

건전재정포럼 제32차 정책토론회

# 재정준칙 어떻게 할 것인가? - 필요성과 추진 방향 -

**일시** 2020년 11월 24일(화) 14:30~17:00

**장소** 한국프레스센터 19층 국화실

**주최**  건전재정포럼

**후원**  KB 금융그룹  ChosunMedia  
조선일보



## 진행순서

\* 사회: 정해방 건전재정포럼 운영위원장 (前 기획예산처 차관)

~ 14:30	등록 및 감염병 예방 조치
14:30 ~ 14:40	인사말 ◦ 최종찬 건전재정포럼 대표 (前 건설교통부 장관)
14:40 ~ 15:20	주제 발표 : 우리 재정에는 제대로 된 준칙이 필요하다. ◦ 박형수 연세대 객원교수 (前 한국조세재정연구원장)
15:20 ~ 16:35	지정토론 ◦ 김원식 건국대 경제통상학부 교수 ◦ 나원준 경북대 경제통상학부 교수 ◦ 나주범 기획재정부 재정혁신국장 ◦ 옥동석 인천대 무역학과 교수 (前 한국조세재정연구원장)
16:35 ~ 17:00	질의 및 종합토론





## 안내 말씀

### 건전재정포럼 대표 최 종 찬

복지 수요가 증가하고 코로나 사태로 인한 재정지출이 확대되면서 최근 국가채무비율이 45%를 향해가고 있습니다. 국회예산정책처의 장기재정전망에 따르면 2060년에는 국가채무비율이 185% 수준으로 급증할 것으로 전망됨에 따라 재정건전성에 빨간불이 들어온 상황입니다. 이에 지난 10월 기획재정부에서는 2025년부터 국가채무비율을 국내총생산(GDP) 대비 60% 이내, 통합재정수지는 GDP 대비 -3% 이내로 관리하는 한국형 재정준칙 도입방안을 발표 하였고 10월말까지 재정준칙의 도입근거를 담은 국가재정법 개정안을 입법예고할 계획이었으나 아직까지 이루어지지 않고 있습니다.

소규모 개방경제 하에서 재정 건전성은 경제운용의 핵심적인 기본 인프라입니다. 한국형 재정준칙 도입방안은 우리나라 최초로 법제화한 재정준칙을 도입한다는 점에서 의미있는 시도입니다. 하지만 재정준칙 도입 여부와 방법을 둘러싼 다양한 의견들이 제시되고 있어 이에 대한 심도 있는 논의가 필요해 보입니다. 이에 따라 건전재정포럼에서는 재정준칙의 필요성과 추진 방향을 고민하는 토론회를 개최합니다. 유익한 논의가 될 수 있도록 격려와 의견을 나누어 주시면 감사하겠습니다.



주제 발표

우리 재정에는 제대로 된  
준칙이 필요하다.

박 형 수 교수  
연세대학교  
(前 한국조세재정연구원장)



# 우리 재정에는 제대로 된 준칙이 필요하다

2020. 11. 24

박 형 수 (연세대)

국가경영전략연구원 건전재정포럼

# 목 차

I. 재정준칙 도입의 필요성

II. 정부 도입방안에 대한 평가

III. 건전재정포럼의 정책제안

# 1. 재정준칙 도입의 필요성

## ■ 재정준칙이란?

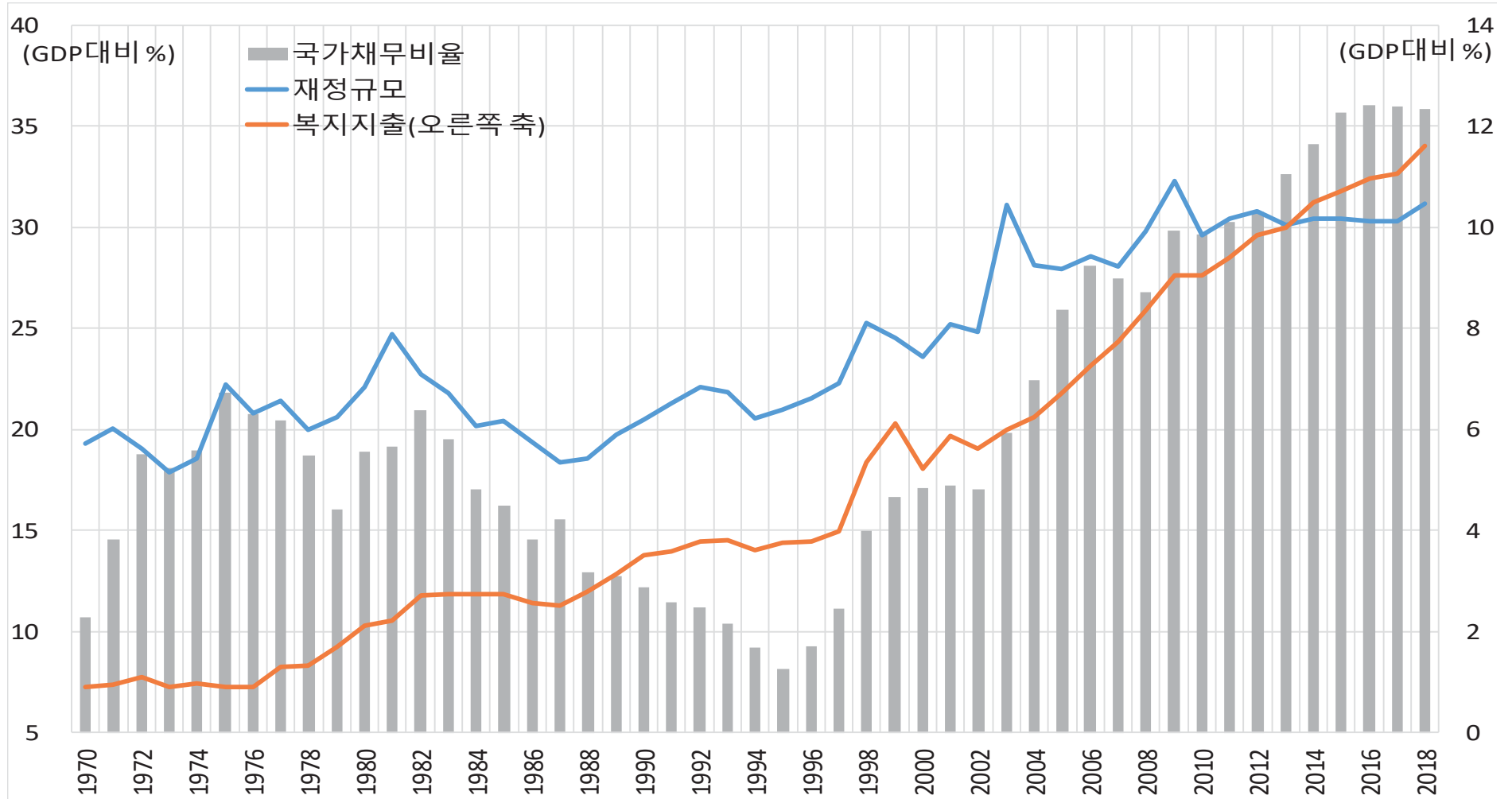
- 법률 등으로 지출규모, 재정수지, 국가채무 등 총량적인 재정지표를 구체적인 수치로 제한함으로써 재정정책에 있어 재량의 여지를 줄이는 재정운용 방식
  - (EU의 재정준칙) EU가 출범하면서 회원국들의 건전재정 유지와 재정정책의 공조를 위해 ‘마스트리히트 조약’(Treat of Maastricht, 1991년 12월)과 ‘안정 및 성장협약’(Stability and Growth Pact, 1997년)을 통해 재정적자는 GDP대비 3% 이하, 국가부채비율은 60% 이하로 유지할 것을 회원국의 의무로 부과
  
- **왜 재정정책의 재량권을 축소해야 하나?**
  - (경제이론) 경기침체에 확장적 재정정책으로 경기 부양 → 발생한 재정적자는 경기호황기에 재정을 긴축해 발생한 재정흑자로 상쇄시킬 수 있음
  - (현실경제) 행정부와 정치권이 경기침체나 위기 시에는 재정책확장을 한목소리로 외치지만, 경제가 회복된 후에는 늘어난 국가채무를 줄이는데 필요한 재정긴축을 꺼리는 이른바 ‘**재정적자 편향(deficit bias)**’
    - 반쪽짜리 비대칭적인 경기대응 재정정책을 지속하다 보면 국가채무만 눈덩이처럼 불어나 쌓임  
(일본 정부) 버블 붕괴 이후 1992~2000년 중 9차례에 걸쳐 총 124조엔(해당기간 연평균 GDP의 24%)의 경기 부양책 펼쳤지만 ‘잃어버린 10년’에서 벗어나지 못한 채 국가채무비율만 65%에서 131%로 급증
    - 2003년 영국재무성: GDP갭률이 마이너스 1~1.5% 넘는 심각한 침체에만 재량적 재정정책 실시기로 결정
  
- **필요시 재정 확장을 허용하면서도 중장기적으로 재정건전성이 유지되도록 하는 법적 장치가 재정준칙**



■ 비록 주요 선진국과 같은 법적으로 완벽한 형태의 재정준칙을 도입하지는 않았지만 재정건전성 유지를 위한 다양한 노력을 통해 건전성 훼손 없이 경기 부양, 경제위기 극복, 복지지출 지속 확대를 지속해 왔음

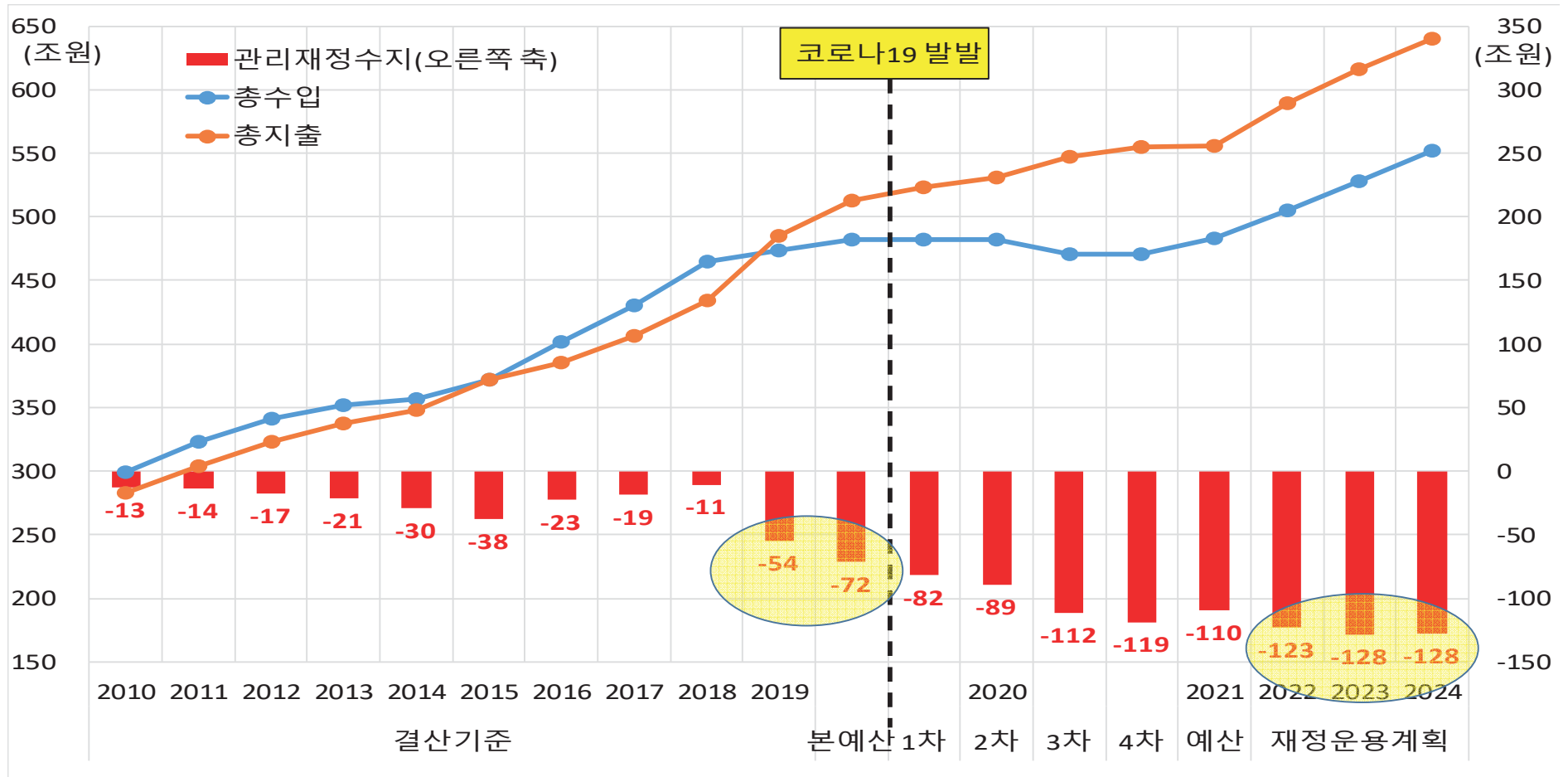
- 1980년대 초, ‘양입제출(量入制出)’이라는 다소 법적기반이 약한 재정준칙을 도입하여 엄격히 운용
  - － 당시 재정당국은 만성적인 재정적자에서 벗어나기 위해 「예산회계법」에 재정적자를 보전하기 위한 국채의 발행을 원칙적으로 금지하고 세입범위 내에서 세출을 하도록 하는 법적 근거를 자발적으로 마련
  - － 1984년~1997년의 13년 동안이나 일반회계 적자보전용 국채 발행을 전혀 하지 않으면서 국가재정을 운용 이에 국가채무비율이 1984년 19.5%에서 1996년 11.1%까지 낮아짐
  - － 그러나 외환위기 발발로 1998년에 예산회계법의 단서조항 “다만 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다”에 근거해 적자국채 9.7조원을 발행하면서 양입제출의 재정준칙이 깨졌으며 이후 매년 일반회계 적자보전용 국채 발행이 계속되고 있음
  - － (교훈) 비록 재정준칙이 법적 근거를 갖춰 도입되고 강력한 정책의지로 상당기간 성공적으로 준수되었어도, 예외적 상황에서의 유연한 적용과 이후 사후적인 강제 시정조치라는 안전장치 없으면 무너질 수 있음
- 외환위기 극복 후 정부, 여·야 정치권이 모두 ‘재정건전화특별법’ 제정을 추진
  - － 재정건전성이 급속히 회복되자, 2002년 국회심의를 거쳐 ‘공적자금 상환대책’을 마련하는 것으로 대체됨
- 글로벌 금융위기 이후 정부는 2010년~2013년 중 총지출 증가율을 총수입 증가율 이하로 유지하는 행정부 자체적인 암묵적인 재정준칙을 도입하여 관리재정수지 적자규모를 GDP 대비 3.6%에서 1%대 초반으로 축소

- 2008년 글로벌 금융위기 발발 이전까지는 국가채무비율을 30% 미만으로 유지하면서도 복지 확대 지속
  - 재정규모가 1970년 GDP대비 19%에서 2008년 30%로 40년 동안 1.5배가 됨
  - 특히 복지지출 규모는 같은 기간 0.9%에서 8.3%로 9.3배가 되었음

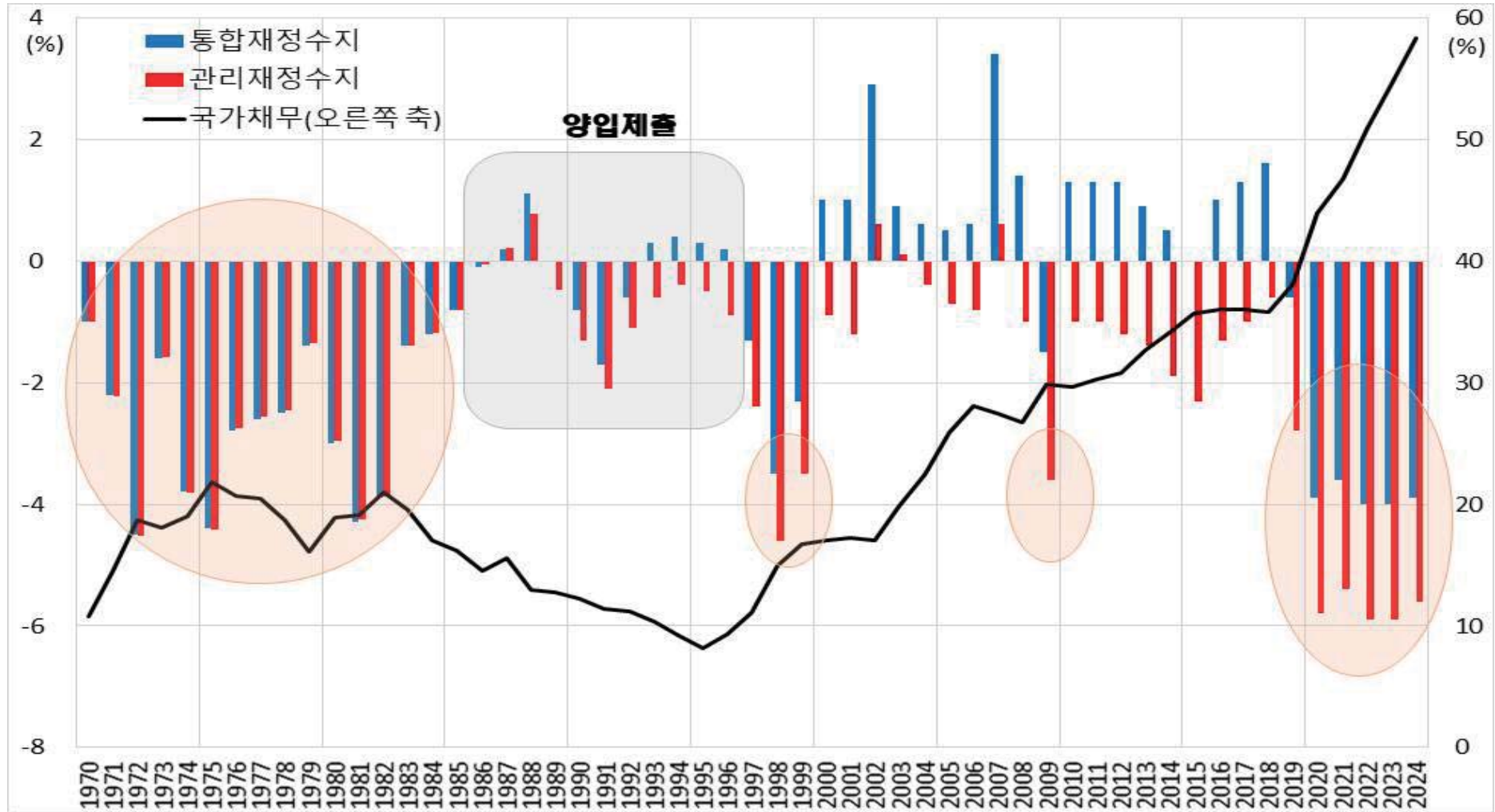


## ■ 최근 재정적자와 국가채무가 급증하고 있는데 코로나19 이외의 구조적 요인이 더 크게 작용

- 2019년부터 ‘악어의 입’(세출은 급증하는 반면 세입은 감소 내지 정체) 현상으로 적자 및 채무 급증하기 시작  
 코로나19 발발로 인한 재정적자는 119조원 중 47조원(39%)에 그침  
 코로나19 영향이 거의 사라질 2022년 이후에도 120조원이 넘는 재정적자를 지속한다는 정부의 재정운용계획



- 외환위기, 글로벌 금융위기와는 달리 경제위기 해소 이후에도 **특단의 정책적 노력 없이 건전성 회복이 어려움**
  - 과거 경제위기 때에는 일시적인 세출 증가와 세입 감소 문제만 해소되면 재정건전성이 회복될 수 있었음
  - 이번 재정위기는 **항구적인 지출증가와 세입감소에 기인한 구조적인 문제**로 정책적 대응이 불가피

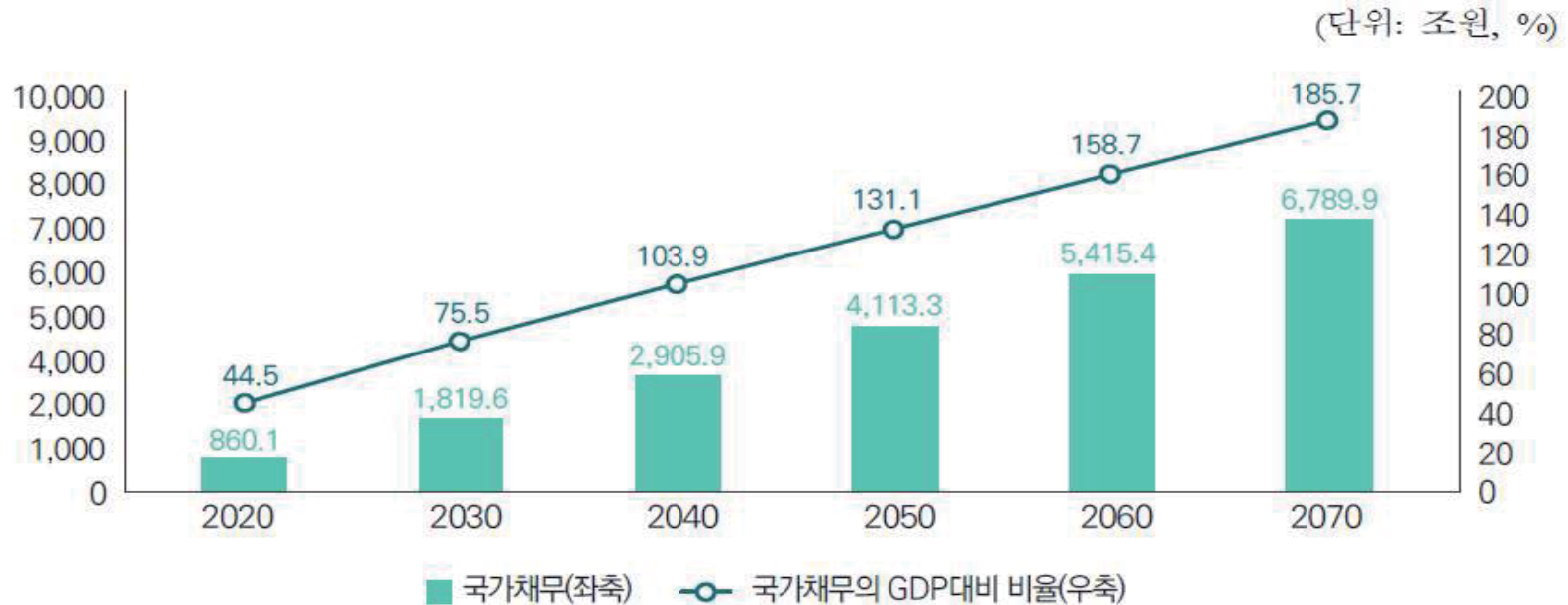


## ■ 장기적으로도 저출산·고령화의 인구문제 및 성장을 둔화로 인해 국가채무가 지속적으로 증가할 전망

○ 현행 조세·복지제도를 유지하더라도 **2070년 국가채무비율이 186%**에 달할 전망(국회예산정책처, 9월말)

- 정부의 지난 9월초, 장기재정전망에서는 2060년 국가채무비율을 81%로 전망했으나, 이는 '재정준칙'의 도입을 전제로 총지출 증가율을 경상성장률로 제한함에 따라 재량지출이 2020년 GDP대비 13.0%에서 2060년 5.8%로 줄일 수 있다는 매우 비현실적인 가정을 했기 때문

[국가채무 규모 및 GDP 대비 비율]



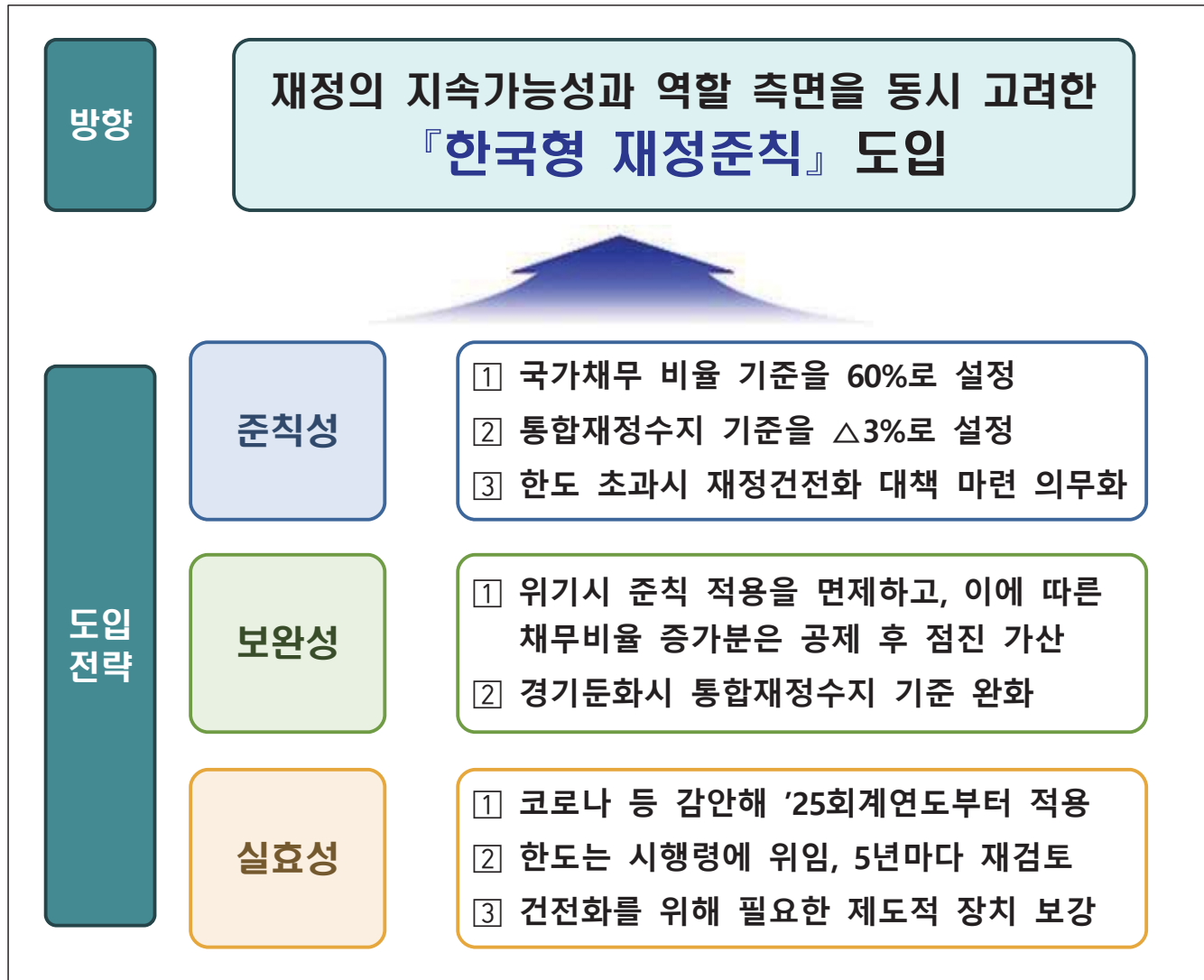
주: 전망액은 2020년 불변가격  
 자료: 국회예산정책처

■ 재정준칙은 대부분의 OECD 국가가 도입하여 운용 중이며, 재정·경제전문가, 감사원 등이 도입을 주장

- (해외사례) OECD 국가 중에서 터키와 우리나라만 재정준칙이 없음
  - 재정수지 준칙 29개국, 국가채무 준칙 24개국, 둘 다 23개국 ※ 지출준칙 3개국
  - IMF에 따르면 1985~2015년 중 29개 선진국, 33개 개발도상국, 23개 저소득 국가 등 총 85개국이 도입
  - 가장 많이 사용하는 단일 재정준칙은 국가채무 준칙(63개국)
  - 2개 이상의 재정준칙을 함께 사용하는 방식은 재정수지 준칙과 국가채무 준칙(51개국)
- (재정전문가) 한국재정학회의 지난 1~2월 설문조사 결과에서 재정학자의 83%가 도입 필요 인정
  - 35.0%는 '재정건전성 확보를 위해 재정준칙을 시급히 도입할 필요가 있다'고 답변
  - 48.3%는 '재정준칙의 도입 필요성은 있으나 사회적 합의가 선행될 필요가 있다'고 답변
- (경제전문가) 한국경제학회의 지난 9~10월 '국가부채에 대한 설문조사' 결과에서도
  - 경제학자들의 75%는 '국가채무 비율이 아직 OECD 평균의 절반 이하이기 때문에 큰 문제가 없다'는 정부의 입장에 동의하지 않음
  - 경제학자들의 93%는 재정준칙 도입이 필요하다고 응답(경성준칙 43%, 연성준칙 50%)
- (감사원) 지난 6월 '중장기 국가재정 운용 및 관리실태' 감사보고서를 통해 2020년 하반기 '장기 재정전망'시 재정준칙 도입을 검토할 것을 정부에 권고

## II. 정부 도입방안에 대한 평가

■ 지난 10월초, 정부는 재정의 지속가능성과 역할 강화를 동시에 고려한 **한국형 재정준칙** 도입방안을 발표





○ 이번 정부안 발표 이전에도 2016년&2020년 재정건전화법 제정 & 국가재정법 개정을 위한 의원입법안이 발의됨

		2020년 정부 국가재정법 개정안	2016년 정부 재정건전화법 2016년 송영길안 2020년 류성걸안 / 송언석안		2020년 국가재정법 개정안	
			추경호안	윤희숙안		
한도 설정	국가채무	60%	45%	국가채무비율 0.35%p 증가 허용	45%	균형수지 원칙 국가채무비율 0.5%p 증가 허용
	재정적자	통합재정수지 3%	관리재정수지 3%(2% <sup>1)</sup> )		관리수지 3%	
	기타	상호보완적	둘 다 충족해야		둘 다 충족	
준칙 관리	한도초과시	재정건전화 대책 마련	5년 이내 감축계획 마련 세계잉여금 전액 부채 상환		(좌동)	재정수지통제계정 설치해서 관리
	적용면제	전쟁, 대규모 재해, 글로벌 경제위기	전쟁, 대규모 재난, 대내외 재정여건의 중대한 변화		(좌동)	(좌동) 다만 경기침체를 (-)성장으로 제한
	기준완화	경기둔화시 재정적자 한도 1%p 완화	-		-	-
준칙 시행		2025년부터 시행 한도는 시행령에 위임 한도는 5년마다 재검토	공포후 3개월 경과한 날부터 채무한도는 5년마다 재검토 재정전략위원회에서 이행관리		2021.1.1~	2021.1.1~
입법 상황		10.5 법률 개정안 발표 현재까지 입법예고 등 입법절차 중단	2016.8. 9 법률 제정안 발표 <sup>2)</sup> 2017.1.16 국회 기재위 상정 소위원회에서 1차레 심사 2020.5.29 20대 임기만료 폐기		2020.6.5 추경호 등 15인 발의	2020.7.15 윤희숙 등 11인 발의

주 1. 류성걸안과 송언석안의 경우

2. 2016.12.14. 송영길 의원 등 39인 「재정건전화법」 발의, 2020.6.3. 류성걸 의원 등 11인 「재정건전화법」 발의,  
2020.7.1. 송언석 의원 등 10인 「재정건전화법」 발의

○ 국가의 재정을 통제하는 재정준칙의 필요성은 인정하지만 지금 도입이 **시기상조**라는 의견

① 우리나라는 여전히 복지의 재정지출 확대가 필요한 상황인데

재정준칙이 도입되었을때 복지 지출 증가를 억제하는 수단으로 활용될 가능성이 큼

② 코로나 19로 인한 위기 상황이 얼마나 오래갈지 예상할 수 없는 상황인데

재정준칙은 위기대응 시 국가의 유연한 재정 운용을 방해하는 요소가 될 수 있음

③ 국가채무 및 재정적자 한도에 대한 합의가 없으며, 그 근거도 부족

④ 기재부가 가진 재정권력의 안정적 확장을 법제화하려는 의도로

지금의 도입방안으로 재정준칙을 도입한다면 재정권력 확대의 민주적 통제가 철저히 차단될 수 있음

○ 이에 대해서는 다음과 같이 **반박 가능**

① 재정준칙이 복지 확대를 원천적으로 차단하는 것은 아님. 다만 재정총량 한도를 준수하기 위해서는 복지 확대에 필요한 재원을 적자/국채발행이 아닌 증세 또는 다른 지출의 감축으로 조달하도록 하는 효과

\* 재정학 등 금융이론은 복지지출과 같은 항구적인 지출은 조세와 같은 항구적인 재원으로 매칭하도록 함

② 전쟁, 대규모 재난, 대내외 재정여건의 중대한 변화가 발생할 경우 재정총량 한도 초과를 일시적으로 허용

③ 재정준칙 도입 자체에 대한 반대가 재정총량 한도에 대한 합의를 어렵게 하고 있음

④ 국가재정의 건전성 유지는 행정부는 물론 국회의 역할이며, 재정준칙은 예산편성권을 가진 행정부를 우선적으로 제약하는 제도임

○ 국가재정건정성에 대한 **대내외 신뢰를 제고하고 우리 경제의 대외요인 취약성을 보완**하기 위해서도 도입 필요

## ■ 재정준칙의 법적 토대에 대한 평가

- **현행 법령으로 재정준칙을 도입할 수 없으므로 법률 개정 또는 제정을 통해 법적근거를 만들어야 하는 상황**
  - 헌법 제58조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.
  - 국가재정법 제18조(국가의 세출재원) 국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.
  - 국가재정법 제86조(재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.
  
- 재정준칙을 보유한 OECD 국가들은 대부분 법률이나 국제협약을 통해 도입했지만 독일, 프랑스, 스페인, 이탈리아, 스위스, 오스트리아, 헝가리, 폴란드, 슬로박 등 9개국은 헌법에 기초
  - 2016년 「재정건전화법(안)」은 제3조(다른 법률과의 관계)에서 “이 법은 국가채무 및 재정수지의 관리 등 재정건전화에 관하여 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”를 포함시켜 일반법률보다 구속력을 강화
  - 이번 도입방안은 국가재정법 개정을 통해 재정준칙의 도입 근거만 마련하고, 가장 핵심요소인 수량적 한도는 시행령에 위임하고 있어 법적 기반이 다른 OECD 국가나 2016년 방안보다 훨씬 취약함
  - 헌법까지는 아니더라도 일반법률보다 훨씬 구속력있는 법적 근거로 재정준칙을 도입해야 할 것임
  
- 시행시기도 2016년 방안이나 여러 의원입법 모두 법률 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행하려는 반면 이번 정부안은 5년 후인 2025년부터 적용하고자 함

## ■ 재정준칙의 유형에 대한 평가

- 이번 도입방안은 통합재정수지 적자 3%, 국가채무 60%로 재정총량에 대한 한도를 설정하고 있음
  - **경제 규모가 증가하고 향후 재정의 역할이 보다 강화될 필요가 있다는 점 등을 감안하면 여러 재정총량지표 중에서 재정수지와 국가채무를 선택한 것은 타당해 보임**
- 재정준칙을 도입한 OECD 국가를 보면 수지준칙이 29개국, 채무준칙이 24개국, 양자 모두 도입이 23개국
  - 재정지출 준칙은 3개 OECD 국가에 불과
  - 재정준칙을 도입한 85개 IMF 회원국들도 가장 많은 재정준칙 형태가 단일 준칙은 채무준칙(63개국)이고 2개 이상 함께 사용은 수지준칙과 채무 준칙(51개국)

준칙 유형	장점	단점	도입·운용 국가
국가채무 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재정건전성 제고에 효과</li> <li>■ 단순하고 감독이 용이해 통제 가능성이 높은 편임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경기안정화 기능이 미약</li> <li>■ 최적의 부채수준에 대한 사회적 합의가 어려움</li> </ul>	독일, 영국, 스페인, 체코
재정수지 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재정건전성 제고에 효과</li> <li>■ 간단하고 이해하기 쉬움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경기안정화 기능이 미약</li> <li>■ 수지목표를 달성하기 위해 회계상 조작 가능</li> </ul>	스위스, 독일, 이탈리아
재정지출 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재정건전성 제고에 효과</li> <li>■ 단순하고 감독이 용이해 통제 가능성이 높은 편임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 재정의 지속가능성과는 연관성이 부족함</li> <li>■ 조세지출 등을 통한 우회 위험이 존재함</li> </ul>	스웨덴, 미국, 폴란드, 네덜란드

## ■ 통합재정수지 적자 3% 한도에 대한 평가

- 통합재정수지에는 장래의 연금·보험급여 지급에 대비한 **사회보장성 기금의 흑자**가 포함되어 있음
    - 관리재정수지 = 통합재정수지 - 사회보장성 기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험) 수지
      - ※ 정부도 당해연도의 재정건전성 상황을 보다 정확하게 파악하기 위한 재정수지 산정에서 제외시켜야 한다  
며 2003년부터 ‘관리재정수지’를 작성해 대표적인 재정지표로 사용해 오고 있음
    - 사회보장성 기금수지 흑자는 장래의 연금·보험급여 지급에 대비하여 별도로 적립하는 것이므로 다른 목적의 재정지출 재원으로는 사용할 수 없음 → 통합재정수지가 흑자라고 하더라도 사회보장성 기금을 제외한 관리재정수지가 적자이면 지출재원 마련을 위해 국채를 발행해야 함
    - 이에 2016년 방안이나 여러 의원입법 모두 재정적자 한도를 관리대상수지 기준으로 설정했던 것임
  - 사회보장성 기금의 흑자가 대체로 GDP 대비 2% 정도이기 때문에 통합재정수지 3% 적자는 **관리재정수지 5% 적자**에 해당하고, 결국 EU의 재정적자 상한 3%보다 크게 됨
    - 소규모 개방국가로 기축통화국이 아니며, EU 국가들에 비해 향후 인구 고령화 속도와 고령화로 인한 복지 지출 증가 규모가 훨씬 크기 때문에 적자상한은 3% 보다 엄격해야 함
      - ※ 1996년 스웨덴 정부는 향후 인구고령화 진전에 따른 연금재정 압박에 선제적으로 대응하기 위해 GDP의 2%에 달하는 재정흑자를 목표로 하는 재정준칙을 도입한 바 있음
- 재정적자에 대한 한도는 관리재정수지 또는 일반회계 적자보전용 국채발행 규모를 기준으로 설정해야 하며 EU의 적자한도 3%보다 엄격해야 함**

## ■ 국가채무 60% 한도에 대한 평가

- 2016년 방안에서는 45%였는데 불과 4년만에 EU 재정준칙과 동일하게 60%로 올려 잡았음
  - EU가 국가채무 한도를 60%로 설정한 것은 1990년대 초 재정준칙 도입 당시 핵심국가의 국가채무비율이 60% 수준이었고, 준칙도입 이후 국가채무비율의 증가를 허용하지 않겠다는 정책의지를 반영하는 의미였음
  - 고령인구비중(2020년→ 2060년) : EU 20.5% → 29.0% vs 우리나라 15.6% → 41.0%
  - 고령화로 인한 복지지출 증가 규모: EU국가 GDP의 2% vs 우리나라는 17%
  - ※ 현행 조세·복지제도를 유지하더라도 2070년 국가채무비율이 186%에 달할 전망(국회예산정책처, 9월말)
- 국제기구 등은 GDP대비 40~90% 이내로 관리할 것을 권고하고 있지만, **적정 국가채무 수준은 국가마다 다름**
  - WEF(2010)는 정부부문의 과다부채를 판정하는 임계치로 stock 기준으로는 GDP대비 90% 정도를 제시

구 분	가 계		기 업		정 부	
	지 표	임계치	지 표	임계치	지 표	임계치
저량 (stock)	$\frac{\text{부채잔액}}{\text{GDP}}$	75	$\frac{\text{부채잔액}^2)}{\text{GDP}}$	80	$\frac{\text{부채잔액}^2)}{\text{GDP}}$	90
유량 (flow)	$\frac{\text{원리금상환액}}{\text{가처분소득}}$	20	$\frac{\text{원리금상환액}}{\text{GDP}}$	25	$\frac{\text{원리금상환액}}{\text{재정수입}}$	30

주 : 1) CEO, 중앙은행, 감독기구 및 학계전문가들에 대한 설문조사 결과

2) 부채는 대출 및 채권발행을 포함

- Reinhart & Rogoff(2010)는 GDP대비 90% 정도(개도국 60%)를 제시
- EU는 60%를 회원국 수렴조건으로 의무화
- IMF(2010)도 60%를 재정건전화 목표로 권고했지만 다른 보고서(2010)에서 신흥시장국은 40%라고 제시

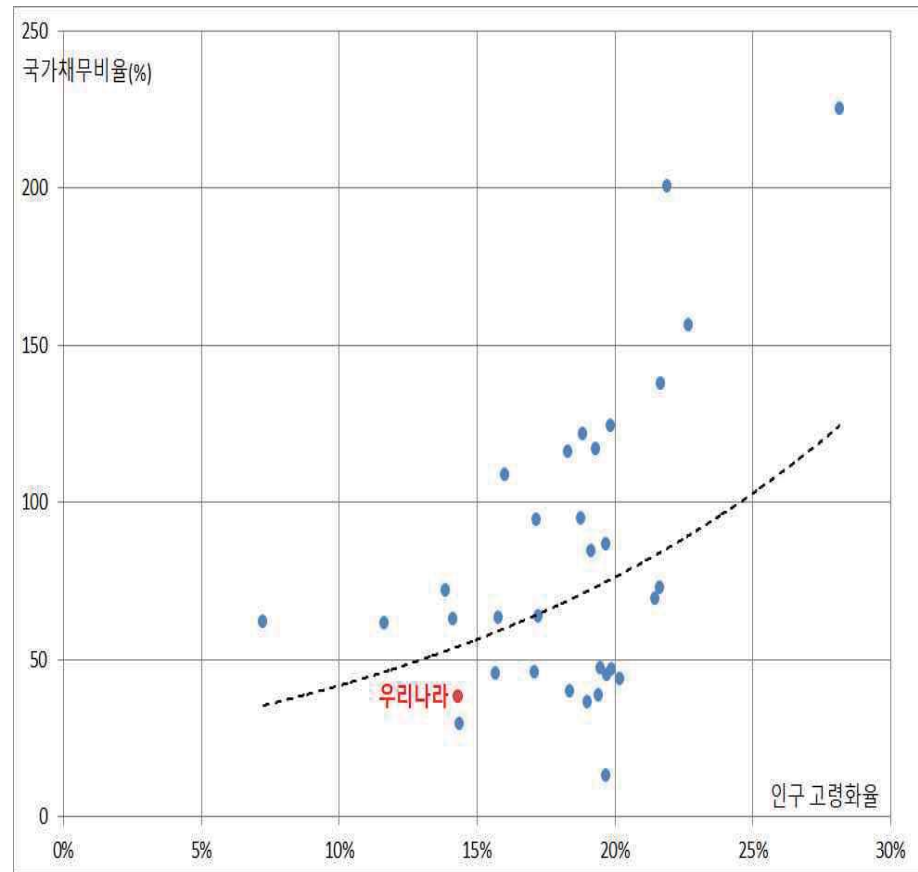
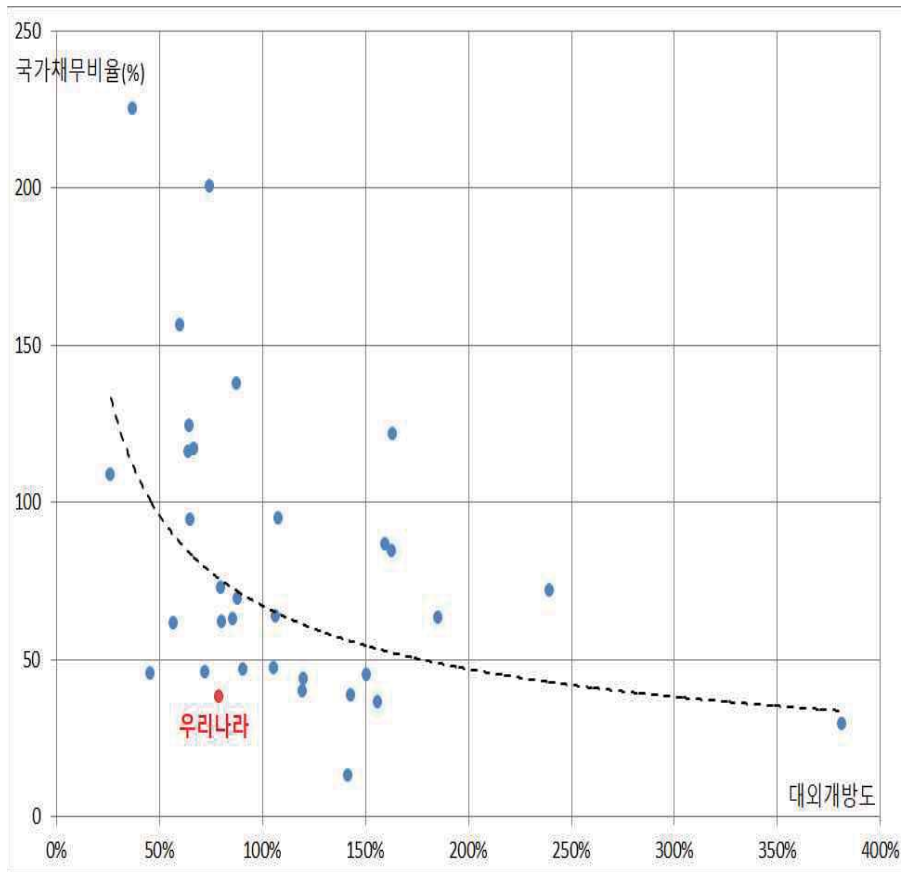
→ 우리나라는 2019년말 OECD기준 38%로 OECD 평균(81%)보다 작는데, 다음 이유로 작은 수준을 유지해야 함

- ① 소규모 개방경제로서 국내 및 국외 경제충격이 많은 편이고 원화가 국제화되지 않아 대규모 경제나 기축통화 국가에 비해 부채가 더 작아야 함
  - 대외개방도(={수출+수입}/GDP)가 높을수록 부채가 작은 경향이 뚜렷
  - 국가채무비율: 기축통화 국가 평균 97% vs 비기축통화 국가 평균 56.3%
  - 우리나라의 양호한 재정건정성은 높은 국가신용등급 유지의 결정적 요인
  
- ② 우리나라는 가계부채와 기업부채가 커 거시경제의 안정성을 위해 국가채무 규모는 더 작아야 함
  - 가계 및 기업부채, 금융기관 자산, 정부부채 등이 서로 연계되어 어느 한 부문에 문제가 발생하는 경우 시차를 두고 서로 영향을 미침
  - 가계부채 96%(7위/43개 국가), 기업부채 102%(17위) → 정부부채(31위)
  
- ③ 고령인구 비중이 낮은 편(한국 14% vs OECD평균 17%)으로 향후 고령화로 인한 재정부담이 예상되므로 부채규모를 가능한 작게 유지해야 함
  - 고령사회(고령인구비중 14% 초과) 진입당시의 국가채무비율
    - 우리보다 앞선 29개 OECD국가 평균 47% vs 우리나라(2018년) 35.9%
    - 2018년 기준 OECD국가 평균 80%

④ 남북통일 과정에서 대규모 국가재정 투입이 예상되므로 부채규모를 가능한 작게 유지해야 함

- 국내외 연구기관의 통일비용 추계치는 수십조원에서 수천조원까지 편차가 크지만, 규모는 모두 천문학적
- 독일 통일비용은 1990~2009년 기간 중 약 1.6조 유로 정도로 연간 서독 GDP의 4~5%로 추산됨

[ 대외개방도 및 인구고령화와 국가채무의 관계 ]





■ 복잡한 산식을 통해 하나의 지표가 한도를 초과하더라도 다른 지표가 한도를 크게 하회하면 재정준칙을 준수?

○ 세계적으로 그 유래를 찾아볼 수 없는 기묘한 제안

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

		재정수지적자				
		2.0	2.5	3.0	3.5	4.0
국가채무비율	45	0.50	0.63	0.75	0.88	1.00
	50	0.56	0.69	0.83	0.97	1.11
	55	0.61	0.76	0.92	1.07	1.22
	60	0.67	0.83	1.00	1.17	1.33
	65	0.72	0.90	1.08	1.26	1.44
	70	0.78	0.97	1.17	1.36	1.56

○ 재정수지와 국가채무 한도를 소진하지 않으면서 재정을 확장할 수 있는 꼼수(예를 들면 재정사업에 공기업이나 민간자금을 동원)를 얼마든지 찾아낼 수 있는 재정당국과 국회를 철저히 감시·감독할 필요도 있음

→ **재정준칙의 준수 여부에 대한 판단이 용이하려면 무엇보다 기준이 단순(두 기준 모두 충족)해야 함**  
**국제기구가 권고하고 주요 선진국에 설치된 재정위원회와 같은 정치적으로 독립적이고 독립적인 재정기구를 설치하여, 재정준칙 준수 여부에 대한 감독과 재정적자·국가부채에 대한 전망·분석을 담당하게 함**

## ■ 준칙관리 방안에 대한 평가

- 전쟁, 대규모 재해, 글로벌 경제위기 등 발생시 재정준칙 적용을 면제  
경기둔화시 통합재정수지 기준을 1%p 완화( $\Delta 3 \rightarrow \Delta 4\%$ ) 완화  
한도를 초과하는 경우, 다시 한도 이내로 복귀할 수 있도록 재정건전화 대책 마련을 의무화
  - 2016년 방안에서는 국가채무한도 초과시 세계잉여금을 전액 원리금 상환에 사용하고  
5회계연도 내에 한도 이하로 채무를 감축할 계획을 국회에 제출하게 했었음
  
- 대부분의 재정준칙은 **예외적인 상황에서는 법정 한도를 초과한 재정운용을 허용**하는 한편,  
**동시에 재정준칙의 실효성을 확보하기 위한 강제 시정조치 등 정교한 장치**를 두고 있음
  - EU는 재정준칙을 준수하지 못한 회원국에 대해 위반 규모에 비례해 부담금을 부과하고 있으나 주권국가에  
서는 정치적인 책임 이외의 사법적·금전적 제재를 하기 어려움
  - 이에 사후적인 강제 시정조치를 통해 재정준칙의 실효성을 확보시켜주어야 함
  
- **2016년 방안과 이번 도입방안 모두 일정 조건을 충족하는 심각한 국가적 재난이나 경제위기 등이 발생할  
경우 재정준칙 적용을 면제하고 있으나, 사후관리를 통한 실효성 확보장치가 없어 재정준칙을 도입하고도  
국가채무가 계속 늘어나는 문제를 절대 막을 수 없을 것임**  
독일과 스위스의 경우 사전적으로만 통제하는 대부분의 국가와 달리 사후적인 **부채제동장치(Debt Break)**를  
통해 탄력적인 경제상황에의 대응과 재정건전성 유지라는 두 마리의 토끼를 모두 잡고 있음

※ (독일) 2009년 헌법 개정을 통해 신규 채무발행(재정적자) 한도를 GDP의 0.35%로 설정하였음.

- 경기변동의 영향으로 재정적자 규모가 변하는 것을 감안해 주는 한편 자연재해·경제위기 등 비상상황 발생시 연방의회의 과반 다수결 의결과 적정 기한 내의 구속성 있는 상환계획 제출을 조건으로 한도초과를 예외적으로 허용하고 있음
- 그러나 이렇게 법정 한도를 초과하는 채무증가를 사후적으로 관리하기 위해 통제계정을 설치하고, 초과된 채무를 모두 누적시켜 그 규모가 GDP의 1.5%를 상회하면 강제적으로 경기순환을 고려해 상환하도록 하고 있음
- 이에 따라 재정준칙이 적용되기 시작한 2016년부터 2019년까지 독일의 국가채무비율이 13%p나 낮아짐

※ (스위스) 2003년 헌법을 개정해 재정지출을 경기변동을 감안한 재정수입의 한도 내로 제한하는 수지준칙을 도입하였음

- 예외적인 재정수요가 발생할 때에는 지출상한을 높일 수 있도록 허용하고 있는데, 이러한 초과지출분은 반드시 다음 회계연도에 보전하여야 함
- 스위스도 2019년까지 국가채무비율을 19%p나 낮출 수 있었음

### III. 건전재정포럼의 정책제안

## ■ 건전재정포럼이 재정준칙 도입방안을 제안하는 배경

1. 현재 국가채무 증가 속도와 규모가 매우 빠르고 커서, 우리 경제 전반을 위축시킬 위험이 크다.
2. 증가된 정부 재정지출의 내용 면에서도 임시방편적이고 미래 성장 기여도가 미흡하다.
3. 현재 국가채무에 포함되지 않고 있는 사회보험(국민연금, 건강보험 등)도 국가 부채화 될 가능성이 크므로 이를 포함해 관리할 필요가 있다.
4. 국가채무는 현 세대가 미래 세대에 부담을 전가시키는 것이다.  
현 세대가 책임을 지고 미래 세대에 대한 부담을 완화시켜야 한다.

## ■ 재정준칙 도입에 대한 건전재정포럼의 정책제안

1. 소규모 개방경제 하에서 재정건전성은 경제운용의 핵심적인 기본 인프라이다.

재정당국은 어떤 상황에서도 재정이 국가운영의 최후 보루라는 소명의식과 국민의 세금을 지키는 파수꾼이라는 자부심을 갖고 재정규율을 철저히 지켜야 한다. 나아가 국민부담을 줄이기 위해 공공부문 혁신 종합대책 추진을 촉구한다. 비효율적인 재정지출을 개혁하고, 방만한 공기업 및 공공기관을 통폐합하거나 민영화해야 한다.

2. 현행 법률 하에서는 최근 급증하고 있고 향후에도 지속적으로 증가할 국가채무를 제어할 수단이 없다.

재정건전화법의 제정 또는 국가재정법의 개정을 통한 재정준칙의 입법화가 시급하다.

※ 국가채무추이 및 전망

2016년 627조원(GDP대비 36%) → 금년 847조원(44%) → 2024년 1,327조원(58%) → 2070년 6,790조원(186%)

3. 지난 10월 5일 재정당국이 발표한 ‘한국형 재정준칙’ 도입방안(이하 ‘정부안’이라 함)은 우리나라 최초로 법제화한 재정준칙을 도입한다는 의미에서 늦기는 하였지만 적극 환영하는 바이다.

다만 내용 면에서는 최근 무절제하게 급증하고 있는 국가채무를 통제할 수 없는 등 실효적인 방안이 되기에는 너무 부족하다.

4. 이에 재정준칙의 실효성을 높이기 위한 다음 6가지 제안이 반드시 반영되기를 촉구한다.

**[제안 ①] 재정준칙의 주요 내용은 법률로 규정하고 즉각 시행하여 그 구속력을 높여야 한다.**

정부안처럼 수량적 한도를 시행령으로 위임하거나 시행시기를 미루어서는 아니된다.

우리나라와 터키를 제외한 모든 OECD 국가가 재정준칙을 도입하였는데 독일·스위스 등은 헌법으로, 나머지 대부분 국가는 법률로 규정하였다.

**[제안 ②] 재정적자 한도를 ‘관리재정수지 및 해당 대통령 임기 5년 평균’ 기준으로 GDP 대비 1.5% 또는 ‘일반회계 적자보전용 국채발행’ 기준으로 연 60조원 이하로 낮추어야 한다.**

정부안은 재정수지 한도를 ‘통합재정수지’ 기준으로 GDP 대비 3%로 하고 있으나, 국가채무 증가와 연계되는 재정수지는 관리재정수지이지 통합재정수지가 아니다.

※ 관리재정수지 = 통합재정수지 - 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험) 수지

사회보장성기금 흑자는 장래의 연금·보험급여 지급에 대비해 별도로 적립하는 것이므로 다른 목적으로 사용 불가  
경기변동에 따른 재정수지 변동을 허용하기 위해서는 단년도가 아닌 5년 평균으로 한도를 설정하는 것이 타당하다.  
재정수지 균형이 아닌 소폭 적자를 한도로 설정한 것은 미래세대를 위한 투자를 위한 것임을 밝혀둔다.

※ 역대 정권별 관리재정수지 적자 평균

5공화국 1.6%, 6공화국 0.8%, 문민정부 1.0%, 국민의 정부 1.9%(외환위기 제외시 0.5%), 참여정부 0.2%,  
MB정부 1.6%(글로벌금융위기 제외시 1.1%), 박근혜 정부 1.7%, 문재인 정부 3.2%(코로나19 제외시 1.5%)

또는 재정적자를 보다 엄격하고 단순·투명하게 관리하기 위해서는 일반회계 적자(일반회계 적자보전용 국채발행) 규모를 2022년 예산부터 60조원(코로나 발생 직전인 2020년 본예산 상의 규모) 이내로 제한하고 이후 매년 6조원씩 한도를 축소해 나가는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

※ 일반회계 적자보전용 국채발행 규모 추이

2016년 33.0조원, 2017년 20.0조원, 2018년 15.0조원, 2019년 34.3조원, 2020년(본예산) 60.2조원

### **[제안 ③] 국가채무 한도를 GDP 대비 '50%' 로 낮추어야 한다.**

정부안은 국가채무 한도를 GDP 대비 '60%'로 하고 있으나 금년 말 국가채무비율이 44%에 불과하고, EU 국가들에 비해 향후 인구 고령화 속도와 고령화로 인한 복지지출 증가 규모가 훨씬 큼에도 불구하고 EU의 재정준칙과 동일한 60%로 한도를 설정한 것은 지나치게 느슨한 기준이다.

※ EU가 국가채무 한도를 60%로 설정한 것은 재정준칙 도입 당시 EU 핵심국가들의 국가채무비율이 60% 수준 이었고, 재정준칙 도입 이후에는 국가채무비율의 증가를 허용하지 않겠다는 정책적 의지를 반영하는 의미였음

### **[제안 ④] 재정적자 한도와 국가채무 한도는 동시에 충족되어야 한다.**

정부안에서는 관리재정수지와 국가부채비율 중에서 하나의 지표가 기준치를 초과하더라도 다른 지표가 기준치를 하회하면 재정준칙을 준수하는 것으로 간주하자고 제안하고 있으나, 두 기준 모두를 충족하도록 할 것을 제안한다.



**[제안 ⑤] 경제·사회적 위기로 재정적자와 국가채무의 한도를 초과할 것이 예상되는 경우  
한도초과분에 대한 상환계획과 함께 국회의원 재적 2/3 이상의 찬성으로 허용할 수 있다.**

외환위기, 글로벌 금융위기, 코로나19 등과 같은 경제위기가 발생하는 경우에는 재정수지와 국가채무에 대한 한도 초과를 예외적으로 허용하되 적정기한 내의 구속력 있는 한도초과분에 대한 상환계획과 함께 특별결의절차에 의한 국회 의결(과반수의 단순다수결이 아니라 야당의 동의도 구하도록 함)을 거치도록 한다.

**[제안 ⑥] 정치적으로 중립적이고 독립적인 ‘재정위원회’ 를 설치해야 한다.**

재정위원회는 국회예산정책처장, 한국조세재정연구원장을 포함한 저명한 재정전문가로 구성하고 국회 및 행정부로부터 독립적으로 활동할 수 있어야 한다.

재정위원회는 재정준칙의 준수 여부에 대한 판단, 재정적자 및 국가채무에 대한 분석 및 전망 등의 임무를 담당한다.

5. 선진국에 비하여 30년 이상 늦은 고령화와 저출산 사회에 대비하여 현 세대가 조달할 수 있는 재원 내에서 재정을 집행하고 지금보다 훨씬 더 심각한 재정압박을 받을 미래 세대로 재정부담을 떠넘기지 않도록 해야 한다.

정부와 국회는 재정에 대한 정치개입과 재정의 과도한 정치화를 방지하기 위해 제대로 된 재정준칙의 조속한 도입을 위해 상호 협력해 주기를 촉구한다.





지정토론-1

# 지정토론 - 1

김 원 식 교수  
건국대 경제통상학부



# 우리 재정에는 제대로 된 준칙이 필요하다: 토론

김 원식 (건국대)

2020. 11. 24

건전재정포럼

## 목차

### 요약

- I. 서론
- II. 재정현황: 왜 위기인가?
- III. Debt-Sustainable Test
- IV. 결론: 국가부채리스크의 정책 방향

# I. 서론

## 국가경제에서 재정의 의미

- 재정(변화)은 국가경제의 모든 것을 보이는 지표
- 정부의 정책 수단들 (Policy Mix)
  - 지출
    - 현금
    - 현물
    - 서비스
  - 조세
    - 세제혜택/ 조세지출
  - 사회보험
  - 기금
  - 용자
    - 산업은행(개발은행)/ 수출입은행 등
  - 공기업
  - 규제
    - 강제적 (command & control)
    - 유인형(incentive) 혹은 nudge
  - 시민단체/ 제3섹터(the third sector)

# 국가경제에서 국가부채의 의미

- 정부 성격의 변화
  - 대국민 서비스 공급자
    - 공공서비스의 franchiser
    - 2017년 기준 한국은 17위(수입기준) 경제 단위, Wall mart 10위, State Grid 13위, Sinopec Group 15위, china National Petroleum 16위, Royal Dutch Shell 18위, Toyoda Motor 21위, Volkswagen 22위, 러시아 23위 등임 (Global Justice Now, 2018).
  - 국가는 경제단위의 하나로서 파산 가능
    - 한국(1998), 그리스, 구소련, 아르헨티나 등
    - 국가파산 vs 기업파산 vs 가계파산
  - 기업형 정부운영 필요성
    - 효율성/책임 중심의 정부혁신
    - 능력/비전 중심 인사혁신
    - 장기적 안정/리스크 관리 중심 재정혁신
- 국가부채의 경제적 위상 변화
  - 국가 건전성의 핵심지표
  - 경제활성화의 수단 약화 (재정승수 하락 중)
  - 정부채권은 글로벌 자본시장의 투자/투기 대상
- 재정은 정부행위의 모든 것을 의미하고 국가부채는 정부행위의 성과 지표임.
  - 국가부채의 문제는 Macro이슈가 아닌 micro/구조개혁/리스크 관리의 문제임.

## II. 재정 현황: 왜 위기인가?

# 재정현황

- 불경기 및 코로나로 인한 연속된 추경으로 인한 국가부채 증가
  - 4차 이상의 추경 가능성
- 재정구조의 이상 현상
  - 지출부문에서 의무지출의 비중 50%이상
  - 성장 예산의 감소
  - 국가부채의 급증은 대부분 재분배정책/복지 에서 발생
    - 정부의 실패
    - 우리나라 성장기의 부채는 성장정책에서 발생/ 저성장기는 복지정책에서
- 잠재적 지출요인
  - 공무원 군인연금의 정부 부담금(확정)
  - 국민연금의 국가보장 가능성으로 인한 국민연금 적자의 국가부담금화
  - 고령화로 인한 국민건강보험과 노인장기요양보험의 급여비 급증
  - 공공부분의 확대: 복지서비스, 에너지, 주택 부문 등
  - 정치권의 기본소득의 도입 요구 증대

# 재정현황

- 국민부담의 한계
  - OECD 국가 중 가장 빠른 국민부담율 증가율
    - 27.2%(2018), 24.8%(2012)
  - 사회보험의 적자로 인한 보험료 인상
    - 국민연금 9%에서 15~30%까지 인상 요인
    - 건강보험료(6.67%) 및 노인장기요양보험 (6.67%의 10.25) 7%대에서 10% 이상까지 인상 요인
    - 고용보험 2%대에서 3%대로 (실업급여보험료율 1.6%)
  - 근로자 부담의 한계
    - 저출산
    - 저생산성으로 인한 낮은 임금상승율
- 재정위기
  - 2020년 현재 GDP 대비 40%이상 상승 중, 실제로는 100%이상 수준/ 저성장 시 비율 급상승
  - 잠재성장을 하락
  - 국가신용도 하락 => 국채 이자율 상승 => 적자재정의 자금조달비용 상승 => 악순환
  - 부채비율 한도 설정 후 빼쓰기: 공유지의 비극



## <표> 재정수지: NABO 전망

단위: 조원, %

	2020 <sup>1)</sup>	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총수입 (GDP 대비 비율)	439.2 (22.7)	589.7 (24.5)	675.8 (24.2)	733.5 (23.4)	771.6 (22.6)	817.5 (22.4)	1.3
총지출 (GDP 대비 비율)	550.3 (28.4)	670.7 (27.8)	826.4 (29.5)	979.9 (31.2)	1,109.8 (32.5)	1,216.1 (33.3)	1.6
통합재정수지 (GDP 대비 비율)	-111.1 (-5.7)	-80.9 (-3.4)	-150.6 (-5.4)	-246.4 (-7.9)	-338.2 (-9.9)	-398.6 (-10.9)	
사회보장성기금 수입 (GDP 대비 비율)	73.6 (3.8)	122.6 (5.1)	127.8 (4.6)	118.3 (3.8)	106.2 (3.1)	111.4 (3.0)	0.8
사회보장성기금 지출 (GDP 대비 비율)	62.9 (3.3)	90.7 (3.8)	138.6 (5.0)	193.4 (6.2)	246.9 (7.2)	287.9 (7.9)	3.1
사회보장성기금 재정수지 (GDP 대비 비율)	10.7 (0.6)	32.0 (1.3)	-10.9 (-0.4)	-75.1 (-2.4)	-140.6 (-4.1)	-176.4 (-4.8)	
관리재정수지 (GDP 대비 비율)	-121.8 (-6.3)	-112.9 (-4.7)	-139.7 (-5.0)	-171.3 (-5.5)	-197.6 (-5.8)	-222.1 (-6.1)	

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

1. 전망액은 2020년 불변가격

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

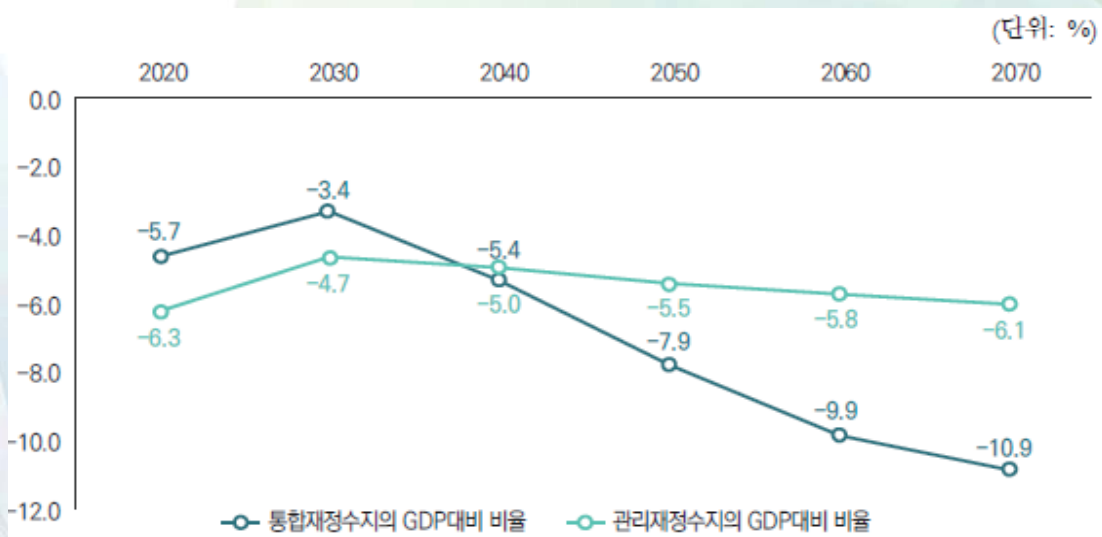
출처: NABO, 2020 NABO 장기재정전망, 2020.9

- 사회보장성 기금의 수입과 지출 증가율의 격차가 통합재정의수지 악화의 주요원인임.
- 사회보장제도의 개혁이 재정안정 및 경제안정의 필수임.

재정준칙\_토론



## <그림> GDP 대비 재정수지 비율: NABO 전망



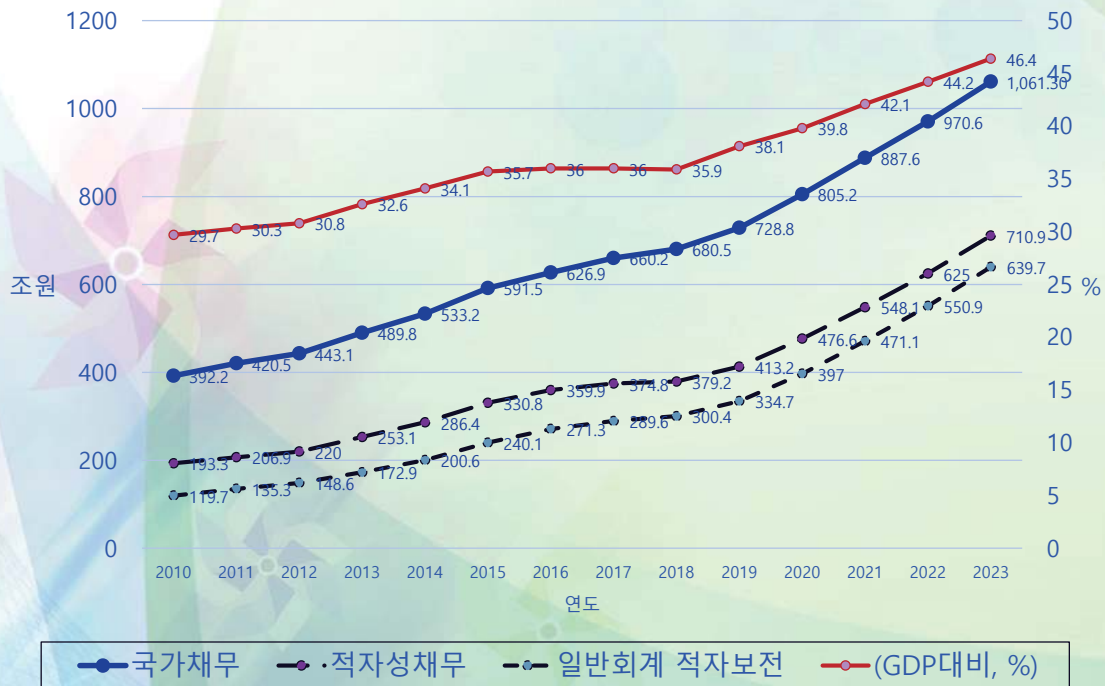
출처: NABO, 2020 NABO 장기재정전망, 2020.9

- 통합재정수지적자와 관리재정수지적자의 교차시점은 국민연금의 수지적자 시점(2041년)과 근사함.

재정준칙\_토론



## <그림> 국가부채 추이



자료: 기획재정부

## <표> 세부 유형별 의무지출 추이

(단위: 조원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총지출	325.4	342.0	355.8	375.4	386.4	400.5	428.8	469.6	513.5
(전년 대비 증감율)	-	(5.1)	(4.0)	(5.5)	(2.9)	(3.6)	(7.1)	(9.5)	(9.3)
의무지출	151.9	158.4	167.2	172.6	182.6	197.0	217.0	239.3	255.6
(전년 대비 증감율)	-	(4.3)	(5.6)	(3.2)	(5.8)	(7.9)	(10.2)	(10.3)	(6.8)
복지분야 법정지출	59.0	62.2	69.8	77.5	83.3	87.2	95.7	106.7	120.2
(전년 대비 증감율)	-	(5.4)	(12.2)	(11.0)	(7.5)	(4.7)	(9.7)	(11.5)	(12.7)
지방이전재원	71.5	76.6	76.6	74.3	77.4	87.6	99.4	111.5	111.6
(전년 대비 증감율)	-	(7.1)	(0.0)	(△3.0)	(4.2)	(13.2)	(13.5)	(12.2)	(0.1)
이자지출	17.3	15.5	16.8	16.5	16.7	16.1	16.0	15.9	17.9
(전년 대비 증감율)	-	(△10.4)	(8.4)	(△1.8)	(1.2)	(△3.6)	(△0.6)	(△0.6)	(12.9)
기타 의무지출	4.1	4.1	4.1	4.3	5.2	6.0	5.8	5.2	5.9
(전년 대비 증감율)	-	(0.0)	(0.0)	(4.9)	(20.9)	(15.4)	(△3.3)	(△106)	(14.4)
재량지출	173.5	183.6	188.6	202.8	203.8	203.5	211.9	230.3	257.8
(전년 대비 증감율)	-	(5.8)	(2.7)	(7.5)	(0.5)	(△0.1)	(4.1)	(8.7)	(11.9)

주: 2010~2019년은 본예산 기준, 2020년 예산안 기준

자료: 국회예산정책처, 각 연도 「국가재정운용계획」을 바탕으로 제작성

- 지속적 복지분야의 지출로 의무지출 비중이 증가하고 있음.
  - 총지출 대비 복지분야 법정지출 비율은 2012년 18.2%에서 2020년 23.3%로 상승함.

## <그림> 공무원 군인연금 총당부채 (단위, 10억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
연금총당부채	351.0	436.9	596.3	643.6	659.9	752.6	845.8	939.9	944.2
전년도 대비 증감 (증가율, %)		+85.9 (24.5)	+159.4 (36.5)	+47.3 (7.9)	+16.3 (2.5)	+92.7 (14.0)	+93.2 (12.4)	+94.1 (11.1)	+4.3 (0.5)
공무원연금	289.8	351.4	484.4	523.9	531.8	600.5	675.3	753.9	758.4
군인연금	52.2	85.5	111.9	119.8	128.1	152.1	170.5	186.0	185.8
비고			①		②		③		④

자료: 기획재정부, 2013~2019 회계연도별 국가결산보고서

- 문재인 정부의 공무원 증원 및 비정규직의 정규직화는 공무원연금의 총당부채를 증가시킴.

## <표> 복지분야 의무지출: NABO 장기전망

(단위: 조원, %)

항목	세부내역	2020	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
복지분야 의무지출 (GDP 대비 비율)		127.5 (6.6)	193.2 (8.0)	263.8 (9.4)	333.0 (10.6)	393.7 (11.5)	437.6 (12.0)	2.5
공적 연금	국민연금	29.2	58.6	102.5	154.0	204.7	242.1	4.3
	사학연금	4.5	6.3	7.7	8.8	10.3	12.5	2.1
	공무원연금	18.2	26.2	33.2	40.2	45.9	49.8	2.0
	군인연금	3.5	4.6	5.7	6.7	7.7	8.7	1.8
	소 계	55.4	95.8	149.0	209.6	268.5	313.1	3.5
사회 보험	건강보험	10.1	17.2	19.2	20.4	21.2	21.7	1.5
	노인장기요양보험	1.4	2.5	2.7	2.9	2.9	2.9	1.5
	고용보험	14.6	13.1	14.3	15.2	15.7	16.2	0.2
	산재보험	5.6	6.7	7.4	7.7	7.8	7.8	0.7
	소 계	31.7	39.6	43.6	46.2	47.7	48.7	0.9
공공 부조	국민기초생활보장	13.5	20.5	26.9	30.3	31.4	31.2	1.7
	기초연금	13.3	22.3	30.1	33.8	34.1	32.5	1.8
	영유아보육	3.4	3.8	3.3	2.9	2.4	2.5	-0.6
	아동수당	2.3	1.8	1.5	1.1	0.8	0.7	-2.5
	소 계	32.5	48.4	61.8	68.1	68.7	66.8	1.5
복지 분야 기타	보훈	4.7	5.4	5.3	5.0	4.9	5.0	0.1
	기타 복지	3.2	4.0	4.1	4.1	4.0	4.0	0.5
	소 계	7.9	9.5	9.3	9.1	8.9	9.0	0.3

- 복지부문의 의무지출 가운데 연금부문의 의무지출(확정급여형임을 가정) 비중은 2020년 43.3%에서 71.6%로 상승함.
- 건강보험과 장기노인요양보험에 대한 정부의 의무지출(국고부담) 비중은 9.0%에서 5.6%로 감소함. 전체 지출에 대한 의무지출의 비중은 약 1/5로 추정됨.



## <표> NABO 장기 재정전망: 총지출

(단위: 조원, %)

	2020 <sup>1)</sup>	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총지출 (GDP 대비 비율)	550.3 (28.4)	670.7 (27.8)	826.4 (29.5)	979.9 (31.2)	1,109.8 (32.5)	1,216.1 (33.3)	1.6
- 의무지출 (GDP 대비 비율)	258.2 (13.3)	371.3 (15.4)	479.0 (17.1)	590.2 (18.8)	685.8 (20.1)	761.9 (20.8)	2.2
- 재량지출 (GDP 대비 비율)	292.2 (15.1)	299.4 (12.4)	347.5 (12.4)	389.7 (12.4)	424.1 (12.4)	454.3 (12.4)	0.9
총지출 대비 비중							평균
- 의무지출	(46.9)	(55.4)	(58.0)	(60.2)	(61.8)	(62.6)	(59.4)
- 재량지출	(53.1)	(44.6)	(42.0)	(39.8)	(38.2)	(37.4)	(40.6)

주: 1) 2020년은 정부의 2020년 3차 추경을 기준으로 하되, NABO의 자체 전망결과를 적용하였기 때문에 정부의 2020년 3차 추경 금액과 차이 발생

1. 전망액은 2020년 불변가격

2. 전망액이 불변가격인 경우 연평균 증가율은 경상가격의 연평균 증가율에 비해 낮게 나타남

자료: 국회예산정책처

- 장기적으로 고령화 등으로 인한 지속적 복지부문의 지출로 의무지출 비중이 증가할 것임.
  - 총지출 대비 의무지출 비비중은 2020년 46.9%에서 62.6%로 증가함.

## 소득재분배효과 국제비교

### <표> 주요국 소득재분배 효과(빈곤율)

	소득재분배전			소득재분배후		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
스웨덴	0.27	0.28	(‘18) 0.25	0.05	0.09	(‘18) 0.09
노르웨이	0.24	0.26	(‘18) 0.26	0.06	0.08	(‘18) 0.08
덴마크	0.23	0.24	(‘16) 0.25	0.05	0.06	(‘16) 0.06
스페인	..	0.35	0.35	..	0.15	0.15
이탈리아	0.28	0.32	0.33	0.12	0.13	0.14
그리스	..	0.32	0.33	..	0.14	0.12
영국	0.31	0.32	(‘18) 0.29	0.11	0.10	(‘18) 0.12
미국	0.26	0.28	0.29	0.17	0.17	0.18
출처: OECD 한국	..	0.17	0.20	..	0.15	0.17

# 소득재분배효과 국제비교

<표> 주요국 소득재분배 효과(지니계수)

	소득재분배전			소득재분배후		
	2000	2010	2017	2000	2010	2017
스웨덴	0.45	0.44	('18) 0.43	..	0.34	('18) 0.28
노르웨이	0.43	0.42	('18) 0.43	..	0.31	('18) 0.26
덴마크	0.42	0.43	('16) 0.45	0.23	0.25	('16) 0.26
스페인	..	0.51	0.51	0.26	0.25	0.33
이탈리아	0.47	0.50	0.52	..	0.34	0.33
그리스	..	0.52	0.53	0.36	0.38	0.32
영국	0.51	0.52	('18) 0.51	0.24	0.27	('18) 0.37
미국	0.48	0.50	0.51	0.35	0.34	0.39
한국	..	0.34	0.41	0.32	0.32	0.36

출처: OECD

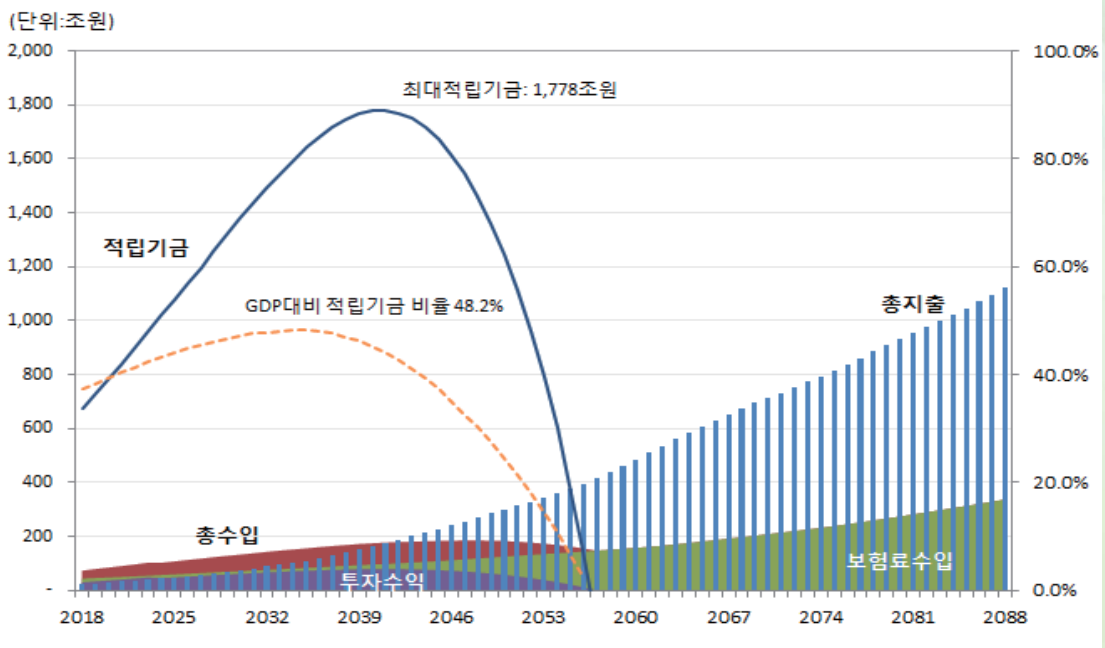
- 현재의 복지정책으로는 재정의 재분배정책 수행 불가능함.
  - 복지개혁이 전제된 재정지출이 필요함.

재정준칙\_토론

17



# 국민연금 재정재계산 요약



출처: 국민연금재정추계위원회, "국민연금 제도개선 방향에 관한 공청회", 2018,8.17.

재정준칙\_토론

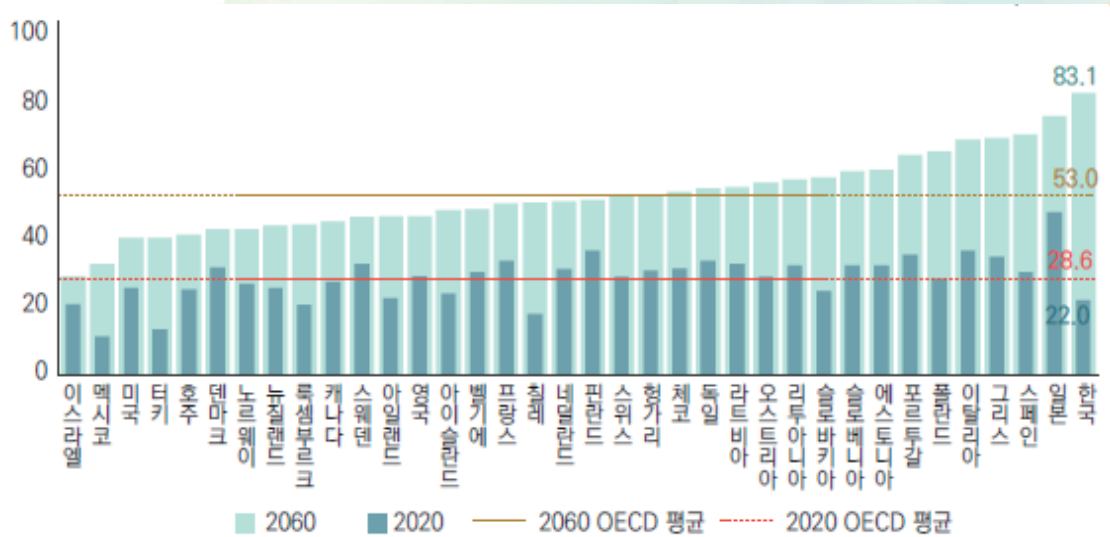
18



# 국민연금 재정계산 요약

- 최대 적립기금 시점: 2041년 (1,778조원)
  - 3차: 2043년 (2561조원)
- 기금소진시점: 2057년 (-124조원)
  - 3차: 2060년 (-281조원)
- GDP대비 적립기금 최고수준: 2034년 (48.2%)
  - 지출은 장기적으로 GDP의 9% 수준 (1%, 2018년)
- 재정악화의 원인
  - 소득 대체율: 평균 1.9/ 고소득층 1.4
  - 출산율 저하
  - 기대수명 상승
  - 경제성장율/ 임금상승을 저하 등

<그림> OECD 국가별 노년부양비 비교: 2020 vs 2060 연금  
단위: 명



자료: OECD, 「OECD Economic Surveys: Korea 2020」, 2020

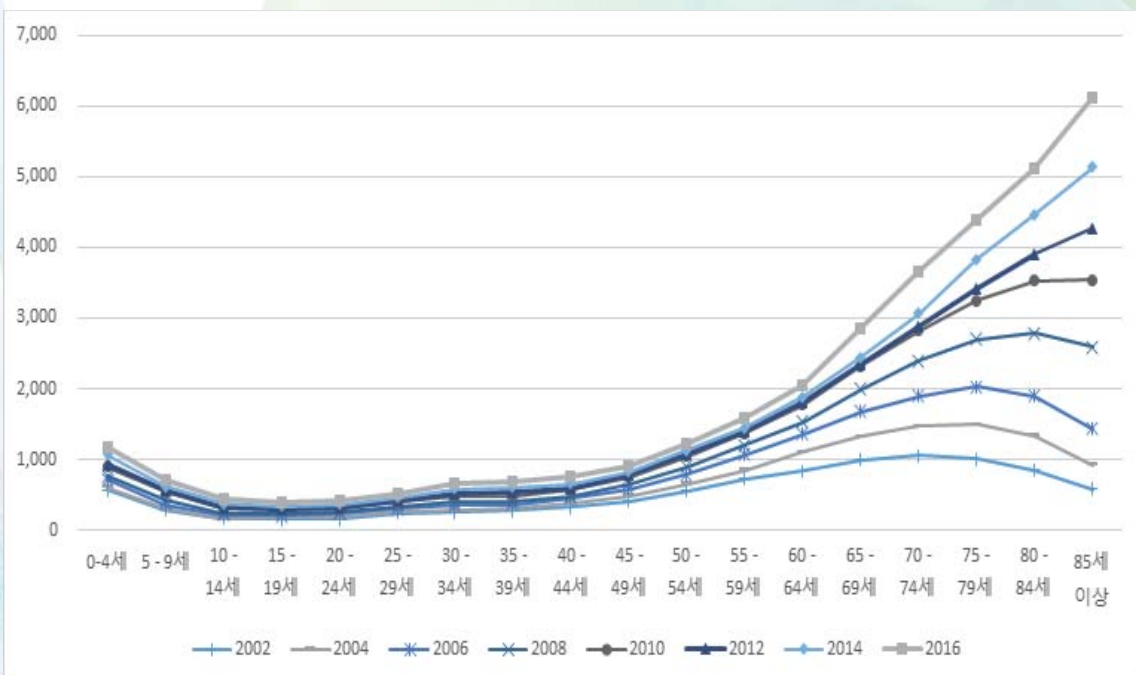
- 노년부양비는 한국은 2020년 22명에서 2060년 83.1명으로 가장 높은 수준이 됨.

## 연금: 정부지출에 대한 연금 부담의 추계

	2007	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
스웨덴	9.5	9.6	9.5	9.4	9.4	9.5	9.5	9.4	9.1	9.0	9.2	9.4
노르웨이	8.9	9.6	10.8	11.5	12.0	12.7	13.2	13.4	13.4	13.3	13.5	13.6
덴마크	9.1	9.4	10.2	10.6	10.5	10.6	10.5	10.4	10.0	9.6	9.3	9.2
스페인	8.4	8.9	9.2	9.5	10.1	10.8	11.9	13.2	14.6	15.5	15.6	15.1
이탈리아	14.0	14.0	14.0	14.1	14.3	14.8	15.2	15.6	15.4	14.7	14.2	13.6
그리스	11.7	11.6	12.2	13.2	14.8	17.1	19.4	21.4	23.0	24.0	24.3	24.1
영국	6.6	6.7	6.8	6.9	7.2	7.6	7.8	8.0	7.9	8.1	8.6	9.3
미국	4.3	4.6	4.8	4.9	4.9	4.9	4.9	4.8	4.8	4.8	4.7	4.7
한국	0.6	0.9	1.1	1.4	2.0	2.5	3.1	3.9	4.8	5.5	6.0	6.5
OECD28		8.4	8.6	8.9		10.0		10.8		11.4		

- 2007년부터 2060년의 기간동안 스웨덴, 노르웨이, 덴마크는 정부 부담이 거의 변화하지 않음. 우리나라는 10배 이상 부담율이 증가함.

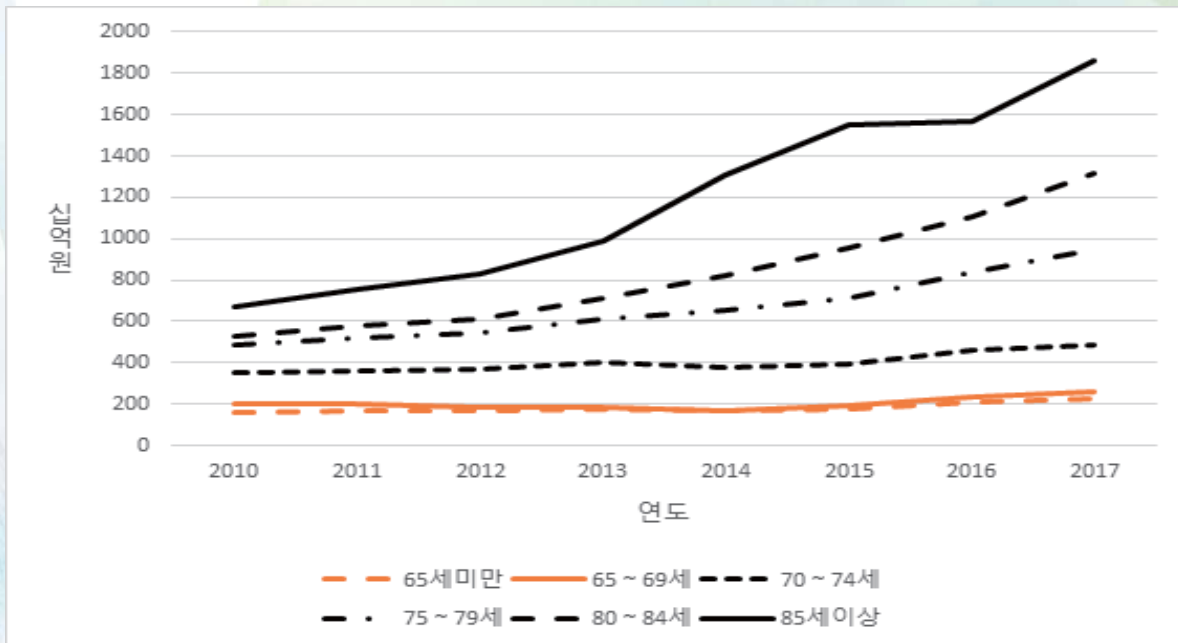
## <그림> 연령대별 국민 1인당 건강보험 진료비 추이 (2000 vs 2010)



- 고령화에 따라 진료비 부담능력이 없는 고령노인들의 진료비가 급증하고 있음.
- 노인의료비는 사회화하여 국가부채화 할 가능성이 높음.



### <그림> 연령대별 노인장기요양보험 급여비 추이 (2010 vs 2017)



- 고령일수록 노인장기요양보험 급여비가 급증하고 있음.

### 고령화리스크

<표> 문재인 정부의 노인재정 장기 추계 (2020 기준가격, 십억원)

연도	65세 이상 인구 (천명)	기초 연금 정부 부담금	건강보험		노인장기요양보험		정부 부담금 합계	세수 증액 수요(1)
			노인 급여비	정부 부담금	요양비	정부 부담금		
2015	7,847	10,334	24,482	3,011	7,533	1,507	14,852	-
2016	8,175	10,766	25,505	3,137	7,848	1,570	15,473	621
2017	8,595	11,319	26,815	3,298	8,251	1,650	16,267	794
2018	9,009	11,865	28,109	3,457	8,649	1,730	17,052	785
2019	9,444	12,437	29,464	3,624	9,066	1,813	17,875	822
2020	10,000	13,169	31,198	3,837	9,600	1,920	18,927	1,052
2030	15,957	21,015	49,784	6,124	15,318	3,064	30,202	7,130
2040	22,394	29,493	69,870	8,594	21,499	4,300	42,387	14,263
2050	26,465	34,854	82,569	10,156	25,406	5,081	50,091	15,807

- 출처: 김원식, 김상겸, "현 정부의 노인정책이 재정건전성과 국가부채에 미치는 영향, 한반도선진화재단, 2020.2
- 1인당 노인 비용을 추정하고, 노인인구 수를 적용함.
- (1) 재정적자 요인은 세수 연 2% 증가, 해당 부담금의 할당액이 세수의 6.48%(2020년 기준), 가정 시 추가적 세수증가액임.
- 2050년 세수증액이 안될 경우 누적된 국가부채총액은 2050년 306조원(2020년 불변가격)이 됨. 이는 의무지출에 따른 고령화 국가부채임.



### III. Debt-Sustainable Test

#### 재정위기의 가능성: 지출 측면(1)

- 기초연금의 증액
  - 25만원에서 30만원으로(2019)
- 개인/가정 필수생활비의 사회화: **재정으로 역할 전가**
  - 청년수당
  - 노인장기요양보험
  - 아동수당 등
- 국민연금제도(수익비 1.8)개혁에 따른 묵시적 정부 부담
  - 연금수급권 확대 및 증가 중
    - 자치단체의 경쟁적 보험료 대납
  - 크레딧제도 확대
- 건강보험 및 노인장기요양보험의 정부부담 가중
  - 노인장기요양보험 2022년 고갈 (국회예산정책처)
- 공무원 증원에 따른 행정비용 증대
  - 장기적으로 공무원연금 보전금 증가
    - 공무원연금 조기개혁 필요성

## 재정위기의 가능성: 지출 측면(2)

- 공공부문/공기업 부채의 국가부채화 가능성
  - 공공기관 부채(2019, 금융기관 제외): 525.1조원, GDP 대비 28%.
  - 공공기관부채비율(2019): 156.3%
  - 임직원 41.1만명 (전년대비 7.2% 증가)
  - 주요공기업: 한국전력, 주택금융공사, LH공사, 도로공사 등
- 민간부문 과잉부채
  - GDP 대비 가계부채비율: 2019 ¼ 92.1%, 2020 ¼ 97.9%
    - 일본: 55.7%, 57.2% (동기간)
    - 미국: 74.4%, 75.6% (동기간)
  - GDP 대비 비금융기업부채비율: 2019 ¼ 97.2%, 2020 ¼ 104.6%
- 외부적 요인
  - 코로나 부도
    - 2020년 해외 디폴트 6개국: 아르헨티나, 벨리즈, 에쿠아도르, 레바논, 수리남, 잠비아)
    - 전세계 국내총생산 대비 총부채는 2019년말 320%, 2020년 365%(추정)

## 재정위기의 가능성: 세입 측면

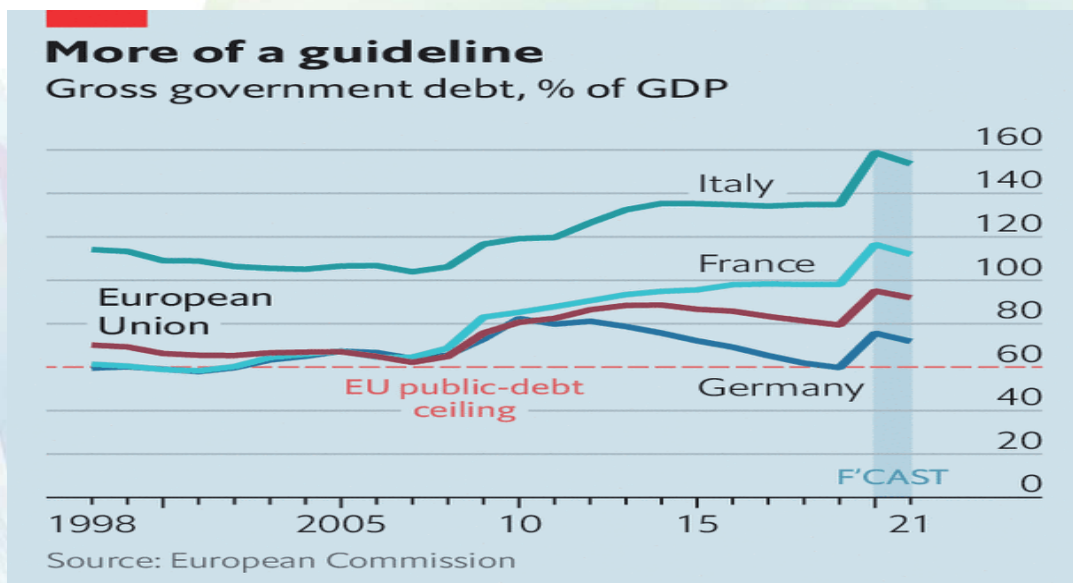
- 누진세 강화에 따른 세원 고갈: 낙수효과 소멸
  - 고소득층
    - 소비억제
  - 대기업
    - 투자/고용 위축
    - 기업포개기: 지배구조 왜곡
  - 주택 가격 급등 및 급락
    - 자산효과 감소
- 저소득층을 포용하는 조세정책 미흡: 복지수요 증대 요인으로
  - 저소득층을 위한 부의소득세(negative income tax) 없음.
  - 비과세 저소득근로자층(근로자의 40% 이상, OECD국가중 최고수준)에 대한 조세정책의 지원효과 상실
  - Land poor 혹은 아파트 poor: 미실현 이득에 대한 과세 강화
    - 노인가계 부담 가중
  - 소극적 Public-private mix로 민간인들의 사업기회 부족
    - 정부가 민간 일자리 약탈
- 고소득층의 조세저항 점증
  - 조세회피의 부작용이 사회경제적 비효율로 전화

# 문재인 정부의 재정정책 평가: 양극화 해소?

- 1차적 재분배
  - 비정규직의 정규직화
  - 52시간 근로시간 규제 등
  - 현상: 빈곤층 실업, 고용감소, 투자감소 등
- 2차적 재분배
  - 무상복지 확대
    - 기초연금 확대, 무상의료, 무상(고교)교육, 육아수당, 청년수당 등
  - 사회보험 지출 증가
    - 건강보험 적자, 고용보험 적자, 노인장기요양보험 적자 등
  - 현상: 복지지출 증가, 경기부양을 위한 추경 요구 등

“You cannot strengthen the weak  
by weakening the strong”  
A. Lincoln

## <그림> EU의 국가부채비율 추이



The Economist

- 선진국들은 국가부채비율을 텅한 재정안정화에 노력을 기울이고 있음.

## IV. 결론: 국가부채리스크의 정책방향

## 재정의 정책목표

- 거시경제적 관점: **“재정이 곧 국가경쟁력이다”**
  - 금융정책의 대안
  - 경기부양의 수단
    - 잦은 추경
      - 거시경제적 효과 없음
  - 글로벌 경제의 국가신용도 제고
    - 재정안정을 통한 환율 안정
      - 2008년 글로벌위기의 극복 가능
  - 경직성으로 인한 심각한 경제 구조 왜곡
    - 경쟁력 저하
    - 복지정책의 효과성 낮음
- 미시경제적 관점: **“현금만으로 해결할 수 있는 정책은 없다.”**
  - 통제적(command and control) 사회정책의 수단
    - 조세(preventive taxation)
    - 보조금(subsidy)
  - 직접적 정책 구현: 인프라 구축
  - 규제/탈규제
  - 민관협력: Public-private mix
  - 쿡 찌르기(nudge)



# 경제개혁의 방향

- 스가 요시히데(菅義偉, すが よしひで) 수상
  - 자조(自助), 공조(共助), 공조(公助): “먼저 스스로 하고, 지역이나 가족이 서로 돕는다. 그 후에 정부가 지킨다.”
    - 사회보장 강화 하지 않음.
    - 소비세 동결
- 사회보험 개혁: 탈(脫)소득재분배
  - 적정부담 적정급여
  - 사회보험으로서 국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 산재보험, 고용보험 등
  - 직역연금으로서 공무원연금, 사학연금, 군인연금 등
  - **민영보험과의 조화**
- 인구감소대응 및 성장을 제고
  - 가족친화적 재정지출 확대를 통한 출산율 제고
  - 청년 여성 노인 등에 대한 인적자본 투자 확대를 통한 생산성 제고
- **경제구조 개혁**
  - **제조업 중심에서 제4차산업으로(제조업+ICT)**

# 재정건전성을 위한 재정개혁 방향

- 재정준칙 도입
  - 의무지출의 경우 자원조달 의무화하는 pay-go 도입
  - EU
    - Structural deficit(경기적 변동 요인 배제한 적자) 기준 설정
    - 국가부채 60%는 매년 1/20씩 축소(2011)
- 경제의 내외부적 환경변화에 따른 지속적 재정 구조조정 필요
  - 거시경제와 재정건전성의 상호 연관성 증대
  - 예: Sweden, Ireland, Australia, etc.
- 재정건전성을 위한 재정개혁
  - 노동시장에 근거한 연금개혁 (생애보장 프로그램)
    - 연금의 부채는 미래세대의 부담
      - 공무원연금, 국민연금, 기초연금 등
    - 세대간 계약
      - 고령사회에서는 세대내 부과방식(Generational pay-as-you-go) 적용
  - 예산개혁
    - 분절된 예산시스템의 (총체적) 재정규율 확립
    - 정기적이고, 중앙과 지방재정 간, 폭 넓은 관점
    - 투명성과 단순성
  - 세제개혁
    - 소득재분배
    - 조세지출/ 세제혜택/ R&D
    - 국가간 조세경쟁



**감사합니다!**

재정준척\_토론





지정토론-2

# 지정토론 - 2

나 원 준 교수  
경북대 경제통상학부





# 재정준칙 토론 요지

나 원 준 (경북대학교)

## 최근 경제 상황

- ▶ 일자리 충격: 10월 일자리는 전년 동월 대비 -42만, 2월 이후 10월까지 누적 -68만(계절조정), 실질 실업 인구 395만
- ▶ 소득 충격: 임시일용직, 자영업 일자리 감소로 1분위 시장소득 타격 + 선별지원금의 역할 한계 → 분배 악화
- ▶ 8월말 2차 확산 이후 고용 충격을 흡수할 만큼 정부 재정 대응이 충분했는가?

## 2021년 고용 예산안

- ▶ 세계경제 시나리오: 주요국의 2차 lockdown → 현 상황은 봄철 1차 팬데믹으로 그칠 것이라는 낙관적 시나리오보다는 가을 이후 2차 팬데믹을 우려한 비관적 시나리오에 가까워지는 상황
- ▶ 국내적으로는 3차 확산이 겹치는 시점: 2021년 고용 예산은 2차 확산이 있기 전 시점에 편성되어 낙관적 시나리오에 근거
- ▶ 고용유지지원금, 구직급여, 두루누리 사회보험료 지원 등 감액 배정 → 일자리와 소득의 위기에 대응할만한 수준인가?

3

## 최근 재정준칙 논의의 긍정적 측면 vs 우려되는 측면

- ▶ 공공부문의 deficit bias 통제 + 지출 효율성 제고
- ▶ 증세 강제: 저부담 저복지 체제에서 중부담 중복지 체제로의 전환을 위한 증세 필요성
- ▶ 고정된 수치를 임계치로 정하는 방식의 접근 혹은 그것의 단순한 변형이 바람직할까?
- ▶ 현 경제상황에서 국가가 어떤 역할을 해야 하는가의 질문

4

## 유럽연합 재정준칙

- ▶ 1980년대 말 유럽 주요국의 국가채무비율 평균: 통화 통합을 위한 수렴 기준으로서의 60% Rule
- ▶ 독일 구 헌법에 따른 재정적자 비율의 역사적 평균, 유로화 채권을 각국이 발행하면서 대체성이 커지는 문제: 3% Rule
- ▶ 독일(경상수지 흑자, 남유럽 국가에 대해 자금 제공) + 남유럽 국가(저리로 자금조달)
- ▶ 남유럽 국가 재정위기: 준칙에 따른 긴축 → 경제가 쪼그라들면서 상황 악화(denominator effect)

5

## 유럽연합 재정준칙

- ▶ 코로나 경제위기: 3월 면책 조항 발동, 21개 회원국 의회에서 준칙 적용 유예 승인(2021년말까지)
- ▶ 유럽회복기금을 통해 재정준칙을 우회하는 자금조달통로 확보
- ▶ 재정준칙 자체에 대한 재검토: fiscal framework의 재정립을 위한 최근 논의

6

## Blanchard et al. 2020, 'From Rules to Standards'

- ▶ 고정된 수치로 표현된 준칙은 불확실성이 큰 현실에서 작동하지 않는다는 판단
- ▶ 재정 규범(standards): 재정 과정의 투명성 제고, 국가채무의 지속가능성을 높은 확률로 보장한다는 원칙, 국가별 채무 지속가능성 평가, 사전에 고정된 수치를 못박지 않는 준칙
- ▶ 유럽연합의 기존 60%-3% Rule에서 벗어나 IMF의 DSA, fiscal space, debt limit 개념으로 진화할 필요

7

## 바람직한 재정준칙의 조건 세 가지 [제안 1] 경기 역행성 강화

- ▶ 지출의 경기 역행성이 현저하도록 제도를 설계함으로써 경기 대응에서의 신축성을 제고해야 한다
- ▶ 고정된 국가채무비율에 얽매어 지출이 경기 순응적으로 이루어지면 경제에 자멸적인 결과를 초래할 수 있음
- ▶ 조건적으로 지출이 언제 어떤 상황에서 개시되고 축소될 수 있는지 그 조건을 명확하게 할 필요성 : 지출을 무조건적으로 제한하는 방식은 지양
- ▶ 조세 체계의 누진성을 키우고 사회안전망을 확충하는 등 automatic stabilizer를 강화하는 노력 병행

8

## 바람직한 재정준칙의 조건 세 가지 [제안 2] 성장률-이자율 차이 고려

- ▶ 경제성장률과 이자율의 차이를 기준으로 레짐을 구분하고 각 레짐에 적합한 재정 운영 규칙을 정해야 한다
- ▶ 성장률의 추세적인 흐름이 이자율을 웃도는 경우 재정 자금의 조달 비용을 절약할 수 있음 : Blanchard 2019 AER PP
- ▶ 통화정책과의 협조 필요 : 중앙은행이 기준금리를 실효 하한 수준에서 유지하면서 국채 매입 등으로 시장 유동성을 보강

9

## 바람직한 재정준칙의 조건 세 가지 [제안 3] 공공투자 확대 허용

- ▶ 중장기 시계에서 재정정책이 미래 번영을 위한 전략적 과제에 집중하는 것을 허용해야 한다
- ▶ 공공투자는 차입을 통해 재정 자금을 조달하는 편이 경제 이론적으로 옳음 : 황금률(golden rule)로도 불리는 응익원칙은 Musgrave 이래로 현대 재정학의 기본 원리
- ▶ 영국 노동당 제3의 길에 반영된 fiscal credibility rule
- ▶ 독일에서는 2009년 개정 이전의 헌법에 동 원칙 명시되었고 2009년 개헌을 통해 debt brake가 도입되는 과정에서도 경제전문가위원회(GCEE)에 의해 채택이 제안되었음
- ▶ Blanchard et al. 2004 : 유럽연합의 황금률 채택 거부를 비판

10



지정토론-3

## 지정토론 - 3

나 주 범 재정혁신국장  
기획재정부







지정토론-4

## 지정토론 - 4

옥 동 석 교수  
인천대 무역학과



## I. 한국 재정에 대한 평가

- (재정건전성 종합평가) 한국의 현재 양호한 재정지표들은 전세계적 유례가 없는 고령화라는 ‘쓰나미’ 직전의 일시적 재정안정을 반영하는데 불과.
- (미래세대를 위한 논의 부재) 경기부양 및 소득재분배를 위한 확장재정의 요구는 드세지만 사회보험의 세대간 불평등을 해소하는 정책적 논의와 실행은 없음.
  - 정부채무의 현재 편익은 당장 실현되지만, 미래 부담은 ①‘미래의 경제상황에 대한 상상’, ②‘미래 경제상황에서 개별 손익에 대한 상상’을 유권자들에게 요구하기 때문에 견제장치가 없다면 균형 있는 선택이 이루어질 수 없음.
- (중장기적 재정준칙의 부재) 5년 단위의 ‘국가재정운용계획’에서 제시되는 재정 운용의 기본방향은 단기응변, 요구순응적으로 한계가 있음.
  - 관리재정수지 기준치는 요구순응적이어서 수시로 변하고 있으며, 국가채무비율도 장기재정전망을 감안하지 않은 채 점증식으로 기준치가 제시되고 있음.
- (재정위기감 부재로 재정사업 효율성 저하) 정치권에서는 OECD 단순비교에 -고령화 전망을 감안하지 않고- 안주하고 있기 때문에, 개별 재정사업의 효율성(경제성)을 제고해야 한다는 절박감이 예산편성, 예산집행에서 거의 나타나지 않음.
  - 재정사업에 대한 과학적이고도 객관적인 분석(경제적 타당성 분석)이 무시되면서 예산낭비와 비효율이 경기부양, 일자리 창출로 오인
    - ※ 궁즉변 (窮卽變) - 궁하면 변화해야 할 것이고,
    - 변즉통 (變卽通) - 변화하면 통할 것이며,
    - 통즉구 (通卽久) - 통하면 오래도록 지속 될 것이다.

## II. 정치인들의 재정환상과 재정남용을 막는 재정준칙

- (수지균형은 재정민주주의의 근간) 1770년대 영국에서 근대적 정당정치가 등장하며 적자재정의 정당간 경쟁이 나타났는데, 아담스미스 등 고전파 경제학자들은 재정낭비를 부채질하는 중상주의를 비판했음.<sup>1)</sup>

1) Buchanan, James M., Richard E. Wagner, John Burton, “The Consequences of Mr Keynes,” The Institute of Economic Affairs, 1978, pp.39-44 참조.

- 중상주의는 정부채무가 미래세대에 부담을 주지 않는다고 주장하였지만, 고전파 경제학자들의 지속적인 비판으로 1860년대 글래드스톤(Gladstone)의 국정 개혁에서 수지균형 원칙이 자리를 잡게 되었음.
- (케인지안 경기부양은 순진한 발상) 케인즈는 ‘경기불황에서 확장재정, 경기호황에서 긴축재정’의 재정준칙을 제안하였지만, 이는 결과적으로 수지균형을 무력화하는 순진한 -정치경쟁의 본질을 이해하지 못한- 발상이라는 비판에 직면함.<sup>2)</sup>
  - 영국은 1940년대 이후 케인지안의 재정준칙을 채택한 결과 1970년대에 IMF 구제금융을 받았는데, 1980년대 이후 대처리즘을 수용하며 재정준칙 복원.
- (독일의 2009년 재정준칙 헌법개정) 독일은 1969년에 헌법을 개정하며 케인지안의 재정준칙을 채택하였으나, 2009년 재정건전성이 훼손되었다는 반성과 함께 수지균형의 재정준칙을 다음과 같이 헌법에 명시함(괄호 안은 연방헌법 조문들).
  - ① 균형예산(또는 신규 채무금지) 원칙의 확립(제109조 제3항 제1문, 제115조 제2항 제1문)
  - ② GDP 0.35%의 구조적 채무부담 허용(제109조 제3항 제4문; 제115조 제2항 제2문)
    - ※ 경기변동과 무관한 재량적인 투자지출의 여지를 보장.
  - ③ 경기순환 주기 내에서의 균형재정(제109조 제3항 제2문 및 제3문; 제115조 제2항 제3문)
    - ※ 경기대응을 위한 재량지출은 0.35% 내에서 인정하고, ‘헌법 제115조 집행에 관한 법률’을 제정하여 경기대응의 평가방법 등 관련 사항 규정.
  - ④ 관리계정(또는 통제계정)의 설치(제115조 제2항 제4문)
    - ※ 구조적 채무부담, 경기순환과 무관한 변동(세수전망 이탈 등)을 계리하는 계정으로 관리계정 채무가 GDP 1%를 넘으면 GDP 0.35%를 변제해야 함.
  - ⑤ 연방의회 의결로 비상상황에서의 예외적 채무부담 허용(제109조 제3항 제2문 및 제3문; 제115조 제2항 제6문 및 제7문)
  - ⑥ 재정 안정위원회의 구성(제109조a)
  - ⑦ 사법적 통제
    - ※ 재정준칙 위반시 연방의회 재적의원 1/4 이상, 연방정부, 주정부는 ‘추상적 규범통제심판’을 신청 가능하고, 권한쟁의심판을 신청할 수 있음.

2) Buchanan, et. al, 앞의 책

약 력

사회자

- 정해방 건전재정포럼 운영위원장

발제자

- 박형수 연세대 객원교수

토론자

- 김원식 건국대 경제통상학부 교수
- 나원준 경북대 경제통상학부 교수
- 나주범 기획재정부 재정혁신국장
- 옥동석 인천대 무역학과 교수



## 사회 : 정해방 건전재정포럼 운영위원장

### □ 학력

- 서울대학교 법학 학사
- 서울대학교 대학원 법학 석사
- 밴더빌트대학교 대학원 경제학 석사

### □ 주요 경력

- 기획예산처 예산실장
  - 기획예산처 차관
  - 건국대학교 법학전문대학원 교수
  - 한국재정법학회 회장
  - 한국은행 금융통화위원회 위원
- 현) 건전재정포럼 운영위원장

## 발제 : 박형수 연세대 객원교수

### □ 학력

- 서울대학교 경제학과 학사
- 미국 UCLA 경제학 박사

### □ 주요 경력

- 한국은행 외환관리부, 국제부, 조사국
- 한국조세재정연구원 연구위원
- 제14대 통계청 청장
- 제12대 한국조세재정연구원 원장  
현) 연세대학교 객원교수



## 발제 : 김원식 건국대 경제통상학부 교수

### □ 학력

- 서강대학교 경제학 학사, 석사
- Texas A&M Univ 경제학 박사

### □ 주요 경력

- 21세기 근로복지연구회 초대회장 (2001)
- SBS FM 김원식의 경제레이더 진행 (2001)
- 공무원연금개혁위원회 제도개혁소위원회 위원장 (2006)
- 한국사회보장학회 회장 (2009)
- 한국연금학회 초대회장 (2010)
- 사회통합위원회 위원 (2011)
- 노사정위원회 세대간상생위원회 위원장 (2012)
- 한국재정학회 회장 (2015)
- 현) 건국대 경제통상학부 교수

## 발제 : 나원준 경북대 경제통상학부 교수

### □ 학력

- 서울대학교 경제학 박사

### □ 주요 경력

- 캐나다 오타와대학교 경제학과 방문교수
- 독일 베를린 국제정치경제연구소 객원연구원
- 현) 경북대학교 경제통상학부 교수
- 현) 국민경제자문회의 거시경제분과 위원

## 토론 : 나주범 기획재정부 재정혁신국장

### □ 학력

- 서울대학교 경영학과 학사
- 서울대학교 행정학 석사
- 미시간대학교 경제학 석사

### □ 주요 경력

- 기획재정부 정책조정국 지역경제정책과장
- 복권위원회사무처 복권총괄과장
- 기획재정부 공공정책국 경영혁신과장
- 기획재정부 공공정책국 재무경영과장
- 기획재정부 국제금융협력국 협력총괄과장
- 국무조정실 경제조정실 정책관(전출) (고공단  
현) 기획재정부 재정혁신국장

## 토론 : 옥동석 인천대학교 무역학과 교수

### □ 학력

- 서울대학교 경제학 학사
- 서울대학교 대학원 경제학 석사
- 서울대학교 대학원 경제학 박사

### □ 주요 경력

- 기획예산처 민간투자사업 심의위원
- 인천대학교 물류대학원 원장
- 인천대학교 산학협력단 단장
- 한국재정법학회 회장
- 한국재정학회 부회장
- 제11대 한국조세재정연구원 원장
- 제26대 국가공무원인재개발원 원장
- 현) 인천대학교 무역학과 교수



# 재정준칙 어떻게 할 것인가? - 필요성과 추진 방향 -

## 건전재정포럼

2012년 이래로 국가재정의 건전성을 지키고자 재정 분야 전직 경제관료, 전·현직 언론인, 재정학자 등이 주축이 되어 결성된 건전재정포럼은 국가재정의 건전성과 효율성을 위한 각종 정책제안 및 공론화 활동을 통해 국정운영의 주요 현안들에 대한 미래지향적 토론의 장으로서의 역할을 추구하고 있습니다.

## 국가경영전략연구원

국가경영전략연구원은 국가운영전략에 대한 각종 연구와 시대에 필요한 Agenda Setter로서의 역할을 합니다. 학술적 접근을 지양하고 ‘공론(公論)의 장’에서 국민들의 속의를 통한 사회적 합의를 모색할 수 있는 다양한 접근법을 채택하여 이를 통한 사회적 Impact를 추구합니다.