

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-19호 | 2022년 8월 3일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노응래 | idp.theminjoo.kr

재정준칙 강행하면 경제위기 못 넘는다

여 차 민 연구위원(행정학 박사)

《요약》

■ 윤석열 정부 재정준칙안

- 1) 관리지표: 관리재정수지, 2) 한도: 관리재정수지 $\Delta 3\%$ 이하(채무 60% 초과 시, 수지한도 축소), 3) 근거: 법률 규정, 4) 적용시기: 법 개정 후 바로 적용

■ 재정준칙의 문제점

- 문제점 1: 재정준칙의 실효성 미흡
 - 재정준칙을 지키지 않거나(2019년 현재 EU 28개 회원국 중 11개국 채무비율 초과) 상한을 훨씬 넘는 G7 국가 사례는 재정준칙의 구속력과 실효성이 미흡함을 방증
- 문제점 2: 국회의 재정권 제약 심화
 - 재정준칙은 예산편성권과 증액권이 없는 국회의 재정권을 더욱 제약할 수 있으므로 현행 제도에서 행정부와 국회의 상호견제로 재정건전성 유지하는 방안 우선 고려 필요
- 문제점 3: 경제위기 시, 기민한 재정대응에 부적합
 - 재정준칙을 법제화하게 되면 경제위기 상황에서 기민한 정책대응이 어렵고, 이 때문에 많은 국가들이 경제위기 시, 재정준칙의 적용 중지나 목표 조정 등의 조치를 취함
- 문제점 4: 근거와 사회적 합의 없는 일방 추진
 - 재정수지 $\Delta 3\%$ 와 채무비율 60%는 절대적 기준이 아니며 EU 국가들이 통합과정에서 자체적으로 정한 기준에 불과
 - 사회적 합의 없이 일방적으로 추진하게 되면 이를 실행하는 과정에서 정치적·사회적 저항에 직면할 수 있음

▶ 키워드: 재정준칙, 재정건전성, 재정통제

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 윤석열 정부 재정준칙안

○ 윤석열 정부는 지난 7월 7일 「2022년 국가재정전략회의」에서 새 정부 운영방향으로 건전재정 기조와 재정준칙 법제화 계획 발표

- 관리재정수지 적자 GDP 대비 △3.0% 이하, 국가채무 2027년 GDP 대비 50% 중반 관리
- 재정혁신 방안으로 재정준칙 법제화 계획
 - 관리재정수지 한도 GDP 대비 △3% 법률에 명시(채무 60% 초과 시 수지한도 축소)

○ 윤석열 정부 재정준칙안

- 관리지표: 관리재정수지(국가채무)
- 한 도 식: 관리재정수지 GDP 대비 △3% 이하(채무 60% 초과 시 수지한도 축소)
- 법적근거: 재정준칙 한도 법률에 규정
- 적용시기: 법 개정 후 바로 적용

<표1> 기존안과 윤석열 정부 재정준칙안 비교

	기존 정부안		개정안
관리지표	통합수지+국가채무		관리수지(국가채무)
한도식	$\left(\frac{\text{국가채무}}{60\%}\right) \times \left(\frac{\text{통합수지}}{\Delta 3\%}\right) \leq 1.0$	→	관리수지 △3%이하 (채무 60% 초과 시 수지한도 축소)
법적근거	시행령		법률
적용시기	'25년까지 유예		법 개정 후 바로 적용

자료: 기획재정부(2022.7.). 2022년 국가재정전략회의 자료.

2. 재정준칙의 유형과 규정형식

○ 재정준칙 유형

- IMF는 재정준칙의 유형을 채무준칙, 재정수지준칙, 지출준칙, 수입준칙 등 4가지로 구분 (IMF, 2012)
 - (채무준칙) 국가채무 규모를 제한하는 것으로 GDP 대비 채무비율로 제한
 - (재정수지준칙) 채무비율 증가를 통제하기 위해 적자규모를 제한하는 것으로 GDP 대비 적자비율로 제한
 - (지출준칙) 총지출 규모를 제한하는 것으로 지출증가 규모나 GDP 대비 비율을 제한
 - (수입준칙) 수입의 최저-최고치를 제한하거나 초과수입의 사용규모를 제한하는 것으로 GDP 대비 수입 비율이나 기대수입 초과분의 사용규모를 미리 결정

○ 재정준칙 규정형식

- 재정준칙은 헌법, 법, 규칙(단순 내부규칙), 정치협약 등 다양한 형식 가능(김세진, 2011)
 - 독일은 기본법(헌법), 미국과 영국은 법률, EU는 협약의 형태로 존재

3. 재정준칙 도입 경과 및 주요국 사례

○ 재정준칙 도입 경과

- 21대 국회 「재정건전화법안」 2건 및 「국가재정법 일부개정법률안」 2건 발의
 - 재정준칙의 주 내용은 국가채무비율과, 관리재정수지 또는 통합재정수지 상한을 설정
 - * 국가채무비율은 의원발의안 3건 45%로 설정
 - * 관리재정수지 비율은 의원발의안 1건 3%, 의원발의안 2건 2%로 설정
 - * 정부안은 국가채무비율과 통합재정수지비율을 시행령에 위임(계획은 국가채무비율 60%, 통합재정수지 3%로 설정)

<표2> 제21대 국회 재정준칙 도입 발의안 현황

안건명	대표발의	재정준칙내용
재정건전화법안	류성걸 의원	국가채무비율 45%/관리재정수지 2%
재정건전화법안	송언석 의원	국가채무비율 45%/관리재정수지 2%
국가재정법 일부개정법률안	추경호 의원	국가채무비율 45%/관리재정수지 3%
국가재정법 일부개정법률안	정부	국가채무비율/통합재정수지 기준 시행령 위임

자료: 국회기획재정위원회(2021.2.), 국가재정법 일부개정법률안(의안번호 제2107025호) 검토보고

○ 주요국 사례

- 2021년 현재 전 세계 106개국 재정준칙 도입, 가장 보편적 재정준칙 유형은 채무준칙, 지출준칙, 재정수지 준칙의 조합으로 나타남(Davoodi et al, 2022)

<표3> 재정준칙 도입 주요국 사례

구 분	준칙내용	도입 시기	법적기반
EU	▪ GDP 대비 재정적자 3% 이내 유지	1997년	안전성협약
	▪ GDP 대비 부채비율 60% 이내 유지		
	▪ GDP 대비 구조적 재정수지 $\pm 0.5\%$ 이내 유지	2012년	新재정협약
미국	▪ 재량지출 상한 설정	1990년	법률
	▪ 의무지출·세입감소 입법 시 PAYGO 원칙		
	▪ PAYGO 원칙 재도입	2010년	법률
영국	▪ 법률에 의해 채무한도 통제		
	▪ 자본지출에 한하여 차입 허용(Golden rule)	1998년	내부규칙
	▪ 공공부문 순채무 안정적 수준(40%) 유지		
	* 2008년 글로벌 경제위기로 적용중단		
	▪ FY'17/'18까지 경기조정 재정수지 균형 달성	2010년	법률
	▪ FY'15/'16 공공부문 순채무 비율 전년대비 감축		

구 분	준칙내용	도입 시기	법적기반
독일	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 원칙적으로 수입과 지출 균형(신규 채무규모 GDP 대비 0.35% 이내 제한) * 연방정부 2016년, 지방정부 2020년부터 적용 	2009년	기본법 (헌법)
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 총지출 및 분야별 지출한도 설정 	1997년	중기계획
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 구조적 재정수지 GDP 대비 1% 흑자 * 2011년 흑자 목표수준 하향 조정(2 → 1%) 	2000년	법률
일본	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 2015년까지 기초재정수지 적자규모 2010년 대비 절반 수준으로 축소, 2020년까지 흑자전환 	2010년	중기계획

자료: 국회기획재정위원회(2021)

4. 재정준칙의 문제점

- (문제점 1: 재정준칙의 실효성 미흡) 재정준칙이 있는 국가들에서도 재정준칙을 지키지 않거나 상한을 훨씬 넘어서는 사례가 나타나고 있는데 이는 실제 재정준칙의 구속력과 실효성이 미흡하다는 사실을 방증하는 것임
- 코로나 발생 이전인 2019년 현재 유럽연합 회원국 28개 회원국 중 11개국이 1997년 체결된 안정과 성장에 관한 협약(SGP, Stability and Growth Pact)에서 정한 GDP 대비 채무비율 60% 상한을 지키지 못하고 있는¹⁾ 것으로 나타났는데 이는 재정준칙의 구속력이 없음을 보여주는 것임
 - 또 G7 국가들의 채무비율이 재정준칙 상한으로 정한 채무비율 60%를 훨씬 상회하는 것으로 나타나고 있는데 이는 재정준칙의 실효성이 별로 크지 않음을 보여주는 것임
 - 유럽연합 회원국 중 G7 국가인 프랑스, 이탈리아, 영국은 코로나 발생 이전인 2019년 현재 부채비율이 각각 97.4%, 134.1%, 83.9%로 상한인 60%를 훨씬 상회하고 있으며 코로나 위기 이후 부채비율 더욱 증가
 - 유럽연합 국가가 아닌 G7 국가인 미국, 일본, 캐나다도 코로나 발생 전인 2019년 현재 부채비율이 각각 108.8%, 236.1%, 87.2%로 채무비율 상한 60%를 훨씬 상회하고 있으며 역시 코로나 위기 이후 부채비율 더욱 증가

1) [차현진 칼럼] 기재부, '재정준칙'보다 '경직성 경비 통제'에 집중하라(<https://firenzedt.com/10877>)

<표4> 2017~2021년 GDP 대비 일반정부 부채 비율

(단위: GDP 대비 %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021
캐나다	88.9	88.9	87.2	117.8	112.1
프랑스	98.1	97.8	97.4	115.2	112.3
독일	64.7	61.3	58.9	68.7	70.2
이탈리아	134.2	134.4	134.1	155.3	150.9
일본	231.4	232.5	236.1	259.0	263.1
영국	85.1	84.5	83.9	102.6	95.3
미국	106.2	107.5	108.8	134.2	132.6
한국	40.1	40.0	42.1	48.9	49.8

자료: IMF, 「Fiscal Monitor」, 2022.4.

○ (문제점 2: 국회 재정권 제약 심화) 재정준칙을 도입하게 되면 행정부보다 열위에 있는 국회의 재정권을 더욱 제약할 수 있는 바, 현행 예산제도 하에서 행정부와 국회의 상호 견제로 재정건전성 유지하는 방안 우선 고려

- 재정준칙을 도입한 선진국들의 경우, 의원내각제 국가이거나 대통령제 국가인 미국의 경우에도 예산편성권이 국회에 있기 때문에 정치인들이 스스로 재정권을 통제하려는 취지로 재정준칙을 도입(권오성, 2020)
- 이와 달리 우리나라는 행정부에 예산편성권이 있고 행정부 동의 없이 예산증액이 불가능 하여 예산과정에서 국회의 권한이 행정부에 비해 상대적으로 열세인 상황에서 재정준칙을 도입하게 되면 국회 재정권을 더욱 제약할 수 있음
- 따라서 명시적으로 재정준칙을 도입하지 않아도 현행 예산제도 하에서 행정부와 국회의 상호견제로 재정건전성을 유지하는 방안을 우선 고려할 수 있을 것임
 - 우리나라 헌법은 정부 동의 없이 국회가 정부 제출 예산 각항의 증액 및 세 비목의 설치를 제한하는(제57조) 한편, 정부가 국채 모집이나 예산외 국가에 부담이 되는 계약 체결 시 국회 의결을 얻도록 규정(헌법 제58조)함으로써 행정부와 국회의 상호견제 가능
 - 2022년 1차 추경과정에서 여당인 민주당의 증액편성 요구에도 정부가 재정건전성을 이유로 소폭 증액편성에 동의한 것은 국회와 행정부의 상호견제의 결과로 이해할 수 있음

○ (문제점 3: 경제위기 시, 기민한 재정대응에 부적합) 재정준칙은 그 경직적 특성으로 경제 위기 시, 기민한 재정대응에 부적합할 뿐만 아니라 코로나 위기와 불확실한 경제상황이 계속되는 현 상황에서 재정준칙 도입을 시도하는 것은 더더욱 부적절

- 재정준칙을 법제화하게 되면 경제 위기 상황에서 기민하면서도 유연한 정책 대응이 어려워질 수밖에 없으며 재정준칙 법제화 여부가 재정건전성을 담보하는 필요조건도 아님

- Kennedy and Robbins(2001)는 재정준칙을 법제화한 국가와 그렇지 않은 국가들의 재정수지를 분석한 결과, 재정준칙의 법제화가 재정건전성을 담보하는 필요조건은 아니라고 결론을 내린 바 있음(박형수, 2007)²⁾
- 재정준칙을 법제화한 국가들에서 2008년 금융위기나 지난 코로나 위기 시, 재정준칙의 적용을 일시 중지하는 등의 조치를 취한 것은 위기상황에서 재정준칙 대응력의 한계를 보여주는 것임
 - 2008년 금융위기 시, 영국이 기존 준칙들을 잠정 중단하였고 덴마크, 핀란드, 불가리아 등도 유사한 조치를 단행(홍승현, 2013)
 - 코로나 대응과정에서 각국은 일시적으로 재정준칙을 중지시키거나 재정준칙 상한을 조정하고 예외조항을 발동하는 등의 조치를 취함(Davoodi, 2022)
- 또 코로나 위기가 끝나지 않았고 불확실한 경제상황 하에서 재정대응 여력을 현저히 제약할 수 있는 재정준칙을 도입하려는 시도는 매우 부적절
- IMF는 재정준칙이 적절한 재정목표(fiscal targets)를 설정하고 달성하기 위한 정책 집행을 더 복잡하게 할 수 있으므로 불확실한 경제 환경에서 도입되어서는 안 된다고 경고(국회예산결산특별위원회, 2015)
- 더욱이 법 개정 후, 유예기간도 두지 않고 재정준칙을 적용하게 되면 현재와 같이 코로나 위기와 불확실한 경제상황에서 재정의 과급효과나 충격을 통제하기 어려울 수 있음(기획재정부, 2020)
 - 독일(5~9년), 오스트리아(5년), 영국(4년) 등 재정준칙을 도입한 주요 선진국들이 유예기간동안 재정건전성을 개선하여 연착륙을 유도(기획재정부, 2020)한 것도 재정준칙이 경제·재정 정책에 미칠 수 있는 충격을 인식했기 때문인 것으로 이해 가능
- 또 윤석열 정부가 관리지표로 선정한 재정수지준칙은 경제 위기 시, 경기대응적 지표로 적합하지 않아 오히려 경제충격을 증폭시킬 수 있다는 평가가 있음(IMF, 2009; 국회예산결산위원회, 2015)

○ (문제점 4: 근거와 사회적 합의 없는 일방 추진) 근거와 사회적 합의 없이 재정수지 상한을 설정하고 관리지표를 일방적으로 선정하게 되면 실행과정에서 정치적·사회적 저항에 직면할 수 있음

- 통상 상한으로 제시되는 재정수지 GDP 대비 △3%와 채무비율 60%는 절대적 기준이 아니며 EU 국가들이 통합과정에서 자체적으로 정한 기준에 불과(정세은, 2020; 나원준, 2020)
 - IMF(2013)는 EU와 달리 선진국들이 감내할 수 있는 채무비율을 85%로 제시하기도 함

2) 다만 분석대상 기간에 경기불황 시기가 포함되지 않아 재정여건이 악화된 상태에서 재정준칙이 재정건전성 회복에 어떤 영향을 미치는지에 대해서는 최종판단을 내리기 어려운 것으로 판단.

- 사회적 합의 없이 일방적으로 상한을 설정하게 되면 경제여건의 변화로 예상치 못했던 상황이 발생할 수 있고 설정된 목표를 달성하기 위한 조세 및 지출구조 정비 과정에서 사회적·정치적 저항에 직면할 수 있음(한국은행, 2002)
- 윤석열 정부는 기존안에서 채무비율과 통합재정수지 2개이던 관리지표를 관리재정수지 하나로 단순화하였는데 이는 관리지표를 2개 이상 사용하면서 이들 지표를 연계시켜 복잡화하고 있는 세계적 추세에 역행하는 것임
 - 재정준칙을 도입한 나라들을 보면 2000년대 초반 평균 2개에서 2021년 현재 평균 3개의 지표를 사용하고 있고 복수의 지표를 서로 연계시켜 활용하는 것으로 나타남(Davoodi, 2022)

<참고문헌>

- 국회기획재정위원회(2021.2). 국가재정법 일부개정법률안(의안번호 제2107025호) 검토보고.
- 국회에산결산특별위원회(2015). 「재정준칙 활용에 관한 주요국 사례분석: IMF 재정준칙 Dataset를 활용한 OECD 국가 운용사례」 .
- 권오성(2020). 재정준칙 도입의 쟁점과 시사점. 「ISSUE PAPER」, 통권 98호. 한국행정연구원.
- 기획재정부(2022.7). 2022년 국가재정전략회의 자료.
- 기획재정부(2020). 『한국형 재정준칙』 도입방안 발표문.
- 김세진(2011). 재정위기와 재정준칙의 법제화 필요성. 「경제규제와 법」, 4(2): 105-115.
- 나원준(2020). 재정준칙 토론문. 더불어민주당정의당·참여연대 토론회 자료집.
- 박형수(2007). 재정준칙의 도입에 대한 검토. 「재정포럼」, 12(3): 6-25.
- 정세은(2020). 기재부 재정준칙 도입 시도의 문제점. 더불어민주당정의당·참여연대 토론회 자료집.
- 한국은행(2002). 우리나라 국가채무의 안정성 분석과 재정수지 목표수준 추정. 조사통계월보, 12월호: 24-45.
- 홍승현(2013). 글로벌 금융위기 이후 재정준칙 변화와 재정준칙의 적절한 도입 방향 논의. 「재정포럼」, 199: 23-36.
- Davoodi, H.R. et al(2022). Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. IMF Working Paper(WP/22/11). FAD IMF.
- IMF(2022). Fiscal Rules at a Glance: An Update 1985-2021. Technical Manual.
- IMF(2013). Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries.
- IMF(2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset.
- IMF(2009). Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances.
- Kennedy, S. and Robbins. J.(2001). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. Working Paper 2001-16. Department of Finance(Canada).