

총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 (I)

종합보고서

김 세 진



재정법제 연구 12-18-①-1

**총량적 재정규율제도
도입에 관한 연구 (Ⅰ)
- 종합보고서 -**

김 세 진

**총량적 재정규율제도
도입에 관한 연구 (Ⅰ)
- 종합보고서 -**

**A study on introduction of the aggregate fiscal
discipline system (Ⅰ)
- The Overall Review -**

연구자 : 김세진(부연구위원)
Kim, Se-Jin

2012. 8. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 배경

- 근래 재정건전성(fiscal soundness) 또는 재정의 지속가능성(fiscal sustainability) 유지의 필요성은 지속적으로 강조
- 민주주의 정치제도의 특성상 득표를 의식해야 하는 정치인들은 적자편향적(deficit bias) 재정운용을 선호할 유인 존재
- 우리나라는 복지제도의 확대, 공기업 부채 증가라는 정책적 환경의 변화와 고령화와 잠재성장률 저하라는 경제적 환경의 변화로 재정여건이 악화되고 재정건전성이 약화될 것으로 전망

□ 의의

- 재정준칙(fiscal rules)이란 재정정책의 모수에 대한 공식화된 제한으로서 재정관련 의사결정에 재정의 지속가능성을 적극적으로 고려하도록 하는 인센티브의 역할을 함으로써 재정의 시간비일 관성문제를 해소하는 준칙
- 재정준칙은 80년대 전후 주요국에서 도입을 시작하였고, 70년대 재정지출 급증, 오일쇼크로 재정적자 확대된 많은 국가에서 유용성을 발휘하고 있음.

- 재정준칙을 통한 재정규율은 재정제도(fiscal institution)나 재정적 재량에 의한 관리에 비하여 단순하고 이해하기 쉬우며 이에 따라 의회나 시민들에 의한 통제의 가능성이 훨씬 크다는 장점이 있다. 또한 법적 규범력을 부여함으로써 행정부가 자기구속적 위치에 서게 함으로써 재정건전성에 대한 확약(commitment)를 부여하여 재정책대에 대한 요구를 하는 정치적 이해관계자의 영향을 차단할 수 있는 장점
- 재정준칙의 개념구성요소로 IMF(1998)는 법적 토대, 총량적 재정목표, 제재조치를 제시
- 재정준칙과 관련된 이슈 중 가장 중요한 것은 다양한 유형의 재정준칙 중 어떠한 재정준칙이 가장 효과적인지의 문제

□ 유형

- 재정준칙은 재정준칙이 목표로 삼고 있는 재정변수에 따라 분류: 재정준칙의 목표재정변수는 각각 국가채무의 총량, 정부차입 또는 재정적자의 한도, 재정지출의 한도, 균형재정의 요구로 구분.

II. 주요 내용

- 지출제한(expenditure ceiling)은 정부재정지출의 일부 또는 전부에 대한 제한으로서 예산편성 이전에 행정부에 제시된 구체적인 기준을 의미. 지출제한제도 재정준칙은 지출제한을 통해 정부나 독립된 제3의 주체가 예산편성 초기에 지출 수준의 상한선을 발표하고, 이 수준을 초과하지 않도록 하는 명시적 규정을 만들고 행정부가 이를 준수하도록 하는 제도.

- 지출제한제도는 재정준칙의 바람직한 발전의 명확하고 현실적인 의미를 가지며 결과를 실제로 발생시킨다는 장점. 재정균형이나 채무에 대한 규율을 형성하는데 이점. 세입을 관리하는 것은 경기순응적 재정 정책을 생산할 가능성이 높은 반면 지출제한준칙을 경기대응적. 지출준칙은 경제상태에 관계없이 정책당국자가 주어진 가이드라인을 지킬 수밖에 없도록 하는 장점.

- 재정적자 또는 신규 차입을 통제하려면 다음과 관련된 규정이 필요
 - 재정적자에 대한 개념적 규정
 - 법률 등에 규정하거나 국제기준에 의한 통합재정 등
 - 재정적자 한도를 초과하는 경우를 판단할 기준
 - 독일은 일정 범위까지 재정적자가 아닌 균형재정으로 판단
 - 재정적자 한도 초과시 대응하기 위한 제도적 장치
 - 예산 편성이 원천적으로 배제되거나 지출 삭감을 위한 제도적 장치가 필요

- 재정적자 및 차입을 통제하는 형태는 독일식 헌법에 의한 재정준칙, 미국식 법률에 의한 재정준칙, 영국식 내부 재정운영 원칙에 의한 재정준칙 중에서 실현 가능성 및 구속성 등을 감안하여 결정하는 것이 필요

- 글로벌 경제위기의 발생빈도의 증가에 따른 재정정책적 대응상황의 증가, 복지수요의 증가, 통일대비 비용의 준비 등 우리나라의 재정소요는 향후에도 매우 클 것으로 생각됨. 여기에 각종 선거를 통해 생산되는 포퓰리즘적 정책이 더해질 경우 아직까지는 비

교적 양호한 현재의 재정건전성을 유지해 나가는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 전망. 선제적으로 국가채무를 효과적으로 통제하고 지속가능한 재정상황을 달성하기 위해서는 국가채무의 총량적 규율에 관한 진지한 접근이 필요.

Ⅲ. 시사점

- 먼저 우리나라의 경우 재정준칙 도입을 위한 사회적 합의 도출 필요한 단계에 재정건전성이라는 가치를 어느 수준에서 타협할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 작업이 필요.
- 경제여건을 고려하여 어떤 형태의 재정준칙을 도입할 것인가에 대한 재정준칙 선택의 문제가 있으며 이때 가장 느슨한 형태의 채무관련 준칙에서부터 지출제한제도까지 고려해볼 수 있음.

▶ 주제어 : 재정건전성, 재정준칙, 지출규율, 차입 및 적자규율, 채무규율

Abstract

I . Background and Purpose

Background

- Strong emphasis has been put on the fiscal soundness and fiscal sustainability.
- Democratic polity has embedded shortfall in a sense it creates politician's tendency toward deficit (deficit bias) and voters' short local interests instead of fiscal responsibility.
- South Korea is a rapidly aging country and experiencing rapid increase in social welfare expenditure, sovereign debt and liabilities in public enterprises. In these circumstances, it is necessary to examine the possible institutionalization of advanced mechanism for fiscal discipline.

Definition

- Fiscal rules is defined as a formal rules on the parameters of fiscal policies, which provides incentives for the political decision-makers to consider fiscal sustainability and make decisions with the long- term time frame.

- Fiscal rules was invented in advanced countries where leap in the public expenditure and slow economic growth became social problems and transferred to the developing countries in the 1980s.
- Strength: Fiscal rules is easier to understand than traditional policies by fiscal institutions and as a result, legislative body and citizens can easily evaluate the fiscal activities of an executive body. As a legal norm, fiscal rules can function as a executive body's commitment for fiscal discipline.
- IMF(1998) summarizes essential elements of fiscal rules as legislation, aggregate fiscal goals and target variables, control mechanism.
- Most important issue is what kind of fiscal rules is most effective for fiscal discipline in one country.

Types

< Typology of Fiscal Rules by Target Variables >

	Explanation
Debt Rules	Limit on the sovereign debt such as aggregate debt, net debt
Deficit Rules	Limit on the deficit of one year; limit on the borrowing from the central bank
Expenditure Rules	Limit on the expenditure; firewall between tax increase and expenditure increase
Budget Balance Rules	Mandate to achieve balanced budget

II. Overview

- Expenditure ceiling is limitations on the part or whole of governmental expenditure in the budget which is publicly proclaimed. Third party or government announces the numeric limitations before budget formulation process starts.

- Strength: Flexible, at the same time, Straightforward and result-oriented. Revenue limitation tends to allow procyclical fiscal policies. Expenditure limitations tends to have countercyclical fiscal policies. Preventive action compared to the Debt rules.

- The cases of US, UK and Germany indicate that the followings are needed to control budget deficit or additional borrowing: (1) conceptual definition of deficit (legal definition or consolidated budget deficit), (2) criteria on the excess of deficit limit (Germany allows deficit within the specified range), (3) established mechanism to cope with excessive deficit (prohibit deficit budgeting or tool for spending cut). The type of deficit control rule should be chosen by considering applicability, enforcing power, etc.


- The financial spending in Korea is forecast to be even larger in the future considering an increase of financial and politic handling of the increased occurrence of global financial crisis, an increase of welfare demand and preparation for the cost of unification. When

added with populist policies produced through various elections, the situation will face an even higher level of difficulties in maintaining the financial sustainability, which is relatively satisfactory as yet. Therefore, a serious approach to the aggregate discipline for public debts is necessary in order to achieve sustainable financial conditions and to effectively and preemptively control public debts.

III. Implications

- First of all, it is necessary to form social consensus on the role of fiscal policies in Korea. Political actors need to discuss the level and methods to cope with the rising demand for social welfare, considering the effects of fiscal discipline.

- Fiscal rules is a best practice mechanism for fiscal discipline. There is choice problem among different types of fiscal rules. Expenditure ceilings have been praised among scholars and policymakers. South Korea can benefit from fiscal rules and esp. expenditure ceilings.

 **Key Words** : Fiscal Soundness, Fiscal Rules, Expenditure Rule, Borrowing and Deficit Rule, Debt Rule

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 배경	15
제 2 절 연구의 내용	16
제 2 장 재정준칙의 의의	19
제 1 절 재정준칙 논의의 배경	19
제 2 절 재정준칙의 의의	20
제 3 절 선행연구의 방법론	22
제 3 장 지출제한제도	27
제 1 절 지출제한제도의 의의 및 특징	27
제 2 절 지출제한제도의 제도적 구성	30
1. 지출제한제도의 기본원리	30
2. 지출제한제도 설계	32
제 3 절 지출제한제도의 선진국 사례	35
제 4 절 선진국 지출통제 비교분석 요약	35
제 4 장 차입 및 재정적자	41
제 1 절 재정규율관련 이론 및 경향	41

1. 재정 적자의 영향	41
제 2 절 재정안정성의 개념	49
1. 재정안정성	49
2. sustainability gap	52
3. 재정적자와 채무의 개념	53
4. 외국의 재정적자 축소 노력	57
제 3 절 차입 및 재정적자관련 법률	63
1. 헌 법	63
2. 국가재정법	64
제 4 절 선진국 사례 비교분석 및 요약	69
제 5 장 국가채무	75
제 1 절 국가채무 통제의 법적 근거	75
1. 헌법상 국가채무에 대한 통제 근거	75
2. 현행 국가재정법상 국가채무의 통제 근거	75
제 2 절 국가채무 총량규제의 도입 검토	79
1. 국가채무 총량규제의 의미	79
2. 국가채무의 증가원인	81
3. 현재 우리나라의 국가채무 관리방식	86
제 3 절 선진국 사례 비교분석 및 시사점	94
1. 채무규율로서 상한의 설정과 방식	94
2. 국회의 통제강화	104
3. 국가채무통계의 투명성 제고	104

제 6 장 결 론	107
제 1 절 우리나라의 시사점	107
제 2 절 적용방안	107
1. 지출규율	107
2. 차입 및 적자규율	108
3. 채무규율	110
참 고 문 헌	115

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경

재정은 한 국가의 살림으로서 국가의 유지를 위한 가장 핵심적인 요소 중의 하나이다. 이에 따라 중세이후 왕권의 강화는 국가재정권의 강화와 함께 이루어졌으며, 강화된 왕권의 가장 큰 관심사 역시 재정이었다. 오늘날 국가는 과거에 비해 많은 역할을 수행한다. 물론 정부의 역할에 대해 작은 정부를 주장하는 경우도 있으나, 복잡다양화 되어가고 있는 사회현실에 대응하기 위해서 복지를 중심으로 크게 확대되어 나가고 있음은 부인할 수 없다. 따라서 이와 같은 역할을 제대로 수행하기 위해서는 건전한 재정, 지속가능한 재정은 필수적인 요소라고 할 수 있다.

오늘날 재정현실은 새로운 국면을 맞고 있다. 바로 글로벌 경제위기이다. 과거 실물중심의 사회에서 일국의 경제위기적 상황은 타국으로 전이되기에는 제한적이었으며, 전이의 시차 역시 상당한 기간을 요하였다. 그러나 금융의 발전과 인터넷의 발전과의 결합으로 인하여 일국의 금융시장의 불안정은 타국의 금융시장으로 실시간 전이되고 있으며, 이는 실물로 확대되어 글로벌 경제위기 또는 경기침체라는 동반 위험을 안게 되었다. 이러한 상황에서 자국의 시장안정성을 지키고, 경기를 부양할 수 있는 역할을 하는 것이 바로 재정이다. 특히 금융기법의 발달로 인한 경제위기 주기의 단축은 재정건전성의 요건을 상시적으로 강조해야 하는 이유가 되고 있다.

글로벌 금융위기를 비교적 빨리 극복한 편이며 고용도 회복되고 있으나 체감경기 개선이 미흡하고 글로벌 재정위기로 장·단기 위험요인이 부각되고 있다. 모든 나라에서 재정이 당면하는 가장 큰 문제는 재정규모의 지속적 확대와 적자 예산의 편성에 따른 국가채무의 지속적 증대이다.

재정규모의 확대와 재정 적자의 지속은 재정자체의 지속가능성 문제는 물론 경제 전체의 활력 유지문제까지 제기하고 있다. 이에 따라 각국은 재정규모와 재정적자에 대해 명시적 ‘규율’을 시도해 오고 있고, 재정규율은 중장기 재정운용에 적용되는 원칙으로 재정정책의 지속가능성의 실현, 재정운용의 투명성 제고, 정책의 신뢰성 제고로 요약된다.

즉 국민적 합의로 재정운용 원칙을 세우고 세출확대에 대한 정치적 영향이 개입될 여지를 차단하는 것이다.

우리나라도 1997년 외환위기를 겪으면서 대규모 공적자금의 투입, 사회안전망 등 복지수요 증가, 고도성장 시기의 마감 등으로 예산 규모가 계속 확대되고 본격적인 적자재정 시대가 도래했다. 이에 따라 ‘총량적 재정규율’이 확립될 필요성이 증가하고 있으나 이를 위한 전면적 논의가 아직 구체화되고 있지는 못하다.

재정정책은 재정운영의 신축성과 규율을 적절히 조화시켜 재정의 경기대응 기능 제고와 재정건전성 강화를 동시에 추구해야 한다. 재정지출의 확대와 재정적자의 증대를 막을 수 있는 가장 확실한 방법은 제도나 법을 통해 재정운용에 특별한 제한 또는 제재를 가하는 것이다. 종래에는 회피되었던 총량적으로 수치화된 원칙을 규정하며 행정부의 규칙이 아니라 의회 입법화 경향은 현재 주요 외국에서도 도입했으며, 이를 통해 실질적인 재정건전화에 기여하고 있다.

이 연구는 총량적 재정규율제도의 법제화에 대한 논의와 시사점을 제시할 것이다.

제 2 절 연구의 내용

우리나라는 재정이 건전한 것으로 평가받고 있지만 1997년 말의 외환위기와 최근의 금융위기로 재정건전성이 다소 악화되었다. 외환위기 직후에는 실업대책, 사회안전망 확충, 금융기관 구조조정 지원 등으로 정부의 씬씀이가 크게 증가하여, 재정적자가 GDP 대비 3~4% 수준으

로 확대되었다. 악화된 재정수지는 2000년 이후에 안정세를 보였지만 2008년 말에 발생한 금융위기로 재정적자가 다시 확대되었는데 정부가 감세를 추진하고, 금융위기를 극복하기 위하여 지출이 늘어났기 때문이다.

OECD 자료¹⁾에 따르면 재정 준칙이 입법화되는 정도는 나라마다 큰 차이를 보인다. ① 재정 준칙이 법률에는 포함되지 않지만 정부성명서에 나타나는 경우로 노르웨이, 스웨덴, 영국 등이 있다. 영국의 재정준칙은 차입을 제한하는 ‘골든 룰’과 정부부채 규모를 제한하는 ‘건전 투자 준칙’으로 구성되어 있다. ② 정성적 재정 준칙이 법률에 포함되는 것으로 뉴질랜드의 재정책임법(Fiscal Responsibility Act, 1994)이 대표적이다. ③ 정량적 재정 준칙이 한시적 법률에 포함되는 경우로 캐나다와 미국이 있다. 미국의 1985년도 균형예산법(Balanced Budget Act)은 1986년부터 1990년까지 재정 적자를 점진적으로 줄여나감으로써 1991년에 균형재정을 달성하겠다는 목표에서 제정되었다. ④ 정량적 재정 준칙이 영속적 법률에 포함되는 경우로 독일, 대한민국, 스페인 등이 있다. 독일의 헌법은 차입으로 얻은 재정 수입이 예산에 포함된 총투자 규모를 넘을 수 없다고 규정하고 있다. 우리나라도 1961년 예산회계법에서 불가피한 상황이거나 사전에 국회의 승인을 받은 경우를 제외하고는 연간 예산 지출은 채권 발행 혹은 기타의 차입금이 아닌 방식으로 조달되어야 하도록 규정하고 있다. 따라서 변형된 형태의 ‘골든 룰’이라고 할 수 있다.

본 연구는 기존의 연구²⁾와는 달리 지출규율, 재정적자 및 차입, 국가채무에 대한 외국 및 국제기구의 재정 규율 방식을 세부적으로 살펴보는 사례연구의 방식이며, 이를 바탕으로 본 연구에서는 우리 실정

1) 이안 리너트·정무경, 『OECD국가 예산체계의 법적구조에 관한 국제비교』, 한국조세연구원, OECD 예산저널 특별호(한국어판), 2007.

2) 박형수 외, 재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구, 한국조세연구원, 2006.

에 해당 규율의 적용 가능성을 살펴보고자 한다. 종합보고서는, 지출 규율(Ⅱ), 차입 및 적자규율(Ⅲ), 채무규율(Ⅳ)을 요약 정리한 것이다.

제 2 장 재정준칙의 의의

제 1 절 재정준칙 논의의 배경

재정정책의 목적은 Musgrave가 제안한 대로 전통적으로 정치경제의 효율성과 형평성 제고, 경제의 구조적 문제 완화, 경제성장 및 안정화로 이해되어왔다. 주지하다시피 1970년대 이후 지속적인 재정적자에 따라 재정자체의 지속가능성과 경제 전체의 활력 유지에 문제가 일어났고 상기의 재정의 역할수행에 대하여 회의적인 시각이 광범위하게 퍼지기 시작하였다. 많은 국가들에서 재정정책은 단기안정화를 달성하는데 성공하였으나 장기목표인 국가채무의 지속가능성을 유지하는데 실패하였기 때문이다. 이에 재정규모의 지속적 확대와 적자예산의 편성에 따른 국가채무의 지속적 증대가 오히려 문제시되기 시작하였고, 재정건전성이라는 새로운 정책목표가 제시되었다. 이러한 배경을 고려할 경우 재정건전성과 안정적 경기운용은 표면적으로 상충적인 목표이나 적정수준에서의 조화가 필요한 동등한 가치를 지닌 목표인 것을 인식할 수 있다.

근래 재정건전성(fiscal soundness) 또는 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)³⁾ 유지의 필요성은 지속적으로 강조되어왔다. 재정적자의 지속은 재정 자체의 지속가능성 문제와 경제 전체의 동력 유지에 중요한 문제를 일으키는 것으로 받아들여진다. 더구나 대외의존도가 큰 소규모 국가의 경우 재정건전성이 지속적으로 악화되면 외환위기가 발생할 가능성이 높아지고 장기적으로 경제성장이 위축, 국가채무가 증대하면 국가신인도 하락, 자본유출, 통화 가치 급락 등 금융불안이 발생할 가능성도 있으며, 금리가 상승하여 민간투자를 구축하고 장기적으로

3) 재정규모의 지속적 확대와 적자예산의 편성에 따른 국가채무의 지속적 증대는 국가채무가 지속가능한 범위에서 유지되는가의 문제를 일으키므로 재정건전성은 재정적자의 측면과 국가채무 측면이 동시에 존재한다.

채무상환과 이자지급을 위한 세율인상 필요가 생겨 잠재성장률이 급격히 하락하는 문제가 발생한다.

반면 민주주의 정치경제체제에서는 재정수지가 지속적으로 악화되는 현상이 관찰된다. 민주주의 정치제도의 특성상 득표를 의식해야 하는 정치인들은 적자편향적(deficit bias) 재정운용을 선호할 유인이 있다. 선거를 앞둔 정치인들의 포퓰리즘식 공약으로 재정지출이 확대되나 국민들은 이후 세금을 더 내야한다는 인식이 부족하고, 재정안정화에 대한 사회적 합의가 어려워 재정난이 지속되며 행정부가 바뀌는 경우 전정권이 재정건정성을 확보할 유인이 없는 문제로 파악된다. 현재 우리나라도 국가채무가 GDP대비 40% 수준에 머물러있으나 우리나라는 복지제도의 확대, 공기업 부채 증가라는 정책적 환경의 변화와 고령화와 잠재성장률 저하라는 경제적 환경의 변화로 재정여건이 악화되고 재정건전성이 약화될 것으로 전망된다. 이런 상황에서 재정건전성 확보를 위한 정책적 준비가 필요할 것이다.

제 2 절 재정준칙의 의의

본 연구는 이런 점을 고려하면서 재정건정성을 확보할 수 있는 방안으로서 재정준칙을 연구하고자 한다. 재정준칙(fiscal rules)이란 재정정책의 모수에 대한 공식화된 제한으로서 재정관련 의사결정에 재정의 지속가능성을 적극적으로 고려하도록 하는 인센티브의 역할을 함으로써 재정의 시간비일관성문제를 해소하는 준칙을 말한다.⁴⁾ 재정정책에는 시간적 비일관성과 적자편향성이 있기 때문에 재정건정성 유지를 위한 조치가 필요하며 근래에는 재정제도, 예산과정보다 제도적

4) 재정준칙을 절차적 준칙(procedural rules)와 계량적 재정준칙(numerical fiscal rules)를 포괄하는 개념으로 사용하는 경우도 있다. (Corbacho and Shwartz 2007) 본문은 절차적 재정준칙은 기존의 재정제도와 역할과 기능이 유사하므로 계량적 재정준칙에 초점을 맞추어 분석하기 위하여 재정준칙을 계량적 재정준칙의 의미로만 한정하여 사용하고자 한다.

장치로서 단기 재량을 제약하기 위한 재정준칙(fiscal rules)이 선진국을 비롯하여 적극적으로 도입되고 있다. 이러한 재정준칙 중 하나의 방식인 지출제한준칙을 연구하고 우리나라의 상황에 맞게 도입할 수 있는 기초지식을 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

재정준칙이 기존의 재정제도에 비하여 가지고 있는 장점은 재정준칙을 통한 재정규율은 재정제도(fiscal institution)나 재정적 재량에 의한 관리에 비하여 단순하고 이해하기 쉬우며 이에 따라 의회나 시민들에 의한 통제의 가능성이 훨씬 크다는 점이다. 또한 법적 규범력을 부여함으로써 행정부가 자기구속적 위치에 서게 함으로써 재정건전성에 대한 확약(commitment)을 부여하여 재정책대에 대한 요구를 하는 정치적 이해관계자의 영향을 차단할 수 있는 장점도 있다. 이러한 간단하면서도 확고한 보장은 재정 지속가능성을 저해하는 다수의 세력을 중화시킴으로써 공공재정의 발전에 지대한 영향을 준다. 또한 정권이 바뀌더라도 재정건전성정책의 기초가 유지될 수 있는 장점도 있다.

재정준칙의 개념구성요소로 IMF(1998)는 법적 토대, 총량적 재정목표, 제재조치를 제시하여 재정준칙을 총량적 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반한 재정운용 목표를 법제화한 재정운용 정책으로 정의하고 재정준칙의 세가지 구성요소로 헌법, 법률, 규제정책, 가이드라인, 국제협약 등 법적 토대, 둘째, 재정수지, 국가채무, 지출총액 등의 총량적 재정목표, 셋째, 재정준칙을 준수하지 못했을 경우 가해지는 사법적, 금전적, 신용적 제재 등의 제재조치로 서술한다. 이에 더불어 재정준칙은 중장기 재정운용에 적용되는 원칙으로서 국민적 합의에 의해 재정운용의 명확한 원칙을 세우고 세출확대에 대한 정치적 영향이 개입될 여지를 차단하는데 목적, 법률과 제도에 의해 재정적자의 편성을 막는 것으로 볼 수도 있다. 경제 내에 재정준칙은 경제활동에 규칙으로서 주요 경제주체들은 규칙이 신뢰성이 있고 확고할 때 활발한 경제활동을 할 수 있게 된다. 이런 점에서 재정준칙은

거시경제 내에 불확실성을 줄이고 왜곡을 막아 소비, 투자, 저축 등 주요 거시경제활동이 원활이 이루어지는데 기여할 수 있다.

재정준칙은 80년대 전후 주요국에서 도입을 시작하였고, 70년대 재정지출 급증, 오일쇼크로 재정적자 확대된 많은 국가에서 유용성을 발휘하고 있다. 대표적으로 80년대 재량적 재정긴축이 실패하면서 미국, 스웨덴, EU 등 적극적으로 재정준칙 도입하였다. 재정준칙이 이전의 혼란스러운 상황에서 안정성과 예측가능성을 가져왔다고 하는 점에서 이에 대한 관심은 지속적으로 증가하였다.

재정준칙과 관련된 이슈 중 가장 중요한 것은 다양한 유형의 재정준칙 중 어떠한 재정준칙이 가장 효과적인지에 대한 것이다. 본 연구는 이러한 질문을 염두에 두고 재정준칙 전반에 관한 연구를 바탕으로 한다. 이러한 비교를 바탕으로 우리나라의 정치 행정적 상황에 맞는 시사점을 제안해본다.

제 3 절 선행연구의 방법론

재정준칙을 개념화하는 방식으로는 크게 주요 구성요소를 특정하여 유형화(categorization)하는 방법과 재정준칙의 성격, 특히 강제성의 정도를 연속변수로 지수화(indexation)하는 방식이 있다.

먼저 유형화 접근을 검토하면 구분 기준에 따라 재정준칙의 엄격함, 재정준칙의 제정 및 집행 주체, 회계기준, 재정준칙 준칙의 목표재정 변수 등에 따른 유형론이 제시되고 있다.

강한 준칙(hard rule) 대 약한 준칙(soft rule)은 재정목표의 구속력이 없는 약한 준칙보다 정부가 재정목표를 달성할 수 있도록 권한을 부여하는 강한 준칙을 구분하는 것으로 강한 준칙의 특징은 중장기 재정계획의 구속력, 예산결정 과정에서의 재무장관의 강한 권한을 갖는 특징이 있다. 강한 준칙은 매년 수정없이 영구적으로 적용되며 단일정당 정부나 특수 목적의 연합체에서 선호된다. 현재 한국의 국가재정운용계획

은 매년 예산안과 함께 재정목표가 수정되는 매우 약한 준칙의 일종으로 파악되며 이런 경우 정치적 목표에 따라 변경이 쉬운 점이 있다.

재정준칙의 제정 및 집행 주체에 따른 유형론으로서 주로 행정부가 재정준칙의 목표를 제정하고 집행하는가 아니면 독립적인 기구 또는 의회에서 재정준칙의 구체적인 목표를 제정하는가의 문제이다. 좀더 객관적인 재정 목표를 달성하기 위하여 독립된 기구나 의회, 또는 의회의 부속기구가 재정추계와 재정목표를 제시하는 것이 바람직할 것이다.

재정준칙은 재정준칙이 목표로 삼고 있는 재정변수에 따라 분류할 수 있다. 재정준칙의 목표재정변수는 각각 국가채무의 총량, 정부차입 또는 재정적자의 한도, 재정지출의 한도, 균형재정의 요구로 구분할 수 있다.

< 표 1 > 목표재정변수에 따른 재정준칙 유형론

	내 용
국가채무 (Debt Rules)	총부채, 순부채 등 국가채무 수준에 상한선 설정, 과도한 적자누적 방지
정부차입 (Deficit Rules)	적자재정 집행 수단을 제약하는 방식, 중앙은행으로부터의 차입 제한
재정지출 (Expenditure Rules)	재정지출 규모를 직접 통제, 경기상승으로 세수입 증가 시 지출도 동시에 확대되는 상황을 방지
균형재정원칙 (Budget Balance Rules)	재정지출이 재정수입의 한계 하에서 이루어지도록 제한

목표재정변수를 어떻게 정의하느냐에 따라 재정준칙의 성격이 크게 바뀌므로 이 유형론은 다양한 관점에서 발전되어왔다. 예를 들어 European Commision(2009)은 이를 바탕으로 보다 상세한 유형론을 제시하고 있다.

< 표 2 > 유럽연합 내의 재정준칙의 양태

Budget Balance Rules	Golden Rules	Balanced Budget Rules	Nominal Ceiling	Ceiling as a % GDP	Rules in Structural Terms
Debt Rules	Debt Ceiling in Nominal Terms	Debt Ceiling as a % of GDP	Debt Celing related to Repayment Capacity	Other	
Expenditure Rules	Nominal Expenditure Ceiling	Real Expenditure Ceiling	Expenditure Growth Rate (Nominal)	Expenditure Growth Rate (Real)	Other
Revenue Rules	Tax Burden as a % GDP	Rule related to Tax Rates	Allocation of Extra Revenues	Other	

출처: European Commision(2009)

한 가지 유의할 점은 이 네 가지 재정목표변수는 개념적으로 분명하게 구분되고 특성도 구분이 되는 좋은 유형론이지만 현실에서는 하나의 범주에 속하지 않는 복합적인 재정준칙도 존재한다는 점이다. 예를 들어 미국의 PAYGO원칙은 재정지출에 제한을 가하기 때문에 지출제한제도의 범주에 속하지만 다른 지출제한제도와 운영방식이 매우 상이하고 재정지출의 총량에 대한 직접적인 제한도 되지 않기 때문에 하나의 범주로 분석하기 어렵다. 따라서 이런 경우는 제도의 특수성을 고려하고 복합적인 성격을 띤 기타의 제도로 파악하고 분석해야 할 것이다.

두 번째 재정준칙에 대한 개념화 방법으로 재정준칙지수(fiscal rule index)를 개발하는 방법이다. 이러한 개념화는 재정준칙의 규범력의 강도에 따라 재정건전성에 대한 효과가 상이할 것이라는 가설을 검증하기 위해 주로 사용된다. 예를들어 Advisory Commission on Intergovernmental Relations(ACIR) (1987), European Commission (2010)⁵⁾, Hallerberg et al. (2009)⁶⁾, Von Hagen (2008)⁷⁾와 같은 연구는 재정준칙지수와 국가채무, 재정적자의 크기와 계량적인 관계가 있는지를 통계적으로 검증하였다.

이러한 두 가지 개념화의 방식 중 어느 것이 우월한지는 연구자의 연구의 목표와 분석의 대상에 따라 달라진다고 하겠다.

본 연구는 제도의 현황을 파악하는데 초점을 맞추므로 재정규율을 범주화할 수 있는 사례를 중심으로 사례연구의 방식을 택한다.

5) Advisory Commission on Intergovernmental Relations. 1987. Fiscal Discipline in the Federal System: National Reform and the Experience of the States. Washington, D.C.

6) Hallerberg, Mark, Rolf Strauch and Jurgen Von Hagen. 2009. "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries" Ayuso-i-Casals et al. ed. Policy Instruments for Sound Fiscal Policies: Fiscal Rules and Institutions. Palgrave MacMillan.

7) Von Hagen, Jurgen. 2008. "European Experiences with Fiscal Rules and Institutions" Fiscal Challenges: An interdisciplinary Approach to Budget Policy.

제 3 장 지출제한제도

제 1 절 지출제한제도의 의의 및 특징

지출제한(expenditure ceiling)은 정부재정지출의 일부 또는 전부에 대한 제한으로서 예산편성 이전에 행정부에 제시된 구체적인 기준을 의미한다. 지출제한제도 재정준칙은 지출제한을 통해 정부나 독립된 제 3의 주체가 예산편성 초기에 지출 수준의 상한선을 발표하고, 이 수준을 초과하지 않도록 하는 명시적 규정을 만들고 행정부가 이를 준수하도록 하는 제도를 말한다. 지출제한은 예산전체를 대상으로 한다는 점에서 Top-down 예산편성에서 부처에 제시되고 예산총액을 구성할 때 사용되는 부처 단위의 지출제한과 구별되며 재정지출의 실제액에 대한 사후적(ex post) 제한이라는 점에서 예산편성을 규율하는 규칙보다 포괄적이다. 특히 형식적으로 예산뿐 아니라 정부의 통합재정 전체를 규율한다는 점에서 예산법제와 다르며 대부분의 경우 중기재정 계획과 연동되어 운용되는 특징이 있다.

지출제한제도가 다른 재정준칙 유형에 비하여 우월하며 특별히 재정수지준칙에 비하여 우수하다는 주장이 있다. 지출제한제도는 재정준칙의 바람직한 발전의 명확하고 현실적인 의미를 가지며 결과를 실제로 발생시킨다는 것이다. 지출 제한은 이점과 관련하여 재정균형이나 채무에 대한 규율을 형성하는데 이점을 가진다.⁸⁾

첫째, 연간 단위로 또는 몇 년 동안 안정적인 조세 원칙 하에서도 세입은 경제 활동의 수준에 따라 지속적으로 변동되는 특성이 있다. 과세 기준이나 세율을 조정함으로써 경제적인 환경 변화에 대응하는 것은 단기간에 실행 가능한 옵션이 아니다. 실용적인 차원에서 세입 변화에 따라 조세 법안을 신속히 변경하는 것은 거의 불가능하고 가

8) Ljungman, Gosta. 2008. "Expenditure Ceilings - A Survey" IMF Occasional Paper.

능했다 할지라도, 경제주기의 변화에 세입을 통한 자동 안정화를 적극적으로 활용할 필요가 있기 때문에 세입 변동을 허용하는 것이 필요할 수도 있다. 이런 점을 고려할 때 재정수지준칙에서 재정의 지속적 균형을 유지하기 위해 적극적으로 세입을 관리하는 것은 경기순응적(procyclical) 재정 정책을 생산할 가능성이 높은 반면 지출제한준칙을 이러한 문제가 존재하지 않는다. 둘째, 재정책대의 주요 원인은 세금감면에 대한 요구보다 과도한 지출 증가에 대한 요구에 따른 것으로 보인다. 이럴 경우 재정책대를 통제하기 위해 세입보다 재정지출에 대해 구속을 하는 것이 보다 효과적일 것이다. 이 경우 정부의 재정 영향에 대한 과소평가 경향인 재정환상이 통제되고 재정의사결정이 합리화될 수 있을 것이다. 셋째, 세입을 통제하여 재정수지를 통제할 경우 세금 수준이 이미 높기 때문에, 이에 따른 부작용이 더 클 수 있다. 세율을 높여 세입을 증가시키고 이에 따라 재정수지준칙을 지키도록 하는 것은 거시경제에 좋지 않은 영향을 미칠 가능성이 크다. 이에 반하여 지출제한은 보다 근본적인 재정규모의 제한이라고 할 수 있고 가시적인 부작용이 적다고 할 수 있다.

Anderson and Minarik (2006)⁹⁾도 지출제한제도가 다른 재정준칙에 비하여 우수하다는 주장을 하고 있다. 재정 건전성면에서는 재정수지준칙은 재정규모를 확대하기 쉽다. 왜냐하면 정부는 주어진 재정적자의 상한을 최대한 활용하려고 하기 때문이다. 반면에 지출준칙은 경제상태에 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 자동안정화장치와 무관하므로 안정화장치가 원활하게 작동

9) Anderson, Barry and Joseph Minarik. 2006. "Design Choices for Fiscal Policy Rules". OECD Journal on Budgeting Vol.5. No.4.

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

< 표 3 > 엄격한 재정수지준칙, 경기조정 가능한 재정수지준칙, 지출제한준칙 비교

	엄격한 재정수지준칙 (Deficit Rule)	경기조정 가능한 재정수지준칙 (Cyclically Adjusted Deficit Rule)	지출제한준칙 (Spending Rule)
재정적 책임성			
호황시기	재정확대 유도	재정확대 유도	흑자분에 대한 특별조치가가능
불황시기	제한적 재정적자	제한적 재정적자	충분한 재정적자
경기안정	경기순행	경기순행	경기역행
정부재정활동 지원			
공공투자활동 (public investment)	지속가능	지속가능	지속가능
정부핵심기능 (core government function)	불확실성 존재	불확실성 존재	확실성
제도적 특성			
신뢰성 및 행정적 가능성	신뢰성 적음	신뢰성 적음	확인가능, 신뢰성 높음
통화정책과의 정합성	어려움	어려움	용이함

출처: Anderson and Minarik (2006), p.195의 내용을 바탕으로 재구성

물론 지출제한제도의 고유의 문제가 있다. 부채제한제도가 재정적자 제한제도에 비하여 행정부의 재정의 신축적 운용은 당연히 제한될 것이다. 대부분의 나라의 경우 지출한도 준칙은 일년이 아니라 다년간에 대하여 적용하고 있는데, 지출한도 준칙은 일부 지출항목을 다음 연도로 이전시킴으로써 지출한도를 회피할 수 있다는 단점이 있다. 이러한 단점을 피하기 위하여 네덜란드의 경우 특정 예산항목에 대해 지출한도를 적용하고 미국의 경우 지출과 수입을 연계시키는 제도를 도입하였다. 추가적으로 지출을 발생시키는 경우 반드시 추가적 재원 마련이 수반되도록 하는 pay-as-you-go제도가 전형적인 예이다. 또한 지출제한제도도 공기업을 통한 지출증가, 예산외 공공기관, 채무보증, 조세지출, 창조적 회계조작 등의 상황에 대하여 통제할 수 없다. 이런 점에서 재정준칙으로서의 지출통제제도는 완결된 제도라기 보다는 재정책임성 확보를 위한 종합적인 제도적 장치가 마련될 때 성공할 수 있다고 할 수 있다.

제 2 절 지출제한제도의 제도적 구성

1. 지출제한제도의 기본원리

지출제한제도는 바람직한 재정정책의 달성이라는 상위목표에서 그 기본성격이 도출되어야 할 것이다. 바람직한 재정책임성의 상태가 정의되고 이를 달성하기 위해 갖추어야 할 제도적인 속성이 도출되어야 하겠다. 먼저 안정적 경기운용과 재정건전성이라는 가치를 균형있게 달성해야 한다는 점을 고려하고 재정의 주요 가치인 재정책임성의 개념과 연계성 및 타당성, 목표치의 측정의 신뢰성, 인센티브가 재정책임성 달성에 기여하는 목적적합성이 확보되어야 하며 개념이 비교적 단순하고 일관된 기준 적용이 가능하며 이행 여부 점검이 용이하여 제도의 신뢰성, 실행가능성이 높은지 판단되어야 한다. 이런 점을 고

려할 때 바람직한 지출제한제도 설계를 위해서는 아래의 기본적인 가치를 고려해할 것으로 보인다.¹⁰⁾

첫째, 재정준칙의 신축성(flexibility)과 신뢰성(credibility)의 가치 조화가 필요하다. 행정부를 규율하는 원칙으로서 재정준칙은 법적 규율이나 행정계획과 달리 재정의 적극적인 기능을 위해 어느 정도의 신축성이 필요하나 이것이 지나쳐 신뢰성을 손상시켜서는 안되며 적절한 수준에서 조화가 필요하다.

둘째, 규칙의 단순성(clarity) 및 명확성(simplicity)과 복잡성(complexity)에 대한 결정이 필요하다. 단순성이 높을 경우 준칙에 대한 이해가능성(understandability)을 높여 시민 및 의회에 의한 통제가능성을 높일 것이나 행정이라는 업무의 복잡성을 고려할 때 지나치게 단순화된 규칙은 행정의 비효율성을 야기할 위험이 있다.

셋째, 투명성(transparency)의 정도를 어느 수준에 둘 것인지에 대한 판단이 필요하다. 재정활동과 관련된 의사결정의 과정까지 구체적으로 공개할 것인지 재정활동의 결과를 중심으로 시민들에게 공개할 것인지에 대한 결정이 필요하다.

넷째, 조정가능성(manuplability)을 고려해야 한다. 준칙의 신축성과 관련된 것으로 예산은 기본적으로 미래에 대한 예측을 바탕으로 한 지출계획이라고 할 때 합리적인 수준에서 예측할 수 없는 현상에 대하여 조정가능성을 행정부에 부여하는 것이 필수적이다. 반면 이러한 조정가능성이 행정부의 재량을 넓혀 재정준칙의 취지에 어긋나는 행동을 하지 못하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 책임성(accountability)의 문제로 준칙에 대하여 어느 정도 정치적, 법적 책임성을 부여할 것인가의 문제이다. 행정부의 활동에 대한 통제가 계획한대로 이루어지기 위해서는 강한 법적 규범력을 부여

10) 아래의 요소들은 재정준칙 및 지출제한제도와 관련된 문헌들이 산발적으로 지적하고 있는 바람직한 특성을 필자가 종합적으로 정리하고 의견을 추가한 것이다.

하는 것이 필요하겠으나 행정의 합리성을 고려하여 관료에 대한 시민의 통제, 대통령에 대한 시민의 통제 형식을 취하는 것도 가능하다. 지출제한을 달성하지 못했을 경우 차년도에 이를 반영하도록 하는 등의 책임을 지을 수 있겠다.

여섯째, 합법성(legitimacy)으로 재정준칙에 어떤 법적인 지위를 부여할 것인가의 문제이다. 각국의 재정법체계를 고려하고 이를 반영하는 것이 필요하다.

2. 지출제한제도 설계

지출제한제도가 갖추어야 할 이상의 제도적 특성을 고려할 때 구체적으로 지출제한제도 설계를 위해 제한대상의 선정, 인플레이션 반영 방식, 지출한계치의 공식 설계, 재정법체계 상 법적 효력 및 지위 결정, 이행강제수단 설계 등이 필요하다.(Ljungman 2008)

(1) 재정준칙 적용범위 결정

지출제한제도에서 제한의 적용범위를 결정하는 것이 일차적으로 필요하다. 지출제한의 엄격한 적용을 위해서는 적용범위를 확대하는 것이 필요하겠으나 재정지출 중 변동이 자연스럽고 바람직한 경우 이를 포함시킬 때 재정의 다른 기능을 약화시킬 우려가 있다. 지출제한의 특징은 포괄성(comprehensiveness)이라고 할 수 있으며 완전한 포괄성이 원칙이지만 경제적 안정성과 원활한 정부 재정의 필요성과 같은 이유로 특정 품목을 제외하는 것이 바람직할 수 있다. 이때 예외의 증가에 따른 준칙의 복잡성 증가, 단순성(clarity) 훼손의 문제를 고려해야 한다.¹¹⁾ 기본적인 원칙은 행정부의 재량이 있고 이에 대하여 통

11) 지출제한 적용에서 배제할 것을 고려할 수 있는 항목으로는 국가채무에 대한 이자지급액(interest payments), 의무지출(non-cyclical entitlement), 경기순환적 지출(cyclical sensitive items), 공공투자지출(investment expenditure) 등이 있다.

제할 필요가 있을 경우 재정준칙의 범위에 포함시키고 이런 재량이 없거나 통제의 필요성이 적은 경우 포함시키지 않는다는 것이다. 이를 적용하기 위해 행정부의 재량의 범위를 적절하게 정의하는 작업이 필요하다.

(2) 인플레이션 연동 여부 결정

정부의 규모의 확대를 제한하자는 지출제한제도의 취지 상 이를 화폐가치로 계산할 때 실제경제적 가치로 계산하여 제약을 가하는 것이 이상적일 것이나 실제 물가상승을 어떻게 고려할 것인가 하는 문제가 생긴다. 이때 명목 수치로 실제 변수를 대치하는 기술적인 문제와 이에 따른 투명성(transparency)의 감소가 고려되어야한다. 또한 모든 공공 지출은 가격과 임금 수준의 변화에 의해 영향을 받으나 인플레이션에 대한 민감도가 균일하지 않으며¹²⁾ 이에 따라 실질가치를 계산하기 위해서는 복잡한 계산과정이 필요하며 이는 지출한도의 명확성(transparency)과 단순성(clarity)을 줄일 수 있다. 또한 정부가 디플레이터(deflator)를 수정하여 재정을 확대할 수 있는 기회를 허용한다.

(3) 지출변동적응 허용 범위 결정

이자변화(interest variations), 경기변동요인(cyclical factors), 복지지출 수혜자 수변동, 인플레이션, 투자 계획의 연기, 자연재해, 우발부채(contingent liabilities) 등 상환요구 등 예상치 못한 재정수요에 어떻게 대처할 것인지를 문제가 있다. 특정한 경우 일정한 수준의 변동이 정당화될 수 있을 것이나, 어느 정도 유연성을 허용할 것인지, 이를 어떻게 통제할 것인지를 문제가 발생한다. 지출의 일시적 변동을 허용하는 조치는 재정규칙을 유명무실하게 할 수 있으므로 너무 관대해서

12) 가격 및 임금 관련 항목, 정부채권 관련 인플레이션에 대한 명목 이자, 그리고 인플레이션 관련 보조금 등 인플레이션 효과는 자동적이고 예측적이다.

는 안 될 것이다.

총지출제한과 예상된 총지출 수준 사이의 약간의 범위를 두어 예상치 못한 지출증가를 흡수하는 방안을 모색할 수 있다.

(4) 기간 결정

재정정책의 수요에는 거시경제와 재정 전망의 불확실성이 있고 이것이 중기의 단위로 발생하는 경향이 있으므로 행정부가 중기의 기간에 재량권을 갖고 지출계획을 세울 수 있도록 할 필요가 있다는 주장이 가능하다. 중기지출제한의 두 가지 접근법으로 수년단위로 계획이 고정된 고정기간제(fixed-term)와 매년 중기계획을 발표하는 변동중기지출제한(rolling ceiling)을 고려할 수 있다.

(5) 목표변수(target variable) 정의

지출제한제도는 목표변수의 정의와 목표변수를 타 재정목표와 연계시키는 문제가 있다. 경제성장률 및 GDP 대비 정부지출비율, 정부지출총액 등이 있고 EU(2010)는 이를 세분하여 명목지출액(nominal expenditure ceiling), 실질지출액(real expenditure ceiling), 명목지출증가율(nominal expenditure growth rate), 실질지출증가율(real expenditure rate)을 제시하고 있다.

(6) 규율의 법적 성격 결정

행정부 및 입법부에 재정 규율을 촉진하기 위한 지출 한도가 효과적이기 위해서는, 확고한 제도적 장치를 가진 재정 프레임워크가 중요하다. 예산 법률과 같이 입법적으로 재정적 프레임워크는 법적 정치적 압력을 주어, 행정부 및 입법부의 불응을 억제할 수 있는 것으로 보인다. 또한 지출 제한의 경우 법적 조항은 그들의 재정 규율에

대한 확약을 공공에 표현하는 중요한 방법이 될 수 있다.

제 3 절 지출제한제도의 선진국 사례

지출제한제도를 예산과정에 도입한 주요 정치체제로는 미국 연방정부, 다수의 미국의 주정부 및 지방정부, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 캐나다, 일본 등이다. 미국은 재정적자의 통제를 위하여 다양한 법제를 시행하는 과정에서 1990년의 예산집행법(Budget Enforcement Act) 및 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act)에 지출제한제도로 간주할 수 있는 지출제한(spending cap)을 포함하였다. 그리고 다수의 주정부와 지방정부의 경우 주민청원에 의한 조세지출예산제한제도(tax and expenditure limit)가 도입되었다. 스웨덴은 재정계획안으로 GDP대비 재정수지 2%흑자와 27개 지출분야별 한도 설정하고 다년간에 지출한도를 적용하는 경우 일부 지출항목을 다음연도로 이전할 수 있도록 하였다. 네덜란드의 경우 특정예산항목에 대해 지출한도를 적용하여 1994년 지출총액 관리방식을 통해 균형재정목표 달성하였다. 일본과 캐나다는 지출제한제도를 단기간 적용하고 다른 재정준칙을 사용하거나 포기한 경우로 큰 시사점이 없으므로 사례에서 제외한다. 아래에서는 미국, 핀란드, 네덜란드, 스웨덴의 사례를 위의 공통의 분석기준을 바탕으로 검토해보기로 한다.

제 4 절 선진국 지출통제 비교분석 요약

이상의 내용을 정리한 표가 아래에 제시되어 있다. 내용을 비교해보면 지출제한제도도 기본철학 및 적용범위를 비롯한 제도세부가 상당히 다양한 것을 파악할 수 있다. 미국 연방정부의 경우 의무지출은 제외하고 재량지출만을 대상으로 하는데 비하여 스웨덴이나 네덜란드의 경우 상당히 광범위한 적용범위를 갖고 있다. 따라서 제도 자체의

다양성을 인정할 수 있고 우리나라 도입시 다양한 제도적 설계가 가능함을 알 수 있다.

< 표 4 > 선진국 사례 비교 요약

		미국 연방정부	캘리포니아 주정부	핀란드	네덜란드	스웨덴
적 용 범 위	이자지출	예 외	예 외	예 외	예 외	예 외
	복지지출	예 외	포 함	부분예외	포 함	포 함
	경기순환 성지출	예 외	포 함	부분예외	포 함	포 함
	특정세수 입관계 지출 (Earmark- ed Revenue)	예 외	예 외	불포함	포 함	대부분 포함
	투자지출 의 예외	예 외	예 외	정부 재산 판매에 따른 수입	FES-fund	국제차관
인플레이션 연동	가격지수 에 의한 연동	생계비 지수, 1인당소득 증가율에 의한 연동	정부 지출 디플레이 터에 의한 실제 상한선	수입 디플레이 터에 의한 실제 상한선	명목적 상한선	
지출변동 적용	다 양	-	다음 회계연도 이월가능	small contingency margin	contingency margin	
기 간	1년 (예산주기)	1년 (예산주기)	정부 임기 4년동안	정부 임기 4년동안	3년동안 변동상한	

	미국 연방정부	캘리포니아 주정부	핀란드	네덜란드	스웨덴
			고정상한 (fixed ceiling)	고정 상한 (fixed ceiling)	(rolling ceiling)
목표재정 변수	명목 지출액	명목 지출액	명시적으 로 제시 안됨, GDP대비 정부지출 비율이 빈번하게 사용됨	제시안됨, 균형 및 성장협약 기준, GDP대비 정부지출 비율이 빈번하게 사용됨	명시적으 로 제시 안됨, GDP대비 정부지출 비율이 빈번하게 사용됨
법적 성격	법 률	주헌법	정치적 협약	정치적 협약	정치적 협약 및 의회의 승인

비교분석 및 검토를 통하여 몇 가지 결론을 도출할 수 있다. 먼저, 사례들을 검토해보면 지출제한제도를 통해 재정적자문제를 일정기간 동안 해소한 것으로 보인다. 그러나 재정적 책임성 (fiscal responsibility), 거시경제안정(macroeconomic stabilization), 정부활동에 적절한 재정적 지원(financing government administration), 공공투자(public investment)의 지속이라는 재정의 역할이라는 관점에서 각국의 상황을 검토하면 조금 다른 결론이 나온다. 즉, 미국 연방정부, 주정부들, 핀란드, 스웨덴, 네덜란드 모두 재정책임성은 어느 정도 달성하였지만, 공공투자나 정부활동에 대한 재정적 지원이라는 측면에서 미국의 주정부의 경우 문제가 지속적으로 제기되었고 결과적으로 제도가 형해화되는 과정을 겪었다.

성공사례로 제시할 수 있는 국가의 경우 정책목표가 분명하고 단기적인 경기변동에 유연하게 대응하는 재정준칙을 구사한 국가가 성공한 반면 무리한 목표를 설정하거나 경기상황을 고려하지 않은 획일적인 준칙을 사용한 국가(미국, 일본, EU 등)는 실패한 것으로 평가하는 관점(이동원 2011)을 확인할 수 있다. 즉, 미국의 캘리포니아와 같이 헌법적 규율로서 정부의 재정활동에 대한 지나치게 엄격한 제약을 포퓰리즘의 입장에서 제약한 제도는 정부의 책임회피 등의 이유로 제도 자체가 지속가능하지 않은 모습이 발견된다.

둘째, 지출제한제도의 경우 재정규율을 위한 중장기 재정관리프레임워크의 존재할 경우 더 효과적인 것으로 파악된다. 지출제한은 상당히 경직적인 재정활동에 대한 제약인데 지출제한의 적용을 해서는 안 되는 경기순환과정이 지속적으로 발생하고 이는 단기가 아닌 중장기의 순환과정으로 이해된다. 이에 따라 중장기적 경기순환에 대한 정부의 적극적 경기역행적 재정활동이 원활한 경제성장과 안정을 위해서 반드시 필요한 것으로 파악되며 이에 따라 재정책임성이라는 가치와 재정안정화라는 가치를 아울러 포괄하는 제도적 장치가 필요하다. 지출제한제도가 재정책임성 확보를 위한 제도적 장치라고 한다면 중장기 재정관리프레임워크는 경기안정화를 위한 제도적 장치라고 할 수 있겠다. 이 두 가지 제도적 장치가 원활하게 조응할 때 정치경제 내에 재정활동이 원활하게 이루어질 수 있을 것이며 사례의 국가들의 경우 두 가지 장치가 적절하게 통합된 재정관리체제가 기반이 되어 지출제한제도가 이의 주요 구성요소로서 자리잡음으로써 본연의 기능을 달성했다고 파악된다.

셋째, 지출제한제도는 반드시 법적인 규범력이 있을 필요는 없다. 유럽 국가들의 경우 정당간의 협약(coalition agreement)나 정치적인 공약(political commitment)로서 지출제한이 성립하였고 이에 대한 정치적인 존중, 국회의 의결 정도의 강도로 제도가 유지되었다. 이것은 당연

히 각국의 정치문화의 차이에서 발생하는 현상이라고 할 수 있고 절대적인 기준으로 제시될 수는 없을 것이다. 다만 법적인 규율로 지출제한제도가 성립할 경우 신축성이 낮아질 수 있고 경제적 요구에 대해 대처해야 하는 유연성이 떨어질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 행정부, 정치권에서 정치적 타협에 대한 존중이 확보되기 어려운 경우 법적 강제가 필요할 수도 있으나 재정운용에 관한 사항을 반드시 법적인 규율을 할 필요는 없다는 것을 사례에서 발견할 수 있다.

넷째, 지출제한제도를 설계할 때 지출제한제도의 전반적인 방향을 결정하고 이를 반영하여 전체적인 제도의 유연성 및 신뢰성을 조절할 필요가 있다. 즉 지출제한의 범위를 최대치로 잡아야 한다는 입장에서는 경우 세부적인 제도설계는 다른 측면의 가치를 고려하여 유연성을 최대한 확보해야 하며 이는 인플레이션 연동이나 긴급지출 필요성 등에 있어서 가능한 한 관대한 입장에서 제도를 설계해야 하며, 지출제한의 범위를 최소치로 잡을 경우는 반대로 엄격한 입장에서 지출제한을 적용하는 제도설계가 필요하다. 제도의 신뢰성과 유연성이라는 두 가지 가치가 상충적이나 제도설계시 이를 조화하는 방향으로 설계해야 적절한 수준에서 실행가능하며 재정건전성을 달성하는 제도를 만들 수 있다.

다섯째, 재정준칙 및 지출제한제도를 확립하기 위해서는 주요 재정지표의 객관적이고 독립적인 평가가 이루어져야 하고 이는 독립적인 제3의 기구, 초정당적인 재정관리기구나 국회의 소속기구에서 추진되거나 행정부가 객관성을 확보한 상황에서 조직한 위원회 형식의 조직에서 이루어져야 한다. 지출제한은 미래 예측치에 대한 객관성 확보가 절대적으로 필요하며 이것이 정치적 이해관계자들이나 시민들에게 받아들여지기 위해서는 객관성을 확보할 수 있는 조직에서 만들어져야 한다. 즉, 객관적인 재정지표는 재정준칙 및 지출제한제도의 기반을 이루는 장치라고 할 수 있다.

아울러 지출제한제도의 기반으로서 투명한 정부회계도 강조되어야 한다. 지출제한은 정부회계의 투명성 수준이 높아 창조적 회계 또는 회계조작의 여지가 낮을 때 실효성이 높다고 파악된다. 행정부가 재정정책의 재량권이 제한되며 이를 회피하기 위해 다양한 형태의 편법적 회계 및 창조적 회계를 사용할 경우 이를 파악하고 통제하지 못하면 준칙설정의 실효성이 없는 현상이 발생한다. 정부의 재정운용과 재정상태에 실질적인 영향을 끼치면서도 정부의 회계장부에 공식적으로 계리하지 않아 재정준칙을 합법적으로 회피하는 창조적 회계를 막을 필요가 있다. EU에 의해 알려진 대로, 예산 제약의 문제점은 그것이 확실하지 않는 회계 방법의 사용을 조장한다는 것이다. 이런 점에서 투명한 정부회계가 바탕이 되지 않은 상태에서 지출제한제도는 유용성이 없으며 이러한 기반이 마련되지 않은 상태에서 지출제한제도를 도입할 경우 오히려 혼란이 커질 수 있는 위험이 있다. 제도적으로 안정된 스웨덴, 핀란드, 네덜란드의 경우 발생주의 회계제도의 도입과 지출제한제도 도입이 동시적 또는 선행적으로 이루어져서 지출제한제도가 효과적으로 기능할 수 있었음을 파악할 수 있다.

제 4 장 차입 및 재정적자

제 1 절 재정규율관련 이론 및 경향

1. 재정 적자의 영향

먼저 총량적 측면에서 재정규율이 필요한 이유를 알아보기 위하여 재정적자, 즉 채무 증가가 주는 경제적 영향을 알아보면, 정부의 재정적자는 정부부문에 대한 채무 효과와 정부 이외의 부문에 대한 자산 효과를 발생시킨다. 이러한 효과가 경제에 어떤 영향을 미치는지는 경제이론에 따라 다르게 나타나고 있다.¹³⁾

먼저 Keynesian의 견해에 따르면 재정적자를 통한 지출 증가는 총수요를 증가시켜 GDP가 증가하게 된다. 감세의 경우에도 가처분소득이 증가하고, 그에 따른 소비 증가로 GDP 증가가 발생한다. 통화론자는 국채 발행이 이자율을 상승시켜 민간 투자를 구축한다고 보고 있다. 반면 고전학파는 정부의 저축 감소가 전체적인 투자의 감축을 야기할 것으로 보지만 이자율 상승으로 민간저축은 증가할 가능성이 높다고 보고 있다.

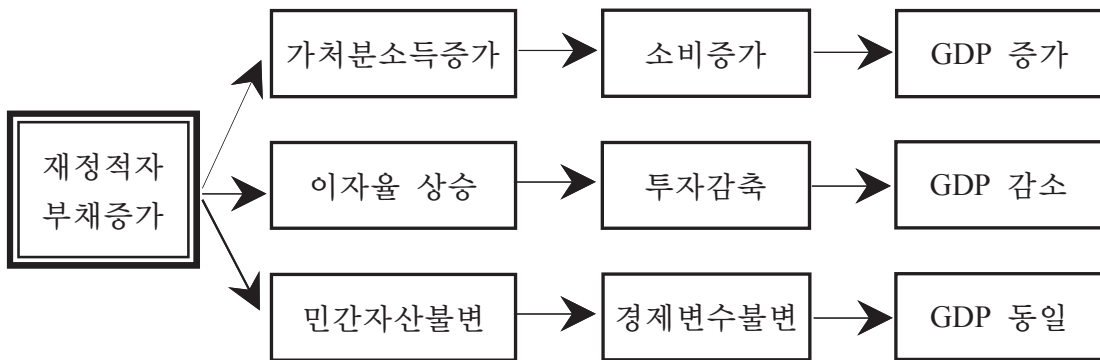
반면 리카르도 대등정리(Ricardian Equivalence Theorem: 이하 ‘RET’라 함)¹⁴⁾에 따르면 정부의 정책은 경제 변수에 아무런 변화를 야기하지 않는다. 정부의 부채 증가가 민간의 자산 증가를 의미하지만 정부가 부채 상환을 위해 자산 증가와 동일한 규모로 조세를 증가시켜야 하기 때문이다. 따라서 정부의 부채와 조세는 동일하므로 정부의 부채 증가는 총수요, 이자율 등 경제 변수에 아무런 영향이 없게 된다. 다만 증가된 부채를 미래의 지출 감축으로 해소한다면 민간의 자산이 증가하게 되어 GDP가 증가하게 된다. 그러나 이 경우에도 소득 증가

13) Elmendorf and Mankiw, NBER, WP6470, 1998 참조

14) 정부의 예산제약과 가계의 항상소득가설을 결합한 형태임

를 유도한 것은 재정적자가 아니라 지출 감축이 된다. 이러한 RET에 대한 다수의 반론이 있지만 RET가 현실의 근사치라는 점을 완벽하게 반박하지는 못하고 있다.

<그림 1> 재정적자 및 부채 증가의 영향



(1) 전통적 견해(conventional view)

일반적으로 감세 및 지출 증대로 인한 재정적자는 미래의 세입 증대로 보전하는 분석하고 있지만 재정수지의 보전 방식이 달라지면 거시경제적 효과와 비용도 달라진다. 예를 들어, 한국은행 등 통화금융기관으로부터 차입하면 통화량이 증가하고 이에 따라 물가상승 압력이 발생한다. 반면 정부가 국채를 발행하여 민간으로부터 차입하면 생산적인 민간 활동을 구축시키는 부작용이 발생하게 된다.

경제학에서 전통적으로 견지해왔던 신고전학파종합(neoclassical synthesis)의 견해는 단기에는 Keynesian 모형을 따라 재정적자(국가채무)로 인한 총수요 증가가 국민소득을 증가시키는 반면 장기에는 고전학파 모형을 따라 자본을 감축시켜 GDP가 감소된다는 것이다. 단기의 경우 세금 감소로 가계의 가처분소득이 증가하여 민간소비가 증가한다. 지출 증대로 재정적자가 파생된 경우에는 정부 소비가 증가한다. 결과적으로 총수요가 증대하고 그에 따라 GDP가 높아지는 현상이 발생한다. 이러한 결과는 경제가 불황인 경우 적자 재정을 운영할 수

있는 논리적 기반으로 본질적으로는 임금 및 가격의 경직성 등으로 인해 야기된다.

반면 장기적으로는 자본 감소가 발생한다. 정부의 세금감면은 정부 부문의 저축 감소를 의미하고 그에 따라 투자와 저축에 변동이 발생한다. 즉, 민간저축이 증가할 가능성이 높고 국내 투자 및 순해외투자가 감소할 가능성이 높다. 만약 민간저축의 증가가 정부부문 감소분보다 작으면 투자와 순해외투자의 합이 감소하여야만 한다. 이러한 국내투자의 감소는 궁극적으로 더 작은 국내자본스톡을 의미하여 GDP가 낮아지게 된다. 결과적으로 자본의 한계생산성이 높아져 이자율이 상승하고, 노동의 생산성은 낮아져 임금은 하락하게 된다. 또한 순해외투자의 감소는 그 만큼 경상수지의 악화로 나타난다. 결과적으로 고전학파는 재정적자/부채 증가가 이자율 상승, 경상수지 악화, 국내 투자 감축 및 GDP 감소를 야기한다고 본다.

저축과 투자의 항등식

$$S + (T-G) = I + NFI$$

여기서 S는 민간저축, (T-G)는 정부저축, I는 국내투자, NFI는 순해외투자

고전학파 성장모형을 사용하면 국가채무의 자본 구축효과 산출이 가능하다. 그리고 수식은 $dk/dB = 1/[\tau + (1-\alpha)(B/k)] - (1-\alpha)(1-\tau)/\alpha$, 여기서 k 는 자본노동비율, B 는 부채, τ 는 세율, α 는 자본소득분배율이다.

만약 정부가 이자율을 낮추기 위하여 확장적 통화정책을 사용할 경우 인플레이션 발생한다¹⁵⁾. 향후 세금 인상을 통하여 부채를 상환할 경우 자중손실(deadweight loss)이 발생하기도 한다. 즉, Lump-sum 조세는 사회에 영향을 미치지 않지만 여타 조세는 민간의 행동을 바꾸

15) 따라서 인플레이션을 화폐적 현상이 아닌 재정적 현상으로 보기도 함

어 사회적 손실을 야기한다. 재정적자와 감세는 자중손실을 감소시키지만 축적된 부채를 갚기 위해 조세를 높일 경우 자중손실이 증가하게 된다. 또한 자중손실은 면적의 형태로 나타나므로 조세 변화가 적도록 하는 것이 사회적으로 최적이 된다. 이러한 결과는 일시적인 경기 변동이 발생한 경우 세율의 조정보다는 지출의 조정이 더 바람직하다는 것을 의미한다. 이밖에 부채 증가는 국제적 신뢰 저하를 가져오기도 하는데 GDP 대비 부채비율이 높고, 특히 대외채무가 큰 경우에는 심각한 문제가 될 수도 있다. 기타 재정적자로 인한 정부부채가 세대간 부의 이전이며 재정지출에서 이자지급의 비중이 높아져 재정운용을 제약한다는 주장도 존재한다.

(2) 리카르도 대등정리(RET)

리카르도 대등정리의 전제조건은 ① 개인은 평생소득을 기준으로 소비(평생소득가설)하며, ② 정부의 부채는 향후 상환(예산제약식)하여야 하고, ③ 조세는 lump-sum 형태(자중손실 문제가 없음)만 있으며, ④ 자본시장이 완전하다는 것이다.

이러한 모형의 결과는 정부부채는 경제에 아무런 영향이 없다는 것이다. 즉, 국가채무를 야기하는 감세는 민간의 조세부담의 흐름을 변동시키지만 소득 및 소비의 흐름에는 변동이 없다는 것이다. 이는 현재 발생한 정부의 부채는 민간에게는 자산인 반면 미래 세금 부담은 민간 자산 감소를 의미하기 때문에 발생한다. 자본시장이 완전하다면 재정적자로 인한 자산 증가(민간 국채 보유)는 해당 재정적자를 보전하기 위해 미래에 증가될 세금의 현재가치와 동일하게 된다. 따라서 민간의 자산은 변동이 없게 된다.

이러한 결과에 대한 다수의 반론이 있다. 먼저 세대간 재분배로 RET가 성립하지 않는다는 주장이 있다. 부가 증가한 세대와 조세를 부담하는 세대가 다르다는 주장으로 중첩세대모형(Overlapping generation

model)을 사용한다. 기본적으로 생존기간의 유한성으로 인하여 발생하는 결과이다. 그러나 세대간 연계모형(inter-generational altruism)을 도입하면 생존기간의 유한성 문제를 해결할 수 있다. 이와 관련하여 다수의 상속관련 모형이 나타나기도 하였다.

자본시장의 불완전성도 RET가 현실의 근사치라는 것을 반박하지 못하고 있다. 자본시장의 불완전성으로는 가계의 유동성 제약, 정보 부족 또는 비대칭성 등이 지적되고 있다.

정부의 예산제약식을 부과하지 않는 경우도 있다. 즉, 정부가 재정적자로 인한 부채를 조세로 상쇄시키지 않고 영원히 지속시키면(Ponzi Scheme) RET가 성립하지 않는다는 것이다. 이는 정부 부채를 지속하는 것이 가능한가에 대한 다수의 연구를 촉발시키는 계기가 되었다. 이에 대한 결론은 경제 성장률이 이자율보다 높은 경우에는 가능하다는 것이다. 그러나 거시경제학에서 이자율은 자본의 한계생산성을 의미하며, 성장률은 인구증가율과 생산성 향상의 합이 된다. 결과적으로 성장률이 이자율보다 높다는 것은 경제의 자본축적이 과다하다는 것이 된다. 즉, 비효율적인 경제라고 할 수 있다. 따라서 정부의 예산제약식을 완화하는 방식은 비현실적이라고 보고 있다. 이밖에 미래 소득의 불확실성, 시계가 짧은 점 등이 지적되고 있지만 RET가 완벽하게 성립하지 않는다는 것이지 현실의 근사치라는 점을 반박하기는 어렵다.

다수의 주장 중에서 조세가 왜곡을 야기한다는 주장이 가장 설득력 보유하고 있다. 조세가 RET에서 가정한 lump-sum 형태가 아니므로 기간간 세율의 변화가 실물경제에 영향을 준다는 것이다.

(3) 성장률 하락의 경로

재정적자로 인한 국가채무의 누적이 국가경제에 미칠 수 있는 거시경제적 영향을 살펴보자. 어느 정도의 국가채무는 조세평준화(tax smoothing)를 통해 조세의 경제적 왜곡을 줄일 수 있으며, 국가채무가 누적되는 과

정에서 재정지출 증가가 수반되었다면 사회간접자본, 공공재, 교육 및 보건·사회복지 공급확대로 자본확충 및 민간부문 생산성 향상 등을 통해 경제성장을 촉진하는 효과도 있을 수 있다. 여기서는 국가채무의 규모가 지나치게 커질 경우 경제에 미칠 수 있는 부정적인 영향만을 살펴보자. Tanzi and Chalk(2000) 등 기존 연구결과들을 종합해 보면 국가채무 증가가 경제성장에 영향을 미치는 경로로 다음의 5가지를 들 수 있다.

① 구축(crowding-out) 효과로 국가채무의 증가는 투자자에게 국채라는 무위험 금융상품을 제공하게 되므로 채권시장에서 경쟁관계에 있는 회사채 등 기업이 발행하는 민간채권에 대한 수요를 감소시킬 수 있다. 특히 국채거래에 수반되는 거래비용이 낮을 뿐만 아니라 다양한 만기에 대해 일정한 명목금리를 보장해 주기 때문에 연기금 등 기관투자가 뿐만 아니라 기업 및 개인들의 포트폴리오 구성에서 중요한 부분을 차지하게 되므로 이러한 효과가 크게 나타날 수 있다. 나아가 이러한 무위험 금융자산이 없었을 경우와 비교해 보면 투자자들로 하여금 보다 더 위험회피적인 성향을 갖게 만들어 벤처투자자와 같이 생산적이기는 하지만 위험이 큰 투자에 대해서 상대적으로 더 보수적인 태도를 취하게 할 수도 있다. 따라서 국가채무의 규모가 늘어나 민간 저축 및 민간자산의 상당한 부분이 민간채권에서 국채로 전환되고 기업들이 투자에 필요한 자금을 조달하기 위해 지불해야 하는 금리가 상승하게 된다면 한 나라의 경제는 투자저하로 자본축적이 상대적으로 감소하여 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 정부가 국채발행으로 조달한 자금을 비생산적인 부문에 지출하거나, 향후 국가채무 상환을 위한 세율인상 등을 예상하여 민간부문의 저축률이 하락하거나, 국가간 자본이동이 자유로운 상황에서는 조세부담의 상승으로 자본이 국외로 유출될 경우에는 이러한 부정적인 영향이 더욱 증폭될 수 있다.

② 재정수지 개선 노력이 주는 부정적 효과가 있을 수 있다. 국가채무가 늘어나 이자지급 부담이 증가하는 경우 정부가 대응하는 방법에는 3가지가 있을 수 있다. 첫 번째는 재정적자 및 국가채무가 늘어나는 것을 그냥 방치하는 경우, 두 번째는 이자지급을 제외한 재정지출 규모를 축소하는 경우, 마지막은 조세수입 증대 등 재정수입을 늘리는 경우이다. 우선 국가채무가 늘어나는 것을 그냥 방치하는 경우를 살펴보자. 이 경우는 기초적 재정수지를 일정한 수준 이상으로 개선시키지 못하면 국가채무 규모가 지속적으로 늘어나 조만간 국가경제가 감당할 수 없게 된다. 따라서 정부는 이자지급을 제외한 재정지출 규모를 축소하거나 조세수입 증대 등을 통해 재정수입을 늘려 기초적 재정수지를 일정수준 이상으로 유지하여야 한다. 일반적으로 지출 축소가 문제를 일으키는 것은 아니지만 농어민·서민층·중소기업 등 취약계층에 대한 정부 지출이나 연금지급액, 교육 및 보건 관련 지출 등 복지지출은 축소가 어렵다. 이 경우에 생산적인 지출, 특히 공공투자나 경상경비에 집중될 가능성이 높다. 만약 사회간접자본에 대한 공공투자나 정부의 행정서비스 향상을 위한 지출이 이전지출적 성격의 재정지출보다 경제성장에 대한 기여도가 더 높다는 주장이 사실이라면 이들 분야의 지출축소는 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 조세수입 증대를 위한 세율 인상도 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 높은 세부담 특히 소득세, 법인세 등 직접세 부담은 중요한 거시경제변수인 저축, 투자, 고용 및 성장 등을 하락시키는 것으로 나타났다. 특히 일시적인 세부담의 상승보다 항구적인 상승이 경제성장을 더욱 악화시키는 것으로 나타났는데, 재정안정화에 필요한 세수 증대는 일시적이기 보다는 상당기간 지속될 가능성이 높다.

③ 국채에 대한 세제상 혜택이 문제가 될 수도 있다. 국가채무가 늘어나면 이자지급 규모가 커지므로 정부는 국채금리를 낮춰 이자부담을

줄이려고 한다. 이를 위하여 국채보유자에 대해 세제상의 혜택을 부여하여 국채보유를 유인할 수 있다. 이러한 정책은 조세제도 뿐만 아니라 금융시장의 왜곡을 통해 민간채권보다 덜 생산적일 수 있는 국채로의 투자를 유도함으로써 경제성장에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

④ 국채의 강제소화도 경제에 악영향을 준다, 국채발행이 늘어나면 정부는 연기금, 공기업, 민간은행으로 하여금 국채를 매입 또는 인수하도록 강요할 수도 있다. 일종의 금융억압(financial repression) 또는 준재정활동(quasi-fiscal activities)이라 할 수 있다. 이러한 경우 이들 기관들의 민간채권 보유규모를 감소시키고 기업들의 자본조달 비용을 상승시키는 등 금융시장을 왜곡하여 경제성장을 저해시킬 수 있다. 또한 정부는 이러한 정책을 통해 발행된 국채를 소화하고 발행금리를 낮추는 효과를 얻을 수는 있겠지만, 국채를 강제로 보유하게 된 기관들은 유동성 저하, 수익률 저하, 경영의 투명성 저하 등의 문제를 떠안게 되어 국가경제 전체적으로는 수익보다 비용이 더 클 수 있다.

⑤ 국채 만기구조가 단기화되는 문제도 있다. 금융시장에서 채권의 수익률 곡선이 우상향하는 일반적인 상황에서 정부는 국채의 만기구조를 조정하여 평균만기를 단축시킴으로써 이자지급 비용을 줄이려는 유인을 갖고 있다. 특히 국가채무가 급격히 증가할수록 만기가 짧아지는 경향이 있다. 그러나 국채의 만기구조가 단기화하면 국채 만기연장(revolving) 등 국가채무관리가 어려워질 뿐만 아니라 통화정책의 수행을 제약할 가능성이 높아진다. 유동성이 높은 단기국채는 통화(money)와의 대체성이 높아져 화폐발행차익(seigniorage)이 줄어들 뿐만 아니라 통화량 조절을 통한 통화정책의 수행에 차질을 빚을 수 있어 그렇지 않을 경우에 비해 상대적으로 경제성장을 낮출 수 있다.

제 2 절 재정안정성의 개념

1. 재정안정성

이론적 모형에 따르면 총량적 재정규율의 필요성은 재정의 불안정이 이자율을 높이고, 그에 따라 경제성장이 저해되기 때문이다. 그러나 현실에서는 재정적자로 증가된 국가의 채무가 국내가 아닌 외국에 대한 채무이어서 재정이 불안할 경우에 환율이 불안정해지고, 대외 지급능력이 약화되거나 최악의 경우에 지급 불능사태에 이를 수 있기 때문이다. 우리나라의 외환위기는 비록 민간부문의 대외 채무에서 비롯되었지만 정부의 대외 채무가 많은 경우에도 유사한 상황에 놓일 수 있다. 따라서 재정의 안정성에 대한 내용이 무엇인지를 먼저 살펴보자. Blanchard 등(1990)에 따르면 유지 가능한 재정정책이란 GDP 대비 부채비율이 원래 수준 또는 특정 수준으로 복귀하도록 하는 재정정책을 의미한다. Allen Schick(2005)은 재정의 지속가능성을 평가하는데 있어 지불능력(solveny), 성장(growth), 안정성(stability), 공정성(fairness)을 기준으로 한다. 여기서 지불능력은 국가채무에 대한 정부의 지불능력을 말하며, 성장은 국가의 성장 동력을 훼손하지 않는 것을 말한다. 안정성은 현재의 조세부담률을 미래에도 유지될 수 있는 가가 기준이며, 공정성은 세대 간 조세부담과 공공서비스에 대한 수혜가 공정한가를 평가하는 것이다. 개념적으로는 Schick이 더 포괄적으로 유지가능성에 대해 논의하지만 구체적인 평가 기준이 불분명하다는 단점이 있다.

그렇다면 유지 가능한 재정정책이 되려면 어떻게 해야 하는 지를 살펴보자. 이에 대한 논의는 정부의 예산제약에 대한 식에서 출발한다. B 는 명목부채, i 는 부채에 대한 명목이자율, G 는 이자를 제외한 명목 정부지출, T 는 명목 세입, t 는 시점을 나타내는 아래 첨자, Δ 는 차이를 나타내는 부호라고 하면, 정부부채의 변화는 다음과 같이 표

시할 수 있다.

$$(1) \Delta B_t = B_t - B_{t-1} = G_t - T_t + i_t B_{t-1}^{16)}$$

식 (1)은 재정적자만큼 정부부채가 증가한다는 것을 나타내고 있다. 따라서 현재의 정부부채 규모는 과거 재정적자가 누적된 것이라는 것을 알 수 있다. 정부가 통화를 증대시키는 방법으로 재원을 조달할 수도 있지만 선진국가에서는 거의 사용하지 않는 방법이므로 통화증발을 논의에서 제외하면 재정적자는 기본적으로 외부의 재원으로 조달하여야 하고, 그 만큼 정부부채가 증가한다. 물론 앞에서 살펴본 것처럼 재정적자가 부채 증가와 완벽히 일치하지는 않는다. 그렇지만 큰 틀에서는 거의 같은 값을 보유한다.

그러나 재정적자 또는 채무의 규모 자체가 재정적 부담을 의미하지는 않는다. 일반적으로 소득이 채무를 상환하는 기초가 되므로 소득 대비 채무비율이 재정적 부담을 나타내는 적절한 지표로 사용된다. 따라서 정부의 예산제약식은 GDP 대비 비율로 보는 것이 필요하다 (논의의 편의상 시간을 나타내는 첨자는 생략).

$$(2) \Delta b = g - t + (r - \theta)b = -s + (r - \theta)b$$

여기서 소문자는 모두 GDP 대비 비율을 나타내며, r 은 실질이자율, θ 는 실질성장률을 나타낸다. 그리고 s 는 기초재정수지(G-T)의 GDP 대비 비율을 의미한다. 따라서 (2)식은 GDP 대비 부채비율이 두 가지 요소에 의해 결정된다는 것을 보여준다. 첫째는 정부의 수입과 지출의 차이를 나타내는 기초재정수지 항목이며, 둘째는 이자율에서 성장률을 차감한 값에 과거의 부채를 곱한 항목인 것이다.

16) 정부의 예산제약식 또는 국가채무에 대한 동태식(Debt Dynamics), Blanchard et. al. (1990) 참조.

만약 성장률이 이자율보다 높다면 정부부채가 소득보다 느리게 증가한다.¹⁷⁾ 이 경우 기존의 정부부채를 신규 정부부채로 상환하는 것 (Ponzi Scheme)이 가능하며, 적자재정을 운용하여 이자율을 높임으로써 과도한 자본축적을 축소시키는 것이 바람직하다. 반대로 이자율이 성장률보다 높은 경우에는 정부부채가 소득보다 빠르게 증가한다. 따라서 재정안정을 위해서는 최소한 기초재정수지의 흑자가 요구된다.¹⁸⁾ 마지막으로 이자율과 성장률이 동일한 경우에는 재정안정을 위해 기초재정수지가 균형이어야 한다.

이자율 및 성장률이 고정되어 있다고 가정하고, 식 (2)를 특정 시점 n 을 기준으로 풀면 다음과 같다.

$$(3) \sum_0^n \frac{s_t}{(1+r-\theta)^t} = b_0 - \frac{b_n}{(1+r-\theta)^n}$$

따라서 부채비율이 안정화된다는 것은 부채비율이 일정한 수준이라는 것을 의미하므로 무한대의 미래에 있어서 정부부채비율의 현재가치가 0으로 수렴하여야 한다.

$$(4) \lim_{n \rightarrow \infty} \frac{b_n}{(1+r-\theta)^n} = 0$$

식 (3)이 의미하는 것은 유지 가능한 재정정책이 되려면 기초재정수지의 현재가치가 현재의 부채수준과 같아야 한다는 것이다. 즉, 기초재정수지를 흑자로 운용하여야 재정안정성이 달성될 수 있다는 것을 의미한다.

17) 경제이론에 따르면 실질이자율은 자본의 한계생산성을 의미하고, 실질성장률은 인구증가율과 기술진보의 합으로 결정됨. 따라서 성장률이 이자율보다 높다는 것은 자본을 과다하게 축적하였다는 것을 의미하므로 경제가 비효율적(inefficient)이라고 함. Elmendorf & Mankiw(1998).

18) 최적 안정상태(Golden Rule Steady State)보다 낮은 자본축적 상태이므로 경제가 효율적(efficient)이라고 함.

2. sustainability gap

Blanchard et al.(1990)이 개발한 tax gap 및 이후 EU에서 재정의 지속가능성 점검지표로 회원국들의 재정안정성 점검에 공식적으로 활용되고 있는 sustainability gap은 재정안정에 필요한 세수 증가 또는 세출 감축 규모를 말한다. 더 구체적으로 tax gap 및 sustainability gap이란 T년말 국가채무비율 목표 또는 무한기간내에 국가채무를 완전히 해소시키기 위해 필요한 세입증가 또는 세출감축 규모를 의미한다. EU에서 활용하고 있는 sustainability gap의 하나인 S1 지표는 T년까지 재정지출을 전망한 후 t0기부터 T기까지 세입/GDP 비율을 일정하게 유지한다고 가정할 경우에 T년말 국가채무/GDP 비율이 일정 규모가 되기 위해 필요한 세입증가(또는 세출감축) 규모이다. S2 지표는 T년 이후 재정지출/GDP 전망치가 매년 T년 수준을 유지한다고 할 때 무한기간내에 국가채무를 완전히 해소시키기 위해 필요한 세입증가(또는 세출감축) 규모이다.

$$(5) S_1 = r \cdot b_{t_0} - ps_{t_0} + \frac{r(b_{t_0} - b_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \Delta ps_i / (1+r)^{i-t_0}}{\sum_{i=t_0+1}^T 1/(1+r)^{i-t_0}}$$

$$S_2 = r \cdot b_{t_0} - ps_{t_0} - r \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta ps_i}{(1+r)^{i-t_0}}$$

t0 = 기준연도, b = 국가채무/GDP, ps = 기초재정수지/GDP,

$\Delta ps_t = ps_t - ps_{t_0}$, $1+r = (1+\text{명목금리})/(1+\text{경상성장률})$

3. 재정적자와 채무의 개념

(1) 현행 규정 및 운영

우리나라는 정부 재정과 관련하여 법적으로 사용하는 용어는 예산, 세입, 세출이다. 헌법에서는 행정부가 예산을 편성하고, 국회가 국가의 예산안을 심의·확정하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 예산은 정부가 편성하고, 국회의 심의·의결을 거쳐 확정된 다음회계연도의 국가 재정의 계획을 의미한다. 다시 말하면, 예산이란 국가의 재정수요(세출)와 이를 충당하는 자원(세입)을 추정하여 작성한 회계연도의 세입·세출에 대한 예정적 계산서를 말한다. 여기서 세입은 국가의 제반 수요를 충족하기 위한 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미한다. 그리고 세입에는 차입, 국채발행 수입, 자산매각 대금 등 모든 현금 수입을 포괄한다. 세출은 제반 수요를 충족하기 위한 현금의 지급을 의미한다. 따라서 세입은 세출을 지급·변제하는 것이기 때문에 세입과 세출은 동일한 금액이 된다.

재정수지는 일반적으로 당해 연도의 정부수입에서 정부지출을 차감한 수치로 당해 연도의 재정운영의 건전성을 알려주는 지표 기능을 한다. 정부지출이 정부수입보다 더 커서 재정수지가 적자가 되면 차입이나 국채발행, 자산매각 등으로 부족한 재원의 보전이 필요하게 되므로 국가채무의 증가 또는 국가자산의 감소로 이어지게 된다. 반면 정부수입이 정부지출보다 더 커서 재정수지가 흑자가 되면 국채상환이나 예치금 등에 사용하게 되므로 국가채무가 감소하거나 국가자산이 증가하게 된다. 그렇지만 우리나라에서 사용하는 세입과 세출의 개념을 사용하면 세입과 세출이 동일해지므로 수입과 지출의 차이로 재정수지를 파악하는 것이 불가능해진다. 세입과 세출이 아닌 방법으로 재정적자를 계산하는 경우에도 일반정부와는 다른 법적 기준(일반회계 + 특별

회계)을 사용하고 있으므로 정확한 재정수지 계산은 어렵다.

더 나아가 우리나라는 재정적자에 대한 법적 기준이 없다. 따라서 법률이 아닌 예산당국이 정한 기준에 따라 재정적자를 계산하고 있다. 또한 국민연금과 같은 사회보장성 기금의 특성을 고려하여 사회보장성기금의 재정수지를 제외한 ‘관리대상수지’가 재정운영의 기준이 되고 있다.

현재 예산당국이 사용하고 있는 재정수지 계산 기준은 통합재정수지이므로 통합재정수지에 대한 개념을 살펴보자. 통합재정수지는 재정 집행 실적을 파악하여, 재정정책의 수립변경 등 재정운용에 기초자료로 활용하기 위해 작성되고 있다. 우리나라는 1979년 이후 IMF의 정부재정통계편람(A Manual on Government Finance Statistics)에 따라 통합재정수지를 계산한다.¹⁹⁾ 2010년 기준으로 우리나라는 중앙재정(일반회계, 13개 특별회계, 5개 기업특별회계, 외국환평형기금·금융성기금을 제외한 51개 기금), 지방재정을 포함한 정부부문이 통합재정수지의 작성대상이다. 즉, 법적인 재정수지는 일반회계 및 특별회계의 수지이지만 예산당국이 사용하는 재정수지는 일반회계, 특별회계 및 기금을 포괄하는 회계의 수지를 말한다.

현재 우리나라에서 사용하고 있는 통합재정에서는 아래 그림에 나타난 것처럼 정부의 거래를 수입과 지출로 구분하고 있다. 그리고 수입에는 세입, 융자회수, 보전수입이 있고 지출에는 세출, 용자지출, 보전재원의 세 부분으로 구분한다. 세입이란 정부 이외의 조직에 대해 상환의무가 없는 정부의 수입을 말한다. 조세수입이나 임대료 수입 등이 대표적이다. 융자회수는 빌려준 자금을 회수하는 것이므로 정부의 기존 자산을 증가시키지 않는다는 점에서 세입과는 차이가 있다. 원칙적으로는 정부의 새로운 수입으로 볼 수가 없지만 현금주의를 사

19) 종래 연도별로 작성해 오던 것을 1994년부터는 분기별로, 1999년 7월부터는 월별로 작성하고 있다.

용하는 1986년 GFSM에서는 현금의 수입을 수반하므로 포함되고 있다. 보전수입은 부족한 재원을 정부 이외의 분야에서 빌리는 것을 의미한다. 따라서 보전수입의 규모는 대략적으로 재정적자와 일치하게 된다. 정부의 지출은 세출, 용자지출, 보전재원으로 구성된다. 세출은 정부의 최종적인 지출로 수혜자는 정부에 대한 상환의무가 없다. 용자지출은 정부 이외의 부문에 대한 정부의 금융지원으로 수혜자는 정부에 대해 원금 및 이자의 상환의무가 있다. 따라서 용자지출은 정부의 채권이 된다. 보전재원은 남는 재원으로 보전재원의 크기만큼 정부의 금융자산이 증가하게 된다.

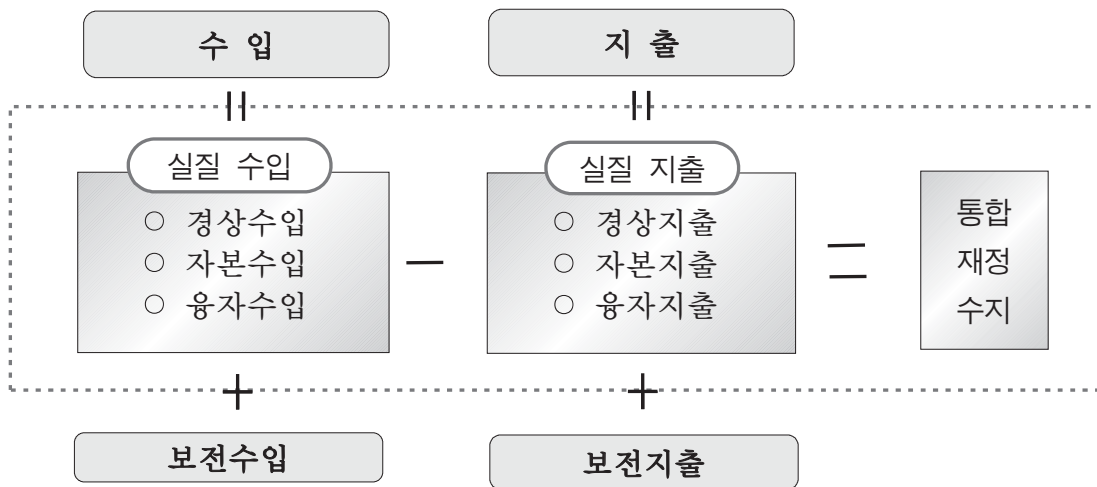
통합재정수지는 통합재정수지 작성 대상의 당해 연도의 세출 + 순용자(용자지출-용자회수)에서 세입을 차감한 것이다. 통합재정수지는 재정의 적자 또는 흑자 규모를 의미하는 것이므로 재정적자의 보전 또는 흑자처분의 규모를 나타내는 보전재원(Financing)과는 금액은 일치하고 부호만 반대로 표시된다. 우리나라에서는 아직까지 중앙정부의 일반회계와 금융성격을 지니지 않은 특별회계 및 기금의 세출 + 순용자(용자지출-용자회수)에서 세입을 차감한 것을 재정적자로 사용하고 있다.

< 표 5 > 현행 통합재정상의 수입과 지출

수 입		지 출	
세 입	- 경상수입 · 조세수입 · 세외수입 - 자본수입	세 출	- 경상지출 · 재화와 용역 · 이자지급 · 경상이전 - 자본지출
용자회수	- 용자금 회수 - 출자금 회수	용자지출	- 용자 지출 - 출자 지출

수 입		지 출	
보전수입	- 국내 보전수입 - 해외 보전수입 - 내부거래 수입	보전재원	- 국내 보전지출 - 해외 보전지출 - 내부거래 지출

<그림 2> 통합재정수지와 세입세출



자료 : 2011 지방재정연감 및 통합재정수지 분석기준, 행정안전부

이러한 재정수지 계산 방식은 우리나라의 법 규정이 미비하다는 점을 알려준다. 먼저 국가재정법 제4조에 따르면 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분하고 있다. 따라서 통합재정에 따라 작성된 재정수지는 법적 근거가 취약해진다.

국가채무에 대한 규정은 국가재정법 제91조에 2항에 있다. 이에 따르면 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위가 국가의 채무이다. 동법 시행령 제43조에서는 중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금이 국가채무의 제외대상이라고 하고 있으므로 중앙관서가 아닌 공공부문 또는 민간이 관리하는 회계 및 기금은 국가채부에서 제외되고 있다. 반면 통합재정수지 작성의

기준이 되고 있는 IMF의 1986년도 정부재정통계편람(GFS)에 따르면 국가채무의 개념은 정부(통합재정 일반정부 기준)가 정부 이외(민간, 해외)에 상환의무가 있는 채무의 총계이다. 그러나 정부 내부 거래, 정부간 거래, 화폐발행 및 금융당국의 부채, 휴면 또는 거부된 부채, 지급이 확정되지 않은 유동부채(우발채무)는 제외된다.²⁰⁾ 다시 말하면, 우리나라는 중앙관서가 직접 관리하지 않는 기금은 정부에 포함되지 않는다고 보고 있는 것이다.

4. 외국의 재정적자 축소 노력

(1) 동향

건전 재정의 회복은 처방보다 실천이 중요여 실현 가능성을 높이기 위한 구속력 있는 제도의 도입이 필수적이므로 다수의 나라에서 ① 정부 지출, 부채 및 적자 규모에 대한 강제적인 한도의 설정, ② 예산 편성과 재정에 대한 중기적인 관점의 강조, ③ 하향식 통제와 부처의 예산 자율권 확대 및 책임성 강화를 위한 관리제도(성과 및 산출에 대한 정보 의무화), ④ 재정정책의 기초가 되는 재정정보의 정확도 제도를 위한 회계제도의 개선 등으로 우리나라의 4대 재정개혁과 유사한 노력을 기울였다.

먼저 ① 재정운용의 통제를 보면 다년도 지출 상한제(caps) 방식이 있으며 미국, 영국, 캐나다, 스웨덴, 뉴질랜드 등이 사용하였다. 단기 또는 중기적으로 지출 증가율을 억제하고, 재정 규율을 강화하고, 재정건전화의 중요성을 인식시키기 위한 목적이다. 정치적 지지와 한도를 넘어설 경우의 적절한 제재조치가 지출 상한제의 성공 여부를 결

20) 우발채무의 경우 명시적인 부채에 포함시키지는 아니지만 기록하도록 권고하고 있다. 우발채무에는 정부(공공부문)의 명시적 보증과 사회보장제도 채무의 현재 가치가 포함된다.

정하는 요인이다. 다만 상한제가 자동안정장치 또는 경기조절정책의 작동을 방해할 가능성이 있다는 지적이 있다. 그러나 단년도 또는 다 년도에 걸친 지출 통제가 재정적자 감축이라는 정책 목표를 달성하는 데 가장 실현 가능성이 높다. 재정적자 및 부채 통제제도도 있다. 미국, Maastricht Treaty, 뉴질랜드 등이 사용하였으며, 재정적자 및 부채 를 축소할 수 있는 가장 확실한 방법이다. 그러나 재정적자의 규모가 경제적·기술적 요인에 매우 민감하기 때문에 현실적으로 적자 한도 를 지키기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 특히, 세입과 사회보장 관련 지출 규모는 정부의 통제 밖에 있으므로 실천 가능성이 낮다. 또한 적자 한도를 지키지 못할 경우 정책의 신뢰도가 상실되는 문제가 발생한다. 따라서 재정적자 및 부채에 대한 경성 제약(hard constraint)은 바람직하지 않다고 보고 있다. 황금률(Golden Rule)은 재정적자 규모 를 투자성 지출 규모로 한정함으로써 소비성 지출을 위한 재정적자를 불허하는 것이다. 향후 소득을 창출하는 투자와 현재의 부채 증가를 연계시킴으로써 향후 부채의 부담을 축소시키자는 것이다.²¹⁾ 그러나 황금률은 수익률이 낮은 투자지출을 할 가능성이 존재하고, 경상지출 과 자본지출을 명확히 구분하기가 어려우며, 현재의 분류에 따른 경 상지출이 반드시 소비성 지출이 아닐 수 있고²²⁾, 고령화 또는 기타 중장기 구조변화에 따른 세입·세출 효과 등 재정건전성과 관계된 모 든 정보를 고려하고 있지 않으며, 거시경제적 안정화 정책과 상충될 수 있을 뿐만 아니라 재정적자의 감축 여부가 불분명하다.

21) 독일에서는 거시경제적 불균형 상황을 제외하고 한 연도에 정부 차입(lending) 규 모가 총투자 지출을 초과하지 못하도록 하고 있음. 영국에서는 일정 주기 동안 정 부가 투자 용도로만 차입할 수 있으며 경상지출(자본소비 포함)을 위해 차입할 수 없다고 규정하고 있음. 일본에서는 적자국채와 건설국채를 구분하여 정부차입을 건 설국채로 제한하고 있음

22) R&D 투자 및 교육·훈련과 관련된 경상지출이 자본지출이 아니지만 향후의 소 득을 창출하는 투자성 지출로 볼 수 있음

다음으로 ② 하향식 통제와 성과관리를 하고 있다. 전체 지출 규모에 대한 통제를 위하여 예산부서가 지출부서의 지출 규모를 결정하는 대신 지출부서가 세부적인 배분을 담당하는 방식이다. 상향식 예산 결정방식에 비해 반드시 재정적자를 감축시키지는 않지만 부서의 무차별적인 예산 요구는 억제할 수 있다. 추가적인 예산 요구는 일률적 감축이나 특정 지출을 감축하는 방식으로 재정적자를 억제한다. 일반적으로 우선순위가 낮은 특정 지출을 감축하는 방식이 이론적으로는 합리적이거나 지출의 효율성을 판단하기 어려우므로 일률적 감축이 실천 가능성이 높다. 지출 한도에 대한 엄격한 통제의 반대 급부로 지출부서의 재량권을 확대할 수 있다. 항목간 이전, 회계연도간 이월의 허용이 대표적이며, 사용자 부담금 등 자체 수입 증가분에 대한 지출 확대 허용하는 것도 하나의 방안이다. 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국은 지출부서의 경상경비에 대한 거의 완전한 재량권을 부여하고 있다. 다만 지출에 대한 의회나 예산부서의 통제가 약화되는 문제점이 발생할 수 있다. 그리고 부서의 재량권을 확대하는 대신 성과계약 등 지출의 성과나 결과에 대한 요구가 확대된다.

마지막은 ③ 재정정보의 개선이다. 현재의 현금주의가 갖는 문제점을 축소하기 위하여 발생주의, 자본예산제도 등을 사용하기도 한다. 뉴질랜드, 아이스랜드, 호주, 캐나다, 영국 등이 발생주의를 사용하거나 사용하려 하고 있다. 잠재적 부채도 통계상의 채무와 동일하게 취급되지 않는 지라도 그 가치를 평가하고 정부 재무보고에 반영하려는 노력을 진행 중이다. 특히 연금재정, 지급보증 등 미인식 부채의 발생 원인이 현금주의에 기초하고 있기 때문이다. 다음으로 재정전략의 투명성 제고, 재정정보의 공개를 확대하고 있다. EU 국가는 안정화계획(Stability Programme)이 공개되고, 호주와 뉴질랜드는 선거 이전에 정기적으로 중기예산분석을 공표하여 실행 가능성을 제고한다. 그

리고 부서의 중기 사업계획, 성과보고 등 재정과 관련된 다양한 정보 제공을 통하여 투명성을 제고하고 있다.

(2) 실패 및 성공사례

실패 사례의 대표적인 경우는 미국의 GRH법이다. 해당 법에서는 재정적자 한도를 통제하고 있다. 그러나 세입 변화와 복지지출은 경기 상황에 따라 변동되며 정부가 통제할 수 없었다. 경기가 악화되자 재정적자 한도를 지키기 위해서는 지출 삭감의 규모가 너무 커지게 되어 규제 조치로써 실효성이 낮아지게 되었다. 캐나다의 정책·지출 관리제도(PEMS)도 실패사례로 분류된다. 범주(envelope)별로 지출 한도를 정하는 하향식 지출 통제를 실시하였는데, 부서별이 아닌 다수의 부서가 포함된 범주별로 한도를 설정함으로써 부서의 지출을 축소할 유인이 전혀 없었다. 한 부서가 지출을 감축하면 다른 부서는 지출을 확대할 수 있는 구조이기 때문이다. 특히, 신규 사업을 위해 범주별로 설정된 예비비를 차지하기 위하여 부서가 경쟁적으로 사업을 입안하는 문제가 있었다.

성공 사례로는 미국의 BEA가 있다. GRH 법과는 달리 통제가 가능한 재량적 지출에 대한 한도를 설정하였다. 또한 이자지급, 복지관련 지출 등 통제가 불가능한 지출을 제외하였다. 재정적자의 한도가 있지만 적자 규모의 조정이 가능하도록 한 점도 장점이다. 다시 말하면, 경제적·기술적 상황 변화, 긴급사태의 발생 등에 따른 적자 규모의 조정이 가능하도록 허용하였다. 새로운 감세 법안이나 지출 증대 법안은 자체적으로 해당 재원의 보전 수단을 강구하도록 함으로써 지출 확대 요인을 억제하였다.

또 다른 성공사례는 캐나다의 지출관리제도(EMS)이다. 하향식 통제를 부서별로 실시함으로써 부서의 무분별한 예산 요구를 억제하였다.

신규 사업이나 계속사업의 예산 증가는 여타 사업의 지출 감축이나 폐지를 통하여 달성하도록 하였다. 불가피한 지출 증가 요인이 있는 경우에도 부서가 자체적으로 해결하도록 하고, 운영예비비를 통하여 불가피한 지출 증대시 활용할 수 있도록 하는 대신 차기 연도에 상환을 의무화하였다. 또한 응급예비비를 두어 경제상황의 변동에 따른 지출 증대에 대비함으로써 경제 상황 변화에 따른 완충 장치를 마련하였다. 예산 편성의 기준이 되는 경제 전망을 보수적으로 함으로써 경기 변동에 따른 지출 증대에 사전적으로 대비한 점도 재정적자 축소에 도움이 되었다.

스웨덴의 춘계재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill) 제도도 성공적으로 평가되고 있다. 3개년 중기 재정지출 한도를 설정함으로써 중기적 관점에서 지출을 통제하였다. 예산외(off-budget)로 운영되는 노령연금 제도의 지출을 포함시킴으로써 지출에 대한 제약을 강화하고, 매년의 지출상한은 이전에 결정된 상한을 준수하였다. 27개 지출분야(Expenditure Area)별로 지출상한이 제시됨으로써 부서의 예산 요구를 원천적으로 제약하였고, 전체지출의 상한선은 지출분야의 지출상한 합계보다 약간 높게 책정함으로써 예기치 못한 변화에 대비하였다. 또한 의회와의 사전 협의를 통하여 지출 상한의 구속력 강화하였다.

이러한 관점에서 보면 재정적자를 통제하는 것보다는 세출을 통제하는 것이 더 합리적이지만 재정적자를 통제하는 한편 경제적, 기술적 요인에 의한 재정적자 또는 차입을 용인해 준다면 재정적자 또는 차입을 통제하는 것이 가능할 것으로 보인다. 따라서 재정적자 및 차입에 대한 세부적인 내용을 살펴보기 위하여 다음 장에서는 구체적인 규정을 살펴본다.

제 3 절 차입 및 재정적자관련 법률

1. 헌 법

먼저 우리나라 헌법에 나타나 있는 차입과 재정적자와 관련된 규정을 살펴보자. 헌법 제54조부터 제58조까지가 예산과 관련이 있으므로 해당 규정을 살펴보고, 이에 대한 통제의 정도를 살펴본다. 먼저 헌법 제54조는 예산에 대한 국회의 심의·확정권을 말하고 있다.²³⁾ 문맥으로 보면 예산은 정부의 수입과 지출을 의미하지만 예산이 정확히 무엇을 말하는 지는 불분명하다. 제54조 2항에서는 예산안은 정부가 편성한다고 함으로써 예산에 대한 편성권은 행정부에 있으며, 제57조에서는 정부의 동의가 없는 상태에서 국회가 정부가 제출한 ‘지출예산’ 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치하는 것을 금지하고 있다. 따라서 예산은 지출예산과 명시적인 표현은 없지만 지출예산에 대응되는 수입예산으로 구성된다는 점을 알려주고 있다.

더 나아가 제54조 3항에서는 준예산에 대한 논의를 하고 있으므로 국회의 의결이 없다면 규정된 것 이상의 지출을 할 수 없다. 즉, 국회의 승인이 없는 재정적자는 간접적으로 통제되고 있다. 또한 제56조에서 예산의 변경이 있을 때는 추가경정예산을 편성하라고 하고 있다. 따라서 국회의 승인이 없는 지출의 변동을 통제함으로써 재정적

23) 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

자 및 차입에 대한 간접적인 통제 규정은 있다고 할 수 있다. 또한 헌법 제58조는 국채의 모집이나 예산외에 국가의 부담이 될 계약(국고채무부담행위)에 대한 통제를 분명히 하고 있다. 그렇지만 국채가 아닌 다른 방법의 차입에 대한 통제는 없는 상태이다. 결론적으로 우리나라 헌법에서는 간접적으로 재정적자나 차입에 대한 통제가 되고 있지만 재정적자의 규모나 재정적자로 인한 차입 규모에 대한 직접적인 통제는 없다고 할 수 있다.

2. 국가재정법

(1) 국가재정법

국가재정법 제3조에서는 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 규정하고 있다. 그렇지만 동 규정은 재정적자나 차입을 규제하는 것은 아니다. 여기서 세입은 국가의 제반 수요를 충족하기 위한 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미하기 때문이다. 또한 제반 경비는 세출을 의미하고, 더 나아가 이렇게 규정된 세입과 세출은 동일한 금액이 되기 때문이다(더 세부적인 내용은 통합재정 참조). 다시 말하면, 제3조는 단순히 회계연도 독립(분리)의 원칙을 의미할 뿐이다. 또한 ‘제반경비’보다는 ‘세출’이라는 표현으로 조정하는 것이 더 바람직해 보인다.

다음 제4조는 국가의 회계에 대한 규정을 두고 있다.²⁴⁾ 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다고 함으로써 헌법에서 규정한 예

24) 제 4 조(회계구분)

- ① 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.
- ② 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.
- ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

산의 의미가 일반회계와 특별회계로 한정되고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 정부예산에서 ‘일반정부’의 수입과 지출의 하나인 기금은 제외되고 있으므로 해당 규정도 국가의 회계는 일반회계, 특별회계 및 기금으로 구성된다고 하는 것이 바람직하다. 더 바람직한 형태는 국제기구에서 권고하고 있는 것처럼 기관을 중심으로 하는 것이다. 더 구체적으로 표현하면 정부가 수입 또는 지출을 승인하는 기관의 수입과 지출이 예산이 되어야 한다.

재정적자 및 차입에 대한 간접적 통제 규정은 제18조에 있다.²⁵⁾ 제18조는 수입 내에서 지출을 하는 것이 원칙이라는 점을 밝히고 있으며, 어쩔 수 없이 수입을 넘어선 지출을 위해 국채를 발행하거나 차입하는 것은 국회의 의결을 받도록 하고 있다. 이는 헌법 제58조의 내용을 다시 확인하는 것이기도 하다. 이에 대한 더 세부적인 규정은 제20조에 있는 예산총칙에 대한 규정이다. 이에 따르면 예산총칙에는 세입 세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두어야 한다. 더 나아가 국채 및 차입금의 한도액을 규정하도록 하고 있다. 여기에는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다. 국가재정법 제4조에서는 일반회계와 특별회계만을 적시하고 있지만 아래 표에 나타난 것처럼 중앙관서의 장이 관리하는 기금에서 신규로 발행하는 채권도 포함하도록 하고 있다. 다만 제20조 2항에 있는 것처럼 기존 국채를 신규 국채로 대체하기 위한 목적으로는 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있지만, 이 역시 미리 국회에 이를 보고하도록 하고 있다. 더 나아가 제25조에서는 국고채무부담행위에 따른 재정적자를 통제하

25) 제18조 (국가의 세출자원) 국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.

고 있다. 다시 말하면, 국채나 차입금 이외의 채무가 발생할 가능성에 대해서도 통제를 하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 매 연도 한도를 결정하도록 하고 있으므로 재정적자나 그로 인한 차입에 대한 직접적인 통제는 국가재정법에도 없다고 할 수 있다.

< 표 6 > 국가채무와 통합재정에 포함되는 기금비교

구 분		기금명	재정 수지	국가 채무
관리 주체	금융성			
중앙 관서 의 장	비금 용성	고용보험기금, 공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 국민연금기금, 국민주택기금, 군인복지기금, 군인연금기금, 남북협력기금, 농수산물가격안정기금, 농어업재해보험기금, 농지관리기금, 대외경제협력기금, 문화재보호기금, 방사성폐기물관리기금, 방송발전기금, 범죄피해자보호기금, 보훈기금, 복권기금, 산업재해보상보험및예방기금, 석면피해구제기금, 수산발전기금, 순국선열애국지사사업기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 양곡증권정리기금, 여성발전기금, 원자력연구개발기금, 응급의료기금, 임금채권보장기금, 자유협정이행지원기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 지역신문발전기금, 청소년육성기금, 축산발전기금	포 함	포 함
		외국환평형기금		
	금융성	농어가목돈마련저축장려기금	제 외	
민 간	비금 용성	공무원연금기금, 국민체육진흥기금, 국제교류기금, 근로복지진흥기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 문화예술진흥기금, 사학진흥기금, 사립	포 함	제 외

구 분		기금명	재정 수지	국가 채무
관리 주체	금융성			
민 간	비금 용성	학교교직원연금기금, 언론진흥기금, 영산강·섬진강 수계관리기금, 영화발전기금, 중소기업창업및진흥기 금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기금	포 함	제 외
	금융성	구조조정기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자 신용보증기금, 부실채권정리기금, 산업기반신용 보증기금, 수출보험기금, 신용보증기금, 예금보험 기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금	제 외	
계		64개		

국가재정법 86조 이하에서는 재정건전화를 위한 여러 규정을 두고 있다. 주로 건전재정, 채무관리, 조세감면 제한 등이 있지만 선언적 규정에 가깝고 구체적인 수치로 통제하고 있지는 않다. 예를 들어 제 86조는 “정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.”고 함으로써 선언적 규정에 그치고 있다. 제87조에서는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하도록 하고 있지만, 해당 규정은 자료를 제공하라는 것이지 재정수입이나 지출을 통제하는 것은 아니다. 제88조도 1항은 기획재정부장관으로 하여금 ‘국세감면율’이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하도록 하라고 하고 있어서 역시나 선언적 규정이 되고 있다. 다만 동조 2항은 신규 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의

축소방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하도록 규정함으로써 어느 정도 재정적자를 축소하는 기능을 할 수 있도록 되어 있다.

문제가 되는 규정은 제91조에 나타난 채무의 범위이다. 동조 제2항에서는 국가의 금전적 채무는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위 및 대통령령이 정하는 채무라고 하고 있다. 다만 단서 조항으로 재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외하고 있다. 그리고 시행령 제43조에서는 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금이 제외대상이라고 하고 있어서 중앙관서가 아닌 공공부문 또는 민간이 관리하는 회계 및 기금의 채무는 국가의 채무에서 제외된다. 현재 진행되고 있는 재정통계개편작업에 맞도록 대통령령을 수정하는 것이 바람직하다. 또한 미국처럼 On-budget, Off-budget 기관으로 구분하는 것이 합리적이다.

국가채무에 포함하지 않는 채무로 「국고금관리법」 제32조 제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금이 있다. 이는 회계 연도 내에 상환하는 것이므로 채무에 포함시키지 않고 있다. 다음으로 제외되는 채무로 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권 및 차입금이 있으며, 이는 중복 계산을 막기 위해서이다.

(2) 예산총칙

국가재정법에 따른 예산 총칙의 규정을 2011년 기준으로 보면 아래와 같다. 제1조는 예산총액을 나타내며 일반회계 및 특별회계의 세입·세출예산 총액을 정하고 있다.²⁶⁾ 제4조에서는 국고채무 부담행위

26) 제 1 조 2011년도 세입·세출예산 총액을 각각 다음과 같이 정한다.

한도액을 1조원으로 하고 있다. 제8조는 국가채무에 포함되지 않는지만 한국은행으로부터의 일시차입 또는 재정증권을 발행할 수 있는 최고한도액을 정하고 있으며 통합계정(일반회계 및 15개 특별회계 적용, 우체국보험·우체국예금·양곡관리특별회계는 제외)은 20조원으로 하고 있고, 양곡관리특별회계는 2조원이며, 공공자금관리기금 10조원으로 규정하고 있다. 제9조는 당해 회계연도 중에서 신규로 차입하거나 국채를 발행할 수 있는 한도로 국민주택기금이 11.5조원, 공공자금관리기금 83.9조원, 외국환평형기금이 10억 달러로 되어 있다. 이에 따르면 국채를 발행할 수 있는 회계는 모두 국가의 회계가 아닌 기금으로, 국민주택기금, 공공자금관리기금, 외국환평형기금이다. 헌법에서 말하는 예산이 국가재정법에 따라 기금을 제외하므로 국채의 발행이 예산외로 이루어지고 있는 문제가 있다.

결론적으로 보면 우리나라의 경우에 재정적자와 관련된 규정이나 재정적자를 직접적으로 통제하기 위한 법률은 없다. 다만 국회가 국채 발행 및 차입의 규모를 매 연도 예산총칙에서 정함으로써 간접적으로 재정적자를 통제하는 방법을 사용하고 있다.

제 4 절 선진국 사례 비교분석 및 요약

우리나라는 재정이 건전하다고 평가받고 있지만 최근 외환위기 및 글로벌 금융위기로 재정의 다소 불안해졌다. 향후 고령화로 인하여 재정 악화 가능성이 있고, 최근에는 정치권에서 경쟁적으로 복지 공약을 제시하고 있어서 재정통제의 필요성에 대한 논의가 많다. OECD 자료(Ian Lienert & 정무경, 2007)에 따르면 다수의 국가에서 재정통제

-
- ① 일반회계 211,127,128,426,000원
 - ② 농어촌구조개선특별회계 8,686,105,000,000원
 - ③ 교통시설특별회계 13,987,084,000,000원
 - ④ 등기특별회계 240,070,424,000원 (이하 생략)

를 위한 제도를 운영하고 있다. ① 재정 준칙이 법률에는 포함되지 않지만 정부성명서에 나타나거나, ② 뉴질랜드처럼 정성적 재정 준칙이 법률에 포함되거나 ③ 정량적 재정 준칙이 한시적 법률로 제정된 경우가 있고, ④ 균형재정과 같은 정량적 재정 준칙이 영속적 법률에 포함되는 경우가 있다.

OECD 자료에 따르면 정부의 차입을 허용하는 입법부의 권한은 대개 헌법에 나타나 있다. 다만 차입에 관하여 의회의 승인에 대한 세부적인 내용은 대개 예산제도와 관련된 법률에 명시되어 있다. 일반적으로 신규 차입을 승인하는 형태며, 재무부(혹은 그에 상응하는 기관)에 관리를 위임하며, 차용 한도가 초과된다면 일반적으로 추가경정 예산이 필요하게 된다.

우리나라의 경우에 재정적자 또는 차입에 대한 명시적이지 않다. 우리나라의 헌법 제54조는 예산에 대한 국회의 심의·확정권을 말하고 있고, 제54조 3항에서는 준예산에 대한 논의를 하고 있다. 또한 제56조에서 예산의 변경이 있을 때는 추가경정예산을 편성하라고 하고 있다. 따라서 국회의 승인이 없는 지출의 변동을 통제함으로써 재정적자 및 차입에 대한 간접적인 통제 규정은 있다고 할 수 있다. 헌법 제58조는 국채 및 예산외에 국가의 부담이 될 계약(국고채무부담행위)에 대한 통제를 분명히 하고 있지만 우리나라 헌법에는 재정적자의 규모나 재정적자로 인한 차입 규모에 대한 통제는 없다.

우리나라의 예산과 관련된 기본적인 법률은 국가재정법이다. 국가재정법 제3조에서는 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 규정하고 있지만 세입은 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미하며 국채와 차입금을 포함하기 때문이다. 재정적자 및 차입에 대한 간접적 통제 규정은 제18조에 있다. 제18조에서는 국채 및 차입금 이외의 세입으로 재정을 운영하라고 하고 있으며, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 받아 국채를 발행하거나 차입하라고 하

고 있다. 이에 따라 매년도 예산총칙에서는 국채와 차입금 한도를 명시하도록 하고 있다. 결론적으로 보면 우리나라는 재정적자와 관련된 규정이나 재정적자를 직접적으로 통제하기 위한 법률은 없다. 다만 국회가 국채 발행 및 차입의 규모를 매 연도 예산총칙에서 정함으로써 간접적으로 재정적자를 통제하는 방법을 사용하고 있다.

미국의 헌법에는 재정적자나 차입에 대한 규정은 특별히 없다. 재정적자를 통제하기 위한 법률은 1985년 ‘균형예산 및 긴급 재정적자통제법’이다. GRH 법의 특징은 의무적으로 예산삭감(Sequestration)을 하는 제도를 도입한 점이다. 재정적자 전망치가 적자 한도를 100억 달러 이상 초과하면 예산삭감제도를 통하여 초과된 재정적자를 없애도록 하고 있다. 초과 재정적자를 없애기 위하여 일률적인 비율로 지출을 감축한다. 다만 일부 사회보장 지출, 국채이자 등은 제외되어 있으며, 의료분야처럼 감축률에 대한 한도가 다른 경우도 있다.

재정수지(재정적자)는 회계연도 기간의 지출이 수입보다 큰 것으로 정의하고 있다. 미국의 예산은 법률에 따라 예산(on-budget) 및 예산외(off-budget) 기관으로 구분되며, 예산외기관의 경우에는 해당 기관의 수입, 지출 및 수지는 예산(on-budget)의 수입, 지출 및 수지에서 제외하고 있다. 우리로 말하면 on-budget이 관리대상수지와 유사한 개념이지만 우리나라는 법률에서 규정하고 있지 않다는 점에서 차이가 있다.

재정적자 보전을 위한 차입은 차입권한(borrowing authority)에 규정되어 있다. 법령에서는 부채 한도를 규정함으로써 재정적자로 인한 추가적인 국채 발행을 제한하는 역할을 한다.

영국의 국가융자법(National loans act 1968)에서는 재무부가 차입할 수 있다고 하고 있으며, 증권을 발행하거나 영국은행으로 부터의 차입에도 특별한 제한이 없다. 다시 말하면, 영국은 국가융자기금을 이용할 수 있으므로 차입의 재량권이 크다고 할 수 있다.

영국은 재정법(finance act 1998)의 재정안정 규정(155 Code for fiscal stability)에서는 재무부가 재정정책, 부채와 관련된 주요 원칙에 대한

규정을 두어야 한다고 하고 있을 뿐 구체적인 규정은 없다. 2011년에 ‘예산책임 및 감사법’에서도 Fiscal Mandate를 설정하도록 하고 있지만 구체적인 내용은 없다. 그렇지만 내용적으로는 기존의 재정준칙인 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)이 사용되고 있다. 기존의 황금률이 경상수지 및 경기변동을 고려한 Fiscal Mandate로 대체되었지만 기존의 경기 주기 기준에서 5년 기준으로 대체된 것에 불과하다. 황금률이라는 차입준칙은 경상수지가 적자가 되면 안 된다는 것으로 매우 단순하다. 경상수지는 국민계정에 의한 공공부문의 경상지출 + 감가상각 - 수입으로 계산한다.

독일은 헌법 차원에서 재정적자 또는 차입을 원칙적으로 금지하고 있다. 즉 독일 기본법 제109조 제3항은 명시적으로 차입에 의한 수입 없이 균형을 이루어야 한다고 규정함으로써 균형예산을 요구하고 있으며, 차입에 의한 수입이 명목 GDP의 0.35%를 초과하지 않는 경우를 균형예산으로 인정한다. 예산에 반영된 투자지출총액의 범위 내의 차입에 의한 수입을 허용하는 황금율(golden Regel)이 종전 기본법 제 115조 2항에 규정되어 있었으나 재정적자의 확대를 막는 데에 한계가 있다는 지적에 따라 이를 구체화하여 헌법에 규정한 점이 큰 특색이다. 국가에 균형 재정을 헌법상 의무지우고 있으므로 적자국채의 발행은 원칙적으로 금지되며 적자국채의 발행을 전제로 한 예산은 위헌이어서 무효라는 문제가 발생하기 때문에 재정적자 또는 차입을 막는 강력한 수단이 될 수 있다.

일본은 재정법에서 국가의 세출은 공채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다고 규정하여, 재정적자 또는 차입을 원칙적으로 금지하고 있다. 공공사업비, 출자금 및 대부금의 재원에 대해서는 국회의 의결을 받은 금액의 범위 내에서 공채를 발행하거나 차입금으로 할 수 있다고 규정하여 형식적으로 보면 재정적자 또는 차입에 대한 법적인 통제가 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 또 국고

금의 출납에 필요한 경우에는 재무성이 재무성증권을 발행하거나 일본은행으로부터 일시 차입금으로 차입할 수 있다고 하여 차입에 관한 권한이 재무성에 있다는 점을 보여준다. 그러나 이러한 법 규정은 우리나라와 거의 같은 것이며, 현실적으로 준수되지 않고, 특별법에 의하여 적자국채를 1975년 이래 매년 발행하는 상황에 있다.

제 5 장 국가채무

제 1 절 국가채무 통제의 법적 근거

1. 헌법상 국가채무에 대한 통제 근거

우리 헌법 제54조부터 제59조까지 재정에 관한 규정을 두고 있으며, 이를 재정헌법규정이라고 인식하기도 한다. 제58조는 “국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.”를 규정함으로써 국가채무 중 국채 및 예산상 국고부담행위에 관한 국회의 통제를 규정하고 있다. 그러나 우리 헌법의 경우 국가채무와 관련하여서는 국회의 통제라는 요건만을 정해놓고 있어 국가채무의 통제에서의 구체성과 직접성의 요소를 두고 있지는 않다. 한편, 국가채무의 일부를 구성하는 차입총량의 통제와 관련하여 헌법은 명시적인 규정을 두지 않고 있으며, 제54조에 따른 국회의 예산안 심의를 통해 간접적인 형태의 통제를 가하고 있다고 할 수 있다. 독일 기본법(Grundgesetz)의 경우 제109조와 제115조를 통하여 국가채무의 총량적 규제와 구체적인 통제기준에 대해서 적시하고 있다. 물론 헌법상 조항으로 국가채무의 총량을 규정하는 것이 유의한 것인가에 대한 논란의 측면은 여전히 남아있으며, 이에 대해서는 국가채무의 총량규제 도입방안에서 후술한다.

2. 현행 국가재정법상 국가채무의 통제 근거

(1) 일반통제규정

우리나라는 2006년 10월 4일 제정된 국가재정법을 통해서 국가채무에 대한 관리와 이를 통한 재정건전성을 유지하도록 하는 법적근거를

두고 있다. 국가재정법이 제정되기 이전에는 1961년 이후 적용되어 오던 예산회계법이 있었으나, 국가재정법은 예산회계법의 틀에서 벗어나 국가재정운용계획의 수립, 총액배분 자율편성, 재정사업 성과관리 등을 도입하고 있다.

제7조는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도로부터 5회계년도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 함을 규정하고 있으며, 동 조 제3항 제3호는 국가채무관리계획을 재정운용계획에 첨부하도록 정하고 있다.

제18조는 원칙적으로 국가의 세출은 국채 및 차입금으로 충당해서는 안된다는 점을 명시하고 다만 예외적으로 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로 충당할 수 있음을 정하고 있다. 법 제19조는 예산의 구성항목으로 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비 그리고 국가채무로서의 국고채무부담행위를 포함하도록 하고 있다. 국고채무부담행위가 있는 경우 매 행위마다 이유를 적시해야 하며 동 행위가 이루어질 회계연도뿐만 아니라 상환연도 그리고 채무부담의 금액을 제출해야 한다. 만약 국고채무부담행위가 다음 연도 이후에 걸쳐 있는 경우에는 제34조에 의해 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해 연도이후의 지출예정액에 관한 명세서를 아울러 제출해야 한다.

제20조는 예산총칙에 관한 규정을 두고 있다. 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 국채와 차입금의 한도액을 두도록 하고 있다. 이때 국채와 차입금의 한도액은 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 의미한다. 또한 국고관리법 제32조에 규정된 바와 같은 국고출납에 필요한 경우 재정증권의 발행 및 중앙은행으로부터 일시적인 차입이 이루어지게 되는

경우 그 차입금의 최고액을 규정해야 한다. 다만 이 경우에는 연내 상황을 전제로 하는 것으로 국가채무의 범위에는 포함되지 않는다. 한편, 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 기 적시된 국채의 한도액을 국채를 발행할 수 있으나 반드시 국회에 보고해야 함을 규정하고 있다. 따라서 예산상으로는 간접적인 형태로써 총량적 규제관리를 하고 있다고 볼 수 있다.

제25조는 국고채무부담행위에 대해서 규정하고 있는 바, 법률에 의한 것 그리고 세출예산 또는 계속비총액의 범위내에서 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 국회의 의결을 거치도록 하고 있다. 한편 재해 발생시 복구비용의 확보를 위하여 국회의 의결을 거쳐 채무부담행위가 가능하도록 하고 있다. 다만 이러한 국고채무부담행위는 그 사항마다 이유를 적시해야 하며 상환연도 채무부담의 금액을 표시하게 함으로써 무분별한 국고채무부담행위가 발생하지 않도록 통제하고 있다.

제86조는 정부는 재정건전성을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하기 위하여 노력해야 한다는 선언적 규정을 두고 있으며, 제90조는 기존 국가채무의 감소방안에 대해서 규정하고 있다. 제1항에 따르면 해당연도 세입을 충당하기 위해 발행된 국채에 대해서 해당연도에 초과된 조세수입이 있을 경우 이를 우선상환할 수 있음을 정하고 있다. 제4항은 세계잉여금(歲計剩餘金)에 대해서 규정하고 있는 바, 국채 또는 차입금의 원리 및 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무의 상환에 세계잉여금의 30/100을 사용해야 한다. 여기에서 세계잉여금이라 함은 국고에서 단년도 실제로 수입된 금액에서 지출된 금액을 빼고 난 금액으로서 다음회계연도로 이월되는 금액을 말한다.

(2) 국가채무관리계획의 수립을 통한 통제

제91조는 국가채무관리계획의 수립에 대해서 규정하고 있는 바, 국가채무관리계획의 적시된 사항에 대해서 행정부 스스로 구속되는가의

여부는 분명하지 않다. 일반적으로 행정계획이라 함은 비구속적 행정계획과 구속적 행정계획으로 나눌 수 있는 바, 비록 법률로 구속력을 부여하고 있지는 않으나 하더라도 자료가 국회에 제출되고, 이후 국회의 기채 및 지출통제의 기준이 된다는 점에서 명시적인 구속력에 대한 법적근거가 없음에도 불구하고 실질적으로는 행정부 스스로가 이에 구속된다고 보는 것이 합리적일 것이다.

국가채무관리에 관한 제91조의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적, 둘째, 당해 회계연도의 국채발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, 셋째, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채발행 계획 또는 차입계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환계획, 넷째, 해당 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감전망과 근거 및 관리계획, 다섯째 국고채무부담행위이다. 이상에서 열거한 각각의 항목상의 금전채무는 제2항에서 규정하는 바에 따라 국가의 회계 또는 실질적으로 국가의 회계 또는 기금에 해당하는 기금이 발행한 채권, 국가의 회계 또는 기금의 차입금, 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위 등을 말한다. 그리고 금전채무에는 중앙은행으로부터의 일시적 차입금, 발행한 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권, 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금은 산정에서 제외되게 된다.

한편, 국가가 타 주체의 행위에 대해 이를 보증한 보증채무의 경우에도 국가채무에 포함될 수 있는 바, 제92조에 따라 이러한 행위를 하는데 있어서는 사전에 국회의 동의를 얻어야 하며, 매년 이러한 보증채무의 관리현황과 계획을 담은 국가보증채무관리계획을 작성해야 한다. 국가재정법 제정 당시 이러한 보증채무의 관리에 대해서는 국회의 동의를 필요함을 정하였으며, 행정부에 구체적으로 이를 관리해야 하는 보증채무관리계획의 수립이 법률수준에서 의무화되고 있지

않았다. 그러나 각종 공사 및 영조물을 통한 정부정책수행적 행위가 증가하게 되고 이를 보증하는 국가의 부담 역시 증가함에 따라 국가보증채무관리계획을 의무적으로 작성해야 함을 신설함으로써 국가보증채무에 대한 관리를 강화하였다.

제 2 절 국가채무 총량규제의 도입 검토

1. 국가채무 총량규제의 의미

국가채무의 총량을 어떤 수준에서 관리할 것인가? 어떠한 수준이 국가채무의 적정한 수준인가? 적정(optimal) 국가채무라 함은 “국가채무가 지속가능하다는 전제하에서 경제 전체의 효용을 극대화하기 위하여 선택하는 채무수준”으로 정의되고 있다.²⁷⁾ 단편적으로 볼 때는 채무가 존재하지 않는 상황이 가장 건전한 상황이라고 할 수 있다. 그러나 국가채무는 편익과 비용을 동시에 발생시키고 채무상환능력이 존재하는 가운데 양자간 균형을 갖출 경우 효율성이라는 또 하나의 요소를 달성할 수 있다. 여기에서 편익과 비용이라고 한다면 단기적으로 총수요 확대를 통한 GDP성장률의 제고, SOC 투자 등에 따른 성장잠재력의 확충, 채권시장 규모확대와 금융시장 발전을 들 수 있다. 반면, 비용 측면에서는 민간투자의 위축, 장기적인 GDP 성장률의 위축, 국가신인도의 하락, 리스크 증가에 따라 유입되었던 해외자본의 대외 유출현상이 나타날 수 있다. 국가채무는 재정건전성의 악화에서 기인하여 재정건전성을 악화시키는 주요한 요인이 된다. 특히 과도한 국채발행의 경우 원금 상환액 뿐만 아니라 이자비용의 지급과 관련하여 새로운 적자국채의 발행을 유도하게 됨에 따라 건전한 재정을 유지하기 위해서는 그 규모의 적정한 관리는 필수적이며, 따라서 이에 대한 총량적 관리개념이 논의되는 것도 이러한 이유 때문이다.

27) 문외솔 외 3인, 국가채무의 적정비율, CEO Information(제765호), 2010.7.21., 5면

국가채무의 과도한 누적은 경제정책의 한 축인 재정정책의 대응가능성을 떨어뜨리게 됨에 따라 특히 경기침체에 효과적인 대응이 어려워지며, 재정악화는 해당 국가의 금융 및 실물에 까지 영향을 미치게 되어 경제위기의 한 원인이 되기도 한다. 최근 그리스를 비롯한 남유럽국가들의 재정위기는 그 좋은 예라고 할 수 있다. 국가채무관련 논점의 하나인 미래세대와 부담의 균등분할의 문제 역시 총량규제와 밀접한 관련성을 갖는다. 즉, 현재세대의 삶을 위해 국가가 채무발생을 통해 재정을 지출하는 경우 현재 세대의 지출을 미래세대의 부담으로 한다는 점에서 과도한 국가채무의 부담은 세대간 갈등의 문제도 될 수 있다. 물론 국가기반시설에 투자되는 재원의 경우에는 그 효과가 미래세대에도 미친다는 점에서 향후 장기상환을 예정하고 있는 국가채무의 증가를 반드시 부정적으로 볼 수 없는 경우도 있다. 결국 문제는 현재세대와 미래세대와의 관계를 고려하는 가운데 과연 현재대에서 어느 정도의 국가채무를 부담할 때 미래세대에게도 일정한 부담을 분할하고, 적어도 균형재정이라는 기반을 물려줄 수 있는가이다. 이는 현재세대의 부채부담의 크기와 미래세대의 부채부담의 크기간의 조화의 문제라고 할 수 있다. 그리고 현재세대의 부채부담의 크기는 관리되어지는 중장기적인 부채상한의 수준으로 나타나게 된다. 그러나 총량적 관리 수준내에 있는 경우라도 만성적으로 국채발행을 통한 재정지출 충당 관행이 나타날 경우 예산사업의 적정성 유지에 대한 인식이 약화되고²⁸⁾, 결국에는 총량한계선을 넘어서는 경우가 나타날 수 있다. 그리고 한번 넘어선 국가채무의 경우 이를 줄여나가기에는 기존에 제공되던 공공서비스를 회수해야 한다는 점에서 현실적으로 어려운 점이 많다. 한편, 채무의 수치적 상한선을 설정하는 것이 재정정책의 탄력성을 저해할 수 있다는 우려도 제기되기도 한다. 그러나 선거를 둘러싸고 포퓰리즘적 정책이 펼쳐질 가능성이 높아 절차적 통제

28) 문외솔 외 3인, 국가채무의 적정비율, CEO Information(제765호), 2010.7.21., 12면

및 만기관리 등으로는 재정건전성의 유지가 어렵다는 점을 고려할 때, 채무의 총량적 규율은 여전히 의미를 지닌다.

2. 국가채무의 증가원인

국가채무의 증가원인은 국채 및 지방채의 발행, 공적자금의 조성, 민간투자사업의 실패, 차입 그리고 국고채무부담행위 등으로 나눌 수 있다. 그러나 이중 가장 주요한 것이 국채 및 지방채 그리고 공적자금의 조성이며, 차입과 국고채무부담행위는 미미한 수준이라고 할 수 있다. 한편 우리의 경우 최근 민간투자사업의 실패가 국가는 물론 지방자치단체의 재정악화의 주요한 원인이 되고 있다. 따라서 여기에서는 주요한 국가채무의 증가원인인 국채 및 지방채, 공적자금의 조성, 민간투자사업의 실패를 살펴본다.

(1) 재정지출위한 국채발행

국채는 “국가의 재정수지상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위해 국가가 발행하는 채권”으로 정의될 수 있다. 국채는 국채법 제3조의 규정에 의해 공공자금관리기금의 부담으로 기획재정부 장관이 발행하며, 여타 법률에 규정이 있는 경우, 해당 법률에 따라 다른 기금 또는 특별계정의 부담으로 발행할 수 있다. 현재 발행되고 있는 국채의 종류에는 일반국고채권, 외국환평형채권, 국민주택채권이 있다. 이외에도 공공용지보상채권과 출자재정증권의 발행은 제도상 가능하나 2000년 이후 실적이 없거나 미미한 수준이다.²⁹⁾ 국채는 공개시장에서 발행되는 것을 원칙으로 하며, 국채를 발행하기 위해서는 국회의 의결을 거쳐야 한다. 아울러 국채발행시 이자율은 발행목적에 부합하는 범위에서 상환기한과 발행 당시의 시장금리를 고려하여 적

29) 국회예산정책처, 2009년도 예산안 국가채무관리계획 분석, 2008.11, 65면

정한 수준으로 정하여야 한다.

경제위기시 경기부양을 위한 재정지출에 충당하기 위하여 국채를 발행하는 경우 국가채무의 증가원인이 된다. 우리나라의 경우 이외에도 2003년에 회수가 어려운 공적자금을 국채로 전환하면서 공적자금 상환기금 관련 채무가 증가한 바 있다.³⁰⁾ 이는 외환위기 당시 금융부문의 구조조정에 투입되었던 공적자금 중 상환이 어려운 부분을 국채 발행을 통해서 상환하는 방식을 채택하면서 발생한 채무이다. 과도한 기채발행은 장기적인 채무원본의 증가와 이자비용의 증가라는 부담을 가져오게 된다.

한편, 금융위기의 극복을 위한 공적자금 성격의 금융안정기금의 조성은 국가재정건전성의 악화와 함께, 비용투입 재원을 마련하기 위한 국채발행으로 이어지고 있다. 물론 동 기금의 조성은 금융시장의 불안정성을 극복하기 위한 것이어서 불가피한 면은 있지만 결과적으로는 국채발행의 증가를 가져온다는 점에서 근본적인 해결책은 금융시장의 선제적 관리라고 할 수 있다. 이외 국채에는 외환시장안정을 위한 외평기금, 국민주택채권발행이 있다.

(2) 환율방어를 위한 외평기금

외환시장 안정을 위해 외국환평형기금(foreign currency stabilization fund)채권의 발행시 국가채무가 증가하게 되며, 동 채권은 현재 국채 발행분의 가장 큰 부분을 차지하고 있기도 하다. 외평기금은 외환시장에서 외화공급이 과다할 경우 채권을 발행해서 시중에 있는 외화자산을 매입하고 이를 통해 평가절상의 요인을 완화시켜 나가는 것이다. 그러나 소규모 개방경제의 특성을 가지고 있는 우리나라의 현실에서 글로벌 경제상황의 급변과 위기는 시장에서의 환위험을 높이게

30) 광관훈, 재정투융자의 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007, 39-41면

됨에 따라 이를 방어하기 위한 외환시장안정용 국채발행이 크게 늘어나고 있다. 물론 이러한 경우 국채의 발행으로 인한 자금이 투자준비금의 형태로 남아있어 시장에서 환매가 이루어질 경우 국채는 감소할 수 있는 장점이 있다. 따라서 외국환평행기금채권의 경우 정부채무의 산정에서 제외될 필요가 있다는 주장이 제기되기도 한다. 그러나 한편으로는 외평기금의 운용상의 손실이 발생할 경우 이는 상쇄불가능한 일반적인 국가채무와 동일함에 따라 외평기금이 반드시 상환부담이 없는 국가채무라고 보기에는 다소간 무리가 따른다.³¹⁾

(3) 지방자치단체의 채무증가

지방자치단체의 재정은 오늘날 국가채무증가의 주요한 원인으로 부각되고 있다. 지방재정의 건전성문제는 오늘날 지방자치제도의 핵심이라고 할 만큼 매우 중요한 의미를 갖는다. 그리고 지방자치단체의 파산제도를 인정하고 있지 않는 우리나라의 경우 결국에는 중앙정부 차원의 구제가 이루어짐에 따라 이는 곧 중앙정부의 채무증가로 귀결되게 된다. 우리 지방자치단체의 통합재정수지를 살펴보면 2009년도에는 37.0조원 적자, 2010년에는 2.4조원의 적자가 발생하였으며, 적자 지방자치단체 수는 2009년 219개, 2010년 152개로 나타났다. 채무의 경우 2009년도에는 25조원, 2010년도에는 전년대비 10%증가하여 28조원을 상회하고 있다.³²⁾

현재 GSFM 2001에 의할 경우 지방공기업은 지방정부의 범주에서 제외되고 있다. 그러나 이상에서 보듯이 지방자치단체의 채무증가에

31) 외환시장안정용 국채의 조달금리는 2007~2011년까지 4.83~4.95%로 유지되었으나 운용금리는 2007년 4.95%에서 지난해에는 1.66%까지 하락하여 역마진에 따른 운용 손실이 5년간 16조5,749억원에 발생하였다. 내일신문, '환율방어용 국가채무 136조원' 제하 2012.7.11자 기사참조

32) 권아영, 지방자치단체 재정난의 실태와 개선과제, 국회입법조사처 이슈와 논점 제434호, 2012.4.18., 2면

따라 이를 우회하기 위하여 지방공기업을 통한 사업시행으로 지방공기업을의 채무 역시 급격이 증가하고 있는 실정이다. 향후 지방공기업을의 재정이 악화될 경우 지방자치단체가 그 부담을 져야 한다는 점에서 실질적인 지방자치단체의 채무는 더욱 증가하고 있다고 볼 수 있다.

(4) 민간투자사업

최근 9호선 지하철 운임인상과 관련하여 민간투자사업의 부정적 측면에 대한 논란이 거세지고 있다. 즉 민간투자사업이 오히려 지방자치단체의 재정건전성과 채무증가의 원인으로 지목되고 있는 것이다. 민간투자사업을 통해 사회간접자본을 확충을 하는 이유는 민간의 효율성의 활용과 정부의 예산운용상의 제약이 주요한 이유로 꼽히고 있다. 민간투자사업의 방식으로는 BTO(수익형 민자사업), BTL(임대형 민자사업)³³⁾ 등의 방식이 주로 이용된다. BTO(Build Transfer Operate) 방식의 경우 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제1호에 의할 경우 “사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식”으로 정의할 수 있다. 기존의 대부분의 민간투자사업이 이러한 BTO방식에 의해서 수행되었다. 그러나 기존의 민간투자사업이 민간의 경영의 효율성, 예산제약성의 극복을 통한 재정건전성의 유지와 사회간접자본의 확충이라는 두가지 목표를 동시에 달성하

33) 국가재정운영계획상의 BTO와 BTL의 정의를 살펴보면 다음과 같다. BTO는 “사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 이전(Transfer)되며 사업시행자에게 일정기간 동안 관리운영(Operate)을 인정하고, 사업시행자는 관리운영권을 근거로 하여 시설을 운영함으로써 투자비를 회수하는 방식”이다. 도로, 항만, 철도 등의 건설에 주로 이용된다. BTL은 “민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 국가·지자체로 소유권을 이전하고, 국가·지자체 등에 시설을 임대(Lease)하여 투자비를 회수하는 사업방식”이다. 학교, 군 주거시설, 하수관거 등의 시설물 설치가 이에 속한다. 기획재정부, 국가재정운영계획 2008-2012, 2008, 188면

지 못하고 최소수입보장(MRG: Minimum Revenue Guarantee) 따라 재정적자의 한 원인이 되었으며, 지방자치단체의 재정건전성을 더욱 악화시켰다. 이에 2006년부터는 동 조항을 폐지하고 동시에 2005년 민간투자법의 개정으로 임대형 민간투자사업인 BTL(Build Transfer Lease) 방식의 투자사업이 진행되었다.³⁴⁾ 이후 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 BTL 사업 규모는 급속도로 증가하였으며, 현재 민간투자사업의 중심이 되고 있다.

민간투자사업이 실시될 경우 중앙정부 및 지방자치단체는 공식적인 재정의 건전성을 유지함과 동시에 의회의 지출통제를 회피하여 경기부양적 사업을 할 수 있다는 편의성을 가지게 된다. 특히 선거와 관련하여 이러한 경기부양적, 치적적 사업의 증가는 외형적으로는 재정적 부담을 가중시키지 않으나, 결국에는 중앙정부와 지방자치단체의 재정에 압박으로 작용하게 된다. 기존 BTO로 실시된 민간투자사업에서 MRG 조항이 적용된 경우 대체적으로 10년 이상의 장기적으로 미래에 대해 국가가 장기적인 채무부담을 지게된다.

민간투자사업이 최초로 발달한 영국의 경우는 PFI(Private Finance Initiative) 방식을 통해 사회공공부문의 인프라를 확충해왔다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 영국의 경우에도 민간투자사업이 의회의 지출통제 회피수단으로 사용됨에 따라 민간투자사업으로 수행여부의 판단을 위한 준칙이 도입되었다. 이를 라이리(Ryrie Rules) 준칙이라고 한다. 동 준칙은 민간투자사업이 재정을 통해서 사업을 할 경우보다 비용효율성 측면에서 비교우위가 있는 경우에 민간투자사업을 실시할 수 있도록 하였다.³⁵⁾

34) 민 기, 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 지방자치단체의 재정관리방안, 지방정부연구 제13권 제3호(2009 가을), 208-210면

35) 민 기, 앞의 논문, 210면

(5) 공적자금부채

1988년 외환위기 당시 투입되었던 공적자금의 재원부담은 현재까지 국가채무의 일부를 구성하고 있다. 공적자금의 구성 중에는 정부가 상환책임을 진 것과 함께 재원마련을 위한 차관형식의 차입금 등이 존재하기 때문이다. 그리고 지난 2003년부터 2006년까지의 기간동안 공적자금의 정부부담분 49조원이 국채로 전환됨에 따라 명목 국가채무가 증가하게 되었다. 한편 공적자금의 상환은 공적자금의 상환 및 관리에 관한 법률에 의하여 세계잉여금의 순잉여금에서 우선적으로 상환하도록 되어 있어 공적자금 미상환분의 증가는 정부의 재정건전성 악화와 채무상환 여력 등을 해칠 수 있다.

그러나 오늘날과 같이 상시화된 금융위기 상황에서 전 세계의 모든 나라가 위기 극복을 위한 기금 형식의 재원을 마련하고 있고 우리 역시도 소규모 개방경제하에서 발생하는 위기 대응을 위한 재원마련을 피할 수는 없다. 다만 공적자금의 관리 및 상환체계가 지난 외환위기에서 보듯이 매우 미흡한 탓으로 정부의 부담이 크게 증가하였다는 점에서 공적자금 자체의 총량을 정할 수는 없겠지만, 관리 및 상환노력이 배가될 필요는 있다.

3. 현재 우리나라의 국가채무 관리방식

중장기적으로 재정건전성을 강화하기 위해서는 국가채무에 대한 총량적 재정지표의 목표치를 정하고 이를 재정준칙으로 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 총량적 수칙관리는 국가채무가 건전성이 유지되면서 지속가능성을 담보하기 위해 필요한 요건이라고 할 수 있다. 그러나 이미 국가재정법상의 국가채무통제근거에서도 잠시 살펴본 바와 같이 우리나라의 국가채무관리방식에서 이와 같은 총량적 통

제방식은 찾아보기 어렵다. 현재 우리나라의 국가채무 관리방식은 다음과 같다.

국가재정법 제18조는 “국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다.)외의 세입을 재원으로 한다. 다만 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로 충당할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이는 국가의 세출은 세입과 균형을 이루어야 하며, 부득이한 예외적인 경우에만 국채 또는 차입금 즉 국가채무를 부담할 수 있다는 원칙과 절차적인 측면에서 국회의 통제를 따른다는 것을 의미한다.

한편 동법 제91조는 국가채무의 관리에 대하여 정하고 있는 바, 기획재정부장관은 금전 및 기금채무 등 국가채무의 관리를 위하여 국가채무관리계획을 작성해야 한다. 동 국가채무관리계획은 국가재정법의 제정에 따라 2007년에 최초로 예산안과 함께 국회에 제출되었다. 그리고 2008년도에는 동 계획에 국가채무 차입·상환 전망, 항목별 수준관리방안 및 국채발행 등과 관련한 위험관리방안이 추가되었다.

국가채무관리계획에는 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적, 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환 계획, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획이 포함된다.

여기에서 국가채무의 내용에 포함되는 금전채무라 함은 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 국가의 회계 또는 기금의 차입금, 국가의 회계 또는 기금의 국가부담행위 등을 말한다. 한편, 국고채무부담행위란 국가가 정책의 수행과정에서 공법상 또는 사법상 금전적 채무를 부담하게 되는 행위를 말한다. 국고채무부담행위는 국가의 채무임에 따라 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위

안의 것 이외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로서 국회의 의결을 거치도록 하고 있으며, 각 사항마다 그 필요한 이유를 적시하고 해당 행위를 할 연도 및 상환시기 그리고 채무부담금액을 표시하여야 한다.

동시에 국가재정법 제91조 제3항은 국가채무에서 제외되는 사항을 규정하고 있다. 물론 이는 국가채무의 포괄범위와 관련하여 논란이 많은 부분이다. 현재 국가재정법상 국가채무에서 제외되는 사항은 일반회계 또는 특별회계로 기획재정부 장관이 발행하는 재정증권 또는 한국은행으로부터 일시차입금, 국가의 회계 및 기금이 발행한 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권, 국가의 회계 또는 기금의 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금은 제외된다.

국가재정법 제7조는 국가재정운용계획에 관한 사항을 규정하고 있는 바, 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하고 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 그리고 이러한 국가재정운용계획에는 재정수지 뿐만 아니라 국가채무 등 총량목표와 구체적인 자원배분계획이 제시된다. 이는 종래의 중기재정계획이 재정운용의 방향성만을 제시하였으나 국가재정운용계획의 경우 총량계획과 자원배분계획이 제시되었다는 점에서 구별된다. 아울러 구 예산회계법의 경우 중장기재정운용계획을 수립하도록 하고 있었으나, 임의사항이었던 점에 반해 국가재정운영계획은 수립과 국회제출을 의무화하도록 하고 있다는 점에서 총량규제의 간접적 형태로 볼 수 있다.³⁶⁾ 현재 우리의 경우 규범력을 갖는 법령을 통해 채무총량을 규율하고 있지는 않고 있으며, 국가채무의 지속적 증가와 빠른 증가속도로 인해 구속력을 지닌 채무총량의 도입에 대한 논의가

36) 기획재정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007, 16면

제기되고 있다. 국가재정운영계획과 관련한 최근의 논의는 더 나아가 다음의 몇 가지 사항을 추가적으로 지적하기도 한다. 국회는 국가재정운영계획에 대해 의견을 독립적으로 개진할 수 없으며, 사실상 예산심의과정에서 의견을 반영할 수밖에 없는 구조라는 점, 국가재정운영계획의 부속서류로 포함되는 국가채무관리계획도 국회의 공식적인 의견을 수렴하는 절차가 마련될 필요가 있다는 점이다.³⁷⁾

국가채무의 통제방안

(1) 총량적 채무규율의 도입

1) 총량적 채무규율의 기준

재정통제를 위한 총량적 규율의 방식은 크게 세출규율, 재정적자규율, 국가채무규율로 나뉘게 된다. 그러나 이 모두가 절대적인 기준을 선택할 수 없음에 따라 국내총생산이 채무를 부담할 수 있는가를 기준으로 그 관리기준을 정할 수 밖에 없다. 따라서 GDP가 그 대상이 될 수 있다. 현재 GDP 기준 총량규율을 시행하고 있는 대표적인 국가로는 유럽연합이 있다.

2) 적자성 국채발행의 통제 등

국채의 조기상환에 관한 재정준칙을 설정하는 것 역시 총량관리의 한 수단이 될 수 있다. 불황기에는 국채발행의 여지를 넓히되, 평상시에는 채무를 상환하는 일종의 자동안정화 장치 방안도 제시되고 있다.³⁸⁾ 그러나 이러한 채무준칙을 설정하는데 있어 적자성 채무와 금융성 채무를 동일하게 취급해야 하는가에 대해서는 논란의 소지가 있을 수 있다. 왜냐하면 금융성 채무의 경우에는 원본자산이 존재하기 때문이다. 즉, 적자성 채무는 대응자산이 잔존하지 않는 반면, 금융성

37) 김철희 외 4인, 재정건전성 강화를 위한 국회의 역할 강화방안, 국회예산정책처, 2011.11, 32면

38) 강성원 외 4인, 국가채무의 재조명, CEO Information, 삼성경제연구소, 2010.2.10, 17면

채무는 외평기금, 국민주택채권 등 대응자산이 있다는 점에서 차이를 보인다. 따라서 국채의 총량적 관리 더 나아가 채무준칙의 설정에 있어서 그 특성을 반영할 필요가 있다.

국채발행의 총량관리의 측면에서 적자성 채무는 발행규모를 축소할 필요성이 더욱 크다. 그리고 관리의 측면에서 모두 국민의 부담으로 상환해야 하므로 이를 상환관리하기 위해서는 세출구조조정이 함께 이루어져야 한다. 적자성 채무의 경우 재정이 투입되는 사업에 대한 규모의 축소, 정부지출의 효율적 관리를 통해서 달성할 수 있지만, 금융성 채무의 경우에는 사정이 다르다. 외환시장 안정용으로 국채가 조달되었지만, 조달된 자금의 원본이 있는 상태에서 이를 투입하는 경우이며, 투입전 자금의 경우에도 한국투자공사(KIC) 등의 기관에서 그 재원이 운용이 되고 있기 때문이다.³⁹⁾ 따라서 이를 채무규율의 총량적 통제방식으로 통제하기에는 어려운 문제가 생기게 된다. 대응자산을 보유한 금융성 채무의 경우에는 과연 채무부담이 없는 것인가에 대해 논란이 있다. 금융성 채무를 통해 조달한 자금이 투자손실을 입을 경우에 역시 채무부담으로 돌아오기 때문이다. 더구나 현재의 국채발행 추이를 볼때 적자성 국채발행보다는 금융성 국채발행이 크게 증가하고 있으며, 환율변동성에 따라 손실이 확대될 수 있다는 점에서 이에 대한 주의가 요구된다 할 것이다.⁴⁰⁾ 결국에는 외평기금과 같은 금융성 채무의 경우에도 채무의 총량관리에서 이를 배제할 수는 없으나, 단지 그 통제범위의 면에서 국제금융시장의 상황에 따른 탄력성을 함께 고려할 필요는 있다 할 것이다.

2008년에 발행된 2008-2012 국가재정운용계획은 국채발행에 대한 총량적 통제에 대하여 “차환목적의 국채발행이 보다 탄력적으로 이루어질 수 있도록 국채발행에 대한 통제방식을 현행 국채 총 발행한도에서 순증 발행한도로 전환”을 밝히고 있다. 총액관리한도에서 순증관

39) 기획재정부, 2008~2012 국가재정운용계획, 2008, 219면

40) 同旨 국가예산정책처, 2009년도 예산안 국가채무관리계획 분석, 2008. 11, 168면

리한도로 전환한데에는 상환분과 신규발행분을 차감한 순증증가분 만
 큼을 통해 기존의 만기구조와 다른 국채를 발행함으로써 일시에 상환
 이 몰리는 위험을 제거하기 위함이다.⁴¹⁾ 그러나 채무전체의 총량을
 관리하는 경우에 순증분의 관리한도를 매우 엄정하게 설정하지 않는
 한 기존 채무 규모의 축소에는 어려움이 뒤따를 것으로 보인다.

최근 정부가 균형재정을 달성하기 위하여 적자국채를 발행하지 않
 기로 하였다는 보도가 나오고 있다.⁴²⁾ 적자국채라고 함은 국채의 상
 환을 위한 재원마련을 위해 또 다른 국채를 발행하는 것을 의미한다.
 적자국채의 최초 발행은 1998년 외환위기 당시이며 이후 글로벌 금융
 위기 직후인 2009년도에 35조원이 발행된 바 있다. 그리고 2012년에
 는 13조 8천억원 규모의 적자국채가 발행될 예정이다. 물론 이는 다
 른 나라의 재정규율과 마찬가지로 자연재해 또는 예외적인 국가비상
 사태가 발생하지 않는 것을 전제로 하는 것이다.

(2) 국가재정계획상 미래지출에 대한 구속력 강화

중기재정제도상에 적용되는 재정준칙을 강화함으로써 중장기적인
 예산편성을 유도하고 단기선호적인 재정지출 및 기채 행위를 억제하
 는 것도 국가채무통제의 한 방안이라고 할 수 있다. 이러한 준칙의
 사전적 설정은 선거 및 기타 정치적 요인에 의해 재정건전성을 해치
 는 행위를 방지하기 위함이다. 보다 구체적으로는 부처별 예산편성시
 국가재정운용계획과 관련하여 중앙부처별 지출한도를 포함시키는 방
 법이다. 현행 국가재정법 제29조는 예산편성과 국가재정운용계획의
 연계적 관리를 위하여 이를 규정하고 있으나 강제사항이 아님에 따라
 구속력이 떨어진다는 평가가 나오고 있다.⁴³⁾

41) 기획재정부, 2008-2012 국가재정운용계획, 2008, 220면

42) 머니투데이, “15년만에 ‘적자국채’ 발행하지 않는다.”, 2012.5.4

43) 강성원 외 3인, 앞의 논문, 18면

(3) 국가재정운영계획과 예산과의 격차발생요인 공개의무화

국가재정운영계획과 예산과의 격차요인을 공개함으로써 불필요한 계획초과에 대한 민간의 감시기능을 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 국가재정운영계획상의 가용재원과 예산과의 괴리는 재정적자로 귀결되며, 재정적자 시 해당 사업을 진행하기 위해서는 차입 또는 국채발행을 통한 자금조달이 이루어져야 한다. 따라서 격차발생요인 공개를 의무화할 경우 이에 대한 간접적 통제는 물론 민간의 예산 참여 면에서 적어도 소극적 형태의 참여를 보장할 수 있다는 장점이 있다.⁴⁴⁾

(4) 대규모 지출수반 사업시 지출소요를 충당할 수 있는 재원포함 의무화

대규모 지출을 수반하는 사업을 시행할 경우 사업의 수행에 필요한 지출소요 충당 재원을 적시하게 함으로써 사업의 기획단계에서부터 국가채무의 증가요인을 차단할 수 있는 방법이다. 여기에 재원의 조달방식까지 적시하는 경우 국채발행의 요인이 되는 사업을 특정화할 수 있으며, 이의 총량은 국채발행의 증가요인으로 명확화 됨에 따라 사업의 필요성, 타당성 등의 검증절차에서 채무증가요인을 제거할 수 있다. 이러한 형태의 채무통제와 재정건전성 제고방안은 미국의 세출 통제제도인 pay-go-rule에서도 일부 찾아볼 수 있다.⁴⁵⁾

(5) 잉여금 발생시 국가부채의 우선상환

국가재정법 제90조 제1항은 일반회계 예산의 세입부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채에 대해서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 우선적으로 이를 상환하도록

44) 강성원 외 3인, 전계논문, 19면

45) 강성원 외 3인, 전계논문, 19면

하고 있다. 제2항은 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 의해서 이월되도록 되어 있는 금액과 국가재정법 자체에서 제48조를 통해 규정한 세출예산의 이월에 관한 항목을 제외한 금액 즉, 세계잉여금을 지방교부세 정산 후 국채상환에 우선 사용할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 세계 잉여금은 공적자금상환기금에 우선적으로 출연된다(제3항). 또한 동 잉여금은 국채 및 차입금의 원리금으로도 사용된다.(제4항 1호)

<국가재정법 제90조에 따른 세계잉여금 처리 순서>

- ① 지방교부세·교부금 정산
- ② 공적자금 상환(①을 제외한 금액의 30% 이상)
- ③ 채무상환(①,②를 제외한 금액의 30% 이상)
- ④ 추경편성 또는 세입이입

추가경정예산의 경우 긴급한 수요가 있는 경우도 있지만, 정치적 고려에 따른 사업의 시행으로 인해 편성이 되는 경우가 많아지고 있다. 특히 경기회복세가 둔화 시에는 예산의 조기집행을 독려함에 따라 상반기 조기집행이 이루어지고, 하반기에는 부족한 예산을 충당하기 위해 추가경정예산안이 편성됨에 따라 추경이 ‘가을예산’으로 전략하고 있다.

추가경정예산의 재원이 되는 것은 주로 세계잉여금이다. 잉여금 중 세출이월액을 제외한 나머지 금액이 순잉여금으로서 추경의 재원이 된다. 그런데 국가재정법 제90조는 ‘천재지변 또는 국민경제의 운용상 불가피한 경우’에 대해서는 추가경정예산의 편성에 있어 타 항목보다 여기에 먼저 재원을 먼저 사용할 수 있도록 규정해놓고 있다. 그러나 ‘국민경제의 운용상 불가피한 경우’라는 불확정개념이 정치적 의지에 따라 다의적으로 해석될 수 있어 이러한 예외는 오히려 원칙화 되었으며, 원칙적 순위는 예외에 밀리는 경우가 발생하게 되었다.⁴⁶⁾ 따라서

46) 기획예산처, 한국의 재정 어제 오늘 그리고 내일, 2007, 325면

이를 개선하기 위하여 국가재정법에 세계잉여금의 사용처에 대한 우선순위를 정하고 추가경정예산으로 인해 국가채무의 감소노력이 저해되지 않도록 하고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 세계 잉여금의 사용처에 대한 순위 조정은 국회의 논의 과정에서 필요시 언제든지 새로운 법률의 제정 또는 ‘국민경제상 불가피한 경우’의 확대해석을 통해 우선순위의 조정이 가능하다는 점에서 절대적인 것은 아니라고 할 수 있다.

< 표 7 > 세계잉여금 처리내역

(단위 : 억 원)

회계연도		07	08	09	10	11
계		153,428	45,763	36,087	59,514	51,285
지방교부세·교부금 정산		54,133	2,947	7,864	15,817	19,586
국가채무 정 산	공적자금상환	29,788	12,845	8,467	13,109	9,510
	채무 상환	20,852	8,991	5,927	9,176	6,657
추경 등 세입이입		48,655	20,980	13,829	21,412	15,532

출처 : 기획재정부 각 년도 세계잉여금 처리 보도자료 상의 수치를 재정리함

제 3 절 선진국 사례 비교분석 및 시사점

1. 채무규율로서 상한의 설정과 방식

(1) 채무준칙의 설정논의의 출발

우리나라의 경우 EU의 마스트리히트 조약과 같이 재정적자가 GDP 대비 3% 미만, 국가채무의 경우 GDP 대비 60% 미만 등 일정한 재정 준칙을 제시하고 있지 않으며, 미국의 경우와 같이 Debt limit의 설정

과 같은 강제성을 수반한 재정준칙 또한 가지고 있지는 않다. 우리의 경우는 준칙이 아닌 국가재정운용계획에 대한 중기적 전망만을 포함시키고 있어 수량적 측면에서의 강제기준의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.⁴⁷⁾ 그러나 이러한 준칙 역시 경제상황의 연속성으로 인하여 단년도 기준이 아닌 중기적 준칙으로 설정해야 한다는 주장이 나오고 있다.

준칙의 설정대상으로서는 여타 국가에서 일부 시행되고 있는 것과 같이 총량규제가 주요한 대상이 된다. 그러나 부차적으로 생각해 볼 수 있는 것이 부처별 총량규제이다. 각 부처의 사업추진에 기채가 필요할 경우 부처별 기채한도를 설정하는 방법이다. 그러나 기술적으로 기채는 전체 재정상황을 기반으로 하여 총괄적으로 그 규모를 산정해야 한다는 점에서 여러 가지로 어려움이 있을 수 있다.

GDP가 총량규제의 기준이 되는 것은 국내총생산량은 국가의 경제적 감당능력을 의미하며, 부채의 상환은 GDP에서 조달되는 재원으로 가능하다. 따라서 GDP에 연동하여 감내가능한 부채량을 산정할 수 있다. “부채문제는 본질적으로 그것이 국민소득을 늘릴 수 있느냐 하느냐 하는 문제이다.”⁴⁸⁾라고 이야기될 만큼 양자의 관계는 밀접하다. 그렇다면 어느 정도까지 부채비율을 용인해야 하는가? 이는 GDP와의 상관관계에서 정해질 수 있다.

(2) 채무규율의 설정형식

국가총량을 설정하는 행위 자체가 가지고 있는 순기능에 대해서는 적극적으로 국가채무의 증가를 제어하겠다는 면에서 수공할 수 있는 부분이며 재정건전성 제고에 기여할 수 있다는 점에 대해서는 이론이 없는 것으로 보인다. 그러나 수단적 측면에서 있어서는 크게 두 가지

47) 기획예산처, 한국의 재정 어제 오늘 그리고 내일, 기획예산처, 2007, 66면

48) Domar, E. D., The Burden of Debt and National Income, in : American Economic Review, Vol, 34, 1944, Walter Wittmann, 국가부도(Staatbankrot), 비전코리아, 2011, 122면 재인용

방향으로 논의가 전개될 수 있다. 첫째, 재정준칙을 헌법과 법률로 규정하는 방식이다. 둘째는 법규범으로서 규정하지는 않지만 일종의 내부 준칙의 형식으로 채무의 상한을 정하는 방식이다. 그러나 후자의 경우 경기의 변화과정 혹은 사회적 수요를 충족시키고자 하는 정치적 동기가 강하게 작용할 경우 이를 준수하기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 우리나라의 경우에도 비공식적인 준칙으로 세입 내 세출의 원칙 또는 세출증가율을 세입증가율의 2~3%p 정도 낮게 유지한다는 묵시적 준칙을 가지고 있으나, 외환위기 이후 극복과정과 복지재정의 확대 등으로 이러한 준칙이 준수되지 않은 사례가 있다.

국가채무의 증가원인이 되는 행위를 하는 그룹은 정부뿐만이 아니라 국회도 들 수 있다. 국회차원에서 차기 선거를 위한 유리한 상황을 만들기 위하여 포퓰리즘적인 정책수행에 매우 적극적일 수 있다는 점이다. 따라서 준칙을 통한 정부의 통제 그리고 의회의 견제과정만으로는 채무준칙의 유효성을 담보할 수 없고 의회자체를 규율하는 기제를 설정할 필요가 있으며, 헌법과 법률 그리고 국민에 의한 직접 통제방안의 모색이 필요하다. 한편, 앞서 영국의 경우에서 살펴본 바와 같이 영국은 일종의 연성규범인 재정안정화준칙을 통한 규율에서 2010년 재정책임법에 법률의 형태로 채무총량을 규정하였다. 이에 대해서 “이러한 파격이 종래 행정부의 형성의 자유를 넓게 인정하는 자율적 연성규범으로서의 재정건전성의 악화를 막을 수 없다는 영국의 경험과 반성에서 나온 것”⁴⁹⁾이라는 평가가 있다. 이는 우리의 경우에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 즉 행정부 내부적 기준으로 연성화된 준칙을 설정할 경우 그 준수력을 담보할 수 없다는 것이다. 이때 필요한 것이 헌법과 법률에의 규정이다. 헌법에 규정하는 것이 정부와 의회를 통제하는데 가장 강력한 수단이다. 그러나 법률의 경우에도

49) 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점 - “안정과 성장에 관한 협약”과 그 이행을 중심으로, 법과 정책연구, 제11집 제1호, 2011.3, 58면

정부는 당연히 구속되며, 의회의 경우에도 법률의 개정 또는 신법의 제정이라는 절차를 밟아야 함에 따라 역시 의미있는 구속수단이 될 수 있다. 최근 국가채무관리법의 제정필요성에 대한 논의가 제기되고 있는 것도 이러한 배경 때문이다.⁵⁰⁾

채무규율을 헌법적 규율로 정할 것인지 법률로 규정할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 헌법적 규율로 정할 경우 경기순환에 대한 행정부의 적극적 대응에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 현재 국가채무의 총량을 헌법적 수준으로 정한 국가는 독일이다. 그러나 독일의 경우 유럽공동체에서의 성장과 안정에 관한 협약의 준수를 위한 헌법적 규율이라는 점에서 타 국가에서 이를 그대로 벤치마크하기에는 다소간의 무리가 있다는 견해도 제시될 수 있다. 그러나 한편으로는 의회가 채무상한의 산정을 통해 얼마든지 행정부에 넓은 범위의 상한을 설정할 수 있다는 점에서 입법자 자체에 대한 제한의 측면에서 헌법적 측면에서 이를 규율할 필요성 또한 제기될 수 있다.

한편, 미국의 경우처럼 법률로 채무의 상한수준을 정하여 두고 경기의 비정상적인 상황에서 최후의 수단으로 국가채무의 상한을 변경할 필요가 있는 경우 의회의 의결을 거쳐 이를 변경할 수 있는 수단을 선택할 수도 있을 것이다. 미국의 채무상한의 조정은 의회의 결의안 또는 법률의 개정에 의해서 이루어지고 있다. 결의안의 경우 법률은 아니지만 의회의 결의에 의해서 정해진다는 점에서 최소한 의회차원의 통제수단은 확보되게 된다. 그러나 이를 국내에 직접 적용하기에

50) 김세진, 전거서(주 69), 121-123면 참조, 여기에서 필자의 설명에 따르면, “헌행법하의 국가채무관리계획에 의한 통제는 국가채무총량 한도가 흠결되어 있으며, 재정수요의 급격한 증대 및 대통령의 짧은 임기, 정치적 이해관계 등 재정외적 요인에 따라 매년 전년도 계획보다 국가채무의 규모가 지속적으로 증가할 가능성이 매우 크다”고 지적하고 있다. 그리고 “정부가 최근 국가재정운용계획상의 국가채무의 크기를 매년 전년도 계획과 달리 상향조정하고 있어 정부의 국가채무관리 의지 자체의 부재를 우려하는 목소리가 커지고 있다”고 기술하고 있다. 더 나아가 향후의 개헌 논의시 헌법조항으로 이를 포섭하는 것도 바람직하다는 입장을 보이고 있다.

는 미국에서의 의회가 가지는 기능 및 위상과 우리의 국회가 가지는 기능 및 위상과의 차이에 의해서 다소간 어려움이 있을 것으로 보인다. 법률에 의한 통제외의 경우, 일단 법률로 제정되고 공포된 이상 법률의 개정과정에서 충분한 논의가 이루어진다는 점, 그리고 일단 제정된 법률을 개정한다는 점에서 포퓰리즘적 개정외에 상당한 부담을 줄 수 있으며, 이 과정에서 간접적으로 국민에 의한 통제가 이루어질 수 있다는 점에서 경제정책의 탄력성과 채무부담증가에 대한 제어라는 측면에서 양자를 모두 달성할 수 있는 장점이 있을 것으로 생각된다. 그러나 여전히 미국의 사례에서 보듯이 채무상한은 의회를 거치기만 하면 얼마든지 조정이 가능하다는 점에서 독일에 비해 구속력은 떨어진다고 할 수 있다.

한편 지방자치단체의 채무상한에 대해서도 이를 설정할 필요가 있다. 특히 지방공기업의 재정건전성과 관련하여 종국적으로는 지방자치단체가 보증책임을 지고 있다는 점에서 포퓰리즘적 재정사업을 방지하기 위해서는 상한 설정은 유의한 조치가 될 수 있다. 특히 지방자치단체의 채무 역시 GSFM 2001상 국가채무의 범주에 포함된다는 점에서 채무상한제도를 적극적으로 활용할 할 필요가 있다. 우리나라의 경우 지방재정이 사실상 중앙정부에 의존하는 정도가 높음에 따라 중앙정부만의 채무산정은 큰 의미를 가지지 못한다. 따라서 지방재정법으로 지방자치단체의 채무총량을 설정하고 이에 대한 관리방안을 명시하는 것도 중요하다. 현재 우리 지방재정법 제11조 제2항은 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 함을 규정하고 있다. 그리고 제3항은 예외적인 상황을 규정하고 있는 바, 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전이 필요한 경우, 재해예방 및 복구사업을 위한 경우, 주민의 복지증진을

등을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에 대해서는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 그 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있음을 정하고 있다.

(3) 상한설정에서의 고려요소

국가채무의 대부분을 차지하는 것은 국채이다. 그러나 재정건전성이 악화되는 경우 국채발행분을 시장에서 소화하기는 매우 어려우며, 중앙은행이 이를 인수해야 하는 경우가 발생한다. 이 경우 시중에 통화량이 팽창하면서 인플레이션의 위험이 존재한다. 그리고 경기의 침체에 이러한 매카니즘이 작동될 경우 스태그플레이션의 가능성까지도 생각해 볼 수 있다.

총량규제는 재정건전성과 국가채무규모의 축소를 위해서 매우 중요한 사항임에는 틀림없다. 그러나 법적인 구속력을 갖는 혹은 헌법적인 구속력을 갖는 총량규제를 설정할 때 고려해야 할 사항이 있다. 첫째, 적자성 채무와 금융성 채무를 구분할 필요가 있다. 여기에서 금융성 채무의 대표적인 것이 외국환거래법에 근거하여 설치된 외국환평형기금채권이다. 이는 국채가 발행되었지만 실제로는 해당되는 자금을 보유하고 있는 경우이다. 우리의 경우, 소규모 개방경제하에서 상당부분 자유화된 외환규제체제를 가지고 있음을 고려할 때 세계경제의 움직임에 따라 환율정책이 상당한 영향을 받을 수 있음은 분명하다. 특히 수출중심의 경제구조를 가지고 있는 경우 환율은 국제수지의 구조에 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 환율방어를 위한 외국환평형기금채권의 경우까지도 총량상한을 둘 경우에는 외환정책적인 영향에 대한 평가가 선행되어야 할 것으로 보이며, 적자성 채무보다는 국제경제의 움직임에 따른 탄력적 운영의 여지를 마련할 필요가 있다. 다만 외평기금의 운용손실이 발생하고 누적될 경우, 이는 실질적

인 국가채무의 증가로 직결됨에 따라 기금의 운용 및 관리를 안정적으로 해나가는데 특단의 주의가 기울여져야 할 것이다.

둘째, 정부가 한정된 자원 내에서 국민이 필요로 하는 정책을 잘 수행해 나가는 것은 정부의 당연한 책무이다. 따라서 포퓰리즘적 정책으로 인해 재정이 과다하게 투입되는 것은 국회의 통제를 통해서 걸러내는 절차를 강화할 필요가 있다. 원칙적으로 독일에서의 경우처럼 자연재해, 긴급한 경제위기대응 등 정부가 상한을 넘어서는 채무의 증가를 용인하는 상황이 아니라면, 결국 자원의 마련은 세입을 통해서 확충해야 한다. 그러나 직접세를 증가시킬 경우 조세저항을, 간접세를 증가시킬 경우 소득의 양극화를 더욱 심화시킬 수 있다는 점을 고려해야 한다. 건전재정을 위해 선택한 제도가 사회구조의 왜곡을 심화시키는 원인이 되어서는 안되기 때문이다. 따라서 채무준칙의 설정에 있어서는 채무증가를 통해 조달되는 자원이 사용되는 대상과 목적에 대한 엄격한 통제와 함께 불가피한 상황에 대한 탄력적 대응도 고려해야 할 필요가 있다. 물론 무엇보다도 가장 중요한 것은 이와 같은 채무의 증가와 무리한 세입의 증가를 추진해야 하는 상황을 정부와 국회가 사전에 통제해나가는 것일 것이다.

셋째, 어느 정도까지 총량규제를 가할 수 있는가에 대한 검토도 이어져야 한다. 추상적으로는 재정의 지속가능성(sustainability) 즉 상환능력이 있는 수준까지가 적정한 수준이라고 할 수 있으나, 계량적 측면에서 GDP 대비 몇 % 선을 설정할 것인가는 국가가 처해있는 경제상황 및 전망에 따라 달라질 수 있다. 과거 일본의 경우와 같이 경제가 감내하지 못할 수준의 상한을 설정할 경우 해당 준칙의 지속가능성이 유지될 수 없기 때문이다. 즉 엄격한 통제와 더불어 비정상적인 상황에 대응할 수 있는 탄력성을 모두 갖추는 것이 중요하다.

총량적 규제가 강하게 작용할 경우 비정상적인 상황은 아닌 경우라

도 경기의 침체기에는 복지지출의 감소를 가져올 수 있다. 이는 이미 언급한 바 있는 사회의 양극화 현상을 더욱 가속화시킬 수 있으며, 분배구조의 악화를 가져올 수 있어 이에 대한 고려 역시 함께 이루어져야 할 필요가 있다. 아울러 양극화 현상과 관련하여 국가채무 증가의 주요한 원인이 복지관련 연금지출의 증가라는 점⁵¹⁾에서 사회안전망이 취약한 우리나라의 상황을 아울러 고려할 필요가 있다. 국가채무총량의 절대수준만을 우선적으로 고려할 경우 현재의 복지수준을 오히려 후퇴시키게 되는 부작용이 발생할 우려가 있다는 점이다. 따라서 채무총량의 설정과 관련해서는 단순한 수리적 접근이 아닌 사회적 합의의 측면에서도 접근할 필요가 있다.

넷째, 공기업부채의 총량관리 역시 함께 추진할 필요가 있다. 물론 과거에도 마찬가지이고 2011년의 국제기준에 따른 재정통계 개편안에서도 국가채무의 범주에서 공기업을 제외하고 있다.⁵²⁾ 그러나 이미 주지하고 있는 바와 같이 공기업이 수행하는 작용이 소위 준재정활동으로 불릴 수 있는 국가재정으로 추진되어야 할 사업을 상당부분 포함하고 있다는 점. 그리고 공기업부채의 증가규모와 속도가 크고 빠르다는 점을 고려할 때 우리의 현재 재정통계작성기준 그리고 국제적 기준에 의해서도 포괄되고 있지 않는 공기업 부채이지만 광의의 국가채무의 한 형태로 파악하여 최소한 공식적인 국가채무에는 포함되지 않더라도 관리의 측면에서는 이에 대한 총량적 규율을 고려할

51) 이에 대해서는 김태일, 복지지출과 국가부채의 관계 : OECD 국가분석과 한국에의 시사점, 2011 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표집, 68면

52) 2001 GFSM 2.31에 따르면 “일반정부부문은 공기업 또는 공공준기업을 포함하지 않는다. 어느 단위가 그 생산물을 일부 또는 전부 판매할 때 그 단위를 정부단위로 구분할 것인지 아니면 공기업으로 분류할 것인지, 또는 그 단위내에 준기업이 존재하는지를 판단하는 일은 어려울 수 있다. 그 생산물의 일부 또는 전부를 시장가격으로 판매하는 단위는 기업 또는 준기업이며, 그 이외의 모든 단위는 정부단위이다...”(황성현, 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안, 재정학연구, 제4권 제2호, 234면상의 번역문을 인용)

필요가 있을 것이다. 정부의 공기업을 통한 사업추진의 경우 재정을 통해 사업을 효율적으로 추진하려는 시각보다는 단순히 이를 공기업의 손을 통해 해결하려는 경향이 오늘날 공기업부채의 급격한 증가를 초래하였다는 지적⁵³⁾이 있는 것처럼 정부 역시 공기업부채의 총량관리가 시행될 경우 이를 고려함에 따라 정부사업의 공기업을 통한 수행에도 보다 신중한 접근을 촉구하는 기제가 될 수 있을 것이다.

다섯째, 일본의 경우, 국가채무의 규모 역시 매우 크며, 최근의 각종 재해 복구로 인한 건설투자재정의 투입으로 국가채무의 증가속도 역시 빠른 수준이다. 그러나 일본이 이에 대해 비교적 느긋한 입장을 보이는 것은 국가채무의 대부분을 차지하고 있는 국채의 대부분을 국민들이 보유하고 있기 때문이다. 물론 경기의 침체가 심각해 질 경우 이들 국채들이 시장에 나와서 문제가 될 수 있으나, 그 정도의 수준이 아니라면 비교적 국가채무가 감내가능할 것이라고 판단하기 때문이다. 한국은행이 발표한 보고서인 ‘국가채무 감내력 차이의 주요요인’⁵⁴⁾ 보고서에서도 외채보다는 국내에서의 국채보유가 국가채무의 감내력 측면에서 긍정적인 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다. 따라서 국채의 관리에 있어서는 외채에 대한 특별한 관리가 필요함은 당연할 것이다.

(4) 절차적 요소에서 고려사항

채무총량을 법적으로 설정할 경우 고려해야 할 점이 채무총량 설정의 신속성이다. 이러한 점 때문에 법적인 측면에서 채무준칙을 설정하는 것에 대해서 거부감을 갖게 된다. 즉 재정적자, 국가채무의 허용

53) 황성현, 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안, 재정학연구, 제4권 제2호, 229면

54) 한국은행, 국가채무 감내력 차이의 주요요인 - 미국·일본 및 남유럽국가의 비교, 국제경제정보, 2012.4.26

을 너무 늦게 결정할 경우 경기침체에 효율적으로 대응할 수 없다. 결국 소비와 투자가 하락하게 되고 그 갭을 메우기 위해서는 저축이 증가해야 하나 이는 경기침체의 악화를 가져올 수 있다. 경기부양을 위한 재정정책적 개입은 정확한 시기가 매우 중요한 요소임에 따라 지체될 경우 더 많은 재정이 투입되어야만 경기부양의 효과를 얻을 수 있다. 반면, 너무 일찍 개입할 경우에는 과도한 재정이 투입됨으로써 시장의 자율적 회복기체에 덧붙여 경기의 과열이라는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 미국의 경우에서처럼 상원과 하원에서의 신속절차를 참고로 할 수 있을 것이다.

USC 3101A에 따르면 하원에서 합동결의안 심리 진행은 합동결의안 제출 이후 6일 이내에 이루어지며, 의사진행의 지체를 방지하기 위해 해당안의 발의자체에 반대하는 의사 진행은 허용되지 않는다. 상원의 경우 역시 행정부로부터 부채상한 상향조정에 대한 서면 수령 후 통상 2일 이내에 소집되며, 심리는 6일 이내에 종료된다. 여기에서도 역시 합동결의안의 발의 자체에 반대하거나 합동결의안의 심리 자체를 반대하는 의사규칙의 적용은 허용되지 않는다. 아울러 합동결의안과 그와 관련된 모든 논의 가능 발의와 의장 재정 표결 요구에 대한 심리는 10시간 이내로 제한되며 다수당과 소수당의 원내총무 또는 그의 피지명인들에게 공평하게 배분된다.

한편 합동결의안의 승인과 관련하여 USC 3101(a)(B)는 의회가 합동결의안 제정 없이 또는 불승인 기한이 도과한 경우, 부채 한도는 추가 \$500,000,000,000까지 자동 증액되도록 하고 있다. 이는 정치적 이해관계로 처리기간이 길어질 경우 위기상황에 효과적으로 대응할 수 없기 때문에 자동적으로 일정금액에 대해 채무 상한이 조정되도록 한 것이다. 따라서 의회는 부채상한의 조정에 반대할 경우에는 반드시 적극적으로 의사진행을 하여야 함에 따라 의회의 책임성을 제고할 수 있다.

이상에서 본 바와 같이 국회에서의 신속한 의사결정과정의 수반되

지 않는 경우 법률로서 준칙이 정해진다면 의사결정 절차의 경직성 문제로 준칙이 실효를 갖지 못할 수 있다. 따라서 이러한 신속처리절차에 대한 규정 역시 함께 검토할 필요가 있다.

2. 국회의 통제강화

채무관리에 대한 국회차원에서의 통제강화는 매우 교과서적인 답일 수 있다. 실지로 국가재정법 역시 국채 발행시 국회의 통제절차를 거치거나 국가재정계획을 작성하여 국회에 제출하는 등 국회의 절차적 통제를 거치고 있다. 국회를 통한 절차적 통제의 경우 절차과정에서의 기채행위의 타당성 및 적법성을 통제할 수 있다. 그러나 아이러니 한 것은 실지로 채무증가행위의 원인 제공은 정치적 이해관계에 기반한 국회의 이익추구 행위라는 점이다. 재정건전성을 해치고 국가채무 증가의 원인되는 행위는 행정부의 정책실패, 국회의 이익추구적 공약과 정치적 정책추구행위 역시 그 원인들 중의 하나이다. 따라서 행정부의 비용이 수반되는 정책에 대한 절차적 통제도 중요하지만, 국회 상임위차원에서 국회 내에서 요구되어지는 비용수반 사업들에 대한 적법성 및 타당성 검토 역시 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있으며, 더 나아가서 정당 내에서의 검토절차 역시 선행적으로 이루어질 필요가 있다. 그리고 이러한 과정과 결과는 국민들에게 투명하게 공개되어야 한다. 결국 행정부의 정책수행상의 오류 또는 국회의 정치적 동기를 통제할 수 있는 가장 효과적인 기제는 국민이기 때문이다.

3. 국가채무통계의 투명성 제고

국가채무를 포함한 재정투명성의 제고는 매우 일반적인 논의이자 재정규율에서 핵심적인 내용이기도 하다. IMF의 재정투명성 규약은

2.1.4에서 중앙정부는 채무의 규모 및 구성에 관한 충분한 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 우리 국가재정법 제91조와 제34조의 12호에 마찬가지로 반영되어 국가채무관리계획이 수립되고 국회에 제출될 수 있도록 하고 있다. 국가채무통계의 투명성 제고라는 것은 넓은 의미에서 채무통계 자체의 편성상의 투명성 이외에도 채무기채행위 자체의 투명성을 포함한다. 유럽의 사례에서 볼 수 있듯이 유럽연합이 유럽기능조약과 과잉적자시정프로토콜, 안정과 성장에 관한 협약을 통해 강력한 통제를 하고 있었지만 그리스 등 남유럽국가들은 이를 우회하는 방법으로 과도한 재정적자를 시현했기 때문이다. 이는 법적인 규율만이 채무총량에 대한 완전한 해법이 될 수는 없으며, 여기에는 투명성이 함께 수반되어야 함을 강력히 시사한다고 할 것이다.

제 6 장 결 론

제 1 절 우리나라의 시사점

먼저 우리나라의 경우 재정준칙 도입을 위한 사회적 합의 도출 필요한 단계에 있다. 재정이 사회에서 해야 할 다양한 역할에 대한 충분한 토론이 이루어지지 않은 상황에서 재정건전성에 지나친 강조를 하는 것은 바람직하지도 않고 제도의 수용성을 낮춘다는 의미에서 실행가능성도 낮출 것이다. 따라서 가장 먼저 필요한 작업은 재정의 역할에 대한 사회적 합의와 이를 보완하는 차원에서 재정건전성이라는 가치를 어느 수준에서 타협할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 작업이 필요하다고 하겠다.

이런 정치적 합의가 전제가 되면 본격적으로 경제여건을 고려하여 어떤 형태의 재정준칙을 도입할 것인가에 대한 재정준칙 선택의 문제가 있으며 이때 가장 느슨한 형태의 채무관련 준칙에서부터 지출제한 제도까지 고려해볼 수 있을 것이다.

제 2 절 적용방안

1. 지출규율

재정건전성이라는 목표에 직접 연관된 적절한 제도가 지출제한제도임을 주장하는 견해의 핵심은 지출수준은 정부가 통제할 수 있는 변수이고 재정건전성과 가장 밀접한 변수라는 것이다. 채무제한이나 재정수지제한은 지나치게 느슨하며 제한선이 가까워올 때까지 행정부의 재량이 크며 세입을 조정하는 과정에서 경기순행적 재정활동이 발생할 가능성이 매우 크다. 반면 지출제한은 경기역행적으로 운용가능하여 재정건전성과 경기안정을 동시에 고려할 수 있는 제도이다.

다만 지출제한제도는 보다 직접적이고 복잡한 제도이므로 선결되어야 할 문제로서 중기재정운용프레임워크, 객관적인 지출제한 추계를 위한 기구, 발생주의 정부회계가 준비되어야 한다. 현재 우리나라의 국가재정운용계획은 중기재정운용프레임워크로 보다 구체화하면 핀란드의 재정운용프레임워크와 유사한 형태가 될 수 있을 것으로 보인다. 이와 함께 네덜란드의 CPB와 같은 정당의 이익을 넘어서는 독립적이고 객관적인 재정운용기구가 마련되면 지출제한제도 도입이 가능할 것으로 보인다.

재정건전성에 대한 정치적인 합의와 이를 위한 협약도 고려해야 할 사항이다. 재정정책에 대하여 법적인 규율을 하기보다는 정치적인 협약을 통해 신축성과 신뢰성을 확보한 예를 벤치마킹할 필요가 있다. 법적인 규율을 시도한 미국의 경우 제도가 안정되지 못한 반면 협약적 제도를 도입한 국가들에서 원활하게 작동된다는 점도 중요한 시사점을 갖는다. 행정부에서 자율적으로 주도하고 의회에서 정치적으로 승인한 지출제한제도를 정치적인 약속에 근거하여 지키는 형식을 고려해볼 필요가 있다.

세 번째 단계로 지출제한제도 도입을 결정한 경우 세부적인 제도설계를 하는 단계에서는 제도의 초기에는 다분히 좁은 적용범위에서 시작하는 것이 바람직할 것이다. 핀란드의 예를 벤치마킹하여 투명성을 높이고 이해가능성을 높여 제도의 신뢰성을 높이는 방식으로 지출제한제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

2. 차입 및 적자규율

미국제도가 주는 시사점은 재정적자에 대한 총량적 통제를 하려면 (1) 재정적자에 대한 개념적 규정이 필요하고, (2) 재정적자 한도를 초과하는 경우를 판단할 기준이 필요하며, (3) 재정적자 한도 초과시 지

출 삭감을 위한 제도적 장치가 필요하고, (4) 삭감 대상이 되는 지출 또는 삭감 대상에서 제외되는 지출을 정해야 한다.

우리나라의 경우를 보면 재정적자에 대한 개념적 규정이 없다. 따라서 우선적으로 필요한 것은 재정적자에 대한 개념 규정이다. 다만 재정적자의 개념 규정이 어려우면 재정적자가 차입과 같아진다는 점을 활용하여 신규 국채의 발행이나 차입에 대한 통제도 가능하다. 다만 이 경우에도 재정적자로 발생하는 채무의 범위에 문제가 있으므로 이를 조정하는 것이 필요하다. 국가재정법 시행령 제43조에 따라 중앙관서가 아닌 공공부문 또는 민간이 관리하는 회계 및 기금의 채무는 국가의 채무에서 제외된다. 현재 진행되고 있는 재정통계개편작업에 맞도록 대통령령을 수정하는 것이 바람직하다. 또한 자산매각이나 용자회수 방식으로 재정 적자 금액을 조달하는 것을 통제하는 것이 필요하다. 다른 분야는 미국의 사례를 바탕으로 조정하면 될 것으로 보인다.

미국이 차입에 대한 총량적 지출 통제를 하고 있지만 한도 조정이 가능하다는 점을 감안하면 우리도 예산총칙으로 매년 한도를 정하고 있으므로 그 형태는 우리나라와 크게 다르지는 않은 것으로 판단된다.

미국처럼 재정적자에 대한 법적인 통제가 어렵다면 영국처럼 내부규정으로 재정적자를 통제하는 것도 방법이다. 영국의 시사점은 황금률(Golden Rule)을 도입할 수 있는 가이다. 황금률은 본문에서 설명한 것처럼 이론 및 실행상의 문제점을 보유하고 있다. 실제로 독일의 사례에서 보는 바와 같이 그 유용성은 충분하지 못하다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 복지지출처럼 소비성 지출이 증가하는 반면 그에 따라 투자 지출이 급속히 위축될 수 있다는 점을 감안하면 황금률의 유용성이 어느 정도 있다.

재정적자 통제나 황금률 사용을 위해서는 재정적자의 계산이 필요하다. 따라서 예산의 범위를 법률이나 별도의 규정으로 확정하는 것이 필요하다. 미국처럼 예산상의 기관을 정하거나 영국처럼 국민계정

을 사용할 수도 있을 것이다. 반면 국가재정법에서는 국가의 회계를 일반회계와 특별회계로 함으로써 헌법에서 규정한 예산의 의미가 일반회계와 특별회계로 한정되고 있으므로 통합재정을 구성하는 기금이 제외되는 문제가 있다. 따라서 이를 조정할 필요가 있다.

조정의 필요성이 있는 경우 재정적자의 통제 형식과 관련하여 독일과 같이 헌법적 차원에서 규율하는 것은 효과가 클 수 있지만 그 실행을 위해서는 국민투표를 요하는 헌법 개정절차를 밟아야 할 뿐 아니라, 헌법에서 제시한 목표와 괴리가 발생할 경우 이를 조정하기 위한 헌법 개정절차가 쉽지 않아 아무런 법적인 근거 없이 예산이 집행되어야 하는 위험성이 있다. 또한 독일의 경우에는 사실상 상위 규범인 EU 조약의 내용에 따른 재정준칙을 법규에 반영하여 이행할 의무 때문에 헌법에 구체적인 내용을 반영할 수 있었다고도 생각하므로, 이와 다른 상황에 있는 우리나라는 그 통제 규정의 경직성에 따르는 부작용을 무시하고 채택하기는 어렵다.

그렇다면 법률 형식에 따라 반영할 수밖에 없는데, 일본의 경우 재정법상의 통제 규정을 벗어나기 위하여 특별법을 제정하여 재정적자가 확대되어 온 사례가 있으므로 이와 같은 상황이 되지 않도록 철저히 대비하는 것이 필요하다. 법률 형식을 취하는 경우에도 독일의 헌법 규정에서 보는 바와 같이 구체적인 목표치, 그 판단기준 등에 대해서 규정하는 것이 필요하다고 생각한다.

3. 채무규율

국가채무의 일반적 개념은 재정적자의 누적이다. 따라서 재정적자가 지속적으로 발생하는 것은 채무의 증가를 의미한다. 그리고 국가채무가 증가할 경우 재정의 대응력은 그 만큼 축소될 수 밖에 없다. 그러나 국가채무의 발생형태가 주로 장기의 국채발행을 통해 이루어진다

는 점에서 정부는 기채를 통해서 행정수요를 충족시키려는 유인에 노출될 수 있다. 일단 채무상환의 압박은 현재에는 분할되어 나타나기 때문이다. 이러한 유인은 의회를 중심으로 한 정치에서 더욱 크게 나타난다. 선거에서의 승리를 위해 포퓰리즘적 정책이 나오기 쉽기 때문이다. 그리고 국민들 역시 더 낮은 조세부담과 더 많은 공공서비스를 원한다. 이 두 가지를 동시에 충족시킬 수 있는 방안은 채무의 증가이다. 따라서 국가채무의 규제에 있어서 단순한 내부적 목표정도의 설정만으로는 이를 통제하기 쉽지 않다. 그리고 채무규율에서 보다 강화된 준칙이 필요한 이유는 일단 증가한 채무를 감축할 있는 수단이 그리 많지 않기 때문이다. 일단 제공된 공공서비스를 중단하거나 수준을 낮추기에는 정치적 측면에서 실행하기 어려운 구조이다. 그리고 세입의 증가를 통한 부채의 감축 역시 조세저항 및 사회양극화로 인해 선택하기 어렵다. 이러한 상황에서 특별한 조치가 없는 한 일단 적자기조에서 국가부채의 증가속도는 매우 빠르다는 점이다. 따라서 역시 강화된 형태 즉 법적의무를 부여하는 수준의 채무총량에 대한 논의가 그 의의를 가지는 것이다.

오늘날 국가채무의 총량적 규제의 형태는 크게 유럽식의 GDP 대비 부채상한의 설정방식이다. 미국의 경우도 GDP 대비 부채상한에 대한 평가를 하고 있으나 동 기준이 채무총량의 규율준칙은 아니며, 절대 금액을 필요시 설정하여 이를 통제하는 방식이라고 할 수 있다. 총량 규제를 수행하는 방식으로는 과거 영국식의 내부적 목표규율로서의 준칙(Code)방식, 미국식의 법률 및 의회결의방식, 독일식의 헌법 및 법률방식 등으로 나눌 수 있다. 이외에도 우리를 포함한 거의 모든 OECD 국가들이 중기재정계획을 통한 채무의 상한규제를 하고 있다. 그러나 중기재정계획을 통한 방식은 이상에서 논의한 것에 비교할 때 구속력의 측면에서 약하다고 할 수 있으며, 엄밀한 의미에서의 국가채무의 총량적 규제라고 보기는 어렵다.

한편, 이러한 부채상한과 같은 총량적 규율의 설정 및 추진만으로 국가부채의 총량적 관리가 이루어지지 않는다는 점이다. 여기의 전제에는 통계의 투명성과 기재행위의 투명성이 필요하다. 유럽연합의 재정준칙이 매우 강함에도 불구하고 그리스 등이 재정위기를 맞게 된 것은 투명성이 결여된 측면에서 오는 결과라 할 수 있다. 국가채무 통계에서의 포괄범위의 조정 및 배제, 국가채무의 범위에 속하지 않는 수단을 통한 우회적 기재 등이 그 예이다. 예컨대, 그리스의 경우 EU의 성장과 안정에 관한 협약상 재정적자를 GDP 대비 3% 수준으로 제약함에 따라 이를 회피하기 위해 그리스 정부는 유로존 가입 직후 골드만삭스와 통화스왑계약의 형태로 계약을 맺고 자국의 공항에서 발생하는 수입을 미래담보로 제공하기로 하고 자금을 공여받았다. 이러한 거래는 실질적으로는 채무의 증가이나 그리스의 국가부채로 계상되지 않았다.⁵⁵⁾ 이외에도 여전히 상존하는 문제는 IMF의 GSFM 2001에서 정한 기준을 거의 대부분의 국가들이 일부 배제하고 있다는 점이다. 공기업의 문제가 그 예가 될 수 있다. 많은 국가들이 국가행정의 수행영역에서 공기업을 통한 준재정활동을 활용하면서 공기업 부채를 국가부채에 계상하고 있지 않다는 점은 국가부채의 관리에서 향후 중요한 이슈가 될 수 있을 것으로 보인다. 결국 국가채무의 총량적 관리이전에 필요한 것이 재정통계의 투명성이라고 할 수 있다. 이어 함께 추가적으로 고려해 볼 부분이 국가채무관리 조직의 설치이다. 국가채무의 관리를 독립된 행정업무로 분리하고 이를 전문적으로 관리하는 방안이다.

지금도 유럽을 덮고 있는 재정위기는 해당 국가⁵⁶⁾의 재정을 파산의 위기로 몰고 가고 있으며, 세계 각국의 금융기관들은 매일 매일 시장의 움직임을 주시하고 있다. 그러나 이러한 재정의 위기적 상황은 비

55) 한배선, *빛 경제학*, 청림출판, 2010, 43면

56) 유럽에서 국가부도위기에 처한 국가들은 포르투갈, 아일랜드, 이탈리아 그리스 스페인이며 이를 일컬어 PIIGS, 그리고 유럽 이외의 국가까지를 포함하여 재정위기를 겪고 있는 스페인, 터키, 영국, 포르투갈, 이탈리아, 두바이를 일컬어 STUPID라는 조롱섞인 신조어들이 만들어지고 있다. 한배선, *상계서*, 278면

단 이들 국가들에만 국한되는 사항은 아니다. 미국의 경우 오랫동안 누적된 재정적자로 부채상한제도를 운영하고 있음에도 불구하고 지속적으로 부채상한이 증가하고 있으며, 일본의 경우 고령화 사회, 잦은 자연재해 등으로 국가부채의 규모는 더욱 확대되어 나가고 있다. 우리나라도 예외일 수 없다. 우리 역시 고령화사회에 이미 진입하였으며, 그동안 성장우선주의에 가려져 있던 복지에 대한 수요가 한순간 터져 나오면서 복지지출이 큰 폭으로 늘고 있다. 여기에 덧붙여 통일 재원을 마련해야 할 필요도 있으며, 잦은 글로벌 경제위기에 따른 환율방어를 위한 재원의 투입도 있어야 한다. 결국 적절한 통제가 없는 경우 지속적으로 부채의 증가가 이루어질 구조적 요인들을 갖추고 있는 것이다. 따라서 정부의 실패와 정치적 동기를 극복하고 부채를 적절히 통제함으로써 지속가능성을 높이는 것은 중요하며, 그 구체적이면서 효과적인 수단이 채무총량에 대한 규율인 것이다.

참고문헌

- Allen Schick 저, 현성수 외 4인 역, 미국연방예산론, 한울아카데미, 2005.
- 강성원 외 3인, 국가채무의 재조명, CEO Information, 삼성경제연구소, 2010. 2. 10.
- 고영선, 『재정통계의 선진화 방안』, 한국개발연구원, 2002.
- 국회예산정책처, 『주요국의 예산제도』, 국회예산정책처, 2012. 5.
- 권아영, 지방자치단체 재정난이 실태와 개선과제, 국회입법조사처 이슈와 논점 제434호, 2012. 4. 18.
- 기획예산처, 한국의 재정 어제 오늘 그리고 내일, 기획예산처, 2007.
- 기획재정부, 보도자료 : 2011회계연도 국가결산보고서 등 국회제출, 2012. 5. 31.
- 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 김세진·김성배, 『영국의 정부예산지출의 사회적·공법적 의미 변화에 관한 연구』, 재정법제연구 11-15, 한국법제연구원, 2011.
- 김정훈·박형수·김종연·최준욱·김현아·홍승현, 『헌법과 재정』, 한국조세연구원, 2010.
- 김종희, 경제위기 극복을 위한 재정정책의 역할과 과제 : 남유럽 재정위기와 재정건전성 제고를 위한 규범론적 고찰, 한국정책과 학학회보, 제14권 제4호(2010. 12).
- 김철회 외 4인, 재정건전성 강화를 위한 국회의 역할 강화방안, 국회예산정책처, 2011. 11.
- 김태일, 복지지출과 국가부채의 관계 : OECD 국가분석과 한국에의

참고 문헌

- 시사점, 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표집, 2011.
- 나성린, 한국의 국가부채의 현황과 과제, 국제무역경영연구원, 2006.
- 문외솔 외 3인, 국가채무의 적정비율, CEO Information(제765호), 2010. 7. 21.
- 민관합동작업반, 재정통계 개편안, 공청회 자료, 2011.
- 박기백, 「재정 건전화를 위한 특별조치법(가칭) 제정」을 위한 한국 조세연구원 공청회(1999년 11월 5일) 자료, “국가채무의 개념 및 분류”, 『재정포럼』 2003년 2월호
- 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006. 12.
- 서보건, 주요국가의 재정법제 연구(IV) - 일본의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 2009. 7.
- 성승제, 김성수, 정찬모, 『안정과 성장에 관한 협약』에 대한 법제연구 (영국/독일), 한국법제연구원, 2010.
- 유시권, 『일본의 재정적자와 재정구조개혁』, 한국조세연구원, 2007. 7.
- 이안 리너트·정무경, 『OECD국가 예산체계의 법적구조에 관한 국제 비교』, 한국조세연구원, OECD 예산저널 특별호(한국어판), 2007.
- 장교식, 재정건전화와 국가채무 관리를 위한 법적과제, 토지공법연구 제30집, 2006. 3.
- 장선희, 국가채무관련법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2004.
- 정도영, 2011회계연도 국가재무제표상 국가부채의 규모와 관리방안, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2012.6. 14.
- 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점 - “안정과 성

- 장에 관한 협약”과 그 이행을 중심으로, 법과 정책연구, 제11집 제1호, 2011. 3.
- 최승필, 유럽연합 거시경제정책의 헌법적 기초, 유럽헌법학회지 제1호 (2007. 6).
- 최준욱, 『영국의 재정』, 한국조세연구원, 1997. 11.
- 홍성방, “독일 기본법상의 재정제도”, 『서강법학』 제11권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2009. 6
- 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(I) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009.