

## 재정준칙과 정부 부패\*

- 독립재정기구의 도구변수 활용을 중심으로 -

Fiscal rules and Government Corruption

- Focusing on the Independent Fiscal Institution using of instrumental variables -

김 애 진(Kim, Ae Jin)\*\*

### ABSTRACT

A fiscal rule is a long-lasting constraint on fiscal policy through numerical limits on budgetary aggregates. Several empirical studies have shown that countries with fiscal rules tend to have better fiscal outcomes.

This paper estimates the causal effect of fiscal rules on government corruption in a panel of 36 OECD countries over the period 1994-2015. This paper finds that Expenditure Rules, Debt Rules correlate with lower government corruption. However, Budget Balance Rules with higher government corruption. This paper contributes to the empirical literature on the effectiveness of fiscal rules by developing a new instrumental variables strategy.

Above all, an independent financial institutions have a positive effect on the adoption of fiscal rules. This study suggest that independent financial institutions can enhance the adoption of fiscal rules and government transparency.

Key words: fiscal rules, independent financial institution, corruption, instrumental variables, fiscal consolidation

## I. 서론 : 문제의 제기

국가재정은 대중영합적 경제정책과 정치적 상황의 영향을 받는 일이 빈번하다. 민주적 예산 결정을 왜곡하는 관료와 정치인의 부채 또는 지출편향으로 인해(Imbeau, 2004) 재정정

\* 이 연구는 2021년도 경상국립대학교 학술진흥지원 연구비에 의하여 수행되었음.

이 논문은 2022년 한국부패학회 · 국민권익위원회가 공동개최한 하계학술대회에서 발표한 것을 수정 · 보완한 것임.

\*\* 경상국립대학교 사회과학대학 행정학과 조교수

책의 축이 기울어질 가능성도 존재한다. 과거 글로벌 금융위기로 촉발된 세계 각국의 재정 위기는 정부의 재량적 재정운용에 의한 결과라는 지적이 많다. 최근 팬더믹(pandemic)을 극복하기 위해 우리나라를 비롯한 세계 각국은 상당한 규모의 국가재정을 투입하여 긴급지원 조치를 시행하였다. 특히 우리나라는 경기회복을 위한 확장적 재정 기조를 이어가고 있어서, 국가채무 증가에 따른 재정 부담이 크며<sup>1)</sup> 신용등급 하향 조정에 대한 위험성을 안고 있다.

국가채무와 재정적자의 누적이 초래하는 폐해를 인식한 선진국들은 국가재정에 대한 규범적 통제가 필요하다는 데 공감대를 형성하고 있다. 즉, 예산편성의 투명성 제고와 사후통제를 통해 건전한 재정운용을 도모하기 위해서 재정규율을 강화하는 것이다. 재정준칙(fiscal rules)은 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 장치로 알려져 있다. 예산 총액에 대한 상한선 제한을 통해 왜곡된 지출을 수정하고, 과다한 재정적자와 부채 편향을 제한하는 기능을 한다(IMF 2017).

재정준칙 도입으로 재정규율에 대한 성과 측정이 수월해지고, 정치적 역학관계에서 벗어나 자유로운 재정계획을 수립할 수 있다(류덕현, 2013). 또한, 재정준칙의 도입으로 예산운용 과정에서 나타나는 재량권의 오·남용을 방지할 수 있다(하연섭·신가은·유승원, 2018). 김주희·박소영(2020)은 미국 주정부의 균형예산제약 운용사례를 통해, 균형예산제약은 부패 정도가 높은 정부에서는 재정적자를 감소시키는 데에 부정적인 영향을 준다고 분석하고 있다. 그렇다면 반대로, 재정준칙은 정부 부패에 어떤 영향을 미치는가? 재정준칙을 도입한 국가들은 재정투명성이 확보되어, 그 결과 정부 부패가 감소되었는가? 지금까지 재정준칙의 효과를 분석한 문헌들은 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향에 주목하여 재정준칙 도입의 근원적 의미를 도외시하였다는 점에서 한계를 노정하고 있다. 이에 본 연구는 재정준칙이 정부 부패에 미치는 영향을 규명하고자 하는 경험적 연구의 출발점이라는 데 의의가 있다.

다수의 실증연구에 따르면 재정준칙을 도입한 국가는 재정적자를 줄이는 것을 포함하여 더 나은 재정성과를 내는 경향이 있다고 한다(Debrun, Moulin, Turrini, Ayuso-i Casals and Kumar 2008; Bergman and Hutchison 2020). 그러나 이러한 실증연구들은 대부분 내생성의 잠재적인 문제를 간과한 측면이 있다(Poterba 1996; Debrun, Moulin, Turrini, Ayuso-i Casals and Kumar 2008). 첫째, 재정준칙은 국가의 재정관리 수준에 대한 선호를 반영한다. 또한, 재정준칙 수립 및 수준의 엄격함은 각국의 재정상황과 일치할 수 있으므로

1) 정부는 2021년 4.2% 경제성장을 전망하면서도 2020~2021년 평균성장이 2.1%로 코로나 19 이전보다 낮은 수준이며, 소비 부진을 이유로 적극적인 추가경정예산 편성 및 확장적 재정정책의 필요성에 대해 강조했다(기획재정부, 『2021년 하반기 경제정책방향』, 2021.6.28. 보도자료). IMF는 재정점검보고서에서 우리나라의 GDP 대비 일반정부 국가채무가 2026년 66.7%로, 2021년 12월말 기준 채무비율인 51.3% 대비 15.4%p 상승할 것으로 전망했다. 같은 기간 35개 선진국의 GDP 대비 채무비율이 121.6%에서 118.6%로 떨어지는 것과 대조적이다(IMF, fiscal monitor, 2021.12.)

부채가 많은 국가는 더 엄격한 재정준칙을 적용할 가능성이 높다(Heinemann, Moessinger and Yeter 2018). 둘째, 제도적 변수와 재정적 결과는 모두 유사한 요인에 의해 형성될 수 있으므로, 두 변수 간의 인과관계를 확립하기가 쉽지 않다(Caselli et al. 2019). 국가는 재정준칙 도입에 대한 결정권을 가지기 때문에 경제적 스트레스나 위기 구간에 재정준칙을 채택할 수 있으며, 재정정책 강화 이후 재정수지가 개선되면 역인과 관계(reverse causality)가 발생할 수 있기 때문이다. 최근 Heinemann et al. (2018)의 메타회귀분석(meta-regression analysis)에서 지적인 바와 같이, 실증분석에서 내생성 문제가 교정되면 오히려 재정준칙 채택과 재정건전성 간 양(+)의 상관관계가 사라지는 연구결과도 바로 이러한 이유 때문이다.

따라서 재정준칙에 대한 실증분석이 일치추정량을 확보하기 위해서는 내생성을 통제할 필요가 있다. 다수의 연구에서는 재정준칙의 내생성을 통제하기 위해 일반적률추정법(Generalized Method of Moments; GMM)을 사용하거나 도구변수(instrumental variables)를 활용하고 있다(Badinger and Reuter 2017; Caselli et al. 2019; Debrun and Kumar 2008). 본 연구는 재정준칙이 가지는 내생성을 고려하여 독립재정기구를 도구변수로 설정하고, 재정 거버넌스와 정부 부패 간 다중복합적 관계를 OECD 36개국을 분석대상, 1994년부터 2015년까지 20년간을 분석기간으로 하여 패널자료를 구성해 실증분석하였다는 점에서 선행연구와 차별화된다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저, 제2장에서는 재정준칙의 의의와 유형, 정부 부패에 대한 이론적 논의를 고찰한다. 다음으로 제3장에서는 재정준칙과 부패 관련 선행연구를 검토하고 분석모형을 설계한 후, 이를 중심으로 정부 부패에 영향을 미치는 주요 요인들을 도출한다. 특히 독립재정기구를 도구변수로 선택한 배경과 독립재정기구의 매개효과까지도 제시하여 분석의 정치(精緻)함을 도모하고자 한다. 마지막으로, 제4장과 제5장에서는 도구변수로써 독립재정기구의 존재가 재정준칙 도입과 부패에 미치는 영향의 함의를 토론함과 동시에 본 논문이 가지는 한계를 제시한다.

## Ⅱ. 이론적 배경

### 1. 재정준칙

재정준칙은 지속가능한 재정정책을 담보하기 위해 재정운용 과정에서 준수해야 할 원칙 또는 규범으로서, 재정수입, 재정수지, 재정지출 등 총량적 재정지표에 대하여 구체적이고 법적 구속력이 있는 관리목표를 수치로 정한 것이다. 그 종류나 강도에 따라 결과는 다르지

만, 재정적자를 제한하는 가장 효과적인 방법으로 알려져 있다(이동원, 2016; 홍종현·정성호, 2020).

재정준칙의 개념에 대해 전수경(2021)은 Kopits and Symansky (1998)의 정의를 협의의 개념, Schaechchter, Kinda, Budina and Weber (2012)<sup>2)</sup>의 정의를 광의의 개념으로 구분하고 있다. Kopits and Symansky (1998)은 재정준칙을 구체적인 수치나 목표로 표현된 재정 정책에 대한 ‘영구적(permanent) 제약’이라고 정의하며 법적 위상과 관계없이 항구적 준칙일 것을 주장하였다. Schaechchter et al. (2012)은 재정준칙을 재정건전성 확보를 위해 예산과정에 제약을 부여하는 방식이라고 정의하고 있다. 미국은 1990년 「예산집행법」(Budget Enforcement Act)을 도입하면서 PAYGO<sup>3)</sup>를 도입하였는데, Schaechchter et al. (2012)은 PAYGO와 같은 절차적 준칙도 재정준칙에 포함되어야 한다고 주장한다. 즉, Schaechchter et al. (2012)은 재정준칙의 정량적 개념만을 고려한 Kopits and Symansky (1998)에 비해 재정준칙의 정성적 개념까지도 고려했기 때문에, 재정준칙을 보다 폭넓게 해석하고 있다고 할 수 있다.

재정준칙은 유형별로 크게 지출준칙(Expenditure Rules; ER), 수입준칙(Revenue Rules; RR), 재정수지준칙(Budget Balance Rules; BBR), 채무준칙(Debt Rules; DR) 등으로 분류할 수 있다<sup>4)</sup>. 먼저 지출준칙은 정부지출 증가율, 감세규모 등 재정지출 규모를 직접 제한하는 방식을 의미한다. 감독과 통제가 용이하나 재정의 지속가능성과 직접 연관성이 부족하고 조세지출을 통한 우회 위험이 존재한다. 다음으로 수입준칙은 수입의 최고 또는 최저한도를 설정하고, 이에 기초하여 재정수입을 확대하거나 과도한 조세부담을 억제하는 방식이다. 초과수입 일부를 국가채무에 상환하여 재정건전성에 기여하는 측면이 있지만, 단독으로는 재정의 지속가능성과 직접 연관성이 부족하다. 그리고 재정수지준칙은 재정수지를 균형 또는 일정 범위 내로 유지하는 방법으로 재정준칙의 적용과 경기순환주기가 다를 경우 경기대응 능력이 약화되는 측면이 있다. 재정건전성 제고에 효과적이나 경기안전화 기능이 미약하고, 수지목표를 달성하기 위한 회계상 조작이 이루어질 수 있는 가능성이 존재한다. 마지막으로 채무준칙은 GDP 대비 총부채, 순부채 등 국가채무 수준에 대하여 목표치를 제시하거나 단계적으로 감소하도록 제약조건을 가하는 방법이다. 재정건전성 제고에 효과적이고 감독과 통제가 용이하지만, 최적의 부채수준에 대한 사회적 합의가 어려운 측면이 있다.

2) Schaechchter et al. (2012), Caselli et al. (2019), Eyraud, Debrun, Hodge, Lledó and Pattilo(2018)는 재정건전성뿐만 아니라 조화로운 재정운용의 중요성도 강조하였다. 즉, 재정건전성과 재정유연성을 함께 고려하여야 한다는 것이 차세대 재정준칙(second generation fiscal rules)이며, 차세대 재정준칙은 본 논문의 연구범위에서 벗어나므로 논의를 생략하기로 한다.

3) Pay As You Go. 직접 지출이 예상되는 경우 다른 직접 지출 사업을 줄이거나 세입을 증가시킴으로써 재정수지에 영향을 주지 말아야 한다는 내용으로, 재정지출이 수반되는 정책 관련 법안 마련 시 재원조달 방안이 동시에 입법화되도록 하는 원칙이다. 우리나라도 PAYGO 도입의 의의에 공감대를 형성하여 2010년에는 이른바 「10-10전략」을 마련한 바 있다.

4) Schaechchter et al. (2012), 김재훈(2020), 이강구(2020), 정성호(2020)를 바탕으로 정리하였다.

〈표 1〉 유형별 재정준칙의 내용과 평가

유형	내용	평가
지출준칙 (ER: Expenditure Rules)	정부지출 증가율, 감세규모 등 재정지출 규모를 직접 제한하는 방식	감독과 통제가 용이하나 재정의 지속가능성과 직접 연관성 부족, 조세지출을 통한 우회 위험 존재
수입준칙 (RR: Revenue Rules)	수입의 최고 또는 최저한도를 설정하고, 이에 기초하여 재정수입을 확대하거나 과도한 조세부담을 억제하는 방식	초과수입 일부를 국가채무에 상환하여 재정건전성에 기여, 단독으로는 재정의 지속가능성과 직접 연관성 부족
재정수지준칙 (BBR: Budget Balance Rules)	재정수지를 균형 또는 일정 범위 내로 유지하는 방법 재정준칙의 적용과 경기순환주기가 다를 경우 경기대응능력 약화	재정건전성 제고에 효과적, 경기안정화 기능 미약, 수지목표를 달성하기 위한 회계상 조작의 가능성 존재
채무준칙 (DR: Debt Rules)	GDP 대비 총부채, 순부채 등 국가채무 수준에 대하여 목표치를 제시하거나 단계적으로 감소하도록 제약조건을 가하는 방법	재정건전성 제고에 효과적, 감독과 통제 용이하나 최적의 부채수준에 대한 사회적 합의 어려움

자료: Schaeckhchter *et al.* (2012), 김재훈(2020), 이강구(2020), 정성호(2020)를 바탕으로 정리

IMF (2016)<sup>5)</sup>에 의하면 세계 각국에서 가장 많이 도입하고 있는 단일 재정준칙은 78개국에서 운용하고 있는 재정수지준칙(BBR)이다. 그 다음으로 많이 도입하고 있는 재정준칙은 75개국에서 운용하고 있는 채무준칙(DR)이며, 45개국에서 지출준칙(ER), 14개국에서 수입준칙(RR)을 운용하고 있다. 재정수지준칙(BBR)과 채무준칙(DR)을 함께 운용하고 있는 국가는 65개국, 재정수지준칙(BBR)과 지출준칙(ER)을 함께 운용하는 국가는 40개국, 지출준칙(ER)과 채무준칙(DR)을 함께 운용하는 국가는 38개국인 것으로 나타났다.

또한, 각 국가는 지출이나 재정적자의 상한선을 두는 등 다양한 유형들로 재정준칙을 도입하고 있다. 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제<sup>6)</sup> 붕괴와 오일쇼크 이후, OECD 주요국은 재정위기 극복과 거시경제 안정을 위해 재정준칙을 도입하기 시작했다. 대표적으로 미국은 레이건 행정부의 감세정책으로 인해 악화된 재정을 개선하기 위해 「예산균형 및 긴급적자 통제법」(Gramm - Rudman - Hollings, 1985)을 도입하였고, PAYGO 제도 및 강제삭감, 정부부채 상한 제도를 운용하고 있다. 영국은 법률을 통해 GDP 대비 공공부문 순채무(Public Sector Net Debt; PSND) 비율 감소를 규정하고 있고, 독일은 2009년 6월 헌법 개정을 통해 채무준칙의 일환인 채무제한제도(Schuldenbremse)를 도입하고 있다. 유럽 연합(European Union, EU)은 유로화 도입을 앞두고 회원국의 거시경제 안정을 위해 유럽 경제·통화연맹(Economic and Monetary Union, EMU) 가입 조건으로 재정준칙의 준수를 요구한 바 있으며, 마스트리히트 조약(Treaty of Maastricht)에 따른 EU의 안정·성장 협

5) IMF, 「Fiscal Rules Dataset 1985–2015」, 2016.

6) 브레튼 우즈 체제의 고정환율을 유지할 필요가 없어지면서 재정지출이 급증한 반면 재정수입은 상대적으로 저조했기 때문이다.

약(The Stability and Growth Pact, SGP)<sup>7)</sup>이 이에 해당한다.

〈표 2〉 OECD 회원국의 재정준칙 운용 현황

국가	지출 준칙	수입 준칙	수지 준칙	채무 준칙	국가	지출 준칙	수입 준칙	수지 준칙	채무 준칙
호주	○	○	○	○	라트비아	○		○	○
오스트리아	○		○	○	리투아니아	○	○	○	○
벨기에	○		○	○	룩셈부르크	○		○	○
칠레			○		멕시코	○		○	
콜롬비아	○		○		네덜란드	○	○	○	○
체코	○		○	○	뉴질랜드			○	○
덴마크	○		○	○	노르웨이			○	
에스토니아	○		○	○	폴란드	○		○	○
핀란드	○		○	○	포르투갈	○		○	○
프랑스	○	○	○	○	슬로바키아	○		○	○
독일	○		○	○	슬로베니아	○		○	○
그리스	○		○	○	스페인	○		○	○
헝가리	○		○	○	스웨덴	○		○	○
아일랜드	○		○	○	스위스			○	
이스라엘	○		○		영국	○		○	○
이탈리아	○		○	○	미국	○			
일본			○						

자료: IMF, 『Fiscal Rules Dataset 1985-2015』, 2016.

최근 들어 효율적인 재정집행을 위해 재정준칙의 법제화가 강조되고 있는데, 우리나라도 2020년 10월 『한국형 재정준칙 도입 방안』<sup>8)</sup>을 발표하였다. 한국형 재정준칙은 국가채무와 통합재정수지를 종합적으로 고려하는 준칙으로써 하나의 지표가 기준치를 초과하더라도 다른 지표가 기준치를 하회하면 충족이 가능하도록 설계<sup>9)</sup>되었다.

법률에 재정준칙과 관련된 규정을 마련하는 방식은 크게 법 제정 방식(『재정건전화법안』 제정)과 법 개정 방식(『국가재정법 일부개정법률안』)으로 구분할 수 있다. 재정준칙의 내용과 범위에 대해 『재정건전화법안』 및 『국가재정법 일부개정법률안』은 그 방식과 수준 등

7) EU는 회원국의 재정을 건전하게 운용하기 위해 국내총생산(GDP) 대비 3% 이하의 재정적자와 GDP 대비 60%이하의 국가채무 기준을 명확히 정해두었다.

8) 기획재정부, 『재정의 지속가능성 유지 위한 한국형 재정준칙 도입 추진』, 기획재정부 보도자료, 2020. 10.5.

9) 국가채무비율 60%, 통합재정수지 -3%를 기준으로 국가채무비율이 60%를 상회할 경우 통합재정수지 한도가 -3%보다 축소되도록 설계되었다. 한도 계산식은 다음과 같다(기획재정부, 2020).

$$\text{한도 계산식: } \left( \frac{\text{국가채무 비율}}{60\%} \right) \times \left( \frac{\text{통합재정수지 비율}}{\Delta 3\%} \right) \leq 1.0$$

에 있어서 차이가 다소 존재할 뿐 유사하다. 다만 「재정건전화법」의 경우 「국가재정법」에 담고 있지 않은 지방정부 및 공공기관의 재정건전화에 관한 사항까지를 추가로 규정하고 있다는 점이 다르다.<sup>10)</sup> 재정준칙 도입과 관련해 제20대 국회와 제21대 국회에서 발의된 내용은 다음과 같다.

〈표 3〉 재정준칙 도입 관련 입법 현황

구분	안건명	대표발의	재정준칙 내용	심사경과
제20대 국회	재정건전화법안 (의안번호 2974)	정부	국가채무비율 45% 관리재정수지 3%	○ 제348회국회(임시회) 제1차 전체회의 상정 (2017.1.16.) ○ 제348회국회(임시회) 제1차 경제재정소위 상정/ 축조심사(2017.1.17.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
	재정건전화법안 (의안번호 4378)	송영길 의원	신규 국가채무 전년도 GDP의 0.35% 이내	○ 제348회국회(임시회) 제1차 전체회의 상정 (2017.1.16.) ○ 제348회국회(임시회) 제1차 경제재정소위 상정/ 축조심사(2017.1.17.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
	국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 9888)	백재현 의원	국채 발행 및 차입금 순증 규모 GDP 0.35% 이내	○ 제354회국회(정기회) 제4차 전체회의 상정 (2017.11.10.) ○ 제371회국회(정기회) 제4차 경제재정소위 상정/ 축조심사(2019.11.21.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
	국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 14426)	추경호 의원	국가채무비율 40% 관리재정수지 2%	○ 제364회국회(정기회) 제1차 전체회의 상정 (2018.9.19.) ○ 제371회국회(정기회) 제4차 경제재정소위 상정/ 축조심사(2019.11.21.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
	재정건전화법안 (의안번호 20593)	송언석 의원	국가채무비율 40% 관리재정수지 2%	○ 제369회국회(임시회) 제2차 전체회의 상정 (2019.7.12.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
	국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 23260)	박명재 의원	국가채무비율 40% 관리재정수지 3%	○ 「국회법」에 따라 법안심사소위원회에 직접 회부 (2019.11.12.) ○ 제371회국회(정기회) 제4차 경제재정소위 상정/ 축조심사(2019.11.21.) ○ 임기만료 폐기(2020.5.29.)
제21대 국회	재정건전화법안 (의안번호 96)	류성걸 의원	국가채무비율 45% 관리재정수지 2%	○ 제382회국회(정기회) 제3차 전체회의 상정 (2020.9.21.)
	재정건전화법안 (의안번호 1270)	송언석 의원	국가채무비율 45% 관리재정수지 3%	○ 제382회국회(정기회) 제2차 경제재정소위 상정/ 축조심사(2020.11.11.)
	국가재정법 일부개정법률안 (의안번호 229)	추경호 의원	국가채무비율 45% 관리재정수지 3%	○ 제382회국회(정기회) 3차 경제재정소위 상정/ 축조심사(2020.11.16.)

자료: 국회기획재정위원회(2021)

10) 국회기획재정위원회, 「국가재정법 일부개정법률안」 검토보고서, 2021.2, p.8.

## 2. 정부 부패

일반적으로 정부 부패는 관료가 사적 이익을 추구하기 위해 직무와 관련된 공권력을 남용하여(Liu and Mikesell 2014; Nelson and Afonso 2019; Tavits 2007), 민주주의의 핵심 가치를 훼손하고 공공부문에 대한 국민의 신뢰를 손상하는 행위(Anderson and Tverdova 2003; Zhang and Kim 2018)를 의미한다.

기존 문헌들에 따르면, 정부 부패는 경제발전, 생산성 증대, 형평성에 부정적 영향을 미친다고 한다(Hall and Jones 1999; Jain 2001; Knack and Keefer 1995; Mauro 1995, 1998; Rose-Ackerman 1997; Villoria, Van Ryzin, and Lavena 2013; Zhu and Zhang 2017).

정부 부패의 원인에 관한 연구는 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 국가 간 연구이다. 이 유형은 거시적 접근 방식을 통해 국가 차원에서 정부 부패에 대한 제도적 영향요인을 분석하는 데 초점을 두고 있다(Zhang, Jancsics, and Graycar 2019). 국가 간 연구는 주로 주관적 인식자료(survey-based subjective perceptions)를 사용하여 정부 부패를 측정한다. 두 번째 유형은 미국 주 정부를 연구대상으로 하여 유죄 판결을 받은 부패 공무원의 수로 정부 부패를 측정한 연구이다(Alt and Lassen 2003, 2008; Boylan and Long 2003). 세 번째 유형은 개인 수준의 관점에서 윤리, 내재적 동기, 인재 등용 등 개인의 행동과 심리적 요인이 정부 부패에 미치는 영향을 조사한 연구이다(Silitonga et al. 2019; Zhang et al. 2019).

정부 부패를 참여 기회와 제도 역량에 따라 크게 네 가지 유형으로 구분한 연구도 있다(Johnston 2008)<sup>11)</sup>. 자세히 분류하면, 참여 기회는 정치적 기회와 경제적 기회, 제도적 역량은 사회의 역량과 경제기관 역량으로 구분하는 것이다. 먼저, 정치적 기회와 경제적 기회가 성숙하고, 사회 역량이 광범위하며 경제기관 역량이 강한 유형은 시장 로비형으로 분류된다. 시장로비형에 해당하는 주요국에는 오스트리아, 캐나다, 일본, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국 등이 있다.

다음으로 정치적 기회와 경제적 기회에서 개혁을 지향하고, 사회 역량과 경제기관 역량이 중간인 유형은 엘리트 카르텔형으로 분류된다. 엘리트 카르텔형은 제도적 역량은 중간 수준이지만, 경쟁이 지속되고 있는 유형이다. 엘리트 카르텔형에 해당하는 주요국에는 아르헨티나, 벨기에, 칠레, 이탈리아, 한국, 폴란드, 스페인 등이 속한다. 특히 한국은 사회를 주도하고 있는 엘리트 구성원들이 권력과 부의 연계를 통해 기득권을 유지하고 있으며, 이러한 결탁을 통해 부패가 발생하고 있다고 한다.

그리고 정치적 기회와 경제적 기회에서 자유화를 지향하고, 사회 역량과 경제기관 역량이 약한 유형은 족벌형으로 분류된다. 족벌 유형은 불평등과 빈곤, 구조화된 경쟁결핍이 내재

11) 이에 관한 논의는 김애진(2020)에 크게 의존하였다.



되어 있다. 족벌형에 해당하는 주요국에는 방글라데시, 인도, 네팔, 콜롬비아, 파키스탄, 말레이시아, 멕시코, 필리핀, 러시아 등이 있다.

마지막으로 정치적 기회는 비민주적이지만, 경제적 기회에서 자유화를 지향하는 유형은 독재형으로 분류된다. 관료독재형 부패는 족벌형과 마찬가지로 사회 역량과 경제기관 역량이 약하다. 관료독재 유형에 해당하는 주요국에는 중국, 인도네시아, 시리아, 나이지리아, 탄자니아 등이 있다.

〈표 4〉 정부 부패 유형

유형	참여 기회		제도적 역량		주요국
	정치적 기회	경제적 기회	사회 역량	경제기관 역량	
시장로비	성숙한 민주주의 자유화: 지속적 경쟁과 참여	성숙한 시장 자유화, 개방: 지속적 경쟁	광범위	강함	오스트리아, 캐나다, 일본, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국, 미국
엘리트 카르텔	민주주의 개혁 자유화: 경쟁 증가, 참여	시장개혁 대규모 자유화 및 개방: 경쟁 증가, 적당히 부유	중간	중간	아르헨티나, 벨기에, 칠레, 이탈리아, <b>한국</b> , 폴란드, 스페인 등
족벌	전환 체제 최근 중점 자유화 진행: 구조화된 경쟁 결핍	새로운 시장 최근 중점 자유화 진행: 광범위한 불평등과 빈곤	약함	약함	방글라데시, 인도, 네팔, 콜롬비아, 파키스탄, 말레이시아, 멕시코, 필리핀, 러시아
관료독재	비민주화 자유화 혹은 개방성 거의 없음	새로운 시장 최근 중점 자유화 진행: 광범위한 불평등과 빈곤	약함	약함	중국, 인도네시아, 시리아, 나이지리아, 탄자니아

자료: Johnston(2008), 김애진(2020)을 일부 수정하여 인용

### 3. 선행연구 검토

#### 1) 재정준칙의 효과성에 관한 연구

최근 재정준칙의 효과성 검증과 관련하여 실증적인 분석이 이루어지고 있다. 초기의 연구는 미국을 대상으로 하여 재정수지준칙(BBR)에 초점을 두고 진행되었고(Abrams and Dougan 1986; Bails 1982; Shadbegian 1996), 이후에는 국가의 범위를 확장하거나 정부 간 관계의 맥락에서 하위정부를 대상으로 하여 진행되고 있다(Burret and Feld 2014; Kirchgässner 2002).

지금까지, 재정준칙의 효과성에 관한 실증연구는 주로 재정성과와의 관계에 중점을 두고

있다. 그 결과, 재정준칙은 재정건전성 제고(Bohn and Inman 1996; Guichard, Kennedy and Wurzel 2007), 거시경제적 변동성 감소(Fatas and Mihov 2006), 재정정책의 경기순응성 감소(Bergman and Hutchison 2015), 공공부채 감소(Azzimonti, Battaglini, and Coate 2016), 재정적자 폭 감소(Caselli, Reynaud and Pattillo 2019), 국가재정 위기를 경험할 확률 감소(Asatryan, Castellón and Stratmann 2018) 등 재정성파에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편, Heinemann et al. (2018)은 재정준칙은 재정총액(fiscal aggregates) 제한에 긍정적인(+) 영향을 미친다는 결과를 제시하고 있다. 그러나 재정준칙은 재정적자를 통제하지만, 부채와 지출 그리고 수입까지 통제하지는 못한다고 지적한다. 재정준칙은 정부 지출을 제한하고 지속가능한 예산편성을 강화하도록 설계되었으며, 실증연구들은 편향된 재정행태가 규제되어 작동함을 시사하고 있다(Dorn, Gaebler and Rösel 2019).

반면, 재정준칙이 재정운용에 긍정적인 영향을 미치지 않는다는 반대주장도 존재한다. 재정성파를 내려면 정부의 신축적 재정운용 능력이 요구되는데, 재정준칙을 도입하면 재정당국이 운용의 묘(妙)를 발휘할 여지가 적어서 오히려 재정안정성에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 주장이다(Lane 2003; Wyplosz 2013). 같은 맥락에서, 일부 연구에서는 재정준칙은 지출준칙을 우회하기 위해 조세지출을 통한 우회 위험이 존재하고, 수치목표를 달성하기 위한 회계상 조작이 이루어질 가능성이 존재한다고 지적하고 있다(Von Hagen 1991; Milesi-Ferretti, 2004). Bergman and Hutchison (2015)의 주장과는 달리, 재정준칙을 도입한 정부는 재정준칙을 운용하지 않는 정부에 비해 경기순응적인 재정정책을 펴는 경향이 있다는 주장도 있다(Debrun et al. 2013; Fatas and Mihov 2006; Levinson 1998). 특히 Debrun et al.(2013)은 예산편성 시, 세출에 대해서는 과소 추정하고 세입에 대해서는 과대 추정하기 때문에 재정준칙을 도입할 때 예외조항을 과도하게 둘 여지가 있다고 설명하고 있다.

기존 문헌에서도 지적하였듯이, 재정준칙은 적극적 재정정책과 상충하는 경기순응성(procyclicality) 문제가 있다. 그러므로 재정준칙은 제도의 도입만으로 재정건전성 확보가 자동적으로 이루어지는 마법의 열쇠가 아니다(김재훈, 2020). 김주희·박소영(2020)은 미국 주정부를 대상으로 한 연구에서 균형예산제약 강도가 높을수록 재정적자가 감소하여 재정건전성이 확보된다고 주장한다. 그러나 부패 수준이 높은 정부일수록 재정준칙이 불투명하게 운용되고, 재정규율의 경직성이 덜 발휘되기 때문에 재정적자가 커질 수 있다고 분석하고 있다. 따라서 재정준칙을 효과적으로 이행하기 위해서는 재정총량에 대한 수치적인 한도 설정뿐만 아니라, 재정준칙을 준수할 수 있는 여건 조성이 필요하다. 이러한 측면에서, 재정준칙 예외조항에 대해 객관적으로 해석하고, 다양한 상황에 적용하여 재정준칙의 효과성을 제고할 수 있는 장치인 독립재정기구의 도입·운용을 주장하는 연구도 있다(하연섭 외, 2018).

## 2) 부패 결정요인에 관한 연구

부패는 자원배분 왜곡과 같은 부작용을 초래한다(Pailler 2018; Restuccia and Rogerson 2017). 부패가 국가발전에 미치는 영향은 각국의 상황에 따라 다르다. 따라서 최근에는 국가별 특성에 주목하여 부패의 원인을 규명하고자 하는 연구가 증가하고 있다(Johnston 2008; Serra 2006).

부패 결정요인에 대한 실증연구는 크게 경제적 요인, 제도적 요인, 사회·문화적 요인으로 구분된다. 먼저 부패에 영향을 미치는 원인을 경제적 요인에서 찾는 관점에서 소득 불평등, 빈곤율 등은 부패 감소에 부정적(-) 영향(Husted 1999, Paldam 2002), 무역 자유도는 부패 감소에 긍정적(+) 영향(Ades and Di Tella, 1997; Fisman and Gatti 2002; Persson, Tabellini and Trebbi 2003; Treisman 2000), 경제발전은 부패 감소에 긍정적(+) 영향(Ades and Di Tella, 1997; Adser'a, Boix and Payne 2000; Brunetti and Weder 2003; La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer and Vishny 1999; Serra 2006)을 미친다고 분석하고 있다. 반면, 화폐가치가 하락하여 물가가 전반적·지속적으로 상승하는 인플레이션은 부패 감소에 부정적(-) 영향을 준다는 결과가 제시되고 있다. 인플레이션률이 높으면 근로자의 실질 임금 수준이 감소하고, 변동성 상승으로 인해 도덕적 해이가 발생하여 대리인 문제가 발생할 수 있기 때문이다(Braun and Di Tella, 2004).

다음으로, 부패에 영향을 미치는 제도적 요인으로 선거 시스템을 들 수 있다. Persson, Tabellini and Trebbi (2003)는 소선거구제(single-member district), 최다득표제(plurality rule)를 기반으로 한 선거시스템은 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다고 분석하고 있다. 반면, Adser'a et al. (2000)은 비례대표제는 부패 감소에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는다고 하였다. Fisman and Gatti (2002)는 분권화, 특히 재정분권은 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다고 하였다. Treisman (2000)은 정부 부패의 잠재 결정요인을 분석하였는데, 특히 관료들은 이익·적발 가능성·처벌의 심각성 등에 대한 비용편익 분석을 통해 부패행위에 관여한다고 주장한다. 또 다른 측면에서는 정치적 요인, 정부형태(내각제 또는 대통령제), 선거제도 등이 정부 부패에 영향을 미친다는 연구결과들이 제시되고 있다(Gerring and Thacker 2004; Kim and Kim 2021; Lederman, Loayza, and Soares 2005; Montinola and Jackman 2002).

마지막으로 부패에 영향을 미치는 사회·문화적 요인에는 교육 수준, 인구밀도, 국토면적 등이 있다. 일반적으로 높은 교육 수준은 국가발전을 견인한다. Mauro(1995), Treisman (2000)는 인적자본 투자 비율이 높을수록 부패 감소에 긍정적(+) 영향을 준다고 분석하고 있다. Rose-Ackerman(1999)은 정부 규모가 크면 지대추구 기회가 많아진다고 분석하며, 정부 규모는 부패 감소에 부정적 영향을 미친다고 주장한다. 그러나 La Porta et al. (1999)은 정부 규모가 크면 조직이 체계적으로 구성되기 때문에, 보다 효율적으로 통제할 수 있으므로 부패 감소에 긍정적 영향을 준다고 한다.

〈표 5〉 부패 결정요인에 관한 연구

변수	내용	연구자
경제적 요인	소득불평등 소득불평등이 부패 감소에 부정적(-) 영향	Husted(1999), Paldam(2002)
	무역 자유도 무역 자유도가 높을수록 부패 감소에 긍정적 영향(+)	Ades and Di Tella(1997), Fisman and Gatti(2002), Persson <i>et al.</i> (2003), Treisman(2000)
	경제성장률 경제성장은 부패 감소에 긍정적(+) 영향	Ades and Di Tella(1997), Adser'a <i>et al.</i> (2000), Brunetti and Weder(2003), Serra(2006)
제도적 요인	인플레이션 인플레이션은 부패 감소에 부정적(-) 영향	Braun and Di Tella(2004); Paldam(2002)
	민주주의 민주주의 수준이 높을수록 부패 감소에 긍정적(+) 또는 부정적(-) 영향	Ades and Di Tella(1997), Brunetti and Weder(2003), Serra(2006), Treisman(2000)
	법제도 법률 시스템이 엄격할수록 부패 감소에 부정적(-) 또는 긍정적(+) 영향	La Porta <i>et al.</i> (1999), Adser'a <i>et al.</i> (2000)
	선거제도 소선거구제, 최다득표제는 부패 감소에 긍정적 영향(+), 비례대표제는 통계적 유의성 상실	Persson <i>et al.</i> (2003), Adser'a <i>et al.</i> (2000),
	분권화 분권화 수준이 높을수록 부패 감소에 긍정적(+) 또는 부정적(-) 영향	Arikan(2004), Gurgur and Shah(2000), Fisman and Gatti(2002), Prud'homme(1995)
	정치적 경쟁 PRI(Political Rights Index)가 높을수록 부패 감소에 긍정적(+) 영향	Knack and Azfar(2003), Monitolla and Jackman(2002)
사회· 문화적 요인	교육수준 인적자본 투자비용이 높을수록 부패 감소에 긍정적(+) 영향	Mauro(1995), Treisman(2000)
	인구밀도 인구밀도가 높을수록 부패 감소에 긍정적(+) 또는 부정적(-) 영향	La Porta <i>et al.</i> (1999), Rose-Ackerman(2010)
	국토면적 국토면적이 넓을수록 부패 감소에 긍정적(+) 또는 부정적(-) 영향	La Porta <i>et al.</i> (1999), Rose-Ackerman(2010)

자료: 김애진(2020)을 바탕으로 보완

이상의 논의를 통해 다음과 같이 가설을 설정하였다.

〈표 6〉 연구의 가설

가설	내용	기대부호
대가설 1	재정준칙의 도입은 정부 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다.	+
소가설 1	지출준칙의 도입은 정부 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다.	+
소가설 2	수입준칙의 도입은 정부 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다.	+
소가설 3	재정수지준칙의 도입은 정부 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다.	+
소가설 4	채무준칙의 도입은 정부 부패 감소에 긍정적 영향을 미친다.	+
대가설 2	독립재정기구의 존재는 재정준칙 도입에 긍정적 영향을 미친다.	+

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 분석모형

본 연구는 도구변수 접근법을 활용한다. 서론에서 설명한 바와 같이, 재정건전성이 낮은 국가는 보다 강력한 재정준칙을 도입할 가능성이 있으므로 내생성을 고려하여 도구변수를 활용하고자 한다. 재정준칙이 부패에 미치는 영향을 분석하기 위해 다음과 같이 방정식 모형을 구성하였다.

(1단계)

$$Corruption_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 fiscalrule_{i,t} + \alpha_2 X_{i,t} + \delta_i + \lambda_t + \mu_{i,t}$$

$Corruption_{i,t}$  :  $i$  국가의  $t$ 년도 부패인식지수

$fiscalrule^*_{i,t}$  :  $i$  국가의  $t$ 년도 재정준칙 도입여부를 나타내는 더미변수

$X_{i,t}$  : 사회·경제·제도적 통제변수

$\delta_i$  : 국가 고정효과

$\lambda_t$  : 시간 고정효과

$\mu_{i,t}$  : 오차항

$$fiscalrule^*_{i,t} = \begin{cases} 1 & \text{if } fiscalrule^*_{i,t} > 0 \\ 0 & \text{if } fiscalrule^*_{i,t} \leq 0 \end{cases}$$

여기서 우리는  $fiscalrule_{i,t}$  은  $\mu_{i,t}$  와 상관관계를 가질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 즉, 재정준칙 도입 여부가 부패변수에 대해 내생적일 수 있기 때문이다. 예를 들면, 정부 부패 수준이 높은 국가들이 재정준칙을 도입할 가능성이 높다면,  $\alpha_1$  추정치는 하향 편향성이 나타날 수 있다. 또 다른 측면에서는 정부 부패 수준이 낮은 국가들이 재정준칙을 도입할 가능성이 있는 반면에, 정부 부패 수준이 높은 국가는 오히려 재정준칙 도입을 회피할 가능성이 있다.

다시 말하면, 재정준칙 도입에 영향을 미치면서 관측되지 않은 특성이 정부 부패와 상호 관련성이 있을 경우 추정결과에 편의가 발생할 수 있다는 의미이다. 만일 재정준칙 도입 여부가 내생성(endogeneity)을 가질 경우 이를 교정하지 않으면 일치추정량을 얻을 수 없다. 따라서 본 연구는 재정준칙 도입이 가질 수 있는 내생성을 고려하여 도구변수를 이용한 2단계 최소제곱법(Two Stage Least Squares, 2SLS)모형을 사용하였으며, 이를 위해 재정준칙 도입 결정모형 방정식을 다음과 같이 설정하였다.

(2단계)

$$fiscallrule^{*}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 Z_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + \theta_i + \phi_t + \epsilon_{i,t}$$

 $Z_{i,t}$  : 도구변수 $X_{i,t}$  : 사회·경제·정치적 통제변수 $\theta_i$  : 국가 고정효과 $\phi_t$  : 시간 고정효과 $\epsilon_{i,t}$  : 오차항

$$fiscallrule^{*}_{i,t} = \begin{cases} 1 & \text{if } fiscallrule^{*}_{i,t} > 0 \\ 0 & \text{if } fiscallrule^{*}_{i,t} \leq 0 \end{cases}$$

도구변수  $Z_{i,t}$ 는 종속변수인  $fiscallrule^{*}_{i,t}$ 에 직접적인 영향을 주지 않으면서 처리변수인  $X_{i,t}$ 와는 강한 상관성을 가지고 있는 것이어야 하며(Judd and Kenny 1981), 잔차항( $\mu, \epsilon$ )과 독립적이라고 가정한다.

도구변수로 주변국 효과(neighborhood effects)를 활용한 연구도 있다(Debrun et al. 2008 Steinmo 2003, 이동원 2016). 이들은 해당 국가의 재정준칙 도입 여부에 주변국 효과, 즉 학습효과의 영향이 있기 때문이라고 그 이유를 설명하고 있다. 직관적으로 주변국의 개혁이 경쟁 압력과 모방효과로 인해 자국 개혁에 영향을 미칠 수 있다는 것이다(Buera and others 2011; Giuliano et al. 2013).

그러나 본 연구에서는 독립재정기구의 존재를 도구변수로 설정하였다. 독립재정기구는 건전한 재정정책 수립에 기여하고 공공재정의 지속가능성을 도모하기 때문이다. Beetsma, Debrun, Fang, Kim, Lledó, Mbaye, and Zhang (2019)은 독립재정기구 설립이 재정성장에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하였는데, 독립재정기구는 정확한 경제·재정전망과 재정준칙 준수에 기여한다는 결과를 제시하고 있다.

## 2. 변수의 측정

### 1) 종속변수

다수의 선행연구에서는 정부 부패를 측정하기 위한 대리변수로 부패인식지수(corruption perception index)를 사용하고 있다. 뇌물, 횡령, 지대추구 등 다양한 행위를 포괄하는 질적인 개념의 부패를 수치화하는 작업은 지난(至難)하다. 따라서 부패에 관한 실증연구는 대부분 다양한 대리변수를 통해 부패를 측정하고 있다.

잘 알려진 바와 같이, 부패 정도를 측정하는 부패지수에는 세계은행의 부패통제지수(Control of Corruption Index: CCI), 국제투명성 기구의 부패인식지수(Corruption Perceptions Index: CPI), 유럽반부패국가역량연구센터가 작성하는 국가별 공공청렴지수(Index of Public Integrity: IPI) 등이 있다<sup>12)</sup>.

본 연구의 종속변수는 국제투명성기구(Transparency International; TI)에서 매년 발표하는 CPI 순위이다. CPI는 베텔스만 재단(Bertelsmann Foundation), 국제경영개발원(IMD), 정치위험관리그룹(Political Risk Services Group), 세계경제포럼(World Economic Forum), 세계사법프로젝트(World Justice Project), 정치경제위험자문공사(Political & Economic Risk Consultancy) 등의 원천자료를 통해 부패인식지수를 산출한다. CPI는 국제사회에서 가장 인정받고 있는 부패측정 지수이기 때문에 정부 부패를 대리(proxy)하는 종속변수로 선정하였다.

2021년을 기준으로 OECD 평균은 66.57점이며 한국의 CPI는 62점으로 180개국 중에서 32위를 기록하였다. 정부 부패는 국가 간 비교가 가능한 것이어야 한다. 기존 문헌들에서도 정부 부패와 관련된 국가 간 비교연구에 CPI를 활용하고 있다(Goldsmith 1999; Fisman and Gatti 2002; Kim and Kim 2021). 그러나 부패 경험과 인식된 부패 수준 간 괴리가 있고, 전문가와 기업인들이 인식하고 있는 부패 수준이 실제 부패 수준을 반영하지 못한다는 비판이 제기되고 있다(고길곤·박준·이시영, 2019: 92).

본 연구는 1994년부터 2015년까지 OECD 36개국을 대상으로 국가 간 비교연구이다. 따라서 CPI가 가지고 있는 다소의 한계에도 불구하고 CPI 순위를 정부 부패의 대리변수(proxy variable)로 사용한다. CPI는 1995년부터 측정되었는데, 2011년까지는 0~10점, 2012년부터는 0에서 100점까지로 측정하고 있으며 점수가 높을수록 청렴하다. 그러므로 CPI 순위가 높을수록 정부 부패 수준이 낮고, CPI 순위가 낮을수록 정부 부패 수준이 높다.

## 2) 설명변수

본 논문의 설명변수는 재정준칙 도입 여부이다. 재정준칙 도입은 적자편향(deficit bias)을 제어하고, 예산이라는 한정된 재원을 효율적으로 배분하겠다는 정부의 의지를 나타낸다는 점에서 의미가 있다. 따라서 더미변수(dummy variable)를 사용하여, 재정준칙 유형에 해당하는 지출준칙(ER), 수입준칙(RR), 재정수지준칙(BBR), 채무준칙(DR) 각각을 도입하고 있으면 1, 도입하고 있지 않으면 0, 더미변수(dummy variable)로 처리하였다.

12) 김진영(2019)은 부패측정과 부패지수에 대해 자세하게 설명하고 있다.

### 3) 통제변수

재정준칙이 부패에 미치는 영향은 기타 변수들에 의해 영향을 받을 수 있으므로 통제변수를 설정할 필요가 있다. 따라서 기존 문헌을 바탕으로 하여 다음과 같이 통제변수를 설정하였다.

먼저, 정부 부패는 소득 불평등, 경제성장률, 국가채무와 같은 경제적 요인의 영향을 받는다. 특히 소득 불평등과 경제성장률 등은 부패를 통제하는 사회의 규범 형성과 부패의 문화적 수용도에 영향을 미친다(Ades and Di Tella 1997; Adser'a *et al.* 2000; Brunetti and Weder 2003; Serra 2006). 소득 불평등은 OECD Database를 통해 지니(GINI) 계수를 활용하였다. GINI 계수는 소득분배의 불균형 수치를 측정하는 소득분배지표로써 빈부격차와 계층 간 소득의 불균형 정도를 나타내며, 소득이 얼마나 균등하게 배분되었는지를 알려준다. 지니계수는 0에서 1사이의 수치로 표시되는데 소득분배가 불평등할수록 1에 가깝다. 경제성장률은 OECD Database를 통해 연도별 1인당 GDP 성장률을 사용하였다. 최근, 국가채무와 정부 부패 간 관계에 대해 중점을 둔 실증연구가 증가하고 있다(Benfratello, Del Monte and Pennacchio 2018; Cooray and Schneider 2016; Del Monte and Pennacchio 2020). 따라서 OECD 회원국의 GDP 대비 정부 부채 비율을 통제변수로 설정하였다.

다음으로 제도적 요인으로 민주주의 수준을 통제하였다. Johnston(2008)이 구분한 국가부패 유형에서 민주주의 수준이 낮은 유형은 관료독재형이었다. Jetter, Agudelo and Hassan (2015)은 민주주의 수준이 높을수록 정부 부패는 감소한다고 밝히면서, 다만 경제수준이 낮은 국가에서는 오히려 민주주의 수준이 높을수록 정부 부패가 증가한다고 한다. 민주주의 수준과 부패의 관계에 대해서는 일치된 결론에 이르지 못하고 있는데(Lambsdorff 2005), 그 이유는 선거제도(Tabellini 2005; Treisman 2007), 소득분배와 재산권 보호(Dong and Torgler 2011), 언론의 자유(Brunetti and Weder 2003; Treisman 2007) 등 민주주의의 다양한 유형 또는 특징 때문이라 할 수 있다. 본 연구에서는 Freedom House에서 발표하는 정치적 권한과 시민의 자유 수준을 결합한 지표를 사용하였다. 이 지표는 수치가 낮을수록 민주주의 수준이 높다.

마지막으로 사회·환경적 요인으로 교육수준, 국가규모를 통제하였다. 기존문헌에서는 교육수준이 높은 유권자는 부패를 식별하고 처벌할 가능성이 높다고 밝히고 있다(Galston 2001; Glaeser and Saks 2006; Popkin and Dimock 1999). 교육수준이 높으면 인적자본과 정치참여율이 증가하여 정부 부패 수준이 감소한다는 내용이다. 따라서 본 연구에서도 교육수준을 통제변수로 설정하였으며, World Bank Database의 Secondary(중등) 교육 이수율을 변수로 선정하였다. 정부 부패와 국가 규모 간 관계에 대해서는 서로 다른 연구결과가 존재한다. 국가 규모가 크면 통제 불가능한 범위가 넓어져 지대추구의 기회가 많아진다는 주장(Rose-Ackerman, 1999)이 있는 반면에, 사회구성원이 큰 공동체에 속할 때 오히려 체



계적인 통제가 가능하기에 정부 부패가 감소한다는 주장(La Porta *et al.* 1999)이 있다. 본 연구에서는 국토면적 대비 인구수로 측정한 인구밀도, 강, 바다는 제외하되 배타적 경제수역을 포함한 국토면적을 통제변수로 설정하였으며 모두 World Bank Database에서 자료를 확보하였다.

#### 4) 도구변수

재정의 지속가능성을 위해 세계 각국은 중기재정계획을 수립을 의무화하고, 독립재정기구(Independent fiscal institution; IFI)를 설립하고 있다(김태일, 2021). 2014년 OECD는 독립재정기구 설립 권고안을 발표한 바 있는데, 2022년 현재 OECD 회원국 중 28개국이 독립재정기구를 설립하여 운영하고 있다.

독립재정기구란, 정부의 재정정책과 성과에 대해 감독하는 공공재정의 감시자(watchdog)로서 독립성과 비당파성을 가진 기관을 의미한다(Beestma *et al.* 2019; von Trapp, Lienert and Wehner 2016; 김춘순·권순영·윤주철, 2020; 하연섭 외, 2018). 일반적으로 독립재정기구는 장기 재정전망, 비용추계, 재정준칙 준수 모니터링, 의회 예산분석 지원 등을 수행하는데, 김춘순 외(2020)은 독립재정기구의 조직특성<sup>13)</sup>에 따라 수행하는 기능에 차이가 있다고 분석하고 있다.

선행연구에서는 재정준칙 도입은 재정성과 제고에 긍정적 영향을 미친다고 분석하면서, 동시에 독립재정기구를 운영할 때 그 효과가 증대된다고 주장하고 있다(Hallerberg, Strauch and von Hagen 2004; Wyplosz(2013). 본 연구에서는 이에 착안하여, 독립재정기구의 운용은 재정준칙 도입을 촉진시킬 것이라 가정하고 독립재정기구를 도구변수로 설정하였다.

〈표 7〉 OECD의 독립재정기구 현황

국가	독립재정기구	설립연도	제도모델
호주	Commonwealth Parliamentary Budget Office (PBO)	2012	Legislative budget office
	Victorian Parliamentary Budget Office (PBO) <sup>1)</sup>	2018	
오스트리아	Fiscal Advisory Council (FISK) <sup>2)</sup>	1970	Legislative budget office
	Parliamentary Budget Office (PBO)	2012	
벨기에	High Council of Finance (HRF/CSF)	1989	Fiscal council
캐나다	Parliamentary Budget Office (PBO)	2008	Legislative budget office
	Financial Accountability Office of Ontario (FAO-ON)	2015	
체코	Czech Fiscal Council (CFC)	2017	Fiscal council

13) 독립재정기구의 제도모델을 위원회 형태 조직과 의회예산조직으로 구분하였다. 독립재정기구의 제도모델은 <표 6> OECD의 독립재정기구 현황에 제시되어 있다.

덴마크	Danish Economic Council (DEC)	1962	Fiscal council
에스토니아	Fiscal Council of Estonia (FCE)	2014	Fiscal council
핀란드	Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function – National Audit Office of Finland	2013	Audit institution
	Finnish Economic Policy Council (EPC)	2014	Legislative budget office
프랑스	High Council of Public Finance (HCFP)	2013	Audit institution
독일	Independent Advisory Board to the Stability Council	2013	Fiscal council
그리스	Parliamentary Budget Office (PBO)	2011	Legislative budget office
	Hellenic Fiscal Council (HFC) <sup>4</sup>	2015	Fiscal council
헝가리	Fiscal Council (established 2011) <sup>5</sup>	2011	Fiscal council
아이슬란드	Icelandic Fiscal Council	2016	Fiscal council
아일랜드	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	2011	Fiscal council
	Oireachtas Parliamentary Budget Office (PBO)	2017	Legislative budget office
이탈리아	Parliamentary Budget Office (PBO)	2014	Legislative budget office
한국	National Assembly Budget Office (NABO)	2003	Legislative budget office
라트비아	Fiscal Discipline Council	2014	Fiscal council
리투아니아	Budget Policy Monitoring Department – National Audit Office of Lithuania (BPMD)	2015	Audit institution
룩셈부르크	National Council of Public Finances (CNFP)	2014	Fiscal council
멕시코	Center for Public Finance Studies (CEFP)	1998	Legislative budget office
네덜란드	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	1945	Fiscal council
포르투갈	Portuguese Public Finance Council (CFP)	2012	Fiscal council
슬로바키아	Council for Budget Responsibility (CBR)	2012	Fiscal council
슬로베니아	Slovenian Fiscal Council	2015	Fiscal council
스페인	Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF)	2014	Fiscal council
스웨덴	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2007	Fiscal council
영국	Office for Budget Responsibility (OBR)	2010	Fiscal council
	Scottish Fiscal Commission (SFC) <sup>6</sup>	2014	Fiscal council
미국	Congressional Budget Office (CBO)	1974	Legislative budget office

주 <sup>1</sup>: Victoria 주에 설립된 최초의 호주 주의회 재정기구

주 <sup>2</sup>: Fiscal Advisory Council은 원래 정부부채 위원회로 설립됨

주 <sup>3</sup>: Ontario 주의회 재정기구로 2013년 예산안 의결을 위한 정치적 연합에서 설립됨

주 <sup>4</sup>: PBO는 처음에 그리스와 채권국(IMF, EU 등) 간 차관 계약에서 합의된 국가 예산 개혁의 일환으로 설립됨

HFC는 유럽연합지침(European directives)에 대응하는 국가 예산 개혁의 일환으로 설립됨

주 <sup>5</sup>: 2008년 의결된 'Fiscal Responsibility Law'에 따라 재정위원회가 설립되었지만 2010년에 폐지됨  
2011년 초기 재정위원회와 법적으로 분리된 새로운 재정위원회가 설립됨

주 <sup>6</sup>: 2014년, "Scotland가 영국 연방에서 분리·독립해야 하는가?"에 대한 찬·반 투표를 실시하였으나 부결됨. 이후 영국 중앙정부는 조세권과 예산권을 Scotland 의회에 이양하였고, 그 결과 SFC가 설립됨

자료: OECD, Independent Fiscal Institutions Database, 2019

변수의 측정과 출처를 정리하면 <표 8>과 같다.

<표 8> 변수의 측정과 출처

구분		측정		자료 출처
종속 변수	정부 부패	CPI 순위	Corruption Perceptions Index 순위가 낮을수록 청렴	Transparency International
설명 변수	재정준칙	수입준칙 (RR)	지출 준칙 도입 = 1, 그렇지 않으면 = 0	IMF Database
		지출준칙 (ER)	수입준칙도입 = 1, 그렇지 않으면 = 0	
		재정수지준칙 (BBR)	재정수지 준칙 도입 = 1, 그렇지 않으면 = 0	
		채무준칙 (DR)	채무 준칙 도입 = 1, 그렇지 않으면 = 0	
통제변수	소득 불평등도		GINI Index	OECD Database
	경제성장률		연도별 1인당 GDP 성장률	
	국가채무		연도별 GDP 대비 정부 부채 비율	
	민주주의 수준	정치적 권한+시민의 자유 수준 지표 결합 (수치가 낮을수록 민주주의 수준이 높음)		Freedom House
	인구		인구밀도	World Bank Database
	교육수준		Secondary(중등) 교육 이수율	
	국토면적		강, 바다는 제외하되 배타적 경제수역은 포함하는 국토면적	
도구 변수	독립재정기구	독립재정기구설치 = 1, 그렇지 않으면 = 0		OECD Database

## IV. 분석 결과

### 1. 기초통계

변수별 기초통계량은 <표 9>와 같다. 1994년부터 2015년까지 관찰된 803개의 시기별, 국가별 종속변수인 정부 부패를 측정한 결과 OECD 회원국의 CPI 순위는 평균 25.7위인 것으로 나타났다. CPI 조사대상 국가가 총 180개국인 것을 감안할 때, OECD 회원국의 CPI 순위는 비교적 상위권에 속하기 때문에, 정부 부패 수준이 낮다고 해석할 수 있다. 다만, 최솟값 1부터 최댓값 135에 이르는 것을 볼 때, OECD 회원국 내에서도 정부 부패 수준에는 편차가 큰 것을 확인할 수 있다.

설명변수 가운데 재정수지준칙(BBR)의 평균이 0.74, 채무준칙 0.62로 나타나, OECD 회원국은 가장 많이 도입하고 있는 단일 재정준칙은 재정수지준칙(BBR)인 것을 확인할 수 있다. 통제변수를 살펴보면, OECD 회원국의 경제성장률은 평균 2.44, 불평등도는 0.31로 나타났다. 경제성장률의 최솟값이 -14.4, 최댓값이 24로 나타나, 국가별 경제성장률 수준 차이가 크며, 불평등도 수준은 최댓값 0.52로 비교적 양호한 수준이라고 해석할 수 있다. 국가채무비율 평균은 57.9, 최솟값은 3.67, 최댓값은 237.6으로 나타나, 국가채무의 수준이 가장 높은 국가의 국가채무비율은 가장 낮은 국가의 약 80배가 되는 것을 확인할 수 있다. 또한, 민주주의 수준은 평균 2.44, 교육수준은 평균 72이며, 수치가 낮을수록 민주주의 수준이 높은 것을 감안할 때, OECD 회원국의 민주주의 수준 역시 국가별로 차이가 크다고 해석할 수 있다. 본 연구는 종속변수에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인들을 통제하고 분석하였다.

<표 9> 기초통계

변수	관측치	평균	표준오차	최솟값	최댓값
정부 부패(CPI)	803	25.73474	20.7489	1	135
지출준칙(ER)	756	0.346561	0.476189	0	1
수입준칙(RR)	756	0.088624	0.284389	0	1
재정수지준칙(BBR)	756	0.743386	0.437054	0	1
채무준칙(DR)	756	0.617725	0.486265	0	1
경제성장률	848	2.445376	3.318766	-14.4643	23.99909
소득 불평등도	460	0.311487	0.056549	0.211	0.519
국가채무비율	791	57.86295	38.68374	3.663581	237.6471
교육수준	663	72.08326	18.21509	17.9	93.8
민주주의 수준	828	2.626812	1.227302	2	11
인구밀도	863	131.9604	129.4103	2.324174	527.918

국토면적	863	12.06974	1.730626	7.795647	16.03057
독립재정기구	818	0.397311	0.489641	0	1

<표 10>은 종속변수, 설명변수, 통제변수 그리고 도구변수 간 상관관계를 분석한 결과이다. 회귀분석에서 사용되는 상관계수는 적률상관계수로서 그 값의 크기가 연관의 정도를 나타내는데, 일반적으로 상관계수 값이 0.7 이상일 경우 다중공선성을 의심할 만하다. 상관관계 분석 결과, 상관계수 값이 0.7 이상인 변수는 없었기 때문에, 변수 간 상관성은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 하지만 보다 명확한 측정을 위해 변수 간 다중공선성(variance inflation factor; VIF) 검정을 하였고, 그 결과 VIF 값이 10을 넘지 않아 다중공선성은 존재하지 않는 것으로 나타났다.

<표 10> 상관관계 분석

구분	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
(1) 1													
(2) -0.153	1												
(3) -0.196	0.311	1											
(4) -0.178	0.313	0.183	1										
(5) -0.131	0.355	0.245	0.647	1									
(6) 0.037	-0.134	-0.096	-0.158	-0.069	1								
(7) 0.437	-0.208	-0.068	-0.261	-0.413	0.008	1							
(8) -0.301	0.277	0.059	0.044	0.097	0.065	-0.452	1						
(9) 0.044	0.157	-0.092	0.204	0.048	-0.271	0.046	-0.189	1					
(10) 0.560	-0.222	-0.148	-0.381	-0.392	0.061	0.536	-0.523	-0.016	1				
(11) 0.021	0.122	0.194	0.092	-0.010	-0.031	-0.081	0.015	0.272	0.038	1			
(12) 0.005	-0.084	-0.011	-0.216	-0.206	-0.143	0.374	-0.184	0.143	0.138	-0.395	1		
(13) 0.039	0.292	0.204	0.052	-0.027	-0.069	0.203	0.15	0.319	-0.04	0.290	0.117	1	

주: (1) CPI, (2) 지출준칙(ER), (3) 수입준칙(RR), (4) 재정수지준칙(BBR), (5) 채무준칙(DR), (6) 경제성장률, (7) 소득 불평등도, (8) 교육수준, (9) 국가채무비율, (10) 선거, (11) 민주주의 수준, (12) 인구밀도, (13) 국토면적, (14) 독립재정기구

자료: OECD, Independent Fiscal Institutions Database, 2019

## 2. 재정준칙이 정부 부패에 미치는 영향

모형의 강건성을 확인하기 위해 모델 1~모델 6까지 구분하여 분석하였다. 모델 1은 지출준칙(ER), 모델 2는 수입준칙(RR), 모델 3은 재정수지준칙(BRR), 모델 4는 채무준칙(DR), 모델 5는 모든 재정준칙 유형을 포함한 모델이다. 모델 6은 모델 5에 통제변수를 포함한 모델이며, 모델 6을 중심으로 분석 결과를 설명하면 다음과 같다.

먼저, 지출준칙(ER)은 정부 부패와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이는 통계적으로 95% 신뢰도 수준에서 유의미하며, 즉, 지출준칙(ER) 도입으로 정부 부패가 감소(CPI 순위가 낮아진다) 한다고 해석할 수 있다. 지출준칙은 총지출 한도, 총지출 증가율 등 재정지출 규모나 증가율을 직접적으로 제한하는 방식이다. 지출준칙 하에서는, 경제상황에 관계없이 재정 당국이 설정된 지출한도를 지킬 수 밖에 없기 때문에 다른 준칙에 비해 투명하고 논쟁의 여지가 적다. 이같은 이유로 지출준칙(ER)은 정부 부패 감소에 긍정적 영향을 주는 것으로 판단된다.

다음으로, 수입준칙(RR)은 정부 부패와 통계적으로 유의미한 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 반면, 재정수지준칙(BRR)은 정부 부패와 통계적으로 99% 신뢰도 수준에서 유의미한 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 다시 말하면, 재정수지준칙(BRR) 도입으로 정부 부패가 증가(CPI 순위가 높아진다) 한다고 해석할 수 있다. 이와 같은 결과는 재정수지준칙(BRR)이 가지는 특성에 기인하는 것으로 판단된다. 첫째, 재정수지준칙(BRR)은 매 회계연도 또는 일정 기간 동안 재정수지를 일정 범위 내에서 관리하는 방식이다. 재정 당국은 설정된 재정적자 한도를 최대한 활용하려는 경향이 있기 때문에, 재정건전성 측면에서는 지출준칙보다는 활용도가 낮다는 평가도 있다(박형수, 2013). 둘째, 재정준칙은 세입·세출에 대해 각각 과대 추정하거나 과소 추정할 수 있는 예외조항을 폭넓게 설정할 수 있으며 수지목표 달성에 중점을 주기 때문에 회계상 조작 가능성이 있다(Debrun et al. 2013; Fatas and Mihov 2006; Levinson 1998).

그리고, 채무준칙(DR)은 정부 부패와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이는 통계적으로 90% 신뢰도 수준에서 유의미하며, 지출준칙(ER)과 마찬가지로, 채무준칙(DR) 도입으로 정부 부패가 감소(CPI 순위가 낮아진다) 한다고 해석할 수 있다. 채무준칙(DR)은 GDP 대비 국가채무 비율의 한도를 제시하거나 단계적으로 감소하도록 제약조건을 가하는 방식이다. 현황 파악과 관리·감독이 용이하기 때문에 채무준칙(DR)은 정부 부패 감소에 긍정적 영향을 주는 것으로 판단된다.

마지막으로, 주요 독립변수들과 함께 정부 부패에 영향을 미칠 수 있는 통제변수들의 효과를 살펴보았다. <표 11>의 결과에서 나타나듯이, 경제성장률, 국가채무비율, 교육수준, 민주주의 수준은 정부 부패와 통계적으로 유의미한 수준에서 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 경제성장률과 국가채무비율은 선행연구 결과와 마찬가지로, 각각 정부 부패와 부(-), 정

부 부패와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그러나 직관적인 결과와는 달리 교육 수준과 민주주의 수준은 정부 부패와 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 확인되었으며, 통계적으로 99% 신뢰도 수준에서 유의미하다. 기존 문헌에서는 민주주의 수준과 정부 부패 간 관계에 대해 상반된 결과를 제시하고 있다. Freedom House에서 발표하는 지표는 지수의 순위가 낮을수록 민주주의 수준이 높다. 따라서 본 연구의 결과는 정치적 권한이 높고, 시민의 자유 수준이 높은 사회가 더 부패하다는 결론(Ades and Di Tella; 1997, Goldsmith, 1999; Paldam, 1999; Treisman, 2000)을 뒷받침 하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 재정준칙이 정부 부패에 미치는 영향 분석 결과

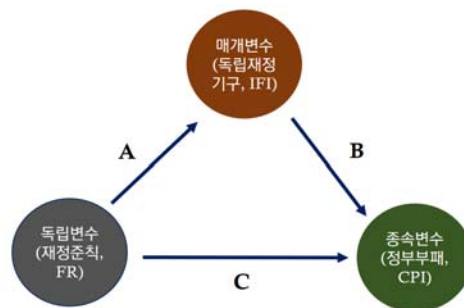
변수	모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5	모델 6
지출준칙 (ER)	-4.988843*** (0.7411439)				-4.216869*** (0.766532)	-1.871321** (0.869907)
수입준칙 (RR)		-2.604699 (1.990411)			-1.040188 (1.950015)	-1.255078 (2.496356)
재정수지준칙 (BBR)			6.132754** (0.9833132)		6.016072*** (-0.257057)	6.662689*** (2.391074)
채무준칙 (DR)				-3.069476*** (1.165917)	-2.41939* (1.396644)	-4.027007* (2.122455)
경제성장률						-0.182694** (0.0871543)
소득 불평등도						21.95405 (27.23098)
국가채무비율						0.0825249*** (0.0244399)
교육수준						0.396009*** (0.1017456)
민주주의 수준						3.09484*** (1.005691)
인구밀도						-0.0387719 (0.0635703)
국토면적						52.228191 (128.7449)
_cons	23.66744 (0.3814307)	25.20313 (0.3377042)	20.77728 (0.7975176)	23.49772 (0.7908826)	20.99391 (0.8531424)	-651.9472 (1564.227)
Obs.	731	731	731	731	731	374
country	36	36	36	36	36	34
R-square	0.234	0.388	0.315	0.292	0.301	0.258
F-value	42.23***	1.12	35.66***	5.99**	67.65***	62.28***

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.001

### 3. 독립재정기구의 매개효과 분석

본 연구는 재정준칙 도입과 정부 부패 간의 관계를 분석하고, 도구변수로서 독립재정기구의 도입에 중점을 두고 분석하였다. 나아가, 독립재정기구가 이러한 관계를 매개하는지를 실증적으로 검증하고자 한다.

그림에서 A는 재정준칙과 독립재정기구, B는 독립재정기구와 정부 부패, C는 재정준칙과 정부 부패 간 인과관계를 분석한 것이다. 일반적으로 sobel test를 실시한다.



〈그림 1〉 매개효과

직접효과는 매개변수가 존재함에도 불구하고, 매개변수를 거치지 않고 종속변수에 영향을 주는 것이고, 간접효과는 매개변수를 통해 종속변수에 영향을 주는 것이다. 즉, 간접효과를 매개효과라고 하며,  $|z|$ 가 1.96보다 크면 간접효과는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것이다(Baron and Kenny 1986).

재정준칙이 정부 부패에 미치는 직접효과는 경로계수  $-9.534768$ ,  $P > |z| = 0.000$ 이며, 통계적으로 유의미하게 나타났다. 그러나 <표 12>에 제시되어 있듯이, 간접효과는 0으로 나타나 독립재정기구는 매개효과가 없는 것으로 확인되었다.

〈표 12〉 매개효과 분석

구분	직접 효과 (1) (Direct effects)	간접 효과 (2) (Indirect effects)	종합 효과 (3) = (1)+(2) (Total effects)
정부 부패			
독립재정기구	1.622745 (1.515905)	0 (no path)	1.622745 (1.515905)
재정준칙	-9.534768*** (1.844369)	0.1385096 (0.1484862)	-9.396259*** (1.841266)
독립재정기구			
재정준칙	0.0853551* (0.0448896)	0 (no path)	.0853551* (0.0448896)



## V. 결론 및 정책적 함의

최근 경기위축 대응을 위한 재정지출 확대에 따라 국가부채가 급격히 늘어나면서, 주요 경제기구들은 재정건전성 확보 필요성을 제기하고 있다. IMF는 2021년 10월 발간한 「세계경제전망 보고서」(World Economic Outlook-Recovery During a Pandemic: Health Concerns, Supply Disruptions, Price Pressures)에서 2021년과 2022년 세계경제성장률을 각각 5.9%, 4.9%로 전망했다.<sup>14)</sup> OECD는 2021년 12월 「경제전망(Economic Outlook)」<sup>15)</sup>에서 세계 경제는 팬데믹 이전 수준을 회복하였지만, 여전히 위기 전 성장경로를 하회하고 있어 아직 불완전한 모습이라고 지적하였다.<sup>16)</sup> 단기적으로는 불확실성이 높은 상황에서 거시정책지원을 지속할 것을 권고하였다. 하지만 팬데믹 관련 지원은 단계적으로 축소하고, 경제 복원력을 높이기 위한 구조 개혁에 초점을 둘 것을 강조하였다.

우리나라 정부도 재정환경 변화에 대응하고 재정의 지속가능성을 유지하기 위해 「한국형 재정준칙 도입방안」을 2020년 10월 5일, 발표하였고, 같은 해 12월 30일 국회에 정부안(의안번호 제2107025호)으로 제출하였다.<sup>17)18)</sup> 2019년 국가재정전략회의에서는 국가채무비율에 대한 준거, 40% 논의가 있었고, 2020년에는 추가경정예산을 4차례 편성한 결과, 올해 국가채무비율은 47.3% 수준이다.

정치적 경기순환론(Political Business Cycle; PBC)에 의하면 선거 전에는 확장적 재정정책을 통해 지출을 확대한다고 한다(Nordhaus 1975). 이 과정에서 특정 지역구를 위한 선심성 사업 혹은 정치자금 후원자를 위한 낭비성 사업, 즉 Pork barrel, 투표담합 행위인 Log-rolling이 발생할 수 있다. 우리나라는 2019년, ‘30-50 클럽<sup>19)</sup>’에 세계 7번째로 진입한 선진 국가임에도, 2021년도 국가별 국가청렴도(CPI)에서 OECD 국가 38개국 중 22위, 아시아·태평양지역 17개국 중 7위<sup>20)</sup>를 기록하였다. 제20대 대통령선거, 제8회 전국동시지방선

14) IMF는 우리나라의 2020~2022년 3개년 평균 경제성장률은 2.2%, 2021년 경제성장률은 4.3%, 2022년 경제성장률은 3.3%로 전망했다.(<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>, 최근검색일: 2022.1.7.)

15) OECD (2021), Economic outlook, volume 2021 issue 2: preliminary version, pp.161-163.

16) 세계 경제는 2021년 5.6% 성장 후, 2022년 4.5%, 2023년 3.2% 성장을 전망하였다.

17) 제384회 국회(임시회) 제1차 전체회의, 제391회 국회(정기회) 제3차 경제재정소위원회 이후 논의된 바없으나, 현재 소관상임위원회인 기획재정위원회에 계류 중이다(최근검색일: 의안정보시스템, 2022. 2.18.).

18) 과거에도 정부는 재정준칙의 법제화를 시도한 바 있다. 정부는 「재정건전화법안」을 2016년 10월 27일 국회에 제출하였으나, 제20대 국회 임기만으로 폐기되었다. 이 법안은 국가채무를 GDP 대비 45%이내, 관리재정수지 적자를 GDP 대비 3% 이내로 유지·관리하는 것을 내용으로 하고 있다.

19) (30-50 클럽) 1인당 국민소득 3만달러 이상, 인구 5천만 이상의 나라로 우리나라 외에 미국, 독일, 영국, 일본, 프랑스, 이탈리아로 6개국이 있다.

20) 뉴질랜드(88점), 싱가포르(85점), 홍콩(76점), 호주(73점), 일본(73점), 대만(68점), 한국(62점), 말레이시아(48점), 중국(45점), 베트남(39점), 인도네시아(38점), 태국(35점), 몽고(35점), 필리핀(33점), 라오

거를 몇 개월 앞둔 상황에서 재정에 대한 투명성, 책임성을 확보하는 차원에서 재정준칙과 정부 부패에 논의가 필요한 시점이다. 그러나 지금까지 재정준칙에 대해서는 재정건전성 효과에 대해서만 논의가 되어왔다.

이에 본 연구는 “재정 권한의 오·남용 방지”라는 재정준칙의 근원적 의미에 착안하여 재정준칙이 정부 부패에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 그리고 기존 문헌에서 나아가 OECD 36개국을 분석대상, 1994년부터 2015년까지 20년간을 분석기간으로 하여 패널자료를 구성해 실증분석을 하였다. 또한, 재정준칙 도입이 가질 수 있는 내생성을 고려하여 도구변수를 활용하였으며, 2SLS 모형을 사용하였다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 지출준칙(ER)은 정부 부패와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 지출준칙(ER) 도입은 정부 부패 감소에 긍정적(+) 영향을 미치는 것을 확인하였다. 둘째, 재정수지준칙(BRR)은 정부 부패와 통계적으로 99% 신뢰도 수준에서 유의미한 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 재정수지준칙(BRR)은 재정수지를 균형 범위 내에서 관리하는 방식이기 때문에 회계상 조작 가능성이 있어서, 정부 부패 감소에 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 분석된다. 셋째, 채무준칙(DR)은 정부 부패와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 지출준칙(ER)과 마찬가지로, 채무준칙(DR) 도입으로 정부 부패가 감소한다고 해석할 수 있다. 마지막으로, ‘독립재정기구의 존재’는 재정준칙 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구의 결과는 독립재정기구가 재정준칙 도입을 제고하며, 재정준칙 도입은 정부 투명성을 강화할 수 있음을 시사한다.

연구결과를 종합하였을 때, 다음과 같은 정책적 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 재정준칙의 기준이 되는 재정수지 기준지표는 ‘관리적 재정수지’를 적용할 필요가 있다. 현재 정부안의 경우 통합재정수지<sup>21)</sup> 적자 3%를 기준, 류성걸·송언석 의원안은 관리재정수지 적자 2% 기준, 추경호 의원안은 관리재정수지<sup>22)</sup> 적자 3%를 기준으로 하고 있다(<표 3> 참고). 2020년 기획재정위원회 국정감사 과정에서, 정부가 발표한 정부안이 2016년 정부가 제출한 「재정건전화법안」에 비해 완화된 기준<sup>23)</sup>을 적용했다는 비판이 있다. 본 연구의 결과에서 다른 준칙에 비해 비교적 유연한 특성을 가진 재정수지준칙(BRR)은 정부 부패 감소에 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 당해연도의 재정건전성 상

스(30점), 미얀마(28점), 캄보디아(23점) 등 17개국 중에서 7위를 기록함

21) 통합재정수지란, 당해 회계연도의 통합재정수입에서 통합재정지출을 차감하여 산출하는데, 통합재정수입 및 통합재정지출은 예산, 기금 등 정부재정수입·지출 규모에서 회계와 기금간 내부거래, 차입 및 채무 상환 등을 위한 보전거래를 제외하여 계산한다.

22) 정부는 재정수지를 발표할 때 통합재정수지에서 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험 등 사회보장성 기금 수지를 제외하여 산출한 ‘관리재정수지’를 별도로 발표하고 있다.

23) 최근 정부가 발표한 한국형 재정준칙 도입방안은 국가채무비율 60%, 통합재정수지 적자 3% 기준을 상호 보완하여 적용하는 것이다. 국가채무비율 기준 45%, 관리재정수지 적자 2% 또는 3% 수준에 비해서는 완화된 기준으로, 이에 대해 지나치게 완화된 기준을 적용하면 재정의 건전화를 위한 재정준칙의 도입목적은 충분히 달성하지 못할 가능성에 대한 지적이 제기된 바 있다.

황을 정확히 판단하고, 통합재정수지보다 적자폭이 크게 나타나는<sup>24)</sup> 관리재정수지를 재정준칙의 기준지표로 설정할 필요가 있다.

둘째, 재정준칙의 구체적인 기준은 시행령보다 엄격한 수준인 법률에서 규정할 필요가 있다. 현재 정부안의 경우 법률에는 재정준칙의 근거만을 규정하고, 구체적 기준은 시행령에 규정하고 있으나, 류성걸·송언석·추경호 의원안은 법률에 규정하고 있다. 재정준칙의 구체적인 기준을 시행령에 규정하면, 재정의 유연한 역할이 가능해지지만, 재정준칙의 강한 규범력을 상실하게 된다. 홍종현·정성호(2020)에 따르면, 재정준칙의 구체적 수준을 법률로 규율할 경우 구속력을 담보할 수 있다고 하였다. 이강구(2020)는 수치화된 재정목표를 법률로 규정하지 않고 시행령에 위임하는 것은 재정준칙이 아닌 재정규율로 분류될 수 있다고 지적하였다. 본 연구의 결과에서 다른 준칙에 비해 비교적 엄격한 특성을 가진 지출준칙(ER)과 채무준칙(DR)은 정부 부패 감소에 긍정적(+) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 재정준칙이 강한 규범력을 상실하게 되면 도입 목적이 형해화될 우려가 있으므로, 재정준칙의 구체적인 기준은 시행령보다는 법률에 규정하는 것이 타당하다.

셋째, 장기적으로는 재정준칙 준수 모니터링 기능을 독립재정기구인 국회예산정책처에서 수행하도록 국회예산정책처의 기능을 재정립할 필요가 있다. 본 연구의 결과에서 도구변수인 독립재정기구의 존재는 재정준칙 도입에 긍정적(+) 영향을 미치는 것으로 나타났다. 김춘순 외(2020)는 국회예산정책처가 수행하는 독자적인 업무가 예산과정에서 실질적으로 기능할 수 있도록 명시적 재정준칙, 하향식 예산심사 등의 제도적 기반이 마련될 필요가 있다고 주장하고 있다.

본 연구는 정부 부패 감소를 위해 재정준칙을 도입하고 독립재정기구를 설치해야 한다는 문제인식에서 출발하였다. OECD 회원국의 재정준칙 도입 현황과 정부 부패 수준을 패널데이터로 구축하고 관련성을 분석하여, 정책적 시사점을 종합적으로 검토하였다는 점에서 의의가 있다. 하지만 정부 부패를 부패인식지수라는 대리지표로 사용하여 정부 부패의 비가시적인 측면에 대한 통제가 부족했고, 독립재정기구의 기능 및 성과와 관련하여 질적인 측면을 반영하지 못한 한계가 있다. 본 연구를 계기로 후속 연구에서는 재정준칙 수준과 독립재정기구의 기능 및 성과 관계에 대한 분석을 종합적으로 실시한 심도 있는 연구가 진행되기를 기대한다.

무엇보다, 국회와 행정부는 재정 권한을 두고 서로 경쟁하는 관계가 아니다. 재정 권한은 국민의 다양한 수요를 반영하고, 국가재정을 건전하게 운용하는 데 사용되어야 한다. 따라서 제21대 국회에서는 현재 국회에 계류 중인 재정준칙 관련 법안을 임기 내에 처리하여, 팬더믹 이후 재정 정상화 노력을 통해 중장기적인 차원에서 재정 위험을 관리해야 할 것이다.

24) 2020년 기획재정부위원회 국정감사 과정에서, 일반적으로 관리재정수지보다 2%p 내외 정도로 재정수지 적자폭이 적게 나타나는 통합재정수지의 특성상 지나치게 완화된 기준을 적용하려는 것은 아닌지에 대한 문제제기가 있었다(국회기획재정부위원회, 「국가재정법 일부개정법률안」 검토보고서, 2021. 2, p.21.)

## 참고문헌

- 고길곤·박준·이시영, :-“부패경험이 인식된 공직부패수준에 미치는 영향의 크기: 확장 역확률 가중치 접근을 이용한 준비모수적 접근을 중심으로”, 『한국행정학보』 제53권 제2호, 2019, 91~121쪽.
- 국회기획재정위원회, 『국가재정법 일부개정법률안』 검토보고서, 2021.2.
- 국회예산정책처, 『2021~2030 NABO 중기재정전망』, 국회예산정책처, 2021.
- \_\_\_\_\_, 『2020 주요국의 재정제도』, 국회예산정책처, 2020.
- \_\_\_\_\_, “주요국의 재정준칙 운용 동향”, 『NABO 재정동향&이슈』 vol.4 통권 제15호, 국회예산정책처, 2020, 62~66쪽.
- 권오성, 『재정건전성을 위한 지출 및 채무 제한제도 도입에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2013.
- 기획재정부, “재정의 지속가능성 유지 위한 『한국형 재정준칙 도입방안』”, 기획재정부 보도자료, 2020.10.5.
- 김대철, “외국의 재정준칙 운용사례 연구”, 『질서경제저널』 제24권 제4호, 한국질서경제학회, 2021, 1~20쪽.
- 김애진, “정부 간 재정관계와 부패 - OECD 회원국을 중심으로”, 『한국부패학회보』 제25권 제2호, 한국부패학회, 2020, 211~233쪽.
- 김재훈, “재정준칙에 대한 비판적 검토와 성공적 도입을 위한 시사점”, 『2020 한국행정학회 동계학술대회 자료집』, 2020, 1095~1114쪽.
- 김진영, “부패측정과 부패지수 비교연구”, 『한국부패학회보』 제24권 제4호, 2019, 47~74쪽.
- 김주희·박소영, “미국 균형예산제약이 재정성과에 미치는 영향: 정부부패에 따른 영향을 중심으로”, 『한국공공관리학보』 제34권 제2호, 한국공공관리학회, 2020, 193~212쪽.
- 김춘순·권순영·윤주철, “독립재정기구의 조직특성과 기능의 관계에 관한 비교연구”, 『의정논총』 제15권 제1호, 한국의정연구회, 2020, 167~191쪽.
- 김태일, “재정 운용의 책무성 강화를 위한 국회의 역할: 국가재정운용계획의 실효성 확보를 중심으로”, 『한국행정연구』 제30권 제3호, 한국행정연구원, 2021, 29~60쪽.
- 김태완, “우리나라 의무지출 현황 및 정책과제”, 『예산정책연구』 제2권 제2호, 국회예산정책처, 2013, 135~164쪽.
- 박정수·김애진, “국회 재정권력 강화와 재정건전성의 관계 분석”, 『사회과학연구논총』, 이화여자대학교 사회과학원, 제31권 제1호, 2015, 129~158쪽.
- 박형수·류덕현, 『재정준칙의 도입에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.
- 류덕현, “재정준칙의 재정건전화 효과 분석”, 『재정학연구』 제6권 제1호, 한국재정학회, 2013, 1~26쪽.
- 신가희·김영록·하연섭, “재정제도가 재정건전성에 미치는 영향 분석-정치제도와의 정합성을 중심으로-”, 『한국정책학회보』 제25권 제4호, 한국정책학회, 2016, 359~383쪽.
- 이강구, “한국형 재정준칙의 한계와 개선방향”, 『제도와 경제』 제14권 제4호, 한국제도·경제학회, 2020, 21~41쪽.
- 이정희, 『충량적 재정규율제도 도입에 관한 연구(II) 세출규율』, 한국법제연구원, 2012.

- 전수경, “경제위기 대응 재정준칙에 관한 연구”, 『예산정책연구』 제10권 제4호, 국회예산정책처, 2021, 43~73쪽.
- 정도영, “『재정건전화법안』의 쟁점과 입법과제 : 재정준칙”, 『경제·산업분야 입법 및 정책과제』, 국회입법조사처, 2016, 1~12쪽.
- 정성호, “재정준칙의 법제화, 선결조건과 전제조건” 『한국비교정부학보』 제24권 제1호, 한국비교정부학회, 2020.
- 하연섭·신가희·유승원, “재정준칙과 독립적 재정기구의 효과적 운영을 위한 조건 탐색-퍼지셋 질적 비교 분석을 중심으로-”, 『한국정책학회보』 제27권 제2호, 한국정책학회, 2018, 1~25쪽.
- 홍근석, 『세대간 회계 및 재정준칙 법제화에 관한 연구』, 국회예산결산특별위원회, 2017.
- 홍종현, “한국형 재정준칙의 도입방안에 대한 소고”, 『공법학연구』 제22권 제1호, 한국비교공법학회, 2021, 121~156쪽.
- 홍종현·정성호, 『국가채무 및 재정수지 관리 법제의 현황과 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2020.
- Abrams, B., Dougan, W., “The effects of constitutional restraints on governmental spending”, *Public Choice*, vol.49 no.2, 1986, pp.101-116.
- Arikan, G. G., “Fiscal Decentralization: A Remedy for Corruption?”, *International Tax and Public Finance*, vol.11, 2004, pp.175-195.
- Asatryan, Z., Castellón, C., and Stratmann, T., “Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions”, *Journal of Public Economics*, vol.167, 2018, pp.105-119.
- Azzimonti, M., Battaglini, M., and Coate, S., “The costs and benefits of balanced budget rules: Lessons from a political economy model of fiscal policy” *Journal of Public Economics*, vol.136, 2016, pp.45-61.
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., and Zhang, X., “Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance”, *European Journal of Political Economy*, vol.57, 2019, pp.53-69.
- \_\_\_\_\_, “The rise of independent fiscal institutions: recent trends and performance,” *IMF Working Paper*, IMF, 2017.
- Bergman, M. and Hutchison, M. “Fiscal procyclicality in emerging markets: The role of institutions and economic conditions”, *International Finance*, Vol.23 Issue.2, 2020, pp.196-214.
- \_\_\_\_\_, “Economic stabilization in the post-crisis world: Are fiscal rules the answer?”, *Journal of International Money and Finance*, vol.52, 2015, pp.82-101.
- Bohn, H. and Inman, R., “Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states”, *National Bureau of Economic Research Working Paper*, no.5533, 1996.
- Braun, M. and Di Tella, R., “Inflation, inflation variability, and corruption”, *Economics & Politics*, vol.16 no.1, 2004, pp.77-100.

- Brunetti, A. and Weder, B., "A Free Press is Bad News for Corruption", *Journal of Public Economics*, vol.87, 2003, pp.1801-1824.
- Burret, T. and Feld, P., "Political institutions and fiscal policies: A note on budget rules and fiscal federalism", *CESifo DICE Report*, 2014, 1/2014 (March).
- Caselli, F., Reynaud, J., and Pattillo, C., "Do Fiscal Rules Cause Better Fiscal Balances? A New Instrumental Variable Strategy", *IMF Working Paper*, vol.2019 issue.049, 2019.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i Casals, J. and Kumar, M.S., "Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union", *Economy Policy*, vol.23 no.4, 2008, pp.297-362.
- Dorn, F., Gaebler, S. and Rösel, F., "Ineffective fiscal rules? The effect of public sector accounting standards on budgets, efficiency, and accountability", *ifo Working paper*, no.312, 2019, pp.1-56.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V. and Pattilo, C., "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability", *IMF Staff Discussion Note*, vol.2018 issue.004, 2018.
- Fatas, A., and Mihov, I., "The macroeconomic effects of fiscal rules in the US states", *Journal of Public Economics*, vol.90, 2006, pp.101-117.
- Forrester, John P., "Budgetary Constraints and Municipal Revenue Forecasting," *Policy Sciences*, vol.24 issue.4, *Springer Policies*, 1991, pp.333-356. International Monetary Fund (2017). *Fiscal Rules at a Glance*, 2017.
- Goldsmith, A., "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets", *American Journal of Economics and Sociology*, vol.58 no.4, 1999, pp.865-883.
- Gurgur, T. and A. Shah., *Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box*. Presented at the IMF Conference on Fiscal Decentralization. Washington. D.C., 2000
- Husted, B., "Wealth, Culture and Corruption", *Journal of International Business Studies*, vol.30 no.2, 1999, pp.339-360.
- Kanck, S., and Azfar, O., "Trade Intensity, Country Size and Corruption", *Economics of Governance*, vol.4, 2003, pp.1-18.
- Guichard, Stephanie et al., "What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences," *OECD Economics Department Working Papers*, no.553, OECD Publishing, 2007.
- Hallerberg, M., Strauch, R., von Hagen, J., "The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries", *European Journal of Political Economy*, vol.23 issue.2, 2007, pp.338-359
- Heinemann, F., Moessinger, D., and Yeter, M., "Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis", *European Journal of Political Economy*, Vol.51, 2018, pp.69-92.
- Johnston, M., "Japan, Korea, the Philippines, China: four syndromes", *Crime Law Soc Change*, vol.49, 2008, pp.205-223.
- Kim, Aejin., Kim, Jina, "Effects of Institutional and Political Factors on Fiscal Decentralization : The implications on corruption", *Korean Corruption Studies Review*, vol.26 no.2, 2021,

- pp.211-243.
- Kirchgässner, G., "The effects of fiscal institutions on public finance: A survey of the empirical evidence", In: Winer, S.L., Shibata, H., (Eds.), *Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in Theory and Practice of Public Economics*, 2002, pp.145-177.
- Kopits, George, and Steven A. Symansky, "Fiscal Policy Rules," *IMF Occasional Papers*, no.162, 1998.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R., "The quality of government", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol.15 no.1, 1999, pp.222-279.
- Luechinger, Simon, and Christoph A. Schaltegger, "Fiscal Rules, Budget Deficits, and Budget Projects", *International Tax and Public Finance*, vol.20 issue.5, Springer, 2013, pp.785-807.
- Liu, C., Moldogaiev, T. and Mikesell, J., "Corruption and State and Local Government Debt Expansion".
- Milesi-Ferretti, G., "Good, bad or ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting", *Journal of Public Economics*, vol.88 no.1-2, 2004, pp.377-394.
- Mauro, P., "Corruption and growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol.110 no.3, 1995, pp.681-712.
- Montinola, G. and Jackman, R., "Sources of Corruption: A Cross-Country Study", *British Journal of Political Science*, vol.32, 2002, pp.147-170.
- Painter, M., "Intergovernmental relations and public administration: Introduction. In G. B. Peters & J. Pierre (Eds.)", *Handbook of public administration*, Wiltshire, UK: SAGE Publications, 2003, pp. 591-593.
- Paldam, M., "The Cross-Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and Seesaw Dynamic", *European Journal of Political Economy*, vol.18, 2002, pp.215-240.
- \_\_\_\_\_, "The Big Pattern of Corruption, Economics, Culture and the Seesaw Dynamics", Unpublished manuscript, Aarhus University, Denmark. 1999.
- Prud'homme, R., "On the Dangers of Decentralization", *The World Bank Research Observer*, vol.10 no.2, 1995, pp.201-220.
- Rose-Ackerman, S., "The economics of corruption", *Journal of Public Economics*, vol.4 no.2, 1975, pp.187-203.
- \_\_\_\_\_, "The institutional economics of corruption", *The good cause : theoretical perspectives on corruption*, edited by G. Graaf, P. Maravić and P. Wagenaar (Verlag Barbara Budrich), 2010, pp.47-63.
- Serra, D., "Empirical determinants of corruption: A sensitivity analysis", *Public Choice*, vol.206, 2006, pp.225-256.
- Shleifer, A. and Vishny, R., "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 108 no.3, 1993, pp.599-617.
- Swamy, A., Knack, St., Lee, Y. and Azfar, O., "Gender and Corruption, Draft Paper", IRIS Center, University of Maryland, July, 2001.
- Tanzi, V., "Corruption around the World", *IMF Staff Papers*, vol.45 issue.4, 1998, pp.559-595.

- Triesman, D., "The Causes of Corruption: A Cross-National Study", *Journal of public Economics*, vol. 76, 1999, pp.399-457.
- Yilmaz, A. and Akif, A., "Determinant of Economic Corruption: A Cross-Country Data Analysis", *International Journal of Business and Social Science*, vol.2 issue.13, 2011, pp.161-169.
- Poterba, James M., "State Responses to Fiscal Crises: The Effect of Budgetary Institutions and Politics," *Journal of Political Economy*, vol.102 no.4, The University of Chicago Press, 1994, pp.799-821.
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and Weber, A. (2012), "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules: A New Dataset," *IMF Working Paper*, vol.2012 issue.187, 2012.
- Schaltegger, A. and Lars, F., "Do large cabinets favor large governments? Evidence on the fiscal commons problem for Swiss Cantons", *Journal of Public Economics*, Vol.93, Issues.1-2, 2009, pp.35-47.
- von Hagen, Jürgen, "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance," *The Economic and Social Review*, vol.33 no.3, Dublin: Economic and Social Research Institute, 2002, pp.263-284.
- \_\_\_\_\_, "Sticking to Fiscal Plans: The Role of Institutions," *Public Choice*, vol.144 issue3, Springer, 2010, pp.487-503.
- von Trapp, L., Lienert, I. and Wehner, J., "Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies", *OECD Journal on Budgeting*, vol.15 no.2, 2016, pp.9-24.

투고일자 : 2022. 09. 07

수정일자 : 2022. 09. 24

게재일자 : 2022. 09. 30



<국문초록>

## 재정준칙과 정부 부패 - 독립재정기구의 도구변수 활용을 중심으로 -

김 애 진

재정준칙은 지속가능한 재정정책을 담보하기 위해 재정운용 과정에서 준수해야 할 원칙 또는 규범이다. 지금까지 재정준칙의 효과를 분석한 문헌들은 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향에 주목하였다. 본 연구는 한 걸음 더 나아가 “재정 권한의 오·남용 방지”라는 재정준칙의 근원적 의미에 착안하여 재정준칙이 정부 부패에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 이에 OECD 36개국을 분석대상, 1994년부터 2015년까지 20년간을 분석기간으로 하여 패널 자료를 구성해 실증분석을 하였으며, 재정준칙 도입이 가질 수 있는 내생성을 고려하여 2SLS 모형을 사용하였다.

분석결과, 먼저, 지출준칙(ER)과 채무준칙(DR)은 정부 부패와 통계적으로 유의미한 부(-)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 지출준칙과 채무준칙은 정부 부패 감소에 긍정적(+) 영향을 미치는 것으로 분석된다. 그러나 재정수지준칙(BRR)은 정부 부패와 통계적으로 99% 신뢰도 수준에서 유의미한 정(+)의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 재정수지준칙(BBR)은 재정수지를 균형 범위 내에서 관리하는 방식이기 때문에 회계상 조작 가능성이 있어서, 정부 부패 감소에 부정적(-) 영향을 미치는 것으로 분석된다. 마지막으로, ‘독립재정기구의 존재’는 재정준칙 도입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 본 연구의 결과는 독립재정기구가 재정준칙 도입을 제고하며, 재정준칙 도입은 정부 투명성을 강화할 수 있음을 시사한다.

주제어: 재정준칙, 독립재정기구, 부패, 도구변수, 재정건전성

