

# 英國의 財政

1997. 11

崔 濬 旭

**Kipf** 한국조세연구원

## 序 言

최근 OECD 국가를 중심으로 다수의 국가에서는 公共部門의 支出을 줄이고 效率性を 提高하기 위한 改革이 進行되고 있다. 이 중에서도 뉴질랜드, 호주, 영국, 캐나다가 선두 주자에 해당하며 이웃 일본에서도 개혁을 위한 노력이 進行되고 있다. 이러한 개혁이 추진되는 이유는 각국에서 國家의 役割이 增大됨에 따라 財政의 規模가 增加하였으며, 이에 따라 여러 가지 問題點들이 심각하게 나타났기 때문이다.

우리나라에서도 財政의 規模는 계속 增加하고 있으며, 이에 따라 財政支出의 效率性を 높이기 위한 方案 摸索의 필요성은 더욱 커지고 있다. 각국이 처한 상황이 다르기는 하지만, 이미 재정개혁을 성공적으로 이끈 外國의 재정운영 및 관련제도에 대한 考察로부터 유용한 示唆點을 찾을 수 있을 것이다. 이에 韓國租稅研究院에서는 주요국들을 대상으로 각국의 재정운영 및 관련제도에 대해 정리하는 작업을 하고 있다.

本 報告書는 그러한 작업의 일환으로서 英國의 財政運營 및 關聯制度 전반에 대한 내용을 정리한 것이며, 특히 豫算制度和 公共部門의 改革에 대해 重點을 두고 설명하고 있다. 英國은 財政改革에서 成功的이었던 나라로 평가되고 있으므로 英國의 財政運營에 관한 경험이 우리에게 유용한 시사점을 줄 수 있을 것으로 사료된다. 그러나 본 보고서에서는 英國의 財政運營 및 關聯制度에 대한 소개를 목적으로 할 뿐, 그것이 우리나라에 주는 시사점을 직접 도출하지는 않는다. 외국의 제도와 경험을 소개하는 것은 유용한 일이지만, 그것을 상황이 다른 우리나라에 적용하기 위해서는 엄격한 檢討와 論議가 先行되어야 하기 때문이다. 현재까지 정리된 제도 및 정책에 대한 내용

을 資料集 성격의 보고서로 작성하였으며, 그 내용이 우리나라의 재정 개혁에 관한 차후의 논의에 있어서 유용한 자료로서 활용될 수 있기를 바라는 바이다.

本 報告書는 本院의 崔濬旭 博士가 집필하였다. 저자는 보고서의 작성에 필요한 다수의 자료를 제공하고, 질문에 성심껏 응답해 준 英國 財務省 및 각 부처의 관계자, 자료수집 과정에서 도움을 준 駐英 韓國 大使館의 배영식 財經官, 본 보고서의 초고를 읽고 유익한 논평을 해 준 평가자에게 감사하고 있다. 또한 본 보고서를 발간하기까지 분석, 원고 정리 및 교정에 헌신적인 도움을 준 본원의 李信姬 研究員, 洪裕南 研究助員, 및 그리고 出版팀 직원들에게 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용 중 가치평가가 개입된 부분은 저자의 個人的인 意見이며 韓國租稅研究院의 公式的인 見解가 아님을 밝혀둔다.

1997年 11月

韓國租稅研究院

院長 金 仲 秀

# 目 次

I. 序 論 .....	11
II. 經濟的·政治的 背景斗 時代別 經濟政策 .....	14
1. 經濟的 背景 .....	14
2. 政治的 背景 .....	20
3. 時代別 經濟政策 .....	26
III. 公共部門 概要 .....	38
1. 公共部門의 定義와 規模 .....	38
2. 中央政府 .....	43
3. 地方政府 .....	51
4. 公企業 .....	54
IV. 財政推移 .....	56
1. 財政支出의 長期的 推移 .....	56
2. 最近의 公共部門 財政推移 .....	59
3. 最近의 一般政府 財政推移 .....	64
4. 最近의 中央政府 財政推移 .....	72
V. 豫算制度 .....	77
1. 豫算의 範圍 .....	77
2. 豫算案斗 豫算會計年度 .....	78
3. 豫算關聯 機構 .....	81

4. 豫算關聯 文書 .....	84
5. 豫算編成 目標 .....	88
6. 公共支出 計劃 .....	90
7. 豫算編成 節次 .....	91
8. 豫算審議 .....	97
9. 年間稅法 .....	99
10. 歲出豫算 承認과 豫算執行 .....	101
11. 決算, 監査 및 效率性 檢討 .....	106
VI. 租稅制度와 租稅支出 .....	110
1. 租稅制度 .....	110
2. 租稅收入 推移와 租稅政策 .....	123
3. 租稅支出豫算 .....	130
VII. 地方財政 .....	136
1. 地方政府 收入과 支出 .....	136
2. 地方財政 計定別 推移 .....	140
3. 地方稅制度 .....	145
4. 地方財政調整制度 .....	149
5. 地方財政 改革과 效率性 提高 .....	151
VIII. 公企業 .....	158
1. 公企業 歷史와 現況 .....	158
2. 民營化 .....	160
3. 公企業 雇傭人員의 推移 .....	166
4. 公企業 計定の 推移 .....	166
IX. 社會保障制度와 年金 .....	172
1. 社會保障制度 概要 .....	172

2. 代表的 社會保障制度	174
3. 國民醫療서비스	180
4. 退職年金制度	182
5. 社會保障支出 推移	186
X. 公共部門 改革	189
1. 公共部門 改革의 背景	189
2. 行政改革과 財政改革의 主要內容	190
3. 公共投資에서의 民間部門 役割 擴大	198
4. 財政改革과 分野別 財政支出	203
5. 資源會計 豫算制度의 導入	209
XI. 最近豫算과 公共支出政策	212
1. 最近 豫算의 政策目標	212
2. 歲入과 歲出構成	214
3. 公共支出 規模와 政策目標	215
4. 새로운 支出計劃	220
5. 部處別 支出과 政策目標	227
6. 其他 公共支出	237
參 考 文 獻	239

## 表 目 次

〈表 II-1〉 產業構造의 變化 .....	17
〈表 II-2〉 總勞動人口의 變化 .....	18
〈表 II-3〉 時代別 政權 .....	24
〈表 III-1〉 公共部門의 雇傭人員 .....	41
〈表 III-2〉 公共部門의 GDP寄與度 .....	43
〈表 IV-1〉 GDP對比 公共部門 收入과 支出 .....	60
〈表 IV-2〉 GDP對比 公共部門 借入所要額 .....	64
〈表 IV-3〉 機能別 一般政府支出 .....	70
〈表 IV-4〉 中央政府 經濟活動 .....	73
〈表 VI-1〉 個人所得稅 稅率 .....	115
〈表 VI-2〉 個人所得稅 基礎控除 .....	116
〈表 VI-3〉 被雇傭者 國民保險料 .....	122
〈表 VI-4〉 一般政府收入 .....	125
〈表 VI-5〉 稅目別 租稅支出의 推定值 .....	133
〈表 VI-6〉 稅目別 構造的 減免 推定值 .....	134
〈表 VI-7〉 支出 및 構造的 性格의 租稅減免 推定值 .....	135
〈表 VII-1〉 地方政府 經常收入 .....	141
〈表 VII-2〉 地方政府 經常支出 .....	142
〈表 VIII-1〉 公企業 現況(1995. 12. 31) .....	161
〈表 VIII-2〉 民營化된 企業(1984~1995) .....	164
〈表 VIII-3〉 解體된 公企業(1984~1995) .....	165
〈表 VIII-4〉 民營化 收入金 .....	165
〈表 VIII-5〉 公企業 雇傭人員 .....	167

〈表 VIII-6〉 公企業 經常收入 .....	169
〈表 VIII-7〉 公企業 資本計定 .....	170
〈表 X-1〉 民資參與 規模 .....	202
〈表 XI-1〉 總統制值 .....	216
〈表 XI-2〉 公共支出의 變化가 豫算에 미치는 影響 .....	218
〈表 XI-3〉 總統制值, 一般政府支出(X)와 一般政府支出 .....	219
〈表 XI-4〉 公共部門 資本支出 .....	221
〈表 XI-5〉 民資參與: 資本支出 推定值 .....	223
〈表 XI-6〉 民資參與의 總規模 推定值 .....	224
〈表 XI-7〉 部處別 總統制值 .....	228
〈表 XI-8〉 政府負債利子 .....	238
〈附表 1〉 主要 經濟指標 .....	245
〈附表 2〉 主要 經濟事件 年代表 .....	246

## 圖 目 次

[圖 II-1] 時代別 雇傭패턴의 變化 .....	19
[圖 III-1] 部門別 雇傭現況 .....	40
[圖 IV-1] GNP對比 一般政府支出(1890~1986) .....	57
[圖 IV-2] 租稅負擔率 推移 .....	58
[圖 IV-3] 公共支出 機能別 構成의 變化 .....	61
[圖 IV-4] 一般政府支出과 總統制值 .....	67
[圖 IV-5] 一般政府支出의 GDP對比 比率 .....	68
[圖 IV-6] 機能別 一般政府支出의 GDP對比 比率 .....	69
[圖 IV-7] 一般政府 借入所要額(GGBR) .....	72
[圖 IV-8] 中央政府支出의 機能別 構成比率 .....	73

[圖 IV - 9] 中央政府 收入의 構成比率 .....	75
[圖 IV - 10] 中央政府 借入所要額(CGBR) .....	76
[圖 V - 1] 豫算日程 .....	98
[圖 VI - 1] 稅收入의 GDP對比 比率 .....	124
[圖 VI - 2] 個人部門 直接稅負擔의 變化 .....	124
[圖 VI - 3] 所得稅率의 變化 .....	127
[圖 VI - 4] 法人稅率의 變化 .....	127
[圖 VII - 1] 地方政府의 支出 .....	137
[圖 VII - 2] 地方政府의 最終消費 .....	138
[圖 VII - 3] 地方政府의 收入 .....	140
[圖 VII - 4] 住宅收入計定 收入 .....	144
[圖 VII - 5] 住宅收入計定 支出 .....	144
[圖 VIII - 1] 公企業 經常收入 .....	168
[圖 IX - 1] 社會保障 惠澤의 規模推移 .....	186
[圖 IX - 2] 社會保障 惠澤의 構成推移 .....	187
[圖 XI - 1] 一般政府支出(X)의 機能別 分類 .....	214
[圖 XI - 2] 一般政府支出(X)의 財源構成 .....	215
[圖 XI - 3] 實質價値로 換算한 總統制值 .....	216
[圖 XI - 4] 豫算年度別 總統制值 計劃 .....	217
[圖 XI - 5] 一般政府支出(X) .....	217
[圖 XI - 6] 政府部處 總運營費 .....	226

## I. 序 論

財政은 한 국가의 公共部門의 經濟活動을 포괄하는 개념이다. 공공 부문의 경제활동은 그 자체로서도 중요한 의미를 지닐 뿐 아니라 民間部門의 經濟活動에도 影響을 미치기 때문에, 국민경제에 있어서 財政이 차지하는 중요성은 새삼스럽게 강조하지 않아도 될 것이다. 특히 20세기에 들어와서는 각국에서 국가의 역할이 증대됨에 따라 재정 규모도 커지고, 재정이 국민경제에서 차지하는 중요성도 증대되었다. 그러나 재정의 규모가 커지면서, 그에 따른 문제점들도 나타나기 시작하였다. 巨視的인 側面에서는 財政支出이 財政收入을 超過함에 따라 財政赤字의 규모가 커져서 국민경제에 부정적인 영향을 미치고 세대간의 세부담의 형평성이 위배된다는 비판이 제기되었다. 微視的인 側面에서도 財政支出의 非效率性에 대한 비판이 계속적으로 제기되었다.

우리나라에서도 財政의 規模는 그 절대적 수치로는 물론이고 國民經濟에서 차지하는 비율로도 계속 증가하여 왔다. 또한 각종 재정지출에 대한 수요는 현재에도 지속적으로 증가하고 있는 상황이다. 따라서 財政支出의 效率性을 높이기 위한 方案 摸索의 必要性은 더욱 커지고 있다. 이 시점에서 外國의 財政運營 및 關聯制度에 대해서 살펴보는 것은 매우 유용할 수 있을 것이다. 물론 각국의 재정은 그 나라의 특수한 상황을 반영하며, 한 나라의 제도가 다른 나라에 바로 적용되는 것은 바람직하지 않거나 가능하지 않은 경우도 많다. 그러나 외국의 경험에 대한 고찰을 통해서 우리가 조그마한 것이라도 배울 수 있다면 그것은 매우 뜻있는 일이 될 것이다.

많은 나라 중에서도 특히 英國의 財政運營 및 關聯制度에 대해서 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이라고 사료된다. 근대 세계의 여러 가

지 제도 발전에 있어서 英國이 중요한 의미를 가진다는 것은 주지의 사실이며, 이 점은 재정제도의 발전에 있어서도 예외는 아니다. 그러나 英國의 財政에 대한 考察이 이보다도 더욱 중요한 意味를 가지게 하는 것은 1980년대 이후에 일어난 제도의 변화 때문이다. 한 때 해가지지 않는 나라라고 할 정도로 번영했던 英國은 2차대전 이후 많은 어려움을 겪었으며, 특히 1970년대에 이르러서는 경제는 활력을 잃고 있었다. 그 배경에는 여러 가지 이유가 복합적으로 작용하였겠지만, 그에 대한 치유책으로 등장한 것이 公共部門의 改革이다. 이제 英國經濟는 많은 부분에 있어서 활기를 되찾았으며, 많은 사람들은 그것이 대처 이후의 지속적인 財政改革이 成功하였기 때문이라고 믿고 있다.

본 보고서는 英國의 財政運營 및 關聯制度에 대한 소개를 목적으로 할 뿐, 그것이 우리나라에게 주는 시사점을 직접 도출하지는 않는다. 외국의 제도와 경험을 소개하는 것은 유용한 일이지는 않지만, 그것을 상황이 다른 우리나라에 적용하기 위해서는 엄격한 검토와 논의가 선행되어야 하기 때문이다. 그러나 아직 현 단계에서는 이에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않았다. 물론 단편적인 시사점의 도출은 가능하지만, 그러한 것은 본 보고서를 활용하는 독자들도 충분히 할 수 있으리라고 생각하기 때문에 가급적이면 지양하였다. 그보다는 차후의 연구를 위한 유용한 政策資料集을 提供한다는 목적으로 본 보고서를 작성하였다.

본 보고서의 構成은 다음과 같다. 먼저 제 II 장에서는 英國의 財政을 이해하기 위한 기초로서 英國의 經濟的·政治的 背景 및 시대별 경제 정책에 대해서 설명한다. 제 III 장에서는 영국 公共部門에 대해서 概括的으로 설명하고, 제 IV 장에서는 영국 財政의 推移에 대해서 최근 자료를 중심으로 하여 살펴본다. 제 V 장에서는 주로 재정지출과 관련된 제도, 즉 豫算制度에 대해서 설명하고, 제 VI 장에서는 租稅制度和 租稅支出豫算制度에 대해 살펴본다. 본 보고서의 목적이 租稅制度에 대한 자세한 고찰은 아니기 때문에 조세제도에 대한 설명은 간단히 하고, 대

신 租稅政策의 推移에 대한 내용을 포함하였다. 租稅支出은 예산의 일부로 볼 수도 있으나, 英國에서는 조세지출이 예산편성에서 직접적인 역할을 하지 않는다는 점과 조세지출 예산의 이해를 위해서는 조세제도에 대한 이해가 필요하다는 점을 고려하여 제 VI 장에 포함하였다. 여기까지의 논의가 財政全般 또는 中央政府의 財政을 중심으로 이루어진 데 반해, 제 VII 장부터는 기타 公共部門의 經濟活動에 대해서 설명한다. 제 VII 장에서는 地方財政에 대하여, 제 VIII 장에서는 公企業 부문에 대하여, 제 IX 장에서는 社會保障制度和 年金에 대해서 설명한다. 그리고 제 X 장에서는 대처의 집권 이후 이루어진 財政改革의 내용을 소개한다. 마지막으로 제 XI 장에서는 最近에 편성된 豫算案과 이에 나타난 최근의 公共支出 目標에 대해서 소개한다.

## II. 經濟的 · 政治的 背景과 時代別 經濟政策

財政은 한 국가의 공공부문의 경제활동이기 때문에, 재정운영은 필연적으로 그 나라의 政治的 · 經濟的 與件에 의해서 影響을 받는다. 따라서 본장에서는 英國의 재정을 이해하기 위한 事前知識으로서, 英國의 政治的 · 經濟的 배경에 대해서 간단히 소개한다. 그리고 2차대전 이후의 經濟政策을 時代別로 나누어 그 特性을 설명함으로써, 最近의 財政政策 및 財政關聯 制度의 발전을 이해하기 위한 기초지식을 제공한다.

### 1. 經濟的 背景

#### 가. 國土와 人口

영국(United Kingdom)은 잉글랜드(England), 웨일즈(Wales), 스코틀랜드(Scotland), 북아일랜드(Northern Ireland) 등 4개의 지역으로 구성되어 있다. 영국의 總國土面積은 244,101km<sup>2</sup>이며, 이 중 잉글랜드가 130,410km<sup>2</sup>, 웨일즈가 20,738km<sup>2</sup>, 스코틀랜드가 78,789km<sup>2</sup>, 북아일랜드가 14,160km<sup>2</sup>를 차지하고 있다.

1996년 현재 영국의 人口는 약 5,872만 2천명으로서 세계인구의 약 1%를 차지하고 있다. 각 지역별로는 잉글랜드가 약 4,905만 7천명, 웨일즈가 514만 9천명, 스코틀랜드가 292만 2천명, 북아일랜드가 약 165만 4천명이다<sup>1)</sup>. 영국 총인구의 증가율은 매우 낮은 편이며,

---

1) *Annual Abstracts of Statistics*(1996)에 나타난 1996년의 추정치임.

특히 1960년대 이후의 人口增加率은 연평균 약 0.3% 정도이다. 이와 같이 인구증가율이 낮은 것은 20세기 초부터 나타난 出生率의 低下로부터 비롯된다. 물론 1940년대와 1960년대에는 일시적으로 출산율이 높아지기도 하였지만, 장기적인 추세를 보면 출산율이 낮아지는 경향은 분명히 나타난다. 또한 최근에는 이민으로 인한 인구변동 효과도 거의 미미하다.

낮은 인구증가율과 더불어 가장 두드러진 추이는 平均壽命의 延長으로 인한 인구의 高齡化이다. 1961년에는 전체 인구 중에서 65세 이상이 차지하는 비율이 약 12%였으나, 1996년에는 이러한 비율이 16%로 증가하였다. 마찬가지로 80세 이상의 인구가 전체에서 차지하는 비율도 1961년에는 2%이하에서 1996년에는 거의 4%로 두 배 가까이 증가한다. 平均壽命이 延長되고 있기 때문에 이러한 인구의 高齡化는 더욱 深化될 것으로 예상된다. 물론 이러한 인구의 고령화는 영국에서만 나타나는 현상은 아니고 대부분의 선진국에서 나타나는 현상이다.

#### 나. 所 得

어떤 국가의 생활수준을 측정함에 있어서 가장 일반적으로 쓰이는 지표가 1人當 國內總生産(per capita GDP)이다<sup>2)</sup>. 1996년에 영국의 GDP는 1조 190억달러이며, 1인당 GDP는 17만 486달러이다. 1948부터 1994년 사이에 GDP의 年平均 成長率은 약 2.4% 정도이며, 1인당 GDP의 연평균 성장률은 약 2%이다. 다른 나라와 마찬가지로 영국에서도 소득과 산출의 증가율은 시기별로 상당한 변동을 보인다. 1960년과 1972년<sup>3)</sup> 사이에는 GDP증가율로 측정한 연평균 경

2) 우리나라의 경우에는 아직까지도 국민생산(GNP)의 개념이 더욱 일반적으로 쓰이고 있지만, 선진국에서는 국내생산(GDP)이 더욱 일반적으로 쓰이고 있다.

3) 1973년의 1차 오일쇼크 이전까지의 시기이다.

제성장률은 약 3.2% 정도였다. 그러나 이 시기는 영국의 경제만이 아니라 세계경제가 모두 황금기를 맞은 시대이며, 다른 서유럽 국가들의 경제성장률은 대체적으로 이보다 높았다. 예를 들어 같은 기간에 미국의 경제성장률은 4.0%, 일본은 9.6%, 프랑스는 5.4%, 독일은 4.3%, 이탈리아는 3.2%, 서유럽 평균을 합쳐도 영국보다는 훨씬 높은 4.8% 정도였다. 그러나 1973년 이후에 경제성장률은 급격히 떨어져서 이후 10년 동안의 연평균 경제성장률은 약 1.1% 정도이다. 같은 시기에 대부분의 국가들에서 경제성장률이 둔화되었다는 점을 감안하더라도 영국의 경제성장률은 매우 낮은 편이었다. 戰後 전체 기간을 보더라도 영국의 경제성장률은 대부분의 선진국보다 낮은 편이다.

#### 다. 産業構造

대부분의 나라에 해당되는 것이기는 하지만 영국의 産業構造도 시간의 흐름에 따라 서서히 變化되어 왔다. 한 나라의 산업구조 변화를 볼 수 있는 가장 단순한 방법은 각 部門別 生産이 GDP에서 차지하는 比率을 통해서이다. <表 II-1>에서 영국의 각 부문별 생산이 GDP에서 차지하는 비율이 시대별로 어떻게 변해왔는지를 보여주고 있다.

영국에서는 1954년에 이미 農業部門이 전체 GDP에서 차지하는 비율이 5% 미만이었으나, 그 비율은 지속적으로 감소하여 1994년에는 2% 정도가 되었다. 그러나 이와 같이 농업생산이 전체 GDP에서 차지하는 비율이 줄어든 것은 농업부문의 성장률이 다른 부문의 성장률보다 낮았기 때문이지 농업의 절대생산량이 줄어든 것은 아니다. 製造業이 GDP에서 차지하는 비율도 1954년에는 35.4%에서 1994년에는 20.9%로 감소하였다. 제조업의 경우에도 성장률이 다른 부문보다 낮았던 것이지 절대생산액이 줄어든 것은 아니다. 에너지와 용수공급, 건설업이 GDP에 차지하는 비율은 약간 감소하였다.

반면에 交通과 通信, 都·小賣業(호텔, 외식업 포함), 행정 및 국방

〈表 II-1〉 産業構造의 變化

(單位: %)

		1954	1964	1974	1984	1994
1차산업(농업, 임업, 수산업)		4.9	3.4	2.8	2.4	2.0
2차산업(제조업)		35.4	33.8	30.1	24.5	20.9
3차산업	에너지와 용수공급업	5.9	5.7	4.5	10.3	5.1
	교통, 통신	7.9	8.4	7.7	7.9	8.5
	건설	5.7	6.9	7.7	6.2	5.4
	도·소매, 숙박 외식업	12.7	11.4	13.3	13.1	14.4
	금융과 사업서비스(부동산 포함)	2.9	6.5	11.1	13.2	19.2
	행정, 국방	6.2	5.8	6.9	7.2	6.7
	교육, 보건, 사회사업	3.3	4.4	8.9	10.3	11.9
	기타	15.1	13.7	7.6	4.9	5.9

註: 각 부문의 생산이 GDP 중에서 차지하는 비율로 표시하고 있다.  
 資料: Artis(1996)

이 GDP에서 차지하는 비율은 약간 증가하였다. 두드러진 증가율을 보이는 것은 3차산업에 속하는 금융 및 기타 사업관련 서비스 부문, 그리고 교육·보건·사회사업 부문이다. 이러한 산업구조의 변화는 대부분의 선진국에서 나타나는 패턴과 크게 다르지 않다.

### 라. 雇 傭

영국의 總勞動人口<sup>4)</sup>는 20세기에 持續的으로 增加하여 왔다. 1900년에는 약 1,774만명이었으나, 1990년에는 2,800만명 이상으로 증가하였다. 〈表 II-2〉는 20세기에 영국의 총노동인구가 어떻게 변화되

4) 고용되어 있거나 구직을 하고 있는 사람만을 포함한다.

〈表 II-2〉 總勞動人口의 變化

(單位: 만명)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1994
총 노동 인구	1,774	2,028	2,076	2,030	2,191	2,355	2,451	2,531	2,684	2,875	2,800

資料: Artis(1996).

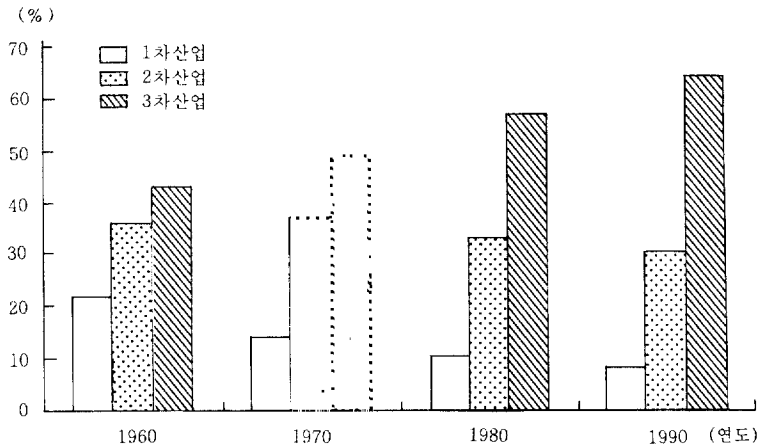
어 왔는지를 보여주고 있다. 총노동인구의 정의가 시대별로 다소 차이가 있어 완전한 통계상의 일관성은 결여되어 있지만, 이 수치를 통해서 노동인구의 변화에 대한 대략적인 윤곽은 볼 수 있다.

20세기에 總勞動人口는 持續적으로 증가하고 있지만, 노동인구의 增加要因은 時代別로 差異를 보인다. 20세기 前半 반세기 동안의 노동인구 증가는 주로 人口의 增加로 인한 것이지만, 20세기 後半의 노동인구 증가는 주로 女性의 就業 增加에서 비롯된 것이다. 여성의 취업 확대는 남성의 취업감소를 상쇄하고도 남을 정도로 빠른 속도로 증가하였다. 1960년대까지는 16세부터 65세 사이의 거의 모든 남자들은 경제활동에 참가하였다. 그러나 1990년대 중반에 들어서면 이 연령의 남자들 중에서 약 85%만이 경제활동에 참가하고 있다.

1950년에는 기혼여성의 약 20% 정도만이 취업을 하였고, 전체 여성 중에서 절반 이하만이 취업을 하고 있었다. 그러나 1993년에는 기혼 여성의 절반 이상, 그리고 16세에서 65세 사이의 여성 가운데 약 3분의 2가 취업을 하고 있었다. 이와 같이 남성의 취업이 줄어지는 대신에 여성의 취업이 증가하여 전체 노동인력이 증가하는 현상은 거의 대부분의 선진국에서 볼 수 있는 패턴이기는 하지만, 영국의 여성취업률은 다른 유럽 국가들보다도 매우 높은 편이다.

노동인력의 규모만이 아니라 產業別 勞動人口의 比率도 시간의 흐름에 따라 큰 변화를 보이고 있다. [圖 II-1]에서 볼 수 있듯이 1950

[圖 II-1] 時代別 雇傭패턴의 變化



資料 : Artis(1996)

년에 영국에서는 125만명이 1차산업에 종사하고 있었으며, 2차산업에 종사하고 있는 인원도 약 800만명에 이르고 있었다. 그러나 1990년에 이르러서는 1차산업과 2차산업의 종사자는 각각 25만명과 425만명으로 줄어들었다.

### 마. 貿易

영국은 전통적으로 일찍부터 貿易이 發達한 나라이다. 이미 제1차대전 이전에 輸入과 輸出은 각각 國民所得의 약 30%를 차지하고 있었다. 그러나 1차대전 이후 세계무역시장에 큰 변화가 일어났다. 각국은 貿易障壁을 強化하였고 이에 따라 영국의 수출은 거의 증가하지 않았다. 이로 인해 영국의 수출이 국민소득에서 차지하는 비율은 1938년에는 16%까지 감소하였다.

제2차대전 이후에는 다시 한 번 세계무역시장에 큰 변화가 일어났다. GATT 등을 통해 關稅障壁이 다시 허물어졌고 世界交易은 다시

급속히 增加하였다. 이에 따라 1970년대에는 수출이 국민소득에서 차지하는 비율은 다시 25% 수준으로 증가하였다. 그 이후에는 큰 변화 없이 그 수준에 머무르고 있다. 1994년의 경우에 재화와 용역의 수출이 GDP에서 차지하는 비율은 약 26%, 수입이 GDP에서 차지하는 비율은 약 27%를 보이고 있다.

20세기에는 영국의 총교역량뿐만 아니라 交易物品의 構成이나 交易相對國에 있어서도 큰 變化가 있었다. 20세기 초까지는 산업혁명으로 인해 형성된 산업구조가 무역의 주요 패턴을 결정지어서, 영국은 주로 음식과 원자재를 수입하고 공장제품을 수출하였다. 특히 영국에서는 섬유산업이 일찍부터 발달하여 섬유는 영국의 주요 수출품목 중 하나였다. 최근에 이르러서도 원자재가 수입의 큰 부분이라는 것에는 차이가 없지만, 수출품은 기존에 비해 더욱 다양화되었다. 특히 제2차대전 이후에는 신흥공업국의 섬유생산 증가로 인해서 섬유가 영국의 수출에서 차지하는 비율은 급속히 감소하였으며, 대신에 서비스의 수출이 증가하였다. 交易相對國은 시간의 흐름에 따라 훨씬 多邊化되었다.

## 2. 政治的 背景

### 가. 議 會

영국은 전형적인 內閣責任制를 채택하고 있는 나라로서 행정부의 핵심이 되는 內閣도 議會(하원)의 다수당에 의해서 구성되기 때문에 의회는 政治의 核心이다. 영국의 의회는 上院(House of Lords)과 下院(House of Commons)이 있는 兩院制 구조이다. 상원은 세습귀족과 수상의 추천에 의해 여왕이 임명한 종신임기의 의원으로 구성된다. 반면에 하원은 단일선거구에서 직접 선출된 하원의원으로 구성된다. 왕(여왕)은 상징적인 존재이며 더 이상 정치에 관여하지 않는다.

下院議員을 선출하는 總選舉는 수상이 여왕에게 하원의 해산을 권고

하는 경우에 여왕의 명령에 따라 실시되도록 되어 있다. 그러나 여왕이 수상의 권고를 받아들이지 않는 경우는 없기 때문에, 총선의 시기는 사실상 수상이 결정한다고 볼 수 있다<sup>5)</sup>. 다만 영국 하원의 임기는 특수한 경우를 제외하고는<sup>6)</sup> 5년 이내로 되어 있기 때문에, 총선은 이전 총선으로부터 5년 이내에 실시하는 것이 보통이다. 총선에서는 651개의 선거구에서 직접 651명의 하원의원을 선출한다. 下院議長(Speaker)은 하원의원들에 의해 선출된다. 이외에도 3명의 副議長이 있으며, 부의장직은 보통 전통에 따라 여당 및 야당이 추천하는 인물에게 나누어 배분된다.

의회는 법안을 자체적으로 상정할 수도 있지만, 주로 法案을 審議하여 通過시키는 기능을 한다. 상원 또는 하원 중 하나에 의하여 통과된 법안은 다른 의회에 의해 검토된다. 그러나 만약 어떤 법안에 상원과 하원이 합의를 보지 못하는 경우 상원의 권한은 법을 일년간 유예하는 것에 국한될 뿐이다. 다만, 국회기간의 연장에 관한 법에 대해서만 상원과 하원 모두의 찬성이 필요하다. 課稅 또는 支出과 관련된 法案은 상원에서 동의하지 않아도, 하원에서 상원에 보낸 후 한달 내에 법이 된다. 영국에는 成文憲法이 없으며, 의회가 법을 제정함에 있어서 별 다른 제약이 없다. 의회는 EU 구성원으로서의 의무를 질 수 있는 범위 내에서 어떠한 법도 제정할 수 있다. 심지어는 유권자의 동의 없이 의회의 기간을 늘리는 것조차 가능하다. 그러나 실제로는 영국의회는 慣習法(common law)의 정신과 선례에 따라 행동한다. 영국법은 일단 의회에 의해서 제정되면, 그 타당성이 법원에 의해서 논박될 수 없다.

하원의 다수당의 지도자가 수상이 되고, 수상을 중심으로 하여 20

5) 우리나라처럼 국회의원의 임기 및 총선시기가 미리 정해져 있는 경우와는 달리, 영국에서는 총선의 시기는 유동적이다.

6) 양 세계대전과 같이 예외적인 경우에는 의회기간이 5년 이상으로 연장되기도 하였다.

명 가량의<sup>7)</sup> 閣僚가 內閣을 構成한다. 내각은 政策을 立案하고 決定하는 기능을 하며, 行政府의 最高機關으로서 각 부처간의 政策을 조율하는 기능을 한다. 내각이 이와 같은 기능을 발휘할 수 있는 것은 내각이 의회의 다수당의 대표로서 구성되어 있어서 의회의 지지를 받을 수 있기 때문이다. 수상은 전통에 따라 財政關聯 最高責任者(First Lord of the Treasury)와 公共서비스장관(Minister for the Civil Service)이 된다.

## 나. 政黨政治

영국의 政黨政治를 이해하면 경제정책의 배경을 이해하는 데 크게 도움이 된다. 영국의 정당정치는 오랜 역사를 가지기는 하지만, 현재와 같은 정당정치가 자리잡은 것은 약 18세기로 보고 있다. 현재는 대표적인 정당인 勞動黨(Labor Party)과 保守黨(Conservative Party)의 양당과 기타 群小政黨에 의한 정치체제로 유지되고 있다. 보수당의 기원은 18세기에 형성되었으며, 노동당은 19세기 말에 형성되었다. 양당을 제외하고 가장 큰 群小政黨인 自由民主黨(Liberal Democrats)은 18세기에 형성된 자유당(Liberal Party)과 1981년에 생긴 사회민주당(Social Democrats)이 합쳐져서 1988년에 탄생하였다. 나머지 대부분의 군소정당은 민족적인 기반을 둔 정당이거나 정치적인 영향력이 매우 미약한 정당들이다.

保守黨과 勞動黨은 理念과 支持基盤에서 상당한 차이를 보인다. 따라서 영국의 경제정책은 정권이 바뀔 때마다 상당한 변동을 보였다. 勞動黨은 富의 再分配에 정책의 우선순위를 두고 있으며, 保守黨은 競争을 통한 市場의 效率性 增大를 중요시한다. 따라서 財政政策에서도 노동당 정권은 높은 세율과 정부지출을 추구하였으며, 보수당 정권은

7) 내각의 구성원 수는 경우에 따라 달라질 수 있다.

낮은 세율과 작은 정부를 지향하였다. 이러한 두 정당의 정책이념이 두드러지게 나타나는 것 중의 하나가 産業政策으로서, 勞動黨 정권에서는 산업의 國有化가 일어나고 保守黨 정권에서는 民營化가 進展되었다. 영국에서 民營化(privatization)라는 말이 광범위하게 쓰이기 시작한 것은 대처정권에서이지만, 민영화의 개념은 대처정권에서 새롭게 나타난 것은 아니다. 이전의 보수당 정권에서도 정도의 차이는 있지만 脫國有化(denationalization)라고 하여 사실상 민영화 정책을 추구하였다.

최근에는 노동당의 이념이 상당히 바뀌어서 이제는 노동당과 보수당의 차이는 이전처럼 크지는 않다. 勞動黨은 높은 세율과 거대정부로 대변되는 既存의 政策에서 後退한 상태이다. 또한 노동당은 더 이상 산업의 국유화를 주장하지 않고 있다. 이러한 노동당 노선의 변화는 토니 블레어 현 수상이 노동당 당수로 취임한 1994년 이후에 두드러지게 나타난다. 특히 지난 1995년에는 生産手段의 公共所有를 明示한 黨憲 제4조를 修正하였으며, 최근의 총선공약에서 재정적자를 줄이기 위해 정부지출을 줄이겠다고 선언하였다.

제2차대전 이후의 연도별 집권당과 수상을 정리한 것이 〈表 II-3〉이다. 보수당은 1979년 이후 영국하원의 절대적 다수당이었으므로<sup>8)</sup>, 最近의 영국의 改革은 保守黨의 政策으로 이해할 수 있다. 그러나 1997년 5월 1일의 총선에서 영국 국민들은 또 다른 선택을 하였다. 1997년의 총선에서 노동당은 총 651석 중에서 419석(45%)을 차지하여 다수당이 되었다<sup>9)</sup>. 이로 인해 지난 18년간 영국이 취해온 정책에 다소 변화가 발생할 수 있을 것이다. 그러나 새로운 노동당의 정책노선이 기존의 노동당의 정책노선과는 상당히 차이가 있기 때문에

8) 1997년 총선 직전의 총선은 1992년에 있었으며, 651석 중에서 보수당 336석(42%), 노동당 271석(34%), 자유민주당 20석(18%), 기타 군소정당 24석(6%)이었다.

9) 보수당은 163석(31%), 자유민주당은 45석(17%), 기타 군소정당 32석(7%)을 차지하였다.

〈表 II-3〉 時代別 政權

집 권 당	수 상(취임연도)	비 고
노 동 당	클레멘트 애틀리(1945년)	← 대처 보수당 당수취임 (1974. 5.)
보 수 당	윈스턴 처칠(1951년)	
	앤소니 이든(1955년)	
	해롤드 맥밀런(1959년)	
	엘레크 더글라스 홉	
노 동 당	해롤드 윌슨(1964년)	
보 수 당	히쓰(1970년)	
노 동 당	해롤드 윌슨(1974년)	
	제임스 캘러헌(1976년)	
보 수 당	마가렛 대처(1979년)	
	존 메이저(1990년)	
노 동 당	토니 블레어(1997년)	

신정권에서의 정책기조가 기존의 보수당의 각종 정책에서 완전히 선화하지는 않을 것으로 보고 있는 사람들도 많다.

#### 다. 勞動組合과 勞動市場

정치체제의 일부는 아니지만 영국정치에서 또 하나 중요한 요인이 勞動組合이다. 오랜 전통과 강한 조직력을 가진 영국의 勞動組合은 국내의 정치 및 경제정책에 있어서 상당한 影響力을 행사하여 왔다. 勞動組合의 힘이 지나치고 이로 인해 産業競爭力이 弱화되고 있다는 주장이 일어나자 정부는 노동조합의 힘을 약화시키기 위한 정책을 취하였다. 그러나 1974년에 히쓰정권은 오히려 노조의 힘에 의해 퇴진하

게 되었으며, 이후의 정권도 노조의 힘을 약화시키는 데 성공하지는 못하였다. 1970년대에는 오히려 노조에 가입한 근로자의 수가 상당히 증가하였다.

勞組의 힘을 弱化시키는 데 성공한 것은 1979년에 등장한 대처정권이다. 이전에는 불법파업에 대한 제재법규의 미비로 인해 노동자들의 실행행사를 저지하는 것이 사실상 불가능하였다. 따라서 노동조합의 힘을 약화시키는 것은 대처정권의 주요 과제 중의 하나로 등장하였다. 대처정부는 노동조합의 힘을 약화시키고, 勞動市場의 彈力性を 提高하기 위한 일련의 법을 제정하였다. 1980년의 雇傭法(1980 Employment Act)은 노동쟁의에 있어서의 규제를 강화하였다. 이러한 법 개정의 취지는 1980년에 개정된 社會保障法(1980 Social Security Act)에서 불법쟁의자에 대한 사회보장 혜택을 제한함으로써 보완되었다. 이후에도 1982년의 雇傭法(1982 Employment Act), 1984년의 勞動組合法(1984 Trade Union Act), 1986년의 治安法(1986 Public Order Act), 1988년의 勞動法(1988 Employment Act) 등을 통해서 노동쟁의에 대한 규제를 강화하고 불법파업에 대한 처벌을 강화함으로써 노동조합의 힘을 점차적으로 약화시켰다. 노동조합의 힘을 약화시키려는 정책은 메이저정권에서도 이어져 1993년의 勞動組合改革 및 雇傭에 관한 法(1993 Trade Union Reform and Employment Act)에서는 합법적인 노동쟁의의 조건을 더욱 강화하였다<sup>10)</sup>.

이러한 영향으로 인해서 노조의 힘은 약화되기 시작하였으며, 1982년을 고비로 하여 노조에 가입한 노동자의 수도 줄어들기 시작하였다. 대처정권이 처음 들어선 시기와 현재를 비교하여 보면 노조가입자의 수는 현저히 줄어들었다. 1980년에는 전체 노동인구의 약 54%가 노조에 가입하고 있었으나, 1995년에는 그 비율이 32%로 떨어졌다. 단순노동의 경우를 보면, 전체인원 중 노조에 가입한 비율은 1980년의

10) Machin and Stewart(1996)

61%에서 1990년에는 48%로 떨어졌다.

1980년대와 1990년대 초반에 영국의 노동시장에서는 最低賃金제도 無力化된다. 1979년 이전에는 최저임금은 산업별로 賃金委員會(Industry-based Wage Council)를 통해서 결정되었으나, 1979년부터는 산업전체에 대한 최저임금의 형태로 적용되었다. 이에 따라 1980년에 최저임금도 상당히 떨어졌으며, 1993년에 들어서는 최저임금제는 폐지되었다. 노동조합의 힘이 약화되고 최저임금제가 폐지된 결과에 대해서는 다양한 해석이 있다. 그로 인해 勞動市場의 彈力性이 提高되었다는 점에 대해서는 전반적으로 동의하고 있지만, 일부 학자들은 노조의 약화와 노동시장의 탄력성 제고가 賃金不平等을 심화시켰다는 점도 주장하고 있다<sup>11)</sup>.

### 3. 時代別 經濟政策

#### 가. 1945~1950년

제2차대전은 끝났으나 영국경제는 戰後 復舊와 경제의 平時體制로의 轉換이라는 어려움에 처해 있었다. 전쟁이 끝난 시점에서 수출재 생산에 관련된 일을 하는 사람은 전체 노동인구의 2%에 불과했고, 자본재 공급 및 유지에 관련된 일을 하는 사람은 전체 노동인구의 8% 이하였다. 노동인구의 상당수는 군대, 또는 군수물자 공급에 관련된 일을 하고 있었다. 전쟁피해의 복구와 투자증대가 필요한 상황에서 물자부족으로 인한 어려움은 더욱 가중되었다. 투자의 필요성에도 불구하고 전쟁을 막 끝낸 국민들은 저축을 하고자 하는 분위기가 아니었다. 또한 국제질서는 불안정하였으며 영국은 독일로부터 인도네시아에 이르기까지 전세계에 광범위하게 산재해 있는 영국의 군대를 유지하여

11) Machin(1997)

야 했기 때문에 어려움은 더욱 가중되고 있었다.

이러한 어려운 경제상황 속에서 경제를 이끌어 나가야 할 책임은 1945년에 등장한 새로운 노동당정권에 있었다. 새로운 정권이 가장 관심을 둔 문제는 産業의 國有化와 完全雇用的 문제였다. 이 시기에 經濟計劃이 인기를 얻고 있었다. 사람들은 戰時的 경제계획에 상당히 익숙해져 있었고 또한 전쟁이 승리로 끝났기 때문에 경제계획이 전쟁을 승리로 이끄는 데 있어서 크게 공헌하였다고 믿었다. 물론 전후 경제의 자원부족 등 여러 가지 사정을 고려할 때 어느 정도의 통제와 계획을 필요로 하는 면도 있었다. 그러나 이 시기에 經濟計劃의 옹호자들은 경제계획을 전시장에서 평화시의 경제체제로 전환하는 일시적인 과정이 아니라 하나의 日常的인 體制로 받아들였다. 이와 같이 경제계획을 옹호하는 분위기는 전후 경제정책에 상당한 영향을 미쳤으며, 그 影響力은 대처정권이 수립되어 정책의 일대 전환을 이룰 때까지 持續되었다.

1946년에는 英國銀行(Bank of England)이 國有化되었으며, 잇따라 석탄, 가스, 전기산업이 이후 3년 동안에 국유화되었다. 또한 철도와 운하운송, 장거리 운송 등도 국유화되었다. 산업의 국유화에 따라 약 250만명 정도의 인원이 公共雇傭의 形態로 전환되었으며, 정부는 기초산업에 대해서 상당한 정도의 통제를 할 수 있는 위치를 차지하게 되었다. 국유화 이전에 이미 상당 정도의 公共性을 지니고 있던 영국 은행을 제외한 나머지 산업들은 매우 資本集約的인 産業들에 속한다. 따라서 이들 산업에 대한 신규투자는 경제 전체의 투자 중 상당부분을 차지하고 있었으며, 이로 인해 1960년대에는 경제 전체에서의 총투자액 중 절반 이상이 公共投資였다. 이러한 大規模의 投資를 가능하게 하기 위해서는 상당한 정도의 財政黑字가 必要하였다.

이 시기의 또 하나 중요한 현상으로는 社會保障支出의 增加를 들 수 있다. 사회보장지출이 확대되기 시작한 것은 물론 戰後의 일은 아니다. 1900년에 3,500만파운드에 불과하던 교육을 포함한 각종 사회보

장지출이 1936년에 이미 4억파운드 수준으로 증가하였다. 전후의 변화에 대한 기초 중의 많은 부분은 이미 전쟁 중에 논의되었거나 어느 정도 확정되었다. 15세까지를 대상으로 한 중고등학교 의무교육이 실제로 시행된 것은 1947년 노동당정권에서의 일이기는 하지만, 이에 대한 법적인 기초는 전시의 연합정권이 1944년에 教育法(Education Act of 1944)을 통과시킴으로써 이미 확정되어 있었다. 國民醫療서비스에 대한 기본적인 案도 마찬가지로 전시의 연합정권에서 이미 기본적인 원칙이 확립되어 있었다. 이와 같이 사회보장지출을 확대하여 福祉國家를 지향하는 원칙은 흔히 비버리지 보고서라고<sup>12)</sup> 불리는 『社會保險과 統合서비스(Social Insurance and Allied Services)』라는 보고서에 의해 이미 전시에 확립되어 있었다. 이 보고서는 기존에 독립적으로 존재하던 각종 社會保障制度를 종합적인 체계로 統合하는 案으로서, 출산, 질병, 실업, 은퇴에 대한 각종 혜택을 모두 포함하여 소위 「요람에서 무덤까지」라는 복지이념을 추구하고 있다. 그 비용은 國民保險寄與金으로부터 充當하도록 되어 있었으나, 실제로는 비용 중의 많은 부분은 租稅에서 充當되었다.

1946년에는 國民醫療서비스法이 제정되었으며, 1947년에는 國內農產物에 대한 價格維持制度가 도입되고, 촌락 및 농촌개발법(Town and Country Planning Act)이 통과되어 土地開發이 公營化되었다. 그리고 1949년에는 住宅法(Housing Act)이 통과되어 주택건설에 대해 정부보조금을 지급하기 시작하였다.

1950년에 식료품과 주택에 대한 지원비용을 제외한 사회서비스에 대한 지출은 15억파운드로서 1936년의 4억파운드 수준과 비교하여 거의 4배 가까이 증가하였다. 이 기간 동안에 물가가 거의 두 배가 되었다는 것을 고려하더라도 실제 社會保障支出은 거의 두 배로 증가하였다. 식품보조금의 증가는 國民醫療서비스에 대한 지출의 증가보다도

12) 제안자인 윌리엄 비버리지의 이름을 따고 있다.

더욱 큰 財政負擔을 초래하였다. 노동당정권의 말기에는 식품보조금이 이미 연간 50억파운드 수준에 이르고 있었다. 이와 같은 각종 지출의 증가로 인해서 전후 노동당정권에서의 財政支出은 상당히 빠른 속도로 증가하였다.

#### 나. 1950년대

1950년에 이르기까지 戰時經濟로부터 平時經濟로의 전환과정은 대부분 완료되었다. 군대는 비록 높은 수준이기는 하지만 유지 가능한 수준으로 감축되었다. 生産은 비교적 활기를 찾고 이에 따라 失業率도 매우 낮은 수준이었다. 經常收支도 흑자를 보이고 있었으며, 물가도 비교적 안정되어 가고 있었다. 그러나 경제에서의 각종 直接的인 統制는 그대로 남아 있었다.

1951년에는 한국의 6·25사변으로부터 비롯된 세계의 再武裝으로 경제는 전반적으로 호황이었다. 그러나 이로 인해 영국경제는 심각한 경상적자를 겪게 되고, 이는 1952년의 兌換危機(convertibility crisis)로 이어진다. 1952년에 일시적인 경기침체를 거친 후에 1953년부터 1955년까지는 景氣好況이 持續되었다. 그러나 이 시기에 이르러 영국경제는 物價引上이라는 심각한 문제를 경험하게 된다. 정부는 物價引上을 억제하기 위해서 工產品의 가격과 貨金引上率을 낮추는 直接 統制的인 수단을 동원하였다. 그러나 임금인상률을 억제하려는 정부의 노력은 실패로 돌아가고 물가인상 壓力은 계속되었다. 1957년에 재무장관은 실업률이 증가하더라도 物價引上은 억제하여야 한다는 믿음 아래 단호한 정책을 취하지만, 1958년에 실업률이 증가하자 재무장관이 교체되었다. 새로운 재무장관도 경제의 過大膨脹을 피하기 위해서 노력하였으나, 景氣는 서서히 過熱되어 1950년대를 마무리하는 시점에서 경기는 과열된 상태에서 끝나게 된다.

1950년대 보수당정권의 기본적인 정책목표는 이전의 노동당정권에

서의 정책목표와 크게 다르지 않았다. 정부는 完全雇傭과 物價安定을 목표로 하고 있었으며, 저개발지역의 경제개발을 통해서 지역간의 균형성장을 이룩하고 비버리지 모형에 근거한 社會保障制度를 정착시키는 목표를 추구하였다. 그러나 이전의 노동당정권과 비교하면 市場의 기능을 더욱 신뢰하고, 經濟에 대한 統制를 줄이려 하였다. 이 점에서 다소 차이를 보인다. 또한 비록 물가안정과 완전고용을 모두 추구하기는 하였지만, 완전고용보다는 物價安定에 優先權을 두었다는 점에서도 이전의 노동당정권과는 차이를 보인다. 경제정책에 있어서 기존의 노동당정권보다는 通貨政策의 중요성에 훨씬 더 重點을 두고 있다. 케인 지언적인 需要管理를 완전히 무시한 것은 아니지만, 일정한 범위 내에서만 制限的으로 使用하였다.

#### 다. 1960년대

1960년대의 영국경제는 經常收支 危機로 시작되었으며, 이 문제는 1960년대 영국경제의 고질적인 문제로 남아 있었다. 1959년의 일시적인 호황에 이어서 1960년에는 경기퇴조가 있었다가 1961년에는 다시 회복되는 경기순환이 일어났다. 1962년부터는 경기가 다시 후퇴함에 따라 정부는 1963년에 膨脹豫算을 펴게 된다.

1960년대 초반에 경제에서의 어려움을 겪으면서 경제계획이 다시 인기를 얻게 된다. 이에 따라 1962년에는 國家經濟開發委員會(National Economic Development Council)가 설립되고, 정부는 경제성장률 4%를 목표로 하는 長期經濟計劃을 수립한다. 1963년에 노동당 정권이 수립되면서 정부는 經濟部(Department of Economic Affairs)라는 새로운 정부부처를 만들어서 경제에 대한 계획을 더욱 강화하고, 1965년에 國家計劃(National Plan)이라는 경제장기구상을 발표한다.

1960년대에도 지속되는 임금인상과 이를 억제하려는 정부의 노력은

지속되었다. 일시적으로 1961년을 제외하고 임금은 계속 빠른 속도로 인상되고 있었다. 특히 노동당정권이 들어선 첫 해에는 연간 임금인상률이 약 10%에 이르렀다. 정부는 1965년에 物價 및 賃金委員會(National Board for Prices and Income)를 신설하여 이를 통해서 임금인상 억제정책을 펴고자 하였다. 1966년에는 정부의 강한 임금통제에 의해서 물가상승이 어느 정도 억제되었지만 그 이후에는 다시 물가인상이 지속되었다.

## 라. 1970년대

1970년대의 시작인 1970년에 보수당이 집권하였다. 1970년대가 시작되는 시점에서의 경제는 비교적 양호한 편이었다. 1960년대의 고질적인 경상수지 문제로부터 어느 정도 벗어났으며, 실업률도 대체적으로 높지 않은 편이었다. 물가인상률도 7% 정도로 아주 심각한 상황은 아니었다. 1970년의 예산안에서 정부는 작은 정부를 지향하며, 需要에 대해서 中立的인 豫算을 편성하였다. 산업에 대한 정부의 간섭도 줄어들었으며, 産業擴張法(Industrial Expansion Act)은 폐지되었다. 投資補助金은 1950년대처럼 다시 투자에 대한 租稅減免의 형태로 변경되었다. 그리고 일부 社會保障支出은 축소되었다.

1971년 예산이 시작될 무렵에는 失業率이 增加하고 있었다. 1971/72년의 예산에서는 大幅의인 租稅減免을 단행하였다. 법인세와 일부 소득세를 대폭 줄이고, 개인소득세의 공제액을 인상하였다. 하지만 이러한 정책이 효과를 발휘하는 데에는 상당한 시간이 걸렸으며, 실업률은 계속 증가하고 있었다. 이에 따라 정부는 여름 무렵부터는 저개발 지역에 대한 투자 등의 대규모 政府支出事業을 시작하였다.

1974년에 들어선 노동당정권은 1979년의 총선까지 유지된다. 그러나 이 시기의 노동당정권은 순수한 노동당정권이라고 말하기 힘들 정도로 정치적으로는 힘이 약한 시기였다. 1974년의 총선에서 불과 3표

차이로 과반수를 차지한 노동당은 얼마 안 있어서 과반수를 지키기 힘들게 된다. 1976년에는 당수가 바뀌었으며, 1977년에는 자유당과 연합하여 정권을 유지하게 된다<sup>13)</sup>. 이 시기는 노동당 내부적으로도 정치적 결속력이 약화되고, 내각에서조차 권력의 결집이 약한 시기였다.

1974년 노동당정권이 들어설 시기에 경제는 대단히 어려운 상황이었다. 1973년의 오일쇼크의 여파가 몰아치고 있었다. 대외적으로는 경상수지 적자가 30억파운드를 넘어서고 있었으며, 交易比率(terms of trade)은 연간 20% 가량 악화되었고 수입재의 가격은 연간 60%나 인상되고 있었다. 국내적으로도 공공부문 적자가 30억파운드를 넘어서고 있었으며, 물가인상은 가속화되고 실업률이 증가되고 있었다.

이러한 상황 속에서 정부는 산업을 부흥시키기 위해 製造業에 重點을 두고 研究開發(R&D)투자의 증대를 강조하였다. 이 시기에는 아직까지 경제계획에 대한 의식이 남아 있었지만, 경제계획의 방법은 다소 바뀌었다. 정부에 의한 일방적인 계획이 힘들다는 점을 인식하고 정부는 대표적인 企業들과의 合議를 통해서 전체 산업을 통제하는 방법을 택하였다. 그러나 실제로 정부와 각 기업과의 개별적인 합의는 그다지 잘 이루어지지 않았다. 정부와의 합의를 이룬 기업은 크라이슬러(Chrysler)社나 國立石炭委員會(National Coal Board) 정도에 불과하였으며, 그나마 이들 기업은 정부로부터의 보조금에 상당히 의존하는 기업이었다. 이러한 방법이 성과를 거두지 못하자, 정부는 經濟部의 지도하에 각 個別産業의 戰略을 構成하는 정책을 추진하였다. 그러나 이러한 정책 또한 어떤 근본적인 변화를 가져오지는 못하였다. 그럼에도 불구하고 산업을 합리화시키려는 정부주도하의 노력은 지속되었다. 정부는 더 큰 기업이 더 효율적이라는 믿음하에 反獨占法을 다소 妥協하여 企業의 合併을 誘導하였다. 이러한 산업정책은 1970년

13) 자유당은 소수이므로 이 시기는 보통 연정이 아니라 노동당정권이라고 한다.

대 후반에 지속적으로 이루어졌으며, 정부가 전반적인 지출을 삭감한 시기에도 산업에 대한 지원은 계속되었다. 그러나 실업률은 떨어지지 않았으며, 산업이 경쟁력을 회복하는 징조는 나타나지 않았다.

산업정책을 제외한 분야에서도 정부의 어려움과 이를 타개하려는 노력은 지속적으로 이루어졌으나, 큰 성과는 나타나지 않고 있었다. 다른 나라들도 오일쇼크의 여파로 인해서 물가인상 등을 경험하였으나, 영국의 物價引上과 經常收支 赤字는 深刻한 수준이었다. 영국의 심각한 물가인상은 오일쇼크가 발생하기 전에 이미 시작되었다. 1975년에는 물가인상이 더욱 심각해지자, 정부는 노조와의 타협을 통해서 임금인상의 상한선을 정하였다. 정부는 비록 豫算案에서는 景氣中立의인 豫算이라고 주장하였지만, 사실상은 물가인상을 억제하기 위한 減縮豫算을 편성하였다. 그러나 실업률은 증가되고 회사들은 경영난에 휩싸이게 되었다. 이를 해결하기 위해 정부는 法人稅를 減免하였으나, 이로 인해 稅收가 감소되고 公共部門 赤字는 더욱 증가하였을 뿐 큰 효과를 거두지는 못했다. 1975년에 실업자는 80만명까지 증가하였고, GDP는 1973년에 비해서 3% 감소되었다. 1979년에는 오일쇼크로 인해 경제의 어려움은 가중되었으며, 영국경제는 지속되는 어려움 속에서 1970년대를 마치게 된다.

#### 마. 1980년대

여기서는 편의상 1980년대라고 하였으나, 실제로는 1979년의 대처의 집권부터 시작하여 10년 동안의 대처정권에 대해서 살펴보기로 한다. 이 시기는 크게 1979년부터 1984년까지의 전반기와 1985년부터 1989년까지의 후반기로 나눌 수 있다. 전반기(1979년~1984년)에는 영국의 산업생산 증가율이 그리 높지 않았다. 이 시기에는 영국만이 아니라 전세계적으로도 산업생산의 증가율이 높지 않았던 시기이지만,

영국은 다른 나라들과 비교하여도 증가율이 매우 낮았다. 그러나 후반기에 영국의 산업생산은 비교적 빠른 속도로 증가하였다. 세계경제가 비교적 호조를 보이고 있던 시기이기는 하지만, 영국의 산업생산 증가율은 OECD국가의 평균을 넘어서고 있었다. 1945년부터 이때까지의 기간에서 영국경제가 항상 다른 나라들보다 느린 속도로 성장하였다는 사실을 감안할 때 이것은 상당한 변화를 의미한다.

1980년대의 경제정책은 소위 대처리즘이라는 말로 요약되고는 한다. 그 핵심은 市場의 機能을 強化하고 경제의 效率性을 떨어뜨리는 제도를 폐지하는 것이다. 대처정권은 영국경제의 구조적인 문제를 해결하기 위한 대대적인 改革에 착수하였다. 개혁의 주요내용은 財政支出의 削減, 公企業의 民營化, 規制緩和와 競爭 促進, 인플레이션 억제를 위한 金融의 緊縮政策, 供給 擴大를 위한 減稅政策, 不法爭議의 根絶과 勞組의 地位 弱화 등이다.

租稅制度의 개혁 중에서도 가장 두드러진 것은 法人稅와 地方稅의 改革이다. 1980년대에는 경제정책 수단의 활용에 있어서 관심이 巨視的 側面에서 微視的 側面으로 상당히 이동되었다. 1974년에 자금위기에 처한 회사들을 구제하기 위한 방법으로 도입된 株式再評價稅의 감면은 1984년에 폐지된다. 이는 인플레가 어느 정도 진정되어서 더 이상 그러한 제도의 필요성이 없어졌기 때문이다. 1986년의 세계개혁은 다른 나라의 경우와 마찬가지로 투자에 대한 租稅 減免을 줄이고 租稅의 課標를 넓게 하는 방향으로 진행되었다. 조세 개혁의 후반기에 중점을 둔 것은 주로 지방세제의 개혁이었다. 정부는 人頭稅的인 성격을 가진 地方稅를 도입하였으나<sup>14)</sup>, 이로 인해 엄청난 租稅抵抗과 정치적 반발에 직면하게 되어 정권에도 치명타를 입게 된다.

1980년대 초반에 거시경제정책 및 예산편성의 기본철학에 있어서도

14) 이에 대한 자세한 내용은 제Ⅶ장의 지방세의 개혁에서 다루기로 한다.

큰 변화가 발생한다. 제2차대전 이후 1970년대 말까지의 재정정책의 기조는 케인지안적인 수요관리에 있었다. 그러나 1970년대 말에 이르러서는 재무성은 더 이상 정부의 수요관리 능력에 대해서 자신하지 않게 되었으며, 이에 따라 豫算編成에서의 주요관심 사항도 단기적인 수요관리정책보다는 좀더 長期的인 巨視經濟變數의 統制에 있었다. 1980년대 중반에 이르러서는 다시 한 번 재정정책의 기조가 변하여, 支出과 產出物(output)이 재정정책의 주요관심 사항이 되었다. 이는 이 시기에 이르러 화폐공급의 역할은 약화된 반면에 公共部門 借入所要額(PSBR)이 우려되는 수준으로 증가하고 있는 경제환경의 변화로부터 비롯되었다. 그러나 이 시기 재정정책의 주요 관심사항이 지출과 산출물이었다고는 하지만, 1970년대의 재정정책과는 상당히 차이가 있다. 1970년대의 재정정책은 주로 實質變數로 나타나는 지출과 산출물에 관심을 둔 반면에, 이 시기의 정책은 名目變數로 나타난 지출과 산출물에 관심을 두고 있었다<sup>15)</sup>.

대처의 정책 중에서 그 이전의 정책과 크게 차이를 보이지 않는 점은 物價引上을 抑制하려는 노력이다. 그러나 물가인상을 억제하기 위한 구체적인 정책에 있어서는 대처정권하에서도 상당한 변화가 있었다. 정권 초기에는 물가인상을 억제하기 위해 주로 화폐공급을 억제하는 정책을 썼으나 별로 효과적이지 않았다. 이후 정부는 화폐공급 조절을 통한 물가인상억제 정책을 포기하겠다고 밝히고, 利率를 통한 물가인상 억제정책을 폈다.

대처정권의 초기에는 경제는 나아지지 않고 오히려 악화되고 있었다. 이러한 이유 중 하나는 물가인상을 억제하려는 정부의 노력에서 비롯된 것이다. 정부의 강한 의지로 인해서 1980년부터 물가인상은 억제되기 시작하였다. 또한 실업률도 1982~83년을 고비로 하여 낮아

15) Britton(1990)은 1980년대 각 연도의 예산서(FSBR)를 종합적으로 분석함으로써 위와 같은 평가를 내리고 있다.

지기 시작하였다<sup>16)</sup>. 1982년 이후로도 財政政策은 緊縮的으로 유지되었다. 긴축적인 재정정책은 물가인상을 억제하였을 뿐 아니라, 재정적자의 규모를 줄이는 역할을 하였다. 1983년에는 公共部門 借入所要額이 8억파운드로 떨어졌다.

1985년에 외환위기가 있기는 하였지만, 1980년대 중반의 영국경제는 다른 시기에 비해서는 비교적 순조롭게 성장을 하고 있었다. 그러나 1987년에 영국경제는 景氣過熱 현상을 보이기 시작하였다. 1987~88년에 GDP 성장률은 연간 7~8%대에 이르고 있었지만, 물가인상 압력은 더욱 심해지고 있었다. 거시경제정책은 경기과열을 진정시키는 데 실패하였다. 민간부문은 이러한 경제의 호황을 景氣過熱이 아니라 生産性 增大에 따른 成長이라고 믿고 있었지만, 여러 가지 여건을 볼 때 경기는 과열되고 있었다.

#### 바. 1990년대 초반

1990년에 대처가 퇴진함에 따라 메이저가 새로운 수상으로 취임하였다. 그러나 이 시기에 영국경제는 좋은 상황이 아니었다. 1980년대 말에 과열된 경기의 결과로 인해서, 1990년 하반기에는 국내수요가 떨어지기 시작하였다. 민간소비는 떨어지고 이자율이 올라서 이미 악화된 회사의 경영사정을 더욱 악화시키고 있었다. 1992년에는 실업률이 최악에 이르고 있었다. 이 시기에 걸프전으로 인한 불확실성은 심리적으로도 압박요인이 되어 경제상황을 더욱 악화시키는 요인이 되었다. 이 시기의 景氣後退는 주로 교역재부문에 큰 타격을 준 1980~81년의 경기후퇴기와는 달리 經濟全般에 걸쳐 더욱 廣範圍하게 퍼졌다. 1990년대 초반의 경제상황의 변화는 대부분 전년도에 경기과열에 따

16) 대처정권의 초기에 단기적인 경제성과의 목적보다는 장기적인 경제체질의 개선에 초점을 두고 있었다고 평가될 수 있다.

른 景氣循環的인 要因과 海外利子率의 引上 등에 의해서 비롯된 것으로 평가된다.

1990년대 초반에 경제가 어려움을 겪기는 하였지만, 微視的 側面的 구조적인 改革, 특히 公共部門의 효율성을 제고하기 위한 많은 改革措置는 持續的으로 이루어졌다. 메이저정권에서의 개혁정책이 대처정권에서의 개혁과 다소 차이가 있다는 주장도 있기는 하지만, 크게 볼 때는 메이저정권의 개혁은 대처정권에서의 개혁과 理念的으로는 連續線上에 있다고 볼 수 있다. 1980년대의 개혁이 일부의 강한 정치적 반대 속에서 이루어졌던 것에 비해서, 1990년대의 개혁조치는 더욱 넓은 국민적인 공감대 속에서 이루어졌다. 메이저정권의 개혁에 대한 구체적인 내용들은 뒤에 다시 나오기 때문에 여기서는 생략한다.

1992년 하반기부터 경제는 서서히 회복의 조짐을 보이기 시작하여, 1994년에 이르러서는 경제는 정상적인 상태를 회복하였다. 이후 현재에 이르기까지 영국경제는 비교적 안정된 상태를 유지하고 있다. 1996년 10월 현재의 실업인구는 실업이 최악이던 1992년에 비해서 100만명 이상 줄어들었다. 1995년에는 수입재의 가격인상 때문에 다소의 물가인상 압력이 남아 있었으나, 1996년에는 물가도 안정되어 소비자 물가상승률이 3% 정도이다. 또한 1996년 하반기에는 경상수지도 거의 균형을 이루고 있다. 대부분의 국내외 경제학자들은 현재의 영국경제가 구조조정 이후의 안정기에 들어서고 競爭力을 恢復하여 상당히 安定的으로 성장할 수 있을 것으로 樂觀的으로 보고 있다. 1997년의 GDP성장률은 약 3.5% 정도가 될 것으로 보이며, 장기적으로도 이 정도의 경제성장을 지속할 수 있을 것으로 보인다.

### III. 公共部門 概要

본장에서는 영국의 재정에 대해서 언급하기에 앞서, 財政의 主體인 公共部門에 대해 概括적으로 살펴본다. 제1절에서는 공공부문의 정의, 분류 등에 대해서 설명하고, 그 규모를 살펴본다. 제2절부터는 공공부문의 구성요소인 中央政府, 地方政府, 公企業의 構造와 役割 등에 대해서 설명한다.

#### 1. 公共部門의 定義와 規模

##### 가. 公共部門의 定義

영국 경제에서의 공공부문은 크게 中央政府, 地方政府, 公企業으로 구성되어 있다<sup>1)</sup>. 이 중 중앙정부와 지방정부를 합쳐서 一般政府라 한다. 중앙정부에는 정부부처 및 정부에 의해서 운영되는 기관 등이 포함된다. 지방정부는 특정형태의 지방세들을 통해서 자금을 확보할 수 있고 특정지역에 국한된 공공단체이며, 洲(county), 區(district), 自治都市(borough council)등으로 불린다. 공기업은 공공적으로 소유되고 지배되지만, 일상적인 사업에 있어서는 상당한 자유를 가지고 행동할 수 있는 법인체이다.

공공부문은 경제주체의 성격에 따라 交易團體와 非交易團體로 구분할 수도 있다. 교역단체란 시장기능에 따라 민간부문에 의해서 생산되

---

1) 이외에도 準政府部門 또는 準公共部門도 있지만, 이에 대한 정확한 내용은 파악하지 못하였다.

거나 생산될 수 있는 재화와 서비스를 공급하는 단체를 의미한다. 그러나 공기업과 일반정부의 구분은 교역단체와 비교역단체의 구분과는 다르다. 一般政府에는 非交易團體는 물론이고 交易團體도 포함되어 있다. 그러나 교역단체 중에서도 자체적으로 자금을 축적할 수 없는 단체는 공기업이 아니라 일반정부의 범위에 포함된다. 즉 공기업은 궁극적으로는 議會, 또는 母地方自治團體(parent local authority)에 의해서 지배되지만, 자신의 자금을 비축할 수 있다는 면에서 일반정부의 범위에 속하는 다른 公共團體와 구별된다.

中央政府에는 정부부처, 정부부처는 아니지만 정부의 장관 또는 부처에 의해서 사실상 운영되는 기관, 특정부처에 속하지 않는 공공기관, 장관이나 정부부처에 의해서 통제되는 교역단체 중 자금을 비축할 힘이 없는 단체, 정부부처에 의해서 통제되는 豫算外の 非交易基金과 구좌 등이 포함된다. 정부부처에 의해서 사실상 운영되는 기관의 대표적인 예로는 地域保健局(Regional Health Authorities)을 들 수 있으며 이는 중앙정부에 포함된다. 그러나 많은 부분의 공공의료서비스는 國民醫療서비스信託(National Health Service Trusts)이라는 공기업의 형태에 포함되어 있어서 중앙정부에서는 제외된다. 사실상 부처에 의해서 운영되는 豫算外の 基金과 計座로는 國民保險基金(National Insurance Fund)과 外國換平衡基金(Exchange Equalization Account) 등을 들 수 있으며, 이들은 중앙정부에 포함된다.

地方政府에 의해서 事實上 支配되고 운영되는 기관 중에서는 교역활동을 통해서 이익을 내고 상당한 정도로 독립되어 있는 부분도 있으며, 이들은 地方公企業으로서 지방정부가 아니라 공기업의 통계로 나타난다. 그러나 지방정부에 의해서 운영되는 교역단체 중에서도 충분히 독립되어 있지 않은 것은 통계에서 지방정부의 일부분으로 나타난다.

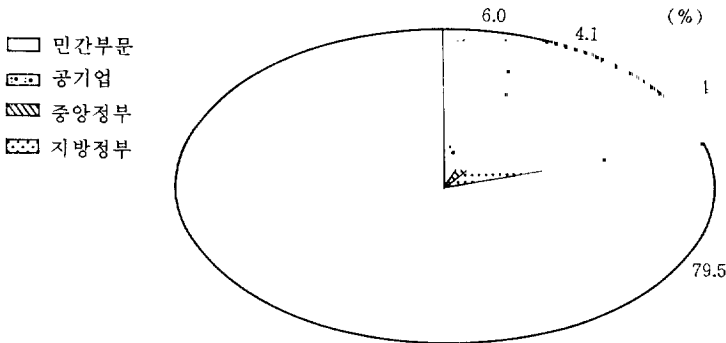
公企業은 사실상 정부에 의해서 지배되지만 一般事業에 있어서 상당한 自律權을 가진다는 점에서 정부부문에 속하는 다른 기관들과 차별

화된다. 공기업의 전형적인 예로는 영국방송공사(BBC), 우체국(Post Office) 등을 들 수 있다. 1980년대 이후로 상당한 규모의 공기업이 민영화되었으며, 또한 상당한 규모의 새로운 공기업이 생겨났다.

#### 나. 公共部門의 規模

한 경제에서 公共部門이 어느 정도의 比重을 차지하고 있는지를 이해하는 가장 간단한 방법은 投入을 기준으로 보는 방법과 總生産을 기준으로 보는 방법이 있을 것이다. 우선 投入을 基準으로 하는 방법 중에서도 가장 단순한 방법인 勞動時間을 基準으로 하여 공공부문이 전체 경제에서 차지하는 비중을 보기로 한다. 아래 [圖 III-1]은 1995년 영국 經濟全體의 雇傭과 公共部門의 雇傭을 나타낸 것이다. 전체 고용인원 중에서 약 21%가 공공부문에 의해 고용되고 있으며, 중앙

[圖 III-1] 部門別 雇傭現況



1995년  
총고용인원 : 2550만명\*

註 : 정부직업훈련 프로그램에 있는 사람 제외.

資料 : Public Finance Trends 96.

〈表 III-1〉 公共部門의 雇傭人員

(單位: 천명)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
공공부문 총계	5,641	5,440	5,360	5,166	5,124	4,954	4,844	4,657	4,445	4,362
중앙정부 총계	2,119	2,094	2,087	2,088	2,079	1,973	1,779	1,525	1,133	1,020
중앙정부부처	322	319	316	308	303	297	290	271	250	230
국가의료서비스	1,018	1,016	1,017	1,013	1,008	904	700	474	147	80
기타	779	759	754	767	768	772	789	780	736	710
지방정부 총계	2,352	2,377	2,379	2,265	2,278	2,291	2,257	2,105	2,055	2,040
교육	1,029	1,043	1,046	992	990	982	970	838	818	807
사회보장	263	271	277	282	288	287	285	279	288	295
건설	125	128	125	119	114	105	97	90	86	82
치안	184	186	190	191	194	197	199	201	201	202
기타	751	749	741	681	692	720	706	697	662	654
공기업 총계	1,170	969	894	813	767	690	808	1,027	1,257	1,302
국유화산업	1,043	850	775	703	659	488	452	426	370	352
국가의료서비스신탁						102	252	512	808	876
기타	127	119	119	110	108	100	104	89	79	74

註: 연중 전일근무 환산치임.

資料: Public Finance Trends 96.

정부에 의한 고용이 전체 고용의 4.1%를, 지방정부에 의한 고용이 10.4%, 공기업에 의한 고용이 6.0%를 차지하고 있다.

최근 수년 동안 공공부문에서 고용된 인원이 연도별로 어떻게 변화 되었는지에 대한 자세한 정보는 〈表 III-1〉에서 볼 수 있다. 이 表를 보면 1986년과 1995년 사이에 공공부문의 고용의 규모가 얼마나 변 했는지를 알 수 있다. 여기서는 좀더 정확한 통계를 위해서 공공부문의 고용을 終日勤務에 해당하는 값으로 환산한 것이다.

공공부문에 의해 고용된 총인원은 1986년에 약 564만명에서 1995년에는 약 436만명으로 약 23% 정도 감소하였다. 이는 공공부문이

가지는 문제점을 극복하기 위해서 公共部門을 지속적으로 縮小하려 한 영국정부의 노력에 의해서 이루어진 결과이다. 특히 중앙정부에 의해서 고용된 인원은 지난 10년 동안 절반 이하로 줄었다. 물론 이러한 수치가 전부 중앙정부 공무원 수의 절감을 적절히 반영하지 않는 측면도 있다. 중앙정부 공무원 수의 절감의 가장 큰 요인은 國民醫療서비스信託의 병원이 중앙정부부문에서 공기업부문으로 전환되었기 때문이다. 그러나 이들을 제외한 순중앙부처 공무원의 수도 1986년에는 32만명에서, 1995년에는 23만명으로 지난 10년간 약 29% 정도가 줄었다.

地方政府의 人員도 상당히 減少하기는 하였으나, 중앙정부나 공기업 부문만큼 큰 변화를 보이지는 않았다. 교육이나 건설관련 그리고 기타 분야의 고용은 줄었으나, 늘어나는 사회보장업무와 치안을 강화하여야 할 필요성 때문에 이 분야의 지방공무원이 오히려 늘어나서, 전체적인 지방공무원은 지난 10년간 약 15% 정도 감축되는 것에 그쳤다.

公企業에 의해서 고용된 인원은 1986년과 1991년 사이에 눈에 띄게 줄어들었다. 그러나 1992년부터는 공기업관련 인원은 오히려 증가하여 1995년에는 1986년보다 오히려 높아졌다. 이는 國民醫療서비스信託이 중앙정부 조직에서 공기업의 형태로 전환되었기 때문이다. 그러나 國民醫療서비스를 제외한 기타 분야의 공기업 고용은 1986년과 1995년 사이에도 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 10년 동안 약 60% 이상이 감축되었다. 이는 무엇보다도 공기업의 민영화가 지속적으로 추진된 결과이다.

공공부문의 규모를 보는 다른 방법 중의 하나는 공공부문이 GDP의 創出에 어느 정도 寄與하고 있는지를 보는 것이다. 〈表 III-2〉는 1986년 이래 각 공공부문의 GDP寄與度가 어떻게 변화되어 왔는지를 보여주고 있다. 그러나 중앙정부의 GDP寄與度가 줄어든 것은, 중앙정부 고용이 전체 고용에서 차지하는 비율이 줄어든 것만큼 크지는 않다. 공기업의 경우 인원은 늘었음에도 불구하고 GDP기여도는 줄었

〈表 III-2〉 公共部門의 GDP寄與度

(單位: 백만파운드, %)

	총 GDP	공공부문 총계	중앙정부	지방정부	공기업
1986	323.8	24.4	7.5	9.3	7.7
1987	360.7	22.4	7.4	9.0	6.0
1988	401.4	21.3	7.2	8.9	5.3
1989	441.8	20.3	7.2	8.5	4.7
1990	478.9	19.3	7.2	8.5	3.6
1991	496.3	19.3	7.4	8.9	3.0
1992	518.1	20.0	7.3	9.1	3.6
1993	548.0	19.4	6.5	8.5	4.5
1994	579.2	18.6	5.2	8.1	5.2
1995	604.3	18.2	4.8	8.1	5.3

註: 경상요소비용으로 계산한 GDP 대비비율.  
 資料: *Public Finance Trends 96*.

다. 이는 상대적으로 GDP기여도가 큰 공기업들이 민영화된 반면, 상대적으로 GDP기여도가 작은 기관들이 새로이 공기업으로 편입되었기 때문이다.

## 2. 中央政府

### 가. 概要

영국의 정치구조는 전형적인 議員內閣制이다. 하원에서 다수당의 지도자가 수상이 되며, 수상을 중심으로 약 20명 가량의 각료가 內閣을 구성한다. 상징적인 것이기는 하지만, 수상은 여왕에 의해서 임명되고 각 부처의 장관도 수상의 추천에 따라서 여왕에 의해 임명된다. 내각은 정책을 입안하고 결정하는 기능을 하며, 정부의 최고기관으로서 각 부처간의 정책을 조율하는 기능을 한다. 내각의 구성원 중 상당수는

한 개 이상의 정부부처를 책임지고 있다.

영국의 行政府 組織은 우리나라에 비해서는 다소 신축성이 있으며, 한 부처의 업무가 다른 부처의 업무로 이관되는 경우도 자주 있다. 또한 우리나라와는 달리 반드시 부, 처, 청의 규모가 분명하지 않고, 한 명의 장관이 여러 개의 부처를 책임지는 경우도 있다. 일일이 열거할 경우에 정부부처의 수가 상당히 많기 때문에, 이하에서는 주로 주요부처에 대해서만 설명하고 나머지 부처에 대해서는 기능별로 나누어서 소개하기로 한다.

행정부에 상원의원이 포함되는 경우도 있지만 Lord Chancellor<sup>2)</sup>를 제외한 각 부처의 長官은 보통 下院議員 중에서 임명된다. 이들은 보통 Secretary of State 또는 Minister라고 불려지나, Chancellor of Exchequer(財務長官)처럼 독특한 명칭을 가지고 있는 경우도 있다. 이외에도 특정 부처를 책임지지 않고 수상이 위탁하는 업무를 책임지는 장관도 있다. 일반적으로 우리나라의 부급에 해당되는 부처에는 정치인 중에서 임명되는 次官들이 장관을 보좌한다. 차관의 수는 부처의 규모에 따라 한 명인 경우도 있고 여러 명인 경우도 있다. 이외에도 각 부처에는 공무원의 우두머리인 行政次官(Permanent Secretary)이 있어서 실제의 업무에 있어서 행정조직을 총괄하는 기능을 한다.

#### 나. 內閣部<sup>3)</sup>

정부부처 중에서도 가장 중요한 기능을 하는 것은 內閣部(Cabinet Office)이다. 내각부는 내각의 활동과 관련된 행정업무를 수행하는 부

2) Lord Chancellor는 항상 상원의원 중에서 임명된다.

3) 내각부에 대해서만 특별히 자세히 설명하는 이유는, 내각이 영국정부의 핵심이며 내각부의 기능이 최근의 영국의 공공부문 개혁 및 핵심적인 정책과 상당히 밀접하게 관련되어 있기 때문이다.

서로서, 우리나라의 대통령 비서실, 국무총리 행정조정실, 총무처 등의 기능에 해당되는 다양한 업무를 수행한다. 내각부의 대표적인 하부조직으로는 公共서비스室(Office of Public Service, OPS)과 內閣事務處(Cabinet Office Secretariat)를 들 수 있다. 內閣의 수장은首相이지만, 內閣部의 長官職은 보통 副首相(Deputy Prime Minister and the First Secretary of State)이 수행한다.

내각사무처는 정부행정업무의 핵심으로서 내각과 관련된 일에서 首相을 補助하고 部處間의 政策을 調律하는 기능을 한다. 이외에도 내각부에는 정부부처의 입법안 작성을 책임지고 있는 法制室(Parliamentary Counsel Office), 國家報勳室(Ceremonial Branch)<sup>4)</sup> 등이 내각사무처에 속해 있다.

내각부의 公共서비스室(OPS)은 다양한 기능을 수행하며, 이 중에는 공무원의 관리에 대한 기능도 포함되어 있다. 공공서비스실의 일부인 公務員管理局(Civil Service Employer Group)은 각 부처와 공동으로 공무원 고용에 대한 적절한 가이드라인을 정한다. 공무원관리국의 公務員 管理·勤勞條件課(Personnel Management and Conditions of Service Division)는 공무원의 급여에 관계되는 일을 한다. 기존에는 공무원의 급여에 대한 책임은 재무성과 공동으로 지다가, 1996년 4월 1일부터 재무성은 더 이상 공무원의 급여관리에는 관여하지 않는다. 이제 공무원 관리 및 급여에 관한 權限의 상당부분은 各部處로 이관되었고, OPS는 주로 각 부처가 공무원의 임금을 정하고 공무원을 관리함에 있어서 자문을 하고 보조하는 역할을 한다.

OPS에는 國家競爭力, 經濟開放化, 公共서비스 改革 등과 관련된 일을 하는 다양한 하부조직들이 있다. 市民憲章팀(The Citizen's Charter Unit)은 시민헌장 프로그램을 책임지고 있으며, 效率性팀(Effi-

4) 局과 室 등의 이름은 편의상 사용한 것이며, 반드시 우리나라의 국, 실과 일치하지는 않는다.

ciency Team)은 공공지출의 효율성을 검토하는 기능을 하고, 넥스트스텝팀(Next Steps Teams)은 넥스트스텝스 사업소 프로그램을 책임지고 있다. 1995년부터는 이 중 효율성팀과 넥스트스텝스 사업소팀을 합쳐서 效率性 및 效果性 단위(Efficiency and Effectiveness Unit)라고 부른다<sup>5)</sup>. 國家競爭力팀(Competitiveness Division)은 국가경쟁력에 대해서 지속적으로 검토하고 보고서를 작성한다<sup>6)</sup>. 開放化팀(Openess Team)과 規制緩和팀(Deregulation Team)은 각각 개방화와 규제완화에 관한 일을 한다. OPS의 새로운 부서로서 情報化팀(CITU, Central Information Technology Unit)이라는 것이 있으며, 1995년 11월부터 준비되어 1996년 3월부터 완전히 기능을 하게 되었다. 이 조직은 19명의 스태프로 구성되어 있으며, 각 부처의 장관에게 정보기술(Information Technology)에 대해 자문을 하는 역할을 한다. 이외에도 OPS에는 公務員年金管理課(Civil Service Pension Division), 公務員開發 및 平等雇傭課(Development and Equal Opportunities Division) 등이 있다.

OPS에는 내부 부서 이외에도 여러 개의 事業所(Agency)가 포함되어 있다. OPS 산하의 사업소로는 中央電算通信事業所(Central Computer and Telecommunications Agency, CCTA), 公務員大學(The Civil Service College), 購買事業所(The Buying Agency), 安全管理事業所(Security Facilities Executive Agency)가 있으며, 1996년 4월 1일에는 OPS 산하에 財産管理諮問事業所(Property Advisors to the Civil Estate, PACE)라는 새로운 사업소가 설립되어 環境部の 財産管理課(Property Holding)의 남은 기능이 이

5) 각자의 조직이 해체된 것은 아니며 다만 두 조직을 합친 상부조직이 형성된 것이다.

6) 매년 국가경쟁력에 대해서 포괄적인 내용을 담은 상당히 두꺼운 보고서가 발간되며, 그 해의 중점사항에 따라 제목이 다소 달라진다. 1996년판 영국의 국가경쟁력 보고서의 제목은 Competitiveness : Creating the Enterprise Center of Europe이다.

사업소로 이관되었다. 購買事業所(The Buying Agency)는 공공부문 물자의 조달을 수행하는 기능을 하며, 1991년에 환경부(DOE)의 사업소로 발족되었다가 1996년 1월 1일부터 OPS 산하의 사업소가 되었다. 현재 약 140명 정도의 인원이 일하고 있으며, 최근에는 연료 및 에너지 조달, 國民醫療서비스(NHS)소속의 병원들에 대한 의료물자 조달 등의 기능을 포함하여 그 기능이 확대되고 있다.

정부간행물의 발간을 책임지는 조직인 HMSO(Her Majesty's Stationery Office)도 내각부에 속해 있었다. 그러나 1996년 9월에 HMSO 기능의 대부분은 민營化되었으며, The Stationery Office라는 회사에 의해서 수행된다. HMSO 이외에도 공공서비스실의 기능 중 일부는 민영화되었다. 1996년 7월 31일에는 Chessington Computer Center가 민간회사에게 분할매각 되었고, 1996년 9월 18일에는 Occupation Health Service Agency가 BMI Health Service에게 매각되었으며, 1996년 9월 30일에는 Recruitment and Assessment Service가 민영화되었다.

#### 다. 經濟部處

경제부처로는 4개의 部級 기관, 수개의 廳級 기관, 그리고 몇 개의 委員會級 기관이 있다. 우리나라의 部級에 해당되는 기관으로는 財務省(HM Treasury), 農林省(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food), 通商產業部(Department of Trade and Industry), 交通部(Department of Transport)가 있다. 재무성에 대한 좀더 자세한 설명은 다음 章에서 하기로 한다.

대표적인 청급 기관이나 이에 준하는 사업소(Executive Agency)로서 國稅廳(Inland Revenue), 關稅·間接稅廳(HM Customs and Excise), 國民貯蓄事業所(National Savings), 國立統計廳(ONS, Office of National Statistics), 保險統計分析廳(Government Actu-

ary's Department), 國家投融資廳(National Investment and Loans Office), 支拂廳(Paymaster) 등이 있으며, 이들은 모두 재무장관(Chancellor of Exchequer)이 관할한다. 國立貯蓄事業所는 1996년 7월 1일에 재무장관 관할의 사업소(Executive Agency) 형태로 발족되었으며, 국가부채의 관리와 그와 관련된 국립저축 업무를 담당하고 있다. 國立統計廳은 기존의 중앙통계청(Central Statistical Office, CSO)과 인구센서스청(Office of Population Census and Surveys, OPCS)이 합병되어 1996년 4월 1일에 새로이 발족된 기관으로서 공공통계의 작성 및 공급에 대한 업무를 하고 있다. 保險統計分析廳은 중앙청부처와 공공단체에 보험관련통계에 대해서 자문을 하는 기관으로서, 주 업무는 사회보장 및 연금에 대한 통계분석 및 연금 및 보험회사의 업무감독에 대한 통계자문을 하는 것이다. 國家投融資廳은 중앙정부의 부채관리 및 공공자금의 투자와 관련된 업무를 관장하는 國家負債管理廳(National Debt Office), 지방정부 부채와 관련된 업무를 하는 公共事業貸付委員會(Public Works Loan Board), 支拂廳을 지원하는 기능을 한다. 支拂廳은 정부 및 공공기관의 은행업무, 연금 및 재무 정보서비스를 제공하는 기관이다. 이 기관은 1997년 4월 1일부터 민영화될 예정이며<sup>7)</sup>, 이에 대비하기 위해서 기존의 업무 중에서 영국은행에 개설되어 있는 支出金 計座(Paymaster General's bank accounts)에 대한 통제 권한은 국가투융자청 산하의 支出室(Office of HM Paymaster General, OPG)로 이관되었다.

위원회급 기관은 주로 경제분야의 각종 규제를 담당하는 기구들이다. 전체산업을 대상으로 하여 독점규제를 하는 기구로서 獨占委員會(MMC, 1948년 발족)와 公正去來室(Office of Fair Trading, OFT, 1951년 발족)이 있었다. 이외에도 1980년대에는 공기업 민영화의 진전에 따라 각 산업별 규제를 담당하기 위한 규제위원회들이 발

7) HM Treasury(1997), Department Report.

족되었다. 통신산업과 관련된 규제를 담당하는 通信委員會(Office of Telecommunications, OFTEL)가 1984년에, 가스산업의 규제를 담당하는 가스委員會(Office of Gas Supply, OFGAS)가 1986년에, 상수도산업의 규제를 담당하는 上水道委員會(Office of Water Supplies, OFWAT)가 1989년에, 전력산업의 규제를 담당하는 電力委員會(Office of Electricity Regulation, OFFER)가 1990년에 발족되어 각 산업별 규제업무를 담당하고 있다. 이들은 법적으로는 독립된 기구이지만, 대부분의 경우 예산편성 등에서는 상공부의 예산편성에 포함시키는 경우가 많다. 이외에도 최근에는 국민복권이 도입됨에 따라 이를 관리하기 위한 국민복권위원회(Office of National Lottery, OFLOT)가 발족되었다.

#### 라. 一般行政部處

법률관련 부서로는 The Lord Chancellor's Department, Crown Prosecution Service, Legal Secretariat to Law Officers, Parliamentary Counsel, HM Prosecutor General and Treasury Solicitor, Serious Fraud Office와 여러 개의 하부기관이 있다<sup>8)</sup>. 그리고 일반행정, 외교, 국방, 사회, 문화와 관련된 부처 중에서 部급에 해당되는 기관으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- Ministry of Defense(MOD)(국방성)
- Foreign and Commonwealth Office(외무부)
- Department of Education and Employment(교육 및 고용부)
- Department of Environment(환경부)

8) 예산서나 또는 부처별 보고서 등에서는 이들을 총칭하여 Legal Departments라고 부른다.

- Department of Health(보건부)
- Home Office(내무부)
- Department of National Heritage(국가문화재부)
- Department of Social Security(사회보장부)

이외에도 외무부(Foreign and Commonwealth Office)와 관련되어 해외원조업무(ODA)를 관장하고 있는 海外援助廳(Overseas Development Administration) 등 여러 개의 廳級 기관들이 있다. 정부부처 중에서는 그 기능이 잉글랜드에만 국한되어 있거나, 잉글랜드와 웨일즈에만 국한되어 있는 경우도 있다.

잉글랜드 이외의 지역, 즉 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에 대해서는 地域部와 地域部長官이 있으며, 이들 지역과 관련된 중앙정부의 책임과 권한의 상당부분을 각 지역장관이 가진다. 이러한 행정구조는 영국의 형성과정에 있어서의 역사적인 배경으로부터 비롯된다.

#### 마. 樞密院

영국의 정부구조에는 위에서 언급한 기관들 이외에 樞密院(Privy Council)이 포함되어 있다. 추밀원의 역사적 기원은 노르만 왕조 시대로부터 비롯되며, 과거에는 영국행정 조직의 중심이었다. 일부 정부부처는 과거에 추밀원 소속 위원회에서 비롯되었다. 그러나 18세기에 내각이 발달됨에 따라 추밀원의 기능은 점차 축소되어 지금은 주로 女王에 대한 諮問機構로서의 역할을 담당하고 있다. 추밀원 의원은 공인들, 특히 주로 정치인과 법관 출신 중에서 수상의 추천에 따라서 여왕이 임명하게 된다. 내각의 각료는 반드시 추밀원 의원이 되어야 하며, 만약 기존의 추밀원 의원이 아닌 경우에는 각료로 임명되기 직전에 추밀원 의원의 자격이 주어진다. 현재 약 450명 정도의 의원이 있으며, 이들이 모두 모이는 경우에는 새로운 왕이 취임하거나 왕의 결혼식 등

예외적인 경우에 국한되어 있다. 현대 정치에 있어서 추밀원의 機能은 상당히 制限的이다.

### 3. 地方政府

영국의 지방정부는 오랜 역사적인 기원을 가지고 있지만, 현재와 유사한 지방정부가 정립된 것은 대략 19세기로 보고 있다. 영국은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 4개의 지역으로 구성되어 있다. 이들 4개의 지역은 근대국가의 형성과정에서 단일국가인 大英帝國(The United Kingdom)으로 통합되었지만, 인종이나 종교 등에서 각기 다른 역사적인 배경을 가지고 있다. 이에 따라 영국은 單一國家임에도 불구하고 各 地域은 상당한 獨立性을 가지고 있다. 특히 스코틀랜드나 북아일랜드는 독자적인 의회와 내각을 가지고 있는 등 적어도 형식적으로는 상당한 독립성을 가지고 있다.

영국의 지방정부는 州(county), 區(district), 바리(borough) 등의 다양한 이름을 가진다. 영국의 지방행정조직은 여러번 개편되었다. 1974년에는 잉글랜드와 웨일즈에서, 1975년에는 스코틀랜드에서 지방행정조직 개편이 이루어졌다. 이로 인해서 잉글랜드와 웨일즈에서는 현재와 유사한 형태의 州-區의 2층구조를 가진 지방행정조직이 형성되었다. 런던에서는 이에 앞서 1965년에 기본적인 2층구조가 형성되었다. 스코틀랜드의 본토에서는 地域(region)-區(district)의 지방정부 구조가 형성되었으며, 3개의 도서지역에서는 單層構造의 지방정부가 형성되었다. 북아일랜드의 행정조직은 1973년에 단층구조의 區(district)제도로 바뀌었다.

1985년의 지방정부법(Local Government Act of 1985)에 따라 1986년에는 런던권의회(Greater London Council)와 기타 6개 대도시지역의회가 폐지되었고, 대부분의 기능은 하부조직인 바리(borough)와 區議會(district council)로 이관되었다. 이로 인해 잉글랜드

의 대도시권은 32개의 런던자치바러(London borough), 런던시(City of London)<sup>9)</sup>, 36개의 大都市地域(metropolitan district)으로 이루어지는 현재의 단층구조 조직이 형성되었다. 그러나 대도시지역을 제외한 다른 잉글랜드지역은 현재 39개의 州과 296개의 區로 나누어져 있으며, 州議會와 區議會在 지방행정의 역할을 나누어 담당하는 2층구조를 이루고 있었다. 그러나 1994년의 새로운 地方政府法(Local Government Act of 1994)에 따라 1996년에 이들 지역에서도 州議會가 폐지되고 區議會在 지방정부의 역할을 전부 담당하는 單層構造로 전환되었다.

웨일즈는 기본적으로 잉글랜드의 大都市 이외의 지역과 비슷한 2층구조를 가지고 있었으며, 최근의 개혁에서도 잉글랜드의 대도시 이외의 지역과 같은 종류의 개혁이 있었다. 1994년의 새로운 地方政府法에 따라 1996년에 8개의 州議會가 폐지되었고, 현재 22개의 區議會在 기존의 주의회와 구의회의 기능을 모두 담당하는 단층구조로 되어 있다.

스코틀랜드의 지방정부는 기존에는 9개의 地域이 있고, 각 지역에는 3개 내지 19개의 區가 있는 2층구조로 되어 있었다. 그러나 잉글랜드나 웨일즈의 경우와 마찬가지로 1994년의 새로운 지방정부법에 따라 1996년에 기존의 地域議會在 폐지되었으며 행정구역이 개편되었다. 현재는 29개의 단층구조의 區議會로 대체되었으며, 구의회가 기존의 지역의회와 구의회가 담당하던 기능을 모두 담당한다.

地方政府와 中央政府間의 連繫役割을 하는 기구는 지역에 따라 다르다. 잉글랜드의 경우 지방정부와 중앙정부 사이의 연계역할을 하는 것은 주로 環境部(Department of Environment)이며<sup>10)</sup>, 教育·雇傭部(Department for Education and Employment)와 內務部(Home

9) London市の 舊都心地域.

10) 환경부가 지방정부와 관련된 업무, 즉 우리나라 내무부의 기능을 부분적으로 하고 있다.

Office)도 지방정부 기능의 많은 부분과 연관이 있다. 스코틀랜드의 지방정부와 중앙정부와의 연계역할은 주로 Scottish Office에서, 웨일즈의 지방정부와 중앙정부와의 연계역할은 주로 Welsh Office에서, 북아일랜드 지방정부와 중앙정부와의 연계역할은 주로 북아일랜드 환경부(Department of Environment for Northern Ireland)에서 하고 있다.

地方政府는 다양한 기능에 대해 책임을 진다. 가장 기본적인 책임은 교육, 복지, 주택, 치안, 소방, 지역방위, 지역 교통, 지역 환경서비스, 박물관과 화랑의 운영 등이다. 또한 地方政府는 사회보장 혜택과 교육 보조금 지불에 대한 역할에 있어서는 중앙정부의 대리인으로서 행동한다. 地方政府의 機能은 地域別로 다소 상이하다. 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈에서는 지방정부의 역할에 큰 차이가 없지만, 북아일랜드에서의 지방정부의 역할은 좀더 제한적이다.

최근의 개혁 이전에는 잉글랜드에서 대도시 외의 지역은 州와 區의 2층구조로 구성되어 있었으며, 州와 區는 각각 의회를 가지고 있었다. 州議會는 교육을 비롯하여, 운송계획, 고속도로, 교통단속, 소비자 보호, 치안, 소방서비스, 도서관, 개인사회서비스에 관한 기능을 담당한다. 區議會는 이보다는 좀더 지역적인 환경, 보건, 주택에 관한 기능을 한다. 그러나 지방정부 개혁에 따라 地方議會가 단층화된 곳에서의 지방의회는 이 양자의 기능을 모두 수행하게 된다. 웨일즈와 스코틀랜드의 경우에도 기본적으로 2층구조로 되어 있던 지역에서의 주의회와 구의회 사이의 기능의 구분은 잉글랜드의 대도시 외지역에서의 기능구분과 거의 비슷하다.

북아일랜드의 경우 지역환경, 레저, 예술 등과 관련된 공공서비스는 區議會에 의해서 결정된다. 도로, 용수공급과 하수처리에 대한 권한은 각 環境部에 그 기능이 분리되어 있지만, 각 區가 이러한 기능을 수행한다. 교육, 공공도서관, 보건, 지역적인 개인서비스에 관련하는 중앙정부의 해당부서에 권한이 있다. 주택관련업무는 환경부에서 책임지

고 있다.

#### 4. 公企業

公企業은 公的으로 소유되고 통제되지만 일상업무에 있어서는 상당한 정도의 자유를 가지는 교역단체들이다. 이들은 왕, 국회, 정부 또는 기타 공공단체가 경영진의 일부 또는 전부를 임명하기 때문에 다른 교역단체와 마찬가지로 公共統制를 받게 된다. 그러나 이들이 다른 公共交易團體와 구별되는 점은 일반 업무에 있어서 다른 公共交易團體보다 더 많은 자율을 가진다는 점이며, 특히 공기업은 자체적으로 資金을 蓄積하는 것이 許容된다는 점에서 다른 공공교역단체와 구별된다.

영국에서 국가 소유의 기업은 크게 3가지 부류로 구분할 수 있다. 첫번째는 政府의 部處 形態로서 운영되며 왕실장관에 의해 직접 통제되는 종류이다. 실제로 영국에서 이러한 형태로 운영되었던 경우는 많지 않다. 전형적인 예로는 과거의 우체국 정도를 들 수 있다. 그러나 우체국은 1969년에 공기업의 형태로 전환되었으므로 더 이상 이 형태는 아니다. 두번째는 다른 측면에서는 상당히 일반회사처럼 운영되지만, 政府가 株式의 전부 또는 과반수를 가지고 있는 형태이다. 이러한 범주에 속하는 공기업은 상당수 있다. 세번째는 1970년대 말 노동당 정권하에서 주로 생겨난 종류이다. 노동당정권은 國營企業委員會(National Enterprise Board)를 세워서 정부가 기존에 가지고 있는 공기업의 주식을 이전하거나 자체적으로 주식을 취득함으로써 많은 公企業의 持株會社로서 기능하게 하였다. 이러한 세 종류의 기업과 더불어 地方政府에 의해서 소유된 기업들도 있는데, 이들은 地方公企業이라 한다.

公企業이 외부로부터 조달하여야 하는 재원을 보통 外部財源(External Financing)이라고 한다. 외부재원에는 자본이전에 대한 정부보조금뿐 아니라, 공기업의 교역행위로부터 발생하는 소득을 보조하기 위

한 기업의 純借入, 즉 政府의 貸付와 민간부문 및 해외로부터의 借入 등이 모두 포함된다. 외부재원 중 중앙정부에 귀속되는 부분은 總統制値에 포함이 되지만, 지방정부에 귀속되는 부분은 總統制値에 포함되지 않는다. 공기업의 외부재원에 대해서 정부는 정부의 일반지출과 마찬가지로 향후 3년간의 지출한도를 정하며, 이를 外部財源限度(External Financing Limit, EFL)라 한다.

공기업의 外部財源은 많은 경우 一般支出로 충당된다. 특히 都市再建公社(urban regeneration corporations) 등과 같은 일부 기업은 거의 전적으로 讓與金에 의해서 재원이 충당된다. 그러나 공공교통 서비스 등의 비상업적인 경우나 민영화 이전 단계에서의 주로 발생하는 공기업의 구조개편의 경우 그리고 영국석탄공사와 같이 지속적으로 손실이 발생하는 경우에는 公共基金을 통해서 일부 재원이 충당되기도 한다. 이외에도 일부 공기업은 유럽공동체로부터의 수입을 통해서 재원을 충당하기도 한다.

## IV. 財政推移

본장에서는 財政의 推移에 대해 설명한다. 제1절에서는 長期的 財政 推移를 살펴보고, 제2절부터는 財政主體別로 나누어서 최근 10년간의 재정추이를 살펴본다. 우선 가장 넓은 의미에서의 재정주체인 公共部門 全體의 재정에 대해서, 그리고 차례로 대상의 범위를 축소하여 一般政府의 재정과 中央政府의 재정에 대해서 추이를 살펴본다.

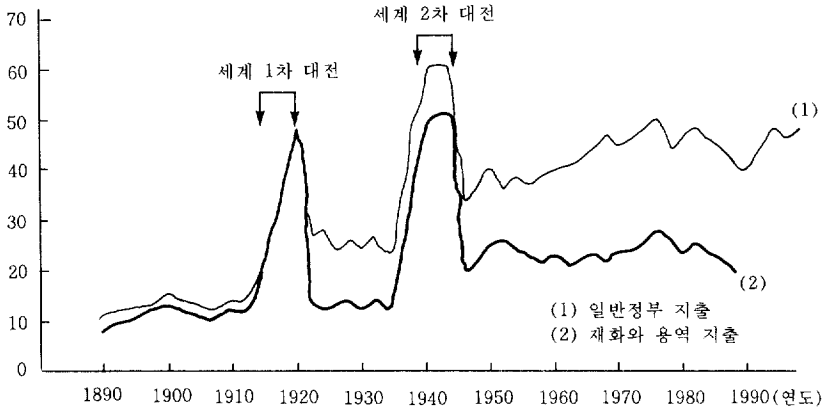
### 1. 財政支出의 長期的 推移

한 국가의 財政推移에 대한 윤곽을 파악하는 가장 간단한 방법 중 하나는 財政支出의 규모가 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화되었는지를 살펴보는 것이다. 다음의 [圖 IV-1]은 20세기 영국의 一般政府總支出, 財貨와 用役に 대한 一般政府支出을 각각 GDP대비 비율로 나타낸 것이다. 전자는 정부가 국민경제 전체에서 어느 정도의 자원을 조세 또는 국채의 증가로 충당하는가를 나타내는 것이지만, 이에는 민간 부문에 대한 이전지출 등이 포함되어 있기 때문에 국민경제 전체에서 어느 정도가 직접적으로 정부부문에 의해 흡수되고 있는지를 보여주지는 못한다. 따라서 一般政府의 財貨와 用役に 대한 지출을 별도로 표시하였다.

가장 두드러지게 나타나는 것은 제1·2차세계대전을 거치는 동안에 一般政府支出이 급격히 增加하였다는 것이다. 또 하나 두드러진 점은 비록 기간별로 다소의 기복을 보이기는 하지만, 시간이 지남에 따라 정부지출이 증가하여 왔다는 것이다. 특히 2차대전 이후에는 이전의 시기와 비교할 때, 국민경제 전체에서 정부부문이 차지하는 비중이 상

[圖 IV - 1] GNP 對比 一般政府支出(1890~1986)

(單位：%)



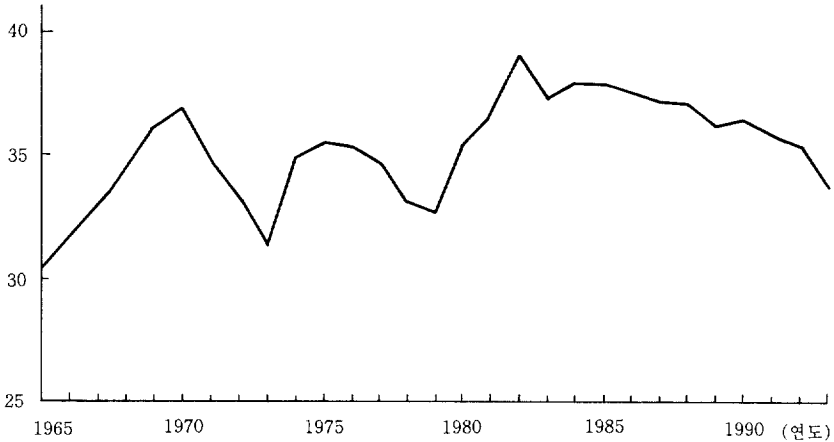
資料：Curwen(1990)

당히 높아졌다. 물론 이러한 현상은 영국에서만 나타난 것은 아니고 대부분의 선진국에서 나타난 현상이다. 이와 같이 정부부문이 국민경제에서 차지하는 비율이 높아진 것은 크게 두 가지의 요인에서 비롯된다. 첫째는 2차대전 이후 영국사회에 만연한 經濟計劃에 대한 믿음이다. 둘째는 각 부처의 지출예산이 경제성장률에 대한 豫測值(목표치)를 기준으로 하여 증가하였다는 것이다. 그러나 전후 영국경제에서는 대부분의 기간 동안에 經濟成長率은 정부가 예상하고 목표하였던 것보다 낮게 나타났으며, 이로 인해 政府支出은 국민경제 전체의 성장률보다는 빠른 비율로 증가하였다.

일반정부지출이 계속적으로 경제보다 빠른 속도로 증가하자 1970년대 중반부터는 이에 대한 비판적인 시각이 등장하였다. 이에 따라 1970년대 중반에는 노동당이 집권을 하고 있었음에도 불구하고, 일반정부지출이 경제에서 차지하는 비중은 떨어졌다. 그러나 이는 일시적이었으며, 1970년대 말에는 일반정부지출의 비율은 다시 증가하였다. 이러한 정부지출 증가에 장기적으로 변화가 발생한 것은 대처정권에서

[圖 IV-2] 租稅負擔率 推移

(單位：%)



資料：Revenue Statistics of OECD Member Countries(1995).

이다. 대처정권은 1980년의 白書を 통하여 實質一般政府支出(real general government expenditure)을 累增적으로 줄여나가는 방안을 발표하였다. 그러나 정부는 이러한 목표가 실현되기 힘들다는 것을 깨닫고, 實質一般政府支出을 일정하게 維持하는 것으로 목표를 수정하였다. 이러한 목표는 달성되지는 않았지만, 일반정부지출의 GDP대비 비율은 감소하는 추세를 보이기 시작했으며, 1970년대의 최고치보다는 상당히 낮아졌다.

정부의 지출은 대부분이 조세수입<sup>1)</sup>을 통해서 이루어진다. 따라서 정부지출의 변동은 조세부담의 변동과 필연적으로 연관성을 가진다. [圖 IV-2]는 지난 30년 동안 영국의 租稅負擔率이 어떻게 변해 왔는지를 보여주고 있다. 1950년대와 1960년대를 거치는 동안에 영국의 조세부담률은 다소 기복이 있기는 하였지만 전반적으로는 지속적으로 증가하는 추세를 보여왔다. 1960년대 말에도 持續적으로 增加하고 있던

1) 사회보장부담금을 포함한 광의의 조세수입.

조세부담은 1970년을 고비로 다소 낮아졌다. 1973년에는 租稅負擔率이 32% 정도까지 떨어지지만 이후에 다시 증가한다. 1970년대 말에는 조세부담률이 일시적으로 떨어졌다가, 대처정권초기인 1980년대 초반에는 오히려 더 높아진다. 이와 같이 1980년대 초반에 조세부담이 증가한 것은 조세부담을 낮추고자 하는 대처행정부의 기본적인 經濟哲學과는 상반된 면이 있지만, 이는 경기가 좋지 않은 상황에서 財政赤字를 늘리지 않으려는 정책의 결과로 나타난 것이다. 대처행정부의 지속적인 노력으로 인해 1980년대 중반부터는 조세부담률이 떨어지고 있다.

## 2. 最近의 公共部門 財政推移

### 가. 公共部門 收入과 支出의 推移

〈表 IV-1〉은 공공부문의 수입과 지출이 GDP에서 차지하는 비율이 지난 10년간 어떻게 변화되었는지를 보여주고 있다. 公共部門 收入이 GDP에서 차지하는 비율은 1986/87년에<sup>2)</sup> 42.1%이던 것이 이후에 지속적으로 감소하여 1993/94년에는 36.3%에 이르렀다가, 1995/96년에는 이보다 약간 증가된 38.5%가 되었다. 지난 10년간 공공부문 수입이 GDP에서 차지하는 비율은 4% 정도가 減少되었다.

지난 10년간을 볼 때 공공부문의 지출이 GDP에서 차지하는 비율은 1% 미만으로 적게 감소하여 공공부문 수입의 감소만큼 크지는 않다. 이와 같이 공공부문 支出의 減少가 미미한 것은 個人部門에 대한 移轉支出이 增加하였기 때문이다. 개인부문에 대한 이전지출은 주로 사회보장지출이며, 사회적 여건의 변화에 따라 증가하는 추세를 보

2) 영국의 회계연도는 4월 1일부터 다음해의 3월 31일까지이며, 1986/87은 1986년 4월에 시작하여 1987년의 3월까지 지속되는 회계연도를 의미한다.

〈表 IV-1〉 GDP對比 公共部門 收入과 支出

(單位: %)

회계연도	총수입	지출			
		총지출	최종소비	개인부문 경상이전	기타지출
1986/87	42.1	44.2	20.8	12.7	10.7
1987/88	41.4	42.1	20.4	11.8	9.9
1988/89	40.6	39.2	19.7	10.8	8.7
1989/90	40.2	39.6	19.8	10.5	9.4
1990/91	39.8	40.5	20.7	10.9	8.8
1991/92	39.0	42.2	21.8	12.4	8.0
1992/93	37.0	44.4	22.0	13.7	8.8
1993/94	36.3	44.1	21.8	14.0	8.3
1994/95	37.6	43.5	21.5	13.8	8.2
1995/96	38.5	43.4	21.2	13.6	8.5

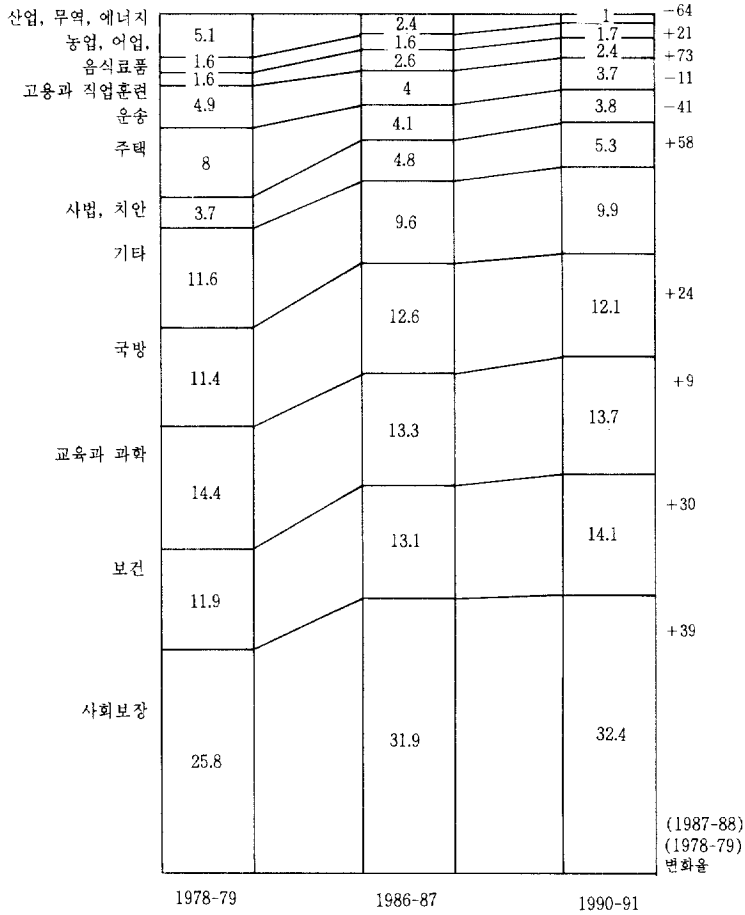
資料: *Public Finance Trends* 96.

여왔다. 대학이나 고등교육기관에 대한 이전지출은 1993년 이전에는 개인부문에 대한 이전지출에 포함되었으나, 1993년부터는 최종소비에 포함된다. 이러한 점까지 고려할 때 개인부문에 대한 이전지출의 증가는 〈表 IV-1〉에서 나타난 것보다 더욱 크다. 지난 10년간 최종소비는 큰 변화를 보이지 않았으며, 가장 큰 변화를 보인 것은 기타지출의 감소이다.

공공부문의 지출이 어떻게 변화되어 왔는지에 대한 좀더 자세한 내용은 [圖 IV-3]을 통해서 살펴볼 수 있다. 여기서는 대처정권의 등장 이후의 장기적인 변화추이를 보기 위해서 1978/79년 이후의 기능별 지출의 구성비율의 변화를 나타내고 있다. 1980년대에 정부지출의 변화 중에서 가장 두드러진 것은 社會保障支出의 增加이다. 이러한 현상은 정부의 정책의지와는 무관하게 여건의 변화에서 비롯된 것이다. 그 다음으로 두드러진 것은 醫療支出의 增加이다. 의료지출의 증가는 영국만의 현상은 아니고 대부분의 선진국에서 나타나는 현상이다. 國

[圖 IV-3] 公共支出 機能別 構成의 變化

(單位: %)



註: 전체 지출 중에서 차지하는 비율로 표시.

資料: Curwen(1990).

防支出은 1980년대에는 증가하다가 최근에 와서는 減少되는 추세를 보이고 있다. 고용과 직업교육에 대한 투자는 절대액은 크지 않지만, 가장 높은 증가율을 보이고 있다. 다음으로 높은 증가율을 보이는 부

문은 司法과 治安이며, 이는 영국사회가 변화되고 이에 적절하게 대응하기 위해서 정부가 사법과 치안의 중요성을 강조함에 따른 것이다. 사법과 치안에 대한 지출은 최근의 예산에서까지도 지속적으로 우선순위를 차지하고 있다.

반면에 전체에서 차지하는 비율이 두드러지게 감소된 부문들로는 산업, 교통, 주택지출 등을 들 수 있다. 産業에 대한 支出이 감소한 것은 1980년대에 民營化가 진전됨에 따라 나타난 결과이다. 민영화가 추진되기 이전에는 公企業에 대한 투자가 모두 政府支出에 포함되어 있었으나, 민영화에 이루어짐에 따라 기존의 공기업에 대한 신규투자의 많은 부분이 민간의 역할로 전환되었다. 住宅에 대한 정부지출은 1980년대에 크게 감소하였다. 그러나 이 분야의 지출감소는 이미 1970년대 중반의 노동당정권에서부터 시작된 추이이기 때문에 반드시 보수당정권의특성으로 이해하는 것은 무리일 것이다. 이러한 예에서 볼 수 있듯이, 한 시기의 정부지출 변화가 반드시 그 시기의 정권의 의지나 정책에 의해서만 이루어지는 것은 아니기 때문에, 1980년대의 정부지출 구성의 변화를 전부 보수당의 정책으로만 이해하는 것은 다소 무리가 있을 것이다.

#### 나. 公共部門 赤字

흔히 정부의 지출이 수입보다 큰 경우에는 財政赤字가 발생한다고 하며, 국가는 지출에 대한 재원의 일부를 민간부문이나 해외로부터의 借入을 통해서 조달하게 된다. 이러한 적자의 개념을 공공부문 전체에 적용한 것이 公共部門 財政赤字(Public Sector Financial Deficit, PSFD)이며 이는 經常支出과 資本支出의 합에서 財政收入을 제외한 것으로 정의된다.

그러나 공공부문 재정적자는 실제로 공공부문의 수지현황에 대한 경제적인 측면을 고찰하는 데 있어서 다소 문제가 있다. 예를 들어

특정 기간에 재정적자가 심하게 발생할 수 있었음에도 불구하고 정부소유의 기업을 민영화하여 이로부터 많은 수입금을 얻었다면, 공공부문 재정적자는 작게 나타날 것이다. 그러나 민영화 수입금은 일시적인 변동요인에 속하기 때문에, 공공부문 재정적자는 실제로 재정수지의 움직임이 어떻게 변해가고 있는지를 잘 보여주지 못한다.

따라서 영국에서는 公共部門 財政赤字의 대안으로 일반적으로 公共部門 借入所要額(Public Sector Borrowing Requirement, PSBR)이라는 지표를 사용하고 있다. 이는 공공부문이 수입과 지출의 균형을 맞추기 위해서 민간부문이나 해외로부터 차입을 하거나 공공부문이 보유하고 있는 은행과 건축물협회의 예치금, 또는 가타 유동자산의 보유를 줄이는 액수로 정의된다. 公共部門 財政赤字(PSFD)와 公共部門 借入所要額(PSBR)은 일부 금융자산의 거래 즉, 민영화 수입금과 순대출 등에서 차이를 보인다. 이외에도 공기업 교역신용액과 적립금 조성으로 인해서도 차이가 발생한다.

公共部門 借入所要額は 공공부문의 각 부문에서의 借入所要額의 합계로 볼 수도 있다. 즉 公共部門 借入所要額は 中央政府 借入所要額(CGBR), 地方政府 借入所要額(LGBR), 그리고 公企業 借入所要額(PCBR)의 합과 같다. 中央政府 借入所要額의 일부는 중앙정부가 지방정부와 공기업에 대부를 해주기 위해서 필요하다. <表 IV-3>는 각각 공공부문 전체, 중앙정부, 지방정부, 공기업의 借入所要額의 GDP 대비 비율을 나타낸다.

영국의 경우 최근 수년간 민영화 수입금이 지속적으로 들어오기 때문에 公共部門 借入所要額을 사용한 적자는 공공부문 재정적자를 사용한 적자보다 더 크게 나타난다. 公共部門 借入所要額에서 민영화 수입금을 제외하는 것은 이와 같이 일시적인 수입으로 인해서 실제로 재정적자가 심각함에도 불구하고 공공부문 재정적자에서는 이러한 문제가 나타나지 않는 것을 피하기 위함이다.

〈表 IV-2〉 GDP對比 公共部門 借入所要額

(單位: %)

회계연도	공공부문 차입소요	중앙정부 차입소요	지방정부 차입소요	공기업 차입소요
1986 / 87	0.9	1.2	0.0	-0.3
1987 / 88	-0.8	-0.8	0.3	-0.3
1988 / 89	-3.0	-2.7	0.1	-0.4
1989 / 90	-1.5	-1.0	0.3	-0.7
1990 / 91	-0.1	-0.5	0.6	0.2
1991 / 92	2.4	2.0	0.3	0.1
1992 / 93	6.0	7.0	-0.9	-0.1
1993 / 94	7.1	7.5	-0.4	0.0
1994 / 95	5.3	5.7	-0.1	-0.2
1995 / 96	4.5	5.0	-0.1	-0.4

註: '－' 부호는 부채의 상환을 의미함.

資料: *Public Finance Trends 96*.

### 3. 最近의 一般政府 財政推移

一般政府는 中央政府와 地方政府를 모두 포함하는 개념이다. 중앙정부와 지방정부간의 역할분담은 시대적인 요구나 상황의 변화에 따라 변한다. 중앙정부가 담당하고 있던 일부 서비스가 지방정부로 이양되기도 하고, 일부 서비스는 지방에서 중앙으로 이양되기도 한다. 따라서 정부가 제공하는 서비스의 규모를 연속선상에서 이해하기 위해서는 중앙정부와 지방정부를 포괄하는 개념이 필요하며, 이러한 측면에서 一般政府의 개념은 유용하다.

#### 가. 公共支出 指標

영국에서의 公共支出은 公共支出서베이(Public Expenditure Survey)를 통해서 계획되며, 공공지출서베이 자료는 현재와 과거 5년간

그리고 미래 3년간의 자료를 담고 있다. 각 연도의 지출에 대한 정부 계획의 대략적인 윤곽은 통상 회계연도 이전의 11월에 발행되는 豫算報告書(FSBR)에서 발표되며, 구체적인 것은 통상 예산회계연도의 시작 직전인 3월 말에 발간되는 각 부처별 보고서나 豫算統計補錄(Statistical Supplement to FSBR)에 나타난다<sup>3)</sup>.

기존에는 公共支出의 指標로서 一般政府支出이 사용되었으나, 공공 지출의 증가를 억제하기 위하여 一般政府支出을 統制하는 것은 다음과 같은 문제를 초래한다. 첫째, 일반정부지출은 국민계정의 개념이기 때문에 특정부처에 귀속되는 것으로 보기 힘든 요소들을 포함하고 있으며, 이에겐 자본소비와 정부가 굳이 통제하려고 하지 않는 國民福券收入을 통한 지출이 포함되어 있다. 둘째, 일반정부지출에는 공기업의 민영화 수입금 등 一時的인 지출의 變動要因이 포함되어 있다. 민영화 수입금은 일반정부 수입에서 陰(-)의 수입으로 볼 수 있다. 그러나 이것은 일시적인 지불이기 때문에 이것을 포함하는 경우에는 재정지출의 전반적인 동향을 바로 이해할 수 없다.

이와 같이 일반정부지출을 통해서 공공지출을 통제하는 것은 부적절하기 때문에 영국에서는 일반정부지출에 대한 대안으로 一般政府支出(X)라는 개념을 사용하였다. 일반정부지출(X)는 일반정부지출로부터 民營化 收入金, 利子 및 配當, 福券收入 充當事業 支出을 제외한 개념이다. 그러나 一般政府支出(X)를 統制함으로써 재정지출의 증가를 억제하는 것에도 역시 문제가 있다. 일반정부지출(X)는 景氣變動에 의해서 영향을 받는 사회보장지출이나 정부부채에 대한 이자지급 등을 포함하고 있다. 만약 정부지출을 계획하고 통제함에 있어서 이러한 요인들을 고려하지 않는다면 불경기시에는 사회보장지출이 증가하여 다른 재정지출을 압박하는 요인이 될 것이다. 또한 경기회복기에는 다른

3) 영국의 예산회계연도는 4월 1일부터 이듬해의 3월 31일까지이다. PES와 FSBR에 대한 자세한 설명은 다음 후에 있다.

분야의 재정지출이 지나치게 증가하는 요인이 될 수 있다.

이에 따라 1992년의 예산제도 개편시에 재정지출 통제를 위한 더욱 유용한 지표로서 總統制值(control total)가 도입되었다. 새로운 지표는 정부부처는 물론이고 공기업부문 등 가급적이면 많은 공공부분을 새로 포함시키고, 경기변동에 의해서 영향을 덜 받도록 일시적인 요인은 제외하고 있다. 總統制值는 일반정부지출의 약 85% 정도에 해당된다. 총통제치에는 각 부처의 지출, 정부부처가 地方政府에 주는 補助金, 公企業에 대한 補助金, 카운실稅 수입으로 충당되는 지출과 같이 地方政府에 의해서 自體的으로 조달되는 財源에 의한 支出, 유럽공동체에 대한 純貸出, 豫備費 등이 모두 포함된다.

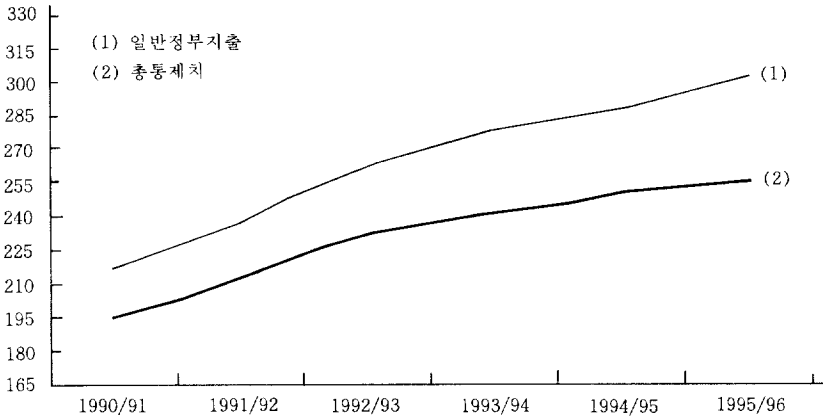
일반정부지출에 포함된 항목 중 일부는 總統制值에는 포함되지 않는다. 失業給與와 非年金加入者에 대한 정부의 補助金은 경기변동에 의해 영향을 받으므로 總統制值에서 제외된다. 政府負債에 대한 利子도 경기변동에 의해서 상당히 영향을 받기 때문에 이들도 總統制值에서 제외된다. 일반정부지출에는 자본소비라고 불리는 자본자산의 사용으로 인한 투입비용이 포함되지만, 이것은 현금지출이 아니기 때문에 總統制值에 포함되지 않는다. 연금지출이 증가함에 따라서 연금기여분으로부터 충당되지 못하여 일반재원으로부터 충당되는 부분과 국민복권 수입으로 충당되는 지출도 總統制值에는 포함되어 있지 않다.

반면 일반정부지출에는 포함되지 않지만 總統制值에 포함되는 항목도 있다. 중앙정부에 대한 지방정부의 부채에 대한 이지지출은 한 정부로부터 다른 정부로의 이전지출에 불과하기 때문에 일반정부지출에는 포함되지 않지만, 總統制值에는 포함된다. 또 공기업은 일반정부의 범위에 속하지 않기 때문에, 공기업이 시장으로부터 차입하는 것은 일반정부지출에는 포함되지 않지만, 이는 공공부문의 현금지출이며 公共部門借入所要額을 늘리기 때문에 總統制值에는 포함된다.

일반정부지출, 일반정부지출(X)와 總統制值의 관계를 정리하면 다음과 같다.

[圖 IV-4] 一般政府支出과 總統制値

(單位: 10억과운드)



資料: FSBR 1997~98(1996).

$$\begin{aligned} \text{一般政府支出}(X) &= \text{일반정부지출} - \text{민영화수입금} \\ &\quad - \text{복권수입충당지출} - \text{이자 및 배당} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{總統制値} &= \text{일반정부지출}(X) - \text{경기변동성 사회보장지출} \\ &\quad - \text{중앙정부 순부채이자} - \text{기타 회계상 조정치} \end{aligned}$$

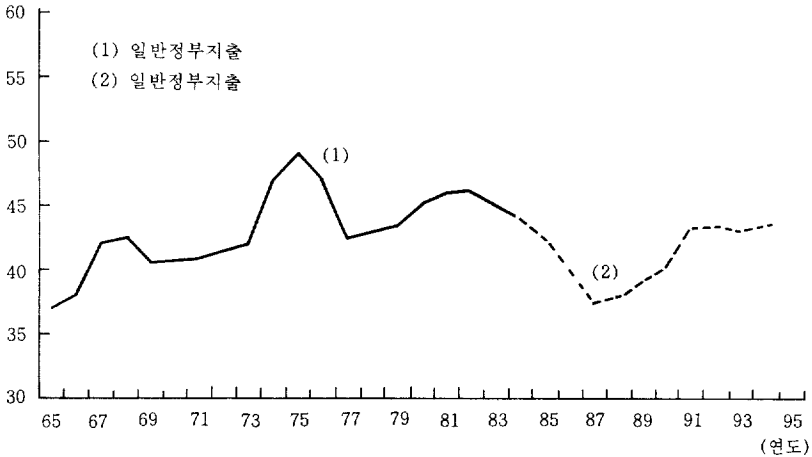
[圖 IV-4]는 總統制値와 一般政府支出을 비교한 것으로 두 지표가 유사하게 움직이고 있음을 보여준다. 이 두 지표 사이의 차이는 경제적 범주와 회계상의 이유로 인해서 일반정부지출에는 포함되지만 總統制値에는 포함되지 않는 차이를 보여주고 있다.

#### 나. 一般政府의 支出規模

[圖 IV-5]는 일반정부지출의 GDP대비 비율을 나타낸다. 중기에 있어서 정부의 목표는 국민소득에서 공공지출이 차지하는 비중을 낮추는 것이다. 1995년 이전에는 이러한 목표는 민영화 수입금을 제외하

[圖 IV-5] 一般政府支出의 GDP對比 比率

(單位: %)

資料: *Public Finance Trends* 96.

기 위해서 일반정부지출(X)로 표시되었다. 1995년 6월 이후의 발표에서는 국가복권수입을 통해서 충당된 지출도 포함하여 일반정부지출(X)로 표시되고 있다.

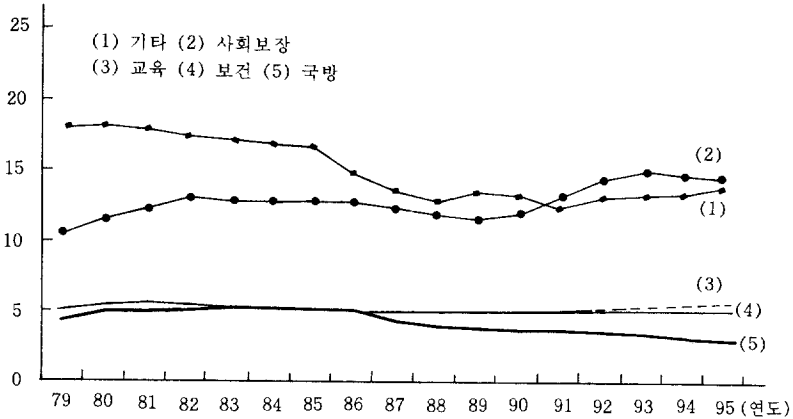
일반정부지출은 1960년대 중반에는 GDP의 약 37% 정도였다. 1975년에는 48.7%로 최고치에 달하였으며, 그후 2년 동안은 약간 떨어졌으나, 1982년에는 다시 46.1%에 이르렀다. 1995년에는 43.4%에 이르렀다. 최근의 높은 수치는 사회보장지출의 증가, 특히 높은 실업률로 인한 사회보장지출의 증가로 인해 발생한 것이다.

#### 다. 一般政府支出의 機能別 構成

일반정부지출의 기능별 구성을 [圖 IV-6]에서 대략적으로 볼 수 있다. 이 그림에서는 일반정부의 지출을 편의상 사회보장, 교육, 보건, 국방, 기타의 5개의 기능군으로 구분하고, 각 분야에서의 1979년부터 1995년까지 지출의 GDP대비 비율을 나타낸 것이다. [圖 IV-6]은

[圖 IV-6] 機能別 一般政府支出의 GDP對比 比率

(단위 : %)



註 : GDP대비 비율로 표시.

資料 : Public Finance Trends 96.

일반정부지출 주요항목의 변화를 나타내고 있다. 1979년에 국방, 보건과 교육지출은 각각 GDP의 5%로 거의 비슷했다. 사회복지장지출은 약 10.6%였으며, 기타지출은 약 17.8%였다. 1995년에 국방지출은 3.3%로 떨어졌으며, 교육과 보건지출은 각각 5.5%와 5.8%로 올랐다. 사회복지장지출은 14%로 대폭 올랐고, 기타지출은 14.1%로 상당히 떨어졌다.

지출에 대한 좀더 자세한 자료는 <表 IV-4>에서 볼 수 있으며, 기능별 분류는 일반정부지출을 14개의 사회경제적 범주로 분류하여 각각의 지출액을 보여주고 있다. 표에 나타난 분류는 UN 통계논문 시리즈 70(United Nations Statistics Paper Series M No. 70)에 나타난 것에 따른 것이다. 따라서 이 표를 이용하여 국제비교가 가능하다. 이 표는 재무성이 통상적으로 사용하고 있는 정부부처별 지출에 대한 통계와는 다르다.

일반정부지출 중에서 단일 항목으로 가장 큰 것은 사회복지장지출이

〈表 IV-3〉機能別 一般政府支出

(單位:백만과운드)

	1981	1985	1989	1993	1994	1995
일반공공서비스	4,535	6,013	9,336	11,997	12,811	13,504
행정	243	405	708	1,013	1,118	1,272
재정 및 조세행정	1,429	1,980	3,144	4,045	4,023	3,745
대외업무	623	745	977	1,818	1,607	1,559
기타	2,240	2,883	4,507	5,121	6,063	6,928
국방	12,642	18,213	20,988	24,560	23,952	23,154
치안	4,342	6,225	9,433	14,429	15,119	15,320
경찰	2,455	3,557	4,695	7,402	7,773	7,999
소방	562	808	1,112	1,503	1,573	1,618
법원(사법)	712	1,030	2,295	3,895	4,046	3,943
교도행정	613	830	1,331	1,629	1,727	1,760
교육	14,320	17,283	24,837	33,929	35,921	38,330
보건	13,374	17,889	25,152	36,765	38,749	40,842
사회보장·복지	31,110	46,246	57,343	93,513	97,797	102,843
주택 및 지역사회사업	7,120	7,008	7,996	11,318	10,536	10,468
주택	4,696	4,192	4,251	6,542	5,712	4,607
상수 및 오물처리	413	-98	586	230	327	290
기타	2,011	2,914	3,159	4,546	4,497	5,571
문화관련사업	1,576	2,241	3,185	4,263	4,353	4,289
연료 및 에너지	320	1,079	-1,785	937	435	2,224
농림수산업·식량	1,655	2,622	1,972	4,160	3,273	3,487
광공업	3,564	2,375	1,524	1,336	1,695	1,427
교육 및 통신	4,211	4,094	7,129	6,502	6,578	9,127
기타 경제정책	2,946	4,348	5,049	5,084	5,851	5,845
기타	15,386	22,128	24,928	24,130	27,778	33,377
일반정부지출	117,101	157,764	197,087	272,923	284,848	303,877

資料: Public Finance Trends 96.

다. 사회보장지출이 전체 지출 중에서 차지하는 비율은 1981년에 27%에서 1995년에는 34%로 계속적으로 증가하고 있다. 단일항목으로 볼 때 사회보장지출 다음으로 큰 것은 국방지출이다. 국방지출이 전체 지출 중에서 차지하는 비율은 1981년에는 11%에서 1995년에는 8%로 줄어들었다. 증가율이 가장 높은 것은 연료 및 에너지 분야에 대한 지출이다. 이는 에너지문제와 환경문제로 인한 국제적인 추세이다. 또한 증가율이 가장 낮은 분야 또는 감소율이 가장 큰 분야는 주택에 대한 투자이다. 名目支出로는 1995년에는 1981년과 비교하여 약간 감소된 정도이지만, 물가상승 등을 고려할 때 사실상 대폭 줄어든 것이다. 1995년에 주택에 대한 투자가 一般政府支出 중에서 차지하는 비율은 약 6% 정도였으나, 1995년에는 그 비율이 3% 정도로 떨어졌다. 이는 주택공급에 있어서 정부의 직접적인 지출을 줄이고 민간의 역할을 확대해 나갔기 때문이다.

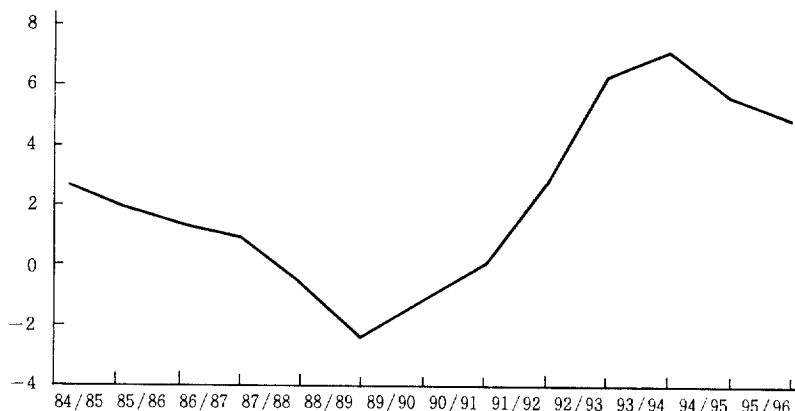
#### 라. 一般政府 借入所要額

지출에 비해서 수입이 부족하면, 부족분은 借入에 의해서 충당되어야 한다. 이러한 借入規模의 指標로 쓰이는 것이 一般政府 借入所要額(GGBR)이다. 이에 대한 자세한 정의는 앞 장에서 公共部門 借入所要額에 대해 설명하면서 나왔기 때문에, 여기서는 설명하지 않는다.

다음의 [圖 IV-7]은 一般政府 借入所要額이 GDP에서 차지하는 비중을 나타내고 있다. 일반정부의 재정은 1988/89년에는 118억파운드의 흑자가 발생하였으며, 1991/92년에는 139억파운드의 적자가 발생하였다. 1993/94년에는 적자가 468억파운드로 최고치에 달하여 GDP대비 비율로 약 7.3%까지 올라갔다. 1995/96년에는 적자가 336억파운드로 떨어져서 GDP대비 비율로는 4.7%에 이르고 있다.

[圖 IV-7] 一般政府 借入所要額(GGBR)

(單位：%)



註：GDP대비 비율로 표시.

資料：Public Finance Trends 96.

#### 4. 最近의 中央政府 財政推移

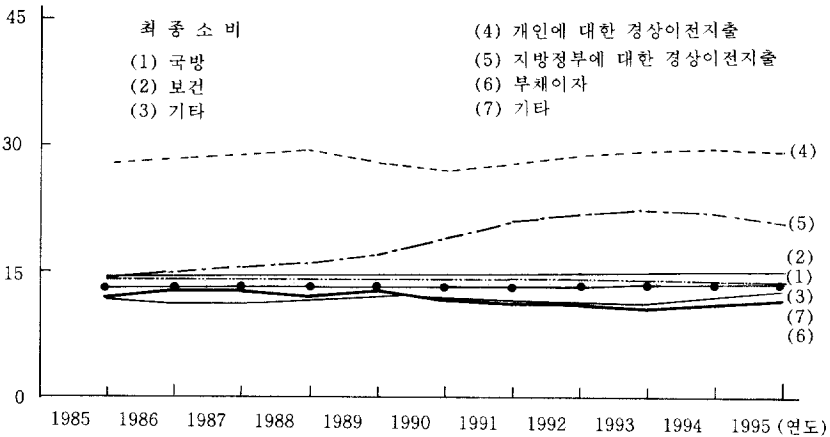
##### 가. 中央政府支出

최근 수년 동안 中央政府支出은 一般政府支出의 약 75%를 차지하고 있다. 지출의 가장 큰 항목은 최종소비, 지방정부에 대한 이전지출, 그리고 개인부문에 대한 이전지출이다. 최종소비는 공무원 임금과 재화와 용역의 획득에 쓰인다. 개인부문에 대한 경상이전지출은 주로 사회보장 지출이다.

중앙정부지출 중에서 國防費가 차지하는 비율은 1985년의 12%에서 1995년에는 8%로 減少하였으며, 같은 기간 동안에 保健支出이 차지하는 비율은 12%에서 14%로 增加하였다. 또한 其他 消費支出이 전체에서 차지하는 비율은 8%에서 11%로 增加하였으며, 이러한 증가요인 중의 하나는 과거에 지방정부가 하던 일부 學校에 대한 財政支

[圖 IV-8] 中央政府支出의 機能別 構成比率

(單位 : %)



資料 : Public Finance Trends 96.

援을 이제는 中央政府가 하고 있기 때문이다. 개인부문에 대한 경상이전이 전체에서 차지하는 비율은 27%에서 30% 정도에 머무르고 있어서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 地方政府에 대한 移轉支出은 1985년에는 14%에서 1995년에는 20%로 增加하였다. 특히 1990년부터 이 비율은 급격히 증가하고 있는데, 이는 非住居레이트가 國稅로 전환되었기 때문이다. 부채에 대한 이자지출은 1985년에 11%이던 것이 1995년에는 9%로 떨어졌다.

<表 IV-4> 中央政府 經濟活動

(單位 : 백만파운드)

	1981	1985	1989	1993	1994	1995
최종소비	35,017	47,341	63,294	89,123	93,031	95,832
임금	17,481	22,656	30,698	34,421	28,594	27,094
기타재화와 서비스	15,625	22,240	28,345	47,190	55,328	59,150
자본소비	773	983	1,484	1,592	1,408	1,319
교육양여금	1,138	1,462	2,767	5,920	7,341	8,269

〈表 IV-4〉의 繼續

	1981	1985	1989	1993	1994	1995
보조금	5,171	5,939	4,774	6,599	6,375	6,256
개인부문에 대한 경상 이전 지출	28,962	41,270	48,675	76,478	79,455	83,016
지방정부에 대한 경상 이전 지출	15,201	20,438	24,200	54,632	56,233	57,071
NNDR	0	0	0	13,741	13,017	12,950
기타	15,201	20,438	24,200	40,891	43,216	44,121
해외부문에 대한 경상 이전 지출(순계)	1,607	3,427	4,278	4,969	5,135	7,180
이자지출	10,122	15,724	18,038	18,080	21,706	25,363
GDFCF	1,868	3,126	4,951	6,391	5,946	5,642
재고가치증가분	-93	450	-163	-24	-251	-154
자본이전지출	2,376	3,298	5,503	10,494	9,560	9,068
민간부문	1,659	2,019	2,159	4,234	3,434	3,165
지방정부	317	750	2,144	3,154	2,930	2,720
공기업	400	529	1,200	3,106	3,196	3,183
순대출	362	5,185	5,788	-60	460	3,323
민간부문	18	172	1,042	227	478	661
지방정부	-697	4,960	2,577	-1,540	-845	1,715
공기업	904	-230	1,000	1,044	608	710
해외부문	-263	283	269	209	219	237
공공배당금 자본 및 기타	-160	836	45	0	0	0
회사채	1,649	-2,345	-4,657	-5,400	-6,654	-2,484
총계	102,255	143,361	173,696	261,147	270,830	288,072

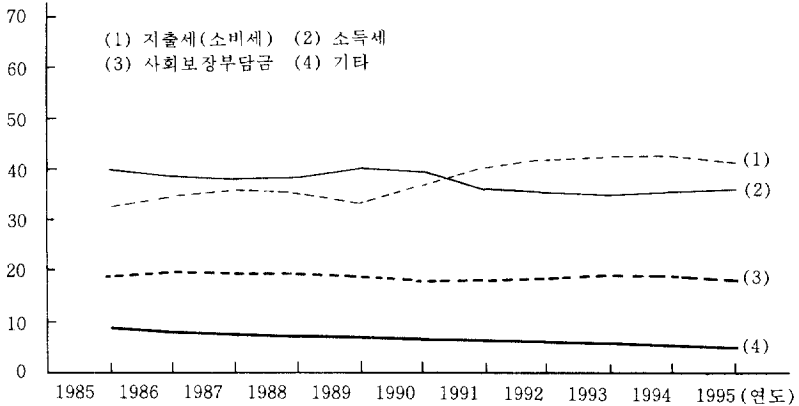
資料 : *Public Finance Trends 96*.

#### 나. 中央政府收入

소득과 지출에 대한 조세 및 사회보장부담금은 정부수입의 주요 항

[圖 IV-9] 中央政府收入의 構成比率

(單位：%)



資料：Public Finance Trends 96.

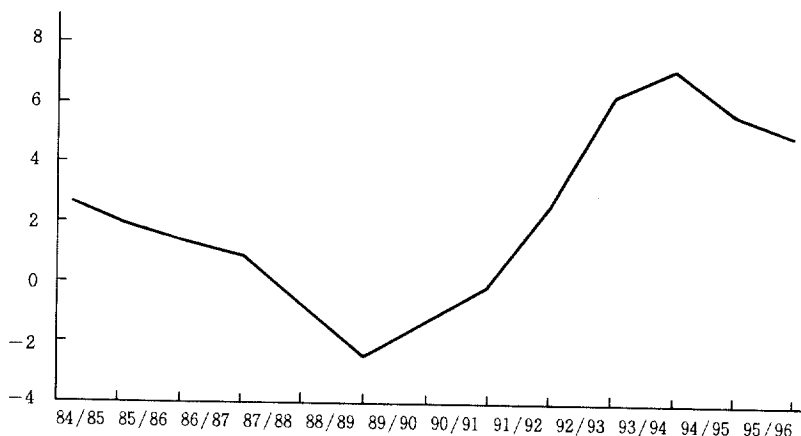
목이다. 각 항목별 수입은 [圖 IV-9]을 통해 알 수 있다. 지난 10년간 지출세 수입이 전체 財政收入에서 차지하는 비율은 1985년에는 33%에서 1995년에는 41%로 상당히 증가하였다. 1990년에 도입된 非住居레이트(non-domestic rates)가 國稅로 전환되고, 1991년에 부가가치세의 세율이 15%에서 17.5%로 인상된 것이 이러한 변화의 주요 요인이다. 소득세 수입이 財政收入에서 차지하는 비율은 같은 기간 동안 40%에서 36%로 감소하였다. 사회보장부담금 수입이 財政收入에서 차지하는 비율은 17%~19% 정도로 큰 변화는 없다.

#### 다. 中央政府 借入所要額

[圖 IV-10]은 中央政府 借入所要額의 GDP대비 비율이 1980년대를 지나는 동안 떨어지는 것을 보여주고 있다. 中央政府 借入所要額은 1980년대 말에는 잉여가 발생하여 1989/90년에는 71억파운드의

[圖 IV - 10] 中央政府 借入所要額(CGBR)

(단위 : %)



註 : GDP대비 비율로 표시.

資料 : *Public Finance Trends 96*.

부채를 상환하였다. 그러나 그 이후에는 다시 역전되어 1993/94년의 中央政府 借入所要額은 490억파운드로 최고에 달하였으며, 이는 GDP의 약 8% 수준이다. 1995/96년의 수치는 中央政府 借入所要額이 다시 354억파운드, GDP대비 비율로는 약 5%의 수준으로 다시 감소한 것을 보여주고 있다.

## V. 豫算制度

본장에서는 주로 財政支出과 關聯된 여러 가지 制度에 대해서 설명한다. 거의 대부분의 나라에서는 재정지출은 豫算이라는 형태를 통해서 통제되며, 영국에서도 예외는 아니다. 따라서 재정지출과 관련된 제도적인 측면이라 할 때에는, 豫算案이 編成되고, 審議를 거쳐서 豫算으로 通過되고 執行되는 과정이 모두 포함되어 있다. 또한 예산편성을 담당하는 기구 및 예산의 범위 등에 대한 설명도 모두 본장에 포함되어 있다<sup>1)</sup>.

### 1. 豫算의 範圍

영국의 국가예산은 一般會計라고 할 수 있는 統合國庫資金(Consolidated Fund)과 投融資會計에 해당하는 國家貸付資金(National Loans Fund), 其他 基金으로 구성되어 있다. 통합국고자금은 재무성이 중앙은행(영국은행, Bank of England)에 설치하고 있는 계좌의 형태로 관리된다. 공채수입을 제외한 租稅收入 등의 모든 中央政府收入은 統合國庫資金의 收入으로 들어간다. 국가대부자금의 수입에는 公債收入, 貸付回收金, 貸出利子 등이 포함된다. 국가대부자금으로부터의 지출은 공기업 및 지방정부에 대한 대출이 주를 이룬다.

국가대부자금 이외의 중요한 기금으로 國民保險基金(National Insurance Fund)이 있다. 퇴직연금, 몇 가지 질병수당, 실업수당 그리

1) 조세지출에 관한 내용은 편의상 다음 章에서 조세제도에 대한 내용과 함께 설명한다.

고 기타 특정 소액보조금은 고용주, 피고용주, 그리고 자영업자에 의해서 각출되어 총당되는 國民保險基金을 통하여 지출된다. 이러한 지출은 전체 사회보장지출의 약 55%를 차지하며, 나머지는 통합국고자금으로부터 총당된다. 국민보험기금은 借入을 허용하지 않고 있기 때문에 혜택과 각출금은 국민보험기금의 적립액이 변화하지 않도록 정해진다.

정부는 정상적인 사업수행의 과정에서 발생하여 의회가 당연히 알 수 있는 것들을 제외하고는 10만 파운드 이상의 모든 債務에 대해서 議會에 報告하여야 한다. 의회에 보고하여야 하는 채무의 범위에는 統合國庫資金에 직접·간접적으로 나타날 수 있는 모든 비용은 물론이고, 각 부처가 재정적으로 지원을 하고 있는 산하기관에서 발생하는 모든 채무가 포함된다. 또한 실제로 발생하는 債務만이 아니라, 채무가 발생할 수 있는 어떠한 사안에 대해서도 의무적으로 의회에 보고하여야 한다.

예산에 있어서 議會統制의 중요성은 단지 議會만이 각 부처가 쓸 豫算을 許諾할 수 있다는 점에 있다. 그러나 의회는 削減에 대해서만 提議할 수 있고, 새로운 지출은 政府만이 제의할 수 있다. 대부분의 중앙 정부지출은 각 부처의 지출에 대한 자세한 내용을 담고 있는 歲出豫算(Supply Estimates)을 통해서 의회에서 승인을 받는다. 국민보험기금의 지출이나 정부의 부채에 대한 이자와 같은 지출은 의회에 의해서 위임을 받은 당국에 의해서 결정된다.

## 2. 豫算案과 豫算會計年度

豫算은 보통 영어로 Budget이라고 하며 이는 고대 불어의 'bougette'<sup>2)</sup>라는 단어에서 비롯되었다고 본다. Budget에 대해서 영국 재무성의

2) 조그마한 가방을 의미한다.

자료에서 정의한 것을 보면 “재무장관이 의회와 국가에 보내는 재정과 경제에 관한 주요한 내용을 포함하고 있는 문서”라고 되어 있다. 여기서의 Budget이라는 단어는 豫算이라기보다는 豫算案이라는 표현이 정확할 것이다. 이를 우리나라의 예산안과 비교해 보면 특히 두 가지 점에서 차이가 있다. 첫째, 영국의 예산안은 경제에 대한 자세한 내용을 담고 있다. 물론 우리나라에서도 예산편성에 앞서 경기예측을 하지만, 많은 내용을 예산안에 포함하지는 않는다. 그러나 영국의 예산안에서는 景氣豫測이 큰 부분을 차지한다. 둘째는 영국의 예산안에서는 좀더 租稅側面이 強調되어 있다. 영국의 예산에는 財政支出 측면만이 아니라 매년 개정되는 年間稅法(Finance Bill)에 대한 내용이 포함되어 있다<sup>3)</sup>.

현재 영국의 豫算會計年度는 4월 1일부터 다음 해의 3월 31일까지이며 租稅會計年度는 4월 6일부터 다음 해의 4월 5일까지이다. 일정 기간을 기준으로 하여 부과되는 소득세 등의 경우에는 보통 租稅會計年度의 시작에 맞추어서 稅率 등이 개정된다. 일정시점에서 부과되는 조세의 경우에는 세율 변화의 시점이 반드시 조세회계연도 시작과 일치하지 않는다.

원래 영국에서는 1913년 이전에는 예산일정에 대한 규정이 없었다. 그러나 1913년의 暫定租稅徵收法(Provisional Collection of Taxes Act)은 매년 조세징수에 대한 기간이 4월 5일까지이며, 이 시점에서 한 달 이상이 지난 후에도 계속 조세를 징수하기 위해서는 정부는 새로운 법안을 제출해야 한다는 것을 명시하였다. 금세기에 들어서 1993년에 이르기까지<sup>4)</sup>의 기간 중에서 가장 일찍 예산이 작성된 해는 1900년이며, 3월 5일에 예산이 작성되었다. 그러나 그 이후 1968년에 이르기까지 3월에 예산이 통과된 해는 없었다. 1969년부터 1978

3) 이에 대한 좀더 자세한 내용은 다음 節에서 다시 살펴보기로 한다.

4) 이 해에는 예산제도의 변화가 있었다.

년 사이에는 3월에 예산이 통과된 해가 5차례이고, 4월에 통과된 해가 5차례이다. 1979년에는 예외적으로 6월에 통과되었으며, 1980년부터 1993년까지는 3월에 통과되었다.

1992년까지는 세입과 세출 측면이 별도의 보고서에서 명시되었다. 歲入 측면은 주로 春季豫算(Spring Budget)에 나타나고, 歲出 측면에 대한 내용은 주로 秋季說明書(Autumn Statement)에 나왔다. 그러나 1993년부터 세입 측면과 세출 측면을 하나의 체계로 통합하는 統合豫算(Unified Budget)이 도입되었으며, 세입과 세출에 관한 내용이 모두 11월말에<sup>5)</sup> 제출되는 예산안에 포함되어 있다. 이와 같이 歲入과 歲出 측면을 하나의 統合된 豫算에서 다루려는 계획은 1992년의 豫算日(Budget Day, 3월 10일)에 발간된 『豫算改革(Budgetary Reform)』이라는 백서에 잘 나타나 있다.

예산(안)은 재무성에 의해서 매년 작성되며, 최근에는 11월 말에 하원에서의 豫算演說(Budget Speech)과 더불어 발표된다<sup>6)</sup>. 이 연설은 국가의 경제에 대한 검토, 다음 회계연도의 정부의 지출은 물론이고, 財政收入에 대한 계획과 租稅의 변화 등을 포함하고 있다.

영국의 租稅와 豫算의 會計年度가 다른 것은 복잡한 역사적 기원에서부터 비롯된다. 1750년에 대영제국은 시저曆(Julian Calendar)로부터 그레고리안曆으로 바꾸기로 결정하였다. 1750년의 新曆法(New Style Calendar Act of 1750)은 1752년의 9월 2일이 9월 14일이 된다는 것, 즉 11일이 없어진다는 것을 명시하고 있다. 1752년 중간까지 사용한 舊曆에서는 3월 25일이 한 해의 공식적인 시작이었으며, 예산 및 조세회계연도도 이와 동일하게 3월 25일부터 다음해의 3월 24일까지였다. 그러나 이와 같이 달력을 바꿈에도 불구하고, 정부는

5) 정권의 교체시에 편성되는 수정예산이나 특수한 상황에서 편성되는 예산은 예외이다.

6) 1996년에는 예산이 11월 26일에 발표되었으며, 이 일정은 1996년 6월 13일의 하원의 대정부 질의 과정에서 미리 결정된 날짜이다.

조세회계연도를 바꾸지 않기로 하였다. 그 이유는 만약 조세회계연도를 新曆에 맞추어 바꾼다면, 365일 중에서 없어진 11일을 제외하고 354일 동안의 기간에 1년에 해당되는 소득세를 징수한다는 비판을 받을 것을 우려했기 때문이다. 따라서 1752/53년의 조세회계연도는 신력의 4월 6일로 자연스럽게 변경되었으며, 1854년에 회계연도의 단순화를 위하여 예산회계연도의 시작을 4월 1일로 변경하였다. 그러나 조세회계연도는 변경하지 아니하였기 때문에, 조세회계연도와 예산회계연도 사이에는 차이가 발생하였다.

### 3. 豫算關聯 機構

예산편성과 관련되어 있는 주요기구는 財務省(HM Treasury)<sup>7)</sup>, 內閣 및 行政府, 그리고 議會이다. 이 중 의회, 내각 및 행정부에 대해서는 제Ⅲ장에서 이미 서술한 바 있으므로 여기서는 財務省의 構造 및 機能에 대해서 설명하기로 한다. 재무성은 財務長官(the Chancellor of the Exchequer)<sup>8)</sup>의 주도하에 歲入과 歲出을 計劃하는 것은 물론이고 其他 經濟政策을 樹立하는 일을 한다. 재무성 이외에도 國稅廳(Inland Revenue), 關稅·間接稅廳(HM customs and Excise), 國立貯蓄事業所(National Savings), 國立統計廳(ONS, Office of National Statistics), 保險統計分析廳(Government Actuary's Department), 國家投融资廳(National Investment and Loans Office), 支拂廳(Paymaster) 등의 기관들도 재무장관이 관할한다.

재무성은 전에는 내각부의 OPS(Office of Public Service)와 함

7) HM은 Her Majesty를 의미하며, 이러한 이름은 역사적인 전통에서 비롯된다.

8) Exchequer라는 명칭의 유래는 노르만 왕조시대에서 비롯된다. 노르만시대에는 재정문제를 다루는 두 개의 부서가 있었는데, Treasury는 국왕을 대신하여 돈을 거두어들이고 쓰는 일을 하고 또 하나의 부서인 Exchequer는 국왕이 돈을 쓰는 것을 규제하는 기능을 하였다.

계 公務員의 管理 및 賃金支拂에도 참여하였다. 그러나 1996년 4월 1일부터는 이 기능은 OPS로 완전히 이관되고, 재무성은 더 이상 공무원의 관리나 임금지불에는 관여하지 않는다.

재무장관 휘하에는 내각의 구성원인 4명의 次官이 있다. 이들은 각각 首席次官(Chief Secretary), 財務次官(Financial Secretary), 財政次官(Exchequer Secretary), 經濟次官(Economic Secretary)<sup>9)</sup>이라 불리며, 재무성 및 재무장관이 관할하는 다른 부서들과 관련된 업무를 분담하여 재무장관을 보좌한다<sup>10)</sup>. 이들 4명의 차관은 모두 예산 및 조세에 관련된 업무를 부분적으로 책임진다. 가장 중요한 역할을 하는 것은 首席次官으로서 財政支出에 관해서는 재무장관을 대신하여 總括的인 責任을 진다. 조세에 관련된 업무 중 직접세는 財務次官이, 인지세를 제외한 간접세와 관세는 財政次官이, 인지세는 經濟次官이 관장하도록 되어 있다. 4명의 차관 이외에도 行政次官(Permanent Secretary)이라는 직책이 있다. 행정차관은 비정치적 임명이며, 재무성 행정관리의 우두머리로서 재무성 내 모든 실무를 지휘하고 감독한다.

현재 재무성의 인원은 약 975명 정도이며 현재 巨視經濟 政策(Macroeconomic Policy and Prospect Directorate), 國際金融(International Finance Directorate), 豫算 및 財政(Budget and Public Finance Directorate), 支出(Spending Directorate), 財務管理－會計－監査(Financial Management, Reporting and Audit Directorate) 金融規制 및 産業(Finance Regulation and Industry Directorate), 人事 및 行政支援(Personnel and Support Directo-

9) Minister of State라는 직책이 있는 것으로 되어 있는 문서도 있으나, 이는 조직개편 이전의 현재의 Economic Secretary에 해당되는 직책의 명칭이다. 기존의 Paymaster General의 역할은 현재는 Exchequer Secretary가 수행한다.

10) 재무장관 및 각 수석차관의 역할 및 개인 프로필 등은 인터넷을 통해서 확인할 수 있다(<http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/profiles>).

rate)의 7개의 局으로 구성되어 있다<sup>11)</sup>. 이 중 예산과 밀접히 관련된 국은 예산 및 재정, 지출, 재무관리 - 회계 - 감사의 3개국이며, 여기서 일하고 있는 사람의 수는 약 400명 정도이다.

財務省이 기본적으로 지향하는 것은 지속적인 경제성장 속에서 經濟의 繁榮을 추구하는 것이며, 이를 위해 巨視經濟 環境을 安定시키고, 경제의 長期的인 成果를 높이고, 내부적으로도 專門性 있고 效率的인 최상의 조직을 유지하려는 세 가지 임무를 가지고 있다. 재무성은 1994년의 조직개편 이래 이러한 임무를 수행하기 위해서 12개의 구체적인 정책목표를 설정하고 있다. 첫째, 巨視經濟의 安定化를 위해서 ① 지속적인 물가인상 억제 ② 건전재정기조의 유지 ③ 공공지출을 능력범위 내에서 유지 ④ 경제에 대한 왜곡을 최소화하고 기업활동을 장려하되, 충분한 세수를 유지하도록 조세정책을 펴는 것을 목표로 하고 있다. 둘째, 경제의 長期的인 成果를 높이기 위해서 ⑤ 경제전반에 있어서 자원의 활용을 제고하고 효율성을 향상시킬 수 있도록 정책을 입안하고 공공지출의 우선순위를 정하는 것 ⑥ 정부효율성을 지속적으로 제고할 수 있도록 재원통제를 하는 것 ⑦ 예산사용의 투명성과 효율성을 높일 수 있는 회계제도를 유지하는 것 ⑧ 현재 공공부문에 의해서 수행되고 있는 서비스 중에서 민영화가 가능한 부분은 민영화하고 다른 분야에서는 민자참여를 높이는 것 ⑨ 금융시장에 대한 규제를 적절히 하여 금융부문에 효율성과 경쟁력을 갖추도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 이러한 목표를 달성하기 위한 추가적인 목표로서 ⑩ 다른 나라에서의 발전에 대한 현황을 지속적으로 파악하고 해외에서 영국의 이익을 제고하는 것 ⑪ 의회와 대중이 정부의 재정금융정책에 대해서 잘 이해할 수 있도록 하는 것도 구체적인 정책목표에 포

11) 현재와 같은 재무성 조직은 1994년 10월의 조직개편으로 이루어진 것이며 이전에는 9개의 국으로 구성되어 있었다. 재무성 조직개편에 대한 배경과 자세한 내용은 Fundamental Expenditure Review라는 문서에 잘 나타나 있다.

함하고 있다. 셋째, 내부적으로도 專門性 있고 效率的인 최상의 組織을 유지하기 위해 ⑫ 내부적 자원의 배분을 적절히 하는 것을 목표로 하고 있다.

公共支出의 計劃 및 統制와 관련된 업무는 首席次官을 中心으로 하여 이루어지며, 行政次官 휘하에 조직된 공무원들은 首席次官을 補佐하는 기능을 한다. 전반적인 공공지출의 계획과 통제와 관련된 가장 핵심적인 정책부서는 一般支出政策室(General Expenditure Policy Group)로서 약 40명의 인원이 여기에 속해 있으며, 향후 지출계획, 연중통제와 통계 등에 대한 일을 하고 있다.

#### 4. 豫算關聯 文書

##### 가. 豫算演說(Budget Speech)

豫算演說은 예산일(Budget Day)에 재무장관이 의회에서 행하는 연설로서 예산에 관한 주요한 내용을 담고 있다. 예산연설 중에서 역사적으로 가장 길었던 것은 1853년의 William Gladstone에 의해 제출된 예산안이며 연설에 약 4시간 45분이 소요되었다. 가장 짧은 기록은 1867년의 Benjamin Disraeli가 제출한 예산안으로서 의회연설에서 약 45분이 소요되었다. 최근 십수년 동안에는 예산연설에 보통 1시간 내지 2시간 정도가 소요되었다.

##### 나. 豫算報告書(Financial Statement and Budget Report)

예산과 관련된 문서 중에서 가장 중요한 것은 예산일에 발표되는 『豫算報告書』(Financial Statement and Budget Report, FSBR)이다. 예산보고서 예산일은 1993년에 통합예산이 도입된 이후에 11월 말이며 최근의 예산보고서인 FSBR 1997~98은 1996년 11월 26일

에 발행되었다. FSBR은 표지가 붉은 색으로 되어 있기 때문에 흔히 赤書(red book)라고도 불린다. 이 책은 예산의 중심이 되는 재무장관의 豫算演說을 補完하는 기능을 한다. FSBR은 책 앞 부분에 “FSBR은 경제와 예산에 대한 정부의 중기 추정을 포함하고 있다. 또한 전반적인 사회적, 경제적, 환경목표를 달성하기 위한 정부의 조세와 지출 계획을 명시하고 있다”라고 서술하고 있다. FSBR 1997~98을 예로 들면 1장:概要, 2장:中期財務戰略(MTFS), 3장:經濟展望(단기 및 중기), 4장:財政, 5장:公共支出, 6장:(예산)租稅와 國民保險으로 구성되어 있다. FSBR 1995~96과 FSBR 1996~1997의 경우에도 목차는 다소 차이가 있지만 구성내용은 동일하다.

#### 다. 言論報道資料(Press Notices)

예산과 관련된 많은 구체적인 내용은 예산일 당일에 상당수의 言論報道資料를 통해서 발표된다. 1995년의 예를 보면 예산발표 시기에 약 100건의 보도자료가 발표되었으며, 이 중에는 재무성에서 발표한 다수의 자료 이외에도 국세청(Inland Revenue)에서 발행한 40건의 자료와 관세·간접세청(Customs and Excise)에서 발행한 28건의 자료도 포함되어 있다. 언론보도자료는 FSBR에 있는 내용에 대해서 더 구체적으로 설명하여 보완하는 기능을 한다. 최근에는 인터넷을 통해서 언론보도자료를 쉽게 구할 수 있게 되어 있다<sup>12)</sup>.

#### 라. 其他 發刊物

예산발표 시기를 전후하여 부정기적으로 발행되는 백서나 녹서 등 몇 가지 문서도 있다. 대표적인 예로는 1992년의 예산일에 발표된 『豫算

12) <http://www.hm-treasury.gov.uk>

『改革白書』(White Paper Budgetary Reform)를 들 수 있다. 특정 사안에 대한 자문내용을 담은 보고서가 예산일에 발행되거나 또는 후에 발행될 것임을 예산일에 공포하는 경우도 있다.

#### 마. 部處別 報告書(Department Reports)

예산은 공공지출에 대해서 합의된 대략적인 내용을 담고 있으며, 부처별 지출에 대한 자세한 계획, 각 부처의 정책목표 등에 대한 좀더 자세한 내용은 3월 말에 발간되는 部處別 報告書에 담겨 있다. 또한 각 부처별 보고서는 각 부처의 公共支出의 成果 및 效率性, 部處의 效率的 運營에 대한 전반적인 計劃 등도 담고 있다. 부처별 보고서는 각 부처별로 발간되기도 하지만, 작은 부처나 청급 기관은 몇 개가 함께 한 권의 보고서를 작성하는 경우도 있다. 예를 들어, 1997년에 발간된 부처별 보고서 중에서 *Chancellor of Exchequer's Smaller Departments*<sup>13)</sup>라는 보고서에는 재무장관이 관할하는 부처 중에서 국세청, 관세 간접세청을 제외한 나머지 8개의 기관들이 모두 포함되어 있었다.

#### 바. 歲出豫算書(Supply Estimates)

『本歲出豫算書』(Main Estimates)는 중앙정부 지출의 다양한 면에 대한 내용을 담고 있다. 1990년의 『對議會財務報告白書』(White Paper Financial Reporting to Parliament, Cm 918)에 있는 정부의 제안에 따르면, 본세출예산서는 部處別 보고서가 작성되자마자 바로 작성되도록 되어 있다. 주요 목표는 3월에 주요추계치를 의회에 보고하는 것이다. 1996년에는 이 보고서를 각 부처별 보고서의 양식과 좀더 일관성 있고 보기 편하게 만들기 위해서 작성양식이 변화되었다.

13) Cm 3617

회계연도 중에 세출예산의 변경이 있는 경우에는 추가로 『追更歳出豫算書』(Supplementary Estimates)가 발간된다.

#### 사. 夏季經濟豫測(Summer Economic Forecast)

추계보고서를 대체하기 위한 『夏季經濟豫測』은 1994년에 처음 발행되었다. 1996년의 하계경제예측치는 1996년 7월 9일에 발표되었다.

#### 아. 稅收推計(Tax Ready Reckoner)

1996년의 『稅收推計』는 7월 24일에 발표되었으며, 다양한 가설적 조세변화의 세수효과 측면을 고려하고 있다. 특히 소득세의 指標化(indexation)와 재화의 가치변화에 따른 간접세수의 변화 등에 초점을 둔다.

#### 자. 公共支出統計分析(Public Expenditure Statistical Analyzes)

3월 말에 재무성은 『公共支出統計分析』을 발간한다. 이 보고서는 예산의 공공지출 측면에 대한 내용을 모두 상세하게 기록되어 있다. 각 부처별 보고서에 나오는 구체적인 지출액은 이 책자를 통해서 전반적으로 볼 수 있다.

#### 차. 其他 報告書

가을에 여러 가지 내용을 동시에 담아서 『秋季聲明書』(Autumn Statements)를 발간하는 발상은 1982년에 공식화되었다. 1988년과 1992년 사이에는 灰色書(Grey Book)라는 추계보고서가 대하원보고서(Statements to the House of Commons)가 발행된 약 일주일

후에 발행되었다. 이 보고서는 경제예측, 다음 연도의 국립보험료에 대한 제안, 세수추계 등 다양한 내용을 포함하고 있다. 그러나 1992년의 보고서는 통합예산으로 전환하기 이전의 마지막 보고서였으며, 더 이상 발간되지 않는다. 또한 전에는 추계보고서에 대한 統計補錄(Statistical Supplement to Autumn Statement)이라는 문서가 발간되었으나, 이제는 더 이상 발간되지 않는다.

## 5. 豫算編成 目標

정부의 예산정책은 1980년 이래로 통화와 재정의 기본적인 틀을 제공하고 있는 中期財務戰略(Medium-Term Financial Strategy : MTFs)의 흐름 속에서 결정되어 왔다. 중기재무전략은 예산일에 예산보고서(FSBR)에 발표된다. 중기재무전략은 매년 개정되지만, 지속되는 物價引上을 抑制하는 것이 최근 수년간의 核心인 目標가 되어 왔다. 정부는 이러한 목표를 달성하기 위해서 金融政策이 확고한 財政政策에 의해서 뒷받침되어야 한다고 믿었다. 따라서 중기재정전략의 목표를 예산상의 균형을 이루는 것으로 설정함으로써 재정정책이 금융정책을 보완하는 기능을 한다.

예산은 재정정책이 재정수지의 균형을 이루려는 중기적인 목표를 충실히 수행하는 방향으로 이루어지는지를 검토할 수 있는 좋은 기회를 제공한다. 각 중기재무전략에는 향후 4~5년간의 公共部門 借入所要額(PSBR)<sup>14)</sup>과 그 주요비용 등 주요 財政指標에 대한 推計値가 포함 되어 있다.

公共支出의 目標(민영화 수입금을 제외한 정부지출로써 추정한다)는 공공지출이 국가소득에서 차지하는 비중을 낮추고 공공지출의 가치를 향상시키는 것이다. 이러한 예산편성 목표를 달성하기 위해서는 공

14) 이에 대한 정확한 정의는 제Ⅳ장의 제2절에 있다.

공지출을 효과적으로 통제할 수 있어야 한다. 정부는 公共支出 統制를 效果的으로 하기 위해서 1992년에 豫算制度를 대폭 개편하여, 좀더 명시적인 Top-down 방식이 도입되었다. 이에 따라 總統制值(Control Total)라 불리는 새로운 支出總計額의 개념이 도입되었다. 일반 정부지출의 약 85%가 총통제치에 포함되지만, 실업과 관련된 사회보장지출과 정부부채에 대한 이자 등 경기에 의해서 영향을 받는 부분은 이에 포함되지 않는다<sup>15)</sup>.

일반정부지출이 GDP에서 차지하는 비중을 낮추기 위해서는 일반정부지출의 성장률이 경제성장률보다 낮아야 한다. 대다수 경제학자들은 영국경제의 장기적인 성장률이 약 2.5% 정도가 될 것으로 보고 있다. 이에 따라 정부는 1992년 가을보고서에서 나타난 바와 같이 一般政府支出이 연간 약 2% 이하로 증가시키는 것을 목표로 하고 있다. 그러나 이것이 반드시 一般政府支出의 연간증가율이 2% 이하여야 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 특정지출은 특히 경기순환에 의해서 영향을 받기 때문에 年間增加率이 2%를 넘을 수도 있다. 즉 목표는 특정 연도의 증가율이 아니라 장기적인 평균 증가율이 2%를 넘지 않도록 하는 것이다.

일반정부지출이 연평균 2% 이하로 증가하도록 하기 위해서, 1992년부터 總統制值의 증가는 3년 동안 平均 實質成長率이 1.5% 이하가 되도록 제한되었다. 이와 같이 총통제치 평균증가율의 상한선을 일반정부지출의 평균증가율 상한선보다 낮게 정한 것은 總統制值에는 속하지 않지만 일반정부지출에 속하는 항목들이 성장하는 추세를 고려하여 설정된 것이다. 만약 필요하다면 이러한 상한치는 경제의 상황이나 總統制值에 포함되어 있지 않은 지출의 증가율을 고려하여 조정될 수 있다. 1.5%는 적정선이 아니라 상한치이므로 정부는 경우에 따라서 總統制值의 증가율을 이보다 낮게 정하기도 한다. 예를 들어, 1994년

15) 총통제치에 대한 자세한 내용은 제Ⅳ장의 제3절에 있다.

11월에 발표된 계획에서는 1994/95년과 1997/98년간의 總統制値의 증가율이 1.25% 이하가 되도록 계획하고 있다.

## 6. 公共支出 計劃

예산편성과정의 시점에 따라서 日程에 대해서는 약간 다른 해석이 있을 수 있다. 재무성 일부자료에서는 예산편성과정을 5월부터 보고 있는데, 이는 재무성에서의 예산편성 작업이 이루어지기 전에 부처별로 공공지출에 대한 계획을 세우는 것은 예산편성과정의 일부로 보고 있지 않기 때문이다. 본격적으로 예산편성과정이 시작되는 5월 이전에 이루어지는 예산관련 작업 중 가장 중요한 것은 公共支出서베이(Public Expenditure Survey, PES)를 준비하는 것이다.

2월에 각 부처의 장관들이 모여서 다가올 서베이의 일정과 그에 필요한 정보 등을 포함한 전반적인 가이드라인을 작성한다. 이 시기에 재무성은 각 부처에 지출 우선순위에 대한 평가와 시급히 시행되어야 할 정책에 대한 내용들을 정리하여 보고할 것을 요청한다. 만약 어떤 부처가 특정분야에서의 지출을 증가하고자 한다면, 현재 진행중인 다른 프로그램을 어떻게 조정하여 새로운 프로그램에 대한 재원을 마련할 수 있는지에 대한 의견을 제시하여야 한다. 3월에는 재무성이 시달하는 기준과 지침에 따라 각 부처는 공공지출서베이에 착수하게 된다. 이 서베이의 내용을 참조하여 각 부처는 5월에 各 部處의 立場을 再整理한 보고서를 재무성에 보내게 된다.

公共支出서베이를 통해서 정부는 현재 가지고 있는 향후 2년간의 재정지출 계획을 검토하고 3차연도의 재정지출 계획을 구상한다. 總統制値를 설정하는 것이 정부지출의 전체적인 윤곽을 정하는 것인 데 반해서, 공공지출서베이의 목적은 정해진 자원을 각 프로그램간에 어떻게 배분하느냐를 결정하는 것이다. 공공지출서베이에서 향후 3년간의 지출은 현금단위를 기준으로 하여 정하여지며, 總統制値와 그에 포함되

는 항목은 그 수치가 화폐단위로 표시된다.

1차연도의 지출에 대해서는 회계연도 시작 이전에 현금지출 상한치와 國有化産業에 대한 외부재정 상한치 등을 정하여 구체적으로 지출을 통제하는 것을 목표로 한다. 2차연도와 3차연도에 대한 수치는 다음 연도의 서베이에서 다시 검토되지만, 각 부처는 가급적이면 추가적인 현금의 증가 없이 원래 약속한 현금 예산 이내에서 사용하는 것을 원칙으로 하고 있다.

1980년대 초에 現金統制制度(cash control)로 이행한 이후, 지출 계획은 더 이상 일반적인 물가상승에 따라 보상되지 아니한다. 다만 물가에 연동된 사회보장지출의 경우와 같은 특정한 지출의 경우에만 물가상승으로 인한 영향을 고려한다. 마찬가지로 그러한 지출은 실업 등 다른 경제상황의 변화로 인해 수요에 변화가 생기는 것도 고려하고 있다.

정부가 總統制値를 통해서 총액상한을 엄격하게 정하고 있기 때문에, 공공지출조사의 성격도 변화였다. 최근에는 향후 일정기간의 전반적인 지출에 대한 결정은 각 부처의 프로그램에 대해서 재무성 수석차관과 각 부처의 장관이 양자회담을 통해서 협상을 한 후에 결정되는 경향이 있다. 1992년에 채택된 방식에 의하면, 향후 수년간의 지출은 總統制値에 있는 연간상한치에 의해서 사전적으로 제약된다. 이것은 豫算配定の 優先順位 決定에 있어서 더욱 總體的인 接近을 가능하게 하였다.

## 7. 豫算編成 節次

예산편성 과정은 5월부터 시작하여 약 6개월간 소요된다. 이 과정에서 고려하는 가장 중요한 요인은 경제상황에 대한 예측, 공공지출 계획의 검토, 세법 개정의 세 가지 측면이다. 예산을 준비하는 과정에서 한 측면에서의 진전은 다른 측면에 영향을 미치기 때문에, 각 측면

에서의 진전사항을 서로 고려하여 일을 진행한다.

### 가. 5월

財務省에서는 다음과 같은 작업들이 행해진다. 우선 英國經濟에 대한 전반적인 豫測을 준비한다. 재무성 관리들과 각 부처의 예산담당자들은 각 부처가 직면하고 있는 지출의 필요성에 대해서 검토하고, 만약에 각 부처의 예산을 줄이는 경우에 어떤 현상이 벌어지는지 등에 대해서도 검토한다. 재무성 차관들과 관리들은 租稅制度의 主要 項目들을 檢討하여 어떤 변화가 필요한지를 결정하고, 國稅廳과 關稅·間接稅廳으로부터 조세제도에 어떤 변화가 필요한지에 대해서 제안을 받는다. 재무성은 각 부처의 장관들을 초청하여 예산에 포함되어야 할 租稅制度의 改編에 대한 제안을 듣는다. 이외에도 여러 가지 자문을 받을 수 있으며, 또한 여러 공공기관 및 이익집단으로부터 수천 통의 편지를 받는다. 이 시기에 각 부처의 장관은 수석차관에게 예산의 증가요인과 절약 가능성 등에 대한 내용을 포함한 각 프로그램에 대한 입장을 표명하는 보고서를 보낸다.

### 나. 6월

재무장관과 재무차관들 및 다른 참모들과 만나서 경제상황 및 재정에 대한 전반적인 윤곽을 확인한다. 이 작업을 위해서 재무장관 및 재무차관들은 다른 일을 접어두고 완전히 하루를 투자한다<sup>16)</sup>. 이를 통해서 緊縮的인 財政政策을 하여야 하는지, 中立的인 재정기조를 유지하여야 하는지, 혹은 膨脹豫算을 편성하여야 하는지에 대해서 基本的인 立場을 정하고, 최대로 지출할 수 있는 액수가 얼마인지 등에 대해서

16) 보통 집무실을 떠나서 집중적으로 이에 대해 토론을 한다.

결정한다. 이러한 모임이 있는 후 6월 말이나 7월 초에는 하계경제예측(Summer Economic Forecast)을 발행한다. 거의 같은 시기에 재무장관은 경제예측과 재정정책 전반, 그리고 향후 3년 동안의 公共支出 總額의 上限線에 대한 입장을 정리하여 그 내용을 내각에 보고하며<sup>17)</sup>, 이러한 公共支出 總額의 上限線에 대해서 내각이 同意를 받는 과정을 거치게 된다. 이렇게 결정된 총액을 각 부처별로 어떻게 정하는지에 대해서는 후에 內閣委員會(EDX)에서 결정된다.

#### 다. 7월

7월 중순에 재무성 장관들과 고위관리들은 또 한 번의 모임을 갖는다. 이 모임은 보통 이틀 정도 걸리며, 다시 한 번 집무실에서 떠나서 집중적인 토론을 하게 된다. 經濟와 公共支出에 대해서 다시 한 번 검토하지만, 이 모임에서의 주요 논점은 예산에 포함될 租稅制度의 變化에 대한 것들이다. 그러나 이 모임에서 5월에 국제청과 관세·간접세청에서 제안된 조세제도의 변화에 대한 구체적인 내용을 모두 토의하는 것은 아니다. 주요 관심사는 조세 중에서 가장 핵심적인 것들에 맞추어진다. 예를 들어, 소득세 및 상속세의 세율, 酒稅 및 담배세, 자동차세 등이다. 이러한 이틀 동안의 토의를 거쳐서 하나의 조세정책 패키지가 완성되며, 어떤 경우에는 최종적인 연간 세법안과 상당히 유사한 형태를 가진다. 그러나 8월에도 세부적인 내용에 있어서는 변화가 계속되며, 경우에 따라서는 예산편성시 제출되는 연간 세법안과는 크게 달라지는 경우도 있다. 年間 稅法案의 구체적인 내용에 대한 最終的인 決定은 11월 초 재정지출에 대한 협의가 모두 끝날 때까지 유보된다. 다만 이 시기에는 연간 세법안의 기본골격을 형성하는 것이

17) 재정지출에 대한 향후 3년간의 내용이 보고된다. 다음해의 수치는 변동될 수 없는 수치이며, 그 이후 연도의 것은 경제상황에 따라 다소 변동될 수 있다.

주된 목표이다.

재무장관이 의장이 되는 內閣委員會(EDX)가 구성되며, 이 위원회는 전체 예산의 범위 내에서 豫算을 각 프로그램간에 配定하는 것에 대한 권고안을 作成하여 전체 내각에 보내게 된다. 이 위원회는 주로 9월과 10월 동안에 활동을 하며, 각 부처의 장관과 재무성의 수석차관이 공동으로 작성한 각 프로그램에 대한 지출계획 문서와 각 지출장관의 구두 보고를 검토하여 優先順位를 決定한다. 이 위원회에는 내각의 구성원 중에서 지출과 관련하여 비교적 커다란 이해관계가 없는 경험 있는 장관들이 포함된다. 예를 들어, 1996년의 內閣委員會 구성원은 재무장관(Chancellor), 부총리(Deputy Prime Minister), 내무장관(Home Secretary), President of Board of Trade, Lord President, 재무성 수석차관(Chief Secretary), Lord Privy Seal의 7명으로 구성되었다.

내각위원회는 내각에 보내는 권고사항을 결정하기 위하여 7월부터 시작하여 수차례 모임을 가지고, 이 모임을 통해서 정해진 한도 내에서 각 프로그램간에 재원을 어떻게 배분할 것인가를 논의한다. 7월에 재무성 首席次官이 각 부처의 장관들과 兩者會議을 한 내용들이 이러한 논의를 위한 자료로서 제공된다. 내각위원회는 재원의 배분이 어떻게 되어야 하는지에 대한 권고사항을 정하여 내각에 통보함에 있어서 각 부처장관들의 의견도 고려한다. 과거에는 내각에 의해 결정된 지출계획은 재무장관이 가을성명서(Autumn Statement)에서 발표하였다. 그러나 1993년부터는 재무장관이 統合豫算書(Unified Budget Statement)의 일부로서 이를 발표하고 있다. 더 상세한 내용은 統計補錄(Statistical Supplement)과 각 부처별 보고서에서 차후에 발표된다.

## 라. 9월과 10월

8월에는 재무장관 및 기타 주요장관들이 휴가를 떠나기 때문에 예산

관련업무는 거의 진척이 없으며, 작업은 9월에 다시 재개된다. 여름 휴가가 완전히 끝난 후 9월 초부터 시작하여 11월 초까지는 계속적으로 경제예측에 대한 수정치를 찾고 보완작업을 하는 과정이기 때문에, 예산실 공무원들은 물론이고 재무성 공무원들이 전반적으로 가장 바쁜 시기이다.

조세측면에서는 7월에 임시로 채택한 租稅法案의 具體的인 內容을 決定하여야 하는 시기이며 구체적인 세법조항이 결정되어 가는 시기이다. 장관 및 차관은 진척사항을 확인하기 위해서 관리들과 정기적인 회의를 한다. 재무성 조세정책팀은 매주 최근까지의 개정사항을 담은 세법 및 그러한 패키지가 국가의 재정과 국민 개개인의 주머니 사정에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 분석을 담은 문서를 돌려볼 수 있게 해 준다.

이 기간 동안에 지출관련 부서는 극도로 바쁘게 돌아간다. 내각위원회는 7월에 정해진 지출상한치의 범위 내에서 예산을 부처별로 어떻게 할당할 것인지에 대한 논의를 위해 계속적인 모임을 갖게 된다. 일단 내각위원회가 내각 전체에 보낼 예산안에 대한 잠정적인 결론에 도달하게 되면, 재무성은 각 부처의 장관들과 협의를 하여 구체적인 내용에 대해서 세밀조정을 하게 된다.

9월과 10월 동안에 지출과 조세에 관해 결정되는 내용들이 조화를 이루고 경제상황의 변화를 고려할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 세법개정이나 재정지출패키지의 변동이 경제에 미치는 영향을 연계시켜 고려하기 위해서, 각 분야에서 최근까지 결정된 세법개정이나 재정지출패키지의 변동상황 및 경제에 미치는 영향을 요약한 점수표(score-card)가 규칙적으로 작성되어 장·차관들과 주요 공무원에게 배포된다. 10월의 3번째 주 경에 이르러서는 재무성 장차관과 공무원들이 모두 모여서 세번째의 모임을 가지게 되며, 예산의 주요한 내용들에 대해서 대체적인 윤곽을 정하게 된다.

예산편성 과정에 있어서 재무성은 각 개인과 외부기관으로부터 많은

편지를 받게 된다. 통상적인 해에 재무장관은 예산에 어떤 항목이 포함되어야 하는지 또는 어떤 항목이 포함되어서는 안 되는지에 대해서 약 1만통 정도의 편지를 받는다. 재무성은 모든 편지에 대해서 회답을 하고 있으며, 이 중 약 50개 정도의 주요한 기관의 대표를 초청하여 재무장관과 좌담을 통해서 그들의 아이디어를 제공할 수 있는 기회를 준다. 이 편지들 중 상당수는 이미 재무장관이 고려하고 있는 안건들에 대해서 제안을 하고 있는 것이지만, 더러는 참신한 아이디어가 있어서 재무장관이 이를 실제로 예산에 반영하는 경우도 있다.

#### 마. 11월

11월 초에 내각은 향후 3년간의 부처별 지출액에 대해 승인을 한다. 部處內에서 어떤 지출 프로그램에 대해서 예산을 사용하는지에 대해서는 부처에 상당한 裁量權이 있다. 지출패키지에 대한 최종안이 확정된 후에, 最終的으로 經濟豫測을 한다. 그리고는 재정지출 측면과 최근의 경제여건을 감안하여 조세에 대한 결정이 내려진다.

최종적인 결정이 내려지면, 약 2주 정도의 나머지 기간은 의회에서 豫算案 發表에 대한 準備作業이 행해진다. 가장 중요한 행사는 豫算日에 재무장관이 하원에서 豫算演說을 하는 것을 준비하는 것이다. 예산일 저녁에는 재무장관이 TV 방송을 하고, 재무성 고위 공무원들이 새 예산안에 대해서 인터뷰를 하는 프로그램이 있다. 최근의 경제 예측과 예산의 주요내용은 예산보고서라는 책자를 통해서 예산일 당일에 발행되며, 또한 豫算概要(Budget in Brief)라는 요약본을 발표한다. 조세와 지출에 관한 보다 자세한 내용은 당일에 국세청, 관세·간접세청 및 각 부처의 보도자료를 통해서 발표된다. 재무성은 이들을 하나의 보도자료로 만들어서 언론사에 제공하며, 또한 일반 국민은 중앙공보처(Central Office of Information)를 통해서 이를 입수할 수 있다. 1996년에는 재무장관이 내용을 발표한 직후에 예산관련 주요내

용을 인터넷을 통해서도 확인할 수 있게 하였다<sup>18)</sup>.

## 8. 豫算審議

재무장관이 하원에서 예산관련 연설을 한 후에, 하원에서 5일간에 걸쳐서 예산안에 대해 토의를 하며, 심의절차 후에 두 명의 동의가 있으면 豫算案全體에 대해 찬성 또는 반대의 票決에 부쳐진다. 대부분의 경우에는 통과되지만, 1994년의 경우와 같이 거부되는 경우도 있다<sup>19)</sup>. 그러나 예산안이 통과되었다 해도 예산에 대한 구체적 심의절차가 마무리되어서 확정되는 것은 아니며, 오히려 이 과정에서의 예산확정은 기본적인 예산안에 대한 예비승인이라고 보는 것이 정확할 것이다.

財務委員會(Treasury Committee)는 의회의 소위원회(Parliamentary Select Committees) 중 하나이다. 예산안이 제출되면 이 위원회는 재무장관, 영국은행총재(Governor of Bank of England), 재무성의 공무원들, 외부전문가들을 초청하여 질의를 하며, 이를 토대로 최종적인 평가서를 작성한다. 이 보고서는 1월 초에 年間稅法 2次修正案(Second Reading of the Finance Bill)에 맞추어 발행된다. 정부는 위원회의 보고서를 고려하여 2월이나 3월에 그에 대한 견해를 발표한다. 위원회의 보고서는 예산안에 나타난 정책에 대한 의견을 포함하고 있지만, 이 의견을 정부가 강제적으로 수용하여야 할 제도적인 장치는 없다. 그러나 실제로 이 보고서는 예산에 대한 정보를 의회에 제공하는 기능을 하기 때문에, 통상적으로 정부는 이 위원회의 의견을 수용하는 경향이 있다.

18) <http://www.hm-treasury.gov.uk>

19) 1994년에는 국내연료와 동력에 대한 부가가치세를 8%에서 17%로 인상하는 안이 예산안에 포함되어 있었으며, 이로 인해서 하원은 예산안을 부결하였다. 재무장관은 이틀 후에 조세인상을 제외하는 개정예산안을 제출하였다.

[圖 V-1] 豫算日程

	경 제	조 세	공공지출
5월	재무성은 내부용 경제예측자료 준비	국세청과 관세·간접세청은 조세개편에 대한 구체적 방안 제시	각 부처는 향후 3년간의 지출과 예산절감 가능성에 대한 평가를 재무성에 보고
6월	재무성 장관관은 전반적인 예산 전략에 대해 논의		
			재무장관은 전반적인 경제예측과 지출상한에 대한 보고서를 내각에 송부
			내각은 공공지출 총액에 동의
7월	하계경제예측 발표	재무성 장·차관은 전반적인 조세전략을 구상	재무성과 각 부처는 내각에 보낼 부처별 지출프로그램에 대한 핵심정보를 담은 보고서에 동의
9월	경제예측	조세제도에 대한 구체적 작업	내각위원회는 지출 우선순위에 대해 논의
11월	예산용 경제예측 최종결정	조세개편에 대한 최종안 결정	내각은 공공지출에 대한 최종안에 동의
	예산연설, 예산보고서 등 준비		
	예산일: 경제예측, 공공지출계획, 조세개편안을 의회에서 발표하고 논의		
	재정위원회는 정부관리들과 장관들로부터 예산에 관한 증거를 확보하고 보고서를 작성하여 의회 본 회의에 송부		
1월		연간세법 발행	각 부처는 예산에 기초한 공공지출의 세부계획수립
		하원에서 연간세법 2차검토안	

[圖 V - 1]의 繼續

경 제	조 세	공공지출
2월	하원의 연간세법 위원회 운영	<div data-bbox="706 274 924 406">향후 3년간 부처별 정책목표와 산출에 대해 설명하는 부처별 보고서 발행</div> <div data-bbox="706 422 924 555">본세출예산과 차기 년도의 현금상한에 대해 발표하고 의회의 잠정동의 구분</div>
4월	<div data-bbox="471 579 688 678">연간세법 : 보고서 및 하원의 3차검토안</div> <div data-bbox="471 695 688 761">상원에서 연간세법 검토</div> <div data-bbox="471 778 688 855">연간세법에 대한 국왕의 승인</div>	지출계획이 연간세출예산법의 형식으로 공식적으로 승인

### 9. 年間稅法

영국의 조세는 永久稅(permanent tax)와 年間稅(annual tax)로 구분할 수 있다. 間接稅는 대부분 영구세이며 세율이 매년 변화되지 않는 것을 원칙으로 한다. 반면에 소득세, 법인세 등은 연간세이며, 경제여건이나 조세정책에 따라서 稅率이 매년 바뀐다. 그러나 年間稅라 하여도 그 세율은 租稅法律主義에 따라서 의회의 승인을 거쳐서 법의 형태를 가져야만 하며, 이에 대한 구체적인 내용은 年間稅法(Finance Bill)을 통해서 정해진다.

연간세법에 대한 基本的인 構想은 11월에 발표되는 豫算案에 포함되어 있다. 세법의 구체적인 내용은 보통 1월에 年間稅法案으로서 발표된다. 1996년 연간세법안은 1월 4일에 발표되었다. 1994년부터는

연간세법안을 발표하는 날에 재무성은 일반대중과 국회의원들이 이 내용을 잘 이해할 수 있도록 하기 위해서 보충설명자료인 稅法解說集(notes on clauses)을 발행하고 있다. 이는 세법의 목표와 각 조항의 내용을 평이한 언어로 알기 쉽게 설명하여 비전문가도 쉽게 이해할 수 있게 하기 위해서이다. 이 법안은 보통 1월의 둘째 주 정도에 2次修正案(second reading)이 작성되어 의회의 소위원회에 의해서 각 조항이 세밀히 검토된다. 소위원회의 심의를 거친 후에는 의회의 최종의결 단계로 넘어가서 5월초까지는 법이 된다.

租稅立法에 있어서 기타 입법과정과 다른 특이한 점 중의 하나는 年間稅法이 통과되기 전부터 豫算案에서 발표된 내용이 효력을 가질 수 있다는 점이다. 즉, 예산에 대해서 승인하는 것만으로도 豫算案에 있는 租稅條項들을 年間稅法으로 집행할 수 있는 법적인 근거가 발생하는 것이다. 이처럼 예산이 통과되면 稅제도 변화할 수 있는 근거는 1968년에 제정된 暫定租稅徵收法(Provisional Collection of Taxes Act of 1968)에서 찾을 수 있다.

연간세법이 의회에 통과되는 절차는 다른 법이 통과되는 과정과 유사하지만 몇 가지 예외가 있다. 年間稅法은 예산심의회가 끝나는 시점과 2차수정안이 작성되는 시점의 중간에 발행된다. 법안에 대한 2차수정안이 작성된 후에는 의회의 分科委員會에서 검토된다. 이 과정은 국회의원들이 법안 수정에 대해서 요구할 수 있는 중요한 기회이다. 1967년까지는 법안에 대한 논의가 全體委員會(Committee of the Whole House)에서 이루어졌으나, 이러한 과정이 점차 부담스러워져 현재는 대부분이 소위원회에서 우선적으로 논의되고 일부 필요한 조항만이 全體委員會에 의해서 검토된다. 1996년에는 세법 조항의 4개항만이 전체위원회에 보내졌고, 나머지 조항은 分科委員會에서 논의되었다. 어떠한 조항이 분과위원회에서 논의되어야 하고 어떠한 조항이 전체위원회에 넘겨져야 하는지는 정부와 야당과의 협의를 거쳐 결정된다.

위원회에서의 검토가 끝나고 나면, 법안은 의견서와 함께 3次修正案을 위해 전체 하원에 보내지며 하원에서 작성된 3次修正案은 상원으로 보내진다. 상원에서는 법안에 대해서 논의를 하지만 법안을 수정하지는 않는다. 1909년에는 상원에서 법안을 기각한 적이 있다. 이에 따라 1911년 議會法(Parliamentary Act of 1911)이 제정되었다. 이 법에 따르면 세법은 상원의 동의 없는 경우에도, 하원에서 상원으로 발송한지 한 달이 경과하면 자동적으로 국왕의 동의를 받고 법으로서 인정이 되도록 규정하고 있다. 豫算案에 제안된 租稅改正이 효력을 발휘하는 시점은 다양하다. 所得稅의 세율과 과세구간 등에 대한 조항은 보통 租稅會計年度の 시작인 4월 6일부터 효력을 가지지만, 間接稅의 인상 시점은 다양하다.

1977년에 흔히 Rooker-Wise Amendment 라고 불리는 年間稅法에 대한 개정이 있었다. 이는 의회가 소득세에 대해서 특별히 다른 세법을 정하지 않는 경우에는 所得稅 區間과 所得控除額은 매년 전년도 12월의 消費者物價 引上率을 基準으로 하여 自動的으로 인상되는 내용을 담고 있다. 이러한 指數化에 대한 조항은 1980년에 더욱 정교화되었다. 1993년의 재정법에서는 指數化를 위한 기준월을 9월로 변경하였다. 지수화는 주요 소득세 개인소득공제와 과표구간의 조정, 개인과 信託의 자본이득세의 면세한계점, 상속세의 과표구간에 적용된다. 이러한 내용은 指數化 施行令에 의해서 효력이 발생한다. 그러나 새로운 年間稅法을 제정하는 경우에는 법의 규정이 시행령 규정의 효력을 대체한다.

## 10. 歲出豫算 承認과 豫算執行

### 가. 歲出豫算 承認

예산안에서 설명된 지출에 대한 구체적인 내용은 3월에 歲出豫算

(Supply Estimates)과 部處別 報告書(Department Reports)에서 발표된다. 부처별 보고서는 각 부처의 향후 3년간의 지출 프로그램에 대한 자세한 수치를 포함하고 있으며, 향후 정책과제와 과거의 정책에 대한 평가도 포함되어 있다. 각 부처의 지출에 대한 자세한 내용은 財務省의 歲出豫算에도 잘 나타나 있다.

예산안이 의회에서 본의결을 거쳤다 하여도 예산집행에 대한 결정이 마무리되는 것은 아니다. 구체적인 지출은 다시 年間歲出豫算法(An Annual Appropriation Act)의 承認을 통해서 法的인 資格을 갖추어야 한다. 연간세출예산법은 160개 정도의 항에 대한 총계액과 광범위하게 설정된 비용의 사용범위를 명시한다. 각 항에 대해서 會計官(Accounting Officer)이 임명되며 그는 하원의 公共計定委員會(Public Account Committee)에 대해서 책임을 지게 되는데 주로 행정차관이 회계관이 되는 경우가 많다.

歲出豫算은 회계연도가 시작되기 전에 의회에 제출된다. 그러나 세출예산이 年間歲出法을 통해서 공식적으로 승인을 받게 되는 시기는 보통 7월이다. 따라서 예산회계연도가 시작되고 연간세출법이 공식적으로 승인되기까지는 공백이 생기며, 각 부분의 公共支出이 회계연도의 시작부터 정상적으로 이루어질 수 있도록 하기 위해서, 의회는 項別 暫定歲出豫算(Votes on Account)을 통하여 이 기간 동안의 지출에 대해서 승인을 하게 된다.

다른 많은 나라들의 경우와는 달리, 영국에서는 의회의 豫算審議委員會에서 예산을 상세히 검토하여 계획에 대한 구체적인 변화를 요구하지는 않는다. 각 支出計劃에 대한 면밀한 檢討는 各 分科委員會의 의무로 남는다. 각 분과위원회는 예산심의위원회와 마찬가지로 관계자를 불러서 질의를 할 수 있으며, 부처의 연간보고서에 있는 내용에 대해서 구체적인 질의를 하거나 각 부처 내에서의 지출의 우선순위와 특정 프로그램에 있어서의 지출이 효과적으로 집행되었는지에 대해서도 검토하고 제안을 하기도 한다.

## 나. 追更歲出豫算

추가적인 현금수요가 발생할 경우 追更歲出豫算(Supplementary Estimates)을 의회에 제출할 수 있다. 통상적으로 3월에 발간되는 本歲出豫算(Main Supply Estimates)을 제외하고, 연간 3회의 세출예산이 편성된다. 夏季追更歲出豫算(Summer Supplementary Estimates)이 6월에, 冬季追更歲出豫算(Winter Supplementary Estimates)이 11월에, 春季追更歲出豫算(Spring Supplementary Estimates)이 2월에 편성된다.

추경예산은 일부 목이 한 項에서 다른 項으로 옮겨지는 경우를 비롯하여 기타 변동사항에 대한 내용을 담고 있다. 또한 예산의 변동이 總統制値와 豫備費에 어떤 영향을 미치는지에 대한 내용도 포함되어 있다. 각 追更歲出豫算은 本歲出豫算과 마찬가지로 의회에 의해서 검토되고 승인을 받아야 하며, 면밀한 검토는 의회 소위원회에서 이루어진다. 의회의 승인을 통한 추경세출예산은 國庫統合資金法(Consolidated Fund Bill)의 형태로 법적인 효력을 가지게 된다.

## 다. 年中統制

앞에서 살펴본 바와 같이 總統制値는 정부지출의 목표를 달성하기 위한 주요 수단이다. 재무성은 總統制値를 基準으로 하여 年中支出을 統制한다. 추가적인 지출이 발생하는 경우에는 각 부처는 가급적이면 이를 상쇄할 수 있는 수단을 자체적으로 찾을 것을 요구받는다. 즉 어떤 일에 대한 재정지출이 원래 예정된 지출을 초과하는 경우에는, 재무성은 재량권을 행사할 수 있는 다른 지출에 대해서 더욱 엄격해지는 경향이 있다.

現金上限値는 재무성이 지출의 통제를 위해서 마련한 제도이다. 이 제도가 처음 도입된 것은 1976년이며, 주로 직접적으로 통제될 수 있

는 지출에 적용된다. 그러나 일단 정책과 혜택의 수준이 결정된 후 수혜자의 수에 따라서 전체 비용이 결정되는 일부 지출에 대해서는 이러한 現金上限値가 적용되지 않는다. 대부분의 現金上限値는 세출예산의 항을 기준으로 하여 정해지며, 대략 전체 항의 약 3분의 2 정도에 現金上限値가 적용된다. 그러나 지방정부에 의한 일부지출 등의 경우에는 세출예산에 포함되어 있지 않음에도 불구하고 現金上限値가 적용된다<sup>20)</sup>. 이와 같이 각 항에 대해서 現金上限値를 설정하는 것은, 회계연도 중에 정부가 의회에 추가적인 지출을 요청하지 않으려는 의지를 담고 있다. 따라서 現金上限値는 일단 정해지면 쉽게 바꿀 수 없다. 만약 어떤 정책의 변화로 인해서 現金上限値를 변경하는 경우에는 재무성의 승인을 받아야 하고 의회에 통보하여야 한다.

運營費(running costs)는 별도의 통제를 받는다. 운영비에 대해서는 보통 각 部處別項 내의 관련 요인들을 모두 포함한 총액을 기준으로 하여 上限値가 정해지며, 일부는 각 부처 내의 일부 분야의 총지출액이 수입액에 따라 달라질 수 있도록 순액을 기준으로 하여 現金上限値가 결정되는 경우도 있다. 이와 같이 경상비용을 엄격하게 통제하는 것은 정부부처의 생산성을 제고하고 공무원의 수를 줄이려는 노력의 하나이다.

豫備費(reserves)는 예측하지 못한 수요의 증가로 인해서 지출의 수정이 불가피하거나 상황의 변화로 인해서 總統制値 내의 지출이 초과하여 추가적인 재정지출을 흡수할 수 없는 경우에 대비하기 위해서 마련되었다. 예를 들어 경기변동으로 인해서 사회보장지출이 늘어나는 경우 등에는 예비비에서 지출이 가능하다. 그러나 예비비에서의 지출은 財務省의 承認을 필요로 한다. 예비비는 總統制値에 포함되어 있기 때문에 예비비의 증가는 總統制値에는 영향을 미치지 않고, 다만 總統

20) 공기업의 경우에는 현금상한치가 적용되지는 않지만, 외부재원한도(External Financing Limit)가 이와 유사한 기능을 한다.

制値 내에서 한 구좌에서 다른 구좌로 자금이 이동한 영향을 줄 뿐이다. 추가적인 자금수요가 있음에도 불구하고 예산이 적게 지출되거나 추가수입이 남는 경우에 그러한 액수는 보통 豫備費項目의 신용액으로 주어진다. 먼 미래에 대한 정책은 불확실성이 크기 때문에, 2년차와 3년차에 대한 예비비는 보통 1년차의 예비비보다는 높게 설정한다.

#### 라. 豫算運營의 自律性和 伸縮性

재무성은 원칙적으로 각 부처의 모든 지출에 대한 권한을 가진다. 그러나 재무성은 사실상 많은 부분에 있어서 各 部處에게 權限을 委任한다. 권한을 위임하는 정도는 지출항목의 성격과 각 부처의 관리능력, 경영구조 등을 고려하여 결정된다. 지출에 대한 권한이 재무성으로부터 각 부처로 위임되는 경우에는 위임기관이 지출에 대한 정보를 재무성에 제공할 것을 약속해야 한다.

각 부처별 예산집행의 經濟性, 效率性和 效果는 각 부처의 長官이 책임진다. 부처 내에서는 行政次官 또는 행정조직의 長이 일상적인 예산집행에 대한 권한을 다시 위임받는다. 권한이 위임되는 정도는 부처별로 차이가 있지만, 행정차관은 항상 특정직급 이상의 공무원 중에서 總括財務官을 임명하여 예산의 집행을 감독하게 한다. 부처별 총괄재무관의 임명은 재무성과 내각부의 OPS로부터 승인을 받아야 한다.

연중에 각 부처가 項 內에서의 예산을 轉用하려면 財務省의 承認을 필요로 한다. 그러나 한 항에서 다른 항으로 예산을 전용하기 위해서는 의회의 승인이 필요하다. 재무성은 일반적으로 經常費가 인상되는 형태의 예산전용은 승인하지 않는다.

예산은 배정된 해에 사용하는 것이 원칙이다. 그러나 이러한 제도하에서는 연말에 예산이 불필요하게 급히 집행되는 등의 폐해가 발생하였다. 이러한 폐해를 막기 위하여, 1983/84 회계연도에 年末豫算 伸縮性 提高計劃(end-year flexibility schemes)을 도입하고 이에 따라

서 예산 중 일부를 차기회계연도로 이월할 수 있게 되었다. 다음 연도로 예산을 이월하는 경우에는 통상적으로는 7월에 이를 발표하여야 한다. 年末豫算 伸縮性 提高計劃에서는 자본소비의 경우 원래 예산의 5% 또는 2백만파운드의 양자 중에서 작은 금액까지의 이월을 허용하였다. 그러나 부득이 필요한 경우에는 연말예산 신축성 제고계획에 따라서 추가적으로 다음 연도로의 이월을 승인하도록 의회에 요청할 수 있다. 경상비용의 경우에는 전체 예산의 0.5%만이 이월이 가능하였다. 1993년에 도입된 無制限 年末豫算 伸縮性 提高計劃(unlimited end-year flexibility)은 연말예산에 대한 신축성의 범위를 한층 크게 만들었다.

## 11. 決算·監査 및 效率性 檢討

### 가. 決 算

집행된 예산에 대해서 재무성은 決算書를 작성하여 다음 회계연도 11월말까지 監査院長에게 提出해야 한다. 監査院長은 이를 검토하고 의회에 決算報告書를 제출하는데, 여기에는 예산안에서 배정된 금액이 어떻게 사용되었는지를 약 2천개 정도에 달하는 細目別로 자세히 설명하고 있다. 決算書는 우선 하원의 公共計定委員會에서 審議를 하고 하원 본회의로 보내진다. 필요한 경우에는 각 부처예산 會計官<sup>21)</sup>이 의회의 分科委員會에 출석해서 각 부처의 예산사용에 대해서 대답해야 한다.

### 나. 部處別 效率性 檢討

정부가 공공지출을 통제하는 정책목표는 중기적으로는 명목GDP 중

21) 부처예산의 회계관은 보통 각 부처의 행정차관이 맡게 된다.

公共支出의 비율을 낮추고 公共支出의 價値(value for money)를 지속적으로 향상시키는 것이다. 각 부처는 정책과 행정활동에 대한 상세한 검토와 분석을 통해서 특정업무가 어떻게 수행되는가에 대해서 效率性 檢討를 한다. 모든 새로운 정책은 정책평가구조를 가져야 하며, 최근에 수행된 정책은 특히 상세하게 감독된다. 이러한 방법에 의하여 검토된 최근의 정책으로는 교육정책과 고용정책을 들 수 있다. 일상적인 지출검토와 더불어 공공지출서베이의 한 부분으로서 이러한 작업이 추진된다.

#### 다. 中央政府 支出에 대한 監査 및 效率性 檢討

監査院(National Audit Office, NAO)은 정부부처 및 광범위한 공공단체의 지출감사 및 효율성 검토에서 중요한 기능을 한다. 영국의 감사원은 위상이 높고 獨立性이 상당히 강하다. 영국의 監査院長은 수상의 추천과 하원의 公共計定委員會의 동의를 거쳐서 하원의 요청에 따라 국왕에 의해 임명된다. 감사원장의 해임은 상하 양원이 모두 요청할 경우에 여왕만이 할 수 있도록 되어 있다. 감사원장의 봉급은 국고통합자금에서 직접 지불되며, 감사원 운영비용은 예산상에 별도의 항목으로 되어 있는 자금에 의해 충당된다. 그러나 감사원장이나 감사원의 다른 직원들은 공무원이 아니다.

감사원의 기능은 크게 監査業務와 效率性 檢討로 볼 수 있다. 기존에는 감사원의 임무는 결산 및 회계감사의 기능에 치중하고 있었다. 그러나 1983년의 감사원법에 따라 감사원은 회계감사는 물론이고, 公共支出의 價値에 대한 검토도 하게 되었다. 감사원은 부처와 소속공공단체의 공공지출의 가치에 대해서도 검토하고 의회에 보고서를 제출한다. 1994~95년에도 50개 이상의 공공지출의 가치 평가 보고서가 제출되었다.

중앙정부 지출의 效率性 檢討에서 중요한 역할을 하는 또 하나의 기

구는 내각부의 效率性 檢討팀이다. 이 조직은 1979년에 대처정권이 등장하면서 생긴 조직이다. 효율성 검토팀은 10명 미만의 인원으로 구성된 아주 작은 조직으로서 현재 절반 이상의 인원이 민간부문 출신이다. 이 기구의 역할은 모든 사안에 대한 효율성 검토보다는 主要 事案에 대해서 選擇的으로 效率性 檢討를 하고 있다. 비록 작은 조직이기는 하지만, 검토 결과를 수상에게 직접 보고를 하도록 되어 있기 때문에 그 영향력은 상당히 크다.

#### 라. 公共計定委員會

감사 및 효율성 검토에 대한 감사원의 보고서는 公共計定委員會에 提出되어 檢討된다. 公共計定委員會는 1861년에 처음 설치되었으며, 소속당을 불문하고 하원의 원로급 의원들로 구성되는 소위원회이다. 전통에 따라 위원장은 야당에서 나오며, 보통 전임 재무성 차관급의 경력을 가진 자가 하게 된다. 公共計定委員會의 조사는 주로 감사원장이 제기한 문제들에 국한되는 경우가 많으며, 최근에는 주로 公共支出의 價値에 관한 보고서에 기초하는 경우가 많다. 위원회의 청문회에 주로 증인으로 출석하는 사람은 회계관이나 부회계관, 감사원장이다.

聽聞會는 公共計定委員會의 위원회실에서 공개적으로 이루어지는 경우가 대부분이지만, 국가안보를 고려하여야 하는 상황에서는 비공개로 진행되기도 한다. 위원회 조사결과는 보통 본회의에 보고되고, 보고서의 형식으로 출판된다. 이에 대한 정부의 반응은 財務覺書(Treasury Minutes)의 형태로 발행된다. 公共計定委員會의 보고서와 재무각서에 관한 논의는 보통 의회에서 일년에 한번 정도 가을에 이루어진다.

#### 마. 地方政府와 公企業의 監査 및 效率性 檢討

잉글랜드와 웨일즈의 모든 지방정부에 대한 監査는 監査委員會

(Audit Commission)에서 수행한다<sup>22)</sup>. 監査委員會는 1982년의 地方 財政法(Local Government Finance Act)에 따라 1983년에 발족된 기관으로서, 일반적인 감사 이외에도 效率性 檢討, 즉 公共支出의 價 値에 대한 檢討를 행한다. 스코틀랜드의 지방정부에 대한 감사는 스코틀랜드地方監査委員會(Commission for Local Authority Accounts in Scotland)가 수행한다.

國有化產業과 기타 公企業에 대한 감사는 일반적으로 外部 民間機關에 의해 행해지며, 그 결과는 산업의 연간보고서 형태로 국회에 제출된다. 일부 國有化產業과 기타 공공교역단체의 효율성 검토는 獨占合併委員會(Monopolies and Mergers Commission)에 의해서 이루어진다.

---

22) 감사위원회의 기능에 대한 좀더 자세한 내용은 제VI장의 제5절에서 소개한다.

## VI. 租稅制度와 租稅支出

본장에서는 財政收入側面 및 租稅支出에 대해서 설명한다. 본 보고서는 주로 재정지출 측면에 초점을 맞추고 있지만, 조세제도에 대한 이해가 없이는 財政政策 전반을 이해하기 힘들다는 점을 감안하여 조세제도에 대한 내용을 포함하였다. 조세제도에 대한 설명은 간단히 하는 대신에 租稅收入 推移와 租稅政策에 대한 설명을 포함하였다. 租稅支出은 예산의 일부로 생각할 수도 있지만, 조세제도와 더불어 설명하는 것이 적절하다고 판단되어 본장에 포함하였다.

### 1. 租稅制度

영국에서는 전체 財政收入의 78%를 租稅收入이 차지하고 있으며, 나머지는 國民保險寄與金 收入, 國公債發行 收入 및 其他 稅外收入으로 구성되어 있다. 국민보험기여금은 조세적인 성격이 강하기 때문에 廣義의 意味의 조세에 포함하기도 한다<sup>1)</sup>. 그러나 국민보험기여금 수입은 일반 조세수입과 달리 별도로 관리 운영되고 있다.

영국의 간접세는 附加價値稅, 여러 종류의 特別消費稅(excise tax), 印紙稅, 關稅 등이 있으며, 직접세는 所得稅, 法人稅, 石油輸入稅, 相續稅, 資本利得稅가 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 영국의 조세는 永久稅와 年間稅로 나눌 수 있다. 間接稅는 보통 원칙적으로 세율이 자주 변하지 않는 永久稅이며<sup>2)</sup>, 直接稅는 보통 매년 세율이 변하는 年間

---

1) OECD 통계 등에서는 조세수입 통계를 사회보장부담을 포함한 경우와 포함하지 않은 경우 두 가지로 제공한다.

稅이다.

영국의 조세 관련 업무 중 직접세와 관련된 업무는 國稅廳에서, 관세를 포함한 간접세 관련 업무는 關稅·間接稅廳에서 관할한다. 자동차세는 交通省에서 징수하고 있으며, 대부분의 국민보험기여금은 社會保障部를 대신해서 國稅廳이 징수하고 있다.

## 가. 間接稅

### 1) 附加價値稅

附加價値稅(VAT)는 개인소득세 다음으로 큰 세수비중을 차지하며 일반정부세입의 약 17%를 점유하고 있다. 부가가치세의 납세의무자는 부가가치세법에 근거하여 등록된 사업을 영위하는 개인과 파트너쉽(partnership), 법인격 없는 단체, 법인, 기타의 단체이다. 세액산정은 매출세액에서 매입세액을 차감하는 방식을 따른다.

稅率은 標準稅率, 低稅率, 高稅率의 3가지가 있다. 대부분의 제품은 표준세율인 17.5%가 적용된다. 현재는 고세율이 적용되는 제품은 없으며, 저세율은 국내에서 생산된 연료와 동력에 대해서 적용되며 세율은 8%이다. Isle of Man이라는 특정 도서지역에서 부가가치세가 없이, 얼마전부터 새로이 도입되어 현재는 일부품목에 대해서만 5%의 세율로 부과되고 있다. 영국의 부가가치세는 1973년에 도입되었으며, 도입 당시 표준세율은 10%였다. 이후 8%로 떨어졌다가 15%로 인상되고, 1991년에는 현재의 세율인 17.5%가 되었다.

매출액이 일정액 이하인 사업자는 事業者登錄 義務가 없으며 부가가치세도 면제된다. 附加價値稅 免稅點은 1997년 11월 26일 이후에 4만 8천파운드이며, 부가가치세 등록면제자는 4만 6천파운드 이하인

---

2) 그러나 실제에 있어서는 최근 수년간 간접세의 세율도 상당히 자주 변하였다.

사업자이다. 그리고 부동산거래, 금융거래, 우편, 도박, 복권, 교육, 의료 및 복지서비스, 스포츠 및 예술활동 등에 대해서는 부가가치세가 면세되고 있다. 零稅率은 식료품, 상하수도, 책, 맹인 및 장애인용품, 가게 및 자선단체용 연료 및 전기, 거주용 빌딩의 건설, 방호빌딩, 특정한 국제서비스, 이동주택, 금, 지폐, 아동의류, 특수외류(근로자 보호용 등), 수출, 연료 및 동력, 공공교통기관, 의약품 및 의료기구, 특정 자선단체에 대한 기부 등에 적용된다.

## 2) 其他 間接稅 및 關稅

부가가치세 이외의 대표적인 間接稅로는 담배세, 酒稅, 燃料稅 등이 있다. 담배세는 쉐련 및 기타 담배제품을 대상으로 하며, 쉐련에 대한 담배세는 從量稅와 從價稅가 합쳐진 형태이고, 기타 담배에 대한 담배세는 從量稅이다. 최근 수년간 담배의 從價稅 부분은 거의 변동이 없었지만, 從量稅 부분은 지속적으로 인상되고 있어 담배에 대한 세율은 전반적으로 인상되고 있는 추세이다. 酒稅는 從量稅로서 양조장 또는 보세창고로부터 인출시 과세하며, 맥주, 증류주, 와인 등 주종에 따라 세율이 다르다. 사이다와 페리에 대해서도 주세와 유사한 형태의 소비세가 부과된다.

흔히 燃料稅(Fuel Duties, Fuel Tax)라고 불리는 조세의 정식명칭은 炭化水素石油稅(Hydrocarbon Oil Duty)로 되어 있다. 이는 석유제품에 대해서 과세되는 소비세이며 과세체계는 從量稅 구조를 가지고 있다. 그러나 명칭이 비록 탄화수소석유세이지만, 세율이 탄소함유량과 비례하지 않으므로 최근에 자주 논의되고 있는 炭素稅(Carbon Tax)의 개념과는 다소 차이가 있다. 최근의 세법개정에서 주세의 세율은 다소 인하되었으며, 탄화수소세의 세율은 지속적으로 인상되고 있다. 또한 賭博에 대해서 부과되는 賭博稅(Betting and Gambling Tax)도 있다.

최근에는 몇 가지 間接稅가 새로 도입되었다. 1994년에 10월 1일

부터 保險料稅(Insurance Premium Tax), 동년 11월 1일부터 航空旅客稅(Air Passenger Duty)가 도입되어 현재 부과되고 있다. 1996년 10월부터는 환경세의 일종인 쓰레기埋立稅(Landfill tax)가 도입되었다. 쓰레기매립세는 매립되는 쓰레기를 부과대상으로 하며, 종량세 구조로서 기본요율은 톤당 7파운드이다. 그러나 부과하지 않고 토질오염을 초래하지 않는 무해성 쓰레기에 대해서는 톤당 2파운드의 저율이 적용된다.

이외에도 기존에는 있었으나 폐지된 몇 가지 종류의 間接稅도 있다. 自動車稅(car tax)는 1992년 11월 12일에 폐지되었다. 農業稅(agricultural levies)도 1995년 7월 1일에 폐지되었고, 이제는 수입농산물에 대해서 부과되는 關稅만이 있다. 또한 성냥 및 라이터세(duties on matches and mechanic lighters)도 1993년 1월 1일에 폐지되었다.

關稅는 원래 외국으로부터의 수입품에 부과되지만, 1993년 1월부터는 EU 내에서 거래되는 물품에 대해서는 관세가 부과되지 않는다. 관세는 EU의 공동관세(EU's common customs)에 의해 통제를 받으며, 관세수입은 EU에 지불된다.

國家非住居稅(NNDR)도 넓게는 間接稅의 일부로 볼 수 있다. 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 비주거세율은 중앙정부에 의해서 정해지며 일정한 공식에 따라 지방정부에 다시 배분된다. 地方政府는 國家非住居稅의 徵收에 있어서 中央政府의 代理人으로서의 역할을 한다.

#### 나. 直接稅

영국의 直接稅는 크게 소득세, 법인세, 상속세, 자본이득세<sup>3)</sup>, 인지

3) 자본이득세는 보통 개인소득세와 법인세체계 내에서 종합과세되기 때문에 별도의 세금으로 보지 않는 경우도 있다.

세<sup>4)</sup>의 5개 항목으로 볼 수 있다. 이외에도 별도의 세목으로 石油收入稅(petroleum revenue tax)가 있지만, 이는 넓은 의미에서는 법인세에 포함되기 때문에 여기서는 별도로 열거하지 않는다<sup>5)</sup>.

## 1) 所得稅

個人所得稅는 세수비중이 가장 큰 세목이다. 개인의 납세액은 모든 종류의 과세소득을 합하여 공제액을 제한 후 누진적인 세율을 적용받는 累進綜合課稅 형태이다. 세율은 저세율, 기본세율, 고세율의 3단계로 과세되고 있으며 각종 인적공제 혜택을 부여하고 있다.

과세소득은 소득의 종류에 따라 6개 항목의 소득원으로 구분되며, 각각 A항(schedule A)부터 F항(schedule F)으로 불린다. A항은 토지와 건물로부터의 임대소득, B항은 사업성 산림소득, C항은 영국 정부나 외국정부가 발행한 국공채 및 공공채로부터의 소득이다. D항은 자영업자소득과 사업소득을 포괄하는 것으로서 다시 6개의 종으로 분류할 수 있다. 1종은 상업이익, 2종은 기타전문직의 이익, 3종은 이자소득, 4종은 해외민간 주식과 채권의 수익, 5종은 기타 해외소득, 6종은 기타소득으로 분류되어 있다. 그리고 E항은 근로소득과 연금소득, F항은 배당소득이다. 이 중 사업성 산림소득은 1988년의 세법 이후에는 거의 無用化되었다.

영국의 課稅所得 範圍는 우리나라의 경우보다는 훨씬 넓다. 일반적으로 과세소득으로 인정되는 현금소득은 물론이고, 현금지급과 유사한 성격을 가지는 現物惠澤(benefits in kind)도 課稅對象이 된다. 예를 들어 회사가 제공하는 차량, 회사에서 지급하는 연료비, 회사에서 제공하는 저울 또는 무이자 대부에 따른 혜택, 회사에서 제공하는 주택

4) 인지세는 인세라기보다는 물세의 성격이기 때문에 간접세로 볼 수도 있다. 그러나 영국에서는 인지세를 Inland Revenue에서 관리하고 있다.

5) Inland Revenue Statistics 등에서도 석유수입세는 법인세와 함께 처리하고 있다.

등이 모두 과세소득에 포함된다.

소득세의 징수시점은 소득의 종류에 따라 다르다. 소득 중 가장 큰 부분을 차지하고 있는 E항의 소득에 대해서는 보통 PAYE(pay as you earn)제도라 하여 원천징수되는 것이 보통이다. 이외에도 많은 金融所得에 대해서는 基本稅率로 源泉徵收되고 事後에 精算되는 것이 보통이다.

納稅義務者는 거주자와 비거주자로 나뉘어진다. 과세연도에 6개월 이상 영국 내에 거주하거나, 4년 연속 영국 내에 3개월 이상 거주하면서 정기적으로 영국을 방문하는 경우 租稅法上的의 거주자로 판정한다. 거주자는 국내외에서 벌어들이는 모든 소득에 대해서 납세를 하여야 하며, 비거주자는 영국 내에서 발생하는 모든 소득에 대해서 납세하여야 한다.

稅率 및 課稅區間은 아래의 〈表 VI-1〉에 정리되어 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 영국은 연간세법에 따라서 세율과 과세구간이 매년 변동된다. 연간세법에서 따로 변동하지 않는 해에는 지표화 방식에 따라 변동되는 것이 일반적이다. 또한 표에는 기본적인 소득공제에 대한 내용이 정리되어 있다. 소득세율의 장기적인 추이에 대해서는 다음 節에서 논의하기로 한다.

〈表 VI-1〉 個人所得稅 稅率

(單位：파운드)

세율과 과세소득	1994~95	1995~96	1996~97	1997~98
저세율 20%	0~ 3,000	0~ 3,200	0~ 3,900	0~ 4,100
기본세율 23%				4,101~26,100
24%			3,901~25,500	
25%	3,001~23,700	3,201~24,300		
고세율 40%	23,700~	24,300~	25,500~	26,100~

資料 : *Financial Statement and Budget Report 1995~96(1994)*, *FSBR 1996~97(1995)*, *1997~98(1996)*.

年金所得은 일반적으로 課稅對象이며, 社會保障手當 중에는 課稅對象인 경우도 非課稅對象인 경우도 있다. 실업급여 등은 과세소득으로 분류되는 데 반해, 가족수당(family credit)이나 아동수당(child credit)은 비과세소득으로 분류된다. 국민저축(national savings)에 대한 이자소득 등 일부 이자소득은 비과세된다. 免稅金融商品으로는 1인당 한 구좌만을 개설할 수 있는 TESSA(Tax Exempt Special Savings Account)와 PEP(Personal Equity Plan)의 두 가지가 있다.

控除에는 個人控除와 各種 控除가 있다. 〈表 VI-2〉에서는 현행 개인소득세제의 세율체계와 인적공제의 범위와 내용을 제시하고 있다. 개인소득에 대한 기본공제 이외에도 夫婦控除(married couple's allowance)가 있다. 부부공제는 기존에는 남편에게 우선권이 주어졌으나, 1993/94 회계연도부터는 부부 중 어느 쪽이라도 사용할 수 있으며 반반씩 나누어 사용하는 것도 가능하게 되었다.

〈表 VI-2〉 個人所得稅 基礎控除

(單位: 파운드)

	1994~95	1995~96	1996~97	1997~98
기본공제	3,445	3,525	3,765	4,045
부부추가공제	1,720	1,720	1,790	1,830
노령자(65~74세)				
기본공제	4,200	4,630	4,910	5,220
부부공제	2,665	2,995	3,115	3,185
노령자(75세~)				
기본공제	4,370	4,800	5,090	5,400
부부공제	2,705	3,035	3,155	3,225
노령자공제·소득상한	14,200	14,600	15,200	15,600
맹인	1,200	1,200	1,250	1,280

資料: *Financial Statement and Budget Report 1995~96*(1994), *FSBR 1996~97*(1995), *1997~98*(1996).

이외에도 住宅賦金(mortgage)에 대한 利子는 所得에서 控除된다. 일반주택은 물론이고, 이동식 주택이나 선상주택(boathouse) 등도 主居住 수단인 경우에 한해서는 그에 대한 주택부금의 이자가 소득에서 공제된다. 또한 1988년 이전에 지출한 주택수리비, 1988년 이전에 별거 또는 이혼한 배우자를 위하여 구입한 주택 등에 대한 대부분의 이자도 소득에서 공제된다.

稅額控除에는 個人所得稅額控除와 外國稅額控除가 있다. 個人所得稅額控除는 부부합산하는 경우, 노부부, 위자료, 미혼모 등에게 주어진다. 外國稅額控除는 외국에 납부된 세액에 대해 그에 해당하는 국내납부세액을 공제해 주는 것이다.

연금에 대해서는 일반적으로 이중과세를 피하기 위해 공적·사적연금을 불구하고 釀出段階에서는 非課稅하고 收斂段階에서는 課稅를 하는 원칙을 취해 왔다. 그러나 최근에는 점차적으로 연금각출시의 근로자 부담분에 대한 所得控除를 制限하는 방향으로 변화되고 있다. 그리고 기업연금 중에서 퇴직시 일괄지불되는 일시금은 일정범위 내에서 비과세된다. 기업연금이나 개인연금 중에서 소득공제가 허용되는 범위는 연령별로 다르기 때문에 매우 복잡하므로 여기서는 설명을 생략한다.

年金의 雇用主 負擔분에 대해서는 制限的으로 損金算入을 인정하고 있다. 公的年金의 경우에는 각출시 고용주가 납입한 부분은 전액 손금산입된다. 企業年金의 경우 고용주각출은 전액 손금산입되고 있으나, 일정수준 이상의 고소득 근로자를 위한 雇用主釀出은 손금산입되지 않는다. 個人年金所得도 일정한도액에 한하여 손비로 인정된다.

## 2) 法人稅

納稅義務者는 거주법인과 비거주법인으로 구분된다. 사업에 관계되는 관리 및 지배의 중심이 영국 국내에 있는 법인인 경우에는 居住法人이 되며, 全世界 所得과 資本利得(capital gain)이 과세대상이 된

다. 非居住法人인 경우에는 英國 國內의 支店 또는 代理店을 통한 사업 소득과 자산소득 및 자본이득만이 과세대상이 된다. 회사법에 의해서 설립된 회사, 신탁재단, 외국기업의 지점은 법인세 과세대상이 되지만 파트너쉽(partnership)은 개인으로 취급되므로 법인세 납부의무는 없다.

法人稅는 定率稅로서 현재 기본세율은 33%이다. 그러나 과세소득이 일정액 이상인 小規模法人에 대해서는 현재 낮은 세율이 적용된다. 기본세율은 최근 수년간 변하지 않았지만, 소규모법인에 적용되는 세율은 낮아지고 있다. 1995/96년에는 25%이던 소규모법인에 대한 세율은 1996/97년에는 24%로, 1997/98년에는 23%가 되었다<sup>6)</sup>.

영국에서는 법인의 배당과 관련하여 법인세와 개인소득세의 二重課稅(double taxation)를 防止하기 위해 임퓨테이션 시스템(imputation system)이라는 二重課稅 調整制度를 사용하고 있다. 일단 법인 단계에서는 배당분과 유보분을 구별하지 않고 33%로 과세한다. 그 대신 개인단계에서는 수취배당액에 20/80을 가산한 금액을 과세소득에 산입하여 산출한 세액에서 수취배당액의 20/80을 공제하고 과세한다. 법인에 대한 각종의 특별조치 때문에 실제로는 법인세를 납부하지 않음에도 불구하고 이중과세조정을 행하는 것을 방지하기 위하여, 개인에 대해 배당을 지불할 때에 세율의 20/80으로 豫納法人稅(advanced corporation tax)를 납세한다. 豫納法人稅는 본래의 법인세에서 세액공제된다.

성격상 법인세의 일종이기는 하지만 별도의 세목으로 石油收入稅가 있다. 이는 영국 또는 영국의 대륙붕에서 석유나 천연가스를 생산할 수 있는 허가를 받은 회사에 의해서 납부되는 세금이며<sup>7)</sup>, 일반 법인세와는 다른 세율이 적용된다. 石油收入稅의 세율은 1975년부터 1978년 사이에 45%이던 것이, 1979년에는 60%, 1980년부터 1982년

6) 법인세율의 변화추이에 대해서는 다음 節에서 다시 논의하기로 한다.

7) 이 외에도 특정 유전과 가스田(gas fields)의 생산가치에 따라 로열티를 지불하지만 이는 조세수입은 아니다.

사이에는 70%, 1990년부터 1993년 사이에는 75%로 점차적으로 인상되었다. 그러나 1993년 7월부터는 다시 50%로 인하되었다.

### 3) 相續稅

현행 상속세의 모태가 되는 遺產稅(estate tax)는 1894년에 도입되어 1974년까지 시행되었다. 유산세에서는 생전의 증여에 대해서는 과세하지 아니하고, 사망 전 일정기간의 資本移轉만이 사망시의 遺產과 함께 과세되었다. 遺產稅의 세율은 점차 인상되어 1949년에는 최고세율이 80%에 이르렀다. 1975년부터는 유산세를 폐지하고 資本移轉稅(capital transfer tax)를 시행하였다. 자본이전세가 이전의 유산세와 가장 다른 점은 증여자가 평생 동안 행한 모든 증여액을 누적 합산하여 누진세율을 적용한다는 것이다. 다만 配偶者間 재산의 無償移轉에 대해서는 완전 免稅하였다.

현행의 相續稅(inheritance tax)는 1986년 3월에 당시까지 시행되던 자본이전세가 폐지되면서 이를 대체하게 되었다. 현행의 상속세는 개인의 사망과 관련하여 이전되는 재산에 대하여 정부가 조세를 부과하는 遺產課稅型이다. 따라서 납세의무자는 피상속인(유산집행인)이 되지만 생전증여의 경우에 있어서는 그 증여를 취득한 자, 즉 受贈人이 納稅義務者가 된다.

현행 相續稅는 被相續人이 國內에 住所를 두고 있는 경우에는 해당 재산이 어디에 소재하고 있는지의 여부를 묻지 않고 피상속인의 모든 재산에 대하여 과세한다. 피상속인이 海外에 居住하고 있는 경우에는 國內 所在 財產에 대해서만 과세한다.

상속세의 稅率體系는 원칙적으로 상속재산가액의 40%로 고정되어 있는 單一稅率體系를 유지하고 있으나, 실제로는 상속과 증여를 연계하여 증여자의 생존연수에 따라 상이한 상속세율을 적용하고 있다.

상속세의 각종 공제제도는 基礎控除, 配偶者控除, 債務 및 葬禮費控除의 3가지로 나눌 수 있다. 배우자공제는 배우자간 재산의 무상이

전은 그것이 상속이든 증여든 관계없이 완전 면세하고 있다. 이를 配偶者免稅(spouse exemption)라고 한다. 그 외에 채무 또는 실제 사용한 장례비용 및 상속재산의 관리와 관련하여 실제로 발생한 관리비용은 전액 공제된다. 이외에도 자선단체, 국가기관, 피용자 기금 및 등록주택협회에의 증여 및 상속은 전액 비과세된다.

정부는 상속세의 부담을 줄이려는 노력을 하고 있으며, 장기적으로는 여건이 허락되면 相續稅 廢止를 目標로 하고 있다. 최근 수년간 상속세 세율에는 변화가 없었지만, 상속세의 免稅點은 引上되고 있다. 1996년 4월 6일 이전에는 15만 4천파운드이던 상속세율이 이 시기에 20만파운드로 인상되었고, 1997년 4월 6일부터는 다시 21만 5천파운드로 인상되었다. 이러한 상속세 면세구간의 인상속도는 물가인상률보다 훨씬 빠른 것이다.

#### 4) 資本利得稅

資本利得에 대해서는 個人 및 法人所得稅 體系 內에서 綜合課稅한다. 연간공제액 5,800파운드를 초과하는 순자본이득을 다른 소득과 합산하여 개인소득세로 종합과세한다. 실질자본이득을 계산하기 위해 小賣物價指數를 사용하여 보유기간의 物價上昇控除(indexation allowance)를 허용한다. 납세의무자는 국내외에 소재한 모든 재산의 처분·양도차익을 실현한 개인이며 세율은 超過累進稅率構造이다.

主住居住宅에 대한 資本利得은 일정범위 내에서 非課稅된다. 이외에도 자동차, 삼림, 창업투자주식, 해외지출용 외화, 복권수입, 적격생명보험의 만기 또는 해약반려금, 전환불능의 파운드 표시 사채, 자선단체에 대한 기부자산, 저축증서(national savings certificate) 및 할증채권(premium bond) 등의 자본이득은 면세된다. 순자본손실의 타소득에 대한 상계는 허용되지 않고, 단지 미래의 자본이득에 대해 이월공제할 수 있다.

## 5) 印紙稅

印紙稅는 토지, 건물, 기타 재산을 販賣할 경우나 토지나 건물에 대한 새로운 賃貸契約을 할 경우에 부과되는 조세이다. 전에는 稅率이 자산가치에 따라 差等化되어 있었다. 그러나 1993년 3월 16일 이후에는 6만파운드 이하인 자산의 이전에 대해서는 인지세가 면제되며, 6만파운드 이상인 자산의 이전에 대해서는 1%의 定率稅로 부과된다<sup>8)</sup>. 재산을 팔지 않고 현물 형태로 처분하는 경우에도 인지세는 부과된다. 이때의 과세기준은 재산의 市價를 기준으로 한다. 자선단체에 현물 형태로 자산을 기부하는 경우에는 1982년부터 1985년까지는 인지세가 면제되었으나, 현재는 보통의 재산처분과 마찬가지로 인지세를 납부하여야 한다. 기타 여러 문서에 대해서 50펜스의 정액으로 인지세가 부과된다.

기존에는 인지세의 범위가 현재보다 넓었으나, 현재는 많은 부분에 대한 印紙稅가 廢止되었다. 회사가 자본을 증자하는 경우에도 1%의 인지세가 부과되었으나, 1988년 3월 15일부터 폐지되었다. 1990년 1월 1일 이전에는 보험가입에 대해서도 1천파운드의 보험 가입액마다 50펜스씩의 印紙稅가 있었으나 더 이상 부과되지 않는다.

이외에도 印紙稅는 아니지만 準印紙稅(stamp reserve tax)라는 것이 있다. 이는 인지세의 부과대상이 아닌 일부 주식에 대한 과세를 목적으로 하여 1986년에 도입되었다. 부과 대상이 되는 것은 주식거래계정 내에서의 株式賣買 등이다.

## 다. 國民保險寄與金

國民保險寄與金은 엄밀한 의미에서는 조세는 아니지만, 모든 근로자

8) 6만파운드 이상의 자산이 경우에는 6만파운드 초과분이 아니라 전체 가격의 1%에 대해서 부과된다.

〈表 VI-3〉被雇傭者 國民保險料

(單位: 파운드, %)

주 당 소 득	기 여 율	
	피 고 용	사 용 자
~ 62(61)미만	0	0.0
62 ~ 109.99	£62(61)의 2%와 £62(61)~465(455)에 해당하는 소득의 10%	3
110 ~ 154.99		5
155 ~ 209.9		7
210 ~ 465(455)		10(10.2)
465 ~		10(10.2)

註: 표의 수치는 1997~98 회계연도, ( ) 안의 숫자는 1996~97 회계연도에 해당되는 수치임.

資料: FSBP 1997~98(1996), FSBP 1995~97(1996).

가 강제적으로 납부하여야 한다는 점, 그리고 혜택과 각출의 수준이 일치하지 않는다는 점을 고려할 때 다분히 조세적인 성격을 가지고 있다. 국민보험기여금은 다음과 같은 4개의 徵收群으로 분류되어 징수되고 있다. 1種은 모든 피용자, 2種은 저소득 자영업자, 3種은 연금수급을 위한 임의 가입자, 4種은 고소득 자영업자이다. 4種은 2種에 추가하여 징수된다. 이 가운데 1種과 4種의 기여금은 所得比例構造이며, 2種과 3種은 定額寄與金을 내고 있다.

1종의 기여금 수준은 〈表 VI-3〉에서 보는 바와 같다. 고용자 부담분의 요율이 10.2%에서 10%로 떨어진 것에 대한 추가적인 재원은 쓰레기매립세의 수입으로부터 충당된다. 1종과는 별도로 1A종이라는 것이 있다. 이는 고용자가 피용자에게 회사차량을 지급하거나 연료비를 보조할 경우 이러한 가치에 대해서도 10%에 해당되는 사회보험기여금을 납부하여야 한다. 이는 피용자의 기여금 산정에서는 적용되지 않는다.

한편 2종은 1996/97년에는 6.05 파운드, 1997/98년에는 6.15 파운드의 정액을 납부하게 된다. 다만 소득이 3,430 파운드 이하인 경우에

는 면제된다. 자영업자의 경우에는 6,860파운드 초과분과 2만 3,600파운드 사이의 이익에 대해서는 이익의 6%를 4종으로 납부하게 된다. 1997년부터는 7,010파운드와 2만 3,600파운드 사이의 이익의 6%에 대해서 납부하게 된다. 그리고 3종은 무직자에게 적용되며, 소득과 무관하게 일정액을 납부하여야 한다. 1996/97년에는 5.95파운드이고 1997/98년에는 6.05파운드이다. 1996/97년의 국민보험기여금의 총수입은 474억파운드였다. 1종과 4종은 국세청에서 징수를 대행하며, 2종과 3종은 사회보장부의 징수국에서 징수한다.

## 2. 租稅收入 推移와 租稅政策

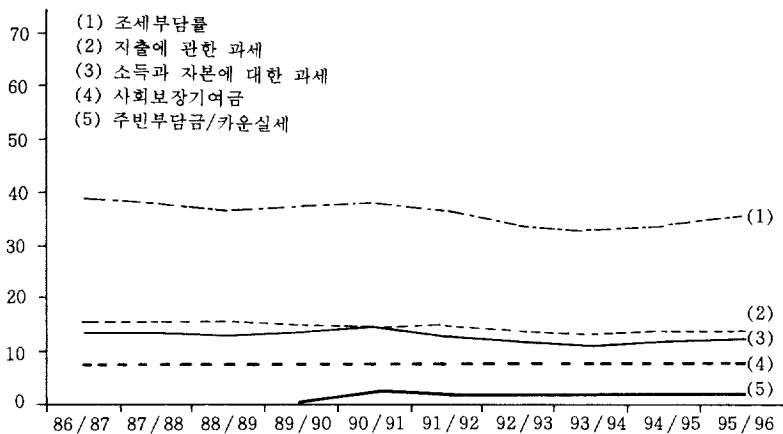
### 가. 最近의 租稅收入 推移

[圖 VI-1]은 각 세액이 GDP에서 차지하는 비율이 최근 10년간 어떻게 변화되어 왔는지를 보여주고 있다. 租稅負擔率은 1986/87년에 37%이던 것이 1992/93년과 1993/94년에는 34%로 떨어졌다가, 1995/96년에는 租稅負擔率이 36%로 다시 증가하였다. 최근에 租稅負擔率이 다시 증가한 것은, 전반적으로 조세부담을 낮추고자 하는 보수당의 정책에도 불구하고 사회적인 여건의 변화로 인해 財政支出 要求가 증가하였기 때문이다. [圖 VI-1]은 또한 性質別 租稅收入의 GDP對比 比率를 나타내고 있다. 최근 10년간의 조세수입에 관한 패턴 중에서 가장 눈에 띄이는 것은 지출에 대한 조세가 지속적으로 소득과 자본에 대한 과세보다 높은 수준으로 유지되었다는 것이다.

[圖 VI-2]는 所得에 대한 課稅를 個人所得으로 나눈 比率의 추이를 나타내고 있다. 또한 소득에 대한 과세를 그 내용에 따라 소득세, 사회보장기여금, 주민부담금 및 카운실세로 구분하여 각각을 소득대비 비율을 나타내고 있다. 개인소득대비 소득과세의 비율은 1986/87년에 약 20% 정도였으나, 1990/91년에는 22% 수준으로 증가하였다가

[圖 VI-1] 稅收入의 GDP對比 比率

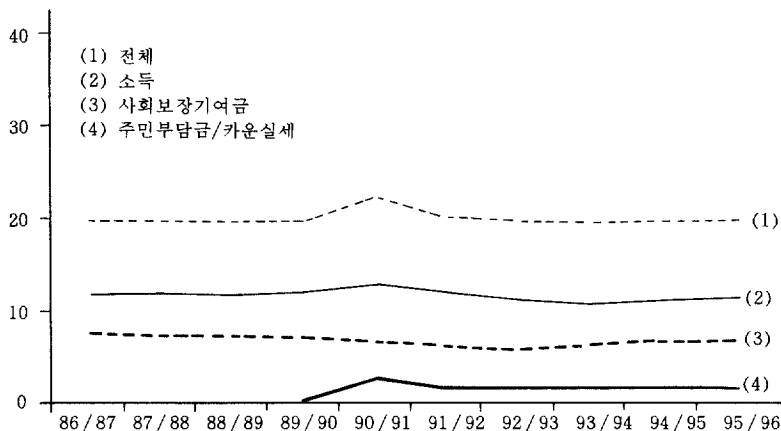
(單位: %)



資料: Public Finance Trends 96.

[圖 VI-2] 個人部門 直接稅負擔의 變化

(單位: %)



註: 개인소득대비 비율로 표시.

資料: Public Finance Trends 96.

〈表 VI-4〉 一般政府收入

(單位：백만파운드, %)

	1991/92	일반정부 수입대비	1995/96	일반정부 수입대비
국세청수입				
소득세	57,493	25.87	68,096	25.30
법인세	18,263	8.22	23,569	8.76
석유류수입세	-216	-0.10	947	0.35
자본이득세	1,140	0.51	806	0.30
상속세	1,299	0.58	1,558	0.58
등록세	1,697	0.76	2,022	0.75
기타	1	0.00	0	0.00
국세청 총수입	79,676	35.85	96,996	36.04
부가가치세	35,626	16.03	43,089	16.01
연료세	10,802	4.86	15,455	5.74
담배세	6,289	2.83	7,288	2.71
주세	1,742	0.78	1,653	0.61
포도주세	924	0.42	1,187	0.44
맥주세	2,325	1.05	2,642	0.98
사이다세	74	0.03	134	0.05
도박 및 복권세	1,053	0.47	1,574	0.58
자동차세	1,240	0.56	0	0.00
관세	1,732	0.78	2,328	0.86
농업세	194	0.09	149	0.06
항공여객세	0	0.00	343	0.13
보험세	0	0.00	635	0.24
기타	16	0.01	0	0.00
관세 및 간접세청 총수입	62,017	27.90	76,477	28.42
차량세	2,933	1.32	4,017	1.49
유전면허수입	556	0.25	557	0.21
지방정부사업레이트	13,900	6.25	13,376	4.97
기타조세 및 면허수입	5,253	2.36	6,161	2.29
총조세 및 면허수입	164,335	73.93	197,584	73.41
사회보장수입금	36,306	16.33	44,522	16.54
지방부담금/카운실세	7,417	3.34	9,668	3.59
이자 및 배당금	5,546	2.50	5,490	2.04
사업잉여 및 렌트	4,101	1.84	5,168	1.92
기타수입	4,574	2.06	6,708	2.49
일반정부수입	222,279		269,140	

註：현금기준이며, 반올림 때문에 각 항목의 합계와 일치하지 않을 수 있음.

資料：Public Finance Trends 96.

1994/95년과 1995/96년에는 다시 20%의 수준으로 낮아졌다. 1990/91년에 소득과세가 증가하는 것은 주민부담금 및 카운실세가 도입된 데 따른 것이다. 그러나 최근에는 개인소득세와 사회보장기여금이 인하함에 따라, 소득에 대한 전체적인 과세의 부담은 다시 1986/87년 수준으로 떨어졌다.

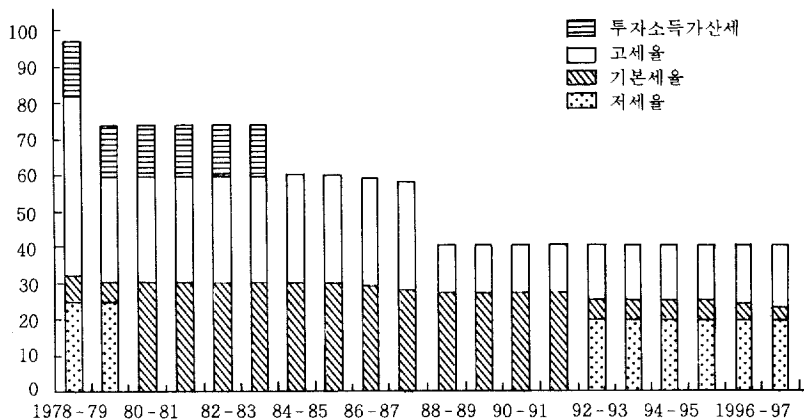
財政收入에 대한 좀더 구체적인 내용은 〈表 VI-3〉을 통해서 볼 수 있다. 이 표에서는 조세수입은 물론이고 稅外收入을 포함한 전체에서 차지하는 재정수입의 금액 및 비율을 정확하게 볼 수 있다. 그러나 지면의 제약상 1990/91년과 1995/96년의 두 시점에서의 재정수입만을 나타내고 있어, 그 추이를 정확히 파악하기는 힘들다. 다만 전체 租稅收入 또는 전체 財政收入 중에서 間接稅(관세 포함)가 차지하는 비율이 증가한 것은 쉽게 알 수 있다. 이는 최근 수년간의 영국의 조세정책이 조세로 인한 왜곡을 줄이는 데 목표를 두었고, 直接稅보다는 상대적으로 적은 왜곡을 유발하는 間接稅에 置重하였기 때문이다.

#### 나. 一部 直接稅의 稅率 推移

앞에서 보았듯이 전체적인 직접세의 세부담은 지난 10년 동안 크게 변동하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 일부 直接稅의 限界稅率의 變化는 매우 두드러지게 나타난다. [圖 VI-3] 및 [圖 VI-4]에 개인소득세의 세율과 법인세의 세율의 변화가 나타나 있다. 개인소득세의 경우 대처정권이 들어서기 이전에 투자소득에 대한 가산세를 포함한 最高限界稅率이 90% 이상이던 것이 최근에는 40%로 인하되었다. 이와 같은 세율의 감소는 1980년대 중반 대부분 선진국의 세계개편 방향과 마찬가지로, 영국에서의 세계개편도 限界稅率을 引下하고 그 대신 租稅減免을 縮小하여 課標를 넓히는 방향으로 추진되었음을 시사한다.

[圖 VI-3] 所得稅率의 變化

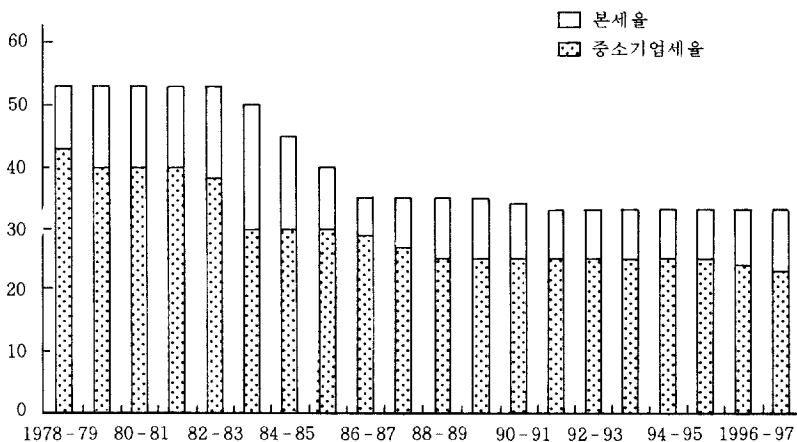
(單位：%)



資料：FSBR 1997~98(1996).

[圖 VI-4] 法人稅率의 變化

(單位：%)



資料：FSBR 1997~98(1996).

이와 같은 세율의 감소는 개인소득세에 국한되어 있는 것이 아니다. 개인소득세의 경우보다 정도가 덜하기는 하지만 法人稅의 稅率도 상당히 인하되었다. 대체정권이 등장하기 전에는 법인세의 세율이 50% 이상이던 것이 점차적으로 인하되어 이제는 33%로 떨어졌다. 최근에는 법인세의 기본세율은 바뀌지 않았지만, 소규모기업에 대해서 적용되는 법인세율이 인하되었다. 1995/96 회계연도에는 25%이던 소규모기업에 대한 세율이 1996/97 회계연도에는 24%로, 1997/98 회계연도에는 23%로 인하되었다.

#### 다. 最近의 租稅政策

최근의 예산보고서(FSBR)에 나온 조세정책의 구체적인 목표를 열거하면 다음과 같다. 公共支出의 엄격한 統制를 통해서 가능한 한 租稅負擔率을 낮춘다. 특히 소득과 사업이익에 대한 限界稅率을 낮추어서 勤勞意慾을 고취하고 事業과 投資에 대한 動機를 향상시킨다. 세율을 낮게 하고 경제에 대한 왜곡을 최소화하기 위해서 課標(tax base)를 넓게 한다. 세부담을 所得으로부터 消費로 전환한다. 租稅行政을 簡素化하고 脫稅를 방지하며 납세자의 納稅順應을 제고한다. 경제에 대한 왜곡을 최소화하고 영국경제의 경쟁력을 유지하면서 세수입을 확보한다.

이러한 목표를 달성하기 위해서 1997/98년 예산은 所得稅率의 引下, 法人稅率의 引下, 相續稅負擔의 引下, 課標의 維持, 租稅行政의 簡便化, 環境改善을 위한 정책 패키지, 영국기업의 경쟁력을 유지할 수 있도록 왜곡이 작은 조세를 통한 세수증대의 모색 등의 정책을 제시하고 있다. 구체적인 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 소득세 기본세율이 1996/97년의 24%에서 1997/98년에는 23%로 引下되었다. 그리고 저세율이 적용되는 소득구간을 200파운드 인상하였는데 이는 물가상승을 고려하여 지수화하는 폭인 100파운드보다도 100파운드

더 큰 폭으로 인상된 것이다. 또한 個人所得控除와 老人控除도 각각 280파운드와 310파운드 인상하였는데, 이것도 지수화에 따른 것보다 더 큰 폭의 인상이다. 기타 소득공제도 전반적으로 인상되었다.

정부는 상속세율을 점차적으로 낮추고 궁극적으로 세수여건이 허락하는 시기에는 상속세를 완전히 폐지하겠다고 약속한 바 있다. 이러한 원칙을 반영하여 1997/98년 예산에서는 相續稅의 免稅點을 20만파운드에서 21만 5천파운드로 인상하였다. 최근에는 법인세의 세율 자체는 바뀌지 않았지만, 小規模企業에 대해서 적용되는 法人稅率은 인하되었다. 1995/96년 회계연도에는 25%이던 소규모 기업에 대한 세율이 1996/97 회계연도에는 24%로, 1997/98 회계연도에는 23%가 되었다.

이에 반해 特別消費稅는 전반적으로 인상되었다. 1997/98 회계연도에 酒稅는 거의 변화가 없으나, 담배세는 평균 7% 인상되었고, 연료에 대한 세금도 상당폭 인상되었다. 연료에 대한 세금은 세부담을 직접세에서 간접세로 전환하려는 목적과 소비억제를 통해서 대기오염을 줄이려는 목적을 동시에 갖고 있다. 인상률은 油種에 따라 약 6.5% 내지 7.5% 정도이다. 이외에도 보험료세는 1997년 4월 1일부터 2.5%에서 4%로 인상되었다. 항공여객세도 국내항공(EC지역 포함)의 경우에는 5파운드에서 10파운드로, 국제선의 경우에는 10파운드에서 20파운드로 인상되었다.

이와 같이 直接稅 부담을 줄이는 반면에 間接稅 부담을 늘림에 따라 전체 조세 중에서 직접세가 차지하는 비중은 계속 떨어질 것으로 보인다. 1978/79년의 예산에서는 전체 조세 중에서 직접세의 비중이 57%이던 것이, 1997/98년 예산에서는 46%로 낮아질 것이다.

1996년 10월부터 쓰레기매립세가 도입되었다. 이로부터의 세수입을 이용하여 국민보험기금의 고용주 기여분을 1997년 4월부터 0.2% 낮출 수 있게 되었다. 이외에도 1996년 4월 6일부터 은행이자 등의

貯蓄利子에 대해서 적용되는 세율은 기본세율이 적용되는 소득계층의 사람이라 하더라도 20%의 低稅率로 課稅되도록 하였다. 이는 중산층의 貯蓄을 增大하기 위한 방안이다.

### 3. 租稅支出豫算

#### 가. 概 要

영국에서 조세감면에 대한 목록이 처음 등장한 것은 1979~80년의 公共支出에 관한 白書(Public Expenditure White Paper)에서이다. 이는 1978년에 하원의 支出委員會(Expenditure Committee)에서 “미래의 백서는 공공지출과 관련된 조세에 관한 정보를 포함하여야 한다”는 권고에 따른 결과이다. 이보다 앞서 제이(Peter Jay)와 브리턴(Samuel Brittan)이 1971년에 지출위원회에서 조세지출의 필요성을 역설하였으나, 1978년까지 영국의 세제당국은 조세지출의 개념 자체에 대해 부정적 입장을 견지하여 오다가, 1978년에 이르러 하원 지출위원회의 압력에 굴복하였다.

그러나 영국에서는 조세지출에 대한 보고서를 반드시 작성하여야 할 法的인 根據는 없으며, 조세지출에 대한 목록이 예산편성과정과 직접적으로 연계되어 있지는 않다. 즉 조세지출항목의 目錄을 作成하고 가능한 경우에는 項目別 數値를 추정하지만, 이것은 議會가 豫算을 檢討함에 있어서 예산에 대한 전반적인 윤곽을 파악하는 데 도움을 주기 위한 것이다.

조세감면에 대한 내용을 담은 보고서는 매년 작성된다. 1993년부터 통합예산으로 전환됨에 따라 이제는 여름에 보고서가 발간된다. 이 목록은 전년도의 費用 推定에 대한 修正値와 당해연도의 豫備推定値를 보여준다. 어떤 조세감면의 비용은 국회질의 등 개별적 요구에 따라 연중에 수정된다.

#### 나. 租稅支出 報告書의 構造

조세지출에 대한 목록이 포괄하는 범위는 처음 도입된 이래 1992년 까지 크게 바뀌지 않았다. 다만 1993년부터는 附加價値稅와 國民保險에 대한 減免까지 포함시키고 있다. 조세지출 및 조세감면에 대한 내용은 그 성격에 租稅支出(tax expenditure), 構造的 減免(structural relief), 支出 및 構造的 性格의 租稅減免(reliefs with tax expenditure and structural relief)의 항목으로 구별하고 있다. 목록은 이러한 3개의 범주 내에서 세목별로 조세감면 내용을 열거하고 있다.

#### 다. 租稅支出의 定義

어떤 조세감면은 특정집단을 돕거나, 또는 특정행위나 제품의 사용을 장려하려는 것이 목적이다. 그러한 조세감면은 많은 경우에 있어서 공공지출에 대한 대체효과가 있기 때문에, 이러한 종류의 조세감면은 租稅支出로 분류된다. 또한 어떤 종류의 조세감면은 조세제도에 내재되어 있는 성격의 것들이기 때문에 이를 構造的 減免이라 한다. 예를 들어, 소득창출 과정에서 필요한 경비성 지출에 대한 보상적인 성격의 것들, 조세의 광범위한 소득재분배 목적을 반영하는 것들, 또는 조세 행정을 단순화하기 위하여 고안된 것들이 모두 그러한 것들이다. 실제로는 구조적 감면과 조세지출은 명확히 분리하기 힘들며, 실제로는 조세지출적 성격과 구조적 감면의 성격이 混在하는 性格의 減免들이 다수 있다. 이러한 항목들을 적절히 구분하기 위해 세번째 범주인 支出 및 構造的 減免이 1993년에 도입되었다.

構造的 減免은 稅法을 基準으로 하여 계산된다. 소득세의 경우에 명목소득에는 귀속소득은 포함되지 않지만, 이자소득 등의 소득은 모두 포함된다. 법인의 경우에는 이자소득을 제외한 광범위한 소득이 명목소득이 된다. 각 조세감면은 조세체계가 다른 측면에서는 변하지 않는

다는 가정하에 분리하여 계산한다.

職業年金과 個人年金에 대한 租稅減免 費用도 목록에 포함된다. 이전에는 직업연금, 고용자의 기여금, 고용주의 기여금, 투자소득과 연금 가입자에 대한 일괄지급의 네 가지 항목으로 나누어서 비용을 계산하였다. 그러나 1991년에 새로운 방식이 도입되었으며, 이전의 방식과 현재의 방식에서의 수치를 비교하기는 매우 힘들다.

법인세에 있어서 標準減價償却控除(standard depreciation allowances)는 구조적 요인과 조세지출 요인을 모두 가진 것으로 볼 수 있다. 個人稅와 法人稅의 統合에 따른 支出도 租稅減免 費用의 一部分으로 해석된다.

附加價値稅의 경우에는 單一稅率을 基準으로 하여 費用이 계산된다. 零稅率은 租稅支出로 해석될 수 있다. 부가세의 감면과 관련하여 구조적 감면으로 분류할 수 있는 항목도 있으며, 부가세 면제는 보통 조세지출적 측면과 구조적 측면의 두 가지 요소를 모두 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

## 라. 租稅支出의 推定

감면비용은 목록에 특별히 표시되어 있는 경우를 제외하고는 積立基準(accruals basis)으로 계산되는데 일반적으로 징수 가능하였지만 징수하지 않은 세수를 기준으로 하여 산출된다. 이러한 방법은 특정조항을 폐지하는 경우의 세수변화와 반드시 일치하지는 않는다. 그 이유는 특정조항을 폐지하는 경우에는 행태의 변화로 인해서 세수의 감소를 가져올 수도 있기 때문이다.

租稅減免의 費用은 다양한 방법으로 계산된다. 개인단위의 과세와 부부단위의 과세의 차이를 계산하기 위해서 모델을 활용하였고 일부는 국민계정 자료 또는 조세행정에서 얻은 자료를 이용하여 계산된다. 이 중에는 그 추정치가 잠정적이고 오차의 범위가 큰 경우도 있으며, 이

런 경우에는 목록에서 별도로 표시한다. 어떤 경우에는 기존에 자료의 부족으로 계산할 수 없던 것에 대한 추정치가 새로이 목록에 나타나기도 한다. 조세감면의 비용을 추정하는 방법은 정기적으로 검토되고 있다.

#### 마. 租稅支出報告書의 活用

租稅減免에 대한 목록은 매년 예산안이 작성되기 몇달 전에 발표된다. 이는 의회와 국민들이 조세감면을 통한 공공지출의 비용을 이해하고 연간예산에 대해 적절한 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하기 위해서이다. 논의는 주로 특정한 정책과 관련하여 이루어진다. 연금의 경우에는 추정에 대한 성격과 추정의 목적에 대한 점이 주로 논의된다. 조세지출에 관련된 논의가 자주 일어나는 다른 분야 중의 하나는 주택에 대한 지원이다. 그러나 일반적으로 조세지출에 대한 수치는 논의의 출발점에 불과하다.

최근 3년간의 조세지출에 대한 추정치가 <表 VI-4>~<表 VI-6>에 나타나 있다.

<表 VI-5> 稅目別 租稅支出의 推定值

(單位: 백만파운드)

부문별 조세지출	1993~94	1994~95	1995~96
소득세			
감면			
직업연금	7,400	7,100	7,200
개인연금에 대한 기여금	1,600	1,700	2,000
주택부금이자	4,300	3,500	2,800
기타	1,535	1,360	2,215
면세			
고용종료시 지불 중 일정액 면세	1,300	1,000	—
기타	1,625	1,770	2,215

〈表 VI-5〉의 繼續

부분별 조세지출	1993~94	1994~95	1995~96
자본이득세	960	920	600
상속세	225	240	395
취득세	2,200	2,600	2,100
국민보험기여금	810	210	150
부가세			
영세율 : 음식	6,800	7,150	—
주택건설	1,850	1,950	—
기타	8,500	7,500	—

註 : ‘—’ 표시는 자료가 없음을 나타냄.

資料 : *Inland Revenue Statistics 1995*, OECD(1995).

〈表 VI-6〉 稅目別 構造的 減免 推定值

(單位 : 백만파운드)

	1993~94	1994~95	1995~96
소득세			
각종 공제	25,400	25,900	26,700
소득세와 법인세			
이중부과 방지제도	2,400	2,400	3,500
법인세	100	100	100
국가보험기여금			
직업연금과 개인연금에 외주계약에 대한 조세 환급	7,600	7,300	—
부가세(환급)			
지방정부와 북아일랜드 비상업적 구매	3,250	3,450	—
BBC의 비상업적 구매	150	150	—
중앙정부와 보건당국의 외주계약 서비스	650	700	—

註 : ‘—’ 표시는 자료가 없음을 나타냄.

資料 : *Inland Revenue Statistics 1995*, OECD(1995).

〈表 VI-7〉 支出 및 構造的 性格의 租稅減免 推定值

(單位：백만파운드)

	1993~94	1994~95	1995~96
소득세			
기혼자공제	4,600	3,500	2,700
연령에 관련된 공제	650	750	950
편부모가족에 대한 추가공제	300	250	200
면제			
아동수당(편부모 수혜자 포함)	600	600	700
기타	1,460	2,110	2,340
소득세와 법인세			
자본허용	14,900	14,700	15,200
법인세			
중소기업 법인세 저율과세	800	1,000	1,050
자본이득세			
공제와 환급(1982년 기준 지수화)	850	850	900
면제			
개인 자본이득(5,800파운드까지), 신탁자본이득(2,900파운드까지)	300	300	300
사망으로 인한 미실현 자본이득	450	450	425
석유수입세	1,330	765	1,065
상속세	5,000	5,150	5,450
취득세	280	310	260
국가보험기여금			
자영업자의 저율기여금	1,600	1,700	—
부가가치세	3,900	4,100	—

註：‘—’ 표시는 자료가 없음을 나타냄.

資料：Inland Revenue Statistics 1995, OECD(1995).

## Ⅶ. 地方財政

본장에서는 一般政府의 한 부분인 地方政府의 支出 및 收入과 관련된 내용들에 대해서 살펴본다. 영국에서는 地方政府의 개정 가운데 상당한 부분을 中央政府로부터의 補助金에 依存하고 있으며, 그 규모는 더욱 커지고 있다. 따라서 地方財政調整制度는 매우 중요한 의미를 갖는다. 지방재정에 대한 전반적인 설명과 더불어 지방정부의 效率性を 提高하기 위한 개혁 내용에 대해서도 소개한다.

### 1. 地方政府 收入과 支出

#### 가. 地方政府 支出

地方政府의 支出은 一般政府 支出의 약 25% 정도를 차지한다. 1995/96 회계연도에 지방정부의 부채이자를 포함한 경상지출과 자본지출의 합계는 78억 8천만파운드에 이른다. 이러한 재원의 약 80% 정도는 중앙정부로부터 조달되며, 그 밖의 재원은 지방세와 임대료, 수수료 등의 세외수입을 통해서 마련된다. 국세인 國家 非住居레이트(national non-domestic rates)의 수입은 지방정부로 양여되며, 이외에도 중앙정부는 경상지출과 자본지출에 대한 교부금을 통해서 地方財政을 지원한다.

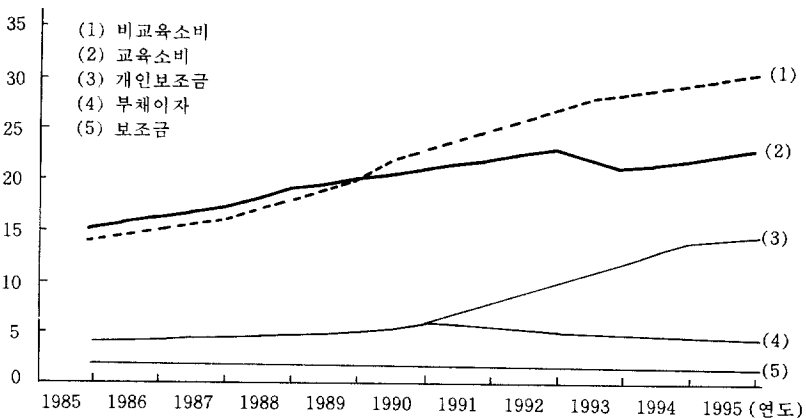
중앙정부와 지방정부의 기능 배분이라는 측면에서 볼 때, 지방정부의 지출은 크게 두 가지 범주로 나눌 수 있다. 하나는 일반적인 地方政府의 機能을 수행하기 위한 支出이며, 다른 하나는 중앙정부로부터 委任받은 사업에 대한 지출이다. 賃貸料 補助金(rent allowance)이나

強制支拂獎學金(mandatory student awards) 등은 후자의 범주에 속하며, 이러한 사업은 사실상 중앙정부의 사업을 지방정부가 부분적으로 委任받은 것이다. 이러한 사업에 대한 지출은 중앙정부로부터의 特定交付金에 의해서 재원의 전부 또는 거의 대부분이 조달되기 때문에 地方財政에 거의 영향을 미치지 않는다.

아래의 [圖 VII-1]는 최근 10년간의 地方政府 支出을 機能別로 구분한 것인데 몇 가지 두드러지게 나타나는 점을 볼 수 있다. 첫째는 교육지출이 1993/94년에 감소한 것이다. 이는 잉글랜드의 6번째 대학에 대한 책임이 지방정부의 관할로부터 중앙정부가 관할하는 追加教育財源카운실(Further Education Funding Council)로 전환되었기 때문이다. 둘째는, 1990년 이후 個人補助金 支出이 크게 증가한 것이다. 이러한 패턴이 나타난 가장 큰 요인은 주택에 대한 지원이 증가하였기 때문이다. 셋째는, 1990년대에 들어서 지방정부의 負債에 대한 利子支出이 감소한 것이다. 이는 1980년대부터 중앙정부가 지방정

[圖 VII-1] 地方政府의 支出

(單位：10억파운드)



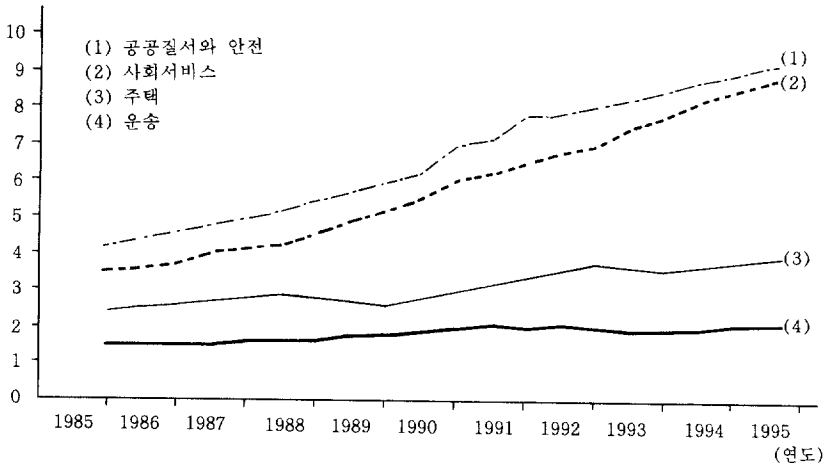
資料：Public Finance Trends 96.

부의 부채를 줄이기 위해 지속적으로 노력한 결과 1990년대에 들어와서 지방정부의 부채수준이 떨어지고 있기 때문이다.

[圖 VII-2]는 지방정부의 지출을 좀더 구체적으로 보기 위해서 지방정부지출 중에서 교육과 일반서비스를 제외한 최종소비지출을 나타낸 것이다. 가장 두드러진 것은 최근에 사회서비스와 치안에 대한 지출이 대폭적으로 증가하고 있는 것이다. 사회서비스에 대한 지출은 계속적으로 증가 추세를 보이고 있으며, 특히 1993년에 地域看護(care in the community)프로그램의 도입에 따라 급격히 증가하였다. 이 프로그램은 전에는 중앙정부가 거의 전적으로 책임지고 있던 환자간호에 대한 역할을 상당부분 지방정부가 책임지게 하는 프로그램이다. 治安(공공질서와 안전)에 대한 地方政府의 지출은 地方政府의 다른 어느 지출보다 빠르게 증가하였다. 이와 같이 치안에 대한 지출이 증가하는 것은 영국사회의 변화에 따라 중앙정부가 지난 수년간 치안의 확보에 정책의 우선순위를 두고 있기 때문이다. 치안에 대한 정책 우선

[圖 VII-2] 地方政府의 最終消費

(單位: 10억파운드)



註: 교육과 행정은 제외.

資料: Public Finance Trades 96.

순위는 최근의 예산에서도 계속 반영되었으며, 당분간 이에 대한 지출은 더욱 증가할 것으로 보인다.

#### 나. 地方政府 收入

지방정부의 수입은 크게 중앙정부로부터의 보조금, 지방세 수입, 그리고 지방의 세외수입으로 구분할 수 있다. [圖 VII-3]은 최근 10년간 지방정부의 수입을 나타낸 것이다. 중앙정부로부터의 補助金은 지방정부 재원의 큰 부분을 차지하고 있을 뿐 아니라 그 규모가 계속 증가하고 있다. 최근에는 전체 수입 중 약 80%가 중앙정부로부터 교부 받은 금액이며, 지방세와 세외수입을 통해서 自體的으로 조달하고 있는 財源은 전체 재원의 약 20% 정도에 불과하다.

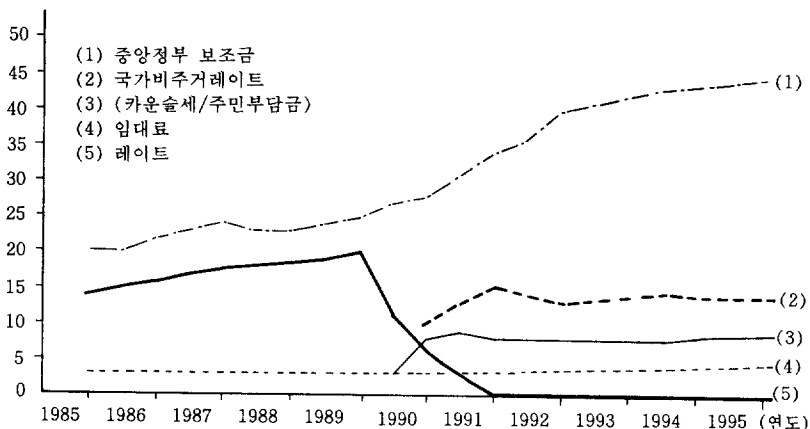
國家 非住居레이트는 國稅이지만, 그 수입은 일정공식에 따라 地方政府에 讓與金으로 지급된다. 그러나 [圖 VII-3]에서는 연속적인 통계의 작성을 위해서 國家 非住居레이트 수입으로부터의 양여금은 중앙정부로부터의 보조금의 범위에 포함하지 않았다. 만약에 國家 非住居레이트 수입의 양여금을 중앙정부로부터의 보조금에 포함시키면 지방정부의 재원에서 중앙정부로부터의 보조금이 차지하는 비율은 더욱 높게 나타날 것이다.

영국의 전통적인 지방세는 레이트(rates)라고 불리는 일종의 재산세였다. 레이트는 주거용 재산을 대상으로 하는 住居레이트와 영업용 재산을 대상으로 하는 非住居레이트의 2가지로 나누어져 있었다. 그러나 지방세법 개혁에 따라 주거레이트는 폐지되고, 1990년부터 住民負擔金(community charge)이라는 형태의 새로운 지방세가 도입되었다. 이 세금은 조세저항이 심하여 불과 3년만에 다시 카운실세(地方議會稅, council tax)라는 새로운 형태의 조세로 대체된다. [圖 VII-3]에서 지방세 개혁 이전의 레이트 수입은 住居레이트와 非住居레이트의 수입을 합친 것이다. 레이트의 수입이 수년간에 걸쳐 단계적으로

감소한 것은 지역에 따라 레이트로부터 새로운 조세로 이행하는 시기가 달랐기 때문이다.

[圖 VII-3] 地方政府的收入

(單位：10억과운드)



註：미미한 수입원은 제외하였음.

資料：Public Finance Trends 96.

## 2. 地方財政 計定別 推移

지방정부의 지출은 一般財政支出과 特別計定을 통한 支出로 나눌 수 있다. 일반재정지출은 다시 경제적 성격에 따라서 經常支出과 資本支出로 나눌 수 있으며, 경상지출과 자본지출은 그 財源調達 側面에서도 상당한 차이를 보인다.

### 가. 經常計定

지방정부의 경상비용은 交付金, 讓與金, 地方稅 收入 및 稅外收入을 통해서 충당된다. 지방세인 카운실稅의 稅率은 각 지방정부가 自體的

으로 정할 수 있다. 그러나 중앙정부는 지방정부의 과도한 지출을 제한하기 위해 支出의 上限線을 정하는 권한을 가지고 있기 때문에, 사실상 지방정부의 稅率을 間接的으로 統制할 수 있다. 非住居레이트의 수입은 1990년 이전에는 지방수입으로 바로 편입되었으나, 이제는 國稅로 전환됨에 따라 중앙정부에서 징수하고 일정한 공식에 따라 지방별로 배분한다. 稅外收入은 중앙정부의 통제를 거의 받지 않는다. 대처정권은 사용자부담의 원칙과 공공재 공급의 효율성 제고를 위해서 각종 사용료와 수수료 등 稅外收入 항목의 料率을 引上할 것을 勸告하였다. 특히 1989년의 地方政府 및 住宅에 관한 法(Local Government and Housing Act)의 제정 이후에는 사용료나 수수료를 부과할 수 있는 범위가 확대되었다.

〈表 VII-1〉은 지방정부의 경상계정 수입추이를, 〈表 VII-2〉는 지방정부 경상계정의 지출추이를 보여주고 있다.

〈表 VII-1〉 地方政府 經常收入

(單位：백만파운드)

	합계	중앙정부로부터의 양여금	비주거 레이트	순레이트 소득	지역부담금/카운실세	순교역 잉여	임대료	이자 및 배당	비교역 자본소비 귀속 부담금
1970/71	5,567	2,587	-	1,863	-	117	686	110	204
1975/76	15,070	8,243	-	4,206	-	89	1,546	490	496
1980/81	28,314	14,356	-	8,745	-	262	3,114	742	1,095
1985/86	40,111	20,468	-	13,863	-	454	3,089	825	1,412
1990/91	58,954	27,970	12,134	109	11,245	559	3,528	1,235	2,174
1991/92	64,773	36,086	14,279	124	7,088	356	3,893	880	2,067
1992/93	70,508	40,954	14,105	136	8,182	404	4,034	696	1,997
1993/94	69,993	41,681	13,215	145	7,988	452	4,240	522	1,750
1994/95	73,213	44,241	12,876	149	8,611	472	4,375	578	1,911
1995/96	73,987	43,667	13,608	154	9,113	328	4,443	688	1,986

資料：Public Finance Trends 96.

〈表 VII-2〉 地方政府 經常支出

(單位: 백만파운드)

	합계	최종소비	보조금	양여금	부채이자	경상잉여·적자
1970/71	5,046	3,701	115	164	1,066	521
1975/76	13,182	9,726	478	445	2,533	1,888
1980/81	26,431	19,749	1,145	1,155	4,382	1,883
1985/86	38,354	28,318	1,218	4,126	4,692	1,757
1990/91	56,422	44,036	552	6,406	5,448	2,512
1991/92	62,554	47,942	595	8,476	5,541	2,219
1992/93	66,300	50,195	613	10,660	4,832	4,208
1993/94	65,517	48,361	601	12,183	4,372	4,476
1994/95	69,286	51,280	716	13,068	4,222	3,927
1995/96	71,158	52,901	707	13,242	4,308	2,829

資料: *Public Finance Trends* 96.

## 나. 資本支出

지방정부의 資本支出은 중앙정부로부터의 資本讓與金, 借入金, 財産賣却代金, 經常計定으로부터의 轉入의 4가지 항목에서 재정이 확보된다. 영국에서는 자본지출의 혜택이 후대에까지 지속될 수 있다는 이유로 전통적으로 자본지출 중의 많은 부분을 公債發行 등의 차입을 통해서 조달해 왔다. 특히 1972년과 1973년의 地方財政法에 따라 지방정부에 借入權利가 賦與되었으며, 지방정부는 자본지출을 충당하기 위해 다양한 형태의 차입을 늘려왔다. 늘어나는 지방정부의 차입을 억제하기 위해, 1980년부터는 地方政府 計劃과 土地法(The Local Government Planning and Land Act)에 따라 지방정부의 차입규모보다는 지방정부의 資本支出 自體를 統制하는 방법을 택하였다. 그러나 지방정부는 우회적인 방법으로 지출과 차입을 늘렸으며 이러한 방법은 성과를 거두지 못하였다. 이에 따라 중앙정부는 1989년부터 地方政府

와 住宅에 관한 法을 통해서 각 지방자치 단체가 매년 차입할 수 있는 금액에 대해 信用承認(credit approval)<sup>1)</sup>을 하는 제도로 전환하였다. 이를 통해서 중앙정부는 지방정부가 자본지출을 위해 빌릴 수 있는 한도를 통제할 수 있게 되었다.

특정한 資本支出은 중앙정부가나 EC로부터의 交付金을 통해서 재원이 조달된다. 특히 都市再建(urban regeneration) 프로그램 등 중앙정부가 우선순위를 두는 사업은 대부분 특정교부금을 통해서 재원이 조달되고 있다. 또한 일부사업은 유럽지역 개발기금(European Regional Development Fund)으로부터의 교부금을 통해서 재원이 조달되고 있다.

지방정부는 지방정부 보유 建物 賣却收入의 일부를 資本支出을 위해 사용할 수 있지만, 이에는 일정한 制限이 있다. 주택의 매각대금의 경우에는 25% 까지를, 그리고 기타재산의 경우에는 50% 까지를 자본지출에 충당할 수 있으며, 나머지 금액은 負債償還을 위해 남겨두도록 법에 규정되어 있다.

지방정부는 지방세 및 세외수입으로부터 조달된 자체 재원의 일부를 자본지출에 사용할 수 있다. 이에 대해서는 원칙적으로 제한이 없지만, 支出上限制를 적용함으로써 중앙정부는 실질적으로 이에 대해서도 어느 정도의 統制를 하고 있다.

#### 다. 住宅收入計定

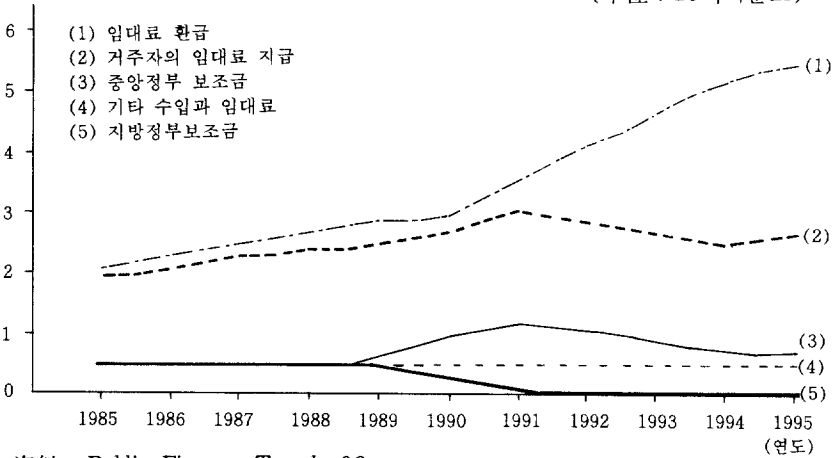
지방정부 재정행위의 대부분은 一般資金(general fund)을 통해서 이루어지지만, 일부는 일반자금 이외의 積立基金(superannuation account) 또는 募金基金(collection fund)의 형태로 운영되는 경우도

1) 스코틀랜드에서는 순자본승인(net capital approval)이라고 불린다.

있다. 지방정부 세외수입의 중요한 원천인 자산임대료 수입은 일반자금의 일부인 住宅收入計定(Housing Revenue Account : HRA)을 통해서 이루어진다.

[圖 VII-4] 住宅收入計定 收入

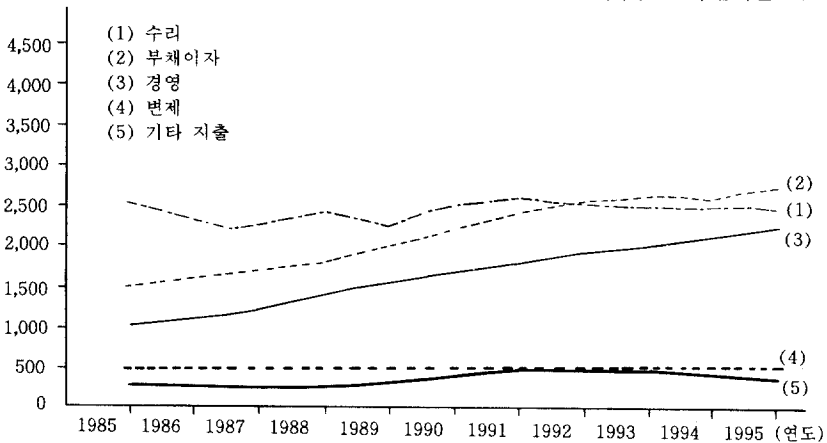
(單位 : 10억파운드)



資料 : Public Finance Trends 96.

[圖 VII-5] 住宅收入計定 支出

(單位 : 백만파운드)



資料 : Public Finance Trends 96.

[圖 VII-4]는 住宅收入計定 收入의 推移를 보여주고 있다. 1992년부터 1994년 사이 거주자가 지불한 賃貸料는 떨어지고 임대료 환불은 증가하였는데 이는 경기후퇴와 실업의 증가에서 비롯된 것이다. 1994년부터 임대료 수입은 다시 증가하였지만, 임대료 환급은 1995년까지 줄어들고 있지 않다. [圖 VII-5]는 住宅收入計定으로부터의 支出을 보여주고 있다. 경영과 감독에 관한 지출은 보수(수리)에 지출하는 것보다 더 일정하게 증가하였다. 부채이자와 자본변제는 시간이 지남에 따라 작게나마 증가하여 왔다.

### 3. 地方稅制度

영국 지방세제도의 변천은 크게 3기간으로 나누어 볼 수 있다. 1기는 영국의 전통적인 지방세인 레이트(rates)가 부과되던 시기이다. 레이트는 일종의 재산세로서, 주거용 재산을 대상으로 하는 住居레이트와 영업용 재산을 대상으로 하는 非住居레이트가 있었다. 2기는 1990년 4월부터인데 주민부담금(community charge)이라는 새로운 지방세가 주거레이트를 대체하고<sup>2)</sup>, 기존의 非住居레이트가 國稅化된 시기이다. 3기는 1993년부터로서 카운실稅가 주거레이트를 대체하게 된 시기이다. 각 조세의 특성과 변천에 대해서 간단히 살펴보기로 한다.

#### 가. 레이트

영국의 傳統的인 地方稅는 레이트라고 불리는 일종의 재산세였다. 레이트는 일반주민들이 살고 있는 주거용 재산을 대상으로 부과되는 住居레이트와, 영업목적으로 활용하는 非住居用 자산에 부과되는 非住

2) 스코틀랜드에서는 1989년에 도입되었다.

居레이트로 구분된다. 레이트의 納稅義務者는 건물의 居住者인 것이 일반적이지만, 임대인과 임차인의 사전계약에 의해서 건물의 소유주가 납세자가 되기도 한다.

레이트 금액은 레이트의 課標와 稅率로부터 결정된다. 레이트의 과표는 1948년의 地方自治團體法(Local Government Act of 1948)에 의해서 잉글랜드와 웨일즈에서는 國稅廳의 評價局이 算定하고 評價하는 책임을 담당하였다. 이것은 레이트 과표에 대한 산정 및 평가가 중앙정부의 주도하에 종합적으로 추진되는 것을 의미한다. 반면에 레이트 稅率의 결정은 地方自治團體에 의해서 이루어진다. 각 자치단체는 매년 재정상황을 고려하면서 레이트세율을 적절히 조정하였다.

레이트제도에는 다양한 租稅減免 裝置가 있다. 대표적으로 농경지와 그 부속건물, 산업특구 내의 기업용 자산, 자선사업 등에 대해서 레이트 경감조치가 주어지고 있다. 특히, 스코틀랜드의 경우 산업진흥 차원에서 산업체에 대하여 50%의 레이트 감면조치를 해주었다. 그리고 일정한 소득수준 이하의 저소득층들에 대해서도 자녀수와 가정형편 등을 고려하여 레이트를 경감해 주는 장치가 마련되어 있다. 특히, 저소득층을 대상으로 실시되는 레이트 還拂制度(Rate Rebate System)는 대표적인 레이트 조세감면 장치로서 지방세 차원에서 소득재분배 기능을 담당하는 주요 수단이다.

#### 나. 住民負擔金制度

영국정부는 1988년 地方財政法에 기초하여 주거레이트제도를 폐지하고 住民負擔金(community charge)제도로 대체하는 전면적인 개혁을 추진하였다. 非住居레이트는 기본골격은 종전대로 유지하였지만 地方稅에서 國稅로 바뀌었다. 주민부담금제도는 스코틀랜드에서는 1989년부터, 그리고 잉글랜드와 웨일즈에서는 1990년 4월부터 시행

되었다.

주민부담금이란 자치단체 내에 거주하는 18세 이상의 모든 成人을 對象으로 一定額을 부과하는 지방세이다. 이러한 성격 때문에 일반인들 사이에서는 흔히 'poll tax(人頭稅)'라고 불렸다. 보수당 정권이 기존의 주거레이트를 주민부담금으로 대체한 가장 큰 이유는 地方政府의 責任性을 증진시키는 데 있었다. 1979년 집권 이후 대처정권은 중앙정부 및 공기업의 생산성을 제고하기 위해 지속적으로 노력하였지만, 地方政府에서는 노동당의 힘이 강하여 대처정부의 지방정부 생산성 제고 노력이 별다른 성과를 거두지 못하고 있었다. 이에 따라 中央政府는 당시 방만하게 운영되고 있던 지방재정을 규율하는 방법으로서 지방정부의 지출 수준을 주민들이 부담하는 조세와 더욱 강하게 연계시킬 수 있는 조세제도로 대체하고자 하였다.

주민부담금제도도 租稅의 역진성을 완화시킬 목적으로 租稅減免과 還拂에 대한 규정을 두고는 있었다. 그러나 그 폭은 기존의 주거레이트에서보다 상당히 縮小되었고, 저소득층조차도 주민부담금 납부액의 20%는 부담을 하여야만 했다. 주민부담금은 기존의 레이트에 비해서 평균적으로 주민의 조세부담을 상당히 증가시켰으며, 특히 저소득층에서의 부담이 크게 증가하여 逆進性이 심화되었다. 이로 인해 많은 사람들이 주민부담금 납부에 불응하는 등의 강한 租稅抵抗이 일어났다.

#### 다. 現在의 地方稅 : 카운실稅

주민부담금이 많은 물의를 일으키고 대처수상이 사임하자, 1990년 11월에 새롭게 취임한 보수당의 메이저 수상은 즉시 주민부담금제도를 개정할 것을 약속하였다. 얼마 안 있어 1991년 4월에 새로운 행정부는 기존의 주민부담금제도가 새로운 형태의 카운실稅(council tax)로 대체될 것임을 발표하였다. 카운실稅는 1993년부터 시행되었다.

카운실稅는 각 가구별로 住宅의 資産價値와 주택에 거주하는 18세 이상의 成人 數를 기초로 부과되는 조세이다. 먼저 해당주택의 자산 가치에 대한 평가를 기초로 잠정세액을 산출하고 그를 해당주택에 거주하는 성인 수와 연계시켜 최종적으로 세액을 산정한다. 즉 카운실세는 기본적인 성격에 있어서 주거레이트와 주민부담금을 절충시킨 것으로 볼 수 있다. 따라서 주거레이트의 財産稅的 性格과 주민부담금의 人頭稅的 性格을 동시에 가지고 있다. 카운실세는 각 주거단위별로 부과되며 納稅義務者는 居住者가 된다. 만약 주택에 거주자가 없는 경우에는 소유자가 납세의무자가 된다. 주거자가 가족인 경우에는 보통 가장(주택의 소유주)이 부담하게 된다. 만약에 가족이 아닌 사람이 공동으로 거주하는 경우에는 성인거주자들이 카운실稅를 공동부담하게 된다.

카운실세의 課稅標準은 1991년 4월 1일 시점으로 평가한 주택의 시장가치이다<sup>3)</sup>. 납세액은 재산가치에 따라 階級別 定額稅構造를 갖는다. 주거용 재산은 가치에 따라 8개 계급(A~H)으로 나뉘어진다. 각 계급의 세액은 기준계급인 D계급 세액의 6/9, 7/9, 8/9, 1, 11/9, 13/9, 15/9, 18/9 배수를 갖는다. 기준세율은 지방자치단체에 의해서 결정된다. 영업용 재산, 학생소유주택, 신축주택(6개월간), 자선단체 소유주택(6개월간), 중·개축중인 주택(준공후 6개월간), 형무소·요양원 등에 입원하여 빈집, 차압주택에 대해서는 비과세된다. 또한 1주택의 거주 가구가 2명의 성인으로 구성된 것을 표준으로 보아, 1명 거주시 25% 감면, 거주인이 없을 경우 50% 감면된다. 거주인 수에 따른 인적공제시, 18세 미만 아동, 학생, 입원중 환자, 양로원 입원자, 정신질환자, 임시숙박자, 성직자, 재소자 등은 거주인 수 계산에서 제외된다.

3) 영국은 우리나라의 경우와는 달리 재산세 과세표준을 자주 변경하지 아니한다.

## 4. 地方財政調整制度

### 가. 制度의 變遷

영국의 지방재정에서 중앙정부로부터의 보조금이 차지하는 비중은 역사적으로 변화를 거듭하였다. 20세기 초반에는 지방재정에서 중앙정부로부터의 補助金이 차지하는 비율이 상대적으로 낮았으나, 1960년대 이후에는 그 比率이 급격히 증가하는 현상을 보이고 있다. 현재 영국의 지방정부는 재원의 큰 부분을 중앙정부로부터의 보조금에 의존하기 때문에 地方財政調整制度의 重要性이 매우 크다.

보조금제도가 도입되던 초기에는 特定目的의 補助金이 지배적인 경향을 보이다가 점차 사용목적이 명시되지 않은 一般補助金 중심으로 변화되었다. 지방정부에 대한 보조금이 처음 도입된 것은 1835년에 최수 호송을 위한 비용을 중앙정부가 지방정부에 지원해 준 것에서 시작되었다고 보고 있다. 이후 19세기 말에 일부 세목으로부터의 수입을 지방정부가 직접 사용할 수 있도록 해 주었다. 그러다가 1928년에 이르러 많은 특정보조금 성격의 보조금이 包括補助金(block grant)의 형태로 통합되었다. 1948년 이후에는 포괄보조금제도는 일정 수준 이하의 지방세 수입을 가지는 지방자치단체에만 교부되는 地方財政均衡補助金(Exchequer Equalization Grant)으로 변환되었다.

이와 같은 일반보조금의 증가와 더불어 特定補助金도 증가하였다. 1958년에 이르러 정부는 각종 특정보조금을 통합한 레이트수입부족보조금(Rate Deficiency Grant)제도를 도입하였다. 1966년에는 地方財政均衡補助金과 레이트收入不足補助金을 統合하여 레이트補助交付金(Rate Support Grant)을 도입하였다. 레이트보조교부금은 1974년과 1980년에 개정이 있었지만, 그 기본적인 골격은 변하지 않은 채 1990년까지 유지되었다. 1990년에는 기존의 레이트가 폐지되고 주민 부담금이 도입되는 지방세제도의 대대적인 개편이 있었으며 이에 따라

기존의 레이트보조교부금은 그 명칭과 성격이 바뀌었다.

#### 나. 現在の制度

현재 영국의 補助金制度는 歲入補助交付金(RSG : Revenue Support Grant), 特定補助金(Specific Grant), 補充·特別暫定補助金(Supplementary and Special Transitional Grants), 非住居레이트(NNDR)수입으로부터의 양여금<sup>4)</sup>으로 구성되어 있다. 세입지원교부금과 非住居레이트수입으로부터의 양여금은 보통 사용 용도가 정해져 있지 않은 일반보조금에 해당되고, 特定補助金과 補充·特別暫定補助金은 보조금의 사용 용도가 정해진 廣義의 特定補助金에 해당된다. 특정보조금과 보충·특별잠정보조금은 모두 그 사용목적은 중앙정부가 정하고 있다는 점에서는 동일하지만, 보충·특별잠정보조금은 특수한 사정이나 여건변화에 따라 단기간 또는 한시적으로 지급되는 보조금이라는 면에서 특정보조금과 구별된다. 특정교부금 중에서는 중앙정부가 아니라 EC에 의해서 지급되는 것도 있다.

國家 非住居레이트는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈에서 각각 다른 세율이 적용되고 있으며, 收入은 중앙정부가 거두어들인 후에 각 지역의 성인인구 수를 기준으로 하여 再分配된다. 歲入補助交付金은 總標準支出(Total Standard Spending : TSS)에서 표준카운실세 수입과 國家 非住居레이트수입의 양여금을 제한 것으로 결정된다. 總標準支出은 지방정부가 적정한 업무를 수행함에 있어서 필요한 지출액을 중앙정부가 평가한 것이다. 스코틀랜드에서는 다소 다른 지표인 政府支援支出(Government Supported Expenditure : GSE)라는 지표가 쓰이고 있다. 표준카운실세 수입이란 각 지방의 지방세 세원에 중

4) 1990년부터 종전 지방세였던 비주거레이트가 국세로 전환되고, 중앙정부는 그 수입을 일정공식에 따라 지방정부에 양여한다.

양정부가 정한 표준지방세율을 적용하여 결정된 것이다.

카운실세의 세율은 각 지방이 결정하도록 되어 있기 때문에 표준카운실세 수입과 실제의 카운실세 수입은 다르다. 즉 영국에서는 각 지방이 地方稅率을 자체적으로 정할 수 있으며, 이는 中央政府로부터의 교부금에 영향을 미치지 않는다. 이는 어떤 측면에서는 地方財政에 상당한 정도의 자율성을 주고 있는 것처럼 보이는 면도 있지만, 실제로 있어서는 地方財政의 自律性은 상당히 제한되어 있다. 지방정부의 지출을 늘리고자 하는 경우 追加的인 收入은 반드시 추가적인 地方稅 收入에 依存해야 하지만, 현재 단 한 개의 세목만이 地方稅로 되어 있을 뿐이며 지방세 수입이 전체의 지방재정 수입에서 차지하는 비중은 불과 20% 정도이다. 즉 대처정부의 정책은 지방정부에 재정운영의 재량권을 주고는 있지만, 재정지출을 늘리는 것이 상당히 부담스럽게 느껴지게 함으로써 地方政府의 支出을 間接的으로 統制하고자 하는 것이라고 평가할 수 있다.

## 5. 地方財政 改革과 效率性 提高

### 가. 財政制度의 變化

최근의 지방재정과 관련된 제도의 변화를 연도별로 정리하면 아래와 같다.

1988년 : 교육개혁법(Education Reform Act)에서 보조금에 의해 유지되는 학교의 개념을 도입하였다. 1989년부터 지방정부의 통제에서 벗어난 이러한 종류의 학교가 설립되었으며 비영리 단체로 구분된다(지방정부의 최종소비는 감소, 중앙정부의 최종소비는 증가).

1989년 : 잉글랜드의 공업전문대학 및 고등교육대학에 대한 자금지원을 공업전문대 및 대학재원 카운실(Polytechnic and

Colleges Funding Council : PCFC)이 맡게 되었다. 웨일즈에서는 그러한 제도가 1993년에 도입되었다. 이 기금의 명칭은 후에 추가교육재원 카운실(Higher Education Funding Council : HEFC)로 변경되었다(지방정부의 최종소비는 감소, 중앙정부의 최종소비는 증가).

- 1989년 : 스코틀랜드에서 주거레이트가 폐지되고, 주민부담금(Community charge)으로 대체되었다(지출세는 감소).
- 1990년 : 전국적으로 지출에 대한 공동 비주거레이트율을 도입하였다(지출세는 감소, 중앙정부로부터 경상보조금은 증가).
- 1990년 : 중앙정부가 지원하는 강제적 장학금이 100%로 증가하였다(중앙정부의 경상보조금 증가).
- 1990년 : 잉글랜드와 웨일즈에서 주거레이트가 폐지되고 주민부담금으로 대체되었다(지출세 감소).
- 1991년 : 주민부담금 납세자 1인당 중앙정부의 보조금은 140 파운드로 증가하였다(중앙정부의 경상보조금 증가).
- 1992년 : 재무장관은 가을성명서(Chancellor's Autumn Statement)에서 자본수익금규정의 완화를 발표하였다(93/94년 그리고, 94/95년의 자본지출 일시적 증가).
- 1993년 : 새로운 법에 따라 지방정부가 지역간호(communitry care)에 관한 업무를 수행할 책임을 맡게됨(최종소비 증가).
- 1993년 : 잉글랜드에서 지방정부가 맡고 있던 further education 과 sixth form colleges에 대한 자금지원은 지방정부의 추가교육재원카운실(Further Education Funding Council)로 전환(1992년 웨일즈), (최종소비 감소, 중앙정부의 최종소비 증가).
- 1993년 : 주민부담금은 카운슬세로 전환(council tax).
- 1995년 : 새 경찰당국이 샤이어(shire)의 경찰업무를 담당하게 됨.
- 1996년 : 잉글랜드에서 13개의 새로운 단층행정 단위 생김.

- 1996년 : 잉글랜드에서 4개의 새로운 연합소방업무 단위 발족.
- 1996년 : 스코틀랜드와 웨일즈의 행정구조 단축화.
- 1996년 : 스코틀랜드의 상하수도 관련 업무가 Scottish Water라는 공기업으로 이전됨(지방정부 지출 감소).
- 1996년 : 환경사업소(Environmental Agency)가 생겼으며 기존의 지방정부의 업무가 부분적으로 이양됨(지방정부 지출 감소).

#### 나. 財政改革과 支出抑制

1979년 집권한 대처정권은 公共部門의 效率性を 提高하기 위한 개혁에 착수하였고, 地方財政 운영의 개혁도 이러한 과정의 한 부분이다. 대표적인 것들로는 이미 제Ⅲ장에서 논의된 지방정부 조직의 개편, 본장의 제3절에서 서술한 지방세 제도의 개혁이 있다. 이외에도 지방정부 세출의 上限線을 설정하고 지방정부 補助金制度의 改善을 통해서 地方政府의 支出을 抑制하고자 한 노력을 들 수 있다.

1980년대 초까지 지방정부의 지출은 점차로 높아지고, 이를 충당하기 위해 레이트를 증세하거나 부채를 증가시키는 경향이 발생하고 있었다. 이를 억제하기 위해서 중앙정부는 1984년이래 각 지방정부의 예산에 대해서 支出上限線을 설정하고 있다. 이러한 제도의 도입은 주로 노동당이 득세하고 있는 地方政府의 방만한 財政運用을 억제하고자 하는 시도였다.

새로운 補助金制度하에서는 중앙으로부터의 교부금은 세입지원교부금과 非住居레이트 수입으로부터의 양여금, 특정보조금으로 이루어진다. 교부금은 재무부와 환경부에 의해서 우선적으로 전체 교부금액이 결정되며, 각 자치단체마다의 분배는 환경부의 독자적인 법에 의해 결정한다. 地方政府는 중앙정부로부터의 補助金에 따라 나머지를 충당하

기 위해서 카운실세의 세율을 결정한다. 따라서 지방정부가 독자적인 판단으로 재정지출을 늘리려고 하면, 이는 카운실세의 증세로 이루어져야 하며 住民의 同意를 거쳐야만 한다. 즉 交付金の 증가 없이는 지방정부 지출의 증가는 다소 제한되어 있다. 이에 추가하여 위에서 언급한 지방정부의 지출상한은 추가적인 지방재정 지출의 억제방안으로 작용하고 있다.

#### 다. 地方政府 役割의 整備와 強制競爭入札制度

대처정권은 地方政府의 效率性を 높이기 위해서 지속적인 조치를 취해왔다. 이러한 조치에는 地方政府의 역할을 검토하여, 민간이나 공기업에 의해서 더 효율적으로 수행가능한 것은 공기업으로 그 업무를 이전하거나 민간에게 그 기능을 外注(contracting out)함으로써 공공서비스 공급의 효율성을 높이는 것 등이 포함되어 있다. 대처정권이 들어선 이후에 지방정부가 제공하던 서비스 중에서 일부는 公企業으로 그 기능이 전환되었다. 그 대표적인 예로는 런던시내의 공공교통 서비스가 공기업의 형태로 전환된 것과 일부 도시의 도시재개발사업이 都市開發公社(Urban Development Corporation)로 이전된 것이다. 지방정부가 효과적으로 수행하지 못하고 있던 일부 공공서비스는 중앙정부로 이관된 경우도 있다. 예를 들어 일부 大學에 대한 支援이 지방정부의 기능에서 중앙정부의 기능으로 이관되었다.

지방정부 공공서비스 공급의 효율성을 제고하기 위하여 도입된 가장 대표적인 제도가 強制競爭入札制度(Compulsory Competitive Tendering, CCT)이다. 이 제도에 따라 지방정부의 사업부서는 民間과 強制的으로 競爭을 하여야만 한다. 제도는 1980년에 처음으로 건설과(시설물)보수와 관련된 서비스에 처음으로 적용되었다. 효율성을 보장하기 위해서 민간회사가 적정한 사전계약에 명시된 서비스를 공급하지 못하는 경우에 변상을 하게 하는 제도와, 공공부문이 경쟁에서 이겨서

사업을 하는 경우에는 그에 따라 적절한 인센티브를 주는 방안이 도입되었다.

1988년의 地方政府法(Local Government Act of 1988)에 따라서 強制競爭入札制度가 적용되는 사업은 쓰레기 수집, 거리 청소, 학교와 사회복지시설 급식, 기타 기관의 급식, 차량유지, 토지관리 등의 분야로 擴大되었다. 이러한 분야에서의 강제경쟁입찰제도는 1994년 1월까지 단계적으로 도입되었다. 1989년 12월에는 레저와 스포츠 시설의 경영에까지 이러한 제도를 확대하도록 결정되었으며, 1993년 1월까지 모든 시설에 민간과의 강제경쟁입찰제도가 도입되었다. 이 제도의 시행에 따라서 일부 지방자치단체는 사업부의 효율성과 유연성을 높이기 위해서, 직접사업부서를 공기업과 유사한 정도의 獨立的인 事業部署로 전환시켰다. 1992년에는 강제경쟁입찰제도를 전문분야와 건설관련 기술분야, 그리고 핵심적인 행정기능에까지 확대하는 방안을 발표하였다.

강제경쟁입찰제도의 도입으로 1989년과 1992년 사이에 평균 6~7%의 經費가 節約되었다. 더욱이 지방정부가 사업입찰에서 낙찰할 수 없는 경우에는 그 사업부서를 폐지하거나 근본적으로 구조개편하는 것을 원칙으로 하고 있었기 때문에, 이로 인해 지방공무원의 수가 줄어들었다. 그러나 낙찰에 성공하여 해고된 공무원들은 대부분 낙찰에 성공한 민간회사가 우선적으로 고용함으로써 심각한 실업문제를 초래하지는 않았다.

#### 라. 效率性 檢討와 監査委員會

監査委員會(Audit Commissions)는 1983년에 잉글랜드와 웨일즈의 지방자치단체들과 기타 공공기관의 업무에 대한 경제성과 능률성, 그리고 효과성을 검토하기 위하여 발족된 기관이다. 감사위원회의 역사적인 기원은 1840년대에 救貧法(Poors Act)을 실행하는 과정에서

도입된 地域監査官(District Auditor)에서 찾을 수 있을 것이다. 처음에 지역감사관의 역할은 지방자치단체의 재정이 적법하게 운영되고 있는지에 대한 감사를 하는 것이었다. 그러한 기능은 최근의 감사위원회에서도 유지되고 있지만, 최근의 監査委員會의 역할에는 地方財政運營의 適法性뿐 아니라 公共支出의 效率性에 대한 檢討도 중요시되고 있다. 1990년에 감사위원회의 기능은 지방자치단체뿐만 아니라 國民醫療서비스에 대한 감사까지를 포함하는 것으로 확대되었다. 스코틀랜드에서는 지역회계관(Local Authority Accounts)이 이와 유사한 기능을 담당하고 있으며, 북아일랜드에서는 지방정부감사관(Local Government Auditor)이 이와 유사한 기능을 담당하고 있다.

감사기능은 地方自治團體들의 재정운영의 적법성과 건전성을 검토하는 것이며, 이에 는 지방자치단체가 지나치게 위험하게 財政運營을 하거나 부채를 증가하는 것을 방지하는 것도 포함되어 있다. 만약에 지방자치단체가 不法的인 財政運用이나 공공지출을 행하는 경우에 감사위원회는 그에 대한 警告狀을 지방의회로 발송해야 한다. 지방의회는 이러한 경고에 대해서 21일 이내에 적절한 是正措置를 취해야 한다. 불법적인 재정운영이나 재정지출이 있을 경우 監査委員會는 그 내용을 법원에 기소할 수 있으며, 법원의 결정에 따라서 그러한 재정운영의 책임자에게 追徵金이 부과되기도 한다. 불법적인 금전거래가 있는 경우에는 감사위원은 그 금액을 당사자에게 변상하도록 요구할 수 있다. 잉글랜드와 웨일즈에서는 2천파운드 이상의 추징금을 징수당하는 지방관리는 지방자치단체에서 해고되고 향후 5년간 재취업할 수 없도록 하고 있다. 監査委員會의 명령에 불복하는 경우에 법원에서 최종적인 판결을 내린다.

監査委員會는 감사기능 이외에도 정기적으로 매우 광범위한 公共支出의 價値에 대한 검토를 한다. 각종 成果指標를 產出하여 각 지방자치단체의 業務成果를 比較·檢討하고 이에 대한 상세한 報告書를 作成한다. 예를 들어, 1995/96년의 각 지방자치 단체의 재정운영과 공공

지출의 효율성에 대하여 검토한 보고서가 1997년 3월에 발간되었다. 두 권으로 된 이 보고서에는 교육, 사회서비스, 도서관 운영, 소방업무, 총지출, 지방의회 재산관리, 자원 재활용, 카운실세의 징수 등 세분화된 각각의 항목에 대해서 각 地方自治團體의 業務를 비교·검토하고 있다. 감사위원회는 보고서의 내용을 기초로 하여 각 지방자치단체들이 공공서비스의 공급에 있어서 效率性を 提高시킬 수 있는 方案에 대해서 提案을 한다.

## VIII. 公企業

본장에서는 일반정부와 더불어 영국경제의 공공부문에서 중요한 역할을 하고 있는 公企業에 대해서 설명한다. 1979년 대처의 집권 이후 公기업의 民營化가 상당히 추진되었으나 아직까지도 公기업은 영국경제에서 대단히 중요한 위치를 차지하고 있다. 뿐만 아니라 公기업의 변천과정은 영국 경제정책의 전반적인 흐름을 반영한다고 볼 수 있을 정도로 영국경제에서의 公企業政策은 매우 중요한 意味를 가진다. 본장에서는 우선 公기업의 역사적 발전과 현황에 대해서 간단히 살펴보고, 1979년 이후의 民營化 및 최근의 公企業 計定의 推移에 대해서 살펴보기로 한다.

### 1. 公企業 歷史와 現況

세계에서 가장 먼저 産業化를 이룩한 영국에서는 경제적 측면에서 自由放任의 哲學이 인기를 얻고 있었으며, 이에 따라 정부의 역할은 최소화되고 자유경쟁 시장에서 민간의 소유에 기초한 기업이 발달되고 있었다. 이러한 상황에 큰 변화를 가져오기 시작한 것은 제1차대전이었다. 전쟁의 압력하에서 국방과 에너지 산업을 중심으로 한 산업의 國家管理의 必要性이 제기되었다. 국가도 민간만큼 잘 경영할 수 있다는 믿음을 가지고 勞動黨은 1918년에 본격적으로 國有化(nationalization)의 원칙을 받아들였다. 그러나 역설적으로도 실제로 公企業을 擴大하기 시작한 것은 保守黨 정권이었다<sup>1)</sup>. 1920년대 말부터 시작하여 영국방송공

---

1) 제II장에서 언급한 바와 같이 보수당 정권은 기본적으로는 산업의 국유화에 반대하는 원칙을 가지고 있다.

사를 비롯한 여러 개의 공기업이 탄생하였다. 그러나 이 당시에는 공기업에 의한 雇傭人員이나 資産規模 등은 국민경제 전체에서 큰 중요성을 가지는 수준은 아니었다.

이후 영국에서는 정권의 교체와 경제여건의 변화에 따라, 산업의 國有化와 民營化가 반복적으로 이루어졌다. 제 II 장에서 언급한 바와 같이 영국의 대표적인 두 정당은 산업정책에 있어서 큰 차이를 보인다. 노동당은 기본적으로 産業의 國有化를 지지하고 있었으며, 1994년에 토니 블레어 현 수상 주도하에 勞動黨의 당헌 개정이 있기 전까지 노동당 당헌 4조는 生産手段의 公共所有를 명시하고 있었다. 반면에 保守黨은 기본적으로 生産手段의 民間所有를 지지하고 있다. 흔히 민영화가 추진된 것은 1979년 대처정부가 들어서면서부터이며, 실제로 民營化(privatization)라는 말이 광범위하게 쓰이기 시작한 것도 대처정권에서인 것으로 알려져 있다. 그러나 대처정권이 등장하기 전에도 보수당 정권은 脫國有化(denationalization)라고 하여 사실상의 民營化政策을 추구하였다.

國有化가 本格的으로 進行된 것은 제2차대전 후 1945년 총선에서 이긴 노동당의 애틀리정권이 들어서면서부터이다. 이 시기에는 經濟計劃이 인기를 얻고 있었으므로, 산업의 국유화도 상당히 지지를 받을 수 있는 정책이었다. 1946년에는 영국은행(Bank of England)이 국유화에 이어 잇따라 석탄, 가스, 전기산업이 3년 동안에 국유화되었다. 또한 철도와 운하운송, 장거리 운송 등도 국유화되었다. 산업의 국유화에 따라 약 250만명 정도의 인원이 공공고용의 형태로 전환되었으며, 정부는 基礎産業에 대해서 상당한 정도의 統制를 할 수 있는 위치를 차지하게 되었다.

1951년에는 보수당이 정권을 잡기는 하지만, 國營企業의 존재는 완전히 부정되지 않았다. 총선 전에는 公企業의 필요성에 대해 상당히 회의적이었던 보수당이 오히려 집권 후에는 새로운 公企業을 계속 만들어 나갔다. 이 시기의 노동당은 비록 그 정도에서 노동당과 다소의

차이는 있었지만, 국가소유에 대해서 반대하는 확실한 이데올로기를 보여주고 있지는 않았다. 대처 이전의 보수당 정권에서의 脫國有化는 그 정도가 약하였으며, 오히려 보수당 정권하에서 많은 새로운 公企業이 탄생하기도 하였다. 따라서 영국경제에서의 공기업의 역할은 점차 증대되고 있었다. 보수당 내부에서 국가에 의한 소유와 경영에 대해서 반대하는 확실한 노선이 정립된 것은 보수당이 1974년의 총선에서 패배한 이후인 것으로 보인다. 1974년의 총선 패배 이후 보수당에서는 중도적인 노선을 걷는 것이 정치에서 최선이 아니라는 믿음이 팽배해지고, 이러한 상황에서 대처를 중심으로 한 新保守主義가 人氣를 얻게 된다. 1979년 총선에서는 대처가 이끄는 보수당이 정권을 잡게 되고, 이후 공기업의 민영화는 현재에 이르기까지 지속적으로 추진되었다.

〈表 VIII-1〉에는 1995년 12월 31일을 기준으로 한 代表的인 公企業의 現況을 볼 수 있다. 이 표에는 지방공기업은 포함되어 있지 않다. 또한 일부 公共部門은 사실상 公企業의 성격을 가지고 있지만, 통계 목적상으로는 공기업으로 분류되지 않는 경우도 있다. 예를 들어, 영국은행의 은행업무 부서 등은 國民計定上 통계의 일관성을 위하여 영국은행 은행업무 부서는 공기업이 아니라 金融部門으로 분류되어 있기 때문에 이 표에 나타나 있지 않다. 이 표는 1995년 12월 31일을 기준으로 작성된 것이며, 여기에 열거된 기업 중에서 일부는 그 이후에 민영화되었다. 영국철도는 1996년에 25개의 회사로 나누어져 민간에게 이양되었다.

## 2. 民營化<sup>2)</sup>

1979년 대처가 이끄는 보수당이 정권을 잡을 무렵, 영국경제는 계

2) 영국의 공기업 민영화 과정과 방법 등에 대해서는 이미 일부 국내 자료에서 자세히 소개한 바 있으므로, 여기서는 생략하기로 한다.

속 악화되고 있는 상황이었다. 특히 영국정부는 상당수의 基幹産業을 직접 경영하고 있었으나, 이들 기업의 경영성과는 형편없었다. 公企業의 赤字는 국민의 세금으로 매워지고 있었으며, 공기업 적자 및 부채 누적치도 3조파운드를 넘어가고 있었다. 국영기업의 非效率性은 높은 稅金과 산업의 國際競爭力 弱화를 초래하였다. 대처는 영국의 경제문제를 해결하기 위해서는 경제의 효율성을 제고할 수 있는 根本적인 改革이 必要하다고 믿었다. 이러한 개혁은 공기업에 대한 근본적인 조치로서 民營化를 통해서 市場의 效率性을 높이고자 하였다.

〈表 VIII-1〉 公企業 現況(1995. 12. 31)

회 사 명	창업일
Audit Commission	1993. 4.
Angel Train Contracts Ltd(British Railways Board)	1995. 8.
British Broadcasting Corporation	1927.
British Coal Corporation(舊名 : National Coal Board)	1947. 1.
British Nuclear Fuels plc <sup>1)</sup>	1971. 4.
British Railways Board	1963. 1.
British Waterways Board	1963. 1.
Caledonian Macbrayne Ltd(前身 : Scottish Transport Group)	1990. 4.
Channel 4 Television Company Ltd(前身 : Independent Television Commission)	1980.12.
Civil Aviation Authority	1972. 4.
Commonwealth Development Corporation	1948. 2.
Covent Garden Market Authority	1961.10.
Crown Agents and Crown Agents Holding and Realisation Board	1980. 1.
Development Board for Rural Wales	1977. 4.
European Passenger Services Ltd(前身 : British Railways Board)	1994. 5.
Eversholt Leasing Ltd(前身 : British Railways Board)	1995. 8.
Her Majesty's Stationery Office	1980. 4.
Highlands and Islands Airports(前身 : Civil Aviation Authority)	1995. 4.

〈表 Ⅷ-1〉의 繼續

회 사 명	창업일
Highlands and Islands Enterprise(舊名: Highlands and Islands Development Board)	1965.11.
Housing Action Trusts	1991.7.-1994.7.
Laganside Corporation	1989. 4.
Land Authority for Wales	1976. 4.
Local Authority Airport Companies	1987. 4.
Local Authority Bus Companies	1986.10.
London Regional Transport(舊名: London Transport Executive)	1970. 1.
National Health Service Trusts	1991. 4.
New Town Development Corporations and Commission	1946.12.
Northern Ireland Housing Executive	1971. 5.
Northern Ireland Transport Holding Company	1968. 4.
Nuclear Electric plc(前身: Central Electricity Generating Board)	1989. 4.
Oil and Pipelines Agency	1985.12.
Passenger Transport Executives	1969.10.
Porterbrook Leasing Ltd(前身: British Railways Board)	1995. 8.
Post Office	1961. 4.
Railtrack plc(前身: British Railways Board)	1994. 4.
Royal Mint	1975. 4.
Scottish Enterprise(舊名: Scottish Development Agency)	1975.12.
Scottish Homes(舊名: Scottish Special Housing Association)	1937.
Scottish Nuclear plc	1989. 4.
Union Railways(前身: British Railways Board)	1974. 4.
United Kingdom Atomic Energy Authority	1995. 4.
United Kingdom Nirex Ltd	1986. 4.
Urban Development Corporations	1982. 7.
Urban Regeneration Agency	1981. 3.
Welsh Development Agency	1993.11.
Welsh Fourth Channel Authority	1976 .1.

註: 1. 이텔릭체는 국유화산업임.

1) 1994년의 Blue Book(영국의회 발행의 보고서)에서 British Nuclear Fuels plc는 공기업으로 분류되었음.

資料: Public Finance Trends 96.

1979년에 집권한 이후 初期의 民營化는 비교적 조심스럽게 이루어졌다. 첫 2~3년 이내에 민영화된 기업은 주로 민간기업의 성격이 비교적 강한 收益性 있는 小規模 企業들이었다. 이 기업들은 영국의 國有化라는 역사적 과정 속에서 公企業으로 되어 있었지만, 다른 나라에서는 민간부문이 주로 담당하고 있는 성격의 회사들이었다. 이 시기의 민영화는 그 규모면에서 별로 크지는 않다. 〈表 VIII-2〉를 통해서 볼 수 있듯이, 실제로 1979년과 1980년 사이에는 공기업에 의해서 고용된 인원은 아주 작게 감소하였을 뿐이다. 1981년과 1983년 사이에도 민영화는 지속적으로 추진되었으나 그 속도는 아주 빠르지는 않았다.

정부의 民營化에 加速度가 붙은 것은 대처가 재집권한 1984년 이후이다. 고용인원이 25만명에 달하는 영국통신공사(British Telecom)의 지분매각이 성공적으로 이루어지자, 이에 용기를 얻어 그 이후 민영화는 가속화되었다. 1987년에 재집권에 성공한 대처정부에서 민영화 정책은 더욱 강화되었다. 이미 민영화된 기업에 대한 정부의 殘餘 株式 賣却은 물론이고 새로운 기업에 대한 民營化가 지속적으로 추진되었다. 민영화는 더욱 진전되어 대상이 수익성 있는 기업에 그치지 않고, 赤字經營을 하고 있던 企業에까지 적용되었다. 또한 自然獨占(natural monopoly)형에 속하는 전력, 수도까지도 민영화하였다. 메이지 정권에 이르러서도 민영화 정책은 대처정권의 말기와 비슷한 정도로 지속적으로 추진되었다.

民營化는 그 과정에서 많은 반대와 어려움을 겪기도 하였으나 持續的으로 推進되었다. 다음의 〈表 VIII-2〉에는 1984년부터 1995년 사이에 민영화된 기업이 열거되어 있다. 민영화 이외에도 더 이상 필요성이 인정되지 않는 공기업은 공공부문 구조조정의 과정에서 다른 형태로의 전환을 통해서 소멸되었다. 〈表 VIII-3〉은 대처 정권 이후 해체된 주요 공기업이 열거되어 있다.

민영화의 가장 중요한 목표는 민간경영을 통한 효율성의 제고이지만, 민영화와 관련하여 재정적인 측면을 무시할 수는 없다. 민영화는

〈表 VIII-2〉 민營화된 企業(1984~1995)

(單位:명)

회 사 명	민영화 당시 피고용인 숫자	민영화 시점
British Telecom plc	250,000	1984. 11.
British Shipbuilders (Warship Yards) and other companies		1984. 7.
Trust Ports in Great Britain		1985. 3월말
National Bus Company Subsidiaries		1986. 7.- 1988. 4.
British Gas plc	89,000	1986. 12.
British Airways plc	36,000	1987. 2.
Royal Ordnance plc	17,000	1987. 4.
BAA plc	7,200	1987. 7.
British Steel plc	53,000	1988. 12.
25개의 지방정부 버스회사		1988. 9.
General Practice Finance Corporation		1989. 3.
Regional Water Authorities and Water Authorities Association	40,000	1989. 12.
Liverpool Airport		1990. 6.
Girobank	6,700	1990. 7.
Scottish Transport Group Subsidiaries		1990. 8.
Regional Electricity companies and National Grid company	119,000	1990. 12.
National Power and Powergen	26,400	1991. 3.
Scottish Hydroelectric (formerly the North of Scotland Hydro Electric Board)	3,500	1991. 6.
Scottish Power		
Scotland Electricity Board	9,800	1991. 6.
British Technology Group		1992. 4.
Northern Ireland Electricity Service	5,000	1993. 6.
East Midlands International Airport		1993. 8.
Southend Airport		1994. 3.
Belfast International Airport		1994. 7.
British Coal-coalfields		1994. 12.
London Regional Transport-10 subsidiary bus companies		1994.
Cardiff-Wales Airport		1995. 4.
Bournemouth International Airport		1995. 4.

資料: Public Finance Trends 96.

〈表 VIII-3〉 解體된 公企業(1984~1995)

회 사 명	해 체 일
National Film Finance Corporation(民間部門의 British Screen Finance Consortium으로 代替)	1985. 12.
British National Oil Corporation(by the Oil and pipelines Agency로 代替)	1986. 3.
Six local authority bus companies	1989. 4.-1994. 11.
National Dock Labour Board	1989. 6.
Electricity Council(民間部門의 Electricity Association으로 代替)	1990. 3.
Crown Suppliers	1991. 3.
Pilotage Commission	1991. 4.
Urban Development Corporation : Leeds	1995. 3.
Bristol	1995.12.

資料 : *Public Finance Trends 96.*

〈表 VIII-4〉 民營化 收入金

(單位 : 10억 파운드)

회계연도	경상가격	불변가격
1979/80	377	154.2
1980/81	210	101.4
1981/82	493	266.2
1982/83	455	267.1
1983/84	1,139	698.2
1984/85	2,050	1,320.2
1985/86	2,706	1,848.2
1986/87	4,458	3,147.3
1987/88	5,140	3,783.0
1988/89	7,069	5,457.3
1989/90	4,225	3,515.2
1990/91	5,347	4,871.1
1991/92	7,925	7,639.7
1992/93	8,184	8,184.0
1993/94	5,460	5,547.4
1994/95	6,300	6,552.0

資料 : Artis(1996).

공기업에 대한 補助金을 縮小하게 하여 재정지출을 줄일 수 있게 할 뿐 아니라, 자체적으로도 收入金을 가져다 주기 때문에 財政赤字 解決에도 도움을 줄 수 있다. 영국에서는 민영화가 상당히 본격적으로 추진되었기 때문에, 정부는 상당한 정도의 수입금을 거두어들일 수 있었다. 따라서 본래의 중요한 목표는 아니라고 할지라도, 결과적으로 민영화는 재정적자를 개선하는 데에도 도움이 되었다. <表 VIII-4>에서 영국의 민영화 과정에서의 收入金의 規模를 볼 수 있다.

### 3. 公企業 雇傭人員의 推移

1980년대에 상당한 규모의 공기업 민영화에도 불구하고, 公企業部門에 의한 總雇傭人員은 增加하였다. 구체적인 수치는 <表 VIII-5>를 통해서 볼 수 있다. 이와 같이 공기업부문에 의한 고용이 늘어난 것이 정부가 경제에서의 공공부문의 역할을 늘린 것을 의미하지는 않는다. 이러한 현실은 정부조직 중에서 비교적 獨立性이 있는 상당수의 政府組織이 公企業으로 轉換되어, 많은 고용인원이 공기업에 의한 고용으로 편입되었기 때문이다. 특히 기존에 정부부문에 속했던 의료행정의 많은 부분이 새로이 생긴 國民醫療서비스信託의 일부분으로 편입됨에 따라 공기업 부문이 크게 확대되는 요인이 되었다. 또한 전에는 지방 정부에 의해서 운영되던 일부 주택단지들이 이제는 독립적으로 운영되는 住宅信託公社(Housing Action Trusts)가 되어 공기업 부문에 포함되어 있다.

### 4. 公企業 計定の 推移

#### 가. 經常計定

經常計定은 다시 경상수입과 경상지출로 나눌 수 있다. 우선 경상수

입에 해당되는 항목들을 총교역잉여, 임대료 및 비교역잉여, 이자 및 배당 수입으로 나누어서 지난 10년간의 추이를 살펴보기로 한다. 각 항목의 변동 추이가 [圖 VIII-1]에 요약되어 있다. <表 VIII-6>은 이 보다 경상수입에 대한 정확한 수치와 더불어 공기업에 대한 보조금을 나타내고 있다.

<表 VIII-5> 公企業 雇傭人員

(單位: 천명)

	공 기 업			
	국유화산업	국민의료 서비스신탁	기타 공기업	합 계
1971	1,856		153	2,009
1972	1,769		160	1,929
1973	1,731		159	1,890
1974	777		208	1,985
1975	1,816		219	2,035
1976	1,752		228	1,980
1977	1,866		223	2,089
1978	1,844(1,843)		217(217)	2,061(2,060)
1979	1,849(1,818)		216(216)	2,065(2,034)
1980	1,816(1,785)		222(222)	2,038(2,007)
1981	1,657(1,656)		210(206)	1,867(1,862)
1982	1,554(1,538)		202(198)	1,756(1,736)
1983	1,465(1,444)		198(197)	1,663(1,641)
1984	1,410(1,390)		189(188)	1,599(1,578)
1985	1,131(1,118)		120(118)	1,251(1,236)
1986	1,058(1,043)		129(127)	1,187(1,170)
1987	864 (850)		121(119)	985 (969)
1988	791 (775)		121(119)	912 (894)
1989	720 (703)		112(110)	832 (813)
1990	676 (659)		110(108)	786 (767)
1991	498 (488)	124(102)	102(100)	724 (690)
1992	459 (452)	309(252)	106(104)	874 (808)
1993	437 (426)	628(512)	93(89)	1,158(1,027)
1994	385 (370)	1,000(808)	82(79)	1,467(1,257)
1995	366 (352)	1,085(876)	76(74)	1,527(1,302)

註 : ( ) 안의 숫자는 종일 근무 환산치임.

資料 : Public Finance Trends 96.

1984년부터 1988년간에 British Telecom과 British Gas등의 민영화로 인해서 발생한 교역잉여의 감소는 대부분 British Steel과 Electricity Council 등 다른 산업에서의 교역잉여의 증가로 인해 많은 부분이 상쇄되어, 다소의 기복이 있음에도 불구하고 總交易 剩餘는 크게 변하지 않았다. 그러나 1989년과 1991년 사이에는 민영화로 인한 總交易 剩餘의 減少가 눈에 띄게 나타난다. 이러한 패턴이 발생한 것은 이 시기에 上水道와 電氣供給 産業의 民營化가 본격적으로 이루어졌기 때문이다. 1992년 이후에는 國民醫療서비스信託의 擴張에 따라 總交易 剩餘는 오히려 增加하고 있다. 뿐만 아니라, London Transport나 British Rail 등 다른 산업의 증가도 이에 기여하고 있다.

New Town Development Corporations and Commission이 소유하고 있던 주택을 지방정부와 주택조합으로 이양함에 따라, 공기업 전체의 賃賃料 收入은 줄어들었다. 하지만 이러한 감소는 다른 공기업의 임대료 증가에 의해서 상쇄되었다. 지난 10년간 공기업의 임대료

[圖 VIII-1] 公企業 經常收入

(單位: 10억파운드)



資料: Public Finance Trends 96.

〈表 VIII-6〉 公企業 經常收入

(單位：백만파운드)

	총교역잉여	보조금	임대료 및 비교역잉여	이자 및 배당
1981	7,690	1,955	457	—
1982	9,099	2,283	472	—
1983	9,969	2,662	499	—
1984	8,446	3,610	534	585
1985	7,154	3,112	522	507
1986	8,050	2,135	514	452
1987	6,905	1,887	519	313
1988	7,295	1,575	548	414
1989	6,473	1,649	568	640
1990	3,681	1,223	578	624
1991	1,779	1,719	541	413
1992	2,322	2,577	547	419
1993	3,490	2,255	522	368
1994	4,222	2,795	451	429
1995	4,603	2,604	506	542

資料 : *Public Finance Trends* 96.

수입은 연도별로 다소의 기복을 보이기는 하지만, 전반적인 수준은 크게 변화되지 않았다.

利子 및 配當收入은 1985년부터 감소 추세를 보이고 있으며, 이는 민營化의 進展에 따른 당연한 결과이다. 그러나 이자 및 배당수입은 1989년과 1990년 경에는 다시 상당 폭 증가하였다.

公企業에 지불된 補助金은 1980년대 초반에는 增加하였으나, 1980년대 후반에는 減少하였다. 이와 같이 1980년대 초반에 공기업에 대한 보조금이 증가한 것은 공기업 민영화에 앞서서 공기업의 構造調整이 필요하였기 때문이다. 1991년부터는 다시 보조금이 증가한 것은 British Rail과 British Coal의 구조개편을 위한 비용이 증가하였기

때문이다.

#### 나. 資本計定

몇 가지 이유로 인해서 중앙정부로부터의 資本移轉 收入은 1989년부터 增加하였다. 1990년과 1991년에는 부채를 상환하기 위하여 양여금이 제공되었다. 또한 정부가 도시개발 정책을 강화하여 도시개발 공사의 수가 증가함에 따라 1987/88년부터 도시개발공사에 제공되는 자본양여금도 증가하였다. 반면에 지방정부로부터의 자본양여금은 1985/86년부터 줄어들었다. 이는 런던지역교통공사(London Regional Transport)가 國有化産業으로 전환되어 중앙정부로부터 직접 자금을 지원받았기 때문이다.

〈表 VIII-7〉 公企業 資本計定

(單位：백만파운드)

	자 본 수 입		자 본 지 출	
	계	자본이전수입	계	자본이전지출
1981	6,174	613	7,349	73
1982	7,186	579	8,084	102
1983	8,222	707	8,541	100
1984	6,825	695	7,190	117
1985	6,003	784	6,185	147
1986	6,632	665	5,408	148
1987	5,830	841	4,536	127
1988	6,768	953	5,011	148
1989	6,452	1,453	5,964	223
1990	9,723	6,827	5,210	389
1991	4,745	3,719	4,397	530
1992	5,229	3,335	5,259	479
1993	6,042	3,273	5,154	461
1994	6,108	3,261	5,083	472
1995	6,358	3,256	5,371	468

資料：Public Finance Trends 96.

자본지출이 매년 변동하는 것은 주로 민영화와 새로운 公企業의 탄생을 반영하는 것이다. 전기, 가스와 수도산업의 투자패턴은 매우 크게 변동하였으며, 이는 민영화로 인한 결과이다. 또한 교통과 통신분야에서 National Bus Company, British Telecom 등이 1980년대 중반에 민영화됨에 따라 資本支出의 變化가 심하게 일어났다. 1989년부터 자본이전지출이 증가한 것은 Scottish Homes로부터 각 주택조합으로의 資本支出이 증가한 것을 반영하는 것이다.

## IX. 社會保障制度和 年金

본장에서는 영국의 社會保障制度, 國民醫療서비스, 年金制度 및 이와 관련된 政府支出에 대해서 살펴본다. 사회보장지출은 일반정부로부터 민간부문의 이 전지출 중 대부분을 차지하며 일반정부지출 중에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목이다. 따라서 社會保障制度는 財政支出에 중요한 影響을 미친다. 영국정부는 늘어나는 사회보장지출을 줄이기 위해서 여러 가지 制度를 改善한 바 있으며 그 내용들을 본장에서 소개한다.

### 1. 社會保障制度 概要

영국에서의 綜合的인 社會保障制度는 흔히 비버리지報告書라고 불리는 보고서에서 제안되었으며, 그 시행이 결정된 것은 제2차대전중의 연합정권에 의해서이다. 그러나 실제로 제도가 시행된 것은 1949/50년부터이다. 이후 영국의 社會保障 支出은 빠른 속도로 증가하였다. 종합적인 사회보장제도가 처음 도입된 1949/50년에 사회보장에 대한 정부지출은 116억파운드이던 것이 1996/97년에는 967억파운드에 이르러 약 8배 정도로 증가하였다. 이와 같은 사회보장지출의 변화는 여러 가지 요인에서 비롯되지만, 가장 중요한 요인은 社會保障프로그램의 擴大와 人口의 高齡化이다. 사회보장지출의 절대액이 늘어난 것은 물론이고, 전체 재정지출에서 차지하는 비중도 증가하였다. 1949/50년에는 사회보장지출이 전체 재정지출에서 차지하는 비중이 약 13.5%였으나, 1996/97년에는 그 비율이

약 30%에 이르고 있다.

각종 사회보장프로그램을 관할하는 곳은 社會保障部(Department of Social Security)이다. 사회보장부는 사회보장정책에 관련된 업무를 하는 本廳과 집행기능을 하는 5개의 事業所로 구성되어 있다. 집행부서가 모두 사업소화되어 있기 때문에 현재 사회보장부의 인력 중 약 97% 정도가 사업소에서 일하고 있다. 5개의 사업소 중 3개는 사회보장지출 업무를 담당하고 있다. 사회보장지출에 관한 업무는 그 내용에 따라서, 아동과 관련된 사회보장급부의 지급은 兒童支援事業所(Child Support Agency)에서, 전쟁연금 및 전쟁연금대상자에 대한 각종 사회보장급부의 지급에 관한 업무는 戰爭年金事業所(War Pension Agency)에서, 그리고 그 이외의 전반적인 사회보장급부의 지급은 給付事業所(Benefits Agency)에서 하고 있다. 나머지 2개의 사업소 중에서 하나는 徵收事業所(Contributions Agency)로서, 국세청과 더불어 국민보험기여금을 징수하고 이에 대한 기록 및 연금에 대한 기록 등을 관리하며 이러한 정보를 급부사업소에 제공하는 기능을 한다. 다른 하나는 情報技術서비스事業所(Information Technology Services Agency)로서 사회보장지출과 관련된 각종 업무에 대한 정보기술에 대한 내용을 지원하는 기능을 한다.

國民保險基金(National Insurance Fund)은 다양한 사회보장 지출의 원천이 되며, 전체 사회보장 지출 중의 약 절반 정도가 국민보험기금으로 조달된다. 국민보험기금은 영국은행의 지불청(Paymaster General)에 계좌가 개설되어 있다. 국민보험기금의 剩餘資金은 國家負債管理官(National Debt Commissioner)이 책임지게 되어 있으나, 실제 투자는 국가부채관리관을 대행하여 國立投融資廳(National Investment and Loans Office)에 의해서 이루어진다. 국민보험기금의 투자는 국채 또는 지방채에 대해서만 할 수 있으며, 이에 대해서는 재무성이 일정한 가이드라인을 설정한다.

## 2. 代表的 社會保障制度

사회보장지출에 대한 재원 중 약 절반은 國民保險基金을 통해서 재원이 조달되며, 나머지 절반은 일반재정인 統合國庫資金(Consolidated Fund)으로부터 재원이 조달된다. 국민보험기금의 재원은 고용주, 고용자와 자영업자로부터 소득에 따라 각출되기 때문에 국민보험기금을 재원으로 하는 사회보장지출을 각출사회보장혜택이라 하고, 일반조세에 의해서 재원이 조달되는 프로그램을 비각출사회보장혜택이라고 한다.

### 가. 代表的인 釀出社會保障 惠澤(contributory social security benefits)

#### 1) 退職年金(retirement pension)

퇴직연금은 현재 여자 60세, 남자 65세부터 지급되며, 퇴직 후의 다른 소득과 상관없이 지불된다. 2010년부터 여자의 노령연금 수급연령을 60세에서 65세로 상향 조정하려고 한다. 연금에 대한 좀더 자세한 논의는 다음 節에서 하기로 한다.

#### 2) 寡婦手當(widow's benefit)

기혼여성의 경우 60세 미만으로서 과부가 되거나 또는 60세 이상이더라도 죽은 남편이 노령연금 수급자격이 없는 경우에는 남편이 사망한 직후에 비과세 일시금을 지급 받는다. 이러한 일시금에 추가하여 寡婦年金, 또는 자녀가 있는 경우에는 과부어머니 연금이 지급된다. 그 액수는 과부 자신의 나이와 자녀의 수 및 나이에 따라 결정된다.

#### 3) 失業手當(unemployment benefit)

실직을 하는 경우에는 일정 기간의 求職期間 동안 失業手當이 지급

된다. 失業手當이 지급되는 기간은 한 번의 실업기간 동안 최대 1년이다. 실업급부를 받기 위해서는 먼저 실업연금에 먼저 가입하여야 하고, 실직하는 연도 직전 2년간의 회계연도 동안에 제1종 보험료를 납부하여야만 한다.

이러한 실업수당은 1996년 10월부터 求職者手當(jobseeker's allowance)으로 대체된다. 새로운 제도하에서는 일정 자격조건을 갖춘 자에 대해서 6개월 동안의 수당이 지불된다. 다만 이에 있어서 자신의 재산이나 가족환경 등은 수당을 수령하는 자격조건과는 무관하다.

#### 4) 法定疾病手當(sick pay)과 不能者給付(incapacity benefit)

고용자가 질병을 앓게 되는 경우, 고용주들은 최대 28주까지 法定疾病手當을 지급하여야 한다. 자영업자나 실업자, 또는 다른 이유로 인해서 법정질병수당을 받을 수 없는 경우에는 不能者給付를 받을 수 있다. 불능자급부는 기간에 따라 3가지 급부율이 적용된다. 첫 28주 동안은 短期低給付率이, 29주부터 52주 사이에는 短期高給付率이 적용되고, 그리고 52주 이후에는 長期給付率이 적용된다.

不能者給付를 받기 위해서는 건강검진을 받아야 한다. 정규적인 직장이 있던 사람이 첫 28주간의 급부를 받을 자격이 있는지를 판단함에 있어서는 그 사람이 자신의 職場業務를 정상적으로 수행할 수 있는지가 기준이 된다. 정규적인 직장이 있던 사람이라 하더라도 28주를 초과하는 급부를 받으려는 사람과 정규적인 직장이 없던 사람의 경우에는 그들이 일반적인 일과 관련된 활동을 얼마나 정상적으로 할 수 있는지가 급부수령 여부에 대한 판단의 기준이 된다. 不能者給付를 받기 위해서는 급부를 신청하는 시점의 연도 직전 2년간의 회계연도 동안에 1종이나 2종 각출료를 지불하거나 이에 준하는 신용을 획득하였어야만 한다. 질병급부(sickness benefit)와 업무부적격급부는 1995년 4월부터 不能者給付로 대체되었다.

5) 法定 出產手當(statutory maternity pay) 및 出產補助金(maternity allowance)

출산휴가중인 근로여성은 고용주로부터 法定出產手當을 받을 권리가 있다. 만약 근로기간이 충분하지 않았거나 기타 다른 이유로 인해서 고용주로부터 법정출산수당이 지급되지 않는 경우나 자영업자의 경우에는 出產補助金を 받을 수 있다. 두 종류 모두 18주 동안 지급된다. 출산보조금은 출산휴가 이전의 기간에 신청자가 국민보험기금에 기여한 액수에 따라 달라진다.

나. 非酬出社會保障 惠澤

비각출사회보장 혜택은 급부의 수준이 수령자의 능력이나 상황에 따라 달라지며, 일정 수준 이상의 사람들은 수령할 수 없다. 비각출사회보장혜택은 수령자의 소득보장을 목적으로 하고 있다는 점에서 어느 정도 소득재분배적인 기능을 가지고 있다.

1) 兒童手當(child benefit)

兒童給付는 아동이 16세가 될 때까지 지급된다. 다만 대상자가 고등학교 이하에서 교육을 받고 있는 경우에는 최대한 19세까지 지급된다. 친자양육에 대해서는 高率의 급부가 지급되며, 고아를 양육하는 경우에는 후견인수당이 지급된다.

2) 産業災害障礙手當(industrial injuries disablement benefit)

産業災害障礙手當은 산업사고 또는 특정 질병으로 인해 14% 이상 장애를 입은 근로자에게 15주 동안 지급된다.

3) 住宅補助金

住宅補助金은 소득과 재산이 일정수준 이하인 가족에게 임대료의 최

대 100%까지를 보조하는 것이다. 1996년 1월부터 주택보조금은 민간주택의 평균임대료 정도로 제한된다.

#### 4) 家族手當(family credit)

家族手當은 16세 이하의 자녀가 있고<sup>1)</sup>, 소득과 자본이 일정수준 이하인 근로자가구에게 지급된다. 가족수당을 지급받기 위해서는 부모 중 한 명은 일주일에 최소 16시간을 근로하여야 한다. 成人補助(adult credit)와 각 자녀마다 연령에 따라 보조금이 있다. 1995년 7월부터 부모 중 한 명이 일주일에 최소 30시간 이상 근로하면 추가적으로 10파운드가 더 지불된다. 이러한 지급액은 주택보조금 또는 카운실세 혜택을 결정하는 데 영향을 미치지 않는다. 1994년 10월부터 11세이하의 아동에 대한 養育費用(childcare charges)은 가족의 소득에 따라 주당 60파운드까지 상쇄된다. 이것은 편부모, 맞벌이부부 또는 부모 중 한 사람은 일을 하고 한 사람은 불구인 경우에 지급된다.

#### 5) 所得補助(income support)

所得補助는 근로소득이 없는 사람 또는 모든 수입원에서 소득이 의회에 의해서 결정된 일정수준 이하인 사람에게 재정지원을 하는 프로그램이다. 연령, 부양가족수, 배우자의 유무에 따라서 지급액이 결정된다. 자녀가 있는 가족, 노인, 병자와 장애자는 추가적인 보조를 받을 수 있다. 특수한 상황에서는 16세에서 17세 사이의 아동도 소득보조를 받을 수 있다.

#### 6) 障礙者勤勞手當(disability working allowance)

障礙者勤勞手當은 일정수준 이하의 소득과 재산이 일정수준 이하이

---

1) 학생인 경우에는 19세까지이다. 단 대학 등의 고등교육기관에 진학한 경우는 제외한다.

고 최소 16세 이상으로 일주일에 적어도 평균 16시간 근로하며, 구직에 불리한 장애가 있는 사람이 대상이 된다. 1995년 4월 이후부터 장애아동수당도 지급된다. 1995년 7월부터 신청자 또는 그의 배우자가 일주일에 30시간 이상 근로하는 경우에는 추가적인 수당을 지급하고 있다.

#### 7) 카운실稅 惠澤

이 제도는 소득과 재산이 일정수준 이하인 사람을 대상으로 하여 카운실세의 최고 100%까지를 還給하는 프로그램이다. 현재 저소득층에 해당되는 사람은 자신의 주거지의 자산가치와 무관하게 카운실세의 100%까지를 지원받고 있다. 그러나 1998년부터는 高價의 주택에 거주하고 있는 사람들에 대한 카운실세의 혜택을 줄일 예정이다. 영국의 카운실세는 현재 자산가치에 따라 8개의 구간으로 되어 있는데, 이 중 상위 3개 구간에 해당되는 주택에 거주하고 있는 사람들에 대한 혜택은 폐지될 것이다.

#### 다. 社會保障制度의 改革

사회보장제도에 있어서도 상당한 개혁이 있었다. 1993년 4월부터 아동에 대한 급부를 전담하기 위해서 社會保障部에 兒童支援事業所(child support agency)라는 조직이 생겨났으며, 아동급부에 대해서 부모의 소득을 고려하여 반드시 필요한 지출인지 아닌지를 평가하여 지원하고 있다. 최근에는 고령자에 대한 복지서비스는 가능한 한 집에서 행해지도록 하고 있다. 이러한 재택간호에 의해 생활하는 노인은 財力調査(means test)를 받아 요금을 지불해야 하고 지불할 능력이 없는 노인은 국가가 대신 지불한다.

최근의 실업대책은 실업자에 대한 보상의 차원보다는 실업 자체를 줄이기 위한 노력에 더욱 초점을 맞추고 있다. 실업을 줄이기 위한 방

안으로서 失業者를 가능한 한 勞動市場에 직접 接觸할 수 있도록 하고 있다. 실업자에 대한 취업촉진 방안의 중심이 1980년대에는 직업훈련 위주에서 1990년대에는 雇用서비스프로그램(employment service programme)이라는 職業斡旋 또는 직업에 대한 카운셀링을 위주로 하는 방법으로 변해가고 있다. 이전의 직업훈련은 비용이 높았지만, 고용서비스프로그램은 실효성도 높고 비용도 낮다. 이러한 정책의 전환으로 인해 失業對策費를 상당히 削減할 수 있게 되었다.

1996년 10월부터 기존의 失業手當은 求職者手當으로 바뀌었다. 이는 취직에 대한 향후 구체적 계획을 작성하고 일정 조건에 맞는 경우에만 수당을 지불함으로써 취업에 대한 동기를 강화하고 있다. 본래부터 영국의 실업급여 수준은 타국에 비해 낮기 때문에 단가를 더 이상 내리는 것은 힘들지만, 노동시장을 보다 유연하게 하는 시책, 또는 실업자를 노동시장에 항상 접촉시키는 시책에 의해 실업자 수를 줄이는 등의 조치로 전체의 실업급여를 줄임으로써 국고부담을 줄이려고 노력하고 있다.

효율성 제고를 위한 노력에는 혜택의 수령대상만이 아니라 지급자와 관련된 면도 고려하고 있다. 최근에는 法定 疾病手當과 法定 出產手當과 관련된 行政業務를 單純化하여 고용주의 부담을 덜어주고자 하는 조치가 취해졌다.

경제의 효율성을 제고하고 재정의 부담을 완화하기 위한 사회보장제도의 내용의 개혁 이외에도, 사회보장서비스 질을 개선하고 사회보장부의 業務를 效率化하려는 노력도 지속적으로 이루어지고 있다. 더 나은 서비스를 제공을 목표로 국민들이 사회보장 혜택과 관련된 내용을 쉽게 이해할 수 있는 문서를 제작하고 전화를 통한 상담의 기회를 늘리고 있으며, 서비스 내용에 대해서 시민현장을 적용하고 있다. 1996년 11월 18일에는 ‘迅速支拂에 대한 영국기준’(British Standard of Prompt Payment)을 제정하는 등 사회보장 혜택의 迅速한 支拂을 위한 정책을 펴고 있다. 위의 기준에 따르면 모든 사회보장 혜택은 특

별히 분쟁의 대상이 되지 않는 한 30일 이내에 지불하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한 社會保障部의 업무를 효율화하기 위해서 업무 내용 중에서 가능한 많은 분야에 시장을 통한 試驗制度를 적용하고 있으며, 이를 통해서 운영비의 상당부분을 절감하고 있다. 그리고 업무 중 정보기술과 관련된 부분 등에 대해서는 外注를 하거나, 民資參與를 확대하고 있다. 최근에는 사회보장혜택의 불법적인 수령을 줄이는 것이 중요한 정책과제로 등장하고 있다<sup>2)</sup>.

### 3. 國民醫療서비스<sup>3)</sup>

國民醫療서비스(National Health Service)는 정부차원에서 광범위한 醫療서비스를 제공하는 사회보장제도이다. 1948년에 처음 도입된 이래 영국의 國民醫療서비스는 다른 선진국들에 비해서 비교적 成功的이었던 것으로 평가되었다. 그러나 영국의 國民醫療서비스는 처음 고안된 단계에서부터 柔軟性の 不足이라는 문제를 가지고 있었으며, 이러한 문제는 시간이 흐름에 따라 점점 크게 나타났다. 또한 단지 영국만의 문제는 아니지만, 國民醫療서비스의 費用이 시간이 지남에 따라 점차 增加하였다. 이에 따라 國民醫療서비스 분야에서 상당한 改革措置가 이루어졌으며, 개혁의 주요내용은 시장원리를 도입하고 柔軟性を 提高하는 것과 費用을 節減하는 것이었다.

1989년 1월에 정부는 國民醫療서비스에 시장원리를 도입하여 活性化를 꾀하기 위한 改革案을 발표하였다. 이후 법제화에 노력하여 國民醫療서비스의 개혁에 대한 내용은 1990년 6월에 제정된 ‘國民醫療서비스 및 사회복지법’에 포함되어 있다. 이 법안의 중에서 國民醫療서

2) 이에 대한 좀더 자세한 내용은 제 X장과 제 XI장에서 절약목적지출(spend to save)정책에 대한 설명에서 나온다.

3) 이 절에는 다소 생소한 개념들이 나오며, 이에 대한 내용은 제 X장의 재정개혁의 부분에서 대부분 자세히 설명되어 있다.

비스와 관련된 대부분의 것은 1991년 4월부터 시행되었다. 비용의 증가를 막기 위해서 일부 서비스에 대한 使用者의 負擔을 늘렸다. 가정 주치의에 의한 진찰, 일반적인 병원치료 등은 종전과 마찬가지로 무료로 제공되었지만, 치과나 안과 진료비에 대해서는 환자의 본인부담을 인상시켰다. 이로 인해서 國民醫療서비스 중에서 환자가 부담하는 부분이 증가하였다. 대처정권이 집권한 시기인 1979년에는 國民醫療서비스 중 약 88%가 조세 부담, 약 10%가 국민보험기금, 약 2%가 환자 본인의 부담이었다. 그러나 최근에는 약 83%가 조세 부담, 약 13%가 국민보험기금, 약 4%가 환자본인 부담으로 조달된다.

國民醫療서비스는 처음 고안된 단계부터 제도의 유연성이 부족하였기 때문에 개혁조치는 行政組織을 簡素化하고 國民醫療서비스 內部에서의 市場(internal market)을 형성하기 위한 조치들을 포함하고 있다. 행정의 간소화를 위해 보건성 산하 14개의 地域保健局(regional office)과 그 아래 약 200개의 分局(health authority)이 있었던 것을 8개의 지역국과 약 100개의 분국으로 재편성하였다. 지역보건국의 역할에도 근본적인 변화가 있었다. 기존에는 지역보건국의 역할은 직접 國民醫療서비스를 관리하는 것이었으나, 개혁조치 이후의 지역보건국의 역할은 관할지구의 주민을 위해서 필요한 의료서비스를 국립·민간을 불문하고 다양한 병원에서 받을 수 있도록 처리하는 것으로 바뀌었다. 그리고 각 지역보건국이 가지고 있던 병원에 대한 監督權은 廢止되었다. 감독권의 폐지와 더불어 각 病院은 獨立採算制를 택하게 되고, 고용 및 서비스 내용 등에 있어서 상당한 自律權을 가지게 되었다. 그 대신 각 병원간의 경쟁을 통해서 효율성을 제고하고자 하였다. 이제 각 병원은 다른 地域保健局과 民間部門에 의료서비스를 제공할 수 있기 때문에, 병원간에 競爭이 발생하였고 이는 각 병원의 자체적인 효율성 제고 노력으로 이어졌다. 이로 인해 國民醫療서비스 병원의 수는 줄어드는 경향이 있었으나, 비용은 상당히 줄어들고 서비스의 질은 향상되고 있다.

1983년 이래 國民醫療서비스 업무 중에서, 식사·세탁 등의 지원업무에 대해서는 市場을 통한 試驗(market testing)이 도입되었고, 이로 인해 약 10억파운드가 절감된 것으로 추정된다. 현재 영국정부는 시장을 통한 시험의 적용 범위를 지속적으로 확대하고자 노력하고 있으며, 특히 현재 國民醫療서비스 업무 중에서 정보처리, 통신과 관련된 경영, 재무서비스 등에 대해서 시장을 통한 시험을 심각하게 검토하고 있다. 최근에는 國民醫療서비스 병원의 설비에 대해서 民資參與도 확대하고 있다.

#### 4. 退職年金制度

##### 가. 國民退職年金(state retirement pensions)

國民退職年金은 基本退職年金과 所得聯關 國民年金(SERP)으로 구성되어 있다. 기본퇴직연금은 퇴직 전의 소득수준과는 무관하지만 다른 사회보장 혜택에 의해서 영향을 받는다. 그리고 소득연관 국민연금은 퇴직 전의 소득에 따라 수령액이 결정되며, 다른 사회보장 혜택과는 무관하게 지급된다. 國民退職年金은 현재 여자 60세, 남자 65세부터 지급된다. 이와 같이 남녀간의 지급시작 연령이 다른 것은 2차대전 중의 전시경제하에서 여성의 사회참여율이 매우 높아졌고, 戰後에 잉여인력의 문제가 발생하자 정부가 여성의 조기퇴직을 유도하고자 여성의 연금수급 연령을 낮게 책정하였기 때문이다. 그러나 최근에 女性的年金需給年齡을 65세로 인상하는 案이 통과되었으며, 2010년과 2020년 사이에 단계적으로 시행될 것이다. 1950년 4월 5일 이전에 태어난 여자의 경우에는 새로운 계획에 의해 영향을 받지 않을 것이며, 1950년 4월 6일과 1955년 3월 5일 사이에 태어난 여자의 경우에는 부분적으로 영향을 받을 것이다. 지금은 폐지되었지만, 1961년부터 1975년까지 일한 적이 있는 사람들에게 대해서는 Graduated Retirement

Pension이 지급되었다. 그리고 80세 이상으로서 기본연금이 없는 자에게는 비각출퇴직연금이 지급된다.

### 1) 基本國民退職年金

퇴직연금을 받기 위한 자격조건으로는 國民保險寄與金을 일생 동안 納付하여야 한다. 만약에 이러한 조건을 충족시키지 못할 경우에는 低率의 연금이 지급된다. 그러나 특정 기간에 국민보험기여금을 적절히 납부하지 않은 경우에는 후에 자발적인 납부를 통해 자신의 信用을 재평가받고 정상적인 연금을 지급받을 수 있다. 그리고 일정한 규정이 허용하는 특별한 상황으로 인해서 정상적으로 寄與金을 납부하기 힘든 경우에는, 기여금을 납부하지 않아도 후에 연금이 전액 지급된다. 일반적으로 이러한 특수한 상황으로 인정되는 경우는 질병을 앓는 경우, 실직을 당한 경우, 공식적으로 인정되는 재취업 프로그램에서 교육을 받고 있는 기간 등이다. 또한 家政醫務保護(Home Responsibilities Protection)라 하여, 16세 이하의 아동 또는 신체장애자를 돌보기 위해서 직장을 다니지 않는 경우에는 국민보험기금을 납부하지 않아도 연금수령에 지장이 없다.

기본퇴직연금의 주당 年金支給額은 1996년부터 독신인 경우에는 61.15파운드, 결혼한 경우에는 97.75파운드이다. 피부양자에 대한 추가적인 지급액은 어른의 경우에는 36.60파운드이고 어린이의 경우에는 11.15파운드이다. 1997년 4월부터 적용되는 금액은 독신인 경우에는 62.45파운드, 결혼한 경우에는 99.80파운드, 피부양자에 대한 추가적인 지급액은 어른의 경우에는 37.75파운드이고 어린이의 경우에는 11.20파운드이다.

### 2) 所得聯關 國民年金(SERP)

所得聯關 國民年金(State Earning Related Pension, SERP)은 1978년에 처음 도입되었으며, 이의 도입에 따라서 국민퇴직연금의 수

급여가 퇴직 전의 소득에 따라 달라지게 되었다. 소득연관 국민연금은 일정수준 이상의 所得을 가진 모든 근로자를 대상으로 하며, 자영업자의 경우에는 소득연관 국민연금의 적용대상이 되지 않는다.

外注年金控除(contracting out deduction)라 하여, 1978년 4월 6일부터 1997년 4월 5일까지의 사이에 국민연금 이외의 연금에 가입한 액수에 대해서 국민연금의 강제적인 가입액에서 공제해 주는 제도가 있다. 그러나 1997년 4월 6일부터는 더 이상 외주연금공제는 적용되지 않으며, 이제 연금대상자는 SERP를 통해서 추가적인 연금을 취득하거나 직업연금 또는 개인연금을 취득하는 것 중 하나를 선택하게 된다.

소득연관 국민연금은 賦課方式으로 財源을 調達하며, 근로자와 고용자가 납부할 요율은 일반세입으로부터의 보조금을 고려하여 급여지출 및 관리운영비에 대한 예상지출을 충당할 수 있도록 매년 정해진다. SERP의 평균지급액은 개인연금 공제 전에는 남자의 경우 21.83파운드이고, 여자의 경우에는 13.01파운드이다. 개인연금 공제 후에는 남자의 경우 평균 10.75파운드이고, 여자의 경우에는 8.23파운드이다. SERP의 최대 지급한도액은 1996년 4월부터 101.44파운드였으나, 1997년 4월 이후에는 109.44파운드로 인상되었다.

國民年金의 總支給額은 1995/96년의 추정치가 302억파운드이며, 1996/97년의 계획치는 320억파운드, 1997/98년의 계획치는 336억파운드이다. 연금지급액은 물가인상을 고려하여 매년 4월에 변경되며, 인상률은 전년도 9월의 소비자물가 인상률을 기준으로 한다.

#### 나. 職業年金

職業年金(occupation pension schemes) 또는 雇用年金(employer pension)은 민간기업의 근로자뿐만 아니라 공무원 및 국영기업의 근로자 등을 대상으로 한 제도로 확립되어 있다. 따라서 우리말로 자

주 쓰이는 기업연금보다는 더 광범위한 개념의 제도이다. 직업연금의 수급연령은 반드시 국민연금 수급개시 연령과 일치하지는 않으며, 고용주에 의해서 결정된다. 근로자가 직장을 옮기는 경우에는 연금을 前 고용주에게 남겨둘 수도 있고, 새로운 직장의 연금으로 이전하거나 개인연금으로 이전할 수 있다.

직업연금은 크게 두 가지 종류로 구분할 수 있다. 한 가지는 確定惠澤(defined benefit) 또는 給與聯動(salary related)연금이라고 불리는 형태이며, 다른 한 가지는 確定寄與(defined contribution) 또는 購買型年金이라고 불리는 형태이다. 전자는 퇴직 직전의 급여수준과 근속기간을 기준으로 하여 결정되는 형태이다. 후자는 급여수준과는 무관하게 단지 연금에 기여한 액수와 연금기금관리의 수익성 여부에 따라서 연금급여액이 결정되는 형태이다. 고용주와 근로자가 모두 기여하는 형태가 일반적이지만, 고용주만이 기여하는 형태의 직업연금도 있다.

현재 1,100만명의 근로자가 직업연금에 가입되어 있으며<sup>4)</sup>, 560만 명 정도가 공식적으로 인정되는 개인연금에 가입하고 있다. 전체 근로자 중에서 약 75% 정도가 직업연금이나 공식적으로 인정되는 개인연금에 가입되어 있다. 자영업자들은 약 170만개의 개인연금에 가입되어 있다.

#### 다. 個人年金

종래 영국에서는 개인연금이라 하면 自營業者 退職年金(SERA)을 가리키는 것이 통례였다. 그러나 사적연금의 확대를 위한 연금개혁으로 인해서 SERA는 1988년 6월 30일에 폐지되어 신규계약은 허용되지 않고 기존 계약분에 대해서만 존속하고 있다.

4) 1997년 3월 기준, 사회보장부 내부 자료 인용.

1988년부터는 개인이 생명보험회사 등으로부터 연금상품을 구입할 수 있는데, 이를 개인연금이라 한다. 個人年金の 수급개시 연령은 본인이 선택할 수 있으며, 보통 50세부터 75세까지 다양하다. 그러나 SERP 대신에 개인연금을 활용하기 위해서는 수급개시 연령이 남자의 경우에는 적어도 65세, 여자의 경우에는 적어도 60세가 되어야 한다.

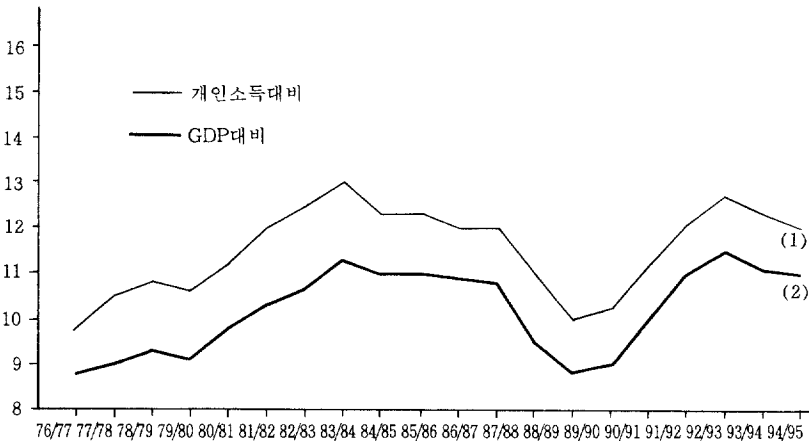
## 5. 社會保障支出 推移

장기적인 시각에서 볼 때 사회보장지출은 제도의 범위와 인구분포에 의해서 크게 영향을 받는다. 비버리지 보고서에 따른 종합적인 사회보장제도가 시행된 1949/50년 이후 현재에 이르기까지 27년 동안에 사회보장지출은 8배나 증가하였다. 이는 社會保障制度가 擴大되고 人口가 高齡化되었기 때문이다.

좀더 단기적인 시각에서 보면 사회보장지출은 경기변동에 따라 큰 기복을 보인다. [圖 IX-1]은 지난 20년간의 사회보장지출을 GDP

[圖 IX-1] 社會保障 惠澤의 規模推移

(單位: %)



註: GDP대비비율 및 개인소득대비 비율.

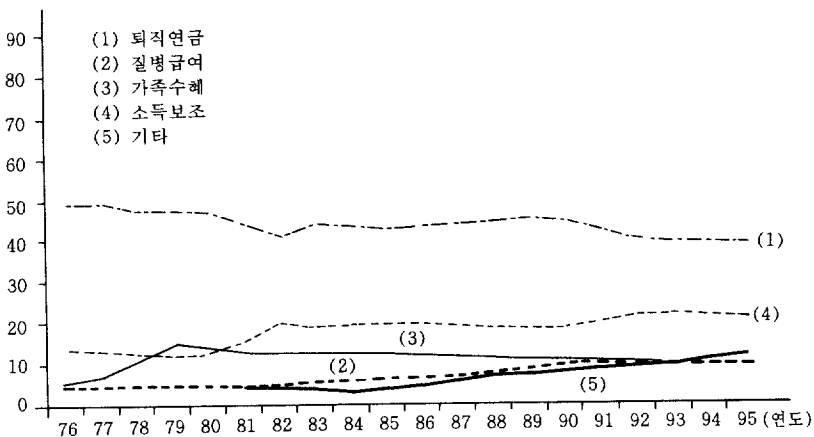
資料: Public Finance Trends 96.

대비 비율 및 개인소득대비 비율로 나타낸 것이다. GDP대비 사회보장지출은 1970년대 중반부터 계속적으로 상승하여 1982/83년에 11.2%의 최고치를 기록한다. 그 이후에는 감소되다가 1993/94년에는 11.4%로 또 한 번 최고치를 기록한 이후에 다시 감소하고 있다. 이와 같은 사회보장지출의 변동은 경기변동에 따른 실업률과 매우 밀접하게 연관되어 있다. 사회보장지출이 최고치를 나타낸 두 시점은 영국에서 실업률이 가장 높았던 시기이며, 최근의 사회보장지출의 감소는 영국 경제가 구조조정을 거치고 경쟁력을 회복함에 따라 호황국면으로 들어섬에 따라 실업률이 감소한 것을 반영한다.

사회보장지출의 전체적인 규모뿐만 아니라 부문별 構成도 시간의 흐름에 따라서 變化한다. [圖 IX-2]은 사회보장지출 중에서 각 항목별 사회보장지출이 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 退職年金은 전체 사회보장 중에서 가장 큰 비율을 차지하고 있는 부분이지만, 지난 20년간 다소 減少하는 경향을 보이고 있다. 1975년에는 전체 사회보장지출에서 퇴직연금이 차지하는 비중이 52%에 이르렀으나, 1994/95년

[圖 IX-2] 社會保障 惠澤의 構成推移

(單位：%)



註： 전체 중 차지하는 비율로 나타낸 것임.

資料：Public Finance Trends 96.

에는 39%로 떨어졌다.

그러나 같은 기간동안에 所得補助性 社會保障支出은 증가세를 보이고 있다. 소득보조성 사회보장지출이 전체 사회보장지출에서 차지하는 비중은 같은 기간에 13%에서 23%로 증가하였다. 아동수당을 포함한 가족급부가 전체 사회보장에서 차지하는 비중은 1980년대 중반이래 10%에서 12% 사이로 비교적 안정된 모습을 보이고 있다.

## X. 公共部門 改革

본장에서는 1979년 집권한 대처정권에서 시작되어 메이저정권에 이르기까지 지속적으로 추진되어 온 영국의 公共部門 改革에 대한 내용을 살펴보기로 한다. 공공부문 개혁의 내용 중에서 공기업의 민영화, 지방행정과 지방재정의 개혁, 사회보장분야의 개혁에 대해서는 앞에서 소개한 바 있으므로 여기서는 중복된 설명을 피한다.

### 1. 公共部門 改革의 背景

제2차대전 이후 1970년대에 이르기까지 영국경제는 다른 선진국들에 비해 별로 좋은 성과를 보이지 못하고 있었다. 그러던 중에 1973년의 오일쇼크를 계기로 하여 경제의 어려움은 더욱 가중되었다. 노동당 정권은 경제를 살리기 위하여 많은 노력을 하였으나, 1975년부터는 物價引上은 더욱 심각해지고 失業率은 증가하고 각 회사들은 경영난에 휩싸이게 되었다.

이 시기에 이르러 경제정책의 방법이 다소 바뀌었다고는 하지만, 아직까지도 정부주도하의 經濟計劃에 대한 사고방식이 상당부분 남아 있었다. 정부는 산업을 부흥시키기 위해 제조업의 研究開發(R&D)投資의 증대를 강조하였으며, 대표적인 企業과의 個別協議를 통해 경제를 통제하여 문제를 해결하려고 하였다. 그러나 이러한 방법이 시도를 거두지 못하자 다음 단계의 전략은 경제부의 지도하에 각 個別產業의 戰略을 構成하는 것이었는데 그러나 이러한 정책 역시 근본적인 변화를 가져오지는 못하였다. 그럼에도 불구하고 산업을 합리화시키려는 정부 주도하의 노력은 지속되었다. 정부는 더 큰 기업이 더 효율적이라는

믿음하에 反獨占法을 다소 妥協하여 企業의 合併을 誘導하였다. 이러한 산업정책은 1970년대 후반에까지 지속적으로 이루어졌으며, 정부가 전반적인 공공지출을 삭감한 시기에도 산업에 대한 지원은 계속되었다. 그러나 실업률은 떨어지지 않았으며, 산업이 경쟁력을 회복할 징조는 보이지 않았다.

1979년 총선에서 승리한 대처는 경제회생을 최우선의 목표로 내세웠다. 대처정부는 제2차대전 이후의 경제회생 노력이 中央集權的이고 官僚的이며 政府가 介入하는 방식이었기 때문에 성공적이지 못하였다고 믿어 정부 자체에 대한 長期的이고 根本的인 改革을 하기로 하였다. 개혁의 핵심은 시장의 기능을 강화하고 경제의 效率性을 저해하는 制度를 廢止하는 것이다. 개혁의 주요내용은 財政支出의 削減, 公企業의 民營化, 規制緩和와 競爭促進, 인플레이션 억제를 위한 緊縮 金融政策, 공급확대를 위한 減稅政策, 不法爭議의 根絶과 勞組의 弱화 등이다.

이후 영국의 공공부문 개혁은 상당한 수준까지 추진되었다. 공공부문 개혁은 필연적으로 정부지출과 연관되어 있으며, 어떤 경우에는 예산제도의 개혁이 공공부문 개혁의 유용한 수단이 되었다. 그간 추진되어온 공공부문 개혁의 흐름은 효율성 제고를 위한 구조개혁 및 정부역할의 축소라고 요약할 수 있다. 국민경제에서의 민간부문의 역할 확대를 통해 경제의 효율성을 제고하기 위해 많은 수의 공기업이 민영화되었으며, 최근에는 사회간접자본이나 정부서비스의 공급에 있어서도 민간의 역할을 확대하고 있다.

## 2. 行政改革과 財政改革의 主要内容

### 가. 人件費 節減을 통한 豫算 節減

1979년 대처정권이 수립되던 시기에 영국공무원의 수는 73만명 이상이었으며, 공무원의 임금은 전체 예산의 절반 이상을 차지하고 있었

다. 정부개혁을 위해 공무원의 수를 줄여야 한다는 점이 대처정권의 초기부터 지적되었으며 이에 따라 1980년에는 部處別 人力規模 目標值(manpower targets)를 설정하여 공무원의 수를 줄이고자 하였다. 그러나 이러한 시도는 영국이 19세기 중반부터 사용해 온 공무원 수를 기준으로 하는 인력통제의 방법에서 크게 벗어나지 않는 것으로서 별 다른 성과를 거두지 못하였다.

공무원 수의 절감을 위한 노력이 실제로 성공을 거두기 시작한 것은 1986년에 부처별 運營費上限制(running cost ceilings)를 도입하면서부터이다. 부처별 運營費上限制는 각 부처별로 운영비의 상한치를 정하고, 정해진 자원을 인적자원과 다른 자원 사이에서 배분하는 것에 대한 裁量權은 각 部處에 주는 제도이다. 이는 결과적으로 불필요한 人力의 節減을 통해서 전체적으로 공공조직의 효율성을 크게 증진하고 경상부문의 歲出을 削減하는 데 크게 도움이 되었다. 이러한 노력의 결과로 영국 공무원의 수는 상당히 줄어들었다. 영국 공무원의 수는 1994년 7월에는 51만 6,890명, 1996년 7월에는 49만 1,757명으로 대처정권이 수립된 시점과 비교하면 대폭 감소된 것이다.

시민헌장에 의해 재평가 대상이 된 공공서비스 분야에 있어서는, 1992년 4월부터 1994년 9월 사이에 2만 6,900명이 삭감되고, 1만 600명의 직원이 외주서비스 제공 주체로 이직하였으며, 3,300명이 자발적 또는 강제적으로 퇴직하였다. 이후 3년간 일반경상 부문의 세출을 12~15% 삭감하려고 노력하여 왔으며, 이를 위해 早期退職이나 自發的 退職을 유도하고 있다.

給與決定方式에도 變化가 계속되고 있다. 기존에는 급여결정은 OPS와 재무성이 공동으로 하였지만 실제로는 재무성의 권한이 강하였다. 그러나 1996년 4월 1일부터는 공무원 임금에 관한 문제에서 재무성은 완전히 배제되며, OPS의 공무원임금과에서 이 업무를 수행하고 있다. 공무원의 임금결정에 있어서 점차적으로 각 部處에 裁量權을 확대시켜 나가고 있으며, 이제 OPS는 이에 대해서 가이드라인을 정하는

역할을 하는 방향으로 변화되고 있다.

새로 도입된 高級公務員 檢討(senior management review)에 의해 고급공무원이 12명 이상 있는 모든 부처는 1996년 4월까지 이 검토를 완료하였다. 이 검토의 목적은 모든 행정부처 고급공무원의 책임 소재를 분명히 하고 관리의 충을 줄이고 관리의 폭을 늘림으로써 모든 行政管理를 더욱 效果的이고 效率的으로 할 수 있도록 조직화하기 위해서이다.

#### 나. 豫算管理프로그램과 多部處間 豫算評價

예산관리의 효율성을 높이기 위해서 시도된 새로운 제도 중의 하나가 1982년에 도입된 豫算管理프로그램(Financial Management Initiative, FMI)이다. 이 프로그램은 각 부처의 예산관리자가 확실한 경영 목표 및 경영성과 측정지표를 가지는 것을 목표로 한다. 이 제도의 일환으로서 다부처간 예산평가(Multi-Departmental Review, MDR)가 시행되었다. 이러한 제도를 통하여 각 부처는 예산관리에 있어서 전략을 발전시키고, 예산의 성과를 측정하는 지표를 발달시킴으로써 예산의 효율성을 높이고 공공지출의 價値를 향상시키는 데 성공하고 있다.

#### 다. 政府購買의 새로운 정책

政府購買의 새로운 政策(Government Purchasing Initiative, GPI)이라고 불리는 政府調達制度의 改革은 1984년에 발간된 『政府購買의 效率性 檢討』의 권고사항에 기초하고 있다. 정부조달에서 전문성을 높이기 위해서는 중앙집중적인 조달담당 기구가 필요하다는 이 보고서의 권고에 따라서, 정부는 1986년에 中央購買業務課(Central Unit on Purchasing, CUP)를 설립하였다. 이 조직은 助言과 監督機能을 하는 것이지, 이 조직을 통해서 정부가 중앙구매를 하는 것은

아니다. 후에 이 조직은 구매에 대한 조언만이 아니라 건설프로젝트의 운영에 대한 조언 기능까지를 포함하여 그 기능이 확대되었다. 현재 이 조직은 中央調達業務課(Central Unit on Procurement)로 명칭이 바뀌었으며, 財務省 組織의 일부이다.

이 조직의 역할은 다음과 같다. 각 부처의 조달업무에 대해서 가장 적절한 방법을 제시하고<sup>1)</sup> 조언을 함으로써 公共支出의 價値를 극대화한다. 각 부처와의 공동작업을 통해서 조달업무와 건설프로젝트의 운영에 대한 專門性을 提高하고 최적의 조달방법을 개발한다. 조달관련 공무원에 대한 교육연수 프로그램과 통합구매정보시스템의 개발 등을 위해 노력한다. 또한 각 부처가 조달행정을 잘 수행하고 있는지를 감독하고, 각 부처의 조달행정의 효율성에 대해서 수상에게 보고한다.

#### 라. 行政組織 改編과 넥스트스텝스 事業所

정부생산성의 제고를 위해 權限의 下部 移讓과 責任經營을 강조하는 行政組織의 改編이 이루어졌다. 이러한 원칙이 가장 잘 드러나는 행정조직 개편의 예가 1988년에 도입된 넥스트스텝스 事業所(Next Steps Agency)라는 새로운 형태의 행정기구이다. 특정사업을 수행함에 있어서 중앙정부의 조직이 효율적이지 못한 경우에는 이들 부서를 별도의 事業所로 독립시켰다. 넥스트스텝스정책은 經營者의 裁量權을 擴大하고, 責任經營을 통하여 정부서비스 제공에 있어서 效率性 提高를 目標로 하고 있다<sup>2)</sup>.

이 프로그램에 대한 내용이 처음 구체화된 것은 1988년에 내각부 OPS의 일부인 效率性팀이 발간한 『Improving Management for

1) 조달업무에 대한 구체적인 내용들을 담고 있는 여러 권의 안내책자를 발간하고 있다. 이러한 안내책자는 인터넷을 통해서도 입수 가능하다.

<http://www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/docs/cup>

2) 국내문헌으로는 황성현(1995)에 구체적인 내용과 실례가 다수 기술되어 있다.

Government : the Next Steps』라는 보고서에서이며, 수상은 즉시 이 내용을 시행할 것을 발표하였다. 현재 이 프로그램에 대한 업무는 OPS의 일부인 넥스트스텝스팀에서 맡고 있다. 넥스트스텝스팀은 效率性팀과 상당히 긴밀한 관계를 가지고 있다.

각 사업소는 정부의 일부지만 책임자로서 事業所長을 두고 있다. 사업소장은 長官에 의해서 직접 任命되며, 자신이 맡은 사업소의 運營에 대해서 장관에게 直接 責任을 지게 된다. 장관은 다른 조연자들의 의견을 참조하여 자원의 운용에 대한 일정한 가이드라인과 성과에 대한 기준을 설정한다. 獨立的으로 운영되기 때문에, 각 사업소는 상당한 유연성을 가지고 운영될 수 있다. 사업소장은 사업소의 운영에 있어서 인사, 보수 등에서 상당한 재량권을 가지고 있다.

각 사업소의 성과에 대해서는 長官이 의회에 책임을 져야 한다. 따라서 장관은 각 사업소장을 각 사업소의 會計擔當官(Accounting Officer of the Agency)으로 임명하여 사업소의 운영에 대해서 하원의 公共計定委員會에 책임을 지게 한다. 각 사업소는 연간보고서와 함께, 일반회사의 회계보고와 비슷한 보고서를 제출하며 이를 監査院長이 검토한다.

이제 사업소의 형태로 운영되는 기관은 중앙통계청, 기상대, 군수사업소 등 매우 다양하다. 정책부서를 제외한 다양한 집행부서들은 점차적으로 사업소의 형태로 전환되어 가는 추세이다. 1996년 말까지 129개의 사업소가 만들어졌으며 약 39만명의 공무원이 사업소에서 일하고 있다<sup>3)</sup>. 이러한 수치에는 국세청산하의 25개 사업소와 관세·간접세청(HM Customs and Excise) 산하의 24개 사업소도 포함되어 있다.

이 프로그램의 진행에 대해서는 매년 『Next Steps Review』라는 책자가 발간되어 그 내용이 공개된다. 이 보고서는 또한 각 사업소가 시민헌장을 얼마나 잘 활용하고 있는지에 대해서도 보고한다.

3) 1995년 4월 1일까지 94개의 사업소가 만들어졌으며, 공무원 전체의 약 3분의 2인 34만 5,342명이 사업소에 소속되어 있었다.

## 마. 市民憲章

직접적인 재정개혁은 아니지만, 1991년에 도입된 市民憲章(Citizen's Charter)의 制定은 정부서비스의 질을 높이고 여러 가지 형태로 財政負擔을 輕減시키는 효과를 가져왔다. 1991년 정부는 시민헌장 프로그램에 대한 내용을 담은 시민헌장 백서를 발간하였다. 시민헌장 프로그램은 공공서비스의 공급담당자가 더욱 책임감 있고 사용자의 요구에 잘 반응하여 공공서비스의 질을 향상시키려는 의도로 도입되었다. 시민헌장의 주요내용은 공공서비스의 질 개선, 가능한 공급자들 사이의 경쟁, 서비스표준의 발표와 실제의 서비스가 수준에 도달하지 못할 경우의 보상책 등이다.

民營化나 外注도 시민헌장 발표 후에 그 방식이 정리되었다. 공공서비스 중에서 민간부문에 완전히 맡겨야 하는 것은 민영화를 추진하고, 민영화가 불가능한 조직은 가급적이면 독립적으로 의사결정이 가능하도록 만들었다. 1997년 3월 현재 42개의 주요헌장이 있으며, 주요 공공서비스의 거의 모든 부문에 적용된다. 또한 지방정부가 제공하는 서비스와 관련하여 제정된 지방헌장(local charter)은 1만개 이상에 이르고 있다.

市民憲章은 각각의 서비스와 관련된 구체적인 헌장에 의해서 보완되고 있다. 예를 들어, 國民醫療서비스에 의해서 진찰을 받을 경우에 허용되는 최대한의 대기시간에 대한 지표가 헌장에 명시되어 있다. 英國鐵道의 경우에도 독점적인 위치에서 발생할 수 있는 폐해를 막기 위해 헌장을 제정하였으며, 이에 는 서비스의 표준과 이 서비스 수준이 달성되지 못할 경우의 구체적인 보상방법 등이 명시되었다. 최근에 영국철도는 대부분 민영화되었지만, 민영화된 상태에서도 搭乘者憲章(passenger's charter)은 良質의 서비스 공급에 있어서 지속적으로 중요한 역할을 하고 있다.

市民憲章 프로그램을 전담하고 있는 부서는 내각부 공공서비스실

(OPS)의 市民憲章팀으로서, 이 팀은 시민현장이 가장 잘 시행되는 모델이 확산되도록 노력한다. 또한 시민현장 프로그램의 진전에 대해서 의회에 정기적으로 보고를 하고, 시민현장 프로그램에 대해서 독립적으로 자문역할을 하는 수상자문단(Prime Minister's Panel of Advisor)의 업무도 지원한다. 시민현장과의 업무에는 憲章遵守勳章의 수여도 포함되어 있다. 현장준수훈장은 공공서비스 공급에 있어서 모범을 보인 공무원에게 수여하는 훈장으로, 1996년의 경우에는 약 323개의 훈장이 수여되었다.

시민현장팀의 具體的인 業務로는 현장 프로그램 네트워크의 운영, 현장에 관련된 각종 세미나, 현장뉴스 등을 들 수 있다. 현장 프로그램 네트워크란 시민현장의 질을 향상하기 위해서 이에 대한 아이디어를 교환하는 네트워크로서, 1994년부터 운영되어 왔으며 현재 24개의 네트워크가 구성되어 1천여명의 사람들이 활동하고 있다. 시민현장팀은 현장프로그램의 질을 높이기 위해서 지속적으로 노력하고 있으며, 이러한 노력의 일환으로서 각종 세미나를 주최한다. IBM과 Rank Xerox 등의 재정지원으로 1996년에는 주로 원스톱서비스(One stop Service)에 대해서, 1997년 봄에는 성과정보(Performance Information)에 대해서 세미나가 열렸다. 이외에도 민간과의 협력(partnership)을 통한 여러 번의 세미나가 개최되어 현장프로그램과 관련된 다양한 면에 대한 논의가 이루어졌다. 현장뉴스는 시민현장관에서 분기별로 발행되는 무료 책자로서, 1993년 10월부터 발간되기 시작하였으며, 현재는 발행부수가 8만부에 이르고 있다.

#### 바. 市場을 통한 試驗

공공부문의 효율성이 떨어지는 것은 이들이 경쟁으로부터 배제되어 있기 때문인 경우가 많다. 따라서 영국정부는 공공부문이 가급적이면 많은 경우에 民間部門과 競爭을 할 수 있도록 노력하였다. 1991년 11

월에 발간된 『品質을 위한 競爭(competing for quality)』이라는 책은 중앙정부와 지방정부가 서비스를 공급함에 있어서 좀더 많은 競爭 導入을 目標로 설정하였다. 이러한 목표에 도달하기 위한 제도적인 방법이 ‘市場을 통한 試驗(market testing)’이다. 정부가 공급하는 서비스에 대해서 우선 일정한 규격을 정하고, 이를 공급할 자를 경매를 통해서 결정한다. 이러한 과정을 통해서 公共部門은 民間部門과 公開的으로 競爭하여 入札에 참가하게 된다. 지방재정에 관한 장에서 설명한 바 있는, 지방정부 서비스 공급에서의 強制競爭入札制度도 이러한 시장을 통한 시험의 한 형태이다.

1992년 11월에 발간된 『1992년 시민헌장의 초판 보고서』라는 책에서는 1993년 9월 말까지 각 부처가 시장을 통한 시험을 하는 것에 대한 목표를 설정하였다. 처음에 市場을 통한 試驗은 150억파운드에 해당되는 공공서비스에 적용되었다. 이제 시장을 통한 시험이 적용되는 범위는 구내식당, 청소 등의 지원 서비스로부터, 심지어는 전통적인 관점에서는 정부의 중심기능이라고 믿어왔던 경제모형의 설정과 운항선박에 대한 검사에 이르기까지 매우 다양하다. 정부는 이 제도가 충분한 성과를 거둘 수 있도록 각 부처에 동기를 부여하기 위해서, 각 부처가 이 제도를 통해서 절감한 예산을 다른 사업에 사용할 수 있도록 허용하였다.

시장을 통한 시험에 대한 업무를 계속적으로 추진하는 정책부서는 공공서비스실(OPS)의 效率性팀이다. 이 팀은 수상의 效率性 補佐官(Prime Minister's Advisor on Efficiency)의 지휘아래 업무를 수행한다. 최근에는 부처별 운영비의 통제에 대한 부수상의 임무 수행을 보조하는 기능도 하고 있다.

#### 사. 改革의 持續的 檢討

최근의 예산과 部處別 報告書 등을 보면 여러 가지 재정개혁의 흔적

을 찾을 수 있다. 영국에서 民營化는 공기업의 민영화만이 아니라 정부조직의 민영화라는 의미로도 널리 쓰이고 있으며, 정부 조직 중에서도 상당수가 민영화되었다. 최근에는 각 부처별 보고서에서 각 부처가 既存의 組織 중 어떤 조직을 民營化할 수 있는지에 대해서 구체적으로 檢討한 내용 및 향후 민영화 계획을 발표하도록 하고 있다. 그리고 각 부처별 보고서에서 시민현장을 어떻게 활용하고 있는지, 그리고 民資參與(PFI)에 대한 구체적인 계획은 어떤 것이 있는지에 대해서도 자세히 밝히도록 하고 있다. 이와 같이 영국은 공공부문의 개혁이 일과성이 아닌 持續的인 作業으로 連結될 수 있도록 하고 있다.

### 3. 公共投資에서의 民間部門 役割 擴大

지난 18년간의 보수당정권의 개혁에 있어서 중요한 흐름 중의 하나는 경제에 있어서 民間部門의 役割 增大였다. 전통적으로 공공부문이 해야 한다고 믿어지던 많은 기능들은 시장을 통하여 시험되었으며, 공기업 중 많은 부분은 민영화되었다. 일부 공공서비스나 사회간접자본의 투자에 있어서도 민간의 역할이 증대되어 민간과 정부가 공동출자하는 경우도 증가하고 있다. 정부정책은 민영화와 외주계약을 통해서 공공부문의 규모를 줄이는 것이다. 또한 기존에 공급하고 있던 공공서비스와 새로운 공공서비스에 대해서 民資參與를 확대하고, 挑戰基金(challenge funding)에 대한 민간자본을 참여도 확대하고 있다.

#### 가. 民資參與

民資參與(Private Finance Initiative, PFI)는 1992년의 추계보고서에서 처음 제안되었다. 이 제도의 목적은 민간부문이 전통적으로 공공부문의 역할로 간주되는 부문에서의 서비스의 공급에 참가

하여, 民間部門과 公共部門이 함께 機能함으로써 더욱 효율성을 높이는 것이다. 단지 민간부문으로부터 재원을 조달하는 것이 아니라, 민간부문의 경영 효율성을 최대한 활용하려는 데 목적이 있다. 民資參與는 민영화, 시장을 통한 시험, 외주계약과도 밀접하게 연관되어 있다.

民資參與制度는 도로, 교육, 보건, 교도소, 상하수도, 정보시스템 등을 포함한 매우 다양한 분야에 적용되고 있다. 정부는 공급해야 할 서비스의 내용을 정하고, 실제 그 공급에 있어서는 民間部門이 固有의 技術과 最善의 經營方法을 동원하여 이를 해결한다. 선정된 민간주체는 使用料를 통해서 수익을 확보하거나, 그것이 힘든 경우에는 사업의 수익성을 확보할 수 있도록 정부가 역할을 한다. 민간부문은 자산을 소유하고 관리하는 데 더욱 능숙하기 때문에 이를 적극적으로 활용하여야 한다는 원칙에 따르고 있다. 이 제도는 政府가 공공서비스의 직접 공급자가 되는 것이 아니라, 서비스의 購買者가 되는 것에 초점을 맞추고 있다.

민자참여 사업은 성격에 따라 크게 다음과 같이 3가지 유형으로 구분할 수 있다.

#### 1) 財政的으로 自立可能한 事業(financially free-standing projects)

민간업자가 최종소비자에게 使用料를 부과하여 充分한 收入을 거두어 事業費用을 充當할 수 있는 사업이 이 범주에 해당된다. 물론 정부는 초기 계획과 법적인 절차 등에서 사업에 참여하기도 하지만, 정부가 직접 재원을 지원하거나 사업위험을 감수하지는 않는다. 이러한 예로는 스카이 브리지(Sky Bridge)를 들 수 있으며 이외에도 많은 유료교량, 공공장소 내의 관광안내도 등이 이에 해당된다. 이전에는 그러한 사업을 공공부문이 직접 운영하는 대안과 비교한 후에 결정하였으나, 이제는 더 이상 그럴 필요성이 없어졌다.

## 2) 合作投資(joint venture)

政府와 民間이 共同으로 出資하지만, 民間이 主導的인 役割을 하는 사업이 이 범주에 속한다. 공공부문이 민간부문과 합작투자를 하는 이유는 민간부문만이 투자하였을 경우보다 더 많은 社會的 便益을 確保하기 위해서이다. 민간의 사업적 수입만으로 충분한 社會적인 편익을 제공할 수 없는 경우에 정부의 合作投資는 일종의 補助金과 같은 기능을 하게 된다. 이 범주에 속하는 가장 대표적인 것은 해저터널 철도연결사업(CTRL : Channel Tunnel Rail Link)이다. 이 사업은 총 30억파운드 규모의 투자사업으로, 공개경쟁입찰을 통해서 8개 회사로 구성된 컨소시엄그룹인 London and Continental Railways(LCR)가 선정되었다. 선정과정에서는 두 개의 중요한 기준이 결정적인 역할을 하였다. 事業者의 選定에 있어서 설계, 유지 등에 대한 일반적인 기준 이외에도 정부의 支援額을 最低로 하고 入札者가 危險을 감수하고자 하는 자세 등을 중요한 선정기준으로 고려하였다. 이와 같은 원칙은 다른 사업에도 공통적으로 적용된다. 즉 정부는 사업으로 인한 社會적 편익을 고려하기는 하지만, 그에 필요한 補助金的인 정부의 支出을 最小化하고자 한다. 또한 事業危險을 가급적이면 民間部門이 감수하도록 하고 있다.

## 3) 서비스가 公共部門에 販賣되는 경우

비용의 큰 부분이 자본지출이고 政府가 大部分의 事業費用을 負擔하게 되는 경우가 이 범주에 속한다. 구체적인 예로는 민간부문의 회사가 의학기술 등을 정부소유의 병원에 공급하는 경우나 민간부문이 교도소를 설계하고 건설하여 운영하는 것 등을 들 수 있다.

정부의 자본과 민간의 자본이 공동출자함으로써 結合利得(marriage value)이 있는 경우에는 民資參與가 그 價値를 增加시킬 수 있을 것이다. 그러나 민간부문의 자본이 참여하는 것만으로는 충분하지

않으며, 이보다 더욱 중요한 것은 民間部門의 經營上의 利點을 살리는 것이다. 따라서 民資參與는 다른 측면에서는 民間經營參與(Private Management Review)라고도 볼 수 있을 것이다. 民資參與는 두 가지의 기본적인 필수요건을 충족해야 한다. 첫째, 어떤 공공부문의 경비지출이든 충분한 公共支出의 價値를 입증해야 한다. 둘째, 민간부문은 스스로 事業의 危險負擔을 감수해야 한다.

영국 경제에서 정부에 의한 자본투자는 실질변수를 기준으로 할 때 1979년 이후 계속 떨어지고 있다. 그러나 이와 같이 정부에 의한 직접적인 투자만을 고려하는 것은 정부의 역할이 변하고 있는 것을 고려하지 않은 것이기 때문에 상당히 잘못된 인상을 줄 수 있다. 정부에 의한 자본투자의 감소는 민영화의 진전과 民資參與를 통한 투자의 증가를 고려할 때 당연하다고 할 수 있다. 1992년 이후 민간주체에 의해서 크게 또는 작게 재원이 조달된 民資參與事業은 매우 다양한 분야에 걸쳐 운영되고 있다. 1995/96년에는 1996년 7월에 이미 총계약고가 57억파운드에 달하여 연간 목표액 50억파운드를 초과하는 실적을 보이고 있다. 이러한 투자는 민간부문에 의해서 이루어진 것이기는 하지만, 공공부문에 의해서 자금이 지원된 투자총액을 고려함에 있어서는 이 부분도 포함되어야 할 것이다. <表 X-1>은 공공부문에 의해서 자금이 지원된 투자액이 1990년대에는 1980년대의 어느 때보다도 높은 수준으로 유지될 것임을 보여주고 있다.

#### 나. 파트너십(Partnerships) 補完投資(levering in)

지난 20년간 공공부문과 민간부문의 파트너십은 크게 증가해 왔으며, 그 범위도 특정지방을 위한 사업으로부터 국가 전체에 영향을 미치는 사업에 이르기까지 다양하다. 1970년대에는 파트너십에 의해서 조달된 자금은 별로 크지 않았으나, 1980년대와 1990년대를 거치면서 그 규모가 상당히 커졌다. <表 X-1>은 향후 3년간 각 부처에 의

〈表 X-1〉 民資參與 規模

(單位：백만파운드)

		1997~98	1998~99	1999~2000
(a) 공공공급을 보완하는 민간부문의 지출		500	530	510
(b) 민간부문에 의한 직접투자	전통적인 시각에는 당연히 공공부문이 해야 한다고 믿어지던 부문	1,250	1,250	1,240
	공공부문이 과연 했을 것 같지 않은 부문	9,970	8,760	8,940
(c) 보완적인 민간투자		5,440	4,640	4,610
합 계		17,160	15,180	15,300

資料：FSBR 1997~98(1996).

한 補完投資의 豫測值를 보여주고 있으며 그 합계는 연간 약 50억파운드에 이른다. 이는 정부계정에는 포함되어 있지 않지만, 실제로는 국가의 서비스 공급에 기여하는 부분이다.

〈表 X-1〉은 보완투자로 조달된 자금을 대해서 크게 3개의 범주로 나누어 설명한다. 몇몇 경우에는 보완투자를 통한 자금조달은 挑戰基金이나 挑戰基金의 원칙에 의거한 다른 방법을 활용하는 것이다. 각각에 대한 내용은 다음과 같다.

#### 1) 公共部門에 의한 供給을 民間支出이 補完하는 方法

민간부문으로부터 조달된 자금이 공공부문 서비스에 활용되는 방법이다. 이러한 예로는 직업훈련 프로그램의 고용자 부담, 통상산업부에 의해서 운영되는 과학연구에 대한 相應補助金(matching funding), 교통사회간접자본에 대한 지원, 박물관, 화랑과 기타 문화재에 대한 수입과 지원, ODA와 해외에서 운영되는 영국의 자발적 민간단체와의 합작기금 등이 이러한 범주에 속한다.

## 2) 民間部門에 의한 直接投資

각 부처별 프로그램에 의해서 만들어진 直接支出 또는 補助金 形式의 民間投資가 이 범주에 속한다. 이러한 형태의 투자를 다시 두 가지로 세분하여 생각할 수 있다. 첫번째 범주는 주택공사로부터 주택조합에 주어진 양여금으로 인해서 생기는 주택에 대한 지출로서, 도시재건을 위한 다양한 프로젝트 등이 이에 포함된다. 두번째 범주에는 정부의 참여 없이는 그러한 프로젝트의 착수가 불가능한 사업이 포함된다. 예를 들어, 광범위한 지역부조, 교통 사회간접자본, 환경개선과 보호 프로젝트, Business Links를 통한 산업지원, Commonwealth Development Corporation을 통해서 신생시장에 대한 지원을 하는 것, 산업연구개발, 농어업 연구와 마케팅, 관광객을 위한 활동, 문화재 보호를 위한 기타 활동 등이 이에 포함된다.

## 3) 補完的인 民間投資

公共部門의 자금이 직접적으로 개입되어 있지는 않지만 정부에 의한 사전투자 없이는 民間投資가 불가능한 경우가 이 범주에 속한다. 이러한 예로는 공공양여금에 의한 사업과 유사한 민간주택개발을 들 수 있다. 그리고 민간에 의한 암치료 방법의 연구개발등과 같은 산업, 과학 기술개발과 지원도 이러한 범주에 속한다. 추가고등교육원(Further and Higher Education Institutions)에 의해 성취된 활동, 특히 연구계약에 대한 성취 등도 이에 포함된다.

## 4. 財政改革과 分野別 財政支出

### 가. 敎育

기존에는 영국의 公立學校는 기본적으로 地方敎育廳 관할이었으며

학교, 지방교육청은 중앙정부에서 지방으로 이전된 一括補助金を 地方政府의 결정에 따라 각 학교에 配分하였다. 이러한 제도하에서는 地域에 따라 學校 豫算의 차이가 발생하였으며, 이 문제를 해결하기 위해서 학교지원에 대한 제도를 바꾸었다. 1988년 教育法에 따라 학교의 재량권이 확대되었고, 일정한 자격을 갖춘 학교는 中央政府로부터 直接 豫算을 배정받을 수 있게 되었다. 이와 같은 학교는 흔히 國庫支援學校(grant-maintained school)라 하며, 그 수가 이미 1천개를 넘어 서고 있다<sup>4)</sup>. 그러나 각 학교간의 불평등 문제는 아직까지도 완전히 해결되지 않고 있다.

교육관련 지출과 관련하여 또 하나 변화가 가능한 분야는 교육비의 본인부담 문제이다. 영국에서는 대학까지 전부 무료로 수업을 받을 수 있도록 되어 있으며, 정부도 이를 갑자기 변경하려는 계획은 없다. 그러나 양친의 소득 수준이 일정액 이상인 대학생에 대하여서는 생활보조금이 삭감되고 있다.

교육개혁과 관련하여 특이한 점은 다른 부문의 논의와는 달리, 공립 학교에 대한 민영화 논의는 그다지 행해지고 있지 않다는 점이다. 또한 교육비는 중앙정부로부터 지방정부로의 보조 주체의 변화는 있었지만, 중앙정부 및 지방정부의 세출 삭감과 관련시키지는 않는다. 최근에는 教育의 重要性이 더욱 강조되고 있다.

#### 나. 연구개발투자

영국의 R&D투자 총액은 1993년에 137억 5,200만파운드로 GDP의 약 2.2%에 상당한다. 그 중에서 약 50%는 기업에 의한 투자이며, 33% 정도가 정부에 의한 출자이다. 비군사부문과 군사부문을 합하여 R&D에 대한 순정부지출은, 1994년 예산에 58억 5,300만파운

4) 참고로 영국의 초등학교는 1만 8,551개, 중등학교는 3,600개이다.

드이며 이 중에서 비군사부문에 대한 지출은 약 30억 6,800만파운드이다. 냉전 종결 후 군사부문과 민생부문의 연구개발 사이의 균형에 현저한 변화가 있었다. 예를 들면, 항공·우주 분야의 연구개발은 급격히 감소하고 있다.

科學技術局(OST : Office of Science and Technology)은 국내의 적으로 과학기술의 기초력 증강과 정부의 과학기술 정책의 발전에 중요한 역할을 맡고 있다. 과학기술국은 각종 연구위원회 또는 왕립협회 등에서 출자하는 과학예산을 맡고 있다. 1995년 5월에 산업 경쟁력을 강화하기 위한 기술예측 프로그램을 포함한 'Forward Look 1995'을 공표하고, 통산성 및 연구위원회가 중심이 되어 민관의 공동 연구, 중소기업의 기술개발 지원, 산학공동연구 등을 추진하고 있다.

#### 다. 農業政策

농업관련 공공지출은 EU의 共同農業政策(common agricultural policy)에 기초하는 지출과 순수한 國內支出로 나눌 수 있다. 농업관련 총지출은 약 32억파운드인데 이 중에서 공동농업정책에 따른 지출은 약 3분의 2정도를 차지한다. 공동농업정책에 있어서의 우선목표는 域內價格의 單一化, 域內 優先의 原則, 農家財政의 確立이다. 공동농업정책에 따른 지출은 회원국에서 각출되는 형태이므로 歲出을 削減할 수 있는 여지가 크지 않다. 또한 이와 관련되어서는 환율변동에 따른 재정 압박요인 등이 있을 수 있다.

한편 점차적으로 증가하는 경향을 나타내는 농업부문 예산은 재정사정이나 규제완화 등의 전반적인 분위기의 변화에 따라 1994/95년 예산을 고비로 하여 줄어들고 있다. 농업부문에 대한 공공지출의 내용에서도 변화가 발생하고 있다. 영국 정부는 또한 농가와 環境의 調和에 대한 支出을 중시하고 있으며, 치수, 가뭄 등의 관리와 관련된 사업에서 民資參與를 확대해 나갈 계획이다.

## 라. 國防費支出

국방비는 軍人年金(War Pension)을 제외하고는 재량적 經費이며 이에 대한 특별한 규정이 없다. 따라서 최근과 같이 재정지출을 강력히 통제하려고 하는 상황에서 국방비는 削減 對象의 하나가 되고 있다. 과거의 국방관련 예산을 살펴보면, 1970년대 말부터 1980년대 초에는 북대서양조약기구(NATO)의 합의사항에 따라 매년 3%씩 지출을 증가시켰다. 그러나 사회주의체제의 붕괴에 따라 냉전이 종식되면서 국방비 삭감에 대한 하는 기대가 높아졌다.

구체적으로 국방비를 줄이기 위해서 다음과 같은 조치들이 취해졌다. 반드시 필요한 장비에 대해 논의하고 해군의 전함수도 약 90척에서 약 60척으로 줄이는 등의 조치가 강구되었다. 이러한 재평가 중에서 구소련의 신형잠수함에 대항하여 설계된 신형잠수함은 구소련의 위협이 사라지면서 퇴장하게 되었다. 군 조직에서도 일부 연대를 폐지하고 人員 合理化를 추진시켰다. 육군은 16만에서 15만명으로 감축되었으며, 지원조직에 대해서도 국방성, 재무부, 군대의 3자가 공동으로 설치한 위원회가 군의 각 부분을 철저하게 다시 조사하여 1994년부터 人員 減縮을 하고 있다.

다년도에 걸친 노력의 결과 지금까지 7년간 계속 國防費는 減少하고 있다. 1994/95년의 국방비는 225억 6,200만파운드인 데 반해, 1995/96년의 국방비는 215억파운드로서 전년도에 비해서 약 10억 파운드를 절감하였을 뿐 아니라, 이는 1994년의 PES에서 발표된 것보다도 2억파운드가 감축된 액수이다. 1996/97년에는 214억 2천만파운드로서 1995/96년에 비해서 약간 감소하였다. 그러나 실업급여나 실업률에 대한 영향 등을 고려하여 인원을 급격하게 줄여가는 방식보다는 漸次的으로 削減하는 방법을 택하고 있다.

국방비의 단순한 감축만이 아니라 국방부문에서의 효율성의 제고도 매우 중요한 목표이다. Defense Cost Study의 권고에 따라 비용절감

과 효율성 제고를 위한 정책을 지속적으로 펴고 있다. 효율성 제고를 통한 절감액은 1994/95년에는 약 5억 2천만파운드, 1995/96년에는 약 6억 18천만파운드 정도 되는 것으로 추정되며, 1996/97년에는 7억 5천만파운드 1997/98년에는 약 10억파운드에 이를 것으로 전망된다. 이러한 비용의 절감은 주로 構造改編과 競爭의 增進을 통해서 이루어질 것이다. 효율성 제고를 위한 지속적인 노력을 위해 국방부장차관, 고위 공무원은 물론이고 민간전문가까지 포함한 Ministerial Efficiency Steering Group이 구성되어 效率性 提高에 대한 戰略的인 方向을 설정하고, 목표 설정 및 성과감독을 하고 있다.

현재 국방관련 예산집행에 관하여서는 委任豫算制度(Delegated Budget System)를 통해서 豫算執行權을 下部機關에 委任하고 있다. 이러한 제도는 1990년대의 초까지 유지되어온 중앙집권적 예산집행 제도에서보다 예산집행의 효율성을 제고할 수 있을 것이라는 이유에서 행해진 조치이다. 국방부에서의 효율성 제고를 위한 방법으로서 다른 부문과 마찬가지로 가능한 조직은 事業所의 형태로 轉換하고, 民資 參與 및 시장을 통한 시험을 확대하고 있으며, 국방관련 서비스에 있어서도 경쟁적인 요소를 도입하여 정부의 품질을 위한 경쟁(CFQ)프로그램을 적극적으로 도입하고 있다.

업무의 자율성 확대를 통한 효율성 제고를 위해 군의 기능 중에서 독립적인 운영이 가능한 기능은 事業所의 형태로 轉換하였다. 1995/96년에는 Naval Recruiting and Training Agency, Army Base Storage and Distribution Agency, Defense Transport and Movements Executive, Army Technical Support Agency, Defense Bill Agency, Pay and Personnel Agency, Defense Dental Agency, Medical Supplies Agency의 8개의 사업소가 추가로 발족되었다. 이에 따라 1996년 3월 31일 현재 국방관련 사업소의 수는 26개에 이르고 있으며, 이들 사업소에 의해 고용된 인원은 7만 2,500명에 이르고 있다. 1996년 4월에 추가적으로 4개의 사업소가 발

족되었으며, Holographic Office와 Meterological Office는 交易基金이 되었다. 이외에도 새로운 사업소가 될 수 있는 대상이 지속적으로 검토되고 있다.

민자참여프로그램도 적극적으로 활용하려는 노력을 기울이고 있다. 특히 숙소, 정부기술, 장비 특히 지원부서의 장비, 각종 지원서비스, 훈련 등은 민간의 참여가 가능한 분야이다. 국방성 내에 民資參與 推進팀(PFI unit)이 1995년 5월에 설립되었다. 처음 검토에서 1995/96년에 이 부서는 民資參與가 가능한 프로젝트 약 50개를 지적하였으며, 그들 프로젝트의 자본가치는 약 15억파운드에 이른다. 1997년 말까지는 9개의 民資參與 사업이 추진될 것으로 이미 계약이 체결되었다. 현재 계약이 체결된 사업 이외에도 추가적으로 약 70개 정도의 사업이 민자참여 대상으로 고려되고 있으며, 이 분야에서의 자본가치는 약 22억파운드에 이를 것으로 보고 있다.

그리고 기상예보와 관련된 업무, 군에 관련된 문의전화에 대한 응답 등 민간과의 접촉을 필요로 하는 업무에 대해서는 市民憲章을 制定하여 활용함으로써 공공서비스의 質을 높이려는 정부의 정책에 참여하고 있다. 또한 기타 업무에 있어서도 迅速性和 正確性 제고를 위해 노력하고 있다. 예를 들어 국방부가 다른 상대에게 재화와 용역을 제공받고 이에 대해서 지불을 하는 경우에도 재화나 용역이 제공된 시점으로부터 30일 이내에 지불하는 영국상공회의소(Confederation of British Industry)의 일반적인 원칙을 따르고 있다. 최근 수년에는 평균 97%의 지불이 11일 이내에 이루어졌으며, 99.9% 이상의 지불이 30일 이내에 이루어졌다.

국방예산의 추가적인 삭감에 관한 논의가 많이 있지만, 이미 상당한 정도의 삭감이 행해져 왔고 아일랜드, 보스니아, 각지의 PKO의 요청 등 지금의 정세로 보아 더 이상의 삭감은 쉽지 않다고 보고 있다. 또한 NATO와 관련된 문제에서는 영국정부가 단독으로 삭감을 할 수 있는 여지가 거의 없다.

## 마. ODA

영국에서의 海外援助는 주로 외무부의 海外援助廳(Overseas Development Administration, ODA)에 의해 행해지고 있다. 海外援助는 兩國間 援助와 국제기관을 통한 多者間 援助로 나눌 수 있다. 최근에는 전체 해외원조 중에서 EU를 통한 다자간 원조의 비율이 증가하고 있다. 1980년부터 1995년까지 해외원조 예산은 전년에 비하여 증가하고 있었지만, 최근에는 재정사정을 감안하여 1996년 예산에서 1억 3천만파운드를 삭감하게 하였다. EU의 원조에 대한 예산을 삭감하는 것은 어렵기 때문에, 해외원조 豫算削減은 兩國間 援助에 대해서 이루어졌다.

해외원조는 공적원조만으로 이루어지는 것은 아니며, 공적원조와 민간원조를 합하여 GDP의 약 1%의 자본이 개발도상국에 유입되고 있다. 非政府組織(NGO)에 관해서는 매년 500만파운드, 전체로는 8천만파운드의 공동 지출 계획이 책정되어 있다. 해외원조의 대상국에는 영연방의 나라뿐만 아니라, 러시아, 우크라이나, 중국, 인도네시아 등 비연방국도 포함되어 있다. 양국간 원조에서는 援助豫算의 效率의 使用을 위해 평가시스템의 개선이 필요하다. 이를 위해서 해외원조청이 책정한 예산안에 대해서는 사업별로 財務省의 開發擔當 專門家가 검토하고 있다.

## 5. 資源會計 豫算制度의 導入

지난 수년간 영국의 예산제도에는 많은 변화가 있었다. 현재 추진하고 있는 새로운 제도는 정부회계를 현재의 現金主義 會計方式(cash accounting)으로부터 發生主義 會計方式(accrual accounting)에 기초한 資源會計方式(resource accounting)으로 전환하려는 것이다. 이에 따라 예산편성도 發生主義 會計原則에 따른 資源豫算制度(re-

source budgeting)로 전환될 것이다.

資源會計 또는 發生主義會計<sup>5)</sup>란 지출과 소득의 발생을 실제 發生時點을 基準으로 하여 계정에 기록하는 방식이다. 정부회계에 發生主義會計原則을 도입하는 것은 현재 일부 OECD국가들에서 주요 쟁점 중의 하나이다. 이미 뉴질랜드와 아이슬란드가 이 제도를 도입하였으며, 캐나다와 호주 등에서도 도입을 추진중에 있다. 네덜란드에서도 부분적으로 도입하고 있으며, 아일랜드에서도 도입을 검토중이다. 영국에서도 상당수의 事業所에는 이미 發生主義會計가 사용되고 있다.

영국에서 발생주의회계를 정부예산에 도입하려는 시도는 1993년 11월 예산안에서 재무장관은 영국에서 향후 3~5년 이내에 자원회계 제도가 도입될 것으로 발표함으로써 시작되었다. 이에 대한 구체적인 계획은 『Better Accounting for the Taxpayer's money : Resource Accounting and Budgeting in Government(Cm 2626)』라는 책자가 발표되었으며, 이에 대한 내용은 1995년 1월까지의 자문기간을 거쳐서, 1995년 7월에 같은 이름의 백서<sup>6)</sup>로 발표되었다. 이 책은 정부부처의 지출에 대해서 발생주의에 기초한 자원회계를 사용하고, 원칙적으로 변화되지 않는 재정정책의 목표아래 發生主義에 기초한 資源豫算 編成(accruals based resource budgeting)을 사용하는 것에 대해 언급하고 있다. 1998년부터는 모든 정부회계에 資源會計가 도입되고, 2000년부터는 資源豫算制度가 시행될 것이다. 자원에 산제도란 자원회계원칙에 따라서 예산을 계획하고 통제하는 것을 의미한다.

發生主義會計와 일반적으로 쓰이고 있는 現金會計와는 다음과 같은 두 가지 점에서 가장 큰 차이를 보인다. 첫째, 자본지출을 기록함에 있

5) 대부분의 문헌이 이 두 가지 용어를 혼용하여 활용하고 있다. 원래 발생주의회계라는 용어가 일반적으로 쓰였으나, 최근에 영국에서는 이를 자원회계라고 부르는 것으로 보인다.

6) Better Accounting for the Taxpayer's money : Resource Accounting and Budgeting in Government(Cm 2929)

어서 現金會計에서는 자본을 구입하는 기간에 전부 지출로 처리되지만, 發生主義 會計에서는 수년간 지속적으로 사용되는 자본이 있다면 각 연도에는 그 자본의 減價償却에 해당되는 부분만이 각 연도의 經營費로 처리된다. 일반적인 現金會計에서는 경상비용을 지불한 또는 소득을 지급받은 시점을 기준으로 하여 계정에 기록되지만, 發生主義 會計에서는 지불이나 지급 여부와는 관계없이 비용과 소득이 실제로 발생하는 시점에 그것을 기록한다. 이와 더불어 별도의 계정에서 실제 발생에 따른 기록과 현금회계상의 차이도 기록된다.

새로운 예산제도는 현금지불보다는 資源消耗에 重點을 두고 있으며, 자본지출과 경상지출이 제각기 지니고 있는 상이한 경제적 의의를 보다 잘 반영하도록 별도로 구분하고 있다. 이와 같은 새로운 접근은 행정부가 의회에 보다 유익한 정보를 제공하게 될 뿐만 아니라 지출예산을 의결하는 과정에서 효율성을 향상시키게 될 것이다. 새로운 豫算制度의 導入은 公共支出을 計劃하고 統制하는 方法에 變化를 가져오게 될 것이다.

만약에 이러한 방법이 시행되면 여기서 서술하고 있는 공공지출의 계획과 통제에 관한 내용들에는 다음과 같은 변화가 발생할 것이다. 첫째, 각 부처는 발생주의회계에 기초한 자원예산과 그와 결부되는 部處別 資金所要를 가지게 될 것이다. 둘째, 전반적인 公共支出은 資源 總統制值(resource control total) 및 그와 관련된 總資金需要(total financing requirement)를 통해서 統制될 것이다. 셋째, 減價償却費用과 資本費用에 대한 費用支拂을 통해 좀더 效率的인 資源利用을 가능하게 한다. 넷째, 年中統制(in-year controls)는 본래 계획이 지출에 제대로 반영되었는지를 확인하기 위해 필요한 最小限의 수준에 머무르게 될 것이다. 각 부처의 상황을 정확히 고려하고 전체 총지출의 공급과 일관성이 있는 한 최대한의 伸縮性을 許容할 것이다.

## XI. 最近 豫算과 公共支出政策

본장에서는 영국의 最近 豫算 및 公共支出政策에 대해서 살펴보기로 한다. 전반적인 정책방향에 대한 부분을 제외하고는 주로 1996년 11월 26일에 발표된 1997/98년 예산에 대한 내용을 요약하여 실제 예산의 내용을 대략적으로 설명하고자 한다. 본장의 자료는 특별히 명시된 경우를 제외하고는 FSNR 1997~98에 있는 내용이므로, 출처를 별도로 표시하지 않는다.

### 1. 最近 豫算의 政策目標

최근 수년간 영국의 예산편성 목표는 경제의 效率性を 높이고, 財政赤字를 줄이며, 公共支出의 價値를 向上시키는 것이었다. 租稅側面에서는 시장의 효율성을 높이는 것과 총체적인 조세부담을 가급적이면 낮게 하는 것에 초점을 두고 있다. 소득과 사업이익에 대한 限界稅率을 낮추어서 勤勞意慾을 鼓吹하고 사업과 투자에 대한 동기를 향상시키는 것, 세율을 낮게 하고 경제에 대한 왜곡을 최소화하기 위해서 課稅를 넓게 하는 것, 稅負擔을 所得으로부터 所費로 轉換하는 것, 경제에 대한 왜곡을 최소화하고 영국경제의 경쟁력을 유지하면서 세수입을 확보하는 것 등을 목표로 하고 있다.

支出側面에서는 다음과 같은 목표를 지향하고 있다. 재정적자를 줄여나가기 위해서 國民所得 對比 公共支出을 40% 이하로 줄이며, 이를 위해 일반정부 지출이 경제성장률보다 낮은 속도로 증가하도록 總統制値를 설정한다. 자원의 사용과 시장경제의 효율성을 제고할 수 있는 부분에 지출을 늘린다. 공공서비스 제공에 있어서 효율성이 증대되

도록 한다. 공공부문의 기능 중에서 가장 효율적으로 수행될 수 없는 기능을 민간부문으로 이양하고, 공공서비스의 효율성을 증진시키기 위해서 民間資本의 活用을 증진한다. 특히 教育, 保健, 治安에 대한 재정 지출의 優先順位 강조를 목표로 하고 있다.

이러한 정책목표가 구체적으로 어떻게 실현되었는가를 보기 위해서 최근 2년간의 예산안의 주요내용을 살펴보기로 한다.

#### 가. 1997/98년 豫算의 目標

1997/98년 예산의 주요내용은 다음과 같다.

- 국민소득 중에서 공공지출이 차지하는 비중을 약 3% 포인트 인하시켜 공공지출의 GDP대비 비율을 1997/98년에는 40%로 만든다.
- 總統制值의 실질증가율을 0.5%로 만든다.
- 教育, 國民醫療 支出, 범죄예방 등 우선순위가 있는 분야에 대한 지출을 늘린다.
- 사회보장혜택의 부당한 수령을 막고 조세순응을 제고하기 위하여 자원이 활용될 수 있도록 한다.
- 중앙정부의 실질비용을 1996/97년에 비해서 약 7%, 1992/93년에 비해서 약 15% 정도 줄인다.
- 民資參與를 통해서 투자되는 지출을 늘린다.
- 공공서비스에 대한 민간의 지출을 늘리며, 특히 도시재개발과 주택관련지출을 늘린다.

#### 나. 1996/97년 豫算의 目標

1996/97년 예산의 주요내용은 다음과 같다.

- 公共支出을 統制하며, 특히 이번 회계연도의 공공지출을 기존의 계획보다도 32억 5천만파운드 줄인다.

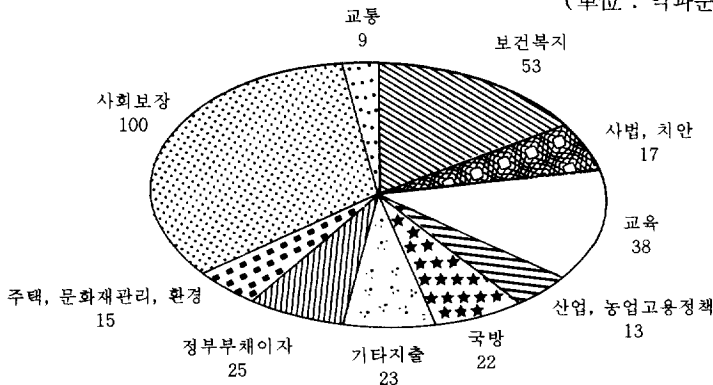
- 가장 중점을 두는 공공지출은 교육, 國民醫療서비스, 경찰업무에 대한 지출이다.
- 관료주의로 인한 비용을 절감한다.
- 공공지출의 효율성 증대와 현대화를 추구하고, 특히 민자참여 (PFI)와 파트너십을 통한 지출을 늘린다.
- 소득세 기본세율을 25%에서 24%로 인하하고, 이자에 대한 소득세율은 25%에서 20%로 인하한다.
- 개인소득세 공제한도 및 상속세 면세한도를 인상한다.
- 장기간의 간호를 필요로 하는 노년층을 위한 서비스 프로그램을 만든다.
- 소규모법인에 대한 세율을 24%로 인하하고, 국민보험기금의 고용주 기여분을 인하한다.

2. 歲入과 歲出構成

1997/98년 예산에서의 歲入과 歲出의 構成은 [圖 XI-1]과 [圖 XI-2]을 통해서 볼 수 있다.

[圖 XI-1] 一般政府支出(X)의 機能別 分類

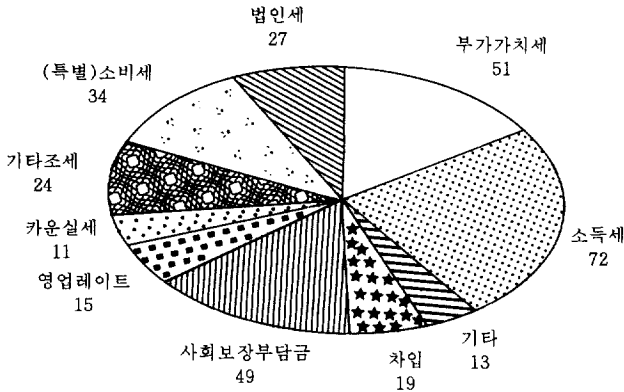
(單位: 억파운드)



GGE(X) = £ 315billion

[圖 XI-2] 一般政府支出(X)의 財源構成

(單位: 億파운드)



GGE(X) = £315billion

### 3. 公共支出 規模와 政策目標

#### 가. 總統制值<sup>1)</sup>

1996/97년의 總統制值是 2,606억파운드에 이를 것으로 보인다. 예산항목의 변화를 고려할 때 실제의 總統制值是 1995년에 작성된 예산안에서 예측한 것보다 약 5억파운드가 증가한 것이다. 그 이유는 작년에 豫備費로 책정되었던 15억파운드로는 실제로 예상 밖에 발생하는 정부지출의 증가를 감당하기 힘들기 때문이다.

향후 3년간의 總統制值에 대한 계획치는 <表 XI-1>에 정리하였다. 1열은 1995년에 작성된 예산안에서 발표된 연도별 총통제치에 대한 계획이고<sup>2)</sup>, 2열은 연도별 總統制值에 대한 새로운 계획을 나타낸 것이다. 새로운 계획에서는 總統制值是 향후 3년간 연평균 약 2.5% 정도 상승될 것이다. 현재의 GDP 디플레이터에 대한 예측치를 사용

1) 이 개념에 대한 자세한 설명은 제III장 제3절에 있다.  
 2) 예산회계항목 분류의 변동을 고려하여 계산하였다.

하여 實質價値를 基準으로 하여 계산하면, 總統制値의 실제가치는 연간 약 0.5% 정도 증가하는 것을 의미한다. 연도별 총통제치를 실질가치로 환산한 것이 [圖 XI-3]에 나타나 있다.

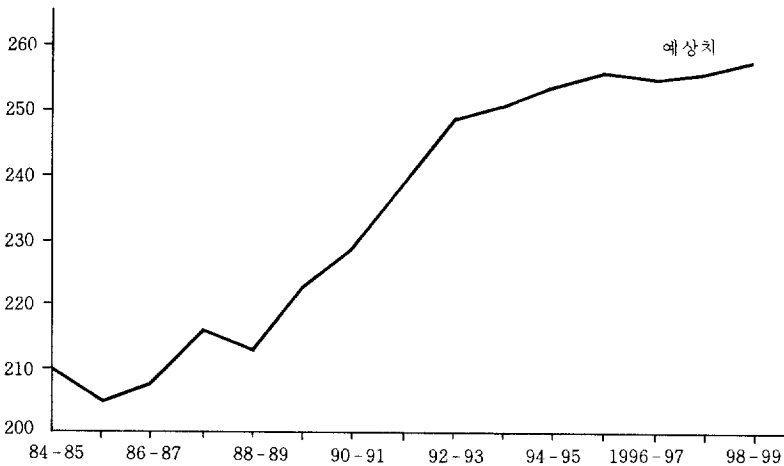
〈表 XI-1〉 總統制値

(單位：10억파운드, %)

예 산 연 도	1996~97	1997~98	1998~99	1999~2000
1995년의 계획치(예산회계 항목 분류의 변동을 고려)	260.1	268.1	275.6	283.2
1996년의 계획치(1997~1998년 예산보고서에 작성시의 예측치)	260.6	266.5	273.7	280.9
계획의 변동치	0.5	-1.7	-1.9	-2.3

[圖 XI-3] 實質價値로 換算한 總統制値

(單位：10억파운드)



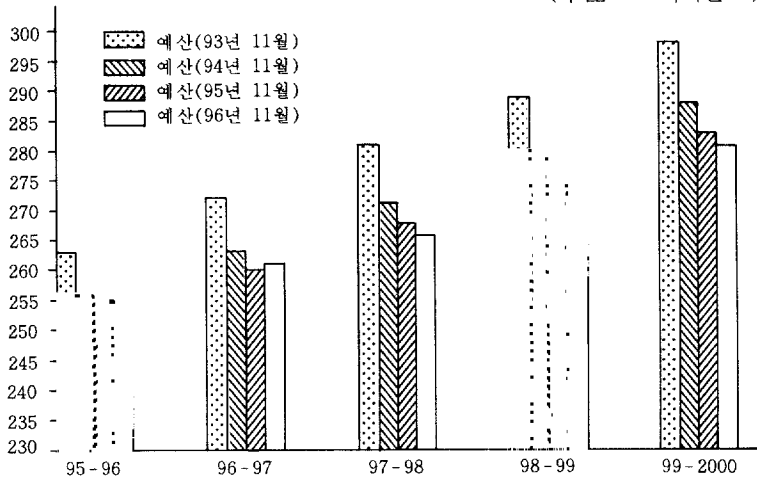
實質價値를 基準으로 할 때 정부의 現金支出 계획은 5년제 계속 전년에 계획한 것보다 낮은 수준으로 유지되고 있다. 이에 대한 좀더 자세한 내용은 [圖 XI-4]을 통해서 볼 수 있다.

나. 一般政府支出(X)

一般政府支出(X)는 향후 3년간 연간 약 2.5% 증가할 것으로 보인다. 이는 실질변수를 기준으로 할 경우에는 연간 약 0.5% 정도 증가

[圖 XI-4] 豫算年度別 總統制值 計劃

(單位: 10억과운드)



[圖 XI-5] 一般政府支出(X)

(單位: GDP대비 %)



되는 것을 의미한다. 이러한 증가율은 경제성장률의 예상치보다 훨씬 작은 것이며, 따라서 일반정부지출(X)가 國民所得에서 차지하는 比率은 減少할 것이다. [圖 XI-5]에서 볼 수 있듯이, 일반정부지출(X)는 경기변동에 따른 최고치인 1992/93년의 43.5%에서 새로운 공공지출 계획 기간의 끝에는 38.25%가 되도록 설정되었다.

#### 다. 公共支出의 效果

새로운 지출계획에서 정부는 경기변동에 따른 社會保障 支出을 줄이고자 한다. 이 항목은 總統制值에 포함되어 있지 않기 때문에 총통제치는 영향을 받지 않지만, 일반정부 지출 등의 지표로 본 공공지출은 감소한다. 새로운 지출계획에는 脫稅에 강력하게 對應하고 納稅順應을 提高하여 租稅收入을 늘리려는 계획도 포함되어 있다. 이러한 모든 요인들을 고려할 때, 공공지출의 변화가 公共部門 借入要求額에 미치는 영향이 〈表 XI-2〉에 정리되어 있다.

〈表 XI-2〉 公共支出의 變化가 豫算에 미치는 影響

(單位: 10억과운드)

	1997-98	1998-99	1999-00
총통제치의 변화	-1.7	-1.9	-2.3
총통제치 이외의 변화 <sup>1)</sup>	-0.3	-0.6	-0.4
전체 지출에 대한 효과	-1.9	-2.5	-2.7
지출변화가 세수입 측면에 미치는 효과 <sup>2)</sup>	-0.5	-1.2	-1.8
공공지출 변화가 공공부문차입수요에 미치는 효과	-2.5	-3.8	-4.5

註: 1) 경기순환에 따른 사회보장지출과 회계상 조정의 효과

2) 절약목적 지출정책(Spend to save package)과 지방정부의 충고역잉여

〈表 XI-3〉 總統制値, 一般政府支出(X)와 一般政府支出

(單位: 백만파운드, %)

	실측치	추정치	새로운계획/예측치			기존의 계획으로부터의 변화/예측치		
	1995~96	1996~97	1997~98	1998~99	1999~2000	1996~97	1997~98	1998~99
중앙정부지출 <sup>1)</sup>	180,516	185,900	187,200	191,400	195,300	2,000	-700	-400
지방정부 지출 <sup>2)</sup>	75,019	75,800	76,100	77,000	77,900	1,200	900	400
국유화된 산업의 재원 소요	-354	-500	740	260	70	350	620	570
예비비			2,500	5,000	7,500	-2,500	-2,500	-2,500
세수부족분허용치		-600				-600		
총통제치	255,181	260,600	266,500	273,700	280,900	500	-1,700	-1,900
경기변동에 따른 사회보장지출	14,460	14,300	14,100	14,300	14,700	400	0	-400
중앙정부 순 부채이자	19,963	22,200	24,800	24,400	24,000	-100	800	400
회계상 조정	10,082	10,300	9,200	9,800	11,000	600	100	200
일반정부지출(X)	299,686	307,400	314,700	322,200	330,600	1,300	-800	-1,800
민영화 수입금	-2,435	-4,500	-2,000	-1,500	-1,000	-500	500	0
기타 조정 <sup>3)</sup>	5,751	5,600	6,300	6,500	6,600	-600	-100	300
일반정부지출	303,002	308,500	319,000	327,200	336,300	200	-500	-1,500
GDP 대비 일반정부 지출	42.25	41.25	40	39	38.25	0.75	0.25	0.25

註: 1) 경기변동에 따른 사회보장 지출 제외.

2) 지방정부에 대한 총중앙정부 지출과 지방정부가 자체적으로 재원을 조달한 지출.

3) 복권에 의해 재원이 충당되는 지출과 이자 및 배당수입.

#### 4. 새로운 支出計劃

새로운 지출계획의 핵심은 정부가 優先順位를 두고 있는 프로그램에 대한 支出을 늘리는 것이다. 1997/98의 예산에서 두드러지게 나타나는 것은 國民醫療서비스와 교육, 경찰에 대한 지출이 1996/97년 예산에 비해서 상대적으로 크게 증가한 것이다. 사회보장 지출에 있어서의 필수불가결한 지출증가나 정부가 우선순위를 두고 있는 사업에 대한 지출의 증가를 위한 재원은 豫備費 및 其他部門에서의 支出을 節約함으로써 충당될 것이다. 이를 위해서 정부는 다음 두 가지를 추진한다. 첫째, 각 부처의 運營費를 강하게 統制하는 것이다. 둘째, 社會保障惠澤의 부당한 受領을 막고 租稅順應의 정도를 제고하기 위해 새로운 정책패키지를 도입하였다. 또한 정부지출의 직접적인 증가 없이도 적절한 공공서비스를 공급하고 경제의 효율성을 제고하기 위해서 民資參與를 積極的으로 推進할 것이다.

##### 가. 資本과 民資參與(PFI)

공공서비스로 인한 편익은 반드시 공공부문의 투자에 의해서만 발생하는 것은 아니며, 民資參與(PFI)制度를 통한 민간부문의 투자에 의해서도 발생할 수 있다. 民資參與는 공공서비스의 공급에 있어서 민간의 경영능력과 경험을 최대한 살리기 위한 정책이다. 民資參與에 따르면 공공부문은 자산을 구입하는 것이 아니라 서비스를 구입하는 것이다. 이러한 서비스를 어떻게 공급하는지, 그리고 이를 위해 어떤 투자가 이루어져야 하는지에 대해서는 민간부문이 책임을 지게 된다.

〈表 XI-4〉는 공공부문 및 민자참여에 의한 자본지출을 연도별로 나타낸 것이다. 1995/96년까지의 수치는 실측치이며, 1996/97년의 수치는 추정치, 그 이후의 수치는 예측치이다. 1995/96년을 기점으로 공공부문의 자본지출은 감소할 것으로 보인다. 이것만을 토대로 공공

서비스를 위한 자본이 줄어든다고 해석하는 것은 적절하지 않다. 공공 부문의 직접적 자본지출은 감소함에도 불구하고, 민자참여에 따른 자본지출은 그보다 더 빠른 속도로 증가하여, 공공서비스를 위한 자본지출은 오히려 늘어날 것이다.

〈表 XI-4〉 公共部門 資本支出

(單位：%)

	실 측 치					추정치	예 측 치		
	1991 ~92	1992 ~93	1993 ~94	1994 ~95	1995 ~96	1996 ~97	1997 ~98	1998 ~99	1999~ 2000
중앙정부	10.3	10.9	9.8	9.0	8.4	6.9	6.2	6.9	6.8
지방정부	7.0	7.2	6.7	7.4	7.6	7.3	6.4	5.9	5.8
공기업 <sup>1)</sup>	2.2	3.5	3.5	4.3	4.6	5.5	5.1	4.5	4.4
국가 예비비의 할당							0.2	0.5	0.8
공공부문 자본 지출	19.5	21.5	20.0	20.7	20.6	19.7	18.0	17.8	17.7
민자참여에 따른 자본지출		0.1	0.2	0.4	1.1	2.5	3.7	4.3	
공공서비스를 위한 자본지출	19.5	21.5	20.1	20.9	21.0	20.8	20.5	21.5	22.0

註：1. 자본지출에 대한 수치는 국민계정에 대한 정의를 기준으로 함(복권수입금의 지출을 포함함).

1) 2000년 3월 31일 이전에 민영화될 산업에 대한 자본지출은 제외함.

民資參與로 인한 자본지출은 정부에 의해서 재정지원된 자본지출에 포함된다. 〈表 XI-5〉에서는 民資參與로 인해서 발생한 총투자가 금세기 말까지 연간 40억파운드를 초과할 것임을 보여주고 있다. 이는 자본지출 요인에만 초점을 맞추고 있기 때문에, 民資參與 계약의 총액

보다는 물론 작은 것이다. <表 XI-5>는 향후 3년간의 지출을 부처별로 나누어 정리한 것인데 향후 3년간 100억파운드의 자본투자가 예상된다.

민資參與에 따른 성과는 가속화되고 있다. 1995년 4월부터 정부는 민資參與를 지방정부 부문에서 정착시키기 위하여, 資本財源 規制 중 상당 부분을 變更하였다. 이와 같은 규제 변화는 1996년 10월 31일부터 유효하다. 지방정부는 이제 공동출자사업은 물론이고 DBFO<sup>3)</sup> 계획에 전적으로 참여할 수 있게 됨으로써 조달에 있어서 선택의 범위가 넓어졌다.

정부는 잉글랜드에서의 민資參與에 대해서 수익보조로서 올해 5천만파운드, 내년에 2억파운드를 지원하는 등 지방정부 수준의 민資參與事業을 뒷받침하고 있으며 스코틀랜드와 웨일즈에서의 민資參與事業에 대해서도 支援을 하고 있다. 이제 학교, 경찰서, 도로 등 많은 부분에서 사업이 행해지고 있다.

향후 3년간 投資收益率, 민資參與의 흐름, 민資參與 서비스의 공급은 증대될 것이다. 현재 협상중이거나 또는 가까운 장래에 민資參與事業으로 이루어질 부분은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 주요병원 프로젝트, 새로운 DBFO 도로건설 프로젝트, 재무성과 사회보장부의 정부건물에 대한 계약, 스코틀랜드와 북아일랜드의 급수, 쓰레기 수거 계약 등을 포함하고 있다. 또한 전적으로 민간에 의해서 디자인되고 재원이 조달되고 건설되어 운영되는 도로와 교도소가 곧 문을 열 것이다.

<表 XI-6>은 민資參與에 따른 새로운 민간투자로의 확정된 지출계획 대한 향후 25년간의 예측치를 보여주고 있다. 예측치는 향후 3년간은 연 단위로 나타냈으며, 그후로는 각 5년간의 평균치를 표시하였다. 이러한 계약으로부터 파생되는 미래의 실제지출은 각 계약마다의

3) Design Build, Finance and Operate

구체적인 지불방법에 따라 달라질 것이다.

〈表 XI-5〉 民資參與：資本支出 推定值

(單位：백만파운드)

	1997~98	1998~99	1999~2000	전 체
국방	120	230	320	670
외무부와 해외원조	20	20	20	50
농업	0	0	80	80
통상산업	10	10	0	20
교통	1,040	1,330	1,420	3,790
교육과 고용 <sup>1) 2)</sup>	30	30	30	100
환경 <sup>3)</sup>	130	70	30	230
내무부	200	130	120	460
법률관련 부서	60	90	120	270
국가문화재	40	60	70	170
의료	170	310	420	900
사회보장 <sup>1)</sup>	100	170	110	380
스코틀랜드 <sup>4)</sup>	260	560	690	1,520
웨일즈	70	120	150	350
북아일랜드	20	60	90	180
재무장관 책임하의 부서	130	110	100	340
지방정부 <sup>5)</sup>	100	350	500	950
총계	2,510	3,650	4,260	10,410

註：1) 민간부문으로 분류된 민간자본조달 활동은 제외됨.

2) 지방학교는 지방정부의 民資參與 활동에 포함됨.

3) 상당규모의 민간자본이 주택과 도시재건 등의 프로그램으로 참여 하였음.

4) 산림청(Forestry Commission) 포함.

5) 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈의 지방 民資參與 포함.

〈表 XI-6〉 民資參與의 總規模 推定值

(單位: 백만파운드)

1997~98	370
1998~99	530
1999~2000	600
2000~2001 to 2004~2005	1,000 <sup>1)</sup>
2005~2006 to 2009~2010	650 <sup>1)</sup>
2010~2011 to 2014~2015	470
2015~2016 to 2019~2020	390
2020~2021 to 2024~2025	370

註: 1) Channel Tunnel Rail Link에 대한 자본기여분 포함.

#### 나. 節約目的 支出

최근 예산정책 가운데 하나는 社會保障 惠澤의 부정한 受領과 租稅 回避를 방지하기 위한 支出을 늘리는 것이다. 이는 부당한 社會보장금 수령과 조세회피로 인해 浪費되는 財政支出을 節約한다는 의미에서 節約目的 支出(spend to save package)이라고 불린다. 모든 부처가 일상활동에서의 부정을 방지하기 위한 프로그램을 가지고 있다. 가장 중요한 것은 國稅廳이 租稅回避를 근절하고 納稅順應度를 높이는 것이다. 1994년과 1995년에는 社會보장 惠澤의 부정한 수령을 방지하기 위해서 구체적인 프로그램이 도입되었다. 이 프로그램의 도입으로 인해 향후 3년간 약 6억 8천만파운드의 비용이 들지만, 이로 인해 같은 기간 동안에 약 47억파운드 정도의 지출을 절약할 수 있을 것이다.

올해는 여러 부처가 社會保障 惠澤의 受領에서의 부정과 조세회피를 근절하기 위해 더욱 많은 프로그램을 진행할 것이다. 새로운 정책

으로 향후 3년간 8억파운드를 지출하고, 이로 인해 67억파운드의 지출이 절감될 것이다. 이는 투입과 산출로 비교할 때 약 8:1이라는 수치를 보여준다. 이를 위한 비용은 1997/98년에는 2억파운드에서 1999/2000년에는 3억파운드로 늘어날 것이다. 그러나 이로 인한 절약액은 첫 해에는 9억파운드이며, 3년째에는 33억파운드에 이를 것이다.

이 대부분은 社會保障部, 國稅廳, 關稅·間接稅廳의 프로그램이다. 이러한 정책은 기초지출 검토(Fundamental Expenditure Reviews)의 결과로서 추진된 社會保障部와 國稅廳, 關稅·間接稅廳의 效率性 增進에 基礎하고 있었다. 효율성 증진을 통해서 이루어진 일부 업무에 있어서의 인력절감은 경험 있는 공무원들이 새로운 업무의 수행을 통해서 납세자가 지불하는 행정비용이 인상되지 않고도 세수를 증대할 수 있게 하였다.

#### 다. 公務員 賃金과 部處別 運營費

##### 1) 公務員 賃金

공무원 임금에 대한 정부의 입장은 賃金引上이 效率性 提高에 의해서 이루어져야 한다는 것이다. 지난 4년 동안과 마찬가지로 임금인상분은 계획된 지출액에서 충당되어야 하며 예비비로부터 지출되지 않을 것이다. 임금인상에 대해서 중앙정부가 정한 특별한 기준은 없지만, 임금인상은 대체적으로 물가상승률이 낮다는 사실이 반영될 것이다.

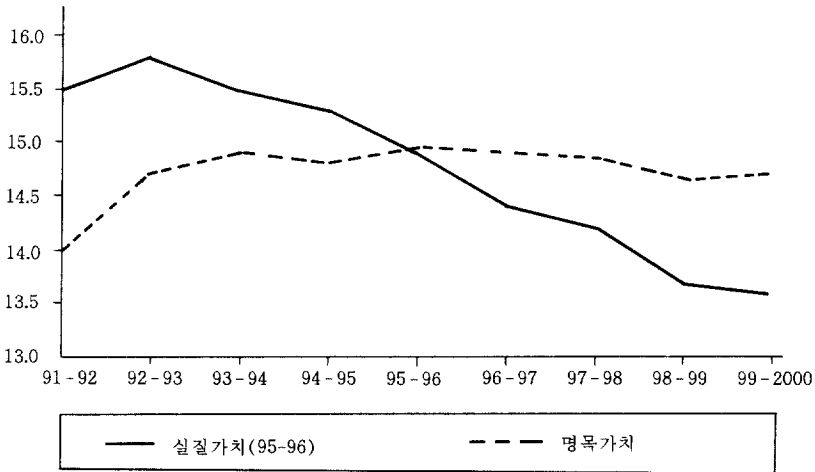
##### 2) 部處別 運營費

效率性を 提高하고 정책우선사업에 대한 지출을 늘리기 위해서 대부분의 부처에서 運營費의 규모는 억제된다. 다만 운영비에 속하는 것 중에서도, 조세회피를 막기 위한 추가적인 지출이나 추가적인 교도행

정에 대한 지출만은 당초의 계획보다도 더욱 증가될 것이다. 사업소를 포함한 공공서비스부처의 총운영비는 1996/97년에는 149억 1,900만 파운드, 1997/98년은 148억 5천만파운드, 1998/99년은 146억 3,700만파운드, 1999/2000년은 147억 3,600만파운드로 책정되었다. [圖 XI-6]에서 볼 수 있듯이, 1992/93년 이후로는 운영비가 거의 일정한 수준에서 유지되었으며, 현금 기준으로 할 때는 향후 2년 동안, 그리고 실질가격을 기준으로 할 때는 향후 3년 동안 감소한다. 1999/2000년까지는 總部處運營費는 1996/97년보다 실질변수를 기준으로 할 때 약 7% 정도 감소될 계획이다.

[圖 XI-6] 政府部處 總運營費

(單位：10억파운드)



### 3) 國防部 運營費

국방부 운영비의 대부분은 운영비 통제범위에 포함되며, 주요장비와 연구에 관련된 조달만이 운영비통제 대상에서 제외된다. 기혼자 숙소를 매각함으로써 발생하는 추가적인 비용을 제외한다면, 전체적인 運營費는 전년도와 비슷한 수준에서 維持될 것이다. 그러나 기혼

자 숙소의 매각으로 인해 추가적인 비용이 발생하기 때문에, 이를 포함하면 전체적인 국방관련 운영비는 향후 3년간 62억파운드가 증가할 것이다.

#### 4) 特定部處에 所屬되지 않는 公共機關의 運營費

특정부처에 소속되지 않는 公共團體의 運營費는 1996/97년에 21억 파운드에 달한다. 이 부분은 앞에서 언급한 정부부처의 운영비에서는 제외된 부분이며, 정부부처에 적용되는 운영비와는 다른 기준으로 통제된다. 그러나 이러한 공공단체의 운영비도 일반정부부처의 운영비와 마찬가지로 1999/2000년까지는 실질가치를 기준으로 하여 1996/97년보다 약 7% 정도 줄일 예정이다.

### 5. 部處別 支出과 政策目標

〈表 XI-7〉은 부처별 總統制值를 분석하여 기존의 계획으로부터의 변화를 보여준다. 지방정부에 대한 중앙정부의 지원과 國有化産業의 재원소요는 적절한 부처의 예산에 포함하였다. 각 부처별 지출프로그램에 대한 구체적인 내용과 추구하는 정책목표는 다음과 같다.

#### 國防

국방지출에 대한 새로운 계획은 강한 空軍을 維持한다는 정부의 약속을 반영하고 있다. 1997/98년의 국방예산은 실질가격으로 볼 때 작년 예산에서 발표된 것과 동일하다. 1998/99년의 국방예산은 올해와 같을 것이며, 1999/2000년에는 약간 증가될 것이다. 잉글랜드와 웨일스에 있는 기혼자 숙소를 매각하여 16억파운드 이상의 수입을 얻었으며, 이 수입은 국방예산에 편입되어 기혼자 숙소를 제공하기 위해 쓰일 것이다. 연간 약 1억 1,100만파운드는 기혼자 숙소 임대비용으로, 1억파운드는 숙소개선 프로그램에 쓰일 것이다.

〈表 XI-7〉 部處別 總統制値

(單位: 백만파운드, %)

	실측치	추정치	새로운 계획/예측치			기존의 계획으로부터의 변화/예측치		
	1995~96	1996~97	1997~98	1998~99	1999~2000	1996~97	1997~98	1998~99
국방	21,517	22,130	21,810	22,240	22,800	710	-100	-360
기혼자 숙소 판매대금		-940	-700			-940	-700	0
외무부	1,339	1,100	1,080	1,080	1,100	50	20	30
해외원조	2,371	2,340	2,220	2,320	2,350	50	-150	-100
농업, 수산업, 식품								
BSE 제외	2,778	2,870	2,880	2,830	2,840	-170	-90	-110
BSE로 인한 지출		1,540	730	580	490	1,540	730	580
통상산업	3,220	3,250	3,070	3,050	3,000	50	-90	-100
통상산업 Nat Inds	247	-520	-20	-180	-240	-240	120	10
ECGD	16	30	10	0	-30	20	0	20
교통	4,440	4,870	5,190	4,600	4,320	720	420	110
환경부; 지방정부 <sup>1)</sup>	30,295	31,320	31,380	31,740	31,630	0	-50	50
환경부 기타	8,955	8,380	7,600	7,640	6,960	210	-160	-260
내무부	6,455	6,550	6,780	6,810	6,940	60	170	90
사법부, 법무부	2,688	2,730	2,710	2,750	2,660	10	-40	-140
교육과 고용 <sup>2)</sup>	14,505	14,810	13,950	14,010	14,040	250	-1,020	-960

〈表 XI-7〉의 繼續

(單位：백만파운드, %)

	실측치	추정치	새로운계획/예측치			기존의 계획으로부터의 변화/예측치		
	1995~96	1996~97	1997~98	1998~99	1999~2000	1996~97	1997~98	1998~99
국립문화재	1,063	1,020	920	960	950	10	-60	-20
보건	32,930	33,970	34,940	35,380	36,120	200	770	430
NHS	31,982	33,180	34,370	35,150	35,890	130	470	460
사회보장 <sup>3)</sup>	72,665	76,920	79,740	82,950	86,200	570	600	1,150
스코틀랜드	14,303	14,590	14,330	14,420	14,490	50	-300	-300
웨일즈	6,724	6,820	6,900	6,880	6,900	20	70	10
북아일랜드	7,709	8,190	8,220	8,260	8,360	140	-20	-50
재무장관관련 부처	3,298	3,270	3,170	3,200	3,220	70	40	100
내각사무처	1,213	1,330	1,080	1,080	1,090	380	120	140
유럽공동체	3,245	1,400	2,250	2,390	2,790	-900	-250	-110
지방정부 자체 재원조달 지출	13,204	13,300	13,700	13,700	14,300	700	800	300
세수부족 대비	-600	0	0	0	-600	0	0	
예비비			2,500	5,000	7,500	-2,500	-2,500	-2,500
총통제치	255,181	260,600	266,500	273,700	280,900	500	-1,700	-1,900

註：1) 세입보조교부금 지불과 잉글랜드 지방정부의 국가비주거레이트를 포함함.

2) 교육에 대한 지방정부 총표준지출은 포함되어 있지 않음.

3) 경기변동에 따른 사회보장지출은 포함되어 있지 않음.

## 外務部

외무부 예산은 작년에 계획한 것보다 늘어났다. 범세계적인 외교관계를 유지하기 위한 노력의 일환으로서 새로운 계획을 세웠으며, 특히, BBC World Service와 The British Council을 위해 추가적인 비용이 들어가고 있다. 뿐만 아니라 貿易과 外國資本의 國內誘致에 政策의 優先順位를 두고 이를 위해 노력할 것이다.

## 海外援助(ODA)

兩者間 관계에 의한 援助提供額은 변하지 않았다. 지출은 1997/98년에 9억 3,400만파운드에서 1999/2000년에는 9억 4,200만파운드로 늘어날 것으로 계획되고 있다. 전반적인 援助費用이 줄어든 것은 多國籍機關에 의한 援助費用의 減縮으로 인해서 영국이 지불해야 하는 액수도 줄었기 때문이다. 만약 다국적기관에 의한 원조가 예상보다 높게 나타나면, 초과분은 재무부로부터 추경예산으로 받아야 한다. 공공 원조뿐만 아니라 民間團體에 의한 開途國 援助에 있어서도 영국은 세계에서 네번째로 많은 원조를 제공하고 있는 나라이다. 또한 영국은 최빈국들의 외채문제를 해결하기 위한 노력에 있어서도 맨 앞에서 노력하고 있다.

## 農漁業·食糧

BSE를 근절하기 위해서 향후 3년간 18억파운드가 쓰일 것이다. 이는 이미 1996/97년에 15억파운드가 쓰인 것에 추가된 것이다. 이는 영국 국민을 보호하고 영국쇠고기 시장을 다시 정상화시키려는 노력의 일환이며, 이에 30개월 이상된 가축은 사람들의 식용으로 쓰지 않는 계획도 포함되어 있다. 기타 농업프로그램의 계획은 줄었으며, 이는 부분적으로는 共同農業政策(common agricultural policy)으로 제한되어 있는 농업부문에서의 補助金이 줄어드는 것을 반영한다. 이는 공

동농업정책에 따라서 농업보조금은 유럽통화단위로 정해져 있지만, 파운드화의 절상으로 인해서 국내화폐로 환산할 때는 보조금의 규모가 줄어들었기 때문이다. 추가적으로 6천만파운드가 고산지역의 축산(소)농가에게 지원된다.

### 科學과 技術

정부는 과학과 기술에 대한 투자를 지속하며 특히 통상산업부 예산 중에서 이 부분에 대한 研究 支援의 比率이 增加하도록 할 것이다. 1997/98년의 과학예산은 현 의회기간이 시작되던 시기에 비해서 현금 가격 기준으로 24% 증가하며, 실질변수를 기준으로 하여도 약 6% 정도 증가한다. 과학기술에 대한 1997/98년의 총정부지출은 약 60억 파운드가 될 것으로 예상된다.

### 通商産業－國有化産業

새로운 계획에는 핵산업 구조개편에 따른 전기료 인상으로 인하여 Magnox Electric의 外部財源限度(external financing limit)가 늘어나는 것이 포함되어 있다.

### 敎育과 雇用

잉글랜드의 학교 및 대학을 포함하여 교육기관에 87억 5천만파운드 이상이 지원될 것이다. 이는 학교에 대한 예산이 1996/97년 예산에 비해서 4.4% 증가하는 것을 의미한다. 지방교육청에는 작년에 비해서 3.6% 증가된 예산을 배정한다. 학교에 대한 지원에는 시설물의 수리와 보수를 위해서 5천만파운드를 추가적으로 학교자본 프로그램에 지원하는 것이 포함되어 있다. 또한 1997년 4월부터 시작된 4살 이상의 아동에 대한 탁아소 프로그램에 1억 2,900만 파운드가 추가로 지출되는 것도 포함되어 있다. 정부는 향후 2년간 고등교육에 2억 8천만파운드를 추가로 지출하며, 이에 1997/98년에 과학설비를 위해서挑

戰基金으로 지출되는 금액도 포함된다.

교육과 고용의 각 분야에 있어서 民間部門의 寄與度가 점점 커지고 있다. 고등교육에 대한 民間次元의 貸出이 20억파운드에 이르고 있다. 民間財源調達은 1997/98년에는 3억 9천만파운드, 1998/99년에는 3억 5,500만파운드, 1999/2000년에는 3억 6천만파운드가 넘어서, 민간대출의 기여도가 점점 커지고 있다.

정부는 3개의 새로운 雇用프로그램을 만들고 있다. Project Work Pilots는 구직과 3개월간의 실습을 요구하는 경우 도움을 주고 있으며 이를 위해 1억파운드가 투자되었다. 또한 민간회사와 봉사단체가 함께하는 활동인 Contract for Work를 통해서 많은 실업자들이 새로운 직장을 구하는 데 도움을 주고 있다. 또한 이제 2년 이상 직장을 구하지 못한 실업자에게 개인 인터뷰를 통해서 도움을 줄 수 있는 새로운 프로그램이 진행될 것이다.

### 運送

운송체계에 대한 새로운 계획은 道路網의 改善과 公共運送手段에 대한 높은 수준의 投資를 포함하고 있다. 이러한 계획을 위해 3년 동안 國道에 대한 公共投資로 35억파운드가 확보되었다. 내년에 민간투자가 약 3억 5천만파운드 늘어날 것이다. 정부정책은 현재의 도로관련 주요 프로그램을 안정적으로 확대시켜 나가는 것이다. 이것은 매년 3~4개 정도의 중요한 프로그램이 새로이 시작될 가능성이 높다는 것을 의미한다. 새로운 프로그램에 있어서 民間投資가 지속적으로 重要한 役割을 할 것이다.

새로운 계획은 공공운송수단에 지속적으로 우선순위를 둔다. 런던교통에 대한 투자는 민간재원을 포함하여 연평균 약 5억 2,500만파운드로 계획되었고, 이것은 실질가격을 기준으로 할 때 1980년대의 평균보다 약 50% 증가한 것이다. 1997/98년의 철도에 대한 지출은 약 15억파운드로 민영화되기 전의 수준과 비슷하며, 이는 민영화가 성공

적이었음을 반영한다. 民營化의 結果로서 純補助金은 쇠퇴하기 시작하였고, 또한 실제 협정에서 투자확대, 향상된 서비스와 요금규제를 통하여 승객에게 혜택이 생긴다. 철도에 있어서 民間部分投資 重要性은 Channel Tunnel Rail Link와 새로운 독점판매권에 의한 화물차량의 개선을 포함한 계획이다. 일반적으로 운송에서 민간투자는 1995년에서 1996년 사이에 전체 7억 5천만파운드가 증가하였다.

#### 環境部<sup>4)</sup>

정부는 지방정부가 社會住宅을 修理·改善하기 위해서 民間財源 活用을 장려하는 계획을 발표하였다. 不動產改善挑戰資金(Estates Renewal Challenge Fund)은 향후 3년 동안 5억파운드로 증가하였다. 이것은 住宅資産을 民間部門에 讓渡하고 민간소유자가 공공지출 없이 자산을 개선하게 할 수 있게 만들었다. 이렇게 함으로써, 주택투자는 공공부문이 아니라 민간부문에 의해서 이루어지고 공공지출은 상당히 절감될 수 있다. 또한 지방정부는 資産賣却 수익의 25%까지를 다른 목적으로 사용할 수 있다. 지방정부가 매각한 자산에 대해서는 향후 3년간 취득세가 면제되며, 이로 인해 민간에 매각되는 자산은 극대화된다.

새로운 지출계획에서는 향후 3년간 주택공사에 25억파운드를 지출할 것이다. 이것은 이전의 계획보다는 삭감된 것이지만, 주택조합을 허용하고 토지임대에 민간자본 14억파운드가 유입되는 것을 감안할 때 사회적으로 필요한 주택을 공급하는 데에는 문제가 없을 것이다.

새로운 계획에는 Single Regeneration Budget challenge fund에 대하여 3년 동안 16억파운드를 포함하며, 이로 인해 35억파운드의 민간자본도 유입될 것이다. 지방정부가 재건프로젝트에 더 많은 자본

4) 영국의 환경부는 환경보전의 기능만이 아니라, 지방정부에 재원을 배분하고 지방정부를 감독지도 하는 기능을 한다. 즉 우리나라의 내무부 기능 중의 일부를 수행한다.

수입을 사용할 수 있도록 새로운 규정이 마련될 것이다. 환경부(DOE)의 지방정부 프로그램에는 資本挑戰資金으로 향후 3년간 6억 파운드를 지출하는 것이 포함되어 있다. 또한 새로운 계획에서는 에너지 效率性 提高를 포함한 環境改善 프로그램을 확대하였다.

### 內務部

법과 질서 유지는 정부가 높은 우선순위를 두고 있는 매우 중요한 부분이다. 1997/98년에 잉글랜드와 웨일즈에서의 치안에 대한 공공지출은 2억 2천만파운드까지 증가할 것으로 예상되며, 1996년 4월부터 3년 동안 경찰관 5천명의 증원을 허락하고 있다. 또한 1997/98년에는 교도소에 2억 3천만파운드를 지원하고, 2000년 3월까지 8,600개의 새로운 교도소를 마련할 계획이다.

### 法律 部署

최근 법률지원 프로그램은 정부지출 프로그램 중에서 가장 빠르게 증가되고 있는 분야 중 하나이다. 따라서 정부는 새로운 계획에서 법률지원 프로그램의 支出 增加를 抑制하기 위한 조치를 취하려고 한다. 정부는 법률지원 예산의 效率性을 向上시키고 이 프로그램을 濫用하는 것을 防止하는 방안을 도입할 것이며, 서베이 기간 말까지의 법률지원의 예산이 감소할 것으로 예상된다.

### 國家文化財部

Welsh Channel 4에 대한 지불 일정이 조정됨에 따라 國家文化財部の 1차연도 예산은 삭감되었다. 그러나, Arts Council, 국가문화재, 박물관, 미술관에 대한 예산은 증가하였다. 2차연도와 3차연도에 현금 지출이 줄어드는 것은 낮은 물가상승률, 국가문화재부가 지원하는 기관의 행정 효율성 증대와 대영도서관(British Library)의 완공으로 인한 것이다.

保健

1997/98년의 國民醫療서비스에 대한 總支出은 1996/97년과 비교할 때, 약 12억 5천만파운드가 增加하였다. 이는 정부가 國民醫療서비스에 대한 지원을 늘리겠다고 약속한 것보다 더 큰 규모이다. 환자 서비스에 대한 經常支出은 16억파운드로 실질증가율은 약 2.9% 增加하였다. 효율성 제고를 통해서 절약되는 5억 2,500만파운드는 다시 환자들을 위한 서비스에 재투자될 것이다.

民資參與는 國民醫療서비스에도 도움을 주고 있다. 작은 계획을 지속적으로 추진하는 것은 물론이고, South Buckingham 지역의 대부분 병원에서 상업적인 경영에 대한 계약이 이루어졌다. 더욱 많은 프로그램이 앞으로 계속될 것이다. 향후 3년간의 의료서비스에서의 總民資參與는 9억파운드 정도가 될 것이다.

社會保障

사회보장계획은 수령자와 혜택의 변화로 인해서 기존의 推定值를 수정하였다. 수정된 예측은 특히 所得補助金에 平均支拂이 增加한 것을 考慮하였다. 그러나 실업률의 감소로 인해서 신청자의 수가 줄어서, 실질적인 증가율은 지난 3년 동안 평균과 비슷한 추이를 보이고 있다. 支出增加는 주로 障礙者와 所得補助金의 惠澤 增加로 인해서 생긴 것이다.

새로운 계획은 꼭 필요한 사람에게 혜택을 주는 것에 초점을 맞추고 있다. 절약목적 지출이라는 새로운 정책패키지는 혜택이 꼭 필요한 사람에게만 돌아가도록 하는 데 크게 기여할 것이다. 소득관련 지원 중 偏父母手當(Lone Parent Premium)을 비롯한 偏父母 惠澤(One Parent Benefit)은 1998년 4월부터 새로운 혜택신청자를 받지 않는다. 이후로는 편부모인 경우에도 兩父母가 모두 있는 경우와 마찬가지로 兒童惠澤(Child Benefit)만을 받을 수 있다. 産業災害諮問委員會

(Industrial Injuries Advisory Council)의 권고에 따라 만성적 기관지염, 기종(emphysema) 등 산업관련 재해로 인해 혜택을 받을 수 있는 조건은 확대되었다.

### 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드

웨일즈를 포함한 지방정부 프로그램의 변화는 잉글랜드의 프로그램 변화와 유사하게 되도록 한다. 정해진 재원을 부서 내에서 어떻게 활용하는지에 대한 재량권은 각 해당장관이 가지고 있다.

### 財務長官 管轄部署

재무장관 관할부서의 支出 增加는 주로 國稅廳과 關稅·間接稅廳의 支出 增加 때문이다. 조세불납과 조세회피를 근절하기 위한 정책인 節約目的 支出 패키지의 도입으로 인한 것이다. 이러한 추가적인 지출을 고려하더라도, 재무장관이 책임지는 부서들의 總費用은 實質價格을 基準으로 하면 오히려 계속 떨어지고 있다.

### 유럽공동체

유럽공동체에 대한 純支拂의 실제수준은 영국의 해외원조의 지불시기나 기존 기여금에 대한 조정 등 여러 가지 이유로 인해 起伏을 보인다. 불확실성을 고려할 때, 영국 회계연도 동안의 해외원조의 액수는 정확히 알 수는 없다.

### 豫備費

전체 지출액 중에서 일부는 특정프로그램에 배정되지 않은 채 남겨두어 예견하지 못한 상황의 변화로 인한 지출을 충당할 수 있게 하며 이를 예비비라고 한다. 1997/98년에는 25억파운드, 1998/99년에는 50억파운드, 1999/2000년에는 75억파운드가 예비비로 책정되어 있다.

## 6. 其他 公共支出

### 가. 景氣變動에 따른 社會保障 支出

경기변동에 따른 사회보장지출은 求職者手當과 근로자들의 生活費補助를 위해 지불된다. 실업률이 떨어져서 이러한 지출은 실질변수를 기준으로 할 때 줄어들 것으로 예상된다. 또한 계획되어 있는 경기변동에 따른 사회보장지출을 1997/98에 3억파운드, 1998/99년에는 6억 파운드, 1999/2000년에는 9억파운드를 줄이려는 정책이 계획되어 있다. 이와 같이 社會保障 支出의 削減은 대부분 사회보장 혜택의 不當한 受領을 根絶함으로써 이루어진다.

### 나. 民營化 收入金

1997/98년의 민영화 수입금은 약 20억파운드가 될 것으로 기대된다. 최근에는 The National Air Traffic Service를 민영화할 계획을 발표하였다. 민영화 수입금은 1998/99년에는 15억파운드, 그리고 1999/2000에는 약 10억파운드가 될 것으로 예상된다.

### 다. 會計上의 調整

總統制値와 일반정부 지출을 비롯한 국민계정이 일관성 있게 되기 위해서는 회계상의 조정이 필요하다. 이 항목에 대한 예측치는 1997/98년과 1998/99년에 거의 변화가 없는 것으로 나타난다. 1999/2000년에는 지방정부의 부채이자 지출이 증가함에 따라 會計上의 調整項目은 增加할 것이다. 이러한 변화는 總統制値 내에서는 상쇄되고 일반정부지출(X)에는 영향을 미치지 않는다.

## 라. 負債利子

中央政府 純負債利子は 1996/97년에 222억파운드에서 그 다음해에는 248억파운드로 増加할 것으로 예상된다. 그후에는 政府借入이 減少함에 따라 부채이자 지출은 큰 변동을 보이지 않을 것이다. 지난해 예산에서의 예측치와 비교하면, 중앙정부의 순부채이자는 1997/98년에는 8억파운드, 1998/99년에는 4억파운드 그리고 1999/2000년에는 3억파운드가 증가할 것이다. 이에 대한 좀더 자세한 내용은 〈表 XI-8〉을 통해서 볼 수 있다.

〈表 XI-8〉 政府負債利子

(單位：10억파운드)

		실측치	예 측 치			
			1995~96	1996~97	1997~98	1998~99
일반정부	총 계	25.6	27.0	29.8	29.3	28.8
	수 입	5.6	5.0	5.1	5.0	4.8
	순 계	20.0	22.0	24.6	24.3	23.9
중앙정부	총 계	25.0	26.6	29.3	28.9	28.4
	수 입	5.0	4.4	4.5	4.5	4.4
	순 계	20.0	22.2	24.8	24.4	24.0

## 參考文獻

- 박종기, 「영국의 재정정책 및 재정동향」, 『주요국의 재정정책 및 재정동향』, 연구보고 제96-1호, 사단법인 한국재정연구회, 1996.
- 원윤희, 「영국의 지방재정」, 『주요국의 지방재정』, 지방경제사, 1996.
- 한국조세연구원, 『주요국의 조세제도』, 1996.
- 황성현, 「영국 : 객관주의 행정」, 『정부혁신 - 선진국의 전략과 교훈』, 이계식·문형표(편), 한국개발연구원, 1995.
- 石弘光 監修, 『財政構造改革の條件』, 東京 : 東洋經濟新報社, 1997.
- Allen, Richard, "Assessing Policies and Their Implementation: the United Kingdom Experience," *Budgeting and Policy Making*, Sigma Paper, OCDE/GD(96)110, Paris:OECD, 1996.
- Artis, M.J., *The UK Economy*, 14th edition, New York: Oxford University Press, 1996.
- Audit Commission, *Local Authority Performance Indicators 1995/96*, Vol. 1 and Vol 2, London, 1997.
- Blake, D., *Pension Schemes and Pension Funds in the United Kingdom*, Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Blow, L., J. Hall and S. Smith, *Financing Regional Government in Britain*, London: The Institute for Fiscal Studies, 1996.
- Booth, Alan, *British Economic Development since 1945*, Manchester: Manchester University Press, 1995.

- Britton, Andrew, *Macroeconomic Policy in Britain 1974~87*, The National Institute of Economic and Social Research, New York: Cambridge University Press, 1991.
- Cabinet Office, Privy Council Office and Parliament, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, London: The Stationary Office Limited, 1997.
- Cairncross, Alec, *The British Economy since 1945*, 2nd Edition, Cambridge: Blackwell Publishers, 1995.
- Curwen, Peter(ed.), *Understanding the UK Economy*, Houndmills: Macmillan Education Ltd., 1990.
- Department of Social Security, *About Pensions*(DSS Leaflet PEC 2), October 1995.
- \_\_\_\_\_, *A Guide to Retirement Pensions*(DSS Leaflet NP 46), April 1996.
- \_\_\_\_\_, *Social Security Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 1996~97 to 1998~99*, Cm 3213, London: HMSO, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Social Security Departmental Report: The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, Cm 3613, London: The Stationary Office Limited, 1997.
- Department of Trade and Industry, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, London: The Stationary Office Limited, 1997.
- Foreign & Commonwealth Office London, *Britain's System of Government*, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Local Government in Britain*, 1994.
- Grant, Susan, *UK Fiscal Policy*, Oxford: Heinemann Publish-

- ers, 1994.
- Hare, P. and L. Simpson, *An Introduction to the UK Economy: Performance and Policy*, London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1996.
- HM Customs & Excise, *HM Customs & Excise Annual Report 1995~1996*, Cm 3427, London: The Stationary Office Limited, 1996.
- \_\_\_\_\_, *HM Customs and Excise Management Plan 1996~97 to 1998~99*, 1996.
- \_\_\_\_\_, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, Cm 3618, London: The Stationary Office Limited, 1997.
- HMSO, *Equality in State Pension Age*, Cm 2420, London, 1993.
- \_\_\_\_\_, *Benefits Information Guide*, London, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Competitiveness: Creating the Enterprises Centre of Europe*, London, 1996.
- \_\_\_\_\_, *A New Partnership for Care in Old Age*, Cm 3653, London, 1997.
- HM Treasury, *Financial Statement and Budget Report 1995~96*, London: HMSO, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Better Accounting for the Taxpayer's Money: the Government's Proposals*, Cm 2929, London: HMSO, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Financial Statement and Budget Report 1996~97*, London: HMSO, 1995.
- \_\_\_\_\_, *Budget Guide*, Internet version(<http://www.hm-treasury.gov.uk>), 1996.
- \_\_\_\_\_, *Budget in Brief*, Internet version(<http://www.hm-treasury.gov.uk>), 1996.

\_\_\_\_\_, *Financial Statement and Budget Report 1997~98*, London: The Stationary Office Limited, 1996.

\_\_\_\_\_, *Managing the Nation's Economy—the Conduct of Monetary and Fiscal Policy*, Treasury Occasional Paper 5, 1996.

\_\_\_\_\_, *Received Wisdom (Economic issues examined the Panel of Independent Forecasters)*, Treasury Occasional Paper 6, 1996.

\_\_\_\_\_, *Supply Estimates 1996~97: Winter Supplementary Estimates*, London: The Stationary Office Limited, 1996.

\_\_\_\_\_, *The Chancellor's 1996 Budget Speech*, Internet version (<http://www.hm-treasury.gov.uk>), 1996.

\_\_\_\_\_, "Notes on the UK Budget Process," unpublished paper, 1997.

\_\_\_\_\_, "The Management of Public Spending," unpublished paper, 1997.

\_\_\_\_\_, *Chancellor of the Exchequer's Smaller Departments : the Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, Cm 3617, London: The Stationary Office Limited, 1997.

Inland Revenue, *Inland Revenue Management Plan 1995~96 to 1997~98*, 1995.

\_\_\_\_\_, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, Cm 3619, London: The Stationary Office Limited, 1997.

Inland Revenue Statistics and Economics Office, *Inland Revenue Statistics 1995*, London: HMSO, 1995.

Machin, Stephen, "The Decline of Labor Market Institutions

- and the Rise in Wage Inequality in Britain,” *European Economic Review*, 1997, pp. 647~657
- Machin, S. and M. Stewart, *Trade Unions and Financial Performance*, Oxford Economic Papers 48, 1996, pp. 213~241.
- Middleton, Roger, *Government versus the Market*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 1996.
- Millward, Robert and John Singleton(eds.), *The Political Economy of Nationalization in Britain 1920~50*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- Ministry of Agriculture Fisheries and Food and the Intervention Board, *The Government's Expenditure Plans 1997~98 to 1999~2000*, London: The Stationary Office Limited, 1997.
- Ministry of Defence, *Performance Report 1995/96*, London: The Stationary Office Limited, 1996.
- \_\_\_\_\_, *The Government's Expenditure Plans 1998/98 to 1999/2000*, Cm 3602, London: The Stationary Office Limited, 1997.
- OECD, *OECD Economic Surveys, United Kingdom 1996*, Paris, 1996.
- \_\_\_\_\_, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, Paris, 1995.
- OECD/OLIS, “Accrual Accounting in the Public Sector,” PUMA/SBO(97)8, 1997.
- \_\_\_\_\_, “Main Issues,” PUMA/SBO(97)2, 1997.
- \_\_\_\_\_, “Survey of Recent Budgetary Developments,” PUMA/SBO(97)3/ANN, 1997.

- \_\_\_\_\_, "Survey of Recent Budgetary Developments(United Kingdom)," PUMA/SBO(97)3/ADD, 1997.
- \_\_\_\_\_, "Tax Expenditures: Recent Experiences," DAFPE(95) 34, 1995.
- Office for National Statistics, *Annual Abstract of Statistics*, 1997 edition, London: The Stationary Office Limited, 1997.
- \_\_\_\_\_, *Public Finance Trends 96*, London: HMSO, 1996.
- Pian et al., "Britain's Fiscal Problems," *The Economic Journal* 107, July 1997, pp. 1142~1156.
- Shukla, R. B. and D. Brooks, *A Guide to Care of the Elderly*, London: HMSO, 1996.
- The Stationary Office Limited, *The British System of Government*, London: The Stationary Office Limited, 1996.
- \_\_\_\_\_, *This Common Inheritance UK Annual Report 1997*, Cm 3556, London, 1997.
- Vickers, V. and Y. George, *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge: The MIT Press, 1995.
- Vincent, Hellen, "Competitive Environments: Introduction of Market Type Mechanism in the United Kingdom," edited by K. Lee and I. Yoo, *Fiscal Reform in Korea and OECD Countries*, Korea Development Institute, 1996.
- Wright, Vincent, *Privatization in Western Europe, Pressures, Problems and Paradoxes*, London: Pinter Publishers, 1994.
- Zahariadis, N., *Markets, States, and Public Policy-Privatization in Britain and France*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1995.

〈附表 1〉 主要 經濟指標

	인구 (백만명)	경상 GDP (십억 파운드)	1인당 경상 GDP : (파운드)	경상 DGP 성장률 (%)	소비자 물가 인상률 (%)	GDP 지수 (1990 =100)	고용지수 (1990 =100)	실업률 (%)
1948	50.03	11.84	236.66	6.17				
1949	50.32	12.57	249.80	4.30	3.15			
1950	50.62	13.11	258.99	11.44	2.29			
1951	50.56	14.61	288.96	7.87	9.7			
1952	50.72	15.76	310.73	7.30	6.12			
1953	50.86	19.61	332.48	5.80	1.92			
1954	51.06	17.89	350.44	7.88	1.89			
1955	51.20	19.30	376.95	7.62	3.09			
1956	51.41	20.77	404.01	5.54	4.19			
1957	51.43	21.92	424.56	4.24	2.35			
1958	51.84	22.85	440.78	5.95	2.85			
1959	52.13	24.31	464.42	6.94	0.68		92.4	
1960	52.35	25.89	494.56	5.95	0.99		94.4	
1961	52.81	27.43	519.41	5.03	3.58		95.9	
1962	53.27	28.81	540.83	6.18	4.10		96.9	
1963	53.54	30.59	571.35	9.32	2.07		97.1	
1964	53.84	33.44	620.98	7.78	3.21		98.4	
1965	54.18	36.04	665.19	6.47	4.81		99.6	
1966	54.50	38.37	704.04	5.29	3.91		100.3	
1967	54.80	40.40	737.23	8.44	2.42		98.4	
1968	55.05	43.81	795.82	7.62	4.73		97.7	
1969	55.27	47.15	853.08	9.80	5.46		97.5	
1970	55.42	51.77	934.14	11.55	6.36	64.3	96.8	
1971	55.61	57.75	1,038.48	11.97	9.41	65.3	97.3	
1972	55.78	64.66	1,159.20	14.85	7.09	67.1	97.3	
1973	55.91	74.26	1,328.21	12.93	9.21	72.2	99.8	
1974	55.92	83.86	1,499.64	26.22	16.0	71.1	100.3	
1975	55.90	105.85	1,893.56	18.33	24.24	70.6	100.6	
1976	55.89	125.25	2,241.01	16.55	16.53	72.5	99.2	
1977	55.85	145.98	2,613.79	15.45	15.38	74.4	97.3	
1978	55.84	168.53	3,018.09	17.62	8.22	76.4	100.2	
1979	55.88	198.22	3,547.24	16.93	13.47	78.5	101.9	
1980	56.33	231.77	4,114.50	9.99	17.97	76.9	101.1	
1981	56.35	254.93	4,524.05	9.46	11.88	76.0	96.3	
1982	56.31	279.04	4,955.43	9.11	8.59	77.4	94.2	
1983	56.35	304.46	5,403.02	7.03	4.61	80.3	92.7	
1984	56.51	325.85	5,766.24	9.66	4.95	81.9	93.4	
1985	56.68	357.34	6,304.52	7.70	6.07	85.2	94.3	11.2
1986	56.85	384.84	6,769.39	10.01	3.43	88.6	94.1	11.2
1987	57.01	423.38	7,426.42	11.35	4.15	92.7	95.0	10.7
1988	57.16	471.43	8,247.35	9.45	4.91	97.3	98.0	8.8
1989	57.36	515.96	8,995.12	6.81	7.8	99.4	99.8	7.2
1990	57.56	551.12	9,574.70	4.45	9.48	100.0	100.0	6.8
1991	57.81	575.67	9,957.97	4.04	5.85	97.9	96.8	8.3
1992	58.01	598.92	10,324.43	5.34	3.73	97.4	94.7	10.2
1993	58.19	630.88	10,841.73	5.83	1.56	99.6	95.3	10.3
1994	58.39	667.69	11,435.01	4.93	2.48	103.5	96.0	9.3
1995	58.26	700.58	12,025.06	5.13	3.41	106.3	96.9	8.6

資料 : International Financial Statistics CD-Rom Version(1997년 4월)

〈附表 2〉 主要 經濟事件 年代表

		주요 경제사건	집권당
1947년	1월	National Coal Board는 석탄산업 인수	노동당 (1945.7.~ 1951.10.)
	2~4월	연료위기 시작	
	7월	태환위기 시작	
1948년	1월	British Transport Commission은 철도, 운하 등 인수	
	4월	British Electricity Authority는 전기 산업 인수	
1953년	3월	철강산업 민영화(denationalization)	보수당 (1951.10~ 1964.10)
1954년	7월	식료품 배급제 종료	
1956년	10월	유럽자유무역지대안(European Free Trade Area) 발표	
1957년	3월	EEC 로마조약	
1964년	10월	노동당 총선 승리	노동당 (1964.10~ 1970.2)
1965년	2월	National Board of Prices and Incomes 설립	
	9월	경제부는 국가계획(National Plan) 발표 (경제성장률은 약 3.8%를 목표로 함)	
1966년	7월	National Plan의 이행을 위한 긴급예산	
1968년	2월	공공지출 감축	
1969년	10월	경제부(Department of Economic Affairs) 폐지	
1972년	3월	경제성장 촉진을 위해 정부지출을 확대하는 예산	보수당 (1970.2~ 1974.2)
1973년	1월	영국 EEC가입 오일쇼크(OPEC원유가 급등)(10월-12월) 물가인상 억제 정책(4월-10월)	
1974년	3월	British Leyland Motor Corporation 국유화	노동당 (1974.2~ 1979.5)
	12월	Chrysler U.K 국유화	
1975년	7월	임금인상 억제를 통한 물가인상 억제 정책	
1976년	6월	Sterling위기	
	9월	수상은 더 이상 케인지안 정책이 가능하지 않다고 발표	
1977년	11월	소방수 파업	
1978년	7월	정부는 5% 임금인상 가이드라인 제시	

〈附表 2〉의 繼續

		주요 경제사건	집권당
1979년	5월	조세정책의 주요변화 발생	보수당 (1979.5~ 1997.5)
	6월	2차 오일쇼크(6월)	
1979~80년		(79년 6월부터 80년 6월사이) GDP 4% 감소	
1980년	3월	중기재무전략 발표	
1981년	3월	물가예산 억제예산 (조세인상, 공공지출 감소) 화폐증가 억제 위해 : 재 무성내 통화주의 득세	
1982년	2월	공기업 민영화 진전	
	10월	2차 고용법(Employment Act)통과 : 노조의 힘이 약해짐	
1983년	5월	보수당 총선 재승	
1984년	3월	광산노동자 파업	
	11월	British Telecom 민영화	
1986년	7월	실업이 300만명을 넘음	
	12월	국제 원유가 하락 British Gas 민영화	
1987년	10월	화폐정책 완화 → 물가인상 시작	
1990년	4~6월	경기퇴조기 시작	
	10월	EMS(European Monetary System)의 ERM(Ex- change Rate Mechanism) 가입	
1991년	1~12월	산출물 2.5% 감소(전후 기록)	
	1월	걸프전쟁	
	4월	주민부담금은 카운슬세로 대체	
1992년	2월	Maastricht조약 서명	
	3~4월	경기가 회복 조짐을 보임	
	9월	Black Wednesday(주가 폭락)	
1993년	11월	통합예산제도 도입에 따른 첫 통합예산 Maastricht조약 의회 비준	
1994년	3월	3년만에 처음으로 실업률 감소	
	7월	물가인상률 30년만에 최저치	
	10월	재무성 조직개편 세수부족을 해결하기 위해 Mini-Budget 채택 국립복권(National Lottery)제도 도입	