


정책분석 11-04

최근 경제위기 이후 주요국 재정건전화 정책과 시사점

2011. 8

 재정분석센터
한국조세연구원

연구진

연구책임자 송호신 재정분석센터장
이은경 부연구위원

공동연구원 임현정 (미 국)
김윤지 (캐나다)
이성호 (일 본)
이은희 (프랑스)
김정원 (독 일)
권나현 (영 국)
김은정 (호 주)
김경현 (스페인)
조은빛 (E U)

본 보고서의 내용은 연구 참여자들의 개인적인 견해로서
한국조세연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

목 차

(보고서작성배경 및 주요내용)	1
I. 미국	30
1. 재정추이	30
2. 주요 재정건전화 정책	33
가. OECD 권고(2010) 재정건전화 정책	33
나. 연방정부가 제시한 재정건전화 정책	35
3. 미국 사례를 통한 시사점	39
II. 캐나 다	46
1. 재정추이	46
2. 주요 재정건전화 방안	48
가. OECD가 권고한 재정건전화 정책	48
나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책	52
3. 캐나다 사례를 통한 시사점	59
III. 일 본	60
1. 재정추이	60
2. 주요 재정건전화 방안	65
가. OECD가 권고한 재정건전화 정책	65
나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책	74
3. 일본 사례를 통한 시사점	78

IV. 프랑스	79
1. 재정추이	79
2. 주요 재정건전화 정책	80
가. OECD가 권고한 재정건전화 정책	80
나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책	84
3. 프랑스 사례를 통한 시사점	90
V. 독일	91
1. 재정추이	91
2. 주요 재정건전화 정책	93
가. OECD가 권고한 재정건전화 정책	93
나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책	103
3. 독일 사례를 통한 시사점	106
VI. 영국	107
1. 재정추이	107
2. 주요 재정건전화 정책	108
가. OECD가 권고한 재정건전화 정책	108
나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책	115
3. 영국 사례를 통한 시사점	128
VII. 호주	130
1. 재정추이	130

2. 주요 재정건전화 정책	132
가. OECD가 권고한 재정건전화 정책	132
나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책(fiscal exit strategy)	140
3. 호주 사례를 통한 시사점	145
VIII. 스페인	146
1. 재정추이	146
2. 주요 재정건전화 정책	148
가. OECD가 권고한 재정건전화 정책	148
나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책	152
3. 스페인 사례를 통한 시사점	154
IX. EU 수준의 재정건전화 정책	158
1. 재정규율 강화 : 안정성장협약(SGP) 강화	158
2. 경제적 감시체제(economic surveillance) 확대 및 공조체 제 강화	161
가. 신 감시체제 메커니즘 창설	161
나. 공조체제 강화: 유럽 회기 제도(European Semester) 도입	162
3. 강력한 위기관리 시스템 구축	165
4. 효율적인 경제 거버넌스를 위한 재정제도 강화	166
가. ESM 개관	167

나. ESM 자본 구조	168
다. ESM 재정지원 방식	170
라. 민간 부문 참여	172
마. 비 유로국가의 참여	174
바. 분쟁 해결	174

표목차

<표 I-1> 개인소득세에서 차지하는 조세지출 규모	34
<표 I-2> FY2012 예산안 재량지출	35
<표 I-3> 복지급여 부정수급 및 조세체납 방지로 인한 예산절감 효과	36
<표 I-4> 향후 5년간 국방지출 삭감 내역	36
<표 I-5> 유산세 연도별 공제한도 및 최고세율	38
<표 I-6> FY2012 예산안 주요 세입증대 방안	39
<표 II-1> 정부 운영경비 실적 및 추정치	53
<표 II-2> 경기부양책 집행실적 및 계획	57
<표 II-3> 2011년 예산 중 절약 규모의 측정	58
<표 IV-1> 2011-13 RGPP 계획	85
<표 IV-2> 세수증대 방안 주요 내용	87
<표 IV-3> 2011 예산법과 사회보장예산법의 조세지출 규모 순위	88
<표 V-1> 기관별 연방정부 재정수지 추이	91
<표 V-2> 독일정부 총부채 추이	92
<표 V-3> Koch-Steinbruck 리포트 보조금 삭감목록	97
<표 V-4> 세금우대조치 평가결과	100
<표 VII-1> 개인소득세 과표 비교	137
<표 VII-2> FY2011~12 예산안의 세제개편(세액공제 중심)을 통한 주요 예산 절감 내역	138

<표 VII-3> 중기(midium-term)의 실질지출증가율 전망	141
<표 VIII-1> OECD 국가의 세수구조(2008)	149
<표 IX-1> 회원국의 납입자본금 기여비율	169

그림목차

[그림 I -1] 연방정부 재정수지 추이	31
[그림 I -2] FY2009 재정적자 구성비(OECD)	32
[그림 II-1] 연방정부부채 추이 및 전망	46
[그림 II-2] 연방정부 총 조세지출 규모	49
[그림 II-3] 보건 분야 총지출 추이	51
[그림 II-4] 2008-09년 연방정부 프로그램지출 구성	54
[그림 III-1] 재정수지 및 요인분해 추이	60
[그림 III-2] 버블붕괴 이후 재정수지 및 국가채무 추이	63
[그림 III-3] 국가채무 증가요인(세출증가 요인)	64
[그림 III-4] 국가채무 증가요인(세입감소)	64
[그림 III-5] 주요 세목별 세수 추이(일반회계)	69
[그림 III-6] 「재정사업구분」의 평가절차	74
[그림 III-7] 일본의 정책평가·예산집행조사 등의 예산 연계(PCDA 사이클)	77
[그림 IV-1] 부문별 정부 적자와 총부채	79
[그림 IV-2] 프랑스의 조세지출	89
[그림 V-1] 부가가치 세수입비율(VAT revenue ratio)	101
[그림 V-2] 세수입의 구성	102
[그림 V-3] 환경세수입	103
[그림 VI-1] 공공부문의 재정적자 추이 및 전망	107
[그림 VI-2] 근로시간에 따른 순소득 변화 : 2자녀 부부가구 기준	122

[그림 VI-3] 실시간 급여전달 및 정보연계 과정	123
[그림 VII-1] 예산수지와 순채무 추이 및 전망	130
[그림 VII-2] OECD 국가의 경기부양책 규모 비교	131
[그림 VII-3] OECD 국가별 자동차산업에 대한 보조금 현황	133
[그림 VII-4] 호주 조세수입 현황	135
[그림 VII-5] 각 조세의 5% 인상으로 인한 한계후생 손실규모	136
[그림 VII-6] 제안된 개인소득세율표	137
[그림 VII-7] OECD 국가의 총 조세수입대비 일반소비세 비중(2007)	140
[그림 VII-8] 실질지출증가율 추이 및 전망	141
[그림 VII-9] FY2021-22까지의 예산수지 전망	142
[그림 VII-10] 자원생산부문에 대한 조세 및 총수입 추이	143
[그림 VII-11] OECD 국가의 법인세율 현황(2010년 기준)	144
[그림 VIII-1] 스페인 부채 및 재정수지	146
[그림 VIII-2] 구제금융 신청 국가의 부채 및 재정수지 (2007, 2010)	147
[그림 VIII-3] 고령화 관련 지출 전망	151

(보고서 작성 배경)

- 2009년 경제위기 이후 주요국의 재정건전화 정책 추진 현황을 살펴보고 시사점을 찾고자 함

- 본 보고서에서는 주요국의 재정건전화 정책 추진 현황과 OECD의 정책제언을 소개하고자 함
 - 본 보고서에서 다루는 주요국은 미국, 캐나다, 일본, 프랑스, 독일, 영국, 호주, 스페인 그리고 EU임
 - 본 보고서에서는 단순한 재정건전화 정책 추진 현황뿐 아니라 건전화 정책과 관련된 정치적인 환경도 같이 다루려고 하였음
 - 예컨대, 추진하고자 하는 재정건전화 정책은 바람직하지만 정치적인 저항 등으로 추진에 어려움이 있는 경우 등을 소개함으로써 재정건전화 정책 추진이 단순한 문제가 아님을 알리고자 하였음

- 마지막으로 각국의 사례로부터 시사점을 도출하여 우리경제의 재정운영에 도움이 될만한 교훈을 재정당국에게 제시하고자 함

(세계경제)

- 세계경제는 일본 대지진의 영향으로 금년도 및 내년도 선진국의 성장률이 크게 부진할 것으로 예상되는 가운데 개도국도 성장률은 전년에 비하여 소폭 하락할 것으로 전망
 - IMF(2011. 6)는 금년도 일본이 마이너스 성장을 기록할 것으로 전망을 하향 조정하였으며, 그로 인해 전년도 5%대를 기록한 선진국 경제성장률은 금년도 및 내년도에는 2%대를 기록할 것으로 전망되고 있음
 - 개도국은 전년도 10%대 성장을 시현하였던 중국 및 인도가 금년 및 내년도에 각각 9% 및 8%대 성장할 것으로 전망되고 있음

<표 1> 2009~2012년 각국 경제성장률 전망

(단위: %)

연도	2009	2010	2011p	2012p	4월 전망치와 차이	
					2011	2012
전세계	-0.5	5.1	4.3	4.5	-0.1	0.0
선진국	-3.4	3.0	2.2	2.6	-0.2	0.0
미국	-2.6	2.9	2.5	2.7	-0.3	-0.2
유로	-4.1	1.8	2.0	1.7	0.4	-0.1
독일	-4.7	3.5	3.2	2.0	0.7	-0.1
프랑스	-2.6	1.4	2.1	1.9	0.5	0.1
이탈리아	-5.2	1.3	1.0	1.3	-0.1	0.0
스페인	-3.7	-0.1	0.8	1.6	0.0	0.0
일본	-6.3	4.0	-0.7	2.9	-2.1	0.8
영국	-4.9	1.3	1.5	2.3	-0.2	0.0
캐나다	-2.8	3.2	2.9	2.6	0.1	0.0
개도국	2.8	7.4	6.6	6.4	0.1	-0.1
러시아	-7.8	4.0	4.8	4.5	0.0	0.0
중국	9.2	10.3	9.6	9.5	0.0	0.0
인도	6.8	10.4	8.2	7.8	0.0	0.0

자료: World Economic Outlook (2011. 6), IMF

□ 금년 5월 이후 금융시장의 변동성은 확대

- 2011년 5월 이후 유로지역의 국가리스크 확대와 미국의 주택시장 부진 등을 반영한 것임

□ 상품 가격은 4월까지 급등하다 안정화되어 가는 모습

- 유가는 4월 배럴당 \$120까지 상승했으나 이후 배럴당 \$107 수준으로 진정
- 금은 꾸준히 가격이 높아지는 추세인 반면 여타 가격(금속, 원자재, 식료품)은 진정되는 모습

□ 경제성장 하방 위험 증대

- IMF는 다음과 같은 재정 문제들이 지속적인 하방 위험으로 작용할 수 있음을 경고
 - 유로 지역에서 재정불균형
 - 미국의 미약한 경기회복
 - 미국과 일본의 중장기 재정 건전화 달성의 어려움
 - 미국의 경우 신뢰할만한 건전화 정책과 개혁계획이 부재
 - 일본의 경우 지진복구를 위한 재정투입으로 중기 재정건전화는 요원한 상황
 - 일부 신용등급기관들은 이미 일본과 미국을 부정적 관찰 대상으로 봄

□ IMF의 정책 제언

- 선진국(특히 미국과 일본)에서 필요한 재정정책의 우선사항은 중기적인 측면에서 부채상환능력을 강화하는 것임
 - 재정 건전화는 성장률을 저해하지 않는 범위에서 지속적으로 추진되어야 함
 - 미국의 경우 재정적자 축소계획을 추진해야 함
- 선진국은 경제위기의 근본 원인인 금융 시스템의 취약성을 해결해야 함
 - 유럽지역은 부채축소계획과 대차대조표 개선을 통해 대외 신뢰도를 회복하고 채권의 위험도를 낮춰야 함

- 대다수 개도국의 경제는 이미 위기 이전 수준을 회복했기 때문에 각종 거시 정책을 활용해 붐-버스트 사이클을 방지하는데 노력해야 함

(글로벌 재정상황)

- 2009년 경제위기 이후 선진국들의 재정적자 축소가 서서히 진행될 전망이며, 그에 따라 GDP 대비 정부부채의 증가 속도도 꾸준히 낮아질 전망
- 일본, 호주, 뉴질랜드에서 최근의 자연재해로 재정수지가 악화

<표 2> 2008~2012년 각국 재정적자

(단위: GDP 대비, %)

연도	2008	2009	2010e	2011p	2012p	4월 전망치와 차이		
						2010	2011	2012
선진국	-3.6	-8.8	-7.5	-6.8	-5.3	0.1	0.3	-0.1
미국	-6.5	-12.7	-10.3	-9.9	-7.8	0.3	0.9	-0.3
유로	-2.1	-6.4	-6.1	-4.3	-3.4	-0.1	0.2	0.3
프랑스	-3.4	-7.6	-7.1	-5.8	-4.9	-0.1	0.0	0.0
독일	0.1	-3.0	-3.3	-1.9	-1.1	0.0	0.5	0.4
이탈리아	-2.7	-5.3	-4.5	-4.1	-3.2	0.0	0.2	0.3
스페인	-4.2	-11.1	-9.2	-6.2	-5.1	0.0	0.0	0.6
일본	-4.2	-10.3	-9.6	-10.5	-9.1	-0.1	-0.5	-0.7
영국	-4.9	-10.3	-10.2	-8.5	-7.0	0.3	0.0	0.0
캐나다	0.1	-4.9	-5.6	-3.9	-2.6	-0.1	0.7	0.2
개도국	-0.4	-4.8	-3.7	-2.7	-2.2	0.1	-0.1	-0.1
중국	-0.4	-3.1	-2.6	-1.6	-0.7	0.0	0.0	0.2
인도	-7.2	-9.7	-9.2	-8.5	-8.1	0.2	-0.2	-0.6
러시아	4.9	-6.3	-3.5	-1.4	-1.6	0.0	0.2	0.1

자료: Fiscal Monitor (2011. 6), IMF

- 일본은 지진 피해 복구 등으로 금년 및 내년 재정수지 전망치가 모두 악화됨
(GDP 대비 % 2011년 -10.0% → -10.5%, 2012년 -8.4% → -9.1%)
- 호주에서 5월 예산안의 2010/11과 2011/12 재정수지 전망이 자체 10월 전망보다 0.5~0.75%p 더 높아짐
- 뉴질랜드 지진복구 비용은 중앙정부 차입에서 일부 충당 예정

<표 3> 2008~2012년 각국의 총 부채

(단위: GDP 대비, %)

연도	2008	2009	2010e	2011p	2012p	4월 전망치와 차이		
						2010	2011	2012
선진국	79.4	91.5	96.8	101.9	104.1	0.3	0.4	0.4
미국	71.2	84.5	91.2	98.3	102.3	-0.3	-1.2	-0.6
유로	69.7	79.1	85.4	87.9	88.7	1.3	1.3	1.0
프랑스	68.3	79.0	82.4	84.8	86.6	0.6	-0.1	-0.3
독일	66.3	73.4	83.2	82.3	81.0	3.2	2.2	1.5
이탈리아	106.3	116.1	119.0	120.6	120.3	0.0	0.3	0.3
스페인	39.8	53.3	60.1	67.5	69.7	0.0	3.5	2.6
일본	195.0	216.3	220.4	233.2	236.7	0.1	4.1	3.3
영국	52.0	68.3	77.1	82.9	86.5	-0.2	-0.1	0.0
캐나다	71.1	83.3	83.9	82.7	81.6	-0.2	-1.5	-1.4
개도국	35.3	36.7	35.3	34.6	34.3	-0.7	-0.7	-0.4
중국	17.0	17.7	17.0	16.5	15.7	-0.7	-0.6	-0.5
인도	74.3	74.0	68.1	66.2	65.9	-4.1	-4.5	-4.0
러시아	7.9	11.0	11.7	11.4	12.1	1.9	2.8	3.3

자료: Fiscal Monitor (2011. 6), IMF

- 경제위기를 겪은 2009년 이후 부채규모(GDP 대비 비중) 전망을 보면, 선진국은 2012년 까지의 약 12.6%p (연평균 4.2%p) 증가할 것으로 전망되는 반면 개도국은 2.4%p (연평균 -0.8%p) 줄어듦 것으로 전망됨
- 특히 미국, 스페인, 일본, 일본, 영국은 2012년까지의 증가폭이 15%p를 상회함으로써 증가세가 두드러짐

<표 4> 2009년 대비 국가채무 증가폭

(단위: GDP 대비, %)

연도	2010e	2011p	2012p	연평균
선진국	5.3	10.4	12.6	4.2
미국	6.7	13.8	17.8	5.9
유로	6.3	8.8	9.6	3.2
프랑스	3.4	5.8	7.6	2.5
독일	9.8	8.9	7.6	2.5
이탈리아	2.9	4.5	4.2	1.4
스페인	6.8	14.2	16.4	5.5
일본	4.1	16.9	20.4	6.8
영국	8.8	14.6	18.2	6.1
캐나다	0.6	-0.6	-1.7	-0.6
개도국	-1.4	-2.1	-2.4	-0.8
중국	-0.7	-1.2	-2.0	-0.7
인도	-5.9	-7.8	-8.1	-2.7
러시아	0.7	0.4	1.1	0.4

주: Fiscal Monitor (2011. 6)를 재구성하여 작성

□ IMF의 정책 제언

- (유럽) 경기가 회복되면서 유럽 국가들은 부채절감을 위한 노력을 지속해야 하며, 위기관리를 위해 범유럽 차원에서 종합적이고 통일된 합의 도달을 위해 협력해야 함
- (미국) 미국에서는 확고한 정치적 지지를 기반으로 한 중기 건전화 계획이 매우 중요함
 - 특히 조세지출 축소를 포함한 세입확대에 힘쓰고, 지출(상한) 목표를 설정하고 엄격하게 관리하는 것이 필요함
- (개도국) 개도국은 각종 거시 정책을 활용해 경기 과열을 방지해야 함

(보고서 주요 내용)

(미 국)

□ 재정건전화 정책: 세출 측면

① 비안보 재량지출 동결

- 향후 5년간 비안보 재량지출 증가율을 FY2010 수준으로 동결

② 비효율적 재정사업 통폐합

- 200여개 재정사업 종료를 통해 총 330억달러의 예산절감 계획

③ 복지급여 부정수급 및 조세체납 방지

④ 국방지출 삭감: 향후 5년간 국방비 지출 계획에서 780억달러 삭감

⑤ 정부계약 관행 개선을 통한 예산절감

⑥ PAYGO 법 시행: '10. 2월 발효

□ 재정건전화 정책: 세입 측면

① 항목별 공제한도 제한

- 고소득층의 항목별 공제한도를 최대 28%로 제한함으로써 세입 증대

② 국제조세체계 개혁

- 미국계 다국적 기업에 대한 세제혜택 폐지와 조세회피 방지

③ 감세정책 종료

- 지난 12월 2012년까지 한시적으로 연장하였던 고소득자에 대한 감세정책과 유산세를 더 이상 연장하지 않을 방침

□ OECD 정책 제언

- ① 경기부양책의 기한 만료에 따른 단계적 축소
- ② FY2015까지 GDP 대비 국가채무 비율을 안정시키겠다는 정부목표 이행
- ③ 재정정책의 여지 확보 및 고령화에 대비하여 FY2015 이후 5년 동안 GDP 대비 국가채무 비율을 감소시킬 것
- ④ PAYGO 원칙의 적용범위 확대를 포함하여 예산절차 및 지출 억제 강화
- ⑤ 과세기반 확대를 통한 세입증대(조세지출 축소, VAT 신설 등)
- ⑥ 사회보장 수급 자격과 독립생활 기대수명(active life expectancy)을 연계시켜 활동적 은퇴자(active retirement)의 직장생활 비율을 안정화
- ⑦ 2010. 3월에 있었던 의료보험 개혁에 포함된 지출억제 방안을 폐지하지 말고 추진해야 함
- ⑧ 메디케어 진료비 지불제도 개혁 시행

□ 미국 사례의 시사점

- 다음과 같은 정책들은 우리나라에 시의적절한 것으로 판단됨
 - 불요불급한 재정사업 통폐합
 - 조세회피 등 탈세방지를 위한 행정 강화
- 중장기적으로 필요할 것으로 판단되는 정책
 - 부정수급 방지 및 복지사각지대 해소 등 효율적인 복지행정을 위하여 복지지출 관련 DB의 효율적인 통합 및 운영
 - PAYGO 원칙의 도입 및 입법화

(캐나다)

□ 재정건전화 정책

① 정부 운영경비 동결

- 2011~2013년 2년간 정부부처의 운영예산은 2010-11년 수준에서 동결

② (연방정부) 한시적 경기부양책을 종료되고 정부가 재량지출을 통제함으로써 2014-15년에는 균형재정 회복 목표

- 세입정책: 고용보험료(Employment Insurance)을 인상

- 세출정책

- 정당 보조금의 단계적으로 축소
- 국방부, 국제원조, 여타부처 및 기관, 공기업 등의 직접프로그램 지출을 통제하여 2011-12년부터 지출증가율을 연 1.3%로 유지할 계획

③ 주정부 차원의 재정건전화 정책

- 세입 정책: 판매세율 인상(Nova Scotia, Quebec), 건강보험료 인상(British Columbia), 부담금 징수 규모 확대, 전기세 인상, 대학 등록금 인상 등
- 세출 정책: 지출관리계획을 통한 지출삭감(Nova Scotia), 공공부문의 임금 증가율을 억제(New Brunswick), 프로그램지출 증가율 통제(Quebec, Ontario)

□ OECD 정책제언

① 지출 증가율 억제 노력

- 금융위기 극복을 위하여 한시적으로 도입하였던 경기부양책 종료
- 공무원 임금 인상률을 억제

② 조세지출의 축소

③ 재정준칙의 수립 필요

④ 의회예산처(PBO)의 독립성 확보

⑤ 보건 분야 개혁

□ 캐나다 사례의 시사점

- 재정건전화 달성을 위한 주요 수단으로 정부의 지출증가율 관리를 활용하고 있음
- 재정건전화 추진에 대한 정부의 강력한 의지 천명 필요
 - 캐나다의 재정상태는 OECD 회원국 중 양호한 편이며, 글로벌 금융위기를 가장 잘 극복한 국가 중 하나라는 평가를 받고 있음에도 불구하고 정부 운영경비를 2년(2011~2013)간 2010-11 수준으로 동결을 결정하는 등 재정당국이 강력한 건전화 정책 추진 의지를 보이고 있음

(일 본)

□ 재정건전화 정책

① 지출 효율화 증진

- 2009년 9월 출범한 하토야마 정권은 행정쇄신회의를 설치하고, 우선순위가 낮고 비효율적인 지출 프로그램을 감축하기 위한 노력으로 「재정사업구분」 실시와 이를 통한 예산편성과정의 개혁
- 예산투명성 확보를 위해 관료주도의 예산편성을 지양하고 사업구분 시 일반 국민에게 공개를 원칙으로 하여 국민주도의 예산편성으로 전환
- 일본은 행정쇄신회의에서 「재정사업구분」을 통해 매년 모든 예산 및 제도를 평가하여 해당 결과를 예산편성에 반영함으로써 PDCA (Plan-Do-Check-Action) 사이클을 확립

② 예산집행조사

- 2011년 3월 국가전략실은 예산집행의 적합성 및 투명성 확보, 효율성 향상을 목표로 위해 부처별로 예산감시·효율화팀을 운영하고 해당 결과를 차년도 예산에 반영하도록 관련 지침을 개정
- 각 부서의 차관을 팀장으로 하고 각 부서의 과장을 팀원으로 하고, 모니터링 평가 및 투명성 확보를 위해 학자, 변호사, 회계사 등 외부 전문가를 참여시키는 형태로 구성
- 정기 회의는 분기별 활동의 평가 및 사전 심사 등을 고려하여 연 4회 실시

③ 인건비 삭감

- 2009년 하토야마 정권의 메니페스토에 따르면 중앙정부의 인건비 감축은 경직적이고 폐쇄적인 임금 및 고용체계를 개혁하는데 중점을 두어 총 인건비를 20%까지 삭감하는 목표를 설정
- 연공서열형 임금 및 퇴직금체계를 개혁함으로써 생산성 향상을 모색
- 현재 정부는 공무원의 퇴직급여와 연금제도를 개혁하고자 계획 중

□ OECD 정책 제언

① 재정목표의 개선

- GDP 대비 국가채무 수준을 안정화하기 위하여 2020년까지 기초재정수지 흑자 목표를 약 3% 수준으로 상향조정할 필요
- 재정운영전략상 중기재정 계획 수정 시 부분별로 구체적이고 신뢰할 만한 지출 목표 설정과 세율인상에 대한 일정을 포함할 필요
- 국민적 참여를 유도하여 지출 감축 및 단기적 증세를 통해 대지진 관련 재건비용을 조달하여 재정적자 및 부채 증가 억제

② 사회보장제도 개혁

- (공적연금) 이미 낮은 소득대체율을 하향 조정하거나 기여율을 상향 조정하기 보다는 수급가능 연령을 상향조정하는 방향으로 개혁 필요
- (의료 및 장기요양) 현행 입원일수 지불방식(per diem payment)에서 질병군별 포괄수가제(diagnostic related group)로의 변경을 고려

③ 세제개혁 방향

- 소비세 및 환경세 등과 같은 기타 간접세에 중점을 두고, 역진성을 상쇄하는 EITC와 같은 정책을 도입함으로써 세수 증대 모색
- 재정 건전화에 대한 신뢰성 확보를 위해 재정운영전략 수정시 포괄적인 세제개편 일정이 포함될 필요

④ 기타

- 다년도 예산편성, 재정목표의 법제화, 재정정책 평가에 대한 독립적인 재정기구를 마련

□ 일본 사례의 시사점

- 최근 일본의 재정악화는 주로 디플레이션 장기화 등에 따른 경기침체에 더해 저출산·고령화에 따른 사회보장지출 급증에 기인한 것으로 일본정부는 사회보장개혁과 함께 소비세 인상, 기타 지출의 삭감 등을 통한 재원조달 방안을 논의하고 있으

나 정치적 갈등 등으로 합의가 쉽지 않은 상황임

- 설상가상으로 대지진 등에 따른 재건의 시급성 등으로 재정건전화는 현실적으로 우선순위에서 밀린 상황으로 재정건전화는 기회가 될 때 미루지 않고 추진하는 것이 매우 중요함을 시사함

○ 일본의 '재정사업구분' 및 예산집행조사 등의 결과가 예산편성과정에 개선 및 반영되는 사례를 통해 우리나라의 세출 감축에 대한 해법을 모색

- 2009년 행정쇄신회의는 기존사업의 원점에서 재검토하는 '재정사업구분'을 통해 사업의 지속 여부를 판단하는 등의 세출조정에 대한 기본방침을 설정
- 예산투명성 확보를 위해 관료주도의 예산편성을 지양하고 '재정사업구분' 시 일반 국민에게 공개 및 참여하도록 함으로써 국민주도 예산편성으로 전환
- 일본은 행정쇄신회의에서 「재정사업구분」을 통해 매년 모든 예산 및 제도를 평가하여 해당 결과를 예산편성에 반영함으로써 PDCA 사이클 확립
- 예산감시·효율화팀을 운영하여 예산집행 실태를 상시 점검하여 차년도 예산편성에 적극 반영함으로써 PDCA 사이클 확립

(프랑스)

□ 재정건전화 정책

- ① 중기재정계획 2011-14년에서 재정건전화를 위한 재정수지 목표 도입
- ② 공무원 임용 감소를 통해 인건비 절감
- ③ 정부정책개혁을 개선하여 공공 부문의 효율성 제고
- ④ 지방정부 간 격차 해소를 위해 “수평 균등화 기제” 도입
- ⑤ 조기경보위원회의 역할을 강화하여 건강보험 관련 지출 절감
- ⑥ 2010년 연금제도의 개혁 실시
- ⑦ 세수 확대와 조세지출 삭감 통해 재정적자 감소 도모

□ OECD 정책제언

- ① 구조적 재정 수지 목표 도입과 독립적 재정위원회 설립을 통해 재정관리 체계 (fiscal framework) 강화
- ② 공공 지출 삭감
 - 공무원 인건비의 추가적인 삭감 필요
 - 국가재정관리법과 정부정책을 개선하여 공공부문의 효율성 강화
 - 지방정부의 조직 개편과 조세권한 강화 권고
 - 행정비용을 절감하여 건강비용 지출 통제
- ③ 지속가능한 연금제도를 위해 명목계좌(notional account)에 기반을 둔 적립식 제도로 전환을 권고
- ④ 왜곡 정도가 작은 재산세, 상속세, 증여세, 부가가치세 등의 요율 인상을 통해 수입 확대 권고
- ⑤ 비효율적인 조세지출 폐지 통해 수입 증가 도모

□ 프랑스 사례의 시사점

- ① 우리나라의 재정은 선진국에 비해 아직 양호한 편이나 중장기 재정위험 요인을 고려할 때 재정건전화를 위해 재정수지 목표 도입을 고려할 수 있음
- ② 현재 우리나라에서 빠르게 증가하고 있는 건강보험 지출을 포함하여, 사회보장 재정이 국회에서 다루어지는 것이 바람직함

(독 일)

□ 재정건전화 정책: 헌법 개정을 통한 재정준칙 마련

- ① 독일정부가 안정성장협약(SGP)에 기초하여 헌법상 재정준칙을 마련
 - 준칙의 핵심은 ‘채무제동규율(debt brake rule)’로 이는 기본법 제109조의 추가적인 조항에 해당됨
- ② 연방정부는 2016년부터, 주정부는 2020년부터 재정수지 원칙에 따라 균형재정을 달성해야 하며, 경기순환과 경기변동을 고려한 공공재정 계획을 수립해야 함
- ③ 차입을 통한 추경편성은 자연재해 및 긴급 위기상황이 발생할 경우에만 허용됨
- ④ 재정정책에 대한 조기경보시스템으로서 안정화 위원회(Stability Council)가 설치되어 연방 및 주정부의 재정상황을 모니터링하여, 위기수준이라 판단되는 경우 신규 차입 규모를 감소시킬 수 있는 방안을 제안

□ OECD 정책제언

- ① 차입한도(borrowing limit)에 대한 안전마진(safety margin) 필요
 - 차입한도에 대한 안전마진은 헌법상에 명시된 채무한도(debt ceiling) 준수를 목표로 하는 것이 아니라 예측 불가능한 예산지출에 대비하여 적절한 차입한도 범위를 설정하고 이를 지키는 것을 의미함
- ② 재정준칙을 뒷받침하는 예산편성 방식이 Top-down 방식으로 전환해야 함
- ③ 안정화 위원회(Stability Council)의 독립성 보장
- ④ 공공서비스 질을 저하시키지 않으면서 지출을 삭감하는 방안모색 필요
- ⑤ 정부보조금 삭감을 통한 정부지출 축소
- ⑥ 사회보장 부문 지출감축
- ⑦ 세금공제 폐지 등을 통한 재정수입 확대
- ⑧ 조세제도 구조 개선과 경제성장 촉진을 위해 총 세수 중 재산세와 소비세가 차지

하는 비율을 증가시켜야 하며, 사회보험료와 같이 왜곡된 분담금에 대한 부담을 감소시켜야함

⑨ 환경세 확대

□ 독일 사례의 시사점

- 중앙정부와 지방정부에 모두 구속력이 있는 헌법상의 재정준칙의 마련
 - 우리나라 현실에서 헌법상 재정준칙은 어려울 수 있지만 지방정부의 재정수지가 지 통제력이 있는 재정규율은 재정건전성 유지에 긴요할 것으로 판단됨
- 불필요한 정부보조금 삭감을 통한 재정지출 감축 노력 필요
 - 독일은 2003년부터 주정부, 연방정부 차원의 정부보조금 삭감이 이루어졌으며, 현재에도 정부보조금 삭감을 통한 재정지출 감축이 재정건전화를 위해 큰 역할을 할 것으로 기대
- OECD에서 안정화 위원회의 독립성 보장을 권고한 것과 같이 독일의 안정화 위원회는 독립성이 약한 것으로 평가되고 있음
 - 우리나라의 재정위험관리위원회도 독립적이고 상시적인 체제로 운용되지는 않고 있는 상황인데, 효과적인 재정건전성 관리를 위해서는 중장기적으로 위원회 업무의 독립성 및 상시성을 보장하는 것이 필요할 것으로 판단됨

(영 국)

□ 노동당 정부의 재정건전화 정책(2008. 9 ~ 2010. 4)

- ① 세제혜택 축소, 사회보장세 인상, 주류·담배 등 간접세 인상, 그리고 고소득자에 대한 추가 소득세율 신설
- ② (지출통제) 2년을 주기로 시행하던 중기재정계획(Spending Review) 대신 지출 총량에 대한 통제목표 수립
 - FY2014/15까지 공공부문 경상지출의 연평균 실질증가율을 0.8%로 통제, 공공부문 순투자를 FY2013/14까지 GDP의 1.25%로 축소 계획
- ③ (재정책임법 제정) 2009년 말 재정책임법안(Fiscal Responsibility Bill)을 도입하여 입법을 통한 최초의 정부 재정건전화 계획 시도
 - GDP 대비 구조적 재정적자 규모를 FY2015/16까지 매년 감축하고, FY2013/14까지는 FY2009/10의 절반수준으로 감축
 - GDP 대비 공공부문 순부채 규모가 FY2015/16 이후 감소되도록 함
 - 재정구조(fiscal framework) 강화, 재정에 대한 정부의 책임성에 신뢰 부여, 중기 재정계획에서 의회의 감독 역할 강화 등의 취지로 도입, 2010년 초 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)으로 승인되었으나 2011년 초에 폐지됨
- ④ 총선을 앞두고 2010년 예산안에서 향후 5년 동안 세입 190억파운드 인상, 지출 380억파운드 삭감을 계획
 - (세입인상) 2008년 말부터 꾸준히 추진되어온 세입인상 정책과 조세회피 방지를 위한 대책들을 재확인하고 강화하는 방향으로 진행
 - (지출감축 계획) 공공부문 개혁, 정부 효율화, 사업예산 삭감 등
 - 공공부문 임금인상 억제 등 FY2012-13까지 공공부문에서 200억파운드 삭감 계획 (2년간 공공부문의 임금상승률을 1% 이하로 통제, 5년 이내에 공무원(런던) 15,000명 감축)

- FY2012-13까지 공공부문 및 중앙정부 효율화로 110억파운드 절감 계획: 80억 파운드는 공공부문효율화를 통해 달성하고, 나머지 30억파운드는 컨설팅, 홍보, IT 프로젝트, 공공부문임금 삭감과 에너지 효율화 등을 통해 달성
- 정책우선도가 낮은 사업 중 50억파운드 규모의 지출 삭감
- 사법제도 및 법률구조 개혁 3억 6천만파운드, 주택정책 3억 4천만파운드, 교통 할인(노인, 장애인 등)제도 개선 1억 8천만파운드, 공무원수당 삭감 및 폐지 1,300만파운드, 주택급여 3,500만파운드 등

□ 보수·자민 연립정부의 재정건전화 정책(2010. 5~): 대규모 복지지출 삭감과 사회보장제도 개혁과 전반적인 재정제도 개혁 추진 중

- ① 연정합의 직후 발표한 각료 및 고위 공무원 임금삭감 등 FY2010/11에 추가로 GDP 대비 0.4% 규모의 재정 감축
 - 62억파운드 규모의 지출삭감과 사업평가 결과에서 효율성이 낮은 사업 취소 또는 연기
- ② 연정합의 직후 예산책임청 설립
 - 즉시 업무에 착수하기 위해 법률제정 없이 임시적 기구로 신설되었으며, 2011. 3월 관련 법률 승인
- ③ 지출삭감에 주력한 2010 예산안을 편성하며 재정적자 감축 가속화
 - 재정건전화 계획에서 세입증대와 지출축소를 2 : 8의 비율로 설정
 - FY2010/11이후 재정긴축을 강화하여 FY2014/15에 연간 세입 80억파운드 인상, 지출 320억파운드 삭감 계획 추진
 - 5년 동안의 지출감축 규모는 총 870억파운드에 달함
- ④ 재정구조 및 법률 변경 추진: 1998년 재정법의 재정구조 관련 조항, 2010년 재정책임법을 폐지하고 새로운 재정법률인 예산책임 및 감사법 2011 제정
 - 사전예산(Pre-budget) 의무를 법률에서 제거
 - 거시경제 및 재정전망과 정부 재정목표의 달성가능성에 대한 평가 등을 수행하는

- 예산책임청(Office for Budget Responsibility)의 법적토대 마련
- 재정안전화준칙(Code for Fiscal Stability)에 준하는 새로운 예산규율인 ‘예산책임헌장(The Charter for Budget Responsibility)’ 규정
 - 재정준칙과 재정책임법을 대체하는 재정목표(Fiscal Mandate) 설정
- ⑤ (사회보장 개혁) 국가연금의 수급개시연령 상향조정, 국가의료제도(NHS) 개혁 등 지속가능성 확보를 위한 개혁 추진
- (국가연금) 수급개시연령 상향조정과 함께 국가연금제도 체계 개편을 위한 정부안 제시
 - (NHS) 국가의료제도의 관리구조 단일화 및 비용절감, 전달체계 효율화 등의 구조적 개혁 추진
- ⑥ (사업예산 삭감) 62억파운드의 후순위 사업 지출 삭감과 저효율사업 취소
- ⑦ (공공부문 개혁) 행정예산 감축, 공공부문 임금동결 및 인력 감축 등
- ⑧ (세입 확대) 부가가치세 추가인상 및 은행세 도입
- (부가가치세) 2011. 1. 4부터 기준세율을 17.5%에서 20%로 인상
 - (은행세 도입) 연간 25억파운드 규모 확보 예상
 - 은행세(Bank Levy)는 저위험투자 자원조달을 촉진하기 2011년부터 도입, 은행의 대차대조표를 토대로 과세하며 기본세율을 0.075%로 설정
- ⑨ (조세개혁) 조세경쟁력 강화를 위한 법인세 인하 추진과 함께 조세간소화청(Office of Tax Simplification)을 설치하여 조세제도 개혁 추진
- ⑩ (교육) 학생지원제도(pupil premium)를 도입하여 취약계층 학생들의 교육수준 향상을 도모하는 한편 투명성과 성과를 강조하는 구조적 개혁을 병행
- ⑪ 복지급여 통합 및 정보시스템 강화
- 복잡한 급여체계를 정비하고 근로유인을 강화하기 위해 Universal Credit을 2013년 10월부터 도입
 - 복잡한 급여제도를 오남용하는 것을 방지하기 위한 전달체계, 정보체계 개편: 지방정부, JobcentrePlus 등 여러 곳에서 주관하는 사회보장급여 전달체계를 통합

- ⑫ (연금개혁) 기초국가연금의 연금수급 개시연령을 2020년 기준 66세로 상향 조정
 - 2018년까지 여성의 개시연령을 남성과 동일한 65세로 상향 조정
 - 국가연금제도(State Pensions System)에 대한 두 가지 개혁방안 제시*

* 본문 참조

- ⑬ 의료지출의 실질인상을 보장하는 한편 NHS 효율화 프로그램과 구조개혁을 통해 재정건전성 강화
 - NHS에 민간 의료를 포함하는 부분 등 개혁방안 발표 후 반대 여론이 형성되고 있으며, 공공서비스에 민간사업자를 참여시키는 방안에 대해서는 자민당에서도 반대를 표명

□ OECD 정책 제언

- ① OECD는 전반적으로 영국 정부가 건전한 재정계획을 설정하였으나 성장과 효율성을 보다 강화해야 한다고 제안
 - 지출 중심의 재정긴축과 보다 확장적인 통화 기조, 성장과 효율성 등을 위한 구조적 개혁이 추진되어야 함
 - 또한 재정긴축의 대중적 지지를 얻기 위해서는 비용 부담에서 공정성을 확보해야 함을 강조
- ② VAT와 주택 관련 과세제도 등의 개혁 필요
 - 영국의 VAT 제도는 광범위한 감면과 영세율 설정으로 OECD 국가들 중에서 효율성이 매우 낮은 것으로 평가되고 있음
 - 자산 가치를 보다 정확하게 반영한 주택 관련 세제는 장기적으로 주택가격을 안정시키고 효율성을 제고할 수 있음

□ 영국 사례의 시사점

- 영국에서 현재 추진 중인 사회보장급여 간소화 및 행정시스템 정비는 복지제도의 효과성과 효율성을 확보할 수 있을 것으로 기대되고 있음
 - 소득에 대한 정확한 정보시스템 구축과 정부 부처간 긴밀한 협조를 전제로 사회

- 보장급여 지급의 오남용을 줄이고 자산조사에 소요되는 행정비용을 절감
- 그리고 지역별, 기관별 급여 전달체계의 통합으로 사회보장 지급자들의 편익을 도모하고 관련 국가행정의 효율성을 제고할 수 있음
- 독립적인 경제·재정분석기관인 OBR의 설립은 공공재정에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 노력이라는 점에서 긍정적으로 평가되고 있음
 - 영국의 경우 OBR의 독립성을 보장하기 위한 조치로 정부의 정보에 대한 접근권을 법으로 보장
 - 구체적인 정보제공의 범위 등은 부처간 협정(Memorandum)을 통해 확보
 - 또한 비집행위원의 활동을 통해 OBR의 독립성을 주기적으로 검증할 수 있는 발판 마련
 - 정부 정책의 목표 및 명확한 방향성 설정과 독립적인 분석·평가기관의 설립은 건전한 재정정책 운영과 국민의 대정부 신뢰로 이어질 수 있음

(호 주)

□ 재정건전화 정책: 세출 및 세입

- ① 정부의 실질지출증가율 통제 정책과 경기회복에 따라 세수가 늘어나는 자동안정화 장치에 기초
 - 실질지출증가율 통제 정책은 GDP 대비 1%의 예산흑자를 달성할 때까지 실질지출증가율을 2% 이하로 관리하는 것으로, 이를 통해 FY2012-13에 재정수지가 흑자로 전환될 것으로 기대
- ② 지속적인 경제성장 및 재정건전화를 위해 비재생천연자원에 과세하는 방안을 추진하고, 추가 수입원을 효율적으로 활용하여 경제성장을 가속화할 계획
 - FY2003-04 이후 천연자원 생산업체들의 자원수익은 빠르게 증가하고 있으나 기업의 세부담에는 큰 변화가 없어 공정한 세금부과 시스템 구축 필요성이 제기되고 있는 상황
 - 호주정부는 처음에 자원초과이익세(Resource Super Profits Tax) 도입을 발표하였으나 광산업계의 반발로 협상타결이 어려워지자 기존안보다 완화된 광물자원 임대세(Minerals Resource Rent Tax)를 발표
- ③ 기업생산성 향상과 국제경쟁력 강화를 위한 법인세율 인하
- ④ 고령화에 대비하여 퇴직소득 증대 정책 추진
 - 2013년부터 2020년까지 고용주의 의무분담률을 현행 9%에서 12%로 단계적으로 상향조정
 - 저소득자의 퇴직연금에 대한 정부의 보조
- ⑤ 미래의 지속적인 성장을 위하여 이자소득세율 인하
 - 2012년 7월 1일부터 예금, 채권, 사채(debentures), 연금상품(퇴직연금 제외) 등에서 발생하는 이자소득을 1000(호주)달러까지 한계세율을 50%로 낮추어 적용
- ⑥ 사회기반시설에 대한 투자 자금 조성

- 추가수입원인 광물자원임대세로 지역인프라펀드(Regional Infrastructure Fund)를 조성하여 도로, 항만 등 주요 국가기간시설사업 지원

□ OECD 정책제언

① 정부 보조금 제도 개선

- 주택부문에 대한 정부 보조금 효과성 검토
- 산업보조금에 대한 합리화 검토

② 자원세의 효과적 관리

- 자원세 수입은 예비기금(reserve fund)을 조성하여 투명하게 재정 및 경기 여건을 감안하여 관리할 필요

③ 독립적인 재정 기구인 의회예산처(Parliamentary Budget Office) 설립

④ 세제개혁 추가 수행 및 조세제도 간소화

- 개인소득세: 노동참여유인을 높이고 투명화 및 간소화 필요
- 합리적인 소득보조제도(Income support system)로의 개선
- 주-연방 과세제도 개편 및 간소화

□ 호주 사례의 시사점

① 호주는 OECD 국가들 중에서 재정이 상당히 양호한 편인데 이에선 총지출 증가율의 엄격한 통제 뿐 아니라 자원산업의 호조 등 추가적인 세입 호조 등이 동시에 작용하기 때문임

② 고령화에 대비하여 사업주의 부담률을 높임으로써 퇴직연금 증가 정책을 추진하는 것, 저축장려를 위한 이자소득세 적용 한계세율 인하 정책을 추진하는 것은 지속가능한 재정을 위해서 바람직한 것으로 판단됨

(스페인)

□ 재정건전화 정책: 2010년 두 차례의 긴축 재정 계획 발표

① ('10. 5. 12) 1차 긴축재정안(총 150억유로 규모)

○ 세출측면

- 공공부문 평균임금은 '10년도에 5%를 삭감하고 '11년도에는 동결하되 고위 정부 관료의 임금은 최대 15% 삭감('10. 6. 1 시행)
- 의약품 보조금 축소(GDP의 0.1%)
- 자녀당 2,500유로의 출산장려금 지원 중단('11년 시행)
- 기타 공공부문 투자는 '10~'11년간 60억유로 이상 감축

○ 세입측면

- 부가가치세율은 종전 16%에서 18%로 2%p 인상('10. 7. 1 시행)
- 근로소득세는 개인당 연간 400유로 규모의 추가환급 제도 폐지('10. 7. 1 시행)
- 법인세율은 중소기업에 대해서는 종전 25%에서 20%로 5%p 인하하고 대기업은 종전세율 30%를 유지('10. 7. 1 시행)

② ('10. 12. 1) 2차 긴축재정안(총 144억유로 규모)

○ 세출측면

- 연금수령액의 물가상승률을 반영한 자동인상을 중단하고 연금지출 증가율을 소폭으로 유지(전년대비 1% 수준)
- 조기정년퇴직제도 연령을 60세에서 63세로 연장하고, 정년퇴직 연령은 65세에서 67세로 연장('13. 1. 1 시행)
- 장기실업자(2년 이상) 지원을 위한 보조금(월 426유로) 제도의 폐지('11. 1 시행)

○ 세입측면

- 공공부문 지분 매각: 공영항공사(Aena) 지분 49%(90억유로) 매각, 복권기업(Loterias) 지분 30%(50억유로) 매각
- 개인소득세의 최고한계세율을 120,000유로 수준에서 상향 조정 예정

□ OECD 정책제언

- ① 스페인에서 수립한 지출절감 위주의 재정건전화 정책은 적절한 것으로 평가되고 있으며 추가적으로 장기적으로 시행가능한 정책 수립 권고
특히, 감세정책은 지하경제 규모 등을 고려할 경우 그 효과가 명확하지 않기 때문에 단기적으로 경기부양을 위하여 시행되었던 감세정책 철회 필요
- ② 성장친화적 세제개편 필요
 - 소득세에서 소비세 확대로 전환
 - 사회보장기여금의 부담을 줄이고 부가가치세를 인상
 - 현재 스페인 정부에서는 2010년 7월부터 부가가치세율을 인상(16→18%)하여 시행되고 있으며 이는 OECD에서도 긍정적으로 평가
 - 법인세 및 부동산 거래세 인하
- ③ 고령화를 대비한 공공지출 개선
 - 근로유인 제고를 통한 공공부문 지출의 개선 필요
 - 근로유인 제고를 통한 공공부문 지출 증가를 억제하기 위해 법정퇴직 연령을 상향조정(65→67세)
 - 특히 노인근로자에 대한 근로 유인책으로 은퇴할 때까지 노인근로자의 실업수당을 감축할 필요성을 제기

□ 스페인 사례의 시사점

- ① 재정악화의 주범인 지방정부의 비대해진 권한을 통제할 수 있는 예산준칙의 도입 필요
 - 스페인은 지방정부의 권한이 강화되어 지방정부가 의료, 교육 등 공공서비스 분야에서 주도적인 역할을 수행하는 반면 중앙정부에서는 재정지출에 대한 가이드라인만을 제시하고 있는 상황임
 - 이러한 구조하에서 중앙정부의 재정정책에 대해 지방정부가 협조할 의무 및 제도적 장치가 부재하여 재정건전화 목표 달성이 어려움

- 따라서 중앙정부와 함께 지방정부 또한 경기상황을 고려한 재정준칙 도입이 필요: 지방정부 결산 자료를 공표하여 성과에 따른 예산배분 준칙 도입 등
- ② 재정건전화 정책 이행과정에서 정부의 강력한 의지 필요
- 새로운 정책을 도입하기 보다는 수립된 재정건전화 정책이 실제로 집행될 수 있도록 정부의 강력한 의지 및 조치가 필요

(EU수준)

- 유럽경제의 높은 상호의존성 하에 각 국가가 재정 및 경제정책을 책임성 있게 운용하기 위해서는 경제적 거버넌스(economic governance)를 강화해야 함

가. 재정규율 강화: 안정성장협약(SGP) 강화

- ① SGP 재정준칙 확장 적용 및 재정의 지속가능성을 위한 감독체계 강화
 - 재정적자뿐만 아니라 정부부채 관리 및 재정의 지속가능성을 추구
- ② EU 재정준칙 준수 강화, 제재 메커니즘 적용
 - 최근 경제 위기로 EU 재정 준칙의 신뢰성, 유효성 강화 필요
 - (SGP 예방 조치) 정부부채가 GDP 대비 60% 초과 혹은 향후 부채가 계속 증가할 가능성이 있는 회원국에 대해 신속한 중기 부채 축소 계획 제출(faster adjustment path towards the MTO)을 의무화
 - (SGP 시정 조치) 재정적자가 GDP 대비 3% 미만인 되더라도 정부 부채가 GDP 대비 60%를 초과하고 양호 수준의 부채감소가 아니라 판단 시 과다적자시정절차(Excessive Deficit Procedure)의 적용을 계속 받음
 - 재정규율을 시행하지 않을시 제재 조치 확대: 평판과 정치적 제재, 금전적 제재
- ③ 각 국가의 재정준칙과 구조 강화 : 국가재정 구조(national budgetary frameworks)¹⁾와 EU 재정준칙 수행은 SGP와 재정규율 준수에 중요
- ④ 통계 데이터 질적 개선
 - 유로통계시스템의 전문적 독립성 강화
 - 유럽연합 통계청(Eurostat)의 회계감사권 부여 고려

1) 국가 재정구조는 국가 재정 거버넌스 근거 요소 설치(예 : 국가 수준의 재정정책 집행, 고안을 형성하는 국가 특별 기관, 입법 구조, 규제 구조)

나. 경제적 감시체제(economic surveillance) 확대 및 공조체제 강화

① (거시경제 감시 강화) 신 감시 메커니즘

- SGP와 병행, 유로지역의 특수성 고려, 재정정책 감시, 친성장 구조 개혁, 거시경제 안정성 도모
- 2단계 접근법
 - 1차 단계: 매년 각종 지표 및 경제 분석을 통해 거시경제 불균형과 취약성 평가
 - 2차 단계: 심각한 거시경제 불균형이 감지될 경우 시정조치 시작

② 정책 공조체제 강화: 유럽 회기제도(European Semester) 도입(2011년 여름부터 시행 예정)

- EU 수준에서 재정 및 거시경제 안정성 개선을 목표로 회원국 간 정치적·경제적 사전공조를 위해 6개월에 해당하는 유럽 회기제도 채택을 승인(2010. 09. 07)

다. 강력한 위기관리 시스템 구축: 유럽안정메커니즘

- 현재는 EFSF와 EFSM이 임시로 운영 중인데, 2013년 6월 이후부터 영구적인 위기 메커니즘인 유럽안정메커니즘(ESM)이 작동됨(Treaty의 Art 122.2)
- ESM은 재정 곤경에 처한 회원국에게 대출(loan) 혹은 신용(credit) 형식으로 재정지원을 하는 상설 기구로서 강력한 경제, 재정조정 프로그램 집행을 조건으로 함

라. 효율적인 경제 거버넌스를 위해 재정제도 강화

- (국가 수준) 국내 재정정책에 대한 독립적 분석, 평가, 전망을 실시하는 공공기관 설치
- (EU 수준) 유럽집행위원회(European Commission)의 역할과 독립성을 강화하고 집행위원회 및 이사회의 업무를 명확히 구분

I. 미 국

1. 재정추이

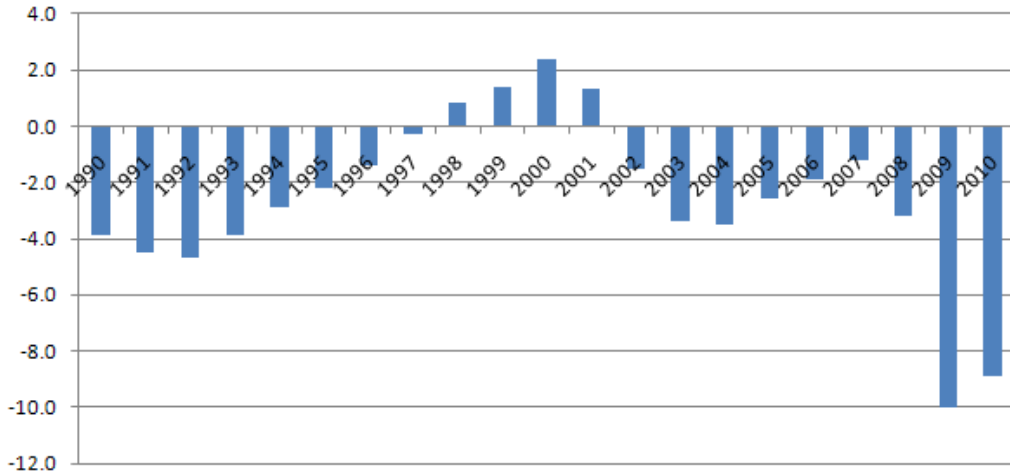
- (금융위기 이전) 2000년대 초반 주식시장 붕괴, 9.11테러 등으로 인한 경기침체로 재정수지 악화
 - 이후 2000년대 중반 경제가 회복기에 진입하면서 FY2004~FY2007 동안 재정수지 개선추세
 - '06년부터 시작된 주택시장 침체와 '07년 서브프라임 모기지 부실로 불거진 금융위기로 인해 경기가 침체되자 대규모 경기부양책 시행

- (금융위기 이후) 금융시장 안정과 실물경기 침체에 대응하기 위해 적극적인 대응조치를 시행하면서 재정적자 확대
 - 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 7,872억달러 규모의 경기부양법(ARRA)* 시행

* 경기부양 규모는 09년 GDP의 약 2%, 10년 GDP의 2.25%

[그림 1-1] 연방정부 재정수지 추이

(단위: GDP 대비 %)



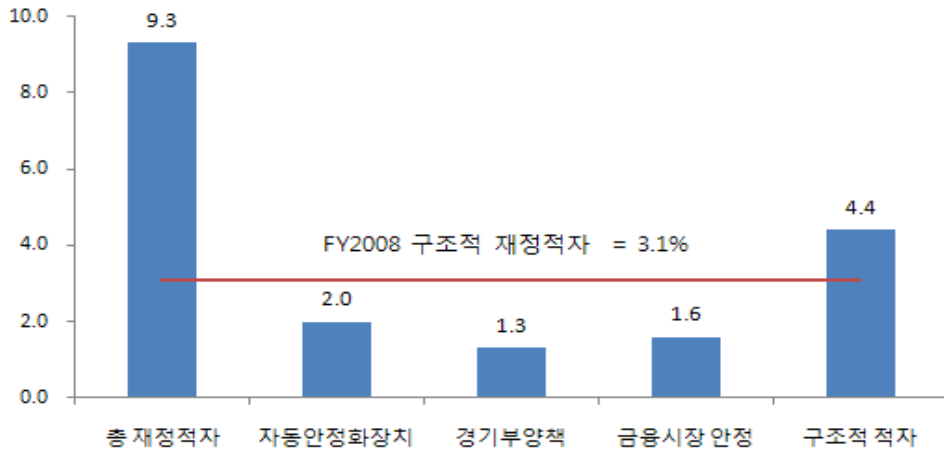
자료: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2012, OMB

- (재정적자의 요인) 경기적 요인과 함께 금융위기 이전부터 시행한 감세정책과 지출확대, 위기 이후 대대적인 정부개입 등에 기인
 - 특히 FY2009 연방정부 재정적자 규모인 잠재 GDP 대비 9.3%는 경기대응과 관계 없는 구조적인 적자가 절반 정도를 차지²⁾
 - 이는 향후 경기 정상화 및 경기부양책이 종료된 후에도 재정부문의 구조적 개혁을 통해 재정수지가 추가적으로 개선될 수 있는 여력을 의미

2) OECD Economics Department Working Papers No. 806. "Restoring Fiscal Sustainability in the United States", Patrick Lenain, Robert Hagemann, David Carey, 2010

[그림 1-2] FY2009 재정적자 구성비(OECD)

(잠재 GDP 대비 %)



자료: OECD Economics Department Working Papers No. 806. "Restoring Fiscal Sustainability in the United States"

□ (국가채무) 연방정부의 부채 규모도 재정수지 적자와 함께 증가 추세

○ 부채수준의 경우 부채의 1/3 정도를 정부 내부에서 소화하고 있어 아직 우려할만한 수준은 아니나, 금융위기 전과 비교하여 2배 가까이 상승

* GDP 대비 비정부부문 소유 채무(%): (FY2006) 36.5 → (FY2007) 36.2
→ (FY2008) 40.3 → (FY2009) 53.5 → (FY2010) 62.2

○ 향후 국가채무의 안정화 여부는 행정부가 목표로 정한 FY2015까지 재정적자 3% 달성 등 효과적인 재정적자 감축 여부에 따라 결정될 전망

2. 주요 재정건전화 정책

가. OECD 권고(2010)³⁾ 재정건전화 정책

<OECD 권고(2010) 요약>

- ▶ 경기부양책의 기한 만료에 따른 단계적 축소
- ▶ FY2015까지 GDP 대비 국가채무 비율을 안정시키겠다는 정부 목표 실행
- ▶ 재정정책의 여지 확보 및 고령화에 대비하여 FY2015 이후 5년 동안 GDP 대비 국가채무 비율을 감소시킬 것
- ▶ PAYGO 원칙의 적용범위 확대를 포함하여 예산절차 및 지출 억제 강화
- ▶ 과세기반 확대를 통한 세입증대(조세지출 축소, VAT 신설 등)
- ▶ 사회보장 수급 자격과 독립생활 기대수명(active life expectancy)을 연계시켜 활동적 은퇴자(active retirement)의 직장생활 비율을 안정화
- ▶ 10. 3월에 있었던 의료보험 개혁에 포함된 지출억제 방안을 폐지하지 말 것
- ▶ 메디케어 진료비 지불제도 개혁 시행

■ 미국의 재정건전성 회복을 위한 OECD 권고안의 주요내용

- (재정정책 여지 확보 및 고령화 대비) 2015년 이후 기초재정수지 흑자를 운용하겠다는 목표 설정

3) OECD Economics Department Working Papers No. 806. "Restoring Fiscal Sustainability in the United States"

- (재정준칙) 현행 PAYGO 원칙 적용에서 제외되는 긴급비용 등을 포함시키고 조세지출에 대한 제약 강화

- (국가채무 목표 설정) 행정부가 설정한 2015년까지 GDP 대비 채무비율을 안정시키겠다는 목표보다 장기 목표 채택
 - 이에 더해 정부가 설정한 중기 GDP 대비 국가채무 비율 및 이와 관련한 재정수지 목표를 확고히 하기 위해 법으로 명문화하는 방안 고려

- (세입증대) 세율인상보다는 과세기반 확대에 초점
 - 미국의 조세부담률은 OECD 회원국 중 낮은 수준으로 세입증대 방안을 고려할 필요
 - 온실가스 배출에 대한 조세부과 등 사회적 비용을 최소화하기 위한 세원발굴
 - 모기지 이자 공제 감소, 항목별 공제 한도 하향조정 등 조세지출 규모와 범위 재검토

<표 1-1> 개인소득세에서 차지하는 조세지출 규모

(단위: 중앙정부 개인소득세 수입 대비, %)

미국 (2008)	캐나다 (2004)	독일 (2006)	한국 (2006)	네덜란드 (2006)	스페인 (2008)	영국 (2006)
29.36	32.97	2.91	10.09	2.74	3.86	13.47

자료: OECD Economics Department Working Papers No. 806. "Restoring Fiscal Sustainability in the United States"

- 현재 여타 OECD 회원국보다 현저히 낮은 수준인 소비세 수입의 증대 방안의 하나로 연방 부가가치세(VAT) 도입 검토

나. 연방정부가 제시한 재정건전화 정책

1) 재정긴축

- (비안보 재량지출* 동결) 향후 5년간 비안보 재량지출 증가율을 FY2010 수준으로 동결
 - * 안보기관에 속하는 국방부, 국토안보부, 국무부, 보훈처, 에너지부의 국가핵안보국, 기타 관련 국제협력 계정을 제외한 재량지출
 - 이로 인한 절감분은 향후 10년간 4천억달러 전망

<표 1-2> FY2012 예산안 재량지출

(단위: 예산권한, 10억달러)

	FY2010	FY2011	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015
안보지출	682.8	714.0	719.4	741.3	761.4	778.2
비안보지출	401.6	401.2	396.8	396.7	396.6	396.7
총계	1,084.4	1,115.2	1,116.1	1,138.0	1,158.0	1,174.9

주: 해외 군사작전 비용, 기타 추가예산/긴급자금 제외
 자료: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2012, OMB

- (재정사업 통폐합) 200여개 재정사업 종료 및 예산삭감을 통해 FY2012에만 총 330억달러의 예산절감 계획
 - 오바마 대통령 취임 이후 2년 동안의 예산안에서 매년 200억달러에 이르는 120여개의 재정사업 종료 및 예산삭감 방안을 제안
 - FY2012 예산안의 재정사업 통폐합 방안으로 연방기관의 절반정도가 FY2010 확정 예산보다 예산 감소

□ (복지급여 부정수급 및 조세체납 방지) 국가재원의 부당수취를 방지하고 세원의 투명한 조달을 위해 복지급여 부정수급 및 조세체납 방지 강화

○ 이를 통해 향후 10년간 1,250억달러 절감 예상

<표 1-3> 복지급여 부정수급 및 조세체납 방지로 인한 예산절감 효과

(단위: 10억달러)

	FY2012	FY2013	FY2014	FY2015	FY2016	FY12 -FY16	FY12 -FY21
메디케어·메디케이드 서비스 센터 - HHS	- 0.75	- 0.89	- 0.93	- 0.99	- 1.04	- 4.60	- 10.27
장애보험 및 생활보조금 사업 - SSA	- 0.38	- 2.28	- 3.55	- 4.50	- 5.65	- 16.36	- 56.37
국세청(IRS) 세법집행 강화 - 재무부(세입측면)	- 0.28	- 0.80	- 1.97	- 3.72	- 5.65	- 12.42	- 55.65
실업보험 - 노동부	- 0.09	- 0.21	- 0.24	- 0.26	- 0.28	- 1.08	- 2.71
총계	- 1.50	- 4.19	- 6.68	- 9.47	- 12.62	- 34.45	- 125.00

자료: Terminations, Reductions and Savings, Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2012, OMB

□ (국방지출 삭감) 향후 5년간 국방비 지출 계획에서 780억달러 삭감

○ 이라크와 아프가니스탄 전비를 포함하여 FY2012 전반적인 국방지출은 전 회계연도 요청액보다 5.3% 하락

<표 1-4> 향후 5년간 국방지출 삭감 내역

(단위: 10억달러)

2012	2013	2014	2015	2016	합계
-13	-11	-11	-18	-24	-78

자료: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2012, OMB

□ (정부계약 관행 개선) '09. 3월 오바마 대통령은 계약 관행의 개선을 통한 연방기관의 예산절감을 지시

- FY2010에 수의계약이나 실비정산식 계약(cost-reimbursement contract)에 지출되는 비용의 10% 감소를 목표로 설정
 - FY2010 2분기 동안 신규 수의계약에 지급된 지출액이 FY2009 동일 기간에 비해 10% 감소
 - 단일 입찰업체가 참여하는 계약 역시 FY2009 동일기간 대비 2% 감소

□ (PAYGO 원칙 도입) '10. 2월 PAYGO 원칙을 규율하는 PAYGO법 효력 발생

- 세입 및 법정지출을 변화시키는 모든 신규법률은 예산중립적일 것을 규정
- 의회의 회기 종료 후 14 근무일 이내에 OMB는 예산점검표(scorecard)를 합산하여 보고서를 발행하고 일률삭감(sequestration) 규모를 명시
- 일률삭감 명령이 내려질 경우 일률삭감이 면제되지 않는 법정지출 프로그램은 각각 동일한 비율로 해당 예산심의 연도에 대해 감소
 - 단, 사회보장, 생활보조금(SSI), 메디케이드, 국가채무에 대한 이자 등은 일률삭감 대상에서 면제
 - 메디케어 지급금에 대해서는 4%를 초과하여 삭감할 수 없음

2) 조세정책

□ (항목별 공제한도 제한) '12년부터 항목별 공제한도를 고소득층(부부합산: 25만달러, 독신: 20만달러)에 대해 항목별 공제한도를 최대 28%*로 제한

- 이를 통해 향후 10년간 3,210억달러의 세입 증대 효과가 있을 것으로 예상

* 뒷 페이지 <참고> 참조

<참고> 항목별 공제한도 제한

- 항목별 공제로 공제를 받을 수 있는 금액은 과표구간에 따라 다르게 산정
 - 예를 들어, 항목별 공제를 받을 수 있는 총 금액이 1만달러인 경우 15% 과표구간에 있는 자는 1,500달러, 35% 과표구간에 있는 자는 3,500달러의 공제혜택을 받는 식
 - 이에 따라, 항목별 공제를 부부합산 25만달러, 독신 20만달러 이상의 고소득층에게 28%까지로 제한하면 현행 33% 과표구간의 일부, 35%(최고세율) 과표구간 전부가 28%공제한도에 적용을 받게 되어 세수증대 효과가 있게 됨

□ (국제조세체계 개혁) 미국계 다국적 기업에 대한 세제 혜택 폐지와 조세회피 방지

- FY2012에 77억달러, 향후 10년간 1,292억달러의 세수증대 효과 기대

□ (감세정책 종료) 지난 12월 2012년까지 한시적으로 연장하였던 고소득자에 대한 감세정책과 유산세를 더 이상 연장하지 않을 방침

- 연소득 25만달러(부부합산)/20만달러(독신)의 고소득자에 대한 감세정책을 2012년 이후에는 폐지
- 유산세는 일몰종료 후 2009년 수준인 최고세율 45%, 면세한도 350만달러 회복

<표 1-5> 유산세 연도별 공제한도 및 최고세율

(단위: 백만달러, %)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
면세한도	1	1	1.5	1.5	2	2	2	3.5	- ¹⁾	5	5
최고세율	50	49	48	47	46	45	45	45	0	35	35

주: 1) 유산세 폐지

<표 1-6> FY2012 예산안 주요 세입증대 방안

(단위: 10억달러)

세입증대 방안	세수증대 효과 (향후 10년)
항목별 공제한도 최대 28%로 제한	321
국제조세체계 개혁	129
재고회계(inventory accounting)의 LIFO(후입선출) 방식 폐지	53
화석연료 관련 세제혜택 폐지	46
금융위기 책임금 부과	30
수퍼펀드세(Superfund tax) 부활	21
고용보험 부가세 영구화	15
성과보수(carried interest)를 일반소득(ordinary income)으로 간주하여 과세	15
보험회사 및 보험상품에 대한 과세조치 변경	14
저가기준(lower-of-cost-or-market) 재고회계 방식 폐지	8

자료: Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 2012, OMB

3. 미국 사례를 통한 시사점

미국 사례를 통해 우리나라에 도입을 고려해 볼 만한 재정건전화 정책 및 그 구체적인 시행절차를 살펴보았음

(복지지출 등 부정수급 방지 강화) 미 정부는 복지지출의 부당수취를 방지하기 위해 부당지급 감소액 목표를 설정하고 관련 기술보급을 위해 지원

○ 지난해 오바마 대통령은 국가재원의 부당지급*을 2010~2012년 동안 500억달러 감소시키자는 목표를 설정

* 연금, 계약, 보조금, 대출 등 자격이 맞지 않는 개인 및 기관 등에 잘못 지급된 금액

- 이를 통해 부당지급 비율을 09년 5.65%에서 10년 5.49%로 감소

- 10년 연방기관은 부당지급한 금액의 6억8,700만달러 환수

<실행 절차>

- ▶ 각 부처의 관련 DB를 크로스체크가 가능하도록 단일 시스템으로 통합(Do Not Pay List 구축)하여 DB에서 수급자격 확인 후 자금 지급
 - Do Not Pay List는 다음의 DB에 연방기관과 협의하여 OMB가 지정한 DB를 추가하여 구축
 - 사회보장국(SSA)의 DMF(Death Master File) : 사망자 확인 목적
 - 총무청(GSA)의 EPLS(Excluded Parties List System) : 정부기관과의 계약에서 제외되는 기업/단체 확인
 - 재무부의 채무관리 시스템 : 연방정부에 대한 세외채무(non-tax debt) 수령인 구분
 - 복지부(HHS) 감사국의 제외 개인/기관 리스트 : 연방 보건의료 프로그램에 참여하지 않는 개인 및 기업을 구분
 - 주택도시개발부(HUD)의 신용경보 시스템/신용경보 조회 시스템 : 연방 대출에 적용하는 신용도 및 자격을 확인

- ▶ 연방정부와 주정부의 부정수급 방지를 위한 협력 강화 자금 조성

- ▶ 메디케어, 메디케이드, 실업급여, 국세청, 사회보장국 등의 부당지급 감소 및 민·형사적 집행 강화

- ▶ 예산낭비 방지 캠페인(Campaign to Cut Waste)
 - 11. 7월부터 메디케어·메디케이드 서비스 센터(CMS)는 예측 모델링 기술(신용 카드 회사에서 이용하는 것과 유사)을 이용하여 잠재적인 부당 메디케어 청구를 식별
 - 프로그램이 시작된 이후 최고 수준인 현행 푸드스탬프 지급 정확도를 보다 높이기 위해 지역전달체계를 검사하고 효율성 점검
 - 국토안보부(DHS)는 그간 신문에 해왔던 압수재산 고시를 온라인 게재 방식으로 변경

□ (재정사업 통폐합) 재정사업을 검토하여 불요불급한 사업 통폐합

- 오바마 대통령 취임 후 매년 재정사업 통폐합 방안을 예산안에서 제안
 - 오바마 행정부*의 경우, FY2010 예산은 정부가 제안한 재량지출 삭감규모의 60%를 의회가 승인
 - * 오바마 이전 행정부에서는 통상 정부가 제출한 재량지출 삭감액의 15% 내지 20% 정도만이 의회의 승인을 받음
 - FY2012 예산안에서는 200여개의 재정사업 종료 및 삭감을 통해 FY2012에만 총 330억달러의 예산절감 계획
- FY2012 예산안의 경우 재정사업 통폐합 방식으로 비안보 재량지출을 동결하는데 기여

<실행 절차>

- ▶ 현재 진행되고 있는 재정사업 검토를 통해 현시점에서 적절치 않거나 비효율적인 사업, 중복적인 사업 등을 구분
 - 이에는 재량지출을 포함하여 법정지출, 행정상의 비용절감 노력이 포함
 - 오바마 대통령 취임 이후 2년 동안의 예산안에서 매년 200억달러에 이르는 120여개의 재정사업 종료 및 예산삭감 방안을 제안

□ (정부계약 관행 개선) '09. 3월 오바마 대통령은 FY2011까지 정부계약 관행을 개선하여 400억달러를 절감할 것을 지시

- * 연방정부의 계약규모는 '09년 약 5,500억달러로 이는 연방지출의 1/6을 상회하는 수준
 - OMB는 부처와 협력하여 계약 관행 개선을 위해 노력한 결과 계약지출 증가율을 지난 10년 평균 12%였던 것을 FY2009에는 4%로 감소하는데 성공
 - FY2010에는 190억달러의 예산절감을 달성

<실행 절차>

- ▶ 재정사업 통폐합 방안 및 부처 내·전정부적 통합 구매, 웹기반 전자역경매(electronic reverse auction) 등과 같은 조달방식 혁신을 통해 계약지출 감소
- ▶ 수의계약, 실비정산식 계약 등 계약지출이 늘어날 수 있는 고위험 계약 감소 노력
 - FY2010 각 연방기관은 신규 고위험 계약 지출규모를 10% 줄이는 목표를 설정
 - FY2010 반년동안 신규 수의계약은 FY2009 동기 대비 10% 감소하였고, 신규 실비정산식 계약은 7% 감소 효과 달성
 - 상기 성과 달성에는 피어리뷰(peer review)나 계약심사 위원회의 활용이 도움을 준 것으로 평가

□ (PAYGO 원칙 도입) '10. 2월 FY1998~FY2001 재정수지 흑자 달성에 기여한 PAYGO 원칙을 재도입

- (적용) '10. 2. 12일 PAYGO법이 효력을 발생함에 따라 이후 제정되는 세입이나 법정지출을 변화시키는 법률은 PAYGO 원칙이 적용
 - 동 법이 PAYGO 원칙을 규정한 예산강제법(BEA) 등 여타의 법률과 다른점은 한시적으로 운영되는 것이 아니라 기한이 없이 영구적으로 적용된다는 것
 - (집행) 의회에서 완전한 비용 상쇄 없이 세입을 감소시키거나 법정지출을 증가시키는 법안을 제정할 경우에는 일률삭감(sequestration) 시행
 - 다만, 사회보장, 재향군인 장애 및 기타연금, 주요 생활보조금, 메디케이드, 국가채무에 대한 이자 등은 일률삭감 대상에서 면제
 - 일률삭감 명령이 내려지면 일률삭감이 면제되지 않는 법정지출 프로그램은 각각 동일한 비율로 한 해에 대해 감소
- * 다만 메디케어 지급금에 대해서는 4%를 초과하여 삭감 불가

○ (PAYGO 법안*의 예산상의 효과 측정) 예산상의 효과 측정은 의회와 관리예산처(OMB)에서 수행

* 편의상 PAYGO 원칙의 적용을 받는 법안을 PAYGO 법안이라 칭함

- (의회측면) 법안에 대한 투표 진행 전 상·하원 예산위원회 위원장이 의회 의사록(Congressional Record)에 PAYGO 법안에 대한 비용추계를 성명어로 게재
- 일반적으로 의회 의사록(Congressional Record)에 게재한 성명은 의회예산처(CBO)가 준비한 비용추계를 반영
- (OMB) 만약 상기 의회에서의 절차가 잘 지켜지지 않으면 그 법안에 대한 예산상의 효과는 관리예산처(OMB)가 결정

○ (PAYGO 법안의 예산점검표(scorecard) 작성) 관리예산처(OMB)는 5년과 10년 시계의 예산점검표를 지속적으로 작성

- 의회의 매 회기가 종료되면 관리예산처(OMB)는 일률삭감이 필요한지 여부를 결정하기 위해 새로 시작된 회계연도에 대한 예산상의 효과를 추가

○ (효과 측정대상 범위와 면제) 원칙상 PAYGO 법안의 모든 추정된 비용은 PAYGO 예산점검표에 기록되나 PAYGO 법안의 예산상의 효과 측정 대상에 영향을 주는 몇 가지 예외적인 규정이 존재

- 예산외(off-budget) 항목, 긴급 비용, 의회의 PAYGO 요건 만족을 위한 시기조정, 의료보험 개혁의 일환으로 제정된 CLASS법(CLASS Act)의 적자 절감분 등은 제외
- 상기한 일반 규칙의 예외로는 농업 가격보조, 푸드 스탬프, 아동 건강보험 프로그램(CHIP) 등 주기적인 재승인이 필요한 장기 프로그램
- 대체최저한세(AMT), 메디케어 수가, 유산세와 증여세, 2001년(EGTRRA)과 2003년(JGTRRA) 감세법에서 중산층 감세에 대한 부분 등

○ (연간보고서) 의회의 회기 종료 후 14 근무일 이내에 OMB는 예산점검표를 합산하여 보고서를 발행하고 필요시 일률삭감(sequestration) 규모를 명시

<실행 절차> OMB의 예산점검표(scorecard) 작성 예시

- ▶ OMB는 법으로 제정된 PAYGO 법안의 예산상의 효과에 대해 5년과 10년 시계의 예산점검표를 작성
 - (5년 예산점검표) 다음 예시에서 2010년 제정된 가상의 PAYGO 법안은 FY2015까지 총 200억달러의 적자를 증가시킬 것으로 추정
 - 200억달러는 1회계연도 당 평균 비용을 산출하기 위해 5로 나누어져, 5년 예산점검표의 FY2011에서 FY2015의 칸에 각각 40억달러씩 기록
 - (10년 예산점검표) 동일한 PAYGO 법안이 FY2017에 흑자로 전환되어 FY2020까지 100억달러의 비용을 증가시킬 것으로 추정되었다면,
 - 이 총 비용은 마찬가지로 1회계연도 당 평균비용을 산출하기 위해 10으로 나누어져 10년 예산점검표의 FY2011~FY2020에 각각 10억달러씩 기록
 - 이 경우, 적자 증가가 주로 초기에 발생할 것으로 예상되기 때문에 5년 예산점검표의 비용이 10년 예산점검표의 비용보다 높게 나타남

<예산점검표 예시>

(단위: 10억달러)

회계연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
추정된 효과	+2	+4	+5	+4	+3	+2	+1	-2	-3	-3	-3
5년 예산점검표		+4	+4	+4	+4	+4					
10년 예산점검표		+1	+1	+1	+1	+1	+1	+1	+1	+1	+1

자료: OMB

- 의회가 휴회하면 OMB는 모든 PAYGO 법안에 대한 각각의 예산점검표 상의 효과를 종합
 - 의회가 회기를 마치고 휴회한 시점에서 만약 5년이나 10년 예산점검표의 합계가 양수일 경우, 일률삭감은 예산심의 연도의 순비용에 대해 자동적으로

효력 발생

- 5년과 10년 예산점검표 모두 예산심의 연도에 순비용을 보인다면 물삭감은 둘 중에 더 큰 금액을 상쇄

▶ 새로운 회계연도로 넘어간 시점에서 신규 PAYGO 법안 제정시

- 의회가 새로운 회기를 시작하면 의회는 다음 회계연도의 예산을 심의하게 되고 5년과 10년의 예산점검표는 1 회계연도를 연장하여 작성
 - 의회의 앞선 회기까지 PAYGO 법안의 예산상의 효과를 종합한 수치는 예산 점검표에 기록되어 일률삭감액 산정을 위한 계산에 활용
- 위의 예시로 돌아가서, 가상의 PAYGO 법안이 현 회기에 하나만 제정이되고 회기 말에 40억달러의 일률삭감이 일어났다고 가정
 - 다음 회기가 시작되고 심의 대상 회계연도는 FY2012로 이동되었다고 했을 때, 만약 2011년에 적자를 감소시키는 새로운 PAYGO 법안이 하나 더 제정 되면 5년 예산점검표는 아래와 같이 기록

<5년 예산점검표 예시(새로운 회계연도로 넘어간 시점에서 신규 PAYGO 법안 제정시)>

(단위: 10억달러)

회계연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
추정된 효과	-1	-1	-1	0	-1	-1	-1	-2	-2	-2	-2
앞선 회기까지의 수지		+4	+4	+4	+4						
5년 평균 법안 비용		-1	-1	-1	-1	-1					
현재까지의 총계		+3	+3	+3	+3	-1					

자료: OMB

- FY2016까지 1회계연도 당 평균 10억달러의 적자절감이 전망되었으나, 이 적자 절감 전망치는 회기 말에 발생할 일률삭감 금액을 제거하기에는 불충분
- 다만, 적자 절감분으로 인해 5년 예산점검표의 현재까지의 총계가 감소되었고 이에 따라 일률삭감액도 40억달러에서 30억달러로 축소

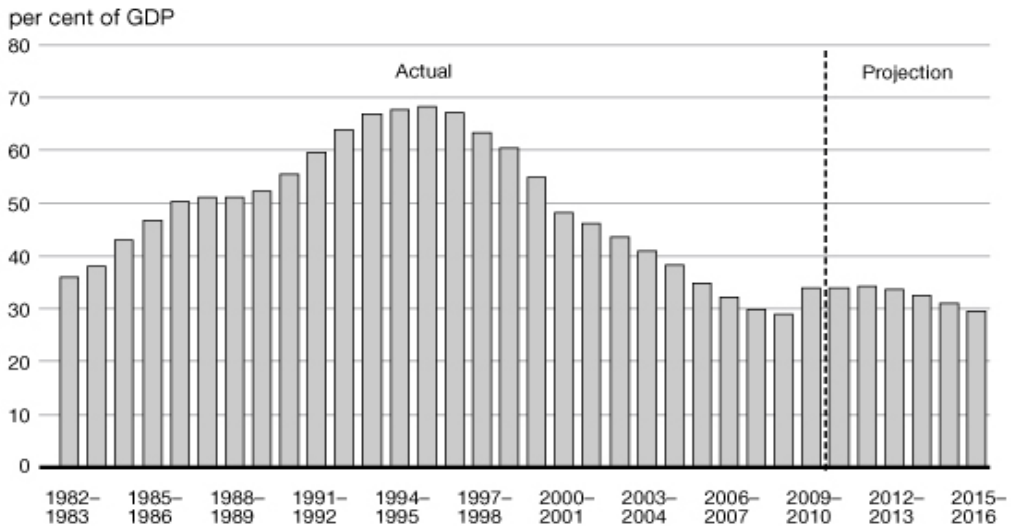
II. 캐나다

1. 재정추이

- 1990년대 중반에 실시된 연방정부의 재정건전화 노력 및 연금의 구조적 개혁으로, 글로벌 금융위기 직전까지 재정흑자 및 G7 중 가장 낮은 GDP 대비 부채비율을 기록
 - 2007년 재정흑자 규모가 GDP 대비 1.6%였으나 2009년에는 GDP 대비 5.1%의 적자로 전환되었으며 2010년 적자규모는 3.4%로 예상
 - 연방정부는 2015-16년 재정수지를 42억달러로 집계하며 재정흑자를 회복할 수 있을 것으로 기대

[그림 II-1] 연방정부부채 추이 및 전망

(단위 : GDP 대비 %)



Sources: Department of Finance; Statistics Canada.

자료 : "Budget 2011," 캐나다재무부, 2011. 6

- 금융위기 이후 2010년 현재 주(provincial)정부 및 준주(territorial)정부의 재정적자는 현재 심각한 상황이며 대부분의 정부는 2013-14년, 늦어도 2017-18년까지 (Ontario주) 균형재정을 달성하겠다고 발표

<참고 1> 1990년대 캐나다 연방정부 재정건전화 사례

- 1990년대 경기불황을 겪으면서 '92년에 일반정부 총부채(general government gross debt) 비율이 GDP 대비 90%를 상회하고 재정적자는 GDP 대비 9%를 육박, '93년부터 연방정부는 개혁을 단행
 - (적자감축 목표의 설정) 연방정부는 '94년부터 2년 단위로 재정적자 목표를 설정
 - (지출통제) 연방정부는 '91년에 연방지출통제법(Federal Spending Control Act)을 제정하고 5년간 모든 프로그램지출⁴⁾에 대하여 상한을 설정하도록 함
 - 공공부문 지출증대 제한, 재정불균형 축소, 공공부채 증가를 억제하는 것이 목표
 - 정부는 '95년부터 예산에 예비비 항목을 추가하여 긴급한 경제 상황을 위한 준비금을 마련하고 그 해에 사용되지 않은 나머지 예비비는 부채상환에 사용
 - 예산삭감, 지출검토, 노동인력 축소, 임금동결, 노동시장 개혁 등을 위한 재정준칙이 마련됨
 - 결과적으로, 프로그램지출은 1992-93년 GDP 대비 17.4%에서 5년 후 13%로 급격히 감소
 - 1999-2000년 GDP 대비 순부채 비율은 60% 이하로 하락, 2004년 봄에는 40%를 기록
 - 오늘날 법제화된 재정준칙은 남아있지 않지만 연방정부는 2006년 연방책임법(Federal Accountability Act)을 제정하여 정부지출의 투명성을 제고시키고, 지출이 승인된 예산 항목과 실제 나타난 결과를 비교하는 등의 연계방식을 강화하는 데 주력

4) 사실상 연방정부의 지출 중 큰 비중을 차지하는 고용보험 등의 주요 자체수입 조달사업과 정부부채에 대한 이자지급은 당시 지출통제법의 적용을 받지 않았음.

2. 주요 재정건전화 방안

가. OECD가 권고한 재정건전화 정책

1) 지출 증가율 억제 노력

□ OECD는 금융위기 대응방안으로 한시적으로 도입하였던 경기부양책을 반드시 종료할 것을 강조

○ 연방정부는 80억캐나다달러 규모의 캐나다인 기술·인계전략(Canadian Skills and Transition Strategy), 기술·훈련비 지원 및 특별 기반시설 투자펀드 등에 추가적으로 소요된 120억달러의 예산을 종료할 것을 촉구

○ 주정부의 기반시설 투자에 대한 지출을 줄여나갈 것을 권고

□ 공무원 임금 인상률을 억제하는 방안 모색

○ 1998년부터 공공부문 근로자의 평균 임금인상률이 민간부문 근로자에 비해 높게 나타났으며, 공무원 연금을 포함하면 격차는 더욱 확대된다는 분석

○ 지출 증가율을 억제하는 동시에 공공 및 민간부문 간 격차를 해소하기 위한 임금 인상률 제한 조치가 필요

2) 조세지출의 제한

□ 연방 및 주·준주정부의 조세지출 규모를 축소하여 재정수입을 확대할 필요

○ 조세지출 규모는 2001년부터 2009년까지 40% 증가하여 GDP 대비 6.5% 육박

- 소득세(income tax) 또는 재화·용역세(GST) 등에 대한 조세지출은 2009년 현재 총 189개에 육박, 이 중 퇴직과 관련된 조세지출 증가율이 가장 크게 나타남

[그림 11-2] 연방정부 총 조세지출 규모

(단위 : GDP 대비 %)



자료 : "Tax Expenditures in OECD Countries," 2010, 의회예산처

3) 재정준칙의 설립

- 재정준칙은 재정건전화 달성을 넘어 재정체계를 강화하는 데 몫이 큼
 - 재정준칙을 도입하면 중·장기적인 정부 정책에 대한 신뢰성을 제고시키는 효과를 가져옴
 - 경기조정 능력을 회복시켜 거시경제 안정성을 뒷받침한다는 분석

4) 의회예산처(Office of the Parliamentary Budget Officer: PBO) 설립

- 2006년 연방책임법(Federal Accountability Act)을 통하여 캐나다의회법(Parliament of Canada Act)을 개정하면서 PBO가 설립됨
 - 2008년 3월 Kevin Page가 초대 PBO처장으로 임명
 - 의회예산처장은 의회도서관(Library of Parliament) 소속의 독립적인 주체

- PBO는 상·하원 양원 및 캐나다의회법에 명시된 위원회에게 국가재정, 정부 재정 전망 및 경제상황에 대한 독립적이고 객관적인 분석을 제공하고 예산 투명성을 제고하기 위해 노력해야 함
- 현재 총 인원은 14명으로 구성되었으며 경제 및 재정분석실(Economic and Fiscal Analysis)과 지출 및 수입 분석실(Expenditure and Revenue Analysis)로 업무가 나뉨
 - 경제 및 재정 분석실 : 캐나다 경제 및 재정분석, 전망, 평가와 더불어 거시경제 및 재정정책에 대한 분석도 실시
 - 지출 및 수입 분석실 : 프로그램지출 분석, 예산시스템의 평가, 의회 제안에 대한 비용추계 등
- 주요 정책에 관한 위원회의 요구사항 연구·분석, 정기 간행물 발표, 독립된 연구 수행 등의 총 3가지 업무 관장

- OECD는 PBO의 독립성을 강조하여 정부운영의 투명성이 향상될 수 있다고 판단하고 주 정부 단위의 예산담당 기관의 설립에 대한 필요성 부각
 - 외부의 독립적인 기관을 통한 각 정부의 재정체계를 재정비하고 건전성을 모니터링 할 것을 촉구

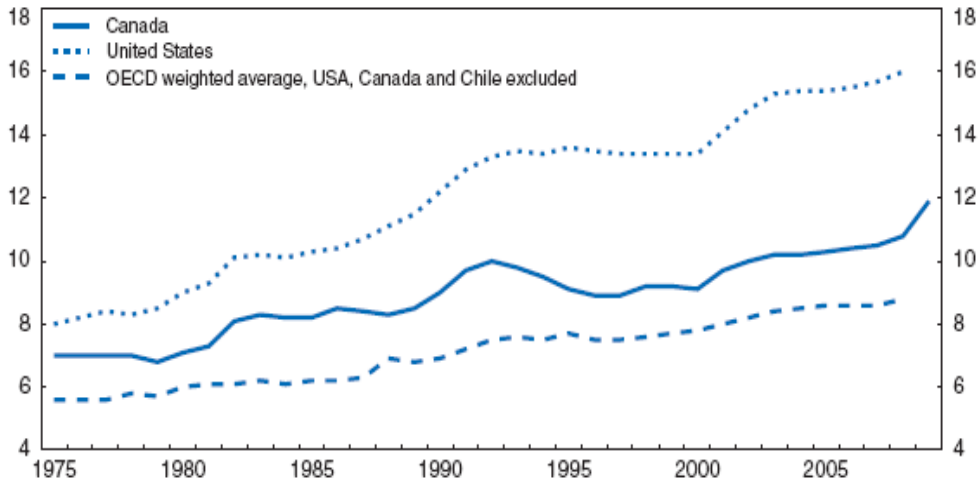
5) 보건 분야 개혁(장기적 과제)

- 고령화⁵⁾에 따른 캐나다 주·준주정부의 보건지출은 지난 35년간 꾸준히 증가
 - 보건지출은 1975년 GDP 대비 5%에서 2007년 6.8%로 상승, 이는 동 기간의 GDP 성장률보다 큼
 - 2008년 캐나다의 인당 보건지출 규모는 OECD국가 중 5위로 높은 수준임

5) 캐나다통계청(Statistics Canada)에 의하면 1971년에 65세 이상 인구 1명 당 15~64세 인구는 7.8명, 2008년에 5.1명, 2019년에 3.8명으로 하락할 것으로 예측

[그림 II-3] 보건 분야 총지출 추이

(단위 : GDP 대비 %)



자료 : CIHI, "National Health Expenditure Trends, 1975 to 2009" and OECD(2010), Health Database; OECD Economic Surveys, 2010

- 보건에 대한 지출·운영은 주·준주정부 차원의 독립된 형태로 이루어지는 것이 특징이며 상당부분 자체 세입을 통하여 충당함
- 캐나다보건이전(Canada Health Transfer: CHT)은 주요 정부부문 간 이전지출 중 연방정부에서 주·준주정부로 이전하는 가장 큰 규모의 지출 항목임
 - 2007년 연방정부에서 주·준주정부로 이전한 CHT 규모는 213억캐나다달러, 주·준주정부 총 보건지출 규모인 1,040억달러의 약 20.4%를 차지
 - 2004년에 연방정부와 주·준주정부 간에 체결된 10년 협약(A 10-Year Plan to Strengthen Health Care)에 따르면, 2005-06년 CHT 예산을 190억캐나다달러로 설정하고 2013-14년까지 보건이전 규모를 10년 동안 연간 6%씩 증가시키기로 협의
- 향후 캐나다의 보건지출이 재정수입 증가율을 초과할 것으로 보여 이에 대한 대비책으로 다음 4가지 정책의 절충안이 필요하다고 강조

- (기타 사회비용의 축소) 보건 분야의 지출증가율을 억제하기 위하여 비용투자 대비 생산성이 낮은 프로그램은 축소되어야 함
- (세수증대) 연방 및 주정부의 개인소득세 및 법인세 규모는 2000년대 중반까지 꾸준히 하락, 2004-05년 조세수입 삭감규모는 주정부 보건지출의 약 60%에 육박, 점차 조세수입을 늘릴 여력이 있다고 판단
- (민영화) 의료 분야 지출을 부분적으로 민영화하여 정부의 재정 부담을 완화하는 방안에 대한 각종 의견이 제시됨
- (지출 효율성 검토) 주정부 보건 분야 지출항목에 대한 효율성 검토가 시행되어야 함

나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책

1) 정부 운영경비 동결

- 운영경비 증가를 억제하기 위해 “Budget 2010”은 다음 3가지 조치를 발표
 - 출장·접대·회의 등에 대한 지출을 통제하여 정부부처의 지출 증가율을 2008-09년 수준에서 동결
 - 각 정부부처 또는 기관에서 임금 인상이 발생할 경우 자체적으로 또는 내부적으로 재원을 재배분하여 예산을 총 한도 내에서 충당해야 함
 - 2011~2013년 2년간 정부부처의 운영예산은 2010-11년 수준에서 동결
- 운영경비 동결에 관한 조치로 2010-11년 3억캐나다달러, 2011-12년에는 9억달러, 2012-13년 18억달러, 즉 5년간 총 68억캐나다달러가 절약될 것으로 예상
 - 2010년 10월 재무부 경제 및 재정전망 보고서에는 운영경비 동결 조치로 2010-11년부터 2015-16년까지 연 평균 지출 증가율을 1.4%로 제한할 수 있을 것으로 전망함

- 2010년부터는 공무원들의 퇴직수당 증가액을 차단하여 공공부문 근로자의 보상금을 민간부문 수준에 맞추기 위해 노력

<표 II-1> 정부 운영경비 실적 및 추정치

(단위 : 천캐나다달러)

2009-10 실적	2010-11 추정	2011-12 계획	2012-13 계획	2013-14 계획
121,646	127,653	100,884	91,452	91,421

자료 : “2011-12 Report on Plans and Priorities,” 캐나다재정위원회

- 의회예산처(Office of the Parliamentary Budget Officer)는 인건비가 정부 운영경비 중 가장 큰 비중인 67%를 차지하고 있다고 분석함
 - 인건비는 지난 3년 간 5.3%가 증가했으며 이에 따라 운영경비 증가율을 제한하기 위하여 공무원 감원을 단행할 것을 촉구함

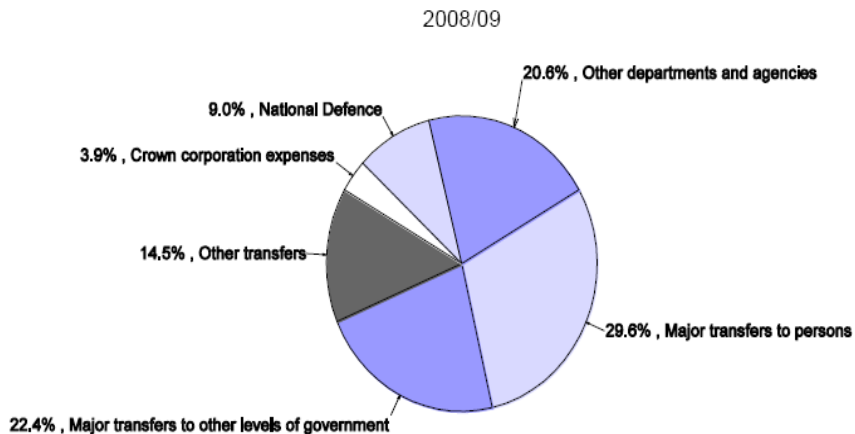
2) 정부형태별 주요 세입·세출전략(OECD Economic Surveys 내용정리)

- (연방정부) 한시적 경기부양책이 종료되고 정부가 재량지출을 통제하면 2014-15년에는 균형재정을 회복할 수 있을 것으로 전망
 - (세입전략) 고용보험료(Employment Insurance)율을 소득 100달러 당 1.73달러에서 연간 15센트씩 인상하여 2014-15년 2.33달러로 끌어올려 2011-12년부터 2014-15년까지 155억캐나다달러의 추가적인 수입을 확보할 것으로 기대
 - 또한 공식 등록을 마친 정당에 분기별로 제공되는 당 활동 지급액을 2011-12년부터 단계적으로 축소하여 2015-16년까지 총 3,000만캐나다달러를 절감할 계획
 - 투표수 당 연 2.04달러씩 지급했던 것을 2012회계연도부터 0.51달러씩 단계적으로 축소하여 2015-16년까지 지급을 완전히 중단할 계획

6) 인건비 : 67%, 교통 및 정보통신 : 5%, 정보 : 1%, 전문·특별 서비스 : 13%, 대여 : 3%, 유지·보수 : 5%, 유틸리티·지급품 : 5%

- (세출전략) 국방부 지출, 국제원조 지출제한, 기타부처 및 기관에의 지출, 공기업 지출 등의 직접프로그램 지출⁷⁾을 통제하여 2011-12년부터 지출증가율을 연 1.3%로 유지할 방침이며 재정수지는 2014년 회복될 것으로 판단
- 직접프로그램 지출통제 대상 중 전체 지출의 약 절반을 차지하는 개인에 대한 주요이전(major transfers to persons)과 정부부문간 주요이전(major transfers to other levels of government)은 이에 포함되지 않음

[그림 11-4] 2008-09년 연방정부 프로그램지출 구성



자료 : Fiscal Reference Tables, 캐나다재무부

7) 캐나다 연방정부의 재정 중 프로그램지출은 1) 개인에 대한 주요 이전지출(노후혜택, 고용보험, 아동 보조금) 2) 주요 정부부문 이전지출(보건지출, 사회지출, 재정협정, 도시 및 커뮤니티 지원 등) 3) 직접프로그램지출로 분류된다. 여기에서 직접프로그램지출이란, 캐나다 국방부 및 기타부처의 운영경비, 농가지원비용, 주정부 천연자원 로열티 지불비용, 학자금 보조비용, 공기업 운영비 등의 항목으로 구성된다. Budget 2011에서 발표한 2011-12년 직접프로그램비용은 총 1,173억캐나다달러로 전체 지출의 약 48%가 될 것으로 예측하고 있다.

□ (주정부) 재정건전화를 목표로 각 주정부에서 시행중인 주요 세입·세출전략은 다음과 같음

○ 세입전략

- (Nova Scotia) 통합판매세(HST)를 2%p 인상하여 10%로 조정
- (Quebec) 2011년부터 퀘벡주 판매세(Quebec Sales Tax)를 7.5%에서 8.5%로 1%p 인상하고 2012년부터 다시 한 차례 1%p 인상할 계획
- 또한 퀘벡주 정부가 발간한 보고서와 기타 각종 논문에는 부담금 징수 규모 확대를 통한 세입증대, 전기세 인상 또는 대학 등록금 인상을 통한 수입확대도 고려할 필요
- (British Columbia) 2011년부터 건강보험료를 개인은 월 60.50캐나다달러로 3.5캐나다달러 인상하고 2인 가족은 7달러 인상하여 총 115달러, 3인 이상 가족은 7달러 인상하여 총 121달러
- BC주는 또한 2010년 7월부터 통합판매세를 적용

○ 세출전략

- (Nova Scotia) 지출관리계획을 통하여 2010-11년부터 향후 4년간 총 7억 7200만 캐나다달러를 절감할 수 있을 것으로 기대
- (New Brunswick) 공공부문 임금증가율을 억제하여 2009-10년부터 2014-15년까지 총지출 증가율을 연 0.5%로 유지하여 균형재정을 이루고, 관리직 및 노동조합에 속해 있지 않은 고용자의 임금을 한시적으로 동결, 2010-11년까지 캐나다 주 의회(legislative assembly) 대표⁸⁾의 임금을 동결하는 등의 계획을 발표
- (Quebec) 프로그램지출 증가율을 2010-11년에 2.9%, 2013-14년까지는 연 2.2%로 제한하여 균형재정 달성
- (Ontario) 정부는 2012-13년부터 2017-18년까지 프로그램지출 증가율이 연 평균 1.9%씩 상승할 것으로 예측, 2012-13년까지 연간 보건부문 지출 증가율을 3%로 유지하는 목표를 설정
- (British Columbia) 한 회계연도의 본예산에 대하여 적자 전망을 허용할 수 없다

8) Members of the Legislative Assembly로서 각 주 의회 소속으로 선출된 자에 해당한다.

는 BC주의 균형재정 및 각료 책임법(Balanced Budget and Ministerial Accountability Act, 2009) 제2조에 대하여 2009-10년부터 2012-13년까지 한시적으로 적자를 허용한다는 조항을 추가

- 또한 정부는 BC주에서의 재량지출 증가율을 연 2.5%로 제한하면 2010년대 말까지 GDP 대비 순 부채 비율을 없앨 수 있다는 기대
- 재정건전화 노력의 일환으로 단체협약에 대한 재협상이 이루어질 경우 정부에 대하여 신규지출이 발생해서는 안 된다는 “zero cost”지시를 도입하고, 절약 목표가 달성되지 못할 경우 부처 장관 임금에 페널티를 부과

3) 조세정책

□ 연방·주·준주정부 각 정부단위에서 과세기준을 확대하고 필요시 세금 항목을 신설하는 등 조세시스템을 개편

- 2005년 연방정부는 탄소 배출량을 2020년까지 17% 줄이겠다는 목표를 설정하여 이에 대한 환경 부담금 항목을 신설, 탄소세를 점차적으로 늘려 2020년까지 연간 450억캐나다달러의 추가적인 재정수입을 확보할 수 있을 것으로 예측
 - 배출되는 탄소 1톤당 40캐나다달러 부과(2011년) → 1톤당 100달러(2020년)로 확대
- 오일샌드 개발에 투입되는 자본비용의 상각률을 30%에서 2011-12년부터는 10%로 낮춤

4) 경기부양책(Canada Economic Action Plan)의 종료

□ 금융위기 대응책으로 제시된 경기부양책을 점차적으로 종료함

- 대부분의 한시적인 경기부양책 정책들이 2010-11년 회계연도를 끝으로 종료되었지만 일부 정책들은 완료시점이 연장됨

- 인프라건설부양펀드(Infrastructure Stimulus Fund), 캐나다 지역단위 건설펀드 (Building Canada Fund Communities Component Top-up), 후생인프라캐나다 (Recreational Infrastructure Canada) 프로그램, 지식 인프라 프로그램 (Knowledge Infrastructure Program)의 기간이 연장됨

<표 11-2> 경기부양책 집행실적 및 계획

(단위 : 1억캐나다달러)

	2009-10년 소요 비용	2010-11 경기부양책 총가치	2011-12 인프라투자 기간 연장	합계
캐나다 국민을 위한 세 부담 경감	30.2	31.8	0	62.0
실업자 혜택	33.5	48.9	0	82.3
일자리창출 위한 기반시설구축	60.3	77.5	10.4	148.2
미래경제 구축	15.5	19.6	2.5	37.6
산업·커뮤니티 지원	109.8	22.1	0	131.9
총 연방정부 경기부양지출	249.3	199.8	12.9	462.0
주·준주정부 경기부양	70.6	55.1	14.5	140.3
총 경기부양지출	319.9	254.9	27.5	602.3

자료 : "Budget 2011", 캐나다재무부, 2011.6

5) 예산제한(절약) 조치(KIPF 재정동향 제6호 참조)

- 전략검토(strategic reviews), 조세시스템 개편(tax fairness) 및 1년간 한시적으로 전략 및 운영검토(strategic and operating review)를 실시해 2011-12년부터 2015-16년까지 총 172억캐나다달러를 절약할 계획

<표 II-3> 2011년 예산 중 절약 규모의 측정

(단위: 1억캐나다달러)

	2010- 2011	2011- 2012	2012- 2013	2013- 2014	2014- 2015	2015- 2016	총계
2010 전략검토		1.94	2.71	5.69	5.25	5.34	20.94
조세시스템 개편		2.40	7.30	10.95	10.4	9.9	40.95
2011 예산의 총 절약 규모	0	4.34	10.01	16.64	15.65	15.24	61.89
전략 및 운영검토 절약 규모			10.0	20.0	40.0	40.0	110.0
총 절약 규모	0	4.34	20.01	36.64	55.65	55.24	171.89

자료: "Budget 2011," 캐나다재무부, 2011년 3월

<참고 2> OECD 재정정책 제안 요약

- 재정적자를 겪고 있는 주정부는 달성 가능한 균형재정 목표를 설립하고, 정부부채가 심각한 정부에 대해서는 중기적인 GDP 대비 부채비율 목표를 설정할 것을 강조
- 한시적인 경기부양책을 종료하여 2011-12년부터 재정건전화에 주력하고 지출제한을 설정하여 정부지출을 철저히 통제할 것
- 기존의 재정건전화 계획을 구체화시키고 2011-12년부터 이를 도입해야 함
- 추가적인 세수확보가 불가피한 경우, 경제효율성 타격을 최소화할 수 있는 수단을 이용할 것
- 각 주정부는 의회예산처(Parliamentary Budget Officer)와 비슷한 역할을 담당하는 독립기관을 설립하여 재정전망 및 정책제안에 관한 지출소요 추계를 시행할 것
- 장기재정 지속가능성을 위하여 보건 분야에 대하여 1) 기타 사회비용을 축소, 2) 세수를 증대, 3) 보건부문을 부분적으로 민영화하고, 4) 효율성 검토를 실시할 것

3. 캐나다 사례를 통한 시사점

- 캐나다 재정은 OECD 회원국 중 양호한 편이며 글로벌 금융위기를 가장 잘 극복한 국가 중 하나라는 평가
 - 재정수지를 회복하고 부채를 위기 이전 수준으로 회복하는 동시에 향후 경제성장이 원활히 이루어질 수 있도록 장기적인 재정정책의 시행에 주력해야 함

- OECD는 세입증대보다 지출삭감이 재정건전화를 달성하는데 더욱 효과적이라는 분석
 - 캐나다 연방정부는 재정건전화 달성을 목표로 하는 중기재정계획으로 정부의 지출 증가율을 막기 위한 정책을 최우선 목표로 제시, 예산을 절약하기 위한 조치를 마련하고 나아가 경기부양책을 신속히 종료하겠다고 발표함

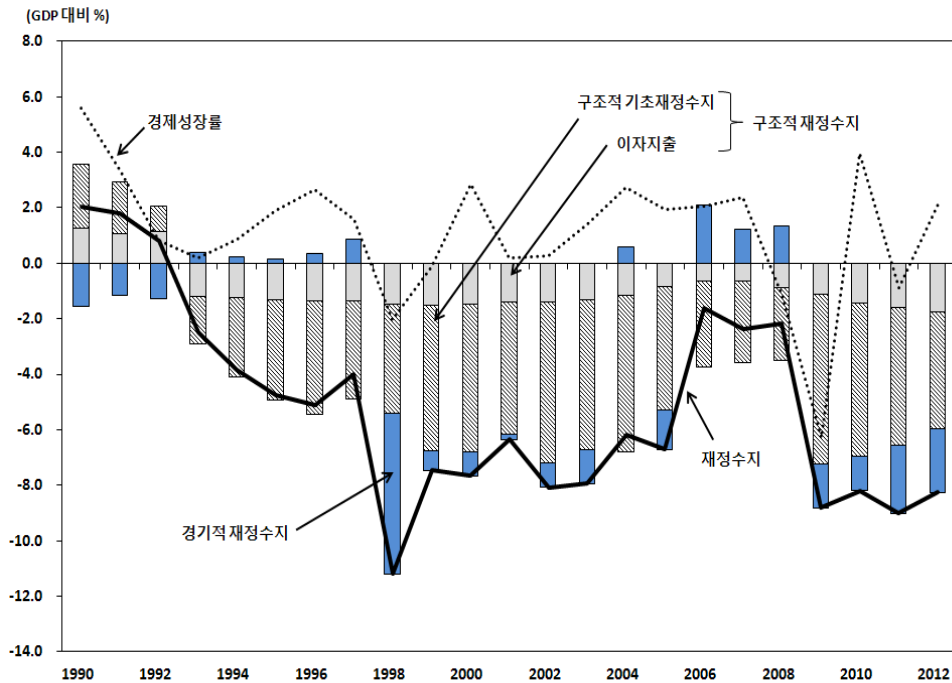
- 재정의 지속가능성을 위한 과제의 하나로 인구 고령화에 대비하기 위한 각 주정부별 보건 분야 지출 효율화 달성을 위한 노력이 필요

Ⅲ. 일 본

1. 재정추이

- 1990년대 초 부동산 및 주가 버블붕괴 이후 경기침체에 따른 세입감소 및 대규모 경기부양책 실시로 재정적자가 크게 확대
- 재정적자는 성장둔화 및 디플레이션 장기화로 인한 세수감소 등으로 1993년 이후 급격히 악화되어 2002년 GDP 대비 8.1%까지 확대
- 1990년대 총 13회에 걸쳐 약 140조엔의 지출 확대 및 감세조치를 실시함으로써 구조적 재정수지도 1992년 GDP 대비 0.9%에서 2002년 -5.8%로 크게 악화

[그림 III-1] 재정수지 및 요인분해 추이



자료: OECD, Economic Outlook 89 database, 2011. 5

- 1997년 하시모토 내각은 2003년까지 재정적자를 GDP 대비 3% 수준으로 하고 적자국채를 발행하지 않는 것을 목표 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법」을 마련
 - 1998년 당초 예산은 재정구조개혁법에 따라 편성되었으나 1997년말 아시아 외환위기로 1998년 적극적 재정확대정책으로 전환하면서 재정개혁을 중단

- 2001년부터 지속적인 구조개혁 추진 등으로 재정수지가 개선되었으나 2008년 글로벌 금융위기를 겪으면서 다시 악화
 - 고이즈미 내각(2001~2006년)은 출범 이후 재정지출보다는 규제완화, 민영화 등의 구조개혁을 통해 성장과 재정건전화를 동시에 달성하고자 노력⁹⁾
 - 개혁 노력에도 불구하고 2002~2005년 재정적자는 저출산·고령화에 따른 사회보장비 지출이 급증하면서 소폭 개선되는데 그침
 - 그러나 2006년부터 경기가 호전되면서 2007년 재정적자(GDP 대비 3.0%)는 2002년 대비 5.6%p로 크게 개선
 - (세입) 사회보장 기여율 상향조정 및 경기호조에 따른 법인세수 증가 등으로 GDP 대비 2.7%p 증가
 - (세출) 공공부문 인건비, 공공투자 및 기타지출 삭감 등으로 GDP 대비 2.9%p 감소
 - 2008년 글로벌 금융위기에 따른 경기부양책 실시 등으로 2009년부터 재정적자가 다시 크게 확대
 - 2008~09년 경기부양책 총 규모는 4.7%(2008년 GDP 대비)에 달해 2009년 재정적자는 GDP 대비 8.8%로 2002년 수준을 상회

- 최근 출범한 간 내각은 2010년 6월 중장기 재정건전화 목표, 이를 실현하기 위한 재정규율, 그리고 2013년까지 3년간에 걸친 중기재정 프레임으로 구성된 「재정운영전략」을 책정

- 9) 고이즈미 내각은 '06년 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침」을 통해 '세출·세입 일체개혁'을 선언하고 재정건전화 의지를 천명하였으며 이후 후쿠다 내각(2007~2008)까지 동 개혁을 지속적으로 추진

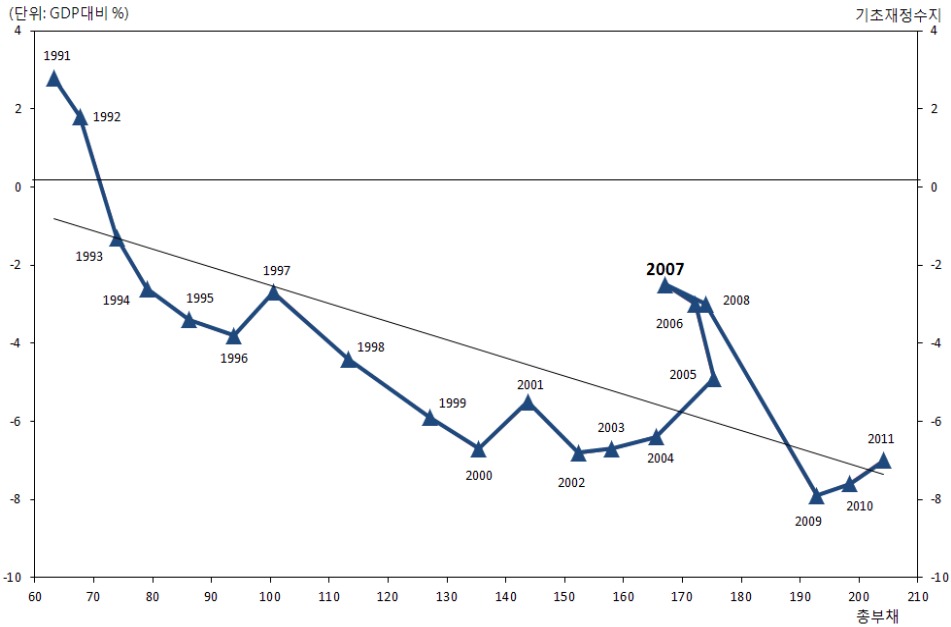
- 2011년부터 3년 동안 세출 및 국채발행을 적극적으로 억제하여 재정건전화를 달성하고 2020년까지 기초재정수지를 흑자로 전환하는 목표를 설정

- 그러나 최근 동북지방 대지진 발생(2011. 3)에 따른 복구사업을 위해 대규모 재정투입이 예상됨에 따라 향후 재정적자는 GDP 대비 9%대 수준으로 악화될 전망
 - (경제적 영향) 해외 IB 등은 현재까지 지진 피해 규모를 5~26조엔(2009년 GDP 대비 1~6%) 정도로 추정
 - (재정에의 영향) 전문가들은 향후 복구사업을 위해 대규모 재정투입이 예상됨에 따라 향후 재정적자 2~10%p 확대되어 재정불안이 고조될 것이라고 경고

- 고이즈미 정권의 재정구조 개혁 이후 어느 정도 재정건전화의 성과를 거두었으나 지난 20년간 일본정부가 책정한 재정건전화 계획은 두 차례의 경제위기에 따른 경기악화를 이유로 모두 실패
 - 최근 발표된 「재정운영전략」도 재정건전화에 대한 일본정부의 의지를 나타내고 있다는 점에서 의미가 있으나 동 전략의 이행 여부 등의 실효성에 대해서는 회의적임
 - 최근 동북지방 대지진 발생에 따른 피해로 당분간 재정건전화 추진은 어려움을 겪을 것으로 전망됨

- 1990년대 초 버블붕괴 이후 장기 경기침체로 재정적자가 지속되면서 과거 20년 동안 국가채무는 GDP 대비 약 660조엔 증가
 - 장기침체 등에 따른 세입결손 충당을 위해 국채발행이 증가하면서 국가채무가 1991년말 GDP 대비 59%(297조엔)에서 2010년말 204%(995조엔)으로 급증
 - 2007년 재정적자 개선 및 경기 호조로 국가채무 증가세가 둔화되었으나 글로벌 금융위기와 최근 대지진의 여파로 다시 가속될 전망

[그림 III-2] 버블붕괴 이후 재정수지 및 국가채무 추이

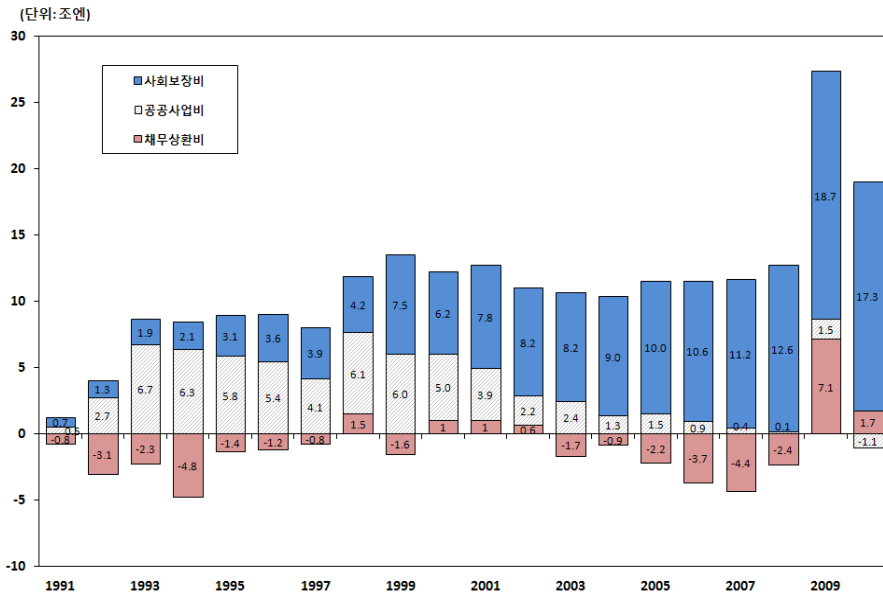


자료: OECD, Economic Outlook 89 database, 2011.5.

□ (중앙정부 채무증가 요인) 2010년말 중앙정부 채무는 1991년말(166조엔) 대비 총 471조엔 증가

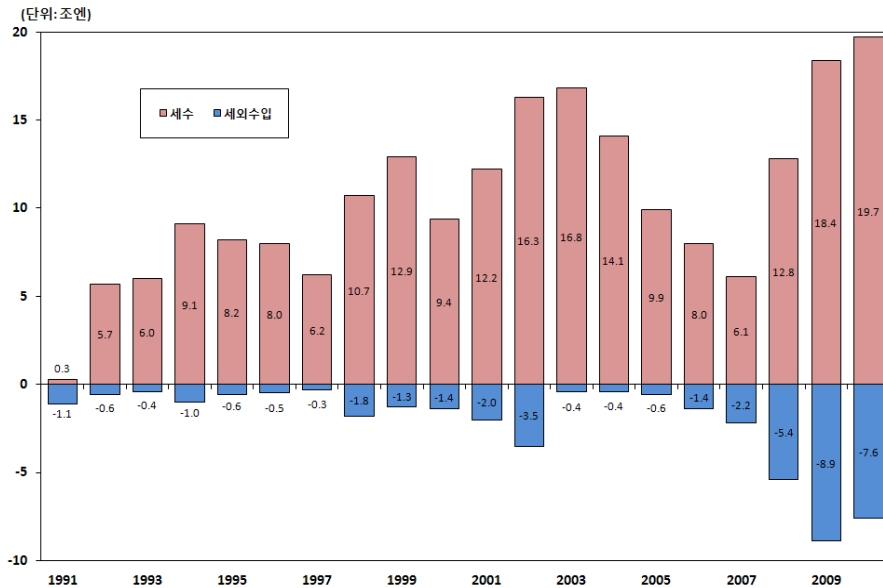
- (세출요인) 1990년대 국가채무 증가는 경기부양을 위한 공공사업비 증가에 의한 것이었으나 최근에는 인구고령화 진전에 따른 사회보장지출 증가에 기인
 - 공공사업비 및 사회보장비 지출 증가 등으로 총 192조엔의 세출 증가
- (세입요인) 장기침체 및 감세조치 등으로 세수는 약 169조엔 감소
- (기타요인) 재정수지 차이(57조엔) 및 국철 등 채무승계 등(53조엔)

[그림 III-3] 국가채무 증가요인(세출증가 요인)



자료: 財務省, 『日本の財政關係資料』, 2010. 8 재구성

[그림 III-4] 국가채무 증가요인(세입감소)



자료: 財務省, 『日本の財政關係資料』, 2010. 8 재구성

2. 주요 재정건전화 방안

가. OECD가 권고한 재정건전화 정책

1) 재정목표의 개선

□ 2021년부터 부채비율을 하향 안정화하기 위해서는 현재보다 높은 재정수지 흑자 목표가 필요

○ 재정운영전략의 목표는 1) 2010년 기초재정수지 적자(GDP 대비 6.4%)를 2015년까지 절반수준으로 낮추고, 2) 2020년 흑자 및 국가채무 하향 안정화임

- 1)을 위해서는 기초재정수지 적자를 매년 GDP 대비 0.7%p씩 개선해야 하며, 2)의 목표 달성을 위한 필요 기초재정수지 흑자규모는 GDP 대비 3~3.7% 이상으로 추정

○ 현행 재정목표 달성을 위해서는 2020년까지 재정수지가 GDP 대비 약 10%까지 개선되어야 함을 의미

□ 재정운영전략의 재정목표는 일반정부가 아닌 중앙 및 지방정부의 재정수지만을 대상으로 함

○ 사회보장수지가 균형이면 문제가 없으나 적자일 경우 중앙 및 지방정부 기초재정수지 흑자가 사회보장수지 적자로 상쇄될 가능성이 높음

- 사회보장수지는 2000년부터 GDP 대비 0.5%에서 2009년 1.5% 적자상태임

○ 중앙 및 지방정부는 사회보장 재원 부담을 억제하고 사회보장수지 적자가 증가하는 것을 방관하면 동 목표는 달성됨

2) 급격한 인구고령화에 따른 사회보장지출 억제

□ 사회보장지출 부담을 완화하고 사회보장수지 균형을 달성하는 방향으로 하는 사회보장개혁이 필요

- 2000년대의 재정악화는 주로 인구고령화에 따른 사회보장지출 압력에 기인
 - 2020년까지 65세 및 75세 이상 인구가 각각 22%, 31%로 급증할 전망
- 그러나 2005년 사회보장지출 수준(GDP 대비 15%)은 인구고령화에도 불구하고 OECD 평균 수준(21%)을 하회
 - 공공의료지출의 경우, 의료비 인하나 진료비에 대한 본인부담율(copayment rate)을 대폭 인상함으로써 억제되어 왔음
- 공적연금은 2004년 개혁 시 지속가능성 확보를 위하여 현행 기여율(13.6%)을 2017년까지 18.3%로 대폭 인상하는 것을 목표
 - 가입자와 기대수명 변화에 따라 연금 수급을 조정하는 ‘거시경제연동제’(macroeconomic indexation) 도입
 - 연금의 소득대체율도 현행 59%에서 50%로 낮추고 연금수급 가능연령을 현행 60세에서 2025년(남자) 및 2030년(여자)까지 65세 상향조정할 계획
 - 기초연금에 대한 재정 부담을 FY2007 36.5%에서 FY2009 50%로 인상
- 개혁 및 적자 감축 노력 없이 이러한 사회보장비 재원만을 충당하기 위해서는 현행 소비세율을 약 4%p 인상이 필요
 - 재무성에 따르면 사회보장개혁이 진행되지 않을 경우 해당 지출은 매년 0.2%씩 급속하게 증가할 전망

□ (공적연금) 일본정부는 연금의 지속가능성에 대한 회의적 여론을 불식시키기 위해 소비세 인상 등의 세제개편과 함께 포괄적인 연금제도의 개혁을 논의 중

- 연금가입 거부자가 300만명(전체 가입자의 5%)을 초과하면서 향후 연금 미수급 고령자의 증가가 사회적으로 문제화

- 이를 위해 최저보증연금제도의 도입¹⁰⁾을 고려함으로써 세대간 형평성 문제의 해결이 가능
- 그러나 이는 상당한 세 부담 증가, 새로운 제도 도입에 따른 혼란 및 기존 기초연금 가입자 처리에 대한 문제를 유발할 수 있음
- 공적연금의 평균 총소득대체율은 52%로 OECD 평균(68%)보다 낮은 수준임에도 불구하고 2009년 연금추계 결과 개혁이 불가피한 것으로 나타남
 - 이미 낮은 소득대체율을 하향조정하거나 기여율을 상향 조정하기보다는 수급가능 연령을 상향조정하는 방향으로 개혁하는 것이 바람직

□ (의료 및 장기요양) OECD 평균 4배에 달하는 병원 장기요양 문제 해결이 시급

- 2000년 장기요양보험 도입으로 관련 시설이 증가하였으나 이용률이 저조
 - 병원에서의 장기요양을 시설 및 가정 요양으로 유도하기 위해서는 비용계획의 조정과 환자분류 체계의 개선이 요구됨
- 현행 입원일수 지불방식(per diem payment)에서 질병군별 포괄수가제(diagnostic-related group)¹¹⁾로의 변경을 고려
- 이외에 의료분야의 효율성 증진을 위하여 주식발행에 의한 자금조달 규제 완화, 복제약품 사용에 따른 의료비 감축 등이 필요

10) 최저보증연금이란, 자산운용 결과가 일정수준에 미치지 못한 가입자 중 기초노령연금, 국민연금 균등배분, 개인 적립연금 자산 등과 같은 공적연금을 통해 보장되는 노후소득이 최저보증 수준보다 낮을 경우 소득수준에 따라 차등 지원하는 제도임

11) 포괄수가제란 환자에게 제공되는 의료 서비스의 양과 질에 상관없이 미리 정해진 진료비를 의료기관에 지급하는 제도

3) 기타부문의 지출 삭감

□ (총량 관리) 재정운영전략상 세부 부문별 목표를 설정하고 지출 구조조정 노력을 지속할 필요

- 일본정부는 신정부의 메니페스토 및 신성장전략 이행, 최근 동북지역 대지진에 따른 재건에 따라 기타부문의 지출증가 압력에 처해 있음
- 재정운영전략상에 세부 부문별 지출에 대한 구체적이고 신뢰할만한 목표를 설정이 필요
- 행정쇄신회의에 의한 사업구분 등 예산낭비를 근절하는 스크리닝 과정을 통해 지출 구조조정 노력을 지속

□ (공공투자 효율성 증진) 유지비용 절감을 위해 불필요한 공공 인프라를 제거하는 한편, 경제성장 및 공공 안전을 촉진하는 생산적인 인프라에 대한 투자를 지속

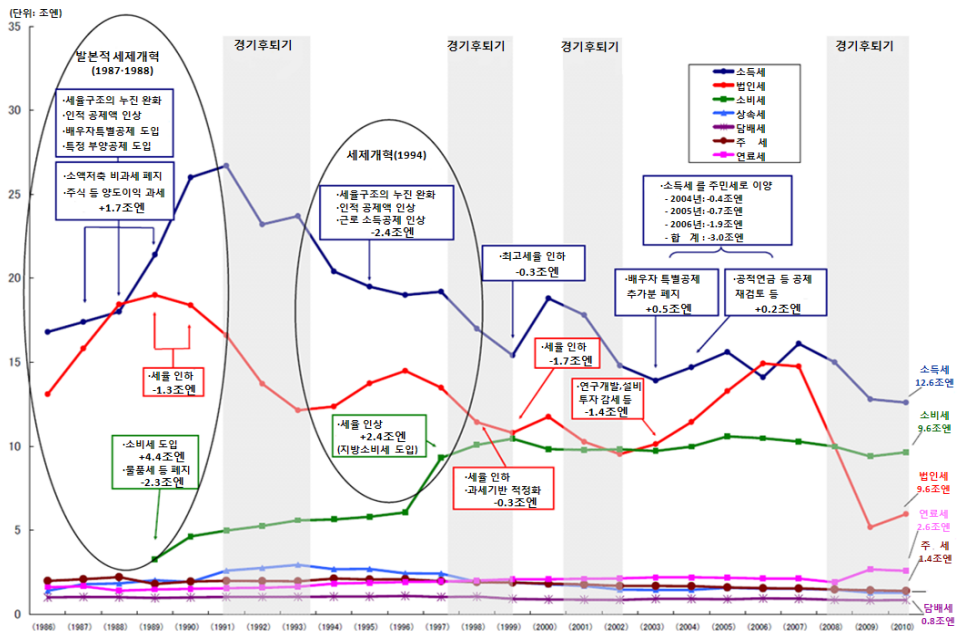
- 공기업을 포함한 공공투자는 1996년(GDP 대비 8.4%)을 정점으로 2008년 3.9%로 감소하였다가 2009년 경기부양책에 따라 4.4%로 다시 증가함
 - GDP 대비 공공투자 비중은 장기 하향 추세에도 불구하고 여전히 OECD 회원국 중 9번째로 OECD 평균(3.4%)보다 1%p 높은 수준임
- FY2011의 경우 대지진으로 황폐화된 지역의 재건을 위해 공공투자가 활성화될 전망이어서 OECD 평균 수준으로 공공투자를 감축하는 것은 어려울 것임
 - 지역별 소득 격차에 대한 관심이 증대되고 있음을 고려할 때 현행 인프라의 유지 및 보수, 내진시설 설치 등에 필요한 지출비중 증가로 공공투자를 크게 감축하는 것은 어려운 상황
- 공공투자는 지역 균형보다는 공공자본의 낮은 한계생산성을 개선하는 경제적 기준에 의해 배분되어야 함
 - 지역적 불균형은 적절한 사회보장 프로그램, 지역간 이전지출 및 서비스의 생산성 향상 촉진 정책과 같은 조치들로 해결해야 함

4) 세수 증대

□ 재정 건전화에 대한 신뢰성 확보를 위해서는 재정운영전략 수정 시 포괄적인 세제개편 일정이 포함될 필요

- 중기 재정목표 달성을 위한 필요 재정수지 규모(GDP 대비 10%)와 지출증가 압력 상승 등으로 지출감축의 어려움을 고려할 때 세수증가는 불가피
- 정부는 지출을 현행 수준으로 동결하더라도 FY2020 재정수지 적자가 GDP 대비 4.2%에 달할 것으로 전망
- FY2010 세수는 GDP 대비 33%로 OECD 평균(46%)을 하회하여 OECD 회원국 하위에서 5번째임

[그림 III-5] 주요 세목별 세수 추이(일반회계)



자료: 財務省, 세제조사회 제2차 전문가위원회 회의자료, 2010. 3

- 세수증가는 주로 소비세율의 대폭적인 인상을 통해 이루어질 필요
 - 부가가치세는 상대적으로 안정적인 세원인 동시에 경제성장을 저해할 수 있으므로 재정목표 달성을 위해서는 최적 세율로 조정되어야 함
 - 현재 일본의 부가가치세(5%)는 OECD 국가 중 가장 낮음
 - 기초재정수지의 균형을 달성하기 위해서는 소비세율을 5~9%p 인상해야 함
 - 소비세율 1%p 인상이 GDP 대비 0.5%의 세수증가를 가져올 수 있음을 고려할 때 국가채무 안정화를 위한 기초적 재정수지 흑자 달성을 위해서는 추가적으로 6%p 소비세율 인상이 필요
 - 일본의 소비세율은 점진적으로 유럽국가 평균 수준(20%)으로 인상해야 함

- 그러나 상대적 빈곤율이 높은 일본에서 소비세율 인상은 역진성을 증폭시킬 우려
 - 기존 연구결과에 따르면 최저 소득분위의 소비세 부담은 최고 소득분위의 2배 이상임
 - 만약 소비세율이 3~4배 증가할 경우 역진성이 증폭될 수 있으며 상대적 빈곤율이 높은 일본에서는 심각한 문제가 될 수 있음
 - 대안은 식품 및 기타 필수재에 낮은 세율이나 영세율을 부과하는 다중세율의 부가가치세를 도입하는 것임
 - 그러나 고소득 가구는 일반적으로 저소득 가구보다 더 많은 재화를 구매하기 때문에 더 많은 혜택을 볼 수 있으므로 역진성 해소에 역부족일 수 있음
 - 또한 다중 세율의 도입은 높은 행정비용과 로비활동 유발을 초래할 수 있으며, 소비세의 중립성을 감소시켜 소비결정에 왜곡 및 후생을 감소시킬 수 있음

- 다른 정책 대안으로 많은 OECD 국가에서 시행하고 있는 근로장려세제(EITC) 도입을 고려할 수 있음
 - 이러한 접근법은 일본의 비교적 넓은 소득 분포, 낮은 근로소득세 및 낮은 실업수당을 고려할 때 효과적일 수 있음

- EITC의 도입은 소득 투명성 증진을 위해 현재 논의중에 있는 사회보장 및 세금관련 변호제도 도입을 통해 가능

5) 증세의 적절한 타이밍

- 재정운영전략 수정 시 사회보장개혁과 부합하는 증세 스케줄을 포함해야 함
 - 1997년 소비세율 인상(3→5%)으로 경기침체를 경험한 바 있으므로 재정목표 달성을 위해서는 적정하고 일정한 속도(연간 1%씩) 증세가 바람직
 - 한편, 과거 증세 사례는 다음과 같은 교훈을 주었음
 - 첫째, 경제위기, 자연재해 등에 대처가 가능하도록 정책적 유연성 확보
 - 재정계획에는 실적이 전망에서 벗어날 경우에 대비하여 계획 수정에 대한 피드백 규칙을 포함해야 함
 - 둘째, 소비세율 인상은 경기확장 초기에 시작하는 것이 바람직
 - 과거 1997년 증세조치는 경기확장 시점(1993년) 이후에 실시되어 오히려 경제에 악영향을 미침
 - 짧은 경기순환 주기 및 대지진에 따른 재건을 감안할 때 증세는 가능한 신속하게 실시할 필요

- 정책당국은 경기에 중점을 두기 보다는 국가신용도 및 장기국채이자율 등과 같은 리스크 측면에서 재정건전화 지연 비용에 대해 고려해야 함
 - 세수증가분은 특정지출 분야에 할당하기 보다는 적자를 감축하는데 쓰여야 함

- 소비세율 인상이 불가능할 경우 탄소세 등과 같은 다른 증세 방안을 강구
 - 탄소세의 경우 경제성장에 미치는 부정적인 효과가 직접세보다 작으며 그린 이노베이션 투자를 촉진함으로써 성장에 기여할 수 있음

6) 기타 개선사항

재정운영전략의 법적기반 강화

- 동 전략은 현재 매년 6월 각의결정으로 수립되고 있으나 두 의회를 통과할 경우 해당 전략 및 재정목표가 보다 강화될 수 있음

다년도 예산편성의 구체화

- 전략상의 3개년 지출한도 설정은 상당한 진전이나 할 수 있으나 부문별로 구체적인 지출 삭감 및 세수 증대 방안을 포함해야 함

재정정책 평가를 위한 독립기관 설치

- 재정전략 수립 및 다년도 예산편성 계획 수립 후 재정목표 달성을 위한 정부의 진행상황을 평가할 수 있고 정책결정과정에서 독립된 객관적인 기관이 필요
- 동 기관의 설립은 재정건전화 계획의 투명성 및 신뢰성을 강화하며 적어도 10년간 유지가 필요

<참고 1> OECD 재정건전화 관련 권고사항

재정목표의 개선

- GDP 대비 국가채무 수준을 안정화하기 위하여 2020년까지 기초재정수지 흑자 목표를 약 3% 수준으로 상향조정 필요
- 재정운영전략 상의 중기재정 계획을 수정할 때 부문별로 구체적이고 신뢰할만한 지출 목표 설정과 세율인상에 대한 일정을 포함할 필요
- 국민적 참여를 유도하여 지출 감축 및 단기적 증세를 통해 대지진관련 재건비용을 조달하여 재정적자 및 부채 증가를 억제

사회보장제도 개혁

- 사회보장지출 증가를 상쇄하기 위해 중기적으로 정부의 인건비 및 공공투자 등 부문의 지출 구조조정이 필요
- 연금의 지출 증가를 억제하고 건전한 재원 조달이 이루어질 수 있도록 사회보장제도 개혁

세제개혁 방향

- 소비세 및 환경세 등과 같은 기타 간접세에 중점을 두고, 역진성을 상쇄하는 EITC와 같은 정책을 도입함으로써 세수 증대를 모색

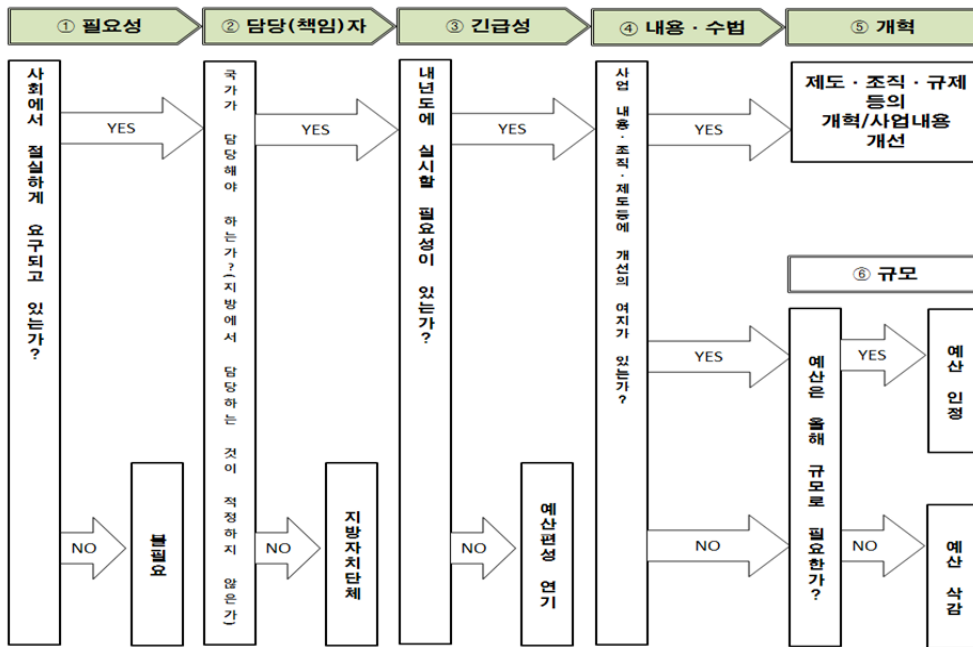
기타

- 다년도 예산편성, 재정목표의 법제화, 재정정책 평가에 대한 독립적인 재정기구를 마련

나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책

- (지출 효율화 증진) 우선순위가 낮고 비효율적인 지출 프로그램을 감축하기 위한 노력으로 「재정사업구분」 실시와 이를 통한 예산편성과정의 개혁
 - 2009년 행정쇄신회의는 세출조정에 대한 기본방침을 설정
 - 기존사업의 원점에서 재검토하는 ‘재정사업구분’을 통해 사업의 지속 여부를 판단
 - 예산투명성 확보를 위해 관료주도의 예산편성을 지양하고 사업구분 시 일반 국민에게 공개를 원칙으로 하여 국민주도의 예산편성으로 전환
 - 일본은 행정쇄신회의에서 「재정사업구분」을 통해 매년 모든 예산 및 제도를 평가하여 해당 결과를 예산편성에 반영함으로써 PDCA(Plan-Do-Check -Action) 사이클([그림 III-6] 참조)을 확립

[그림 III-6] 「재정사업구분」의 평가절차



자료: 行政刷新會議

<참고 2> 「재정사업구분」의 FY2010 예산 반영 사례

- (FY2010 예산안 반영) 행정쇄신회의 「사업구분」 평가 및 종합 검토 등에 따라 확보된 3.3조엔(세출 삭감 2.3조엔, 세입증가 1.0조엔)이 FY2010 예산안에 반영됨
 - 세출의 경우, 예산요구단계에서(FY2009 당초 예산액 ⇒FY2010 예산요구액) 약 1조 3,122억엔 및 예산요구단계부터(FY2010 예산요구액 ⇒ FY2010 당초예산액) 약 9,692억엔 삭감
 - 소관별 「사업구분」 평가결과만을 반영한 예산 내역은 FY2009 당초예산 및 FY2010 예산요구대비 각각 104억엔, 8,380억엔 감소한 20.3조엔 규모임
 - 세입의 경우, 공익법인, 독립행정법인 등 기금의 국고반납 등과 같은 세입확보 노력으로 약 1조 269억엔의 재원 확보

소관별 「사업구분」 평가결과에 따른 예산 반영 내역

(단위: 10억엔)

소관별	FY2009 당초예산액 (A)	FY2010 예산요구액 (A')	FY2010 당초예산액 (B)	FY2009 당초대비 증감(B-A)	FY2010 예산요구대비 증감(B-A')
경제산업성	774.3	804.4	774.3	0.0	-30.1
국토교통성 ¹⁾	675.5	794.1	522.7	-152.8	-271.4
내각부	38.7	27.0	21.5	-17.3	-5.5
농림수산성 ²⁾	586.4	590.9	365.4	-221.1	-225.5
문부과학성	3,261.2	3,278.8	3,161.3	-99.9	-117.5
방위성	2,465.8	2,537.8	2,466.5	0.6	-71.3
법무성	5.7	8.0	7.3	1.6	-0.7
외무성	458.2	462.1	447.3	-10.9	-14.8
재무성	32.8	28.9	14.9	-17.9	-13.9
총무성 ³⁾	165.6	251.2	219.4	53.8	-31.8
환경성	72.2	71.5	65.8	-6.5	-5.7
후생노동성	11,786.8	12,296.2	12,246.6	459.8	-49.7
계	20,323.3	21,150.7	20,312.9	-10.4	-838.0

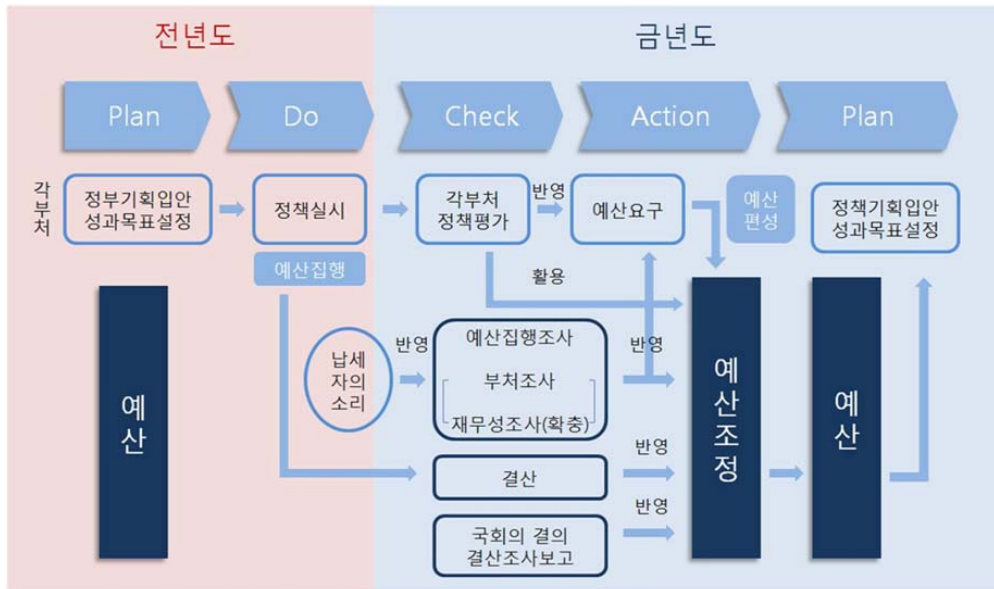
주: 1) 사회자본정비종합교부금(가칭) 2.2조엔 내 통합지출 항목 제외
 2) 농산어촌지역정비교부금(가칭) 1,500억엔 내 통합지출 항목 제외
 3) 지방교부세 교부금 제외
 자료: 行政刷新會議, 「行政刷新會議 5次 會議資料」, 2010. 1. 12.

- (예산집행조사) 또한 예산집행의 적합성 및 투명성 확보, 효율성 향상을 목표로 위해 부처별로 예산감시·효율화팀을 운영하고 해당 결과를 차년도 예산에 반영(PDCA 사이클)
 - 각 부서의 차관을 팀장으로 하고 각 부서의 과장을 팀원으로 하고, 모니터링 평가 및 투명성 확보를 위해 학자, 변호사, 회계사 등 외부 전문가를 참여시키는 형태로 구성
 - 정기 회의는 분기별 활동의 평가 및 사전 심사 등을 고려하여 연 4회 실시

□ 「예산감시·효율화팀」 업무 내용

- 매년도 개시시점에서 「예산집행 계획」을 책정·관리하고 공표
- 예산집행 상황의 관리 및 자체 평가 실시
 - 예산집행 계획 중 지출부담행위 또는 지출계획에 대한 실적을 월별로 파악·관리하고 적시에 공표
 - 상반기(4~9월) 및 연도 종료 후, 예산집행 계획을 포함한 예산 감시 효율성 활동 전체에 대해 각각 자체 평가 실시 및 발표
- (예산집행의 중요한 결정 등에 대한 사전심사) ‘공공사업의 지점 설치’ 및 ‘보조금 교부’ 중 일정 사항, ‘중요한 조달’에 대해서는 필요성·효과성·효율성 등의 관점에서 사전심사를 실시
- (행정사업 리뷰) ‘행정사업 구분 및 평가’와 관련된 사항은 행정쇄신회의에서 담당
- (예산집행에 대한 국민 건의사항 접수) 적어도 연 1회 국민의 건의사항 건수 및 주요사항에 대한 개선 결과 등을 정리 및 발표
- (외부기관과의 연계) 회계감사원, 재무성 회계실, 총무성 행정평가국, 행정쇄신회의 등과 연계하여 예산집행조사 및 대책 등에 적극 협력
- (예산요구에 대한 반영) 예산집행계획 등에 따른 예산감시 및 효율화 결과를 예산요구에 반영
 - 회계감사원의 결산검사 보고에 따른 지적, 결산관련 국회의결, 행정평가·감시 결과에 따른 권고, 재무성의 예산집행 조사결과 등에 따른 개선 실시 상황을 추적하고 해당 결과를 예산 요구에 반영

[그림 III-7] 일본의 정책평가·예산집행조사 등의 예산 연계(PCDA 사이클)



자료: 行政刷新會議

□ (인건비 삭감) 중앙정부의 인건비 감축은 경직적이고 폐쇄적인 임금 및 고용체계를 개혁 하는데 중점을 두어야 함

- 신정부는 중앙정부의 총 인건비를 20%까지 삭감하는 목표를 설정
 - 1996년과 2008년을 비교할 때 민간부문의 임금 상승률이 6%에 불과한 것에 비해 공공부문의 임금은 16% 상승
 - 공공부문은 민간부문에 비해 급격한 임금-근속 프로파일 및 강한 임금의 하방경직성을 나타내는 반면 2000년 이후 공공부문 고용은 크게 하락
- 연공서열형 임금 및 퇴직금체계를 개혁함으로써 생산성 향상을 모색
 - 보다 유연한 커리어 패스 및 임금체계의 도입
 - 개혁의 범위를 총지출의 70% 이상을 차지하는 지방정부 및 공기업 등으로 확대
- 현재 정부는 공무원의 퇴직급여와 연금제도를 개혁하고자 계획중

3. 일본 사례를 통한 시사점

- 급격한 인구구조 변화에 따른 사회보장지출 억제 및 재원조달 방안 마련이 시급
 - 최근 일본의 재정악화는 주로 디플레이션 장기화 등에 따른 경기침체에 더해 저출산·고령화에 따른 사회보장지출 급증에 기인한데 주목
 - 일본정부는 사회보장개혁과 함께 소비세 인상, 기타 지출의 삭감 등을 통한 재원조달 방안을 논의하고 있으나 정치적 갈등 등으로 합의가 쉽지 않은 상황
 - 우리나라의 급격한 인구고령화 속도를 감안할 때 일본은 사회보장지출 급증이 재정악화와 경제전반에 어떠한 영향을 미치는지를 보여주는 선례가 되므로 향후 개혁과정을 지켜볼 필요

- 일본의 ‘재정사업구분’ 및 예산집행조사 등의 결과가 예산편성과정에 반영(PDCA 사이클)되는 예산편성과정을 개선 사례를 통해 우리나라의 세출 감축에 대한 해법을 모색
 - 2009년 행정쇄신회의는 기존사업의 원점에서 재검토하는 ‘재정사업구분’을 통해 사업의 지속여부를 판단하는 등의 세출조정에 대한 기본방침을 설정
 - 예산투명성 확보를 위해 관료주도의 예산편성을 지양하고 ‘재정사업구분’ 시 일반 국민에게 공개 및 참여하도록 함으로써 국민주도 예산편성으로 전환
 - 일본은 행정쇄신회의에서 「재정사업구분」을 통해 매년 모든 예산 및 제도를 평가하여 해당 결과를 예산편성에 반영함으로써 PDCA 사이클 확립
 - 예산감시·효율화팀을 운영하여 예산집행 실태를 상시 점검하여 차년도 예산편성에 적극 반영함으로써 PDCA 사이클 확립

IV. 프랑스

1. 재정추이

□ 1970년대 이후 GDP 대비 정부 부채는 가파르게 상승¹²⁾

○ 2009년 경제위기 심화로 국가재정 악화가 가속화¹³⁾

- (경기부양규모) 2009년 383억유로, 2010년 96억유로로 GDP의 약 2.5% 차지

- (재정적자) 2009년 일반정부 적자는 GDP 대비 약 7.5%로 추정되어 역대 최고치 기록

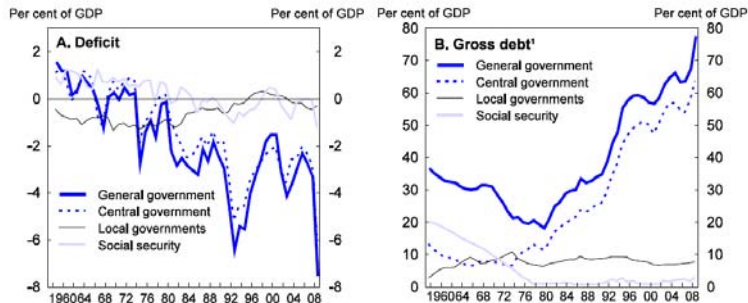
- (국가 채무) 지속적으로 증가하여 현재는 GDP 대비 90%에 근접하고 있음

○ 재정악화의 주된 이유는 공공지출 증가로 판단됨

- (정부지출) GDP 대비 정부지출의 규모는 1950년대 이후 꾸준히 증가했으며 정부 소비지출이 총지출 증가의 주요 요인

- (사회보장지출과 보조금) 1970년 이후 꾸준히 증가하여 현재는 GDP의 20% 차지¹⁴⁾

[그림 IV-1] 부문별 정부 적자와 총부채



1. Gross public debt for 1958-1969 is calculated using general government deficits; gross debt for central and local governments and for social security is derived using deficits for 1958-1977.

Source: INSEE; OECD, Economic Outlook 88 database.

12) 마지막으로 재정흑자를 기록한 연도는 1974년

13) 예산적자는 주로 중앙정부지출 증가로 인한 것이나, 사회보장체계와 지방정부 부문에서도 서서히 지출이 증가하기 시작함

14) 프랑스는 OECD 국가 중 GDP 대비 사회보장지출이 매우 높은 국가 중 하나임

- 마스트리히트 조약 기준 준수를 위해서라도 상당한 규모의 재정긴축이 필요
 - 중기재정예산법 2011-2014 도입에도 불구하고 마스트리히트 조약에 따른 GDP 대비 부채 60% 달성을 위해 매우 큰 규모의 재정긴축이 필요한 상황
 - 현재 프랑스 부채는 90%에 도달하고 있는 상태
 - 따라서 정부는 지속적인 재정건전화 정책을 통해 GDP 대비 재정적자 목표인 2012년 4.6%, 2013년에 3.0% 그리고 2014년에 2.0%를 달성하고자 함

2. 주요 재정건전화 정책

가. OECD가 권고한 재정건전화 정책

- 구조적 재정수지 목표 도입 통한 재정관리 체계(fiscal framework) 강화
 - 그간 운영되었던 지출준칙¹⁵⁾에도 불구하고 재정적자는 누적되었으므로 보다 강력한 지출 통제가 필요함
 - 기존의 준칙들은 목표달성 시한이 불분명할 뿐만 아니라 재정적자와 국가부채와의 연결이 불분명하여 비효과적임
 - 구조적 재정수지의 목표는 경기순응성을 회피하고 GDP 대비 부채 비율을 신속하게 낮추는 것으로, 지출 상한과 수입 하한의 형태를 가질 수 있음
 - 구체적인 목표 수치는 상황에 따라 달라질 수 있으나, 일정 기간 내에 GDP 대비 부채 비율을 마스트리히트 상한선 60% 이하로 달성할 수 있어야 함
 - 구조적 재정수지 목표의 달성 방안을 다년도 예산에 상술함으로써 재정준칙의 신뢰성 제고
 - 상황이 변경될 경우 단년도 예산안을 활용하여 조정할 것
 - 헌법 34조를 강화하여 다년도 예산이 재정준칙에 일치토록 함¹⁶⁾

15) 중앙정부와 건강관련비용에 대한 지출준칙(spending rules)과 지방정부에서 황금준칙이 있음

- 독립 재정위원회 설립(fiscal council)을 통해 재정관리 체계(fiscal framework)강화
 - (역할) 재정전문가로 구성되어 매년 예산편성 각 단계에서 예산 비용을 심사하고 예산법과 중기재정계획이 구조적 재정수지 준칙(structural balance rule)을 준수하는지 여부 감독
 - 지출을 실시간으로 감시하여 목표로부터 이탈을 방지하고, 이탈시 시기 적절히 개입
 - 재정정책이 장기 부채상환능력에 미치는 영향 분석
 - 그밖에도 제도상 문제점을 발견하여 보완
 - (기대효과) 정치적으로 독립되어 있으므로 지나치게 낙관적인 거시 및 재정전망을 예방하여 지출 확대 방지
 - 과거 프랑스의 전망은 지속적으로 0.3%p 정도 높게 예측되었음
 - 호주, 벨기에, 캐나다, 영국 등은 독립연구기관에서 재정전망을 수행하며, 프랑스도 이와 같이 할 것을 권고함
- 공공지출을 삭감하고 공공부문의 효율성을 개선하여 재정적자 감소
 - (인건비 삭감) 공무원 인건비는 중앙정부 지출의 30% 차지하므로 개선 필요
 - 연봉 동결, 복지혜택 한도설정과 기타 비합리적 수당 삭감 통해 달성
 - 정부정책개혁(RGPP)을 실시하여 추가로 공공부문의 인원 감축
 - 국가재정관리법과 정부정책개혁제도를 개선하여 공공부문의 효율성을 증진함으로써 비용 절감을 권고함
 - 국가재정관리법(LOLF: Loi Organique relative aux lois de finances)에서 프로그램의 총비용 측정과 평가의 기반이 되는 정보체계에 대한 개선 필요
 - 정부정책개혁(RGPP: Révision Générale des Politiques Publiques) 개선 권고
 - 정부정책개혁의 시간적 범위와 비용절감에 대해 보다 명확한 정보 필요
 - 국가재정관리법과 정부정책개혁의 목표가 상호 충돌하지 않도록 일관성 제고 필요
 - 정부정책개혁을 확대하여 사회보장제도와 투자 프로그램에 적용함

16) 헌법 34조에 의하면 다년도 예산법은 일반정부의 균형수지를 목표로 해야 함

- 지방정부의 조직을 개편하고 과세 주권(tax authority) 강화 권고
 - 지방정부 간의 업무중복과 업무조정 실패로 유발되는 비효율을 줄이기 위해 조직 개편 권고
 - 3단계의 지방정부를 2단계로 줄이고 업무와 책임소재를 분명히 하여 비용 절감 권고
 - 특히 지방정부의 최소 단위인 프랑스 코뮌(commune)의 규모가 유럽 지자체의 평균 규모와 비교해도 지나치게 작아 비효율을 유발함
 - (과세주권 강화) 각 지방정부의 과세주권을 강화하여 지출에 대한 책임을 지도록 권고함
 - 현재 중앙정부로부터의 이전지출이 지방정부 수입의 절반 이상을 차지하는데, 이는 지방정부의 증세 노력을 감소시키고 지출 증가로 이어져 재정적자를 유발함
 - 지방정부의 과세주권을 확장하여 과세할 수 있도록 권고¹⁷⁾
- 건강 관련 지출 통제
 - 복잡한 사회보장보험체계와 기금을 통합하고 제도 간 정보 공유를 통해 행정비용 절감 권고
 - 보건·사회보장 부문 종사자들의 높은 결근율 또한 개선 필요
- 적립식 연금제도로의 전환을 권고함
 - 독일, 이태리, 스웨덴에서와 같이 명목 계좌(notional account)에 기초를 둔 연금 제도로 전환 권고
 - 전환을 위한 선결과제는 복잡한 프랑스 연금제도¹⁸⁾를 간소화하는 것인데 이러한 투명성 제고는 연금개혁에 대한 국민의 오해를 불식시켜 개혁 진행을 더 용이하게 함

17) 이와 같은 개혁은 헌법 수정을 필요로 할 가능성이 높음

18) 현재 프랑스의 연금제도는 대체율과 지급조건에 따라 총 38여개 종류가 존재함

□ 재정수입을 확대하여 재정적자 감소를 권고

- 왜곡 정도가 작은 재산세, 상속세, 증여세, 부가가치세 등의 요율을 인상하여 세수 확대
 - (재산세 비율 확대) 재산세가 총 정부수입에서 차지하는 비율을 2배로 늘릴시, 400억유로의 추가 수입이 기대됨
 - (과세 평가액 업데이트) 과세 평가액은 현실적인 시장가격을 반영을 해야 하므로 정기적 업데이트 요망
 - (자가 거주자 혜택 폐지) 자가 거주자에게 제공되던 세액공제 혜택 폐지
 - (유산세·증여세 부과) 부동산 이외에 모든 자산에 유산세·증여세 부과 권고
 - (소비세) 소비세 확대 권고
 - (VAT의 세율 인상) 부가가치세는 세수 증가 여지가 있으며, 세율 인상 시 (14 → 19.6%) 300억유로의 추가 수입 기대
- (환경세 확대) 2007년 환경세 세수는 GDP의 2.2%로 유럽국가 중 최저임
 - 환경오염을 유발하는 재화 및 용역에 환경세 부과 권고
 - 세율을 2.2%에서 6%로 인상 시, 약 700억유로의 추가 수입 기대
- (비효율적 조세지출 삭감) 비효율적인 조세지출을 폐지하여 수입 증대를 권고
 - 비효율적이고 왜곡을 초래하는 조세지출을 구별하기 위해 조세지출 범위의 명확한 파악이 필요함
 - 조세지출의 순비용과 총비용을 파악할 필요가 있음
 - 새로운 조세지출을 도입하거나 기존지출을 연장할 경우 발생하는 비용을 상쇄하기 위해 장기적인 수입보장 방안 마련
 - 조세지출 효과성의 사전적·사후적 평가 실시
 - 독립전문기관의 체계적인 평가를 정기적으로 받아 비효율적인 조세지출은 폐지되도록 조치

나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책

□ 재정건전화를 위해 예산에 재정수지 목표를 도입함

- 중기재정예산법 2011-14에서 재정적자 목표는 2012년 4.6%, 2013년 3.0% 그리고 2014년에는 2.0%임
 - 2011년 예산법과 중기재정예산법 2011-14에서 중앙정부, 사회보장 및 일부 지방 정부의 지출통제와 수입확대를 주요 기조로 하고 있음
 - (제로 증가율 원칙 채택) 공무원연금 및 채무상환 이자비용을 제외한 정부지출증가율이 “0”이 되어야 한다는 것임
 - 중앙정부 운영비용 절감목표는 2011년에 5%, 2013년에 10%로 함
 - 이외에 인건비 동결과 정부정책개혁이 있으며, 자세한 내용은 아래 참고
 - (사회보장지출) 기본사회보장계획에서 지출증가율 목표는 2011년 3.4%, 2012-14년 평균 3%이며, 건강보험지출목표(ONDAM) 도달을 위한 지출통제를 통해 달성할 것

□ 공공부문의 효율성을 개선하고 지출을 삭감하여 재정적자 감소

- 공공부문의 효율성을 개선하기 위해 정부정책개혁(RGPP) 도입
 - (목적) 2007년 비효율적·비실용적 공공정책을 체계적으로 검토하기 위해 도입
 - (결과) 2009-11년간 총 30억유로 상당의 비용을 절감한 것으로 평가됨
 - 전자정부를 확대하여 행정비용 절감
 - 정부의 각 분야 서비스에 일회방문처리제(one-stop service)를 도입하여 행정 절차 간소화
 - (향후 계획) 2011-13년 기간 동안 약 150여 개의 계획을 실행하여 약 100억유로를 절감할 것으로 예상됨
 - 150여개의 계획은 다음 표에서와 같이 크게 3가지 분야에서 진행될 예정임 (공무원 임금, 중앙정부 운영비용, 보조금 분야)

<표 IV-1> 2011-13 RGPP 계획

분야	방안	절감예상금액
공무원 임금	비대체(non-replacement) 정책	30억유로
중앙정부 운영비용	2009년 중앙조달청 설립 통해 모든 부서 관할, 중앙정부의 사무실 공간 축소, 지원 기능 재정비	20억유로
보조금	10% 삭감	20억유로

- 지방정부간 수입 격차 해소를 위해 “수평 균등화 기제” 도입
 - 1인당 소득 차이로 생기는 격차를 중앙정부 보조금 대신 지방정부간 수입 재분배 통해 해결하도록 함
 - 2011 예산법에서는 이러한 목적을 위해 “국가세입균등화기금” 창설을 지지하고 있으며, 상세한 집행 계획은 추후 의회에서 논의될 예정
- 인건비 절감
 - (공무원 임용 반감(半減)) 2003년 이후 퇴직한 공무원 2명당 1명만 신규 임용 하는 정책 실행
 - (평가) 중앙정부의 임용인원은 감소하는 추세임(일부 감소는 지방분권화에 기인함)
- 건강보험 관련 지출 절감
 - 1996년 이후 의료비 지출 통제를 위해 건강보험지출목표(ONDAM)를 도입
 - 건강보험지출 명목증가율 목표를 2011년 2.9%, 2012-14년 2.8%로 설정함
 - 조기경보위원회(early-alert council) 역할 강화
 - 의료비 지출이 목표에서 0.75% 이상 초과할 위험이 있을 경우, 의회·정부·국립건강보험기금협회에 보고를 하고 적절한 시정조치를 취해야 함
 - 보다 효과적인 지출 통제를 위해 2012-13년에 경고발행 기준을 엄격히 하여 0.5%로 낮출 예정임
 - 건강보험지출목표(ONDAM) 설정 이후의 활동 뿐만 아니라 그 전에도 의견을

내게 되며 이외에도 실시간 감시 기능이 추가됨

- 정책 시차를 줄이기 위해 매년 4월 15일 장관들을 대상으로 전년도 건강보험 지출목표(ONDAM)에 대한 평가 토론회를 개최할 예정
- (병원 보조금 변동) 불필요한 입원기간을 줄이기 위해 정부는 병원에 지급하는 보조금을 점진적으로 감소
- (약제비 절감) 2009년 이후 정부는 의사에게 브랜드 약품 대신 저렴한 제네릭 약품(generic drug) 사용을 장려하는 인센티브 도입

○ 연금제도 개혁을 실시함

- (연금개혁) 2010년 가을 연금개혁을 실시하여 2011년 사회보장예산안에 반영
 - (내용) 2018년까지 법정 은퇴연령을 기존 만 60세 → 62세로, 연금수령 개시연령을 만 65세 → 만 67세로 상향조정
 - 수입증대는 공무원 연금보험요율 인상(현행 7.85% → 2020년까지 10.55%) 과 세제개편 통해 달성할 계획
 - 적립식 연금제도로 전환하기 위한 논의가 2013년에 예정되어 있음

□ 세수 확대와 조세지출 삭감 통해 재정적자 감소 도모

- 세수 확대 조치는 세제혜택 축소와 세원 확대 등이 있으며, 대부분 FY2011 본예산과 사회보장예산에 반영되어 있음

<표 IV-2> 세수증대 방안 주요 내용

출처	구분	주요내용
FY 2011 본예산	세제혜택 감소	<ul style="list-style-type: none"> - 건강보험 계약 시 세금면제 혜택 폐지(세율 3.5% 적용) - 45,000유로 규모 이하 중소기업 자산에 대한 세율 인하폭을 하향조정 (75%→50%) - 배당금에 적용되던 소득세 공제 폐지 - 인터넷, 전화, TV 등에 대한 세제혜택 폐지(5.5%→19.6%) - 2020년까지 전기의 1%를 포토볼타릭(전지)로 사용토록 함에 따라 해당 산업에 투기성 버블이 발생하자 관련 세금공제를 축소 - 결혼(법적 동거 포함) 및 이혼 당년에 제공되던 세제혜택 폐지
	다양한 세원확충	<ul style="list-style-type: none"> - 모기지론 원리금 상환에 대한 공제 혜택 종료 • 대신 향후 모럴해저드 방지를 위하여 1주택 소유자 대출 조건 강화 - (은행세) 최소요구자본금에 대하여 0.25% 세율 적용 - 온라인 광고에 대하여 1% 세율 적용 - 월 400유로 초과 연금에 대한 과세 • 단, 2011년 1월 이전 수급개시인 경우는 월 500유로 초과시 적용 - 국가의료보조 수급 개시할 때 등록비 30유로 부과
FY 2011 사회보장 예산	신규 재원창출	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장혜택 감축 및 신규 과세(FY2011 본예산* 및 사회보장예산 통해 마련)로 80억유로 마련 * 세제개편 내용 중 일부가 사회보장예산에 충당 - 주요 내용은 2) 재정의 지속가능성 확보 방안 참고

- (조세지출삭감) 매년 증가하는 조세지출을 고려해, 정부는 조세지출 삭감하여 2011년에는 110억유로, 2012-14년간 매년 30억유로를 감소할 계획임
- (삭감 방안) 정부는 조세지출 삭감을 위해 중기재정예산법 2009-12에서 다음과 같은 3가지 조치를 도입함
 - 1) 새로운 조세지출 도입 하거나 기존 지출을 연장할 경우 다른 조세지출 변동 통해 비용 상쇄 도모
 - 2) 조세지출의 기간을 4년으로 제한
 - 3) 매년 조세지출 삭감하여 달성할 절감비용에 대한 목표 설정
- 중기재정예산법 2011-14에서는 위 방안 1) 및 방안 2) 이외에 조세지출 절감 통해 달성할 순수입 목표 설정

- 2011년 예산법과 사회보장법에서 가장 비효율적인 조세지출(<표 IV-3> 의 밑줄 참조)의 폐지가 고려되고 있음

- 본예산에서 폐지가 고려되는 조세지출은 가내 수리비용에 대한 부가가치세 인하, 식당 부가가치세 인하, 연금에 대한 일할 할인, 주거주지에 설치한 재생가능한 에너지 장비에 대한 공제, 초과근무수당에 대한 면세 혜택, 연료용 난방유 소비세 인하 등이 있음
- 사회보장예산에서 폐지가 고려되는 조세지출은 초과근무수당에 대한 면세 혜택, 농업 부문의 계절근로자에 대한 면세 등이 있음

<표 IV-3> 2011 예산법과 사회보장예산법의 조세지출 규모 순위

Budget bill	EUR billion	Social security budget bill	EUR billion
1 <u>Reduced VAT rate for repair works in housing</u>	5.05	Reduction in employers' social contributions	21.18
2 <u>Reduced VAT rate for restaurants</u>	3.13	<u>Exemption of overtime work</u>	3.23
3 Employment allowance for low-income taxpayers in work (<i>prime pour l'emploi</i>)	2.98	Firms and independent entrepreneurs in overseas departments	1.07
4 <u>10% rebate on pensions</u>	2.70	Exemption on apprenticeship contracts	0.95
5 Tax credit for R&D	2.10	Exemption for home help for and paid by fragile persons	0.86
6 <u>Tax credit for equipment for renewable energy in primary residence</u>	1.95	Employment assistance contract	0.78
7 Tax credit on interest payments related to housing loans for the principal residence ¹	1.90	Exemption for home help for fragile persons paid by an association or firm	0.76
8 Tax credit on home work (cleaning, babysitting) for professionally active and unemployed persons	1.75	<u>Exemption for seasonal workers in agriculture</u>	0.41
9 Tax exoneration for personal aid	1.60	Exemption for unemployed persons starting or taking over a firm	0.33
10 Income-splitting half-share (<i>demi-part de quotient</i>) for single parents	1.44	Exemption for self-employed persons	0.25
11 Exemption on profits, profit-sharing and revenue on company-aided savings received by employees	1.40	Exemption for job creation in "zones franches urbaines"	0.19
12 Exemption for elderly, handicapped or low-income persons	1.38		
13 <u>Tax exemption for overtime work</u>	1.36		
14 Tax reduction for employment at home	1.30		
15 Reduced VAT rate on refundable drugs	1.17		
16 <u>Reduced excise tax on heating oil used as fuel</u>	1.10		
17 Extra reduced VAT rates for overseas departments	1.09		

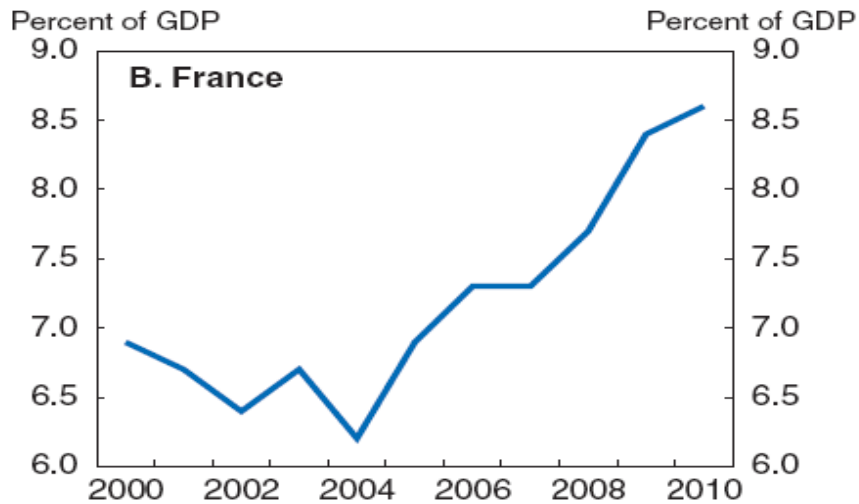
- 2009년 2월 9일 중기재정예산법 제12조에서 조세지출 평가가 담긴 보고서를 2011년 6월 30일까지 의회에 제출해야 한다고 규정하고 있음

- 비효과적·비효율적 조세지출을 구별하여 수정 내지 폐지하기 위한 것

※ 프랑스 조세지출의 현황

- 프랑스 조세지출의 개수가 국제적으로 비교해도 많아 제도의 개선 요함
 - 2011년 예산의 경우 504개의 조세지출이 있음
- (규모) 2008년 조세지출은 GDP 대비 3.4% (감사원¹⁹⁾ 기준은 6.8%) 규모의 수입상실을 초래하며 사회보장 조세지출 포함 시 GDP 대비 10%로 상승

[그림 IV-2] 프랑스의 조세지출



출처: OECD (2010), Tax Expenditure in OECD Countries; Cour des comptes (2010), Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques

19) 감사원은 정부보다 조세지출의 범위를 더 넓게 정의함

3. 프랑스 사례를 통한 시사점

- 국제통화기금과 경제협력개발기구에 의하면 우리나라 재정은 선진국에 비해 양호한 편이나, 중장기 재정위험에 대비하여 지속적인 재정건전화 노력이 필요
 - 저출산·고령화로 인한 미래지출 요소를 감안할 때 중장기 재정위험 요인에 대비한 재정건전화 노력을 지속해야 함
 - 한국은 OECD 국가 중 고령화가 가장 빠르게 진행되고 있음

- 우리나라에서 현재 빠르게 증가하고 있는 사회보장관련 지출²⁰⁾을 효과적으로 통제하기 위해 프랑스의 사회보장지출 제도 및 준칙을 참고하는 것이 바람직함
 - 우리나라의 건강보험 재정은 다른 보험과 달리 정부 재정 외로 운영됨에 따라 국회의 예산·결산에서 제외되어 보험료 부과와 적정성, 지출의 효율성 여부 파악이 어려움²¹⁾
 - 프랑스에서 사회보장예산이 본예산과 별개로 따로 운영되는 것을 참고하여 건강보험 관련 재정이 국회에서 다뤄지는 것이 바람직함
 - 법정 은퇴 연령과 연금 수령 시기를 늦춘 프랑스의 연금개혁을 참고하여 지속가능한 연금제도 운영방안을 마련해야 함

20) 우리나라의 2011년 확정예산 및 총지출에서 보건·복지·노동 분야는 5.1조원(전년 대비 6.3%) 늘어나 가장 높은 증가 수준 기록

21) 국회예산정책처 (2011. 4) 「2011년 수정 경제전망 및 재정 분석」

V. 독 일

1. 재정추이

□ (재정적자) 독일은 2003년 이후 일반정부 재정적자가 꾸준히 감소하여 2007년과 2008년 재정수지 흑자와 균형재정을 달성하였으나, 2009년 이후 글로벌 금융위기 극복을 위한 재정투입에 따라 2010년까지 재정수지가 급격히 악화, 2010년 말 2차에 걸친 경기부양책 종료 및 경제성장 회복세의 영향으로 점차 개선되고 있는 상황

<표 V-1> 기관별 연방정부 재정수지 추이

(단위: GDP 대비 %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
IFO		-	0.1	-3.0	-3.5	-2.3	-
KIEL		-	0.0	-3.0	-3.3	-2.9	-2.4
EU 집행위원회		-	0.1	-3.0	-3.7	-2.7	-1.8
IMF	2009.11	-0.5	-	-4.2	-4.6	-	-
	2010.5	0.2	0.0	-3.3	-5.7	-5.1	-
	2010.11	0.2	0.0	-3.1	-4.5	-3.7	-3.0
	2011.1	-	0.0	-3.0	-3.5	-2.6	-2.3

주: 2010년 및 2011년은 추정 및 전망치

자료: IFO(독일연방경제연구소), IFO Economic Forecast, 2010년 12월 14일

KIEL(KIEL Institute for the World Economy)

EU 집행위원회: Economic Forecast, 2010년 11월

IMF, Fiscal Monitor, 2009년 11월 ~ 2011년 1월

□ (부채) 2008년까지 GDP 대비 60%대를 유지하던 부채규모는 글로벌 금융위기 이후 GDP 대비 70% 이상으로 크게 상승하였으며, 최근 IMF 전망치는 독일의 총부채가 향후 몇 년 간 GDP 대비 70%대를 유지할 것으로 예상

<표 V-2> 독일정부 총부채 추이

(단위: GDP 대비, %)

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU 집행위원회		64.9	66.3	73.4	75.7	75.9	75.2
IMF	2009.11	63.4	-	78.7	84.5	-	-
	2010.5	65.0	65.9	72.5	76.7	79.6	-
	2010.11	64.9	66.3	73.5	75.3	76.5	77.0
	2011.1	-	66.3	73.5	76.6	77.1	77.1

자료: IMF, Fiscal Monitor, 2009년 11월~2011년 1월
 EU 집행위원회, European Economic Forecast, 2010년 10월

- (재정건전화 정책의 추진배경) 글로벌 금융위기 이후 독일 경제가 크게 위축됨에 따라 2008년 11월 5일과 2009년 1월 13일에 제 1, 2차 강력한 경기부양책 발표
 - 두 경기부양책의 규모 (2008년 10월 앞서 시행된 재정건전화 방안 포함)는 2008년 GDP 대비 3.1%에 해당하며 810억유로에 달함
 - 1차 경기부양책은 310억유로 규모이며 2차 경기부양책은 500억유로 규모로 두 경기부양책 모두 2009~2010년 2년간 적용
 - 1차 경기부양책은 크게 기업투자 활성화를 위한 대책과 가계소비 촉진을 위한 대책으로 구분됨
 - (기업투자 활성화) ① 기업은 2년간 자산 취득 후 취득가액의 25% 가량 감가상각 가능하며 중소기업에게 단기적으로 추가적인 감가상각 혜택 수여 ② 지역의 인프라 투자 증대 목적으로 30억유로 지원 ③ 교통 관련 시설 투자를 위해 10억유로 지원 ④ 환경 보호를 위한 에너지 효율적인 건물 공사에 30억유로 지원 ⑤ 지역 개발 프로그램 ‘지역 경제 구조의 개선 작업’에 2억유로 지원
 - (가계소비 촉진) ① 신차 구매에 따른 자동차세 일시적으로 면제 ② 실업급여 수혜기간을 12개월에서 18개월로 연장

- 2차 경기부양책은 1차에 비해 그 규모가 크게 증가함
 - 유치원, 학교, 도로, 병원 등의 공공시설에 140억유로 자금 지원
 - 저소득층을 위해 소득세를 15%에서 14%로 인하, 누진세 범위 변경
 - 수출 부진으로 어려움을 겪고 있는 자동차 산업의 지원을 위한 목적으로 9년 이상인 차량을 소유한 차주 중 친환경 차량을 구입하는 자에게 2,500유로 지원
 - 2009년 7월 1일부터 건강보험료를 14.9%로 인하
 - R&D 투자 목적으로 2009~2010년 2년간 기업체에 총 4억 5천만유로 지급
- 1,2차에 걸친 경기부양책은 경제성장에는 크게 영향을 주지 못하였으며, 오히려 독일의 재정수지가 크게 악화되고 부채가 급증

2. 주요 재정건전화 정책

가. OECD가 권고한 재정건전화 정책

1) 새로운 재정준칙²²⁾에서 개선되어야 할 사항

□ 차입한도(borrowing limit)에 대한 안전마진(safety margin) 필요

- 본 예산편성에서 재정적자 규모를 차입한도 상한선에 맞추어 편성하였을 경우, 예산편성 단계에서 갑작스런 재정수입 감소 조정은 동일한 규모의 재정지출 감소를 필요로 하며 기저효과가 발생하여 이는 그 해뿐만 아니라 향후 몇 년간 재정에 악영향을 미칠 수 있음
- 정부가 차입한도에 대한 적절한 안전마진을 유지할 경우 경기순응적(pro-cyclical) 재정정책에 대한 위험은 완화될 수 있으며, SGP상의 재정적자 제한 규정에 대한

22) 독일정부가 SGP 규정에 기초하여 마련한 헌법상 재정준칙의 핵심은 '채무제동규율(debt brake rule)'으로 아래 「나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책」 부분 참고

준수 의무 이행이 가능할 것으로 판단됨

- 차입한도에 대한 안전마진은 헌법상에 명시된 채무한도(debt ceiling)를 지키는 것을 목표로 하는 것이 아니라 예측 불가능한 예산지출에 대비하여 적절한 차입 한도 범위를 설정하고 이를 지키는 것을 의미함
 - 독일연방은행 2011년 1월 월간보고서에 따르면, 독일은 현재 ‘채무제동규율 (debt brake rule)’을 준수하기 위한 요구사항의 한 예로 차입한도 안전마진을 고려하고 있음
- Kremer and Stegarescu(2009)는 과거 세수 예측오차를 토대로 추정된 결과 이상적인 차입한도 안전마진을 GDP의 0.85%로 제안하였으며, 이는 정부가 구조적 재정수지를 GDP의 0.5%p 개선해야 함을 의미

□ 재정준칙을 뒷받침하는 예산편성 방식이 Top-down 방식으로 전환될 필요가 있음

- Top-down 방식을 도입할 경우, 재무부의 주된 역할은 각 부처별 목표 재정변수와 지출한도를 정부목표와 우선 사항에 따라 구체화하는 것임
 - 기존 bottoms-up 방식에서 행정부 각 부서의 독자적인 예산집행을 책임지는 부서의 예산담당자들은 자신들의 관할영역에서 1년간 얼마나 수입이 가능한지, 사무수행을 위한 지출은 어느 정도 예상되는지 등을 구체적으로 작성하여 행정 각 부의 최고 예산담당자에게 송부하고, 행정간부는 하위 부서의 예산견적을 수합하여 전체예산을 연방재정부에 송부함
 - 필요예산신청을 통해 수합된 예산계획은 행정 각부의 예산담당자들과 연방재정부의 예산담당자가 각 항목별로 예산조정을 협의
- 재무부는 각 부처의 세부 지출내역에 개입하지 않으며, 각 부처는 예산 지출사항에 대한 권한을 가짐
- 동 방식이 효율적으로 시행되기 위해서는 장기적인 재정계획 수립이 요구됨
 - 현재 독일은 매년 5년 중기재정계획을 발표하고 있으며, 2012년 예산편성부터 top-down 방식을 도입하기로 결정

□ 안정화 위원회(Stability Council)의 독립성 보장 필요

- 독일의 안정화 위원회는 2010년 시작되었으며, 연방·주·지방정부의 재정상황을 모니터링하는 임무를 가짐
 - 재정상황을 모니터링 할 때의 지표로는 구조적 순차입, 차입과 지출 비율, 부채수준 및 이자소득세가 사용됨
- 연방·주 정부의 재정이 긴급한 상황이라고 판단될 경우, 안정화 위원회는 재활프로그램(rehabilitation programme)을 제안
 - 동 프로그램의 목적은 정부의 재정상태를 적정 수준으로 회복시키는 데 있으며 기간은 5년임
- 그러나, 현재 안정화 위원회는 연방정부와 주정부의 재무 인사들로 구성되어 있기 때문에 정부로부터의 독립성이 배제되어 있음
- 또한, 안정화 위원회의 통합적 권한 부족으로 정부가 재정건전화 계획을 이행하지 않았을 경우의 제재조치가 마련되어 있지 않아 향후 이를 보완하는 노력이 필요

2) 재정지출 감축을 통한 재정건전화

- 기존 연구²³⁾에 따르면, 재정지출 삭감을 통한 재정건전화는 세율인상 등 재정수입 확대를 통한 재정건전화에 비해 그 효과가 더 크며 오래 지속되기 때문에 우선시 되어야 하나, 지출 삭감 여지가 크지 않음
 - 2008년 총 연방정부 지출의 15%를 차지하는 정부부채에 대한 이자지급 규모는 삭감 불가능하며, 장기적으로 생활수준에 영향을 미치는 교육, 인프라, R&D 관련 지출 또한 불가능
- 따라서 공공부문 효율성 증대, 보조금 포함 정부지출 삭감, 사회복지 분야의 지출감축을 통한 재정건전화가 이루어져야 함

23) Guichard *et al.*, 2007; European Commission, 2007

- 공공서비스 질을 저하시키지 않으면서 지출 삭감하는 방안모색 필요
 - 기존연구²⁴⁾에 따르면, 독일 연방정부와 주정부 간의 중복성이 해결된다면 상당한 규모의 재정절약이 가능할 것으로 판단됨
 - 전자정부 도입 확대로 IT기술을 활용하여 행정의 효율성을 높이고, 공공서비스의 간편함과 신속성 증대
- 보조금 포함 정부지출 삭감
 - 2003년 Koch-Steinbrück 리포트에서 삭감 가능한 정부보조금 목록을 제시함에 따라 2000년과 2008년 중 정부보조금 지출 감소에 의한 재정건전화는 2008년 GDP 대비 0.1~0.2%를 기록하였으나, 정부보조금 지출삭감에 의한 재정건전화 가능성은 여전히 큼
 - 독일의 연구기관 Kiel²⁵⁾에 따르면, 2012년까지 삭감 가능한 정부보조금 규모는 235억유로(GDP의 0.9%)에 해당
- 사회보장 부문 지출감축
 - 저출산·고령화로 인해 공적연금체계의 부담이 증가하면서, 정부는 연금개혁을 추진하였는데, 2001년 리스터 연금개혁은 독일정부가 앞장서서 기업연금, 개인연금 등 사적연금을 권장하는 것으로 국민이 사적연금에 가입할 경우 정부는 매년 1인당 200유로를 지원해 주는 제도이며, 이러한 정부지원 추가노후 대책으로 인해 연간 연금증가율이 약 0.6%p씩 감소
 - 또한, 2004년 연금개혁에서는 연금급여의 조정방식에 있어서 지속성 요소(sustainability factor)가 추가되었는데, 이는 근로세대와 노인인구 비율의 변화로 대표되는 인구구조 변화요소와 노동시장의 변화를 동시에 반영하며, 연금급여 조정방식에 가입자수 대비 수급자수 비율로 산출되는 지속성계수를 추가함으로써 도입
 - 최근 Ageing Report은 2001년과 2004년 연금개혁으로 인해 독일의 연금지출은 2007년 GDP 대비 10.5%에서 2060년 GDP 대비 12.8%로 다른 EU 국가들에 비해 상승폭이 작을 것으로 전망

24) Bundesrechnungshof, 2009

25) Institut für Weltwirtschaft, 2008

□ Koch-Steinbruck 리포트(2003)

<표 V-3> Koch-Steinbruck 리포트 보조금 삭감목록

(단위: 백만유로)

조세제도 명칭 (연방·주·지방 정부)	보조금 삭감 방법	보조금 삭감 효과
주택소유주 보조금	3단계에 걸친 최대수당 삭감	900
마일당 여비수당	3단계에 걸쳐 대중교통 마일리지 표준량 및 최대한도 삭감	460
아동수당	3단계에 걸쳐 삭감 (735→705→675€)	445
저축공제	3단계에 걸쳐 삭감	240
생명보험 특별공제	3단계에 걸쳐 세금공제혜택 삭감	180
법인양도소득에 대한 절반세율	기존 경감세율을 6% 인상	90
자산매입에 대한 공제		30
정당 기부금 세금 감면 및 특별공제		25
퇴직충당금	1단계에 걸친 수당 삭감(12%)	25
접대비 공제	1단계에 걸쳐 70%의 공제혜택 삭감	15
농·산림업 자본이득세 공제		10
직원할인수당	3단계에 걸친 수당 삭감(1,080€)	9
튼세제	3단계에 걸친 세수확대	9
근대건축물에 대한 세금공제	8년된 건물의 경우 9%, 4년된 건물의 경우 7%로 감가상각률을 낮춤	5
결혼·출산 지원 수당	1단계에 걸쳐 동 수당을 315유로까지 삭감	5
소유권이익 전가	1단계에 걸쳐 최대 135유로 삭감	5
맥주세 수량할인(volume discount)	3단계에 걸쳐 세율을 12% 인상	3
재개발지역 건물 세금공제	8년된 건물의 경우 9%, 4년된 건물의 경우 7%로 감가상각율을 낮춤	3
자가 거주 기념물에 대한 세금경감	10년된 기념물에 대한 감가상각율을 9%로 낮춤	2
합법적인 문화상품에 대한 세금면제	10년된 문화상품에 대한 감가상각율을 9%로 낮춤	1
일부 미지급 선원소득세	3단계에 걸쳐 유보율을 기존 40%에서 35%로 낮춤	2
(연방정부)		
철도운수 운행을 위한 전기세 경감	기존에 인하된 전기요금을 3단계에 걸쳐 인상	18
대중교통 차량 사용 LPG 및 천연가스에 대한 세금경감	절감된 세율을 3단계에 걸쳐 인상	3

자료: Wiesbaden, Subventionsabbau im Konsens, 2003

- (배경) 2003년 헤센주 총리 Ronald Koch와 전 NRW주 총리 Steinbrück은 115페이지 보고서에서 독일의 일반정부적자를 해결하고 독일의 재정안정을 위해서는 정부차원의 보조금 삭감이 필요하다고 주장
- 이 보고서에서 제안하는 보조금 삭감은 연방·주·지방 정부에 모두 해당하는 것으로 2004년부터 2006년까지 3단계에 걸쳐 기존 세금공제 혜택을 약 12% 감소시키는 것을 말하며, Koch와 Steinbrück는 이를 통해 약 158억유로가 절감될 것이라고 주장
- 또한, 3단계에 걸친 보조금 삭감은 보조금 삭감이 완료되는 2006년 이후에도 영향을 줄 것이라 주장했으며, 그 수치는 매년 105억유로에 달할 것이라 전망

3) 재정수입 확대를 통한 재정건전화

- (세금공제폐지) 독일의 세금공제폐지 등을 통한 재정수입 확대는 최근까지 여러 차례 이루어졌으며, 향후 이를 통한 재정수입 확대 여지는 상당히 큰 것으로 나타남
 - 2006년 주택 소유주에 대한 세금 경감 혜택이 폐지되었으며, 이로 인해 2008년 추가적인 재정수입은 20억유로를 기록하였으며, 이는 GDP의 0.08%에 해당함
 - 독일 연구기관인 Kiel에 따르면, 세금공제폐지를 통한 재정수입은 2012년 410억유로에 달할 것으로 추정하였으며, 이중 연방 정부 관련 수입은 230억유로를 기록할 것이라고 예상
 - Thöne et al. (2009)에 따르면, 혜택 규모가 큰 20개 세금공제 중 5개는 폐지되어야 하며 이로 인한 추가적인 재정수입 규모는 48억유로(전체의 26.5%)로 예상되고, 10개는 향후 모니터링이 필요함
 - 이 보고서에서 고려한 20개의 항목은 총 181억유로에 달하는데, 그 중 향후 모니터링이 필요한 10개의 세금공제 혜택은 전체의 58%에 해당되며 그 규모는 105억유로이상에 달함
 - 2007년 이후 독일의 부가가치세율은 19%이며, 특정 품목이나 서비스에 한해서는

- 경감 세율(7%)을 적용하였으며, 특정 보건과 우편서비스에 한해서는 세율이 감면됨
- 독일은 부가가치 세수입비율²⁶⁾(VAT revenue ratio) 55%에 해당하며, 이는 경감 세율, 영세율로 인해 징수되지 못하는 잠재적 세수입이 절반 정도에 해당함을 의미

□ Thöne et al. (2009)

- 동 보고서는 독일의 세금우대 조치 중 규모가 큰 20개 항목을 선정하여 평가한 것으로 평가결과를 신호등 색깔 초록, 노랑, 빨강으로 표현함
 - 초록색은 앞으로도 유지할 필요가 있는 세금 우대조치를 나타내며, 노랑색은 평가기준에 크게 못 미치는 경우로 향후 모니터링이 필요한 항목들이며, 빨강색은 당장 폐지되어야 하는 세금우대조치 항목을 나타냄
- 세금우대조치 평가결과, 농·산림·제조업 기업관련 세금우대혜택의 경우 많은 항목에서 향후 모니터링이 필요한 것으로 나타났으며, 시간외근무 세금혜택, 문화생활 관련 세금경감, 항공연료유에 대한 소비세 면제, 부동산·주택 매매에 따른 수익금에 대한 세금면제, 종업원(employee) 저축공제 등이 폐지되어야 하는 세금항목으로 평가됨

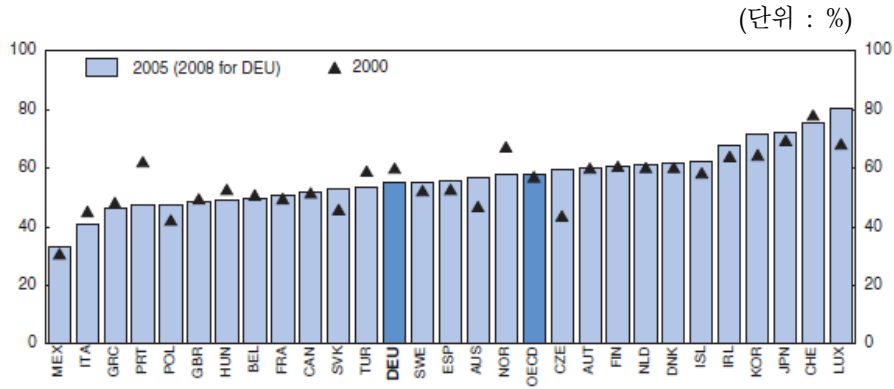
26) 실제 부가가치세 세수입이 전체에서 차지하는 비율. 여기서 전체는 모든 최종소비(final consumption)에 표준 부가가치세율(standard VAT rate)을 적용했을 때의 세수입

<표 V-4> 세금우대조치 평가결과

조세제도 명칭	평가결과 (신호등 색)
(도시계획에 의한 구역의) 정비지출에 대한 세금경감	노랑
시간외 근무(주말, 국공휴일, 야근) 세금면제	빨강
농·산림·제조업 관련 작업장에 대한 세무상의 특전(노랑)	노랑
문화생활에 대한 세금경감	빨강
제조업 관련 기업에 대한 세무상의 특전	노랑
농·산림·제조업 부문 기업, 전기공급기업, 열병합발전소 기업에 대한 우대조치	노랑
가계관련서비스 이용에 따른 가계지출에 대한 세금경감	노랑
자산소득에 대한 저축공제	초록
대중교통이용자에 대한 경감 부가세율	노랑
바이오연료 및 바이오히팅에 대한 세금경감	노랑
사적연금 홍보수당	초록
톤세제	초록
농·산림·제조업 관련 기업에 대한 세금우대	노랑
광유(mineral oil)생산 유지 관련 석유생산에 대한 세금감면	노랑
항공연료유에 대한 소비세 면제	빨강
치과기공사 매출세수 감축	초록
부동산·주택 매매에 따른 수익금에 대한 세금면제	빨강
설비투자(equipment investment)에 대한 투자	초록
종업원 저축공제	빨강
공급 피크를 대비하여 비축한 천연 가스를 일부 저장한 경우 (peak saving)에 대해 에너지 기업이 받는 세금우대	노랑

자료: Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 1: Methoden und Ergebnisüberblick, 2009

[그림 V-1] 부가가치 세수입비율(VAT revenue ratio)



Note: VAT Revenue Ratio = (VAT revenue)/((consumption - VAT revenue) x standard VAT rate). Calculation for Canada is for federal VAT only.

Source: OECD (2008), *Consumption Tax Trends 2008 - VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD, Paris.

- OECD 연구보고서에 따르면, 경감 부가가치세율의 자원배분 목적 달성을 위한 효율성은 부유층 또한 혜택을 받는다는 측면에서 불분명할 뿐 아니라, 재분배효과 측면에서 차등적인 부가가치세율 적용은 그 규모가 상당히 작음²⁷⁾
- 또한, 경감된 부가가치세율은 추가적인 징세 행정비용과 납세협력비용을 수반하여 비효율성 증대
 - 2008년 정부의 총 부가가치세 세수입은 1760억유로를 기록하였는데, 경감세율이 폐지될 경우 GDP 대비 0.8%에 해당하는 200억유로의 세수입이 매년 증가할 것으로 예상됨

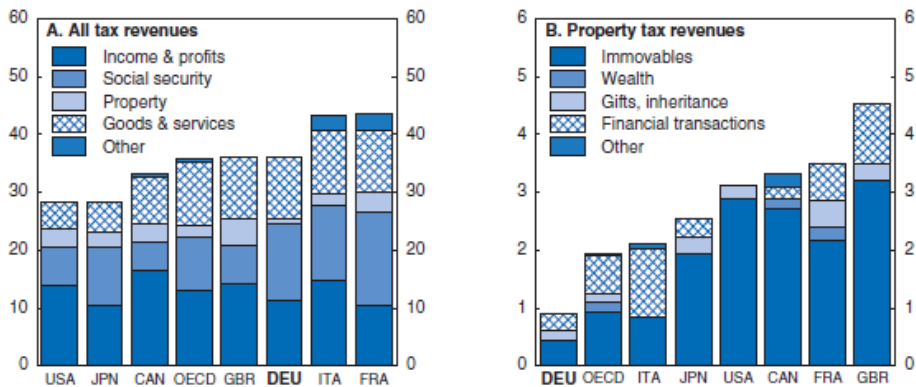
□ (재산세 확대) 정부는 조세제도구조 개선과 경제성장 촉진을 위해 총 세수 중 재산세와 소비세가 차지하는 비율을 증가시켜야 하며, 사회 보험료와 같이 왜곡된 분담금에 대한 부담을 감소시켜야함

27) Boeters *et al.*, 2006

- 독일의 재산세 관련 세수는 2007년 GDP 대비 0.9%에 해당되고, 이는 OECD 평균의 절반보다 못한 수치임
 - 특히 이중 토지와 건물 관련 세수는 GDP 대비 0.5% 미만에 불과하며 이는 OECD 평균 1.3%에 못 미치는 수치임
 - 토지와 건물 관련 세수는 기타 세금에 비해 왜곡될 가능성이 적을뿐 아니라 세금 회피 가능성도 희박하기 때문에 동 세금 관련 세수확대 가능
 - 토지와 건물 관련 세수가 OECD 평균 수준으로 확대되면, 독일의 세수입은 200억 유로 이상 증가할 것으로 예상됨
 - 토지와 건물 관련 조세가 좀 더 명확해지기 위해서 정부는 동 조세 관련 과세표준을 실제거래가격을 기준으로 산정해야함

[그림 V-2] 세수입의 구성

(단위: GDP 대비 %, 2007년)



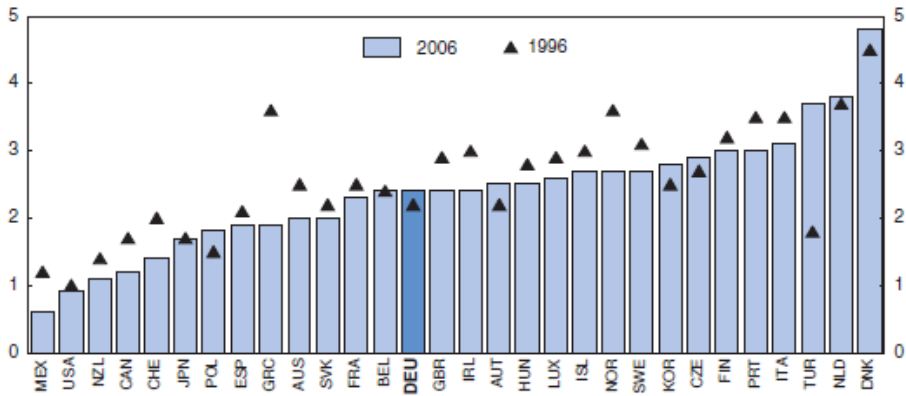
Source: OECD (2009), Revenue Statistics.

- (환경세 확대) 독일정부는 온실가스 배출 억제를 위해 1999년 환경세법을 제정하였으며, 이는 에너지 관련 세제인상 포함
 - 그러나, 독일의 환경세 관련 세수는 OECD 국가들 중 중간정도에 해당되며 이는 GDP 대비 2.5%미만에 불과

- 이 중, 미네랄 오일에 대한 세수가 총 세수의 $\frac{2}{3}$ 에 해당
- 정부는 환경세 인상을 고려해야 함
- 2011년 예산안에서 원자력 발전 건설 시 환경세 신설(매년 32억유로)

[그림 V-3] 환경세수입

(단위: GDP 대비 %)



Source: OECD (2009), OECD Economic Surveys: Japan, OECD, Paris.

나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책

1) 새로운 재정준칙 도입

- 글로벌 경제위기로 인한 급격한 재정악화, EU ‘안정성장협약(European Stability and Growth Pact: 이하 SGP)’ 기준 준수 의무 및 장기적인 재정건전성 확립을 위해 2009년 6월 헌법 개정 및 재정준칙 도입
- 독일정부가 SGP 규정에 기초하여 마련한 헌법상 재정준칙의 핵심은 ‘채무제동규율(debt brake rule)’로, 이는 정부의 구조적 부채규모를 낮추고 경기변동 등에 의한 자동안정화

장치를 통해, 중장기적인 공공부채 감축 및 지속가능한 재정의 메커니즘을 구축

○ 연방정부는 2016년부터, 주정부는 2020년부터 재정수지 원칙에 따라 균형재정을 달성해야 하며, 경기순환과 경기변동을 고려한 공공재정 계획을 수립해야 함

- 연방정부의 구조적 재정수지 적자는 GDP 대비 0.35% 이하로 제한하며, 이를 초과 시 차액은 통제계정(control account)를 통해 관리되며, 이 계정의 규모는 GDP의 1.5%를 초과할 수 없고, GDP의 1%를 초과할 시 경제상황을 고려한 감축 노력이 수반되어야 함

• 본 조항은 2009년 6월 기본법(Grundgesetz) 개정에 따라 제 115조(차입에 대한 법적근거)에 추가된 내용

- 추경 편성시, 재정수입 감소와 재정지출 증가를 유발하는 새로운 정책도입을 고려해서는 안되며, 자연재해 및 긴급 위기상황이 발생할 경우에만 추가적 차입이 허용됨

- 재정정책에 대한 조기경보시스템으로서 안정화 위원회(Stability Council)가 설치되어 연방 및 주정부의 재정상황을 모니터링하여, 위기수준이라 판단되는 경우 신규차입 규모를 감소시킬 수 있는 방안을 제안

< 참고: 독일 기본법(Grundgesetz) 개정의 주요내용 일부 >

□ 독일은 재정건전화 및 연방·주·지방정부의 재정관계 개선을 목적으로 독일 헌법인 기본법(Basic Law-Grundgesetz)을 2009년 7월 개정

- 기본법 제109조(연방 및 지방의 예산운용)의 추가내용 : “연방 및 지방정부의 예산은 차입을 통하지 아니하고 균형을 이루어야 한다. 단, 경기침체 시 경제균형을 유지하기 위해 연방 및 주정부는 차입을 늘릴 수 있다. 또한 자연재해 및 긴급한 위기상황 발생 시 차입을 늘릴 수 있다. 중기 균형재정의 달성을 위해 연방은 연간 차입규모를 GDP 대비 0.35% 이하로 유지해야 한다.”
- 기본법 제115조(차입)의 추가내용 : “실질차입 규모가 허용되는 차입규모를 초과할 경우 초과금액은 통제계정(control account 또는 equalization account)에서 관리될 것이며 이 계정의 잔고는 GDP의 1.5%를 넘을 수 없다. 이 계정의 잔액이 GDP의 1%를 넘을 경우에는 경제상황을 고려하여 감소시켜 나가야 한다.”
- 기본법 제143d조 : “기본법 제109조 및 제115조의 신규규정은 2011년부터 법적 효력이 발생한다. 연방정부는 2016년부터, 주정부는 2020년부터 균형재정을 달성해야 한다.”
- 기본법 제109a조(안정화위원회) : “재정위기를 방지하기 위한 목적으로 안정화위원회(Stability Council)가 설립되며, 이를 통해 연방 및 지방정부의 재정운용이 관리되고, 이들 정부의 재정상황은 매년 검토 및 보고되어야 하며 안정화위원회의 결정사안은 문서화되어야 한다.”

3. 독일 사례를 통한 시사점

- 중앙정부와 지방정부에 모두 구속력이 있는 헌법상 재정준칙의 마련
 - 우리나라 현실에서 헌법상 재정준칙은 어려울 수 있지만 지방정부의 재정수지까지 통제력이 있는 재정규율은 재정건전성 유지에 긴요할 것으로 판단됨

- 정부보조금 삭감을 통한 재정지출 감축
 - 독일은 2003년부터 주정부, 연방정부 차원의 정부 보조금 삭감이 이루어졌으며, 현재에도 정부보조금 삭감을 통한 재정지출 감축이 재정건전화를 위해 큰 역할을 할 것이라 기대
 - 우리나라의 경우도 정부보조금 낭비와 관련한 이슈가 상당한 것을 고려할 때, 정부보조금 삭감 가능한 목록을 설정하고 이를 토대로 재정지출을 감소시켜나가는 노력이 필요

- 인구 고령화에 따른 재원조달 방안 필요
 - 독일의 경우, EU 국가들 중에서도 고령화가 매우 빠르게 진행된 국가로서 사회보장지출에 대한 연구가 많이 이루어져 왔으며, 급속히 늘어나는 사회보장지출을 억제하기 위해 2000년과 2004년 두 차례에 걸쳐 연금개혁을 단행
 - 독일은 현재 공적연금과 사적연금이 공존하는 형태의 연금체계를 통해 사회보장지출을 감축시켜나가고 있을 뿐만 아니라 공적연금으로 불충분한 재원은 사적연금을 통해 해결하고자 함
 - 우리나라도 최근 급격한 인구 고령화가 진행되고 있으며, 사회보장지출이 급증하고 있는 것을 감안할 때, 독일의 연금체제 개혁은 중요한 선례가 될 수 있을 것으로 판단되며, 우리나라 상황에 맞는 사회보장지출 재정조달 방안을 마련하려는 노력이 필요

Ⅵ. 영 국

1. 재정추이

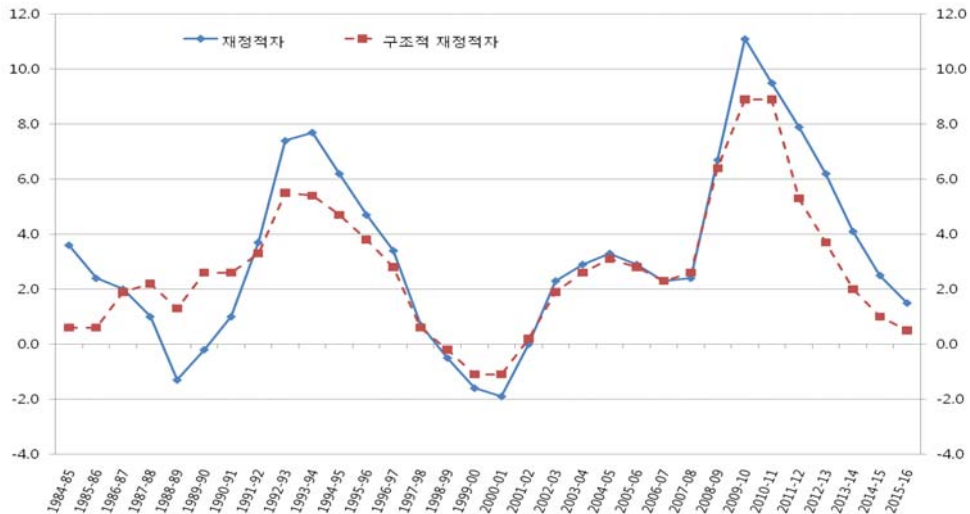
□ 2008년 경제위기 이후 금융부문 부실과 부동산 가치 하락 등으로 국가재정이 급속도로 악화

□ 2010년 한시적 지원정책 종료와 긴축정책 추진으로 재정상황이 다소 개선

○ 구조적 재정수지는 FY2012/13 이후 크게 개선되어 5년 후에는 균형에 가까워질 것으로 예측

※ 정부의 재정목표인 구조적 경상수지 균형은 당초 예상했던 시점보다 1년 앞당겨진 FY2014/15에 달성할 전망

[그림 VI-1] 공공부문의 재정적자 추이 및 전망



주: 재무부 통계자료에서 구조적 재정적자의 경우, 2011-12 이후 자료는 OBR의 2010. 11 전망 (calendar year로 발표)을 사용

자료: HM Treasury, Public Sector Finances DataBank, 2011. 5. 27

2. 주요 재정건전화 정책

가. OECD가 권고한 재정건전화 정책²⁸⁾

- 2009년 OECD Survey에서 이미 영국의 재정구조에 대해 아래의 개선사항을 권고한 바 있음
 - 독립적인 재정기구가 경제·재정 전망, 정부 정책의 재정준칙 이행 평가 등을 제공하여 재정건전성 지원
 - 지출준칙(expenditure rules)을 설정하여 시간적 비일관성 문제를 조정하고 초과세입을 신규 지출에 충당하는 것을 억제
 - 지출준칙과 함께 균형재정준칙(balanced budget rules) 도입
 - 중기재정목표는 공공재정의 장기적인 지속가능성 분석을 바탕으로 설정

- 2011년, OECD는 영국의 현 정부가 추진한 재정목표 수립과 독립 경제·재정분석기관의 설립을 긍정적으로 평가
 - 또한 재정건전화 정책 추진에 대해서도 대체로 긍정적으로 평가하고 있으며, 보다 성장친화적이고 효율적인 정책 대안 마련을 권고

1) 재정준칙을 대체하는 정부 재정목표(Fiscal Mandate) 수립

- 1998년 설정한 재정준칙(Fiscal Rules)은 FY1997-2006 시기에 충족되었으나 금융위기 이후 재정상황이 크게 악화되어 재정준칙을 벗어남
 - 2008년 말, 재정준칙의 이탈을 허용하는 한시적 재정준칙을 채택
 - 2010년 초, 구조적 재정적자와 부채규모 감축 목표를 설정한 재정책임법(Fiscal Responsibility Act) 제정

28) OECD, Economic Surveys - United Kingdom 2011, 2011. 3 참고

- OECD는 지출준칙의 중요성을 강조하면서, 영국의 경우 지출준칙이 다른 OECD국가들에 비해 엄격하게 적용되지 않았다고 평가
 - 1998년 이후의 중기재정계획(Spending Review)은 지출준칙의 일부 특징이 포함되어 있으나 구속력이 약함
 - 2010년을 제외하고 중기재정계획의 주기(3개 연도)가 짧아 지출한도 설정시기와 선거시기가 겹칠 수 있음
 - 선거 전에 설정된 계획은 차기 정부에 구속력이 없음
 - 부처별 지출한도로 계획되는 부분이 총관리지출의 50% 수준에 불과

- 구조적 경상수지 균형(cyclically-adjusted current balance)을 목표로 하는 새로운 재정목표(Fiscal Mandate) 도입
 - 5년 이내에 구조적 경상수지균형 달성을 목표로 설정하고 보조적으로 부채수준 감소 목표 설정
 - FY2015-16까지 GDP 대비 공공부문 순부채(Public Sector Net Debt) 비중을 감소시키는 것을 재정의 지속가능성을 위한 보조적 목표로 설정
 - 재정준칙과 재정책임법은 재정목표(Fiscal Mandate)로 대체

- 예산책임청(Office for Budget Responsibility: OBR)은 FY2009/10~FY2015/16까지 GDP의 약 8.5%의 재정적자 감축 전망
 - 구조적 재정적자를 재정건전화 기준으로 설정
 - 재정적자(Public Sector Net Borrowing)는 같은 기간 동안 GDP의 10% 이상 감축될 것으로 전망
 - 순부채(Public Sector Net Debt)는 FY2013/14에 최고점에 달할 것으로 전망
 - OBR은 현재 정책으로 재정목표를 달성할 확률이 50% 이상이라고 평가
 - 정부는 불확실성에 대비하여 정책목표 달성 시점을 1년 앞당긴 FY2014/15로 계획

- OECD는 재정목표(Fiscal Mandate)가 목표 달성시점으로 예측되는 FY2015/16에 영구적인 재정준칙으로 대체되어야 한다고 제안
 - 영구적 재정준칙의 경우에도 의회 임기를 포괄하는 5년 이내의 시평을 설정하는 것이 유용함
 - 보조적으로 국가부채 수준에 대한 목표나 한도를 설정하는 것이 공공신뢰 회복을 위해 바람직함

2) 독립적인 경제·재정 전망 기구 설립²⁹⁾

- 경제 및 재정 전망을 독립적으로 수행할 수 있는 OBR 설립을 통해 예산 과정 개선과 재정정책에 대한 국민의 신뢰 회복을 시도
 - 그동안 재무부에서 자체적으로 이루어졌던 경제·재정전망이 지나치게 낙관적이라는 비판이 있었음
 - 또한 정부가 직접 경기순환 주기를 설정하여 재정목표 달성여부에 대한 평가를 모호하게 하는 문제가 지적되기도 함
 - 영국 정부는 OBR 설립으로 재정준칙 및 재정목표 이행성과를 이전보다 객관적으로 평가할 수 있을 것으로 기대하고 있음
 - 2010년 총선 이후 보수-자민 연립정부 합의사항으로 연정수립 직후인 2010. 5. 17에 한시적 기구로 출범
 - 2011년 3월 관련 법률 승인으로 OBR 영구화

29) HM Treasury, Memorandum of Understanding between Office for Budget Responsibility, HM Treasury, Department for Work and Pensions and HM Revenue & Customs, 2011. 4
 _____, Office for Budget Responsibility and HM Treasury Framework Document, 2011. 4 참고

□ OBR은 회계연도마다 최소 2회의 경제·재정전망*과 정부재정목표(Fiscal Mandate) 평가, 전회 전망치의 정확성에 대한 평가 등을 수행함

* 2010-11 회계연도의 경우 OBR의 경제·재정전망은 예산안에서 1회, 재무장관의 가을성명(Autumn Statement)에서 2회 수행되었음

○ OBR은 경제·재정전망과 함께 현재 정책과 재정목표의 일관성을 평가하여 이를 예산과정에 반영되도록 함

- 재무부를 비롯한 정부부처는 정책 비용 추계를 OBR에 제출하고, OBR은 비용추계가 합리적인지 혹은 전망에 포함하기 위해 추가 정보가 필요한지를 판단

- OECD는 OBR이 비용추계를 직접 수행하기 위해서는 인력과 자원 확대, 정부부처와의 긴밀한 공조가 필요하다고 제안

○ 또한 OBR은 회계연도마다 최소 1회의 장기적인 재정 지속가능성에 대한 분석을 수행

○ 주요임무 외에도 공공부문 재정수지, 노령, 공공서비스연금, 민자유치(Public Finance Initiative) 등에 대한 분석도 수행

○ 단 정부정책에 대한 평가에서 대안책의 구상 및 평가는 허용되지 않음

□ 독립성 보장을 위해 의무수행에 관한 전적인 재량권을 OBR에 부여하고, 필요한 모든 정부 정보에 대해 접근권한 부여

○ 재무부와 국세청(HM Revenue & Customs), 노동연금부(Department for Work & Pension)는 OBR이 요청하는 모든 정보를 제공해야 함

- 재무부의 거시경제 모델을 비롯하여 정부의 전망 및 분석 모델에 대한 접근권한도 확보

- 다만 법률로 보호되는 납세자 정보 및 급여청구인에 대한 개인정보는 제외

- OBR의 주요 임무수행에 대해서는 비집행위원회(non-executive committee)³⁰가 검토
 - 비집행위원은 OBR이 공정성, 객관성, 투명성에 입각하여 전적인 재량으로 주요 임무를 수행할 수 있는지를 평가
 - 평가 내용은 OBR의 연간보고서에 포함
 - 임무 수행과정의 적절성 등에 대해 정기적으로 검토
 - 적어도 5년에 1회 이상 독립적이고 전문적인 검토자를 임명하여 해당시기 OBR의 모든 보고서에 대한 검토 수행

30) 비집행위원은 OBR의 의장 및 2인의 예산책임위원이 지명하여 재무장관이 임명함. 최소 2인 이상을 비집행위원으로 임명하도록 법률로 규정. 2011.3월에 공모를 통해 비집행위원후보를 모집하여 지난 6.21에 2인의 비집행위원이 임명됨(HM Treasury Press Notice 63/11, 2011. 6. 21).

<Box 1> 예산책임청(Office for Budget Responsibility: OBR)

- (설립근거) 재정정책 결정을 위한 공공재정 및 경제전망과 재정정책목표 달성 가능성에 대한 평가를 독립적으로 수행하기 위해 설립
 - Budget Responsibility & National Audit Act 2011에 설립근거를 명시
 - 위 법률에서 OBR은 재무부의 비부처공공기구(Non-Departmental Public Body)*로 분류
 - * 비부처공공기구는 '정부기능 중 일정 역할을 수행하지만 부처나 부처에 속하지 않고 장관들과 일정 거리를 두고 운영되는 기구³¹⁾'로 정의되고 법률로 규정해야 함
 - * 책임운영기관(Executive Agency)과 비각료부처(Non-Ministerial Department)와 달리 관계부처 장관은 해당기구의 운영결과에 대한 책임과 존속여부에 대한 결정권한을 보유하고, 비부처공공기구의 주요 임무 등은 관계부처와의 공식적인 합의각서(Memorandum)를 통해 규정해야 함
 - * 일반적으로 비부처공공기구의 직원은 공무원이 아니지만, OBR의 경우는 공무원

- (인적구성) 예산책임위원회(Budget Responsibility Committee) 위원 3인을 중심으로 임무 수행
 - 청장은 하원 재무위원회의 동의를 구해 재무장관이 지명하고, 나머지 2인은 청장내정자와 협의를 거친 후에 재무장관이 지명함
 - 현재 Robert Chote 청장(Chairman), Steve Nickell, Graham Parker로 구성
 - 현 청장은 2002~2010년까지 재정연구기관인 Institute for Fiscal Studies의 원장을 역임하였고, 2010. 10월 OBR 청장으로 임명됨
 - 초대 청장인 앨런 버드(Alan Budd)는 3개월 만에 사임
 - (참고) 당시 공공인력 감축에 대해 정부와 다소 상반된 전망을 발표하여 사퇴 압력을 받았을 것이라는 여론이 조성되기도 했음
 - OBR의 직원은 현재 Tom Josephs을 비롯한 15명의 공무원으로 구성

3) 최근 영국의 재정건전화 정책에 대한 OECD 제언

- OECD는 전반적으로 영국 정부가 건전한 재정계획을 설정하였으나 성장과 효율성을 보다 강화해야 한다고 제안
 - 지출 중심의 재정긴축과 보다 확장적인 통화 기조, 성장과 효율성 등을 위한 구조적 개혁이 추진되어야 함
 - 또한 재정긴축의 대중적 지지를 얻기 위해서는 비용 부담에서 공정성을 확보해야 함

- 특히 재정긴축은 효율성과 장기적 성장을 강화하는 방향으로 설정되어야 함
 - 대표적으로 의료 지출의 경우 OBR은 FY2009/10 ~ FY2019/20 시기에 인구고령화로 인한 비용이 GDP의 0.7% 정도 증가할 것으로 전망하였으나 OECD는 GDP 대비 3.7%의 효율성 개선을 권고
 - 기대수명과 연동된 연금제도의 자동안정화 장치 도입을 고려해야 함
 - 영국의 고용비율이 OECD 평균보다 크게 낮기 때문에 국가연금 수급개시연령 상향조정 뿐만 아니라 추가적인 개혁이 필요함

- VAT와 주택 관련 과세제도 등의 개혁 필요
 - 영국의 VAT 제도는 광범위한 감면과 영세율 설정으로 OECD 국가들 중에서 효율성이 매우 낮은 것으로 평가되고 있음
 - 현재 조세제도 개혁의 일환으로 VAT 개편이 추진되고 있음
 - 자산 가치를 보다 정확하게 반영한 주택 관련 세제는 장기적으로 주택가격을 안정시키고 효율성을 제고할 수 있음

31) Cabinet Office, Public Bodies 2009 참고

나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책

1) 2010. 5월 정권 교체 전후 재정건전화 정책

- 노동당 정부의 재정건전화 정책은 지출삭감보다 세입확보 방안을 강조한 반면, 보수-자민 연립정부는 지출삭감을 강조한 재정건전화 정책 표명
 - 총선 전후 발표된 2010년 예산안의 경우 세입확보와 지출삭감 비율이 1 : 2에서 2 : 8로 변화
 - 현 정부는 대규모 복지지출 삭감과 사회보장제도 개혁과 함께 전반적인 재정제도 구조개혁도 추진중

가) 노동당 정부의 재정건전화 정책 (2008. 9 ~ 2010. 4)

- 경기침체와 재정악화에 대응하기 위해 노동당 정부는 경기부양을 위한 확장적 정책과 세입인상을 통한 건전성 확보노력을 병행
 - 2008. 9월 ~ 2009. 1월까지 1, 2차 금융구제안을 비롯하여 주택경기부양책 및 경기부양책을 지속적으로 발표
 - 2008. 9월 이후 경제위기 대응정책은 『주요국 예산안 2009』 참고
 - 재정건전성 악화를 방지하기 위해 사회보장기여금 인상 등 세율 인상 추진
 - 주류, 담배 등 간접세 인상과 고소득자에 대한 추가 소득세율 신설
- 2009년, 영국 정부는 FY2011/12년부터 경기회복이 가시화될 것으로 낙관적으로 전망하고 확장적 정책기조를 유지하면서 재정건전성 회복을 계획
 - (지출통제) 2년을 주기로 시행하던 중기재정계획(Spending Review)을 보류하고 지출 총량에 대한 통제목표 수립

- 공공부문의 경상지출을 FY2014/15까지 연평균 실질증가율을 0.8%로 통제, 공공 부문 순투자를 FY2013/14까지 GDP의 1.25%로 축소 계획
 - 공공부문 순투자는 FY2008/09에 GDP 대비 3.3%, FY2009/10에 GDP 대비 3.5% 수준
- (재정책임법 제정) 2009년 말 재정책임법안(Fiscal Responsibility Bill)을 도입하여 입법을 통한 최초의 정부 재정건전화 계획 시도
 - GDP 대비 구조적 재정적자 규모를 FY2015/16까지 매년 감축하고, FY2013/14까지는 FY2009/10의 절반수준으로 감축
 - GDP 대비 공공부문 순부채 규모가 FY2015/16 이후 감소되도록 함
 - 재정구조(fiscal framework) 강화, 재정에 대한 정부의 책임성에 신뢰 부여, 중기 재정계획에서 의회의 감독 역할 강화 등의 취지로 도입, 2010년 초 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)으로 승인되었으나 2011년 초에 폐지됨
- (세율인상) 세제혜택 축소 및 직·간접세 인상
 - (소득세) FY2010/11부터 15만파운드를 초과하는 고소득자에 대해 추가 소득세율 50%를 적용하고 연금기여금 소득공제율을 20%까지 제한
 - (사회보장세) FY2011/12부터 국민보험기여금(NICs) 0.1%p 인상
 - (부가가치세) 2010. 1월부터 부가가치세율 한시적 인하를 종료, 17.5%로 환원
 - (기타 간접세) 2010년부터 물가상승을 초과하여 연료세 리터당 2.76펜스, 주류세 2~10%, 담배세 1% 인상
- 총선을 앞두고 2010년 예산안에서 향후 5년 동안 세입 190억파운드 인상, 지출 380억파운드 삭감을 계획
 - (세율인상) 2008년 말부터 꾸준히 추진되어온 세입인상 정책과 조세회피 방지를 위한 대책들을 재확인하고 강화하는 방향으로 진행
 - 조세회피 방지정책 입법화로 15억파운드의 세입 증가와 정보교환 협약 등 관련 대책으로 FY2012/13까지 추가 40억파운드의 세입 확보 예상

- (지출감축 계획) 공공부문 개혁, 정부 효율화, 사업예산 삭감 등
 - 공공부문 임금인상 억제 등 FY2012-13까지 공공부문에서 200억파운드 삭감 계획
 - 2년간 공공부문의 임금상승률을 1%이하로 통제, 연간 34억파운드 절감
 - 5년 이내에 공무원(런던) 15,000명 인원감축
 - FY2012-13까지 공공부문 및 중앙정부 효율화로 110억파운드 절감 계획
 - 80억파운드는 공공부문효율화를 통해 달성하고. 나머지 30억파운드는 컨설팅, 홍보, IT 프로젝트, 공공부문임금 삭감과 에너지 효율화 등을 통해 달성
 - 정책우선도가 낮은 사업 중 50억파운드 규모의 지출 삭감
 - 사법제도 및 법률구조 개혁 3억 6천만파운드, 주택정책 3억 4천만파운드, 교통 할인(노인, 장애인 등)제도 개선 1억 8천만파운드, 공무원수당 삭감 및 폐지 1,300만파운드, 주택급여 3,500만파운드 등
 - 지출감축 계획의 구체성이 부족하고, 재정상황에 비해 감축규모가 미흡하다고 평가됨

나) 보수-자민 연립정부의 재정건전화 정책 (2010. 5 ~)

- 연립정부는 집권과 동시에 공공재정의 안정과 신뢰 회복을 다짐하며 재정건축과 재정구조 개혁을 추진
 - 연정합의 직후 발표한 각료 및 고위 공무원 임금삭감 등 FY2010/11에 추가로 GDP 대비 0.4% 규모의 재정 감축
 - 62억파운드 규모의 지출삭감과 사업평가 결과에서 효율성이 낮은 사업 취소 또는 연기
 - 연정합의 직후 예산책임청 설립
 - 즉시 업무에 착수하기 위해 법률제정 없이 임시적 기구로 운영되었으며, 2011. 3월 관련 법률 승인
 - 지출삭감에 주력한 2010 예산안을 편성하며 재정적자 감축 가속화

- 재정건전화 계획에서 세입과 지출을 2 : 8의 비율로 설정
- FY2010/11 이후 재정긴축을 강화하여 FY2014/15에 연간 세입 80억파운드 인상, 지출 320억파운드 삭감 계획 추진
 - 5년 동안의 지출감축 규모는 총 870억파운드에 달함

□ 재정긴축뿐만 아니라 '98년 이후 유지되어 온 재정구조 및 법률 변경 추진

- 1998년 재정법의 재정구조 관련 조항, 2010년 재정책임법을 폐지하고 새로운 재정 법률인 예산책임 및 감사법 2011 제정
 - 사전예산(Pre-budget) 의무를 법률에서 제거
 - 거시경제 및 재정전망과 정부 재정목표의 달성가능성에 대한 평가 등을 수행하는 예산책임청(Office for Budget Responsibility)의 법적토대 마련
 - 재정안전화준칙(Code for Fiscal Stability)에 준하는 새로운 예산규준인 '예산책임헌장(The Charter for Budget Responsibility)' 규정
- 재정준칙과 재정책임법을 대체하는 재정목표(Fiscal Mandate) 설정

□ (복지지출 삭감) 5년 동안 총 420억파운드 규모의 복지지출 감축 계획

- 2011년부터 사회보장급여, 세액공제, 공공서비스연금의 급여인상 물가연동 기준을 소매물가지수(RPI)에서 소비자물가지수(CPI)로 변경, 주택급여와 세액공제 등 다수의 복지급여 개편
 - FY2010/11부터 5년 동안 총 263억파운드 삭감(2010년 6월 예산안)
 - 2010년 6월 예산안에서 발표한 총 지출감축 규모의 약 30%에 해당
- 복지급여 상한설정*, Universal Credit 도입, 고용지원수당 축소, 근로세액공제 동결, 자녀수당 동결 등의 추가적인 복지지출 삭감 계획
 - FY2011/12부터 4년 동안 총 159억파운드 삭감(2010년 Spending Review)
 - 이 중에서 FY2014/15에 38억 7,000만파운드의 재정절감 효과가 예측되는 복지개혁법안(Welfare reform bill)의 입법절차 진행중

* 2013년부터 비근로가구의 복지급여가 평균가구소득을 상회하지 않도록 근로가구의 세후(사회보장기여금 포함) 중위소득을 기준으로 상한 설정

- i) 2013년 부부 혹은 한부모 가구의 평균소득은 주당 506파운드, 독신가구는 주당 350파운드 정도로 예상됨
- ii) 대상 급여는 주요 소득대체 급여인 소득보조, 구직자수당, 고용지원수당과 기타 자산조사 급여인 주거급여, 지방세급여, 그 외 자녀수당 및 자녀세액공제, 간호인수당, 산재급여 등
- iii) 무상급식 등 일회성 급여와 비현금 급여는 상한설정 대상에서 제외되고 전쟁미망인, 장애생활수당 및 근로세액공제 수급가구는 적용 제외

□ (사회보장 개혁) 국가연금의 수급개시연령 상향조정, 국가의료제도(NHS) 개혁 등 지속가능성 확보를 위한 개혁 추진

- (국가연금) 수급개시연령 상향조정과 함께 국가연금제도 체계 개편을 위한 정부안 제시
- (NHS) 국가의료제도의 관리구조 단일화 및 비용절감, 전달체계 효율화 등의 구조적 개혁 추진

□ (사업예산 삭감) 62억파운드의 후순위 사업 지출 삭감과 저효율사업 취소

- 정부조달사업 계획 조정 등 계약의 연기 및 중단(17억파운드), 정부 컨설팅 및 홍보 비용(11억 5천만파운드), 독립 공공기관 비용(6억파운드), 부동산 비용 삭감(1억 7천만파운드) 등
- VfM(사업평가) 결과를 토대로 효율성이 낮은 사업을 취소 또는 연기
 - 약 20억파운드의 12개 사업 예산삭감, 약 85억파운드의 12개 사업 보류

□ (공공부문 개혁) 행정예산 감축, 공공부문 임금동결 및 인력 감축 등

- 중앙정부의 행정예산 34% 삭감, 일반정부의 공공서비스 인력 33만명 감축

- 연정합의 직후 각료 및 고위 공무원 임금삭감 발표
 - 각료 보수 삭감으로 의회 임기중 총 300만파운드 절감 예상
 - 고위공무원 보수관련 FY2010/11 예산 약 1,500만파운드 삭감
- 연소득 21,000파운드 이상의 공공부문 근로자 임금을 2년간 동결

- (세입 확대) 세입확보 계획에서 부가가치세 인상 효과가 큰 비중을 차지
 - (부가가치세) 2011. 1. 4부터 기준세율을 17.5%에서 20%로 인상
 - FY2010-11에 약 29억파운드, FY2014/15에 약 135억파운드 확보 예상
 - (은행세 도입) 연간 25억파운드 규모 확보 예상
 - 은행세(Bank Levy)는 저위험투자 자원조달을 촉진하기 2011년부터 도입
 - 은행의 대차대조표를 토대로 과세하며, 기본세율을 0.075%로 설정

- (기타 구조개혁) 조세경쟁력과 교육효율성 강화를 위한 제도 개편
 - (조세개혁) 조세경쟁력 강화를 위한 법인세 인하 추진과 함께 조세간소화청(Office of Tax Simplification: OTS)을 설치하여 조세제도 개혁 추진
 - OTS는 정책 검토를 수행하나 정책 수립의 권한은 없으며 업무 범위는 국세청(HM Revenue & Custom)이 집행하는 조세로 설정
 - OTS의 조세감면제도 검토결과를 토대로 2011년 예산안에서 43개의 조세감면제도 폐지 결정
 - (교육) 학생지원제도(pupil premium) 도입하여 취약계층 학생들의 교육수준 향상을 도모하는 한편 투명성과 성과를 강조하는 구조적 개혁을 병행
 - 취약계층 학생들이 취학하고 있는 학교에 지원금을 배정하여 우수 교사의 채용과 인력유지를 지원
 - 2010년 10월, FY2014/15까지 총 70억파운드의 재정지원을 발표하고 곧이어 중기재정계획에서 연간 25억파운드 규모로 지원 확대방안을 발표
 - 추가 지원으로 저소득 가구의 학생에 대한 무상급식 지원 등이 포함됨

- 5~16세의 교육 과정에 대한 체계적인 검토를 시행하고 학교의 성과순위표 (School Performance Table)를 학생성취도에 중점을 두도록 개편
- 교육부는 투명성 증대를 위해 학교에 대한 모든 정보를 공개

- (참고) 2011년 예산안에서 새롭게 제시된 재정정책은 재정건전화보다는 경제성장에 비중을 둠
 - 이번 예산안에서 제시한 정책으로 세입과 지출이 다소 증가하며, 재정효과는 세입과 지출합계 약 +1,000만파운드 수준임
 - 현재 추진 중인 재정건전화 정책은 주로 2010. 6월 예산안과 2010. 11월 중기재정계획(Spending Review)에서 계획된 바 있음

2) 사회보장제도 개혁 방안

- 현 정부는 공정성과 효율성을 기조로 사회보장제도 개혁을 재정건전화 정책의 주요 의제로 설정
 - 복잡한 사회보장제도의 구조를 개편하여 수급자의 편익을 증진하고 급여전달체계의 효율성을 강화하여 행정비용을 감축 도모
 - 사회보장의 지속가능성 확보를 위한 국가연금과 NHS 개혁도 함께 추진

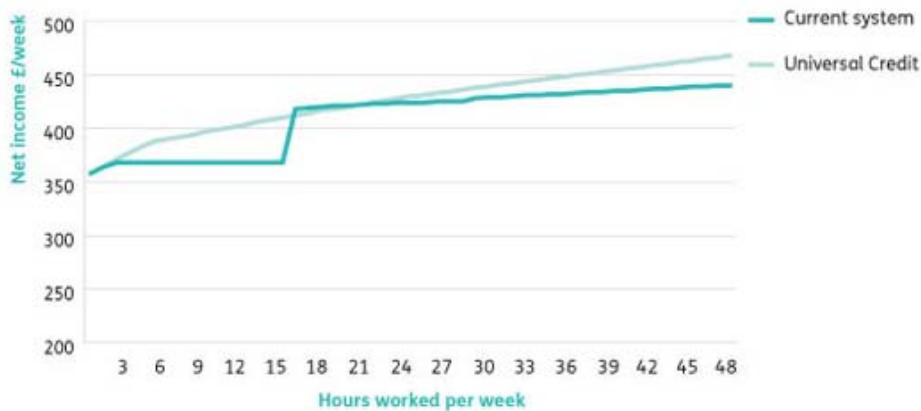
가) 복지급여 통합 및 정보시스템 강화³²⁾

- 복잡한 급여체계를 정비하고 근로유인을 강화하기 위해 Universal Credit을 2013년 10월부터 도입

32) Department for Work & Pensions, 21st Century Welfare, Cm 7913, 2010. 7
 _____, Universal Credit: welfare that works, Cm 7957, 2010. 11
 _____, Business Plans 2011-15, 2011. 5 참고

- 근로연령인구의 자산조사 급여와 세액공제 등을 통합하여 근로시간과 사회보장급여가 비례하도록 조정
 - 장애, 간호, 주거, 지방세, 자녀, 육아 관련 급여를 자격조건에 따라 통합
 - 주거급여(Housing Benefit), 자녀세액공제(Child Tax Credit) 대체
 - 연금크레딧(Pension Credit) 자격연령을 통합급여의 연령상한으로 설정
 - 국가연금 수급개시연령(2018년부터 65세)과 동일
- 기여형 구직자수당(Contributory Jobseeker's Allowance), 자녀급여, 장애생활수당(Disability Living Allowance) 등의 비자산조사 급여는 제외

[그림 VI-2] 근로시간에 따른 순소득 변화 : 2자녀 부부가구 기준

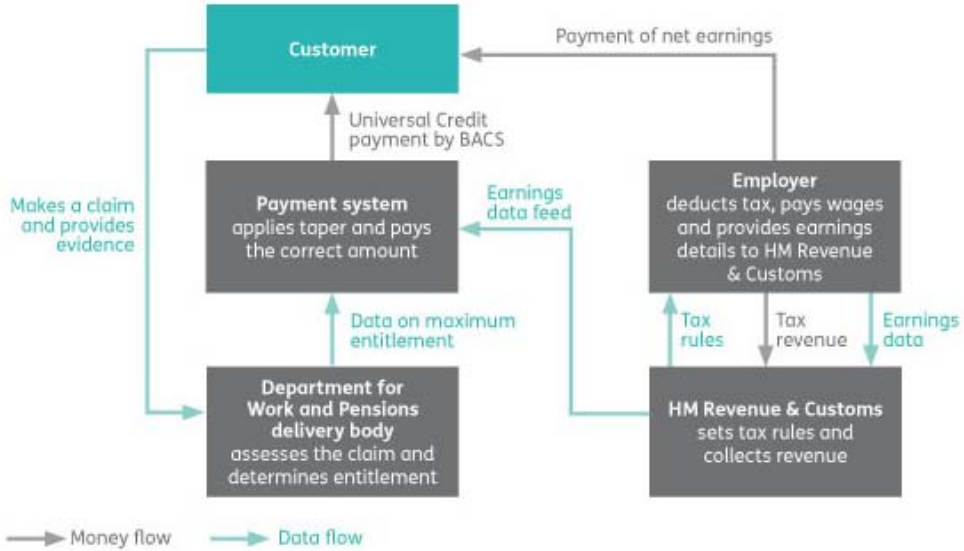


출처: Department for Work and Pensions, Universal Credit: welfare that works, 2010. 11

- 복잡한 급여제도를 오남용하는 것을 방지하기 위한 전달체계, 정보체계 개편
 - 현제도는 소득과약을 수급자 신고에 의존하여 부정수급의 가능성이 있음
 - 지방정부, JobcentrePlus 등 여러 곳에서 주관하는 사회보장급여 전달체계를 통합
 - Universal Credit은 인터넷을 통해 청구하고, 수급자와 급여전달기관의 접촉은 온라인에서 이루어지도록 시스템 구축

- 노동연금부는 급여청구 심사 후 BACS(Bankers' Automated Clearing System)으로 수급자 계좌에 입금

[그림 VI-3] 실시간 급여전달 및 정보연계 과정



출처: Department for Work and Pensions, Universal Credit: welfare that works, 2010. 11

- 사회보장급여 정보시스템 구축 사업의 비용으로 FY2011/12~2014/15까지 4년 동안 20억파운드를 배정하였으며, FY2011/12에는 8천만파운드 투입 계획
 - 국세청(HM Revenue & Customs)과 함께 실시간 정보시스템(Real Time Information) 구축을 추진 중이며 2013년 3월까지 완료할 계획
- ※ (참고) 국세청은 실시간 소득세(pay as you earn) 정보를 세액공제(tax credit)와 연동되도록 하는 IT 구축비용으로 FY2014/15에 3억파운드 배정

나) 국가연금제도 개혁³³⁾

- 기초국가연금의 연금수급 개시연령을 2020년 기준 66세로 상향 조정
 - 2018년까지 여성의 개시연령을 남성과 동일한 65세로 상향 조정
 - 2015 ~ 2025년까지 약 300억파운드의 지출 절감 기대
 - 2007년 연금법(Pensions Act)에서 66세로 상향조정하는 시점을 2026년으로 규정하였으나, 2010년 연립정부 수립 후 2020년으로 변경
 - 2011. 1월 의회에 제출된 연금법안(Pensions Bill 2011)의 심의절차 진행 중

- 국가연금제도(State Pensions System)에 대한 두 가지 개혁방안 제시
 - (1안) 제2국가연금의 소득비례부분 소멸 시점을 2020년으로 단축
 - 2007년 연금법 규정으로는 2030년대 중반에 완전 정액으로 전환될 계획
 - 2013년부터 소득비례부분을 단계적으로 축소
 - 2020년부터 가입인정기간(qualifying year)에 대해 주당 1.6파운드의 정액 적용
 - 가입인정기간이 30년(완전연금 가입기간)일 경우 현재가치로 주당 약 146파운드(기초 97.65파운드, 제2연금 48파운드) 예상
 - (2안) 기초연금과 제2국가연금을 통합하여 연금크레딧(Pension Credit) 최저보장수준 이상의 정액연금제도로 전환
 - 가입인정기간이 30년일 경우, 현재가치로 주당 약 140파운드의 정액급여 예상
 - 현재의 제2국가연금이 소멸되면서 적용제외(contracting-out) 제도도 폐지

33) Department for Work & Pensions, A state pension for the 21st century, Cm 8053, 2011. 4 참고

<Box 2> 영국의 국가연금제도(The State Pension)

- 국가연금은 기초연금(basic state pension: BSP)과 제2국가연금(state second pension: S2P)의 2층 체계(two-tier)로 구성
 - (기초연금) 주 97.65파운드의 정액급여
 - (제2국가연금) 정액과 소득비례가 혼합된 형태
 - S2P는 일정요건을 만족할 경우 사적연금으로 대체할 수 있음
 - 2007년 연금법에서는 2012년부터 확정기여형(Defined Contribution) 연금에도 적용제외를 허용

- 2003. 4월부터 연금크레딧(Pension Credit)을 도입하여 연금수급자들의 최저소득수준을 보장
 - 기존의 최저소득보장(minimum income guarantee)을 대체한 것으로 수급자격은 자산조사(means-test)를 통해 결정
 - 최저소득수준 : 현재 독신 기준 주당 132.6파운드

- 2011. 4월 노동연금부는 개혁방안을 의회에 제출하고 4. 4 ~ 6. 24까지 여론수렴 및 자문과정 진행
 - 2가지 개혁방안 외에도 기대수명 연장에 대한 대처방안에 대해서도 의견수렴 진행
 - 기대수명을 연금급여산식에 포함하는 방안과 추가적인 연금수급 개시연령 인상에 대해 검토 중

다) 국가의료제도 개혁

□ 의료지출의 실질인상을 보장하는 한편 NHS 효율화 프로그램과 구조개혁을 통해 재정건전성 강화

- NHS 효율화 프로그램(Quality, Innovation, Productivity & Prevention)을 통해 FY2014/15까지 200억파운드 절감 목표 설정
- NHS 운영비용의 경우, 4년 동안 45% 감축을 계획
- NHS 예산의 약 80%를 운영하던 1차 진료기관(Primary Care Trust: PCT)을 폐지하고 일반의(General Practitioner: GP) 컨소시엄을 구성해 PCT 기능을 이관
 - GPs 컨소시엄에 의료서비스 제공업자에 대한 결정권한을 부여, 민간 의료서비스 제공자 선택 가능
 - 보건소(General Practitioners: GP) 등록을 선택제로 전환
- 전달체계 효율화를 위해 2013년까지 중앙정부부처 산하 의료기관(arms length bodies)을 18개에서 10개로 축소

□ NHS에 민간 의료를 포함하는 부분 등 개혁방안 발표 후 반대 여론이 형성되고 있으며, 공공서비스에 민간사업자를 참여시키는 방안에 대해서는 자민당에서도 반대를 표명

- 4월부터 2달여 동안 NHS 개혁에 대한 국민공청회를 거쳐 여론 수렴
 - 캐머런 총리는 국민들의 우려처럼 미국식 의료체제로의 전환은 없을 것이나 재정건전성 강화를 위한 의료개혁은 반드시 추진되어야 한다고 표명
- NHS Future Forum의 권고사항을 반영하여 개혁 방안 일부 수정
 - 현재 NHS 개혁 법안(Health and Social Care Bill)의 하원 의사일정(위원회 단계)이 진행중이며 정부는 수정법안을 위원회에 제출

<Box 3> NHS 개혁 방향 수정³⁴⁾

- Clinical Commissioning Groups*의 참여 대상 확대 및 연계서비스 강화
 - * GP 컨소시엄의 명칭 변경. 최소한 전문의 1인, 간호사 1인을 포함하여 구성
 - 그룹의 이사회에 간호사, 전문의가 참여하여 보다 넓은 범위의 전문가들이 지역의 의료서비스를 결정할 수 있도록 함
 - NHS 체계 내에서의 연계와 의료 및 사회보호와 기타 지역의료서비스의 연계를 강화하는 임무를 Clinical Commissioning Groups에 부여

- 의료 시장 개방에 대한 안전장치 강화
 - 의료보호 규제 모니터를 통해 의료수급자의 이익 보호 및 증진
 - 과도한 경쟁을 유도하는 규제 및 조건을 요구하지 않도록 함
 - 가격이 아닌 의료서비스의 질을 통해 경쟁이 이루어지도록 하여 민영화 우려에 대한 추가 안전장치 마련
 - 지역 의료서비스 결정 시 의료수급자의 정보 및 선택 확대를 반드시 고려

- NHS 직원의 교육 및 훈련 비용은 모든 서비스공급자가 공정하게 부담
 - 구체적 개선사항은 금년 가을까지 시간을 두고 신중히 결정할 방침

- Clinical Commissioning Groups은 PCT가 운영하던 예산 권한을 이관할 것인지를 결정할 수 있음
 - 예산권한을 이관하지 않을 경우 PCT의 예산 운영권한은 2012년 10월까지 설립 될 NHS Commissioning Board에서 담당
 - PCT는 2013년 4월까지 유지
 - 인증된 의료공급자에 대한 선택은 2012년 4월부터 점진적으로 허용

34) 영국 총리실(Number10), Putting patients at the heart of the NHS, 2011. 6. 14
영국 보건부(Department of Health), Government response to the NHS Future Forum report, Cm8113, 2011. 6.

3. 영국 사례를 통한 시사점

- 정권교체에 따른 기본적인 방침 전환과 새로운 정책 도입 등으로 재정건전화 계획에 대한 평가는 시간을 두고 판단해야 함
 - 다만 현 정부가 추진하고 있는 공공지출 삭감과 재정구조 개혁은 대체로 건전하다고 평가되고 있음
 - 그러나 제도개혁 중 일부사안의 경우, 영국 내의 반대여론과 연립정부라는 정치적 상황을 감안하면 제도정착에는 다소 시일이 필요하다고 판단됨

- 그럼에도 불구하고 사상 최악의 재정악화 속에서 추진되고 있는 제도개혁 방안들은 재정의 지속가능성 확보를 위한 정책대안으로 검토해볼 수 있음
 - 영국에서 현재 추진중인 사회보장급여 간소화 및 행정시스템 정비는 복지제도의 효과성과 효율성을 확보할 수 있을 것으로 기대되고 있음
 - 소득에 대한 정확한 정보시스템 구축과 정부 부처 간 긴밀한 협조를 전제로 사회보장급여 지급의 오남용을 줄이고 자산조사에 소요되는 행정비용을 감축할 수 있음
 - 그리고 지역별, 기관별 급여 전달체계의 통합으로 사회보장 수급자들의 편익을 도모하고 관련 국가행정의 효율성을 제고할 수 있음
 - 영국의 국가연금제도 및 의료제도는 기본적인 구조가 우리나라의 국민연금과 건강보험제도와 매우 상이하어 직접적인 시사점을 도출하기 어려움
 - 다만 우리의 경우도 기대수명 연장에 대비한 사회보장의 제도적 장치 마련을 장기적인 관점에서 접근할 필요가 있음
 - 특히 영국은 연금제도에서 기대수명을 급여산식에 반영하는 방안에 대한 검토를 시작하였으며, 이미 스웨덴에서는 연금제도에 자동안정화 장치를 도입하여 시행 중임

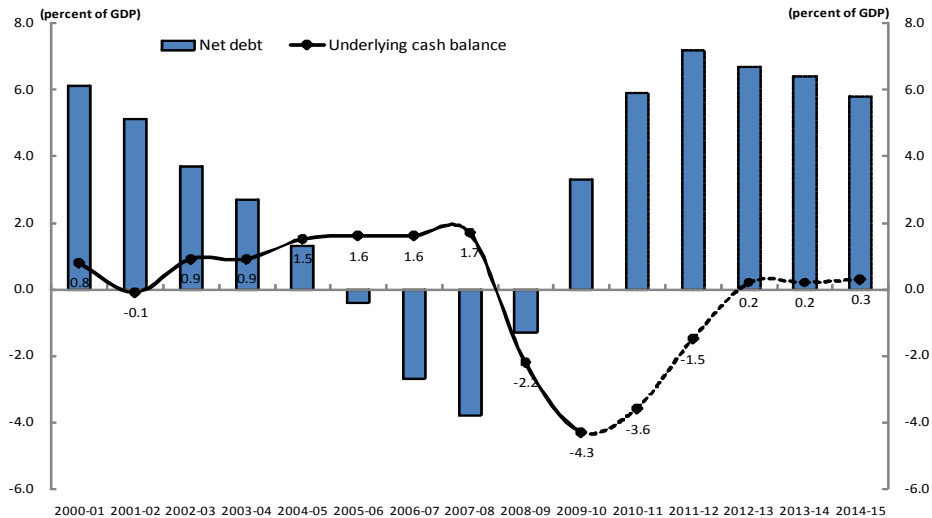
- 또한 영국의 사례에서 독립적인 경제·재정분석기관인 OBR의 설립은 공공재정에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 노력이라는 점에서 긍정적으로 검토 가능함
 - 영국의 경우 OBR의 독립성을 보장하기 위한 조치로 정부의 정보에 대한 접근권한을 법으로 보장
 - 구체적인 정보제공의 범위 등은 부처간 협정(Memorandum)을 통해 확보
 - 또한 비집행위원의 활동을 통해 OBR의 독립성을 주기적으로 검증할 수 있는 발판을 마련함
 - 정부 정책의 목표 및 명확한 방향성 설정과 독립적인 분석·평가기관의 설립은 건전한 재정정책 운영과 국민의 대정부 신뢰로 이어질 수 있음

VII. 호 주

1. 재정추이

- 2000년대 이후 지속적인 재정흑자를 유지해 오다가 2008년도 금융위기의 여파로 FY2008-09부터 흑자 달성에 실패
 - (예산수지) 경기여건 악화로 인해 세입이 감소하고 경기진작을 위한 재정지출 확대 로 FY2008-09 예산수지는 전년대비 3.9%p 하락하였고, FY2009-10에는 1970년 이 후 최대의 재정적자를 기록
 - (순채무) FY2008-09년 이후 순채무는 점차 증가하여 FY2011-12에 최고치인 GDP 대비 7.2%에 달한 뒤 점차 감소할 전망

[그림 VII-1] 예산수지와 순채무 추이 및 전망

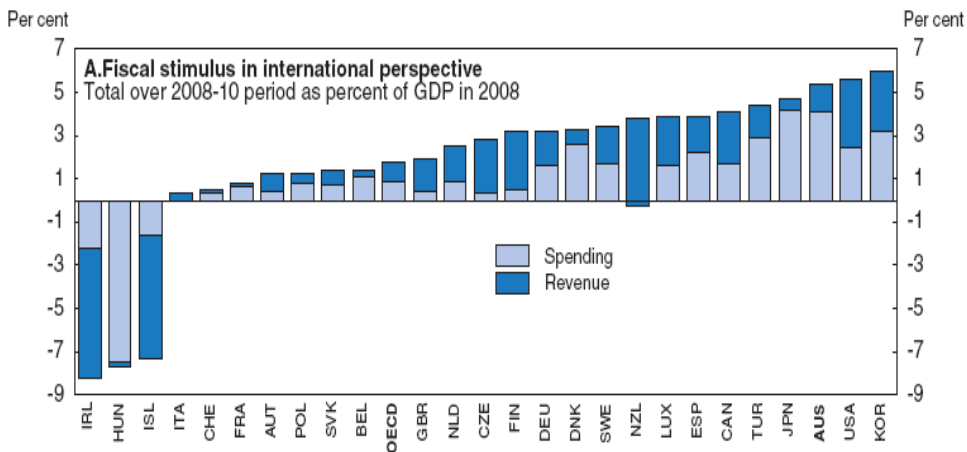


자료: FY2011-12 Budget paper No.1, 2011. 5

- 호주정부는 2008년 10월부터 2009년 5월까지 총 5번의 경기부양책을 발표
 - 2008년도에 시행되었던 경기부양책

- 중·저소득층 및 연금수급자들을 대상으로 한 GDP 대비 0.9% 규모의 경제안보 전략(Economic Security Strategy) 발표
 - 인프라 시설투자로 일자리 창출과 호주경제 강화를 도모하기 위하여 GDP 대비 0.4% 규모의 국가건설정책(National Building Package) 발표
 - 지역사회에 자금을 지원하여 장기적으로 호주경제 생산성을 제고하기 위한 GDP 대비 0.9%의 지역사회개혁정책(Council of Australian Governments reform package) 발표
- 2009년도에 시행되었던 경기부양책
- 즉각적인 경기진작과 미래 성장동력 강화를 위해 GDP 대비 3.5%수준의 국가건설 및 일자리창출계획(National Building and Jobs Plans) 발표
 - FY2009-10예산안의 주안점으로 국가기간시설에 대한 투자 확대를 위해 GDP 대비 1.7% 규모의 국가기간시설에 대한 투자(National Building Infrastructure) 발표
- 2008년 말부터 2012년 상반기까지 시행되는 경기부양조치의 총 누적규모는 약 GDP 대비 7.4% 수준
- 동 규모는 OECD 국가들 중 한국과 미국 다음으로 높은 수준임

[그림 VII-2] OECD 국가의 경기부양책 규모 비교



자료: OECD, *OECD Economic Surveys Australia*, 2010. 11

2. 주요 재정건전화 정책

가. OECD가 권고한 재정건전화 정책

1) 정부 보조금 제도 개선

□ 재정건전화 정책의 효과성 제고를 위해 보조금 지급과 같은 공공개입(public intervention)의 질적 개선 노력 강화

○ 주택부문에 대한 정부 보조금 효과성 검토

- 생애 첫 주택구입자(first-home buyer)에 대한 정부 보조금 단계적 폐지 검토

- 생애 첫 주택구입자에 대한 정부보조금 지급은 주택시장 활성화정책의 일환으로 2008년 10월부터 실시되었으며 주택구입자금 마련을 위해 개설한 예금계좌(first home saver accounts)에 정부가 보조금(예금액의 최고 17%)을 지급
- 그러나 최근 연구결과³⁵⁾에 따르면 35세 이하인 생애 첫 주택구입자 그룹에서 주택구입비율이 현저하게 감소하는 추세에 있으며, 위기기간 동안 상대적으로 저렴한 교외의 주택가격까지 상승하는 등 주택구입능력 개선효과가 미미
- 따라서 주택시장 활성화를 위해서는 생애 첫 주택구입자에 대한 정부보조금 지급보다는 주택공급을 늘리는 방향으로 전환하는 것이 필요

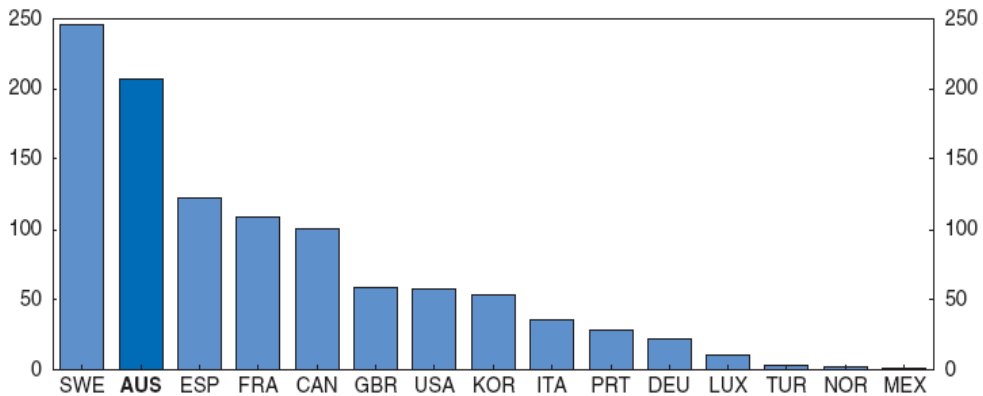
- 네거티브 기어링(negative gearing)과 같은 임대분야의 개인투자에 대한 세금우대조치의 효과성 검토

- 네거티브 기어링은 임대주택 공급을 원활하게 하기 위한 목적으로 안정적인 소득원을 가지고 있는 개인들로 하여금 투자목적으로 부동산을 구입하도록 유도하기 위한 제도이며 현재의 투자로 인한 각종 지출을 개인소득세의 감면 형태로 청구할 수 있음

35) Battelino, 2009 및 RBA, 2009b

- FY2007-08에 약 14%의 납세자가 임대 부동산에 투자하고 있으며 그들 중 70%는 순임대손실을 청구하고 있음
 - 이러한 세금우대조치의 비용효과는 기존주택구입을 포함한 임대부문에서의 모든 개인투자에 대한 세금보조혜택으로 검토할 필요
- 산업보조금에 대한 합리화 검토
- FY2008-09의 산업보조금의 총규모는 약 172억호주달러(GDP 대비 1.5%) 수준으로 특히, 자동차산업에 대한 보조금 지급은 OECD 국가 중 두 번째로 높은 수준
 - 산업보조금은 자원재분배 및 구조조정을 어렵게 하는 등의 부작용을 초래할 가능성이 있으므로 이를 검토하여 보조금 제도를 재정비할 필요가 있음

[그림 VII-3] OECD 국가별 자동차산업에 대한 보조금 현황
(US dollars per capita PPP, 2007)



Source: OECD, Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth, June 2009; Grattan Institute Analysis.

자료: OECD, OECD Economic Surveys Australia, 2010. 11

2) 자원세의 효과적 관리

- 자원세 수입은 예비기금(reserve fund)을 조성하여 별도로 관리
 - 호주정부는 자원세로 인한 추가 수입원을 지속적인 경제성장을 위해 지출할 계획
 - 이므로 원자재가격 변동으로 인한 자원세 수입의 변동이 재정에 상당한 영향을 미침
 - 따라서 별도의 기금 조성으로 재정관리의 투명성을 제고하고 예비기금의 재원은 재정전망 및 기금의 재정여건, 경기상황 등을 종합적으로 고려하여 사용

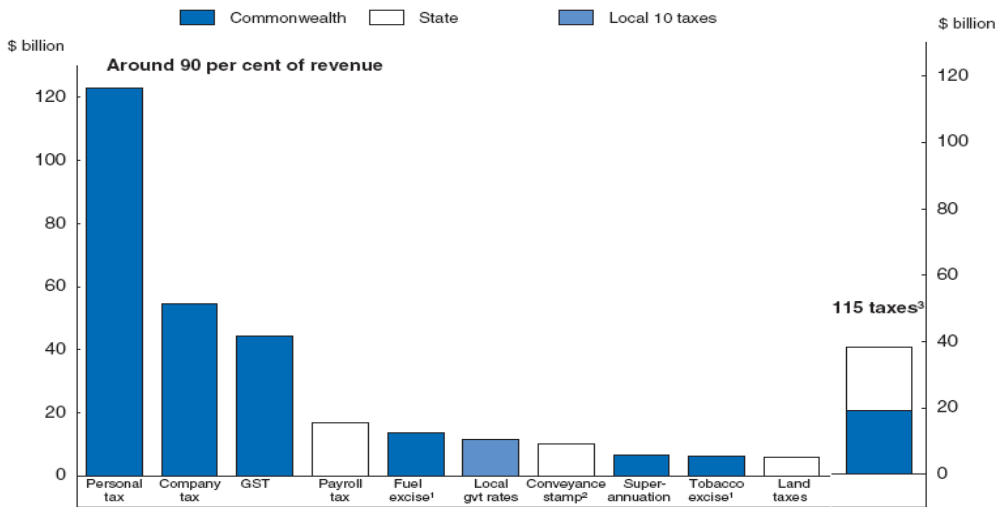
- 독립적인 재정 기구인 의회예산처(Parliamentary Budget Office)를 설립하여 재정 거버넌스를 개선
 - 최근 OECD는 재정운용의 투명성 강화 및 효과성을 제고하고 재정건전성을 유지하기 위한 제도적 장치로 독립적인 재정기구 설치를 지속적으로 권고
 - 특히 호주는 자원세 수입을 관리할 예비기금이 조성될 경우 의회예산처가 효율적이고 신중한 재원관리 및 자원세 수입의 변동성으로 인한 재정스윙(fiscal swings)을 차단하는 감시기능을 수행하는 등 중요한 역할을 하게 될 것임
 - 실제로 호주정부는 2011년 5월 정부가 동의하여 의회예산처가 설립되었으며, 향후 의회예산처의 구조, 기능, 자원적인 문제 등을 논의 중에 있음

3) 세제개혁 추가 수행 및 조세제도 간소화

- 비효율적이고 복잡한 조세 및 이전지출제도(transfer system) 개선
 - 125개의 조세 및 부담금 중 약 115개의 세금은 총 세입의 10% 수준에 불과
 - 주정부에서 부과하는 광산 로열티와 급여세(payroll tax) 등의 세목은 한계후생손실을 발생시켜 비효율적일 뿐만 아니라 납세자의 75%가 세금 신고를 위해 납세 대리인을 고용하는 등 조세제도가 매우 복잡한 형태임

- 정부의 이진지출제도 또한 매우 다양하고 중복된 혜택이 많아 저소득 가구와 편부모 및 2차 소득자(second earner)들과 같은 실수령급여 변화에 민감한 집단의 유효한계세율을 높이는 결과를 야기

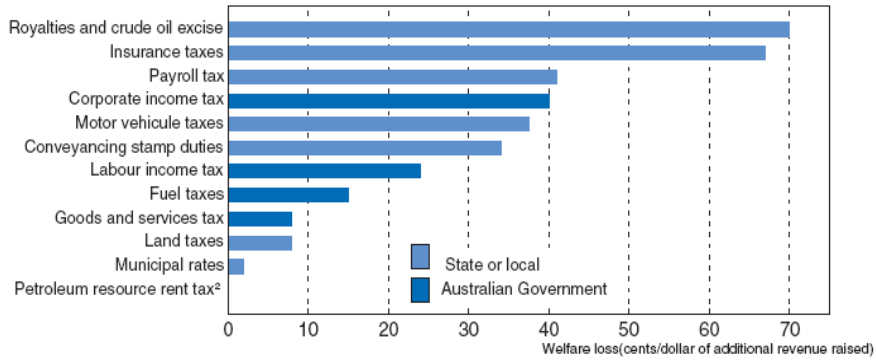
[그림 VII-4] 호주 조세수입 현황



1. Fuel excise and tobacco excise include equivalent customs duties.
 2. Stamp duty.
 3. Around 10% of revenue. 115 other taxes include fringe benefits tax, gambling taxes, insurance taxes, beer and spirits excise, customs duties, motor vehicle taxes, crude oil excise and agriculture levies.
- Source: Australia's future tax system. Reporter to the Treasurer, December 2009.

자료: OECD, *OECD Economic Surveys Australia*, 2010. 11

[그림 VII-5] 각 조세의 5% 인상으로 인한 한계 후생손실규모



1. The welfare loss from varying each tax has been assessed using the KPMG Econtech MM900 general equilibrium model of the Australian economy. The welfare loss is the loss in consumer welfare per dollar of revenue raised for a small (5 per cent) increase in each tax, simulated individually. It is measured as satisfaction (utility) to its original level, after returning the revenue raised by the tax to the consumer as a lump sum transfer. The extent of such compensation reflects the distorting effect of the tax of the economy.
2. The petroleum resource rent tax is modelled as a pure rent tax giving rise to a zero welfare loss. In practice, a small increase in this tax could be expected to induce some welfare loss because it is not a pure resource rent tax with full loss offset. However, it would be expected to rank as one of the most efficient taxes in the chart.

Source: KPMG Econtech, 2009.

자료: OECD, *OECD Economic Surveys Australia*, 2010. 11

- 호주세제위원회(Australia's Future Tax System)는 잠재적으로 노동참여유인을 높이고 투명하고 간소화된 개인소득세와 이전제도의 개선을 제안
 - 세금환급절차 간소화를 위해 FY2011-12부터 근로관련 지출에 대한 항목별 공제 (itemized deduction) 대신 표준공제(standard deduction)를 시행
 - 개인소득세는 누진성은 유지하면서 단순하고 투명하게 개선하기 위하여 면세구간은 높이고, 납세자의 97%가 고정세율을 적용 받는 등의 새로운 구조로 개편할 것을 제안
 - 면세구간을 25,000호주달러로 상향조정함으로써 현행 납세자의 10%(약 120만명) 정도가 추가적으로 세금 면제를 받을 수 있고, 저소득층세액공제(low income tax offset) 수요 제거 및 고령자세액공제(senior Australians tax offset) 수요 제한의 효과가 있음

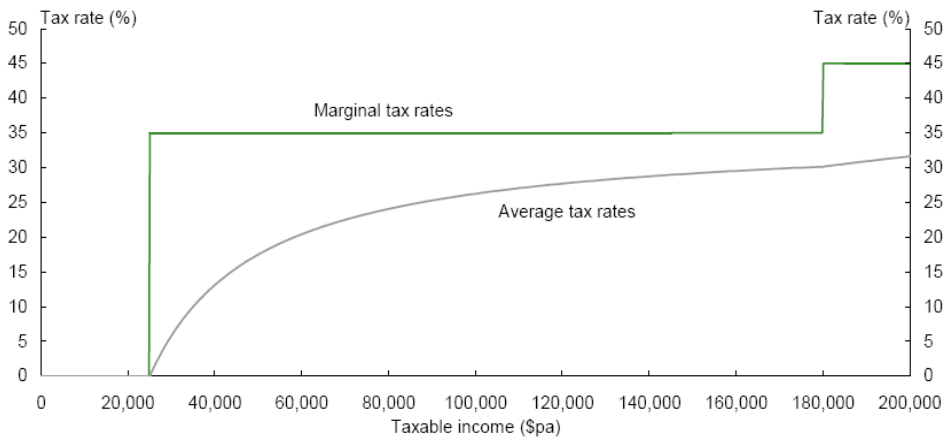
- 납세자의 대부분이 적용받게 되는 중간세율 구간은 이전지출(transfer payment)을 위한 세금공제와 결합하여 한계세율을 이해하기 쉬워지는 등 조세와 이전지출 제도간의 투명성 제고에 이점이 있음
- 높은 세율은 평균임금의 약 3배 정도 많은 180,000호주달러 이상부터 적용
 - 이는 OECD 평균을 다소 상회하는 수준으로 미국은 평균임금의 약 9배 많은 소득부터 가장 높은 세율이 적용되며, 영국은 1.2배, 캐나다, 프랑스, 이탈리아, 한국을 포함한 다수 국가들이 약 3배 정도 많은 소득에 높은 세율을 적용

<표 VII-1> 개인소득세 과표 비교

현행		세제위원회 제안	
소득구간	세율	소득구간	세율
0~6,000	0	0~25,000	0
6,001~37,000	15	25,001~180,000	35
37,001~80,000	30	180,001~	45
80,001~180,000	37		
180,001~	45		

자료: 호주세제위원회, *Australia's future tax system Report to the Treasurer*, 2009. 12

[그림 VII-6] 제안된 개인소득세율표



Source: Treasury estimates.

자료: 호주세제위원회, *Australia's future tax system Report to the Treasurer*, 2009. 12

- 개인소득에 적용받는 세액공제는 현재 40개 이상으로 조세제도를 더욱 복잡하게 만들고 있으므로 이를 검토하여 간소화할 필요가 있음
 - FY2011-12 예산안을 통해 근로 유인을 감소시키는 세액공제 및 일부 항목을 폐지하여 예산 절감을 수행
 - FY2011-12부터 40세 미만의 부양아동이 없는 배우자 세액공제(dependent spouse tax offset) 단계적 폐지
 - FY2011-12부터 저소득층 세액공제(Low Income Tax Offset)를 적용받는 미성년자(18세 미만) 대상으로 불로소득에 대한 납세액(tax payable)을 감소해주는 항목 폐지
 - FY2012-13부터 사업자 세액공제(Entrepreneurs' Tax Offset) 폐지

<표 VII-2> FY2011~12 예산안의 세제개편(세액공제 중심)을 통한
주요 예산 절감 내역

(단위: 백만호주달러)

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	Total
배우자세액공제 단계적 폐지	0	60	220	230	245	755
불로소득에 대한 일부 항목 폐지	0	0	240	250	250	740
사업자 세액공제 폐지	0	0	0	180	185	365

주: 현금주의 기준
자료: FY2011-12 Budget Overview, 2011. 5

- 합리적인 소득보조제도(Income support system)로의 개선을 제안
 - 현행 소득보조제도는 근로연령인구 구성변화 및 고용형태 변화를 충분히 반영하지 못함에 따라 범주별로 소득보조제도를 재조정하여 근로의욕을 고취시키고자 함
 - 연금수급자를 위한 범주(pension category): 노인 및 장애로 인하여 일할 수 없는 사람들을 대상으로 하며 기초생활이 가능한 수준의 지급률로 보조를 받게 됨
 - 노동가능인구를 위한 범주(participation category): 현재 취업상태이거나 가까운 미래에 취업할 가능성이 있는 사람들이 대상으로, 근로 유인을 유지하기 위해 연

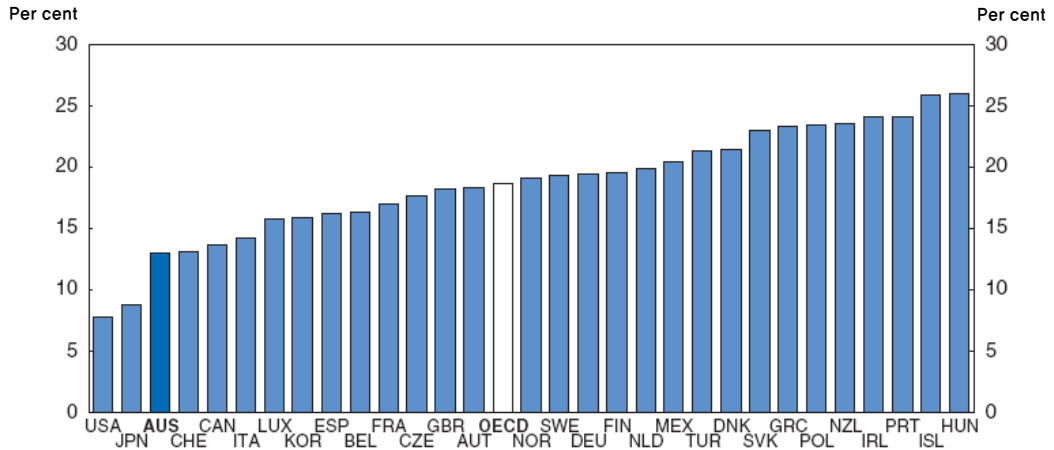
금수급자 대상 지급률보다 낮은 지급률로 보조를 받으며 21세 이하의 청년 실업층은 실업으로 인해 정규과정(full-time study)을 이탈할 유인을 제거하기 위하여 정규학생(full-time student)보다 보조수준이 낮음

- 정규학생을 위한 범주(student assistance category): 21세 이상의 정규과정을 이수하고 있는 학생들이 대상으로, 실업상태에서 받는 보조금보다는 낮은 수준이나 21세 이하 학생들이 보조받는 수준과 비슷한 지급률로 보조를 받게 됨

□ 주-연방 과세제도 개편 및 간소화

- 주정부에서 부과하는 비효율적인 조세제도를 대체하기 위해 상품용역세(Goods and Service Tax)의 세율 인상 및 면세 적용범위 축소 등의 과세기반 확대를 고려할 수 있음
 - 현재 상품용역세율은 10%의 단일세율로 국제적으로도 낮은 세율을 유지하고 있으며 보건 및 의료보호 서비스, 교육 및 어린이보호 서비스, 신선식품 및 음료 등의 상품에는 면세가 적용
 - 저소득층의 세부담 증가를 우려하여 소득 지원을 위한 자산소득심사의 지원기준을 상향조정하는 등의 추가적인 정책 조정 필요

[그림 VII-7] OECD 국가의 총 조세수입대비 일반소비세 비중(2007)



Source: OECD (2009), Revenue Statistics 1965-2008.

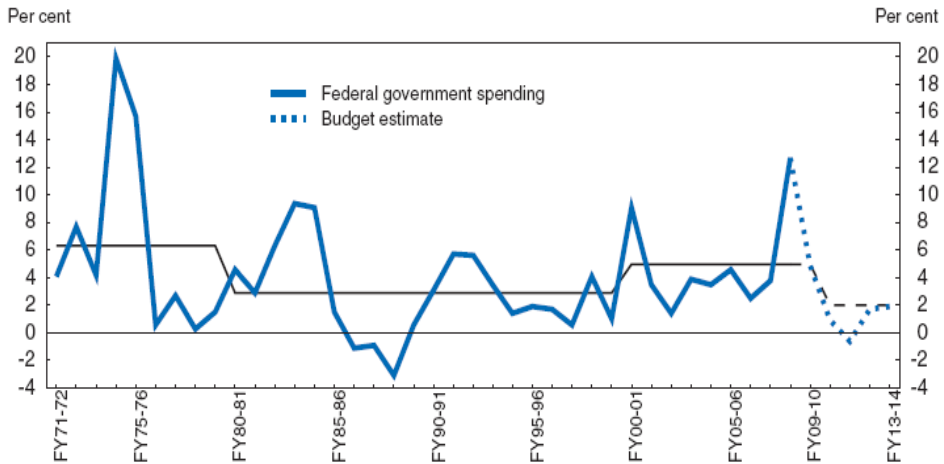
자료: OECD, *OECD Economic Surveys Australia*, 2010. 11

나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책(fiscal exit strategy)

1) 재정지출 감축

- 호주는 시기적절한 경기부양조치로 예상보다 빠른 회복세를 보여 FY2009-10부터 점차 재정적자 감축을 위해 노력
- 호주의 재정건전화 정책은 정부의 실질지출증가율 제한정책 및 경기회복에 따라 자연적으로 세입여력이 회복되는 자동안정화장치에 기초하고 있음
 - 실질지출증가율 제한정책은 GDP 대비 1%의 예산흑자를 달성할 때까지 실질지출증가율을 2% 이하로 제한하는 것임

[그림 VII-8] 실질지출증가율 추이 및 전망



1. Data are referring to the fiscal year, i.e. 1st of July to 30th of June.

Source: Australian Government, Mid-Year Economic and Fiscal Outlook 2009-2010.

자료: OECD, *OECD Economic Surveys Australia*, 2010. 11

□ 2011년 5월에 발표한 FY2011-12 예산안에서도 향후 추계기간 동안에 실질지출증가율을 엄격히 제한하는 등 재정건전화를 위해 노력

○ FY2011-12 및 FY2012-13의 기록적으로 낮은 지출증가율은 경기부양책의 종료와 신규지출을 최대한으로 제한한 정부의 의지가 반영된 것으로 볼 수 있음

<표 VII-3> 중기(medium-term)의 실질지출증가율 전망

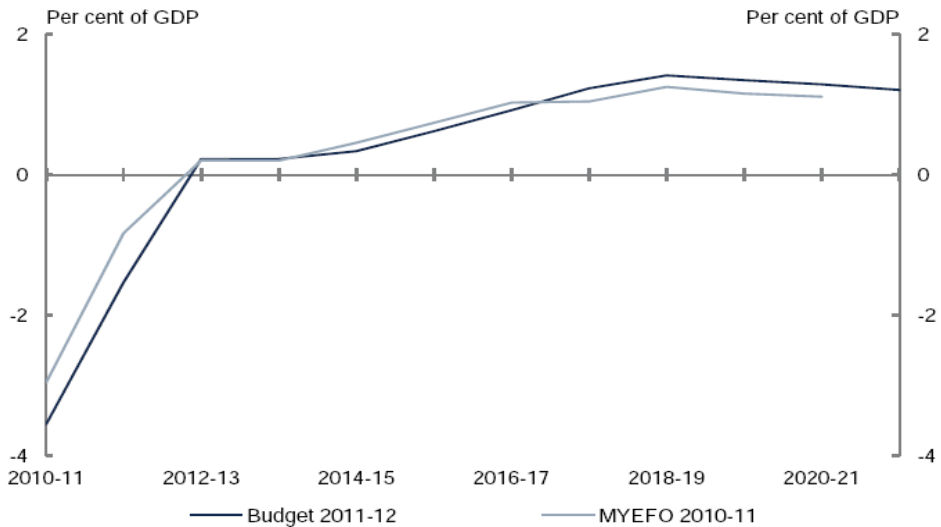
	FY2010-11	FY2011-12	FY2012-13	FY2013-14	FY2014-15
실질지출증가율(%)	0.7	0.5	-0.1	1.9	1.9

주: 실질지출증가율은 현금주의기준의 지출로 소비자물가지수를 이용하여 계산

자료: *FY2011-12 Budget Paper No.1*, 2011. 5

- 상술한 재정건전화 정책을 통해 FY2012-13에 예산흑자로 전환될 것으로 기대되며 FY2017-18에 GDP 대비 1%의 예산흑자를 달성할 것으로 전망

[그림 VII-9] FY2021-22까지의 예산수지 전망



Source: Treasury projections.

자료: FY2011-12 Budget Paper No.1, 2011. 5

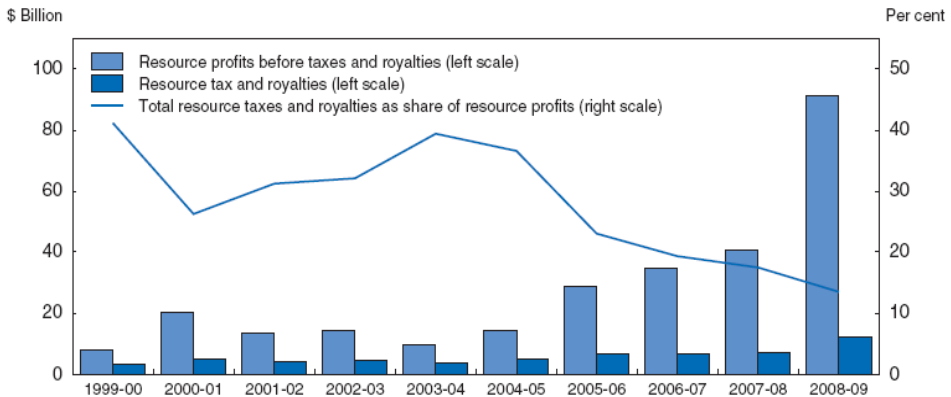
2) 재정수입 확대

- 호주는 세계적인 원자재 수요의 급증으로 제2의 광산개발붐을 맞고 있으나 개발붐이 호주경제를 견인하는 역할도 하지만 관련 산업의 임금 급등 및 물가를 상승시키는 등 경제 양극화(two-speed economy)를 초래할 가능성 상존
- 호주정부는 지속적인 경제성장 및 재정건전화를 위해 비재생천연자원에 과세하는 방안을 추진하고, 추가 수입원을 효율적으로 활용하여 경제성장 가속화

(천연자원에 대한 과세)

- FY2003-04 이후로 천연자원 생산업체들의 자원수익은 빠르게 증가하고 있으나 기업의 세부담에는 큰 변화가 없어 공정한 세금부과 시스템 구축 필요성 제기
- 주정부에 의해 부과되는 로열티 시스템은 개별기업의 수익변화에 대한 대응력이 부족

[그림 VII-10] 자원생산부문에 대한 조세 및 총수입 추이



1. Resource profits before taxes and royalties are measured using income less an allowance for corporate capital.
Source: Australian Government (2 May 2010), *The Resource Super Profits Tax: A Fair Return to the Nation*.

자료: OECD, *OECD Economic Surveys Australia*, 2010. 11

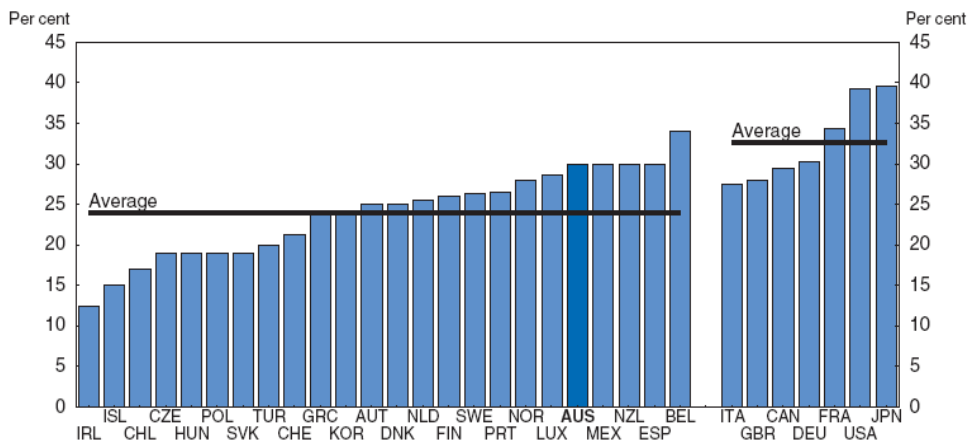
- 호주정부는 처음에 자원초과이익세(Resource Super Profits Tax; RSPT) 도입을 발표하였으나 광산업계의 반발로 협상타결이 어려워지자 기존안보다 완화된 광물자원임대세(Minerals Resource Rent Tax; MRRT)를 발표
 - 자원초과이익세는 모든 자원·에너지 개발사업에 40%의 세율을 적용(석유자원 임대세가 적용되는 해상 석유·가스개발사업은 제외)하였으나 광물자원임대세는 석탄과 철광석 개발사업에만 국한시켜 30%의 세율을 적용
 - 또한 석유자원임대세는 해상 석유·가스개발사업에만 적용되었으나 이를 확장하

- 여 육상 석유·가스개발사업에도 동일하게 적용
- 연간 자원관련수익이 5,000만호주달러 이하 기업은 광물자원임대세 면제
- 주정부에서 부과하는 로열티는 기존에는 환급제도였으나 수정안으로 바뀌면서 공제제도로 변경
- 천연자원 과세방안이 수정되면서 예상 세수입이 120억호주달러에서 105억호주달러(GDP 대비 0.75%)로 감소

(추가수입원의 효율적 활용)

- 기업생산성 향상과 국제경쟁력 강화를 위한 법인세율 인하
 - 호주의 현행 법인세율은 G7국가를 제외한 OECD 국가의 평균보다 높은 편으로 경제의 양극화를 해소하고 기업투자환경 개선을 위해 법인세율 인하를 계획
 - FY2013-14부터 법인세율을 현행 30%에서 29%로 1%p 인하, 중소기업은 이보다 1년 빠른 FY2012-13부터 29%를 적용

[그림 VII-11] OECD 국가의 법인세율 현황(2010년 기준)



Source: OECD Tax Database.

자료: OECD, *OECD Economic Surveys Australia*, 2010. 11

□ 고령화에 대비하여 퇴직소득 증가를 위한 정책 추진

- 호주정부는 2013년부터 2020년까지 고용주의 의무분담률을 현행 9%에서 12%로 단계적으로 상향조정
 - 2013년 7월 1일부터 0.25%p 상향되고 이후부터는 연간 0.5%p씩 증가
 - 호주정부는 2012년 7월 1일부터 연소득 37,000호주달러 이하의 저소득근로자의 퇴직연금계좌에 매년 일정액(최대 500호주달러)을 적립하고, 50세 이상의 근로자의 퇴직연금적립액이 50만호주달러 이하인 경우 우대세율이 적용되는 퇴직연금 추가 적립을 허용
- 저축을 장려하기 위해 2012년 7월 1일부터 예금, 채권, 사채(debentures), 연금상품(퇴직연금 제외) 등에서 발생하는 이자소득을 1000호주달러까지 한계세율을 50%로 낮추어 적용
 - 첫 시행연도는 이자소득이 500호주달러 한도이나 2013년 7월 1일부터는 1,000호주달러까지 적용

□ 사회기반시설에 대한 투자 자금 조성

- 호주정부는 광물자원임대세를 통한 추가수입원의 일부로 60억호주달러 규모의 지역인프라펀드(Regional Infrastructure Fund)를 조성하여 광산업지역을 중심으로 도로, 항만 등 주요 국가기간시설사업을 지원

3. 호주 사례를 통한 시사점

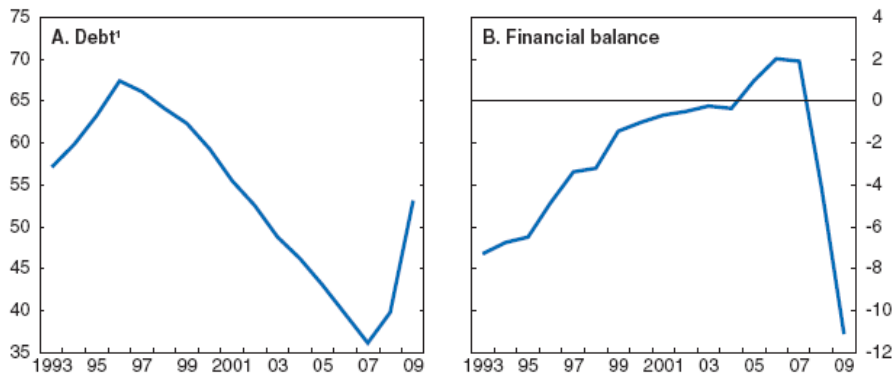
- 호주는 OECD 국가들 중에서 재정이 상당히 양호한 편이며 회복세 또한 매우 빠른 편
 - 이는 총지출 증가율의 엄격한 통제 뿐 아니라 자원산업의 호조 등 추가적인 세입 호조 등이 동시에 작용하기 때문임
- 또한, 고령화에 대비하여 사업주의 부담률을 높임으로써 퇴직연금 증가 정책을 추진하는 것, 저축장려를 위한 이자소득세 적용한계세율 인하 정책을 추진하는 것은 지속가능한 재정정책을 위해 바람직한 것으로 판단됨

VIII. 스페인

1. 재정추이

- 최근 스페인의 재정상황은 금융위기 이후 급속하게 악화되고 있는 상황
 - (재정수지) OECD 국가들에 비해 비교적 양호한 재정상태를 유지하고 있었으나 금융위기 이후 급속하게 악화되는 추세
 - 재정수지: ('07년) GDP 대비 1.9% → ('09년) -11.1%
 - OECD 평균: ('07년) GDP 대비 -1.3% → ('09년) -8.2%
 - 금융위기 이후 재정수지 악화의 증가폭은 아일랜드, 이스라엘에 이어 3번째로 큰 규모
 - (부채) 재정수지 악화와 위기극복을 위한 금융부문에 대한 지원으로 부채수준 역시 급증하는 상황
 - 부채: ('07년) GDP 대비 39.6% → ('09년) 53.2%
 - 스페인 신용기관의 우량채권 매입을 위해 FAAF(Financial Assets Acquisition Fund)에서 200억유로(GDP의 2%) 차입

[그림 VIII-1] 스페인 부채 및 재정수지

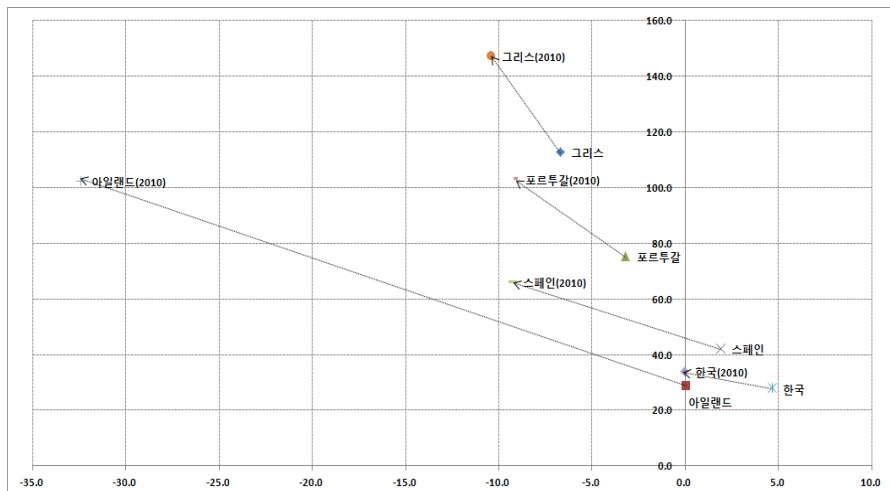


주: 1. Gross debt Maastricht definition.

자료: OECD (2010), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database), September.

- EU의 ‘안정·성장 협약(Stability and Growth Pact)’ 기준을 다소 초과하고 있으나 위기 이전 비교적 양호한 재정여력에 힘입어 구제금융을 신청한 국가들과 같은 위험 수준은 아님
 - ‘안정·성장 협약’ 기준: 재정수지 (GDP 대비) -3%, 부채 (GDP 대비) 60%
- 금융위기 시점을 전후로 재정수지의 악화속도는 포르투갈, 그리스에 비해서도 크게 나타나 향후 재정긴축 목표 달성을 위한 정부의 강한 의지가 필요한 상황
 - 한국은 양호한 재정상태를 유지하고 있으나 위기를 극복할 수 있는 재정여력을 확보할 필요

[그림 VIII-2] 구제금융 신청 국가의 부채 및 재정수지(2007, 2010)



주: 가로축은 재정수지, 세로축은 정부부채로 국가계정(SNA93/ESA95) 기준
 자료: OECD, Economic Outlook 89 database

(단위: % of GDP)

국가	정부부채		재정수지	
	2007년	2010년	2007년	2010년
스페인	42.1	66.1	1.9	-9.2
그리스	112.9	147.3	-6.7	-10.4
포르투갈	75.4	103.1	-3.2	-9.2
아일랜드	28.8	102.4	0.1	-32.4
한국	27.9	33.9	4.7	0.0

2. 주요 재정건전화 정책

가. OECD가 권고한 재정건전화 정책

1) 스페인 재정정책의 평가

□ OECD에서는 스페인의 재정건전화 정책이 비교적 적절하게 구성되고 있는 것으로 판단하고 있음

- OECD는 재정건전화 정책의 수립은 거시경제에 미치는 영향을 고려하여 세수확보와 지출절감의 적절한 조합을 통해 이루어져야 함을 권고
- 기존의 연구들은 세수확보 보다는 지출절감 위주의 재정건전화 수단이 거시경제에 긍정적인 것으로 평가하고 있으나, 지출의 구체적인 항목이 적절한지에 대한 판단이 장기화 되는 경향이 있다는 점을 지적
 - 지출절감 조치는 경제적 효율성 등을 고려하여 결정되기 보다는 한시적인 목적을 취하는 경우가 많음 (예: 자본투자 축소, 공공부문의 일률적인 임금 삭감 등)
 - 사회기반시설에 대한 투자감소는 경제에 미치는 과급효과가 크기 때문에 단기적으로 경제에 부정적인 영향을 미칠 가능성 존재
- 상술한 관점에서 스페인에서 수립한 지출절감 위주의 재정건전화 정책은 적절한 것으로 평가되고 있으며 추가로 장기적으로 시행할 수 있는 정책을 수립할 것을 권고하고 있음
- 반면, 세수확대 정책은 지하경제 규모 등을 고려하는 경우 그 효과가 명확하지 않기 때문에 단기적으로 경기부양의 목적으로 시행되었던 세수확대 정책을 철회하는 방향으로 설정할 필요
 - '07년 지하경제 규모: 스페인 22.5%, 그리스 26.5%, 한국 25.6%

2) 성장친화적 세제개편

□ 세수측면에서 노동자의 세부담을 소비세 확대로 전환할 필요

○ 스페인의 세수체계는 사회보장 부담의 비중이 크고 부가가치세의 비중이 낮게 이루어진 구조임

- '08년 세수 비중: 사회보장 기여금 36.8%, 소비세 25.1%, 소득세 21.3%, 법인세 8.3%, 재산세 6.7%, 기타 1.8%

<표 VIII-1>OECD 국가의 세수구조(2008)

(단위: % of total revenue)

	Personal income tax	Corporate income tax	Social security contributions	Property tax	Goods and services tax	Other taxes
Spain	21.3	8.3	36.8	6.7	25.1	1.8
Australia	36.7	23.1	0.0	8.9	26.6	4.7
Austria	23.1	5.7	33.5	1.3	27.1	9.3
Belgium	30.2	7.6	31.5	5.1	25.2	0.5
Canada	37.3	10.7	14.5	10.2	23.4	3.8
Czech Republic	11.0	12.4	43.8	1.1	31.3	0.5
Denmark	52.8	7.1	2.0	4.1	32.4	1.6
Finland	30.9	8.1	28.0	2.6	30.1	0.3
France	17.4	6.8	37.2	7.8	24.5	6.4
Germany	26.8	5.2	36.4	2.3	28.9	0.3
Greece	14.7	8.0	36.4	4.3	35.5	1.0
Hungary	19.3	6.5	32.5	2.2	37.2	2.3
Iceland	36.3	5.6	8.1	6.1	35.8	8.1
Ireland	27.8	9.7	17.7	6.5	37.1	1.2
Italy	26.8	8.6	31.1	4.3	24.4	4.8
Japan ²	32.6	22.8	..	15.1	29.1	0.4
Korea	15.0	15.9	21.9	11.9	31.6	3.6
Luxembourg	21.6	14.3	28.1	7.4	28.4	0.2
Mexico ³	27.7	..	15.3	1.7	53.1	2.2
Netherlands	20.4	8.7	36.2	3.3	29.9	1.5
New Zealand	41.9	11.0	0.0	6.0	34.2	6.9
Norway	21.7	28.7	21.1	2.8	25.7	0.0
Poland	15.2	7.9	34.3	3.4	38.2	1.0
Portugal	16.0	10.3	32.7	3.6	36.6	0.7
Slovak Republic	9.4	10.4	40.7	1.3	36.6	1.6
Sweden	29.3	6.9	24.8	2.3	27.8	8.8
Switzerland	36.4	10.6	23.1	7.8	22.0	0.0
Turkey	16.7	7.4	24.0	3.7	46.1	2.0
United Kingdom	29.9	9.9	19.2	11.6	28.8	0.4
United States	37.9	8.9	24.5	11.7	17.0	0.0
OECD	25.3	10.8	25.2	5.6	30.9	2.1

1. 2007 for Australia, Greece, Mexico, Netherlands, Poland and the OECD aggregate. Also for the goods and service tax in Belgium.

2. Social security contributions for Japan in 2007 were 36.4.

3. Data shown in the first column covers both personal and corporate income tax.

Source: OECD (2010), Revenue Statistics (database), September.

- 특히 호황을 누리던 건설경기의 거품이 붕괴되면서 사회보장기여금의 부담을 줄이고 부가가치세를 인상하는 정책을 도입할 필요성 권고
 - 사회보장 부담의 축소는 건설부문 노동자에 대한 근로유인을 제고
 - 부가가치세의 세수탄력성은 0.8 수준으로 예상
- 현재 스페인 정부에서는 2010년 7월부터 부가가치세율을 인상(16→18%)하였으며 이는 OECD에서도 긍정적으로 평가
 - OECD에서는 추가로 저소득계층에 대한 소비세에 대한 특혜세율도 이전소득이나 근로장려세제 등으로 전환할 필요성이 있음을 권고

□ 법인세 및 부동산 거래세 인하

- 기업의 의사결정에 대한 왜곡을 방지하고 성장동력을 유지하기 위해 법인세는 낮게 유지할 필요
 - 2010년 7월부터 중소기업에 적용되는 법인세율 하향조정(25→20%), 대기업은 종전세율 유지(30%)
- 부동산 거래세를 인하하여 자원의 효율적 배분을 유도할 필요
 - 특히 하향세에 있는 산업부문(건설 및 관광업) 근로자들의 업종 전환을 위한 지역이동을 촉진하여 근로유인을 제고할 수 있을 것으로 기대

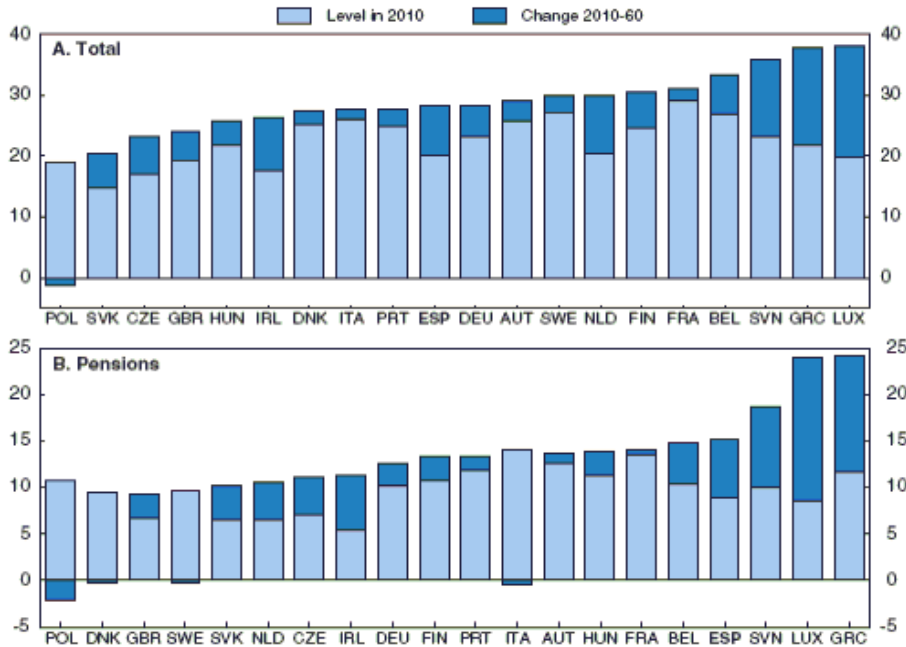
3) 고령화를 대비한 공공지출 개선

□ 근로유인 제고를 통한 공공부문 지출의 개선 필요

- 스페인은 빠른 인구고령화, 출산률 저하, 기대여명 증가로 인해 현 제도하에서는 공공지출의 증가가 불가피한 상황
 - 현재 상태를 유지할 경우 2060년 공공지출은 GDP 대비 8.4%p 증가할 것으로 예상
- 또한 연금지출을 비롯하여 공공의료 부문의 지출 증가도 매우 빠르게 진행되는 상황

[그림 VIII-3] 고령화 관련 지출 전망¹⁾

(단위 : GDP 대비 %)



1) After elaboration of this report some countries, such as Greece, have introduced pension reforms that reduce the expected increase in pension spending. These reforms are not reflected in the projections.
 Source: European Commission(2009), Sustainability report 2009, European Economy, No. 9.

- 스페인 정부에서는 근로유인 제고를 통한 공공부문 지출 증가를 억제하기 위해 법정퇴직 연령을 상향조정(65 → 67세)
 - OECD에서는 이와 같은 조치가 근로인구를 늘리고 은퇴인구를 줄여 연금지출 증가율을 억제할 수 있어 긍정적으로 평가
- 특히 노인근로자에 대한 근로 유인책으로 은퇴할 때까지 노인근로자의 실업수당을 감축할 필요성을 제기
 - 현 제도는 노인근로자가 은퇴시기와 연금수급 연령 사이에 실업급여를 수령하고 있어 구조적으로 근로 유인이 약해지는 시기가 존재함
 - 은퇴 후에도 근로의욕을 고취시킬 수 있는 유인책 마련을 권고

나. 재정당국이 제시한 재정건전화 정책

□ 스페인 재정위기설의 발단 경과 및 현재 상황

- ('08. 4~'09. 8) 금융위기 당시 경기불황 극복을 위해 다양한 경기부양책을 추진
 - 소득세 감면, 공공개발 투자 프로젝트, 차량구입 보조금 지원 등의 경기부양책 추진
- 2009년 10월 EU집행위의 스페인 재정적자 고위험 경고를 시작으로 2010년 2월에는 남유럽국가(PIIGS)들의 심각한 재정위기로 스페인으로의 경제위기 우려 확산
 - 2010년 4~5월에는 S&P, Fitch사의 신용등급 강등과 구제금융설로 국가 위기설은 더욱 가중
- 스페인 정부는 2010년 5월과 12월에 강도 높은 1·2차 긴축재정안을 발표하는 등 재정위기에 대한 정부의 의지를 표명하고 대외적인 신뢰를 확보하기 위한 근거를 마련
 - 그러나, 강력한 긴축재정안은 여당의 지지기반이었던 자국 노동자들의 강력한 반발을 초래하여 2010년 9월 대규모 파업을 시작으로 현재까지도 대규모 반정부 시위가 이어지는 상황
- 최근 OECD에서는 스페인 경제가 회복이 더디기는 하지만 서서히 회복세를 보일 것으로 예상하여 '11년 GDP 성장률을 2.1%로 상향조정하는 등 거시경제 여건은 다소 개선된 상황
 - OECD 전망('11. 6): '10년 0.8%, '11년 2.1%
 - 단, 실업률은 '10년 20.1%에 이어 '11년에도 19.8%로 여전히 불안한 노동시장이 지속되는 상황
 - 특히, 청년실업률('09년 37.9%)은 OECD 국가 중에서 가장 높은 상황
 - '09년 청년실업률: 그리스 25.8%, 이탈리아 24.5%, OECD 평균 16.7%

□ 스페인은 금융위기 시의 한시적인 경기부양책에 대응한 출구전략 시행을 우선으로 하는 재정건전화 정책을 발표

○ 스페인 정부는 2010년 2차례에 걸쳐 총 300억유로에 달하는 대규모 긴축재정 계획안을 발표하였음

- 1차 긴축안('10. 5. 12) 150억유로 규모, 2차('10. 12. 1) 144억유로 규모

○ 2010년에는 세입, 그 이후부터는 세출 중심의 재정건전화 조치 시행으로 '안정·성장 협약' 기준인 재정수지 -3% 수준을 급속하게 달성하고자 하는 목표를 설정함

- 재정수지 감축목표: '10년 -9.3%, '11년 -6.0%, '12년 -4.4%, '13년 -3.0%

□ 1·2차 긴축재정안의 구체적 내용

① ('10. 5. 12) 1차 긴축재정안(총 150억유로 규모)

○ 세출측면

- 공공부문 평균임금은 '10년도에 5%를 삭감하고 '11년도에는 동결하되 고위 정부관료의 임금은 최대 15% 삭감('10. 6. 1 시행)

- 의약품 보조금 축소(GDP의 0.1%)

- 자녀당 2,500유로의 출산장려금 지원 중단('11년 시행)

- 기타 공공부문 투자는 '10~'11년간 60억유로 이상 감축

○ 세입측면

- 부가가치세율은 종전 16%에서 18%로 2%p 인상('10. 7. 1 시행)

- 근로소득세는 개인당 연간 400유로 규모의 추가환급 제도 폐지('10. 7. 1 시행)

- 법인세율은 중소기업에 대해서는 종전 25%에서 20%로 5%p 인하하고 대기업은 종전세율 30%를 유지('10. 7. 1 시행)

② ('10. 12. 1) 2차 긴축재정안(총 144억유로 규모)

○ 세출측면

- 연금수령액의 물가상승률을 반영한 자동인상을 중단하고 연금지출증가율을 소폭으로 유지(전년대비 1% 수준)
- 조기정년퇴직제도 연령을 60세에서 63세로 연장하고, 정년퇴직연령은 65세에서 67세로 연장('13. 1. 1 시행)
- 장기실업자(2년 이상) 지원을 위한 보조금(월 426유로) 제도의 폐지('11. 1 시행)

○ 세입측면

- 공공부문 지분 매각: 공영항공사(Aena) 지분 49%(90억유로) 매각, 복권기업(Loterias) 지분 30%(50억유로) 매각
- 개인소득세의 최고한계세율을 120,000유로 수준에서 상향 조정 예정

3. 스페인 사례를 통한 시사점

□ 재정건전화 정책 이행과정에서 정부의 강력한 의지 필요

- 스페인의 재정건전화 정책은 급속하고 강도 높게 진행되고 있으며 OECD에서도 이러한 정책의 추진사항을 긍정적으로 평가하고 있음
- 따라서 새로운 정책을 수립하기 보다는 현재시점에서 고통을 감내해야 하는 재정건전화 정책이 이행될 수 있도록 정부의 강력한 의지 및 조치가 필요한 상황

□ 지방정부의 비대해진 권한을 통제할 수 있는 예산준칙의 도입 필요

- 2010년 중앙정부의 재정수지는 흑자를 기록하고 있으나 지방정부는 적자상태로 재정건전화 달성을 위한 지방정부의 의지가 필요
 - 재정수입: 중앙정부 38.8%(OECD 평균 58.0%), 지방 31.7%(20.6%)
 - 재정지출: 중앙정부 21.7%(OECD 평균 43.3%), 지방 49.6%(32.2%)
- 스페인은 역사적으로 독재정권 몰락 후 민주화과정에서 지방정부의 독립성이 강조되어 왔음

- 1931년 헌법을 통해 시와 지방의 자치권을 확립하였으나 프랑코 총통의 독재정권 집권과 함께 자치권 개념 폐지
- 1978년 제정된 헌법에서는 다민족 사회에 기초해 각 지역에 광범위한 자치권을 보장함으로써 국가와 지방자치정부의 권한 분배 확립
- 지방의 권한이 강화되어 지방정부에서는 의료, 교육 등 공공서비스 분야에서 주도적인 역할을 수행하는 반면 중앙정부에서는 재정지출에 대한 가이드라인만을 제시
 - 정치적으로도 집권 여당(사회당)의 의석수가 부족하여 지방야당의 권한이 강력한 상황
- 또한 최근 스페인 정부의 지지율 하락 및 총선일정은 중앙정부의 재정건전화 정책의 추진을 더욱 힘들게 하는 요인으로 작용하고 있음
 - 2011년 5월 22일 지방선거 결과 야당인 국민당이 압승
 - 2012년 3월로 예정된 총선 일정은 재정건전화에 반하는 포퓰리즘 공약이 남발할 수 있는 우려도 제기되는 상황
 - 자파테로 총리는 지방정부의 과도한 재정적자를 줄이기 위해 지출 상한캡 설정 방안을 내용으로 하는 경제개혁안 발표 예정
- 이러한 정부구조하에서 중앙정부의 재정정책에 대해 지방정부가 협조할 의무 및 제도적 장치가 부재하여 재정건전화 정책의 추진 가능성에 대한 회의론이 제기
- OECD는 재정정책의 목표가 달성되지 못하는 경우 추가적인 재정건전화 정책의 시행이 어렵기 때문에 엄격한 재정준칙의 도입을 권고
 - 중앙정부와 함께 지방정부 또한 경기상황을 고려한 재정준칙을 설정할 필요성 제기
 - 지방정부 활동의 결산 자료를 적절한 시기에 공표하여 그 성과에 따른 예산 배분 준칙 도입 필요

<참고> 스페인 정치제도

- 스페인은 의원내각제가 결합된 입헌군주제 국가로 양원제 국회를 갖추고 있으며 입법부가 있어 분권체제 형태의 정치구조
- 상하원은 직·간접 투표로서 선출되며 각지방정부의 입법부가 천거하는 방식을 취하고 있음
- 행정부의 수반은 총리이며 임기는 4년
- 민주주의 도입 후 현재 17개의 자치주와 2개의 자치시가 서로 다른 자치권을 보장받는 일종의 연방국가의 형태
- 현재 호세 루이스 자파테로 총리는 2004년 취임하여 2008년에는 재취임 성공하여 2012년까지 총리직 수행 예정

- 재정건전화 정책의 부담을 분담할 수 있는 노동시장의 비대칭적인 고용보호제도의 개선
 - 스페인은 비정규직에 비해 정규직에 적용되는 해고비용이 지나치게 과도하여 고용주들은 비정규직을 선호하는 경향이 나타남

<참고> Task Force 도입 과정 및 목표

□ 유럽이사회는 2010년 3월 25-26일, EU 경제 거버넌스 강화를 위한 T/F 구성에 합의

* 본 보고서는 10월 28-29일, EU 정상회의에 제출된 최종 보고서

○ T/F는 EU 정상회의(European Council)의 Van Rompuy 의장 주관, 27개 EU 회원국 재무장관, EU 집행위원회 경제통화분과 위원장, ECB 총재, Eurogroup 의장으로 구성

□ EMU의 특별성과 더불어 최근 위기에서 나타난 유로 지역의 높은 상호 의존성을 반영하는 것이 주요 과제

○ 국가의 재정정책 권한은 보호

□ T/F의 권고사항은 현 법적 구조 내에서 EU의 2차 입법으로 제공할 수 있는 최대 가능성 개발이 목적

○ 2010년 6월 고실업률 대책으로 해고수당 축소를 주요내용으로 하는 노동법 개정안을 마련

- 정규직 해고수당 지급기일 단축: 45일 → 33일

- 신규채용 정규직 해고 시 해고수당 지급기일 중 8일치 정부 보조

- 비정규직 고용기간 최대 4년으로 제한

- 비정규직 해고수당 지급 기일 확대, 8일 → 12일

○ 그러나 기존 근로자에 소급 적용되지 않고 신규 근로자에만 적용되어 고용축진에는 큰 변화가 없다는 점에서 높은 실업 문제의 해결을 기대하기 힘든 실정

- 실업률: '07년 8.3%, '08년 11.3%, '09년 18.0%, '10년 20.1%, '11년 19.8%

- 특히, 청년실업률('09년 37.9%)은 OECD 국가 중에서 가장 높은 상황

• '09년 청년실업률: 그리스 25.8%, 이탈리아 24.5%, OECD 평균 16.7%

IX. EU 수준의 재정건전화 정책

- 글로벌 금융위기 및 유럽 재정위기를 겪은 유럽공동체는 경제적 거버넌스(economic governance) 강화를 위해 아래 4가지 정책을 제안 하였음
 - 이는 유럽 경제의 높은 상호의존성 하에서 각 국가들이 재정 및 경제정책을 책임 있게 운용하기 위함

1. 재정규율 강화 : 안정성장협약(SGP) 강화

- 현재 운영하는 SGP 재정준칙을 확장하여 재정의 지속가능성을 위한 감독체계 강화
 - SGP는 재정적자 감시에만 치중하고 있는데 정부부채 및 재정의 지속가능성에 대한 감독체계를 강화해야 함
 - 높은 부채수준은 중장기 성장에 장애가 되고 재정위험 불안을 증가시키며, 경기 순환에 대응할 재정정책의 운용능력을 감소시킴
 - 재정적자와 부채의 상호작용을 주시해야 함
 - 회원국은 SGP 기준을 따르고 각 국가의 재정체제가 EU의 재정규율과 화합하도록 해야 함

- EU 재정규율을 지키지 않을 시 여러 가지 제재를 적용해 재정기준 준수 메커니즘을 강화 해야 함
 - 엄격한 집행 메커니즘으로 EU 재정준칙과 권고사항을 준수할 인센티브를 높이고 회원국의 부적절한 재정책대를 방지
 - 재정규율을 준수하지 않을시 제재 조치 확대
 - 평판과 정치적 제재(reputational and political measures):
 - 회원국의 재정건전화 조치가 충분치 않을 경우 SGP 예방조치하에서 EU 권고 사항 및 새로운 보고 의무를 도입

- 해당 회원국이 이사회의 권고사항을 이행하지 않을 경우, 이사회와 유로그룹은 유럽이사회에 공식 보고서(formal report) 제출
- SGP의 강력한 감시를 받는 회원국은 유럽집행위원회와 유럽 중앙은행이 연계한 현지감사를 받고, 그 결과보고서를 공개
- SGP와 관련하여 금전적 제재 조치 도입: 2단계 접근방식
 - (1차 단계) 유로지역에 한해서 이자부 예금과 무 이자부 예금, 벌금과 같은 추가적 제재조치 도입(TFEU의 Article 136)
 - (2차 단계) 가능한 빨리 모든 EU 국가를 대상으로 강화된 시행조치가 시행되어야 함(협약의 Protocol 15에 따라 영국은 예외)
- 유로 회원국에 대한 제재조치를 초기단계부터, 누진적으로 시행
 - (SGP 예방조치) 정부부채가 GDP 대비 60%를 초과하거나 부채총액이 높아 현저한 위험에 처한 회원국에 대해 신속한 중기 부채축소계획(faster adjustment path towards the MTO) 제출을 의무화
 - 또한 재정적자가 3% 이하인 회원국이라도 부채축소 계획에서 현저히 벗어나 편차가 조정되지 않을 때 도입
 - 준수 여부는 구조적 적자 추이와 재량적 세입변화를 제외한 지출 추이로 평가
 - (집행 절차) ① 집행위원회의 조기 경고 → ② 이사회, 1개월 내 편차 해결 마감일 설정, 권고 채택(Treaty Art 121.4) → ③ 회원국이 5개월 이내 시정조치 이행 실패 시 집행위원회의 권고안 채택, 동시에 해당국가에 (GDP의 0.2%) 이자부 예금 부과 (역 다수결 reverse majority)
 - 모든 집행절차는 6개월을 넘지 않으나, 유럽 집행위원회에서 시급하고 위중한 상황이라고 판단하는 경우 해당회원국은 5개월이 아닌 3개월 이내에 시정조치를 시행해야 함
 - (SGP 시정조치) 재정적자가 GDP 대비 3% 미만이라도 정부 부채가 GDP 대비 60%를 초과하고 주어진 기간내에 부채감축이 충분치 않은 수준이라고 판단하면 과다적자시정절차(Excessive Deficit Procedure, EDP)를 적용
 - 1단계: SGP 예방조치를 받아 이자부 예금을 적립하고 있는 회원국이 과다적

자시정절차(EDP)에 놓이면 무이자부 예금으로 변경

- 2단계: SGP 예방조치하에서 이자부 예금을 적용받지 않은 회원국이 과다적자 시정절차(EDP)에 놓일 경우, 이사회는 집행위원회의 권고사항을 채택하고 시행조치 이행에 대한 마감일 설정
 - 3단계: 회원국이 주어진 기한 내에 과다적자시정을 위한 효과적인 조치를 취하지 않고 있다고 판단되면 역 다수결 원칙(reverse majority)으로 해당회원국에 벌금 적용 (Treaty의 article 126.8)
 - 4단계: 회원국이 지속적으로 권고조치를 이행하지 않는 경우에는 벌금 증가
- 신 재정 집행방식에 대한 결의에 높은 자율성 보장
- 역 다수결 원칙(reverse majority)을 채택: SGP 시정조치의 1~3단계
 - SGP 시정조치의 마지막 단계(4단계)에 대해서는 이사회 내의 기존 다수결 원칙을 계속 적용
 - 신 집행방법의 결의는 집행위원회의 권고사항에 기반하는데, 집행위 권고사항은 주어진 기간내에 회원국의 가중다수결로 반대하지 않는한 채택

□ 각 국가의 재정준칙 및 구조를 강화하고 EU 재정준칙을 준수하도록 함

- 2단계 접근 권고: 각 국가에 대한 최소 의무규정과 비강제적 추가 준칙 마련
 - (최소 의무규정) 각 국가의 재정제도는 2013년까지 다음을 포함 : 1) 공공부문 회계제도 및 통계 2) 재정목표 수치 3) 재정전망 시스템 4) 중기 재정계획 5) 일반정부 재정의 적정 범위
 - (비강제적 추가준칙) top-down 예산절차, 재정준칙, 국내 재정정책을 독립적으로 분석·평가·전망하는 공공기관 설립
- 유럽이사회와 집행위원회는 안정과 수렴 프로그램(stability and convergence programmes) 평가 시 각 국가별 재정체계의 실효성 검토

□ Eurostat 통계데이터의 질적 강화: 통계의 투명성, 공정성, 시의적절성

- 유로통계시스템의 전문적 독립성을 강화하고 유럽연합통계청(Eurostat)의 회계감사권 부여도 고려해야 함

2. 경제적 감시체제(economic surveillance) 확대 및 공조체제 강화

가. 신 감시체제 메커니즘 창설

- 거시경제적 불균형과 국가경쟁력의 차이로 인해 EU 경제의 불안정성이 확대되고 통화연합의 기능을 저해

- 따라서 SGP와 양립 가능하고 유로지역의 특수성을 고려한 거시경제 감시 강화 메커니즘 도입 (TFEU의 Article 121)
 - 재정정책 감시, 친성장 구조개혁과 거시금융 안정성 도모

- 2단계 접근법
 - 1차 단계: 매년 거시경제 불균형과 취약성 평가
 - 회원국의 국가개혁 프로그램(NRPs)과 안정 및 수렴 프로그램(SCP)을 평가 하고 각 중 지표 및 경제분석을 통해 경고 메커니즘 도입
 - 경고 메커니즘이 실제 혹은 잠재적인 과도한 불균형을 감지할 경우, 집행위원회는 해당국가에 대한 집중 분석(in-depth analysis): 이는 ECB와 유럽집행위의 국가 감시 업무(mission) 포함
 - 2차 단계: 심각한 거시경제 불균형의 경우 해결을 위한 시정조치 시작
 - 회원국의 전반적인 경제 정책 가이드라인과 불일치하거나 EMU의 기능을 저해할 경우 집행위원회는 해당 국가에 조기 경고함
 - 해당국이 심각한 불균형 상태이면 이사회는 회원국을 과도한 불균형 상태(excessive imbalance position)로 지정하여 시정 조치(corrective arm) 권고 (Article 121.4)
 - 해당 국가는 정기적으로 시행과정 보고하고 집행위원회는 권고사항의 이행을 모니터함

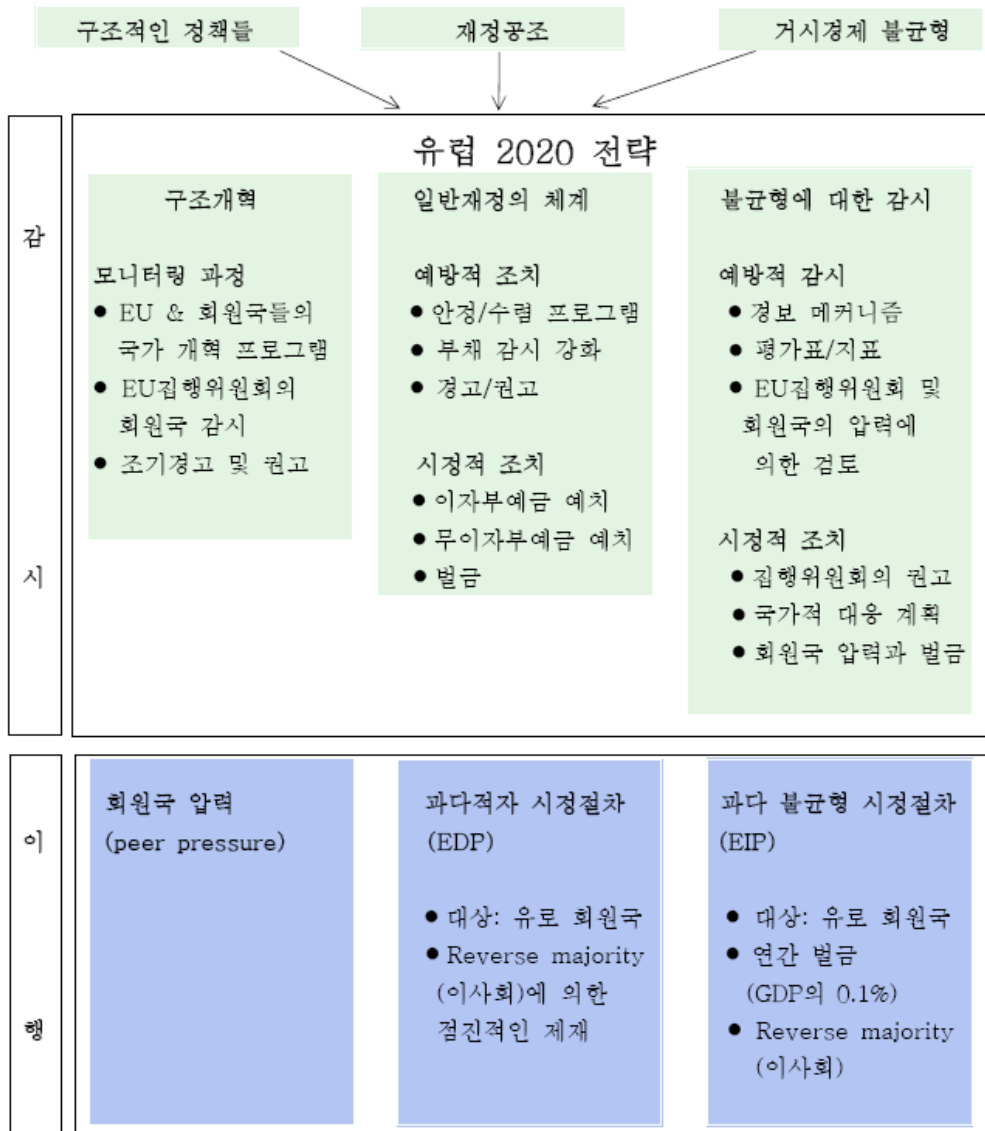
- 해당국가가 권고사항 불이행시 이를 대외공개하고 유럽이사회에 보고
- 유로 회원국이 계속해서 권고조치를 이행하지 않는 경우, 이사회는 제재조치를 가함

나. 공조체제 강화: 유럽 회기 제도(European Semester) 도입

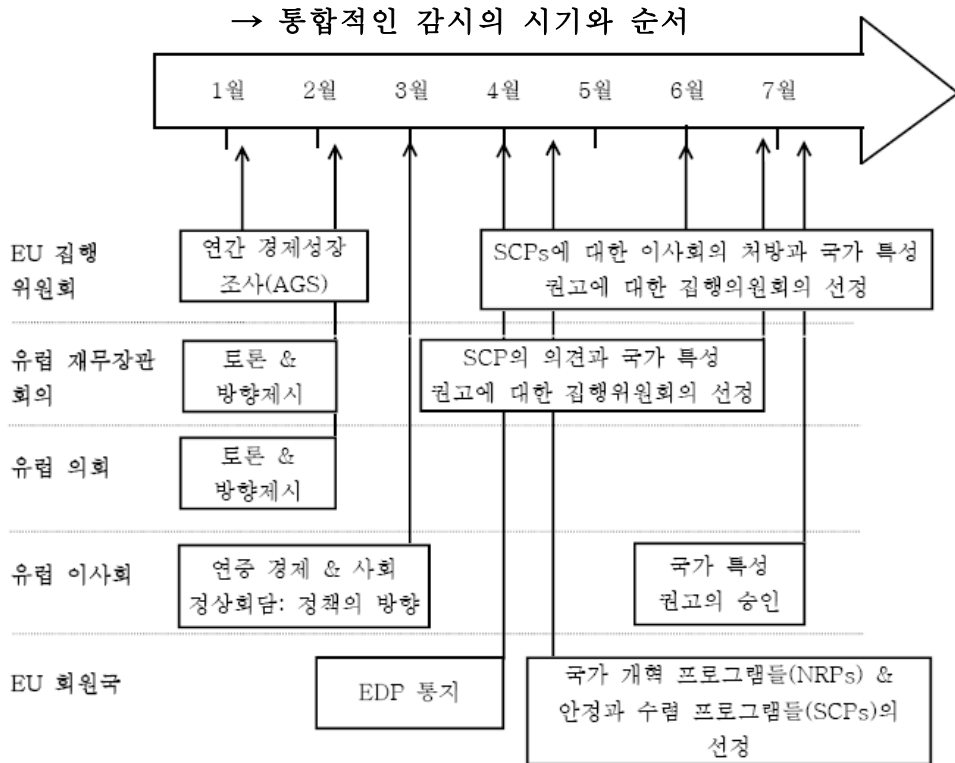
- EU 레벨에서 재정 및 거시경제 안정성 개선을 목표로 회원국 간 정치적·경제적 사전공조를 위해 6개월에 해당하는 유럽 회기제도 채택을 승인 (2010. 09. 07)
 - SGP 강화, 거시불균형 감시 확대, 초기단계에 효과를 내는 제재와 유인책 설치가 핵심요소
 - 집행위원회, 유럽의회, 유럽 이사회는 패스트 트랙(Fast track)으로 EU 회기제도를 2011년 여름에 채택하기로 합의
 - (입법 과정) 집행위원회가 강력 감시 메커니즘이 포함된 거버넌스 설치 준칙 강화 제안 → 5월 12일, 6월 30일 집행위원 회의 → 이해국과 경제거버넌스 TF가 보완 → 9월 29일 입법 표명 → 2011년 여름에 채택하기로 합의
- EU 회기제도의 단계(참고 1, 2)
 - 매년 1월, 유럽 집행위원회와 회원국은 연간성장조사(Annual Growth Survey)에 기반하여 EU가 직면한 주요 과제들을 발표하고 각국의 정책에 대한 전략적 조언을 함
 - 유럽 집행위는 Europe 2020 목표, 거시경제 보고서 및 고용보고서에 기반하여 분석을 제공하고 회복과 성장을 위한 통합된 접근법을 제안
 - 3월 EU 정상회의 전에 유럽의회와 관련 위원회가 논의
 - 회원국은 이를 반영하여 중기재정전략을 수립하고, 이를 담은 안정과 수렴 프로그램과 고용, 연구, 혁신, 에너지, 사회통합 등의 분야에서 취할 정책들을 담은 국가개혁프로그램(NRPs)을 4월까지 유럽 집행위원회에 제출

- 유럽이사회는 6~7월, 집행위원회의 정책 및 예산 평가를 담은 국가별 가이드라인을 제공, 내년도 정책과 재정 작업에 반영케 함
- 매년 7월 유럽이사회와 재무장관회의에서 회원국이 내년 재정초안을 완성하기 전에 정책을 조언
 - 그 후 재정초안이 각 국 의회로 전달되고 의회는 예산안 채택 과정을 순서대로 진행, 즉 각 국 의회의 통치권을 제한하지 않음

(참고 1): European semester: 통합경제의
감시/국정관리 체계



(참고 2): European semester
(ECOFIN 승인 2010-07-09)



3. 강력한 위기관리 시스템 구축

□ 그리스 등 남유럽 소규모 국가들의 재정위기 전염으로 EU 전체의 거시-금융 안정성을 위협할 수 있었음을 교훈삼아, 유럽금융안정화기구(ESFS)와 유럽금융안정화메커니즘(EFSM)을 2013년까지 운영하고 있음

□ 그러나 유로지역은 중장기적 측면에서 신뢰성 있는 위기해결 메커니즘이 필요함에 합의

하고, 2013년부터는 유럽안정성 메커니즘(ESM)을 상시적으로 운영하기로 함(Treaty의 Art 122.2)

- 2010년 11월 28일, 유럽 집행위원회의 제안에 따라 유로국가 재무장관 회의에서 합의
 - 본 합의안은 2010년 12월, 유럽이사회 의장 Herman Van Rompuy가 제출한 조약 (Treaty)수정안제안을 반영
- ESM은 재정 곤경에 있는 회원국에게 대출(loan) 혹은 신용(credit) 형식으로 재정 지원을 하는 상설 기구로서 강력한 경제, 재정 조정 프로그램 집행을 조건으로 함
 - 유로지역의 재정 불안에 대응하고 회원국 간 전염을 차단하기 위함

※ 자세한 내용은 아래 <참고3>과 <참고 4> 참조

4. 효율적인 경제 거버넌스를 위한 재정제도 강화

□ EU와 국가 수준에서 재정 제도 강화

- (국가 수준) 국내 재정정책에 대한 독립적 분석, 평가, 전망을 실시하는 공공기관 설치
- (EU 수준) 유럽집행위원회(European Commission)의 역할과 독립성을 강화하고 집행위원회 및 이사회 업무 명확히 구분
 - 유럽집행위원회는 위원장의 권한하에 회원국의 경제 및 통화 정책에 대한 분석과 평가 업무를 수행
 - 유럽집행위원단은 유럽이사회에 제출하는 정책제안서에 대한 의사결정
 - 유럽이사회(European Council)는 유로그룹과 함께 신 감시체제와 정책공조체제를 확립함

(참고3): 유럽안정화기구 (European Stability Mechanism)

- 유럽안정화기구(ESM)는 2013년 6월 이후부터 유동성 공급이 필요한 유로 국가들에게 자금을 공급할 수 있는 상시적인 재정안정화 기구
 - 현 유럽금융안정화기금(European Financial Stability Facility, EFSF)과 유럽금융안정메커니즘(European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM)을 승계하는 것
 - ESM의 자금제공은 거시경제 조정 프로그램 참여 및 공공부채의 지속가능성 분석(Public Debt Sustainability Analysis) 등 강력한 전제조건을 수행하는 경우에 한함
 - 이는 EC 집행위원회가 IMF 및 ECB와 함께 실시함
 - 또한 수혜국은 IMF 규정에 따라 사안별로 민간부문 참여를 의무화

- ESM의 가용 대출 금액은 5000억유로로, 최소 5년마다 대출 금액의 적정성 평가
 - IMF의 참여를 통해 대출 금액을 증액할 수 있으며, 비 유로국가는 필요에 따라(ad hoc basis) ESM와 함께 재정지원에 참여할 수 있음

가. ESM 개관

- (기관 형태) ESM은 국제법에 의거하여 유로 회원국들의 협약으로 설립된 정부 간 기구(intergovernmental organization) 형태로 룩셈부르크에 위치

- (기능과 자금조달 전략) ESM은 자금을 동원하여 재정지원이 필요한 유로회원국들에게 구제금융을 제공할 수 있음

- (거버넌스) ESM 총회(Board of Governors)는 유로회원국의 재무장관(투표 회원), 유럽 경제통화 위원회(Ecofin)의 집행 위원장과 ECB 은행장(참관인)으로 구성되며, 재무장관들의 투표를 통해 집행위원장을 선출
 - 총회는 ESM 최고의 결정 기구로서 상호합의³⁶⁾를 통해 다음과 같은 주요 결의 채택
 - 재정 지원
 - 재정 지원의 기간과 조건
 - ESM의 총 대출능력
 - 정책수단 구성의 변화
 - 이외의 사안들에 대해서는 가중 다수결(qualified majority)³⁷⁾로 결정
 - ESM은 또한 이사회(Board of Directors)를 두고, 총회의 위임 하에 특정업무를 수행할 수 있음
 - 이사회 구성: 각 회원국이 이사 1명, 부이사 1명을 임명, EU 집행위원회와 ECB에서 참관인과 부참관인을 각각 1명씩 임명
 - 이사회회의 모든 결정은 가중 다수결로 결정
 - ESM 총회는 이사회 의장인 상무이사(managing director)를 선임하여 ESM의 일상 업무를 일임함

나. ESM 자본 구조

- (자본구조) ESM은 총 출자금(total subscribed capital)으로 7000억유로까지 모집할 수 있으며, 유효한 대출능력으로 최소 5000억유로를 유지해야 함
 - ESM은 주요 신용평가 기관으로부터 최고 신용등급을 획득·유지하는 것을 목표
 - 총 출자금 7000억유로 중 800억유로는 유로회원국이 2013년 7월부터 5년간 매년

36) 상호합의된 결의는, 투표에 참여한 회원국의 만장일치 결의를 의미(예 : 기권은 채택된 결의를 막지 못함)

37) 총 투표의 80% 득표 시 가결

동일 분할금을 단계적으로 출자하는 납입 자본금(paid-in capital) 형태

- 나머지 6200억유로는 회원국이 납입요청에 따라 제공하는 최고자본(callable capital)과 회원국으로부터 받은 보증금(guarantees)으로 마련
- 2013~2017년 과도기 기간에 회원국은 납입 자본과 ESM 발행의 미지불금액 비율을 최소 15%로 유지하기 위해 적절한 수단을 시행할 것을 약속
 - 각 회원국의 납입자본 기여비율은 ECB 출자비율과 같음

<표 IX-1> 회원국의 납입자본금 기여비율

(단위: %)

Country	ISO	ESM Key
Austria	AT	2.783
Belgium	BE	3.477
Cyprus	CY	0.196
Estonia	EE	0.186
Finland	FI	1.797
France	FR	20.386
Germany	DE	27.146
Greece	EL	2.817
Ireland	IE	1.592
Italy	IT	17.914
Luxembourg	LU	0.250
Malta	MT	0.073
Netherlands	NL	5.717
Portugal	PT	2.509
Slovakia	SK	0.824
Slovenia	SI	0.428
Spain	ES	11.904
Total	EA17	100.0

- ESM 총회에서는 상호합의에 의해 총 출자금 액수의 변경여부 및 회원국들에게 최고자본 납입요청 여부를 결정
- ESM이 작용되지 않고 가용 대출금액이 5000억유로 이상인 경우, ESM은 납입자본에 대한 투자 수익금을 회원국에게 반환(운영비용 공제)
 - 그러나 ESM이 작동되기 시작한 된 후에는 ESM 자본과 재정지원 활동 투자 수익금은 ESM에 보유
 - 단, 납입자본이 ESM의 유효 대출금액인 5000억유로를 초과하는 경우, 이사회는 단순 다수결(simple majority)로 회원국의 기여 비율에 따라 배당금을 분배할 수 있음

다. ESM 재정지원 방식

- ESM은 거시경제 안정화 프로그램(macro-economic adjustment programme)을 전제로 자금을 제공 (Treaty 수정안의 Article 136)
 - 보통 대출(loan) 형태를 통해 자금을 공급하나, 부채 발행 시장(debt primary market)에 개입도 가능
 - ESM 안정화 지원 (ESM Stability Support, ESS): 단기 혹은 중기 안정자금 지원
 - 이는 수혜국의 거시경제 안정화 프로그램을 조건으로 함
 - 프로그램의 기간과 대출(loan)의 만기는 불균형 정도와 수혜국이 금융시장에서 자금조달 능력의 회복가능성에 따라 결정
 - 채권시장(primary market) 지원 기구: ESM은 유동성 지원이 필요한 회원국의 채권을 매입할 수 있음(자금지원의 효율성을 극대화 하기 위함)
 - ESM 총회는 ESM의 지원방식의 종류를 변경할 수 있음
- IMF 참여: ESM은 IMF와 협력하여 회원국에게 자금 지원
 - 회원국에 요구하는 안정화 프로그램 및 부채의 지속가능성 분석(debt sustainability)

analysis)은 EU 집행위원회(European Commission)와 IMF, ECB가 함께 시행

□ 재정지원, 프로그램 감시 및 후속조치

- ESM의 재정지원은 한 회원국이 다른 회원국들에게 지원 요청을 할 경우 활성화
 - 지원 요청을 받은 즉시 ESM 총회는 EU 집행위원회에 평가를 요청
 - EU 집행위원회는 ECB 및 IMF와 함께 지원요청국의 재정위험이 유로지역 전체의 안정성을 위협하는지 여부와 함께 해당국가의 공공부채 지속가능성에 대해 정밀 분석을 시행
- ESM이 해당국가에 재정지원을 승인하는 경우
 - 재정안정자금(ESS) 요구시, EU 집행위원회, IMF, ECB는 해당국가의 재정지원에 필요한 금액 및 IMF 규정에 따른 의무적 민간부문 참여 여부 평가
 - 평가자료를 근거로 ESM 총회는 EU 집행위원회, IMF 및 ECB가 공조하여 해당 회원국의 거시경제 안정화 프로그램에 대해 협상하도록 위임 (MoU 체결)
 - EU 집행위원회는 유럽연합 이사회(European Council)에 해당국가의 거시경제 안정화 프로그램에 대한 승인 요청하고, ESM 총회는 지원 자금 액수, 기간, 조건 등을 결정
 - 유럽연합 이사회에서 안정화 프로그램을 승인하면, EU 집행위원회는 ESM 총회와 상호협의 후 유로회원국을 대표하여 MoU에 서명
 - ESM 총회는 자금제공에 대한 구체적인 내용이 담긴 재정지원 동의서 승인
 - EU 집행위원회는 IMF, ECB와 함께 수혜국이 거시경제 안정화 프로그램에서 약속한 정책들을 준수하는지 감독하여 EU 이사회와 ESM 총회에 보고
 - ESM 총회는 이 보고서를 토대로 신규 대출 자금지원 여부를 결정
 - 해당회원국이 약속대로 대출을 상환하지 않을 경우, 유럽 이사회는 ESM 총회 및 유럽 집행위와 상의 후 감시 체제(post programme surveillance)를 운영

□ EU의 다자간 감시 체계의 일관성

- ESM 총회는 회원국에 대한 재정지원을 결정할 독립권이 있으나, 수혜국에 요구하는 거시경제 안정화 프로그램 등은 EU 감독체계와 일관성이 있어야 하며 EU의 절차를 따라야 함
- 유럽 이사회와 집행위원회는 ESM의 운영상황을 유럽의회(European Parliament)에 정기적으로 보고

□ (가격책정) ESM 총회는 수혜국에 대한 재정지원 가격 구조 결정

- ESM은 고정 혹은 변동 금리로 대출 (IMF의 가격책정 원리를 따름)
 - ESM의 자본조달비용 이상으로 하되 위험에 대한 할증(mark-up) 포함
 - ESM의 가격책정 구조는 주기적으로 점검
- ESM 대출(loans)의 가격 책정 구조
 - ESM 자본조달비용
 - 전체 대출금에 200bps 비용 부과
 - 3년 후 미지불 대부금에 100bps 할증비용 부과
 - 3년 이상 만기인 고정금리 대출의 경우, 첫 3년간 수익(margin)은 200bps 비용의 가중평균이고, 그 이후부터는 200bps에 100bps를 가중하여 부과

라. 민간 부문 참여

□ 민간부문 참여 범위

- 민간부문 참여 범위는 재정 지원을 받는 수혜국의 상황, IMF의 부채 지속가능성 분석³⁸⁾ 결과와 유로 전체의 안정성에 미치는 영향에 따라 결정
- 거시경제 안정화 프로그램이 현실적으로 정부 부채를 지속가능한 수준으로 회복시

38) IMF에서 차용자가 수입과 지출의 비현실적인 거대한 시정 없이도(unrealistically large correction) 부채 서비스를 지속할 수 있는지 판단

킬 수 있다고 판단되면

- 수혜국은 주요 민간 투자자들이 익스포저를 유지하도록 장려하는 계획 수행 (예 : 비엔나 이니셔티브)
- EU 집행위원회, IMF, ECB 등은 이러한 계획들의 집행에 대한 감시
- 거시경제 안정화 프로그램이 현실적으로 정부 부채를 지속가능한 수준으로 회복시킬 수 없다고 판단되면
 - 지원요청 국가는 채권자들과의 협상을 통해 부채의 지속가능성 회복을 위해 직접 개입을 보장하고
 - 신뢰성 있는 계획을 제시하고 적절한 민간부문 개입을 약속한 경우에만 해당국가에 자금 지원
 - 수혜국의 계획 집행여부를 평가하여 추후 자금지원 결정에 반영

□ 집단채무재조정(Collective Action Clauses, CACs)

- 집단채무재조정(CACs)은 2013년 7월부터 만기 1년 이상인 모든 유로회원국 정부 채권에 포함
- (도입목적) CACs 삽입은 다수 채권자의 동의하에 채무재조정이 가능케 하여 국가와 민간부문 채권자 사이의 합의를 용이하게 하기 위함
 - 모든 유로 국가가 동일한 표준 조항 사용을 의미함

□ ESM의 우선 채권자 자격(preferred creditor status): 2013. 7 효력 발생

- IMF와 마찬가지로, ESM는 금융시장에서 자체 자금조달에 문제가 생긴 회원국에게 유동성 제공
 - 그러나 IMF는 ESM보다 우선하는 채권자 자격 유지

□ EFSF에서 ESM으로 이행 과정

- EFSF는 미지불된 채권을 관리하기 위해 2013년 6월 이후에도 존속(회원국에게 공여한 대출금을 모두 상환받을 때까지 운영)

- 현 대출기구에서 상환받지 못한 미지불금은 ESM으로 이전되며, EFSF와 ESM 대출 합계는 5000억유로를 초과하지 못함
 - EFSF에서 ESM으로의 이행을 용이하게 하기 위해 EFSF 수장은 ESM의 실질 준비위원으로 활동

마. 비 유로국가의 참여

- 비 유로국가는 상황에 따라(ad hoc basis) ESM과 함께 유로회원국에 재정지원을 할 수 있음
 - 비 유로국가는 ESM 총회 회의 참가는 물론이고, 자금제공을 위한 관련 정보에 대한 접근 가능

바. 분쟁 해결

- 회원국과 ESM 사이에 분쟁 발생 시 ESM 총회가 분쟁 조정
 - 회원국이 ESM 결의에 대해 의의를 제기 시 ESM 총회가 분쟁을 조절하고, 이에 대한 불복시 유럽연합사법재판소로 송부(Art. 273 TFEU)

(참고 4): Euro Plus Pact 관련 EU 정상회의 결의안

(2011-03-24/25)

- Euro Plus Pact는 통화동맹의 경제정책 공조체제 강화를 통해 유럽국가들의 조화로운 수렴을 위해 체결
 - 유로회원국, 불가리아, 덴마크, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 루마니아 정부가 참여
 - 목표는 경쟁력 증진, 고용증대, 재정지속가능성, 금융안정성 강화에 있음
 - 각국은 이러한 목표들을 달성하기 위한 방안을 제시해야 하며, 이러한 방안들이 지켜지고 있는지 평가
 - 특히 문제가 있다고 지목되는 국가들은 주어진 시간내에 문제를 해결해야 함

- 이러한 목표 달성을 위한 각국의 노력은 다음 4가지 가이드라인을 따라야 함
 - 현존하는 EU 거버넌스와 충돌하지 않아야 함
 - 경쟁력 제고와 성장 수렴에 필요한 최우선 정책 분야에 집중
 - 매년 각 국가는 구체적인 정책을 세우고 집행해야 함
 - 유럽연합이라는 단일 시장의 완결성(integrity)에 공헌해야 함

- 유럽국가들의 조화롭고 지속가능한 발전을 위해 다음 4가지 정책을 시행할 것에 합의하였음
 - 경쟁력 증진
 - 경제전체 및 각 산업별로 단위노동비용을 비교하여 임금이 생산성과 함께 증가했는지 평가
 - 임금 계약, 교섭과정, 공공 부문에 임금 설정 과정 점검
 - 생산성 증가를 위해 불필요한 규제 및 행정절차 철폐, 교육, 혁신 및 R&D 증진, 인프라 구축, 기업환경 개선

○ 고용증진

- 장기실업률, 청년 실업률 그리고 노동 참가율 지표로 평가
- 노동시장 개혁: 시장의 유연성 제고, 고용 증진
- 평생 교육
- 근로임금에 대한 세율인하 등 조세 개혁을 통해 노동참여율 제고

○ 정부재정의 지속가능성 제고

- 연금, 보건, 사회복지 재정의 지속가능성: 인구변화를 감안한 연금제도 (예: 기대 수명 연장에 따른 퇴직연령 인상 등), 조기 퇴직 제한 및 고령자 고용제고
- 국가 재정 준칙: 회원국은 자국의 재정 규율과 동시에 SGP의 재정준칙을 준수해야 함

○ 금융안정성 강화: 은행권에 엄격한 스트레스 테스트(bank stress tests)를 정기적으로 시행, 각 회원국의 은행 및 가계부채 수준, 비금융회사의 부채 수준도 감독

□ 이 외에도 통합 공통 법인세 과세 등 조세 정책의 공조가 필요함에 합의