적으로, 경기수축기에는 확장적으로 운영되어야 한다. 그러나 현실적으로 경기확장기에 긴축정책이 수행되지 않아 재정수지가 개선되지 못해 국가채무가 누적되기 쉬운데, 이 경우 정책의 신뢰성이 저하되어 장기적으로 재량정책을 활용할 여지가 줄어들게 된다. 대칭적인 재정운동을 위해서는 재량적 재정정책의 집행방안으로 일시적이고 가역적인 수단을 선택해야 한다.

- ② 선제적인(forward-looking) 재정운영 : 재량적인 재정정책은 내부 및 외부시차를 동반하기 때문에 정부는 현재가 아닌 미래를 예측하여 정책목표를 수립하여야 하며, 필요할 경우에는 선제적(pre-emptive)으로 경기상황에 대처할 수도 있다.
- ③ 명확하고 투명한 재정운영(clear operating rules) : 재정운영의 과정이 명확하고 투명하지 않으면 경제의 불확실성이 증대되고 재정정책의 신뢰성이 저하된다. 예컨대 잦은 조세법령의 개편이나 추경편성은 바람직하지 않다.
- ④ 여타 정책목표와 안정화정책 목표의 분리(separation from other objectives) : 정부의 여타 정책목표가 안정화정책과 상충을 일으킬 가능성은 항상 존재한다. 예컨대 공공투자, 저소득층 지원 등 가역성이 낮은 정책을 사용하여 경기안정화를 추구할 경우 정책목표가 불명확해지고 정책에 대한 국민들의 신뢰 역시 낮아질 수 있다. 경기조절 목적은 일정 정도 다른 정책목표와 독립적으로 추진될 필요가 있는 것이다.
- ⑤ 효율성 및 형평성에 부정적 영향을 미치지 않는 정책수단 : 재정준칙의 준수 및 집행을 위해 조세체계 및 사회보장제도를 변화시킬 경우 그로 인해 효율성이나 형평성이 저하되지 않도록 해야 한다. 특히 경기안정화의 혜택은 국민 모두가 받는 것이므로 안정화 과정에서의 조세부담, 지출혜택 등이 특정 집단에 귀속되지 않도록 노력하는 것이 중요하다.

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적으로 수치화한 목표를 포함하는 재정운용의 목표 설정과 더불어 이의 달성을 위한 방안 등을 법제화함으로써 재정정책당국의 재량적 재정운용에 제약을 가하는 재정운용 방식인 재정준칙의 도입 필요성, 선진국들의 운용사례 분석, 우리나라의 재정준칙 도입 필요성 및 방안에 대해 살펴보았다.

최근 재정준칙은 재정위기를 경험하였거나 인구 고령화로 인한 공적연금과 사회복지부문에 대한 재정소요가 급증할 것으로 전망되는 국가들을 중심으로 도입되었는데, 재정상황이 국민경제의 안정성을 저해하거나 통화정책 등 다른 경제정책과 상충될 소지가 있거나 지방정부의 잘못된 재정관행이 중앙정부로 파급될 우려가 있거나, 정부정책에 대한 신뢰가 심각하게 훼손되는 경우에도 도입될 수 있다.

선진국들의 재정준칙을 살펴보면 헌법에서부터 예산법, 규정, 심지어 단순한 내부규칙까지 그 법적 기반이 국가별로 큰 차이를 보이고, 재정총량에 대해 한도 및 제한을 두는 방식도 매우 다양한 것으로 나타났다. 따라서 재정준칙은 각 국가별로 처한 재정상황, 역사적 배경, 정치적 환경 등에 따라 매우 다양한 형태로 서로 다른 구속력을 가지고 도입·운용됨으로써, 재정규율 확립·재정수지 개선 등의 성과 측면에서 매우 큰 차이를 보일 수 있는 것이다.

우리나라의 재정정책은 1980년대 초부터 외환위기 발생 직전까지는 양입제출의 원칙이라는 다소 느슨한 형태의 재정준칙을 고수하여 균형재정 기조를 지향하는 등 매우 보수적으로 운영되어 왔다. 이로 인해 1980년대 중반 이후 외환위기 이전까지 우리나라 재정은 만성적인

적자에서 벗어나게 되었고 물가가 급격히 안정되는 등 우리 경제가 안정성장 기조로 전환되는 데 크게 기여하였다. 반면, 이러한 보수적인 재정운영은 재정적자의 심화와 이에 따른 부작용을 사전에 차단하는 긍정적 효과를 보였지만, 동시에 경기조절, 소득재분배 등 재정 고유의 정책적 기능을 불가피하게 제한하게 되고 재정규모 자체가 지나치게 작아지는 부작용을 낳기도 하였다.

그런데 외환위기 당시 경제위기 극복을 위한 적극적인 재정확대로 양입제출의 원칙이 무너졌다. 이후 중기재정계획을 통해 재정건전성이 어느 정도 회복되기도 하였으나 아직 재정준칙이라 부를만한 재정통제장치는 없는 실정이다. 현재 우리나라의 재정상황을 분석해 보면, 거시경제의 안정성을 저해하거나 재정건전성 및 정부의 재정정책 신뢰도가 현저히 악화되었다고 보기는 힘들며, 지방정부의 재정상황도 정부 간 재정관계를 악화시키고 있지 않고 통화정책준칙인 물가안정목표제와의 상충문제도 없어 우리나라에 재정준칙을 시급하게 도입하여야 할 필요성은 낮은 것으로 판단된다.

그러나 향후 우리나라의 재정을 전망해 보면 재정상황이 심각해질 가능성이 있는 만큼 지금부터라도 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화하는 등의 노력을 지속해 나가야 할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 재정준칙의 법적 토대 및 총량적 재정목표 설정이라는 관점에서 현행 재정관련 법률 및 국가재정운용계획을 평가해 보고 개선방안을 제시해 보았다.

우선 현행 재정관련 법률에 재정준칙을 위한 법적 토대가 마련되어 있는지의 여부를 살펴본 결과 우리나라의 경우에는 세입내 세출 원칙, 다섯 가지 예산원칙 및 재정건전성 유지를 위한 각종 제도들의 도입에 대한 조항만 있을 뿐 재정총량지표에 대한 목표를 설정하도록 하고 이에 기초하여 재정정책을 수립·운영하여야 한다는 재정준칙을 구성하는 핵심적인 사항이 빠져 있는 것으로 나타났다.

다음으로 총량적 재정목표를 설정하고 이를 운용하는 측면에서 최

근 재정운영의 핵심이 되고 있는 국가재정운용계획의 재정준칙으로서의 역할을 평가해 본 결과 재정준칙의 운용수단으로 보기에는 미흡한 점이 많은 것으로 나타났다. 국가재정운용계획이 재정준칙의 운용수단으로서 기능하기 위해서는 총량적 재정목표를 보다 명확하게 설정하고 이를 달성하기 위한 정책적 수단을 제시하는 한편 사전적 전망치가 아니라 사후적인 실적치를 기준으로 이러한 재정운용목표 달성에 대한 평가까지 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 감안되어야 할 사항들을 제시해 보았다.

첫째, 총수요의 급격한 변동을 완화해 줄 재정의 경기조절 기능의 회복 및 정상화에 대한 요구가 과거에 비해 커지고 있는데, 과거 우리나라의 경기대응적 재정정책을 평가해 보면 자동안정화 장치의 규모가 작아 어느 정도의 재량적 정책에 의존할 수밖에 없는데 재정수지준칙 등 매우 엄격한 형태의 재정준칙이 도입되면 재정의 경기조절 기능이 상당히 제약을 받을 것이다.

둘째, 세입증대가 수반되지 않는 재정 수요의 확대는 재정건전성을 위협할 수 있으므로 향후 재정운영의 핵심 쟁점은 전통적인 균형재정 기조를 정책수요 증가에 견주어 어떻게 유지 또는 수정해 나갈 것인가가 될 것이다. 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 이러한 재정건전성의 유지와 국가재정의 적절한 역할 수행 사이에 존재하는 상충관계를 적절히 조절할 필요가 있다.

셋째, 최근 예산편성이 하향식(top-down) 방식으로 전환되었는데 동 체제하에서는 국정의 우선순위에 따라 예산총액이 배분되면서 재정의 정책적 기능이 강조되기 때문에 서구 유럽에서 보듯이 행정부 내에서 뿐만 아니라 입법부에서도 각 부처 간에 정책수행을 위한 예산확보 경쟁이 치열해지는 등 다양한 형태의 정치경제학적 행태가 발생할 가능성이 높다. 그런데 우리나라 입법부의 재정규율은 매우 취약한 상태에 있어, 전통적 예산항목인 각종 경제사업을 둘러싼 이권추구(pork

barrel)가 여전히 만연한 상태에서 복지예산의 증가에 따른 이해관계 집단의 지대추구(rent seeking)가 확산되는 현상이 발견되고 있다. 따라서 재정규율의 강화를 위해서는 재정활동의 투명성과 재정정책의 일관성을 확보해야 하고 이를 위해 어느 정도 ‘준칙’을 설정하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 우리나라 재정 현실에 부합하는 재정준칙을 만들기 위해서는 명시적인 재정총량목표를 정부부문의 어느 수준에까지(중앙정부만 또는 지방정부나 공기업을 포함) 적용할 것인지, 국가채무는 순국가채무 또는 총국가채무 중 어느 것을 기준으로 할 것인지, 재정수지의 경우에도 구조적 재정수지로 할 것인지 경상재정수지로 할 것인지, 거시경제 전망 및 재정전망은 어느 기관에서 어떠한 절차를 거쳐서 하도록 할 것인지, 대상기간은 몇 년으로 할 것인지 등에 대해 재정준칙 도입 전에 면밀한 검토와 의견수렴이 있어야 할 것이다. 또한 재정총량목표가 결정되면 이를 달성하기 위한 정책수단 즉, 필요한 경우 세입을 조정할 것인가 세출을 조정할 것인가가 사전에 어느 정도 정해져야 하며, 가능하면 조정 가능한 세입·세출 항목의 우선순위를 사전에 정해 놓아야 한다.

이외에도 제II장에서 이미 설명한 재정준칙이 갖추어야 할 10계명에 입각하고 재정운용의 양대 축인 경기안정화 기능 및 재정건전성이 유지·강화도록 재정준칙을 설계하고 재정준칙이 잘 준수되도록 예산편성 절차, 입법부와의 역할분담, 재정당국의 위상 및 권한, 예산집행의 감시 및 통제, 재정통계 등 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

참고문헌

- 김은경, 「안정 및 성장협약: 쟁점과 평가」, 『경제논집』, 제43권, 1·2호, 서울대학교 경제연구소, 2004. 6.
- 김은지, 『일본구조개혁의 현황과 전망: 재정개혁을 중심으로』, 대외경제정책연구원 지역리포트 01-01, 2001.
- 류덕현, 「일본의 2005년도 예산안」, 『재정포럼』, 2005년 5월호, 한국조세연구원, 2005. 5.
- 박형수, 『1990년대 EU국가들의 재정건전화 정책: 유형화된 사실과 정책적 함의』, 재정분석센터 정책분석 04-04, 한국조세연구원, 2004. 9.
- 박형수, 「2006년도 미국의 예산안」, 『재정포럼』, 2005년 4월호, 한국조세연구원, 2005. 4.
- 박형수, 『주요국 예산안 2006』, 재정분석센터 정책분석 06-02, 한국조세연구원, 2006. 2.
- 박형수·류덕현, 『선진국의 재정규모 결정방식 비교·분석 - 한국형 Fiscal rule을 위한 기초연구 -』, 재정분석센터 정책분석 05-03, 한국조세연구원, 2005. 9.
- 박형수·류덕현 『한국의 장기재정모형』, 한국조세연구원 연구보고서, 2006.
- 박형수·최준욱·김진, 『우리나라 중장기 건전재정운영을 위한 연구 (II) - 중기재정계획의 실효성 제고방안 -』, 정책보고서 04-02, 한국조세연구원, 2004. 12.
- 변양균, 「한국 재정의 지속가능성 분석과 재원배분의 비최적성 치유에 관한 연구」, 서강대학교 대학원 경제학과 박사학위논문,

2002.

이형구·전승훈 편, 『조세·재정정책 50년 증언 및 정책평가』, 한국조세연구원, 2003.

전성인, 『한국의 물가안정목표제 운용경험과 정책과제』, 한국은행금융경제연구, 제241호, 2006. 1.

조현진, 「물가안정목표제에 관한 연구 - 우리나라의 통화정책을 중심으로 -」, 이화여자대학교 대학원 경제학과 석사학위논문, 2000.

한국개발연구원, 『재정위험의 관리와 증장기 재정지출구조 개선』, 기획예산처 용역보고서, 2004.

한국조세연구원, 『OECD/WB 예산집행 및 절차에 관한 설문조사 결과: OECD회원국을 중심으로』, 재정분석센터 정책분석 04-03, 2004. 4.

한국조세연구원, 『일본의 경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006』, 한국조세연구원 재정분석센터 최신 조세·재정 해외동향 06-03, 2006a.

한국조세연구원, 『Deficit Reduction Act of 2005(S. 1932)』, 한국조세연구원 재정분석센터 최신 조세·재정 해외동향 06-04, 2006b.

한국채권연구원, 『재정의 경기조절 기능에 관한 연구』, 이창용·고영선·이우현·박형수, 재정경제부 연구용역보고서, 2004. 11.

Alt, J. and Lowry, R., “Divided government and budget deficits: evidence from the states,” *American Political Science Review*, Vol. 88, 1994, pp. 811~28.

Ahmed, S., “Temporary and permanent government spending in an open economy: some evidence from the United Kingdom,” *Journal of Monetary Economics*, Vol. 17, 1986,

pp. 197~224.

Alesiana A. and Bayoumi, T., "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States," NBER Working Papers 5614, 1996.

Alesiana, A. and Perotti, R., "The political economy of budget deficits," Staff Papers, IMF, Vol. 42, 1995

Balassone, F. and D. Franco, "Public Investment, the Stability Pact and the 'Golden Rule," *Fiscal Studies* 21(2) 2000, pp. 207~229

Bayoumi, T. and Eichengreen, B., "The Stability of the Gold Standard and the Evolution of the International Monetary System," CEPR Discussion Papers 1248, 1995.

Barro, R., "The neoclassical approach to fiscal policy," *Modern Business Cycle theory*, 1989.

Bohn, H. and Inman, R., "Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. states," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 45, 1996, pp. 13~76.

Brunila, A., "Fiscal Policy: Co-ordination, Discipline and Stabilization," Paper prepared for the meeting of the Group of Economic Analysis of the European Commission, 16 April 2002.

Buti, M. and B. Martinot, "Open Issues on the Implementation of the Stability and Growth Pact," *National Institute Review*, Vol. 174, pp. 92~104

Buiter, W., "Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 1, 2003.

Buiter, W., "Two Naked Emperors? Concerns about the Stability

- and Growth Pact and Second Thoughts about Central Bank Independence," CEPR Discussion Papers 4001, 2003.
- Buiter, W. and C. Grafe, "Reforming EMU's Fiscal Policy Rules, Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union," in *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interaction and Coordination* edited by M. Buti, Cambridge University Press, 2003.
- Corsetti, Giancarlo and Nouriel Roubini, "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules," *The American Economic Review*, 1996, pp. 408~413.
- CBO, The Budget and Economic Outlook: Fiscal Year 2004~2013, January 2003.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2004," Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2004.
- European Commission, "Public Finances in EMU 2006," Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006.
- Fatas, A. and Mihov, I., "The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states," *Journal of Public Economics*, Vol. 90(1-2), 2006, pp. 101~117.
- Hallerberg, M., Strauch, R., von Hagen, J., "The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries," Working Paper Series No. 419, European Central Bank, 2004.
- Hallerberg, M., von Hagen, J., "Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union,"

- Poterba and von Hagen (eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. NBER and University of Chicago Press, Chicago, IL, 1999, pp. 265~300.
- HM Treasury, "Fiscal Stabilization and EMU," 2003.
- IMF, "Fiscal Policy Rules," IMF occasional paper No.162. 1998.
- IMF, "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain," occasional paper No. 225, 2003.
- IMF, "Sweden: Selected Issues," IMF Country Report No. 03/231, 2003.
- Kennedy, S. and Ribbins, J., "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance," Working paper 2001-16, Department of Finance(Canada), 2001.
- Kydland, F. and Prescott, E., "Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *Journal of Political Economy*, Vol. 85(3), 1977, pp. 473~491.
- National Association of State Budget Officers (NASBO), *Budget Processes in the States*, 2002.
- Ministry of Finance Sweden, "Budget Bill for 2003: Sweden's Economy," 2003. 9.
- Ministry of Finance Sweden, "Spring Fiscal Policy Bill 2004: Sweden's Economy," 2004. 4.
- OECD, *Economic Survey of Sweden 2002*, 2002.
- OECD, "Design choices for fiscal policy rules," unpublished SBO meeting paper, 2006.
- Perotti R. and Kontopoulos Y., "Fragmented fiscal policy," *Journal of Public Economics*, Vol.86(2), 2002, pp. 191~222.
- Philip L., "Business Cycles and Macroeconomic Policy in Emerging Market Economies," *International Finance*, Vol. 6(1), 2003,

pp. 89~108.

- Poterba, J., "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics," *Journal of Political Economy*, Vol. 102(4), 1994, pp. 799~821.
- Roubini, N. and Sachs, J., "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies," NBER Working Papers 2919, 1989.
- Schick, A., "The role of fiscal rules in budgeting," *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 3, No. 3, 2003.
- Taylor, J., "Discretionary versus policy rules in practice," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol. 38/39, C4, 1993.
- Von Hagen, J., "Fiscal Discipline and the Growth in Euroland Experiences with the Stability and Growth Pact," ZEI Working Paper B06, 2003.
- Von Hagen, J. and Harden, I., "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," IMF Working Papers 96/78, 1996.

<부록 1> OECD/WB 예산집행 및 절차에 관한 설문조사 결과

- 재정준칙 관련 항목에 대한 OECD국가들의 답변 -

2.1.a 재정준칙(Fiscal Rules)

2.1.a.1 예산 작성과정에서 행정부의 재량정책에 대한 한도 및 제한을 두는 재정준칙이 존재하는가? (In developing the budget, are there fiscal rules placing limits on Executive fiscal policy discretion?)

	합계	OECD 국가
없다.	9	오스트리아, 벨기에, 캐나다, 체코, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 한국, 미국
있다.	18	호주, 핀란드, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 아일랜드, 일본, 멕시코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 스페인, 스웨덴, 터키, 영국, 그리스

2.1.a.2 존재한다면... (If yes, please complete the table below)

	헌법 (CONSTITUTION)	예산법 (BUDGET LAW)	규정 (REGULATION)	내부 규칙 (INTERNALLY SPECIFIED PUBLIC SECTOR RULES)
포괄적인 정성적 규칙 (BROAD QUALITATIVE RULES, E.G. THE GOLDEN RULE THAT THE BUDGET MUST BE BALANCED OVER THE ECONOMIC CYCLE)	멕시코, 포르투갈 (2)	일본, 멕시코, 영국, 터키 (4)	헝가리, 호주, 아일랜드, 포르투갈 (4)	뉴질랜드, 그리스, 영국, 핀란드 (4)
총부채 한도 (LIMIT ON TOTAL DEBT)	멕시코 (1)	슬로바키아, 멕시코, 영국, 핀란드, 스페인, 포르투갈 (6)	아일랜드, 스페인 (2)	뉴질랜드, 그리스, 헝가리, 영국, 벨기에 (5)
민간보유 부채 한도 (LIMIT ON DEBT HELD BY THE PUBLIC)		멕시코, 핀란드, 터키, 스페인 (4)	스페인 (1)	뉴질랜드, 그리스, 벨기에 (3)
명목지출 한도 (LIMIT ON NOMINAL EXPENDITURES)		슬로바키아, 멕시코, 터키, 포르투갈 (4)	스페인 (1)	뉴질랜드, 스웨덴, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 독일, 벨기에 (7)
GDP 대비 지출 한도 (LIMIT ON EXPENDITURES AS A PERCENTAGE OF GDP)		멕시코 (1)	일본, 스페인 (2)	뉴질랜드, 그리스, 벨기에 (3)
GDP 대비 연도별 적자 한도 (LIMIT ON ANNUAL DEFICIT AS PERCENTAGE OF GDP)	독일, 포르투갈 (2)	슬로바키아, 멕시코, 독일(3)	헝가리, 아일랜드, 스페인 (3)	뉴질랜드, 그리스, 노르웨이, 핀란드, 벨기에 (5)
다년도 적자 한도 (LIMIT ON MULTI-ANNUAL DEFICIT, I.E. BALANCE ACROSS AN ECONOMIC CYCLE)	포르투갈 (1)		헝가리, 호주, 멕시코, 아일랜드, 스페인 (5)	뉴질랜드, 스웨덴, 그리스, 벨기에
지출한도에 대한 정치적 동의 (POLITICAL AGREEMENT ON SPENDING LIMITS)		스페인 (1)	스페인, 포르투갈 (2)	뉴질랜드, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 독일, 네덜란드, 벨기에

2.1.a.3 재정한도가 있다면 행정부는 한도 수정에 관하여 제안이 가능한가? (If there are fiscal limits, can your executive branch propose waiving or amending the limits?)

	합계	OECD 국가
가능하다	5	아일랜드, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴
제한된 범위 내에서 가능하다	21	호주, 벨기에, 핀란드, 독일, 그리스, 아이슬란드, 멕시코, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 터키, 영국
가능하지 않다	1	스페인

2.1.a.4 초국가조직에 의해 부과된 재정준칙의 영향을 받는가?(Is your country subject to any fiscal rules by a supra-national organization?, e.g Maastricht treaty)

	합계	OECD 국가
그렇다	13	오스트리아, 벨기에, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국
아니다	13	호주, 캐나다, 체코, 덴마크, 아이슬란드, 일본, 한국, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 터키, 미국

<부록 2> 영국의 재정관련 보고서

영국정부가 투명성 제고를 위해 재정상황에 대한 자세한 설명과 평가를 제공하고 앞으로의 계획을 명확히 설명하기 위해 작성하여야 하는 보고서 및 그 주요 내용은 다음과 같다.

① The Pre-Budget Report(PBR)

- 재무성은 예산편성 3개월 전에 PBR을 작성하여야 함
- PBR은 예산에 포함될 재정정책상의 중요한 변화에 대한 제안을 담고 있어야 하나 조세정책의 모든 영역에 대한 정보를 담아야 하는 것은 아님
 - 특히 현재 또는 미래의 납세자의 활동을 현저하게 저해할 위험이 있는 경우, 납세자 및 시장의 행태에 일시적 왜곡을 초래(금융시장에 혼란을 가져오는 경우를 포함)할 수 있는 정보는 제공되지 않음
- PBR의 본문 또는 참고자료로서 포함되어야 할 내용은 다음과 같음
 - 경제 및 재정에 대한 예측
 - 경기적 요인을 조정한 재정수지 등 경기변동이 주요 재정지표들에 미치는 영향분석

② The Financial Statement and Budget Report(FSBR)

- 재무성은 예산편성시 재정 및 예산에 관한 보고서(FSBR)를 공표해야 함
- FSBR에는 최소한 다음의 사항을 기술하여야 함
 - 경제 및 재정에 대한 예측
 - 예산과 관련된 주요 재정정책 지표에 대한 설명

- 필요한 경우 재정정책 지표들이 재정정책의 목표 및 집행원칙, 성장과 안정에 관한 협정(the Stability and Growth Pact)과 같은 EU협약 등과 어떻게 조화를 이룰 수 있는지에 대한 설명

③ The Economics and Fiscal Strategy Report(EFSR)

- 재무성은 예산편성시 경제와 재정 운영에 관한 방침에 관한 보고서(EFSR)를 공표하여야 함
- 재정운영과 관련하여 EFSR은 다음과 같은 사항을 명시하여야 함
 - 주요 재정지표들의 장기적 목표를 포함한 경제 및 재정정책의 장기적 운용전략
 - 경제 및 재정정책의 장기 운용전략에 비추어 본 최근의 운용 실적 및 단기 전망 평가
 - 단기 전망과 장기 운용전략이 성장과 안정에 관한 협정의 준수 의무와 부합되는지에 대한 평가
 - 주요 재정지표의 10년 이상 기간에 대한 전망
 - 경기변동이 주요 재정지표에 미치는 영향분석

④ Conduct of Debt Management and the Debt Management Report

- 정부는 국민이 정부가 부채를 어떻게 관리하고 있는지 충분히 알 수 있도록 매년 차입구조와 정부의 부채비용에 관한 보고서를 공표해야 함
- 정부는 이 보고서에 다음과 같은 사항을 기술해야 함
 - 국민저축을 통한 재원조성 예측
 - 익년도 국채발행 계획 및 국채 입찰
 - 국채만기 구조 및 지수연계(index-linked)국채 비중에 관한 계획

영국재무성은 모든 보고서를 the House of Commons Treasury

Committee에 제출해야 하며, 상기 보고서 이외에도 국민들이 재정정책 및 국가재정 상황을 보다 잘 감시할 수 있도록 하기 위한 정보를 제공하여야 하는데 모든 보고서는 발간 후 최소 6개월 동안 구득할 수 있어야 하며 그 내용을 재무부 홈페이지에 게재하여야 한다.

이외에 2002년 Pre-Budget Report와 함께 처음 발간된 The End of Year Fiscal Report(EYFR)는 정부의 회고적 보고서인데, EYFR은 매년 Pre-Budget Report와 함께 발표되며 이전 두 회계연도의 재정상황에 관한 분석으로 재정정책의 목적과 재정준칙(fiscal rules)이 잘 적용되었는지, 예산에서의 전망치와 실측치가 일치하는지에 대한 분석을 포함하고 있다.

<부록 3> SGP에 포함된 EMU의 재정준칙

- 안정 및 성장조약의 핵심은 다음과 같음
 - 회원국들이 경기하강기에도 GDP 대비 재정수지 적자 3% 한도를 준수하도록 국가 특성을 고려한 ‘균형에 가깝거나 흑자인 중기재정목표’ 수립
 - 예외적인 조건(예외성)
 - 극심하고 지속적인 불경기에 재정정책 수단이 경제적 활동에 미치는 부정적 쇼크를 완충하는 데 충분하지 못할 때에 발생하는 과도한 재정적자는 예외적임
 - 실질 GDP가 연간 2%p이상 하락할 경우
 - 연간 실질GDP 하락이 2%p미만인 경우에도 과거 추세에 비해 경기하강이나 생산누적손실이 급작스럽게 나타나는 경우
 - 일시적인 조건(일시성)
 - 예외적인 조건이 지속되는 동안 재정수지 적자비율이 3% 이상 되는 것을 일시적으로 허용
 - 재정수지 적자는 예외적인 환경이 발생한 다음 해에는 재정적자 한도 3% 이내로 되돌아와야 함
 - 과도한 재정적자에 대한 규제절차를 가속화하여, 과도한 적자 상태에 있는 국가는 즉시 조치를 취해야 하며 적자라고 판단된 다음 해(과도한 재정적자가 발생한 후 2년, 그것이 규명된 지 1년 내)에 적자를 완전하게 교정해야 함
 - 과도한 적자가 지속될 시 취할 제재의 규모와 범위를 정하여, 이자가 지급되지 않는 계정에 적립액과 벌금이 부과되는 시기를 규정
 - 제재가 적용되는 첫 해에 비이자계정에 적립하는 액수는

GDP의 0.2%에 해당하는 고정분과 실제 적자와 GDP 대비 3% 재정적자간 차이의 1/10에 해당하는 변동분으로 이루어 짐. 벌금의 한도는 양자의 합이 GDP 대비 0.5%로 함

- 다음 해에는 재정적자가 과도하다는 결정이 폐기될 때까지 변동분만 적용
- 2년 후에도 과도한 적자가 지속될 시에는 비이자계정의 적립금이 몰수되어 벌금으로 전환됨
- 과도한 적자를 바로잡기 위해 어떤 조치도 취하지 않는다면 재정적자가 과도하다고 결정된 해에 제재가 부과될 수 있음

<국문요약>

재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구

박형수 · 류덕현

본 보고서는 정부의 총량적인 재정목표를 제약함으로써 재정건전화를 최우선 정책운용목표로 하는 재정준칙에 대한 연구를 수행하였다. 재정준칙은 재정수지나 지출증가율 혹은 국가채무에 대한 제약을 두어 일시적으로 정책운용의 폭을 좁히지만 재정규율을 확립하여 중장기적으로 재정건전화에는 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 재정부문이 다른 경제부문보다 건실한 것으로 평가받고 있는 우리나라에서 재정이 갖는 또 하나의 중요한 기능인 경기안정화에 대한 정책적 수단을 제약하면서까지 재정준칙을 도입해야 하는지에 대해서는 의구심이 들 수도 있다. 하지만 향후 우리에게 다가올 재정건전화에 대한 위협을 고려한다고 하면 재정이 건전하다고 평가받고 있는 현재 시점에서 논의하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

본 연구에서는 먼저 제Ⅱ장에서는 재정준칙에 대한 이론적 논의를 정리한다. 여기에서는 재정준칙의 정의, 필요성, 형태별 구분 및 재정 이슈별 재정준칙의 효과 및 성과에 대한 이론적 실증적 연구결과를 소개한다. 제Ⅲ장은 이미 재정준칙을 도입하고 있는 많은 선진국들의 운용경험과 실제사례들을 광범위하게 정리하고 있다. 제Ⅳ장은 우리나라의 재정준칙 도입에 대한 분석이다. 여기에서는 그동안 우리나라 재정 운용, 정확하게는 예산편성의 원칙이었던 양입제출 원칙과 최근의 중기재정계획의 성과와 한계에 대해 평가하며, 우리나라에서 재정준칙

도입이 될 경우 고려해야 할 사항들을 정리하였다. 마지막으로 제V장은 본 보고서를 요약하고 정리한 후 정책적 시사점을 도출한다.

<Abstract>

A Study on Fiscal Rules in Korea

Hyung-soo Park · Deockhyun Ryu

This study investigates fiscal rules, which focus on fiscal consolidation by way of permanently constraining aggregate fiscal targets. Well-known candidates of aggregate fiscal targets are fiscal deficits, a growth rate of expenditure, and government debt. A rule-based fiscal policy is useful to strengthen fiscal discipline, though it temporarily limits government fiscal policy tools to face business cycle. It may be questionable to introduce a rule-based fiscal policy to Korea now since the fiscal sector is sounder than any other economic sector. If we consider several factors threatening fiscal sector soundness, for example, ageing and low fertility problem, it is relevant to study a rule-based fiscal policy now.

The composition of this study is as follows; the chapter 2 summarizes a theoretical aspects of fiscal rules, such as, definitions, usefulness, macroeconomic effects, and an empirical literature review. The chapter 3 covers an extensive survey advanced countries' experiences about fiscal rules. The chapter 4 considers an application of fiscal policy rules in Korea. We evaluate a balanced budgeting principle, mid-term expenditure framework, and issues of fiscal rules in case of introduction of fiscal policy rules into Korea. The final chapter closes the report with concluding policy remarks.

〈著者略歷〉

박형수

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of California-Los Angeles 경제학 박사

현, 한국조세연구원 연구위원

류덕현

서울대학교 경제학과 졸업

미국 Rice University 경제학 박사

현, 한국조세연구원 전문연구위원

研究報告書 06-13

재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구

2006년 12월 22일 인쇄

2006년 12월 29일 발행

저 자 박형수·류덕현

발행인 최용선

발행처 한국조세연구원

1318-7774 서울특별시 송파구 가락동 79-6번지

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및 상 일 인 쇄

인 쇄 한국조세연구원 2006

ISBN 89-8191-345-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 9,000원