

해외재정동향 및 이슈 분석

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

2021. 2.

발 간 사

안녕하십니까, 기획재정부 재정관리관 강승준입니다.

작년 3월 글로벌 팬데믹 선언 이후 전세계적으로 코로나19 사태가 장기화되면서 아직까지 보건·경제 위기의 긴 터널을 벗어나지 못하고 있습니다. 최근 들어 각국의 백신 접종이 이어지면서 경제회복에 대한 기대감이 조금씩 살아나고는 있지만 여전히 산발적 재확산이 반복되면서 코로나19 위기 전개양상에 대한 불확실성은 지속되고 있는 안타까운 상황입니다.

정부는 과거 전례가 없는 최근의 위기상황을 맞아 위기대응체제를 신속히 구축하고 조속한 방역지원 및 피해구제, 경기회복을 위해 총력 대응해 오고 있습니다. 2020년 한 해에만 4차례 추경과 3차례 재난지원금을 편성하였고, 2021년에도 역대 최대 규모의 본예산을 집행하는 등 전례없이 과감하게 재정의 역할을 적극적으로 수행해 오고 있습니다. 이러한 노력 등에 힘입어 우리나라는 다른 나라들에 비해 양호한 경제 성과를 달성하고 있고 OECD, IMF 등 국제기구들도 우리나라의 적극적인 정책대응 노력을 높이 평가하고 있습니다.

하지만 빛이 있으면 그늘도 있듯이, 위기 대응과정에서 재정수지 적자폭이 크게 확대되고 국가채무 역시 빠르게 증가하는 등 재정의 지속가능성에 대한 우려가 제기되고 있는 것도 사실입니다. 특히 걱정스러운 것은 빠른 고령화 속도 등 우리 사회의 구조적 요인으로 인해 수입 및 지출 여건이 앞으로도 쉽게 호전되지 않을 수 있다는 것입니다. 앞으로 정부는 빛의 확대편향(snowball effect)에 대해 특별히 경계심을 갖고, 경제회복이 본격화되는 시점에 재정의 지속가능성을 유지하기 위한 재정혁신 노력도 적극 추진해 나갈 계획입니다.

정부의 스마트한 정책은 디테일에서 나오고 그러한 디테일은 양질의 정보가 뒷받침될 때 비로소 가능합니다. 감염병 확산으로 촉발된 최근의 글로벌 경제위기 상황에서처럼 국가간 정책공조가 특히 절실한 시기에는 주요국 정책사례 등을 모니터링하여 국내 대책 수립 시 적극 활용하는 것이 무엇보다 중요합니다. 이러한 점에서 이번에 한국조세재정연구원이 창간호로 발간하는 『해외재정동향 및 이슈 분석』은 최신의 해외 재정정책 동향정보와 시의성 있는 글로벌 재정이슈 분석정보를 엄선하여 제공해 줌으로써 정부가 효과적인 정책의 밑그림을 그리는 데 좋은 자양분과 나침반이 될 수 있을 것이라 확신합니다. 하루하루 정보가 범람하는 시대에 양질의 정보가 차곡차곡 쌓이는 대표적인 재정정보 플랫폼이 되기를 기대해 봅니다.

재정정책의 중요성이 크게 주목받고 있습니다. 정부는 경기대응을 위한 재정의 적극적 역할을 다하는 동시에 미래 세대에 물려줄 재정의 모습에 대해서도 진지하게 고민해 나갈 것입니다. 하루빨리 코로나19 위기가 종식되어 국민들이 일상의 행복으로 복귀할 수 있는 날이 조속히 오기를 기원해 봅니다.

2021년 2월

기획재정부 재정관리관 강승준

재정동향 분석

- ▶ 총괄 윤성주 재정지출분석센터장

[국제기구 및 국가별 담당 연구원]

- ▶ IMF 장준희 선임연구원 ▶ 일본 김정은 선임연구원
- ▶ 독일 김진아 선임연구원 ▶ 미국 구윤모·장준희 선임연구원

재정이슈 분석

- ▶ 주요국 복지부담률-국가채무비율-국민부담률 추이 및 시사점 분석
〈김우현 한국조세재정연구원 부연구위원〉
- ▶ 기축 통화국과 비기축 통화국 간 재정여력 차이 〈김소영 서울대학교 교수〉

해외 주요 오피니언

- ▶ 코로나19 이후 미국의 책임 예산을 위한 청사진
“The Heritage Foundation”
- ▶ 높은 불확실성에 대응하기 위한 재정 회복력 제고 방안: ‘준자율적 재량’의 역할
“Peterson Institute for International Economics”

재정운용·혁신 사례 조사

- ▶ 독일의 코로나 위기대응과 재정 운용 〈이명현 인천대학교 교수〉

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

CONTENTS

I	재정동향 분석	1
	1. 국제기구(IMF Fiscal Monitor)	3
	2. 주요국 예산안	9
	가. 일본	9
	나. 독일	19
	3. 바이든 선거 공약	28
II	재정이슈 분석	39
	1. 주요국 복지부담률-국가채무비율-국민부담률 추이 및 시사점 분석	41
	2. 기축 통화국과 비기축 통화국 간 재정여력 차이	61
III	해외 주요 오피니언	77
	1. 코로나19 이후 미국의 책임 예산을 위한 청사진	79
	2. 높은 불확실성에 대응하기 위한 재정 회복력 제고 방안: '준자율적 재량'의 역할	83
IV	재정운용·혁신 사례 조사	89
	◆ 독일의 코로나 위기대응과 재정 운용	91

표 목차

〈표 I-1〉 일반정부 재정수지 및 총채무(2018~2021년)	7
〈표 I-2〉 FY2021 주요 재정지표	12
〈표 I-3〉 FY2021 예산안 및 중기재정계획	22
〈표 I-4〉 2019~2024 주요분야별 연방지출 전망	25
〈표 I-5〉 바이든의 정책별 공약 비용	35
〈표 II-1〉 경제성장 및 이전지출 규모 가정에 따른 재정여력 추산	47
〈표 II-2〉 국가부채, 복지지출 규모, 정부지출 규모, 국민부담률, 재정적자 상관관계	50
〈표 II-3〉 국가부채 규모, 복지지출 규모, 복지지출 증가속도 간의 상관관계	50
〈표 II-4〉 복지지출, 국가부채, 국민부담률 비교	57
〈표 II-5〉 OECD 주요국 공공사회복지지출, 국민부담률, 국채비율 상관관계 추정	57
〈표 II-6〉 기축 통화와 관련된 다양한 지표들	63
〈표 II-7〉 OECD 회원국별 GDP 대비 정부 채무 비율(2001~2019년)	70
〈표 III-1〉 GDP 대비 순이자 비율	85
〈표 IV-1〉 독일의 2020년 GDP와 지출별 실질성장률(계절조정, 연쇄지수)	95
〈표 IV-2〉 2020년 독일의 가계소비 부문별 전년 동기 대비 성장률	96
〈표 IV-3〉 독일 재정보고서(중기재정계획)상의 취업자 수 및 GDP 전망	97
〈표 IV-4〉 KfW 지원 프로그램	99
〈표 IV-5〉 독일연방정부 예산 2019년 결산과 2020년 예산	102
〈표 IV-6〉 독일연방 2019~2021년 예산 상황	104
〈표 IV-7〉 독일연방 2019년 결산, 2020년 예산(추경) 및 결산액 경제성질별 분류	105
〈표 IV-8〉 독일연방 2019년 결산, 2020년 예산(추경) 및 결산액 지출분야별 분류	106
〈표 IV-9〉 2020년 결산 잠정치 개관	110
〈표 IV-10〉 연방예산 및 특별기금(Sondervermögen) 부채 상태	111
〈표 IV-11〉 부채 제동장치의 기본구조	114
〈표 IV-12〉 2018년 예산작성과 결산에서의 최대 허용 차입한도 계산과 통제계정 계상	115
〈표 IV-13〉 기본법 제115조 이행법률(약칭: 제115조 법) 조문 구성	117
〈표 IV-14〉 기본법 제115조 이행법률 제5조에 따른 경기상황 반영 조정분 결정을 위한 시행령 (약칭: 제115조 시행령) 조문 구성	118

〈표 IV-15〉 독일연방 2020년도 예산상 허용 가능한 차입 계산	120
〈표 IV-16〉 독일연방 2021년도 예산상 허용 가능한 차입 계산	121
〈표 IV-17〉 연방예산상 2020년 및 2021년 순차입	123
〈표 IV-18〉 독일연방 재정계획 2020~2024	124
〈표 IV-19〉 재정계획 기간 동안 부채규칙에 따라 허용 가능한 순차입 규모 계산	124

그림 목차

[그림 I-1] 재정수지 누적 변화	4
[그림 I-2] 일반정부 수입·지출 변화	5
[그림 I-3] 공공채무 변화 요인	5
[그림 I-4] 실질GDP 성장률 추이 및 전망	10
[그림 I-5] 기초적재정수지 추이 및 전망	10
[그림 I-6] 독일 경제성장률 전망	20
[그림 I-7] 독일 일반정부 재정수지	21
[그림 I-8] 2021년 예산안 분야별 지출 비중	25
[그림 II-1] 국가부채, 국민부담, 복지지출, 국채 금리, 경제성장 추이	52
[그림 II-2] 대외 금융 자산과 부채 잔액 대비 GDP 비율	67
[그림 II-3] 통화별 세계 전체 외환 보유액	68
[그림 III-1] 미국 국채 금리 추이	84
[그림 IV-1] 독일의 COVID-19 전일 대비 확진자 수 증가 추이	93
[그림 IV-2] GDP 성장률 및ifo 경기심리지수	94
[그림 IV-3] 독일의 2020년 월별 실업자 수 추이	97
[그림 IV-4] 구조적 재정수지 및 실제 재정수지	109
[그림 IV-5] GDP 대비 국가부채 규모(2010~2020) 추이	111
[그림 IV-6] 독일 GDP 대비 공공 부문 부채 추이	113

해외재정동향 및 이슈 분석

I

재정동향 분석





재정동향 분석

01 국제기구(IMF Fiscal Monitor)¹⁾²⁾

- 코로나19에 대응한 재정 지원은 생명과 생계를 유지하는 데 기여하고 코로나19가 소비 및 생산에 미치는 영향을 완화했으나, 재정 적자와 공공 채무를 증가시킴
 - 세계 GDP 대비 재정수지는 2020년 -11.8%(지난 전망 대비 0.8%p), 2021년 -8.5%(-0.9%p), 총채무는 2020년 97.6%(-1.1%p), 99.5%(-0.3%p)로 전망됨
 - 선진국의 GDP 대비 재정수지는 2020년 -13.3%(1.1%p), 2021년 -8.8%(-1.9%p), 총채무는 2020년 122.7%(-2.8%p), 124.9%(-0.7%p)로 전망됨
 - 우리나라의 GDP 대비 재정수지는 2020년 -3.1%(0.1%p), 2021년 -2.7%(-0.4%p), 총채무는 2020년 48.1%(-0.3%p), 2021년 53.0%(0.7%p)로 전망됨
- 치료제와 백신 접근성 제고를 위해 국제 협력이 필수적이며, 회복이 확실히 진행 될 때까지 취약한 가계와 기업에 대한 재정 지원이 필요
- 재정 정책은 재정 및 금융 위험을 관리하는 동시에 지속 가능한 회복을 지원하고 친환경 · 디지털 및 포용적 경제로의 전환을 촉진해야 함

- 코로나19에 대응한 재정 지원은 생명과 생계를 유지하는 데 기여하고 코로나19가 소비 및 생산에 미치는 영향을 완화했음
 - 글로벌 재정 지원 규모는 약 14조달러에 달하며 지난 보고서(2020. 10.) 대비 2조 2천 억달러 증가
 - 각국의 지원 규모와 형태는 충격의 영향, 저리 자금조달 가능 여부, 위기 직전 재정 여건에 따라 국가별로 다양

1) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 장준희 선임연구원 작성

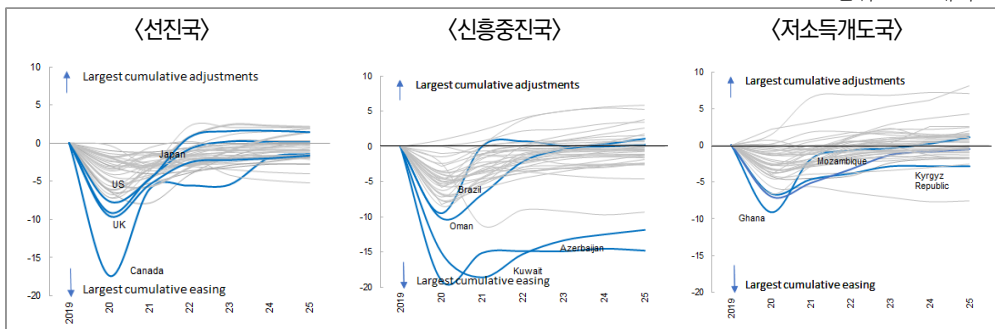
2) IMF는 통상 연 2회(4월, 10월) 재정감시보고서를 발간하며 이번 업데이트 보고서는 지난 보고서(2020년 10월) 이후 변화를 확인하기 위해 이례적으로 발간

- 지난 보고서 이후 프랑스, 독일, 일본, 영국, 미국 등은 신규 재정 조치를 발표하거나 기존 임시 조치를 연장했고 일부 유로 지역 회원국은 새로운 지원 법안을 논의하는 등 2020년 각국은 코로나19 대응 정책을 시행
 - 미국은 2020년 3~4월 가계, 기업, 주 및 지방정부에 GDP 대비 14.8%를 지원했고 12월 4.3% 규모의 연방 경기부양책을 제정
 - 한국과 일본은 친환경 투자 및 디지털화에 대한 지출을 확대하는 새로운 계획을 발표했고 일본은 3차 대유행 상황에서 일부 기존 프로그램을 확대
 - 영국은 고용유지제도와 같은 대책을 강화·연장
 - EU는 친환경 투자와 디지털화를 포함한 경제회복기금(Next Generation EU Recovery Package)을 승인했으며 재정준칙 예외조항을 발동하고 회원국의 기업 구제조치(State Aid Rule)를 허용
 - 캐나다는 향후 3년 동안 700~1천억달러(GDP 대비 3~4%)의 추가 부양책을 발표했으며 지원 규모와 시기는 대유행 상황에 따라 조정
 - 중국은 대유행을 조기에 통제하면서 광범위한 수요 지원 정책으로 전환

- 이러한 재정 지출 확대는 경제 위축으로 인한 수입 감소와 더불어 재정 적자와 공공 채무를 증가시킴
 - 2020년 GDP 대비 세계 재정적자는 -11.8%에 달하며 선진국(-13.3%)의 적자 폭이 신흥중진국(-10.3%), 저소득개도국(-5.7%)의 적자 폭보다 컸음

그림 I-1 재정수지 누적 변화

(단위: GDP 대비 %)

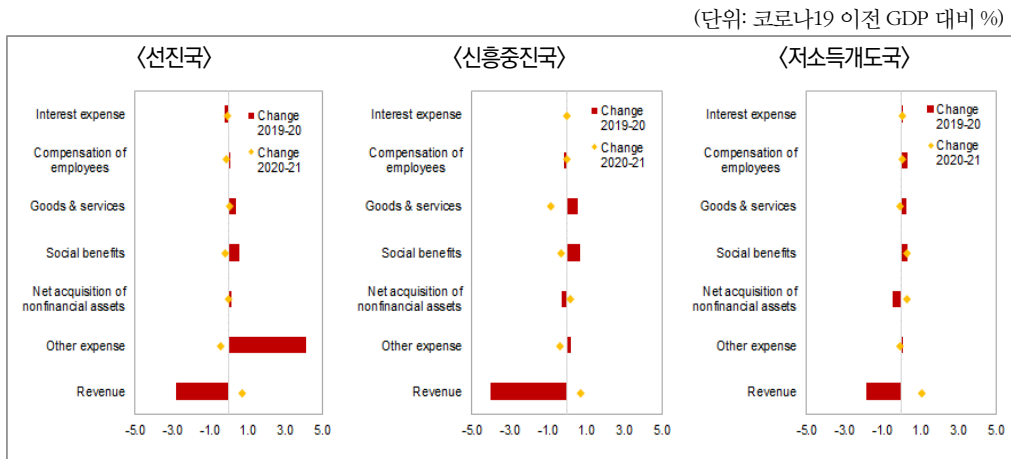


주: 2019년 대비

자료: IMF, *Fiscal Monitor Update January 2021*, Figure 2.A.

- 선진국은 지출 증가와 세입 감소 규모가 비슷한 반면, 신흥중진국과 저소득개도국은 주로 경제활동 감소로 인한 수입 감소가 적자를 야기

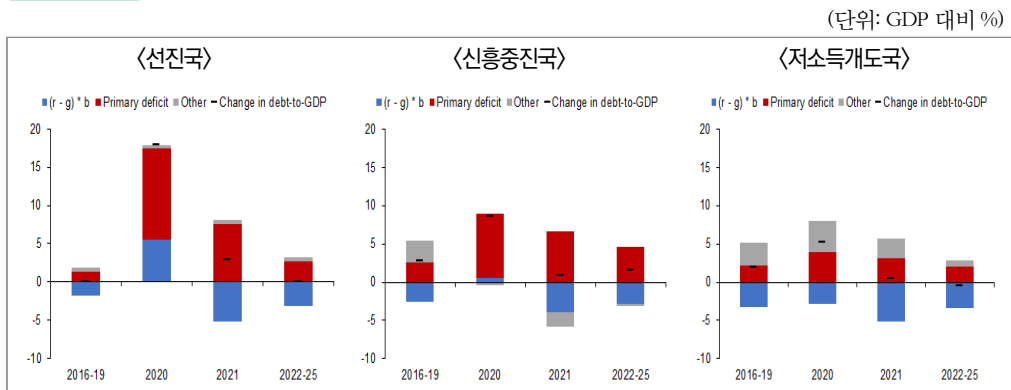
그림 I-2 일반정부 수입·지출 변화



자료: IMF, *Fiscal Monitor Update January 2021*, Figure 2.B.

- 2020년 말 GDP 대비 세계 공공 채무는 97.6%로 예상되어 2019년 말 83.5%에 비해 크게 상승

그림 I-3 공공채무 변화 요인



주: 연율 평균

자료: IMF, *Fiscal Monitor Update January 2021*, Figure 2.C.

- 2021년에는 대부분 국가에서 회복이 진행되고 일시적인 코로나19 대응 조치가 종료됨에 따라 수입이 증가하고 지출이 감소해 재정적자가 감소할 전망
 - 특히 대부분 신흥개도국들은 대규모 적자 지속에 따른 채무 증가, 환율 리스크, 신용등급 하락, 시장 반응 악화를 감안해 2021년에 재정을 긴축할 전망
 - 다만 2021년 예산안에 포함된 내용 이상의 추가 재정 지원이 없다면 올해 전망된 재정 긴축으로 인해 회복세가 둔화될 수 있음

- 치료제와 백신 접근성 제고를 위해 국제 협력이 필수적이며, 회복이 확실히 진행될 때까지 취약한 가계와 기업에 대한 재정 지원이 필요하나 대유행과 경제 변화 양상에 맞춰 조정이 필요
 - 회복의 크기는 대유행의 통제와 국가별 환경에 맞춰 잘 설계된 정책 지원의 지속에 달려 있으며 이와 함께 치료제와 백신을 생산하고 널리 보급하기 위한 국제 협력이 중요
 - 백신 보급, 피해 지원 등에 상당한 규모의 예산이 필요할 것으로 예상되며 특히 채무가 높은 신흥개도국은 재정적 제약과 재정 지원 간 상당한 상충 상황에 직면할 수 있음
 - 피해가 큰 가계와 생존가능성 높고 전략적·체계적인 기업에 재정 지원 조치가 집중돼야 하고 대유행이 통제된 후에는 노동자들이 구조적인 경제 변화에 준비할 수 있도록 지원해야 함

- 재정 정책은 재정 및 금융 위험을 관리하는 동시에, 지속 가능한 회복을 지원하고 친환경, 디지털 및 포용적 경제로의 전환을 촉진해야 함
 - 목표지향적 기한부·상황조건부(targeted time-bound and state-contingent) 고용 보조금, 임금 손실 보험 프로그램, 강화된 교육 및 구직 프로그램 등 노동과 자본의 재배분을 촉진하는 것이 필수적임
 - 기후 변화 완화 및 적응에 대한 투자, 디지털화 등을 우선순위로 놓아야 함
 - 불평등 및 빈곤 확대에 대응하기 위해 수당의 적용 범위와 적정성을 개선하고 효율성을 제고함으로써 사회보장제도를 강화해야 함
 - 세입 기반 확대, 누진적 소득 과세, 중립적 자본 과세, 부가가치세 설계 개선, 탄소

- 세·재산세·상속세 활용, 세입 행정의 디지털화 등 조세 제도 개편이 필요
- 회복에 대한 단기 수요 지원과 중기 재정 지속가능성 간 균형을 맞추는 것이 중요하며, 특히 채무가 높은 국가에서는 신뢰할 수 있는 중기 재정계획과 측정된 (calibrated) 재정건전화 전략이 수립되어야 함

표 I-1 일반정부 재정수지 및 총채무(2018~2021년)

(단위: 다른 표기가 없는 경우 전년 대비 % 변화)

	일반정부 재정수지				총채무			
	현 전망		WEO 2020. 10. 대비 차이		현 전망		WEO 2020. 10. 대비 차이	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
세계	-11.8	-8.5	0.8	-0.9	97.6	99.5	-1.1	-0.3
G20	-13.0	-9.4	0.9	-1.0	106.8	109.0	-1.0	-0.2
선진국	-13.3	-8.8	1.1	-1.9	122.7	124.9	-2.8	-0.7
선진국 G20	-14.3	-9.6	1.1	-2.1	132.1	134.7	-2.9	-0.8
미국 ¹⁾³⁾	-17.5	-11.8	1.2	-3.1	128.7	132.5	-2.5	-1.1
유로지역	-8.4	-5.9	1.8	-0.9	98.1	99.0	-3.0	-1.0
독일	-5.1	-3.4	3.0	-0.2	70.0	69.9	-3.3	-2.3
프랑스	-10.6	-7.7	0.2	-1.2	115.3	117.6	-3.4	-1.0
이탈리아	-10.9	-7.5	2.1	-1.3	157.5	159.7	-4.3	1.4
스페인 ²⁾	-11.7	-8.2	2.4	-0.7	118.2	118.9	-4.9	-2.4
일본	-13.8	-8.6	0.3	-2.2	258.7	258.7	-7.5	-5.3
영국	-14.5	-10.6	1.9	-1.4	103.3	110.8	-4.8	-0.8
캐나다 ³⁾	-20.0	-7.8	-0.1	0.9	115.7	116.4	1.1	1.5
호주	-10.4	-11.4	-0.3	-1.0	63.8	74.8	3.4	4.6
한국	-3.1	-2.7	0.1	-0.4	48.1	53.0	-0.3	0.7
신흥중진국	-10.3	-8.6	0.4	0.6	63.3	65.3	1.1	0.3
중동 북아프리카·파키스탄 산유국 제외	-10.3	-8.7	0.5	0.6	65.0	67.1	1.3	0.4
신흥 G20	-10.9	-9.1	0.4	0.8	64.3	66.6	1.5	0.5
아시아	-11.1	-10.3	0.3	0.7	65.8	69.4	2.1	1.5
중국	-11.8	-11.0	0.1	0.8	65.2	69.4	3.5	2.9

표 I-1 계속

	일반정부 재정수지				총채무			
	현 전망		WEO 2020.10. 대비 차이		현 전망		WEO 2020.10. 대비 차이	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
인도	-11.5	-9.7	1.5	1.2	85.5	83.1	-3.9	-6.8
인도네시아	-6.2	-6.1	0.1	-0.6	38.7	43.1	0.2	1.3
유럽	-6.6	-4.4	0.6	0.1	38.4	38.5	0.6	-0.4
러시아	-4.6	-2.3	0.6	0.3	21.0	20.7	2.1	1.7
터키	-7.4	-7.1	0.5	0.8	40.4	40.3	-1.2	-5.2
라틴아메리카	-9.8	-4.9	1.3	0.3	78.7	75.4	-2.9	-5.5
브라질 ⁴⁾	-14.5	-5.9	2.2	0.6	95.6	92.1	-5.8	-10.7
멕시코	-5.2	-3.4	0.6	0.0	63.0	63.0	-2.5	-2.6
중동·북아프리카·파키스탄	-9.5	-6.8	0.2	0.1	53.1	53.5	-0.2	-0.3
사우디아라비아	-11.7	-4.2	-1.1	1.8	32.5	32.9	-1.0	-1.5
남아프리카	-14.2	-12.2	-0.1	-1.0	77.7	84.9	-1.2	2.2
저소득개도국	-5.7	-5.0	0.5	0.1	48.5	48.5	-0.3	-1.1
산유국	-10.6	-5.5	0.1	0.2	59.0	59.0	1.4	1.0
메모								
세계 성장률(%)	-3.5	5.5	0.9	0.3	-	-	-	-

주: 1. 모든 국가 평균치는 표기된 연도의 평균 시장 환율로 달러 변환된 명목 GDP에 의해 가중됨

- 1) 국가 간 비교를 위해 미적립연금채무(unfunded pension liabilities)에 대한 이자 및 근로자 보수(compensation of employees)는 제외했으며, 미국 경제분석국(US Bureau of Economic Analysis) 데이터와 다를 수 있음
- 2) 금융 부문 지원을 포함
- 3) 국가 간 비교를 위해 2008 SNA를 적용 중인 국가들(호주, 캐나다, 홍콩, 미국)의 미적립연금채무(unfunded pension liabilities)를 제외함
- 4) 비금융 공공부문 부채

자료: IMF, *Fiscal Monitor Update January 2021*, Table 1.

02 주요국 예산안

가. 일본³⁾

- 일본 재무성은 2020년 12월 21일 FY2021 예산(2021. 4. 1~2022. 3. 31.) 정부안을 발표

- (편성방향) 일본의 FY2021 예산안은 '위드 코로나' 및 '포스트 코로나'를 위한 새로운 사회 실현 및 중장기적인 성장력 강화를 목표로 ① 신형 코로나 바이러스 감염증 확대 방지대책 ② 포스트 코로나를 위한 경제구조 전환 ③ 방재·감재(減災), 국토 강인화 안전 확보를 중심으로 편성
 - 중점 투자방향으로는 코로나19 대응 및 사회보장제도 개선, 녹색성장 강화, 그린사회 실현을 위한 기업참여 유도 강화, 중소기업·소규모사업자 지원을 위한 인력·자금융통 지원 강화, 재해에 대비한 지속적인 인프라 구축 등을 제시
- (재정기조) 코로나 시책을 위해 확장적 재정정책을 지속
 - 이를 위해 국채 발행액이 당초예산 베이스로는 11년 만에 증가세로 돌아섬
- (평가) 코로나 이후를 고려한 영리한 예산이라는 평가가 존재하는 반면, 기업혁신에 대한 지원이 부족하다는 평가와 재원에 대해 우려하는 측면 존재

1) 경제 및 재정전망

- (경제전망) 「국민의 생명과 생활을 지키는 안심과 희망을 위한 종합경제대책(이하 종합경제대책)」의 원만한 실행 및 FY2020 제3차 추경 예산과 예비비를 활용한 지원책* 등에 의한 각종 지원 효과와 해외경제 개선에 힘입어 2021년도 실질GDP

3) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 김정은 선임연구원 작성

성장률은 4.0%, 명목GDP 성장률은 4.4%로 전망

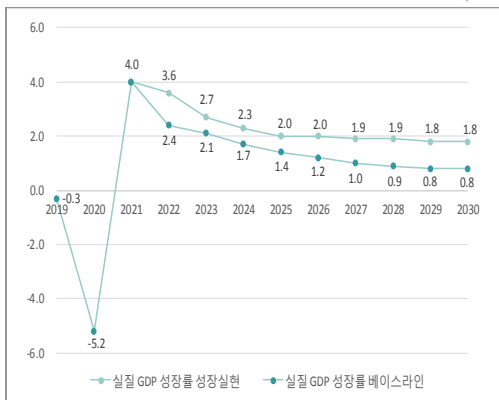
* 일본은 「15개월 예산」의 개념으로 종합경제대책 등을 위한 공공사업비 등을 조기에 담은 해당 연도의 추경예산과 다음 연도 예산을 통해 총 15개월간 끊어짐 없이 사업을 집행할 수 있도록 하고 있음. FY2020~2021의 경우 FY2020 3차 추경(2020.12.15.) 및 FY2021 당초예산으로 종합경제대책에 총 재정지출 40조엔을 편성

○ 종합경제대책의 공적 지출에 의한 경제 뒷받침과 민간수요의 환기 및 자율적인 회복이 예상되어 FY2021에는 경제가 코로나19 전의 수준을 회복할 것으로 전망됨

□ (재정전망) 종합경제대책 및 추경 편성으로 인한 세출 증가, 경제부진에 따른 세입 둔화로 인해 개선 중이었던 기초적재정수지는 2020년 -12.9%, 2021년에는 -7.2%로 일시적으로 악화되었으나 중장기적으로는 2029년 흑자 전환 예상

그림 I-4 실질GDP 성장률 추이 및 전망

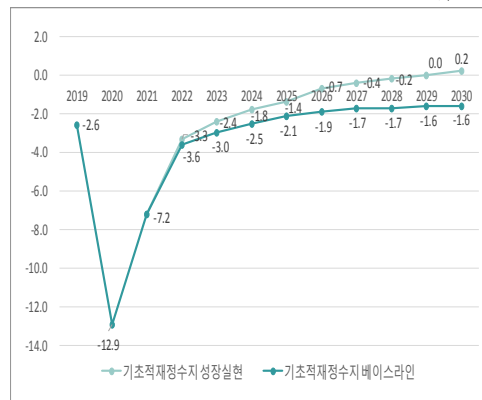
(단위: %)



주: 1. 성장실현케이스는 전요소생산성(TFP)을 현재 수준(0.4%정도)에서 1.3%까지 상승을 전제로 계산, 베이스라인케이스는 0.7%로 계산
자료: 내각부, 「中長期の經濟財政に関する試算」, 2021. 1. 21., pp. 7~8을 바탕으로 저자 작성

그림 I-5 기초적재정수지 추이 및 전망

(단위: %)



주: 기초적재정수지는 복구·부흥 대책 경비 및 그 재원을 제외함
자료: 내각부, 「中長期の經濟財政に関する試算」, 2021. 1. 21., pp. 7~8을 바탕으로 저자 작성

2) FY2021 예산편성 방향⁴⁾

- FY2021 예산은 신형 코로나 바이러스 감염증 확대 방지와 사회경제 활동의 양립을 도모하는 '위드 코로나' 및 '포스트 코로나'를 위한 새로운 사회 실현을 목표로 중장기적인 성장력 강화를 추진할 수 있도록 편성
 - 신형 코로나 바이러스 감염증 확대 방지대책: 신형 코로나 바이러스 감염증 긴급포괄지원교부금(병상 및 숙박요양시설 확보 등), 검사체제 확보, 백신접종체제 등의 정비, 철저한 감염방지대책 기반 조성 및 국제 협력
 - 포스트 코로나를 위한 경제구조 전환: 디지털 개혁·그린 사회 실현, 경제구조 전환·이노베이션 등에 의한 생산성 향상, 지역·사회·고용에 의한 민간수요주도의 선순환 실현
 - 방재·감재(減災), 국토 강인화 안전 확보: 2021년부터 2025년까지「방재·감재, 국토강인화를 위한 5개년 가속화대책(가칭)」을 추진, 도로 및 철도 등 인프라 재해 복구, 노후화 대책

3) 재정총량

- ▶ 코로나 시책을 위해 확장적 재정 정책을 지속하고 있으며, 이를 위해 국채 발행액이 당초예산 베이스로는 11년만에 증가세로 돌아섬
 - : 2015년도 36.9조엔 → 2016년도 34.4조엔 → 2017년도 34.4조엔 → 2018년도 33.7조엔 → 2019년도 32.7조엔 → 2020년도 32.6조엔 → 2021년도 43.6조엔

- FY2021 일반회계 세출 총액은 전년 당초예산 대비 3.8% 증가한 106.6조엔(GDP 대비 19.1%)이며, 일반회계세출 중 국채비를 제외한 기초재정수지 대상경비는 전년 대비 4.5% 증가한 82.9조엔(GDP 대비 14.8%)으로 전망

4) 자료: 일본 FY2020 3차 추경 및 FY2021 예산 정부안 관련 문서. 「国民の命と暮らしを守る安心と希望のための総合経済対策」(2020. 12. 8.); 「令和2年度補正予算」(第3号)案(2020. 12. 15.); 「令和3年度予算政府案」(2020. 12. 21.); 「令和3年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」(2020. 1. 18.); 「令和3年度予算政府案関連追加公表」(2021. 1. 18.)

- FY2021 일반회계 세입 총액은 국채 발행액의 증가로 인해 전년 당초 예산 대비 3.8% 증가하였으며, 국채의존도는 전년 대비 9.2%p 증가한 40.9%로 전망
 - 신형 코로나 바이러스 감염증의 영향으로 인한 납부 유예 및 법인세 감소 등에 의해 모든 세목이 전년 당초예산 대비 감소하여 조세 및 인지수입은 전년 대비 9.5% 감소한 57.4조엔, GDP 대비 비중은 10.3%로 전망됨

- FY2021 특별회계⁵⁾ 세출 총액은 493.7조엔이며, 회계 간 이전을 제외한 순계액은 245.3조엔
 - 세출 순계액의 대부분은 국채상환비, 사회보장급부비, 재정용자자금으로 이전(재투채를 통한 자금조달), 지방교부세 교부금 등이며, 이를 제외하면 7.4조엔, 여기에서 동일본대지진부흥 특수요인인 부흥경비를 제외하면 총 6.6조엔
 - 재원은 일반회계로부터 1.2조엔(특정재원의 일반회계 경유분을 포함), 나머지는 보험료 등 그 외의 세입

표 I-2 FY2021 주요 재정지표

(단위: 조엔, %)

구분	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018	FY2019	FY2020	FY2021 (정부안)
일반회계세출총액	96.3	96.7	97.5	97.7	101.5	102.7	106.6
GDP 대비 %	18.1	18.0	17.8	17.7	18.2	18.0	19.1
조세 및 인지수입 ¹⁾	54.5 (6.2)	57.6 (6.3)	57.7 (6.3)	59.1 (6.4)	62.5 (7.9)	63.5 (10.2)	57.4 (9.5)
GDP 대비 %	10.2	10.7	10.5	10.7	11.2	11.1	10.3
국채발행 수입	36.9	34.4	34.4	33.7	32.7	32.6	43.6
국채잔고	805.4	830.6	853.2	880.2	898	906	990.3
GDP 대비 %	151.1	154.7	155.9	159.3	161	159	177
국가 및 지방 장기채무잔고 ²⁾	1,032.7	1,056.1	1076.6	1,104.6	1,106	1,201	1,209
GDP 대비 %	194	197	197	200	198	224	216
기초재정수지 ³⁾	-13.4	-10.8	-10.8	-10.4	-9.46	-9.62	-20.4
GDP 대비 %	-2.5	-2.0	-1.9	-1.9	-1.7	-1.8	-3.6

5) 일본 예산의 범주는 일반회계, 특별회계, 정부관계기관으로 구성되어 있음. 특별회계는 각각의 특별회계법에 의해 운영되고 있으며, 2021년 기준 13개의 특별회계가 운영되고 있음

표 I-2 계속

구분	FY2015	FY2016	FY2017	FY2018	FY2019	FY2020	FY2021 (정부안)
재정수지(GDP 대비 %) ⁴⁾	-4.5	-4.7	-3.9	-3.3	-3.1	-10.3	-
채무잔고(GDP 대비 %)	231.3	236.4	234.5	236.6	238.0	266.2	-
특별회계세출총액	403.6	403.9	393.4	388.5	389.5	391.8	493.7
총세출 순계	239.9	246.4	242.1	240.5	244.8	245.9	-

주: 1. 당초예산 기준

1) () 안 수치는 소비세율 인상에 따른 세수 증가분을 의미(국세부분)

2) 재무성은 정부 채무잔고를 ‘국채잔고’, ‘국가 및 지방 국채 잔고’, ‘국가 및 지방 장기채무잔고’, ‘국채 및 차입금잔고(채무잔고)’ 4개의 분류로 구분하여 발표하고 있음. 국채잔고는 보통국채(건설국채+특례국채)의 잔고를 의미하며, 이 보통국채에 일반회계차입금과 교부세특별회계차입금 및 지방채잔고를 더한 것이 국가 및 지방채무 잔고임. 국가 및 지방 장기채무잔고는 이차상환 및 상환 재원이 주로 세금으로 충당되는 장기부채를 국가·지방 모두 집계한 것으로, 국가와 지방 채무를 확실하게 하기 위해 보통국채와 교부세특별회계차입금 등의 차입금 등을 더한 국가 채무 중 국가가 부담하는 장기채무잔고를 뜻하며, 일본 정부는 보통 이 수치를 사용하고 있음. ‘국채 및 차입금 잔고’는 ‘채무잔고’로 불리며, 「재정법」 제28조에 따라 재투채를 포함한 보통국채, 차입금 등 및 정부 단기 증권, 지방정부채무, 사회보장기금채무 등 국가 자금조달 활동을 모두 포함하여 국채와 차입금의 상환에 대한 잔액을 계산한 것이며, IMF 기준에 따라 공표되는 자료임

3) 일반회계기초재정수지=조세 및 인지수입+기타수입-기초재정수지대상경비

4) 일반정부베이스, 사회보장기금 제외, 2019년 및 2020년 추계치

자료: 재무성, 「令和3年度予算のポイント」, 2020. 12.; 재무성, 「我が国の財政事情(令和3年度予算政府案)」, 2020. 12.; 재무성, 「第17表 平成10年度以降一般会計, 特別会計及び政府関係機関純計」, <https://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/data.htm>, 검색일자: 2021. 2. 18.

4) 중점 투자방향

- ▶ 코로나19 대응 및 사회보장제도 개선
- ▶ 디지털청 설치, 행정디지털시스템 구축 등을 통한 녹색성장 강화
- ▶ 그린사회 실현을 위한 기업참여 유도 강화
- ▶ 중소기업·소규모사업자 지원을 위해 인력지원, 자금융통지원 등 강화
- ▶ 재해에 대비한 지속적인 인프라구축 투자

□ 신형 코로나 바이러스 감염증에 대한 대응을 계속하며, 의료비 동향 등을 반영하여 감염증 확대 방지에 만전을 기하고, 전 세대를 아우르는 사회보장제도를 구축

- 감염증 위기관리 체제·보건소 체제의 정비
 - 보건소 체제 강화(5.6억엔)
 - 국립 감염증 연구소 체제 강화(9.9억엔)
 - 소아의 외래진료 등과 관련된 진료보수상 특례조치(216억엔)
 - 포스트 코로나 시대의 사회경제활동 양립을 목표로 고용 유지 및 노동·고용환경 개선을 위한 정책 추진
 - 고용조정조성금 특례조치(6,240억엔)
 - 재적형 파견⁶⁾ 활용에 의한 고용유지 지원(537억엔)
 - 코로나 바이러스 감염증의 영향으로 인한 이직자를 시험 고용하는 사업주에 대한 조성금(30억엔)
 - 남성 육아휴직 촉진(67억엔)
 - 약제비 개정을 매년 실시하여 실제 가격의 하락을 반영해 국민 부담을 경감(-1,001억엔)하여, 사회보장 관계비의 실질적인 증가를 “고령화에 의한 증가분 수준으로 유지”하는 방침을 달성
 - 후기 고령자 의료의 자기부담 비율 재검토 등 제도개혁과 함께 육아 세대 등의 희망 실현을 위한 저출산 대책 추진
 - 「신 육아 안심 플랜」에 기반한 보육 수용인원 정비(602억엔)
 - 소비세율 인상에 따른 증세분을 활용하여 연금생활자 지원급부금을 지급
- 디지털 사회·그린사회를 위한 녹색 성장 전략
- 2021년 9월 강력한 종합 조정기능을 가진 디지털청을 설치하는 등 행정 디지털화를 차기 성장의 원동력으로 삼기 위해 혁신적이며 적극적인 대응을 꾀함
 - 민관 전문인재를 결집한 500명 규모의 디지털청 설치(디지털청 소관 예산으로 368억엔 배정)
 - 정부 전체의 정보시스템 일괄 관리(3,000억엔)
- 6) 일본 파견제도에는 재적형 파견과 노동자 파견이 있으며, 재적형 파견은 파견사업주 간 고용계약 관계가 있을 뿐만 아니라, 파견원 사업주와 파견지 사업주 간의 파견계약에 의해 파견노동자를 파견지 사업주에게 고용시킬 것을 약정하고 있기 때문에 노동자 파견에 해당하지 않음. 본 제도는 원기업 및 파견기업 두 기업에 새로운 지원 제도 만들고 산업 고용 안정 센터에 의한 협조 체제를 강화하는 등 신형 코로나 바이러스 감염증의 영향으로 일시적으로 고용 과잉이 된 기업이 종업원 일자리를 지키기 위해 인력이 부족한 기업에 “고용 쉐어(재적형 파견)”에 의한 고용 유지 대응을 지원

- 마이 넘버 카드⁷⁾와 운전면허증 일체화 추진(마이 넘버 카드 관계 경비 1,271억엔)
 - 2050년 탄소 중립에 따른 그린사회 실현을 위해 성과 연동형의 저리 대출 제도 창설 등 혁신 기술 개발 지원 및 세제 지원으로 기업의 단기·중장기 투자를 끌어들이 10년간 약 1.7조엔의 민간투자 창출 효과 기대
 - 탄소중립을 위한 투자 촉진 세제 창설⁸⁾
 - 경영개혁기업에 대한 이월결손금 공제 상한선을 높이는 특례⁹⁾
 - 연구개발세제의 확충¹⁰⁾
 - 해상 풍력 등의 재생에너지 사업이나 저연비 기술의 활용, 차세대형 축전지 사업 등에 대해서 DBJ(일본 정책 투자 은행)의 특정 투자 업무의 일환으로서 ‘그린 투자 촉진 펀드’를 창설(사업 규모 800억엔)
 - 중소기업 및 소규모 사업자의 생산성 향상 지원
 - 중소기업회생지원·사업승계 종합 지원 사업 및 사업승계 세대교체 집중지원 (142억엔)
 - 중소기업·소규모 사업자의 회생 지원 및 제3자 사업승계지원 강화를 위한 ‘사업 지속지원센터’와 친족 내 승계를 지원하는 ‘사업승계네트워크’의 통합
 - 사업승계·세대교체 집중지원사업(사업승계·인수인계 보조금 16.2억엔)
 - 중소기업의 경영자원 승계 및 사업재편을 지원하고 사업승계·인수 후 후계자가
-
- 7) 우리나라의 주민등록증과 유사한 IC칩 내장카드로 본인 확인을 위한 신분증으로 사용될 수 있음. 앞면에는 사진, 주소, 생년월일, 성별이 기재되어 있고 뒷면에는 개인 번호가 기재되어 세금·사회보장·재해대책법령에서 정한 절차 수행 시 사용 가능. 전자인증서로 본인인증을 실시하여 행정기관 전자 신청 등에 사용 가능
 - 8) 「산업경쟁력강화법」의 계획인정제도에 기반하여 ① 탈탄소화 효과를 가지는 제품 생산설비 도입(화합물파워반도체, 연료전지, 리튬이온전지, 해상 풍력발전 설비 등) ② 생산 공정 등의 탈탄소화 부가가치 향상을 양립하는 설비 도입(사업소 등의 “탄소생산성(부가가치액/이산화탄소배출량)”을 향상시키기 위해 필요한 것, 재생에너지 전력으로 일부 전환과 함께 실시하는 생산설비나 에너지 관리설비 쇄신 등) 등의 설비 도입에 대해 최대 10%의 세액공제 또는 50%의 특별 상각(개정법 시행으로부터 2023년 말까지 3년간)
 - 9) 신형 코로나 바이러스의 영향 등으로 인해 결손금을 안고 있는 사업자가, 산업경쟁력 강화법의 계획 인정제도에 의거해 탄소중립 실현 등을 포함한 ‘새로운 일상’에 대응하기 위해 투자를 한 경우 시한부 조치로 결손금의 이월공제 상한을 투자액 범위 내에서 50%에서 최대 100%로 인상(코로나로 인해 발생한 결손금이 대상. 공제 상한 인상 기간은 최장 5 사업연도)
 - 10) 코로나 전에 비해 매출 금액이 2% 이상 감소하였는데도 적극적으로 시험연구비를 증가시킨 기업에 대해 연구개발세제 공제상한을 법인세액의 25%에서 30%까지로 인상

수행하는 새로운 방안을 지원하기 위해 사업승계·인수 후 설비투자·판로개척 등의 비용과 사업승계 시 서비스업 등 전문가 활용비용 보조

- 중소기업·소규모사업자가 필요로 하는 인재발굴, 확보 지원(10.5억엔)
- 자금유통 대책으로 공적 신용보완 기반 강화에 필요한 주식회사 일본정책금융공고에 대한 출자금 및 자금공급 업무원활화에 필요한 자금 등을 확보하는 동시에 신용보증과 관련된 전국신용보증협회 연합회에 대한 보조금 등 지원

- 방재·감재(減災) 및 국토강인화¹¹⁾를 위해 「방재·감재(減災), 국토강인화를 위한 5개년 가속화 대책(가칭)」을 2025년까지 5년간 집중적으로 실시
 - 극심한 풍수해나 지진 등에 대한 대책 및 예방

예산안에 대한 언론·기관 등의 평가

- 세출 증가 요구를 인정하면서도 예산안 전체로는 코로나 후를 내다 본 영리한 예산이라는 평가 존재(『동양경제온라인』, 2021. 1. 12.)¹²⁾
- 반면 기업 혁신지원이 부족하다는 평가와 재원에 대해 우려하는 논의도 존재
- 예산안에 포함된 시책의 대부분은 감염증 대책에 대한 ‘지혈’에 머무르고 있음. 감염증의 진정 후를 대비한 과감한 변화나 대응을 기업에 재촉할 필요가 있음(『일본경제신문』, 2020. 12. 22.)¹³⁾
- 정부는 재원 확보에는 노력을 기울이지 않으며, 국채에 의지하고 있음. 우선순위가 낮은 사업은 종료하고 필요한 사업의 재원을 제대로 확보해야 함(『아사히신문』, 2020. 12. 22.)¹⁴⁾

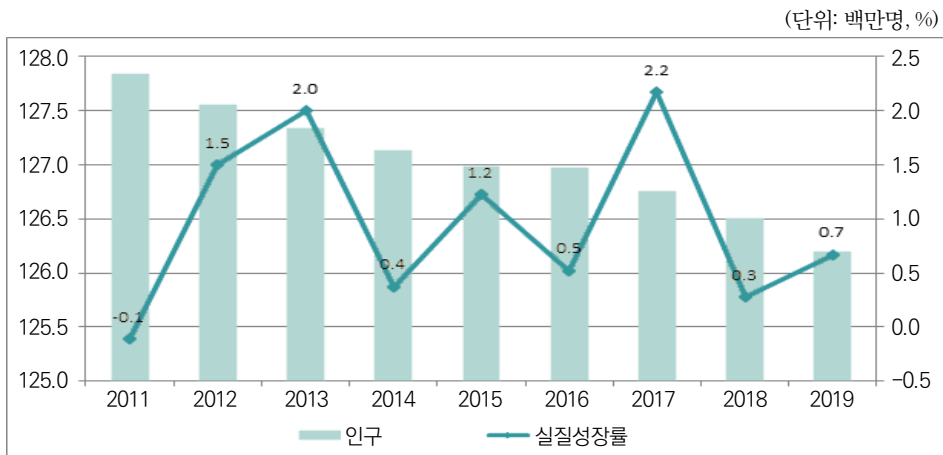
11) 국토강인화 계획: 국토의 리스크 관리 관점에서 어떠한 자연재해가 발생하더라도 피해를 최소한으로 억제하고 신속하게 복구할 수 있는 강인함과 유연함을 지닌 국토·지역·경제사회를 구축하는 것으로, 제2차 아베 내각의 주요 정책 중 하나. 「강인하고 유연한 국민생활 실현을 위한 방재·감재 등에 이바지하는 국토강인화 기본법(2013. 12. 4. 성립)」에 기본함

12) 『東洋経済オンライン』, 「コロナ禍予算、歳出増回避した「2つのからくり」, 2021. 1. 12., <https://toyokeizai.net/articles/-/402346>, 검색일자: 2021. 1. 26.

〈참고〉 일본 개황 및 예산제도

□ 일본의 주요 국가 개황

- 환율: 100엔 = 약 0.904달러(2019년도 평균)¹⁵⁾
- 경제규모: 2019년 경상GDP 5조 3,591억 달러
- 수출입의 대GDP 비율(명목): 2018년 기준 36.8%
- 인구: 1억 2,614만명(2019년 기준)
- 실질 GDP 성장률 및 인구 추이 및 전망 :



자료: IMF, *World Economic Outlook Database, October 2020*, 검색일자: 2021. 1. 26.

□ 일본의 예산 제도 관련 주요 내용

- 일본 예산은 국가의 예산 및 그 외 재정의 기본에 대해서는 「재정법」에 따라 이루어지고 있음¹⁶⁾
- 일본의 회계연도는 4월 1일부터 익년 3월 31일까지이며(「재정법」 제11조), 예산 관련 일정은 다음 표와 같음

13) 『日本経済新聞』, 「企業変革支援は不足」, 2020. 12. 22., <https://www.nikkei.com/article/DGKKZO67550120R21C20A2EE8000/>, 검색일자: 2021. 1. 26.

14) 『朝日新聞』, 「(社説) 来年度予算案 財政規律のたが外れ」, 2020. 12. 22., <https://www.asahi.com/articles/DA3S14739285.html>, 검색일자: 2021. 1. 26.

15) OECD stat, Exchange rates(USD monthly averages)

〈일본 예산편성 일정〉

시기	주요 내용
4월 1일	회계연도 시작
7월 말	재무성, 개산요구기준 ¹⁷⁾ 설정 및 부처 통보
8월 말까지 ¹⁸⁾	각 부처, 익년도 예산요구서를 재무성에 제출
12월 중순	재무성, 부처 예산요구안을 검토하여 정부안 확정
1월 셋째주	재무성, 정부안을 국회에 제출(「재정법」 제 27조)
익년 3월	국회 심의를 거쳐 예산 확정

16) 「재정법」 제1조 국가의 예산 그 외 재정 기본에 대해서는 이 법률에서 정하는 바에 따른다(「財政法」 抄, <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC0000000034>, 검색일자: 2021. 1. 26.).

17) 주요 사업 지출한도 및 사업 우선순위

18) FY2021 예산은 신종 코로나 감염증 확산 등에 의해 예산의 필요액을 예측하는 데 한계가 있으므로, 정부, 여당, 지방자치단체의 부담을 최대한 줄이기 위해 정령(政令)을 개정하여 요구 기한을 1개월 늦춘 9월 30일로 함과 동시에, 개산요구단계에서 예산액을 결정하지 않고 그 구조 및 절차를 간소화함

나. 독일(19)20)

- 독일 재무부는 FY2021(2021. 1. 1~2021. 12. 31.)의 중기재정계획 및 연방 예산안을 2020년 9월 23일 발표

- (편성방향) 독일의 FY2021 예산안 및 중기재정계획은 코로나19로 인한 보건·사회·경제위기 극복과 독일경제 재건을 목표로 ① 미래를 위한 투자와 ② 사회통합 강화를 중심으로 편성
 - 중점 투자방향으로는 기후친화적인 경제로의 재구조화를 위한 강화, 지속적인 미래지향적 투자 확대, 일자리 보존을 위한 지원 확대, 가족·노인·여성·청소년 관련 투자 강화 등을 제시
- (재정기조) 이번에 발표된 2020~2024년 중기계획에서의 투자지출 규모는 지난 2019~2023년 중기계획의 투자규모와 비교할 때 대폭 확대
 - 단, 경제성장 회복, 정부의 추가 정책, 지속적인 저금리 환경 등으로 인해 2024년에는 구조적 재정수지가 GDP 대비 -0.5% 수준으로 개선될 것으로 전망(안정화위원회)
- (평가) 연방정부 및 주정부가 코로나 위기 상황에서도 책임 있는 예산정책을 추구하였다는 평가와 함께, 일각에서는 증가하는 채무 수준에 대한 우려를 제기

1) 경제 및 재정전망

- (경제전망) 예산안에서 2020년 상반기 역사적 경기침체로 인해 2020년 경제성장률을 -5.8%로 전망하였으며, 2021년에는 불안정성에도 불구하고 경제회복세에 힘입어 4.4%, 2022년에는 2.5% 성장할 것으로 전망

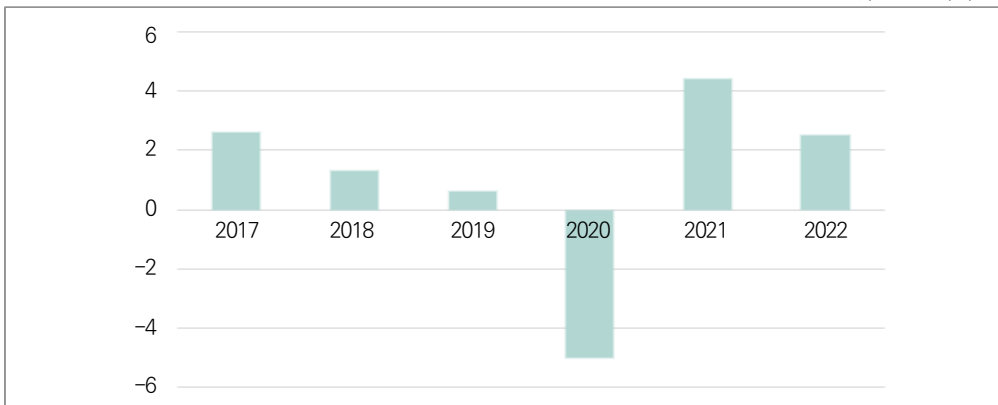
19) 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 김진아 선임연구원 작성

20) 자료: 독일 FY2021 예산안 관련 문서, Finanzplan des Bundes 2020 bis 2024, 2020. 9., 검색일자 2021. 2. 3.; Finanzbericht 2021, 2020. 10., 검색일자: 2021. 2. 3.; German Draft Budgetary Plan 2021, 2020. 10., 검색일자: 2020. 11. 19.; Herbstprojektion, 2020. 10., 검색일자: 2021. 2. 3.; 독일 안정화위원회, https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Home/home_node.html, 검색일자: 2021. 2. 9.

- 2020년 가을경제전망에서 2020년 경제성장률을 -5.5%로 상향조정하였으며, 최근 발표된 경제전망(2021. 1. 27.)²¹⁾에서는 2021년 GDP 성장률을 기존 대비 1.4%p 하향조정된 3.0%으로 수정전망
- (재정전망) 2021 예산법안 및 중기재정계획에 따르면 확장적 재정정책 및 세수감소로 인해 2020년 일반정부 재정수지는 GDP 대비 -6.25, 구조적 재정수지는 GDP 대비 -3.5%를 기록할 전망
 - 독일 정부의 강력한 재정부양책에 힘입어 2021년 일반정부 재정적자는 GDP 대비 -4.25%로 적자폭이 감소할 것으로 보이며, 구조적 재정수지는 2020년과 동일한 GDP 대비 -3.5%*를 나타낼 전망
 - * 예산안 발표 이후 개최된 제22차 안정화위원회²²⁾ 회의(2020. 12. 18.)에서 2021년 구조적 재정수지 적자는 GDP 대비 -6%로 예산안 대비 크게 하향 조정되었으며, 2024년 구조적 재정수지 제한선인 -0.5% 수준을 회복할 것으로 전망(그림 I-7 참조)

그림 I-6 독일 경제성장률 전망

(단위: GDP 대비 %)



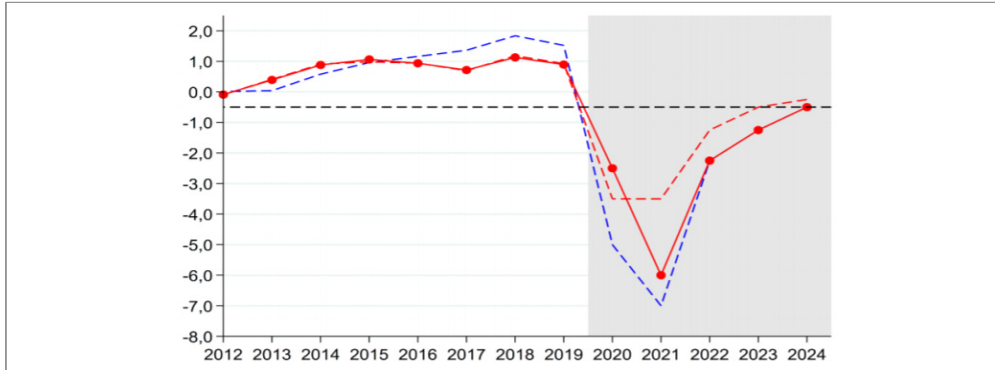
자료: 통계청, 「GDP자료 및 연방예산법안」을 참고로 작성

21) 독일 경제에너지부, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2021/01/20210127-bundeskabinett-beschliesst-jahreswirtschaftsbericht-corona-krise-ueberwinden-wirtschaftliche-erholung-unterstuetzen-strukturen-staerken.html>, 검색일자“ 2021. 2. 8.

22) 독일 안정화위원회는 「기본법」 제109조 및 「재정화위원회법」에 근거(예산상의 긴급사태를 방지하기 위해 연방상원의 동의를 요하는 연방법률로서 재정안정위원회를 설치)하여 2010년 설립되었으며, 국가채무준칙에 대한 관리감독, 예산 감시, 예산 규제에 대한 EU 요구사항 준수, 구동독지역 재건을 위한 경과보고서 등을 제공하는 기능을 함

그림 I-7 독일 일반정부 재정수지

(단위: GDP 대비 %)



주: --- 재정수지(미조정), --- 구조적 재정수지(2020년 10월 전망), ● 구조적 재정수지
 자료: 안정화위원회(Stabilitätsrates), Kernaussagen der 15. Stellungnahme, 2020. 12. 18., p. 12

2) FY2021 예산편성 방향

- FY2021 독일 예산안 및 중기재정계획은 코로나19로 인한 보건·사회·경제위기를 극복하기 위해 향후 4년간 약 2천억유로의 투자를 통해 지속가능한 경제 기반을 마련하여 독일 경제를 재건하는 것이 목표임을 강조
 - (미래를 위한 투자) 코로나19 위기로 인한 위기를 극복하고 위기 이전 수준의 경제로 복귀할 수 있도록 2020년 713억유로, 2021년 550억유로, 향후 연간 480억유로 투자할 계획: 사회 인프라 확충, 기후친화적 경제 재구조화, 디지털화 등 미래를 위한 프로그램에 중점 투자 반영
 - (사회통합 강화) 코로나19 위기 극복을 위해 2020년 연방예산에 반영된 사회 지출(2,554억유로)이 급증하였으며, 2021년 예산안에서도 약 2,110억유로 지출 편성하는 등 사회보장에 중점

3) 재정총량

- ▶ 중기계획에서의 투자지출 규모가 2019~2023년 중기계획에서는 724억유로 수준이었으나, 이번에 발표된 2020~2024년 중기계획에서는 2,705억유로 수준으로 대폭 확대

▶ 2019년에 59.5% 수준으로 낮아졌던 GDP 대비 국가채무 비율이 코로나19 대응과정에서 신규차입 확대 등으로 2020년 71% 수준으로 증가할 것으로 전망되고 있으나, 이를 정점으로 2024년에는 67.5% 수준으로 감축할 계획
 : 최근 발표된 안정화위원회 회의에 따르면 2021년 구조적 재정수지 적자가 GDP 대비 -6%로 하향조정되었으나, 경제성장 회복, 정부의 추가 정책, 지속적인 저금리 환경 등으로 인해 2024년에는 -0.5% 수준으로 개선될 전망

- 독일 연방정부의 2021년 총지출은 전년 대비 951억유로(18.7%) 감소한 4,134억유로이고, 조세수입은 전년 대비 276억유로 증가한 2,920유로
 - 2021년 신규차입은 962억유로이며, 투자지출은 2021년 552억유로, 2022~2024년 까지 매년 480억유로 규모로 전망
 - 2021년 구조적 재정수지는 GDP 대비 -3.5%로 전망되며, 마스트리히트 기준 GDP 대비 국가채무는 2020년 71.0%에서 2024년 67.5%까지 감소할 전망

표 I-3 FY2021 예산안 및 중기재정계획

(단위: 억유로)

구분	2020	2021	중기재정계획		
			2022	2023	2024
재정지출	5,085	4,134	3,870	3,871	3,933
전년 대비 증감률(%)	+42.6	-18.7	-6.4	0	+1.6
재정수입	5,085	4,134	3,870	3,871	3,933
조세수입	2,644	2,920	3,084	3,252	3,385
신규차입 ²³⁾	2,178	962	105	67	52
투자	713	552	480	480	480
총채무(GDP 대비%)	71.0	70.25	70.0	69.0	67.5
일반정부 재정수지(GDP 대비 %)	-6.25	-4.25	-2.0	-0.75	-0.25
구조적 재정수지(잠재GDP 대비 %)	-3.5	-3.5	-1.25	-0.5	-0.25

자료: 연방재무부, *Bundeshaushalt 2021 und Finanzplan bis 2024*, 2020. 9. 29.; 연방재무부, *German Draft Budget Plan 2021*, 2020. 10., Table 3, 6a, 6b 발췌.

23) 확정예산에서 신규차입이 1,642억유로로 증가

4) 중점 투자방향

- ▶ 기후친화적인 경제로의 재구조화를 위해 국가수소전략, 고속디지털 철도프로그램, 에너지·기후보호 사업 등에 대한 투자 강화
- ▶ 미래지향적 투자를 위해 인공지능, 양자기술, 해양·조선·항만 분야 등에 대한 투자 지속
- ▶ 일자리 보존을 위해 근로시간단축지원금, 실업급여 등에 대한 지원 확대
- ▶ 가족·노인·여성·청소년 관련 예산을 기존계획보다 증액

- (미래 투자를 통한 경제성장) 독일 연방정부는 코로나19 팬데믹의 효과를 극복하기 위해 광범위한 투자를 통한 경기부양을 추진할 계획
 - 중기계획에 따르면 2020년 713억유로, 2021년 550억유로를 투자할 계획이며 2024년까지 매년 480억유로를 투자하여 2020~2024 기간 동안 총 2,705억유로 규모의 투자 전망
 - 2019~2023 중기계획 당시 투자지출은 724억유로로 투자지출 규모가 큰 폭으로 증가
 - 이는 미래지향적 투자 의지를 포기하지 않고 지출 증가 수준을 위기 이전으로 되돌리는 데 초점을 맞춘 연방정부의 예산 의지가 반영된 것임
 - 주요 투자부문은 도로, 철도, 수로운송수단, 육아, 교육 및 연구, 디지털 인프라, 경제의 기후친화적 재구조화에 중점
 - * 미래를 위한 투자 지출 중 일부 자금은 EU의 경제회복기금(New Generation EU)의 주요 정책 수단인 '회복 및 복구지원(Recovery and Resilience Facility(RRF))'에서 조달할 계획(향후 몇 년간 약 230억유로에 달할 것으로 전망)
 - 인공지능 확장 촉진을 위해 매년 4억유로 투자
 - 경제 및 교육 시스템의 디지털화를 위한 양자기술 지원에 추가 20억유로, 차세대 이동통신(5G, 6G) 기술에 총 20억유로 지원
 - 병원미래기금(Krankenhaus-Zukunftsfonds)에 30억유로 배정
 - 차량제조 및 공급업체 연구개발 지원을 위해 2024년까지 추가로 15억유로, 해양·조선 및 항공 부문 지원이 포함된 연방정부의 경제 및 미래패키지에 약 20억유로 투자 계획

- 2020년에 이어 종일 학교 – 종일 돌봄 프로그램(Programm Ganztagschule-Ganztagsbetreuung)에 5억유로 배정
 - 경제의 기후 친화적인 재구조화를 위해 국가 수소전략에 2024년까지 68억유로 투자
 - 경제 및 미래 패키지로 기후 친화적인 철도 운행에 대한 투자가 강화되며 고속 디지털 철도 프로그램의 경우 2020년에 1억유로, 2021년 4억유로를 지출할 계획
 - 연방정부는 예산안에서 미래 패키지의 한 부분으로서의 기후정책의 중요성을 재차 강조하였으며 에너지 및 기후보호(Energie-und Klimafonds) 특별기금에 대한 보조금을 2020년 2차 추경 예산 대비 16억유로 증가 편성
- (사회통합 강화) 코로나19 위기 극복을 위해 2020~2021 예산에서 사회지출에 방점을 두고 정책을 추진
- 2020년 사회지출 급증은 주로 구직자를 위한 보장 관련 지출 증가와 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit, BA), 법정건강보험(Gesetzlichen Krankenversicherung, GKV), 장기요양보험(Pflegeversicherung zurückzuführen)을 위한 연방 지원 증가에 기인
 - 2021년 사회지출은 2020년 급증한 사회지출의 영향으로 약 2,110억유로를 편성하였으며 2022년부터 안정화 조치의 만료와 함께 사회지출이 감소하다가 중기계획 후반에는 다시 점차 증가할 전망
 - 코로나19 대유행의 영향과 사회보장을 위한 보건기금에 50억유로의 추가 보조금을 지급할 계획이며, 이를 통해 사회보장 기여도를 약 40% 수준으로 유지할 계획
 - 2021년 18세 미만 한부모 가정에 지급하는 수당 875백만유로, 아동수당 875백만유로를 지급할 예정이며 주요 복지지출을 담당하는 가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, BMFSFJ)의 예산이 이전 중기계획 당시 예산계획보다 7.4% 증액됨
 - 최대한 많은 일자리 보존과 고용인의 재정적 위험부담 완화를 위해 근로시간단축 지원금(Kurzarbeitergeld) 지원기간 연장 및 지원금 상한액 확대, 실업 급여지출 확대 편성
 - 코로나19의 영향으로 법정 건강보험의 수입과 지출에 상당한 부담이 초래될 것으로 예상되나 대부분은 연방 예산으로 상쇄될 예정

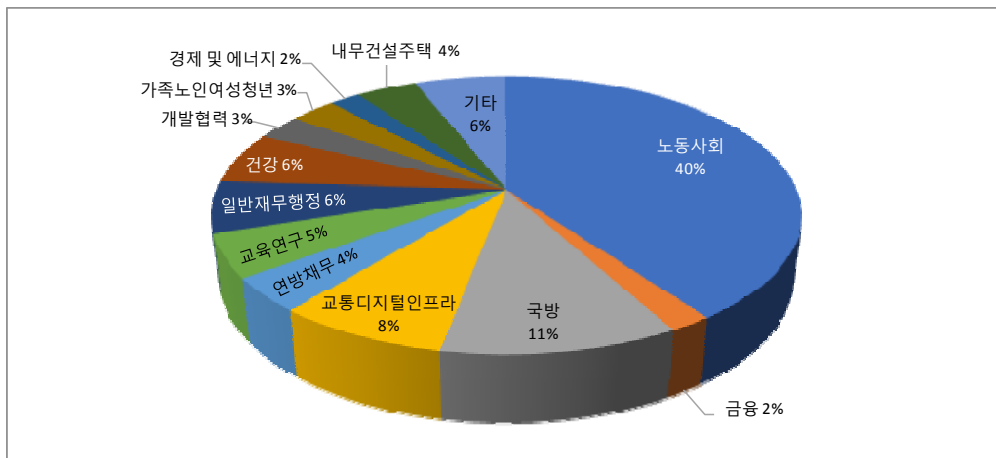
표 I-4 2019~2024 주요분야별 연방지출 전망

(단위: 백만유로)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
사회보장	176,542	275,233	211,290	199,362	206,405	213,142
국방	37,075	39,632	40,702	40,678	39,966	39,965
영양·농업·건강	1,920	2,782	3,319	2,684	2,678	2,487
경제·에너지	4,900	16,699	15,025	13,110	12,916	10,485
교통	27,353	34,129	31,596	30,551	30,492	30,308
건설·도시개발	3,028	2,375	2,896	3,150	3,303	3,396
교육·과학·연구	20,657	25,670	26,231	24,455	24,647	24,953
문화	2,772	4,252	3,050	2,953	2,951	2,945
환경보호	1,892	3,274	2,564	2,426	2,421	2,208
스포츠	220	472	282	287	272	253
내무·이민	7,875	8,645	9,442	9,284	8,962	8,857
경제협력개발	9,994	12,326	12,334	9,300	9,211	9,209
일반재무	21,769	19,457	19,581	21,941	22,532	22,838
특별기금	1,819	27,795	2,504	3,356	3,062	2,689

자료: 연방재무부, *Finanzbericht 2021*, 2020. 10, pp. 22~23; 한국조세재정연구원, 『2020년 하반기 KIPF 재정동향』, 2020. 12. 재인용

그림 I-8 2021년 예산안 분야별 지출 비중



자료: 연방재무부, *Finanzbericht 2021*, 2020. 10, p. 21; 한국조세재정연구원, 『2020년 하반기 KIPF 재정동향』, 2020. 12. 재인용

예산안에 대한 언론·기관 등의 평가

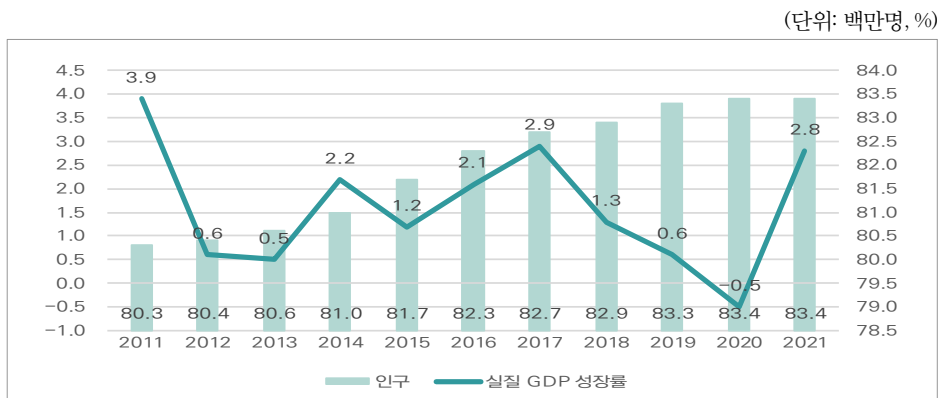
- 독일 안정화위원회(Stabilitätsrat)는 2020년 12월 18일 제22회 회의에서 연방 정부 및 주정부가 코로나19 위기 상황에서도 책임있는 예산정책을 추구하고 있다고 평가하였으나, 일각에서는 높은 채무수준에 대한 우려 제기(spiegel, handelsblatt)
- Olaf Scholz 연방재무부 장관은 코로나19의 영향에도 불구하고 연방 및 주재정은 양호한 상태이며, 부채 수준 또한 다른 국가들에 비해 낮고 미래세대를 위해 지금의 결정이 필요함을 언급
- 한편 기민·기사당(CDU/CSU) 연합은 보도자료에서 현재의 위기 극복을 위해서는 지금과 같은 조치가 불가피하나, 2022년부터는 채무규칙을 준수하여 지속 가능한 재정을 우선순위에 두어야 함을 강조²⁴⁾

24) 독일 연방의회, 「CDU/CSU 그룹」, 2020. 9. 23., <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/hohe-nettokreditaufnahme-auch-2021-erforderlich>, 검색일자: 2021. 2. 15.

〈참고〉 독일 개황 및 예산제도

□ 독일의 주요 국가 개황

- 환율: 1유로 = 약 1,347.15원(2020년도 1월~11월 평균, 매매기준율)
- 경제규모: 2018년 경상GDP 3조 9,7575억유로(IMF)
- 인구: 8,291만명(2018년 기준, OECD)
- 지난 10년간 실질 GDP 성장률 및 인구 추이 및 전망



자료: OECD, Stat.

□ 독일의 예산제도²⁵⁾

- 독일은 예산법률주의를 채택하여 각 연도의 예산이 법률의 형태로 의회에서 확정됨
- 독일의 회계연도는 1월부터 12월까지이며, 예산 주요 일정은 다음 표와 같음

〈독일 예산편성 일정〉

시기	주요 내용
2~3월	각 부처, 연방재무부에 예산요구서 제출
3월	연방내각회의, 예산안 및 중기재정계획 수립
5월	세수추계, 재무부 및 부처간 예산 조정
6월	정부 예산안 및 중기재정계획 내각 확정
8~9월	연방 상하원에 정부 예산안 및 중기재정계획안 제출
9~12월	연방 상하원 예산심의 및 예산 확정
1월	예산 집행

25) 이명현, 『독일의 재정제도』, 한국조세재정연구원, 2011.

03 바이든 선거 공약

※ 본 파트는 한국조세재정연구원의 『2020 미국 대통령 후보 재정조세 선거공약 비용 비교』²⁶⁾ 보고서의 내용 중 바이든 선거 공약비용을 발췌한 부분임

- 바이든의 재정·조세 정책 공약 비용 전망은 ‘책임연방예산위원회(CRFB, Committee for a Responsible Federal Budget)의 분석 자료(2020.10.)를 토대로 요약 작성
- CRFB의 원문 결과 자료는 미의회예산처(CBO), 세금정책센터(TPC), 각 대선후보 캠페인 자료 등을 토대로 작성
- 공약 비용은 특별한 언급이 없는 한 중위값(central estimates) 기준으로 작성

- 바이든은 보육·교육 지출 증가, 은퇴 및 장애연금 확대, 기후 변화 대응, 전쟁 종식, 고소득자/고소득 기업 세금 증가 등을 주요 정책으로 거론
 - 바이든 선거 캠페인에서 제시한 공약을 근거로 한 총정책비용은 향후 10년 동안 5.6조달러로 전망
 - 이에 따라 연방 채무는 동 기간 동안 GDP 대비 127%까지 상승할 것으로 전망
- 바이든의 주요 투자 분야로는 인프라 및 기타 국내지출이 4.45조달러로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 보육 및 교육 지출(2.7조달러), 보건 및 장기요양(2.05조달러) 순으로 나타나고 있음
 - 한편, 국가 안보 및 이민 지출의 경우 7,500억달러 규모가 절감될 것으로 전망
- 바이든(Biden)의 대선공약 비용은 향후 10년간 최저 비용은 1,500억달러가 절감되며, 최고 비용은 8.3조달러로 추정
 - 이에 따라 연방 채무는 동 기간 동안 GDP 대비 최저 108% ~ 최고 136%까지 상승할 것으로 전망

26) 윤성주·구윤모·장준희, 『2020 미국 대통령 후보 재정조세 선거공약 비용 비교』, 한국조세재정연구원, 2020. 11.

재정 정책

가. 보육(child care) 및 교육

◇ 바이든의 보육 및 교육 관련 정책은 향후 10년 동안 약 2.7조달러 소요 전망
(최소 2.4조~최대 3.05조달러)

- 보육 및 보편적 유아 교육 지원(5천억달러 소요 전망)
 - 중산층을 위한 경제 회복 및 일자리 창출 비전인 ‘더 나은 재건(Build Back Better)’ 어젠다하에 저렴한 가격의 광범위한 보육 서비스 이용 확대
 - 모든 3세, 4세 유아를 대상으로 한 유아교육 지원 확대(이를 위해 주정부, 공립 학교, 보육센터, 헤드스타트 프로그램, 기타 관련자 등이 모두 참여하는 혼합 서비스 전달체계 구상)
 - 자녀 및 부양가족 세액공제(Child and Dependent Care Tax Credit)를 확대하여 최대 절반 규모(유아자녀 1명당 8천달러, 다자녀는 최대 1만 6천달러)의 양육비가 지원될 수 있도록 할 계획
 - 중위소득 구간의 1.5배 소득 미만자들을 대상으로 보육비용이 수입의 7%를 초과 하지 않도록 보조금 차등제도 시행
- 초·중·고(K-12) 교육예산 확대(6천억달러 소요 전망)
 - 저소득층이 집중되어 있는 지역의 교육위원회(School Board) 및 공립학교를 지원하는 프로그램인 타이틀 원(Title I)²⁷⁾ 예산 3배 확대(모든 학교의 교사 급여 인상 및 엄격한 교육과정 제공 포함)
 - 「장애인 교육법(Individuals with Disabilities Education Act, IDEA)」의 대상자인 장애 학생을 지원하기 위해 공립학교에 추가 예산 지원
 - 저소득층 대학생 장학금(Pell Grants) 프로그램을 통해 고등학생의 대학교 과정 지원(고등학교, 전문대, 고용주, 생활지도 카운슬러 등과 협력 체계 구축)

27) Title I: Financial Assistance to local educational agencies for the education of children of low-income families

- 고등교육(Higher Education) 지출 확대(1조 6천억달러 소요 전망)
 - 고등교육에 대한 자기부담비용 감축을 위해 다수의 정책 제시
 - 공립대학교 등록금 지원(public colleges and universities tuition-free for all families with incomes below \$125,000)
 - 최대 2년 동안 전문대학(communitiy colleges) 또는 양질의 직업 훈련 학비 지원
 - 흑인 지역사회의 교육 신장을 위해 설립된 대학(Historically Black Colleges and Universities, HBCUs), 인디언 부족대학(Tribal Colleges and Universities, TCUs), 소수민족 교육기관(Minority-Serving Institutions, MSIs)²⁸ 등에 750억달러 예산 지원
 - 인력양성(workforce training) 프로그램 개발에 500억달러, 전문대학 시설의 보건·안전 개선을 위해 80억달러 계획
 - 펠 그랜트(Pell Grants) 장학금 규모 및 자격 대상 확대
 - 2년, 4년제 공립대학(또는 private HBCUs, TCUs, MSIs도 포함)의 등록금 관련 채무 지원 등 학생 채무 완화
 - 또한 2만 5천달러 이상 소득자를 대상으로 학자금 채무 상황을 소득의 5%로 제한하며, 20년 후에는 잔존 채무 자동 탕감

나. 보건 및 장기요양

- ◇ 바이든의 보건 및 장기요양 관련 정책은 향후 10년 동안 약 2.05조달러 소요 전망 (최소 1조~최대 2.4조달러)

- 건강보험 범위 확대(1조 9천억달러 소요 전망)
 - * 건강보험 범위 확대와 관련한 정책의 모든 세부 내용이 공개되어 있지는 않음

28) Minority-Serving Institutions는 1965년 「고등교육법(Higher Education Act of 1965)」에 의해 연방 공식 학교로 규정되어 있으며, 하위 범주로는 흑인 대학(Historically Black Colleges and Universities), 히스패닉 기관(Hispanic Serving Institution), 부족대학(Tribal College and Universities), 알래스카 원주민 또는 하와이 원주민 기관(Alaska Native or Native Hawaiian Serving Institution), 아시아계 미국인 및 아메리카 원주민 태평양 섬 주민 기관(Asian American and Native American Pacific Islander Serving Institution) 등이 포함되어 있으며, 총 7개의 하위 범주로 구성되어 있음(자료: DHS, US Coast Guard, Office of Diversity and Inclusion)

- 오바마 케어(Affordable Care Act)를 바탕으로 건강보험 보조금을 확대하여, 보험이 필요한(lack insurance) 수요자들 및 오바마 케어의 메디케이드 확대 적용을 받지 못하는 주의 저소득층 등을 대상으로 보험료 무료의 신규 공공 의료보험 옵션(public option) 설치
 - 현재의 메디케이드(저소득층 대상) 정책의 기존 방향은 유지하되, 메디케어(고령자 대상) 수혜 자격 연령은 현 65 → 60세로 하향 조정
- 노인 돌봄(elder care) 및 장기요양 지원(6천억달러 소요 전망)
- ‘Build Back Better’ 비전하에 노인 장기 요양의 질 및 접근성 개선을 위한 정책 제시
 - 메디케어하에서 받는 지역 보건시설 이용(community care) 및 자택 간호 서비스의 대기 시간을 없애고, 장기요양 서비스 혁신 펀드(Long-Term Services and Supports Innovation Fund)를 조성할 계획
 - 장기요양 전문 인력 수 및 교육 확대
 - 가정 돌봄 제공자를 대상으로 세액공제 신설 및 장기요양보험 가입자들을 대상으로 한 현행 세금우대조치 확대
- 농업 지역의 보건, 정신 건강(mental health) 및 마약성 진통제 남용 관련 예산 확대(3천억달러 소요 전망)
- 농업지역의 의료 접근성 확대 및 지원을 위해 지역 보건센터 예산 2배 증가
 - 「정신건강평등법(mental health parity laws)」 이행 개선과 정신건강서비스를 위한 예산 확대
 - 추가적으로, 1,250억달러 규모의 마약성 진통제 남용 문제 조치를 위한 예산(주보조금 750억달러 포함)을 계획하고 있음
- 보건비용 감축(4,500억달러 절감 전망)
- 연방정부의 처방약 가격 및 기타 관련 지출을 감축할 수 있는 방안 제시
 - 정책 방안의 핵심은 연방정부의 메디케어 측이 직접 처방약 가격을 협상할 수 있는 권한을 금지한 법을 폐지하고, 협상 권한 부여
 - 시장에서 독점 형식으로 판매되는 신규 약품 및 생물약품(biologics)의 경우,

여러 국가들의 평균 가액을 바탕으로 적정한(reasonable) 가격을 책정할 수 있는 독립 기구 설치

- 독립기구를 통해 책정된 가격은 메디케어와 건강보험에서의 공공 옵션(public option) 및 민간 보험 시장에도 적용할 계획
- 유명 처방약 등의 가격이 물가상승률을 초과하여 상승하는 것을 제한하고, 일반 의약품(generic drugs)의 가속 개발과 함께 도입 경쟁도 촉진

다. 사회보장, 보충적 소득 보장(SSI)²⁹⁾ 및 은퇴

◇ 바이든의 사회보장, 보충적 소득 보장 및 은퇴 관련 정책은 향후 10년 동안 약 1.15조달러 소요 전망(최소 9,500억~최대 1.3조달러)

□ 사회보장제도 확대(4천억달러 소요 전망)

- 사회보장 지급(수혜)액의 최저한도를 연방 빈곤선(FPL, Federal Poverty Level)의 125%로 설정하고, 사회보장 혜택을 최소 20년간 받은 경우 지급액을 5% 인상하여 지급(유족 배우자 연금 지급 규모도 인상 계획)
- 또한 중복 급여 금지 조항(Windfall Elimination Provision)을 폐지하여 근로자 및 유가족의 사회보장연금 및 기타 연금 중복 혜택이 가능하도록 할 계획
- 장애연금(SSDI, Social Security Disability Insurance)의 경우 장애발생 후 5개월간의 연금수급 대기 기간(waiting period) 폐지와 함께 가입 소득 상한 요건(현재 월 1,170달러)을 인상하면서, 혜택이 급격히 감소하지 않도록 단계적 방안 마련 계획

□ 보충적 소득보장 확대(7천억달러 절감 전망)

- 보충적 소득보장 급여 혜택의 최저한도를 연방빈곤선의 100% 수준(현재는 2/3 수준)으로 인상하며, 불필요한 요건 항목 등 폐지
- 바이든 캠프의 구체적인 혜택 책정 방식은 나오지 않았으나 연방 빈곤선의 100%에 도달하기 위해 월평균 수혜 금액(약 600달러)의 80%가 인상되어야 함

29) Supplementary Security Income: 저소득층, 또는 근로능력 상실자에 해당하는 고령자와 장애인을 대상으로 하는 소득 보조제도(김태현 외, 『주요국의 사회보장제도 요약』, 한국보건사회연구원, 2012)

□ 고령자 세금 우대 확대(500억 달러 소요 전망)

○ 세법 개정을 통해 은퇴 수입 개선

- 직장인 연금 등을 갖추지 못한 직장인의 대다수를 대상으로 직장인 연금 자동 등록을 시행하고, 근로자에게 은퇴 저축을 제공하는 소기업에 세액 공제
- 근로장려세제(EITC)를 65세 이상 무자녀 근로자(childless workers)를 대상으로 확대

라. 인프라, 환경 및 기타 국내 지출

◇ 바이든의 인프라, 환경 및 기타 국내 지출 관련 정책은 향후 10년 동안 약 4.45조 달러 소요 전망(최소 3조~최대 5.5조달러)

□ 그린 인프라 및 미국 혁신 투자(3조달러 소요 전망)

- 바이든 'Build Back Better' 어젠다에 따르면 2035년까지 100% 클린 에너지 달성 계획(동 계획은 향후 4년 동안 약 2조달러 규모의 지출이 전망됨)
- 한편, 미국인에 의한 미국 내 제조('Made in All of America' by All of America's Workers) 슬로건에서는 향후 4년 동안 3천억달러 규모의 획기적인 기술개발(전기차, 인공지능 시스템, 차세대 통신 네트워크 등)을 촉진할 계획
- 추가적으로, 향후 4년 동안 국내 노동자 생산 제품에 대한 연방 조달지출에 4천억 달러를 지출할 계획
- 바이든 캠페인은 다수의 환경, 클린 에너지 등에 관한 정책들을 발표한 바 있음
 - * 이하에 언급된 정책안은 바이든의 최근 정책인 'Build Back Better'의 내용과 중복되는 부분이 존재함
 - 클린 에너지 혁명 및 환경 정의 계획(the Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice)에 따르면, 늦어도 2050년까지 100% 클린 에너지 경제 및 탄소배출량 순제로(net-zero emissions) 달성 목표를 위해 향후 10년 동안 1.7조달러 투자 계획
 - * 동 계획은 수자원·교통·에너지 인프라 시스템의 수리 및 현대화, 오염 감축 및 환경 보호를 추진함과 동시에 전국적인 클린 에너지 기술의 개발 및 도입을 적극 장려하고자 함

- 또한 중산층 경쟁력 투자 계획(the Biden Plan to Invest in Middle Class Competitiveness)에 따라 향후 10년 동안 1.3조달러 규모의 인프라 투자 진행
 - * 바이든의 인프라 계획에는 3천억달러 규모의 주택 건설과 1천억달러 규모의 교육 관련 건축 계획이 포함되어 있음

- 적정 가격의 주택(affordable housing) 확대(7,500억달러 소요 전망)
 - 주거 임대비용이 소득의 30%를 넘지 않도록 공공 주택 바우처(section 8 public housing vouchers) 제도 확대
 - ① 최초 주택 구입자를 대상으로 최대 1만 5천달러의 세액 공제 ② 저소득층의 주택 비용을 부담하는 신규 임차인 공제 제도 도입으로 인해 매해 약 50억달러 지출 전망
 - ※ 주택 바우처 제도 자체만으로도 약 4,500억달러의 비용이 전망되며, 주택 지원 관련 위의 2가지 종류의 세액공제 규모는 약 3천억달러로 추정됨(총 7,500억달러)
- 보편적 유급 휴가 지원(5,500억달러 소요 전망)
 - 본인이 심각한 질병에 걸린 경우, 직계 가족 구성원이 심각한 질병이 있거나 출생 입양 등의 이유로 돌봄이 필요한 경우, 또는 가족 구성원의 해외 파병으로 인해 비상상황(qualifying emergency)이 인정되는 경우, 해당되는 모든 근로자들에게 유급병가 최대 12주 제공
 - 급여 혜택은 최근 3년간 수혜자의 가장 높았던 임금의 약 2/3 수준(월 최소 580달러, 최대 4천달러)으로 함
- 기타 국내 지출(1,500억달러 소요 전망)
 - 노동조합 및 노동자 권한 강화를 위해 약 500억달러 지원
 - 이 외에 형사 사법 개혁 300억달러, 농업지역 지원에 200억달러 계획

마. 국가 안보 및 이민

-
- ◇ 바이든의 국방 및 이민 관련 정책은 향후 10년 동안 약 7,500억달러 절감 전망(최소 7천억~최대 9,500억달러)
-

- 아프가니스탄, 중동 지역 전쟁 종식(5,500억달러 절감 전망)
 - 아프가니스탄 및 중동지역 등의 끝없는 전쟁(never wars)을 종식하며, 전 세계 군사 분쟁지역에서의 미군의 군사 활동을 축소하는 한편, 알카에다(Al-Qaeda)와 이슬람 급진세력(Islamic State)에 초점을 맞추고자 함
 - 동 정책에 대한 구체적 방안은 없으나, 매해 해외비상작전(OCO)으로 지출되는 800억달러 규모의 지출이 감축될 것으로 보임

- 이민 개혁(2천억달러 절감 전망)
 - 남부지역 국경장벽 건설을 위한 ‘국가 비상사태’ 및 특정 무슬림 국가들의 난민/여행 금지 철회, 미국 이민 관련 규칙(public charge rule) 수정, 불법체류 청년 추방 유예제도(DACA, Deferred Action for Child Arrivals) 축소 중단 등 트럼프 행정부에서 내세운 이민 관련 대부분의 정책을 되돌릴(undo) 것으로 보임
 - 이를 위해, ① 이민자 수 증가 ② 현재 미국에 거주하는 미등록(undocumented) 이민자들의 시민권 획득 방안 마련 ③ 고숙련 노동자 및 농업종사자 비자 발급 ④ 비자 관련 국가할당 폐지 ⑤ 연간 난민 유입 한도 상향 조정 등이 포함된 이민 개혁 입법 시도 전망
 - 언급된 이민 관련 입법은 바이든 대통령이 부통령이었을 당시 지원한 2013 이민 패키지법인 「국경안보, 경제기회, 이민 현대화법」*과 비슷한 방향을 보일 것으로 예상됨
 - * 법안 원문 명칭: Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act(S.744) → 제113대 의회(2013~2014년)에서 발의되었으나, 통과되지 못함

표 I-5 바이든의 정책별 공약 비용

(단위: 억달러)

공약 내용	저위 (Low)	중위 (Central)	고위 (High)
• 보육 및 교육			
보육 및 보편적 유아 교육 지원	-3,000	-5,000	-7,500
초·중·고(K-12) 교육예산 확대	-6,000	-6,000	-6,000
고등교육(Higher Education) 지출 확대	-15,000	-16,000	-17,000
소계(Subtotal)	-24,000	-27,000	-30,500

표 I-5 계속

공약 내용	저위 (Low)	중위 (Central)	고위 (High)
• 보건 및 장기요양			
건강보험 범위 확대	-17,000	-19,000	-21,000
노인 돌봄(elder care) 및 장기요양 지원	-6,000	-6,000	-6,500
농업 지역의 보건, 정신 건강 및 마약성 진통제 남용 관련 예산	-3,000	-3,000	-3,000
보건비용 감축	13,000	4,500	3,500
세수 환류(revenue feedback) 효과	3,000	3,000	3,000
소계(Subtotal)	-10,000	-20,500	-24,000
• 사회보장, 보충적 소득 보장(SSI) 및 은퇴			
사회보장제도 확대	-4,000	-4,000	-4,000
보충적 소득보장 확대	-5,500	-7,000	-8,000
노령자 세금 우대 확대	0	-500	-1,000
소계(Subtotal)	-9,500	-11,500	-13,000
• 인프라, 환경 및 기타 국내 지출			
그린 인프라 및 미국 혁신 투자	-20,000	-30,000	-40,000
적정 가격의 주택 확대	-3,500	-7,500	-7,500
보편적 유급 휴가 지원	-5,500	-5,500	-5,500
기타 국내 지출	-1,000	-1,500	-2,000
소계(Subtotal)	-30,000	-44,500	-55,000
• 국가안보 및 이민			
아프가니스탄, 중동 지역 전쟁 종식	7,500	5,500	5,000
이민 개혁	2,000	2,000	2,000
소계(Subtotal)	9,500	7,500	7,000
• 조세 정책			
법인세 인상	19,500	18,000	15,000
개인소비세 인상	23,000	14,000	12,000
사회보장급여세 상한 인상	10,000	9,000	8,000
대형은행 금융위험수수료 도입	3,500	1,000	1,000
납세협력(Tax Compliance) 개선	10,000	1,000	500
소계(Subtotal)	66,000	43,000	36,500
순이자 지출	-500	-3,000	-4,000
총비용(Total Deficit Impact)	1,500	-56,000	-83,000

주: 마이너스(-) 표시는 비용 규모; 부호가 없는 수치는 절감 규모
 자료: CRFB, "The Cost of Trump and Biden Campaign Plans," 2020. 10.

조세 정책

- ◇ 바이든의 조세 정책은 향후 10년 동안 수입을 4.3조달러 증가시킬 전망(최소 3.65조~최대 6.6조달러)
- 법인세 인상(수입 1.8조달러 증가)
 - 법인세를 21%에서 28%로 인상
 - TCJA(35 → 21%)에 따른 세율 인하폭을 절반 복원하고 세원을 확대
 - 대형법인의 장부상 이윤에 대해 15% 최소세 도입
 - 해외발생 무형자산 소득세율을 10.5%에서 21%로 인상하고 전 세계 통합 기준(worldwide basis)이 아닌 국가별로 적용
 - 적격사업소득공제(Qualified Business Asset Investments) 폐지
 - 그 외 미국 기업이 외국계 자회사를 통해 미국 소비자에게 상품과 서비스를 판매하는 것에 대해 10% 부가세를 부과하는 것을 포함하여, 해외 이전(offshoring)과 법인 이전(corporate inversion)을 막기 위한 공약도 발표
- 개인소비세 인상(수입 1.4조달러 증가)
 - 소득세 최고세율을 37%에서 39.6%로 인상하여 TCJA 이전으로 복원
 - 고소득자의 도관회사소득(pass-through income)에 대한 20% 공제를 폐지하고, 개별공제금액 제한(Pease Limitation)을 복원
 - 연소득 100만달러 이상 개인과 부부의 양도차익과 배당금에 대한 세율을 20%에서 39.6%로 인상
 - 고소득자 사망 시 양도 차익에 대해 취득가액(steppered-up basis) 적용을 폐지하고 부동산동종거래(like kind exchange) 과세이연 제도를 폐지
 - 항목별 공제 총 한도를 28%로 제한
- 사회보장급여세 상한 인상(수입 9천억달러 증가)

- 최대 과세대상 소득*에 대해 12.4%(절반은 사업주 부담, 절반은 근로자 부담)를 부과하는 사회보장세를 40만달러 이상에 대해서도 12.4% 부과
 - * 2020년 기준 13만 7천달러
 - 최대 과세대상 소득이 임금상승률에 따라 매년 인상됨에 따라 비과세 소득구간 (donut hole)이 축소될 예정

- 대형은행 금융위험수수료 도입(수입 1천억달러 증가)
 - 자산 500억달러 초과 은행, 은행 지주회사, 비은행 금융기관에 금융위험 수수료 (financial risk fee)를 부과

- 납세협력(Tax Compliance) 개선(수입 1천억달러 증가)
 - 매년 수천억달러의 세금이 소득 과소 신고, 과소 납부, 또는 신고누락으로 인해 징수되지 않고 있어 납세 협력을 개선하여 세금 격차*를 줄이겠다고 공약
 - * 추정세액과 징수세액 간 차이(tax gap): 2011~2013년 연평균 4,410억달러
 - 자세한 정보는 없지만 국세청(IRS) 보고 및 집행에 대한 자금조달 확대와 탈세를 줄이기 위해 다양한 규칙 및 법령 개정이 포함될 것이라는 가정하에 납세협력이 개선되어 수입이 1천억달러 증가할 것으로 추정

해외재정동향 및 이슈 분석

II

재정이슈 분석



01 주요국 복지부담률-국가채무비율-국민부담률 추이 및 시사점 분석

❖ 김우현(한국조세재정연구원 부연구위원)

- 이 글은 복지지출 수준 및 국가채무, 국민부담에 관한 OECD 주요국의 시계열 변화를 검토하며, 주요국에서 관찰되는 복지지출 증가 추세에 어떤 재원 조달 수단으로 대응했는지 분석하는 것을 목적으로 함
- (국가채무 수준 해외 연구) 경제성장률, 혹은 사회후생을 목적함수로 최적의 국가채무 수준을 도출하기 위한 연구가 계속되고 있고(Reinhard & Rogoff(2010), Herndon et al.(2013), Caner et al.(2010), Checherita & Rother(2010)), 특히 저금리 시대 국채 재원 조달에 대한 학술적 논의도 Blanchard(2019)를 중심으로 지속되고 있음
- (국가채무 수준 국내 연구) 국내에서도 조성원(2009), 문외솔 외(2010), 임진(2011), 조성원(2013) 등의 연구를 통해 경제성장 혹은 사회후생에 기반한 최적 국가채무의 수준을 추정된 주요 연구가 존재함
- (재정 지속가능성 연구) 지속 가능한 재정 운용 관련 주목할 연구는 이태석 외(2018)의 연구가 있으며, 특히 GDP 대비 이전지출비중이 증가함에 따라 재정여력이 급격하게 악화됨을 보여줌
- 특히 복지지출의 상당 부분을 구성하고 있는 이전지출의 비중이 증가함에 따라 재정여건이 급격하게 악화되며 불가피하게 증세를 시행해야 하는 시사점 도출
- (적정 조세(국민)부담률 결정 연구) 나성린 · 이영(2003), 박형수(2004), 김성욱(2013) 등 국제조세비교지수(International Tax Comparison index, ITC)를 활용해서 국민

부담률 수준을 가늠하는 국내 연구들이 있었으며, 전영준·안종범(2007)은 사회 전체의 후생 극대화를 달성하는 적정조세부담률을 추정하는 결과 적정조세부담률이 장기적으로 낮아져 2060년대에 23~24%까지 떨어지는 것으로 분석

- (복지지출 및 재정건전성 지표 간 관계 선행연구) 김태일(2012)은 OECD 15개 회원국의 단년도 자료 분석을 통해 주요국의 복지지출이 국민부담률과 높은 양(+)의 상관관계(0.8298)를 보이며, 복지지출의 증가분은 국가부채와 0.5025의 상관관계를 나타냄
- OECD 회원국이 평균적으로 복지지출의 변화를 국가부채 및 국민부담률 중 어떤 수단을 어느 정도의 비중과 가중치로 대응해 왔는가를 가늠할 수 있음
- (실증 분석) OECD 14개 회원국의 1980~2017년 복지지출, 국가채무, 국민부담 등 주요 시계열의 추이를 검토해서 다음의 시사점을 관찰함
- (관찰 1) 대부분의 국가에서 해당 기간 동안 공공복지 지출, 국민부담률 및 국채 규모가 상승
- (관찰 2) 대부분의 국가에서 역사적으로 2000년대 초중반까지 국채이자율이 경제성장률을 상회하는 것으로 보이며, 저금리 기조가 나타나는 것은 최근 몇 년임
- (관찰 3) 주요국 대비 한국은 국민부담률, 국채비율, 복지지출 등 모든 시계열이 낮은 상태로 유지되어 있어, 해당 시계열이 선진국 수준으로 동시에 인상될 수 있는 여력은 확보된 것으로 판단
- 회귀모형 추정 결과, 공공사회복지지출은 국채비율과 양(+)의 상관관계가 있는 반면, 국민부담률과의 상관관계는 통계적으로 유의하지 않음
- 평균적으로 OECD 주요 회원국은 국채 발행을 통해 복지지출에 대응해 왔을 가능성을 암시하지만 단순한 상관관계이므로 해석에 주의를 요함

□ 이처럼 OECD 주요 회원국의 추이와 같이 한국의 복지지출 재원 조달에는 국채 발행을 통해 주요하게 대응할 것으로 보이지만, 복지지출의 수혜 대상 집단 및 국민부담, 국채 상환 등의 부담을 짊어질 집단의 규모·구성의 변화에 따른 장기적인 효과를 반영한 상태에서 복지 재원 조달 방안을 설계해야 함

- 복지지출 수준의 증가 시 국채 및 조세의 재원 조달 수단의 선택은 적정 수준의 국가채무 및 국민부담 수준 등을 어떻게 정의할 수 있는가의 질문과 밀접한 관련이 있음
 - 국가 채무 및 국민부담의 적정한 수준에 대한 식별 이후, 이 제약하에서 국민의 조세 부담과 복지지출 수준을 조화롭게 선택하여 최적의 국민 효용을 달성하는 것이 정부의 정책 목표일 것(남상호·최병호, 2008)
- 국가채무 적정 수준의 식별은 오랜 연구 주제이며, 학술적·정책적으로 명확한 결론을 얻기 쉽지 않은 주제
 - 국가채무를 유발하는 요인, 국가채무로 인해 파생되는 효과, 각 국가별 고유의 특성(예: 인구 구조 변화, 세계 및 사회보장체계의 역사, 경제 성장 추이, 국민부담 수준에 대한 사회적 경험 및 합의 등) 등 많은 요인이 함께 고려될 필요
 - 많은 요인과 효과가 비교적 정확하게 식별·모형화되더라도 이에 대한 모수는 시간에 따라 변화는 것으로 현시점에서의 추정은 불확실성을 수반
- 미래의 불확실성까지 성실한 반영한 거시경제모형의 설계 및 주기적인 현행화를 통한 유용한 정보의 산출, 정책 수단으로의 환류 체계를 구축·운영하는 것이 거의 유일한 대안
- 이와 같은 고려 없이 국가채무의 GDP 대비 40%, 60%의 임계점을 선정하고 정책 판단의 근거로 삼는 것은 복잡다단한 현실의 운영원리를 충분히 고려하지 않고, 이해하기 용이한 방식으로 정책 현실을 이해하여 정책 수단을 마련하고자 하는 편향성이 반영된 행태임

- 한편 이 글에서 주제로 삼고 있는 복지 재원 부담은 주로 법제화된 의무지출을 의미하는 것으로, 국가채무를 둘러싼 환경과 관계없이 재정 지출이 확정된 형태로 주의를 기울일 필요
 - 인구구조의 변화 등 예측 가능한 변화가 반영된 의무지출 증가세와 이에 대한 국민의 담세 능력, 이를 보완하는 국가채무의 수준까지 아울러 고려할 필요

- 이 글은 복지지출 수준 및 국가채무, 국민부담에 관한 OECD 주요국의 시계열 변화를 검토하며, 주요국에서 관찰되는 복지지출 증가 추세에 어떤 재원 조달 수단으로 대응했는지 분석하는 것을 목적으로 함
 - 특히 국채 발행 등 영향을 미치는 금리, 경제성장률 등의 시계열을 함께 검토하여 해당 변수들이 재원 조달 수단의 선택에 어떻게 영향을 미쳤는지 가늠해보고자 함

- 거시 시계열의 검토는 다양한 정책수단의 결정으로 인한 집계(aggregate) 결과만을 확인하는 차원일 뿐, 결과 정보가 생성되는 메커니즘에 대한 이해를 의미하는 것이 아님에 주의할 필요

가. 선행연구

1) 국가채무 수준에 대한 선행연구

- 만약 어떤 기준에서든 ‘적정’ 국가채무 수준이 존재한다면 정책 담당자 입장에서는 이를 식별하여 재정 정책에 반영하는 것이 자연스러운 관심사일 수 있음

- 이러한 관심처럼 ‘경제성장’을 기준으로 적정 정부부채비율을 식별하고자 하는 노력이 있어 왔는데, 예를 들어 Reinhart & Rogoff(2010)는 GDP 대비 정부부채비율이 90%를 넘을 경우 저성장을 경험하게 된다는 연구 결과가 발표
 - Reinhart & Rogoff(2010)는 44개국의 200년 기간의 자료를 분석하여, 정부부채비율이 GDP 대비 90%가 넘을 경우, 경제성장률이 중간값으로 1%p가 하락하는 것을 밝혔으며, 신흥성장국(emerging markets)의 경우에는 그 임계점이 60% 수준

으로 더욱 낮아지는 점을 실증적으로 밝혔음

- 이는 Herndon et al.(2013) 등 여러 연구들에 의해 반박되었으나, Reinhart et al. (2012)는 재차 90% 국채비율 기준을 중심으로 경제성장률이 변화함을 주장
- 비슷한 시기에 Caner et al.(2010), Checherita & Rother(2010)도 각각 77.1% 및 90% 내외의 임계점을 중심으로 국가부채비율과 경제성장률 간의 역U자형 관계를 주장하는 등 적정 국가부채 수준을 식별할 수 있는 임계점에 대한 연구자들의 관심이 지속되었음
- 이후 Blanchard(2019)가 저금리 시대의 국가부채의 역할에 대한 논의를 전개함
- (Blanchard, 2019) 국채 금리가 낮은 경제에서 국가부채의 증가가 재정 및 후생에 작은 비용을 야기한다고 주장함(fiscal Ponzi schemes)
 - 국가부채 증가의 장점에 대해 다음의 네 가지로 지적함
 - (재정승수) 재정승수가 클 경우 국채를 활용한 부채는 경제성장을 의미
 - (이력 효과) 이력 효과가 존재할 시, 재정 확장은 장기적으로 국가부채의 감소를 의미(DeLong et al., 2012)
 - (공공 투자) 경기 침체 시 공공투자 감소로 인한 공공 자본의 한계 생산성이 증가하므로, 국가부채로 공공 투자 가능
 - (장기 경기 침체 부양) 구조적 장기침체(secular stagnation) 시 인위적 경기 부양 과정에서의 국채의 역할 강조될 수 있음
 - 국가부채로 파생된 비용에 대한 다음의 주장을 검토하고 일부 반박함
 - (저금리의 성격) 금리가 금융 시장의 규제에 의한 인위적인 저금리 상태일 가능성
 - (미래의 불확실성) 역사적으로 경제 성장률이 국채 금리보다 높다고 하여도 이 현상이 지속되리라는 보장은 없다는 주장에 대해 미국이 장기로 30년 간 실질 금리 1.1%로 금리를 제어(lock in)할 수 있을 것이라는 전망
 - (복수 균형 가능성) 저금리-국채의 안정적 조달 균형과 더불어, 투자자가 국가 부채를 위험 자산으로 인식하고 높은 프리미엄을 요구하며 이것이 실제 국가 부채를 위험 자산으로 이끄는 self-fulfilling 논리도 가능하나(Calvo, 1988; Giavazzi

and Pagano, 1990; Lorenzoni and Werning, 2018), 이는 국가부채의 수준 자체를 줄이는 것보다 재정 준칙으로 대응할 수 있을 것이라는 논리 전개

- Blanchard(2019)는 저금리 시대 국채를 통한 국가 재원의 안정적 조달 가능성을 논의하며 확장 재정에 대한 이론적 근거를 제공하고 있지만, 이에 대한 학술적 반론도 지속적으로 제기되고 있음
- (Evans, 2020) Blanchard(2019)의 모형 경제를 재추정하여 저금리-국채 증가를 통해 장기적인 후생 증가의 결과는 나타나지 않으며, 일부 강한 가정이 완화되는 경우 국채 증가의 장기 후생에 부정적인 영향은 더욱 악화되는 것으로 주장
 - Blanchard(2019)의 결과와는 달리, 확장 재정정책이 장기적인 후생 손실의 비용을 야기할 수 있음을 지적
- (Hasanhodzic, 2020) 2기간 overlapping generations모형을 활용한 Blanchard(2019)의 연구와 달리, 10기간 overlapping generations CGE모형을 분석했으며 현실적인 가정을 추가 도입한 결과, 현 세대의 fiscal Ponzi scheme을 통한 연금 자원 마련 등이 후세대의 후생을 감소시키는 결과로 나타난다고 주장
- 국내에서도 조성원(2009), 문외술 외(2010), 임진(2011), 조성원(2013) 등 연구를 통해 경제성장 혹은 사회후생에 기반한 최적 국가채무의 수준을 추정한 주요 연구가 존재함³⁰⁾
 - GDP 대비 21.3~62% 규모의 적정 국가채무비율을 추정함
- 이처럼 저금리 시대 국채 발행을 통한 확장 재정 정책이 현세대 및 미래 세대 효용에 미치는 영향은 학계에서 지속적으로 논의하고 있는 주제이며, 꾸준한 학계 논의를 반영하여 정책 수립에 참고해야 함

30) 자세한 연구결과의 리뷰 및 시사점은 이태석 외(2018)의 p. 103, <표 5-6>을 참고.

2) 재정 지속가능성에 관한 국내 연구

- 복지지출에 대한 재원 마련 및 국가부채 증가를 둘러싸고 재정의 지속가능성에 대한 이슈가 지속적으로 제기됨
- 재정 지속가능성(fiscal sustainability)은 기본적으로 국가의 ‘채무상환과 관련된 능력’을 의미(한중석 · 최승문, 2015)
 - 재정의 기본적인 역할 수행과 동시에 지속적인 경제성장 보장, 현재의 세부담 유지, 미래세대에 채무부담 전가 없이 채무상환이 가능하다는 다차원적인 의미로 해석 가능(한중석 · 최승문, 2015)
- 지속 가능한 재정 운용 관련 주목할 연구는 이태석 외(2018)의 연구가 있으며, 특히 GDP 대비 이전지출 비중이 증가함에 따라 재정여력이 급격하게 악화됨을 보여줌 (<표 II-1> 참조)
 - 재정여력(fiscal space)은 추가로 발행할 수 있는 감당 가능한 최대한의 국가 채무 규모를 의미(이태석 외, 2018)
 - 특히 복지지출의 상당 부분을 구성하고 있는 이전지출의 비중이 증가함에 따라 재정여건이 급격하게 악화되며 불가피하게 증세를 시행해야 하는 상황을 모형을 통해 보여줌
 - 모형을 통해 OECD 평균 수준의 재정지출 비중 증가가 이뤄질 경우 한국의 재정여력이 60% 미만으로 추정된다고 예상

표 II-1 경제성장 및 이전지출 규모 가정에 따른 재정여력 추산

구분	시나리오		재정여력 추산치 (%)	재정여력 확보를 위한 증세 규모	
	경제성장률 가정	GDP 대비 이전지출 비중 가정		평균노동소득 세율(%p)	평균자본소득 세율(%p)
1	3%	현재 비중 유지	225.9	25~30	15~20
	2.5%		209.2	20~25	15~20
	2%		195.1	20~25	10~15
	1%		168.0	20~25	5~10

표 II-1 계속

구분	경제성장률 가정	시나리오	재정여력 추산치 (%)	재정여력 확보를 위한 증세 규모	
		GDP 대비 이전지출 비중 가정		평균노동소득 세율(%p)	평균자본소득 세율(%p)
2	3%	2030년까지 5%p만큼 점진적으로 증가	164.3	20~25	10~15
		2030년까지 10%p만큼 점진적으로 증가	106.5	20~25	10~15
		2030년까지 15%p만큼 점진적으로 증가	51.3	20~25	5~10
		2030년까지 20%p만큼 점진적으로 증가	-27.8	20~25	5~10
3	1%	2030년까지 5%p만큼 점진적으로 증가	122.3	20~25	5~10
		2030년까지 10%p만큼 점진적으로 증가	77.5	20~25	0~5
		2030년까지 15%p만큼 점진적으로 증가	34.5	20~25	0~5
		2030년까지 20%p만큼 점진적으로 증가	-29.6	20~25	-5~0

자료: 이태석 외(2018), p. 80, <표 4-2>

3) 조세(국민)부담률 결정 관련 국내 연구

- 조세부담률 혹은 국민부담률을 결정하는 요인을 식별하고 이를 통해 해외 국가 대비 한국의 부담 수준을 가늠하는 국내 여러 선행연구가 존재하며, 이 글의 목적에 맞게 간략하게 소개하고자 함
 - 그러나 OECD 해외 통계 등 활용한 국민부담률 결정방정식 추정 연구는 주어진 경제·사회·인구구성 조건하에서 도출되는 평균적인 국제 수치이며, 이를 토대로 국가별 추정치와 실제치를 비교하는 국제조세비교지수(International Tax Comparison index, ITC)를 검토하는 방식이므로, 이를 ‘적정’ 국민부담률로 해석하지 않고 참고로만 활용해야 함(박형수, 2004)
- 나성린·이영(2003)은 OECD 회원국의 국민부담률 및 조세부담률의 결정 회귀식 추정 이후, 실제 부담률과 회귀식의 추정치 비교를 통해 당시 기준으로 한국의 조세 부담률 및 국민부담률 수준이 높다고 주장
 - 단 사회보장기여 규모는 추정치에 비해 낮은 것으로 나타나, 삶의 질 개선을 위한 복지지출의 증대, 혹은 경제성장을 위한 재정지출의 필요 시 조세보다 사회보장

부담을 증가하는 방식으로 대응해야 한다는 시사점 도출

- 박형수(2004)는 동일한 모형과 비슷한 기간의 OECD 회원국 자료를 활용하여 당시 수정된 GDP 수준으로는 조세부담률·국민부담률 수준이 회귀모형 추정치를 다소 하회하지만, 한국의 낮은 사회보장지출 수준을 회귀 모형에 포함할 시 오히려 부담 수준이 추정치를 초과하는 것으로 결론
- 전영준·안종범(2007)은 social planner에 의한 사회 전체의 후생 극대화를 달성하는 적정조세부담률을 추정된 결과, 적정조세부담률은 장기적으로 낮아져 2060년대에 23~24%까지 떨어지는 것으로 분석
 - 이를 통해 추정 당시 기준으로는 적정조세부담률이 실제 부담률보다 높은 수준이지만, 장기적으로는 적정조세부담률 수준이 낮아지며, 복지지출 확대 및 확장 재정정책 논의 시 이 점을 고려해야 한다고 주장
- 김성욱(2013) 또한 ITC 추정을 통해 2010년 기준으로 한국의 GDP 대비 적정조세부담률을 25.8~26.5%로 추정했으며, 이를 실제치와 비교하여 약 0.7~1.4%p의 증세여력이 있다고 주장

4) 복지지출 및 재정건전성 관련 지표 간 관계

- 주요국의 복지지출 통계와 더불어 국가부채, 국민부담률 등 재원 조달 통계를 함께 고려한 선행연구로는 김태일(2012)이 존재함
 - OECD 15개 회원국³¹⁾의 단년도 자료를 통해 국가지출 및 부채, 부담률 등의 상관관계를 통해 해당 변수의 관계를 개략적으로 검토하고 시사점을 논의한 연구
 - 단년도 자료이며 단순 상관관계를 검토했다는 점에서 한계가 명확하지만 추후 연구에 참고가 될 수 있음

31) 검토 대상 국가는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 오스트리아, 포르투갈, 스페인, 이탈리아, 그리스, 미국, 영국, 호주, 일본이며, 국가부채는 2010년, 국민부담률, 복지지출, 정부지출은 2007년 기준임.

- 주요국의 복지지출은 국민부담률과 높은 양(+)의 상관관계(0.8298)를 보이지만, 국가부채와는 오히려 약한 음(-)의 상관관계(-0.1298)을 나타내고 있어 해석을 어렵게 함

표 II-2 국가부채, 복지지출 규모, 정부지출 규모, 국민부담률, 재정적자 상관관계

구분	국가부채	복지지출	정부지출	국민부담률	재정적자
국가부채	1				
복지지출	-0.1298	1			
정부지출	-0.0913	0.9207	1		
국민부담률	-0.4369	0.8298	0.8069	1	
재정적자	0.6045	-0.0667	0.0868	-0.5185	1

자료: 김태일(2012), p. 83, <표 5>

- 단 복지지출의 증분과 국가부채 간에는 명확한 양(+)의 상관관계가 존재하는 것으로 보여 일반적으로 복지지출의 증가에 부채의 발행으로 (일부) 대응하는 국가의 행태를 간접적으로 예상해 볼 수 있음
 - 복지지출의 증가분은 국가부채와 0.5025의 상관관계를 나타냄

표 II-3 국가부채 규모, 복지지출 규모, 복지지출 증가속도 간의 상관관계

	국가부채	복지지출 규모	복지지출 증가분
국가부채	1		
복지지출규모	-0.1298	1	
복지지출증가분	0.5025	-0.3198	1

자료: 김태일(2012), p. 82, <표 4>

- 시계열 자료의 단순 상관관계보다 각 시계열의 증감분 간의 상관관계를 식별하는 방식이 적합할 것으로 판단
 - 이는 OECD 회원국이 평균적으로 복지지출의 변화를 국가부채 및 국민부담률 중 어떤 수단을 어느 정도의 비중과 가중치로 대응해 왔는가를 가늠해 볼 수 있도록 함

- 김성수 외(2017)는 OECD 주요 회원국의 복지지출과 재정건전성의 관계를 실증적으로 분석했는데, 주요 결과는 상식적인 수준을 크게 벗어나지 않음
 - 남유럽 국가들은 국민부담률의 수준이 낮고 상승폭도 크지 않아서 재정수지가 악화되며 국가채무율 수준이 높은 반면,
 - 북유럽 국가들은 성공적으로 국민부담률 상승폭을 높일 수 있어 국가채무 수준이 낮게 유지되고 있음
 - 일본의 국민부담률 수준은 남유럽 국가들보다도 낮으며 상승폭이 크지 않아 국가채무가 매우 높고,
 - 미국 또한 국민부담률 수준이 일본과 같이 낮게 형성되어 있지만 고령화 진행속도가 느려 국가채무 수준은 남유럽 국가군에 대비해서 낮은 것을 확인

나. OECD 주요국의 복지부담률·국가채무비율·국민부담률 현황

- 이 절에서는 OECD 주요 회원국의 복지지출, 국가채무, 국민부담 등 주요 시계열의 추이를 검토하고, 복지지출 증가 시 재원조달 관련 주요 시사점들을 도출하고자 함
- 분석 대상 국가는 총 14개국을 선별했으며, OECD Statistics에서 자료를 확보했음
 - 대상 국가는 북유럽(덴마크, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴), 중부유럽(독일, 프랑스, 영국), 남유럽(이탈리아, 그리스, 스페인), 미국, 캐나다, 일본, 한국으로 선별
 - 국가부채는 general government gross financial liabilities, 국민부담은 total tax revenue와 social security contributions의 합, 복지지출은 OECD Social Expenditure Database(SOCX)의 public social spending
 - 해당 변수는 모두 GDP 대비 백분율로 표준화된 자료
 - OECD 자료원에 14개국 대상으로 1970~2020년 자료를 확보하고자 했으며, 해당 기간에 일부 정보의 결측치가 존재하므로 회귀분석에는 세 변수의 확보가 가능한 1980~2017년 자료를 활용³²⁾
- 경제성장률 대비 국채 금리 갭이 학술적·정책적으로 국가부채 발행에 참고가 되고

32) 단 독일(1991~2017), 그리스(1995~2017), 한국(2008~2017)은 결측치로, 해당 기간만 회귀분석에 포함

있는 점을 고려하여, OECD 자료원에서 GDP 성장률 및 10년 만기 국채 금리를 확보하여 함께 그림에 표시

□ 각 국가별 해당 변수들의 시계열은 [그림 II-1]에 표시

그림 II-1 국가부채, 국민부담, 복지지출, 국채 금리, 경제성장 추이

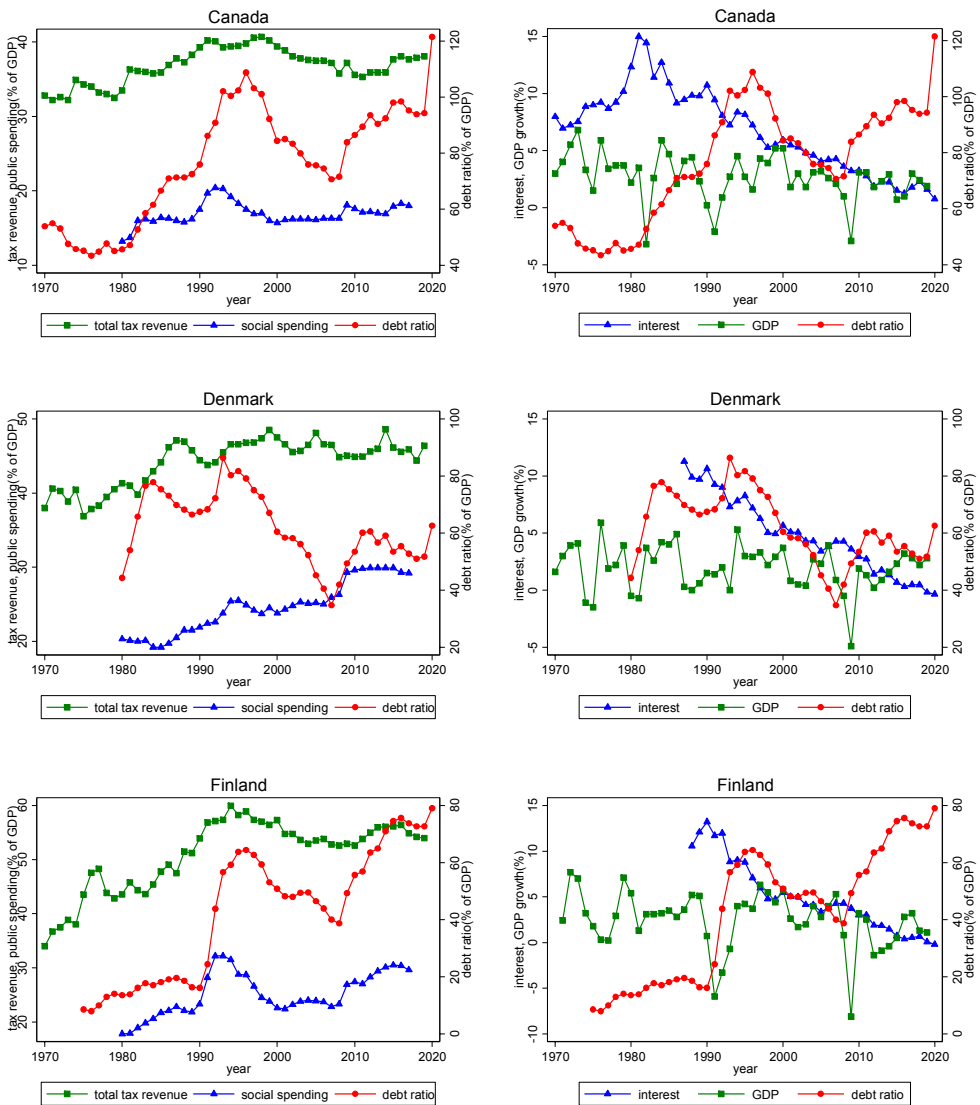


그림 II-1 계속

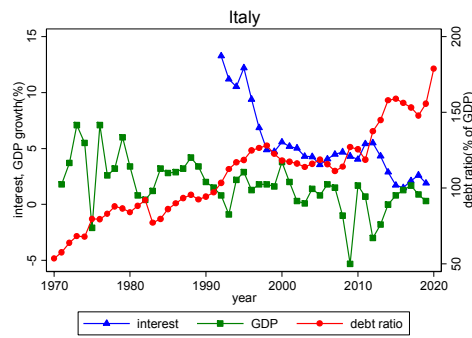
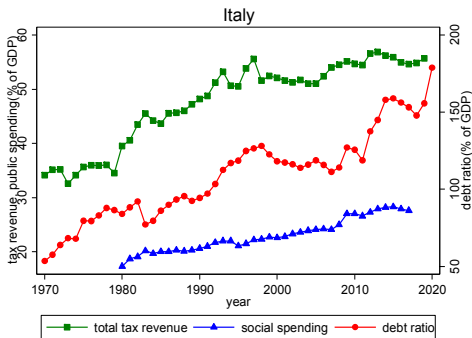
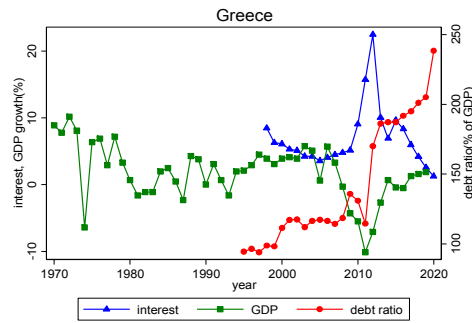
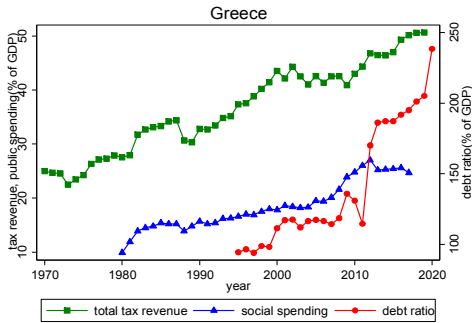
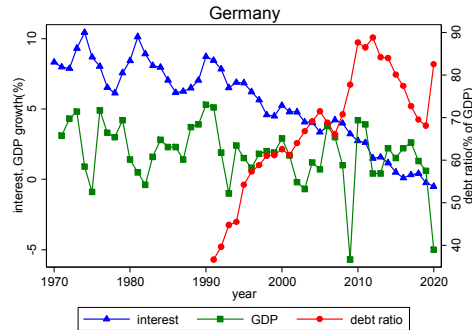
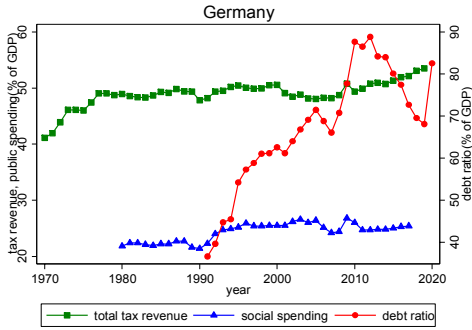
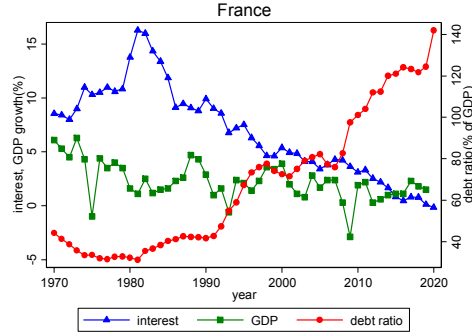
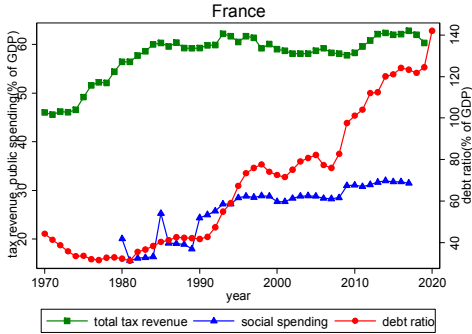


그림 II-1 계속

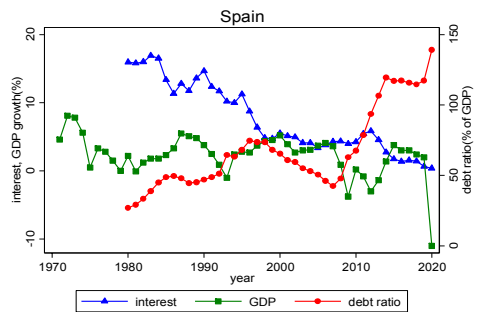
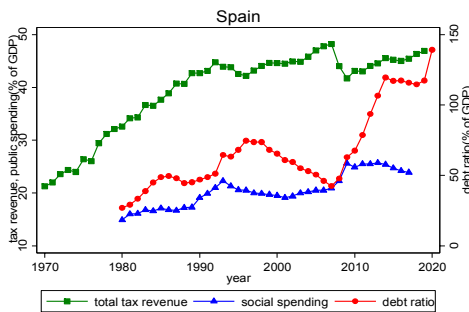
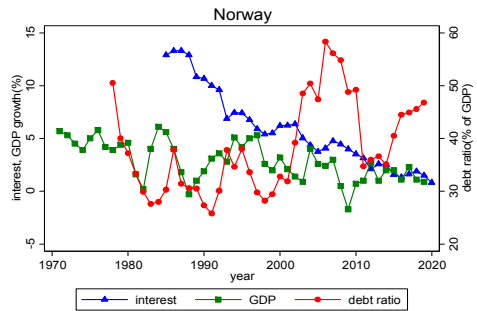
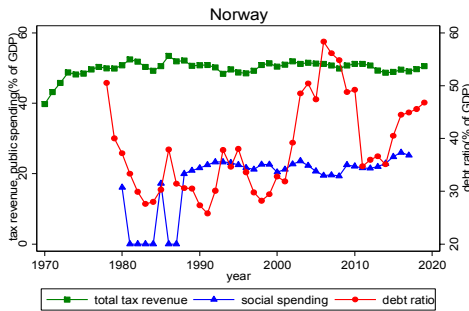
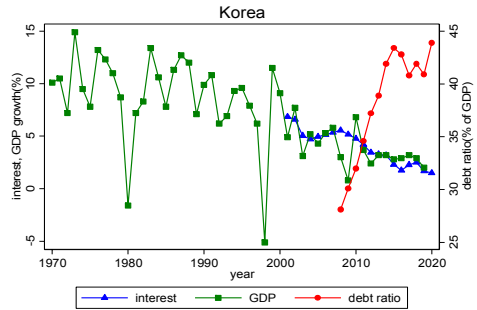
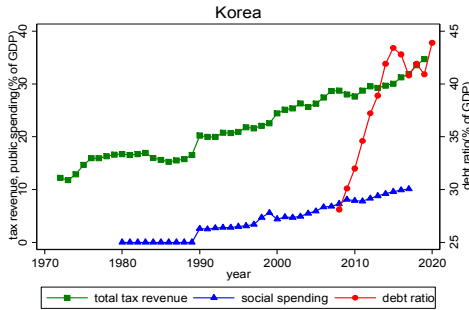
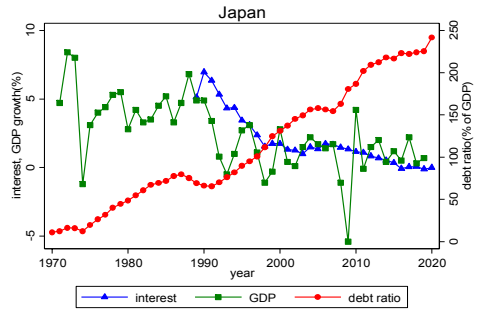
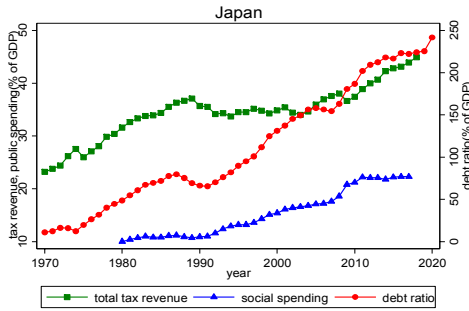
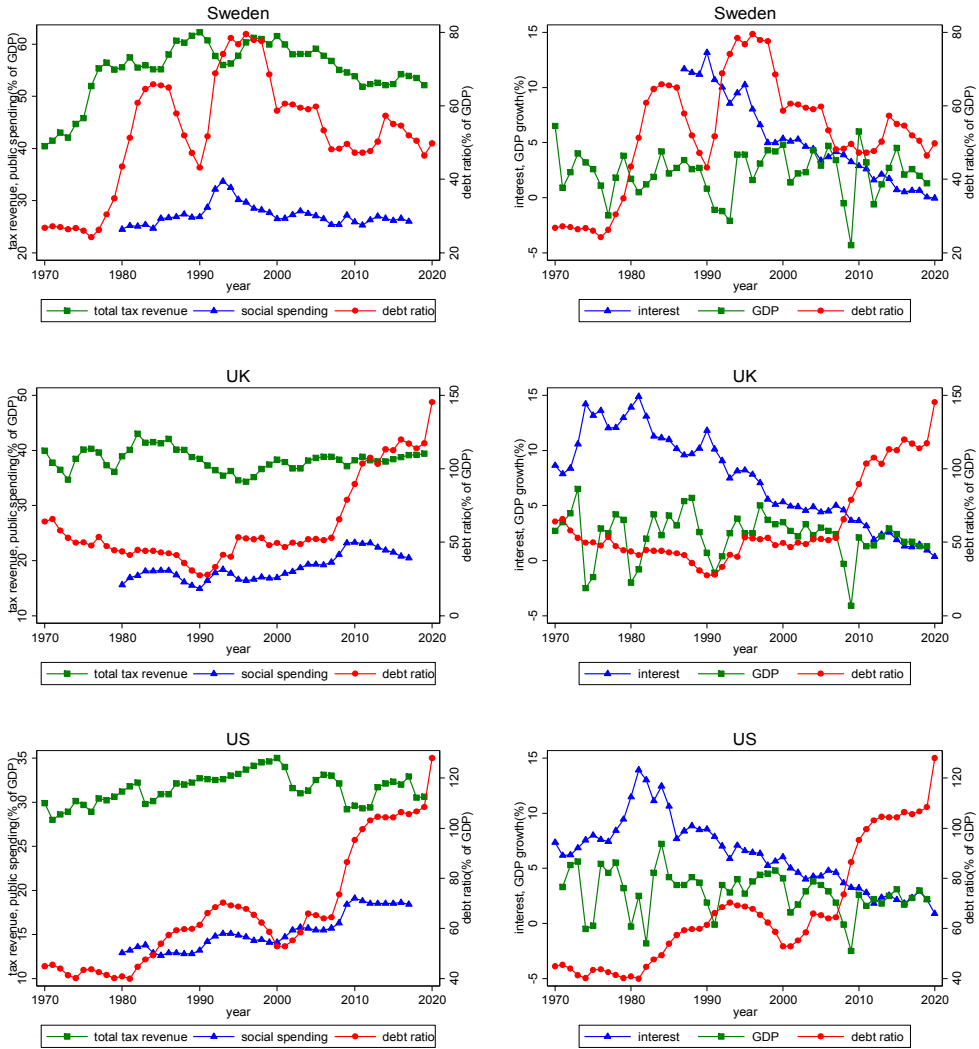


그림 II-1 계속



자료: OECD, Stat. (2021. 1. 31. 자료)를 바탕으로 저자 작성

- 해당 시계열의 변화 추이를 통해 관찰할 수 있는 결과는 다음과 같음
- (관찰 1) 대부분의 국가에서 해당 기간 동안 공공복지 지출, 국민부담률 및 국채규모가 상승
 - 국채규모의 경우, 상당수의 국가에서 아시아 금융위기 및 2008년 세계 금융위기 시기에 증가폭이 두드러지며, 미국, 영국, 스페인, 한국, 그리스 등의 국가는 2008년 이후 국채규모 수준의 구조적 변화가 관찰됨
- (관찰 2) 대부분의 국가에서 역사적으로 2000년대 초중반까지 국채이자율이 경제성장률을 상회하는 것으로 보이며, 저금리 기조가 나타나는 것은 최근 몇 년임
 - 2000년대 이전 국채 규모의 변동에는 정부 재정수지 및 외부적 환경 등 다양한 요인이 영향을 미쳤을 것이며, 1980년대부터 서구 복지국가를 중심으로 진행된 복지지출 절감을 위한 제도 개편도 영향을 미쳤을 것임(김태일, 2012)
 - 그러나 글로벌 금융위기 이후 상당수의 국가에서 관찰되고 있는 국채규모의 급격한 증가에는 경제성장률을 하회하는 국채금리의 외부 환경도 영향을 미치고 있을 것으로 보이며, 일부 학술적인 연구(Blanchard, 2019)로도 이와 같은 재정 정책 기조에 근거가 제공되고 있음
- (관찰 3) 주요국 대비 한국은 국민부담률, 국채비율, 복지지출 등 모든 시계열이 낮은 상태로 유지되어 있어, 해당 시계열이 선진국 수준으로 동시에 인상될 수 있는 여력은 확보된 것으로 판단
 - 2017년 기준으로 검토 대상 OECD 회원국과 한국은 공공사회복지지출 13.65%p, 국가부채비율 63.77%p, 국민부담률 14.87%p의 격차를 보임
 - 단 급속하게 진행되고 있는 한국의 고령화 환경이 각 변수에 어떤 영향을 미치는지 장기적인 효과를 고려하여 장기 재정전망 및 복지제도 개편에 반영할 필요

표 II-4 복지지출, 국가부채, 국민부담률 비교

(단위: GDP 대비 %)

구분	공공사회복지지출	국가부채 비율	국민부담률
한국	10.11	40.82	31.88
OECD 13개국 평균(한국 제외)	23.75	104.58	46.74

자료: OECD, Stat, (2021. 1. 31. 자료)를 바탕으로 저자 작성

- 현재 이와 같은 시계열 관찰로 정부 사회복지 지출의 재원조달 수단을 정형화하기는 어려우나, 해당기간 동안 꾸준히 증가하는 GDP 대비 사회복지지출의 증가가 평균적으로 국채 비중의 증가 혹은 국민부담의 증가와 상관관계가 있는지 간단한 회귀분석으로 검토
 - 각 변수의 증감을 분석 대상으로 하며, 국가 간 상이한 환경을 고려하기 위해 패널 고정효과모형을 이용하여 공공사회복지지출과 국민부담률, 국채부담 간 단순 상관관계를 검토
 - 종속변수를 공공사회복지지출, 설명변수를 국민부담률, 국채비율로 하고, 아시아 금융위기 및 글로벌 금융위기의 특수한 상황을 반영하기 위해 1997~1999년, 2007~2009년 더미변수를 포함하여 추정
 - 오차항은 자기상관을 조정하기 위해 AR(1) 반영

표 II-5 OECD 주요국 공공사회복지지출, 국민부담률, 국채비율 상관관계 추정

공공사회복지지출	추정 계수	표준오차	p값
국민부담률	-0.0041	0.0812	0.960
국채 비율	0.0592	0.0123	0.000

자료: 저자 작성

- 회귀모형 추정 결과, 공공사회복지지출은 국채비율과 양의 상관관계가 있는 반면, 국민부담률의 상관관계는 통계적으로 유의하지 않음(표 II-5 참조)
 - <표 II-2>에 나타난 김태일(2012)의 결과에서는 공공사회복지지출과 국민부담률의 상관관계가 국채비율과의 상관관계보다 높게 나타났으나, 국가 내 변수의 변이

(within-country variation)를 활용한 고정효과 회귀 분석의 추정 결과는 <표 II-3>에서 나타난 복지지출과 국채비율의 양(+)의 상관관계를 지지함

- 평균적으로 OECD 주요 회원국은 국채 발행을 통해 복지지출에 대응해 왔을 가능성을 암시한다고 해석 가능하나, 단순한 상관관계이므로 그 해석에 주의를 요함
 - (관찰 3)의 지적처럼 한국은 공공사회복지지출, 국민부담률, 국채비율이 모두 OECD 주요국의 평균치보다 낮은 수치이므로, 국민부담률이 OECD 주요국에 근접하는 시점부터, 실증분석 결과와 같이 사회복지지출 재원의 국채 의존도가 높아지는 압력을 받기 시작할 것이라고 해석하는 것이 타당

Ⅱ 참고문헌

- 김성수 · 최영수 · 최창근 · 권은지, 『재정건전성과 인구구조 및 복지지출: OECD 주요국 현황비교와 향후과제』, 국회예산결산특별위원회, 2017.
- 김성욱, 「적정조세부담률 추정을 통한 한국 복지국가 증세가능성에 관한 연구」, 『한국사회정책』, 제20권 제3호, 2013, pp. 77~115.
- 김태일, 「복지지출과 국제부채의 관계: OECD 국가분석과 한국에의 시사점」, 『한국경제포럼』, 제4권 제4호, 2012, pp. 77~91.
- 나성린 · 이영, 「한국의 적정 조세부담률」, 『공공경제』, 제8호, 2003, pp. 95~116.
- 남상호 · 최병호, 「국민부담과 복지재정지출 수준의 적정성에 관한 연구」, 『한국재정학회 학술대회 논문집』, 한국재정학회, 2008, pp. 277~300.
- 문외솔 · 양오석 · 이동원 · 이태환, 『국가채무의 적정비율』, 삼성경제연구소, 2010.
- 박형수, 「조세부담률의 국제비교 및 적정수준 분석」, 『재정포럼』, 제96호, 한국조세재정연구원, 2004.
- 이태석 · 허진욱 · 이지현 · 전해지 · 김우철 · 이동원, 『지속가능한 재정 운용을 위한 국가채무 수준에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2018.
- 임진, 「국가채무의 최적수준에 대한 연구」, 『경제학연구』, 제59권 제3호, 2011.
- 전영준 · 안종범, 「한국의 적정조세부담률에 대한 연구」, 『경제분석』, 제13권 제3호, 한국은행금융경제연구원, 2007, pp. 111~156.
- 조성원, 『국가채무수준의 국제비교와 정책적 시사점』, 자본시장연구원, 2009.
- _____, 「기업의 최적자본구조와 국가의 적정채무비율」, 『한국경제학보』, 제20권 제2호, 2013.
- 한종석 · 최승문, 『중장기 거시재정모형을 이용한 재정 지속가능성 평가』, 한국조세재정연구원, 2015.
- Blanchard, O., “Public debt and low interest rates,” *American Economic Review*, Vol. 109 No. 4, 2019, pp. 1197~1229.
- Calvo, G. A., “Servicing the public debt: The role of expectations,” *The American Economic Review*, Vol. 78 No. 4, 1988, pp. 647~661.

- Caner, M., Grennes, T., & Koehler-Geib, F., *Finding the tipping point--when sovereign debt turns bad*, 2010.
- Checherita-Westphal, C., & Rother, P., "The impact of high government debt on economic growth and its channels: An empirical investigation for the euro area," *European Economic Review*, Vol. 56 No. 7, 2012, pp. 1392~1405.
- DeLong, J. B., Summers, L. H., Feldstein, M., & Ramey, V. A., "Fiscal policy in a depressed economy [with comments and discussion]," *Brookings Papers on Economic Activity*, 2012, pp. 233~297.
- Evans, R. W., "Public debt, interest rates, and negative shocks," In *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 110, 2020. 5., pp. 137~140
- Giavazzi, Francesco, and Marco Pagano., *Confidence Crises and Public Debt Management*, In *Public Debt Management: Theory and History*, edited by *Rudiger Dornbusch and Mario Draghi*, 125~52, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Hasanhodzic, J., "Simulating the Blanchard Conjecture in a Multiperiod Life Cycle Model," In *AEA Papers and Proceedings*, Vol. 110, 2020. 5., pp. 149-151.
- Herndon, T., Ash, M., & Pollin, R., "Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff," *Cambridge journal of economics*, Vol. 38 No. 2, 2014, pp. 257~279.
- Lorenzoni, Guido, and Iván Werning., *Slow Moving Debt Crises*, Unpublished, 2018.
- Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S., "Growth in a Time of Debt," *American Economic Review*, Vol. 100 No. 2, 2010, pp. 573~578.
- Reinhart, C. M., Reinhart, V. R., & Rogoff, K. S., "Public debt overhangs: advanced-economy episodes since 1800," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 26 No. 3, 2012, pp. 69~86.

02 기축 통화국과 비기축 통화국 간 재정여력 차이

❖ 김소영(서울대학교 교수)

- 기축 통화국이 높은 GDP 대비 정부부채 수준에 도달하고, 또한 이러한 비율을 유지할 수 있는 이유는 기축 통화국의 정부채권에 대한 수요가 많기 때문으로 볼 수 있음
- 반면 비기축 통화국의 경우 기축 통화국에 비해 정부채권에 대한 수요가 훨씬 제한적이므로, 다른 조건이 동일하다면 기축 통화국에 비해 더 낮은 수준의 GDP 대비 정부부채 비율에 도달했을 때에도 정부채권의 위험도가 증가하고 리스크 프리미엄이 상승하고 이자율이 상승하는 현상이 나타날 수 있음
- 단, GDP 대비 정부부채 비율이 어떠한 수준에 도달했을 때 크게 문제가 되는지, 재정여력이 얼마나 남아 있는지 등에는 대해서는 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있기 때문에, 기축 통화국과 비기축 통화국의 구분만이 중요한 요인이라고는 할 수 없음
- 하지만 비기축 통화국인 한국의 경우에는 정부채권에 대한 수요가 원천적으로 다른 기축 통화국들에 비해 훨씬 적으므로, 기축 통화국들과 GDP 대비 정부부채 비율을 비교한 후 GDP 대비 정부부채 비율이 이들 국가에 비해 낮기 때문에 재정여력이 풍부하다는 결론을 내리는 것은 무리한 결론일 뿐 아니라 위험한 결론일 수도 있음

가. 기축 통화

1) 기축 통화와 기축 통화국

- 기축 통화(key currency, vehicle currency)는 국제간 상품 거래, 금융 거래 등의 결제

수단으로 많이 사용되는 통화임

- 국제간 거래와 관련된 다양한 자료를 기반으로 기축 통화를 분류해 보면 미국 달러, 유로화, 일본 엔화, 영국 파운드화, 캐나다 달러화, 호주 달러화, 중국 인민폐, 스위스 프랑 등의 통화들이 주요 기축 통화라고 할 수 있음
 - 글로벌 외환시장 회전율을 보면 2019년 4월 기준 미국 달러(총 거래의 44.15%), 유로화(16.07%), 일본 엔화(8.41%), 영국 파운드화(6.40%), 호주 달러화(3.39%), 캐나다 달러화(2.52%), 스위스 프랑(2.48%), 중국 인민폐(2.16%)의 순서를 보이고 있음(BIS Triennial Central Bank Survey)
 - 전 세계의 국제 채권 발행 잔액을 보면 2020년 3분기 기준 미국 달러(총 물량의 46.29%), 유로화(39.08%), 영국 파운드화(7.75%), 일본 엔화(1.71%), 호주 달러화(0.97%), 스위스 프랑(0.75%), 캐나다 달러화(0.51%), 중국 인민폐(0.42%)의 순서를 보이고 있음(BIS Quarterly Review, 2020년 3분기)
 - 전 세계의 외환 보유액을 보면 2020년 3분기 기준 미국 달러(총 보유액의 60.46%), 유로화(20.53%), 일본 엔화(5.92%), 영국 파운드화(4.50%), 중국 인민폐(2.13%), 캐나다 달러화(2.00%), 호주 달러화(1.73%), 스위스 프랑(0.17%)의 순서를 보이고 있음(IMF COFER, 2020년 3분기)
 - 여러 기준으로 미국 달러화가 가장 중요한 기축 통화라고 할 수 있고, 그 다음은 유로화, 영국 파운드화와 일본 엔화 순임
 - 이상에서 언급한 8개 주요 기축 통화 가운데 중국 인민폐를 제외한 나머지 국가들은 전부 OECD 회원국들의 통화임
 - 유로화의 경우 19개국 사용하고 있으므로, 주요 기축 통화국에는 유로화를 사용하는 19개국 포함됨
 - 유로화를 사용하는 19개국은 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 핀란드, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 그리스, 슬로베니아, 사이프러스, 몰타, 슬로바키아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아임
 - <표 II-6>은 기축 통화와 관련된 다양한 지표들을 보여주고 있음

표 II-6 기축 통화와 관련된 다양한 지표들

(단위: %)

기축 통화 구분	외환 보유액		해외채권 발행잔액		외환 회전율 ¹⁾	
	2014	2020Q3	2010	2020Q3	2010	2019
미국 달러화	63.67	60.46	31.72	46.29	84.86	88.30
유로화	21.03	20.53	46.83	39.08	39.04	32.28
일본 엔화	3.45	5.92	3.69	1.71	18.99	16.81
영국 파운드화	4.07	4.50	9.89	7.75	12.88	12.79
호주 달러화	2.11	1.73	1.43	0.97	7.59	6.77
캐나다 달러화	1.99	2.00	1.54	0.51	5.28	5.03
스위스 프랑	0.23	0.17	1.97	0.75	6.30	4.96
중국 인민폐	1.11	2.13	0.08	0.42	0.86	4.32

주: 1) 외환거래는 두 가지 통화가 연관되므로 모든 통화의 회전율(turnover) 합은 200%가 됨
 자료: 1. 2020Q3: IMF COFER, 2014년: IMF survey on the holdings of currencies in official foreign currency assets
 2. (외환 보유액) BIS Quarterly Review
 3. (해외채권 발행잔액) BIS Triennial Central Bank Survey, Net-net basis, daily average in April, in percent.

2) 기축 통화의 특징

- 기축 통화의 가치는 안정적인 경향이 있음
 - 통화의 가치가 안정적이어야 국제간 상품 거래, 금융 거래 등에 안전하게 사용할 수 있어 기축 통화가 되기 위해서는 통화의 가치가 안정적이어야 함
- 기축 통화국은 다른 국가들에 비해 경제 여건이 좋은 경향이 있음
 - 안정적인 통화 가치를 유지하기 위해서는 경제의 펀더멘탈이 튼튼하고, 경제 정책 수행도 안정적, 합리적이어서 외환위기, 경제 위기의 가능성이 낮아야 하므로, 전반적으로 기축 통화국은 그러한 우수한 경제 여건을 갖춘 경우가 많음
- 기축 통화에 대한 수요는 비기축 통화에 대한 수요 보다 월등히 많음
 - 비기축 통화는 주로 국내 거래 시 사용되므로 비기축 통화에 대한 수요는 주로 국내 거래를 위한 수요임
 - 기축 통화는 국내 거래뿐 아니라 국제 거래를 위해서도 사용되고 있으므로, 국내

I 재정동향 분석
 II 재정이슈 분석
 III 해외 주요 오피니언
 IV 재정운용 · 혁신 사례 조사

에서의 사용을 위한 수요뿐 아니라 국내 거주자의 국제 거래를 위한 수요, 또 해외 거주자의 국제 거래를 위한 수요도 상당함

- 기축 통화의 가치는 안정적인 경향이 있으므로 국제·국내 거래를 위한 수요 이외에도 가치가 안정적인 안전자산의 역할을 할 수 있고, 그러한 목적의 수요가 있음
 - 예를 들어 과거 한국이나 개발도상국에서 달러화를 현금으로 가지고 있는 경우가 있는데 국내 화폐에 비해 가치가 안정적인 안전자산으로서의 역할을 하고 있다고 볼 수 있음

□ 기축 통화에 대한 수요는 기축 통화에 대한 현금 수요뿐 아니라 기축 통화 표시의 다양한 금융 상품에 대한 수요도 많이 있음

- 국제 거래 시 실제 기축 통화 현금 거래는 거의 없고 기축 통화 표시 예금 등이 주로 사용되고 있으므로 상당한 기축 통화 표시 예금 수요가 있음
- 상시 국제 거래를 위해 기축 통화를 일정 규모 보유하는 경우가 많은데 이를 기축 통화 표시 예금, 기축 통화 표시 채권 등 다양한 금융 상품으로 보유하기 때문에 이에 대한 수요가 발생함
- 기축 통화의 가치는 상대적으로 안정적이므로 기축 통화로 표시된 금융 자산들은 상대적으로 안정적인 투자 수익률을 제공해 줄 수 있어 안전자산으로서의 수요가 발생함
- 기축 통화국의 경제 펀더멘털이 튼튼한 경우가 많으므로 기축 통화의 경제와 연계된 기축 통화국 표시 금융 상품에 투자함으로써 안정적이면서도 상대적으로 높은 수익률을 얻을 수 있어 그러한 금융 자산에 대한 투자 수요가 발생함
- 기축 통화의 가치변화에 대한 투자를 할 수 있어, 기축 통화로 표시된 금융자산에 대한 투자 수요가 발생함

나. 기축 통화국의 정부 채권 발행

1) 기축 통화국 정부 채권 수요

- 앞 절에서 기축 통화 표시 금융 상품과 관련하여 특히 본 연구와 관련하여 기축 통화국

에서 발행한 기축 통화 표시 정부 채권의 수요가 상당히 많다는 점에 주목할 필요가 있음

- 먼저 기축 통화 표시 채권의 수요가 상당히 많음
 - 상시 국제 거래를 위해 기축 통화 표시 채권을 보유하는 수요가 있으며, 기축 통화의 가치 변화에 대한 투자와 관련하여 채권에 투자하는 수요가 있음
 - 기축 통화 표시 자산의 안전자산으로서의 수요는 주로 기축 통화 표시 채권에 대한 수요라고 할 수 있는데, 일반적으로 채권은 안전자산이라고 할 수 있고 기축 통화 표시 채권의 경우 기축 통화 가치가 안정적이므로 더욱 안전자산이라고 할 수 있음
- 특히 기축 통화국이 발행한 기축 통화 표시 정부 채권의 수요는 상당히 많음
 - 기축 통화 표시 채권 중 특히 기축 통화국이 발행한 기축 통화 표시 정부 채권은 경제의 펀더멘털이 양호하고 경제 정책 등도 합리적인 편인 국가의 정부가 발행하는 채권이므로 일반적인 민간 채권보다 더 안전하여 안전자산이라는 인식이 더욱 크고, 이러한 기축통화국의 정부 채권에 대한 수요가 많음
 - 전반적으로 안전자산이라고 할 수 있을 뿐 아니라 기축 통화국이 발행한 기축 통화 표시 정부 채권을 보유하고 있는 경우 안정적으로 기축 통화를 보유하고 있는 효과가 있으므로, 많은 국가들이 기축 통화국이 발행한 기축 통화 표시 정부 채권을 외환 보유액으로 보유하고 있음
 - 최근 국제 금융시장이 점점 더 통합화되고 국제 자본 이동의 변동성이 더욱 커지면서 외환 보유액에 대한 수요는 급격히 증가하여 왔고, 이는 기축 통화국이 발행한 기축 통화 표시 정부 채권에 대한 수요가 최근 급격히 증가하여 왔음을 의미함

2) 국제 통화 시스템의 관점에서 본 기축 통화국 정부 채권 수요

- 기축 통화국의 의도와 상관없이 국제 통화 시스템이 원활히 운용되려면 기축 통화국이 많은 정부 채권을 발행할 수 밖에 없는데, 이러한 현상이 기축 통화로서의 안정성을 저해할 수 있다는 논의가 있음

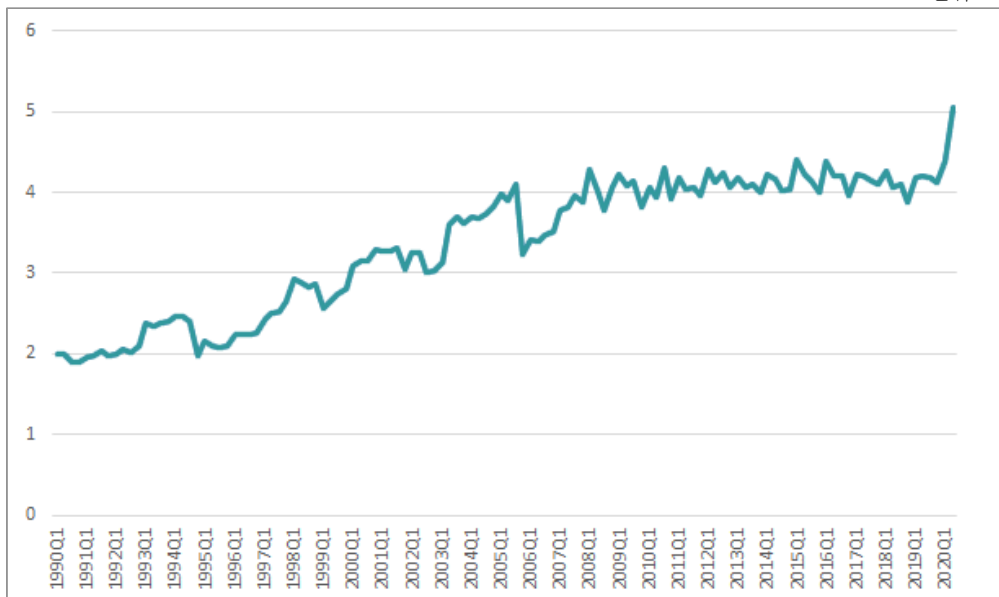
- ‘트리핀 딜레마(Triffin’s Dilemma)’는 기축 통화국이 국제 결제에 사용되는 기축 통화를 공급하기 위해서는 경상수지 적자가 발생하게 되는 문제점을 제기하고 있음
 - * 미국 달러화가 기축 통화로서 미국 중심의 고정 환율 제도를 채택했었던 브레튼 우즈 체제하에서 트리핀 딜레마가 제기되었음
 - 세계의 모든 국가들은 국제 거래를 원활히 수행하기 위해 기축 통화를 많이 소유하기를 원하며, 미국이 기축 통화국으로서 다른 국가들에 기축 통화를 공급하기 위해서는 미국의 경상수지 적자가 발생해야 함
 - 예컨대 미국이 수입을 하고 반대급부로 미국 달러화를 지급
 - 하지만 미국이 지속적으로 다른 국가들에 기축 통화를 공급하면서 미국의 경상수지 적자가 지속적으로 발생한다는 것은 미국이 다른 국가들에 대한 채무를 축적한다는 것이며, 미국의 대외 채무가 축적되면, 미국의 국가 신인도가 하락하고 미국 달러화의 가치가 하락해서 기축 통화로서의 역할을 더 이상 수행하기 어려울 수 있음
 - 그러한 상황을 막으려고 미국이 경상수지 적자를 내지 않는다면 미국 달러화가 다른 국가들에 충분히 공급되지 않으므로 미국 달러화를 이용한 국제 결제가 어려워짐
 - 결국 국제 사회에서 필요한 만큼의 기축 통화를 공급하려면 기축 통화국의 경상수지 적자가 필요한데, 그렇게 되면 기축 통화국의 신인도가 하락하여 기축 통화로서의 역할을 수행하기가 어려워질 수 있다는 측면에서 딜레마가 발생하며, 국제 유동성이 부족하게 됨

- 브레튼 우즈 체제 붕괴 후 최근까지 기축 통화에 대한 수요, 특히 기축 통화국이 발행한 정부 채권에 대한 수요는 기하급수적으로 증가하였음
 - 고정환율에 대한 투기적 공격 등으로 1970년대 초반 브레튼 우즈 체제가 붕괴되고 대부분의 선진국들은 변동환율 제도를 채택하였음
 - 1970년대 이후 국제 거래는 급속히 증가하였으며, 국제 무역이 급속히 증가했을 뿐 아니라 각 국들은 국제 자본 이동에 대한 제약을 철폐하기 시작했고, 이에 따라 국제 금융 거래도 급속히 증가하였음
 - 급속히 증가하는 국제 무역과 국제 금융 거래를 결제하기 위한 기축 통화에

- 대한 수요도 급격히 증가하였음
- 선진국들은 1990년대 이후 1970년대와 1980년대 자본 시장 개방과 더불어 안정적인 성장을 기록한 사실 등을 배경으로 개발도상국과 신흥국들에 자본 시장 개방을 요구하였음
- 하지만 개발도상국과 신흥국들은 자본 시장을 개방한 이후 급격한 국제 자본 이동에 대한 적절한 대처 방법을 몰랐었고, 이에 따라 외환위기 등 경제위기가 빈번히 발생하게 되었음
- 개발도상국과 신흥국들은 외환위기, 경제위기 상황에 대비하고자 외환 보유액을 빠른 속도로 축적하였고 이에 따라 기축 통화국의 정부채권에 대한 수요가 더욱 폭증하였음
- [그림 II-2]은 전 세계적으로 국제 금융 거래가 지속적으로 증가하였고 이에 따라 전 세계의 대외 금융 부채 잔액이 지속적으로 증가하고 있음을 보여줌

그림 II-2 대외 금융 자산과 부채 잔액 대비 GDP 비율

(단위: %)

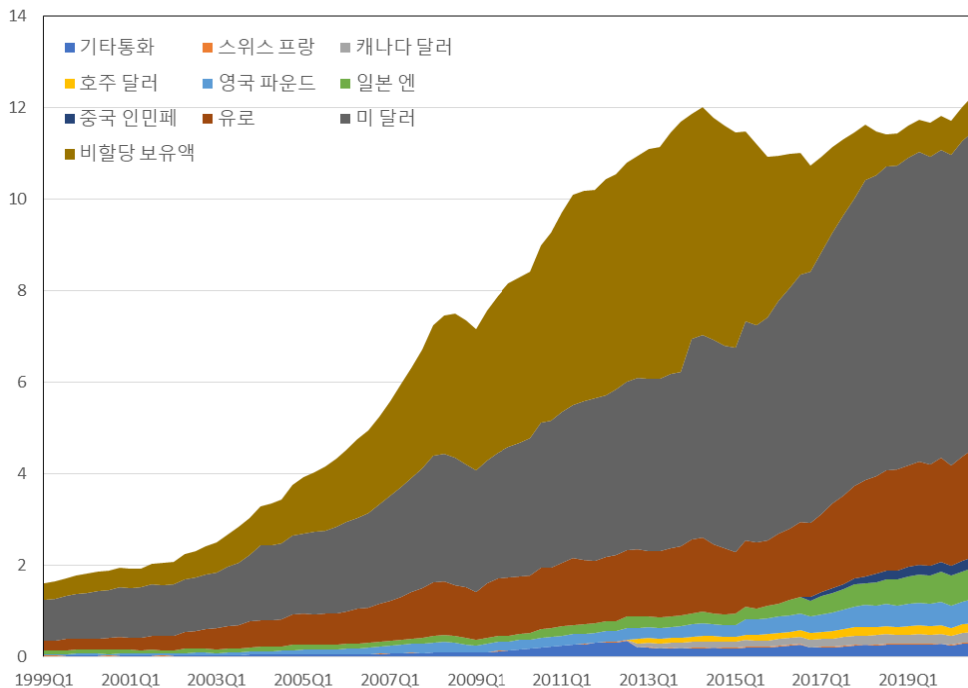


주: 세계 주요 39개국 대외금융 자산과 부채 잔액 대비 GDP 비율의 가중 평균(각국의 달러 GDP 비중 사용)
 자료: Kim Soyoung, Shim Seri, and Park Donghyun, "Dynamic Interactions between Trade Globaliation and Financial Globalization: A Heterogeneous Panel VAR Approach," 2020.

- 특히 과거에는 개발도상국과 신흥국들의 경제 규모가 선진국에 비해 작은 편이었기 때문에 개발도상국과 신흥국들의 수요가 상대적으로 크지 않았음에 비해, 2000년 이후 개발도상국과 신흥국들이 세계에서 차지하는 비중이 급격히 증가하였고 이에 따라 결국 외환 보유액으로서의 기축 통화국의 정부 채권에 대한 수요는 더욱 폭증하게 되었음
- 한국을 비롯한 많은 국가들이 외환위기를 경험하였는데, 자국 화폐 가치에 대한 투기적 공격 (speculative attack)이 발생하고 환율이 급등할 우려가 있을 시 외환 보유액을 사용하여 환율을 안정화시킬 수 있고, 환율이 불안정할 때도 국제 거래에 필요한 기축 통화를 안정적으로 공급할 수 있다는 면에서 많은 국가들이 외환 보유액을 보유하고 있음
- [그림 II-3]는 통화별 세계 전체 외환 보유액과 함께 지난 20년간 외환 보유액이 급격히 증가했음을 보여주고 있음

그림 II-3 통화별 세계 전체 외환 보유액

(단위: 조달러)



자료: IMF Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves(COFER) database

- 개발 도상국과 신흥국들, 특히 중국과 한국을 비롯한 아시아 국가들이 수출 주도형 전략으로 경상수지 흑자를 달성하여 미국 달러화를 취득하여 외환 보유액을 축적하였고, 미국은 막대한 경상수지 적자가 발생하고 대외 채무가 지속적으로 축적되는 글로벌 불균형(Global Imbalance)이 발생하게 되었다는 논의도 있음
- 최근에는 ‘신트리핀 딜레마’가 제기되었는데, 기축 통화국이 기축 통화를 공급하기 위해 재정 적자가 발생하는 문제점을 지적하고 있음
 - 앞서 언급하였듯이 브래튼 우즈 체제 붕괴 이후 국제 거래의 증가로 기축통화에 대한 수요가 급격히 증가하였고, 특히 1990년대 이후 외환 보유액에 대한 수요가 폭증하면서 기축 통화국의 정부 채권에 대한 수요가 폭증하게 되었음
 - 이러한 수요를 만족시켜 주기 위해 기축 통화국의 정부 채권 발행은 급격히 증가해야 하는데, 기축 통화국이 정부 채권을 급격히 발행하다 보면 정부 부채가 급증하여 기축 통화국의 정부 채권에 대한 신인도가 하락하고 기축 통화로서의 역할을 수행하기 어려워질 수 있음
 - 결국 국제 사회에서 필요한 만큼의 기축 통화를 공급하려면 기축 통화국에서 정부 채권을 많이 발행해야 하는데, 그렇게 되면 기축 통화국의 신인도가 하락하여 기축 통화로서의 역할이 어려워질 수 있다는 측면에서 딜레마라고 볼 수 있음
- 이러한 논의들은 국제 통화 시스템의 관점에서 기축 통화국의 정부 채권에 대한 수요가 상당할 뿐 아니라 국제 통화 시스템이 원활이 운영되기 위한 과정에서 결국 기축 통화국의 정부 채권이 상당히 많이 발행되는 결과가 발생했다는 것임
- 이에 따라 기축 통화국의 정부 부채는 상당히 많은 수준에 이르게 되었으며, 다음 절에서 보다 자세하게 기축 통화국들의 정부 부채의 양을 설명하고 있음

다. 기축 통화국과 비기축 통화국의 정부 부채

1) 기축 통화국과 비기축 통화국의 정부 부채 비율

- 기축 통화국과 비기축 통화국의 GDP 대비 정부 부채 비율 비교

- 최근 한국의 GDP 대비 정부 부채 비율을 다른 OECD 회원국들의 GDP 대비 정부 부채 비율과 비교하는 논의가 많으므로 OECD 회원국들을 대상으로 기축 통화국과 비기축 통화국을 나누어 비교하여 시사점을 얻을 수 있음
- <표 II-7>은 37개 OECD 회원국들의 GDP 대비 정부 부채 비율을 보여주고 있음
 - IMF World Economic Outlook 2020년 10월호의 자료를 사용하였음(일반 정부 부채, General Government Gross Debt)

표 II-7 OECD 회원국별 GDP 대비 정부 채무 비율(2001~2019년)

(단위: %)

국가	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019
호주	17.2	11.9	9.7	20.4	30.5	40.5	46.3
오스트리아	66.4	64.8	64.7	82.4	81.0	82.6	70.3
벨기에	108.2	97.2	87.3	100.3	105.5	104.9	98.7
캐나다	81.5	71.9	66.9	81.2	86.1	91.7	88.6
칠레	14.5	10.3	3.9	8.6	12.7	21.0	27.9
콜롬비아	41.1	41.5	32.7	36.5	37.6	49.8	52.3
체코	22.7	28.4	27.3	37.1	44.4	36.6	30.2
덴마크	48.5	44.2	27.3	42.6	44.0	37.2	29.4
에스토니아	4.8	5.1	3.8	6.6	10.2	9.1	8.4
핀란드	40.9	42.6	33.9	46.9	56.2	63.2	59.0
프랑스	58.3	65.9	64.5	85.3	93.4	98.0	98.1
독일	57.9	65.0	64.0	82.4	78.7	69.2	59.5
그리스	107.1	102.9	103.1	146.3	177.9	181.1	180.9
헝가리	51.7	58.3	65.2	80.6	77.4	75.5	66.3
아이슬란드	42.4	32.7	27.1	85.4	81.8	51.2	37.0
아일랜드	33.2	28.2	23.9	86.0	120.1	74.2	57.3
이스라엘	83.7	91.2	73.0	70.6	67.1	62.1	60.0
이탈리아	108.9	105.1	103.9	119.2	132.5	134.8	134.8
일본	146.8	171.6	175.3	207.7	232.2	236.4	238.0
한국	17.2	22.4	27.4	29.5	37.7	41.2	41.9
라트비아	17.5	14.2	8.1	46.8	39.4	40.2	36.8

표 II-7 계속

국가	2001	2004	2007	2010	2013	2016	2019
리투아니아	22.9	18.7	15.9	36.3	38.7	39.9	37.7
룩셈부르크	7.7	7.9	8.2	20.2	23.7	20.1	22.1
멕시코	39.3	40.8	37.2	42.0	45.9	56.7	53.7
네덜란드	48.2	49.1	42.0	59.4	67.8	61.9	48.4
뉴질랜드	28.2	22.5	16.3	29.7	34.6	33.5	31.5
노르웨이	27.3	44.0	49.7	43.2	31.6	38.1	41.3
폴란드	37.1	45.1	44.5	53.5	56.0	54.3	46.0
포르투갈	53.4	62.0	72.7	100.2	131.4	131.5	117.7
슬로바키아	51.1	41.7	30.3	41.0	54.7	52.0	48.0
슬로베니아	26.1	26.9	22.8	38.3	70.0	78.7	66.1
스페인	54.1	45.4	35.8	60.5	95.8	99.2	95.5
스웨덴	51.8	48.5	39.0	38.1	40.2	42.3	34.8
스위스	52.6	59.3	45.8	42.5	43.0	41.9	42.1
터키	75.5	57.2	37.8	39.7	31.2	28.0	33.0
영국	34.0	38.4	41.5	74.6	84.2	86.8	85.4
미국	53.1	66.1	64.7	95.5	104.9	106.6	108.7

자료: IMF World Economic Outlook 2020, 2020, 10.

- OECD 37개 회원국 중 앞서 언급한 대표적인 기축 통화를 사용하는 국가들은 23개국임
 - 미국, 영국, 캐나다, 호주, 스위스, 일본과 유로화를 사용하는 17개국(오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인, 그리스, 슬로베니아, 슬로바키아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아)임
 - * 중국은 OECD 회원국이 아니므로 제외
- OECD 37개국 중 기축 통화를 사용하는 23개 회원국들의 GDP 대비 정부 부채의 비율은 평균 80.4%이고 나머지 14개 비기축 통화국의 GDP 대비 정부 부채의 비율 평균은 41.8%로 기축 통화국이 비기축 통화국에 비해 그 비율이 2배 정도 높음
 - 37개국의 평균은 65.8%임

- 대표적인 기축 통화국인 미국의 경우 무려 108.7%에 달하고 있음
- 일본도 무려 238.0%에 달하고 있음
- 영국과 캐나다도 각각 85.4%, 88.6%에 달하고 있음
- 유로화를 사용하는 17개국의 평균은 72.9%임
- 다른 기축통화에 비해 상대적으로 덜 사용되는 편인 호주 달러화와 스위스 프랑의 경우 각각 46.3%, 42.1%로 비교적 낮은 편임
- 비기축 통화국들 중 헝가리를 제외하고는 GDP 대비 국가부채 비율은 60% 미만으로 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있음
 - 비기축 통화국 14개국 중 GDP 대비 국가부채 비율이 가장 높은 국가는 헝가리로 66.3%인데, 비율이 가장 높은 국가임에도 불구하고 23개 기축 통화국의 평균에 비해 훨씬 낮음
- 한국이 GDP 대비 국가부채 비율이 OECD 평균보다 낮다는 논의가 있지만, 한국은 비기축 통화국으로 OECD 중 한국과 같은 비기축 통화국들과 비교하면 결코 낮은 수준이 아니며 평균 수준임
 - 한국의 GDP 대비 국가부채 비율은 41.9%로, 전체 OECD 평균인 65.8%에 비해 낮은 수준임
 - 하지만 비기축 통화국인 한국의 GDP 대비 정부 부채 비율인 41.9%를 비기축 통화국들의 평균인 41.8%와 비교하면 비슷한 수준임
 - 결국 한국의 GDP 대비 정부 부채 비율은 비기축 통화를 보유한 OECD 회원국들의 평균 정도 수준이라고 할 수 있음
- 비기축 통화국인 한국의 GDP 대비 정부 부채 비율을 기축 통화국이 다수 포함된 OECD 평균과 비교하는 것은 문제가 있을 수 있고, OECD 회원국을 비교 대상으로 하는 경우, 보다 적절한 것은 OECD 회원국 중 비기축 통화국을 비교 대상으로 하는 것임
 - 앞서 설명하였듯이 기축 통화국의 정부 채권에 대한 수요는 엄청나므로, 이에 따라 기축 통화국은 정부 채권을 많이 발행하게 되었고 정부 부채도 급격하게 증가하였음

- 반면 비기축 통화국의 정부 채권 수요는 훨씬 더 제한적이므로, 비기축 통화국과 기축 통화국의 GDP 대비 정부 부채 비율을 비교하면서 재정 건전성을 논하는 것은 부적절함
- 실제로 자료를 비교해 봐도 기축 통화국이 비기축 통화국보다 GDP 대비 정부 부채 비율이 2배 정도 높음
- OECD 회원국들을 대상으로 한다면 비기축 통화국인 한국은 비기축 통화국들과 비교하는 것이 보다 적절함

2) 비기축 통화국의 정부 부채 수준과 재정 여력

- 기축 통화국이 높은 GDP 대비 정부 부채 수준에 도달하고 또 이러한 비율을 유지할 수 있는 이유는 앞서 설명하였듯이 기축 통화국의 정부 채권에 대한 수요가 많기 때문이라고 볼 수 있음
 - 기축 통화국의 정부 채권에 대한 수요가 많고, 또 기축 통화국의 정부 채권의 위험도가 낮기 때문에, 기축 통화국의 정부 채권에 대한 이자율은 낮은 수준으로 유지되는 경향이 있음
 - 기축 통화국의 정부 채권에 대한 이자율이 상대적으로 낮기 때문에 기축 통화국의 정부 부채에 대한 이자 부담도 낮은 편이고, 이러한 면도 기축 통화국이 높은 정부 부채 비율을 감당할 수 있는 이유임
- 비기축 통화국의 경우 정부 채권에 대한 수요가 기축 통화국에 비해 훨씬 더 적음
 - 상시 국제 거래를 위한 수요가 없음
 - 국제 금융 시장에서 안전자산으로서의 수요도 없음
 - 외환 보유액으로서의 수요도 없음
- 비기축 통화국이 기축 통화국의 GDP 대비 정부 부채 비율을 참고하여 GDP 대비 정부 부채 비율 수준을 지속적으로 올리는 경우 문제가 발생할 가능성이 있음
 - 일반적으로 정부 채권 발행이 지속되어 GDP 대비 정부 부채 비율이 높아지게 된다면 결국 정부가 빚을 못 갚을 가능성이 커지는 것이므로 정부 채권에 대한 위험

도가 증가하고, 리스크 프리미엄이 상승하며 부 채권에 대한 이자율이 상승하는 현상이 나타남

- 비기축 통화국의 경우 기축 통화국에 비해 정부 채권에 대한 수요가 훨씬 제한적
이므로 다른 조건이 동일하다면 기축 통화국에 비해 더 낮은 수준의 GDP 대비 정부
부채 비율에 도달했을 때도 정부 채권의 위험도가 증가하고, 리스크 프리미엄이
상승하며 이자율이 상승하는 현상이 나타날 수 있음
- 결국 비기축 통화국의 경우 기축 통화국에 비해 더 낮은 GDP 대비 정부 부채 비율
수준에서 다음과 같은 경제적 악영향이 나타날 수 있음
 - 이자율 상승은 투자를 구축해서 장기적으로 경제성장 여력을 감소시킬 수 있음
 - 이자율 상승은 이자 상환 부담을 증가시키고 정부 부채 상승 속도를 증가시킬
수 있음
 - 이러한 상황하에 국가 신인도가 하락하고 재정위기로 발전할 수 있음
 - 국가 신인도가 하락하고 재정위기 등으로 발전하는 경우, 기축 통화에 비해 덜
안정적인 비기축 통화의 가치가 급격히 하락하고 외환위기가 발생할 가능성이
더 큼
 - 화폐 발행으로 정부 부채를 머니타이즈(monetize)하는 경우에는 화폐 발행이
급격히 증가하여 인플레이션 압력이 발생할 뿐 아니라, 화폐에 대한 국제적인
신뢰도가 낮은 비기축 통화국의 경우 환율이 절하되며 외환위기가 발생할 가능
성이 더 큼
- 다만 GDP 대비 정부 부채 비율이 어떠한 수준에 도달했을 때 크게 문제가 되는지,
재정여력이 얼마나 남아 있는지 등에는 대해서는 다양한 요인이 영향을 미칠 수 있기
때문에 기축 통화국과 비기축 통화국의 구분만이 중요한 요인이라고는 할 수 없음
- 하지만 비기축 통화국인 한국의 경우 정부 채권에 대한 수요가 원천적으로 다른
기축 통화국들에 비해 훨씬 적으므로, 기축 통화국들과 GDP 대비 정부 부채 비율을
비교한 후 GDP 대비 정부 부채 비율이 이들 국가에 비해 낮기 때문에 재정 여력이
풍부하다는 결론을 내리는 것은 무리한 결론일 뿐 아니라 위험한 결론일 수도 있음

- 다른 조건이 일정하다면 비기축 통화국인 한국은 기축 통화국들보다 GDP 대비 정부 부채 비율을 낮게 가져가야 할 필요가 있고, 재정 건전성에 대해 더 많은 노력을 기울여야 함

해외재정동향 및 이슈 분석

III

해외 주요 오피니언





III 해외 주요 오피니언

01 코로나19 이후 미국의 책임 예산을 위한 청사진³³⁾

본고는 The Heritage Foundation의 SPECIAL REPORT인 ‘Digging Out of the Hole: A blueprint for a Responsible Post-COVID-19 Budget(2020)’의 주요 내용을 요약한 것으로, 보다 자세한 내용은 원문 보고서³⁴⁾를 참고하시기 바랍니다

- 미국은 코로나19의 심각한 영향에서 벗어난 후, 경기회복을 저해하지 않는 선에서 지출을 줄이고 국가부채를 안정화시키는 책임 있는 예산 계획을 세우는 것이 중요
 - 코로나19 이전 고성장을 지속, 낮은 실업률, 소득 증가 등으로 강력한 경제성장을 맞았으나, 높은 재정적자(1조달러)와 국가부채(23조달러)는 문제로 지적
 - CBO의 9월 전망에 따르면, 코로나19 영향으로 FY2020 재정적자는 3.3조달러, 2024년 말 국가부채는 GDP 대비 107.1%*에 이를 것으로 전망
 - * 코로나19 영향을 고려하지 않은 3월 전망 대비 20.3%p 상향 조정
 - 정부는 강력한 경제회복을 위해 세금을 낮게 유지해야 하며, 코로나19 위기 이후 예측 가능한 투자 환경을 위해 성장친화적 구조개혁을 시행할 필요가 있음

가. 연방 지출 증가와 대응

- (경제·재정 상황) 코로나19에 대한 대응으로 미연방의 재정 상황은 급격히 악화되었으나 그 이전에도 재정에 대한 우려는 존재하였음
 - (코로나19 이전) 고성장을 지속, 낮은 실업률, 소득 증가 등으로 강력한 경제성장을 맞았으나, 높은 재정적자(1조달러)와 국가부채(23조달러)는 문제로 지적

33) 요약: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 김은숙 선임연구원

34) David A. Ditch, “Digging Out of the Hole: A blueprint for a Responsible Post-COVID-19 Budget,” SPECIAL REPORT, No. 238, The Heritage Foundation, 2020.

- (코로나19 이후) CBO의 지난 9월 전망에 따르면, 코로나19 영향으로 FY2020 재정 적자는 3.3조달러, 2024년 말 국가부채는 GDP 대비 107.1%*에 이를 것으로 전망
 - * 코로나19 영향을 고려하지 않은 3월 전망 대비 20.3%p 상향 조정
 - CBO는 지난 7월, 4사분기 실질 GDP 성장률이 전년동기 대비 5.9% 이상 낮아지고, 실업률은 10.6%로 전년 대비 6.9%p 상승할 것으로 전망

- (지출증가 요인 및 대응) 사회보장제도, 의료 혜택, 국가부채에 대한 이자 등이 지출 증가의 주된 요인으로 의회와 정부의 적절한 대책이 필요
 - CBO는 향후 10년까지 의료 혜택, 사회보장, 부채 이자에 대한 지출이 전체 수입의 90%를 차지할 것으로 전망
 - 코로나19의 영향을 최소화하기 위해 의료 관련 상당 금액을 차입함에 따라 의회 및 대통령은 경직성 지출, 특히 의료 관련 지출을 안정화시켜야 할 것임
 - 지출증가의 주된 원인이 되는 사회보장, 의료 혜택과 같은 자격 프로그램에 대한 개혁과 지출 우선순위 정비 등이 요구됨
 - (의료 개혁) 기존 메디케어의 단순화, 메디케어 보험료의 단계적 인상, 부유층 메디케어 수혜자에 대한 납세자 부담금 축소, 메디케어 자격 연령 조정 등
 - (노령·유족연금 개혁) 정년 연장(기대수명과 연동), 여성들의 근무 이력을 고려한 배우자 수당 조정, 사회보장급여의 소비자물가지수 연동 등
 - (사회안전망 개혁) 비노인, 비장애인 대상 주거 프로그램의 재정적 책임을 주에 반환, 보충적 소득보장³⁵⁾에서 아동수당 폐지, 저소득가구 에너지 보조 프로그램 종료 등
 - (지출 우선순위 정비) 의회는 고속도로, 교육, 사법 및 기타 국내 프로그램에 대한 지출을 민간단체와 주, 지방정부에 양도하여 효율적으로 관리할 필요
 - 지출 절감 및 지속가능성을 위한 재정개혁 필요
 - 책임감 있고(accountable), 책임질 수 있는(responsible), 투명한(transparent) 예산 프로세스를 채택·집행해야 함
 - 의회 「예산법」에 매년 4월 15일까지 양원합동 예산 결의안(budget resolution)을 채택하도록 규정하고 있으나 이를 23년 연속 미준수

35) SSI(Supplementary Security Income): 저소득층과 장애인을 돕기 위한 보충적 소득보장

- 진정한 연방주의(Federalism)로 돌아가야 함
 - 의회는 자국민에게 더 효과적으로 봉사하기 위해 연방 재원을 어떻게 주 정부에 분배할지를 개혁하는 데 초점을 맞추어야 함
- 연방 예산에서 발생하는 낭비, 횡령 및 중복을 막기 위해 의회는 예산 절차를 충실히 따르고 필수적인 감독 기능을 수행해야 할 것임

나. 비상사태에 대응한 현재와 미래

- 이번 코로나19 대유행(pandemic)에 대한 대응을 교훈 삼아 향후 연방 예산은 비상사태에 대한 준비를 확실하게 갖추어야 할 것임
 - 수년간의 대유행 대비, 기관 내외의 복수의 권한 부여, 수백억달러의 자금 지원에도 불구하고 코로나19에 대한 연방정부의 대응은 미흡
 - 정부는 코로나19 위기에 따른 자원 사용을 평가하고, 자금 지원에 우선순위를 매기며, 규제 환경을 개정함으로써 미래 공중보건 비상사태에 대비할 필요가 있음
 - 공중보건 외에도 토네이도, 홍수, 산불, 허리케인 등 다양한 국가 비상사태와 재난에 대비하여 예산을 책정해야 함
 - 반복적인 재해 및 비상사태 시 요구되는 예산은 미리 책정하여 추가적인 자금 지출을 늘리지 말아야 함
 - 의회는 지난 5년 동안 연간 100억달러 이상의 추가적인 재해자금을 지출
 - 비상조치 계정(Emergency Measures Accounts)을 개설할 필요가 있음
 - 코로나19 대유행과 같이 예기치 못한 상황에서 비상조치 계정을 설정하면 미래 지출에 영향을 주는 동시에 적자 지출³⁶⁾을 허용하게 되기 때문
 - 주 및 지방정부가 재해 대응에 적극적으로 참여할 수 있도록 권한(자율권)을 부여해야 함

다. 차기 연방 예산에 대한 권고

- 정부는 강력한 경제회복을 위해 세금을 낮게 유지해야 하며, 코로나19 위기 이후

36) Deficit Spending: 특정 기간 동안의 수입을 초과하는 지출을 의미

- 예측 가능한 투자 환경을 위해 성장친화적 구조개혁을 시행할 필요가 있음
- 의회는 2017년 감세를 영구화하여 세금을 낮게 유지함으로써 개인과 기업이 더 높은 소득을 보장받고, 이를 통해 경기회복이 뒷받침될 수 있도록 해야 함
 - 2017년 「조세감면 및 일자리법」³⁷⁾의 상당 부분이 일시적임에 따라 2022년부터 근로자 및 고용주에게 큰 폭의 세금인상이 불가피한 상황
 - 경기회복을 위한 세제개혁으로 투자비용 즉시 공제제도³⁸⁾ 혜택을 물리적 구조물을 포함한 모든 투자로 확대 적용해야 함
 - 보편적 저축 계좌³⁹⁾를 개인형 경기불황 대비 펀드⁴⁰⁾로 제정하는 것을 고려할 수 있음
 - 이는 경기침체 시, 폐업 및 정리해고의 영향을 가장 많이 받는 저소득 근로자들에게 도움이 될 것임
 - 결손금 상계⁴¹⁾의 적절한 보장 필요
 - 이는 영업 초기 몇 년 동안 손실을 볼 수 있는 스타트업 기업에 도움이 되며, 경기침체 시 손해를 보는 기업에게 중요한 안전판 역할을 할 수 있기 때문
 - 이자비용은 사업체에서 일부 공제되나 이자수익은 통상적인 소득으로서 과세되고 있어, 기업 및 개인에 대한 이자 과세를 합리적으로 조정할 필요가 있음
 - 왜곡된 세금 감면(tax subsidy)을 폐지해야 함
 - 경제적 혜택이나 비용이 거의 없는 약 6,500억달러 상당의 세액공제 혜택이 세법상 존재

37) Tax Cuts and Jobs Act(TCJA)

38) Full Expensing: 시설 및 장비 투자에 대해서도 비용을 전액 공제해 주는 제도

39) Universal Savings Accounts(USAs): 저축에 대한 과세를 낮춰 미국 가정의 재정적 안전을 구축하기 위한 것으로, 복잡한 규칙 없이 필요에 따라 언제든지 돈을 인출할 수 있음

40) Rainy-Day Fund: 재적적자(경기불황)를 대비해 재정흑자 시 사전에 조성하는 펀드를 의미

41) offsetting tax losses: 기업이 수익을 내지 못하는 해에는 순영업손실이나 마이너스 이익을 미래 연도로 이월하여 후속 과세소득을 상쇄하는 세칙

02 높은 불확실성에 대응하기 위한 재정 회복력 제고 방안 : '준자율적 재량'의 역할⁴²⁾

본고는 PIIIE 정책 브리프 'Fiscal Resiliency in a Deeply Uncertain World: The Role of Semiautonomous Discretion(2021)'의 주요 내용을 요약한 것으로 보다 자세한 내용은 원문 보고서⁴³⁾를 참고하시기 바람

- (배경) 미국은 코로나19 팬데믹 외에도 지속가능한 성장, 경제적 웰빙(well-being) 제고, 불평등 축소 등 주요 경제 정책 목표에 직면하고 있으며 이를 달성하기 위해 현재는 물론 미래에도 효과적이며 지속가능한 재정 프레임워크가 필요
 - 기존의 재정 기준(top-down fiscal anchors)은 적정 한도 수준을 명확히 정의하기 어렵다는 한계가 있고 금리를 비롯한 경제·재정 변수의 불확실성도 높은 상황임
- (주요 내용) 회복력이 더 높은 예산 정책을 위해 '준자율적 재량에 의한 재정 구조(semiautonomous discretionary fiscal architecture)'를 제시하고 다섯 가지 요소를 설정
 - ① 자동안정화장치 강화(예: 직접 현금 보조금, 실업보험, 현물 이전 등 강화)
 - ② 인프라 지출의 경기순행성을 보완하는 인프라 프로그램 개발(예: 경기 침체에 확대하거나 신속하게 완료할 수 있는 프로젝트 등)
 - ③ 채무 만기 확대(예: 장기 만기 상품 발행 확대, 관련 신규 상품 개발)
 - ④ 장기 재정 프로그램을 불확실성의 요인에 연동(예: 사회보장(Social Security) 프로그램을 기대수명에 연동)
 - ⑤ 예산이 경제 상황과 장기재정의 불균형 요인에 자동 조정되면 정책입안자는 주요 결정사항에 더욱 집중해 재량적으로 필요한 추가 조치를 할 수 있음

42) 요약: 한국조세재정연구원 재정지출분석센터 한혜란 선임연구원

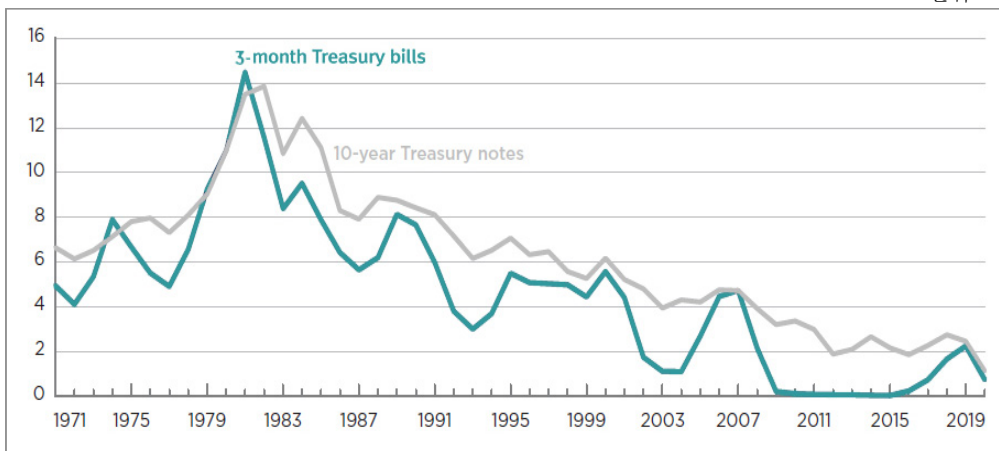
43) Orzag, P.R., R.E. Rubin, and J.E. Stiglitz, "Fiscal Resiliency in a Deeply Uncertain World: The Role of Semiautonomous Discretion," Policy Briefs, No. 21-02, Peterson Institute for International Economics, 2021(<https://www.piie.com/sites/default/files/documents/pb21-2.pdf>).

가. 논의 배경

- 미국은 코로나19 팬데믹 외에도 지속가능한 성장, 경제적 웰빙(well-being) 제고, 불평등 축소, 기후변화 대응 등 주요 경제 정책 목표에 직면하고 있으며 이를 달성하기 위해 현재는 물론 미래에도 효과적이며 지속가능한 재정 프레임워크가 필요
 - (최근 재정정책의 발전) 최근 문헌에서 제시된 새로운 견해들은 경기주기 관리, 공공투자 제고, 장기 성장 과제 대응 등에 대해 정책입안자들의 더욱 적극적인 역할을 요구⁴⁴⁾
 - 글로벌 금융위기, 코로나19 관련 경제침체에 대응한 미국의 재정정책 조치에 대한 실증적 근거들은 재량적 재정정책의 효과성을 강조하고 있음
 - 이자율의 지속적인 하락추세(그림 III-1 참고)는 재정여력을 확대시키는 데 기여

그림 III-1 미국 국채 금리 추이

(단위: %)



자료: Orzag, Rubin, and Stiglitz(2021), p. 6의 Figure 1

44) Blanchard, O., "Public Debt and Low Interest Rates," *American Economic Review*, 109(4), 2019., pp. 1197~1229.; Furman, J., and L. Summers, *A Reconsideration of Fiscal Policy in the Era of Low Interest Rates*, Presentation to the Hutchins Center on Fiscal & Monetary Policy and Peterson Institute for International Economics, Washington(December 1), 2020

- (금리 및 예산의 불확실성) 금리를 비롯한 경제·재정 변수의 불확실성이 높고 전망 능력도 한계가 있어 저금리 상황이 영구적으로 지속된다고 확신하기 어려움
 - 역사상 주요 경제·재정 변수의 전망 오차가 비교적 크게 나타남
 - 금리 하락에 영향을 미치는 요인⁴⁵⁾들에 대한 예측이 불확실하여 금리에 대한 전망도 불확실성이 높음
 - 또한 금리 변화가 완만해도 순이자지출은 상당한 변동이 일어날 수 있음
- * CBO에 따르면 금리가 매년 25bp 상승하는 시나리오에서 GDP 대비 순이자지출이 기준선 전망 대비 2024년에 0.5%p, 2030년에 1.8%p 높아 금리 불확실성의 영향이 비교적 높게 나타남

표 III-1 GDP 대비 순이자 비율

(단위: %, %p)

구분	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
A. CBO 기준선 전망	1.4	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.6	1.8	2.2
B. 연간 25bp 증가 시나리오	1.5	1.4	1.5	1.7	1.8	2.1	2.4	2.9	3.4	3.9
C. 차이(A-B)	0.1	0.2	0.3	0.5	0.7	0.9	1.1	1.3	1.5	1.8
Note: 기준선 대비 이자율 증가	0.25	0.5	0.75	1.0	1.25	1.5	1.75	2.0	2.25	2.5

자료: Orzag, Rubin, and Stiglitz(2021), p. 8의 Table 2.

- (하향식 재정 기준(top-down fiscal anchor)⁴⁶⁾의 한계) 총량적 재정 기준을 정할 때 다음 두 가지 문제점으로 인해 이에 기반한 재정정책의 유용성이 떨어질 수 있음
 - * 재정준칙의 단점이 재정 허무주의나 자유로운 재량에만 의존한다는 의미는 아님
 - 투자자 인식, 금융시장 상황, 정치·경제적 요인 등의 영향으로 재정준칙의 적정 한도 수준을 명확히 정의하기 어려우며 임의적인 기준이 선택될 수 있음
 - 한도가 정의되더라도 장기성장률과 예산에 영향을 미치는 기타 변수의 불확실성으로 인해 한도 도달 시점에 대한 전망도 불확실함
 - 불확실성이 높은 경우 정책입안자들이 상황 변화로 더 이상 적절하지 않게 된 목표를 추구할 수 있으므로 일정 수준의 재량과 유연성이 요구됨

45) CBO는 금리 하락과 관련된 요소로 실질 생산 증가율 감소, 저축률 상승, 경제활동인구 증가 둔화, 고령화, 자본소득분배율 증가, 안전자산 대비 리스크 프리미엄 변화, GDP 대비 채무비율 변화 등을 제시

46) 예: 마스트리히트 조약의 GDP 대비 채무비율 기준(60%) 및 재정적자 기준(3%), Furman and Summers (2020)가 제시한 GDP 대비 순이자지출 한도(2%) 등

나. '준자율적 재량(Semiautonomous Discretion)'을 통해 회복력이 높은 재정 패러다임 추구

- (개요) 불확실성에 대응하기 위한 재정 프레임워크로 재정적 재량을 유지하되, 합의된 영역의 예산이 빠르게 자동 조정된 후 재량을 행사하는 방식(준자율적 재량(Semiautonomous Discretion)에 의한 재정구조)을 제시함
 - 하향식 재정 기준을 고수하기보다는 예산의 자동적인 조정 기능과 정책 입안자들의 재량이 결합되어야 함
 - 예산이 이자율 변동에 노출되는 것을 완화하는 한편, 단기적 경제 상황과 장기적 재정 압력 요인에 예산이 더욱 자동적으로 대응하도록 함

- (구성 요소) 현재 필요한 단기적인 경제적 지원 외에도 회복력이 더 높은 예산 정책을 위해 '준자율적 재량에 의한 재정 구조'의 다섯 가지 요소를 제시
 - (① **자동안정화장치 강화**) 자동안정화장치(automatic stabilizer) 강화를 통해 거시경제 안정성과 재정의 안정성을 제고
 - 직접 현금 보조금, 실업보험과 같은 수요 측면의 이전(transfer) 확대와 영양보충 지원프로그램(SNAP)과 같은 현물 이전 확대로 자동안정화 기능을 강화
 - 주 및 지방정부 재정 보조가 경제 상황에 자동적으로 연계되도록 함
 - (② **인프라의 자동안정화장치**) 인프라 지출의 경기순행성을 보완하는 새로운 인프라 프로그램 개발
 - 경기 침체에 확대하거나 신속하게 완료할 수 있는 프로젝트에 초점을 맞춘 신규 인프라 지원 프로그램
 - 지방정부 인프라 지출과 매칭되는 신규 연방 보조금 프로그램 신설
 - 경기 악화 시 연방정부 매칭 비율을 높여 경기 주기에 걸쳐 공공 투자를 고르게 할 수 있음
 - 매칭 대상 프로젝트는 경기 침체 시 지연·삭감 우려가 있는 기존 계획이나 신속히 착수·완료되는 프로그램임
 - (③ **채무 만기 확대**) 미래 이자율의 높은 불확실성과 현재 수익률 곡선의 기울기를 고려해 급격한 금리 변화의 영향을 완화할 수 있도록 채무 만기를 연장

- (배경) 이자율의 상승 및 하락 리스크가 비대칭적인 상황이며 완만한 금리 변동이 상당한 예산 리스크를 유발할 수 있으므로 대응이 필요
- (대응 방안) 장기 만기 상품(10년, 20년, 30년) 발행 확대 또는 새로운 상품 개발 (50년 또는 100년 채권(bond))이나 영구채(perpetual bond) 발행
 - 다만 만기 연장은 미래에 금리가 더 낮아질 경우 국채 이자율이 미래 시점의 금리보다 높게 고정되는 점과 만기가 길수록 듀레이션 리스크에 대한 리스크 프리미엄을 부담한다는 단점이 있음
- (④ 주요 장기 재정 프로그램을 불확실성의 요인에 연동) 연금, 의료보장 등 장기 재정 프로그램이 불확실성의 주요 요인에 더욱 자동적으로 조정되도록 하는 방식을 제시
 - (사회보장(Social Security)) Diamond and Orszag(2006)는 사회보장 프로그램이 기대수명 변화와 사회·경제적 지위에 따른 기대수명의 격차(gradient)에 따라 자동적으로 조정되는 방식을 제안함
 - 기대 수명 증가에 연계해 급여세(payroll tax) 세율을 자동적으로 인상하고 평생소득에 따른 기대수명 격차 확대와 연계해 급여세 상한을 자동적으로 인상할 수 있음
 - 단 기대수명이 점진적으로 변하므로 조정은 오랜 시간에 걸쳐 완만하게 이루어져야 함
 - (의료보장(health care)) 인구통계, 기술, 건강상태 등의 불확실성으로부터 메디케어(Medicare)와 메디케이드(Medicaid)를 보장하는 방법은 사회보장의 경우보다 더 복잡함
 - 정부가 보험회사에 인두제⁴⁷⁾ 지급액(capitated payments)을 지불하는 방식은 경쟁 입찰을 통한 지급액 설정, 주민들의 건강상태를 바탕으로 한 전체 벤치마크 지급액 설정 등의 방식을 고려할 수 있음
 - 불확실성으로부터 메디케어를 보호하기 위해 프로그램에 전용된 수입(주로 급여세(payroll tax))이 건강 리스크 점수(health risk scores)와 기대수명의 변화에 따라 자동적으로 조정되도록 할 수 있음

47) 등록된 환자 수를 기준으로 사전에 계약된 정액 지급액을 지급. 미국 메디케어에서 인두제 방식의 지급이 증가하고 있는 상황임

- (수입(revenue)) 소득세 시스템이 세수의 필요성에 따라 자동적으로 대응되는 구조를 만들 수 있으나 이는 조세 운영 방식에 상당한 변화를 가져오므로 잠재적 영향에 대한 신중한 연구가 필요
- (⑤ 정책입안자는 ‘나머지(residual)’ 재량적 재정정책에 더욱 집중) 예산이 경제 상황과 장기재정의 불균형 요인에 따라 자동 조정되면 정책입안자는 주요 결정 사항에 더욱 집중해 재량적으로 필요한 추가 조치를 할 수 있음
 - 앞서 논의한 조정 기능을 예산에 반영하더라도 단기적 경제 침체에 대응해 추가 부양책을 제공하거나 장기적 재정건전화 계획을 변경하는 등 불가피하게 정책 입안자의 조치가 필요할 수 있음(이는 ‘준자율적 재량’의 개념임)
 - 재량적인 재정 조정(discretionary fiscal adjustment)과 관련해 다음 원칙을 고려하는 것이 유용할 수 있음
 - 불확실성을 감안해 미래 전망을 확신하는 데에 신중해야 하며 유연성과 예방 조치가 필요
 - 재량적 프로그램 설계 시, 재정 확대 대비 긴축의 어려움(비대칭성)을 고려
 - 자원이 한정적임(특히 완전 고용에 도달할 경우)을 고려
- (기대 효과) 이러한 방식은 재정안정성 강화, 거시경제 안정성 제고, 더욱 안정적인 공공부문에 도움이 될 수 있음

해외재정동향 및 이슈 분석

IV

재정운용·혁신 사례 조사



「독일의 코로나 위기대응과 재정 운용」

❖ 이명헌 교수(인천대학교)

- 독일은 코로나로 인한 경제위축이 본격적으로 시작되기 전에 선제적으로 대응에 나섰으며, 적극적으로 재정을 운용
 - 소득감소에 직면한 1인 자영자, 자영업자와 유동성 위기에 처한 중소기업 및 대기업에 대한 지원 등 전방위적으로 대응
- 2011년에 도입된 부채제동장치는 기본법(「헌법」)에서 사전적·사후적 측면에서 차입억제장치를 마련하고 있으며, 또한 최대허용 순차입 규모를 넘어서는 차입을 허용하는 예외조항을 두었는데, 코로나 위기를 맞이하여 이 예외조항이 적용되었음
 - 이 예외조항의 적용 시에 그렇게 해서 생긴 초과차입분을 상쇄할 계획을 동시에 의결하도록 한 조항이 작동하여 2020년 발생 초과분은 2023년부터 20년에 걸쳐서, 2021년 발생 초과분은 2026년부터 17년에 걸쳐서 상쇄한다는 계획이 채택되었음
- 이상과 같은 독일의 부채제동장치는 재정규율의 법적 확립이라는 측면에서 여러 시사점을 제시
 - 기본법(「헌법」)이라는 가장 높은 법적 수준에서 순차입 한도를 설정하여 재정규율을 명시적으로 마련하였으며, 경기상황을 규칙에 따라서 반영함으로써 재정의 자동안정화 장치의 작동 여지를 마련
 - 통상적 의결보다 엄격한 조건하에서의 연방하원 결의로 예외상황을 허용하고 있으며, 예외 적용 시에는 향후에 적용할 상쇄계획을 같이 채택하도록 하여 재정규율을 유지

01 코로나 위기와 독일 경제

가. 독일의 코로나 상황

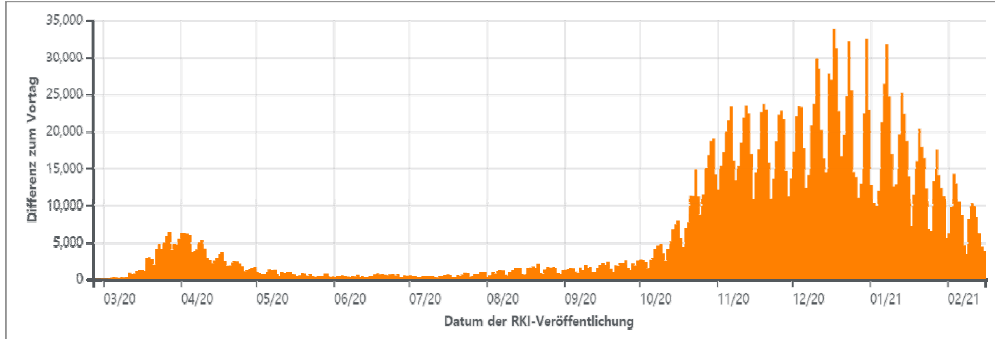
- 인구 약 8,320만명⁴⁸⁾의 독일에서는 2020년 2월 16일 현재 누적확진자 수는 234만 6,876명이며, 누적 사망자 수는 6만 5,949명을 기록하였음⁴⁹⁾
 - 10만명당 확진자수는 2만 8,011명으로 유럽 내 인접국인 프랑스의 5만 3,154명, 영국의 5만 9,627명에 비해서는 낮은 편이지만, 한국의 1,645명에 비해서는 매우 높음
- 독일에서는 2020년 1월 27일 첫 확진자가 나온 이래 일일 신규확진자 수가 4월 초순을 일차 정점으로 감소하였으나, 여름부터 다시 증가하여 1만명을 넘는 수준으로 유지되고 있음
 - 7일 평균 신규 확진자 수가 3월 중순 1천명을 돌파하여 4월 초 약 6천명에 가까운 1차 피크를 보인 후 진정세로 돌아섰다가 8월 중순 다시 1천명을 넘어서서 계속 증가하여 11월 초순에는 2만명에 가까워졌으며 12월 하순에는 2만 5천명으로 지금까지로는 정점에 달하였다가 감소하였으나 2월 초순에도 1만 1천명 수준으로 여전히 높은 수준임

48) 2020년 9월 20일 기준, 독일연방통계청, 「인구통계」, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/_inhalt.html;jsessionid=59A20E045CF43B4A83C80C67490323B6.internet711, 검색일자: 2020. 2. 15.

49) 코로나 19 실시간 상황판, 「국가별 현황」, coronaboard.kr, 검색일자: 2021.2.16. 오후 5:40 업데이트 기준

그림 IV-1 독일의 COVID-19 전일 대비 확진자 수 증가 추이

(단위: 명)



자료: Robert Koch-Institut(2021); 독일어 위키피디아, 「독일의 COVID-19」, https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie_in_Deutschland#cite_note-rkiarchiv-38(검색일자: 2021. 2. 16.)에서 재인용

- 코로나 확산에 대응하여 독일 당국은 3차례에 걸쳐 이동제한 조치를 취하였고 지역별로 차별화된 접근방식을 취할 수 있도록 하고 있음

독일어 위키피디아, 「독일의 COVID-19」, https://de.wikipedia.org/wiki/COVID-19-Pandemie_in_Deutschland, 검색일자: 2020. 2. 16.

2020년

1. 27. 첫 확진자 발생
2. 5. 중국 우한에서 약 100명의 독일인 방역 조치하에 귀국
2. 7. 연방보건부 코로나 감염 방지 수칙 발표
2. 27. 연방내무부와 연방보건부 위기 대응팀 설치
3. 10. 위기대응팀 1천명 이상 대형집회 취소 권고
3. 17. 연방-주 공동으로 입국자에 대한 방역조치 및 여행제한 발표
증환자실을 2배로 늘리기 위한 방안 발표
3. 22. 1차 록다운: 1.5m 거리두기, 공공장소 3인 이상 집합금지, 음식점 등 다수 서비스업종 폐쇄
3. 25. 연방하원 Covid-19 병원부담경감법안 통과
4. 1. 이란 출발 비행편 입국 금지
4. 3. 주말까지 마스크 3,700만개 확보 발표
4. 15./ 5. 6. 상점, 음식점, 박물관 등 점차적 개점 결정
 시군 단위 차별화된 엄격한 방역조치 가능하게 함(Hotspot 전략)
10. 28. ‘록다운-라이트’ 시행: 사회적 접촉 제한, 공공시설 이용 인원 제한, 문화·음식점·서비스 여러 부문 다시 폐쇄
12. 16. 2차 록다운. 대부분의 상점과 서비스 업소 폐쇄, 유치원 및 학교 폐쇄 도는 거리두기 규칙 적용, 재택근무 권고, 감염 심각 지역에는 더 강력한 조치(2021. 1. 10.까지)

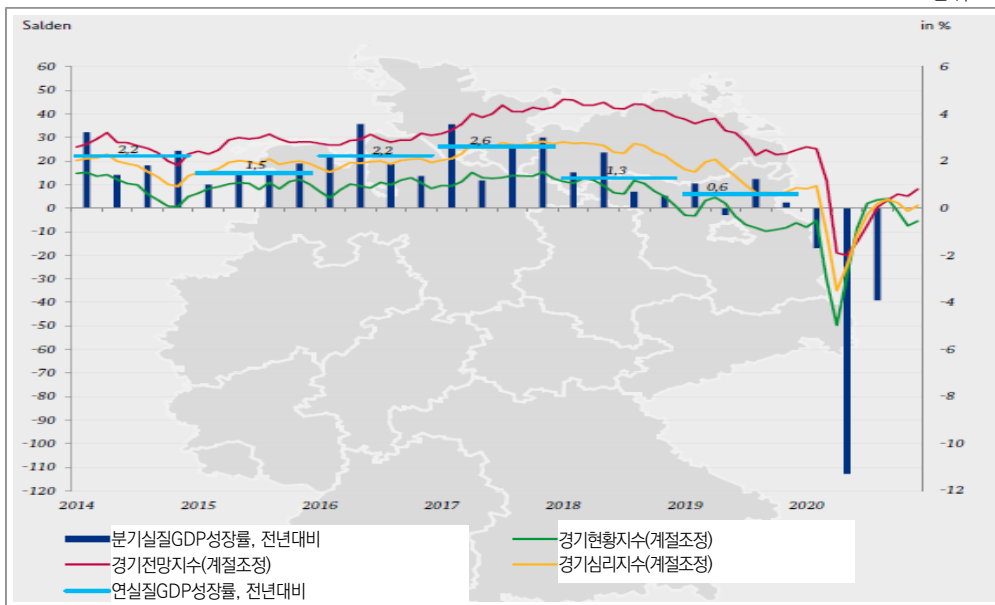
- 3월 강력한 이동제한 및 영업정지 조치(록다운)를 했다가 4월 중순경 이를 완화 하였으나 시군 단위로 상황에 따라서 차별화된 엄격한 통제를 할 수 있도록 하였음
- 10월 하순에도 3월에 비해서는 완화된 형태이나 사회적 접촉을 제한하는 이른바 ‘록다운 라이트’를 시행했었고, 12월 중순 다시 강력한 제한 조치를 행함

나. 코로나 도래 후 독일 경제 상황

- 코로나 도래 이전 독일 경제는 견조한 상승세를 이어가고 있었으나, 경기 하강국면이었음

그림 IV-2 GDP 성장률 및 ifo 경기심리지수

(단위: %)



자료: BMF-m(2021), 1월호, p. 86

- 코로나 사태가 시작되자 경제성장이 급속히 위축되어 직전 사분기 대비 2020년 1분기에는 성장률이 -1.90%로 하락하였고, 2사분기에는 -9.79%로 급전직하하였음⁵⁰⁾

50) 독일연방통계청, 보도자료, https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/01/PD21_040_811.html;jsessionid=9321E960186A5E06A8D416A5BAD2F657.internet731(검색일자: 202. 2. 7)에서 내려받기한 데이터 bip-index-quartal로부터 계산한 수치임

- -9.79%의 감소는 2008년 글로벌 금융위기 당시의 기록 -4.67%(2009년 1사분기)에 비해서도 훨씬 큰 폭으로, 유래를 찾을 수 없는 것이었음
- 결과적으로 2020년 성장률은 전년 대비 -5.32%로 크게 위축되었음
 - 3분기에는 기저효과로 전기 대비 +8.51%의 성장률을 보였고 4분기에는 +0.1%로 현상유지에 그쳤음
- GDP의 구성부문별로 보면 수출 부문의 위축이 매우 두드러지며, 3분기에는 민간 소비가 다소 회복된 반면 투자는 위축 일로임
 - 수출은 1분기 성장률이 -3.3%였으나 2분기에는 -20.5%로 유례없이 위축되었다가 3분기에는 18.1%로 회복하였으나 여전히 전년 동기 대비 4.02% 낮은 수준으로 매우 위축된 상태였음
 - 국내지출 중에서는 소비 성장률이 1분기 -2.3%, 2분기 -11.1%로 급감하였다가 3분기 10.8%로 반등하였으나 전년 동기 대비로는 3.71% 낮은 수준에 머물렀음
 - 총자본형성은 1분기, 2분기 성장률이 -0.5%, -7.1%로 민간소비에 비해서는 감소가 완만했지만 3분기에도 -5.4%로 감소세를 이어갔으며, 전년 대비 11.9% 낮은 수준으로 그 침체가 두드러졌음
 - 특히 설비투자는 2020년 1분기에 전년 동기 대비 10% 감소하고 2분기에는 24%나 감소하였으며 3분기에도 10% 감소하여 회복하지 못하고 심각하게 침체되었음

표 IV-1 독일의 2020년 GDP와 지출별 실질성장률(계절조정, 연쇄지수)

(단위: %)

구분	전기 대비			전년 동기 대비		
	1분기	2분기	3분기	1분기	2분기	3분기
- 소비지출	-1.40	-7.28	7.62	-0.64	-7.93	-1.49
• 민간소비	-2.29	-11.13	10.82	-2.00	-12.88	-3.71
• 정부소비	0.84	2.22	0.76	2.86	4.85	4.18
- 총자본형성	-0.48	-7.06	-5.41	-2.91	-10.00	-11.89
• 총고정자본형성	-0.40	-6.60	3.59	-1.06	-7.25	-3.87
설비투자	-7.00	-15.08	16.04	-10.13	-23.65	-10.18
건설투자	5.08	-4.27	-1.97	4.79	1.38	-0.95
기타고정자본형성	-4.12	0.59	1.88	-1.03	-1.36	-0.70

표 IV-1 계속

구분	전기 대비			전년 동기 대비		
	1분기	2분기	3분기	1분기	2분기	3분기
- 국내지출	-1.20	-7.23	4.67	-1.16	-8.40	-3.82
- 해외부문						
• 수출	-3.26	-20.47	18.14	-3.86	-22.32	-9.36
• 수입	-1.87	-15.89	9.06	-1.97	-17.25	-9.71
GDP	-1.90	-9.79	8.48	-2.11	-11.25	-4.02

자료: 81000-0020: VGR des Bundes - Verwendung des Bruttoinlandsprodukts(nominal/preisbereinigt): Deutschland, Quartale, Original-und bereinigte Daten, <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=81000-0020&bypass=true&levelindex=1&levelid=1612592732502#abreadcrumb>, 검색일자: 2021. 2. 6.

- 소비를 보다 세분하여 살펴보면 음식료, 담배, 주택, 물, 에너지 등이 비교적 충격이 덜했었고, 반면 교통, 뉴스, 여가, 오락, 문화, 숙박, 음식점 등 대면 서비스 분야의 감소는 매우 두드러졌음
 - 특히 여가-오락-문화와 숙박-음식점 분야는 2분기에는 전년 동기 대비 감소폭이 각각 23%, 54%로 극심하였고, 3분기 기준으로도 여전히 위축에서 벗어나지 못하여 동기 대비 약 15% 정도 낮은 수준임

표 IV-2 2020년 독일의 가계소비 부문별 전년 동기 대비 성장률

(단위: %)

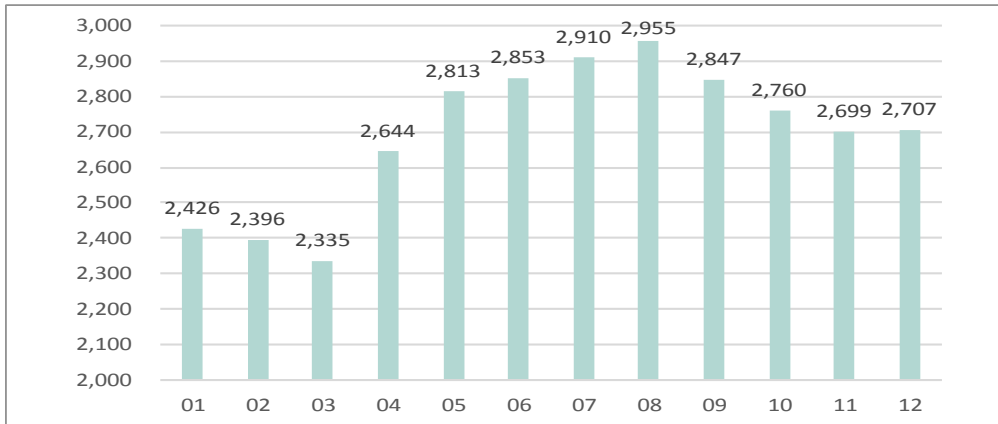
가계소비 부문	1분기	2분기	3분기
음식료, 담배	3.64	2.74	2.64
의류, 신발	-15.39	-23.33	-4.16
주택, 물, 전기, 가스, 연료	-0.05	1.72	0.52
주택 관련 가구, 조명, 도구 등	-0.13	-0.18	7.67
교통, 뉴스	-5.51	-23.63	-1.72
여가, 오락, 문화	-2.66	-23.46	-14.40
숙박, 음식점	-14.25	-53.92	-14.65
기타	1.50	-8.65	-5.26
가계소비 합계	-1.90	-11.29	-2.83

자료: 81000-0022: VGR des Bundes - Konsumausgaben der privaten Haushalte im inland(nominal/preisbereinigt) : Deutschland, Quartale, Original-und bereinigte Daten, Verwendungszwecke, <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1612594576921&auswahloperation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=wertabruf&code=81000-0022&auswahltext=&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb>, 검색일자: 2021. 2. 6.

- 이 같은 경기 위축은 고용에 직접적인 타격을 주어 2020년 3월 233.5만명이던 실업자 수가 4월 264.4만명으로 급증하였고, 계속 증가하여 8월에는 295.5만명에 달하였음
- 그 이후 실업자 수는 감소하여 12월에는 270.7만명 수준으로 줄어들었으나, 전년도 12월 222.7명에 비하면 매우 높은 수준임

그림 IV-3 독일의 2020년 월별 실업자 수 추이

(단위: 천명)



자료: Genesis Destatis, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online?operation=ergebnistabelleDownload&levelindex=3&levelid=161244528938&option=xlsx>, 검색일자: 2021. 2. 4.

- 코로나 위기 도래 전 2019년 8월 독일재무부가 의회에 제출한 중기재정전망 ‘재정보고서(Finanzbericht) 2020’에서는 2018년부터 2023년까지 취업자와 GDP 성장률을 각각 1.25%, 5.75%로 전망하고 있었으나 2020년 10월에 제출된 ‘재정보고서 2021’에서는 2019년부터 2024년까지 동일 변수의 성장률을 -0.75%, 3%로 전망하였음

표 IV-3 독일 재정보고서(중기재정계획)상의 취업자 수 및 GDP 전망

(단위: 천명, %)

	2020 재정보고서			2021 재정보고서		
	2018	2023	2018~2023 증가율	2019	2024	2019~2024 증가율
취업자	44,838	45,500	1.25	45,269	106.8	-0.75
GDP ¹⁾	105.9	111.9	5.75	44,900	110.0	3.00

주: 1) 2010년 기준
 자료: BMF-f(2020; 2021)

02 위기에 대응한 재정운용

가. 정책 대응의 전개

- 독일 연방정부는 코로나 확산세 급격히 이루어진 3월부터 수차례에 걸쳐 경제의 급격한 위축을 막기 위해서 재정, 조세, 금융 수단을 동원한 지원정책 패키지를 시행하였음
 - 자영업자의 비용보전, 중소기업에 대한 유동성 공급 및 지분참여, 감세, 생활보장의 확대, 인프라 투자 확대 등 전방위적인 정책을 구사하였음
 - 이와 같은 정책을 실현하기 위해서 두 차례(3월과 7월)에 걸쳐 추가경정예산을 편성하여 연방하원의 승인을 받았으며 2021년도 예산에서도 확장적 재정기조를 이어감
 - 이 과정에서 2011년에 도입한 기본법(헌법)상의 연방정부 순차입 상한선(이른바 부채제동 장치) 적용에 대한 예외규정을 이용하였음(이하에서 별도로 설명)
 - 두 차례의 추경과 2021년 예산에서 모두 이 예외규정이 적용되었음

나. 3월 ‘코로나 방패(Corona-Schutzschild)’ (BMF-m, 2020년 4월호)

- 3월에 결정된 지원정책은 크게 자영업자 및 소상공인에 대한 즉각적 현금지원, 중소기업에 대한 유동자금지원, 대기업에 대한 보증지원 및 지분참여를 위한 기금창설, 각종 조세 납부부담의 이연(移延) 또는 완화, 단축노동(Kurzarbeit) 지원, 자영업자 기본생활 보장책 등으로 구성되었음
- ‘즉각지원(Soforthilfe)’을 통해서 프리랜서(Freiberufler), 자영업자, 소상공인에게 임대료 등의 비용에 대한 지원금을 지원함
 - 5인 이하 고용 사업장은 최대 9천유로, 10인 이하 고용 사업장은 최대 1만 5천유로를 지원받을 수 있으며 총예산은 500억유로임

- 정책금융기관인 재건은행(KfW)을 통해서 중소기업에 대한 유동자금을 지원하되 업력과 기업규모에 따라서 차별화된 지원을 함
 - 업력이 5년 이상인 중견기업과 대기업에 대해서는 2,500만유로를 한도로 지분 참여도 가능하게 하였음

표 IV-4 KfW 지원 프로그램

(단위: 유로, %)

업력	5년 이하		5년 이상			최소 2019년 초부터 존재	
	중소기업	중견기업, 대기업	중소기업	중소기업	중소기업	10~50인 고용	51인 이상 고용
프로그램	ERP-창업용자		KfW 지분참여	KfW-기업용자		KfW 신속금융 2020	
지원상한(유로)	10억	10억	2,500만 이상	10억	10억	50만	80만
재료비 및 투자자금 위험 인수율	90	80	80	80	90	100	

자료: BMF-m(2020) 4월호, p. 10

- 대기업에 대해서는 ‘경제안정화 기금’을 창설하여 1천억유로의 자금지원과 4천억유로 규모의 보증 서비스, 그리고 1천억유로 규모로 KfW 용자 프로그램에 대한 자금지원 (Refinanzierung)을 제공함
- 조세 측면에서는 코로나 사태로 인해서 유동성에 애로를 겪는 기업들과 자영업자들의 부담경감을 위해서 사전징수액을 경감하고(소득세, 법인세, 영업세), 징수를 이자 없이 유예하며(소득세, 법인세, 부가가치세), 조세추징을 2020년 말까지 유예할 수 있도록 하고(소득세, 법인세, 부가가치세) 과태료를 면제하였음
- 일자리 유지를 위해서 단축노동 조치를 취하는 기업에는 12개월에 걸쳐 사회보험 부담금을 국가가 부담하고, 노동자에 대해서는 노동단축으로 인한 소득감소의 60%를 국가가 부담하되, 자녀가 있는 경우에는 67%를 지불하기로 하였음
 - 이같은 조치는 파견업체에도 적용됨

- 75억유로의 예산을 추가편성하여 코로나로 인하여 소득이 감소한 자영업자들이 기본생활보장(Grundsicherung)을 용이하게 받을 수 있도록 조치함
 - 자산조사를 하지 않고 지급하며 신청이 있을 경우 선지급하고, 필요성을 사후적으로 점검하기로 함

다. 6월 경기대응 패키지(BMF-m, 2020년 6월호)

- 가계의 구매력 증가를 위해 부가세 세율인하, 자녀수당 증액, 한부모 가정 세부담 인하를 행함
 - 부가가치세를 7월부터 반년간 인하하여(기본세율 19 → 16%, 경감세율 7 → 5%) 가계 구매력을 200조유로 보충하고자 함(세수 결손은 주정부 부담 없이 전액 연방정부가 부담)
 - 자녀수당을 300유로 증액하여 9월과 10월에 150유로씩 지급함으로써 자녀를 둔 가족의 구매력을 43억유로 증가시키고자 함
 - 한부모에 대한 세액공제를 1,908유로에서 4,008유로로 증액함
- 기업의 조세부담을 경감하기 위해서 투자 가속상각, 손실 이전한도 증액, 수입품(輸入品)에 대한 부가가치세 이연 조치 등을 취함
 - 2020년과 2021년 시설투자에 대해 25% 상각을 허용하여 60억유로 규모의 유동성 여유를 공급함
 - 금년도 손실을 작년도로 사후 이전하여 작년분 세액을 경감받을 수 있는 한도를 100만유로에서 500만유로로 증액함
 - 금년도 손실액 추정을 간단하게 하기 위하여 2019년 소득(Einkünfte)의 30%를 금년도 손실로 추정하여 이전할 수 있음
 - 수입품에 대한 부가가치세를 수입 당시에 납부하지 않고 수입으로부터 2개월 후에 할 수 있도록 함으로써 기업에 50억유로의 단기적 유동성을 제공함
 - 연구개발 비용에 대해서 25%로 시행하고 있는 조세지원 대상 한도를 기업당 200만 유로에서 400만유로로 증가시킴으로써 최대 100만유로까지 지원이 가능해졌으며, 이로 인해 총 10억유로의 추가 지원 효과를 기대함

- 코로나의 피해가 집중되는 기업, 자영업자, 프리랜서 등에 대한 지원을 연장 및 확충함
 - 거리두기로 인해서 시설이용이 감소한 업종에는 호텔, 숙박업소, 음식점, 주점, 장애인 보호시설, 여행사, 여행버스업, 하위 리그 프로스포츠 클럽, 행사 지원업체, 케이터링, 클럽, 바, 공연장, 유스호스텔, 청소년 국제교류 시설 등이 포함됨
 - 지원 가능 비용항목도 확대되어 임대료 이외에도 직업교육생 관련 비용, 인건비 (임금 제외)도 포함됨
 - 지원금은 기업 규모와 매출 감소액에 따라 차등 지급함
 - (5인 이하, 10인 이하 사업장에 대해서는 앞에서 언급한 한도가 적용되고, 중규모 사업장에 대해서는 15만유로까지 지원이 가능해짐)

라. 10월 발표 지원 패키지(‘11월 지원’과 ‘임시지원 III’)⁵¹⁾

- 2020년 10월에 방역조치가 강화됨에 따라 심각한 경제의 위축이 다시 전망되는 가운데 새로운 지원 패키지가 발표됨
- ‘11월 지원’은 영업폐쇄의 대상이 되어 ‘직접적’ 경제적 피해를 입게 되는 자영업자와 사업장 및 그들로부터 매출의 80% 이상을 올리는 사업자들에게 평균적 매출의 75%를 지원해 줌
 - 영리 목적이 아닌 시설도 폐쇄 대상이 되는 경우(예: 공공운영 수영장, 지자체 공연장 등) 지원 대상이 됨
 - 영업폐쇄가 연장됨에 따라 이 지원이 연장되어 ‘12월 지원’이라 불리게 됨⁵²⁾
- ‘임시지원 III’은 3월부터 시행되었던 ‘즉각지원’ 정책, 즉 코로나 사태로 소득 손실을 입게 된 1인 자영자, 프리랜서, 중소기업의 비용을 지원해 주는 정책이 6~8월(임시지원 I), 9~12월(임시지원 II)로 연장되었던 것을 2021년 6월까지 다시 연장한 것임
 - 2020년 4월부터 12월까지의 기간 중 두 달 연속 전년 동월 대비 50% 이상의 매출 감소가 있었거나, 같은 기간 전체에 걸쳐서 전년 동기간 대비 30% 이상의 매출

51) BMF-m(2020), 11월호, pp. 10~13을 요약함

52) 『온라인핸들러뉴스』, 「코로나 지원 용어 해설」, <https://www.onlinehaendler-news.de/online-handel/praxistipps/133991-schluss-verwirrung-verschiedenen-coronahilfen>, 검색일자: 2020. 2. 16.

감소가 있으면 지원대상이 됨

- 기업도 연간 매출 5억유로 이하인 경우 지원대상이 됨
- 특히 고정비용이 적은 1인 자영자의 경우 고정비용이 아니라 매출손실액의 25%, 단 5천유로를 상한으로 1회 지원을 받을 수 있게 함(‘새출발 지원’)

마. 지원정책 패키지를 실현하기 위한 1차, 2차 추가경정예산

- 앞에서 설명한 코로나 대응정책들은 조세수입과 재정지출의 규모와 구성에 큰 변화를 가져오는 것으로, 추가경정예산이 불가피하였음
- 연방정부의 준비를 거쳐 1차 추경은 3월 27일, 2차 추경은 7월 2일 연방하원을 통과하였음
- 추경은 지금까지의 흑자기조에서 벗어난 대규모 적자재정 예산이었음

표 IV-5 독일연방정부 예산 2019년 결산과 2020년 예산

(단위: 십억유로)

	2019 결산	2020년		
		당초예산	1차 추경(3. 27.)	2차 추경(7. 2.)
지출	343.2	362.0	484.5	508.5
수입	356.5	351.0	317.5	290.4
세수입	399.0	325.0	291.5	264.4
기타수입	27.5	26.0	26.0	26.0
재정수지	13.3	-11.0	-167.0	-218.1
순 차입	0.0	0.0	156.0	217.8
동전수입	0.2	0.3	0.3	0.3
잔고인출	-13.5	10.6	10.6	0.0

주: 잔고인출이 인출인 것은 잔고축적을 의미
 자료: BMF-m 2020년 2월; 2020년 4월; 2021년 1월

- 2020년 당초예산 지출규모는 3,620억유로로 2019년 결산에 비해서 5.5% 증가한 규모로, 재정수지 적자는 110억유로에 불과하였고 순차입은 불필요한 수준이었음
- 1차 추가경정예산 지출규모는 4,845억유로로 당초예산 대비 1,225억유로, 즉 33.8%나 증가한 규모였으며, 세수입 예산은 2,915억유로로 당초예산 대비 335억유로, 즉 10.3% 감소하였음
 - 이에 상응하여 재정수지 적자는 1,670억유로로 확대되어 지출액 대비 34.5%에 이르렀으며, 순차입은 1,560억유로로 32.2% 규모에 이르게 되었음
- 2차 추가경정예산 지출규모는 5,085억유로로 1차 추가경정예산 대비 240억유로, 즉 5.0% 증가한 규모였으며, 세수입 예산은 2,644억유로로 당초예산 대비 271억유로, 즉 9.3% 감소하였음
 - 이에 상응하여 재정수지 적자는 2,181억유로로 1차 추가경정예산 대비 511억유로 증가하였음
- 이러한 대규모 적자재정은 국가부채 규모를 대폭 확대하여 국가부채의 비율은 77% 정도로 상승할 것으로 전망되었음(BMF-m(2020), 6월호, p. 61)
 - 독일 재무부는 이 수준이 2008년 세계 금융위기 당시 국가부채 비율이 80%를 넘어섰던 것에 비해서는 낮은 수준임을 강조하였음
 - 코로나 위기 이전의 OECD 주요 회원국의 비율(미국 106.9%, 일본 237.1%, 캐나다 89.9%)에 비해서 낮은 것임을 언급하고 있음

바. 2021년 예산

- 코로나로 인한 비상상황이 계속되는 가운데 2020년 12월 11일 연방하원은 2021년 예산을 확정 의결하였음
- 4,986억유로 규모로 당초 연방정부가 9월 25일 제출했던 예산안 4,134억유로에 비해 대폭 증액된 것임
 - 2020년 2차 추경예산 5,085억유로에 비해서는 소폭 감소한 것이지만 2020년 결산 규모인 4,418억유로(후술)에 비해서는 12.9% 증액된 것임

- 이것은 10월 이후 독일의 코로나 상황이 그 이전에 비해서 매우 빠른 속도로 심각하게 악화된 상황을 반영하는 것으로 보임

표 IV-6 독일연방 2019~2021년 예산 상황

(단위: 십억유로, %)

구분	2019 결산	2020 예산	2021 예산안	2021 예산
지출	356.7	508.5	413.4	498.6
전년대비 증감	+2.5	+42.6	-18.7	-1.9
수입	356.7	508.5	413.4	498.6
세수입	329.0	264.4	292.0	292.8
순 차입	-	217.8	96.2	179.8
* 비교: 투자지출	38.1	71.3	55.2	

자료: BMF-f(2020), p. 10; 단 2021예산은 Bundesgesetzblatt(2020), p. 1; p. 3218; p. 3226

사. 2020년 잠정 결산치로 본 코로나 대응 재정지출의 구조

- 연방재무부는 2021년 1월에 발간한 월례보고서(Monatsbericht)에서 2020년 결산의 중간결과를 발표하였으므로, 이를 통해서 2020년 실제로 이루어진 지출구조를 살펴볼 수 있음
- 지출규모는 4,418억유로로 2차 추경예산상의 지출규모에 비해서는 훨씬 적은 규모이지만, 2019년 결산에 비해서는 986억유로, 즉 28.7%나 증가하였음
- 지출 증가를 경제적 성격별로 나누어 보면 소비적 지출이 절대액 기준으로 863억유로 증가하여 투자적 지출 증가 123억유로에 비해서 컸지만, 증가율로 보면 후자가 32.3%로 전자의 28.3%보다 더 높았음
 - 소비적 지출 중에서는 주정부(219억유로), 특별기금(260억유로), 그리고 기업에 대한 보조(196억유로)가 그 증가액이 크며, 사회보험(94억유로)과 비영리 민간기관에 대한 보조(72억유로)도 증가 규모가 큼
 - 이를 통해서 앞에서 언급한 사회보험을 통한 개인지원이나 비영리 민간기관에

대한 지원정책이 유효하게 작동했음을 알 수 있음

- 단 개인에 대한 연방정부의 지원은 예산 366억유로에 비해서 실제 307억유로에 머물러서 2019년 결산에 비해서 16억유로 증가에 불과했음
- 투자적 지출 중에서는 연방의 직접적 물적투자의 증가는 미미했으며, 대부분 금융지원 형태로 증가가 이루어졌는데 특히 공공부문에 대한 금융지원(86억유로)과 기타영역 중 금융보조(37억유로)가 크게 증가하였고 지분참여는 오히려 전년 대비 감소하였음

표 IV-7 독일연방 2019년 결산, 2020년 예산(추경) 및 결산액 경제성질별 분류

(단위: 백만유로, %)

구분	2020 예산	2020 결산	2019 결산	전년 대비	
				증가액	증가율
전체 지출	508,530	441,798	343,186	98,612	28.7
소비적 지출	439,587	391,450	305,120	86,330	28.3
인건비	35,413	35,409	34,185	1,224	3.6
- 물재비	39,150	36,370	33,135	3,235	9.8
- 이자지출	9,557	6,413	11,911	-5,498	-46.2
- 보조	353,997	312,053	224,963	87,090	38.7
• 행정기관	79,516	75,607	27,739	47,868	172.6
주정부	46,146	41,262	19,404	21,858	112.6
특별기금	33,343	34,326	8,290	26,036	314.1
• 기타	274,480	236,446	197,224	39,222	19.9
기업	77,473	49,569	29,955	19,614	65.5
연금, 지원금 등 자연인	36,588	30,735	29,150	1,585	5.4
사회보험	134,322	134,613	125,225	9,388	7.5
비영리 민간기관	14,357	10,736	3,517	7,219	205.3
외국	11,721	10,782	9,361	1,421	15.2
기타	19	11	15	-4	-28.2
기타자산이전	1,471	1,205	926	279	30.1
투자적 지출	71,286	50,348	38,066	12,282	32.3
- 물적투자	14,794	11,592	11,183	409	3.7

표 IV-7 계속

구분	2020 예산	2020 결산	2019 결산	전년 대비	
				증가액	증가율
• 건축, 건설	8,904	8,192	8,095	97	1.2
- 금융지원	56,492	38,756	26,882	11,874	44.2
• 공공부문 금융지원	17,992	15,061	6,461	8,600	133.1
• 기타영역 금융지원	38,500	23,695	20,422	3,273	16.0
융자	285	228	222	5	2.4
보조	25,090	22,504	18,855	3,650	19.4
지분참여	6,125	473	774	-301	-38.9
보증 사용	7,000	490	571	-81	-14.2

자료: BMF-m(2021), pp. 51~53

- 지출 영역별로 보면 사회보장, 가족청년, 노동정책 분야의 지출액이 2019년 대비 412억유로, 23.3% 증가하였음
 - 그중에서도 절대액으로 큰 증가를 보인 항목은 실업보험들을 포함한 노동시장정책, 「사회보장법」에 따른 주거 및 난방 지원 등임
 - 건강, 환경, 스포츠 및 휴양 관련 예산도 2019년 결산 30억유로였던 것이 190억유로로 160억유로, 540% 증가하였음

표 IV-8 독일연방 2019년 결산, 2020년 예산(추경) 및 결산액 지출분야별 분류

(단위: 백만유로, %)

지출분야	2020 예산	2020 결산	2019 결산	전년 대비	
				백만유로	%
합 계	508,530	441,798	343,186	98,612	28.7
0. 일반행정	98,029	95,479	88,153	7,326	8.3
정치지도 및 중앙행정	20,611	19,199	18,561	638	3.4
정치지도	6,937	5,871	5,445	426	7.8
지원 포함 공무원 연금	11,139	10,722	10,577	145	1.4
외교	18,934	18,145	15,805	2,340	14.8

표 IV-8 계속

지출분야	2020 예산	2020 결산	2019 결산	전년 대비	
	백만원				%
재외공관	860	866	922	-56	-6.1
국제기구 기여금	966	906	1,158	-252	-21.8
경제적 협력 및 개발	12,326	12,127	9,994	2,133	21.3
국방	45,292	45,471	41,944	3,527	8.4
공공 안전 및 질서	6,920	6,712	6,148	564	9.2
경찰	5,104	4,998	4,710	288	6.1
재무 관리	5,612	5,342	5,115	227	4.4
1. 교육, 과학, 연구, 문화 업무	30,316	28,645	23,825	4,820	20.2
대학	4,627	4,605	5,274	-669	-12.7
학생, 학생, 추가 교육 참가자에 대한 수요	6,417	6,045	3,367	2,678	79.5
대학 외부의 과학, 연구, 개발	16,237	15,236	13,567	1,669	12.3
연방-주 정부 공동 연구 지원	6,312	6,158	5,540	618	11.2
막스 플랑크 연구회	1,034	1,034	981	53	5.4
프라운호퍼 연구회	823	825	781	44	5.6
헤르만 폰 헬름홀츠 연구회 센터	3,428	3,486	3,187	299	9.4
연구 및 실험 개발	9,241	8,427	7,411	1,016	13.7
2. 사회 보장, 가족 및 청소년, 노동 시장 정책	255,435	218,365	177,133	41,232	23.3
실업 보증을 포함한 사회 보장	132,543	129,829	118,997	10,832	9.1
일반 연금 보험	93,047	93,004	89,156	3,848	4.3
광부 연금 보험	5,298	5,290	5,321	-31	-0.6
산재 보험	347	346	342	4	1.2
건강 보험	15,965	15,884	15,907	-23	-0.1
농민을위한 노령 보험	2,434	2,345	2,371	-26	-1.1
기타 사회보험	6,152	6,047	5,900	147	2.5
가족 지원, 복지 사업	10,619	10,343	9,252	1,091	11.8
육아 수당, 육아 수당, 출산 휴가	7,259	7,223	6,984	239	3.4
전쟁 및 정치 사건의 결과에 대한 사회적 혜택	1,947	2,039	1,902	137	7.2
노동 시장 정책	49,180	40,876	36,427	4,449	12.2

I 재정동향 분석

II 재정이슈 분석

III 해외 주요 오피니언

IV 재정운용·혁신 사례 조사

표 IV-8 계속

지출분야	2020 예산	2020 결산	2019 결산	전년 대비	
	백만유로			%	
SGB II에 따른 실업 수당 II	26,400	20,658	20,025	633	3.2
SGB II에 따른 주거 및 난방 지원	12,400	10,097	6,458	3,639	56.3
적극적인 노동 시장 정책	5,255	4,308	4,177	131	3.1
SGB II에 따른 구직자 기본 보장 급여	5,125	5,812	5,768	44	0.8
SGB XII에 따른 노령 및 취업능력감소 지원	8,001	7,512	6,801	711	10.5
3. 건강, 환경, 스포츠 및 레크리에이션	25,255	19,001	2,967	16,034	540.4
4. 주택, 도시 개발, 공간 계획 및 커뮤니티 서비스	2,576	1,783	3,194	-1,411	-44.2
5. 식품, 농업 및 임업	2,044	1,469	1,262	207	16.4
6. 에너지 및 물 관리, 상업, 서비스	15,393	5,509	4,026	1,483	36.8
광업, 제조 및 건설	2,993	2,316	1,211	1,105	91.2
지역 홍보 조치	3,071	1,400	948	452	47.7
7. 운송 및 통신	28,925	22,961	22,243	718	3.2
도로	10,125	9,791	10,888	-1,097	-10.1
연방 고속도로	6,473	6,187	5,956	231	3.9
연방 고속도로	3,475	3,429	3,466	-37	-1.1
국가에 대한 보상 지급	0	0	1,336	-1,336	-100.0
수로와 항구, 해운 수요	1,492	1,882	1,673	209	12.5
철도 및 지역 대중 교통	13,927	8,156	6,794	1,362	20.0
항공, 통신, 기타 교통수단	2,070	1,897	1,695	202	11.9
8. 재무관리	50,558	48,585	20,382	28,203	138.4
토지 및 금융자산, 특별자산(Sonvermögen)	6,886	7,242	5,519	1,723	31.2
이자지불 및 차입관련 비용	9,566	6,457	12,084	-5,626	-46.6

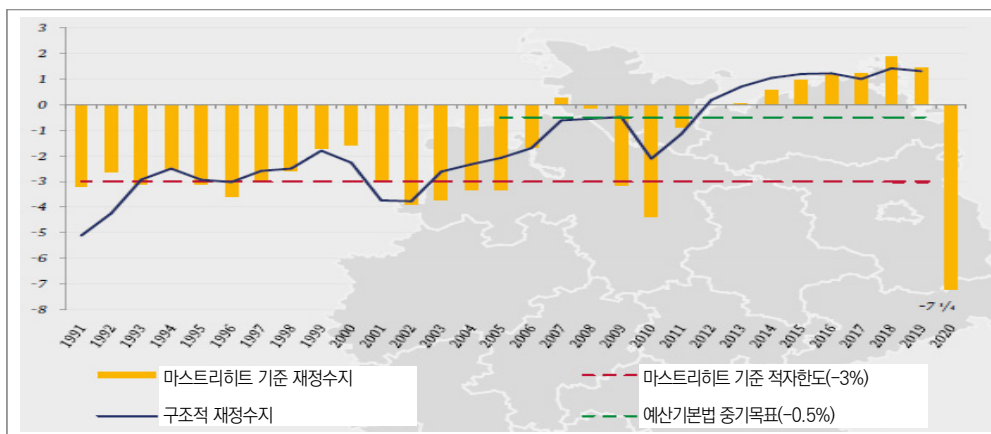
자료: BMF-m(2021), 1월호, pp. 54~55

03 위기대응이 재정수지와 부채에 미친 영향

- 코로나 사태 이전 독일 재정은 재정수지 흑자기조를 유지하고 있었음
 - 1990년대부터 2000년대 초까지 재정수지는 실제치로나 구조적으로나 3% 내외의 적자였으나, 그 후 구조적 적자가 줄어들었고 실제치도 감소하기 시작함
 - 2008년 세계 금융위기 직후 2009, 2010년에 재정적자가 3%를 넘어섰으나 구조적 적자는 2% 수준에 그침
 - 부채제동장치가 도입된 2011년 직후부터 구조적 수지가 흑자로 전환되었고 2019년 까지 흑자가 계속되어 왔음

- 코로나 위기에 대응하기 위한 적극적인 재정정책의 결과, 대규모 재정적자가 발생하고 국가부채의 규모가 급증할 것으로 전망되었음
 - 2019년 제출된 중기재정계획서인 ‘재정보고서 2020’에서는 2020년부터 2023년까지 신규부채 발생이 없을 것으로 전망하였으나, 2020년 10월 제출된 ‘재정보고서 2021’에서는 신규부채가 2020년 962억유로에 달하고 그 후 3개년 동안도 각각 105억, 67억, 52억유로 발생할 것으로 전망하였음
 - 앞에서 언급한 바와 같이 이로 인하여 국가부채 규모는 GDP 대비 77%까지 증가할 것으로 예측되었음

그림 IV-4 구조적 재정수지 및 실제 재정수지



자료: BMF-m(2020), 5월호, p. 23

- 2021년 1월 연방재무부의 월간보고서(Monatsbericht)에 발표된 결산 잠정치에 따르면 재정적자와 국가부채 증가는 당초 전망에 비해서는 훨씬 적지만 매우 큰 규모인 것은 분명함
- 2020년 연방정부의 지출은 앞에서 언급한 바와 같이 4,418억유로로, 2019년 결산에 비해서는 28.7%나 증가하였음
 - 2차 추경상 지출은 5,585억유로로 2019년 대비 48.2% 증가였으므로, 실제 지출은 그에 비해서 1,167억유로, 즉 19.3%p 적은 것이었음

표 IV-9 2020년 결산 잠정치 개관

(단위: 백만유로, %)

	2020 예산	2020 결산	2019 결산	전년 대비	
				증감	증가율
지출	508,530	441,798	343,186	+98,612	+28.7
수입	290,426	311,085	356,492	-45,407	-12.7
조세 수입	264,446	283,254	328,989	-45,735	-13.9
기타 수입(동전수입 제외)	25,980	27,831	27,502	+328	+1.2
차액	-218,104	-130,713	13,306	-144,019	-
차액 처리					
순차입	217,772	130,464	0	-	-
동전 수입	332	248	242	+7	+2.7
잔고인출			-13,548		
투자적 지출	71,286	50,348	38,066	+12,282	+32.3

자료: BMF-m(2021), 1월호, p. 39

- 2020년 수입은 3,111억유로로 전년 대비 454억유로, 즉 12.7% 감소하였음
 - 이는 2차 추경상의 수입은 2,904억유로로 전년 대비 18.5% 감소였으므로, 실제 수입은 207억유로, 즉 5.8%p 더 많은 것이었음
- 그 결과 2020년 연방예산의 순차입 규모는 1,305억유로로 2차 추경예산상의 2,178억 유로에 비해서는 훨씬 적지만, 2019년 결산에서 순차입이 거의 없었던 것에 비해서는 막대한 규모임

○ 이 순차입 규모는 2020년 GDP의 약 3.9% 규모로 보임⁵³⁾

□ 연방예산 및 특별기금의 부채규모는 2019년 말 1조 78억유로에서 2020년 1조 2,040억 유로로 1년 사이에 1,507억유로, 즉 13.9%나 증가하였음

표 IV-10 연방예산 및 특별기금(Sondervermögen) 부채 상태

(단위: 백만유로)

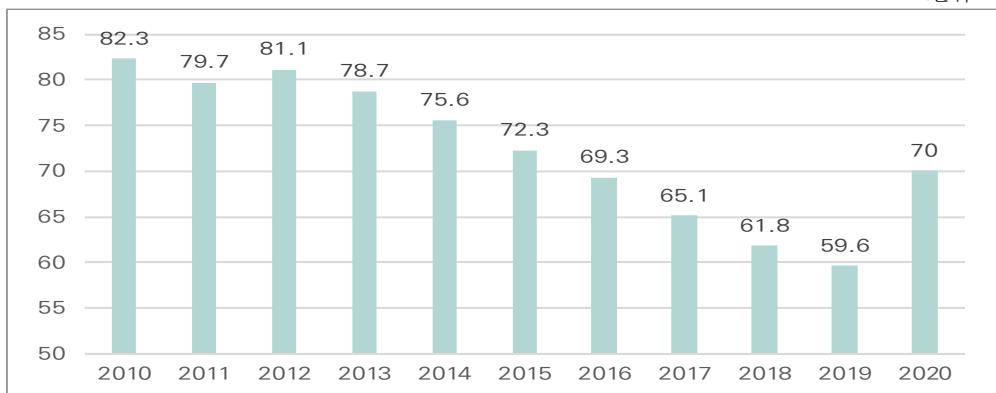
	2019년 말	2020년 말	증가
총액	1,078,261	1,203,952	150,691
연방예산	1,011,378	1,163,306	151,928
자본시장안정화기금(「금융시장안정법」 제9조 제1항)	22,683	22,774	91
자본시장안정화기금(「금융시장안정법」 제9조 제5항)	25,000		
투자-상환기금	19,200	16,043	-3,157
경제안정화기금		1,828	1,828

자료: BMF-m(2020), 1월호; BMF-m(2021), 1월호

□ 연방의 채무가 증가함에 따라서 연방, 주, 기초자치단체와 공공부문까지 고려한 국가 부채의 규모는 2019년 59.6%에서 2020년 70%로 상승할 것으로 추정되고 있음 (BMF(2021), p. 2)

그림 IV-5 GDP 대비 국가부채 규모(2010~2020) 추이

(단위: %)



주: 2020년은 추정치
 자료: BMF(2020), p. 2

53) 2020년 GDP 추정치는 3조 3,290억유로임(Statistisches Bundesamt(2021), p. 11)

04 재정안정화 계획

가. 제도적 기초: 「헌법」상의 부채 제동장치(Schuldenbremse)

1) 제동장치 도입의 배경

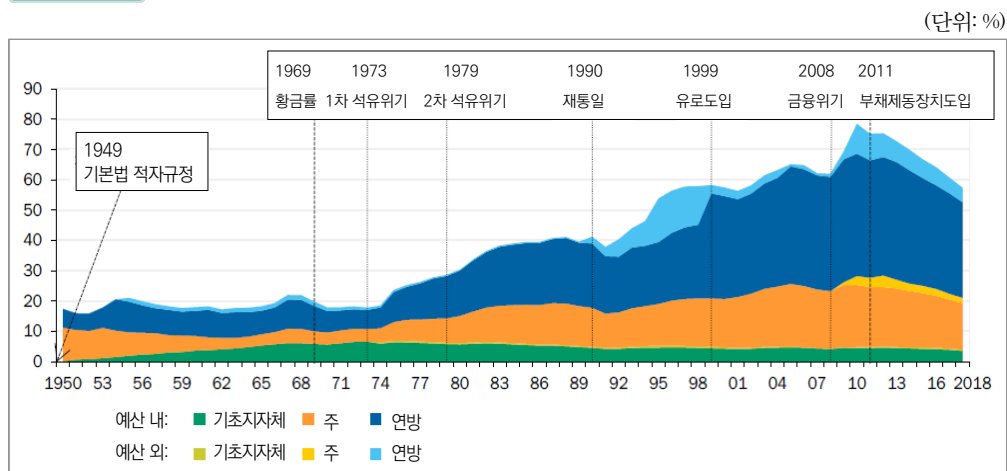
- 2020년 코로나 위기에 대응하기 위한 확장재정은 그 과정에서 발생한 국가부채를 상환하기 위한 계획과 결합되었음
- 상환계획은 2020년에 발생한 ‘초과부채’를 2023년부터 20년간에 걸쳐서 매년 1/20씩 상쇄해 나가는 것임(BMF-m(2020), 8월호, p. 23)
- 이러한 ‘초과부채’의 개념과 상환계획의 수립은 모두 독일 기본법(「헌법」)에 들어 있는 연방정부와 주정부의 부채 관리와 관련된 규정, 즉 이른바 ‘부채제동장치 (Schuldenbremse)’에 따른 것임
- 독일의 부채제동장치는 재정운용의 준칙과 그 예외 인정, 그리고 초과부채의 상환을 「헌법」에서 규정하고 있는 독특한 사례임
 - 이 장치는 2009년에 이루어진 연방개혁의 일환으로 도입되어 2011년부터 발효된 것임
 - 이 장치의 도입은 [그림 IV-6]에서 보이듯이 길게는 1970년대 중반부터 지속되어 왔고, 짧게는 2008년 세계적 금융위기 극복과정에서 급증한 공공부채 규모를 관리하기 위한 것이었음⁵⁴⁾
 - 독일의 공공부문 부채는 1949년 건국 이후 1970년대 중반까지 GDP 대비 20% 수준에서 관리되었으나 1970년대 중반부터 지속적으로 상승하여 1980년대 초에 40%에 달하였음
 - 그 후 정체 상태에 있다가 1990년 통일 이후 다시 상승하여 2000년대 초반 60%

54) BMF(2015), pp. 5~6

를 넘어섰고 2008년 세계적 금융위기를 극복하는 과정에서 80%에 육박하게 되었음

- 2011년 부채제동장치의 도입 이후 2012년 81.1%로 정점에 달했던 이 비율은 지속적으로 감소하여 2019년에는 59.5%에 달하였음

그림 IV-6 독일 GDP 대비 공공 부문 부채 추이



자료: SVR(2019), p. 240

2) 부채 제동장치의 기본구조

- 부채 제동장치는 연방예산에 대해서 다음과 같은 요소로 구성됨
 - 정상적인 상황에서 최대 허용 가능 순차입 규모를 정하여 이것을 넘어서는 순차입을 원칙적으로 금함
 - 최대 허용 가능 순차입 규모는 다음 네 부분의 합임
 - 구조부분, 금융 거래 차액, 경기상황 조정분, 통제계정으로부터의 상환 의무
 - 구조부분은 GDP의 0.35%로 정해짐⁵⁵⁾
 - 금융거래 차액은 기술적 조정으로 '제115조 시행법' 제3조에 정해져 있음(이하의 법적 근거 설명 부분을 참조)

55) 단 도입 초기에는 충격을 완화하기 위해서 2011년 0.85%에서 시작하여 2016년 0.35%가 될 때까지 선형으로 구조부분을 감소시켰음(BMF(2021), p. 1)

- 경기상황 조정분은 자동안정화 장치의 작동으로 인해서 경기확장기에 개선되는 재정수지분을 구조부분에서 차감하고, 경기수축기에 악화되는 재정수지분은 구조 부분에 더하여 줌으로써 탄력적인 경기대응을 하도록 하는 것임
 - 즉 경기확장기에는 차입 한도를 축소시킴으로써 수입증가분을 지출팽창으로 이용하는 것을 방지하고, 경기수축기에는 차입 한도를 증가시킴으로써 자동안정화 장치로 인한 재정적자의 발생을 일정하게 용인하는 구조임
 - 단 이 경기상황에 따른 조정을 임의로 하는 것이 아니라 일정한 규칙에 따라 행함으로써 재정규율을 유지하고자 하는 것임(이하의 법적 근거 설명 부분을 참조)
- 통제계정으로부터의 상환 의무는 이전 시기에 사후적으로 발생한, 최대 허용 가능 순차입 규모 초과분의 잔고(Saldo)가 음수(-)값으로 GDP의 1%를 넘어섰을 때 GDP의 0.35% 규모 내에서 순차입 상한을 축소시키는 것임
 - 통제계정의 잔고는 매년 결산에서 초과 순차입액이 허용 상한보다 낮으면 (+), 높으면 (-) 값을 부여하여 누적적으로 합산하여 얻는 것임
 - 즉 과거 재정운용에서 의도하지 않았으나 사후적으로 발생한 차입, 또는 예외적인 상황에서 의도적으로 발생한 차입으로 인해서 부채규모가 커졌을 때 허용 가능 순차입 규모를 축소시키는 장치임
 - 단 이러한 순차입 축소는 경기 확장기에만 할 수 있도록 하여 경기 위축기에 재정의 역할 여지를 확보해 두었음

표 IV-11 부채 제동장치의 기본구조

구성요소	내용
구조 부분	최대 허용 가능한 순차입: GDP의 0.35%
- 금융 거래 차액	안정성장조약의 유추
- 경기상황 반영 조정분	EU의 경기상황 조정절차에 따름
- (경우에 따라) 통제계정으로부터 상환 의무	GDP의 1% 음(-)의 기준치를 초과하는 경우에 최대 GDP의 0.35%, 단 경기 확장기에만 적용됨
= 정상적인 최대 허용 가능 순차입	
* 비상상황 예외 규정(연방하원의원 과반의 찬성으로 의무적인 상환계획과 더불어)	
* 새로운 특별기금에 대해서 예외가 없음	

자료: BMF(2015), p. 7

- 단 예외적인 상황에서는 연방하원의 의결을 통해서 한도를 넘는 차입을 할 수 있도록 허용하되, 그 조건(이하의 조문 설명 참조)을 「헌법」으로 정하고 그러한 결정을 할 때에는 한도초과분을 상쇄할 계획을 같이 의결하도록 하였음
- 요컨대 ‘사전적’으로는 최대허용 차입한도를 통해서 재정규율을 확립하고 ‘사후적’으로는 통제계정을 통해서 누적 채무 규모를 통제하는 체제임
 - 최대허용 차입한도 산출과 통제계정에 계상하는 액수의 계산은 다음과 같은 차이가 있음(〈표 IV-12〉 참조)
 - t 년도 예산작성 시점인 $(t-1)$ 년도 가을 시점에서 구조부분인 0.35% 차입한도 계산의 기준은 $(t-2)$ 년도 GDP 실적치이며, 금융거래 잔액과 경기반영 부분 계산에 사용되는 전망치는 t 년도에 관한 것임
 - t 년도 예산을 결산하는 $t+1$ 년 가을 시점에서 구조부분은 $t-1$ 년 계산된 수치를 조정하지 않고 그대로 사용하며, 금융거래 잔액은 t 년도 실적을 사용함
 - 결산 시점에서 경기반영 부분의 계산에서는 실현된 t 년도 [GDP × ‘실제 성장률 - $(t-1)$ 년도에 전망했던 성장률’]을 $t-1$ 년도에 전망했던 생산갭에 더하여 생산갭을 조정함

표 IV-12 2018년 예산작성과 결산에서의 최대 허용 차입한도 계산과 통제계정 계상

	예산작성 시점(2017년)	결산 시점(2019년)
구조부분	$0.35\% \times 2016\text{년 GDP}$ (2017년 가을 자료)	조정하지 않음
순차입한도	2018년 순차입한도 계획 (2017년 가을 전망)	2018년 실제 순차입액
금융거래 차액	2018년 금융거래 잔액 계획 (2017년 가을 전망)	2018년 실제 금융거래 잔액
경기반영 부분	2018년 생산갭(2017년 가을 전망) × 예산민감도(2018년 수치 0.205)	조정하지 않음
		관찰된 경제 상황에 따른 수정 [2018년 경제성장률(2019년 가을 자료) - 2018년 경제성장률(2017년 가을 전망치)] × 2017년 GDP(2019년 가을 자료)

표 IV-12 계속

	예산작성 시점(2017년)	결산 시점(2019년)
통계계정 감소의무	전년도 정산치	조정하지 않음
	↓	↓
	최대허용 순차입	수정된 최대허용 순차입
		↓
		통계계정 계상액(+혹은 -) [수정된 최대허용 순차입] - [실제 순차입]

자료: SVR(2019), p. 245

3) 부채 제동장치의 법적 근거

- 부채 제동장치는 법적으로 기본법 조항(제109조, 제115조), 그 이행을 위한 법률, 그리고 시행령으로 구성됨
- 기본법의 관련 조항들은 균형재정 원칙과 예외 인정의 조건을 정하고 있음
 - 기본법 제109조는 균형재정의 원칙을 정하고(제(3)항 첫 문장), 경기상황을 ‘대칭적’으로 고려하되 차입 수입이 원칙적으로 명목 GDP 대비 0.35%를 초과하지 않을 때 균형재정이 달성된 것으로 본다고 정하고 있음(제(3)항 4번째 문장)
 - 기본법 제115조는 제109조의 원칙을 실제로 적용함에 있어서 인정되는 차입한도의 계산, 차입한도를 넘어서는 것을 허락하는 예외 인정 조건, 그 예외 상황에서 상환계획을 같이 결정할 것 등을 정하고 있음
 - 이 제115조는 이전에 존재하던 연성 재정준칙이라 할 수 있는 ‘황금률’, 즉 예산상 차입액이 투자지출 규모를 넘지 않도록⁵⁶⁾ 한 규정을 대체한 것임
 - 차입한도는 경기상황을 고려하여 정하도록 하되 상세한 사항은 법률에 위임하고 있음

56) <https://www.buzer.de/gesetz/5041/al19632-0.htm>

- 차입한도 초과를 허용하는 예외는 ‘국가의 통제를 벗어나고 국가재정 상황에 심각한 영향을 미치는 자연재해 또는 예외적인 비상 상황이 있는 경우’로 규정되고 있음
- 이 예외를 적용하기 위해서는 연방하원의원 과반수의 찬성이 필요하다고 정하여⁵⁷⁾ 일반적인 의결조건보다 엄격한 조건을 두고 있음
- 예외를 인정하여 차입한도를 초과할 때에는 그 상환계획을 함께 의결하도록 정하고 있음

□ ‘제115조 법’은 다음과 같이 구성되어 있음

표 IV-13 기본법 제115조 이행법률(약칭: 제115조 법) 조문 구성

- 제1조 차입승인
- 제2조 지출 총당을 위한 차입 규모 산정 원칙
- 제3조 금융거래 반영 조정
- 제4조 허용가능 구조 차입규모 결정 기초
- 제5조 경기상황 반영 조정분
- 제6조 예외적 상황
- 제7조 통제계정
- 제8조 예산법 및 재정계정 경정에 있어서의 격차
- 제9조 경과조항

자료: 독일인터넷 법률사이트(연방법무부 서비스), 제115조법

- 제3조(금융거래 반영조정)에서는 연방의 금융자산 규모를 변경시키지 않는 거래들을 수치계산에서 제외하도록 하고 있음
 - 지출 중에서 지분출자, 공공부문에 대한 부채상환, 그리고 용자를 제외
 - 수입 중에서 지분의 매각, 공공부문에서의 차입, 그리고 용자금 회수를 제외
- 제4조(허용가능 구조 차입규모 결정 기초)에서는 구조적으로 허용되는 차입액 규모 산정의 기초가 되는 GDP 수치를 연방통계청이 계산한 예산안 작성 시기 전년도의 명목 GDP로 정하고 있음

57) 흔히 이를 ‘총리 과반수(Kanzlermehrheit)’라고 함

- 제5조(경기상황 반영 조정분)에서는 허용 가능한 차입액 중 경기상황 반영 조정분을 ‘생산갭’과 ‘예산민감도’의 곱으로 정의함
 - 생산갭은 예산 작성연도의 잠재생산(Produktionspotenzial)과 GDP 전망치의 차이로 정의됨(잠재생산 계산방식은 시행령 제2조 제(2)항에서 더 상세히 정하고 있음)
 - 예산민감도는 전체 경제활동이 변화할 때 연방의 수입과 지출이 어떻게 변화하는지를 나타내는 계수로, 자세한 계산방식은 시행령 제2조 제(3)항에서 더 상세히 정하고 있음)

□ ‘제115조 시행령’은 다음과 같이 구성되어 있음

표 IV-13 기본법 제115조 이행법률 제5조에 따른 경기상황 반영 조정분 결정을 위한 시행령 (약칭: 제115조 시행령) 조문 구성

- 제1조 대상
- 제2조 예산 작성시 경기상황 반영 조정분의 계산
- 제3조 결산 후 경기상황 반영 조정분의 계산
- 제4조 예산법 경정에 있어서의 경기상황 반영 조정분의 계산
- 제5조 발효시기

자료: 독일인터넷 법률사이트(연방법무부 서비스), 제115조법 시행령

- 제2, 3, 4조는 각각 예산 작성 시, 결산 후, 추가경정 시의 경기상황 반영 조정분을 어떻게 계산할 것인지를 정하고 있음
- 특히 제2조는 법 제5조의 ‘잠재생산’을 컵-더글러스형 총생산함수를 이용한 추정 방식을 통해서 추정하도록 정하고 있음
- 또한 제2조는 법 제5조의 ‘예산민감도’ 계산방법을 정하고 있음
 - 예산민감도 = 국가전체 예산민감도의 부분탄력성들*을 국가전체 예산의 경기 의존적 수입과 지출 중 연방이 점하는 비율로 가중평균한 것

* 국가전체 예산민감도의 부분탄력성들은 Girouard und André(2005)의 방법으로 계산됨(BMF-m (2011), 2월호, p. 71). 부분탄력성들은 다섯 가지 항목, 즉 소득세, 사회보장기여금, 법인세, 간접세, 그리고 실업관련 이전지출에 대해서 계산됨(Girouard und André(2005), p. 4).

나. 2020년 추경과 결산 및 2021년 예산에서 예외조항의 적용과 차입상쇄 계획

- 2020년에 채택된 두 번의 추가경정예산과 2021년 예산은 모두 기본법이 정하고 있는 최대 허용가능 차입한도를 넘는 것이었음
- 이러한 초과분에 대해서 기본법이 정하고 있는 바와 같이 의결과정에서 상쇄계획이 채택되었음
 - 2020년 예산의 허용한도 초과 차입분은 2023년부터 20년에 걸쳐서, 2021년 예산의 허용한도 초과 차입분은 2026년부터 17년에 걸쳐서 상쇄하기로 하였음(BMF (2021), p. 2)
- 2020년 2차 추경의 경우 허용가능 차입한도 초과분은 1,187억유로였음
 - 당초예산에서는 GDP의 0.35%가 117억유로로 전망되었고(〈표 IV-15〉의 (3)열) 경기반영 요소가 5억유로의 적자밖에 없었으므로(6열), 금융거래 차액 조정 3억 유로(5열)까지 반영한 결과 허용한도 순차입 규모는 125억유로(8열)였음
 - 당초예산상 순차입 예산은 59억유로(4열)로, 한도를 넘지 않았음
 - 2차 경정예산에서는 경기반영 요소가 536억유로(6열)로 증가하였고 금융거래 차액 조정 146억유로(5열)로 증가하여 허용한도 순차입은 799억유로(8열)로 대폭 증가하였음
 - 이처럼 경기상황이 나빠지면 경기반영 요소가 작동하여 허용한도가 높아짐(제 115조 법 시행령 제3조에 따른 조정임)
 - 그럼에도 불구하고 2차 추경상 순차입 계획은 1,987억유로(4열)가 이루어져 허용한도를 1,187억유로(10열)를 초과하였음
 - 그러나 2021년 1월에 발표된 결산 전망치에 따르면 실제 허용한도 초과분은 2차 추경에서 전망되었던 1,187억유로에 비해서 훨씬 적은 391억유로였음
 - 이것은 경기반영 요소의 결산추정치가 453억유로로 2차 추경의 536억유로에 비해서 많이 줄어들지 않은 반면, 연방예산 순차입 규모는 결산추정치가 1,305억 유로로 2차 추경의 2,178억유로에 비해서 훨씬 적었기 때문임
 - 실제 결산이 완료되어 허용한도 초과분이 계산되면 그 액수가 통제계정에 계상

되며 향후 감축 대상이 됨

- 391억유로는 2020년 GDP 추정치 3조 3,290억유로 기준으로는 1.2% 수준으로, 이것을 20년간 상쇄하는 것(표 IV-15 참조)은 재정운용에 큰 제약으로 작용할 것으로 보이지는 않음

표 IV-15 독일연방 2020년도 예산상 허용 가능한 차입 계산

(단위: 십억유로)

	2020 당초예산	2020 2차 추경	2020 결산
1. 최대 허용가능 구조적 순차입 비율(GDP대비 %)		0.35	
2. 전년도 명목 GDP(예산 작성 시점)		3,344.4	
3. 최대 허용가능 구조적 순차입 (1)×(2)		11.7	
4. 순차입 (4a)-(4b)-(4c)-(4d)-(4e)-(4f)	5.9	198.7	102.8
4a: 연방예산순차입	0.0	217.8	130.5
4b: 에너지-기후기금 운용차액	-3.8	20.4	25.3
4c: 수재후재건기금 운용차액	-0.5	-0.7	-0.4
4d: 기초자치단체지원 기금 운용차액	-1.6	-1.3	-1.0
4e: 디지털기금 운용차액	-1.0	-1.0	1.3
4f: 초등학생 전일제 교육 및 보육시설확충기금 차액	-1.0	1.8	2.5
5. 금융거래 차액	-0.3	-14.6	-6.6
6. 경기반영 요소	-0.5	-53.6	-45.3
당초예산: (6a)×(6c)			
추경예산: [(6a)+(6b)]×(6c)			
6a: 명목 생산갭(예산 작성시점)			-2.5
6b: 실제 경제상황에 따른 조정	-	-261.6	-220.7
추경 [추경(6ba)-당초(6ba)]%×(추경6bb)			
결산 [결산(6ba)-당초(6ba)]%×(결산6bb)			
6ba: 명목 GDP(전년 대비 변화 %)	2.9	-4.7	-3.5
6bb: 전년 GDP		3,435.2	3,449.1
6c: 예산집약도(단위가 없는 계수)			0.203
7. 통제계정으로부터의 감축의무	-		
8. 최대 허용가능 순차입(3)-(5)-(6)-(7)	12.5	79.9	63.6
9. 구조적 순차입(4)+(5)+(6)	5.1	130.4	50.9
GDP 대비 %	0.15	3.90	1.52
10. 허용 순차입 초과분 (4)-(8), 또는 (9)-(3)	-	118.7	39.1

주: 반올림한 값으로 수치 합산 결과가 정확히 일치하지 않을 수 있음
 자료: BFM-f(2020), 8월호, p. 24

- 2021년 예산에서도 <표 IV-16>에 보인 바와 같이 허용 한도 초과분 1,642유로가 발생하여 향후 감축대상이 되었음
 - 금융거래 차액과 경기반영 요소 부분이 전년도 당초예산보다 증가하여 최대허용 차입규모가 334억유로가 되었으나, 예산상 순차입은 1,976억유로 규모로 책정되었음
 - 이 예산이 그대로 실행된다면 1,642억유로가 통제계정에 계상되어 2020년 GDP 추정치 대비 4.9%가 되며, 상쇄계획에 따라 17년간 상쇄한다면 0.3% 수준이 되어 이는 상당한 제약이 될 것임
 - 단 2020년 2차 추경에 비하여 실제 지출 규모와 순차입 규모가 작았듯이 2021년 경제상황이 호전된다면 순차입 규모도 적어져서 그 상쇄 부담도 적어질 것임

표 IV-16 독일연방 2021년도 예산상 허용 가능한 차입 계산

(단위: 십억유로)

항목	액수
1. 최대 허용가능 구조적 순차입 비율(GDP대비 %)	0.35
2. 전년도 명목 GDP(예산 작성 시점)	3,449.0
3. 최대 허용가능 구조적 순차입 (1)×(2)	12.1
4. 금융거래 차액	-8.5
5. 경기반영 요소 (5a)×(5b)	-12.8
5a: 명목 생산갭(예산 작성시점)	-63.3
5b: 예산집약도(단위가 없는 계수)	0.203
6. 통제계정으로부터의 감축의무	-
7. 최대 허용가능 순차입(3)-(4)-(5)-(6)	33.4
8. 연방예산 순차입	179.8
9. 특별기금수지	-17.8
에너지-기후기금	-13.8
수재후재건기금	-0.3
기초자치단체지원 기금	-1.4
디지털기금	-1.8
초등학생 전일제 교육 및 보육시설확충기금	-0.4
10. 부채규칙 관련 순차입(8)-(9)	197.6
11. 허용 순차입 초과분(10)-(7)	164.2
* 비교: 2019년 예산결산에 따른 통제계정 잔고	52.0

주: 반올림한 값으로 수치 합산 결과가 정확히 일치하지 않을 수 있음
 자료: Bundesgestzblatt(2020), p. 3225

다. 지출계획

- 앞에서 살펴본 바와 같이 2020년과 2021년에 발생한 한도 초과 부채는 2023년부터 2042년까지 상쇄하도록 연방의회에서 결의되었음
 - 이에 대해서 메르켈 연방총리도 2020년 12월 5일 연방하원의 예산 의결을 앞두고 행한 비디오 팟캐스트 연설에서 다음과 같이 언급한 바 있음
 - “물론 이러한 규모의 지원을 무기한으로 계속할 수는 없습니다. 그리고 우리가 2023년부터 이 예외적인 새로운 부채를 줄여 나갈(abtragen, 갚아 나갈) 것이라는 것도 분명합니다.”⁵⁸⁾
 - 2020년 발생분은 결산 잠정치 기준 391억유로이므로, 2023년부터 2042년까지 균등 상쇄할 경우 매년 19.6억유로 규모가 되며 이것은 2021년 예산규모(4,986억유로) 대비 0.4% 규모임
 - 2021년 발생분은 예산기준 1642억유로이므로, 2026년부터 2042년까지 균등 상쇄할 경우 매년 96.6억유로 규모가 되며, 이것은 2021년 예산규모 대비 1.9% 규모임
 - 이를 보면 2026년부터는 한도초과 부채를 상쇄하기 위해서는 재정운용에 상당한 제약이 가해질 수 있음
- 현시점에서 이러한 제약을 재정 운용에 중장기적으로 구체적으로 어떻게 반영할 것인가에 대해서는 독일 연방정부의 공식적 입장 표명이나 문서를 찾기 어려움
- 따라서 여기서는 독일 연방정부가 가장 최근에 제출한 중기재정계획인 ‘재정보고 (Finanzbericht) 2021’의 내용을 검토함으로써 향후 재정운용의 기본적 방향성을 파악하고자 함
 - 이 재정보고는 2020년 10월에 2021년 예산안과 함께 제출된 것으로, 그 후 대폭 확대된 2021년 예산이 반영되지 않은 것임

58) <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/mediathek/die-finanziellen-kraefte-des-landes-gegen-die-krise-mobilisieren-1825338!mediathek?query=Video>
 연설문은 <https://www.bundeskanzlerin.de/resource/blob/822020/1825320/582e79f879d5b50bf618c7a696bb13bd/2020-12-05-video-podcast-download-pdf-data.pdf>

- 또한 2020년 2차 추경예산안보다 훨씬 적은 지출과 차입규모를 보여줄 것으로 전망되는 2020년 결산 잠정치도 반영되지 않은 것임에 유의해야 함
- 그러나 이 ‘재정보고 2021’이 전제하고 있는 2020년 추가경정예산과 2021 예산 ‘안’상의 순차입 합계와 그 후 알려진 2020년 결산 잠정치 및 확정된 2021년 예산상의 순차입 합계가 거의 일치하므로 ‘재정보고 2021’상의 2022년 이후 재정운용 계획과 부채 상환계획의 검토는 상당한 의미가 있음

표 IV-17 연방예산상 2020년 및 2021년 순차입

(단위: 십억유로)

시점	2020년	2021년	합계
재정보고서 2021 제출 시점 (2020. 10.)	2차 추경(확정)	예산안	314.0
	217.8	96.2	
2021. 2.	결산 잠정치	예산(확정)	310.3
	179.8	179.8	

- ‘재정보고 2021’에 따르면 지출규모는 2021년 예산안상 4,134억유로에서 2022년에 전년 대비 6.4% 감액된 3,870억유로로 계획되어 있으며, 2023년에 그 수준을 유지하고 2024년에 전년 대비 1.6% 증가하는 것으로 되어 있음
 - 이것은 <표 IV-19>에 제시된 명목 GDP 추계액을 참고하면 GDP 대비 연방재정 지출의 비율이 2021년 예산안상 12.48%였던 것이, 그 후 2년간 각각 11.03%, 10.71%로 단계적으로 하락하는 것을 의미함
 - * 2021년 확정 예산상 지출은 5,085억유로로, 예산안 대비 23.0% 증액되었음
- 반면 세수입은 2021년 예산안상 2,920억유로였다가 그 후 3년 동안 전년 대비 각각 5.6%, 5.4%, 4.1% 증가하는 것으로 계획되어 있음
 - 연방조세 부담률이 2021년 예산안상 8.82%였던 것이 2022년에 8.79%로 하락하였다가 2023년에는 9.00%로 상승함을 의미함
 - * 2021년 확정 예산상 세수입은 2,644억유로로, 예산안 대비 9.4% 감소하였음

- 이에 따라서 2021년 예산안 기준 신규 순차입은 962억유로이며 그 후 중기재정계획에 따른 순차입은 급속히 감소하여 2022년 이후 3년간 각각 105억, 67억, 52억유로로 감소하는 계획임
 - 이것은 GDP 대비 순차입 규모가 2021년 2.79%에서 급속히 감소하여 그 후 3년간 각각 0.32%, 0.19%, 0.14%로 낮아짐을 의미함
 - * 2021년 확정 예산상 순차입은 2,178억유로로, 예산안 대비 126.4% 증가하였음

표 IV-18 독일연방 재정계획 2020~2024

(단위: 십억유로, %)

	2019 결산	2020 예산	2021 예산안	재정계획		
				2022	2023	2024
지출	356.7	508.5	413.4	387.0	387.1	393.3
전년대비 증감	+2.5	+42.6	-18.7	-6.4	-	+1.6
수입	356.7	508.5	413.4	387.0	387.1	393.3
세수입	329.0	264.4	292.0	308.4	325.2	338.5
순차입	-	217.8	96.2	10.5	6.7	5.2
* 비고: 차환(借換)	184.9	223.0	307.8	316.6	346.3	331.2

자료: BMF-f(2020), p. 18; p. 74

- 이같은 순차입 계획은 '재정보고 2021' 제출 시점에서 계산된 최대 허용가능 순차입액 규모와 비교하면 2022년 예산부터는 순차입 규모를 훨씬 밑도는 것임

표 IV-19 재정계획 기간 동안 부채규칙에 따라 허용 가능한 순차입 규모 계산

(단위: 십억유로, %)

	2021예산안	재정계획		
		2022	2023	2024
GDP 대비 최대 허용 가능한 구조적 신규차입 비율	0.35	0.35	0.35	0.35
예산작성 직전년도 명목 GDP	3,449.1	3,311.9	3,509.4	3,613.3
부채규칙에 따라 최대 허용 가능한 구조적 신규차입액	12.1	11.6	6.3	6.7
차감할 경기요소	-14.0	-10.2	-5.5	0.0

표 IV-19 계속

	2021예산안	재정계획		
		2022	2023	2024
차감할 금융거래 차액	-2.1	-2.0	-1.1	-0.5
부채규칙에 따라 최대 허용 가능한 순차입액	28.1	23.8	12.9	7.2

자료: BMF-f(2020), p. 18

- 이에 따라서 2019년 대비 급증했던 차환(借換) 규모도 2023년 3,463억유로를 정점으로 2024년에는 3,312억유로로 감소할 것으로 계획하였음
- 이상을 종합해 볼 때 2021년 예산안 대비 확정예산이 크게 증가한 현상하에서, 2022년 이후 지출규모를 중기재정 계획에 얼마나 근접하게 통제할 수 있을 것인가에 따라서 중기재정 계획상의 순차입 규모 감소 계획의 실현 여부가 결정될 것임

05 요약 및 시사점

- 독일은 코로나로 인한 경제위축이 본격적으로 시작되기 전 선제적으로 대응에 나서며 적극적으로 재정을 운용하였음
- 소득감소에 직면한 1인 자영자, 자영업자와 유동성 위기에 처한 중소기업 및 대기업에 대한 지원 등 전방위적 대응을 취하였음
 - 1인 자영자, 자영업자 등에 대한 초기 지원에 있어서 ‘사전 지급, 사후 요건 확인’ 방식을 취하는 등 절차를 간소화함으로써 적기 지원에 중점을 두었음
 - 영업제한 등으로 피해를 받는 자영업자, 중소기업에 대한 지원에 있어서 전년 대비 매출의 감소 등을 척도로 사용하였는데, 이것은 소상공인들의 납세신고라는 기본적 인프라가 갖추어져 있었기 때문에 가능했던 것으로 보임
 - 실업발생을 억제하기 위해서 단축노동에 대한 지원을 강화하였음

- 경기위축에 대응하면서 장기적 발전의 토대를 구축하기 위해서 투자적 지출의 규모도 확대하였음
- 2011년에 도입된 부채제동장치는 기본법(「헌법」)에 차입 억제 장치를 사전적 및 사후적으로 설치한 것으로 주목할 만함
 - 사전적으로는 ‘경기변동을 감안한 최대허용 순차입 규모’라는 장치를 통해서 경기확장기에 지출의 증가를 방지하고, 경기위축기에 자동안정화 장치의 작동 여지를 허락한 것임
 - 사후적으로는 최대허용 순차입 규모를 넘어서는 실제 차입을 통제계상에 계상하여 그 규모가 GDP의 1%를 넘어서면 경기확장기에 순차입 규모 상한을 낮추도록 하였음
 - 1950년 이래 국가부채의 대 GDP 비율은 경기위축기에는 상승하고 경기확장기에는 그대로 유지되는 패턴을 보였고, 통일과 2008년 세계 금융위기를 겪으면서 급상승하였으나, 부채제동장치 도입 이후 처음으로 지속적으로 감소하여 2012년 81.1%에서 2019년 59.5%에 이름
- 한편 최대허용 순차입 규모를 넘어서는 차입을 허용하는 예외조항을 두고 있었으며 코로나 위기를 맞이하여 이 예외조항이 적용되었음
 - ‘국가의 통제를 벗어나고 국가 재정상황에 심각한 영향을 미치는 자연재해나 예외적인 비상 상황’으로 요건을 정하고 있었으며, 코로나 위기는 정확히 이 조건에 부합하는 것으로 보임
- 이 예외조항의 적용 시에 그렇게 해서 생긴 초과차입분을 상쇄할 계획을 동시에 의결하도록 한 조항이 작동하여 2020년 발생 초과분은 2023년부터 20년에 걸쳐서, 2021년 발생 초과분은 2026년부터 17년에 걸쳐서 상쇄한다는 계획이 채택되었음
- 이상과 같은 독일의 부채제동장치는 재정규율의 법적 확립이라는 측면에서 많은 시사점을 줌
 - 기본법(「헌법」)이라는 가장 높은 법적 수준에서 순차입 한도를 설정하여 재정규율을

명시적으로 마련하였음

- 경기상황을 규칙에 따라서 반영함으로써 재정의 자동안정화 장치의 작동 여지를 마련하였음
- 통상적 의결보다 엄격한 조건 하에서의 연방하원 결의로 예외상황을 허용함
- 예외 적용 시에는 향후에 적용할 상쇄계획을 같이 채택하도록 하여 재정규율을 유지함

부록 독일연방공화국 기본법(「헌법」) 제109조와 제115조⁵⁹⁾

제109조

- (1) 연방과 주(州)들은 예산 관리에 있어서 독자적이며 상호 독립적이다.
- (2) 연방과 주들은 유럽공동체 설립조약의 예산 규율 준수를 위한 제104조에 의거한 유럽공동체의 법적 조치에 따른 독일연방공화국의 의무를 공동으로 이행하며, 또한 그 틀 속에서 거시경제균형을 위해 필요한 사항을 고려한다.
- (3) 연방과 주의 예산은 기본적으로 차입 수입 없이 균형을 이루도록 한다. 연방과 주들은 경기상승과 하락기에 정상적인 상황에서 벗어난 경기변동 상황의 영향을 대칭적으로 고려하기 위한 규칙들과, 국가의 통제 범위를 벗어나고 국가 재정상황에 심각한 손상을 가져오는 자연재해 혹은 비상상황에 대한 예외 규칙을 제정할 수 있다. 이 예외 규칙에 대해서는 그에 상응하는 부채상환 규칙을 제정해야 한다. 연방 예산에 대한 세부 사항은 제115조에 따르되 차입 수입이 명목 GDP 대비 0.35%를 초과하지 않는 경우(본조 본항) 첫 번째 문장을 준수한 것으로 본다는 조건을 따른다. 주의 예산에 대한 세부 사항은 각 주의 주헌법 권한의 틀 내에서 정하되, 차입 수입이 허용되지 않는 경우에만(본조 본항) 첫 번째 문장을 준수한 것으로 본다는 조건을 따른다.
- (4) 연방상원의 승인을 요하는 연방법을 통하여 경기순환에 적합한 예산 관리 및 다년도 재정 계획을 위해 연방과 주에 공통으로 적용되는 예산법의 원칙들을 수립할 수 있다.
- (5) 유럽공동체 설립조약 제104조의 예산 규율 유지를 위한 규정들과 관련된 유럽공동체의 제재는 연방정부와 주들이 65 대 35의 비율로 부담한다. 주 전체에 부과되는 부담의 35%는 주들이 인구수에 따라서 연대적으로 부담한다. 주 전체에 부과되는 부담의 65%는 주들이 각자의 원인제공 책임 정도에 따라 부담한다. 세부 사항은 연방상원의 승인을 요하는 연방법으로 정한다.

59) 저자 번역

제115조

- (1) 장래 회계연도에 지출을 발생시킬 수 있는 담보, 지급보증 또는 기타의 보증행위에는 연방법에 의한, 그 규모에 따라서 결정된 또는 결정할 수 있는 승인이 필요하다.
- (2) 수입과 지출은 일반적으로 차입 수입 없이 균형을 이루어야 한다. 이 원칙은 차입 수입이 명목 GDP 대비 0.35 %를 초과하지 않으면 준수된 것으로 본다. 또한 경기순환 상황이 정상적인 상황에서 벗어난 경우 경기상승 및 하락이 예산에 미치는 영향을 대칭적으로 고려해야 한다. 실제 차입금과본조 본항] 첫 번째에서 세 번째 문장에 따라 허용되는 차입한도 간의 차액은 별도 통제계정에 계상한다. 명목 GDP 대비 1.5 %를 초과하는 부담은 경기상황을 고려하여 적절하게 감소시켜야 한다. 상세한 사항, 특히 금융거래를 고려한 수입 및 지출의 조정, 경기요인 제거 절차에 기초한 경기순환 상황을 고려한 연도별 순차입 상한선 계산 절차, 그리고 실제 차입액과 규정된 한도 간의 차액의 점검과 상쇄조치 등은 연방법으로 정한다. 국가의 통제를 벗어나고 국가 재정상황에 심각한 영향을 미치는 자연재해나 예외적인 비상 상황이 있는 경우에는, 연방하원의원 과반수의 결의에 따라 이러한 차입한도를 초과할 수 있다. 이같은 결의는 부채상환 계획과 결합하여 이루어져야 한다[본조 본항]. 여섯 번째 문장에 따른 차입금 상환은 적절한 기간 내에 이루어져야 한다.

■ 참고문헌 ■

- Bundesgesetzblatt, “Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021(Haushaltsgesetz 2021)” vom 21.Dezember 2020, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2020 Teil I Nr.66, 2020.
- Bundesministerium der Finanzen(BMF), “Kompendium zur Schuldenbremse des Bundes,” 2015.
- Bundesministerium der Finanzen(BMF), “Funktionsweise der Schuldenregel des Bundes (Schuldenbremse),” 2021, 9. 2. (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Schuldenbremse/kurzinfo-zur-schuldenbremse.html).
- Bundesministerium der Finanzen(BMF-f), “Finanzbericht” 각 연도.
- Bundesministerium der Finanzen(BMF-m), “Monatsbericht” 각 연도 각 월호.
- Girouard und André, “Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 434,” 2005.
- Robert Koch-Institut, “Aktueller Lage-/Situationsbericht des RKI Robert Koch-Instituts zu COVID-19,” mit Archiv ab 4.3., 2020, 2021.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung gesamtwirtschaftlichen Entwicklung(SVR) “Den Strukturwandel Meistern, Jahrgutachten 2019/20,” 2019.
- Statistisches Bundesamt, “Bruttoinlandprodukt für Deutschland 2020,” Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 14. Januar 2021.

해외재정동향 및 이슈 분석 2021년 2월호

2021년 2월 23일 인쇄

2021년 2월 26일 발행

발행인 김 유 찬

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별시 시청대로 336

TEL : (044)414-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판및
인쇄 일지사

© 한국조세재정연구원 2021 * 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



해외재정동향 및 이슈 분석

KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

2021. 2.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL: (044)414-2114(代) www.kipf.re.kr