

재정준칙에 대한 개념적 고찰

제주발전연구원 책임연구원 **고철수**

국가재정운용계획이 재정준칙의 운용수단으로서 가능하기 위해서는 총량적 재정목표를 보다 명확하게 설정하고 이를 달성하기 위한 정책적 수단을 제시하는 한편 사전적 전망가치가 아니라 사후적인 실적치를 기준으로 이러한 재정운용목표 달성에 대한 평가까지 이루어져야 할 것이다

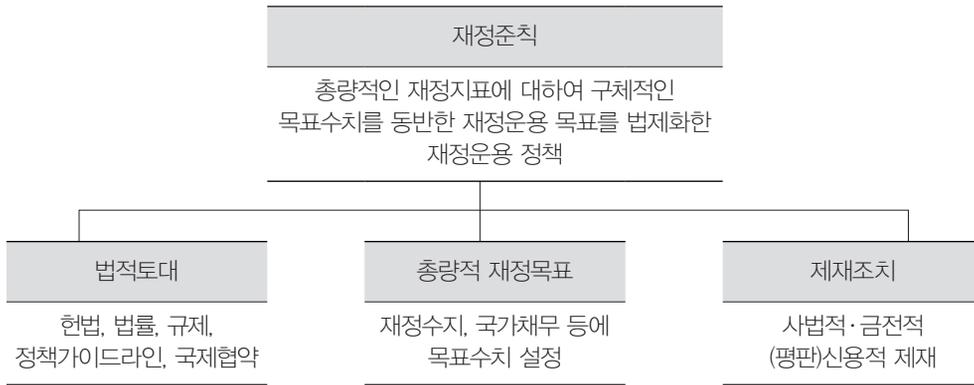
1. 서론

최근 재정전문가, 재정정책당국, 재정책 및 정책학 문헌 등에서 재정준칙에 기반한 국가재정의 운용에 대한 관심이 높아지고 있다. ‘재정준칙(fiscal rules)’이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대한 구체적으로 수치화한 목표를 포함하는 재정운용의 목표설정과 더불어 이의 달성을 위한 방안 등을 법제화함으로써 재정정책당국의 재량적 재정운용에 제약을 가하는 재정운용체계(framework)를 말한다.

최근의 경제 및 금융위기는 금융정책을 거의 무력화시켰고, 이로 인해 재정정책의 실효성과 그 역할에 큰 기대를 걸게 되는 계기가 되었다. 이에 각국 정부는 재정정책을 통해 경기를 부양하고 경제를 회복하려는 노력을 기울여 왔다. 다른 한편으로 경제위기는 그 동안 효과적인 것으로 여겨져 왔던 기존의 재정준칙(fiscal rules)의 실효성을 떨어뜨리고 있다. 이를 해결하기 위해서 세계 각국은 기존의 재정준칙을 수정·보완하는 움직임이 보이고 있다.

IMF(1998)에 따르면 이론적으로 재정준칙이 되기 위해서는 <그림1>처럼 법적 토대, 총량적 재정목표 설정, 제재조치 등의 세 가지 요소가 포함되어 있어야 한다. 그러나 현

실에서는 이러한 세 가지 구성요소를 모두 갖춘 경우는 그다지 많지 않다. 예를 들면, 재정준칙의 법적 토대는 헌법, 법률, 규제, 그리고 정부의 정책가이드라인, 국제협약 등 매우 다양한 형태를 취하고 있을 뿐만 아니라 법적인 토대가 없다고 하더라도 재정준칙이 재정규율로서 확립되어 매우 강한 구속력을 갖는 경우도 있다.



〈그림 1〉 재정준칙의 정의와 구성요소

지속가능한 재정준칙은 개념적으로 유용한 준칙으로서 그 핵심은 영구적 재정지출은 조세에 의해 재원을 조달하고, 일시적 재정지출은 차입에 의해 재원을 조달하는 데 있다. 이러한 아이디어는 Barro(1979)에 바탕을 두고 최근 Buiter and Grafe(2004)에 의해 체계적으로 제시되었다. 특히 Buiter and Grafe는 ‘영구적 재정수지준칙’(permanent balance rule)을 제안하고 있으나 그 정책적 의미가 다소 모호하다. 지속가능 재정준칙은 경제안정화에 기여하고, 구조적 재정정책의 사용을 허용하고, 조세를 평준화시키는 효과와 장점이 있다.

II. 재정준칙의 개관

1. 재정준칙의 목적

우리나라를 포함하여 주요 선진국들에서 재정이 당면하는 가장 큰 문제는 재정규모의 지속적 확대와 적자예산의 편성에 따른 국가채무의 지속적증대이다. 재정규모의 확대와 재정적자의 지속은 재정 자체의 지속가능성 문제는 물론 경제 전체의 활력유지 문제까지 제기하곤 한다. 이에 따라 세계 각국은 재정규모와 재정적자에 대해 묵시적·명

시적 준칙(rule)의 도입을 시도해 왔다.

재정준칙(fiscal rules)은 중장기 재정운용에 적용되는 원칙으로서 재정 정책의 지속가능성의 실현, 재정운용의 투명성 제고, 정책의 신뢰성 제고 등을 목적으로 한다. 기본적으로 재정준칙은 국민적 합의에 의해 재정운용의 명확한 원칙을 세우고 세출확대에 대한 정치적 영향이 개입될 여지를 차단하는 데 근본목적이 있다.

현실에서 재정지출의 확대와 재정적자의 증대를 막을 수 있는 가장 확실한 방법은 제도나 법을 통해 재정운용에 특별한 제한 또는 제재를 가하는 것이다. 즉 재정운영에 관계하는 사람들로 하여금 특별한 준칙(準則)에 따라 행동하게끔 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이때 제정되는 준칙은 여타의 정책결정과 별개의 사항으로 규정되고, 이 준칙의 준수는 법으로 강요되는 것이다.

2. 재정준칙의 배경과 전개과정

1997년 외환위기 이후 대규모 공적자금의 투입, 사회안전망 확보에 따른 복지수요 증가, 저성장시기의 도래에 따른 세수 부진 등으로 적자재정이 상례화되었다. 1990년대 이후 강력한 이해집단의 형성, 재정운용의 분권화, 외환위기 극복을 위한 공적자금의 투입, 인구고령화에 따른 연금지급부담 급증 등으로 재정건전성에 대한 우려가 고조되었다. 특히 최근 미국 발 금융위기의 여파로 경기대책으로 재정지출이 크게 확대되고 국가채무가 전대미문으로 증대하고 있다. 이에 따라 ‘총량적 재정규율’이 확립될 필요성이 증가하고 있으나 이를 위한 전면의 논의가 아직 구체화되고 있지 못한 실정이다.

미국의 경우 대부분의 주에서 경상재정수지의 균형을 유지하도록 했고 연방정부단계에서 1974년에 제정된 의회예산법, 재정적자 감축을 위해 제정한 1985년의 그램-루드먼-홀링스(Gramm-Rudman-Hollings)법, 1990년의 예산집행법(Budget Enforcement Act) 등을 거치면서 재정규율의 논의가 활발했으나 아직 본격적인 총량적 재정규율이 도입된 것은 아니다. 다만 대통령의 예산안이 제출되면 의회는 예산결의안을 발의하여 예산분야별 최대 허용범위, 예산결의안에 따라 지출승인위원회는 ‘재량적 지출’을, 소관상임위원회의 ‘의무적 지출’을 각각 심사한다.

IMF는 재정준칙을 “총량적 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화한 재정운용 정책”으로 정의하고, 재정준칙의 세 가지 구성 요소로 첫째 헌법, 법률, 규제정책, 가이드라인, 국제협약 등 법적 토대, 둘째 재정수지, 국가채무, 지출총액 등의 총량적 재정목표, 셋째 재정준칙을 준수하지 못했을 경우에 가해지는 사법적·금전적·선용적 제재 등의 제재조치로 서술하고 있다. 사실 재정준칙은 나라마다 그 준칙의 구성요소에 따라 매우 다양한 모습으로 시행되어 왔다.

III. 재정준칙의 기존 유형

1. 지출한도 준칙

많은 국가들은 공공지출에 대한 지출한도 준칙(spending limits rule)을 도입·적용하고 있다. 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 미국, 영국 등에서 지출 한도 준칙을 적용하고 있다. 대부분의 경우에 지출한도 준칙은 매년이 아니라 다년간(multiannual)에 대해 적용되고 있다. 그러나 지출한도 준칙은 일부 지출항목을 다음 연도로 이전시킴으로써 지출한도를 회피할 수 있다는 단점이 있다. 특히 공공투자 지출의 경우 정해진 연도 내에 지출한도를 준수하지 못하게 되면 정부는 이를 다음 해로 이월시키게 된다. 이러한 단점을 피하기 위하여 네덜란드의 경우 특정 예산항목에 대해 지출한도를 적용하고 있다. 미국의 경우 지출을 수입과 연계시키는(match) 제도를 도입하고 있다. 추가적으로 지출이 발생하는 경우 이는 반드시 추가적 재원마련이 수반되어야 함을 규정하고 있다. 이를 미국에서는 'pay-as-you-go'라 부른다. 네덜란드와 미국에서 적용되고 있는 이러한 준칙들은 재정규율과는 직접적으로 관련이 없고, 대신에 정부규모를 제한하는 데 목적이 있다.

그러나 이러한 준칙들도 간접적으로는 재정규율에 영향을 미친다고 할 수 있다. 왜냐하면 pay-as-you-go 제도로 지출증가 시 반드시 세수증가가 수반되어야 하기 때문에 이 경우에는 재정규율 효과가 발생한다고 할 수 있다. 실제로 대부분의 적자감소 조치들은 지출삭감에서부터 비롯된다. 그러나 미국의 지출준칙인 예산집행법(Budget Enforcement Act)은 소기의 목적을 제대로 달성하지 못하고 있다. 왜냐하면 미국의 예산집행법은 10년 시계(horizon)로 지출준칙이 적용되지만 행정부가 일몰조항(sunset clauses)을 교묘히 이용함으로써 이를 제대로 지키지 않고 있기 때문이다.

2. 예산적자 준칙

많은 국가들이 예산적자 준칙(budget deficit rules)을 도입하여 적용하고 있다. 예산적자 준칙이란 예산적자의 규모를 제한하거나 또는 예산흑자의 규모를 규정하는 준칙을 말한다. 특히 스위스, 브라질, 칠레, 영국 등에서 예산적자 준칙을 적용되고 있다.

많은 경우에 적자한도 규모는 정부 스스로가 설정하고 있다.

유럽연합의 안정·성장협약을 제외하고 대부분의 적자준칙들은 적자한도를 위반 하더라도 아무런 제재를 가할 수 없다. 이러한 문제는 인플레이션 목표제(inflation targeting)하에서도 나타나지만 인플레이션 목표제와 예산적자준칙 간에는 본질적으로 하나의 중요한 차이가 있다. 금융정책의 경우 중앙은행들이 인플레이션 목표를 결정하며, 정부나 의회로부터 독립됨으로써 시간적 비일관성 문제를 회피할 수 있다. 반면에

재정정책은 예산적자 준칙이 도입되어 있더라도 시간적 비일관성 문제를 제거할 수 없다.

3. 채무준칙

채무준칙(debt rules)은 국가 채무의 최고한도를 강제할 수 있다. 채무준칙을 도입하고 있는 나라들로는 미국, 영국, 폴란드 등을 들 수 있다. 미국의 경우 총 명목채무(nominal debt)에 대해 최고한도가 적용되나 의회가 최고한도를 결정하는 권한을 가지고 있기 때문에 의회는 필요에 따라 최고한도를 변경할 수 있다. 그 결과 미국의 경우 국가부채에 관한 최고한도준칙은 구속적이지 못하다고 할 수 있다. 영국의 경우 재정안정법(Code for Fiscal Stability)을 통해 순 공공채무(net public debt)를 안정적이고 지속가능한 수준(stable and prudent level)에서 유지할 것을 명시하고 있다. 영국에서 안정적이고 지속가능한 부채수준이란 GDP의 40% 수준으로 이해되고 있다. 폴란드의 경우는 메스트리히트 조약에서 정한 부채한도 규모인 GDP의 60%를 채택하고 있다.

4. 안정·성장 협약

안정·성장협약(Stability and Growth Pact)은 지금까지 고안된 준칙 중 가장 정교한 재정준칙이다. 안정·성장협약은 EU회원국의 연간 예산적자 규모를 GDP의 3%로 제한하고 있다. 만약 EU회원국들이 2년 이상 연속으로 적자 한도를 위반한다면 제재조치가 가해진다. 체계적인 감시과정을 통해 적자 한도 위반사례가 발견된다면 엄격한 제재조치가 가해진다.

안정·성장협약은 과도하게 엄격한 것으로 판명되고 있다. 대부분의 재정준칙들과 달리 안정·성장협약은 자발적인 약속에 의거하지 않고 적자한도 위반 시 제재가 가해진다는 특징이 있다. 특히 동 협약의 최초 고안자들은 제재를 자동화하길 원했다. 그러나 안정·성장협약은 예기치 못한 상황 발생 시 역효과를 발생시킬 수 있다는 점을 간과하고 있다.

IV. 재정준칙의 도입

1. 도입배경

재정준칙이 서구 선진국들에 도입되게 된 역사적 배경을 살펴보면 크게 보아 세 가

지 정도이다. 우선 1970년대 이후 브레튼우즈 체제의 해체 및 석유위기로 인한 국가채무의 급증, 재정수지 적자 누적 등으로 인한 거시경제 불안정성 증가에 대응하기 위해 중앙은행으로부터의 차입을 제한하거나 재정수지(또는 경상재정수지)를 균형으로 유지토록 하는 재정준칙을 도입한 사례들을 들 수 있다. 다음으로 1980년대 및 1990년대에 들어서는 금융 및 외환위기, 재정적자 확대 등으로 인해 재정위기를 경험한 국가들이 조속한 재정건전화를 달성하기 위해 재정지출 감축 등 재정개혁을 단행하면서 재정준칙을 도입하기도 하였다. 마지막으로 최근 일부 선진국들에서는 인구고령화 등에 따른 미래의 잠재적인 재정부담 증가에 미리 대비하기 위하여 재정의 장기적 지속가능성(sustainability)이라는 측면에서 재정준칙을 도입하기도 하였다.

이외에 재정준칙의 존재는 정부정책에 대한 신뢰성을 강화해 줄 수 있다. 즉, 재정정책을 재량적으로 운용하는 경우에 비해 재정준칙이 가지는 주요한 장점은 바로 시간에 대한 일관성이 확보될 수 있다는 것이다. 특히, 재정정책이 자주 변경되거나 재정정책당국에 대한 신뢰도가 낮은 경제의 경우에는 준칙에 기반한 재정정책은 민간경제주체들에게 미래에 대한 불확실성을 줄여주는 효과가 있다.

2. 재정준칙 도입의 효과

1) 재정준칙의 도입과 재정의 경기안정화 기능

GDP 등 거시경제의 변동 및 이에 대응한 경제안정화정책은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 경제충격이 발생하면 재정의 자동안정화장치에 의해 재정수입 및 지출이 자동으로 변동되어 GDP 등 거시경제 변수에 미치는 영향을 완화시킨다.

한편, 이러한 자동안정화장치의 범위를 넘어서는 세입 및 세출의 변동은 재량적 재정정책으로 민간경제에 재정충격으로 작용하여 경기변동의 진폭을 완화(counter-cyclical) 시키거나 경우에 따라서는 증폭(pro-cyclical)시킨다. 이러한 상황에서 재정준칙이 도입되면 재정 전반 즉, 자동안정화장치 및 재량적 재정정책 모두를 제약하게 되는데, 재정준칙이 도입되기 전에 재정의 경기안정화 기능이 어느 정도 발휘되고 있었느냐에 따라 재정준칙의 도입으로 인해 경기안정화 기능이 약화되거나 강화될 수 있다.

2) 재정준칙의 도입과 재정건전성

재정준칙의 도입이 재정건전성 유지 및 개선에 도움이 되었느냐에 대한 평가에 대하여 Bohn and Inman(1996), Alesina and Bayoumi(1996) 등은 명시적인 재정준칙의 도입이 재정적자 발생가능성을 낮춘다는 사실을 보였으며, Perotti and Kongtopoulos(2002) 등은 정치적 제약 및 예산과정 등 재정제도적 측면의 특성이 재정수지에 영향을 미칠 수 있음을 보였다. 한편, Hallerberg and von Hagen(1999)은

각 국가가 보유한 정치제도의 형태에 따라 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향이 크게 달라진다고 주장하였다.

연구결과에 따르면 복수정당제(Pluralist system) 국가의 경우 거대여당 체제하에서는 재정준칙보다는 재정당국에 강력한 권한을 부여하여 재량적 정책을 펴도록 하는 것이 보다 나은 재정성과를 낳을 가능성이 높지만, 비례대표제(Proportional representation system)를 채택하여 다수정당에 의한 연합정권을 구성한 국가에서는 합의된 재정목표를 실히 달성할 수 있도록 재정준칙 및 재정관련 제도를 법제화 하는 것이 우월한 성과를 낼 수 있다. 이들은 재량을 강조하는 방식인 전자의 경우를 위임형(delegation approach)으로, 준칙을 강조하는 후자의 방식을 협약형(contract approach)으로 명명하였다.

V. 결론

경제위기나 재정위기 하에서 재정준칙을 도입해야 하는 여러 가지 타당한 이유들이 있음에도 불구하고 현실 경제에서는 재정준칙이 있든 그렇지 않든 간에 재정규율을 강제해야겠다는 확고한 정책적 의지가 없다면 재정준칙을 통해 재정의 경기조절기능을 유지하면서 재정건전성 및 재정의 지속가능성을 확보하기란 좀처럼 쉽지 않다.

향후 우리나라의 재정을 중장기적으로 전망해 보면 재정상황이 심각해질 가능성이 있는 만큼 스웨덴, 호주, 뉴질랜드 등과 같이 지금부터라도 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화하는 등의 노력을 지속해 나가야 할 필요가 있다.

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

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

최근 2011년 중기 재원배분방향을 설정하면서 재정준칙의 적용을 강화하고, 세입기

반 확충 및 지출 효율화 등 재정건전화 노력의 일환으로 균형재정 달성시까지 지출 증가율을 수입증가율보다 2~3% 낮게 유지하는 재정준칙을 도입하는 것은 유용한 정책이라 할 수 있다. 

** 참고문헌

- 박기백·이명현, 「재정의 건전성 회복을 위한 재정적자 관리제도 도입」, 한국 조세연구원 기획예산처 용역보고서, 1999
- 박형수·류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」, 한국조세연구원 연구보고서 06-13, 2006
- 박형수, “재정준칙의 도입에 대한 검토”, 「재정포럼」, 한국조세연구원, 2008.3
- 이성규, “영국의 황금준칙(Golden Rule) 분석과 시사점”, 한국경제학회주관 2009년 경제학 공동 학술대회, 한국하이테크소사이어티, 2009년 2월
- 이성규·최광, 「경제위기 대응을 위한 지속가능 재정준칙: 개념고찰」, 재정학연구 제3권 제1호, 2010, 2월
- Barro, R, "On the Determination of the Public Debt", Journal of Political Economy, VOL. 87, No. 5, 1979, pp. 940-991.
- Bohn, H. and Inman, R., "Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. states," Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 45, 1996, pp.13-76.
- Buiter, W. and C. Grafe, "Patching up the Pact: Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union", Economics of Transition, Vol. 12, No. 1, 2004, pp. 67-102.
- Perotti R. and Kontopoulos Y., "Fragmented fiscal policy," Journal of Public Economics, Vol.86(2), 2002, pp.191-222.