

조세 · 재정 BRIEF

KIPF 한국조세연구원

2011. 8. 22(월)

미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응 방향

요 약

- 최근 미국 및 남유럽 국가들(포르투갈, 아일랜드, 이탈리아, 그리스, 스페인)의 재정위기는 다음과 같이 유형화될 수 있음
 - 그리스·포르투갈·이탈리아와 미국은 모두 만성적인 재정적자로 인해 재정이 악화되어 온 국가임에도 소규모 경제인 그리스·포르투갈·이탈리아는 재정위기로 큰 고통을 치르고 있는 반면, 미국은 대규모 경제로서의 지위로 인해 상대적으로 적은 고통을 치르고 있음
 - 아일랜드와 스페인은 재정위기를 겪은 여타 국가들에 비하여 재정상태가 상대적으로 양호하였으나 금융위기라는 직접적인 충격으로 재정위기를 겪게 되었음
 - 대규모 경제인 미국 및 일본의 재정상황(예: 높은 부채비율)과 비교하여 우리나라가 양호하다고 판단하는 것은 위험할 수 있으며,
 - 오히려 재정상태가 여타 국가들에 비하여 양호했음에도 불구하고 한순간에 재정위기에 처하게 된 아일랜드 및 스페인을 우리의 반면교사로 삼아야 함

- 유럽의 사례에서 보듯이 재정위기 이후에 추진되는 재정긴축정책은 대외적으로 재정건전화 의지를 표명하는 것이기 때문에 강력한 지출억제와 세입증대정책, 그리고 공공부문 및 노동시장의 구조조정정책을 포함하게 됨
 - 이러한 강력한 긴축정책의 추진 표명에도 불구하고 정치적인 분열 등으로 해당 국가의 경제가 단기간에 정상화되기는 어려울 것으로 전망됨
 - 따라서 재정위기 상황까지 가지 않는 것이 일차적으로 가장 중요하며 이를 위해서는 성장에 저해가 되지 않는 범위에서 상시적으로 재정건전화를 추진하는 것이 필요함

I 미국 · 유럽 재정위기의 배경

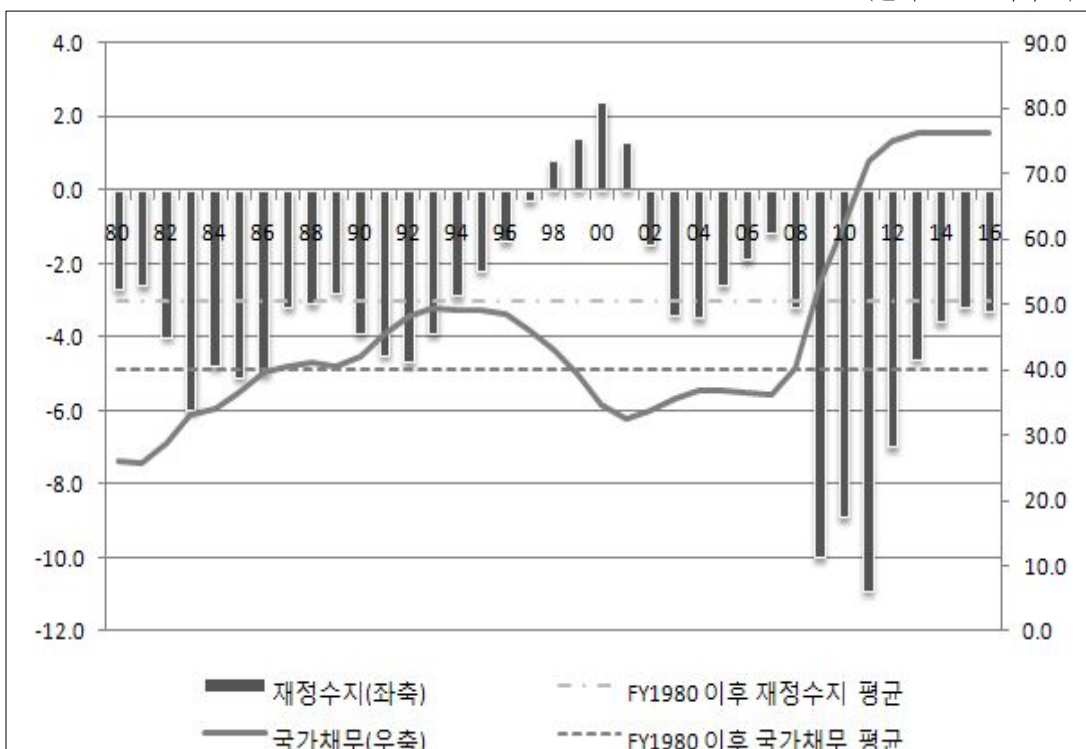
1. 미국

최근 재정악화 배경

- 경기적 요인과 함께 금융위기 이전부터 시행한 감세정책과 테러와의 전쟁, 메디케어 보장범위 확대, 금융위기 이후의 대대적인 정부개입 등으로 최근 재정수지는 급격히 악화

미 연방정부 재정수지 및 국가채무 추이

(단위: GDP 대비 %)



주: 1. 회계연도 기준

2. FY2011~FY2016: 전망치

자료: The Budget for Fiscal Year 2012, OMB, 2011.2

- (금융위기 이전) 클린턴 정부의 재정적자 감축 노력으로 재정수지는 흑자로 전환되었으나 부시 정

부 이후 감세, 테러와의 전쟁 등으로 재정수지 악화

- (클린턴 정부) 세금인상과 지출삭감*을 함께 추진하여 재정수지 개선을 도모하였으며, 동시에 '94년~'00년 동안 연평균 4.0%의 경제성장 실현

* 1993년 포괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)은 향후 5년간 재정건전화 목표를 세우고, 달성을 위한 조치로서 재량지출 상한과 법정지출 PAYGO 원칙을 FY1998년까지 연장하였음

- (부시 정부) 2000년대 초반 주식시장 붕괴로 인한 경기침체와 더불어 테러와의 전쟁, 감세정책으로 재정수지가 크게 악화

- FY2004~FY2007까지 재정수입은 경제회복에 힘입어 증가하기 시작하였으나, 국토안보와 국방지출(이라크, 아프가니스탄 전비) 증가로 재정지출 역시 증가

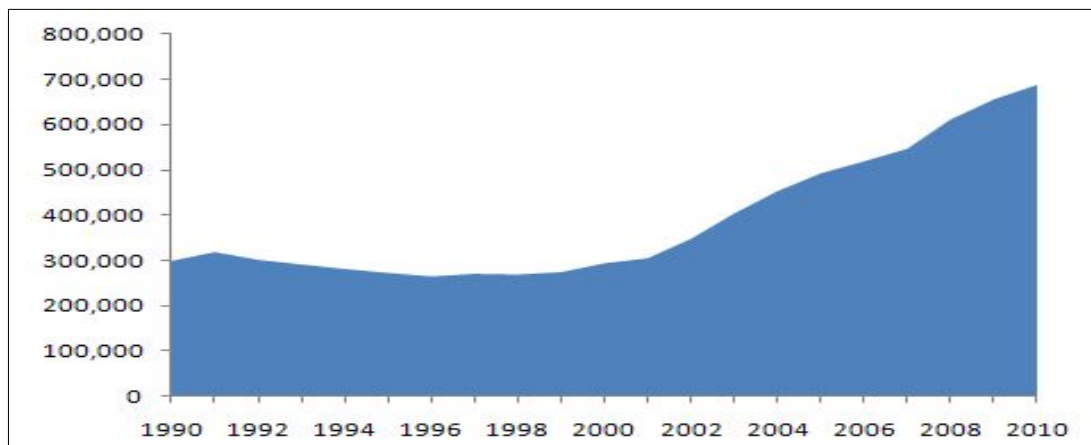
※ '01년 9·11 테러 이후 최근까지 약 10년간 전쟁을 치루면서 소요된 예산은 10조달러에 이릅니다

- 메디케어(Medicare)에 처방약 구입비용을 포함하는 '03년 법률은 연방정부 지출증가의 원인으로 작용

- '02년 신규 법정지출이나 세입감소 정책이 재정중립적일 것을 요구하는 PAYGO 원칙 종료 또한 재정상황을 악화시키는 데 기여

국방지출 추이

(단위: 백만달러)



주: 안보기관에 속하는 국방부, 국토안보부, 국무부, 보훈처, 에너지부의 국가핵안보국, 기타 관련 국제협력 계정을 포함한 재량지출

자료: The Budget for Fiscal Year 2012, OMB, 2011.2

- (금융위기 이후) 금융시장 안정과 실물경기 침체에 대응하기 위해 적극적인 재정정책을 추진하였

4 미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응 방향

으나 선순환 효과는 크게 나타나지 않아 국가채무만 급격히 증가하고 있는 상황

- 국책 모기지회사인 패니메(Fannie Mae)와 프레디맥(Freddie Mac)의 우선주 매입 및 손실 담보, 금융시장 및 경제안정을 위한 부실자산구제계획(TARP) 시행
- 재정지출 증가와 세액공제로 구성된 총 7,872억달러의 대규모 경기부양법(ARRA)* 시행
 - * 경기부양 규모는 '09년 GDP의 약 2%, '10년 GDP의 2.25%
- '08년 금융위기의 영향으로 이듬해인 FY2009 연방정부의 재정적자는 GDP 대비 10%로 확대되었고, FY2010에도 낮은 재정수입과 높은 지출 추세는 계속되어 재정적자는 GDP 대비 8.9%를 기록하였으며, 그에 따라 국가채무도 대폭 증가

2. 유럽

가. 그리스

1) 재정위기 배경

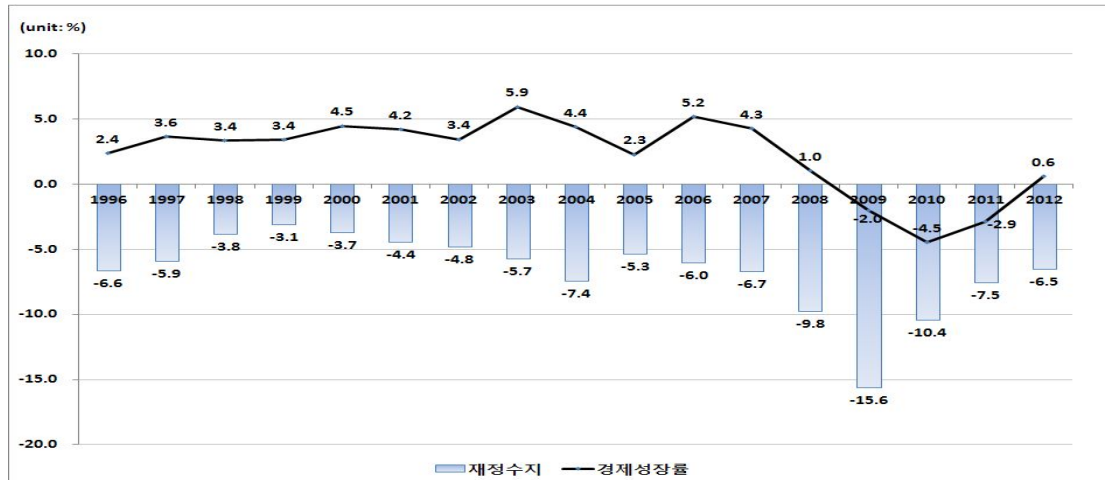
만성적인 재정적자

- 만성적인 재정적자와 꾸준한 국가채무 증가로 재정악화가 계속되던 상황에서 글로벌 금융위기로 직접적인 충격을 받음

진정한 재정건전화 노력 부재

- '96년부터 경제위기 이전까지는 2~6%의 경제성장을 꾸준히 이루었으나 재정수지는 여전히 지속적으로 적자를 보이는 등 재정건전화 노력이 보이지 않았음
 - 특히 경제위기를 극복하는 과정에서 적극적인 재정정책이 시행되었음에도 불구하고 경제성장률은 마이너스를 벗어나지 못하는 악순환이 지속
 - 경제가 회복되지도 못한 상황에서 구제금융을 위한 재정긴축을 이행해야만 하는 상황에 처하게 되어 재정위기 후유증이 장기화될 것으로 보임

재정수지 및 경제성장률 추이



주: 1. 재정수지는 일반정부 기준(GDP 대비 비중, %)
 2. 2011~2012년은 OECD 전망치
 출처: OECD Economic Outlook 89 database('11.6)

2) 그리스 정부의 재정건전화 정책

□ 2010년 5월, IMF/EU로부터 가장 먼저 구제금융을 받은 그리스는 추가적인 구제금융을 받기 위해 새로운 재정건전화 방안을 채택(2011. 6. 30)

○ 지출삭감 방안

- 공공부문 지출 삭감
 - ※ 2011~2015년까지 공무원 임금 삭감
 - ※ 공기업 임금도 30% 삭감하고 임금과 보너스에 상한 설정
 - ※ 공공부문의 인원 감축: 계약직 직원 정리하고, 공무원 10명 퇴직시 1명 총원
- 2011~2015년 사회보장 지출 삭감
 - ※ 사회보장 수혜 기준 강화, 보장성 축소
 - ※ 사회보장제 미납 방지
 - ※ 연금개혁: 연금수급개시 연령 65세로 상향조정, 40년 이상 근무시에만 연금 전액 수령 가능
- 국방비 지출 2012~2015년까지 삭감
- 약제비 인하를 통해 의료비 지출 2011~2015년까지 삭감
- 지방정부 보조금 삭감
- 2,000여개의 학교 폐쇄로 교육비 삭감

6 미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응 방향

○ 수입확대 방안

- 가계소득의 1~5%에 해당하는 사회연대기여금 부과
- 부동산세, 부가가치세 인상
- 사치재(요트, 수영장, 자동차)에 대한 사치세 부과
- 연료, 담배, 술에 부과하는 소비세 1/3 인상
- 고소득층, 수익 높은 기업 등에 특별세 부과
- 소득세 면제 구간 축소 및 세제공제 혜택 축소

○ 공기업 민영화

- 텔레콤, 항구, 공항, 전력회사, 정제회사 등 공기업들의 민영화 추진

나. 포르투갈

1) 재정위기 배경

불안정한 경제성장

- 경제위기 이전에도 세 차례 정도의 마이너스 성장을 기록하는 등 불안정한 경제를 안정화하기 위한 재정 투입이 만성적으로 이루어졌으며 이는 지속적인 재정악화로 이어짐
- 성장률 자체도 매우 낮은 상황으로 지난 10년간 포르투갈의 평균 경제성장률은 1% 미만이며 이는 고실업률과 재정부담 확대로 이어짐

(수입의존적 경제구조) 만성적인 경상수지 적자는 국민소득을 감소시키고 이는 재정 여력의 약화를 가져옴

2) 포르투갈 정부의 재정건전화 정책

포르투갈은 재정적자 감축을 위해 2011년 긴축예산안을 운영하고 있음(민주정부가 들어선 후 가장 큰 규모)

재정수지 및 경제성장률 추이



주: 1. 재정수지는 일반정부 기준(GDP 대비 비중, %),

2. 2011~2012년은 OECD 전망치

출처: OECD Economic Outlook 89 database('11.6)

○ 지출삭감 방안

- 공공부문 임금 5% 삭감
- 2013년까지 국방비 지출 40% 삭감
- 고속전철 건설 연기

○ 세입확대 방안

- 부가가치세 2%p 인상: 21%→23%
- 소득세 공제혜택 축소

○ 재정제도 개선

- 정부는 다년간 지출한도 및 공약이 포함된 예산안을 매년 의회에 제출하고, 목표 미달시 다년간 예산안을 수정 제출해야 함
- 독립된 재정위원회 설립: 거시경제 상황 변화에 따른 재정변수를 모니터링하고, 다년간 지출 및 균형재정 감독
- 공공투자 관련 프로젝트 감독 기구 설립: 재정적, 기술적으로 가능한 프로젝트만 진행

8 미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응 방향

2011년 7월, 포르투갈 정부는 추가적으로 보다 강력한 재정건전화 방안 제시

- 지출삭감 방안
 - 공공부문 임금 및 정부보조금 삭감
- 세입확대 방안
 - 담배세 등 소비세 및 대중교통 운임비 인상
- 국영자산 관리비 절감, 민영화, 약제비 절감, 공공행정 효율화 등

다. 아일랜드

1) 재정위기 배경

금융부문 중심의 경제성장

- 경제위기 이전 주택 및 금융 부문의 호조에 힘입어 안정적인 고성장과 양호한 재정상태를 유지 하였으나 금융위기의 직접적인 충격으로 재정위기에 직면하였음

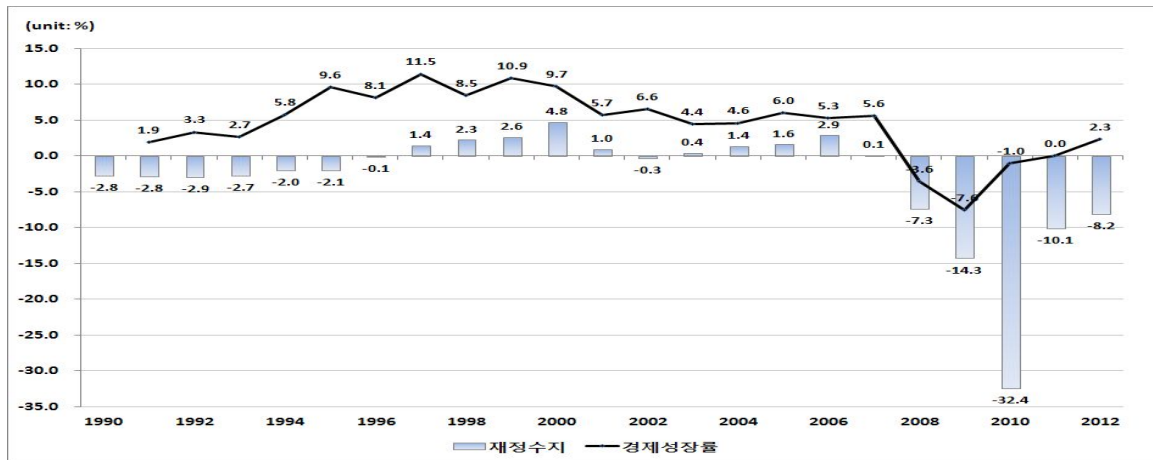
부실 금융기관에 대한 대규모 재정투입에 따른 신뢰 상실

- '07년 하반기 이후 부동산 거품 붕괴에 따른 부실 금융기관 구제를 위해 정부가 대규모의 공적 자금을 투입하는 한편, 금융권의 예금 및 부채에 대해 4,400억유로 규모(2009년 GDP의 2.75배)를 지급보증함으로써 재정위기가 촉발됨
- '08년 이후 재정긴축 노력을 통해 시장의 신뢰를 얻기 위해 노력했으나 계속되는 불황으로 금융권 부실이 확대되고 그에 따라 공적자금의 투입도 꾸준히 증가하여 재정악화는 지속되는 상황

2) 아일랜드 정부의 재정건전화 정책

- 2010년 11월, IMF/EU의 구제금융에 합의한 아일랜드 정부는 2014년까지 GDP 대비 3%의 재정적자 목표를 달성하기 위해 2011-2014 국가재건계획 운영

재정수지 및 경제성장률 추이



주: 1. 재정수지는 일반정부 기준(GDP 대비 비중, %),
 2. 2011~2012년은 OECD 전망치

출처: OECD Economic Outlook 89 database('11.6)

○ 지출삭감 방안

- 공공부문 임금, 연금 삭감 및 25,000명 인원 감축
- 각종 사회보장 개혁을 통해 사회보장지출 감축
 - ※ 교육, 보건 등을 제외한 각종 보조금 삭감
- 공공부문 총지출상한을 정하고, 분야별 지출상한 설정

○ 세입확대 방안

- 부가가치세율 인상: 21%→22%(2013년)→23%(2014년)
- 자본취득세 및 자본이득세 인상: 20%→25%
- 탄소세 인상: 톤당 15유로→30유로
- 부동산세(Site Value Tax) 도입(2012년)

○ 세금공제 혜택 축소

○ 구조개혁

- 공공부문 효율화: 행정비용 감축 등
- 예산 시스템 개혁: 예산 성과평가 도입, 중장기 지출상한 설정, 예산자문위원회 설치, 예산책임법 도입

○ 경쟁력 향상, 경제성장과 고용창출 정책

10 미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응 방향

- 고용촉진을 위한 장벽 철폐: 시간당 최저임금 1유로 인하
- 지식과 혁신을 통한 생산성 제고
- 기업안정화기금 및 고용보조금제도 등을 통해 기업환경 개선

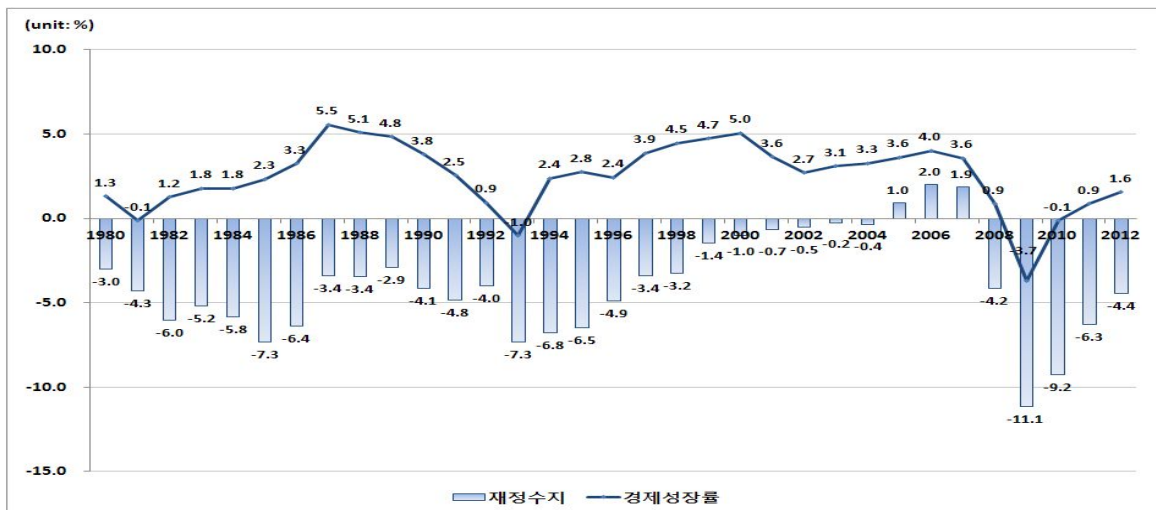
라. 스페인

1) 재정위기 배경

부동산 거품의 붕괴와 저축은행 부실화

- 2000년대부터 스페인 고용창출의 주 원동력이었던 건설경기가 금융위기 이후 침체되면서 주택 가격이 폭락하고 그에 따라 자금 공급원인 저축은행의 부실이 심화됨
- 전체 대출잔액에서 저축은행이 차지하는 비중은 2009년말 기준 55.7%로 일반은행보다도 높은 상황

재정수지 및 경제성장률 추이



주: 1. 재정수지는 일반정부 기준(GDP 대비 비중, %),

2. 2011~2012년은 OECD 전망치

출처: OECD Economic Outlook 89 database('11.6)

만성적인 경상수지 적자 및 높은 실업률

- 취약한 경제기반으로 인해 경상수지가 지속적인 적자를 기록하였고, 실업률 또한 OECD 국가들

중 가장 높은 수준

- 유로화를 사용하게 되면서 스페인의 만성적인 경상수지 적자 문제는 더욱 심각해짐
- 경직적인 노동시장 등으로 고실업률 지속

2) 스페인 정부의 재정건전화 정책

□ 스페인은 2011년 긴축예산안(austerity budget)에서 고소득층에 대한 세금인상 및 지출삭감을 통해 재정건전화 추진

- 지출삭감 방안(전년 대비 8%)
 - 부처별 지출삭감 약 16%
 - 공무원 임금 5% 삭감 및 공공부문 인원 감축으로 2006년 정원 유지
 - 출산장려금(baby cheques) 2,500유로 지급 중단
 - 장기 실업자에게 제공하던 월별 보조금 426유로 지급 중단
- 세입확대 방안
 - 담배세 28% 인상
 - 공공기관의 민영화: 국영 복권사업 및 주요 공항(마드리드 공항과 바르셀로나 공항 등) 지분을 민간에 매각
 - 고소득층에 대한 소득세 인상 및 세제혜택 폐지
 - 지방자치정부의 최고 소득구간에 대한 지방세(community tax rate) 인상
- (구조개혁) 경쟁력 향상 및 경제성장을 위해 노동, 연금, 금융부문에서 구조개혁 제안
 - 노동시장 개혁: 20.1%까지 치솟은 실업률을 낮추고, 임시근로자와 상용근로자 간의 이중적 노동시장 구조 개선
 - 연금제도 개혁: 연금수령 개시 연령 상향조정 및 연금수령액 삭감
 - 금융감독 강화: 부동산 버블로 인해 부실해진 저축은행의 재무구조 개선 및 금융부문 감독체계 강화

12 미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응 방향

마. 이탈리아

1) 재정위기 배경

□ (부채) 그리스 다음으로 높은 부채 수준

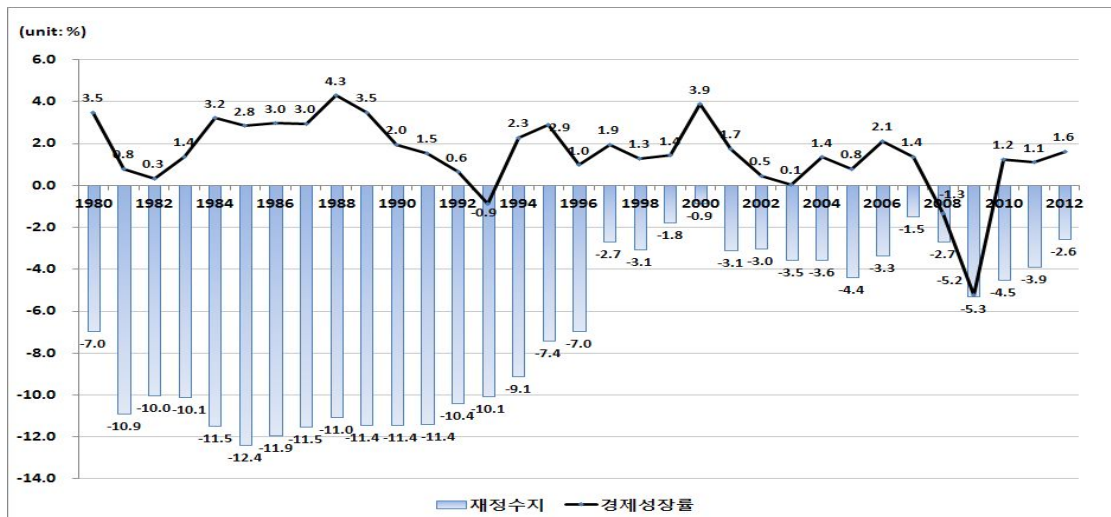
□ (경제여건) 지난 10년간 이탈리아의 기초 경제는 매우 허약한 상태였음

- (성장률) 부채를 감소시키기 위해서는 경제성장이 필요한데, 지난 10년간 이탈리아 경제성장률 평균은 0.59%로 PIIGS 국가들 중에서 가장 낮음

※ 이탈리아의 저성장 이유: 낮은 교육수준, 남북 간의 큰 경제적 편차, 중소기업 위주의 산업 운영으로 규모의 경제 실현의 어려움, 국민들의 큰 조세부담 및 공공지출의 비효율성, 사법체계의 취약성, 서비스 시장에 대한 과도한 규제, R&D 및 혁신의 부족 등

- (국제경쟁력) 부가가치가 낮은 상품에 주력하여 서서히 경쟁력을 상실하고, 90년대 중반 이래 노동생산성보다 임금증가율이 높아 단위노동 비용 상승
- (노동시장) 유럽 평균보다 실업률이 높은 편이며 노동자 그룹간 격차가 큼

재정수지 및 경제성장률 추이



주: 1. 재정수지는 일반정부 기준(GDP 대비 비중, %),

2. 2011~2012년은 OECD 전망치

출처: OECD Economic Outlook 89 database('11.6)

2) 이탈리아 정부의 재정건전화 정책

- 이탈리아 정부는 2013년까지 균형재정 달성을 목표로, 최근 다음과 같은 재정건전화 방안(austerity package)을 각료회의에서 통과시켰음 (2011.08.12)
 - 헌법에 균형재정 목표를 도입할 계획
 - 세입증대 방안
 - (고소득자에 대한 연대기여금) 90,000유로 이상 고소득자 소득에 5%, 150,000유로 소득초과분에 대해서는 10%의 연대기여금(solidarity contribution)을 부과
 - (자본이득세 인상) 정부채권에 대한 투자를 제외한 자본이득세(capital gains tax)를 현행 12.5%에서 20%로 인상
 - 지출삭감 방안
 - 지방정부 통폐합을 통해 지방정부에 대한 보조금 삭감
 - 공공부문 인건비 삭감: 각료들의 임금삭감 및 공공부문 인력 감축
 - 연금개혁: 여성의 연금수급 개시 연령 상향조정

- 이탈리아 재무부는 재정건전화 및 경제성장을 위한 구체적 정책을 제시(2011년 7월)하고 국가 개혁 프로그램(National Reform Program)을 시행중
 - 복지개혁 등 재정건전화 방안을 법제화
 - 2012-2014에 시행할 재정건전화 정책을 명시
 - 재정지출 삭감은 철저하게 하되 선택적으로 시행
 - ※ 각 부처마다 지출검토(spending review)를 통해 지출절감 사업 선정
 - ※ 대학, 문화, 리서치 부문에 대한 지출은 삭감하지 않음
 - 경제성장을 위한 정책 제시
 - 기업활성화 및 연구장려를 위한 세제혜택
 - 규제완화 및 사법제도 개혁

II

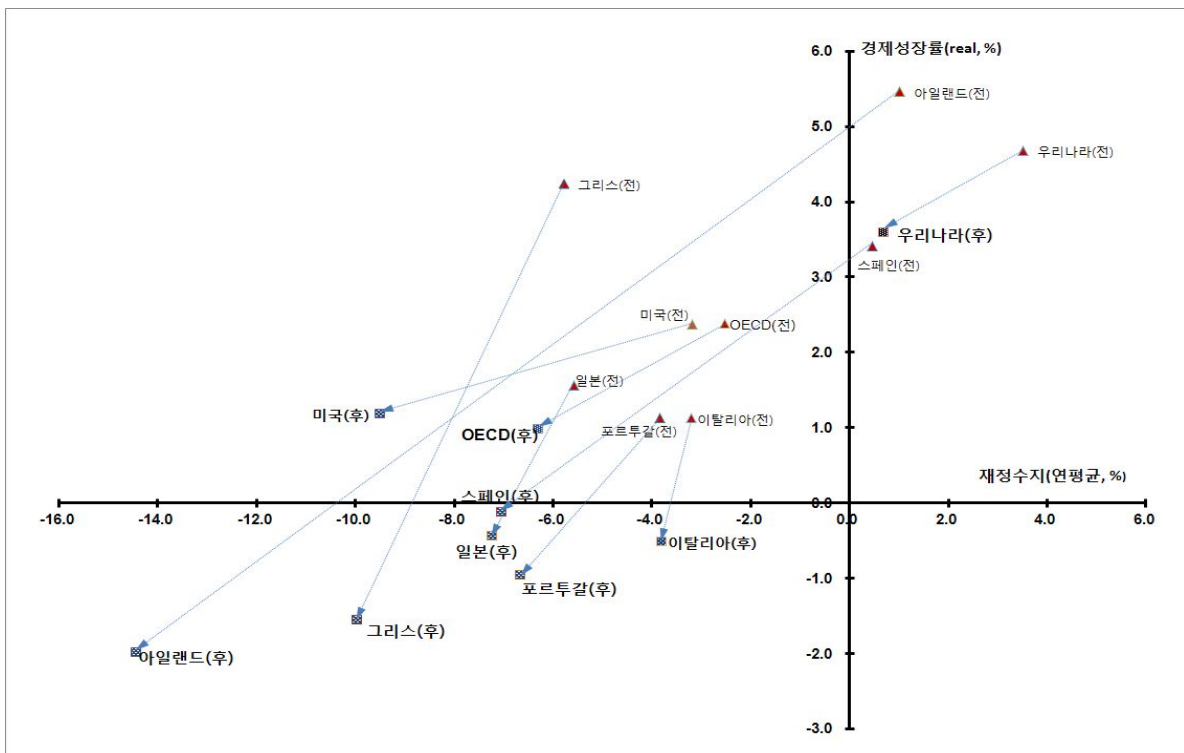
재정위기 국가 사례의 정책적 시사점

1. 재정위기 유형

□ 그리스·포르투갈·이탈리아: ‘만성적인 재정적자 + 소규모 경제’

- ‘재정확장→경제성장→세입증대에 따른 재정수지 개선’의 선순환 구조를 만들지 못하는 것이 위기 발생 및 지속성의 원인

경제위기 전후 재정수지 및 성장률 비교



주: ‘국가명(전)’은 금융위기 이전 기간(2001~2007년)의 평균, ‘국가명(후)’는 금융위기 이후 기간부터 OECD 전망 시점까지(2008~2012년)의 평균

□ 미국: ‘만성적인 재정적자 + 대규모 경제’

- 만성적인 재정적자로 재정이 악화되고 있는 상황임에도 세계경제를 주도하는 대규모 경제로서

의 지위로 인해 그리스·포르투갈과 같은 상황에 직면하고 있지는 않음

□ 아일랜드·스페인: ‘금융부문 위주의 성장 + 금융위기 충격’

- 여타 재정위기를 겪은 국가들에 비하여 재정상태가 상대적으로 양호하였고 금융부문 중심의 양호한 경제성장을 달성하였으나 금융위기라는 직접적인 충격으로 재정위기를 겪게 되었음

2. 재정위기 사례의 정책적 교훈

□ 재정은 단기적인 조정이 어려운 변수이므로 항상 중장기적인 시계에서 재정건전성을 유지하는 것이 매우 중요함

- 특히 금융위기와 같은 요인은 언제 발생할지 모르는 변수이므로 경제위기가 발생하여도 우리 경제가 버틸 수 있는 수준의 재정건전성을 확보해 두어야 함
- 재정위기가 일단 발생하게 되면 급격한 재정긴축을 이행해야 하는데 이에 대한 사회적·경제적 비용이 너무 크기 때문에 재정위기가 발생하지 않도록 예방하는 것이 최선의 준비임

□ 소규모 개방 경제는 상대적으로 높은 재정위기의 비용을 치르게 되므로 우리나라는 재정건전화에 더욱 노력해야 함

- 대규모 경제인 미국 및 일본의 재정상황(예: 높은 부채비율)과 비교하여 우리나라가 양호하다고 판단하는 것은 위험할 수 있으며,
- 오히려 재정상태가 여타 국가들에 비하여 양호했음에도 불구하고 한순간에 재정위기에 처하게 된 아일랜드 및 스페인을 반면교사로 삼아야 함

□ 재정건전성 확보 및 재정위기 관련 문제는 단순히 재정당국(예산 및 세제당국)만의 문제가 아닌 경제 전체의 문제임을 인식해야 하며 모든 정책당국이 주의를 기울여야 발생을 막을 수 있음

- 재정수지 관리뿐 아니라 금융기관의 건전성 유지, 경상수지 및 경제성장률의 안정적인 관리 등 모든 경제정책이 재정위기와 연관되어 있음을 명심해야 함

16 미국 및 유럽국가의 재정위기와 우리의 대응 방향

- 지속적인 재정적자에도 불구하고 경제회복이 이루어지지 못하여 세수가 증대되지 않고 그에 따라 지속적인 재정적자에 시달리는 ‘재정-성장의 악순환’이 나타나지 않도록 재정정책을 수립·추진해야 함
 - 재정-성장의 선순환이 나타날 수 있는 지출구조 및 세입구조를 유지하도록 노력해야 하며, 이를 위해서는 특히 선거를 겨냥한 인기영합적인 재정정책을 경계해야 함

- 유럽의 사례에서 보듯이 재정위기 이후에 추진되는 재정긴축정책은 대외적으로 재정건전화 의지를 표명하는 것이기 때문에 강력한 지출억제와 세입증대정책, 그리고 공공부문 및 노동시장의 구조조정정책을 포함하고 있음
 - 이러한 강력한 긴축정책의 추진 표명에도 불구하고 정치적인 분열 등으로 해당 국가의 경제가 단기간에 정상화되기는 어려울 것으로 전망됨
 - 따라서 재정위기의 상황까지 가지 않는 것이 일차적으로 가장 중요하며 이를 위해서는 성장에 저해가 되지 않는 범위에서 상시적으로 재정건전화를 추진하는 것이 필요함

작성자 : **송호신** 한국조세연구원 재정분석센터장(02-2186-2222)