

우리나라 세계잉여금 처리의 문제점 및 개선방안

- 2011. 11.-

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

서울시립대학교 정경대학 세무학과 교수 임 주 영

우리나라 세계잉여금 처리의 문제점 및 개선방안

2011. 11.

연구책임자 임 주 영 (서울시립대학교 정경대학 세무학과 교수)
연구 원 정 지 선 (서울시립대학교 세무전문대학원 교수)
연구보조원 김 완 용 (서울시립대학교부설 조세재정연구소 연구원)

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

국회 예산정책처장 귀하

본 보고서를 “우리나라 세계잉여금 처리의 문제점 및 개선방안”의 최종보고서로 제출합니다.

2011. 11. .

서울시립대학교 부설 조세재정연구소

소장 임 주 영

연구의 요약

- 2008년 발생한 세계 금융위기는 이제 재정위기로 전이되고 있는 추세인데 여기에는 다음과 같은 이유가 있음
 - 금융위기 발생 직후 선진국과 신흥국들이 대규모 재정투입을 통한 경기부양정책에 공조하였는데 이에 따른 각국의 재정적자와 국가채무 규모가 급증
 - 미국, 일본을 포함한 OECD 대부분 국가들이 만성적인 재정적자와 국가채무 과다현상에 시달려 왔는데 재정의 불건전성이 경제위기 시 대처능력을 크게 저하시킨다는 점이 표면화
 - 특히 PIGS(Portugal, Italy, Greece, Spain)로 호칭되는 남유럽 국가들의 경우 저성장, 저생산성, 복지과잉, 채무과다의 공통된 특징을 보이고 있어 취약한 재정구조가 단기간에 개선될 수 없는 만큼 위험에 노출

- 현재 전 세계 금융시장이 극도로 불안함을 보이는 이유는 Greece의 재정위기에 있지만 주요국들의 신용강등에서 나타나듯 재정위기는 단기간에 진정되지 않을 조짐을 보이고 있음
 - 이 국가들이 지급불능상태로 가거나 신용등급 하락이 추가되는 경우 이들에 투자한 외국은행들의 리스크도 급증하는 연쇄효과에 대한 우려감이 증폭
 - 금융위기 이후 미국을 중심으로 한 세계경제가 안정 국면에 진입하지 못한 상태에서 위기의식이 전세계적으로 확산

- 우리나라의 경우 비록 재정이 상대적으로 건전하지만(2011년 GDP 대비 재정적자 2%, 국가채무 33.3%) 다음과 같은 이유에서 재정건전성은 OECD 내 다른 국가들보다 더욱 중요함
 - 우리나라는 전형적인 소규모 개방경제(small open economy)로 세계 경제환경의 변화에 민감
 - 1997년 IMF 외환위기사태 이후 자본시장이 완전 개방되어 외국자본의 유출입에 따른 주식시장의 변동폭이 매우 크고 투기자본의 표적이 되기도 용이
 - 경제에서 수출이 차지하는 비중이 지나치게 높아 유가, 환율, 원자재가, 해외경기 등 대외요인에 대단히 취약

- 이러한 우리의 특수한 여건을 감안하여 우리 재정당국과 재정전문가들은 이미 국가재정법을 도입하여 재정준칙의 기틀을 갖추었으나 현재의 규율 수준이 향후 전개될 가능성이 있는 경제위기를 극복하기에 충분한가에 대해서는 이견이 존재하며 다음과 같은 이유에서 더욱 강화해야한다는 주장이 설득력을 얻고 있음
 - 현행 국가재정법상의 재정준칙이 특정부문에 수치를 적시하는 등의 강제성을 지니지 못하고 있어 규범적 가이드라인에 지나지 못하고 있다는 점
 - 중기재정계획상의 재정수지균형 시점이 자주 연기되는 등 재정총량 관리의 기본선이 되어야 하는 중장기계획이 전혀 신뢰를 얻지 못하고 있다는 점
 - 향후 복지수요의 급증이 불가피해 보이는 현재의 정치 사회적 여건이 느슨한 재정규율 하에서 재정남용으로 치달릴 여건을 조성하고 있는 점

- 그러나 현 정부에서 재정준칙 강화에 대한 추가적인 논의는 중단된 상태임
 - 우선 사회적 논의가 재정건전성보다는 복지정책의 방향과 범위에 과도하게 집중되어 재정문제의 객관적인 토론을 저해
 - 각종 투자와 재정사업을 통하여 성장을 달성하고자 하는 현 정부의 경제정책 기조 또한 재정준칙의 강화에 비우호적

- 우리 경제여건의 심각성과 재정건전성의 중요성을 감안할 때 향후 재정건전성을 강화하기 위한 지속적인 노력이 이루어져야 하는데 이 연장선상에서 최근 세계잉여금의 처리문제가 중요한 과제로 대두되고 있음
 - 세계잉여금이란 세출예산을 초과한 세입과 세출불용액을 합한 금액을 지칭
 - 2011년 현재 2010년의 일반회계 세계잉여금은 약 6조원으로 4월 초 국무회의를 통하여 지방교부세 및 교육교부금 정산에 1.6조원, 공적자금상환기금 출연 1.3조원, 국가채무상환에 0.9조원을 지출하고 나머지 2.1조원을 2011년도 세입으로 이입하여 사용
 - 이와 같은 세계잉여금은 2000년 이후 매년 적지 않은 규모로 발생하는데 특히 2007년 16.5조원의 대규모 세계잉여금이 발생한 이후 작년까지 상당한 규모가 지속적으로 발생 (2007-2010년 연평균 6.7조원)

- 재정건전성을 최우선 과제로 둔다면 세계잉여금은 반드시 정부부채상환에 사용하도록 재정준칙에 규정해야겠지만 현실의 재정정책 여건상 그러기에는 무리가 따르는 측면도 있음
 - 재정건전성의 강화보다 우선 할 수 있는 국가적 중대사가 발생하는 경우 법적 구속력 때

문에 부채상환을 하고 필요한 재원은 다시 국채를 발행해서 조달하는 행정적 비효율이 발생할 가능

- 결국 세계잉여금을 어떻게 처리할 것인가의 문제는 재정정책을 재량적으로 할 것인지 기준에 의하여 할 것인지를 결정하는 문제와도 연관됨
 - 현실 정책여건 하에서 일방적인 재량성을 부여하거나 무조건적인 법적 강제성을 부여하는 것은 문제가 발생할 소지가 크므로 어느 정도의 선에서 절충할 것인가가 중요한 과제로 대두
 - 그럼에도 불구하고 현재 세계 각국의 재정위기가 정부의 재량적 재정운용에 의한 결과라는 지적이 많은 만큼 일정 수준의 규율을 부과하는 것이 필요하며 그 적정성을 정하는 것에 재정 관리의 어려움이 존재

- 본 연구는 이런 문제의식 하에서 OECD 제국 그 가운데에서도 특히 우리의 관심을 주목할 만한 국가들이 세계잉여금이 발생할 경우 여하히 처리하는지 또 관련된 특별한 준칙이 존재하는 지를 조사하여 우리의 향후 정책방향을 알아보고자 진행되었음

- 세계잉여금이란 세출예산을 초과한 세입과 세출불용액을 합한 금액을 지칭하는 것으로 지난 10년간 우리나라에서 거의 매년 대규모로 발생하여 그 처리방안을 놓고 전액 국가채무의 상환에 사용해야 한다 혹은 재정정책의 경기대응능력을 보완하는데 사용해야 한다는 등 논란이 진행 중임

- 본 연구는 이런 문제의식 하에서 OECD의 주요국의 재정정책과 준칙운용 의 현황을 통하여 우리 세계잉여금의 문제점을 조사하고 검토하기 위하여 진행되었음

- 우리나라에서의 세계잉여금의 정의, 관련법령 그리고 현재까지의 운영현황을 바탕으로 살펴본 세계잉여금의 문제는 다음과 같음
 - 세계잉여금의 발생빈도가 과도하고 규모가 과다함
 - 세계잉여금의 배분대상이 적합하다고 판단하기 어려움
 - 세계잉여금의 처리과정에 예산의 심의의결권자인 국회가 배제되어 있음
 - 세계잉여금을 통한 경기조절기능을 강화할 필요가 있음

- 세계잉여금의 처리방식에 대한 합리적인 설계를 위해서는 주요국들의 사례를 살펴볼

필요가 있는데 외국에서의 세계잉여금은 주로 재정수지흑자를 지칭하므로 재정수지에 관한 준칙에 관한 면밀한 검토가 필요하여 주요국의 재정준칙과 재정정책이 금융위기를 기점으로 전후에 여하히 변화하였는지 그 추세를 먼저 살펴본 후 개별 국가들의 재정준칙에 대하여 살펴봄

- 2008년 금융위기 발생 이후 다음의 측면에서 기존의 준칙이 지닌 문제가 노정됨
 - 대부분의 재정준칙이 재정지표에 대한 수량적 제한을 가하는 형태로 존재했는데 이로 인하여 위기발생시 경기부양을 위하여 팽창재정정책을 실현하는데 심각한 제약을 직면
 - 재정준칙 자체가 대부분 경기하강시 지출을 억제하고 조세수입을 증대시키는 반면 경기상승시에는 지출이 줄어들지 않는 등 경기순행적(pro-cyclical) 속성을 가지고 있어서 재정의 자동안정화기능(automatic stabilizer)의 정상적인 작동을 저해하는 속성을 노출

- 지금까지 논의되어온 재정준칙을 유형별로 묶어 그 정책목표별 특징과 정책효과를 나누어 준칙유형별 장단점도 검토한 결과 다음과 같이 나타남
 - 국가채무와의 연계성의 측면에서 본다면 수지준칙과 부채준칙은 매우 강한 연관성을 가진 반면 지출준칙과 세수준칙의 경우에는 연계성이 낮으나 만약 지출준칙을 수지준칙이나 부채준칙과 병용하여 활용하는 경우 국가채무의 축소에 유효한 것으로 판명
 - 경기대응능력을 기준으로 볼 때 대부분의 기존 재정준칙들이 재정의 자동안정화기능을 저해하는 경기순행적인 요인을 내포하고 있어서 대응능력이 취약하며 특히 지출수지와 세수수지의 경우 취약한 것으로 나타나는데
 - 대안으로 마련된 수지준칙 중의 경기조정수지와 경기주기균형수지의 경우 긍정적인 경기조절능력이 있는 것으로 평가됨

- 이들 국가들의 경험을 종합해보면 목표실현성과 경기조정성을 동시에 감안할 때 일반적으로 수지준칙이 가장 유효하고 다음으로 부채준칙, 그 다음으로 지출준칙, 마지막으로 세수준칙의 순서로 나타남
 - 특히 수지준칙은 경기조정수지나 경기주기균형수지의 준칙이 활용되는 경우 경기대응능력을 크게 향상시키는 것으로 나타남

- 주요국들은 거품붕괴와 금융위기를 거치면서 단수의 재정준칙만을 고집하지 않고 복수의 준칙을 병용하여 활용함으로써 정책효과를 제고하고자 노력하고 있음
 - 경기역행적 재정기능을 강화하여 경지조절 능력을 향상시킴

- 복수의 준칙을 병용하면 정책수단의 대상 범위가 넓어져 정책의 효율성이 향상될 수 있음
 - 복수의 준칙을 병용하여 적용함으로써 감시 감독의 포괄범위도 넓어지고 강력해져 재정 기율을 제고할 수 있음
- 따라서 각국들에게 있어서 수지준칙이 아직은 가장 선호되며 특히 경기조절기능을 갖춘 경기조정수지나 경기순환균형수지 등의 구조적 수지준칙의 운용이 우선적으로 검토되고 있는데 구조적 수지준칙의 경우에도 다음과 같은 문제점은 존재하는 것으로 판단됨
- 잠재성장률, 자연실업률 등의 지표추계가 어렵고 현실성이 떨어짐
 - 목표치와 실적치 사이에 괴리가 발생하는 경우 조정이 어려운데 특히 실적이 목표에 미달한 경우 긴축적 재정정책의 적용여지가 크게 축소됨
- 보다 자세한 각국별 재정정책과 재정준칙의 운용현황을 알기 위하여 OECD 주요국들의 사례를 조사하여 봄(미국, 스웨덴, 영국, 네덜란드, 호주, 캐나다, 일본, 독일, 프랑스 등)
- 이상과 같은 연구 결과 본보고서는 다음과 같은 결론을 도출함
- 세계잉여금의 처리과정은 반드시 국회의 심의·의결 혹은 최소한 동의를 구하여 이루어져야 하며 예산결산특별위원회가 세계잉여금에 관한 정부안을 접수하여 심의하고 그 결과를 가지고 정부와 조정한 후 확정짓도록 하는 것이 행정적으로도 간편하고 불필요한 갈등의 소지도 없앨 수 있는 방안이라고 판단됨
- 이 경우 예결특위의 의결만으로 효력을 발생시킬 것인지 아니면 총회의를 통과한 후 효력을 발생시킬 것인지에 대해서는 관련 국회규정을 검토한 후 가능한 간편하게 처리하도록 하는 것이 타당함
 - 이러한 조치들이 자연스럽게 진행되기 위해서는 국회의 결산과정에 세계잉여금의 처리에 관한 조항을 명기하는 것이 필요한데 이를 위해서도 국회의 결산과정을 정상화시키는 것이 우선되어야 함
 - 국회의 결산 정상화와 세계잉여금 처리과정에서의 참여를 위하여 중요한 역할을 담당해야 하는 기구가 국회예산정책처이므로 세계잉여금 발생 시 그 처리방안에 대한 국회내부안의 마련과 중장기적인 관련 준칙을 수립하고 세수추계와 재정추계의 과학화 및 재정통계의 정비와 과학화 및 대국민 공개를 통한 재정투명성의 제고에 일정 역할을 해야 함

- 세계잉여금의 국가채무 상환대상을 일정 기준에 의하여 우선순위를 두어 차등 관리하는 것이 필요함
 - 이자율 등 일정 기준에 입각하여 국가재정에 대한 압박도를 산정하여 압박도가 높은 채무부터 우선 상환하는 작업이 필요
 - 나아가 이와 같은 세계잉여금 처리의 일정기준 특히 국가채무상환의 일정기준은 중기재정계획(현 국가재정운용계획)과 긴밀히 연계하여 선정하는 작업도 필요함

- 세계잉여금의 처리시 일정 기준을 만들어 세계잉여금을 적극적인 재정조절장치로 활용하는 방안을 전향적으로 검토할 필요가 있음
 - 만약 세계잉여금이 발생할 경우 차기년도 예산이 경기부양적인 팽창성을 가져야 함에도 불구하고 그러지 못한 것으로 판명되며 차기년도 세입으로 이입하여 팽창성을 제고시키고
 - 역으로 차기년도 예산이 긴축적인 성격을 가져야 함에도 불구하고 그러지 못하다면 세계잉여금을 전액 국가채무의 상환에 사용하도록 하는 일정 룰을 만들어 운용하는 것이 바람직하다고 보임
 - 이를 위한 선결조건은 경기에측력과 세수추계력의 강화, 신뢰할 수 있는 통계의 확보와 공개, 단기와 중기 재정의 연계, 내부와 외부의 재정 감독체계의 구축으로 판단됨

내 용 목 차

제 1 장 서론	1
제 2 장 세계잉여금의 현황	5
제 1 절 세계잉여금의 정의	5
제 2 절 세계잉여금 관련 법령	5
제 3 절 세계잉여금 발생 및 운영현황	10
제 4 절 세계잉여금의 문제점	15
제 3 장 주요국의 재정준칙과 정책의 변천과정	21
제 1 절 주요국의 재정준칙의 변천과정	22
제 2 절 미국의 재정준칙	33
제 3 절 스웨덴의 재정준칙	37
제 4 절 영국의 재정준칙	39
제 5 절 네덜란드의 재정준칙	41
제 6 절 호주의 재정준칙	45

제 7 절	캐나다의 재정준칙	46
제 8 절	일본의 재정준칙	47
제 9 절	독일의 재정준칙	49
제 10 절	프랑스의 재정준칙	50
제 11 절	기타 국가의 재정준칙	51
제 12 절	요약 및 시사점	53
제 4 장	세계잉여금 처리의 개선방안	55
제 1 절	세계잉여금 처리과정에서의 국회참여	55
제 2 절	세계잉여금 배분대상의 정비와 준칙화	59
제 3 절	세계잉여금의 경기대응 기능강화	62
제 5 장	결론	66
참고문헌	70
별첨	73

표 목 차

[표 1] 2010회계연도 세계잉여금 규모	10
[표 2] 2003년 이후 세계잉여금 규모 추이	11
[표 3] 2000년 이후 일반회계 세계잉여금의 사용 내역	12
[표 4] 국가채무 추이	12
[표 5] 정책목표에 따른 재정준칙의 유형과 발생효과	23
[표 6] 금융위기 발생 시 재정준칙의 수정 여부에 관한 설문조사	28
[표 7] OECD 주요국가의 정부재정수지(General government financial balances)	30
[표 8] OECD 주요국가의 구조적 재정 지표(Structural Fiscal Indicators)	31
[표 9] 미국의 재정준칙 요약	36
[표 10] 스웨덴의 재정준칙 요약	38
[표 11] 영국의 재정준칙 요약	41
[표 12] 네덜란드의 재정준칙 요약	44
[표 13] 일본의 재정준칙 요약	48
[표 14] 재정수지 및 국가채무 변화	63

그 림 목 차

[그림 1] 세계잉여금의 처리절차 요약	9
[그림 2] 국가채무 및 GDP 대비 비율 추이	13
[그림 3] 공적자금 및 외환채무 추이	14
[그림 4] 준칙의 종류에 따라 최소한 하나의 재정준칙을 가지고 있는 국가의 수	25
[그림 5] 재정준칙의 종류에 따른 국가그룹별 구성	26
[그림 6] 국가의 종류에 따른 재정준칙 특성	27
[그림 7] 재정수지 추이 및 전망	63
[그림 8] 국가채무 추이	64

제 1 장 서론

- 2008년 발생한 세계 금융위기는 이제 재정위기로 전이되고 있는 추세인데 여기에는 다음과 같은 이유가 있음
 - 금융위기 발생 직후 선진국과 신흥국들이 대규모 재정투입을 통한 경기부양 정책에 공조하였는데 이에 따른 각국의 재정적자와 국가부채 규모가 급증
 - 미국, 일본을 포함한 OECD 대부분 국가들이 만성적인 재정적자와 국가채무 과다현상에 시달려 왔는데 재정의 불건전성이 경제위기 시 대처능력을 크게 저하시킨다는 점이 표면화
 - 특히 PIGS(Portugal, Italy, Greece, Spain)로 호칭되는 남유럽 국가들의 경우 저성장, 저생산성, 복지과잉, 채무과다의 공통된 특징을 보이고 있어 취약한 재정구조가 단기간에 개선될 수 없는 만큼 위험에 노출

- 현재 전 세계 금융시장이 극도로 불안을 보이는 이유는 Greece의 재정위기에 있지만 주요국들의 신용강등에서 나타나듯 재정위기는 단기간에 진정되지 않을 조짐을 보이고 있음
 - 이 국가들이 지급불능사태로 가거나 신용등급 하락이 추가되는 경우 이들에 투자한 외국은행들의 리스크도 급증하는 연쇄효과에 대한 우려감이 증폭
 - 금융위기 이후 미국을 중심으로 한 세계경제가 안정 국면에 진입하지 못한 상태에서 위기의식이 전세계적으로 확산
 - 각국이 돌아가면서 검증받는 식의 현재 사태가 국제투기자본의 농간이라는 일부 음모론적인 시각도 존재

- 우리나라의 경우 비록 재정이 상대적으로 건전하지만(2011년 GDP 대비 재정적자 2%, 국가채무 33.3%) 다음과 같은 이유에서 재정건전성은 OECD 내 다른 국가들보다 더욱 중요함
 - 우리나라는 전형적인 소규모 개방경제(small open economy)로 세계 경제환경

의 변화에 민감

- 1997년 IMF 외환위기사태 이후 자본시장이 완전 개방되어 외국자본의 유출입에 따른 주식시장의 변동폭이 매우 크고 투기자본의 표적이 되기도 용이
 - 경제에서 수출이 차지하는 비중이 지나치게 높아 유가, 환율, 원자재가, 해외경기 등 대외요인에 대단히 취약
 - 현재 정치 사회적으로 진행되는 복지논쟁의 결론에 관계없이 향후 복지지출의 급속한 증대는 불가피한 것으로 보이는데 이에 따른 재정압박이 불가피 (1990-2009년 연평균 총 공공복지지출 증가율 16.7%)
- 이러한 우리의 특수한 여건을 감안하여 우리 재정당국과 재정전문가들은 이미 국가재정법을 도입하여 재정준칙의 기틀을 갖추었으나 현재의 규율 수준이 향후 전개될 가능성이 있는 경제위기를 극복하기에 충분한가에 대해서는 이견이 존재하며 다음과 같은 이유에서 더욱 강화해야한다는 주장이 설득력을 얻고 있음
- 현행 국가재정법상의 재정준칙이 특정부문에 수치를 적시하는 등의 강제성을 지니지 못하고 있어 규범적 가이드라인에 지나지 못하고 있다는 점
 - 중기재정계획상의 재정수지균형 시점이 자주 연기되는 등 재정총량 관리의 기본선이 되어야 하는 중장기계획이 전혀 신뢰를 얻지 못하고 있다는 점
 - 향후 복지수요의 급증이 불가피해 보이는 현재의 정치 사회적인 여건이 느슨한 재정규율 하에서 재정남용으로 치달릴 여건을 조성하고 있는 점
- 그러나 현 정부에서 재정준칙 강화에 대한 추가적인 논의는 중단된 상태임
- 우선 사회적 논의가 재정건전성보다는 복지정책의 방향과 범위에 과도하게 집중되어 재정문제의 객관적인 토론을 저해
 - 각종 투자와 재정사업을 통하여 성장을 달성하고자 하는 현 정부의 경제정책 기조 또한 재정준칙의 강화에 비우호적(2010년 5월 국무위원 재정전략회의의 경우 재정준칙이 중요한 내부주제였음에도 불구하고 전혀 토론이 이루어지지 못함)

- 우리 경제여건의 심각성과 재정건전성의 중요성을 감안할 때 향후 재정건전성을 강화하기 위한 지속적인 노력이 이루어져야 하는데 이 연장선상에서 최근 세계잉여금의 처리문제가 중요한 과제로 대두되고 있음
 - 세계잉여금이란 세출예산을 초과한 세입과 세출불용액을 합한 금액을 지칭
 - 2011년 현재 2010년의 일반회계 세계잉여금은 약 6조원으로 4월 초 국무회의를 통하여 지방교부세 및 교육교부금 정산에 1.6조원, 공적자금상환기금 출연 1.3조원, 국가채무상환에 0.9조원을 지출하고 나머지 2.1조원을 2011년도 세입으로 이입하여 사용
 - 이와 같은 세계잉여금은 2000년 이후 매년 적지 않은 규모로 발생하는데 특히 2007년 16.5조원의 대규모 세계잉여금이 발생한 이후 작년까지 상당한 규모가 지속적으로 발생(2007-2010년 연평균 6.7조원)

- 재정건전성을 최우선 과제로 둔다면 세계잉여금은 반드시 정부부채상환에 사용하도록 재정준칙에 규정해야겠지만 현실의 재정정책 여건상 그러기에는 무리가 따르는 측면도 있음
 - 재정건전성의 강화보다 우선 할 수 있는 국가적 중대사가 발생하는 경우 법적 구속력 때문에 부채상환을 하고 필요한 재원은 다시 국채를 발행해서 조달하는 행정적 비효율이 발생할 가능

- 결국 세계잉여금을 어떻게 처리할 것인가의 문제는 재정정책을 재량적으로 할 것인지 기준에 의하여 할 것인지를 결정하는 문제와도 연관됨
 - 현실 정책여건 하에서 일방적인 재량성을 부여하거나 무조건적인 법적 강제성을 부여하는 것은 문제가 발생할 소지가 크므로 어느 정도의 선에서 절충할 것인가가 중요한 과제로 대두
 - 그럼에도 불구하고 현재 세계 각국의 재정위기가 정부의 재량적 재정운용에 의한 결과라는 지적이 많은 만큼 일정 수준의 규율을 부과하는 것이 필요하며 그 적정성을 정하는 것에 재정 관리의 어려움이 존재

□ 본 연구는 이런 문제의식 하에서 OECD 제국 그 가운데에서도 특히 우리의 관심을 주목할 만한 국가들이 세계잉여금이 발생할 경우 여하히 처리하는지 또 관련된 특별한 준칙이 존재하는 지를 조사하여 우리의 향후 정책방향을 알아보고자 진행되었음

□ 본 연구의 구성은 다음과 같음

- 제2장에서는 우리나라에서의 세계잉여금의 정의, 관련법령 그리고 현재까지의 운영현황을 근거로 그 문제점을 살펴보고자 함
- 제3장에서는 본 보고서가 조사하고자 하는 OECD 및 주요국들의 재정정책과 재정준칙 관련 변천과정을 살펴보고자 하는데 가능하면 2008년 금융위기를 전후하여 변화하는 모습과 재정위기가 발발한 2010년 이후의 정책적 변화내용을 살펴보고자 함
- 제4장에서는 주요국의 사례로부터 우리가 배울 수 있는 세계잉여금 관련 정책방향과 그 시사점을 살펴봄
- 마지막 5장에서는 결론을 맺음

제 2 장 세계잉여금의 현황

제 1 절 세계잉여금의 정의

- 세계잉여금이란 정부 예산을 초과한 세입과 예산 가운데 쓰고 남은 세출비용액을 합한 금액임
 - ‘국가재정법’ 부칙 제11조에서는 세입예산을 초과해 수납된 세입액과 세출예산 중 지출되지 않은 것(즉, 다음 연도 이월액과 불용액)으로부터 세계잉여금이 발생된다고 규정
 - 일반적으로 세계잉여금은 새로운 재원으로 사용할 수 있는 여유재원을 말하는 것이며, 결산상 잉여금으로부터 이월연도 세출예산 집행재원 충당액을 제외한 순잉여금을 통칭

제 2 절 세계잉여금 관련 법령

- 세계잉여금의 사용에 대해서는 「국가재정법」, 「공적자금상환기금법」, 「지방교부세법」, 「지방교육재정교부금법」 및 「외국환거래법」에서 그 사용용도와 사용범위를 구체적으로 규정하고 있음

- 먼저, 「국가재정법」은 제90조에 다음과 같이 세계잉여금 등의 처리에 관한 규정을 두고 있음

제90조 (세계잉여금 등의 처리)

- ① 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서는 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다. 이 경우 세입·세출 외로 처리할 수 있다.
- ② 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 제48조의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액(이하 “세계잉여금”이라 한다)은 「지방교부세법」 제5조 제2항의 규정에 따른 교부세의 정산 및 「지방교육재정교부금법」 제9조 제3항의 규정에 따른 교부금의 정산에 사용할 수 있다.
- ③ 제2항의 규정에 따라 사용한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30이상을 「공적자금상환기금법」에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 한다.
- ④ 제2항 및 제3항의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 100분의 30이상을 다음 각 호의 채무를 상환하는데 사용하여야 한다.
 1. 국채 또는 차입금의 원리금
 2. 「국가배상법」에 따라 확정된 국가배상금
 3. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금의 용자계정의 차입금(예수금을 포함한다)의 원리금. 다만, 2006년 12월 31일 이전의 차입금(예수금을 포함한다)에 한한다.
 4. 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무
- ⑤ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 제외한 세계잉여금은 추가경정예산안의 편성에 사용할 수 있다.
- ⑥ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 그 세계잉여금이 발생한 다음 연도까지 그 회계의 세출예산에 관계없이 이를 하되, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다.
- ⑦ 제2항부터 제5항까지의 규정에 따른 세계잉여금의 사용 또는 출연은 다른 법률의 규정에 불구하고 「국가회계법」 제13조 제3항에 따라 국가결산보고서에 대한 대통령의 승인을 얻은 때부터 이를 할 수 있다.
- ⑧ 세계잉여금 중 제2항부터 제5항까지의 규정에 따라 사용하거나 출연한 금액을 공제한 잔액은 다음 연도의 세입에 이입하여야 한다.

- 「지방교부세법」 제5조와 「지방교육재정교부금법」 제9조에는 세계잉여금의 정산에 대하여 다음과 같이 규정하고 있음

지방교부세법 제9조 (예산계상)

- ① 국가는 해마다 이 법에 따른 교부세를 국가예산에 계상하여야 한다. 다만, 추가경정예산에 의하여 교부세의 재원인 국세가 늘거나 줄면 교부세도 함께 조절하여야 한다.
- ② 다음 각 호의 교부세 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.
 - 1. 내국세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액
 - 2. 종합부동산세 예산액과 그 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액

지방교육재정교부금법 제9조 (예산계상)

- ① 국가는 회계연도마다 이 법의 규정에 의한 교부금을 국가예산에 계상하여야 한다.
- ② 추가경정예산에 따라 내국세 및 교육세의 증감이 있을 경우에는 교부금도 증감하여야 한다.
- ③ 내국세 및 교육세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부금의 차액은 늦어도 다음 다음 연도의 국가예산에 계상하여 정산하여야 한다.

□ 「공적자금상환기금법」은 제3조와 제5조에 관련 규정을 두고 있음

제3조 (공적자금상환기금의 설치)

- ① 정부는 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금 채무의 원활한 상환을 위하여 예금보험기금채권상환기금 및 부실채권정리기금에 자금을 출연하는 등의 사업을 수행하는 공적자금상환기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.
- ② 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.
 - 1. 공공자금관리기금으로부터의 예수금
 - 2. 「국가재정법」 제90조에 따른 세계잉여금
 - 3. 제6조에 따른 정부의 회계로부터의 출연금
 -

제5조 (기금에의 출연)

- ① 제3조 제2항 제2호에 따른 세계잉여금은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 그 세계잉여금이 생긴 다음 연도까지 해당 회계의 세출예산에 관계없이 기금에 출연할 수 있다. 이 경우 기금은 「국가재정법」 제70조 제2항에도 불구하고 출연금을 제4조 제2항 제1호 및 제2호의 용도에 사용할 수 있다.
 - ② 기획재정부장관은 제1항에 따른 절차에 따라 전년도 세계잉여금의 100분의 30 이상을 기금에 출연하여야 한다.
 - ③ 천재지변이나 국민경제의 운영상 불가피한 경우에는 세계잉여금 중 100분의 70을 초과하는 금액을 재원으로 하여 이미 성립된 예산을 변경할 수 있다. 이 경우 기획재정부장관은 제2항에도 불구하고 세계잉여금 잔액을 기금에 출연하여야 한다.
-

□ 「외국환거래법」은 제14조에 다음과 같이 관련 규정을 두고 있음

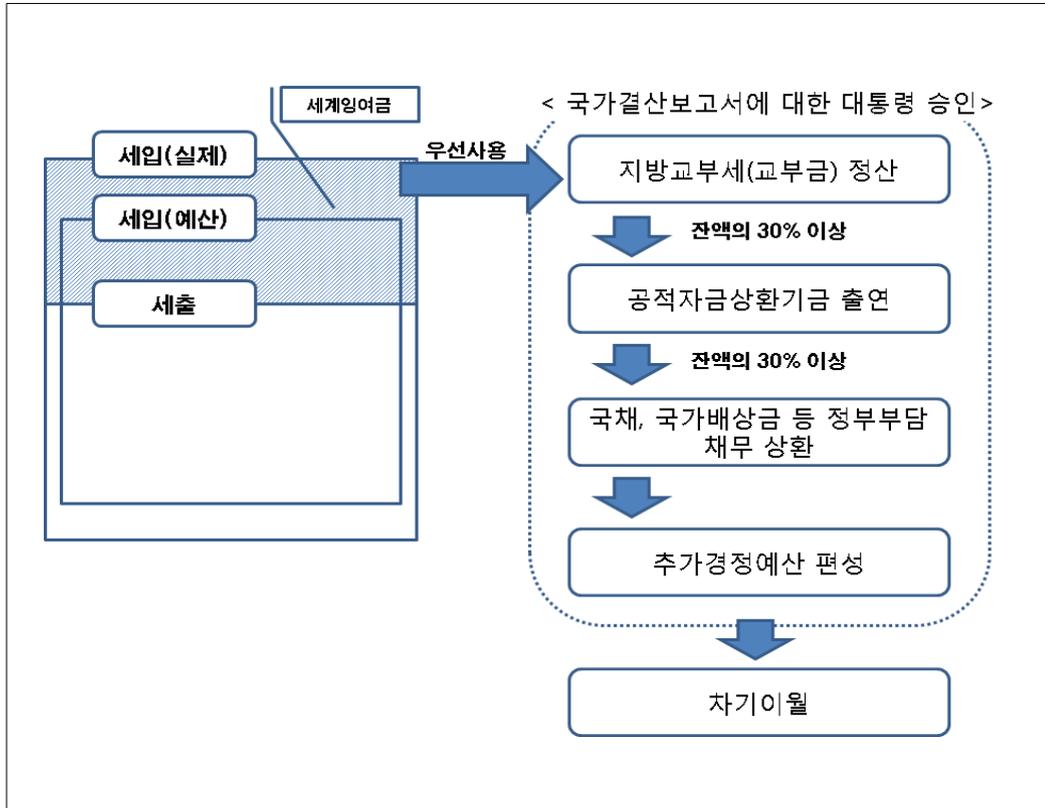
제14조 (외국환평형기금 채권의 원리금 상환)

- ① 외국환평형기금 채권의 발행으로 인한 원리금은 「국가재정법」 제90조 제6항에 따른 절차에 따라 일반회계 세계잉여금으로 상환할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 일반회계 세계잉여금으로 상환할 수 있는 금액은 외국환평형기금 채권의 이자에 그 이자 외의 외국환평형기금 운용손익을 더하거나 뺀 금액으로 한다.

□ 이상에서 살펴본 규정에 따른 일반회계 세계잉여금의 처리순서는 다음과 같음

- 지방교부세 및 지방교육재정교부금의 정산에 우선 사용하고
- 이를 제외한 금액 중 100분의 30 이상을 공적자금상환기금에 우선 출연 후
- 남은 금액의 100분의 30 이상은 국채 등 채무상환에 사용하여야 하며
- 다시 남은 금액은 추가경정예산안 편성에 사용할 수 있으며,
- 이후에도 남은 잔액은 다음 연도 세입에 이입할 수 있음

[1] 세계잉여금의 처리절차 요약



제 3 절 세계잉여금의 발생 및 운영현황

- 2010회계연도 세계잉여금 규모는 총세입에서 총세출을 차감한 결산상 잉여금 12.5조원에서 이월액 4.7조원을 제외한 총 7.8조원임
- 회계별로 보면 결산상 잉여금은 일반회계와 특별회계에서 각각 8.1조원, 4.4조원이며 이월액은 각각 2.1조원, 2.6조원으로 세계잉여금은 일반회계에서 6.0조원, 특별회계에서 1.8조원 발생
- 세출규모에 비해 보면 일반회계의 세계잉여금은 세출규모 대비 3.0%, 특별회계는 3.5%

[1] 2010 회계연도 세계잉여금 규모

(단 위 :)

구분	세입	세출	결산상잉여금	이월액	세계잉여금
계	261.2	248.7	12.5	4.7	7.8
일반회계	205.2	197.1	8.1	2.1	6.0
특별회계	56.0	51.6	4.4	2.6	1.8

자료: 「 2010 회계연도 예산·결산보고서 」 2011. 2.

- 2010년도 세계잉여금이 전년도에 비해 다소 많이 발생하였는데 이는 세출측면보다 세입실적이 예산보다 약 6조원 많이 나타난 것에 주로 기인한다고 볼 수 있음
- 세입의 경우 일반회계는 예산액 201.3조원 대비 3.9조원(2.0%) 초과징수되었는데, 이 중 국세수입은 예산보다 7.4조원 더 많은 170.9조원이고 세외수입은 예산보다 3.5조원 작은 34.3조원으로 추계
- 특별회계는 예산액 54.1조원보다 1.9조원(3.6%) 초과징수되었는데, 특히 우체국예금특별회계가 금융사업 수익 증가 등으로 예산보다 1.6조원 초과징수
- 세출의 경우 일반회계의 예산현액은 당초 예산액 201.3조원과 전년도 이월액 1.5조원을 더한 202.8조원인데, 이 중 97.2%인 197.1조원이 지출
- 또한 특별회계의 예산현액은 당초 예산액 54.1조원과 이월액 1.2조원, 예비비

지출결정액 등을 더한 56.2조원인데 이 중 91.7%인 51.1조원이 지출

- 2003년 이후의 세계잉여금 규모 추이를 살펴보면 다음과 같음
 - 2003년부터 2006년까지 약 3조원 이내로 발생하여 오다가 2007년에 16.5조원이 발생하였고, 이후 2008년 6.5조원, 2009년 6.5조원 등 비교적 높게 발생하는 추세임
 - 2010년의 세계잉여금 7.8조원은 2007년 이후 가장 큰 규모이며 2009년의 6.5조원에 비해 1.3조원 증가(20%)

[2] 2003 이후 세계잉여금 규모 추이

(:)

연도	세입	세출	결산상잉여금	이월액	세계잉여금
2003	195.3	188.0	7.3	6.0	1.3
2004	181.1	183.1	4.9	4.1	0.9
2005	199.7	192.3	5.3	2.4	3.0
2006	206.2	200.8	5.3	2.9	2.4
2007	216.0	196.9	19.1	2.6	16.5
2008	232.1	222.8	9.3	2.8	6.5
2009	261.3	252.1	9.2	2.7	6.5
2010	261.2	248.7	12.5	4.7	7.8

자료:

- 2000년 이후의 세계잉여금 일반회계 세계잉여금의 사용 내역을 살펴보면 다음과 같음
 - 2004년까지는 추가경정예산편성과 다음연도 세입 이입에 전액 사용되었다가 2005년에 공적기금상환에 3,800억원이 사용
 - 국가재정법 제정을 통해 공적기금상환과 채무상환 비율이 의무화된 2007년 이후부터는 지방교부금조정을 하고 남은 세계잉여금의 30%가 공적기금상환에, 그 차액의 30%가 채무상환에 사용
 - 그리고 이를 제외한 나머지 금액들은 주로 추경재원에 활용되었고 추경이 없었던 2009년에는 모두 다음연도 추경재원이 아닌 세입으로 이입처리

[3] 2000 ! 이후 일반회계 세계잉여금의 사용 내역

(:)

연도	총액	지방교부	공적기금 상환	채무상환	외평기금 상환	추경재원	세입이입
2000	40,555	-	-	-	-	40,555 (100%)	-
2001	24,074	-	-	-	-	5,381 (22%)	18,693 (78%)
2002	32,861	-	-	-	-	14,168 (43%)	18,693 (57%)
2003	11,262	-	-	-	-	11,262 (100%)	-
2004	1,726	-	-	-	-	1,726 (100%)	-
2005	12,367	-	3,818 (31%)	-	-	8,549 (69%)	-
2006	13,730	13,728 (100%)	-	-	-	-	-
2007	153,428	54,133 (35%)	29,788 (19%)	18,767 (12%)	2,085 (1%)	45,685 (30%)	2,970 (2%)
2008	45,763	2,947 (6%)	12,845 (28%)	9,011 (20%)	-	20,979 (46%)	-
2009	36,087	7,864 (22%)	8,467 (23%)	5,927 (16%)	-	-	13,829 (38%)

자료:

□ 세계잉여금으로 상환되는 우리나라 국가채무의 추이를 살펴보면 아래 표와 같음

[4] 국가채무 추이

(:)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
국가채무	133.8	165.8	203.7	247.9	282.7	299.2	309	359.6	392.2
(GDP , %)	18.6	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8	33.4
일반회계	26.4	29.4	31.9	40.9	48.9	55.6	63	97	119.7
공적자금	0	14.4	29.4	42.4	53.3	52.7	49.2	49.5	47
외환시장안정용 ()	20.7 (20.7)	33.5 (28.4)	51.3 (27.3)	67.1 (21.4)	78.6 (14.7)	89.7 (9.7)	94 (5.2)	104.9 (8.3)	120.6 (8.0)
국민주택기금	34	36.8	36.7	39.7	43.3	43.6	45.2	48.5	49.3
기타	52.7	51.7	54.4	57.8	58.6	57.6	57.6	59.7	55.6

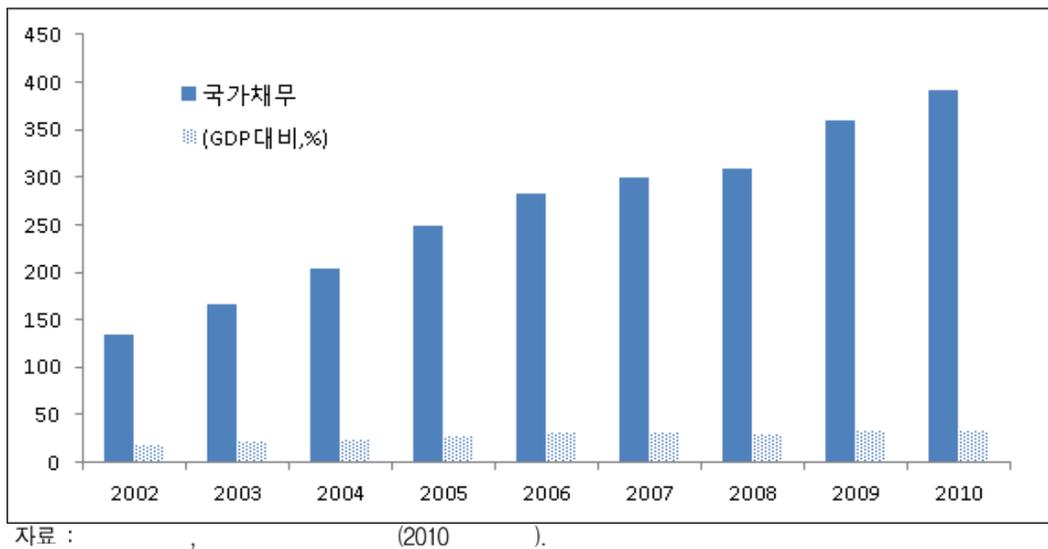
자료:

(2010),

(www.digitalbrain.go.kr/kor).

- 다음 그림에서 나타나듯이, 2003년 이후로 우리나라의 국가채무는 꾸준한 증가세를 유지하고 있으며, GDP 대비 국가채무의 비율도 18%에서 33%까지 증가하고 있는 현실임
 - 이는 참여정부시절의 저성장 고복지로 인한 국채발행의 급증과 현 정부의 2008년 세계경제위기 극복을 위한 재정확대의 결과

[2] GDP 대비 비율 추이



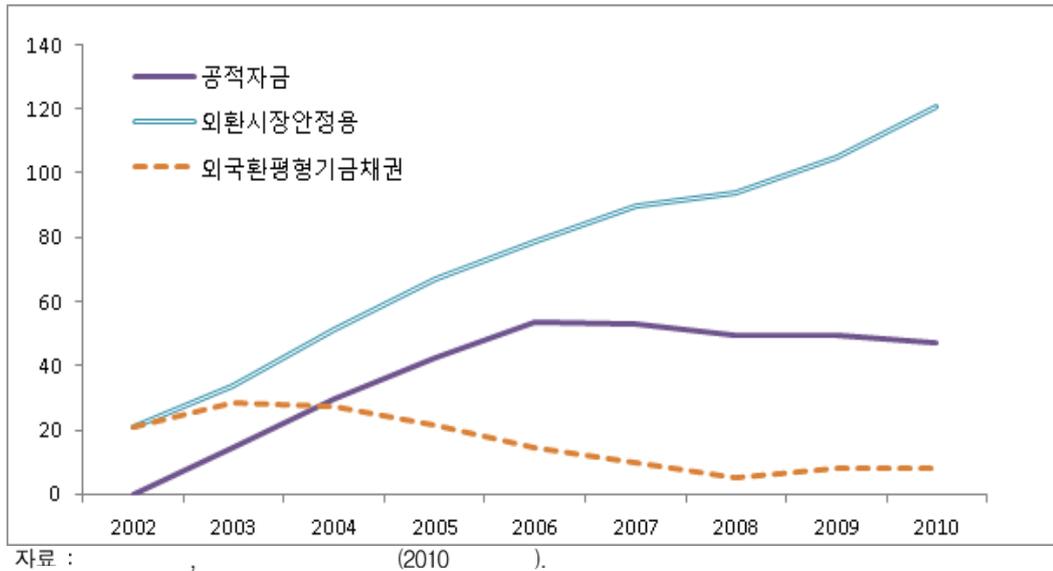
- 외환시장 안정용 국가채무는 주로 외환시장 안정을 목적으로 외화자산을 매입하여 발생함
 - 현재 외환시장 안정용 국가채무는 대부분이 원화표시 채권으로(약 120조원) 발행되는 상황이며, 외국환평형기금채권만이 외화표시 채권으로(약 8조원) 발행
- 외국환평형기금채권은 1998년 외환위기 이후 외환보유액 확충을 위해 발행되었고, 현재는 외국인 투자자 저변 확대 등을 목적으로 발행되고 있음
 - 국제금융시장에서 발행되는 민간기업의 채권에 대한 기준금리 역할도 하고 있는데 2007년 세계잉여금이 외국환평형채권기금에 사용될 수 있게 된 이후

로 실제 사용된 금액은 약 2,000억원에 불과

- 1997년 외환위기 이후 총 약156조원 정도가 조성되어 금융구조조정에 사용되었던 공적자금의 경우 2003년 1월 1일부터 법률 제6804호로 제정되어 시행된 공적자금상환기금법에 의하여 상환이 되고 있음
- 공적자금의 누적부채 규모는 2003년부터 꾸준히 증가하여 2006년에 약 53조까지 증가하였으나 2007년부터 세계잉여금이 그 상환에 사용됨에 따라서 약 5조정도가 상환에 사용되어 현재는 40조 정도의 규모를 유지

- 이상에서 살펴본 외환채무와 공적자금상환기금의 현황은 다음의 그림에서 추이를 알 수 있음

[3] 공적자금 및 외환채무 추이



제 4 절 세계잉여금의 문제점

- 본 보고서에서 살펴본 세계잉여금의 문제는 다음과 같음
 - 세계잉여금의 적정성
 - 세계잉여금 사용대상의 적합성
 - 세계잉여금 처리과정의 타당성
 - 세계잉여금 처리방식의 합리성

1. 세계잉여금의 적정성

- 우리나라의 세계잉여금이 가지는 가장 기본적인 문제는 너무 큰 규모의 세계잉여금이 지나치게 자주 발생한다는 점에 있음
 - 2000년 이후 매년 발생하는 세계잉여금은 2010년까지 11년 동안 평균 6.7조원의 규모로 발생(2007년 16.5조원으로 최대규모, 2004년 1,726억원으로 최소규모)
- 이렇듯 세계잉여금의 발생빈도가 과다하고 규모가 대규모인 것은 정부 재정 정책에 대한 신뢰도를 크게 저하시키는 부작용을 낳음
 - 정부가 세입과 세출예산을 매년 추계하여 국회에 제출하는 이유는 국민 일반으로 하여금 차년도의 국가경제 운영의 방향과 그 대강의 내용을 알고자하는 것에 있는데 그 정보가 부실하여 매년 계획치와 실제치 사이에 대규모 차이가 발생한다면 국민의 불신이 누적
 - 최근과 같이 정부정책에 대한 신뢰도가 낮은 상태에서는 정부정책이 특정계층 특정집단을 위해서만 이루어진다는 불만조차 증폭시킬 가능성이 상존
 - 특히 최근 세수문제에 대한 전문가들의 우려가 나왔을 때 정부일각에서 노력세수, 즉 징세행정 강화를 통한 세수증대 등을 유력한 수단으로 거론한 것 등은 국민들의 불만을 가중시킬 우려가 큼

- 어느 국가나 추계치가 실적치와 완벽히 일치할 수는 없지만 현재 우리 세계 잉여금의 발생규모와 빈도를 보면 추계기법의 과학화를 위한 제반 노력이 경주될 필요가 있음

2. 세계잉여금 사용대상의 적합성

- 현재 세계잉여금은 관련 법령에 의하여 지방교부세와 지방교육재정교부금의 정산에 우선 사용되고 다음 단계로 공적자금상환기금에 출연하고 난 후 국채 등 국가채무의 상환에 사용되며 그 나머지 잔액이 추경으로 사용되거나 차기년도 세입에 이입되는 분배구조를 가지고 있음
 - 모든 분배 대상이 법률에 의하여 규정되어 있고 일상적으로도 재정의 포괄 대상이므로 외견상 현재 세계잉여금의 분배구조는 문제를 제기하기 어려움
- 그러나 세계잉여금이 발생할 경우 자동적으로 법정 부분을 지방재정(지방교부세와 지방교육재정교부금)에 이전하게끔 만든 것은 현재의 방만한 지방재정의 현실을 고려할 때 낭비적 요인이 크다고 판단됨
 - 물론 지방재정을 담당하는 부처나 지방정부로서는 열악한 지방재정 현실을 열거하며 반박하겠지만 참여정부에서 지방재정이 큰 폭으로 증가된 이후 현재 시점까지 자치단체 간 차이는 있으나 지방재정의 방만한 운영은 큰 사회적 문제가 되고 있는 실정
 - 지방세의 가격기능이 구현되지 못하는 현재의 지방세 체계나 일방적으로 중앙정부재원을 이관하는 현재의 교부세 체계 하에서는 중앙정부가 더 많은 재원을 이전할수록 지방의 중앙의존도는 심화되고 지방사업의 비효율성은 높아지는 것이 현실
 - 동일한 현상은 지방교육재정에서도 발생

- 세계잉여금을 외국환평형기금채권의 상환에 사용하게 한 것도 비록 액수는 소액(2007년 2,085억원)이지만 정부의 신뢰성을 저해할 수 있는 요인을 내포하고 있음
 - 역대 정부는 국가채무에 관한 통계를 작성할 때 금융성 부채는 통화신용정책 혹은 외환정책의 일환이고 부채에 상응하는 만큼의 자산을 맞교환하여 보관하고 있으므로 국가채무에서 제외되는 것이 당연하다는 주장을 하였는데
 - 세계잉여금을 외평채의 상환에 사용한다면 결국 국가재정으로 금융성 부채를 상환하는데 사용한 것이니 만큼 스스로 자가당착에 빠짐을 보여주는 사례라고 할 수 있으며
 - 일반 국민은 물론 대내외 투자자들에서 정부통계와 행태의 신뢰성에 의문을 가지게 만들 여지가 충분

3. 세계잉여금 처리과정의 타당성

- 세계잉여금의 사용에 있어서 행정부에는 광범위한 재량권이 부여되는 반면 예산의 심의·의결권자인 국회의 역할과 견제장치는 없는 실정임
 - 「국가재정법」 제7조에서는 정부가 매년 국가재정운용계획을 수립하여 국회에 보고하여야 하며, 특히 기획재정부장관은 동법 제45조에 의한 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 편성될 때는 재정수지 및 국가채무에 미치는 영향을 국회에 보고해야 한다고 규정
 - 이외에도 동법에서는 정부가 예산을 집행함에 있어서 국회의 심의를 받아야 하며, 이에 대한 집행결과보고 의무도 부여¹⁾
 - 그러나 이러한 심의 및 결과보고 의무에는 세계잉여금이 그 대상으로 규정되어 있지 아니하며, 세계잉여금의 처리 후 남는 재원이 차기로 이월되어 다음 연도의 예산안에 반영되는 경우에만 국회의 심의대상이 되는 실정²⁾

1) 동법 '제2장 예산'에서는 국가의 세출재원(제18조), 예산총칙(제20조), 계속비(제21조), 명시이월비(제24조), 국고채무부담행위(제25조), 예산안편성지침의 국회보고(제30조), 예산안의 국회제출(제33조), 예산안의 첨부서류(제34조), 예비타당성조사(제38조) 등에서 정부가 대부분의 집행예산을 심의받아야 함을 규정한 뒤에 '제3장 결산'에서 그 집행내역을 보고하도록 규정하고 있음

- 이처럼 매년 수조 원씩 발생하고 있는 세계잉여금을 국회의 심의 없이 정부가 예산 외로 사용하고 있는 것은 예산의 확정 및 결산에 대한 최종적 심의·의결 권한을 갖고 있는 국회의 의사가 반영될 수 있는 절차를 원칙적으로 차단하고 있다는 점에서 바람직하지 않음
 - 세계잉여금의 본질이 세출예산을 초과한 세입예산과 세출불용액인 만큼 국회의 심의·의결 대상이 되는 것은 너무 당연한 것인데
 - 교부세와 지방교육재정교부금이 법으로 정해져 있다는 논리에 의하여 자동적으로 가장 먼저 정산의 대상이 된다면 동일한 논리로 세입과 세출예산에 관한 모든 사항은 자동적으로 국회의 논의 대상이 되는 것이 타당

- 따라서 원칙적으로 세계잉여금도 결산과 함께 국회의 심의·의결을 거쳐 최종 금액 및 처리방안이 확정되도록 하고, 사후적으로도 집행내역을 국회에 보고하게 할 필요가 있음
 - 이 경우 국회의 개입이 정치적 논리에 따른 재원낭비의 문제, 불요불급한 사업의 실행재원으로 충당되는 문제 등 적지 않은 부작용을 낳을 수도 있지만
 - 형식 논리만으로도 세계잉여금의 처리과정에 국회가 관여하지 않는다는 것은 중요한 문제점을 야기하므로
 - 처리과정에서 국회의 건전한 관여가 가능하도록 하는 것이 타당

4. 세계잉여금 처리방식의 합리성

- 현재 각국은 정부의 재량적인 지출(discretionary expenditure)을 통해 위기극복에 재정을 적극적으로 활용할 수 있게 할 것이냐 아니면 법률에 의한 규정대로 지출(by-rule expenditure)하게 할 것이냐를 놓고 활발한 토론을 진행 중임

2) 앞서 살펴본 국가재정법 제90조 제6항과 제7항에 따르면, 세계잉여금은 국가결산보고서에 반영된 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인으로 집행할 수 있는 구조이므로 국회의 개입이 차단된 처리과정을 가지고 있음

- 경제위기 극복과정에서의 적극적인 팽창재정정책으로 재정악화의 부담을 가지고 있는 국가들이 대부분 재정준칙을 도입하여 지출을 극도로 제한하고 있지만
 - 금융위기가 쉽게 진정되지 않고 있는 세계경제의 현실 속에서 재정의 지속적인 적극적 역할도 역시 필요한 만큼 양자 간의 선택문제는 쉽게 결론이 나오지 않는 실정
- 이 문제는 앞에서 제기한 세계잉여금 처리과정에서 국회의 개입 여부와도 외견상 연관된 것 같지만 실상은 국회의 개입 여부와 관계없이 재정정책을 어느 정도의 선에서 탄력적으로 하게끔 할 것이냐는 정책의 탄력성 문제임
- 재정건전성이 심각하게 훼손된 대부분의 국가들이 금융위기 이전에 재량적인 재정정책으로 건전성을 손상시켰다는 점을 부인하기 어려운 만큼 재량성에 일정 제한을 가하는 것이 필요하다는 점에는 대부분의 국가가 동의하지만
 - 실제 금융위기 이전의 시기에 재정준칙을 도입하여 정부지출의 총량을 제한하던 국가에서는 금융위기가 발생한 시점에 재정준칙이 규정한 지출상한과 필요한 재정지출규모 사이에서 법적인 충돌이 발생한 사례가 많으며 이로 인하여 재정준칙을 포기하거나 수정한 경우도 적지 않게 발생
- IMF, OECD, EU 등 국제기구도 이 문제에 대한 가이드라인을 제시하고자 노력하고 있는데 우리의 경우 실질적으로 재정준칙이 없고 재량적인 재정정책이 허용되고 있는 국가이므로 역으로 일정한 규칙을 지정하여 재량성을 제한할 필요성도 제기되고 있음
- 특히 세계잉여금의 경우 그 처리방식을 합리적으로 설계하여 놓지 않고 지금처럼 행정부의 재량에 의하여 처리되게끔 방치한다면 재정건전성을 염두에 두지 않고 자의적으로 지출해버리는 정부의 출현 시 이를 억제할 방법이 없음

- 재정준칙 역시 만능은 아니며 다음과 같은 문제점들을 노정하고 있음
 - 정치적 합의나 필요 요건을 갖추진 못한 준칙들의 경우 쉽게 개정되거나 지속되지 못해 정책신뢰도만 저해
 - 대부분의 총량규제적인 준칙들은 경기역행적(counter-cyclical)이 아닌 경기순행적(pro-cyclical)인 결과를 초래
 - 예산과정에서 자본적 지출항목들의 삭감이 용이한 만큼 많이 삭감되어 재정지출의 질을 저하
 - 편법에 의한 재정지출이나 예산외 재정행위들이 남용될 가능성 제고

- 따라서 선진 제국의 재정준칙 운영경험 등을 충분히 감안한 합리적인 처리방식의 설계가 시급한 실정임
 - 각국들의 경험이 매우 다양하고 상이한 결과를 보이고 있으며 어느 쪽이 우리에게 보다 적합한지는 매우 면밀한 검토를 거친 후에 내릴 수 있는 결론으로 보이는데
 - 실제 Norway, Brazil 등의 국가는 강력한 준칙을 가진 덕분에 위기극복에도 여타 국가들에 비하여 훨씬 용이하였다는 평가를 받는 한편
 - 우리나라의 경우 실질적인 준칙이 없음에도 불구하고 재정건전성의 훼손 없이 위기극복이 선도적으로 가능했다는 평가를 받음

제 3 장 주요국의 재정준칙과 정책의 변천과정

- 세계잉여금의 처리방식에 대한 합리적인 설계를 위해서는 주요국들의 사례를 살펴볼 필요가 있는데 외국에서의 세계잉여금은 주로 재정수지흑자를 지칭하므로 재정수지에 관한 준칙에 관한 면밀한 검토가 필요함
 - 전반적으로 우리의 세계잉여금처럼 그 자체의 운용절차만을 규정하는 법률 또는 준칙은 존재하지 않는 실정
 - 대신 각국은 재정수지균형과 국가채무축소를 위한 재정준칙들을 도입하여 운영하고 있으므로 세계잉여금의 처리와 관련하여 중대한 시사점을 가짐

- 본 보고서에서는 주요국의 재정준칙과 재정정책이 금융위기를 기점으로 전후에 여하히 변화하였는지 그 추세를 먼저 살펴본 후 개별 국가들의 재정준칙에 대하여 살펴보고자 함
 - 금융위기 이전에도 적지 않은 국가들이 재정준칙을 가지고 그에 따른 재정정책을 실행해 왔는데 이들로부터 그동안의 재정준칙 운용과정에서 드러난 제반 교훈들을 검토하는 것은 향후 우리의 제도를 설계하는데 매우 중요
 - 특히 금융위기 이후 나타나게 된 문제의식은 무엇이며 향후 이들의 재정준칙에 대한 수정방향은 무엇인지를 연구 검토하는 것이 필요한 시점

제 1 절 주요국의 재정준칙의 변천과정

- 금융위기가 발생하기 이전에도 상당수 국가들이 재정준칙을 가지고 있었는데 2008년 금융위기 발생 이후 동 국가들은 다음의 측면에서 기존의 준칙이 지닌 문제를 직면함
 - 대부분의 재정준칙이 재정지표에 대한 수량적 제한을 가하는 형태로 존재했는데 이로 인하여 위기발생시 경기부양을 위하여 팽창재정정책을 실현하는데 심각한 제약을 직면
 - 재정준칙 자체가 대부분 경기하강시 지출을 억제하고 조세수입을 증대시키는 반면 경기상승시에는 지출이 줄어들지 않는 등 경기순행적(pro-cyclical) 속성을 가지고 있어서 재정의 자동안정화기능(automatic stabilizer)의 정상적인 작동을 저해하는 속성을 노출³⁾

- 특히 재정준칙의 경기순행적 문제점은 상당히 오랜 기간 당사국들에게 논란의 대상이 되어왔는데 특히 거품경제의 전후로 문제가 노골적으로 드러남
 - 대부분 고정된 목표(fixed target)의 형태로 이루어진 재정준칙은 재정의 경기대응을 위한 탄력적 운영을 가로막아 자산거품(bubble)이 발생하던 기간 동안에는 재정긴축을 저해하고 역으로 거품이 붕괴하는 시기에는 재정팽창을 저해하는 문제점을 노정하여 옴

- 거품붕괴로 인해 경기하강이 시작한 시점에 이미 재정준칙을 운영해온 상당수 국가들은 고정된 목표를 지정해온 기존의 재정준칙에서 벗어나 구조적 기준(structural rules)에 입각한 새로운 재정준칙의 필요성을 제기하여 왔고 그에 따른 일부 개정도 이루어져 왔음
 - 재정준칙의 개선방향에 대한 본격적인 논의는 금융위기 이후인 현재 진행 중이지만 논의의 출발시점은 거품붕괴 이후로 보는 것이 타당

3) 재정의 자동안정화기능은 자동안정화장치라고도 불림. 예를 들어 누진적 개인소득세의 경우 불경기가 되면 소득이 감소하여 과세대상구간이 하향조정되어 세부담이 낮아지므로 조세를 통한 경기부양기능을 담당. 반대로 호경기시에는 소득이 증가하여 과세구간이 상향조정되어 세부담이 높아지므로 경기냉각기능을 담당하게 됨을 의미함. 일반적으로 누진적 소득세, 사회보장세 등이 이 기능을 담당한다고 알려져 있음.

□ 지금까지 논의되어온 재정준칙을 유형별로 묶어 정책목표별 특징과 정책효과를 나타내면 아래 [표 5]와 같이 나타남

- 준칙은 재정수지에 관한 수지준칙(balance rules) 혹은 재정수지준칙(budget balance rules), 국가채무에 관한 부채준칙(debt rules), 재정지출규모에 관한 지출준칙(expenditure rules), 그리고 조세수입에 관한 세수준칙(revenue rules)으로 나누어지며 각각에 속한 준칙들이 포함
- 정책효과에서 지속가능성이란 부채 혹은 재정의 지속가능성에 미치는 효과, 경기안정은 개별준칙이 경기안정에 미치는 효과, 재정규모는 재정준칙이 재정 즉 정부규모에 미치는 효과를 각각 의미
- 정책목표에 각각의 재정준칙이 미치는 효과를 약함, 중립, 그리고 강도에 따라 강함, 매우 강함, 가장 강함으로 구분하여 적시

[5] 정책목표에 따른 재정준칙의 유형과 발생효과

재정준칙의 형태		정책목표		
		지속가능성	경기안정	재정규모
수지준칙	총수지 ⁴⁾	매우 강함	약함	중립적
	기초수지 ⁵⁾	강함	약함	중립적
	경기조정수지 ⁶⁾	매우 강함	매우 강함	중립적
	경기주기균형수지 ⁷⁾	매우 강함	가장 강함	중립적
부채준칙	GDP-국가부채 비율 ⁸⁾	가장 강함	약함	약함
지출준칙	지출 ⁹⁾	강함	강함	매우 강함
세수준칙 ¹⁰⁾	세수 상한	약함	약함	매우 강함
	세수 하한	강함	강함	약함
	예상외 세수 제한	강함	매우 강함	매우 강함

자료: IMF, Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance, 2009.

- 4) 총수지준칙(Overall balance)은 회계연도마다 일반정부의 재정수지를 일정 범위 내에서 관리하는 방식. 예를 들어 매년 재정수지의 균형 달성을 강제하는 것 등이 이에 해당함.
- 5) 기초재정수지(Primary balance)는 재정수지에 순이자지출을 더한 것. 즉, 전체 재정지출에서 이자지출을 제외하고 전체 재정수입에서 이자수입을 제외한 후 이로부터 구한 재정수지. 이자지출은 단기적으로 외생변수이므로 재정건전성에 독자적인 영향을 미치므로 반드시 포괄하여 고려되어야 함. 기초수지를 구조적 재정수지(structural balance)와 결합시켜 '구조적 기초수지(structural primary balance)'를 계산할 수 있음.
- 6) 경기조정수지(Cyclically adjusted balance)는 재정정책의 기초를 측정하는 데 사용되는 개념으로 실질 재정수지(actual balance)에서 경기 중립적 재정수지(cyclically neutral balance: CNB)를 차감하여 구할 수 있음. 경기변동조정수지의 원래 목적은 구조적 재정적자(structural deficit)를 파악하여 재정의 안정성을 예측하기 위한 것이었으나 결과적으로 재정기조를 판단하는 지표로 사용됨.

- 각각의 준칙들의 특성을 살펴보면 다음과 같이 나타남
 - 국가채무와의 연계성의 측면에서 본다면 수지준칙과 부채준칙은 매우 강한 연관성을 가진 반면 지출준칙과 세수준칙의 경우에는 연계성이 낮으나 만약 지출준칙을 수지준칙이나 부채준칙과 병용하여 활용하는 경우 국가채무의 축소에 유효한 것으로 판명
 - 경기대응능력을 기준으로 볼 때 대부분의 기존 재정준칙들이 재정의 자동안정화기능을 저해하는 경기순행적인 요인을 내포하고 있어서 대응능력이 취약하며 특히 지출수지와 세수수지의 경우 취약한 것으로 나타나는데
 - 대안으로 마련된 수지준칙 중의 경기조정수지와 경기주기균형수지의 경우 긍정적인 경기조절능력이 있는 것으로 평가됨

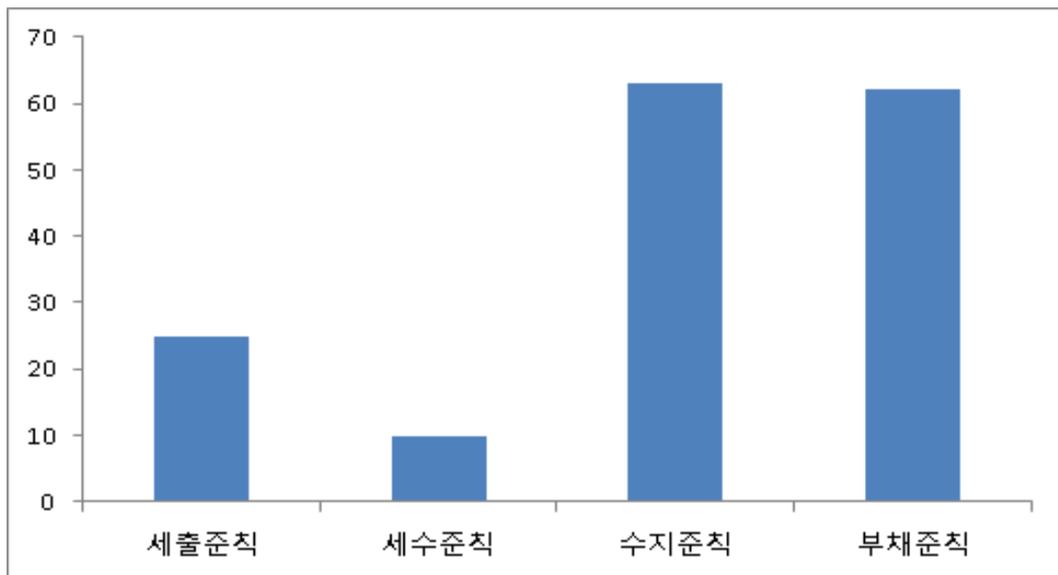
- 이들 국가들의 경험을 종합해보면 목표실현성과 경기조정성을 동시에 감안할 때 일반적으로 수지준칙이 가장 유효하고 다음으로 부채준칙, 그 다음으로 지출준칙, 마지막으로 세수준칙의 순서로 나타남
 - 특히 수지준칙은 경기조정수지나 경기주기균형수지의 준칙이 활용되는 경우 경기대응능력을 크게 향상시키는 것으로 나타남

- 이러한 검증의 결과 금융위기를 전후로 일부국가들은 복수의 재정준칙을 병용하여 활용하는 방안을 채택하고 있는데 이 경우 장점은 다음과 같음
 - 경기역행적 재정기능을 강화하여 경기조절 능력을 향상시킴

-
- 7) 경기주기균형수지(Balanced budget over the cycle)는 재정의 자동안정화 기능과 재량적 재정정책의 효과 등을 고려하여 일정 경기순환주기와 같은 기간 동안의 평균적인 재정수지가 균형 혹은 소폭 흑자가 되도록 하는 방법. 일반적으로 경기주기균형재정수지 준칙은 재정건전성을 제고함과 동시에 재정의 경기대응능력을 유지할 수 있는 대안으로 평가됨. 중기재정수지(김성태, 2010, KDI)라고도 지칭됨.
 - 8) GDP-국가부채비율 준칙(Public debt-to-GDP ratio)은 GDP 대비 국가부채 비율을 일정 수준에서 유지 혹은 단계적으로 감소하도록 하는 제약조건을 부과하는 방법. 직접 재정수입 혹은 지출에 대한 통제가 아니라 재정행위의 결과로써 최종 나타나는 국가부채를 관리하는 방식.
 - 9) 지출준칙(Expenditure)은 총지출, 총지출 증가율, GDP 대비 총지출 비율 등에 제약조건을 부여함으로써 재정건전성을 확보하는 방법. 예를 들어 전년 대비 최대로 증가시킬 수 있는 지출총량 혹은 지출 증가율을 사전적으로 결정하고 이를 기준으로 재원을 배분하는 방식. 미국의 pay-as-you-go 원칙 등이 지출준칙의 대표적 사례.
 - 10) 세수준칙(Revenue)은 조세수입에 대한 최고(ceilings) 혹은 최저(floors) 한도를 규정하여 세수를 확대하거나 과도한 조세부담(windfalls)을 억제하는 방식. 세수총량 혹은 세수증가율 한도를 결정하고 이에 따라 재정을 운용.

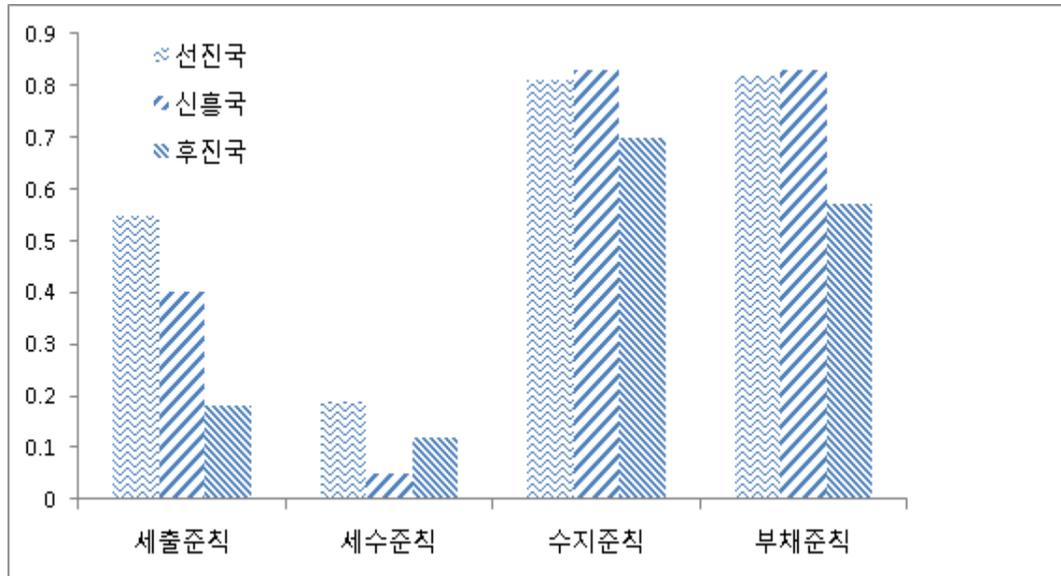
- 복수의 준칙을 병용하면 정책수단의 대상 범위가 넓어져 정책의 효율성이 향상될 수 있음
 - 복수의 준칙을 병용하여 적용함으로써 감시 감독의 포괄범위도 넓어지고 강력해져 재정기율을 제고할 수 있음
- 재정준칙을 도입하여 운용하고 있는 전 세계 80여 국가를 대상으로 금융위기 직후 IMF가 조사한 바에 의하면 2009년 기준 최소한 하나 이상의 재정준칙을 가지고 있는 국가들이 채택하고 재정준칙의 유형별 분류는 [그림 4]에 나타난 것과 같고 이를 다시 국가그룹별로 선진국, 신흥국, 후진국으로 나누어보면 [그림 5]와 같이 나타남
- 약 60%에 해당하는 다수의 국가들이 수지준칙 혹은 부채준칙을 채택하고 있으며 그 뒤를 지출준칙이 채택되고 있는데 세수준칙의 경우 채택하고 있는 국가가 가장 적음
 - 선진국, 신흥국, 후진국의 그룹별 차이는 크지 않으나 신흥국의 경우 수지준칙 및 부채준칙의 채택 비율이 높으며 선진국의 경우 지출준칙의 채택비율이 신흥국이나 후진국에 비하여 높은 것으로 나타남

[4] 준칙의 종류에 따라 최소한 하나의 재정준칙을 가지고 있는 국가의 수



자료: IMF, Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance, 2009.

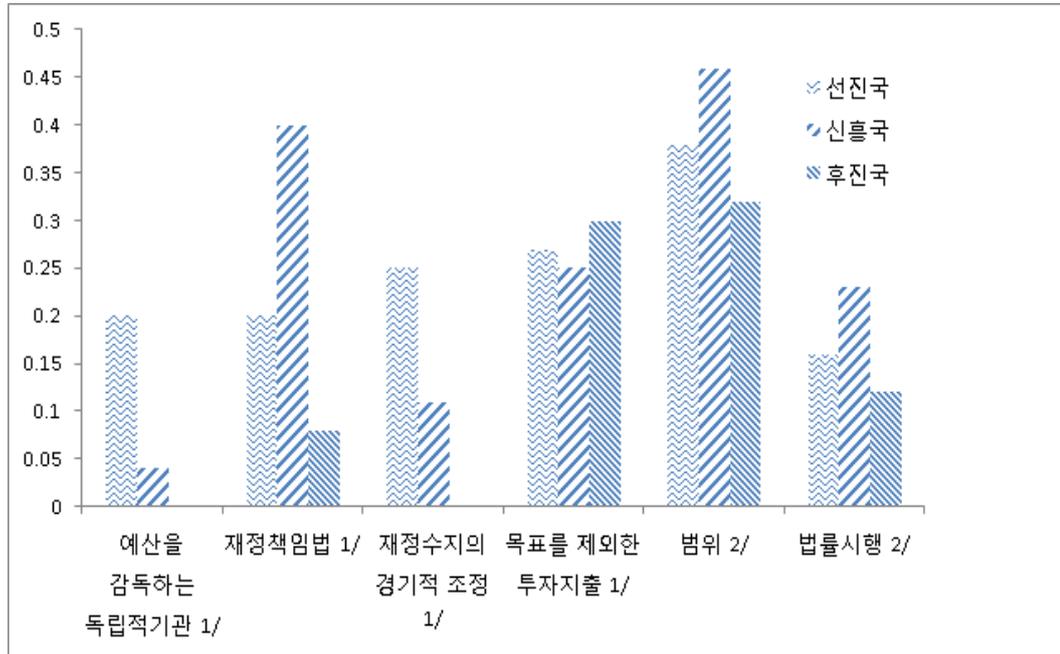
[5] 재정준칙의 종류에 따른 국가그룹별 구성



자료: IMF, Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance, 2009.

- 또 IMF는 각국 재정준칙의 강도를 예산을 감독하는 독립적 기관의 존재 여부, 재정책임법의 존재 여부, 재정수지의 경기변동에 대한 조정 여부, 준칙에는 포함되지 않는 기타 투자지출의 존재 여부, 준칙의 거시 및 재정지표 포괄 여부, 법적 절차의 존재 여부의 기준에 따라 구분하여 조사하였는데 그 결과는 [그림 6]과 같음
 - 선진국의 경우 예산을 감독하는 독립적 기관의 존재와 재정수지의 경기변동에 대한 조정제도 도입운용의 측면에서 비중이 상대적으로 크고
 - 신흥국의 경우 재정책임법의 도입과 거시지표의 포함분야 및 법적 절차의 도입운용에서 상대적 비중이 높게 나타남
 - 이는 결국 선진국의 경우 재정운영의 탄력성을 강조하는 반면 신흥국의 경우 재정운영의 준법성을 강조한다는 중대한 차이를 나타내고 있음

[6] 국가의 종류에 따른 재정준칙 특성



주: 1/ 국가그룹에서의 점유율

2/ 0 1 지 이르는 지표가 재정총계의 범위와 매커니즘을 시행함의 강도에서 차지하는 점유율

자료: IMF, Fiscal Rules - Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance, 2009.

- 또 IMF는 재정준칙을 가지고 있는 국가를 대상으로 금융위기와 관련하여 설문을 하였는데 다음의 [표 6]과 같은 결과를 얻음
 - 설문은 금융위기로 인해 재정준칙을 바꾸었는가 이고, 다음의 (1) 바꿀 필요가 없었음(재정준칙은 위기에 적합함) (2) 재정준칙과 충돌하나 바꾸지 않았음 (3) 재정준칙을 바꾸었음의 3가지 선택이 주어짐
 - 프랑스, 스웨덴, 스위스 등 43%의 국가는 원래 존재하였던 재정준칙으로도 금융위기를 이겨낼 수 있었다고 응답
 - 35%의 국가는 재정준칙과 충돌하였으나 바꾸지 않은 반면 영국, 독일 등 22%의 국가는 상황에 맞도록 재정준칙을 바꾸거나 준칙의 적용을 연기시켜 상충을 회피
 - 특이할 만한 결과는 기존의 준칙과 아무런 상충이 없었다는 국가군에 현재 금융위기를 겪고 있는 그리스, 이탈리아와 만성적인 재정난에 빠져 있는 일본이 포함되어 있다는 사실

[6] 금융위기 발생 시 재정준칙의 수정 여부에 관한 설문조사

수정할 필요없는 국가	Number of countries	31	Belgium	Brazil	Bulgaria	Cape Verde	Chad
	In percent of total responses	43	Cyprus	Czech Republic	Ecuador	Equatorial Guinea	France
준칙과 상충되거나 수정하지 않은 국가	Number of countries	25	Greece	Iceland	India	Indonesia	Ireland
	In percent of total responses	35	Italy	Japan	Kenya	Latvia	Liberia
준칙을 수정하거나 준칙적용을 연기시킨 국가	Number of countries	16	Luxembourg	Malta	Norway	Poland	Portugal
	In percent of total responses	22	Romania	Slovak Republic	Slovenia	Sweden	Switzerland
준칙을 수정하거나 준칙적용을 연기시킨 국가	Number of countries	16	Timor-Leste				
	In percent of total responses	22	Antigua and Barbuda	Benin	Botswana	Burkina Faso	Cameroon
준칙을 수정하거나 준칙적용을 연기시킨 국가	Number of countries	16	Central African Republic	Congo	Cote d'Ivoire	Denmark	Dominica
	In percent of total responses	22	Gabon	Grenada	Guinea Bissau	Israel	Kosovo
준칙을 수정하거나 준칙적용을 연기시킨 국가	Number of countries	16	Mali	Niger	Nigeria	Pakistan	Panama
	In percent of total responses	22	Senegal	St. Kitts and Nevis	St. Lucia	St. Vincent and the Grenadines	Togo
준칙을 수정하거나 준칙적용을 연기시킨 국가	Number of countries	16	Angola	Argentina	Austria	Chile	Costa Rica
	In percent of total responses	22	Estonia	Finland	Germany	Hungary	Lithuania
준칙을 수정하거나 준칙적용을 연기시킨 국가	Number of countries	16	Mexico	Namibia	Netherlands	Peru	Spain
	In percent of total responses	22	United Kingdom				

자료: Responses to questionnaire to IMF desk economists(April 2009).

- [표 7]과 [표 8]은 OECD 국가의 정부재정수지(General government financial balances)와 구조적 재정 지표(Structural Fiscal Indicators)를 보여줌
- 주요국의 정부재정수지는 2009년과 2010년에 큰 폭으로 악화되었으며, 금융위기 이전인 2007년도 수준으로 회복하기에는 상당히 기간이 소요될 것으로 보임
 - 주요국의 구조적 재정 지표의 금융위기 전의 기간(2000-2007년)과 후의 기간(2011-2016년) 예상치를 비교해 봐도 재정수지가 악화되고 있는데 우리나라

와 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 북구국가만이 비교적 건전한 재정을 유지하는 것으로 나타남

- 특히 대부분의 국가들이 대부분의 기간 동안 재정수지 적자가 발생하고 있어 우리처럼 세계잉여금의 문제를 걱정할 여유가 없음이 잘 보이고 있음

[7] OECD

(General government financial balances)

(: GDP %)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Australia	-4.7	-3.9	-2.6	-1.0	0.8	1.2	0.4	-0.5	0.7	1.3	1.0	1.2	1.3	1.4	-0.2	-4.9	-5.9	-2.8	-1.4
Austria	-4.9	-5.9	-4.2	-2.0	-2.5	-2.4	-1.9	-0.2	-0.9	-1.7	-4.6	-1.8	-1.7	-1.0	-1.0	-4.2	-4.6	-3.7	-3.2
Belgium	-5.2	-4.5	-4.0	-2.3	-1.0	-0.7	-0.1	0.4	-0.2	-0.2	-0.4	-2.8	0.1	-0.4	-1.3	-6.0	-4.2	-3.6	-2.8
Canada	-6.7	-5.3	-2.8	0.2	0.1	1.6	2.9	0.7	-0.1	-0.1	0.9	1.5	1.6	1.4	0.0	-5.5	-5.5	-4.9	-3.5
Czech Republic		-13.4	-3.3	-3.8	-5.0	-3.7	-3.7	-5.6	-6.8	-6.6	-2.9	-3.6	-2.6	-0.7	-2.7	-5.8	-4.7	-3.8	-2.8
Denmark	-3.4	-2.9	-2.0	-0.6	-0.1	1.3	2.2	1.2	0.3	-0.1	1.9	5.0	5.0	4.8	3.3	-2.8	-2.9	-3.8	-3.0
Estonia		1.1	-0.3	2.2	-0.7	-3.5	-0.2	-0.1	0.3	1.7	1.6	1.6	2.4	2.5	-2.9	-1.8	0.1	-0.5	-1.7
Finland	-6.7	-6.2	-3.5	-1.4	1.5	1.6	6.8	5.0	4.0	2.3	2.1	2.5	3.9	5.2	4.2	-2.9	-2.8	-1.4	-0.6
France	-5.5	-5.5	-4.0	-3.3	-2.6	-1.8	-1.5	-1.6	-3.2	-4.1	-3.6	-3.0	-2.3	-2.7	-3.3	-7.5	-7.0	-5.6	-4.6
Germany	-2.3	-9.7	-3.3	-2.6	-2.2	-1.5	1.3	-2.8	-3.6	-4.0	-3.8	-3.3	-1.6	0.3	0.1	-3.0	-3.3	-2.1	-1.2
Greece	-8.3	-9.1	-6.6	-5.9	-3.8	-3.1	-3.7	-4.4	-4.8	-5.7	-7.4	-5.3	-6.0	-6.7	-9.8	-15.6	-10.4	-7.5	-6.5
Hungary		-8.7	-4.6	-6.0	-7.9	-5.4	-3.0	-4.0	-8.9	-7.2	-6.4	-7.9	-9.3	-5.0	-3.6	-4.4	-4.2	2.6	-3.3
Iceland	-4.7	-3.0	-1.6	0.0	-0.4	1.1	1.7	-0.7	-2.6	-2.8	0.0	4.9	6.3	5.4	-13.5	-10.0	-7.8	-2.7	-1.4
Ireland	-2.0	-2.1	-0.1	1.4	2.3	2.6	4.8	1.0	-0.3	0.4	1.4	1.6	2.9	0.1	-7.3	-14.3	-32.4	-10.1	-8.2
Israel					-8.0	-6.3	-4.0	-6.4	-8.2	-8.3	-6.1	-4.9	-2.5	-1.5	-3.7	-6.4	-5.0	-3.7	-2.9
Italy	-9.1	-7.4	-7.0	-2.7	-3.1	-1.8	-0.9	-3.1	-3.0	-3.5	-3.6	-4.4	-3.3	-1.5	-2.7	-5.3	-4.5	-3.9	-2.6
Japan	-3.8	-4.7	-5.1	-4.0	-11.2	-7.4	-7.6	-6.3	-8.0	-7.9	-6.2	-6.7	-1.6	-2.4	-2.2	-8.7	-8.1	-8.9	-8.2
Korea	2.3	3.5	3.2	3.0	1.3	2.4	5.4	4.3	5.1	0.5	2.7	3.4	3.9	4.7	3.0	-1.1	0.0	0.5	1.3
Luxembourg	2.5	2.4	1.2	3.7	3.4	3.4	6.0	6.1	2.1	0.5	-1.1	0.0	1.4	3.7	3.0	-0.9	-1.7	-0.9	0.0
Netherlands	-3.5	-9.2	-1.9	-1.2	-0.9	0.4	2.0	-0.3	-2.1	-3.2	-1.8	-0.3	0.5	0.2	0.5	-5.5	-5.3	-3.7	-2.1
New Zealand	2.7	2.5	2.5	0.9	0.0	-0.2	1.8	1.5	3.6	3.8	4.1	4.7	5.3	4.5	0.4	-2.6	-4.6	-8.5	-5.8
Norway	0.3	3.2	6.3	7.6	3.3	6.0	15.4	13.3	9.2	7.3	11.1	15.1	18.4	17.5	19.1	10.5	10.5	12.5	11.9
Poland		-4.4	-4.9	-4.6	-4.3	-2.3	-3.0	-5.3	-5.0	-6.2	-5.4	-4.1	-3.6	-1.9	-3.7	-7.4	-7.9	-5.8	-3.7
Portugal	-7.1	-5.0	-4.5	-3.4	-3.5	-2.7	-2.9	-4.3	-2.9	-3.1	-3.4	-5.9	-4.1	-3.2	-3.6	-10.1	-9.2	-5.9	-4.5
Slovak Republic		-3.4	-9.9	-6.3	-5.3	-7.4	-12.3	-6.5	-8.2	-2.8	-2.4	-2.8	-3.2	-1.8	-2.1	-8.0	-7.9	-5.1	-4.0
Slovenia		-8.4	-1.1	-2.4	-2.4	-3.0	-3.7	-4.0	-2.5	-2.7	-2.3	-1.5	-1.4	-0.1	-1.8	-6.0	-5.6	-5.6	-4.1
Spain	-6.8	-6.5	-4.9	-3.4	-3.2	-1.4	-1.0	-0.7	-0.5	-0.2	-0.4	1.0	2.0	1.9	-4.2	-11.1	-9.2	-6.3	-4.4
Sweden	-9.1	-7.3	-3.3	-1.6	0.9	0.8	3.6	1.6	-1.5	-1.3	0.4	1.9	2.2	3.6	2.2	-0.9	-0.3	0.3	1.4
Switzerland	-2.8	-2.0	-1.8	-2.8	-1.9	-0.5	0.1	-0.1	-1.2	-1.7	-1.8	-0.7	0.8	1.7	2.3	1.2	0.5	0.6	0.9
Turkey													0.8	-1.2	-2.2	-6.7	-4.6	-3.3	-3.0
United Kingdom	-6.8	-5.8	-4.2	-2.2	-0.1	0.9	3.7	0.6	-2.0	-3.7	-3.6	-3.3	-2.7	-2.8	-4.8	-10.8	-10.3	-8.7	-7.1
United States	-3.7	-3.3	-2.3	-0.9	0.3	0.7	1.5	-0.6	-4.0	-5.0	-4.4	-3.3	-2.2	-2.9	-6.3	-11.3	-10.6	-10.1	-9.1
Euro area	-5.0	-7.5	-4.3	-2.7	-2.3	-1.4	-0.1	-1.9	-2.6	-3.1	-3.0	-2.6	-1.4	-0.7	-2.1	-6.3	-6.0	-4.2	-3.0
Total OECD	-4.3	-4.8	-3.3	-1.9	-2.2	-1.0	0.1	-1.4	-3.3	-4.1	-3.4	-2.8	-1.3	-1.3	-3.3	-8.2	-7.7	-6.7	-5.6

자료 : OECD Economic Outlook, Volume 2011 Issue 1 - No. 89 - © OECD 2011.

(: GDP %)

	Precrisis Overall Balance, 2000-07	Postcrisis Overall Balance, 2011-16
Australia	1.6	-0.3
Austria	-1.6	-2.5
Belgium	-0.4	-4.0
Canada	1.1	-1.7
Czech Republic	-4.1	-3.5
Denmark	2.3	-1.1
Estonia	1.5	0.4
Finland	4.0	-1.3
France	-2.7	-3.5
Germany	-2.2	-0.9
Greece	-5.5	-4.1
Hong Kong SAR	-0.1	6.5
Iceland	1.5	0.3
Ireland	1.5	-6.7
Israel	-3.2	-1.7
Italy	-2.9	-3.4
Japan	-5.9	-8.1
Korea	2.6	3.0
Netherlands	-0.6	-2.1
New Zealand	3.0	-2.1
Norway	13.5	12.0
Portugal	-3.6	-5.8
Singapore	4.9	3.8
Slovak Republic	-5.0	-3.2
Slovenia	-1.0	-3.6
Spain	0.3	-5.1
Sweden	1.4	1.0
Switzerland	0.1	0.7
United Kingdom	-1.9	-4.6
UnitedStates	-3.1	-6.8

자료 : OECD Economic Outlook, 2011.

- 주요국들은 거품붕괴와 금융위기를 거치면서 단수의 재정준칙만을 고집하지 않고 복수의 준칙을 병용하여 활용함으로써 정책효과를 제고하고자 노력하고 있음
 - 1990년대 미국의 경우에서 알 수 있듯이 지출준칙을 수지준칙이나 부채준칙과 병용하여 사용함으로써 국가채무의 지속가능성을 제고할 수 있고
 - 스웨덴의 경우처럼 예산지출과 의무지출 그리고 조세지출을 모두 포괄한 총

재정지출의 총량에 상한선을 두고 이를 세수준칙과 병용하여 사용하는 경우도 나타나고 있음

- 그러나 세출준칙의 경우 기존의 정치세력에 의하여 왜곡되어 조작될 위험성을 내포하고 있어 여타 재정준칙을 병용하여 사용해도 실효성이 낮을 수밖에 없는 것이 현실이며 이런 논리의 의하여 수지준칙이나 부채준칙이 가장 효율적인 준칙으로 받아들여지고 있음
 - 정치세력에 의하여 지출준칙의 포괄범위에서 벗어나는 재정부문들의 지출이 적극적으로 활용되어 재정기율을 문란
 - 또 특정 정치세력은 의무적 경상지출을 늘리고 자본적 지출을 축소하여 지출의 질적 수준을 크게 저하

- 따라서 각국들에게 있어서 수지준칙이 아직은 가장 선호되며 특히 경기조정 기능을 갖춘 경기조정수지나 경기순환균형수지 등의 구조적 수지준칙의 운용이 우선적으로 검토되고 있는데 구조적 수지준칙의 경우에도 다음과 같은 문제점은 존재하는 것으로 판단됨
 - 잠재성장률, 자연실업률 등의 지표추계가 어렵고 현실성이 떨어짐
 - 목표치와 실적치 사이에 괴리가 발생하는 경우 조정이 어려운데 특히 실적이 목표에 미달한 경우 긴축적 재정정책의 적용여지가 크게 줄어들음

- 또한 동 국가들의 경험에서 재정준칙의 효율적인 운용을 위해서는 다음과 같은 요소들이 필요조건으로 갖추어져야 한다고 알려져 있음
 - 신뢰할 수 있는 통계와 과학적인 추계기술의 확보
 - 단기와 중장기 총량치에 대한 포괄적인 예산심의 과정의 구축
 - 내부와 외부의 재정 감독기구의 구축
 - 재정통계의 공개

제 2 절 미국의 재정준칙¹¹⁾

- 1950~1975년 기간 동안에는 안정적이었던¹²⁾ 미국재정이 1980년대 들어 크게 악화되었으며 특히 1975년에 법정프로그램의 확장으로 재정지출이 급증하기 시작하였는데, 초기에는 세수증대로 재정적자를 부분적으로 해소하였으나 이후 각종 세제에 인플레이션에 대한 연동제도 도입, 1981년 Economic Recovery Tax를 통한 감세정책 추진, 국방비 지출 증대, 경기상황 악화 등에 따라 1983년에는 GDP 대비 5.6%에 달하는 재정적자를 기록하게 됨
- 1980년대 중반까지 재정적자는 경기호황 및 몇 가지 법률의 제정을 통해 감소하기도 하였으나, 1990년대 초반 약간의 경기침체로 인해 재정적자가 다시 증가함
- 이에 따라 1980년대 초에 GDP 대비 45%에 불과하였던 부채규모가 1990년대 초에는 75%를 약간 밑도는 수준으로 증가하였고, 1980년대 초 GDP 대비 2-3% 수준이던 재정적자 규모가 1980년대 중반 들어 4-5% 수준으로, 1980년 GDP 대비 25%이던 정부부채 규모가 40% 수준으로 상승하였음
- 따라서 재정적자 축소를 위해 재정적자 상한선에 대한 목표를 설정하고 이를 법적으로 강제하는 조치를 취하게 됨
- 1985년에 제정된 GRH(Gramm-Rudman-Hollings)법은 향후 5년간

11) 미국의 재정준칙 등에 대해서는 박형수·류덕현, 2005, “선진국의 재정규모 결정방식 비교·분석 - 한국형 Fiscal rule을 위한 기초연구-”, 한국조세연구원과 Kumar, M. et al., 2009, Fiscal rules - Anchoring expectations for sustainable public finances, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.: International Monetary Fund 등을 바탕으로 요약정리하였음.

12) 국가채무/GDP 비율이 지속적으로 감소하였으며, 1960~1974년 평균 재정적자 규모도 GDP 대비 1.2%에 불과하였음.

(1986-1991년)의 재정적자 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도(이후 GRH II법에서 1991년에서 1993년으로 달성기한을 연기)에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 함

- 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일률적으로 삭감(sequestration)하도록 하였으나 동 제도는 지나치게 낙관적인 경제전망과 과도한 목표설정으로 인해 실효를 거두지 못하였음
- 또한 대부분의 예산(약 70%)이 GRH의 적용을 받지 않아 일률적인 재정지출 삭감이 크게 축소되었고, 대통령은 경기위축 시에 전형적으로 나타나는 정부 수입 부족이나 의무지출(mandatory spending)이 발생한 경우 일률적 삭감 권한의 행사를 꺼렸음

□ 이에 따라 1990년에는 ‘예산통제법’(Budget Enforcement Act: BEA)을 제정하여 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방법으로 재정을 관리하기 시작하였는데, BEA에서는 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하여 재량지출에 대해 미래 5년간의 상한선(caps)을 설정하였음

- 재량지출을 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경, 우주, 교통 등 정부의 기본활동과 관련한 지출)로 구분하여 지출 각각에 대해 상한을 1991, 1992, 1993년 회계연도에 설정하였으며, 1994년과 1995년에는 재량지출에 포괄적인 상한을 설정하였음

□ 이러한 예산통제법이 시행되고 있는 가운데 1997년 성립한 ‘균형예산법’(Balanced Budget Act)은 지출감축 규모가 감세규모를 상회하도록 함으로써 적자를 축소시키고자 하였으며, 다양한 자격 프로그램(entitlement program)의 근본적인 변화를 포함하고 있었음

- 의료보조와 가계보조는 매칭펀드(open-ended matching fund)에서 상한이 있는 블록 보조금으로 전환되고, 그 규모도 축소되었음
- 또한 의료관련 보조지출의 총액에 대해 상한이 설정되었으며, 농가 가격보상제도 보조금 지출도 점차 축소되었음

- 한편, 1990-1995년에는 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO(pay-as-you-go)원칙이 도입되어서, 재량지출의 상한 초과나 PAYGO 원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감하게 하였음
 - 그러나 GRH법과는 달리 불리한 경제조건으로 인하여 의무지출이 계획 이상으로 늘어나거나 세수입이 부족해지는 경우에 대해서는 그 효과를 상쇄하기 위한 일률삭감을 요구하지 않았음

- 2004년 미국 행정부는 재량적 지출에 대한 지출한도 제시, 의무적 지출에 대한 PAYGO 방식 적용, 장기 미적립지급의무에 대한 통제강화를 주요 내용으로 하는 ‘지출통제법’(Spending Control Act of 2004)을 다시 제안하였고, 2006년 초 미 의회에서 승인되었음
 - 재량지출에 대한 지출한도는 국방, 비국방, 고속도로(Highway), 대중교통(Mass Transit) 부문에 대한 재량지출 한도와 총재량지출 규모에 대한 한도액이 설정되고 있음
 - 동 한도를 초과하는 재정지출의 승인은 상원의원 3/5이상의 찬성으로만 가능하며, 재량지출 규모가 지출한도를 초과하면 OMB로 하여금 재량지출에 대한 일률적인 삭감(across-the-board cut)을 단행하도록 하고 있음
 - 전체 연방정부 예산의 약 60%를 차지하고 있는 의무적 지출에 대해서도 PAYGO 원칙에 위배되는 법안은 상원의원 3/5 이상의 찬성으로만 가능하며, 의무적 지출의 총규모가 증가하면 OMB로 하여금 일부 항목을 제외한 의무적 지출 전반에 대해 일률적인 지출삭감을 의무화하고 있음
 - 종전의 BEA와 다른 점은 의무적 지출의 증가를 조세수입의 증가를 통해 충당하지 못하도록 하는 한편, 조세감면에 대해 PAYGO 원칙을 적용하지 않도록 함으로써 의무적 지출이 증가할 가능성을 보다 철저히 차단하도록 하고 있다는 점임
 - 그리고 지출통제법에서는 사회보장(Social Security), 의료보장(Medicare)의 장

기 미적립지급의무(long-term unfunded obligations)를 통제할 메커니즘을 새롭게 제시하고 있음

- 장기재정 전망에 의하면 2008년부터 베이비붐 세대의 은퇴가 시작되고 출산율·사망률·이민 등 인구구조의 장기적 변동 추이에 따라 사회보장, 의료보장과 같은 장기 미적립지급의무가 장기적인 재정부담 요인으로 작용할 것으로 보이기 때문에 이러한 정책이 도입된 것임
- OMB로 하여금 예산안 제출시 주요 자격프로그램(entitlement program)의 장기 미적립지급의무의 규모, 관련 법안의 제·개정시 장기 미적립지급의무에 미치는 영향 등에 관한 보고서를 함께 제출하도록 하는 한편, 미 의회 내에서도 장기 미적립지급의무에 영향을 미치는 법안의 제·개정에 관한 절차를 강화하였음

[9] 미국의 재정준칙 요약

준칙	주요내용	비고
GRH	재정적자 상한선 설정 → 목표연도의 재정균형 달성	지나치게 낙관적 전망, 과도한 목표설정 → 실패 X
BEA	재정수지가 아닌 재정지출을 통제	재량지출의 상한선 설정
BBA	지출감축규모 > 세규모 → 적자↓	보조지출 상한 설정, 보조규모 감축
PAYGO	세입감소 법안 성립 → 이를 상쇄하는 법안 동시제출	위배시 모든 분야 예산 일률 삭감
SCA	재량지출 한도 제시, PAYGO 방식적용, 미적립지급의무 통제강화	

제 3 절 스웨덴의 재정준칙¹³⁾

- 스웨덴의 재정운영은 3년간의 전망치에 따라서 하향식 방식으로 이루어지는데 예산의 집행은 500여개의 예산항목의 집행을 책임질 업무수행기관별로 분산되어 이루어지며, 업무수행기관은 불용예산을 차기에 한하여 이월할 수 있으며 또한 차기 예산에서 차입할 수 있는 등 업무수행기관의 재원사용 결정은 자유로움
- Swedish National Debt Office에 의한 차입으로 재원이 마련되고 초과지출에 대한 조치는 agency self-discipline에 따르게 되는 것임

- 불황에도 과도한 사회보장 지출로 인해 재정수지가 급격히 악화되었던 스웨덴은 「춘계재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill - 1996)」을 도입하였음
- 1990년대 초 금융위기로 은행에 GDP 대비 4%에 달하는 구체금융을 지원한 결과 국가채무가 1990년 46.8%에서 1996년 84.7%로 확대

- 지출한도 하에서 예측했던 것보다 재정수입이 초과한다고 지출한도의 범위를 벗어나서 지출을 증가시킬 수 없고, 반대로 재정수입이 예측한 수입보다 감소하면 재정흑자를 유지하기 위하여 재정수입을 늘리거나 재정지출을 감소시켜야 하는 등 재정흑자 목표와 지출한도는 서로 보완적인 목표임
- 보다 구체적으로 스웨덴의 경우 일반정부의 재정수지는 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 유지하여야 하며, 중앙정부의 지출에 대한 지출한도를 준수하여야 한다는 두 가지의 재정준칙에 따라서 재정이 운용되고 있음

13) 박형수외, “재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2006, 60-74쪽과 Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 및 European Commission, 2010, National fiscal governance reforms across EU Member States: European Economy, Vol.67 등을 바탕으로 요약정리하였음.

- 이 중에서 세계잉여금에 관련된 부분은 바로 중앙정부의 지출한도에 관한 준칙인데, 중앙정부 지출에 대한 한도는 재정흑자 목표 달성 이외에 일시적인 재정수입의 증대에 따른 재정지출 확대 관행을 차단하여 공공부문 비중을 줄이고자 하는 의도가 있는 것으로 보임
 - 2010년 초 중앙정부의 지출한도에 관한 법제화가 이루어졌음
 - 스웨덴 중앙정부의 일반회계, 특별회계, 기금 및 예산외로 운용되는 노령연금(단, 중앙정부의 부채에 대한 이자지급은 제외)에 대한 지출한도를 준수하여야 함

- 1997년부터 시행되고 있는 스웨덴의 재정준칙은 양적인 재정총량 목표의 활용을 가장 중요한 요소로 삼고 있음
 - 중앙정부의 지출규모가 의회가 정한 지출한도를 초과해서는 안 되며, 공공부문의 재정수지는 경기변동을 감안하여 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 달성하여 인구 고령화 진전에 따른 재정압박에 미리 대비하고자 하였음
 - 재정지출 확대 관행을 차단하기 위하여 3개년에 대한 중앙정부의 지출 한도를 설정하고 27개 지출 분야별로 상한선을 설정함
 - 지출 분야별 한도 설정에 여유분을 추가하여 예상치 못한 경기변동에도 대비함

- 1998년 「춘계재정계획안」 도입이후 재정상황이 개선되었으며, 1998년 목표를 달성한 이래 현재까지 재정흑자 비율과 지출상한을 대부분 유지하고 있음¹⁴⁾

[10] 스웨덴의 재정준칙 요약

준칙	주요내용	비고
춘계재정계획안	중앙정부 : 지출한도 준수 재량목표 : GDP 2% 흑자 유지	3 27 개 분야별 한도 설정

14) 고영석 외, “중기재정 관리체계의 도입과 정착”, 한국개발연구원, 2004.

제 4 절 영국의 재정준칙¹⁵⁾

- 영국은 1997년 정부의 재정보고 의무를 강화하여 재정정책의 수행방법을 개선시키기 위하여 “Finance Act 1998” 155조에 근거하여 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)을 도입하였음
 - 재정안정화준칙의 목적은 조세와 재정지출의 효율성과 효과성에 관한 미시경제적 목표 이외에, 단기적으로는 재정정책이 자동안정화 장치와 재량적 정책을 통해 통화정책을 뒷받침할 수 있도록 하며 장기적으로는 재정건전화와 세대내·세대간 조세의 공평부담을 도모하기 위한 것이었음

- 이러한 새로운 재정운용체계를 뒷받침하기 위하여 영국정부는 DEL(Department Expenditure Limits) 및 AME(Annually Managed Expenditure)와 같은 재정지출을 계획하고 통제하는 제도를 도입하였음
 - DEL이란, 2년마다 부여되는 향후 2년간의 부처별 지출한도로서 법정지출을 제외한 재량적 지출을 의미하는데 부처들이 DEL 배정액을 다음 연도로 이월할 수 있도록 하고 있으며 여유재원을 포함한 지출한도는 인플레이션 전망치가 설정당시 전망치에서 크게 변동되는 경우에만 변경 가능함
 - AME는 주로 금액이 크고 경제상황에 의해 영향을 받는 정도가 큰 아동수당·기초국가연금·이자와 같은 법정지출로, 향후 2년 동안의 지출계획이 예산과 사전예산의 일부분으로 매년 2회 검토되며 거시경제 여건 등의 변화로 인한 영향을 흡수하기 위한 예비비가 포함됨

15) European Commission, 2010, op.cit. 및 European Commission, 2011, Public finances in EMU - 2011: European Economy, 박형수외, 2006, 앞의 책, 75-89쪽과 및 Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 등을 바탕으로 요약정리하였음.

- 영국정부는 1997년 FSBR(Finacial Statement and Budget Report)을 통해 신뢰적이고 예측가능한 새로운 재정정책인 the Golden rule과 the Sustainable rule이라는 재정준칙을 발표하였는데 그 내용은 다음과 같음
 - The Golden rule은 정부는 공공투자를 위해서만 차입을 할 수 있으며 경상지출을 위해서는 차입을 할 수 없다는 원칙, 즉 경상 재정수지가 흑자를 유지해야 한다는 준칙이고, The Sustainable rule은 정부는 순국가채무가 지속가능한 선에서 유지될 수 있도록 한다는 것임

- 영국 재정준칙의 가장 두드러진 특징은 경상지출 규모는 경상수입에 의해 결정되는 반면, 자본지출을 경상지출과 구분하여 원활한 공공투자가 가능하도록 하고 있다는 것임

- 1990년대 중반 도입된 새로운 계획 및 재정 통제방식에서 재정준칙과 함께 등장한 중요한 변화는 자본예산(capital budget)과 자원예산(resource budget)을 분리시킨 것임
 - 각 부처들은 자본예산으로 배분받은 자금을 동 용도에 적합한 자본지출 프로그램에만 사용할 수 있는데 이러한 안전장치를 통해 단기적인 경상지출 압력으로 인해 공공투자가 희생되지 않도록 한 것임
 - 경상지출 수준을 경상수입에 대응시킨 것은 과거 영국의 재량적인 재정정책이 오히려 경기변동을 증폭시켰으므로, 재정의 경기안정화 기능은 자동안정화 장치에 주로 의존하여야 한다는 평가에 따른 것임

- 영국은 2009년 12월 재정책임법 제정으로 재정건전화계획(2009-2015)을 수립하고 의회 모니터링을 강화하였음
 - 2010년 5월에 새로운 체제가 도입되었는데, 이는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있음
 - 경기변동조정 경상수지 적용, 지속가능한 부채 기준 목표 설정, 예산책임국(Office for Budget Responsibility) 출범이 이에 해당함

[11] 영국의 재정준칙 요약

준칙	주요내용	비고
재정안정화준칙	단기 : , 대량적 정책 → 통화정책 뒷받침 장기 : , 조세의 공평부담 도모	조세와 재정지출의 효율성과 효과성 달성 목표
DEL	향후 2 !간 부처별 지출한도 부여	법정지출을 제외한 재량적 지출만을 의미
AME	향후 2 !간 경기여향이 크며 금액이 큰 법정지출의 지출계획	예비비 포함
Golden rule	정부는 공공투자를 위해서만 차입가능	경상지출을 위한 차입불가
Sustainable rule	순국가채무를 지속가능한 선에서 유지	
재정책임법	재정건전화계획 수립, 모니터링 강화	

제 5 절 네덜란드의 재정준칙¹⁶⁾

- 다른 나라들과는 달리 네덜란드는 이미 1960년대 초에 재정적자가 추세적 GDP(trend GDP)의 일정한 비율이내여야 한다는 원칙에 따라 구조적 재정정책(Structural Fiscal Policy)을 수립해 왔음
- 1969-1974년 기간 중 재정적자가 평균 GDP 대비 0.8%에 불과하는 등 1970년대 초까지 좋은 성과를 냈으나, 추세적 GDP에 대한 비현실적 전망으로 지출전망이 실제 수입을 넘어서 재정적자가 상당히 증가하게 되었음
- 1982년에는 일반정부 재정적자 규모가 GDP 대비 5.9%에 이르자 네덜란드 정부는 기존의 재정정책을 포기하고 중기적인 재정적자 감소목표(multi-year deficit reduction target)를 설정하는 정책으로 전환하였음

16) 박형수외, 2006, 앞의 책, 139-141쪽과 Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 및 European Commission, 2010, op.cit. 등을 바탕으로 요약정리하였음.

- 비록 새로운 정책은 강한 경기순행성(pro-cyclical)을 지녔고 적자감소 경로는 자주 수정되는 등의 문제점이 발생하기도 하였으나, 이러한 단점에도 불구하고 재정적자 규모는 다소 줄어들어 1993년에는 GDP 대비 1.3%에 불과하였음
- 특히 1994년 Kok 내각에서는 과거의 구조적 재정정책의 형태로 복귀하였는데 기존 정책과는 몇 가지 측면에서 중요한 차이가 있음
- ‘추세기반 재정정책’(Trend-Based Fiscal Policy)이라 불리는 이러한 재정준칙은 정부지출에 대한 대응책도 규정하고 있는데, 연립정권이었던 Kok 내각에 의해 1994년에 도입된 Trend-Based Fiscal Policy는 세 정당 간 정치적 합의의 산물이었으며, 당해 연도에 대한 지출상한만이 법적인 구속력이 있었음
- 예산편성 과정을 보다 체계적으로 만들려는 목적을 가지고 1994년에 도입된 재정준칙은 1998년 및 2002년 정부에서도 유지되었는데, 예산편성과정에서의 투명하고 질서 있는 결정, 공공부문의 효율성 제고 및 재무관리 강화, 재정규모의 축소, 국민경제 안정화를 위한 재정의 경기조절기능 강화 등이 추구되었음
- 1994년 재정준칙의 집행과정을 구체적으로 살펴보면, 신중한 경제전망¹⁷⁾을 바탕으로 불변가격 기준으로 4년 단위의 중앙정부에 대한 지출, 사회보장, 건강보험에 대해 지출상한을 설정하였음
 - 초과지출이 발생할 경우에는 당해 카테고리 내에서 해소되어야 했으며, 재정지출이 한도에 미달할 경우에는 그 차액을 재정적자나 조세부담을 줄이는 데 사용하여야 했음

17) 여기서 신중한 경제전망이란 실질 GDP 증가율을 과거 15년간의 성장률 추이보다도 낮은 2.25%로 전망한 것을 의미함

- 예상외의 조세수입이나 세입미달(민영화수익금 제외)은 재정적자의 변동으로 시현되도록 함으로써 재정의 자동안정화 장치가 충분히 작동되도록 하거나 감세재원으로 사용하였음
- 또한 1998년에는 재정규모의 0.25%에 상당하는 준비금(reserve)을 설정하여 공공부문 임금지출 증가 및 이월된 재정지출에 사용할 수 있도록 하였는데, 부문 임금지출 증가 및 이월된 재정지출에 사용할 수 있도록 하였는데, 동일한 규모의 준비금을 차기연도로부터 끌어다 쓰거나 차기연도로 이연시키는 것이 가능하였으며 동시에 또 다른 작은 규모의 준비금이 예상치 못한 지출에 대비해 설정되었음
- 한편, 사전적으로 규정된 수입부족 또는 지출초과 상황에 대한 대응책을 보면,
 - 세입은 초과하나 재정적자가 GDP 대비 0.75% 미만이면 수입 초과분의 절반은 재정적자 해소에, 절반은 감세재원으로 사용하고, 재정적자가 0.75%를 초과할 경우에는 수입초과분의 75%를 재정적자 해소에, 나머지를 감세에 사용토록 하였음
 - 세입이 미달되고 재정적자가 2.25% 이상인 경우에는 미달분의 절반은 재정적자로 발생시키고 절반은 세율인상을 통해 대응하여야 함
 - 반대로 재정적자가 2.25% 이하인 경우에는 비율이 75%, 25%로 바뀌는데, 2002년의 연립정부는 동 준칙을 개정하여 재정흑자 규모가 GDP 대비 1% 초과일 경우 내각에 10억 유로까지 감세정책을 허용할 수 있는 선택권이 주어짐에도 불구하고 재정흑자가 GDP 대비 0-2.25%인 한 수입측면에서 자동안정화 장치가 작동되도록 하였음
 - 재정흑자가 GDP 대비 2.25%를 초과하여야 감세정책을 추진토록 한 것임
- 재정준칙의 집행 과정에서 매년 예산안에서 재정수입이 추계되면 연립정부 구성 당시의 전망치와 비교하는 데 당해 연도에 대해서는 세입초과 또는 미달만을 판단할 뿐 별다른 조치를 취하지는 않음

- 이처럼 재정지출과 재정수입을 엄격히 분리시킴으로써 재정수입 상황에 따라 재정지출이 변동되지 않도록 한 것이 네덜란드 재정준칙의 가장 중요한 특징임
- 지출한도가 불변가격기준으로 주어지기 때문에 GDP 디플레이터 전망치를 명목금액으로 전환하는 데 사용하는데, 추경예산 편성 시 GDP 디플레이터 전망치에 대한 최종 조정을 하기 때문에 이후에 발생한 GDP 디플레이터 변동요인 명목기준에 의한 재정지출한도에 영향을 주지 못함
- 제1기 및 제2기 Kok정권에 의해 만들어진 재정준칙 등의 예산 체계를 통해 네덜란드의 재정상황은 크게 호전되었음
 - 재정지출 규모와 조세부담 모두 감소하였는데, 1995년 GDP 대비 4.0%에 달하던 재정적자가 1999년 0.6% 및 2000년에 2.1% 흑자로 반전되었고, GDP 대비 총부채 비율도 1995년 87.0%에서 20014년 59.5%로 감소하였음
 - 신중한 경제전망과 예상치 못한 경제성장이 제2기 Kok정권 시절에 수입 급증을 가져왔고 이는 비록 준칙에서 허용하고 있던 만큼의 감세조치는 아니었지만 대규모 감세조치로 이어졌고, 재정지출 측면에서는 준칙에 의한 지출상한을 잘 준수하였음
- 그러나 이러한 재정준칙에도 불구하고 네덜란드에서도 2001년에 재정적자가 다시 나타났고 국가채무도 소폭이나마 증가하기 시작하였음

[12] 네덜란드의 재정준칙 요약

준칙	주요내용	비고
구조적 재정정책	재정적자를 추세적GDP 일정비율 이내로 설정	추세적 GDP 대한 비현실적 전망으로 폐지
추세기반 재정정책	신중한 경제전망 바탕, 4 ! 단위로 중앙정부에 대한 지출상한 설정 → 차기 선거까지 순세출의 상한을 규정 (:과지출 발생시 해당 카테고리 내에서 해소,)	재정적자 감소목표 정책 ()

제 6 절 호주의 재정준칙¹⁸⁾

- 호주는 1998년 「Charter of Budget Honesty Act」를 도입하였고, 이에 따라서 호주정부는 매년 중기 재정전략과 단기 재정목적과 목표를 수립하게 되었음
 - 중기 재정전략으로는 건전한 재정정책을 수립하는 데 있어 일반적인 원칙을 제시하고 있는데, 정부는 재정정책의 의도를 명시적으로 제시하고 재정상황의 변화를 이해할 수 있도록 정보를 제공해야 한다는 것임
 - 단기 재정목표는 예산법을 준수하여 수립되지만 Budget Honesty Act의 원칙과도 일관성을 유지해야 하는데, 특히 경기변동 과정에서 균형재정 원칙에 위배되지 않아야 함
 - 이러한 Budget Honesty Act의 목적은 재정건전화 원칙에 따라 정부 재정전략을 수립하고, 재정정책과 성과에 대한 국민감시를 용이하게 함으로써 재정정책 성과를 개선하고자 하는 것임

- 또한 Budget Honesty Act에서는 구체적인 수치 목표를 명시하지는 않고 있으나, 호주정부는 3년 단위로 운용목표를 설정하고 이를 Fiscal Strategy Statement에 발표하여야 함

18) 박형수외, 2006, 앞의 책, 128-130쪽과 Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 등을 바탕으로 요약정리하였음.

제 7 절 캐나다의 재정준칙¹⁹⁾

- 캐나다의 경우 「Fiscal Spending Control Act」를 1992년 도입하여 1996년까지 공공부문 지출중대를 제한하였고, 재정불균형 축소, 공공부채 증가 억제라는 목적을 달성하기 위하여 여러 가지 정책을 시행하였음
 - 그 구체적인 내용은 일정 지출을 제외한 대부분의 프로그램 지출에 지출상한을 설정하였고 정부는 정해진 지출과 부합하지 않는 제안을 제출 할 수 없었으며, 특정 해의 초과지출은 다음 두 해를 통해 상쇄되어야 함
 - 다만, 예상치 못한 재정수입의 증가가 있거나 전년도의 지출이 한도에 미치지 못했을 때는 당해연도의 지출이 증대될 수 있음

- Fiscal Spending Control Act 시행 이후에도 재정준칙은 아니지만, 법제화 되지 않은 정책은 다음과 같음
 - 균형재정을 위하여 2년마다 교체되는 재정정자 목표가 설정되었고 예산자문의 일환으로 재정적자 목표와 수정된 경제전망을 기술한 “Mid-year Fiscal Updates”가 발표되었음
 - 1995년부터는 전망오차나 비상시에 대비한 응급예비비가 도입되었으며, 사용되지 않은 응급예비비는 부채상환에 쓰였음
 - 1998년부터는 다음 2개년의 균형예산을 달성할 수 있는 부채상환계획을 수립하였으며 2000년부터는 국가채무상환에 “경제적 여유분(economic prudence)”도 사용하기 시작하였는데, 매년 가을 부채상환에 사용될 수 있는 재정흑자 규모를 발표하였음
 - 또한 재정전략을 평가할 수 있도록 “신중한 경제전망”이 예산에 미치는 영향을 명시적으로 기록함으로써 경제전망 오차를 완충할 수 있는 신중함의 정도를 설정하였는데, 이러한 조치는 경기변동에도 불구하고 캐나다의 재정수지를 균형 내지 흑자를 유지하도록 하는데 크게 기여하였다고 평가됨

19) 박형수외, 2006, 앞의 책, 131-133쪽과 Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 등을 바탕으로 요약정리하였음.

제 8 절 일본의 재정준칙²⁰⁾

- 1990년 버블 붕괴 이후 재정지출이 크게 확대되자 1997년 하시모토 내각은 전면적인 재정개혁에 착수하여 2003년까지 재정적자를 GDP의 3% 이하로 감축하는 목표를 제시하고 증세와 지출억제를 동시에 실시하는 것을 주요 골자로 하는 「재정구조개혁법」을 통하여 재정목표를 설정하였음
- 그러나 이는 아시아 금융위기와 맞물려 지출에 대한 지나친 제약과 낙관적 경제전망으로 인하여 오히려 경기를 위축시키고 목표 달성에도 실패함
- 현재 일본의 예산안은 고이즈미 내각에 의한 구조개혁의 시발점이었던 2002년의 「구조개혁과 경제재정의 중기전망」(2002년 1월, 경제재정자문회의 의결, 이하 ‘개혁과 전망’) 및 이의 매년 개정판에 기초하여 작성되고 있음
- 2010년 6월 출범한 간 나오토 민주당 내각은 재정운영전략을 각의(閣議) 결정함으로써, 재정건전화와 관련된 중장기 플랜 및 재정운영 방침을 밝힘
 - 재정운영전략은 중장기 재정건전화와 관련된 수치 목표, 이를 실현하기 위한 재정규칙, 그리고 2013년까지 3년간에 걸친 중기재정 프레임으로 구성되어 있음
- 첫째, 중장기 재정건전화 목표는 GDP 대비 기초 재정수지의 적자 비율을 2015년까지 2010년 대비 절반으로 줄이고 2020년까지는 흑자화하며, 2021년 이후에는 GDP 대비 국가채무 비율을 안정적으로 낮추겠다는 것임
 - 재정건전화 목표는 지난 2006년 고이즈미 내각이 제시한 재정건전화 목표와 본질적인 차이는 없고, 목표 달성 시기만을 몇 년 뒤로 미루고 있음
 - 고이즈미 내각은 기초 재정수지를 2011년까지 흑자화하고, 2015년 이후에는

20) 이동원, “재정위기 방지의 유용한 수단, 재정준칙”, 삼성경제연구소, 2011. 7. 및 대외경제정책연구원, 2009, 유럽 주요국의 재정적자와 재정건전화 전망, 지역경제포커스 등을 바탕으로 요약 정리하였음.

GDP 대비 국가채무 비율을 안정적으로 낮추겠다는 목표를 제시한 바 있음

- 둘째, 재정규칙은 재원확보 원칙, 재정적자 삭감 원칙, 구조적 재정지출에 대한 재원확보 원칙, 세출삭감에 대한 기본원칙, 지방재정의 안정적 운영 원칙 다섯 가지로 구성됨
 - 재원확보 원칙이란 ‘pay as you go 원칙’으로서, 세출 증가 또는 세입 감소를 수반하는 정책을 새로 도입하거나 확충할 경우 이에 대응하는 항구적 세출 삭감 또는 항구적 세입 확보 조치가 필요하다는 것임
 - 재정적자 삭감 원칙이란 국채발행액 삭감, 국채의존도 인하, 기초 재정수지 개선 등이 이루어지도록 예산을 편성하겠다는 원칙을 말하고, 구조적 재정지출에 대한 재원확보 원칙이란 연금, 의료 및 간병 보험과 같은 구조적 사회보장비용의 재원확보를 위해 세입·세출 개혁을 단행한다는 원칙을 말함

- 셋째, 중기재정 프레임에서는 신규 국채발행의 억제, 세제개혁, 기초 재정수지 대상경비의 지출 억제 등 2011년부터 3년간에 걸쳐 시행할 재정운영 방향을 제시함
 - 중기재정 프레임은 2011년부터 3년간 매년 신규 국채발행규모를 44조 엔 (2010년 수준) 이하로 억제하고, 기초 재정수지 대상 경비도 2010년 수준(71조 엔) 이하로 억제하겠다는 세출 축소 원칙을 제시하고 있음
 - 한편, 재원확보와 관련해서는 소비세를 포함한 전반적인 세제개혁에 대한 구체적 내용을 조만간 발표하겠다고 표명하는 데 그침

[13] 일본의 재정준칙 요약

준칙	주요내용	비고
재정구조개혁법	재정적자를 GDP 3% 이하로 감축 목표 증세와 지출억제를 동시에 실시	금융위기, 낙관적 전망 → 목표달성 X
구조개혁과 경제재정의 중기전망	재정정책의 총량목표와 중기적인 이행경로를 제시	2002 ! 고이즈미 내각
재정운영전략	중장기 재정건전화 목표 설정 다섯 가지의 재정규칙 수립 중기재정 프레임을 통한 방향제시	2010 ! 나오토 내각의 결정

제 9 절 독일의 재정준칙²¹⁾

- 2009년 독일 헌법을 개정하여 중기적 차원의 재정건전성 확보를 위해 재정적자 상한선을 명시하여 2016년(연방정부) 및 2020년(주정부)의 균형재정 달성을 법제화하였음
 - GDP 대비 0.35% 이내로 구조적자(적자 중 경기변동에 의한 부분과 일회성 지출을 제외한 부분)를 맞출 것을 규정하고 있음
 - 새로운 경기변동조정 재정수지 준칙(cyclically-adjust budget balance)이 적용되는데, 이는 경기순환(cyclical effect)을 고려하여 경기침체로 인한 적자가 발생할 경우 경기호황 때 반드시 균형을 맞추어야 함을 명시함
 - 하지만 자연재해나 극심한 불경기 등의 긴급 상황 시에는 의회로부터 과반수 이상의 동의를 받아 예외적인 조치가 가능함
 - 본 법은 연방정부의 재정적자 규모가 정부의 순투자지출규모를 초과할 수 없도록 헌법에 규정된 독일식 ‘황금률(Golden rule)’을 구체화한 것으로, 본 법을 통한 재정건전화 시점은 독일경제의 예상 회복시점과 일치할 것으로 전망됨
 - 본 법은 SGP와 중기적 목표에 있어서 동일하며 유럽차원의 재정준칙을 국내적 차원으로 법제화하였다는 평가를 받음

- 2010년에 만들어진 Stability Council은 연방정부와 주정부의 예산 과정을 감독하고 예산상 불이행을 예방하는 조기경보시스템을 운영함
 - Stability Council은재정부에 의해 만들어진 것으로 독립적인 재정기구는 아님
 - 예산편성과정은 하향식(top-down) 방식이며 지출상한제를 실시함
 - 예산 계획시 결과 지향적 접근을 선호함

21) Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 및 European Commission, 2010, op.cit. 및 대외경제정책연구원, 대외경제정책연구원, 2009, 앞의 책 등을 바탕으로 요약정리하였음.

제 10 절 프랑스의 재정준칙²²⁾

- 프랑스 정부는 신속한 재정감축 회귀에 대해 우려를 표시하면서 단기적으로 출구전략에 대한 논의보다 경제성장에 더 큰 무게를 둬
 - 2009년 6월 22일 베르사유 궁전에서 열린 상·하원 합동회의에 참석한 사르코지 프랑스 대통령은 긴축정책은 과거에 늘 실패한 사례가 있다는 입장을 표명하면서 긴축재정 가능성을 일축함
 - 또한 7월 G8 회의에 앞서 사르코지 대통령은 새로운 경기후퇴와 신용위기를 막고, 무역금융을 늘리기 위해 더 큰 국제적 결정이 필요함을 주장함

- 2009년 3월 통과된 제2차 수정(추경)예산법안에서도 재정건전화 시기를 연기함
 - 2009년 2차 예산안은 2012년까지 균형재정을 달성하기로 한 안정화 프로그램(SGP에 따라 2007년 11월에 제출)에서 후퇴하여 2012년 GDP 대비 -2.9%의 재정적자를 전망함
 - 사르코지 대통령은 재정적자를 크게 1) 구조적 재정적자, 2) 잠재성장률 증가를 위한 재정적자, 3) 자동재정안정장치(fiscal stabilizer)로 인한 재정적자로 구분하였으며, 이 중 구조적 재정적자만이 관리대상임을 역설함

- 그러나 중기적 재정적자 관리를 위해 2009년 2월에 「다년도 재정계획법」을 채택함
 - 이 법은 2009-2012년 동안 정부지출의 전 부문(사회복지 포함)에 걸쳐서 지출증가율을 연간 1.1% 수준으로 유지할 것을 명시함
 - 동기간 동안에 정부지출의 증가율이 물가상승률을 초과하지 않도록 규정하고 있으며 2009년의 경우 정부지출 증가율을 0.1%로 정함
 - 단 금융위기에 대응해 집행되는 대규모의 경기부양지출에 대해서는 예외조항을 둬으로써 이번 예산법이 구조적 재정적자에 관한 중기적 차원의 재정관리임을 밝힘

22) Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 및 European Commission, 2010, op.cit. 및 대외경제정책연구원, 2009, 앞의 책 등을 바탕으로 요약정리하였음.

- 최근 정부는 균형예산 원칙을 포함하는 헌법 개정을 발표함
 - 매년 중앙정부 및 사회보장 예산은 수입과 지출의 목표수치가 설정되고 이는 예산에 반영될 것임

제 11 절 기타 국가의 재정준칙²³⁾

- 이탈리아는 ‘재정회계법’을 통해 3년 중기 재정 계획을 도입하였음
 - 위기상황에서는 면책조항이 일시적으로 시행되기도 하였고, 지방정부에 대한 부채준칙이 이행되었음
 - 재정목표 설정에 있어 의회와 지방 정부의 역할이 증대되었음
 - 2010년 1월부터 일반정부의 회계기준과 예산과정이 바뀌었음

- 스페인은 2003년 제정된 ‘예산안정화법’(the Law of Budget Stability)에 따라 재정준칙에 의한 재정운영을 하고 있음
 - 동법에 따르면 중앙정부와 지방정부는 모두 예산을 균형 내지 흑자로 편성하여 승인받아야 하며, 실제로 집행과정에서도 이를 준수하여야 함
 - 예외적인 상황에서는 동 준칙에서 이탈할 수 있는데 이 경우 그 이유와 함께 어떤 세입항목 또는 세출항목에 기인한 것인지를 밝혀야 하고, 다시 준칙으로 회복하기 위해 필요한 중기 재정조정계획을 제출하여야 함
 - 내각은 향후 3년간에 대해 중앙정부 및 지방정부별로 재정총량 목표를 설정하고 재정지출 한도를 부여하고 있음
 - 한편, 재정준칙의 신축적인 운용을 위해 중앙정부 세출예산의 최대 2% 이내에서 예비비(contingent liability fund)를 설정하고 있음

23) 박형수외, 2006, 앞의 책, 139-141쪽과 Kumar, M. et al., 2009, op.cit. 및 European Commission, 2010, op.cit. 등을 바탕으로 요약정리하였음.

- 모든 재정통계는 ESA-95에 따라 작성되고 있으며, 공기업을 포함한 모든 공공부문이 다년도 예산을 작성하고 있음
 - 재무부 장관이 중앙정부 및 각 지방정부가 재정준칙을 잘 준수하고 있는지 모니터링하고 있으며, EU의 재정적자 및 채무한도를 위반할 경우 부과되는 제재금을 한도위반 정도에 따라 각급 정부에 배분하고 있음
- EU 국가들의 중기재정계획은 국가별 중기재정계획(national MTBF)과 EU 위원회에의 제출이 의무화된 재정안정/수렴 프로그램(SCP: Stability and Convergence Programmes)으로 구분됨
- EU 25개 회원국(EU에 최근 가입한 루마니아와 불가리아 제외) 중에서 그리스, 키프러스, 룩셈부르크, 헝가리, 포르투갈 제외를 제외한 20개국에서 국가별 중기재정계획이 작성되고 있음
 - EU 회원국은 EU 위원회에 중기거시경제전망 및 예산안을 포함하는 SCP를 매년 제출해야 하며, 유로화 가입회원국은 재정안정프로그램을, 비가입국은 재정수렴프로그램을 제출함
 - 2001년 이래 EU 회원국들은 Code of Conduct on the Format and Context of SCP를 기준으로 재정안정 및 수렴 프로그램을 작성하고 있으며, 2005년 개혁 이후 SCP에 예산편성연도 및 최소 다음 3개 회계연도에 대한 거시경제 및 예산 전망을 포함할 것을 명시함
 - 국회의 관여 정도 : 2005년 SCP 개혁 이후 EU 위원회는 SCP 하에서 결정된 중기재정계획에 대한 국가적 주체의식(ownership)을 강화하고 정치적 합의를 유도하기 위해 의회에의 제출 및 의견조회를 독려하고 있으나, 정치적 합의 정도가 낮은 경우가 많음

제 12 절 요약 및 시사점

- 전반적으로 우리나라와 같은 구조의 세계잉여금에 대한 처리절차를 규정한 국가는 찾아볼 수 없는 이유로 재정준칙을 도입한 나라의 국가균형재정을 위한 제도들을 살펴보았음

- 재정준칙상 각 국가별로 균형재정에 대한 처리방법을 살펴보면,
 - 미국의 경우 GRH법으로 재정수지 목표를 추구하면서 재정지출의 상한을 설정하는 BEA를 함께 시행하고 있으며
 - 스웨덴의 경우 재정지출한도를 설정함으로써 인하여 재정수지 개선이라는 목표 이외에도 일시적으로 세수초과가 발생하는 경우 이를 재원으로 한 재정지출 확대 관행을 줄이고자 하는 의도도 반영되어 있음
 - 영국 또한 과거의 재량적인 재정정책이 경기를 안정화시키지 못하고 경제불안을 초래하였다는 반성으로 DEL 및 AME와 함께 the Golden rule을 도입하였고, 최근 재정책임법의 제정으로 재정건전화계획을 수립하고 의회 모니터링을 강화하였음
 - 네덜란드의 경우 일찌감치 구조적 재정정책을 마련하여 Trend-Based Fiscal Policy를 통하여 당해연도 정부지출의 상한을 규율하고 있으며,
 - 캐나다의 경우 Mid-year Fiscal Updates를 통하여 경제전망을 보고하고 매년 가을 부채상환에 사용될 수 있는 재정흑자 규모를 발표하고 있음
 - 일본의 경우에는 중기적인 거시 및 재정전망과 개괄적인 재정정책 방향을 재정운영전략을 통하여 재정건전화와 관련된 중장기 플랜 및 재정운영 방침을 결정함
 - 호주 역시 Budget Honesty Act에서 경기변동 과정에서 균형재정의 원칙을 지킬 것을 요구하고 있음
 - 독일의 경우 2009년 독일 헌법을 개정하여 2016년(연방정부) 및 2020년(주정부)의 재정준칙을 통한 균형재정 달성을 법제화하였음
 - 프랑스는 2008년 개정 헌법의 법적 근거를 바탕으로 하여 재정준칙의 도입

을 통한 강력한 중기 재정안정화 계획을 2010년 2월에 발표하였음

- 이탈리아는 ‘재정회계법’을 통해 3년 중기 재정 계획을 도입하였음
- 스페인은 중앙정부와 지방정부는 모두 예산을 균형 내지 흑자로 편성하여 승인받아야 하며, 실제로 집행과정에서도 이를 준수하여야 한다는 내용의 「the Law of Budget Stability」에 따라 재정준칙에 의한 재정운영을 하고 있음

□ 앞서 제1절에서 살펴본바와 같이 대부분의 국가들이 대부분의 기간 동안 재정수지 적자가 발생하고 있는 상황에서, 우리처럼 세계잉여금의 문제에 대한 논의보다는 재정적자 해소를 위한 재정준칙 마련 및 정부지출 상한에 대한 고려가 주를 이루고 있음

- 이에 따라서 주요국에 있어서 일시적으로 발생한 세계 잉여금은 예비비의 개념으로 적립되었다가 차기로 이월되거나, 정부지출의 상한선 범위 내에서 지출되는 개념으로 이해됨
- 그런데 이러한 처리는 각 나라의 정부보다는 의회의 지출결의에 보다 큰 영향을 받도록 설계되었으며, 네덜란드처럼 4년간의 집권시기 전체에 걸친 세출규모를 사전에 정하는 등의 정부지출에 대한 제약을 가하고 있는 나라가 대부분임

제 4 장 세계잉여금 처리의 개선방안

- 지금까지 검토해본 세계잉여금의 운용현황과 문제점 그리고 주요국의 재정 준칙 운용과정과 그 시사점을 토대로 세계잉여금 처리의 개선방안을 도출하고자 함

제 1 절 세계잉여금 처리과정에서의 국회참여

- 2장에서 살펴본 바와 같이 현재 세계잉여금의 처리는 행정부의 주도로 결정되고 국회의 역할은 없는 실정인데 이는 예산회계법에 명시된 예산에 대한 국회의 심의·의결권이 제대로 반영되지 못한 현실이라고 판단됨
 - 헌법을 포함한 우리의 모든 법체계는 납세자의 세금으로 이루어진 일체의 행위에 대하여 국회의 심의·의결권을 보장해주는 정신을 담고 있는데
 - 납세자가 납부한 세입예산이 세출예산을 초과하여 징수된 금액과 세출예산이 불용된 금액이 모여서 이루어진 세계잉여금은 어떤 측면에서 봐도 국회의 심의·의결권이 행사되어야 하는 분야임
- 따라서 세계잉여금의 처리과정은 반드시 국회의 심의·의결 혹은 최소한 동의를 구하여 이루어져야 하며 이는 다음과 같은 측면에서도 필요하다고 판단됨
 - 세계잉여금 처리과정의 의사결정에 참여함으로써 재정의 투명성을 제고
 - 국민이 납부한 세금의 용도를 마지막까지 관리한다는 측면에서 재정의 책임성을 제고
 - 행정부의 일방적인 재량적 재정행위를 억제하는 재정 감독기능을 강화

- 일각에서는 우리 국회가 보이고 있는 여러 가지 한계점 때문에 국회의 재정 간섭을 가능한 배제하는 것이 효율적이라는 주장도 존재함
 - 국회가 대화와 타협이 아닌 대결과 갈등의 장으로 변질한 측면이 있고
 - 현재의 정당들이 두 번의 진보적인 정권을 거치면서 이념적인 차이를 보이는 계층을 대변하는 정당으로 탈바꿈한 뒤 자기기반이 되는 계층의 이익과 주장을 대변하기 위해서는 국가이해를 염두에 두지 않는 행태를 보이고 있으며
 - 집권을 위해서는 포퓰리즘적 성향이 농후한 제반 정책을 양산하고 무상복지 등 대규모 재정재원이 투입되는 각종 사업을 전후 비용편익 검토 없이 확산시키는 등 책임의식이 실종된 상태인데
 - 이는 결국 재정건전성을 급속히 악화시키고 동시에 자본적 지출의 무조건적 축소 등을 통하여 재정지출의 질을 크게 떨어뜨릴 가능성이 큼

- 그러나 이러한 현재의 국회 모습 때문에 헌법과 모든 하위법이 국회에게 보장한 권한을 인정해주지 말자는 주장은 지나치게 근시안적인 시각에 지나지 않고 궁극적으로는 국민의 권리를 제한하는 결과를 초래할 수도 있음
 - 갈등과 대립이 부정적인 현상과 결과를 초래하지만 견제와 균형의 저차원적인 행태라는 사실도 분명하며
 - 비록 그로 인한 사회적 비용이 크지만 일방적인 독주나 전횡에 의한 사회적 비용보다는 크지 않다는 역사적 경험을 되새겨보는 것이 필요
 - 특히 정부주도의 경제성장을 반세기 동안 지속해온 우리 경제의 경우 행정부의 전횡은 행정편의주의와 함께 가장 경계되어야 할 문제점인 만큼 국회의 견제가 반드시 필요함
 - 국회 내에서의 정당간의 다툼도 상호견제를 통하여 지나친 한 방향으로의 쏠림을 방지하는 긍정적인 작용을 한다고 평가할 수 있음

- 세계잉여금의 처리과정에 국회가 참여하는 방식에는 다음과 같은 두 가지 방안이 있을 수 있음
 - 세계잉여금의 처리에 대한 정부안을 정상적으로 모든 절차를 거쳐 심의·의결하는 방안

- 세계잉여금의 처리에 관한 정부안에 대하여 예산결산특별위원회가 심의하고 그 결과를 정부와 조정하여 처리하는 방안

- 전자의 경우 다음과 같은 장점과 단점을 가짐
 - 장점: 재정에 관한 국회의 심의·의결권을 법정신에 맞게 관철시킴
 - 단점: 세계잉여금이 항상 발생하는 것이 아니고 또 대규모로 발생하는 것도 아닌 만큼 해당상임위 → 예결특위 → 본회의라는 절차가 과도한 비용을 발생시킬 수 있고 개별의원이나 정당간의 자기이기추구행위가 발생할 가능성이 큼

- 따라서 일단은 예산결산특별위원회가 세계잉여금에 관한 정부안을 접수하여 심의하고 그 결과를 가지고 정부와 조정한 후 확정짓도록 하는 것이 행정적으로도 간편하고 불필요한 갈등의 소지도 없앨 수 있는 방안이라고 판단됨
 - 이 경우 예결특위의 의결만으로 효력을 발생시킬 것인지 아니면 총회의를 통과한 후 효력을 발생시킬 것인지에 대해서는 관련 국회규정을 검토한 후 가능한 간편하게 처리하도록 하는 것이 타당함

- 이러한 조치들이 자연스럽게 진행되기 위해서는 국회의 결산과정에 세계잉여금의 처리에 관한 조항을 명기하는 것이 필요한데 이를 위해서도 국회의 결산과정을 정상화시키는 것이 우선되어야 함
 - 우리 재정과정에서 가장 큰 문제점으로 부각 되는 것이 결산과정의 부실인데 세계잉여금 자체가 결산과정의 산물인 만큼 국회의 결산이 정상화되어 내실 있는 심사와 검토가 이루어졌었다면 세계잉여금 처리과정에서의 국회참여는 아무런 문제없이 이미 자연스럽게 이루어졌을 것이 분명하므로
 - 지금이라도 예산결산특위의 상설화 혹은 상임위화 등 국회의 결산정상화를 위한 제반 노력이 경주되어야 함

- 국회의 결산 정상화와 세계잉여금 처리과정의 참여를 위하여 중요한 역할을 담당해야 하는 기구가 국회예산정책처임
 - 결산은 국회예산정책처가 설립된 기본 목적 가운데 하나인데 현재 예산분석실을 중심으로 적지 않은 결산작업들이 진행되고 있으나
 - 아직은 개별 사업위주의 미시적인 분석에 노력이 집중되고 있는 실정으로 결산의 거시적인 평가와 분석 작업이 반드시 빠른 시간 내에 병행되어야 하며 이 과정에서 세계잉여금의 발생원인과 그 적합한 사용방안도 함께 제시될 수 있음
 - 예를 들어 미국의 CBO(Congressional Budget Office)는 독자적인 가정과 예측치를 가지고 재정사업 전반에 대하여 평가하고 의회의 독자적인 예산제안을 제시하며 방대한 분량의 결산보고서를 제시하고 있음²⁴⁾

- 나아가 국회예산정책처의 경우 다음과 같은 분야에서 세계잉여금의 처리과정에 국회가 참여하는 것을 보조할 수 있다고 판단됨
 - 세계잉여금 발생 시 그 처리방안에 대한 국회내부안의 마련과 중장기적인 관련 준칙의 수립
 - 세수추계와 재정추계의 과학화를 통한 세계잉여금의 통제
 - 재정통계의 정비와 과학화 및 대국민 공개를 통한 재정투명성의 제고

24) 스웨덴의 Fiscal Policy Council의 경우 경기주기 동안 GDP의 평균 1% 내외의 재정목표 오차에 대하여 감시감독하며 재정의 지속가능성에 대하여 지속적인 감사보고서를 제출함. 이와 더불어 예산의 투명성과 추계의 정확도에 대해서도 지속적인 평가작업을 진행 중인데 이러한 기구의 역할은 예산정책처의 또 다른 benchmark가 될 수 있음

제 2 절 세계잉여금 배분대상의 정비와 준칙화

- 세계잉여금의 처리순서는 교부세 및 지방재정교부금 정산을 가장 우선시하여 진행되는데 법적으로는 불가피하다고 할지라도 실제 재정의 효율적인 사용이라는 측면에서는 적지 않은 문제점을 남기고 있음
 - 지방재정은 참여정부의 지방재정 확충정책 이후 지나치게 방만하게 운영되어 많은 문제를 낳고 있는데 낭비와 오용의 경우가 너무 많아서 일일이 열거하기도 힘든 실정
 - 이러한 문제는 교육재정의 경우도 크게 다르지 않아 비대한 관료행정과 그로 인한 교육일선과의 괴리 등 큰 문제를 안고 있음

- 따라서 국가재정법의 제 90조 “~교부세의 정산 및 ~교부금의 정산에 사용할 수 있다”는 법문의 취지에 알맞게 지방재정으로서의 정산을 임의규정으로 해석하고 운영하는 방안도 검토해볼 가치가 있음
 - 이 경우 지방교부세법 제5조와 지방교육재정교부금법 제9조의 “~정산하여야 한다”는 규정도 동시에 손을 봐야하지만
 - 국가재정법이 상위법인 만큼 지방교부세법과 지방교육재정교부금법의 개정 없이도 정산을 하지 않는 경우도 가능

- 물론 이 경우가 실제 발생한다면 지방자치단체의 반발로 말미암아 큰 혼란이 일어날 수도 있는 만큼 실제 집행은 어렵겠지만 중장기적으로 지방자치단체의 재정운영행태와 재정상태가 개선되지 않는다면 중앙에서의 보조를 조정함으로써 점진적인 개선을 유도해낸다는 원론적인 의미에서도 검토가 가능하다고 판단됨
 - 현재 중앙과 지방간의 재원재원 이전관계는 지방의 자발적인 재정효율화 노력과 재정건전화 노력을 유인해낼 장치가 별로 없는 실정이며
 - 일부 특별교부금이나 지방재정조정제도 내의 유인장치들도 별다른 역할을 못하고 있는 실정

- 2,000억원 가량이 한번 집행된 외국환평형기금채권 상환의 경우 비록 규모는 소규모이고 일회성이었지만 정부가 주장하던 국가채무관리상의 자기모순이 노정되었다는 측면에서 간과할 수 없는 문제를 야기함
 - 정부는 지난 기간 동안 국가부채를 집계하여 공표하면서 금융성 채권의 경우 금융정책의 일환으로 모든 국가가 국가채무에 포함시키지 않고 특히 외평채의 경우 달러자산의 대가인 만큼 국가채무가 아니라고 공언하여 왔는데
 - 국민이 낸 세금으로 이루어진 세계잉여금으로 외평채를 상환하는데 사용하였다면 이는 금액의 대소나 빈도의 다소 문제가 아닌 정부의 국가채무에 관한 공신력에 의문이 제기되는 문제임

- 현재 우리 재정의 운용에서 가장 중요한 과제는 재정건전성을 확보하고 유지하는 일이므로 세계잉여금으로 국가채무를 상환하는 것은 매우 바람직한 일이고 어떤 측면에서는 권장되어야 할 현상이지만 이를 위해서도 국가채무의 범위와 규모에 대한 정부의 보다 진일보한 입장표명과 철저한 관리가 필요하다고 보임
 - 특히 참여정부와 현 정부에서 중앙정부의 재정으로 사업을 진행하는 경우 국가채무가 누적되는 것으로 나타나므로 이를 회피하기 위하여 산하의 공사 및 공단을 활용하여 중앙정부사업을 대행하게 하는 일들이 많아졌고
 - 이에 따라 LH공사, 수자원공사 등의 채무가 비약적으로 증대하고 있는데 이는 결국 중앙정부의 부담으로 돌아올 수밖에 없는 부채들이므로 지금이라도 중앙정부의 채무에 준하여 관리되어야 함

- 지난 참여정부시절 국가채무논쟁 과정에서 나온 잠재적 채무 등 다양한 범주의 국가채무 포괄대상이 존재하느니 만큼 이에 대한 정부의 진일보한 관리와 통제도 필요하다고 판단됨
 - 각종 공사와 공단이 담당하고 있는 연기금의 채무문제, 급속도로 진행되는 고령화 가운데 본격적인 지급이 예정된 국민연금의 문제, 외평채의 경우처럼 금융정책의 일환으로 사용된다지만 사실상 국가채무로 귀결될 수밖에 없는 일부 금융성 채권 등도 정부의 관리대상으로서 포괄되어 관리감독을 받아야

하는 시점임

- 이런 관점에서 세계잉여금의 국가채무 상환대상을 일정 기준에 의하여 우선 순위를 두어 차등 관리하는 것도 효과적인 방안으로 보임
 - 세계잉여금이 발생하면 그 시점에서 우선순위를 찾아 해당 채무를 상환하는 방식이 아니라
 - 이자율 등 일정 기준에 입각하여 국가재정에 대한 압박도를 산정하여 압박도가 높은 채무부터 우선 상환하는 작업도 필요하다고 보임

- 나아가 이와 같은 세계잉여금 처리의 일정기준 특히 국가채무상환의 일정기준은 중기재정계획(현 국가재정운용계획)과 긴밀히 연계하여 선정하는 작업도 필요함
 - 중기재정계획이란 매해 단년도 예산과정이 되풀이 되면서 발생할 수 있는 중장기 계획과의 괴리를 없애고 재정운영이 국가의 중장기계획과 일치되도록 관리통제하기 위하여 만들어진 제도이므로
 - 세계잉여금을 통한 국가채무의 우선 변제순도 중기재정의 일환으로 제시되는 것이 타당

제 3 절 세계잉여금의 경기대응 기능강화

- 현재 재정준칙을 운용하고 있는 다수의 국가에서 재정준칙과 재정의 경기대응기능을 어떻게 조화시킬 것인가에 대하여 논의가 진행 중임
 - 앞에서 살펴본 바와 같이 경기조정수지준칙 혹은 경기주기균형수지준칙과 같은 준칙들을 도입하여 준칙의 경기조정기능을 강화하는 작업들도 진행되고 있고
 - 네덜란드의 경우와 같이 재정적자 관련 준칙을 GDP trend의 일정비율 내로 유지하여 준칙의 경기조절기능을 제고하기 위한 노력도 진행 중

- 우리나라의 경우 이러한 국가들과 같이 수치화된 고정준칙을 도입하는 것이 타당한 지는 아직 논란의 여지가 있지만 우리 재정의 운영과정에서 재정의 경기조절기능을 강화하기 위한 노력의 일환으로 이러한 국가들의 노력에 세심한 주의를 기울일 필요가 있음
 - 실제 IMF 등은 우리나라의 경우 수치적인 재정목표를 강조하지 않으면서도 재정체계를 강화함으로써 재정건전성을 유지하는 국가로 구분하고 있는데
 - 수치화된 고정준칙이 가져올 재정운용상의 제약과 부작용을 감안한다면 준칙의 도입이 반드시 선결과제는 아니라고 할 수 있음
 - 그러나 재정의 경기조절 기능 측면에서 과연 우리 재정이 주요국들의 그러한 노력들을 간과할 정도로 우수한 상태라고는 절대 볼 수 없으므로 재정의 경기대응능력을 제고하기 위한 노력은 지속되어야 함

- 우리 정부를 비롯한 OECD, IMF 등의 국제기구와 주요 신용평가기관 등은 우리나라의 재정상태가 매우 양호한 것으로 평가하고 있는데 이런 대내외 평가에 힘입어 재정건전성에 대한 감시와 감독을 철저히 하지 않는다면 대외 의존적인 우리 경제의 특수여건상 재정위기는 언제라도 닥칠 수 있음
 - 1997년의 외환위기는 이런 현상이 언제라도 발생할 수 있음을 보여준 극명한 사례라고 할 수 있음

□ 참고로 아래의 표와 그림에는 우리나라의 재정수지와 국가채무의 변화추이를 보여주고 있음

[14] 재정수지 및 국가채무 변화

(: GDP %)

구분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
재정수지 ()	-2.5	-5	-3.7	-1	-1.3	0.7	0.1	-0.4	-0.8	-0.9	0.7	-1.1	-4.1	-1.1		
재정수지 ()											-1.5	-1.7	-5	-2.7	-2	-1
국가채무	11.9	16.1	18	18.4	18.7	18.6	21.6	24.6	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8	33.4	33.3	32.8

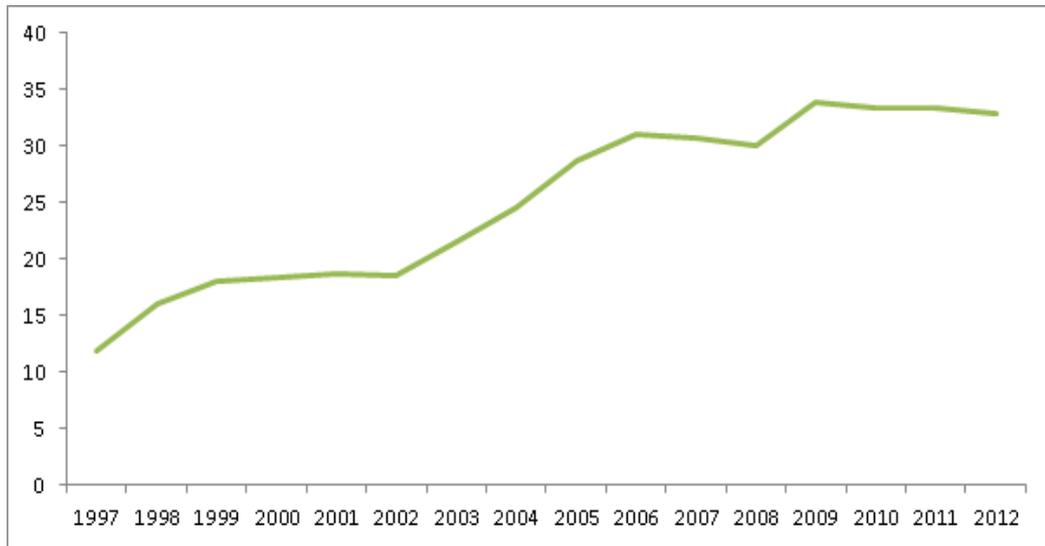
자료:

[7] 재정수지 추이 및 전망



자료:

[8] 국가채무 추이



자료:

- 따라서 재정건전성에 감시와 통제를 지속하면서 재정의 경기조절기능을 제고하기 위한 제반 방안이 강구되어야 하는데 세계잉여금의 경기대응능력을 제고하는 것도 필요한 대안의 하나임
 - 2006년 이후 우리 재정의 경기과급효과를 FI(재정충격지수) 등을 통하여 측정하여 보면 2009년을 제외한 다수의 기간에서 정부의 의도와는 다르게 경기중립적 혹은 경기순행적인 결과가 나오고 있는데
 - 실제 내년도 예산의 경우에도 세계경기의 불투명성과 국내경기의 부진함 등을 감안할 때 최소한 경기중립적인 과급효과가 기대되었으나 실제로는 긴축적인 예산으로 판단됨(물론 이는 재정건전성을 강화하기 위한 정부의 의도적인 노력의 결과임을 감안해야 함)

- 따라서 세계잉여금의 처리 시 일정 기준을 만들어 세계잉여금을 적극적인 재정조절장치로 활용하는 방안을 전향적으로 검토할 필요가 있음
 - 만약 세계잉여금이 발생할 경우 차기년도 예산이 경기부양적인 팽창성을 가져야 함에도 불구하고 그러지 못한 것으로 판명되며 차기년도 세입으로 이입하여 팽창성을 제고시키고

- 역으로 차기년도 예산이 긴축적인 성격을 가져야 함에도 불구하고 그러지 못하다면 세계잉여금을 전액 국가채무의 상환에 사용하도록 하는 일정 룰을 만들어 운용하는 것이 바람직하다고 보임

- 이러한 재정의 경기조정기능 강화를 위한 일정 기준세계잉여금에 부여하기 위하여 선결되어야 할 조건은 다음과 같다고 판단됨
 - 경기예측력과 세수추계력의 강화
 - 신뢰할 수 있는 통계의 확보와 공개
 - 단기와 중기 재정의 연계
 - 내부와 외부의 재정 감독체계의 구축

- 특히 IMF는 효과적인 재정정책을 위하여 다음과 같은 조건이 필요하다고 지적하고 있음
 - 정부의 목적치와 실제치 사이의 분명하고 안정된 연계 필요성
 - 경제충격에 대응하기 위한 충분한 재정유연성 (세계잉여금이 보완 가능)
 - 재정을 관리감독하기 위한 제도적 체계

제 5 장 결론

- 세계잉여금이란 세출예산을 초과한 세입과 세출불용액을 합한 금액을 지칭하는 것으로 지난 10년간 우리나라에서 거의 매년 대규모로 발생하여 그 처리방안을 놓고 전액 국가채무의 상환에 사용해야 한다 혹은 재정정책의 경기대응능력을 보완하는데 사용해야 한다는 등 논란이 진행 중임
- 본 연구는 이런 문제의식 하에서 OECD의 주요국의 재정정책과 준칙운용의 현황을 통하여 우리 세계잉여금의 문제점을 조사하고 검토하기 위하여 진행되었음
- 우리나라에서의 세계잉여금의 정의, 관련법령 그리고 현재까지의 운영현황을 바탕으로 살펴본 세계잉여금의 문제는 다음과 같음
 - 세계잉여금의 발생빈도가 과도하고 규모가 과다함
 - 세계잉여금의 배분대상이 적합하다고 판단하기 어려움
 - 세계잉여금의 처리과정에 예산의 심의의결권자인 국회가 배제되어 있음
 - 세계잉여금을 통한 경기조절기능을 강화할 필요가 있음
- 세계잉여금의 처리방식에 대한 합리적인 설계를 위해서는 주요국들의 사례를 살펴볼 필요가 있는데 외국에서의 세계잉여금은 주로 재정수지흑자를 지칭하므로 재정수지에 관한 준칙에 관한 면밀한 검토가 필요하여 주요국의 재정준칙과 재정정책이 금융위기를 기점으로 전후에 여하히 변화하였는지 그 추세를 먼저 살펴본 후 개별 국가들의 재정준칙에 대하여 살펴봄
- 2008년 금융위기 발생 이후 다음의 측면에서 기존의 준칙이 지닌 문제가 노정됨
 - 대부분의 재정준칙이 재정지표에 대한 수량적 제한을 가하는 형태로 존재했는데 이로 인하여 위기발생시 경기부양을 위하여 팽창재정정책을 실현하는

데 심각한 제약을 직면

- 재정준칙 자체가 대부분 경기하강시 지출을 억제하고 조세수입을 증대시키는 반면 경기상승시에는 지출이 줄어들지 않는 등 경기순행적(pro-cyclical) 속성을 가지고 있어서 재정의 자동안정화기능(automatic stabilizer)의 정상적인 작동을 저해하는 속성을 노출²⁵⁾

- 지금까지 논의되어온 재정준칙을 유형별로 묶어 그 정책목표별 특징과 정책효과를 나누어 준칙유형별 장단점도 검토한 결과 다음과 같이 나타남
 - 국가채무와의 연계성의 측면에서 본다면 수지준칙과 부채준칙은 매우 강한 연관성을 가진 반면 지출준칙과 세수준칙의 경우에는 연계성이 낮으나 만약 지출준칙을 수지준칙이나 부채준칙과 병용하여 활용하는 경우 국가채무의 축소에 유효한 것으로 판명
 - 경기대응능력을 기준으로 볼 때 대부분의 기존 재정준칙들이 재정의 자동안정화기능을 저해하는 경기순행적인 요인을 내포하고 있어서 대응능력이 취약하며 특히 지출수지와 세수수지의 경우 취약한 것으로 나타나는데
 - 대안으로 마련된 수지준칙 중의 경기조정수지와 경기주기균형수지의 경우 긍정적인 경기조절능력이 있는 것으로 평가됨

- 이들 국가들의 경험을 종합해보면 목표실현성과 경기조정성을 동시에 감안할 때 일반적으로 수지준칙이 가장 유효하고 다음으로 부채준칙, 그 다음으로 지출준칙, 마지막으로 세수준칙의 순서로 나타남
 - 특히 수지준칙은 경기조정수지나 경기주기균형수지의 준칙이 활용되는 경우 경기대응능력을 크게 향상시키는 것으로 나타남

- 주요국들은 거품붕괴와 금융위기를 거치면서 단수의 재정준칙만을 고집하지 않고 복수의 준칙을 병용하여 활용함으로써 정책효과를 제고하고자 노력

25) 재정의 자동안정화기능은 자동안정화장치라고도 불림. 예를 들어 누진적 개인소득세의 경우 불경기가 되면 소득이 감소하여 과세대상구간이 하향조정되어 세부담이 낮아지므로 조세를 통한 경기부양기능을 담당. 반대로 호경기시에는 소득이 증가하여 과세구간이 상향조정되어 세부담이 높아지므로 경기냉각기능을 담당하게 됨을 의미함. 일반적으로 누진적 소득세, 사회보장세 등이 이 기능을 담당한다고 알려져 있음.

하고 있음

- 경기역행적 재정기능을 강화하여 경기조절 능력을 향상시킴
- 복수의 준칙을 병용하면 정책수단의 대상 범위가 넓어져 정책의 효율성이 향상될 수 있음
- 복수의 준칙을 병용하여 적용함으로써 감시 감독의 포괄범위도 넓어지고 강력해져 재정기율을 제고할 수 있음

□ 따라서 각국들에게 있어서 수지준칙이 아직은 가장 선호되며 특히 경기조절 기능을 갖춘 경기조정수지나 경기순환균형수지 등의 구조적 수지준칙의 운용이 우선적으로 검토되고 있는데 구조적 수지준칙의 경우에도 다음과 같은 문제점은 존재하는 것으로 판단됨

- 잠재성장률, 자연실업률 등의 지표추계가 어렵고 현실성이 떨어짐
- 목표치와 실적치 사이에 괴리가 발생하는 경우 조정이 어려운데 특히 실적 목표에 미달한 경우 긴축적 재정정책의 적용여지가 크게 축소됨

□ 보다 자세한 각국별 재정정책과 재정준칙의 운용현황을 알기 위하여 OECD 주요국들의 사례를 조사하여 봄(미국, 스웨덴, 영국, 네덜란드, 호주, 캐나다, 일본, 독일, 프랑스 등)

□ 이상과 같은 연구 결과 본보고서는 다음과 같은 결론을 도출함

□ 세계잉여금의 처리과정은 반드시 국회의 심의·의결 혹은 최소한 동의를 구하여 이루어져야 하며 예산결산특별위원회가 세계잉여금에 관한 정부안을 접수하여 심의하고 그 결과를 가지고 정부와 조정한 후 확정짓도록 하는 것이 행정적으로도 간편하고 불필요한 갈등의 소지도 없앨 수 있는 방안이라고 판단됨

- 이 경우 예결특위의 의결만으로 효력을 발생시킬 것인지 아니면 총회의를 통과한 후 효력을 발생시킬 것인지에 대해서는 관련 국회규정을 검토한 후 가능한 간편하게 처리하도록 하는 것이 타당함

- 이러한 조치들이 자연스럽게 진행되기 위해서는 국회의 결산과정에 세계잉여금의 처리에 관한 조항을 명기하는 것이 필요한데 이를 위해서도 국회의 결산과정을 정상화시키는 것이 우선되어야 함
 - 국회의 결산 정상화와 세계잉여금 처리과정에서의 참여를 위하여 중요한 역할을 담당해야 하는 기구가 국회예산정책처이므로 세계잉여금 발생 시 그 처리방안에 대한 국회내부안의 마련과 중장기적인 관련 준칙을 수립하고 세수추계와 재정추계의 과학화 및 재정통계의 정비와 과학화 및 대국민 공개를 통한 재정투명성의 제고에 일정 역할을 해야 함
- 세계잉여금의 국가채무 상환대상을 일정 기준에 의하여 우선순위를 두어 차등 관리하는 것이 필요함
- 이자율 등 일정 기준에 입각하여 국가재정에 대한 압박도를 산정하여 압박도가 높은 채무부터 우선 상환하는 작업이 필요
 - 나아가 이와 같은 세계잉여금 처리의 일정기준 특히 국가채무상환의 일정기준은 중기재정계획(현 국가재정운용계획)과 긴밀히 연계하여 선정하는 작업도 필요함
- 세계잉여금의 처리시 일정 기준을 만들어 세계잉여금을 적극적인 재정조절장치로 활용하는 방안을 전향적으로 검토할 필요가 있음
- 만약 세계잉여금이 발생할 경우 차기년도 예산이 경기부양적인 팽창성을 가져야 함에도 불구하고 그러지 못한 것으로 판명되며 차기년도 세입으로 이입하여 팽창성을 제고시키고
 - 역으로 차기년도 예산이 긴축적인 성격을 가져야 함에도 불구하고 그러지 못하다면 세계잉여금을 전액 국가채무의 상환에 사용하도록 하는 일정 룰을 만들어 운용하는 것이 바람직하다고 보임
 - 이를 위한 선결조건은 경기에측력과 세수추계력의 강화, 신뢰할 수 있는 통계의 확보와 공개, 단기와 중기 재정의 연계, 내부와 외부의 재정 감독체계의 구축으로 판단됨

< 참고 문헌 >

- 강유덕·김균태·오탈현·이현진, 2009, 유럽 주요국의 재정적자와 재정건전화 전망, 지역 경제포커스, 대외경제연구원.
- 국회예산정책처, 2010, 2010-2014 경제전망 및 재정분석.
- 기획재정부, 2010, 2010-2014 국가재정운용계획.
- 김규관, 2010, 일본의 재정건전화 계획에 대한 평가와 시사점, 지역경제포커스, 대외 경제연구원.
- 김성태, 2010, 재정준칙 도입에 관한 연구: 정치적 시대추구행위와 장기재정추계를 중심으로, KDI.
- 나아정, 2008, 세계잉여금 발생 및 처리와 관련된 문제점과 개선과제, 국회예산정책처.
- 박형수·송호신, 2010, 바람직한 재정건전화 정책과 정책과제, 한국조세연구원.
- 박형수, 2007, 재정준칙의 도입에 대한 검토, 한국조세연구원.
- 이남수·이성규, 2008, OECD 주요국가의 초과세수 발생과 재정규율 사례, 국회예산정책처.
- 홍승편, 2010, EU 국가들의 재정관리제도, 한국조세연구원.
- 홍승현·김소연·김진아·이수연, 2010, EU 국가들의 재정관리제도, 조세연구원.
- Allen Schick, 2010, Postcrisis Fiscal Rules: Stabilizing Public Finance While Responding to Economic Aftershocks, OECD.
- Andersson, B. and J.J. Minarik, 2006, Design choices for fiscal policy rules, OECD Journal on Budgeting, Vol.5, No.4, pp.159-208.
- Barry Anderson and Joseph J. Minarik, 2006, Design Choices for Fiscal Policy Rules: OECD Journal on Budgeting, OECD.
- European Commission, 2011, Public finances in EMU - 2011: European Economy.
- European Commission, 2010, National fiscal governance reforms across EU Member

- States: European Economy, Vol.67.
- European Commission, 2010, National fiscal frameworks: Public Finance in EMU-2010, Part II.3, pp.98-115.
- European Commission, 2010, Current domestic fiscal framework reforms across the EU: Public Finance in EMU-2010, Part I .5, pp.73-80.
- European Commission, 2009, Fiscal rules, independent institutions and medium-term budgetary frameworks: Public Finance in EMU-2009, Part II.2.4, pp.87-89.
- Iara, A. and G. Wolff, 2010, Rules and risk in the euro area: does rules-based national fiscal governance contain sovereign bond spreads?, European Economy, Economic Paper No.433.
- Joumar, I. and C. Andre, 2008, Revenue Buoyancy and Its Fiscal Policy Implications, OECD Economics Department Working Paper No. 598.
- Joumar, I., D. Sutherland and R. Price, 2005, Fiscal rules for sub-central governments: design and impact, OECD Economics Department Working Paper, No.465, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Kumar, M. et al., 2009, Fiscal rules - Anchoring expectations for sustainable public finances, paper prepared by the Fiscal Affairs Department, Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- OECD, 2011, Economic Surveys: France
- OECD, 2011, Economic Surveys: United Kingdom.
- OECD, 2011, Economic Surveys: Japan.
- OECD, 2010, Economic Surveys: United States.
- OECD, 2010, Economic Surveys: Canada.
- OECD, 2010, Economic Surveys: Australia.
- OECD, 2010, Economic Surveys: Germany.
- OECD, 2010, Fiscal Consolidation: Requirements, Timing, Instruments and Institutional Arrangements: OECD Economic Outlook.

Office of Management and Budget, 2010a, Analytical Perspectives, Budget of US Government, Fiscal Year 2011.

Office of Management and Budget, 2010b, Summary Tables, The Budget for Fiscal Year 2011.

< 별 첨 > 국회 결산의 절차

1. 2월 말까지

- 각 부처는 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 국고채무부담행위 명세서 등을 기획재정부장관에게 제출
- 국회, 법원행정처, 헌법재판소, 중앙선거관리위원회의 장은 회계연도 마다 예비금사용명세서를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출

2. 4월 초순

- 기획재정부장관은 세입세출결산을 작성하여 국무회의의 심의와 대통령의 재가를 얻음

3. 4월 10일까지

- 결산검사 확인
- 기획재정부장관은 결산 및 첨부 서류를 작성하여 감사원에 제출

4. 5월 20일까지

- 감사원은 세입세출결산에 대한 검사보고서를 기획재정부장관에게 송부

5. 5월 31일까지

- 정부는 감사원의 검사를 거친 세입세출결산 및 첨부서류를 국회에 제출

6. 6월~

- 국회심의
 - 결산, 상임위원회 회부
 - 결산, 상임위원회 예비심사
- 결산, 예산결산특별위원회 종합심사
- 결산, 본회의 심의·의결

7. 이송 후 지체 없이

- 시정요구사항의 처리
 - 정부에 시정요구사항 이송
 - 시정요구사항 처리결과 보고

