

# 경제위기 대응을 위한 국가재정 건전성 유지 발전을 위한 연구

김용훈\*  
국가개발연구원 원장\*

## A Study of the Development of a National Financial Health Maintenance in Response to Economic Crisis

Young-Hun Kim\*  
President, National Development Institute\*

**요 약** 최근 경제위기가 세계경제의 불안정을 가져왔다. 각 국가는 경기안정을 위해 재정준칙을 도입하거나 강화하고 있다. 국가재정정책은 현재와 미래의 경제상황을 결정하는 중요한 역할을 한다. 기존 회계규칙을 엄격히 제한한 재정준칙은 재정적자를 극복하고 재정안정화 범위를 확대하여 재정구조를 위한 재정정책으로 사용할 수 있다. 그러나 재정준칙은 자신의 재정상황, 정치적 상황에 따라 다양한 형태와 방법으로 운영되고 있다. 본 연구는 성공적인 국가재정시스템 및 지속적인 재정건전성과 발전에 대한 주요 요소를 제시하였다.

**주제어** : 국가재정, 재정적자, 국가채무, 재정수지, 재정준칙

**Abstract** Recently economic crisis has brought world economic instability. Each country in order to stabilize the economy, fiscal rules are introduced or reinforced. Fiscal Policy in a country plays an important role in determining the economic situation in the present and future. Existing fiscal rules tend to place a rigid limit not only on the deficit ratio and thus on the scope for fiscal stabilization, but also on the extent to which fiscal policy can be used for structural purposes. But the fiscal rules are operated in many ways and adopted in various forms, with different binding of each other, according to their own fiscal situations, and political circumstances. This study shows several important factors for successful National fiscal system and continuous fiscal soundness and development.

**Key Words** : national finance, fiscal deficits, national debt, fiscal balance, fiscal ruler

### 1. 서론

지난 2008년 초래된 글로벌 금융위기의 여파와 유럽의 재정위기로 세계의 재정건전성이 악화되고 있는 가운데 우리나라의 상황도 경고등이 켜졌다. OECD 회원국의

평균 국내 총생산(GDP) 대비 국가채무 비율을 보면 2007년 73%에서 작년에는 102%로 급격한 증가를 가져왔다 [32]. 우리나라는 33.7%(잠정치)로 낮은 편이지만 부채 증가속도가 상당히 빠르다는 점에서 재정건전성 확보를 위한 조치가 필요하다.

Received 3 November 2013, Revised 3 December 2013

Accepted 20 January 2014

Corresponding Author: Young-Hun Kim(National Development Institute)

Email: laurel5674@naver.com

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

글로벌 금융위기로 세계 각국은 막대한 유동성 공급으로 위기를 넘어서고 이제 늘어난 유동성을 적정한 수준으로 낮추기 위해 노력해야 할 것이다. 각 국은 상황에 적합한 디레버리지(deleveraging) 정책을 펼쳐 재정의 건전화 유도를 하게 될 것이다. 금융 불안과 경제침체는 다양한 분야의 실물경제에 영향을 줄 것이므로 단순한 금융정책에 의존하기보다는 내·외부 환경에 적합한 전략적 관리가 이루어져야 할 것이다. 대외 의존도가 높아 외부충격에 직접적 영향을 받는 우리나라처럼 소규모 개방경제체제(small open economic system)에서는 이러한 세계의 경제 움직임의 영향력이 더 크다.

우리나라는 2000년대 들어서면서 저출산과 고령화 문제로 생산가능인구의 증가율 및 성장잠재력이 감소하기 시작하였고 재정배분도 경제 분야에서 복지 분야로 전환되었다. 이에 따른 세입기반의 약화, 복지비용의 증가 등 지속적으로 재정지출은 증가하고 있는데 2008년 발생한 글로벌 금융위기는 재정지출을 대폭 확대시켜 재정 건전성에 대한 염려를 낳고 있다. 우리나라는 세계에서 유래 없이 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있고 치열한 경쟁구도의 사회구조로 출산율의 감소도 지속될 것으로 전망되어 이에 따른 재정지출의 증가 소요를 충족하면서 전체적 지출규모가 급증하지 않도록 제어가 필요하게 되었다. 정부는 건전한 재정을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다(국가재정법 제86조). 이러한 일련의 사회·경제적 문제 그리고 저하된 성장 잠재력과 미래의 경쟁력을 확보해 내기 위하여 국가재정의 관리가 필요한 시점이다.

재정적자가 경제에 미치는 경향은 긍정적 효과와 부정적 효과를 동시에 가져와 그 순효과를 판단하는 것이 쉽지 않다. 케인시안 학파는 재정적자를 가져오는 정부지출의 증가는 총수요를 증가시켜 국민소득을 증가시키고, 감세의 경우 가처분 소득의 증가가 소비증가로 이어져 국민소득이 증가한다. 따라서 총수요 증가는 이자율을 상승시켜 투자를 구축하는 효과를 가져오지만 긍정적인 효과가 이를 상쇄한다는 견해이다. 그러나 통화론자와 고전학파는 재정적자의 확대는 부정적 효과를 가져온다는 생각이다. 통화론자는 국채발행은 이자율을 상승시켜 민간투자를 구축하는 효과가 크고 고전학파는 재정지출로 정부 저축이 감소되어 전체적인 투자의 감소를 가져올 것으로 보기 때문이다. 이에 대해 신고전학파의 해

석은 단기적으로는 재정적자로 인한 총수요 증가가 국민소득을 증가시키지만 장기적으로 보면 고전학과 모형에 따라 자본을 감소시켜 국민소득이 감소된다고 본다.

국가부채가 증가되는 것은 재정적자가 경제에 미치는 효과와는 다르다. 국가부채의 확대는 경제성장을 초래할 경우 긍정적 효과를 가져올 수 있겠지만 소모적으로 사용되는 경우 국민경제에 상당한 영향을 미치게 된다. 국가채무가 누적되는 과정에 조세부담이 줄어들었다면 소비와 투자의 증가로 총 수요가 확대될 수 있다. 여기에 재정지출의 확대가 수반되었다면 사회간접자본, 공공재, 교육의 확대로 자본의 확충, 민간부문의 생산성 향상으로 경제성장에 기여할 수 있다. 그러나 국가부채의 확대가 지나치게 증가하는 경우 부정적인 영향으로 국가부채가 금리의 상승을 가져와 민간 투자를 구축할 경우 투자저하로 자본의 축적이 감소하게 되어 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 정부가 국채발행으로 조달한 자금을 비생산적인 분야에 사용하거나 향후 부채상환을 위한 세율인상을 예상하여 민간부문의 저축률이 하락하거나 조세 부담의 증가로 자본이 국외로 유출되는 경우 부정적 영향이 더 커지게 된다. 또한 국가부채 증가로 원리금 상환부담이 증가하여 정부가 기초재정수지를 개선하고자 하는 경우 경제성장에 부정적 효과를 가져올 수 있다. 부채를 줄이기 위해 정부는 재정지출 규모를 축소하거나 세수를 증가시키는 조치를 취할 것이다. 지출을 줄이면 곤란한 복지비용 등은 제외하고 사회간접자본 투자 등의 생산적 지출감소에 집중되면 경제성장에 부정적 효과를 가져 오게 된다. 세수 증가를 위해 세율을 인상하는 경우도 투자와 근로 의욕을 감소시켜 경제성장에 부정적 영향을 가져오게 된다. 때문에 국가 부채 증가가 생산적 분야에 집중되어 미래 성장으로 연결된다면 국가부채의 증대가 문제시 되지 않을 수 있다. 경제성장으로 세수가 증대하여 부채의 상황이 이루어지기 때문에 국민경제적으로 부담을 가져오지 않기 때문이다.

국가부채의 증가를 해결하기 위하여 단기적 경기부양 또는 사회복지 지출 같은 소모적 투자에 집중하게 되면 국가부채의 증가가 경제성장으로 이어지지 않고 오히려 국민경제에 막대한 상환부담으로 다가오게 된다. 이것은 미래 경제 성장을 하락의 원인이 된다. 이렇게 경제성장의 하락으로 경제가 침체한 채 국가부채를 상환할 능력을 잃어버리게 되고 국가부채가 지속적으로 증가하게 되

면 국가재정은 과탄을 맞이하게 된다. 우리나라와 같이 저출산과 고령화추세로 경제활동인구가 줄어들고 있고 이들을 위한 복지 등으로 정부지출이 증가하게 되는 환경에서 경제성장이 제대로 이루어지지 않는다고 하면 국가 부채의 증가가 심각한 문제로 다가설 수 있다.

국가의 건전한 재정의 유지 및 발전을 위하여 I 장에서는 연구의 배경과 목적을 II 장에서는 국가재정의 현황과 문제점을 짚어보고 III 장에서는 해외의 국가재정의 건전성을 위한 제도를 분석하여 IV 장에서는 국내 재정의 건전성 유지 및 발전을 위한 방안을 제시하고 V 장을 마지막으로 본 연구의 요약과 결론을 서술하였다.

## 2. 이론적 고찰

정치 및 경제 분야의 문헌에서는 정부의 내재적 재정수지 적자경향이나 지출경향이 경기변동으로 규모 이상의 적자가 발생하며 이를 극복하기 위해서는 준칙에 입각한 재정정책이 필요하다는 주장을 하고 있다.

Alesiana와 Perrot(1995)는 재정수지적자 경향을 선거와 정치적 승리만을 노리는 기회주의적 정치인·관료와 시점간 예산제약의 한계를 인식하지 못하는 대중들에 의해 생성되는 재정 환상(fiscal illusion)모형, 현재 정부가 부채를 늘리는 것은 미래 정부에 대한 부담을 전가시키는 것으로 정부지출에 대한 제약을 주기위해 현재의 재정수지적자를 통해 지출을 늘리는 경향을 가진다는 전략적 부채모형(strategic debt model), 이해관계가 상충되는 그룹이 적절한 정책을 취하지 못하게 되는 경우를 상징하는 모형으로 구분하여 재정수지 적자경향을 설명하였다[19]. Von Hagen과 Harden(1996)은 유럽의 국가들의 예산과정을 연구한 결과 재정건전화 정책의 성공은 예산과정의 집중화에 달려 있는데 이 집중화는 예산장관이 행정수반의 지지를 바탕으로 내각에서 강력한 리더십으로 예산총액과 사업별 배분에 절대 영향을 가지고 행정부가 의회보다 우월한 위치를 차지하는 전략적 우위방식과 내각이나 의회의 합의과정을 거쳐 예산총액과 분야별 배분에 목표를 설정하고 예산편성과정에서 설정된 목표를 지켜 나아가는 목표관리방식에 의해 이루어진다고 하였다[30]. 어느 전략을 선택하든 집중화가 이루어진 나라에서는 상대적으로 재정이 건전하다. 지출부처가 많은

나라에서 재정투자 사업에 대한 비용을 내부화하지 못하는 경우 지출경향이 내재화된 의사결정을 하게 될 가능성이 크고, Bohn and Inman(1996)과 Alesina and Bayoumi(1996)은 명시적 재정준칙 도입이 재정적자 발생 가능성을 낮춘다고 하였다[20][18]. Guichard 외(2007)는 재정준칙이 존재하는 OECD국가에서 재정건전화정도가 더 크다는 연구를 발표하였다[23].

우리나라는 행정부의 영향력이 더 커 전략적 우위방식으로 진행되었다. 대외의존도가 높은 우리나라는 외부 충격에 직접적 영향을 받기 때문에 급격한 대내외 상황에 대응할 수 있는 재정여력의 확보가 필요하다. 세계에서 유래가 없는 급격한 고령화로 인해 향후 잠재성장률의 하락과 재정적자의 규모, 국가채무가 확대될 전망이다. 따라서 이러한 상황에 대응 가능한 재정여력을 확보하고 재정건전성의 토대를 만들기 위한 조치가 필요하다.

## 3. 국가재정의 현황과 문제점

우리나라의 국가재정은 정부가 필요로 하는 수요자금을 조성하고 국가의 지출을 관리하는 수준으로 예산의 정치성은 강조되지만 기능적, 효율적 요소는 강조되지 못하고 있다. 재정이란 정부의 수입활동과 지출활동을 포함하는 개념으로 재정의 조달은 과세권에 기반하여 국민들의 조세징수를 통하여 이루어진다. 따라서 재정의 통제와 관리는 예산의 통제와 관리를 의미한다. 예산이란 회계연도의 국가의 세입과 세출의 예정준칙을 정하는 것으로 국회의 의결과 확정에 의해 성립하는 국가행위[17]로 국가재정법에서는 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비, 국고채무 부담행위를 총칭(국가재정법 제19조)한다고 규정하고 있다. 정부는 국회의 의결로 확정된 예산안에 따라 지출하게 된다. 예산의 집행프로세스를 보면 정부의 예산편성이 이루어지고 국회에서 예산 심의를 거쳐 예산이 집행되고 결산검사 및 심사의 절차로 구성되어 있다. 재정은 국가의 세입세출에 의한 국가 기능과 경제적 효과 측면에서 파악될 수 있다.

### 3.1 국가재정의 현황

중앙정부의 재정은 일반회계, 18개 특별회계 그리고 65개의 기금으로 운영된다. 일반회계는 국민의 조세수입

으로 운영되는 정부재정의 근간이 되는 회계로 국가의 기본기능과 경제·사회개발 활동을 수행하는데 사용된다. 특별회계는 특정사업을 운영하고자 특정자금을 보유·운용하고자 할 때 일반회계와 구분하여 특정 세입과 세출로 처리할 필요가 있을 때 법률로 설치한다. 기금역시 법률로 설치할 수 있고 기획재정부장관에게 신설타당성 심사를 거쳐지게 된다.

중앙정부의 재정은 일반회계와 18개의 특별회계 그리고 65개의 기금으로 구성된다. 회계·기금간 내부거래 등을 제외한 총수입, 총지출 기준으로 올해 총수입은 343.5조원으로 2011년도에 비하여 29.2조원 증가하였다. 예산 총 수입에서 234조원은 예산총수입이고 109.5조원이 기금총수입으로 전년도와 비교하면 예산은 21.9조원 기금은 7.3조원이 늘어난 것이다.

<Table 1> 2012 Central Government Budget Size(total revenue-expenditure basis)  
(Unit : trillion won, %)

	2011 Budget	2012 budget	Increase and Decrease	
	(A)	(B)	(B-A)	(B-A)/A
Revenue	314.3	343.5	29.2	9.3
budget	212.1	234.0	21.9	10.3
Fund expenditure	102.2	109.5	7.3	7.1
budget	216.3	228.1	11.8	5.4
Fund	92.8	97.3	4.6	5.0

source : 2012 Republic of Korea Fiscal, p. 20. National Assembly Budget Office

<Table 2> 2012 Central Government Expenditures  
(Unit : trillion won)

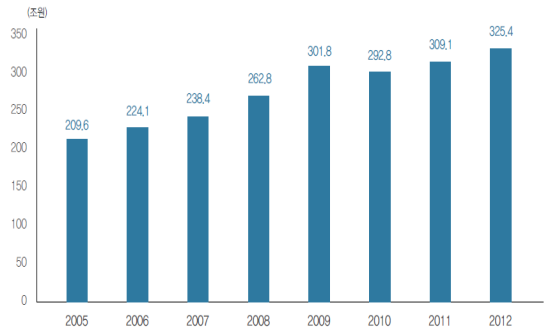
	Budget			Fund	Total
	General Account	Special Account	subtotal		
Total (net total)	223.1	59.5	282.6 (248.6)	379.5	662.1
Expenditure	179.8	48.3	228.1	97.3	325.4
Fiscal consolidation	177.8	42.2	220.0	74.3	294.3

source : 2012 Republic of Korea Fiscal, p. 21. National Assembly Budget Office

올해 중앙정부의 재정의 총규모는 662.1조원이다. 그

리나 여기에는 중복 합산되는 회계 및 내부거래 등이 포함되어 있어 실제 규모보다 과다한 수치를 가지게 되고 실제 재정규모는 회계 및 기금간의 내부거래, 보정거래 등을 상계한 순계치가 된다.

예산과 기금을 합한 중앙정부의 재정규모를 보면 해마다 증가하고 있는 있음을 볼 수 있다. 중앙정부재정규모의 변화(총지출) 추이를 보면 2005년 이후 연평균 6.5%의 증가추세를 보이고 있다.



source : 2012 Republic of Korea Fiscal, p. 20. National Assembly Budget Office

[Fig. 1] Central Government Finances (Expenditure)

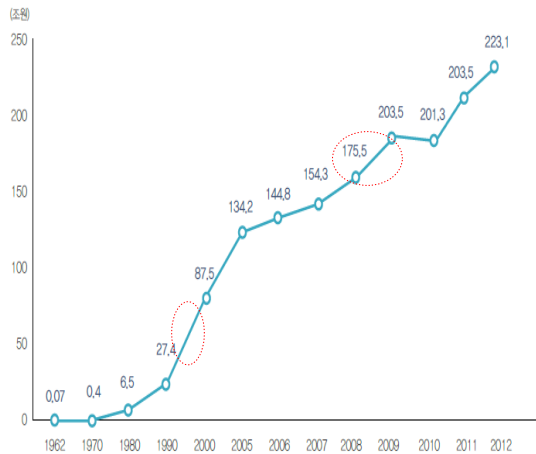
총지출은 예산과 기금 총계에서 회계, 기금, 개정간 내부거래 및 보전지출을 제외하여 산출된다. 보전거래는 국채발행, 국채상환, 차입, 차입금 상환 등을 의미하는데 실질적 수입과 지출의 확대보다는 재정수지는 보전해주는 역할을 하게 되어 보전거래를 제외하고 있다. 또한 금융성 기금과 외국환평형기금을 제외하여 산출한다.

### 3.2 통합재정 규모

1년 동안 정부가 지출하는 총체적 재정규모인 통합재정지출은 IMF의 재정통계 작성기준에 따라 작성되는 재정지표이다. 통합재정은 중앙정부, 지방정부의 회계와 기금이 포함되고 내부거래 및 보정거래를 차감하고 용자지출에서 용자회수를 차감한 순용자 및 기업특별회계의 영업수지만 수입 또는 지출로 계상하여 일반적으로 총지출 규모보다 작게 된다.

일반회계는 조세 수입 등의 주요 재원으로 국세 수입과 정부출자기업의 배당과 지분매각 등의 세외수입을 재원으로 구성되어 국가의 질서유지 및 기본기능을 수행하

는 지출을 충당하기 구성된 회계이다. 중앙정부의 일반 회계는 지속적으로 증가하고 있다. 1990년도에는 27.4조 원이었으나 20년 후인 2010년에는 201.3조원으로 7.3배나 증가하였다.



source : 2012 Republic of Korea Fiscal, p. 33. National Assembly Budget Office

[Fig. 2] Annual General Accounting Size trend Central Government

대부분의 국가는 정부부분이 경제 전체의 재화와 서비스 중 상당 부분을 생산하고 사용하며 민간부분의 경제활동에 여러 가지 방식으로 간섭하는 혼합경제체제를 가지고 있다[13]. 혼합경제체제하에서 정부의 역할은 첫째로 사회의 경제적 자원을 적절한 용도로 배분하는 것으로 사회가 가지고 있는 잠재력을 최대한 활용하여 가장 높은 후생을 달성해야 한다는 효율적인 자원배분의 기능이다. 둘째는 생산된 재화와 서비스를 공평하게 분배하는 것으로 효율적 자원배분 못지않은 중요성을 가진다. 세 번째는 안정적으로 경제가 성장해 나갈 수 있는 여건을 조성하는 것으로 국민경제의 기반을 지키며 안정과 성장을 위한 여건을 만드는 기능이다. 재정은 국가 존립을 위한 기반이 되며 국민의 인간다운 삶을 보장하기 위한 물질 수단이 된다. 최근 각 국가들은 복지국가를 표방하며 재정규모를 확대하고 있다. 정부는 정책목표를 달성하기 위해 국민경제에 적극적인 개입을 하게 되면서 재정지출이 확대되었고 재정규모가 커짐에 예산 편성권을 가진 정부의 재정에 대한 통제 및 관리의 필요성이 대

두하게 된다.

### 3.3 국가재정의 문제점

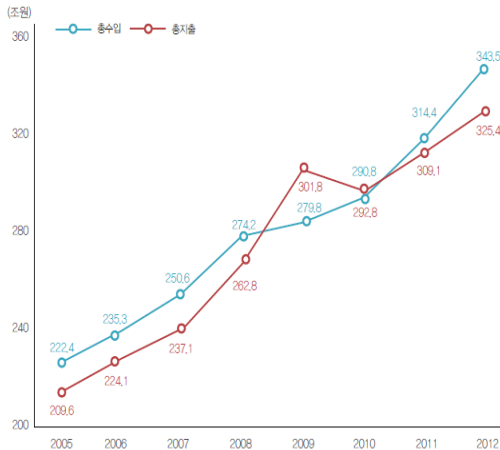
재정은 그 자체가 국가목표 달성을 위한 수단으로 정책의 실현을 위해 그 수단을 합리적으로 사용해야하는 것은 당연한 것이다. 국민을 위한 재정이라는 것은 재정 건전성을 달성하기 위한 가장 효율적인 재정정책을 선택한다는 의미로 이해할 수 있다[3]. 국가 재정의 건전함을 판단하는 지표로 국가 간의 국가채무의 GDP 비율을 비교하고 있다. 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 하는 것은 재정건전성 확보의 가장 핵심적 내용이며 이러한 측면에서 국가채무의 범위를 어떻게 보느냐는 한 나라의 재정정책의 방향과 관련된 중요 사안으로 명확한 기준이 필요하다. 그러나 우리나라는 국가채무의 GDP 비율 산출과정에서 국가채무의 포괄범위가 협소하게 설정되어 국가채무가 과소평가되고 있다는 것이 문제가 되고 있다.

1961년 예산회계법이 제정된 이후 25차례 개정을 거쳤으나 단년도 및 통계 위주의 예산 운영방식을 벗어나지 못하고 지속적인 재정수요 확대, 재정운영에 국민 참여 요구, 국가채무 증가 등 변화하고 있는 재정운영에 대응하기 어렵다는 문제점이 제기되어[7] 예산회계법과 기금관리기본법을 통합하여 2007년 1월 1일부터 국가재정법으로 우리나라 예산회계시스템이 새롭게 자리 잡게 된다. 국가재정법은 예산, 기금, 결산, 성과관리, 국가채무 등의 효율적인 운영을 위해 총액배분자율편성제도, 성과관리제도, 국가채무관리계획 수립 및 국회제출, 예산의 불법지출에 대한 국민시정요구권 도입, 세계 잉여금의 30% 우선적 채무상환 등의 새로운 제도를 도입하여 변화하는 재정운영환경에 부응하고 있다. 국가재정법은 단년도 위주의 개별사업 중심의 예산제도를 넘어서기 위해 중장기 재정운영계획을 도입하여 분야별, 부처별 지출한도를 미리 정하고 그 한도 내에서 중앙행정기관의 예산을 편성하고 집행하도록 하여 중앙행정기관의 예산편성과 집행의 자율권을 펼치도록 하고 있다.

정부는 매년 당해 회계연도부터 5년 이상의 기간에 대한 거시경제전망을 바탕으로 한 세입, 세출, 재정수지, 조세부담률, 국가채무 등의 재정운영계획을 수립하여 국회에 제출(제7조)해야 한다[33]. 국가재정운영계획에는 재정운영의 기본방향과 목표, 중·장기 재정전망, 분야별 자원배분 계획 및 투자방향, 재정규모 증가율 및 그 근거,

조세부담률 및 국민부담률 전망, 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획이 반드시 포함되어야 한다. 전년도 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서, 중장기 기금재정 관리계획, 국가채무관리계획 등도 첨부 서류로 제출하여야 한다. 그러나 국가재정운용계획은 국회에 제출되고 있을 뿐 심의나 제도적 통제가 없기 때문에 계획수립과 운용에 아무런 제제를 받지 않는다.

2005년부터 정부의 총수입과 총지출 추이를 보면 총수입의 경우 2005년 222.4조원에서 2012년 343.5조원으로 연평균 6.4%증가하였고, 총지출의 경우 2005년 209.6조원에서 2012년에는 325.4조원으로 연평균 6.5%로 증가하여 총지출의 증가속도가 빠른 것을 볼 수 있다[fig.3].



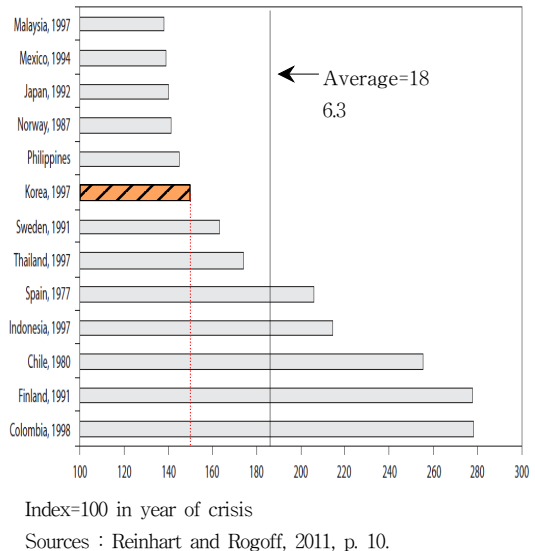
[Fig. 3] Annual Increase in Central Government Revenue and Expenditure Trend

기획재정부는 국가채무를 국제통화기금(IMF) 기준에 따라 정부가 직접적 원리금 상환의무를 지는 확정채무(only the recognized direct financial obligations of the government)라 규정하였고 국가채무는 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무(제91조)라고 명기했다[33]. 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계나 기금은 국가채무에서 제외하고 있고 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금, 채권 또는 차입금중 국가의 다른 회계 또는 기금이 보유하고 있는 경우 역시 국가채무에서 제외하고 있다.

그러나 국가채무의 개념은 국가부채, 재정수지 등의 개념과 혼동하기 쉽고 국가채무의 범위의 명확한 규정도

없는 상태로 논란이 그치지 않고 있다. 우리나라의 국가부채는 선진국의 일반정부 총금융부채와 비교되지만 서로 다른 개념으로 선진국과의 재정건전성의 비교도 어렵게 한다. 국가채무가 늘면 상환압박 때문에 재정운용이 경직되고 과도한 재정지출로 인한 경제위기를 맞이할 수 있다. 국제투자자들은 투자대상국의 재정적자가 GDP의 5%를 넘어서는 경우 해당 국가의 재정 상태를 주목하게 되고 개선의 확신을 주지 못하면 국제신인도 및 외환문제와 연관되어 투자를 꺼리게 된다.

국가채무의 확대되는 원인은 국가별, 사회경제적 배경 등이 배경이 되지만 Reinhart와 Rogoff(2011)는 전쟁, 경기침체와 금융위기, 정부의 방만한 지출구조로 유형화하였다[26]. 세계 1, 2차 대전을 겪으면서 전비 충당을 위한 국채발행을 한 선진국들은 GDP 대비 국가채무 비율이 80%와 100%에 이르렀다. 전쟁 외에 국가채무가 늘어난 경우는 금융위기의 경우로 1980년 이후 주요 은행과 금융위기 사례를 분석해보면 위기 이후 3년간 국가채무가 평균 86.3%가 급증하였다. 위기 직후 경기침체로 조세수입이 감소하고, 정부는 경기부양을 위해 정부지출의 확대로 채무가 확대된 것이다. 1997년도의 우리나라가 겪어낸 외환위기를 보면 당시 부채 수준을 100으로 놓았을 때 3년 뒤에는 부채수준이 150을 넘어섰던 것을 볼 수 있다.



[Fig. 4] Cumulative Increase in Public debt in the Three Years Following Systemic Banking Crisis

남유럽국가들은 재정건전화를 위해 수요 감축과 정부 지출 축소를 통하여 경상수지 적자를 줄여나가고 있다. 공무원 임금삭감, 고용축소, 세금인상, 복지조정, 국유자산 매각 등 적극적인 구조조정을 진행 중이다. 그러나 경제는 마이너스 성장을 지속하고 있고 심각한 경기침체로 실업률이 최고치를 경신하고 있다.

남유럽 국가들은 노동시장의 경직으로 임금과 물가가 조정되지 못하여 구조조정의 효과를 보지 못하고 있다. 재정적자의 축소가 더디게 이루어지거나 감소시켜도 적자구조가 지속되면 국가 부채 규모가 증가한다. 이렇게 되면 신용등급의 저하, 통화에 대한 신뢰 하락 등으로 금융시장의 혼란과 수요 위축으로 실물경제가 경직되는 것이다.

1990년대 중반 GDP 대비 재정적자가 12%를 넘어서자 스웨덴은 재정축소를 진행하였다. 유로화를 사용하지 않고, 근로자의 퇴직연령 상향, 연금지급 축소, 공기업의 민영화, 조세수입의 지속적인 증가를 통하여 경상수지의 흑자를 지속하여 재정의 안정을 이루어 내었다. 국가부도를 눈앞에 두고 선택의 여지가 없는 재정긴축전략인 것이다.

우리 정부는 매년 통합재정수지를 공표하고 결산에 통합재정수지표를 첨부하여야 한다. 통합재정수지는 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄하여 회계·기금간 내부거래 및 차입·채무상환 등의 보전거래를 제외한 실질적 의미의 수입·지출의 차이를 나타낸다. 통합재정수지에서 사회보장성 기금수지를 제외한 관리대상수지는 재정건전성 판단지표로 사용된다.

1998년 외환위기 시기에는 대규모 재정적자로 이후로 2009년 43.2조원의 적자를 기록하였다. 재정수지 그래프를 보면 2000년대 이후로 재정수지는 지속적으로 악화되고 있고 2009년 큰 폭의 적자 이후 급등과 급락을 반복하여 안정적이지 못한 상태를 알 수 있다. 세계 경기회복의 추세가 더디게 이루어지고 있는 가운데 유수 기관들의 올해 경제성장률전망치도 낮아 조세수입의 감소가 예상되고 있어 전반적인 위협에 노출되어 있는 상황이다.

2007년 국가회계법의 재정으로 우리나라의 국가재정은 현금주의, 단식부기 회계에서 발생주의, 복식부기의 회계체제로 전환하였다. 2009년부터는 재무제표 작성을 의무화하였고 작년에는 국회에 제출하는 정부결산보고서에 재무제표를 포함하였다.



source : 2012 Republic of Korea Fiscal, p. 146. National Assembly Budget Office

[Fig. 5] Recent Changes in Fiscal Balance

우리나라의 국가회계는 발생주의 방식을 결산에는 적용하고 있으나 예산에는 적용하지 않고 있다. 추정예산을 산출하기 쉽지 않거나 예산이 복잡성을 증가시켜 재정통계를 어렵게 만들 우려가 있기 때문이다.

국가재정의 주된 기능은 전통적 의미의 국고기능에서 벗어나 자원배분, 소득재분배 및 경제안정의 관점으로 이동하여 국가재정 운용 그 자체가 바로 사회국가원리 실현의 과정과 수단이라고 할 수 있다[9]. 국가의 재정정책은 국민의 기본권 가치의 실현을 추구하는 것으로 재정정책의 성공여부는 정부의 재정지출에 대한 국회의 사후적 통제의 실효성을 검증하는 것으로 설명될 수 있다.

#### 4. 해외의 국가재정건전성을 위한 제도

재정지출, 국가채무 등의 재정지표에 목표수치정하고 법적 구속력을 갖추어 이를 준수하도록 하는 재정준칙을 도입한 국가는 1990년 독일, 일본, 미국 등 5개국이었지만 2012년 3월 재정준칙을 도입한 국가는 76개국이다. 1990년대 초중반 금융위기 이후 북유럽과 중남미 국가들은 재정준칙을 도입하였고 2000년대 초 신흥국들이 재정준칙을 도입하였다. 최근 세계적 금융위기로 재정건전성

이 이슈가 되자 재정준칙을 도입하거나 기존의 체계를 강화하고 있다. 호주, 콜롬비아, 이탈리아 등은 경기 사이클에 따른 균형재정달성의 원칙을 미국, 일본 등은 수입만큼 쓰도록 PAYGO(Pay-as-you-go)<sup>1)</sup>를 신설하였고 헝가리, 이스라엘, 세르비아, 슬로바키아, 스페인 등은 국내총생산(GDP)대비 정부부채 비율을 정했다.

#### 4.1 유럽연합의 재정관리제도

2008년 시작된 세계 금융위기는 유럽연합에도 위기관리체계를 재정비하도록 만들었다. 회원국 전체의 안정적 발전을 위해 거시측면에서 불균형을 감독하는 기능을 추가하여 재정 감독기능을 강화한 것이다.

유럽은 1997년 제정한 안정성장협약(SGP, Stability and Growth Pact)에 기반한 재정감독시스템을 운영하고 있다. EU 통화 통합과정에서 회원들의 방만한 재정운용을 방지하려고 경제수렴기준의 하나로 도입되어 회원국들의 재정 감독의 기본체계를 규정하고 있다. EU회원국의 재정적자 비율은 GDP 대비 3%를 초과하지 못하고 정부 부채 비율은 GDP의 60% 이하를 유지하도록 하고 있다.

GDP대비 국가채무 비율의 증가분=재정적자율(국채 발행증가율)-경상성장률\*국가채무 비율이므로 국가채무 비율 60%, 경상성장률이 5%인 경우 재정적자율이 3%라면 국가채무비율은 증가하지 않는다. 회원국이 2년 이상 연속으로 적자한도를 위반하는 경우 제재조치를 취하게 규정하고 매 3년간의 예산 전망을 EU집행위원회에 제출토록 의무화하였다. 그러나 이는 구속력의 결여로 2003년 중반 회원국의 절반이 적자한도를 초과한 상태가 되어 회원국의 재정을 개선하지 못하였다. 모든 회원국에게 동일한 규칙을 적용하여 자동 안정화를 이룰 수 없었고 경기 하강기에는 재정적자 초과에 제재가 있지만 호경기에는 흑자를 축적하게 만들지 못하였기 때문이다.

지난 2005년 한차례 개정으로 장기적 경제성장 둔화를 고려한 기준이 완화되었고 2011년 말 세계 금융위기로 인한 일부 EU국가들의 위기로 EU체제의 모순을 해결하기 위해 추가적 개정이 이루어 졌다.

이중 Six-Pack이라고 불리는 개혁사항은 재정과 거시측면의 사항을 규정하여 회원국들이 이를 준수하도록 하였다. Six-Pack은 기존 EU 방식에서 재정적 측면의 부

채기준을 강화하였고, 재정수지 준칙의 적용기준을 구체화 하였다. 또한 재정 제도적 측면에서 회원국들에게 최소한의 기준을 제시하였다. 거시적 측면에 대해서는 소득, 투자, 무역, 노동, 부채, 금융 등의 측면에서 10개의 거시지표를 통한 점검표를 작성하고 이를 바탕으로 경제적 맥락을 분석한 경고체계보고서(Alert Mechanism Report)를 작성하여 회원국들의 거시적 경제상황을 모니터링하도록 하여 적절한 조치가 취해질 수 있도록 하였다. 이러한 강화체계가 잘 집행될 수 있도록 기존 의사결정 방식을 역투표(reverse qualified majority voting)방식으로 바꾸어 시정조치의 결정이 용이하도록 하였다.

〈Table 3〉 Six-Pack 's content

field		content
Fiscal	Fiscal rules	1. Error prevention policy by introducing a standard expenditure benchmark 2. Strengthening of debt Standards 3. Equipped with a minimum fiscal system regulations, members states
	Fiscal Means Directed Force	4. New Sanctions method
Macroeconomic Imbalances	Macro-supervision	5. A New Rules for fixing Macroeconomic Imbalances and Prevention
	Macroeconomic Measures Directed Force	6. New Sanctions method

#### 4.2 스웨덴의 재정관리제도

스웨덴은 1996년 ‘춘계재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill)을 도입하여 GDP 대비 재정수지를 2% 흑자를 목표로 설정하고 지출 상한선에 예비비를 두어 경기변동에 대비하였다. 재정지출의 확대 관행을 차단하기 위하여 3개년에 대한 중앙정부의 지출한도를 설정하여 27개 지출 분야에 상한선을 설정하였고 지출상한에 여유분을 추가하여 예상치 못한 경기 변동에 대응할 수 있도록 하였다. 예산의 여유분은 지출한도와 실제 편성된 예산간의 차이로 재정지출의 변화가 발생하는 경제 상황에 완충의 역할을 한다. 그 결과 1997년부터 2002년의 정부 재정 흑자 비율을 2.25%로 유지하였고 현재까지 매년 지출 상한을 준수하고 있으며 GDP 대비 85%까지 증가했

1) 새로운 의무지출의 증가(세입의 감소)는 다른 의무지출의 감축(세입의 증가)을 통해 상쇄되어야 한다는 원칙.



던 국가채무가 1996년부터 감소하여 2002년 60.3%로 개선될 수 있었다[1].

#### 4.3 미국의 재정관리제도

미국은 1986년 '균형예산 실현을 위한 긴급 재정적자 통제법(The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)'을 도입하여 균형재정 달성을 목표로 재정적자 규모의 한도를 설정하고 이를 넘어서는 경우 재정지출을 의무적으로 자동 삭감하는 방식을 도입하였다. 그러나 재정적자가 감축목표보다 492억 달러가 초과하여 실제치와 목표치의 괴리로 도입 첫해부터 자동 삭감이 불가능했고 균형재정달성에 실패하게 된다[14]. 재정적자 한도에 성장률, 물가상승률 등 유연성을 고려하지 않아 경기 침체기에는 한도를 지키기 위해 지출을 삭감하는 규모가 커져 경기를 악화시키는 부작용을 겪어야 했다.

#### 4.4 일본의 재정관리제도

일본의 경우 1990년 버블 붕괴 이후 재정지출이 확대되자 재정개혁에 들어간다. 1997년 하시모토 내각은 '재정구조개혁법'을 통해 2003년까지 재정적자를 GDP의 3% 이하로 감축하는 목표를 구축하고 증세와 지출억제를 동시에 실시하는 무리한 재정목표를 설정한다. 이는 1997년 아시아 금융위기를 공공사업 등의 재정확대 정책으로 대응하고 고령화로 인한 사회보장 지출이 확대하면서 공공지출과 사회보장 지출로 막대한 예산을 투입하게 되어 국가채무는 더 확대되게 하였다. 이후 일본은 재정준칙 없이 정치·경제의 구조적 문제가 영커 재정이 급격히 악화되어 재정 안정을 이루어내지 못하고 있다.

#### 4.5 시사점

스웨덴의 경우 단기적이 아닌 중기적 관점에서 재정을 관리하며 예기치 못한 경기변동에 대비하는 유연성을 확보하여 재정건전성을 이루어 냈다. 유럽 연합의 경우 1997년 제정한 안정성장협약에 기반한 재정감독시스템을 운영하고 있다. 2005년과 2011년 말 추가적 개정으로 회원국의 안정적 발전을 위해 거시적 측면의 불균형을 감독하는 기능을 추가하였다. 회원국들에게 최소한의 기준을 제시하고 10개의 거시지표를 통한 점검표를 작성하여 거시경제상황을 모니터링하도록 하여 적절한 조취를 취

하도록 하였고 역투표 의사결정방식으로 전환하여 시장조치의 결정이 용이하도록 하였다.

미국의 경우 재정적자규모의 한도를 설정하여 재정지출을 의무적으로 자동 삭감하였는데 경기변동에 대한 완충장치 없이 무조건적 삭감이 실제와 목표의 괴리감을 가져와 불가능한 재정준칙이 되었다.

일본의 경우 인구구성에 대한 고려 없이 낙관적 경제전망으로 지출에 대해 지나치게 제약하여 증세와 지출억제를 동시에 진행하여 경기를 위축시키고 세수가 감소되는 악순환을 겪게 되었다.

### 5. 국내재정건전성 유지 및 발전을 위한 제안

정부는 2011 회계년 부터 발생주의 회계기준을 적용한 재정통계를 사용한다. 재정통계 기준을 1986 IMF의 GFS(Government Finance Statistics)에서 2001 GFS로 전환하고 EU의 1995 ESA(European System of Accounts)와 UN의 2008 SNA(System of National Accounts)를 참고한다. 회계기준이 그 동안 많이 많던 현금주의에서 발생주의로 바뀌고 정부 포괄범위도 넓어져 중앙과 지방의 재정, 비영리공공기관 등을 포함하여 국제기준상의 일반정부로 수정하여 통계기준의 불일치로 인한 문제를 해소하고자 하고 있다. 사실 국가부채 집계 과정에서 잡히지 못한 잠재적 부채의 규모가 상당하다. 현재 발표되는 국가부채는 공기업이나 준정부기관 등의 부채가 포함되지 않은 수치이다. 2011 회계연도 국가결산보고서는 국가회계기준을 발생주의로 바꾸어 국가 총부채가 773조6000억 원이다[31]. 이는 현금주의 회계로 작성시 420조7천억 원의 부채가 2배가량 확대된 수치이다. 국내총생산(GDP) 대비 62.6%로 확대되었지만 이 수치도 정확한 부채가 아니다. 국제통화기금에서 제안한 발생주의 회계에서 지방정부와 공공기관의 부채가 포함되지 않았기 때문이다. 한국은행이 발표한 공공기관 총부채는 2011년 463조5천억 원으로 이를 포함한다면 총부채가 1237조가 넘어선다. 이는 2011년 명목 GDP와 같은 수치이다. 공기업들이 부실화되면 정부가 개입하게 된다. 부채가 많은 공기업은 정부의 비수익사업 및 국책사업 등을 하게 되므로 수익개선을 하기 어려운 처지이

다. 게다가 여기에 지방정부의 부채 20조원을 더하면 국가채무가 GDP의 100%를 넘어서게 된다. 이는 건전한 재정의 유지에 상당한 위협으로 작용한다. 재정위기는 발생하게 되면 해결이 어렵고 이를 극복하는 데에 상당한 기간이 소요된다. 중남미 국가가 1980년 초에 외채 위기를 벗어나는 데에는 10년 이상의 기간을 필요로 했고 일본은 1990년대 초 버블 붕괴이후 아직까지도 재정부실의 문제를 해결하지 못하고 있다. 현재 우리의 경제상황은 저출산, 고령화 등의 인구구조의 변화로 지속적으로 재정의 규모가 증가하고 있지만 강제성을 가진 재정준칙이 없이 정부재량만으로 관리하는 것은 한계가 있다. 재량적인 재정긴축보다는 재정준칙을 통한 장기적 계획과 접근이 재정 건전성 유지 및 발전에 효과적일 것이다[25].

### 5.1 재정준칙 도입의 고려사항

재정준칙(fiscal rules)은 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적 재정지표에 대한 구체적 목표수치를 동반한 재정운용목표를 법제화한 재정운용정책으로 법적 토대·총량적 재정목표 설정·제재조치 등의 구성요소를 가지고 있다.

#### 5.1.1 법적토대(statutory basis)에 기초한 강제력

재정준칙은 법적 토대에 기반한 강제력으로 헌법, 법률, 규제, 정부의 정책가이드라인, 국제 협약 등으로 구성된다.

#### 5.1.2 구체적 수치

총량적 재정목표를 구체적 수치로 설정하여야 한다. 대체로 많이 사용되는 총량적 재정목표는 재정수지 적자의 GDP 비율, 국가채무의 GDP 비율 및 재정지출에 대한 한도 설정 등을 사용한다.

#### 5.1.3 재정준칙 위반시 제재조치

재정준칙을 준수하지 못하는 경우 금전적(financial) 제재, 사법적(judicial) 제재, 신용적(reputational) 제재 등을 둔다. 금전적 제재는 해당 연도의 재정준칙을 준수하지 못한 경우 다음 연도에 위반한 규모만큼의 금전적 축소 조치를 취하거나 벌금을 부과한다. 사법적 제재는 법률에 의한 사법적 심판을 받는 것을 의미한다. 신용적 제

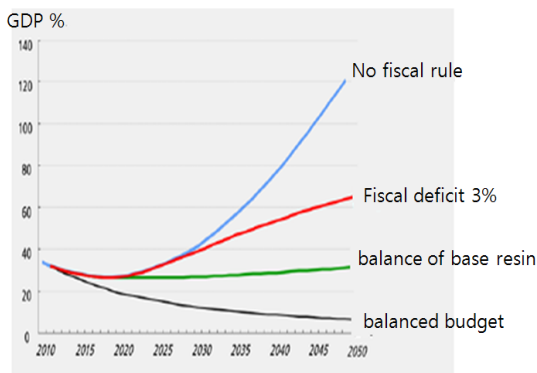
재는 차기 선거에 부정적 영향을 주어 재집권에 실패하거나 국제 금융시장에서 신용등급의 저하로 자금조달에 영향을 받게 된다.

Buiter(2003)는 재정준칙이 공통으로 지녀야할 특징을 10가지로 지적하였다[21]. 첫째는 재정준칙은 단순하여 준수 여부가 쉽게 점검되어야 한다. 둘째 정부의 지급보증능력(solveny)을 유지해야 한다. 셋째 통합재정수지와 중앙은행수지를 포함한 국가 전체의 재정 수지에 적용되어야 한다. 넷째 정부규모에 대하여 중립적이어야 한다. 다섯째 재정의 자동안정화 장치가 자유롭게 작동하도록 하여 경기 순행적인 결과를 가져오는 정책의 운용을 자제해야 한다. 여섯째 재정준칙은 장기에도 적용되어야 한다. 일곱째 재정준칙은 경제구조와 초기조건차이를 허용해야 한다. 여덟째 개별 국가뿐 아니라 국가 연합체에서도 적용되어야 한다. 아홉째 재정준칙은 믿을 수 있어야 한다. 열 번째 재정준칙은 일관되어야 한다는 것이다. 이러한 재정준칙은 재정규모의 결정이 단순해져 정부의 재정규율을 확립하고 성과 측정이 용이해지며 재정지출과 정부부채의 감축으로 재정건전화의 목표를 이룩하기 쉽다. 또한 재정수지균형 혹은 중기재정계획의 수립 등 법적 준칙을 통하여 이익집단이나 정치적 압력에서 자유로워지게 된다. 반면 재정준칙은 법으로 제정되지 않으면 효과를 이룰 수 없다. 또한 재정지표 개선이 준칙을 통한 것인지 경제상황의 호조에 의한 것인지 구분하기 어렵게 하고 경기 대응적인 재정정책의 운용의 폭을 제한한 수 있으며 목표를 달성하고자 인위적 회계 조작(creative accounting)을 하면 유효성이 의심받을 수 있는 단점이 있다. 그러나 1970년대 이후 서구 유럽에서 사용하고 있는 정책이며 과거에는 정부의 재정적자를 컨트롤하고자 사용되었고 최근에는 미래의 잠재적 재정 부담을 고려하여 장기적 지속가능성을 고려한 재정준칙이 사용되고 있어 재정준칙의 도입은 재정건전성 유지 및 발전에 유용한 도구가 될 것이다. 재정준칙은 전반적 집행과 준수를 점검하게 되는데 선진국은 중앙은행, 재무부, 대법원 등이 해당 역할을 담당하거나 예산을 담당하는 정부부처가 재정준칙의 집행과 준수의 점검을 담당한다.

### 5.2 재정준칙 도입의 경제적 효과

재정준칙을 운영했을 때 경제적 효과를 분석하기 위해 매년 정부의 재정수입과 재정지출을 동일하게 유지하

는 균형재정 준칙, 매년 이자 지출을 제외한 재정수지를 균형으로 유지하는 기초수지균형 준칙, 매년 재정적자를 GDP 대비 3% 이내로 제한한 재정적자 3%의 준칙을 설정하여 재정건전성 효과를 비교해 보았다[11]. 재정 준칙을 도입하지 않고 기존의 체제를 운영할 경우 2050년 GDP 대비 국가채무는 130%수준이 된다. 반면 재정준칙을 도입하면 GDP 대비 국가채무가 준칙별로 61-120%p로 축소되는 효과가 존재하여 재정준칙을 도입하면 재정이 개선된 결과를 볼 수 있다. 또한 균형재정을 사용하면 2050년 GDP 대비 국가 채무는 6.2%이나 기초수지 균형을 유지하면 2050년 국가채무는 31.3%, 재정적자 3% 준칙을 적용하면 2050년 GDP 대비 국가채무는 64.9%를 유지할 수 있어 재정건전성이 확보됨을 알 수 있고 엄격한 기준을 적용할수록 재정건전성이 개선됨을 볼 수 있다.



Source : D. W. Lee et al, Useful means of preventing fiscal crisis, fiscal rules, Samsung Economic Research Institute, 2011

[Fig. 6] Effect of improvement fiscal soundness on fiscal rules (National Debt to GDP)

반면 재정준칙이 엄격하면 재정적자의 허용 폭이 줄어들어 조세부담이 증가하게 된다. 저출산, 고령화 등으로 지출규모를 줄이기 어려운 상황에서 긴축재정을 운용하게 되면 조세부담의 증가로 이어져 국민들의 근로 의욕이 저하되고 노동 공급이 감소되어 경제성장이 느려지게 된다. 조세의 부담이 이루어져 가장 낮은 재정적자 3% 준칙을 적용하게 되면 GDP 수준과 경제성장률이 제일 높게 나타남을 볼 수 있다. 엄격한 기준을 가진 균형재정은 재정건전성 제고 효과가 가장 높지만 GDP 수준이 가장 낮았고 재정적자 3% 기준은 재정건전성을 확보

하며 GDP 수준이 가장 높았다.

(Table 4) Statement by the tax burden, GDP, compared of consumption gap

(unit: %)

	balance of base resin				fiscal deficit 3%			
	2020yr	2030yr	2040yr	2050yr	2020yr	2030yr	2040yr	2050yr
tax burden	-5.05	-3.56	-3.25	-3.42	-13.2	-9.53	-7.66	-7.91
GDP	0.28	0.28	0.77	1.44	0.78	0.84	1.57	2.95
total consumption	1.74	1.70	1.99	2.49	4.42	4.43	4.78	5.84

### 5.3 국내 재정준칙의 지향

우리나라는 작년에 대선을 치렀다. 집권세력은 호황을 이루어 선거에서 승리하려고 선거 이전에는 재정확대정책을 펼치고 선거 후에는 물가의 상승을 억제하기 위하여 긴축재정정책을 사용하게 되어 경제정책이 정치적 영향을 받는 다는 것이 정치적 경기순환이론의 가정이다. 정치적 순환이론은 Rogoff and Sibert(1988)가 처음 정치적 예산순환가설을 주장하여[28] 정치구조가 정부의 재정적자나 국가채무에 영향을 주거나[29][24], 당선의 불확실성으로 정치인이 근시안적인 정책을 선택한다[22].는 연구가 있다. 정치적 요인으로 재정확대정책이 만연되면 국가채무의 증가로 재정 건전성을 위협하게 된다. 또한 2020년 이후 고령화가 본격화되면서 재정 지출이 악화될 전망이다. 이외에 공기업들의 부채와 통일 등의 여러 요소가 재정수요를 필요로 하는 상황이 벌어질지 모르는 상황으로 이들이 재정위기를 만들기 전에 재정의 건전성을 짚어내고 이를 유지·발전할 수 있는 체질을 만들어야 한다.

국내 재정준칙은 현재의 우리의 경제상황의 문제 상황이 고려되어야 한다. 저출산 고령화 사회문제, 세입구조, 채무수준, 정치안정성 등의 상황을 고려하고 재정건전성을 확보하면서 부정적 영향을 최소화할 수 있는 준칙을 선택한다. 재정준칙을 적용하면 재정 운용에 제약이 따르게 되므로 이해 관계자들의 준비 및 합의가 필요하다. 미래 세대에게 재정 부담이 전가되지 않도록 세대 사이의 재정부담의 불균형을 측정하고 이를 최소화할 수

있도록 하여 지속적인 재정건전성 유지 및 발전을 이루어나갈 수 있도록 하여야 한다. 재정준칙과 재정운용 효율화 제도들 사이에는 상호 보완적 관계가 있어 함께 사용하는 것이 바람직하다. 중기 재정은 여러 해의 예산을 함께 편성하고 심의하게 되므로 재정지출의 시간적 배분의 효율성을 제고하여야 한다. 통상적으로 단년제 예산보다 예산 사업별로 재정투입시점의 선택폭을 확대하는 이점이 있어 예산 사업 간의 시간 순서를 효율적으로 배정할 수 있다. 또한 재정준칙과 병행될 경우 갑작스런 경기 침체에 경제적 재정준칙의 적용으로 후생 감소를 완화할 수 있는 제도적인 장치가 된다. 통상 경기 변동 주기인 2년~3년을 단위로 중기재정제도에 재정준칙을 적용하면 재정건전성의 확보는 물론 경기에 대응할 수 있다. 스웨덴의 경우 재정준칙을 다년간 예산에 부여하여 재정준칙의 경직성을 완화하였다. 다년제 재정준칙은 스웨덴을 비롯하여 호주, 영국 등에서 적용하고 있다.

## 6. 결론

우리나라는 1997년 외환위기를 겪어내면서 국가채무와 재정적자가 급격히 증가하였다. 이로 인하여 경제 전반에 걸친 구조조정이 이루어졌으며 금융유동성 조절기술의 미숙으로 금융과 국가재정의 중요함과 관리의 필요성을 절감하였다. 최근 세계적 금융위기로 인하여 유럽 등 재정구조가 양호한 국가도 순식간에 나락으로 떨어지는 것을 볼 수 있었다. 글로벌 금융위기로 경기부양조치와 금융기관지원으로 통화량이 늘어났는데 경기침체로 인한 불황으로 세수가 감소하여 재정이 악화된 결과이다. OECD 평균 GDP 대비 국가채무비율이 2007년 73%에서 2011년 102%로 급격하게 증가하였다. 일본의 경우는 2011년 국가채무비율이 212%로 세계 최고를 기록했다.

최근 미국, 영국 등의 주요 선진국들은 경제적 위기로 인한 세수감소 및 시장의 불안정의 회복을 위해 재정 확대 정책을 추진하면서 이에 따른 재정악화에 대비하기 위해 중기재정운용목표 등에 재정건전화 계획을 수립하여 추진하고 있다.

우리나라는 뒤늦게 국가재정의 관리를 위하여 국가재정법을 제정하고 국가재정운용계획 및 실효성 제고를 위해 노력하고 있다. 국가의 예산은 지속적으로 증가추이

를 보이고 있는 가운데 저출산·고령화의 확대, 이에 따른 복지비용이 증가하고 있고 한·미 FTA 등 자유무역협정에 따른 농어촌비용 및 기타 비용의 증가, 자주국방 및 통일비용 등의 확대로 재정지출의 수요도 급증하고 있다. 재정은 주요과제를 추진하는데 핵심 역할을 수행하는 것으로 건전성을 유지함으로써 안정적 거시경제 여건을 제공하여야 한다. 현재 우리의 재정은 재정수지나 국가 부채 면에서 아직 건전성을 유지하고 있지만 잠재적인 위협이 존재하고 있다. 선진국의 경우 총량적 재정규율을 확립하기 위해 재정적자 감축 목표를 설정하거나 재정지출 규모에 제약을 부과하고 있다. 재정건전화전략을 택하고 있는 유럽연합(EU)의 경우 회원국들이 경제 통화동맹(EMU)에 가입하기 위해서 GDP 대비 재정적자를 3%, GDP 대비 국가채무를 60% 이하로 낮추어야 한다. 가입 후에는 이러한 상한선 내에서 재정운영을 해야 하며 이를 초과하는 경우 제재를 받는다. 미국의 경우는 예산통제법(BEA: Budget Enforcement Act)은 지출한도가 지켜지기 쉬운 재량지출(discretionary spending)과 경기변동의 영향을 받기 때문에 지출한도를 지키기 어려운 의무지출(mandatory spending)에 대해 서로 다른 통제법을 택하고 있다. 재량지출은 향후 5년간 지출한도를 정하여 이를 넘을 경우 해당분야의 지출을 일률적으로 삭감하고 의무지출의 경우 재정적자를 증가시키는 법안이 제정되면 재정적자를 축소시키는 법안을 제정하도록 하여(pay-as-you-go) 조절하고 있다.

재정준칙은 장기 재정건전성을 목적으로 하여 필요한 경우 재정 수입을 증대시키거나 지출을 축소시키는 능력이 재정지출 수행여부를 판단하는 기준이 된다. 본 연구는 세원의 안정성과 확대 가능성을 분석하여 재정수입 증대 가능성을 평가하고 재정지출의 경직성을 점검하여 재정지출 감축 가능성을 평가하여 재정 운용의 효율화를 이룰 수 있는 재정준칙 도입을 제안하였다. 재정준칙을 도입하여 제대로 작동하고 시행하려면 이를 책임지고 시행하는 기관이 필요하다. 재정준칙이 준수되지 못하면 책임소재를 명확히 하고 책임을 지도록 하며 전체적 밸런스를 조정할 수 있도록 주체적인 역할을 하도록 하여야 한다. EU에서도 회원국이 조약의 범위를 넘어서는 행위가 지속되면 EMU에 GDP의 0.2%에 해당하는 벌금을 부과하고 있다. 국가 재정의 바른 운용과 기능의 점검으로 재정 밸런스를 이룰 수 있고 지속적인 재정의 건전성

을 유지해 나아갈 수 있도록 한 것이다. 따라서 우리나라도 건전한 국가재정의 유지와 발전을 위하여 재정준칙을 세우고 이를 올바로 수행할 수 있도록 수행조직을 정립하여 재정건전성을 강화하고 운용을 효율화 할 수 있도록 책임운용기관을 구축하여야 한다. 재정준칙으로 재정지출을 억제하고 이로 인한 재정기능의 축소로 인한 시민들의 부담을 완화하기 위하여 재정지출의 수요가 높고 성과가 좋은 사업을 우선적으로 실시하도록 한다. 이처럼 재정지출 효율화 제도를 병행하여 재정준칙의 실시로 인한 경제 경직을 완화하며 갑작스런 이상 경기에 대응할 수 있는 대안으로 유동성을 확보하여 운영하도록 해야 한다. 우선적으로 재정준칙의 도입을 전제로 관련 제도를 정비하고 개편하며 시험운행을 거쳐 재정준칙의 도입으로 국가채무 관리를 비롯하여 재정의 건전성을 이루어 나아가야 할 것이다.

우리나라와 같이 대외의존도가 높은 국가에게 대외상황은 조절 불가능한 변수로 치명적 영향을 받기 쉽다. 따라서 경제상황이 좋지 않다고 해서 미뤄야 하는 문제가 아니라 즉각 도입하여야 하며 과감한 대책이 필요하다. 외자이탈에 민감한 국가로 재정을 확대하면 환율과 외국인 투자자들의 즉각적인 반응을 겪어야 한다. 따라서 재정악화에 대한 가능성을 고려하여 미리 재정 부담을 줄일 수 있는 조치를 취하여 성장잠재력을 확충시켜 나아가야 한다.

## REFERENCES

[1] Y. S. Koh et al. Introduction and settlement of medium-term expenditure framework, KDI, 2004.  
 [2] Y. S. Kwon, Principles of constitution, Bobmunsa, p. 897, 2010.  
 [3] K. H. Kwak, The improvement of current legislations for soundness of the public finance, Korea Legislation Research Institute, p.86, 2005.  
 [4] National Assembly Budget Office, 2012 Fiscal Republic of Korea, 2012.  
 [5] H. S. Park, Issue of Fiscal consolidation and fiscal rules of EU, Korea Institute of Public Finance, 2010.  
 [6] H. S. Park and D. H. Ryu, A study on fiscal rules

in Korea , Korea Institute of Public Finance, 2006.  
 [7] B. O. Ahn, Review process and the key issues of National finance law, National Assembly, 2007.  
 [8] D. M. Lee et al. Pre-budget system and budget deliberations of the national assemble-international case study, Analysis of Budget issue vol. 3, National Assembly Budget Office, 2004.  
 [9] D. Y. Lee, Essay of fiscal control-put to the activation of fiscal control discussion, public law research, Vol. 23, No. 2, p. 432, 1995.  
 [10] D. W. Lee, Recovery of fiscal soundness and exit strategies, SERI Economic Focus, 2010.  
 [11] D. W. Lee et al. Useful means of preventing fiscal crisis, fiscal rules , CEO information 814, Samsung Economic Research Institute, 2011.  
 [12] IMF, Fiscal policy rules, IMF Occasional Paper No. 162, 1988  
 [13] J. G. Lee, The science of finance, Dasanbooks, p .29, 2011.  
 [14] T .H. In, A study on U.S. fiscal deficit trend and major deficit reduction policy, KAPA · KAPS Paper presented at the joint conference of summer, 2007.  
 [15] J. S. Jeon et al., Major nations of reduced government debt experience and institutional-based, Research Report of The Korean Association of Public Finance, The Korean Association of Public Finance, 2001.  
 [16] M. J. Jung, Establishment of fiscal discipline for the fiscal soundness: Focusing on the limit of expenditure, Analysis of economic issues Vol. 4, National Assembly Budget Office, 2005.  
 [17] J. S. Jung, Korea Constitutional Theory, Pakyoungsa, p. 1051, 2011.  
 [18] Alesina A. and T. Bayoumi, The costs and benefits of fiscal rules: Evidence from the U.S. States, NBER Working Paper, No. 5614, 1996.  
 [19] Alesiana, A. and Perotti, R., The political economy of budget deficits, Staff Papers, IMF, Vol. 42, No. 1, pp. 1-31. 1995.  
 [20] Bohn and Inman, Balanced budget rules and public deficits: Evidence from the US States, NBER

Working Paper, 1996

[21] Buiter, W. and Grafe, Reforming EMU's fiscal policy rules, some suggestions for enhancing fiscal sustainability and macroeconomic stability in an enlarged European Union, in monetary and fiscal policies in EMU: interaction and coordination edited by M. Buti, Cambridge University Press, 2003.

[22] Economides, G. et al. How elections affect fiscal policy and growth: revisiting the mechanism, European Journal of Political Economy, Vol. 19, pp. 777-792, 2003.

[23] Guichard et al. What promotes fiscal consolidation: OECD country Experiences, OECD Economics Dept. Working Paper, No. 553, 2007.

[24] Haan, J. and Sturm, Jan-Egbert, Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation, European Journal of Political Economy, Vol. 13, pp. 739-750, 1997.

[25] Poterba, J. M., State response to fiscal crises: the effects of budgetary institutions and politics, Journal of Political Economy, Vol. 102, No. 4, pp.799-821, 1994.

[26] Reinhart C. and Rogoff K., A decade of debt, CEPR, Discussion Paper No. 8310, 2011.

[27] Rogoff, K., Equilibrium political budget cycles, American Economic Review, Vol. 80, pp. 21-36, 1990.

[28] Rogoff and Sibert, Elections and macroeconomic policy cycles, Review of Economic Studies, Vol. 55, pp. 1-16, 1988

[29] Roubini, N. and Sachs, J., Government spending and budget deficits in the industrial countries", Economic Policy, Vol. 4, No. 8, pp. 100-132, 1989.

[30] Von Hagen, Jürgen and Ian Harden, Budget processes and commitment to fiscal discipline, IMF Working Paper Working Paper No. 96/78, 1996.

[31] Press release, General government debt, of latest international standards, Ministry of Strategy and Finance, DEC 24, 2012

[32] The Dong-A Ilbo, National public fiscal should be

enough, March 16, 2012

[33] National finance law, [www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=131390&efYd=20130101#0000](http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=131390&efYd=20130101#0000)

### 김 용 훈(Kim, Young Hun)



- 2003년 3월: 경남대학교 법학과(법학사)
- 2007년 3월: 미국 로렐대학교 법학전문대학(법학박사)
- 2007년 8월~2011년 12월: 한국헌법정신연구회 대표
- 2012년 2월~현재 국가개발연구원 원장, 국민정치경제포럼 대표

· 관심분야: 저작권, 소프트웨어, 과학정책, 인적자원, 재정, 컨설팅

· E-Mail: laurel5674@naver.com