조세·재정 BRIEF

한국조세연구원

2012. 9

글로벌 금융위기와 재정준칙

1. 검토 배경

❑ 글로벌 금융위기와 유럽 재정위기로 각국에서 재정건전성의 중요성 부각

○ 2008년 글로벌 금융위기의 극복을 위해 대규모의 재정 투입이 있었고, 이는 대부분의 국가들에서 재정 상황의 악화를 초래.

○ 글로벌 위기 상황의 점진적 개선에 따라, 대규모 재정지원에 따른 악화된 재정상황의 회복에 대한 논의로 이어졌고, 이러한 상황에서 유럽 재정위기의 확산은 재정건전화의 필요성에 대한 국제적 관심을 더욱 높임

❑ 글로벌 금융위기는 기존의 재정준칙에 기반한 재정운용에 큰 도전

○ 재정의 지속가능성과 재정건전성의 유지를 위한 다양한 형태의 재정준칙이 금융위기 이전에 사용되고 있었음.

○ 금융위기의 심화와 이에 대응한 재정정책의 필요성은 비(非)위기 상황에 주로 기반한 기존의 재정준칙을 유지하면서 대규모의 경기대응적 재정투입을 어렵게 만드는 문제점 발생

○ 특히, 기존의 재정준칙은 엄격한 적용에 중점을 두고, 준칙의 명확성을 강조하던 경향으로, 예외적인 대규모 외부 충격에 대한 효과적 대응이 불가능

○ 결국, 많은 국가들이 재정위기 기간 동안 재정준칙의 적용을 중단하거나 기존의 준칙을 조정하는 등의 재량적 측면을 강화하는 정책으로 선회

- 영국은 기존의 Golden Rule과 Sustainable Investment Rule을 공식적으로 중단하고, 임시재정준칙을 통해 재정균형과 부채감축을 시도
- 이스라엘, 핀란드, 덴마크, 칠레 등도 목표지표의 변경 등, 기존의 준칙을 변경/완화

2 글로벌 금융위기와 재정준칙

❑ 재정건전성의 추구와 새로운 재정준칙에의 필요성

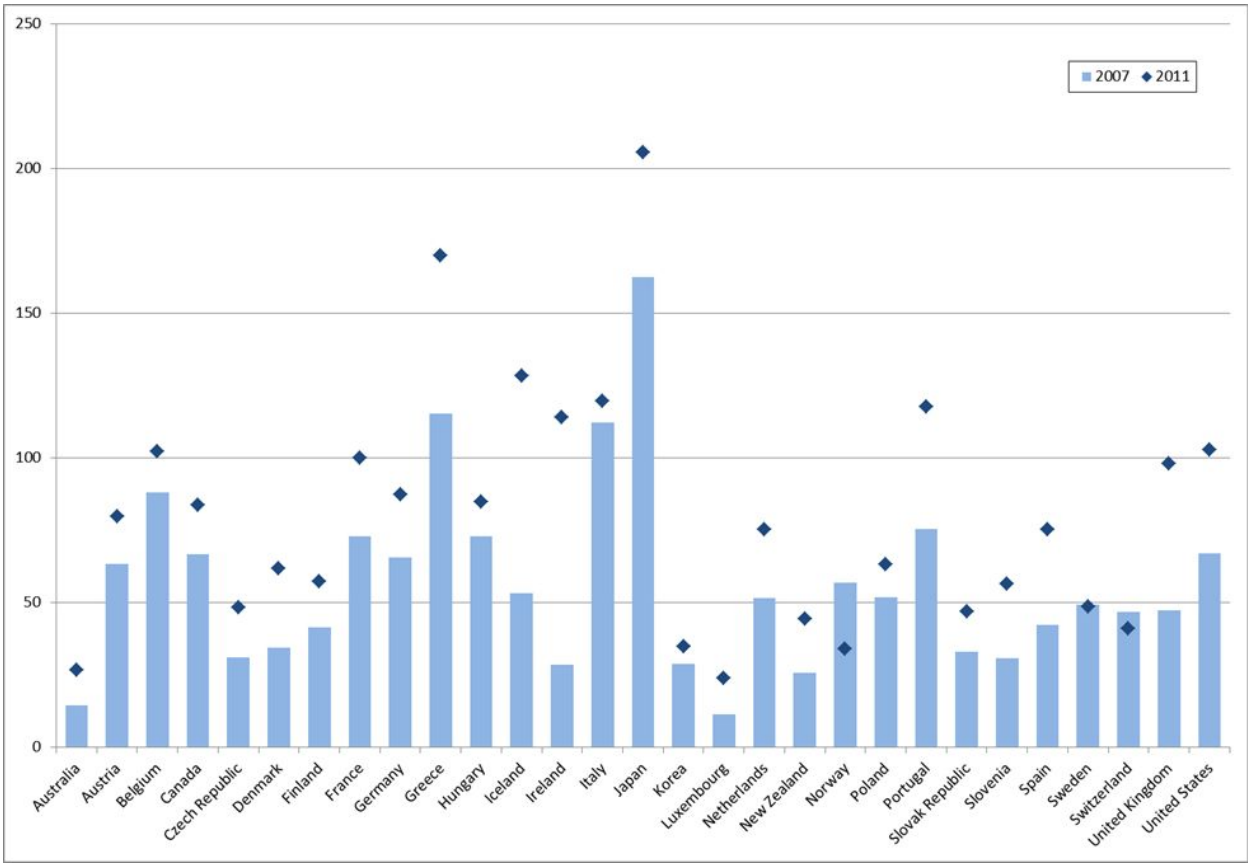
○ 재정위기를 경험하면서 많은 국가들이 예산 조정을 통하여 재정균형 회복을 추구하는 동시에, 좀 더 견고한 재정체계를 구축하고자하는 노력을 시작

○ 금융위기의 극복을 위해 재량적 경기부양책을 실시한 많은 국가들에서 대규모의 정부지출 불균형이 발생하였고, 이러한 문제점을 시정하기 위해 재정의 건전성과 지속가능성이 강조된 재정체계의 재구축 노력의 일환으로 재정준칙의 개혁이 추진

○ 특히 EMU는 재정체계의 개편과 관련하여 회원국들의 보다 강화된 관리 감독을 위한 신재정협약(Fiscal Compact)을 추진하면서, 회원국 차원의 재정준칙에 대한 관리를 강화

- 기존의 안정성장협약(SGP)이 강제적 통제장치로서의 역할이 미흡하고, 금융위기와 재정위기를 통해 그 한계를 드러냄에 따라 새로운 관리감독 체계의 필요성 대두
- 위기관리비용을 줄이고 EU 차원의 관리 감독 기능을 강화하고자 2011년 12월 기존의 안정성장협약(SGP)의 내용의 대폭 개정

[그림 9] 금융위기 전후 OECD 국가들의 국가채무(Gross Financial Liabilities) 수준 변화



2. 글로벌 경제위기와 재정준칙의 변화

❑ 재정준칙의 정의로 가장 많이 사용되는 것은 Kopits & Symansky(1998)

○ '종합재정지표'로 흔히 표시되는 '재정정책'(fiscal policy)에 대한 '항구적(permanent) 제약'이라고 정의하고 종종 구체적인 수치적 한도나 목표(numerical ceiling or target)로 표현된다고 설명

> "... a **permanent constraint** on **fiscal policy**, typically defined in terms of an **indicator of overall fiscal performance** ... such as the government budget deficit, borrowing, debt or a major component thereof-often expressed as a **numerical ceiling or target...**"

○ 대다수의 국내외 연구들이 이 정의를 기반을 재정준칙을 정의하고 있는데, 시대적 흐름에 따라 재정준칙 정의에 중요시되는 측면은 변화

- (법적요건) Kopits & Symansky(1998)는 재정준칙이 법적 위상과 관계없이 항구적 준칙일 것을 명시한 반면, 최근 국내외 연구에서는 효과적 집행(강제성)을 위해 재정준칙의 법제화를 중요시
- (단순성/복잡성) Kopits & Symansky(1998)에서는 재정준칙을 "단순한" 예산수치제약으로 정의하고, 이를 통해 준칙의 준수여부를 용이하게 판단할 수 있는 장점을 강조한 반면, Schaechter et al.(2012)은 재정준칙이 "복잡화"되어 가는 점을 강조하고, 단순성을 중요한 측면으로 고려하지 않음

○ 기존 연구들은 재정준칙이 지니는 주요 특성으로 다양한 요인들을 지적하고 있음.

- 대상과 관련하여 명확한 범위의 설정과 유연성을 강조
- 집행과 관련하여 법적근거, 강제장치 등 재정준칙의 구속성과, 동시에 예외조항을 통한 탄력적 운용을 강조
- 기타 이상적 혹은 좋은 재정준칙이 지녀야 할 특징들이 기존의 논의에서 거론되고 있으나, 현실적인 적용에 있어 바람직한 재정준칙이 이상적인 구성요소를 모두 갖추기는 어려움.

<표 1> 재정준칙의 중요 요소 및 특성

	Kopits & Symansky ('98)	Buiter ('03)	IMF ('09)	EMU ('10)	Schaechter et al. ('12)
대상 관련	- 명확성 - 적절성 - 유연성	- 국가전체 재정수지 - 규모 중립적 - 국가연합체 차원에도 적용 - 채무최소화 (solvency)	- 준칙과 목표 간 연계성 - 유연성 - 정부범위 - 총량지표의 범위 - 과거실적반영	- 회계제도 (현금주의/ ESA95) - 다년도 시계	- 정부범위 - 총량지표의 범위
집행 관련	- 투명성 - 단순성 - 구속성 - 효율성 - 일관성 - 예외조항	- 단순성 - 신뢰성 - 공평성 - 일관성	- 단순성 - 법적근거 - 구속성 - 예외조항	- 법적근거 - 강제장치 - 제재 - 예외조항	- 법적근거 - 자동시정 메커니즘 - 예외조항
기타	- 항구적 제약 - 독립적 감독기구	- 장기에도 적용	- 도입시기	- 독립적 감독기구	- 독립적 감독기구 - 재정책임법 (FRLs)

출처: 홍승현(2012)

❑ 재정준칙은 그 기준에 따라 여러 가지 방식으로 분류되나 주로 제약의 대상이 되는 목표재정변수에 따른 분류가 가장 널리 사용

○ 대상에 따라 (재정)수지준칙, 채무준칙, 지출준칙, 세입준칙, 차입준칙 등이 있고, 이 대상에 따라 경기안정화 및 재정건전화 효과, 운용편의성 등이 다르게 나타남

<표 2> 재정준칙 유형별 장단점 및 적용 국가

준칙	장점	단점	적용 국가 (2012년 기준)
채무 준칙	- 부채 유지가능성과 직접 연관 - 감독 및 커뮤니케이션이 용이	- 경기안정화 기능 미비(경기순행적) - 단기에 대한 명확한 운영지침이 없음 - 한시적 조치가 될 수 있음 - 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려	이스라엘, 세르비아, 폴란드, 슬로바키아, 영국 등
재정수지준칙	- 명확한 운용지침 - 부채유지가능성과 직접 연관 - 감독 및 커뮤니케이션 용이	- 경기안정화 기능 미비(경기순행적) - 기초재정수지는 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려	이스라엘, 인도네시아 등
구조적 재정수지 준칙	- 경기안정화 기능(경기대응적) - 상대적으로 명확한 운용지침 - 부채유지가능성과 직접 연관	- 구조적 경제 변화 시, 수정 복잡 - 감독 및 커뮤니케이션이 어려움	콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 영국 등
지출 준칙	- 명확한 운용지침 - 경기대응적 - 정부 규모 조정이 용이 - 감독 및 커뮤니케이션 용이	- 세입 제약이 없어 부채 유지가능성과 직접적 연관은 없음 - 지출 한도를 맞추려다 지출 배분에 불필요한 변화가 발생할 수 있음	에콰도르, 이스라엘, 일본, 나미비아, 폴란드, 루마니아, 스페인, 미국 등
세입 준칙	- 정부 규모 조정이 용이 - 세입정책의 향상	- 경기순행적 - 지출 제약이 없어 부채 유지가능성과 직접적 연관은 없음	네덜란드, 프랑스, 케냐, 호주 등

자료 : Schaechter et al.(2012)와 IMF의 Fiscal Rules Dataset을 참고하여 정리함

❑ 지난 20여 년간 재정준칙의 도입은 꾸준한 증가추세를 보여 왔음

○ 1990년 5개국[1]에서 2012년도 76개국으로 재정준칙 도입국이 급격히 증가
- 이는 장기적 재정규율의 필요성과 재정에 대한 신뢰성 확보의 중요성이 부각된 것을 반영
- 전체 준칙 도입국의 증가는 국가차원의 재정준칙뿐만 아니라, 초국가적 차원의 준칙이 크게 증가했기 때문인 것으로 평가

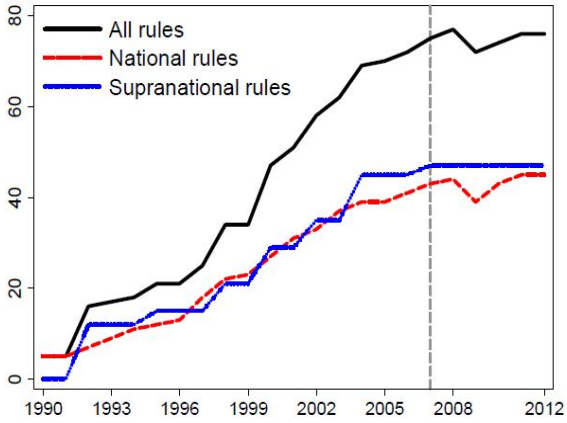
○ 국가준칙(national rules)의 경우, 2012년 기준으로 총 45개국이 시행하고 있으며, 지난 10년간 개도국의 도입 증가가 특히 두드러짐

○ 초국가적 준칙(supranational rules)은 2012년 기준으로 47개국에서 운용되고 있으며, 통화연합에 따른 재정 정책 공조 등과 맞물려 크게 증가
- 초국가적 차원에서 운용되고 있는 재정준칙: 유럽의 안정·성장협약(SGP), 서부아프리카경제통화연합(WAEMU), 중부아프리카경제통화공동체(CEMAC), 동부카리브해통화연합(ECCU)

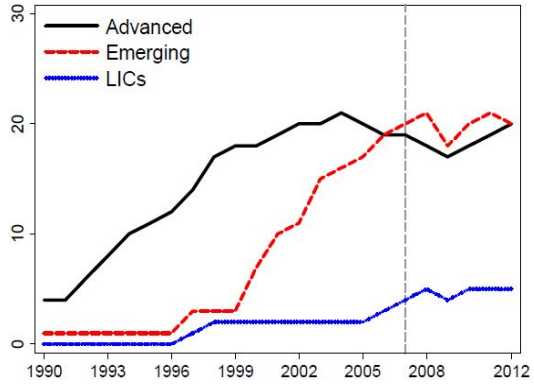
1) 독일, 인도네시아, 일본, 룩셈부르크, 미국

[그림 2] 재정준칙 도입 현황

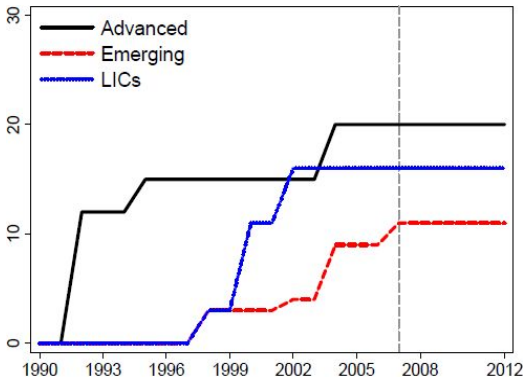
<Number of Countries with Fiscal Rules>



<National Rules by Type of Economy>



<Supranational Fiscal Rules by Type of Economy>



자료: Schaechter et al.(2012)

<표 3> 2010년 이후 채택된 새로운 재정준칙

국가	재정준칙 내용
오스트리아	• 2017년부터 사회보장을 포함한 연방정부 구조적 적자를 GDP 대비 0.35% 이내로 제한 • 위 규정은 연방예산법에 포함되어 2011. 12. 7 의회에서 승인
콜롬비아	• 중앙정부의 구조적 재정수지 준칙을 2011. 6월 의회 승인 • 단계적으로 2014년까지 구조적 적자를 GDP의 2.3%로 감축하고 2022년에 GDP의 1%로 한도 적용 • 예외적으로 생산 성장률이 장기 성장률보다 2%p 이상 낮은 경우와 국부펀드 창출이 필요한 경우 재정확대를 허용
에콰도르	• 기존의 재정수지 및 채무 준칙을 대체하여 2010년 새로운 지출준칙을 채택, 2011년 발효 • 지출준칙은 경상지출이 석유세입을 포함한 항상(permanent) 소득을 초과할 수 없도록 규정 • 외부 차입(external financing)과 석유세입은 공공투자 지출로만 사용

국가	재정준칙 내용
이스라엘	• 2010년에 부채비율 상한을 GDP 대비 60%로 설정하고, 이를 달성하기 위해 지출 준칙 수정 • 두 가지 준칙 중 적자 한도를 우선 적용
일본	• Pay-as-you-go 규칙을 포함한 재정운영전략을 2010년 채택 • 지출 증가 또는 세입 감소를 포함한 정책은 영구적인 지출삭감 및 세입인상 조치로 대체되어야 함 • 지출한도를 포함한 중기재정계획도 도입
나미비아	• 지출규모를 GDP의 30%로 제한한 지출준칙을 2010년 발효
폴란드	• 2011년부터 중앙정부 재량지출과 신규 입안된 지출의 실질증가율을 1%(CPI 기준)로 제한 • 위 지출준칙은 2011년 예산법에서 규정
포르투갈	• 일반정부의 구조적 수지가 안정 및 성장협약의 중기목표를 상회하도록 하는 재정준칙 승인 • 재정목표 이탈이 발생될 경우 다년도계획을 수정해야 함 • 2011.5월 예산체계법(Budgetary Framework Law)에 규정, 2015년 발효
루마니아	• 예산수지가 흑자로 전환될 때까지 3년간 일반정부 지출 증가가 명목 GDP 전망을 초과할 수 없음 • 인건비지출 제한을 2년간 적용
세르비아	• 2010.10월 예산구조법(Budget System Law)에 재정책임 규정 • 재정책임 규정은 재정수지준칙과 국가채무준칙(일반정부 채무한도: GDP의 45%), 재정위원회(fiscal council) 채택 등을 포함
슬로바키아	• 공공채무 상한을 GDP의 60%로 제한하는 헌법안(constitutional bill)을 2011.12월 채택하고 2012.3.1부터 발효 • 부채비율이 GDP의 50%에 이를 경우 자동안정화 장치 작동 • 동 법안은 재정집행 평가·감독을 위한 재정위원회 설치도 요청
스페인	• 구조적 적자 목표를 EU가 정한 범위 내로 설정 • 각 수준의 정부별로 지출과 지출증가율상한을 도입하고, 적자목표와 채무한도를 설정하도록 함 • 2011년 헌법과 2012년 재정조직법이 개정되면서 도입되었으며, 2020년 발효 전까지 경과조치 적용
영국	• 2010년부터 경기조정 재정수지 준칙 적용 • 5년 예측기간(five rolling year) 내에 경기조정 경상수지 균형달성과 FY2015/16까지 GDP 대비 공공부문 순채무(PSND) 비중 하락을 목표
미국	• 2010.2월 세입 및 의무지출에 대한 PAYGO 원칙 부활 • 2011.8월 의회의 재량지출상한(discretionary spending caps) 설정 - 10년간 9천억 달러의 재정절감 예상 • 2013.1월부터 총 1.2조달러 규모의 자동지출삭감 발효

자료: Schaechter et al.(2012)

8 글로벌 금융위기와 재정준칙

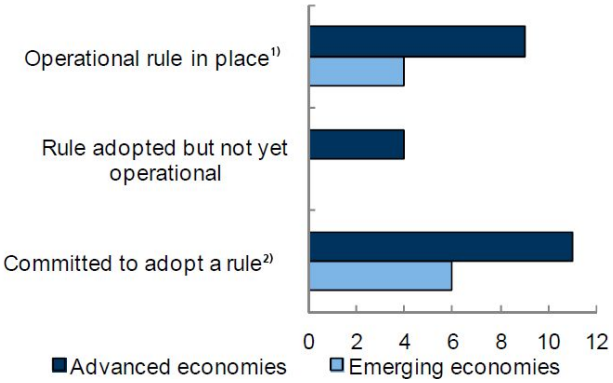
❑ 경제위기 이후 전반적인 재정준칙의 도입에 증가추세는 없었으나 질적인 변화가 있었음. 글로벌 경제위기 이후의 '차세대' 재정준칙의 가장 큰 특징은 '유연성'과 '강제성'의 동시적 강조 경향

○ 이 두 가지 측면의 강조를 통해 ① 재정정책에 대한 시장 신뢰의 회복과 ② 지속적 조절노력에 대한 정책당국의 의지표명, 그리고 ③ 중기적 시각에서 재정정책의 방향 제공을 주요한 목적으로 함

○ 경기조정 및 구조적 지표를 활용하여 지속성을 추구하는 동시에 경기변동에 대한 유연성 확보[2)]

- 경기 조정을 통해 예산목표 설정함으로써 지속성 추구: 예전 스위스, 독일
- 구조적 재정수지 균형 목표 설정: 콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 영국
- 부채 수준 일정수준 유지하기 위한 자동조절 기능 도입: 독일, 스위스의 부채브레이크(debt brakes)
- 채무준칙과 지출준칙을 결합하여 채무의 지속가능성과 연계된 운용지침 마련: 이스라엘, 폴란드

[그림 3] 경기조정 재정수지준칙 도입 국가 수



주: 1) 명확한 이행계획 수립한 국가 포함
2) 아직 도입하지는 않았지만, 신재정협약에 합의한 EU 국가 포함
자료: Schaechter et al.(2012)

○ 준칙들은 하나 이상의 준칙이 보완적으로 사용되는 경향을 보이고 있음. 특히 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)와 밀접한 관련을 가지고 있는 균형수지준칙과 채무준칙의 조합이 가장 많이 사용

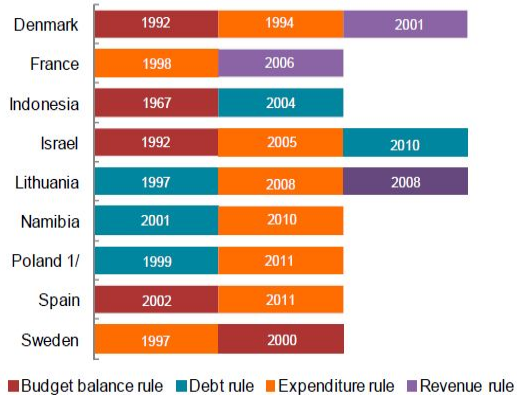
- 1997년 기준으로 국가당 평균 1.5개의 국가준칙이 사용된 반면, 2012년에는 평균 1.7개로 증가하고, 특히 2000년 이후 준칙을 도입한 국가 중 40%에 해당하는 국가들이 과도기적인 과정 없이 다중 준칙을 도입

2) IMF. Fiscal Monitor(2012)

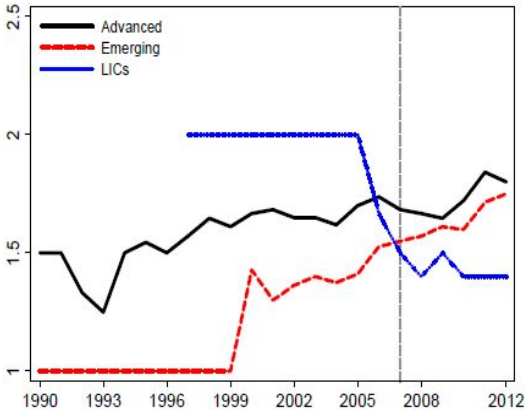
- 2012년 기준으로 약 60개국 이상이 균형수지준칙 및 채무준칙을 운용하고 있고, 이 중 50개국에서 두 준칙을 결합하여 운용.
- 특히 균형수지준칙과 채무준칙 조합은 개발도상국들(아르헨티나, 인도네시아, 멕시코 등) 사이에서 가장 많이 운용되는데, 초국적(supranational) 준칙의 경우도 종종 균형수지준칙과 부채준칙을 결합하여 운용됨.
- 정부규모 축소를 목적으로 한 지출준칙의 운용도 증가하였는데, 경기안정화를 위한 재정수지준칙 혹은 채무준칙과 결합되어 운용되는 경향을 보임.

[그림 4] 준칙조합의 도입(2012)

<Selected Economies: Moving to Multiple National Fiscal Rules>



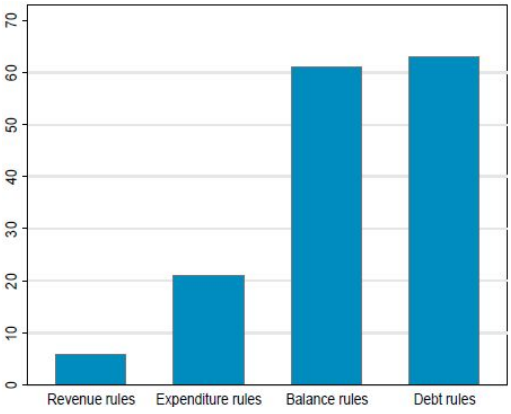
<Average Number of National Fiscal Rules>



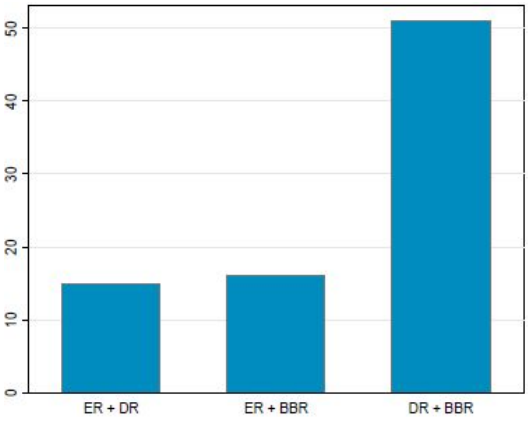
자료: Schaechter et al.(2012)

[그림 5] 재정준칙 운용 현황(2012)

<Types of Fiscal Rules>[1)]



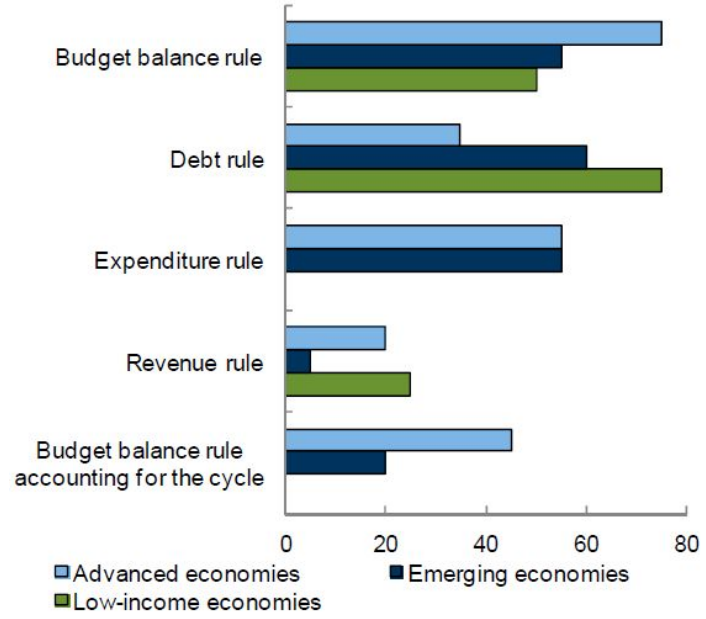
<Widespread Combinations of Fiscal Rules>[1)]



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

자료: Schaechter et al.(2012)

[그림 6] 재정준칙별 국가그룹별 운용비중(2012)



자료: Schaechter et al.(2012)

❑ 준칙 운용에 있어 신흥개발국과 선진국 간 뚜렷한 차이 보임

○ 선진국들은 준칙 운용에 있어 유연성을 강조하는 경향이 강함

- 선진국의 경우 25%에 해당하는 국가가 경기조정균형을 준칙에 적용한 반면, 저개발국가는 0%, 신흥개발국은 10%만이 경기조정균형을 도입

○ 신흥개발국들은 준칙의 강제성 요소 강화

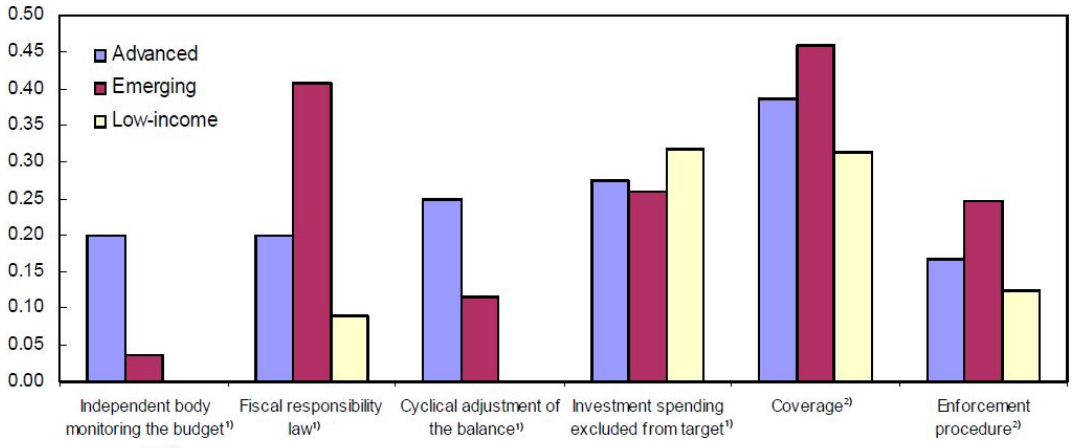
- 3분의 1 이상의 신흥개발국이 준칙과 함께 재정책임법(fiscal responsibility laws)을 도입한 반면, 선진국은 5분의 1, 저개발국가는 10분의 1의 국가만이 재정책임법을 시행
- 강제집행절차 역시 신흥개발국의 도입 비율 가장 높음

○ 신흥개발국들은 재정준칙의 적용범위가 비교적 넓은 것으로 나타남

- 신흥개발국 중 다수의 국가들이 일반정부 전체에 대해 준칙을 적용
- 저개발국가 중 30% 이상의 국가에서 공공투자부문과 여타 빈곤감소지출(poverty-reduction spending)을 준칙 적용 범위에서 제외시키고 있음

○ 독립된 예산평가 기관의 설치 비율은 선진국(18%)이 개도국(2%)에 비해 높음

[그림 7] 국가 유형별 재정준칙의 특성



주: 1) 국가유형별 비중
2) 0-1의 값을 가지는 지수
자료: Schaechter et al.(2012)

❑ 재정준칙의 구체적 운용과 관련 여러 이슈들이 꾸준히 논의되고 있음.

○ 재정준칙의 적용범위는 준칙 운용의 유연성이나 강제성 확보 문제와 밀접한 관련이 있음.

- 준칙의 적용 범위에, 경기에 따른 변동성이 큰 항목까지 포함시켜, 전체적인 재정관리의 투명성을 강화하고자 하는 논의가 있는 반면에, 반대로 변동성이 큰 항목은 재정 총량에 대한 전체적인 안정성이나 예측가능성을 저해할 수 있다는 반론도 있음.
- 구체적인 지출·수입 항목에 따라 대상항목으로 설정할지에 대한 찬반 의견이 존재하고, 국가별로도 다양한 기준들이 사용되고 있음.

<표 4> 항목별 준칙 대상 제외 현황(2012)

항목	적용 제외국 (준칙유형)	
이자지출 (Interest payments)	핀란드 (ER), 프랑스 (ER), 스페인 (ER), 스웨덴 (ER)	
경기 민감성 지출 (Cyclically-sensitive expenditure)	덴마크 (ER), 핀란드 (ER), 스위스 (BBR)	
자본지출 (Capital expenditure)	국가준칙	브라질 (ER, DR), 에콰도르 (ER), 홍콩 (BBR), 일본 (BBR)
	초국적 준칙	서부아프리카경제통화연합, 중부아프리카경제통화공동체 (BBR, DR, 외국 금융에 의한 자본지출 제외)

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

○ 독립적인 재정기관(Independent Fiscal Institution)의 중요성도 부각되고 있음

- 차세대 재정준칙은 목표지표의 정교화, 정부수준별 재정준칙 설정 등 과거보다 복잡하게 설계되어 있기 때문에 재정준칙 이행에 대한 조정 및 감독 기능이 중요해짐
- 다양한 형태의 재정기관이 존재하며, 이상적인 재정기관의 형태를 특정 짓는 것은 불가능. 각국이 당면한 재정문제의 특성과 정치 환경, 정책수립 유형, 법률기반 등 제반 사정을 고려하여 재정기관의 유형을 선택해야 함.
- 독립적인 재정기관의 주요 요소[3)]
  ① 권한의 명확화: 재정기관이 수행해야 할 임무의 종류와 범위가 명확해야하며 법적 근거를 기반으로 해야 함
  ② 기능적 독립과 자율성 보장: 정치적 영향을 배제하고 독립성을 보장할 수 있는 임명 절차 마련 필요
  ③ 재정기관의 예산 과정 참여: 예산편성 시 정부와의 협의 및 의회 청문회를 통해 예산 과정에 개입할 수 있으며, 주요 거시변수에 대한 독자적인 추계 권한을 가짐으로서 좀 더 강력한 참여권을 확보할 수 있음
- 독립적 재정 기관은 수치화된 준칙 적용 시 필요한 적절한 가이드라인을 제공함으로써 동태적 비일관성 문제 해결에 도움을 줄 수 있으며, 준칙을 쉽게 조작하거나 무시하지 않도록 할 수 있음

○ 글로벌 금융위기 이후 지방정부 수준의 준칙 규정에 대한 논의도 증가

- 금융위기에 대응한 지방정부의 지출 확대정책과 경기침체로 인한 세수 감소로 인해 지방정부 수준의 준칙 규정 문제가 대두되면서, 일반정부 수준의 재정통제 측면에서 지방정부를 포함한 재정준칙의 범위 설정이 중요한 문제로 부각
- 지방정부(subnational)가 책임을 가지고 재정정책을 수행하는 경우, 지방정부 수준의 재정준칙을 규정하는 것 필요
- 정부의 수준별 준칙을 동시에 도입하는 것이 최적이지만, 실제로는 흔치 않음. 국가재정준칙을 규정한 후 지방정부의 재정준칙을 도입하는 것이 가능하고, 이때 정부 차원의 정책 일관성을 유지하는 것이 필수적
- 대부분의 국가들은 위기대응을 위해 지방정부에 유연한 재정준칙을 적용해 왔으나, 재정목표 달성을 위해서는 재정조정에 대한 적극적 역할을 지방(subnational) 정부에 부여하여 정부 간 재정협력을 강화해야 함

3) Public Finances in EMU(2010)

3. 재정준칙의 도입 방향

❑ **(필요성)** 명시적인 총량적 재정규율의 필요성

○ 복지지출의 꾸준한 증가와 여러 대외적·대내적 리스크의 잔존 상황에서 급격한 상황변화에 능동적으로 대처하기 위한 재정여력의 확보 및 유지가 필요

- 한국 사회의 급격한 고령화와 이와 관련 복지지출 등의 꾸준한 증가추세와 함께 정치적 포퓰리즘으로 인해 증가추세가 더 급격하게 높아지는 경향을 보이고 있고, IMF(2012)에서 지적하고 있듯이 고령화 관련 연금과 보건지출이 향후 가장 큰 재정위험 요인으로 예측되고 있음
- 아직 재정위기의 혼란 속에서 어려움을 겪고 있는 유럽이나, 글로벌 금융위기의 여파에서 벗어나지 못하고 있는 미국, 그리고 성장률 둔화로 고심하고 있는 중국 등 수출 시장의 어려움뿐 아니라 많은 부분 원자재를 수입에 의존하고 있는 상황에서 국제적 원자재 가격의 상승 추세는 상당 기간 대외적 상황의 어려움이 지속될 것으로 예상
- 대내적으로도 재정이 감당해야 할 가능성이 높은 큰 문제들이 산적. 공기업 부채문제나 지방정부의 재정상황, 가계부채 문제나 부동산 문제 등 큰 규모의 경제문제에 있어 재정에 대한 의존도가 높은 상황을 고려하면 이러한 리스크를 대비한 재정의 여력 확충이 필요

○ 지난기간 건실한 재정운용을 통해 외부적 경제충격에 적극적인 재정대응이 가능했었음.

- 지난 과거 정부 내부적으로 이미 준칙을 운용해 본 경험
  - 가까운 예로, 지난 글로벌 금융위기 및 이의 극복과정에서 국가채무비율의 관리를 위해 한시적 재정준칙의 운용
- 최근의 유럽 재정위기 사태나 2008년 글로벌 금융위기의 경우를 보아도 평상시 충분한 재정여력의 확보가 catastrophic shock에 대한 재정의 효율적인 대응에 중요한 역할

❑ **(새로운 방식의 준칙의 필요성)** 경기변동에 대한 유연성과 준칙 운용에 대한 강제성을 모두 갖춘 준칙의 도입이 필요

○ 지난 글로벌 경제위기를 통해 많은 국가들에서 재정준칙 운용에 어려움 발생

- 기존의 재정준칙은 '단순'하고 '명료'한 규칙을 통해 규칙의 엄격한 적용에 초점을 맞추고 있었음.
- 이러한 엄격성이 재정위기를 거치면서 외부충격에 효과적으로 대응하는 데 한계를 보였고, 유연한 정책대응이 가능한 준칙에 대한 필요성이 대두

<표 5> 재정위기 동안의 재정준칙 중단 및 조정

나라	내용
불가리아	• 2009년 지출준칙 상한을 넘어선 이후, 2010년과 2011년에도 지출 상한(GDP 대비 최대 40%)을 지키지 못함 • 2012년 Organic Budget Law 개정에 따라 지출준칙, 균형수지준칙 모두 다시 강화
칠레	• 지출상한 조정: 2001~2007년 GDP 대비 1% 재정흑자→2008년 0.5% 재정흑자, 2009년 균형재정 달성 • 경기조정 정책과 적자재정을 위하여 예외 조항을 도입하였으며, 2014년까지 GDP 대비 1%의 적자재정을 목표로 설정
덴마크	• 2015년까지 공적소비와 관련된 지출을 GDP 대비 26.5%로 제한하도록 개정(2009) • 구조적 재정수지 목표의 수정: 2010년 흑자달성(2001년 설정) → 2011년에서 2015년까지 균형재정 달성(2007년 설정) → 재정적자 2015년 GDP 대비 0.5%미만, 2020년까지 균형재정 달성(2009년 설정)
핀란드	• 2007년부터 잠재 GDP의 1% 흑자 달성을 목표로 설정했지만 2009년 구조 개혁 과정에서 준칙을 지키지 못했으며, 2011년부터 1%재정적자를 목표로 재설정 • 2008년 중단된 부채감축규칙은 2011년 재조정
이스라엘	• 2009년 적자감축법(DRL)상 상한을 완화시켜 GDP 대비 6% 재정적자와 3% 지출 증가를 가능하게 함 • The Deficit Reduction and Budgetary Expenditure Limitation Laws(2010)에서 재정계획을 재설정(2014년, GDP 대비 1%의 재정적자)
파나마	• 2009년 균형수지준칙과 부채준칙 개정 : 적자 상한을 GDP 대비 2-2.5%로 설정하고 전환기간을 4년으로 연장 • 미국과 파나마의 실질 GDP가 일정 수준 이하로 떨어질 경우, 상한을 조정할 수 있도록 하는 조항 신설
영국	• 2008.11월 ~ 2009.12월 임시재정준칙 도입: 경기가 침체국면에서 벗어나면 경상예산을 조정하여 경기가 완전히 회복했을 때 예산균형과 부채감축을 이루도록 함

자료: Schaechter et al.(2012)

❑ **(새로운 준칙의 형식)** '총량 수준의 재정규율 강화'라는 재정건전성의 목표를 위해서는 목표 총량의 저량(stock)지표와 유량(flow)지표를 동시에 제어하는 것이 효과적

○ (목표지표) '부채규모'와 '재정수지'

- 구체적으로 어떤 목표치(target)/한도(ceiling)를 정할 것인지는 여러 가지 상황변수를 고려한 정책적 판단이 필요.
- 목표/한도의 설정뿐 아니라 이를 벗어나는 경우 다시 회복하기 위한 transition period 동안의 목표/한도 대비 '변화'에 대한 규정도 필요
  - 예를 들어 EU의 개정된 SGP에 의하면 GDP 대비 부채비율이 60%를 넘어서는 경우, 그 초과분을 20년 기간 동안 줄여나갈 것을 제시

• 우리나라의 경우, 현재의 수준에서 예를 들어 25%를 목표로 줄여나가기 위한 구체적 기간 계획(ex: 10년간 격차를 줄여나가는 목표라면 3년간 격차의 30% 감축)이 필요

- 목표지표가 포괄하는 범위를 명확히 할 필요.

• 채무의 범위를 설정하는 문제와, 재정수지에서 이자지출이나 사회보장 등에 대한 지출의 포함 여부 등을 궁극적인 총량적 재정규율의 입장에서 판단할 필요

○ (유연성 측면) 우선 목표지표의 제한을 경기순환을 고려한 방식으로 할 필요가 있고, 정상적인 경기순환의 범위를 벗어나는 상황에 대한 예외조항(escape clause) 혹은 비상계획(contingency plan)도 필요

- 경기순환을 고려한 방식의 목표 설정은 경기조정재정수지를 이용하는 것과 경기순환을 고려한 중기(medium-term)시계의 평균 목표를 설정하는 것이 가능

• 불가피한 상황으로 목표를 벗어나는 경우와 한도를 넘어서는 경우는 transition을 어떻게 그리고 얼마나 빨리 할 것인가를 결정할 필요

- Contingency plan은 목표/한도를 벗어난 경우와 준칙적용의 예외조항을 명시하는 경우에 적용될 필요

• 예외조항의 운용은 최소한도로 사전적으로 명확하게 제시되어 이의 남용을 방지할 필요. 우리나라의 상황에서 예외조항이 필요할 정도의 요건은 국가재정법의 추경요건 정도.

• 재정준칙의 예외조항을 운영하고 있는 스페인이나 스위스 등도 자연재해, 심각한 경기침체 등 우리의 추경요건에 준하는 수준

<표 6> 재정준칙 예외조항을 둔 국가

나라	내용
독일 (2010 이후)	• (2010년 이전) "거시 경제 균형의 왜곡"이 예외조항 적용의 요건 • (2010년 이후) 자연재해 · 정부의 통제권 밖에 있으며 재정에 큰 영향을 미치는 긴급 상황이 발생한 경우 적용, 의회 다수의 승인 필요
스페인 (2002 이후)	• 자연재해 · 심각한 경기침체 · 심각한 예산 적자 발생한 경우(3년 이내 시정을 위해 중기 재정계획과 함께 제출), 의회의 과반수 투표에 의한 승인 필요
스위스 (2003 이후)	• 자연재해 · 심각한 경기침체 · 회계방식의 변동 등 특별한 상황(exceptional circumstances)이 발생할 경우, 정부는 다수결로 균형수지 준칙에서 벗어난 예산 승인 가능
EU member states/ euro area (2005 이후)	• 적자 상한 위배가 일시적 · 예외적이고 적자가 기준치에 근접한 경우, 과다적자 시정절차(Excessive Deficit Procedure) 시행되지 않음 • 경기후퇴(adverse economic developments)로 판단되는 경우 과다 적자 보정 기간 연장 가능

자료: Schaechter et al.(2012)

○ (강제성 측면) 재정준칙이 실효성 있는 재정규율로 작동하기 위해서는 법률 등으로 강제성을 부여하는 것이 바람직할 수 있음

- 재정의 효율적인 집행을 위해 재정준칙의 적용은 사전적(ex ante)으로 한정할 필요가 있음.
  - 사후적(ex post)인 준칙의 강제는 국민과 시장의 정책에 대한 신뢰도는 높일 수 있는 반면, 예산 확정 이후의 경제상황 변화에 재정이 유연하게 대처할 수 있는 여지를 줄일 수 있어, 아직 변동성이 크고 정부의 대책에 대한 기대가 높은 우리나라의 상황에서는 신뢰성 있는 운용이 어려울 것으로 보임.
  - 다만, 사후적으로는 준칙의 준수 여부에 대한 감독과 준칙을 못 지켰을 경우 그 이유에 대한 자세한 소명 및 개선계획에 대한 국회의 감독이 필요.
- 여기서 '사전적' 준칙의 적용 범위는 정부가 제출하는 정부안뿐 아니라 국회에서 의결 결정되는 확정 예산까지 포함하여, 정부뿐 아니라 국민의 대표기관인 국회도 재정규율 강화를 위해 노력할 필요
  - 만일 국회의 확정예산이 포함되지 않는다면 준칙을 통한 재정규율을 강화하겠다는 의도가 퇴색될 뿐 아니라, 사후적인 감독도 유명무실화될 위험
- 재정준칙의 법제화는 준칙의 실효성을 강화시키는 장점이 있는 대신, 경직성을 통해 급변하는 상황에 재정이 유연하게 대처할 수 있는 여지를 제한하는 단점도 있음.
  - 실제 가장 필요한 것은 준수하겠다는 '의지'(commitment)로, 캐나다 연방정부의 경우는 정치권의 합의로 준칙이 (너무) 잘 지켜져서 법을 폐기한 경우
  - 현재 유연성의 확대를 위해 제시된 차세대 재정준칙이 또 다른 상황에서 얼마나 잘 작용할지는 미지수. 이러한 상황에서 경직성을 최소화하는 방법은 법제화하는 부분을 줄이가나 차등화하는 방법이 있을 수 있음
  - 예를 들어, 부채와 재정수지 중 총량적 재정규율의 직접적 대상인 부채관련 준칙은 법제화하고 재정수지관련 준칙은 그 보다 낮은 수준(시행령, 내부규칙 등)에서 규정하는 것도 한 방법일 수 있음
  - 이러한 경우, 지출이나 세입 측면의 유연한 대응을 통해 재정의 경기안정화기능을 충분히 활용하면서도 총량수준의 재정규율은 확고하게 유지함으로써 직접적 목표를 유지할 수 있음

○ (운용 측면)

- 준칙준수의 판단이나 개선계획의 적합성 여부에 대한 판단 등은 정치적 영향력에서 자유로운 독립적인 기관에서 진행할 필요
  - 준칙의 유연성으로 인해 자의적 해석이 가능한 부분이 커짐. 이에 따른 문제를 최소화하고 준칙에 대한 신뢰성을 높이기 위해 독립적인 기관에 의한 판단이 필요

- 예외조항의 존재는 준칙의 탄력적 운용을 통해 재정의 경기대응능력을 강화시킬 수 있지만 다른 한 편으로는 예외조항의 남용을 통해 준칙 자체의 실효성이 사라질 위험성도 있음
  - 따라서, 예외조항을 이용할 수 있는지의 판단도 독립적인 기관에서 이루어지도록 할 필요
  - 물론 이러한 독립적 기관에의 한 판단은 passive한 판단으로, 이 판단을 통해 사전적으로 예외조항을 사용하도록 강제하는 것은 아님

❑ **(의무지출 관리의 필요성)** 총량수준의 재정규율과 함께, 정부가 통제하기 어려운 지출인 의무지출을 관리할 필요성

○ 의무지출의 증가는 총량수준의 재정규율 확보와 재정의 경기대응 능력의 확보에 큰 어려움이 될 수 있음

- 위기 상황에서 재정을 이용한 적극적 경기대응을 위한 여력의 확보를 위해서는 총량의 규제뿐 아니라, 그 내용면에서 의무지출이 너무 과도하게 증가하는 것을 방지할 필요
- 법에 의해 대부분의 사항이 결정되는 의무지출의 증가는 다른 총량지표처럼 지출 증가율 등을 통한 통제가 불가능
- 이러한 측면에서 미국의 PAYGO 제도의 도입을 고려해 볼 수 있음
  - 다만, 이 제도의 효과적인 운용을 위해서는 prerequisite가 많이 있음
  - 또한 이 제도가 잘못 운영되는 경우, 개별 의무지출법률에 대한 면죄부를 주는 방식으로 운영되어, 오히려 전체 의무지출 관리에 실패할 가능성도 있으므로 주의가 필요.
  - 특히, 이 제도를 집행할 수 있는 의사결정체제의 확보와 각 행위주체들의 권리와 의무를 명확하게 제시할 필요

○ 의무지출 PAYGO 방안

- PAYGO 방식을 통한 지출관리는 크게 3단계로 나누어 이루어짐
  ① 새로운 의무지출법안 혹은 개정안이 심의되는 단계에서 재원의 확보
  ② 모든 의무지출법안이 정리된(회기가 끝난) 상태에서 총재원변동의 확인
  ③ 사후적으로 의무지출과 재량지출이 합쳐진 총지출의 지출한도 준수 확인
- 첫 번째 단계인 의무지출법안의 심의 단계에서는 개별 법안의 재정적 효과에 대한 정확한 추계가 필요
  - 이 모든 시스템의 가장 기초에는 법안 비용의 정확한 추계와 이를 바탕으로 한 baseline projection이 필요.
  - 의무지출의 대부분이 국회 내 법안의 심의를 통해 결정되는 것을 고려하면, 심의 단계에서 국회의 심의방식을 규정하는 제도로서 PAYGO 원칙이 필요하고 이를 강제할 수 있는 의사결정구조가 필요.

- 두 번째 단계에서는, 총재원변동이 기준을 초과하는 경우, 초과분을 어떻게 할 것인지, 혹은 어떻게 감액할 것인지에 대한 기준 필요
  - 미국의 경우 몇몇 필수지출을 제외하고 나머지 부분에 대한 일괄삭감을 진행
  - 기준을 어떻게 설정할 것인지, 기준 초과에 대한 판단과 그에 대한 조치를 누가 어떻게 할 것인지에 대한 결정이 필요
- 마지막 단계에서는 의무지출과 재량지출을 합한 총지출을 지출목표 혹은 재정수지 목표와 비교하여 총량적 재정규율을 유지할 필요
  - 미국의 경우, 총지출 한도를 법률로 정하고 이를 지키지 못할 경우 일괄삭감 진행
  - 목표를 달성하지 못할 경우에 대한 조치방식을 미리 결정할 필요. 미국의 경우 특별위원회를 통해 지출구조조정 방식의 지출삭감을 시도

참고문헌

홍승현,『글로벌 경제위기와 재정준칙』, 한국조세연구원, 2012.

European Commission, "Report on Public Finances in EMU 2012," European Economy, 4/2012.

Kopits, G., and S. Symansky, "Fiscal Policy Rules," IMF Occasional Paper, No. 162, IMF, 1998.

Kumar, M., E. Baldacci, A. Schaechter, C. Caceres, D. Kim, X. Debrun, J. Escolano, J. Jonas, P. Karam, I. Yakadina, and R. Zymek, "Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances," IMF Staff Papers, IMF, 2009.

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