



해외 주요국의 재정준칙 시행 현황과 시사점

황인욱

목 차

요 약

I. 들어가며

II. 주요국의 재정준칙 시행 현황

1. 영국
2. 일본
3. 미국

III. 초국가적 재정준칙 시행 현황

1. 유럽연합(EU)
2. 기타 지역

IV. 시사점 및 정책 제언

전 세계는 2008년 세계금융위기와 2020년 COVID-19 팬데믹이라는 두 차례의 큰 경제위기 동안 경기부양 및 확장재정의 필요성에 당면하게 되었는데, 재정준칙 시행국들(현재 전 세계 106개국)은 재정 지원을 목적으로 재정준칙의 예외 및 일시적 중단을 허용하여 재정 운용의 유연성을 부여하고 법적 강제성과 균형을 맞추어 나가고 있다.

우리나라는 두 차례의 큰 경제위기에서 대규모 재정을 투입하며 GDP 대비 일반정부의 채무 비율이 47.9% (2020년 IMF 기준)에 도달하였다. 단, 현재 EU 등 주요국들이 채무 비율 상한선을 60% 기준으로 설정하고 있어, 우리나라가 총량적인 관점에서는 재정건전성을 양호하게 유지하고 있는 것으로 보이나 정부지출 및 채무 증가 속도가 매우 빠르다는 점은 주목해 볼 필요가 있다.

향후 재정준칙 도입 논의 시에는 정부가 새로운 경제위기에 적절히 대처하기 위해 재정 여력을 사전에 확보하고 재정건전성을 유지해야 하는 목표를 명확히 해야 한다. 또한 우리나라는 저출산·고령화로 인한 인구구조 변화뿐만 아니라 공기업 부채 및 가계부채 규모가 매우 크다는 사실을 고려하여, 국가채무 수준을 다른 선진국과 비교할 때는 다소 보수적으로 할 필요도 있다.



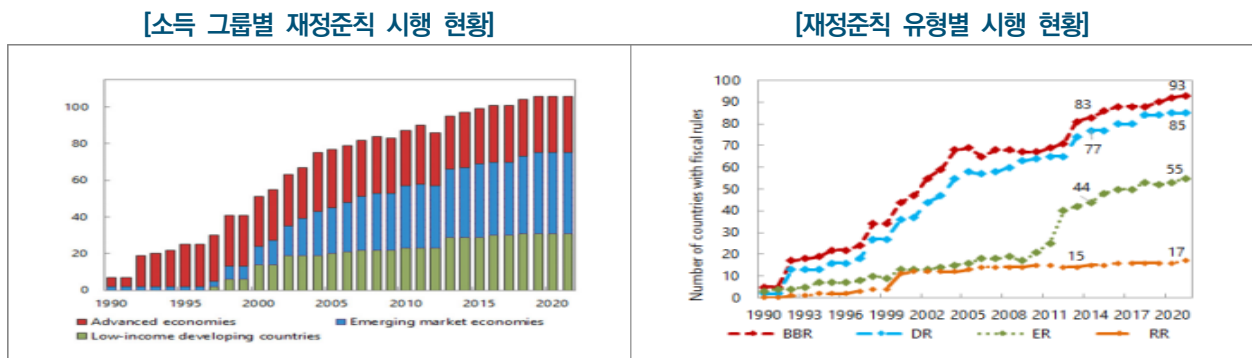
I. 들어가며

재정준칙(fiscal rules)이란 총량적인 재정지표에 대한 수치화한 목표를 설정하고, 정부의 재정적 재정정책에 제약을 가할 수 있도록 법제화한 재정운용체계를 일컫는다. 재정준칙의 필수 요소는 법적 요건이라고 할 수 있으며, 효과적으로 준칙을 집행하기 위해 법적 근거 및 강행 절차, 정부 외 감독 기능, 예외조항 등을 필요로 한다(Schaechter et al., 2012; Davoodi et al., 2022b). 현재 전 세계 106개국¹⁾이 재정준칙을 도입하여 시행 중에 있다.

IMF에 따르면, 재정준칙은 적용 기준에 따라 재정수지준칙(Budget Balance Rules, BBR), 채무준칙(Debt Rules, DR), 지출준칙(Expenditure Rules, ER), 세입준칙(Revenue Rules, RR)으로 분류²⁾되며, 중앙정부나 일반정부 또는 보다 광범위한 공공부문에 적용이 된다. 적용 범위로 한정할 경우 경제연합·공동체 단위의 초국가적(supranational) 준칙과 개별 국가별로 운영하는 국가적(national) 준칙이 있으며, 둘 다 동시에 적용하는 국가들도 있다.³⁾

[그림 1]은 전 세계 재정준칙 시행 현황을 보여주는데, 1990년대 초와 2000년대 초반에 확연히 증가한 것으로 나타난다. 1990년대 초반은 유럽이 경제통화동맹 참여를 위해 수립한 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)과 연계되며, 2000년대 초의 빠른 증가세는 신흥경제국에 의해 견인된 것이라 할 수 있다. 유형별로는 재정수지준칙 및 채무준칙이 전 세계적으로 가장 많이 시행되고 있으며, 특히 세계금융위기 직후인 2009-12년 기간 동안 지출준칙을 도입하는 국가가 가파르게 증가했던 것으로 나타났다.

[그림 1] 전 세계 재정준칙 시행 현황: 1990-2021



자료: Davoodi et al.(2022b)

- 1) 자료: 국제통화기금(International Monetary Fund, IMF) 홈페이지, 자료 검색일: 2022. 04. 25.
- 2) 재정준칙 적용 기준에 따른 분류는 다음과 같다: (1) 재정수지준칙: 정부 재정수입과 지출 사이의 재정수지 적자(balance deficit) 목표치를 설정, (2) 채무준칙: GDP 대비 채무 비율(debt-GDP-ratio)의 상한선을 설정함. 단, 환율 등 정부가 통제하기 어려운 요인들로 인하여 단기적인 목표를 설정하지는 않음, (3) 지출준칙: 정부지출 규모, 증가율 또는 GDP 대비 비중에 제한을 두어 재정수지를 조정, (4) 세입준칙: 재정수입을 늘리거나 과도한 조세부담을 방지하기 위하여 세입의 상한(ceilings)을 설정한다.
- 3) 예를 들어, 현재 EU 27개 회원국은 EU 공동의 재정준칙과 국가 단위의 개별적 준칙을 모두 시행해 나가고 있다.

우리나라는 아직 재정준칙을 도입하고 있지는 않으나 COVID-19 팬데믹에 대응하기 위하여 추가경정예산 등 대규모 확장 재정정책⁴⁾을 시행하여, 정부지출 및 채무가 빠르게 증가하고 있어 이에 대한 논의가 계속되고 있다. 이에 영국, 일본, 미국, 유럽연합(EU) 등 주요국들이 다양한 방식으로 운용하고 있는 재정준칙의 법적 기반, 재정목표 설정 기준 및 제재 방식 등에 대해 전반적으로 살펴보고자 한다. 나아가 우리나라 재정준칙 도입의 필요성과 향후 정책 수립 시 참고할 수 있는 시사점을 도출해 본다.

II. 주요국의 재정준칙 시행 현황⁵⁾

1. 영국

영국은 재정수지준칙과 채무준칙을 도입하여 운영해 오고 있으며, 「재정법(the Finance Act)」, 1998년에 승인된 재정안정화 규율(the Code of Fiscal Stability), 2010년 「재정책임법(the Fiscal Responsibility Act)」, 2011년 「예산책임 및 감사에 관한 법률(the Budget Responsibility and National Audit Act)」, 영국 의회가 주기적으로 개정·승인하는 예산책임 헌장(the Charter for Budget Responsibility) 등으로 규율하고 있다. [표 1]은 영국 재정준칙의 유형, 개정 연도 및 주요 특징을 보여준다.

[표 1] 영국 재정준칙의 개요

유형	개정 연도	주요 특징					
		정부 외 감독	강행 절차	법적 근거	예외조항	투자 제외	범위
재정수지준칙 (Budget Balance Rule)	1997 2010 2014 2015 2017 2019 2021	○	×	○	○	○	공공부문 (Public sector)
채무준칙 (Debt Rule)	1986 2020 2021	○	×	○	○	×	공공부문 (Public sector)

주: 공공부문(Public sector)은 일반정부에 비금융 공기업까지 포괄하는 넓은 개념이다. 일반정부는 중앙정부, 지방정부와 비영리 공공기관을 포함한다.
자료: Davoodi et al.(2022a)

가. 재정수지준칙(Budget Balance Rule)

영국에서 재정수지준칙(BBR)은 1997년에 처음 도입(1997~2009)되었으며, 현재까지 여섯

4) 우리나라 정부는 2020년 한해 동안 네 차례에 걸쳐 총 66.8조원(1차 11.7조원, 2차 12.2조원, 3차 35.1조원, 4차 7.8조원)을, 2021년에는 두 차례에 걸쳐 총 49.8조원(1차 14.9조원, 2차 34.9조원)을 추가경정예산으로 투입하였다. 2022년에는 16.9조원의 1차 추가경정예산이 국회에서 확정되었다. 자료: e-나라지표(<https://index.go.kr>) 및 기획재정부 홈페이지(<https://www.moef.go.kr>)

5) 제II ~ III장의 내용은 Lledo et al.(2017) 및 Davoodi et al.(2022a, 2022b)을 주로 참조하였다.

차례(2010, 2014, 2015, 2017, 2019, 2021) 개정이 이루어졌다. 재정수지준칙은 재정수지의 정의 및 목표치, 재정정책의 기간 변화 등을 반영하여 개정되고 있다.

영국 정부는 1997~2009년 기간 동안 공공부문 경상 예산(current budget)의 균형을 맞추기 위해 황금률(Golden rule)을 적용하였으며, 정부 차입을 공공투자 지출을 위한 목적으로 한정하여 허용하였다. 하지만 세계금융위기에 대응하기 위해 2008년 11월부터 2009년 12월까지 재정준칙을 일시적으로 중단하고 임시 운영규칙⁶⁾을 적용하였는데, 이는 1998년 승인된 재정안정화 규율(the Code of Fiscal Stability)의 예외조항에 의거한다.

세계금융위기 직후인 2010년에는 매년 예산을 편성하는 방식을 3~5년 단위의 중기적인 체계로 변경하였으며, 2010~14년에는 경기 조정된(cyclically adjusted) 경상 예산이 5개년도 만기 시점(2015~16년)에서 균형을 달성하도록 개정하였다. 2014~15년에는 경상 예산이 5개년 만기 기준이 아닌 세 번째 연도에서 수지 균형을 이루도록 하였으며, 2015~16년에는 종합수지 흑자를 달성하도록 하였다. 2017~18년에는 공공부문 순차입금이 GDP의 2%를 초과하지 않도록 재정수지준칙을 개정하였다.

최근 들어 2019 보수당 총선거 성명서(the 2019 Conservative Party general election manifesto)를 통하여 다음 세 가지 새로운 준칙이 도입되었다. 첫째, 경상 예산은 5년 단위 세 번째 연도에서 균형을 이루어야 한다. 둘째, 공공부문의 순투자가 5개년도 상에서 GDP의 3%를 초과할 수 없다. 셋째, 공공부채에 대한 이자 지불금이 정부 수입의 6%를 초과할 수 없도록 한다 (debt-interest-to-revenue rule).

법률로 제정된 재정준칙들은 COVID-19 팬데믹의 발현으로 2020년 3월 예산 이후 곧바로 유예되었으며, 2017 예산책임 헌장(the 2017 Charter for Budget Responsibility)의 3.6⁷⁾에 근거하여 예외조항이 적용되었다. 2021년 10월 영국 정부는 포스트-코로나 재정 계획의 일부로 새 예산안을 도입하고 재정준칙을 복구시켰다. 이에 5개년도 세 번째 연도까지 경상 예산의 균형을 맞춰야 하고, 공공부문 순투자가 5개년 평균 GDP의 3%를 초과할 수 없다.

나. 채무준칙(Debt Rule)

영국 정부는 1997~2009년 기간 동안 공공부문 순채무를 GDP의 40% 미만으로 줄이고 이를 유지하도록 하는 채무준칙(DR)을 시행하였다. 그러나 2010~15년에는 수치적 목표를 중단하

6) 경기가 침체국면을 벗어나면 경상 예산을 조정하고, 경기가 완전히 회복하였을 때 예산 균형과 부채 감축을 이루도록 하는 재량적 재정 정책으로의 선회를 의미한다. 자료: Schaechter et al.(2012)

7) Chapter 3. The government's fiscal policy framework. 3.6. In the event of a significant negative shock to the UK economy, the Treasury will review the appropriateness of the fiscal mandate and supplementary targets as a means of returning the public finances to balance as early as possible in the next Parliament. 자료: HM Treasury, "Charter for Budget Responsibility: autumn 2016 update", 2017.

고, GDP 대비 공공부문 순채무 비율을 5개년도 종료 시점까지 낮추도록 개정하였다. 따라서, 2015~20년 기간 동안 공공부문 순채무가 2020~21년까지 매년 축소되어야 한다.

2021년 10월 27일 영국 정부는 팬데믹 기간으로 한정해 새로운 채무 준칙을 적용하였는데, 이에 따라 영란은행(Bank of England)을 제외한 공공부문의 순채무가 5개년도 기준 세 번째 연도까지 감축되어야 한다.

2. 일본

일본은 제2차 세계대전 직후 1947년에 재정수지준칙을 도입하였으며, 2006년에는 지출준칙을 추가 도입하여 시행해 오고 있다. 일본의 재정준칙은 1947년 제정한 「재정법(the Public Finance Law)」, 1990년대 버블 붕괴 이후 1997년 재정구조 개혁을 위해 제정한 「재정구조 개혁법(the Fiscal Structure Reform Act)」, 국가전략실 주도로 2010년 6월 각의 결정한 재정 운영 전략(the Fiscal Management Strategy) 등으로 규율된다. [표 2]는 일본 재정준칙의 유형, 개정 연도 및 주요 특징을 나타낸다.

[표 2] 일본 재정준칙의 개요

유형	개정 연도	주요 특징					
		정부 외 감독	강행 절차	법적 근거	예외조항	투자 제외	범위
재정수지준칙 (Budget Balance Rule)	1947 1998	×	×	○	×	○	중앙정부 (Central government)
지출준칙 (Expenditure Rule)	2006 2010 2015 2018	×	×	정치적 약속 (Political commitment)	×	×	중앙정부 (Central government)

자료: Davoodi et al.(2022a)

가. 재정수지준칙(Budget Balance Rule)

1947년 이후로 일본의 「재정법(the Public Finance Law)」은 정부의 경상지출이 국내 세입을 초과할 수 없다는 Golden rule을 포함하고 있다.⁸⁾ 그러나 일본 정부는 1990~93년 기간을 제외하고, 1975년 이후부터 이 준칙을 포기할 것을 요청하였다.

1997년에는 「재정구조 개혁법(the Fiscal Structure Reform Act)」을 채택하고 총 재정적자(단, 사회보장기금 제외)가 GDP의 3%를 초과하지 않도록 감축할 필요가 있으며, 2003년까지 경상지출을 위해 국채(JGB)를 발급할 수 없다고 명시하였으나 1998년 아시아 금융위기에 따른 경기 침체 여파로 1년여 만에 폐지되었다.⁹⁾

8) 투자의 경우 Golden rule에서 제외되지만 총량적 적자(overall deficit)에는 포함이 된다.

일본 재정은 2000년대 초부터 이미 지속가능성을 잃은 것으로 평가받았지만 일본은행의 저금리정책 및 해외투자자들의 낮은 일본국채 보유 비율로 재정위기는 나타나지 않았다. 그러나 2008년 글로벌 금융위기, 2011년 동일본 대지진으로 대내외 경제 환경이 좋지 않은 상황에서 2012년 출범한 아베 내각은 양적완화와 재정책확장 등 적극적인 거시경제정책을 도입했다.

2018년 6월 아베 내각은 2020년까지 재정적자를 완만하게 흑자 수준으로 복구시키는 것이 어려워지자 목표 달성 시점을 2025년까지 연장하였다. 따라서, 2025년까지 GDP 대비 채무비율(debt-GDP ratio)을 점차 낮추어 나가야 하나 채무수준 및 채무감축 속도에 대한 양적 제한을 두고 있지는 않다.

2021년 6월 스가 정부는 ‘경제재정운영과 개혁의 기본방침(the Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform 2021)’을 각의 결정하고 중장기 재정건전화 대책을 발표하였으나 2018년에 아베 내각이 설정한 재정건전화 실현을 위한 구체적인 대안을 제시하지는 못하였다.

나. 지출준칙(Expenditure Rule)

2006년 정부 내각 결정에 따라 지출 유형(예를 들어, 공공투자, 사회보장 등)별로 2011년까지의 목표 수치를 설정하였다. 다만, 2006년 목표는 2007~08년도 예산(회계연도 기준, FY)에는 유효하였으나 2009년에는 세계금융위기로 인해 목표 수치를 달성하지 못하였다. 일본 정부는 2010년 6월 22일 이후부터 발효된 재정운영 전략(the Fiscal Management Strategy)을 통하여 중기적 재정 체계를 도입하였으며, 총량적 지출 제한(overall expenditure limit)¹⁰⁾ 등을 포함하였다.

한편, 아베 행정부에 의해 2013년에 폐지되었던 지출 상한제(expenditure ceiling)는 2018년까지 1.6조엔 증가라는 조항과 함께 2015년에 재시행되었으나 정부 발표에 대한 내각 결정이 이뤄지지 않는 않았다. 2018년 이후부터는 정부 총지출에 대한 양적 제한이 폐지되었다.

다. 기타: 페이고 원칙(Pay-As-You-Go Rule)¹¹⁾

일본은 재정운영 전략(the Fiscal Management Strategy)을 통하여 2010년에 페이고 원칙(PAYGO rule)을 도입(2011년 발효)하였는데, 이는 정부지출의 증가(또는 세입 감소)가 영구

9) 1997년 11월 「재정구조 개혁법」이 제정된 시기는 외환위기가 아시아 전역으로 확산되는 시점이었다. 이에 일본의 실질 경제성장률은 1998년에 마이너스를 기록하고 2년여 만에 일본경제는 다시 침체 국면으로 전환되었다. 그러나 「재정구조 개혁법」은 경기 침체에 대응할 수 있는 예외조항을 갖추고 있지 못했기 때문에, 1998년 12월 거의 모든 조항을 정지시키는 「재정구조 개혁법 정지법」을 제정하였다.

10) 총량지출 제한은 채무 상환(debt repayment) 및 이자 지급(interest payment)을 제외한 일반회계 지출(general account expenditure)이 이전 회계연도의 지출을 초과할 수 없음을 나타낸다.

11) 페이고 원칙은 정부 재정 건전화 방안의 하나로, 의무지출 정책 추진 시 재원 확보를 위한 대책을 함께 검토하도록 하는 것을 말한다. 따라서, 의무지출 증가(또는 세입 감소) 입법 시 이에 대응하는 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화하여야 한다.

적으로 지출 감소(또는 세입 증가)를 통하여 상쇄되도록 하는 것을 의미한다. 페이고 원칙은 일본 내 고령화 관련 지출을 다루기 위해 중요해지고 있으나 국가재정에서 큰 비중을 차지하고 있지는 않아 재정준칙으로 보고 있지는 않다.

3. 미국

미국은 1986년 재정수지준칙을 도입하였으며, 1990년에는 지출준칙을 추가 도입하였다. 미국의 재정준칙은 1985년에 제정된 「그램-루드만-홀링스법(Gramm-Rudman-Hollings Act)」, 「1990년 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)」, 「2011년 예산통제법(the Budget Control Act of 2011)」 등으로 규율된다. [표 3]은 미국 재정준칙의 유형, 개정 연도 및 주요 특징을 보여준다.

[표 3] 미국 재정준칙의 개요

유형	개정 연도	주요 특징					
		정부 외 감축	강행 절차	법적 근거	예외조항	투자 제외	범위
재정수지준칙 (Budget Balance Rule)	1986	○	○	○	×	×	연방정부 (Federal government)
지출준칙 (Expenditure Rule)	1990 2011	○	○	○	×	×	연방정부 (Federal government)

자료: Davoodi et al.(2022a)

가. 재정수지준칙(Budget Balance Rule)

미국은 1980년대 쌍둥이 적자(twin deficits phenomenon)¹²⁾가 심화되자 재정적자 감축을 달성하기 위하여 1985년 말 「그램-루드만-홀링스법(GRH Act)」을 제정하였으며, 1986~91년까지 달성해야 할 균형예산과 연간 적자 목표치를 구체적으로 명시하였다. 만일 입법이 된 정책이 적자 목표 수치를 달성하지 못하게 되면, 자동적으로 강제삭감(sequesters)¹³⁾ 조치를 적용받게 된다.

12) 1980년대 미국의 로널드 레이건(Ronald W. Reagan) 대통령 재임 당시 재정수지 적자와 경상수지 적자가 동시에 발생한 상황을 일컫는다. 두 차례의 오일쇼크를 겪은 미국은 스태그플레이션(stagflation) 상황에 직면해 있었는데, 레이건 대통령은 경기회복을 위해 국채발행과 재정지출을 확대하였다. 한편, 당시 미 연준 의장이었던 폴 볼커(Paul Volcker)는 인플레이션에 대응하기 위해 금리를 계속 올렸다. 금리 인상은 금융자산 수익에 의하여 발생한 글로벌 자본의 유입을 늘려 미 달러를 절상시키고 미국의 경상수지 적자를 더욱 심화시켰다.

13) 강제삭감 제도는 재정적자 감축을 목표로 하는 재정건전화 이행수단으로서 1985년 「그램-루드만-홀링스법(GRH Act)」에서 강제이행도구(enforcement mechanism)로 처음 도입되었으며, 「2011년 예산통제법」과 2010년 제정된 PAYGO 원칙에서도 명시되었다.

나. 지출준칙(Expenditure Rule)

미국은 1991~2002년 기간 동안 「1990년 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)」에 근거하여 재량적 지출에 대한 연간 한도를 설정하였는데, 2002년 말에 소멸되었다. 단, 1998년 이후부터 대규모 재정흑자가 발생할 경우 지출준칙을 적용하지 않는다.

미국의 재정은 2003년 이라크 전쟁 이후 악화되기 시작하였으며, 2008년 금융위기를 극복하기 위한 재정지출의 확대에 의해 재정 상황이 더욱 나빠지게 되었다.¹⁴⁾ 세계금융위기 직후인 2011년 8월 미 의회는 재정건전화 방안으로 「2011년 예산통제법(the Budget Control Act of 2011)」을 제정하여 2021년까지 약 9,000억 달러를 절감하는 재량 지출에 대한 법정 상한(discretionary spending caps)을 설정하였으며, 2012~30년 기간 동안 직접 지출에 대한 한도까지 명시하고 있다.¹⁵⁾

다. 기타: 페이고 원칙(Pay-As-You-Go Rule)

페이그 원칙의 경우 대규모 예산 총량에 수치 한도를 설정하지 않고 있어 일반적으로 절차적 규정(procedural rules)으로 인정하고 있다. 1990~2002년 기간 동안 「1990년 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)」에 근거하여 한시적으로 운영되었다. 페이고 원칙은 재정중립성을 유지하기 위하여 법률로 제정한 보장적 지출(entitlement spending)¹⁶⁾ 또는 과세 변경 시에 적용이 되었다.

미국은 세계금융위기 이후 확대된 지출 및 채무를 감축하기 위해 한시적으로 적용하던 PAYGO 원칙을 2010년 2월 「2010년 법률상 페이고 법(the Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)」을 제정하고 재시행하였다. 이 법은 별도의 시효 규정이 없으며, 별도의 입법이 없는 한 계속 적용되는 영구법이다. 단, 재량 지출에 대한 제약이 없으며, 국가비상사태 및 사회보장기금 등과 같은 프로그램들은 제외된다.

14) 미국 정부는 경제위기 극복을 위하여 「2008년 경기부양법(the Economic Stimulus Act of 2008)」과 「2008년 긴급경기안정화법(the Emergency Economic Stability Act of 2008)」을 신속하게 시행하였다.

15) 단, 국가비상사태나 해외 긴급작전 예산(overseas contingency operations)은 지출 한도에서 제외된다.

16) 보장적 지출(또는 자격 지출)은 법에서 요구하는 특정 프로그램에 대한 정부의 의무적 지출을 말한다. 미 의회는 연 세출법안(appropriations bill) 절차에서 벗어나 의무적 프로그램에 대한 지출을 법률로 제정한다.

III. 초국가적 재정준칙 시행 현황

1. 유럽연합(European Union, EU)

유럽연합(EU)은 2020년 1월 브렉시트(Brexit)로 영국이 탈퇴하여 현재 27개 회원국¹⁷⁾으로 구성되어 있다. EU는 재정수지 및 지출, 채무 부문에 준칙을 적용하고 있으며, 초국가적 준칙으로 운영되는 특징이 있다([표 4] 참조). EU 회원국 모두 공동의 준칙을 따르면서 개별 국가별로 재정준칙을 함께 운영해 나가고 있다.¹⁸⁾

[표 4] 유럽연합(EU) 재정준칙의 개요

유형	개정 연도	주요 특징					
		정부 외 감독	강행 절차	법적 근거	예외조항 (시작 연도)	투자 제외	범위
재정수지준칙 (Budget Balance Rule)	1992 2005 2012	○	○	초국가적 (Supra-national)	○ (2005)	×	일반정부 (General government)
지출준칙 (Expenditure Rule)	2012	○	○	초국가적 (Supra-national)	○ (2012)	×	일반정부 (General government)
채무준칙 (Debt Rule)	1992	○	○	초국가적 (Supra-national)	○ (2005)	×	일반정부 (General government)

주: 일반정부(General government)는 중앙정부, 지방정부와 비영리 공공기관을 포함하는 개념이다.
 자료: Davoodi et al.(2022a)

가. 초국가적 준칙(Supranational Rules)

EU의 초국가적 재정준칙은 「안정과 성장에 관한 협약(the Stability and Growth Pact, SGP)」¹⁹⁾에서 처음 제시되었다. SGP는 1997년에 승인된 후 2005년, 2011~13년에 개정이 되었으며, 1992년 마스트리흐트 조약(Maastricht Treaty)²⁰⁾에서 수립한 예산 기준을 명확히 하였다. SGP 협약은 재정 불균형이 축적되는 것을 사전에 제어하기 위한 감시·조정 기능인 (1) 예방적 수단(preventive arm) 및 과잉 재정 불균형을 시정해주는 (2) 교정적 수단(corrective arm) 또는 초과 적자에 대한 절차(Excessive Deficit Procedure, EDP)를 제공한다.

17) 현재 유럽연합(EU)에는 오스트리아, 벨기에, 불가리아, 크로아티아, 키프로스, 체코 공화국, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴이 회원국으로 등록되어 있다. 자료 검색일: 2022. 04. 27.

18) Lledo et al.(2017) 및 Davoodi et al.(2022a)은 각 국가별 재정준칙에 대해 자세히 소개하고 있다.

19) 「안정과 성장에 관한 협약(SGP)」은 EU 내 국가들이 건전한 재정을 추구하고, 회원국 간 재정정책의 협력을 보장하도록 설계된 일련의 규칙을 의미한다.

20) 유럽공동체 12개국인 1992년 2월 7일 네덜란드 마스트리흐트에서 서명하고, 1993년 11월 1일부터 발효되었다. 이 조약은 유럽연합(EU)의 정식 출범 및 단일 통화인 유로화 채택의 시작점이 되었다.

나. 재정수지준칙(Budget Balance Rule) & 지출준칙(Expenditure Rule)

「안정과 성장에 관한 협약(SGP)」은 두 가지 주요 재정준칙을 포함한다. 첫째, 총 재정적자 비율은 GDP의 3% 이하를 유지하고, 국가채무 비율은 GDP의 60% 이하이거나 이 수준까지 충분히 감축되어야 한다(교정적 조치). 둘째, 중기적으로 총예산의 상태가 명목상 균형에 근접하거나 흑자가 되어야 한다(예방적 조치).

2005년 SGP 개정안은 균형에 근접해야 하는 준칙을 국가별 중기적 목표(Medium-Term Objectives, MTOs)로 대체하였다. 따라서, EU 회원국들은 MTO를 준수하거나 적정 조정경로(매년 최소한 GDP의 0.5% 개선)를 통하여 MTO에 수렴해야 한다. 이는 GDP의 3%라는 재정적자 한도 규정 위반에 대한 안전 마진(safety margin)을 제공한다고 볼 수 있다.

2011년 SGP 개정안으로 발효된 6개 EU법령의 총칭(Six Pack)은 채무감축 속도에 대하여 1/20 요건(the 1/20th requirement)²¹⁾을 추가하였다. 또한, 중기적 재정목표(MTO)의 이행을 평가하기 위하여 구조적 재정수지(Structural Budget Balance, SBB)²²⁾를 지출준칙에 포함시켰다. 따라서, EU 회원국은 연 지출 증가율(실업급여 등 제외)이 중기적 잠재 GDP 성장률을 초과하지 않아야 한다.

2012~13년 개정안인 재정협약(Fiscal Compact) 및 2개 EU법령의 총칭(Two Pack)은 감시 및 집행 절차를 강화하였다. 재정협약 개정 전까지는 중기재정목표와 관련된 강행 장치가 부재하였으나 헌법이나 제정법에 구조적 재정수지준칙²³⁾을 명시하도록 하고, 자동 교정장치²⁴⁾를 도입하게 하였다.

2012년 3월에는 영국, 체코를 제외한 모든 EU회원국이 재정협약에 서명하였으며, 중기적 재정목표 상 (1) 공공부채가 GDP의 60% 이하일 때, GDP의 0.5%라는 구조적 적자 하한선을 설정하고, (2) GDP 대비 정부채무 비율(the government debt ratio)이 GDP의 60%보다 현저히 낮거나 채무 지속 위험이 낮은 경우 GDP의 1%로 하한선을 적용하고 국가법(헌법 수준)에 명시하도록 하였다. 또한, 회원국들이 재정협약을 제대로 이행하지 않을 경우 유럽연합 사법재판소(the Court of Justice of the European Union)에 소송을 제기할 수 있게 되었다.²⁵⁾

21) 1/20 요건은 국가채무가 GDP 대비 60%를 초과한 경우, 그 초과분을 20년 기간 동안 줄여 나가면서 지난 3년 평균으로 연평균 1/20 이상씩 감축해야 하는 국가채무 기준을 의미한다.

22) SBB는 경기 순환 및 단 한번(one-off)의 재정 조치 효과도 없을 때의 재정수지를 의미한다. 따라서, 구조적 재정수지를 산정하기 위해서는 경기 순환 및 일시적 정부 조치를 배제하게 된다. 경기 순환의 효과는 GDP 갭(gap)으로 추정하며, 실질 GDP와 잠재 GDP의 차이로 정의한다. 잠재 GDP는 인플레이션 없이 경제가 도달할 수 있는 최대 산출량을 가리킨다.

23) 구조적 재정수지 준칙(Structural Budget Balance Rule, SBR)은 GDP의 0.5%라는 구조적 적자(structural deficit)의 하한선을 설정하였다. 단, 공공부채가 GDP의 60% 이하이면, GDP의 1%가 적용된다. 참고로, 구조적 적자란 경제가 최대 잠재 GDP를 완전히 이행할 때를 가정하여 산출한다.

24) 자동 교정장치(Automatic correction mechanism)는 재정협약의 주요 구성요소이며, 한 국가의 구조적 수지가 중기적 목표(MTO) 또는 조정경로에서 크게 벗어나게 되면 이러한 편차를 자동 교정하도록 작동이 된다.

25) 추가 조항은 자동 교정장치 및 초과적자에 대한 절차(EDP)를 채택한 국가들에 대한 강행 규정 등을 포함한다. 또한, 유로 안정화 기구(the

다. 채무준칙(Debt Rule)

마스트리흐트 조약은 일반정부 채무에 대해 GDP의 60%라는 한도를 부과한다. 2011년 11월 6개 EU 법령의 총칭(Six Pack)은 실제 부채 비율과 3개년 평균 60% 한계값 간의 격차를 줄여야 하는 1/20 요건을 명시하였다. 만약 이 요건이 불충분하게 이행되면, 초과 적자에 대한 절차(Excessive Deficit Procedure, EDP)를 통하여 제재 및 벌금이 부과된다.

EDP의 발동은 경제재정이사회(the Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN)의 가중다수결(qualified majority)에 의해 결정되는데, 다음의 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 첫째, EU 회원국의 55% 이상이 투표에 참여(회원 27개국 중 15개국 이상)해야 한다. 둘째, 적어도 유럽연합 총인구의 65%에 상당하는 회원국들의 지지가 필요하다.

라. 일반 예외조항(General Escape Clause)

EU의 일반 예외조항은 2011년 SGP 개정안으로 발표한 6개 EU 법령의 총칭(Six Pack)에서 도입되었다. 2020년 3월 20일 유럽위원회(the European Commission)는 COVID-19로 인하여 심각한 경기 침체가 올 것을 예측하고, 3월 23일에 EU 재무장관들(the EU ministers of finance)에게 예외조항의 승인을 요청하였다. 2022년 현재에도 예외조항은 유효한 상황이지만 유럽위원회는 2023년 적용 여부를 아직 결정하지 않았다.

2. 기타 지역

현재 유럽연합(EU)뿐만 아니라 중앙아프리카 경제공동체(Central African Economic and Monetary Community, CEMAC), 동아프리카 통화연합(East African Monetary Union, EAMU), 동캐리비안 통화연합(Eastern Caribbean Currency Union, ECCU), 서아프리카 경제통화연합(West African Economic and Monetary Union, WAEMU) 등이 초국가적 재정준칙을 도입, 시행해 나가고 있다.²⁶⁾

최근 COVID-19 발현 이후 대다수 국가는 경기부양과 재정 지원을 목적으로 (1) 예외조항의 발동, (2) 일시적 유예, (3) 허용치 수정 등 재정준칙의 예외 또는 일시적 중단을 허용하고 있다.²⁷⁾ 또한, 유럽연합(EU), 중앙아프리카 경제공동체(CEMAC), 동캐리비안 통화연합(ECCU), 서아프리카 경제통화연합(WAEMU)도 팬데믹에 대응하기 위해 연합·공동체 단위의 재정준칙을 유예 또는 완화하거나 예외조항을 적용하고 있다([표 5] 참조).

European Stability Mechanism)에 의한 재정 지원은 재정협약에 서명한 회원국에만 제공이 된다.

26) 자세한 내용은 Davoodi et al.(2022a)을 참조할 수 있다.

27) COVID-19 팬데믹 기간 동안 30개국 이상이 재정준칙의 예외조항을 적용하였다(아르메니아, 조지아, 영국 등). 또한 많은 국가들이 재정준칙을 일시적으로 중단(아제르바이잔, 아이슬란드, 인도네시아 등)하였으며, 약 20개국이 재정준칙의 준수 한도를 수정하였다(칠레, 멕시코, 베트남 등). 자료: Davoodi et al.(2022b)

[표 5] COVID-19 팬데믹에 대응한 초국가적 재정준칙의 주요 내용

공동체	주요 내용
유럽연합 (EU)	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 3월 유럽 위원회는 최초로 예외조항 발동 - 중기적으로 재정 지속성(fiscal sustainability)을 위협하지 않는다면, 평시 예산 요건에서 일시적으로 벗어날 수 있도록 허용 - 2022년 말까지 예외조항의 적용을 연장
중앙아프리카 경제공동체 (CEMAC)	<ul style="list-style-type: none"> - CEMAC은 예외조항을 가지고 있지 않아 팬데믹 기간 동안 재정준칙을 유예하였음 - 2020년 5개 회원국은 재정적자 상한인 GDP의 1.5%를 달성하지 못함. 또한, 2개 회원국은 GDP의 70%라는 채무목표를 이행하지 못하였음 - 아직 정해진 바는 없으나 2023년까지 재정준칙의 복구를 예상하고 있음
동캐리비안 통화연합 (ECCU)	<ul style="list-style-type: none"> - ECCU는 공동체의 예외조항을 가지고 있지 않으나 GDP 대비 채무 비율이 60%에 수렴하도록 하는 목표의 달성 시점을 2035년까지 5년 더 연장 - 관광업에 크게 의존하는 회원국은 2020년도 GDP가 약 16% 위축되었음. 또한, 2020년의 공공 부채는 GDP의 84%, 2021년에는 GDP의 약 90%에 도달함
서아프리카 경제통화연합 (WAEMU)	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 4월 WAEMU의 8개 회원국은 일시적으로 재정준칙('GDP의 3% 재정적자 상한' 및 'GDP의 70% 채무목표' 포함)을 완화함 - 팬데믹 기간 중 '3중 위기(경제, 보건, 안보)' 및 '대외준비자산(external reserves) 위험'에 직면하였음 - 재정준칙의 복구 시점에 대해 명시하지는 않았으나 2024~26년까지 목표 수치에 수렴하도록 하고 있음

자료: Davoodi et al.(2022b)

IV. 시사점 및 정책 제언

전 세계는 2008년 세계금융위기와 2020년 COVID-19 팬데믹이라는 두 차례의 큰 경제위기 동안 경기부양 및 확장재정의 필요성에 당면하게 되었다. 이러한 긴급상황에서 많은 국가들은 재정준칙의 적용을 일시적으로 중단하거나 심각한 경기 침체 또는 자연재해 등 예외 상황을 인정하는 조항들을 발동하고, 외부적 경제충격에 적극적으로 재정적인 대응을 해 나갔다. 이는 경제 위기 시 경기변동 충격에 대한 국가 재정 운용의 유연성 확보 및 준칙의 지속적 유지를 가능하게 해주는 효과를 가져오게 된다.

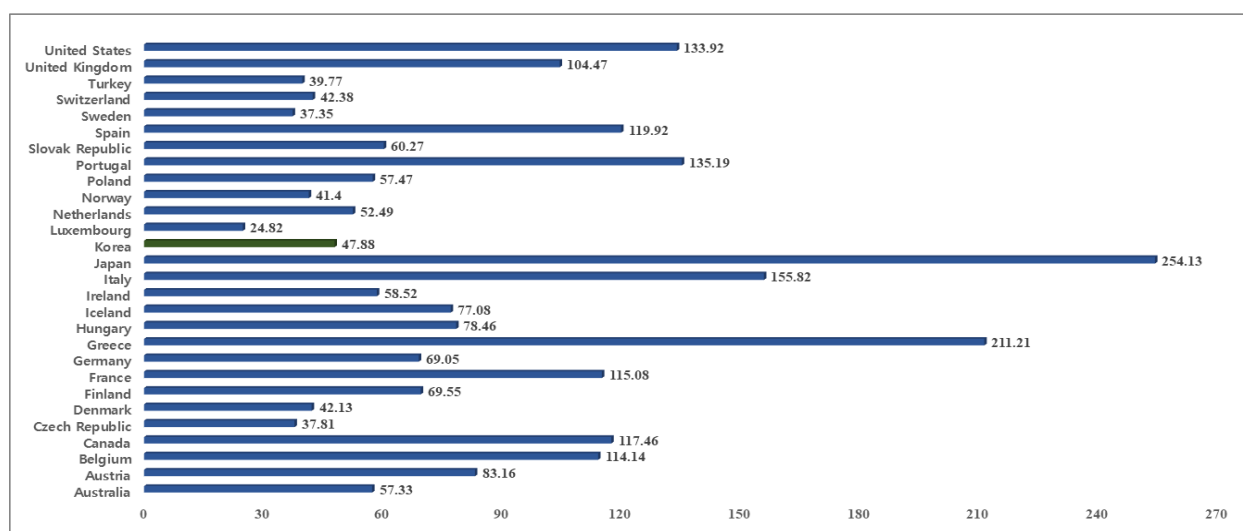
영국은 경제위기 상황에서 준칙을 일시 유예하거나 임시운영 규칙을 적용하였으며, 경기적 요소를 제거한 구조적 수지나 경기변동조정 수지를 도입하여 재정준칙의 지속성을 강화하는 조치들을 단행해 나갔다. 최근 EU를 포함한 경제·통화연합체도 팬데믹에 대응하기 위해 예외조항을 승인하는 등 일시적으로 재정 운용의 유연성을 부여하고, 재정정책에 대한 항구적 제약을 부과하는 법적 강제성과 균형을 맞추어 나가고 있다. 단, 미국은 예외조항을 두고 있지는 않으나 세계 경제에서 주도적 힘을 가진 기축통화국인데다가 총지출 한도를 법률로 정하고 이를 지키지 못할 경우 강제삭감(sequestration process) 등을 진행하여 총량 규율을 유지해 나가고 있다.

한편, 일본은 1998년 아시아 금융위기로 인한 경기 침체에 대응할 수 있는 예외조항을 갖추고 있지 못했기 때문에 「재정구조 개혁법」의 거의 모든 조항을 정지시켰으며, 세계금융위기 직후인

2013년에는 지출상한제를 폐지(2015년에 재시행)하는 등 경제위기 시마다 준칙의 지속성을 유지해 나가지 못하였다. 현재 일본의 GDP 대비 일반정부 채무 비율은 254.13%(2020년 기준)로 주요국 중 가장 높게 나타나고 있는데, 이러한 결과는 경기변동, 재정환경 및 사회구조적 변화 대응에 경직적으로 준칙을 운용한다면 실패할 수도 있다는 사례를 보여준다([그림 2] 참조).

현재까지 우리나라는 재정건전성 측면에서 건실한 평가를 받아왔으며, 외부적 경제충격에도 적극적인 재정 대응이 가능하도록 국가재정 상황을 유지해 왔다. 하지만 두 차례의 큰 경제위기에서 대규모 재정을 투입하며 GDP 대비 일반정부의 채무 비율이 47.88%(2020년 기준)²⁸⁾로 50%에 근접하였다([그림 2] 참조). 현재 EU 등이 GDP 대비 채무 비율 상한선을 60%로 설정하고 있는 상황에 비추어보면, 총량적인 관점에서 아직 우리나라는 재정건전성을 양호하게 유지하고 있는 것으로 보이나 정부지출 및 채무 증가 속도가 대단히 빠르다는 사실은 주목해 볼 필요가 있다.²⁹⁾

[그림 2] 주요국 GDP 대비 일반정부 채무 비율 (General Government Debt, Percent of GDP)



주: 2020년도 기준이며, 자료를 바탕으로 저자가 작성하였음

자료: IMF 홈페이지, https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE

확장적 재정정책은 경제위기 시 반드시 필요하다. 영국의 경제학자 케인즈(John M. Keynes)는 경기 침체 상황에서 적자 지출을 해야 한다고 하였으며, 최근 연구 중에서도 Auerbach and Gorodnichenko(2012)는 경기 침체 국면에서 재정지출 확대의 승수효과(fiscal multipliers' effect)가 커져 더욱 효과적인 것을 보여준다. 따라서 재정준칙 도입 시에는 총량적인 지출 확대

28) 자료: IMF 홈페이지, https://www.imf.org/external/datamapper/GG_DEBT_GDP@GDD/SWE

29) IMF(2021)는 2026년 말 우리나라 일반정부 국가채무가 GDP 대비 66.7%에 도달할 것으로 전망하였으며, 주요 35개 선진국 중에서 증가 속도가 가장 빠른 것으로 보고 있다. 또한, 2010~20년까지 과거 10년간 우리나라의 GDP 대비 국가채무 증가율은 4.97%로 나타났으며, [그림 2]에 포함된 주요국 중 호주(10.89%)와 스페인(7.08%) 다음으로 높게 나타났다.

를 제한하는 데에 목적을 두는 것보다는 정부가 새로운 경제위기에 적절히 대처하기 위해 재정 여력을 사전에 확보하고 재정건전성을 유지해 두어야 한다는 목표를 명확히 해야 할 것이다.³⁰⁾

머지않아 급속한 인구 고령화와 낮은 출산율에 따른 인구구조 변화로 인하여 GDP 성장률의 정체(또는 축소) 및 건강보험과 연금 등의 복지 지출 증가가 불가피할 것으로 보인다. 더욱이 우리나라는 공기업 부채 및 가계부채 규모가 매우 커서, 국가채무 수준을 다른 선진국과 비교할 때는 다소 보수적으로 할 필요도 분명히 있다(홍순만, 2021).³¹⁾ 이러한 경제구조 변화와 국가재정 상황을 종합적으로 고려하여, 재정환경 변화 대응 및 재정의 지속가능성 유지를 위하여 법적 요건을 갖춘 재정준칙의 도입에 대한 많은 논의와 충분한 검토가 필요한 시점인 것으로 보인다.

참고문헌

- * 기획재정부 보도자료, 「재정의 지속가능성 유지 위한 『한국형 재정준칙』 도입 추진 - 의견수렴 거쳐 국가재정법 개정안 국회 제출 예정 -」, 2020. 10. 05.
- * 한국은행 보도자료, 「금융안정 상황(2022년 3월)」, 2022. 03. 24.
- * 홍순만, 『조세와 재정의 미래: 지속 가능한 복지를 위한 증세 방향』, 2021. 11.
- * 황순주, 『공기업 부채와 공사채 문제의 개선방안』, KDI Focus 제106호, 2021. 04.
- * Auerbach, Alan J. and Yuriy Gorodnichenko, “Measuring the Output Responses to Fiscal Policy”, *American Economic Journal: Economic Policy* 4(2), 2012.
- * Davoodi, Hamid R., Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Andresa Lagerborg, W. Raphael Lam, and Sharanya Pillai, “Fiscal Rules at a Glance: An update 1985–2021”, *International Monetary Fund*, 2022a.
- * Davoodi, Hamid R., Paul Elger, Alexandra Fotiou, Daniel Garcia-Macia, Xuenhui Han, Andresa Lagerborg, W. Raphael Lam, and Paulo Medas, “Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID–19 Pandemic”, *IMF Working Paper No.22/11*, *International Monetary Fund*, 2022b.
- * HM Treasury, “Charter for Budget Responsibility: autumn 2016 update”, 2017.
- * *International Monetary Fund*, “Fiscal Monitor: Strengthening the Credibility of Public Finance”, 2021.
- * Lledo, Victor, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, Samba Mbaye, and Young Kim, “Fiscal Rules at a Glance”, *International Monetary Fund*, 2017.
- * Schaechter, Andrea, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber, “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the ‘Next Generation’ Rules: A New Dataset”, *IMF Working Paper, No.12/187*, *International Monetary Fund*, 2012.

30) 2021년 12월, 정부는 한국형 재정준칙 도입을 위한 「국가재정법 일부개정법률안」을 국회에 제출하였으며, 해당 개정안은 현재 소관 상임위원회에 계류 중이다. 자료: 기획재정부 보도자료, 「재정의 지속가능성 유지 위한 『한국형 재정준칙』 도입 추진 - 의견수렴 거쳐 국가재정법 개정안 국회 제출 예정 -」, 2020. 10. 05.

31) 공기업 부채와 가계부채는 정부가 상환해야 할 채무는 아니지만, 경제위기 시 국가채무를 증가시키는 주요 원인이 될 수 있다. 황순주(2021)에 따르면, 우리나라는 공식적인 금융 공기업 부채자료를 공개하지 않으나 금융 공기업의 부채 규모가 매우 크다고 보고 있다. 공기업을 비금융 공기업과 금융 공기업으로 분류할 때 우리나라 금융 공기업 부채는 GDP의 62.7%(2019년 기준)이며, 비금융 공기업의 부채는 20.6%(2019년 기준)에 이르는 것으로 추정되었다. 한국은행의 보도자료(2022. 03.)에 따르면, 처분가능소득 대비 가계부채 비율이 173.4%(추정치, 2021년 4분기 기준)이며 가계의 채무상환 부담이 크게 확대되어 가는 중인 것으로 나타났다.



해외 주요국의 재정준칙 시행 현황과 시사점

외국 입법·정책 분석 발간목록

호수	제 목	발간일	집필진
21호	미·중 기술 패권 경쟁 시대, 중국의 대응 전략과 시사점 「중화인민공화국 과학기술진보법」 개정 내용을 중심으로	2022.4.29.	경선주
20호	디지털 경제로의 전환과 유럽 경쟁규범의 동향 - 유럽 DMA의 입법 동향을 중심으로 -	2022.4.22.	최은진
19호	영국의 법인차량 세제정책과 시사점	2022.2.15.	김준현
18호	주요국의 은행점포 폐쇄절차와 시사점 - 미국, 캐나다, 영국, 호주의 관련 절차를 중심으로	2022.1.27.	이구형
17호	일본 「공익통보자보호법」 개정의 주요내용과 시사점	2022.1.19.	김형진
16호	해외 청정수소 인증제도와 국내적 시사점	2021.12.28.	류경주
15호	일본 공무원 정년 연장 관련 제도의 동향과 시사점	2021.12.10.	임준배
14호	온라인 정치광고에 대한 규제 - 미국 각 주 법령 개정 현황을 중심으로	2021.12.06.	조서연
13호	대만의「안녕완화의료조례」 및 「환자 자주 권리법」과 시사점	2021.11.03.	정혜진
12호	주요국의 피싱(Phishing) 사기 입법·정책 동향과 시사점	2021.10.28.	박소영
11호	독일 자율주행자동차 상용화 관련 법률의 개정 내용과 시사점	2021.10.21.	박준환
10호	미국의 전자기기 수리권(Right to Repair) 논의 동향과 시사점	2021.10.12.	박소영, 김경민
09호	문신 등 신체예술 관련 미국의 법제도 현황과 시사점	2021.10.6.	문심명
08호	OECD 회원국들의 상속 관련 세제와 시사점	2021.10.1.	이세진, 김준현
07호	2020년 독일 「연방선거법」 주요 개정내용	2021.9.24.	김종갑
06호	외국의 데이트강간 약물 이용 성범죄(DFSA) 규제와 시사점	2021.9.17.	전윤정

