
재정준칙의 필요성과 도입 방안

2021. 1

김우철

서울시립대학교

주요 내용

- 패러다임 전환기의 재정
 - 재정의 역할 적극화 → Fiscal Activism
 - 재정의 정치화 가속: politicization of fiscal policy

- 재정여건 급변
 - 재정의 삼중고 + 코로나 위기 대응
 - 재정팽창 → 재정여력 급속 소진

- 재정운영 방식 전환 요구
 - 재정 지속가능성 확보 위한 재정통제 중요
 - Fiscal Governance 근본적 개편
 - 재정준칙 & 독립적 재정기구 도입

구성

I. (What) 재정통제시스템과 재정준칙 Fiscal Governance & Fiscal Rules

II. (Why) 재정 패러다임 변화와 재정여건

1. 재정의 역할 적극화
2. 재정정책의 정치화
3. 재정여건

III. (How) 재정준칙 도입 방안

1. 재정준칙
2. 독립재정기구

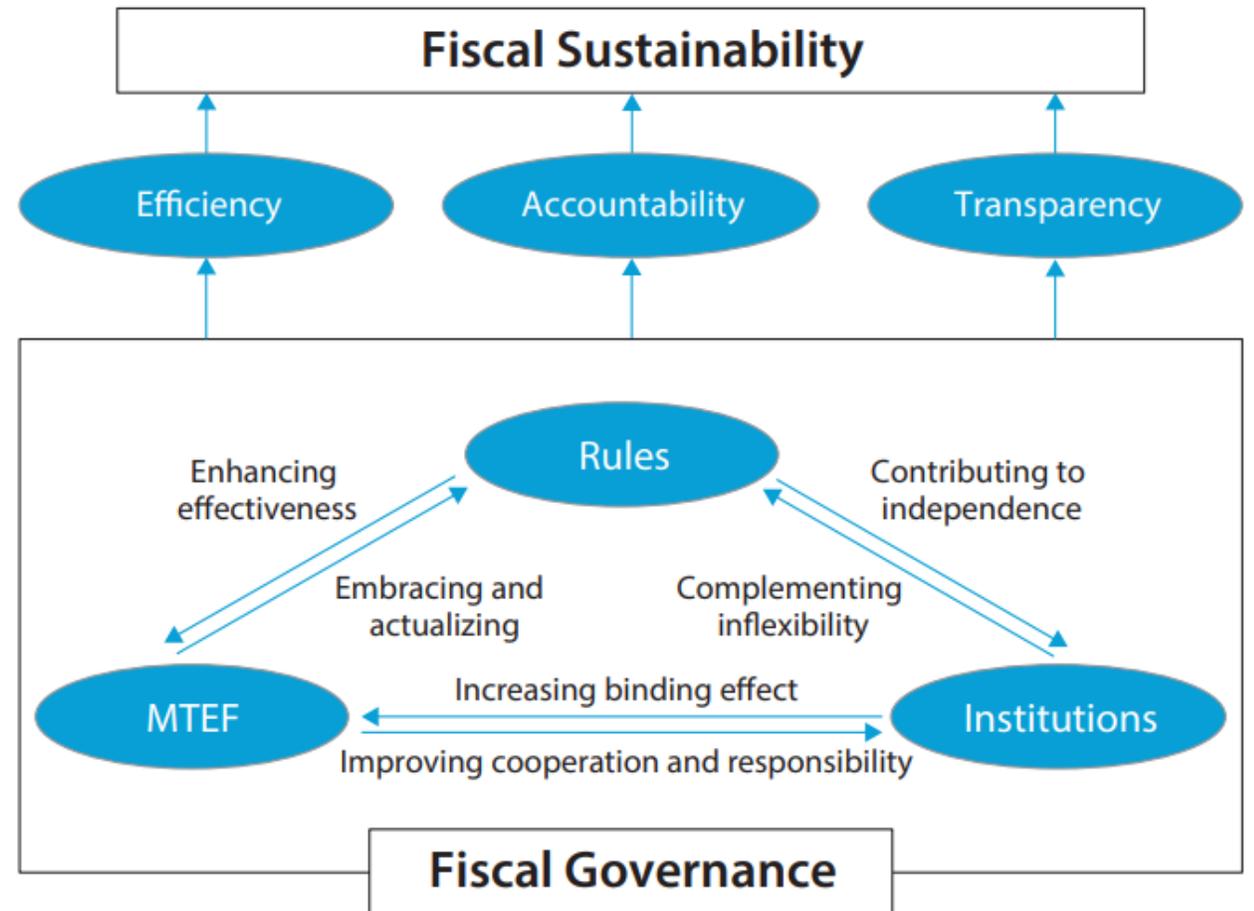
I. 재정통제시스템과 재정준칙

Fiscal Governance: Definition, Role, Components

- European Commission:
“예산 관련 정책의 수립, 승인, 수행, 감독, 평가에 영향을 미치는 일체의 규칙, 규제, 절차”
- Goal & Roles: fiscal risk ↓ , fiscal space ↑
 - 공공지출의 효율성 제고
 - 재정 책임성과 투명성 개선
- 3 components
 - 재정준칙(fiscal rules)
 - 중기지출계획(MTEF)
 - 재정기구(fiscal institutions)

ADB Institute Policy Brief(2020, June)

<Fiscal Governance: Roles and Components>



ADB Institute Policy Brief(2020, June)

MTEF = medium-term expenditure framework.

Fiscal Rules: Numerical vs Procedural

- A fiscal rule refers to a “permanent constraint on fiscal policy, typically defined in terms of an indicator of overall fiscal performance” (Kopits and Symansky, 1998, Fiscal Policy Rules, IMF).

Numerical Ceilings

- IMF, OECD가 주로 권고하는 방식
- EU Numerical Fiscal Rules
 - Maastricht Treaty (1992)
 - Stability and Growth Pact (1997)
 - 3% 재정적자 비율(GDP 대비)
 - 60% 국가채무 비율(GDP 대비)

Procedural Rules

- 영국:
 - 1998년 재정안정규약, 황금률(**the Golden Rule**)이나 지속가능한 투자원칙
 - 2020년 재정책임법, 공공부문 순부채 감소 원칙
- 미국: PAYGO(“pay-as-you-go”) practice
- <Asian examples>
- 한국: 양입제출 원칙: 암묵적 준칙
- 일본: 아베 정부의 총지출 상한(2013)
“expenditure < domestic revenue”
- 몽골: 지출증가율 < nonmineral GDP 성장률

Fiscal Rules: 도입 현황

- 대부분의 선진국들 재정준칙 도입했으나, 우리나라는 아직 재정준칙을 도입하지 않은 국가로 분류

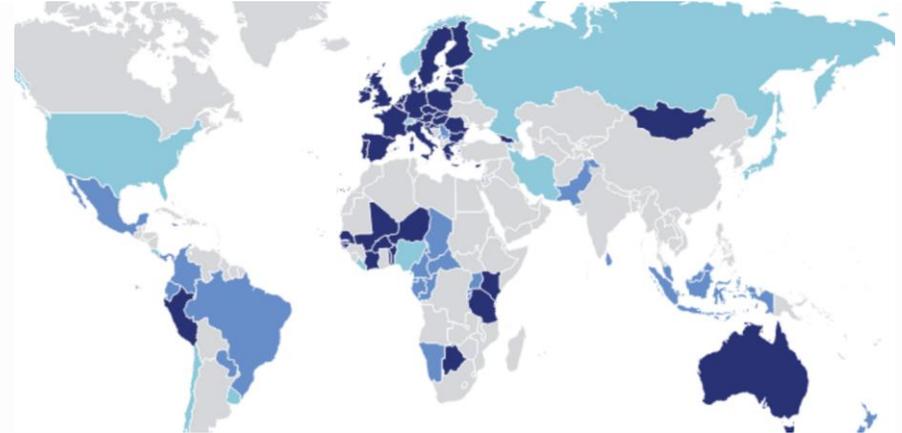
IMF의 2015년 재정준칙 서베이 자료

- 1990년 7개국만이 재정준칙 보유
 - 선진국 5개 + 신흥국 2개
- 2015년 90개국 중 64개국 재정준칙 도입
 - 1990년 대비 9배로 확대
- 재정준칙 연원: 1994년 뉴질랜드가 채택한 인플레이션 목표의 도입으로 시작, 그 이후 의무적 균형예산, 채무, 수입 및 지출에 대한 한도액 설정 등 다양한 준칙이 여러 국가에서 채택(Kopits: 2001)
- 현재 재정준칙은 90개국 이상에서 활용할 정도로 인기 있는 제도(Eyraud et al., 2018)

<재정준칙 도입 국가 추이>

	선진국 (31개)	신흥국(36개)	저소득국(23개)	계(90개)
1990	5	2	0	7
1995	12	3	0	15
2000	19	7	2	28
2005	21	18	2	41
2010	20	23	6	49
2015	27	28	9	64

출처: IMF. Fiscal Rules Dataset, 김재훈(2020) 재인용



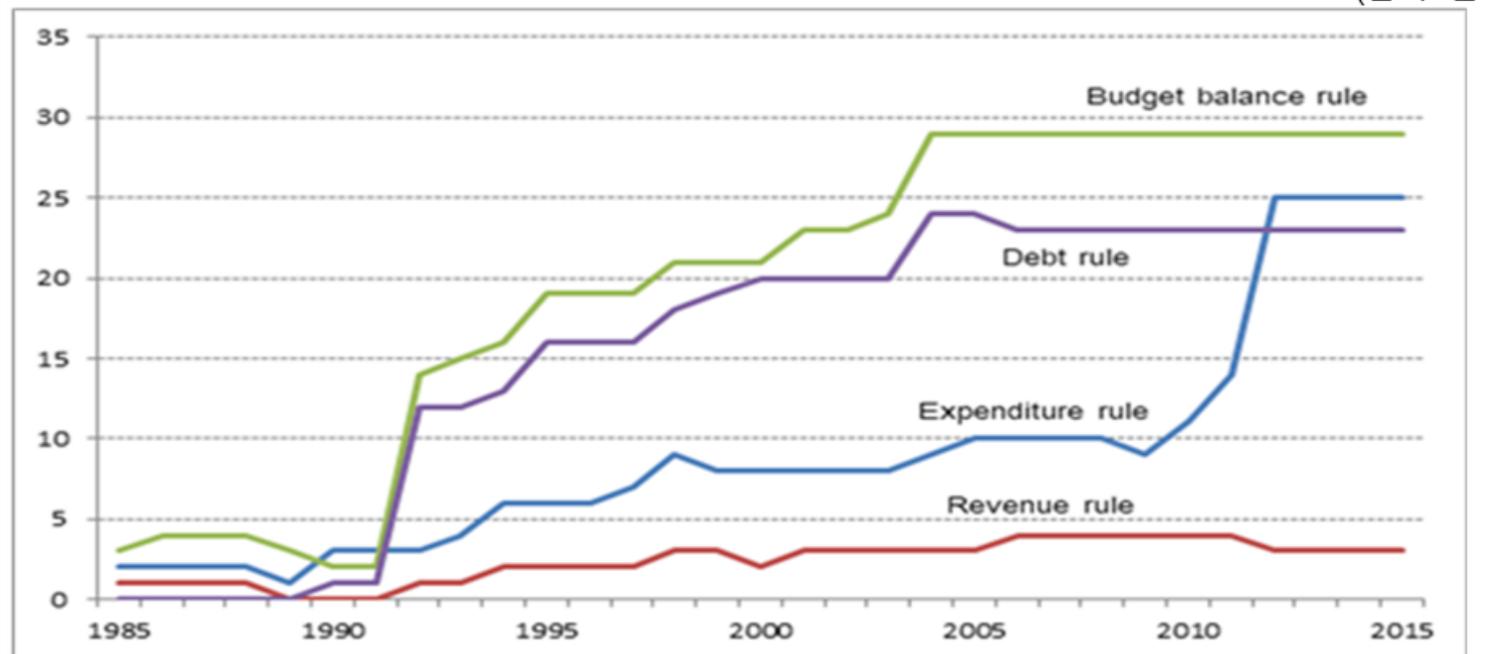
Fiscal Rules: Types & Combinations

- 수치적 재정준칙의 경우, 4가지 종류의 준칙이 존재
- 수지와 채무 준칙이 주를 이루나 최근 지출준칙 도입 활발

수치적 준칙의 4 가지 주요 유형

- 주요 재정총량에 대한 수치적 준칙(IMF)
 - 채무준칙
 - 수입준칙
 - 지출준칙
 - 예산균형준칙
- 재정준칙 도입 OECD국가 수:
1985년 3개 → 2015년 30개국으로 증가
- 전통적으로 재정수지와 채무준칙이 주로 사용되었으나, 2009년 이후 지출준칙의 도입이 급격히 증가

OECD 국가 재정준칙 도입 현황



*이태석·허진욱·김우철·이동원, "지속가능한 재정 운용을 위한 국가채무 수준에 관한 연구", KDI, 2018.

Fiscal Rules: Types & Combinations

- 대부분의 국가에서 복수의 준칙으로 구성된 조합을 많이 활용

- 재정준칙을 도입한 국가들은 2015년 평균 2.07개의 준칙을 채택
 - 선진국 1.8개 < 저소득국 1.9개 < 신흥국 2.1개
- 세계 각국이 채택한 재정준칙은 총 126개로 수지준칙이 가장 많고, 다음으로 부채, 지출, 수입 순
 - 수지준칙 55개 < 부채준칙 37개
<지출준칙 28개 < 수입준칙 6개
- 재정준칙의 배합
 - 채무준칙 + 수지준칙 채택: 26개국
 - 지출준칙 + 수지준칙 채택: 23개국
 - 지출준칙 + 채무준칙 채택: 15개국

<재정준칙 도입 국가의 준칙 개수 평균>

	선진국 (31개)	신흥국(36개)	저소득국(23개)
1990	1.4	1.5	0
1995	1.58	1	0
2000	1.68	1.71	2
2005	1.76	1.56	2
2010	1.75	1.7	1.33
2015	1.78	2.07	1.89

출처: IMF. Fiscal Rules Dataset, 김재훈(2020) 재인용

Fiscal Rules: 유형별 장단점

<재정준칙 유형별 장단점 및 운용국가>

*김정미·이강구(2013)

재정준칙	장점	단점	운용국가
수입준칙	- 초과수입의 일부를 국가 채무 상환에 사용하여 재정건전성에 기여함	- 수입준칙 단독으로는 지속가능성 측면에서 직접적 연관성이 부족	네덜란드 한국
지출준칙	- 정부지출을 줄여 재정건전화에 기여 - 단순하고, 감독이 용이하여 통제가능성이 높은 편임	- 재정의 지속가능성과는 직접적인 연관성은 부족 - 재정건전화 시기에는 효과적으로 사용될 수 있으나 조세지출 등을 통한 우회위험이 존재함	스웨덴 미국 폴란드 네덜란드
재정수지준칙	- 재정건전성 제고에 효과적임 - 간단하고, 이해하기 쉽고, 투명하고, 모니터링이 용이하고, 대중들과 소통이 쉬움	- 경기안정화기능이 미약(경기순응적) - 거시경제안정성이 저해될 가능성이 존재함 - 수지목표를 달성하기 위해 회계상 조작이 이루어질 수 있는 가능성이 존재함	스위스 독일 이탈리아
구조적 재정수지준칙	- 경기대응성을 유지하면서도 재정건전성을 확보하는데 유리하게 작용함	- 잠재GDP, 수입 및 지출의 GDP 탄력성 등의 추정에 불확실성이 내재함	오스트리아 포르투갈 스웨덴
채무준칙	- 재정건전성을 제고에 효과적임 - 단순하고 감독이 용이하여 통제가능성도 높은 편임	- 경기안정화기능이 미약(경기순응적) - 최적의 부채수준에 대한 사회적 합의가 어려움	독일 영국 스페인 체코

Fiscal Rules: 법적 기반

- 법률기반 재정준칙(91개/전체126개) 가장 일반적
 - 126개 준칙 중 헌법기반과 여야 동의는 각각 14개와 13개로 비슷, 정치적 공약은 8개에 불과
- 헌법적 기반의 재정준칙 채택 국가: 덴마크를 비롯한 11개국
 - 수입준칙만을 채택한 프랑스, 채무준칙만을 채택한 폴란드와 슬로바키아 제외하고는, 모두 수지준칙을 채택
 - 덴마크, 리투아니아 및 싱가포르의 헌법기반의 수지준칙과 함께 지출준칙을 채택

<재정준칙의 법적 기반>

유형	지출	수입	수지	채무	계
정치적 공약	1	2	2	3	8
여야의 동의	4	1	4	4	13
법률 기반	20	2	41	28	91
헌법 기반	3	1	8	2	14
Total	28	6	55	37	126

출처: IMF. Fiscal Rules Dataset

<헌법적 기반 재정준칙 채택 국가>

Country	Type of Rule
Denmark	expenditure, Budget balance
France	Revenue
Germany	Budget balance
Italy	Budget balance
Latvia	Budget balance
Lithuania	expenditure, Budget balance
Malta	Budget balance
Poland	Debt
singapore	expenditure, Budget balance
Slovak Republic	Debt
Switzerland	Budget balance

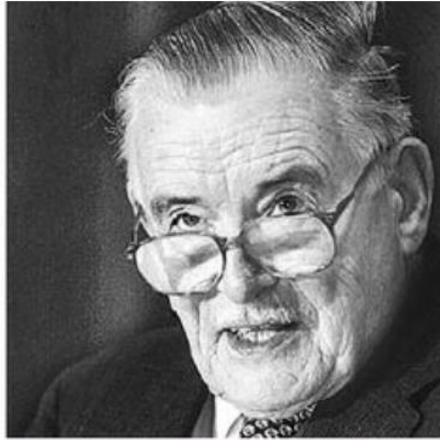
출처: IMF. Fiscal Rules Dataset

Fiscal Rules: 정부실패론에서 출발

• 재정준칙의 철학적 기초: 뷰캐년의 정부실패론과 재정헌법

재정헌법에 의한 재정적자 억제

- 뷰캐년은 국가권력을 제한하기 위한 다양한 헌법 규칙을 제안
 - 방만한 통화정책 억제 위해 통화준칙주의를 헌법에 도입 제안
 - 국가의 조세 권력을 제한하기 위한 단일세율제도, 그리고 세율, 정부 지출, 예산적자 등의 한도를 정한 헌법 규칙을 강력히 요구
- 영향
 - 스위스: 헌법에 세율 인상한계와 지출한도 정함
 - 독일: 헌법 개정을 통해 적자예산의 한계 도입



뷰캐년 연보

- 1919년 미국테네시주출생
- 1937년 테네시주립교육대졸
- 1948년 시카고대경제학박사
- 1951년 플로리다주립대 교수
- 1956년 버지니아대경제학교수
- 1962년 《합의의계산》 출간
- 1974년 《자유의한계》 출간
- 1983년 조지메이슨대 교수(현)
- 1985년 《규칙의존재이유》 출간
- 1986년 노벨경제학상수상



Fiscal Rules: 선행연구 I

• 부채편향 제한에 효과적, 중장기적 재정위험 감소

- 재정준칙은 정부의 재정적자나 부채 편향(bias)을 제한하는 효과적인 수단이며 장기적으로 재정 위기를 방지(Bon and Inman[1996]; Debrun *et. al.*[2008])
- 재선을 앞둔 정치인들, 특정분야나 지역에 비효율적으로 큰 지출사업을 추구하는 공유지 문제 등 재정지출을 확대할 다양한 유인이 있으나, 유권자들은 향후 세금부담이 증가한다고 생각하지 않음(Alesina and Perroti, 1999)
- 국가채무 계약은 집행이 어렵기 때문에, 채무수준이 높을 경우 채권자들은 정부의 지불능력을 의심하게 되고, 이는 곧 리스크 프리미엄과 이자율을 높여 재정위기로 이어질 수 있음(IMF, 2018)
- 법률에 기반한 재정준칙은 정권이 바뀌어도 재정목표에 변함이 없어 재정건전성 관리에 유리 (Alesina and Drazen, 1991)
 - 준칙 없다면, 재정위기 시 재정안정정책에 대한 사회적 합의 어려워 위기 장기화
 - 프랑스는 1차 세계대전 이후 급증한 채무를 해소하기 위한 노력이 정치적 갈등으로 좌파와 우파간 소모전(자본세 도입 vs. 소비세 인상) 벌어져 10년간 인플레이션, 자본 유출, 프랑화에 대한 투기공격 등의 문제 경험

Fiscal Rules: 선행연구 II

- 준칙의 현실적인 한계에도 불구하고, EU 국가들의 재정준칙 순응률은 50%에 이릅니다(Reuter, 2018)

- 재정준칙은 정치적인 원인으로 발생할 수 있는 경기순행적 재정정책을 억지(Alesina *et. al.* 2008)

- 경기 호황 시에 발생한 예산 흑자를 국가채무를 줄이는 대신 재정지출을 늘리거나 세금을 줄이라는 정치적 압력이 발생하지만 재정준칙이 이를 효과적으로 차단

- 재정준칙은 지속가능성(sustainability)과 경기안정화(stabilization)를 동시에 만족하도록 설계되어야 함 (Kopits and Symansky, 1998 & IMF, 2018)

- 준칙의 이행은 장기적으로 국가부채 수준을 건전하게 관리할 수 있어야 함

- 재정준칙이 경기 변동성을 증가시키면 안 되며, **재정의 자동안정화 역할을 허용해야 함**

- 재정준칙의 도입이 좋은 재정정책을 대체할 수는 없음(IMF, 2018)

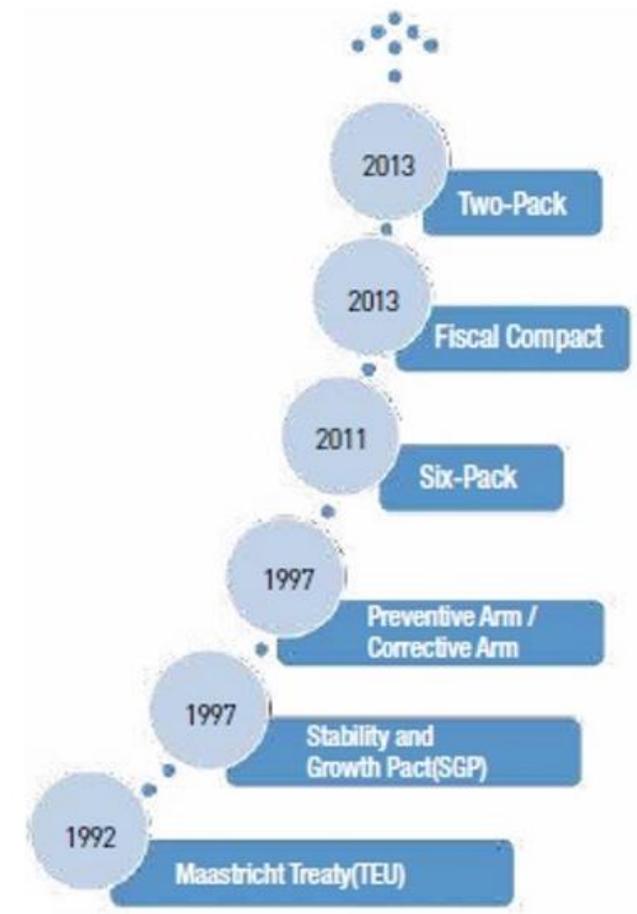
- 준칙의 주요 기능은 적자편향 등을 최소화하고 정부가 재량권을 과도하게 사용하는 것을 방지하는 것임.

- 준칙이 모든 시기에서 최적의 재정정책을 담보하지는 못함

Fiscal Rules: EU 사례

• EU Fiscal Rule: 가장 잘 알려진 준칙, 여러 차례 변천, 국제협약 형태이나 최근 국내 법률화를 의무로 규정

- EU Fiscal Rules
 - SGP:
 - 예방적 조치: 재정적자 비율 3% + 국가채무(D2) 비율 60%
 - 교정적 조치: 채무비율 60% 넘어서면 최소 적자 0.5%p 감축 의무
 - *초과적자시정절차(EDP)
 - Fiscal Compact:
 - 구조적재정적자 GDP 0.5% 이내
 - 채무비율 60% 이하의 구조적 재정적자 상한 1%
- 제도 변화
 - 1997: The Stability and Growth Act 확정
 - 1998: 예방적 조치 발효
 - 1999: 교정적 조치 발효
 - 2011: The Six Pack 발효(지출 기준 도입, 적자 위반 시 강제 수단 규정)
 - 2013: The Fiscal Compact 발효(EU 협약 국내법률화)
 - 2013: Two Pack 발효 (예산계획 초안 제출의무, 감독강화)



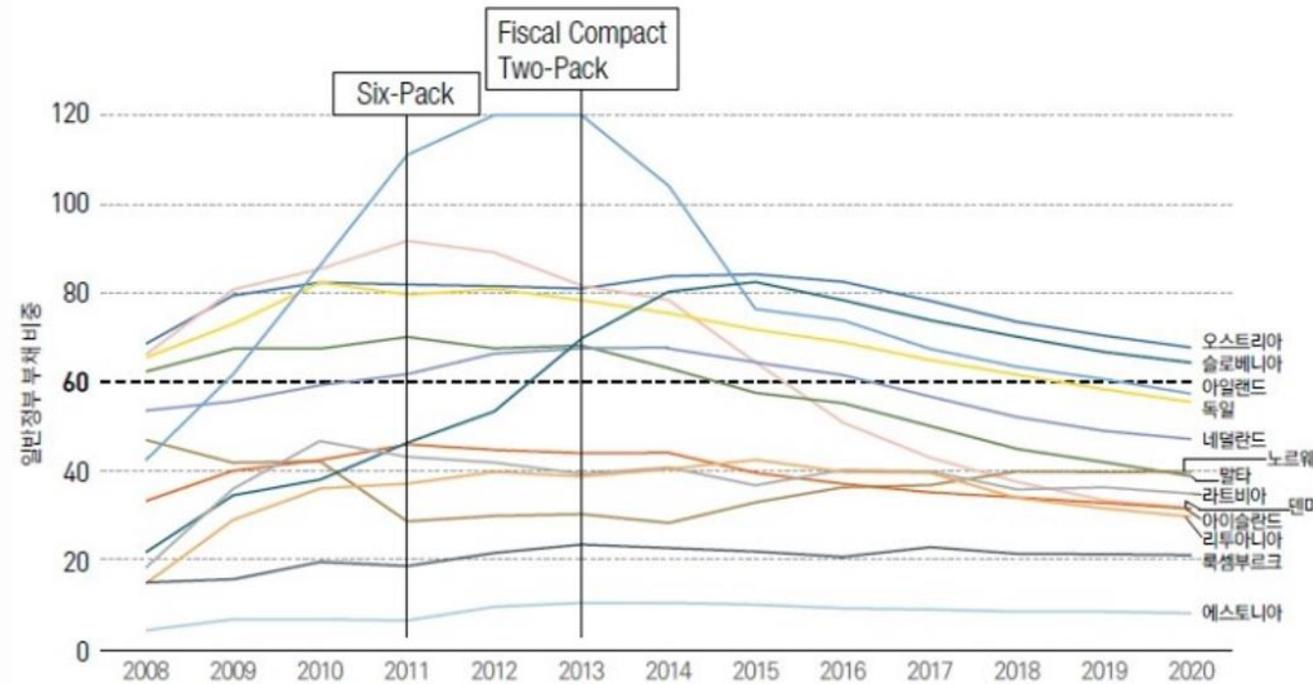
Fiscal Rules: 효과

- 준칙의 현실적인 한계에도 불구하고, EU 국가들의 재정준칙 순응률은 50%에 이릅니다(Reuter, 2018)

- 재정준칙이 재정적자와 국가채무 문제를 완전히 해결하지는 못하지만 긍정적인 효과를 나타낸다는 연구결과 다수 존재
 - Tapsoba, Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation. Economic Modelling, 2012
 - Cordes, Kinda, Muthroora & Weber, Expenditure Rules: Effective Tools for Sound Fiscal Policy? IMF 2015
 - Reuter, When and Why Do Countries Break Their National Fiscal Rules? European Journal of Political Economy 2019

< EU의 국가부채 추이 >

*단위: GDP 대비 비율



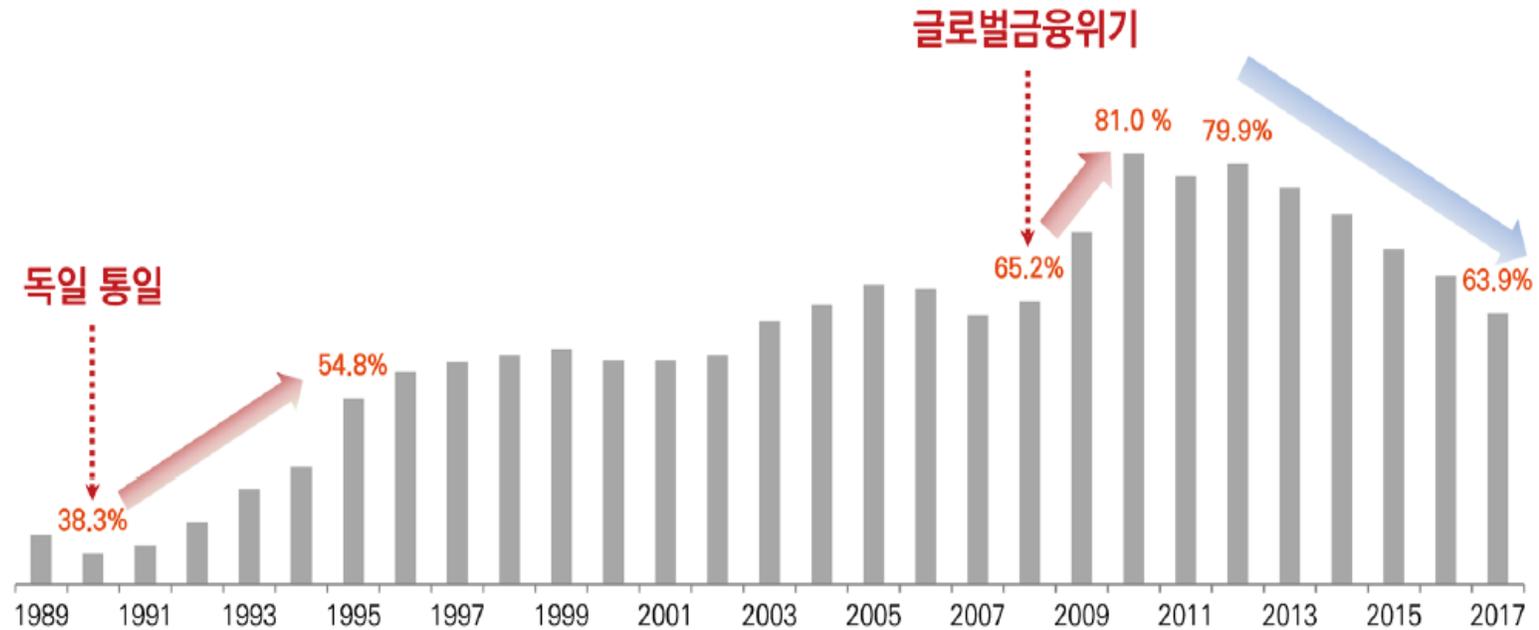
*정성호(2020), 재정정보원

준칙에 의한 재정통제의 중요성

독일 사례

- 통일과정과 글로벌 금융위기 극복과정에서 크게 높아진 국가채무 비율을 강력한 재정준칙 개정을 통해 하향 안정화하는데 성공
- 통일과정: 5년 만에 16.5%p 급등
-'90: 38.3% -> '95: 54.8%
- 글로벌 금융위기: 2년만에 15.8%p ↑
-'80: 65.2% -> '10: 81%
- 재정준칙 강화: 5년 만에 16%p 급감
-'09: 헌법 개정
-'11 EU 신재정협약

독일 국가채무 추이: 1990-2017년



*NABO(2019)

Fiscal Rules: 한계

- 경기순응성(procyclicality)의 문제 → 경기변동에 따른 신축적인 운용
- 경기침체기 착한 부채 이론 → 경기회복 시의 재정건전화 의무화

경기순응성

- 재정적자는 주로 경기침체로 인하여 재정수입이 늘지 않는 경우에 많이 발생
 - 이러한 시기 균형재정을 추구하는 경우 민간소비와 투자의 위축으로 경제회복 더디어짐
- 그 결과, 재정수입은 더 줄고 재정적자는 증가하여 예산균형이라는 본래 목적을 달성 못하고, 오히려 경기침체에 따른 재정수입 감소로 적자 증가가 반복되는 악순환 초래될 가능성

착한부채

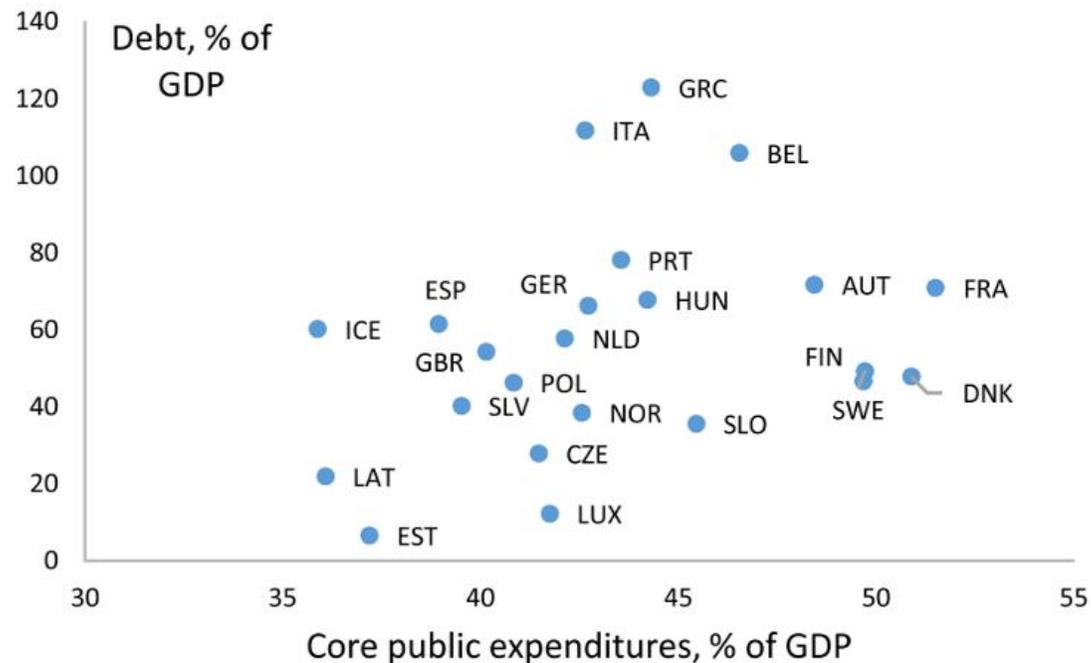
- 국가부채 문제의 적절한 해법은 재정적으로 국가를 압박하는 데 있지 않고 국민소득의 고도성장을 달성하는 데 있다는 주장
 - *Domar, E.V. On Deficits and Debt, American Journal of Economics and Sociology(1993)
- “경기침체 시 정부지출을 늘려서 단기적으로는 재정적자와 국가부채가 늘어나는 것을 감수하는 것이 낫다”
 - “경기침체 기에는 재정적자나 국가채무의 수치적 목표를 준수하는 데에 노력을 기울이기보다는 정부지출을 늘려서 재정적자와 국가채무를 증가시키되, 지출의 효율성을 높이는 데에 관심을 가져야 함”

Fiscal Rules: 공공부문 성장 제한 문제

- 구조적 관점의 준칙 비판: 준칙주의는 정부지출 규모를 제한하는 문제 → 실증적 근거 없음
- 작은 정부를 지향하고 이를 실현하기 위한 보수주의자들의 주장

부채와 정부 크기 간 상관관계

- 오른쪽 그림은 핵심지출(총지출-국채이자비용)과 부채비율 간 관계를 보여줌
- 부채비율과 공공부문의 크기 간 관계 명확치 않음
- GDP 대비 공공부문의 크기는 대부분 국가에서 상대적으로 안정적(stable)데, 부채비율은 변동성 큼
- 상관계수
 - debt level vs core expenditures: 0.3 (통계적으로 유의하지 않음)
 - Debt level vs total expenditures: 0.55
 - (높은 부채비율 → 더 큰 이자비용 지출 → 총 지출 증가)



Note: Debt measured by Maastricht debt, and country selection determined by data availability. Core public expenditures are total expenditures net of debt servicing expenditures. Both measured as averages over the period 1995 (earliest data point) and 2015.

Fig. 1. Public debt and core public expenditures, OECD countries, average 1995–2015.

Fiscal Rules: 한계

- 지키지도 못하는 명목상의 준칙을 만들고 어려워지면 포기할 수 있음 → 예외조항의 중요성
- 창의적 회계 또는 window dressing 문제를 방지하기 위해서는 적용범위의 포괄성, 제도의 투명성, 그리고 이를 감독할 독립적인 재정기구가 중요

명목상의 준칙

- 현실적 압력으로 명목상 준칙을 도입했으나 한 번도 준칙을 준수해보지 못하고 포기한 경우 존재
 - 기초지출 증가율 < 명목 GDP 증가율(GDP 역성장 시 전년도 지출로 동결) 규정했던 아르헨티나
 - 실질 지출증가율을 0.5%로 제한한 코소보
 - 실질 지출증가율을 경상지출은 2%, 이전지출은 2.5%로 제한한 아이슬란드
 - 모두 2008년 금융위기 때 재정준칙 포기
- *Cordes et al(2015)
- 이 나라들은 모두 예외조항이 없어 금융위기 시에 탄력적인 적용이 불가능하였다는 공통점

창의적 회계(Creative Accounting)

- 정치체제가 후진적인 국가에서는 소위 '창의적 회계'를 동원해서 재정준칙을 달성하는 모습을 보임 (von Hagen, 1991; Koen and Noord, 2004).
 - 정부가 현실적 어려움으로 재정준칙의 준수가 불가능하고, 그 경우에 부담해야 할 정치적 비용이 너무 클 때 발생
 - 이탈리아와 헝가리: SGP에 따른 재정준칙 달성하기 어렵자, 재정적자와 국가부채를 대폭 낮춰서 발표(정권교체 후 '09년, '10년 밝혀짐)
 - 1997년 오스트리아: 고속도로공사로 국가부채를 이전하여 GDP 대비 국가부채를 무려 3.2%나 낮춤(Koen and Noord, 2004)
 - 이명박 정부: 4대강 사업, 수자원공사 부채

Fiscal Rules: 한도설정

- 적절한 한도 설정의 문제 → 합리적 근거 및 사회적 합의
- 최적채무비율

적절한 한도 설정

- 재정준칙 준수를 위해서는 GDP 대비 재정적자 비율과 국가채무비율과 같은 수치적 한도가 적절히 설정되어야 함
- 그런데, 과연 적절한 비율이 존재하는 것인가, 이를 어떻게 파악할 수 있는가에 관해서는 다양한 견해가 존재
 - 최적 조세부담률?
 - 최적 정부규모?
 - 최적 국가채무 비율

Benchmark

- EU가 채택한 재정적자 3%-국가채무 60% 규칙
- 이 비율들은 절대 바람직한 수준이 아니라는 주장 (Chowdury and Islam, 2010, Is There an Optimal Debt-to-GDP ratio? CEPR. 2010)
- 국가채무비율 60%는 당시 EU 참여 국가들의 중앙값(median)에 불과
- 재정적자 3%는 국채비율 60%에 당시 이자율 5%를 적용한 결과로, 국채이자를 제외한 재정수지는 균형을 이루어야 한다는 의미

II. 재정 패러다임 변화와 재정여건

1. 재정의 역할 적극화
2. 재정정책의 정치화
3. 재정여건

Q: 왜 지금 재정준칙이 중요한 문제인가?

Ans. 적극적 재정 역할 수행 위해 더욱 재정준칙 필요

- 1) 재정의 역할 적극화. 재정정책의 정치화 가속화
- 2) 재정여력 급속 소진, 재정 지속가능성 위협할 가능성
- 3) 재정기반 강화 위한 재정안정화 필수적-> 재정통제 강화

Point: 위기가 곧 기회

“전세계적 재정악화 예상되는 가운데, 우리나라가 재정기반 강화에 성공한다면, 새로운 발전 기회를 안정적으로 확보 가능”

→ G10 진입 곧 가시화

재정의 역할 강화 추세: 2000년 대 이후

- 경제성장·민주화에 따라 산업발전 위한 공공재 공급에서 경제안정화·복지수요충족으로 재정의 역할 점차 강화
- 재정의 효율성 및 유지가능성 문제 이전보다 훨씬 더 중요해짐

<소극적이었던 재정의 역할 점차 강화>

정부주도 고도성장기

(1980년 이전)

“산업화 지원과 공공재 공급”

- 산업정책 지원을 위한 재정투융자
 - ✓ 국내 유치산업(infant industry) 보호를 위한 재정지원
 - ✓ 수출촉진 정책
 - ✓ 중화학 공업 육성 정책
- 경제성장에 필요한 공공재·공공서비스 공급
 - ✓ 기본적인 사회간접자본 건설
 - ✓ 교육·보건·주거와 같은 기초 서비스 제공 치중

시장경제전환기

(1980~ 1999년)

“재정축소와 외환위기 극복”

- 80년대 초 재정안정화 드라이브
 - ✓ 정부에서 민간(시장) 주도로 경제체제 변화 모색
 - ✓ 재정의 역할 상대적으로 축소
 - ✓ 재정적자 축소를 통한 물가안정과 외채감소 노력
- 1997년 외환위기 극복의 동인
 - ✓ GDP 10% 이하 국가채무비율
 - ✓ 부실채권정리와 기업구조조정 위해 공적자금 투입

경제 자유화와 개방화

(2000~2019년)

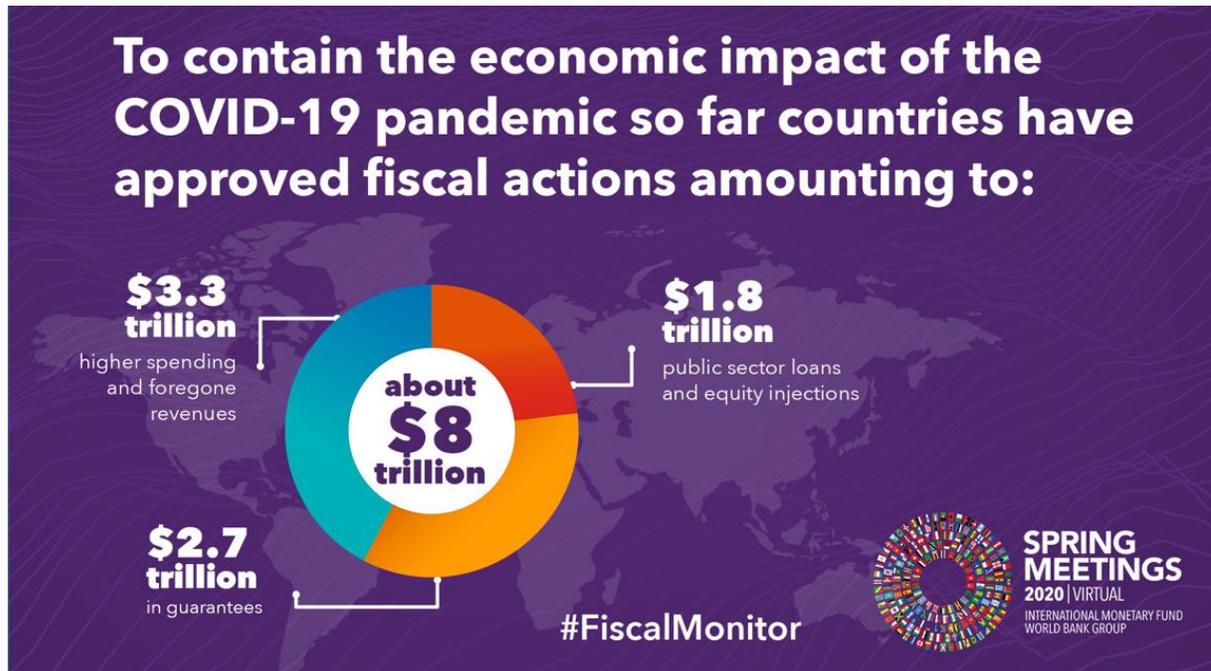
“거시경제안정화와 기초복지제공”

- 외환위기 이후 성장동력 회복 위한 재정의 역할 강조
 - ✓ ITC 인프라 건설
 - ✓ 벤처기업 지원과 국가 R&D
 - ✓ 경제활성화 정책기조 상시화
- 사회보험과 보육서비스 제공 시작
 - ✓ ITC 인프라 건설
- 재분배 기능 도입
 - ✓ EITC 도입과 확대
 - ✓ 무상교육과 기초연금 도입

코로나 위기대응 재정 운용: 글로벌 동향

- 코로나 위기의 직접적 피해 대상인 중소기업 및 소상공인의 경제적 기반 유지와 경제적 취약계층 지원을 위해 정부 재정지원 적극 활용
- 실제, 미국, 일본, 독일, 프랑스 4개국 사례 조사 결과:
 - 1) 사업체에 대한 현금지원
 - 2) 일자리 유지 지원에 상대적으로 많은 재정 투입

<위기초기 재정투입 규모>



코로나19 전개에 따른 재정투입 규모 추이 (IMF 2020 Fiscal Monitor)

- '20. 4월 기준 전세계적으로 **8조 달러 재정**이 투입될 것 집계
- 5월 기준: 9조 달러 재정 투입 집계, 한달 새 1조 달러 증가
- 6월 기준: 약 11조 달러 (\$5.4조: 직접지원, \$5.4조: 간접지원)
- **9월 기준: 약 11.7조 달러**, 세계 GDP의 11.9%
\$5.8조: 직접(재정)지원 지출증대, 감세
\$5.9조: 간접(금융)지원 대출, 자본인수, 보증

우리나라도 재정투입에 의존한 위기 대응

- 우리나라의 경우에도 초기의 환율불안과 주가하락에 따른 한국은행의 금리인하와 유동성 공급 대책 발표 이후, 코로나 경제위기 대응은 대부분 직접적인 재정투입 위주로 진행
- 4차례에 걸친 추경 편성을 통해 우리도 다른 나라와 마찬가지로 재정을 적극적으로 활용

- 4차 추경편성: 1961년 이후 처음,
5·16군사정변 후 국가재건

최고회의

- 3차 추경 편성: 1972년 이후 처음

- 연도 추경 편성: 여러 사례 중 재 (조원)

1997	1차	-0.9	세수부족 보전
1998	1차	-1.4	세수부족으로 인한 세출삭감과 금융 구조조정 비용 지원
	2차	13.9	세수부족 보전 및 재해대책 지원
1999	1차	0.8	IMF이후 실업대책 추진 및 금융구조조정 지원
	2차	2.7	중산층·서민생활안정 지원 및 재해대책 지원
2000	1차	2.3	의약분업·산불·구제역 지원, 저소득 생계안정 지원
2001	1차	5.1	지역건강보험 지원확대 및 의료보험지원, 재해대책지원
	2차	1.6	쌀값 안정 지원, 9·11테러사태 관련 지원
2002	1차	4.1	태풍 루사 등 재해대책 지원
2003	1차	4.5	경기침체에 따른 경기활성화
	2차	3	태풍 매미 등 재해대책 지원
2004	1차	2.5	서민생활 안정 및 중소기업 지원

자료 : 기획재정부

코로나 경제위기 추가경정예산

- **1차 추경(20.3.18) 11.7조원**
 - ✓ 소상공인·자영업자 지원, 민생 안정 사업, 감염병 대응 사업, 감염지역 지원
 - ✓ 11조 7,000억 원(국채발행 : 10.3조 원)
- **2차 추경(20.04.30) 12.2조원**
 - ✓ 100% 국민재난지원금
 - ✓ 12조 2,000억 원(국채발행: 3.4조 원)
- **3차 추경(20.7.3) 35.1조원**
 - ✓ 고용안정특별대책 이행지원: 9.1조원
 - ✓ 내수수출지역경제 활성화: 3.2조원 등(국채발행: 23.8조)
- **4차 추경(20.7.22) 7.8조원**
 - ✓ 소상공인·중소기업 긴급 지원: 3.9조원
 - ✓ 긴급 고용안정패키지: 1.5조원 등

Post-Corona: 재정의 역할 적극화·다각화

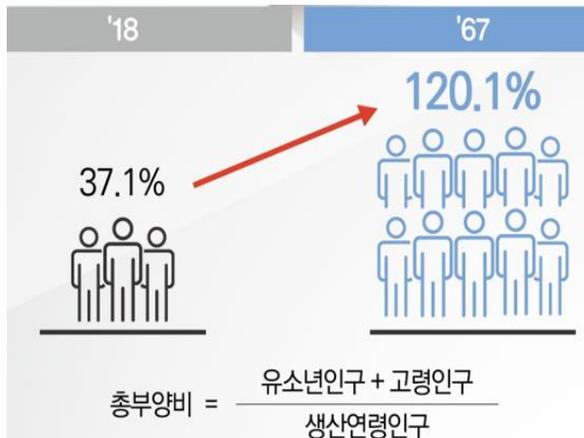
- 2020년 예산 통과될 때까지도 재정정책 방향을 둘러싼 논란 지속되었으나, 코로나 위기극복과 포스트 코로나 경제회복을 위해 '확대재정'은 상당기간 불가피한 선택
- 중장기적으로도 고령화, 저성장, 양극화 대응 차원 재정수요가 지속적으로 증가하는 상황에서, '재정의 역할 적극화'는 추세적으로 되돌리기 어려운 현상이자 시대적 요구

적극적이고 다각화된 재정의 역할 요구

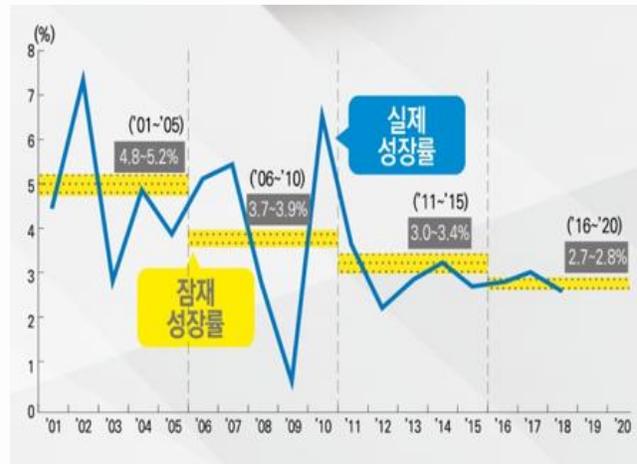
economic crisis: recovery



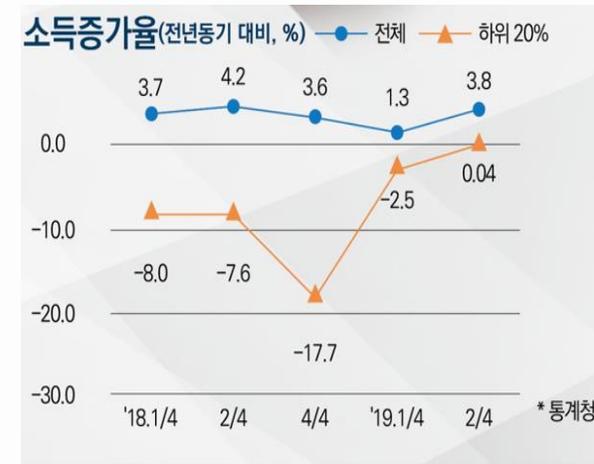
고령화: 복지수요 충족



잠재성장을 저하: 성장동력 확보



불평등 심화: 사회안전망 확충



II. 재정 패러다임 변화와 재정여건

1. 재정의 역할 적극화
2. 재정정책의 정치화
3. 재정여건

재정 거버넌스 변화: 조세정책

조세정책 수립 주도권 전통적으로 행정부가 행사했으나, 최근 의회로 이전되면서 조세법률주의 취지 구현 추세

조세정책 주도권: 행정부 vs 의회

조세정책 주도권: 행정부 > 의회

“전통적으로 행정부가 주도권 행사”

- 세법개정안 제안 건수는 1996년 20건에서 2016년 352건으로 크게 증가: 높은 증가율은 국회가 주도
- 지난 20년간 정부안의 가결률이 93.1%에 달하는 반면, 의원 발의안은 34.5%(대안 반영 포함)
- 세법 개정 과정에서 의회의 의견은 대부분 원안보다는 대안 형태로 정부안에 일부 반영되는 경우가 많았음

배경과 요인

- 강력한 대통령중심제
 - 당·정·청 vs 야당 대립 구도
- 의회의 정책역량 미흡
 - 조세소위의 전문성 부족
 - 의회 내 조세정책 전문기구 한계
 - 국회예산정책처 역할 제한적
- 재정의편의주의
 - 행정부 위임 경향
 - 과세요건을 시행령에 과다 규정
- 선진화법의 예산부수법안제도 남용
 - 조세소위 권한 약화, 논의 부족
 - 소위의 만장일치 협의 문화 소실

조세정책의 의회 역할 증대 추세

“MB 정부 이후 의회(여당) 역할 증대”

- 2011년 말 19대 총선 직전:
 - 부자증세 논란, 버핏세 대두
 - 소득세 최고 과표구간 신설 및 최고세율 인상, 법인세 중간과표 구간 신설
- 유사 현상이 2017년 법인세율 인상 과정에서 재현
- 조세정책이 정치적 의제화되는 경향 강하나, 조세법률주의 관점에서 헌법 취지에 부합하는 방향의 변화

재정 거버넌스 변화: 본예산 편성(靑 vs 政)

- 예산편성에서도 전담부처(기재부)에 대체로 위임하던 기존 전통에서 벗어나 국정책임자가 지출증가율 직접 조정 - 책임정치 구현? 차제에 미국식 도입(OMB 모델: White House 내에 위치, 수시로 지시) 방안 검토; 노무현대통령 기획예산처

17년

- 5월 취임 직후 '18년 예산편성 착수
- 인수위 없어 국정과제 조율에 상당 시간 소요되는 가운데 준비된 예산: 재정전략회의 없었음
- 정부 초기 기재부와 긴장관계 속 지출 증가율(7%+α) 결정**

18년

- 문정부 첫번째 본격 예산**
- 재정전략회의 통해 혁신적 표용국가 천명
- 기재부 협조(적자 한도 3%) 하에 높은 지출증가율 9.7%**
- 대선 공약실행 예산 다수 편성
- 청년실업 문제: 고용예산 적극 편성, 일자리 예산 23.5조원
- 아동수당 확대와 기초연금 확대
- 최저임금 문제 대응 위해 EITC 연이어 대규모 편성
- 혁신성장 사상 최고 R&D 20조원
- 금융위기 10.6% 지출증가율(2009년) 이래 10년 만 최고
- 일자리, 경제 활력 등에 집중한 2019년 예산안

2019년

- 3월: 예산당국 당초 입장: 500조+α (2020년도 예산안 편성 지침)
-증액이나 신규소요는 재량지출 10% 구조조정하여 충당
- 4월 추경안과 함께 국회 제출한 '국가재정운용계획의 재정총량 효과 및 관리방안' 따르면 '20년 총지출(504조6천억원)은 총수입(504조1천억원)보다 5천억원 많은 것에 불과
- 5.16 재정전략회의 "부채비율 왜 꼭 40% 초반 관리? 합리적 근거?"**
- 과감한 재정 역할: 국가재정은 건전; 재정 통한 '삶의 질 개선' 지시**
- 5월 이후: 여당 공격적 확장재정 10%대 증액 추진(520조원)
- 전략회의 이후: 기재부 부총리 입장변화
"초과 세수가 없어지면 내년 40% 넘어서는 것은 불가피"
- 입장 변화: 체념? 확고한 신념 부재? 판단의 변화?
- 정책 최고책임자 의지로 10조원 재정 증액, **정책 장악력** 입증
- 8월 확정예산: 513조 (-> 517조) **9.3% 증가율**(->10%)
- 경기 불확실성으로 추경편성 시 증가율 10% 초과 가능성 높음 지적

재정 거버넌스 변화: 코로나 추경편성(黨 vs 政)

- 총선 이후 2차 추경편성을 사실상 여당이 주도: 헌법에 보장된 행정부의 예산편성권을 침해하는 문제 제기
- 예산심의를 맡고 있는 의회 다수당이 편성과정에서부터 직접 개입하는 것은 예산분권의 헌법 취지에 위배
- 의회 장악한 거대여당이 향후에도 당정청 협의 통해 예산편성 직접 개입 가능성 높음: 재정의 정치편향 초래

2차 코로나 추경 편성 과정

- 1차 추경(11.7조원) 국회 통과('20.3.18)되기 전부터 2차 추경편성 불가피론 형성
 - 기재부 당초 안: 경기침체 심화 대·중소기업 유동성 지원, **하위20~30% 취약계층** 지원확대
- **전국민 100% 재난기본소득** 지급 : 2.29~3.29
 - 이재웅 대표 청와대 청원(2.29) 촉발, 다수 지자체장 경쟁적 제안(김경수 3.8, 이재명 3.12)
- 靑: 재원문제로 재난지원금에 대해 부정적 의견(후에 점차 유보적으로 입장 변화)
- 일부 지자체의 독자 진행과 호응여론 확산: 여당 소득 하위 70% vs **기재부 하위50%**
- 3.30 3차 비상경제회의(사실상 청 주도) 2차 추경에 **소득 하위 70%** 재난지원금 결정
- 4.15 총선 국면 거치며, 여야 모두 **전국민 100%** 긴급재난지원금 지급 선회
- 4.16일 정부 **하위 70%** 추경예산안 국회 제출
- 총선 압승 후 여당 대국민 공약 실현 논리로 기재부 반대 의견 압박
- 4.23일 여당의 기부금 회수론과 전·현직 총리의 설득형 압박에 **기재부 수용**으로 종결

코로나 추경의 정치적 상징성

- 조세는 의회, 예산은 행정부가 맡는다는 헌법 상 재정분권 원칙에 변화 의미
- 당·청의 정치적 고려에 따라 정부 재정정책이 크게 영향 받는 단계로 이행되고 있음을 보여주는 사례
- 정치적 편향에 따른 재정팽창의 후과를 누가 책임질 것인가의 문제를 남김
- 3차 추경 규모·방향(Green New Deal)에도 여당 직접개입

2차 추경 평가

전국민 긴급재난지원금

- 코로나 위기 국면의 최우선적 과제는 사회안전망 강화를 통한 취약계층의 생계 보호와 지원임
- OECD 비교: 우리나라는 한정된 재원을 실업급여와 기초 생계지원 대상 확대에는 활용하지 않은 채, 새로운 보편적 현금지급 조치를 갑자기 시행한 극소수(3개) 국가
 - 우리나라와 일본만 소득기준 적용하지 않고 무조건적 현금 지급

- 합리적 의심
 - 우리나라와 미국: 선거국면의 특수한 정치적 고려 작용
 - 일본: 아베 정권의 미숙한 위기대응에 대한 비판 무마 차원
- Lesson: 지원 대상 범위가 수시로 무원칙 하게 바뀌는 과정에서 2달에 걸친 논란과 혼선 빚어, 정책신뢰만 약화
 - 정치적 고려 배제한 국정책임자의 정책 선택 중요: 전문가 그룹

[코로나 위기 대응 사회안전망 강화: OECD 국가] 2020.5.19 기준
 자료 SUPPORTING LIVELIHOODS DURING THE COVID-19 CRISIS: CLOSING THE GAPS IN SAFETY NETS © OECD 2020

	New and existing job retention schemes ¹	Extensions to unemployment insurance	Extensions to means-tested programmes	New targeted transfers to specific groups	New universal transfers	Additional direct help with expenses, including moratoria on taxes, social contributions and housing costs
Australia	✓	✓	✓			✓
Austria	✓	✓		✓		
Belgium	✓	✓		✓		✓
Canada	✓			✓		✓
Chile		✓	✓	✓		
Colombia			✓	✓		✓
Czech Republic	✓			✓		
Denmark	✓			✓		
Estonia	✓					✓
Finland	✓	✓	✓	✓		
France	✓	✓		✓		✓
Germany	✓	✓	✓	✓		✓
Greece		✓		✓		✓
Hungary	✓			✓		✓
Iceland	✓	✓		✓		
Ireland	✓	✓	✓	✓		✓
Israel		✓		✓		✓
Italy	✓		✓	✓		✓
Japan	✓				✓	✓
Korea	✓			✓	✓	✓
Latvia	✓	✓	✓	✓		✓
Lithuania	✓			✓		
Luxembourg	✓	✓				✓
Mexico						✓
Netherlands	✓		✓			✓
New Zealand	✓			✓		✓
Norway						✓
Poland	✓			✓		
Portugal	✓	✓		✓		✓
Slovak Republic	✓	✓				✓
Slovenia	✓	✓	✓	✓		✓
Spain	✓	✓		✓		✓
Sweden	✓	✓				✓
Switzerland	✓	✓		✓		
Turkey	✓			✓		
United Kingdom	✓		✓	✓		✓
United States (federal level)	✓	✓		✓	✓	✓

II. 재정 패러다임 변화와 재정여건

1. 재정의 역할 적극화
2. 재정정책의 정치화
3. 재정여건

사회경제적 환경변화와 재정여건

재정여건:

'18년 이후 적극재정 기조 + 코로나 위기 대응 확대재정

→ 재정여력 빠르게 소진

→ 국가채무 속도 모두의 예측을 벗어난 증가 속도

→ 재정수입 증대 필요

→ 총수입의 가장 큰 부분(62%)인 국세수입 확충이 관건

재정여력

최근 연구: 이태석, 허진욱, 김우철, 이동원(2018)

◆ 3.0% 내외 경제성장이 지속 + GDP 대비 지출 현재 수준 유지

우리나라의 재정여력 비교적 풍부한 편
추가적으로 감당할 수 있는 국가채무 상한은 GDP 대비 226%
IMF, Moody's 등도 유사한 결과

◆ 경제성장률 및 이전지출 비중 변화를 가정하여 시나리오 분석

- 주로 이전지출 비중 증가가 재정여력의 심대한 감소를 유발
- 이전지출비중이 향후 20년간 점진적으로 약 15%p 증가 가정, 재정여력은 60% 미만으로 감소
- 이전지출비중 고정 + 저성장 경로 가정 재정여력 감소분 크지 않음

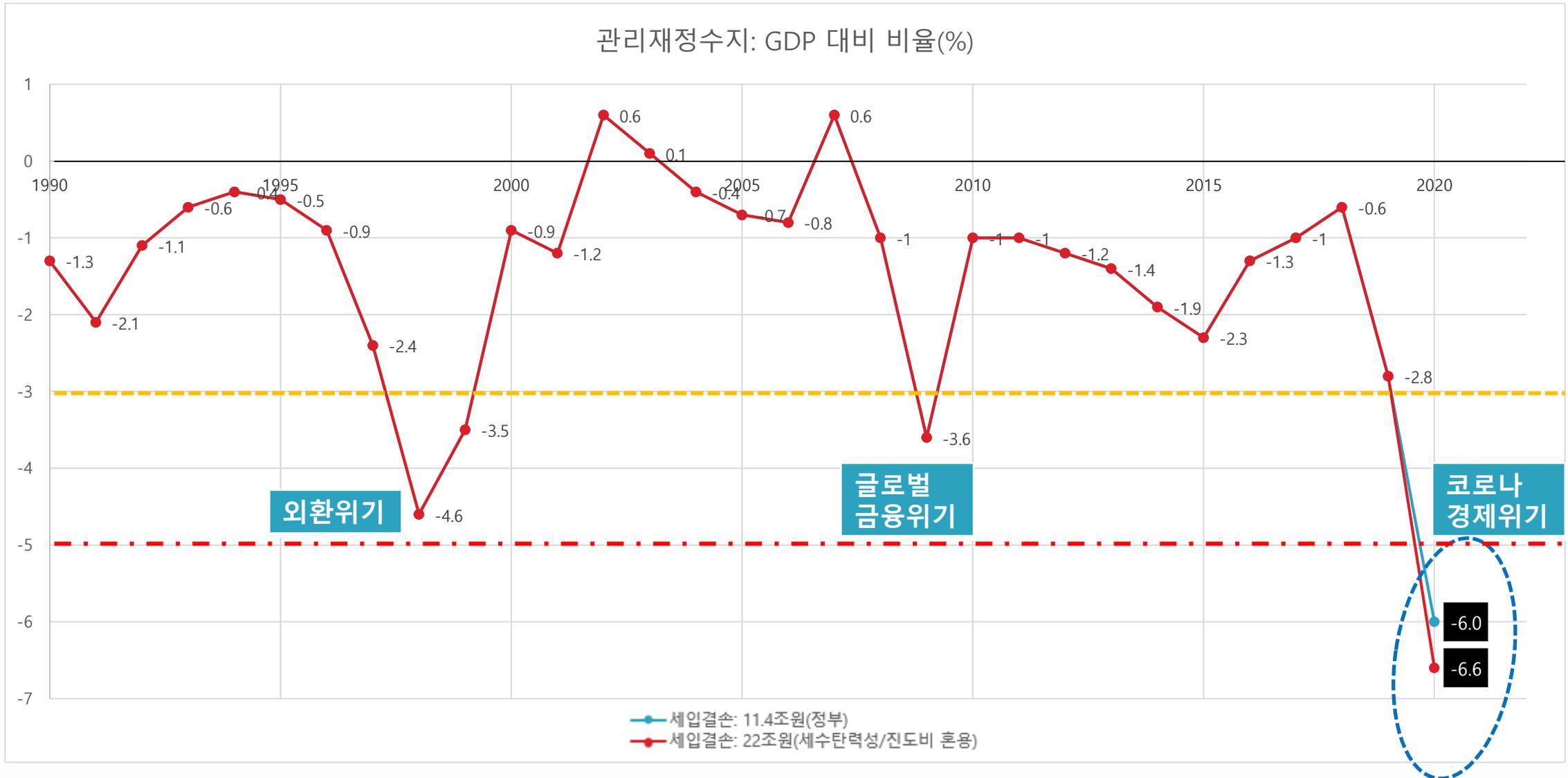
◆ 이는 향후 재정지출 규모에 대한 합리적인 전망이 국가채무비율 목표치 및 관리 기준 등을 설정함에 있어 경제성장률보다도 더 중요한 고려사항

무엇이 중요한가?

채무비율 수준 vs 재정여력

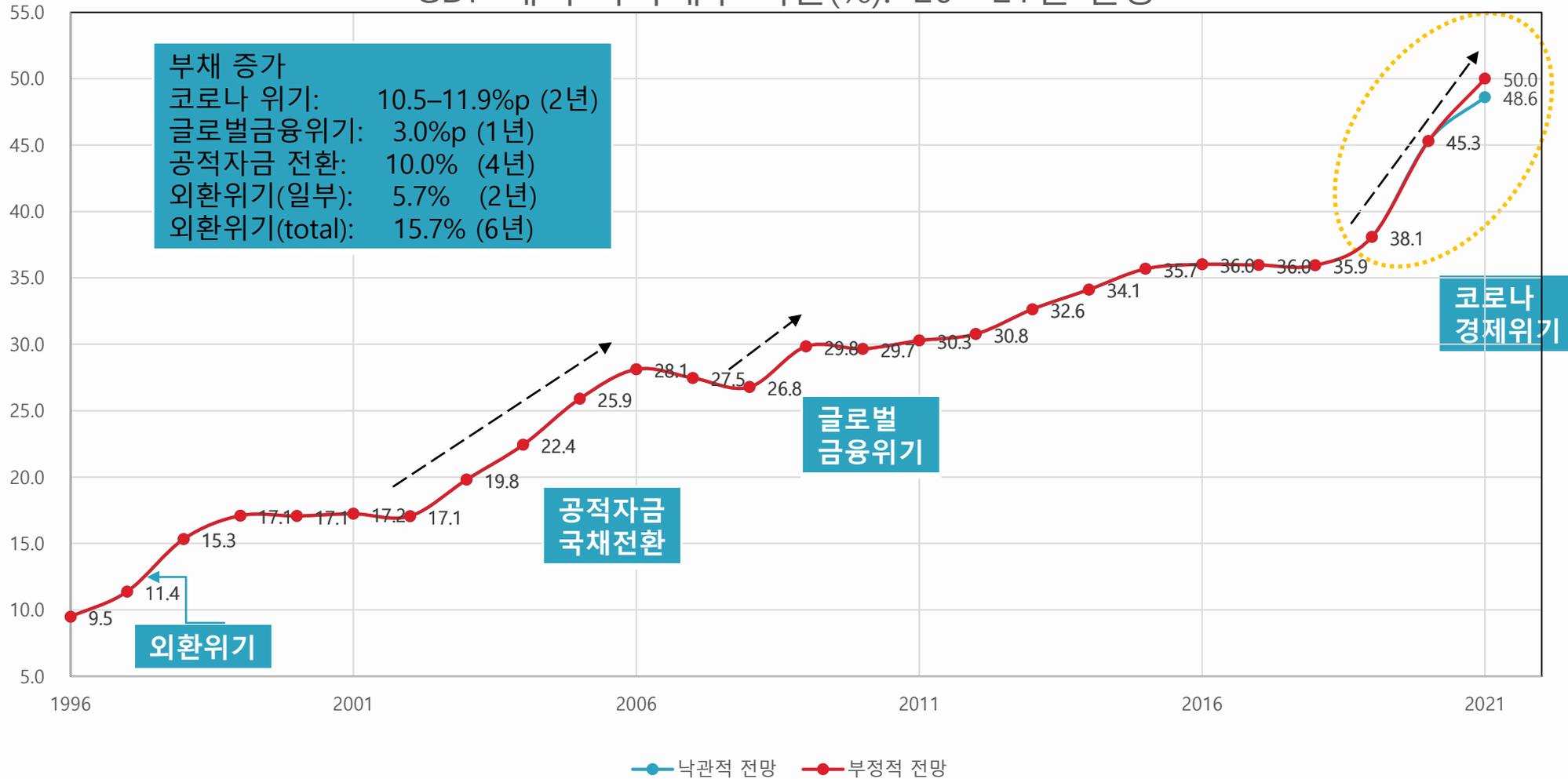
- 우리나라 국가채무 비율의 절대적 수준이 다른 나라들에 비해 평균적으로 낮은 것이 중요한 것이 아님
- 중요한 것은 우리나라의 **재정여력이 너무 빠르게 소진**되고 있다는 점임. 향후의 재정 리스크를 감당하지 못할 가능성이 큼

2020년 관리재정수지: 4차 추경



2020-2021년 국가채무 전망: GDP 대비 비율

GDP 대비 국가채무 비율(%): '20 -'21년 전망



포스트 코로나 중기 재정전망: 기재부(2020.8)

- 성장률, 세입증가율에 대한 낙관적 전망과 23년 이후 재량지출에 대한 낮은 증가율 가정해도,
- '20-'24년 관리재정수지 적자 비율(GDP 대비)은 5.4-5.9% 유지
- 국가채무비율(GDP 대비)은 '20년 43.9%에서 '24년 58.6%로 급증(4차 추경반영)

'20-'24년 국가재정운용계획:

재정수지 및 국가채무 전망

기획재정부(2020.8)

*(단위 : 조원, %)

	'20년*		'21년	'22년	'23년	'24년
	본예산	추경**				
▣ 관리재정수지	△71.5	△111.5	△109.7	△123.2	△128.2	△127.5
(GDP대비, %)	(△3.5)	(△5.8)	(△5.4)	(△5.9)	(△5.9)	(△5.6)
※ 통합재정수지	△30.5	△76.2	△72.8	△83.7	△87.9	△88.1
(GDP대비, %)	(△1.5)	(△3.9)	(△3.6)	(△4.0)	(△4.0)	(△3.9)
▣ 국가채무	805.2	839.4	945.0	1,070.3	1,196.3	1,327.0
(GDP대비, %)	(39.8)	(43.5)	(46.7)	(50.9)	(54.6)	(58.3)

포스트 코로나 장기 재정전망: 예산정책처(2020.9)

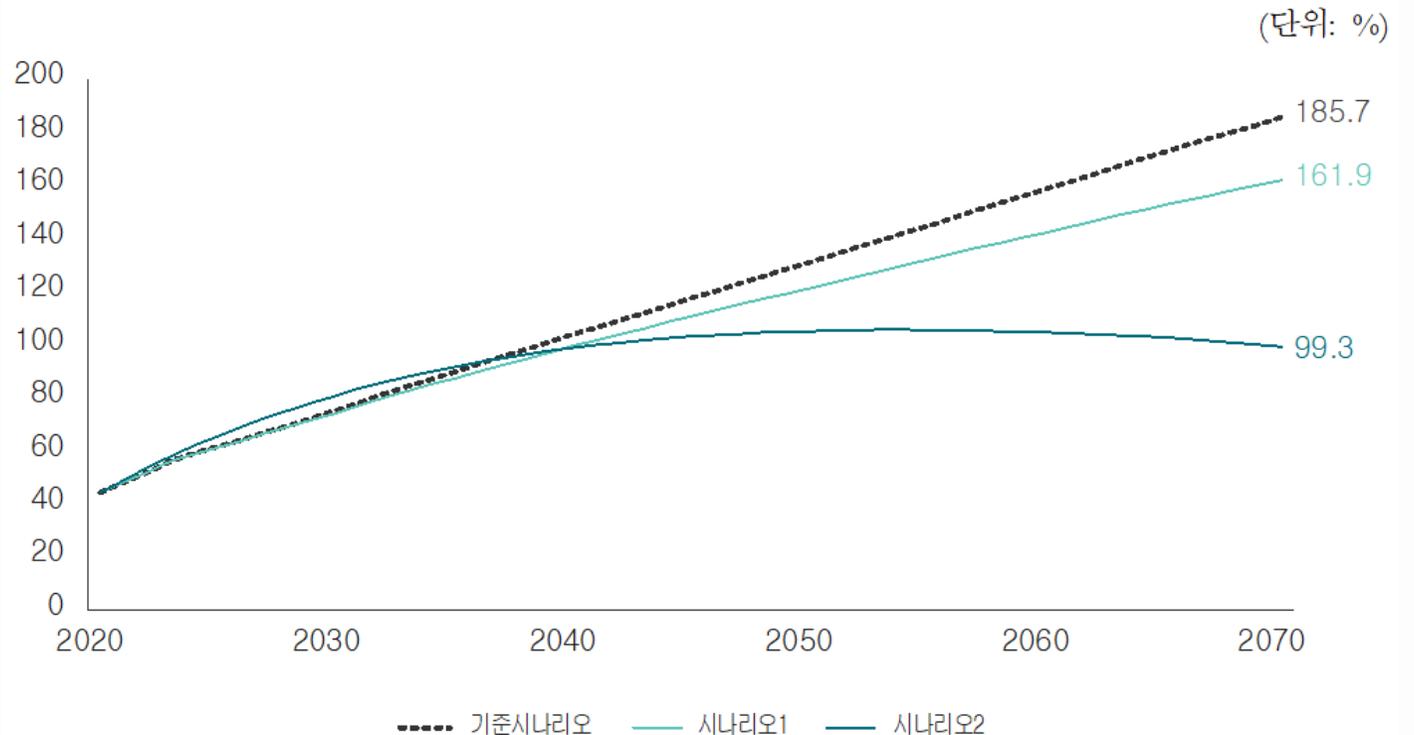
- 현행제도 유지된다는 기준 시나리오 하에서 국가채무비율(GDP 대비)은 2020년 44.5%에서 2060년 158.7%, 2070년 187.5% 수준으로 전망
- 2020년 이후 국가채무비율이 매 10년마다 거의 30%p 상승
(재량지출: 경상성장률 2.2% 증가 가정) *물가상승률 수준으로 통제 제안

국회예산정책처 장기재정전망:

재량지출 시나리오별

GDP 대비 국가채무 비율 추이

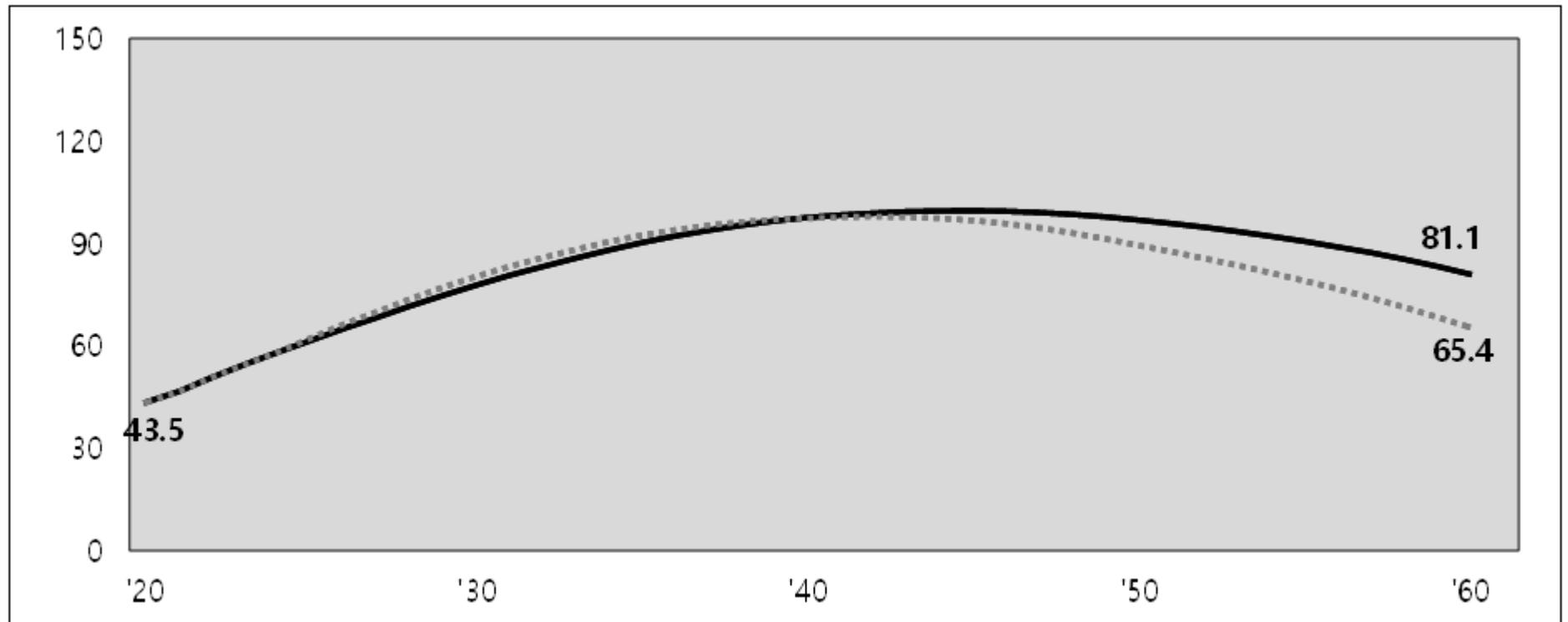
(단위: %)



포스트 코로나 장기 재정전망(관리계획?): 기재부(2020.9)

- 무대응 기준 시나리오 하에서 국가채무비율(GDP 대비)은 2020년 43.9%에서 2045년 99%, 2060년 81.1% 수준으로 전망
- 2020년 이후 국가채무비율이 매 10년마다 22%p 상승
(총지출: 경상성장으로 증가 가정 → 관리재정적자를 3% 초반에서 통제)

기획재정부
장기재정전망:
GDP 대비 국가채무
비율 추이
(단위: %)



III. 재정준칙 도입 방안

1. 재정준칙
2. 독립재정기구

재정운용 방식의 근본적인 변화 요구

- 70년대 만성적 재정적자는 고도성장으로 커버; 80년대 재정안정화가 비축한 재정여력으로 외환위기 극복
- 2000년 이후 양입제출 원칙 → 채무비율 목표제 → 대규모 적자 누적 → **New Fiscal Rule**에 의한 재정통제 필요!!

Before Corona

Post-Corona

정부주도 고도성장기 (1980년 이전)

시장경제전환기 (1980~ 1999년)

경제 자유화와 개방화 (2000~2019년)

Welfare State (2020년 이후)

- 만성적 재정수지 적자: 물가불안정·외채누적 요인
- **높은 경제성장률**로 재정 건전성 문제 일부 극복
- 정권 말 **증세** 시도:

1972년 체제의 낮은 세부담
→ 부가가치세 증세 전환 시도
→ 유신체제 전복

- 재정수지 흑자 노력
재정안정화로 부채 축소
- **양입제출 원칙 확립**
- 건전재정에 기반한 대규모 공적자금 투입으로 외환 위기 조기 극복에 성공

- 공적자금 국채전환·지출확대로 수지불균형
- 적자규모: GDP 3% 미만(2% 내외)
- **국가채무 목표 설정**
(암묵적 지출통제: 경상성장률 이내)
- 정부 초엔 세출조정 시도, 정부 말로 수지균형 이연

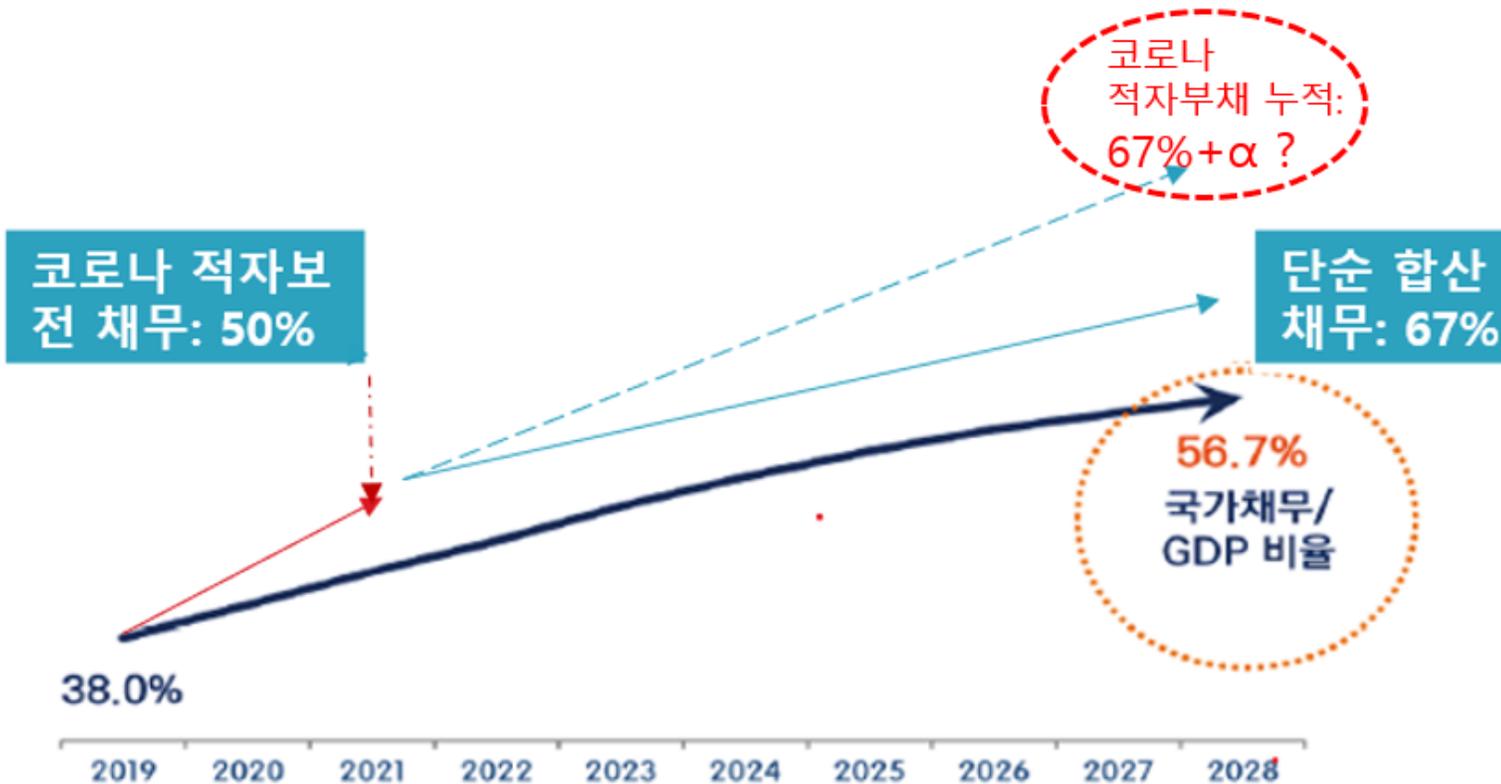
*글로벌 경제위기·복지지출증가로 재정건전성 악화:
(박)'증세 없는 복지' 기조 견지
→ 담배세 증세 후 정권 탄핵
(문)'서민증세 없는 복지'기조 유지
위해 국가채무 목표 설정 포기

- 코로나 위기로 재정팽창·적자확대·만성적 수지불균형
적자규모: GDP 6%
- **재정안정화 + 재정준칙 증세 vs 세출구조조정(빼 깎는?)**
- **국가채무 방치:**
→ 국가채무 비율 급등
(매 10년 동안 40%p ↑)
→ 재정건전성 기반 급속 붕괴
→ 재정관리 실패는 항상 정권의 붕괴를 초래한다는 교훈을 역사에서 배워야 함

포스트 코로나 재정전망: 재정 유지가능성 훼손

- 단순합산 방식의 국가채무 중장기 전망은 코로나 위기 국면에서 크게 늘어난 총지출 규모가 위기 이후에 다시 이전 경로로 복귀한다는 가정이 전제된 것임

<NABO '20-'28 중기재정전망(2019) + 코로나 부채 증가>



따라서 코로나 위기직후에

재정안정화(fiscal consolidation)를 통해

코로나 위기 대응과정에서 확대된

재정적자(6%)를 줄이지 못하면,

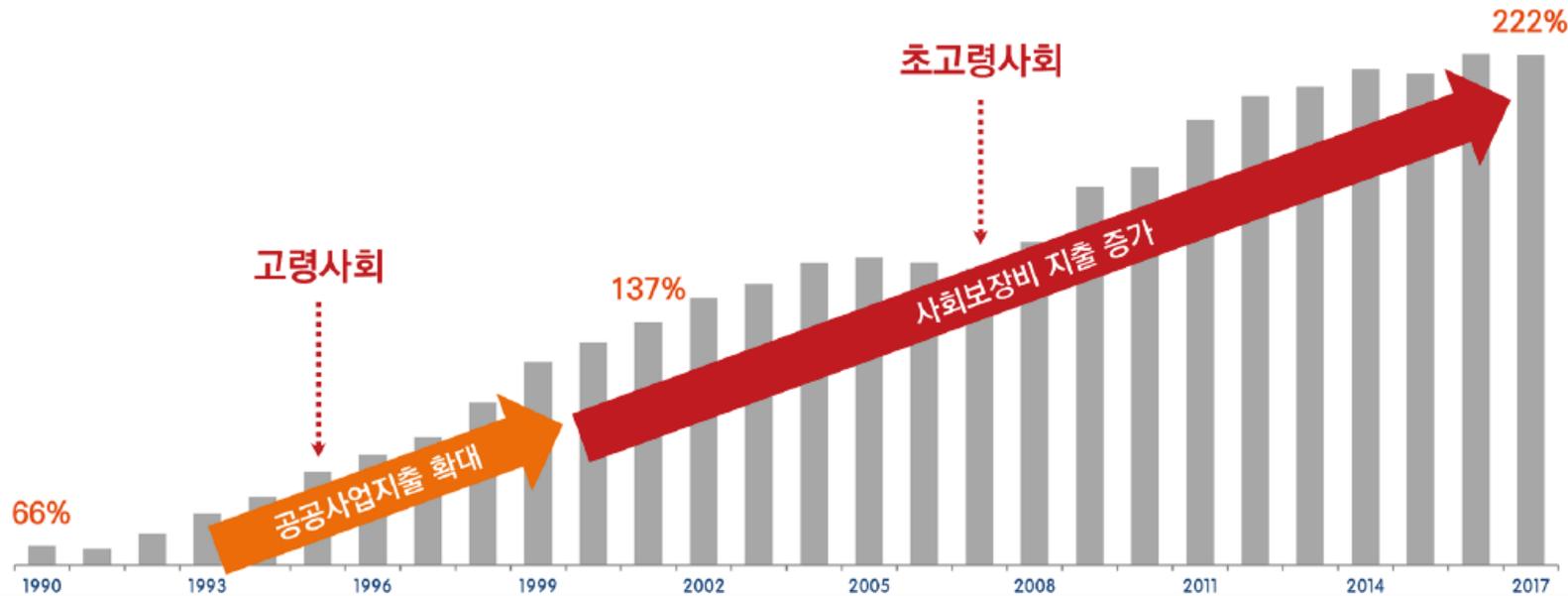
우리나라 국가채무는 지속가능하지 않은 수준까지 계속 늘어나,

대외신인도에 심각한 문제를 초래함

우리의 미래 재정: 일본 사례 답습?

- 고령화의 빠른 진전에도 선제적으로 또는 적시에 충분한 세입 확충하지 않으면 일본처럼 슈퍼채무국으로 전락할 가능성
- 일본은 기축통화국(안전자산= 엔)으로 우리나라로서는 상상할 수 없는 높은 채무 비율 유지하는 상황
- 과연 우리나라는? 국가신인도 급락과 더불어 높은 채무 비율 감당하지 못하고 디폴트 상황에 처할 것

일본의 국가채무 추이: '90-'17



*NABO(2019)

Before Corona: 암묵적 준칙에 의한 채무증가 속도 통제?

- 우리나라 채무 수준 낮은 상태에서 채무상한선 명시하는 준칙은 효과성 낮음
- “채무가 낮으니, 지출확대 용인”은 주객전도
- **단기적으로 문제는 채무증가 속도 조절!**
- 암묵적 준칙(국가재정운용계획 실질화)으로 채무속도 통제 가능?
- 국가재정운용계획에서 수립한 구체적인 **채무관리 계획**에 대한 정치적 책임성 제고 차원(불이행시 정책책임자 사퇴 요구 가능)
- 계획이나 기준 변경 시 그 근거를 명료하게 설득
- 관리목표 달성하지 못할 경우, 향후 계획에서 이전 목표의 점진적 달성을 위한 이행 원칙 명시
- 코로나 위기 발생으로 재정여력이 급속히 소진되면서 '암묵적 준칙'만으로 실효성 담보할 수 있을 것인지 의문

After Corona: 지출 준칙

중단기적 재정관리 방안: 명시적 지출준칙 법제화

- 포스트 코로나 경제회복과 중장기적으로 고령화와 복지수요 증가로 지출증가 압박이 상당
- 보다 단순하고 직접적 방식의 지출통제가 논리적으로 타당하며 현실적인 방안
- **지출준칙**
 - ✓ 현실적으로 유지가능한 재정수지 적자 규모 설정
 - ✓ 재정수입 전망에 근거하여 재정수지 목표 충족하는 재정지출 증가율 기준 도출
 - ✓ 이 기준을 준칙화함으로써 재정지출 규모를 통제
- 정부지출이 너무 빠르게 증가하는 상황에서는 지출-수지 준칙의 통합적 운영이 바람직함

장기적 차원: 최적 채무수준에 의한 채무준칙

사회후생이나 성장률을 극대화하는 **최적 채무수준에 근거한 채무준칙**

- 지출수준이 장기적으로 안정화되는 단계에서 활용(**최종적인 단계**)
- 최적 채무수준에 근거한 상한선의 준수를 명시하는 방식의 통상적인 채무준칙은 인구구조의 변화나 이로 인한 지출증가가 안정화되는 시점 이후에 도입하는 것이 논리적으로 타당
- 현실적으로 지출이 안정화될 수 있는 시점을 구체화하기 어려운 측면이 있으나 대체로 고령화 정도나 사회보험제도가 성숙되는 최소 20여년 이후에나 가능

채무상한선 설정?

채무준칙 도입 법제화 법안 발의

- **채무상한선 설정에 대한 객관적 근거가 없음**
- 채무상한선이 대부분의 EU 국가들(60%)보다 낮은 40~45%로 국제사례에 기초한 준칙 아님
- 재정준칙 실패 국제사례의 교훈
현실적으로 달성 가능한 목표 설정이 가장 중요

부채비율 상한선 40~45% 설정?

- 부채 비율 수렴 조건 검토결과, 현재 법안에 명시된 채무와 재정수지의 목표수준은 최소한의 장기 수렴 조건도 충족하지 못하여, 현실적으로 달성 가능하지 않아
'16 재정건전화법안 : 3% 적자 & 45% 부채비율 -> **3%적자는 70% 부채비율 적절한 상한**
- '19-'23 국가재정운용계획도 동일한 이유로 3% 후반 적자 유지하는 한, 국가채무 비율을 40% 중반 관리는 달성 가능하지 않음.
대규모 증세나 지출삭감 없이는 적자비율 줄이기 어려워 채무비율은 빠르게 상승할 수 밖에 없기에, **재정안정화**를 통해 채무 증가속도를 통제하지 않으면 안됨

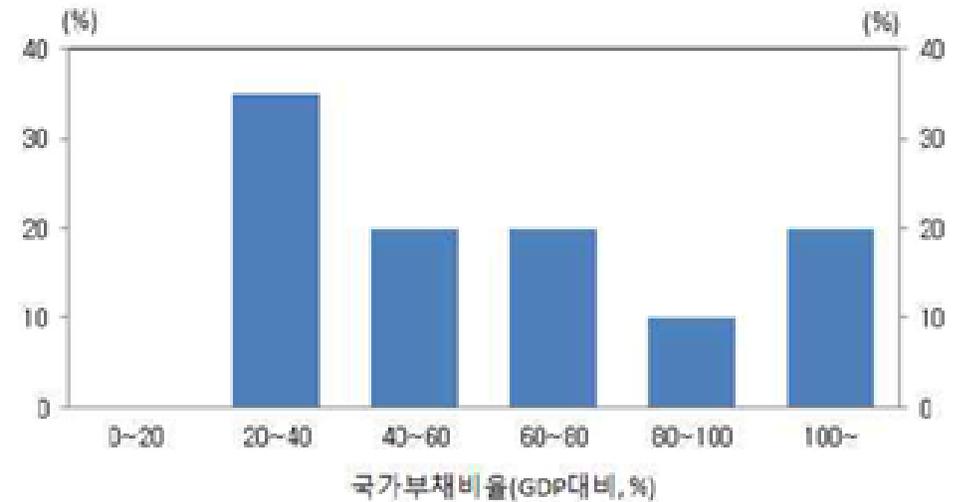
국가채무: 국가부도 위험과의 관계?

국가채무 -> 국가부도

- ◆ 국가부도 발생의 가장 중요한 원인이 과도한 국가채무?
 - 실증연구들은 이 같은 추론이 적절하지 않음을 보여 줌
 - 국가부도를 경험한 나라의 GDP 대비 국가채무 비율 중앙값 약 60%
 - 국가부도를 경험한 나라들의 35%는 부채비율이 40%
- ◆ 유럽 경제위기 국가부도 위험 결정 요인은 채무 수준 이외에 다양한 국가별 특수성

그리스, 포르투갈: 경상수지와 재정수지 적자 심화, 국가채무 누적
아일랜드: 글로벌 금융위기에 따른 금융 부실
스페인: 건설업 및 부동산 시장 침체 주요 원인, 경상수지 적자 영향

부도국의 국가채무비율 분포



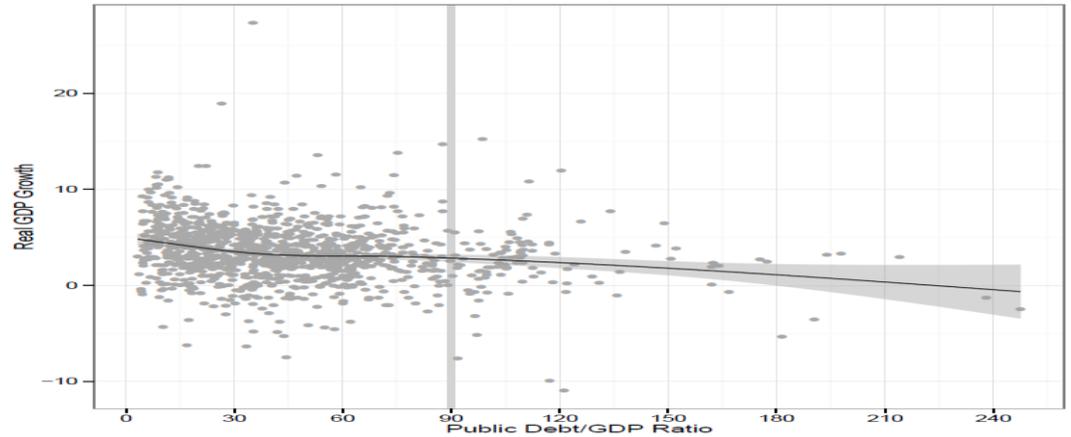
주: IMF(2019)

국가채무: 경제성장률과의 관계?

국가채무 -> 경제성장률

- 국가채무와 경제성장 관계는 모형 및 기간에 따라 다양
- 많은 연구가 국가채무비율과 장기성장률 사이의 음의 관계
30%~90% 국가채무비율에서 급속한 성장둔화 가능성 지적
- 국가부채와 성장률의 내생성 고려할 필요(음의 관계?)
- 빠른 경제성장이 국가부채비율을 낮출 수 있어, 이를 고려할 경우, 높은 국가부채 비율이 저성장을 가져온다는 결과가 유의하지 않을 수 있음

<실질성장률과 국가부채비율과의 관계: 1946~2009>



* Herndon, Ash, and Pollin(2013)

	Ratio of Public Debt to GD)			
	Below 30 percent	30 to 60 percent	60 to 90 percent	90 percent and above
Average real GDP growth	4.1	2.8	2.8	-0.1

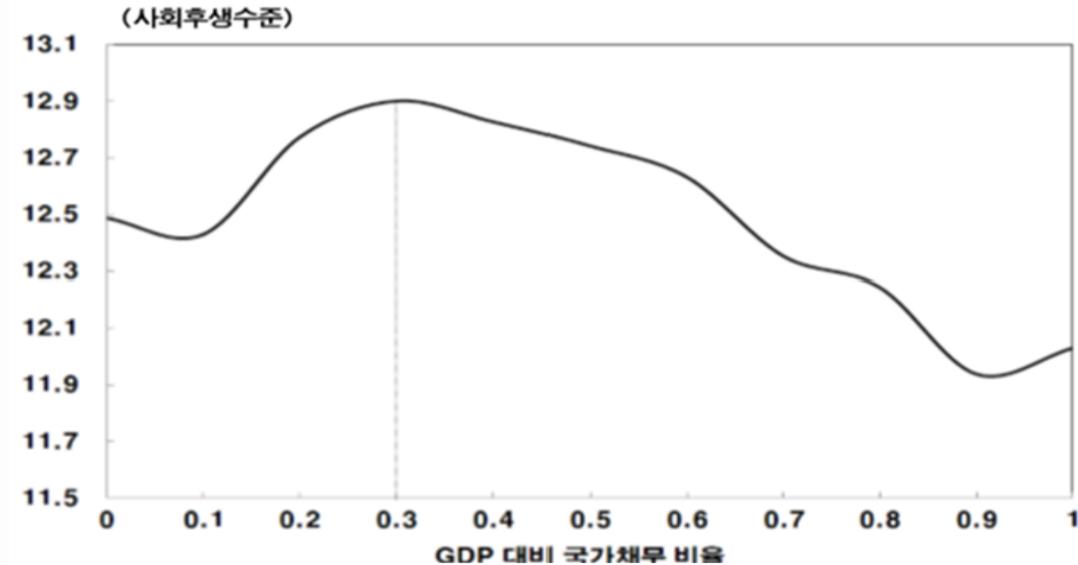
주: Reinhart and Rogoff(2010).

적정 국가채무 수준?

우리나라의 적정 국가채무?

- 최적 국가채무 수준에 관한 실증분석 연구들
- 대체로 우리나라의 GDP 대비 적정 국가채무 비율 20%~60%
- 분석방법에 따라 추정치의 편차가 크고 분석에 이용된 가정에 크게 의존한다는 한계
- 회귀분석 방법을 통해 조성원(2009)에서는 GDP 대비 최적 국가채무 수준이 35.2%, 원종욱(2012)은 54.4%, 조성원(2013)에서는 21.3%으로 각각 추정
- 거시경제모형 분석을 통한 최적 국가채무수준은 문외솔 외(2010)에서는 62%, 임진(2011)에서는 30%(적자성 채무 기준)로 나타났음

<국가채무 수준에 따른 사회후생 변화: 임진(2011)>



- (+) 불완전한 금융시장 유동성 제약 완화
- (-) 이자율 상승 투자구축 자본축적 저해

Debt Dynamics와 장기 수렴 조건

- 2.5% 재정적자 & 3.5% 명목성장률(실질 2.5% + Deflator 1.0%)
장기적으로 수렴하게 되는 부채비율: 74%

T기의 국가채무비율

$$\begin{aligned} D_T &= \frac{D_0 Y_0 + B Y_0 (1+g) \left[\frac{(1+g)^T - 1}{(1+g) - 1} \right]}{Y_0 (1+g)^T} \\ &= \frac{D_0 Y_0 g + B Y_0 (1+g) [(1+g)^T - 1]}{Y_0 (1+g)^T g} \\ &= \frac{D_0 g - B(1+g)}{(1+g)^T g} + \frac{B}{g} (1+g) \end{aligned}$$

<부채 장기 수렴 조건>

$$\begin{aligned} \lim_{T \rightarrow \infty} D_T &= \lim_{T \rightarrow \infty} \frac{D_0}{(1+g)^T} - \frac{B}{(1+g)^{T-1} g} + \frac{B}{g} (1+g) \\ &= 0 - 0 + \frac{B}{g} (1+g) \\ &= \frac{B}{g} (1+g) \end{aligned}$$

여기에서,

- D_T : T기의 국가채무비율
- g : 향후 명목 GDP 성장률
- B : 향후 재정수지적자 비율
- D_0 : 현재의 국가채무비율
- Y_0 : 현재의 명목 GDP

재정준칙의 한도 설정

- Debt Dynamics의 장기수렴 조건에 의해, 균형 경상성장율이 주어지면, 채무목표비율과 재정적자 상한 간에는 일대일 대응관계가 존재 → 이 관계로부터 구체적 준칙을 도출해야 함
- 현실적 여건(경상성장률 3-3.5% & 목표채무비율 60-70%)을 고려할 때 재정적자 규모(GDP 대비 비율)는 2% 내외(1.7 - 2.4%)에서 관리되어야 함을 알 수 있음

<재정적자 상한: GDP 대비 비율(%)>

적정국가채무수준(%)	경상성장률 (%)			경상성장율 (%)				
	1.5%	2.0%	2.5%	3.0%	3.5%	4.0%	4.5%	5.0%
30	0.4	0.6	0.7	0.9	1.0	1.2	1.3	1.4
35	0.5	0.7	0.9	1.0	1.2	1.3	1.5	1.7
40	0.6	0.8	1.0	1.2	1.4	1.5	1.7	1.9
45	0.7	0.9	1.1	1.3	1.5	1.7	1.9	2.1
50	0.7	1.0	1.2	1.5	1.7	1.9	2.2	2.4
55	0.8	1.1	1.3	1.6	1.9	2.1	2.4	2.6
60	0.9	1.2	1.5	1.7	2.0	2.3	2.6	2.9
65	1.0	1.3	1.6	1.9	2.2	2.5	2.8	3.1
70	1.0	1.4	1.7	2.0	2.4	2.7	3.0	3.3
75	1.1	1.5	1.8	2.2	2.5	2.9	3.2	3.6
80	1.2	1.6	2.0	2.3	2.7	3.1	3.4	3.8
85	1.3	1.7	2.1	2.5	2.9	3.3	3.7	4.0
90	1.3	1.8	2.2	2.6	3.0	3.5	3.9	4.3
95	1.4	1.9	2.3	2.8	3.2	3.7	4.1	4.5
100	1.5	2.0	2.4	2.9	3.4	3.8	4.3	4.8
105	1.6	2.1	2.6	3.1	3.6	4.0	4.5	5.0
110	1.6	2.2	2.7	3.2	3.7	4.2	4.7	5.2

재정건전화(증세와 지출삭감) 규모

- 필요한 재정안정화 규모는 부채 동학(Debt Dynamics) 장기수렴조건에 따라, 우리나라 거시경제의 1) 장기 균형성장률과 2) 국가채무 목표 비율에 의해 결정

$$\text{재정적자 비율 상한} \leq \text{채무비율 상한} * \text{균형경상성장률} / (1 + \text{균형경상성장률})$$

- 우리나라 거시경제의 장기균형 경상성장률이 3.5%(잠재성장률 2.5%+GDP 디플레이터 1.0%) 수준임을 가정할 때, **국가채무 비율을 60% 이내로 유지하고자 한다면**, GDP대비 재정적자 비율의 상한은 2%로 계산되어, 코로나 위기 시 적자비율(6%)과의 차이인 **GDP의 4%가 필요한 재정안정화 규모임**
- 이는 **세출삭감이나 증세를 통해 80조원의 재원을 확보해야 함을 의미함** → **비현실적 플랜?**

재정적자 비율

$$\leq 0.6 * 0.035 / (1 + 0.035)$$

$$= 0.02$$

<부채 장기 수렴 조건>

$$\begin{aligned} \lim_{T \rightarrow \infty} D_T &= \lim_{T \rightarrow \infty} \frac{D_0}{(1+g)^T} - \frac{B}{(1+g)^{T-1}g} + \frac{B}{g}(1+g) \\ &= 0 - 0 + \frac{B}{g}(1+g) \\ &= \frac{B}{g}(1+g) \end{aligned}$$

여기에서,

D_T : T기의 국가채무비율

g : 향후 명목 GDP 성장률

B : 향후 재정수지적자 비율

D_0 : 현재의 국가채무비율

Y_0 : 현재의 명목 GDP

새로운 재정관리 제도: (경성) 재정준칙

기재부의 포스트 코로나 재정관리 방안

- '25년 재정준칙 도입: 채무비율 60% + 통합재정수지 3%
 - 기재부의 관리목표 자율조정 권한(현재의 중기재정운용계획 시행령 격상)
 - 의회 복지지출 법안 발의 시 Pay-Go 원칙 적용
-
- 시행령의 지위로 의회의 정치적 개입 견제 사실상 불가능
 - 법적 지위 격상 필요, 가능하다면 준헌법적 지위 부여
 - 의회의 정치적 편향에 따른 준칙 운영 방지 위해 독립적 재정기구 설치 필요
 - 독립적 재정기구가 **재정준칙과 Pay-Go 원칙 적용** 동시 관장
 - 통합재정수지 3% ≒ 관리재정수지 4.3%:
 - 균형경상성장률 3.5% 가정해도, 국가채무 비율은 장기적으로 127%로 수렴
 - 관리재정수지 3%에서도 채무비율은 89%로 수렴
 - 현실적인 목표는 "관리재정수지비율 평균 2.5%(상한 3%)-채무비율 75%"

재정건전화 정책: 세입확충 및 지출삭감

필요한 재정건전화 규모

- 관리재정수지 적자 비율(GDP 대비) 6%를 3%로 축소하는 재정안정화 정책 필요
- 60조원 규모의 세입확충 및 지출삭감이 필요
- 이러한 노력이 성공해도 채무비율은 장기적으로 80~90%로 수렴한다는 점 유의

“세입확충(30조원) : 지출삭감(30조원) 재정강화 plan 하에서,
매년 적자재정 보전 위한 채무 증가는 50조원 이내로 통제”

→ 부가가치세(71조원)나 법인세(72조원)의 거의 절반에 이르는 규모의 증세 필요
또는 “유류세(15조원)+개별소비세(10조원)+상속증여세(8조원)” 규모의 증세 필요

III. 재정준칙 도입 방안

1. 재정준칙
2. 독립재정기구

새로운 재정 거버넌스 구축: 독립재정기구

- 현재의 대립적인 의회 구도나 중앙집권적 대통령제 하에서 대규모 증세나 세출 삭감은 현실적으로 불가능에 가까워, 정치적으로 중립적이고 독립적인 재정기구를 활용하는 방법을 검토할 수 있음
- 증세의 정치경제학: 의원내각제 하의 협치가 증세에 유리하고 대통령제는 증세에 매우 소극적이라는 점은 잘 알려져 있음
- 실제 우리나라는 과거도 그렇고 현재에도 성공적인 증세정책을 경험하지 못했음
- 국회 내 협치를 통한 정책합의가 최선이지만, 승자 독식의 대통령제 하에서 이러한 메커니즘은 현실적으로 작동하기 어려움(북유럽 방식; 스웨덴)

새로운 재정 거버넌스 구축: 독립재정기구

- 다른 대안으로 재정정책 결정권을 전문 관료로 구성된 행정부에 위임하는 방식(영국식, von Hagen 1992)이 있으나, 과거의 경제기획원(EPB)으로 회귀하는 복고적 체계는 정치적으로 불가능함
- 우리나라에서 재정정책의 정치적 중립성을 확보하기 위한 현실적인 방안으로 의회 내 재정협의회(또는 재정위원회)나 행정부와 의회 중간지대에 위치하는 독립적인 재정기구를 활용하는 것을 검토할 필요가 있음
 - 미국 CBO
 - 네덜란드 CPB
 - 영국 OBR
 - 호주의 Parliamentary Budget Office 등
- 독립적인 재정기구의 주된 장점은 여야 간 정파적 대립에서 자유롭고, 객관적인 정책분석에 근거하여 정치적 고려에 좌우되지 않고 정책을 결정할 수 있다는 것임

새로운 재정거버넌스 구축: 독립적 재정기구

수행 업무

- ◆ 재정정책과 조세정책 전반에 대한 조사와 분석해 조사
- ◆ 통상적인 업무
 - 단기적인 경제 전망
 - 단년도 세수추계
 - 세출과 세입 변화를 동반하는 법안에 대한 재정분석
 - 새로운 정책에 수반되는 재정비용 추계
 - 세입과 세출에 대한 장기전망
 - 공적연금수입지출 전망
 - 재정사업의 성과 평가
 - 예비타당성 평가 등
- ◆ 특수한 업무: 복지증세나 연금제도 개편과 같은 장기적인 재정과제에 대한 협의