

국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립재정기구 설치

김진영 부연구위원 (법학 박사)

2016년 나라살림 규모는 386.4조원으로 올해(375.4조원)보다 약 3% 증가하였으며, 이는 2010년 이후 최저치. 더욱이 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 사상 처음 40% (GDP대비)를 돌파하는 것이며, 적자성채무가 증가하는 등 국가재정 건전성이 문제됨. 특히 정부는 지난 해 까지 30% 중반대의 채무관리를 자신하였으나 40% 초반대로 급증하여 국가채무관리의 한계노출. 또한 우리나라의 국가채무 규모와 더불어 채무 증가속도가 OECD평균을 상회하여 이에 대한 진지한 관리가 필요한 시점. 특히 향후 복지수요 증가와 고령화추세 가속화, 통일비용 증가 등과 맞물려 심각한 재정위기의 가능성이 있음. 따라서 국가재정을 건전화할 수 있는 방안들이 마련되어야 하며 건전화방안으로 재정준칙의 법제화 및 독립재정기구 설치 방안을 제시함.

먼저 재정준칙은 재정수지·지출·국가채무 등 총량적인 재정지표에 구체적인 목표수치를 동반하여 장기적 재정운용 목표를 설정하는 것. 우리나라는 재정준칙 입법이 활성화되어 있지 못하고 강제성이 없음. 따라서 국가재정건전화를 위한 재정준칙을 도입하되 이를 강행법규화 할 필요. 예를 들어, 국가채무를 50% 수준으로 유지하는 내용을 강행규정으로 입법하는 방안.

다음으로 독립재정기구 설치가 필요. 독립재정기구는 재정준칙의 법제화 준수여부에 대한 관리·감독과 독립적 지위에서 예산과 재정에 관한 검토와 연구업무 수행. 특히 우리나라와 같이 의회와 정부의 의견대립이 심하고 재정분석 결과가 상이하여 합의점을 찾기 어려운 경우 독립기관에서 공정한 평가결과를 제시하는 것이 효과적. 따라서 독립된 재정기구는 정부조직법상 “독립행정청”으로 독자적인 기관으로 두어 재정에 관한 평가와 분석업무를 수행하도록 하여야 할 것.

I 대한민국 재정의 악화

□ 2016 정부예산을 통해 살펴본 대한민국 재정

○ 2016 정부예산과 재정건전성 악화

- 2016 나라살림 규모는 386.4조원으로 전년(375.4조원)보다 약 3% 증가
- 3% 증가율은 2010년 2.9% 증가율 이후 가장 낮은 것으로, 저성장으로 인하여 세수가 줄어든 만큼 정부가 지출규모를 조금만 늘린 것으로 보임
- 더욱이 올해 우리나라 국가채무 규모는 약 645조원으로 예상되고 이는 전년보다 50조원 많은

것으로 사상 처음 40%를 돌파하여 국가 재정건전성이 문제됨

○ 국가채무 증가와 관리의 한계

- 2016 예산을 보면 GDP대비 국가채무 비율은 40.1%로 올라가며 이는 지난해 정부가 예상한 35.7%보다 4.4% 높아진 것임
- 특히 정부는 과거 “30% 중반대의 채무관리”를 자신하였으나 40%초반의 인상을 통하여 국가부채관리에 한계를 드러내고 있음
- 지출의 증가만큼 적정한 세수가 확보되어야 국가채무의 적정선을 유지하고 재정정책의 근간을 마련할 수 있으나 증세 없는 복지, 장미 빛 경제전망 등으로 인하여 국가채무가 급증

□ 대한민국 재정의 전망

○ 국가채무 추이와 전망

- 국가채무는 장기적으로 증가할 것으로 전망되며 연간 약 8.0%의 증가율 추세를 나타낼 것으로 보임 ('12~'19 국가채무 증가율)
- 더욱이 적자성채무가 증가하고 일반회계에서 적자보전 비율이 증가하여 우리나라의 재정이 악화될 위험이 존재

[표1] 국가채무 추이와 전망

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 12~19 증가율 |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| 국가채무 | 443.1 (100.0) | 489.8 (100.0) | 533.2 (100.0) | 595.1 (100.0) | 645.2 (100.0) | 692.9 (100.0) | 731.7 (100.0) | 761.0 (100.0) | 8.0 |
| 적자성채무 | 220.0 (49.7) | 253.1 (51.7) | 286.4 (53.7) | 333.0 (55.9) | 373.1 (57.8) | 409.9 (59.2) | 442.4 (60.5) | 469.0 (61.6) | 11.4 12.0%p |
| 일반회계 적자보전 | 148.6 (33.5) | 172.9 (35.3) | 200.6 (37.6) | 243.1 (40.9) | 283.9 (44.0) | 323.8 (46.7) | 361.6 (49.4) | 394.3 (51.8) | 15.0 18.3%p |
| 금융성채무 | 223.1 (50.3) | 236.7 (48.3) | 246.7 (46.3) | 262.2 (44.1) | 272.1 (42.2) | 283.0 (40.8) | 289.3 (39.5) | 292.0 (38.4) | 3.9 -12.0%p |

주: 괄호 안은 전체 국가채무 대비비율

자료 : 대한민국 정부, 「2015~2019 년 국가채무관리계획」 2015

○ 급격히 증가하는 국가채무 증가속도

- 우리나라의 국가채무 40%는 미국 (111.4%), 프랑스(121.9%), 일본(229.2%) 등과 비교하였을 때 양호한 수준으로 보고 있으나,
- 향후 복지수요 증가와 고령화추세 가속화, 통일비용 증가 등 우리나라의 특수한 상황을 고려하면 심각한 재정위기의 가능성
- 또한 우리나라는 연금비용이 성숙되지 않았기 때문에 선진국과 비교하였을 때 추가적으로 지출될 비용이 상당한 수준

- 더욱이 채무의 규모와 더불어 채무의 급격한 증가속도는 OECD 평균을 상회하는 것으로 진지한 관리가 필요한 시점
- 실제로 우리나라의 국가채무 증가속도('00~'12기준)는 OECD 34개국 가운데 일곱 번째로 높은 증가율을 보이고 있으며, 이는 재정위기를 겪고 있는 PIIGS국가보다 빠른 속도 (IMF World Economic Outlook, 2013)

II 재정준칙 법제화 방안

□ 재정준칙의 의의와 종류

○ 재정준칙의 의의

- 국가재정에서의 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반하면서 장기적인 재정운용 목표를 설정하는 것¹⁾
- 결국 재정준칙은 국가의 재정분야에 대한 구체적이고 직접적인 운영 목표를 제시하는 것으로 이해할 수 있음
- 이러한 재정준칙을 통하여 국가채무를 효율적으로 관리하고 국가개정을 건전화할 수 있는 등 다양한 장점이 존재

○ 재정준칙의 종류²⁾

- 일반적으로 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무의 형태로 구분
- 수입준칙은 초과세수가 발생한 경우 이에 대한 배분방식을 규정하는 것으로 초과수입 일부를 국가채무상환에 사용하여 국가재정건전화에 기여
- 지출준칙은 총지출한도, 분야별 명목·실질지출한도, 명목·실질지출 증가율을 설정하는 방식으로 정부지출을 줄여 재정건전화에 기여
- 재정수지준칙은 매 회계연도마다 또는 일정기간 동안 재정수지를 균형으로 유지하거나 일정 수준을 유지하도록 하는 방식
- 채무준칙은 GDP대비 국가채무비율을 구체적으로 일정한 수준에서 유지 및 관리하거나 일정 한도 이하로 단계적으로 감소시켜 제약을 가하는 방안

□ 재정준칙 현황

○ 우리나라의 재정준칙 입법 현황

- 「국가재정법」 제90조는 세계잉여금 등의 처리에 관한 규정을 두고 있음
- 제1항에서는 “일반회계 예산의 세입부족을 보전하기 위한 목적으로... 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다.”라고 규정하여 초과세입 부분에 대한 채무상환 규정을 명시

1) 박형수·류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2006, 21면.

2) 김성태, 「재정준칙의 도입에 관한 연구」, 한국개발연구원, 2010, 62면.

- 또한 균형재정 달성을 위하여 지출증가율을 수입증가율보다 낮게 유지하는 국가재정운용계획을 수립 및 시행하고 있음
- 「2014~2018 국가재정운용계획」은 총지출 증가율을 총수입 증가율 보다 0.6% 낮게 유지하여 재정건전성을 최대한 관리
- 하지만, 재정수지 준칙과 채무준칙은 현재 우리나라에서 운용하고 있지 않음

○ 각국의 재정준칙 도입 현황

- 선진국들은 재정의 적극적인 역할을 중시하여 유연한 재정준칙의 적용을 강조하지만 예외조항의 신설과 같이 제도의 객관성을 높이고 있음
- 한편, 신흥개발 국가들은 재정규율을 중요시하며 준칙준수의 구속력을 강화하고 있는 실정

[표2] 최근 재정준칙을 도입한 국가 (2010년 이후)³⁾

| 구 분 | 도입 국가 |
|----------|----------------------------------|
| PAYGO 원칙 | 일본, 미국 |
| 수지준칙 | 오스트리아, 콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 미국 |
| 채무준칙 | 헝가리, 세르비아, 스페인, 영국 |
| 지출준칙 | 에콰도르, 이스라엘, 일본, 폴란드, 스페인, 미국 |

□ 국가재정 건전화를 위한 재정준칙의 도입

○ 재정준칙의 법률화 방안 필요

- 중장기 재정건전성 목표를 달성하기 위하여 단기적이고 임시적인 재정운용 결정을 제한할 수 있는 재정준칙의 도입이 필요
- 또한 재정준칙의 도입 시 재정건전성을 확보하면서 경기대응성을 유지할 수 있는 준칙을 선택하며, 준칙의 구속력을 강화하기 위한 법률화 방안 필요
- 방법론적으로 페이고 제도(Pay-Go)와 같이 지출을 계획하는 경우에는 반드시 재원 조달방안을 마련하도록 하며 이는 정부입법 뿐만 아니라 의원입법에도 적용할 필요⁴⁾

○ 재정준칙의 강행법규성

- 재정준칙이 도입된다고 하여도 관련사항이 임의규정으로 되어 있으면 재정준칙의 효과를 담보할 수 없음
- 따라서 새롭게 재정준칙을 도입하는 경우 이에 관한 사항을 반드시 준수하도록 하는 강행 규정을 입법하여야 하며 단순히 명령이나 규칙 정도의 수준에 머물러서는 안 됨⁵⁾

3) 홍승현, 「글로벌 금융위기와 재정준칙」, 정책분석 12-03, 한국조세재정연구원, 2012, 16~18면 참조하여 정리함

4) 다만, 페이고 제도의 엄격한 적용은 의원입법을 위축시킬 위험성이 있으며, 결국 국회 입법권에 대한 침해문제가 발생할 위험이 있음. 하지만 현재 국가재정 현황을 고려해 보았을 때 지나친 재정지출을 예방하기 위하여 대략적인 재원마련 방안은 입법 시 수반되어야 할 것임.

5) 물론, 세계 각국은 자국의 경제상황에 맞게 이를 입법하고 있으며 헌법, 법률, 규칙, 협약 등 그 형태도 다양하다. 다만 재정준칙의 효과를 강화하기 위해서는 상위법령에 규정하고, 재정준칙 준수에 관한 유동성을 강조하기 위해서는 명령, 규칙 등 하위법령에 입법한다.

- 예를 들어, 채무준칙은 GDP 대비 국가채무비율을 일정수준에서 한도를 정하여 점차적으로 감소하도록 설정하거나 한도를 조정하는 방안으로,
- 2016년 우리나라의 국가채무 수준은 40%를 넘어섰기 때문에 이를 최대 50% 수준으로 유지하는 강행규정을 입법하는 방안 필요

Ⅲ 독립 재정기구 설치에 관한 검토

□ 독립 재정기구 설치의 필요

○ 재정준칙 준수에 관한 감독

- 재정준칙 법제화와 더불어 이를 얼마나 효율적으로 준수하고 있는지 감독할 수 있는 독립재정기구의 설치가 필요
- 특히 재정준칙 준수의 강제성을 담보하지 않을 경우 정부가 적절한 채무관리를 수행하는 지 관리·감독할 수 없기 때문에 독립기구 필요

○ 독립적지위에서의 공정성 확보

- 더욱이 재정준칙의 준수여부와 관련하여 국회에서 감독하는 경우 정부의 예산집행권을 침해하게 되고 정부에서 감독업무를 수행하는 경우 제도가 유명무실해질 위험
- 따라서 독립적인 기관에서 이에 대한 검토가 필요하며 예산과 재정에 관한 독립적인 관리·감독이 시행되어야만 모두가 납득할 수 있을 것

□ 독립재정 전문기구에 관한 해외사례

○ 독립재정기구의 소속

- 독립재정기구의 소속은 크게 정부 산하 기관인지, 국회 소속인지로 구분
- 예산의 편성과 재정의 집행이 주로 행정부에서 이루어지는 경우 의회는 정부권한을 감독하기 위하여 재정기구를 국회소속으로 두고, 주로 대통령제 국가에서 이루어짐
- 반면 의원내각제 국가의 경우 권력 융합적 관점에서 의회와 행정부의 관계가 밀접하기 때문에 의회에 별도의 재정전문기구를 둘 필요성이 적음

[표3] 독립 재정기구 소속에 관한 해외 사례⁶⁾

| 소 속 | 국 가 |
|-------------------------|--------------------------------------|
| 대통령제를 이면서 재정전문기구가 의회소속 | 미국, 멕시코, 케냐, 우간다 |
| 의원내각제 이면서 재정전문기구는 의회소속 | 그리스, 모로코, 오스트리아, 캐나다, 호주 |
| 의원내각제 정부형태지만 재정기구는 정부소속 | 네덜란드, 덴마크, 벨기에, 스웨덴, 슬로바키아, 영국, 포르투갈 |

6) 김춘수·윤주철, “독립재정전문기구의 확산 및 유형에 관한 연구”, 「한국거버넌스학회보」 제20집 제3호, 한국거버넌스학회, 2013, 66면.

○ 독립재정기구의 해외사례⁷⁾

- 미국은 의회예산처 (CBO; Congressional Budget Office)를 두어 정부가 제안한 예산안을 검토하고 장기적인 효과를 분석⁸⁾
- 캐나다도 의회예산처 (PBO; Parliamentary Budget Office)를 두어 정부예산안 평가 및 장기 재정계획 수립
- 영국의 예산책임청 (Office for Budget Responsibility)은 경제전망에 대한 책임을 가지고 정부정책이 재정건전화 목표에 부합하는지 여부를 판단
- 스웨덴의 경우 재정정책위원회가 정부재정의 지속가능성, 흑자목표, 지출한도 등을 검토하고, 그 밖에 오스트리아, 헝가리, 덴마크, 벨기에 등의 국가도 재정위원회를 두고 있음

□ 독립 재정기구의 업무와 우리나라에서의 설치

○ 독립재정기구 업무

- 독립 재정기구는 인력과 예산에 있어서 독립성을 갖추고, 완전한 재량이 보장된 업무를 수행
- 다만, 업무와 관련해서는 사후 평가를 통하여 정치적 책임을 묻게 됨
- 정부부처가 경제성장률과 세입 등을 전망하는 경우 낙관적으로 전망할 수 있기 때문에 독립적인 기관에서 객관적인 평가업무 수행하여야 함
- 또한 실증적인 지출업무 등을 수행할 수 있는데, 고령화 등 인구구조 변화에 따른 연금·의료·복지지출 등을 객관적으로 추계하여 중장기적 지출증가 통제에 도움

○ 우리나라에서의 설치

- 현재 우리나라는 국회에 예산정책처가 설치되어 있으며 정부예산에 관한 평가와 재정효과를 분석하고 있음
- 하지만 정부예산에 대한 평가와 관련하여 정부기관의 견해와 상이한 경우가 많기 때문에 객관적인 평가인지에 대한 의문제기
- 더욱이 정부와 의회의 대립이 심한 우리나라에서는 의회소속 재정기구의 평가를 정부가 수립하기는 현실적으로 어려움
- 따라서 독립된 재정기구의 설치는 “독립행정청”으로서 정부와 의회의 어느 곳에도 속하지 않는 중간 기구가 되도록 하여야 함⁹⁾

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

7) 우병렬, “OECD 재정건전화를 위한 독립기구 설치 권고”, 나라경제 5월호. 2011, 32면.

8) 우리나라의 예산정책처가 미국의 의회예산처를 모델로하여 설치되었으나 독립성과 중립성에 대한 의문이 꾸준히 제기되며, 연구결과에 관한 정부기관과의 의견차이가 존재함.

9) 대표적으로 미국의 독립규제위원회는 준입법권과 적극적인 행정권을 보유하는 등 독립적인 업무를 수행하고 있으며, 독일의 연방회계감사원도 헌법기관으로서 입법부, 사법부, 행정부 어디에도 속하지 아니하며 독립적으로 정부회계에 대하여 감사업무를 수행한다.