

재정준칙별 재정건전화 효과 분석¹⁾

2011. 12. 12

류덕현
(중앙대학교 경제학부)

-
- 1) 본 논문은 한국경제학회 2011년 제3차 정책세미나 발표(2011.12.12)를 위해 준비한 것입니다. 이 논문은 또한 한국조세연구원의 2011년도 거시재정네트워크사업의 지원을 받았습니다. 이 논문의 작성과정에 많은 도움을 준 2011년도 거시재정네트워크의 연구위원들께 감사의 말씀을 전합니다. 특히 상명대학교의 백웅기 교수와 한국조세연구원의 김정훈, 박형수 본부장께 깊은 감사의 말씀을 전합니다.

목 차

I. 문제제기

II. 재정준칙에 대한 이론적 고찰

1. 재정준칙의 정의 및 필요성
2. 재정준칙의 분류
3. 재정준칙의 사례
4. 재정준칙지수

III. 재정준칙별 재정건전화 효과 실증분석

1. 재정준칙의 효과: 경기안정화 및 재정건전화 효과
2. 자료 및 방법론에 대한 설명
3. 실증분석결과

IV. 결론 및 정책적 시사점

참고문헌

I. 문제제기

최근 글로벌 금융위기 극복을 위한 대규모 재정정책의 결과 재정건전성이 크게 위협받고 있다. 또한 선진국뿐만 아니라 중진국 이상의 나라들에서도 인구고령화로 인한 공적연금과 사회복지부문에 대한 재정소요는 급증하고 있는 실정이다. 이러한 경기대응적 재정정책과 고령화에 대비한 재정부담은 재정운용의 제약요인으로 작용하고 있음은 주지의 사실이다. 따라서 재정수지나 지출증가율 혹은 국가채무에 대한 제약을 두어 재정규율을 확립하는 것을 목적으로 하는 재정준칙의 도입과 운용이 재정건전화에 미치는 영향을 분석하고 이를 통한 정책적 시사점을 도출하고자 하는 것은 매우 중요한 연구주제이다. 특히, 유럽발 재정위기에 의한 글로벌 경제위기의 가능성이 매우 높게 제시되고 있는 최근의 경제상황은 이러한 주제에 대한 연구의 필요성을 한층 높이고 있다. 따라서 본 연구는 준칙에 의한 재정운용의 이론과 재정건전화에 미치는 영향을 분석하는 실증분석을 통한 정책적 시사점을 도출하는 것이 목적이다.

본 연구는 재정준칙의 이론적 고찰과 경험적 운용사례를 통해 재정건전화 효과를 살펴보고자 하는데, 이론적 고찰로서는 재정준칙의 정의, 재정준칙의 필요성, 재정준칙의 종류별 분류 등을 자세하고 정리한다. 그리고 실증분석은 재정준칙이 재정성과 및 재정건전화에 미치는 효과 등을 경제, 재정변수 및 재정준칙도입에 관련된 사회제도의 여건 차이 등을 고려한 패널분석을 통해 고찰하고자 한다. 특히 본 연구에서는 현재 EU 회원국들에 대한 서베이 자료를 통해 EU 집행국이 공식적으로 발표하는 재정준칙지수(Fiscal Rules Index, FRI)를 설명변수로 하여 이 변수가 재정성과와 재정건전화에 미치는 영향을 포괄적으로 분석하고자 한다.

본 연구의 주제와 관련하여 많이 제기되어 온 이슈들은 다음과 같다. 우선 재정건전화에 대한 정의에 관한 문제이다. 재정수지의 개선이 재정건전화의 주요한 내용이 되어야 하는지 국가채무비율의 개선이 재정건전화의 주 내용이 되어야 할지가 그것이다. 또한 무엇을 성공적이고 바람직한 재정건전화 내용인지를 판별하는 이슈가 있다. 우선 전자에 관해서는 중기적인 시계(medium-term horizon)에서는 재정수지가, 장기적인 시계(long-term horizon)에서는 국가채무비율이 적절한 대상으로 하여 분석하는 것이 국제기구의 분석에서 많은 비중을 차지하고 있다. 후자에 관해서는 박형수·송호신(2010)에 잘 정리되어 있다.

다음 이슈로는 재정준칙의 도입이 재정건전화에 어떤 효과를 가져 왔는가를 검증하는 것이다. 이는 본 연구와도 밀접하게 연관되어 있다. 또한 재정준칙을 통한 재정운용은 한 편에서는 경제안정화 정책으로서 재정정책을 제한하며 또한 그 결과 재정정책의 유효성이 약화된다는 주장이 있다. 본 연구에서는 재정준칙의 재정건전화 효과만을 다루기로 한다.

본 연구와 유사한 주제의 선행연구들은 박형수·류덕현(2006), 박형수·송호신(2010), 류덕현(2010) 등이 국내문헌으로 있다. 우선 박형수·류덕현(2006)는 재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구를 하고 있는데, 그 내용으로는 재정준칙에 관한 이론적 고찰, 스웨덴, 영국, EU, 미국, 일본, 기타국가 등의 선진국에서의 운용사례, 우리나라의 재정준칙 도입의 필요성 등에 대해 논의하고 있다. 다음으로 박형수·송호신(2010)에서는 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제를 논의하고 있다. 이들은 재정건전화 정책의 바람직한 특성을 재정건전화의 측정, 재정건전화 정책의 추진, 재정건전화 정책의 성공요인 등의 기준으로 나누어 조사하고 실증분석으로 재정건전화 확장효과 결정요인 분석, 재정건전화 확장효과 결정요인, 재정건전화 성공과 확장효과의 결정요인 동시고려, 재정건전화의 경제성장 효과, 재정건전화 지속기간에 관한 분석 등을 하고 있다. 이들은 재정건전화를 정의하고 이에 따른 시도(50회)를 성공(17회)과 실패(33회)로 분류하고 성공에 따른 결정요인을 프로빗과 로짓모형을 통해 분석하였다. 마지막으로 류덕현(2010)에서는 재정정책이 중기재정건전성에 미치는 영향을 분석하고 있는데 2008~09년 글로벌 금융위기에 대한 재정정책의 대응과 그로 인해 약화된 재정을 회복하기 위한 재정건전화 정책을 지출통제와 세입증대 전략의 관점에서 광범위하게 소개하고 있다. 또한 재정정책이 중기 재정건전성에 미치는 영향 분석을 위한 실증분석을 시도하여 우리나라의 중기재정운용을 재정건전화 효과라는 측면에서 분석하였다.

본 연구에서는 선진 각국에서 시행된 재정준칙을 보다 명시적인 변수로 설정하여 이것이 재정건전화에 미친 효과를 분석하고자 한다. 특히 이를 위해선 EU(2006, 2010)에서 공식적으로 발표하였던 재정준칙지수를 설명변수로 하여 재정성과 및 재정건전화 효과를 분석하기로 한다.

본 연구의 순서는 다음과 같다. 우선 제 2절에서는 재정준칙에 대한 이론적 고찰을 한다. 다음 제 3절에서는 재정준칙별 재정건전화 효과를 실증분석하고 마지막 4절에서는 결론과 정책적 시사점을 도출하기로 한다.

II. 재정준칙에 대한 이론적 고찰¹⁾

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

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

1. 재정준칙의 정의

재정준칙(fiscal rules)은 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치(numerical numbers of targets)를 동반한 재정운용 목표(fiscal objectives)를 법제화한(legally provided) 재정운용 정책을 의미한다²⁾. 재정준칙이 신뢰성 있는 재정운용정책이 되기 위해서는 단기간이 아니라 상당히 오랜 기간에 걸쳐 집행되고 준수되어야 한다.³⁾ 따라서 재정준칙은 주요 재정지표들에 대하여 수치적인 제약을

1) 이 부분은 박형수·류덕현(2006)을 전제한 것이다.

2) IMF(1998)를 참조하라.

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

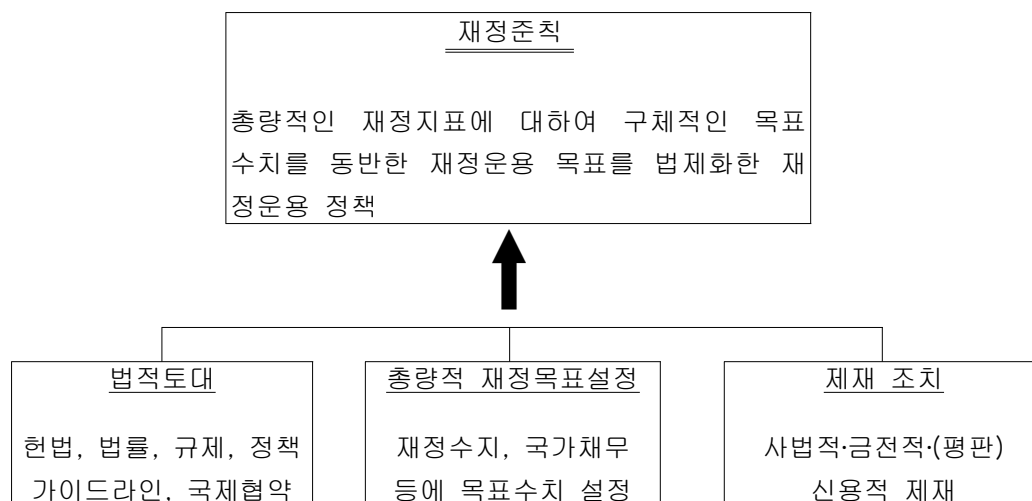
두어 항구적인 제약을 가하는 재정운용정책이다.

주요 선진국들의 경우 재정적자 축소와 국가채무 감축 등 재정운용의 목표를 명시적인 재정준칙을 통해 설정하고 있는데, 이에 대한 대표적인 것으로 EMU 가입국들의 의무적인 이행조건을 담은 ‘안정과 성장을 위한 협약 (Sustainability and Growth Pact, 이하 SGP)’을 들 수 있다.⁴⁾ 또한 영국의 Golden rule 및 Sustainable Investment rule 또한 대표적인 재정준칙이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 1980년대 미국의 사상최대의 재정수지 적자를 감축할 목적으로 1985년 제정된 미국의 Gramm-Rudman-Hollings (GRH) 법안 또한 잘 알려진 재정준칙이다.

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

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

[그림 II-1] 재정준칙의 정의와 구성 요소



우선, 재정준칙은 법적 토대(statutory basis)에 기초한 강제력이 있어야 한다. 사회경제적 배경이 국가간에 차이가 있으므로 법적인 토대는 헌법, 법률, 규제, 그리고 정부의 정

4) 최근 유럽발 재정위기로 인해 성장안정협약에 대한 재개정에 대한 논의와 합의가 활발하게 진행되고 있다. 이는 화폐통합뿐만 아니라 재정통합의 필요성을 절실하게 요구되기 때문인 것으로 파악된다. 특히, 준칙을 위반할 경우 제재조치에 대한 강조가 두드러질 조짐이다.

책가이드라인, 국제 협약 등이 될 수 있다.

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

재정준칙을 구성하는 마지막 요소는 재정준칙을 준수하지 못했을 경우에 대한 제재조치(sanctions)의 존재여부이다. 준칙을 위반했을 경우의 제재조치로는 금전적 제재(financial), 사법적(judicial) 제재, 그리고 신용적(reputational) 제재 등의 세 가지 종류가 있다. 먼저, 금전적 제재는 준칙을 준수하지 못했을 경우 다음 연도에 부처의 지출규모를 위반한 규모만큼 축소하게 하거나 (미국의 몇 주에서 실행됨), 협약에 의해 정해진 목표수치를 지키지 못했을 경우 벌금을 부과한다거나 (EMU의 SGP)⁵⁾ 혹은 관료들의 급여를 삭감하는 것(캐나다의 Manitoba 주) 등을 예로 들 수 있다. 사법적 제재조치는 준칙을 준수하지 못했을 경우 중앙정부나 지방정부에 대해 사법적 심판을 받는 것을 말한다. 마지막으로 신용적 제재조치인데 이는 앞서의 두 제재조치와는 성격이 다른 것으로 준칙을 준수하지 못한 정부의 경우 차기선거에 부정적인 영향을 받아 재집권에 실패하거나, 국제금융시장에서 신용등급이 떨어져 자금조달의 애로를 겪는 것 등을 지칭한다.

부가적인 요소로 예산을 집행하는 당국과는 독립적인 기구(independent authority)가 준칙의 집행과 준수여부를 점검해야 할 필요가 있다. 재정준칙을 집행하고 실행하는 선진국의 경우 중앙은행, 재무부, 그리고 대법원 등이 그 역할을 하고 있다. 물론 각국의 구체적인 상황과 전통에 따라 예산집행을 담당하는 정부부처에 의해서도 재정준칙의 집행과 준수여부는 점검될 수 있지만, 보다 이상적으로는 이들과 독립적이고 실제로 감시하고 판단할 수 있는 기구가 필요하다.

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

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

다.

IMF(1998)에서는 위에서 설명한 재정준칙의 구성요소들인 법적인 토대의 엄격함, 제재 조치의 존재여부 및 법적집행의 강제력 등을 기준으로 재정준칙을 구분한다.

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

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

재정준칙의 실제 집행에 있어서 중요한 것은 준칙의 시행이 사전적으로 즉, 예산승인단계에서 지켜지느냐 아니면 사후적으로 즉, 집행의 단계에서 지켜지느냐의 문제이다. 사전적 준수(ex ante compliance)는 주로 예산승인 과정에서 주어진 준칙을 준수하느냐의 문제이다. 문제 사전적인 준수는 항상 재정준칙의 필요조건이기 때문에 사후적인 준수(ex post compliance)는 충분조건이 될 수 있다. 앞서도 얘기했듯이 사전적 준수는 주로 예산승인 과정에서 주어진 준칙을 준수하느냐의 문제이다. 이 과정에서 주로 영향을 받는 것은 총량적인 재정규모라기 보다는 재정지출의 구성, 즉 분야별 자원배분에 대한 방향성과 내용이다. 따라서 예산이 승인되어 실제로 집행될 때 준칙에 기반한 지출행위가 되는 것을 파악하는 것이 준칙의 준수여부를 판단하는 중요한 기준이 되므로 실제 집행단계만을 파악해도 충분한 것이다.

사전적으로 재정준칙이 준수된다면⁶⁾ 재정준칙의 집행을 통해 (사후적인) 준칙준수 여부를 판단함에 있어 고려해야 할 중요한 사항들이 있다. 먼저, 예산을 집행하는 회계기간 동안에 자동적인 혹은 재량적인 예비조치가 있느냐의 문제이다. 즉, 예상치 못한 세수감소나 지출증가와 같은 경우에 대비하여 어떤 예비적 조치가 있느냐의 문제이다. 현존하는 준칙중에서 미국의 몇 개 주만이 이러한 조치를 규정하고 있는데 예를 들면, 단일한 지출

6) 즉, 재정수지, 자원조달, 혹은 지출수준 등의 총계변수가 실제 집행될 예산과 일치하는 것을 의미한다.

삭감(sequestration)이나 부가세 규정 등이다. 그리고 스위스의 연방평의회에서는 과도한 재정적자를 방지하기 위해 보조금을 삭감하도록 하는 조치를 허용하고 있다. 또한 인도네시아에서는 특별예산을 편성하는 것을 허용하는 준칙을 채택하고 있다. 둘째, 보호장치나 면책조항(escape clause)이 존재하느냐의 문제이다. 마지막으로 준칙을 준수하지 않을 경우 제재조치가 얼마나 효과적인가의 문제 등이다.

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

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

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

<표 II-1> 재정준칙의 10계명

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

주: ⑦, ⑧ 및 ⑩은 연방정부나 지방정부·국가연합체 등에서도 적용될 수 있음.

자료: Buiter(2003)

<표 II-2>는 IMF(1998)에서 각국의 재정준칙들의 사례를 준칙의 목표, 시행되었던 기간, 법적 토대 다양성, 준칙의 집행 대상이 되는 정부단위, 그리고 제재조치의 종류에 따라 정리한 것이다. 또 <표 II-3>은 보다 최근의 OECD국가들의 재정준칙의 운영 경험과 실제 사례들을 정리한 것이다.

<표 II-2> IMF(1998)의 재정준칙 사례

| 구분 | 목표 혹은 상한선 | 시행기간 | 법적 토대 | 정부단위 | 제재조치 |
|---------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|---------------------|------------|-------------------------------|
| 네덜란드 | 구조적 재정수지 상한 | 1961-1974 | 정부정책 | 중앙정부 | 신용적 제재 |
| 유럽연합국가 | 중앙은행 차입금지 | 1994년부터 | 국제조약 (EMU의 제2단계) | 일반정부 | 사법적 제재 |
| | 중기 총재정수지균형 연간 재정수지 상한(GDP의 3%) | 1997년부터 | 국제조약 (EMU의 제3단계) | 일반정부 | 신용적 제재 금전적 제재 (1999년부터) |
| | 총부채 상한(GDP의 60%) | 1997년부터 | 국제조약 (EMU의 제3단계) | 일반정부 | 사법적 제재 |
| 미국 | 연간 재정수지균형 | 회계기간 | 헌법의 수정조항 | 연방정부 | 사법적 제재 |
| | 연간 경상재정수지균형 | 다양함 | 헌법의 수정조항 | 주정부 | 사법적 제재 |
| 코스타리카 | 연간 재정수지상한(GDP의 1%) | 회계기간 | 헌법의 수정조항 | 공공부문 | 사법적 제재 |
| 스위스 | 경기조정 재정수지 균형 | 회계기간 | 헌법의 수정조항 | 연방정부 | 신용적 제재 |
| 뉴질랜드 | 중기 운용수지균형 | 1994년부터 | 법적 조항 | 공공부문 | 신용적 제재 |
| 독일 | 연간 경상재정수지 | 1949년부터 | 헌법의 수정조항 | 연방정부, 지방정부 | 사법적 제재 |
| 일본 | 연간 경상재정수지 | 1946-1975, 2003년부터 회계기간 | 법적 조항 | 중앙정부 | 사법적 제재 |
| 캐나다 | 총재정수지균형 혹은 적자상한 | 1993년부터 | 법적 조항 | 주정부 | 사법적 제재 |
| 인도네시아 | 국내차입금지 | 1967년부터 | 정부정책 | 일반정부 | 신용적 제재 |
| 아르헨티나, 캐나다, 칠레, 에콰도르, 헝가리, 일본, 페루, 미국 | 중앙은행차입금지 | 다양함 | 다양함 | 일반정부 | 사법적 제재 |
| CFA 프랑화 국가 | 중앙은행차입을 전년도 수입의 20%로 제한 | 1973년부터 | 국제조약 | 일반정부 | 금전적 제재 |
| 브라질, 이집트, 모로코, 필리핀, 슬로바키아 | 중앙은행차입을 전년도 수입의 고정된 비율로 제한 | 다양함 | 다양함 | 일반정부 | 사법적 제재 신용적 제재 |

자료: IMF(1998)

<표 II-3> OECD국가들의 재정준칙 보유 현황(OECD/WB 설문조사결과)

| 국 가 | | 포괄적인 정성적 규칙 | 부채 기준 | | 지출 기준 | | 적자 기준 | | 지출한도에 대한 정치 적 동의 | | |
|------------|-------------|-------------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------------|-------------|------------------------|------|------------|
| | | | 총부채 한도 | 민간보유 부채한도 | 명목지출 한도 | GDP대비 지출한도 | GDP대비 연도 별 적자한도 | 다년도 적자한도 | | | |
| 유럽 (23) | EU (15) | EURO (12) | 오스트리아 재정준칙 없음 | | | | | | | | |
| | | | 벨기에 | - | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 |
| | | | 독일 | - | - | - | 내부규칙 | - | 헌법, 예산법 | - | 내부규칙 |
| | | | 스페인 | - | 예산법, 규정 | 예산법, 규정 | 규정 | 규정 | 규정 | 규정 | 예산법, 규정 |
| | | | 핀란드 | 내부규칙 | 예산법 | 예산법 | - | - | 내부규칙 | - | - |
| | | | 프랑스 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 그리스 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 |
| | | | 아일랜드 | 규정 | 규정 | - | 내부규칙 | - | 규정 | 규정 | 내부규칙 |
| | | | 이탈리아 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 룩셈부르크 | 설문조사 결과 없음 | | | | | | | |
| | | | 네덜란드 | - | - | - | - | - | - | - | 내부규칙 |
| | | | 포르투갈 | 헌법, 규정 | 예산법 | - | 예산법 | - | 헌법 | 헌법 | 규정 |
| | | 비유로 (3) | 영국 | 예산법, 내부규칙 | 예산법, 내부규칙 | - | - | - | - | - | |
| | | | 스웨덴 | - | - | - | 내부규칙 | - | - | 내부규칙 | - |
| | | | 덴마크 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | 기타유럽 (4) | 스위스 | 설문조사 결과 없음 | | | | | | | | |
| | | 노르웨이 | - | - | - | - | - | 내부규칙 | - | - | |
| | | 아이슬란드 | - | - | - | - | - | - | - | 내부규칙 | |
| | | 터키 | 예산법 | - | 예산법 | 예산법 | - | - | - | - | |
| | | 체제 전환 국 (4) | 슬로바키아 | - | 예산법 | - | 예산법 | - | 예산법 | - | - |
| | 비유럽 (7) | | 체코 | 재정준칙 없음 | | | | | | | |
| | | | 헝가리 | 규정 | 내부규칙 | - | 내부규칙 | - | 규정 | 규정 | - |
| | | | 폴란드 | 설문조사 결과 없음 | | | | | | | |
| 호주 | | | 규정 | - | - | - | - | - | 규정 | - | |
| 뉴질랜드 | | | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | 내부규칙 | |
| 미국 | | | 재정준칙 없음 | | | | | | | | |
| 캐나다 | | | 재정준칙 없음 | | | | | | | | |
| | 멕시코 | 헌법, 예산법 | 헌법, 예산법 | 예산법 | 예산법 | 예산법 | 예산법 | 규정 | - | | |
| | 일본 | 예산법 | - | - | - | 규정 | - | - | - | | |
| | 한국 | 재정준칙 없음 | | | | | | | | | |

자료: 박형수(2007).

2. 재정준칙의 필요성

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

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

신고전파 경제학 이론에 의하면 재정정책은 조세평준화 (tax smoothing)를 중요한 목표로 설정하고 있다. 예를 들면, 재정수지 적자는 전쟁 등과 같은 일시적 재정지출증가에만 허용해야 하고, 경제의 왜곡을 최소화하기 위해 세율을 일정해야 유지해야 한다⁷⁾. 이는 재정정책이 경기대응적이어야함을 의미하는데 케인지언 총수요관리 모형에 따르면 재정지출의 중요한 요소는 자동안정화 장치이다. 즉, 재정지출은 경기침체에 확장적이고 경기확장기에는 수축적이어야 한다. 이것이 경기변동에 대한 일반적인 이론이다⁸⁾. 하지만 실제로는 정부의 재정정책은 이러한 원리에서 종종 벗어난다.

정치경제학적인 문헌에서는 정부의 재정정책에 내재적인 재정수지 적자경향(deficit bias)과 지출경향(spending bias)으로 인해 앞서 논의한 경기변동에 근거한

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

8) 반면에 재정적자를 반대하는 논거로는 다음과 같은 것들이 있다. 우선, 정부의 차입이 민간의 투자를 구축한다는 것이다. 또한 재정적자는 세대간의 부의 이전에 다름 아니며, 조세수입의 일부가 이자지급으로 사용되어 여타 정부지출이 축소될 수 있다. 마지막으로 정부 부채 동학(debt dynamics)을 통해 쉽게 확인할 수 있듯이 성장률이 이자율보다 작을 때 소위 '부채의 함정'에 빠질 가능성이 존재하기 때문에 반대하기도 한다.

규모 이상의 재정수지적자가 발생하며, 이를 교정하기 위해 준칙에 입각한 재정정책을 운용해야 한다고 주장한다⁹⁾.

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

이들 모형들은 모두 개별화되고 분파로 나뉜 정치연합체로 이루어진 정부와 다극화된 사회의 재정지출형태를 설명하는 데 적합한 것으로 인식되고 있다. Roubini와 Sachs (1989)는 이러한 정부와 사회에서 단일한 정당 주도의 정부와 다극화가 비교적 덜 진전된 사회보다 재정지출 건전화를 이루어내는 것이 더 힘들다는 것을 보여주고 있다.

이제 정부정책에 내재한 지출경향을 설명하는 모형을 살펴보도록 하자. 정치경제학의 많은 문헌들에서는 과도한 공공사업의 원인을 입법부 의원들에 의한 ‘지역구에 대한 선심성 사업’(pork barrel)에 대한 결정과 연결시키고 있다. 이러한 논의는 특정사업으로 인해 혜택을 보는 계층과 자원조달자인 일반 납세자와의 재정귀착(fiscal incidence)의 차이로 인해 생기는 문제점들을 중심으로 하고 있다. von Hagen과 Harden(1996)은 지출부처가 많은 나라에서 재정투자사업에 대한 비용을 충분히 내부화하지 못할 경우가 많기 때문에 지출경향이 내재화된 의사결정을 할

9) 재정수지 적자경향은 보통 지출경향에 기인하는 경우가 많다.

가능성이 크다고 주장하였다. 의사결정의 분권화가 많은 나라의 경우에 이러한 ‘불특정한 다수의 납세자와 특정 소수의 혜택자’의 괴리감의 문제가 심각해질 가능성이 더 크다.

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

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

첫 번째 근거는 거시경제 안정성이다. 서구유럽과 일본에 재정수지균형을 달성하도록 한 준칙들은 전후의 거시경제에 대한 안정화를 위해서였다. 물가안정을 최우선 과제로 하는 통화정책은 경제주체들이 낮은 수준의 인플레이션 및 금융여건 개선에 대한 기대를 형성케 함으로써 장기적인 계획과 투자확대를 뒷받침한다. 중앙은행 혹은 다른 부문으로부터의 정부차입을 금지하거나 제한하는 준칙은 본원통화창출에 대한 근원적인 불안을 제거함으로써 인플레이션 압력을 눌러 물가안정에 기초한 거시경제 안정성을 제공할 수 있다. 하지만 이에 대한 반론 또한 존재한다. 특히 준칙의 존재, 예를 들면, 엄격한 재정수지 균형준칙은 단기의 안정성을 약화시키고 조세평준화의 역할을 축소시킬 수도 있다는 우려감을 자아낸다. 더욱이 거시경제 운용의 목표가 명확하고, 예를 들면, 낮은 인플레이션과 대외수지 균형같은 목표하에 운용되는 재정정책과 통화정책의 적절한 정책 혼합(policy mix)에 의한 재량적 정책은 준칙에 기반한 정책보다 개념적으로는 우월하게 보일 수도 있다. 그러나 재량적 정책의 우월함이 실제로 항상 확인된 것은 아니며, 또한 적절한 재정규율이 결여된 재량적 정책은 경기대응적인 정책이 경기순응적인 정책으로 될 정도로 유효성을 감소시키는 경우도 있다¹⁰⁾. 준칙에 기반한 재정정책이 약간의 신축성만 가진다면 정책당국자의 의사결정에 발목만 잡는 것이 아니라, 자동안정화 장치의 작동에 의하여 경기대응적인 정책기조를 유지할 수 있는 것이다. 즉, 준칙에 기반한 재정정책은 앞서 논의한 정부의 재정적자 경향이나 지출경향이 내재적

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

인 재량적인 정책에 비해 차선(second-best)의 해법을 제시하는 것으로 간주할 수 있다.

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

세 번째는 준칙에 기반한 재정정책은 거시경제안정화를 목표로 하는 통화·환율 정책정책의 집행에 도움이 된다는 것이다. 재정수지 적자를 줄이는 준칙은 금융정책의 부담을 줄여주는 것으로, 이는 EMU의 SGP에서도 확인할 수 있다. 이와 비슷한 논리로 재정준칙을 통한 재정규율도 다른 정책의 도움을 받아 강화될 수 있다. 즉, 통화정책이나 환율정책도 정부의 재정수지 적자의 폭을 제한하기도 한다¹¹⁾.

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

마지막으로 재정준칙의 존재는 정부정책에 대한 신뢰성을 보장해준다. 다시 말하면, 재량적 재정정책보다 재정준칙이 가지는 주요한 장점은 바로 시간에 대한 일관성이다¹²⁾. 특히, 재정부문의 성과가 요동치는 경제의 경우 준칙에 기반한 재정정책

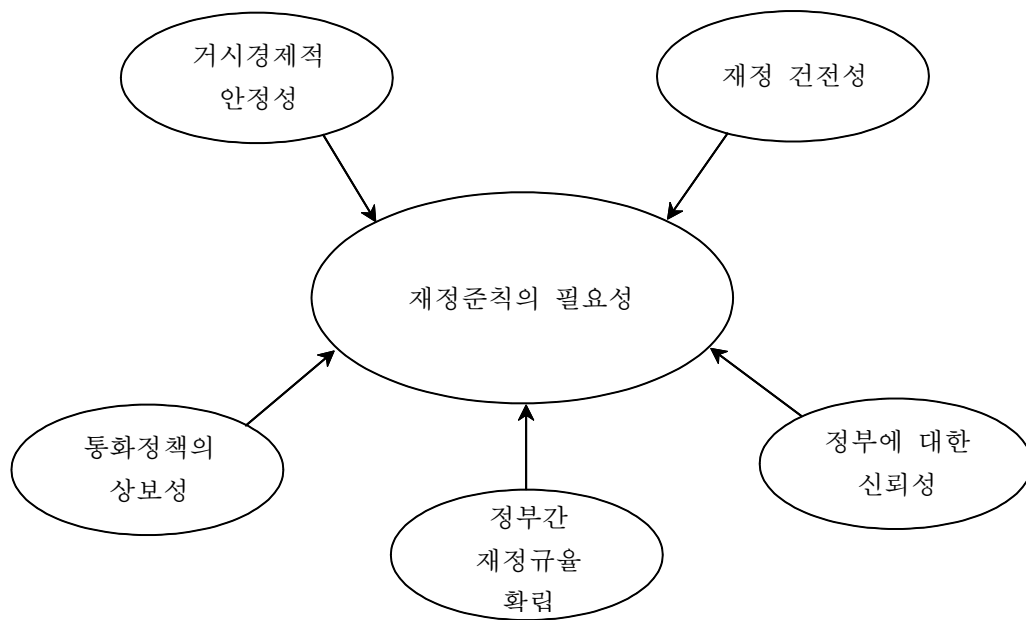
11) 이에 대한 예가 브레튼 우즈체제하의 환율정책이다.

12) 이점에서 Kydland와 Prescott (1977)는 동학적 2기간 모형을 통해 준칙에 기반한 정책은 시

은 경제주체들에게 미래의 불확실성을 줄여주는 효과를 가져온다.

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

[그림 11-2] 재정준칙의 필요성



간에 대해 일관적이며 재량정보보다 복지수준이 더 높을 수 있음을 이론적으로 보였다. 여기서 중요한 가정은 합리적인 경제주체는 정부가 이미 이전에 발표한 재량적인 정책으로부터 이탈할 수 있으며 이에 대해 충분히 반응할 수 있다는 것이다.

3. 재정준칙의 분류

가. 재정준칙의 유형

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

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

1) 목표 재정변수(target aggregate)에 따른 구분

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

재정준칙의 목표변수를 선택할 때 가장 주안점을 두어야 할 점은 재정의 지속가능성 (sustainability)을 염두에 두는 것이며, 이러한 기준으로 선진국의 경우 국가채무의 GDP비율을, 그리고 개발도상국은 기초수지 적자의 GDP 대비 비율을 목표변수로 하는 경향이 있다. <표 II-4>은 IMF(1998)에서 정리한 목표 재정변수별 재정준칙의 형태를 나타내고 있다.

<표 II-4> 목표 재정변수별 재정준칙

재정수지준칙 (deficit rules)

- 정부 총수입과 총지출의 수지 균형 (정부차입 금지); 재정수지 균형 준칙
- 구조적 재정수입과 지출의 수지 균형: 구조적 재정수지균형 준칙
- 경상수입과 경상지출의 수지 균형 (자본지출 차입 허용)

지출준칙 (expenditure or spending rules)

- 정부지출증가율에 직접 제한을 둠
- 세입측면에서 자동안정화 장치가 작동하여 경기대응적인 정책기조 유지가능

국가채무 혹은 준비금 준칙 (debt or reserve rules)

- 총(혹은 순)정부 부채에 대한 제한
- 특별예산상의 예비기금 보유고를 연간 사회보장기금의 일정비율로 제한

차입 준칙 (borrowing rules)

- 국내자본으로부터의 정부차입 금지
- 중앙은행으로부터의 정부차입 금지
 - 혹은 과거 정부수입이나 지출의 비율에 대비하여 정부차입에 제한을 둠

자료: IMF(1998)

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

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

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

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

<표 II-5> 경성준칙과 연성준칙

| | 경성준칙 (Hard rules) | 연성준칙(Soft rules) |
|--------|----------------------------|-----------------------------------|
| 변경가능성 | 경제환경이나 정치환경에 따라 변경할 수 없음 | 쉽게 변경할 수 있음 |
| 시계(視界) | 항구적이며 매년 수정없음 | 매년 예산안을 채택하지 전에 수정할 수 있음 |
| 정부형태 | 일당주도의 강력한 정부 특수 목적의 연합체 | 정치연합체 *민주적 통제에 의해 정치적 재량 통제 가능 |
| 대표적 예 | EMU 마스트리히트 조약 | 호주, 뉴질랜드 |

3) 준칙의 제정과 집행 주체에 따른 구분

재정준칙은 단일 국가의 재정정책에 적용되는 것을 목표로 하여 제정되고 집행되는 것이 일반적이지만, EU나 IMF 등 외부의 기관에 의해 제정되고 감시될 수도 있다. 예를 들면, EU 지역의 몇몇 국가들의 경우 마스트리히트 조약과 안정·성장협약을 위반한 경우도 있었지만 대부분의 경우 외부적 감시와 통제가 있는 이후 재정상황이 개선되었다고 평가할 수 있다. 하지만 외부의 감시와 통제는 자기규율에 의한 준칙의 집행에 대한 완전한 대체가 될 수는 없음을 알 수 있다.¹³⁾

13) 이에 대한 예가 EU의 통화연합체를 이끌고 있는 프랑스와 독일의 재정수지 적자비율의 추이다. 이 두 나라의 2002~2004년 동안의 GDP 대비 재정수지 적자비율은 SGP의 3% 적자폭

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

4) 회계기준에 따른 구분

재정준칙은 정부회계의 기준을 발생주의로 할 것이냐 현금주의로 할 것이냐에 따라 영향을 많이 받는다. 정부재정지출의 거래시기, 정부소유의 자산매각 등에 있어 회계기준을 달리하면 준칙에서 설정한 목표변수를 다르게 보고할 수 있으므로 정부로서는 회계조작(creational accounting)의 유혹에 빠질 수도 있다. 대체적으로 재정준칙은 현금주의보다 발생주의 원칙에 입각하여 제정되고 있으나 회계조작에서 완벽하게 자유롭지는 않다. 따라서 현금주의와 발생주의 모두를 참조하여 재정준칙을 고안하거나 이행을 점검해야 한다. 또한 목표변수를 총계(gross basis)로 할 것인지 순계(net basis)로 할 것인지가 중요한데, 이는 어떤 것을 기준으로 하느냐에 따라 총지출, 총수입 혹은 부채비율 등의 크기를 조작할 수 있는 문제점이 있기 때문이다.

을 넘었다. 즉, EMU 출범이전에는 SGP 상의 필요조건인 3% 적자준칙을 준수하였지만 출범 이후 재정규율이 떨어져 다시 한 번 재정준칙의 이행에 대한 중기적인 계획을 요구받고 있는 실정이다. 즉 타율에 의한 준칙의 집행과 제정은 이러한 한계가 존재한다고 할 수 있다.

나. 목표재정변수별 재정준칙 사례

1) 재정수지 준칙 (deficit rules)

재정수지 준칙은 가장 많이 알려진 재정준칙으로서 정부 재정수입과 지출 사이의 수지 적자를 목표재정변수로 하고 있다.¹⁴⁾ 여기서 재정수지는 종합수지(overall balance), 경상수지(current balance), 운용수지(operating balance) 등이며 준칙은 매 회기연도에 이들 재정수지들이 특정한 수치목표 혹은 범위 안에 들어 있어야 함을 의미한다. 또한 시계를 중기와 장기로 연장을 할 경우 이에 해당되는 재정수지는 경기순환을 조정할 구조적 재정수지(structural balance)가 합당하다. 이에 대한 예를 몇 가지 들면 다음과 같은 나라들에서 재정수지적자 준칙이 시행되었음을 알 수 있다.

제2차 세계대전 이후 몇몇 국가들에서는 다양한 균형예산 준칙을 시행하려 하였다. 예를 들면, 전후의 독일, 일본, 네덜란드 등에서는 자본지출에 대한 차입만을 허용한 경상수지 균형 준칙을 시행하였다.¹⁵⁾ 그 이후에 네덜란드 정부는 구조적 재정수지적자의 상한을 지키는데 최선을 다하였다.

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

뉴질랜드 정부당국은 공공부채대비 GDP 비율이 적당하다고 판단되면 평균적으로 적절한 기간동안 재정운용지출(operating expenditure)과 공공부문 재정수입의 균형을 통해 이를 유지하도록 하고 있다. 이런 조건이 지켜지면 균형으로부터 단기적으로 이탈하는 것으로 허용하는데, 이 이탈이 자동안정화 기능 때문이든 재량적 조치

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

15) 통상 이를 Golden rule이라 한다.

에 의한 것이든 상관하지 않는다. 또한 세율은 안정적으로 유지되어야 하는데, 이는 지출 조정만으로 재정기조를 조정하는 것이다.

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

연방제 국가들인 독일과 미국의 주정부에서는 각 회계연도마다 경상수입과 경상지출 사이에 균형을 이루도록 해야 하는 황금율(golden rule)을 시행하였다. 제2금융기관으로부터의 차입이 특별한 조건하에 재정투자에 사용되었으며, 독일에서는 원칙적으로 대부분의 주들이 이러한 황금율의 적용을 받았다. 그러나 실제로 경상지출과 자본지출을 정의하는 데에는 상당한 차이가 있었으며, 사후적인 의미라기 보다는 예산상의 승인에만 적용되어 사전적인 준칙으로 간주되었다.

2) 국가채무 준칙(debt rules)

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

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

사실 공공부문에 의해 발생하는 암묵적 채무(implicit liability)는 당장의 부채통계에 잡히지 않는 우발적 채무(derived liability)들인 경우가 많지만 중장기적으로 환경의 변화에 의해 명시적이고 직접적인 채무로 언제든지 전환될 수 있기 때문에 국

가부채에 관한 논쟁에서도 항상 문제가 되어 왔다. 따라서 국가채무 준칙을 논할 때 이러한 국가부채의 대상과 규모에 대한 사전적인 토론과 확정이 필요하다.

3) 지출준칙 (spending rules or expenditure rules)

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

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

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

지출준칙을 바탕으로 중기재정계획을 짤 때 점검해야하는 과제들은 다음과 같다.

우선, 적절한 시계를 설정하는 것이 중요하다. 거시경제의 중기전망을 하는 것과 같이 통상적으로 의회의 임기와 같이(네덜란드)하거나 EMU의 경우 4년을 하고 있

다. 대부분의 경우 마지막 해에 한하여 추가하거나 수정하는 것을 허용한다.

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

셋째, 집계변수의 선택의 문제이다. 재정지출준칙의 경우 포괄범위가 넓은 변수를 사용하는 것이 유용하다. 준칙의 대상이 되는 지출범위를 너무 좁게 정하면 지출준칙이 포함하지 않는 다른 지출항목을 통해 한도를 넘어 버릴 수 있는 가능성이 있다. 국민계정에서의 정부지출통계를 사용하는 것이 재정준칙의 가장 핵심적인 요소인 투명성을 보증하고 모니터링하기가 쉽다. 하지만 포괄범위를 넓게 잡는 경우의 단점도 존재하는데 가령, 영국과 같이 자본지출을 과도하게 억제함으로써 재정지출 증가율을 제어해 왔다면 자본지출을 지출준칙의 포괄범위에 넣지 않는 것이 좋을 것이다. 이런 경우에는 경상지출에서 투자지출을 명시적으로 분리하는 것이 필요하다. 또한 이자지출은 정부의 직접적인 통제에 놓여있지 않기 때문에 지출범위에 포함되지 않을 수도 있다. 하지만 지출준칙의 목적이 재정적자 규모의 축소와 낮은

조세부담을 동시에 달성하기 위한 것이 주 목적이므로 자본지출과 이자지출을 목표 통제변수(control aggregate)의 범위에 포함하는 것이 궁극적으로 옳다.¹⁶⁾ 또 다른 이슈는 경기에 민감한 지출변수들을 포함할 것인지의 문제가 있다.

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

4) 재정수지준칙과 지출준칙의 비교

재정수지 준칙은 대중들과 시장참가자들에게 준칙의 내용을 설명하기 쉬우며 모니터링하기가 상대적으로 용이하다. 하지만 재정정책이 태생적으로 갖고 있는 과다한 재정지출에 대한 경향성이 있어 이를 제어하기에는 불충분한 것으로 평가되고 있다. 또한 경기에 순응적인 것으로도 알려져 있다. 이러한 단점들을 보완하기 위하여 경기순환을 제어한 수입과 지출의 차이, 즉 구조적 재정수지(structural balance)를 수지적자 준칙의 목표로 하기도 한다. 하지만 이 역시 조작(manipulation)의 가능성이 존재하며 또 대중들에게 설명하기가 쉽지 않고 강제하기가 쉽지 않다. 또한 만약 경제에 구조적인 변화가 발생할 경우나 준칙을 변경하는 것이 실패하여 잘못된 정책결정에 도달할 경우에는 이 구조적 재정수지적자 준칙이 적절하지 않을 수 있다.

따라서 최근 OECD(2006)에서는 재정수지 준칙에 대하여 지출준칙을 비교하여 지출준칙이 우수할 수 있음을 보여주고 있다. <표 II-6>는 이를 여러 특성에 걸쳐 비교하고 있는데 이를 좀 더 살펴보도록 하자.

우선, 재정 건전성면에서는 재정수지 준칙은 수지 적자폭을 확대하기 쉽다. 왜냐

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

하면 정부는 주어진 재정적자의 상한을 최대한 활용하려고 하기 때문이다. 반면에 지출준칙은 경제상태가 관계없이 정책당국자가 주어진 가이드라인을 지킬 수밖에 없도록 하기 때문에 이러한 일은 발생하지 않는다.

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

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

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

<표 II-6> 재정준칙의 장단점 비교

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

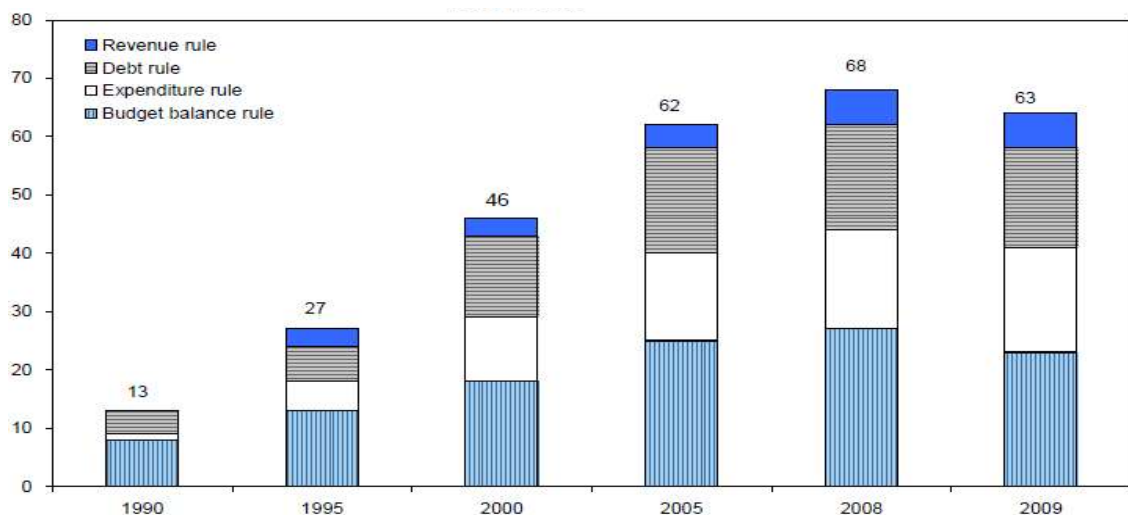
자료: OECD (2006)

4. 재정준칙지수

가. EU 재정준칙의 연원 및 현황

EU는 회원국의 재정건전화를 이루기 위해 2005년부터 회원국가들의 재정준칙 현황을 조사한 서베이를 바탕으로 하여 재정준칙지수(Fiscal Rule index, 이하 FRI)를 발표하였다 (EU(2008), EU(2010)). 2005년 1차 서베이에서는 재정준칙, 독립적 재정기구들에 대한 조사를, 그리고 2008년 실시된 2차 서베이에서는 중기재정제도에 관한 것을 대상으로 하여 실시하였다. 이를 바탕으로 하여 재정준칙을 운용하기 시작한 시점과 종료시점이 명시되어 있어 각국의 준칙에 관한 시계열 자료를 작성하는 것이 가능하여 1990~2008년까지의 각년도에 시행된 회원국들의 재정준칙을 정부단위별, 제도주체별 및 준칙유형별로 각각 준칙들의 포괄범위와 강도를 계량화한 종합적인 시계열 자료인 재정준칙지수(FRI)를 생성하여 발표하였다. 이 지표계량화에는 (i) 법적인 지위, ii) 준칙준수 여부의 감독을 담당하는 기관, (iii) 준칙을 강제하는 것을 담당하는 기관, (iv) 준칙의 강제 메커니즘, 그리고 (v) 준칙에 대한 대중 소통의 정도를 사용한다.

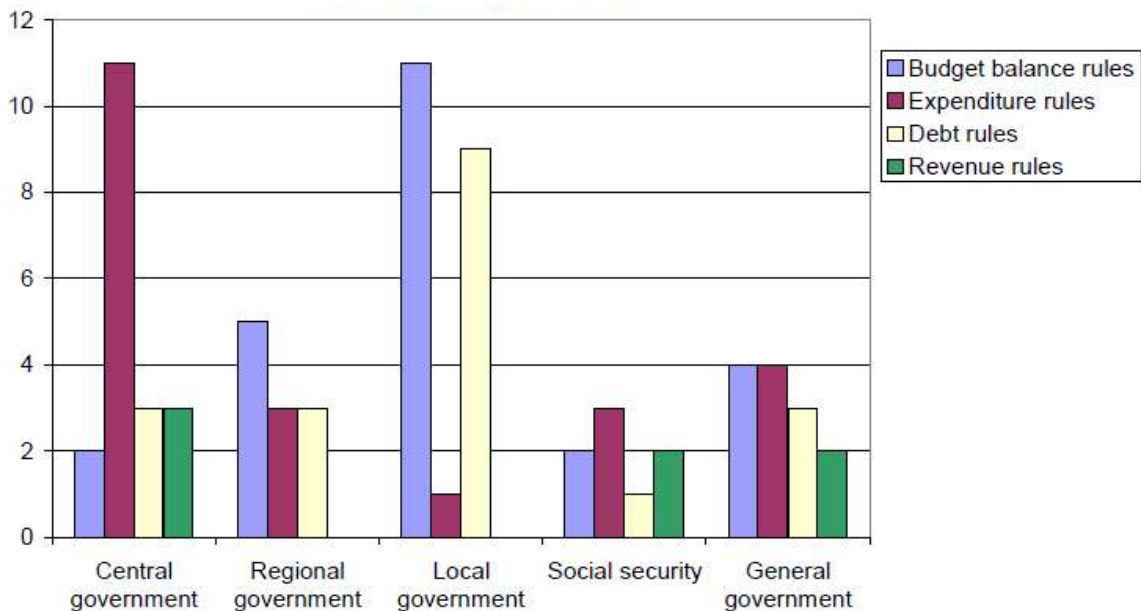
[그림 II-3] EU국가의 유형별 재정준칙의 변화 추이 (1990~2009)



자료: EU(2010)

EU(2010)에 따르면 1990년 20개 미만의 재정준칙이 사용된 것에 비해 2005년에는 61개로 크게 증가했다. 2000년대 이후 지속적으로 증가하여 2009년 현재 68개의 재정준칙이 실행되고 있다 ([그림 II-3] 참조). 1990년에는 대부분의 준칙이 지방정부 수준에서 적용이 되었으나 최근에는 중앙정부 및 일반정부 수준에 적용되는 재정준칙이 증가하고 있는 추세가 특징적이라고 할 수 있다. 2008년 서베이에 따르면 1990년에는 중앙정부 및 일반정부에 적용되는 재정준칙의 비율이 약 25% 정도였으나 2008년에는 약 50%에 육박한다고 보고하고 있다. 또한 EU 국가에 현존하는 재정준칙의 1/3 이상은 균형재정준칙(황금률 포함))이라고 볼 수 있으며 지출준칙과 채무준칙은 각각 1/4씩이라고 볼 수 있다. 이에 반해 수입준칙은 10% 미만으로 보고되고 있다. 2005년 서베이에도 관측되는 것이었지만 대부분의 균형수지준칙과 채무준칙은 지방정부 단위에 적용되는 반면에 지출준칙은 중앙정부 및 각종 사회보장기금 등에 적용되고 있다.

[그림 II-4] EU국가의 유형 및 정부수준 별 재정준칙 (2009)



자료: EU(2010)

2009년 현재 EU에서 실행되고 있는 재정준칙은 목표변수에 따라 매우 다양하다. <표 II-7>에 따르면 예산 균형준칙 균형재정수지 26개 준칙 중 1/3에 육박하는 비율로 재정수지 균형을 목표로 하고 있다. 채무준칙은 50%에 가까운 비율로 채무지급능력을 감안한 채무한도를 목표로 하고 있다. 한편 지출준칙은 다양한 목표를가지는 것으로 조사되었는데 명목지출한도에서부터 지출증가률까지가 목표변수로 설정되어 있음을 알 수 있다. 마지막으로 세입준칙은 6개의 준칙 중 4개의 준칙이 추가적인 세입에 대한 배분을 사전에 적시하는 것을 명시적으로 고려하고 있다.

<표 II-7> 목표 변수별 재정준칙의 유형구분 (2009)

| Budget Balance Rules | Golden rules | Balanced budget rules | Nominal ceiling | Ceiling as a % GDP | Rules in structural terms | Total |
|----------------------|-------------------------------|----------------------------|--|--------------------------------|---------------------------|-------|
| | 5 | 10 | 7 | 1 | 3 | 26 |
| Debt Rules | Debt ceiling in nominal terms | Debt ceiling as a % of GDP | Debt ceiling related to repayment capacity | Other | | Total |
| | 5 | 3 | 8 | 2 | | 18 |
| Expenditure Rules | Nominal expenditure ceiling | Real expenditure Ceiling | Expenditure growth rate (nominal) | Expenditure growth rate (real) | Other | Total |
| | 5 | 2 | 4 | 3 | 3 | 17 |
| Revenue rules | Tax burden as a % GDP | Rule related to tax rates | Allocation of extra revenues | Other | | Total |
| | 0 | 1 | 4 | 1 | | 6 |

자료: EU(2010)

나. 재정준칙지수(FRI)의 계산과 현황

EU(2010)은 조사된 서베이 결과를 바탕으로 재정준칙지수를 산정해서 발표하였다. 재정준칙지수는 준칙이 적용되는 '강도'(strength)를 측정하고 이것과 각급 정부 수준에 적용되는 '범위'(coverage)를 측정하여 이 둘을 가중평균함으로써 얻어지는 일종의 스코어링 지수(scoring index)이다.

먼저 재정준칙의 강도를 측정하는 기준은 아래와 같다.

(기준 1) 준칙의 법적인 지위 정도

- 4점 헌법에 기초
- 3점 법적인 기초
- 2점 협약에 의거
- 1점 행정당국의 정치적 약속

(기준 2) 준칙이 지향하는 목표를 수정할 수 있는지의 여부

- 3점 절대로 수정할 수 없음
- 2점 약간의 제한적인 범위에서의 수정가능
- 1점 자유롭게 목표를 재설정하는 것이 가능

(기준3) 준칙의 준수와 집행을 책임지는 기관의 성격

(세부기준1) 준칙의 준수를 감시하는 기관의 성격

- 3점 독립적인 기관 혹은 국회
- 2점 재무부 혹은 다른 정부기관
- 1점 감시기관이 없는 경우

(세부기준2) 준칙의 집행을 책임지는 기관의 성격

- 3점 독립적인 기관 혹은 국회
- 2점 재무부 혹은 다른 정부기관
- 1점 감시기관이 없는 경우

(기준4) 준칙의 강제 메커니즘

- 4점 준칙이 지켜지지 않을 경우 자동으로 교정과 제재 조치가 작동
- 3점 준칙이 지켜지지 않을 경우 자동으로 교정 조치가 작동하지만 제재는 가능할 수도 있음
- 2점 준칙이 지켜지지 않을 경우 관련 당국은 교정 조치를 취해야 하거나 의회 등에 관련 조치를 제안해야 함
- 1점 준칙 미이행에 따른 사전적 제재조치가 없음

(기준5) 준칙에 대한 대중 소통의 정도

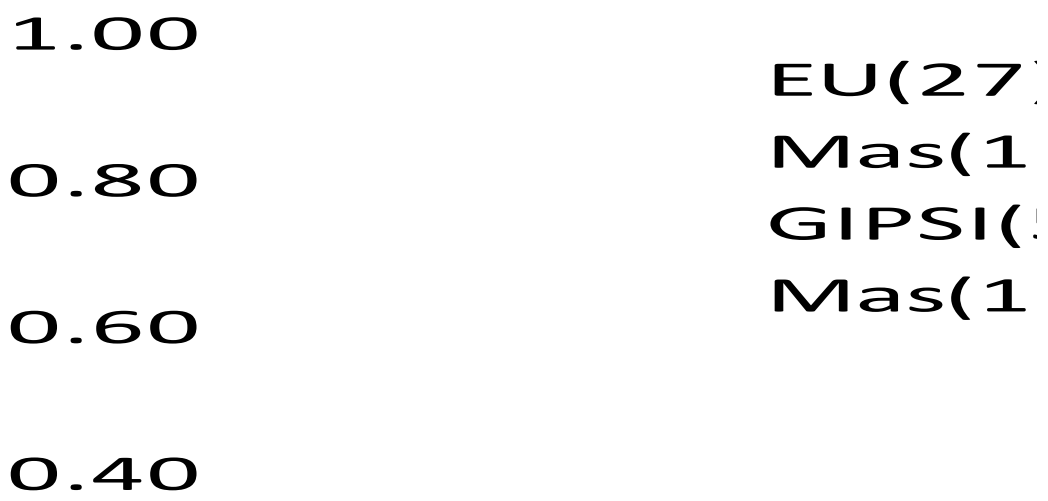
- 3점 준칙준수 여부가 미디어에 쉽게 노출되며, 준칙이 지켜지지 않을 경우 이에 대한 대중적 논쟁이 촉발됨
- 2점 준칙준수에 대하여 미디어의 높은 관심이 존재하지만 준칙이 지켜지지 않는 경우 대중적 논쟁은 그다지 없음
- 1점 준칙준수 여부에 대한 미디어의 관심이 거의 없음

위의 기준에 따라 준칙의 강도가 높은 항목일수록 높은 숫자가 부여되고 이렇게 구해진 각각의 항목은 randomized simulation을 통해 계산된 가중치에 의해 합산하게 된다. 한편 이렇게 구해진 재정준칙강도는 각 준칙이 적용되는 일반정부의 재정비중을 가중치로 한 재정준칙 범위에 대한 측정치와 함께 계산된다. 이러한 절차를 통해 구해진 재정준칙지수는 1990~2009년 동안 평균이 0이고 표준편차가 1인 지수로 표준화되어 사용된다.¹⁷⁾

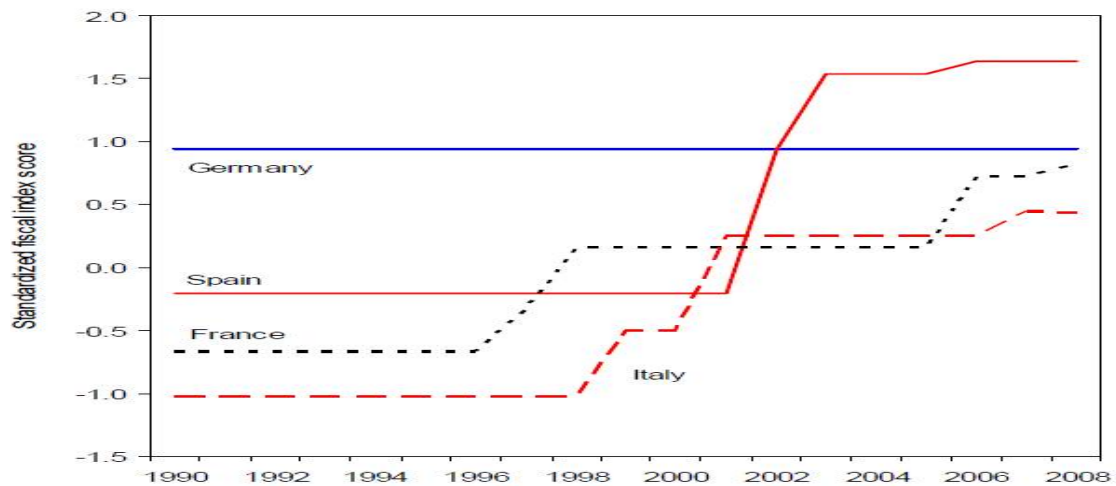
17) 재정준칙지수의 계산과 관련한 보다 자세한 사항은 <부록>을 참조하라.

[그림 II-5]는 EU국가의 재정준칙지수의 1990년대 이후의 추세를 보여주고 있다. 먼저 EU 27개국 전체의 연평균 재정준칙지수는 1995년 이후부터 음(-)의 값을 보이다가 1999년 EMU의 결성 이후로 양(+)의 값으로 개선되고 있음을 알 수 있다. 이후 2008년까지 지속적으로 증가하였으나 2008~09년 글로벌 금융위기 이후 재정준칙지수가 하락하는 추세로 돌아섰음을 보여주고 있다. 마스트리히트 조약(1992)에 참가한 12개국의 재정준칙지수는 EU 전체 평균과 비슷한 추세를 보인다. 이들 국가의 재정준칙지수 역시 1999년 이후 양의 값을 보이는 것을 알 수 있다. 즉 마스트리히트 조약에 가입한 이후 지속적으로 재정준칙의 제정 및 집행으로 재정건전화 정도가 개선된 것으로 보인다. EU 전체 평균과 마찬가지로 2008~09년 글로벌 금융위기의 여파로 재정규율과 준칙의 강제 여부가 한시적으로 약해져 이 시기에는 재정준칙지수가 정체된 것으로 보인다. 한편 2010년 이후 글로벌 재정위기를 불러와 유로의 위기를 불러일으킨 이른바 남유럽 5개국(그리스, 이탈리아, 포르투갈, 아일랜드, 스페인)의 재정준칙지수의 추이는 EU전체와 마스트리히트 조약 가입국의 평균적인 추세와 매우 다른 모습을 보이고 있음을 알 수 있다. 이들 나라들의 재정준칙지수는 표본 조사기간 내내 음(-)의 값을 보여 재정준칙의 준수와 강제 등에서 문제를 노정한 결과를 그대로 보여주고 있다고 할 수 있다.

[그림 II-5] EU27개국의 재정준칙지수(FRI)의 추이 (1995~2009)

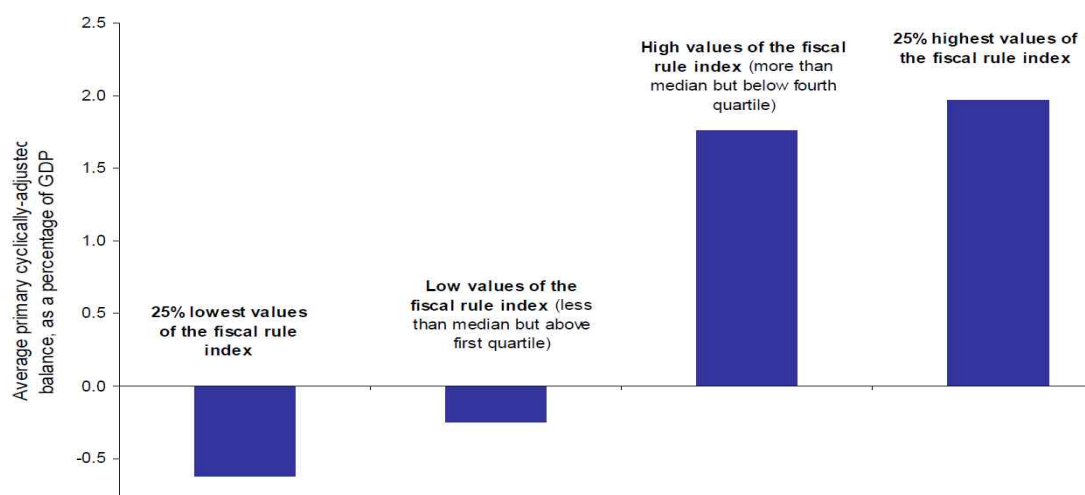


[그림 11-6] EU 주요국가의 재정준칙지수(FRI)의 추이



한편 [그림 11-7]에서 알 수 있듯이 재정준칙지수와 재정성과 사이에는 양의 상관관계가 있음을 알 수 있다. 즉, 가장 높은 재정준칙지수를 기록한 25% 국가들의 경우경기조정 재정수지 흑자비율 GDP 대비 약 2%대인 것으로 조사되었으며, 그 반대로 가장 낮은 재정준칙지수를 보인 국가 25%는 재정수지적자 비율이 GDP 대비 0.5%대인 것으로 조사되었다. 이러한 사실은 2005년 2008년 서베이에 지속적으로 보고되었다.

[그림 11-7] 재정준칙지수와 경기조정 재정수지의 상관관계



이러한 재정준칙지수의 한계는 다음과 같은 점이 지적되고 있다. 재정준칙지수는 스스로 보고하는 방식으로 설문이 작성되어 실제 집행되는 시점에서의 재정준칙과 보고하는 시점사이의 차이점이 존재할 수 있다. 또한 이 지수는 실제 재정준칙이 얼마나 실효성 있게 집행될지에 대한 의문이 제시되고 있기도 하다. 예를 들면 불가리아의 경우 60% 채무한도를 골자로 한 채무준칙이 있는데 2007년 현재 불가리아의 국가채무수준이 GDP 대비 18%인 현실을 감안할 경우 이러한 재정준칙이 반드시 실효성 있게 준수될 것인지에 대해 확신하기 힘들다. 마지막으로 이 준칙지수에 대한 국가간 비교나 국가그룹별 비교는 상당히 조심스럽게 해석될 필요가 있다.

Ⅲ. 재정준칙별 재정건전화 효과 실증분석

1. 재정준칙의 효과

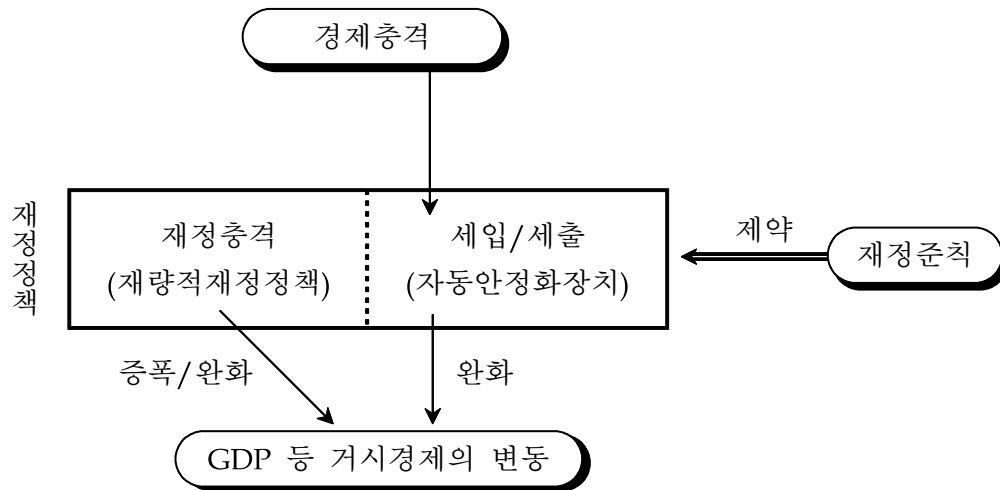
앞에서 살펴본 바와 같이 국가별로 재정준칙의 형태 및 내용이 다양하여 재정준칙의 성과에 대한 국가간 비교분석 연구가 매우 드물다. 이에 반해 미국이나 캐나다의 주(state or province)별 자료를 이용하여 재정준칙의 성과를 비교분석한 연구는 다수가 있으며, EU 국가간 비교를 통해 SGP 이외의 국가별로 별도로 도입한 재정준칙의 차이가 재정운용 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 약간 있을 뿐이다.

재정준칙을 도입함으로써 인해 재정정책의 양대 축인 경기안정화 기능 및 재정건전성 유지가 영향을 받게 된다. 이하에서 재정준칙의 도입이 경기안정화 기능의 작동에 미친 영향과 재정건전성 유지에 미친 영향을 차례로 살펴보자.

가. 재정준칙과 경기안정화 기능

우선 재정준칙을 도입할 경우 예상되는 재정의 경기안정화 기능의 변동에 대한 효과를 살펴보자. 분석을 단순화하기 위해 통화정책, 환율 및 외환정책 등을 배제할 경우 GDP 등 거시경제의 변동은 [그림 III-1]과 같이 정리해 볼 수 있다. 경제충격이 발생하면 재정의 자동안정화 장치(built-in-stabilizer)에 의해 세입 및 세출구조가 자동으로 변동되어 GDP 등 거시경제 변수에 미치는 영향을 완화시킨다. 한편, 이러한 자동안정화 장치의 범위를 넘어선 세입 및 세출의 변동은 재정충격(fiscal impulse)으로 작용하여 경기변동의 진폭을 증폭(pro-cyclical) 또는 완화(counter-cyclical)시킨다. 이러한 상황에서 재정준칙이 도입되면 재정전반 즉, 자동안정화장치 및 재량적 재정정책 모두를 제약하게 되는데, 재정준칙이 도입되기 전에 재정의 경기안정화 기능이 어느 정도 발휘되고 있었느냐에 따라 재정준칙의 도입으로 인해 경기변동이 완화되거나 심화될 수 있다.

[그림 III-1] 재정정책, 재정준칙과 경제변동의 관계



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

준칙에 기반한 정책과 재량적 정책대응 효과에 대해서 보다 자세하게 알아 보자¹⁸⁾. 준칙에 의한 재정지출과 재량적 지출이 총수요에 미치는 영향의 차이를 재정지출의 증가와 세율축소의 효과가 일시적이냐 영구적이냐에 따라 총수요에 미치는 효과를 4가지 경우로 나누어 살펴 볼 수 있다.

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

18) 여기서 사용되는 재정준칙으로는 지출준칙과 구조적 재정수지준칙이다.

① 일시적 지출증가의 경우

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

재량적 지출의 경우 정부는 재정준칙에 따라 미래지출을 조정할 필요가 없고 지출을 증가시키려는 경향이 있으므로, 지출증가가 더욱 영구적인 것으로 보인다. 따라서 시점간 예산제약하에서 민간부문 경제주체들은 미래에 조세부담이 커질 것임을 예상하고 이에 따라 현재 소비행위를 조정한다. 따라서 다른 모든 조건이 동일하다면, 일시적 지출증가가 오히려 총수요를 좀 더 감소시키거나 전혀 증가시키지 않을 것이다.

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

② 일시적 세율인하

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

우선, 구조적 재정수지 준칙하에서 리카디안 동등성 정리가 성립한다면 세율인하의 '일시성'이 민간소비에 미치는 영향은 하나도 없을 것이고 할인율이 금리보다 높다면 거의 없을 것이다.

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

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

③ 영구적 세율인하

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

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

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

④ 영구적 지출감소

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

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

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

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

<표 III-1>은 이러한 내용들을 표로써 정리한 것이다.

19) 하지만 미국의 예산통제법(BEA)에서와 같이 PAYGO방식에 의해 재정지출의 증가와 함께 연동된 세입감소라고 한다면 총수요에 미치는 효과가 없을 것이다. 하지만 여기서의 지출준칙은 이러한 방식이 아니라 단지 지출증가율의 상한을 두는 준칙의 경우를 상정한 것이다.

<표 III-1> 준칙 vs.재량 정책의 거시경제적 효과분석 비교

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

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

재정준칙과 경기안정화의 효과에 대하여 Poterba(1994), Alt and Lowry(1994), Roubini and Sachs(1989) 등은 명시적 혹은 암묵적 재정준칙의 도입이 경제충격에 대한 재정대응을 약화시키는 효과가 있음을 주장하였으며, Lane(2003)은 재정준칙의 강도가 높을수록 경기순응적 재정정책을 펴는 경향이 높아진다는 분석결과를 발표하였다. 특히 Bayoumi와 Eichengreen(1995)은 재정준칙의 도입으로 개인소득 변동성에 대응하여 재정정책을 통한 완화장치의 원활한 작동이 제한되어 약 40% 정도 변동성이 증대될 수 있는 것으로 추정하기도 하였다. 반면, Alesina and Bayoumi(1996)은 1965~1992년 기간 동안 미국의 주별 데이터를 이용하여 재정준칙이 GDP 변동성을 높이지 않으면서도 재정건전성을 강화할 수 있었음을 주장하였다. 그러나 이들 연구들은 모두 앞에서 살펴본 재정이 경기변동에 영향을 미칠 수 있는 2가지 경로 중 하나에만 분석의 초점을 맞추었다.

IMF(1998)에서는 대규모 거시경제모형인 MULTIMOD를 이용하여 재정준칙이 거시경제안정성과 재정건전화에 미치는 효과를 시뮬레이션을 통하여 분석하였다. 이 분석에 따르면 우선적으로 모든 준칙의 도입은 베이스라인과 비교하여 GDP 변동성이 약간 크거나 비슷한 것으로 나타났다. 미국의 경우 베이스라인의 % RMSE은 1.78인데 비해 3% 재정수지 적자 한도를 나타내는 준칙 (5)의 경우 1.83으로 약간 큰 것으로 나타났다. 다른 나라의 경우도 이와 비슷하였다(<표 III-2> 참조).

<표 III-2> 재정준칙의 경기변동성 및 재정건전화 효과 : 시뮬레이션

(단위: %RMSE)

| | | 실제 (1974~91) | 베이스 라인 | 균형예산준칙 | | | 균형 혹은 흑자준칙 | 3% 수지적 자준칙 | 국가채 무준칙 |
|------------|------|-----------------|-----------|--------------|------------|------------|------------------|------------------|------------|
| | | | | 정부소비 지출조정 | 이전 지출조정 | 조세수입 조정 | | | |
| GDP 변동성 | 미국 | 2.12 | 1.78 | 2.60 | 1.89 | 1.92 | 1.97 | 1.83 | 1.82 |
| | 일본 | 1.61 | 3.29 | 5.22 | 3.58 | 3.61 | 3.85 | 3.58 | 3.21 |
| | 독일 | 1.93 | 3.06 | 3.93 | 3.16 | 3.13 | 3.30 | 3.13 | 3.04 |
| | 캐나다 | 2.32 | 2.34 | 3.02 | 2.44 | 2.45 | 2.46 | 2.35 | 2.35 |
| | 프랑스 | 1.44 | 1.97 | 3.33 | 2.15 | 2.19 | 2.41 | 2.09 | 2.08 |
| | 이탈리아 | 2.07 | 2.76 | 4.51 | 2.99 | 3.00 | 3.35 | 3.13 | 3.30 |
| | 영국 | 2.11 | 3.33 | 5.94 | 3.78 | 3.81 | 4.44 | 3.93 | 3.69 |

자료: IMF(1998)

최근에 Fatas and Mihov(2006)은 미국의 48개 주정부에 대한 재정준칙²⁰⁾ 관련 변수들을 이용하여 재정준칙의 도입이 재정충격 또는 자동안정화 장치의 크기에 변동을 초래하여 궁극적으로 GDP의 변동을 증폭시켰는지 아니면 완화시켰는지 실증분석하였다. 그들의 연구에 따르면 재정준칙이 보다 엄격할수록²¹⁾ 재정충격의 크기가 작은 것으로 나타나며, 또한 경기변동에 따른 재정지출의 경기순응성이 강해 자동안정화 장치의 기능을 약화시키는 것으로 나타났다. 결론적으로 ACIR지수로 측정된 재정준칙의 엄격성이 높을수록 재정의 자동안정화 기능이 약화되지만 이로 인한 경기변동 심화 효과는 이러한 엄격한 재정준칙으로 인해 재정충격이 작게 발생시킴으로써 경기를 안정화시키는 긍정적인 효과에 의해 압도될 수 있음을 보여준다.

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

21) 이들의 연구에 사용된 재정준칙의 엄격함에 대한 변수는 ACIR(Advisory Council on Intergovernmental Relationships)에서 작성한 재정준칙의 엄격성을 측정하는 종합지수이다. 이에 대한 자세한 논의는 Fatas and Mihov(2006)를 참조하라.

나. 재정준칙과 재정건전화 효과

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

캐나다 재무성의 2001년 보고서²²⁾에 따르면 법제화된 재정준칙을 보유한 6개 국가(미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴) 및 11개 EU 국가와 그렇지 않은 4개 국가(캐나다, 일본, 영국, 호주)의 1995년²³⁾부터 1999년까지의 구조적 재정수지를 비교해 본 결과, 일본을 제외한 대부분의 국가들에서 두드러진 재정수지 개선이 있었다. 따라서 이러한 재정운용상의 성공에 재정준칙의 도움이 꼭 필요한 것은 아닌 것으로 나타났다. 결국 법제화된 재정준칙의 도입이 모든 국가에 있어서 재정건전화의 필요조건은 아닌 것이다. 다만 분석대상 기간에 특별한 경기불황 시기가 포함되지 않아 재정여건이 악화된 상황에서 재정준칙이 재정건전성 유지에 어느 정도 역할을 할 수 있는지에 대한 판단은 내리기 어렵다.

한편, Hallerberg and von Hagen(1999)은 각 국가가 보유한 정치제도의 형태에 따라 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향이 크게 달라진다고 주장하였다. 그들의 연구결과에 따르면 복수정당제 (Pluralist system) 국가의 경우 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 충실히 달성할 수 있도록 재정준칙 및 재정관련 제도를 법제화

22) Kennedy와 Robbins(2001) 참조하라.

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

하는 것이 우월한 성과를 낼 수 있다. 이들은 재량을 강조하는 방식인 전자의 경우를 위임형(delegation approach), 준칙을 강조하는 후자의 방식을 협약형(contract approach)이라고 하였다.

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

<표 III-3> 재정준칙과 재정건전성 실증분석 결과

| | 국가별 구분 | | |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 협약형 | 비협약형 | 위임형 |
| 상수 | 1.03 (2.08) | 4.14*** (1.33) | 2.65*** (0.93) |
| 부채변화(t-1) | 0.17 (0.10) | 0.40*** (0.08) | 0.27*** (0.05) |
| 실질성장률 | -0.34** (0.15) | -0.66*** (0.19) | -0.10 (0.13) |
| 실업률 변화 | 0.87** (0.37) | 0.91*** (0.18) | 0.53*** (0.15) |
| 이자부담 비용 | 0.78*** (0.21) | -0.15 (0.19) | 0.40** (0.17) |
| 개방도 | 0.006 (0.008) | -0.01 (0.02) | 0.05*** (0.02) |
| 인구 | 0.08*** (0.03) | 0.01 (0.0009) | 0.006 (0.008) |
| GDP 변동성 | 0.05 (0.32) | -0.02 (0.31) | -0.28 (0.25) |
| 선거더미 | 0.06 (0.54) | 1.70 (0.44) | 1.50*** (0.35) |
| 거부권 | -3.60 (2.58) | -1.81 (1.13) | -1.21 (0.97) |
| 지방정부 차입 제한 | -3.32*** (1.31) | -0.83 (0.66) | 3.00*** (0.47) |
| 재정수렴 변수 | 0.37* (0.20) | -0.33 (0.32) | -1.61*** (0.19) |
| 중앙집권 변수 | 0.61* (0.34) | -0.21*** (0.08) | -0.60*** (0.08) |
| 준칙 변수 | -0.73*** (0.18) | -0.10 (0.26) | -1.14*** (0.22) |
| R ² | 0.75 | 0.61 | 0.68 |
| Wald 통계량 | 276.88*** | 410.93*** | 1015.71*** |
| 관측치수 | 89 | 119 | 90 |

주: 종속변수는 일반정부 부채의 GDP 비율의 증감율이며, ()안은 표준오차이며 ***, **, *은 각각 1%, 5% 및 10%의 통계적 유의성을 나타낸다.

자료: Hallerberg, Strauch, and von Hagen(2001).

2. 자료 및 방법론에 대한 설명

본 연구는 재정준칙의 제정과 준수가 재정성과 및 재정건전화에 미치는 영향을 분석하는 것을 주요한 실증분석 목표로 하고 있다. 재정준칙이 제정되고 시행되는 곳은 대부분 OECD 및 EU 국가들과 같은 나라들이다. 하지만 재정준칙의 강도(strength), 범위(coverage) 등을 고려하여 이를 수치화한 재정준칙지수(numerical fiscal rules index)를 계산하여 공표하는 것은 EU 회원국들외에는 없다. 따라서 본 연구의 목표에 부합하는 실증분석 역시 EU 회원국들의 자료를 바탕으로 하여 수행된다.

실증분석에는 1995~2009년까지 EU 회원국 27개국의 자료를 대상으로 하고 있다. 재정준칙지수는 1990년부터 개별적인 국가의 시계열자료가 존재하지만 보다 많은 국가들을 표본에 포함하기 위해 1995년부터 자료를 사용하였음을 밝힌다.

본 연구는 재정준칙지수가 재정성과 및 재정건전화에 미치는 실증분석을 목표로 하고 있다. 최근 많은 부류의 연구가 이러한 주제를 위해 사용하는 실증분석 방법론은 패널회귀분석 모형이다. 본 연구에서도 이러한 경향을 이어 받아 EU 27개 회원국들의 1995~2009년의 자료를 바탕으로 한 고정효과 패널회귀분석(fixed effect panel regression model)을 시행하였다.

먼저 종속변수는 일반정부(general government)의 GDP 대비 경기조정 재정수지(cyclically adjusted budget balance, CAB) 비율이다. 재정성과를 측정하기 위해서는 이 비율을 종속변수로 취하였지만 재정건전화 정도를 측정하기 위해서는 과거 3년 전과 현재의 이 비율을 종속변수로 하였다. 즉 이때의 종속변수는 $AB = CAB - CAB_{-3}$ 이다.

설명변수로는 앞서 언급한 바와 같이 EU에서 공식적으로 발표하는 재정준칙지수(FRI)이다. 또한 주요한 통제변수는 잠재GDP와 실제GDP의 % 차이를 반영하는 산출GAP(output gap, OG) 변수이다. 이는 경기변동에 의해 촉발되는 재정수지의 변화를 반영하는 변수이다. 또한 GDP 대비 일반정부의 사회복지 지출 (social benefit, BEN) 비율도 주요한 통제변수이다.²⁴⁾ 이 변수는 사회복지에 대한 요구, 고

평화에 대한 복지 요구 등이 반영하고 있으며 재정성과와 재정건전화에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그리고 GDP 대비 일반정부의 국채비율(DEBT)과 CAB의 시차변수 등이 설명변수로 추가된다. 또한 패널회귀분석에서 설명변수의 변화로 종속변수의 움직임을 정확하게 제어하지 못하는 경우가 발생한다. 특히 본 연구가 주제로 삼고 있는 재정준칙의 제정으로 인한 재정성과 및 재정건전화의 개선 정도는 경제환경의 변화를 야기하는 제도변화를 통제하여야 한다. 우리의 표본기간에 포함되는 주요한 제도 도입은 회원국들의 안정적인 재정운용을 담고 있는 성장안정협약(Stability and Growth Pact, SGP)을 제정한 1992년 마스트리히트 조약과 단일통화도입인 유로를 도입하기로 결정한 1999년 EMU 결성 등이다. 이를 반영한 두 개의 더미변수를 만들었는데 D_MAA와 D_EMU가 각각 그것이다.

한편, 재정성과 및 재정건전화에 대한 정책적 수단 중 총량 재정변수의 변동을 통해 각 회원국 정부가 취한 재정건전화 정책의 내용을 통제할 필요가 있다. 즉, 재정건전화 노력을 지출중심의 정책(spending-based consolidation)과 세입중심의 정책(tax-based consolidation) 중 어떤 것에 주안점을 두느냐 하는 것을 통제변수로 하여 재정준칙변수와 함께 고려하는 것이다. 이러한 시도는 류덕현(2010)에 이미 시도된바 있다.²⁵⁾ 류덕현(2010)과 같이 재정건전화 정책에 대한 선택을 아래와 같은 세 가지 옵션을 추구했을 때 지출과 세입증가율의 재정건전화 개선에 미치는 영향을 다음과 같이 분류할 수 있다.

- * 옵션1: GDP 증가율 > 지출증가율
- * 옵션2: 세입증가율 > GDP 증가율
- * 옵션3: 세입증가율 > 지출증가율

24) EUCOFIN에 따르면 이 변수는 현품을 제외한 현금급여로 이루어진 것으로 1) 사회 보장기여금, 2) 민간 사회보장기여금, 3) 피고용인 사회보장기여금, 4) 사회보조금(예를 들며, 아동 양육 보조금, 복지 보조금 등) 등이다.

25) 류덕현(2010)에서는 중기 재정건전화 개선에 재정지출 증가율과 세입증가율의 기여 정도를 계량화하여 측정하여 여러 다양한 재정건전화 정책의 효과를 분석하였다. 즉, 재정건전화 정책에 대한 선택을 아래와 같은 세 가지 옵션을 추구했을 때 지출과 세입증가율의 재정건전화 개선에 미치는 영향을 분석하였다.

먼저 위의 옵션1은 지출증가율을 GDP 증가율 이하로 억제하는 정책으로 '지출 통제전략'으로 명명할 수 있고(D_EXP), 옵션2는 세입증가율을 GDP 증가율 이상으로 증세하는 정책으로 '세입증대전략'(D_REV), 그리고 마지막으로 옵션3은 세입증가율을 지출증가율 이상으로 증가시키는 정책으로 '지출억제-세입증대 전략'(D_MIX)으로 명명할 수 있다.

따라서 본 실증분석에 사용되는 회귀방정식은 다음과 같이 구성할 수 있다.

$$AB_t = \alpha_{0j} + \alpha_1' X_{jt-1} + \alpha_2' Z_{jt} + \alpha_3 FRI_{jt} + \alpha_4' D_t + \epsilon_{jt} \quad (1)$$

$$\Delta(CAB)_{jt} = \beta_{0j} + \beta_1' X_{jt-3} + \beta_2' Z_{jt} + \beta_3 FRI_{jt} + \beta_4' D_{jt} + \eta_{jt} \quad (2)$$

본 연구에서 주요한 분석대상은 재정준칙지수(FRI)의 추정계수의 부호와 크기이다. 재정준칙지수는 값이 클수록 일반정부의 재정활동 중 재정준칙에 의해 영향을 받는 부분(coverage)이 더 크거나 재정준칙의 강도(strength)가 더세다는 것을 반영한다. 따라서 부호는 양(+)의 값을 가질 것으로 예상된다. 즉, 재정활동 중 준칙에 의해 영향받는 부분이 클수록 재정성과와 재정건전화 개선정도는 더 나아질 것이라는 것을 추론할 수 있다.

본 연구의 대상이 되는 국가는 Austria, Belgium, Bulgaria, Czech Republic, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovak Republic, Slovenia, Spain, Sweden, UK 등 27개국이다.

아래 <표 III-4>는 회귀분석에 사용된 자료의 기술적 특성을 나타내고 있다.

<표 III-4> 자료의 기술적 통계치

| | 평균 | 중간값 | 최대 | 최소 | 표준편차 | # of counts | 관측치 수 | 횡단면 수 |
|-------|-------|-------|--------|--------|-------|-------------|-------|-------|
| CAB | -2.56 | -2.52 | 6.43 | -15.19 | 3.14 | - | 391 | 27 |
| DEBT | 49.88 | 50.34 | 130.18 | 3.69 | 28.56 | - | 403 | 27 |
| OG | 0.38 | 0.31 | 13.99 | -15.88 | 3.38 | - | 396 | 27 |
| BEN | 13.87 | 13.73 | 21.91 | 7.15 | 3.18 | - | 405 | 27 |
| FRI | 0.1 | -0.08 | 2.19 | -1.12 | 1.01 | - | 405 | 27 |
| D_MAA | 0.45 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 182 | 405 | 27 |
| D_EMU | 0.34 | 0 | 1 | 0 | 0.47 | 138 | 405 | 27 |
| D_EXP | 0.51 | 1 | 1 | 0 | 0.5 | 201 | 395 | 27 |
| D_REV | 0.49 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 195 | 395 | 27 |
| D_MIX | 0.54 | 1 | 1 | 0 | 0.5 | 212 | 395 | 27 |

주:1) 각 변수의 이름은 본문을 참조하기 바람

2) CAB, DEBT, BEN은 GDP 대비 비율(%)임.

자료: http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/SelectSerie.cfm.

또한 [그림 III-2]는 재정준칙지수와 재정수지와 재정수지 증감분에 대한 산포도와 상관계수를 보여주고 있다.

[그림 III-1] (A) 재정준칙지수와 재정수지의 상관관계
(상관계수 = 0.4354)

[그림 III-2] (B) 재정준칙지수와 재정건전화의 상관관계
(상관계수 = 0.0232)

3. 실증분석결과

<표 III-5>는 재정준칙지수와 재정성과에 관한 실증분석 결과를 보여 주고 있다.

먼저 (1)은 제도변화와 재정건전화 전략 더미 변수가 없는 상태에서의 회귀분석결과를 보여주고 있다. 예상대로 재정준칙지수는 양(+)의 부호와 0.305의 추정계수를 얻을 수 있었다. 이것이 의미하는 바는 재정준칙지수 1이 커질수록 GDP 대비 경기조정후 재정수지 흑자비율이 0.35% 증가한다는 것이다. 이를 재정준칙지수의 정의에 비추어 해석해 본다면 EU회원국 내에 존재하는 재정준칙들에 의해 설명되는 재정활동의 영역이 커지거나 재정준칙의 강도가 더 강해질수록 재정수지 흑자로 표현되는 재정성과가 더 좋아진다는 것을 의미한다. 전기의 재정수지 (CAB(-1))와 채무비율(DEBT(-1))은 예상과 부합하는 결과를 낳았다. 이들 결과는 IMF(2010)과 부합한다. 전기의 산출GAP(OG(-1))은 음(-)의 부호를 나타내는데 이는 EU국가들의 경기대응 재정정책의 결과 재정성과가 나빠졌음을 의미한다. 또한 사회지출비율(BEN(-1)) 역시 음의 추정계수값을 보여 예측과 부합하는 결과를 낳았다.

다음 (2)~(5)는 경제환경의 변화를 반영하는 제도를 반영하는 더미변수와 재정건전화 정책의 기초를 반영하는 더미변수가 추가되었을 경우의 재정준칙지수의 영향을 분석하고 있다. 우선 (2)는 1992년 마스트리히트 조약과 1999년 유럽통화동맹이 더미변수로 추가되었을 경우의 회귀분석결과이다. (1)과 비교하여 재정준칙지수의 추정계수는 좀 더 커졌음을 알 수 있다. 하지만 마스트리히트 조약과 EMU 그 자체는 재정성과에 큰 영향을 주지 못하였음을 알 수 있다. 이는 이들 환경변화가 그 자체로 재정성과에 긍정적인 영향을 준 것이라보다는 재정준칙의 강화와 포괄범위의 확장 등으로 연계되어 효과가 나타났음을 유추할 수 있다. 한편, EU 국가들의 재정건전화 전략의 효과를 반영하는 더미변수를 추가한 (3)~(5)의 결과를 살펴 보자. 우선 지출통제전략을 반영하는 D_EXP가 더미변수로 사용된 (3)의 경우 재정준칙지수의 추정계수크기가 앞서 (1)~(2)의 경우보다 작아졌지만 재정건전화 전략에 대한 반응도는 큰 것으로 나타났다. (4)는 세입확대전략 변수인 D_REV가 사용되었는데 재정준칙지수의 추정치는 앞서의 (1)~(2)보다 더 커졌지만 더미변수 그 자체는

(3)의 경우보다 작아 졌음을 알 수 있다. 즉, 재정건전화 정책의 효과 그 자체가 가지는 고정효과는 지출통제전략이 세입확대전략보다 우월하다고 하는 그 간의 연구 결과인 IMF(2009, 2010)와 조응됨을 알 수 있다. 마지막으로 지출억제-세입확대전략의 경우 재정준칙지수의 통계적으로 유의하지 않은 추정값을 보여 앞선 두 전략과 직접적인 비교는 힘든 결과를 낳았다.

재정성과와 재정준칙지수의 상관관계를 검증한 앞서의 경우를 종합하면 다음과 같은 평가를 내릴 수 있다. 재정준칙지수가 높을수록 재정준칙에 의해 설명되는 재정활동의 포함범위와 넓어지거나 재정준칙의 강도가 강해짐을 의미하는데 이는 재정성과가 나아짐을 의미한다. 이러한 결과는 재정성과에 영향을 미치는 여러 조건들을 간단한 형태의 설명변수로 취급하여 분석한 것으로 그 해석에 주의를 요한다. 하지만 재정준칙의 제정 및 집행과 감시 감독기능의 강화는 재정성과의 개선으로 귀결된다는 교훈을 얻을 수 있다.

다음으로 재정준칙지수와 재정건전화의 관계에 대한 실증분석이 <표 III-6>에 정리되어 있다. 앞서의 경우와 달리 종속변수는 현재와 3년전의 재정수지비율의 개선 정도로 하였다. 물론 재정수지의 1년 전후의 비교나 채무비율의 개선유무로 재정건전화의 정도를 측정할 수도 있다. 하지만 본 실증분석의 주요한 설명변수인 재정준칙변수의 경우 준칙의 법적 근거, 감독기구의 존재 유무, 감시와 감독기능의 정도 등은 1년이라는 단기적 시계보다 3~5년 정도의 중기적 시계를 통해 재정건전화의 정도를 파악하는 것이 적절하다. 또한 채무비율보다는 재정수지의 개선정도를 중기적 시각에서의 재정건전화에 대한 척도로 많은 선행연구들이 준용하고 있다. 따라서 본 연구에서도 재정건전화의 척도로 GDP 대비 경기조정 재정수지의 3년 전후의 증감으로 하였다. 다른 설명변수들은 앞서의 경우와 동일하다. 이에 대한 결과를 간략히 살펴보자.

우선 재정수지 비율은 음(-)의 추정계수값을 보여 주었다. 이는 기준연도의 재정수지비율일 높을수록 재정건전화 효과가 더 작은 초기연도 효과(intial year effect)를 보여주고 있다. 채무비율이 높을수록 재정건전화 효과가 높게 나오는 것은 앞서 재

정성과에 대한 실증분석과 맥을 같이 하는 것으로 보인다. 산출GAP 역시 음(-)의 추정계수를 보여 앞서의 분석과 비슷한 양상을 보여 주었다. 재정준칙지수는 앞서 재정성과의 관계보다 추정계수의 크기가 좀 더 큰 값을 보여주었다. 이는 재정준칙의 강도와 포괄범위의 확장이 재정건전화에 보다 적극적인 효과를 보여주는 것으로 보인다. 이제 더미변수의 추정결과를 설명해 보자. 우선 마스트리히트 조약과 EMU 결성은 재정건전화에 직접적으로 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 오히려 EMU 더미의 경우 유의한 음(-)의 값을 보였다. 이러한 결과 역시 제도적 환경의 변화가 재정준칙지수의 설명력 강화로 연결되었음을 유출할 수 있다. 재정건전화 전략 더미변수는 앞서의 분석과 마찬가지로 지출통제전략이 수입확대전략보다 우월할 수 있음을 보여주고 있다. 이상의 결과를 종합하면 재정건전화에 있어 재정준칙지수는 통계적으로 유의한 효과가 있음을 알 수 있으며 제도변화와 건전화정책 전략별로 그 효과가 커질 수 있음을 알 수 있다.

본 실증분석의 한계는 다음과 같다. 우선, 재정준칙지수가 준칙별로 구분(decompose)되지 않아 준칙별로 재정성과와 재정건전화 효과를 알아내기에는 한계가 있다는 것이다.²⁶⁾ 둘째, 회귀분석에 존재할 수 있는 내생성에 대한 통제이다. 물론 설명변수는 대부분이 전기의 변수(lagged variables)와 더미변수를 사용하여 이러한 문제가 많이 해소된다고 할 수 있지만 완전한 내생성은 통제하지 못함은 이에 대한 한계이다. 마지막으로 본 연구의 실증분석에 사용되는 재정준칙지수는 EU 회원국들에 국한된 것으로 미국, 캐나다, 호주 등 다른 선진국에서 사용되는 재정준칙들을 포함하고 있지 못하는 한계를 가진다.

26) 본 보고서에 보고하지는 않았지만 재정준칙지수와 재정건전화 전략의 상호작용항(interaction term)을 회귀분석식에 추가하여 작업해보았으나 추정계수의 부호와 통계적 유의성 면에서 만족할 만한 결과가 나오지 않았다.

<표 III-5> 재정준칙지수와 재정성과

| : CAB | | | | | |
|----------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 설명변수 | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| C | 0.302 (0.931) | 0.185 (1.399) | 1.352 (0.936) | -1.361* (0.696) | -0.680 (0.680) |
| CAB(-1) | 0.539*** (0.059) | 0.554*** (0.059) | 0.563*** (0.048) | 0.620*** (0.054) | 0.739*** (0.052) |
| DEBT(-1) | 0.023** (0.009) | 0.020** (0.009) | 0.009 (0.008) | 0.022*** (0.008) | 0.006 (0.006) |
| OG(-1) | -0.183*** (0.037) | -0.170*** (0.034) | -0.125** (0.023) | -0.153*** (0.029) | -0.068*** (0.025) |
| BEN(-1) | -0.186** (0.080) | -0.187** (0.079) | -0.254*** (0.078) | -0.087 (0.064) | -0.092* (0.067) |
| FRI | 0.305** (0.156) | 0.325** (0.147) | 0.216* (0.128) | 0.355*** (0.131) | 0.076 (0.129) |
| D_MAA | - | 0.951 (1.668) | - | - | - |
| D_EMU | - | -0.386* (0.202) | - | - | - |
| D_EXP | - | - | 1.263*** (0.206) | - | - |
| D_REV | - | - | - | 0.993*** (0.206) | - |
| D_MIX | - | - | - | - | 1.815*** (0.253) |
| | 0.782 | 0.785 | 0.805 | 0.818 | 0.839 |
| 관측치 수 | 364 | 364 | 364 | 364 | 364 |

주: 1) 추정방법은 국가 고정효과가 포함된 패널고정효과 모형을 사용하였음.
 2) ()는 White Heteroschedasticity Consistent 표준오차임.
 3) ***, **, *는 통계적으로 1%, 5%, 10% 유의한 정도를 각각 나타내고 있음.
 4) 국가별 고정효과는 편의상 보고하지 않았음.

<표 III-5> 재정준칙지수와 재정건전화

| : (AB) = $CAB - CAB_{t-3}$ | | | | | |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| 설명변수 | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) |
| C | -1.438 (1.683) | -2.127 (1.588) | -1.237 (1.390) | -2.487 (1.769) | -1.493 (1.419) |
| CAB(-3) | -1.104*** (0.056) | -1.098*** (0.059) | -1.047*** (0.053) | -1.075** (0.060) | -1.069*** (0.042) |
| DEBT(-3) | 0.046*** (0.012) | 0.043*** (0.012) | 0.034*** (0.009) | 0.049*** (0.012) | 0.046* (0.009) |
| OG(-3) | -0.243*** (0.039) | -0.234*** (0.034) | -0.164*** (0.037) | -0.250*** (0.041) | -0.172 (0.030) |
| BEN(-3) | -0.263** (0.127) | -0.249** (0.125) | -0.259** (0.099) | -0.218* (0.132) | -0.289** (0.113) |
| FRI | 0.577*** (0.136) | 0.608** (0.135) | 0.481** (0.141) | 0.571*** (0.130) | 0.424*** (0.207) |
| D_MAA | - | 1.626 (1.183) | - | - | - |
| D_EMU | - | -0.294* (0.289) | - | - | - |
| D_FC1 | - | - | 1.067*** (0.205) | - | - |
| D_FC2 | - | - | - | 0.679*** (0.255) | - |
| D_FC3 | - | - | - | - | 1.037** (0.207) |
| | 0.676 | 0.674 | 0.713 | 0.756 | 0.709 |
| 관측치 수 | 310 | 310 | 310 | 310 | 310 |

주: 1) 추정방법은 국가 고정효과가 포함된 패널고정효과 모형을 사용하였음.
 2) ()는 White Heteroschedasticity Consistent 표준오차임.
 3) ***, **, *는 통계적으로 1%, 5%, 10% 유의한 정도를 각각 나타내고 있음.
 4) 국가별 고정효과는 편의상 보고하지 않았음.

IV. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 정부의 총량적인 재정목표를 제약함으로써 재정건전화를 최우선 정책 운용목표로 하는 재정준칙을 소개하고 이러한 재정준칙이 재정성과 및 재정건전화에 미치는 영향을 분석하였다. 재정준칙은 재정수지나 지출증가율 혹은 국가채무에 대한 제약을 두어 일시적으로 정책운용의 폭을 좁히지만 재정규율을 확립하여 중장기적으로 재정건전화에 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 재정부문이 여타 다른 경제부문보다 건실한 것으로 평가받고 있는 우리나라에서 재정이 갖는 또 하나의 중요한 기능인 경기안정화에 대한 정책적 수단을 제약하면서까지 재정준칙을 도입해야 하는지에 대해선 의구심이 들 수도 있다. 하지만 향후 우리에게 다가올 재정건전화에 대한 위협을 고려하면 서구 재정위기를 겪고 있는 다른 나라들에 비해 재정이 건전하다고 평가받고 있는 지금의 시점에서 재정준칙에 관해 논의하는 것이 적절하다고 할 수 있다.

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

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

EU 회원국들을 대상으로 한 재정준칙과 재정성과 및 재정건전화에 대한 실증분

석결과를 통해 재정준칙의 강화와 재정준칙에 의한 재정활동의 범위가 넓어질수록 재정성과와 재정건전화가 강화된다는 실증적 분석결과를 얻을 수 있었다. 이를 평면적으로 해석하면 엄격한 재정규율을 통한 재정건전화는 당장의 경기대응 정책수단을 제한하는 면이 있지만, 최소 중기적인 시계에서는 재정건전성을 개선한다는 면에서 정책적으로 고려할 필요가 있다고 본다.

우리나라의 재정정책은 1980년대 초부터 외환위기 발생 직전까지는 양입제출의 원칙이라는 다소 느슨한 형태의 재정준칙을 고수하여 균형재정 기조를 지향하는 등 매우 보수적으로 운영되어 왔다. 이로 인해 1980년대 중반이후 외환위기 이전까지 우리나라 재정은 만성적인 적자에서 벗어나게 되었고 물가가 급격히 안정되는 등 우리경제가 안정성장 기조로 전환되는데 크게 기여하였다. 반면, 이러한 보수적인 재정운영은 재정적자의 심화와 이에 따른 부작용을 사전에 차단하는 긍정적 효과를 가졌지만, 동시에 경기조절, 소득재분배 등 재정 고유의 정책적 기능을 불가피하게 제한하게 되고 재정규모 자체가 지나치게 작아지는 부작용을 낳기도 하였다.

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

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

우선 현행 재정관련 법률에 재정준칙을 위한 법적 토대가 마련되어 있는지의 여부를 살펴본 결과 우리나라의 경우에는 세입내 세출 원칙, 5가지 예산원칙 및 재정건전성 유지를 위한 각종 제도들의 도입에 대한 조항만 있을 뿐 재정총량지표에 대한 목표를 설정하도록 하고 이에 기초하여 재정정책을 수립·운용하여야 한다는 재정준칙을 구성하는 핵심적인 사항이 빠져 있다.

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

마지막으로 향후 우리나라에 재정준칙을 도입할 경우 감안되어야 사항들을 제시해 보았다.

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

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

셋째, 최근 예산편성이 하향식(top-down) 방식으로 전환되었는데 동 체제하에서는 국정의 우선순위에 따라 예산총액이 배분되면서 재정의 정책적 기능이 강조되기

때문에 서구 유럽에서 보듯이 행정부 내에서 뿐만 아니라 입법부에서도 각 부처간에 정책수행을 위한 예산확보 경쟁이 치열해 지는 등 다양한 형태의 정치경제학적 행태가 발생할 가능성이 높다. 그런데 우리나라 입법부의 재정규율은 매우 취약한 상태에 있어, 전통적 예산항목인 각종 경제사업을 둘러싼 이권추구(pork barrel)가 여전히 만연한 상태에서 복지예산의 증가에 따른 이해관계집단의 지대추구(rent seeking)가 확산되는 현상이 발견되고 있다. 따라서 재정규율의 강화를 위해서는 재정활동의 투명성과 재정정책의 일관성을 확보해야하고 이를 위해 어느 정도 '준칙'을 설정하는 것이 바람직할 것이다.

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

이외에도 앞서 설명한 Buiter(2003)의 '재정준칙의 10계명'에 입각하고 재정운용의 양대 축인 경기안정화 기능 및 재정건전성이 유지·강화도록 재정준칙을 설계하고 재정준칙이 잘 준수되도록 예산편성 절차, 입법부와의 역할분담, 재정당국의 위상 및 권한, 예산집행의 감시 및 통제, 재정통계 등 관련 제도를 정비할 필요가 있다.

참고문헌

- 류덕현, 『재정정책이 중기재정건전성에 미치는 영향』, 한국조세연구원, 재정네트워
크 사업 보고서, 2010.
- 박형수, 『재정준칙의 도입에 대한 검토』, 재정포럼, 한국조세연구원, 2007년 3월호,
2007.
- 박형수·류덕현 『재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구』, 한국조세연구원 연
구보고서, 2006.
- 박형수·송호신, 『바람직한 재정건전화 정책건전화 정책과 정책과제』, 한국조세연
구원 연구보고서, 2010.
- Alt, J. and Lowry, R., Divided government and budget deficits: evidence from
the states, *American Political Science Review*, Vol. 88, 1994, pp.811-28.
- Ahmed, S., Temporary and permanent government spending in an open
economy: some evidence from the United Kingdom, *Journal of Monetary
Economics*, Vol.17, 1986, pp.197-224.
- Alesiana A. and Bayoumi, T., The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence
from U.S. States," *NBER Working Papers 5614*, 1996.
- Alesiana, A. and Perotti, R., The political economy of budget deficits, *Staff
Papers*, IMF, Vol.42, 1995
- Barro, R., The neoclassical approach to fiscal policy, *Modern Business Cycle theory*,
1989.
- Bayoumi, T. and Eichengreen, B., "The Stability of the Gold Standard and the
Evolution of the International Monetary System", CEPR Discussion
Papers 1248, 1995.
- 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, 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
- Buiter, W., "Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.19, No.1, 2003.
- Corsetti, Giancarlo and Nouriel Roubini, "European versus American Perspectives on Balanced-Budget Rules," *The American Economic Review*, pp.408-413, 1996
- European Commission, 『Public Finances in EMU 2006, 2008, 2010』, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2006, 2008, 2010.
- Fatas, A. and Mihov, I., "The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states", *Journal of Public Economics*, Vol. 90(1-2), 2006, pp. 101-117.
- Hallerberg, M., Strauch, R., von Hagen, J., "The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries", Working Paper Series NO. 419, European Central Bank, 2004.
- Hallerberg, M., von Hagen, J., Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits in the European Union. Poterba and von Hagen (Eds.), Fiscal Institutions and Fiscal Performance. NBER and University of Chicago Press, Chicago, IL, 1999, pp. 265-300.
- IMF, "Fiscal Policy Rules", IMF occasional paper No.162, 1998
- IMF, "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain", occasional paper No.225, 2003.
- IMF(2009a), The case for Global Fiscal Stimulus, 2009.
- IMF(2009b), 『World Economic Outlook 2009』, 2009.

- IMF(2010a), From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies, 2010.
- IMF(2010b), 『Fiscal Monitor』 Navigating the Fiscal Challenges Ahead, 2010 May.
- IMF(2010c), 『World Economic Outlook 2010』 , 2010 Oct.
- IMF(2010d), 『Fiscal Monitor』 Fiscal Exit: From Strategy to Implementation, 2010 Nov.
- OECD, Design choices for fiscal policy rules, unpublished SBO meeting paper, 2006.
- OECD, *Economic Survey of Sweden 2002*, 2002.
- Perotti R. and Kontopoulos Y., "Fragmented fiscal policy", *Journal of Public Economics*, Vol.86(2), 2002, pp. 191-222.
- Poterba, J., "State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics", *Journal of Political Economy*, vol. 102(4), 1994, pp. 799-821.
- Roubini, N. and Sachs, J., "Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Economies", *NBER Working Papers* 2919, 1989.
- Schick, A., "The role of fiscal rules in budgeting", *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 3, No. 3, 2003.
- Taylor, J., "Discretionary versus policy rules in practice", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol.38/39, C4, 1993.
- Von Hagen, J. and Harden, I., "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline," IMF Working Papers 96/78, 1996.
- Von Hagen, J., "Fiscal Discipline and the Growth in Euroland Experiences with the Stability and Growth Pact", ZEI Working Paper B06, 2003.