

월간  
**재정포럼**

2019. February\_Vol.272

MONTHLY  
PUBLIC FINANCE  
FORUM

02

**권두칼럼**

건강보장제도 개혁과 재정의 지속가능성 | 권순만

**현안분석**

의회 예산수정권의 재조명 | 김종면

성인 역량과 역량 수익의 국제비교와 시사점 | 김진영

**주요국의 조세·재정동향**

벨기에 - 조세회피 방지를 위한 세법개정안 초안 의회 제출 외



## 쓸수록 줄어듭니다

지구 온난화의 원인 일회용 종이컵,  
쓸수록 북극곰들의 집은 줄어듭니다.

kobaco

공익광고협의회

## CONTENTS

### 권두칼럼

건강보장제도 개혁과 재정의 지속가능성 | 권순만 02

### 현안분석

의회 예산수정권의 재조명 | 김종면 08

성인 역량과 역량 수익의 국제비교와 시사점 | 김진영 28

### 주요국의 조세·재정동향

벨기에 - 조세회피 방지를 위한 세법개정안 초안 의회 제출 외 54

### 정책흐름

2018회계연도 총세입·총세출 마감 결과 98



## 건강보장제도 개혁과 재정의 지속가능성



권순만  
서울대학교  
보건대학원 교수

건강보장제도는 우리나라 사회보장의 핵심적인 제도로서, 의료 이용에 대한 재정적 부담을 줄여주어 국민의 건강을 향상시키고, 질병으로 인한 재정적 부담으로부터 국민을 보호해주는 기능을 수행한다. 하지만 전 국민이 가입되어 있음에도 불구하고 국민들이 의료를 이용할 때 지출하는 본인 부담비용은 매우 높다. 즉 전체 의료비에서 건강보험이나 예산 지원 등의 공적 재원이 차지하는 비중인 보장성이 점진적으로 높아졌으나, 60%를 넘지 않아 여전히 낮은 수준이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 문재인 정부는 건강보험의 보장성을 획기적으로 높이기로 하였다. 하지만 시의적절한 이 정책이 보장성 향상이라는 소기의 목적을 달성하고 나아가 재정의 지속가능성을 담보하기 위해서는 많은 과제들을 함께 해결해야 한다.

### 급여 확대와 동시에 의료 공급체계 개혁 필요

건강보험의 보장성은 단순히 보험료를 인상하고 정부 재원을 많이 투입하여 급여를 확대한다고 해서 높아지지 않는다. 보건 의료 부문은 의료 공급자와 소비자 간 정보의 비대칭성이 매우 높아 공급자가 서비스의 질과 비용에 막대한 영향을 미치므로 의료 공급자에 대한 정책을 고려하지 않으면 보장성은 높아지지 않을 것이다. 과거 정부가 건강보험의 급여를 지속적으로 확대해 왔음에도 불구하고 지금까지 보장성이 매우 낮았던 것은, 새로운 의료 서비스와 기술이 시장에 진입하여 비급여 항목이 더 빠르게 늘어났기 때문이다. 이러한 현상은 건강보험 수가의 통제를 받지 않는 새로운 (비급여) 의료 서비스와 기술을 선호하는 공급자의 유인, 고가의 서비스를 더 많이 제공할

수록 공급자의 수익이 증가하는 행위별 수가제의 왜곡된 유인구조 등과 깊은 관련이 있다. 따라서 급여를 확대하는 것과 동시에, 의료 공급체계를 개혁하고, 비급여가 양산되는 공급자의 경제적 유인구조를 바꾸는 것이 보장성을 높이는 근본적인 정책이다.

### 진료비지불제도의 효율성과 지속가능성 높여야

OECD 국가들과 비교하면 한국 보건의료체계의 비효율성은 분명히 드러난다. OECD 국가들에 비해 GDP 대비 총의료비용은 낮지만 의료비용이 가장 빠르게 증가하고 있고, 의사방문횟수 및 입원·재원일수와 같은 의료 이용량은 가장 높다. 또 OECD 국가들에 비해 병상은 과잉이지만 의사의 수는 적고, 근로자 평균 수입 대비 의사의 평균 수입이 높은 현실을 보면 공급자 유인 수요의 가능성이 높아 보인다. 나아가 주치의제도와 같은 일차의료의 역할이 부재하고 예방보다는 치료 중심이며, 병원과 요양병원 및 요양시설 간의 연계가 미비하여 포괄적인 서비스의 질이 낮고 비용은 높다. 이와 같은 보건의료체계의 구조적 문제를 개혁하지 않고, 나아가 비효율적인 진료비지불제도의 개편 없이, 단순히 행위별 수가제에서 수가를 인상하자는 공급자 단체의 논리는 오류이다.

현행 행위별 수가제는 불필요한 의료 제공을 통해 의료비를 상승시키고 자원 배분을 왜곡하며 건강보험의 지속가능성을 위협하는 주된 요인으로 지목되고 있다. 하지만 포괄수가제 등의 진료비지불제도 개혁에 대한 논의는 제대로 이루어지지 않고 있고, 의사 수의 증가와 병상 수의 감소 같은 의료 공급체계의 개편 역시 논의되지 않고 있다. 정부는 신포괄수가제라고 하는 포괄수가제와 행위별 수가제 및 일당정액제를 혼합한 형태의 지불제도를 확대하려고 하고 이를 위해 참여하는 병원에 대해 매우 높은 정책가산을 제시하고 있다. 하지만 정부의 신포괄수가제는 기준 재원일수를 초과하는 재원일수에 대해서도 일당수가를 지불하고 고가 서비스와 의사행위에 대해서는 행위별 수가제를 통해 별도로 보상하고 있으므로, 포괄수가제도로 보기 어렵고 불필요한 재원일수나 서비스 감소에 별다른 효과가 없다.

.....  
**현행 행위별 수가제는 불필요한 의료 제공을 통해 의료비를 상승시키고 자원 배분을 왜곡하며 건강보험의 지속가능성을 위협하는 주된 요인으로 지목되고 있다.**

.....


**보건의료 제공에서의  
작은 변화조차  
허용하지 않는 ‘영리화’  
프레임이 혁신의  
가능성을 차단하는  
과도한 진입장벽으로  
작용하고 있는데,  
이러한 현재의  
상황으로부터 이익을  
보는 이해당사자가  
누구일지는 분명하다.**

### **의료 공급체계의 혁신을 차단하는 ‘영리화’ 프레임**

나아가 장기적으로 재정의 지속가능성을 높이기 위해서는 의료 공급체계에 다양한 혁신이 도입되어야 한다. 불행히도 현재 보건의료와 건강보장정책은 이러한 혁신의 가능성들을 영리화라는 이름으로 강하게 옥죄고 있다. 전 국민이 가입되어 있는 건강보험의 특성상 의료 이용과 건강에 대한 풍부한 자료가 존재하고, 또 높은 수준의 정보화 기술 등에 힘입어 보건의료 부문에 있어서 환자의 건강관리 역량을 높이고 제도의 효율성을 높일 수 있는 가능성이 매우 높다. 또 이동성에 제약이 있는 노인인구의 증가와 지속적인 의료 이용이 필요한 만성질환의 증가에 따라 원격(비대면)의료의 필요성은 더욱 높아지고 있다. 이러한 다양한 혁신의 가능성에 대해 시범사업조차 못하고 있는 우리의 현실이 ‘영리화 반대’라는 이름으로 포장되어 있지만 이는 실은 의사 중심의 의료전문주의에 기인한 바 크다. 즉 의료 공급에 있어서 의료전문인의 핵심적인 역할이 조금이라도 약화될 여지가 있는 정책들은 철저히 외면되고 있는 것이다. 영리병원에 대한 반대 역시 마치 현재 우리나라에 영리병원이 없는 듯한 착각을 불러일으키는데, 우리나라에는 영리‘법인’병원이 불허된 것이지 의료전문인이 소유하고 있는 병원들은 이익을 취할 수 있는 소유자인 의사가 있다는 점에서 영리병원이다. 과연 대다수 국민들은 의사가 운영하는 개인병원과 비영리법인이 운영하는 법인병원이 영리를 추구하지 않는다고 믿는가? 보건의료 제공에서의 작은 변화조차 허용하지 않는 ‘영리화’ 프레임이 혁신의 가능성을 차단하는 과도한 진입장벽으로 작용하고 있는데, 이러한 현재의 상황으로부터 이익을 보는 이해당사자가 누구일지는 분명하다.

### **소비자 중심의 건강보장제도 마련의 필요성**

따라서 보건의료와 건강보장 정책결정의 거버넌스에 대한 근본적인 변화가 필요하다. 건강보험 급여에 관한 의사결정이나 보장성 강화는 과학적 근거와 함께 사회적 가치 판단에 기반한 우선순위 결정을 수반한다. 즉 건강보장제도에서 무엇을 급여해줄 것인가를 결정하기 위해서는 비용-효과성, 질환

의 중증도, 환자의 경제적 부담·환자 수, 의학적 필수성, 생애 말기 치료의 가치와 윤리 등 여러 기준을 고려해야 한다. 하지만 건강보장의 주요 의사결정 과정이 여전히 전문가 중심이어서, 보장성강화 정책에 필요한 추가적인 재원을 지불하고 그 혜택을 체감하는 주체인 소비자의 목소리는 부족한 실정이고, 보장성강화 정책이 의료 공급자의 반대를 무마하기 위해 의료수가의 인상으로 이어지는 것이 지금의 현실이다. 보장성을 높이는 것뿐만 아니라 급격한 인구고령화에 직면해 지속가능성을 높이기 위해서는 의료 공급체계의 효율성과 재정건전성을 높여야 하고, 이를 위해서는 공급자 중심, 의료전문주의 중심의 정책 패러다임을 넘어서 혁신을 도입하고 소비자를 중심으로 보건 의료 정책과 건강보장제도의 정책결정 패러다임을 바꾸어야 할 것이다. 

.....  
**공급자 중심,  
 의료전문주의 중심의  
 정책 패러다임을 넘어서  
 혁신을 도입하고 소비자를  
 중심으로 보건의료 정책과  
 건강보장제도의 정책결정  
 패러다임을 바꾸어야 할  
 것이다.**

\* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 본지의 편집방향과 일치하지 않을 수도 있습니다.

# | 현안분석 |

## ■ **의회 예산수정권의 재조명**

김종면 · 한국조세재정연구원 선임연구위원

## ■ **성인 역량과 역량 수익의 국제비교와 시사점**

김진영 · 건국대학교 경제학과 교수

---

\* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

# 의회 예산수정권의 재조명<sup>1)</sup>

## I. 들어가며



**김종면**  
한국조세재정연구원  
선임연구위원  
(jhrv@kipf.re.kr)

2000년대 중반에 「국가재정법」의 제정을 비롯하여 예산 관련 법률이 정비된 이래, 지난 수년간의 재정법에 대한 논의는 주로 재정헌법의 영역에 초점을 두고 진행되어왔다. 그중 가장 관심이 집중된 사안은 정부 예산안을 의회가 수정하는 권한과 관련하여, 그 권한에 대한 제약을 어떠한 선에서 정할 것인지였음은 주지의 사실이다. 보다 구체적으로는 헌법 제57조에서 규정한 소위 정부의 증액동의 권을 완화 또는 삭제해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어왔고, 이에 대해 정부의 기존 권한을 유지해야 한다는 반론이 제시되기도 하였다.

전자는 재정민주주의, 특히 대의민주주의의 원칙상 국회와 정부 간에 이견이 있는 경우 증액동의권과 같은 조건은 국회의 권한을 과도하게 억제한다는 논지를 바탕으로 하고 있다. 후자는 타당성이 낮은 사업의 예산증액 요구를 정부가 견제할 수 있는 최소한의 제도적 장치로서 증액동의권 유지의 필요성을 역설하였다. 두 가지 견해 모두 나름대로 일리가 있는 주장이므로 이 사안에 대한 논의는 양측 간에 계속 평행선을 그으며 그동안 별다른 진전이 없었다고 볼 수 있다.

본고에서는 의회의 예산수정권과 그에 대한 제약에 관한 기존 논의의 일부 한계를 지적하고, 기존의 분석에서 아직 다루지 못하였던 다소 새로운 관점에서 이 문제를 재조명하여 향후 예산의 심의·의결 등 최종 확정단계에서 국회와 정부 간에 보다 유연한 형태로 합리적 의사결정이 이루어질 수 있도록 우리나라 예산제도를 개선할 여지가 있는지 살펴보고자 한다.

1) 본고는 김종면·장용근(2018), 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법 체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로』 제V장 의회의 수정권한의 내용을 『재정포럼』의 목적에 맞게 발췌하여 재구성한 것임을 밝혀 둔다.

## II. 기존 논의 및 한계

의회의 예산수정권에 대한 논의는 예산수정 권한의 유무 또는 제약의 강도가 국가별로 어떻게 다른지 살펴보는 분류, 즉 기본 사실의 확인부터 시작되기 마련이다. 의회 예산수정권의 범위는 관행에 의해 정해지는 부분도 있지만, 한 사회나 국가 차원에서의 의사결정 방식을 규정하는 것이기에 대개 헌법이나 다른 법률, 예를 들어 예산조직법(예산제도를 규정하는 법률)에서 규정된다.<sup>2)</sup> 그런데 정부가 제출하는 예산안에 대한 의회의 수정 범위를 제약하는 방식은 사실 그리 다양하지 않아서 기존 논의의 대부분은 <표 1>에 제시되어 있는 Wehner(2004)의 표와 유사한 방식으로 분류하고 있다.

<표 1> 의회의 예산수정 권한

(단위: 개)

권한	해당 국가의 수
• 제약이 없음(unlimited restrictions)	32
• 삭감만 가능(reductions of existing items only)	17
• 삭감 가능, 증액은 정부의 동의를 요함(may reduce expenditure, but increase only with permission of government)	4
• 증액은 상응하는 규모의 삭감이 있어야 가능(increases must be balanced by commensurate cuts elsewhere)	13
• 규정이 없음(rights not specified)	15
<b>총해당 국가의 수</b>	<b>81</b>

출처: Wehner(2004), p.10의 Table 2. 재인용  
원자료: IPU(1986), Table 38A

<표 1>에서 의회의 예산수정권에 대해 우리나라와 동일한 제약을 두거나 더 강한 제약을 두는 경우는 음영으로 표시한 부분이며, 분석 대상인 총 81개 국가 중 21개 국가가 이에 해당하므로 우리나라가 의회의 예산수정에 대해 비교적 강한 제약을 두는 경우로 해석되기도 한다. 또한 이미 언급했듯이 Wehner의 접근 방식과 대동소이한 틀에서 의회의 예산수정권을 생각하고 국제비교가 수행되는데, 일례로 세계은행 보고서(WBI 2008, p.56)에서도 Wehner의 결과가 그대로 재인용되기도 하며, <표 2>에서 보듯이 최근 예산정책처의 용역보고서(주희진, 2017)에서도 OECD의 예산제도 설문조사 자료에 근거하여 비슷한 방식으로

지난 수년간의 재정법에 대한 논의는 주로 재정헌법의 영역에 초점을 두고 진행되었으며, 그중 의회의 정부 예산안 수정 권한과 관련하여 그 제약을 어떠한 선에서 정할지에 대한 문제가 가장 관심이 집중된 사안이었다.

2) 물론 경우에 따라서는 의회법이나 의회의 의사규칙에 따라 의회가 예산에 대해 가할 수 있는 수정 범위가 제약되기도 한다.

의회의 예산수정권에 대한 기존의 비교분석 방법은 국제비교를 통해 전반적인 세계 현황을 파악하여 논의의 시발점을 제공한다는 점에서 중요한 의미가 있지만, 의회의 예산수정권을 어떻게 설정하는 것이 타당한가라는 본질을 생각함에 있어 기존의 분석 틀은 한계가 있다.

<표 2> 의회의 예산수정 권한 범위

(단위: 개)

구분	빈도	국가
예산수정에 관한 입법부의 권한은 무제한	17	오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 헝가리, 아이슬란드, 일본, 룩셈부르크, 멕시코, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 슬로바키아, 스웨덴, 스위스, 미국
행정부가 제안하는 총적자액·흑자액을 바꾸지 않는 한도 내에서 입법부 수정이 가능	7	체코, 이스라엘, 이탈리아, 네덜란드, 폴란드, 슬로베니아, 스페인
입법부는 기존의 지출·수입을 줄이는 권한만 존재. 늘리거나 새로 만들 권한은 없음	2	칠레, 영국
입법부는 예산안을 수정할 수 없음. 전체 예산을 승인하거나 거부할 권한만 존재	2	그리스, 아일랜드
기타	6	호주, 캐나다, 에스토니아, 프랑스, 한국, 터키

출처: 주희진(2017), p.73

의회의 예산수정권을 분류하였다.

의회의 예산수정권에 대한 이와 같은 기존의 비교분석 방법은 국제비교를 통해 전반적인 세계 현황을 파악하여 논의의 시발점을 제공한다는 점에서 상당히 중요한 의미가 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 의회의 예산수정권을 어떻게 설정하는 것이 타당한가라는 문제의 본질을 생각함에 있어 이러한 기존의 분석 틀은 두 가지 중요한 한계가 있기에 본고에서는 이를 지적하고 나름대로의 보완을 시도하고자 한다.

첫째, 이와 같은 분석은 의회가 예산을 심의하여 의결하는 과정에서 의회의 수정에 가해지는 제약만을 다루고 있다. 즉 의회의 의결을 기준으로 하여 의회의 예산수정에 대한 사전 제약만을 다루고 있다. 그러나 다수의 국가, 특히 대통령제 국가에서는 의회의 의결 이후에도 의회가 예산을 수정한 부분에 대하여 행정부에서 거부권이라는 사후 제약 또는 사후 견제의 권한을 확보하고 있다. 이 경우 의회의 예산수정권은 그에 대한 사전 견제뿐만 아니라 행정부에 의한 사후 견제까지 총체적으로 살펴보고 의회가 원하는 예산수정을 실질적으로 관철시킬 수 있는지를 검토하는 것이 타당하며, 사후적인 견제 장치가 추가로 있음에도 이를 빼고 사전적 견제 장치만 다루는 것은 옳다고 할 수 없다.

사실 Wehner(2006)도 대통령제에서의 사후적인 부분거부권이 의회의 예산 수정권에 대한 견제로 작용할 수 있다는 것을 인지하여 이에 대해 언급하고 있으나, 단 한 문단을 통해 몇 가지 사유를 열거하고 이를 근거로 분석에서 사후 견제 장치인 부분거부권을 제외하였다. 그 중요한 이유의 하나로 Shugart and Haggart(2001)에서 23개 대통령제 국가 중 부분거부권이 있는 국가는 아르헨티나와 필리핀 2개국뿐이라고 언급한 점을 들었다. 그러나 본고에서는 대통령제 국가의 거부권에 대해 Wehner가 인용한 Shugart and Haggart와 매우 다른 현황을 확인하여 제시하고자 하며, 이에 따라 당연히 Wehner의 분석과는 다른 결과를 제시하고자 한다. 즉 대통령제 국가, 또는 의회의 의결에 대한 거부권이 규정된 국가에서는 사후적인 견제 장치가 의미가 있음을 보이고자 한다.

둘째, Wehner의 예에서 볼 수 있는 의회의 예산수정권에 대한 기존의 분류 및 분석 방식은 결국 어디까지나 다른 국가에 비해 수정권에 대한 제약이 더 강하지 혹은 약한지를 비교하는 상대평가 방식이라는 한계가 있다. 물론 이러한 접근 방식도 나름대로의 의미가 있으나, 이와 달리 보다 객관적이고 보편적으로 받아들일 수 있는 기준이나 원칙에 입각하여 예산수정권의 범위와 타당성을 논하지 못하는 아쉬움이 있는 것도 사실이다. 본고에서는 이와 같은 한계를 보완하는 의미에서 민주주의의 핵심적인 원칙인 견제와 균형이라는 관점에서 의회와 정부 간 예산 권한의 문제를 조망하고자 한다.

### III. 문제의 재설정

현재 우리나라에서 국회가 정부의 예산안을 수정하는 것에 대한 가장 강하고 사실상 유일한 명문 제약은 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 하는 헌법 제57조의 내용이며, 이는 흔히 정부의 증액동의권이라고도 알려져 있다. 이 조항은 제헌헌법 제91조 제3항의 내용이 지금까지도 거의 변화 없이 유지된 것으로, 증액동의권의 타당성을 본격적으로 논하기에 앞서 제헌헌법에서 이를 채택한 취지를 살펴볼 필요가 있다. 제헌헌법을 기초한 유진오 박사가 각 조문의 취지를 해설한 『헌법해의』(1949, pp. 192~193)에는 이 조항의 취지를 다음과 같이 설명하였다.<sup>3)</sup>

**현재 우리나라에서 국회의 정부 예산안 수정에 대한 가장 강하고 사실상 유일한 명문 제약은 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 하는 헌법 제57조의 내용이다.**

3) 프랑스 의회에서의 예산증액 폐해는 프랑스 제3공화국의 잘 알려진 사례로 당대의 프랑스 예산 전문가 Stourm도 그의 저서에서 이를 증언하고 있다(Stourm, 1917, pp. 59~62). 이러한 경험을 바탕으로 프랑스는 제4공화국 헌법에 의회에서의 증액을 금지하였는데, 1948년 우리나라 제헌헌법의 정부 증액동의권 조항은 프랑스의 1946년 제4공화국 헌법에서 새로 채택된 증액금지 조항과 사실상 동일한 내용과 표현을 취하고 있다. 특히 프랑스 제4공화국 헌법 제17조 제2항에서는 정부 동의의 가능성이 언급되지 않고 의회의 항목별 증액과 신항목 추가를 무조건 금하고 있는데, 유진오 박사의 헌법초안 초고를 보면 프랑스와 동일하게 정부의 동의 가능성이 없이 증액 금지만 있다는 점에서(정부의 동의하에 증액하는 가능성은 이후 추가됐음), 프랑스 사례를 참조하여 제헌헌법에 증액을 금하는 조항을 도입한 것으로 추정된다. 유진오 박사가 『헌법해의』의 내용을 보강하여 발표한 『신공헌법해의』(1952)에도 프랑스 제4공화국 헌법이 번역되어 부록으로 포함됐음은 이러한 추측을 뒷받침한다.

**헌법 제57조의  
증액동의권 또는 국회의  
예산수정권 제약의  
취지는 타당성이 낮은  
증액수정을 제약하자는  
것이 주된 목적이다.**

“(생략) 불란서에서는 헌법에 이상과 같은 명문이 없었기 때문에 국가가 예산의 증가 또는 신비목의 추가를 의결할 수 있느냐에 관하여 의논이 일치하지 못하여 국회의원이 자기가 선출된 지방민의 환심을 얻기 위하여 예산의 증액을 제안하는 일이 많어 폐해가 적지 않았으며…  
(중략)

… 그러나 본항은 정부의 동의 없이 국가가 이러한 의결을 하는 것을 금지하였을 뿐이므로 국가가 예산의 증액 또는 신비목의 설치를 정부에 건의하여 정부로 하여금 새로운 예산안을 제출케 하는 것은 하등 본조에 저촉되는 것이 아니다.”

즉 헌법 제57조의 증액동의권 또는 국회의 예산수정권 제약의 취지는 타당성이 낮은 증액수정을 제약하자는 것이 주된 목적이며, 나름대로 타당성이 있다고 생각되는 증액수정은 가능하도록 한다는 것이다. 이후 논의의 편의를 위해 매우 단순화된 구도로 증액요구를 ‘부당한 증액’과 ‘타당한 증액’으로 구분하여 지칭한다면, 증액동의권의 취지는 우선 부당한 증액을 걸러내고, 그 외 타당한 증액은 정부의 동의하에 채택할 수 있게 한다는 것이다. 물론 실제로는 어떠한 증액요구가 타당성이 낮거나 부당한 것인지, 혹은 나름대로의 타당성을 갖추었는지 쉽게 구분하기 어려울 수 있을 것이다. 그러나 유진오 박사의 해설을 보면 부당한 증액 또는 선심성 지역구 예산증액은 요즈음의 소위 ‘쪽지 예산’과 유사한 증액요구로 이해할 수 있고, 타당한 예산증액이란 특정 지역구나 계층만의 이득을 넘어 국민적 입장에서 보았을 때 국가가 정부와 의견이 다를 수는 있으나 나름대로의 타당성이 인정될 수 있는 사업이나 제도에의 지출을 의미한다.

부당한 증액을 방지하면서도 타당한 증액을 어떻게 유연하게 수용하는가라는 문제의 일환으로 이때 제기되는 또 하나의 문제는, 국회와 정부 간에 이견이 있을 때 궁극적으로 국가가 최종적인 결정을 하도록 하는 것이 우리 헌법에 녹아 있는 기본 원칙인데, 이와 달리 증액동의권의 경우에는 비록 타당한 증액요구라고 하더라도 국회와 정부 간에 이견이 있을 때 정부가 끝내 동의하지 않으면 적어도 제도상으로 최종 결정은 정부의 의지대로 갈 수밖에 없다는 것이다. 부당한 증액에 대한 효과적인 억제 필요성을 주장하는 측과 타당한 증액은 국회의 최종결정이 보장되어야 한다는 측 간에 증액동의권의 완화·철폐에 대한 입장 차이가 좁

혀지지 않고 계속 평행선을 긋게 되는 이유를 여기서 찾을 수 있다. 이러한 시각에서 볼 때 증액동의권의 완화·철폐에 대한 논쟁은 두 가지 문제로 사안을 더 세분화하여 논의할 수 있다. 첫째는 부당한 증액요구와 타당한 증액이 있을 수 있으나, 우선 부당한 증액을 최대한 억제할 수 있는 제도적 장치를 어떻게 확보할 것인가 하는 문제이다. 둘째로는 국회와 정부 간에 이견이 있는 경우, 특히 이것이 나름대로 타당성을 구비한 증액요구라는 전제하에, 어떻게 양자 간의 유연한 협의를 유도하며 정부의 이의는 존중하되 최종 결정에서 국회의 권한을 보장할 것인가를 생각할 수 있다.

이하의 논의에서는 우선 부당한 증액을 억제하는 문제에 초점을 두고 대통령제 국가의 사후 견제 장치인 거부권에 대해 살펴보고 사전 견제 장치와의 총체적 조합으로서 어떻게 의회의 예산수정권을 견제하는지 알아보려고 한다. 이후 두 번째 문제, 즉 타당한 증액요구의 수용 가능성을 다시 살펴보기로 한다. 그에 앞서 예산과 관련된 권한을 설정할 때 고려되어야 할 기본적인 원칙이 무엇인지 다음 절에서 상기하기로 한다.

#### IV. 민주적 의사결정의 요건

타당성이 낮다고 판단되는 예산의 증액 또는 신설 요구는 억제할 필요가 있다는 것에 대해서는 대부분의 독자들이 수긍할 것이다. 그러나 실제로 이러한 부당한 증액을 견제하는 구체적 제도에는 나라 간에 차이가 있으며, 앞서 <표 1>이나 <표 2>에서 보았듯이 정부에 이러한 견제 권한이 주어지지 않은 것으로 보이는 사례도 있다. 그렇다면 부당한 증액을 억제하더라도 정부에 의회의 예산증액 수정을 견제할 수 있는 권한을 인정해야 하는 필요성이나 원칙론적 당위성에 대해서도 짚어볼 필요가 있을 것이다. 본 절에서는 예산의 핵심은 의사결정이라는 점에 주목하여, 나아가 의사결정의 핵심적 요소인 권한은 민주주의의 기본 원칙에 따라 배분되는 것이 타당함을 간략히 설명하고자 한다.

민주주의는 권한이 어느 한곳으로 편중되지 않도록 권력분립을 구현하는 것이 가장 기본적인 핵심 원리이며, 이를 이루기 위하여 권한을 가진 주체들 간에 견제와 균형이 유지되도록 하는 것이 중요하다. 재정민주주의 관점에서 의회(직선된

**재정민주주의 관점에서  
의회와 행정부는 양자  
모두 국민으로부터  
권한을 위임받는  
대리인이다. 국민을  
위한 재정 의사결정을  
위해서는 지출을  
제한하는 권한, 이를  
심의하여 재가할 수  
있는 권한 등 2개 권한이  
명확히 설정되고 아울러  
이를 분리해야 견제와  
균형이 가능하다.**

지출의 발의와 승인 등의 권한은 국회와 정부에 각기 고유하게 부여된 권한이 아니라, 권한 분리의 원칙에 따라 배분될 필요가 있으며, 이는 법리적으로도 '당연적 내지는 자연적 정의'의 원칙에 부합한다.

위원들로 구성된 합의체)와 행정부(가장 민주적 정당성이 높은 직선의 대통령이 나 정당의 실질적 리더인 수상이 최종 책임을 짐)는 양자 모두 국민으로부터 권한을 위임받는 대리인이다. 국민을 위한 재정 의사결정을 위해서는 지출을 제안 하는 권한, 이를 심의하여 재가(裁可)할 수 있는 권한 등 2개 권한이 명확히 설정 되고 아울러 이를 분리해야 견제와 균형이 가능하다. 예산안의 편성과 심의·승인 에 있어서는, 정부가 국가재원의 지출을 제안하고 국회가 이를 의결하여 결정한다. 예산의 대부분(한국의 경우 거의 99%)은 행정부가 집행하게 되므로 행정부가 예산안을 편성하는 것이 합리적이며 효율적이다. 이에 대한 검토와 승인을 행정부가 아닌 의회가 국민의 대리인으로서 수행하는 것이 '당연적 내지는 자연적 정의(natural justice)' 원칙과 민주주의적 견제와 균형 원칙에 부합한다. 반면 의회가 예산 심의과정 중 기존사업 증액 또는 신규사업 추가 형태로 국가재원의 지출 증액을 발의하는 경우에는 정부가 이를 검토하고 승인하도록 권한을 분리할 필요가 있다. 즉 두 경우 모두 제안하는 측과 심의하여 결정하는 측이 같은 주체가 되어서는 안 되는 것이다.

즉 지출의 발의와 승인 등의 권한은 국회와 정부에 각기 고유하게 부여된 권한이 아니라, 권한 분리의 원칙에 따라 배분될 필요가 있으며, 이는 법리적으로도 '당연적 내지는 자연적 정의'의 원칙에 부합한다.

지출을 제안하는 측에 결정 권한까지 모두 부여할 경우 원하는 바를 단독으로 제안하고 스스로 승인하는 것은 비민주적 의사결정이 되며, 비효율과 타당성이 미흡할 가능성이 높아진다. 영국, 독일, 프랑스 등 주요국과 우리나라의 증액동의 권 사례를 보면 심의 중 의회가 발의하는 지출증액이나 신규사업 추가에 대한 검 증은 예산안 제출의 경우와 반대로 정부의 역할이 된다. 이에 반하여 미국은 의회 심의과정에서 정부의 개입이 원천적으로 불가하고 사후에 전부거부만 가능하기 에 실질적으로 정부폐쇄(government shutdown)라는 국정 마비를 감수하기 전에는 전부거부가 어려워 국가재원 지출 의사결정에서 견제와 균형이 불가능해 질 수 있다.

## V. 대통령제하에서의 사후 견제 장치

예산법률에 대한 사후 견제 권한은 곧 거부권을 말한다. 물론 일반법률에도 거부권이 적용되는데, 예산법률에 대해서만 특이한 조건을 적용하는 것도 가능하며, 이 경우에는 헌법에서 별도의 명문으로 규정하여야 할 것이다. 그러나 사실상 대부분의 국가에서 예산법률에만 적용되는 거부권을 두지 않고 있다. 의원내각제 국가에서도 거부권이 있을 수는 있으나, 거부권이라는 권한의 성격 자체가 주로 대통령제에서만 필요하기 때문에 본 절의 분석은 대통령제 국가로 국한하였다. 참고로 <표 3>에서 볼 수 있듯이 의원내각제 국가에서도 대통령제와 마찬가지로 권력분립에 따른 견제와 균형이 이루어지고 그밖에도 의회의 예산수정권에 대해 다른 방식으로 견제가 이루어지는 것으로 짐작된다. 하지만 이는 우리에게 익숙한 3권분립의 구도가 아니며 권력분립에 대한 보다 상세한 분석이 필요하다고 판단되어 본고에서는 다루지 않고 대통령제 국가에만 초점을 두기로 하였다.

<표 3> 정부 형태별 의회 예산수정권에 대한 제약의 유형

의원내각제	대통령제
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전 견제 권한(헌법, 법률 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전 견제 권한(헌법, 법률 등)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치체제의 특성상 증액수정에 대한 암묵적 견제가 작용</li> <li>• 유럽의 의원제 입헌군주국은 대부분 2권분립과 의회주권주의를 따르며, 이때 의회의 정의는 군주도 포함하는 등 3권 분립과는 다르며 입헌군주국 간에도 차이가 있음(군주에게 행정권, 입법권을 모두 부여하나 일부 제약)</li> <li>• 일부는 거부권도 있음(독일, 호주 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후 견제 권한(거부권 등)</li> </ul>

출처: 저자 작성

거부권에도 몇 가지 형태가 있는데, 우선 법률안의 전부거부권을 생각할 수 있다. 이는 우리나라의 거부권같이 의회에서 통과된 법률안에 대하여 대통령이 거부할 수 있는 권한을 말하며, 법률안의 일부에 국한하여 거부할 수 없고 법률안 전체에 대해서만 거부권 행사가 가능한 경우를 말한다. 우리나라와 미국 이외에 중남미 대통령제 국가 중에 콜롬비아, 과테말라, 파나마, 우루과이, 페루가 전부 거부권만을 인정한다.

의회의 수정 권한에 대한 정부의 견제가 실질적으로 유효한지는 사전과 사후 견제 수단의 조합을 기준으로 생각하는 것이 타당하다고 보인다. 의회와 정부 간에 균형이 이루어지는지 가능하는 것이 필요하다.

- 4) 회계연도가 개시될 때까지 예산이 확정되지 않으면 정부는 지출의 (법적) 근거가 없기 때문에 활동을 계속할 수 없으며, 이러한 문제를 해소하기 위해 대부분의 나라에서는 헌법에 임시예산제도를 두어 예산이 미채택된 상황에서도 정부가 지출을 계속할 수 있도록 하고 있다. 우리나라를 비롯한 대부분의 국가에서는 임시예산제도로써 준예산제도를 헌법에 지정하여 정부가 의회의 추가적인 의결을 기다릴 필요 없이 전년도 예산에 '준하여', 즉 이미 승인된 사업과 기준-조건(단가 등)이 전년도 예산과 유사·동일한 구도로 필요한 지출을 임시적으로 계속할 수 있도록 하고 있다. 가예산제도도 사실상 이와 동일한 조건으로 임시적인 지출을 가능하게 하나, 회계연도 개시 이전에 의회가 일정 한도 내에서 정부의 지출을 허용하는 법안(vote on account)을 의결한다는 점에서 의회의 의결이 필요하지 않은 준예산제도와 다르다. 가예산제도는 예산의 의결이 통상 회계연도 개시로부터 수개월 이후에 이루어지는 영국 예산제도에서 비롯되었으며, 주로 영연방국가에서 채택하고 있다. 미국은 거의 유일하게 임시예산제도가 없으므로 회계연도가 시작되어도 예산이 채택되지 않으면 모든 정부 지출이 불가능해지고 정부가 업무를 중단하는 정부폐쇄(government shutdown)가 발생한다.
- 5) 그러나 1998년에 미국 대법원이 동 법은 미국 헌법상 명문의 근거 규정이 없다는 이유로 위헌 판결하여 이후에는 예산에 대한 대통령의 선택적 거부권이 인정되지 않고 있다. 미국 헌법은 1787년에 채택되고 1789년에 각 주가 비준하여 발효되었지만, 근대 예산이라는 개념과 예산제도가 보편화된 것은 19세기 중후반이므로 미국 헌법에서는 예산과 관련된 사안들이 고려되어 반영되지 못한 한계가 있다. 특히 법률안에 대한 부분

그런데 예산법률에 대해서 거부권을 행사하는 것은 미국의 경우에서도 볼 수 있듯이 정부폐쇄(government shutdown) 등 사실상 국정이 마비되거나 미국 이외의 국가에서와 같이 준예산이나 가예산제도가 있더라도 원활한 국정 운영에 큰 지장을 초래하기에<sup>4)</sup> 예산법률에 관한 한 전부거부권은 정치적 부담 때문에 실효성이 없다. 반면 예산법률주의를 따르면서도 미국과는 달리 예산에 대한 사전 견제 권한이 있는 중남미 4개국(콜롬비아, 파나마, 우루과이, 페루)의 경우에는 이러한 사전 견제 권한이 예산에 관한 한 전체 거부권의 취약점을 보완하는 사전 부분거부권으로 작용한다고 생각할 수도 있다.

이와 대조적으로 대통령제 국가의 대다수가 법률안의 일부 거부권을 인정하고 있는데, 예산에 관한 한 이는 실질적 의미에서 사후적 증액동의권의 효과를 갖는다. 특히 부당한 예산을 견제한다는 취지를 생각하면, 증액에 대한 사전 견제와 사후 견제 모두 문제가 되는 항목을 특정하여 그에 한정하여 적용할 수 있는 것이 중요하다. 예를 들어, 사전 견제방법 중에는 예산의 총액이 증가하지 않는 한 개별 항목의 증감 조정을 할 수 있는 경우도 있으나, 이때에는 타당성이 낮은 사업의 예산이 증가되는 것을 억제하기는 어려울 것이다. 마찬가지로 사후 견제 역시 예산 전체가 아니라 문제가 되는 특정 부분에 대한 거부권을 행사하는 부분거부권이 필요하다.

주요국의 사례를 우선 보면 미국은 1996~1998년 클린턴 대통령 당시에 일시적으로 예산에 한하여 부분거부권(line-item veto)제도를 도입하여 의회에서 예산에 추가된 지역구 선심성 사업에 80여 회 적용되었다.<sup>5)</sup> 연방정부와는 달리 미국의 주정부는 4개 주만 제외하고 모두 부분거부권을 인정하고 있다는 것도 눈여겨볼 점이다. 프랑스의 사례를 보면, 헌법 제10조에서 대통령의 부분거부권을 인정하고 있는데, 특이하게 거부된 부분에 대해 대통령이 의회에 대안을 제시할 수도 있으나 의회가 단순 다수결로 재의(再議)하여 통과시킬 수 있다. 독일의 경우에는 대통령에게 거부권이 없으나, 정부의 재의요구권, 즉 헌법 제113조에서 제2항과 제3항은 법률안이 의결된 다음에도 정부가 의회에 재의를 요청할 수 있도록 하여 실질적으로는 대안 제시가 가능한 부분수정 거부권과 같다고 할 수 있다.

그 밖에 중남미 국가를 보면 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 에콰도르, 멕시코, 니카라과, 파라과이 8개국에서는 대통령이 예산에 대해 부분거부권을 행사할 수 있으며, 대부분 거부된 사항에 대한 대안 제시도 가능하다.<sup>6)</sup> 또한 이들 국

가의 사전 견제 권한을 보면 우리와 유사한 증액동의권을 대부분 채택하고 있으며, 특히 의회가 정부 동의 없이 신규사업을 추가하는 것은 규제하고 있다.

중남미 국가 중 대통령의 거부권이 없는 국가는 코스타리카와 우루과이 2개국인데, 이들은 사전 견제로 의회의 예산증액 발의를 금지함으로써 정부와 의회 간 권한의 균형을 유지하고 있다. 또한 브라질은 총액 내에서 의회의 예산 조정이 가능하고 과테말라는 의회의 예산수정에 제약이 없으나, 이들을 포함하여 중남미 일부 국가들은 예산의 집행단계에서 대통령이 재량적 삭감을 할 수 있는 권한을 인정함으로써 역시 의회와 대통령 간 권한의 균형을 맞추고 있다.

필리핀의 경우 미국과 달리 예산에 대해서는 대통령의 부분거부권이 인정된다. 부분거부권을 채택한 나라에서는 대부분 일반법률과 예산법률에 대해 동일하게 적용되나, 필리핀에서 일반법률은 미국과 같이 전부거부권만 인정되며(헌법 제6장 제27조 제1항) 예산에 대해서는 미국과 달리 부분거부권을 인정한다(동조항 제2항). 즉 필리핀은 사전<sup>7)</sup>과 사후 견제 모두 항목별로 의회의 증액을 금지하고 있다.

그런데 정작 의회의 수정 권한에 대한 정부의 견제가 실질적으로 유효한지는 사전과 사후 견제 수단의 조합을 기준으로 생각하는 것이 타당하다고 보인다. 이러한 유효 견제는 정부의 권한이므로, 이를 의회의 수정 권한과 대비하여 의회와 정부 간에 균형이 이루어지는지 가능하는 것이 필요하다. 이러한 관점에서 지금까지 검토한 각국 사례를 다시 분석하면, 미국을 제외<sup>8)</sup> 대부분의 대통령제 국가들에서 정부가 의회의 예산수정에 대한 적절한 견제 장치를 확보하고 있다.

중남미 국가 중 전부거부권만 있는 5개 국가들은 과테말라만을 제외하고 모두 항목별 증액 제한 및 신규사업 도입 제한 등 사전 견제가 비교적 강한 편이다. 이 중 콜롬비아와 페루는 항목별 증액이나 신규사업 설치에 대해 정부의 동의를 구하도록 한 반면, 우루과이와 페루에서는 정부의 동의를 구할 가능성도 없이 의회가 이러한 종류의 예산수정을 하는 것을 원천적으로 금지하고 있다.

이와 대조적으로 부분거부권을 갖춘 국가에서는 대부분 상대적으로 사전 견제가 약하여 대개는 수치중립, 즉 총액을 증액하지 않는 한 부분적인 의회의 예산 조정을 허용하고 있다. 한편, 미국과 전반적으로 헌법이 유사한 필리핀에서도 예산은 일반법률과 달리 부분거부권을 인정함은 물론, 사전 견제로서 의회의 예산 증액 금지를 항목별로 적용하고 있다(헌법 제6장 제25조 제1항).<sup>9)</sup>

거부권이 헌법에 명시되지 않거나 나중에 대법원은 헌법이 개정되지 않는 한 헌법이 아닌 법률에 근거한 예산 부분거부는 위헌이라는 판결을 할 수밖에 없었다. 하지만 미국은 12개 세출법률을 분야별로 의결하므로, 대통령은 전체 예산 중 일부에 대해서 실효성은 낮지만 실질적 부분거부가 일부 가능하기는 하다. 우리나라는 이와 달리 예산법률주의를 도입하면 예산이 한 건의 법률로 처리될 가능성이 높으므로 전체거부권을 유지할 경우 그나마 미국처럼 12개 분야별 예산을 거부할 선택도 없게 될 것이다. 참고로, 일반법률에 대한 거부권과는 달리 미국의 예산부분거부권은 거부의 사유를 명시하도록 되어 있었으며, 거부권이 행사된 다수의 경우 그 사유로 특정 지역이나 계층에만 도움이 되고 전반적인 국익에 도움이 되지 않기 때문에 부분거부가 적용되었다는 설명이 있었다.

- 6) 이 중 볼리비아, 에콰도르, 니카라과, 파라과이 4개 국가에서는 일반법률에 대해서도 부분거부권이 인정된다.
- 7) 필리핀의 사전 견제(항목별 증액 금지)에 대해서는 앞의 대통령제 국가의 사전 견제 논의를 참고
- 8) 미국은 정부가 의회의 예산수정을 견제하는 장치가 없다. 의회의 내부적인 통제는 의사규정에 근거하는데, 하원과 상원의 규정 사이에 허점이 있어 편법적인 증액이 수시로 이루어지고 있다(자세한 설명은 김종면·장용근(2018), '제V장 3절' 중 미국 사례 참고). 즉 양원이 각각 나름대로의 부분적 통제를 하고 있으나 양원을 통틀어 총체적으로는 통제의 실효성이 없다.
- 9) 또한 눈여겨볼 만한 것은, 동 조항 제2항은 예산법률에 일반법률을 포함하는 것을 금함으로써 예산과 법률의 분리 원칙을 헌법에서 명시하고 있다는 사실이다.

<표 4> 중남미 국가의 사전 및 사후 예산수정 거부권의 비교

국가	대통령의 예산거부권			의회에 의한 지출항목 증액 및 신설 (헌법, 조직법 등 제도적 규정)
	전부거부	부분거부	비고	
아르헨티나	○	○		증액·신설이 가능하나, 수지중립 조건 (타 항목 삭감, 신규재원 명시, 신규사업 불허)
볼리비아	○	○	일반법안 및 예산법안 거부 가능. 다소 모호하나 부분거부가 가능 한 것으로 보임	제약 없음
브라질	○	○		증액·신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시)
칠레(OECD)	○	○		불가
콜롬비아	○			불가(항목별 증액, 신규는 정부 동의 요)
코스타리카	예산거부권 없음			불가
에콰도르	○	○	일반법안도 부분거부 가능	불가
과테말라	○			제약 없음
멕시코 (OECD)	○	○		증액·신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시) 일반법안의 경우에도 신규재원이 법률로 기확인되지 않은 지출 증액, 신설 발의 금지
니카라과	○	○	일반법안도 부분수정거부 가능	“수정가능”, 균형재정 원칙 및 재원 명시(2005년 개정 헌법) 부분거부 시 대통령이 대안조문 제시 가능
파나마	○			불가(항목별 증액, 신규는 정부 동의 요)
파라과이	○	○	일반법안도 부분거부 가능	증액·신설 가능하나, 수지중립 조건(타 항목 삭감, 신규재원 명시)
페루	○			지출 증가·신설 관련, 일반법안도 의원 발의(수정 포함) 금지 (정부 동의 요건도 없음) 단, 국회예산은 의원 발의 가능
우루과이	○			불가(정부 동의 요건도 없음)
베네수엘라	법안 및 예산 거부권 없음 (대법원에 위헌 여부 회부만 가능)			세입예산 한도 내에서 조정 가능

주: 음영 표시 국가는 OECD 회원국임  
출처: 저자 작성

우선 대부분의 대통령제 국가가 위치하고 있는 중남미 국가에 초점을 두고, <표 4>에서 눈여겨볼 점은 개별 국가 사례나 개별 권한의 유사성 여부 등이 아니라, 각 국가별로 사전과 사후 권한을 합하여 생각해볼 수 있는 정부의 종합적, 총체적 견제 권한이 의회의 수정 권한과 대조하여 의미 있는 균형을 이루고 있는지 살펴봐야 한다는 사실이다. 이때 정부의 종합적 견제 권한을 설명하면 다음과 같다.

<표 5> 중남미 국가의 사전 및 사후 견제의 유효성 검토

국가	사후 견제 장치		사전 견제 장치
	대통령의 예산거부권		의회에 의한 지출항목 증액 및 신설 (헌법, 조직법 등 제도적 규정)
	전부거부	부분거부	
아르헨티나	○	○	수지중립 조건하에 가능하나 신규사업 불허
볼리비아	○	○	제약 없음
브라질	○	○	수지중립 조건하에 가능
칠레(OECD)	○	○	불가
콜롬비아	○		불가(항목별 증액, 신규는 정부 동의 요)
코스타리카	예산거부권 없음		불가
에콰도르	○	○	불가
과테말라	○		제약 없음
멕시코 (OECD)	○	○	수지중립 조건하에 가능
니카라과	○	○	수지중립 조건하에 가능
파나마	○		불가(항목별 증액, 신규는 정부 동의 요)
파라과이	○	○	수지중립 조건하에 가능
페루	○		불가
우루과이	○		불가
베네수엘라	법안 및 예산거부권 없음 (대법원에 위헌 여부 회부만 가능)		세입예산 한도 내에서 조정 가능

주: 음영으로 표시한 부분은 의회의 예산수정에 대해 정부의 견제 권한이 없거나 실효성이 없는 경우를 나타냄  
출처: 저자 작성

<표 5>에서는 <표 4>의 내용을 독자의 편의를 위해 단순화하였는데, 각 국가별로 사전과 사후 견제 권한이 없거나 실효성이 낮은 경우에 음영으로 표시하였다. 중남미 대부분의 국가는 부분거부권을 헌법에 명시하고 있는데, 이는 사후적 견제 권한이나 그 실질적 효력에서는 사전적 증액금지 또는 정부의 증액동의권과도 같다. 따라서 부분거부권을 확보한 경우, 사전적인 견제에서는 상대적으로 엄밀한 항목별 증액의 제약이나 신규사업 제약보다는 완화된, 총액 한도 내의 조정 증액이나 사업 신설을 허용할 수도 있다. 즉 사전과 사후 견제 권한을 종합적

사전과 사후 견제 권한을 종합적으로 평가했을 때 강력한 사전 증액금지나, 사후적인 부분거부권이 거의 같은 효력이 있고, 사전과 사후의 두 가지 권한이 모두 정부에 있다고 해서 반드시 그 효과가 더 커지는 것은 아니다.

**부분거부권을 갖춰 사후적 견제 권한이 강하다고 볼 수 있는 중남미 국가들은 대부분 사전 견제 권한은 총액 내 조정을 허용하는 등 상대적으로 완화된 증액 제한을 하고 있다.**

으로 평가했을 때 강력한 사전 증액금지(또는 정부 동의권)나, 사후적인 부분거부권이 거의 같은 효력이 있고, 사전과 사후의 두 가지 권한이 모두 정부에 있다고 해서 반드시 그 효과가 더 커지는 것은 아니다. 실제로 부분거부권을 갖춰 사후적 견제 권한이 강하다고 볼 수 있는 중남미 국가들의 경우 대부분 사전 견제 권한은 총액 내 조정을 허용하는 등 상대적으로 완화된 증액 제한을 하고 있다.

이와 대조적으로 소수의 몇 개 나라에서는 전부거부권만을 인정하는데, 이때 정부와 국회 간의 균형이 성립하려면 의회의 항목별 및 총액 증액이 전면적으로 금지되든지, 또는 각 항목별 증액 및 신규사업 채택에 대해 사전적인 정부의 견제 권한이 있어야 할 것이다. 실제로 콜롬비아와 파나마에서는 후자와 같은 균형을 취하고 있으며, 반면 페루와 우루과이에서는 전자의 균형, 즉 정부 동의를 구할 가능성도 없이 의회의 증액을 금하고 있어 사후적인 전부거부권과의 균형을 이루고 있다.

그 외 3개 국가는 각기 아주 독특한 사례인데, 우선 코스타리카는 예산에 대한 거부권이 없는 반면, 의회는 정부 동의를 요구할 가능성도 없이 예산의 증액을 금하고 있다. 이는 정부와 의회 간에 예산 변경과 관련된 권한에서 나름대로 서로 균형을 유지하는 구도이기는 하나, 예산의 조정 가능성이 최소화된 경직된 형태이므로 실제 필요한 조정의 가능성을 원천적으로 배제한다는 측면에서 그리 바람직하지는 않다고 사료된다.

이와 달리 베네수엘라의 경우 의회에는 세입한도 내에서의 조정권을 인정하여 코스타리카보다는 유연성이 있으나, 정부에는 거부권을 인정하지 않아 의회가 수정 권한을 잘못 행사했을 때 정부가 이의를 제기하기 어려운 구도로, 정부와 의회 간의 균형이 성립하는지가 불명확하다. 다만, 헌법에서 명시한 원칙이나 우선 순위 등에 위배되는 부분을 정부가 대법원에 회부할 수 있도록 하여 의회의 부당한 예산수정에 대한 최소한의 견제 장치는 확보하고 있다.

끝으로 과테말라의 경우 정부에는 실질적인 의미가 없는 전부거부권만 부여한 반면, 의회의 예산수정에는 제약이 없다. 이는 예산수정에 관한 한 견제와 균형의 구도가 깨졌다고밖에 볼 수 없으며, 헌법상으로는 그 이하 예산조직법까지 보아도<sup>10)</sup> 적어도 이 부분에서는 의회의 독자적 의사결정을 제약할 장치가 없다고 평가된다.

요컨대, <표 5>를 보면 사전 또는 사후 견제 장치를 각각 따로 보았을 때는 중

10) 과테말라의 예산제도는 프랑스와 유사하게 해당 조직법에 규정되어 있는데, 헌법과 같이 조직법에서도 의회의 예산수정에 관한 제약이 없다.

남미 대통령제 국가 중 약 절반의 나라에서 의회 예산수정권에 대한 견제가 취약한 것으로 보일 수도 있으나, 사전과 사후 견제 장치가 모두 취약한 경우는 단 2개국(과테말라, 베네수엘라)으로 국한된다. 즉 사전과 사후 견제 장치는 서로 보완적으로 작용하여 정부로서는 어느 한 쪽에서 유효한 견제력을 확보하면 되므로, 다양한 가능성의 조합을 통해 사전과 사후 견제의 총체적 효력이 중요한 것이지, 각각의 효력은 그 자체로서는 의미가 제한된다.

중남미 이외의 대통령제 국가의 사례는 <표 6>에 제시하였다. 미국의 경우에는 잘 알려져 있듯이 예산에 관한 한 의회의 권한이 가장 강한 사례이며, 실질적으로 정부가 의회의 예산수정을 견제할 수 있는 제도적 장치가 없다고 할 수 있다. 반면, 우리나라, 프랑스, 필리핀은 타당성이 낮다고 생각되는 예산증액 요구에 대해 정부가 그 부분을 특정하여 견제할 수 있는 권한이 있으며, 프랑스의 경우에는 본고에서 다루는 내용 이외에도 의회에 대해 정부가 의지를 관철시킬 수 있도록 하는 강력한 헌법 조항들이 있다.<sup>11)</sup> 필리핀 헌법은 미국 헌법의 영향을 많이 받아 미국과 매우 유사하나, 예산의 경우에는 정부의 사전과 사후 견제 권한이 미국과 달리 의회의 항목별 예산증액을 금하고 부분거부권을 인정한다는 점이 눈에 띄어 볼 만하다. 인도네시아와 동티모르는 헌법에서 법률과 예산은 정부와 의회 간에 합의가 되어 한다고 명시하여 대통령제임에도 불구하고 권력분립이 모호한 것으로 보일 수 있다. 이는 과거 입헌군주제인 네덜란드의 구 헌법을 그대로 따른 결과이며, 정부와 의회가 상호 거부권을 보유한 것으로 해석할 수 있으므로, 두 나라의 사례는 의회의 예산수정 요구에 대해 정부가 견제하는 데에 한계가 있으나 그렇다고 미국과 같이 전적으로 의회가 모든 권한을 확보하고 있지는 못한 경우라고 판단된다.

여기서의 주요 시사점은 의회의 예산수정에 대한 정부의 견제 권한으로서 사전적인 증액금지·동의권과 사후적인 거부권을 각각 분리하여 논하는 것은 큰 의미가 없으며, 자칫 사안의 본질을 간과할 수도 있다는 것이다. 그보다는 본질적으로 사전과 사후의 정부 권한을 합친 하나의 조합으로서 정부의 견제 권한이 확보되고, 그것이 의회의 예산수정 권한과 서로 균형을 이루는 유효한 견제 장치가 되는지 판별해보는 것이 중요하다. 즉 의회의 예산수정 권한에 맞서서 부당한 수정에 대해 정부가 이의를 제기할 수 있는 권한이 확보되어 있는가를 보는 것이 중요하며, 구체적으로는 의회의 (부당한) 예산수정에 대해 선택적으로,

**우리나라, 프랑스,  
필리핀은 타당성이  
낮다고 생각되는  
예산증액 요구에 대해  
정부가 그 부분을  
특정하여 견제할 수  
있는 권한이 있다.**

11) 프랑스 제5공화국 헌법은 행정부의 권한을 강화하였으며, 의회는 특히 예산수정권이 제약되는 특징이 있다. 의회의 예산수정권을 직접 제한하는 헌법 제40조의 실효성을 다른 두 조항이 뒷받침하는 것으로 해석할 수 있는데, 헌법 제46조에서는 의회의 논의를 중단하고 즉각 표결토록 정부가 요구할 수 있으며 부의안은 정부원안 또는 수정안들 중 정부가 선택한다(“차단 결의 조항”, le vote bloqué). 또한 헌법 제49조 제3항에서는 예산법안 의결이 내각신임 대상임을 총리가 선언하면 의회가 24시간 내에 불신임안을 발의하지 않는 한 정부원안대로 자동 확정된다(“49.3” 또는 “단두대 조항”, la guillotine).

의회의 예산수정 권한에  
맞서서 부당한 수정에  
대해 정부가 이의를  
제기할 수 있는 권한이  
확보되어 있는가를  
보는 것이 중요하며,  
항목별로 정부가 이의를  
제기할 수 있는 제도적  
장치를 갖추는 것이  
필수적이다.

<표 6> 기타 대통령제 국가의 사전 및 사후 견제의 유효성 검토

국가	사후 견제 장치		사전 견제 장치
	대통령의 예산거부권		의회에 의한 지출항목 증액 및 신설 (헌법, 조직법 등 제도적 규정)
	전부거부	부분거부	
미국	○		제약 없음
프랑스 (2005년 이전)	○	○	불가
프랑스 (2005년 이후)	○	○	미션(우리 분야/부문에 해당) 총한도 내에서 가능
대한민국	해당 없음(비법률주의)		불가(항목별 증액, 신규는 정부 동의 요)
필리핀	○	○	불가
인도네시아	정부·의회 합의 필요 (실질적 상호 거부권)		제약 없음
동티모르	정부·의회 합의 필요 (실질적 상호 거부권)		제약 없음

출처: 저자 작성

즉 항목별로<sup>12)</sup> 정부가 이의를 제기할 수 있는 제도적 장치를 갖추는 것이 필수적이다. 이러한 이의 제기의 방법이 없으면 앞 절에서 설명한 제3자적 정의의 요건이 충족되지 않고 권력분립이 성립되지 않으며, 그 결과 의회에 의한 독자적 의사결정이 가능하게 되어, 주권자인 국민의 입장에서는 위임한 권한이 잘못 사용되는 결과가 우려된다.

이러한 정부 측 이의 제기는 시기적으로 의회의 의결 이전과 이후에 이루어질 수 있으며, 우리가 통상 이를 증액금지 또는 정부 증액동의권이라고 사전 견제 권한을 칭하고, 사후적인 견제 권한은 거부권이라고 칭하여 이 두 가지 정부 권한의 성격이 다른 것으로 생각하기 쉽다. 그러나 그 효력에 있어서는 두 개의 권한이 유사하거나 사실상 동일하므로, 사전의 증액금지·동의권과 사후의 부분(수정)거부권 중 최소한 하나의 권한을 정부가 확보하면 정부의 이의 제기가 가능해지고 민주적 권력분립 균형이 유지될 수 있다. 예산비법률주의를 채택하고 있는 현재의 우리 상황에서는 예산에 대한 거부권 자체가 없으므로 사전적인 견제 권한만

12) 항목별 이의 제기가 불가능하고 오직 의회가 수정한 예산안 전체에 대해서만 정부에 전부 거부권만 부여되어 있을 경우 정치적 부담 때문에 거부권 행사가 사실상 어려우므로, 문제가 되는 의회의 부당한 수정사항에 대해 실질적인 이의 제기가 불가능하다. 따라서 의회가 부당한 예산수정을 할 경우에 이의 제기를 하기 위해서는 항목별 증액동의권이나 부분거부권이 필수적이다.

이라도 확보한다는 의미에서 현재 헌법 제57조의 정부 증액동의권은 이해관계를 떠나서 민주적 권력분립의 원칙을 지키기 위한 최소한의 논리적 필연이라는 사실을 우리 국민 누구라도 수긍할 것이라고 생각한다.

## VI. 증액 제한의 완화 가능성

본 절에서는 지금까지 논의한 부당 요구와는 달리 나름대로의 타당성을 갖춘 증액요구에 대해 분석하기로 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 경우, 지금과 같은 예산비법률주의하에서 현행 증액동의권은 권력분립과 이에 따른 견제와 균형의 원칙을 지키고 이를 통해 예산의 내실을 기하는 최소한의 논리적 필수 장치이다. 반면, 최종 결정권은 합의체에 부여한다는 원칙 역시 대의민주주의의 중요한 원칙이다.

따라서 예산비법률주의 체제에서는 적어도 제도나 형식상으로 두 가지 중요한 원칙 중 하나를 선택하고 다른 하나를 취하지 못하는 결과가 될 것이다. 이 중 우리는 제헌헌법 이래 증액동의권의 형태로 견제와 균형의 원칙을 채택하고 있는데, 제도의 취지는 완벽하게 따르지 못하지만 현실에서의 관행은 정부와 국회 간의 협상과 타협을 통해 어느 정도 조정의 여지는 터주고 있다고 할 수 있을 것이다. 반면, 비록 규모는 상대적으로 소소하더라도 예산과 관련된 여러 가지 마지막 결정이 문서화되거나 공개되는 것이 미흡하여 투명성 제고에 장애로 작용하기도 한다. 이와 달리 국회와 정부 간의 이견을 해소하지 못하는 경우 대의민주주의하에서는 합의체인 국회가 최종 결정을 한다는 원칙에는 필자도 개인적으로 찬성하나, 그렇다고 의사결정 과정의 견제와 균형을 쉽게 포기하기도 어려운 일이다.

그런데 앞의 증남미 사례에서 자세히 살펴보았듯이 장차 우리가 예산을 법률주의로 전환할 경우에는 이보다 유연하게 민주주의 두 원칙의 취지를 모두 살려서, 부당한 증액은 억제하되 국회의 정당한 요구에 대해서는 정부보다는 국회가 최종 결정을 하도록 하는 것도 가능해진다. 즉 예산비법률주의가 채택되는 경우에는 대통령의 예산 부분수정거부권을 인정하여 부당한 예산증액은 거부하되, 국민을 위한 예산수정은 대통령이 거부권을 행사하여 이견을 확인하였더라도, 국

**국회와 정부 간의 이견을 해소하지 못하는 경우 대의민주주의하에서는 합의체인 국회가 최종 결정을 한다는 원칙에는 필자도 개인적으로 찬성하나, 그렇다고 의사결정 과정의 견제와 균형을 쉽게 포기하기도 어려운 일이다.**

**우리나라는  
예산비법률주의를  
따르므로 정부가  
거부권을 행사하여  
견제할 수 있는 제도적  
장치가 없어,  
헌법 제57조의 항목별  
정부 증액동의권이 민주  
원칙 수호를 위한 절대적  
필수 조건이라고 할 수  
있을 것이다.**

회가 재의하여 2/3의<sup>13)</sup> 찬성으로 의지를 관철할 수 있는 여지가 있다. 즉 대통령에게 예산에 대한 부분수정거부권을 인정함으로써 국회의 부당한 증액은 최소화하면서도 국민을 위한 정당한 증액수정은 관철시킬 수 있게 된다. 이는 현재의 예산비법률주의하에서는 불가능하고 예산법률주의의 채택을 전제로 한다. 이때 증액동의권과 같은 사전 견제 조항은 삭제하기보다는 완화하는 것이 바람직하다고 사료된다. 즉 현재의 항목별 증액 제약보다는 예산 총액 또는 분야·부문 단위의 총액 한도 내에서 예산 항목 간 증감 조정을 가능하게 한다면 사전 견제로서는 적어도 예산의 거시적 규율을 담보할 수 있을 것이다. 그리고 사후 견제인 부분거부권을 통하여 미시적인 예산 항목의 내실을 추구할 수 있는데, 사전과 사후 견제 장치의 역할을 이와 같이 구분하여 설정함으로써 정부가 의회의 증액요구에 견제 권한을 적용하여 대응하는 부담을 경감할 수 있고, 이를 통해 예산 심의와 의결의 전반적인 효과성을 높일 수 있을 것으로 보인다.

예산의 법률주의 여부와 관련하여 남은 문제로, 앞서 제기된 제3자적 정의, 즉 발의와 결정을 같은 주체가 해서는 안 된다는 원칙에 대해, 일반법률도 의회에서 발의하고 의회가 결국 결정하므로 정부의 동의를 거치지 않고 의사결정이 가능하다는 반론이 제기될 수 있다. 그러나 일반법률을 의회가 이렇게 채택하였다도 마지막 견제 수단으로서 대통령이나 정부의 거부권이 대통령제와 일부 의원내각제에서 부여됨으로써 역시 권력분립과 견제와 균형의 원칙이 준수되는 것이다. 우리나라는 예산비법률주의를 따르므로 정부가 거부권을 행사하여 견제할 수 있는 제도적 장치가 없어, 예산비법률주의하에서는 헌법 제57조의 항목별 정부 증액동의권이 민주 원칙 수호를 위한 절대적 필수 조건이라고 할 수 있을 것이다.

그렇다면, 예산법률주의를 채택할 경우 지금과 같이 일반법률에 적용될 수 있는 전부거부권을 예산법률에도 적용하는 것으로 충분할 텐데, 왜 부분거부권이 예산의 경우에 반드시 필요한가라는 의문이 제기될 수도 있을 것이다. 일반법률안의 경우, 법률안의 한두개 조문 내용에 대해 이견이 있을 때는 법률안 전체를 부결하거나 거부하더라도 이후에 미진한 부분을 보완하여 다시 법률안을 상정하여 처리할 수 있는 다소의 여유가 있다. 이때 만약 부분거부권이 정부에 있어서, 일부에 대한 작은 이견에 대해 부분거부를 하고 나머지 조문을 채택한다면 이는 전체 법률안의 취지를 약화하거나 왜곡할 우려가 있어 일반법률안에는 미국과 우리나라에서는 부분거부권을 인정하지 않고 전부거부권을 인정하는 것이다. 그

13) 국회가 재의하여 대통령이 (부분)거부한 법률안을 다시 통과시키는 경우 단순 다수결보다는 강한 의결이 필요하다고 사료되며, 본문에서는 편의상 2/3 다수결을 상정하였으나, 재의에 필요한 기준은 향후 개헌이 이러한 방향으로 진행되는 경우에 다시 논의되어야 할 것이다.

러나 예산법률안의 경우에는 일반법률안과 다른 특성이 두 가지가 있으므로 일반법률안에 대해서는 전부거부권만 인정하더라도 예산법률안에 대해서는 반드시 부분거부권을 채택함이 마땅하다.

첫째, 일반법률안과 달리 예산법률안의 경우에는 문제가 되는 일부 조항 또는 항목을 거부하여 삭제하더라도<sup>14)</sup> 전체 예산법률안에 미치는 영향이나 외국은 사실상 없으므로 부분거부를 통해 타당성이 결여되거나 검증을 제대로 하지 않은 신규사업의 추가를 억제하는 것은 문제가 되지 않을 것이다. 둘째, 일반법률과 달리 예산법률의 미채택이나 부결, 거부 등은 정부의 국정 중단을 바로 초래하므로 일반법률과 같이 다음에 다시 보완하여 처리할 수 있는 시간적 여유 없이 바로 사안을 처리해야 한다. 따라서 일반법률안에는 전부거부권만 인정하여 법률안 전체의 취지를 살리는 원칙이 중요한 반면, 예산법률안에는 부분거부권을 부여하여 문제가 있는 몇 개 항목 때문에 예산 채택이 지연 또는 무산되는 사태를 방지해야 할 것이다. 이때 부분거부가 이루어지더라도 이에 해당되지 않는 대부분의 예산은 법률로 확정되어 즉시 실행이 가능하며, 부분거부가 된 항목이라도 국회가 재의를 통해 다시 최종 의사결정을 할 수 있는 것이다. 실제로 법률주의를 따르는 대다수 국가에서도 이와 같은 이유로 예산은 법률일지라도 다른 일반법률과 다른 절차, 과정, 의사결정 요건을 헌법에서 명시하는 경우가 많다.

## VII. 맺음말

본고에서는 정부가 제출한 예산안에 대한 의회의 수정권에 대해 재조명을 시도하였다. 우선 기존 논의는 의회의 예산수정권에 대한 사전적인 제약의 국가 간 상대적 평가 위주로 진행되고 있음을 지적하고, 이에 대한 보완으로 대통령제에서의 보편적 사후 견제 수단인 거부권을 분석에 추가하였고, 국가 간의 상대적 평가보다는 보다 객관적인 기준으로 민주주의의 권력분립과 이에 따른 견제와 균형의 원칙으로부터 정부와 의회 간의 예산 권한의 배분을 고찰하였다.


보다 구체적인 시사점으로는, 국회의 예산수정 권한에 대하여, 정부에는 증액 동의권과 같은 사전 견제 권한 및 거부권과 같은 사후 견제 권한이 있는데, 양자를 별도로 분석하여 평가하는 것은 큰 의미가 없고 사전과 사후 견제의 조합으로

**예산법률안의 경우에는 일반법률안과 다른 특성이 두 가지가 있으므로 일반법률안에 대해서는 전부거부권만 인정하더라도 예산법률안에 대해서는 반드시 부분거부권을 채택함이 마땅하다.**

14) 부분수정거부권이 있는 경우에는 전액 삭제 대신 적절한 규모로 축소할 수도 있다. 또한 국회의 삭감에 대해 정부가 이견이 있는 경우에는 국회의 조정액보다 큰 금액으로 수정거부하여 국회의 재의를 요구할 수도 있을 것이다.

향후에 예산법률주의를 채택할 경우 대통령에게는 부분수정거부권을 부여함으로써 부당한 증액은 억제하되 타당한 수정 요구에 대해서는 보다 유연하게 국회의 영향력을 제고할 수 있는 여지를 확보하는 것이 바람직한 대안이 될 수도 있을 것이다.

종합적인 견제 권한이 유효하고 적절하게 국회의 수정 권한을 견제할 수 있는지는 보는 것이 중요하다는 점을 밝혔다. 따라서 예산비법률주의 체제에서 예산은 법률이 아니므로 거부권의 대상이 되지 않아 사후 견제 장치가 없게 되므로, 타당성이 낮은 증액을 방지하는 제도적 장치로는 우리의 현행 헌법 제57조와 같은 항목별 증액동의권이 예산비법률주의를 따르는 한에서 예산제도가 갖추어야 할 사실상 최소한의 필수 요건임을 보일 수 있었다.

그러나 국회의 예산수정에는 타당한 요구도 물론 있을 수 있고, 국회와 정부 간에 이견이 있을 경우 최종적인 의사결정은 가급적 국회가 하도록 하는 것 역시 민주적 대의정치 체제의 중요한 원칙이다. 따라서 증액동의권과 같은 사전 견제의 제약에만 의존하기보다는 향후에 예산법률주의를 채택할 경우 대통령에게는 부분수정거부권을 부여함으로써 부당한 증액은 억제하되 타당한 수정 요구에 대해서는 보다 유연하게 국회의 영향력을 제고할 수 있는 여지를 확보하는 것이 우리가 앞으로 고려해볼 수 있는 보다 합리적이고 유연한 모습의 바람직한 대안이 될 수도 있을 것이다. 

## 참고문헌

- 김종면·장용근, 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의: 재정헌법을 중심으로』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 유진오, 『헌법해의』, 명세당, 1949.
- \_\_\_\_\_, 『신고헌법해의』, 일조각, 1953.
- 주희진, 『재정헌법 개정에 대비한 의회예산제도 국제 비교분석: OECD 국가를 중심으로』, 예산정책처 용역보고서, 2017.
- Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World. A Comparative Reference Compendium*, 2nd edition, Aldershot (Gower), 1986.
- Shugart, M. S. and Haggard, S., “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, in S. Haggard and M. D. McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 64~102.
- Stourm, René, The Budget, tr. from 7<sup>th</sup> ed. *Le Budget* in french (1st ed. 1889), Institute for Government Research, 1917.
- WBI, Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson, and Lisa von Trapp, (eds.), *Legislative Oversight and Budgeting A World Perspective*, WBI Development Studies 45627, 2008.
- Wehner, J., “Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle,” WBI Working Papers, 2004.
- Wehner, J., “Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions,” *Political Studies: 2006*, vol. 54, 2006, pp. 767~785.

# 성인 역량과 역량 수익의 국제비교와 시사점<sup>1)</sup>

## I. 서론

경제성장 과정에서 국가 구성원들의 높은 역량(Competence)은 매우 중요한 역할을 한다. 높은 역량이 높은 생산성으로 이어지고 생산성이 임금에 반영된다면 역량의 향상은 개인의 임금을 높여주는 동시에 국가의 전반적인 생산성을 높여줄 것이기 때문이다. 잘 알려진 바와 같이 1960년대 이후 치러진 여러 차례의 국제비교평가를 통해 우리나라 학생들의 지식과 기술 수준은 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 2000년대 초반 이후 치러진 일련의 PISA(국제학생평가 프로그램, Programme for International Student Assessment) 시험에서 우리나라는 지속적으로 높은 성적을 유지하고 있다.<sup>2)</sup> 하지만 유사한 국제비교의 목적을 가지고 2012년 이후에 성인의 역량을 평가한 PIAAC(국제성인 역량프로그램, Programme for the International Assessment of Adult Competencies)에서는 우리나라 성인들의 평균적인 역량 수준이 영역에 따라 참가국 평균 정도이거나 그 이하인 것으로 나타나고 있다.<sup>3)</sup>

이러한 발견은 우리에게 중대한 고민을 안겨주고 있다. 그동안의 많은 연구에 따르면 학생 시절의 높은 학업 성취도는 경제성장과 발전에 상당히 밀접한 관련을 맺는 것으로 나타나고 있다. 예컨대 Hanushek and Woesserman(2012)은 국제비교평가 시험에서 거둔 수학 성적을 바탕으로 측정된 국가별 역량지표와 경제성장률 사이에 통계적으로 의미 있고 안정적인 관계가 있음을 강조한 바 있다. 이러한 발견은 직관적으로도 설득력이 있다. 과거 우리나라의 고도성장이 국민 개개인의 역량에 크게 의존했음은 국내외에서 널리 인정되는 사실이다. 그런데 성인 역량과 경제성장 사이의 관계를 살펴본 연구는 국내외 모두 거의 찾아보



**김진영**  
건국대학교  
경제학과 교수  
(jykm19@konkuk.ac.kr)

1) 본고는 김진영, 『노동·복지정책과 성인 역량』 『2018 재정전문가 네트워크 소득주도성장분과 보고서-소득주도성장의 경로와 과제』, 한국조세재정연구원, 2018, pp. 53~105의 내용을 『재정포럼』의 목적에 맞게 발췌하여 재구성한 것임을 밝혀둔다.  
2) 최근에는 PISA 성적도 하락하는 경향을 보이고 있어 우려를 낳고 있다.  
3) 이하에서 계속 언급되는 역량은 경제학에서 사용되는 용어인 인적자본(Human Capital)으로 해석해도 무방하리라 생각된다. 혹은 특정 방식으로 추정된 인적자본에 대한 추정치라고 해석할 수도 있겠다.

기 어렵다. 물론 이는 국제비교가 가능한 성인 역량 자료가 없었던 데에도 부분적인 이유가 있다. 그런 의미에서 2012년 이후 여러 나라의 성인들이 같은 문제들을 풀었던 시험을 근거로 도출된 국제성인역량조사(PIAAC)는 매우 소중한 자료를 제공해 준다.<sup>4)</sup>

만약 각종 시험 성적에서 시현된 학생 시절의 학업 역량이 졸업 이후 노동시장으로 이어지지 못하고 성인들의 역량이 떨어진다면 이는 향후 우리나라의 성장 잠재력에 부정적으로 작용할 가능성이 매우 높다. 실제로 역량이 발휘되어야 할 곳은 학교보다는 노동시장이기 때문이다. 이러한 문제의식이 타당하다면 우리나라의 학생 시절과 노동시장 진입 후의 역량 차이에 대한 원인 진단과 대응책에 대한 고민이 필요할 것이다. 본고에서는 OECD의 국제성인역량조사(PIAAC) 자료를 바탕으로 우리나라 성인 역량을 다른 나라들과 다양한 측면에서 비교하며 살펴보고 이러한 비교를 통해서 우리나라의 성인 역량 제고를 위해 고려할 사항들에 대해 생각해 보기로 한다.

본고는 다음과 같이 구성된다. 제II장에서는 PIAAC 자료를 활용한 국내외 기존 연구들을 살펴보고, 제III장에서는 국가별, 영역별 PIAAC의 평균 점수를 비교한다. 가장 중요한 제IV장에서는 우리가 주목해야 할 PIAAC의 결과들을 성인 역량과 학생 역량의 차이, 교육에 따른 역량의 증진, 연령과 역량 사이의 관계-혹은 연령에 따른 인적자본의 감가상각의 정도, 노동시장에서 역량의 수익률 등 네 가지 측면에서 살펴본다. 마지막으로 제V장에서는 살펴본 내용들을 정리하면서 PIAAC 자료의 분석이 우리나라의 교육 및 노동시장, 복지정책 등에 주는 시사점에 대해 생각해 본다.

## II. PIAAC 자료를 활용한 기존 연구

PIAAC 자료에서 나타난 우리나라 성인들의 역량은 평균 성적이 낮다는 점 외에도 여러 측면에서 우려할 만한 현상들을 보여주고 있으며 기존 연구에서도 몇 가지 중요한 사실들이 지적되고 있다. 이 중 이주호·정혁 외(2015)는 주로 청년층을 대상으로 코호트별 역량을 OECD 평균과 비교하였는데, 한국인의 역량이 16~24세에서는 OECD 평균보다 높지만 점차 격차가 줄어들어 35~44세 이후 연

**만약 각종 시험 성적에서 시현된 학생 시절의 학업 역량이 졸업 이후 노동시장으로 이어지지 못하고 성인들의 역량이 떨어진다면 이는 향후 우리나라의 성장 잠재력에 부정적으로 작용할 가능성이 매우 높다.**

4) PIAAC 이전에도 성인 역량의 국제비교 시도가 없지는 않았다. 1990년대에 행해진 국제 성인 문해력 조사(The International Adult Literacy Survey: IALS)가 그 예이다. 하지만 이 조사를 실시한 1990년대 이후 상당한 기술 진전에 의해 세계 경제 체제가 적지 않게 변했다는 점, IALS 조사가 매우 기초적인 문제만으로 구성되어 있다는 점, 그리고 참여 국가 수(15개국)가 적다는 점에서 그 유용성은 PIAAC에 비교할 바가 못 된다(Hanushek et al, 2015 참조).

**유사한 국제비교의 목적을 가지고 2012년 이후에 성인의 역량을 평가한 PIAAC에서는 우리나라 성인들의 평균적인 역량 수준이 영역에 따라 참가국 평균 정도이거나 그 이하인 것으로 나타나고 있다.**

령대에서는 OECD 평균보다 낮아지고, 45~54세에서는 격차가 늘어나 OECD 평균보다 크게 낮은 사실을 발견하였다. 이 연구에서는 한국 청년의 상대적 역량 저하가 17~19세에서 20~22세로 넘어가는 기간에 집중적으로 일어났으며 특히 학생과 대졸자들 표본에서 선명하게 나타난다는 사실을 근거로 22세까지 한국 청년의 연령 증가에 따른 역량 저하의 원인을 낮은 질의 대학교육과 주입식 초중등 교육에서 찾으려 하고 있다.<sup>5)</sup>

한편 25~65세의 성인 남성을 대상으로 한 분석을 통해 성인 남성의 역량은 연령이 높을수록 낮아지는 현상을 보여주는 동시에 한국 성인의 학습 의지가 매우 저조한 수준이며 연령에 따라서 빠르게 감소한다는 사실도 보이고 있다. 즉 학습 의지의 부족이 역량 저하로 연결된다고 주장하는 것이다.

또한 다른 연구에서 이주호·박진 외(2015)는 우리나라의 공공부문 인력의 역량이 OECD 다른 나라에 비해 훨씬 낮는데, 이는 유사한 직종의 민간부문에 비해 서도 떨어지고, 공공부문의 역량 수익률 또한 민간부문의 수익률에 비해 크게 떨어짐을 보이기도 했다. 많은 청년들이 원하는 일자리인 공공부문 인력의 역량이 떨어지는 한편으로 공공부문에서 역량이 제대로 평가받지 못한다는 것은 다소 의외의 결과이며 우려되는 현상이기도 하다.

한편 PIAAC 자료를 이용한 외국의 연구들은 활발하다고 보기 어렵다. 종단 자료를 활용하여 엄밀한 인과관계 검증을 추구하는 최근 연구 동향에 비추어 볼 때 2012년 무렵 단 한 차례 행해진 조사를 바탕으로 한 연구가 크게 신뢰를 얻기 어렵다는 인식이 작용한 것으로 판단된다. 하지만 몇몇 의미 있는 연구가 진행되기도 했는데, Hanushek et al.(2015)에서는 역량의 수익률에 주목했다. 이 연구에서는 교육 연수보다는 역량이 더 적절한 인적자본 측정치라는 전제하에서 역량의 수익률이 매우 높으며 국가별로 차이가 있다는 점을 부각하였다. 특히 역량에 대한 수익률이 연령에 따라 증가한다는 사실도 보였다. 국가 간 비교에서는 1 표준편차 증가에 따른 역량 수익률이 미국에서 28%로 가장 높다는 사실과 노동조합 조직률이 높고, 고용보호 정도가 높으며, 공공부문의 비중이 높은 곳에서 수익률이 낮다는 사실을 보였다. 이러한 일련의 발견은 특히 공공부문과 관련하여 이주호·박진 외(2015)의 분석과도 상응하는 면들이 있다.

또 다른 Hanushek et al.(2017)의 연구에서도 국가별 역량 수익률의 차이에 주목하고 있는데, 특히 빠른 성장이 이루어지는 나라에서 역량에 대한 수익률이 높

5) 한 개 연도 자료를 근거로 한 이 연구만으로는 이러한 청년기 역량 저하가 우리나라의 모든 연령대에서 나타나는 공통적 현상인지 특정 세대만의 고유한 현상인지를 단정할 수는 없다. 그러나 어느 쪽이라 하더라도 우려할 만한 현상임에는 틀림없으며, 실제로 여러 세대에 걸쳐 나타나는 공통적 현상일 가능성이 상당히 높다고 판단된다.

다는 사실을 강조하고 있다. 연구자들은 단언을 피하면서도 이러한 결과를 인적 자본이 변화에 적응하는 능력을 높여주는 증거일 수 있다고 해석하고 있다.

이상의 기존 연구들을 살펴보면 성인의 역량과 관련하여 교육과 역량, 연령과 역량, 역량에 대한 수익률과 노동시장의 특징 등 매우 다양한 상호관계가 작용하고 있음을 짐작할 수 있다. 본고 역시 PIAAC을 통해 얻은 정보들을 활용하여 우리나라의 성인 역량이 학생들의 학업 혹은 인지 능력에 비해 낮은 이유를 역량 및 역량의 수익을 둘러싼 다양한 상호관계 속에서 알아가려는 시도라고 할 수 있다. 노동시장에서 활동하고 있는 성인들의 역량이야말로 가장 근본적인 수준에서 성장을 주도할 동력이라는 전제하에서 성인 역량의 축적 및 감가상각과 관련한 여러 상호관계들을 고찰하려는 것이다.

### III. 국가별 PIAAC 평균 점수의 비교

OECD가 주관하는 PIAAC에서는 성인들의 언어 능력, 수리 능력, 그리고 컴퓨터 기반 환경에서의 문제해결 능력을 평가하였다. 이 평가는 2012년 이후 실시되고 있는데 학생들의 지식과 기술(knowledge and skills)을 평가하는 PISA와 평가의 영역(언어, 수리, 문제해결, 과학)은 대략 일치하지만 평가의 내용에서는 차이를 보이고 있다. PISA가 학업능력과 지식에 대한 평가에 주안점을 둔다면 PIAAC은 일상생활이나 직업생활에 적용할 수 있는 다양한 기술의 평가에 주안점을 두고 있다. 즉 노동시장에 진입해 있는 성인을 대상으로 전반적인 삶의 능력을 평가한다는 의미가 있다.<sup>6)</sup>

학생들의 학업능력과 지식, 기술도 궁극적으로는 졸업 후의 풍부한 삶과 이어져야 할 것이다. 그런 의미에서 변화하는 사회·경제 환경 속에서 더 나은 삶을 영위할 수 있는 역량에 대한 진단은 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다. 현재로서는 각국의 성인들을 대상으로 동일한 문항의 시험을 치름으로써 국제비교가 가능한 자료는 PIAAC밖에 없다.

우선 PIAAC 평가의 결과를 간단히 살펴보자. PIAAC에는 31개국이 참여하였는데<sup>7)</sup> 싱가포르와 러시아를 제외한 29개국은 현재 OECD 국가들이다. 나라별로 참여자 수는 다르지만 많은 나라에서 5천명 내외의 성인이 세계적으로 동일한 시

### OECD가 주관하는 PIAAC에서는 성인들의 언어 능력, 수리 능력, 그리고 컴퓨터 기반 환경에서의 문제해결 능력을 평가하였다.

6) OECD는 평가의 내용을 “성인들의 언어 능력, 수리 능력, 그리고 컴퓨터 기반 환경에서의 문제해결력을 평가한다”고 정리하고 있으며, 이 평가를 통해 알고자 하는 내용은 “이 능력들은 다양한 사회 환경 및 직업생활에서 필요한 핵심적인 정보처리 역량으로 노동 시장, 교육 및 훈련 과정, 사회생활 등에서 필수적인 요소인 일상생활과 직업생활에서 다양한 스킬들(읽기, 쓰기, 수리력, ICT, 문제해결력, 과업 재량, 직장 내 학습, 영향력, 협동, 자기관리, 손기술, 신체활동)이 어느 정도 요구되는가에 대한 정보 수집”이라고 정리하고 있다. <http://piaackorea.kr/ret.re.kr>, 검색일자: 2018. 11. 29.

7) 참여국은 대한민국(KOR)을 포함하여 오스트리아(AUT), 벨기에(BEL), 캐나다(CAN), 칠레(CHL), 사이프러스(CYP), 체코(CZE), 독일(DEU), 덴마크(DNK), 스페인(ESP), 에스토니아(EST), 핀란드(FIN), 프랑스(FRA), 영국(GBR), 그리스(GRC), 아일랜드(IRL), 이스라엘(ISL), 이탈리아(ITA), 일본(JPN), 리투아니아(LTU), 네덜란드(NLD), 노르웨이(NOR), 뉴질랜드(NZL), 폴란드(POL), 러시아(RUS), 싱가포르(SGP), 슬로바키아(SVK), 슬로베니아(SVN), 스웨덴(SWE), 터키(TUR), 미국(USA) 등 31개국이다. 대부분 OECD 국가들이며 OECD 가입국이 아닌 나라는 사이프러스, 러시아, 싱가포르 3개국이다.

PIAAC에는 31개국  
 참여하였는데  
 싱가포르와 러시아를  
 제외한 29개국은 현재  
 OECD 국가들이다.  
 나라별로 참여자 수는  
 다르지만 많은 나라에서  
 5천명 내외의 성인이  
 세계적으로 동일한  
 시험을 치렀다.

험을 치렀다. 일부 나라에서는 1만명 이상이 시험을 치르기도 했다(<표 1> 참조).  
 다소 자의적이지만 이들 참여 국가들을 몇 가지 유형으로 나누어 보면 다음과 같다.

- 아시아: 한국, 일본, 싱가포르
- 북유럽: 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이
- 앵글로색슨: 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 아일랜드
- 유럽대륙: 오스트리아, 벨기에, 독일, 프랑스, 네덜란드
- 동유럽 체제전환: 체코, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 리투아니아, 에스토니아
- 남유럽: 이탈리아, 그리스, 스페인, 사이프러스
- 후발 OECD: 칠레, 터키, 이스라엘

<표 1> PIAAC 결과 - 주목할 만한 국가들

(단위: 명, 점)

국가	참여자 수	언어		수리		문제해결	
		평균	표준편차	평균	표준편차	평균	표준편차
한국	6,667	271.8	41.8	261.7	45.9	283.0	37.6
일본	5,278	297.3	39.3	289.6	43.4	295.5	43.3
프랑스	6,993	263.6	49.2	256.4	56.9		
독일	5,465	273.9	47.1	276.1	51.5	285.9	42.7
네덜란드	5,170	285.2	46.6	281.7	49.3	286.2	41.0
핀란드	5,464	290.1	48.8	285.2	50.1	290.2	42.5
노르웨이	5,128	281.6	46.0	282.2	53.6	288.3	40.0
스웨덴	4,469	281.0	51.6	281.2	56.5	290.7	43.4
덴마크	7,328	267.3	49.5	275.9	52.9	280.1	42.1
캐나다	26,683	268.0	51.1	259.7	55.5	277.3	44.3
영국	8,892	271.7	47.3	260.1	53.2	276.7	41.1
미국	5,010	272.0	48.2	254.8	55.9	278.8	43.6
이스라엘	5,538	249.7	56.8	245.9	64.5	269.2	52.9
참여국 전체	197,754 (132,505)	268.1	49.5	263.2	55.0	279.0	44.4

출처: 저자 작성

참여 국가 수가 많다고는 할 수 없지만 개발도상국들을 제외하고는 OECD의 주요 국가들이 상당수 포함되어 있으며 동유럽 체제전환 국가나 남유럽 국가 등 지역이나 경제체제 면에서 대표성을 갖춘 나라들이 참여했음을 알 수 있다. 평가의 영역은 언어(literacy), 수리(numeric), 문제해결(problem solving) 역량이었다. 이러한 역량의 영역은 학생들을 대상으로 치러지는 PISA와 대체로 상응하고 있다.<sup>8)</sup>

<표 1>은 주요 참여 국가들의 역량별 성적을 요약하고 있다. 31개국이 참여한 언어 역량과 수학 역량에서 우리나라는 중간 정도에 위치해 있다(언어 역량 16위, 수학 역량 18위). 한편 문제해결 역량에서는 27개 나라 중 12위로 순위는 다른 영역과 큰 차이가 없다고 볼 수 있지만 점수상으로 보면 언어나 수리 영역에 비해서는 상대적으로 높은 점수를 기록하고 있다.

다른 고려가 없다면 이런 순위 자체를 크게 나쁘지 않다고 생각할지도 모른다. 하지만 우리나라 학생들이 PISA에서 거둔 성적에 비교한다면 성인 역량평가 결과는 매우 낮다고 할 수밖에 없다. 2015년에 치른 성적이 하락하기는 했지만 우리나라의 15세 학생들은 2000년 PISA가 시작된 이후로 줄곧 최상위권을 유지해 왔다. 특히 수리 영역의 경우 우리나라가 세계 평균에 못 미치는 점수를 얻었다는 사실은 대학 입시와 중·고교 교육에서 수학이 강조되어왔던 우리나라의 경험에 비추어 본다면 의외의 결과라고 볼 수도 있다.

이렇게 학생들의 역량과 성인들의 역량이 차이가 크게 나는 현상이 PISA에서 우수한 성적을 보였던 몇몇 나라에는 해당되지 않는다는 점을 주목할 필요가 있다. 예컨대 PISA에서 우리나라만큼이나 인상적인 성적을 거두어 왔던 일본, 핀란드 등은 성인 역량에서도 가장 높은 순위를 차지하고 있는 것이다.<sup>9)</sup>

[그림 1]은 PIAAC의 국가별 역량 점수를 세계 평균과 표준편차로 표준화하여(평균 0, 표준편차 1) 내림차순으로 정리하고 있다. 언어와 수리 영역에서 높은 순위를 차지한 나라들은 거의 일치하고 있는데 일본과 북구 국가들이 매우 우수한 성적을 보이고 있다. 특히 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등이 언어와 수리 영역에서 최상위에 위치해 있다는 점이 주목된다. 이들 국가는 높은 복지 지출과 높은 조세 부담의 조합으로 잘 알려져 있다.

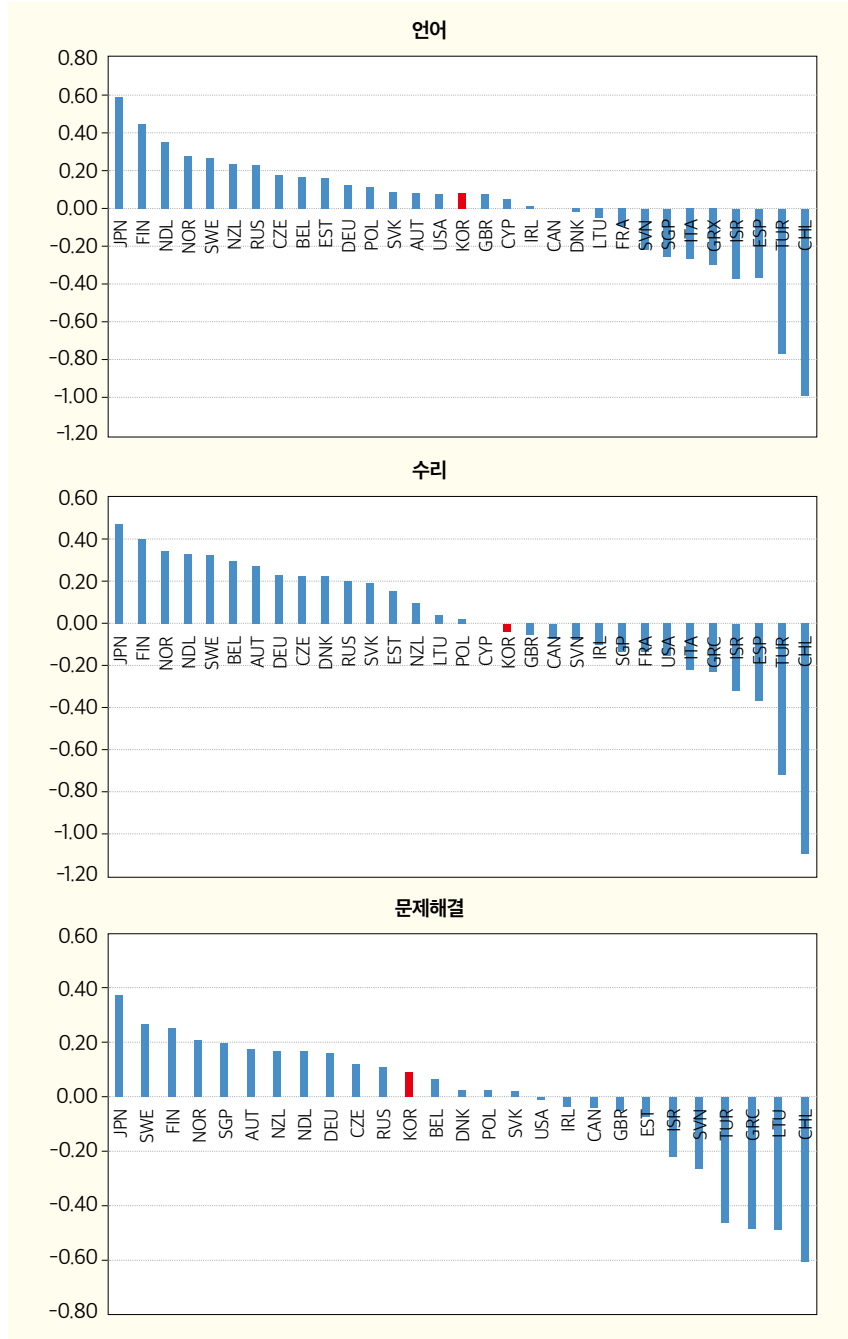
**학생들의 역량과  
성인들의 역량이 차이가  
크게 나는 현상이  
PISA에서 우수한  
성적을 보였던 몇몇  
나라에는 해당되지  
않는다는 점을 주목할  
필요가 있다.**

8) PISA 시험의 경우 초기에는 언어, 수리 영역과 함께 문제해결 영역이 있었으나 두 번의 시행 이후는 시험 영역에서 제외되었고 PIAAC의 대응 영역을 찾기 어려운 과학 영역이 지속적으로 평가 영역으로 남아 있다. PIAAC의 실제 문제 예는 다음 웹사이트에서 찾을 수 있다. <http://www.oecd.org/skills/piaac/samplequestionsandquestionnaire.htm>

9) 우리나라와 같이 학생 역량이 높지만 성인 역량이 낮게 나온 나라는 대표적으로 싱가포르를 들 수 있다. 더 구체적인 성인 역량과 학생 역량의 비교는 다음 소절의 주제다.

언어와 수리 영역에서 높은 순위를 차지한 나라들은 거의 일치하고 있는데 일본과 북구 국가들이 매우 우수한 성적을 보이고 있다. 특히 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등이 언어와 수리 영역에서 최상위에 위치해 있다는 점이 주목된다.

[그림 1] 국가별 역량 성적 비교



출처: 저자 작성

선형적으로 지나치게 관대한 복지제도는 지출 측면에서 근로 의욕을 낮추고 재원 측면에서는 높은 세 부담으로 인적자본 축적 유인을 낮춤으로써 역량 축적에는 부정적으로 작용할 수 있다. 하지만 PIAAC의 결과는 가장 높은 세 부담과 복지 지출을 보이는 북구 국가들이 가장 높은 수준의 성인 역량을 가짐을 보여주고 있다. 즉 관대한 복지제도와 높은 성인 역량이 공존하고 있는 것이다. 물론 북구의 복지 국가들에서 나타나는 높은 성인 역량이 복지제도의 영향이라고 주장하는 것은 무리일 것이다. 그 원인이 근로 의욕과 역량 축적 요인을 낮추지 않는 생산적인 복지제도의 설계에 있는지, 혹은 다른 사회·경제 정책을 통해 복지제도의 부정적 측면을 보완하는 데 있는지 단언할 수 없기 때문이다. 하지만 적어도 PIAAC의 자료로 판단해 보면 복지제도와 높은 성인들의 역량이 공존하는 사례가 있다는 점은 주목할 필요가 있을 것이다.

한편, 언어 영역에서 동구권 국가들이나 유럽 대륙 국가들이 우리나라보다 나은 성적을 보이고 있는데 이들은 PISA에서 우리에게 비해 낮은 성적을 보였던 국가들이다. 한편 하위권에는 칠레나 터키와 같이 OECD 가입이 늦었던 나라들이나 스페인, 이탈리아와 같은 남유럽 국가들이 주로 속해 있다.

수리 영역에서 높은 성적을 보인 나라들은 언어 영역에서 높은 성적을 보인 나라들과 상당 부분 일치한다. 예컨대 일본과 핀란드는 언어 영역과 수리 영역에서 공통적으로 가장 높은 성적을 보이고 있다. 노르웨이, 스웨덴, 네덜란드 등의 나라도 순위에서 약간의 차이는 있지만 언어와 수리 영역에서 공통적으로 매우 높은 성취를 보인 나라들이다. 우리나라 보다 성적이 높았던 나라들은 주로 북유럽과 유럽 대륙 국가, 그리고 동유럽의 체제전환 국가들이다. 한편 영국, 프랑스, 미국 등의 선진국들이 우리나라에 비해 낮은 역량을 보이는 현상이나, 노벨상을 받은 유능한 인재들을 많이 배출했던 이스라엘의 평균 역량이 매우 낮은 현상은 흥미롭다.

문제해결 역량에서도 일본, 북유럽, 일부 유럽 대륙 국가들이 우리나라에 앞서 있으며, 가장 낮은 성적을 보이는 나라들은 OECD 가입이 늦은 나라들이나 남유럽의 국가들이다. 몇몇 예외는 있지만 대체적으로 일본과 북유럽, 유럽 대륙, 동유럽, 앵글로 색슨, 후발 OECD 국가 및 남유럽 순으로 나타나고 있다.

**적어도 PIAAC의 자료로 판단해 보면 복지제도와 높은 성인들의 역량이 공존하는 사례가 있다는 점은 주목할 필요가 있을 것이다.**

성인 역량 평가인 PIAAC에서는 PISA에서 학생들이 보여준 수준에 훨씬 못 미치는 성취를 보이고 있다.

## IV. 주목할 만한 PIAAC의 결과들

이제 단순한 평균비교를 넘어 주목할 만한 PIAAC의 결과들을 살펴보자. PIAAC은 시험을 치른 성인들의 성적과 함께 연령, 교육 수준, 임금 등의 개인 특성에 대한 정보까지 제공하고 있어 연령, 교육 수준과 역량의 관계나 역량과 임금 사이의 관계까지도 살펴볼 수 있다. 먼저 우리나라의 가장 중요한 특징 중 하나인 성인 역량과 학생 학업 역량 사이의 차이부터 살펴본다.

### 1. 성인 역량과 학생 역량의 차이

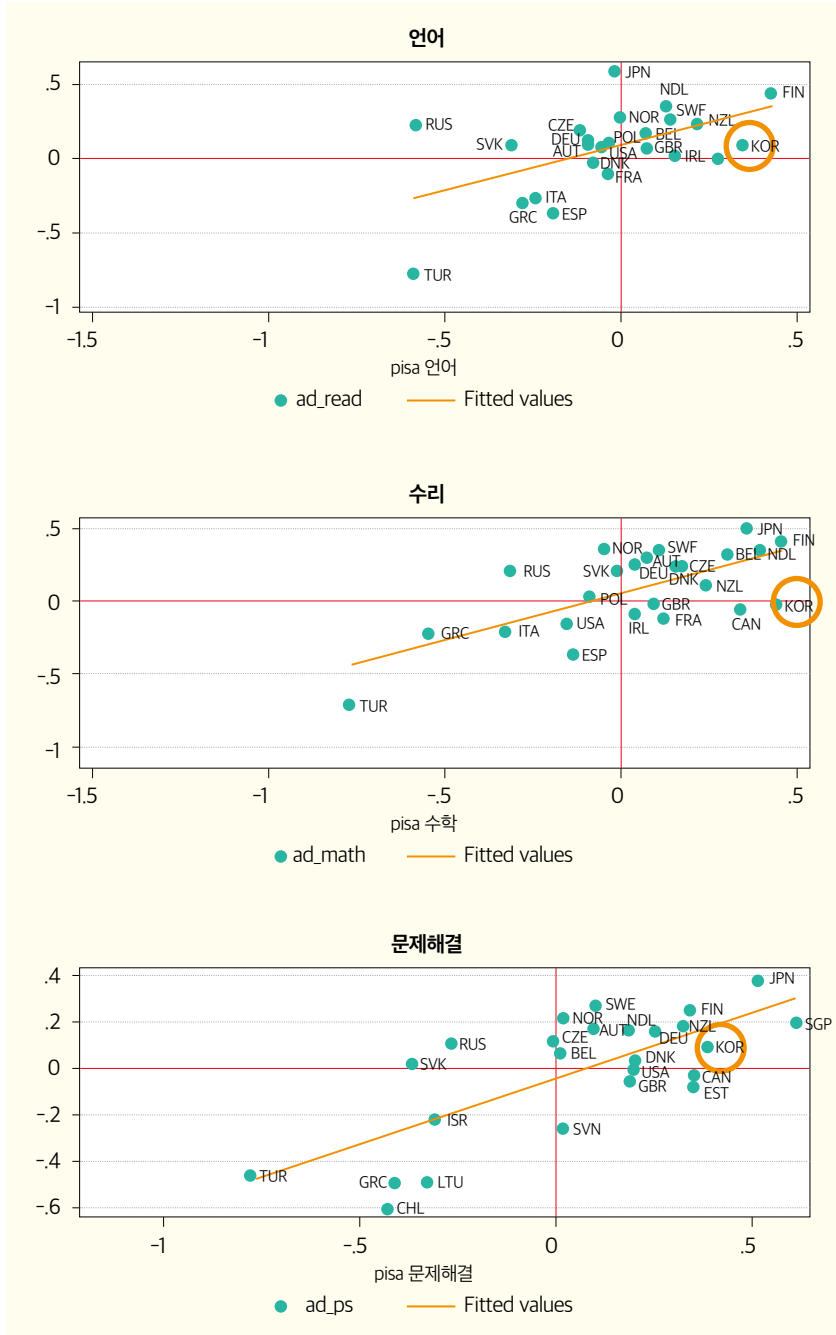
우리나라의 PIAAC 시험 결과에서 가장 주목받았던 부분 중 하나는 학생들이 치른 PISA 결과와의 차이다. 잘 알려진 바와 같이 3년 주기의 PISA 시험이 2000년에 시작된 이후로 우리나라는 계속 높은 성적을 유지해 왔다. 그러나 성인 역량 평가인 PIAAC에서는 PISA에서 학생들이 보여준 수준에 훨씬 못 미치는 성취를 보이고 있다. 그 원인에 대한 탐색이 중요하겠지만 우선 현상부터 살펴보자.<sup>10)</sup>

[그림 2]는 각 영역별로 학생 역량과 성인 역량 사이의 차이를 그래프로 제시하고 있다. 그림에서 가로축은 2003년의 국가별 PISA의 표준 성적이며 세로축은 2012년 이후에 치러진 PIAAC의 표준 성적이다. PISA는 매해 평균 500, 표준편차가 100이 되도록 표준화된 점수를 발표하고 있는데 이를 다시 세계 평균이 0, 표준편차가 1이 되도록 표준화하여 국가별 평균점수를 도출했으며 마찬가지로 PIAAC 점수도 세계 평균이 0, 세계 표준편차가 1이 되도록 표준화하였다. 따라서 그림에서 0점 이상은 세계 평균 이상, 0점 이하는 세계 평균 이하를 의미한다.

[그림 2]에서 대략적인 추세는 학생들의 역량이 높았던 나라들이 성인들의 역량도 높았다는 것을 알 수 있다. 성인 역량에서 높은 성적을 보였던 일본, 핀란드, 스웨덴 등은 학생 역량도 매우 높았던 나라였다. 반면 터키, 이탈리아, 그리스, 스페인 등 성인 역량이 상대적으로 낮았던 나라들은 학생 역량도 높지 않았다. 학생 역량이 세계 평균 이하인데 성인 역량이 세계 평균 이상인 경우는 극히 예외적으로 존재한다.

10) 물론 PISA와 PIAAC이 모두 근본적인 한계를 가지고 있는 것은 사실이다. 몇 가지 영역에 대한 평가로 한 사람의 역량 전체를 평가한다는 것은 무리이다. 예컨대 PISA나 PIAAC 모두 비인지 역량(non-cognitive skills)에 대해서는 평가하지 못한다. 또한 인지 영역만을 측정한다고 하더라도 단 한 차례의 평가를 통해 한 사람의 역량을 평가한다는 것은 무리이다. 평가 당일의 건강 상태나 시험에 임하는 진지함의 정도 등 여러 가지 요인에 의해 상당 정도의 측정 오차를 포함하게 될 것이다. 이러한 한계에도 불구하고 국가 평균 수준에서는 두 시험 모두 어느 정도 유용한 정보를 줄 수 있다는 것이 본고의 전제이다.

[그림 2] 국가별 PISA 점수와 PIAAC 점수



학생들의 역량이 높았던  
나라들이 성인들의  
역량도 높았다는 것을  
알 수 있다.

출처: 저자 작성

학생 역량이 낮으면서  
성인 역량이 높은  
경우는 러시아, 체코,  
슬로바키아 등 주로  
체제전환 국가에서  
발견되는 것도  
흥미로운 현상이다.

하지만 이러한 추세가 절대적인 것은 아니다. 학생 역량이 세계 평균 이상이지만 성인 역량이 세계 평균 이하인 경우는 좀 더 많이 발견되는 것이다. 우리나라를 포함하여 영국, 프랑스, 캐나다, 아일랜드 같은 나라들이 이런 경우에 해당한다. [그림 2]에서 제시한 학생 역량 점수와 성인 역량 점수 사이의 선형 추세선에서 크게 벗어난 경우도 적지 않게 발견되고 있다. 특히 언어와 수리 영역에서 우리나라는 캐나다와 함께 추세선에서 가장 먼 나라 중에 하나임을 알 수 있다.<sup>11)</sup>

우리나라와 다른 몇몇 나라에서 높은 학생들의 역량이 성인에 이르지 못하는 현상에 대해서는 이하에서도 추가적인 검토가 이루어질 것이다. 현 단계에서는 추세선 아래에 있는 나라들 중 학생들의 역량이 평균 이상이었던 나라들은 세 영역에서 거의 일치하고 있으며 프랑스를 제외할 경우 유럽 대륙 국가들은 찾기 어려우며, 대부분 영국과 영연방 국가들이라는 점을 지적해 둔다. 원인에 대한 설명이 뚜렷이 떠오르지는 않지만 학생 역량이 낮으면서 성인 역량이 높은 경우, 즉 3사분면에 해당하는 경우는 러시아, 체코, 슬로바키아 등 주로 체제전환 국가에서 발견되는 것도 흥미로운 현상이다.

## 2. 교육에 따른 역량의 증진

이제 교육과 역량 사이의 관계에 대해 살펴본다. 교육은 역량을 증진시키는 역할을 할 것으로 기대할 수 있다. 역량의 결정 요인으로서 교육과 연령의 중요성을 살펴보기 위해 다음 식 (1)에 대해 각국을 대상으로 회귀분석을 실시하였다.

$$CP = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 Age + \beta_3 Age^2 + \beta_4 Female + u \quad \text{식 (1)}$$

식 (1)에서 종속변수  $CP$ 는 개인의 역량지표이다. 언어, 수리, 문제해결 세 영역의 역량지표가 모두 종속변수가 된다. 모든 참여 국가들이 동일한 시험을 치렀다는 사실을 감안하여 이 회귀분석에서는 역량 점수를 별도로 표준화하지 않았다.  $S$ 는 교육 연수이므로 이 변수의 계수는 교육 1년에 따라 해당 역량 점수가 얼마나 변했는지를 보여주는 지표가 될 것이다. 시험에 참여한 각 나라들 사이에서 교육 연수에 따른 역량의 증진 정도가 어떻게 다른지가 중요한 비교 대상이 될 것이다.

11) 물론 본고에서 제시된 PIAAC 점수 평균 자료는 PISA 시험을 치른 학생들이 성인이 되었을 때의 역량을 도출하여 제시한 것은 아니다. 기본적으로 동일한 연령의 학생들이 시험을 치른 PISA 시험과 25~64세의 성인들이 치른 PIAAC의 성격상 2003년에 15세 학생들만을 추적하는 것은 불가능할 것이다. 세대 간 차이까지 고려한 보다 정밀한 연구는 후속 과제로 남겨둔다.

한편 연령과 연령 제곱변수들의 계수는 연령에 따른 일종의 인적자본 감가상각이 어느 정도인지를 보여주게 될 것이다. 상식적으로 역량은 일정 연령까지는 증진할 수도 있겠지만 궁극적으로 연령에 따라 감소할 것으로 예상할 수 있다. 연령에 따른 역량의 변화가 국가별로 어떻게 다른지, 또 이러한 차이를 설명할 수 있는 요인들은 어떤 것들이 있을지는 이후 좀 더 자세히 살펴볼 것이다. 마지막으로 여성 더미변수도 설명변수에 포함하였다. 회귀분석 결과에 따르면 거의 모든 나라에서 예외 없이 여성들의 역량이 남성에 비해 낮은 것으로 나타나고 있는데, 이 변수는 통제변수로 활용하고 국가 간 차이에 대한 자세한 설명은 생략하기로 한다.

이제 각 국가별로 교육 연수에 따른 역량 증진 정도가 어떻게 다른지 살펴보자. <표 2>는 교육 연수 1년 증가가 얼마만큼의 역량 증진으로 이어지는지를 보여준다.<sup>12)</sup> 전반적으로 보았을 때는 교육 연수에 따른 역량 증진이 큰 폭으로 나타난다고 보기는 어렵다. 대부분의 나라에서 6~7년의 교육 수준 차이가 있어야 역량 점수가 1 표준편차가 증가하는 정도이다. 하지만 국가별로 교육과 역량 사이의 관계에 있어 적지 않은 차이가 있는 것 또한 사실이다.

<표 2>에서 찾을 수 있는 거의 모든 나라의 공통된 특징은 교육 연수에 따른 역량 증진 크기의 순서가 ‘수리 > 언어 > 문제해결’이라는 것이다. 즉, 대부분의 나라에서 교육 연수에 따른 역량의 차이는 수리 영역에서 가장 크다는 의미이다. 여기에서 예외가 되는 나라는 없었다. 이런 결과에 대해서는 인적자본 이론에 의한 해석과 선별이론에 의한 해석이 모두 가능할 것으로 생각된다. 교육이 수리 역량을 증진시키는 데 기여하였을 수도 있으며 수리 능력에 따른 선별을 통해 교육 연수가 결정되었을 수도 있다.

수리 영역 다음으로 교육에 따른 역량 차이가 큰 영역은 언어였는데, 예외가 되는 나라는 그리스, 리투아니아, 슬로베니아 세 나라뿐이었다. 이들 나라는 교육 연수에 따른 문제해결 역량의 차이가 교육 연수에 따른 언어 역량 차이보다 조금 더 컸다.

**거의 모든 나라의  
공통된 특징은 교육  
연수에 따른 역량 증진  
크기의 순서가  
‘수리 > 언어 > 문제해결’  
이라는 것이다.  
즉, 대부분의 나라에서  
교육 연수에 따른  
역량의 차이는 수리  
영역에서 가장 크다는  
의미이다.**

12) 일부 국가들은 교육 연수 자료가 주어지지 않았기 때문에 분석에 포함할 수 없었다.

수리 영역 다음으로  
교육에 따른 역량 차이가  
큰 영역은 언어였는데,  
예외가 되는 나라는  
그리스, 리투아니아,  
슬로베니아  
세 나라뿐이었다.

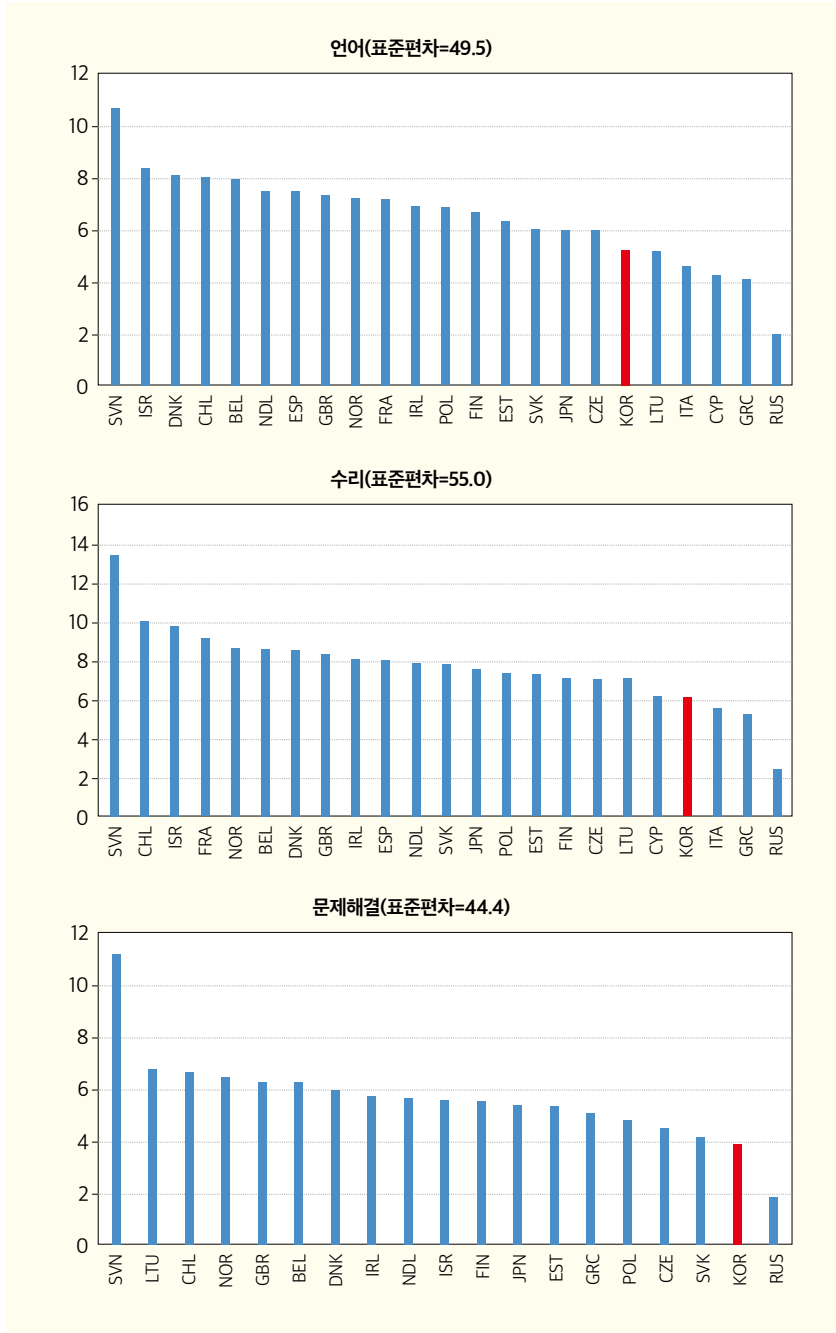
<표 2> 교육 연수와 역량과의 관계

구분	수리	언어	문제해결
한국	6.187	5.262	3.765
벨기에	8.648	8.006	6.224
칠레	10.04	8.065	6.657
사이프러스	6.229	4.332	-
체코	7.145	5.998	4.521
덴마크	8.571	8.113	5.942
에스토니아	7.327	6.306	5.308
핀란드	7.158	6.663	5.507
프랑스	9.181	7.159	-
그리스	5.276	4.133	5.07
아일랜드	8.105	6.951	5.716
이스라엘	9.826	8.378	5.52
이탈리아	5.549	4.615	-
일본	7.573	6.025	5.347
리투아니아	7.111	5.166	6.735
네덜란드	7.903	7.528	5.64
노르웨이	8.717	7.241	6.383
폴란드	7.473	6.862	4.875
러시아	2.537	2.006	1.821
슬로바키아	7.903	6.061	4.044
슬로베니아	13.41	10.67	11.21
스페인	8.055	7.477	-
영국	8.355	7.335	6.228
평균	7.751	6.537	5.606

주: 교육이 역량을 증진시키는 정도를 추정한 계수값으로 모든 계수값이 1% 유의 수준에서 통계적으로 의미 있음  
출처: 저자 작성

한편 교육이 역량을 증진시키는 정도는 국가별로 큰 차이가 난다. [그림 3]은 국가별로 1년의 교육이 PIAAC 점수를 어느 정도 증가시키는지 내림차순으로 정리하여 제시하고 있다. 수리 영역의 예를 들면, 1년의 교육이 점수를 증가시키는 정도는 슬로베니아 13.4점에서 러시아 2.5점까지 분포하고 있다. 마찬가지로 언어 영역에서는 슬로베니아 10.7점에서 러시아 2.0점까지, 문제해결 영역에서도 슬로베니아 11.2점에서 러시아 1.8점까지 넓은 분포를 보이고 있다.

[그림 3] 국가별 교육 연수에 따른 역량 점수 증가 정도



교육 연수의 증가가 역량 증가에 미치는 영향이 비교적 작다는 점은 전반적인 성인 역량이 낮다는 사실과 더불어 PIAAC에서 나타난 우리나라의 특징을 잘 보여주는 현상이라고 하겠다.

출처: 저자 작성

우리나라의 경우는 모든 영역에서 대체로 교육에 따른 역량 증가가 낮은 편에 속하고 있으며, 특히 문제해결 영역에서는 교육에 따른 차이가 크지 않게 나타난다.

우리나라의 경우는 모든 영역에서 대체로 교육에 따른 역량 증가가 낮은 편에 속하고 있으며, 특히 문제해결 영역에서는 교육에 따른 차이가 크지 않게 나타난다. 우리나라에서 1년의 교육에 따른 역량 증진 정도는 세계 평균에 미치지 못하고 있다. 과거 우리 교육이 역량 증진을 명시적인 목표로 삼은 바 없다는 점을 감안한다면 이러한 결과가 특별히 놀라운 것은 아니다. 특히 입시 위주의 교육, 시험을 보는 데 적응하는 교육이 장기적으로 성인 역량으로 이어지지 못할 가능성은 배제할 수 없다. 아무튼 교육 연수의 증가가 역량 증가에 미치는 영향이 비교적 작다는 점은 전반적인 성인 역량이 낮다는 사실과 더불어 PIAAC에서 나타난 우리나라의 특징을 잘 보여주는 현상이라고 하겠다.

### 3. 연령과 역량 - 인적자본의 감가상각

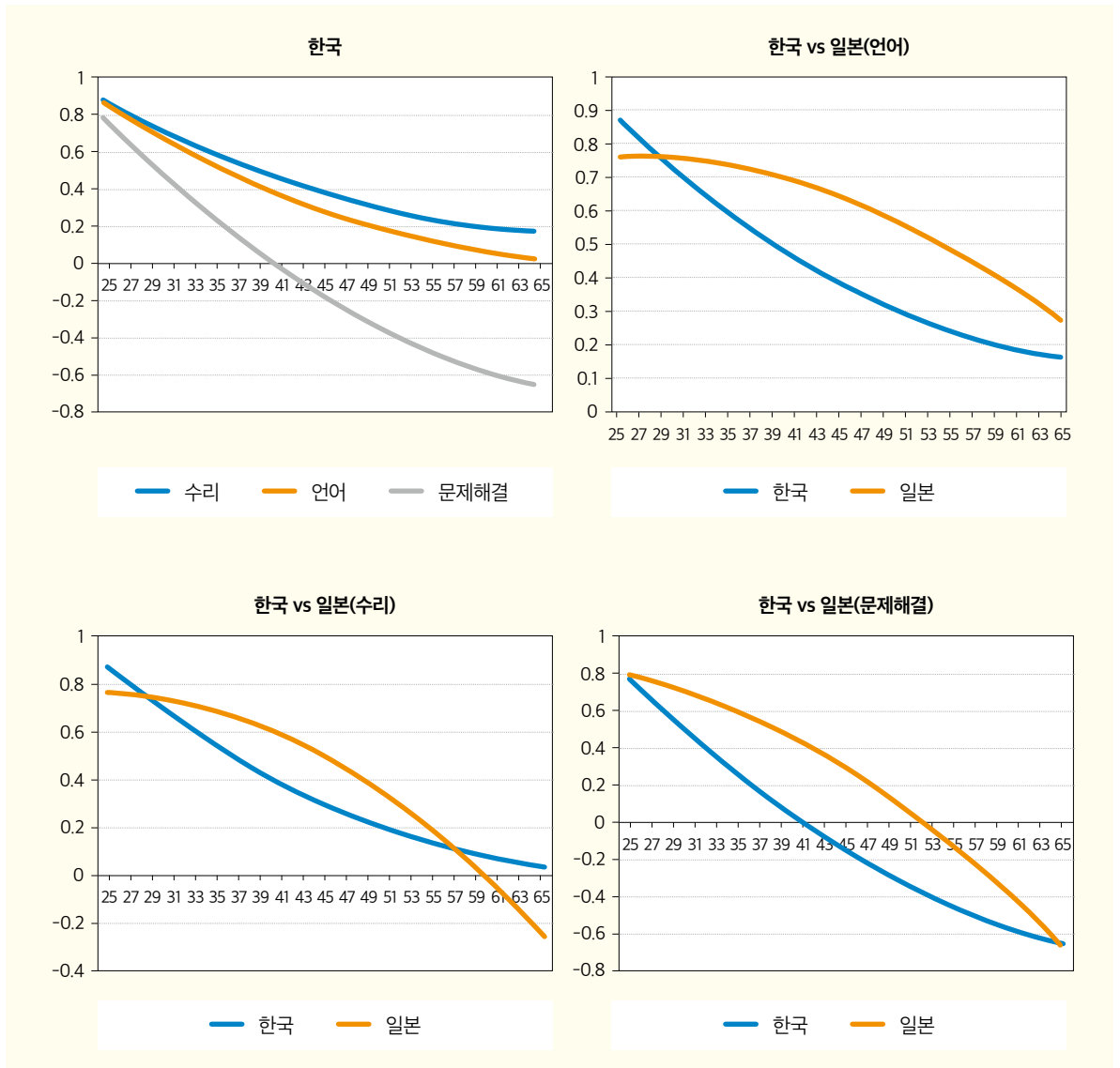
연령과 역량 사이의 관계도 주목할 만한 부분이다. 연령에 따른 역량의 감소 양상은 PIAAC 결과를 광범위하게 분석한 OECD의 보고서에서도 중요하게 다루어지고 있다(OECD, 2013). 우리나라의 학생 역량이 높은 반면 성인 역량이 떨어지는 현상은 연령에 따른 인적자본의 감가상각이 다른 나라에 비해 빠르게 이루어지기 때문일 수 있다. 연령에 따른 역량의 감소현상을 찾아내기 위해 국가별로 역량과 교육 수준 및 연령과의 관계를 추정한 결과에 대해 추가적인 분석을 해 보았다.

우선 한국의 경우를 살펴보면, [그림 4]는 앞에서 교육 연수와 역량 사이의 관계를 추정하는 데 이용한  $CP = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 Age + \beta_3 Age^2 + \beta_4 Female + u$ 라는 식 (1)에 대한 추정을 바탕으로 한국 대졸 남성의 연령별 역량 점수 추정치를 도출해 본 결과다. 또한 각 역량별로 일본과 비교한 그래프도 같이 제시하고 있다.

[그림 4]에서 가로축은 연령이며 세로축은 우리나라의 평균과 표준편차를 이용하여 표준화한 점수이다. 세 영역의 표준화 점수에서 우리나라의 25세 대졸자는 0.8점대, 즉 평균보다 약 0.8 표준편차 높은 점수를 보이고 있지만 65세에 이르면 점수가 세 영역에서 모두 큰 폭으로 떨어지고 있다. 떨어지는 폭과 속도가 각 역량 영역별로 차이가 난다는 점도 주목할 만하다. 특히 문제해결 역량에서 연령에 따른 하락이 큰 폭으로 나타나고 있다. PISA 점수가 우리나라와 비슷했던 일본과 비교해 보면 우리나라에서 연령에 따른 역량 점수 하락이 20대에서 40대

초반 사이에 훨씬 더 큰 폭으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 즉 노동시장에서 가장 활발하게 활동하는 중요한 연령대에서 인적자본의 감가상각이 우리나라에서 일본보다 큰 폭으로 나타나는 것이다.

[그림 4] 연령에 따른 역량의 약화(한국 및 한국 vs 일본)



출처: 저자 작성

우리나라의 학생 역량이 높은 반면 성인 역량이 떨어지는 현상은 연령에 따른 인적자본의 감가상각이 다른 나라에 비해 빠르게 이루어지기 때문일 수 있다.

이러한 분석을 다른 국가들에 확대하면 연령에 따른 역량의 감소를 보여주는 일종의 ‘역량 감가상각’ 정도를 나타내는 지표를 도출해볼 수 있다. 각 나라에서 25~45세, 그리고 25~65세의 역량 점수 차이를 연령에 따른 역량 감소의 지표로 삼아보자. <표 3>은 회귀분석 결과를 바탕으로 동일 학력의 연령 간 역량 점수 격차를 각국의 표준점수를 기준으로 도출한 결과이다. [그림 5]는 <표 3>의 결과 중 25세와 45세 사이의 점수 차이를 내림차순으로 정리한 것이다.

<표 3> 대졸자의 연령에 따른 역량 감소

구분	수리		언어		문제해결	
	25~45세	25~65세	25~45세	25~65세	25~45세	25~65세
한국	0.57	0.84	0.49	0.70	0.94	1.43
벨기에	0.38	0.60	0.24	0.47	0.63	1.11
칠레	0.39	0.52	0.32	0.56	0.60	1.12
사이프러스	2.36	2.40	0.07	0.21	-	-
체코	0.41	0.64	0.29	0.52	0.56	0.94
덴마크	0.40	0.55	0.20	0.32	0.59	1.26
에스토니아	0.44	0.63	0.30	0.48	0.72	1.38
핀란드	0.37	0.98	0.27	0.69	0.66	1.67
프랑스	0.31	0.41	0.22	0.24	-	-
그리스	0.16	-0.02	0.05	0.02	0.25	0.41
아일랜드	0.16	0.17	0.10	0.13	0.48	0.87
이스라엘	0.40	0.75	0.29	0.51	0.44	0.93
이탈리아	0.22	0.37	0.12	0.30	-	-
일본	0.27	1.01	0.12	0.49	0.49	1.45
리투아니아	0.48	0.50	0.52	0.62	0.68	1.00
네덜란드	0.38	0.87	0.29	0.62	0.52	1.26
노르웨이	0.22	0.68	0.16	0.46	0.59	1.32
폴란드	0.47	0.24	0.36	0.18	0.65	0.72
러시아	0.12	0.17	0.20	0.28	0.30	0.55
슬로바키아	0.24	0.22	0.23	0.22	0.44	0.41
슬로베니아	0.44	0.56	0.38	0.53	0.66	1.14
스페인	0.24	0.51	0.19	0.49	-	-
영국	0.02	0.18	0.01	0.06	0.33	0.84

주: 역량 점수를 연령과 교육 연수로 회귀분석한 추정 결과를 근거로 했으며 각국의 표준점수를 기준으로 연령 간 역량 점수 차이를 계산함

출처: 저자 작성

[그림 5] 국가별 인적자본 감가상각 추정치(25~45세 사이)



노동시장에서 가장 활발하게 활동하는 중요한 연령대에서 인적자본의 감가상각이 우리나라에서 일본보다 큰 폭으로 나타나는 것이다.

출처: 저자 작성

연령에 따른 역량 감소의 국가 간 비교에서도 우리나라는 매우 독특한 위치를 차지하고 있다. 세 영역 모두에서 연령 간 역량 점수 차이가 가장 큰 편에 속한다. 언어와 문제해결 영역에서는 감가상각 추정치가 가장 컸으며, 수리 영역에서는 리투아니아에 이어 두 번째로 감가상각 추정치가 컸다. 이런 추정치를 근거로 추론해 본다면 앞서 살펴보았던 학생 역량과 성인 역량 간의 큰 차이 중 적지 않은 부분이 이러한 연령별 역량 차, 혹은 인적자본의 감가상각에 기인한다고 추론할 수 있을 것이다.

연령에 따른 역량 감소의 국가 간 비교에서도 우리나라는 매우 독특한 위치를 차지하고 있다. 세 영역 모두에서 연령 간 역량 점수 차이가 가장 큰 편에 속한다. 언어와 문제해결 영역에서는 감가상각 추정치가 가장 컸으며, 수리 영역에서는 리투아니아에 이어 두 번째로 감가상각 추정치가 컸다. 이런 추정치를 근거로 추론해 본다면 앞서 살펴보았던 학생 역량과 성인 역량 간의 큰 차이 중 적지 않은 부분이 이러한 연령별 역량 차, 혹은 인적자본의 감가상각에 기인한다고 추론할 수 있을 것이다.

#### 4. 노동시장에서 역량의 수익률

마지막으로 노동시장에서 보이는 역량 수익률의 국가별 차이에 대해 살펴보자. PIAAC에 참여한 모든 나라에 대해 임금 정보가 있는 것이 아니고 임금 정보가 모든 참여자들에 대해 주어진 것도 아니지만 자료가 이용 가능한 모든 경우에 대해 국가별로 역량과 임금 사이의 관계들을 도출해 볼 것이다.

임금 자료가 있는 참여자들을 대상으로 추정된 임금 방정식은 다음 식 (2)와 같이 역량지표가 추가된 단순 민서(Mincer) 방정식이다.

$$\log(wage) = \beta_0 + \beta_1 S + \beta_2 CP_j + \beta_3 Age + \beta_4 Age^2 + \beta_6 Female + \epsilon \quad \text{식 (2)}$$

식 (2)에서  $S$ 는 교육 연수이고  $Age$ 는 연령이며  $Female$ 은 여성을 나타내는 더미 변수이다. 우리가 특히 주목하고자 하는 계수는 역량지표의 계수  $\beta_2$ 이다.  $CP$ 는 역량지표로 하첨자  $j$ 는 언어, 수리, 문제해결 등의 세 영역을 의미한다. 역량지표 변수들은 각 국가별로 평균 0, 표준편차 1로 표준화된 점수를 설명변수로 삼았다. 이는 한 나라를 동일한 노동시장으로 삼는 것이 적절하다고 판단되기 때문이다.

위의 회귀식들 중 세 영역의 역량 중 하나의 역량만 회귀식에 포함한 경우에 도출된 계수  $\beta_2$ 는 각 영역의 점수가 1 표준편차 증가할 때 증가하는 임금이 어느 정도인지를 보여주는 계수이다. 이 계수를 편의상 ‘역량 수익률’이라 칭할 수 있을 것이다. 회귀식에서 제시한 바와 같이 역량 수익률은 설명변수에 교육 연수가 포함된 경우와 포함되지 않은 경우 두 가지로 나누어 추정하였다.

별도로 제시하지 않았지만 교육 연수를 포함하지 않은 식들도 추정하였으며, 3개

의 역량을 모두 포함한 회귀식도 추정해 보았지만 교육 연수를 포함한 경우의 역량지표 계수를 중심으로 논의를 진행하고자 한다. 교육 연수를 포함하는 경우와 포함하지 않은 경우 모두 나름대로 의미를 가진다. 교육 연수를 포함하지 않은 경우는 역량점수와 임금 사이의 관계를 그대로 보여준다. 반면 교육 연수가 포함되는 경우는 동일한 교육을 받았다는 전제하에서 역량이 임금에 어떤 영향을 주는지를 나타낸다. 노동시장에서 직접적으로 임금에 영향을 미치는 요인이 교육 연수보다는 생산성이라는 점에서 역량지표라는 변수가 있는 이상은 교육 연수를 포함하지 않고 역량지표만을 설명변수로 하는 회귀분석을 하는 것이 더 바람직한 추정식의 설정일 수 있다.

하지만 노동시장의 입직단계에서 역량은 직접 관측되지 않기 때문에 일종의 대리 지표로 교육 연수라는 관측 가능한 정보를 이용하게 된다는 가정하에서는 교육 연수와 역량이라는 두 지표를 임금 추정에서 함께 고려하는 것이 의미를 가진다고 생각된다. 이러한 추정식하에서는 동일한 학력을 가진 사람들 사이의 역량 차이에 따른 임금 차이가 노동시장에서 추가적인 정보가 어떻게 반영되는지를 보여주는 척도로서의 의미를 가질 수 있다.

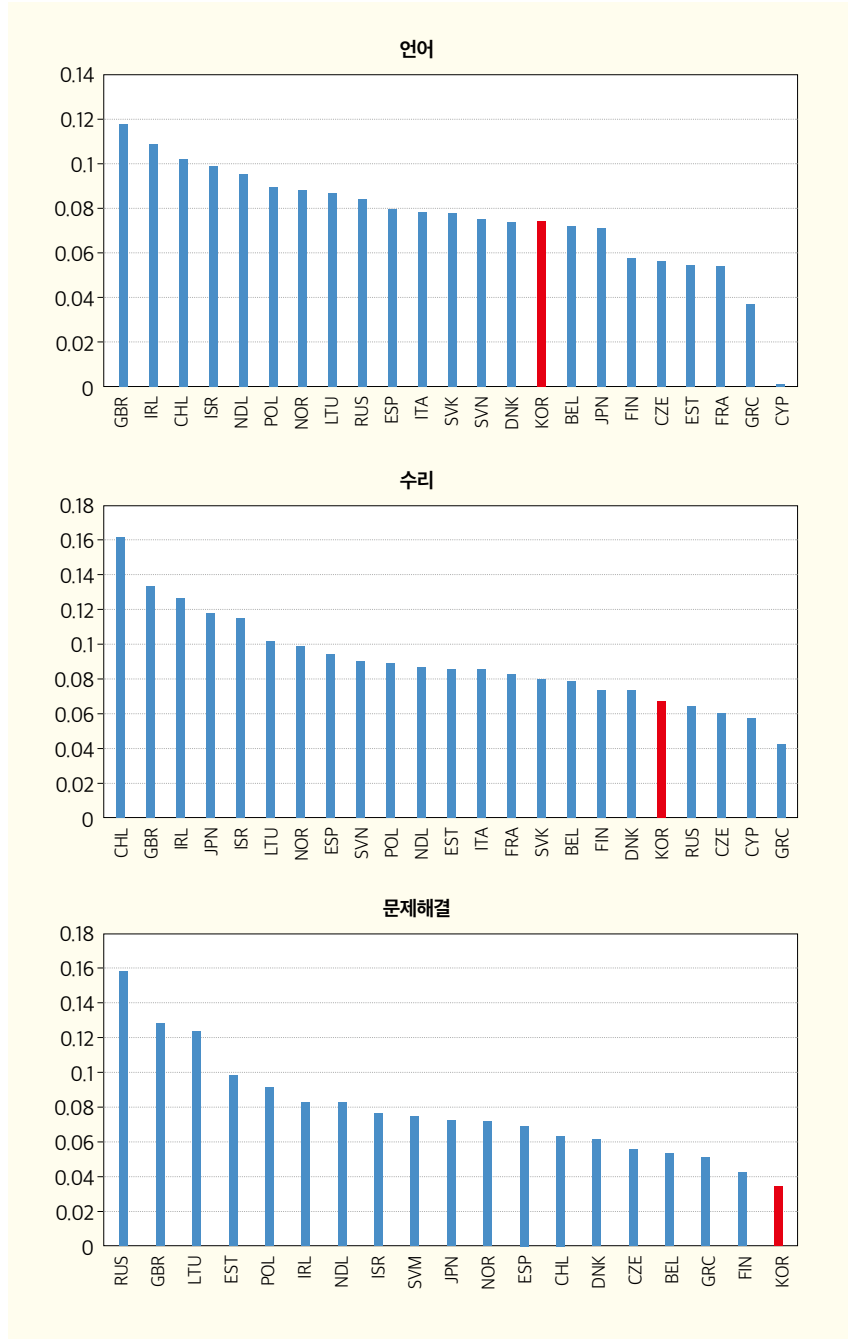
물론 앞서 살펴본 바와 같이 모든 나라들에서 교육 연수와 역량 사이에는 상관관계가 존재하기 때문에 역량지표와 교육 연수가 함께 설명변수로 들어가게 되면 역량의 수익률은 줄어들게 될 것이다. 이를 교육 수익률이라는 관점에서 생각해 보면, 능력에 대한 추정치를 임금 추정에서 고려함으로써 교육의 투자 수익률 측정 시 능력변수 누락에 따른 교육 수익률 과대 추정의 가능성을 보완해 주는 의미도 가진다. 여러 가지 측면에서 교육 연수와 역량지표가 함께 임금을 설명하는 식의 설정은 의미를 가진다고 생각된다.

이하에서 제시하는 회귀분석 결과에 대한 해석에서 또 한 가지 유념해야 할 사실은 기본적으로 세 역량 간에는 높은 상관관계가 있기 때문에 추정된 수익률을 해당 역량에 의한 임금 차이로 해석하기는 어렵다는 점이다. 따라서 추정 결과에 대한 해석에는 충분히 주의를 기울일 필요가 있으며, 편의상 해당 역량의 수익률이라는 용어를 쓰기는 하겠지만 전적으로 해당 영역 역량의 수익률로 해석할 수는 없다는 한계를 감안해야 할 것이다. [그림 6]은 각 역량지표의 계수를 내림차순으로 정리한 그래프들을 제시하고 있다.

**교육 연수와 역량이라는 두 지표를 임금 추정에서 함께 고려하는 것이 의미를 가진다고 생각된다. 동일한 학력을 가진 사람들 사이의 역량 차이에 따른 임금 차이가 노동시장에서 추가적인 정보가 어떻게 반영되는지를 보여주는 척도로서의 의미를 가질 수 있다.**

우리나라의 언어 역량  
수익률은 다른 나라들에  
비해서는 낮은 편이지만  
다른 역량의 수익률에  
비하면 높은 편이다.

[그림 6] 국가별 역량에 대한 수익률



출처: 저자 작성

이제 역량 수익률을 좀 더 자세히 살펴보자. 언어 역량의 수익률부터 살펴보면 12%에 가까운 영국부터 언어 역량이 임금과 상관관계를 거의 갖지 못하는 사이 프러스까지 넓게 분포되어 있다. 따라서 특정 국가군이 언어 역량에 대한 수익률이 높다고 주장하기는 어렵다. 중간값이 약 8%인데 중간값을 넘는 국가들을 보면 영국, 아일랜드와 같은 영미 계열 국가와 폴란드, 리투아니아, 러시아 등의 체제전환 국가들과 칠레, 이스라엘 등 최근에 OECD에 가입한 국가들이 고르게 포함되어 있다. 우리나라의 언어 역량 수익률은 다른 나라들에 비해서는 낮은 편이지만 다른 역량의 수익률에 비하면 높은 편이다.

수리 역량의 수익률을 살펴보면 교육 연수가 통제되지 않은 경우와 마찬가지로 대부분의 나라에서 수리 역량의 수익률은 언어 역량에 비해 높은 편이라는 점을 알 수 있다. 한국, 네덜란드, 러시아, 폴란드를 제외한 모든 나라에서 수리 역량의 수익률은 언어 역량에 비해 높다. 또한 수리 역량의 수익률은 문제해결 능력에 대한 수익률에 비해서도 높은 경우가 많다. 에스토니아, 그리스, 리투아니아, 폴란드, 러시아 등의 국가를 제외하면 모든 나라에서 수리 역량의 수익률은 문제해결 역량의 수익률보다 높다.

앞서 교육이 역량을 증진시키는 정도가 수리 영역에서 높다는 사실을 살펴본 바 있는데, 교육과 수리 역량 그리고 임금 사이의 연계 관계는 주목할 만하다. 임금의 추정에서 교육 연수가 포함되었다는 사실에 주목한다면 같은 교육 수준이라도 수리 역량이 노동시장에서도 매우 높이 평가된다는 해석이 가능할 것이다. 수리 역량은 단순히 입시 등 교육 과정에서만 선별 기능만 하는 것은 아니고 많은 나라들의 노동시장에서도 높은 평가를 받는다는 사실이 확인된다.<sup>13)</sup>

언어 역량에서 본 바와 같이 특정 국가군에서 수리 역량에 대한 수익률이 특별히 높거나 낮은 특징은 나타나지 않는다. 수리 역량의 수익률이 10% 넘는 나라로는 칠레, 영국, 아일랜드, 일본, 리투아니아 등이 있으며, 8% 미만인 나라들은 벨기에, 핀란드, 덴마크, 한국, 러시아 체코, 사이프러스, 그리스 등이다. 우리나라의 수리 역량에 대한 수익률은 다른 나라들에 비해 낮은 편이다.

마지막으로 문제해결 능력 역량의 수익률에서 주목할 만한 부분은 구공산권의 체제전환 국가들에서 문제해결에 대한 수익률이 매우 높다는 사실이다. 문제해결 역량에 대한 수익률이 가장 높은 5개 국가 중 4개 국가가 체제전환국들이다. 영국도 문제해결 역량에 대한 수익률이 높다.

**수리 역량은 단순히 입시 등 교육 과정에서만 선별 기능만 하는 것은 아니고 많은 나라들의 노동시장에서도 높은 평가를 받는다는 사실이 확인된다.**

13) 필자가 알고 있는 한 기존 연구에서 각기 다른 영역의 역량이 임금에 미치는 영향에 대해서는 깊게 연구된 바가 없다. 대부분의 국가에서 수리 역량의 수익률이 가장 높다는 결과에 대해서는 앞으로도 그 원인 규명을 위한 추가 연구가 필요할 것으로 생각된다. 이를테면 각국의 산업 구조가 수리 역량을 높게 평가하고 있는 것인지, 수리 역량이 인지 능력을 가장 잘 대변해 주는 지표라고 할 수 있는 것인지, 아니면 수리 역량과 비인지 능력 간의 상관관계가 높은 것인지 등 많은 가능성에 대한 검토가 필요할 것이다.

**학생들의 학업 능력에 비해 낮은 성인 역량은 우려할 만한 현상이며 잠재적으로는 낮은 생산성과 낮은 성장으로 이어질 수 있으므로 주목해야 할 필요가 있다.**

문제해결 역량의 수익률 비교에서 가장 주목되는 부분은 교육 연수가 포함되는 경우 우리나라가 비교 대상 19개국 중에서 수익률이 가장 낮다는 사실이다. 앞서 우리나라에서 교육에 따른 문제해결 역량의 증진이 비교 대상 국가들 중에서 가장 낮은 편에 속한다는 사실을 살펴본 바 있다. 즉 교육에서도, 노동시장에서도 문제해결 역량이 높지 않아 평가받지 못하는 한 단면으로 볼 수도 있겠다. 하지만 문제해결 역량의 수익률이 크지 않으며 교육이 문제해결 역량 증진에 크게 기여하지 않음에도 불구하고 우리나라 성인들의 문제해결 역량이 결코 낮지는 않다는 사실 또한 주목할 만하다.<sup>14)</sup>

## V. 결론 및 정책 시사점

어느 나라든지 학생 시절 학업 능력이 높은 성인 역량과 생산성으로 연결된다는 보장은 없다. 일반적으로 중·고등학교의 역량이 높은 나라들이 성인의 역량도 높은 경향이 있기는 하지만 우리나라와 같이 연령 간 역량 차이가 큰 나라도 있다. 그 원인을 단순히 연령 간 학력 수준의 차이로만 설명할 수 없을 것으로 판단된다. PIAAC의 결과에 따르면 우리나라에서 교육 수준에 따른 역량 차이도 크지 않을 뿐 아니라, 국제비교의 관점에서 볼 때 연령 간 평균적인 학력 차이를 감안하더라도 우리나라의 성인 역량은 학생들의 역량에 비해 상대적으로 크게 낮은 것으로 나타나기 때문이다.

역량을 구체적으로 실현하는 곳이 노동시장이라고 할 때 노동시장에 진입해 있는 성인들의 역량은 현재와 미래 우리나라의 생산성을 결정할 중요한 요소라고 할 수 있다. 그런 면에서 학생들의 학업 능력에 비해 낮은 성인 역량은 우려할 만한 현상이며 잠재적으로는 낮은 생산성과 낮은 성장으로 이어질 수 있으므로 주목해야 할 필요가 있다.<sup>15)</sup>

특히 우리나라의 역량 축적, 혹은 인적자본의 축적이 적절한 시기에 적절한 방식으로 이루어지는지에 대해 의문을 남겨 한다. 급속한 기술 변화 등 변화하는 경제·사회 환경에 적응할 수 있는 대응 능력이 중요한 현시점에서 학교, 혹은 근로 현장에서 역량이 제대로 축적되고 있는지 비판적인 고찰이 필요할 것이다. 예컨대 학생 시절의 과도한 학습 시간, 특히 수학에 투자하는 시간들이 성인 역량에

14) 한편, 별도의 표로 제시하지는 않았지만 세 개의 역량을 모두 포함한 회귀식에서는 많은 나라(9개국)에서 세 영역 중 문제해결 역량이 가장 높은 수익을 주는 것으로 나타났다. 그다음으로 7개국에서 수리 역량에 대한 수익률이 가장 높았다. 노동시장에서 수리와 문제해결 능력이 높은 수익을 주고 있는 반면, 우리나라는 다른 언어와 수리 영역이 역량 점수가 같고 할 경우 문제해결 역량의 점수가 높을수록 임금이 오히려 낮아지는 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상에 대한 해석은 조심스러울 수밖에 없지만 다른 나라들에 비해 우리나라의 노동시장에서 문제해결 역량이 높지 평가받지 못할 가능성은 충분할 것으로 생각된다.

15) 역량이 낮은 성인들이 청년들의 노동시장 진입을 막기까지 한다면 그 폐해는 더욱 크다고 할 수밖에 없다.

큰 영향을 주지 못하고 수리 역량에 대한 노동시장의 수익이 크지 않다면 학생 시절에 이루어진 많은 학습의 유효성에 대해서는 의문을 제기할 수밖에 없을 것이다.

지금이라도 우리나라의 노동시장을 새로운 관점에서 바라보면서 그 특징에 대해 보다 잘 이해하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다. PIAAC 자료에 대한 분석에 따르면 우리나라의 노동시장에서는 언어 역량이 가장 중요시되는 것으로 나타났다는데, 언어 역량의 가치가 높게 평가되는 것 자체가 문제는 아니나 학창 시절에 강조되는 수리 역량이 실제로 노동시장에서 그 가치를 충분히 인정받지 못한다면 개인 차원은 물론 사회적 차원에서도 인적자본 투자에서 비효율성은 클 것이다. 이러한 비효율적 투자를 지속할 여유가 우리에게는 없다.

많은 사람들이 교육 개혁의 필요성, 입시제도 개선의 필요성은 많은 관심을 가지면서도 정작 그런 입시를 치르고 교육을 받은 졸업생들이 활동하는 노동시장에 대해서는 그에 상응하는 관심을 보이지 않고 있다. 이 글을 통해 우리나라는 교육에 따른 역량 증진이 크게 이루어지지 않으며, 역량에 대한 수익률도 낮은 편이고, 연령에 따른 역량 감소도 매우 크게 나타난다는 사실을 보였다. 이러한 발견들에 비추어 보더라도 모든 관심을 교육에 집중하는 것이 우리의 미래를 준비하기 위한 현명한 대응은 아니라고 판단된다. 노동시장에서 역량을 축적할 수 있는 기회와 유인이 주어지는 시스템과 문화에 대한 고민이 적어도 교육시스템에 대한 관심만큼 필요하다.


흔히 교육에서 창의적인 인재가 양성되지 않기 때문에 혁신성장이 이루어지지 않는다는 진단과 불만이 많지만 그에 앞서 우리나라에서 역량에 대한 보수가 충분하지부터 짚어보는 것이 바른 순서라고 생각된다. 우리나라에서 역량의 축적보다는 감가상각이 더 두드러지게 나타나는 이유는 노동시장에서 의미 있는 경험이 축적되지 않기 때문일 수 있다. 노동시장에서 의미 있는 경험이 축적되지 않는 이유는 개인이나 조직 차원에서 새로운 시도가 이루어지지 않기 때문이며, 새로운 시도가 이루어지지 않는 이유는 실패에 대한 대가가 지나치게 크기 때문일 수 있다.

이러한 연계 관계를 생각한다면 교육, 노동, 복지 중 어느 한 부문이 변화의 중심이 되기를 요구하기보다는 각 부문 간 연계를 어떻게 이룰 것인지에 대한 고민이 필요할 것이다. 우리나라 교육의 현실은 교육제도보다는 노동시장의 현실과

**노동시장에서 역량을 축적할 수 있는 기회와 유인이 주어지는 시스템과 문화에 대한 고민이 적어도 교육시스템에 대한 관심만큼 필요하다.**

급속한 감가상각에도 불구하고 우리나라 학생과 성인들의 문제해결 역량은 여전히 높은 편이다. 따라서 역량의 감가상각을 낮출 수 있는 노동시장의 유인 구조와 평생 학습 역량 제고를 위한 대책들이 필요할 것이다.

복지제도를 더 많이 반영할 수 있다는 인식이 필요한 것이다. 성인의 역량은 이러한 연계관계를 살펴볼 수 있는 중요한 단서라는 측면에서 앞으로도 더욱 자세히 관찰해야 할 것이다.

한편 향후 노동시장에서는 문제해결 능력이 중요할 것으로 생각된다. 성인들의 문제해결 역량을 높일 수 있는 교육과 훈련이 필요할 것이다. 다행히 급속한 감가상각에도 불구하고 우리나라 학생과 성인들의 문제해결 역량은 여전히 높은 편이다. 따라서 역량의 감가상각을 낮출 수 있는 노동시장의 유인 구조와 평생 학습 역량 제고를 위한 대책들이 필요할 것이다. 예컨대 노동시간 단축을 위한 조치들은 단기적으로는 총생산에 부정적인 영향을 줄 수 있겠지만 장기적으로는 성인 역량 제고를 통해 긍정적인 효과를 낼 수 있는 잠재력을 충분히 가지고 있다고 판단된다. 

### 참고문헌

- 이주호·박진·문명재·정지은·최충희, 「한국 공공인력의 역량에 대한 실증분석」, 이주호·최슬기 (편), 『한국인의 역량: 실증분석과 미래전략』, 한국개발연구원, 2015, pp. 75-118.
- 이주호·정혁·정지은·황초이, 「한국인의 역량과 연령: PIAAC 데이터의 실증분석」, 이주호·최슬기 (편), 『한국인의 역량: 실증분석과 미래전략』, 한국개발연구원, 2015, pp. 15-72.
- Hanushek, Eric A., G. Schwerdt, S. Wiederhold, and L. Woessmann, “Returns to Skills around the World: Evidence from PIAAC,” *European Economic Review* 73, 2015, pp. 103-130.
- \_\_\_\_\_, “Coping with change: International differences in the returns to skills,” *Economics Letters* 153, 2017, pp. 15-19.
- OECD, *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, 2013.



# 주요국의 조세·재정동향

---

\* 이 자료는 한국조세재정연구원 세법연구센터의 「주요국의 조세동향」과 재정지출분석센터에서 발간하고 있는 「재정동향」 자료를 요약·정리한 것입니다. <편집자 주>



## 주요국의 조세동향

### [벨기에 - 조세회피 방지를 위한 세법개정안 초안의 회 제출]

- 벨기에 재무부는 2018년 12월 20일 조세회피 방지를 위한 세법개정안 초안을 의회에 제출함<sup>1)</sup>
- 초안에는 ① EU지침에 따른 이자비용 공제제한 규정 시행시기 변경, ② 최종수익자 등록 의무가 있는 대상 국가 확대, ③ 조세피난처 국가에 소재한 기업과 관련한 예규 미발행, ④ 저세율국에 소재한 국가를 포함한 구조조정이 있는 경우 세무조사 기간 연장의 내용을 담고 있음
- EU의 조세회피방지지침(ATAD 1)에 따라 이자비용공제 제한 규정<sup>2)</sup>의 시행시기를 기존에 계획한 2020년 1월 1일에서 2019년 1월 1일로 앞당길 것을 세법개정안 초안에 포함함
  - 벨기에에는 2017년 12월 세법개정을 통해 이자비용 공제제한 규정을 2020년 1월 1일부터 도입할 예정이었으나 2018년 7월 EU지침에 따라 시행

시기를 2019년 1월 1일로 변경하는 안에 합의한 바 있음<sup>3)</sup>

- 근로자가 해외 계열사로부터 스톡옵션 또는 현물 급여를 받는 경우 벨기에 고용주가 해당 소득에 대한 소득세를 원천징수하고 과세당국에 보고할 것을 제안함
  - 현행 규정상 해외계열사로 지급받은 스톡옵션 또는 현물급여에 대해 원천징수하는 별도의 규정은 존재하지 않음
- 최종수익자(Ultimate Beneficial Owner: UBO) 등록정보의 교환 대상 국가를 기존 EU 회원국에서 벨기에와 자동정보교환협정을 맺은 국가로 확대할 것을 제안함
  - 최종수익자(UBO)<sup>4)</sup> 등록은 자금세탁 방지 목적으로 법적·형식적 요건과 상관 없이 실제 수익에 대한 처분 및 위험을 부담하는 자를 과세당국에 등록하는 제도로 EU의 「자금세탁방지법 지침(2015/849)」에 따라 2017년 9월 18일 도입한 제도임<sup>5)</sup>
- OECD에서 규정한 조세피난처 국가에 소재한 기업과 거래하는 경우 해당 거래와 관련해서는 예규

1) Belgium - Bill on fiscal, anti-abuse, financial and various other provisions submitted to parliament (27 Dec. 2018), News IBFD.  
 2) 과도한 이자비용 공제를 통해 조세회피를 방지하고자 이자비용이 법인세 이자 감가상각비 차감 전 순이익(EBITDA)의 30%를 초과하는 경우 이자비용 공제가 제한됨  
 3) 보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향 18-7호」, 2018 참조  
 4) 최종수익자는 회사의 지분(무기명주식 포함)을 직·간접적으로 25% 이상 소유한 자, 지분율과 상관 없이 주주약정 또는 이사회이명권 등 실질적인 회사경영권을 가지고 있는 자 또는 비영리단체의 대표, 신탁의 설정자 등이 해당됨. 벨기에 재무부, <https://financien.belgium.be/nl/node/7097>, 검색일자: 2019. 1. 26.  
 5) 벨기에 재무부, <https://financien.belgium.be/nl/node/7097>, 검색일자: 2019. 1. 26.

(ruling)를 발행하지 않을 것을 제안함

- 예규는 납세자가 과세불확실성 해소 목적으로 특정 거래의 과세방안을 예규발행위원회 (Ruling Committee)에 사전 질의하는 것으로 위원회가 발행한 예규는 법적 효력을 가짐<sup>6)</sup>

- 즉, 납세자가 예규 발행 요청 시 제공한 사실관계가 일치하고, 예규에서 정한 대로 신고하는 경우 과세당국은 예규에서 정한 대로 과세함

- 따라서 예규가 발행되지 않는 경우 납세자 입장에서 과세불확실성을 사전에 해결할 수 있는 혜택을 받지 못하게 됨

- 벨기에 법인이 벨기에와 정보교환 관련 협약을 맺지 않은 저세율국에 소재한 기업을 포함하여 구조조정을 하는 경우 해당 벨기에 법인에 대해서는 세무조사 대상 기간을 최대 10년으로 연장함

- 현행 기준에 따르면 벨기에 법인의 세무조사 대상 기간은 3년임

<자료 수집 및 정리: 김민경 연구원>

### [아일랜드 - EU의 전자상거래 관련 부가가치세 지침 이행 발표]

- 아일랜드 재무부는 2018년 12월 21일 전자상거래 관련 부가가치세 과세제도를 규정한 EU지침 (2017/2455)을 이행할 것을 발표함<sup>7)</sup>

- EU지침은 EU의 디지털 단일시장 전략의 일환

으로 온라인 사업자의 납세협력 부담을 줄이고, 2017년 12월 5일 승인됨

- 지침에서 제안된 사항은 2019년과 2021년으로 시행단계를 나누어 발표함

- 2019년 1월 1일부터 EU회원국 간 전자적 용역 거래 시 영세사업자가 제공하는 전자적 용역은 '공급지국 과세원칙'을 적용하여 전자적 용역의 공급지국에서 VAT를 징수 및 납부함

- 영세사업자는 EU 내 소비자에게 전자적 용역을 제공하고 발생한 매출액이 연간 1만유로 이하인 사업자를 말함

- 현행 규정에 따르면 전자적 용역의 국제거래 시 '소비지국 과세원칙'이 적용되어 전자적 용역을 공급하는 자는 소비지국에 각각 사업자등록을 하고 VAT를 납부하거나 소비지국 한곳에서 간편사업자등록을 하고 VAT를 납부해야 함

- 이는 EU 회원국에 소재의 전자적 용역을 제공하는 영세기업의 행정 부담을 줄이기 위한 목적으로 개정하는 것임

- 2021년부터 해외 판매자가 아일랜드 거주자에게 온라인을 통해 재화를 판매하는 경우에도 '간편사업자등록제도'의 적용이 가능하며, 이와 동시에 소액 수입재화에 대한 VAT 면세점을 폐지함

- 따라서 해외 판매자가 온라인을 통해 EU 회원국 여러 곳에 재화를 판매하는 경우 재화를 판

6) Marc Quaghebeur, Advance Tax Rulings in Belgium, 53p, IBFD, 2007.

7) Ireland - VAT rules on eCommerce - EU Directive implemented (8 Jan. 2019), News IBFD.



대한 EU 회원국 중 한 곳에서 '간편사업자등록'을 하고 아일랜드 소비자에게 판매한 재화의 VAT를 납부할 수 있음

<자료 수집 및 정리: 김민경 연구원>

### [핀란드 - 2019 예산법안(Budget for 2019) 의결]

■ 핀란드 의회는 2019년 세법개정안을 담은 예산법안(Budget for 2019)을 2018년 12월 21일자로 확정 의결함<sup>8)</sup>

- 개인소득세 과세표준 구간 일부 조정 및 비용공제, 세액공제 한도 조정 등의 내용이 포함됨
- 저소득층을 위한 근로소득 공제 강화 등의 혜택이 포함됨

■ 투자저축계좌를 통해 상장회사 주식에 투자할 경우 자본이득 과세를 이연할 수 있는 혜택을 부여함

- 2020년부터 특별투자저축계좌(special investment savings account)에 대한 세제 혜택을 부여하는 제도를 시행함
- 개인이 동 계좌를 통해 상장기업의 주식을 투자할 경우 이로부터 발생하는 배당, 양도차익 등의 자본이득에 대한 과세를 동 계좌에서 인출하는 시점까지 이연함
- 단 해당 계좌에 예치 가능한 금액은 최대 5만 유로로 제한함

■ 개인소득세 세율 적용을 위한 과세표준 구간을 일부 상향 조정함

- 물가 상승률 등을 고려하여 각 과세표준 구간을 다소 상향 조정함으로써 소득세 과세부담을 일부 경감함

<표 1> 과세표준 구간 변경 내역 비교

(단위: 유로, %)

현행		개정	
소득 구간	세율	소득 구간	세율
17,200 이하	0	17,600 이하	0
17,200~25,700	6.00	17,600~26,400	6.00
25,700~42,400	17.25	26,400~43,500	17.25
42,400~74,200	21.25	43,500~76,100	21.25
74,200 초과	31.25	76,100 초과	31.25

■ 저소득층 및 근로소득자에 대한 세액공제 및 비용공제 한도를 인상하고 이자비용 공제 한도는 축소하는 등 개인소득세 산출 구조를 일부 개편함

- 저소득층에 대한 세액공제 적용 비율 및 한도를 일부 인상함
- 현행 법령상 세액공제액은 (과세소득 중 2,500유로 초과분)×12%로 계산하되 최대 1,540유로를 초과할 수 없음. 다만 이렇게 계산된 세액공제액에서 (과세소득 중 3만 3천유로 초과분)×1.65% 만큼을 차감함으로써 고소득자의 경우 세액공제액이 상당히 줄어들도록 설계됨<sup>9)</sup>

8) IBFD, [https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns\\_2018-12-24\\_fi\\_1.html&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2018-12-24_fi_1.html&WT.z_nav=Navigation), 검색일자: 2019. 1. 28.

9) 그 결과 연간 과세소득이 약 12만 7천유로에 달할 경우 세액공제액은 거의 0이 됨

- 개정안에서는 세액공제율을 12%에서 12.2%로 인상하고 세액공제 한도도 기존 1,540유로에서 1,630유로까지 인상한 반면, 3만 3천유로 초과 소득분에 대한 세액공제 경감 비율도 기존의 1.65%에서 1.72%로 인상함으로써 세액공제 혜택이 상대적으로 저소득층에 유리해 지도록 변경함
- 개정안에서는 거주지와 직장 간의 거리가 멀어 직장 주변의 주거지를 임차하는 경우 기존에는 월 250유로까지 해당 임차료를 소득에서 공제 하였으나, 개정안에서는 이를 월 450유로로 인상함
- 납세자의 주거 취득을 위한 근저당부채무 이자와 관련하여 2019년도에 적용할 비용공제 한도를 당해 이자비용의 25%로 확정함

<자료 수집 및 정리: 김준현 회계사>

### [오스트리아 - 디지털서비스 과세 강화방안 발표]

- 오스트리아 정부(Ministry of Finance)는 2019년 1월 11일자로 디지털서비스에 대한 과세 강화방안을 발표함<sup>10)</sup>
  - 디지털서비스세와 관련하여 2018년 3월에 발표된 EU의 제안<sup>11)</sup> 등을 참고하여 기본적인 과세 방침을 발표함
- 디지털서비스세 도입에 대한 EU 차원에서의 확립된 과세방침이 마련되지 않은 상황에서 「오스트리아 내국세법」 단계에서 과세방안을 모색한 결과임
- 디지털 경제에 대한 전반적인 과세방안이 확립되기 이전에 일부 거래에 대한 과세를 우선 시행하는 잠정적인 조치(interim tax)에 해당함
  - 구글, 페이스북, 아마존 등 대규모 다국적 기술 기업들에 대한 과세에 초점을 둠
- 대규모 다국적 기업들로서 오스트리아 내에서 일정 수준 이상의 온라인광고 매출액을 창출하는 기업들에 한해 3%의 디지털서비스세를 적용할 예정임
  - 과세 대상 거래는 기본적으로 온라인 광고업을 대상으로 할 예정임
  - 전 세계 매출액이 7억 5천만유로 이상이고 오스트리아에서의 연간 매출액이 1천만 유로 이상인 기업에 한해 적용토록 함
  - 적용 대상 기업의 매출액에 대해 3%의 디지털서비스세를 과세할 계획임
- 이 외에도 온라인 구매 거래에 대한 부가가치세 과세 확대, 과세자료 확보 등의 조치를 강화할 예정임

10) IBFD, [https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns\\_at\\_20190115\\_1426.html&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_at_20190115_1426.html&WT.z_nav=Navigation), 검색일자: 2019. 1. 28.  
E&Y, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY\\_International\\_Tax\\_Review\\_01\\_2019/\\$FILE/EY%20Austria%20International%20Tax%20Review%2001%202019.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_International_Tax_Review_01_2019/$FILE/EY%20Austria%20International%20Tax%20Review%2001%202019.pdf), 검색일자: 2019. 1. 28.

11) *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services*, European Commission, March 21, 2018.



- 현재 제3국 소재 판매자로부터 온라인 구매하는 물품가액이 22유로 미만일 경우 부가치세를 면제하고 있으나, 향후 이러한 면제 혜택을 폐지할 예정임
- 온라인 공유 플랫폼 운영자에 대한 과세 관련 자료 제출 의무를 강화해 나갈 계획임

<자료 수집 및 정리: 김준현 회계사>

### [스페인 - 2019년 예산법안 의회 제출]

- 스페인 정부는 2019년 1월 14일자로 2019년 「예산법안(Budget Bill for 2019)」을 의회에 제출함<sup>12)</sup>
- 스페인 정부는 지난 2018년 10월 17일에 1차 예산안을 발표한 바 있으며, 이번에 추가 개정사항들을 포함하여 최종 예산법안을 제출함
- 향후 의회에서의 별도 논의 과정을 거쳐 법안이 수정·확정될 예정이며, 추가 개정안으로 포함된 주요 내용은 아래와 같음

#### 1. 법인세

- 해외 자회사 및 국내 자회사로부터의 배당소득 등에 대한 소득면제(participation exemption) 비율을 기존 100%에서 95%로 축소함
- 현재 「법인세법」상 내국 및 외국 자회사들로부터 스페인 법인이 수령한 배당소득 및 자본이익

(capital gains) 등에 대해서는 전액을 과세소득에서 제외하고 있음

- 개정안에서는 해외 및 국내 자회사를 모두 포함하여 자회사로부터 수령한 배당소득 및 자본 이익에 대한 소득 감면율을 기존 100%에서 95%로 축소함
  - 스페인 내국법인이 해외 지점으로부터 받는 이익 송금에 대해서도 축소된 감면율(95%)을 적용함
- 이 외에도 개정안에서는 아래와 같은 소득에 대한 감면율을 기존 100%에서 95%로 축소 적용함
  - 고정사업장 폐쇄 및 이전 등의 사유로 인해 해당 사업장으로부터 잔여 이익을 수령하는 경우
  - 연결납세그룹 소속 법인들 간에 제공된 이익 참가부사채로부터 수령하는 이자소득 등

- 세액공제 방식의 이중과세방지 규정 또한 공제 가능 한도가 100%에서 95%로 축소됨

- 현행 법령상 원천지국으로부터의 이자소득 등에 대한 해외 원천징수세액의 경우 세액공제 방식을 적용하여 본국에서의 이중과세를 방지하고 있음
- 개정안에서는 해외 원천징수세액에 대한 공제 한도를 아래 두 가지 중 작은 금액으로 한정함

12) IBFD, [https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns\\_2019-01-23\\_es\\_1.html&WT.z\\_nav=Navigation](https://online.ibfd.org/kbase/#topic=doc&url=/data/tns/docs/html/tns_2019-01-23_es_1.html&WT.z_nav=Navigation), 검색일자: 2019. 1. 25.  
 Allen&Overy, <http://www.allenoverly.com/publications/en-gb/Pages/2019-State-Budget-Bill-of-Law.aspx>, 검색일자: 2019. 1. 24.  
 E&Y, <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/international-tax/alert--spain-releases-2019-state-budget-bill>, 검색일자: 2019. 1. 25.

으로써 사실상 원천지국 부담세액의 95%만을 공제하는 효과를 가져옴

- 해외 원천지국에서 실질적으로 원천징수된 세액
- 당해 원천소득이 스페인 과세소득에 포함되었을 경우 「스페인 세법」에 따라 부담하였을 세액의 95%

■ 법인 이사회에서 여성 임원을 신규로 채용할 경우 해당 임원 급여 10%에 해당하는 법인 세액공제 혜택을 부여함

- 이사회(board of directors) 멤버들 중 여성 이사 인원이 증가할 경우 세액공제 혜택을 부여함
  - 양성 평등을 촉진하기 위한 세계정책의 일환임
- 이사회에 신규 여성 임원이 취임한 경우 해당 임원에 지급한 급여의 10%에 해당하는 세액공제를 당해 사업연도 법인세 산출 시 적용함

■ 중간예납 법인세 계산 시 적용할 세율을 일부 상향하여 일원화함

- 기본적으로 법인세 중간예납세액은 당해 연도 산출기간 동안의 과세표준에 일정 세율을 적용하여 계산함
- 기존 법령상 일반적인 법인의 경우 17%, 직전연도 매출액 1천만유로 초과 법인에는 23%의 중간예납세율을 적용하였음
- 개정안에 따르면 일반 법인 및 대규모 매출 법인 모두 중간예납세율을 24%로 통일하여 적용함

## 2. 기타

■ (부가가치세) VAT 경감세율 적용 대상을 디지털 도서 및 출판물, 기타 위생용품 등도 포함되도록 확대함

- 현행 스페인의 일반 부가가치세율은 21%이며, 아래와 같은 특정 항목들에 한해 4% 또는 10%의 경감세율을 적용하고 있음
  - 4% 세율 적용 대상: 기본 식품, 도서, 잡지, 인체용 의약품, 장애인용품
  - 10% 세율 적용 대상: 동물용 의약품, 기타 의료기기, 여객운송업, 호텔·요식업, 공연업, 박물관·전시장 등
- 개정안에서는 아래와 같은 항목들에 대해 4% 및 10%의 경감세율을 각각 신규 적용하도록 함
  - 4% 세율 적용: 디지털 도서·신문·잡지의 다운로드 또는 구독, 기본적인 여성 위생용품
  - 10% 세율 적용: 동물치료 관련 서비스업, 남성용 피임기구 등

■ (물품세) 디젤 연료에 대해 적용되는 물품세율을 일부 인상함

- 기존 법령상 탄화수소(hydrocarbon) 디젤 연료에 대하여 1천리터당 307유로의 물품세율을 적용하였으나, 개정안에서는 1천리터당 345유로로 인상하여 과세를 강화함

<자료 수집 및 정리: 김준현 회계사>



### [이탈리아 - 2019년 예산법 발표]

■ 2018년 12월 29일 이탈리아 의회는 「2019년 예산법(Budget Law for 2019)」을 승인하였으며, 동 법은 2019년 1월 1일 발효됨<sup>13)</sup>

- 주요 개정사항으로는 재투자 이익에 대한 법인세율 인하, 가상이자율 공제규정 폐지, R&D 세액공제율 인하, 투자 관련 가속상각제도, 대체세(Substitute Tax), 디지털세 개정 등이 있음

■ 신규 사업용 자산 취득 및 고용 창출과 관련하여 재투자된 이익분에 대해서 감면된 법인세율 15%를 적용함<sup>14)</sup>

- 당기 과세 대상 소득 중 다음에 해당하는 부분에 대해 감면된 세율을 적용함
  - ① 이전 사업연도 회계상이익, ② 사업용 자산 투자액과 종업원 신규고용비용 합계액 중 작은 금액
- 만약 재투자된 이익이 당기 과세 대상 소득을 초과할 경우, 당기 과세 대상 소득은 모두 15% 세율로 과세되며, 초과분은 이월 공제가 가능함
- 부동산, 회사용 차량, 무형자산에 대한 투자는 적용을 배제함

■ 가상이자율 공제규정을 폐지함

- 가상이자율 공제규정은 자본금 증가액에 가상이자율(1.5%)을 곱한 금액을 과세 표준에서 차

감하는 제도임

- 2019년 이전 이전 공제 초과액에 대해서는 이월 공제를 허용함

■ ‘Industry 4.0 plan’ 정책의 일환으로 기술 및 디지털 개발 분야 회사가 2019년에 유형자산을 구입하면서 발생한 투자비용에 대해 추가감가상각 특례제도를 허용함

- 2019년 사업연도의 추가상각 허용액은 다음과 같음
  - 250만유로 상당의 투자: 장부가액의 170% 추가상각 허용
  - 250만~1천만유로 상당의 투자: 장부가액의 100% 추가상각 허용
  - 1천만~2천만유로 상당의 투자: 장부가액의 50% 추가상각 허용
- 판매자가 구입오더를 수락하고, 총구입비용의 20%를 2019년 말까지 선납할 경우 동 규정은 2020년 12월 31일 적용 가능함
- 「2017년도 예산법」에 포함된 무형자산에 대한 40% 추가상각제도는 2019년도까지 연장됨

■ R&D 과세특례와 관련하여, 일반 R&D 세액공제율을 50%에서 25%로 인하하였으며, 특정한 경우에 해당하여 50% 세액공제율을 적용함

- 다음 두 요건을 모두 충족한 금액에 대해 50% 세액공제가 가능함

13) Italy - Budget Law for 2019 approved(31 Dec 2018), News IBFD, EY-Global Tax Alert, Italy approves 2019 budget law,(7 Jan. 2019)

14) 표준법인세율 24% 대비 9%p 인하된 법인세율을 적용함

- 대학, 리서치 기관, 혁신 신생기업 및 중소기업과 계약되어야 함
- R&D 활동을 수행하기 위해 고용된 종업원 직접 인건비
- 연간 세액공제 최대액은 1천만유로임(이전 사업연도 최대액은 2천만유로였음)
- 2018년도 사업분부터 R&D 세액공제와 관련된 증빙사항으로 적격비용 증명서 및 기술 레포트를 추가로 제출할 것을 요구함

■ 개인 거주자 및 비거주자 외국 기업의 비상장주식 대체세 납부와 관련하여, 지분유형별로 10%(소수주주지분), 11%(대주주지분) 세율로 과세하도록 함<sup>15)</sup>

- 2019년 1월 1일 소유한 비상장주식에 대해 대체세를 납부하여 해당 자산의 장부가액을 증액할 수 있으며, 이는 향후 해당 자산의 양도 시 발생하는 양도소득세를 절감할 수 있는 효과를 가져옴
- 대주주라 함은 보유 지분율이 의결권의 20%를 초과하거나 총주주자본의 25%를 차지하는 경우를 말함

■ 이전 연도 「예산법」<sup>16)</sup>에 포함된 디지털세 과세제도를 폐지하고 새로운 개념의 디지털 서비스세

(Italian Digital Services Tax: Italian DST)를 도입

- 동 법은 이탈리아에 사업활동을 영위하는 개인과 기업에 적용되며(거주자 또는 비거주자 모두), 개인 또는 그룹 수준이 아래 요건을 모두 해당할 경우 납세의무자가 됨
  - 전체 총매출액 금액이 7천 5백만유로 이상<sup>17)</sup>
  - 이탈리아에서 발생한 디지털 용역의 매출 금액이 550만유로<sup>18)</sup> 이상
- 디지털세 과세 대상 용역은 다음과 같음
  - 동일한 인터페이스상 사용자를 대상으로 제공되는 광고용역
  - 사용자 간 교류 목적(또는 재화와 용역의 직접 교환을 용이하게 하기 위한 목적)으로 제작된 디지털 다자간 인터페이스 용역
  - 사용자로부터 수집되고 디지털 인터페이스 사용으로부터 산출된 정보의 교환
- 디지털 용역의 판매 금액에 대해 3% 세율로 과세되며, 디지털 용역의 공급자는 분기별로 각 분기의 다음 달 말일까지 해당 세액을 납부하여야 함
- 세부 시행지침은 2019년 4월 말 까지 공표될 예정이며, 관련 법안은 2019년 7월부터 시행될 예정임

<자료 수집 및 정리: 서희진 회계사>

15) 「2018년 예산법」에서는 개인 거주자의 경우 대체세율은 8%였으며, 비거주자 기업의 경우 비상장주식을 양도할 경우에 한해 26% 세율을 적용하도록 하였음  
 16) 「2018년 예산법」에서는 연간 3천건 이상의 서비스를 제공하는 사업자로 하여금 전자매체를 통해 제공되는 서비스에 대해 3%의 세율로 2019년부터 시행한다고 발표한 바 있음  
 17) 한화 9,535억원 정도(2019년 1월 27일 환율 1유로 1,271.38원 기준)  
 18) 한화 70억원 정도(2019년 1월 27일 환율 1유로 1,271.38원 기준)



### [네덜란드 - 상품권(vouchers) 등 관련 VAT 제도 발표]

■ 2018년 12월 21일 네덜란드 정부는 2019년 1월부터 시행되는 상품권(vouchers), 쿠폰(coupons), 우표(stamps)에 관한 VAT제도를 발표함<sup>19)</sup>

- 2016년 6월 27일 EU에서 채택한 상품권 부가세 지침<sup>20)</sup>에 따른 것으로 EU 회원국은 2019년부터 동 제도를 의무적으로 시행하여야 함
- 동 규정은 2019년 1월 1일 이후 발행된 상품권 등에 대해서 적용됨

■ 상품권, 쿠폰, 우표에 대한 「부가가치세법」상 정의는 다음과 같음

- 상품권은 종이와 전자 형식으로 발행될 수 있으며 단일 또는 복수 목적을 가질 수 있음
  - 단일 목적 상품권(Single-purpose vouchers)의 처리는 단일 목적 상품권 교환으로 인해 이전하는 재화 또는 서비스의 과세방법과 동일하나, 다목적 상품권(Multi-purpose vouchers)의 처리는 교환으로 인해 이전하는 대상의 시점과 장소 등이 불명확하기에 관련 VAT상 처리도 명확하지 않음
- 종이 또는 전자적 할인쿠폰은 고객이 재화 또는 서비스의 공급 시 가격 할인을 받을 수 있는 자격을 주는 것으로, 쿠폰이 교환될 때 소비자는 대가의 일부분을 지불하여야 하며, 쿠폰은 현금으로 교환할 수 없음

- 우표는 재화 또는 서비스가 공급될 때 고객에게 대가를 대신하여 지불하는 권리가 주어지는 것을 말함

■ 단일 목적 상품권의 양도는 재화 또는 서비스의 공급으로 간주되어 VAT 적용 대상 거래가 됨

- 단일 목적 상품권의 발행 시, 발행자(혹은 공급자)는 상품권으로 교환할 수 있는 재화나 서비스를 공급한 것으로 간주되며, 공급한 재화와 서비스에 대한 부가가치세를 납부해야 함
- 부가세 과세 대상 금액은 상품권 액면가액에서 VAT 금액을 제외한 금액임
  - 상품권의 액면금액보다 낮은 가격으로 교환되는 경우, 납부된 VAT는 조정되지 않음
- 상품권이 발행자가 아닌 제3자에 의해 교환된다면, 제3자는 상품권 발행자에게 재화와 서비스를 공급한 것으로 간주되며 상품권 발행자에게 인보이스를 발행해야 함

■ 다목적 상품권의 양도는 VAT 적용 대상 거래가 아님

- 다목적 상품권의 운송, 관리, 포장 등과 관련하여 발생하는 간접비용은 VAT 대상 거래이며, 이 경우 오직 과세 대상 서비스 또는 전체 경제 활동과 직접 관련이 있는 비용에 한해 매입세액 공제가 가능함
- 다목적 상품권을 교환함으로써 실제로 상품과

19) Netherlands-Decree on VAT treatment of vouchers, coupons and stamps published(27 Dec. 2018), News IBFD

20) COUNCIL DIRECTIVE amending Directive 2006/112/EC as regards the treatment of vouchers

서비스가 공급된다면 이 역시 VAT 과세 대상임

- 2018년 12월 31일 이전에 발행되고 2019년 1월 1일 현재 미사용된 상품권에 대해 과도기적 규정 (transitional rules)에 따라 다음과 같이 처리할 수 있음<sup>21)</sup>
  - 단일 목적 상품권의 경우, 상품권 미사용 금액에 관련 재화 및 서비스의 2019년 부가세율을 적용하여 2019년 1분기까지 부가세를 신고할 경우 2019년 1월 1일 발행된 것으로 간주함
  - 다목적 상품권의 경우, 상품권의 교환 또는 사용 시점에 관련 재화 및 서비스의 부가가치세율을 적용하여 신고하여야 함

- 우표의 경우, 고객은 현금으로 보상이 가능하고 우표의 발행자로 하여금 VAT 금액을 조정할 수 있음

- 할인쿠폰의 발행자는 쿠폰 대가에 대해 VAT 과세의 의무는 존재하지 않으나, 관련 재화와 용역을 공급받기 위해 할인쿠폰과 함께 지불한 추가금액은 VAT 과세 대상임

<자료 수집 및 정리: 서희진 회계사>

## [일본 - 2019년 세계개정대강 각의 결정<sup>22)</sup>

- 일본 정부는 2018년 12월 21일 「2019년 세계개정대강」을 각의 결정하였음
  - 「2019년 세계개정대강」의 주요 내용은 10월 소비세율이 10%(현행 8%)로 인상될 경우를 대비하여 주택구입 대출금액과 관련한 특별세액공제 기간 확대와 자동차 구입 시 자동차세율 인하 적용 등이 있음<sup>23)</sup>

### 1. 소득세제

#### 가. 주택담보대출금 특별세액 공제기간 연장

- 2019년 10월 1일부터 2020년 12월 31일 기간 동안 개인이 거주용 주택 등을 취득할 때 주택담보대출금이 있는 경우에는 기존 10년에서 3년 연장된 13년 동안 세액공제를 받을 수 있도록 특례를 신설함
  - 대상 주택: 취득하는 주택 등의 구입 대가의 금액 또는 비용에 포함되는 소비세 등의 세율이 10%일 경우에 한함
  - 각 과세연도(2011~2013년)의 주택담보대출금 특별세액공제는 주택 종류에 따라 다음에 정하는 계산방식으로 산정함<sup>24)</sup>

21) 의무규정은 아님. Meijburg & Co, Tax Lawyers, <https://meijburg.com/news/as-of-january-1-2019-new-vat-rules-for-vouchers-stamps-and-tokens>, 검색일자: 2019. 1. 28.

22) 재무성, [https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2019/31taikou.gaiyou.pdf](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2019/31taikou.gaiyou.pdf), 검색일자: 2019. 1. 7.

23) 일본 아베 총리는 2014년 4월 1일 소비세율을 5%에서 8%로 인상하였고, 2015년 10월 소비세율을 10%로 인상하기로 했지만 이를 2017년 4월, 2019년 10월로 재차 연기하였음

24) 주택담보대출금 특별세액공제는 현행과 같이 10년 동안 공제함(납세자의 합계소득금액이 3천만엔 이하인 경우 세액공제 혜택 부여)



- 일반 주택(적격 장기 우량주택 및 저탄소 인증 주택 이 외의 주택)의 경우 다음 계산금액 중 적은 금액을 세액 공제함
  - ① 주택담보대출금 등의 연말 잔액(한도: 4천만엔) $\times 1\%$ <sup>25)</sup>
  - ② (주택의 취득가액 등 또는 비용금액 - 해당 주택의 취득가액 등 또는 비용의 액수에 포함되는 소비세액 등(한도: 4천만엔) $\times 2\% \div 3$
- 적격 장기 우량주택 및 저탄소 인증 주택의 경우 다음 계산금액 중 적은 금액을 세액공제함<sup>26)</sup>
  - 주택담보대출금 등의 연말 잔액(한도: 5천만엔) $\times 1\%$
  - (주택의 취득가액 등 또는 비용금액 - 해당 주택의 취득가액 등 또는 비용의 액수에 포함되는 소비세액 등(한도: 5천만엔) $\times 2\% \div 3$

### 나. 산림환경세 신설

- 산림 정비 등에 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위해 산림환경세를 신설함
- 납세의무자는 국내에 주소를 가진 개인에 대해 부과하는 국세로 하며, 부과징수는 시·읍·면의 개인주민세와 함께 징수함
  - 2024년부터 개인주민세에 1인당 연 1천엔을 추가하여 부과하기로 함

## 2. 자산과세

### 가. 개인사업자의 사업용 자산 상속세 납세유예제도 신설

- 인정상속인이 2019년 1월 1일부터 2028년 12월 31일까지 상속을 통해 특정 사업용 자산을 취득하여 사업을 지속하면 담보제공을 조건으로 인정상속인이 납부할 상속세액 중 상속 등을 통해 취득한 특정 사업용 자산의 과세표준가격에 대응하는 상속세의 납세를 유예함
  - ‘인정상속인’이란 사업승계 계획에 기재된 후계자로서 「중소기업의 경영 승계의 원활화에 관한 법률」 규정에 따른 자임
    - 사업승계 계획은 인정경영 혁신 등 지원기관의 지도 및 컨설팅을 받아 작성된 특정사업용 자산의 승계 전후 경영전망 등이 기재된 계획으로 2019년 4월 1일부터 2024년 3월 31일까지 도도부현(都道府県)에 제출된 것을 의미함
  - ‘특정 사업용 자산’이란 피상속인의 사업(부동산 대부사업 등은 제외)의 용도에 사용되고 있는 토지(한도: 400㎡), 건물(한도: 바닥면적 800㎡) 및 건물 이 외의 감가상각자산(고정자산세 또는 영업용으로 자동차세 혹은 경자동차세의 과세 대상이 되고 있는 것 등)임

25) 100엔=1,022원(KEB하나은행 매매기준율, 2019. 1. 24.)

26) 「장기 우량주택 보급 촉진에 관한 법률」에서 규정하는 적격 장기 우량주택에 해당하는 주택과 「도시의 저탄소화 촉진에 관한 법률」에서 규정하는 저탄소 건축물 해당 주택 또는 동 법의 규정에 따라 저탄소 건축물로 간주되는 특정 건축물에 해당하는 주택을 의미함

■ 다만, 특정 사업용 자산과 관련된 사업 폐지와 양도 등이 있을 경우에는 상속세 납부유예세액을 납부해야 함

- 인정상속인이 특정 사업용 자산과 관련된 사업을 폐지했을 경우에는 유예세액의 전액을 납부해야 함
- 인정상속인이 특정 사업용 자산을 양도한 경우에는 그 양도 등을 한 부분에 대응하는 유예세액을 납부해야 함
- 유예세액의 전부 또는 일부를 납부하는 경우에는 그 납부세액에 대해 상속세의 법정신고기한으로부터 이자세(연 3.6%)를 납부해야 함

### 나. 개인사업자의 사업용 자산 증여세 납세유예제도 신설

■ 인정수증자가 2019년 1월 1일부터 2028년 12월 31일까지 증여에 의해 특정 사업용 자산을 취득하여 사업을 지속하면 담보제공을 조건으로 인정수증자가 납부해야 할 증여세액 중 증여에 의해 취득한 특정 사업용 자산의 과세표준가격에 대응하는 증여세의 납세를 유예함

- ‘인정수증자’란 「중소기업의 경영 승계의 원활화에 관한 법률」 규정에 따른 사업승계 계획에 기재된 사업의 대표권을 갖는 후계자임
- 증여자가 사망한 경우에는 특정 사업용 자산(이미 납부한 유예세액에 대응하는 부분은 제외)을

그 증여자로부터 상속 등을 통해 취득한 것으로 간주하여 증여 시의 시기에 따라 다른 상속재산과 합산하여 상속세를 계산함

- 도도현부의 확인을 받은 경우에는 상속세 납세유예의 적용을 받을 수 있음

### 3. 법인세제

■ 시험연구비 총액형 세액공제제도는 시험연구비의 일정 비율에 해당되는 금액을 그 사업연도의 법인세액에서 공제하는 것으로 세액공제율을 다음과 같이 개정함<sup>27)</sup>

- (개정 전) 시험연구비 총액형 세액공제 비율<sup>28)</sup>
  - ① 시험연구비 비율 10% 이상인 경우: 10%
  - ② 시험연구비 비율 10% 미만인 경우: 세액공제비율 = 8% + (시험연구비 비율 × 0.2)
- (개정 후) 시험연구비 총액형 세액공제 비율
  - ① 시험연구비 비율 - 8% 초과 = 9.9% + (시험연구비 비율 - 8%) × 0.3
  - ② 시험연구비 비율 8% 이하 = 9.9% + (8% - 시험연구비 비율) × 0.175
- 시험연구비 비율은 해당 사업연도에 손급에 산입한 시험연구비 ÷ 평균매출액으로 계산하고, 평균매출액은 해당 사업연도 및 해당 사업연도 개시일 전 3년 이내에 개시하는 사업연도의 평균매출액임

27) 일본의 연구개발세제는 시험연구비 총액형, 시험연구비 증가분형, 특별시험연구비 세액공제제도 등이 있음

28) 일본 국세청, <https://www.nta.go.jp/taxes/shiraberu/taxanswer/hojin/5442.htm>, 검색일자: 2019. 1. 25.



■ 연구개발을 수행하는 벤처기업의 세액공제한도액을 당해 사업연도 법인세액의 40%(현행 25%)로 인상함

- 연구개발을 수행하는 벤처기업은 설립 후 10년 이내의 법인 중 당기 이월결손금액이 있는 법인으로 대기업의 자회사 등은 제외함

#### 4. 소비세제

##### 가. 자동차세 감면

■ 소비세율이 인상될 경우를 대비하여 올해 10월 1일 이후 자동차를 신규로 구입하여 등록한 자에게 최대 연 4,500엔(약 4만 6천원)을 감면하기로 함<sup>29)</sup>

- 기존 보유차량 및 경차 등에는 감면이 적용되지 않음

〈표 2〉 2019년 10월 이후 자가용 승용차 구입 시 적용되는 자동차세

(단위: 엔)

배기량(cc)	현행	개정	감세
1,000cc 이하	29,500	25,000	△4,500
1,000cc 초과 1,500cc 이하	34,500	30,500	△4,000
1,500cc 초과 2,000cc 이하	39,500	36,000	△3,500
2,000cc 초과 2,500cc 이하	45,500	43,500	△1,500
2,500cc 초과 3,000cc 이하	51,000	50,000	△1,000
3,000cc 초과 3,500cc 이하	58,000	57,000	△1,000
3,500cc 초과 4,000cc 이하	66,500	65,500	△1,000
4,000cc 초과 4,500cc 이하	76,500	75,500	△1,000
4,500cc 초과 6,000cc 이하	88,000	87,000	△1,000
6,000cc 초과	111,000	110,000	△1,000
경차	10,800	10,800	-

29) 현재 자동차 취득 시에는 납세의무자가 소비세와 자동차취득세(구입가격의 3%)를 부담하며, 보유 시에는 자동차종량세(2년에 한 번 실시하는 차량검사 시)와 자동차세, 경자동차세 등이 부과됨

##### 나. 자동차 연비과세 도입 등

###### 1) 자동차 종량세

■ 배출가스 성능 및 연비 성능이 뛰어난 경자동차에 관한 자동차 종량세 면세 등의 특례조치(자동차 종량세의 에코카 감세)에 대해 경감 비율과 자동차 대상 범위를 조정하고, 그 적용 기한을 2년 연장(2021년 3월 31일까지)함

〈표 3〉 자동차 종량세 경감 비율 인하 및 대상 범위 조정

종류	경감 비율 인하 및 대상 범위 조정
승용자동차	현행 세율을 75% 경감하는 자동차에 대한 경감 비율을 50%로 인하 현행 세율을 50% 경감하는 자동차에 대한 경감 비율을 25%로 인하
버스·트럭 (차량 총중량 2.5톤 이하)	신차에 따른 신규 검사 후 첫 번째 차량검사에 납부해야 할 자동차종량세 대상 범위에서 휘발유 자동차를 제외
버스·트럭 (차량 총중량 2.5톤 초과)	현행 세율을 25% 경감하는 자동차에서 제외

###### 2) 자동차 취득세

■ 배출가스 성능 및 연비 성능이 뛰어난 경자동차(신차 구입으로 한정)의 취득에 부과하는 자동차 취득세에 관한 특례조치(자동차 취득세의 에코카 감세)의 적용 기간을 6개월 연장(2019년 9월 30일까지)함

- 현행 80% 및 60%의 경감 비율이 적용되는 자동차의 경감 비율을 50%로 인하함

- 현행 40%의 감면 비율이 적용되는 자동차의 감면 비율은 25%로 인하함
- 동 조치 적용 대상 자동차의 범위에서 현행 25%의 경감 비율이 적용되는 자동차의 범위에서 버스와 트럭을 제외함

<표 4> 승용차 에코카(자동차취득세) 감면 비율

구분	2020년도 연비 기준							전기 자동차 등
	달성	+10%	+20%	+30%	+40%	+50%	+90%	
현재	△20%	△40%	△60%	△80%	비과세	비과세	비과세	비과세
2019~ 2020	△20%	△25%	△50%	△50%	비과세	비과세	비과세	비과세

출처: 일본 재무성, [https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2019/20181221taikou.pdf](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2019/20181221taikou.pdf),  
일본 국토교통성, [http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha\\_fr1\\_000040.html](http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_fr1_000040.html), 검색일자: 2019. 1. 25.

### 3) 자동차세 환경성능 비율 도입 예정

- 소비세가 10% 인상(현행 8%)될 경우 동시에 2019년 10월 1일부터 자동차세에 환경성능 비율을 도입할 예정임
  - 2016년 세제개정에서 2017년 4월에 환경성능 비율을 도입할 예정이었으나 소비세 인상이 연기되어 환경성능 비율 도입도 연기된 바 있음<sup>30), 31)</sup>
- 연비 기준이 상향 조정된 환경성능 비율을 살펴보면, 2020년 기준치를 충족한 경우에는 2%의 세율

- 이 적용되며, 2020년 연비 기준치보다 20% 이상 연비 성능이 향상되었을 경우에는 비과세함
- 다만, 2019년 10월 1일부터 2020년 9월 30일 사이에 취득하는 자가용 승용차의 경우 세율 1%를 감면하고 세율 감소에 따른 재원은 전액 국비(지방특례교부금<sup>32)</sup>)로 보전함

<표 5> 자가용 승용차 환경성능 비율

구분	현행	개정안
비과세	2020년 연비 기준치보다 10% 이상 연비 성능 개선	① 2020년 연비 기준치보다 20% 이상 연비 성능 개선 ② 천연가스자동차 (차량 총중량 3.5톤 이하)
1%	2020년 연비 기준치 충족	2020년 연비 기준치보다 10% 이상 연비 성능 개선
2%	2015년 연비 기준치보다 10% 이상 연비 성능 개선	2020년 연비 기준치 충족

### 4) 자동차 중량세 지방양여 비율의 증가

- 자동차 중량세의 양여 비율을 단계적으로 인상하고 도도부현 자동차 중량양여세를 신설하여 자동차 중량세 수입의 일부를 도도부현에 양여하기로 함
  - 국세인 자동차 중량세의 지방정부 양여 비율을 현행 3분의 1에서 1천분의 416으로 2,035년까지 단계적으로 인상할 예정임

30) 일본 재무부, [https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/tax\\_reform/outline/fy2016/28taikou\\_04.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/tax_reform/outline/fy2016/28taikou_04.htm), 검색일자: 2019. 1. 30.

31) 자동차 취득 시 과세 대상 차량(등록자동차와 경차)의 취득가액에 환경성능 비율의 세율을 곱해서 세액을 산출함

32) 지방특례교부금은 도도부현 및 시정촌에 대하여 교부하는 것으로 세액이 감소하는 데 따른 지방 자치 단체의 재정상황을 감안하여 그 재정의 건전한 운영에 이바지하기 위해 재정상의 특별 조치를 취하는 것을 말함(「지방특례교부금 등 지방재정의 특별조치에 관한 법률」 제1조 및 제2조, 2017년 4월 1일 시행)



<표 6> 자동차 중량세 양여 비율

기간	양여 비율	도도부현에 대한 양여 비율	시정촌에 대한 양여 비율
현재	3분의 1	-	3분의 1
2019년도부터 2021년도까지	1,000분의 348	348분의 15	348분의 333
2022년도부터 2033년도까지	1,000분의 357	357분의 24	357분의 333
2034년도	1,000분의 401	401분의 68	401분의 333
2035년도 이후	1,000분의 416	416분의 83	416분의 333

다. 기타

- 외국인 여행자를 위해 임시판매장에서도 면세판매를 허용함  
<자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원>

[중국 - 거주자 정의 규정 개정]

- 중국 국세청은 개인소득세의 거주자 정의 규정을 개정하여 12월 18일 발표함<sup>33)</sup>
- 거주자 정의(「개인소득세법」 제1조) 규정을 기존 1년에서 183일로 개정함
  - (개정 전) 거주자란 중국 내 주소가 있는 개인 또는 주소는 없지만 중국에서 1년 이상 거주한 개인임

- (개정 후) 거주자란 중국 내 주소가 있는 개인 또는 주소를 두고 있지 않지만 중국에서 1과세연도 동안 누적하여 만 183일 이상을 거주한 개인임
  - 중국 내 주소가 있다는 것은 호적, 가족, 경제 활동 관계로 인하여 중국 내에 ‘계속적으로’ 거주하는 것을 의미함<sup>34)</sup>
- 동 개정사항은 2019년 1월 1일부터 시행됨  
<자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원>

[중국 - 개인소득세 종합과세제도 도입]

- 중국 정부는 개인소득세의 분류과세 징수방식을 종합과세제도와 분류과세제도를 결합하는 방안으로 개정함<sup>35)</sup>
  - 법 개정 전까지 중국은 「개인소득세법」 제2조에 개인의 소득을 11가지로 분류하고, 각 분류별 소득에 따라 각각의 개인소득세 계산방법과 세율을 적용하였음
    - 개인소득을 근로소득, 사업소득, 도급경영소득과 수탁경영소득, 인적용역소득(노무보수소득), 원고료소득, 특허권사용료소득, 이자 및 배당소득, 재산임대소득, 재산양도소득, 우연소득, 기타소득으로 구분하였음
- 2019년 1월 1일부터 거주자가 취득한 근로소득, 인적 용역소득(노무보수소득), 원고료소득, 특허

33) 국세청, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3960202/content.html>, 검색일자: 2019. 1. 16.

34) 「개인소득세법 시행규칙」 제2조

35) 중국 전국인민대표대회, [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-09/05/content\\_2060671.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-09/05/content_2060671.htm), 검색일자: 2019. 1. 28.

권사용료소득을 항목별 분류과세에서 종합과세로 변경하기로 함<sup>36), 37)</sup>

- 원천징수의무자가 있는 경우에는 원천징수의무자가 매월 또는 매회 기준으로 예납하고, 종합과세가 필요한 경우에는 소득을 수취한 다음 해 3월 1일부터 6월 30일 이내에 신고납부하여야 함

<표 7> 중국의 종합소득 세율

(단위: 위안, %)

등급	과세소득	세율
1	36,000 이하	3
2	36,000 초과~144,000 미만	10
3	144,000 초과~300,000 미만	20
4	300,000 초과~420,000 미만	25
5	420,000 초과~660,000 미만	30
6	660,000 초과~960,000 미만	35
7	960,000 초과	45

주: 1위안=166원(KEB하나은행 매매기준율, 2019. 1. 28.)

출처: 중국 전국인민대표대회, [http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-09/05/content\\_2060671.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-09/05/content_2060671.htm), 검색일자: 2019. 1. 28.

<자료 수집 및 정리: 정경화 전문연구원>

## [OECD - 법인세 통계(Corporate Tax Statistics) 발표]

- OECD는 2019년 1월 법인세 통계(Corporate Tax Statistics)를 발표함<sup>38)</sup>

- 동 보고서는 각 국가의 법인세제도 연구를 지원하기 위한 목적뿐만 아니라 BEPS 프로젝트 대응하기 위한 법인세 통계자료를 제공하기 위함임<sup>39)</sup>

- 동 보고서는 OECD 회원국, BEPS 제후국 및 이외 국가의 ① 법인세 수입, ② 법인세 최고세율 ③ 법인세 유효세율 분석 ④ 연구개발 및 지적재산권제도 관련 법인세 감면제도에 대한 대략적인 현황을 제공함

### 1. 법인세 수입

- 법인세 수입은 전 세계적으로 정부의 중요한 재정 수입원으로 2016년 기준 88개 국가의 법인세 수입 평균 비중은 총세수입의 13.3%, GDP의 3.0%를 차지하며, 개발도상국가들의 법인세 수익이 다소 높은 비중을 차지함

- OECD 회원국의 총세수입 대비 법인세 수입 비중은 평균 9%로 중남미지역 평균 15.4% 및 아프리카지역 평균 15.3%보다 다소 낮은 경향을 보임
  - 이집트, 카자흐스탄, 말레이시아, 파푸아뉴기니, 필리핀의 법인세 수입은 총세수입의 25% 이상을 차지하였음

36) 노무보수소득은 자문 중개 등의 서비스나 노무를 제공하고 취득한 소득임

37) 경영소득, 이자 배당소득, 임대소득, 양도소득, 기타소득은 기존대로 매월 또는 매회 기준으로 항목별 구분 계산하고, 원천징수 대상 소득의 경우 원천징수의무자가 납부함

38) OECD, <http://www.oecd.org/tax/corporate-tax-remains-a-key-revenue-source-despite-falling-rates-worldwide.htm>, 검색일자: 2019. 1. 18.

39) BEPS 프로젝트 Action 11 BEPS 측정과 모니터링(2015) 보고서에서는 법인세 자료의 부족으로 인해 BEPS 프로젝트의 영향을 분석하는 데 한계가 있다고 지적하여 OECD에 새로운 법인세 통계자료를 공시할 것을 제안한 바 있음



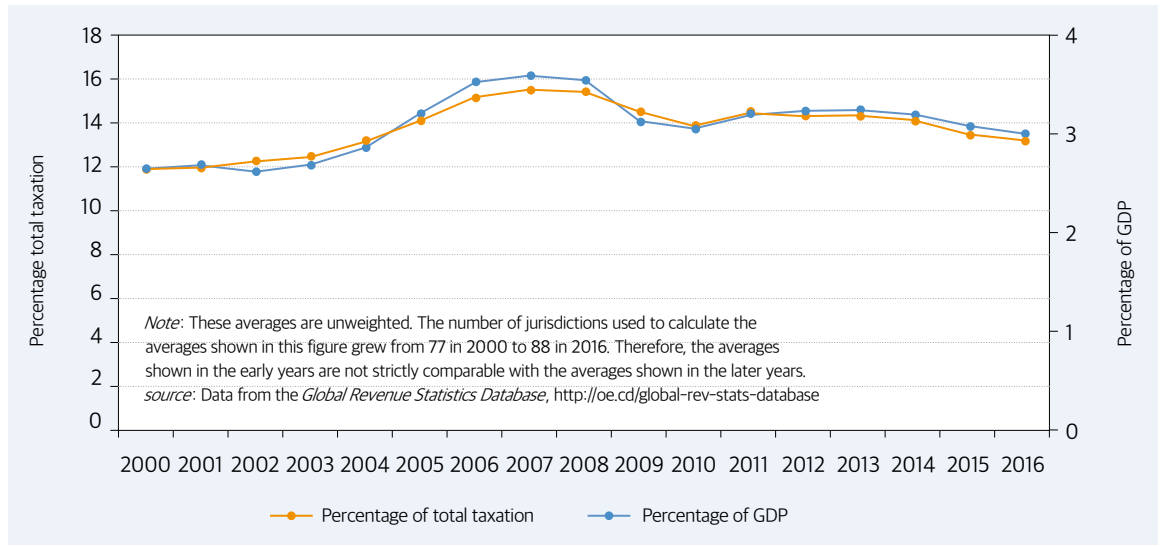
- OECD 회원국의 GDP 대비 법인세 수입 비중은 평균 2.9%로 중남미지역 3.4%에 비해 낮으나 아프리카지역 평균 2.8%와 큰 차이를 보이지 않음
  - 우리나라의 2016년 법인세 수입은 총세수의 13.6%와 GDP의 3.6%을 차지하며, OECD 회원국의 평균보다 다소 높은 비중을 차지함
- 법인세 수입은 세계 경제상황과 밀접한 관련이 있음
- 2000~2016년도 기간 동안 GDP 대비 평균 총수입 비중은 2007년에 3.6%로 가장 높았으며, 글로벌 금융위기의 영향으로 2009년과 2010년에는 각각 3.2%와 3.1%로 하락하였음

## 2. 법인세 최고세율

- 2018년 기준 94개국의 평균 법인세 최고세율 (Statutory corporate income tax rates)은 21.4%로 2000년도 28.6% 대비 7.2%p 감소하였음
  - 94개국 중 76개 국가가 2000년도 대비하여 법인세 최고세율을 인하하였으며, OECD 회원국의 평균 법인세 최고세율은 2018년도 23.7%로 2000년도 32.2%에 비해 8.5%p 인하되었음
  - 94개국 중 18개 국가는 30%의 이상의 법인세 최고세율을 규정한 국가이며, 인도는 48.3%의 가장 높은 법인세 최고세율을 규정한 나라임
  - 2018년 기준 우리나라의 법인세 최고세율은 27.5%<sup>40)</sup>로 조사 대상국 94개국 중 27번째 순위

[그림 1] 법인세 총수입 비중(총세수입 및 GDP 차지 비중)

(단위: %)



출처: OECD

40) 지방소득세 포함

를 차지하고 있음

- 우리나라를 비롯한 총 6개 국가가 2017년도에 비하여 2018년도 법인세 최고세율을 인상하였으며, 반대로 프랑스와 미국은 각각 10%p와 13.07%p 인하하였음

- 법인세는 누진세율 형태로 적용되므로 다국적 기업은 보다 낮은 세율을 적용받기 위해 저세율국으로 세원을 이전하려는 유인이 존재함
- 그러나 일부 국가들은<sup>41)</sup> 법인세 최고세율을 높게 규정하면서 다국적 기업에 특례제도를 제공하여 실제 낮은 세율을 적용받도록 하였으나, 이러한 조세특례제도는 BEPS Action 5에 따라 2018년도 중에 개정 및 폐지되도록 함

### 3. 법인세 유효세율 분석

- 다국적 기업이 투자를 고려할 때, 각 국가의 법인세 법정세율보다는 법인세 유효세율 비교를 통해 투자할 국가의 경쟁력을 보다 정확하게 판단할 수 있음
- 법인세 유효세율(Corporate effective tax rates)은 회계상 감가상각 처리방식, 투자세액공제 혜택을 포함한 조세특례제도의 효과가 반영되어 실제 법인세 납부액에 영향을 미치는 세율을 말함
- 동 보고서에서는 2017년 7월 1일 기준 각 국가의

법인세 규정에 따른 4가지 지표를 이용하여 유효세율을 산정하였으며,<sup>42)</sup> 유효세율과 법정세율 차이를 통해 해당 조세특례제도의 효과를 비교함

- 2017년 기준 조사 대상국 74개국 중 55개국이 가속 감가상각제도를 허용하고 있으며, 이는 법정세율 대비 유효평균세율을 1.8%p 감소시키는 효과를 보임
- 특히, 가장 큰 감소 효과를 보인 나라는 미국과 인도로, 유효평균세율을 각 4.8%p, 3.8%p 인소한 효과를 보임
- 조사 대상국 74개국 중 벨기에, 브라질, 이탈리아, 리히텐슈타인, 터키 총 5개 국가만이 자본공제(allowance for corporate equity: ACE)를 허용하며, 이들은 법정세율 대비 유효평균세율을 1.3~4.4%p 감소시키는 효과를 보임
- 조사 대상국 전체 법인세 평균유효세율은 20.5%로 평균법정세율 21.6%보다 1.1%p 낮은 수치를 보임
- 우리나라의 평균유효세율은 23.2%로 평균법정세율 24.2%에 비해 1%p 낮은 세율을 보이며, 전체 조사 대상국 차이율 1.1%p와 큰 차이가 없음

- 법인세 (법정)세율이 높은 국가가 가속 감가상각제도를 시행함으로써 세제 감면 혜택을 제공하는 경향이 있으며 이는 특히 OECD 회원국에서 뚜렷하게 보임

41) 몰타, 세인트빈센트 및 그레나딘 제도, 몬세트라트, 세이셸, 바베이도스, 퀴라소, 몰디브, 모리셔스, 안도라가 해당됨

42) 유효한계세율(the effective marginal tax rate), 유효평균세율(the effective average tax rate), 자본비용, 초기 투자금액 중 자본 공제액의 순현재가치(the net present value of capital of allowances as a share of the initial investment)의 4가지 지표를 고려한 전진적 산정방식(forward-looking)을 통해 산정하였으며, 산정방식에 대한 자세한 사항은 OECD Taxation Working Paper No.38(Hanappi, 2018)을 참조



#### 4. 연구개발 및 지적재산권제도 관련 법인세 감면제도

- 조사 대상국 대부분이 기업의 연구개발을 장려하기 위해 재정지원(direct funding) 및 세금 감면(tax relief)의 2가지 정책을 혼합하여 시행하고 있으며, 세금 감면 비중이 더 커지고 있는 추세임
  - 2016년 연구개발 관련 조사 대상국의 정책 비중은 재정 지원 54%(520억 달러), 세금 감면 46%(450억 달러)를 차지하며, 이는 2006년에 비하여 세금 감면 비중이 10% 증가(재정지원 10% 감소)된 수치임
    - 호주, 캐나다, 일본, 네덜란드의 경우 세금 감면정책을 통해 전체 연구개발 장려정책의 80% 이상을 지원함
    - 우리나라는 2016년 조사 대상국 중 5번째로 연구개발 장려정책 규모가 큰 나라이며, 지원 규모는 총 4조 5,031억원으로 이 중 재정지원이 2조 2,530억원(50% 비중), 세금 감면이 2조 2501억원(50% 비중)을 차지함
  - 2018년 OECD 회원국 36개국 중 30개의 국가가 연구개발 비용에 대한 세금 감면정책을 실시하고 있으며, 이는 2000년대(19개국)에 비해 증가된 수치임
  - 연구개발 세금 감면의 적용 범위가 완화되고 기업의 신청이 증가함에 따라 연구개발 세금 감면 총규모는 평균적으로 증가하는 모습을 보였으나 최근에는 그 증가 속도가 완화되는 모습을 보임

■ 마지막으로 2018년에 시행 중인 지적재산권(intellectual property: IP)제도의 기본적인 설명을 제공하였으며, IP제도가 법인세 유효세율에 미치는 영향에 대해서는 법인세통계 다음 호에 실기로 함

- 각 국의 지적재산권과 관련된 세금 감면제도가 야기하는 문제점을 해결하기 위해 BEPS Action 5에서는 지적재산권 관련 세금 감면제도에 대해 실질적 활동 요건<sup>43)</sup>을 요구하고 있음
  - 과거에 많은 국가들이 기업의 지적재산권을 자국에 유치하고자 지적재산권과 관련한 조세 감면 경쟁을 벌임에 따라 BEPS 문제점을 야기하였음
- 2018년에 OECD 글로벌포럼은 41개 국가의 65개의 지적재산권 관련 세금 감면제도에 대해서 검토하였으며, 그 결과 BEPS Action 5 요건에 충족되지 않은 3개의 제도를 폐지하였고, 25개의 제도가 개정 또는 폐지가 진행 중임

<자료 수집 및 정리: 서희진 회계사>

43) 조세상 혜택과 연구개발 비용이 직접적으로 연결되는 경우에만 실질적 활동이 있는 것으로 봄

## 주요국의 재정동향



EU

### ■ EU 집행위, Report on Public Finances in EMU<sup>1)</sup>

2018 발표(2019. 1. 24.)<sup>2)</sup>

※ 동 보고서는 공공 재정 분야에 대한 주요 정책 개발 및 분석 결과를 소개하는 EU의 연례보고서임

- (경제) EU 경제는 역동적인 성장세가 완화되는 시기로 진입함
  - 유로지역 실질 성장률은 주로 대외 수요 약화로 인해 2017년 2.4%에서 2020년 2%를 하회하는 수준으로 둔화될 전망(2018 가을 경제전망 기준)
  - 성장의 주요 요인이 임금 상승세 강화, 일부 회원국 재정정책에 따른 민간 소비 증가, 2019년 공공 투자 증가 등 점차 대내 요인으로 변화할 전망
  - 국내외 요인의 불확실성 증가로 성장 전망에 대한 리스크는 하방리스크가 우세
- (재정) 재정상황은 개선되었으나 다수 국가에서 재정 여력(fiscal buffers)은 제한적이고 채무 비율은 여전히 높은 상태임

- EU의 GDP 대비 일반정부 재정적자는 낙관적 경기상황과 이차지출 감소에 힘입어 2017년 1.0%에서 2018년 1% 미만으로 감소하고 전망 기간 동안 안정화될 것으로 예상
- 재정적자 감축과 GDP 성장세 지속으로 EU의 GDP 대비 평균 채무 비율은 2017년 83.2%에서 2020년 약 78%로 하락할 전망
  - 그러나 여전히 다수 국가에서 채무 비율이 높은 상태를 유지하고 있고 재정 여력도 제한적임
- 유로지역 재정기조는 2015년부터 대체로 중립적이었으나, 경기 호조가 계속 전망될 경우 2019년에 다소 확장적으로 전환될 전망
- 2018년 재정 감독 이행
  - \* 안정성장협약(SGP) 규정에 따르면 EU 재정체계는 재정규율 확보를 위해 ① 재정적자 기준과 채무 기준(각각 GDP의 3%, 60%)의 달성·유지와 ② 구조적 재정수지 등의 중기재정목표(MTO) 달성·유지 요건을 두고 있음
  - 프랑스에 대한 ‘초과적자 시정 절차(Excessive deficit procedure: EDP)<sup>3)</sup>가 종료(2018년 6월)되어 현재 스페인만 초과적자 시정 절차(EDP) 대상 국가임
  - 헝가리, 루마니아에 대해 안정성장협약(SGP)의 ‘심각한 위반 시정 절차(Significant Deviation Procedure: SDP)<sup>4)</sup>를 개시(2018년 5월)했으며, 이후 이사회는 각 국의 효과적 조치가 미

1) European Economic and Monetary Union

2) European Commission, Report on Public Finances in EMU 2018, 2019. 1. 24.

[https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/report-public-finances-emu-2018_en)

3) ① 재정적자가 GDP의 3%를 초과하거나 ② 채무가 GDP의 60%를 초과하면서 채무감축 기준만큼 충분한 속도로 채무가 감축되지 않는 경우에 발동되며 회원국은 권고에서 제시된 기한 내에 초과적자를 시정해야 함

4) SGP의 예방적 조치의 일환으로 구조적 재정수지가 중기재정목표(MTO)를 위반하지 않도록 해야 함. 종합적 평가를 거쳐 ‘심각한 위반’으로 판단될 경우 심각한 위반 시정 절차가 개시되며, 해당 국가는 구조적 재정수지 감축 등 효과적인 조치를 시행해야 함



비하다고 판단하여 추가 권고를 제시함(2018년 12월)

- 집행위는 이탈리아가 제출한 2019 예산안 수정안이 이사회 권고를 위반했다는 의견을 채택(2018년 11월)했고 채무 기준을 위반했다고 평가한 바 있음

- 이후 집행위와 이탈리아 간 논의를 통해 이탈리아의 최종 「예산법」(의회 승인)이 추가 조치를 포함하고 있으므로 현 단계에서 초과적자 시정 절차(EDP)를 개시하지 않는다고 결정(2018년 12월)

● EU 재정감독제도의 최근 변화

- 재정감독제도에서 활용되는 준탄력성(semi-elasticities)<sup>5)</sup>의 추정치 변경(2019년 봄부터 적용 예정)

- 안정성장협약(SGP)상 예상치를 벗어난 수입(revenue windfalls)<sup>6)</sup>의 식별 및 관리 방법 명확화(2018년 10월)

- 구조개혁과 경기변동 등을 고려한 안정성장협약(SGP) 규정 유연화의 결과를 집행위원회가 검토(2018년 5월)

- 대규모 경제 충격 발생 시 회원국의 안정적 투자 유지를 지원하여 안정성을 보장하고 경제 회복을 촉진하도록 유럽 투자 안정화 기능(European Investment Stabilisation Function) 창설 제안(2018년 5월)

● 경제적 충격이 EU 재정정책에 미치는 영향

- (재정적 결과에 미치는 영향) 경제적 충격이 재정상황, 특히 GDP 대비 채무 비율에 상당하고 지속적인 영향을 미칠 수 있음

- (계획된 재정 노력에 미치는 영향) 회원국들이 종종 전망의 불확실성을 고려하지 않고 재정정책을 실행하며, 계획된 재정 노력을 매우 늦게, 비대칭적으로 조정하는 경향이 있음

- (시사점) 반복되거나 규모가 큰 불확실성을 고려하지 않을 경우 재정 지속가능성을 저해할 수 있음

- 불확실성에 대한 적절한 정책 대응은 전망보다 악화될 가능성에 대비한 대책을 포함해야 하고 경제의 회복력을 제고하는 정책은 부정적인 대규모 거시경제 충격 가능성을 줄일 수 있음

● EU 재정준칙의 재정 성과

- (재정 지속가능성에 기여) 재정 거버넌스 도입·개혁 이후 재정상황이 취약했던 회원국의 재정상황이 개선된 점은 EU 재정 거버넌스가 개별 국가의 건전한 재정정책에 기여해왔음을 시사

- (재정정책의 경기순행성 완화) EU 재정준칙 준수는 재정정책의 경기순행성을 완화하는 것으로 보임

- 높은 수준의 재정 적자 방지 또는 채무 비

5) 경기조정재정수지 및 중기재정목표를 산출할 때 사용되는 개념으로 재정 지출과 수입의 경기변동에 대한 반응 정도를 나타냄

6) 경기상황 또는 재량적 재정정책하에 예상되는 수입 증가분을 초과한 수입 증가를 의미함. 일반정부 구조적 재정수지가 국가별로 설정한 중기재정목표(MTO)를 충족해야 하는데 예상치를 벗어난 수입으로 인해 구조적 재정수지의 규모가 왜곡될 수 있음

율 60% 미만 유지 등이 재정 노력의 경기 순행성을 축소하는 것으로 나타남

- (국가별 재정제도 강화) 대부분 회원국의 재정 준칙 수 증가, 재정준칙 모니터링 및 강제 메카니즘 강화, 독립적 재정기관 수 증가 및 기능 강화, 전 회원국에서 연간 예산 과정과 연계된 중기재정제도 운영 등

● 공공 금융·비금융 자산 현황

- EU 회원국이 지분을 소유하고 있는 회사는 3만 7천개(2015년 데이터 기준)이며 이들 회사들이 수입(revenue), 고용, 부가가치 측면에서 경제에 중요한 역할을 함
- 연구에서 추정된 공공 비금융자산 규모는 2015년 EU GDP의 약 71% 수준이며, 공공부문 비금융자산은 대부분 도로, 부동산, 천연자원 등으로 구성됨
- 회계 시스템 차이 등으로 인해 공공 금융 자산 관련 데이터의 국가 간 비교가 어려운 상황이므로 비교 가능한 회원국의 공공 자산 데이터 베이스를 개발하여 공공 금융 관리를 향상시킬 수 있음

■ EU 집행위, 2018 재정 지속가능성 보고서 발표 (2019. 1. 18.)<sup>7)</sup>

※ 3년마다 발간되는 재정 지속가능성 보고서(Fiscal Sustainability Report)는 EU 집행위가 EU경제전망, Aging Report의 인구전망 등을 기초로 EU 회원국의 단·중·장기 재정 지속가능성 변화를 분석한 보고서임

- (채무 전망) EU 및 유로지역 정부 채무 비율이 향후 10년간 점차 감소할 전망이나 일부 재정 지속가능성 관련 리스크가 남아 있음
  - EU 전체의 GDP 대비 정부 채무 비율은 2014년 88%로 정점을 기록한 후 2029년까지 72%로 점차 하락할 전망
  - 채무 감소에도 불구하고 EU의 채무 비율은 위기 이전 및 채무 준칙(GDP 대비 60%)을 상회하고 있으며 일부 채무가 높은 국가에서는 채무가 느린 속도로 감소하거나 2029년까지 증가할 가능성이 있음
    - 채무 수준이 높은 국가들은 금리 인상과 같은 부정적 충격에 노출될 수 있으며 금리가 높은 상황에서 채무 안정화에 더 많은 재정 노력이 필요할 수 있음
  - 따라서 유럽 재정준칙 준수의 중요성이 강조됨
    - 특히 채무 수준이 높은 국가에서 우호적인 거시경제 조건과 완화적 통화정책은 재정 여력(fiscal buffer)을 다시 구축하는 데 활용되어야 함
- (단기 재정리스크) 일부 국가는 기존에 비해 리스크가 상승했으나 EU 전체의 단기 재정 압박(fiscal stress) 리스크는 2009년 이후 감소
  - 키프로스<sup>8)</sup>는 은행 지원 조치로 인한 정부 채무 급증과 거시금융 취약성으로 인해 단기 재정 압박 리스크가 있는 국가<sup>8)</sup>로 판별됨
  - 스페인, 프랑스, 이탈리아, 헝가리는 재정 측면

7) European Commission, Fiscal Sustainability Report 2018, 2019. 1. 18.

[https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/fiscal-sustainability-report-2018_en)

8) SO지표(재정 압박을 조기 발견하는 지표로 재정부문과 거시 금융 및 경쟁력 부문에서 기인한 단기 리스크에 초점을 맞춤)로 분석



에서 단기적 취약점이 발견<sup>9)</sup>되었으나 이는 단기에 전반적인 재정 압박 리스크로 이어질 만큼 심각하지는 않은 것으로 나타남

- 다만 금융 시장의 반응이 급변하는 상황에서 주의할 필요가 있음
- (중기 재정리스크<sup>10)</sup> 7개 국가(벨기에, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 헝가리, 포르투갈, 영국)에서 금융위기 이후 높은 채무 부담, 재정 상황 전망 악화, 부정적 충격에 대한 민감성 등으로 인해 중기 재정 지속가능성 리스크가 높은 것으로 나타남

- 4개 국가(크로아티아, 키프로스, 루마니아, 슬로베니아)에서 중기 재정 지속가능성 리스크가 중간 수준으로 나타남

- (장기 재정리스크<sup>11)</sup>) 고령화 비용 급증, 불리한 재정상황 등으로 인해 6개 국가(벨기에, 스페인, 이탈리아, 룩셈부르크, 헝가리, 영국)에서 장기 재정 지속가능성 리스크가 높게 나타남
- 14개 국가는 장기 재정 지속가능성 리스크가 중간 수준임

<표 1> EU 회원국의 재정 지속가능성 평가표

Country	Overall Short-term risk category	Overall Medium-term risk category	S1 indicator -overall risk assessment	Debt sustainability analysis-overall risk assessment	S2 indicator -overall risk assessment	Overall Long-term risk category
벨기에	LOW	HIGH	HIGH	HIGH	MEDIUM	HIGH
불가리아	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW
체코	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
덴마크	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW
독일	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW
에스토니아	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW
아일랜드	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
스페인	LOW	HIGH	HIGH	HIGH	MEDIUM	HIGH
프랑스	LOW	HIGH	HIGH	HIGH	LOW	MEDIUM
크로아티아	LOW	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	LOW	MEDIUM

9) S0지표의 하위 지표를 바탕으로 분석

10) DSA(Debt Sustainability Analysis) 분석과 S1지표(고령화로 인한 추가 비용 조달 등을 포함해 중기적으로 GDP 대비 채무 비율 60% 기준을 달성하기 위한 구조적 기초수지 조정 수준)를 활용하여 분석

11) DSA(Debt Sustainability Analysis) 분석과 S2지표(고령화로 인한 추가 비용 조달 등을 포함해 장기적인(무한 기간) 채무 비율 안정화를 위해 필요한 구조적 기초수지 조정 수준)를 활용하여 분석

<표 1>의 계속

Country	Overall Short-term risk category	Overall Medium-term risk category	S1 indicator -overall risk assessment	Debt sustainability analysis-overall risk assessment	S2 indicator -overall risk assessment	Overall Long-term risk category
이탈리아	LOW	HIGH	HIGH	HIGH	MEDIUM	HIGH
키프로스	HIGH	MEDIUM	LOW	MEDIUM	LOW	MEDIUM
라트비아	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW
리투아니아	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW
룩셈부르크	LOW	LOW	LOW	LOW	HIGH	HIGH
헝가리	LOW	HIGH	MEDIUM	HIGH	MEDIUM	HIGH
몰타	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
네덜란드	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
오스트리아	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
폴란드	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
포르투갈	LOW	HIGH	HIGH	HIGH	LOW	MEDIUM
루마니아	LOW	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM
슬로베니아	LOW	MEDIUM	MEDIUM	LOW	MEDIUM	MEDIUM
슬로바키아	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
핀란드	LOW	LOW	LOW	LOW	MEDIUM	MEDIUM
스웨덴	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW	LOW
영국	LOW	HIGH	MEDIUM	HIGH	MEDIUM	HIGH

출처: EU 집행위원회, *Fiscal Sustainability Report 2018, 2019*, table 1.



IMF

■ IMF, World Economic Outlook(WEO) Update 발표(2019. 1. 22.)<sup>12)</sup>

- (동향) 유럽 및 아시아를 비롯한 일부 국가의 경기 부진에도 불구하고 2018년 세계 경제성장률은 2018년 WEO 경제성장 전망과 같은 3.7%로

추산됨

- (전망) 세계 경제성장률은 2019년 3.5%, 2020년 3.6%의 속도로 성장할 것으로 예측(2018년 10월 예측 대비 각각 0.2%p, 0.1%p 하향 조정)  
- (주요 원인) ① 무역긴장 상존 ② 영국의 노딜 (No Deal) 브렉시트, 중국의 경기 둔화로 인한 금융시장 심리 위축 ③ 기타 요인\* 및 2018년

12) IMF, World Economic Outlook Update January 2019, 2019. 1. 22.

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>



### 하반기 둔화된 경제 모멘텀을 반영하여 하향 조정

\* 미국 정부 섣다운, 지정학적 위험(중동 및 동아시아지역), 예상 보다 심각할 것으로 예측되는 터키 경제 축소, 신자동차 배기가스 배출 기준 도입에 의한 독일 경제 위축 등 국가별 요인

- (유로지역) 2018년 1.8%에서 2019년 1.6%(지난 10월 전망에서 0.3%p 하락), 2020년에는 1.7%로 완화될 것으로 예측됨. 이는 독일의 자동차 배출가스 기준 개정 후 공업 생산 약화, 이탈리아의 높은 국채 금리 및 내수 부진, 프랑스의 거리 시위 등의 부정적인 영향을 반영
- (미국) 지난 전망과 변함 없이 2.5% 성장할 것으로 예측됨. 재정경기부양책 중단과 연방기금금리가 일시적으로 자연이자율을 상회함에 따라 2020년 1.8%까지 낮아질 전망
- (일본) 2019년 경제성장률 전망은 지난 전망 대비 0.2%p 상승한 1.1%로 전망되며, 2020년은 0.5%로 전망(지난 10월 전망보다 0.2%p 상승), 이는 2019년 10월로 예정된 소비세율 인상효과 완화를 위한 조치 등 재정부양책을 반영한 것임
- (영국) 2019~2020년 베이스라인을 1.5%로 예측하였으나, 불확실성이 존재함. 현재 예측은 브렉시트 결과의 부정적인 영향이 2019년 재정부양책의 긍정적 효과를 상쇄할 것으로 가정한 예측임
- (위험) 세계 경제성장 전망에 대한 주요 위험 원인은 무역협상의 결과 및 향후 몇 달간 금융여건의 방향에 있음. 각 국가들이 왜곡된 무역장벽

을 완화시킬 수 있다면 시장심리가 개선되어 성장률을 높일 수 있을 것이라 여겨지나, 작년 10월 WEO 경제 전망에 명시된 바와 같이 리스크 균형은 여전히 하향 조정됨

- (무역긴장) 지난해 11월 30일 체결된 미국-멕시코-캐나다 자유무역협정(USMCA)은 북미 자유무역협정(NAFTA)을 대체했으나 내부 비준이 필요하며, 12월 1일 미국과 중국은 관세 인상에 대해 90일간 “휴전(truce)”한다고 발표하였고, 미국 자동차 수입에 대해 관세 인하를 결정하였으나 최종 결과는 여전히 불확실함. 이러한 정책 불확실성 및 기타 무역 모순은 여전히 세계 무역, 투자 및 생산에 위협이 되고 있음
- (금융시장 심리) 무역긴장의 고조, 이탈리아 국채 스프레드, 중국 경기 침체, 연말 미국 정부의 섣다운 등에 대한 우려로 2018년 하반기 주가가 하락
- (정책 권고) 중기 성장전망을 높이고 경제적 포용을 강화해야 할 것임. 무역 협력, 금융규제 개혁, 글로벌 금융안전망 강화 등 경제통합 논의를 지속해야 함
- (선진국) 생산성 향상, 노동시장 참여 제고, 기대 인플레이션의 안정적 관리, 재정 완충 여력 보강 필요
- (신흥·개도국) 거시건전성 체계 강화, 기대인플레이션의 안정적 관리, 지속가능한 부채 비율을 보장하는 재정정책 운용

<표 2> 세계경제 전망

구분	실적치		전망치		10월 전망과 차이 <sup>1)</sup>	
	2017	2018	2019	2020	2019	2020
World Output	3.8	3.7	3.5	3.6	-0.2	-0.1
Advanced Economies	2.4	2.3	2.0	1.7	-0.1	0.0
United States	2.2	2.9	2.5	1.8	0.0	0.0
Euro Area	2.4	1.8	1.6	1.7	-0.3	0.0
Germany	2.5	1.5	1.3	1.6	-0.6	0.0
France	2.3	1.5	1.5	1.6	-0.1	0.0
Italy	1.6	1.0	0.6	0.9	-0.4	0.0
Spain	3.0	2.5	2.2	1.9	0.0	0.0
Japan	1.9	0.9	1.1	0.5	0.2	0.2
United Kingdom	1.8	1.4	1.5	1.6	0.0	0.1
Canada	3.0	2.1	1.9	1.9	-0.1	0.1
Other Advanced Economies <sup>2)</sup>	2.8	2.8	2.5	2.5	0.0	0.0
Emerging Market and Developing Economies	4.7	4.6	4.5	4.9	-0.2	0.0
Commonwealth of Independent States	2.1	2.4	2.2	2.3	-0.2	-0.1
Russia	1.5	1.7	1.6	1.7	-0.2	-0.1
Excluding Russia	3.6	3.9	3.7	3.7	0.1	0.0
Emerging and Developing Asia	6.5	6.5	6.3	6.4	0.0	0.0
China	6.9	6.6	6.2	6.2	0.0	0.0
India <sup>3)</sup>	6.7	7.3	7.5	7.7	0.1	0.0
ASEAN-5 <sup>4)</sup>	5.3	5.2	5.1	5.2	-0.1	0.0
Emerging and Developing Europe	6.0	3.8	0.7	2.4	-1.3	-0.4
Latin America and the Caribbean	1.3	1.1	2.0	2.5	-0.2	-0.2
Brazil	1.1	1.3	2.5	2.2	0.1	-0.1
Mexico	2.1	2.1	2.1	2.2	-0.4	-0.5
Middle East, North Africa, Afghanistan and Pakistan	2.2	2.4	2.4	3.0	-0.3	0.0
Sub-Saharan Africa	2.9	2.9	3.5	3.6	-0.3	-0.3
Low-Income Developing Countries	4.7	4.6	5.1	5.1	-0.1	-0.2
World Growth Based on Market Exchange Rates	3.2	3.1	3	2.9	-0.1	0.0
World Trade Volume (goods and services) <sup>5)</sup>	5.3	4.0	4.0	4.0	0.0	-0.1



<표2>의 계속

구분	실적치		전망치		10월 전망과 차이 <sup>1)</sup>	
	2017	2018	2019	2020	2019	2020
Advanced Economies	4.3	3.2	3.5	3.3	-0.1	-0.1
Emerging Market and Developing Economies	7.1	5.4	4.8	5.2	0.0	0.1
Commodity Prices (U.S. dollars)						
Oil <sup>6)</sup>	23.3	29.9	-14.1	-0.4	-13.2	4.0
Nonfuel <sup>7)</sup>	6.4	1.9	-2.7	1.2	-2.0	0.9
Consumer Prices						
Advanced Economies	1.7	2.0	1.7	2.0	-0.2	0.0
Emerging Market and Developing Economies <sup>8)</sup>	4.3	4.9	5.1	4.6	-0.1	0.0

주: 1. 실질실희환율(Real Effective Exchange Rate)은 2018년 10월 29일~11월 26일 수준에서 일정하게 유지된 것으로 간주

1) World Economic Outlook October 2018 전망치와의 차이

2) G7국가들(캐나다, 프랑스, 독일, 이탈리아, 일본, 영국, 미국)과 유로지역 국가들 제외

3) 실적/전망치 데이터는 회계연도를 기준으로 하며, 2011년 이후 GDP는 2011-12년 회계연도를 기준으로 한 시장가격 기준 GDP

4) 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 태국, 베트남

5) 수출과 수입 생산물의 산술 평균

6) 영국 브렌트(Brent), 두바이(Dubai), 미 서부텍사스의 중질유(Intermediate crude oil)의 단순평균가격. 2018년 원유의 평균가격은 배럴당 68.58달러, 2018년 11월 27일 현재 선물시장 기준으로 가정한 가격은 2019년 58.95달러, 2020년 58.74달러임

7) 2019년 1월 WEO 업데이트부터 IMF 상품가격지수 및 하위지수가 업데이트되어 적용 범위가 확대됨으로써 2018년 10월 전망과 동등 비교는 어려움

8) 베네수엘라 제외

출처: IMF, *World Economic Outlook Update January 2019*, Table 1.



OECD

- OECD, 2018년 3분기 고용률(Quarterly Employment Situation) 발표(2019. 1. 17.)<sup>13)</sup>
  - OECD 회원국의 2018년 3분기 고용률(15~64세)은 68.4%, 유로지역은 67.4%로 전분기 대비 각각 0.1%p, 0.2%p씩 상승

- 벨기에, 라트비아, 네덜란드, 슬로바키아, 리투아니아의 고용률은 0.5%p 이상 상승하였고, 이탈리아는 전분기 대비 0.6%p 하락한 58.6%를 기록
- 캐나다, 일본, 미국은 전분기 대비 상승하였고, 영국과 한국은 각각 0.2%p, 0.1%p 하락한 74.5%, 66.5%를 기록

13) OECD, <http://www.oecd.org/newsroom/employment-situation-oecd-third-quarter-2018.htm>

〈표 3〉 OECD 회원국의 고용률(15~64세, 계절조정)

구분	2014	2015	2016	2017	2017			2018		
					Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3
OECD 전체	65.7	66.3	67.0	67.7	67.6	67.8	68	68.2	68.3	68.4
G-7	68.6	69.1	69.9	70.6	70.5	70.7	70.9	71.1	71.3	71.3
유럽연합	64.8	65.6	66.6	67.7	67.6	67.8	68.1	68.3	68.5	68.7
유로지역	63.8	64.5	65.4	66.3	66.2	66.5	66.8	66.9	67.2	67.4
호주	71.6	72.2	72.4	73.0	72.8	73.2	73.5	73.6	73.6	73.8
캐나다	72.3	72.5	72.6	73.4	73.3	73.5	73.9	73.7	73.6	73.8
프랑스	63.7	63.8	64.2	64.7	64.8	64.6	65.2	65.2	65.3	65.3
독일	73.8	74.0	74.7	75.3	75.1	75.3	75.7	75.7	75.7	76.0
이탈리아	55.7	56.3	57.3	58.0	57.8	58.0	58.2	58.2	58.8	58.6
일본	72.8	73.4	74.4	75.3	75.2	75.4	75.7	76.4	76.7	76.9
한국	65.6	65.9	66.1	66.6	66.6	66.7	66.7	66.7	66.6	66.5
스페인	56.0	57.8	59.6	61.1	60.9	61.3	61.6	61.8	62.3	62.5
영국	71.9	72.7	73.5	74.1	74.2	74.1	74.4	74.7	74.7	74.5
미국	68.1	68.7	69.4	70.1	70.1	70.3	70.3	70.5	70.6	70.7

주: 고용률 =  $\frac{\text{취업자수}}{\text{15-64세 인구수}} \times 100$

출처: OECD, Quarterly Employment Situation News Release: 3rd Quarter 2018



미국

[예산·결산 등]

- 미(美) 의회 하원, 계류 중인 6개 세출 분야가 포함된 2019 통합세출법안<sup>14)</sup>(H.R. 21) 통과 의결 (2019. 1. 3.)<sup>15)</sup>
  - 하원은 2019 회계연도 세출 분야 중 아직 통과되지 못한 총 7개의 세출 분야에서 국경장벽 건

설로 이슈가 되고 있는 국토안보 분야를 제외한 총 6개 분야의 지출법안 통과 의결(표결 결과 241:190)

- 하지만 하원을 통과한 통합세출법안(H.R. 21)은 트럼프 대통령의 반대로 상원 통과가 불투명해졌고, 이후 하원은 1월 10일에 약 230억 달러 규모의 농업/도시개발/식약처<sup>16)</sup> 분야의 세출예산법안(H.R. 265)을 개별적으로 통과(243:183)<sup>17)</sup>

14) Consolidated Appropriations Act, 2019.

15) 미 의회 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/lowey-house-democrats-release-individual-bills-to-reopen-government-end-trump>

16) 농업/도시개발/식약처: Agriculture / Rural Development / Food and Drug Administration

17) 미 의회 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/house-passes-two-more-bills-to-reopen-key-parts-of-government-provide-certainty>



- 교통/주택/도시개발<sup>19)</sup> 분야(약 710억달러 규모)의 세출법안(H.R. 267)도 같은 날 하원에서 개별적으로 통과 의결(244:180)

◇ 참고 ◇

통과되지 못한 7개 세출 분야: 내무/환경·금융/농업·교통/주택/도시개발<sup>18)</sup>을 포함하여 통상/사법/과학·국무부/외교·국토안보 분야 세출법안·

■ 연방정부 부분 섯다운(일시적 업무 정지) 최장기간 돌입(2019. 1. 11.)

- (배경) FY2019<sup>20)</sup> 미 연방예산 총 12개의 세출 분야 중 현재 총 5개 분야만 통과된 상태이며, 현재 7개 분야의 세출예산이 통과되지 못한 채 정부 부분폐쇄(partial government shutdown)가 진행 중

※ 통과되지 못한 7개의 세출 분야는 최근까지 임시예산(2018. 12. 21. 만료)으로 집행 ⇒ 임시예산 만료시한 전에 정부와 의회(민주당)가 예산합의에 이르지 못하면서 정부폐쇄(일시적 업무정지)가 시작되었으며, 2019년 1월 16일 현재 최장 섯다운 기간인 21일<sup>21)</sup>을 넘어 26일째를 기록

- (현황<sup>22)</sup>) 가장 큰 이견을 보이고 있는 분야는 트럼프 행정부가 요청한 국토안보 분야의 국경장벽 예산이며, 민주당은 이를 수용할 수 없다며 강경 입장으로 대치 중

\* 현재 트럼프 행정부는 남부지역에 234마일(약 380km)에 달하는

강철장벽(steel barrier)을 건설하는 예산 명목으로 의회에 57억달러를 요청한 상태(백악관 fact sheets 자료<sup>23)</sup>)

- (트럼프 행정부 입장) 남부지역 국경은 국가안보와 인도주의적 위기 상황 증가. 매일같이 몰려드는 2천명가량의 이주민들(migrants)로 인해 이민 시스템이 포화상태이며, 불법 이민자들로 인한 미국인 희생자들의 증가 억제 필요

- 지난 2년간 전과 기록이 있는 26만 6천명의 이주민들이 이민 관세국(ICE<sup>24)</sup>)에 체포 (이 중 40% 이상이 성범죄, 살인, 폭행 범행을 저지름)되었으며, 중독 약품(deadly drugs)의 반입으로 인해 매주 300명 이상이 목숨을 잃음

\* 백악관은 트럼프 대통령의 국경장벽 설치를 위한 국가비상사태 선포 여부에 대한 법적 타당성(legality of declaring a national emergency)을 검토 중(by 펜스 부통령)

- (민주당 입장) 국경안보는 지능(smart)/효과적(effective) 체계로 가져가야 하고, 트럼프의 국경장벽 건설방법은 비싸고(expensive) 비효과적(ineffective)이라며 반발

- 트럼프 대통령은 백악관의 권한을 이용해 위기를 조성하고 있으며, 국경장벽 건설비용을 멕시코가 지불하도록 약속해 왔음도 언급

18) ①~④ 세출 분야는 115대 의회(2017~2018년)에서 3<sup>rd</sup> minibus 법안으로 불렸음(법안번호: H.R. 6147)

19) 교통/주택/도시개발: Transportation / Housing / Urban Development

20) 2019 회계연도 기간: 2018. 10. 1.~2019. 9. 30.

21) CRS, Shutdown of the Federal Government: Causes, Processes, and Effects, 2018. 12. 10.

22) New York Times, <https://www.nytimes.com/video/players/offsite/index.html?videoid=100000006296957>

23) 미 백악관, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-calls-congress-secure-borders-protect-american-people/>

24) 이민관세국: Immigration and Customs Enforcement

◇ 대통령 경제자문위원회 (Council of Economic Advisers) 케빈 헤셋(kevin Hassett) 위원장의 뉴욕타임즈<sup>25)</sup> 인터뷰 (2019. 1. 15.)에 따르면, 정부 부분폐쇄로 인한 손해 규모에 대해 매 주마다 분기성장률이 0.13%p씩 감소할 것으로 전망

- (주요 언론사별 입장)
  - (Wall Street Journal) 실제로 남부 국경 안보에 문제가 있다는 것은 국민 모두가 주지하고 있는 사실이며, 국경장벽 건설은 인도주의적 관점에서도 필요
    - 국경장벽은 주권국가라면 당연히 지을 수 있는 권리도 있고 의무사항도 된다는 의견과 함께 정부와 의회의 협력을 촉구
  - (CNN) 국경장벽은 테러를 막는 데 전혀 도움이 안 되며, 현재는 국가비상 상황이 아님
    - 작년 미국은 9.11 테러 이후 가장 낮은 지하드 테러건수 기록, 최근 4년간 꾸준히 감소 중. 테러는 남부 국경이 아닌 항공을 통해 들어와 발생(“Terrorists want to fly directly to the states, not crossing the southern border” ← CNN 기사 원문 일부 발췌)

- 미 의회, 통과되지 못한 2019 회계연도 임시세출 예산법안(H.J.Res. 28<sup>26)</sup> 승인 의결 ⇒ 미국 연방 정부의 최장기간(35일) 섰다운 사태 해소<sup>27)</sup>(2019. 1. 25.)<sup>28)</sup>
  - 이번에 통과된 법은 2018년 12월 21일에 만료한 「제2차 임시세출예산법(P.L. 115-298)」을 연장하는 「제3차 임시 세출예산법(CR)」이며, 만료 시한은 2월 15일까지로 규정
    - 동 법은 하원에서 만장일치 통과 후, 상원에서 승인 의결됨으로써 섰다운(일시적 업무정지) 사태도 일단 해소
    - 임시 예산안 통과로 연방정부 공무원들은 정부 섰다운 효력 발생일(2018. 12. 22)부터 받지 못했던 봉급을 소급 적용하여 받을 수 있게 됨
- 미 의회 상·하원, 국토안보부 임시 세출예산법안 (CR, H.J.Res.31) 세부안 조정 진행<sup>29)</sup> (2019. 1. 25.)
  - 동 법은 하원에서 2월 15일을 만료시한으로 하여 승인의결(231-180)하였으며, 이후 상원과 양원협의회(conference committee)를 구성하여 최종 세부안 조정 예정
- 미 의회예산처(CBO), 2019~2029 예산·경제 기준선 전망(The Budget and Economic Outlook:

25) New York Times, <https://www.nytimes.com/2019/01/15/us/politics/government-shutdown-economy.html>

26) P.L. 115-245

27) 미 의회 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/house-passes-legislation-to-reopen-government-through-february-15>

28) 미 의회 하원 세출위원회, <https://appropriations.house.gov/news/press-releases/lowey-house-democrats-release-individual-bills-to-reopen-government-end-trump>

29) 미 의회 상원 세출위원회, <https://www.appropriations.senate.gov/news/senate-passes-measures-to-reopen-government-through-feb-15-move-to-conference-on-homeland-security-bill>



2019~2029) 발표<sup>30)</sup>(2019. 1. 28.)

\* <The Budget and Economic Outlook> 보고서는 CBO에서 정부의 대통령 예산안 발표 전·후에 발표하고 있음

- (경제 전망) 2019년 경제성장률은 2018년 3.1% 대비 0.8%p 감소한 2.3% 전망(2020~2023년 동안의 연간 평균 증가율은 약 1.7% 수준)
  - (성장률) 낮아진 성장률은 2017년에 입법된 「조세감면법」<sup>31)</sup>으로 인한 기업 투자의 효과 감소(wane) 및 4분기 연방정부구매(federal purchases)의 급격한 감소에 기인
    - 올해 총생산 규모는 잠재성장 규모를 소폭 상회하면서 계속해서 노동 수요를 끌어올리고, 실업률은 낮아질 전망
    - 2019년 후에는 경제성장 속도가 더 감소하면서 2023년까지 연간 평균 성장률은 CBO의 잠재성장 규모 전망수치보다 낮은 1.7% 전망
  - (노동시장) 2019년 노동시장은 재화/서비스 수요가 지속 증가하면서 더욱 강화될 것으로 보이며, 고용도 향후 몇 년간 잠재성장 규모를 웃돌 것으로 보임
    - 실업률은 2019년 하반기에 약 3.5%(1960년대 이후 최저점) 수준까지 하락하나, 2020~2023년에 경제성장이 약해지면서 실업률도 꾸준한(steadily) 증가세를 보일 것으로 전망

<표 4> 미국 주요 경제지표 전망

경제지표	2018	2019	2020	2021	2022~2023	2024~2029
	추정	전망			평균 성장률 (Annual Average)	
실질 GDP 성장률	2.9	2.7	1.9	1.6	1.6	1.8
개인소비 지출물가 <sup>1)</sup> (PCE Price Index)	2.1	1.9	2.2	2.2	2.1	2.0
실업률 <sup>2)</sup>	3.9	3.5	3.7	4.2	4.7	4.8

주: 1) PCE = Personal Consumption Expenditures

2) 실업률은 실적 수치(actual value)

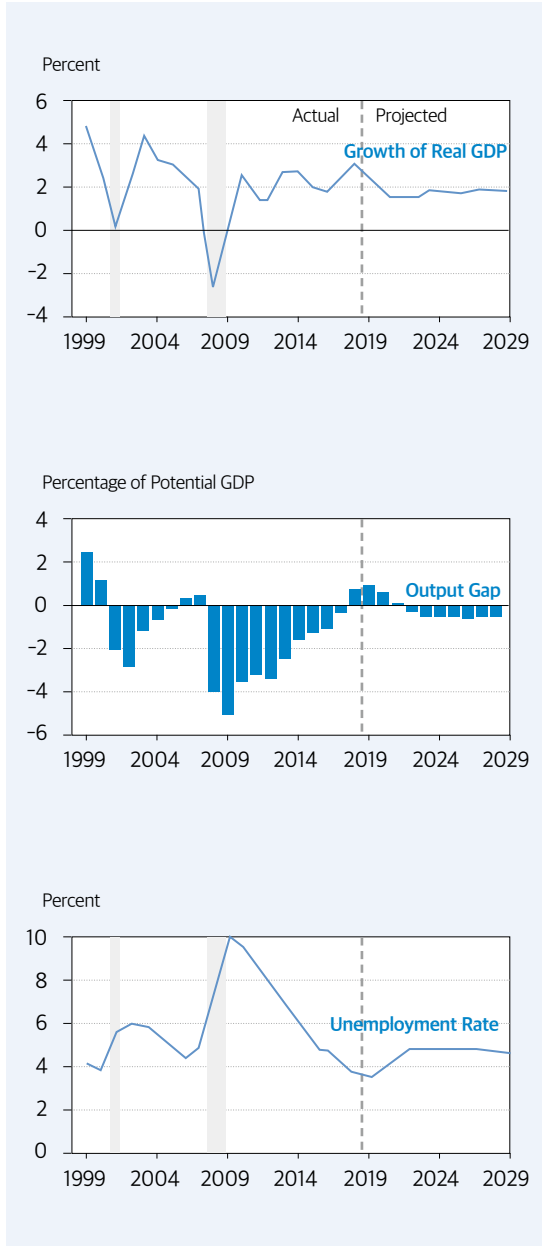
출처: The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029, 2019. 1. 28.

- (이자율/물가) 상품/노동 시장의 강세영향 (strong product and labor markets)으로 이자율과 물가 및 임금에 대한 인상 압력이 전망되며, 최근 무역관세 부과(총수입상품가격의 12.1%)도 가격 인상에 소폭(slightly) 인상 영향을 미칠 것으로 보임
- (재정 전망) 2019년 재정적자는 9천억달러 (GDP 대비 4.2%)를 기록하고, 2022년부터는 1조달러(GDP 대비 4.7%)를 넘어설 전망
  - \* 재정적자는 향후 10년간 GDP 대비 4.1~4.7%(최근 50년 평균치보다 현저히 높은 수준) 사이에서 유지될 전망 (최근 50년 기간의 연평균 재정적자는 약 2.9% 수준임)

30) CBO, <https://www.cbo.gov/publication/54918>

31) 영문 법령은 「Tax Cut and Jobs Act」이며, 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「주요국의 조세동향」 17-12호, 2017 참고

[그림 1] 미국 경제지표



출처: The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029, 2019. 1. 28.

- (세입) 2019년 연방세입은 GDP 대비 16.5%, 2025년에는 17.4%로 상승하고, 이후 빠른 속도로 증가하여 향후 10년 안에 GDP 대비 18.3% 전망

\* 2025년 이후의 세입 규모 증가는 2025년까지 한시적으로 적용되는 「2017 세금감면법」(개인소득세 감면 조항) 만료에 크게 기인(2019: 8.3% → 2025: 8.6% → 2029: 9.6%)

- (세출) 2019년 연방지출은 GDP 대비 20.8%, 2029년에는 23.0%로 상승 전망 (2020~2029년 세출의 연간 평균 증가율은 약 5% 수준)

- 인구노령화 및 보건의료 분야 지출 비용의 증가는 주요 보장프로그램인 사회보장지출 및 메디케어 분야 지출의 증가에 크게 기인

\* 늘어나는 국가채무와 높은 이자율은 연방정부의 순이자비용을 증가시킬 전망

- (국가채무) 연방정부 채무<sup>32)</sup>는 올해 GDP 대비 약 78%에서 꾸준히 증가하여 2029년에는 GDP 대비 93%(제2차 세계대전 이후 최고점), 2049년에는 GDP 대비 150% 도달할 것으로 전망

\* <참고> 연방채무의 지분은 국내 투자자 약 60%는 국내 투자자, 나머지 40%는 해외 투자자들로 구성되어 있음


32) 정부 내부거래(debt held by government accounts) 제외



<표 5> 미국 재정 기준선 전망

재정 전망	실적	전망										
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
예산총량(십억 달러)												
수입	3,329	3,515	3,686	3,841	4,012	4,208	4,448	4,647	4,956	5,254	5,446	5,672
지출	4,108	4,412	4,589	4,814	5,140	5,347	5,359	5,859	6,160	6,446	6,881	7,042
재정적자	779	897	903	974	1,128	1,139	1,091	1,212	1,204	1,192	1,435	1,370
국가 채무 <sup>1)</sup>	15,751	16,636	17,601	18,626	19,795	20,976	22,112	23,372	24,625	25,866	27,338	28,739
예산총량(GDP 대비 %)												
수입	16.4	16.5	16.7	16.7	16.9	17.1	17.3	17.4	17.9	18.3	18.2	18.3
지출	20.3	20.8	20.7	21.0	21.6	21.7	21.6	22.0	22.3	22.4	23.0	22.7
재정적자	3.8	4.2	4.1	4.2	4.7	4.6	4.3	4.5	4.4	4.1	4.8	4.4
국가 채무 <sup>1)</sup>	77.8	78.3	79.6	81.2	83.2	85.0	86.2	87.7	89.0	90.0	91.5	92.7

주: 1) 국가채무는 정부내부거채를 제외한 연방채무 규모를 의미  
출처: The Budget and Economic Outlook: 2019 to 2029, 2019. 1. 28.

 **일본**

**[예산·결산 등]**

■ 내각부, 2019년도 예산편성의 기본방침 발표 (2018. 12. 7.)<sup>33)</sup>

- 2019년 예산편성은 구조개혁을 지속함과 동시에, 금융정책과 성장 지향적인 재정정책의 적절한 결합을 추진
  - 재정건전화 달성을 위한 노력을 꾸준히 지속하는 한편, 유아교육 무상화, '인재육성혁명' 추진, 제4차 산업혁명 대비 생산성 혁명 실현

을 위한 투자와 연구개발 혁신 촉진 등 중요 정책 과제 지원에 필요한 예산 조치를 강구하고 예산을 편성하는 것을 목표로 함

- 아울러 연말에는 추가적인 재정 수요에 적절하게 대처하기 위해 2018년도 제2차 추가경정 예산을 편성키로 함
- 2019년 소비세율 인상<sup>34)</sup>에 대응하여, 인상 전·후의 소비를 평준화하기 위한 충분한 지원책을 마련하는 등 다양한 정책을 총동원
  - 소비세율 인상에도 경제의 회복 기초를 지속하기 위해 2019·2020년도 기존 예산에 임시 특별조치를 강구하기로 함

33) 내각부, 『平成31年度予算編成の基本方針』, 2018. 12. 7.  
[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/31\\_yosanhensei.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/31_yosanhensei.pdf)  
34) 2019년 10월 1일 현 8%의 소비세율이 10%로 2%p 인상이 예정되어 있음

- 중요 인프라 긴급 점검 결과를 근거로 방재·감재(減災) 및 국토 강인화를 위한 긴급 대책을 3년간 집중적으로 실시하고, 제2차 추경예산과 2019·2020년도 기존 예산의 임시 특별 조치를 활용하여 대응
- 사회보장 관계비와 비사회보장 관계비에 대한 지속적인 세출 개혁 노력을 예산 편성에 반영
  - 현 재정상황의 어려움을 극복하기 위해 세출 전반에 걸쳐 성역 없는 철저한 검토를 계속 추진하고, 지방에서도 국가의 노력과 기조에 맞게 철저한 검토 진행
- 재무성, 2019년도 예산안 발표(2018. 12. 21.)<sup>35)</sup>
  - 2019년도 예산안은 「신경제·재정재생계획」상의 세출 개혁 노력을 지속하면서, 소비세율 인상 전·후의 소비를 평준화하기 위한 지원책들과 방재·감재·국토 강인화를 위한 긴급 대책 및 사회보장 강화를 위한 정책 실시에 역점을 둠
    - (사회보장 강화) 전 세대형 사회보장제도 전환을 위해 소비세 증액분을 활용하여 유아 교육 무상화 등 사회보장에 총실(8,110억엔 투입)
    - (임시특별조치) 소비세율 인상의 경제적 영향을 평준화하기 위한 정책을 총동원(총 2조 280억엔 투입)
    - (방재·감재, 국토 강인화) 방재·감재, 국토 강인화를 위한 3개년 긴급 대책에 따라 긴급 대책 160개 항목을 2020년까지 3년 동안 집중적으로 실시
      - 2018년도 제2차 추경예산과 2019·2020년도 임시특별조치를 활용하며, 2020년도까지 3년간 사업 규모는 약 7조엔 정도로 추산
  - (재정건전화) 「신경제·재정재생계획」하에 세출개혁 노력을 지속함
    - (사회보장 관계비) 고령화에 기인한 증가분만 반영하는 방침 달성을 통해 증가액을 4,768억엔으로 억제
    - (비사회보장관계비) 세출개혁 노력 지속적으로 330억엔 확보
  - (세입) 2019년도 예산안의 세입 규모는 전년 예산안 대비 1.8% 증가한 99조 4,285억엔으로 전망되며, 기타 수입 및 국채 발행액을 통해 추가 조달되는 임시특별조치분 2조 280억엔을 포함한 총세입은 101조 4,564억엔임
    - (조세 및 인지수입) 조세 및 인지수입은 전년 대비 5.8% 증가한 62조 4,950억엔으로 전망되며, GDP 대비 조세 및 인지 수입의 비중은 11.0%로 전망
    - (기타 수입) 기타 수입은 일반회계 통상분 기준, 전년 대비 2.3% 증가한 5조 566억엔으로 전망<sup>36)</sup>
    - (국채발행액) 국채발행액은 전년 대비 5.4% 감소한 31조 8,779억엔으로 전망되며, 이에

35) 재무성, 『平成31年度予算政府案』, 2018. 12. 21.

[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2019/seifuan31/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/index.html)

36) 임시특별조치분(1조 2,461억엔)을 포함할 경우, 전년 대비 27.5% 증가한 6조 3,016억엔



따라 국채의존도도 전년 대비 2.4%p 하락한 32.1%로 전망<sup>37</sup>

- (세출) 2019년도 예산안의 세출 규모는 (일반회계 통상분 기준) 전년 예산안 대비 1.8% 증가한 99조 4,285억엔으로 책정
  - (임시특별조치) 여기에 임시특별조치로 추가로 편성된 일반 세출 2조 280억엔을 더할 경우, 총세출 규모는 전년 대비 3.8% 증가한 101조 4,564억엔
  - (국채비) 채권 잔액의 누증(累増)에 따른 채무상환비용의 증가에 기인하여 전년 대비 0.9%

증가한 23조 5,082억엔 편성

- (일반 세출) 전년 대비 1.8% 증가한 59조 9,352억엔을 편성되었으며, 임시특별조치로 추가 편성된 2조 280억엔을 더할 경우 편성액은 61조 9,632억엔임
- (지방교부세교부금) 전년 대비 3.0% 증가한 15조 9,850억엔을 편성
  - 지방교부세교부금은 국세 증가 등을 반영하며, 지방세·지방교부세 등 지방정부의 일반 재원 총액에 대해 2018년도와 실질적으로 동일한 수준을 확보

<표 6> FY2019 일반회계 세입·세출 예산

(단위: 억엔, %)

구분	FY2018 당초(A)	FY2019 정부안(B) <sup>1)</sup>		증감액 (B-A)	증감율 (B/A-1)	
			임시특별 <sup>2)</sup>			
세입	1. 조세 및 인지수입	590,790	624,950	624,950	34,160	5.8
	2. 기타 수입	49,416	50,556	63,016	1,140	2.3
	3. 국채 발행	336,922	318,779	326,598	△18,143	△5.4
	(1) 공채금(건설국채)	60,940	61,701	69,520	761	1.2
	(2) 특례공채금(적자국채)	275,982	257,078	257,078	△18,904	△6.8
	<b>합계<sup>3)</sup></b>	<b>977,128</b>	<b>994,285</b>	<b>1,014,564</b>	<b>17,157</b>	<b>1.8</b>
세출	1. 국채비 <sup>4)</sup>	233,020	235,082	235,082	2,062	0.9
	2. 일반 세출	588,958	599,352	619,632	10,394	1.8
	3. 지방교부세교부금 등 <sup>5)</sup>	155,150	159,850	159,850	4,701	3.0
		<b>합계<sup>3)</sup></b>	<b>977,128</b>	<b>994,285</b>	<b>1,014,564</b>	<b>17,157</b>

주: 1) 일반회계 통상분만 산출 시

2) 일반회계 통상분+소비세율 인상에 대응한 임시특별조치분 2조 280억엔 포함 산출 시

3) 계수는 반올림하고 있기 때문에 결수의 합계가 일치하지 않을 수 있음

4) 국채비는 국채의 상환 및 이자 지불을 위한 경비로, 국채 잔고의 증가에 따라 증가하는 경비

5) 지방교부세교부금 등은 지방세수 증가 등을 반영

출처: 재무성, 「平成 31年度予算のポイント」, 2018. 12. 21.

37) 임시특별조치분(7,819억엔)을 포함할 경우, 감소 폭이 일부 상쇄되어 전년 대비 3.1% 감소한 32조 6,598억엔

● 분야별 주요 세출

- (사회보장 관계비) 일반회계 세출 중 34.2%를 차지하는 사회보장 관계비는 전년 대비 1조 25억엔(3.0%) 증가한 33조 9,907억엔 규모
- (공공사업 관계비) 일반회계 세출 중 6.1%를 차지하는 공공사업 관계비는 전년 대비 807억엔(1.3%) 증가한 6조 596억엔 규모
- (문교 및 과학진흥비) 일반회계 세출 중 5.4%

를 차지하는 문교 및 과학진흥비는 전년 대비 311억엔(0.6%) 증가한 5조 3,824억엔으로 편성, 이 중 과학기술진흥비는 전년 대비 204억엔(1.5%) 증가한 1조 3,378억엔 규모

- (방위 관계비) 일반회계 세출 중 5.2%를 차지하는 방위 관계비는 전년 대비 155억엔(0.3%) 증가한 5조 2,066억엔 규모

<표 7> FY2019 주요 분야별 일반회계 세출 내역(임시특별조치분 제외)

(단위: 억엔, %)

구분	FY2018 <sup>1)</sup> (A)	FY2019 (B)	증감액 (B-A)	증감률
<b>국채비</b>	<b>233,020</b>	<b>235,082</b>	<b>2,062</b>	<b>0.9</b>
<b>일반세출<sup>2)</sup></b>	<b>588,958</b>	<b>599,352</b>	<b>10,394</b>	<b>1.8</b>
사회보장관계비	329,882	339,907	10,025	3.0
문교 및 과학진흥비	53,512	53,824	311	0.6
(과학기술진흥비)	(13,175)	(13,378)	(204)	(1.5)
연금관계비	2,504	2,097	△407	△16.3
방위관계비	51,911	52,066	155	0.3
공공사업관계비	59,789	60,596	807	1.3
경제협력비	5,089	5,021	△68	△1.3
중소기업대책비	1,771	1,740	△31	△1.8
에너지대책비	9,186	9,104	△82	△0.9
식료안정공급관계비	9,924	9,816	△108	△1.1
기타 경비	61,888	60,181	△1,707	△2.8
예비비	3,500	5,000	1,500	42.9
<b>지방교부세교부금</b>	<b>155,150</b>	<b>159,850</b>	<b>4,701</b>	<b>3.0</b>
<b>합계<sup>3)</sup></b>	<b>977,128</b>	<b>994,285</b>	<b>17,157</b>	<b>1.8</b>

주: 1) 2018년도 예산은 2019년도 예산과의 비교를 위해 재조합하였음

2) 일반세출은 일반회계 세출 총액에서 국채비와 지방교부세교부금을 제외한 것을 의미

3) 계수는 반올림하고 있기 때문에 끝수의 합계가 일치하지 않을 수 있음

출처: 재무성, 『平成31年度予算のポイント』 2018. 12. 21.



■ 재무성, 2018년도 제2차 추가경정예산 발표(2018.

12. 21.)<sup>38)</sup>

- 일본 정부는 10월 1차 추경예산 발표에 이어 12월, 세수 및 건설국채 추가 발행을 재원으로, 27조엔 규모의 2차 추가경정예산을 편성하였음
  - (방재·감제, 국토 강인화) 하천·제방·도로 방재 및 감제에 6,183억엔, 학교시설 진화에 611억엔, 재해 시 경찰용 기자재·통신기반 정비에 545억엔 등 방재·감제, 국토 강인화 「3개년 긴급대책」을 즉시 착수하는 데 1조 723억엔 편성
  - (TPP<sup>39)</sup> 조기 발효 대응) 농지 대(大)구획화에 902억엔, 농업 생산성 향상을 위한 설비투자 지원 400억엔 등 TPP 협정 조기 발효에 대응하기 위한 농림수산업 강화 대책으로 총 3,256억엔 편성
  - (중소기업·소규모 사업자 지원) IT도입 지속화 보조금 1,100억엔, 사업승계 지원 50억엔 등 중소기업·소규모 사업자 지원에 총 2,068억엔 편성
  - (기타 긴급한 과제 대응) 국민생활 안전·안심 확보 정책에 7,512억엔, 재해 복구에 2,136억엔, 기타 비용 명목으로 4,656억엔 등 총 1조 4,304억엔 편성
  - 그 밖에 국채정리기금특별회계에 전입으로 4,547억엔, 지방교부세교부금으로 5,108억엔을 편성하였으며, 추가 세출 총액의 일부(1조 2,909억엔)를 기본경비 감액분으로 충당

<표 8> FY2018 일반회계 추경예산(2차) 프레임

(단위 : 억엔)

세출		세입	
1. 방재·감제, 국토강 인화	10,723	1. 세수	8,490
2. TPP협정 조기 발효 대응	3,256	2. 세외수입	1,393
3. 중소기업·소규모 사업자 지원	2,068	3. 전년도 잉여금 수입	7,131
4. 기타 긴급한 과제 등에 대응	14,304	4. 공채금	10,082
5. 국채정리기금특별회계에 전입	4,547	(1) 건설국채 증액	13,082
6. 지방교부세교부금	5,108	(2) 특례공채 감액	△3,000
7. 기존 경비 감액	-12,909		
<b>합계</b>	<b>27,097</b>	<b>합계</b>	<b>27,097</b>

주: 계수는 반올림하고 있기 때문에 끝수의 합계가 일치하지 않을 수 있음  
출처: 재무성, 「平成30年度一般会計補正予算(第2号)フレーム」, 2018. 12. 21.

■ 2019년도 정부예산안 각의결정 일부 변경<sup>40)</sup> (2019. 1. 18.)

- 사회보장관계비 지출의 일부 변경으로 세입·세출예산이 6억엔 증가하는 방향으로 조정되었음
  - 사회보장관계비 지출의 증가는 당초 산재보험 지급 건수의 감소로 보험급여 비용이 감소할 것으로 예상되었으나 증가할 것으로 예상 이 변경되었음. 이는 후생연금 피보험자의 증가에 따른 전입액 증가분이 당초 예상보다 늘어난 것에 기인함

38) 재무성, 「平成30年度一般会計補正予算(第2号)」, 2018. 12. 21.  
 39) 환태평양 경제동반자 협정(Trans Pacific Partnership)  
 40) 2018년 12월 21일 발표된 정부예산안에서 사회보장관계비 지출 수치만 일부 조정되었음  
 재무성, 「平成31年度予算政府案(平成31年1月18日閣議決定)」, 2019. 1. 25.  
[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2019/seifuan31/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/index.html)

- (세입·세출예산 변화) 사회보장관계비 지출 증가액만큼 적자국채 발행이 증가하였으며, 이에 따라 당초 일반회계 통상분 기준 세입·세출예산이 99조 4,285억엔에서 99조 4,291억엔 증가하였음(임시특별조치분 포함 시 101조 4,564억엔에서 101조 4,571억엔으로 증가)

■ 재무성, 2019년도 특별회계 세출예산 추가 발표 (2019. 1. 25.)<sup>41)</sup>

- 특별회계 세출 총액은 전년 대비 1조엔 증가한 389.5조엔으로, 회계 간 상계 등을 제외한 세출

순계액은 197.0조엔임

- 순계액의 구성을 살펴보면 국채상환비가 87.5조엔으로 가장 많으며, 다음으로 사회보장급부비 70.3조엔, 지방교부세 교부금 19.3조엔, 재정용자자금 이월 12.0조엔 순임
- 동일본 대지진 부흥이라는 특수한 요인에 따른 부흥경비도 1.8조엔 편성됨
- 나머지 6.1조엔은 보험사업(2.4조엔, 약 40% 비중), 에너지 대책(1.1조엔, 약 20% 비중) 등에 사용

<표 9> 2019년도 정부예산안 일부 변경(2019.1.18.)

(단위: 억엔, %)

구분	당초(2018. 12. 21.)		변경(2019. 1. 18.)		
	통상분 <sup>1)</sup>	임시특별 <sup>2)</sup>	통상분	임시특별	
세입	1. 조세 및 인지수입	624,950	624,950	좌동	좌동
	2. 기타 수입	50,556	63,016	좌동	좌동
	3. 국채발행	318,779	326,598	318,786	326,605
	(1) 공채금(건설국채)	61,701	69,520	좌동	좌동
	(2) 특례공채금(적자국채)	257,078	257,078	257,085	257,085
	<b>합계<sup>3)</sup></b>	<b>994,285</b>	<b>1,014,564</b>	<b>994,291</b>	<b>1,014,571</b>
세출	1. 국채비 <sup>4)</sup>	235,082	235,082	좌동	좌동
	2. 일반세출	599,352	619,632	599,359	619,639
	中 사회보장관계비	339,907	340,587	339,914	340,593
	3. 지방교부세교부금 등 <sup>5)</sup>	159,850	159,850	좌동	좌동
	<b>합계<sup>3)</sup></b>	<b>994,285</b>	<b>1,014,564</b>	<b>994,291</b>	<b>1,014,571</b>

주: 1) 일반회계 통상분만 산출 시

2) 일반회계 통상분+소비세율 인상에 대응한 임시특별조치분 2조 280억엔 포함 시

3) 계수는 반올림하고 있기 때문에 끝수의 합계가 일치하지 않을 수 있음

4) 국채비는 국채의 상환 및 이자 지불을 위한 경비로, 국채 잔고의 증가에 따라 증가하는 경비

5) 지방교부세교부금 등은 지방세수 증가 등을 반영

출처: 재무성, 『平成 31年度予算のポイント(概算の変更)』, 2019. 1. 18.

41) 내각부, 『特別会計について』, 2019. 1. 25.

[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2019/seifuan31/30.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2019/seifuan31/30.pdf)



## 프랑스

### [예산·결산 등]

- 「2019년 재정법」 및 「2018년 수정재정법」 최종 승인 및 공표(2018. 12. 30.)<sup>42), 43)</sup>
  - (「2019년 재정법」) 2018년 9월 24일 정부가 제출한 '2019년 재정법안'<sup>44)</sup>에 대해 의회는 심의 및 의결을 거쳐 예산을 확정함(2018. 12. 20.)
  - 이후 헌법재판소에서 「2019년 재정법」으로 제정(2018. 12. 28.)된 후 공식 저널에 공표됨(2018. 12. 30.)

<표 10> 2017-19년 재정수지 실적 및 전망

(단위: GDP 대비 %)

구분	2017	2018	2019
구조적 재정수지(Solde structurel (1))	-2.3	-2.3	-2.3
경기조정치(Solde conjoncturel (2))	-0.3	-0.1	0.1
특별조치(Mesures exceptionnelles (3))	-0.1	-0.2	-0.9
재정수지(Solde effectif(1 + 2 + 3))	-2.7	-2.71)	-3.2 <sup>1)</sup>
특별조치 제외 재정수지(Solde effectif hors mesures exceptionnelles(1 + 2))	-2.6	-2.4	-2.2

주: 1. 반올림으로 인해 구성요소 수치와 합산 간의 차이 발생  
 2. 정부가 제출한 2019년 재정법안에 따르면, 국가채무는 2017년 98.5%, 2018년 98.7%이고, 2019년 98.6%로 전망

출처: 「2019년 프랑스 재정법(LAW No. 2018-1317 of December 28, 2018 of Finance for 2019)」

- (「2018년 수정재정법」) 헌법재판소는 2018년 12월 10일에 「2018년 수정재정법」을 법률로 공포하였고, 12월 11일 관보에 게시됨<sup>45), 46)</sup>

- 예산국, 2018년 예산 집행 결과에 대해 첫 번째 발표(2019. 1. 15.)<sup>47)</sup>

42) 프랑스 예산국,

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/plf-2019-definitivement-adopte#.XD2VUFwzaUk>  
<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/conseil-constitutionnel-valide-loi-finances-2019#.XD2UOFwzaUk>

43) 프랑스 예산은 매년 정부가 제출한 재정법안을 의회가 70일 동안 심의 및 의결하여 예산으로 확정하고, 헌법재판소가 「재정법」으로 제정한 후 공표되는 과정으로 이루어지고 있음

- 「재정법」은 국가의 재원과 부담의 성격, 총액, 재원과 부담의 직접적 연계, 과세표준, 세율, 징수방법 등을 자세하게 규정하고 있음
- 「수정재정법」은 당해 연도의 초기 「재정법」에 규정된 조치들이 집행되는 가운데 수정되는 예산의 변경을 위해 연중 부정기적으로 정부에 의해 제출되고 의회에서 의결되는 추가경정 예산. 한국조세재정연구원, 『프랑스의 재정』, 2012, p.35

44) '2019년 재정법안'은 ① 자유로운 경제활동 ② 자국민 보호 ③ 지속가능한 성장을 위한 투자를 예산기조로 설정하였고, 보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「2019 주요국 예산안 프랑스」 참고  
[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2019-주요국예산안-프랑스/525696](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2019-주요국예산안-프랑스/525696)

45) 프랑스 예산국,

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2018/promulgation-loi-finances-rectificative-2018#.XD2azlwzaUk>

46) 프랑스 정부는 새로운 정책 변화를 포함하지 않고 기존 「예산법」의 일관성을 유지하는 방향으로 2018년 수정예산법안을 편성하여 2018년 11월 7일에 발표한 바 있음. 수정예산법안 발표에 관한 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 11월 제1호, 2018 참고  
[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2018%EB%85%84-11%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EA0%95%EB%8F%99%ED%96%A5-/525641](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2018%EB%85%84-11%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EA0%95%EB%8F%99%ED%96%A5-/525641)

47) 프랑스 예산국,

<https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/actualites/2019/publication-premiers-resultats-execution-budgetaire-2018#.XFEAzFwzaU>

- (정부 재정적자) 「2018년 수정예산법」<sup>48)</sup>(2018년 11월 발표)의 예상치인 800억유로에 비해 40억 유로 개선된 761억유로로 집계됨  
- 조세수입이 21억 유로 증가하여 「수정예산법」 대비 재정수지가 개선됨(법인세 17억유로 증가)
- (총지출) 「2018년 초기예산법」<sup>49)</sup>(2017년 12월 승인)에서 설정하였던 총지출 목표(4,254억유로)를 준수하여 집행됨(구체적인 수치는 6월에 발표될 예정)
- (추후 발표) 2019년 3월말에 사회보장기금 및 지방정부를 포함한 2018년 공공부문 적자 수치를 발표할 예정

## [기타]

- 마크롱 대통령, 대규모 반정부 집회인 ‘노란조끼’ 시위 국면을 타개하기 위해 두 달간(1. 15.~3. 15.)의 “대국민 토론”을 제안(2019. 1. 13.)<sup>50)</sup>
  - (배경) 2018년 정부는 국제유가 상승과 친환경 경제로의 전환을 위해 유류세를 인상하였고, 이에 농촌과 소도시 유권자들이 고유가 부담에 반발하며 11월부터 노란조끼를 입고 유류세 인하를 요구하는 시위를 시작  
- 정부는 대기오염을 방지하고 신재생에너지 사용 촉진을 위해 지난 1년 동안 경유 유류세

- 23%, 휘발유 유류세 15% 인상
- (경과) 노란조끼 운동이 전국적으로 확대됨에 따라 총리는 유류세 인상을 6개월 연기하는 등의 조치를 발표하였으나(2018. 12. 4.), 시위는 지속(2019. 1. 12. 9차 노란조끼 집회)
- (대국민 토론) 마크롱 대통령은 4가지 주제 ① 세금, ② 국가와 공공기관, ③ 친환경으로의 전환, ④ 민주주의와 시민권)에 대해 세부 질문을 던지고 토론을 제안
  - (세금) 세금은 사회 연대의 핵심이지만, 너무 높으면 일자리와 성장을 위한 투자를 저해하므로 공정하고 효율적인 세금 시스템을 어떻게 만들 것인가 등
  - (국가와 공공기관) 공공서비스는 비용이 들지만 반드시 필요. 그러나 그것이 적정 수준인지, 개선점은 무엇인지 등(국가와 지자체 역할에 대한 논의)
  - (친환경 정책) 지구 온난화, 대기오염 방지 등의 조치는 긴급하게 필요하나, 친환경 정책에 소요되는 재원 부담은 누가하는지, 지역 차원에서의 대안은 무엇인지 등
  - (민주주의와 시민권) 시민권을 통해 대표자를 선출하여 미래 의사결정을 내리도록 하는 대표제가 공화국의 기반이나 대표성에 의문이 생김에 따라 개선할 점은 무엇인지 등

48) 2018년 수정예산법안의 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 11월 제1호, 2018 참고

[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2018%EB%85%84-11%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5-/525641](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2018%EB%85%84-11%EC%9B%94-%EC%A0%9C1%ED%98%B8-%EC%9E%AC%EC%A0%95%EB%8F%99%ED%96%A5-/525641)

49) 2018년 예산법의 정책 우선순위는 학교교육, 국방, 연구 및 고등교육이며, 저소득층의 구매력 강화, 실업 대응, 주거정책 개혁에 주력하는 것으로 설정하였음. 보다 자세한 내용은 한국조세재정연구원, 「2018 주요국 예산안 프랑스」, 2018 참고

[http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends\\_InterTrends-View/2018-주요국-예산안-프랑스/525223](http://www.kipf.re.kr/TaxFiscalPubInfo/TaxFiscalPubTrends_InterTrends-View/2018-주요국-예산안-프랑스/525223)

50) 프랑스 정부, <https://www.gouvernement.fr/grand-debat-national-la-lettre-aux-francais-du-president-de-la-republique>



## 영국

### [기타]

#### ■ 보건·사회복지부, 국가보건의료서비스 장기 계획

(NHS<sup>51</sup>) Long Term Plan) 공개 및 시행(2019. 1. 7.)<sup>52</sup>

- (경과) 정부는 2018년 NHS 70주년을 맞아 향후 10년에 대한 장기 계획을 예고하였고, 그 일환으로 향후 5년 동안 205억파운드\*의 추가 지원을 발표한 바 있음<sup>53</sup>

\* 연평균 증가율 3.4%

- (내용) 향후 10년 동안 3가지 측면에서 의료서비스 개선을 이루어나갈 예정

- (재정) NHS의 재정 지속가능성을 위해 지속적인 효율화를 추진(NHS 재정구조, 지불 시스템, 인센티브에 대한 개혁을 포함)
  - 병원 운영기구인 트러스트(trust), 지역 시스템, 개별 조직들이 균형재정으로 전환될 수 있도록 새로운 재정회복기금(Financial Recovery Fund) 및 ‘전환(turnaround)’ 프로세스를 수립하여 단계적으로 추진
  - 대부분의 재정 지원이 활동 기반(activity-based) 방식보다 인구기반(population-based) 방식으로 지급되도록 보장
  - 의료 공급자(provider)와 위임자(commissioner)에 걸친 행정비용을 효율화하여 7억파운드 이

<표 11> 국가보건의료서비스 장기 계획의 주요 내용

구분	주요 내용
인생 최고의 출발을 보장 (Making sure everyone gets the best start in life)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대부분의 여성들에게 임신기간 동안 돌봄서비스 혜택 제공</li> <li>• 조산 위험이 있는 임산부에 대해 추가 지원 제공</li> <li>• 아동 비만에 대한 추가 조치 시행</li> <li>• 아동·청소년 정신건강을 위한 지원 확대</li> <li>• 학습장애 아동을 위한 적절한 돌봄 제공</li> </ul>
주요 건강문제에 대해 세계적 수준의 의료 제공 (Delivering world-class care for major health problem)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 15만건에 이르는 심장마비, 뇌졸중 및 치매 예방</li> <li>• 조기 암진단을 통해 연간 5.5만명 이상의 생명을 보호</li> <li>• 정신건강 치료에 적어도 23억파운드 지출</li> <li>• 38만명 이상을 대상으로 우울증·불안에 대한 치료 지원</li> <li>• 매년 37만명의 중증 정신질환자에게 지역사회 기반의 육체·정신적 치료 제공</li> </ul>
양질의 노년기 지원 (Supporting people to age well)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1차 치료 및 지역사회보호 자금 최소 45억파운드 증액</li> <li>• 자택에서 더 오랫동안 자립적으로 살 수 있도록 지원</li> <li>• 불필요한 병원 절차 방지를 위해 신속한 지역사회 대응팀 개발</li> <li>• 간병인과 지원에 대한 인식 개선</li> <li>• 치매를 가진 사람들에 대한 돌봄 개선</li> </ul>

출처: 보건·사회복지부, "The NHS Long Term Plan-a summary," 2019. 1. 7.

51) National Health Service: 1948년 도입된 국가보건의료서비스로 지불 능력이 아닌 치료 필요에 따라 모든 국민에게 무상으로 제공되는 의료서비스(일부 서비스는 제외). 해당 재원은 대부분 조세로 조달되며 이 외에도 국민보험기여금, 기타 환자 부담 수수료 등이 활용됨. 한국조세재정연구원, 『2018년 상반기 KIPF 재정동향』, 한국조세재정연구원, 2018.

52) 정부통합 홈페이지 Announcement, "NHS Long Term Plan launched," 2019. 1. 7. <https://www.gov.uk/government/news/nhs-long-term-plan-launched>

53) 한국조세재정연구원, 『2018년 상반기 KIPF 재정동향』, 2018; 한국조세재정연구원, 『주요국 예산안 - 영국』, 2018 참고

상의 비용을 절감

- (향후 계획) 2019년 4월까지 FY2019-20 지방 계획(local plans for 2019/20), 2019년 가을 까지 지방 5개년 계획(local five-year plans)을 수립
  - 지방의회, 기타 파트너들과 협력하고 있는 지방 NHS 조직들이 향후 5년에 대한 고유 전략을 개발·시행할 필요가 있음

■ 브렉시트<sup>54)</sup> 합의안 부결(2019. 1. 15.)<sup>55)</sup>

- (표결) 브렉시트 합의안에 대해 634명의 하원이 표결에 참여하였고, 202명의 찬성과 432명의 반대로 동 합의안이 부결됨
- (향후 일정) 메이 정부는 3개회일(three working days) 내, 즉 1월 21일까지 ‘플랜 B’를 제시해야 함

■ 하원, 브렉시트 ‘플랜B’에 대한 수정안 7건 중 2건 가결(2019. 1. 29.)<sup>56)</sup>

- 지난 15일 브렉시트 합의안이 부결됨에 따라 메이 총리는 브렉시트 ‘플랜B’를 마련하였고 21일을 발표<sup>57)</sup>

- ‘플랜B’는 EU와 협상에서 의회 발언권 확대, 안전장치(backstop)\* 이슈 관련 해결책 모색, 노동자의 권리 및 환경 관련 기준 강화, 2차 국민투표 거절 등이 주요 내용

\* 브렉시트 이후에도 북아일랜드는 EU 관세 동맹에 잔류하여, 아일랜드와 북아일랜드 간 엄격한 국경통제(hard border)를 피하고자 한 조항

- 이후 ‘플랜B’에 대한 여러 수정안들이 하원에 제출되었고, 29일 의회 토론을 통해 선별된 7건에 대해 찬반투표를 실시, 수정안(I)와 수정안(N)을 가결<sup>58)</sup>

- 수정안(I)는 노딜 브렉시트 배제, 수정안(N)은 안전장치를 다른 대안으로 대체한다는 내용을 담고 있음

- EU와의 영구적인 관세 동맹에 대한 추가 논의, 브렉시트 연기 등의 내용을 담은 수정안들은 부결

- 향후 영국 정부는 하원에서 가결된 수정안을 바탕으로 EU와 재협상에 나설 예정

54) 브렉시트와 관련한 이전 이슈는 본원 홈페이지에 격주로 게시되는 「재정동향」을 참고 바람

55) 정부통합 홈페이지 Announcement, “PM statement to the House of Commons: 15 January 2019,” 2019. 1. 15. 참고  
<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-to-the-house-of-commons-15-january-2019>

56) 정부통합 홈페이지, “PM statement to the House of Commons: 29 January 2019,” 2019. 1. 29.  
<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-to-the-house-of-commons-29-january-2019>

57) 정부통합 홈페이지, “PM statement to the House of Commons on Brexit: 21 January 2019,” 2019. 1. 21.

<https://www.gov.uk/government/speeches/pm-statement-to-the-house-of-commons-on-brexit-21-january-2019>의회, “We can make Progress,” Prime Minister sets out Brexit next steps,” 2019.1.21.<https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/prime-minister-announces-next-steps-for-eu-withdrawal/>

58) 의회, “House of Commons debates Brexit next steps,” 2019. 1. 29.

<https://www.parliament.uk/business/news/2019/parliamentary-news-2019/house-of-commons-debates-brexit-next-steps/>



## 캐나다

### [기타]

■ 의회예산처(PBO), PBO and Finance Canada Long-term Projection Comparison<sup>59)</sup> 발표(2019. 1. 17)<sup>60)</sup>

- (경제 전망) 의회예산처는 낮은 노동 생산성이 실질GDP성장률에 영향을 미칠 것으로 예상하여 실질GDP 성장률을 캐나다 재무부(Finance Canada)보다 낮은 수준으로 전망
  - 의회예산처의 2018~2023년 및 2024~2055년 실질GDP 성장률은 각각 1.6%, 1.6%로 전망
  - 캐나다 재무부의 2018~2023년 및 2024~2055년 실질GDP 성장률은 각각 1.8%, 1.7%로 전망

<표 12> 장기 경제전망 비교

(단위: Average annual growth, %)

구분	2018~2023	2024~2055
실질GDP 성장률	PBO	1.6
	캐나다 재무부	1.8
명목GDP 성장률	PBO	3.7
	캐나다 재무부	3.9

출처: 캐나다 의회예산처, PBO and Finance Canada Long-term Projection Comparison, Table 2-1 일부 발췌, 2019. 1. 17.

- (재정 전망) 의회예산처와 캐나다 재무부는 현재의 재정정책이 2018~2055년까지 지속될 경우 캐나다 연방정부의 채무가 감소하고 2030년

이후에는 재정흑자가 될 것으로 전망

- 2030년 이후 프로그램 지출의 증가가 명목GDP 성장률 보다 낮아져 재정흑자 전망을 예상

- (재정 지속가능성 전망) 의회예산처와 캐나다 재무부는 캐나다 연방정부가 장기적으로 재정 지속가능성을 유지할 것으로 예상하며 이를 재정 갭(fiscal gap)으로 평가
  - 의회예산처는 2018~2055년 연간 GDP의 0.7%(2018년 기준 170억캐나다달러) 수준의 세입 및 지출 조정 여력이 있는 것으로 분석
  - 캐나다 재무부는 2018~2055년 연간 GDP의 0.8%(2018년 기준 180억캐나다달러) 수준의 세입 및 지출 조정 여력이 있는 것으로 분석

<표 13> 장기 재정전망 비교

(단위: % of GDP)

구분	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055
기초재정수지								
PBO	0.8	1.0	0.8	0.9	1.0	1.2	1.3	1.5
캐나다 재무부	0.6	1.0	0.9	1.0	1.2	1.5	1.6	1.8
재정수지								
PBO	-0.3	-0.2	-0.3	-0.1	0.2	0.6	0.9	1.3
캐나다 재무부	-0.8	-0.3	-0.5	-0.3	0.0	0.4	0.8	1.2
연방정부채무								
PBO <sup>1)</sup>	29.2	25.3	22.7	20.0	16.4	11.7	6.2	-0.2
캐나다 재무부 <sup>2)</sup>	30.3	27.1	24.9	22.6	19.1	14.5	8.9	2.4

주: 1) net debt

2) accumulated deficit

출처: 캐나다 의회예산처, PBO and Finance Canada Long-term Projection Comparison, Table 3-1, 2019. 1. 17.

59) 2018년 의회예산처의 재정 지속가능성 보고서(한국조세재정연구원, 『재정동향』, 9월 제2호, 2018 참고)와 캐나다 재무부의 분석을 비교한 보고서

60) 캐나다 의회예산처(PBO), [https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Long-term%20comparison/LTEFP\\_Comparison\\_FINAL%20-%20EN.pdf](https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2019/Long-term%20comparison/LTEFP_Comparison_FINAL%20-%20EN.pdf)

# | 정책흐름 |



■ 2018회계연도 총세입·총세출 마감 결과

# 2018회계연도 총세입·총세출 마감 결과

\* 본 자료는 2019년 2월 8일 기획재정부 재정관리국 회계결산과에서 발표한  
「2018회계연도 총세입·총세출 마감 결과」의 전문입니다. <편집자 주>

■ 구윤철 기획재정부 제2차관은 2.8(금) 오후 3시 한 국재정보원에서 감사원의 김상규 감사위원 등 이 참석한 가운데 2018회계연도의 총세입부와 총 세출부를 마감하고, 지난해 정부의 세입·세출 실 적을 확정하였다.

### < 2018회계연도 마감 결과 >

(단위: 조원)

구분	예산 (A)	총세입 (B)	세입 초과 (B-A)	총세출 (C)	결산상 잉여금 (D=B-C)	이월 (E)	세계 잉여금 (F=D-E)	불용
합계	371.3	385.0	13.7	364.5	16.5**	3.3	13.2	8.6
(2017)	349.9	359.5	9.6	342.9	16.2	4.9	11.3	7.1
일반 회계	304.0	316.2	12.3	299.9	12.3**	1.6	10.7	4.3
(2017)	284.9	292.9	8.0	280.5	11.9	1.9	10.0	4.2
특별 회계	67.3	68.8	1.5	64.6	4.2	1.7	2.5	4.3
(2017)	65.0	66.6	1.7	62.4	4.2	3.0	1.2	2.9

\* 구성항목별 계산금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음

\*\* 「국가재정법」 제90조 제1항에 따라 초과세수를 활용한 국채상환 4.0조원 차감

■ 마감 결과 총세입은 385.0조원, 총세출은 364.5조 원, 차액인 결산상잉여금은 16.5조원이며, 이월 3.3조원을 차감한 세계잉여금은 13.2조원 흑자를 기록하였다.

■ 정부는 마감 실적을 기초로 국가결산보고서\*를 작성하여 감사원 결산검사 후 5월 말까지 국회에 제출할 계획이다.

\* 세입세출 이외 재정수지·국가채무·재무제표 등을 추가로 산출

■ 한편 2018년 국세수입은 반도체 호황, 자산시장 호조 등으로 초과세수가 발생하였으나, • 세수추계 정확성 제고를 위해 절차 개편, 정보공 개 확대, 기관 책임성 강화 등 세수추계 시스템을 개선할 계획이다.

### 2018회계연도 총세입·총세출 마감 주요 내용

#### < 총세입 >

■ 총세입은 385.0조원을 징수하였으며, 전년 대비 25.5조원 증가, 예산 대비 13.7조원 초과

• (일반회계) 예산 대비 12.3조원(4.0%) 초과한 316.2조원 징수

※ 국세수입(25.1조원): 소득세 11.6(양도소득세 7.7), 법인세 7.9, 부가 가치세 2.7 등 세외수입(△12.8조원): 예수금 △13.8, 벌금, 몰수금 및 과태료 △0.9, 전년도 이월금 1.9 등

- (특별회계) 예산 대비 1.5조원(2.2%) 초과한 68.8조 원 징수

※ 국세수입(0.4조원): 주세 △0.2, 농어촌특별세 0.6 등 세외수입(1.1조원): 전년도 이월금 1.4, 면허료 및 수수료 △0.1, 잡수입 △0.1 등

299.9조원 지출

- (특별회계) 예산현액(70.6조원) 대비 91.5%인 64.6조원 지출

< 총세출 >

- 총세출은 예산현액\* 376.5조원 중 364.5조원을 집행(96.8%)하였고, 전년 대비 21.6조원 증가

\* 예산현액(376.5조원)= 예산액(371.3조원) + 전년도 이월액 등(5.2조원)

- (일반회계) 예산현액(305.9조원) 대비 98.1%인

< 이월 >

- 이월은 3.3조원으로 전년 대비 1.6조원 감소

- 일반회계는 1.6조원으로 전년 대비 0.3조원 감소  
특별회계는 1.7조원으로 전년 대비 1.3조원 감소

< 2018회계연도 총세입 현황 >

(단위: 조원)

구분	① 국세수입					② 세외수입					총세입 (①+②) 증감	
	'17년 결산	'18년		증감		'17년 결산	'18년		증감		전년 대비	예산 대비
		예산	결산	전년 대비	예산 대비		예산	결산	전년 대비	예산 대비		
계	265.4	268.1	293.6	28.2	25.4	94.1	103.1	91.4	△2.7	△11.7	25.5	13.7
일반회계	258.5	260.8	285.9	27.4	25.1	34.4	43.1	30.3	△4.1	△12.8	23.3	12.3
특별회계	6.9	7.3	7.7	0.8	0.4	59.7	60.0	61.1	1.3	1.1	2.1	1.5

\* 구성항목별 계산금액은 단수 조정으로 상이할 수 있음(이하 표 동일)

< 2018회계연도 총세출 현황 >

(단위: 조원, %)

구분	예산액 (A)	전년도 이월액 (B)	초과지출 승인액 등 (C)	예산현액 (D=A+B+C)	지출액 (E)	집행률 (E/D)
합계	371.3	4.9	0.3	376.5	364.5	96.8
(2017)	349.9	4.8	0.2	354.9	342.9	96.6
일반회계	304.0	1.9	0.03	305.9	299.9	98.1
(2017)	284.9	1.6	0.04	286.6	280.5	97.9
특별회계	67.3	3.0	0.3	70.6	64.6	91.5
(2017)	65.0	3.2	0.2	68.3	62.4	91.3

< 2018회계연도 이월 현황 >

(단위: 조원)

구분	2018년(A)	2017년(B)	증감(A-B)
합계	3.3	4.9	△1.6
일반회계	1.6	1.9	△0.3
특별회계	1.7	3.0	△1.3

\* 일반회계(조원): 항공장비유지(0.13), 무인항공기(0.1), 재난안전통신망 구축(0.09) 등 특별회계(조원): 지특-일반농산어촌개발(0.2), 교특-도로 유지보수(0.05) 등

< 세계잉여금 >

■ 세계잉여금\*은 13.2조원 흑자로 일반회계에서 10.7조원 흑자, 특별회계에서 2.5조원 흑자

\* 세계잉여금 = 결산상잉여금(총세입액-총세출액-세입세출외국채상환) - 차년도 이월액

• 일반회계 및 특별회계를 합한 총 세계잉여금은 '15년 이후 4년 연속 흑자 발생

\* 세계잉여금(조원) : ('14)△0.8 → ('15)2.8 → ('16)8.0 → ('17)11.3 → ('18)13.2

• 일반회계 세계잉여금(10.7조원)은 국가재정법 (§90)\*에 따라 처리 예정

\* ① 지방교부세(금) 정산 ② 공적 자금 출연 ③ 채무상환 ④ 추경편성 또는 세입이입

• 특별회계 세계잉여금(2.5조원)은 개별법령에 따라 자체세입 조치 예정

< 불용 >

■ 불용\*은 8.6조원으로 전년(7.1조원) 대비 1.5조원 증가

\* 불용(조원) = 예산현액(376.5) - 총세출(364.5) - 이월(3.3)

• 일반회계는 4.3조원으로 전년 대비 0.1조원 증가  
특별회계는 4.3조원으로 전년 대비 1.4조원 증가

< 연도별 불용 규모 >

(단위: 조원, %)

구분	'08~ '13년 평균	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	최근 3년 평균
■ 총계 기준	7.7	17.5	10.8	11.0	7.1	8.6	9.6
(불용률*)	(2.8)	(5.5)	(3.2)	(3.2)	(2.0)	(2.3)	(2.8)

\* 불용률 = 세출예산현액(376.5조원) 대비 불용액

\*\* 일반회계(조원): 예비비(0.9), 공자기금 예수이자금상환(0.6), 경찰청인건비(0.2) 등 특별회계(조원): 우체국예금-지급이자반환금(0.8), 농특-농어소득직접지불기금전출금(0.5) 등

- 참고 : 1. 2018회계연도 국세수입 실적  
2. 세수 추계 시스템 개선 방안  
3. 18회계연도 세계잉여금 규모 및 처리계획

참고 1 2018회계연도 국세수입 실적

1 2018년 국세수입

■ 2018년 국세수입 실적 : 293.6조원

• '18년 세입예산(268.1조원) 대비 25.4조원(9.5%) 초과(초과세수)

• '17년 국세수입 실적(265.4조원) 대비 28.2조원 (10.6%) 증가

(단위: 조원, %)

구분	'17년 실적	'18년		'17년 실적대비		'18년 예산대비	
		예산	실적	금액	비율	금액	비율
총국세	265.4	268.1	293.6	28.2	10.6	25.4	9.5
일반회계	258.5	260.8	285.9	27.4	10.6	25.1	9.6
특별회계*	6.9	7.3	7.7	0.8	11.7	0.4	5.0

\* 주세(광역지역발전특별회계), 농어촌특별세(농어촌구조개선특별회계)

■ 2018년 세수실적 호조 원인

- '17년 반도체 호황 등으로 법인 영업이익이 큰 폭으로 개선되어 법인세 증가
- 부동산·주식시장 등 자산시장 호조에 따라 양도소득세·증권거래세 증가

2 주요 세목별 증감 사유(예산 대비)

< 증가 세목 >

■ 법인세: +7.9조원

- '17년 반도체 등 수출 호조\*에 따른 법인 영업실적 증가\*\*

\* 수출액(억불): ('16) 4,955 → ('17) 5,737 <+15.8%>

\*\* 유가증권시장 법인 영업이익(조원): ('16) 67.6 → ('17) 100.6 <+48.9%>

■ 소득세: +11.6조원

- 양도소득세(+7.7조원): 4월 다주택자 중과 시행 전 부동산 거래 증가\*

\* 주택거래량(천건): ('17.1/4) 199.3 → ('18.1/4) 232.8 <+16.8%>  
토지거래량(천필지): ('17.1/4) 715.1 → ('18.1/4) 869.7 <+21.6%>

- 근로소득세(+2.3조원): 명목임금 상승\*, 상용근

로자 수 증가\*\* 및 소득세 최고세율 인상 효과\*\*\*

등 복합 작용

\* 명목임금(11월 누계, 월평균, 천원): ('17) 3,170 → ('18) 3,336 <+5.3%>

\*\* 상용근로자(월평균, 천명): ('17) 13,428 → ('18) 13,772 <+2.6%>

\*\*\* 과표 3억원 초과 38→40%, 5억원 초과 40→42%

■ 부가가치세: +2.7조원, 민간소비\* 및 수입액 증가\*\* 등

\* 소매판매액(11월 누계, 조원): ('17) 401.0 → ('18) 424.0 <+5.7%>

\*\* 수입액(억불): ('17) 4,785 → ('18) 5,350 <+11.8%>

■ 증권거래세: +2.2조원, 주식 거래대금 증가\*

\* 주식 거래대금(조원): ('17) 2,191 → ('18) 2,801 <+27.8%>

< 감소 세목 >

■ 교통·에너지·환경세: △1.1조원

- 휘발유·경유 소비 둔화\*, 유류세 한시 인하\*\* 등

\* 휘발유 소비량(천bb): ('17) 79,616 → ('18) 79,726 <+0.1%>

경유 소비량(천bb): ('17) 168,862 → ('18) 167,081 <△1.1%>

\*\* '18.11.6.~'19.5.6. 6개월간 유류세 15% 인하 시행

■ 관세: △0.6조원, 환율 하락\* 등

\* 환율(원/달러): (예산편성기준) 1,130 → ('18년 실적) 1,100 <△30원>

### 3 세목별 국세수입 실적

(단위 : 조원, %)

구분	'17년 실적	'18년		'17년 실적 대비		'18년 예산 대비	
		예산	실적	증감액	%	증감액	%
총국세	265.4	268.1	293.6	28.2	10.6	25.4	9.5
○ 소득세	75.1	72.9	84.5	9.4	12.5	11.6	15.9
· 종합소득세	16.0	16.7	17.5	1.4	8.9	0.8	4.8
· 양도소득세	15.1	10.3	18.0	2.9	19.1	7.7	75.3
· 근로소득세	34.0	35.7	38.0	4.0	11.7	2.3	6.4
○ 법인세	59.2	63.0	70.9	11.8	19.9	7.9	12.5
○ 상속 증여세	6.8	6.2	7.4	0.6	8.5	1.2	19.6
○ 부가 가치세	67.1	67.3	70.0	2.9	4.4	2.7	4.0
○ 개별 소비세	9.9	10.2	10.5	0.6	6.0	0.3	2.7
○ 증권 거래세	4.5	4.0	6.2	1.7	38.4	2.2	56.1
○ 인지세	0.9	0.9	0.9	-	△1.6	△0.1	△5.9
○ 과년도 수입	4.4	3.4	4.4	-	0.9	1.0	28.5
○ 교통에너지 환경세	15.6	16.4	15.3	△0.2	△1.4	△1.1	△6.4
○ 관세	8.5	9.4	8.8	0.3	3.4	△0.6	△6.4
○ 교육세	5.0	5.2	5.1	0.1	1.8	△0.1	△2.8
○ 종합 부동산세	1.7	1.8	1.9	0.2	13.4	0.1	5.2
○ 주세	3.0	3.5	3.3	0.2	7.5	△0.2	△6.7
○ 농특세	3.8	3.8	4.4	0.6	15.1	0.6	15.7

### 참고 2 세수추계 시스템 개선방안

#### ① 세수추계 절차 개선

- 현재 기재부가 세수추계를 전담하고 있으나, 세수추계 TF\*에서 각 기관별 전망치 제시·논의 후 기재부가 최종 세입예산안을 확정하는 방식으로 개편

\* 기재부, 국세청, 관세청, 조세연 등으로 구성, 참여기관 확대 추진 (KDI 등)

#### ② 세수추계 정보공개 확대

- 예산안 국회 제출 시 세수추계 전제, 전년도 세수추계 오차원인 분석 및 개선사항 등을 함께 공개

\* 관련 법안이 국회 기재위 계류 중(김성식 의원 대표발의)

- 세발심\* 내 세수추계 분과를 신설하여 민간전문가 자문

\* 세제발전심의위원회: 조세정책을 자문·심의, 학계·현장전문가 등 민간전문가로 구성

#### ③ 세수추계 모형 개선

- 조세연 등과 협업하여 현행 세목별 세수추계 모형 개선

- 해외사례\*를 참고하여 국내 여건에 적합한 소득세·법인세 미시 시뮬레이션 모형 개발\*\* 추진

\* 미국 영국은 거시 회귀모형 외에 미시 시뮬레이션 모형을 활용하여 추계

\*\* 현재 모형(거시지표 모형)과 달리 국세청 신고자료를 기반으로 개인별 소득·과표·공제액 등 세부사항을 추가한 후 전체 세수로 합산하는 방식

#### ④ 세수추계 기관 책임성 강화

- (기재부) 세수추계 개선 노력을 조세총괄정책관의 성과평가 과제로 추진

\* (예시) 세수추계 시스템 개선방안의 이행 여부

- (조세연) 조세연 세수추계에 대해 경제·인문사회연구회의 연구기관 평가에 반영 추진

**5 세수추계 전담인력 보강**

- 세수추계 모형 개선 등을 위해 전문연구직 등 채용

- 일반회계(+12.2): 국세수입 +25.1조원, 세외수입 △12.9조원
- 특별회계(+1.5): 국세수입 +0.4조원, 세외수입 +1.1조원

- (이월) 3.3조원으로 전년 대비 1.6조원 감소

\* 이월액 규모(조원): ('14)8.0 → ('15)5.9 → ('16)4.8 → ('17)4.9 → ('18)3.3

- (향후 처리계획) 일반회계는 「국가재정법」 제90조\*에 따라 처리\*\*하고, 특별회계는 자체 세입 조치할 계획

\* ① 지방교부세(금) 정산 ② 공적자금 출연 ③ 채무상환 ④ 추경편성 또는 세입이입

\*\* 법정 절차(차관·국무회의, 대통령 승인)를 거쳐 4월 초순 이후 사용 가능

**참고 3 세수추계 시스템 개선방안**

- (규모) 13.2조원으로, 2015년부터 4년 연속 흑자
- 세계잉여금(조원): (총계) 13.2 (일반회계) 10.7 (특별회계) 2.5

**< 최근 5개년 세계잉여금 연도별 추이 >**

(단위: 조원)

구분	'14년	'15년	'16년	'17년 (A)	'18년 (B)	증감 (B-A)
일반회계	0.1	2.5	6.1	10.0	10.7	0.7
특별회계	△0.9	0.3	1.9	1.3	2.5	1.2
계	△0.8	2.8	8.0	11.3	13.2	1.9

- (원인) 예산 대비 세입초과(13.7조원)에 기인

\* 세계잉여금 = 결산상 잉여금(총세입 - 총세출 - 세입세출외국채상환) - 이월액(세입징수액↑, 이월↓ ⇒ 세계잉여금 증가)

- (세입초과) 예산(371.3조원) 대비 13.7조원 초과한 385조원 징수

\* 초과징수액(조원): ('14)△11 → ('15)0.1 → ('16)3.0 → ('17)9.6 → ('18)13.7

# 재정포럼

2019년 2월호 통권 제272호

- **발행처/** 한국조세재정연구원
- **발행인/** 김유찬 (한국조세재정연구원 원장)
- **편집위원장**  
■ **직무대행/** 허경선 (한국조세재정연구원 연구위원)
- **편집위원/** 김학수 (한국조세재정연구원 선임연구위원)  
장우현 (한국조세재정연구원 연구위원)  
권남호 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
김빛마로 (한국조세재정연구원 부연구위원)  
최승문 (한국조세재정연구원 연구위원)  
최한수 (한국조세재정연구원 부연구위원)
- **편집·제작/** 최병규 (한국조세재정연구원 책임전문원)  
김서영 (한국조세재정연구원 전문원)
- **월간 재정포럼**  
2019년 2월 15일 발행 / 제23권 제2호(통권 제272호)  
1996년 5월 31일 등록 / 등록번호 세종라00007  
**발행처** 한국조세재정연구원 / 세종특별자치시 시청대로 336  
**TEL:** (044)-414-2134 **E-mail:** pub@kipf.re.kr  
**Homepage:** http://www.kipf.re.kr
- **값 3,000원**
  - 월간 『재정포럼』에 실린 기사의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.
  - 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
  - 파본은 교환해 드립니다.
- **편집디자인** 세일포커스(주) **TEL:** 02-2275-6894
- **인쇄** 세일포커스(주) **TEL:** 02-2275-6894

## 『재정포럼』 정기구독 신청 안내

### ■ 정기구독회원이 되시면

원하시는 곳에서 매달 책을 받아보시게 되며, 도중에 책값이 오르더라도 별도 부담이 없습니다.  
우송료는 본원이 부담하며 1년 구독 시 두 달치의 책값이 절약됩니다.

### ■ 정기구독 신청방법

정기구독 신청은 우편·전화·FAX·E-mail을 이용하여 받아보실 분의 주소·이름·전화번호 및 구독기간을 정확히 알려 주십시오.

- **TEL:** (044)-414-2134
- **FAX:** (044)-414-2509
- **E-mail:** pub@kipf.re.kr
- **주소:** (우)30147 세종특별자치시 시청대로 336  
한국조세재정연구원 지식정보팀

### ■ 정기구독료

1년간 정기구독료는 30,000원입니다.  
2~3년간 장기구독도 가능합니다.

### ■ 구독료 납부방법

- 온라인 입금:** 하나은행 세종아름지점
- **계좌번호:** 541-910013-01104
  - **예금주:** 한국조세재정연구원



**아름다운 선율도 아래층 이웃에게는 때론 큰 고통이 될 수 있습니다!**

아래층을 이해하고 배려하는 생각을 가지면 층간소음으로 인한 이웃간의 분쟁과 갈등을 해결할 수 있습니다.

**kobaco**

한국방송광고진흥공사 | 공익광고협의회



인터넷 지식인에게 물어보면 금방 알 수 있다? 쉽게 얻은 정답은 진짜 나의 지식으로 오래 남기 어렵습니다. 내가 지식인이 되는 방법, 인터넷 검색(searching)이 아닌 독서(reading)입니다.