

지속가능 재정

- 일 시 : 2023년 2월 2일(목), 11:00-12:30
- 장 소 : 고려대학교 국제관 2층 214호

주 최 : 한국경제학회 · 국회예산정책처

프 로 그 램

특별세션 II : 지속가능 재정

- 일시 : 2월 2일(목), 11:00-12:30
- 장소 : 국제관 2층 214호
- 주최 : 한국경제학회, 국회예산정책처

축 사 : 조의섭(국회예산정책처 처장)

사 회 : 홍기석(이화여대)

발 표 1 : 전병목(한국조세재정연구원)
“중장기 재정소요와 조세의 역할”

논 평 1 : 고 선(중앙대)

발 표 2 : 김우림(국회예산정책처)
“공적연금제도의 지속가능성과 노후소득보장”

논 평 2 : 김학수(한국개발연구원)

발 표 3 : 김우철(서울시립대)
“재정준칙 도입 필요성과 방안”

논 평 3 : 이철인(서울대)

목 차

| 주제발표 |

발표 1 : 중장기 재정소요와 조세의 역할	1
전병목(한국조세재정연구원)	
발표 2 : 공적연금제도의 지속가능성과 노후소득보장.....	15
김우림(국회예산정책처)	
발표 3 : 재정준칙 도입 필요성과 방안	33
김우철(서울시립대)	

[발 표 1]

중장기 재정소요와 조세의 역할

2023. 2. 2.

전 병 목
(한국조세재정연구원)



탄탄한 조세재정
튼튼한 미래한국

중장기 재정소요와 조세의 역할

2023. 02. 02

전병목(한국조세재정연구원)



KIPF 한국조세재정연구원

* 이 자료는 2023 경제학공동학술대회를 위해 준비되었으며 개인의견임을 알려드립니다.



탄탄한 조세재정
튼튼한 미래한국

CONTENTS

- 01 서론
- 02 중장기 재정소요 전망과 특징
- 03 조세부문의 역할
- 04 결론



KIPF 한국조세재정연구원

서론



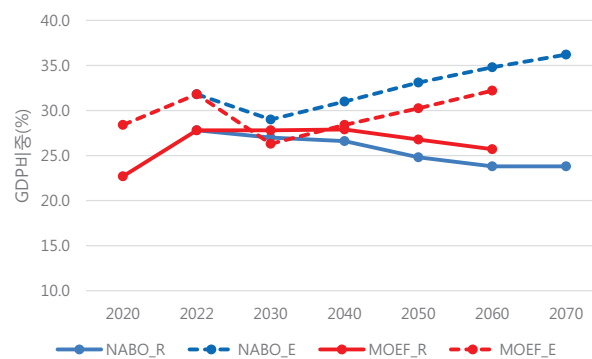
서론

중장기적으로 큰 재정불균형 예상

◆ 기존 복지제도 하에서도 상당히 높은 수준의 재정지출 증가 예상

- 중앙정부 총 지출규모(GDP 비중): NABO(2022) 31.8%(2022) → 36.2%(2070) (건보 등 제외)

장기재정전망(NABO, MOEF)



서론

재정소요 수준 뿐만 아니라 구성도 중요

◆ 일반복지지출과 사회보험지출은 다른 재원조달 경로

- 재원조달의 1차 부담: 일반복지는 조세, 사회보험은 제도별 기여금
- 복지지출 증가가 사회보험 중심임을 감안할 때 조세부문 부담은 중기적 과제로 대비 필요
 - 사회보험지출(보건복지부 2020, GDP비중, %): 8.0%(2020)→ 22.8%(2060)

2 중장기 재정소요 전망



가. 국회예산정책처 전망(2022)

◆ 통계청 장래인구추계(2021)과 자체 거시경제전망(2022.05) 적용

- 총수입: 사회보장기여금, 국세 부문 중심으로 증가하는 가운데 2070년까지 연평균 0.8% ↑
- 총지출: 복지분야 의무지출을 중심으로 증가하는 가운데 2070년까지 연평균 1.4% ↑

▶ 수입 및 지출전망 ◀

(단위: GDP대비 비중%)

총수입

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
◇ 총수입	27.8	27.0	26.6	24.8	23.8	23.8	0.8
▪ 국세수입	18.0	16.5	16.3	16.1	15.9	15.9	0.9
▪ 국세 외 수입	9.8	10.5	10.2	8.7	7.9	8.0	0.7
- 사회보장기여금	3.8	3.9	4.0	3.8	3.6	3.7	1.1

주: 연평균 증가율은 불변가격 금액의 증가율임. 사회보장기여금은 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험 기여금으로 구성.

자료: 국회예산정책처(2022), 2022~2070년 NABO 장기재정전망.

총지출

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
◇ 총 지출	31.8	29.0	31.0	33.1	34.8	36.2	1.4
▪ 의무지출	15.7	16.2	18.2	20.3	22.0	23.4	2.0
- 복지분야	6.5	7.9	9.7	11.3	12.4	13.2	2.6
- 지방이전재원	7.6	6.5	6.4	6.3	6.3	6.2	0.7
▪ 재량지출	16.1	12.8	12.8	12.8	12.8	12.8	0.6

주: 연평균 증가율은 불변가격 금액의 증가율임.

자료: 국회예산정책처(2022), 2022~2070년 NABO 장기재정전망.



탄탄한 조세재정
튼튼한 미래한국

KIPF 한국조세재정연구원 | 7

가. 국회예산정책처 전망(2022)

◆ 국가채무는 GDP대비 192.6%(2070), 건강보험 및 장기요양보험 추가 부담 7.2%p 전망

- 상대적으로 높은 총지출 증가율로 재정수지 적자 폭은 2030년대 이후 지속 확대
- 국민연금, 사학연금, 건강보험, 장기요양보험의 적립금 미소진을 위한 요율인상을 감안하면 국

민부담률은 2070년 기준 28.6%에서 42.0%로 증가(연금만 포함시 34.8%)

▶ 재정수지 및 국가부채 ◀

(단위: GDP대비 비중%)

	2022	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총 수입	27.8	27.0	26.6	24.8	23.8	23.8	0.8
총 지출	31.8	29.0	31.0	33.1	34.8	36.2	1.4
통합재정수지	-4.0	-2.0	-4.5	-8.2	-11.0	-12.4	-
사회보장성기금수지	1.9	2.4	0.6	-2.6	-4.8	-5.6	-
관리재정수지	-5.8	-4.3	-5.0	-5.7	-6.2	-6.7	-
국가채무	49.2	72.1	100.7	130.0	161.0	192.6	4.2

주: 연평균 증가율은 불변가격 금액의 증가율임.

자료: 국회예산정책처(2022), 2022~2070년 NABO 장기재정전망.



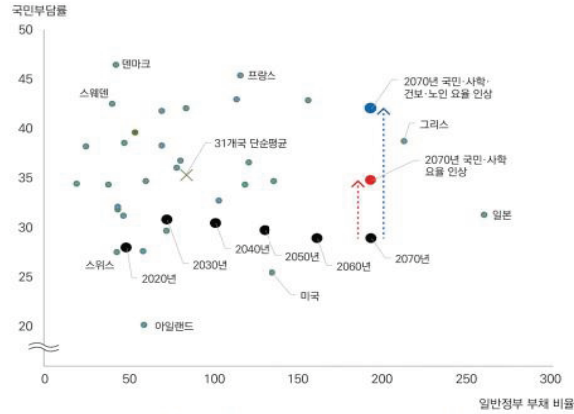
탄탄한 조세재정
튼튼한 미래한국

KIPF 한국조세재정연구원 | 8

가. 국회예산정책처 전망(2022)

[OECD 주요 회원국의 국민부담률과 일반정부 부채 현황]

(단위: GDP 대비 %)



- 주: 1. 국민부담률 자료는 OECD, 일반정부 부채(D2) 자료는 IMF에 근거(2020년 기준)
 2. 녹색 작은 점(●)은 국민부담률과 일반정부 부채(D2) 자료가 모두 있는 31개국의 자료이며, 평균은 31개국 기준 단순평균
 3. 검정색 큰 점(●)은 이번 장기 재정전망의 우리나라 국민부담률 및 국가채무 비율(D1)을 의미(인구 증위 및 재정지출 시나리오 기준)
 4. 빨간색 큰 점(●)은 국민연금 및 사회연금의 보험료율을 인상할 경우의 2070년 기준 국민부담률과 국가채무 비율(D1), 파란색 큰 점(●)은 국민연금, 사회연금, 건강보험, 노인장기요양보험의 보험료율을 인상할 경우의 2070년 기준 국민부담률과 국가채무 비율(D1)을 의미
 자료: OECD, Tax Revenue Database(Data extracted on 07 Jul 2022 08:52 UTC, GMT) from OECD.Stat; IMF, Fiscal Monitor(2022.4)

나. 보건복지부 전망(2020)

◆ 국제비교를 위해 OECD 공공사회복지지출(SOCX) 9대 정책영역 기준 추계를 격년으로 실시

- 일반재정과 사회보험지출로 구성되며 정책영역은 노령, 유족, 근로무능력, 보건, 가족, 적극적노동시장, 실업, 주거, 기타사회정책으로 구성
- 통계청 장래인구특별추계(2019)와 거시경제는 한국개발연구원(KDI) 전망(2019) 활용

▶ 공공사회복지지출 ◀

(단위:GDP대비 비중%)

	2020	2030	2040	2050	2060
공공사회복지지출 (명목GDP, 조원)	12.5 (1,975)	15.8 (2,862)	20.1 (3,827)	24.5 (4,858)	27.6 (6,014)
일반재정 지출 (구성비)	4.5 (36.1)	4.8 (30.6)	5.1 (25.6)	5.1 (20.8)	4.8 (17.4)
사회보험 지출 (구성비)	8.0 (63.9)	11.0 (69.4)	14.9 (74.4)	19.4 (79.2)	22.8 (82.6)

나. 보건복지부 전망(2020)

◆ 사회보험 지출이 급격하게 증가

- 건강보험: 3.8%(2020) → 8.9%(2060), 장기요양보험: 0.5%(2020) → 2.7%(2060), 국민연금: 1.4%(2020) → 8.2%(2060)

◆ 3차 추계결과(2018)에 비해 전체 지출규모는 축소된 결과

- 2060년 기준: 28.6%(3차) vs. 27.6%(4차)으로 원인은 건강보험 지출의 감소(1.2%p ↓)
- 추계방법변경 효과
 - 65세이상자 비율 큰 변화 없음(2060년 기준): 43.9%(3차) vs. 43.8%(4차)
 - 출산율은 하락: 1.27(3차) vs. 1.21(4차), 2050

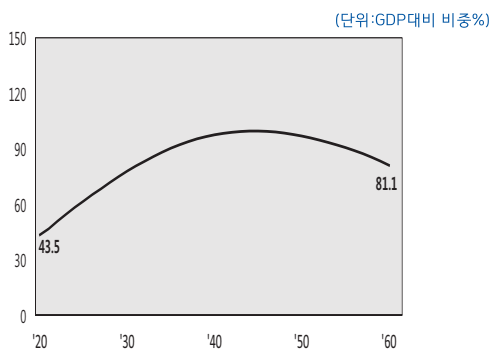
다. 기획재정부 전망(2020)

◆ 매 5년 마다 장기재정 추계, 통계청 장래인구특별추계(2019)이용

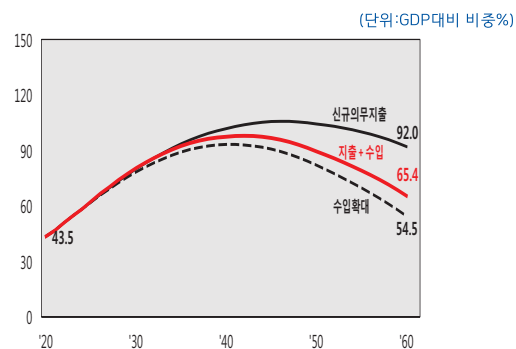
- 정책의지를 반영하여 총지출증가율을 경상성장률로 가정

국가부채 장기전망

현상유지 시나리오



정책조합 시나리오



주: 신규의무지출은 2025년 이후 신규의무지출 10조원(2025~2040), 20조원(2041~2050), 30조원(2051~2060)을 도입하는 시나리오. 수입확대 시나리오는 2050년까지 점진적으로 GDP대비 2%p 수입을 확대하여 유지하는 시나리오.
자료: 기획재정부(2020), 2020~2060년 장기재정전망.

3 조세부문의 역할



가. 장기재정추계의 시사점과 조세정책

- ◆ 미래 재정부담은 복지지출이 주도하며 그 중에서도 사회보험이 중심 역할
 - 사회보험의 재원은 주로 가입자 기여금이며 정부지원은 부차적 역할(건강보험이 정부지원 비중이 예상수입의 20%로 높은 수준)
- ◆ 사회보험의 재원조달 방안이 중요하며 이를 지원하는 일반재정 역할도 마련할 필요
- ◆ 사회보험의 재정책임성을 유지하면서 재원조달의 효율비용은 축소할 수 있는 조세 역할 준비
 - 재정책임성 유지를 위해 먼저 사회보장기여금 인상 후 일반재정 지원 방안 필요
 - 기여금인상으로 재정지출 확대유인 완화
 - 노동과세인 사회보장기여금 인상은 노동수요를 위축시키는 요인이므로 이후 일반재정 지원
 - 사회보장기여금 인상 이후의 조세는 효율비용이 작은 소비세 기반 목적세 검토 필요
 - 중기적으로 복지지출 효율화에도 기여할 수 있는 통합적 목적세(사회보장세) 준비할 필요

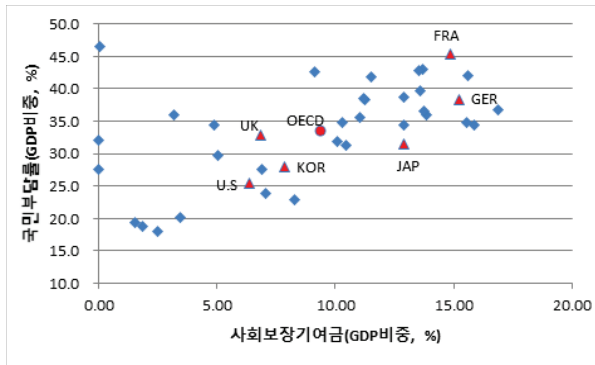
나. 사회보장기여금의 역할

◆ 국민부담률 중 사회보장기여금의 비중은 OECD 국가 평균적 상관관계와 유사

- 자영업종사자의 기여금 수입 기여정도는 낮은 편

◆ 사회보장기여금의 역할 증가에 무리가 없으나 자영업종사자의 기여 상향 필요

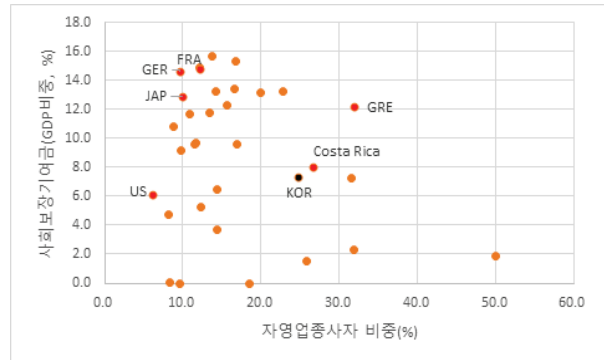
사회보장기여금과 국민부담률(2020)



주: 일본과 호주는 2019년 기준임
자료: 전병목 외(2022)



자영업종사자와 사회보장기여금(2019)



자료: 전병목 외(2022)

나. 사회보장기여금의 역할

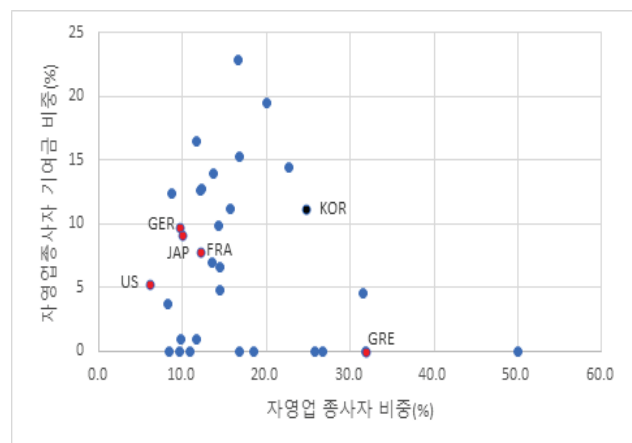
◆ 자영업 종사자의 사회보장기여금 기여 비중은 취업자 비중에 비해 낮음

- 11.1% vs. 24.6%(취업자 비중, 2019)
- 취업자 비중 20% 초과시 비례적 상관관계 상실

◆ 사회보험 가입률이 낮거나 소득과약 한계의 문제

- 강제가입을 감안하면 소득과약의 문제
일 가능성 → 한계소득자일 가능성 높
아 단기 획기적 개선 어려움

자영업자의 취업자 중 비중과 사회보장기여금 중 비중



자료: 전병목 외(2022)

나. 사회보장기여금의 미래

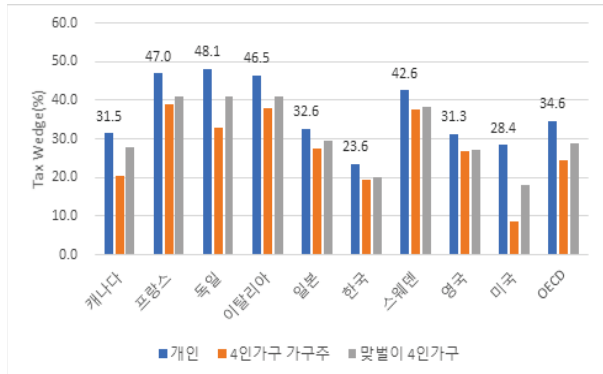
◆ 사회보장기여금의 노동수요 왜곡정도는 Tax Wedge(1-가처분소득/고용비용)로 평가 가능

- 높은 Tax Wedge는 기업의 고용비용을 높여 노동수요를 저하시킴

◆ 우리나라는 다른 주요국에 비해 상대적으로 낮은 수준

- 기업유치 측면에서 불리하지 않음 → 당분간 기여금 효율 인상 여지 존재

주요국의 Tax Wedge(2021)



주: 개인 및 4인가구 가구주는 평균소득 기준, 4인가구는 부부와 자녀 2인으로 구성. 맞벌이 4인가구는 부부의 소득수준이 각각 평균소득의 100%, 67%를 가정한 경우임
자료: 전병목 외(2022)

다. 복지재원 조달을 위한 조세역할

◆ 사회보장기여금, 보통세, 목적세 검토 가능

- 단기적으로 사회보장기여금 인상을 통해 대응
 - 수용성 유리, 노동수요 상대적 왜곡 정도 주요 선진국들에 비해 낮음
- 중기적으로 조세의 역할 강화 방안 준비할 필요
 - 보통세를 통한 재원지원은 재원소요 대비 조달부담이 높아(지방교부세, 지방교육재정 교부금, 지방소비세 등) 납세자 수용성 낮을 수 있음
 - 단, 재정책임성을 위해 지출통제 방안과 함께 시행할 필요
 - 사회보장목적의 목적세 검토 가능: 납세자 수용성, 사회보장제도 효율화 측면에서 역할 가능
 - 해외사례: 프랑스 CSG, 일본의 부가가치세 인상 등
- 부가가치세 기반의 사회보장목적세(가칭: 사회보장세) 검토 가능
 - 복수 사회보장제도의 일반재정 지원 담당(예: 건강보험, 장기요양보험, 고용보험, 국민연금 등) ↔ 제도 개선과 연계 가능

다. 복지재원 조달을 위한 조세역할

◆ 프랑스 CSG (2019)

● 소득 유형별 제도별 요율 부과

구분	가족 수당	건강 보험	사회적 부채 상각	실업 보험	노년 연대	연대 자율성	합계
재산소득 (CSG revenus du patrimoine)			0.60		8.60		9.2
활동 소득 (CSG activité)	0.95	5.95	0.60	1.47		0.23	9.2
게임, 도박 등 사행소득 (CSG jeux)	0.95	7.35	0.30				8.6
퇴직, 장애 연금 (CSG sur les pensions de retraite, d'invalidité)	0.95	5.03	0.60		1.72		8.3
실업 급여 (CSG sur les allocations chômage)	0.95	4.65	0.60				6.2

자료: 위키피디아 프랑스 홈페이지, https://fr.wikipedia.org/wiki/Contribution_sociale_g%C3%A9n%C3%A9ralis%C3%A9e#cite_note-22, 2020. 7.1 접속, 안종석·전병목(2020)에서 재인용

다. 복지재원 조달을 위한 조세역할

◆ 사회보장재원 조달 방식별 특징

		대상의 포괄성	부과대상 세원
1. 재원조달의 용이성	1.1 정치적 수용성	① 개별보험료, ② 목적세, ③ 일반재원	① 소득세, ② 부가가치세, ③ 재산세
	(저소득층 지원)	① 일반재원, ② 목적세, ③ 개별보험료	① 보통세, ② 부가가치세
2. 조세정책 관점	2.1 재원의 충분성		① 소득세, ② 부가가치세, ③ 근로소득세, ④ 재산세
	2.2 경제적 효율성		① 재산세, ② 부가가치세, ③ 근로소득세, ④ 소득세
	2.3 세대내 재분배		① 소득세, ② 근로소득세, ③ 부가가치세
	2.4 세대간 재분배		① 재산세, ② 부가가치세
3. 재정운영의 관점	3.1 투명성, 책임성	① 개별보험료, ② 일반재원, ③ 목적세	
	3.2 효율성	① 개별보험료, ② 일반재원, ③ 목적세	

자료: 안종석·전병목(2020)

다. 복지재원 조달을 위한 조세역할

재원조달 수단별 장단점

구분		장점	단점
사회보장기여금		<ul style="list-style-type: none"> - 납세자 수용성 높음 - 기존과 유사한 조달방식 	<ul style="list-style-type: none"> - 낮은 지출통제 유인과 사회보장제도의 불균형 성장 가능성(즉 재정운용의 경직성) - 노동소득 과세로 인한 노동수요 감소
국세	보통세	<ul style="list-style-type: none"> - 유연한 재정운용(사회보장제도의 균형 성장 유도)과 지출효율성 제고 - 다양한 과세대상 활용가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 낮은 납세자 수용성 - 필요재원보다 많은 재원 조달 필요성(지방이전재원 등)
	목적세(복수제도대상)	<ul style="list-style-type: none"> - 유연한 재정운용(사회보장제도의 균형 성장 유도) 과 지출효율성 제고 - 다양한 과세대상 활용 가능 - 양호한 납세자 수용성 	<ul style="list-style-type: none"> - 큰 규모 재원조달의 부담 - 재원배분에 대한 지속적 협의

자료: 전병목 외(2022)를 수정

4 결론



결론

◆ 고령화 등으로 인한 미래 복지재정 부담은 사회보험 중심으로 크게 증가

- 현 제도하에의 추계로 추가적 제도 확대/도입 시 조달부담 더욱 증가
 - 복지제도의 축소개혁이 어렵다면 추가적인 자원 조달 필요

◆ 단기적으로 사회보장기여금 확대, 중기적으로 사회보장목적세 논의 필요

- 사회보장목적세는 납세자 수용성, 사회보장제도 효율화(균형성장, 지출효율화) 등에 유리
 - 재정지원과 연계하여 균형성장, 제도효율화 유도 가능
- 효율적 세목인 부가가치세 기반의 사회보장목적세(가칭: 사회보장세) 검토 가능
 - 복수 사회보장제도의 일반재정 지원 담당(예: 건강보험, 장기요양보험, 고용보험, 국민연금 등)
 - 세입-세출 연계로 세입과정의 부정적 재분배효과를 상쇄한 긍정적 재분배효과 달성 가능



감사합니다



[발 표 2]

공적연금제도의 지속가능성과 노후소득보장

2023. 2. 2.

김 우 림
(국회예산정책처)

공적연금제도의 지속가능성과 노후소득보장

김우림 (국회예산정책처)

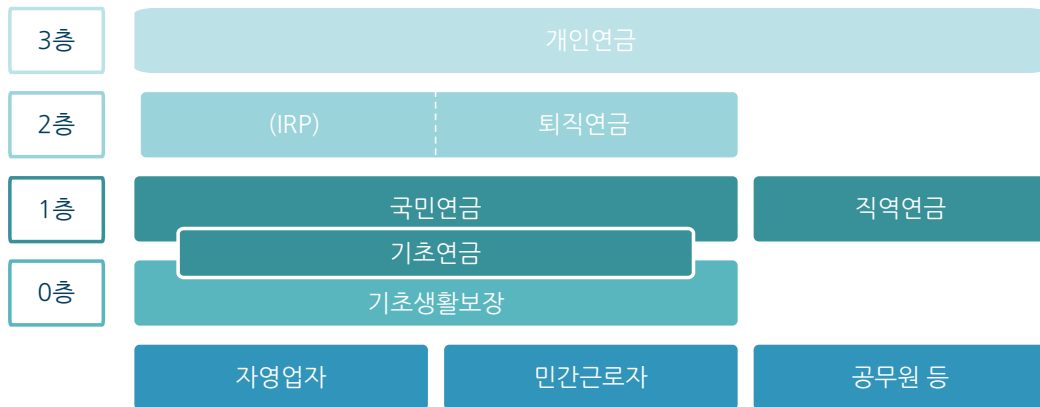
차 례

- 공적연금제도의 현황 및 문제점
- 개혁 방안의 모색
- 개혁 시 고려 사항
- 추가 개선 사항
- 결론

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도 현황

■ 한국의 노후소득보장체계

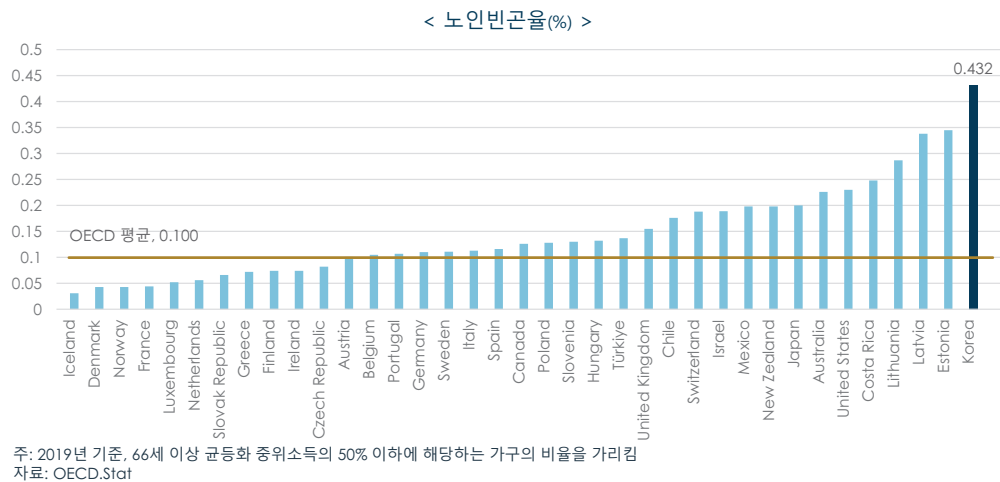


2

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제점

■ 불충분한 노후소득보장

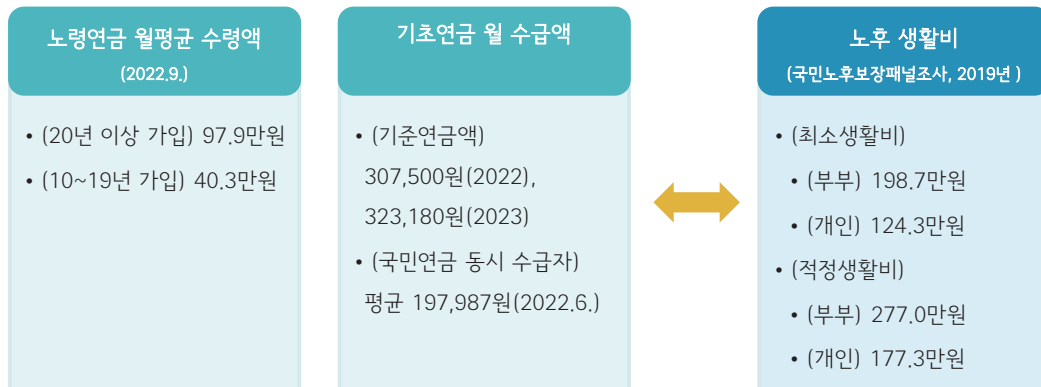


3

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제점

■ 불충분한 노후소득보장



4

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제점

■ 지속가능하지 않은 재정

- 연금급여 지출의 빠른 증가

< 4대 공적연금 기여금 및 연금급여 추이(조원, %) >

구 분		2019 결산	2020 결산	2021 결산	2022 예산	2023 예산	2019~2023 연평균 증가율
국민연금	기여금	47.8	51.22	53.54	53.14	56.54	4.3
	연금급여	22.76	25.65	29.14	30.61	36.23	12.3
공무원연금	기여금	5.8	6.13	6.3	6.5	6.6	3.3
	퇴직급여	14.51	15.53	16.61	17.41	19.76	8.0
사학연금	기여금	3.12	3.33	3.44	3.79	3.82	5.2
	퇴직급여	2.92	3.17	3.44	3.7	4.11	8.9
군인연금	기여금	0.64	0.67	0.69	0.72	0.74	3.7
	퇴직급여	2.95	3.03	3.11	3.22	3.43	3.8

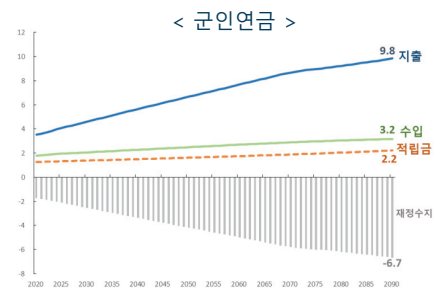
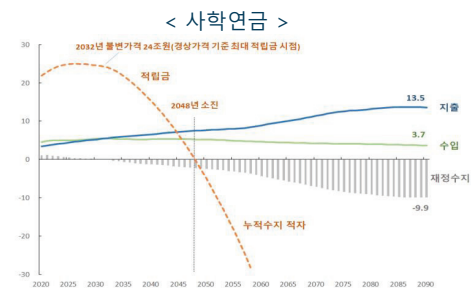
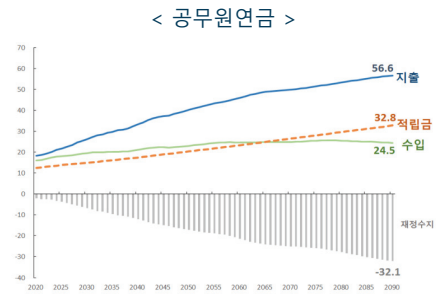
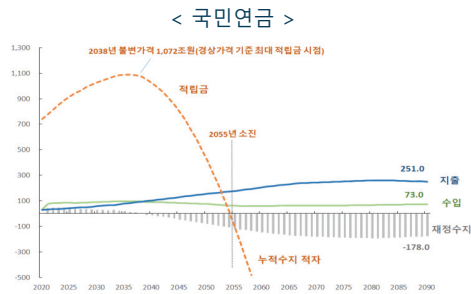
자료: 디지털예산회계시스템(d-Brain)에서 추출하여 재작성

5

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제점

■ 지속가능하지 않은 재정



자료: 국회예산정책처, 「4대 공적연금 장기 재정전망」, 2020.

6

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제점

■ 낮은 제도간 정합성, 형평성

- 기초연금: 제도의 모호성
 - 현재 65세 이상 소득하위 70% 대상
 - 사회수당과 공공부조의 중간 성격
 - 부부감액, 소득역전방지 감액, 국민연금 감액 적용
 - 국민연금의 소득재분배 기능과의 중첩
- 퇴직연금: 연금으로서의 역할 불충분
 - 2021년 기준 42.5만개 사업장 도입(대상 사업장의 27.1%), 683.7만명 근로자 가입(가입대상 근로자의 53.3%)
 - 2021년 연금 수급개시(55세) 계좌 중 일시금 수령 비율이 95.7%, 금액 기준으로는 9.3조원 중 6.1조원(65.7%)가 일시금
 - 2021년 연간 수익률은 2.0%

7

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제점

■ 낮은 제도간 정합성, 형평성

- 국민연금, 직역연금 간 형평성 문제
 - 수익비(보험료 납부액 대비 연금급여액 비율)는 국민연금이 가장 높음

< 제도별 수익비 >

	국민연금	공무원연금	사학연금	군인연금
1970년생	2.68	2.54	2.57	2.91
1990년생	2.19	2.01	2.01	2.80

주: 수익비 계산 시 노령연금 수급자 사망 후 유족이 수령하는 유족연금은 고려하지 않음
 자료: 국회예산정책처, 「4대 공적연금 장기 재정전망」, 2020.

- 연금 급여 수준은 직역연금이 높음
 - 2022년 기준 공무원연금 월 242만원, 사학연금 월 294만원 등

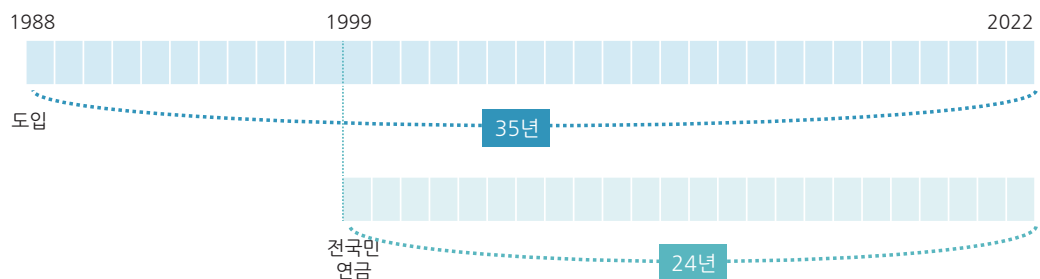
8

공적연금제도의 현황 및 문제점

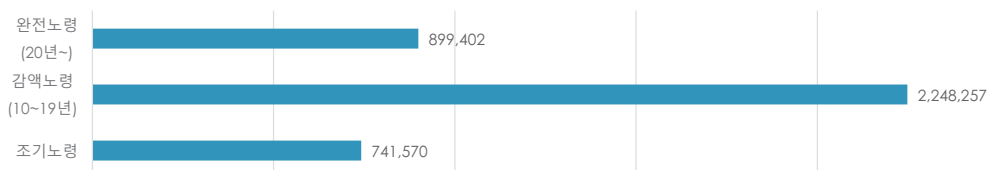
공적연금제도의 문제 발생 원인

■ 불충분한 노후소득보장의 원인

- 국민연금 제도 미성숙
 - 국민연금 당연가입연령: 18~59세 → 최대 42년 가입 가능



- 2021년 기준 수급자 수(명)



9

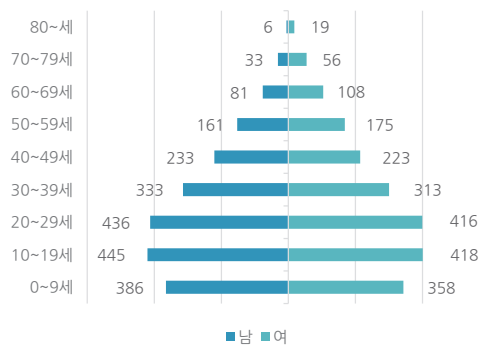
공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제 발생 원인

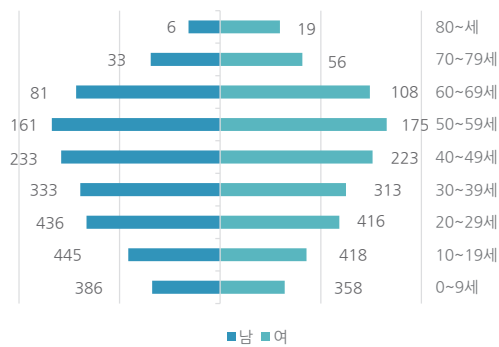
■ 지속가능하지 않은 재정의 원인

- 인구구조 및 경제환경의 변화

< 1988년(만명) >



< 2023년(만명) >



자료: 통계청, 장래인구추계, 2021.

10

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제 발생 원인

■ 지속가능하지 않은 재정의 원인

- 인구구조 및 경제환경의 변화

< 경제성장률(%) >



자료: 한국은행, 국민계정.

11

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제 발생 원인

■ 지속가능하지 않은 재정의 원인

- 1998년부터 보험료율 유지
 - (1988년~) 3% → (1993년~) 6% → (1998년~) 9%
- 제도 초기 높은 소득대체율
 - (1988년~) 70% → (1998년~) 60% → (2008년) 50% → (2009년~) 매년 0.5%p씩 인하하여 2028년부터 40% 적용
- 높은 수익비

코호트	수급개시 연령	수급개시 연도	소득대체율	수익비
1960년생	62세	2022년	70~46.5%	3.17
1970년생	65세	2035년	60~41.5%	2.68
1980년생	65세	2045년	49~40%	2.32
1990년생	65세	2055년	44~40%	2.19
2000년생	65세	2065년	40%	2.16

주: 1. 소득수준이 A값 수준인 가입자를 기준으로 계산
 2. 수익비 계산 시 노령연금 수급자 사망 후 유족이 수령하는 유족연금은 고려하지 않음
 자료: 국회예산정책처, 「4대 공적연금 장기 재정전망」, 2020.

12

공적연금제도의 현황 및 문제점

공적연금제도의 문제 발생 원인

■ 낮은 제도간 정합성, 형평성의 원인

- 부처 칸막이 효과, 사업 성격의 차이로 통합된 논의를 진행하기 어려움

제도	소관부처	사업 성격
국민연금	보건복지부	공적사회보험
기초연금	보건복지부	재정사업
퇴직연금	고용노동부	법정사회보험이나 민간연금 성격
공무원연금	인사혁신처	공적사회보험
사학연금	교육부	공적사회보험
군인연금	국방부	공적사회보험

- 직역연금과 국민연금 간 차이
 - 직역연금은 정부주도 성장 시기에 도입
 - 직역연금이 모든 면에서 유리한 것은 아니기 때문에 형평성 제고 논의가 복잡해짐
 - 예시: 국민연금에 비해 직역연금은 보험료를 더 많이 납부하지만 수익비는 낮음
- 군인연금의 연금수령을 위한 최소 가입기간은 20년

13

개혁 방안의 모색

재정적 지속가능성 제고를 위한 선택지

■ 보험료율 인상

- OECD 주요 국가, 지역연금과 비교해도 낮은 수준

< OECD 주요국의 공적소득연계연금 보험료율(2022, %) >

한국 (국민 연금)	캐나다	미국	한국 (군인 연금)	벨기에	한국 (공무원· 사학연금)	일본	스웨덴	독일	핀란드	노르 웨이	그리스	프랑스	이탈 리아
9.0	11.4	12.4	14.0	16.36	18.0	18.3	18.5	18.6	24.85	23.2	26.5	27.8	33.0

주: 1. 핀란드는 사용자가 17.0%를 부담하고 근로자는 연령에 따라 보험료율이 다름(53~62세는 8.65%, 그 외는 7.15%)
 2. 프랑스는 소득구간을 나누어 보험료율을 차등 부과(소득 상한까지는 사용자 3.15%, 근로자 4.72% 등 총 7.87%, 소득 상한의 8배까지는 사용자 8.64%, 근로자 12.95% 등 총 21.59%)
 3. 스웨덴은 소득연금에 18%를 부과(사업주와 가입자가 각각 9.25% 부담)하고, 개인연금인 프리미엄연금에 2.5%를 부과
 자료: OECD의 'Pensions at a Glance 2021' (2021) 및 Finnish Centre for Pensions, Government of Canada 웹사이트 등의 자료를 바탕으로 국회예산정책처 재작성

- 부과방식비용률(부과대상 소득 총액 대비 급여지출 총액)은 장기적으로 30% 상회

	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
국민연금 부과방식비용률(%)	5.5	9.3	15.1	22.5	31.0	35.2	35.6	31.6

자료: 국회예산정책처, 「4대 공적연금 장기 재정전망」, 2020.

14

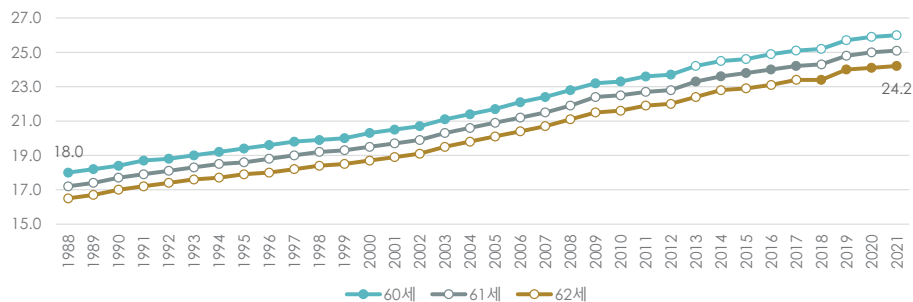
개혁 방안의 모색

재정적 지속가능성 제고를 위한 선택지

■ 수급개시연령 연기

- 수급개시연령: (1988년~) 60세 → (2013년~) 5년마다 1세씩 연기 → (2033년~) 65세
- 기대수명 연장에 따른 평균 수급 기간 증가
 - (1988년) 수급개시연령(60세)부터 평균 18년 노령연금 수급 후 유족연금 전환
 - (2021년) 수급개시연령(62세)부터 평균 24.2년 노령연금 수급 후 유족연금 전환

< 기대여명(년) >



자료: 통계청, 생명표.

15

개혁 방안의 모색

재정적 지속가능성 제고를 위한 선택지

■ 자동조정장치 도입

- 인구 및 경제변화 등 리스크에 대응하기 위해 공적연금제도에 자동조정장치를 도입한 해외사례가 있음

스웨덴	독일	일본
<ul style="list-style-type: none"> (정상시) 기여금 수입 변화 (income index)에 따라 급여액 조정 (연금부채가 기여금 자산을 초과하는 경우) 연금부채 대비 기여금 자산 비(balance index)에 따라 급여액 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 급여 계산 시 지속가능성 계수 적용 제도부양비(수급자 수 대비 가입자 수 비율)의 증가율 	<ul style="list-style-type: none"> (정상시) 물가와 임금에 따라 연금액 조정 (임금·물가 상승률이 슬라이드 조정률보다 큰 경우) 슬라이드 조정률에 따라 연금액 조정 피보험자 수 변동률 및 평균 수명 증가율 반영

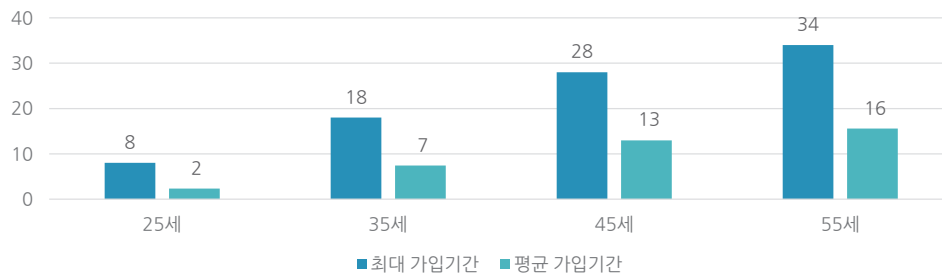
16

개혁 방안의 모색

노후소득보장 기능 강화를 위한 선택지

■ 보험료 지원 및 크레딧 등 가입기간 확보 지원

< 2021년 기준 사업장+지역 가입자 가입기간(년) >



주: 평균 가입기간은 각 세별 1년 미만 가입자를 제외하고 계산한 값임
자료: 국민연금공단 제출자료를 바탕으로 국회예산정책처 제작성

17

개혁 방안의 모색

노후소득보장 기능 강화를 위한 선택지

■ 보험료 지원 및 크레딧 등 가입기간 확보 지원

- 지원제도 강화

제도	지원 내용	논의되고 있는 주요 개선 방안
저소득 근로자 보험료 지원	10명 미만 사업장의 월 평균보수 230만원 미만인 국민연금 신규가입자와 사업주에게 보험료의 80% 지원(최대 36개월)	(2019 경사노위) 지속추진 및 5인 미만 영세사업장 지원 강화
저소득 지역가입자 보험료 지원	지역가입자 납부예외자* 중 보험료 납부를 재개하는 자에게 보험료의 50%(월 최대 4.5만원) 지원(최대 12개월) * 사업중단, 실직, 휴직의 사유만 대상	(국민연금법 일부개정법률안_2119487) 저소득 지역가입자 전체에 보험료 지원
농어업인 연금보험료 지원	농어업에 종사하는 지역가입자 및 지역임의가입자에게 월 최대 4.5만원의 보험료 지원	
실업크레딧	저소득 구직급여 수급자에게 보험료의 75% 지원(최대 12개월)	
출산크레딧	2008년1월1일 이후 둘째아 이상 출산한 사람에게 노령연금 수급권 획득 시 가입기간 산입(최대 50개월)	(2019 경사노위) 첫째아부터 지원 (국민연금법 일부개정법률안_2115248) 첫째아부터 자녀당 36개월 지원
군복무크레딧	2008년1월1일 이후 병역의무를 수행한 사람에게 노령연금 수급권 획득 시 가입기간 산입(최대 6개월)	(국민연금법 일부개정법률안_2118294) 12개월 산입 (국민연금법 일부개정법률안_2118604) 병역의무기간 전체를 산입

주: (2019 경사노위)는 경제사회노동위원회가 2019년 8월 발표한 「국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문」에 포함된 내용

18

개혁 방안의 모색

노후소득보장 기능 강화를 위한 선택지

■ 소득대체율 상향 조정

- 국민연금의 명목소득대체율은 40%, 실질소득대체율은 30% 미만 수준
- 보험료 지원, 크레딧 지원으로 실질소득대체율을 증가시키는 것에 한계가 있음
- ILO 등의 권고
 - ILO의 102호 협약(사회보장 최저기준 협약, 1952년): 최소 40% 보장 제안
 - Council of Europe의 유럽사회보장협약(European Code of Social Security): 단독가구의 경우 소득대체율 50%, 노령 배우자가 있는 경우 소득대체율 65% 제안
- 정부의 제4차 국민연금 종합운영계획(2018.12.)

구 분	현행유지방안	기초연금 강화방안	노후소득강화방안①	노후소득강화방안②
소득대체율	유지(40%)	유지(40%)	2021년부터 45%	2021년부터 45%
주요내용				
보험료율	유지(9%)	유지(9%)	2031년까지 12% (2021년부터 5년마다 1%p씩 인상)	2036년까지 13% (2021년부터 5년마다 1%p씩 인상)
기초연금 급여	2021년 30만원	2021년 30만원, 2022년 이후 40만원	2021년 30만원	2021년 30만원

19

개혁 방안의 모색

구조개혁 방안의 검토

- 재정 안정화, 노후소득보장 모두 국민연금 단일 제도의 모수 개혁으로는 한계가 있음
- 제도별 역할 분담 강화 및 다층 기능 활성화
 - 기초연금 강화
 - 기초연금 급여 인상 또는 전체 노인에게로 확대
 - 소득 하위 20~30%에 대하여 더 많은 급여 지급
 - 기초연금 축소 및 보충연금 도입 (또는 기초연금의 보충연금 전환)
 - 최저소득보장의 목적
 - 퇴직연금의 준공적연금화
 - 퇴직금전환금 제도의 부활: 사업주가 부담하는 8.33% 보험료 중의 일부를 국민연금 보험료로 납부
 - 기금운용을 국민연금공단에 위탁하는 등 정부의 운용 역할 확대
- 직역연금과 국민연금의 형평성 제고를 위한 모수개혁 또는 구조개혁

20

개혁 시 고려사항

사회적합의 도출을 위한 모수 조합 고려

- 보험료율과 소득대체율
 - 보험료율 인상 불가피
 - 낸 것보다 더 받는 구조를 유지하되 수익비 합리화 필요
 - 소득대체율을 “낮추는” 방안
 - 퇴직연금 등 2~3층 연금의 소득대체율 보완이 전제되어야 가능
 - 소득대체율을 “높이는” 방안
 - 상향 조정된 소득대체율에 맞는 보험료율 설정 필요
- 수급개시연령과 가입연령 상한
 - 연금수급개시연령의 연기 → 당연 가입연령 상한과의 격차 확대
 - 2022년 60~64세 고용률은 62.6%(통계청, 경제활동인구조사)
 - 당연 가입연령 상한의 조정
 - 정년 연장과 같이 논의될 필요성: 가입기간 증가 효과가 나타나기 위해서는 정년이 연장되어야
 - 59세 이후 근로소득 수준이 59세 이전까지의 국민연금 가입기간 평균 근로소득(B값)보다 낮은 경우, 가입기간 증가효과를 상쇄할 가능성이 있음

21

사회적합의 도출을 위한 모수 조합 고려

■ 크레딧, 보험료 지원

- 가입자 보험료 지원의 형평성 제고
 - 사업장가입자 지원과 지역가입자 지원 간의 격차 발생

구분	사업명	지원 내용
사업장가입자	근로자 사회보험료 지원	근로자 10인 미만 사업장의 월 평균보수 230만원 미만 신규가입 근로자와 사업주에게 보험료의 80% 지원(최대 36개월)
지역가입자	저소득 지역가입자 보험료 지원	국민연금 지역가입자 중 사업중단·실직·휴직의 사유로 납부예외한 사람 중 보험료 납부를 재개한 저소득자에게 보험료 지원(최대 12개월)

- 크레딧 제도에 대한 정부 재정부담 강화 필요
 - 크레딧 지원의 재정 부담을 가입자가 부담하는 구조의 모순

구분	재원
실업크레딧	일반회계 25%, 고용보험기금 25%, 국민연금기금 25%
출산크레딧	일반회계 30%, 국민연금기금 70%
군복무크레딧	일반회계 100%

22

사회적합의 도출을 위한 모수 조합 고려

■ 크레딧, 보험료 지원

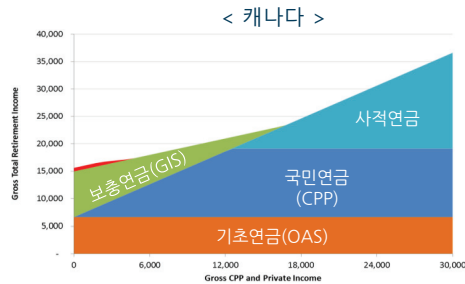
- 출산크레딧, 군복무크레딧의 재정 지원 시점
 - (현재) 대상자가 노령연금 수급권을 획득할 경우, 가입기간을 산입하여 급여 수준이 증가되도록 하는 제도로, 재정 지원은 대상자의 노령연금 수급권 획득 시점에 발생
 - 재정 지원 시점을 자녀 출산 또는 군복무 시점으로 변경하는 문제
 - 자녀 출산, 군복무 시점에는 당사자가 노령연금 수급권을 획득할지 여부를 알 수 없음
 - 해당 시점에 재정 지원이 발생하기 위해서는 가입기간을 늘리기 위한 보험료 지원 방식으로 갈 가능성
 - 보험료 지원 방식과 크레딧 지원 방식의 차이점
 - 보험료 지원 방식: 당연가입기간 중에 보험료 지원을 받았으나 가입기간 10년이 충족하지 않은 사람은 반환일시금을 수령하게 되는데, 이 때 보험료 지원받은 것까지 포함하여 반환일시금이 생성
 - 크레딧 지원 방식: 노령연금 수급권 획득 전(가입기간 10년 충족 전)까지는 지원을 받지 못함
- 단순히 재정지원 시점의 문제가 아닌 지원 대상과 내용, 방식에도 영향을 미치는 문제

23

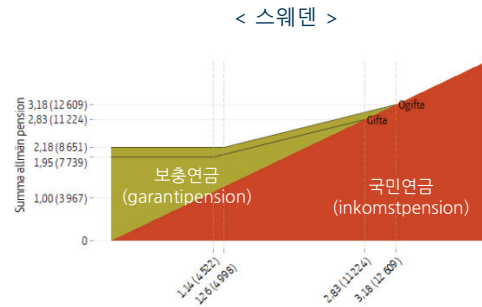
구조 개선을 위한 제도별 특성 고려

■ 국민연금과 기초연금

- 중·장기적으로 국민연금의 보완제도로써 기초연금의 성격을 명확히 할 필요
 - 기초연금의 대상자 범위, 급여 수준, 제도의 역할 등



주: 2014년 기준
자료: OSFI-BSIF, 「Multi-Pillar Pension Systems: Lessons from Canada and Internationally」, 2019.



주: 2021년 기준
자료: Pensions Myndigheten, 「Orange rapport 2021」, 2021.

- 국민연금의 개혁 방향과 제도 특성을 먼저 논의한 후 이를 전제로 기초연금의 특성을 정할 필요
 - 큰 폭의 기초연금 급여 인상이 장기적으로 계속될 경우 국민연금 가입 이력이 짧고 소득 수준이 낮은 지역가입자에게 국민연금 보험료 납부 유인을 저해할 수 있음

24

구조 개선을 위한 제도별 특성 고려

■ 국민연금과 퇴직연금

- 최근 「근로자퇴직급여 보장법」 개정('21.4월, '22.1월)에 따라 도입된 신규제도의 효과성을 모니터링한 후 추가 개선방안을 도출할 필요
 - 중소기업 퇴직연금기금제도 도입, DB형 퇴직연금에 적립금운용위원회 의무화(2022.4월~) 등
- 퇴직연금의 기능 강화를 통한 소득보장강화 및 국민연금 퇴직금전환금 제도 부활 논의를 위해서는 퇴직연금 제도의 포괄성(coverage) 확대가 전제되어야 함
 - 2021년 기준 퇴직연금제도 가입 대상 근로자 1,195.7만명
 - 국민연금 가입자(2,234.8만명)의 53.5%
 - 국민연금 사업장 가입자(1,458.1만명)의 82.0%
 - 2021년 퇴직연금제도 가입 대상 근로자의 53.3%만 퇴직연금에 가입
- 퇴직연금의 연금기능 강화를 위해서는 노동시장 이슈를 함께 고려해야 함
 - 국민연금 수급개시연령인 65세 이전에 퇴직한 사람들의 경우 퇴직연금(55세부터 인출 가능)을 생활 자금으로 활용하고 있는 측면도 있음

25

구조 개선을 위한 제도별 특성 고려

■ 국민연금과 직역연금

- 현존하는 제도간 차이를 고려하여 형평성 제고 방안을 마련할 필요
 - 공무원연금·군인연금: 국고로 보전하고 있는 적자분 해소 위해서는 더 높은 보험료율이 요구됨
 - 사학연금: 학령인구 감소 문제(사립학교 폐교 문제), 대학 병원 직원의 증가
 - 2022년 12월 기준 폐교로 인한 연금 수급자 340명 중 30대 연금개시자 15명, 40대 연금개시자 107명 등
 - 군인연금: 보험료율 14%, 연금 수령을 위한 최소 가입기간 20년, 퇴직 후 즉시 수령(연령 무관)
 - 2021년 기준 퇴직자 19,151명 중 연금 수령 3,393명(17.7%), 일시금 수령 15,758명(82.3%)
- 각 제도의 모수만 조정할 것인가 통합할 것인가?
 - 통합 운용의 경우 리스크 관리의 문제

공적연금 개혁을 위한 시사점

■ 명확한 목표 하에 단기과제와 장기과제를 나누어 추진할 필요

- 단기적으로 모수개혁, 장기적으로 구조개혁
- 단계별 개혁의 목표가 명확해야 방안에 대한 논란을 최소화할 수 있음

■ 노후소득보장체계 전체 구조를 고려한 개혁 추진 필요

- 단기적 모수개혁도 장기적인 구조개혁 방향 하에서 추진할 필요

■ 사회적 합의 도출을 위한 노력 필요

- 국민에게 다양한 선택지와 그에 대한 정보를 충분하고 투명하게 제공할 필요
- 공론화 조사 등 숙의과정을 통한 사회적 합의 도출 필요

감사합니다

[발 표 3]

재정준칙 도입 필요성과 방안

2023. 2. 2.

김 우 철
(서울시립대)

재정준칙 도입 필요성과 방안

2023. 2

김우철

서울시립대학교

Contents

1. 도입 필요성
2. 준칙 도입 효과
3. 정부안 평가
4. 추가 고려사항
5. 소결

1. 준칙 도입 필요성: 통제되지 않는 재정의 문제

- 정부활동의 포괄적 재량과 탄력적 기능을 중시하는 준칙 회의론자의 주장과 달리, 현대국가 개정운용에 관한 역사적, 실증적 연구결과는 국가경비팽창 법칙과 적자편향 가설을 지지함

Wagner's Law: 국가경비팽창 법칙

- "정부지출은 지속적으로 증가하며, 늘어나는 속도도 경제규모보다 더 빠름"
- 거의 모든 국가에서 국민총생산 대비 재정지출 비율이 계속해서 더 커진다는 점에서 사실로 확인

Deficit Bias Hypothesis: 적자편향 가설

- "경기의 호·불황에 관계없이 재정수지가 적자를 보이는 경향이 매우 강함"
- 대부분 국가는 경기호황 국면에서 크게 늘어나는 재정수입을 부채를 갚는데 이용하기보다는, 그 해 정부지출을 더 크게 늘림으로써 재정수지를 흑자가 아닌 적자로 만들

원인

- 경제발전에 따른 복지수요 증대
- 행정부처의 이기주의
- 선거에서 예산의 정치적 수단화
- 다음세대가 갚아야 빛에 무관심한 현세대의 무책임

1. 준칙 도입 필요성: 중기재정전망

2021~30년 NABO 중기재정전망

현상유지시나리오

- '26년 이후 재량지출 증가율 = 경상GDP 증가율(약 3.4%)
- '21-'30년 총수입증가율 = 총지출 증가율 = 3.9%
- 통합재정수지(GDP 비율): '23년 -3.0%에서 '30년 -4.0%로 확대
- 관리재정수지(GDP 비율): '23년 -5.1%에서 '30년 -5.7%로 확대
→ 정부 추정보다 적자 폭 클 것으로 전망
- 국가채무 비율: '22년 50.4%(966조원)에서 '25년 61%(1440조)
'30년 79%(2200조원)
→ 매년 3.5%p씩 상승

현상유지 시나리오의 중기재정전망 결과

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	연평균 증가율
총수입	526.4	552.1	569.6	593.5	619.0	644.3	667.4	692.7	718.5	744.5	3.9
(GDP 대비 비율)	(25.8)	(26.0)	(25.8)	(26.0)	(26.2)	(26.4)	(26.4)	(26.5)	(26.6)	(26.7)	
국세수입	323.0	340.9	347.4	362.0	377.5	394.3	407.8	423.4	439.2	455.1	3.9
(전년 대비 증가율)	(5.5)	(1.9)	(4.2)	(4.3)	(4.5)	(3.4)	(3.8)	(3.7)	(3.6)	(3.6)	
국세외수입	203.3	211.1	222.2	231.5	241.6	250.0	259.6	269.3	279.3	289.4	4.0
(전년 대비 증가율)	(3.8)	(5.3)	(4.2)	(4.3)	(3.5)	(3.8)	(3.8)	(3.7)	(3.6)	(3.6)	
총지출	609.9	614.0	636.7	668.5	698.4	730.2	760.6	790.3	823.3	857.1	3.9
(GDP 대비 비율)	(29.9)	(28.9)	(28.9)	(29.3)	(29.6)	(29.9)	(30.1)	(30.3)	(30.5)	(30.7)	
의무지출	284.1	310.7	313.8	332.3	350.0	370.0	388.1	405.2	425.1	445.8	5.1
(전년 대비 증가율)	(9.4)	(1.0)	(5.9)	(5.3)	(5.7)	(4.9)	(4.4)	(4.9)	(4.9)	(4.9)	
재량지출	325.8	303.3	323.0	336.2	348.4	360.2	372.4	385.1	398.2	411.3	2.6
(전년 대비 증가율)	(-6.9)	(6.5)	(4.1)	(3.6)	(3.4)	(3.4)	(3.4)	(3.4)	(3.4)	(3.3)	
통합재정수지	-83.5	-61.9	-67.1	-75.0	-79.3	-85.9	-93.2	-97.6	-104.8	-112.6	
(GDP 대비 비율)	(-4.1)	(-2.9)	(-3.0)	(-3.3)	(-3.4)	(-3.5)	(-3.7)	(-3.7)	(-3.9)	(-4.0)	
사회보장성기금수지	35.7	38.0	44.6	44.0	44.1	43.9	44.0	46.6	46.1	45.8	
(GDP 대비 비율)	(1.7)	(1.8)	(2.0)	(1.9)	(1.9)	(1.8)	(1.7)	(1.8)	(1.7)	(1.6)	
관리재정수지	-119.2	-99.9	-111.7	-119.0	-123.4	-129.8	-137.2	-144.2	-150.9	-158.4	
(GDP 대비 비율)	(-5.8)	(-4.7)	(-5.1)	(-5.2)	(-5.2)	(-5.3)	(-5.4)	(-5.5)	(-5.6)	(-5.7)	
국가채무	965.9	1,072.6	1,185.3	1,310.6	1,441.1	1,575.4	1,712.3	1,867.4	2,029.5	2,198.8	
(GDP 대비 비율)	(47.3)	(50.4)	(53.7)	(57.4)	(61.0)	(64.5)	(67.8)	(71.6)	(75.2)	(78.9)	

주: 1. 2021년은 국회예산정책처 전망치이므로 2021년 추정(2회)과 다름
2. GDP는 국회예산정책처의 경상GDP 전망치임

1. 준칙 도입 필요성: 중기재정전망

1. 지출통제 시나리오

현상유지 시나리오 + '26년 이후 재량지출
'25년 수준 동결(348.4조 원)

2. 세입확충 시나리오

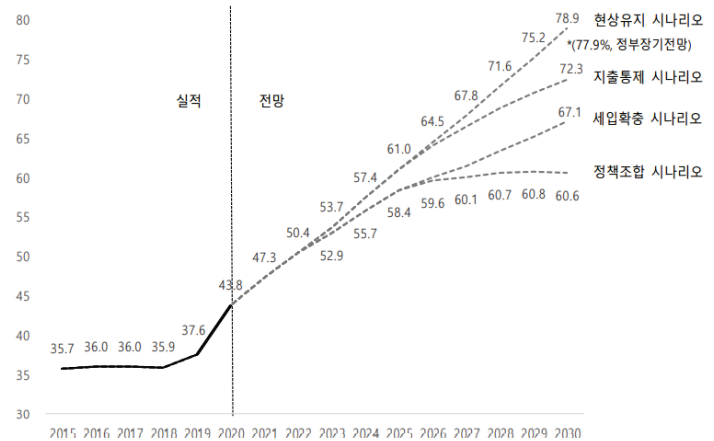
현상유지 시나리오 + 조세부담률 단계적
인상('23년 1%p 인상, '26년 추가 1%p 인상)

3. 정책조합 시나리오

지출통제 + 세입확충 시나리오

시나리오별 국가채무 비율 전망

(단위: 경상GDP 대비, %)



주: *는 정부의 「2020~2060년 장기재정전망」(2020.9.) 중 현상유지 시나리오의 2030년 국가채무(2,229조원)의 경상GDP 대비 비율임

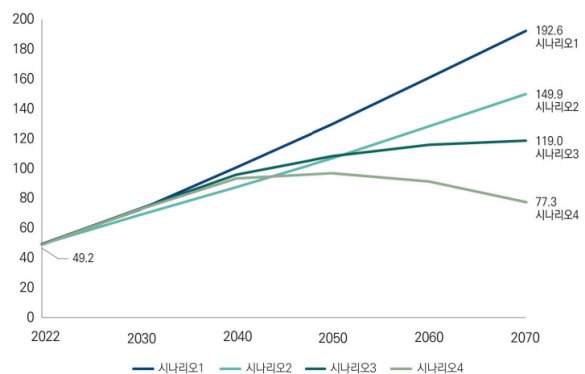
1. 준칙 도입 필요성: 장기 재정전망

NABO 장기재정전망(2022.9)

- 시나리오1: **재량지출이 경상성장률로 증가 & 비중은 12.8% 고정**
현행제도 유지된다는 기준 시나리오 하에서 국가채무비율은 2030년 72.1%에서 2040년 100.7%, 2050년 139%, 2060년 161%, 2070년 192.6%로 증가 전망
→ 2020년대 이후 국가채무비율이 매 10년마다 약 30%p 상승

- 시나리오2(비중=11.7%): 시나리오1보다 증가속도 다소 낮아져, 채무비율 2070년 149.8%까지 상승 → 매 10년에 20%p 상승
- 시나리오3(재량지출 실질가치 동결): 2040년까지 10년마다 13%p 증가, 이후엔 10년에 약 5%p 증가
- 시나리오4(총지출: 경상성장률로 증가, 지출구조조정): 2050년 경 채무비율은 97.2%로 상승한 후, 지속 하락하여 2070년 77.3%까지 낮아짐

국회예산정책처 장기재정전망(2022.9): 채무 비율(단



1. 준칙 도입 필요성: 재정준칙 국제규범화

105개국에서 채택하고 있는 재정준칙 제도를 우리나라에서는 아직 미도입

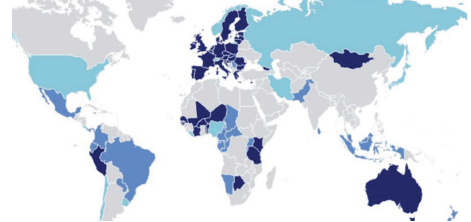
재정준칙 도입 현황

- 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 105개 국가가 국제표준으로 인정되는 재정준칙 제도를 운영(IMF 편람 2022)
- 1990년 7개국만이 재정준칙 보유
 - 선진국 5개 + 신흥국 2개
- 2015년 90개국 중 64개국 재정준칙 도입
 - 1990년 대비 9배로 확대

<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

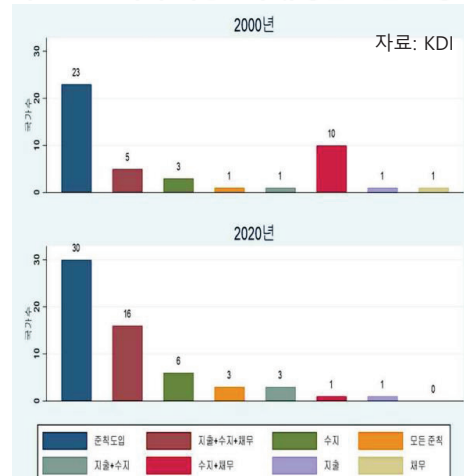


1. 준칙 도입 필요성: 재정준칙 국제규범화

선진국을 중심으로 최근, 특히, 금융위기 이후 재정규율을 강화하는 추세!

- 일정 인구규모 이상 선진국 38개국 중 30개국이 재정준칙 도입
OECD 국가 중에서는 우리나라와 튀르키예만 미도입 국가
- 준칙 도입 30개 선진국 중 "수지+채무+지출 준칙"을 모두 도입한 국가가 19개국으로 가장 많음
이 중 3개국은 수입준칙도 함께 도입
- "수지+지출 준칙"을 도입한 국가는 3개국: 이스라엘,싱가폴 등
- 반면 수지준칙만 도입한 국가는 6개: 일본, 스위스, 노르웨이 등

<주요 선진국의 재정준칙 유형별 도입 현황>



2. 준칙 도입의 효과: 준칙의 효용성

- 선행연구 결과는 준칙이 부채편향 제한에 효과적이며, 중장기적 재정위험을 감소시킨다는 점을 보임

- 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)
- 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
- 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)

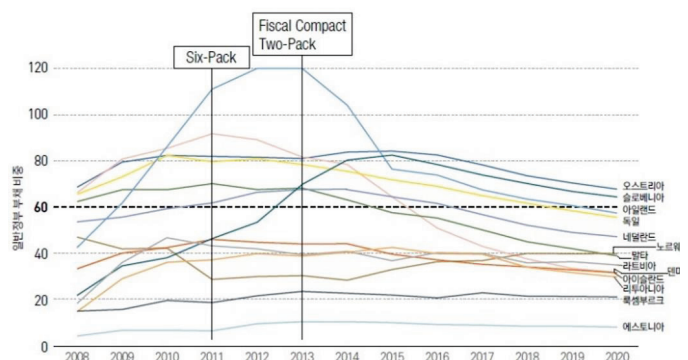
2. 준칙 도입의 효과: 준칙의 재정안정화 효과

- 준칙의 현실적인 한계에도 불구하고, EU 국가들의 재정준칙 순응률은 50%에 이름(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

2. 준칙 도입의 효과: 재정수지와 국가채무 개선

- 채무준칙 도입국 위기 이후 채무수준을 더 빠르게 안정화 (Figure 2.9)
- 채무가 늘어남에 따라 기초재정수지를 더 큰 폭으로 개선시킴
- 수지준칙 도입 국가들은 이자지출이 늘어남에 따라 기초재정수지를 더 큰 폭으로 개선시킴

< 재정준칙 도입 효과> (IMF, 2021.10)

Figure 2.8. Government Reaction to Increases in Debt and in the Interest Bill

Governments tend to react to increases in debt and in the interest bill by tightening the primary balance.

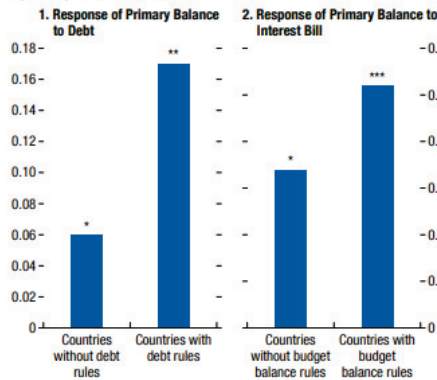
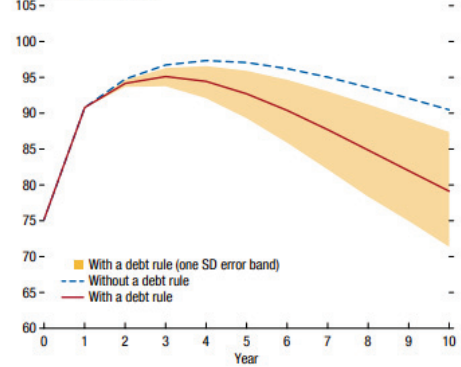


Figure 2.9. Fiscal Prudence after an Increase in Debt
(Debt, percent of GDP)

Countries that followed a debt rule typically managed to reverse a jump in debt faster than others.



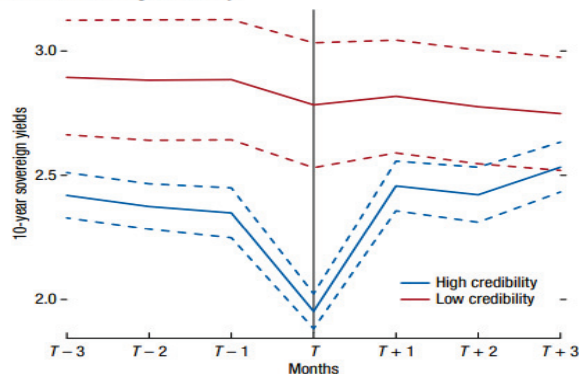
2. 준칙 도입의 효과: 자원조달 비용 절약

재정운용의 신뢰도가 높은 국가들은 더 낮은 이자비용으로 국채 조달 가능(아래 그림)

< 신뢰도 높은 재정운용 효과> (IMF, 2021.10)

Figure 2.14. Interest Rates around Budget Announcements and Credibility of Announcements

Budget announcements lead to a temporary fall in interest rates in countries with high credibility.



2. 준칙 도입의 효과: 유의사항

- 재정준칙은 정치적인 원인으로 발생할 수 있는 경기순행적 재정정책을 억제(Alesina *et. al.* 2008)
 - 경기 호황 시에 발생한 예산 흑자를 국가채무를 줄이는 대신 재정지출을 늘리거나 세금을 줄이라는 정치적 압력이 발생하지만 재정준칙이 이를 효과적으로 차단

• 준칙 운영의 유의사항

- 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

2. 준칙 도입의 효과: 비판적 검토(경기순응성)

- 준칙의 경기순응성(procyclicality) 문제나 경기침체기 부채 활용 필요성은 경기변동에 따른 준칙의 신축적인 운용으로 해결 가능 → 준칙 적용 예외조항 구비!

준칙의 경기순응성 문제

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

*이태석(2022) 연구에 따르면, 지출준칙은 재정지출의 경기순응성을 증가시키지는 않는 것으로 나타남

침체기 부채 활용 필요성

- 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”

2. 준칙 도입의 효과: 비판적 검토(공공지출 규모 제한)

- 구조적 관점의 준칙 비판: 준칙은 기본적으로 정부지출 규모를 제한하는 문제가 있음 → 실증적 근거 없음
“준칙은 작은 정부를 지향하고 이를 실현하기 위한 보수주의자들의 주장에 불과” 주장

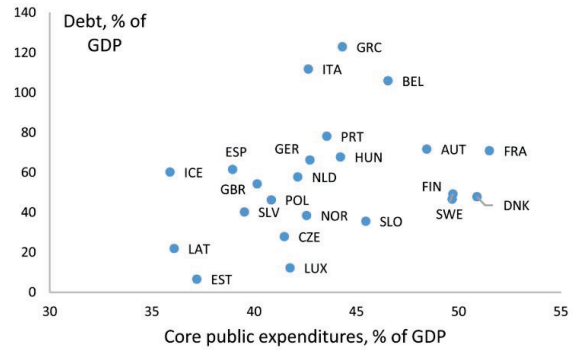
- 준칙의 존재가 필요한 재정의 역할마저 크게 약화시킬 것**이란 주장은 근거가 없음

OECD 국가 자료에서 경제규모 대비 핵심공공지출 비율과 채무비율 간 상관성 거의 발견되지 않음
준칙에 의한 채무통제가 작은 정부를 의미하지 않음

- 부채와 정부 크기 간 상관관계**

- ▶ 그림: 핵심지출(총지출-국채이자비용) vs 부채비율 관계
- ▶ 부채비율과 공공부문의 크기 간 관계 명확치 않음
- ▶ GDP 대비 공공부문의 크기는 대부분 국가에서 상대적으로 안정적(stable)인데, 부채비율은 변동성이 매우 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 → 총지출 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.

3. 준칙 도입 정부안 평가: 정부안 개요

비상경제장관회의(2022.9) 기재부 도입안: 학계 견해와 국회에 상정된 준칙 관련 다수 법안, 해외 운용 사례·중장기 재정여건 등을 종합적으로 감안하여 재정준칙 재설계 → 정부 기존 안(2020.10) 수정

	기존안('20.10월 발표)	개정안		기존안('20.10월 발표)	개정안
관리지표	통합수지+국가채무	관리수지(국가채무)		추경편성요건과 다름	추경편성요건과 같음
한도식	$(\frac{\text{국가채무}}{60\%}) \times (\frac{\text{통합수지}}{\Delta 3\%}) \leq 1.0$	관리수지 $\Delta 3\%$ 이하 (채무 60% 초과시 $\Delta 2\%$)	예외사유	1. 전시·사변, 국가비상사태 2. 사회경제적 피해 규모 큰 대규모 재난 3. 세계금융위기, 코로나19 위기 등에 준하는 위기로 성장·고용상 중대한 변화 발생	1. 전쟁·대규모 재난 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생
법적근거	시행령	법률	예외사유 소멸 후 한도적용	예외기간 중 증가된 채무를 한도식에 4년에 걸쳐 반영하여 단계적으로 재적용	즉시 재적용
시행시기	법 개정후 약 3년 유예('25년 적용)	법 개정후 바로 적용	한도재검토	5년마다 한도재검토	작동
완화규정	〈경기 둔화시〉 $(\frac{\text{국가채무}}{60\%}) \times (\frac{\text{통합수지}}{\Delta 4\%}) \leq 1.0$	삭제 (통상적 경기변동은 한도 내 대응)			
세계잉여금	국가채무 상환비율 상향(30→50%)	작동			

3. 준칙 도입 정부안 평가: 주요 개선사항

- ①재정통제 강화 ②기준 단순화 ③법률 근거 ④즉시시행 측면에서, 종전 도입안을 개선했다는 긍정적 평가

1. 이원화된 수지준칙

- 국제 표준의 수지준칙을 채무지표 활용 통해 보완

기본적으로 관리수지 상한을 GDP 3%로 설정
국가채무 GDP 60% 초과시 수지 한도 2%로 축소
고령화 등으로 채무비율 지속 상승하는 현실 감안
채무한도보다는 채무증가속도를 관리하는 방식

*준칙유형 채택 현황:
수지(93개국) > 채무(85개국) > 지출(55개국) > 수입(17개국)

2. 관리재정수지 이용

- 적자보전채무에 직결되는 관리재정수지 이용

사회보장성금수지 흑자로 인해 통합재정수지 통한
재정관리는 채무통제에 미흡

- 통합/관리수지(GDP%) : ('20결산)△3.7/△5.8
('21결산)△1.5/△4.4 ('22 2차추경)△3.3/△5.1

3. 적용 예외사유 통해 재정의 역할 담보

- 추경편성 요건(국가재정법 제89조) 충족 시 준칙 적용
예외 인정

①전쟁이나 대규모 재해 ②경기침체·대량실업·남북관계
변화·경제협력과 같은 대내·외 여건 중대 변화(국
가재정법 제89조)

- 예외사유 소멸 이후 준칙 즉시 적용 및 재정건전화 대
책 수립 의무화

4. 국가재정법 상 법률적 지위

- 준칙의 구속력 확보 위해 시행령 대신 법률에 근거
- 이를 통해 국회의 준칙관리기준에 대한 심사권 보장

*준칙 도입국의 60% 이상이 헌법 또는 법률에 준칙
근거 마련(IMF)

(참고) 재정준칙 법적기반

- 법률기반 재정준칙(91개/전체126개) 가장 일반적
-126개 준칙 중 헌법기반과 여야 동의는 각각 14개와 13개로 비
슷, 정치적 공약은 8개에 불과
- 헌법적 기반의 재정준칙 채택 국가: 덴마크를 비롯한 11개국
-수입준칙만을 채택한 프랑스, 채무준칙만을 채택한 폴란드와 슬
로바키아 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

3. 준칙 도입 정부안 평가: 적자 한도 설정

Question: 정부가 제시한 수지준칙으로 국가채무 비율 60%대 수준으로 관리 가능한가?

<부채의 장기균형 수렴>

1. 5% 내외 명목성장을 유지:
관리재정수지적자를 GDP 3%내로 통제하는 경우, 국가채무비율은 GDP 60% 수준으로 근접
2. 5% 내외 명목성장을 유지: 채무비율이 60%를 넘어서게 되더라도,
준칙에 따라 적자를 GDP 2%내로 통제하면, 채무비율이 60% 선으로 복귀하는 회복력 존재
3. 명목성장이 4% 수준으로 유지되는 경우에도,
적자를 GDP 2%내로 통제하면, 동일한 회복력 존재
4. 명목성장이 4% 수준으로 유지되는 경우,
관리재정수지를 GDP 2.4% 수준으로 통제하면,
채무비율은 장기적으로 60%로 근접

<부채 장기 수렴 조건>

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

D_T : T기의 국가채무비율

g : 향후 명목 GDP 성장률

B : 향후 재정수지적자 비율

D_0 : 현재의 국가채무비율

Y_0 : 현재의 명목 GDP

3. 준칙 도입 정부안 평가: 적자 한도 설정

- Debt Dynamics의 장기수렴 조건에 의해, 균형 경상성장율이 주어지면, 채무목표비율과 재정적자 상한 간 일대일 대응관계가 존재 → 이 관계로부터 준칙의 구체적 수치 도출 필요
- 현실적 여건(경상성장률 4% & 목표채무비율 60-70%)을 고려할 때
재정적자 규모(GDP 대비 비율)는 2.5% 내외(2.3 - 2.7%)에서 관리되어야 함을 알 수 있음

<재정적자 상한: GDP 대비 비율($\%$)>

적정국가채무수준($\%$)	경상성장률 ($\%$)			경상성장률 ($\%$)			경상성장률 ($\%$)		
	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	

3. 준칙 도입 정부안 평가: 채무준칙 제외된 문제

Q: 보다 엄격한 재정건전성 관리 위해 수지준칙 이외에 채무준칙을 추가로 채택하는 것이 필요?

최근까지 준칙 도입 논의가 국가채무 상한 설정을 전제로 진행되어 온 것이 사실이나 단순 채무상한제 방식은 장기재정여건 상 합리성과 실효성 부족하다는 문제가 명확함

단순 채무상한제의 비현실성

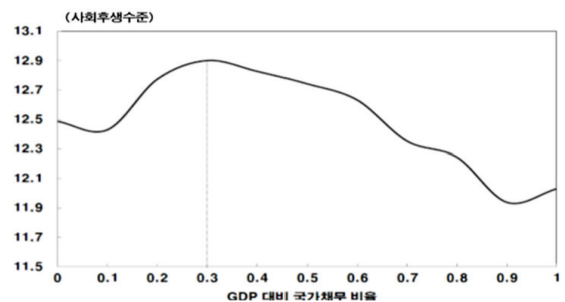
- **단순 채무상한제의 문제**
고령화, 저성장, 복지제도 본격 확대 추세(남북통일 현실화)로 우리나라 채무비율은 장기적으로 상승하는 것이 불가피한 현실
- 채무비율을 너무 높게(예: 100%) 설정하면, 구속력이 없어 실효성 상실
- 상대적으로 낮은 채무비율(예: 50~60%)은 장기적으로 달성되기 어려워 준칙무용론 대두될 가능성
- 또한 한 국가의 적정채무비율은 경제학적으로, 사회적으로 결정하기 어렵다는 한계가 있음

(참고) 적정채무 수준 결정의 어려움

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

3. 준칙 도입 정부안 평가: 포괄적인 면제 사유

Q: 추경 요건에 관한 범조항이 추경편성을 제대로 통제하지 못했음을 고려할 때, 그와 동일한 내용의 준칙 예외사유는 준칙적용의 엄격성을 크게 훼손할 위험 있음?

- 지금까지의 매우 빈번한 추경 사례에서 알 수 있듯이, 추경 요건이 신축적으로 해석되는 경우가 많아지면서, 추경이 매우 용이하게 편성되었고, 최근 이러한 경향은 더욱 확대되는 추세임
- 추경 편성 법적 요건이 사실상 사문화됐다는 비판
- 법 형식적 측면의 문제
매우 강화된 형태의 준칙 요건을 제정할 수 있으나, 국가재정법 상의 추경편성 요건과 준칙 예외사유가 서로 충돌할 경우, 어느 조항을 우선할 지 불분명해지는 문제가 있음
- 재정준칙을 특별법으로 규정하거나, 추경요건에 추경이 재정준칙에 부합하는 범위 내에서만 추경을 편성될 수 있다는 조항을 삽입하면, 법 형식상의 문제가 해소될 수 있으나, 추경을 무력화하는 무리한 조치라는 비판과 반발이 강력하게 제기될 수 있음

<준칙 예외 사유>

정부안: 국가재정법 제89조 동일 적용

1. 전쟁이나 대규모 재해
2. 경기침체·대량실업·남북관계 변화·경제협력과 같은 대내·외 여건 중대 변화

대안:

경기침체와 대량실업의 경우를 실질성장률이나 실업률과 같은 경제지표를 이용하여 사전에 시행령상에 구체적으로 적시하여, 추경편성과 준칙 적용예외를 제한적으로 인정하는 방안을 검토할 필요

4. 추가 고려 사항: 지출준칙 병행 검토

금융위기 이후 재정규율 강화 과정에서, 선진국의 지출준칙 추가 채택 움직임 두드러짐

지출준칙의 높은 구속력

- 앞서 언급대로 수지준칙만 도입한 국가는 6개 (일본, 스위스, 노르웨이 등)인 반면, 준칙 도입 30개 선진국 중 “수지+채무+지출 준칙”을 모두 도입한 국가가 19개국으로 가장 많음
- 이 중 3개국은 수입준칙도 함께 도입
- 지출준칙만 도입한 국가인 미국을 포함하여 지출준칙을 활용하는 국가는 모두 23개국임
- 대체로 2000년 이후 지출도입이 크게 증가

- **재정지출 증가율 상한제의 제약성**
지출증가율을 명목성장률에 준하는 수준으로 통제하는 방식은 재정적자를 개선하기 위한 효과적인 방법이나, 재정당국이나 의회에 대해 직접적인 구속을 가하게 되어 준칙 도입초기부터 채택되기는 현실적으로 쉽지 않음
- 다만, 국가채무 비율이 크게 증가하여, 강력한 재정건전화 조치가 요구되는 경우, 지출준칙 법제화가 효과적인 대안이 될 수 있음
- **이태석(2022):**
지출준칙이 재정여력 제고하고 금융위기 발생 확률 낮추는 효과가 있음을 실증적으로 확인

4. 추가 고려 사항: 지출준칙 병행 검토

이태석(2022):
지출준칙 금융위기 발생확률을 낮춤

- OECD국가 패널자료를 패널로짓 모형을 이용하여 분석한 결과, 지출준칙은 금융위기 발생확률을 통계적으로 유의하게 낮추는 효과가 있는 것으로 나타났음
- 반면, 수지 및 채무 준칙은 통계적으로 유의하거나, 일관된 결과를 주지 못하는 것으로 나타났음
- 또한 실증분석 결과는 지출준칙이 경기순응성 문제를 유발하는 것으로 나타나지는 않았음

< OECD 국가
금융위기발생확률
패널로짓모형 >

	변수설정1 모형5	변수설정2 모형6	변수설정3 모형7	변수설정4 모형8
	금융위기	금융위기	금융위기	금융위기
전기 금융위기	5.418616*** (0.729)	6.183882*** (1.249)	6.007836*** (1.091)	5.033914*** (0.442)
전기 지출준칙	-1.997200*** (0.746)	-2.078215** (1.027)	-1.475876 (0.923)	-1.970704*** (0.569)
전기 채무준칙	0.244426 (1.759)	-1.386883 (1.070)	-1.283155 (1.639)	0.876855 (1.087)
전기 수지준칙	-0.558624 (1.451)	1.710246 (1.695)	0.934823 (1.644)	-0.989869 (0.977)
전기 국가신용점수	-0.017471 (0.034)	-0.089336* (0.050)		
전기 실질성장률	-0.030165 (0.081)	-0.079175 (0.118)		
전기 재정수입비율	0.259627 (0.262)	0.289182 (0.499)		
전기 재정지출비율	-0.159537 (0.262)	-0.265783 (0.450)		
전기 기초재정수지비율	-0.260641 (0.252)	-0.374999 (0.470)	-0.074702 (0.106)	
전기 국가채무비율	-0.036298* (0.019)	-0.065413** (0.030)	-0.038980* (0.021)	
전기 주식회전율		0.004283 (0.004)	0.004039 (0.003)	
전기 물가상승률		0.130581 (0.098)	0.136388 (0.118)	
전기 경상수지비율		-0.374712*** (0.144)	-0.253627*** (0.117)	-0.171956*** (0.056)
2008년 더미	5.844523*** (0.902)	7.540105*** (1.804)	6.513844*** (1.362)	5.199161*** (0.700)
2009년 더미	2.704709** (1.124)	3.281595 (2.444)	2.403190 (2.108)	2.278996** (0.930)
국가고정효과	Y	Y	Y	Y
표본 수	784	574	622	930
국가 수	28	24	25	29

4. 추가 고려 사항: 중립적 재정기구

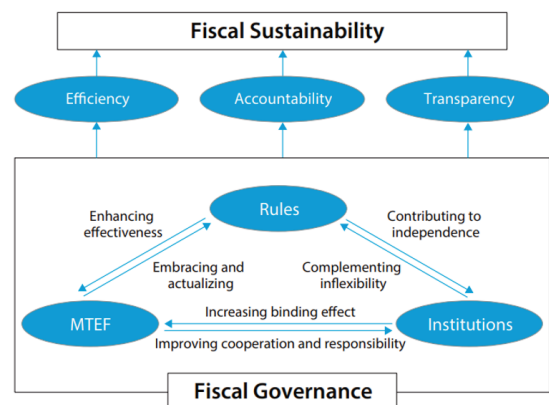
정부 재정관리가 준칙을 충실히 준수하도록 정치적으로 중립적인 재정기구 설치하여 관리·감독

<재정거버넌스의 역할과 구성>

- 재정거버넌스란?
“예산 관련 정책의 수립, 승인, 수행, 감독, 평가에 영향을 미치는 일체의 규칙, 규제, 절차” (European Commission)
- Goal & Roles: fiscal risk 제어 및 fiscal space
 - 공공지출의 효율성 제고
 - 재정의 책임성과 투명성 개선
- 3개 구성요소
 - 중기지출계획(MTEF): 이미 존재, 실효성 미흡
 - 재정준칙(fiscal rules): 도입 시도
 - 재정기구(fiscal institutions): 미도입

→ 재정거버넌스의 불완전성 문제

<Fiscal Governance: Roles and Components>



ADB Institute Policy Brief(2020, June)
MTEF = medium-term expenditure framework.

4. 추가 고려 사항: 중립적 재정기구 중요성

- 지킬 의지나 능력이 부족한 명목상의 준칙을 도입하고 상황이 어려워지면 포기해버리는 경우 다수 존재
- 창의적 회계 또는 window dressing 문제를 방지하기 위해서는 준칙 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

4. 추가 고려 사항: 중립적 재정기구 해외사례

- 독립적인 재정기구의 주된 장점은 여야 간 정파적 대립에서 자유롭고, 객관적인 정책분석에 근거하여 정치적 고려에 좌우되지 않고 정책을 결정할 수 있다는 것임
- 선진국 사례: 미국 CBO, 네덜란드 CPB, 영국 OBR, 호주의 Parliamentary Budget Office 등

<해외의 재정위원회 현황>

국가명	위원회명	수립 시기	주요 변화 시기	관할 범위	Public Relations		독립성		운영독립성		정보 접근권 (법적 근거)
					공적 보고서 생산	강한 미디어 영향력	법적 독립성	실질적 독립성	보장된 예산	직원 인사권	
호주	Parliamentary Budget Office (PBO)	2012	2013	총괄정부	○	○	○	○	○	○	○
오스트리아	Fiscal Advisory Council (FAC)	1970	2002, 2013	일반정부	○	○	○	○	○	○	○
캐나다	Parliamentary Budget Office (PBO)	2008	-	일반정부	○	○	○	○	x	○	○
덴마크	Danish Economic Council	1962	-	일반정부	○	○	○	○	x	○	x
핀란드	National Audit Office of Finland (NAO)	2013	-	일반정부	○	○	○	○	x	○	○
프랑스	High Council of Public Finance (HCFP)	2013	-	일반정부	○	○	○	○	○	x	○
독일	Independent Advisory Board to the German Stability Council (IAB)	2013	-	일반정부	○	x	○	x	x	x	○
이탈리아	Fish Fiscal Advisory Council (FAC)	2011	-	일반정부	○	○	○	○	○	○	○
네덜란드	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	1945	-	일반정부	○	○	x	○	○	○	x
스웨덴	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2007	-	일반정부	○	○	○	○	○	○	x
영국	Office for Budget Responsibility (OBR)	2010	-	일반정부	○	○	○	○	○	○	○
미국	Congressional Budget Office (CBO)	1974	-	총괄정부	○	○	○	○	○	○	○

자료: 박노욱(2022), "재정위원회 도입방안"

5. 소결: 준칙 법제화 현실적 접근

- 선진국 사례는 각국 재정건전성이 부채비율 50% 대 진입 이후 극명하게 갈림을 보여줌:
스웨덴, 독일 vs 스페인, 프랑스
- 고령화와 복지제도 본격화, 그리고 재정여건 급변으로 중장기 재정유지가능성에 중대한 도전을 받고 있는 우리나라의 재정관리 역량 강화를 위해 재정준칙은 시급히 요구되는 과제
- 정부 준칙 도입안은 지출준칙의 배제, 포괄적인 면제 사유, 독립재정기구 미설치 등에서 보완과 개선의 여지가 있으나, 도입 자체를 정면으로 반대하는 의회 내 정치적 대립구도를 고려할 때, 다소 약화된 내용의 현재 방안을 차선으로 활용하는 지혜 필요

5. 소결: 준칙 법제화 현실적 접근

- 준칙 도입을 위한 사회적 논의와 정치적 협의 기회가 충분히 제공되지 못함으로 인해, 정부 준칙안에 대한 사회적 합의 수준이 충분치 못하고 의회 다수당이 반대로 입법화 가능성이 높지 않다는 사실을 감안하지 않으면 안 됨
- ✓ 따라서 탄력적 운영 여지가 있는 정부안으로 최대한 이견을 조정하고 타협하여 입법화에 성공한 뒤, 수 년의 준칙 운영 경험을 쌓으면서 보완해가는 점진적 접근이 현실적
- ✓ 준칙 법제화 가능성을 위해 재정규율에 의한 강력한 구속력을 우선하기보다는 타협안을 통해 반대 의견을 포용해 가는 것이 바람직함

5. 소결: 준칙 법제화 현실적 접근

- 의회의 재정권한을 가능한 한 제한하지 않기 위해서라도 우선은 국회예산정책처가 중립적 재정기구의 역할을 적절히 수행할 수 있도록 역량을 강화하고 제도를 마련하는 방법을 모색할 필요가 있음
- ✓ 다만, 이러한 노력이 성과를 거두지 못하고, 준칙에 의한 효과적인 재정관리가 어려워진다고 판단될 때에는, 별도의 독립재정기구 설치를 고려할 수 있을 것임
- ✓ 준칙 면제 요건 또한 당분간 추경편성 요건과 동일하게 운영한 후, 실제 경험에서 명확한 한계가 드러나는 경우 이를 수정 보완하는 방법을 채택
- ✓ 지출준칙 역시 반드시 제도 도입 초기부터 이용돼야만 하는 것은 아니며, 제도 운영 과정에서 재정적자를 제대로 줄이지 못할 때 도입을 고려할 수 있을 것임