

조세재정 Brief

K I P F I S S U E P A P E R

재정준칙 도입의 주요 쟁점과 정책과제

박노욱 한국조세재정연구원 선임연구위원 / npark@kipf.re.kr

- 01 들어가는 글
 - 02 조사 및 분석결과
 - 03 정책제언
 - 04 나가는 글
- 참고문헌

2022.12.28.

No.136



요약

○ 최근 정부가 추진 중인 재정준칙 도입과 관련하여 정책과제를 제시함

- 기획재정부는 국가채무 상한 60%, 관리재정수지 적자 상한 -3%의 법제화와 더불어, 국가채무 60% 초과 시 관리재정수지 적자 상한을 2%로 감축함과 더불어 재정건전화계획 수립 추진을 주요 내용으로 하는 재정준칙 도입 방안 발표하였음

○ 재정준칙이란?

- 재정준칙은 재정의 지속가능성 확보를 위해 재정운용의 양적 목표(채무 수준, 재정수지 또는 지출 수준)를 명시적으로 설정하는 것임
- OECD 38개 회원국 대부분이 재정준칙을 도입하였으며, Covid-19 이후의 재정 정상화를 위한 중요한 정책수단으로 국제기구에서도 도입을 권고하고 있음

* 우리나라 · 캐나다 · 튀르키예 제외(2022년 1월 시점, IMF 2022 DB)

○ 재정준칙 도입을 위한 정책 과제

- 재정준칙의 목표 달성을 가능하게 하는 구체적인 운용준칙 수립과 재정위험관리 체제 마련 필요
 - * 현재 정부에서 추진 중인 재정준칙안은 국가채무 한도와 관리재정수지 적자 한도만을 설정하고 있음
 - 재정위험 분석 ⇒ 공공부채의 지속가능성 진단 ⇒ 공공부채 한도·앵커 설정 ⇒ 중기 재정수지 목표 설정 ⇒ 중기 지출한도(증가율) 설정 ⇒ 연간 예산편성으로 이어지는 일련의 운용체계 수립이 필요함
- 재정준칙 실효성 제고를 위해 독립적인 모니터링 및 평가 조직·기구가 필요함
 - 준칙 기반의 재정운용은 재정 지속가능성 관련 진단 및 의사결정의 독립성 강화에서 출발함
 - 글로벌 금융위기 이후의 제2세대 재정준칙의 특징은 준칙의 실효성 확보를 위해 독립적 재정기구를 도입하는 것이며, IMF(2022)는 COVID-19 이후에는 재정기구의 역할과 권한을 강화할 것을 권고하고 있음

※ 본 조세재정브리프는 ‘박노욱, 『재정준칙 도입 방안과 정책과제』, 한국조세재정연구원, 2022.’ 중 일부 내용을 발췌·요약한 것임

01 들어가는 글

○ 재정준칙 도입 필요성 논의 배경

- 재정위험의 증가와 더불어 재정운용 기조에 대한 합의 기반 약화에 따라 준칙 기반의 재정운용체제로의 전환이 필요함
 - 예산편성 과정에서의 정치적 영향력은 증가하고 행정부의 예산편성권은 실질적으로 약화되는 추세로

- 사회보장성 기금의 지속가능성 미흡·재정적자의 지속적 누적·의무지출 비중의 증가로 인한 재정의 지속가능성 약화
 - 사회보장성 기금 수지는 2043년 적자로 전환할 것으로 추정되며, 2070년 적자 규모가 209.1조원

까지 증가할 전망(국회예산정책처 장기재정전망, 2022)

- 관리재정수지 적자 100조원, 국가채무 1,000조원 시대에 돌입하였으며, 지속적으로 재정적자가 누적되는 구조로 전환되고 있음
- 기후변화와 세계 경제의 불확실성 증가에 따른 미래 위험 대응 재정소요 증가
- 재정준칙 도입을 통해 재정의 지속가능성 확보를 위한 합의 기반 마련 필요

○ 재정준칙 도입 글로벌 추세

- 재정준칙은 OECD 회원국 38개국 중 35개국이 도입하였음(2021년 12월 시점)
- 우리나라와 튀르키예는 재정준칙을 도입한 적이 없

으며, 캐나다는 1990년대에 도입하여 운용하였으나 코로나19 이전에는 국가부채 수준을 낮추어 간다는 재정운용의 방향성만 명시하였음

- 유럽연합(EU) 회원국들은 유럽연합의 준칙이 있지만, 2000년대 후반 글로벌 금융위기 이후 다수의 국가가 개별 국가 내에서의 재정준칙을 추가로 도입하였음
- 코로나19 이후의 경제적 불확실성은 재정의 지속가능성 회복을 요구함
- 글로벌 금융위기 이후의 저물가·저금리·저성장 환경과 다른 재정운용 필요
- 고금리 통화정책 환경에서는 부채 자체의 부담이 급증하면서 재정정책의 초점이 재정의 지속가능성 회복 또는 유지에 있음

02 조사 및 분석결과

1. 재정준칙 도입 목적 · 기대효과 · 한계

○ 도입 목적

- 재정의 지속가능성 확보를 통해 효과적 재정정책 추진 여건 마련
- 재정 투명성 제고
- 금융시장에 재정정책 경로를 알림으로써 불확실성 제거
- 재정운용 전략에 대한 합의를 유도하기 위한 촉매제로서의 역할

○ 기대 효과

- 재정적자 편향 문제 완화
 - 예산과정에 내재된 만성적 적자 누적 문제 개선
 - 재정준칙을 지키지 못하더라도 적자 편향을 감소시킨다는 실증 연구도 있음
- 재정여력 확보를 통한 경기대응적 재정정책 운용 원활화

- 경제와 재정상황이 좋을 때 재정여력을 비축하고, 경제상황이 어려울 때 적극적 재정정책을 활용할 수 있도록 함

- 자동안정화 기능이 경제주기에 따라 작동하도록 하고, 필요시 재량적 재정지출을 확대할 수 있도록 하는 것(escape clause)을 의미

- 재정준칙이 성장을 촉진하는 구조개혁과 포용적 정책을 위한 재원조달을 가능하게 하는 기제로 작동

○ 한계

- 준칙으로 인한 경기 및 위기 대응 기능 약화 가능성에 대한 방안 마련 필요
- 재정준칙 준수를 가능하게 하는 방안 마련 필요
- 총량 통제 중심 재정준칙의 부작용 발생 가능성 주의 필요
 - 경기 동행적 재정지출 유도 위험, 재정지출 구성의 왜곡, 분식회계 유인 등

2. 재정준칙의 바람직한 속성

○ 재정준칙의 바람직한 속성

- 강제 가능성(enforceable)
 - 준칙의 준수를 강제할 수 있어야 함
 - 준칙 위반을 사전적으로 예방하고, 준칙 위반 시 사후적으로 교정이 가능해야 함
- 유연성(flexible)
 - 다른 재정정책 목표(성장, 포용성 등)와 충돌되지 않는 유연성 필요
 - 경기 안정화에 기여하고 위기에 대응이 가능하도록 유연해야 함
- 단순성(simple)
 - 미래 재정정책에 구체적인 지침이 될 수 있어야 함
 - 국회나 국민이 쉽게 이해할 수 있어야 함

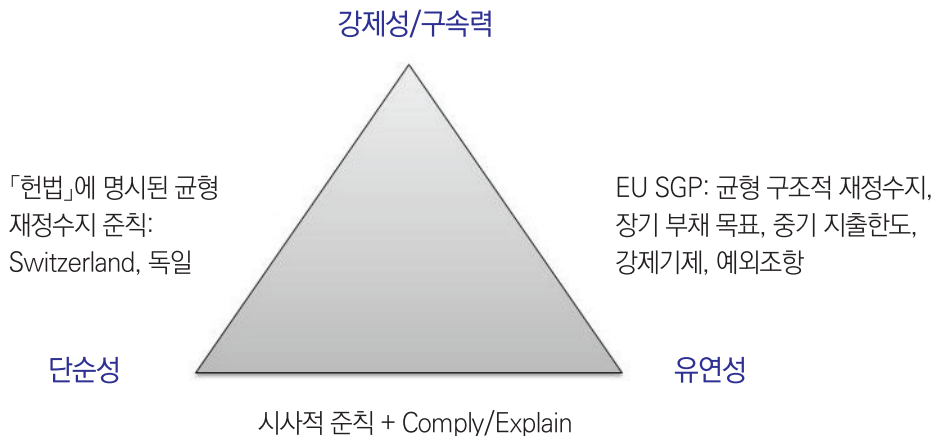
○ 재정준칙의 바람직한 속성 간의 상충관계

- 재정준칙의 바람직한 속성 간에는 상충관계가 있음
 - 구속력이 강하고 단순한 재정준칙을 가진 스위스의 경우, 「헌법」에 균형재정수지 준칙을 명시하고 있음
 - 유럽연합의 경우, 회원국에 GDP 대비 국가부채 수준 60%와 구조적 재정수지 적자 3% 이하를 강제하기 위해 개별 국가별 중기재정 목표, 예방 장치, 강제 장치, 예외조항, 독립적 재정기구 등을 구비하고 있음

○ 재정준칙의 변화 추세

- 글로벌 금융위기 이전의 제1세대 재정준칙은 단순성과 유연성을 결합하였으나, 준수를 위한 강제력은 미흡했으며 재정여력 축적에는 효과적이지 못했음
- 글로벌 금융위기 이후의 제2세대 재정준칙은 유연성과 강제기제의 강화가 이루어졌지만, 그 결과로 준칙이 너무 복잡해지는 문제 발생
 - 준칙 준수를 위한 강제 장치의 강화는 예방 규정, 사후교정 규정, 그리고 독립적 재정기구를 통한 모니터링 및 평가를 통해 이루어졌음
- 코로나19 이후에는 통화정책과의 조화와 더불어 재정여력 확보가 가능한 재정준칙으로의 개선이 필요한 상황
 - 인플레이션 대응을 위해 통화정책이 긴축적인 상황에서의 재정정책은 부채 부담에 유의한 기조로 전환해야 함
 - 최근 EU와 IMF에서 권고하는 재정준칙 개선 방향은 ① 재정위험 분석과 재정 지속가능성 진단에 기초한 중기재정계획에 지출 한도 목표를 설정하는 방안과 ② 독립적 재정기구의 역할 강화를 통한 준칙 준수 강제 기제의 강화임

그림 1 재정준칙의 바람직한 속성 간의 상충관계와 사례



자료: 저자 작성

3. 재정준칙 프레임워크와 목표 설정

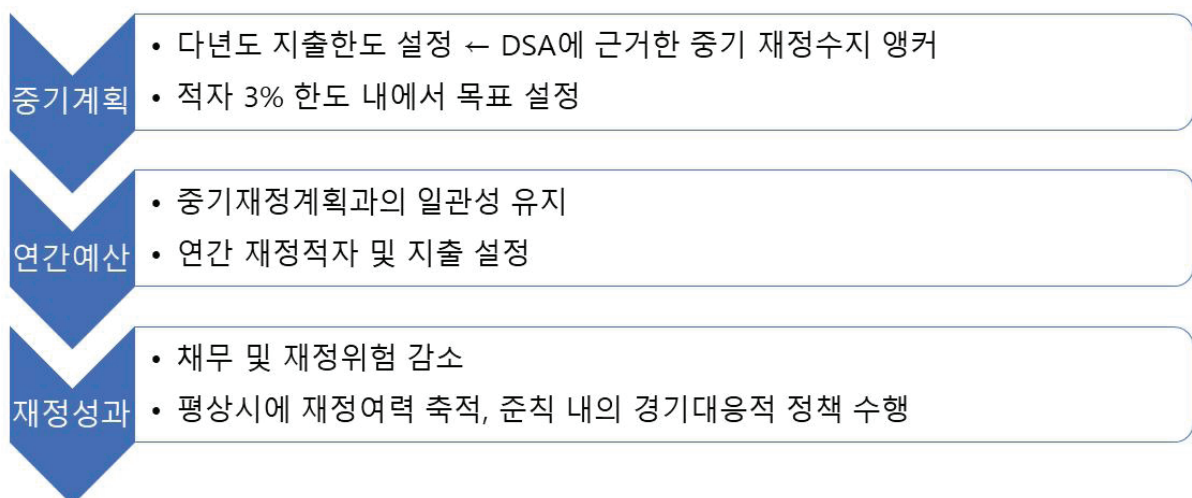
- 재정준칙은 중장기 앵커와 단기적인 운용준칙으로 구성됨
 - 중장기 앵커는 재정운용의 최종 목표로서 GDP 대비 국가채무 비율이 주로 활용됨
 - 국가채무 앵커(debt anchor)는 국가채무 최대한도에서 안전마진을 제외한 수준에서 설정되는 것이 바람직함
 - 운용준칙은 정부가 통제 가능한 단기 운용준칙임
 - 국가채무 목표의 달성 또는 유지를 위해 필요한 재정수지와 지출목표임
 - 재정수지 한도는 국가채무 규모 조정 속도와 목표 시기에 따라 유연하게 설정 가능
 - 지출한도는 재정수지 목표에서 도출되는 목표로서, 지출증가율 또는 지출 규모로 설정
 - 최근에는 지출준칙으로 단순화하자는 논의가 진행 중이며, 그 이유는 경기 대응적 재정정책 운용에 적합하며, 정부의 통제하에 있는 목표이기 때문임
 - 경기대응성 강화를 위해 재정준칙을 유연하게 할 경우, 재정준칙 준수를 위한 예방적 기제와 사후 교정기제의 작동을 위해 독립적 재정기구의 역할이 필요함

- 준칙의 구체적 목표 설정을 위해서는 국가채무의 지속가능성 진단(Debt Sustainability Analysis, DSA)이 필요함
 - 중장기 재정준칙과 중단기 재정운용을 위한 운용준칙의 목표 설정의 출발점은 부채의 지속가능성 분석
 - 부채의 지속가능성 분석을 기반으로 정책적 의지를 반영하여 목표가 설정되어야 함
 - 준칙의 준수 가능성에 대한 모니터링과 평가도 이루어져야 하며, 준칙의 준수 가능성에 대한 진단을 바탕으로 중기재정계획이 수립되어야 함
 - 준칙의 준수 가능성 진단을 위해 부채의 지속가능성 분석에 재정위험 분석을 결합한 신호등 체계를 구축할 필요

4. 준칙기반 재정운용을 위한 독립적 재정기구의 필요성

- 재정준칙의 운용을 위해 생산되어야 하는 정보와 업무는 다음과 같으며, 개별 국가의 상황에 따라 유동적일 수 있음
 - ① 재정위험 분석을 포함한 재정 지속가능성 진단
 - 거시경제 위험 분석

그림 2 준칙 기반 재정운용 체제



자료: 저자 작성

- 재정위험 분석
 - 국가채무 지속가능성 분석
 - ② 주요 경제 및 재정전망에 필요한 요소 검증 또는 생산
 - ③ 재정전망치 생산
 - ④ 재정적 함의 중심의 중기재정계획 및 연간 예산안 평가
 - ⑤ 재정준칙 준수 가능성 및 여부 진단 평가
 - ⑥ 준칙 준수 위반 시 교정 기제의 작동 결정과 교정조치 준수 여부 모니터링
- 준칙 기반 재정운용을 위한 주요 업무는 독립적이고 전문성을 가진 기관에서 생산될 필요성이 있으므로, 별도의 조직이나 기구가 필요할 수 있음
- 2021년 1월 현재 49개국에 51개의 독립적 재정기구

가 존재하며, 이는 2010년 대비 약 2배가 증가한 상황

- 독립적 재정위원회의 도입과 확산은 통화정책 결정 과정에 내재된 ‘인플레이션 편향(inflation bias)’을 방지하기 위해 중앙은행의 독립성을 보장한 사례를 벤치마킹하여 이루어졌음

- 현재 정부의 재정준칙안에는 준칙 기반 재정운용에 필요한 정보 생산과 준칙 준수의 모니터링 및 평가를 위한 별도의 거버넌스 논의가 포함되어 있지는 않음
- 현재 정부가 제시한 헤드라인 준칙(국가채무 한도와 관리재정수지 한도)에서 진일보하여 구체적인 중기재정계획 및 연간 예산편성을 위한 운용준칙을 수립하여 운용할 경우, 전문성과 독립성이 결합된 별도의 기구가 필요할 수 있음

03 정책제언

(제언 1) 국가채무 지속가능성 분석에 기초한 중기재정운용계획 수립과 재정위험 관리 강화

- 재정준칙의 목표 달성을 가능하게 하는 구체적인 운용준칙 수립과 재정위험관리 체제 마련 필요
 - 재정위험 분석 ⇒ 공공부채의 지속가능성 진단 ⇒ 공공부채 한도·앵커 설정 ⇒ 중기 재정수지 목표 설정 ⇒ 중기 지출한도(증가율) 설정 ⇒ 연간 예산편성으로 이어지는 일련의 운용체계 수립이 필요함
 - * 현재 정부에서 추진 중인 중기 재정준칙안은 국가채무 한도와 관리재정수지 적자한도만을 설정하고 있음
 - 재정위험 분석과 공공 부채의 지속가능성 진단을 위해서는 현재의 준칙안이 포함하는 재정의 범위를 넘어서, 공기업·민자사업·보증 등의 우발부채까지 포함하는 위험분석 및 관리 체제의 마련이 필요함

(제언 2) 준칙 기반 재정운용을 모니터링하고 평가하는 독립적 재정기구 수립

- 재정준칙 실효성 제고를 위해 독립적인 모니터링 및 평가 조직·기구가 필요함
 - 준칙기반의 재정운용은 재정 지속가능성 관련 진단 및 의사결정의 독립성 강화에서 출발함
 - 글로벌 금융위기 이후의 제2세대 재정준칙의 특징은 준칙의 실효성 확보를 위해 독립적 재정기구를 도입하는 것이며, IMF(2022c)는 COVID-19 이후에는 재정기구의 역할과 권한을 강화할 것을 권고하고 있음
 - 행정부 내에서 준칙 기반 재정운용을 위한 재정정보 생산을 위해, 독립성과 전문성을 구비한 조직이나 기구의 수립과 운용을 검토할 필요성이 있음

04 나가는 글

- 준칙 기반의 재정운용 체제로의 전환을 통해 재정운용 기조에 대한 합의 기반을 마련하고, 재정의 투명성과 지속가능성 확보
 - 우리나라의 경제 및 재정여건상 준칙 기반의 재정운용체제로의 전환이 필수적인 시점에 도달하였음
 - 「헌법」에 명시된 행정부의 예산편성권만으로는 지속가능한 재정정책의 수립과 운용이 어려워지고 있음
 - 필요한 재정개혁을 추진하는 기반을 제공하는 역할
- 준칙 기반의 재정운용은 위기 상황에서의 재정정책의 대응력을 높일 수 있도록 함
 - Covid-19 위기에 대한 대응력은 개별 국가의 재정여력과 비례하였음
- 세대 간 형평성을 고려한 재정운용 기반을 마련함
 - 재정 지속가능성 분석에 근거한 재정운용을 통해, 미래 세대에의 부담 전가 억제

참고문헌

- 박노욱, 「준칙 기반 재정운용을 위한 재정준칙 도입 방안 : 주요 쟁점과 정책과제」, 『재정포럼』, 8월호 (제314호), 한국조세재정연구원, 2022a, pp. 8~29.
- 박노욱, 「준칙기반의 재정운용을 위한 정책과제 : 독립적 재정위원회 도입을 중심으로」, 한국재정학회 추계 학술대회, 경주, 2022b.
- Benalal, Nicholai, Maximilian Freier, Wim Melyn, Stefan Van Parys and Lukas Reiss, Towards a Single Performance Indicator in the EU's Fiscal Governance Framework, European Central Bank, Germany, 2022.
- International Monetary Fund, “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Covid-19 Pandemic,” IMF, Washington, D.C., Jan. 2022a.
- International Monetary Fund, “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the Covid-19 Pandemic,” IMF, Washington, D.C., Jan. 2022b.
- International Monetary Fund, “The Return to Fiscal Rules,” Washington, D.C., Oct. 2022c.