



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service



재정건전성 회복을 위한 주요국 정책사례 연구

장윤정

2020.12.



한국재정정보원
Korea Public Finance
Information Service

재정건전성 회복을 위한 주요국 정책사례 연구

장윤정

2020.12.



한국재정정보원

Korea Public Finance
Information Service

요 약

1. 서론

- 본고는 글로벌 금융위기 대응 이후 재정지표 개선을 도모했던 주요국의 정책 사례를 통해 포스트 코로나 시기의 재정정책에 대한 시사점을 얻고자 함
- 코로나19 대응 과정에서 2020년 우리나라의 총지출은 전년 대비 18.1% 증가, 국가채무는 GDP 대비 약 5.8%포인트인 118조 원 증가 예상(4차 추정 기준)
- IMF 등 국제기구는 포스트 코로나 시기 재정정책의 주요 과제로서 재정의 지속 가능성 회복을 제안
 - 긴급히 확대되었던 복지지출 중 필수적인 것만 사회안전망 제도로 흡수하며, 재정위기 위험관리 필요(IMF Fiscal Monitor, 2020.10.)
- 정책 사례 분석을 위한 대상 국가는 독일, 영국, 일본, 이탈리아 4개국으로 선정
- 국가부채 감축 측면에서 성공적이었던 국가(독일)와 그렇지 못한 국가(이탈리아) 및 양자의 중간 정도의 성과를 이룬 국가(영국)
- 추가적으로 우리나라와 국가재정 제도상 유사점이 많은 국가(일본)를 선정
- 중기 관점에서 재정건전화 정책의 목표 달성 여부 및 개별 정책의 이행 실적을 중심으로 접근한다는 측면에서 기존 연구를 보완
- 각 장은 국가별로 대상 국가의 건전화 패키지 구성 소개, 중기 목표 달성 여부 점검 및 2~3개 주요 재정건전화 정책의 내용과 이행 실적을 살펴볼 수 있는 내용으로 구성

주요국 재정건전화 정책 사례 연구

장윤정 부연구위원

이 보고서는 한국재정정보원 홈페이지(www.kpfis.or.kr)를 통해 보실 수 있습니다.
한국재정정보원은 발간 보고서에 관한 여러분의 의견을 기다리고 있습니다.
제안하신 소중한 의견이 향후 재정관리시스템 개선과 재정운영에 활용될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

☎ 02-6908-8581

✉ analysis@kpfis.or.kr

2. 독일

(1) 배경과 금융위기 시 대응

□ (금융위기 이전 재정 상황) 독일은 2000년대 초반 재정적자 감축을 위한 개혁의 연장선 상에서 금융위기 이후 2년 만에 재정지표를 성공적으로 개선

- 2002~2003년 2년 연속 재정수지가 EU 안정성장 협약 기준치인 -3% 초과
- EU 협약 준수 및 재정 상황 개선을 통한 경제 회복을 위해 2006년까지 자구적 노력으로 균형수지를 회복
 - 재정 긴축을 위해 연방주의 개혁, Agenda 2010 등 지출 감축 정책계획을 수립하고 공론화

□ (금융위기 이후 재정 상황) 금융위기로 인한 재정 확장 규모는 GDP 대비 2% 규모

- 2008~2009년 경제위기로 또다시 재정수지가 -3% 초과
 - 2009년 개헌을 통해 연방정부는 2016년까지 균형수지 달성을 의무화하고, 기존의 '재정개혁위원회'를 EU 건전성 협약에 따른 독일의 의무 이행을 감독 및 관리하는 '안정화위원회'로 개편

(2) 금융위기 이후 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

□ 독일 정부는 2011~2014년 기간 중 총 800억 유로 상당의 지출 감축 및 세입 확충 계획을 시행

- 주요 정책으로 실업급여 및 실업부조 감축(259억 유로), 행정비용 감축(228억 유로), 세입 확충(247억 유로) 등 세 가지
 - 실업부조 감축은 장기 실업자에 대한 연계급여 삭감, 사회보험료 지원 삭감 등으로 구성
 - 행정비용 감축은 공무원 급여 동결 및 연방공무원, 연방군 감원

- 세입 확충은 핵연료세, 항공세, 은행세 등의 신규 세원 확보와 기존 세제의 에너지 관련 비과세 감면 정비 계획

□ 실업급여 및 실업부조 감축으로 인한 재정비용 감소는 2011~2014년 4년간 누적 173억 유로 수준*

*2010년 지출액(602억 유로) 대비

- 독일의 실업급여 제도는 고용보험에 해당하는 실업급여(Albeitslosengold, ALG I)와, 장기 실업자에게 최저생계를 보장하는 성격의 실업부조(ALG II)로 구성
 - 2000년대 초반 장기 실업자가 구직 의욕을 잃고 사회부조 수급자로 전락하는 문제를 개선하고자 실업급여와 사회부조의 중간 단계인 실업부조(ALG II)를 창설하는 등 제도 개편(Hartz 개혁, 2003년~)
 - 실업부조에는 주택수당, 부모수당 등이 부가되며 Hartz 개혁 이후 실업률 감소 추이 유지
- 재정건전화 계획에서는 주로 ALG II 수급자에 대한 혜택 삭감
 - 부모수당, 주택수당, ALG I에서 II 수급자로 전환되었을 때의 차액 보조분 등을 삭감
- 그 결과 2011년 이후 실업급여 재정비용은 2010년 대비 연평균 43억 유로 감소
 - 2010년 건전화 정책 계획 당시 실업급여 부문에서 225억 유로가량의 지출 감축을 예상
 - 당시 기준으로 사용한 금액을 정확히 알 수 없어 직접적인 비교는 곤란하나, 2010년 재정비용과 비교 시 누적 감축분은 173억 유로

*실업급여 재정비용 추이(억유로) : ('10)602→('11)563→('12)543→('13)560→('14)567

□ 행정비용 감축 위해 공무원 및 연방군 병력 3만여 명 축소

- 군축과 공무원 수당 감축은 2000년대 초의 재정건전화 시기부터 추진되던 과제로, 금융위기 이후의 긴축정책을 계기로 가속화
- 2010년에 비해 2015년까지 연방정부 공무원은 1만 명, 연방군 병력은 2만 명가량 감소

- 2010년에는 공무원의 크리스마스 수당 인상이 예정되어 있었으나 이를 취소해 5.1억 유로의 예산 절감
- 건전화 법안 이전 결정에 따라 군 징집제가 2011년 7월부터 종료되어 군 인력 감축 및 인건비 지출 감축에 기여

- 경기 반등의 영향으로 총 세수는 중기 건전화 목표를 초과 달성했으나, 세입 확충 계획은 성공적으로 운영되지 못했음
- 신규 세원 도입 과정의 차질에도 불구하고 기존 세목에서의 조세 수입이 경기 반등의 영향으로 성장해 2010~2014년 기간 중 세수는 2010년 건전화 계획상 수치를 연간 7~12%가량 상회
 - 은행을 비롯한 금융시장의 유럽 지역 내 통합에 따라 은행세는 EU 공동 부과를 추진하는 과정에서 당초 계획상의 2012년보다 도입이 계속 지연
 - 핵연료세는 2011년부터 2014년까지는 계획에 다소 미달하는 수준의 세입을 달성했으나 2017년 위헌 판결로 모두 반환

3. 영국

(1) 배경과 금융위기 시 대응

- (금융위기 전후 재정 상황) 영국은 1990년대 후반 재정건전화 이후 재정지표를 비교적 건전하게 관리해 왔으나 금융위기와 유로존 재정위기 이후 국가채무비율이 110% 상회
- 국가채무비율을 2001~2007년까지 40% 후반대에서 관리하고 있었으나, 2003년 이후 3% 규모의 재정수지 적자 지속
- 글로벌 금융위기 직후 성장률은 소폭 반등(-4.2%→1.9%) 했지만 국가채무비율은 '07년 49.4%에서 '12년 103.2%까지 상승
 - 글로벌 금융위기 이후에도 유로존 재정위기의 영향으로 2008~2014년간 5% 이상 규모의 재정수지 적자 지속

- (금융위기 시 대응) 금융위기로 인한 재정 확장 규모는 GDP 대비 1.3% 규모
- 국가채무비율을 2001~2007년까지 40% 후반대에서 관리하고 있었으나, 2003년 이후 3% 규모의 재정수지 적자는 지속

(2) 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

- 영국 재정당국은 2009/2010 회계연도* 예산에서 향후 4년간 265억 파운드, 2010년 6월 발표한 긴급예산에서 820억 파운드 규모의 재정건전화 계획을 발표
 - *영국의 회계연도는 4.1.~다음해 3.30.까지이며, 두 연도를 병기함
- 2010년 5월 정권 교체 이후 건전화 정책의 상당 부분이 변경
- 2011년 예산책임 및 감사법에서 설정한 중기 건전화 목표는 주로 세입 부문에서 목표 달성에 차질
 - (목표) 2013/2014 회계연도의 재정적자(Public Sector Net Borrowing)를 2010/2011 회계연도의 절반 이하로 축소시키고, 2015/2016 회계연도까지 경기조정경상수지(Cyclically Adjusted Current Balance) 균형을 달성
 - (이행 경과) 2013/2014년도 재정적자는 5.8%, 2015/2016 회계연도 경기조정수지 적자는 2.2%로 목표 달성에는 실패
 - 총관리지출의 계획 대비 오차율은 기간 중 -0.8~1%인 데 비해 총수입의 오차율은 -0.7~-2.1%를 기록해, 적자 확대의 주요인으로 작용
 - 세입 부문의 주요 건전화 정책에는 소득세 최고세율 구간 신설(11.3억 파운드), 연료세 인상(12.5억 파운드), 부가가치세율 한시인하 종료(121억 파운드) 등이 있으며, 이 중 부가가치세율 복귀만 계획대로 이행

- 소득세 최고세율(50%) 구간 신설 2년 만에 세율 인하
- 버핏세 논의를 배경으로 도입했으나, 시행일까지의 시차를 이용한 조세 회피 행태로 인해 시행 첫 해 세수가 계획상 수치에 미달

- (2009.4.) 15만 파운드 이상의 소득에 대해 50%의 세율 부과 결정→(2010.4.) 과세대상 회계연도 시작→(2011.10.) 인상된 세율 적용한 첫 신고납부
- 시행 첫 해 기준 11.3억 파운드의 세수 증가를 예상했으나, 실제 세수 증가분은 10억 파운드 미만인 것으로 분석
 - 소득 발생 시점을 2010년 4월 이전으로 조정하고 외국으로 소득을 이전시키는 등의 조세 회피 행태가 발생
 - 이로 인해 예상보다 세율 적용 대상 소득이 83% 감소
- 2013/2014 회계연도부터 세율을 50%에서 45%로 인하했다가, 최근 2017/2018 회계연도에 50%로 복귀

□ 연료세 인상 지연

- 영국의 연료세(fuel tax)는 1990년대 물가에 연동되어 상승했으나, 1999년부터는 과도한 가격 대비 세부담으로 인해 연동제 적용이 중지
- 금융위기 이후 건전화 패키지 상 당초 계획은 2008년 12월에 리터당 1페니를 인상하고, 이후 1페니를 추가로 인상하는 것이었으나 현재까지 첫 1페니만 인상된 채 세율 동결
 - 이후 2009년 3월 한 차례 더 인상을 연기해 2010년 4월 첫 1페니 인상
 - 2011/2012 회계연도부터 물가상승분에 1페니를 더한 금액으로 물가를 연동할 예정이었지만 고유가 등을 이유로 잠정 연기된 채 현재에 이르고 있음
- 2015년 기준 세수 손해분은 63억 파운드에 이른다는 분석이 있으며, 잦은 인상 지연으로 인해 중기 건전화 정책의 신뢰성에 부정적 영향을 미침
 - 세율 인상 계획이 철회되지 않은 채 적용 시기만 지연

4. 일본

(1) 배경과 금융위기 시 대응

- (금융위기 이전 재정 상황) 일본은 1995년 재정위기를 선언했고, 2000년대 초반부터 본격적인 재정개혁 노력 중에 글로벌 금융위기의 영향을 받음
- 일본의 국가채무는 고령화에 따른 사회보장비와 경기부양을 위한 공공투자 사업 확대 등으로 빠르게 증가
 - 일반정부 부문 채무 비중(GDP 대비): 1990)66%→2000)131%
- 고이즈미 내각은 특별회계 개혁조치, 삼위일체 개혁을 통한 중앙-지방 간 재정 분리와 긴축 정책 추진(2004~2006)

□ 금융위기로 인한 재정 확장 규모는 GDP 대비 8.1% 규모

- 2008~2009년간 총 5차례에 걸쳐 발표한 경제대책의 재정지출 규모는 39.8조 엔(2009년 GDP 대비 8.1%)

(2) 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

- 일본 내각은 2015년까지 기초재정수지 적자를 2010년 예상치의 절반 수준으로 감축하고, 2020년부터는 흑자전환을 목표로 하는 건전화 계획 목표 발표(재정운영전략, 2010.6.)
- 향후 신규 국채발행액과 기초재정수지 대상 경비를 2010년도 당초 예산 수준인 각각 44조 엔과 71조 엔으로 억제
- 다른 국가와 달리 건전화 계획에서 감축 대상 사업이나 금액을 명시하지 않고 목표와 원칙 위주로 제시
 - 세출 분야에서는 향후 지출 증가를 수반하는 조치는 세입증대 조치와 함께 제출하도록 pay-as-you-go원칙을 도입할 뿐만 아니라, 사업 점검을 통해 불요

불급한 지출을 삭감하기로 함

－세입 분야는 연금 및 사회보장비와 같은 구조적 부분의 재원 확보를 위한 세입 세출 일체 개혁을 추진하기로 함

○ 일본 재정건전화 정책의 핵심은 소비세(부가가치세) 인상을 통한 사회보장비 확충(연간 8.1조 엔)과 기초재정수지 대상 재정지출 증가율을 억제하는 것

－소비세 인상(5%→10%, 5%p)분은 기초연금의 국고보조비율 상향 조정, 어린이 집 시설 확충, 개호요양 등 사회보장 분야를 위해서만 사용하기로 함

－이자지출을 제외한 지출 증가율을 0%로 유지하기 위해 pay-go원칙 도입하고, 기존의 특별회계 구조조정 등 세출억제 조치 계속

□ 중기, 총량 관점의 재정건전화 목표는 2015년 달성

○ 건전화 계획 수립 이후 돌발적인 동일본대지진 발생에도 불구하고 2015년 재정 적자는 목표대로 2010년의 절반 이하인 3.4% 기록

－신규 국채발행액은 한 차례만 목표(44조 엔) 초과*

*2012년, 47조 엔

－기초재정수지 대상 경비는 두 차례만 목표(71조 엔)를 근소하게 초과*

*2014년, 72.6조 엔, 2015년 72.9조 엔

□ 소비세 인상 지연

○ 총 5%의 인상을 계획했고, 2014년 10월 첫 3%가 인상(5%→8%)되었다가 나머지 2%의 인상이 두 차례 미뤄져 2019년 10월 최종 시행되었음(8%→10%)

－2% 인상 시점 : 2015. 10월(2012. 2월 결정)→2017. 4월(2014. 11월 결정)→2019. 10월(2016. 6월 결정)

－2014년 인상 이후 가계소비 급락 및 물가 상승 등으로 인해 내수 침체의 원인으로 작용함에 따라 추가 인상 시점 지연

□ 지출 증가율 동결

○ 2011~2015년 기간 동안 기초재정수지 대상 경비 항목 중 지방교부금이 총 1.9조 엔 감소했으며, 연금관계비(3,210억 엔), 문교 및 과학진흥비(2,290억 엔) 분야의 예산이 주로 감소

5. 이탈리아

(1) 배경과 금융위기 시 대응

□ (금융위기 이전 재정 상황) 이탈리아는 연금 등 사회보장제도의 국가 경제 대비 비중이 크고, 1990년대 초·중반 이미 국가채무의 GDP 대비 비중이 120%에 육박

○ 2000년대 초반 유로존 가입을 계기로 안정성장협약 상 재정적자기준(3%이내) 준수를 위해 적자규모 감축

○ 이자비용이 예산지출에서 차지하는 비중이 상당해 재량적 재정정책 추진 여력 부족

□ (금융위기사 대응) 금융위기로 인한 재정 확장 규모는 GDP 대비 2% 규모

○ 신규 국채 발행 없이 세입으로 조달 가능한 수준에서 대응

－2009년, 10년 재정수지 적자 폭도 각각 -5.1%, -4.2%에 그침

－2009년 재정적자는 독일(-5.7%), 일본(-5.4%)과 유사하고 영국(-10.4%)보다 적은 수준

(2) 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

□ 이탈리아 정부는 2011년 및 2012년 예산안에서 총 950억 유로 규모의 건전화 계획을 발표

○ 2011년 8월 베를루스코니 내각이 3년간 650억 유로 규모의 패키지를 승인한 이후 개각으로 12월 몬티 내각은 300억 유로 규모의 추가 건전화 패키지 발표

○ 주요 정책으로 부가가치세율 인상, 연금 개혁(GDP 대비 0.4%), 지방정부 지원

축소(GDP 대비 1.3%)를 들 수 있음

– 기존 20%인 부가가치세 표준세율을 22%까지 인상

– 연금 지급 개시 연령을 늦추는 등 연금지출 증가세 완화를 위한 제도 개편

– 지방정부에 대한 이전지출 지원 축소

□ 2011년 중기 재정계획상의 건전화 목표는 달성 실패

○ 목표 : 2015년 재정수지 균형, 기초재정수지 5.7%

○ 실제 : 2015년 재정수지 -2.6%, 기초재정수지 -1.4%

□ 부가가치세율 인상 직전인 2010년 GDP 대비 0.6%포인트의 세수가 증가했으나, 이후 남유럽 재정위기 영향 등으로 경기와 함께 민간소비가 위축

○ 민간소비 증가율(%): ('10)1.1→('11)0.0→('12)-3.7→('13)-2.4

□ 연금 개혁 이후인 2012년부터 연금지급액 증가율이 하향 안정화되었으며, 최근 2018년 조기퇴직 제도의 개편으로 소폭 증가

○ 연금지급액 증가율: ('11)4.2→('12) 2.1→('13)2.0→('14)0.9→('15)0.7

□ 지방정부에 대한 이전지출 축소는 계획에 다소 미달했으며, 2014년 유럽 재정위기 이후 다시 증가한 것으로 보임

○ 3년간 216.5억 유로를 감축하는 것이 목표였지만, 133억 유로가량이 감축되었으며, 2014년부터는 다시 2010년 수준으로 회귀*

*이탈리아 예산 분류 중 'Mission 3. 자치권 지역과의 재정 관계' 지출 실적

6. 결론

□ 중기 건전화 목표 달성 국가(독일, 일본)와 미달성 국가(영국, 이탈리아) 간 차이는 금융위기 이전의 지출 구조조정 경험, 정책적 일관성에서 찾을 수 있음

○ 금융위기 이전의 지출 구조조정 경험과 긴축 기초

– 독일은 Agenda 2010과 함께 Hartz 개혁(2003~2006), 연방주의 개혁(2006~2014) 등으로 재정 효율화

– 일본은 고이즈미 내각하에서 재정개혁과 세출 삭감 추진(2004~)

○ 건전화 회복 정책의 일관성 유지

– 독일은 2005년 이후 메르켈 총리 집권 계속

– 일본은 2010년 민주당 간 내각에서 수립된 건전화 계획을 2012년 자민당 아베 내각에서도 계승

– 반면, 영국과 이탈리아는 각각 2010년 5월과 2011년 11월 정권 교체 이후 기존 건전화 계획을 변경

□ 세부 정책 사례로 볼 때 지출 감축이 수입 증대보다 계획대로 이행되는 경우가 많음

○ 수입 증대 조치인 세목 신설이나 세율 인상 계획은 지연되는 사례가 많음

– 지연 없이 시행되어도 내수 침체를 동반하거나 조세저항 등에 직면

* 참고: 소비세 인상(일본, 이탈리아), 핵연료세 헌법심판(독일)

– 세율 인상 계획을 반복적으로 지연 시 정책의 예측 가능성 훼손

* 영국의 유류세 물가 연동화 계획은 2011년 1단계 인상 후 현재까지 시행 보류 중

〈표〉 국가별 중기 건전화 목표와 세부 정책 달성 여부

국가	'10년도 설정 중기 건전화 목표 달성 여부	주요 세부 정책 및 이행 정도	
		세부 정책	이행
독일	'12년 조기달성	실업급여 감축	○
		행정비용 축소	○
		세목 신설	△
일본	'15년 달성	소비세 인상	△
		지출 증가율 동결	○
영국	미달	소득세 최고세율 인상	△
		연료세 인상	×
이탈리아	미달	연금 개혁	○
		소비세 인상	○
		지방 이전지출 축소	×

- 각국 사례 종합 시 포스트 코로나 재정건전성 회복을 위해 재정지출 감축 우선순위 공론화 및 실효성 강한 재정 총량 규율 방안이 필요
- 갑작스러운 긴축 기조로의 선회는 사회적 저항을 수반해 건전화 계획의 지연으로 이어질 소지가 높음
 - 한편 세입 확충 조치 시행이 지연되거나 예상 밖의 부작용을 야기해 건전화 계획 이행에 기여하지 못한 사례도 감안할 필요
- 최근의 지출 구조조정 노력에서 출발해 사업별 성과와 재정투자 필요성을 기준으로 지출 감축 우선순위 선정에 대한 사회적 논의 형성 필요
 - 정부는 2020년 ‘분야별 종합 지출구조조정’을 추진하고 재정사업 평가를 통한 지출구조 개선 등 재정혁신 방향을 국가재정운용계획에서 발표
- 건전화 정책이 일관성을 유지하고 총량 규율이 보다 강한 구속력을 갖기 위해서는 성공적 건전화를 이룬 국가 사례를 참고해 제도적 메커니즘 보완이 필요
 - 독일의 재정준칙 헌법화, 내각책임제하 일본의 지출 증가율 동결 사례 등

목 차

I. 서론	1
II. 독일	6
1. 금융위기 전후 경제·재정 상황	6
2. 재정건전화 정책	8
가. 긴축패키지 계획안	8
나. 긴축패키지 상세 내용	9
다. 중기 건전화 실적 분석	11
3. 주요 재정건전화 정책과 이행 경과	14
가. 실업급여 지출 삭감	14
나. 행정부문 지출 감축	17
다. 세입 증대: 항공세, 핵연료세, 금융거래세 신설	19
III. 영국	23
1. 금융위기 전후 경제·재정 상황	23
2. 재정건전화 정책	24
가. 긴축패키지 계획안	24
나. 긴급예산(2010.6.22.)의 상세 내용	26
다. 중기 건전화 실적 분석	28
3. 주요 재정건전화 정책과 이행 경과	31
가. 소득세 최고세율 구간 신설	31
나. 연료세 인상	34

IV. 일본	36
1. 금융위기 전후 경제·재정 상황	36
2. 재정건전화 정책	38
가. 긴축대책 계획안	38
나. 중기 계획 대비 실적 분석	41
3. 주요 재정건전화 정책과 이행 경과	43
가. 소비세 인상	43
나. 지출증가율 0% 유지	46
V. 이탈리아	48
1. 금융위기 전후 경제·재정 상황	48
2. 재정건전화 정책	50
가. 긴축패키지 계획안	50
나. 추진경과	52
다. 중기 건전화 실적 분석	53
3. 주요 재정건전화 정책과 이행경과	55
가. 부가가치세 인상	55
나. 연금개혁	57
다. 지방정부 지원 축소	60
VI. 결론	62
〈참고문헌〉	67

표 목차

〈표 1-1〉 2018년 국가별 GDP 순위	2
〈표 2-1〉 독일의 주요 재정지표 추이(2001~2018)	7
〈표 2-2〉 독일의 재정건전화 계획 초안 구성	8
〈표 2-3〉 독일 긴축패키지(2010.6.)상 사회 분야 지출 비중 추이	8
〈표 2-4〉 독일 재정건전화 패키지의 상세내역(2010.9.10.)	10
〈표 2-5〉 독일의 세수 추이(2010~2014)	13
〈표 2-6〉 독일의 가계소득 및 빈곤율 추이	15
〈표 2-7〉 독일의 실업급여 재정비용 추이	16
〈표 2-8〉 실업급여 감축을 통한 건전화 이행 성과 추정	17
〈표 2-9〉 연간 지출 예산 중 공공부문 인건비 비중	17
〈표 2-10〉 연방정부의 인력	18
〈표 2-11〉 독일 연방군 병력	18
〈표 2-12〉 독일의 세입 부문 재정건전화 계획	19
〈표 2-13〉 세목 신설을 통한 건전화 계획과 이행 경과	20
〈표 2-14〉 은행부담금의 누적적 효율구조	21
〈표 2-15〉 항공세 세율	22
〈표 3-1〉 영국의 주요 재정지표 추이	23
〈표 3-2〉 2010년 이후 영국의 재정건전화 정책 발표 내용	26
〈표 3-3〉 2010년 긴급예산(2010.6.22.)의 세입 부문 조치	27
〈표 3-4〉 2010년 긴급예산(2010.6.22.)의 세출 부문 조치	27
〈표 3-5〉 2010년 10월 전망/계획 대비 실적치 초과분	30

〈표 3-6〉 영국 소득세 법정세율 추이 : 2005~2020	32
〈표 4-1〉 2008~2009년 일본의 경제대책	37
〈표 4-2〉 연도별 일본의 주요 지표	38
〈표 4-3〉 일본의 재정운영 전략(2010.6.22.) 주요 내용	39
〈표 4-4〉 2006년 기준 일본의 부문별 세출 개혁 개요	40
〈표 4-5〉 소비세 인상 계획	41
〈표 4-6〉 2010~2015 기간 중 재정건전화 목표 관련 지표 추이	42
〈표 4-7〉 일본의 주요 세목별 세수(국세)	44
〈표 4-8〉 기초재정수지 대상 경비 구성과 변천	47
〈표 5-1〉 연도별 이탈리아의 주요 지표	49
〈표 5-2〉 2010년 말까지 입안된 이탈리아의 재정건전화 상세내역	51
〈표 5-3〉 이탈리아의 재정건전화 상세내역 : 2011년 중 추가 조치 포함	51
〈표 5-4〉 이탈리아 재정적자 및 국가채무 감축 목표	52
〈표 5-5〉 이탈리아 2014년 안정화 프로그램 재정 목표	53
〈표 5-6〉 이탈리아의 부가가치세 추이(일반정부)	57
〈표 5-7〉 이탈리아의 민간소비 증감 추이	57
〈표 5-8〉 2011년 12월 연금 개혁안	59
〈표 5-9〉 연금 개혁을 통한 지출 감축 계획	59
〈표 5-10〉 이탈리아의 연금지급액	60
〈표 5-11〉 2010년 OECD 서베이에 따른 지방정부 예산 축소안	61
〈표 5-12〉 이탈리아 정부 지출 중 지방 이전지출(Mission 3) 추이	61

〈표 6-1〉 국가별 건전화 주요 내용 요약	64
〈표 6-2〉 국가별 중기 건전화 목표 달성 여부	65
〈표 6-3〉 중기 재정건전화 계획 달성의 주요 영향 요인	66

그림 목차

〈그림 1-1〉 대상 국가의 일반정부 지출과 수입: 2000~2018	3
〈그림 1-2〉 국가별 GDP 대비 일반정부 부채 비중	3
〈그림 2-1〉 중기재정운용계획(Finanzplan)상의 총지출(Ausgaben)과 실적	12
〈그림 2-2〉 독일의 실업률 추이(2002~2019)	13
〈그림 2-3〉 중기재정운용계획(Finanzplan)상의 세금수입(Steuereinnahmen)과 실적	14
〈그림 3-1〉 재정적자(Public Sector Net Borrowing)	29
〈그림 3-2〉 공공부문 수입(Public Sector current receipts)	29
〈그림 3-3〉 총관리지출(Total Managed Expenditure) 추이	30
〈그림 3-4〉 최고세율 인상 시 소득세수 예상 대비 실적	32
〈그림 3-5〉 영국의 소득세수 및 증가율, 2008~2018	33
〈그림 3-6〉 영국의 연료세수 전망과 실적	34
〈그림 4-1〉 일본의 총지출, 총수입 증가율 추이	42
〈그림 4-2〉 일본의 최종민간소비 증가율 추이	45
〈그림 4-3〉 일본의 소비자 물가지수 추이: 2007~2020	45
〈그림 5-1〉 이자지출 제외 총지출 추이, 실적과 중기 계획	54
〈그림 5-2〉 이탈리아 중기 조세수입 계획과 실적	55

I. 서론

1. 연구의 배경

현재 우리가 겪고 있는 코로나19 위기는 2009년 글로벌 금융위기의 경험을 상기시킨다. 미국의 서브프라임 모기지 사건이 도화선으로 작용한 글로벌 금융위기로 세계 경제는 2009년 갑작스러운 마이너스 성장을 기록했다. 투자와 소비심리 위축으로 경기가 얼어붙게 되자 각국 정부는 재정을 풀어 경기 부양을 시도했다. 경제가 위축되는 상황에서 주요 산업 분야에 대한 투자 지원, 실업자에 대한 생계비 지원 등 지출을 늘림에 따라 재정건전성은 악화될 수밖에 없었다. 금융위기 당시 재정 부양책 규모는 국가별로 GDP 대비 2~3%에 불과했지만, OECD 국가 평균 GDP 대비 채무 비중은 2007~2010년 동안 약 30%포인트 증가하기에 이르렀다.

이러한 국가채무 급증이 또 다른 위기를 불러올 수 있다는 우려가 그리스의 재정 분식회계 사례를 통해 고조되는 한편 선진국 경기 지표 또한 어느 정도 호전되자, 2010년을 전후로 각국은 건전화 정책으로 선회했다. 이 시기 IMF와 OECD 등 국제기구들은 정책 공조를 독려하면서 각국의 건전화 계획의 규모와 구성을 집계해 소개하기도 했다.

그러나 당시에 수립된 건전화 정책 계획이 그대로 이행되었고, 성공적인 건전화로 이어졌는지를 정책 실행 이후에 체계적으로 조사, 정리한 연구자료는 찾아보기 쉽지 않다.

이에 본 연구는 성공적으로 계획을 이행하고 건전성을 회복한 국가는 어떤 요인 때문이었는지, 반면에 그렇지 못한 국가 또는 건전화 정책 사례의 실패 요인은 무엇이었는지를 살펴보고 이를 토대로 포스트 코로나 시기 우리나라의 재정건전성 회복 방안 에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 우리나라 재정건전성 회복 정책에 시사점을 줄 수 있는 국가들의 사례를 중심으로 분석하고자 한다. 우선 경제 규모가 우리나라보다 크면서 글로벌 금융위기 이후 재정 관리 측면에서 탁월한 성과를 나타낸 국가의 사례를 중점적으로 살펴보고자 한다. 2018년 GDP 기준 우리나라보다 경제 규모가 큰 국가는 <표 1-1>의 9개국인데, 정책 및 재정정보의 국제 공개가 원활하지 않은 인도와 중국을 제외하면 G7에 해당하는 7개국이 남게 된다. 이들 중에서는 독일만이 유일하게 2008년 이전의 국가채무 수준을 회복했다. 반면에 미국, 일본, 영국 등은 2013~2015년 이후로 국가채무 비중이 유지되고 있으나, 금융위기 대응 이전 수준으로 회복하지는 못하고 있다. 이탈리아는 금융위기 대응 이후 구제금융을 받는 등 재정위기로 이어진 경험이 있어 독일과는 반대 경우로 실패의 경험으로부터도 얻을 수 있는 시사점이 있을 것으로 판단해 분석 대상 국가에 포함했다. 한편 미국의 경우 위기의 진원지로서 특수성이 있고 정치·경제적으로 우리나라와 밀접한 관계를 맺고 있는 만큼 미국의 재정건전화 정책을 소개한 국내 기존 연구도 적지 않으며, 새로운 발견과 분석을 위해서 검토해야 할 문서의 양도 상당해 이번 분석 대상에서 제외하기로 했다. 따라서 이하에서는 영국, 일본, 독일, 이탈리아를 대상으로 분석하기로 한다.

<표 1-1> 2018년 국가별 GDP 순위

순위	1위	2위	3위	4위	5위	6위	7위	8위	9위	10위
국가	미국	중국	일본	독일	영국	프랑스	인도	이탈리아	브라질	한국
비고	OECD		OECD	OECD	OECD	OECD		OECD		OECD

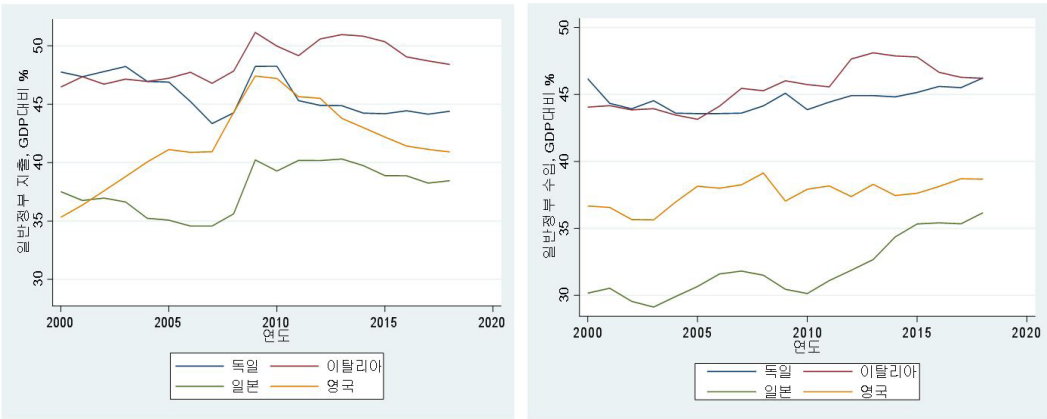
자료: 한국재정정보원 내부 자료

국가별로 보면 각국이 지출과 수입의 평균적 수준은 다르지만, 공통적으로 2008년부터 2009년 사이에 GDP 대비 정부지출의 수준을 높였음을 볼 수 있다.

이탈리아, 일본은 이후로 정부지출 수준이 유지되고 있는 모습이나 영국과 독일은 2015년까지 비교적 정부지출이 감소하는 기울기를 보인다. 한편 정부수입의 경

우 일본과 독일은 2010년, 영국은 2009년 일시적 하락 추세를 나타낸다. 이후 일본을 제외한 나라에서는 급격한 기울기의 변화가 나타나지 않고 있다. 수입을 초과하는 지출이 지속되자 부채가 증가했다.

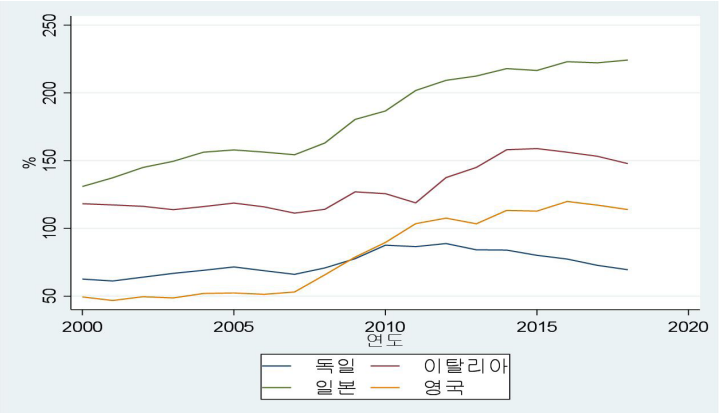
<그림 1-1> 대상 국가의 일반정부 지출과 수입: 2000~2018



자료: OECD, Economic outlook, 접속일 2020.12.15.

2018년을 기준으로 재정건전성 지표 중 일반정부부채 비중은 아래 그림과 같이 독일에서만 유일하게 금융위기 이전 수준에 근접하게 회복되었고, 이탈리아와 영국, 일본에서는 금융위기 이전보다 높아진 수준에서 기울기만 다소 완화된 양상을 보인다.

<그림 1-2> 국가별 GDP 대비 일반정부부채 비중



자료: OECD, Economic outlook, 접속일 2020.12.15.

각 장은 국가별로 다음과 같이 구성했다. 우선 금융위기 이전부터 최근까지의 성장률과 재정지표 흐름을 개략적으로 살펴본다. 특히 금융위기 이전의 상황은 어떠했는지, 금융위기에 대한 재정 대응과 이로 인한 재정 손실의 규모는 어떠했는지에 초점을 맞춘다. 다음으로 재정위기 대응 이후 각국 정부가 건전화 정책으로 선회하면서 내놓은 중기 건전화 계획의 내용과 목표를 살펴보고, 이 목표가 당초 예상했던 시점에 달성되었는지 분석해 본다. 이어서 건전화 정책 중 특징적인 세부 정책이 계획대로 이행되었는지, 혹은 실패하거나 변경되었는지를 점검해 본다.

유사한 문제의식에서 이뤄진 선행연구들은 본 연구의 길잡이가 되었다. 금융위기 대한 대응 측면에서 각국의 대응 공조를 호소했던 국제기구들은 위기 후 경제성장 회복과 재정건전성 회복을 위해서도 공조를 독려하고자 했으며, 이에 따라 2010년 초반에는 재정건전화 정책의 이행 여부를 점검하고 향후의 재정건전화 정책에 대해 소개하는 보고서들이 발간되었다. 대표적으로 OECD의 Restoring public finance는 2010년과 2011년 말을 기준으로 각국 예산당국을 대상으로 조사한 서베이 결과를 취합해 분석했다. 동 보고서는 2011년 말까지 재정건전화 시책의 집행도가 당초 계획된 GDP 대비 3.3%보다 낮은 2.8%에 그치고 있으며, 재정건전화 정책의 약 3분의 2는 재정지출 축소가 차지하고 있는 것으로 집계했다.

정부 행태를 연구하는 측면에서는 Romer and Romer(2010)가 예산 관련 정책 보고서 등을 사용해 조세정책의 경기동행성 정도를 식별하는 데이터베이스를 구축한 바 있으며, 이와 유사한 서술적(narrative) 방법론을 사용해 Devries et al.(2011)은 1978년부터 2009년까지 17개 국가의 긴축정책에 대해 데이터를 구축했다. 173개의 건전화 정책에 대해 구체적으로 건전화의 동기는 무엇이었으며, 세입, 세출 각각의 규모는 얼마였는지를 집적했다. Alesina et al.(2015)은 10개의 EU 국가만을 대상으로 Devries et al.(2011)의 데이터베이스를 2013년까지 연장한 뒤, 이를 바탕으로 성장률에 대해 시뮬레이션한 결과, 세입 증대보다 지출 감축에 의한 재정 조정이 경제성장에 효율적임을 밝혔다. 최근 작업으로서 Gupta(2017)는 Alesina et al.(2015)이 연장하지 않았던 7개국을 포함해 Devries et al.(2011)이 다뤘던 17개국 모두에 대해 재정건전화 정책 데이터베이스를 2015년까지 대상으로 확장했다. 동

연구에서 발표된 계획과 실적을 비교분석 한 결과, 통상 3년치 계획에서 발표한 경기조정재정수지 목표 대비 약 1.1% 미달하는 경향이 있는 것으로 나타났다. 국가별로 원인은 다르지만 정치적 요소도 계획 대비 미달분의 크기를 결정하는 데 기여한다고 보았다.

이상의 선행연구와 본 연구의 차별성은 다음 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 각국 재정건전화 정책에 대한 국내 동향 자료나 위에서 언급한 OECD 자료는 주로 건전화 계획이 수립된 시점에 이를 소개하는 데 그치고 있다. 하지만 본 연구는 계획이 어떻게 실현되었는지에 주안점을 두고 분석하고자 했다. 둘째, 서술적 데이터베이스 구축 방법론에서는 건전화 정책을 연도별, 세출과 세입으로만 구분하고 있다. 그러나 본 연구는 단순히 세입, 세출의 구분보다 한 단계 더 구체적인 수준—예를 들어 소득세 증세인지, 복지지출 감축인지—에서 건전화 정책의 구성이나 이행 여부를 점검하고자 했다. 셋째, 선행연구들은 데이터베이스를 구축해 거시·재정지표를 활용한 계량분석을 목표로 했기 때문에 많은 국가에 대해 간략하게 긴축 정책을 소개했지만, 본 연구는 소수 국가의 사례를 자세히 들여다보고 향후 정책 입안의 참고자료로 삼는 것을 목표로 했다.

4개국의 경우를 분석한 결과, 독일과 일본은 건전화 패키지에서 제시했던 적자 감축 목표를 달성했지만 이탈리아와 영국은 그렇지 못한 것으로 나타났다. 독일과 일본의 공통점으로는 위기 직후 경기가 충분한 경기부양책의 영향으로 큰 폭으로 반등, 복지지출 등 민감한 부문에 대해 기존에 추진하던 구조조정 방안이 있었던 것, 정부 교체에도 불구하고 건전화 정책의 일관성을 유지한 점 등을 확인했다.

이와 같이 개별 건전화 정책 계획의 이행 여부를 중심으로 살펴본 본 연구는 기존 집적된 연구를 보완하고 정책 결정 과정에서 참고적으로 활용될 가치가 있다고 판단된다. 다만 대상 국가의 수를 4개국으로 제한해야 했던 점과, 적은 수의 국가 사례로부터 시사점을 이끌어낸 것은 이 연구의 한계라 할 수 있다.

II. 독일

1. 금융위기 전후 경제·재정 상황

독일은 2002년부터 2004년 기간 연속적으로 재정수지가 EU ‘안정성장협약’상의 기준인 -3%를 초과했다. 이에 EU가 주도하는 재정적자 감축 프로그램인 초과적자프로세스(Excessive Deficit Procedure, EDP)¹⁾ 시행 필요성에 대한 논의가 독일 내·외부에서 심화되기도 했다.

독일 정부는 2003년부터 실업률 감소와 경제성장률 회복을 목표로 하는 중기 계획인 ‘아젠다 2010(Agenda 2010)’ 개혁을 추진하며 그 일환으로 실업급여제도 등 복지제도를 재편하는 하르츠(Hartz) 개혁을 시행했다. 또한 지방자치정부에 대한 연방정부의 재정부담을 감소시키는 연방주의 개혁 등 자구적 노력을 시행했다. 이러한 개혁을 통해 2006년부터 과잉재정적자 상태가 해소되었지만, 얼마 지나지 않은 2008년 금융위기를 맞게 되었다.

미국발 금융위기의 유럽 시장 전이로 인해 소비심리가 위축되고 신용 경색과 생산 및 교역 감소로 인해 독일 경제는 2008년 4분기부터 마이너스 성장을 기록하게 되었다. 정부는 이에 대응책으로서 2009~2010년간 약 810억 유로 규모의 재정을 투입해 경기부양책을 마련했다. 이는 2009년 독일 GDP 대비 약 2% 규모에 해당한다. 지출 확대와 경기 후퇴의 영향으로 2009년 및 2010년 재정적자는 3년 만에 다시 -3%를 넘어서 각각 -3.2%, -4.4%를 기록했다.

이러한 재정적자를 해소하고자 독일 정부는 2011년부터 다시 재정긴축 기조로 선회하기로 했다. 2010년 6월 내각이 발표한 긴축패키지는 2011년~2014년까지 약 820억 유로 규모로 금융위기 기간의 재정 확장분 810억 유로와 동일한 수준이다. 긴축패키지의 내용은 주로 금융위기 이전인 2003년부터 재정적자 감축과 실업 해소를 위해

1) 유로통화동맹(European Monetary Union) 회원국의 재정건전성이 기준치(적자 3%, 국가부채 60%)를 초과하는 경우 국가예산 운영에 대한 EU 집행위원회의 엄격한 관리와 제재를 통해 기준치를 준수하도록 유도하는 절차.

진행되던 노동·사회보장 개혁²⁾의 연장선에서 이해할 수 있다. 2009년 재정 준칙을 담은 헌법 개정 등 제도적 변화도 재정건전화 계획의 이행을 뒷받침했다.

독일 경제는 2012~2013년 저성장에도 불구하고 균형재정수지를 유지하며 국가채무 비율은 호전되는 추세를 보였으며, 2018년 국가채무 비율은 위기 이전 2008년의 70.7%에 근접하는 69.5%이다.

〈표 2-1〉 독일의 주요 재정지표 추이(2001~2018)

	성장률 (실질, %)	국가채무 (GDP 대비, %)	재정수지 (GDP 대비, %)	정부 ²⁾ 지출 (조유로)	(전년 대비 %)	정부수입 (조유로)	(전년 대비 %)	국민부담률 (GDP 대비, %)
'01	1.7	61.2	-3.0	1.03	2.2	0.96	0.3	35.1
'02	-0.2	64	-3.9	1.05	2.1	0.97	2.0	34.6
'03	-0.7	66.8	-3.7	1.07	1.5	0.99	-0.3	34.7
'04	1.2	69.1	-3.3	1.06	-0.9	0.98	1.2	34.3
'05	0.7	71.5	-3.3	1.07	1.2	1.0	4.2	34.4
'06	3.8	68.8	-1.7	1.08	0.7	1.04	4.7	34.9
'07	3.0	66.1	0.3	1.08	0.5	1.09	2.8	35.4
'08	1.0	70.8	-0.1	1.13	3.6	1.12	-1.9	35.8
'09	-5.7	77.7	-3.2	1.18	4.5	1.1	1.8	36.7
'10	4.2	87.6	-4.4	1.23	4.5	1.12	6.1	35.5
'11	3.9	86.5	-0.9	1.22	-1.3	1.19	3.1	36.1
'12	0.4	88.8	0.0	1.23	1.2	1.23	2.5	36.8
'13	0.4	84.2	0.0	1.26	2.4	1.26	3.7	37.0
'14	2.2	84	0.6	1.3	2.6	1.31	3.6	36.8
'15	1.5	80.1	1.0	1.34	2.8	1.36	4.4	37.3
'16	2.2	77.4	1.2	1.39	3.9	1.43	3.8	37.7
'17	2.6	72.7	1.4	1.44	3.7	1.49	4.6	37.8
'18	1.3	69.5	1.8	1.49	3.3	1.55	1.9	38.5

주: 본 연구에서 사용한 OECD Economy Outlook DB상 정부지출 및 정부수입은 일반정부(General government) 기준으로, 중앙정부뿐 아니라 지방정부와 의무화된 사회보장제도를 포괄

자료: 성장률(Real GDP Growth)-IMF World Economic Outlook(접속일 '20.12.15.), 국가채무(General government gross financial liabilities), 재정수지(General government gross net lending), 정부지출(Total disbursements of general government), 정부수입(Total revenue of general government)- OECD Economy outlook(접속일 '20.12.15.), 국민부담률(Total government, total tax revenue as % of GDP)- OECD Global revenue statistics(접속일 '20.12.15.).

2) Agenda 2010에 따른 사회복지제도 및 노동시장 개혁, 실업급여의 노동참여 효과 제고를 목표로 사회부조와 하르츠(Hartz) 개혁안을 말한다.

2. 재정건전화 정책

가. 긴축패키지 계획안

2010년 6월 연방재정부는 긴축패키지(Zukunftspaket)를 발표했다. 긴축패키지에 포함된 차년도 예산안 및 관련 법안들은 11월 연방 상하원을 통과해 2011년 발효되었다.

독일 정부가 2011년 예산안과 함께 발표한 최초 건전화 계획은 총 817억 유로 규모였다. 구성을 살펴보면, 전체 건전화 계획에서 지출 감축으로 64.9%, 세입 증대로 35.1%를 조달한다는 계획이었다.

〈표 2-2〉 독일의 재정건전화 계획 초안 구성

(단위: 억 유로, %)

		2011	2012	2013	2014	누계		비중(%)	
지출 감축	복지	30	70	94	109	303	531	37.1	64.9
	일반행정	23	33	39	39	134		16.4	
	기타(국방)	6	11	27	50	94		11.5	
세입 증대	감면 축소	20	25	25	25	95	287	11.6	35.1
	항공세 등 신설	33	53	53	53	192		23.5	
적자감축 계획		112	192	237	276	817		100	

자료 : 기획재정부 보도참고자료(2011.12.16.) “독일, 프랑스의 최근 재정동향”

최초 계획안의 지출 감축 계획 중에서 가장 큰 비중(37.1%)을 차지하는 것은 303억 유로 규모의 복지지출 감축이다. 이에 따라 사회 분야 예산(social affairs) 규모는 2010년 기준 전체 총지출 예산의 54.2%에서 2014년 50.1%까지 감소할 것으로 전망되었다.

〈표 2-3〉 독일 긴축패키지(2010.6.)상 사회 분야 지출 비중 추이

(단위: 십억 유로, %)

	2010	2011	2012	2013	2014
총지출예산(안) 규모	319.5	307.4	301.0	301.5	301.1
사회 분야 예산 규모	173.0	159.0	155.0	151.9	150.8
사회 분야 비중	54.2%	51.7%	51.5%	50.4%	50.1%

자료 : BMF, Zukunftspaket 2010

한편 일반행정 및 국방 분야에서도 주로 신규 채용 인원 동결을 통해 2014년까지 1만 명 이상의 연방행정부 인원 감축이 이뤄지도록 계획했다. 당시의 법에 따라 공무원에 대한 크리스마스 보너스 인상이 예정되어 있었지만, 이를 취소함으로써 2.5%의 인건비 예산 절감 효과를 기대했다. 또한 급여 인상률 동결, 인원 감축을 통해 중기적으로 연방정부의 행정비용을 40억 유로(약 5조 원) 감축하는 것으로 계획했다. 재정건전화 이전부터 계속되어 온 군 인력 축소 방침에 따라 징병제 폐지를 2010년 7월 1일부터 예정대로 시행해 군사 분야의 인건비 또한 감축하고자 계획했다.

세입 증대 부분에서는 기존의 감면 축소와 항공세, 핵연료세 등 신규 세목세입을 통해 4년간 총 287억 유로의 수입이 증대되는 것으로 계획했다.

나. 긴축패키지 상세 내용

위에서 살펴본 초안은 2011년 예산법안 심의를 위한 독일의 예산 프로세스에 따라 수정을 거친 뒤 12월 말 연방의회에서 확정되었다. 본 소절에서는 연방재정부가 9월 초 연방 내각과의 비공개 협의를 거친 뒤 발표한 중간본의 상세 내용을 중심으로 살펴본다. 여기에 나타난 건전화 정책 규모는 첫 발표된 안에 비해 약 20억 유로 감소한 799억 유로 규모이다.

독일 재정부의 원자료는 건전화 항목을 예산지원법과 시행령 사항으로 구분했지만 아래에서는 실업부조, 행정비용, 세입, 사회부조 등으로 재분류했으며, 금액적으로 큰 비중을 차지하는 세부정책 분류를 노란색 음영으로 표시했다. 실업급여 관련 지출 감축이 259억 유로로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 세입 관련이 당초 계획의 287억 유로보다 다소 감소한 247억 유로, 그리고 행정 부문 비용 감축이 228억 유로 규모 등이다.

〈표 2-4〉 독일 재정건전화 패키지의 상세 내역(2010.9.10.)

(단위: 백만 유로)

	2011	2012	2013	2014	합계
실업급여	4,510	6,500	7,480	7,370	25,860
실업부조와 실업급여 관련(시행령 사항)	2,000	4,000	5,000	5,000	16,000
부모수당(실업급여 II에 부가) 폐지	450	450	440	420	1,760
실업급여 I→II형 전환자 차액보조 삭감	210	210	210	200	830
실업급여 II형 수급자에 대한 사회보험료 지원 삭감	1,850	1,840	1,830	1,750	7,270
행정비용	2,900	4,400	6,600	8,900	22,800
공무원 연말상여금 인상 취소 등 재량비용 감축	1,500	2,500	3,100	3,100	10,200
공무원 임금, 건물대여료 등 행정비용 감축	800	800	800	800	3,200
군사 분야	-	-	1,000	3,000	4,000
베를린 궁 복원 연기	100	100	200	-	400
이자비용	500	1,000	1,500	2,000	5,000
세입	4,640	6,460	6,800	6,800	24,700
금융시장 거래세(은행세)		2,000	2,000	2,000	6,000
에너지세 및 전기세	1,340	1,160	1,500	1,500	5,500
항공세	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000
핵연료세	2,300	2,300	2,300	2,300	9,200
사회부조	225	285	285	285	1,080
양육급여(대체율 감소)	155	155	155	155	620
주거급여의 난방비 지원 삭감	70	130	130	130	460
연금보험	240	220	200	-560	100
구 동독 지역 연금 연계 내용 변경	300	270	240	210	1,020
연금 연계 내용 변경(삭감)에 따른 연방정부 보조금 증가	-60	-50	-40	-770	-920
기타	-1,309	715	2,215	3,715	5,336
건강보험 인상	-2,000	0	0	0	-2,000
노동시장 효율성 제고			1,500	3,000	4,500
철도 배당금	500	500	500	500	2,000
파산법 개정	191	215	215	215	836
합계	11,206	18,580	23,580	26,510	79,876

자료 : 독일 연방 재무부(BMF), 'Übersicht Umsetzung Zukunftspaket, 2010'

가장 큰 부분을 차지하는 독일의 실업급여 제도에 대해 먼저 간략히 설명하고자 한다. 독일의 실업급여 제도와 이를 규정하는 사회보장법전(SGB II, SGB III)은 앞서 언급한 2000년대 초반 일련의 하르츠(Hartz) 개혁을 통해 제도가 크게 개편되었다. 실업급여 I, II형의 구분은 금융위기 2005년부터 발효된 하르츠(Hartz) IV 개혁을 통해 생겨났다. 실업급여 I형(Albeitslosengeld I, ALG I)은 전통적인 의미의 실업급여로, 취업 기간 동안 납입한 실업보험료를 재원으로 해 일시적으로 실직한 사람에게 일정 기간(하르츠 IV 개혁으로 32개월→12개월로 축소) 동안 지급한다. 수급자는 보험료 납입기간의 소득에 비례한 금액을 수급할 수 있다. 이에 비해 실업급여 II형(Albeitslosengeld II, ALG II)은 실업급여 I의 수급기간을 지나서도 취업하지 못한 장기 실업자, 또는 근로 능력이 있으나 수입이 일정 수준 이하인 사람에게 주어지는 급여이다. 하르츠 개혁 이전에는 장기 실업자들이 사회부조를 수급했다. 그러나 하르츠 개혁으로 기존 실업부조와 사회부조의 일부가 통합된 실업급여 II형이 생겨나 근로 능력이 있는 실업자에 대해서는 근로의 동기를 유발할 수 있도록 사회부조 수급을 제한하게 되었다.

한편 제도적 측면에서 재정건전화 계획 이행을 위해 2010년 연방 개혁 2단계로 기존의 '재정개혁위원회'를 안정화위원회(Stabilitätsrat)로 개편해, EU 안정성장협약에 따른 독일의 의무준수를 감독하며, 연방 및 주 정부의 재정 상황과 재정운용 계획을 파악하고 예산 모니터링을 담당하도록 했다.

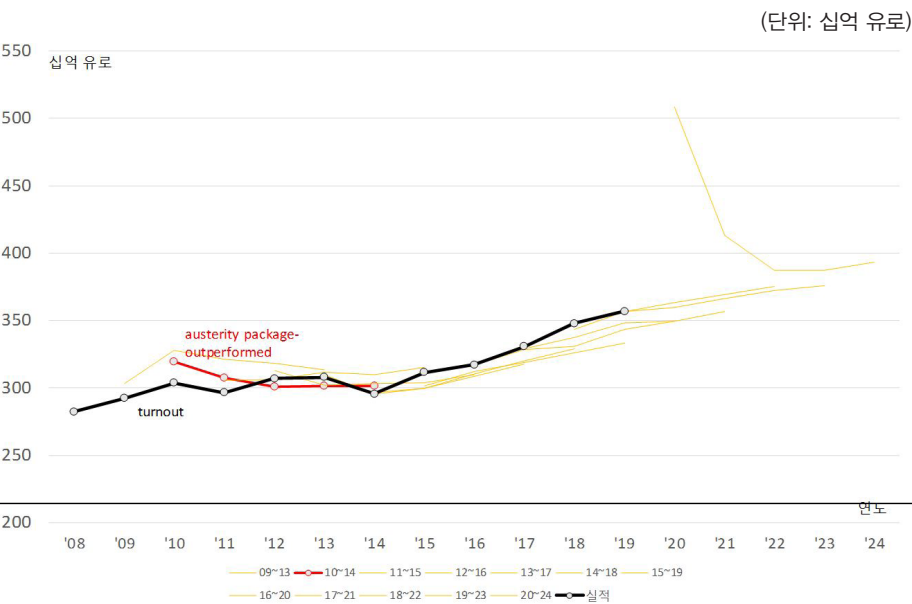
다. 중기 건전화 실적 분석

이후 OECD 자료³⁾에 따르면 독일 정부는 2011년 말 기준으로 추가적인 예산 긴축 조치를 더 이상 도입하지 않기로 결정했다. 핵연료세와 금융거래세 도입의 지연이 발생해 예산 부담이 증가했음에도 불구하고 재정수지 균형이라는 목표를 조기에 달성 가능할 것으로 판단했기 때문이다.

3) OECD, Restoring public finances 2012 update, country survey

실제 독일 재정은 2012년부터 균형수지로 전환되었고, 최근 코로나 사태 이전까지 흑자재정을 유지했다. 아래 그림을 통해 2010년의 중기 계획상 총지출(붉은 선)과 실적치(검은 선)을 비교해 보면 2010년과 2011년 실적치가 중기 계획에 미달했으며, 2012~2013년에는 중기 계획을 다소 초과했지만 앞선 연도에 발생한 미달분에 비해서는 적은 규모로 나타난다. 이로부터 독일의 지출 부문 중기 건전화 계획은 이행되었거나, 계획을 다소 초과 달성했다고 볼 수 있다.

〈그림 2-1〉 중기재정운용계획(Finanzplan)상의 총지출(Ausgaben)과 실적



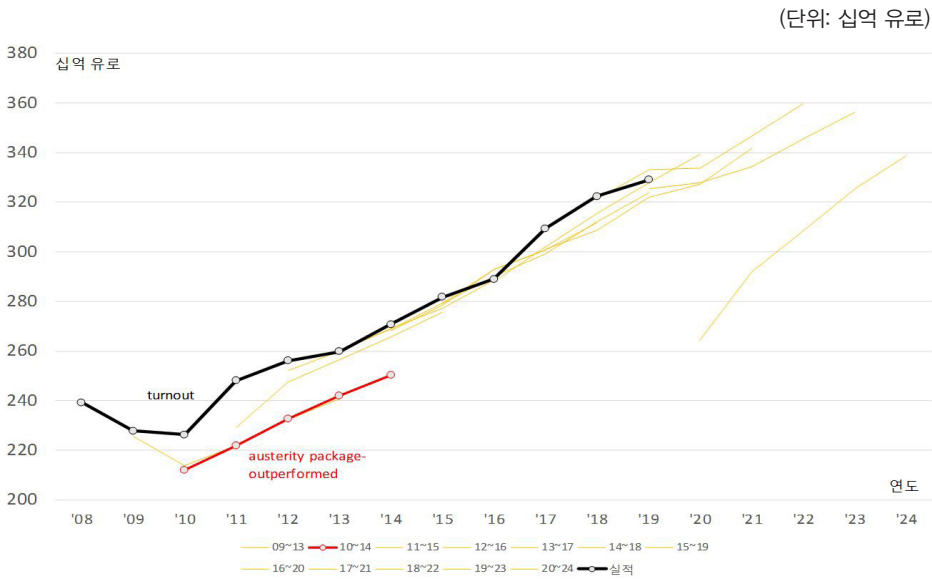
자료: BMF, Finanzplan des Bundes, 각 연도(2009~2020)

한편 독일의 실제 세입과 중기재정계획(Finanzplan)상의 세입 전망치를 비교하는 다음 그래프를 보면, 붉은색 선으로 표시한 2010년 중기재정계획상 수치보다 검은 선으로 표시한 실제 세입이 더 높게 나타나는 것이 바로 2010년부터임을 알 수 있다. 2010년 세입 실적은 2009년 말 설정된 예산보다 7% 높게 나타났으며, 2011년 세입 실적도 2010년 말에 설정된 예산보다 8% 높게 나타나는 것을 볼 수 있다. 이는 각각 140억 유로, 200억 유로 규모에 해당한다. 반면에 2012년 이후로는 세입 실적

이 예산 및 중기 계획과 큰 차이를 보이지 않는다. 즉 2010년과 2011년의 세입이 재정건전화 계획상 전망치를 능가하는 규모로 나타난 것이 재정건전화 계획 실현에 가장 큰 동인이 되었다.

또한 재정건전화 계획이 발표, 입안된 2010년 하반기 이후로 당초의 기대를 뛰어넘는 경기회복세가 나타난 것이 독일의 재정건전화 계획 중 세입 부분 목적 달성에 기여한 것으로 판단할 수 있다.

〈그림 2-2〉 중기재정운용계획(Finanzplan)상의 세입수입(Steuereinnahmen)과 실적



〈표 2-5〉 독일의 세수 추이(2010~2014)

(단위: 십억 유로)					
세입수입	'10	'11	'12	'13	'14
최종예산	211.9	229.2	252.2	260.6	268.2
(10년 중기계획 대비 증감률)	0%	3%	8%	8%	7%
실적	226.2	248.1	256.1	259.8	270.8
(예산 대비 증감률)	7%	8%	2%	0%	1%

자료 : BMF, Finanzplan des Bundes, 각 연도

이상의 개관에서 살펴본 바에 따르면 독일의 금융위기 재정건전화 정책 계획의 핵심은 다음의 세 가지 하위 정책으로 볼 수 있다. ①실업급여 지출 축소, ②기초생활보장 지출 축소, ③세목 신설을 통한 세입 증대가 그것이다. 다음 소절에서는 이들 개별 정책 사례를 중심으로 독일의 건전화 정책 이행 현황을 살펴보고자 한다.

3. 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

가. 실업급여 지출 삭감

앞서 언급한 바와 같이 근로 의욕 제고 기능을 강화하기 위한 일련의 실업급여 개편 정책 등으로 독일은 실업률이 2008년 금융위기 중에도 오히려 감소하는 추세를 나타냈다. 때문에 2010년 건전화 기조로 선화할 당시에 실업률 하향이 지속될 것으로 기대할 수 있었다. 가계소득 및 불평등도가 금융위기를 겪으면서도 크게 악화되지 않은 채 비교적 일정하게 유지된 사실 또한 건전화 정책 추진과 긍정적인 성과에 기여했을 것이다.

〈그림 2-3〉 독일의 실업률 추이(2002~2019)



자료: OECD Database

〈표 2-6〉 독일의 가계소득 및 빈곤율 추이

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지니계수	-	-	-	30.2	29.1	29.3	29	28.3	29.7
가계소득	97.73	98.97	99.26	100.00	99.68	100.59	102.29	103.20	103.18

주: 각 연도의 가계소득은 2008년=100으로 지수화된 실질 1인당 가처분소득(Real gross disposable income of households per capita)

자료: Eurostat

위 〈표 2-4〉에서도 언급되어 있지만, 구체적인 실업급여 개편 사항은 다음과 같다.

① 실업급여 I에서 II로의 전환에 대한 ‘브리징 수당’을 2011년부터 취소했다 :

이전에 실업급여 I을 받았던 노동 가능한 빈곤층이 실업급여 II형에 해당되는 경우 수급자는 양 급여 간 격차를 감소시키기 위한 목적으로 2년간 매달 보조금을 받는다. 보조금의 액수는 수급 첫 해에는 수급자가 최근에 수령한 실업급여 I형과 수급자에게 지급되는 실업급여 II형간 차액의 3분의 2에 달하며, 두 번째 해에는 이의 절반에 달했다.

② 실업급여 II 수급자에 대한 정부의 연금기여금 대납 중지 :

실업수당 II(ALG II)를 1년 이상 받고 있는 사람들은 다달이 2유로가량의 연금 보험 보조금을 받을 수 있었으나, 이것을 삭감했다. 개인에게는 2유로에 불과하지만, 연간 연방 재정에서는 18억 유로라는 큰 비용을 절감할 수 있게 된다.

③ 실업급여 II 수급자에 대한 부모수당 폐지 :

실업수당 수급자 중 부모에 대한 수당은 최대 1800유로/월이었는데, 이를 순소득 1,200유로 정도로 감축해서 67%에서 65%로 조정하기로 했다. 또한 향후에는 ALG II 혜택 금액 산정 시 부모수당을 소득금액에 포함해 타 수당 지급액을 줄일 수 있도록 했다.

④ 주택수당 수급자의 난방보조금 지급 중단 :

주택수당 수급자에 대한 난방보조금은 에너지 비용이 매우 높을 때 생겨난 것이었는데, 현재는 상황이 호전되었다고 볼 수 있다. 따라서 ALG II를 받지 않는 수급자를 대상으로 이 보조금은 철폐되었다.

이상의 급여 개편 외에도 실업급여 관리 조직 3가지 중 ‘분리관할형(Getrente Tregerschaft)’이 2012년에 폐지되고, 실업급여 II를 담당하는 기관인 ARGE를 2011년 1월부터 ‘Jobcenter’라는 공식 명칭으로 통일함으로써 실업급여에 투입되는 관리비용 측면의 절감도 꾀했다.

〈표 2-7〉 독일의 실업급여 재정비용 추이

(단위: 십억 유로)

	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15
총재정비용	87.7	82.2	67.2	55.9	59.8	60.2	56.3	54.3	56	56.7	56.0
ALGI 수급자 대상	22.2	17.6	12.3	9.0	13.8	14.0	12.1	11.4	13.0	12.8	11.3
ALGII 수급자 대상	24.6	25.7	22.7	20.5	20.6	20.2	19.1	18.6	19.1	19.3	19.5
세금 손실분	16.2	15.0	12.1	9.8	10.0	10.3	9.5	9.0	8.7	9.1	9.3
사보기여금 손실분	24.7	23.8	20.1	16.5	15.4	15.7	15.6	15.1	15.2	15.5	15.9

자료: IAB(2017)

위의 〈표 2-7〉은 독일의 실업급여 I형, II형 및 이에 부가된 각종 지원금(예: 난방수당, 부모수당, 사회보장기여금 지원액 등)으로부터 발생한 재정비용의 2005년 이후 추이이다. 앞에서 열거한 바와 같은 다방면의 실업급여 삭감 노력이 어떤 성과를 이뤘는지 이로부터 확인해볼 수 있다.

〈표 2-4〉에 의하면 실업급여 제도의 축소를 통해 2014년까지 289억 유로를 감축하는 것으로 계획했다. 비교 대상, 즉 실업급여 제도를 축소하지 않았을 경우의 재정비용에 대해서는 정확히 알기 어려우나, 2010년과 동일한 수준의 재정비용인 602억 유로였다고 전제해 볼 수 있다. 그렇다면 〈표 2-7〉을 통해 확인할 수 있는 재정긴축의 효과는 다음과 같이 2011년부터 2014년까지의 173억 유로로 추정해볼

수 있다. 즉 제도 변경 이전의 기준선 설정이 뚜렷하지는 않다는 한계는 있지만, 실업급여 부문을 통해 추진한 재정건전화 계획이 금액 측면에서 절반 이상의 성공을 거뒀다고 평가할 수 있겠다.

〈표 2-8〉 실업급여 감축을 통한 건전화 이행 성과 추정

(단위: 십억 유로)

	'10	'11	'12	'13	'14	누적
금액	60.2	56.3	54.3	56	56.7	-
차이		3.9	5.7	4.2	3.5	17.3

자료: IAB(2017)을 바탕으로 저자 계산

나. 행정 부문 지출 감축

연방정부의 공공서비스 부문 지출 감축 또한 독일의 재정건전화 정책에서 큰 부분을 차지하고 있다.

〈표 2-9〉 연간 지출 예산 중 공공부문 인건비 비중

(단위: %)

연도	실적	실적	실적	예산 및 계획				
	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인건비	9.6	9.5	9.2	9.1	8.9	8.7	8.7	8.7
공무원 상여금	4.1	4	3.8	3.8	3.9	3.8	3.8	3.7
군인 및 대체복무자	2.7	2.7	2.6	2.6	2.2	2.1	2.1	2
연금	2	2.1	2	2	2	2	2	2
민간공무원	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5

자료: BMF(2011), Finanzplan des Bundes 2011-2015

① 공무원 인건비 :

예정되어 있던 2011년 크리스마스 수당의 인상을 취소하면서 연간 약 5.1억 유로의 감축이 가능해졌다. 또한 부처별 예산 한도 내에서 인력을 감축해 줄인 인건비 예산만큼은 부처의 사업예산에 가산해 사용할 수 있도록 했다. 이에 따라 2015년까지

2010년 대비 1만여 명의 연방정부 일자리를 줄이기로 했으며, 이는 계획대로 실현되었다.

〈표 2-10〉연방정부의 인력

(단위: 천 명)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
인원	276	270	264	259	260	259	257	254	250	249	249

자료: BMF(2015), Finanzplan des Bundes 2015-2019

② 군 인력 축소:

독일은 금융위기 이전부터 EU의 재정수지 적자 3% 기준을 준수하기 위한 건전화의 일환으로 연합군에 대한 비용 지출을 지속적으로 감소시키고 군 병력을 축소시켜왔다. 2010년에도 재정건전화 계획 발표 이전에 이미 2012년까지의 병력 및 군 인건비 축소를 위한 법개정을 마친 상황이었으므로 군사 부문에서의 건전화 계획은 2013년과 2014년에만 추가로 반영되었다.

독일군 징집제도는 2011년 7월을 마지막으로 종료되었으며, 상비군 인력 감소에 기여했다. 독일 연방군 병력은 2009년 위기 이후 2016년까지 감소 추세를 이어오다가 2017년여를 기점으로 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 2011년 21만 명에 달하던 병력이 2013년에는 18만 명 수준으로 감소하고, 2016년에는 17만 명 수준까지 떨어지는 추세를 보이고 있다.

〈표 2-11〉독일 연방군 병력

(단위: 명)

	2008	2009	2011	2013	2014	2015	2016	2017	2020
직업군	189,000	188,000	188,017	175,286	170,914	168,277	168,342	170,519	173,022
자원 복무자	23,200	25,000	24,794	8,758	9,304	8,792	9266	9043	8252
의무병(징집)	35,600	37,000	68	—	—	—	—	—	—
합계	247,800	250,000	212,879	184,044	180,218	177,069	177,608	179,562	181,274

자료: statista

한편 2018년부터 독일 연방군은 냉전 이후 처음으로 병력을 증가시키고 있다. 2017년부터는 병력 증가를 위해 연간 약 6억 유로의 인건비를 증액할 계획을 세웠으며, 이를 통해 상비군 약 5,500명 및 민간서비스 인력 1,000명을 증원할 계획이다.⁴⁾

다. 세입 증대: 항공세, 핵연료세, 금융거래세 신설

위에서 살펴본 재정건전화 계획 2010년 9월 10일 버전에 따르면, 독일 정부는 세입 부문에서 2011~2014년 4년간 247억 유로 세입 증대를 계획했다. 이는 핵연료세 92억 유로, 금융거래세 도입 60억 유로, 항공세 40억 유로, 에너지세 특례조치를 폐지하는 환경세 강화 부분이 55억 유로 등으로 구성되어 있다.

〈표 2-12〉독일의 세입 부분 재정건전화 계획

(단위: 백만 유로)

	2011	2012	2013	2014	합계
세입 소계	4,640	6,460	6,800	6,800	24,700
핵연료세	2,300	2,300	2,300	2,300	9,200
금융시장 거래세	—	2,000	2,000	2,000	6,000
에너지세 및 전기세 (기존 과세특례 축소)	1,340	1,160	1,500	1,500	5,500
항공세	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000

자료: 독일 연방 재무부(BMF), Übersicht Umsetzung Zukunftspaket, 2010

이 중 신규 과세를 통해 거두고자 했던 세입은 192억 유로(247억 유로-55유로, 약 26조 원)에 해당한다. 그러나 이들 세목의 2011~2014년 세입 실적 합계를 집계해 보면 117억 유로(약 19조 원)에 불과한 것으로 나타났다. 다음에서는 신규 세목의 과세 도입과 시행 경과를 살펴보고자 한다.

4) 출처: 독일 국방부 홈페이지(확인/수정 필요)

〈표 2-13〉세목 신설을 통한 건전화 계획과 이행 경과

(단위: 백만 유로)

		2011	2012	2013	2014	합계
항공세	계획(A)	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000
	실적(B)	959	954	955	988	3,856
	차이(B-A)	-41	-46	-45	-12	-144
핵연료세	계획(A)	2,300	2,300	2,300	2,300	9,200
	실적(B)	768	1,731	1,285	1,060	4,844
		-1,532	-569	-1,015	-1,240	-4,356
은행세	계획(A)	-	2,000	2,000	2,000	6,000
	실적(B)	748	870	700	688	3,006
	은행부담금(Bank Levy)	592	694	520	520	2,326
	예금보호기금 분담금	156	176	180	168	680
	차이(B-A)	748	-1,130	-1,300	-1,312	-2,994
합계	계획(A)	3,300	5,300	5,300	5,300	19,200
	실적(B)	2,475	3,555	2,940	2,736	11,706
	차이(B-A)	-825	-1,745	-2,360	-2,564	-7,494
	(계획 대비: (B-A)/A)	-25%	-33%	-45%	-48%	-39%

자료: OECD Revenue statistics

①핵연료세

핵연료세는 2011년 예산과 함께 핵연료세법(Kernbrennstoffsteuergesetz)을 제정하고, 2016년까지 한시적으로 핵연료 1그램당 145유로의 세율을 부과하는 핵연료세를 도입했다. 2011~2015년까지 5년간 세수는 58.6억 유로로, 당초 계획상 2011~2014년에 징수할 것으로 기대했던 92억 유로의 절반 정도의 세수밖에 기록하지 못했다. 이는 과세 시행 이전 단계에서 몇몇 원자력 발전소가 이전부터 계속되어 온 탈원전 정책 기조의 영향으로 운영을 미리 중단한 것 등에 기인한다.⁵⁾ 한편 핵연료세 도입 이전 논의 단계부터 독일의 대형 발전사 E.on을 포함한 발전사들은 과세

5) 독일은 2000년 6월 2021년까지 원전 폐쇄를 목표로 하는 에너지 전환을 선언한 바 있다.

정당성에 대한 의문을 제기했고, 과세가 본격화되자 전력가격 측면에서 타 발전사에 비해 불이익을 당했다는 이유로 본 법을 함부르크 재정법원에 제소했다.

2017년 독일 대법원은 개별소비세 형태로 과세되는 핵연료세가 헌법이 정부에 위임한 과세 권한 밖의 세금이며, 동종의 세금에 대한 EU 지침에 위배되는 바가 있다는 사유로 위헌 결정을 내렸다. 이에 따라 2011~2016년간 징수되었던 63억 유로의 세금은 이를 납부했던 발전사업자에게 환급되었다.⁶⁾

②금융시장 거래세

은행부담금은 2011년 독일 은행 재건법(German Bank Restructuring Act)에 따라 부과되기 시작했다. 당초 목표는 700억 유로 규모를 목표로 하는 재건기금을 이 부담금으로 충당하는 것이었다. 독일 은행법에 따른 신용기관 및 은행에 부과되는 이 부담금은 예수금과 자본금을 제외한 은행의 부채 규모에 따라 세율이 증가하는 누진 구조이다.

〈표 2-14〉은행부담금의 누진적 요율구조

(단위: 백만 유로)

과세대상 부채(liability) 규모	초과 구간 적용요율
3억 유로 이하	0
3억 유로 초과 100만 유로 이하분	0.02%
100만 유로 초과 1,000만 유로 이하분	0.03%
1,000만 유로 초과 2,000만 유로 이하분	0.04%
2,000만 유로 초과 3,000만 유로 이하분	0.05%
3,000만 유로 초과분	0.06%

주: 과세 대상 부채의 산정식은 독일 상법(German Commercial Code) section 340a에 따름

자료: Buch et al(2014), Taxing banks: an evaluation of the German bank levy, Deutsche Bundesbank Discussion Paper

6) 판결 당시 슈피겔지의 보도에 따르면, 독일 정부는 E.on(28억유로), RWE(17억유로), EnBW(14억유로) 등에 이들이 납부한 핵연료세를 연 6%의 이자와 함께 환급하여야 했다.

그러나 곧이어 은행세를 도입할 경우 유럽 지역 공동 도입을 추구해야 한다는 의견이 우세해지게 된다. 2011년 가을 중기재정계획 발표 당시 독일 정부는 단독으로라도 은행세를 부과하겠다는 입장이었으나, 성사되지 못하고 대신 은행부담금의 요율 인상과 금융안정기금을 부과하게 되었다. 이에 따라 실제 수입은 계획보다 낮은 수준에 머무르게 되었다.

③항공세

2011년 예산지원법(Hausaltsbegleitgesetz)에 따라 독일 연방의회는 항공세 도입에 합의했으며 2010년 12월 15일부터 동 법이 시행되었다.

항공세는 독일 공항에서 출발하는 승객의 항공권 거래에 부과되며 우편 및 화물은 부과 대상에서 제외된다. 2011년 1월 1일부터 적용된 국가별 세율은 다음과 같다.⁷⁾ 2019 유엔 기후 정상회담 직후 독일은 항공편 운항 거리에 따라 차등 부과하는 항공세를 2020년 4월 1일부터 최대 40% 인상하는 방안을 발표했다.

〈표 2-15〉항공세 세율

(단위: 유로/인/편도)

	2011 신설 시 세율	2019 적용 탄력세율	2020.4.~
국내선 및 EU·EFTA 국가, 터키, 러시아, 모로코, 튀니지, 알제리행 항공편 포함	8	7.38	12.9
거리 6,000km 이내의 북부·중부 아프리카, 중앙아시아, 중동행 항공편	25	23.05	32.67
다른 모든 국가	45	41.49	58.82

주: 과세 대상 부채의 산정식은 독일 상법(German Commercial Code) section 340a에 따름
자료: Buch et al(2014), Taxing banks: an evaluation of the German bank levy, Deutsche Bundesbank Discussion Paper

항공세 세입은 2011~2014년까지 연평균 약 10억 유로를 기록해 건전화 계획에서 목표한 세입을 달성했다.⁸⁾

7) 출처: zoll.de/En/Business/Aviation-tax
8) 참고로 항공세와 유사하나 과세 대상이 다른 별도의 세금/부담금으로는 EU 차원에서 부과하는 항공연료세와 공항 운영자가 징수하는 승객/착륙부담금이 있다.

Ⅲ. 영국

1. 금융위기 전후 경제·재정 상황

영국은 1998년 재정법을 제정해, 5가지의 재정운영 원칙(효율성, 투명성, 공정성, 안정성, 책임성)을 설정하는 한편 재정안정화 제도 구축의 근거를 마련했다. 2003년부터는 공공지출의 효율화(value for money)를 위해 공공부문 일자리 감축, 지출 삭감을 통한 지출 구조조정 등을 진행하면서 국가채무를 GDP 대비 40% 수준에서 비교적 안정적으로 관리하던 중 금융위기를 맞이했다.

영국 금융시장은 미-EU 간 금융거래의 관문 역할을 해왔던 만큼 금융위기의 영향도 빠르고 크게 나타났다. 영국 경제는 2008년 초부터 마이너스 성장을 기록했고, 실업이 증가했다. 영국 정부는 이에 대한 대응을 위해 경기부양책을 펴는 한편 금융기관 일부를 국유화했다. 구제 금융 및 세수 감소로 인한 영국의 GDP 대비 연간 재정적자는 2008년 5.2%, 2009년 10.4%, 2010년 9.3%까지 증가했다.

〈표 3-1〉영국의 주요 재정지표 추이

	성장률 (실질, %)	국가채무 (GDP 대비, %)	재정수지 (GDP 대비, %)	정부지출 (억 파운드)	(전년대비 %)	정부수입 (억 파운드)	(전년 대비 %)	국민부담률 (GDP 대비, %)
'01	3	46.8	0.2	4,140	6.9	4,162	3.6	32.4
'02	2.3	49.6	-1.9	4,464	7.8	4,235	1.7	31.4
'03	3.3	48.7	-3.2	4,875	9.2	4,476	5.7	31.1
'04	2.4	52	-3.1	5,277	8.3	4,870	8.8	32.2
'05	3.2	52.3	-3	5,728	8.6	5,314	9.1	32.6
'06	2.8	51.4	-2.9	6,012	4.9	5,589	5.2	32.8
'07	2.4	53.1	-2.7	6,328	5.3	5,914	5.8	32.8
'08	-0.3	65.7	-5.2	7,042	11.3	6,219	5.2	32.1
'09	-4.2	78.8	-10.4	7,343	4.3	5,735	-7.8	31.1

	성장률 (실질, %)	국가채무 (GDP 대비, %)	재정수지 (GDP 대비, %)	정부지출 (억 파운드)	(전년 대비 %)	정부수입 (억 파운드)	(전년 대비 %)	국민부담률 (GDP 대비, %)
'10	1.9	89.6	-9.3	7,581	3.2	6,090	6.2	32.1
'11	1.5	103.5	-7.4	7,578	0	6,337	4	32.7
'12	1.5	107.6	-8.1	7,790	2.8	6,397	1	32.1
'13	2.1	103.4	-5.5	7,798	0.1	6,817	6.6	32.1
'14	2.6	113.3	-5.5	8,010	2.7	6,978	2.4	32.1
'15	2.4	112.7	-4.6	8,099	1.1	7,222	3.5	32.4
'16	1.9	119.9	-3.3	8,263	2	7,605	5.3	32.6
'17	1.9	117.1	-2.4	8,510	3	8,007	5.3	32.8
'18	1.3	113.9	-2.2	8,762	3	8,284	3.5	32.9

주: 본 연구에서 사용한 OECD Economy Outlook DB상 정부지출 및 정부수입은 일반정부(General government) 기준으로, 중앙정부뿐 아니라 지방정부와 의무화된 사회보장제도를 포괄

자료: 성장률(Real GDP Growth)-IMF World Economic Outlook(접속일 '20.12.15.), 국가채무(General government gross financial liabilities), 재정수지(General government gross net lending), 정부지출(Total disbursements of general government), 정부수입(Total revenue of general government)- OECD Economy outlook(접속일 '20.12.15.), 국민부담률(Total government, total tax revenue as % of GDP)- OECD Global revenue statistics(접속일 '20.12.15.).

2. 재정건전화 정책

가. 긴축패키지 계획안

영국 정부의 2009/2010 예산은 경기부양에 중심을 두면서도 부채 감축 노력을 포함했다. 경제 활성화를 위해 부가가치세율을 인하하고 지출을 확대하면서도 2012/2013 회계연도까지 향후 4년간 265억 파운드의 부채를 감축하는 것을 목표로 하는 재정 관리 방안을 발표했다. 세입 부분에서는 2011년부터 연간 신고소득 15만 파운드(당시 환율 기준 약 3억 원) 이상 고소득자에 대한 50% 최고세율 구간 신설 과, 소득공제 배제, 2009년 9월부터 리터당 2펜스의 연료세 인상 등으로 3년간 총 86억 파운드(당시 환율 기준 약 17.2조 원)의 세수를 확대할 것으로 계획했다. 세출 부분에서는 지출 효율성 확보(value for money)를 통해 연간 50억 파운드의 재정을 추가로 확보하기로 했다.

이어 2010년 4월 성립된 2010/2011 예산은 재정건전성 회복에 보다 중점을 두

었다. 위기를 촉발한 금융 부문에 대한 징벌적 성격으로서 은행의 특별 보너스에 대해 일회성 급여세를 부과⁹⁾해 20억 파운드를 징수하고, 담배세와 주세를 인상하고자 했다. 정부부문의 정보화·효율화 과정을 통해 2012~2013년까지 110억 파운드를 확보하고, 불필요한 사업부문을 축소해 재정지원을 집중함으로써 50억 파운드를 감축하는 등의 내용이 주를 이뤘다. 또한 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility act 2010)을 제정하고 재정수지 개선을 위한 중기 재정계획을 수립하게 된다. 재정책임법은 1)2015/2016 회계연도까지 재정적자(Public sector net borrowing)가 이전 년도에 비해 계속 감소하도록 하며, 2)2013/2014 회계연도의 재정적자를 2010/2011 년도의 절반 이하로 축소시키고, 3)2015/2016 연도 공공부채(public sector net debt)의 GDP 대비 비중을 2014/2015 대비해 감소시켜야 한다는 영국 정부의 중기 건전화 목표를 담고 있다.¹⁰⁾

그러나 2010년 5월 총선 결과, 13년 만에 정권 교체가 이뤄짐에 따라 노동당 정부가 실각하고 보수당-자유민주당 연립정부가 들어서게 된다. 새 정부는 2010년 6월 긴급예산을 발표해 재정건전화 조치를 추가했다. 그 규모는 2010/2011 예산연도에는 81억 파운드이며 점차 증가해 2014/2015 회계연도에는 402억 파운드까지 이를 것으로 전망되었다. 정부 교체로 인해 앞선 2010-2011 예산에서 발표된 조치의 상당 부분은 의회 심의 과정에서 수정되거나 삭제되었다. 2010년 재정책임법 또한 주요 재정건전화 목표는 유지한 채 예산책임 및 감사법(The Budget Responsibility and National Audit Act 2011)으로 변경된다.

이후로 발표된 2011/2012년과 2012/2013년 예산에서는 대규모 건전화 정책을 포함하지 않았으나, 2011년 가을에 발표된 부처별 한도 및 예산안(Autumn Statement)에서는 2014/2015년과 2015/2016년에 대해 각각 83억 파운드, 151억 파운드의 추가적인 건전화 조치를 발표했으며 이는 주로 은행세율 인상, 자녀장려세제 및 근로장려세제 지급액 인상률 조정, 공공부문 임금 인상 억제 등의 조치를 담고 있다.

9) 2009년 12월부터 2010년 4월 5일 사이에 2.5만 파운드 이상의 보너스를 받은 금융 부문 종사자에 대해 소속 회사가 50%의 세금(payroll tax)을 내도록 함

10) 국회예산정책처(2016), '주요국의 재정제도' 참고

〈표 3-2〉 2010년 이후 영국의 재정건전화 정책 발표 내용

(단위: 십억 파운드)

구분		2010/11	2011/12	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016
2010.4. 이전	합계	0.8	26	42	57	73	
	세입	0.8	11	17	18	21	
	세출	0	14	25	39	52	
2010.6.22. 긴급예산안 FY 2010/2011~ FY 2014/2015	합계	8.1	15	24	32	40	
	세입	2.8	6	7	9	8	
	세출	5.2	9	17	24	32	
2011.3. FY 2011/2012 예산	합계	0	-0.3	0	-0.1	0.3	
	세입	-0.6	-0.4	-0.3	-0.2	-	
	세출	0.6	0.1	0.3	0.1	0.3	
2011.11. Autumn Statement	합계	0	-0.1	0.4	0.2	8.3	15.1
	세입	0	-0.3	0.1	0.1	0	0
	세출	0	0.3	0.3	0.1	8.3	15.1
2012.3. FY 2012/2013 예산	합계			0.5	-1.7	0.2	0.5
	세입			-0.1	-0.2	0.8	1
	세출			0.6	-1.6	-0.5	-0.5
합계 (2012.3. 기준)	합계	-	42	60	85	107	130
	세입	-	22	37	56	77	100
	세출	-	20	23	29	30	30

자료: 영국 재무성, 각 연도 예산자료

나. 긴급예산(2010.6.22.)의 상세 내용

영국에서 2010년 이후 실행된 재정건전화 정책의 상당 부분이 2010년 6월의 재정건전화 긴급예산을 통해 구성되었다. 본 소절에서는 동 긴급예산의 내용을 살펴 보고자 한다.

세입 분야에서는 부가가치세 인상이 연평균 107억 파운드로 가장 큰 비중을 차지하는 가운데 국민연금기여금(NIC), 소득세와 법인세는 오히려 크게 감면한 점이 눈에 띈다. 한편 규모는 크지 않으나 주세(cider tax) 인상, 전화세 도입, 별장세 인상 등 이전 정부에서 예정했던 세입 확충 계획들을 취소하기도 했다.

〈표 3-3〉 2010년 긴급예산(2010.6.22.)의 세입 부문 조치

(단위: 억 파운드)

	2010/11	2011/12	2012/2013	2013/2014	2014/2015	연평균
부가가치세 인상	28.5	121	125	129.5	134.5	107.7
법인세 인하	-0.1	-5	-11	-3	-13	-6.4
은행부담금	0	11.5	23.2	25	24	16.7
소득세	0	-34.9	-37	-34.5	-31.7	-27.6
NIC	-0.5	-34.5	-35.4	-36.9	-37.2	-28.9
기타	0.4	4.5	4.7	5.1	5.7	4.1
합계	28.3	62.6	69.5	85.2	82.3	65.6

자료: UK HMRC, Budget 2010

세출 부문에서는 연평균 174억 파운드에 달하는 지출 감축 조치 중 근로장려세제(Working tax credit), 자녀장려세제(Child tax credit) 급여액 조정이 연평균 기준 약 21억 파운드, 각종 복지급여의 물가상승률(CPI) 연동이 26.3억 파운드 규모이다. 복지제도 외의 감축분은 101.4억 파운드로, 복지급여 감축분의 두 배에 가깝다.

〈표 3-4〉 2010년 긴급예산안의 세출 부문 조치

(단위: 억 파운드)

	2010/11	2011/12	2012/2013	2013/2014	2014/2015	연평균
총 지출 감축	52.5	88.6	173	238.2	319.4	174.3
자본지출 감축	17.8	20.2	20.7	21.2	21.6	20.3
경상지출 감축	34.7	68.4	152.3	217	297.8	154
복지제도 외	30.8	48.3	105.2	135.5	187.4	101.4
복지제도	3.9	20.1	47.1	81.5	110.4	52.6
수당, 장려세제	0	11.7	22.4	39	58.4	26.3
공무원연금 물가지수연동						
장애인 연금 조정	0	0	0	3.6	10.8	2.9
한부모 수당 요건 강화	0	0	0.5	1.5	1.8	0.8
임신 중 건강 급여 철회	0.4	1.5	1.5	1.5	1.5	1.3
출산수당 첫째아로 제한	0	0.8	0.8	0.8	0.8	0.6
담보대출 이자 지원	0.2	-0.8	-0.1	0.4	0.7	0.1
저축 프로그램(Saving gateway) 도입 철회	0.1	0	0.8	1.1	1.2	0.6
주택수당 관련	0	2.2	6	16.4	17.7	8.5
장려세제 개혁	0	11.8	28.6	31.1	32.2	20.7

	2010/11	2011/12	2012/2013	2013/2014	2014/2015	연평균
이동수당 조정	0	-8.4	-11.5	-9.9	-10.2	-8
기본연금 실질가치 보장	0	0	-2	-4.2	-4.5	-2.1
최저연금보장제	0	-4.2	-5.4	-5.4	-5.4	-4
어린이기금 공여 철회	3.2	5.4	5.5	5.6	5.6	5.1

자료: UK HMRC, Budget 2010

다. 중기 건전화 실적 분석¹¹⁾

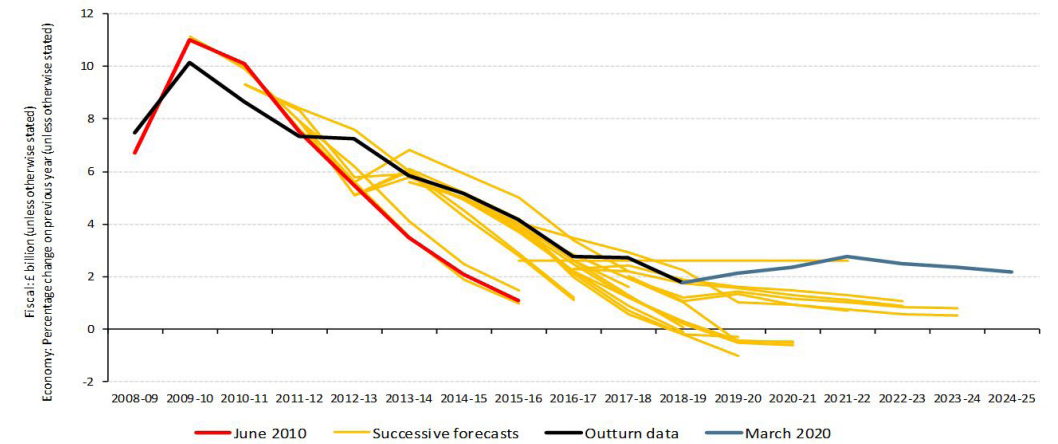
영국은 과거에 발표된 재정총량(총수입, 지출, 재정수지) 전망과 해당 지표의 실적치를 비교하고 달라진 원인 등을 분석해 예산책임청(Office for Budget Responsibility)에서 발표하고 있다. 이 자료를 통해 과거의 재정정책이나 전망이 어떻게 변해왔는지를 다른 국가들에 비해 비교적 쉽게 확인할 수 있다. 예산책임청의 최신 자료(2020.7.29.)에 따른 최근 10년간의 재정수지 추이(<그림 3-1>)를 보면, 붉은 검은 선으로 표시된 실적치가 붉은 선으로 표시된 2010년 6월 전망에 비해 느리게 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 특히 2012~2013년, 2013~2014년 시기의 재정수지 적자는 이전 연도에 전망되었던 것에 비해 2%포인트 가까이 증가한 것을 볼 수 있으며, 2016~2017연도 이후의 재정적자 또한 노란 선으로 표시된 과거의 전망 혹은 계획에 비해 크게 실현된 것을 확인할 수 있다.

정부지출 및 수입 전망과 실적을 보면서 동 기간의 주요 정책 환경 변화를 식별해 보면 수입은 2013년 이전은 계획보다 실적이 낮게, 2013년이후로는 실적이 계획보다 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 반대로 지출은 대체로 계획과 일치하는 모습을 보이고 있다. 수입과 지출 간 격차가 벌어진 영향으로 재정수지 또한 2012~2013 회계연도 이후로는 당초 계획에 미달하는 모습을 나타냈다. 2011 예산책임 및 감사법에서 2015~2016년까지 경기조정 경상수지의 균형을 달성하고자 했던 목표는 아직도 달성되지 못하고 있다.

11) 본 소절 자료는 예산책임청(Office for Budget Responsibility)의 역사적 전망(historic forecast)을 인용, 참고했다.

<그림 3-1> 재정적자(Public Sector Net Borrowing)

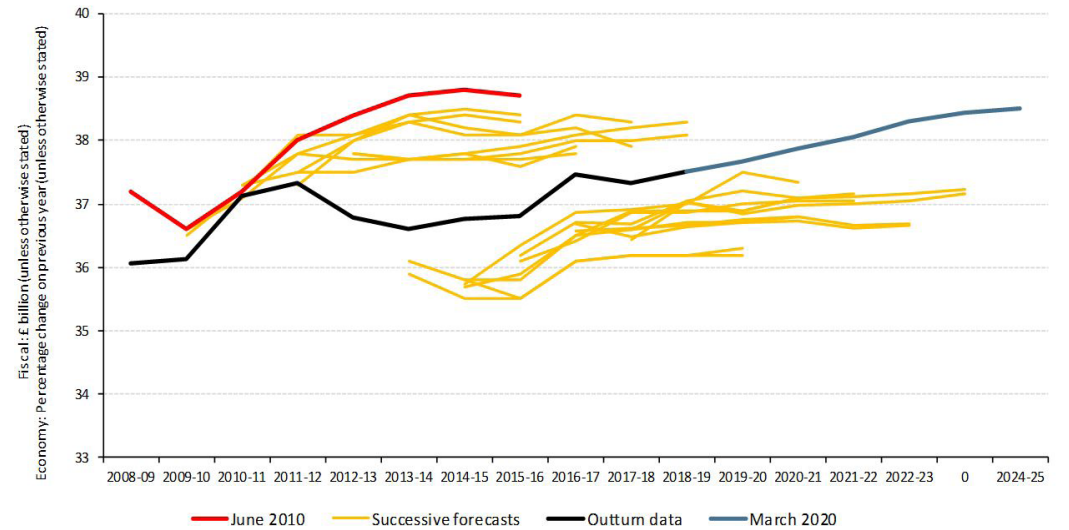
(단위: GDP 대비 %)



자료: OMB, Historical Official Forecast Database

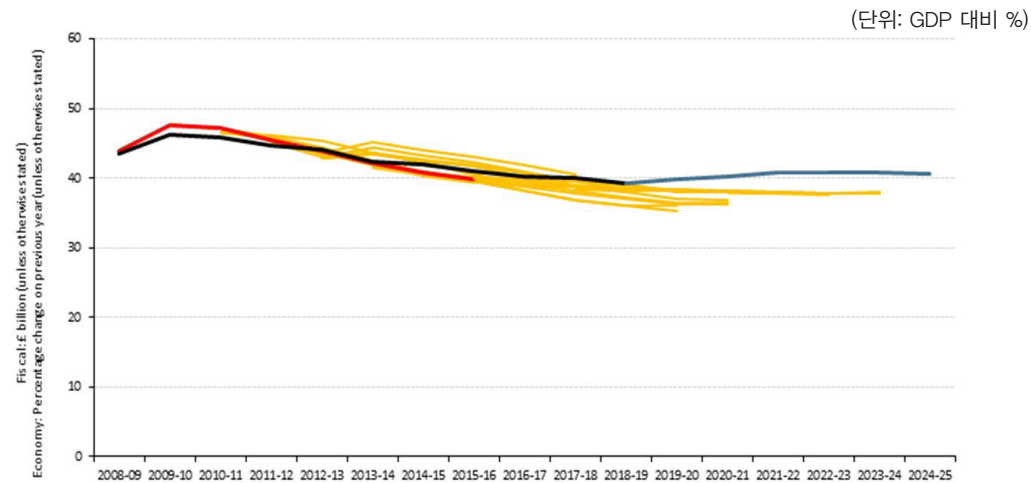
<그림 3-2> 공공부문 수입(Public Sector current receipts)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OMB, Historical Official Forecast Database

〈그림 3-3〉 총관리지출(Total Managed Expenditure) 추이



자료: OMB, Historical Official Forecast Database

〈표 3-5〉 2010년 10월 전망/계획 대비 실적치 초과분

(단위: GDP 대비 %)

	2010/11	2011/12	2012~2013	2013~2014	2014~2015
공공부문 수입(A)	-0.1	-0.7	-1.6	-2.1	-2
지출(B)	-1.5	-0.8	0.2	0.3	1
순 차입(B-A)	-1.4	-0.2	1.8	2.3	3.1
참고: 경기조정 경상수지 적자	0.1	0.9	1.7	1.4	1.4

주: 음수는 실적이 2010년 10월 시점의 전망치에 비해 부족했음을 나타냄

자료: OMB, Historical Official Forecast Database

이상의 개관을 통해 금융위기 이후 2012년까지 세워진 영국의 재정건전화 방안으로 알려진 정책이 재정수입 측면에서는 고소득자 세율 인상, 부가가치세 인상 및 연료세와 주류세, 담배세 등의 인상으로 추려짐을 볼 수 있다. 또한 재정지출 측면에서는 공공부문 임금 인상 억제, 근로유인 강화를 위한 복지제도 개혁, 정책우선도가 낮은 사업에 대한 예산 삭감 등을 꼽을 수 있다.

계획 대비 이행 오차는 주로 세출보다 세입에서 많이 기여하고 있음도 나타난다. 따라서 다음 소절에서는 미이행된 세입 부문의 건전화 계획 두 가지를 보다 자세히

살펴보고자 한다.

3. 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

가. 소득세 최고세율 구간 신설

2008년 11월 발표된 2009~2010 예산안¹²⁾에서 영국 정부는 2011년 4월부터 연간 신고소득 15만 파운드(약 3억 원, 이하 당시 환율 기준) 이상 고소득자에 대한 45% 최고세율 구간 신설과 소득공제 한도 도입 방안을 제시했다. 예산안 심의 과정에서 시행 시기를 2010년 4월로 1년 당기고, 세율은 50%로 5%포인트 상향 조정하는 것으로 2009년 4월 확정 발표되었다.

그러나 2010년 5월 총선으로 보수-자유민주당 연립정부가 집권하게 되자 소득세율 인상의 타당성과 효과성을 재검토하고자 했다. 이에 영국 국세청에 해당하는 HMRC는 2012년 3월 50% 소득세 최고세율 신설의 효과를 검토한 보고서를 발표 했다.

해당 보고서에 따르면, 2009년 도입 발표 시에 영국 정부는 시행 첫 해 기준 11억 3,000 파운드(약 2.3조 원)의 세입 증가가 발생할 것으로 예상했다. 그런데 시행 첫 해가 2011년 말에 확인된 세입 증가 효과는 위의 예상보다 적은 10억 파운드 이하(약 2조 원)이거나 가정에 따라서는 음수일 가능성마저 있는 것으로 분석되었다.

세율이 인상되었음에도 불구하고 세수가 늘지 못한 이유는 무엇일까? HMRC의 보고서는 그 이유를 대상 고소득자들이 고세율 적용을 피하기 위해 세법 개정 발표(2009년 4월) 이후 시행 시작(2010년 4월) 이전까지 남은 기간을 이용해, 상당한 금액의 소득을 당겨서 신고하는 행태 변화가 일어났기 때문¹³⁾인 것으로 보고 있다.

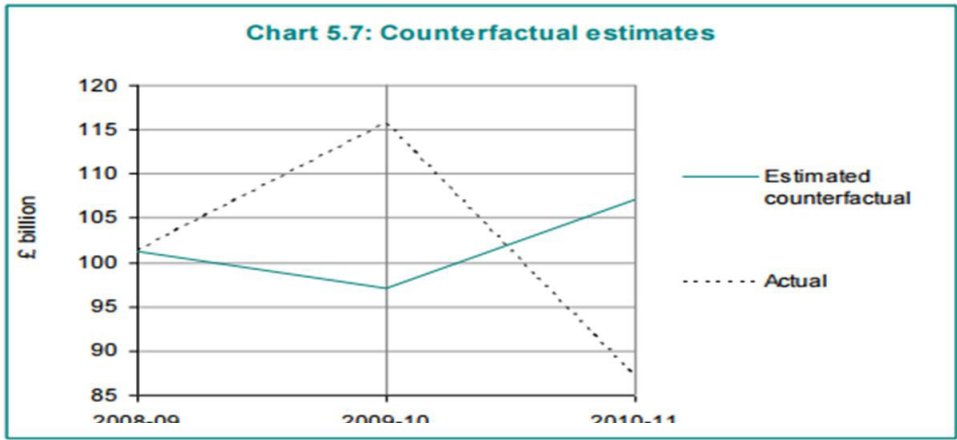
이에 따라 영국 정부는 높은 세율을 유지하는 것이 향후 세입 기반까지 훼손할

12) 영국의 회계연도는 4월~다음 해 3월까지이며, 11월 정부가 의회에 예산안을 제출하고 4월 확정예산이 발표된다.
13) 행태 변화에 따른 소득 감소분은 160억~180억 파운드로, 행태 변화 반영 이전에 비해 최소 83%에 이르는 것으로 분석되었다.

수 있다는 판단하에 최고세율을 50%에서 45%로 낮추는 방안을 의회에 건의, 2012년 4월에 통과시켰다.

〈그림 3-4〉 최고세율 인상 시 소득세수 예상 대비 실적

(단위: GDP 대비 %)



자료: HMRC(2012), Exchequer effect or the 50 per cent additional rate of income tax

〈표 3-6〉 영국 소득세 법정세율 추이 : 2005~2020

연도	2005~2006		2006~2007		2007~2008	
	구간(파운드)	%	구간(파운드)	%	구간(파운드)	%
starting rate	1~2,090	10	1~2,151	10	1~2,230	10
basic rate	2,091~32,400	22	2,151~33,300	22	2,231~34,600	22
higher rate	32400+	40	33300+	40	34600+	40
연도	2008~2009		2009~2010		2010~2011	
basic rate ¹⁴⁾	1~34800	20	1~37400	20	1~37400	20
higher rate	34800+	40	37,400+	40	37,400+	40
additional rate	N/A		N/A		150,000+	50
연도	2011~2012		2012~2013		2013~2014	
basic rate	1~35,000	20	1~34,370	20	1~32,010	20
higher rate	35,000+	40	34,370+	40	32,010+	40
additional rate	150,000+	50	150,000+	50	150,000+	45

14) 2008/2009 회계연도부터 모든 비저축소득에는 starting rate(과세시작 세율)이 적용되지 않는다.

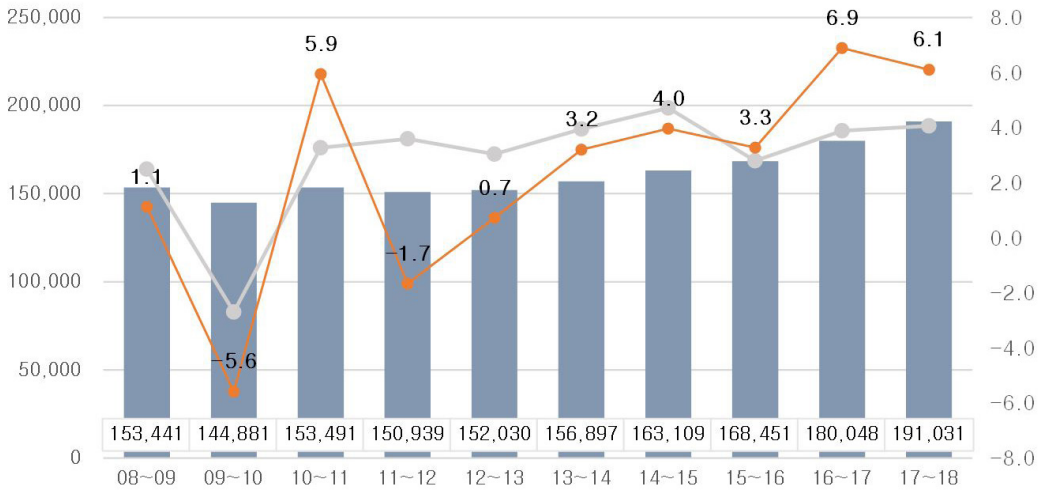
연도	2014~2015		2015~2016		2016~2017	
basic rate	1~31,865	20	1~31,785	20	1~32,000	20
higher rate	31,865+	40	31,785+	40	32,000+	40
additional rate	150,000+	45	150,000+	45	150,000+	45
연도	2017~2018		2018~2019		2019~2020	
basic rate	1~33,500	20	1~34,500	20	1~37,500	20
higher rate	33,500+	40	34,500+	40	37,500+	40
additional rate	150,000+	50	150,000+	50	150,000+	50

자료: HMRC 홈페이지

이와 같은 정책 변화가 반영된 영국 소득세수의 추이를 보면 2008년 이후 연평균 2.3%의 증가세를 보인다. 위기 이후 반동의 영향 등으로 2010/2011 회계연도에 높은 증가율(5.9%)을 보이지만, 최고세율이 5%포인트 하락한 2013/2014 회계연도에도 증가세는 지속(+3.2%)되었다. 즉 영국의 소득세는 전체적으로 최고세율 인상 및 인하의 효과보다는 해당 연도 성장률에 더욱 크게 영향을 받으며 완만한 증가세를 나타내고 있다.

〈그림 3-5〉 영국의 소득세수 및 증가율, 2008~2018

(단위: 백만 파운드 %)



자료: HMRC 홈페이지, 연도별 소득세수

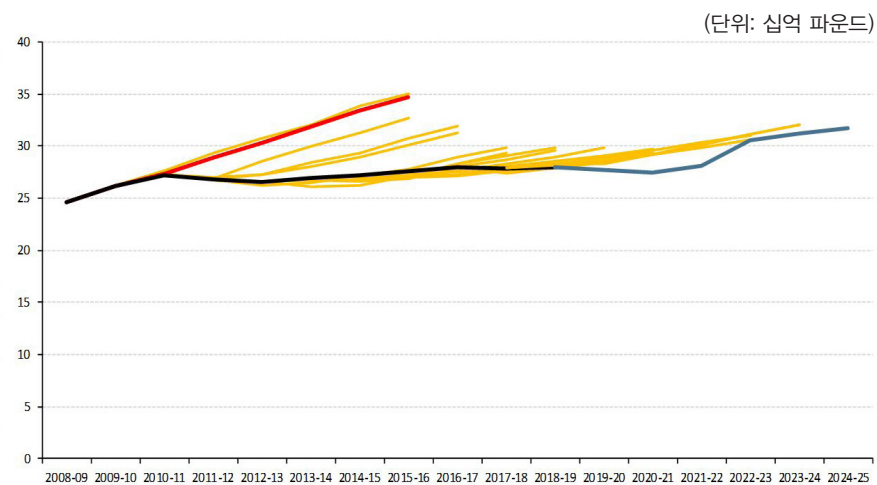
나. 연료세 인상¹⁵⁾

1993~99년간 영국은 연료세의 실질 가치가 유지되도록 연료세를 물가에 연동해 상승시켰다. 그러나 1999년 1월을 기준으로 연료세가 소비자가격의 85%까지 차지할 정도로 높아지게 되자 노동당 정부는 1999년부터 연동제 적용을 중지했다.

약 10여 년이 경과한 뒤 금융위기 이후 재정수입 증대 차원에서 영국 재무장관은 2008년 12월의 2009년 예산에 대한 연설에서 연료세를 1리터에 2펜스 인상할 것으로 처음 발표했다. 이로 인한 세수 증대 효과는 2009~2010년에는 6억 파운드, 2010~2011년에는 12.5억 파운드, 2011~2012년에는 17.5억 파운드로 예상되었다.

그러나 그 시행 시점은 유가 상승세 및 가계 소비에 미칠 영향을 고려해 지속적으로 미뤄졌다. 2008년 11월에는 12월부터 시행할 것으로 발표했다가 2009년 3월에는 동년도 9월부터 시행할 것으로 발표하면서 지연 효과(연간 약 1.8억 파운드, 약 3,600억원)를 상쇄하기 위해 2010년 이후로는 물가상승분에 1페니를 추가해 인상하기로 했다. 이후 2010년 3월에는 2010년 4월부터 1페니를 인상하고 10월에 1페니를 추가 인상한 뒤 2011년 1월에는 물가와 상관없이 0.76펜스를 올리고 2011년 4월부터는 이전에 발표한 계획(물가상승분+1페니 인상)을 유지할 계획이라고 발표했다.

〈그림 3-6〉 영국의 연료세수 전망과 실적



자료: OMB, Historical Official Forecast Database

예정된 세율 인상이 시행되었으나 동시에 국제유가 상승, 파운드화 절하, 건전화 조치로서 일부 품목의 부가가치세율 20%로 인상 등 다방면의 가격 인상 요인도 함께 작용해 유류 소매 가격이 가파르게 올랐다. 또한 2010년 6월 출범한 보수 연정은 유류세에 대한 접근을 달리해, ‘유가 자동안정화(fair fuel stablilser)’ 방안을 고안함으로써 고유가 시기에는 세율을 낮추고 반대로 저유가 시기에 세율을 올리고자 했다. 2011/2012 회계연도 시작에 앞선 2011년 3월 23일 예산 발표에서 정부는 1)4월부터 세율 즉시 1펜스 인하, 2)지난 정부의 물가연동 인상제 계획을 유가 자동안정화로 대체, 3)2011년과 2012년 4월로 예정되어 있던 두 단계의 세율 인상을 연기하겠다고 발표했다. 영국 정부는 이 조치로 약 19억 파운드의 세수가 2011~2012회계연도에 감소할 것으로 추정되며, 감소한 세입은 ‘북해 가스 생산에 대한 부담금’을 증가시켜 상쇄시킬 것이라고 설명했다. 또한 추후 유가가 장기 안정 추세에 들어가 배럴당 75달러 정도가 되면 물가연동 인상제를 부활시키고, 북해 가스 생산 추가 부담금은 철회하기로 했다. 이후로 2014년까지 세율은 동일하게 유지되었다.

2014년 12월의 가을예산(Autumn Statement)에서 정부는 유가가 장기 안정 추세에 진입한 것으로 판단했으나, 물가연동을 포함한 세율 인상은 적용하지 않기로 했다. 2015년 총선 이전 시점에서 정부의 세제를 평가한 IFS의 보고서¹⁶⁾는, 기존 노동당 정부의 인상 계획인 물가연동분과 추가 1페니 인상이 실현되었을 경우 2015년 유류세수는 63억 파운드 더 높을 수 있을 것으로 추정했다. 심지어 물가연동만 유지했어도 2015년 예산상 전망치보다 40억 파운드 높은 세수를 기대할 수 있었을 것으로 분석했다.¹⁷⁾

15) Seely(2018)을 참고해 작성했다.

16) The coalition government's record on tax, IFS Briefing Note 167

17) 2020년 기준으로 현재까지도 휘발유와 경유 모두 2010년 4월과 동일한 리터당 57.95펜스로 과세되고 있다.

IV. 일본

1. 금융위기 전후 경제·재정 상황

일본은 1990년대 이후 20년간의 장기 경제 침체를 겪으면서 경기 활성화를 위해 노력했다. 수차례의 경제대책¹⁸⁾을 내놓으며 감세 정책을 펴는 한편 공공사업비와 사회보장비 지출 상당분을 공채로 조달한 결과, 국가채무 비율이 1994년 81.8%에서 2004년 156.3%까지 늘어나 10년여 만에 약 두 배 증가했다.

재정건전성의 필요성을 인식한 고이즈미 내각하의 일본 정부는 2004년부터 본격적으로 삼위일체 개혁 및 결산검사 강화를 통한 특별회계 개혁 등 지출 효율화를 시행했다. 이를 통해 재원 조달에 있어 국채 발행을 억제한 결과 일본의 국가채무는 2004년부터 금융위기 이전인 2007년까지 155% 수준에서 크게 늘지 않고 관리되고 있었다. 그러나 대미 수출로 장기 불황 탈출을 가시화하던 시기에 금융위기를 맞아 미국의 수요가 위축되자 일본 경제도 큰 타격을 입었다.

불황의 재개를 염려해 일본 정부는 2008~2009년 2년에 걸쳐 약 39.8조 엔(2009년 GDP 대비 8.1%) 규모의 적극적 경기부양책을 폈다. 동 기간 일본에서는 제 2차 세계대전 종전 후 최초로 자민당에서 민주당으로 정권 교체(2009년 8월)가 있었으며, 경제성장률은 반등(2009 -5.4%→2010 4.2%)하는 데 성공했다. 그러나 재정적자 규모는 2007 이전의 연간 3%대에서 2009~2011년 기간 10% 수준까지 확대되었고 국가채무 비율은 2007년 154.3%에서 2012년 209.2%까지 54.9%포인트 상승했다. IMF 등 국제기구는 금융위기 전후로 막대한 재정적자와 공공부채를 타개하기 위해 일본이 점진적인 소비세 인상을 포함해 재정 전반에 걸쳐 조속한 조치를 취할 것을 권고했다.

18) 1992년부터 2002년까지 일본 정부가 내놓은 경제대책은 12차례에 이른다. 자세한 내용은 서세욱(2012), ‘일본 재정개혁 사례의 시사점’ 참조.

〈표 4-1〉 2008~2009년 일본의 경제대책

경기부양 조치	발표 시기	규모	순 재정지출
안심 실현을 위한 긴급 종합대책	2008.8.	11.5조 엔	2조 엔
생활대책 국민생활 안정 및 지방정부 지원	2008.10.	26.9조 엔	5.2조 엔
생활보호를 위한 긴급대책 고용지원 및 경제 긴급대응	2008.12.	37조 엔 ¹⁾	10조 엔
경제위기대책 - 고용 안정 및 성장 추진전략	2009.4.	56.8조 엔	15.4조 엔
긴급경제 대책	2009.12.	24.2조 엔	7.2조 엔

주: 1) 직전 생활대책 6조 엔 중복 제외
자료: 한은(2015), 서세욱(2012) 및 임언선(2009)

2010년 6월 일본 정부는 2015년까지 기초재정수지¹⁹⁾의 GDP 대비 비중을 2010년의 절반 수준²⁰⁾으로 감축하고 2020년에는 재정의 흑자 전환을 목표로 하는 건전화 계획(“재정운영전략”)을 발표했다. 예기치 못한 동일본대지진으로 2011년 일시적 경기침체와 긴축기조 완화가 있었지만 2012년에는 부가가치세율을 2014년부터 인상해 연금과 노인요양 비용 등 사회보장비 재원을 조달하는 방안을 확정했다. 2013년 다시 민주당으로 정권이 바뀌고 아베 내각이 출범한 이후에도 재정건전화를 주요 경제정책(아베노믹스)의 한 축으로 인식하고 기존의 재정운영 전략의 목표를 계승하고 실천하기 위한 방안이 지속되었다.

그 결과 재정적자 폭은 점차 감소해 2015년 기초재정수지는 -3.0%²¹⁾를 기록, 당초 목표를 달성했다. 2018년까지 재정적자 폭은 지속적으로 감소하고 있지만 흑자로는 전환되지 않아 국가부채 비율은 점증하고 있는 모습이다.

19) 재정수지에서 이자수입과 지출을 제외해 산출한 지표
20) 2011년 12월 기준 일본 재무성 자료는 2010년 기초재정수지는 -6.4%, 2015년 목표는 -3.2%로 서술하고 있다. 그러나 결산 후 실적 발표, GDP 계열 변경 등의 사유 등으로 이후 각 연도 예산 자료는 2010년 기초재정수지의 GDP 대비 비중 수치를 -6.3(2017 예산자료)~-6.6%(2015 예산자료) 범위에서 다르게 적고 있다.
21) 2017년 예산자료상 수치임(참고: Japanese public finance fact sheet 2017, 일본 재무성, p.34).

〈표 4-2〉 연도별 일본의 주요 지표

	성장률 (실질, %)	국가채무 (GDP 대비, %)	재정수지 (GDP 대비, %)	정부지출 (조 엔)	(전년 대비 %)	정부수입 (조 엔)	(전년 대비 %)	국민부담률 (GDP 대비, %)
'01	0.4	137.3	-6.2	192.2	-2.7	159.7	-0.5	25.9
'02	0.1	145	-7.4	190.7	-0.8	152.5	-4.5	24.9
'03	1.5	149.5	-7.5	188.8	-1	150.1	-1.6	24.5
'04	2.2	156.3	-5.3	183.5	-2.8	155.8	3.8	25.2
'05	1.7	157.9	-4.4	183.8	0.2	160.7	3.1	26.2
'06	1.4	156.3	-3	182.1	-0.9	166.5	3.6	27
'07	1.7	154.3	-2.8	183.8	0.9	169.1	1.6	27.6
'08	-1.1	163	-4.1	185.5	0.9	164	-3	27.4
'09	-5.4	180.4	-9.8	196.9	6.2	149.1	-9.1	26
'10	4.2	186.6	-9.1	196.5	-0.2	150.8	1.2	26.5
'11	-0.1	201.8	-9.1	197.5	0.5	152.8	1.4	27.5
'12	1.5	209.2	-8.3	198.8	0.7	157.7	3.2	28.2
'13	2	212.4	-7.6	202.8	2	164.4	4.2	28.9
'14	0.4	217.9	-5.4	204.2	0.7	176.6	7.4	30.3
'15	1.2	216.5	-3.6	206.6	1.2	187.7	6.3	30.7
'16	0.5	224.2	-3.5	208.2	0.8	189.6	1	30.7
'17	2.2	222.2	-2.9	208.3	0.3	192.9	1.7	31.4
'18	0.3	224.2	-2.3	210.3	0.7	197.8	2.5	32

주: 본 연구에서 사용한 OECD Economy Outlook DB상 정부지출 및 정부수입은 일반정부(General government) 기준으로, 중앙정부뿐 아니라 지방정부와 의무화된 사회보장제도를 포괄

자료: 성장률(Real GDP Growth)-IMF World Economic Outlook(접속일 '20.12.15.), 국가채무(General government gross financial liabilities), 재정수지(General government gross net lending), 정부지출(Total disbursements of general government), 정부수입(Total revenue of general government)- OECD Economy outlook(접속일 '20.12.15.), 국민부담률(Total government, total tax revenue as % of GDP)- OECD Global revenue statistics(접속일 '20.12.15.)

2. 재정건전화 정책

가. 긴축대책 계획안²²⁾

2010년 6월 내각 의결을 거치면서 발표된 '재정운영전략'이 글로벌 금융위기 후 일본의 대표적 건전화 계획이라 할 수 있다. 이 전략은 목표, 재정규칙, 그리고 2011~2013년까지의 중기 재정 프레임으로 구성되어 있다.

목표 부분에서는 2015년까지 기초재정수지를 2010년의 절반 수준(약 -3.2%)으

22) 김규판(2010), '일본의 재정건전화 계획에 대한 평가와 시사점', 대외경제연구원 지역경제 포커스 10-33호

로 감축하고 2020년에는 흑자 전환을 목표로 하며, 2021년도 이후에 국채 및 지방채 잔액의 GDP 대비 비중을 안정적으로 감소시킨다는 내용을 담고 있다.

재정규칙 부분에서는 다섯 가지 원칙을 설정했는데 1)재원 확보(Pay-as-you-go), 2)재정적자를 삭감할 수 있도록 향후 연도의 예산을 편성, 3)연금 등 사회보장비와 같은 구조적 재정지출 증가 요인은 세입·세출 개혁을 통해 재원 확보, 4)특별회계를 포함한 모든 세출 분야에서 사업 점검을 통해 불필요한 세출을 삭감, 5)지방재정의 안정적인 운영을 배려하기 위해 지자체에 부담을 전가하지 않도록 한다는 원칙이 그것이다.

마지막으로 중기 재정 프레임에서는 3년간의 재정운용 목표치를 국채와 세입, 세출로 구분해 제시하고 있다. 신규 국채 발행액은 전년 수준인 44조 엔으로 억제하고, 세입 측면에서 근본적 개혁안을 통해 조만간 구체적 내용을 마련하기로 하며 세출 측면에서 재정건전화 목표 달성을 위해 2011년부터 2013년까지 '기초 재정수지 대상 경비'를 적어도 당초 예산 수준인 71조 엔 이하로 억제하도록 한다는 내용이다. 여기서 세입 측면의 개혁안은 추후 2012년 소비세 인상안(사회보장과 조세의 일체 개혁안)으로 구체화되었다.

〈표 4-3〉 일본의 재정운영전략(2010.6.22.) 주요 내용

구분		내용
목표	유량	2015년까지 재정적자 절반(3.2%)으로 감축 2020년 흑자 전환 목표
	저량	2021년부터 GDP 대비 부채비율 안정적 감축
재정규칙	재원 확보	pay-as-you-go원칙 도입
	재정적자 삭감	매년 예산 편성에 있어 적자 삭감 실현을 원칙으로 함
	구조적 재정지출의 재원확보	연금 등 구조적 재정지출 증가 요인에는 세입·세출 개혁을 통해 안정적으로 재원 확보
	세출조정 기본 원칙	특별회계 포함, 모든 세출 분야에서 사업 점검 통해 불요불급한 지출 삭감
	지방재정의 안정적인 운영	지방정부에 새로운 부담은 지우지 않음
중기 재정 프레임	국채	신규 국채 발행액은 2010년 당초 수준(44조 엔)으로 억제
	세입	조만간 근본적 개혁안 발표 2010년 결정에 따라 제로베이스에서 검토
	세출	2011~2013년까지 기초재정수지 대상 경비를 2010년 당초 예산 수준(71조 엔) 이하로 억제

자료: 김규판(2010), 서세욱(2012)을 참고해 표로 정리

뒤이어 2012년 8월 업데이트된 재정운영전략에서도 일본 정부는 2010년의 재정 운영전략에서 2011~2013년으로 정했던 대상 기간을 다시 2013~2015년까지 연장²³⁾ 하고, 구체적으로 수치화되었던 목표는 유지하기로 했다.

일본의 이러한 건전화 계획은 지출 삭감 대상 사업이나 예산 분류별 감축액 규모를 밝히지 않고, 지출 삭감의 방식이나 재정 전략 차원에만 집중한다는 특징이 있다.²⁴⁾

사실 일본의 재정건전화 대책은 글로벌 금융위기 대응으로 확장된 재정만을 원상 복구한다는 의미로만 이해하기보다, 2000년대 초부터 진행되어 오던 재정건전화 노력의 연장선에 있는 것으로서 이해할 수 있다. 구체적 지출 감축 분야를 파악하기 위해 2006년 고이즈미 정권에서 ‘경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침’을 통해 향후 5년간의 세출 개혁 개요를 작성한 것을 살펴보면, 일본의 예산 분야별 재정감축 삭감액은 공공투자, 과학기술 진흥비 등 기타 분야, 인건비 순서로 클 것으로 짐작해볼 수 있다.

〈표 4-4〉 2006년 기준 일본의 부문별 세출개혁 개요

	2006년도	2011년도		삭감액	비고
		개혁 미실시	개혁후		
사회보장	31.1조 엔	39.9조 엔	38.3조 엔	-1.6조 엔	
인건비	30.1조 엔	35.0조 엔	32.4조 엔	-2.6조 엔	
공공투자	18.8조 엔	21.7조 엔	16.1조~17.8조 엔	-5.6조~-3.9조 엔	공공사업 관련 -3~-1%
기타분야	27.3조 엔	31.6조 엔	27.1조~28.3조 엔	-4.5조~-3.3조 엔	과학기술 진흥비 +1.1%~ 경제성장률 범위 이내 ODA -4~-2
합계	107.3조 엔	128.2조 엔	113.9조~116.8조 엔 정도	-14.3조~-11.4조 엔 정도	

자료: 서세욱(2012)

23) 서세욱(2012), p.223

24) OECD의 ‘restoring public finance’ 국가별 보고서에서도 총량만 제시하고 있다.

한편 세입 부문의 건전화 전략과 관련해, 2012년 2월에 정부가 발표한 ‘사회보장과 조세의 일체 개혁안’은 소비세를 5%에서 10%로 5%포인트 인상해 약 13.5조원의 재원을 마련하고, 이를 통해 보육시설 입소 대기 아동의 해소, 개호요양(우리나라의 장기노인요양보험에 해당), 기초연금 재원 등으로 활용한다는 계획을 마련했다. 동 재원을 가지고 기초연금의 국고부담 비율을 50%로 정한다는 계획을 세웠다. 이외에도 2015년부터 과세소득 5,000만 엔 초과 구간에 대해 45% 세율을 마련하는 소득세 인상안과 상속세의 기초공제액을 5,000만 엔에서 3,000만 엔으로 인하하고 최고세율을 50%에서 55%로 인상하는 세율 구조를 검토하기로 하는 내용 등이 일체 위의 개혁안에 포함되었다.²⁵⁾

〈표 4-5〉 일본의 소비세 인상 계획

	1차	2차
인상 시점	2014.4.	2015.7(당초)→ 2017.4.(1차 연기)→ 2019.10.(2차 연기, 최종)
세율	5%→8%	8%→10%
기대 세수	약 8.1조 엔	약 5.4조 엔

나. 중기 계획 대비 실적 분석

2011~2015년 기간 일본 재정건전화가 목표로 삼은 세 가지 지표 중 기초재정수지 적자 절반 감축은 성공적으로 이행된 것으로 평가된다. 일본의 기초재정수지적자는 동일본대지진 등 돌발 악재에도 불구하고 2013년을 제외하고는 지속적으로 감소해 2015년에는 3.3%를 기록했다. 신규 공채 발행액도 2013년을 제외하고는 44조 엔 미만을 유지했으며, 기초수지 대상 일반회계 지출은 2014년과 2015년 목표치인 71조 원을 소폭 초과했지만, 총량 측면의 재정건전화 목표가 달성된 것으로 평가할 수 있다.

25) 한국 조세재정연구원(2012), “주요국 예산안 2012”

〈표 4-6〉 2010~2015 기간 중 재정건전화 목표와 해당 지표 추이

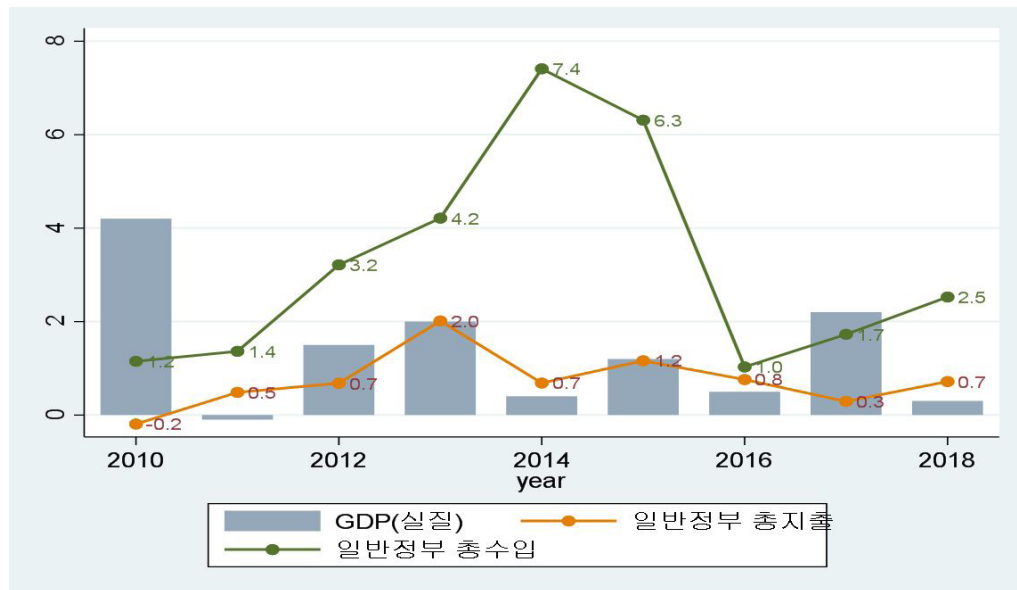
	목표	2010	2011	2012	2013	2014	2015
기초재정수지	2015년까지 2010년의 절반으로 적자 감축	-6.3	-6.5	-5.5	-5.4	-3.9	-3.0
신규 국채 발행액(조 엔)	44조 엔 이하	42.3	42.8	47.5	40.9	38.5	34.9
기초수지 대상 일반회계 지출* (조 엔)	71조 엔 이하	70.9	70.9	68.4	70.4	72.6	72.9

주: 각 연도 당초 예산 기준

자료: 일본 재무성, 각 연도 budget highlight(국채 발행액, 기초수지 대상 지출) 및 FY 2017 Public finance statistics book(기초재정수지)

그러나 세부 계획으로 살펴보자면 소비세 인상 계획의 이행은 다소 지연되었다. 첫 3%포인트분은 계획대로 인상되었지만 이후 소비가 위축되며 일본 경기는 한동안 깊은 침체에 빠지게 된다. 이러한 소비 위축과 총선 등의 영향으로 2차 인상 시점은 당초보다 4년 늦어진 2019년에야 실행되게 되었다.

〈그림 4-1〉 일본의 총지출, 총수입 증가율 추이



자료: OECD Economic Outlook(접속일: 2020.12.15.)

3. 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

가. 소비세 인상

2000년대 이후 일본 재정의 악화 원인으로 지적되어 온 두 축은 사회보장비와 공공사업비였다. 사회보장비란 사회보험료 수입으로 충당되지 못한 사회보장급여를 보전하기 위해 일반회계에서 지출되는 비용이다.²⁶⁾ 일본의 사회보장제도는 공적연금, 의료보험 및 요양보험, 사회복지와 (기초)생활보호 등으로 구성되어 있다. 이들 사회보장제도는 고령화로 인한 지출 수요 증대뿐 아니라 지난 장기 불황에 따른 보험료 수입 감소의 이중고에 직면해 있었다. 2009년 기준, 중앙정부의 일반 세출에서 사회보장비가 차지하는 비율은 50%에 가까우며, 사회보장 수입 중 국가로부터의 이전재원에 의한 조달분도 20%를 초과하고 있어 지속가능성에 의문이 제기되고 있었던 상황이었다. 이에 2009년 세법 개정 시부터 소비세를 포함한 종합적 세제 개편 방향에 대해 2012년 3월까지 입법 조치를 완료하기로 했던 바 있었다. 그러나 과거 1997년 소비세 인상(3%→5%)의 경제·정치적 부작용²⁷⁾을 의식해 실현 여부에 대해서는 논쟁이 지속되었다.

2010년 6월의 ‘재정운영전략’에서는 ‘연금 등의 구조적 재정지출 소요 증대는 세입·세출 일체 개혁을 통해 대응’하기로 원칙을 제시했으며, 사회보장제도의 지속가능성 개혁을 위한 각급 위원회의 논의와 조정 끝에 2012년 2월 사회보장 수요 충당을 위한 소비세 5%포인트 증세방안이 발표되었다.

증세 방안은 총 5%포인트 증세로 13.5조 엔의 재원을 마련하며, 1%포인트분은 보육, 요양서비스, 저소득층 지원에, 4%포인트분은 기초연금기금의 국고부담 비율 인상(36.5%→50%) 영구화, 미래 세대의 부담 완화 등의 목적으로 사용해 재정의 지

26) 국중호(2012)에 따르면 이외에도 지방세 수입과 자산운영 수입을 통해 부족분을 충당한다.

27) 한국은행(2010)에 따르면 소비세 인상은 정권 교체 및 선거 참패의 결과를 가져왔으며, 소비세 인상으로 일본의 불황 탈출이 지연되었다는 비판도 존재했다.

속가능성을 향상시키기로 계획했다.²⁸⁾ 단, 3%포인트를 2014년 4월 먼저 인상하고, 2%포인트는 2015년 10월에 인상하기로 계획했다.

소비세 인상론이 부딪혀 온 쟁점은 주로 소비세 증세의 역진성과, 소비세가 일반 재원으로 편입된다면 향후 정부부문 비대를 촉발하게 될 가능성에 대한 것이었다. 따라서 이번 증세로 확보되는 재원은 공공사업비 등 정부의 일반재원과과는 철저히 구분해 사회보장 용도로만 활용하기로 일본 정부는 수차례에 걸쳐 공식화했다. 또한 소비세 증세가 역진성을 가질 수 있다는 지적을 받아들여 경감세율 적용 범위를 확대했다.

2012년 8월 소비세 인상 방침이 최종 결정된 이후 2014년 4월 소비세 인상 직 전까지 낮은 물가에 생필품을 구매해 두고자 하는 사재기 수요가 증가했다. 뒤이어 1차 인상 후에는 2014년 소비세 세수가 이례적으로 큰 폭인 48% 증가해 재정건전화에 일부 기여하기는 했으나 아래 <그림 4-2>에 나타나는 것처럼 2017년경까지 소비 침체는 계속되었다.

<표 4-7> 일본의 주요 세목별 세수(국세)

(단위: 조 엔, ()내는 전년 대비 증가율)

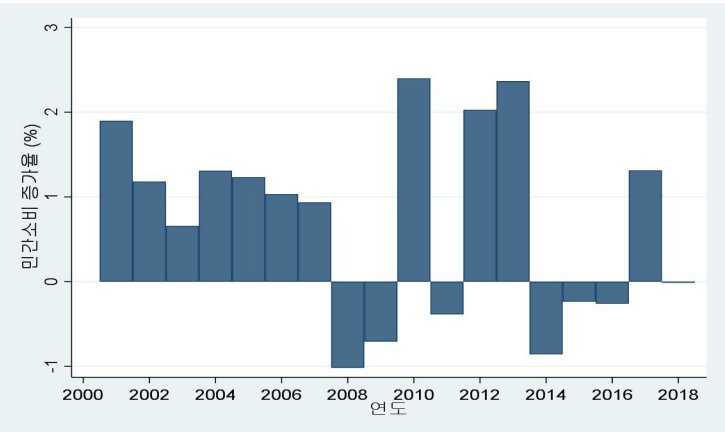
세목	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
소득세	13	13.5	14	15.5	16.8	17.8	17.6	18.9	19.9
	(0.5)	(3.8)	(3.8)	(11.0)	(8.1)	(6.1)	(1.1)	(7.2)	(5.4)
법인세	9	9.4	9.8	10.5	11	10.8	10.3	12	12.3
	(4.1)	(4.3)	(4.4)	(7.5)	(5.1)	(1.9)	(4.6)	(16.1)	(2.7)
소비세	10	10.2	10.4	10.8	16	17.4	17.2	17.5	17.7
	(2.3)	(1.6)	(1.5)	(4.6)	(48.0)	(8.7)	(1.1)	(1.7)	(1.0)
기타	9.5	9.8	9.8	10.1	10.1	10.2	10.3	10.4	10.5
합계	41.5	42.8	43.9	47	54	56.3	55.5	58.8	60.4
	(7.1)	(3.2)	(2.6)	(6.9)	(14.9)	(4.3)	(1.5)	(6.0)	(2.7)

자료: 재무성 홈페이지, 각 연도 세수

28) 2014년 첫 3%포인트를 인상했다. 당초에는 추가 2%포인트 인상을 2015년으로 계획했으나 지속적으로 연기되다가 2019년 11월에 최종 인상해 10%가 되었다.

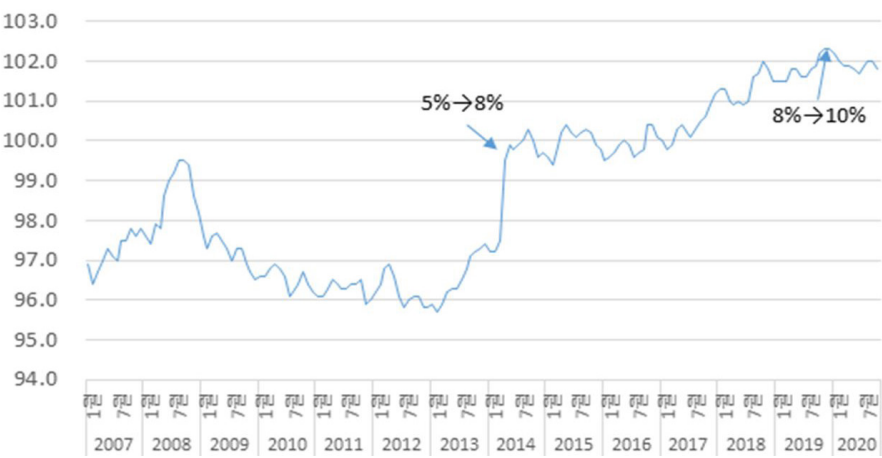
이러한 부정적 영향에 대한 비판으로, 2015년 10월부터 8%→10%로 인상하려고 했던 세율 2차 인상 계획은 2014년 11월 18일 아베 총리의 발표에 의해 18개월 뒤인 2017년 4월로 연기되었다. 그리고 예정된 인상 시점을 8개월여 앞둔 2016년 6월 1일, 소비세 2차 세율 인상을 다시 한번 2019년 10월로 유예한다는 계획이 발표되었다. 결국 2019년 10월에야 최종적으로 2%포인트가 인상되었다.

<그림 4-2> 일본의 최종 민간소비 증가율 추이



자료: OECD Economic outlook, private final consumption(접속일: 2020.12.15.)

<그림 4-3> 일본의 소비자물가지수 추이 : 2007~2020



자료: 일본 통계청

나. 지출증가율 0% 유지

일본이 2010년 재정운용 방향에서 채택하고 유지한 주요 세출 감축 조치는 이자 지출을 제외한 정부지출을 동결하기로 한 것이다. 그 구체적 이행 방안은 2011년의 국채 발행액이 2010년 수준인 44조 엔을 넘지 않도록 노력하고, 신규 지출 사업 도 입시 반드시 지출 증가분을 상쇄하는 세입 증가 조치를 수반하는 것 등이다. 이에 더 불어 공공부문 일자리 감축, 지방정부이양금 감액 방안 등을 제시했다.

2012년 이후 2015년까지 기초수지대상 재정지출을 어느 부문에서 감축했는지 살 펴보기 위해 연도별 부문별 예산을 다음 <표 4-8>과 같이 정리했다.

2010년 수준인 71조 엔을 2015년까지 매년 유지하고자 했던 기초수지재정지출은 5년간 약 20조 엔을 초과지출했다. 사회보장관계비는 5년간 4조 2,640억 엔 증가 했다. 기초수지재정지출 중 주된 감축은 지방교부세교부금에서 발생했고, 퇴역군인 연금(연금관계비)과 문교 및 과학진흥비의 감소가 그 뒤를 잇는다. 지방교부세 지출 감소는 지방재정 개혁의 일환에 기인한 것으로 보이지만, 보다 구체적으로 확인하기 에는 어려운 점이 있다.

<표 4-8> 기초재정수지 대상 경비 구성과 변천

(단위: 십억 엔)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	11~15년 누계
사회보장관계비 (증감분)	24,834	27,269	28,708	26,390	29,122	30,518	31,533	
	3,052	2,434	1,439	-2,318	2,732	1,395	1,015	4,264
문교 및 과학진흥비 (증감분)	5,310	5,587	5,510	5,411	5,369	5,442	5,358	
	-2	277	-77	-99	-43	73	-84	-229
L(과학기술진흥비) (증감분)	1,378	1,333	1,335	1,314	1,301	1,337	1,286	
	15	-44	2	-22	-13	37	-52	-48
퇴역군인연금 (증감분)	787	714	643	571	505	444	393	
	-65	-73	-71	-72	-67	-60	-51	-321
지방교부세교부금 (증감분)	16,573	17,478	16,785	16,594	16,393	16,142	15,536	
	960	904	-693	-191	-201	-250	-607	-1,942
국방비 (증감분)	4,774	4,790	4,775	4,714	4,754	4,885	4,980	
	-6	16	-15	-61	40	131	95	190
공공사업비 (증감분)	7,070	5,773	4,974	5,473	5,285	5,969	5,971	
	335	-1,297	-799	499	-188	683	3	198
경제협력비 (증감분)	630	582	530	522	515	510	506	
	-37	-47	-52	-8	-7	-5	-3	-76
중소기업지원 (증감분)	189	191	197	180	181	185	186	
	13	2	6	-17	1	4	0	-6
에너지 (증감분)	856	842	856	814	850	964	899	
	-9	-14	14	-42	35	115	-66	57
식품 안정 공급 (증감분)	866	1,161	1,159	1,104	1,054	1,051	1,042	
	8	295	-3	-55	-50	-3	-9	-120
기타 (증감분)	5,064	5,194	5,566	6,256	5,993	6,153	6,138	
	157	130	372	690	-263	160	-15	944
경제부흥과 재건을 위한 예비비	1,000	1,000	810	910	-	-	-	-
일반예비비	-	350	350	350	350	350	0	-
기초수지재정지출 계 (증감분)	68,304	70,932	70,863	68,390	70,370	72,612	72,891	
	81	405	900	395	297	1,029	279	1,959
참고 : 이자지출 (증감분)	20,244	20,649	21,549	21,944	22,242	23,270	23,451	
	81	405	900	395	297	1,029	181	2,802
참고 : 총지출 (증감분)	88,548	92,299	92,412	90,334	92,612	95,882	96,342	
	5,487	3,751	112	-2,078	2,278	3,271	460	4,043

자료: 일본 재무성, Highlights of the Draft Budget, FY 2008-2015

V. 이탈리아

1. 금융위기 전후 경제·재정 상황

이탈리아는 연금 등 사회보장제도를 확충하기 위해 주로 차입에 기반해 재원을 조달해 오면서, 1980~90년대 국가채무가 연평균 11%의 높은 증가율을 보였다. 1990년대 초·중반 GDP 대비 국가채무 비율이 120%에 육박하게 되었으나 1997년 이후 유로화 동맹 가입과 마스트리히트 조약 준수를 위해 연간 재정적자 규모를 3% 이내로 줄이고자 노력했다. 2001~2007년간 국가채무 비율은 급증세를 멈추고 평균 110%대에서 유지되었다. 그러나 막대한 규모의 국채로 이자비용이 예산지출에서 차지하는 비중이 상당함에 따라 정책을 추진할 재원이 부족한 상태가 지속되었다.

부채 감축을 위한 다년간의 노력에도 불구하고 여전히 국가부채비율이 100%를 초과하는 재정 상태에서 이탈리아는 글로벌 금융위기에 직면하게 되었다. 2008년 하반기부터 금융위기의 영향으로 경기침체가 시작되었으며, 이에 정부는 2008~2010년 동안 추가 국채 발행 없이 세입 확충이 가능한 범위 내에서 중소 규모의 경기부양책을 추진하는 선택을 했다. 국가채무 비율은 위기에 따른 성장률 감소와 이자비용 상승 등에 기인해 2007년 111.3%에서 2010년 125.6%까지 상승했다.

2011년 이탈리아 정부의 긴축정책 시행과 경기 회복으로 국가채무 비율이 다소 하락했지만 그리스 재정위기의 전파와 신용등급 위협으로 인해 경기가 위축되고 2012~2013년 기간 역성장을 기록하게 되었다.

이러한 상황에서 이탈리아의 국가채무 비율은 2011년 118.8%에서 2014년 158.0%로 급증하게 된다. 2018년 국가채무 비율은 다소 낮아진 147.8%로, 글로벌 금융위기 직전인 2005~2007년 평균의 약 1.3배 수준이다.

〈표 5-1〉 연도별 이탈리아의 주요 지표

	성장률 (실질, %)	국가채무 (GDP 대비, %)	재정수지 (GDP 대비, %)	정부지출 (억 유로)		정부수입 (억 유로)		국민부담률 (GDP 대비, %)
					(전년 대비 %)		(전년 대비 %)	
'01	2	117.3	-3.2	6,174	6.9	5,758	5.1	40.1
'02	0.3	116.3	-2.9	6,306	2.1	5,918	2.8	39.6
'03	0.1	113.8	-3.2	6,579	4.3	6,131	3.6	40
'04	1.4	116.1	-3.5	6,808	3.5	6,303	2.8	39.2
'05	0.8	118.7	-4.1	7,056	3.6	6,446	2.3	39.1
'06	1.8	115.9	-3.6	7,421	5.2	6,859	6.4	40.5
'07	1.5	111.3	-1.3	7,555	1.8	7,338	7	41.6
'08	-1	114.1	-2.6	7,834	3.7	7,414	1	41.6
'09	-5.3	127	-5.1	8,062	2.9	7,254	-2.2	42
'10	1.7	125.6	-4.2	8,045	-0.2	7,362	1.5	41.7
'11	0.7	118.8	-3.6	8,108	0.8	7,515	2.1	41.6
'12	-3	137.5	-2.9	8,218	1.4	7,739	3	43.6
'13	-1.8	145	-2.9	8,217	0	7,757	0.2	43.8
'14	0	158	-3	8,276	0.7	7,795	0.5	43.3
'15	0.8	158.9	-2.6	8,329	0.6	7,907	1.4	43
'16	1.3	156.2	-2.4	8,323	-0.1	7,915	0.1	42.2
'17	1.7	153.2	-2.4	8,468	1.7	8,045	1.6	41.9
'18	0.8	147.8	-2.2	8,572	1.2	8,182	1.7	41.9

주 : 본 연구에서 사용한 OECD Economy Outlook DB상 정부지출 및 정부수입은 일반정부(General government) 기준으로, 중앙정부뿐 아니라 지방정부와 의무화된 사회보장제도를 포괄
자료 : 성장률(Real GDP Growth)-IMF World Economic Outlook(접속일 '20.12.15.), 국가채무(General government gross financial liabilities), 재정수지(General government gross net lending), 정부지출(Total disbursements of general government), 정부수입(Total revenue of general government)- OECD Economy outlook(접속일 '20.12.15.), 국민부담률(Total government, total tax revenue as % of GDP)- OECD Global revenue statistics(접속일 '20.12.15.).

2. 재정건전화 정책

가. 긴축패키지 계획안

이탈리아 정부가 OECD에 2010년 말 기준으로 재정건전화 계획에 대해 제출한 자료에 따르면(〈표 5-2〉 참조) 이탈리아는 2010년 중 세출과 세입을 합산해 연간 122억~216억 유로 규모의 재정건전화 계획을 수립했다.

뒤이어 2011년 8월 12일 보수당 실비오 베를루스코니하의 이탈리아 내각은 2013년까지 균형재정을 달성한다는 목표하에 향후 3년간 650억 달러 규모의 긴축 패키지를 승인했다. 발표된 초안에는 지방정부에 대한 교부금을 135억 달러 감축하며, 이를 위해 다음 선거부터 5만 4,000여명의 지방 선출직 공무원을 없애고, 정치인들의 세비를 삭감하고, 국회의원들의 여행 시 이코노미석 이용을 의무화하는 내용 등이 포함되었다.²⁹⁾ 세수 측면에서 건전화 패키지는 부가가치세율의 1% 인상, 금융소득 과세 재구조화, 세금 회피에 대한 가중처벌, 에너지 회사와 금융회사에 대한 높은 과세, 도박과 사치품에 대한 개별소비세 신규 과세 등을 포함했다.

그러나 2011년 11월 베를루스코니 총리는 사임하고, 경제 전문 관료 출신인 마리오 몬티 총리가 자리를 이어받았다. 이후 12월 3일 300억 유로 규모의 추가 건전화 정책 패키지가 내각을 통과했다.

이탈리아 정부가 2011년 말 기준으로 제시한 재정건전화 계획에 따르면 2011년 GDP 대비 1%인 기초재정수지 흑자를 2015년에는 5.7%까지 늘려 균형재정수지에 도달하고 국가채무 수준도 114.4%로 축소될 예정이었다.³⁰⁾

29) 자료: 뉴욕타임스, 'Italy Agrees on \$65 Billion in Austerity measures', 2011.8.12.
30) 자료: 이탈리아 재무부(DEF), Italy's stability program 2012

〈표 5-2〉 2010년 말까지 입안된 이탈리아의 재정건전화 상세내역

(단위 : 억 유로, GDP 대비 %)				
구분		2011	2012	2013
세출		82(0.52)	158(0.97)	182(1.08)
1. 운영비		31(0.19)	47(0.29)	60(0.36)
공무원 임금	공공부문 임금 삭감	16(0.1)	25(0.15)	29(0.17)
	채용 감소 등	1(0.01)	2(0.01)	27(0.16)
국가 예산 조정	정부 조직 개편 등	14(0.09)	20(0.12)	27(0.16)
2. 사업비		71(0.45)	115(0.71)	124(0.74)
사회 지출	장애와 의약품 지원 감축	11(0.07)	10(0.06)	8(0.05)
연금 지출	여성 은퇴 연령 늦춤	3(0.02)	26(0.16)	37(0.22)
지방 정부 이전지출	각급 지방정부에 대한 이전지출 감축	58(0.36)	80(0.49)	80(0.47)
3. 기타	구조적 경제 정책 이니셔티브, 인구 조사를 위한 기금 등	-20(-0.12)	-5(-0.03)	-3(-0.02)
세입		40(0.26)	44(0.27)	34(0.2)
탈세 단속 강화	탈세에 대한 유럽 기준 적용 (부가가치세 탈세 등)	23(0.14)	16(0.1)	9(0.05)
조세지출	납세자 대상 조세감면 제한 강화	7(0.04)	21(0.13)	19(0.11)
세외수입	고속도로 통행금 인상 등	11(0.07)	6(0.04)	6(0.04)
총계(세출+세입)		122(0.78)	202(1.24)	216(1.28)

자료 : OECD(2011), Restoring public finance

〈표 5-3〉 이탈리아의 재정건전화 상세내역 : 2011년 중 추가 조치 포함

(단위 : 억 유로, %)				
		2011	2012	2013
세출	2010년 중 : 억 유로 GDP 대비 ('10년 말 기준) ('11년 말 기준)	82 (0.5) (0.6)	158 (1.0) (1.2)	182 (1.1) (1.2)
	2011년 중 추가 : 억 유로 GDP 대비	2 (0.01)	98 (0.6)	260 (1.6)
	누적 : 억 유로 GDP 대비	84 (0.6)	256 (1.8)	442 (2.8)
세입	2010년 중 : 억 유로 GDP 대비 ('10년 말 기준) ('11년 말 기준)	40.5 (0.3) (0.3)	43.8 (0.3) (0.3)	34.5 (0.2) (0.2)
	2011년 중 추가 : 억 유로 GDP 대비	21 (0.13)	379 (2.4)	488 (3.0)
	누적 : 억 유로 GDP 대비	61 (0.4)	423 (2.7)	522 (3.2)

자료 : OECD(2012), Restoring public finance 근거해 저자 계산

〈표 5-4〉이탈리아 재정적자 및 국가채무 감축 목표

(단위 : GDP 대비 %)

	2011	2012	2013	2014	2015
기초재정수지	1.0	3.6	4.9	5.5	5.7
이자지급	-4.9	-5.3	-5.4	-5.6	-5.7
재정수지	-3.9	-1.7	-0.5	-0.1	0.0
국가채무	120.1	123.4	121.5	118.2	114.4

자료 : 이탈리아 재무부(2012.4.18.), Italy's stability program 2012

나. 추진경과

몬티 내각이 구성된 2011년 하반기부터 재정 긴축의 단기적 효과와 그리스에서 촉발된 재정위기의 전이로 이탈리아 경제는 마이너스 성장을 시작했고, 실업률과 물가가 상승하는 등 경기 침체기에 들어섰다. 한국은행(2012) 자료에 따르면, 이탈리아의 당시 경기침체는 민간소비 및 투자 감소에 주로 기인하며, 산업 생산과 소매판매도 부진을 지속했다. 경제 환경이 이러했던 만큼 재정건전화 이행에 대한 기대는 부정적이었다. 세입 부문의 대표적 건전화 조치였던 부가가치세 인상 시행(2011.9.) 이후 6개월간의 세수 증가율이 0.4%에 그쳤으며³¹⁾ 이탈리아의 높은 지하경제 비중과 경기에 큰 영향을 받는 세입의 특성을 감안 시 성과를 거두기 어려울 것으로 내다봤다.

그럼에도 2012년 4월의 안정화 프로그램³²⁾은 2013년 재정적자 감축 목표치를 -1.5%에서 -0.5%로 상향 조정하고 균형재정 달성 시점을 2015년으로 예상해 재정 상황이 나아지고 있는 듯 보였다. 그러나 나아진 듯한 상황은 오래 가지 않았다가 1년 뒤인 2014년 안정화 프로그램은 2013년 목표 대비 후퇴했다.³³⁾ 2014년 중반 실질 GDP 잠정치가 계속해서 후퇴하고, 1~7월 세입 실적이 전년 동기 대비 0.6% 감

31) 한국은행(2012) 참조

32) 이탈리아의 예산안은 예산법안, 안정법안 및 국가개혁프로그램으로 구성된다. 안정법안은 향후 3년간의 예산 계획에 대한 재정적 틀을 제공하며 정책 목표를 달성하기 위한 필요한 조치와 당해 연도의 재정적 효과를 발생시키는 것에 목표를 둔 내용을 포함한다. 상세 내용은 홍승현(2011) 참조

33) 한국조세재정연구원, '2014 상반기 재정동향'

소하는 등 경기침체 계속의 신호가 나타났다. 각료회의는 4월 발표한 중기재정계획에서는 플러스 성장 전환 시점이 2014년이 될 것으로 예상했다가 경기 회복의 기미가 보이지 않자 2014년 9월 30일에는 중기재정계획 개정안³⁴⁾을 통해 플러스 성장 전환시점이 2015년으로 늦춰질 것으로 발표했다.

2015년 예산안부터 이탈리아 정부는 다시 확장, 부양 정책 기조로 돌아섰다. 기업과 저소득층을 대상으로 180억 유로의 구조적 감세를 시행하면서 감세로 인한 세입손실 부분은 공공지출의 구조적 감축(정부지출 중 지출 삭감 150억 유로, 탈루세금 38억 유로) 등으로 보전할 계획³⁵⁾을 세웠다. 여기에 더해 EU가 이탈리아 예산안의 재정적자 규모에 우려를 표명함에 따라 2015년 예산안에 추가적 조치로 재정적자 약 0.3%포인트, 약 45억 유로 규모를 추가 감축하기로 했다. 2015년 중기 안정화 목표도 2014년 대비 후퇴했다. (〈표 5-5〉참조)

〈표 5-5〉이탈리아 2014년 안정화 프로그램 재정 목표

(단위 : GDP 대비 %, 억 유로)

	프로그램	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
구조적 재정수지	2013	-1.2	0	0.4	0	0	0	
	2014	-1.4	-0.8	-0.6	-0.1	0	0	0
공공부채	2013	127	130.4	129	125.5	121.4	117.3	
	2014	127	132.6	134.9	133.3	129.8	125.1	120.5
	2015	-	-	132.1	132.5	130.9	127.4	123.4

다. 중기 건전화 실적 분석

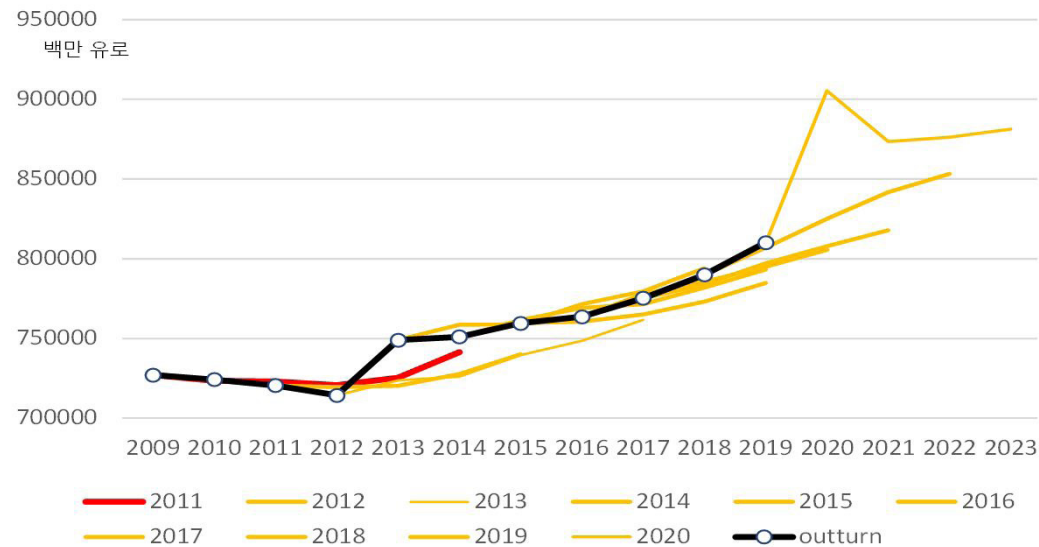
2011년 몬티 내각의 건전화 계획에서 목표했던 바를 기준으로 이탈리아의 중기 계획 이행 상황을 점검해 보고자 한다. 우선 이자지출을 제외한 총지출의 추이를 중기 계획과 비교해 보면, 2011년 중기 계획 대비 미달 규모는 2011~2014년 기간 중

34) Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza(NADEF)는 이탈리아 정부가 4월 국회에 중기재정계획을 제출한 후 여름·가을의 경제·정책 환경 변화를 반영해 매년 예산안 심사 직전인 10월경까지 업데이트한 것으로 경제·재정 상황과 예산 내용을 담고 있다.

35) www.mef.gov.it/primo-piano/article_0142.html

누적 260억 유로로 나타난다. 주로 2013~2014년 유로존 재정위기 기간의 지출 증대가 영향을 미친 것으로 나타난다.

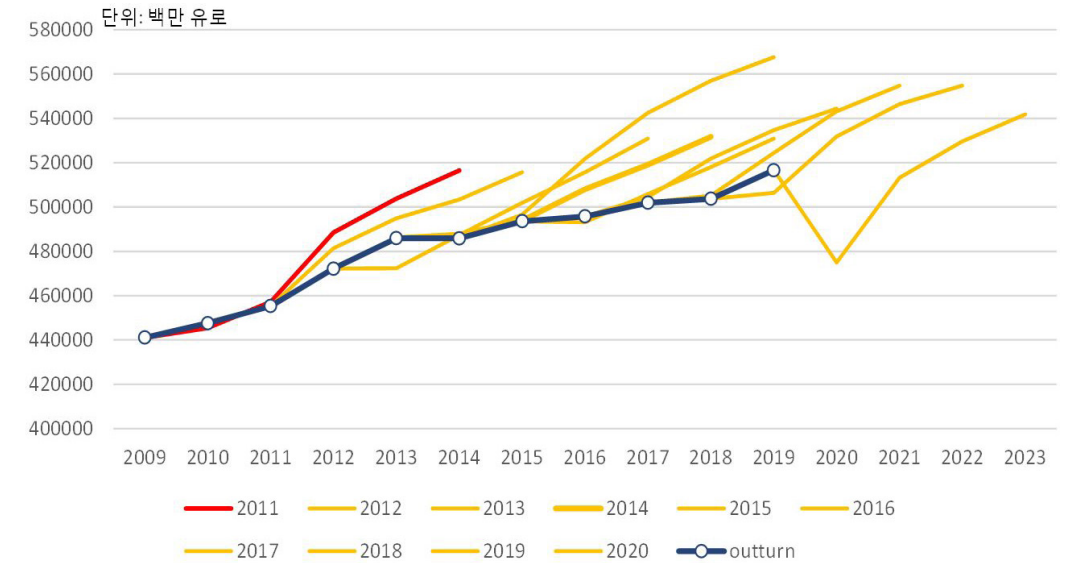
〈그림 5-1〉 이자지출 제외 총지출 추이, 실적과 중기 계획



주: 2011년 실적은 2012년 중기재정계획 업데이트상 수치
자료: 이탈리아 재무부(MEF), 중기재정계획 업데이트(NADEF), 각 연도

한편 조세수입도 2012년부터는 지속적으로 계획에 미달했으며 2011년 전망 대비 수지 악화 및 목표 미달에 기여했다. 조세수입은 626.7억 유로가 2011년 중기 계획에 비해 부족했는데, 이 중 306억 유로의 부족분은 전망 끝 연도인 2014년에 발생했다.

〈그림 5-2〉 이탈리아 중기 조세수입 계획과 실적



주: 2011년 실적은 2012년 중기재정계획 업데이트상 수치
자료: 이탈리아 재무부(MEF), 중기재정계획 업데이트(NADEF), 각 연도

3. 주요 재정건전화 정책과 이행 경과

위의 〈그림 5-2〉를 통해 이탈리아의 건축재정안 계획이 부가가치세, 인지세와 물품세 등 세입 증대에 3분의 1 이상을 의존하고 있음을 알 수 있다. 또한 지출 측면에서 중요한 비중을 차지하는 정책은 각각 GDP 대비 0.6%를 목표로 한 연금개혁, 지방정부에 대한 보전 감소 등으로 추릴 수 있다. 이하에서는 주요 정책별로 이행 경과를 점검해 보기로 한다.

가. 부가가치세 인상

우리나라와 달리 이탈리아의 부가가치세는 단일세율이 아니라 품목세율 방식으로 운영되고 있다. 표준세율(standard rate)은 현재 22%이지만 품목에 따라 두 가지의 경감세율을 운영해 식료품에 대한 세율은 4%, 식당과 호텔, 의약품은 10%

를 적용하는 등이다. 광범위한 실효경감세율 적용으로 인해 이탈리아의 실효세율은 EU 15개국 평균인 12% 아래로, 10% 미만에 이른다(IMF, 2020).

위기 이전 이탈리아의 부가가치세 표준세율은 20%였으나 2011년 건전화 계획 입안 시 1%포인트를 인상하는 것을 계획했다. 이로부터 GDP 대비 1.1%의 건전화 효과를 기대했다.³⁶⁾ 2011년 말 몬티 내각에서 추가적인 건전화 조치로서 세율 인상을 논의할 때는 2012년 10월부터 2%포인트를 인상하고 2014년 말에 또다시 0.5%포인트를 인상할 계획이었으나(law-decree 138/2011) 이후 논의 과정에서 변경된 것으로 보인다.³⁷⁾

2011년 9월에는 표준세율이 20%에서 21%로 1%포인트 인상되었고, 2013년 7월 1일에는 추가로 1%포인트가 인상되어서 현재까지 표준세율은 22%로 유지되고 있다.

그러나 부가가치세를 통한 세수 증대는 기대했던 효과에는 미치지 못한 것으로 보인다. 아래 표를 통해 확인해 보면, 2010년을 기점으로 GDP 대비 부가가치세수 비중은 약 0.6%포인트 증가한 이후 큰 변동 없이 2016년까지 5.9~6.1% 내외에서 변동하고 있다.

36) 한은(2012)에 의하면, JPMorgan의 보고서를 European Commission에서 인용한 아래 각주 표의 내용이다. 그러나 세부적으로 본문에서 제시한 표 5-2, 5-3과 일치하지 않는 부분이 있다

〈2012~2014년 중 이탈리아 감축방안별 재정적자 축소비율〉

		%	GDP 대비
세수 증대 -70%	VAT 인상	23	1.1
	인저세 및 물품세 인상	21	1
	재산세 인상	15	0.7
	탈세 방지	15	0.7
	개인소득세 인상	9	0.4
	법인세 감면	-13	-0.6
재정지출 축소 -30%	지방정부 지원 축소	13	0.6
	연금개혁	13	0.6
	공무원 임금 동결	2	0.1
	기타비용	2	0.1
합계		100	4.7

37) Restoring public finance, 2012 update 내용 참조.

〈표 5-6〉이탈리아의 부가가치세수 추이(일반정부)

(단위 : 십억 유로, %)

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
세수	95.6	93.8	86.5	97.6	98.7	96.2	93.9	97.1	100.7	102.4	107.9	109.2
증가율 (전년비)	2.9	-1.9	-7.8	12.8	1.1	-2.5	-2.4	3.4	3.7	1.7	5.4	1.2
GDP 대비	5.9	5.7	5.5	6.1	6	6	5.9	6	6.1	6.1	6.3	6.2

자료 : OECD database

부가가치세의 세입 기반이 되는 이탈리아의 민간소비 증감률 추이를 살펴보면 2011년에는 민간소비가 전년과 유사한 수준(0.06%)을 유지했고, 2013년에는 전년 대비 감소한 모습(-2.4%)이다. 그러나 세율 인상이 없었던 2012년에도 민간소비 증가율은 더욱 큰 폭의 감소를 기록했다. 따라서 부가세율 인상이 소비 위축의 유일한 원인이었다고 단정짓기는 어렵다. 오히려 2012~2013년 간 진행된 남유럽 재정위기로 인한 전반적인 경기 타격이 부가가치세수 증대 및 재정건전성 회복을 지연시키는 요인으로 작용했다고 평가할 수 있다.

〈표 5-7〉이탈리아의 민간소비 증감 추이

(단위: %)

	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18
증가율 (전년비)	1.2	-1.1	-1.5	1.1	0.06	-3.71	-2.4	0.2	1.8	1.3	1.5	0.9
GDP 대비	59.1	59.4	60.4	60.7	61.1	61.3	60.9	60.6	60.7	60.1	60.3	60.2

자료 : OECD database

나. 연금개혁

글로벌 금융위기 이전부터 이탈리아의 사회보장지출, 특히 연금지출은 유럽국가 평균에 비해 규모가 크고 수급 요건이 관대한 것으로 알려져 있었다. 이는 가족 중심의 사회보장 체계, 공적부조 성격을 지니는 연금제도의 특성 등에도 기인한다.

이탈리아는 이미 1898년부터 연금제도를 구축해 지속적으로 제도와 대상을 확대해 왔으며, 1970년대에 최초로 적자를 기록한 바 있다. 2000년 이탈리아 연금지출의 GDP 대비 비중은 13.5%로, OECD 국가 평균 6.7%의 두 배에 달하는 규모로 나타난다.

1992년 연금수급개시연령 변경과 급여 물가연동, 1995년 확정기여형 제도로의 전환 등 지속적인 연금개혁이 시도되었음에도 불구하고 높은 지하경제 비중과 자영업자 비중 및 고령화 경향이 제약 조건으로 작용해 연금재정에 대한 부담을 완화하기에는 역부족이었다. 이탈리아 사회보험청(INPS)에 따르면,³⁸⁾ 2010년 65세 이상 고령자에 대한 연금 지급액은 2,500억 유로로 공공지출 1조 유로 중 25%에 달했는데 동 기간 기타 유럽국가 평균은 7%에 그쳤다. 2010년 기준 신규 연금수급 개시자는 37만 명, 이들에 대한 연금액은 연 50억 유로 수준이었다.

이탈리아의 공공지출에 포함되는 연금급부금의 종류에는 크게 노령은퇴연금, 조기 퇴직연금이 있다. 전자는 20년 이상 가입했고 기준 연령을 만족하는 사람에게 지급하고, 후자는 기준 연령 미만인 사람에게 지급한다. 수급금액은 1995년 연금개혁에 따라 이전 기여분에 대해서는 최종 급여에 비례하는 확정급여형이, 이후 기여분에 대해서는 총 납입한 금액과 현재 가치가 같은 금액을 지급받는 식으로 결정된다. 개혁 이전 이 두 가지의 연금급부금 중 특히 조기퇴직연금이 방만하게 운영되어 상대적으로 젊은 연령대(45~50대)의 노동인구를 노동시장에서 퇴출시키는 부작용 또한 문제점으로 지적되어 왔다.

금융위기 이후 재정건전화 방안에 있어서도 연금개혁을 통한 지출 감축이 1순위 과제로 떠올랐다. 2011년 연금개혁안은 수급개시 연령을 늦추고, 소득대체율을 낮추는 데 주력했다. 이를 통해 연금수급자 수의 증가세를 늦추고 연금지출을 축소하는 효과를 기대한 것이다. 마리오 몬티 내각이 2011년 12월 채택한 연금 부문 개혁안의 내용은 다음과 같다.

38) 〈국민연금 개혁-7〉 ‘겉핥기’ 개혁 이탈리아, 연합뉴스포맥스 2012년 11월 28일자 보도 참조

〈표 5-8〉 2011년 12월 연금개혁안

항목	내용
최초 연금지급연령	남자 : 65세→66세, '21년까지 67세로 여자 : 60세→62세, '18년까지 66세로
연금수급을 위한 최소 납부연한	남성 40년→42년 여성 40년→41년
기타	연금지급액을 평생 납입한 금액에 연동, 자영업자와 농민의 납입금 인상 및 연금 운용의 효율성과 투명성 강화

자료 : 연합뉴스포맥스 기사(2012.11.28.)

2010년 재정건전화 방안 계획에 따르면 연금지출 개혁을 통해 정부는 3년 평균 연간 22억 유로가량의 지출을 감축하고자 했다. 이는 GDP 대비 약 0.2% 규모에 해당한다. 몬티 행정부는 당시 연금개혁의 효과가 2014년까지 54억 유로, 2020년까지는 누적 200억 유로에 이를 것으로 예상했다.

〈표 5-9〉 연금개혁을 통한 지출 감축 계획

(단위 : 억 유로)			
	2011	2012	2013
연금 지출	3.4	26.1	36.6
(GDP 대비)	-0.02	-0.16	-0.22

자료 : OECD Restoring public finances

계획상 지출 감소가 이행되었는지를 확인하기 위해 이탈리아 중기재정계획상의 연금지급액(실적) 추이를 살펴보았다. 연금개혁이 실제 연간 단위로 적용되기 시작한 2012년 이후 연금지급액의 증가세는 다소 둔화되는 모습이다. 중기재정계획상 연금 지출의 실적치를 보면 2014년 이후 연금 지출의 증가율은 1% 미만으로 감소했고, 2018년 조기퇴직 제도 개편으로 수급자 수가 급증하기 전까지 동 수준에서 유지되었다. 다만 계획 수립 당시의 기준선 수치를 알 수 없어 지출 감축 계획의 이행 정도를 상세히 파악하는 데에는 한계가 존재한다.

〈표 5-10〉 이탈리아의 연금지급액

(단위 : 억 유로, %)

억유로	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19
연금지출	2,313	2,343	2,442	2,495	2,546	2,569	2,588	2,612	2,637	2,687	2,749
증가율		1.3	4.2	2.1	2	0.9	0.7	0.9	0.9	1.9	2.3

자료 : 각 연도 NADEF

한편 이탈리아 재무부는 ‘중장기 연금제도 및 사회서비스에 관한 보고서 2012(Le Tendenze Di Medio-Lungo Periodo Del sistema pensionistico E socio-Sanitario)’에서, 연금개혁 전 GDP 대비 공적연금 지출은 14%, 공적연금의 소득대체율은 OECD 평균 60.6%를 상회하는 64.5%였으나 연금개혁 조치를 반영한 결과 GDP 대비 공적연금 지출은 2012~2014년에는 15.7%로 다소 상승했다가 2015년 이후 14%대로 하락해 안정적으로 유지될 것으로 전망했다.³⁹⁾ 즉 연금지출이 감소하는 데까지 미치지지는 못했지만, GDP 대비 지출을 일정선에서 유지할 수 있도록 증가세를 낮췄다고 평가하고 있다.

다. 지방정부 지원 축소

이탈리아는 의료, 교육, 대중교통 등 필수 서비스를 지방정부를 통해 지출하는 구조로 되어 있어 지방정부가 담당하는 지출의 비중이 크다. 따라서 중앙정부가 거둬들인 세입에서 지역간 격차를 보전하고 필수 서비스에 소요될 재원을 감안해 각 지방자치단체에 이전할 필요가 있었다.⁴⁰⁾ 그러나 각 지역의 권한 이양 요구 등에 따른 2009년 재정연방주의 도입으로 실질적인 권력 이양과 재정 연방제도가 시행⁴¹⁾ 되었고, 2010년 세워진 건전화 계획에서도 지방정부에 대한 지원 축소를 도모할 수 있게 되었다.

39) 한국조세재정연구원(2012), ‘재정동향’ 2012년 7월 1호

40) 지방세연구원(2017), ‘주요국 지방조정제도 연구’ pp.42-43

41) 홍승현(2011) p.17

2010년 버전의 건전화 계획상 이탈리아의 지방정부 예산 지원 축소 방안은 3년간 216.5억 유로를 감축하는 것으로서, 연간 GDP 대비 0.4~0.5%포인트 규모에 상당하는 수준이었으며 지출 감축에서 가장 비중이 큰 항목이었다.

〈표 5-11〉 2010년 OECD 서베이에 따른 지방정부 예산 축소안

(단위 : 억 유로, %)

억 유로	2011	2012	2013
감소분	57.5	79.5	79.5
GDP 대비	0.36	0.49	0.47

자료 : OECD(2011), Restoring public finance Country note

이러한 계획의 이행 상황을 확인하기 위해 이탈리아 중앙정부 예산의 미션별 분류⁴²⁾ 중 ‘3. 자치권 지역과의 재정 관계’의 추이를 살펴보았다. 2011년에는 전년 대비 64억 유로가 감소했으나 2012년에는 추가 감소 없이 3억 유로가 증가했다. 2013년에는 또다시 전년 대비 66억 유로를 감축해, 2010년과 2013년의 지출을 비교해 보면 126억 유로가 감소했다. 그러나 곧이어 2014년부터 다시 2010년 수준을 회복하는 모습을 보이며, 이후로도 계속 증가한다. 결국 이탈리아의 지방이전지출은 일시적인 감소 끝에 원상복귀되는 데 그쳤다고 평가할 수 있다.

〈표 5-12〉 이탈리아 정부 지출 중 지방 이전지출(Mission 3) 추이

(단위 : 억 유로)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Mission 3 ‘지방정부에 대한 지원’	1,042	1,108	1,146	1,082	1,086	1,020	1,194	1,304
전년 대비 증감		66	39	-64	3	-66	174	110

자료 : 이탈리아 재무부, DB serie storica previsioni riclassificata 2008-2021 sulla struttura DLB 2021

42) 이탈리아는 예산을 34개 미션으로 세분화한다. 홍승현(2011) pp.57~58 참고

VI. 결론

1. 요약

본고에서 살펴본 주요국의 재정건전성 회복을 위한 정책과 이행 경과를 국가별로 요약하면 다음과 같다.

독일은 글로벌 금융위기 이전 높은 실업률과 이로 인한 재정 부담으로부터 벗어나고자 Agenda 2010, 연방주의 개혁 등을 추진해 오고 있었다. 금융위기에 대응하기 위한 2008~2009년간 재정 확장 규모는 GDP 대비 2% 규모(약 810억 유로)였으며, 2010년 6월 재정 확장 규모에 상응하는 820억 유로 규모의 재정건전화 계획을 발표했다. 2011년부터 지출 감축과 세입 증가를 시행해 2014년 균형수지에 도달한다는 계획이었으나, 2010년과 2011년 경제성장률이 높게 반등하면서 이 계획은 조기에 달성되었다.

독일의 대표적 건전화 정책은 실업급여 및 실업부조 감축, 행정비용 감축, 세입 확충으로 요약된다. 세출 감축에 해당하는 앞선 두 가지는 정부의 계획대로 비교적 성공적으로 이행되었지만, 세입 확충을 위해 계획했던 신규 세목 도입 중 일부는 실패했다.

영국은 글로벌 금융위기 이전인 2007년까지 국가채무 비율을 40%대에서 관리하는 등 비교적 건전한 재정지표를 유지하고 있었다. 그러나 경제 내에서 미국과 연결된 금융 부문의 비중이 컸고, 이에 따라 금융위기 시 경제도 큰 타격을 입었다. 경기 부양을 위해 소득세와 간접세를 인하하는 등 GDP 대비 1.3% 규모의 재정 확장을 2008~2010년에 걸쳐 시행했다. 2010년 6월 정권 교체 이후 긴급예산을 발표해 820억 파운드 규모의 건전화 계획을 내놓았으며, 이전 정권하에서 수립되었던 건전화 정책의 상당 부분이 교체되었다.

2011년 예산책임 및 감사법에서는 2013/2014 회계연도까지 재정적자를 절반으로 감축하고, 2015/2016년도에는 경기조정경상수지의 균형을 달성한다는 계획을

세웠지만 이 목표는 달성되지 못했다.

목표 미달은 지출 감축에 비해 세입 확충 계획이 원안대로 이행되지 못했던 점에 주로 기인했다. 소득세 최고세율 인상 계획은 납세자들이 절세를 위해 신고기간을 조정함에 따라 기대에 미달하는 효과를 거뒀고, 유류세 인상 계획은 고유가 등을 이유로 반복적으로 연기되었다.

일본은 고이즈미 내각하에서 지출 효율화를 위해 노력하던 중 금융위기의 영향을 받게 되었다. 2008~2009년간 총 5차례에 걸쳐 발표한 경제대책의 재정지출 규모는 2009년 GDP 대비 8.1% 규모였다. 2010년 건전화 계획을 수립해 2015년까지 기초재정수지 적자를 2010년 예상치의 절반 수준인 3.2% 이하로 감축하고, 2020년부터는 흑자 전환을 목표로 제시했다. 다른 국가와 달리 감축 대상 사업이나 금액을 명시하지 않고 목표와 원칙 위주로 건전화 계획을 제시한 것이 특징이다. 2015년 기초재정수지는 -3.0%를 기록해 중기 목표를 달성했다.

일본의 핵심 건전화 정책은 소비세(부가가치세) 인상을 통한 사회보장비 확충(연간 8.1조 엔) 및 기초수지대상지출 증가율 0% 유지로 정리할 수 있다. 소비세는 2단계 인상이 예정보다 3차례 지연되었으며, 지출 증가율은 2010~2015년 6년간 2013년과 2015년을 제외하고는 0%대를 유지했다.

마지막으로 이탈리아는 일본과 비슷하게 1990년대부터 100% 이상의 국가채무 규모를 유지하고 있었다. 이자비용이 예산지출에서 차지하는 비중이 상당해 재정정책 추진 여력이 부족한 상황에서 금융위기로 인한 경기침체를 경험하게 되었다. 위기 대응을 위한 재정 확장 또한 신규 국채 발행 없이 세입으로 조달 가능한 GDP 대비 2% 규모에 그쳤다. 이탈리아 정부는 2011년 및 2012년 예산안에서 총 950억 유로 규모의 건전화 계획을 발표했으며, 이는 독일의 건전화 계획 810억 유로에 비춰 볼 때 적은 규모는 아니었다. 그러나 남유럽 재정위기가 발생하면서 이탈리아도 기존의 높은 국가채무 비율과, 누적된 경상·재정수지 적자로 인해 신용등급이 하락하고 2012~2013년 동안 경제가 마이너스 성장을 겪게 되었다. 경기 확장을 통한 대응이 불가피해지면서 이탈리아는 2011년 중기재정계획에서 제시한 건전화 목표인 2015년 균형재정수지, 기초재정수지 흑자 5.7% 달성에는 실패했다.

이탈리아의 건전화 정책 중에서는 부가가치세율 인상, 연금개혁, 지방정부에 대한 이전지출의 이행 여부를 본고에서 살펴보았다. 먼저 부가가치세율 인상 직전인 2010년, 사재기 수요가 증가했고 이의 영향으로 GDP 대비 0.6%포인트의 세수가 증가했으나, 이후의 민간소비는 위축되고 물가가 상승한 것으로 나타났다. 연금개혁은 시행된 2012년 이후 지급액 증가율이 기존 2%대에서 1% 미만으로 반감되어 소기의 성과를 보였다. 지방정부에 대한 이전지출 축소는 2011~2013년 기간 감소했다가, 2014년 이후 다시 2010년 수준으로 회귀하는 모습을 보였다.

〈표 6-1〉 국가별 중기 건전화 목표 달성 여부

국가	'10년도 설정 중기 건전화 목표 달성 여부	주요 세부 정책 및 이행 정도	
		세부 정책	이행
독일	'12년 달성	실업급여 감축	○
		행정비용 축소	○
		세목 신설	△
일본	'15년 달성	소비세 인상	△
		지출증가율 동결	○
영국	미달	소득세 최고세율 인상	△
		연료세 인상	×
이탈리아	미달	연금개혁	○
		소비세 인상	○
		지방 이전지출 축소	×

2. 시사점

본고에서 다룬 소수 국가의 사례를 일반화하는 것이 위험할 수는 있으나, 각국 사례의 공통점 또는 차이점이 코로나19 위기 이후의 재정건전성 회복 정책에 시사하는 바는 다음과 같다.

첫째로 독일과 일본은 공통적으로 2000년대 중반 긴축재정 운영을 통해 비축한 재정여력을 바탕으로 위기 시 과감한 적자재정을 운영할 수 있었으며, 결과적으로 이탈리아나 영국보다 위기 이후 경제성장률과 재정건전성 지표 회복 측면에서 훨씬

큰 반등을 보여주었다. 따라서 위기에 대응이 필요한 동안은 시의 적절하게 확장적 재정을 운영해 경제위기의 영향을 최소화하는 것이 위기 후 빠른 회복에 도움이 될 수 있다는 점이다.

한편 일본과 독일에서 글로벌 금융위기 이전의 지출 감축 경험은 재정여력뿐 아니라 연금이나 복지급여 등 민감한 지출 부문의 감축 필요성이나 우선순위, 방법에 대한 사회적 합의를 형성할 기회로 작용하기도 했다. 이를 통해 정치적 논쟁에 따른 지연을 최소화할 수 있었다.

우리나라는 현재의 코로나19 위기 이전 확장적 재정 기조를 유지해 왔지만 한편으로는 재정지출 구조 개혁을 위한 노력도 지속해 왔다. 이러한 맥락에서 금년 시도한 ‘분야별 종합 지출구조조정’ 및 재정사업 평가에 따른 재정구조 재편과 지출 효율화 노력을 향후 강화하고 확대, 발전시킬 필요가 있다.

둘째, 세출 감축 정책이 세입 확충에 비해 지연되지 않고 성공적으로 이행되는 경우가 많았다는 점이다. 앞서 일본과 이탈리아, 영국에서 여러 증세 정책의 도입이 지연되었음을 보았다. 또 사재기나 소득기간 조정과 같은 조세회피 행위로 인해 기대했던 경제·재정적 효과가 축소된 사례도 볼 수 있었다. 한편 유사한 정책옵션이 나라별로 상이한 결과를 나타낸 경우도 있었는데, 소비세 인상 정책은 영국에서와 달리 일본과 이탈리아에서는 내수 침체로 이어졌다. 이처럼 세입 확충에 과도하게 의존하는 재정건전화 정책을 수립할 경우 예견하지 못했던 부작용이 발생할 수 있다는 점도 충분히 고려될 필요가 있다.

〈표 6-2〉 국가별 중기 건전화 목표 달성 여부

국가	중기 건전화 목표	달성 여부	참고
독일	'16년까지 균형수지 달성	'14년 흑자 달성	경기 조기 개선
일본	'15년 까지 기초재정수지 적자 '10년의 절반 감축한 -3.4% 달성	'15년 달성	꾸준한 지출 감축과 소비세율 인상 등 세입 확충
영국	2013/2014 회계연도까지 재정적자를 2010/2011연도의 절반으로 축소, 2015/2016 회계연도 시 경기조정경상수지 균형 달성	미달	남유럽 재정위기로 인한 경기위축과 재정지출 확장 수요, 이외 건전화 계획 시행 지연
이탈리아	기초재정수지 흑자 11년 1%→15년 5.7%	미달	

셋째로 결정된 건전화 정책에 대해서는 일관성을 유지하는 정치적·제도적 환경 또한 성공적인 재정건전성 회복에 도움이 될 수 있다. 이탈리아와 영국의 경우 건전화 정책이 수립되던 시기에 정부 교체가 있었으며, 교체된 정권이 이전 정권의 건전화 계획 중 상당 부분을 변경했다는 공통된 특징이 있다. 그러나 재정준칙을 헌법화한 독일이나 세부 감축 계획 없이 지출 증가율 동결을 선언한 일본의 사례는 간명한 재정 규율이 성공적인 성과로 이어질 수 있음을 보여준다. 우리나라도 추후 재정 준칙 시행 시 그 구속력을 강화하기 위해 총량적 규율의 실효성을 보완할 방안도 모색해 보아야 할 것이다.

〈표 6-3〉 세부 건전화 방안의 이행 여부와 주요 성패 요인

	세부 정책	이행	주요 성공/실패 요인
독일	실업급여 감축	○	실업급여의 근로유인 제고 효과 확충
	행정비용 축소	○	위기 이전의 개혁 지속
	세목 신설	△	EU 공동과세 추진 지연(금융세) 독과점 발전기업의 조세저항(핵연료세)
일본	소비세 인상	△	2단계 인상 지연, 내수 침체 및 물가 상승
	지출증가율 동결	○	비교적 성실히 이행
영국	소득세 최고세율 인상	△	시행 시차에 따른 소득 이전
	연료세 인상	×	유가 상승, 정권 교체, 소비자물가 상승 우려
이탈리아	연금개혁	○	연금지출 증가율 반감됨
	소비세 인상	○	지연되지는 않았지만 내수 침체 등 유발
	지방 이전지출 축소	×	1~2년 축소 후 원상복귀, 재정위기에 따른 자원 보전 필요성 예상

〈참고문헌〉

1. 해외문헌

Alesina et al. (2015). Austerity in 2009–2013. *Economic Policy*. 38(83) pp.383–437.

Buch et al. (2014). Taxing banks: an evaluation of the German bank levy, Deutsche Bundesbank Discussion Paper

Devries et al. (2011). A new action–based dataset of fiscal consolidation, IMF Working Paper

Elisa Cencig. (2012). Italy’s economy in the euro zone crisis and Monti’s reform agenda, Working Paper, Stiftung Wissenschaft und Politik

Gupta, S. et al. (2017), Governments and Promised Fiscal Consolidations: Do they mean what they say?, IMF Working Paper

Seely, A. (2019). Taxation of road fuels, House of commons library briefing paper No.824.

Romer, C. & Romer, D. (2010) The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks. NBER working paper 13264.

European Commission. (2014). Report on Public Finances in EMU 2014

HM Revenue and Customs. (2012). The Exchequer effect of the 50 per cent additional rate of income tax.

IAB. (2017). Gesamtfiskalische Kosten der Arbeitslosigkeit im Jahr 2015

OECD. (2011). Restoring Public Finances 2011

_____. (2012). Restoring Public Finances 2012 update

2. 국내문헌

국중호. (2012). 일본의 사회보장·조세의 일체개혁과 한국에의 시사. 한국조세재정연구원 연구보고서

김규판. (2010). 일본의 재정건전화 계획에 대한 평가와 시사점. 대외경제정책연구원. 지역경제 포커스 제4권 제33호

김홍균 등. (2020). 타국(OECD 등)의 지출구조조정 사례분석. 기획재정부 연구용역 보고서

박승준·김홍균. (2015). OECD 국가의 지출 구조조정 사례분석과 시사점, 국회예산정책처 연구용역보고서

서세욱. (2012). 일본 재정개혁 사례의 시사점. 예산정책연구 제1권 제2호,
성병목·김예진. (2009). 글로벌 금융위기에 대응한 주요국 재정정책 운용과 향후 과제, 한국은행 조사연구 2009-9

홍승현. (2011). 이탈리아의 재정제도. 한국조세재정연구원 정책보고서 11-05

국회예산정책처. (2016). 주요국의 재정제도. 개원준비 기획보고서

한국은행. (2010). 일본의 소비세 인상 논란의 배경과 전망, 한국은행 해외경제정보 제2010-31호

한국은행. (2012). 이탈리아의 재정위기 가능성 부각의 배경 및 재정건전화·개혁 정책. 한국은행 국제경제정보 제2012-39호

한국조세재정연구원. 각 연도. 「KIPF 재정동향」. 각호

한국지방세연구원(2017). 주요국 지방조정제도 연구.

헌법재판연구원(2017). 독일 연방헌법재판소의 원자료 연료세(Brennelementesteuer) 위헌결정, 국외통신원 소식

3. 각국가 예산·재정문서

Bundesfinanzministerium(BMF). Finanzplan des Bundes. 각 연도.
_____. (2010). Zukunftspaket 2010 in Deutschland
_____. (2010). Übersicht Umsetzung Zukunftspaket, 2010

UK Treasury. (2008). Pre-budget statement 2008
_____. 각 연도. Budget
_____. 각 연도. Autumn Statement
_____. (2010). spending review 2010

Ministero dell'Economia e delle Finanze(이탈리아 재무부). Update of the economic and financial document(NADEF). 각 연도
_____. Stability Report. 각 연도

Ministry of Fiance, Japan. Highlights of the Draft Budget. 각 연도
_____. Public Finances Statitstics Book. 각 연도
_____. (2016). Japanese Public Finance Fact Sheet 2016

재정건전성 회복을 위한 주요국 정책사례 연구

발 간 월 2020년 12월

발 행 인 김재훈 한국재정정보원장

편 집 재정정보분석본부 재정분석기획부

발 행 처 한국재정정보원

(04637) 서울특별시 중구 퇴계로 10, 메트로타워
(Tel. 02-6273-0500)

인 쇄 처 디자인아이 Tel. 02-6358-2124

I S B N 979-11-91094-05-3

문의: 재정정보분석본부 재정분석기획부 02-6908-8567

yjchang@kpfis.or.kr



9 791191094053 93350