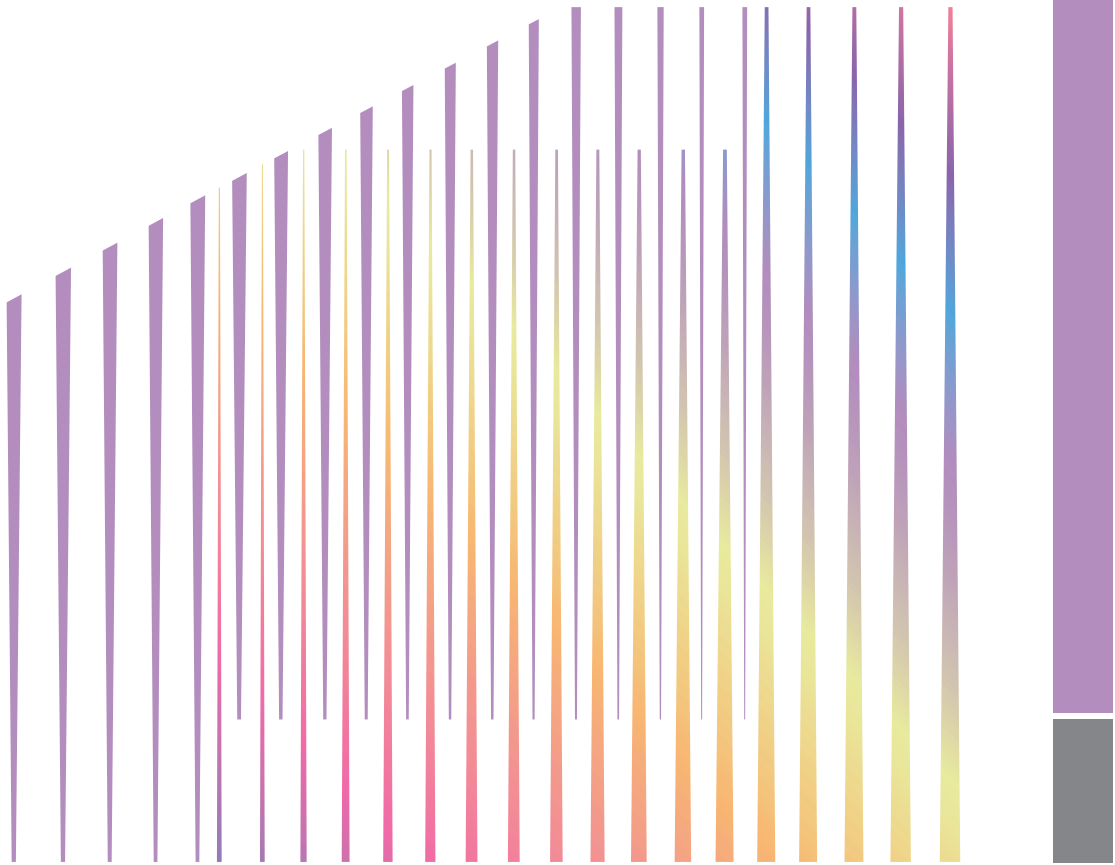


수시연구과제 2022-08



재정준칙 도입의 주요 쟁점과 정책과제

박노욱



재정준칙 도입의 주요 쟁점과 정책과제

2022. 12.

박노욱

서 언

코로나19가 완전히 종식되지는 않았고 엔데믹화되었으며, 글로벌 지정학적 불확실성의 증가로 공급망 교란 및 국제 무역질서의 재편, 제2차 세계대전 이후 최대의 글로벌 부채가 누적된 상황에서의 인플레이션 발생으로 인한 긴축적 통화정책 등 복합적 위험이 동시다발적으로 전개되고 있다. 이러한 복합적인 위기가 지속되는 상황이 재정운용에 시사하는 바는 크다. 예상하지 못한 위기는 일시적으로 종결되는 것이 아니라, 꼬리에 꼬리를 물고 발생하며 지속적으로 전개될 수 있다는 것이다. 이러한 복합적 위기에 효과적으로 대응하기 위해서는 평상시의 재정운용에서 재정여력을 충분히 확보하는 것이 필요하다.

우리나라는 그동안 헌법에 명시된 행정부의 예산편성권을 기반으로 재정운용에 있어서 총량적 재정규율을 확보해 왔다. 그러나 민주화의 진전과 더불어, 행정부의 예산편성권은 실질적으로는 약화되어 왔다. 특히 최근에는 정치적 요구가 행정부 예산 편성의 미시적인 영역에서 영향을 미칠 뿐 아니라, 거시적 재정운용에 있어서도 크게 영향을 미치기 시작했다. 이러한 과정을 거치면서 재정운용 기조에 대한 합의 기반이 약화되는 현상이 관찰되기 시작했다. 경제상황과 관계없이 적자가 매년 누적되는 현상이 관찰되고 있으며, 재정의 지속가능성 확보를 위한 재정운용 목표 자체에 대한 합의가 상실되는 상황이 전개되었다.

이러한 상황의 전개는 우리나라에서도 재정운용의 준칙이 필요하다는 인식을 하게 한다. 공동재원의 비극, 정보의 비대칭성, 단기주의, 재정환상 등으로 인해 예산편성 과정에서 합리적 의사결정이 이루어지지 못하고, 재정의 지속가능성이 확보되지 못하는 상황에 대처하기 위한 방안의 하나로서, 재정준칙이 글로벌 금융위기 이후 국제적으로 확산되었다. 그러나 우리나라에서는 그동안 재정당국과 일부 국회의원 중심으로 재정준칙의 입법화 시도가 수차례 있었으나, 국회의 문턱을 넘지 못했다. 현재 재정당국의 국회에 제출한 재정준칙은 소위 말하는 헤드라인(headline) 준칙과 예외조항(escape clause)을 포함하고 있다.

본 연구에서는 재정준칙의 운용에 필요한 주요 고려사항들을 논하고 있다. 헤드라인 준칙이 의미 있게 작동하기 위해서는 필요한 사항들을 논함으로써, 재정준칙의 입법화와 더불어, 실제 재정준칙이 실효성 있게 작동하도록 하는 데에 필요한 후속 정책과제를 제시하고 있다. 헤드라인 재정준칙을 실제 재정운용 과정과 연계시키는 운용준칙 수립과 재정위험관리체제 마련과 재정준칙에 비추어 재정운용의 적정성을 모니터링하고 평가하는 독립적 재정기구의 필요성을 논의하고 있다.

본 연구는 오랜 기간 재정정책 분야 연구를 수행해 왔으며, 재정준칙의 수립과 관련된 연구지원 활동을 해 온 박노옥 선임연구위원에 의해 수행되었다. 본 연구를 수행한 연구진은 연구과정에서 자료 수집 조사 분석에 도움을 준 임현정 선임 연구원에게 감사의 뜻을 전하며, 본 보고서의 편집과 출판에 기여한 담당자들에게도 감사의 뜻을 전한다.

2022년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

지속되는 저출산 고령화 추세와 더불어 국가채무 급증으로 재정의 지속가능성에 의문이 제기되고 있다. 재정지출과 수입 간의 구조적인 괴리가 발생하여, ‘재정적자 100조원, 국가채무 1,000조원 시대’에 돌입한 것으로 판단된다. 다시 말해, 균형 재정수지로의 복귀를 위해서는 재정구조 자체의 변화가 없이는 현재의 재정적자 상태가 지속될 것으로 전망된다. 국회예산정책처의 장기재정전망(2022. 8.)에 따르면, 현행 조세 및 복지제도를 유지하더라도 국가채무 규모가 2022년 GDP 대비 49.2%에서 2070년 192.6%로 지속적으로 증가할 전망이다. 이는 우리나라 재정의 장기적 지속가능성 문제뿐 아니라, 단기적인 재정운용에 있어서도 문제가 발생하고 있음을 시사한다.

우리나라는 이러한 재정적자 시대로의 진입과 더불어, 재정운용 기조에 대한 합의의 상실로 인해 재정운용 정상화 계획 자체의 수립에 어려움을 겪고 있다. 그동안 우리나라의 재정 지속가능성은, 행정부의 예산편성권을 기반으로 작동해 왔지만, 최근에는 행정부의 예산편성권 자체가 약화되는 상황이 전개되고 있다. 이러한 한계에 대응하기 위해, 우리나라도 재정준칙의 도입과 운용을 통해, 재정의 지속가능성과 미래위험에 대비할 수 있는 재정여력을 창출해야 한다. OECD 회원국 대부분이 다양한 형태의 재정준칙을 도입하여 운용하고 있으며, 그 효과성도 국가마다 상이하다.

우리나라에서도 과거에 재정 당국과 일부 국회의원들이 재정준칙의 입법화를 추진하였으나, 국회의 문턱을 넘지 못했다. 현재 재정당국이 국회에 새로운 재정준칙 입법안을 제출한 상태이다. 이 안에는, 소위 말하는 헤드라인(headline) 준칙(국가부채 60% 상한, 관리재정수지 적자 3% 한도)과 예외조항(escape clause)을 포함하고 있다.

본 연구에서는 재정준칙의 도입과 운용에 필요한 과제에 대해서 논한다. 첫째, 재정준칙의 목표 달성을 가능하게 하는 구체적인 운용준칙 수립과 재정위험관리체

제 마련 필요하다. 재정위험 분석 → 공공부채의 지속가능성 진단 → 공공부채 한도/앵커 설정 → 중기 재정수지 목표 설정 → 중기 지출한도(증가율) 설정 → 연간 예산편성으로 이어지는 일련의 운용체계 수립이 필요하다. 재정위험 분석과 공공부채의 지속가능성 진단을 위해서는, 현재의 준칙안이 포함하는 재정의 범위를 넘어서, 공기업, 민자사업, 보증 등의 우발부채까지 포함하는 위험분석 및 관리체제의 마련이 필요하다.

둘째, 재정준칙 실효성 제고를 위해 독립적인 모니터링 및 평가 조직/기구가 필요하다. 준칙기반의 재정운용은 재정 지속가능성 관련 진단 및 의사결정의 독립성 강화에서 출발한다. 글로벌 금융위기 이후의 제2세대 재정준칙의 특징은 준칙의 실효성 확보를 위해 독립적 재정기구를 도입하는 것이며, 코로나19 이후에는 재정기구의 역할과 권한을 강화할 것을 IMF(2022)는 권고하고 있다. 행정부 내에서 준칙기반 재정운용을 위한 재정정보 생산을 위해, 독립성과 전문성을 구비한 조직이나 기구의 수립과 운용을 검토할 필요성이 있다.

준칙기반의 재정운용체제로의 전환을 통해, 재정운용 기조에 대한 합의 기반을 마련하고, 재정의 투명성과 지속가능성 확보해야 한다. 우리나라의 경제 및 재정여건상 준칙기반의 재정운용체제로의 전환이 필수적인 시점에 도달하였다. 헌법에 명시된 행정부의 예산편성권만으로는 지속가능한 재정정책의 수립과 운용이 어려워지고 있다. 재정준칙은 재정유지의 지속가능성 회복을 위해 필요한 재정개혁을 추진하는 기반을 제공하는 역할을 한다.

준칙기반의 재정운용은, 위기 상황에서의 재정정책의 대응력을 높일 수 있게 한다. 코로나19 위기에 대한 대응력은 개별 국가의 재정여력과 비례하였다. 재정준칙의 도입과 실효성 있는 운용을 통해 세대 간 형평성을 고려한 재정운용 기반을 마련하는 효과를 기대할 수 있다. 재정 지속가능성 분석에 근거한 재정운용을 통해, 미래 세대에의 부담 전가 억제하는 효과를 기대한다.

목 차

I. 준칙기반의 재정운용 논의 배경	1
II. 준칙기반 재정운용체제로의 전환	7
1. 준칙기반 재정운용체제로의 전환 논의 배경	7
2. 재정위험 관리체제의 수립과 운용	11
가. 재정위험의 발생 빈도와 재정에 미치는 영향	11
나. 재정위험의 유형과 관리 방식	16
다. 재정지속가능성을 판단하는 관점	18
라. 재정의 지속가능성 진단 수단	22
3. 준칙기반 재정운용체제 수립을 위한 운용준칙	27
가. 재정운용준칙 수립 필요성	27
나. 재정운용준칙의 수립 과정 및 주요 요소	28
III. 독립적 재정기구의 도입 필요성과 정책과제	39
1. 독립적 재정기구의 필요성과 주요 쟁점	39
가. 독립적 재정기구 도입 필요성	39
나. 자문기구 vs. 의사결정 기구	43
다. 재정위원회의 업무 범위	44
라. 재정위원회의 독립성	46
마. 공적기구로서의 재정위원회	47
2. 독립적 재정기구 도입 방안	52
가. 재정위원회의 역할과 업무 범위	53
나. 재정위원회의 위치	54
다. 재정위원회의 독립성 확보 방안	56
라. 재정위원회의 규모와 인적 구성	56
IV. 맺는말	58
참고문헌	62

표목차

〈표 I-1〉 국가채무 및 관리재정수지 현황	1
〈표 I-2〉 2021~2027 일반정부 재정수지 추세	2
〈표 II-1〉 재정위험 유형과 예시	17
〈표 II-2〉 재정준칙 운용 거버넌스 고려 사항	37
〈표 III-1〉 재정위원회의 거버넌스	48
〈표 III-2〉 재정위원회의 업무 범위	49
〈표 III-3〉 예산과정에서의 독립적 재정기구의 역할	50
〈표 III-4〉 독립적 재정기구의 인력 운용 및 구성	51
〈표 IV-1〉 재정준칙 유형의 장단점	60

그림목차

[그림 I-1] 재정준칙의 변화 추세	4
[그림 II-1] 연도별 국가재정운용계획상의 관리재정수지 목표 및 실적	9
[그림 II-2] 관리재정 수지 변화추이	9
[그림 II-3] 재정위험 원인별 발생확률과 재정소요	14
[그림 II-4] 통합재정수지 및 관리재정수지 현황	20
[그림 II-5] 재정준칙의 바람직한 속성 간의 상충관계(Trilemma)	30
[그림 II-6] IMF(2022) 권고 준칙기반 재정운용 거버넌스안	38
[그림 III-1] 네덜란드 예산과정과 선거 주기에서의 CPB와 SBR의 역할	55

I. 준칙기반의 재정운용 논의 배경

지속되는 저출산 고령화 추세와 더불어 국가채무 급증으로 재정의 지속가능성에 의문이 제기되고 있다. 재정지출과 수입 간의 구조적인 괴리가 발생하여, '재정적자 100조원, 국가채무 1,000조원 시대'에 돌입한 것으로 판단된다. 다시 말해, 균형 재정수지로의 복귀를 위해서는 재정구조 자체의 변화가 없이는 현재의 재정적자 상태가 지속될 것으로 전망된다.

〈표 1-1〉 국가채무 및 관리재정수지 현황

(단위: 조원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (2차추경)
관리재정수지	-18.5	-10.6	-54.4	-112.0	-126.6	-127.0
국가채무	660.2	680.5	723.2	846.6	965.3	1,068.8

자료: e나라지표, 「통합재정수지」, 「GDP 대비 국가채무 비율」, 및 기획재정부 내부자료를 바탕으로 저자 작성

국회예산정책처의 장기재정전망(2022. 8.)에 따르면, 현행 조세 및 복지제도를 유지하더라도 국가채무 규모가 2022년 GDP 대비 49.2%에서 2070년 192.6%로 지속적으로 증가할 전망이다.

우리나라는 이러한 재정적자 시대로의 진입과 더불어, 재정운용 기조에 대한 합의의 상실로 인해 재정운용 정상화 계획 자체의 수립이 지연되고 있다. 예를 들어, 모범적인 재정정책 틀을 운영하고 있는 유럽 국가들은 2022년부터 재정적자 규모를 점진적으로 축소하여 2024년 또는 2025년경에는 균형 수준으로 재정수지의 정상화가 전망되고 있다(IMF Fiscal Monitor, Jan 2022). 반면에 우리나라의 경우, 2021~2025년 국가재정운용계획에서는 지속적인 재정적자 발생이 중기계획에 포함되어 있으며, 재정수지의 정상화 계획은 찾기 어렵다.¹⁾ 이는 재정운용 기조에 대한 합의 미비가 반영된 결과로 해석된다.

1) 관리재정수지는 2023년부터 2025년 사이에 -4.4~-4.7% 수준을 유지하도록 목표가 설정되었다.

그러나 2022년에 신정부가 시작하면서 수립한 2022~2026년 국가재정운용계획에서는 재정건전성 회복을 목표로 내세우고, 2023년부터 2026년 사이에 관리재정수지를 -2.2~-2.6% 수준으로 축소하는 목표를 설정하였다. 이는 완전한 재정 정상화라고 보기는 어렵지만, 불확실한 경제여건 속에서 재정 정상화를 위해 조심스럽게 방향 선회를 한 중기재정계획이라고 볼 수 있다. 이러한 재정운용 기조의 전환과 더불어 재정준칙의 도입도 추진하고 있다.

〈표 1-2〉 2021~2027 일반정부 재정수지 추세

(단위: GDP 대비 비율, %)

구분		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
한국	통합 재정수지	-0.6	-1.6	-1.1	-1.1	-1.2	-1.1	-1.2
한국 (’22~’26 국가재정 운용계획)	통합 재정수지	-1.5	-3.3	-0.6	-0.6	-0.6	-0.5	-
	관리 재정수지	-4.4	-5.1	-2.6	-2.5	-2.3	-2.2	-
아일랜드		-2.0	-1.4	-0.4	0.0	0.0	0.0	0.0
덴마크		-0.3	0.8	0.6	0.3	0.0	0.0	0.0
독일		-3.7	-3.3	-0.7	-0.1	0.3	0.4	0.4
스위스		-1.9	-0.9	-0.3	-0.1	0.0	0.0	0.0
스웨덴		-1.0	-0.7	0.0	0.3	0.3	0.3	0.3

자료: IMF Fiscal Monitor(April 2022)과 2022~2026년 국가재정운용계획(기획재정부, 2022)에서 발췌

코로나19 이후의 중요한 재정혁신 과제 중의 하나는, 재정의 지속가능성 확보를 위한 재정운용의 틀(fiscal framework) 혁신과 실효성 있는 운용이다. 특히 준칙기반의 재정정책(rule-based fiscal policy)의 수립과 실행을 통해, 재정운용 기조에 대한 범국가적 합의를 도출하고 계속 미루어지고 있는 재정구조의 근본적 혁신 자체를 추진하는 기반을 마련해야 한다. 재정준칙의 역할과 효과는, 재정의 지속가능성 확보와 경기대응적 재정정책 기조의 확보에 기여한다는 것과 더불어, 재정운용 기조에 대한 범국가적 합의를 도출하는 기반을 마련해 준다는 것도 있다.

준칙기반의 재정정책을 수립하고 재정운용을 하기 위한 노력은 경제적 충격 이후에 광범위하게 강화되는 경향이 있다. 1990년대 초반의 유럽 내에서의 재정준칙 확산은 유럽연합 국가들이 1992년에 Maastricht Treaty를 체결하면서 이루어졌으며,

2 • 재정준칙 도입의 주요 쟁점과 정책과제

유럽연합에 참여하기 위한 조건으로서 채무와 재정수지 적자 기준을 명시화하였다. 2000년대 초반의 확산은, 신흥부국 개별 국가의 재정준칙 채택과 저개발국가의 초국가적인 재정준칙 수립을 기반으로 이루어졌다. 신흥부국의 재정준칙 채택은 경제 위기 이후 필요한 재정구조조정에 대한 commitment 수단으로 이루어지거나(콜롬비아, 브라질), 이루어진 재정개혁을 공고히 하기 위해 이루어지거나(멕시코, 폴란드), 원자재 가격 변화에 동행하는 재정지출을 피하기 위해 이루어졌다(칠레, 러시아, 몽골).

2022년 1월 현재 재정준칙을 수립한 국가는 105개국이며, 신흥부국과 저개발국가에서도 국제기구의 지원 속에 확산되고 있다.²⁾ 2022년 1월 기준으로, OECD 회원국 중 재정준칙이 없는 나라는 우리나라, 캐나다, 튀르키예뿐이며, 캐나다는 1990년대 재정준칙 운용 경험이 있다. 재정준칙은 각 국가별로 운영되고 있지만, 유럽연합과 같은 초국가적인(supranational) 기구에 의해 운영되는 초국가적인 재정준칙에 속한 국가도 53개국에 달한다. 이들 대부분의 국가에서는 각국의 재정준칙이 보완적으로 존재한다.

우리나라도 코로나19 이후의 재정운용 정상화 과정을 지속적으로 추진하기 위해서, 재정준칙 도입 추진과 더불어 구체적인 준칙기반 재정운용체제로의 전환이 필요하다. 2022년 7월 국가재정전략회의에서 발표된 재정준칙 도입 계획을 포함해서, 그동안 행정부에서 세 차례 재정준칙 도입을 시도했다. 첫 번째는, 2016년에 기획재정부가 제안한 「재정건전화법」안이다.³⁾ 동 법안에, GDP 대비 채무비율 45%, 관리재정수지 적자 3%가 포함되어 있다. 동 법안은 국회의 재량권을 제약한다는 반대 속에 국회의 문턱을 넘지 못했다.

두 번째 시도는 2020년 12월에 기획재정부가 제안한 「국가재정법」 개정안이다. 해당 개정안에 채무비율 60%, 통합재정수지 적자 3% 준칙이 포함되었다. 동 법안에 대해서 여당은 준칙 도입 자체에 대한 반대의견을 표시했으며, 야당은 준칙 기준이 너무 약하다는 이유로 반대하였다.⁴⁾ 동 법안은 국회에서 제대로 논의되지도 못하였다.

2) Fiscal Rules and Fiscal Councils(IMF, 2022)의 데이터 활용

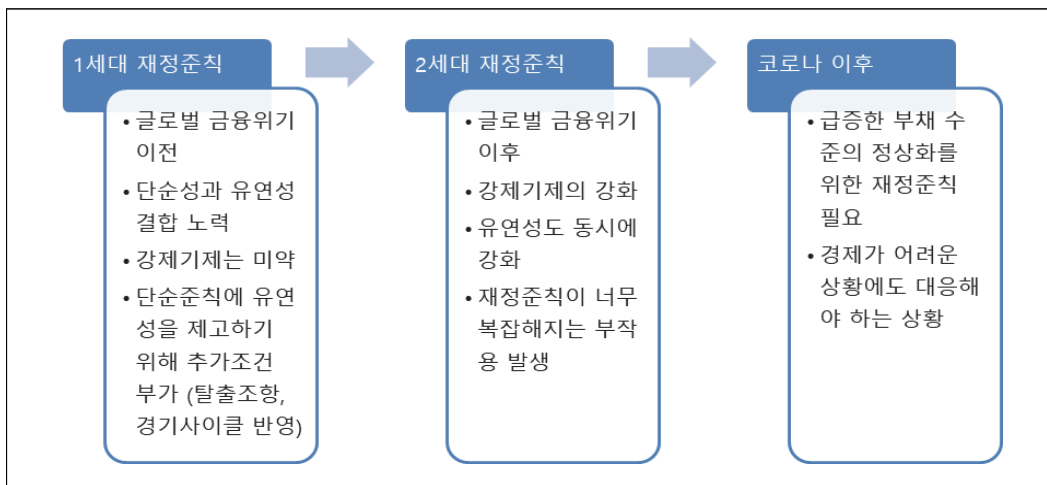
3) 그 당시에 문지은(2015), 백웅기(2016), 이동원(2016) 등의 재정준칙 관련 국외 동향 조사와 정책 제언 및 연구가 이루어졌다.

4) 권오성(2020)은 국외 동향 조사와 정책 쟁점을 논하였고, 이강구(2020)는 한국형 재정준칙이 재정안정화에 미치는 영향이 제한적임을 지적하였다. 박노옥(2022)은 2020년 정부 재정준칙안이 재정안정화에 기여하기 어렵고 사회보장성 기금의 안정화를 지연시키는 부작용이 있다는 지적을 하였다.

세 번째 시도가 2022년 7월 국가재정전략회의에서 발표된 내용이다.⁵⁾ 국가채무 수준은 GDP 대비 50% 중반 수준, 연간 재정적자는 3% 이내에서 관리하겠다는 재정운용기조를 발표하였다. 그리고 재정준칙 법제화를 추진하고 2020년 정부가 제시한 재정준칙안의 문제점을 개선하겠다고 발표하였다. 곱셈 방식이 아닌 수지 및 채무준칙 기준을 설정하고, 통합재정수지가 아니라 관리재정수지를 활용하며, 준칙한도를 법률에 명시하여 높은 수준의 구속력을 확보하겠다고 하였다. 그리고 2025년까지 유예하는 것이 아니라 법 개정 후 바로 적용하며, 국가재정법 개정 이전이라도 행정부 자체적으로 재정준칙을 감안하여 2023년 예산편성을 추진하겠다고 하였다.

글로벌 금융위기 이후 확산된 제2세대 재정준칙의 특성은, 재정준칙의 유연성 강화와 더불어 강제 기제(enforcement mechanism)의 강화이다. 재정준칙의 유연성은 예외규정(escape clause)의 명시화와 구조적 재정수지 준칙을 활용하여 경기대응성 수지준칙을 도입하여 강화되었다. 이러한 유연성 강화의 부작용은 재정준칙이 복잡해져서 국민과의 소통이 어렵고 준수 여부의 판단과 강제가 어렵다는 것이다. 이에 대한 대응으로 독립적인 재정기구의 수립과 운영을 통해, 재정준칙 관련 모니터링과 평가 기능의 강화가 이루어졌다.

[그림 1-1] 재정준칙의 변화 추세



자료: 저자 작성

5) 관계부처 합동(2022)

제2세대 재정준칙 운용 경험을 통해, 독립적 재정기구는 준칙기반의 재정운용의 핵심요소로 인식되고 있다. 2021년 1월 현재 49개국에 51개의 독립적 재정기구가 존재한다. 2010년 대비 약 2배가 증가한 상황이다.⁶⁾ 기획재정부가 2016년에 제출한 「재정건전화법」안에는 기획재정부 내에 기획재정부 장관을 위원장으로 하는 ‘재정전략위원회’가 포함되어 있다.⁷⁾ 반면에 2020년 12월 국회에 제출된 「국가재정법」 개정안과 올해 발표된 재정준칙 도입 방안에는 준칙기반의 재정운용을 위한 거버넌스에 대한 내용이 구체적으로 존재하지 않는다.

현재 행정부에서 제시한 재정준칙 도입 방안은 국가채무 상한과 관리재정수지 적자 상한을 제시하고, 국가채무 상한을 초과할 경우 관리재정수지 적자 상한을 3%에서 2%로 하향한다는 사후적 교정장치만을 포함하고 있다. 국가채무 상한과 재정수지 적자 상한은 이른바 말하는 헤드라인 준칙으로서, 준칙기반의 재정운용을 위한 구체적인 운용준칙이 필요하다. 그리고 운용준칙 설정의 기반이 되는 재정의 지속가능성 진단과 재정위험 분석에 기반한 재정관리체제의 수립도 필요하다. 특히 중기적으로도 재정적자가 누적되는 재정구조로 전환된 상황에서 중단기적 재정위험에 대한 모니터링과 관리에 기반한 재정운용이 필요하다.⁸⁾ 마지막으로 이러한 준칙기반의 재정 운용을 위해서, 독립적 재정기구의 수립과 운용도 필요하다. 지금까지는 헌법에 명시된 행정부의 예산편성권에 기반하여 총량적 재정규율이 성공적으로 작동하였다. 그러나 예산편성 과정에 정치적 영향력이 점차 커지는 상황에서는, 정보생산의 객관성과 투명성 확보를 통한 국민적 공감대에 기반한 재정운용이 필요하다. 독립적인 재정기구가 재정의 지속가능성에 대한 독립적인 분석과 정보 생산을 함으로써, 정치적 의사결정의 범위를 한정하는 체제를 마련해야 한다.

본 연구에서는 준칙기반의 재정운용을 위한 요소를 크게 세 가지로 나누어 논하고자 한다. 첫째, 중단기적인 재정위험 식별·분석·관리를 논한다. 재정위험은 경

6) IMF(2022)

7) 재정건전성 제고를 위한 주요 정책사항을 심의 의결하는 기구로서, 구성은 기획재정부 장관이 위원장 역할을 수행하며, 중앙관서의 장, 민간 위촉위원 및 기타 관련자로 이루어진다. 심의 및 의결 사항은 재정준칙 이행관리, 부채-지자체-공공기관 재정건전화 계획, 장기재정전망 결과, 사회보험 재정건전화계획, 재정전략 등이다.

8) 장기적인 관점에서는 재정의 지속가능성에 대한 분석이 필요하고, 중단기적 관점에서는 예상하지 못한 요소에 의해 발생하는 재정위험에 대한 관리가 필요하다. 그동안 우리나라에서는 국가채무 수준이 낮기 때문에, 중단기적으로는 재정위험에 대응하는 데에 문제가 없었지만, 국가채무 수준이 지속적으로 높아지고 적자도 매년 누적되는 상황이므로, 재정위험에 대한 모니터링과 관리가 필요하다. 최근 발생하는 우발적 부채와 관련된 위험요소가 대표적 사례이다.

제 및 재정전망과 재정계획 수립 시에 고려하지 못한 불확실성이 실현될 가능성을 지칭한다. 코로나19 위기, 글로벌 금융위기, 아시아 외환위기 등이 대표적인 사례이다. 재정위험의 유형과 영향력을 논하고, 재정위험의 식별·분석·관리체제의 수립과 운용 방안에 대해 논한다.

둘째, 재정의 지속가능성을 판단하는 기준과 지속가능성을 진단하는 방법론에 대해 논한다. 재정의 지속가능성에 대한 진단이 준칙기반의 재정운용 출발점이 된다. 우리나라는 재정당국에 의한 장기재정전망이 5년마다 발표되도록 의무화되어 있지만, 장기재정전망이 중기재정계획이나 예산편성에 연계되는 과정이 공식화 또는 체계화되어 있지는 않다. 준칙기반의 재정운용을 위해서는 재정의 지속가능성 진단을 기반으로 중기재정운용 기조와 연간 예산편성 체제의 수립이 필요하다.

셋째, 재정준칙의 수립과 운용을 모니터링하고 평가할 독립적 재정기구가 필요하다. 본 연구에서는 독립적 재정기구의 필요성과 국제적 동향을 소개하고, 독립적 역할과 업무 범위 그리고 독립성 확보를 위한 거버넌스를 논한다. 그리고 준칙기반의 재정운용을 위해 필요한 정보 생산의 독립성 확보 필요성을 논한다.

II. 준칙기반 재정운용체제로의 전환

1. 준칙기반 재정운용체제로의 전환 논의 배경

우리나라는 지금까지 재정건전성은 양호하게 유지해 왔으며, 이는 우리나라 국가경쟁력을 견인하는 중요한 강점이었다. 그러나 앞에서 논의한 대로 사회보장성기금의 지속가능성이 미흡하며, 의무적 재정지출의 지속적 확대와 더불어 재정운용기조에 대한 합의 기반의 약화로 인해 매년 재정적자가 누적되는 구조의 고착화 현상이 관찰되고 있다. ‘건전재정 기조 확립’을 목표로 설정한 2022~2026년 국가재정운용계획에서도 관리재정수지 적자를 2%대 중반으로 유지하는 것을 중기재정목표로 설정하고 있다. 이는 균형재정수지 수준으로 복귀가 어려운 재정구조가 상당정도 고착화되어 있음을 시사한다.

2012년부터 2018년까지의 관리재정수지 평균 적자 규모가 GDP 대비 1.39%임을 고려할 때, 중기재정계획으로서 2% 중반대의 관리재정수지 적자를 목표로 설정한 것은 완전한 정상화라고 보기 어렵다. 이는 재원조달 방안이 수반되지 않은 채 확장적 재정정책이 추진된 결과이다. 이러한 상황은, 정부 지출이 수입을 지속적으로 초과하는 상황이 구조화되어 재정구조의 혁신이 없이는 균형재정수지 상태로의 복귀가 용이하지 않음을 시사한다.

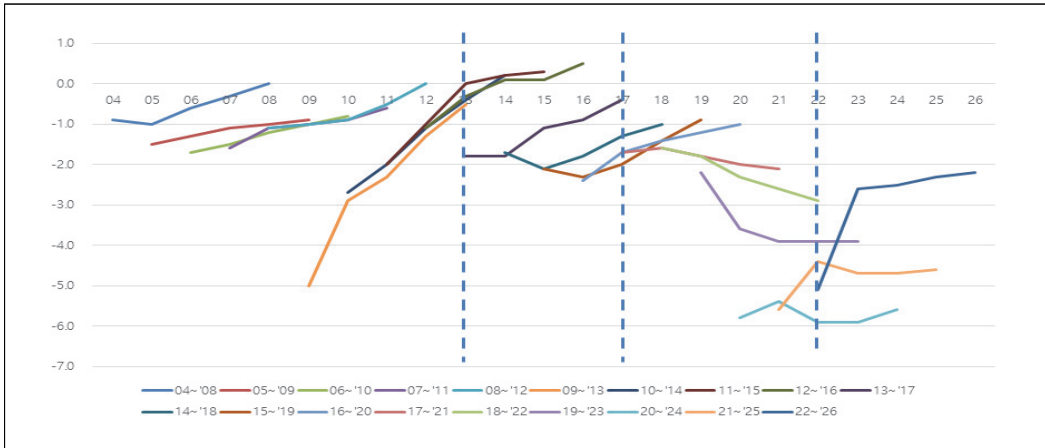
이러한 재정적자 누적의 구조화 현상과 더불어 재정운용 기조에 대한 합의의 약화 또는 상실 현상을 역대 국가재정운용계획을 통해 관찰할 수 있다. [그림 II-1]에서 연도별 국가재정운용계획상의 관리재정수지 목표와 실적치를 보여주고 있다. 그래프를 보면 재정 운용의 특징을 크게 세 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫째 시기는, 2000년대 중반 국가재정운용계획을 처음 수립했을 때부터 2012년까지이며, 외부 충격이 있을 경우 재정적자가 발생하지만, 그 이후에는 재정적자 축소 목표를 설정하고 중기계획 간의 일관성을 지키려는 노력이 보인다. 국가재정운용계획이 중기재정계획으로 작동하는 시기라고 볼 수 있다.

둘째 시기는 2013년부터 2016년까지의 시기로서, 외부 충격이 있으면 재정적자가 확대되지만, 충격 이후에는 적자 폭을 축소하고 균형재정수지로의 복귀를 계획하는 시기이다. 이전 시기와 다른 점은, 국가재정운용계획상의 차년도(次年度) 재정수지 적자 목표는 계획 수립 시점에서의 적자보다 확대되는 목표를 설정하고, 차년도 이후의 목표는 적자 폭을 감소시키는 목표를 세우고 있다는 것이다. 다시 말해, 차년도 목표는 적자 폭을 확대시키는 것으로 설정하고, 적자 폭의 축소는 차차년도부터 미루는 현상이 관찰된다. 그리고 이러한 차차년도의 적자 폭 축소 목표는 달성되지 않고, 적자 폭은 지속적으로 매년 확대되는 시기이다. 예를 들어, 2014년에 수립된 국가재정운용계획을 살펴보자. 계획 수립 시 추정되는 2014년 관리재정수지 적자는 -1.7%인데, 차년도인 2015년도 목표치는 적자폭이 증가한 -2.1%이며, 차차년도인 2016년도 목표치는 -1.8%로 축소하며, 그 이후 2017년 -1.3%, -2018년 -1.0%로 축소하는 목표를 설정하고 있다. 2015년도에 수립된 국가재정운용계획에는 계획 수립 시에 추정된 관리재정수지가 -2.1%로서 2014년도에 수립된 목표와 일치한다. 그러나 2016년도의 목표치는 적자 폭이 확대된 -2.3%며, 차차년도부터 적자 폭을 축소하는 계획을 수립하였다. 차년도 목표는 달성되지만, 차차년도부터 설정된 적자 축소 목표는 달성되지 못하는 현상이 2013년과 2016년 사이에 반복되고 있다. 중기 계획으로서의 국가재정운용계획의 실효성이 심각하게 약화되는 시기이다.

셋째 시기는, 2017년부터 2021년까지의 시기로서, 재정운용기조에 대한 합의가 약화되고 재정적자 축소의 정책적 의지를 찾아보기 어려운 시기이다. 이 시기에 수립된 국가재정운용계획에는 관리재정수지 적자 확대 또는 일정 수준으로 유지하는 목표를 설정하고 있다. 재원조달 계획이 수반되지 않은 채 지출이 확대되는 추세가 지배적인 시기이며, 재정운용 기조에 대한 합의가 약화되어 가는 시기라고 볼 수 있다. 지속가능한 재정운용 기조는, 경제후퇴 또는 위기 상황이 아닌 시기에는 균형 또는 소폭의 재정수지 흑자 유지를 통해 미래 위험에 대비한 재정여력을 확보하는 것이다. 이는 EU가 회원국에 권고하는 가이드라인이기도 하다.⁹⁾

9) EU 재정 거버넌스에 있어서, 예방적 기제(preventive arm)로서 개별 국가가 중기재정운용목표를 수립하도록 하고 모니터링하도록 되어 있다. 이때 중기재정운용목표는, 경기효과와 일회적 조치를 제외한 재정수지는 GDP 대비 -1%와 균형 또는 흑자 사이에서 유지되어야 한다는 것이다(Article 12 of the Treaty on the Functioning of European Union; the Regulation (EC) No 1466/97 & the Regulation (EU) No 1173/2011).

[그림 II-1] 연도별 국가재정운용계획상의 관리재정수지 목표 및 실적

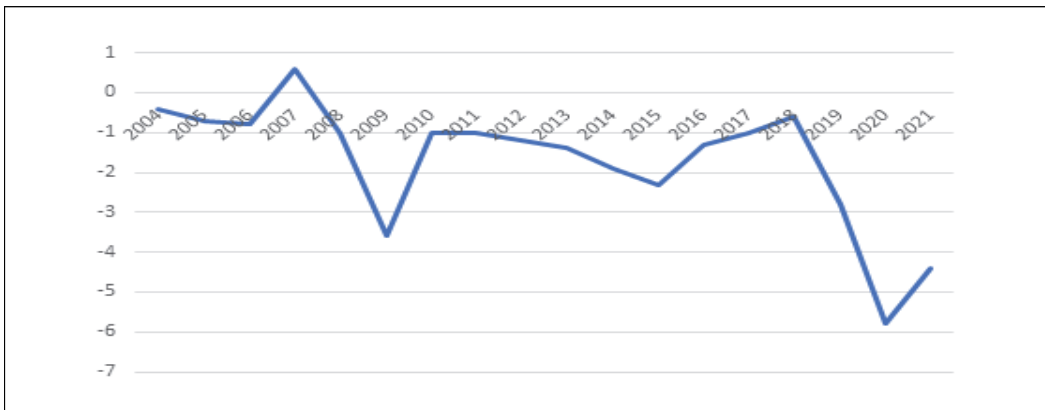


자료: 각 연도 국가재정운용계획에서 관리재정수지 실적과 목표치를 추출하여 저자 작성

[그림 II-2]를 보면, 국가재정운용계획 수립이 시작된 2000년대 중반부터 한 해를 제외하고는 지속적으로 적자 재정운용을 하고 있다. 경기하강기 이외의 기간에도 기본적으로 GDP 대비 1% 이상의 적자를 발생시키는 재정운용을 하고 있다는 점에서 국채발행 이외의 재원조달 방안 마련 없이 지속적으로 재정확대가 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 이러한 추세는, 행정부의 예산편성권만으로는 지속가능한 재정운용을 하기 어렵다는 현실을 보여준다. 지속가능한 재정운용을 위한 재정체도의 혁신이 필요하다.

[그림 II-2] 관리재정 수지 변화추이

(단위: % of GDP)



자료: 열린재정, 「중앙정부재정수지-관리재정수지」 자료를 추출하여 저자 작성

2000년대 후반의 글로벌 금융위기 이후, 준칙기반의 재정운용체제는 국제적으로 광범위하게 확산되었다.¹⁰⁾ 그러나 우리나라는 글로벌 금융위기의 여파에서 비교적 빠르게 벗어나면서 재정운용의 틀 자체의 근본적 변화가 이루어지지 못했다.

2000년대 중반에 4대 재정개혁을 통해 재정운용체제의 혁신을 이루었지만, 시간이 지나면서 실효성이 약화되었으며, 행정부의 예산편성권은 약화되어 왔다. 우리나라는 헌법에 명시된 행정부의 예산편성권을 기반으로 총량적 재정규율을 유지해 왔다.¹¹⁾ 그러나 민주주의의 발전에 따라 예산과정에서 국회의 영향력이 커지면서, 행정부의 예산편성권은 실질적으로는 약화되는 추세가 강화되고 있다. 예산과정에 정치적 영향력이 커질수록, 예산과정의 투명성 강화와 재정의 지속가능성 확보를 위한 정보 생산에서의 독립성과 전문성 확보가 중요해진다. 의원내각제 중심의 정치체제를 가진 국가가 다수인 유럽연합 국가들이 준칙기반의 재정운용체제를 공통적인 규범으로 채택하고 운영하는 이유를 참고할 필요가 있다. 재정의 지속가능성을 확보하도록 하는 총량적 재정규율과 관련된 영역은, 선출된 정치인이 무제한적인 재량권을 행사하는 영역이 아니라 테크노크라틱한 전문성을 기반으로 정보가 생산되고, 정치적 의사결정의 경계를 제시하여 합리성을 제고하는 영역이 되도록 해야 한다.¹²⁾

우리나라에서 코로나19 위기 이후 중요한 재정혁신 과제는 준칙기반의 재정운용체제로의 전환과 더불어 재정위험관리체제의 수립이다. 장기적으로 지속불가능한 재정구조를 가진 상황을 고려할 때, 준칙기반의 재정정책의 수립과 실행을 통해, 재정운용 기조에 대한 범국가적 합의를 도출하고 재정구조의 근본적 혁신을 추진하는 기반을 마련해야 한다(박노욱, 2022). 코로나19 위기와 최근의 고물가·경기후퇴·글로벌 공급망 교란·지정학적 위험 증가 등이 보여주듯이, 미래의 불확실성 증가에 따라 재정위험의 관리체제 수립과 운용이 필요하다.

10) 2000년대 후반의 글로벌 금융위기 이후, 재정준칙의 도입과 독립적 재정기구의 수립을 특징으로 하는 준칙기반의 재정운용체제가 확산되었다. 2022년 1월 현재 재정준칙을 수립한 국가는 105개국이며, OECD 회원국 대부분이 재정준칙을 운영 중이며, 신흥부국과 저개발국가에서도 국제기구의 지원 속에 확산되고 있다(IMF, 2022).

11) 헌법 제54조는 예산편성권이 행정부에 있음을 명시하고 있으며, 제57조에서는 국회는 정부의 예산안 심의 시 증액이나 새로운 비목을 신설할 수 없음을 명시하고 있다.

12) Alesina and Tabellini(2007)는 능력이 중요한 기술적 과제이거나, 정치인의 능력이 불확실할 경우, 독립적인 관료(bureaucrat)가 해당 업무를 수행하는 것이 바람직하다는 이론을 제시하였다.

본 절에서는, 재정위험의 분석 및 관리 그리고 재정의 지속가능성 분석에 관한 논의와 이를 기반으로 준칙기반의 재정운용을 하는 체제에 대해 논한다. 먼저, 재정운용에서 예상하지 못한 이벤트의 발생으로 인한 재정충격이 발생하는 상황을 재정위험으로 정의하고 재정위험의 식별·분석·관리 문제에 대해서 논의한다. 이러한 중단기적인 재정위험과 더불어, 저성장·고령화 등과 같이 장기 추세적으로 재정의 지속가능성에 영향을 미치는 요인을 중심으로 재정의 지속가능성을 진단하고 분석하는 문제에 대해서 논한다. 재정의 지속가능성을 판단하는 관점을 네 가지로 나누어 논하고, 재정의 지속가능성을 분석하는 수단을 소개한다.

마지막으로 준칙을 운용하기 위한 체제 개발과 수립을 위한 정책과제를 논한다. 먼저, 재정위험 분석을 결합한 국가부채의 지속가능성 진단 체제의 수립이 필요하다. 국가부채의 지속가능성 진단을 기반으로 중기재정운용 기초를 도출한다. 중기재정운용 기초는 중기적 재정수지 목표의 설정과 이를 중기 지출한도로 연결시키는 것으로 구체화된다. 이러한 준칙기반의 재정운용체제의 필요 요소를 논함으로써 본 절을 매듭짓는다.

2. 재정위험 관리체제의 수립과 운용

가. 재정위험의 발생 빈도와 재정에 미치는 영향

재정위험은 재정운용에서 예상하지 못한 이벤트의 발생으로 인해 재정적자나 부채가 증가하는 경우를 지칭한다. 건전한 재정운용 방식은 예상 가능한 위험요소는 사전에 고려하여 재정운용기조를 설정하고 예산편성을 한다. 이러한 예상의 범위를 벗어나 발생하는 위험을 식별하고 분석하여 관리하는 체제의 수립이 필요하다는 인식이 2000년대 후반의 글로벌 금융위기 이후에 확산되었다. 이러한 인식의 배후에는 두 가지 문제인식이 깔려 있다. 하나는 재정에 충격을 주는 위험 요인은 좁은 의미에서의 정부 재정 범위를 넘어서며, 거시경제 충격이나 금융위기 등이 재정에 영향을 미친다는 것이다. 재정위험관리를 위해서는 관리의 범위를 중앙정부, 지방정부, 공기업 등을 넘어서 민간부문까지 포함해야 한다는 인식이 확산되었다. 글로벌 금융위기는 미국 주택시장에서 촉발되어 금융위기로 전이되고, 결국은 재

정위기로까지 전이되었기 때문이다. 이 과정에서 통상적인 정부의 재정위험관리의 취약성이 노출되었다.

또 다른 문제인식은, 특정 이벤트로 인해 재정에 충격이 발생하면 위험요소 간의 상승작용 때문에 충격의 폭이 개별 위험요소로 인한 충격들의 산술적인 합계(sum)보다 더욱 커진다는 것이다. 그러므로 개별 위험에 관한 관리체제만으로는 현실에서 발생하는 충격을 제대로 식별하고 분석하여 관리할 수 없다는 한계가 부각되었다. 기존 재정위험 식별·분석 및 추정 방식은 재정위험의 발생 가능성과 재정에 미치는 충격의 크기를 과소평가하는 문제가 있었다.

이런 문제인식으로 인해 글로벌 금융위기 이후 재정위험 분석 및 관리 방식의 변화와 강화가 있었는데, 우리나라에서는 기획재정부 내부에서 2010년대 중반에 재정위험 조기경보 시스템 개발 시도가 있었지만 정규 업무로 정착되지 못했다.

Bova et al.(2019)은 재정에 영향을 미치는 주요 이벤트를 식별하여 발생빈도와 발생 시 재정에 미치는 영향의 크기를 분석하였다. 1990년부터 2014년까지의 80개 국가에서 발생한 이벤트에 관한 데이터를 수집하여 분석하였다.

203번의 우발적 부채(contingent liabilities)의 실현 사례를 식별하였으며, 그중에서 174사례에 대해 재정소요를 추정할 수 있었다. 재정소요 발생 분포를 살펴보면, 재정에 영향을 미치는 이벤트가 발생했을 때, 평균적으로 GDP의 6.1% 수준의 재정지출이 있었으며, 중위 값(median)은 2.3%였다. 재정충격의 분포가 정규분포의 형태가 아니라, 한쪽으로 치우친 분포를 보였다. GDP 대비 20% 수준의 재정소요가 발생한 경우도 있으며, 상당수의 경우에 재정소요가 GDP 대비 10% 이상이었다.

Bova et al.(2019)은 7개 유형의 이벤트와 복합적인 요인이 결합되어 발생하는 거시경제적 위기의 발생 빈도와 재정에 미치는 영향의 크기를 추정하여 분석하였다. 첫째, 금융부문에서 발생하는 이벤트로서 재정에 미치는 영향의 크기는 상당하다. 금융위기 발생 시, 정부는 금융 시스템의 위험에 처한 금융기관을 구제하는 역할을 하게 된다. 이 과정에서 재정지출이 발생하게 된다. Bova et al.(2019)이 수집한 데이터에 의하면 24년 주기로 금융위기가 발생하였으며, 그로 인한 재정 소요는 평균 GDP 대비 10%에 이른다.

둘째, 정부가 소송을 당하여 패소할 경우 발생하는 재정지출이다. 발생빈도가 많지는 않지만, 발생하게 되면 평균적으로 GDP 대비 약 8% 수준의 재정지출이 발생한다. 극단적인 사례에서는 12%까지도 재정지출이 발생하였다.

셋째, 지방정부에서 재정문제가 발생하여 중앙정부의 재정지출이 이루어지는 경우이다. 이 경우의 발생 빈도가 높지는 않지만, 발생하게 되면 평균적으로 GDP 대비 4% 수준의 재정지출이 발생하였다. 극단적인 사례에서는 12% 수준의 재정지출이 발생하였다.

넷째, 공기업의 경영상황 악화로 인해 발생하는 재정지출이다. 공기업의 경영 악화로 인해 구제해야 하는 상황은 적지 않게 발생한다. 정부 정책에 따라 경영수지가 악화할 수밖에 없는 사업 추진으로 인한 적자 누적이 대표적인 경우이다. 공기업 구제 상황이 발생하면 평균적으로 GDP 대비 약 3% 수준의 재정지출이 발생하였다. 극단적인 경우에는 15% 수준까지도 재정소요가 발생하였다.

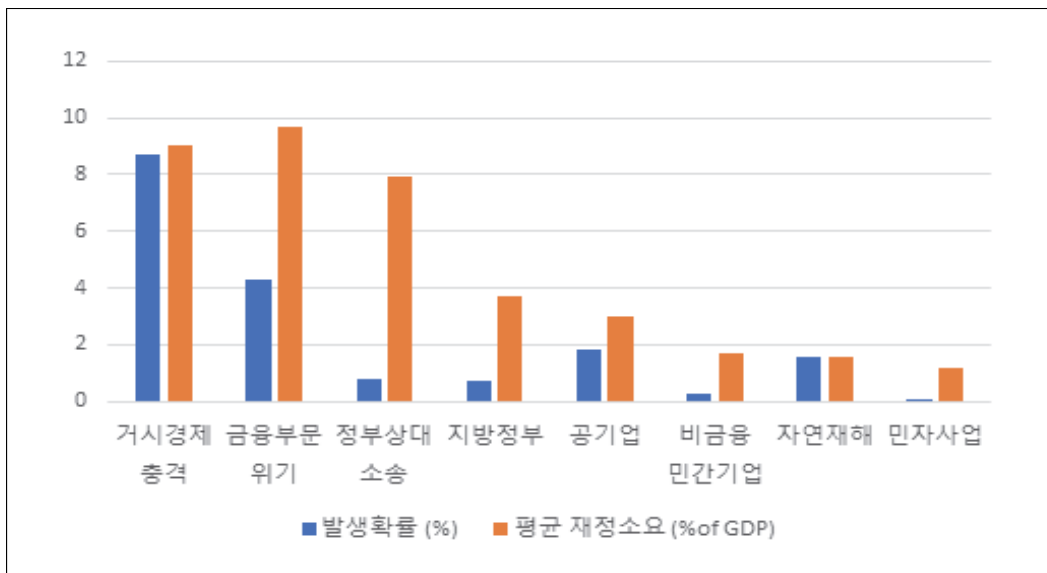
다섯째, 민간 비금융기업의 경영위기로 인해 정부가 개입해야 하는 경우에도 재정소요가 발생한다. 민간 비금융기업의 파산이 경제와 고용에 미치는 영향이 크면, 충격완화 또는 구조조정을 위해 재정지원이 이루어지기도 한다. 정부의 통제 범위에 있지 않기 때문에 통상적인 재정위험 관리 범위에서 벗어나 있는 영역이다. 발생빈도가 높지는 않지만, 해당 이벤트가 발생하면 평균적으로 GDP 대비 1.5% 정도의 재정지출이 이루어졌다. 극단적인 경우는 4.5%까지도 재정소요가 발생했다.

여섯째, 자연재해의 발생으로 재정지출이 발생하는 경우이다. 발생빈도가 작지 않으며 재정지출도 상당 정도 발생한다. 기후변화와 더불어 자연재해의 발생빈도가 많아지고 있으며, 최근 코로나19 위기가 보여주듯이 글로벌 팬데믹의 위험도 커지고 있다. 특히 글로벌 팬데믹인 코로나19로 인한 재정지출은 제2차 세계대전 직후 수준보다도 높았다. Bova et al.(2019)의 데이터에 따르면, 평균적으로 GDP 대비 1.5% 수준의 재정지출이 발생하고, 극단적인 경우에는 6% 수준까지도 발생하였다.

일곱째, 민간재원을 활용하여 정부 사업을 추진하는 민자사업의 실패 또는 계약 조건에 의한 재정지원이 이루어지는 경우이다. 민자사업의 활성화 역사가 길지 않기 때문에, Bova et al.(2019) 데이터에 기반하여 발생빈도와 재정소요를 추정하는 데에는 한계가 있다. 이러한 한계를 고려할 때, 향후 민자사업 관련 재정위험의 발생 빈도와 충격도 커질 가능성이 높다. 현재 가용한 데이터로 보면, 평균적으로 GDP의 1% 정도의 재정소요가 발생하고, 극단적인 이벤트에는 2%의 재정소요가 발생했다.

마지막으로 다수의 위험 요인이 연계되어 발생함으로써 거시경제 충격이 발행하는 경우이다. 거시경제 충격은 GDP의 급격한 감소를 초래하며, 이에 따라 정부 부채 수준에도 크게 영향을 미친다. 최근 코로나19의 경우에도, 시작은 팬데믹으로 출발했지만 그 과정에서 통화 및 재정정책의 확장으로 인해 시중에 통화가 과도하게 풀리고, 지정학적 위기의 발생으로 글로벌 공급망 교란이 발생함에 따라, 저성장·고물가·고금리가 결합되는 복합적 경제위기가 발생하였다. 12년 주기로 거시경제적 위기가 발생하였으며, GDP 대비 평균 9% 수준의 재정소요가 동반되었다.

[그림 II-3] 재정위험 원인별 발생확률과 재정소요



자료: Bova et al.(2016)의 데이터를 기반으로 저자 작성

이러한 위험요인들이 개별적으로 발생할 경우에는 통제가 용이하지만, 정부의 통제 수준을 넘어서는 위기로의 전이는 갑자기 이루어진다. 정부의 지급불능 사태 까지 이르는 이벤트의 발생은 예측이 불가능한 경우가 대부분이다. 물론 예측이 가능했다면 위기 관리가 가능했을 것이므로 지급불능상태 수준으로 악화되지 않았을 것이다. 이러한 복합적 위기는 개별 위험 요인에 초점을 둔 재정위험관리 방식으로서는 대처하기 어렵다.

첫째, 통상적인 연간 거시적 재정총량의 변동은 좁은 범위 내에서 발생하지만, 가끔은 갑작스러운 거시경제 상황의 악화로 인해 정부 부채와 적자의 규모가 급격

하게 증가하는 상황이 발생하기도 한다. 예를 들어, 2000년대 후반의 국제금융위기 시기에 개별 국가의 GDP 감소 폭은 이전 시기 감소 폭 표준편차의 2.4배에 달한다. 우발적 부채로 인한 충격도 상당수의 경우 GDP의 10%에 재정소요가 발생하고, 극단적인 경우는 GDP의 20%를 초과하기도 하였다. Bova et al.(2016)의 데이터에 의하면, 평균적으로 12년마다 상당한 수준의 재정충격(평균적으로 GDP의 6% 수준)이 발행했으며, 큰 충격(GDP의 9% 이상)은 평균적으로 18년에 한 번씩 발생하였다.

둘째, 재정위험은 재정상황을 악화시키는 방향으로 주로 발생하는 경향이 있다. 이러한 부정적인 편이가 발생하는 원인은 정부가 긍정적인 측면은 적극적으로 재정전망에 포함하고 부정적인 측면은 과소 추정하는 경향이 있기 때문이다.

셋째, 재정에 가해지는 충격은 서로 연관되어 있는 경우가 많다. 특정 우발적 부채 문제 대응에 소요되는 재정지출 규모는 평균적으로 GDP의 6%이지만, 국가부채는 평균적으로 GDP의 15% 이상 증가한다. 거시경제 상황의 악화는 금융위기로 연결되고, 공기업과 지방정부의 재정위기, 그리고 다른 우발성 부채의 실현 등으로 연결되는 경향이 있다. 이렇게 위기 상황이 발생하면, 여러 위험요소들이 연결되어 충격이 증폭된다.

넷째, 재정위기는 비선형적으로 발생한다. 거시경제 충격의 크기에 비례하여 재정소요가 발생하지 않고, 일정 수준을 넘어서는 거시경제의 충격에 대응하기 위해 소요되는 재정소요는 작은 충격 대응에 필요한 재정소요보다 훨씬 크다. 확대된 정부 지출은 위기가 사라져도 예산의 경직성 때문에 완전히 정상화가 되지 않는 경향이 있다. 경제충격으로 기업의 이윤이 감소하고 주택가격이 하락하는 대규모 충격이 발생하면, 조세수입 감소도 지속되는 경향이 있다.

이렇게 재정위험을 발생시킬 수 있는 요인이 다양하고, 재정위험의 실현이 재정에 미치는 영향도 복합적이기 때문에 다음과 같은 정책적 고려가 필요하다.

첫째, 재정위험을 효과적으로 관리하기 위해서는 재정위험을 촉발하는 요인과 발생 가능성에 대한 사전적인 이해와 분석이 필요하다. 둘째, 재정위험을 촉발하는 요인은 다양하므로, 소수의 수단으로 재정위험 관리를 하기는 어렵다. 재정위험 유발 요소별로 관리하기 위한 수단이 있어야 하며, 이러한 재정위험을 전체적으로

모니터링하고 관리하는 프레임워크도 필요하다. 셋째, 재정준칙이나 재정운용 목표를 설정할 때, 다양한 재정위험의 발생 가능성과 재정에 미치는 충격의 크기를 고려하여야 한다.

나. 재정위험의 유형과 관리 방식

재정위험의 관리를 위해서는 재정위험의 성격에 부합하는 관리 방식을 채택해야 한다. 첫째, 재정위험의 성격은 정부의 행위로 인해 발생하는 것인지, 정부의 통제 밖의 요인으로 발생하는 것인지에 따라 다르게 관리해야 한다. 정부의 행위로 인해 발생하는 재정위험의 경우는, 관리 방식이 비교적 단순할 수 있다. 정부의 통제 하에 있는 행위에 대한 규제로 위험 관리를 할 수 있다. 예를 들어, 정부의 신용보증 확대에 따라 우발적 부채로 인한 위험이 발생할 것으로 예상되면, 신용보증행위를 억제하여 재정위험을 예방할 수 있다. 다만, 재정위험을 유발하는 정부의 행위에는 그 자체의 목적이 있으므로, 해당 행위 통제의 비용과 편익에 대한 정책적 판단은 필요하다. 반면에 정부의 외부에서 발생하는 요인으로 인한 재정위험은 통제가 불가능하므로 완화 수단으로 대응해야 한다. 예를 들어, 재해는 재해보험의 도입으로 재정 충격을 완화하는 전략을 택할 수 있다.

둘째, 재정위험이 지속적으로 발생하는 요인으로 인한 것인지, 비정기적으로 발생하는 요인으로 인한 것인지에 따라 관리 방식이 다를 수 있다. 연속적이고 정기적으로 발생하는 재정위험 요소에 대해서는 통상적인 재정관리 시스템의 개선으로 대응할 수 있다. 예를 들어, 지속적인 유류 가격의 변동으로 인해 중기 재정전망의 오류가 발생한다면, 유류 가격 전망에 대해서는 보수적인 접근법을 활용하도록 할 수 있다. 반면에 비정기적으로 발생하는 재정위험에 대해서는 발생 가능성에 따라 대응 방안이 상이할 수 있다.

가까운 미래에 발생할 것으로 예상되는 위험에 대한 재정소요는 중기재정계획에는 포함되어야 한다. 가까운 미래에 발생할 것 같지는 않지만 언젠가는 발생할 것으로 예상되는 위험은 보험이나 대응 기금(예를 들어, 소매 금융기관 위험 관리를 위한 예금보험기금)을 조성하여 대비해야 한다. 발생할 경우, 재정에 미치는 영향력은 크지만 발생 시점을 예측하기 어려운 위험에 대해서는, 평소에 재정공간을 확

보하는 방식으로 재정운용을 해야 한다. 예를 들어, 국가부채 수준 목표 설정에 있어서, 위험요소가 실현될 경우에도 재정지출을 확대할 수 있도록 재정여력을 평소에 확보해야 한다. 실제 스웨덴의 부채 앵커(debt anchor)는 35±5%로 설정되어 있는데, 그 근거는 재정위험 발생 시 필요한 재정여력이 GDP 대비 30~40% 수준이고, 국제 금융시장에서 재원조달에 어려움이 없는 국가부채수준이 GDP 대비 70% 수준이라는 데에 있다. 예측 불가능한 재정위험 발생 시, 지출해야 하는 재정소요의 크기를 고려하여, 평상시 재정여력을 확보해야 한다.

〈표 II-1〉은 재정위험을 발생 원천과 발생 형태에 따라 구분·유형화하여 요약하고, 예시적 사례를 포함하였다. 재정위험의 체계적 관리를 위해서는 이런 방식으로 재정위험을 유형화하고 적절한 관리수단을 연계한 시스템을 수립하고 운영해야 한다.

〈표 II-1〉 재정위험 유형과 예시

원천	발생 형태 및 빈도			
	연속적/정기적	간헐적/비정기적		
		보통 확률 (Probable)	낮은 확률 (Possible)	아주 낮은 확률 (Remote)
외부요인	환율변동 유가변동 등	학자금 융자 디폴트	지진 팬데믹	구조적 금융위기
내부요인	재정적자 누적	민자사업	정부 보증	지방정부 디폴트

자료: IMF(2016)의 유형화를 기반으로 예시 내용은 저자가 수정 보완

재정위험 관리 방식은 크게 네 가지 접근법이 있다. 첫째는 직접적인 관리 방식으로서, 한도를 설정하여 위험 수준을 관리하는 방식이다. 특정 위험에 정부가 노출되는 총량을 통제하는 방식이다. 이러한 관리 방식은 재정위험의 요인이 정부 내에 있을 경우이다. 정부 보증 총량 통제, 지방정부 부채 통제, 공기업 부채 통제, 금융기관의 대출 규제, 민자사업으로 인한 우발적 부채 통제 등이 있을 수 있다.

둘째는, 규제와 유인제공 등의 간접적 수단을 활용할 수 있다. 민간부문의 행태에 의해 재정위험이 발생할 경우, 이러한 간접적 규제가 주로 활용된다. 금융기관의 자기자본비율 요건, 민자사업의 사전 타당성 평가, 정부 신용보증 수혜자에 대한 위험 수수료 부과 등이 활용되고 있다.

셋째는, 위험 이전, 위험분담, 보험 등으로 재정위험을 완화하는 시도이다. 이러한 정책 수단은 시장 형성의 어려움으로 인해, 자주 활용되고 있지는 못하다. 예를 들어, 정부 신용보증에 대해 재보험이나 자산화를 하는 경우를 찾기는 어려우며, 수혜자의 담보를 요구하는 경우는 관찰된다.

마지막으로, 다수의 국가에서는 예상 가능한 재정위험 상황에 대비해서 별도의 기금을 조성한다. 예금보험기금과 자연재해 대비 기금 등이 대표적인 사례이다.

대부분의 국가에서는, 정부의 통제하에 있는 재정위험을 관리하는 시스템을 구축하여 운영하고 있지만, 정부 외부에서 발생하는 재정위험 요소에 대한 관리 수단은 적극적으로 활용하지 못하고 있다. 그뿐 아니라, 재정위험 관리는 개별 위험에 대한 관리에 초점을 두고 분절적으로 이루어지고 있다. 재정위험이 서로 연계되어 발생되며 그 충격의 크기도 비선형적으로 확대될 수 있음을 고려할 때, 체계적이지 못한 현재의 재정위험 관리 방식은 개선의 여지가 많다.

다. 재정지속가능성을 판단하는 관점

우리나라는 중단기 시계에서는 재정의 지속가능성에 문제가 없지만, 장기적으로는 재정의 지속가능성이 미약하다는 문제를 안고 있다. 전형적인 OECD 회원국들이 가지는 지속가능성 문제이다. 개도국이나 신흥부국은 단기적인 지불능력(solveny) 문제를 가지고 있지만, OECD 선진국은 고령화와 더불어 연금과 건강보험을 포함한 사회보장 지출로 인한 장기적 지속가능성의 문제를 안고 있다. 이는 현재 세대가 미래 세대에 재정부담을 전가하는 문제의 해결이 필요함을 의미한다.

최근에는 기후변화 대응에 필요한 재정소요가 증가하고 있으며, 동시에 국제경 제질서의 재편이 진행되면서 새로운 위험요소가 등장하고 있다. 이러한 새로운 위험요소들로 인해 재정소요는 증가하고 재정의 지속가능성 문제도 더욱 부각되고 있다. 반면에, 민주화의 진전에 따라 정치적 영향력이 예산과정에서 커지면서, 재정규율과 재정 운용의 합리성이 위협받는 상황이 증가하고 있다. 이러한 복합적인 상황은, 현행 예산제도의 혁신이 필요함을 의미한다.

본 절에서는, 재정의 지속가능성을 판단하는 관점을 네 가지로 나누어 논하고, 재정의 지속가능성을 분석하고, 예산과정에서 활용하도록 하는 수단을 소개한다. 재

정의 지속가능성을 논하는 것은 단순히 미래를 전망하는 것이 아니라 정부의 재정 운용 기조를 지속가능성 관점에서 평가하고 구체적인 정책 변화를 유도할 수 있는 정책 수단을 개발하여 활용하는 것을 포함한다. 본고에서는 재정의 지속가능성을 판단하는 기준을 논하고, 재정운용 기조를 재정의 지속가능성 관점에서 분석하여 재정운용 과정에 활용할 수 있도록 하는 정책 수단을 소개하고자 한다.

Schick(2005)¹³⁾는 재정의 지속가능성 관련 이슈를 진단하는 관점을 네 가지로 분류하였다. 상환능력(solvency), 성장(growth), 조세부담의 안정성(stability), 세대 간 형평성(fairness)의 네 가지이며 이 네 가지 관점은 상호 연결되어 있다. 첫째, 상환능력은 정부가 부채를 상환할 수 있는 능력을 의미하며, 보통 중단기적인 상환능력을 기준으로 평가한다. 정부의 재무적 의무를 상환할 수 있는 능력의 문제는, 보통은 개도국이나 신흥부국이 직면하는 문제이다. 우리나라는 OECD 회원국이며 경제규모(GDP)로도 세계 10위에 해당한다. 다만, 우리나라는 국제금융시장에의 편입 정도에서는 한계를 가지고 있다. 국채는 세계국채지수(WGBI)에 아직 편입되지 못했으며, 주식시장도 모건스탠리캐피털인터내셔널(MSCI)의 선진국(DM)지수 편입을 못하고 있다.¹⁴⁾ 그러므로 대내외 경제환경의 변화에 따라, 상환능력에 대한 의심을 받을 수 있는 가능성이 전혀 없다고 하기는 어렵다. 기축통화나 국제통화국의 경우에는 국제자본시장에의 접근성이 거의 무제한인 경우가 많으므로, 선진국 내에서도 경제위기 발생 시 상환능력 평가에서 차별화가 이루어질 수 있다.¹⁵⁾ 장기적 재정지속가능성 문제와 최근에 악화되어 가는 재정여건을 고려할 때, 우리나라의 상환능력에 대한 국제금융시장에서의 평가에 대해서는 여전히 조심스러운 접근이 필요하다.

두 번째 기준인 성장은 재정정책이 지속적인 성장을 가능하게 하는지를 판단하는 기준이다. 조세부담이나 국가부채 수준이 과도한 경우, 경제성장에 부정적인 영향을 미치게 되므로 적정수준의 국민부담과 부채 수준을 유지해야 지속가능성이

13) Schick(2005)는 단기적인 국가부채 상환 문제가 중요한 개도국이나 신흥부국이 아니라, 단기적인 부채 상환 문제는 없지만, 장기적인 재정의 지속가능성 문제를 가진 OECD 회원국을 대상으로 논의를 전개하였다.

14) 국채와 관련하여서는, 영국 파이낸셜타임스 스톡익스체인지(FITSE) 러셀이 2022년 9월 30일에, 한국을 잠재적으로 시장접근성 상향 조정 가능성이 있는 관찰대상국으로 분류했다고 발표하였다.

15) IMF(2018)에서 재정준칙을 설정할 때, 고려해야 하는 요소를 권고할 때, 국제금융시장에의 접근성이 있는 선진국 중에서도, 부채의 상환을 걱정할 필요가 없는 국가와 상환을 고려해야 하는 국가를 구분하고 있다.

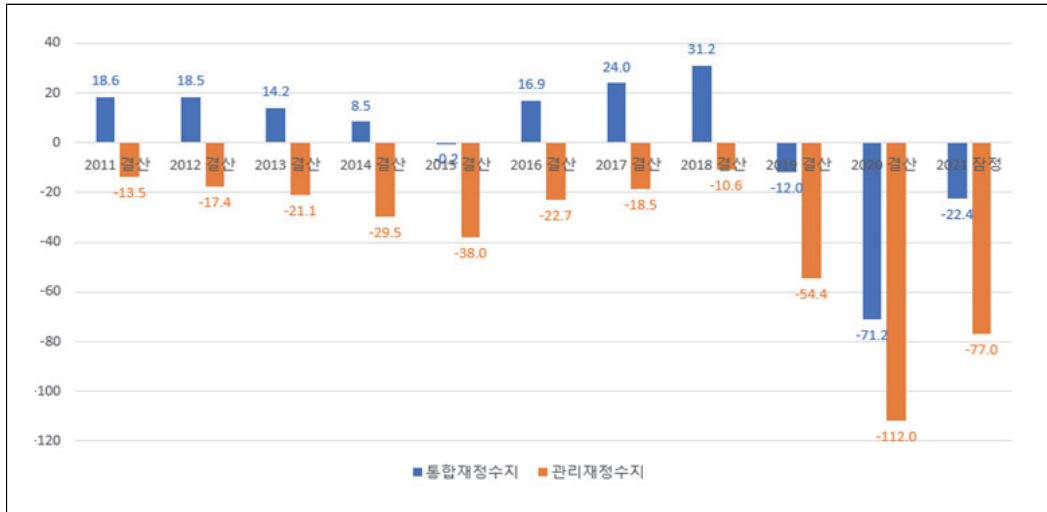
있다. 그리고 국가재정이 미래의 재정부담을 감당할 수 있으려면 지속적인 경제성장을 통해 추가적인 조세수입을 창출할 수 있어야 한다.

유럽연합의 경제통화연합(EMU)의 안정 및 성장협약(SGP)이 담고 있는 재정운용 원칙은, 경제위기나 후퇴기가 아닌 경우에는 재정수지 균형 또는 흑자를 유지하여야 한다는 것이다. 이를 통해, 조세부담 감소 또는 성장을 촉진할 수 있는 투자나 연구 개발 지출을 할 수 있는 재정여력을 확보해야 한다는 원칙을 포함하고 있다. 이는 통화정책이 경기대응을 위한 주된 정책수단이고, 재정정책은 안정적 관리를 통해, 중장기적인 성장 지향적인 투자에 집중해야 한다는 정책 기조를 반영하고 있다.

우리나라의 경우, 글로벌 금융위기 이후 관리재정수지는 지속적으로 적자를 발생시키고, 사회보험 적립금이 포함된 통합재정수지도 2019년부터는 적자로 전환되고 있다. 그리고 적자 폭도 커지고 있다. 이는 장기적인 지속가능성 문제 이외에도 중단기 재정운용에서도 재정운용 기조에 대한 점검이 필요하며, 구조적 개선이 필요함을 시사한다.¹⁶⁾

[그림 II-4] 통합재정수지 및 관리재정수지 현황

(단위: 조원)



자료: 열린재정, 「중앙정부재정수지」, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA14?trgtYrFr=2011&trgtYrTo=2021&langCd=ko>, 검색일자: 2022. 8. 24.

16) 최근에 교육재정교부금의 칸막이식 교부에 따른 비효율성이 쟁점으로 부각되고 있으며, 매년 반복되는 추경 편성, 재원조달 계획이 분명하지 않은 의무성 지출의 증가, 정치적 수요를 반영한 SOC 사업의 편성 등의 문제가 부각되고 있다.

셋째, 안정성은 현재의 조세부담으로 미래의 부채를 상환할 수 있는 능력을 지칭한다. 다시 말해, 현재의 재정수입과 지출 구조가 현재의 조세부담 수준으로 미래에도 지속될 수 있을 때, 재정구조가 안정적이라고 이야기할 수 있다. 만약 현재의 조세와 지출 구조의 변화 없이는 미래에 발생하는 재정소요를 충당할 수 없다면, 현재의 재정구조는 안정적이라고 할 수 없다.

국민부담률이 상당한 수준에 도달한 국가에서는 현재의 국민부담률이 더 이상 높아지지 않도록 재정을 운용하는 것이 중요한 정책 목표이다. 반면에 우리나라의 경우에는, OECD 평균 기준과 증가하는 복지 소요를 고려할 때, 현재 부담 수준에서 안정화가 될 수 있다고 보기 어렵다. 미래의 재정소요를 고려할 때, 재정의 지속가능성 확보를 위해서는 지속적으로 국민부담률이 높아지는 것을 피하기 어려운 상황이다.

2020년 기준으로, 우리나라의 국민부담률(조세부담률+사회보장부담률)이 28% 수준이고, OECD 회원국 평균은 33.5%이다. 다만, 우리나라의 국민부담률은 다른 국가에 비해서 증가속도가 빠른 편이다(OECD, 2021). 우리나라는 2010년의 22.4%에서 2020년 추정치 28% 수준으로 국민부담률이 상승하고 있다. 이는 영국 32.1%에서 32.8%, 스웨덴의 경우 42.9%에서 42.6%, 네덜란드 35.7%에서 39.7%, 미국 23.4%에서 25.5% 등의 추세를 고려할 때, 증가 추세가 높다고 볼 수 있다.

20세기에는 OECD 회원국들에서 조세부담이 증가하고 경제성장도 이루어지는 시기가 지배적이었다. 조세부담의 증가로 발생한 수입을 교육과 인프라 투자에 활용하고, 복지 확대에 사용함으로써 국민에게 주는 편익을 증가시킨다는 기제가 작동하는 시기였다. 그러나 조세부담 증가가 이미 상당 수준으로 증가하고, 경제성장도 둔화되면서, 국민부담의 안정성이라는 관점에서 재정의 지속가능성을 보게 되었다. 우리나라는 아직 국민 부담이 과도한 수준에 도달했다고 보기는 어렵지만, 성장 둔화 추세에 들어서고, 국민 부담 증가에 대한 국민의 수용도를 고려하여 현실적인 균형점을 모색해야 할 것이다.

마지막으로, 형평성은 같은 세대 내에서의 형평성과 다른 세대 간의 형평성을 지칭한다. 다만, 재정의 지속가능성이라는 관점에서는 다른 세대 간의 형평성 문제가 중요하다. 다시 말해, 현재의 부담을 미래 세대에 비용을 전가하지 않고 지불

할 수 있는 능력을 지칭한다. 조세부담과 정부 지출로 인한 혜택의 세대 간 형평성이라는 관점에서 재정의 지속가능성을 볼 필요가 있다.

세대 간의 형평성이 확보되지 않으면, 경제적으로나 정치적으로 재정의 지속가능성이 보장되지 않게 된다. 정치적으로는 미래 세대에 속하는 조세부담자들이 반대할 것이고, 경제적으로는 미래에 과도한 조세부담이 발생하여 경제 활동에 왜곡이 발생하여 경제가 발전하지 못하게 된다.

세대 간의 형평성은 국가부채 규모의 문제도 있지만, 직접적으로는 조세부담과 직결된 문제이다. 선진국, 신흥부국, 그리고 개도국 구분 없이 미래의 조세부담 규모가 증가할 것이라는 전망이 지배적이다. 우리나라도 동일하게 미래의 국민부담을 증가할 전망이다. 의무지출 증가 추세와 더불어 사회보장성 기금의 유지를 위해서, 조세부담의 증가와 더불어 사회보장기여금의 증가도 불가피하다.

이러한 네 가지 차원의 이슈에는 공통적으로 조세부담과 정부 부채의 증가가 관련되어 있으며, 이는 곧 미래 세대에 부담이 전가되는 문제와 직결되어 있다. 재정의 지속가능성을 논하는 문헌들에서는 정부 부채의 증가를 재정적 지속가능성이라는 측면에서 한 걸음 더 나아가 경제의 지속가능성과 연관시키고 있다. 재정의 장기적 지속가능성이 경제 안정과 성장에 필수적이며, 정부지출을 적절한 수준에서 유지하기 위해서도 필요하다고 보고 있다.

라. 재정의 지속가능성 진단 수단

재정의 지속가능성 진단을 위해서는 향후 30~50년의 조세부담과 재정지출 추세를 전망하는 작업이 필요하다. 장기전망도 국가 전체 기준으로 볼 수도 있고, 납세자 개인의 관점에서 볼 수도 있으며, 세대별 기준으로 볼 수도 있다. 재정의 지속가능성 진단을 위한 방법도 통상적인 예산 편성과 중기 전망에 활용되는 방법을 활용할 수도 있으며, 회계기준과 재무제표를 활용할 수도 있다. 본 절에서는 이러한 관점과 방법론을 활용하여 재정의 지속가능성을 진단하는 수단과 예산과정과의 연계 가능성에 대해 논한다.

재정 지속가능성을 진단하는 수단은 크게 네 가지가 있다. 첫째는, 현행 조세 및 지출구조의 장기 전망을 하는 방식이다. 중기재정계획을 수립하는 경우, 중기재정

전망을 하고 있다. 이러한 재정전망의 시계를 30년에서 50년까지 확장하여 재정의 지속가능성을 진단하기 위한 정보를 생산하는 것이 장기재정전망이다. 우리나라에서는, 「국가재정법」 제7조 제4항에 기획재정부는 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 5년마다 장기재정전망을 실시하도록 의무화되어 있다.¹⁷⁾ 한편 국회예산정책처에서는 별도로 장기재정전망을 2년마다 시행하고 있다.

장기재정전망에 포함되어야 하는 핵심요소는 현재의 세입세출구조가 그래도 유지될 경우, 재정 총량에 대한 장기적인 전망을 제공하는 것이다. 현재의 재정구조가 사회경제적 변화 추세에 따라 장기적으로 재정 수입과 지출이 변화할 것인지를 전망하는 것이다. 장기재정전망과 관련된 주요 쟁점은 경제성장률, 인구변동, 임금수준, 생산성 변화, 이자율 추세 등을 포함한 사회경제적 변수들에 대한 기본적인 가정의 적정성 확보 문제와 더불어 현행 세입세출 구조가 그대로 유지되는 기준선(baseline)에 대한 정의 문제이다.

예를 들어, 한시적인 사업이나 조세지출을 어떻게 다룰 것인지에 대한 문제가 있을 수 있다. 만약 한시적인 사업이나 조세지출이 예정대로 종료될 것이라고 가정하고 재정전망을 하게 되면, 재정지출을 과소추계할 위험이 있다. 왜냐하면, 다수의 한시적 사업이나 조세지출이 연장되는 경향이 있기 때문이다. 뉴질랜드의 경우는, 이러한 사업이나 조세지출을 명시적으로 구분하여 재정전망 시나리오를 보여준다. 다른 사례로서는, 아직 실행되지 않고 계획만 수립된 사항을 포함할 것인 지도 결정해야 한다. EU에서는 아직 실행되지 않은 사항은 재정전망에 포함하지 않도록 되어 있다.

장기재정전망에는 먼 미래의 일에 대한 가정과 기준선에 포함될 내용에 대한 기준 설정의 객관성 확보가 중요하다. 장기재정전망 자체는 미래에 대한 예측이라기 보다는 현재 재정구조가 유지될 경우, 장기적인 지속가능성에 대한 전망을 제공하고, 계획 중인 재정구조의 변화가 장기적으로 가져올 변화를 기준선과 비교하는 데에 유용한 정보를 제공한다. 미래의 불확실성을 반영하는 방법은, 다수의 시나

17) 2011년 「국가재정법」 조항에는 “기획재정부 장관은 장기 재정전망을 할 때에는 40회계연도 이상의 기간을 대상으로 적어도 5년마다 실시해야 한다”라고 되어 있었다. 그러나 2020년 개정을 통해, ‘적어도’라는 표현이 삭제되었다. 이렇게 장기재정전망 시행 시기를 5년으로 규정한 것에 대해 비판이 있다. 장기재정전망이 매년 수정되어야 할 필요가 없을 수도 있지만, 적어도 2년에 한 번씩은 업데이트해서 실제 중기재정계획이나 연간 예산편성의 방향성을 제공하는 역할을 해야 한다는 지적도 있다.

리오에 근거한 전망을 제시하는 것이다. 주요 가정들의 변화에 따라 장기전망이 어느 정도 예민하게 변화하는지를 보여주는 것이 바람직하다.

앞에서 논의한 재정위험을 유발하는 요소와 복합적 발생 위험을 고려할 때, 장기재정전망에서도 주요 재정위험 유발 요소의 조합에 근거한 시나리오 분석을 제시할 필요성도 있다. 특히 최근에는 팬차트(fan chart) 형태로 재정의 지속가능성을 진단하는 방식이 표준화되고 있으므로, 재정의 지속가능성을 확률에 기반한 팬차트 형태로 제시할 필요가 있다.

장기재정전망을 매년 시행할 필요는 없을 수 있지만, 격년제로는 시행할 필요가 있다. 왜냐하면, 큰 변화가 없더라도 장기재정전망은 재정운용 기초 수립과 재정구조 개혁의 필요성에 대한 근거를 제공하기 때문이다. 이런 관점에서 본다면, 국회예산정책처가 격년제로 장기재정전망을 실시하는 것은 바람직하다. 다만, 실제 예산편성을 하는 재정당국이 전향적인 자세로 장기재정전망 주기를 단축할 필요가 있다. 특히 사회경제적 상황의 변화가 심한 경우, 「국가재정법」에 규정된 5년 주기에 한정할 필요 없이 유연하게 장기재정전망을 시행할 필요성이 있다.

둘째는, 재무제표를 활용하는 방식이다. 일부 전문가들은 예산보다는 재무제표가 재정상태를 보여주는 보다 객관적인 정보라고 주장한다. 예산은 예산범위에 잡히는 현금 흐름에 관한 정보만을 제공한다. 반면에 재무제표는 현금 흐름에 관계 없이 자산(assets)과 부채(liabilities)에 관한 정보를 포함한다. 재무제표는 발생주의 기준의 정보를 제공하기 때문에, 보다 포괄적으로 정부의 순자산과 미래에 발생할 지불의무에 관한 정보를 보여준다.

그러나 재무제표는 재정의 지속가능성을 판단할 수 있는 정보를 제공하기에는 근본적 한계를 가지고 있다. 첫째는, 명시적인 부채와 제한적인 잠재적·우발적 부채 정보만을 제공한다. 예상치 못한 재정위기를 초래하는 요소는 잠재적 또는 우발적 부채이므로, 재정의 지속가능성 진단에는 한계가 있다. 우리나라의 국가회계 기준에서는, 국가부채의 인식기준은 국가회계실체가 부담하는 현재의 의무 중 향후 그 이행을 위하여 지출이 발생할 가능성이 매우 높고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때 인식한다.¹⁸⁾ 이러한 기준에 따라, 우리나라의 국가결산서에서는 충당부채는 부채로 인식하고 우발부채는 인식하지 않는다.

18) 「국가회계기준에 관한 규칙」 제18조 부채의 인식기준

둘째는, 재무제표는 특정 시점의 재정상황에 대한 정보이며, 미래에 대한 전망은 아니다. 재무제표는 발생주의 기준으로 잡히지 않는 미래의 정부 수입이나 부채에 대한 전망을 포함하지 않는다. 셋째, 재무제표의 자산 중에는 유동화가 가능하지 않은 자산도 포함하고 있으므로, 순자산 정보로 정부의 지불능력을 판단하는 데에는 한계가 있다. 이러한 한계를 개선하는 방향으로 재무제표와 주식 정보가 발전할 여지가 있다. 재무제표는 재정의 지속가능성을 진단하는 정보로서는 한계가 있지만, 장기재정전망 정보를 보완하는 정보로 활용될 수 있다. 다만, 재무제표에 포함되지 않는 잠재 또는 우발 부채에 관한 정보를 추가로 고려해야 하며, 동시에 국가부채 상황에 활용되기 어려운 자산에 대한 고려도 필요하다.

발생주의에 기반한 재무제표는 과거와 현재의 행위로 발생할 미래의 부채를 포함하는 정보를 제공하므로, 현금주의 기반의 예산정보를 보완하는 기능을 한다. 우리나라의 경우, 현금주의 기준의 국가채무는 2021년 말 기준으로 970.7조원이고, 발생주의 기반의 국가재정상태표상의 국가부채는 2,195.3조원으로 집계되었다. 국가부채에는 연금충당부채 1,138.2조원이 포함되어 있다. 국가재정상태표상의 연금충당 부채의 한계는 가입자가 지불하는 연금보험료를 고려한 금액이 아니기 때문에 미래의 재정 지속가능성을 보여주는 정보로서 한계가 있다. 그뿐 아니라, 잠재 또는 우발 부채에 관한 정보는 제한적으로 포함되어 있다.¹⁹⁾ 이러한 한계들을 고려하여, 주식 정보의 개선을 포함한 발생주의 기준의 재무정보 개선을 통해, 재정정책 수립과정에 유용한 정보가 생산되도록 하는 과제가 남아 있다.

우리나라의 경우, 발생주의 기준으로 생산되는 국가재무제표의 정보가 예산과정에 의미 있게 활용되고 있지는 못하다. 우리나라에서 발생주의 회계를 도입하기는 했지만, 발생주의 정보를 예산편성 과정에 도움이 되는 형태로 발전시키고, 어떻게 의미 있게 활용되도록 할 것인지가 남아 있는 정책과제이다.

셋째는, 재정갭 분석(fiscal gap analysis)이다. 재정의 지속가능성에 문제가 생기는 경우는, 목표로 하는 국가부채 목표 수준과 현재의 조세 및 재정지출 정책이 유지될 경우 발생하는 국가부채 수준 사이에 차이가 발생할 때이다. 재정갭 분석 수행 시, 국가부채의 목표 수준(GDP 대비 비율)뿐 아니라, 목표 시점(연도)도 설정

19) 국가결산서에 포함된 부채 정보는 중앙정부와 기금에 국한되므로 공기업이나 공공기관이 가지고 있는 잠재 또는 우발적 부채는 포함되지 않는다.

해야 한다. 재정갭 분석은 특정 시점에서의 재정 지속가능성에 대한 진단이다. 다시 말해, 기준선 장기재정전망이 미래의 추세에 대한 정보라면, 재정갭 분석은 특정 시점에서의 목표 부채 수준을 넘지 않기 위해 창출해야 하는 기초재정수지를 계산하기 위해 활용된다.

재정갭이 0이라면 현재의 재정정책은 지속가능하다. 다시 말해, 조세부담의 증가나 미래 지출의 축소 없이 국가부채 목표 수준을 유지할 수 있다. 재정갭이 양수(+) 인 경우, 국가부채 목표 수준을 유지할 수 있으려면 조세부담의 증가 또는 지출삭감이 필요하다.

재정갭은 미래의 다양한 시점(예를 들어, 향후 10년, 20년, 30년 이후 시점)이나, 다양한 국가부채 목표 수준(예를 들어, GDP 대비 40%, 50%, 60% 등)에 대해 계산해 볼 수 있다. 기준선 전망이 재정총량 추세의 지속가능성 또는 불가능성을 보여준다면, 재정갭 분석은 재정의 지속가능성 확보를 위해 필요한 재정정책을 보여준다. 다시 말해, 정부 재정의 안정화를 위해 필요한 조세수입과 정부 지출의 조정이 필요한 크기를 보여준다. 재정갭 분석은 장기재정전망에 근거하기 때문에, 기준선 전망과 동일하게 다양한 사회경제 변화와 추정 시점의 변화에 민감하게 영향을 받는다.

마지막 방법으로, 세대 간 회계(generational accounting)를 꼽을 수 있다. 앞에서 논한 세 가지 접근법은 재정의 지속가능성을 재정총량의 관점에서 진단한다. 반면에, 세대 간 회계는 세대별로 누리는 혜택과 조세부담을 추정하여 비교한다. 만약 미래 세대가 부담하는 순부담이 현세대보다 크다면, 세대 간 형평성에 문제가 있다고 판단한다. 1990년대에 일부 경제학자를 중심으로 시작된 세대 간 회계 방법론의 실제 적용에서는 상당히 많은 가정들을 해야 한다. 이로 인해 추정치에 대한 신뢰성 확보가 어렵다는 한계가 있다.

Ruffing et al.(2014)은 미국에서 입법화를 시도한 세대 간 회계에 대해 비판적인 의견을 냈다. 세대 간 회계는 미래의 추세를 보여주지 못하며, 세대별로 부담해야 하는 순조세부담 추정을 위한 가정들에 혼란을 가져오며 의사결정에 유용한 정보가 아니라고 비판한다. 세대 간 회계가, 기존의 재정총량에 대한 장기재정전망과 재정갭 분석이 제공하는 정보 이외에 추가적인 정보를 제공하지 못하며, 오히려

혼란만 가져온다고 비판하고 있다. 최근 동향을 보면 세대 간 회계가 예산과정과 연계된 분석 수단으로서는 자리잡지 못하고 있다.²⁰⁾

다만, 이러한 재정위험 진단을 위한 수단들은 재정위험을 촉발하는 요소들 간의 연계성을 고려하고, 그 충격의 크기를 고려하지 못한다는 한계가 있다.²¹⁾

3. 준칙기반 재정운용체제 수립을 위한 운용준칙

가. 재정운용준칙 수립 필요성

재정당국이 제시한 재정준칙안은 국가채무 비율과 재정수지 적자의 한도를 설정하는 수준에서 제시되었다. 이른바 말하는 헤드라인(headline) 준칙에 그치고 있다는 한계가 있다. 이러한 한계를 넘어서기 위해서는 두 가지를 추가로 고려할 필요성이 있다. 특히 헤드라인 준칙이 유연성이 있으면서도 구속력이 있으려면 아래 사항을 고려해야 한다. 첫째, 헤드라인 준칙은 개별 국가의 재정위험을 관리하고 재정혁신을 견인할 수 있는 운용준칙(operational rule)과 결합되는 것이 바람직하다. 예를 들어, 사회보장성 기금의 지속가능성이 미흡하고, 교육재정과 지방재정의 재원배분 방식이 경직적이라면, 이러한 구조적 문제의 혁신을 견인하기 위해 보다 구체적인 운용준칙이 필요하다. 둘째, 재정준칙 운용의 적정성과 재정의 지속가능성을 모니터링하고 평가하기 위한 독립적 재정기구의 설립도 고려할 필요가 있다.

운용준칙은 재정총량에 관한 구체적인 준칙과 주요 분야별 재정위험을 관리하는 준칙으로 구분할 수 있다. 재정총량에 관한 준칙은 중장기적인 앵커(anchor)와 연간 예산편성에 반영할 수 있는 운용준칙으로 구분할 수 있다. 중장기 앵커는 헤드

20) 예를 들어, IMF(2016)는 재정위험 관리를 위해 활용되는 주요 분석 수단과 시스템을 소개하고 있지만, 세대 간 회계는 포함하고 있지 않다.

21) 최근에 IMF에서 권장하는 통합적 재정위험 분석 수단은 재정 스트레스 테스트(fiscal stress test)이다. 재정 스트레스 테스트는 과거 데이터를 활용하여 거시경제적 충격과 우발적 부채의 실현을 통합적으로 분석하는 수단이다. 재정 스트레스 테스트는, 이러한 충격이 정부 수입과 지출과 같은 유량 변수(flow variable)뿐 아니라 정부 부채, 자산, 순자산과 같은 저장 변수(stock variable)에 미치는 영향을 분석하는 수단이다. 재정 스트레스 테스트는 기존의 재정위험분석 기법에서 다루는 시나리오보다도 더욱 극단적인 시나리오도 다룰 수 있다. IMF에서 금융부문의 안정성을 진단하기 위해 개발된 수단을 재정부문에 차용한 기법이다.

라인 국가부채 비율을 주로 활용한다. GDP 대비 국가부채 비율이 사용되며, 재정의 지속가능성 확보가 가능한 수준으로 목표치를 설정한다.

운용준칙은 정부가 통제 가능한 단기적인 운용준칙이다. 중장기 앵커와 연관되어 단기적으로 세우는 재정 총량과 관련된 준칙이다. 지출준칙이나 재정수지 준칙을 사용한다. 지출준칙은 지출 증가율을 주로 활용하며, 재정수지 준칙의 경우에는 정부 부채에 대한 이자지불액을 제외한 기초재정수지를 주로 활용한다.

중장기적인 앵커의 선정에서도 개별 국가의 상황이 반영되어야 하지만, 운용준칙을 위한 지표와 목표치 선정에서도 개별 국가의 재정여건과 구조의 특성이 더욱 반영되어야 한다. 예를 들어, 우리나라에서 흔히 언급되는 재정수지는 관리재정수지와 통합재정수지가 있다. 통합재정수지는 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포함한 수지로서, 순수한 재정수입에서 순수한 재정지출을 차감한 수치이다. 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회보장성 기금인 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험의 수지를 제외한 수치이다. 연금의 경우, 현재는 과도기로서 사회보장성 기금의 적립금이 누적되는 상황이기 때문에 관리재정수지를 기준으로 재정운용을 하는 것이 바람직하다.

재정운용준칙은 개별 국가가 안고 있는 재정문제의 관리와 해소를 견인할 수 있는 기준을 중심으로 수립되어야 한다. 재정준칙을 통해 관리하고자 하는 범위와 관리 기준의 설정이 개별 국가마다 상이할 수 있다. 우리나라는 장기적으로는 사회보장성 기금의 지속가능성 미흡, 중기적으로는 재정적자의 누적 구조와 더불어 의무지출 비중의 증가 문제가 부각되고 있다. 더불어, 최근 팬데믹, 기후변화, 글로벌 지정학적 위험이 상승되면서 미래 위험 대비를 위한 재정소요의 증가와 재정여력 관리 필요성이 높아지고 있다. 국가채무와 재정수지 목표 이상의 구체적인 재정운용 기준의 수립과 운용이 필요하다. 앞에서 논의한 재정위험 분석 및 관리체계와 재정운용준칙은 긴밀히 연관되어 있다.

나. 재정운용준칙의 수립 과정 및 주요 요소

재정준칙 운용을 위한 프레임워크의 주요 요소는 중장기 앵커와 운용준칙으로 구성된다. 중장기 앵커는 재정운용의 최종목표로서 GDP 대비 채무 비율이 활용된다. 운용준칙은 정부가 통제 가능한 단기 운용준칙으로서 정부 채무와 연관된 총

량 준칙으로 구성된다. 운용준칙은 지출준칙 또는 재정수지 준칙을 활용한다. 그리고 재정준칙의 도입과 운영을 위해서는 준칙의 디자인, 모니터링, 그리고 강제할 수 있는 기제의 수립이 필요하다.

재정준칙의 바람직한 속성은 단순성, 강제성/구속력과 유연성을 꼽을 수 있다. 그러나 이 세 가지 속성을 모두 충족하는 재정준칙은 없으며, 이 세 가지 속성 간에는 상충관계가 존재한다. 예를 들어, 국민이 이해하기 쉽고 투명성이 높다는 점에서는 명목 재정수지가 단순성을 충족시키지만, 경기 상황을 반영하는 유연성의 관점에서는 바람직하지 않다. 재정준칙의 강제성이나 구속력의 강화를 위해서 활용되는 정책 수단은, 교정기제나 사후적 벌칙의 강화와 더불어 독립적 재정기구의 모니터링과 평가 기능의 강화를 꼽을 수 있다. 재정준칙이 단순할수록 독립적 재정기구의 필요성이 약하며, 재정준칙의 유연성을 강화할수록 독립적 재정기구의 필요성은 높아진다. 개별 국가의 정치적 합의와 신뢰 수준과 더불어, 기존의 재정운용시스템의 투명성과 성과 수준에 따라 어느 기준에 초점을 둔 준칙을 도입할 것 인지가 달라진다.

스위스와 독일은 단순하면서도 강제성이 강한 재정준칙을 운용하고 있다. 스위스의 debt braker가 대표적인 사례이며, 독일도 스위스의 재정준칙을 벤치마킹하여 debt braker를 도입하였다.²²⁾ 스위스의 재정준칙은, 평상시에는 정부 수입과 지출을 일치시키는 수준의 지출한도를 설정하여 재정을 운영하되 경기를 고려하여 일정비율 조정이 가능하도록 하고 있다. 정부의 지출한도는 정부 수입 추정치에 조정계수를 곱하여 설정한다. 조정계수는 실질 GDP 대비 실질 잠재 GDP 추정치의 비율(실질잠재 GDP 추정치/실질 GDP)로 정의한다. 조정계수가 1보다 크게 되면 경기 후퇴기이므로 조정계수가 1보다 크게 되어 정부 수입 추정치보다 정부 지출한도가 높아져서 경기대응성 지출을 할 수 있게 된다.

잠재 GDP 추정 방식도 모형에 기반하여 도출하지 않고, 통계적 추세 분석 기법을 활용하여 엄밀성보다는 조작 가능성의 최소화에 우선순위를 두고 있다는 점도 주목할 만하다. 그뿐 아니라, 경기대응 과정에서 발생한 적자 규모는 '보상계정

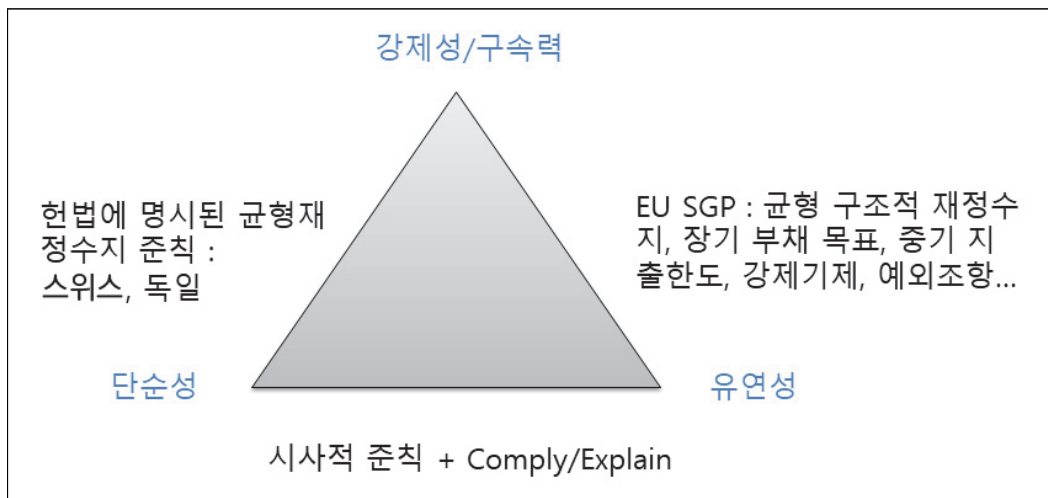
22) 스위스는 1990년대 경제성장 둔화와 더불어 정부 부채의 급격한 증가를 경험하였으며, 이에 대응하기 위해 국민투표를 통해 2001년에 재정준칙을 헌법에 명시하여 도입하였다. debt braker 도입 이전 10여 년간은 정부지출이 연간 4.3% 증가하였지만, 재정준칙 도입 이후에는 연간 증가율이 2.6%로 하락하였다(박노욱, 2022).

(compensation account)’에 기록하여, 재정흑자 창출을 통해 해소하도록 하고 있다. 이런 특징을 가진 스위스의 재정준칙은 단순성과 강제 가능성에 초점을 둔 준칙이라고 볼 수 있다.

반면에 EU의 재정준칙은 구조적 재정수지 균형을 평상시의 준칙으로 설정하고, 장기 부채 목표를 설정하고, 장기 부채 목표와 구조적 재정수지 한도를 지키기 위한 국가별 중기 지출목표를 설정하고, 예방적 기제, 사후적 교정 기제, 예외 조항 설정, 독립적 재정기구 운영 등을 포함하는 복잡한 체계를 가지고 있다. 이는 국가별 특성을 반영하기 위한 유연성을 담고 동시에 구속력도 확보하기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

반면에 학계에서는 중앙은행이 활용하는 테일러 준칙(Taylor Rule)과 같이 재정정책에서도 간단한 시사적 재정준칙에 기반한 재정운용 기조를 권고하는 방안도 논의되고 있다. 이는 독립적 재정기구가 재정정보 생산과 진단 수준에서 한 걸음 더 나아가 재정정책 운용방향 자체에 대한 의견을 내고, 정부는 이를 따르거나 따르지 않을 경우 이에 대한 소명을 하도록 하자는 것이다. 아직 이런 모형을 운영하는 국가는 없으며, 다수의 국가에서 시행되고 있는 준칙기반의 재정운용체제가 실패할 경우의 대안으로 학계 일부에서 논의되고 있다.

[그림 11-5] 재정준칙의 바람직한 속성 간의 상충관계(Trilemma)



자료: 저자 작성

장기적 재정운용 목표를 설정하는 헤드라인 재정준칙은 헤드라인 지표의 장기적 목표와 예외조항으로 설정된다. 우리나라 재정당국이 최근에 제시한 안은 국가채무 60%와 관리재정수지 적자 3% 이내 유지이다. 재정준칙의 작동을 유예하는 예외조항은 현재의 추경 편성요건과 동일하게 한다는 부분도 포함되어 있다.

헤드라인 준칙에 숫자로 제시된 목표치는 EU의 헤드라인 재정준칙과 동일한 수준으로 설정되었다. 우리나라의 재정상황에 대한 진단을 기반으로 목표치 설정이 이루어질 필요가 있었겠지만, 국제적 추세를 기반으로 우리나라의 현 재정상황에서 무리가 없는 목표치를 설정한 것으로 판단된다. 중장기 국가채무 한도는 국제적으로 60%가 가장 많이 활용되고 있으며, EU 회원국을 제외하더라도 여전히 60% 수준이 가장 많다.

중장기 국가채무 한도는 위기 상황에도 초과해서는 안 되는 상한이라기보다는, 평상시에는 초과해서 안 되는 상한이라는 개념으로 이해해야 한다. 그런 점에서는 국가채무 한도와 앵커라는 개념을 동일한 의미로 볼 수 있다.²³⁾ 국가채무 앵커의 설정을 위해서는 거시경제 및 재정 충격의 분포와 채무 추세 전망에 기반하여 위기 시 필요한 재정여력(safety margin)을 추정한다. 앞 절에서 논의한 재정위험 진단과 관리체제가 선행될 필요가 있다. 국가채무 앵커(debt anchor)는 국가채무 최대한도에서 안전 마진을 제외한 수준에서 설정되는 것이 바람직하다.

국가채무 최대 한도는, 한도를 초과할 경우 급격한 국채 이자율 상승 또는 부도 위험 증가 등이 발생할 것으로 추정되는 임계치이다. IMF의 부채 지속가능성 분석에서 활용하는 가정은 신흥부국 70%, 선진국은 85% 수준이다. 참고로 스웨덴의 전문가 사이에서는 70%로 보고 있다.

다만, 국가채무 한도를 고려할 필요가 없는 국가도 있다. IMF의 부채 지속가능성 분석에서는 선진국 중에서도 국제 자본시장에 거의 무제한적인 접근성을 가진 국가는 국가채무 한도를 다른 기준으로 설정하고 있다. 가능한 최대 기초 재정수

23) 채무 한도는 초과해서는 안 되는 상한으로 이해되며, 채무 앵커는 평소에 유지해야 하는 채무 수준으로 이해할 수 있다. 이 두 개념을 구분하여 활용하는 것이 바람직하지만, 현실에서는 혼돈하여 사용하는 경향이 있다. 우리나라와 EU의 국가채무 한도 60%는 초과해서는 안 되는 상한 개념이다. 그러나 실제로는 위기 상황에서는 이러한 상한을 초과할 수 있다고 보고 있다. 이는 상한과 앵커의 개념이 혼재된 경우라고 볼 수 있다. 반면에 스웨덴은 양자 개념을 분명히 구분하고 있다. 스웨덴의 국가채무 앵커는 35%±5%로서 평소에 유지해야 하는 채무 수준이다. 공식적으로 언급되지는 않지만, 스웨덴 전문가 사이에서는 위기 상황에서 증가할 수 있는 채무 상한을 70% 수준으로 보고 있다.

지 흑자 규모(통상적으로 GDP 대비 4%)를 추정하고, 경제적 충격 발생 시의 기초 재정수지 및 국가채무 궤적을 추정한다. 이를 바탕으로, 충격 발생 시에 최대 기초 재정수지 흑자 규모를 초과하지 않는 초기 국가채무 수준을 추정한다.

재정수지 준칙은 장기적 재정운용 목표를 설정하는 준칙이라기보다는 운용준칙의 성격이 강하다. 국가채무 한도를 가진 80%의 국가가 명목 또는 재정 수지 한도를 가지고 있다. 이들 국가의 1/3은 지출한도로 설정하고 있다. 명목 재정수지 적자 한도는 3%가 대부분 활용되고 있으며, 구조적 재정수지 적자를 활용할 경우 0~1%로 설정된 경우가 다수이다.

운용준칙으로서의 재정수지 준칙의 설정은 국가채무 한도를 기반으로 이루어진다. 재정수지 한도는 국가채무 규모 조정 속도와 목표 시기에 따라 유연하게 설정할 수 있다.

첫째, 장기적으로 채무 앵커에 도달하도록 하는 수지 목표-고령화로 인한 미래 재정소요의 대폭 증가가 예상될 경우, 사전적으로 재정여력을 확보하는 수준의 채무 앵커를 설정하여 재정수지를 관리-준칙 이행 초기에 재정수지를 대폭 개선하여 재정여력을 비축하도록 하는 것이 바람직하다. 이런 상황에서는 소폭의 재정수지 개선을 통해 장기적으로 국가채무 앵커 목표를 달성하여 유지하도록 유도한다.

둘째, 특정 시기까지 채무 앵커에 도달하도록 하는 수지 목표를 설정할 수도 있다. 특정 시기(중기)를 정하여 재정수지 개선을 통해 국가채무 앵커 목표를 달성하여 유지하는 목표이다. 구체적인 개선 목표가 있는 경우 활용할 수 있는 운용준칙이다.

셋째, 이행기를 거쳐서 특정 시기까지 채무 앵커에 도달하도록 하는 수지 목표를 설정할 수도 있다. 이행기에는 재정수지 적자 감축 폭이 작고, 이행기 이후에 재정수지를 대폭 개선하도록 목표를 설정하는 방식이다. 정치적 이유나 기타 이유로 준칙 수립 초기에는 재정수지 적자의 급격한 감축이 어려운 경우에 설정하는 방식이다. 다만, 지출구조조정을 후일로 미루는 방식의 목표가 실제 실현 가능할지는 의문이다.

네 번째, 특정 시기까지 채무 앵커에 도달하도록 하는 수지 목표를 결정하여 장기적인 재정소요(고령화)에 대비한 재정여력을 축적하는 방식이다. 고령화로 인해 미래 재정소요의 대폭 증가가 예상될 경우, 사전적으로 재정여력을 확보하는 수준의 채무 앵커를 설정하여 재정수지를 관리하는 목표이다. 준칙 이행 초기에 재정

수지를 대폭 개선하여 재정여력을 비축하는 방식이다. 정치적 합의 수준이 높을 경우 추진 가능한 방안이며 실현 가능성도 높다.

지출준칙도 운용준칙으로 많이 활용되고 있으며, 코로나19 이후의 재정준칙 개혁 논의에서 많이 거론된다. 현재는 재정수지와 지출준칙이 병용되는 경우가 많지만, 향후에는 지출준칙으로 단순화하자는 논의가 진행되고 있다. 지출준칙으로는 명목 또는 실질 지출 증가율 한도를 주로 활용하며, 2~4% 실질 증가율 한도 또는 중기 또는 장기 경제성장률 수준을 한도로 주로 설정한다.

운용준칙을 지출준칙으로 단순화하려는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는, 정부 지출은 정부의 통제하에 있다. 재정수지는 외부요인의 영향을 받으므로, 실제 준수 여부를 놓고 해석의 여지가 있으므로, 준칙의 준수와 관련된 투명성의 확보와 강제가 어렵다.

둘째는, 지출준칙은 경기대응성이 강하다. 예상하지 못한 경기 후퇴로 인해 정부 세수가 감소할 경우, 지출준칙에 맞게 되면 세수감소에 따라 지출이 감소하지 않고 유지되므로 경기대응적 재정운용이 이루어지게 된다. 예상하지 못한 세수 증가의 경우 초과 세수를 활용하여 재정여력을 비축할 수 있게 된다. 재정수지 준칙의 경우에는 경기를 반영한 재정수지 목표를 설정하지 않으면 경기대응성이 약하며, 경기를 반영한 재정수지의 경우에는 잠재성장률에 대한 추정이 필요하므로 투명성이 낮아지는 어려움이 있다. 그러므로 중기적 국가채무 목표를 설정하고, 이에 도달할 수 있는 재정수지 목표에서 유도된 재정지출 목표를 운용준칙으로 활용하자는 논의가 활성화되고 있다. EU의 재정준칙 개선 논의와 IMF가 EU에 권고한 준칙 개선 사항에도 포함되어 있다. 다시 말해, 구체적이고 구속력 있는 중기재정지출계획의 수립과 운용을 위해 지출준칙을 활용하자는 논의이다.

이러한 중장기 재정준칙과 중단기 재정운용을 위한 운용준칙의 목표 설정 출발점은 부채의 지속가능성 분석이다. 부채의 지속가능성 분석을 기반으로 정책적 의지를 반영하여 목표가 설정되어야 하며, 준칙의 준수 가능성에 대한 모니터링과 평가도 이루어져야 한다. 준칙의 준수 가능성에 대한 진단을 바탕으로 중기재정계획이 수립되어야 한다.

준칙의 준수 가능성 진단을 위해, 부채의 지속가능성 분석에 재정위험 분석을 결합한 신호등 체계를 구축할 필요성이 있다. 재정준칙 준수 가능성을 모니터링하

고 진단하는 방법으로, EU가 수행하는 회원국의 부채 지속가능성 진단을 참고할 필요가 있다.

현재 재정당국의 재정준칙안에는, 국가채무가 60%를 초과하면 관리재정수지 적자 2% 이내로 조정한다는 내용만 포함되어 있다. 대외적으로는 이런 수준의 기준이 활용될 수도 있지만, 실효성 있고 적시성 있는 재정준칙의 운용을 위해서는 보다 구체적인 모니터링과 평가 장치가 작동해야 한다.

재정준칙 준수 모니터링을 위한 재정 지속가능성 진단(DSA: Debt Sustainability Analysis) 프레임워크 수립이 필요하다. 먼저 지속가능성 진단을 위한 주요 요소를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국가채무 궤적(path)의 시나리오 분석이 필요하다. 중기재정계획에 반영하려면 향후 10년간의 기준선 궤적의 추정이 필요하다. 기준선 전망을 기반으로, 추가적인 외부 충격 시나리오 분석이 필요하다. 거시경제 충격이나 정책 변화 등을 반영한 다수의 시나리오 분석을 포함해야 한다. 둘째, 이러한 국가채무 궤적의 시나리오 분석에 확률적 분석을 추가한다. VAR 모델에 기반한 기준선 시나리오의 불확실성을 확률적으로 분석하는 단계이다. 부채의 확률적 지속가능성 분석(stochastic debt substantiality analysis)이라고 불리는 과정이다.

셋째, 부채의 지속가능성 분석에 포함되지 않는 단기 유동성 위험과 중장기 상환능력(solvency) 관련 위험 지표를 분석한다. 단기 유동성 위험 관련 지표는 단기 국채발행 필요 규모, 국채발행 가능성 관련 지수 등을 포함한다. 중장기 상환능력 위험 관련 지표는 국채 만기구조, 우발부채, 순자산 수준, 거버넌스 및 정치적 위험 등을 포함한다.

이러한 부채의 지속가능성 정보를 활용하여 경보체제를 수립할 필요가 있다. 경보가 울리면, 추가적인 심층분석을 통해 재정계획에 반영하는 절차의 수립이 필요하다. EU의 경우, 경보체제의 운용을 위해 신호등 체계를 운영하고 있다.

신호등 히트맵(traffic light heat map)에 반영되는 주요 기준은 다음과 같다.

① 국가채무 궤적 시나리오 분석 진단 기준

- 향후 10년간 국가채무 수준
- 국가채무 최고치 도달 연도
- 필요한 재정수지 흑자를 유지할 수 있는 역량(fiscal fatigue)

- ② 지속가능성의 확률적 분석(Stochastic DSA) 기준
 - 향후 10년간 국가채무 궤적의 분포
 - 국가채무가 일정 수준(예: GDP 대비 60%)을 초과할 확률
 - 국가채무 수준이 안정화되지 않을 확률
- ③ DSA 분석에 포함되지 않은 단기 유동성 위험과 중장기 상환능력(solvency) 관련 위험 지표 진단 기준
 - 기존 연구 결과나 과거 실적 데이터를 기반으로 진단

이러한 정보를 종합하여 신호등 체계로 표시한다. 신호등 체계는 4색 신호등으로 표시하여 초록(정상), 노랑(주의), 주황(경계), 빨강(심각)으로 표시한다. 개별 단계별로 향후 중기재정계획의 목표치 수립에 활용할 수 있다.

이러한 준칙기반의 재정운용을 위해서는 재정준칙 운용 거버넌스 수립이 필요하며, 아래 사항이 고려되어야 한다.

- ① 재정준칙 운용을 위해 생산되어야 하는 정보와 업무 도출
- ② 해당 업무의 정보생산 및 담당 주체와 전문성과 객관성 확보 방안
- ③ 정보 공개 여부
- ④ 의결을 위한 거버넌스 필요 여부

재정준칙의 운용을 위해 생산되어야 하는 정보와 업무는 다음과 같으며 개별 국가의 상황에 따라 유동적일 수 있다.

- ① 재정위험 분석을 포함한 재정 지속가능성 진단
 - 거시경제 위험 분석
 - 재정위험 분석
 - 국가채무 지속가능성 분석
- ② 주요 경제 및 재정 전망에 필요한 요소 검증 또는 생산
- ③ 재정전망치 생산
- ④ 재정적 합의 중심의 중기재정계획 및 연간 예산안 평가
- ⑤ 재정준칙 준수 가능성 및 여부 진단 평가
- ⑥ 준칙 준수 위반 시 교정 기제의 작동 결정과 교정조치 준수 여부 모니터링

〈표 II-2〉에 재정준칙 운용과 관련된 주요 업무, 정보생산 주체, 제도 운용 주체, 정보공개 여부와 의결 여부 및 의결 기구에 관한 사항을 예시로 작성하였다. 해당 업무의 수행 주체는 독립적 재정기구를 별도로 수립할 것인지, 재정당국이 수행할 것인지에 따라 상이할 수 있다. 표에는 현재와 같이 기획재정부가 해당 업무의 최종 책임조직이 되, 정보 자체는 전문기관이 생산하는 체제가 담겨 있다. 투명성과 객관성이 중요한 정보인 경우에는 전문기관이 직접 공개할 수 있도록 하는 방안을 포함하고 있다. 재정준칙의 운용에서 출발점이 되는 정보인 경제 및 재정 전망 주요 가정의 검증 및 승인과 중기재정계획 및 예산안 평가는 전문기관이 직접 공개하는 방안을 포함하고 있다. 의결이 필요한 정보의 경우와 의결을 담당하는 조직을 예시로 포함하였다.

코로나19 이후 재정준칙의 변화가 예상되고 있다. 평상시에는 재정여력을 축적하지 못했던 것에 대한 반성과 코로나19를 거치면서 부채 수준이 급격히 상승한 상황에 대응하기 위해 재정준칙의 변화가 요구되고 있다. EU와 IMF가 EU에 권고한 사항을 살펴보면, 아래와 같은 특징을 볼 수 있다. 재정준칙의 주요 요소로서 아래와 같은 사항은 필수적으로 포함하는 것을 고려하고 있다.

- ① 모든 국가들은 실효성 있는 중기재정계획을 수립하여 운용하여야 한다.
- ② 표준적인 방법론에 근거한 국가채무 지속가능성 분석을 시행해야 한다.
- ③ 재정위험을 고려한 중기 재정수지 앵커를 설정한다.
- ④ 운용준칙으로서 지출한도 준칙을 활용한다.
- ⑤ 독립적 재정기구의 역할 강화를 추진한다.
 - 중기재정계획과 채무 지속가능성 분석의 주요 요소로 활용되는 중기 전망(GDP, 이자율 등의 경제변수)과 재정정책 비용추계의 수행 또는 정부 전망과 추계치의 승인 역할을 수행하도록 할 필요성이 있다
 - 재정 지속가능성의 위험정도 분석도 수행하여 재정수지 앵커를 결정하는 정보로 작동하도록 한다.
 - 정부가 제안한 중기재정계획과 지출한도가 적자, 채무, 재정위험에 미치는 함의를 평가하고 예산안 확정 이전에 공개한다.
 - 예외조항의 작동이 필요한 상황인지에 대해 평가한다.

〈표 11-2〉 재정준칙 운용 거버넌스 고려 사항

업무 내용	정보생산 주체	제도 운영 주체	정보 공개 여부 (원칙적으로 공개)	의결 여부 및 의결 기구
사전 분석	거시경제위험	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	의결사항 없음
	재정위험	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	일차적 모니터링 결과를 바탕으로 심층분석을 수행하며, 별도 의결사항 없음
	재정 지속가능성	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	법정부적 위원회에서 중기재정계획 수립을 위한 재정운용 기초 합의 의결
경제 및 재정 전망 주요 가정 검증 및 승인	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	공개	독립적 재정기구에서 승인 혹은 별도 의결 없이 참고사항
재정전망치와 재정갭 생산	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	공개	의결사항 없음
중기재정계획 및 예산안 평가 (재정준칙 준수 가능성 평가 포함)	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	공개	의결사항 없음
준칙 위반 시 사후 교정기제 작동 및 모니터링	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	독립적 재정기구 or 기획재정부	공개	의결사항 없음
예외조항 관련 판단	독립적 재정기구 or 기획재정부/전문기관	기획재정부	공개	법정부 위원회, 국회 교정기제 작동: 의결 모니터링 결과: 보고
		기획재정부 or 국회	공개	법정부 위원회, 국회

자료: 저자 작성

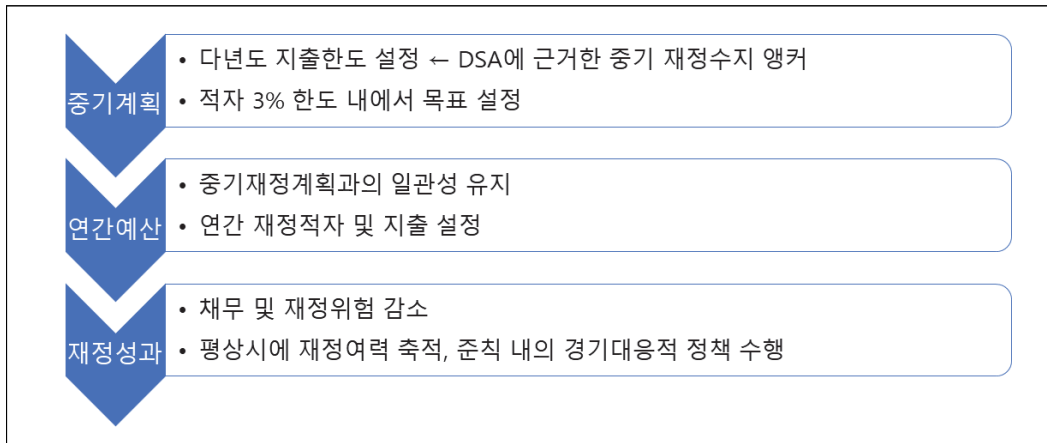
⑥ 예방적 조치(preventive arm)에 포함된 거시경제 불균형(MIP: Macroeconomic Imbalance Procedure) 경보 및 교정 과정을 강화하도록 한다.

- 거시경제의 불균형을 조기에 식별하고 교정하기 위한 목적으로 시행한다.
- Alert Mechanism Report를 발간한다.
- 미래지향적으로 거시경제 위험을 진단하고 교정조치를 실행한다.
- 조기 경보 시스템(주요 지표를 기반으로 한 스코어보드*)을 통해 일차적으로 문제를 식별하고 추가 심층분석하는 절차를 운영한다.

* EU의 거시경제 불균형 경보 시스템은 임계치가 포함된 14개 지표와 임계치가 없는 28개 보조지표로 구성되며, 보조지표는 심층분석 대상 선정에 구속력은 없다.

[그림 II-6]은 IMF가 EU의 재정준칙 프레임워크의 개선을 위해 권고한 사항을 정리한 것이다. 핵심은 중기계획에 다년도 지출한도를 설정하여 지키는 형태로 재정준칙의 준수를 추진하도록 한다는 것이다. 지출한도를 기준으로 구속력 있는 중기계획을 운용함으로써, 재정준칙의 실효성을 확보하라는 권고이다.

[그림 II-6] IMF(2022) 권고 준칙기반 재정운용 거버넌스안



자료: IMF(2022)를 바탕으로 저자 정리

Ⅲ. 독립적 재정기구의 도입 필요성과 정책과제

1. 독립적 재정기구의 필요성과 주요 쟁점

가. 독립적 재정기구 도입 필요성

글로벌 금융위기 이후 유럽과 신흥부국을 중심으로 확산된 재정개혁의 주요 초점은 총량적 재정규율 및 투명성 강화이다. 글로벌 금융위기를 겪으면서 정부가 안고 있는 재정위험의 범위에 대한 재검토가 필요하며, 경기대응적 재정운용을 할 수 있는 총량적 재정규율의 확보가 필요하다는 인식이 확산되었다. 금융위기 이전의 경기호황기에 재정여력을 비축하지 못하고 경기동행적(procyclical) 재정지출을 통해 재정적자가 지속적으로 확대되었다. 이로 인해 글로벌 금융위기에 대응하는 과정에서 재정지출의 확대가 급속하게 이루어졌으며, 호황기에 축적된 여력 활용을 통해 재정위기로의 전이가 이루어지지 않도록 하는 기제가 작동하지 않았다. 대부분의 유럽 국가들은 재정적자 폭의 급속한 확대를 겪었으며, 일부 국가는 위기로 치닫기도 했다.

유럽연합이 지속가능하기 위해서는 개별 국가의 재정건전성 및 지속가능성 확보가 중요하므로, 유럽연합 출범 시에 수립된 재정준칙의 개선과 더불어 재정준칙의 모니터링 및 평가와 더불어 건전한 재정운용과 정보 생산을 위한 독립적 재정기구의 필요성이 인식되었다. EU 차원에서의 국가부채 GDP 대비 60%, 재정적자 GDP 대비 3% 이내 유지라는 준칙을 운영하였지만, 실효성이 미흡하였다는 반성이 이루어졌다. 글로벌 금융위기 이후에 변화된 EU 재정준칙인 제2세대 재정준칙의 특징은, 준칙의 유연성 강화²⁴⁾와 더불어 준칙의 준수를 모니터링하고 강제할 수 있는 기제의 도입이다. 재정준칙의 준수 모니터링과 강제를 위해 EU의 Fiscal Board를 수립하고 개별국가의 독립적 재정기구 수립과 운용을 권장하였다.

독립적 재정기구의 도입과 확산은 통화정책 결정 과정에 내재된 ‘인플레이션 편향(inflation bias)’을 방지하기 위해 중앙은행의 독립성을 보장한 사례를 벤치마킹

24) escape clause와 지출준칙의 도입을 통해 경기대응적 재정정책을 추진할 수 있도록 하였다.

하여 이루어졌다.²⁵⁾ 재정정책 결정과정에는 ‘적자 편향(deficit bias)’이 내재되어 있어서, 경제상황과 관계없이 지속적으로 적자가 확대되는 상황이 지속되는 경향이 있다. 이러한 적자 편향을 억제하고 경기대응적 재정정책을 효과적으로 추진하기 위해서는, 준칙기반의 재정운용 시스템을 구축할 필요성이 있다. 이러한 준칙기반의 재정운용 시스템의 중요 요소 중의 하나가 독립적 재정기구이다.

독립적 재정기구의 구체적 역할과 기능을 설정하려면 적자 편향 발생 원인의 파악이 필요하다. 개별 국가의 사회경제적 규범, 정치제도, 재정제도, 관련 역량 등에 따라 적자 편향 발생의 주된 원인은 상이할 수 있다. 적자 편향 발생 원인으로 정보의 문제, 현재의 편익을 과대 평가하는 선호, 미래 세대에의 부담 전가, 선거에서의 포퓰리스트적 경쟁, 공유재의 비극, 그리고 시간 비일관적 선호(time inconsistency) 등을 꼽을 수 있다.

1) 정보 문제의 개선

정보 문제의 대표적인 사례는 미래 경제와 재정전망을 지나치게 낙관적으로 하는 경우이다. 정부가 실현 불가능한 낙관적 경제전망을 하고, 이에 근거하여 재정 운용계획을 수립하여 실행할 경우 세수 부족으로 적자가 발생하게 된다. 객관적인 경제와 재정 전망 정보에 근거하여 재정을 운용하지 않음으로써 재정적자가 지속적으로 발생한다면, 객관적이고 전문적인 조직이 경제 및 재정 전망을 함으로써 정보 문제를 개선할 수 있다. 이 경우, 독립적 재정기구가 수행해야 하는 역할은 경제 및 재정 전망 정보의 객관성과 전문성을 개선하는 일이다.

해당 기능을 수행하는 방법은 크게 두 가지가 있다. 첫째는, 독립적 재정기구가 직접 경제 및 재정 전망 정보를 생산하는 방안이다. 재정위원회가 직접 정보 생산을 하는 경우에도 크게 두 가지 방식이 작동할 수 있다. 한 가지 방식은, 재정당국 재정위원회의 전망 정보를 그대로 활용하도록 하는 방식이고, 다른 한 가지는 재정당국이 참고하도록 병렬적으로 정보를 생산하는 방식이다. 둘째는, 재정위원회는 경제 및 재정 전망 정보를 생산하지 않고, 정부의 경제 및 재정 전망 정보에 대한 평가를 시행하는 방안이다.

25) IMF staff(Annett et al., 2005; Kumar and Ter-Minassian, 2007), the OECD, ECB(2010), European Commission (2010a; 2010b) 등이 이러한 주장을 옹호하였으며, EU 재무부 장관들은 van Rompuy Task Force(2010)를 통해 재정위원회의 유럽 표준 개발을 합의하였다.

대의 민주주의에서 중요한 가정은, 일반 국민이 재정에 관한 의사결정을 선출된 정치인에게 위임하고, 위임을 받은 정치인들이 합리적인 의사결정을 한다는 것이다. 이러한 위임은 일반 국민이 재정에 관한 정보를 이해하기 어렵고 이해하기 위한 시간이 부족하다는 가정에 기반한다. 그러나 선출직 정치인은 선거에서 승리하기 위해 정부 지출 축소나 조세부담의 증가를 추진할 유인이 약하다. 다만 유권자들이 재정에 관한 정확한 정보를 가지고 있다면 중장기적인 편익을 위해 단기적인 비용을 기꺼이 부담할 가능성이 있다. 재정상황에 관한 정확한 정보를 유권자들이 공유하고 있다면, 지출효율화 노력이 정부에 대한 지지도를 낮추지 않는다는 연구도 있다(Alesina et al., 1998). 객관적인 정보의 결핍이 적자 편향 현상의 원인이라면 재정위원회의 중요한 기능은 객관적이고 전문적인 재정정보를 생산하여 유권자들이 공유하게 하는 것이다.

2) 선거에서의 경쟁

유권자들보다 정부가 단기적인 편익을 중장기적인 편익보다 과도하게 선호할 경우 적자 편향이 발생하게 된다. 개별 정치인은 선거에서 이기기 위해 유권자들보다 더욱 단기적인 편익을 선호하는 행동을 할 수 있다. 유권자들이 지속불가능한 재정지출의 확대를 통해 선거에서 이기고자 하는 정치인을 선거에서 효과적으로 통제하기는 어렵다. 왜냐하면, 선거에서 유권자들이 직면하는 어젠다는 다수이며, 재정정책은 그 다수 어젠다 중의 하나이기 때문이다.

선거 과정이나 정부 운영과정에서 정치인들은 부채 비용을 충분히 고려하지 않을 위험이 있다. 왜냐하면, 본인들의 재임기간 동안에 재정여력을 소진하여 지지자들의 이익을 충족시키고 차기 정부에는 재정여력을 남겨 두지 않음으로써 차기 정부 지지자들의 이익을 추구할 공간을 축소시킬 유인도 있기 때문이다.

소수정당의 연합으로 구성된 분절화된 정부 형태에서 재정지출과 부채의 비용을 충분히 고려하지 못하고 적자 편향이 확대된다는 연구 결과도 상당수 존재한다.²⁶⁾ 비례 선거제도는 다수의 정당이 진출하는 결과로 귀결되고, 이러한 비례 선거제도 국가에서 다수결 선거제도 국가보다 공유재의 문제(common pool problem)가 더욱

26) Roubini and Sachs(1989), Besley and Case(2003), Fabrizio and Mody(2006) 등.

크며, 큰 정부와 높은 부채 수준을 가지는 경향이 있다는 연구도 존재한다(Persson and Tabellini, 2006).

재정위원회는 선거공약에서 제시된 정책의 평가를 통해 선거 과정에서 공약의 재정적 함의를 평가하여 정보를 제공함으로써 정치적 압박을 가하는 역할을 할 수 있다. 그리고 집권 정당의 정책에 대한 평가나 재정준칙 준수 여부에 대한 모니터링을 통해, 집권 정부가 기회주의적 선택을 할 경우에 발생할 수 있는 평판 훼손의 비용(reputation cost)을 증가시키는 역할을 할 수 있다. 재정위원회의 평가와 권고사항이 재정당국의 권위를 강화하고 재정규율을 제고하는 역할을 수행할 수 있다. 그뿐 아니라, 정당 간의 합의 형성이 어려운 경우 재정위원회의 진단과 권고사항을 기반으로 합의를 도출하여 재정운용 기초를 수립할 수도 있다.

3) 인플레이션 편향과 미래 세대에의 전가

재정정책이 경기대응 수단으로 적극적으로 활용될 경우, 통화정책의 인플레이션 편향이 재정정책으로 전이될 가능성이 높다. 통화정책의 인플레이션 편향을 억제하는 제도가 작동하고 있고, 재정정책의 적자 편향 억제 장치가 제대로 작동하지 않을 경우, 재정정책이 적자편향과 더불어 인플레이션 편향을 나타낼 가능성이 커진다. 통화정책은 독립적 거버넌스를 통해 의사결정이 이루어지는 반면에, 재정정책은 정치적 의사결정 과정을 거치면서 경제상황에 관계없이 지속적으로 확장을 거듭해 나갈 경우, 적자편향의 재정정책이 인플레이션 편향까지 아우르는 부작용을 초래할 위험이 커진다(Castellani and Debrun, 2005).

경기대응적 재정정책이라는 명목으로 적자편향뿐 아니라 인플레이션 편향까지 내재화되는 위험을 피하는 데에 재정위원회가 기여할 부분이 있다. 재정준칙이 수립되어 있을 경우, 재정준칙의 준수 여부를 모니터링하고 평가함으로써 인플레이션 편향이 재정정책에 내재화되는 위험을 억제할 수 있다. 재정정책이 경기대응적 기능을 수행하는지를 진단함으로써 확장적 재정정책의 정당성을 평가하고 인플레이션 편향을 억제할 수 있다. 정부는 경기대응 필요성을 주장하며 지속적으로 확장적 재정정책을 추진하는 경향이 있으며, 이 과정에서 적자와 인플레이션 편향이 가시화된다. 독립적 재정기구는 경제상황에 대한 진단과 이에 대응하는 재정정책 기초의 적절성을 평가함으로써 인플레이션 편향을 억제하는 역할을 수행할 수 있다.

적자 편향의 원인으로 미래 세대에 대한 현재 세대의 부담 전가도 있다. 현재의 유권자가 미래 세대에의 부담 전가를 인지하면서도 재정지출 증가와 부채 증가를 지속할 수 있다. 감세를 통해 부담을 미래 세대로 전가하고, 부채 증가를 통해 민간 투자의 구축과 더불어 미래 세대에의 부담 전가가 발생할 수 있다. 미래 세대의 이익을 대변하는 기제가 정치과정에 제대로 존재하지 않기 때문에 의도적인 제도 혁신이 필요하다. 독립적 재정기구는 미래 세대를 대변하는 역할을 수행할 수 있다. 다만, 이를 위해서는 단순히 재정정책에 대한 진단과 평가뿐 아니라 의사결정 과정에 실질적인 영향력이 있어야 한다. 독립적 재정기구에 이러한 권한이 부여될 수 있을지는 두고 보아야 할 것이다. 현존하는 모든 재정위원회는 통화정책 담당의 중앙은행과 달리 의사결정 권한은 없는 자문 또는 평가의 역할을 담당하는 형태로 존재하고 있다.

나. 자문기구 vs. 의사결정 기구

재정정책에서의 독립적 재정기구는 통화정책에서의 독립적 중앙은행의 성공 사례를 기반으로 도입 및 확산되었다. 그러므로 독립적 재정기구의 역할이 독립적 중앙은행과 같이 의사결정 권한이 있는 기구로 자연스럽게 자리매김해야 할 필요가 있다는 주장이 있다. 특히 완전한 정보하에서도 미래 세대에 부담을 전가하고자 하는 현상이 존재한다면, 정보 생산과 제공만으로 적자 편향의 문제를 해결할 수는 없기 때문이다. 현존하는 모든 재정위원회는 자문 또는 평가 기구의 역할을 수행하고 있다.

향후에 의사결정 권한까지 포함한 재정위원회가 생겨날지는 두고 볼 문제이지만, 아래와 같은 두 가지 이유로 재정위원회가 의사결정 권한을 가진 조직으로 운영되기는 어려운 측면이 있다. 첫째, 통화정책의 목표에 대해서는 광범위한 합의가 존재하지만, 재정정책에 대해서는 상대적으로 합의 수준이 약하다. 통화정책의 경우 2% 수준의 인플레이션 유지가 기본적인 목표이며, 최근에는 고용 문제도 추가적으로 고려되는 상황이다. 반면에 재정정책의 경우, 최적의 부채나 적자 수준에 대한 합의가 명확히 존재하지 않는다. 그뿐 아니라, 재정정책의 목표는 소득재분배를 통한 형평성에 관한 문제도 포함할 수 있으며, 재분배 정책의 목표는 정치과정을 통

해 설정되는 것이 불가피하다. 정책 목표에 대한 합의가 구체적으로 존재하지 않을 경우, 의사결정 권한을 독립적 재정기구에 위임하기는 어렵다. 둘째, 통화정책 수단은 이자율이라는 단일한 수단이 존재하지만 재정정책 수단은 다양하다. 특히 조세와 정부의 규모에 대한 문제는 선출된 정부가 결정해야 하는 영역이다.

이러한 재정정책과 통화정책의 차이로 인해, 재정위원회는 자문 또는 평가 기구로서 존재하고 의사결정 기구 형태로까지 나아가지는 못하고 있다. 다만, 정치적 합의가 약한 재정정책에 대해서는 가급적 중립적인 의사결정 과정을 수립하고자 하는 논의가 있기는 하다. 예를 들어, 경기대응성 재정정책의 경우, 사전적으로 자동안정화 기능을 디자인해서 정치적 의사결정 과정을 거치지 않고 작동되도록 하자는 논의가 있다. 이러한 논의를 고려할 때, 현재는 대부분의 독립적 재정기구가 자문기구 형태로 존재하고 있지만 변화 가능성은 열려 있다.

다. 재정위원회의 업무 범위

재정위원회의 업무 범위는 해당 국가에서 재정위원회가 풀어야 하는 문제에 대응하여 상이하게 설정되어 있다. <표 III-1>에 대표적인 재정위원회의 업무 범위를 요약하여 제시하였다.²⁷⁾ 재정위원회의 기능을 크게 실증분석과 정책 권고사항을 포함하는 규범적 분석으로 나누어 볼 때 모든 재정위원회는 실증분석을 수행하고 있으며, 규범적 분석은 일부 국가의 재정위원회가 수행하고 있다. 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 스웨덴의 경우, 실증분석뿐 아니라 정책제언을 포함하는 규범적 분석을 수행한다.

규범적 분석을 수행할 경우, 정치적 중립성에 대한 도전을 받을 위험도 커지고 재정위원회의 역량 확보 문제가 더욱 중요해진다. 재정위원회의 정치적 중립성이 견고하지 못한 국가에서는 재정위원회의 업무 범위를 엄격히 제한하는 경향이 있다. 영국의 OBR은 엄격히 실증분석만 수행하도록 요구받고 있으며, 정부 정책 이외의 대안에 대해서는 분석을 하지 못하도록 하고 있다.

현실에서는 규범적 분석과 실증적 분석의 경계가 명확하지 못한 경우가 존재한다. 실증적 분석은 분석 대상 정책의 장단점을 나열하는 수준에서 분석을 그치는

27) IMF(2022)의 데이터를 활용하여 주요 국가들의 재정위원회 사례를 표로 발췌 정리하였다.

형태이다. 주요 국가들의 재정위원회 운영 경험을 보면, 정책의 장단점을 병렬적으로 나열하는 수준으로 분석을 그칠 경우 재정위원회의 영향력이 제한적이라는 한계가 있다. 재정위원회가 생산하는 정보가 미디어나 국민의 관심을 받지 못할 우려가 있다.

재정운용 기조나 정책에 대한 사후 평가는 모든 국가의 재정위원회가 수행하고 있다. 사전분석 영역에서는, 대부분의 국가에서 재정의 지속가능성에 대한 분석, 재정운용의 적정성에 대한 평가, 재정준칙 준수 모니터링을 한다.

사전 분석에서 중요한 기능은 재정총량에 대한 판단의 출발점이 되는 경제 전망 및 세수 추계이다. 재정위원회가 해당 정보를 직접 생산하는 경우는 소수이다. 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 네덜란드, 영국, 미국의 재정기구들은 경제 및 세수 추계 정보를 자체적으로 생산한다. 이 국가들 중에서도 네덜란드와 영국에서는 재정기구가 생산한 전망치를 기반으로 중기재정계획과 예산편성을 하도록 하고 있다. 영국은 재정위원회인 OBR에서 생산한 전망치를 활용하지 않을 경우, 재정당국은 활용하지 않는 이유를 설명해야 할 의무가 있다. 다른 국가들에서는 재정기구와 정부가 병렬적으로 전망치를 생산한다. 행정부와 별도로 전망치를 생산하여 정부가 참고하도록 하고 있다. 재정기구가 생산한 전망치를 기반으로 중기예산을 편성하도록 한 영국에서는 재정기구의 수립 배경에 재무부가 지나치게 낙관적인 경제 전망을 기반으로 예산편성을 하고 있다는 비판이 있었다. 이러한 배경으로 인해 영국 OBR의 핵심 기능은 구속력 있는 경제 및 세수체계 정보의 생산으로 설정되었다. 네덜란드에서는 재정기구인 CPB가 2차 대전 후 경제재건 계획을 수립한 전통에 기반하여, 최고 권위를 가진 기관이라는 위상으로 인해, 생산한 전망치가 정부 예산편성의 기반이 되고 있다.

재정기구가 재정정책 관련 실증분석뿐 아니라 성장, 고용, 환경 등 광범위한 관점에서 정책 평가를 시행하는 경우는 소수의 국가에 그치고 있다. 덴마크, 핀란드, 네덜란드의 재정기구는 정부 정책의 광범위한 측면을 평가하고 있다. 특히 네덜란드에서는 선거 직전에 정당들의 공약을 다양한 관점에서 평가하여 보고서를 공개하고 있다. 이런 광범위한 업무를 수행하려면 재정기구에 충분한 인력과 예산을 포함한 자원이 제공되어야 한다. 핀란드와 네덜란드의 재정기구 인력 규모는 140인, 117인으로 큰 규모의 조직이다.

라. 재정위원회의 독립성

재정위원회의 독립성 확보를 위해서는 법적 근거, 상임 임원(위원)의 안정적 임기와 자체 인사권, 안정적 예산, 실시간에 가까운 정보 접근권, 미디어를 활용한 정보 공개 등이 이루어져야 한다. 주요국의 재정기구들은 대부분 법적 근거에 기반한 독립성을 가지고 있다. 네덜란드만 법적 근거에 기반한 독립성이 미흡한 측면이 있지만, 실질적 독립성 측면에서는 어느 나라의 재정기구보다 더욱 독립적이다. 비공식적이지만 사회 전반에 체화된 권위를 가지고 있기 때문에, 정부 정책의 재정적 측면뿐 아니라 종합적 평가를 수행할 수 있는 업무 범위를 가지고 있다. 정당의 선거 공약에 대한 평가도 하고 있다.

운영의 독립성 확보를 위해서는 안정적 예산 확보와 직원 인사권 보장이 중요하다. 직원 인사권은 대부분 재정기구가 가지고 있지만, 프랑스와 독일은 제한적인 인사권을 가지고 있다. 예산의 안정성 문제도 중요한데, 일부 국가에서는 안정적 예산이 확보되지 못한 문제가 있다. 캐나다는 정부 정책에 대한 비판적 보고서를 출간했다가 예산 삭감을 당하기도 하였다. 독립적 기관으로서 민감한 분석을 수행하기 위해서는 적어도 중기적으로는 보장된 예산이 있어야 한다.

독립성 확보를 위한 또 하나의 요건은 위원회 구성원 자체의 특성과 임기 보장이 중요하다. 주요국의 재정위원회는 정치인을 임용하고 있지 않으며 학계, 정책 전문가, 직업 공무원으로 구성된다. 위원회 형태의 기구인 경우, 최소 3~26인으로 구성되어 있으며, 국회에 소속된 기구인 경우에는 1인의 기관장이 상임위원의 역할을 수행한다. 위원의 임기는 최소 3~7년에 이르며, 대부분 재임용이 가능하도록 되어 있다. 위원의 임기는 선거 주기를 넘어서도록 보장되는 것이 바람직하다. 대부분의 유럽 국가에서는 비시민권자도 위원으로 포함되어 있다. 임명권은 기구의 위치에 따라 결정된다. 행정부에 위치한 기관이면 정부가 임명하며, 의회에 소속된 기관이면 의회에서 임명한다. 일부 국가에서는 정부와 기타 조직에서 위원을 나누어 임명하는 경우도 있다.

전체 직원의 수는 3인부터 250인에 이르기까지 다양하다. 재정기구의 업무 범위가 넓을수록 직원의 수도 많다. 자체적으로 정보를 생산하고 재정정책을 넘어서는 업무 범위를 가진 국가인 핀란드, 네덜란드, 미국에서는 재정기구가 100명이 넘는 큰 조직을 유지하고 있다.

재정위원회의 독립성은 공적인 규정을 통해 보장되기도 하지만 실질적인 권위를 가지고 의사결정 과정에 내재화되는 것이 필요하다. 네덜란드의 CPB가 대표적인 경우이다. 이러한 내재화가 이루어지기 위해서는 최소 두 번의 선거를 통해 다른 두 정당의 정부를 겪어내는 시간이 필요하다. 그러므로 신생 재정위원회의 독립성 확보를 위해서는 공적인 규정을 통한 제도적 보장이 필수적이며, 10년여 동안의 기간 내에 위원회가 신뢰성 있는 정보 생산과 공적인 역할 수행을 통해 실질적 권위를 구축해 나가도록 해야 한다.

마. 공적기구로서의 재정위원회

재정위원회가 굳이 공적인 기구일 필요가 있는지에 대해 의문을 제기할 수도 있다. 재정위원회의 신뢰성 확보를 위해서는 책무성 확보가 필요한데, 공적기구일 경우 책무성 확보 기제가 보다 용이하게 작동할 수 있다. 재정위원회도 적어도 3~5년 주기로 외부 평가를 받을 필요가 있다. 국제기구나 다른 재정위원회를 통한 평가를 받음으로써 책임성을 확보할 필요가 있다.

재정위원회가 효과적으로 기능하려면 실시간에 가깝게 정부의 데이터에 접근이 가능해야 한다. 공적 기구라면 데이터 접근권의 확보가 용이하다. 대부분의 국가가 법이나 규정에 근거하여 데이터 접근권을 확보하고 있다. 법적 근거에 근거한 데이터 접근권을 가지지 않은 덴마크, 네덜란드, 스웨덴은 실질적으로 정보에 접근하는 데 문제가 없다. 특히 덴마크와 네덜란드의 재정기구는 오랜 전통을 가진 기관으로서 비공식적이지만 실질적인 데이터 접근권을 가지고 있다. 다만, 스웨덴의 경우에는 직접 정보를 생산하는 기능보다는 정부가 생산한 정보를 평가하는 역할에 국한되어 있으므로 데이터 접근권이 이슈가 상대적으로 덜 중요하다.

〈표 III-1〉 재정위원회의 거버넌스

국가명	위원회명	수립 시기	주요 변화 시기	관할 범위	Public Relations		독립성		운영독립성		정보 접근권 (법적 근거)
					공적 보고서 생산	강한 미디어 영향력	법적 독립성	실질적 독립성	보장된 예산	지원 인사권	
호주	Parliamentary Budget Office (PBO)	2012	2013	중앙정부	○	○	○	○	○	○	○
오스트리아	Fiscal Advisory Council (FSK)	1970	2002, 2013	일반정부	○	○	○	○	○	○	○
캐나다	Parliamentary Budget Office (PBO)	2008	-	일반정부	○	○	○	○	×	○	○
덴마크	Danish Economic Council	1962	-	일반정부	○	○	○	○	×	○	×
핀란드	National Audit Office of Finland (NAO)	2013	-	일반정부	○	○	○	○	×	○	○
프랑스	High Council of Public Finance (HBCF)	2013	-	일반정부	○	○	○	○	○	×	○
독일	Independent Advisory Board to the German Stability Council (IAB)	2013	-	일반정부	○	×	○	×	○	×	○
아일랜드	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	2011	-	일반정부	○	○	○	○	○	○	○
네덜란드	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	1945	-	일반정부	○	○	○	×	○	○	×
스웨덴	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2007	-	일반정부	○	○	○	○	○	○	×
영국	Office for Budget Responsibility (OBR)	2010	-	일반정부	○	○	○	○	○	○	○
미국	Congressional Budget Office (CBO)	1974	-	중앙정부	○	○	○	○	○	○	○

자료: IMF(2022)의 데이터에서 관심 국기를 선택하여 저자 정리

〈표 III -2〉 재정위원회의 업무 범위

국가명	실증분석	규범적 분석	사전(ex-ante) 분석							재정정책 조정권한	사후 평가	광범위한 정책평가 (성장·고용, 환경 영향 등)
			전망치 (forecast) 생산	전망치 (forecast) 평가	권고	장기 지속 가능성	재정운용 목표와의 일관성 (재정준칙 이상의 내용)	정책 비용 추정	재정준칙 준수 모니터링			
호주	○	×	×	×	×	○	○	○	×	○	×	×
오스트리아	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×
캐나다	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	×	×
덴마크	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	×	○
핀란드	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	×	○
프랑스	○	×	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×
독일	○	×	×	○	○	○	○	○	×	○	○	×
아일랜드	○	○	×	○	○	○	×	○	○	○	×	×
네덜란드	○	×	○	×	×	○	○	○	○	○	×	○
스웨덴	○	○	×	○	○	○	○	○	○	○	×	×
영국	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	×	×
미국	○	×	○	○	×	○	○	○	○	○	×	×

자료: Davoodi et al.(2022)의 dataset을 활용하여 저자 작성

〈표 III-3〉 예산과정에서의 독립적 재정기구의 역할

국기명	재정기구의 전망 활용	재정기구 전망의 구축성	comply or explain	의무적 자문이나 승인	예산과정 정지 가능
호주	X	X	X	X	X
오스트리아	X	X	X	O	X
캐나다	X	X	X	X	X
덴마크	X	X	X	X	X
핀란드	X	X	O	O	X
프랑스	X	X	X	O	X
독일	X	X	X	X	X
아일랜드	X	X	X	X	X
네덜란드	O	O	X	X	X
스웨덴	X	X	X	X	X
영국	O	X	O	O	X
미국	X	X	X	X	X

자료: IMF(2022)의 데이터에서 관심 국기를 선택하여 저자 정리

〈표 III-4〉 독립적 재정기구의 인력 운용 및 구성

국기명	고위 경영진(임원)											직원 수 (FTE)		
	특성				구성								임명권	파면권
	인원수(명)	임기(년)	재임용	비시민권자	합계	정책 전문가	정치인	공무원	기타					
호주	7	4	0	0	X	0	X	0	0	0	의회	의회/기타	36	
오스트리아	15	6	0	X	0	0	X	0	0	0	정부/기타	-	6	
캐나다	1	7	0	X	X	0	X	0	X	0	의회	의회	40	
덴마크	26	6	0	0	0	X	X	0	0	0	정부	-	20	
핀란드	7	6	0	X	0	0	X	0	X	0	의회	의회	140	
프랑스	11	5	X	n.a.	0	0	X	0	0	0	의회/기타	-	0	
독일	9	5	0	n.a.	0	X	X	0	0	0	정부(5)/기타(4)	-	6	
아일랜드	5	4	0	0	0	0	X	X	X	0	정부	의회	3	
네덜란드	3	7	0	0	0	0	X	0	X	0	정부	n.a.	117	
스웨덴	6	3	0	0	0	0	X	X	X	0	정부	정부	6	
영국	3	5	0	0	0	0	X	X	X	0	정부	정부	17	
미국	1	4	0	X	0	0	X	0	0	0	의회	의회	250	

자료: IMF(2022)의 데이터에서 관심 국가를 선택하여 저자 정리

2. 독립적 재정기구 도입 방안

우리나라에서 독립적 재정기구/위원회를 바라보는 시각은 두 가지가 있는 것으로 판단된다. 첫 번째는, 재정에 관한 통합적 의사결정 구조 수립을 위해 필요하다는 시각이다. 행정부와 입법부 간의 협력적 거버넌스 구축과 행정부 내의 중앙정부-지자체 및 교육청을 아우르는 거버넌스 구축에 초점을 둔 위원회를 구상하는 것이다. 2016년의 재정건전화 법안에는 이러한 시각이 반영되어 있다. 두 번째는, 준칙기반의 재정운용을 위한 정보 생산과 진단 분석 기능에 초점을 두는 시각이다.

우리나라의 분절화된 재정 관련 의사결정 구조를 고려할 때, 통합적 거버넌스로서의 범국가적 재정위원회 수립과 운영도 중요하다. 다만, 이러한 의사결정 기관으로서의 재정위원회 운영 이전에 필요한 것은 독립적이고 전문성 있는 조직에서의 재정 관련 정보 생산이다. 신뢰성 있는 재정정보의 생산과 진단 분석 활동이 없이 의미 있는 의사결정 기구로서의 위원회가 제대로 작동할 수 없다.

독립적 재정기구의 역할과 범위는 국가마다 다양하지만, 핵심 기능은 재정 전망, 재정지속가능성 진단, 재정준칙 모니터링 및 평가이다. 그리고 독립적 재정기구가 제대로 기능하기 위한 핵심요소로서 정보에 대한 실시간에 가까운 접근권, 법적 독립성, 인사권 독립, 선거주기를 초과하는 임기 보장, 언론과의 직접 소통 그리고 안정적 예산보장 등이 있다.

우리나라에서 독립적 재정기구가 논의되는 문제인식의 배경을 살펴볼 필요가 있다. 행정부가 예산편성권을 가진 우리나라의 예산제도의 특성, 국회에 이미 존재하는 국회예산정책처와 국책연구기관들, 최근 우리나라의 재정여건과 정책환경의 변화 등을 고려해야 한다. 가장 두드러진 정책 환경의 변화는 행정부의 예산편성권의 약화 현상과 더불어 사회보험의 지속불가능성의 가속화, 연간 재정운용에서도 구조적 적자 고착화 현상 등을 꼽을 수 있다. 이러한 문제에 대응하기 위해 독립적 재정기구가 정책 수단으로 논의된다면, 이에 부합하는 역할을 할 수 있는 위상과 업무 범위를 설정해야 할 것이다. 행정부의 예산편성권과 국회예산정책처를 비롯한 다른 국책연구기관들의 존재는 독립적 재정기구 수립의 위치와 업무 범위 등과 관련하여 고려해야 할 사항이다.

가. 재정위원회의 역할과 업무 범위

우리나라에 독립적 재정기구를 도입할 경우, 어떤 역할을 해야 할 것인지를 검토해보자. 우리나라가 직면한 재정 문제는 장기적으로 지속 불가능한 사회보험의 근본적 개혁의 지연, 연간 재정운용에서도 지속적으로 적자 발생이 고착화되는 현상, 세수추계와 장기재정전망과 같은 정보 생산에 대한 불투명성과 신뢰성 저하, 그리고 행정부 예산편성권의 지속적 약화, 지방 및 교육 재정의 칸막이식 배분의 비효율성 증가, 재정정책에 대한 합의 수준 저하 등을 꼽을 수 있다.

행정부의 예산편성권에 기초하여 재정당국에 재정에 관한 공식적인 정보 생산, 중기재정계획 수립과 실행, 연간 예산편성 및 집행, 사업관리 및 평가, 결산 등이 위임되어 있다. 이러한 상황에서 굳이 추가적인 독립적 재정기구의 수립이 필요한 이유를 살펴보자. 먼저 재정당국의 예산편성 및 중기재정계획 수립의 출발점이 되는 경제 전망 및 세수 추계의 투명성과 신뢰성에 대한 의문이 제기되고 있다. 물론 경제전망과 세수추계의 오류 발생은 불가피한 측면이 있지만, 경제전망과 세수추계의 방법론이나 관련 데이터에 대한 공개가 미흡한 상태에서 오류가 발생하게 되면서 논란이 증폭되고 있다. 영국의 경우, 정부의 경제전망에 대한 신뢰가 저하되면서 대응책으로 재정기구의 도입이 이루어졌다. 우리나라에서도 독립적 재정기구를 통한 경제전망 및 세수추계에 대한 평가 또는 정보 생산이 필요한 상황이다. 우리나라에서는 국회예산정책처가 별도로 세수추계와 장기재정전망 등과 같은 정보를 추가적으로 생산하고는 있지만 행정부의 의사결정에 환류되는 정도는 미약하며 참고정보 수준으로 활용된다.

우리나라의 재정기구는 경제 및 세수추계에 대한 평가와 자문 역할을 수행하고 관련 정보를 공개하는 수준에서 출발하여, 궁극적으로는 정부의 예산편성과 중기재정계획 수립에 의무적으로 활용되는 정보를 생산하는 역할로 발전하는 방안을 검토할 필요가 있다. 정보를 직접 생산하는 역할을 수행할 경우, 자체적인 역량 확보 방안 마련과 더불어 예측치의 오류 발생에 따른 위험관리 방안 마련도 필요하다. 국외 사례에서도 자체적으로 전망치를 발표하는 나라가 있기는 하지만 행정부의 전망치와 별도로 병렬적으로 생산하는 경우가 대부분이며, 재정당국이 의무적으로 받아들여야 하는 전망치는 아니다. 다만, 영국과 네덜란드는 기본적으로 재정당국이 독립적 재정기구의 전망치를 활용하도록 되어 있다.

영국은 예산책임청(OBR: Office for Budget Responsibility)이 생산한 경제전망치를 재무부가 활용하도록 되어 있다. 만약 다른 전망치를 활용할 경우, 재무부는 그 이유를 설명할 의무가 있다. 예산책임청이 설립된 배경에는 재무부가 지나치게 낙관적인 경제 및 재정 전망을 하고 있다는 비판이 깔려 있다. 네덜란드의 경우, CPB (Bureau for Economic Policy Analysis)의 경제전망치를 재정계획 수립 및 예산편성 시에 활용하도록 되어 있다. 경제 및 재정 전망이 재정계획 및 예산편성의 출발점이 되는 정보이므로 해당 정보 생산의 객관성 및 전문성 확보를 위한 독립적 재정 기구의 역할이 필수적이다.

장기재정전망의 경우에는, 독립적 재정기구가 자체적으로 정보를 생산하여 발표하는 역할을 수행해야 할 것이다. 더불어 재정의 지속가능성에 대해 종합적인 진단을 포함한 보고서를 발표하는 역할을 담당해야 한다. 우리나라의 경우에는 사회보험의 지속가능성에 대한 진단을 수행하고 발표하는 역할도 추가적으로 고려해 볼 필요가 있다.

선거과정에서 재정여력에 대한 고려가 미약한 상황에서 남발되는 공약으로 인한 문제가 심각해지고 있으므로, 공약 검증 기능도 수행할 필요가 있다. 선거 전에 주요 정당들은 공약을 재정기구에 제출하고, 재정기구가 비용 추계를 비롯한 종합 평가를 할 수 있다. 최소한의 기능은 비용추계이며, 어느 정도 역량이 축적되고 합의가 형성되면 종합적 진단 의견을 제시할 수도 있다. 네덜란드의 CPB는 정당들이 제출한 공약에 대해 경제성장, 형평성, 환경, 재정 등에 미치는 영향을 종합적으로 평가한 보고서를 공개하고 있다.

그 외에도 추가적으로 고려할 수 있는 업무의 범위는, 정책 및 사업 비용 추정과 평가인데 기존에 예산정책처와 재정당국이 상당 부분 수행하고 있으므로 재정기구에서 수행해야 할 시급한 기능이라고 보기는 어렵다. 다만, 재정기구의 업무 수행을 통해 공신력을 확보한 단계가 되면 해당 영역으로 업무 확대도 가능하다.

나. 재정위원회의 위치

우리나라의 경우, 국회예산정책처가 대외적으로는 독립적 재정기구로 알려져 있지만, 행정부가 예산편성권을 가진 우리나라에서 준칙기반의 재정운용을 위해서는 행정부 내에 위치하면서 독립성을 가진 조직이 필요할 수 있다. 네덜란드나 영국의 사

례와 같이 행정부 내에 위치하지만, 독립성을 부여하여 예산 편성 및 운영 실무를 담당하는 관련 부처와 긴밀히 일하는 독립적 재정기구의 운영이 효율적일 수 있다.

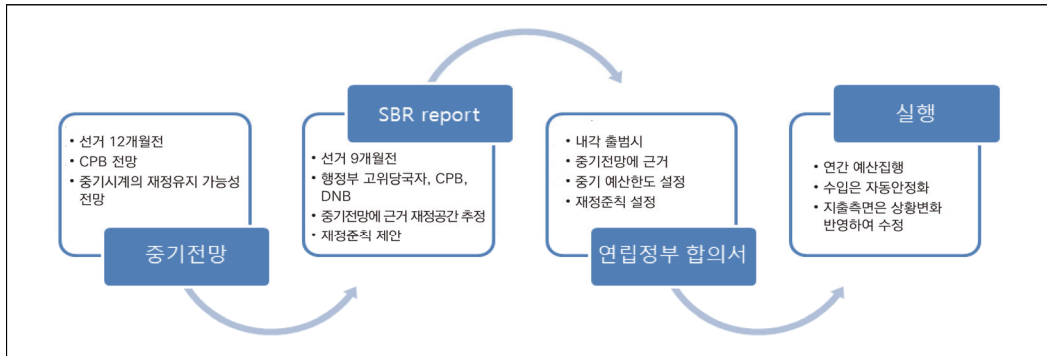
그 외의 대안으로는, 행정부 소속이 아니라 별도의 독립적 기구로 수립할 수도 있다. 감사원과 유사한 형태로 별도의 독립기구 설립도 가능하다. 만약 행정부 내부에 위치함으로써 독립성 확보가 어렵다고 판단되면 별도의 독립적 기구로 자리매김할 필요가 있다.

행정부 내부에 있으면서도 독립성을 확보할 수 있는 경우는, 재정기구의 공신력과 전통이 수립되어 있는 상황이다. 우리나라의 정부 출연연구기관들의 운영 현황을 고려할 때, 감사원 수준의 독립성 확보를 위해 별도 기관으로 설립하는 것이 바람직하다.

재정기구의 역할이 자문 및 평가 기능을 수행하는 별도의 기관으로 수립될 경우, 재정기구의 정보를 바탕으로 기획재정부 장관이 위원장이 되고, 재정 협의가 큰 부처 기관장, 한국은행, 재정기구 기관장, 재정 관련 출연연구기관장, 예산정책처장 등으로 구성되는 별도의 범정부적인 위원회를 통해 정부 입장에서의 의결 기능을 수행할 수 있다.

네덜란드의 경우, CPB가 재정전망과 관련된 보고서를 선거 전에 발표하면 이를 바탕으로 재무부 장관, 재정협약이 큰 정부 부처 장관, 중앙은행장, CPB 장으로 구성된 위원회(SBR)에서 차기 정부에 재정운용 기조에 관한 권고사항을 의결하여 발표한다. 우리나라의 경우에 이렇게 재정기구의 역할과 범정부적인 재정 관련 위원회/협의회를 구분하여 운영할 수 있다.

[그림 Ⅲ-1] 네덜란드 예산과정과 선거 주기에서의 CPB와 SBR의 역할



자료: 박노옥 외 (2020), p. 129, [그림 Ⅲ-13]

다. 재정위원회의 독립성 확보 방안

재정위원회의 독립성의 확보는 중요한 과제이다. 우리나라 국회예산정책처의 경우, 미국의 CBO를 벤치마킹하여 설립되었지만 독립성 확보와 관련하여서는 개선의 여지가 많다. 행정부 내부에 독립적인 재정기구를 수립한다면, 국외 사례와 더불어 국회예산정책처 사례를 고려하여 독립성 확보 방안을 수립하여야 할 것이다.

먼저 기관장과 더불어 주요 의사결정을 위한 위원회 구성의 적정성을 확보해야 한다. 기관장과 더불어 학계와 재정정책 전문가를 중심으로 위원회를 구성하여, 재정기구가 생산하는 정보와 관련된 주요 의사결정을 하도록 해야 한다. 영국의 OBR의 경우, 경제 및 재정 전망과 관련된 주요 가정과 파라미터에 대한 심의와 승인을 위원회에서 수행한다. 기관장의 임명은 정부가 하되 자격요건을 구체적으로 설정하여 기관의 공신력을 확보할 수 있는 인사가 임명되도록 해야 한다. 기관장의 임기는 선거 주기를 넘어서도록 하는 것이 바람직하지만, 한국은행 총재의 임기가 4년에 연임 가능성을 고려할 때, 동일한 수준의 임기를 고려할 수 있다.

독립성 확보를 위해, 내부 직원의 인사권은 기관장을 포함한 위원회가 가지도록 해야 한다. 예산의 안정적 확보를 위해 최소한 3년에서 5년의 예산은 사전적으로 확정되도록 하는 방안의 검토도 필요하다. 다만 기존 다른 독립적 기관의 예산편성 관행을 고려하여 동등한 수준의 안정성을 제공하도록 할 수 있다. 독립적 기관이 요청한 예산안을 최대한 존중하고, 특별한 사유 없이는 수정하지 않는다는 수준의 예산 안정성 확보는 이견 없이 가능할 것이다.

재정기구의 독립성은 보장하되, 더불어 책무성 확보 방안의 마련도 필요하다. 3년 또는 5년 주기로 국제기구나 국외의 독립적 재정기구가 평가하는 것을 의무화할 수 있다. 영국의 OBR의 경우, 5년 주기 평가가 의무화되어 있고, 캐나다 PBO 출신 전문가, OECD가 평가하였으며 보고서도 공개되었다.

라. 재정위원회의 규모와 인적 구성

재정기구의 업무 범위에 따라 필요인력과 인적 구성이 달라질 수 있다. 만약 영국의 OBR과 같이 경제 및 재정 전망, 재정 지속가능성, 재정준칙 준수 여부 모니터링에 국한된 기능을 수행한다면 기관장을 포함한 위원회 3~5인, 실제 분석을 수

행할 인력을 포함한 사무국 30인 정도의 규모로 설립될 수 있다. 재정기구의 업무 범위가 보다 광범위할 경우 인력의 확충이 필요할 것이며 국외 사례나 예산정책처 사례를 볼 때 최소 100인 이상 조직의 설립이 필요하다. 우리나라에서는 필수 기능 중심으로 출발해서 30인 정도의 규모로 설립하는 방안이 현실적이라고 판단된다.

위원회의 인적 구성이 중요한데, 독립성을 중요하게 고려한다면 정치적 커리어에 관심이 비교적 작은 전직 고위 관료와 재정정책 분야 전문가를 중심으로 위원회가 구성되는 것이 바람직하다. 실제 재정정책에 대한 전문성과 정책 개발 경험이 있는 전문가로 구성하는 것이 중요하다. 이와 더불어 위원회의 중립성과 독립성을 확보할 수 있는 평판을 지닌 전문가를 기관장으로 임명하는 것도 필수적이다.

IV. 맺는말

기존 재정위험 요소인 저성장·인구구조 고령화에 추가하여, 팬데믹·인플레이션·기후 변화 영향 가시화·글로벌 정치경제 환경 악화 등 새로운 위험요소가 동시다발적으로 등장함에 따라 재정운용의 어려움이 급증하고 있다. 우리나라는 점진적 재정규율 약화와 더불어 재정운용 기조에 대한 합의 기반의 상실, 그리고 재정적자 누적 추세의 구조화 등으로 재정위험이 급속히 증가하고 있다.

재정정책 수립과 운용 과정에 내재된 적자(deficit) 및 경기동행적(procyclical) 편향(bias)을 회피하기 위해 정부 재정정책의 재량권을 제한하는 것이 재정준칙이다. 과도한 재정적자는 재정의 지속가능성을 위협하고, 경기동행적 재정운용은 경기안정화에 기여하지 못한다. 재정준칙은 이러한 재정운용의 편향성을 효율적으로 억제하도록 선택되어야 한다. 재정준칙이 효율적이기 위해서는 단순해야 하며, 재정운용상에 구체적인 지침으로 작동할 수 있어야 하며, 상황변화에 대응력과 복원력이 있어야 하며, 모니터링과 강제하기가 용이해야 한다(Kopits and Symansky, 1998). 재정준칙은 재정의 지속가능성을 확보하는 수단으로 작동하되, 경기안정화, 경제의 장기적 성장, 그리고 포용성 제고라는 목표를 달성하는 데에 기여 또는 최소한 방해가 되지는 않도록 해야 한다.

이러한 다양한 기준을 모두 충족하는 준칙은 찾기 어려우며 일정 수준의 상충관계(trade-off)가 존재한다. 재정준칙 설정 시, 이러한 상충관계를 최소화하면서 개별 국가에서 재정운용의 중요한 목표를 고려하여 설정하고 지표 간의 일관성이 있도록 해야 한다. 예를 들어, 스위스와 독일은 헌법에 균형재정수지 준칙을 포함하여 단순하면서도 구속력이 있는 준칙을 수립하였다. 반면에 유연성은 약한 측면이 있다. EU의 경우, 정교하고 복잡한 재정준칙, 강제규정과 재정기구가 있다. EU의 경우, 구속력도 어느 정도 있고, 유연성도 있지만 단순성을 충족시키지 못하는 준칙이다.

본고의 작성 목적과 범위는 구체적인 재정준칙안을 제안하는 것은 아니지만 재정준칙의 주요 요소인 재정 지속가능성 확보를 위한 장기 부채수준과 중단기 운용 지표 설정에 대한 시사적인 검토를 함으로써 글을 맺고자 한다.

재정준칙의 수립 시, 중장기적인 앵커 성격의 국가부채 수준을 설정하고, 연간과 그리고 중기적 재정운용을 위한 재정운용준칙을 구체적으로 수립하여야 한다. 국가부채 수준의 설정 시에는, 우리나라 상황에 부합하는 국가부채 수준을 설정할 필요가 있다. 국제적 비교가 가능한 헤드라인 국가부채 수준 지표를 설정하되, 우리나라 재정운용에서 잠재적 또는 우발적인 부채 중에서 특별히 관리해야 할 부분도 추가적으로 모니터링하고 재정위험을 평가하여 공개하도록 해야 한다. 실질적인 재정위험 관리의 목적으로 국가부채 관련 지표의 설정과 관리가 이루어져야 과거에 발생한 불필요한 논란이 해소될 것이다.

국가부채 수준은 상한이라는 기준보다는 정상시에 유지해야 하는 수준을 기준으로 설정되는 것이 바람직하다. EU의 국가부채 60% 상한 기준은 초국가적인 조직으로서의 EU가 회원국의 재정운용을 관리하기 위한 목적으로 설정된 것이다. 특히 우리나라는 지출 소요에 대응되는 재원조달 방안이 수립되지 못한 상황에서 적자가 누적되는 상황이므로, 위기 상황에 대응하기 위한 재정여력을 담보하는 수준의 국가부채 수준이 평소에 유지되어야 한다.

2022년 재정전략회의에서 발표된 국가채무 50% 중반 수준의 상한도 현재로서는 상당 수준의 재정개혁 없이는 달성이 어렵다. 다만, 우리나라의 국가채무 수준을 정상시에 50% 중반 수준으로 유지하면 미래의 위험 발생 시 필요한 재원이 확보 가능한지를 판단해야 할 것이다. 최근에 발생하고 있는 상황들을 볼 때 위기가 연속적으로 발생할 가능성에 대한 대비가 필요하다. 2~3년 정도의 팬데믹으로 끝날 것으로 예상했던 상황이 팬데믹의 지속, 우크라이나 전쟁으로 인한 공급망 교란, 인플레이션 발생, 성장 둔화, 기후변화 위험 증가 등이 연속적으로 발생하는 상황으로 변화하였다. 현재 상황에서 중기적으로는 국가채무 수준의 한도를 50% 중반 수준으로 설정하여 재정 안정화의 목표로 삼는 것이 현실적이지만 재정 안정화 이후에는 장기적으로 유지해야 하는 국가채무 앵커 수준은 유럽 중소강국의 사례를 고려하여 재검토할 필요가 있다.

국가채무 수준은 우리나라 재정의 중장기적 지속가능성 관리와 평가를 위한 앵커의 역할을 하도록 하고, 연간 및 중기적 재정운용을 위한 지표와 목표는 별도로 설정되어야 한다. 연간 및 중기적 재정운용을 위한 준칙은 재정수지, 지출, 또는 수입 지표를 활용할 수 있다. <표 IV-1>은 크게 세 가지 유형의 재정준칙 지표에 대한 장단점을 요약하고 있다.

<표 IV-1> 재정준칙 유형의 장단점

재정준칙 유형		장점	단점
명목 재정수지 준칙	총수지	<ul style="list-style-type: none"> • 의사소통과 모니터링 용이 • 운용 지침으로서 명확 	<ul style="list-style-type: none"> • 경기동행성 강화 위험 • 수입/지출구성의 변화 유발 위험
	구조적/경기조정 수지	<ul style="list-style-type: none"> • 경기안정화 유도 • 바람직한 운용 지침 	<ul style="list-style-type: none"> • 계산과 모니터링이 어려움
	Golden Rule ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • 공공투자 보호 • 세대 간 형평성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 지속가능성과의 연계 미약 • 회계조작 위험
	경기주기 수지	<ul style="list-style-type: none"> • 경기안정화 유도 	<ul style="list-style-type: none"> • 지나친 긴축 또는 완화 기조 위험 • 모니터링과 강제 어려움
지출 준칙		<ul style="list-style-type: none"> • 의사소통과 모니터링 용이 • 거시적 안정화 허용 • 운용지침으로서 명확 • 적절한 설정이 되면, 재정 지속가능성 확보 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 지출구성의 변화 유발 위험 • (조세)수입 증대 노력 유인 약화
수입 준칙		<ul style="list-style-type: none"> • 수입 증대 또는 조세부담 억제 	<ul style="list-style-type: none"> • 재정 지속가능성과 연계 미약 • 경기동행성 강화 위험

주: 1) Golden Rule은 자본지출을 제외한 총수지(경상수지)의 한도를 설정하는 준칙으로서, 자본투자를 보호하기 위한 준칙임. 경상지출은 수입으로만 충당되어야 한다는 원칙임.

자료: IMF(2018), p. 4, Table 1 재정리; 박노욱(2022), p. 27, <표 4>

연간 및 중기 재정운용을 위한 지표는 국가부채 비율의 관리를 위한 운용준칙(operational rule)이다. 부채 규모의 변화에 직접 영향을 미치고, 동시에 정부의 통제하에 있는 운용준칙의 설정이 필요하다. 기존에 많이 활용되는 지표는 재정적자의 한도 또는 지출 증가율 한도가 있다. 최근 EU의 재정준칙 개혁을 위한 논의의 초점은, 일부 부채가 급증한 국가들로 인한, 국가부채 한도 60%와 관련된 쟁점도 있지만 개별 국가의 재정운용을 중단기적으로 모니터링하고 평가하기 위한 지표에 대한 논의도 있다.²⁸⁾ EU에서는 현재 구조적 재정수지를 개별 국가의 중기적 목표

28) Benalal et al.(2022) 참조.

(MTO: medium-term objective)를 설정하고, 중기적 목표로의 수렴 과정의 적정성을 모니터링하기 위해 두 가지 운용준칙을 활용하고 있다. 연간 구조적 재정수지 조정 폭(dSB)과 순지출 증가율(net primary expenditure growth, 이자지출 제외)의 한도이다. 유럽의 재정기구인 European Fiscal Board는 운용준칙을 순지출 증가율(net expenditure growth, 이자지출 포함) 하나로 통일하자는 제안을 하였다. 그 이유는 구조적 재정수지는 잠재성장률과 GDP 자체의 잦은 수정으로 인해 사후적인 수정이 발생하며 복잡하여 이해가 어렵고 강제하기도 어렵기 때문이다. 단순한 순지출 증가율을 활용하되, 이자지출을 포함하여 통화정책과의 조화가 자연스럽게 이루어지도록 하자는 안이다.

우리나라의 경우에, 재정전략회의에서 발표된 관리재정수지 적자 3% 상한은 운용준칙이라고 보기는 어렵다. 관리재정수지 적자 상한 3%의 준수를 통해 재정안정화가 이루어지기 어렵기 때문이다. 현행 EU의 재정준칙과 같이 중기적 목표를 설정하고, 국가재정운용계획에 연간 목표들을 설정하는 방식이 필요하다. 다만, 관리재정수지는 경기변동 반영이 어렵다는 한계와 더불어, 정부의 통제력 밖에 있는 요소가 상당 부분 있다는 문제가 있다. 우리나라의 재정준칙 수립 시, 정부 통제하에 있으며 활용하기 용이한 순지출 증가율(이자지출 포함) 한도를 활용할 것을 고려할 필요가 있다.

우리나라의 경제 및 재정여건상 준칙기반의 재정운용체제로의 전환이 필수적인 시점에 도달하였다. 재정준칙의 수립과 독립적 재정기구의 도입을 통해 정치적으로 부담이 큰 재정개혁이 추진될 수 있는 여건을 마련해야 한다. 재정의 지속가능성 확보를 위한 재정개혁의 필요성에 대해서는 다년간 논의되었지만, 정부나 국회에서 추진이 되지 못하고 있는 상황을 타개하기 위한 수단으로서, 준칙기반의 재정운용체제로의 전환이 필요하다.

참고문헌

〈국내자료〉

- 관계부처 합동, 『재정준칙 도입방안』, 비상경제장관회의 22-1, 대한민국정부, 2022.
- 권오성, 「재정준칙 도입의 쟁점과 시사점」, Issue Paper, 한국행정연구원, 2020.
- 문지은, 『재정준칙 활용에 관한 주요국 사례분석』, 국회예산결산특별위원회, 2015.
- 박노옥, 「재정혁신을 위한 재정준칙 도입 방안: 주요 쟁점과 정책과제」, 『재정포럼』, 8월호, 한국조세재정연구원, 2022, pp. 8~29.
- 박노옥·윤성주·김현아, 『성장을 위한 재정지출정책』, 한국조세재정연구원, 2020.
- 백웅기, 「우리나라 재정준칙의 도입 방안」, 『입법과 정책』, 제8권 제1호, 2016, 국회입법조사처, pp. 265~288.
- 이강구, 「한국형 재정준칙의 한계와 개선방향」, 『제도와 경제』, 제14권 제4호, 2020, 한국제도경제학회, pp. 21~41.
- 이동원, 「재정준칙과 분식회계: OECD 패널 분석」, 『재정학연구』, 제9권 제2호, 2016, 한국재정학회, pp. 143~170.

〈국외자료〉

- Alesina, Alberto, Roberto Perotti, and Jose Tavares, “The Political Economy of Fiscal Adjustments,” *Brookings Papers on Economic Activity*, 1998(1), 1998, pp. 197~266.
- Alesina, A., Perotti, R., and J. Tavares, “The Political Economy of Fiscal Adjustments”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1998, pp. 197~248.
- Alesina, A. and Tabellini, Guido, “Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task,” *American Economic Review*, 97(1), 2007, pp. 169~179.
- Benalal, Nicholai, Maximilian Freier, Wim Melyn, Stefan Van Parys, and Lukas Reiss, *Towards a Single Performance Indicator in the EU's Fiscal Governance Framework*, European Central Bank, Germany, 2022.

- Besley, Timothy and Anne Case, "Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States," *Journal of Economic Literature*, KLI, 2003, pp. 7~73.
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscani, F., and Ture, H. E., *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*, IMF Working Paper 16/14, IMF Washington DC., 2016.
- Davoodi, Hamid, Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Andresa Lagerborg, Raphael Lam, and Sharanya Pillai, *The Fiscal Council Dataset: The 2021 Update, IMF Technical Manual*, IMF, Washington DC., January 2022.
- Fabrizio, Stefania and Ashoka Mody, "Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline," *Economic Policy*, 21(48), 2006, pp. 690~739.
- International Monetary Fund(IMF), *Analyzing and Managing Fiscal Risks: Best Practices*, May 4, IMF, Washing DC., 2016.
- _____, *How to Select Fiscal Rules, IMF How-To-Note*, 2018.
- _____, "Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Covid-19 Pandemic," IMF, Washington, D.C, Jan. 2022.
- Kopits, George and Steven A. Symansky, *Fiscal Policy Rules*, IMF, Washsington DC., Jul, 1998.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini, "Democracy and Development: The Devil in the Detail," *Americal Economic Review*, 96(2), 2006, pp. 319~324.
- Roubini, Nouriel and Jeffrey D. Sachs, "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies," *European Economic Review*, 33(5), 1989, pp. 903~933.
- Ruffing, Kathy A., Van de Water, Paul N., and Kogan, Richard, "Generational Accounting Is Complex, Confusing, and Uninformative", Feb 6, Center on Budget and Policy Priorities, Washington DC., 2014.
- Schick, A., "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches", *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 2005. pp. 107~126.

- 열린재정, 「중앙정부재정수지」, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA14?trgtYrFr=2011&trgtYrTo=2021&langCd=ko>, 검색일자: 2022. 8. 24.
- _____, 「중앙정부재정수지-관리재정수지」, <https://www.openfiscaldata.go.kr/op/ko/sm/UOPKOSMA15?trgtYrFr=2011&trgtYrTo=2023&langCd=ko>, 검색일자: 2022. 12. 1.
- e나라지표, 「통합재정수지」, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1104, 검색일자: 2022. 12. 3.
- _____, 「GDP 대비 국가채무 비율」, <https://www.index.go.kr/unity/potal/indicator/IndexInfo.do?cdNo=2&clasCd=10&idxCd=F0154>, 검색일자: 2022. 12. 3.
- European Council Regulation, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj/eng>, 검색일자: 2022. 12. 3.
- OECD, Revenue Statistics 2021, 2021, <https://doi.org/10.1787/6e87f932-en>, 검색일자: 2022. 12. 4.
- The Treaty on the Functioning of European Union, 2016, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC#C_2016202EN.01004701, 검색일자: 2022. 12. 3.

■ 저자약력

박노욱

서울대학교 경제학과 졸업

미국 University of Michigan 경제학 박사

현, 한국조세재정연구원 선임연구위원

재정준칙 도입의 주요 쟁점과 정책과제

2022년 12월 27일 인쇄

2022년 12월 30일 발행

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니 (02)2269-9917

I S B N 979-11-6655-179-6

© 한국조세재정연구원 2022

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.