

## 재정준칙의 도입이 필요한가?

강 병 구 (인하대학교 경제학과 교수)

### ■ 요약 ■

윤석열 정부는 재정의 지속가능성을 명분으로 재정준칙을 도입하려고 하지만, 민간주도 성장을 뒷받침하기 위해 재정의 역할을 제한하지 않을까 우려된다. 세계 경제의 불확실성이 커지고 한국경제의 성장률 전망치가 하향조정되는 시점에서 재정의 역할을 약화시키는 것은 합리적 방안이 아니다. 한국은 밑물에 노를 저었던 복지선진국들과 달리 썰물에 노를 저어야 하는 어려움에 봉착해 있다. 재정의 자동안정화장치가 취약한 상태에서 재정준칙을 도입하면 경기침체의 골은 깊어지고 성장잠재력도 떨어져 재정의 지속가능성을 보장하기가 더욱 어렵게 된다. 양호한 재정여력을 활용하여 미래세대에 대한 투자를 비롯하여 인내자본(patient capital)에 대한 공공투자를 확대하고, 누진적 보편증세의 방식으로 세수를 확충하여 사회안전망을 촘촘히 구축해야 한다.

재정준칙(fiscal rules)은 총량적인 재정지표에 한도를 설정하여 정부의 재량적 재정정책에 제약을 가할 수 있도록 법제화한 재정운용체계이며, 재정의 책임성(fiscal responsibility)과 채무의 지속가능성(debt sustainability)을 목표로 하고 있다. 국제통화기금(IMF)에 따르면, 재정준칙은 적용 기준에 따라 재정수지준칙, 채무준칙, 지출준칙, 세입준칙으로 분류되며, 현재 전 세계 106개 국가에서 도입하고 있다. 유형별로는 재정수지준칙과 채무준칙이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 2008년 세계 금융위기 직후에는 지출준칙을 도입하는 국가의 비중이 증가했다.<sup>1)</sup>

우리나라는 재정준칙을 도입하고 있지 않지만, COVID-19 팬데믹의 대응과정에서 재정적자와 국가채무가 큰 폭으로 증가하면서 재정준칙의 도입이 논의되고 있다. 특히 윤석열 정부는 5번째 국정과제(민간주도 성장을 뒷받침하는 재정 정상화 및 재정의 지속가능성 확보) 이행을 위한 실천과제로 지출 효율화, 재원조달의 다변화, 재정성과관리체계 강화와 함께 재정준칙의 도입을 제시하였다. 윤석열 정부에서 추진하고 있는 재정준칙은 재정의 지속가능성을 목표로 하고 있지만, 민간주도 성장을 지원하는 방향으로 재정의 역할을 조정하려는 정책과 긴밀하게 연계되어 있다.

이러한 재정정책의 기초하에 2022년 9월 재정준칙의 구체적인 도입방안이 발표되었고, 최근에 이르기까지 법제화를 시도하고 있다.<sup>2)</sup> 당시 정부는 국가채무의 빠른 증가, 대내외 경제의 불확실성, 미래세대에 대한 책임, 보편적인 제도 등을 재정준칙 도입의 추진 배경으로 제시하였다. 재정준칙의 내용은 관리재정수지 적자 한도를 GDP 대비 마이너스 3%로 설정하되, 국가채무비율이 60%를 초과할

경우 마이너스 2%로 축소하지만, 전쟁, 대규모 재난, 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 대내외 여건에 중대한 변화 발생 등 예외적 상황에서는 준칙적용을 한시적으로 면제한다는 것이다. 예외사유가 소멸한 후에 편성하는 본예산안부터는 준칙을 즉시 적용하고, 이를 담보하기 위한 재정건전화대책 수립을 의무화했다. 재정환경 변화에 대응하기 위해 5년마다 한도를 재검토하고, 세계잉여금을 통한 국가채무 상환비율을 기존의 30% 이상에서 50% 이상으로 확대하였다.

### 재정준칙 도입의 필요성에 대한 재검토

정부가 내세운 재정준칙 도입의 배경은 재정이 지속가능해야 한다는 필요성을 나타낸 것이다. 하지만, 그것으로부터 재정준칙 도입의 당위성을 곧바로 도출하기는 어렵다. 재정준칙은 재정의 지속가능성을 보장하는 대안이 아니라는 것이다. 그 이유를 들면 다음과 같다.

첫째, COVID-19 팬데믹의 대응과정 국가채무가 가파르게 증가했지만, 우리나라의 재정여력(fiscal space)은 상당히 양호한 상태에 있다. <표 1>에서 보듯이 IMF의 41개 선진국은 2017~2021년의 기간에 5.11%의 종합재정수지와 4.24%의 구조적 재정수지적자를 경험했지만, 한국은 각각 0.57%와 0.84%의 흑자를 기록했다. 일반정부의 총부채와 순부채(총부채-금융자산)는 각각 2021년 GDP 대비 51.3%와 20.9%로 선진국 평균 117.9%와 86.2%를 크게 밑돌고 있다. 특히 순부채가 선진국 평균보다 낮은 이유는 정부의 금융성 지원 비중이 높기 때문이며, 이는 우리나라 가계부채의 높은 비중과 재정의 재분배기능이 취약한 원인이기도 하다. 국제통화기금(IMF)에 따르면 코로나19에 대응한 한국의 재량적 재정지출 규모는 2021년 9월 기준 GDP 대비 6.4%로 G20 국가 평균

1) 국회입법조사처(2022), '해의 주요국의 재정준칙 시행 현황과 시사점' 『외국 입법·정책분석』 제22호.

2) 관계부처합동(2022), '재정준칙 도입방안', 2022.9.13.

(11.7%)보다 작지만, 대출과 채무보증 등을 통한 기업의 지원 규모(10.13%)는 선진국 평균(11.4%)에 근접했다. BIS 기준의 가계부채는 GDP 대비 105.8%로 43개국 평균 60.2%는 물론 선진국 평균 75.6%를 크게 웃돌고 있다.

〈표 1〉 정부와 가계의 재정상태  
(2021년 GDP 대비 %)

		한국	선진국
일 반 정 부	구조적 재정수지 (2017~2021)	0.84	-4.24
	종합재정수지 (2017~2021)	0.57	-5.11
	총채무	51.3	117.9
	순채무	20.9	86.2
가계부채		105.8	75.6

자료: IMF Government Finance Statistics, Bis Statistics.

둘째, 국제통화기금(IMF)의 2023년 4월호 「세계경제전망」에 따르면 2023년 한국의 경제성장률은 세계 경제성장률 2.8%보다 낮은 1.5%로 전망되었다. 한국경제의 하방리스크에 대응하기 위해서는 재량적 재정정책을 적극적으로 활용하면서 중장기적으로 재정의 자동안정화장치를 강화해야 한다. 재정의 자동안정화장치가 취약한 상태에서 재정을 경직적으로 운용할 경우 단기의 경기침체는 성장잠재력의 약화로 이어져 재정의 지속가능성이 오히려 위협받을 수 있다. 통합재정수지가 아닌 관리재정수지를 기준으로 적자 한도를 설정하면 재정 운용의 여지가 좁아지고, 재정준칙의 적용을 면제하는 예외조항이 있더라도 정책조정과 집행에 따른 시차의 문제로 인해 경기변동에 적절히 대응하기 어렵다.

〈표 2〉에서 보듯이 2008년부터 2021년의 기간에 재정의 자동안정화장치는 0.21로 선

진국 평균 1.97에 비해 취약하고, 낮은 조세 부담률과 공공사회복지지출 비중이 주된 원인이라고 할 수 있다. 2020년 기준 한국의 총 조세부담률(국민부담률)과 GDP 대비 공공사회복지지출 비중은 각각 27.7%와 14.9%로 OECD 회원국 평균 33.6%와 22.0%를 밑돌고, 조세 및 공적 이전소득의 소득불평등 개선 효과도 14.2%를 기록하여 선진국 평균 34.2%보다 크게 낮다.

〈표 2〉 재정의 자동안정화장치와 재분배기능

(단위: GDP 대비 %)

	한국	선진국
자동안정화장치(2008~2021년)	0.21	1.97
국민부담률(2020, OECD)	27.7	33.6
공공사회복지지출(2020, OECD)	14.9	22.0
소득불평등 개선효과(2018, OECD)	14.2	34.2

주 1: 자동안정화장치는 GDP 대비 경기적 재정수지 절대값의 연평균으로 측정.

2: 소득불평등 개선효과=(시장소득 지니계수-처분가능소득 지니계수)/시장소득지니계수.

자료: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/w eo-database/2022/October>. OECD.Stat

한편 한국의 재정은 대체로 경기대응적 방식으로 운용되었지만, 부분적으로는 경기순응적이기도 했다. 〈표 3〉에서 보듯이 긴축적인 재정정책이 필요한 시점에서 재정을 확장적으로 운용하거나(2004년과 2008년), 반대로 확장적인 정책이 필요했지만, 긴축적으로 운용하기도 했다(1998년, 2012년, 2016~2018년). 2021년에는 결산기준으로 무려 61.4조 원의 초과 세수가 발생하여 재정기조지표가 양(+)의 값을 기록했음에도 실질적으로는 긴축재정으로 귀결되었다. 만약 재정건전성을 중시하는 재정 당국에 의해 세수 오차가 구조적으로 발생하는 경우 재정의 안정화 기능은 더욱 약화되고, 자원의 효율적 배분은 물론 분배와 성장에도 부정적으로 작용한다.

〈표 3〉 재량적 재정정책 지표

(단위: 조원, %)

	총산출갭	재정기조지표 (FIS)	재정충격지수 (FI)
1998	-0.0323	-5.1	-0.73
2004	0.0005	13.9	1.51
2008	0.0025	0.7	0.77
2012	-0.0017	-2.5	-0.08
2016	-0.0036	-3.5	-1.12
2017	-0.0023	-12.6	-0.48
2018	-0.0014	-19.4	-0.34
2021	-0.0040	30.0	-1.88
2023	-0.0039	31.7	-1.93

주 1: 2021년 이후는 IMF 추정치임.

2: 재정기조지표(FIS)는 양(+)의 값을 가지면 해당 연도의 재정기조가 확장적이고, 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다. 재정충격지수(FI)는 양(+)의 값을 가지면 전년도에 비해 재정기조가 확장적이고, 음(-)의 값을 가지면 긴축적임을 의미한다.

자료: IMF(2022), World Economic Outlook Database: October 2022.

셋째, 국채를 발행하여 미래세대의 인적자본에 투자하는 방식은 조세평탄화(tax smoothing)를 통해 조세제도로 인해 발생하는 동기의 왜곡 현상을 감소시킬 뿐만 아니라 미래세대의 세 부담 완화를 위해서도 합리적일 수 있다. 세율을 평탄하게 유지하기 위해서는 경기후퇴기에는 재정적자가 필요하다. 다만, 저출산·고령화로 노년부양비가 급격히 증가할 것으로 전망되므로 미래세대의 부담을 완화할 수 있는 사회보험료와 조세체계의 전반적인 개편이 요구된다. 특히 국민연금의 경우 소득 대체율과 보험료율의 인상 등 모수개혁(parametric reform)과 국민기초생활보장제도, 기초연금, 국민연금, 퇴직연금 등의 소득보장제도를 연계하는 구조개혁(structural)의 적절한 조합을 모색해야 한다. 사회적 편익과 부담에 대한 근본적인 개편이 부재한 상태에서 재정준칙을 이용한 지출통제는 합리적 대안이 아니다.

넷째, 개별 국가의 경제사회적 환경을 고려하지 않은 채 특정 제도를 그대로 도입하면 제도 간 부정합성의 문제로 인해 오히려 역효과를 초래할 수 있다. 조선 의학자 이제마의 사상의학(四象醫學)은 체질에 따라 처방이 달라져야 함을 강조한다. ‘저복지-저부담’의 상태에서 복지국가를 지향하는 한국은 ‘밑물에 노를 저었던’ 복지선진국과 달리 ‘썰물에 노를 저어야 하는’ 어려운 상황에 직면하고 있다. 국가 간에 존재하는 사회경제적 차이를 고려하지 않고 국가채무 60%와 재정수지적자 3% 기준을 그대로 적용하는 방식은 일반화의 오류를 범할 수 있다.

유럽연합(EU)은 1997년 「안정과 성장에 관한 협약(The Stability and Growth Pact)」을 제정하여 재정적자와 국가채무 규모를 국내총생산(GDP) 대비 각각 3%와 60% 이내로 관리할 것을 회원국에 권고했지만, 적정 수준의 국가채무비율에 대해서는 합의된 수치가 존재하지 않는다. 정부 부채가 GDP의 90%를 넘으면 성장이 급격히 악화된다는 문턱효과(threshold effect)는 현실 경제에서 입증되지 않는다.<sup>3)</sup> 오히려 2008년 금융위기 이후 재정건전화 정책을 강력하게 추진한 국가들은 잠재산출량뿐만 아니라 장기 GDP의 커다란 하락을 경험했다. 세계경제의 불확실성이 증폭되는 대전환의 시기에 재정을 경직적으로 운용하면 경기침체의 골은 더욱 깊어지고 재정의 지속가능성도 유지하기 어렵다. 한국사회의 특수성을 고려하여 재정의 지속가능성을 유지할 수 있는 제도의 모색이 필요하다.

### 재정의 지속가능성에 역행하는 재정준칙

정부는 재정정책을 활용하여 자원을 효율적으로 배분하고, 소득을 공정하게 분배하며,

3) Reinhart, Carmen M. and Kenneth S. Rogoff(2010), "Growth in a Time of Debt," *The American Economic Review*, Vol. 100, No. 2, pp. 573-578.

국민경제의 안정과 성장을 유인해야 한다. 윤석열 정부에서 도입을 추진하고 있는 재정준칙은 ‘선성장 후분배’의 연장선에서 낙수효과(trickle-down)에 기대고 있지만, 낙수효과가 작동하지 않는 현실에서 재정건전성에 집착할 경우 조세 및 재정의 재분배기능과 안정화 기능이 약해져 양극화와 불평등은 심화되고 잠재성장률도 더욱 큰 폭으로 하락할 것이다. 기존의 연구 결과는 대체로 분배와 성장의 선순환 관계를 지지하고 있으며, 현실에서는 낙수효과(trickle-down)가 아니라 분수효과(trickle-up)가 작동하고 있음을 확인하고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 회원국을 대상으로 분석한 실증연구에 따르면 상위소득 20% 계층의 소득 비중 증가는 경제성장률을 낮추지만, 하위소득 40% 계층의 소득 비중 증가는 경제성장률을 높이는 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

재정여력이 양호한 상태에서 재정준칙을 유연하게 적용하는 국가는 재정을 경기대응적으로 운용함으로써 경기침체의 폭과 기간을 축소하고, 이력효과(hysteresis effect)에 따른 성장잠재력의 약화를 최소한으로 줄일 수 있다.<sup>5)</sup> 하지만 관리재정수지를 기준으로 재정적자 한도를 규정하고, 전쟁, 대규모 재난, 경기침체, 대량실업 등 예외적 상황에 대해 준칙의 적용을 면제하는 정부의 재정준칙은 통합재정수지를 기준으로 적용하고 경기순환에 따른 한도 변경을 구체적으로 명시하고 있는 유럽연합(EU)에 비해 경직적이라고 할 수 있다.

재정준칙에 따라 재정이 경직적으로 운용될 경우 경기침체의 골은 깊어지고 잠재성장률은 더욱 빠르게 하락할 수 있다. 국가채무비율을 감소시키는 재정정책은 민간부문의 채무를 증가시키고, 재정의 지속가능성이 위협받는 때에는 타 부문보다 사회복지지출이 먼저 삭감되는 경향이 있다. 재정여력이 양호한 상태에

서 재정준칙의 도입은 오히려 재정의 지속가능성에 부정적으로 작용할 수 있다.

### 재정의 적극적인 역할 필요

현재 한국경제는 미·중 패권경쟁의 가속화와 보호무역체제로의 전환, 무역적자의 증가와 경기 하방 리스크의 확대, 저출산·고령화, 인플레이션과 가계부채의 증가, 노동시장의 이중구조와 불안한 부동산시장 등 다양한 사회경제적 문제에 직면해 있으며, 양극화와 불평등은 이러한 구조적 문제의 결과이자 한국 사회의 발전을 가로막는 원인으로 작용하고 있다. 처분가능소득으로 측정된 불평등도는 개선되고 있지만, 여전히 OECD 회원국 평균보다 높은 수준이고, 자산의 불평등도는 확대되는 추세에 있다. 더욱이 생산인구의 감소에 따른 잠재성장률의 하락에 대응하여 재정의 적극적인 역할이 요구되고 있다.

하지만 정부의 세제개편과 재정 운용은 오히려 반대 방향으로 가고 있다. 국회예산정책처에 따르면 2022년 세법개정으로 향후 5년간 총 64.4조 원의 세수가 감소될 것으로 추정되며, 고소득자와 대기업에 귀속되는 감세액이 서민·중산층과 중소기업보다 큰 것으로 전망된다. 더욱이 2023년의 경제성장률 전망치가 하향조정됨에도 불구하고 예산편성의 기초는 긴축재정으로 전환되었다. 그 결과 <표 3>에서 보듯이 2023년의 재정기조지표는 플러스의 수치를 보이지만, 재정충격지수가 마이너스로 추정되었다.

세계 경제의 불확실성과 한국경제의 하방 리스크가 확대되는 상황에서 재정준칙의 도입은 적절하지 않다. 더욱이 재정의 자동안정화 장치와 재분배기능이 취약한 상태에서 사전적으로 정부 지출을 통제하면 경제의 불안정성은 증폭되고 성장잠재력도 약화되어 재정의 지속가능성은 보장할 수 없게 된다. 지금은 대전환기에 부응하는 정책과제를 보다 효과적이고 효율적으로 지원할 수 있는 재정의 적극

4) 강병구(2023), ‘분배개선을 위한 재정정책,’ 미 발표 논문

5) IMF(2022), ‘The Return to Fiscal Rules,’ Staff Discussion Notes.

적인 역할이 필요한 시점이다. 양호한 재정여력을 활용하여 재정의 자동안정화장치를 강화하고 분배와 성장의 선순환체계를 구축하는데 정책의 우선순위를 두어야 한다. **SIES**

**| 약 력 |** 강병구 교수는 인하대 경제학과에서 학사와 석사를 마치고, 미국 뉴욕주립대에서 경제학 박사 학위를 취득했다. 현재 인하대학교 경제학과에 재직 중이며, 재정학, 조세론, 후생경제학을 강의하고 있다. 인하대학교 사회과학대학장, 한국재정정책학회 회장, 국세행정 개혁TF 단장, 재정개혁특별위원회 위원장, 세계발전심의위원회 위원장, 소득주도성장특별위원회 위원 등을 역임했다.