

지방재정준칙 어떻게 도입해야 하는가

재정준칙이란?

- 재정준칙(Fiscal rule)이란 재정수지, 재정지출, 채무 등 총량적인 재정지표를 대상으로 구체적인 수치를 목표치로 제시하고, 이를 법제화함으로써 재정당국의 재량적 재정운용에 제약을 주는 재정운용 체계를 의미
- 1970년대 이후 국가채무 급증, 재정수지 적자 누적 등으로 인한 거시경제 불안정성이 증가하고, 1990년대 들어와 금융 및 외환위기, 재정적자 확대 등으로 재정위기를 경험한 국가들이 조속한 재정건전화로 목적으로 세출삭감 등 구조개혁을 단행하기 위한 수단으로 도입

재정준칙 구성요소는?

- IMF(1998)에 따르면 개념적으로 재정준칙이 성립하기 위해서는 재정지표의 성과목표치를 적시하고, 이 목표치를 달성하도록 강제하며, 목표치를 달성하지 못할 경우 패널티(제재조치)를 부과하는 등의 내용이 법률에 규정되어야 함

법적 토대	헌법, 법률, 지침, 가이드라인, 국제협약 등
총량적 재정목표	재정수지, 지출한도, 채무규모 등
제재조치	사법적, 금전적, 신용(평판)적 제재

재정준칙 유형은?

○ 범위에 따른 유형

협의 재정준칙	<ul style="list-style-type: none"> 예산승인이나 예산집행에 적용되며 준칙을 이행하지 못할 경우 법적, 금전적 제재조치 미국 주정부에서 시행하는 경상재정수지균형원칙, EMU(European Monetary Union)의 SGP(Stability and Growth Pact) 등이 해당
광의 재정준칙	<ul style="list-style-type: none"> 재정준칙 내용이 다소 느슨하고 해석의 폭도 좀 더 넓게 설정 뉴질랜드의 중기재정수지준칙, EMU의 SGP 내 중기재정수지 균형준칙 등이 해당

○ 목표 재정변수별 유형

재정수지준칙 (Deficit rules)	<ul style="list-style-type: none"> 정부 총세입과 총세출의 수지균형 구조적 재정수입과 지출의 수지균형 경상수입과 경상지출의 수지균형
지출준칙 (Expenditure or spending rules)	<ul style="list-style-type: none"> 정부지출 증가율을 직접 제한
채무(준비금)준칙 (Debt or reserve rules)	<ul style="list-style-type: none"> 총정부 부채에 대한 제한 예비기금 보유고를 연간 사회보장기금 일정비율로 제한
차입준칙 (Borrowing rules)	<ul style="list-style-type: none"> 국내자본으로부터 정부차입 금지 중앙은행으로부터 정부차입 금지 세입이나 지출의 일정비율로 차입 제한

○ 준칙 이행의 강도에 따른 유형

구분	경성준칙	연성준칙
변경 가능성	경제환경이나 정치환경에 따라 변경 가능	변경 용이
시계(time horizon)	향구적이며 매년도 수정 불허	매년도 예산 승인 이전에 수정 가능
정부형태	일당 주도의 강력한 정부, 초국가 연합체	민주적 통제로 운영되는 정부
대표 사례	EMU의 SGP	뉴질랜드의 중기재정계획

OECD 기준 한국의 지방재정준칙 수준은?

- 광의의 재정준칙을 운용 중이나 중앙정부와 비교하면 오히려 더 엄격한 재정준칙을 운용 중

○ 우리나라의 지방재정준칙 수준

재정수지준칙 (Deficit rule)	<ul style="list-style-type: none"> 균형재정원칙을 천명하고 있으나 법령에 목표치를 제시하는 등의 법적 토대는 거의 없다시피 하기 때문에 연성적 재정수지준칙에 해당
지출준칙 (Expenditure or spending rules)	<ul style="list-style-type: none"> 총량적 지출에 대한 준칙은 없으나 민간이전경비 한도제는 지출준칙의 한 유형 예산편성기준 역시 인건비, 의회비 등 주요 경상비목에 대한 기준을 제시하고 있어 지출준칙으로 볼 수 있으며 총액인건비제도 등도 이에 해당
채무(준비금)준칙 (Debt or reserve rules)	<ul style="list-style-type: none"> 채무비율이 일정 기준을 초과한 지방자치단체에 가해지는 감채기금제도가 해당
차입준칙 (Borrowing rules)	<ul style="list-style-type: none"> 황금률제도(투자사업만 채무발행 가능), 재정위기사전경보제, 지방채무 발행한도제 등이 차입준칙에 해당
투명성 준칙 (Monitoring and reporting)	<ul style="list-style-type: none"> 회계감사제도 운영 감사결과, 세입·세출 주요 내역에 대한 재정공시제도 운영

외국의 재정준칙 운영 사례는?

○ 재정적자 관리의 사례

미국	<ul style="list-style-type: none"> 1980년대 재정적자에 시달리자 미국 의회는 1985년 「예산균형 및 긴급적자통제법」, 즉 일반적으로 GRH(Gramm-Rudman-Hollings)법으로 불리는 법률 제정 매년 재정적자 목표 한도를 설정하고 예상 적자가 목표 한도보다 100억 달러 이상 많다면 예산 심의 시에 세출금액 일률 감축으로 재정적자 축소 의무화
유럽연합 (마스트리히트 조약)	<ul style="list-style-type: none"> 1997년 6월의 암스테르담 정상회의에서 회원국의 재정운영에 대한 감독과 규제를 구체화 한 안정·성장 협약(Stability and Growth Pact) 채택 EU 회원국들의 재정적자 비율은 GDP 대비 3%를 초과할 수 없으며, 정부부채 비율은 GDP의 60% 이하를 유지 재정적자가 GDP의 3%가 넘는 경우가 발생하면 다음 해까지 지구노력을 강제 그 다음 해에도 상황이 지속되면 제재조치(GDP의 0.2%에 GDP의 3%를 초과하는 적자분의 1/10을 가산한 금액을 집행위원회에 무이자로 예치)

○ 지출상한선의 사례

미국의 예산집행법	<ul style="list-style-type: none"> 1990년에 「예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990, BEA)」을 제정 예산집행법은 3가지 기본 규칙을 규정 <ul style="list-style-type: none"> * 조정 가능한 적자 또는 흑자 목표 * 재량지출(Discretionary Spending) 상한선 * 세입과 직접지출(Direct Spending, 또는 법정 지출 Mandatory Spending)에 관한 세입세출 균형규칙(PAYGO, Pay-As-You-Go) 도입
영국의 재정안정법	<ul style="list-style-type: none"> 1998년 「재정안정법(Code for Fiscal Stability)」 제도와 투자사업에 한하여 채무발행이 가능한 황금률(Golden Rule) 준수 의무화 채무 규칙은 GDP 대비 공공부문의 순채무가 40% 이하가 되도록 규정

우리나라의 지방재정준칙 발전 방안은?

- 전반적으로 지방재정준칙 수준은 선진국에 비하여 우수한 편
- 다만, 현재 차입준칙 위주이며, 법적 토대가 다소 미흡하다는 측면에서 다음 사항에 대한 개선방안 검토 필요
 - 지출준칙은 대상 확대(예 : 인건비 증가율, 경상비 증가율을 세입증가율 이내로 제한)가 가능하나 주요국 사례로 볼 때 부작용이 우려됨으로 신중히 접근
 - 재정수지준칙은 세입 대비 통합재정수지적자 비율 등으로 제한 가능하나 산식 보완, 회계간 자금흐름 연결지표 개발 등 기반구축 필요
 - 채무준칙과 차입준칙은 현 수준을 유지해도 무방하나 지침수준에서 법령수준으로 격상 필요
 - 재정공시제도는 선진국에 비해 우수한 수준이나 공시항목 및 공시내용은 지속적 확대노력 필요

▶ 내용문의 : 조기현(한국지방행정연구원 연구위원, ckh@kriia.re.kr)

✉ 본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@kriia.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.