

# 월간 재정포럼

## 권두칼럼

가족친화 정책에서 조세의 역할  
안종석

## 현안분석

기업 간 지식과 기술의 확산:  
지리적 R&D 확산 효과를 중심으로  
이기쁨

## 특집기고

예산제도의 역사와 헌법적 근거:  
개헌 논의에의 시사점  
김종면

## 정책연구

정부지출 자원배분의  
정치경제학적 접근에 관한 연구 외

## 주요국의 조세·재정동향

미국-One Big Beautiful Bill 법안,  
하원 통과 외



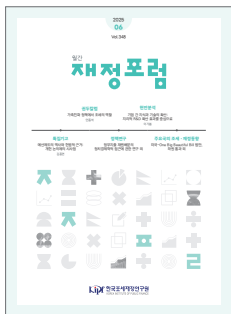


이미지 바로가기



재정포럼 바로가기

## 월간 재정포럼



### 월간 재정포럼

2025년 6월 20일 발행

통권 제348호

1996년 5월 31일 등록

등록번호 세종라00007

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: 044-414-2132 E-mail: pub@kipf.re.kr

발행처	한국조세재정연구원
발행인	이영   한국조세재정연구원 원장
편집위원장	허경선   한국조세재정연구원 선임연구위원
편집위원	권성오   한국조세재정연구원 연구위원 송경호   한국조세재정연구원 연구위원 강신혁   한국조세재정연구원 연구위원 최인혁   한국조세재정연구원 부연구위원 고지현   한국조세재정연구원 부연구위원 김정환   한국조세재정연구원 부연구위원 박주철   한국조세재정연구원 부연구위원
편집간사	조혜진   한국조세재정연구원 선임연구위원
편집·제작	길민선   한국조세재정연구원 행정원
디자인·인쇄	(주)에이치에이엔컴퍼니 TEL 02-2269-9917

### 값 3,000원

- 월간 『재정포럼』은 한국간행물윤리위원회의 윤리강령 및 실천요강을 준수합니다.
- 파본은 교환해 드립니다.

# KIPF

## CONTENTS

### 권두칼럼

04

가족친화 정책에서 조세의 역할

안종석 | 가온조세정책연구소 소장

### 현안분석

10

기업 간 지식과 기술의 확산: 지리적 R&D 확산 효과를 중심으로

이기쁨 | 한국조세재정연구원 부연구위원

### 특집기고

32

예산제도의 역사와 헌법적 근거: 개헌 논의에의 시사점

김종면 | 고려대학교 특임교수

### 정책연구

72

정부지출 자원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

김현아·박정흠·조희평

자살 예방을 위한 재정정책의 과제

이은경·김평식·고창수

디지털플랫폼 정부의 재정정책방향:  
소득파악 인프라에 기반한 취약계층 지원을 중심으로

장우현·김문정·박주철

저임금 근로자 지원 정책의 연구:  
최저임금, 근로장려세제, 실업급여를 중심으로

김문정·신상화

재정승수효과 추정에 관한 연구: 시군구 단위 분석을 중심으로

강신학·이환용

### 주요국의 조세·재정동향

118

미국-One Big Beautiful Bill 법안, 하원 통과 외

주요국의 조세동향 / 주요국의 재정동향

『재정포럼』에 실린 원고의 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다.



권두칼럼



# 가족친화 정책에서 조세의 역할



안종석

가은조세정책연구소 소장

✉ [jongseokan@gmail.com](mailto:jongseokan@gmail.com)

# 가족친화 정책에서 조세의 역할

안종석

가은조세정책연구소 소장

한국의 소득세가 가족친화의 관점에서 부족함이 있다는 비판이 있다. 미국, 독일 등에서는 결혼하면 부부의 평균소득에 대해 세율을 적용하여 세금을 납부하는 부부단위 과세제도를 운영하고 있다. 소득세는 누진세율체계가 적용되므로 부부 중 한 사람의 소득이 많고 다른 한 사람의 소득은 상당히 적다면 부부단위 과세를 통해 세 부담을 절감할 수 있다. 그런데 한국에서는 개인단위로 소득세를 과세하므로 부부단위 과세를 통한 세 부담 절감이 불가능하다. 배우자와 자녀에 대한 소득공제는 1인당 150만원으로 2009년 이후 16년간 같은 금액으로 유지되고 있다. 그동안의 물가 상승과 경제성장을 고려하면 가족 부양을 고려하여 세 부담을 줄여주는 공제제도의 효과는 이전에 비해 상당히 많이 하락하였다고 할 수 있다.

## 다른 국가와 비교해 보면?

그러면 다른 국가와 비교해 보면 어떨까? OECD에서는 매년 Taxing Wages 보고서를 통해 회원국의 소득세 부담을 추정하여 제시하고 있다. 2025년에는 2024년의 제도를 적용했을 때의 세 부담을 제시하였는데, 한국의 경우 소득이 근로자 평균임금과 같은 독신자의 순실효부담률이 24.7%이다. 순실효부담률은 급여에 대한 소득세 부담과 근로자 본인 및 고용주가 납부하는 사회보험료에서 각 가구가 정부로부터 받는 자녀양육 보조금 등 현금성 보조금을 차감한 순부담 총액을 노동비용으로 나눠서 계산한 것이다. 국가에 따라서 어떤 국가는 자녀 양육에 대한 지원을 세금 지원에 의존하기도 하고, 현금성 보조금 지원으로 의존하기도 하며, 양자를 결합하여 적용하기도

소득이 같은 수준인데  
소득이 없는 배우자와  
자녀 두 명을 부양하는  
홀벌이 4인 가구의  
순실효부담률은  
13.5%로  
독신자와의 격차가  
11.2%포인트가 된다.  
이 격차는 OECD  
회원국 38개 국가  
중 14위로 중간보다  
약간 높은 수준이며,  
회원국 평균치인  
9.2%포인트보다도  
크다.

한다. 그러므로 가족구성에 따른 정부의 정책을 평가하려면 세부담만 떼어서 보기보다는 세금과 보조금을 결합한 순부담을 분석하는 것이 더 적절하다. 노동비용은 총급여에 고용주 부담 사회보험료를 더한 것을 말한다.

소득이 같은 수준인데 소득이 없는 배우자와 자녀 두 명을 부양하는 홀벌이 4인 가구의 순실효부담률은 13.5%로 독신자와의 격차가 11.2%포인트가 된다. 이 격차는 OECD 회원국 38개 국가 중 14위로 중간보다 약간 높은 수준이며, 회원국 평균치인 9.2%포인트보다도 크다. 이는 한국이 가족친화적 조세·보조금 정책 관점에서 다른 국가에 비해 크게 뒤처지는 상황은 아니라는 점을 시사한다. 한국의 소득세 부담률 수준이 독신자, 부양가족 3명인 홀벌이 가구 모두 38개 회원국 중 34위로 상당히 낮다는 점을 고려하면 오히려 양호한 편에 속한다고 할 수 있다.

## 부부 합산과세 vs 개인단위 과세

한국조세재정연구원은 2025년 6월 13일 인구정책 심포지엄을 개최하였다. 그 심포지엄에서 오종현 조세정책연구본부장은 소득세 정책을 통해 결혼, 자녀의 부양을 지원하려고 노력하기보다는 소득세는 세금의 징수, 소득재분배와 같은 본연의 임무에 집중하도록 하면 좋겠다는 취지의 발표를 하였다. 필자는 이 의견에 적극적으로 동조하며, 그러한 방향으로의 정책이 필요하다는 점을 부연하여 설명하고자 한다.

결혼에 따른 세부담 절감 정책의 핵심은 부부단위 과세이다. 부부 중 어느 한 사람의 소득이 많고 다른 쪽의 소득이 낮아 격차가 큰 경우에 부부의 소득을 평균하여 세율을 적용하면 각각의 소득에 대해 누진세율을 적용하는 경우에 비해 세부담이 줄어든다. 부부 간 소득격차가 클수록 세부담 절감효과가 크다. 극단적으로 부부 중 한 명이 소득이 없으면 소득이 있는 자는 소득의 50%에 해당되는 세율을 적용하여 세금을 납부하게 되므로 세부담 절감 효과가 크다. 만약 부부가 모두 소득이 있고, 두 명의 소득이 같다면 부부단위 과세를 통해 세부담을 절감할 수 없다. 그러므로 이 제도는 부부 중 한 명이 밖에서 일하여 돈을 벌고 다른 한 명은 가사에 집중하는 전통적 형태의 부부를 지원하는 데 초점을 맞춘 제도라고 할 수 있다. 남녀 구분 없이 동등하게 일하는 현대 사회에서 이 제도가 큰 의미가 있는지 의문이다.

또한 부부 합산과세의 세부담 절감 효과는 세율의 누진도가 클수록 크다. 세율의 누진도가 크지 않다면 부부 합산과세로 인한 세부담 절감 효과가 크지 않다. 한국의 2023년 근로소득세 연말정산 자료를 보면, 2023년에 총급여가 5천만원 이하이면 평균 실효세율이 3% 미만이고, 5천만~6천만원 구간은 3.7%, 6천만~8천만원 구간은 5.1%, 8천만~1억원 구간은 7.5%로 소득의 증가에 따른 세부담 격차가 크지 않다. 소득이 1억원을 초과하면서부터 실효세율이 10% 이상으로 증가하며, 소득이 2억원을 초과하는 구간부터 누진도가 상당히 가파르게 된다. 만약 한국에서 부부단위 과세제도를 도입하면 부부 중 한 명의 소득이 1억원을 초과하는 고소득층의 세부담이 많이 절감되는 한편 중저소득층의 세부담 절감 효과는 크지 않을 것으로 보인다.

보조금은 별도의 항목으로 지원하므로 보조금을 받는 가정에서 명확하게 인식하며, 매월 지급할 수 있고, 모든 가구에 동등한 지원을 하거나 저소득 가구에 더 많이 지원하는 방식을 적용할 수도 있다.


## 소득공제 vs 보조금

소득공제제도와 관련해서는 자녀 부양에 따른 공제액의 확대가 더 나은지 아니면 현금성 보조금 방식의 부양비 지원이 더 나은지 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 세금 지원은 납부한 세금의 한도 내에서 가능하다. 환급이 허용되지 않으므로 세금을 납부하지 않거나 세금 납부액이 작은 가구의 경우에는 혜택을 받지 못하거나 받더라도 아주 소액의 세부담 절감만 가능하다. 또한 소득공제 방식을 적용하면 세율이 높은 고소득층이 더 많은 혜택을 받게 된다. 즉, 현금성 보조금과 달리 소득세 지원은 역진성을 띠게 된다.

소득세는 다른 다양한 지원이 있으므로 부양가족 공제만 따로 떼어 그 효과를 인식하기 어렵다는 문제도 있다. 또한 세금은 1년에 한 번 최종적으로 세금을 납부할 때 공제를 인식하게 된다. 그러므로 연간 소요되는 부양 비용을 지원하는 데 목적을 둔다면 소득세 지원은 보조금에 비해 열등하다. 보조금은 별도의 항목으로 지원하므로 보조금을 받는 가정에서 명확하게 인식하며, 매월 지급할 수 있고, 모든 가구에 동등한 지원을 하거나 저소득 가구에 더 많이 지원하는 방식을 적용할 수도 있다.

다양한 소득세  
지원제도를  
도입하거나 확대하면  
세수입이 감소되어  
재정지원의 여력이  
약화되고,  
지원은 고소득층이  
더 많이 받게 되어  
역진적인 결과가  
나타날 수도 있다.

## 가족친화 정책에서 조세의 역할

그렇다면 가족친화적 정책에서 소득세의 역할은 어떻게 설정해야 할까? 소득세는 세금을 징수하여 가족친화적 재정정책의 재원을 마련하는 데 초점을 맞추어야 할 것이다. 특히 중간소득 이상의 구간에서 세부담을 증대시켜 세수입을 확보함으로써 재분배 기능을 강화하고, 확보한 세수입으로 재정지원을 확대할 수 있으면 좋겠다. 모든 정책이 협력하여 가족친화 정책을 추진한다는 관점에서 다양한 소득세 지원제도를 도입하거나 확대하면 세수입이 감소되어 재정지원의 여력이 약화되고, 지원은 고소득층이 더 많이 받게 되어 역진적인 결과가 나타날 수도 있다. 



현안분석



# 기업 간 지식과 기술의 확산: 지리적 R&D 확산 효과를 중심으로



이기쁨

한국조세재정연구원 부연구위원

✉ [kplee@kipf.re.kr](mailto:kplee@kipf.re.kr)

# 기업 간 지식과 기술의 확산: 지리적 R&D 확산 효과를 중심으로

이기쁨

한국조세재정연구원 부연구위원

## 1 서론

기업은 혁신, 신제품 개발, 비용 절감 등을 통해 경쟁력을 높이고 수익성을 증대하기 위해 연구개발(Research and Development, 이하 R&D)에 투자한다. 이와 같은 R&D 활동은 투자 기업뿐 아니라 주변 기업으로도 확산되어, 사회적으로 지식과 기술의 확산효과(Knowledge Spillovers)를 가져온다는 사실은 경제학 분야에서 오랜 기간 연구되어 왔다(Jaffe, 1986). 이는 연구개발 결과물이 비경합성(non-rivalry)을 가지기 때문에 가능한 것으로, 즉 한 기업이 개발한 기술이나 지식을 다른 기업이 사용하더라도 고갈되지 않는다는 특성에서 기인한다. 이로 인해 R&D는 사적 이익보다 사회적 이익이 더 큰 공공재적 특성을 가지게 되며, 이에 따라 시장에서는 사회적으로 최적 수준보다 과소 투자될 가능성이 있다. 따라서 R&D의 사적 효과와 사회적 확산 효과의 정도와 방향을 명확히 이해하는 것은 정부가 효율적인 R&D 지원 정책을 설계하고 수행하기 위해 필요하다.

특히 기업들이 물리적으로 가까이 위치할수록 지식과 기술의 확산 효과가 증대된다는 점은 이론적, 실증적으로 연구된 바 있다(Keller, 2002; Orlando, 2004). 물리적 근접성은 기업 간 네트워킹을 촉진하고 상호작용 비용을 낮추어 보완적인 기술과 지식이 활발하게 공유될 가능성을 높인다. 또한 특정 지역에 기업들이 집중되면 연구 인력과 인프라가 집중되어 시너지 효과가 나타날 수 있다. 따라서 기업들이 집적하려는 경향성 또한 기업 간 지리적 확산 효과를 통해 설명될 수 있다(Glaeser, 1999).

이러한 배경에서 최근 우리나라에서 확대되고 있는 지역산업클러스터 정책은 지리적 근접성에 의한 확산 효과를 활용하고 있는 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 이 정책은 특정 지역에 특정 산업군의 기업들에게 법인세를 감면해주거나 R&D 지원을 비롯한 다양한 조세 및 재정적 지원 혜택을 제공하여, 기업 집적을 유도하고 기업 간

본 연구는 바로 이 지리적 R&D 확산 효과에 초점을 두고 기업의 R&D 투자가 지리적으로 인접한 다른 기업들의 생산성에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

시너지 효과를 극대화함으로써 지역경제 성장을 촉진하는 데 목적이 있다. 따라서 우리나라 기업들의 집적화 과정에서 발생하는 지리적 R&D 확산 효과에 대한 실증적 이해는 광범위한 R&D 정책 수립뿐 아니라, 지역산업클러스터 정책의 타당성과 효율성을 높이기 위해서도 중요하다.

본 연구는 바로 이 지리적 R&D 확산 효과에 초점을 두고 기업의 R&D 투자가 지리적으로 인접한 다른 기업들의 생산성에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 구체적으로, 2010년부터 2022년까지 국내 제조업 중 총 연구개발 투자 비중이 1% 이상인 중분류 산업에 속하며 외부감사를 받은 기업들의 재무 데이터를 이용하여 이 효과를 계량적으로 추정한다.

선행연구에서도 지리적 확산 효과가 다루어진 바 있지만, 본 연구는 특히 생산성의 이질성으로 인한 내생성 문제를 명확히 고려했다는 점에서 의의를 가진다. 기업의 위치 선정이나 R&D 투자는 생산성과 관련된 전략적이고 내생적인 결정일 가능성이 크다. 따라서 이를 충분히 통제하지 않으면 지리적 확산 효과를 과대 혹은 과소 추정하게 될 위험이 있다. 예를 들어, 생산성이 높은 기업들이 특정 지역에 더 많이 모여 거나 R&D에 더 적극적으로 투자하는 경향이 있기 때문이다. 본 연구에서는 이러한 문제를 해결하기 위해 Peters et al.(2017)와 Doraszelski and Jaumandreu(2013)의 방법론을 활용하였다. 개별 기업의 동태적 생산성을 반영한 생산함수 구조 모형을 사용하여 내생성 문제를 완화하고, 여기에 지리적 확산 효과를 나타내는 변수를 명시적으로 포함시켜 그 효과를 추정하였다.

추가적으로 산업 내 R&D 확산 효과를 같이 고려하였다. 기업들 또한 이러한 지리적 R&D 확산 효과를 기대해 집적하려는 경향이 있다. 이 과정에서 비슷한 기술을 공유할 가능성이 높은 유사 산업의 기업들이 같은 지역에 몰릴 가능성이 높다. 따라서 두 효과를 구분하지 않으면 유사 산업 내 R&D 확산 효과를 지리적 확산 효과로 추정하게 될 수 있다. 이 두 효과를 구분하는 것은 중요한데, 만약 산업 내 R&D 효과가 지배적이라면 기업 집적을 유도하는 것은 비효율적일 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 비슷한 산업의 기업이 집적하려는 특성이 있을 수 있음을 고려해 산업 내 R&D 확산 효과를 구분하여 추정하고 지리적 R&D 확산 효과와 비교 분석하였다.

이러한 기본적인 생산함수 분석 외에도 본 연구는 정책적 함의를 가진 두 가지 추가 분석을 진행하였다. 첫째, 앞서 언급한 지역산업클러스터 정책과 같이 지역과 산업을 결합하여 클러스터를 형성하고 지원하는 방식의 정책에서, R&D 확산 효과를 극대화할 수 있는 최적의 방안을 모색하였다. 즉, 다양한 산업 유사도와 거리 범위의

조합에 따라 확산 효과가 어떻게 달라지는지를 비교해, 클러스터의 공간적 범위와 대상 산업군 결정 시 참고할 수 있는 정량적 근거를 제공하였다. 이에 따라 클러스터링 정책의 타당성을 보완하고 지식과 기술의 시너지를 증대시킬 수 있는 효율적 방안에 대해 분석하고자 하였다.

둘째, 시간이 흐름에 따라 교통과 통신의 발달로 인해 지식과 기술의 확산에 있어서 지리적 근접성의 중요성이 감소했는지를 평가하였다. 최근 수십 년간 네트워크 비용이 낮아지고 비대면 방식의 소통이 증가했기 때문에 연구자 간 혹은 기업 간 소통이 용이해졌다. 이에 따라 지식과 기술의 전파에 있어서 물리적 거리가 차지하는 중요성의 비중이 줄어들었을 가능성이 있다. 만약 이러한 변화가 확인된다면, 기업을 물리적으로 집적시키기보다는 네트워크 구축이나 다양한 소통 방식을 지원하는 형식의 정책이 더 효과적일 수 있다. 이를 검증하기 위해 본 연구는 지리적 R&D 확산 효과의 시간적 추이를 분석하였다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 지리적 R&D 확산 효과에 관한 기존 연구를 검토하고 본 연구의 기여점을 구체적으로 설명한다. 제3장에서는 본 연구에서 사용하는 실증 분석 모형과 식별 전략, 그리고 데이터의 특성을 제시한다. 제4장에서는 모형과 데이터를 이용한 실증 분석 결과와 정책적 시사점을 논의하며, 마지막으로 제5장에서 본 연구의 결론을 제시한다.

클러스터링  
정책의 타당성을  
보완하고 지식과  
기술의 시너지를  
증대시킬 수 있는  
효율적 방안에  
대해 분석하고자  
하였다.

## 2 지리적 R&D 확산 효과에 관한 선행연구

같은 지역이나 인접 지역에 위치하고 있는 기업의 연구자들은 자연스럽게 교류할 기회를 얻는다. 예컨대 소셜 활동에서 만나 교류하며 연구 경험을 공유하고 상호 학습이 이루어지며, 이러한 사회적 네트워크는 지식을 확산하게 된다. 실제로 물리적 거리나 대면 빈도는 연구자 간 특허 인용을 증가시키는 요인으로 확인이 된 바 있다(Jaffe, Trajtenberg, and Henderson, 1993; Kwon, Lee, Lee, and Oh, 2020; Atkin, Chen, and Popov, 2022). 이러한 개인 수준에서 전파된 지식과 기술은 기업의 생산성 향상으로 이어질 수 있다. 또한, 근접한 기업은 금전적, 시간적으로 네트워크 비용이 낮기 때문에 기업 간 공식 협력이 수월해지고, 연구 상보성을 활용한 시너지 창출도 용이하다. 마지막으로, 이러한 R&D 집적은 지역 인프라를 강화하고 우수 인력을 끌어들이며 혁신 생태계를 확장한다. 해외 사례를 통한 연구 역시 이런 지리적

본 연구의 첫 번째  
기여점은 국내  
기업을 사례로  
지리적인 R&D 확산  
효과를 분석한 데에  
있다고 할 수 있다.

R&D 확산 효과를 입증한다. Orlando(2004)나 Lychagin et al.(2016)은 기업 단위의 생산함수 추정을 통해 물리적으로 근접한 기업들 사이에서 긍정적인 외부 효과가 존재함을 확인했다.

위의 사례는 대부분 미국 기업이나 연구자를 대상으로 행해졌다. 하지만 이 경우, 미국 상장 기업, 즉 규모가 큰 기업들을 위주의 결과이기 때문에 상대적으로 규모가 작은 국내 기업 환경에 그 결과를 직접 적용하기에는 한계가 존재한다. 국내 기업의 경우에도 기업 집적의 효과에 대한 연구가 수행되었는데, 소준영·송헌재(2020)는 연구개발특구에 입주한 기업들이 그렇지 않은 기업들에 비해 투자와 고용 측면에서 더 높은 성과를 나타냄을 실증적으로 확인하였다. 정수영(2012)은 공간계량모형을 활용하여 기업 집적이 인근 기업의 성과에 미치는 영향을 분석한 결과, 한 기업 매출의 10% 증가는 인근 기업들의 매출에 평균적으로 9.8% 증가와 관련이 있는 것으로 나타났다. 이렇듯, 국내 기업들의 사례는 주로 투자, 고용, 매출액 등에서 이루어졌으나 지식과 기술의 확산에 중점을 둔 연구는 아직 부족한 실정이다. 따라서 본 연구의 첫 번째 기여점은 국내 기업을 사례로 지리적인 R&D 확산 효과를 분석한 데에 있다고 할 수 있다.

또한, 본 연구는 생산성의 동태적 변화를 고려한 생산함수의 구조모형적 접근을 통해 위의 효과를 추정했다는 점에서 선행연구에 기여하고 있다. 고정효과나 도구변수, 또는 매칭 기법을 통해 기업 입지 선택이나 R&D 투자의 내생성 편향을 교정하던 기존 연구와 달리, 본 연구는 기업별 생산성을 모형 내부에 내생적으로 포함해 문제를 해결했다. 이를 통해 R&D 투자나 지식의 확산이 생산성에 미치는 영향을 메커니즘 차원에서 명시적으로 규명할 수 있다는 장점을 갖는다.

### 3 실증 모형 및 데이터

본 장에서는 기업 간 지리적 R&D 확산 효과를 실증적으로 분석하기 위한 모형과 데이터를 제시한다. 먼저 제1절에서는 이론적 모형을 소개한다. 앞서 서론에서 언급했듯이, 기업 간 이질적인 생산성을 충분히 고려하지 않을 경우, R&D 투자나 기업의 위치 선정과 관련된 확산 효과의 추정에 내생성 문제가 발생할 수 있다. 기존에 R&D의 사적인 효과를 추정하는 연구인 Doraszelski and Jaumandreu(2013)와 Peters et al.(2017)은 기업의 동태적(dynamic) 생산성 요소를 반영한 생산함수를

도입함으로써 이 문제를 완화하였다. 본 연구는 이러한 접근을 기반으로, 여기에 기업 간 R&D 확산 효과를 추가적으로 반영함으로써 생산성으로 인한 추정 편향을 완화하여 R&D 및 확산 효과를 함께 식별할 수 있도록 모형을 구성하였다. 이어지는 제2절에서는 Akerberg, Caves, and Frazer(2015)가 제안한 제어함수(control function) 접근법을 활용한 구체적인 추정 방법론을 설명한다. 마지막으로 제3절에서는 실증 분석에 사용된 데이터를 소개하는데, 이 데이터는 2010년부터 2022년까지의 기간 동안 국내 총 연구개발 투자액의 1% 이상을 차지하는 제조업 중분류 산업에 속하는 외부감사 대상 기업들의 재무자료로 구성되어 있다.

이 기업 고유의 생산성  $\omega_{jt}$ 는 고정된 것이 아니라 R&D 투자나 지식의 확산 등 생산 효율성과 관련된 요소들에 의해 영향을 받으며 시간이 흐름에 따라 변하게 된다.

## 1. 모형 소개

이 경제 안에는  $j = 1, \dots, N$ 의  $N$ 개의 기업이 존재하며, 이들은 무한한 이산 시점  $t = 1, 2, \dots$ 에 걸쳐 활동한다. 각 시점  $t$ 에서, 기업  $j$ 의 생산량은 다음과 같은 콥-더글라스(Cobb-Douglas)형 생산함수에 의해 결정된다.

$$y_{jt} = \beta_0 + \beta_k k_{jt} + \beta_l l_{jt} + \omega_{jt} + \epsilon_{jt} \quad (1)$$

위 식에서  $y_{jt}$ 는  $t$ 시점 기업  $j$ 의 부가가치(value-added),  $k_{jt}$ 는 자본스톡(capital),  $l_{jt}$ 는 노동(labor),  $\omega_{jt}$ 는 생산성,  $\epsilon_{jt}$ 은 생산 시 존재하는 불확실성을 나타내는 개별적 충격(idiosyncratic shock)을 나타내며, 모든 변수는 로그 형태로 표현되었다. 여기서 기업 고유의 생산성  $\omega_{jt}$ 는 기술 혁신, 생산 공정이나 인력 구성의 변화, 경영 능력 등과 같이 생산 효율성과 관련된 요소들을 반영하고 있다. 이러한 생산성은 연구자가 관찰할 수는 없지만, 기업은 노동과 같은 투입 요소의 의사결정 시점에 알고 있는 정보에 해당한다.

이 기업 고유의 생산성  $\omega_{jt}$ 는 고정된 것이 아니라 R&D 투자나 지식의 확산 등 생산 효율성과 관련된 요소들에 의해 영향을 받으며 시간이 흐름에 따라 변하게 된다. 이 변화를 반영하기 위하여 다음과 같이 생산성이 모형 내에서 내생적으로 변한다고 가정한다:

$$\omega_{jt+1} = \alpha_0 + \alpha_1 \omega_{jt} + \alpha_2 \ln(R\&D_{jt}) + \alpha_3 \ln(GeoSpill_{jt}) + \alpha_4 \ln(SicSpill_{jt}) + u_{jt+1} \quad (2)$$

여기서  $R\&D_{jt}$ 는  $t$ 시점 기업  $j$ 의 연구개발 투자이고  $u_{jt+1}$ 는 혁신의 성공 여부나 새로운 발견과 같은 연구개발 과정에 본질적으로 내재된 불확실성을 나타낸다. 이러한 불확실성은 기업의 R&D 투자 결정 시점에서 기업은 알 수 없고 따라서 R&D 투자나 지식의 확산 변수와 독립적이라고 가정한다. 지리적 확산 효과를 포착하는 변수인  $GeoSpill_{jt}$ 는 다음과 같이 정의된다:

$$GeoSpill_{jt} = \sum_{k \neq j} d_{jk} R\&D_{kt} \quad (3)$$

여기서  $d_{jk}$ 는 기업  $j$ 와  $k$  사이의 물리적 거리를 나타내는 변수이다. 따라서 식 (3)에서  $GeoSpill_{jt}$ 은 인접한 기업들의 R&D 투자를 물리적 거리 기준으로 가중합한 값이다. 즉, 이 변수의 계수는 한 기업이 지리적으로 근접한 다른 기업들의 연구개발 활동으로부터 얼마나 영향을 받는지를 보여주는 확산 효과를 의미한다. 본 연구에서 기업들 사이의 거리 변수  $d_{jk}$ 로는 총 3가지 지표를 고려한다: (1) 기업  $j$ 와  $k$ 가 같은 시도 내에 있는지 여부, (2) 같은 시군구 내에 있는지 여부, (3) 두 기업 위치의 위도와 경도를 이용하여 최단거리를 구하는 하버사인 공식(Haversine formula)<sup>1)</sup>을 이용한 지표의 역수값이다.<sup>2)</sup>

또한, R&D의 지리적 확산 외에 ‘산업 내 확산 효과’도 고려한다. 이를 위해 사용되는 변수  $SicSpill_{jt}$ 는 다음과 같이 정의된다:

$$SicSpill_{jt} = \sum_{k \neq j} s_{jk} R\&D_{kt} \quad (4)$$

여기서  $s_{jk}$ 은 두 기업  $j$ 와  $k$ 의 산업 유사도를 나타내며, 두 기업이 동일한 KSIC 소분류, 세분류, 혹은 세세분류 내에 있는지 여부를 그 지표로 사용한다. 산업 내 확산 효과는 반드시 긍정적인 효과만을 준다고 할 수 없는데, 같은 산업 내에서는 비슷한 기술이나 지식이 이용되기 때문에 긍정적인 확산 효과를 가져올 수 있는 반면 같은 산업 내에 있는 만큼 경쟁 관계로 인해 한 기업의 혁신으로 인한 성장이 다른 기업의 수익을 감소시키는 시장 경쟁 효과(Market rivalry effect)를 통해 부정적인 영향을 줄 수 있기

1) 하버사인 공식(Haversine Formula)은 두 위경도 좌표 사이의 최단 거리를 구할 때 사용하는 공식이다. 임의의 두 위경도를 각각  $(\phi_1, \lambda_1)$ ,  $(\phi_2, \lambda_2)$ 라고 할 때, 최단거리  $d$ 는  $2r \arcsin(\sqrt{\sin^2((\phi_2 - \phi_1)/2) + \cos(\phi_1) \cos(\phi_2) \sin^2((\lambda_2 - \lambda_1)/2)})$ 이다.

2) 다만, 이는 두 기업 간 이동 시 실제로 소요되는 거리와는 차이가 있을 수 있으며 향후 연구에서는 최단 육상 교통 시간이나 실제 도로 기반 거리를 활용하는 방안을 고려할 수 있다.

때문이다. 추가적으로, 이후 데이터를 이용한 실증 분석에서는 이 각각의 두 가지 확산 효과  $GeoSpill_{jt}$  과  $SicSpill_{jt}$  외에도  $GeoSicSpill_{jt} = \sum_{k \neq j} d_{jk} s_{jk} R\&D_{kt}$  를 고려하여 동일 산업의 기업들이 집적했을 때의 효과를 고려한다.

정리하자면, 식 (2)는 기업이 자체적으로 하는 연구개발 투자나, 근접한 기업이나 동일 산업 내 기업들이 연구개발에 투자할 때 발생하는 지식과 기술의 확산효과가 해당 기업의 생산 효율성 향상으로 이어질 수 있음을 의미한다. 여기서, R&D 투자나 지식의 확산 효과에 대한 식별은 생산성 개선이 일정한 시차를 두고 발생한다는 구조적 가정에 기반한다(Malikov and Zhao, 2023). 즉, 위 변수들의 1기 시차 변수를 사용함으로써 R&D 투자나 외부 지식에 의한 학습이 생산성의 개선으로 이루어지기까지 일정 시간이 필요하다는 것으로 간주된다.

여기서 고려해야 할 잠재적인 문제는, 서론에서도 언급되었던 기업의 위치 선정 자체가 전략적 선택의 결과라는 점이다. 즉, 생산성이 높고 연구개발에 적극적인 기업들이 특정 지역에 모여드는 경향이 있다면, 지리적 확산 효과 계수는 실제 확산 효과가 아니라 이들 기업 간의 유사성을 반영하게 될 위험이 있다. 그러나 제3절에서 더 자세히 다루겠지만, 본 연구에서 사용하는 기업 샘플은 대부분 비교적 규모가 큰 중소기업 이상 기업들로 구성되어 있다. 따라서 이들의 위치 선정은 대체로 본 연구에서 분석하는 기간 이전에 이미 이루어졌다는 점을 고려할 필요가 있다. 실제로 샘플에 포함된 기업의 86% 이상이 2010년 이전에 설립된 기업들이다. 하지만 여전히 이러한 생산성의 경향성에 자기 상관(Serial correlation)이 있다면 문제가 될 수 있는데, 따라서 본 연구에서는 식 (1)과 식 (2)에서 기업 고유의 생산성을 동태적(dynamic) 요소를 고려하여 통제하고 있다. 따라서 이 동태적 생산성을 통제함으로써 과거에 일어난 기업 위치 선정의 내생성 문제는 제한적일 것으로 판단된다.

한편, 위 식에는 포함되어 있지 않지만 또 다른 중요한 형태의 확산 효과로는 기술적으로 유사한 기업들로부터 발생하는 R&D 확산 효과가 있다. 예를 들어, 산업 분류상 자동차 제조업과 항공기 제조업은 별개의 산업으로 분류되지만, 자동차 차체 제작에 활용되는 고강도 경량 소재 가공 기술이나 정밀 용접 및 접합 공정 등은 항공기 동체 제작에도 유사하게 활용될 수 있다. 이처럼 서로 다른 산업에 속하더라도 기술적으로 유사한 기업 간에는 지식과 기술의 확산 가능성이 존재하며, 선행 연구에서 이러한 기술적 유사성으로 인한 긍정적인 확산 효과가 발생함을 보인 바 있다(Bloom et al., 2013; 한재필, 2018). 다만, Lychagin et al.(2016)은 지리적 확산 효과는 기술적 유사성을 통제해도 여전히 통계적으로 유의하며, 그 효과의 크기가 기술적 유사성에

식 (2)는 기업이 자체적으로 하는 연구개발 투자나, 근접한 기업이나 동일 산업 내 기업들이 연구개발에 투자할 때 발생하는 지식과 기술의 확산효과가 해당 기업의 생산 효율성 향상으로 이어질 수 있음을 의미한다.

기업고유 생산성으로 인한 내생성 문제를 해결하기 위해 Akerberg, Caves, and Frazer(2015)와 De Loeker(2013)가 발전시킨 방법론을 활용한다.

의한 확산효과보다도 크다는 것을 보여주었다. 그럼에도 불구하고, 만약 기술적으로 유사한 기업들이 지리적으로도 가까이 위치하는 경향이 있다면, 기술적 유사성을 통제하지 않은 상태에서 식 (2)의 지리적 확산 효과 계수는 과대 추정될 수 있다. 이러한 점을 고려할 때, 현재 모형에서는 기술적 유사성에 따른 확산 효과를 명시적으로 포함하지는 않지만, 이는 본 연구의 향후 중요한 확장 방향으로 남겨둔다.

## 2. 식별 전략

위 생산함수의 실증적 추정에서 가장 큰 어려움은, 기업 고유의 생산성  $\omega_{jt}$ 이 연구자들에게는 관측되지 않지만 다른 변수들과 상관관계를 가질 수 있다는 점이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 본 연구는 Olley and Pakes(1996)가 제안한 제어함수(control function) 접근법을 바탕으로, Akerberg, Caves, and Frazer(2015)와 De Loeker(2013)가 발전시킨 방법론을 활용한다.

이 방법의 핵심은, 기업이 중간재 투입 수준을 결정할 때 자신의 생산성 수준을 이미 알고 있다는 점에 착안하는 것이다. 따라서 중간재 투입량은 생산성의 대리변수 역할을 할 수 있다. 구체적으로,  $t$ 년도 기업  $j$ 의 중간재 투입량  $m_{jt}$ 는 다음과 같이 정의된다:

$$m_{jt} = M(k_{jt}, l_{jt}, \omega_{jt}, E_{jt}) \quad (5)$$

여기서  $E_{jt} = (\ln(\text{R\&D}_{jt}), \ln(\text{GeoSpill}_{jt}), \ln(\text{SicSpill}_{jt}))$ 는 식 (2)에 있는 생산 효율성에 영향을 미치는 변수들을 포함한다. 식 (5)에서 중간재 투입량  $m_{jt}$ 가 다른 요소들이 일정할 때 생산성에 강하게 단조증가(strictly increasing)한다고 가정하면, 이 관계를 역함수 형태로 바꿔 생산성을 중간재와 다른 관측 가능한 변수들의 함수로 표현할 수 있다. 이로 인해, 식 (1)의 생산함수는 다음과 같이 다시 쓸 수 있다:

$$\begin{aligned} y_{jt} &= \phi(k_{jt}, l_{jt}, m_{jt}, E_{jt}) + \epsilon_{jt} \\ &= \phi_{jt} + \epsilon_{jt} \end{aligned} \quad (6)$$

이 식을 바탕으로, 식 (2)의 동태적 생산성 방정식 역시 다음과 같이 재정리된다:

$$\begin{aligned} \omega_{jt+1} &= \alpha_0 + \alpha_1 (\phi_{jt} - \beta_0 - \beta_k k - \beta_l l) + \alpha_2 \ln(\text{R\&D}_{jt}) \\ &\quad + \alpha_3 \ln(\text{GeoSpill}_{jt}) + \alpha_4 \ln(\text{SicSpill}_{jt}) + u_{jt+1} \end{aligned} \quad (7)$$

마지막으로 식 (7)의 계수들은 다음의 모멘트 조건(moment conditions)을 이용하여 추정할 수 있다:

$$E[u_{jt} \cdot (k_{jt}, l_{jt-1}, \phi_{jt-1}, E_{jt-1})] = 0 \quad (8)$$

이와 같은 과정을 통해 생산성으로 인한 내생성 문제를 교정할 수 있으며, 모멘트 조건 (8)을 바탕으로 일반화 적률법(Generalized Methods of Moments, GMM)을 사용하여 식 (1)과 (2)의 계수들을 편향 없이 추정할 수 있게 된다.

### 3. 데이터

본 연구는 기업 단위의 재무 정보를 바탕으로 분석을 수행하며, 데이터는 NICE 평가정보가 제공하는 VALUESearch 데이터베이스를 활용하였다.<sup>3)</sup> 분석 대상 기간은 2010년부터 2022년까지로 설정하였다. 표본 기업은 이 기간 동안 외부감사 대상이 된 제조업체 가운데, 연구개발투자 상위 산업에 속하는 기업들로 한정하였다. 여기서 연구개발투자 상위 산업은 과학기술정보통신부의 연례 보고서인 『연구개발활동조사』를 기반으로, 전체 연구개발투자액 중 1% 이상을 차지하는 산업으로 정의된다. 이 기준에 해당하는 산업은 KSIC 제조업 중분류 기준으로 다음과 같다: 식료품(C10), 화학물 및 화학제품(의약품 제외)(C20), 의료용 물질 및 의약품(C21), 고무 및 플라스틱 제품(C22), 제1차 금속산업(C24), 금속가공제품(기계 및 가구 제외)(C25), 전자 부품·컴퓨터·영상·음향 및 통신장비(C26), 의료·정밀·광학기기 및 시계(C27), 전기장비(C28), 기타 기계 및 장비(C29), 자동차 및 트레일러(C30), 기타 운송장비 제조업(C31). 이와 같은 기준에 따라 선정된 표본 기업은 10,270개이며, 이들의 13년치 불균형 패널 관측치 54,522개가 최종 분석 대상이 된다.

분석에 사용된 재무변수는 부가가치(y), 유형자산(k), 종업원 수(l), 연구개발비(R&D), 원재료(m)이다. 여기서 종업원 수는 연구개발에 투입되는 인건비와의 중복을 피하기 위해 전체 종업원 수에서 연구개발인력 추정치<sup>4)</sup>를 차감하였다. 또한, 위에서 설명된 식별전략에 필요한 중간재에 대한 정보로 재무제표상 원재료 항목을 이용하였는데, 이외에 ‘매출액-부가가치’를 중간재로 사용했을 때에도 추정 결과에는 큰 차이가

본 연구는 기업 단위의 재무 정보를 바탕으로 분석을 수행하며, 데이터는 NICE평가정보가 제공하는 VALUESearch 데이터베이스를 활용하였다.

3) 표본의 선정 및 주요 변수 구성은 대부분 한재필(2018)의 방식을 따르고 있다.

4) 연구개발인력 추정치는 과학기술평가원에서 매년 수행하는 「연구개발활동조사」의 각 연도의 ‘산업별 종업원규모별 종업원 천명당 연구원 수’를 이용하여 추정하였다.

표 1 기술통계량

(단위: 백만원, 명)

변수	평균	중간값	표준편차
매출액	93,622	23,965	1,039,957
부가가치	16,434	4,752	210,993
종업원수	147	61	1,167
유형자산	35,946	10,121	520,350
R&D	3,020	0	114,920
GeoSpill(시도)	9,930,056	1,007,007	13,329,225
GepSpill(시군구)	1,473,536	76,000	4,339,308
GeoSpill(Haversine)	552,576	250,309	981,036
SicSpill(KSIC소분류)	1,439,000	145,258	3,887,177
SicSpill(KSIC세분류)	779,272	34,789	2,983,861
SicSpill(KSIC세세분류)	442,845	11,654	1,983,071

출처 ValueSearch 2010-2022 데이터를 활용하여 저자 작성

없었다. 위의 명목변수들은 2010년을 기준으로 불변화하였는데, 부가가치와 유형자산은 산업별 GDP 디플레이터, 연구개발비는 연구개발 디플레이터, 그리고 원재료는 산업별 중간재 디플레이터를 이용하였다.

〈표 1〉은 본 연구에서 사용되는 표본 변수들의 기술통계량을 나타낸다. 본 연구의 표본은 외부감사 대상 기업으로 구성되어 있어, 매출액이나 종업원 수 기준으로 볼 때 상대적으로 규모가 큰 중소기업 이상이 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 하지만, 매출액, 종업원 수, 유형자산, R&D 등 여러 측면에서 기업별로 상당한 이질성이 존재한다. 지리적 확산 효과(GeoSpill)와 산업 내 확산 효과(SicSpill)를 측정하기 위한 변수들 역시 기업별로 큰 편차를 보인다. 한편, 두 확산 효과를 계량적으로 구분하여 식별하기 위해서는, 이들 변수 간에 서로 독립적인 변동성이 존재해야 한다. GeoSpill(시도 기준)과 SicSpill(KSIC소분류 기준) 간의 상관관계는 0.12로 나타나며, 다른 변수 조합에서도 상관관계가 대체로 0.1 이하로 나타난다. 이는 두 확산 효과가 서로 독립적인 변동성을 가지고 있음을 보여준다.

또한, 본 연구에서 중요하게 다루고 있는 기업 간 지리적 R&D 확산 효과 추정을 위해 기업 본사의 주소 정보를 기업 위치 정보로 사용한다. 구체적으로, 본사의 주소명을 기반으로 기업 간의 같은 시도·시군구 내 위치 여부를 확인하거나, 주소로부터 계산한 위도와 경도를 이용해 기업 간 최단거리를 거리 지표로 활용한다.

그러나 이 접근 방식에는 두 가지 한계가 존재한다. 첫째, VALUESearch에서 제공하는 본사 주소는 과거 본사 이전 정보를 포함하지 않는다. 따라서 분석 기간 중

본사를 이전한 기업이 있을 경우, 측정 오차(measurement error)가 발생할 수 있다. 다만, 본사 이전은 고용이나 설비 등 막대한 비용이 수반되기 때문에 자주 일어나는 일은 아닐 것으로 보이며, 이에 따른 오류는 크지 않을 것으로 판단된다. 둘째, 기업의 연구개발 활동이 실제 수행되는 위치가 본사와 반드시 일치하지 않을 수 있다는 점이다. 기업은 본사 외에도 여러 지역에 공장이나 연구소를 운영할 수 있으며, 실제 연구 개발은 본사가 아닌 다른 사업장에서 이루어질 수 있다. 이는 Lychagin et al.(2016)에서도 지적된 문제로, 이들은 미국 기업을 대상으로 특히 데이터에 포함된 연구원 주소를 활용해 실제 연구개발 수행 위치를 기반으로 한 지리적 R&D 확산 효과를 추정하였다. 그 결과, 본사 위치를 이용한 추정은 실제 연구개발 위치를 기준으로 한 추정 효과의 약 70%를 반영하는 것으로 나타났다. 따라서 본사 주소를 이용할 경우, 확산 효과가 다소 과소 추정될 수 있는 위험이 있지만, 여전히 R&D 수행 위치의 대리변수로는 유용하다고 볼 수 있다.

본 연구에서 중요하게 다루고 있는 기업 간 지리적 R&D 확산 효과 추정을 위해 기업 본사의 주소 정보를 기업 위치 정보로 사용한다.

#### 4 실증 분석 결과

본 장에서는 제3장에서 제시한 모형과 기업 표본 데이터를 활용하여 수행한 실증분석 결과를 제시한다. 먼저, 전체 표본을 이용하여 생산함수를 추정한 결과와 KSIC 중분류 단위 산업별 생산함수 추정한 결과를 통해 지리적 R&D 확산 효과와 산업 내 R&D 확산 효과 방향과 규모를 분석한다. 이어서 지역과 산업 내 R&D 확산 효과 교호항을 포함한 모형을 추가로 추정해, 어떤 형태의 클러스터링이 R&D 확산을 가장 크게 높이는지 살펴본다. 마지막으로, 지리적 R&D 확산 효과의 시간적 추이를 분석한다.

##### 가. 생산함수 추정 결과

<표 2>는 다양한 지리적 및 산업 내 R&D 확산 변수를 이용하여 생산함수를 추정 한 결과를 나타낸다.<sup>5)</sup> 모든 추정 모형에서 노동과 자본의 추정 계수는 각각 약 0.75와

5) R&D 투자와 지식 확산 효과를 반영한 생산함수 모형은, 기존의 OLS 또는 패널고정효과 추정 방법론을 적용하는 경우 일반적으로 R&D의 저량(stock) 변수를 활용한다. 그러나 본 연구는 생산성의 동태적 변화를 모형에 반영하고 있어, 이에 따라 유량(flow)값을 사용한다. 이러한 차이로 인해 추정 결과 간 단순 비교는 적절하지 않으며, 기존 방법론과의 계수 비교는 생략한다.

0.15로, 합산하면 약 0.9로 나타나 규모수익이 일정(constant returns to scale)에 근접하고 있다. R&D의 추정 계수는 약 0.015이며, 이는 기업의 R&D 투자가 10% 증가할 경우 다음 시기의 생산성이 평균적으로 약 0.15% 증가함을 의미한다.<sup>6)</sup> 이는 단기적인 효과이며, 생산성은 시간에 따른 지속성을 갖기 때문에 장기적 효과는 더 클 수 있다.<sup>7)</sup> 이전 기의 생산성( $\omega_{jt-1}$ )이 현재 생산성 수준에 미치는 영향은 약 0.73으로

표 2 생산함수 추정 결과

변수	추정치(표준오차)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
$t$ 기 근로자 수( $l_{jt}$ )	0.7687*** (0.0062)	0.7552*** (0.0064)	0.7536*** (0.0065)	0.7548*** (0.0064)
$t$ 기 유형자산( $k_{jt}$ )	0.1571*** (0.0107)	0.1534*** (0.0108)	0.1544*** (0.0107)	0.1535*** (0.0107)
$t-1$ 기 생산성( $\omega_{jt-1}$ )	0.7343*** (0.0068)	0.7307*** (0.0066)	0.7312*** (0.0066)	0.7304*** (0.0066)
$R\&D_{jt-1}$	0.0146*** (0.0003)	0.0146*** (0.0003)	0.0149*** (0.0003)	0.0150*** (0.0003)
GeoSpill $_{jt-1}$ (시도)	0.0002** (0.0001)			
GeoSpill $_{jt-1}$ (시군구)	0.0028*** (0.0002)			
GeoSpill $_{jt-1}$ (Haversine)		0.0209*** (0.0007)	0.0216*** (0.0007)	0.0225*** (0.0007)
SicSpill $_{jt-1}$ (소분류)	0.0001 (0.0003)	0.0011*** (0.0003)		
SicSpill $_{jt-1}$ (세분류)			0.0016*** (0.0002)	
SicSpill $_{jt-1}$ (세세분류)				-0.0001 (0.0002)
지역(시도) 고정효과	○	○	○	○
산업(중분류) 고정효과	○	○	○	○
연도 고정효과	○	○	○	○
표본 수	40,978	40,978	40,978	40,978

- 주 1. \*, \*\*, \*\*\*은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함  
 2. GeoSpill $_{jt-1} = \sum_{k \neq j} d_{jk} R\&D_{kt-1}$ , SicSpill $_{jt-1} = \sum_{k \neq j} S_{jk} R\&D_{kt-1}$ 은 각각 지리적, 산업별 확산 효과를 나타냄  
 3. GeoSpill $_{jt-1}$ (시도)는 GeoSpill $_{jt-1}$ (시군구)와의 중복을 피하기 위해 같은 시군구 내 기업들의 R&D는 제외함

출처 저자 작성

- 6) 다만, 이 효과는 앞서 제시한 모형에서와 같이 R&D 투자가 다음 기의 생산성에 미치는 영향을 나타낸 것이다. 그러나 연구개발의 복잡성이나 규모에 따라, 생산성 개선 효과가 나타나는 시점은 이질적일 수 있다. 물론, 동태적 생산성 모형을 통해 R&D 효과의 누적적 작용을 일정 부분 고려할 수 있으나, R&D 효과가 점진적으로 실현되지 않는 경우는 포착하기 어렵다. 이에 추가적으로 2기의 시차 변수를 포함하여 모형을 추정하였고, 그 결과 평균적인 R&D 효과에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 다만, 이 결과는 평균적인 효과에 한정된 해석이며, R&D의 유형과 규모에 따라 효과가 상이할 수 있어 해석에 주의가 필요하다.
- 7) 단기적 효과를  $\alpha_2$ , 생산성의 시간에 따른 지속성을  $\alpha_1$ 이라고 할 때, 장기적 효과는  $\alpha_2 + \alpha_2 \cdot \alpha_1 + \alpha_2 \cdot \alpha_1^2 + \alpha_2 \cdot \alpha_1^3 + \dots = \alpha_2 / (1 - \alpha_1)$ 로 계산될 수 있다.

추정되며, 이러한 특성을 고려할 때 R&D 투자의 10% 일회성 증가는 장기적으로 약 0.56%의 생산성 향상으로 이어진다.

컬럼 (1)과 (2)는 서로 다른 지리적 R&D 확산 변수를 사용한 결과를 보여준다. 컬럼 (1)은 행정구역(시도 및 시군구)을 기준으로, 컬럼 (2)는 하버사인(Haversine) 공식을 이용한 물리적 최단거리를 기준으로 추정하였다. 두 변수 모두 지리적 확산 효과가 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 물리적으로 더 가까운 기업일수록 확산 효과가 더 크게 나타난다. 구체적으로 보면, 지리적으로 시군구 단위에서 인접한 기업들의 R&D 투자의 합( $GeoSpill_{jt-1}$ )이 10% 증가할 경우 다음 기의 생산성은 평균적으로 약 0.028% 증가하는 반면, 시도 단위에서는 0.002% 증가에 그친다. 생산성의

지리적 확산 효과가 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 물리적으로 더 가까운 기업일수록 확산 효과가 더 크게 나타난다.

표 3 산업별 생산함수 추정 결과

변수	산업(KSIC중분류)			
	식품	화학물·화학제품(의약품 제외)	고무·플라스틱	1차 금속산업
$t$ 기 근로자 수( $l_{jt}$ )	0.6552*** (0.0185)	0.8574*** (0.0449)	0.6976*** (0.0255)	0.6710*** (0.0538)
$t$ 기 유형자산( $k_{jt}$ )	0.1706*** (0.0451)	0.1717*** (0.0670)	0.1492*** (0.0636)	0.2423*** (0.0932)
$t-1$ 기 생산성( $\omega_{jt-1}$ )	0.7125*** (0.0193)	0.7075*** (0.0392)	0.6669*** (0.0444)	0.8062*** (0.0156)
$R\&D_{jt-1}$	0.0168*** (0.0012)	0.0129*** (0.0015)	0.0157*** (0.0016)	0.0115*** (0.0011)
$GeoSpill_{jt-1}$ (Haversine)	-0.0071** (0.0027)	0.0331*** (0.0053)	0.0350*** (0.0046)	0.0281*** (0.0033)
$SicSpill_{jt-1}$ (세분류)	0.0134*** (0.0018)	0.0172*** (0.0033)	-0.0125*** (0.0023)	-0.0082*** (0.0022)
표본 수	2,972	3,626	2,982	3,305
변수	산업(KSIC중분류)			
	전자부품·컴퓨터·영상·음향·통신	전기장비	기타 기계·장비	자동차·트레일러
$t$ 기 근로자 수( $l_{jt}$ )	0.7211*** (0.0414)	0.7299*** (0.0286)	0.8295*** (0.0103)	0.7204*** (0.0164)
$t$ 기 유형자산( $k_{jt}$ )	0.1501*** (0.0247)	0.1672*** (0.0324)	0.0622*** (0.0162)	0.2362*** (0.0411)
$t-1$ 기 생산성( $\omega_{jt-1}$ )	0.7543*** (0.0189)	0.7249*** (0.0217)	0.6280*** (0.0171)	0.6644*** (0.0244)
$R\&D_{jt-1}$	0.0111*** (0.0009)	0.0138*** (0.0010)	0.0195*** (0.0008)	0.0196*** (0.0012)
$GeoSpill_{jt-1}$ (Haversine)	0.0041 (0.0031)	0.0230*** (0.0033)	0.0265*** (0.0017)	0.0055*** (0.0020)
$SicSpill_{jt-1}$ (세분류)	0.0008 (0.0009)	0.0071*** (0.0025)	0.0054*** (0.0010)	-0.0057*** (0.0011)
표본 수	3,707	2,908	7,575	6,279

주 1. \*, \*\*, \*\*\*은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함  
 2.  $GeoSpill_{jt-1} = \sum_{k \neq j} d_{jk} R\&D_{kt-1}$ ,  $SicSpill_{jt-1} = \sum_{k \neq j} S_{jk} R\&D_{kt-1}$ 은 각각 지리적, 산업별 확산 효과를 나타냄

산업 간의 기술적 유사성이 어느 정도일 때는 긍정적 확산 효과가 나타나지만, 지나치게 세부적으로 유사할 경우 경쟁으로 인한 부정적 효과가 나타날 수 있다.

시간에 따른 지속성을 고려할 때, 이는 장기적으로 각각 0.105%와 0.008%의 생산성 향상 효과로 이어진다. 하버사인 거리 지표를 사용할 경우, 지리적 확산 효과의 크기는 약 0.02로 나타났다. 이는 약 1.6km 이내 인접 기업들의 R&D 투자가 10% 증가할 경우, 해당 기업의 생산성 향상이 자체 R&D를 10% 증가시킨 것과 유사한 수준으로 나타난다는 것을 의미한다.

컬럼 (2), (3), (4)는 각각 KSIC 소분류, 세분류, 세세분류를 기준으로 산업 내 R&D 확산 효과를 추정한 결과를 보여준다. 여기서는 GeoSpill 변수로 하버사인 지표를 사용하였는데, 시도·시군구 기준 변수는 같은 지역 내 동일 산업의 효과를 동시에 포착할 가능성이 더 크기 때문이다. 산업 내 R&D는 비슷한 기술과 지식을 공유하기 때문에 긍정적인 확산 효과를 기대할 수 있지만, 산업이 너무 세부적으로 겹칠 경우 경쟁 관계가 강해지면서 부정적인 시장 경합 효과(market rivalry effect)가 나타날 수 있다. 실제로 추정 결과에서도 이와 같은 현상이 관찰되었다. 산업 분류가 상대적으로 넓은 소분류 및 세분류 수준에서는 유의미한 긍정적 확산 효과가 나타나지만, 가장 세부적인 세세분류 수준에서는 확산 효과가 통계적으로 유의미하지 않게 된다. 즉, 산업 간의 기술적 유사성이 어느 정도일 때는 긍정적 확산 효과가 나타나지만, 지나치게 세부적으로 유사할 경우 경쟁으로 인한 부정적 효과가 나타날 수 있다.

또한, 앞서 확인한 확산 효과를 포함하여 기업의 생산함수는 산업별로 이질성을 가질 수 있다. 이를 고려하여, <표 3>에서는 KSIC 중분류 산업 가운데 표본 수가 2,000개 이상인 산업들로 구분하여 각각의 산업별로 추정을 진행하였다. 그 결과, 대부분의 산업에서 산업 내 R&D 확산 효과는 산업에 따라 차이가 큰 반면, 지리적 R&D 확산 효과는 대체로 통계적으로 유의한 양(+)의 효과를 보인다. 다만, 식료품 산업에서는 예외적으로 음(-)의 지리적 확산 효과가 관찰되었는데, 이는 식료품 산업의 특수성에서 그 이유를 추측해 볼 수 있다. 식료품 산업은 기업들의 연구개발이 개별적이고 특정 제품 중심으로 특화되는 경향이 강하기 때문에, 주변 기업의 기술 발전이 자사의 제품이나 투입요소에 대해 보완 관계가 아닌 오히려 대체 관계로 작용해 부정적 영향을 미쳤을 가능성이 있다.

#### 나. 지역×산업 효과

<표 2>와 <표 3>에서는 지리적 R&D 확산 효과와 산업 내 R&D 확산 효과를 각각 구분하여 제시함으로써, 그 성격에 따라 확산 효과가 달라질 수 있음을 보여주었다.

하지만 지역산업클러스터와 같은 정책의 경우, 동일 지역 내에서 비슷한 산업을 영위하는 기업들을 집적시켜 시너지 효과를 유도하고자 한다. 이는 지리적 확산 효과와 산업 내 확산 효과가 결합된 형태로 볼 수 있다.

이러한 맥락에서, 두 확산 효과가 어떤 방식으로 결합될 때 가장 큰 확산 효과를 유발하는지 알아보기 위해, 두 효과의 일종의 교호항인  $GeoSicSpill_{jt} = \sum_{k \neq j} d_{jk} S_{jk} R \& D_{kt}$  변수를 이용하여 추정한 결과를 <표 4>에서 제시하였다.  $GeoSicSpill_{jt-1}$ 의 계수를 보면, 같은 시도나 시군구 내에서 KSIC 중분류 또는 소분류 수준까지는 대체로 긍정적인 확산 효과가 나타난다. 하지만 더 세부적인 산업 수준으로 들어갈수록 통계적으로 유의하지 않거나 부정적인 확산 효과가 나타나는 경우도 있다. 이는 같은 지역 내에서 산업 간 유사성이 너무 높으면 시장 경합 효과가 더 강하게 나타날 수 있음을 시사하며, 확산 효과를 극대화하기 위해서는 산업 구분을 지나치게 세부적으로 하지 않는 것이 유리하다는 점을 시사한다.

표 4 지역×산업 추정 결과

변수	시도×중분류	시도×소분류	시도×세분류	시도×세세분류
$GeoSicSpill_{jt-1}$	0.0011*** (0.0002)	0.0005** (0.0002)	-0.0008*** (0.0002)	-0.0005*** (0.0001)
$SicSpill_{jt-1}$	-0.0060*** (0.0004)	0.0007** (0.0003)	0.0019*** (0.0003)	0.0002 (0.0002)
$GeoSpill_{jt-1}$	0.0019*** (0.0002)	0.0035*** (0.0002)	0.0039*** (0.0002)	0.0021*** (0.0002)
변수	시군구×중분류	시군구×소분류	시군구×세분류	시군구×세세분류
$GeoSicSpill_{jt-1}$	0.0017*** (0.0002)	0.0017*** (0.0002)	-0.0001 (0.0001)	-0.0001 (0.0001)
$SicSpill_{jt-1}$	-0.0094*** (0.0004)	-0.0014*** (0.0003)	0.0008** (0.0003)	-0.0002 (0.0002)
$GeoSpill_{jt-1}$	-0.0003 (0.0003)	0.0003 (0.0002)	0.0022*** (0.0002)	0.0024*** (0.0002)

- 주 1. \*, \*\*, \*\*\*은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함  
 2.  $GeoSpill_{jt-1} = \sum_{k \neq j} d_{jk} R \& D_{kt-1}$ ,  $SicSpill_{jt-1} = \sum_{k \neq j} S_{jk} R \& D_{kt-1}$ 은 각각 지리적, 산업별 확산 효과를 나타냄  
 3. 여기서  $GeoSpill_{jt-1}$ 과  $SicSpill_{jt-1}$ 은  $GeoSicSpill_{jt-1}$ 와의 중복을 피하기 위해 동일 지역 내 동일 산업 기업들의 R&D는 제외함

출처 ValueSearch 2010-2022 데이터를 활용하여 저자 작성

또한, 지리적 수준을 시도와 시군구로 나누어 비교하면, 일반적으로 시군구 수준에서 더 큰 확산 효과가 나타난다. 이는 물리적으로 더 가까운 기업 간에는 인적·물적 교류가 더욱 활발해져 더 강한 지식과 기술 확산 효과가 발생하기 때문으로 해석할 수 있다. 이를 종합해 보면, 시군구 수준에서 KSIC 중분류 또는 소분류 정도의 적절한

현재와 같은 시도 수준의 클러스터링을 유지하면서도, 특정 산업에 대한 집약적 지원이 가능한 산업단지 중심의 정책 수단을 병행하는 것이 지식의 확산과 정책 효율성 제고 측면에서 바람직한 방향이 될 수 있다.

산업적 유사성을 가진 기업들을 집적시키는 것이 가장 효과적일 것으로 판단된다.

현재 우리나라의 지역산업클러스터 지정 및 육성계획(2018~2027)은 각 시도를 중심으로 특화산업을 지정하고, 해당 산업 단지를 조성하거나 관련 기업들을 지원하는 방식으로 추진되고 있다. <표 5>는 시도별 특화산업을 보여주며, 일반적으로 해당 산업과 관련된 KSIC 세세분류 수준의 주요 업종 5개 정도와 관련 업종 15개 내외를 포함하고 있다.

이는 산업 및 기술적 특성을 고려한 구성으로 보이며, 지나치게 세분화된 업종에 국한되지 않고 비교적 다양한 업종을 아우른다는 점에서 본 연구의 분석 시사점과 같은 방향성을 갖는다고 볼 수 있다. 한편, 시군구 수준의 클러스터링은 지식 확산의 측면에서 시도 단위보다 효과적일 수 있으나, 공간 범위가 협소한 경우 지원 대상 기업이 지나치게 제한될 우려도 존재한다. 이에 따라, 현재와 같은 시도 수준의 클러스터링을 유지하면서도, 특정 산업에 대한 집약적 지원이 가능한 산업단지 중심의 정책 수단을 병행하는 것이 지식의 확산과 정책 효율성 제고 측면에서 바람직한 방향이 될 수 있다.

지역	특화산업	지역	특화산업
강원	디지털 헬스케어	충북	에너지 첨단부품 지능형 첨단부품
부산	해양 ICT 융합	충남	수소에너지
울산	초소형 전기차 전력구동 모빌리티	세종	자율차 서비스 자율주행 플랫폼
대구	지능형 의료기기 모빌리티 부품SW	대전	스마트 안전 산업
경북	전기차 부품 미래모빌리티 부품	전북	스마트 농생명
경남	항공 부품 항공 부품 소재	전남	에너지 신산업
제주	화장품 및 식품	광주	에너지 및 미래차

출처: 국회예산처, 『지역산업클러스터 정책·사업 평가』, 2024. 11.

### 다. 시간의 흐름에 따른 지리적 R&D 확산 효과의 변화

마지막으로, 시간이 지남에 따라 교통과 통신 수단이 발달하면서 지리적 근접성의 중요성에 변화가 있었는지를 살펴본다. 지난 수십 년간 교통 환경이 개선되고 다양한 통신 기술이 발전하면서 경제 주체 간 소통과 네트워크 비용이 감소했으며, 비대면

소통 방식 또한 증가하였다. 따라서 물리적 거리의 중요성은 시간이 갈수록 감소했을 가능성이 있다. 만약 물리적 거리의 중요성이 줄어드는 추세라면, 직접적으로 기업을 물리적으로 집적시키기보다는 다양한 형태의 네트워크를 촉진할 수 있는 지원체계를 구축하는 것이 더 효율적일 수 있다.

이러한 가설을 검증하기 위해, <표 6>에서는 전체 표본 기간을 2010~2014년, 2015~2019년, 그리고 2020~2022년으로 나누어 추정한 결과를 보여주고 있다. 우선, 2020~2022년의 기간에는 코로나19 팬데믹으로 인해 물리적 만남과 교류가 제한되었기 때문에, 시도·시군구 및 하버사인(Haversine) 거리 기준 GeoSpill 변수의 계수가 모두 크게 감소한 것을 확인할 수 있다. 그러나 이러한 특수한 시기를 제외한 2010~2019년 기간에는 물리적 거리의 중요성이 감소했다는 명확한 증거를 발견하지 못했다. 구체적으로 살펴보면, 시도 기준의 확산 효과는 감소했지만, 보다 좁은 단위인 시군구 기준이나 하버사인 거리 지표에서는 오히려 확산 효과가 증가한 결과를 보였다. 따라서 지리적 근접성이 장기적으로 감소하고 있다고 단정짓기는 어렵다.

표 6 연도에 따른 지리적 R&D 확산 효과의 변화

변수	연도					
	2010~2014년		2015~2019년		2020~2022년	
GeoSpill <sub>jt-1</sub> (시도)	0.0046*** (0.0003)		0.0003*** (0.0001)		-0.0006* (0.0001)	
GeoSpill <sub>jt-1</sub> (시군구)	0.0050*** (0.0008)		0.0055*** (0.0004)		0.0023*** (0.0004)	
GeoSpill <sub>jt-1</sub> (Haversine)		0.0247*** (0.0021)		0.0343*** (0.0016)		0.0137*** (0.0010)
표본 수	8,528	8,528	12,916	12,916	19,534	19,534

주 1. \*, \*\*, \*\*\*은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서 통계적으로 유의미함을 의미함  
 2. GeoSpill<sub>jt-1</sub> = ∑<sub>k≠j</sub> d<sub>jk</sub>R&D<sub>kt-1</sub>, SicSpill<sub>jt-1</sub> = ∑<sub>k≠j</sub> s<sub>jk</sub>R&D<sub>kt-1</sub>은 각각 지리적, 산업별 확산 효과를 나타냄

출처 ValueSearch 2010~2022 데이터를 활용하여 저자 작성

## 5 결론

본 연구는 기업의 R&D 투자가 가지는 사적 효과와 더불어, 지리적으로 인접한 다른 기업들의 생산성에 미치는 사회적 효과, 즉 지리적 R&D 확산 효과를 분석하였다. 특히 개별 기업의 이질적인 생산성을 고려한 생산함수 추정을 통해, R&D 효과와 확산 효과를 추정할 때 발생할 수 있는 내생성 문제를 완화했다는 점에서 의의를 갖는다.

정책적으로 기업  
집적을 유도할  
때에는 물리적  
근접성을 확보하는  
동시에, 산업  
유사성은 과도하게  
세분화하지 않고  
적정 수준에서  
유지하는 것이  
바람직하다는 점을  
시사한다.

2010년부터 2022년까지 R&D 투자가 활발한 국내 제조업 중분류 산업에 속한 기업들을 대상으로 실증 분석을 수행한 결과, 긍정적인 지리적 R&D 확산 효과가 존재함을 보였다. 이 효과는 지리적으로 가까울수록 더 커지며, 산업 내 확산 효과를 통제 한 후에도 여전히 유의한 효과를 나타낸다. 산업 내 R&D 확산 효과는 변동성이 크며 일관적이지 않은 경향이 있으나, 산업이 세부 수준으로 가까워질수록 부정적인 시장 경합 효과가 커지기 때문에 그 효과가 유의하지 않거나 음(-)의 효과를 갖는다. 그리고 이러한 산업 내 혹은 지리적 R&D 확산 효과는 세부 산업별로 이질성을 갖지만 대부분의 세부 산업에서 지리적 R&D 확산 효과는 유의미한 양(+)의 효과를 보였다.

산업과 지리적 근접성의 조합을 고려한 추가 분석에서는, 시군구 단위의 공간적 근접성과 KSIC 중분류 또는 소분류 수준의 산업적 유사성을 동시에 갖춘 경우 가장 큰 확산 효과가 나타나는 것으로 확인되었다. 이에 따라, 정책적으로 기업 집적을 유도할 때에는 물리적 근접성을 확보하는 동시에, 산업 유사성은 과도하게 세분화하지 않고 적정 수준에서 유지하는 것이 바람직하다는 점을 시사한다.

마지막으로 시간 흐름에 따른 지리적 근접성의 중요성을 살펴본 결과, 물리적으로 대면이 어려웠던 코로나19 팬데믹 기간(2020~2022년) 동안 지리적 근접성에 의한 확산 효과는 크게 감소하였으며, 이전 기간(2010~2019년) 동안에는 뚜렷한 감소 경향을 확인하기 어려웠다. 이는 교통과 통신 기술의 발전에도 불구하고, 물리적 근접성이 지식과 기술의 확산에 여전히 중요한 요인임을 시사하며, 직접적인 기업 집적을 유도하는 지역산업클러스터 정책이나 공유오피스 등을 활용하는 방안 등은 유효한 정책 수단임을 암시한다.

본 연구의 결과는 기업의 생산성과 혁신을 증대하기 위한 정부의 R&D 지원 및 기업 집적 정책 설계 시 중요한 참고자료가 될 수 있다. 다만, 연구의 한계점으로 기업의 본사 위치를 사용하여 실제 R&D 수행 위치와의 차이가 있을 수 있으며, 기술적 유사성의 명시적 통제가 이루어지지 않았다는 점이 있다. 향후 연구에서는 실제 연구개발 수행 위치 정보를 활용하거나, 기술적 유사성을 반영한 보다 정교한 분석을 통해 본 연구의 한계를 보완할 수 있을 것으로 기대한다. **KIPF**

## 참고문헌

### 〈국내 문헌〉

국회예산처, 『지역산업클러스터 정책·사업 평가』, 2024. 11.

소준영·송헌재, 「연구개발특구제도가 기업의 투자와 고용에 미친 효과 분석」, 『재정학연구』, 13(2), 2020, pp. 1~24.

정수영, 「공간계량경제모형을 이용한 기업집적이 기업성과에 미치는 영향에 관한 연구」, 『산업경제연구』, 25(3), 2012, pp. 2325~2337.

한재필, 『연구개발의 사회적 수익 추정과 상쇄효과에 대한 연구』, KDI 정책연구시리즈, 2018.

### 〈외국 문헌〉

Ackerberg, D., K. Caves, and G. Frazer, "Identification Properties of Recent Production Function Estimators," *Econometrica*, 83(6), 2015, pp. 2411~2451.

Atkin, D., Chen, M. K., Popov, A., "The Returns to Face-to-face Interactions: Knowledge Spillovers in Silicon Valley," *NBER Working paper*, 30147, 2022.

Bloom, N., M. Schankerman, and J. Van Reenen, "Identifying Technology Spillovers and Product Market Rivalry," *Econometrica*, 81(4), 2013, pp. 1347~1393.

De Loecker, J., "Detecting Learning by Exporting," *American Economic Journal: Microeconomics*, 5(3), 2013, pp. 1~21.

Doraszelski, U., and J. Jaumandreu., "R&D and Productivity: Estimating Endogenous Productivity," *The Review of Economic Studies*, 80, 2013, pp. 1338~1383.

Glaeser, E.L., "Learning in cities," *Journal of Urban Economics*, 46 (2), 1999, pp. 254~277.

Jaffe, A. B., "Technological Opportunity and Spillovers of R&D: Evidence from Firms' Patents, Profits and Market Value," *American Economic Review*, 76, 1986, pp. 984~1001.

Jaffe, A. B., Trajtenber, M., and Henderson, R., "Geographic Localization of Knowledge Spillovers as Evidenced by Patent Citations," *The Quarterly Journal of Economics*, 108 (3), 1993, pp. 577~598

## 참고문헌

- Keller, W., "Geographic Localization of International Technology Diffusion," *American Economic Review*, 92(1), 2002, pp. 120~142.
- Kwon, H., Lee, J., Lee, S., Oh, R., "Knowledge Spillovers and Patent Citations: Trends in Geographic Localication, 1976~2015," *Economics of Innovation and New Technology*, 31, 2020, pp. 123~147
- Lychagin, S., J. Pinkse, M. E. Slade, and J. Van Reenen., "Spillovers in Space: Does Geography Matter?," *Journal of Industrial Economics*, 64(2), 2016, pp. 295~335.
- Malikov, E., and Zhao, S., "On the Estimation of Cross-Firm Productivity Spillovers with an Application to FDI," *Review of Economics and Statistics*, 105(5), 2023, pp. 1027~1223.
- Olley, G.S., and A. Pakes, "The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry," *Econometrica*, 64(6), 1996, pp. 1263~1297.
- Orlando, M., "Measuring Spillovers from Industrial R&D: On the Importance of Geographic and Technological Proximity," *RAND Journal of Economics*, 35(4), 2004, pp. 777~786.
- Peters, B., M. J. Roberts, V. A. Vuong, and H. Fryges., "Estimating Dynamic R&D Choice: an Analysis of Costs and Long-run Benefits," *The RAND Journal of Economics*, 48(2), 2017, pp. 409~437.



특집기고



# 예산제도의 역사와 헌법적 근거: 개헌 논의에의 시사점



김종면

고려대학교 특임교수

✉ [jhrv6163@korea.ac.kr](mailto:jhrv6163@korea.ac.kr)

# 예산제도의 역사와 헌법적 근거: 개헌 논의에의 시사점

김종면

고려대학교 특임교수

## I. 서론

최근 정치 상황의 변화와 함께 개헌의 가능성이 다시 거론되고 있다. 앞으로 이의 일환으로 예산제도의 변경도 여러 제안이 제기될 수 있는데, 2017년에 있었던 개헌과 예산법률주의 도입 논의와 같이 각 진영이 자기 측 주장을 단순히 반복하면서 대안 간 우열의 비교나 판별이 어려운 비생산적 논쟁이 재연될 우려도 있다.

예산제도의 본질은 권력의 통제체제라는 것이다. 예산이라는 의사결정은 국가 권력 행사의 아주 중요한 한 부분으로서, 우리가 민주주의를 지향하는 이상 반드시 헌법에서 예산 결정 권한을 분립된 구도로 설정해야 한다. 즉 이러한 권한의 분립이 필수적이므로 정부발의와 국회승인을 통하여 예산의 내역을 결정하도록 헌법에 명시되어 있다. 이는 이하의 논의에서 설명하듯이 우리뿐만 아니라 세계 모든 헌법에서 단 하나의 예외도 없이 확인되는 사항이다.<sup>1)</sup>

예산제도는 결국 이와 같이 의사결정, 즉 국가권력의 행사를 통제하는 체제로 볼 수 있다. 통상적인 예산제도 논의를 통해 우리에게 익숙한 예산 관련 제반 논리나 원칙, 지침, 분석모형 및 관련 법규와 규정, 절차 등은 모두 헌법이 아니라 하위의 법률에서 다루는 사항이며, 관련 전문 분야로는 주로 행정학을 들 수 있다. 반면 예산과 관련하여 헌법에서 다루는 사항은 우리나라를 포함하여 세계 어느 나라를 보아도 오직 예산권한의 분립, 그리고 단년도주의의 원칙 이외에는 사실상 없다. 즉 개헌과 관련하여 전개될 수 있는 예산제도의 논의는 오직 예산권한의 조정으로 국한될 것이란 사실을 독자들에게 강조하고 싶다.

1) 특히 우리가 주목할 점은, 민주적 의사결정이라는 이상적으로 보일 수도 있는 예산제도가 일부 선진국(예를 들어 OECD 회원국)에 국한된 얘기가 아니라는 사실이다.

예산, 또는 보다 구체적으로 예산제도에 대해서는 학술 분야는 물론, 실무적인 영역에서도 국제기구 등에서 오랜 논의가 활발하게 계속되어 왔다

본고의 궁극적 취지는 향후의 예산제도 개편 논의가 개헌의 맥락에서 진행되려면 기본적으로 맞추어야 할 기준을 제시하는 것이다. 이를 통해 제Ⅲ장에서는 예산과 관련된 우리나라 개헌 논의의 성격을 살펴보고 예상되는 몇 가지 대안들에 대한 기본 평가를 할 것이다. 그런데 이와 대조적으로 그 전의 제Ⅱ장은 영국의 대헌장에서 시작된 예산제도의 기원과 세계적 전파의 역사를 조망하려고 한다. 제Ⅲ장에서 매우 구체적인 시점과 상황을 다루는데, 제Ⅱ장은 대조적으로 가장 일반적이고 다분히 추상적인 관점의 내용으로 일관하므로 일견 서로 연관성이 낮을 것으로 보이기 쉽지만, 예산제도라는 것이 생기고 발전한 정치적, 역사적 배경은 물론, 병행해서 진행된 다른 역사적 흐름이 제Ⅲ장의 질문들에 상당히 중요하고 설득력이 있는 시사점을 주기 때문이다. 즉 예산제도의 역사적 배경 및 헌법과의 연관성이 예산제도가 제대로 기능하기 위해 갖추어야 할 요건을 우리에게 새삼 일깨워 주는 것이다.

## II. 예산제도와 민주주의

예산, 또는 보다 구체적으로 예산제도에 대해서는 학술 분야는 물론, 실무적인 영역에서도 국제기구 등에서 오랜 논의가 활발하게 계속되어 왔다. 이는 국가별 예산의 제반 절차와 제도에 대한 상세한 정보와 함께 예산제도의 세부 주제별 연구의 심도와 축적돼 온 자료의 분량이 방증한다. 반면 막상 이 모든 것 위의 제일 상위 개념인 예산제도가 과연 무엇인지, 그 핵심적 요체가 무엇인지는 의외로 그간 아무도 답을 제시하지 못하였고 따라서 이 문제에 대한 논의<sup>2)</sup> 자체가 드물 수밖에 없었다. 그러나 이는 일찍이 이미 1940년에 V.O. Key가 예리하게 지적한 이후로 예산 분야에서는 그 래도 상당히 잘 알려진 장기적이고 근본적인 미결과제였다.

Key(1940)가 85년 전에 제기한 비판은 지금도 정확한 정의가 없어서 부딪히게 되는 예산제도 논의의 한계를 잘 보여준다. 그 당시나 지금이나 Key가 말한 대로 대부분의 논의가 국가별 제도나 절차의 세세한 차이를 기술하는 데 과도하게 치우쳐 있다. 예를 들어 편성·검토·승인이나 관련된 권한과 기한 등 예산 절차는 물론, 그 외에도 성과주의나 국고·회계관리, 중장기 재정 관리, 사업의 타당성 검토 등 세부 주제별로도 제도 개괄에 이어 국가별 도입의 실태와 차이점만 자세히 다루기 마련이다.

2) Straussman(1985), Meyers(1996-1997), Neuby(1997), Gibran & Sekwat(2009) 등을 참고하라.

그러나 이와 같은 차이가 과연 중요한지, 무슨 의미가 있는지에 대해 제대로 된 분석은 사실상 없었다. 이를 판별할 근거 기준이 없기 때문이다. 예산제도 자체가 무엇이며 어떠한 역할과 결과를 목적으로 하는 것인지 말하지 않았으니, 구체적으로 어느 예산제도를 일부분이 다른 예산제도와 비교하여 양자 간에 타당성이나 우열을 헤아리려는 시도는 명쾌한 답을 내기 어렵다. 이는 Key가 통렬히 처음 비판했던 1940년이나, 지금의 예산제도 분석에서나 똑같이 문제가 되는 한계이다.

Key가 던진 문제와 함께 예산 분야의 또 하나 미결과제가 예산제도의 역사적 기원이었다. 저자는 이에 대해 작년에 비교적 명료한 답을 밝혀 『OECD 예산 저널』에 발표하였는데, 그 과정에서 예산제도를 어떻게 정의할 것인지, Key가 던진 숙제에 대한 답도 찾아서 같이 보고하였다. 이 두 가지 새로운 답은 이미 저널에 발표된 내용이지만, 본고에서 다루려는 우리 예산제도의 개헌 방향에 대해 시사하는 바가 크기 때문에 본장에서 예산제도의 정의를 저널 발표문에서보다도 조금 더 자세하게 다시 설명하고자 한다. 아울러 예산제도의 역사적 발전 과정도 요점을 발췌하여 간략히 소개한다. 이를 통해 근대 예산제도가 민주주의의 권력분립뿐만 아니라 그것을 구체적으로 구현하는 근대 헌법의 등장·발전과 밀접하게 연관되어 있음을 보일 수 있고 이 역시 우리 예산제도의 개헌 논의에 중요하게 참고가 되기 때문이다.

## 1. 예산제도의 정의

예산제도의 가장 핵심적 속성은 권력의 통제체제라는 사실이다. 이 명제가 Kim(2024)에서도 제시하였지만 본장에서 더 자세히 설명하려는 내용이다. 예산이란 결국 한마디로 의사결정이 핵심 속성이다. 즉 거기 나오는 여러 숫자나 그의 정당화 논거 제시가 본질이 아니라, 마지막에 그 숫자를 선택·확정하는 의사결정이 본질이다. 예산은 재원의 규모는 물론, 그 재원을 사용하는 모든 사업의 시행 여부까지 포괄하여 결정하므로 사실상 국가의 제일 중요한 의사결정이자 그 자체가 국가권력의 행사이다. 이러한 권한은 민주주의를 따르는 이상 마땅히 분립된 형태로 행사되도록 설정되어야 하며, 예산제도는 바로 이를 규정하는 권력의 통제체제인 것이다.

의사결정이 무시할 수 없는 유효한 것이라면 그것이 무엇이든 간에(즉 물리력의 발동이든 정책이나 제도 수립, 또는 그에 따른 제반 조치든 상관없이) 대상의 동의 여부에 상관없이 적용될 수 있다는 점, 즉 강제성이 수반된다는 점에서 권력의 구체적 행사로 볼 수 있다. 내가 아무리 중요하다고 생각하는 의사결정도 남들이 무시하면

예산은 재원의 규모는 물론, 그 재원을 사용하는 모든 사업의 시행 여부까지 포괄하여 결정하므로 사실상 국가의 제일 중요한 의사결정이자 그 자체가 국가권력의 행사이다.

근현대의  
예산제도란  
재원의 사용에  
대한 의사결정을  
권력분립,  
즉 견제와 균형이  
구현될 수 있는  
틀을 설정하여  
그에 따라 배분된  
권한에 따라  
수행하도록 하는  
체제이다.

아무런 실효성이 없고, 반대로 남이 내린 결정에 내가 동의하지 않아도 그것을 거스를 수 없다면 의사결정으로서 유효하다는 것은 자명하다. 따라서 국가 차원이나 그 주요 기관에서 하는 의사결정은 권력의 구체적 행사라고 볼 수 있으며, 이에 반드시 그런 결정을 할 수 있는 권한에 대해 같이 생각해 볼 필요가 있다.

다시 강조하자면, 근현대의 예산제도란 재원의 사용에 대한 의사결정을 권력분립, 즉 견제와 균형이 구현될 수 있는 틀을 설정하여 그에 따라 배분된 권한에 따라 수행하도록 하는 체제이다. 아래에서 설명하듯이 현재 전 세계 모든 국가에서 예외 없이 이러한 체제를 채택하여 실제로(또는 적어도 형식상으로도) 예산의 결정을 민주주의의 균형과 견제의 틀과 똑같은 구조의 틀을 적용해서 수행하게 되어 있다.<sup>3)</sup>

### 가. 예산권한의 분립과 배분

그렇다면 우리가 얘기하고자 하는 민주적 의사결정 체제로서의 예산제도는 어떻게 정의될 수 있을까? 이는 1) 권력분립의 틀, 즉 권한의 배분에 대한 정의와, 이에 더해 2) 이러한 견제와 균형의 실효성을 보장하기 위해 그 틀 안에서 각 권한의 주체가 서로 간에 준수해야 할 4대 주요 원칙으로 요약될 수 있다. 본 절에서는 이 중 예산권한의 설정에 대해서 우선 살펴보기로 한다.

예산 결정의 권한은 정부와 의회, 2개의 주체 간에 나누어 가지도록, 즉 권한분립을 하도록 하는 것이 근대 예산제도의 가장 중요한 포인트이다. 달리 말해 독단적인 결정, 문자 그대로 독재(獨裁)가 발생하지 못하도록 제도를 설정하는 것이다. 예산을 정하고 집행하며 때로는 추경과 같이 필요에 따라 다시 변경하는 것이 국가에게 주어진 가장 중요한 권한 중 하나이기 때문에, 이 권한과 다른 권한을 다른 주체들 간에 분배하여 서로 균형을 기하기보다는, 예산이라는 하나의 권한을 다시 쪼개어 대등한 위상의 서로 다른 주체(정부, 의회)들 간에 나누어 갖도록 함으로써 독자적 의사결정을 누구도 일방적으로 하지 못하도록 하는 것이다. 더 구체적으로 살펴보면, 아래와 같이 양분된 구도를 설정한다는 것이 우리가 정의하는 예산 결정권한의 틀이다.

이를 확인하기 위하여 저자는 통상적으로 참고하는 주요 선진국뿐만 아니라 세계 187개국의 헌법과 다수 국가의 예산제도법까지도 검토하였다. 그 결과, 단 하나의

3) 민주 체제에서는 일방적 권한 사용이 안 되고, 다르지만 동등한 권한을 가진 주체의 통제를 받아야 한다. 즉 견제와 균형이라는 구도를 따라야 한다. 반면 독재체제나 과거의 군주제는 군주나 일인자(또는 소수 그룹)의 일방적 의사결정이 특징이다. 이와 달리 현재는 모든 국가에서 형식상이라도 국민을 대표하는 의회를 두고, 어느 주체도 일방적 결정이 허용되지 않는 예산제도가 있다.

예외도 없이 모든 헌법에 아래 제시된 정부와 의회의 예산 권한 배분이 표현만 다소 다를 뿐, 동일한 내용으로 명시되어 있음을 확인하였다. 특히 이런 권한 분립이 서구 민주주의의 사상에 근거함에도 불구하고, 전혀 다른 사상이나 체제를 따르는 국가에서도 현재 예외 없이 채택하고 있는 구도이며, 모든 국가에서 의회는 국민을 대표하는 기구로 설정되어 있음도 확인하였다. 불과 100년 전만 하더라도 대다수의 국가에서는 그런 대의기구가 없었음을 상기하면 이는 다소 놀라운 결과다.

예산안은 오직 정부만 작성하여 제출하나, 이를 최종적으로 확정할 권한은 없다. 이를 정부의 예산발의권(budget initiative)이라고 하며, 단 하나의 예외도 없이 현재 전 세계 모든 국가에서 이를 따르고 있다.

① 정부의 발의권: 예산안은 오직 정부만 작성하여 제출하나, 이를 최종적으로 확정할 권한은 없다. 이를 정부의 예산발의권(budget initiative)이라고 하며, 단 하나의 예외도 없이 현재 전 세계 모든 국가에서 이를 따르고 있다. 우리나라에서는 발의권이라기보다는 예산편성권이라고 일반적으로 부르는 권한이다.

- 의회는 원칙적으로 지출이 수반되는 어떠한 안(案)도 발의할 수 없다. 특히 정부가 제출한 예산안에 대해 총액은 물론, 항목별로도 삭감은 가능하되 증액은 원칙적으로 금하고 있다. 신규항목 추가도 물론 금지된다.
  - 단, 이러한 원칙을 엄밀히 적용하지 않는 국가도 상당히 많으며, 그래도 영국, 독일, 프랑스 등 주요국에서는 따르고 있는 원칙이다.<sup>4)</sup> 미국 역시 상하원 각기 자체 규칙으로 이를 금하고 있으나, 실제로는 증액 및 신규발의 금지 원 내 규정에 관해 양원 간의 허점을 활용하여 증액조정이 빈발하기도 한다. 그 외 상당수 국가에서는 정부 예산안에 대한 의회에서의 증액이나 때로는 신규항목 추가를 허용하기도 하나, 예산 총액이나 부문별 총액이 증가하면 안 된다는 제약을 대부분 두고 있다.<sup>5)</sup> 아무런 제약 없이 의회가 증액이나 신규항목을 추가하도록 허용하는 국가는 극소수로 국한되며, 선진국에서는 이러한 사례를 찾아볼 수 없다.

② 의회의 승인권: 예산안의 확정은 오직 의회만 갖는 고유권한이며, 이를 흔히 power of the purse라고 표현한다.<sup>6)</sup>

4) 이들 주요국의 사례는 본정의 마지막 절에서 조금 더 구체적으로 소개한다. 후술하는 영국 하원의 의사규칙 제66항(SO66; 현재의 SO48)를 선례로 다른 국가에서도 지금껏 유사한 제약을 하고 있다.

5) 미국과 우리나라 이외의 대통령제 국가에서는 의회에서 변경하거나 추가한 사항에 대해 일부분을 선별해서 정부가 부분거부권을 적용할 수 있다. 따라서 법적인 권한에서는 정부의 최종 결정권한이 상대적으로 크다고 볼 수 있다. 미국은 부분거부권이 헌법상 인정되지 않으며, 우리나라는 예산이 비법률이므로 거부권의 적용 대상이 아니다. 부분거부권에 대해서는 제3장 참조하라.

6) 직역하면 “지갑을 가진 자의 권한”, 즉 “지갑”으로부터 어떠한 용도의 무엇에 대한 얼마만큼의 인출을 허용할 것인지 결정할 수 있는 권한이라고 이해할 수 있다.

예산제도의  
4대 원칙이라  
함은 상술한  
권한배분의 틀  
안에서 정부와  
의회, 즉 권한이  
분립된 두 주체  
간에 서로 예산에  
대한 의사와  
정보를 주고받는  
과정에서  
준수해야 할  
원칙을 일컫는다.

예산권한의 분립은 거듭 강조하건대 현재 예외 없이 전 세계 모든 국가가 헌법을 통해 위와 같은 권한 배분 구도를 명시하고 있을 만큼 중요하고, 이와 같은 권력분립 구도를 설정하는 것이 바로 예산제도를 두는 이유이다. 즉 의사결정 권한을 적절히 통제하는 것이 예산제도의 본질이자 핵심적 목적이라고 할 수 있다. 이 같은 권한배분을 통해 예산 논의가 진행되는 “판”의 구도를 먼저 정한 연후에나 그 안에서 여러 가지 논의와 협상, 또는 다른 세부적 목적을 위한 제도의 설계 등이 비로소 진행될 수 있을 것이다. 예를 들어 보통 행정학에서 다루는 예산제도의 여타 측면, 즉 세세한 제반 절차나 규칙, 또는 성과주의나 하향식 예산, 재정준칙 등의 제도나 원칙도 중요하기는 하나, 의사결정 권한의 구도가 먼저 설정돼야 그 판 안에서 어떻게 이를 다룰 것인지 그제야 생각할 수 있는 사안들이다. 이런 관점에서 이들은 예산의 내실을 위해 중요하지만서도 결국은 의사결정 권한의 분립을 우선하여 준수해야 하는 부수적·종속적인 사안들이라고 할 수도 있다. Key(1940)가 던진 질문도 권한분립이라는 핵심적 측면을 빼놓고 지금껏 예산제도가 무엇인지 규명하려고 하였기 때문에 그리 오래도록 답을 찾지 못한 것으로 이해되는 대목이다. 이에 관련해서는 본장의 마무리 단계에서 예산제도의 기능·역할을 다시 종합적으로 조망해 보기로 한다.

#### 나. 예산과정의 4대 원칙

예산제도의 4대 원칙이라 함은 상술한 권한배분의 틀 안에서 정부와 의회, 즉 권한이 분립된 두 주체 간에 서로 예산에 대한 의사와 정보를 주고받는 과정에서 준수해야 할 원칙을 일컫는다. 모두 여러 나라의 예산계통에서는 이미 잘 알려진 원칙들이며, 궁극적인 목적은 두 주체 간에 권력의 균형이 한쪽으로 기울지 않고 상호견제가 유효하게 이루어지도록 하기 위함이다. 상술한 권한배분의 구도는 의회가 다소 수동적이고 정부 측은 예산안 작성이라는 다분히 능동적 역할이라 정부에 좀 더 유리하도록 보일 수도 있으므로, 예산과정의 원칙들은 의회가 그래도 정부를 효과적으로 통제할 수 있도록 하자는 취지다. 즉 정부가 제시해야 하는 정보가 충족해야 하는 요건을 명시하여 정부에게 준수토록 요구하는 원칙들이라고 이해할 수 있다.

- ① 단년도주의(annuality): 의회의 예산 승인·확정은 단년도를 단위로 한다. 이 역시 전 세계적으로 단 한 건의 예외도 없이 채택되는 원칙이며, 예산을 통해 정부지출이 승인되는 재원은 비록 다년도 과제(건설 등) 또는 제도적인 반복지출이라고

하더라도 그 재원 집행을 실제로 하기 위해서는 매년 당해 연도분에 대해 의회의 승인을 다시 받아야 한다. 특히 중기재정계획의 분야별 지출한도가 비록 법률의 형식으로 승인된 경우에도 실제 재원 지출의 최종 승인은 별개의 문제로 간주되어 반드시 연도별 지출 승인, 즉 예산 승인을 매년 별도로 받아야 한다.

단년도주의의 취지는 수년에 한번 다년도예산을 처리하는 방식에 비하여 정부가 의회를 가버이 취급하지 못하도록 압박한다는 것이다.<sup>7)</sup> 예산이 이처럼 단년도를 기준으로 운영된다는 것은 중요한 사안이므로 예외 없이 각국의 헌법에서 명시한다.<sup>8)</sup> 이에 비해 다른 원칙들은 헌법보다는 다른 하위의 법률, 특히 예산제도를 규정하는 법률에서 다루는 경우가 많다.

- ② 구체성(재원의 용처 명시; specificity) : 정부의 예산 요구는 재원을 어떠한 목적으로 사용할 것인지 구체적으로 명기해서 의회가 요구의 타당성(용처 및 규모)을 심사할 수 있도록 해야 한다. 또한 예산의 집행 과정에서 비록 여유재원이 발생하더라도 의회가 승인한 용도 이외의 다른 목적으로 전용하는 것은 금지된다.
- ③ 단일성(unity) : 예산은 1년을 단위로 채택되므로, 정부가 의회의 승인을 위해 매년 제출하는 예산안은 당해 연도의 모든 정부 지출을 단일 문서에 포괄해서 제시해야 한다는 원칙이다. 즉 정부가 필요에 따라 연중 수시로 의회에 지출승인을 요구할 수 없다는 원칙이다. 반대로 연중 수시로 지출승인을 요구할 경우, 승인권자인 의회가 전체 지출의 구도를 파악하기 어렵고, 따라서 추가로 요청되는 부분적 지출의 타당성을 의회가 심사하기 어렵게 되기 때문이다. 당연히 그러한 경우에 견제와 균형의 취지가 약화될 수밖에 없기 마련이므로 예산 전체의 모습이 한 문서에서 보이도록 기술해야 한다는 것이 단일성 원칙의 취지이다.
- ④ 총계주의(universality) : 이는 쉽게 말해서 “칸막이 운영”을 금하는 것이다. 회계 연도 내 일체의 수입을 세입으로 하고, 일체의 경비를 세출로 하여 각각 예산에 계상해야 한다는 원칙을 말한다. 또한 총계예산주의는 순계예산주의와 달리 수입과 지출의 상계를 허용하지 않는다.

그러나 실제로는 우리나라도 포함하여 모든 국가에서 세입을 일반회계라는 단일계정뿐만 아니라 그 외에도 여러 특별회계나 기금으로 나누어 운영한다. 그러면 각 회계·기금 단위로 소관 지출을 지정하여 관리하게 되고 이에 따라 소위 “칸막이”

정부의 예산 요구는 재원을 어떠한 목적으로 사용할 것인지 구체적으로 명기해서 의회가 요구의 타당성(용처 및 규모)을 심사할 수 있도록 해야 한다.

7) 아래 예산제도의 기원 중 1626년의 영국 하원이 국왕을 상대로 전개했던 신경전을 참고하라.

8) 우리 헌법에서도 “단년도주의”와 같은 용어가 명시되지는 않았으나, 예산안 처리가 매년 반복적으로 발생하는 정부와 의회의 행위로 기술되어 있어 암묵적으로 단년도주의를 규정한다.(헌법 제54조 등 수 개 조항은 단년도주의를 암묵적으로 상정하여 회계연도별 예산처리를 규정하고 있음)

예산의 4대 원칙은 예산계통에서는 이미 중요한 원칙으로 인지되고는 있었으나, 본고는 더 나아가 예산제도의 가장 중요한 역할인 권력분립의 유지·강화도 보장한다는 사실에 주목한다.

운영이 발생하기 쉽다. 즉 총계를 보면 재원이 부족하지 않아도 회계나 기금 단위에서는 일시적으로라도 지출에 필요한 재원이 부족하여 차입이 필요한 비효율이 발생할 수도 있고<sup>9)</sup> 이때 실제로 모든 회계·기금을 총괄하여 관리하는 담당 부서가 아니면 의회나 정부라도 재정 전체의 흐름이나 효율성을 파악하기 어렵다. 따라서 비록 한계는 있지만 총계주의를 원칙으로 하여 예산의 총괄적인 모습이 되도록 한 눈에 보이도록 하는 것이다.

상술한 예산의 4대 원칙은 예산계통에서는 이미 중요한 원칙으로 인지되고는 있었으나, 본고는 더 나아가 예산제도의 가장 중요한 역할인 권력분립의 유지·강화도 보장한다는 사실에 주목한다. 단순히 예산의 내실을 제고한다는 의미뿐만 아니라, 궁극적으로는 민주주의 체제의 유지에 긴요한 견제와 균형이 예산제도를 통하여 유효하게 작동하도록 지원하는 역할이 있는 것이다. 즉 예산의 4대 원칙도 민주체제를 굳건하게 지키는 주요 요소라는 더 큰 의미를 부여할 수 있는 것이다.

## 2. 예산제도의 역사적 발달과정

아래 내용에서 예산제도의 기원이나 여러 요소의 효시는 모두 영국사로 일관해서 서술되어 있다. 이는 영국에 대한 어떤 편향성을 반영하는 것이 아니라 실제로 서양사를 통틀어 봐도 민주주의와 예산제도가 상호의존적으로 병행해서 발전했고, 그 과정이 다른 국가와 달리 영국에서 독보적으로 선행되어 거의 600년에 가까운 기간 동안 영국이 혼자서 민주적 입헌군주제와 근대 예산제도를 만들어냈기 때문이다. 바로 이 점이 Kim(2024)의 주제이자 주요 결과이며, OECD나 유럽 전문가들의 검토도 거친 내용임을 밝혀둔다.

영국에서 이런 과정을 거쳐 예산제도의 모습이 대략 완성된 것은 18세기 후반 부였으며, 다른 국가들이 혁명 이후의 프랑스를 필두로 뒤늦게 영국 사례를 참고하여 예산제도를 도입한 시기는 19세기 초반부터였다. 미국은 1921년에 가서야 아주 뒤늦게 예산제도를 도입하였다. 독일은 19세기 후반에 비로소 국가가 형성되어 예산제도가 도입되었으며, 그 사례를 메이지 일본이 참고하였고 이후 그 체제가 우리나라와

9) 비단 예산의 표기만 총계주의를 따르는 것이 아니라, 실제로 국고운용에서도 이와 유사한 취지로 “국고단일계정(TSA; Treasury Single Account)”이라는 가상 계정 제도를 운영함으로써 각 회계나 기금별로 일시적으로 발생하는 차입의 필요성(유동성)의 문제를 해결한다. TSA의 운영을 위한 중요한 전제조건이 모든 세입·세출 행위를 포괄하는 종합적 전산체계를 갖춰야 한다는 것이며, 우리나라에서는 재정정보원, 국고업무를 대행하는 한국은행에서 이를 담당한다.

대만에도 큰 영향을 주었다. 그 외 다른 국가들로도 영국에서 시작된 예산제도가 세계적으로 전파된 과정은 본질 후반부에서 아주 간략히 다루기로 한다.<sup>10)</sup>

### 가. 군주 권한의 실질적 제한

#### 1) 의회 승인권의 확보: 영국 대헌장(Magna Carta)의 제정

1215년 영국의 존(John) 왕이 동의하여 날인(seal)한 대헌장은 예산제도사에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 첫째로, 재정사에서 보통 거론되기로는 납세자의 동의 없이는 징세를 못 한다는 데 역사상 처음으로 군주가 명문으로 동의하였다는 점을 꼽을 수 있다.<sup>11)</sup> 당시 중세 유럽 봉건제하의 조세는 요즘의 언어로는 단기간의 한시적 특별세로 이해할 수 있다. 군주도 자기 소유의 큰 영지에서 나오는 통상적인 수입이 있는데 이와 별도로 조세를 징수하는 것은 예외적인 일이었으며, 대개는 전비(戰費) 충당이 목적이었다. 전비는 평상시의 일상 경비보다 워낙 규모가 커서 예외적으로 조세 징수가 필요했고,<sup>12)</sup> 당시의 여건에서는 1년이 넘는 전투나 무력 동원은 거의 불가능하여 1년이 넘도록 이렇게 제정된 조세가 지속되기는 어려웠다.<sup>13)</sup> 즉 재원의 용도가 비교적 명확하였으므로 1215년의 대헌장 등과 같은 징세·세입에 대한 제약은 자연스럽게 지출, 즉 세출에 대한 의회의 개입과도 연결되었다.

대헌장이 예산제도에서 갖는 두 번째 의미는 예산제도의 맥락에서는 거론된 적이 별로 없으나 오히려 더 중요하다고 할 수 있다. Kim(2024)에서 밝혔듯이 우리가 얘기하는 예산제도가 성립할 논리적 전제조건을 대헌장이 문서로써 처음으로 확인했을 뿐만 아니라, 보다 넓은 맥락에서는 민주주의 자체가 성립하기 위한 전제조건을 확인한 것이기 때문이다. 즉 사실상 권력분립이 실제로 구현된 체제, 군주의 권한이 명시적으로 제약된 체제를 군주 자신이 명문으로 인정한 첫 사례가 된 것이다.

군주제는 정의상 군주(또는 소수의 귀족)가 최고 의사결정자(sov reign; 주권자)가 되며, 이것이 단일 주체라서 바로 독재적 의사결정을 하는 구도를 의미한다. 따라서 징세나 그렇게 마련한 재원의 사용에 대해서 대중이나 그를 대표하는 의회의 동의를

재원의 용도가 비교적 명확하였으므로 1215년의 대헌장 등과 같은 징세·세입에 대한 제약은 자연스럽게 지출, 즉 세출에 대한 의회의 개입과도 연결되었다.

10) 다른 주요국에서 중세 영국에 필적할 정치나 예산제도의 발전이 같은 기간에 없었음은 Kim(2024)에서 집중적으로 규명한 사실이다. 프랑스는 18세기 말의 혁명을 계기로, 다른 국가들은 19세기에 들어서야 민주적 정치체제나 예산제도 도입을 시작하였다.

11) 대헌장 제12조 및 제14조. Davis(1963)를 참고하라.

12) Krause(2015) 참고

13) 주 산업이 농업이었으므로 수확기에는 군의 주력인 청장년 남성이 귀향하여 수확에 종사할 수밖에 없었다. 이로 인해 1년 넘게 군을 동원하는 것은 사실상 불가능하였다.

예산제도에서  
거론되는 주제와  
사안은 의회의 권한에  
치중하는 경향이 있다.  
이는 역사적으로  
예산제도의 발달  
과정이 의회의 견제  
권한을 확보하고  
키우는 데 주력했기  
때문이다.

구할 필요가 이론상으로는 없다.<sup>14)</sup> 이는 반대로 어느 주체도 독단적 결정을 내리지 못하도록 하는 근대적 의미의 예산제도와는 정의상 서로 상충될 수밖에 없는 개념인 것이다. 더 풀어서 설명하자면, 군주의 결정권에 맞서서 유효한 견제를 할 수 있는<sup>15)</sup> 다른 주체가 공식적으로 국가에 존재함을 인정한다는 것이 곧 권력분립을 구현하는 민주주의가 성립하기 위한 대전제이며, 결정권한의 일부인 예산제도 역시 권한분립이 제도 성립의 기본 조건이 되는 것이다. 단순히 조세나 지출 권한의 통제로 국한된 의의를 찾는 것보다도, 예산제도라는 좁은 견지에서 보아도 대헌장의 진정한 의미는 권력 구도의 근본적 재설정에 있다고 해도 과언이 아니다. 이것이 대헌장이 예산제도의 기원에서 갖는 두번째 의미이다.

권력분립이 비록 대헌장을 통해 실질적으로는 도입이 됐지만, 군주제와 근본적인 개념상의 모순이 있기 때문에 권력분립이 추상적 또는 이론적 차원에서 보강되기까지는 5세기 이상이 소요되었다. 존왕 자신부터 군주제와 맞지 않는다는 이유로<sup>16)</sup> 이듬해인 1216년에 바로 대헌장을 번복하려고 하였으나 그해 바로 요절하였다. 이후 17세기의 영국 내전까지도 대헌장과 군주제 간의 이러한 이론적 모순이 해소되지 못했으나, 5세기의 장구한 기간에 걸쳐 모든 국왕이 예외 없이 각각 대헌장을 재확인토록 요구받아서 영국 통치체제의 실질적 원칙으로 자리를 잡았다. 결국 1640년대의 영국 내전과 호국경 크롬웰, 왕정복고, 이후의 1688년 명예혁명을 거쳐서 대헌장의 이러한 정신은 지금의 영국 입헌군주제로 발전하여 자리를 잡게 되었다.

## 2) 정부 편성·발의권의 확립: SO66

예산제도에서 거론되는 주제와 사안은 의회의 권한에 치중하는 경향이 있다. 이는 역사적으로 예산제도의 발달 과정이 의회의 견제 권한을 확보하고 키우는 데 주력했기 때문이다. 이에 비해 본래 모든 권한을 갖고 행사했었기 때문에 군주·정부의 권한에 대해서는 특별히 강조되지 않고 오히려 이를 통제·축소하는 방향으로 역사가 진행된 것이다. 그런데 권력분립 구도를 논하는 이상, 의회의 권한과 대응되는 군주나 정부의 권한이 무엇인지도 명확히 설정돼야 하므로, 이의 대표적이자 거의 유일한 요소인 정부의 발의권 또는 편성권을 여기서 살펴보기로 한다.

14) 중세 프랑스에도 영국처럼 의회의 징세 동의가 필요했으나, 1400년 전후의 영국과 프랑스 간 100년 전쟁 초기에 프랑스가 큰 전투에서 연패하자 의회가 국왕에게 징세권을 넘기는 실수를 범하였다. 이후 프랑스 왕들은 독단적으로 조세 부과가 가능하였으므로 아주 드물게만 의회를 소집하였고, 프랑스의 중앙집권적 왕권 강화가 이를 계기로 진행되어 루이 14세 태양왕에 이르러 절정에 달하였다.

15) 즉 군주와 맞설 수 있는 동일한 권한을 갖게 되는 설정이기 때문에 군주가 최고의 권한을 홀로 갖는다는 개념과 논리적으로 상충된다.

16) 존왕이 교황청에도 호소하여 교황이 이에 동의하는 취지의 공식 해석을 내렸다.

이 권한이 명시적으로 확립된 계기는, 이미 명예혁명이 지난 후 왕권이 약화된 시기에 앤(Anne) 여왕 재위 당시인 1706년의 하원 의사규칙(SO; Standing Order) 66호 채택이 잘 알려져 있다.<sup>17)</sup> 이후 몇 차례 내용이 보강되기는 했지만, 처음부터 이 조항의 요지는 군주·정부의 동의 없이 의회는 지출을 유발(증가 포함)하는 어떠한 안도 발의할 수 없다는 것이다. 보다 구체적으로는 예산안도 이 조항의 대상에 포함되니 예산의 편성 및 제출은 오직 정부에서만 할 수 있다는 의미이며, 그 외에도 증액이나 신규항목을 추가하는 발의도 원천적으로 금하는 효과가 있다. 즉 정부 예산편성권을 확인함은 물론, 의회의 지출 발의를 원천적으로 차단한다는 점에서 단순한 정부편성권보다 훨씬 더 강력한 제약이다.<sup>18)</sup>

예산운영의 4대 원칙은 서로 보완적으로 한 덩어리를 같이 이루어 작동하지만 각기 별개의 시기와 계기로 도입되어 자리를 잡았다. 더 큰 맥락에서는, 이는 민주주의의 발전 과정의 일환이었다.

### 3) 예산과정의 4대 원칙의 정착

예산운영의 4대 원칙은 서로 보완적으로 한 덩어리를 같이 이루어 작동하지만 각기 별개의 시기와 계기로 도입되어 자리를 잡았다. 더 큰 맥락에서는, 이는 민주주의의 발전 과정의 일환이었다. 그 과정을 역사적 순서에 따라 간략히 보기로 한다.

예산제도 발전사에서 제일 먼저 나오는 원칙이 재원의 용처에 대한 제약, 즉 구체성의 요건이다. 중세의 조세는 특정 목적을 위한 단기 특별세였으므로 군주가 의회 동의를 요청할 때 이미 잘 알려져 있는 목적을 별도로 밝힐 필요가 없었다. 그래도 군주가 공식적으로 표방한 용도 이외로 사용해서는 안 된다는 조건을 의회가 군주에게 요구하는 것은 부담스러워서 양자 간에 이에 대한 언급을 서로 회피하기 마련이었다. 이러한 관행을 깨고 군주가 의회에 조세로 조달한 자금을 다른 용도로 사용하지 않겠다는 약정을 처음 한 것은 에드워드 3세가 총 2회에 걸쳐 1348년과 1353년에 스코틀랜드와의 전쟁을 치르는 비용을 의회에 요청했을 때라고 영국 의회 기록에 남겨져 있다(Maitland 1908, Stourm 1917, Willoughby et al., 1917). 이 약정은 문서가 아니라 의회와 군주 간에 구두로 이루어졌다. 그 후 자금을 다른 용도로 전용하지 않겠다고 군주가 약속한 것은 무려 3세기를 지나서 찰스 2세 치하의 1665년이였다. 단 이때는 당해 법안에 명문 조항으로 동 자금을 다른 목적으로 전용할 수 없다는

17) 당초 하원 결의안이었으나 1713년에 이 내용이 의사규칙(Standing Order, SO)에 편입되었고 1884년에 하원이 누적된 여러 규칙을 비로소 하나의 체계로 취합하면서 66조라는 번호가 부여되어 SO66로 예산계통에서는 국제적으로도 널리 알려지게 되었다. 이후의 의사규칙 정비에 따라 지금은 SO48로 번호가 변경되었다. 영국의 헌법은 별도로 하나로 취합·정리되지 않고 기존의 여러 법률과 규정 등에 있는 주요 내용이나 개별 조항의 단순 미취합 집합으로 보는데, SO66(SO48) 역시 이러한 영국 불문헌법의 일부로 인정된다. 물론 공식적인 분류상으로는 하원의 의사규칙 중 조항이다. 영국 하원 의사록(1803)과 의사규칙(2017)을 참고하라.

18) 영국 하원의 예산 실무진에게 확인한 바로는, 실제로 적어도 지난 100년 이상 의회 심의·승인 과정에서 단 한 건의 예산 증액도 없었다고 한다.

단년도주의는 의회 견제의 실효성을 확보하여 권력분립 구도에서 힘의 균형이 유지될 수 있도록 하는 아주 중요한 원칙이며, 그래서 다른 원칙들과 달리 지금도 모든 국가의 헌법에서 예외 없이 이를 명시하는 것이다.

조건을 넣도록 의회가 요구하여 군주가 이에 동의해야 했다. 후임 군주 제임스 2세부터는 의회가 지출을 승인하는 법에는 모두 예외 없이 이러한 명문 조항이 포함되었다.<sup>19)</sup> 즉 구체성의 원칙이 엄격히 준수되기 시작한 것은 1688년의 명예혁명 직전부터이다.

예산제도의 주요 원칙 중 구체성 다음으로 나온 것은 단년도주의 원칙이다. 그 이전에는 반항구적으로 군주에게 재임 기간 중, 즉 승하할 때까지 의회의 승인을 다시 받지 않고도 특정 재원이나 특정 용도로 국한하여 지출을 허용하는 사례도 많았다. 그러나 1625년에 찰스 1세가 등극하면서 의회는 신임 군주를 더 통제할 필요성을 느꼈고<sup>20)</sup> 이에 1626년부터 모든 지출 승인을 1년 단위로 한정하여 군주가 매년 의회를 다시 찾아 협상토록 압박하였다. 이후 의회가 수십 년간 일련의 커다란 정치 변혁(영국 내전, 크롬웰 통치, 왕정복고, 명예혁명 등)을 거치면서 이러한 단년도 지출승인의 관행, 즉 단년도주의가 확립되었다. 이후 영국뿐만 아니라 나아가 현재 전 세계 모든 국가의 예산제도에서 예외 없이 채택한 중요한 원칙이 되었다.<sup>21)</sup> 다시 강조하지만, 단년도주의는 의회 견제의 실효성을 확보하여 권력분립 구도에서 힘의 균형이 유지될 수 있도록 하는 아주 중요한 원칙이며, 그래서 다른 원칙들과 달리 지금도 모든 국가의 헌법에서 예외 없이 이를 명시하는 것이다.<sup>22)</sup>

마지막으로 정착된 예산제도의 원칙은 단일성과 총계주의라는 두 가지이다. 이들은 상호보완적으로 100여 년에 걸쳐 발전하였으며, 시기적으로는 주로 17세기 말의 명예혁명 이후부터 대략 18세기 말까지의 기간에 확립되었다. 단일성이란 회계연도 1년 중 왕실·정부에서 발생하는 모든 지출이 예산에 단일 문서로써 한눈에 볼 수 있도록, 즉 복수의 문서로 나뉘지 않고 표기되도록 하는 것이다. 이 단일 문서에 모든 지출이 근거 재원의 출처에 따른 구분 없이 포함되어야 하는데, 단일성이 예산 범주의 포괄적 설정에 초점을 둔다면, 총계주의는 예산문서에 수록된 지출이 출처를 불문하고

19) 1348, 1353, 1665년 등 세 번의 사례에서도 의회의 이러한 요구가 불만했을 것이나, 그럼에도 군주에게 제시된 배경으로는 흑사병을 지목할 수 있다. 1348, 1353년에 유럽을 휩쓴 흑사병이 영국으로 두 차례 번져서 총국적으로 인구의 3분의 1 정도가 사망한 것으로 후세 사학자들이 추정한다. 예외적으로 큰 외생적 압박하에서도 큰 규모의 전비를 조달하는 상황이라서 이런 전례없는 요구를 의회가 할 수 있었다고 이해된다. 1665년도 기간이 재발하던 흑사병이 다시 퍼진 시기였다.

20) 1603년에 엘리자베스 여왕이 후계가 없이 승하함에 따라 스코틀랜드 국왕인 조카 제임스가 영국 왕을 겸하게 되었다. 후임 찰스 1세는 그 이들로 당연히 스코틀랜드계이면서 왕권신수설을 아버지와 마찬가지로 강하게 신봉하여 의회의 권한에 대해 근본적으로 상충되는 통치관을 따랐으며, 부왕과는 달리 정치적인 유연성이 부족하여 의회와 원만한 관계를 이룰 수 없었다.

21) 1626년의 영국 의회와 그 이후 영국 내전과 군주 참수까지 초래한 17세기의 영국 정치사는 예산제도의 발전에 매우 영향이 컸으며, 단순히 본문에서 설명한 단년도주의에 국한되지 않는다. 더 자세한 내용은 Kim(2024)과 *Several Hands*(1763)에 기술되어 있으니 이를 참고하라.

22) 이에 비해 다른 원칙(구체성, 단일성, 총계주의)들은 헌법보다는 예산제도법 등에서 명시하는 경우가 대부분이다. 이들 3원칙이 의회와 정부 간의 힘의 균형과 궁극적으로 연관성은 있지만, 이와 더불어 예산안의 내실성을 제고하는 목적도 있기 때문이다. 이에 비해 단년도 원칙은 오로지 의회와 정부 간의 힘의 균형을 생각하고 있기 때문에 반드시 일반법률이 아니고 헌법에서 규정된다.

어떠한 재원도 사용할 수 있다는 “칸막이 금지”를 한다는 취지를 강조한 것이므로, 이 두 가지 원칙은 본래 서로 밀접한 연관성이 있다.

재원을 불문한 모든 지출을 포함하기 위해서는 왕실 소유의 영지나 재산으로부터 나오는 소득 등 조세 이외의 소득과 그에 기반한 지출까지도 의회의 승인을 받도록 할 필요가 있었다. 왕실의 별도 재원과 지출은 중세 봉건시대부터 상당한 규모로 있었기 때문에, 이것까지 파악해야지만 그밖에 더 군주의 요구로 국민이 부담해야 하는 조세와 지출이 과연 정말 필요한지 판단할 수 있었기 때문이다. 이를 예산의 범주에 모두 편입하기까지는 상당한 기간이 소요되었으나, 결국 왕실의 소득과 지출까지 모두 포함해서 단일 문서로써 의회가 예산을 승인한다는 단일성의 원칙이 확립되었다. 즉 예산의 범주가 점진적으로 확장되어 결국 모든 지출을 포함하게 된 것이다.

이렇게 예산의 범주가 1세기 정도의 시간을 두고 확장되는 동안에, 그와 더불어 재원을 불문하고 지출이 효율적으로 이루어지도록 총계주의의 원칙도 병행하여 강화되었다. 궁극적으로는 1787년 통합계정(Consolidated Fund)이 법률로 설치되어<sup>23)</sup> 국고로 들어가는 모든 수입과 국고로부터의 모든 지출이 이 단일계정을 거치게 되었다. 이는 일반회계의 효시이기도 하며, 이로써 근대 예산제도의 모습이 영국에서 처음으로 완성되었다.

#### 나. 정치사상의 병행 발전

상술한 바와 같이 예산제도는 영국에서 대헌장 이래 약 5세기에 걸쳐 점진적으로 원칙과 구체적 요건을 보강하면서 확고하게 자리를 잡았다. 이 예산제도를 정당화하는 궁극적인 근거는 물론 대헌장에 담긴 권력분립의 정신이었다. 그러나 비록 대헌장이 수백 년에 걸쳐 그 유효성을 모든 군주가 재확인하도록 함으로써 실질적인 효력은 유지되었지만, 그런 재확인이 계속 필요하였다는 사실 자체가 대헌장에 담긴 권력분립이 이론 또는 개념의 측면에서 아직 취약함을 보여주었다.

즉 한 국가 안에서 군주 이외의 권력주체가 군주의 의사에 유효한 반대를 할 수 있는 대등한 권한을 가지면서도 군주와 공존할 수 있다는 것이 대헌장의 가장 기본적인 취지인데, 이는 곧바로 권력분립의 구도라서 최고 권력자, 즉 주권자가 국왕이라는 단일한 1인 주체라고 상정하는 군주제의 기본 개념과는 논리의 출발점부터 전혀 다른

예산제도는 영국에서 대헌장 이래 약 5세기에 걸쳐 점진적으로 원칙과 구체적 요건을 보강하면서 확고하게 자리를 잡았다. 이 예산제도를 정당화하는 궁극적인 근거는 물론 대헌장에 담긴 권력분립의 정신이었다.

23) 1787년 제정된 Consolidated Fund and Appropriation Act를 말하며, 이는 미국 정부가 출범한 1789년 직전의 일이다.

로크가 주창한  
권력분립은  
2권 분립 구도로,  
지금도 영국 체제의  
대표적인 특징이다.  
이로써 군주제와  
대헌장 간의  
오랜 모순 관계를  
정리하는 권력의  
새로운 이론 모형이  
비로소 나왔다.

생각이었다. 특히 엘리자베스 여왕 서거 후 1603년의 제임스 1세, 후임으로 1625년에 등극한 찰스 1세는 왕권신수설<sup>24)</sup> 신봉하고 공공연히 표방하였기 때문에 왕권과 의회 권한 간의 상충관계가 더욱 깊어지게 되었다. 이 중 찰스는 유독 단순하고 경직적인 사고와 행보로 의회와 계속 갈등을 빚다가 급기야 1640년대의 영국 내전에서 패하여 영국 왕정사에서 유일하게 군주가 처형된 기록을 남겼다.

군주의 참수도 그렇지만 내전의 참혹함은 이루 말할 수 없을 정도였다고 당시 기록들이 전하는데, 그 결과 식자들도 새삼스럽게 권력의 문제에 대해 이론과 사상을 한층 더 절실히 고민하게 되었다. 이에 홉스(1651)가 내전 직후에 내놓은 『리바이어던』에서 기존의 관점과는 달리 신으로부터 위임받지 않더라도 권력이 설명될 수 있다는 주장을 처음으로 제시했다. 즉 “만인의 만인에 대한 투쟁(bellum omnium contra omnes)”을 벗어나서 국가·사회가 형성되기 위한 질서와 안정성을 확보하려면 구성원 간 합의로 1인에게 절대권력을 몰아줄 수밖에 없다는 사회계약(social contract) 이론을 처음 제안하였다.

권력의 정통성과 신 간의 연계 고리를 끊기는 했지만, 홉스가 생각하는 권력은 아직 불가분의 성격이라 종국적으로 1인에게 귀속될 수밖에 없는 절대·독재의 개념으로 남아있었다. 이를 깨는 권력분립의 이론을 처음 제시한 것은 로크(1689)였다. 그의 『체제론』은 홉스처럼 신의 권위에 의존하지 않아도 되는 권력을 논하면서도<sup>25)</sup> 권력의 정통성이 반드시 1인, 즉 독재자에 집중될 필연성이 있는 것이 아니며, 권력분립을 통해 보다 합리적인 체제를 만들 수 있다고 제안하였다. 로크가 주창한 권력분립은 2권 분립 구도로, 지금도 영국 체제의 대표적인 특징이다. 이로써 군주제와 대헌장 간의 오랜 모순 관계를 정리하는 권력의 새로운 이론 모형이 비로소 나왔다.

이어서 몽테스키외(1748)는 『법의 정신』에서 3권으로의 분립을 새로 제안하여 지금 세계적으로 가장 보편적인 권력분립 구도가 나오게 되었다. 영국은 이미 의회와 왕권 양자 간 권력분립을 이루었지만, 이후 1790년을 전후한 미국 독립과 프랑스 혁명을 계기로 3권 분립도 이론을 넘어 실제로 구현한 국가도 등장하게 된 것이다.

24) 중세에 사실상 모든 유럽 국가에서 따랐던 이론으로, 군주의 정통성과 권위는 신이 내린 것이기 때문에 오로지 군주 1인에 모든 권한과 정통성이 근거한다는 견해로, divine right of kings (monarchs)라고 한다. 따라서 신앙의 영역은 교황이 신을 대리하여 총괄하고, 세속의 일은 국가별로 군주가 관장한다는 것이다. 따라서 한 국가에서 군주의 의사에 반대하거나 맞설 수 있는 주체가 있을 수 있다는 것은 신앙적으로도 절대로 성립할 수 없는 생각이었다. 또한 이론적으로는 군주가 신앙 이외의 모든 사안에 대해 절대적 권한을 갖게 되며, 법률도 정당성이 군주의 권위에 근거하므로 다른 모든 사람에게는 절대적이나 군주를 구속할 수 없었다. 이는 근대 법치주의와 정면으로 배치되는 견해이다. 우리나라에서도 마찬가지로 조선과 그 이전의 시기를 보면 법률은 왕의 권위를 바탕으로 다른 사람들을 구속하는 것이었지, 엄밀히는 군주를 구속할 수 없었다.

25) 로크나 홉스도 신에 근거한 권력도 검토하였지만, 결론적으로 인간 간의 사회계약 체제를 제시한다.

#### 다. 헌법과 예산 제도의 세계적 전파

예산제도는 영국에서 이처럼 13세기 초 이래 약 5세기 이상에 걸쳐 최초로 도입되어 완성된 후, 전 세계 모든 국가로 전파되는 과정은 19~20세기라는 역사적으로는 아주 짧은 기간밖에 걸리지 않았다.<sup>26)</sup> 이 과정은 개별 국가마다 과거의 예산제도를 찾아 확인하기보다는 각국의 헌법을 통해 확인하는 것이 비교적 정확하면서도 관련 자료를 확보하기가 더 수월하다. 예산제도를 헌법에서 확인할 수 있는 이유는, 본고에서 사용하는 것과 같이 예산제도의 정의가 재원에 대한 의사결정 권한의 분립을 의미하기 때문이다. 이는 국가의 중요한 권한이기 때문에 민주체제에서는 어떤 권한을 구체적으로 어느 주체에게 어떻게 배분할 것인지 반드시 헌법에서 명시돼야 한다. 특히 근현대 성문헌법을 제일 먼저 도입한 미국과 프랑스에서는 헌법 도입 이후에 예산제도 구축 간에 상당한 기간이 소요되었으나, 1800년대 초 이후 헌법을 도입한 다른 나라에서는 프랑스 사례를 참고해서 두 제도가 동시에 도입되었다.

근현대 헌법이라는 제도의 도입 과정을 보면, 프랑스가 영국보다는 뒤처졌으나 미국 바로 다음으로 도입했고<sup>27)</sup> 결과적으로 예산제도 전파에 결정적으로 기여하였다. 프랑스가 1791, 1793년에 헌법을 처음 도입한 후 나폴레옹 법전 제정 등의 법체계 정비를 한 결과, 헌법은 물론 예산제도도 수미일관하게 정리되어 다른 나라에서 참고하기 쉽게 조문화·법제화되었다. 영국 헌법과 법률이 선례와 불문법, 또는 성문화됐어도 한 군데에 취합하여 조문화되지는 않은 채 법조문의 산재된 집합으로 남겨지기도 하는 것과는 달리, 프랑스는 체계적으로 일목요연하게 편찬된 법체계를 지향했기 때문이다. 프랑스 사례는 다른 나라에서도 참고하기에 수월해서, 헌법과 법체계, 그리고 예산제도가 다시 세계적으로 빠르게 전파되는 결정적 계기가 되었다. 그 결과 19세기에는 다른 유럽이나 중남미 국가, 일본 등이 헌법과 체계화된 예산제도를 도입하였고, 궁극적으로는 20세기 중후반에 이들의 식민지였던 대다수의 신생 국가까지 거의 모든 국가에서 명문 헌법과 더불어 예산제도가 도입되었다.

실제로 저자가 직접 확인한 세계 135개국의 헌법이<sup>28)</sup> 모두 국민을 대표하는 대의기구인 입법부를 설정함으로써 행정·집행을 전담하는 역할의 정부와 대등하면서도

근현대 헌법이라는 제도의 도입 과정을 보면, 프랑스가 영국보다는 뒤처졌으나 미국 바로 다음으로 도입했고 결과적으로 예산제도 전파에 결정적으로 기여하였다.

26) 더 상세한 세계적 전파 과정은 Kim(2024)을 참고하라.

27) 엄밀히는 1791년에 폴란드가 프랑스 직전에 세계에서 두 번째로 성문헌법을 제정했으나 바로 러시아 등 인근 국가들에 점령당하여 제1차 세계대전이 종식된 1918년에서야 주권을 되찾았다.

28) 바로 인접해 있고 식민지 경험, 문화와 법제도를 공유하는 다른 국가들까지 포함하면 187개국의 헌법과 정치체제로 확장하여 예산제도의 권한 분립을 확인할 수 있다. 본고의 부록을 참고하라.

전 세계 대다수 국가는 서구 열강과 일본의 식민지로 있다가 제2차 세계대전 이후 독립과 함께 처음으로 민주헌법을 채택하여 국민의 대의기관인 의회와 아울러 근대 예산제도를 두게 되었다.

서로 다른 권한을 부여하고, 이를 통해 견제와 균형이 이루어지도록 권력분립의 구도를 설정하고 있다.<sup>29)</sup> 또한, 이러한 권한의 분립은 단순히 정부·국가 기능이나 법률의 결정에 그치는 것이 아니라, 예산제도에도 아주 명시적으로 헌법이 다시 별도로 예산 권한을 배분한다는 사실도 볼 수 있다. 즉 예산안 편성·제출권은 모든 헌법이 정부에게만 부여되는 것으로 명시하고 있으며, 반면 발의는 정부에서 했으니 그 안을 확정할 권한은 없고, 오직 의회에만 이 권한을 부여하고 있다.<sup>30)</sup>

이러한 요점을 위주로 각국 헌법을 검토하면 현재 예산제도의 모습뿐 아니라 각국이 언제 도입했는지 예산제도가 전파된 시기도 확인이 가능하며, 전파 과정과 함께 내용에서도 국가별 예산제도의 기본구도가 사실상 서로 동일하다는 점까지 확인할 수 있다. 예산제도가 먼저 도입된 영국을 제외하면 유럽, 남미, 또한 메이지 일본에서는 모두 19세기에 헌법과 함께 예산제도가 도입되었다고 확인된다.<sup>31)</sup> 최초로 근대 성문 헌법을 채택한 미국은 예외적으로 예산제도가 없이 다만 국으로부터의 자금 지출은 의회가 각각 법률로 승인하도록 하다가, 1921년에서야 아주 뒤늦게 예산제도를 도입하였다. 그 외, 지금 전 세계 대다수 국가는 서구 열강과 일본의 식민지로 있다가 제2차 세계대전 이후 독립과 함께 처음으로 민주헌법을 채택하여 국민의 대의기관인 의회와 아울러 근대 예산제도를 두게 되었다. 이 경우 대부분은 새로운 정치체제나 예산제도를 스스로 고안하기보다는 그래도 익숙한 선진국의 헌법, 특히 자신을 식민지배 하던 국가의 정치 형태와 헌법, 그 외 제도 등을 모방하여 답습하였다. 애당초 영국과 프랑스의 앞선 사례를 참고하면서 유럽 국가들과 나중의 일본, 아주 뒤늦게는 미국까지도 헌법과 예산제도를 들여왔기 때문에, 결국 이들의 식민지였던 나중의 신생국까지도 국가의 의사결정을 위한 권한분립의 기본구도와 이의 일환인 예산제도가 사실상 모두 서로 유사 내지는 동일하게 만들어진 이유라고 사료된다.

29) 물론 대다수 국가, 특히 제3세계나 개발도상국에서는 실질적인 권력분립이 취약한 것은 사실이나, 적어도 형식상으로는 이러한 분립 구도를 표방하고 있다. 특히 서구 민주주의에 정확히 부합하지 않는 다른 정치체제를 따르는 국가에서도 예외없이 이를 확인할 수 있다. 약 1세기 전만 하더라도 대다수의 국가에서는 국민을 대표하는 대의기구(의회)가 없었다는 사실을 상기하면 매우 큰 의미를 부여할 수 있는 대목이라 사료된다.

30) 엄밀히 얘기하면 중동의 소수 왕정국가에서는 정부(군주)에게 실질적인 최종 결정권한이 부여되나, 형식적으로라도 의회의 동의를 요한다. 중국도 의회가 결정을 하도록 되어 있으나, 실질적으로는 전정(專政; 중국 정부가 제공하는 공식 영문 번역으로는 "dictatorship"이라고 함)의 권한이 부여된 공산당에게 모든 의사결정의 권한이 있다.

31) 주요국별로 헌법과 예산제도가 도입된 경위는 다음을 참고하라. 프랑스: Stourm(1917), Kim(2024). 독일: Robinson(1834). 일본: Ito(1889, 1904), Kunitake(2009), Pittau(1965), Siemes(1962, 1968), Suzuki & Siemes(1941a, 1941b, 1942), Takii(2007). 미국: Taft(1910), Willoughby(1918).

### 3. 소결 : 민주주의의 요체로서의 예산제도

#### 가. 헌법과 예산제도

본고가 궁극적으로 다루려고 하는 것은 향후 다시 불거질 개헌과 관련된 우리나라 예산제도 개편의 이슈들이다. 그러나 본장에서는 그런 주제와 일견 연관성이 낮아 보이는 예산제도의 역사적 기원 및 민주적 권력분립과의 이론적 관계에 집중하였다. 이는 상당히 추상적이고 세계사라는 일반적인 관점에서 예산제도를 다루는 것이지만, 반대로 아주 구체적 사례라고 할 수 있는 우리의 예산 관련 개헌에서 이러한 논의가 오히려 결정적인 지침을 제공하기 때문이다.

본장에 나오는 추상적인 주요 개념을 나열하면 민주주의, 의사결정과 권력, 권력분립, 견제와 균형, 헌법, 예산제도 등이 있다. 본장의 다소 긴 논의는 이들이 사회나 국가에서 실제로 작동하는 데 있어서 사실상 서로 모두 동치 관계로 볼 수 있다는 점을 독자들에게 설명하기 위한 것이었다.<sup>32)</sup>

일례로 이 중 가장 의미가 좁은 예산제도는 가장 포괄적인 민주주의의 하위 개념이지만, 반대로 예산 결정이 하나의 특정 주체에게 장악되면 민주주의도 결국 무너질 수밖에 없는 것이다. 다시 강조하건대, 권력분립을 따르는 체제가 아니면 예산의 결정에서도 정부제안과 의회승인이라는 분권화된 결정 구도가 필수적인 것은 아니다. 반대로 민주국가의 예산체제는 반드시 의사결정 권한이 분립되어 있다. 다음 장에서 보듯이, 이를 더 구체화해서 보면 개헌 논의에서 가장 첨예하게 다룰 것으로 예상되는 증액동의권과 거부권이 바로 이런 문제를 다루는 것이다.

헌법 또한 민주주의 체제에서는 필수적이다. 고대 군주제 아래에서도 국가의 기본 규칙을 모은 법전이 있었지만, 이는 군주의 명령집이어서 군주 자신을 구속하지는 못했다. 반면, 헌법은 국가 구성원 누구라도 준수해야 하고 일방적으로 개편하지 못한다는 점에서 민주체제에서는 필수적인 최상위의 규약이다. 권력을 분립하는 문제에서도, 그럼 구체적으로 어떤 권한을 어떤 주체에게 부여할 것인지는, 나라마다 조금씩 다를 수밖에 없으므로 가능한 대안 중 헌법이 어느 특정 체제로 확정해 선택할지 명시하여 선포해야지만 권력분립이 구체화되면서 민주체제로서 작동할 수 있다.

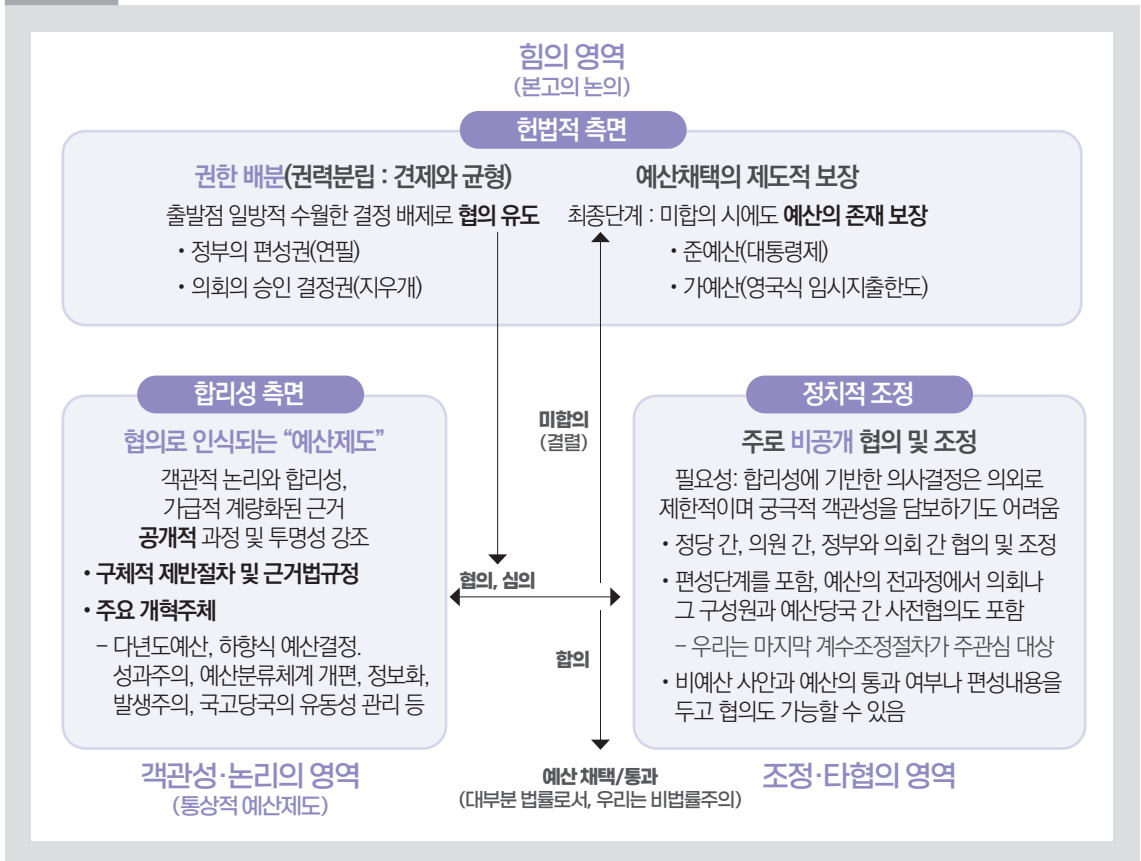
일례로 이 중 가장 의미가 좁은 예산제도는 가장 포괄적인 민주주의의 하위 개념이지만, 반대로 예산 결정이 하나의 특정 주체에게 장악되면 민주주의도 결국 무너질 수밖에 없는 것이다.

32) 동치 관계라 함은 물론 사전적 정의가 동일하다는 의미는 아니다. 그보다는 분석하고 평가하는 각도와 방법론이 다르고 각 개념이 말하는 바가 조금씩 다르지만, 이들이 모두 같은 근원에서 나오는 것으로, 결국 동일한 하나의 체제와 체계를 말하고 있다는 것이다.

나. 예산제도의 총체적 재조망

과거 2017년에도 한 차례 진행되었던 개헌 논의에서는 예산제도를 좁은 의미로만 해석하여 별 성과가 없었다. 그러나 예산제도가 민주주의나 국가의 다른 기본 원칙과 사실상 동치 관계라고 확장된 맥락에서 본다면 한층 더 뚜렷한 결과를 얻을 수 있다. 그래서 위의 논의에서는 헌법적인 권력분립의 중요성에 치중하기는 했으나, 그렇게 설명한 제도가 예산제도 전체의 모습은 물론 아니다. 다만 예산제도와 관련된 지금까지의 대부분의 논의는 의외로 개헌과는 전부 무관하고, 개헌 논의는 오히려 지금껏 생소하나 상위논리로 있는 주제 위주가 될 것임을 보이고자 했을 따름이다. 예산제도에는 당연히 다른 기능과 역할도 있고, 그것이 권력분립적 의사결정 체계 내에서 다 같이 어우러져서 종합적인 결과로 예산이 결정된다고 보는 것이 맞다.

그림 1 예산제도의 속성별 3대 영역



이에 여기서는 예산제도의 3대 기능·측면이 무엇이며 서로 어떻게 관련되는지 그 개념을 간략히 정리하면서 본장의 논의를 마무리하고자 한다. 예산제도의 헌법적 측면은 다음 장에서 다시 그에 집중된 논의를 이어갈 것이나, 지금까지 사실상 아예 누락되었던 헌법적 측면까지 넣으면 예산제도 전체의 모습을 우리가 어떻게 이해할 수 있는지 새로운 눈으로 재조망해보는 것도 의미가 크기 때문이다.

[그림 1]에서 볼 수 있듯이 예산제도의 3대 영역·기능으로는 1) 헌법적 권한배분, 2) 합리성의 추구, 3) 정치적 조정의 영역을 생각할 수 있다. 헌법적 권한배분은 본 장에서 지금까지 얘기한 권한과 역할의 배분이며 헌법에서 주로 설정하고 있다. 이에 비해 합리성의 영역이란 헌법이나 개헌과는 사실 무관하나 우리가 통상적으로 예산제도라고 생각하는 거의 모든 제도, 절차, 원칙, 제도개혁 등을 포괄한다. 그러면서 특정 개인이나 계층보다는 사회 전체의 이해득실을 기준으로 이들 주제를 다루려는 객관적이고 합리적인 사고와 논의에 바탕을 둔다. 따라서 대중의 눈에서 보는 공개적으로 이루어지는 예산제도의 측면이며, 학문으로 치면 경제·재정학이나 행정학, 공법(public law)의 영역에 해당된다. 이와 달리 정치적 조정이란 예산과정에 임하는 당사자들 간의 각종 공식·비공식 협의를 통한 타협과 조정을 말하며, 주로 예산당국과 의회 간에, 또는 의회 내에서 이루어지는 과정을 말한다. 이 부분은 속성상 대부분 비공개적으로 진행되며, 논리나 객관적 원칙에 굳이 구애받지 않고 진행될 수도 있다는 특징이 있다. 본고의 주 관심사인 개헌 논의에서는 합리성과 정치적 조정에서 다루어오던 대부분의 사안은 개입될 여지가 사실상 없으며, 오로지 힘의 영역 중에서 권한 배분만 다루어질 것임을 염두에 두기를 당부하며 조금 더 부연하여 설명을 이어가기로 한다.

예산제도의  
3대 영역·기능으로는  
1) 헌법적 권한배분,  
2) 합리성의 추구,  
3) 정치적 조정의  
영역을 생각할 수  
있다.

### 1) 헌법적 측면 : 권한의 분립과 궁극적 예산 성립

예산과정의 출발점 : 권한의 분립·배분

모든 나라의 헌법에서 예산제도의 얘기는 권한의 분립에서 시작한다. 즉 정부의 편성·발의권과 의회의 승인권을 모든 헌법이 지정한다. 이처럼 어느 나라든지 예산이라는 재원 사용의 의사결정은 권한이 분립된 형태로 이루어진다.

헌법에서의 이처럼 독단적 의사결정을 금지하는 것은 비단 권력분립만 강조하는 추상적 가치 표방이 아니고, 실제로 더 구체적인 기능이 있다. 어느 한 편이든 그 주도로 예산 결정을 관철하는 것이 불가능하도록 헌법이 규정함으로써, 의사결정 당사자들이 서로 협의·타협을 하면서 합리적 효율과 타당성에 바탕하여 정치적 협의를 하지 않을 수 없는 틀을 설정하는 것이다. 어느 편이든 독단적으로 쉽게 예산을 결정

예산과정의 중간  
부분은 합리성과  
정치적 조정의  
영역에 맡기되,  
최종 단계에서는  
다시 헌법적 기능이  
적용되어 국가 예산이  
반드시 존재하도록  
보장한다.

하지 못하게, 즉 어느 한편이 주도하는 수월한 결정을 되도록 저해함으로써 의사결정 주체들 간의 타협과 조정이 시작될 수밖에 없도록 하는 출발점의 역할을 하는 것이 헌법적 권력배분의 기능이다.

#### 예산채택의 보장(최종 단계) : 잠정예산제도

권한분립을 통해 예산과정이 시작할 수밖에 없는 출발점의 반대편에 있는 종결점에 주목하면, 협의와 타협 과정이 여하한 이유로든 합의점, 즉 최종 예산 확정에도 달하지 못해 결렬될 가능성도 배제할 수는 없다. 그러면 정부지출이 원천적으로 차단되어 다음 회계연도부터 정부 사업과 업무를 일체 중단해야 하고 이에 공무원의 정상적인 근무도 포함된다. 이 같은 정부 기능의 마비는 매우 심각한 문제이므로, 권력분립의 요건 때문에 협의를 진행해도 최종 합의에 이르지 못하는 상태에서도 국가 예산이 존재하도록 보장하는 장치도 각국 헌법에서는 명기하고 있다. 즉 예산과정의 중간 부분은 합리성과 정치적 조정의 영역에 맡기되, 최종 단계에서는 다시 헌법적 기능이 적용되어 국가 예산이 반드시 존재하도록 보장한다. 나라별로 다소 차이는 있으나 잠정예산제도, 즉 가예산이나 준예산이라는 최후 수단을 헌법에 명시하며, 원칙적으로 이전 회계연도의 예산이 반복되도록 헌법에 명문화한 것이다.

#### 2) 합리성(rationality)의 추구 : 제도, 절차, 주제별 개혁과제 등

헌법이나 개헌과는 사실 무관하여 그 하위의 법이나 규범에서 다루나, 이는 우리가 통상적으로 우리가 생각하고 눈으로 보는 예산제도의 거의 모든 측면을 포괄한다. 특정 계층(지역, 산업, 연령, 성별, 소득 등) 위주보다는 범용적 관점과 원칙에 의거한 결정을 추구한다는 특성이 있다. 그러므로 이 영역에서는 각국의 여러 절차(정부 내, 정부와 의회 간, 의회 내)를 비교하며 논하기도 하고, 각 단계의 심의·검토 과정에서 합리적이고 가급적 계량화된 근거를 기반으로 타당성을 보이려고 한다. 그밖에 제도적인 측면의 개선도 추구하며, 예를 들어 예산의 범주, 다년도 자원배정(국가재정운용계획 등), 성과주의, 발생주의 및 기타 예산회계의 주제, 재정정보 관리 및 보고 등이 모두 예산제도의 합리성 영역에 포함되는 논의와 과정들이다.

#### 3) 정치적 협의 및 조정

합리성의 영역은 객관적 논리와 지표를 통해 편향됨이 없이 사회 전체에서 가장 원하는 목표를 성취토록 하는 지출 계획을 예산으로 결정한다는 취지이다. 그러나

이러한 이상대로 예산이 구현되기에는 근본적인 장애요인이 있다. 사회 구성원 개개인 간 선호(preferences)가 서로 매우 유사하지 않고는 모두가 수긍할 수 있는 선호 체계란 없기 때문이다. 엄밀한 객관성이 있기에는 구성원 간의 생각이 서로 다르며, 합리와 객관만을 근거로 해서는 사회 전체가 원하는 목표 설정 자체가 불가능하기도 하다. 따라서 필연적으로 구성원 간의 교섭과 타협이 필요하게 되는 것이다.

여기서 얘기하는 정치적 조정은 당사자들 간에 서로 절충하면서 상대가 원하는 것을 주고 받는 거래를 하는 것으로 이해할 수 있으며, 부처와 예산당국, 정부(예산당국)와 의회, 또는 의회 내에서도 의원 개인이나 정당 간 교섭을 의미한다. 그 외에도 시민단체나 유관기관 등도 합법적인 범위 내에서 참여할 수 있음은 물론이다. 또한 시기적으로는 정부 예산안 제출 이전의 편성 단계라도 의원이나 정당 차원의 교섭이 예산당국과 진행되어 반영될 수도 있는 것이며, 때로는 예산 이외의 사안(특정 조치나 법률, 제도 등)과 예산에 대한 동의가 서로 교환될 수도 있을 것이다. 물론 위의 합리적 영역의 예산과정에 비해 여기서의 정치적 교섭은 별도의 확고한 기준으로 국한되지 않을 것이며, 비공개적으로 이루어질 가능성도 훨씬 크다고 짐작할 수 있다.

마지막으로, 이상의 논의를 반영하여 위 [그림 1]을 좀 더 자세히 펼쳐내면 예산 제도의 총체적 모습은 <표 1>과 같이 설명될 수 있다.

개헌에서 예산제도와  
관련해서 다룰 수 있는  
사안은 사실  
대상 범위가 매우  
한정되고 단순할  
수밖에 없다.  
보통 87년 헌법이라고  
부르는 현행 헌법을  
보면 예산과 관련된  
조문은 제54조부터  
제59조까지 6개의  
조항이다.

### Ⅲ. 우리 예산제도에의 시사점

#### 1. 개헌 논의의 대상영역: 권한배분의 조정

##### 가. 개헌 관련 사안의 성격

이제 보다 구체적인 사안인 우리 헌법의 문제로 논의의 초점을 옮겨보기로 한다. 개헌에서 예산제도와 관련해서 다룰 수 있는 사안은 사실 대상 범위가 매우 한정되고 단순할 수밖에 없다. 보통 87년 헌법이라고 부르는 현행 헌법을 보면 예산과 관련된 조문은 제54조부터 제59조까지 6개의 조항이다. 모두 관련 주체의 권한 영역을 설정하여 예산 작성과 결정을 해나가는 “판”을 정의하는 것이지, 그 안에서 이루어지는 예산결정의 행위를 다루지 않는다. 즉 우리가 보통 예산제도를 논할 때 나오는 의사결정의 절차나 방식, 그리고 추구하는 결과나 목표 등, 주로 행정학에서 다루는

표 1 예산 의사결정의 3대 영역: 세부 기능·속성 조망 헌법적 권한분립 >> [합리적 객관성\*정치적 조율]

구분	합리성(이성·객관적 논거)	헌법적 권한배분(정통성)	정치적 조율 타협(현실성)	
의사 결정의 성격	방법론	객관적 논리와 사실을 근거로 진행	헌법적 권한 지정에 따른 법적 권위 확보 1. 일반적 의사결정을 배제함으로써 합리성과 현실적 조율에 따른 협의가 필요하도록 유도 2. 이에 따른 예산에 대한 협의가 실패하더라도 국가의 지출이 중단없이 계속되도록 제도적으로 보장(준예산, 가예산)	정치적 교섭 및 타협
	목적	정통성·합법성 확보 (공적인 모습에서 객관성, 법적 정당성, 국민의 이해·승복 요건 충족)		실질적 현실적 조건·한계의 반영 (주로 비공식적이며 공개적으로 거론되기 어려운 사안을 다룸)
	궁극적 기준 및 적용 대상	"타당성 입증이 가능한가?" 정부 내 편성·집행이 주 대상 (정부 이외에 대등한 위상의 주체가 있을 경우(민주체제)에 이러한 문제가 제기 검토될 가능성이 높음)	"힘의 논리"의 관철로 궁극적으로 의사결정이 귀결되므로 의회와 정부 간의 힘의 균형이 유지되도록 유의 (특히 독재적 성격이 강한 국가체제일수록 정부의 일반적 의사결정이 수월함. 비록 일반적 전제(傳制)까지는 아니더라도 권한이 상대적으로 강한 측이 최종 의사결정을 주도하는 결과는 어렵지 않게 예상됨)	
관점(접근 시각)	가급적 수치로 표현된 객관적 근거와 여러 대안의 체계적 비교를 통해 대안 간의 우열 및 필요성을 판별	대안의 내용보다는 대안들 간의 의사결정을 하는 절차와 규칙에 초점. 대안 간의 합의에 이르지 못하는 경우 미리 정해 놓은 이런 절차·규칙에 따라 의사결정 진행. 대개의 경우 관할 위원회 및 본회의에서의 다수결 의사결정을 따르도록 함	모든 대안을 고려할 수 있음 이해관계가 있는 당사자들 간에 조율과 타협을 통해 절충안 도출. 비공개로 진행되는 부분도 많으므로 객관성 등에서 다소 미흡한 대안도 고려 가능	
관련 분야	합리적 공공선택을 표방하는 제 분야 경제학(재정학), 행정학, 공법(행정) 등	법학(헌법) (정치학도 관련이 되나, 예산제도에 대한 논의는 사실상 전무함)	정치(학문보다는 실제 정치 참여자의 행보)	
주요 기준 (비편향적 객관성)	베버적 관료제의 가치 추구 (Weberian Administration) • 효율성(가급적 계량화된 근거에 따름) • 중립성(개인의 편향성이나 이해관계 배제) • 객관성(계량화되고 재현가능(reproducible) 분석 방법론 준수)	적법성을 중시하여 미리 정한 법·규칙에 따른 객관성 확보: 특히 권력분립과 이에 따른 견제와 균형의 원칙 반영 의사결정 절차는 객관적으로 진행되나, 고려되는 각 대안은 특정인이나 집단의 비객관적 관점이나 이해관계를 반영했을 가능성이 있음이 인정됨	교섭의 당사자들 간에 직접적인 조율과 타협이 진행되며, 각자 개인적이거나 소속 집단의 이해를 추구할 수 있음 교섭의 성격상 엄밀히 준수해야 하는 사전제약은 약할 수밖에 없음	
공개성 여부	객관적 정통성: 적어도 이론적으로는 모든 과정과 내용이 합리적이고 객관적으로 공개 가능하다는 기준을 따름	절차적 정통성: 합의가 안 된 최종 대안들 간에 객관적인 절차에 따라 최종 의사결정을 하고 이러한 최종 선택을 강제할 수 있음. 의사결정의 전 과정이 공개리에 이루어짐	협의과정이 대체로 비공개로 진행되므로 교섭에서의 유연성을 최대도 확보할 수 있음. 이에 따라 교섭은 형식이나 내용에서 사전적으로 명확히 정의되거나 제약되기 어려우며 당사자 간 최종 타협이 궁극적 관건임	
예산과정에서의 적용 단계	주로 (정부내)예산편성 단계에 해당되나, 예산안 제출 이후의 과정에서도 논의가 이루어질 수 있음	주로 예산과정의 후반부(심의·의결)에 해당됨. 심의와 교섭의 과정을 거쳐 미합의된 부분에 대한 최종 결정을 하고 이에 대한 법적 강제성을 부여하는 과정이기 때문임	공식적으로는 예산과정의 중간단계에 해당됨(예산안 제출 이후의 심의·의결) 그러나 영향력이 있는 집단이나 의원들의 경우, 정부의 예산안 편성 과정에서도 원하는 지출이 이미 포함되도록 할 수 있음	
한계성	투입물(input)에 대한 비용은 객관적으로 측정 가능함 산출(output)의 계량적 측정은 어려우며 특히 최종 결과(outcome) 등은 가치에 주관적인 측면이 커서 산정이 어려움. 따라서 대안 간의 우열을 평가하는 비용편익 분석에 한계가 있을 수밖에 없음 또한, 사회 구성원 각자의 선호가 다르므로 여러 대안의 최종 성과에 대한 가치평가가 다르기 마련임. 즉 구성원 간에 이의가 없는 객관적 결론에 이를 수 있다는 보장이 없으므로 합리성의 기준만으로 예산에 대한 결정을 도출하는 데 큰 한계가 있음	"힘의 논리"가 주요 요인이나, 그럼에도 불구하고 지나치게 편향되거나 불공정한 결정은 사회적 비용·저항을 피하기 어려움. 따라서 합리성에 따른 결정을 어느 정도는 무시할 수도 있으나, 힘에 근거한 무리한 결정에는 한계가 있기도 함 최종 표결에 이르기 전에 합리성이나 정치적 조율에 따른 협의가 이루어지면 이러한 상황을 미연에 방지할 수 있음 일부 국가에서는 아직도 군주·정부가 의회의 일부를 임명하므로, 이 경우에 의회에 의한 행정부의 견제가 약화되어 분립된 의사결정 권한에 따른 균형이 보장되기 어려움	예산 의사결정의 3대 영역 중 가장 불투명한 과정임 한편으로는 최종 의사결정 과정에서 가장 유연한 교섭이 가능하게 하여 실질적으로 의미가 있고 효율적인 결론에 이를 수도 있으나, 반대로 열악한 선택을 걸러내지 못하거나 심한 경우 부정부패가 발생하기 쉬운 여건을 제공할 수도 있음 예외적으로 때로는 강력한 독재적 의사결정이 신총국가에서 급속한 경제·사회 발전을 이루는 수단으로 활용되는 경우도 있음(그러나 인권 등 다른 측면에서의 사회적 비용도 발생함에 유의할 필요)	

출처 저자 작성

여러 사안과는 사실상 무관하다. 그뿐만 아니라 이 6개 조문 중에도 개헌에서 논의될 만큼 관심이 가는 조문은 단 2개로, 제54조는 권한배분(정부 편성권과 의회 승인권)과 단년도주의를 선포하고 있고,<sup>33)</sup> 제57조는 정부에 증액동의권을 부여한다. 둘 다 예산제도 중 가장 핵심적인 권한이라서 이와 연관된 역사적·법적 배경을 앞서 상세히 설명한 것이다. 개헌과 관련된 예산제도 개편은 단지 예산 절차 등을 고치기만 하는 것이 아니라, 그 과정에서 민주주의 자체를 자칫 훼손할 가능성도 있으므로 역사와 법적 맥락을 세심히 고려할 필요가 있기 때문이다.

헌법의 영역에서는 힘의 논리와 그 통제를 통한 균형 유지의 가능성에 더 주목한다. 반면 예산제도에 대한 통상의 논의는 합리성에 치중해서 다른 법이나 원칙을 두고 그로부터 도출되어 부합되는 일관성과 정당성 확보를 중시한다. 그러나 헌법은 합리성 영역의 행정학이나 일반 법학에 비해 논의가 오히려 상당히 단순하며, 어디서 도출되기보다는 마지막 대안 중 하나를 선택하여 선포한다는 점에서 다소 임의적이라는 특성도 있다. 헌법은 그 자체가 다른 것의 정당성을 세우는 근거이지, 다른 곳에서 근거를 찾아 정당성을 확립하자는 것이 아님은 자명하다.

비유하자면 통상적 논의는 밥그릇을 수습에서 수천 개 놓고 그릇의 크기, 색깔, 재료, 분류 등등을 따져가며 소소한 점유권을 다투는 데 비해, 헌법이 다루는 예산제도에 관한 얘기는 밥술을 통째로 누가 가져가느냐는 문제로 생각할 수 있다. 밥술의 주도권 다툼은 비교 불가할 정도로 큰 전리품이 걸려 있는 만큼이나 관련된 논리나 근거는 자잘한 밥그릇 싸움과는 차원과 방식이 다를 수밖에 없다. 결국 개헌에서는 오로지 권한배분이 달라지는지, 그럼에도 견제와 균형 구도가 유지되는지가 사실상 유일한 쟁점 사안이 될 수밖에 없다.

일견 단순해 보이는 헌법적 측면의 얘기라도 다른 영역의 세세한 내용까지도 모두 구속·제약하는 힘이 있다는 점을 상기하면 이러한 단순함의 필요성도 이해가 가능하다고 생각된다. 헌법에 나오는 거의 절대적인 효력의 조항은 최소화하고 구체적이거나 세부적인 수많은 여타 사항은 되도록 일반법률에서 조정할 수 있는 신축성을 확보함이 타당하기 때문이다. 헌법에서 여러 가지 세부 사항까지 지정하는 것은 헌법의 “권능”에 비추어 생각할 때 지나치게 경직되고 궁극적으로는 여러 가지 왜곡이 심한 결과를 초래하기 쉽다.

결국 개헌에서는 오로지 권한배분이 달라지는지, 그럼에도 견제와 균형 구도가 유지되는지가 사실상 유일한 쟁점 사안이 될 수밖에 없다.

33) 그 외 4개 조문도 예산제도를 규정하나, 예산의 결정에 제54조, 제57조만큼 중요한 영향이 없으므로 개헌 논의에서는 관심을 받지 못한다고 볼 수 있다. 제54조는 준예산(잠정예산)도 정의하고 있으나, 이는 단년도주의와 마찬가지로 예산 내역을 크게 좌우할 수 있는 핵심 사안은 아니다. 다른 4개 조문을 보면, 제55조는 계속비와 예비비, 제56조는 추경, 제58조는 예산의 미래 부담인 국채와 계약, 제59조는 조세법률주의를 다룬다. 모두 제54조나 특히 제57조보다 정부·국회 간 권한에 큰 영향이 없다.

헌법의 예산제도  
관련 조항으로  
미루어 보아도  
향후에도 개헌이  
필요한 예산제도  
개편은 정부·의회 간  
권한분립, 그리고  
같은 원칙을 국회의  
수정에 적용하는  
증액동의권이나  
정부거부권으로  
국한될 것으로  
추론된다.

### 나. 예상 대안별 평가: 법률주의 전환의 실익 검토

헌법의 예산제도 관련 조항으로 미루어 보아도 향후에도 개헌이 필요한 예산제도 개편은 정부·의회 간 권한분립, 그리고 같은 원칙을 국회의 수정에 적용하는 증액동의권이나 정부거부권으로 국한될 것으로 추론된다.<sup>34)</sup> 실제로 2017년의 우리 개헌 논의는 이보다도 더 좁은 범위의 주제로만 국한하여 진행되었는데, 오로지 예산법률주의 도입의 맥락으로 한정된 검토만 있었다. 당시 예산법률주의 도입 여부는 열띤 쟁점 사항이었으나, 돌이켜보면 사실 전혀 예산제도에서 본질적인 사안이 될 수 없었고,<sup>35)</sup> 단지 헌법에 적시된 예산 권한배분을 바꾸는 개헌을 시작하는 명분을 찾는다는 것 이상의 의미가 없었다. 이 점을 우선 설명하고자 한다.

당시 이와 관련해서 언급된 제안은 크게 두 가지로, 그중에 비교적 단순한 논리로 제시된 것은, 법률이 입법부 소관이므로 예산이 법률이 되면 그 발의권, 즉 예산의 편성권도 국회로 귀속돼야 한다는 주장이었다. 이에 대해 우선 실용적 시각에서 반론을 제기하자면, 정부 사업과 그 지출 내역을 소상히 알고 있는 것이 정부이므로, 정부가 편성하고 국회가 검토해서 승인토록 하는 것이 효과성이나 효율 측면에서 너무도 당연하고, 전 세계에서 미국 이외에는 단 하나의 예외도 없이 모든 헌법이 정부 편성을 택하고 있다.<sup>36)</sup> 이론이나 논리의 측면에서도, 국회가 발의하고 같은 국회가 의결하는 것은 정의상 바로 독재(獨裁)를 하는 결정과정이기 되기 때문에 민주주의의 가장 기본적인 원칙에 위배되어 더 이상 고려할 필요가 없는 방안이다. 그래서인지 사실 당시에 이 심각하게 다루어진 주장은 아니었다고 판단된다.

이와 달리 예산법률주의를 주창한 다른 의견은 편성·승인 등 헌법 제54조의 내용은 그대로 두되, 예산을 법률주의로 전환하자는 것이었다. 다만 법률주의로의 개헌 과정에서 “제57조의 증액동의권은 예산비법률주의에서 필요하여 제헌헌법이 도입했던 조항이나 차제에 이를 폐지한다”는 취지였다. 예산이 법률이 되니 증액동의권이 없어도 대신 거부권이 적용되고, 국회의 예산 수정에 정부가 이의 제기를 할 권한이 이로써 보장되어 견제와 균형의 구도가 민주적으로 작동할 수 있다는 논리였다.

34) 저자는 전 세계 187개 국가의 헌법에서도 이를 확인하였다. 독일 등 극히 소수의 국가에서 예외적으로 재정균형 원칙 등도 헌법에서 다루어 지지만, 거의 모두가 기본적인 권한배분만 헌법에서 다루고, 그를 바탕으로 해서 예산제도를 설정하는 것은 하위의 예산제도법에서 한다.

35) 예산이 비법률주의를 따르는 것은 전 세계에서 6개국(한국, 일본, 대만, 스웨덴, 노르웨이, 스위스)밖에 없다. 그러나 어느 사례에서나 법률주의 국가의 예산과 실제로 다른 점은 없다. Kim(2024)을 참고하라.

36) 미국이 세계적으로 유일하게 예산발의안을 의회가 내지만, 이는 다만 형식상 따를 수밖에 없는 헌법의 제약 때문이며, 실제 초안 작성(예산 편성)은 정부가 하도록 관련 법률에도 명시되어 있다. 독특하게도 전 세계에서 유일하게 미국 헌법만 정부의 법률안 발의권을 인정하지 않는다. 그러나 미국도 예산편성과 예산법률만 발의가 특이하게 분리되어 있을 뿐, 예산편성을 정부가 하는 것은 다른 나라와 마찬가지로이다.

단, 증액동의권 삭제에 대한 이런 주장에는 중대한 오류가 두 가지 있다. 첫째는 정부가 일반법률을 대상으로 행사할 수 있는 거부권이 예산의 경우에는 유효한 견제가 되지 않아 균형이 깨진다는 점이다. 이는 부분거부권(partial veto)과 전부거부권(whole veto) 간의 중요한 차이로, 다음 절에서 더 상세히 논하기로 한다. 그 전에 여기서 얘기할 수 있는 또 하나의 오류는 증액동의권이 예산비법률주의와 아무런 논리적·역사적 연관성이 없고, 오히려 원래 법률주의를 따르는 국가에서 나왔을 뿐 아니라 지금도 많은 주요 선진국에서는 의회의 수정이나 신규항목 추가에 정부의 동의가 필요하다는 사실이다. 이는 아래 제시하는 주요국 헌법에서 쉽게 확인할 수 있다. 여기에서 검토된 주요국에서는 모두 법률주의를 따르면서도 사전 거부권에 해당되는 증액동의권(의회의 지출발의 금지)이 있으며, 대부분의 유럽 국가와 지금은 독립한 이들의 과거 식민지들도 이와 유사한 예산제도를 채택하고 있다.

주요국 사례에서 눈여겨볼 점은 권한분립에 따른 견제와 균형이 성립하기 위해서는 한 주체의 결정에 대해 상대 주체가 이의를 제기하여 견제할 수 있는 제도적 장치가 있어야만 한다는 것이다.<sup>37)</sup> 이는 원래의 제안이나 결정을 누가 하는지, 정부와 국회 중 누구를 불문하고 준수해야 하는 원칙이다. 반면 그에 대한 이의 제기가 그런 결정을 기준으로 사전에 이루어지는지, 사후적인 것인지는 본질이 아니다. 그런데 이중 정부가 국회 결정에 이의 제기를 하는 경우에는, 보통 사후 제기를 ‘거부권’이라고 부르고, 사전의 이의는 증액동의권이나 법률안의 경우 ‘사전 동의권’이라고 부르지만, 후자인 사전의 반대 역시 그 취지상 정부의 사전 ‘거부권’이라고 할 수도 있는 것이다. 여기서 실제로 중요한 점은, 국회 결정에 대한 정부의 이의 제기는 사전·사후 두 권한 모두 유효하여 어느 하나만 있어도 견제와 균형이 유지된다는 것이며, 프랑스와 독일 사례에서처럼 둘 다 갖추는 것도 논리적으로나 법체계상으로 하등 문제가 없이 얼마든지 가능하다는 것이다. 더불어 다시 강조하고 싶은 점은 증액동의권, 즉 사전동의권은 예산비법률주의 여부와 아무 상관이 없으며, 균형을 위해 견제를 하는 하나의 구체적이고 정당한 방안이라는 것이다.

주요국 사례에서  
눈여겨볼 점은  
권한분립에 따른  
견제와 균형이  
성립하기 위해서는  
한 주체의 결정에  
대해 상대 주체가  
이의를 제기하여  
견제할 수 있는  
제도적 장치가  
있어야만 한다는  
것이다.

37) 국회 수정의 가능성은 열여준 이상, 정부도 반대할 권한을 준 것이 바로 헌법 제57조의 취지다.

### 의회의 예산수정에 대한 주요국<sup>1)</sup> 정부의 헌법적 대응 권한

#### ◆ 영국의 Standing Order 66(현 SO48)

- 지출을 유발·증액하는 의회 발의(수정 포함)는 정부 동의 필요(1706년 채택)
  - 최근 100여 년간 일체의 수정 없이 예산 통과
- 이후 다른 나라 대부분도 유사 원칙을 헌법이나 예산제도법에서 채택한 선례
- 하원 규정이지만 영국 헌법의 일부를 이루며, 정부 예산 편성·발의권 보장

#### ◆ 프랑스

- 예산제도법 (2005년 발효 LOLF)
  - 30여개 각 미션(mission)별로 총액한도 내에서 의회 조정 허용. 그러나 성과주의에 입각하여 집행 과정에서 정부가 다시 일방적으로 예산을 조정할 권한도 인정됨(결산시 보고 요건만 충족하면 됨)
- 2005년 이전에는 일체의 의회 조정을 금지
  - 기존 사업 전체(예산의 95%)는 조정 없이 의회가 가부만 단일 투표로 결정
  - 신규 사업만 별도로 감액·부결 여부만을(형식적으로) 심의
- 이와 별도로, 헌법 제44.3조(사전 동의권(차단 표결)) 및 제49.3조(표결 생략 단두대 조항)을 통해 예산 및 일반법안의 의회 수정을 총리가 일방적으로 제약 가능
  - 대통령은 거부권(재의 요구권)이 있으나(헌법 제10조), 의회의 단순 다수결로 재통과가 가능. 단, 상술한 더 강한 다른 권한이 있어서 문제가 되지 않음. 아울러 대통령에게 의회해산권이 있음(헌법 제12조)

#### ◆ 독일은 헌법 제113조에서 의원의 지출수반 발의 금지

- 지출유발 법안의 표결 유보 요구권(정부의 사전 동의권)
- 동 법안 가결에 대한 사후적 재의요구권(정부의 거부권)

#### ◆ 미국

- 상, 하원 공히 지출유발 발의가 각기 원내 규정으로 금지되어 있음
  - 영국 SO66과 유사한 내용의 문구로 서술했으나, 실질적 구속력이 매우 취약함(몇 개의 잘 알려진 편법을 상습적으로 활용하여 수정제약을 우회)<sup>2)</sup>
- 미 의회에서도 부분거부권의 필요성을 인정해 관련법(line item veto act)이 통과돼 클린턴 정부가 2년간 적극 활용했으나, 대법원의 1998년 위헌결정으로 중단
- 1974년 의회예산법에 따라 정부는 expedited rescission(“신속철회,” 정부의 철회요구에 대해 45일 이내에 의회 결정을 의무화)으로 의회에 사실상의 부분적인 재의를 요구할 수 있어 약 20년 동안 활용. 이후에는(부분거부와 이에 대한 대법원의 위헌결정을 거쳐) 주로 추경을 통해 문제 항목의 수정을 추진

1) 전 세계 주요 법체계는 내재된 철회와 서술방식에 따라 크게 보통법과 시민법으로 대별된다. 보통법의 대표적 국가로는 영국과 미국이 있으며, 시민법은 다시 프랑스 계열과 독일 계열로 나뉜다. 독일계는 프랑스계에 비해 소수이지만 우리와 독일은 물론, 일본, 대만 등과 구 공산권(러시아, 동유럽, 중국 등) 국가들이 모두 포함된다. 즉 여기서는 가장 대표적 사례인 영국, 프랑스, 독일, 미국의 사례를 제시하였다.

2) Schick(1984)을 참고하라.

여기서 일단 중간정리를 하면, 비록 부분거부권의 필요성이나 다른 방식의 권한 배분은 아직 논하지 않았으나, 지금까지의 논의에 기반해서 <표 2>에서와 같이 예산 제도의 개헌 방향을 크게 분류하여 평가하면서 일단 본질을 마무리하고자 한다. 여기서 유심히 볼 것은 예산법률주의를 택하더라도 증액동의권과 부분거부권 중 하나 또는 둘 다 채택하면 현행 예산제도와 아무런 차이가 없다는 것이다. 실제로 프랑스, 독일 등을 비롯하여 많은 나라에서 운영하는 예산제도도 그런 모습을 하고 있다. 그 외에도 한 방법은 예산은 비법률주의로 놔두되, 비법률인 예산에 대해서도 헌법이 정부의 부분거부권을 인정하는 방안이다. 실제로 우리처럼 비법률주의를 따르는 대만은 예산이 비법률이지만 별도로 이에 대한 정부의 부분거부권을 인정한 조항을 2005년에 헌법에 추가함으로써 이러한 체제를 구현하였다. 물론 비법률예산에 대해 이처럼 사후적인 부분거부권을 인정하더라도 기존의 사전적 증액동의권을 없애지 않고 그대로 놔두어도 아무 문제가 없다. <표 2>의 마지막 줄에서 강조하고 싶은 점은, 2017년에 논의되었던 예산법률주의 도입 방안은 a)와 b)라고 표기된 두 경우로, 민주주의 의사결정 원칙(견제와 균형을 위한 권한분립 설정)을 훼손하기 때문에 절대 지양해야 한다는 것이다.

예산법률주의를  
택하더라도  
증액동의권과  
부분거부권 중 하나  
또는 둘 다 채택하면  
현행 예산제도와  
아무런 차이가 없다는  
것이다.

표 2 예산제도 개헌의 방향: 대안 분류별 평가

개헌 방안의 효과별 분류	개정 방향	요지	구체적 방안
1. 불변, 또는 사실상 불변	<b>권력/권한 분립</b> = 민주적 의사결정	<b>정부편성, 국회승인</b> (전 세계 모든 국가가 동일)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>현행 불변</b> 비법률주의, 증액동의권</li> <li>• <b>현행과 결과적 동일</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산법률주의로 전환 + 증액 동의권, 부분거부권 중 하나 또는 모두 채택</li> <li>- 비법률주의는 유지, 예산에 대한 부분거부권을 헌법에 별도로 추가</li> </ul> </li> </ul>
2. 고려 가능 (국민이 선택)	<b>국회 수정권 확대</b> (권한 분립의 구체적 경계지점의 미세 조정, 사전적으로는 무수히 많은 대안 가능)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>수정제약 방식 설정이 핵심</b> (총액·부문별 한도, 수치 등)</li> <li>• 문제되는 국회 수정에 대한 정부 <b>사전동의나 사후승인</b> 절차 설정은 필수</li> </ul>	제약 내 국회의 부분적 조정 허용: <b>현행 제도와의 궁극적 차별성은 의문</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회 수정에 대한 정부의 <b>사전 동의나 사후거부권은 필수</b></li> <li>- 예산법률주의로의 전환도 가능하나 본질과 무관한 사안임</li> </ul>
3. 절대 지양	<b>결과적으로 독재</b> (권력/권한 분립 위배)	같은 주체(국회)가 <b>발의 및 결정 독점</b>	a) <b>국회 편성 및 결정(예산법률주의)</b> b) <b>법률주의 전환 + 증액동의 폐지</b> (편성·승인 분립은 유지하나 전부거부권도 현행대로 고수)

출처 저자 작성

국회의 발의로 볼 수 있는 조정 내용에 대해 이때는 반대로 정부가 이의 제기를 하거나 결정할 권한을 인정하는 것이 독자적 결정을 배제하는 견제와 균형의 민주적 원칙에 부합되기 때문이다.

끝으로 <표 2>의 두 번째 범주, 즉 고려가 가능한 개헌 대안을 보면, 예산의 총액, 또는 미리 정해 놓은 부문이나 분야별로 총액이나 어떤 다른 한도 내에서 내역을 조정을 할 수 있도록 허용하는 방안들이다.<sup>38)</sup> 이때 조정이 허용되는 조건을 어떻게 설정할 것인지는 무수히 많은 방안이 있을 수 있으나, 이런 방식을 따르는 다른 나라 사례를 보면 예산의 전체 총액이 증가하지 않는 범위 내의 조정, 또는 예산의 대분류 영역별 총액 내에서의 조정 등을 많이 택하고 있다. 그러나 이때도 국회가 가한 조정에 대해 정부가 다시 증액동이나 사후에 부분거부할 권한이 주어지는 것이 매우 중요하다. 국회의 발의로 볼 수 있는 조정 내용에 대해 이때는 반대로 정부가 이의 제기를 하거나 결정할 권한을 인정하는 것이 독자적 결정을 배제하는 견제와 균형의 민주적 원칙에 부합되기 때문이다. 특히 신규사업 추가를 허용하는 것은 예산편성안에 이미 올라가 있던 사업 간의 증감 조정과는 성격이 다른 별개의 문제이며, 애당초 그리 바람직하지 않다는 것이 저자의 견해이다.

## 2. 예산 수정에 대한 부분거부권의 필요성<sup>39)</sup>

위에서는 개헌과 관련된 예산제도 개정의 방향에 관해서, 관련 의사결정 권한을 어떻게 조정할 것인지에 따라 몇 가지 예상되는 방안으로 분류하여 각각의 장단점과 문제점을 검토하였다. <표 2>에는 대략 가능한 모든 경우가 포괄되어서 향후의 예산제도 개헌 논의에 참고가 될 수 있을 것으로 기대한다. 다만 여기서 설명이 더 필요한 사안이 남아서 이를 더 자세히 검토하고자 한다.

만약에 <표 2>의 b)안처럼 예산법률주의로 전환하되 아울러 헌법 제57조의 증액동의권을 폐지한다고 하더라도, 예산도 이제 법률이니 지금도 일반법률안에 정부가 행사할 수 있는 거부권이 적용될 것이다. 그렇다면 국회의 예산 수정 발의와 의결에 대해 정부가 거부권을 통하여 반대할 수 있으니 권한분립은 그래도 살아있지 않느냐는 해석이 있을 수 있다. 이는 견제와 균형의 구도도 훼손되지 않으니까, 민주주의의 가장 중요한 원칙인 권력분립에 비추어도 문제가 없다는 논리이다. 본질의 취지는 이러한 주장의 한계 내지는 오류를 밝히고자 하는 것이다.

38) 바로 위 문단에서 가능하지만 아직 논의되지 않았다고 언급한 "다른 방식의 권한배분" 방안이 이에 해당된다. 현행 제도에 비해 국회나 정부 어느 한쪽으로 조금 더 유리하게 바뀔 수도 있으나 사실 그리 큰 차이는 없을 것으로 판단되며, 어떤 방식을 택할 것인지는 국회나 정부보다는 어차피 개헌이 필요한 이상 국민이 선택할 몫이다.

39) 본질의 논의는 김종면 장용근(2018)에 더 자세히 설명되어 있으니 참고하라.

우리나라 헌법에서는 법률안에 대한 정부의 부분거부권을 인정하지 않고 오직 전부거부권만 인정된다. 법률안의 일부 문구에 대한 선택적 거부를 인정하지 않는 것은, 법률안은 그 서술에 있어서 일부분을 수정하거나 삭제함으로써 법률안 전체의 성격과 취지가 자칫 왜곡될 수도 있기 때문이며, 따라서 이러한 부분거부권 불인정은 상당히 타당한 원칙이라고 사료된다.<sup>40)</sup>

그러나 예산법률주의를 도입하여 증액동의권을 폐지하고 오로지 정부 거부권에 의존하게 한다면 예산법률안에 한해서는 예외적으로 부분거부권을 인정하도록 관련 헌법 조문을 수정하는 것이 중요하다고 사료된다. 이는 일반법률과 예산법률 간에 법률의 성격에서 서로 중요한 차이가 있기 때문이다. 법률은 항구성과 일반성을 전제함에 비해, 예산법률은 단년도주의라는 한시성과 이에 따른 특수성, 또한 내용(즉 지출 용도)의 구체성을 따른다는 점에서 일반법률과 다르고, 이에 따라 부분 또는 일부거부권이 오히려 권한분립의 본래 취지를 더 잘 구현할 수 있는 것이다.

일반법률은 원칙적으로 기한의 제약이 없는 항구성을 전제하므로 내용의 기술에 있어 일반성을 원칙으로 삼아 서술돼야 한다. 일례로 국방, 무기 등과 같은 일반화된 용어로 대상을 지정해야 하며, 구체성을 위해 말, 칼, 창, 활, 방패, 기관총, 트럭 엔진 모델, 항공기 종류 등과 각각의 구매 단가까지도 항구성을 전제로 한 법률 조문에서 지정할 수는 없는 것이다. 이에 반해 예산법률은 일반법률과 반대로 단년도주의라는 한시성이 전제되며, 가급적 구체적으로 지출 용도·대상을 지정해야 한다. 즉 무기의 종류와 구체적 모델과 구매 단가 등까지도 가능하면 적시해야 한다. 이는 바로 예산제도를 정의하는 주요 원칙 중 하나인 구체성(Specificity)이 준수되어야 한다는 것을 의미한다.<sup>41)</sup> 특히 예산에서 적시하지 않은 다른 용도로 승인된 재원을 전용하는 행위는 엄격히 금지될 수밖에 없다.

일반법률과 예산법률 간의 이런 차이는 의회가 예산안에 대해 증액·신규발의한 부분에 정부가 거부권을 행사하는 상황에서 문제가 된다. 일반법률과 달리 예산법률에서는 문제 항목을 지목하여 재의를 요구하여도, 예산의 여타 내용은 변질되지 않으므로 그를 채택해 집행하는 데 별로 문제가 없다. 따라서 적어도 예산법률에만 예외적으로 부분거부권을 인정해도 무방하며 타당하다. 예산은 구체성의 원칙하에 각 부분이 작성·취합됐으므로 문제 항목만 부분거부하고 그 외 예산법률안은 정부가 수용해

예산법률주의를 도입하여 증액동의권을 폐지하고 오로지 정부 거부권에 의존하게 한다면 예산법률안에 한해서는 예외적으로 부분거부권을 인정하도록 관련 헌법 조문을 수정하는 것이 중요하다고 사료된다.

40) 우리가 전부거부권만 인정하는 것은 미국 헌법과 동일한데, 아래 두 개의 표에서 제시되는 외국 사례를 보면 대통령제 국가의 대다수에서는 의외로 예산은 물론, 일반법률에 대해서도 부분거부권이 정부에게 주어진다.

41) 이는 예산제도의 4대 원칙 중에서도 가장 먼저 채택되었을 만큼 중요한 원칙이다. 제III장에서 제시한 예산제도사 또는 Kim(2024)을 참고하라.

법률주의,  
비법률주의를  
불문하고 거부권이  
예산에 적용된다면  
예산에만이라도  
헌법이 부분거부권을  
인정할 필요가 있다.

즉시 효력이 생기게 하여도, 즉 공식 예산으로서 지출을 개시해도 무방하다. 즉 폐해가 설혹 있더라도 부분거부된 당해 항목으로 효과가 한정되고 예산 전체의 성격과 의미를 왜곡할 가능성은 사실 없다. 또한 만약 그 외의 폐해가 다소 있더라도, 예산법률은 단년도주의의 한시성이 특징이므로 그 영향도 단 1년으로 한정된다. 항구성이 특징인 일반법률은 이후 법률을 개정하지 않으면 부분거부의 폐해가 장기화될 수도 있음에 반해, 예산법률의 부분거부는 폐해가 있더라도 범위와 기간이 예산법률의 특성상 원천적으로 제한되는 것이다.

예산 부분거부권의 근거로 또 다른 측면에서는 시급성이 있다. 예산 채택의 지연은 회계연도 개시와 함께 지출이 중단되어 국정도 바로 멈춰야 하는 폐해가 따르므로 일반법률처럼 시간을 두고 숙고하여 재발의나 추가 검토할 수 있는 여유가 없다. 신규 도입이든 기존 법률의 개정이든, 일반법률의 거부와 재상정은 이전부터의 현실이 비록 만족스럽지 못해도 당분간 조금 더 지속되는 것이니 다소의 지연도 감수할 수 있다. 그러나 예산법률의 미채택은 당장 국정이 중단되니 폐해가 매우 크다. 이는 정부가 선불리 전부거부권을 사용하기 어렵게 한다. 부당한 증액이나 신규사업 추가가 보여도 선택적으로 거부하지 못하므로 그렇다고 전 예산을 거부하기도 부담스러운 것이다. 그래서 일부분의 문제가 보여도 묵과하기 쉽다. 지출의 내실은 물론, 견제와 균형이라는 예산제도와 민주주의의 중요한 원칙이 훼손될 수밖에 없다. 예산에 관한 헌전부거부권은 이처럼 실효성이 약하니 부분거부권을 인정할 필요가 있다. 즉 법률주의, 비법률주의를 불문하고 거부권이 예산에 적용된다면 예산에만이라도 헌법이 부분거부권을 인정할 필요가 있다.

실제로 대다수 대통령제 국가에서는 <표 3>과 <표 4>에 요약한 대로 정부의 부분거부권이 헌법에 설정되어 있다. 그 외에도, 아프리카의 대통령제 국가는 대부분 프랑스계열의 체제이므로 프랑스 헌법의 부분거부권과 함께 제44.3조(차단 표결), 제49.3조(단두대 조항)와 같이 강력한 정부 권한이 설정되어 있다. 한편, 상세한 분석은 생략하였으나 내각제에서는 앞절의 영국, 프랑스, 독일 사례에서처럼 대통령제의 거부권보다도 효력이 더 강력한 정부의 견제 권한을 쉽게 확인할 수 있다.<sup>42)</sup>

42) 저자가 확인하기로는, 대통령제 국가가 부분거부권을 인정하지 않는 사례는 극소수로, 미국, 우리나라, 중남미의 과테말라 정도로 한정된다. 다른 대통령제 국가는 모두 대통령에게 부분거부권을 주거나 거부권이 필요 없도록 의회의 예산 증액을 원천적으로 금한다. 심지어 미국 헌법을 그대로 차용하다시피 한 필리핀과 리베리아도 예산에 대한 부분거부권을 인정한다. 의원내각제에서는 의회 다수당(또는 다수를 이루는 소수당 간의 연합)이 내각을 형성하므로 의회에 의한 대규모 예산수정은 사실상 불신임으로 간주되어서 원천적으로 매우 어렵다.

표 3 중남미 대통령제 국가 의회의 예산수정권(정부의 사후(거부권) 및 사전(증액동의권) 권한)

국가	사후 권한(거부권)		사전 권한(정부 동의권)
	대통령 거부권		의회 수정권한(항목별 증액 및 신규사업)
	전부거부권	부분(항목별) 거부권	
아르헨티나	○	○	수지 불변 조건하에 조정 가능. 신규항목 추가는 불가
볼리비아	○	○	제약 없음
브라질	○	○	수지불변 조건하에 조정 가능
칠레(OECD)	○	○	불가
콜롬비아	○	×	항목 증액과 신규항목 추가에 정부 동의 필요
코스타리카	거부권 없음		불가
에콰도르	○	○	불가
과테말라	○	×	제약 없음
멕시코(OECD)	○	○	수지불변 조건하에 조정 가능
니카라과	○	○	수지불변 조건하에 조정 가능
파나마	○	×	항목 증액과 신규항목 추가에 정부 동의 필요
파라과이	○	○	수지불변 조건하에 조정 가능
페루	○	×	불가
우루과이	○	×	불가
베네수엘라	거부권 없음(대법원에 합헌성 심사 요청은 가능)		세입 총량 한도 내에서 조정 가능

- 주 1. 이들은 모두 스페인계통의 헌법 체계로 더 넓게는 프랑스계열 대륙시민법에 근거한 법체계이나, 미국식 대통령 중심제를 따름(군주제 지양)  
 2. 음영처리된 칸은 의회의 실질적 수정권이 있음을 나타냄. 그러나 사전·사후 수정권이 모두 확보돼야 실질적 수정권이 있음. 종합하면, 과테말라와 베네수엘라를 제외하고 모든 국가에서 의회의 수정에 대해서는 정부에게 유효한 이의 제기 권한(재의 요구권)을 부여하고 있음

출처 해당국 헌법과 예산제도법을 참고하여 저자 작성

본절의 요지는 국회가 발의한 예산 증액이나 수정에 대해서는 정부의 견제 권한이 필수적이라는 것이다. 견제의 구체적 형태는 정부의 사전 동의가 필요한 증액동의 권일 수도 있고, 사후 승인의 성격인 부분거부권을 취할 수도 있으며, 양자 모두를 인정하는 국가의 사례도 적지 않다. 즉 정부의 이의 제기의 사전·사후 여부는 본질적으로 예산법률주의 채택 여부와는 무관한 선택이다. 민주주의의 가장 핵심적 원칙인 권력분립, 그리고 이에 따르는 견제와 균형에서 비롯된 요건이기 때문이다. 예산과정에서 정부든 국회든 상대를 견제하도록 설정된 권한을 약화하거나 제거하는 것은 곧 민주주의 의사결정 원칙의 훼손으로 이어질 수밖에 없다.

표 4 기타 대통령제 국가 의회의 예산수정권(정부의 사후(거부권) 및 사전(증액동의권) 권한)

	국가	사후 권한(거부권)		사전 권한(정부 동의권)
		대통령 거부권		의회 수정권한(항목별 증액 및 신규사업)
		전부 거부권	부분(항목별) 거부권	
상호유사성	미국	○	×	제약 없음(의회 내 규칙이 있으나 쉽게 우회됨)
	프랑스(2005년 이전)	○	○	불가(예산제도법상의 제약임. 헌법에 더 강력한 별도의 실질적 제약도 있음)
	프랑스(2005년 이후)	○	○	30여 개 프로그램의 각 총액한도 내 조정 가능(예산제도법의 제약임. 헌법에서 별도의 강력한 제약)
프로이센(1850), 메이지 헌법 체계 준용(비법률주의 등)	대한민국	해당 없음(예산비법률주의)		항목 증액과 신규항목 추가에 정부 동의 필요
	대만	예산비법률주의이나 2005년 부분개헌을 통해 예산에 대한 정부의 부분거부권을 별도로 인정		증액 금지(헌법 70조)
미국 헌법 준용. 그러나 정부 법안발의권과 부분거부 채택	필리핀	○	○	불가
	리베리아	○	○	당해 장관의 동의 필요
구 포르투갈 헌법의 특성이 반영돼 있음	인도네시아	헌법에서 정부-의회 간 합의를 요구(실질적 쌍방거부권)		제약 없음
	동티모르	헌법에서 정부-의회 간 합의를 요구(실질적 쌍방거부권)		제약 없음

- 주** 1. 음영처리된 칸은 의회의 실질적 예산수정권이 있는 경우임. 사전-사후 수정권이 모두 확보되어야 의회의 실질적인 수정권이 확보됨(미국이 유일함)  
 2. 프랑스는 헌법 제44.3조(vote bloqué; 차단된 투표), 제49.3조(guillotine; 단두대)로써 의회의 결정을 강요하거나 아예 우회할 수 있는 막강한 권한을 정부에 부여(예산수정 거부권 등이 사실상 불필요할 정도임)  
 • 제44.3조는 예산 및 일반법안에 대한 정부의 실질적 수정동의권(증액동의권을 포함하나 더 강력함)  
 • 제49.3조는 예산 및 일반법안에 대한 정부의 일방적 포고권한(입법절차를 생략하고 의회가 24시간 내에 총리 불신임을 하지 않는 한 정부령으로써 확정)


**출처** 해당국 헌법을 참고하여 저자가 취함. 헌법 이외에도 OECD 예산저널의 국가별 예산제도 평가를 참고하였음(Blondal et al., Blondal & Curristine, Curristine & Bas, Curristeen et al., Santiso (2004, 2005), Vammalle and Rivadeneira)

#### IV. 맺음말

본고에서는 예산제도의 역사적 근원과 헌법적 측면, 그리고 그것이 우리 예산제도에 주는 함의를 살펴보았다. 이를 통해 예산제도의 요체는 민주적 의사결정 체계를 세우고 지키는 것이라고 강조했는데, 실제로 구체적인 개선 방안을 제시하지는 않았다. 그 대신 향후 개헌 과정에서 나올 수 있는 여러 대안을 성격별로, 포괄적으로 분류하여 각 대안의 장단 내지는 수용의 가부를 판별할 수 있는 기준을 제시하였다. 2017년의 개헌 논의가 별 성과도 없이 혼란스러웠던 한 이유가 대안들의 우열과 장단을 판별할 수 있는 객관적 기준이 없으니 각 진영이 자기 의견을 반복하기만을 계속했다고 기억하기 때문이다. 이에 본고의 취지는 구체적인 대안보다는 제시되는 각 방안에 대한 판별·평가 기준을 제안함으로써, 다시 거론되는 개헌이 구체화될 때 제시될 수 있는 예산제도의 여러 개편안에 대해 더 내실이 있는 검토가 이루어질 수 있게 하자는 것이다. 물론 이러한 기준에서의 검증은 거친 대안이라도 그래도 세세한 차이가 남을 텐데, 최종적으로 어느

방안을 취할지는 결국 정부, 국회, 또는 관련 전문가가 아니라 국민이 선택할 몫이다.

이 기준은 다름이 아니라 오로지 제시된 안이 정부·국회 간의 견제와 균형 구도에 미치는 영향을 가늠해 보자는 것이다. 부정적 영향이 심하면 물론 탈락시키고, 개선도 쉽지 않으므로 현행 제도 수준만 유지돼도 일단 고려 가능하다고 볼 수 있을 것이다. 앞서 얘기했듯이 헌법 관련 사안이니 상당히 단순하지만, 이것이 예산제도 관련 개헌 논의에서는 사실 유일하게 의미가 있다고 보이는 잣대이다.

마지막으로 다시 강조하는 제안은, 예산법률주의를 포함하여 예산제도의 개선이 지속적으로 시도되는 것은 바람직하나, 어떤 경우에도 예산제도의 근원에 있는 최상위의 원칙, 즉 견제와 균형, 그를 위한 권력분립의 구도가 훼손되지 않도록 하는 것이 더 중요하다는 것이다. 이 관점에서, 비법률주의나 증액동의권과 관련된 논의는 앞으로 대부분 실효성이 사실상 작을 것으로 보이며, 국회나 정부 등과 같은 이해당사자보다는 국민의 관점에서 인정될 수 있는 실질적 개선 방향을 모색해야 한다는 원론적 충고를 제시하게 된다. 사실 헌법적 측면에서는 개선을 생각해야 할 사안이 별로 없다고 저자는 판단하며, 향후의 논의는 합리성과 정치교섭의 영역(편성 단계에서의 사전협의의 포함)을 개선하는 데에 치중하는 것이 바람직할 것으로 사료된다. 이는 원칙적으로 헌법과 무관하며, 예를 들자면 예산의 절차나 정부 내 소관 부처·조직을 개편하는 중대한 문제까지도 헌법에서 다룰 사항은 아니다. 그러므로 예산제도의 향후 개선은 헌법보다는 관련 법률, 제반 규정, 또는 시행착오의 검증을 거친 관행의 영역에서 추진할 일이라고 생각된다. 

어떤 경우에도  
예산제도의 근원에  
있는 최상위의 원칙,  
즉 견제와 균형,  
그를 위한  
권력분립의 구도가  
훼손되지 않도록  
하는 것이 더  
중요하다는 것이다.

## 참고문헌

세계 각국 헌법 : 세부 출처 표기를 생략하나 135개국의 헌법을 각국 정부 웹사이트나 국제기구를 통해 입수하여 헌법에 적시된 예산권한을 분석하였음. 아시아, 오세아니아, 북미와 남미는 모든 국가를 검토하였으며, 다만 카리브해의 영어권 국가는 서로 비슷하므로 일부만 검토하였음. 유럽 국가는 구공산권 출신 국가는 일부 분석으로 한정하고 여타 국가는 모두 포함하였음. 아프리카 국가는 불어권과 영어권 국가로 대별되며, 각 언어권 안에서는 헌법이 사실 동일하므로 대표적인 국가만 소수 검토하였음. 실제로 헌법을 검토한 것은 135개국이며, 아프리카나 동유럽같이 주변국과 유사한 경우까지 포함하면 187개국에 이름. 검토된 국가 목록은 아래 부록 참고

세계 각국의 예산제도 : 헌법과 마찬가지로 세부 출처 표기는 생략함. 각국 정부 웹사이트 이외에도 국제기구, 특히 OECD 저널의 각국 예산제도 평가 등을 통해 정보를 입수하였으며, 저자는 대략 70여개국은 상세히 파악하고 있음. 더 자세한 정보는 아래 적시된 Kim(2024)의 참고문헌 목록 확인하기를 바람

김종면·장용근, 『재정법의 국제비교 및 우리 재정법체계에의 함의』, 한국조세재정연구원, 2018.

Blondal, Jon, Chiara Goretti and Jens Kromann Kristensen, "Budgeting in Brazil," *OECD Journal on Budgeting*, 3(1), 2003.

Blondal, Jon and Teresa Curristine, "Budgeting in Chile," *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 2004.

Curristine, Teresa and Maria Bas, "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey," *OECD Journal on Budgeting*, 7(1), 2007.

Curristine, Teresa, Eduardo Aldunate, Richard Emery, Philipp Krause, and Agustin Redonda, "OECD Review of Budgeting in Mexico," *OECD Journal on Budgeting*, 2009(1), 2009.

Davis, G.R.C., *Magna Carta*, tr. From the Latin original, London: British Museum, 1963.

Gibran, J.M. and A. Sekwat, "Continuing the Search for a Theory of Public Budgeting," *Journal of budgeting, Accounting&Financial Management*, 21(4), Winter 2009.

Hobbes, Thomas, *Leviathan*, first published 1651, Penguin Classics, 1982.

Ito, Hirobumi, *Commentaries on the Constitution of the Empire of Japan*, tr. by Miyoji Ito, 1889.

\_\_\_\_\_, *A Maker of New Japan: Marquis Ito's Experience*, tr. By Teizo Kuramata, Gwaikokugo Kyojusho, 1904.

Key, V.O., "The Lack of a Budgetary Theory," *The American Political Science Review*, Vol. 34. No. 6, pp.1137~1144, 1940.

Kim, John M. "The Origin of Budgeting," *OECD Journal of Budgeting*, 2024. 6.

## 참고문헌

- Krause, Philipp, "The origins of modern finance ministries," ODI, <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8391.pdf>, retrieved 2017. 1. 27.
- Kunitake, Kume, *Japan Rising: The Iwakura Embassy to the USA and Europe 1871~1873*, Cambridge University Press, 2009.
- Locke, John, *The First & Second Treatises on Government*, first published 1689, Pantianos Classics, 2016.
- Maitland, F.W., *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, 1908.
- Meyers, R.T, "Is There a Key to the Normative Budgeting Lock?," *Policy Sciences*, Vol. 29, No. 3, pp. 171~188, 1996~1997.
- Montesquieu, Charles, *The Spirit of Laws*, tr. by T. Nugent from the french first published in 1748, Cosimo Classics, 1914.
- Neuby, Barbara L. "On the Lack of a Budget Theory," *Public Administrations Quarterly*, Vol 21, No. 2, 1997.
- Pittau, Joseph, "Inoue Kowashi, 1843-1895, And the Formation of Modern Japan," *Monumenta Nipponica*, Vol. 20 No. 3/4, 1965.
- Robinson, James Harvey, "A Brief Sketch of the Origin and Nature of the Prussian Constitution," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 5(8), suppl., pp. 7~25, September 1894.
- Santiso, Carlos, "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies," *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 2004.
- \_\_\_\_\_, "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America," World Bank Institute, 2005.
- Schick, Allen, "Legislation, Appropriations, and Budgets: The Development of Spending Decision-Making in Congress," *CRS (Congressional Research Service) Report*, 84~106 GOV, 1984.
- Several Hands, *The Parliamentary or Constitutional History of England*, Vol VI, London, 1763.
- Siemes, Johannes, "Hermann Roesler's Commentaries on the Meiji Constitution," *Monumenta Nipponica*, 17(1/4), pp.1~66. 1962.
- \_\_\_\_\_, *Hermann Roesler and the making of the Meiji State*, Sophia University, Tokyo, 1968.
- Stourm, René, *The Budget*, tr. from 7th ed. Le Budget in french (1st ed. 1889), Institute for Government Research, 1917.

## 참고문헌

- Suzuki Yasuzo & Johannes Siemes, "Hermann Roesler und die Japanische Verfassung," *Monumenta Nipponica*, 4(1), pp. 53~87, 1941a.
- \_\_\_\_\_, "Hermann Roesler und die Japanische Verfassung," *Monumenta Nipponica*, 4(2), pp. 428~453, 1941b.
- \_\_\_\_\_, "Hermann Roesler und die Japanische Verfassung," *Monumenta Nipponica*, 5(2), pp. 347~400, 1942.
- Taft, William H., *The Need for a National Budget*, 1912.
- Takii, Kazuhiro, *The Meiji Constitution*, tr. from Japanese original, *Bummei shi no naka no Meiji kempo*, International House of Japan, 2007.
- Straussman, J.D., "V.O. Key's 'the lack of a budgetary theory': Where are we now?," *International Journal of Public Administration*, Vol. 7, No. 4, 1985.
- UK House of Commons, *Minutes of Proceedings*, Vol. 15, 1803.
- \_\_\_\_\_, *Standing Orders of the House of Commons – Public Business 2016*, <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmstords/0002/body.htm#48>, retrieved on 2017. 2. 22.
- Vammalle, Camila and Ana Maria Ruiz Rivadeneira, "Budgeting in Chile," *OECD Journal on Budgeting*, 2016/3, OECD, 2017.
- Willoughby, William F., *The Movement for Budgetary Reform in the States*, D. Appleton and Company, 1918.
- Willoughby, William F., Westel W. Willoughby, and Samuel Mccune Lindsay, *The System of Financial Administration of Great Britain*, The Institute for Government

## 부록

## 참고한 국가별 헌법의 목록(예산권한 분립의 확인)

※ 아래는 저자가 Kim(2024)을 작성하는 과정에서 해당국의 예산권한을 헌법조문까지 실제로 확인한 국가들의 목록임. 대다수 국가는 해당국의 예산제도법까지 확인하였음. 모든 나라에서 정부 예산편성권과 의회 최종 승인권이 확인됨

※ 총 135개국 사례를 확인하였으며, 동유럽이나 카리브해와 아프리카의 일부 국가에서는 인접 국가들과 동일한 문화 전통하에 식민 경험도 동일하여 정부나 법체계가 매우 유사하다고 알려져서 검토를 생략하였음. 이처럼 일부 국가만 검토한 국가군에서는 진한 글자체로 표시한 국가가 실제로 검토된 사례임. 검토가 생략된 국가들까지 포함하면 예산권력 분립이 확인된 국가는 총 187개국이며, 이는 사실상 현재 전 세계에 존재하는 모든 나라를 망라함

## 1. 유럽(34/42개국 확인)

- Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Georgia, Greece, Hungary, Iceland, Italy, Ireland, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Spain, Sweden, Switzerland, Ukraine, United Kingdom
- 검토 제외 국가(8): Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Lichtenstein, Moldova, Monaco, Montenegro, North Macedonia

## 2. 남북미(21/33개국 확인)

- 북미(2): Canada, United States
- 북(중)미: (8): Mexico, Guatemala, Belize, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panama
- 남미(10): Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela
- 카리브해 국가(1/13국 확인):<sup>43)</sup> Antigua and Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Dominican Republic, Grenada, Haiti, Jamaica, Saint Kitts and Nevis, St Lucia, St Vincent and the Grenadines, **Trinidad and Tobago**

## 3. 아시아(27개국 확인)

- 동아시아(15): Brunei, Cambodia, East Timor, Indonesia, Japan, Korea, Laos, Malaysia, Mongolia, Myanmar, the Philippines, Singapore, Taiwan, Thailand, Vietnam
- 인도 아대륙(6): Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Pakistan, Sri Lanka
- 중앙 아시아(6): Afghanistan, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan

43) 카리브해의 13개 국가 중에서는 진한 글자로 표시한 트리니다드토바고 단 1개국만 헌법과 예산제도를 상세히 검토하였음. 이들은 주로 영국계 체제이나 프랑스, 스페인 계열도 있음

## 부록

## 4. 아프리카(22/54개국 확인)

- 영어권 국가(10/22개국 확인)
  - Botswana, Eritrea, **Ethiopia**, Eswatini, Gambia, **Ghana**, Lesotho, **Liberia**, **Kenya**, Malawi, Mauritius, Namibia, **Nigeria**, Sierra Leone, Somalia, **South Africa**, South Sudan, **Sudan**, **Tanzania**, **Uganda**, Zambia, **Zimbabwe**
- 프랑스권 국가(8/21개국 확인)
  - 프랑스어가 단독 공용어(4/11개국 확인)
    - Benin, Burkina Faso, Congo(Brazzaville), Côte d'Ivoire, **Democratic Republic of Congo(DRC)**, **Gabon**, Guinea, Mali, **Niger**, **Senegal**, Togo
  - 프랑스어를 복수 공용어 중 포함(4/10개국 확인)<sup>44)</sup>
    - **Burundi**, **Cameroon**, **Central African Republic**, Chad, Comoros, Djibouti, Equatorial Guinea, Madagascar, **Rwanda**, Seychelles
- 프랑스 문화권의 이슬람 국가(3/6개국 확인)<sup>45)</sup>
  - Algeria, **Egypt**, Libya, Mauritania, **Morocco**, **Tunisia**
- 포르투갈어 사용국(1/5개국 확인)
  - Angola, Cape Verde, Guinea Bissau, **Mozambique**, Sao Tome & Principe

## 5. 오세아니아 (14개국 확인)

- Australia, Fiji, Kiribati, Marshall Islands, Micronesia, Nauru, New Zealand, Palau, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu, Vanuatu

## 6. 중동, 중국 (17개국 확인)

- 중동(16)
  - 공화국(9)
    - Cyprus, Iran, Iraq, Israel, Lebanon, Palestine, Syria, Türkiye, Yemen
  - 군주국(7)
    - Bahrain, Jordan, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia, United Arab Emirates
- 중국<sup>46)</sup>(1)

44) 카메룬, 르완다, 세이셸 열도 등 3국에서는 영어도 공용어로 활용된다. 코모로와 지부티는 아랍어, 적도기니에서는 스페인어가 주 공용어이다.

45) 6개국 모두 아랍어가 공식 언어다. 이집트 이외의 5개국은 마그레브 지역이라 일컬으며, 프랑스어가 널리 통용되기도 한다. 이집트에서는 영어와 프랑스어가 공히 통용된다.

46) 국민을 대표하는 입법부를 설치하기는 하나, 정부나 군주, 또는 당을 상대할 수 있는 권력분립이 명확하지 않은 것이 일부 중동 국가와 유사하여 다른 아시아 국가와 별도로 분류하였다.



정책연구



## 정부지출 재원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

김현아·박정흠·조희평

## 자살 예방을 위한 재정정책의 과제

이은경·김평식·고창수

## 디지털플랫폼 정부의 재정정책방향: 소득파악 인프라에 기반한 취약계층 지원을 중심으로

장우현·김문정·박주철

## 저임금 근로자 지원 정책의 연구: 최저임금, 근로장려세제, 실업급여를 중심으로

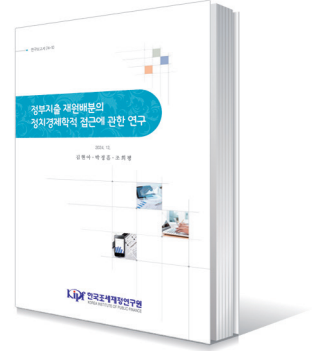
김문정·신상화

## 재정승수효과 추정에 관한 연구: 시군구 단위 분석을 중심으로

강신혁·이환웅

## 정부지출 자원배분의 정치경제학적 접근에 관한 연구

김현아 | 한국조세재정연구원 선임연구위원  
박정흠 | 한국조세재정연구원 부연구위원  
조희평 | 고려대학교 경제학과 조교수



현대 정치에서 정치인과 정당은 실현하고자 하는 정치목적을 위하여 권력을 갖고자 하며, 자원배분은 그 정치목적을 구현하는 가장 중요한 수단이자 과정이다. 민주주의 제도는 그 우선순위 선점을 위하여 대의적 기구인 국회와 이를 실행하는 행정책임자로서의 대통령과 지자체장을 선거로 선출하는 국가 시스템을 의미한다. 국가예산은 이 과정에서 탄생하는 정치적 산물이며, 지역적 배분규모는 이를 선택한 국민들이 누리고 있는 국가서비스의 정치적 우선순위 안배의 결과에 해당한다. 우리나라는 1960년대부터 수도권 집중 억제와 국토균형발전을 목적으로 한 지역간 재분배적인 이전재원 제도를 유지해 오고 있다. 매 정부마다 균형발전은 주요 국정 어젠다에 포함되었으나, 정부재정 및 국가정책과 같은 공적 개입만으로는 수도권 집중 추세를 온전히 막아내지 못하고 있다. 동시에 양당제 정치적 구조하에서 선거 전후 정권의 승패를 좌우하는 인구집중지역인 수도권으로의 재정투자 가능성도 배제하기 어렵다. 소선거제와 다수결에 의

하여 선출되는 의회제도가 유지되는 한 인구집중 지역으로의 정치적 지원은 다양한 방식으로 나타날 수밖에 없는 구조이기 때문이다. 본 연구는 우선 이러한 정치적 유인구조로 인하여 현재의 수도권 집중이 단순히 경제성장의 결과만이 아니라 유권자의 수요를 대응하는 선거과정에서의 추가적인 재정 안배로 인한 결과일 수 있음을 상정하였다. 2024년 선진국 선거에서 나타나고 있는 공통점은 보수정부는 감세, 진보정부는 재정지출 확장 기조를 각각 보이고 있다는 점이다. 유럽 국가들에서 보수와 진보의 턱오버 기간도 짧아지고 있는 추세임을 감안할 때, 감세 이후 재정지출 확장 기조가 이어질 경우, 국가채무 증가 속도를 가증시킬 것임을 예상할 수 있다. 정치적 영향에 의한 자원배분의 왜곡은 국가 내 지역간 불균등의 한 원인일 수 있으며, 궁극적으로는 국가채무 증가를 의미한다. 소선거구제와 양 진영 간 지역분할 구조인 우리나라 정치제도는 현재 양당의 정치적 대립이 심각해지는 가운데, 정권 획득을 위한 정당의 전략적인

재원배분이 더욱 강조되고 있는 상황이다. 본 연구는 이상의 정치적 환경 하에서, 수도권으로의 재원 투입이 정당의 정권 획득에는 유리할 수 있으며, 실제 추가적인 재정 안배 여부를 살펴보고자 한 시도였다.

실증분석에 앞서, 본 연구는 균형발전재원으로 ‘일반정부 자본지출’ 규모를 추정하였는데, 2022년 기준 GDP 대비 약 4.9% 정도인 것으로 나타났다. 동시에 균형발전 관련 국세 지방세 세제지원 규모는 약 1조원 내외로 추산하였다. 이는 2017년 자료 기준 선진국 대비 1%p 정도 높은 수준이며, 정부지출 규모가 선진국 대비 낮은 점을 감안할 때 우리나라 경제규모와 비교하여 균형발전재원 규모는 다소 큰 규모임을 알 수 있었다.

본 연구의 실증분석 결과는, 첫째, 국회의원 선거주기에 따른 재정지출 순환현상이 수도권(서울, 경기)의 경합지역에서 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 이는 우리나라 수도권 집중이 단순히 시장경제의 결과만은 아닐 수 있음을 시사한다. 정부재원이 인구집중지역으로 배분되는 것은 다수결 원칙을 따르는 민주주의 제도에서는 일견 타당해 보일 수 있겠다. 그러나 국가 공동체 전체를 위하여 정부만이 할 수 있는 지역간 재분배를 근간으로 한 기존의 균형발전정책의 강도와 내용을 생각해 볼 때, 수도권으로의 재원 집중 경향성은 단순히 민주주의 제도 중 다수결 원칙이 타 의제보다 항상 우선해야 하는가에 대한 근본적인 의문을 제기한다. 지역간 균형발전 원칙은 성숙한 속의민주주의, 즉 여야 간 상호 합의하에 국회에서 수용한 국민적 어젠다임을 상기할 필요가 있다. 결론적으로, 본 연구는 정당 간의 과열된 정치적 경쟁으로 인하여 투자

효율성이 높은 수도권으로의 재정투자 증가속도가 더욱 강화될 가능성을 우려하고 있다.

둘째, 이러한 경향성은 야당 의원의 지역구보다는 여당 의원의 지역구에서 보다 더 강하게 유지되고 있음도 확인할 수 있었다. 선행연구에서도 재원배분에 있어 이른바 ‘여당 프리미엄’이 확인된 바 있지만, 주로 지자체장, 당해 연도 국회의원에 대한 분석이었으며, 본 연구는 선거 전후 윈도우 기간을 설정하고, 대선효과를 통제한 경우 등 국회의원 선거주기에 있어서의 정당의 역할을 조명하는 등 연구설계와 방법론에서 차별화하고자 하였다.

셋째, 국회의원 선거주기에 따른 분야별 지출의 추이 변화는 ‘사회복지’ 지출에서만 유의미하게 나타나고 있는 것을 알 수 있었다. 그 외 지역투자 관련 국토교통 및 인프라 등 기타 지출에서는 통계적으로 유의미한 변화를 보여주지 못하였다. 급여성 복지지출의 경우, 대상과 단가를 법으로 결정하며 이는 전 국민 보편서비스(예: 기초연금, 아동수당 등)로서 지역구 후보가 아닌 정당 차원에서 공약을 발표하여 추진한다. 본 실증분석 결과는 정당 관점에서 정당의 장악력을 강화시킬 수 있는 전략적 재원배분 수단으로 복지지출이 유효할 수 있음을 시사하고 있다. 즉, 최근의 국회의원 선거를 전후하여 해당 지역구의 개별 정치인 영향보다는 정당의 역할이 더욱 강조되었던 것이 아닌가 하는 유추가 가능하다. 또한, 분야별 재정지출 결과를 비약해서 생각해 보면, 최근의 인구감소 효과로 인하여 대규모 기반 시설의 수요보다는 고령화된 지역들의 사회서비스 시설 수요가 크게 나타나, 자본지출성 복지지출(예: 통합주민센터, 경로당, 보육시설 등)에 집중하였을 가능성도 생각해 볼 수 있다.

반면, 도로 및 국토교통 분야 등의 지역 인프라 투자지출의 통계적 유의성을 확보하지 못하였는데, 그 원인으로 일반회계 세출 자료의 한계 때문일 수 있음을 밝힌다. 예를 들어, 수도권 지역의 GTX 투자 재원, 첨단 산업단지 등은 민자와 공기업 특별회계 등 지자체 일반회계 외의 지출 계정을 통하여 이루어지고 있다.

나아가, 본 연구는 그간의 균형발전정책 중 정치적 수단으로 활용 가능한 각종 특구의 경제적 효과를 살펴보고자 하였다. 본 연구는 선거주기에 따른 정치적 배분 가능성이 있는 재량지출 부분, 즉 국고 보조금 사업 중 지역기반사업 '특구' 제도를 주목하였으며, 그중에서도 '연구개발특구'를 대상으로 경제적 효과를 살펴보고자 하였다. 이상의 실증분석 결과는 첫째, 연구개발특구의 경우, 특구 지구에 포함된 시군구 지자체는 특구에 포함되지 않은 지자체와는 다른 양상을 보여주고 있음을 알 수 있었다. 다만, 이는 특구 지정이 되지 않은 시군구 지역의 '사업체 및 종사자 수'의 이동으로 인한 것이지 특구로 인한 '순경제성장' 효과로 보기는 어려웠다. 특구 지구의 경제적 효과를 설명하는 계수 값의 통계적 유의성이 뚜렷하지 않았고, 감소 지역의 부정적인 효과만 유의한 것으로 나타났기 때문이다. 둘째, 인구 효과의 경우에 연구개발특구 지정이 특구 지구에서의 통계값이 일부 시군구에서 양의 부호, 그렇지 않은 지역에서는 음의 부호가 나타나고 있다. 따라서 연구개발 특구의 효과가 인구증가로 나타날 가능성은 있을 수 있으나, 추정치의 통계 값이 역시 유의하지 않아 연구개발특구로 인한 인구증가의 분석적 설명은 할 수 없었다.

또한, 본 분석에서는 '지역특화발전특구' 지정에

대한 경제적 효과도 살펴보았다. 아래로부터의, 즉 지자체로부터의 사업내용 공모를 통한 지역특화발전특구는 직접적인 재정·세제 지원이 있지만, 지자체 역량에 따른 특유의 사업을 수행할 수 있다는 점, 규모가 크지 않아 재정충격이 크지 않고 따라서 다수의 지자체가 경쟁적으로 시도 가능하다는 점 등의 특징이 존재한다. 2004년에 시작하여 매년 지자체 호응도가 높은 특구사업은 관광인구 및 생활인구 유치를 통한 지역혁신과 지역경제 활성화의 마중물 역할을 할 것으로 기대하였다. 본 실증분석 결과에서는 특구 지정과 경제적 성과지표와는 통계적 상관성을 확보하지는 못하였다. 물론, 이상의 결과는 지역특구지정지역의 급격한 인구감소 추이 등을 볼 때, 그나마 특구효과로 인하여 경제침체 속도를 다소 늦추는 역할을 했을 수 있고, 특구 지정을 통한 사회문화 효과가 경제지표로 나타나지 않았을 수 있기에 총체적인 지역특구의 성과평가로 해석하는 것은 주의할 필요가 있겠다.

이상의 연구결과를 요약하면, 첫째, 국회의원 선거주기에 따른 지역간 자원배분 경향이 있으며, 이는 수도권 집중과 무관하지 않을 수 있다는 점이다. 즉, 정부지출의 자원배분이 정치적 경향성을 갖고 있으며, 이는 득표에 유리한 인구집중지역인 수도권 자원투자 경향이 지속적으로 유지될 것임을 의미한다. 사회복지지출 증가세 역시 수도권 재원집중 양상과 상승작용으로 작용할 가능성이 높다. 지역기반 국회의원 숫자가 다수인 현행 소선거제 제도는 양당이 팽팽하게 서로 유리한 지역에서 기득권이 유지되고, 경합지역에서 경쟁하는 구도이다. 그러나 이 경우 본 분석에서 살펴보았듯이 인구집중지역에 우선 투자를 유인하고 있음을

알 수 있었다.

인구집중지역의 경우 규모의 경제에 따른 사업성이 있으므로 굳이 정부재원이 아니더라도 민간기업과 지역주민의 선호, 정권획득을 위한 정당과 정치인의 이해관계가 맞을 경우, 대규모 자본시설의 집중이 가능하다. 인구집중지역으로 모든 물적 자본이 집중되는 구조가 선거를 통해서 더욱 강화되는 구조는 현행의 수도권 집중이 정치적으로 보호받고 있다는 것을 의미한다.

나아가, 재량지출 분야에서의 균형발전정책 수단으로 활용하는 각종 특구의 경우, 수도권 지역의 인구를 흡수하는 순증의 균형발전이 이루어지는 것이 아닌, ‘옆 지역의 인구와 자본을 잠시 끌어오는 정도’로서의 성과만 나타내고 있음을 추론해 볼 수 있었다. 위 분석 결과는 균형발전 일환인 특구 지정은 이른바 지역별 나눠먹기 방식으로 운영하고, 궁극적으로는 정당 수권에 유리한 지역인 수도권 지역으로 재원배분을 집중할 수 있음을 함의하고 있어, 향후 ‘균형발전정책의 틀’과 ‘수도권 재정집중 가능성 및 효율성’에 대하여 각각 재검토의 필요성을 제기하고 있다. 균형발전을 위한 이전재원의 상당부분은 법정지출로서 단년도 예산배분 절차에는 빠져 있으며, 재량지출 부분 중 일정부분은 선거 전후 증가추이를 보이고 있는 점을 볼 때 위의 연구결과는 수도권 대 비수도권 재원배분 추이를 일정 부분 설명하고 있다. 재원부담 논의는 정치적으로 민감한 사안이어서 여야 모두 회피하는 가운데, 재정투입 균형발전성과는 수도권 집중속도를 막기에는 역부족이고, 분명한 것은 수도권 지역으로의 재원집중 가능성은 더욱 높아질 수 있다는 추론이 가능하다.


재정제도 관점에서 본 연구는 국회의 권한과 정당의 역할이 보다 더 중요해지는 가운데, 지역기반 재원배분의 정치적 개입 강도에 대하여 국민적 논의가 필요한 시점임을 강조하고 있다. 또한, 본 연구는 중장기적으로 재원배분 우선순위 설정을 위한 거버넌스 재검토, 헌법에 명시된 국토균형발전의 이행 의무, 수도권 재원투입 부분에 대한 재원부담 논의의 구체화를 제안한다. 수도권 집중을 완화하고 균형발전정책의 효과성을 극대화하기 위한 정부간 재정제도 개편과 관련해서는 첫째, 지금까지의 인구집중지역에 유리한 세입분권 중심의 재정분권을 지양하고 세출분권 강화를 위한 제도설계를 제안한다. 2010년 지방소비세 도입, 지방소득세 도입 등 국세 지방세 이양을 통한 재정분권 이후 지자체 세수는 증가하였으나 이를 반영한 실제 지방자치단체의 세수자율성과 세출책임성은 진전되지 못하고 있다. 포괄보조사업 확대 등의 세출분권을 수행하기에는 비수도권 지역의 인구가 감소하는 추세여서 포괄보조사업 재정수요가 충분하지 않고, 세출책임을 묻기에는 이전재원 비중이 지나치게 높아서 비수도권 지방자치단체로서는 포괄보조사업의 효과성을 담보하기 어려운 것이 현실이다. 따라서 궁극적으로 지향하는 세출분권을 제안하기에 앞서 중장기 정부간 사무구분 및 재정책임 설계가 먼저 이루어지는 것이 필요하다.

둘째, 시군구 자율적으로 운영하는 지역개발특구는 건강한 경쟁구조를 통하여 지자체 간 상생할 수 있도록 정책환경 구축이 먼저 이루어질 필요가 있다. 예를 들어, 지역기반 성과측정 지표 미시데이터 구축, 수수료 등 세외수입과 지역기반 산업의 지방세입 인센티브 방안 등을 제안한다. 기존 자료를

통한 분석으로는 현재 뚜렷한 성과를 확인하기 어려웠으나, 지역개발특구는 지역 내 중소기업 활성화 등 중요한 정책목적을 갖고 있으며 중장기적으로 사업성과가 나타날 수 있으므로 이를 정책적으로 뒷받침하기 위한 근거자료 확보가 우선 필요해 보인다.

균형발전정책은 해당 정책설계가 미비해서라기보다는 지역 스스로의 재원마련 필요성과 책임성이 뒤따르지 않아서 정책의 구현과정에서 의의를 상실하는 경우가 대부분이다. 정치인은 보다 많은 표를 얻기 위해 특구 지정 자체에는 관심을 갖지만, 지정 이후의 성과가 다시 환류되어 재신임으로 보상받거나 낙선으로 처벌하는 시스템이 작동하는지 여부는 실증적으로 확인하기 어려웠다. 지역주민이 해당 지역구의 정치인에게 정치적 책임을 묻기 보다는 '정당'에 책임을 지우는 경향이 강하기 때문인 것으로 보인다. 또한, 대부분 이전재원으로 지자체 살림이 운용되므로 해당 지역구의 정치인은 지역주민보다는 국비재원 민감도가 높기 때문으로도 볼 수 있다. 특구에 대한 세제지원이 이전하는 기업의 영업이익으로만 남지 않고 해당 지역의 경제성장으로 귀착되는 사례도 찾기 힘들다. 이상의 한계들은 중앙당 중심의 정치구조, 중앙 중심의 재정구조와 같은 정치 및 재정제도의 근본적인 한계에 해당한다. 지역기반 특구가 지역주민과의 재정책임성을 연계하지 않고 정당과 재정당국이 이끄는 것만으로는 그 성과에 한계가 있음을 주지할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 현행 선거제도가 다음 선거 결과로 정당과 정치인에게 정치적 책임을 연계할 수는 있으나, 재정적 책임 연계는 불분명한 구조임을

지적하고 있다. 우리나라의 정부간 이전제도는 수도권 집중을 완화하기 위한 강한 재분배 구조를 갖추고 있다. 해당 지역의 공공서비스 공급에 대한 재정책임을 해당 지역주민에게 부여하는 방식보다는, 국민 전체가 전 국토의 일정부분씩 부담하는 방식을 의미한다. 이러한 방식은 일정수준까지의 공공서비스 공급을 확대할 때까지는 보다 효과적일 수 있다. 그러나 선진국 수준에 이른 현재의 우리나라에서는 공급의 효율성이라는 편익보다는 불투명한 책임성에 따른 비용 증가가 더 커서 결과적으로 필요 이상의 비용을 전 국민이 부담하는 구조이다. 해당 지역의 공공서비스 수요에 대한 추가적인 재정부담이 지역주민의 부담으로 인식되지 않기 때문에, 주민들의 대다수가 지역간 '차이'를 '차별'로 인식하고 있다. 혜택받는 서비스는 옆 지자체보다 더 좋을 것을 원하지만, 부담은 지지 않고 싶어하는 경향이 유지되는 한, 이 모든 재정부담은 국가채무로 이어지게 된다. 정당과 정치인은 이러한 중앙 지방 재정관계를 이용할 유인이 존재하며 의도하든 그렇지 않든 간에 이는 국가채무를 증가시키는 기제로 활용될 수 있다. 공공서비스에 대한 재정부담과 혜택을 연계하는 정부간 재정관계 개편이 절실한 이유이다. 

## 자살 예방을 위한 재정정책의 과제

이은경 | 한국조세재정연구원 선임연구위원  
김평식 | 한국조세재정연구원 부연구위원  
고창수 | 인하대학교 경제학과 조교수



본 연구는 한국의 높은 자살률에 대한 문제의식을 느끼고 지극히 한국적인 자살률의 특징을 살펴보고, 개인 및 지역 레벨에서 자살의 결정요인을 분석하고 정책적 시사점을 제시하였다. 통계청이 발표한 「2023년 사망원인통계」에 따르면, 한국의 자살 사망률은 인구 10만 명당 27.3명으로 OECD 국가 중 가장 높다. 남성의 자살률이 여성보다 2.2배 더 높으며, 연령별로는 60대 이상 노인 자살률이 압도적으로 높은 수준을 유지해 왔다. 반면, 10대와 20-30대의 자살률은 최근 10년간 꾸준히 증가하고 있어, 생애주기 상 청소년 및 청년층의 자살이 증가하는 원인 규명 및 대응이 필요하다.


제Ⅲ장에서는 개인의 특성이 자살 사망에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 분석자료는 2017~2021년 건강보험 맞춤형 자료와 통계청 사망원인 조사 자료를 결합하여 사용하였다. 종속변수는 자살로 인한 사망 여부로서 통계청 사망원인 중 고의적 자해(X60-X84) 코드를 이용하여 식별하였다. 설명변수는 연령, 보험료, 장애 여부, 정신질환으로

인한 의료서비스 이용 여부를 통제하였다. 분석모형은 두 가지 생존분석 모형으로 (1)Proportional Hazards(PH) 모형과 (2)Accelerated Failure Time(AFT) 모형을 사용하였다. PH 모형은 자살 위험률을 설명변수의 함수로 나타내며, 시간의 경과와 상관없이 특정 시점에서 사건이 발생할 위험이 설명변수에 의해 비례적으로 변한다고 가정한다. AFT 모형은 설명변수가 자살 발생 시점에 미치는(즉, 자살하기까지의 시간) 영향을 분석한다. PH 모형의 추정 결과, 연령이 높아질수록 자살 위험이 증가하는 것으로 나타났다. AFT 모형의 추정 결과, 연령이 높아지면 자살 발생까지 걸리는 시간이 단축되고, 연간 보험료(소득의 대리변수)가 증가할 때 자살 발생까지 걸리는 시간이 길어지며, 여성은 남성보다 자살이 늦어지고, 장애 및 정신질환 진단을 받은 경우는 자살 발생까지의 시간이 짧아지는 결과가 도출되었다. 이러한 연구 결과는 장애인과 경제적 취약계층의 자살 위험이 높으며, 이들에 대한 재정 지원 강화의 필요성을 시사한다.

IV장은 지역 레벨에서 자살 결정요인을 실증적으로 분석하였다. 지역 단위에서 정신건강 인프라가 자살률에 미치는 영향에 초점을 맞추었으며, 최근 자살률이 증가하는 청소년 자살의 결정요인을 분석했다는 점에서 선행연구들과 차별성이 있다. 질병관리청의 지역사회건강조사를 통계청 사망원인 통계와 결합하여 시군구 단위 패널데이터(2016-2020년)를 구축하였으며, 분석단위는 250개 시군구이다. 종속변수는 인구 10만명당 자살률(전체, 성별, 5개 연령 그룹별)이고, 설명변수는 시군구 레벨의 인구, 사회, 경제, 건강, 정신건강 인프라 관련 변수이다. 정신건강 보건의료 인프라 변수는 민간 정신재활시설 및 정신요양시설 개수, 공공 정신건강복지센터, 자살예방센터, 중독관리통합지원센터의 개수, 사회보장 예산 비중, 인구 천명당 정신건강의학과 전문의 수를 포함하였다. 분석모형은 시군구 레벨의 패널 고정효과 모형과 system GMM을 사용하였다. 두 모형의 분석 결과, 지역의 사회복지 예산 비중 증가와 공공 정신보건 인프라 증가는 노인 자살률 감소에 기여하는 것으로 나타났다. 정태적 모형(패널 고정효과 모형)에서는 1인당 실질 GRDP 증가가 50-64세 자살률을 감소시키고, 실업률 증가는 전체, 여성, 10대 자살률을 증가시켜 경제적 요인이 자살에 미치는 유의한 효과를 확인하였다. 동태적 모형(system GMM)을 통해 인구 천명당 정신과 전문의 수, 민간 정신건강 인프라, 사회복지 예산 변수의 내생성 이슈를 완화하고자 하였다. 추정 결과, 1인가구 비중이 높을수록 전체, 남성, 여성, 그리고 대부분의 연령그룹에서 자살률이 증가하는 패턴을 보였다. 따라서 향후 고령화 시대에 자살 예방을 위해서는 1인가구에

주목할 필요가 있으며, 노인 자살 예방을 위해서는 지자체 복지예산 증대 및 정신건강 인프라 강화 정책을 제안하고자 한다.

제V장에서는 2015년 기초생활보장제도의 수급자 확대가 노인 자살률에 미친 영향을 실증분석하였다. 분석자료는 사망원인통계, 전국사업체 조사, 보건복지부 복지사업 정보 등을 결합하여 구축하였다. 분석모형은 시군구 레벨의 장기차분 추정식과 2단계 최소자승추정법을 이용하였다. 종속변수는 분석기간 중 지역 레벨의 65세 이상 자살률 변화이며, 설명변수는 65세 이상 기초생보 수급자 규모 변화, 65세 이상 인구 1인당 노인-청소년 복지예산, 노동시장 관련 변수(2008년 일자리 중 자영업 비율, 제조업 비율, 인구 대비 일자리 수), 사회경제 변수(2008년 투표율, 이혼율, 독거노인비율, 65세 이상 인구비율), 보건인프라 변수(인구 천명당 요양기관 수, 상급종합병원 수, 노인 천명당 요양병원 수), 지방정부 특성, 시도 고정효과를 사용한다. 이때 65세 이상 기초생보 수급자 규모 변화의 내생성을 고려하기 위해 2013년 기준 노인인구 대비 기초생보 수급자 비중을 활용하여 도구변수 방법론을 적용한다. 실증분석 결과 기초생보 커버리지 증가는 자살률을 통계적으로 유의미하게 감소시키지 못한 것으로 나타났다. 반면 기초연금을 포함한 1인당 복지예산의 증가는 자살률 감소에 일정 부분 역할을 수행하였을 가능성이 제시되었다. 따라서 기초생보 등 빈곤 완화를 위한 재정 지원은 급여 수준이 높지 않다면 자살률에 유의미한 변화를 유도하기 어려울 수 있으며, 노인의 돌봄, 사회참여, 정신건강 등 다른 측면에서의 재정 정책도 병행될 필요가 있음을 제시하였다.

마지막으로 제V장에서는 연구 결과를 요약하고 정책적 시사점을 제시한다. 자살은 개인적 관점이 아닌 사회적 관점에서 접근해야 하며, 사회적 위험 요인(빈곤, 해체 등)이 중요한 기폭제가 되기 때문에 공공보건의 관점에서 보편적이고 인구학적으로 접근할 것을 제안하고 있다. 이를 위해 취약계층에 대한 사회안전망 강화(실업률 감소, 빈곤 완화, 주거 보장, 적극적 노동시장 정책, 건강보장 확대 등) 등 재정의 역할을 강조할 필요가 있다. 또한 자살 예방을 위해 전 부처, 더 나아가 전 사회적인 참여가 필요하며, 현재의 자살 위험뿐만 아니라 생애주기적 관점에서 변화하는 자살 위험에 대응하여 전방위적인 노력이 강화될 필요가 있다. 

## 디지털플랫폼 정부의 재정정책방향: 소득파악 인프라에 기반한 취약계층 지원을 중심으로

장우현 | 한국조세재정연구원 선임연구위원

김문정 | 한국조세재정연구원 연구위원

박주철 | 한국조세재정연구원 부연구위원



### I. 서론

현재 윤석열 정부는 디지털플랫폼 정부 구축을 주요 국정과제 중 하나로 제시하였다. 구체적으로 디지털플랫폼정부는 윤석열 정부 국정과제 11번에서 “모든 데이터가 연결되는 세계 최고의 디지털플랫폼정부 구현”으로 독립적으로 관리되고 있을 정도로 그 우선 순위와 중요성이 높다 하겠다. 그리고 “디지털플랫폼 정부는 전자정부의 업그레이드가 아닌, 차원이 완전히 다른 것” 이어야 한다는 대통령 지시 사항도 각종 자료에서 확인된다는 점에서, 디지털플랫폼 정부 구축은 명실상부한 주요 국정과제로 제시되고 있음은 분명하다고 볼 수 있다. 기술의 발전과 환경의 변화를 고려할 때, 디지털의 중요성 그리고 플랫폼의 중요성은 당연히 인정될 수 있다. 이 두 가지 주요 요소를 결합한 디지털플랫폼은 미래 사회를 규정함에 있어 주요 요소가 될 것으로 자연스럽게 기대할 수 있을 것이다. 이와 같은 점을 고려할 때 향후 정부의 정책과

운영도 디지털 플랫폼을 기반으로 진행되어야 한다는 대의명분에 있어서는 반대할 사람은 아마도 없을 것으로 생각된다.

그러나, 안타깝게도 정권이 출범한 지 2년이 넘은 2024년 10월 현재 기준으로 볼 때 디지털플랫폼 정부의 정책화 진행도는 다소 더딘 느낌이 있다. 전반적으로 법 정비 등 제도 차원에서의 진전은 확인되지만 아직 디지털플랫폼 정부가 전자정부와 어떻게 차원이 다른 지에 대해서는 국민들의 공감대가 충분히 이뤄지지 못했고, 체감할 수 있는 사례도 찾아보기 힘든 것으로 판단할 수 있는 것이 현실이다. 또한, 디지털플랫폼 정부의 구축과정에서 마주하게 될 다양한 어려움이나 고려해야 할 사항에 대한 탐색이나 연구 또한 충분하지 못하여 향후 디지털플랫폼 정부 구현과정에서 참고할만한 자료가 준비되지 못하고 있음도 현실이다. 기본적으로 국정과제에서도 나타나듯이 현재의 디지털플랫폼 정부의 정의나 인식 자체도 데이터가 연결된다는 투입 조건 중심으로 구성되어 있어, 디지털

플랫폼 정부를 왜 구축하는 것인지, 어떻게 구축해야 하는 것인지에 대한 보완은 필요하며 유익할 것으로 판단한다.

본 과제에서는 이에 주목하여, 디지털플랫폼 정부를 왜 구현해야 하는지에 대한 동기 부여 측면에서의 사례를 소득파악 인프라를 통한 취약대상 지원을 중심으로 살펴보고, 이를 기반으로 디지털플랫폼 정부 구축에 있어서 실천적으로 참고할 수 있는 사안에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

본 과제에서 주된 예시로 들게 될 소득파악 인프라는 디지털플랫폼 정부의 미래를 가늠하고 정책제언을 도출하기에 적합한 예시적 소재로 볼 수 있다. 2020년부터 시작된 코로나 사태를 겪으면서 저소득층이나 소상공인들에 대한 실시간 소득파악의 중요성이 제기되었다. 비록 체계적인 상시관리 체계는 아직 구축되지 못했지만, 사안의 심각성을 반영하여 일시적으로나마 디지털자료를 플랫폼으로 구축하여 코로나19가 저소득층이나 소상공인에게 미친 영향을 확인할 수 있었음은 소중한 경험으로 볼 수 있다. 해당 인프라에 기반한 정책집행을 통해 재정지출의 효율성을 제고할 수 있었기 때문이다. 다만, 장우현·김우현(2022) 등 기존의 연구들에서 지적하고 있는 것처럼 여러 면에서의 아쉬움도 함께 남았기 때문에 단순히 많은 자료만 집결시킬 수 있다고 해서 재정의 효율성이나 정책의 효과성이 보장되지는 않는다는 점도 함께 확인한 바, 향후 디지털플랫폼 정부의 다른 사업에서도 함께 참고할 수 있는 교훈을 도출할 수 있는 유용한 예시가 될 것으로 판단한다.

이를 위해서 본 연구는 다음과 같이 구성한다. 서론과 이어지는 제II장에서는 현 디지털플랫폼

정부의 정의와 내용 및 현황에 대해 살펴본다. 제III장에서는 저소득층을 중심 대상으로 하여 디지털 플랫폼에서 구축할 실시간 소득파악 인프라가 재정의 효과성과 효율성을 제고하고 국민이 체감할 수 있는 결과를 도출할 수 있을 지에 대해 살펴본다. 제IV장에서는 신용카드 자료 등 기업과 사업체 매출 실시간 파악 인프라를 활용하여 코로나19와 같은 급변 사태 또는 일상에서 재정지출의 효과성과 효율성을 제고할 수 있을 지에 대해 살펴보고 지난 정책과 비교하여 교훈을 도출한다. 이어지는 제V장에서는 현재 디지털 플랫폼 정부 추진이 행정이나 법 제도 정비 중심으로 이뤄지고 있음에 주목하여, 특히 소득파악 인프라와 관련한 법령과 정비 방향에 대해 심도 있게 살펴보기로 한다. 제VI장에서는 실시간 소득파악 인프라에서 얻은 교훈을 기초로 전반적인 재정, 조세, 금융, 규제 정책에 있어 디지털플랫폼 정부가 고려하고 지향해야 할 요인들과 함의에 대해 정리하며, 제VII장에서는 결론을 도출하기로 한다.

## II. 디지털플랫폼정부의 연혁 및 현황

현 정부의 디지털플랫폼 정부를 이해하기 위해서는 먼저 디지털플랫폼 정부의 등장 배경에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 앞선 정부들에서도 정부의 서비스를 디지털화하여 접근하려는 다양한 시도가 있었기 때문에, 정책의 연속성과 차별성 측면에서 해당 시도들에 대해서도 함께 검토해 볼 필요가 있다 하겠다.

전자정부관련 정책 목표는 수단의 발전에 따라 지속적으로 변화해 왔다. 보다 구체적으로 네트워크

및 데이터베이스 기술과 시스템의 발달에 따라 초기에는 단순한 정부 서비스의 인터넷 기반 제공에서 시작하여, 점진적으로 데이터 통합과 정보공유를 통한 부처 간 협업 강화를 목표로 삼게 되었으며, 가장 최근에는 인공지능 및 빅데이터 활용 기술 발전에 따라 인공지능과 빅데이터를 활용한 맞춤형 서비스 제공 및 행정 효율성 극대화를 목표로 발전시켜 왔다고 볼 수 있다.

〈표 1〉는 각 정부별로 행정안전부가 정리한 각 정부별 전자정부 추진 목적 및 정부별 추진 연혁을 요약한 것이다. 해당 표에서 확인할 수 있는 것처럼 주관 부처 중 하나인 행정안전부에서는 디지털 플랫폼정부의 경우 완전히 새로운 접근이라기보다 기존 전자정부 범주의 윤석열 정부 추진 과제로 이해하고 있기도 하다는 점도 함께 확인할 수 있다.

박근혜, 문재인, 윤석열 정부의 디지털 정부 정책은 시대적 배경과 주요 목표에 따라 상이한 점과 공통점을 함께 두며 발전해 왔다. 박근혜 정부는 정보 개방과 공유를 통해 투명한 정부를 구현하고자

한 부분이 눈에 띄며, 데이터 활용과 국민 맞춤형 서비스 제공을 통해 국민이 체감할 수 있는 행정을 실현하는 데 중점을 두었음을 확인할 수 있다. 이에 비해 문재인 정부는 4차 산업혁명과 디지털 경제 전환을 기반으로, 특히 코로나19 팬데믹 이후 비대면 산업 육성의 중요성이 부각됨을 강조하고 디지털 정부의 역할을 강화하고자 한 점이 확인된다.

윤석열 정부는 이에 비해 인공지능과 빅데이터 등 첨단 기술을 활용하여 디지털 플랫폼 정부를 구축하고, 이를 통해 행정 효율화와 국민 맞춤형 서비스 제공을 더욱 심화하고자 하였다.

윤석열 정부의 정책을 이전 정부의 전자정부 정책을 기반으로 하여 공통점과 상이성을 확인하면 다음과 같다. 공통점 측면에서는 세 정부 모두 데이터 활용과 개방, 국민 맞춤형 서비스 제공을 주요 목표로 삼고, 디지털 기술을 통한 행정 효율화를 추구해 왔다고 할 수 있다. 특히, 디지털 기술을 적극적으로 활용하여 정부 운영의 효율성과 서비스 품질을 향상시키고자 하는 점에서는 일관된

표 1 전자정부 추진목적 및 정부별 추진 연혁

구분	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부	윤석열 정부
시기	2001~2002년	2003~2007년	2008~2012년	2013~2017년	2017년~2021년	2022년~
과제명	전자정부 11대 과제	전자정부 로드맵 31대 과제	이명박 정부 전자정부 과제	박근혜정부 전자정부 과제	문재인 정부 전자정부 과제	디지털정부 과제
주요 목표	정부업무와 대민서비스의 전자적 처리	다수 부처 서비스 연계 전자적 국민 참여 확대	일 잘하는 지식정부 행정서비스 연계·통합	정보개방·공유 협업 유능한 정부	지능형 정부 구현	모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼 정부 구현
대표 과제	민원업무 단일창구 구축(민원24)	온라인 국민참여(국민신문고)	행정정보 공동이용 확대	원문정보 공개시스템	블록체인기반 전자증명서 발급 추진	소상공인 정책지원 플랫폼 구축
	인터넷 종합 국세서비스(홀택스)	국가관세 종합망·국가복지종합서비스	전자정부 표준프레임 워크	국가정보자원 개방 및 공공데이터 포털 구축	클라우드기반 업무시스템 확산	지능형 통합콜센터 시스템 구축
	전자결재 및 전자문서 유통 정착	형사사법통합 정보체계 구축	법정부 정보기술아키텍처(EA)	행정서비스 통합제공 (정부24)	국민비서 서비스 구축	재외공관 해외정보활용체계 구축

출처 행정안전부, 2024, <https://www.moisgokr/frt/sub/a06/b04/egovBusinessGuidelines/screendo>, 검색일자: 2024. 6. 25.

흐름을 보인다.

이전 정부들의 전자정부 정책은 인터넷과 IT 기술을 활용하여 행정 서비스를 온라인으로 제공하는 데 중점을 두었다고 평가할 수 있다. 이에 반해, 디지털플랫폼 정부는 이를 한 단계 발전시켜 AI, 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅 등의 첨단 기술을 적극적으로 활용하며, 모든 정부 서비스를 하나의 통합된 디지털 플랫폼에서 제공하는 것을 목표로 하고 있음이 확인된다. 윤석열 정부는 이를 통해 국민들이 보다 쉽게 접근할 수 있는 맞춤형 서비스를 제공하고, 정부 운영의 투명성을 더욱 강화하고자 하는 점을 차이점으로 볼 수 있을 것이다. 역대 정부별 전자정부 중점 사항의 변화도 주목할 만하다. 박근혜 정부는 초기 단계의 디지털 정부로서 정보 개방과 공유에 중점을 두었다. 이어진 문재인 정부는 중점 측면에서 디지털 뉴딜을 통해 경제 전반의 디지털 전환과 비대면 인프라 구축을 추진하였다고 볼 수 있다. 윤석열 정부는 이에 추가하여 인공지능과 빅데이터를 활용한 초거대 디지털 플랫폼을 구축할 것을 천명하였으며, 행정 효율화와 맞춤형 서비스 제공에 초점을 맞추었다. 전자정부와 디지털플랫폼 정부의 차이점의 기술적 차이에 대해 살펴보기로 하자. 기술적 측면에서 기존의 전자정부는 인터넷과 기본적인 IT 기술을 활용한 것을 확인할 수 있다. 이에 비해 디지털플랫폼 정부는 AI, 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅 등 진일보한 기술을 활용하여 국민 맞춤형 서비스와 데이터 기반 정책 결정을 지원하는 것을 목표로 한다. 또한 서비스 제공 측면에서 디지털플랫폼 정부는 모든 데이터를 통합하여 국민의 개별 요구에 맞춘 맞춤형 서비스를 선제적으로 제공하고

민간의 혁신 역량을 적극적으로 활용하는 방식을 채택하였다.

협업과 생태계 조성 면에서도 차이를 보인다. 전자정부가 주로 정부 내부 시스템 개선과 효율성 증대에 초점을 맞추었던 데 비해, 디지털플랫폼 정부는 민간과의 협업을 통해 혁신 생태계를 조성하고, 정부와 민간이 함께 새로운 가치를 창출하는 것을 목표로 하고 있다. 데이터 활용 및 거버넌스 측면에서도 전자정부는 제한적인 데이터 활용에 그쳤지만, 디지털플랫폼 정부는 데이터 거버넌스를 강화하여 데이터 기반 정책 결정과 국민 편의를 증진하는 서비스를 구현함으로써 행정 효율성을 극대화하고자 하였다.

이와 같은 비교를 통해, 윤석열 정부의 디지털플랫폼 정부는 이전의 전자정부 정책을 계승하면서도 AI와 빅데이터 등을 활용하여 보다 발전된 기술 기반과 협업 생태계를 구축하고자 하는 차별화를 추구하고 있음을 알 수 있다 하겠다.

다음으로는 디지털플랫폼 정부의 추진 현황을 요약해서 평가해 보기로 한다. 디지털플랫폼 정부 정책의 경우 전반적으로 높은 의지와 여전히 강한 추진 동력이 느껴지지만, 아직 국민들이 체감할 수 있는 결과를 도출하고 있다고 보기는 어려운 측면이 있다. 특히 모든 데이터를 연결하고 칸막이를 없애는 것이 어떤 목적을 달성하는 데에 기여할 수 있는 것인지에 대한 부분은 아쉽게도 아직은 상당히 모호한 측면이 있고, 정책적인 활용이 중요할 수밖에 없음에도 아직까지는 해당 사항에 대한 고려가 충분히 확인되고 있지 않다는 우려가 있다.

물론 디지털 플랫폼 정부의 실현을 위해서는 기존

법령의 정비 등 사전적으로 진행되어야 할 단계들도 있고 기본적으로 정책 자체에 큰 목적들이 포함되고 있는만큼 모두 한 번에 달성할 수 있는 목표는 아닐 수 있지만, 이제 집권 중반기에 접어드는 윤석열 정부의 상황을 고려해 볼 때 국민들이 체감할 수 있는 복지서비스와 사회안전망 구축 등에 있어 가시적인 성과를 도출하기 위한 추가적이며 구체적인 노력도 병행되어야 할 필요가 있다고 판단한다. 이를 위해 본 연구에서는 이어지는 3장과 4장에서 취약계층의 사회안전망 구축 차원에서 실시간 소득 파악을 예시로 디지털플랫폼 정부 추진 과정에서 유의해야 할 사항에 대해 보다 구체적 접근을 모색해 보고자 한다.

### III. 실시간 소득파악 인프라의 재정정책 활용

#### 사례: 저소득층

디지털플랫폼 정부가 성공적으로 구축되었을 때, 조세 및 사회보험료의 부과·징수와 조세 및 사회보험 급여의 지출의 효과를 통하여 사회후생을 증진할 수 있을 것이다. 다만, 현재 디지털플랫폼 정부의 경우 이러한 측면에서의 성과가 심도있게 논의되고 있지는 않다고 판단된다.

가구에 대한 정보를 보다 신속하고 효율적으로 취합, 관리하여 정부의 지출의 성과를 높일 수 있음을 보이고자 한다. 그 일환으로 2021년 7월 노무제공자 고용보험 도입과 맞물려 도입된 국세청의 실시간 소득파악 인프라 구축 사례를 고려하고자 한다.

아래에 좀더 자세하게 상술하겠으나, 실시간 소득 파악 인프라를 통해서 행정부서가 열람할 수 있는

소득자료의 주기가 짧아지고, 조세정책 외 사회보험 제도(고용보험) 등 적용사례가 확대되었다. 다만, 실시간 소득파악 인프라의 잠재적 활용가능성을 고려하면, 현재 근로성 소득에만 국한된 것을 일반적인 사업소득에까지 확대하는 것도 필요할 수 있으며, 적용 사례 역시 보다 광범위한 복지정책 전반에 적용할 가능성을 충분히 고려할 수 있다. 그럼에도 안타깝게도 이러한 실시간 소득파악 인프라의 활용 가능성에 대해서는 거의 논의되고 있지 못하다.

이에 따라 본고에서 연구진은 만약 정부가 디지털플랫폼 정부 구축의 일환으로 가구에 대한 보다 종합적인 정보를 수집, 관리, 활용할 때 공적이전 소득의 지출의 성과지표를 개선할 수 있음을 보이고자 한다. 예를 들어서, 본 연구에서는 비단 소득자료 뿐만 아니라 가구의 소비 정보까지 활용하는 시나리오도 검토한다. 또한, 근로성 소득 외에 사업소득의 입수시기 역시 짧아지는 것도 같이 고려된다. 역시 이런 점에서 본 III장의 내용은 현행 실시간 소득파악 인프라의 직접적인 활용에 대한 논의에 국한되지 않으며, 복지지출의 성과를 높이기 위하여 가구대상 정보를 보다 효율적으로 수집 및 활용할 수 있는 대체적인 방향성을 논의하는 것으로 이해할 수 있다.

본 연구의 주요 초점은 2020년에 지급된 전 국민 대상으로 긴급재난지원금이다. 당시, 선별적 가구 지원방식과 보편적 가구 지원방식 중 적절한 방식에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다가, 결국에는 모든 가구 대상 보편지급방식으로 집행되었다. 이렇게 보편적인 지급방식이 채택된 데에는 여러 가지 이유가 있을 것이나, 선별지원을 위한 정보 및

표 2 2020년 코로나 시기 지원시나리오

사나리오	기준	주요 기준	
긴급재난 지원금의 지원	전국민 보편지급	가구원수에 따라 지급	
시나리오 구분	주요 내용	①	②
시나리오 A	2019년 소득 정보활용하여 차등 제공(정태)	상대적 하위 20%	2019년 최저생계비 100% 이하
시나리오 B	2020년 소득 정보활용하여 차등 제공(정태)	상대적 하위 20%	2020년 최저생계비 100% 이하
시나리오 C	2019년-2020년 소득 격차 활용하여 차등 제공(동태)	감소총격지수 하위 20%	2020년 중위소득 이하+감소총격지수 하위 20%
시나리오 D	2019년-2020년 소비 격차 활용하여 차등 제공(동태)	감소총격지수 하위 20%	2020년 중위소득 이하+감소총격지수 하위 20%
시나리오 E	2019년-2020년 소득+소비 격차 활용하여 차등 제공(동태)	총격지수 합산 하위 20%	2020년 중위소득 이하+총격지수 합산 하위 20%

출처: 저자 작성

체계적 정보관리 시스템의 부재가 가장 큰 이유 중의 하나로 이해할 수 있다.

이에 본 연구에서는 <표 2>와 같은 가상적인 시나리오 10개를 고려한다. 시나리오는 A, B, C, D, E 등 크게 다섯 가지로 구분되며, 각 유형별 세부 기준에 따라 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 긴급재난지원금의 경우 단독가구는 40만원, 2인 가구는 60만원, 3인 가구는 80만원, 4인 가구 이상은 100만원으로 지급되었다.

시나리오 A에서는 2019년 소득정보를 활용하여 소득이 낮은 순서대로 하위 20%에대 지원금을 선별지급하는 안(A1)과 2020년 기준 최저생계비 100%이하 가구에게 지원금을 지급하는 안(A2)을 고려한다. 시나리오 B에서는 시나리오 A와 동일 하되, 2019년 소득정보 대신, 2020년 소득정보를 활용한다고 가정한다.

참고로, 2020년에 입수할 수 있었던 가장 최신의 자료는 2018년 소득자료였으므로, 시나리오 A, 시나리오 B 모두 소득파악 인프라가 가상적으로 개선된 것으로 고려하는 것으로 간주할 수 있다. 다만, 자료의 한계상 연간소득을 기준으로 논의할

것이므로, 2020년 연말에 모든 소득 등 가구정보가 발현되고 그 시점에서 곧바로 지원이 이루어지는 것으로 가정할 수 있다.

시나리오 C에서는 단순한 소득정보가 아닌, 2019년 대비 2020년의 소득변화율을 이용하여, 소득 변화율을 활용하는 경우를 고려한다. C1에서는 소득변화율이 낮은(음(-)의 성장률 → 소득감소) 순서대로 하위 20%에게 지원금을 지급하는 고려했다. 그런데 상대적 소득변화만을 고려하는 과정에서, 소득수준이 큰 최상위 가구도 지원대상에 포함될 수도 있다. C2에서는 이러한 가구를 배제하고자, 가구소득이 '2020년 기준 중위소득 이하'인 가구 중에서 소득변화율이 낮은(전체가구 대비) 20%에 지원금을 지급하는 것으로 가정한다.

시나리오 D에서는 소득이 아닌 소비 변화를 고려하여, 2019년 대비 2020년 가구소비가 줄어든 순서대로 하위 20%에 지원금을 지급하는 안(D1)과 2020년 중위소득 이하 가구라는 조건을 추가한 상태에서 음의 소비충격이 가장 컸던(전체가구 대비) 20%에 지원금을 지급하는 안(D2)을 고려했다.

시나리오 E에서는 소득과 소비격차를 활용하는

방안을 검토하였다. 여러 가지 방법이 있겠으나, 본고에서는 단순하게, 소득의 변화율과 소비의 변화율을 합산하여 그 합산변화율 기준 하위 20% 가구를 지원하는 방안(E1)과 2020년 중위소득 이하 가구이면서 전술한 합산변화율 기준 하위 20% 가구를 지원하는 방안(E2)을 고려하였다.

단, 시나리오 A~E에서는 동일한 기준이 필요할 것으로 판단되어, 지원금 총액이 모두 동일하다고 가정하였다. 그러므로, 시나리오별로 수급자 수가 줄어들면, 자연스럽게 인당 지원금액이 높아지는 것을 가정한다. 이 때문에 이러한 가상적인 복지 지출 시나리오에서는 총액측면에서의 성과보다는 분배 측면의 성과에 초점을 맞추게 된다. 다만, 동태패널모형을 이용하여 20년 가상적인 공적이전 소득 정보를 이용하여 21년 공적이전소득을 예측하게 되는데, 이 때에는 총액과 분포 측면을 모두 고려할 예정이다. 또한, 수급기준을 판단하기 위한 가구소득은 기본적으로 시장소득(근로소득과 사업소득)을 정의하였고, 가구원수를 고려한(소득/ $\sqrt{n}$ ) 균등화 지표를 활용하였다.

마지막으로 2019, 2020, 2021년 가구의 소득 및 소비에 초점을 맞추었으며, 시장소득(근로소득이나 사업소득)의 합산액이 각 연도에 0이 아닌 가구로 한정하여 분석하였다. 이는 근로능력이 있는 가구에 대한 복지지원의 방향성을 논의하고자 함이었다. 특히, 2020년에 도입된 전 국민 대상 보편적 지원은 향후 복지에의 의존성을 높이는 효과를 낼 수 있다는 점에서 동태적 효과 역시 낼 수 있다. 가장 우려스러운 점은 근로능력이 있는 가구가 보편적 복지의 확대에 인하여 시장소득 대신 정부지원에 의존을 높이는 것이다. 본고에서는

시장소득을 가상적으로 시뮬레이션하지는 않지만, 복지의존성을 보여줄 수 있는(기의 공적이전 소득이 기의 공적이전소득에 통계적으로 유의미한 수준으로 영향을 주는) 동태패널모형 분석 등을 이용하여 이러한 가능성을 검토하고자 한다.

한편, 이러한 분석은 가계금융복지조사 공공형 자료에 기반하여 이루어졌다. 자료의 표본 선택과정은 다음과 같다. 2017~2023년 가계금융복지조사 공공형 자료에 대하여 가구식별자료, 가구구성별, 가구원규모, 가구주 연령, 가구주 종사상지위, 가구의 소득과 자산, 소비지출과 비소비지출에 대한 변수를 추출하였다. 원자료를 활용하면 가구별 균등패널자료가 아닌데, 본고에서는 2019~2023년 기간 균등패널을 형성하는 가구만 고려하였다. 공공형 자료에서는 개인별로 소득과 자산이 구분되어 있지 않으므로, 가구 전체를 고려해야했으므로 분석단위를 가구단위로 상정하였다. 가구단위로 분석하는 경우, 해당 가구에서 가구원의 구성이 연도별로 변경될 수 있으나 그러한 부분은 아래의 분석에서 통제하려고 하지 않았다. 가장 큰 이유는 분석을 위한 표본을 확보하기 위해서였다. 추가적으로 정부 관점에서 가구단위의 가족상의 변동성 역시 재정지출을 집행할 때 고려해야할 요인이라고 판단한다면 이러한 가구단위 분석도 정책함의 의미가 있다고 판단하였다.

주요 분석결과는 다음과 같다. 먼저 <표 3>에서는 지원금 총액이 동일할 경우 시나리오별 수급자수 및 소득재분배 성과지표를 보여주고 있다. 불평등지수는 엔트로피 지수와 지니계수를 보여주고 있는데, 지니계수의 경우 긴급재난지원금 대비 상대적인 변화분(차분)을 보여주고 있다.

수급가구의 비중이 가장 낮은 시나리오는 D2 (17.82%)로 나타났으나 시나리오 정의상 대체로 A2, B2 시나리오에서의 수급가구 비중이 50% 정도이고, 나머지는 20% 정도로 파악할 수 있다. 불평등지수를 살펴보면, 모든 시나리오가 선별적 지급인 만큼 지니계수 지표를 낮추게 된다(불평등지수 개선). 차분(difference) 기준으로 살펴보면, 2020년의 소득정보를 활용하여 하위 20%에게 지급하는 B1이 지니계수를 0.012 만큼, 가장 크게 줄이는 것으로 나타났다. 소비충격 혹은 소득과 소비충격을 이용하되 2020년 중위소득 이하 가구에만 지급하는 D2, E2 시나리오의 경우 지니계수 감소수준은 -0.008로 동일하게 나타났다. 정부의 복지지출은 집행 자체는 단 일회성으로 귀결되지만, 그 파급효과는 사실 여러 기간에 걸쳐 나타날 수 있다. 특히, 복지지출의 의존성이 존재

하는 것을 고려할 때, 시장소득과 정부지원 간의 경계에 놓인 가구의 경우, 정부의 지원이 관대해지고 보편적으로 나타날수록 시장소득에서 정부 지원으로의 전환을 피할 가능성이 크다. 이러한 현상이 가구주가 주요 근로연령층(prime age)에 해당할 경우, 경제전체의 활력은 낮아지고 장기적인 정부부담은 가중된다는 점에서 그 심각성이 클 수 있다.

이러한 가능성에 대해서는 향후 여러 가지 분석방법과 분석자료로 검토할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 한 가지 방법으로써 공적이전소득의 의존성을 정량화하는 동적패널모형을 고려하여 이 문제에 대해 접근하고자 한다.

〈표 4〉에서는 공적이전소득( $t+1$ )을 종속변수로 하고, 공적이전소득( $t$ ), 근로소득( $t, t-1$ ), 사업소득( $t, t-1$ ), 사적이전소득( $t, t-1$ ), 재산소득( $t, t-1$ ),

표 3 시나리오별 수급자수 및 소득재분배 성과지표

(단위: 만원, 가구, 불평등지수, %)

시나리오	가구당 지원금 (만원)	지원금 총액 (만원)	수급가구수		불평등지수					
				비중	GE(-1)	GE(0)	GE(1)	GE(2)	Gini	변화분
균등화 시장소득	-	-	-	-	2.535	0.399	0.303	0.359	0.420	-0.030
균등화 소비지출	-	-	-	-	0.132	0.114	0.112	0.124	0.261	-
긴급재난 지원금	73	373,660	5,147	100.00	1.212	0.446	0.344	0.407	0.449	0.000
A1	363	373,660	1,030	20.01	0.876	0.379	0.324	0.395	0.439	-0.010
A2	150	373,660	2,494	48.46	1.080	0.413	0.334	0.399	0.444	-0.006
B1	362	373,660	1,031	20.03	0.605	0.365	0.321	0.394	0.437	-0.012
B2	145	373,660	2,585	50.22	0.877	0.410	0.333	0.398	0.443	-0.007
C1	363	373,660	1,030	20.01	1.746	0.418	0.333	0.399	0.443	-0.006
C2	363	373,660	1,029	19.99	1.603	0.409	0.330	0.396	0.441	-0.008
D1	363	373,660	1,030	20.01	2.393	0.450	0.342	0.405	0.448	-0.001
D2	407	373,660	917	17.82	2.277	0.428	0.332	0.397	0.442	-0.008
E1	363	373,660	1,030	20.01	1.670	0.425	0.336	0.401	0.445	-0.005
E2	363	373,660	1,029	19.99	1.298	0.409	0.330	0.396	0.441	-0.008

주 GE는 엔트로피 지수를 의미하며, 각 지수의 ( ) 안의 수치는  $\alpha$  파라미터를 의미함

출처 저자 작성

자산, 가구주 연령, 가구주 여성 여부, 가구원수, 상수항을 설명변수로 하는 동적패널 모형을 고려한다.

$$y_{j,t+1} = \alpha y_{j,t} + x_{j,t}\beta + \nu_j + \epsilon_{j,t} \quad j = 1, \dots, N \quad t = 1, \dots, N$$

다음의 모형에서 파악하는 바와 같이  $t$ 시점의  $y$ 변수는  $t+1$ 시점의  $y$ 변수에 영향을 미치며, 이러한 영향관계를 계수  $\alpha$ 가 포착하게 된다.  $\beta$ 는 설명변수  $x_{j,t}$ 에 대한 계수를 나타내는 벡터를 의미한다.  $\epsilon_{j,t}$ 는 오차항을 의미한다. 모형의 정의상, 오차항은 1차 시계열 상관관계를 갖기 마련이며, 이를 도구변수를 이용하여 보정해야 한다. 본 연구에서는 System GMM을 이용하여 분석하였다.

계수 식별을 위하여  $y_{j,t-2}, y_{j,t-3}, y_{j,t-4}$  등  $t-2$ 기 이후의 종속변수가 주어졌을 때,  $\Delta \epsilon_{jt}$  평균값이 0 이어야 하고,  $\Delta y_{j,t-2}, \Delta y_{j,t-3}, \Delta y_{j,t-4}$  등  $t-2$ 기 이후의 종속변수의 차분값이 주어졌을 때  $\epsilon_{j,t}$ 의 평균값이 0으로 가정한다.

단 본 동적패널 모형은 2018~2022년 기간의 시계열이 짧은 패널 자료로만 분석하였으므로 분석의 한계가 존재하며, 추가적인 연구가 필요하다. 일단 분석된 바에 따르면 시점의 공적이전소득이 다음 기의 공적이전소득에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 그 계수값은 약 0.33 정도로 나타난다. 이전 기의 근로소득, 그 이전기의 근로소득은 모두 공적이전소득을 낮추는 효과를 가지고 오고, 사업소득 역시 유사한

표 4 동적패널 분석 결과

(단위: 계수)

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
공적이전소득( $t$ )	0.332***	0.344***	0.331***	0.336***	0.338***	0.358***
근로소득( $t$ )	-0.026***	-0.027***				
근로소득( $t-1$ )		-0.011***				
사업소득( $t$ )	-0.030***	-0.032***				
사업소득( $t-1$ )		-0.007**				
사적이전( $t$ )				-0.143***	-0.143***	-0.199***
사적이전( $t-1$ )						-0.071*
시장소득( $t$ )			-0.027***	-0.027***	-0.026***	-0.032***
시장소득( $t-1$ )						-0.011**
재산소득( $t$ )					-0.013*	-0.010
재산소득( $t-1$ )						-0.071*
자산( $t$ )/역원	-14.756***	-13.634***	-14.889***	-14.710***	-14.819***	-13.514***
자산( $t-1$ )/역원						-3.529
가구주 연령( $t$ )	-22.708***	-21.715***	-22.808***	-23.642***	-23.689***	-20.788***
가구원수( $t$ )	124.230***	133.536***	124.262***	126.028***	126.628***	156.702***
가구주 여성여부( $t$ )	-233.872***	-226.971***	-233.339***	-230.954***	-230.521***	-257.220***
전체 표본	18,048	18,048	18,048	18,048	18,048	15,509
집단 수	5,147	5,147	5,147	5,147	5,147	5,147
Wald $\chi^2$	337.613	354.297	338.673	346.083	343.777	354.274

출처 저자 작성

패턴을 보인다. 사적이전의 경우도 음의 관계를 갖고 있는데, 사적이전의 크기를 공적이전소득을 지급하는 정부의 집행부서에서 파악할 수는 없다. 그렇지만, 분석 상에서 이렇게 제시된 것은, 사적이전이 클수록 부양자나 연관된 친척, 가족의 자산이나 소득수준이 높을 수 있기 때문일 수 있다. 시점의 공적이전소득은 시점의 자산이 낮을수록, 가구원수가 많을수록 크게 증가하는 것으로 나타난다. 다만, 가구주가 여성이거나 가구주 연령이 많아지면 공적이전소득이 낮은 것으로 나타난다. 이는 직관적으로 이해하기는 어려운 부분으로, 여성이 가구주인 가구의 특성이나 가구주 연령 효과에 대한 추가적인 분석이 필요하다고 판단된다.

해석이 불분명한 부분도 있으나, 대체로 과거 시점의 공적이전소득과 현재 시점의 공적이전소득과의 상관관계를 나타내는 계수는 쉽게 예상할 수 있는 결과에 해당한다. 0.33 정도의 계수는 단순히 표현하면, 복지수급 유지 경향을 보여주는 값이라 할 수 있다.

이제 우리는 <표 4>에서 얻어진 결과를 바탕으로, 2021년 공적이전소득의 수준을 예측하고자 한다. 기본적인 아이디어는 보편지급을 통하여 복지지출 경험을 확대하는 경우, 해당 사회에서의 정부 지원에의 의존도를 상대적으로 높일 수 있음을 보이고자 하는 것이다. 특히, 그러한 효과가 전통적인 지원대상이 아닌 주요 근로연령층(prime age)에서 나타날 수 있음을 보이는 것도 주요 목적 중의 하나이다.

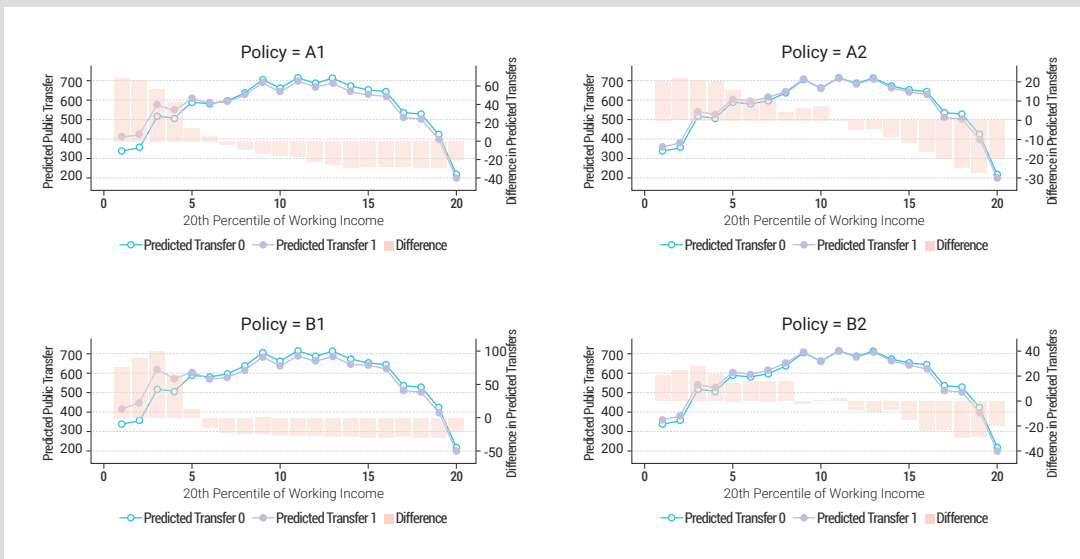
[그림 1]~[그림 3]에서는 시나리오별 2021년 공적이전소득의 추정금액이 긴급재난지원금을 제공했을 때 2021년 공적이전소득 추정금액과 어떻게

다른 지 보여주고 있다. 해당 그래프에서 축은 2020년도 시장소득의 20개 분위이다. 각 그림에서 노란색 막대그래프는 공적이전소득 격차를 보여주는데, 해당 값이 0보다 크면, 가상의 시나리오 제도가 집행되었을 때 긴급재난지원금이 집행되었을 때 대비, 해당 2020년도 시장소득 분위에서의 2021년 공적이전소득금액이 상대적으로 더 크다는 것을 의미한다. 대체로 2020년도 시장소득 분위가 상승할수록 공적이전소득금액 격차는 음의 값을 지니고, 분위가 하락할수록 공적이전소득금액 격차는 양의 값을 지닌다. 다만, 해당 격차가 전환되는 지점은 각 시나리오별로 다른데, A1, B1의 경우를 제외하고는 대체로 10분위(중간분위) 기준으로 격차의 부호가 전환된다. 시나리오 A1, B1의 경우, 5분위에서 그렇게 전환된다.

다음으로 [그림 2]에서는 2020년도 가구주 연령을 기준으로 했을 때의 2021년도 공적이전소득의 분포 및 격차를 보여주고 있다. 2020년 시장소득 기준으로 도식화했을 때 대비 각 가상적 시나리오와 긴급재난지원금 간의 차이가 크게 가시적으로 보이지는 않고 있다. 앞선 그래프와 마찬가지로 노란색 막대그래프가 양의 값을 갖는 것은 긴급재난지원금 하에서의 2021년 공적이전소득 대비 시나리오 하에서의 2021년 공적이전소득 수준이 상대적으로 더 큰 것을 의미한다. 각 시나리오 별로 음의 격차에서 양의 격차로 전환하는 연령대가 상이하나, 대체로 60대 초반으로 유사하게 나타난다. 한편 시나리오 D1은 특정 연령대 기준으로 2021년 공적이전소득 격차의 부호가 일괄적으로 나타나지는 않는다.

그림 1 긴급재난지원금과 가상시나리오 하에서의 공적이전소득 분포 비교: A1, A2, B1, B2

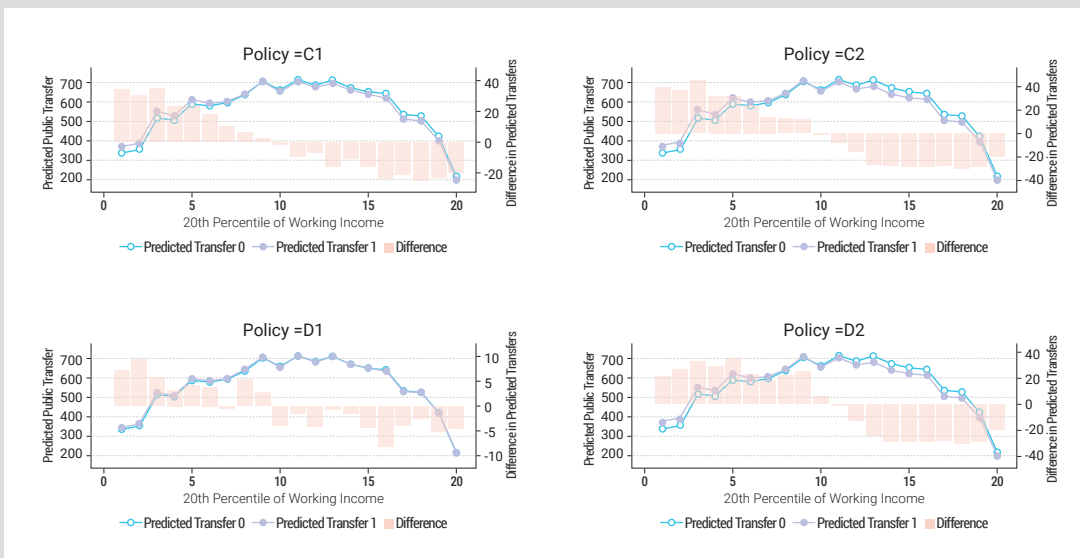
(단위: 만원)



출처: 가계금융복지조사 각연도 원자료 활용하여 저자 작성

그림 2 긴급재난지원금과 가상시나리오 하에서의 공적이전소득 분포 비교: C1, C2, D1, D2

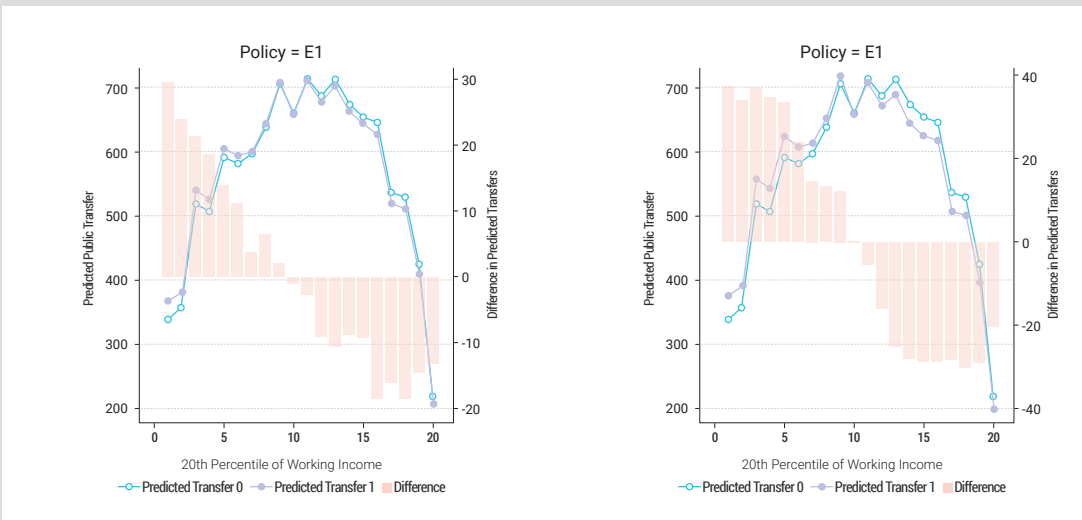
(단위: 만원)



출처: 가계금융복지조사 각연도 원자료 활용하여 저자 작성

그림 3 긴급재난지원금과 가상시나리오 하에서의 공적이전소득 분포 비교: E1, E2

(단위: 만원)



출처: 가계금융복지조사 각연도 원자료 활용하여 저자 작성

본 장에서는 정부의 가구에 대한 소비, 소득 등의 정보를 신속하고 포괄적으로 획득하고 있을 때 정부지출이 어떻게 개선될 수 있는지에 대하여 여러 가지 성과지표로 살펴보았다.

다만, 여기에서 정부지출의 ‘성과’란 공통적인 단일한 지표로 제시된 것은 아니며, 잠재적으로 고려할 수 있는 대안적 지표를 고려하였다. 정부 설계의 방식, 수급자의 정태적 동태적 성격 등을 다 각도로 검토하였다. 본고에서는 재정지출의 방향성에 대해 강하게 주장하거나, 일정한 방향을 제시하는 것은 아니다. 대신, 정태적 기준뿐만 아니라 동태적 기준을 적용하여 지원 대상을 선별하고, 또한 가구의 소득, 소비, 자산의 동태적 변화를 고려하여 정부지원의 성과를 고려할 수 있다는 것을 보인다.

특히 복지지출의 동태적 변화를 고려할 필요성을

강조하기 위하여, 동태패널모형을 이용한 복지수급 경향 계수를 추정하였고, 그러한 추정결과를 기반으로 긴급재난지원금과 각 시나리오별 다음해의 공적이전소득의 총액과 수급자 비율을 예측하였다. 물론 이러한 결과는 동태패널모형의 추정의 성과에 따라 결과를 얼마나 신뢰할 지가 결정될 것이다. 그러나, 복지수급 경향 수준에 대해서는 대부분의 연구자, 정책입안자가 공감하고 이미 알고 있는 것처럼, 이러한 동태적 성격이 있다면, 복지지출을 집행할 때 향후 파급효과를 고려할 필요가 있음을 어렵지 않게 알 수 있다.

디지털플랫폼 정부 하에서 가구의 소비, 소득, 자산에 대한 보다 최신 정보를 수집함과 동시에, 다년간의 해당 자료를 신속하게 추출, 특정 지표를 산출할 수 있도록 된다면, 정부의 재정지출의 효율성이나 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

특히 많은 재정지출이 취약계층의 후생을 증진하거나 소득재분배 수준을 개선하기 위하여 집행되고 있는 상황에서, 그러한 정부의 목적합수를 성취하는데 있어서 실시간 소득파악 인프라와 같은 정보가 기여할 수 있는 부분이 적지 않다.

본 절에서 정보측면에서 정보인프라를 강조한 것은 인프라 구축의 필요성도 강조하는 측면도 분명히 존재하지만, 결코 그것에 그치지 않는다. 더 중요한 부분은, 각 부처에서 수행하는 사업을 추진할 때 필요에 따라 부처간 보유하는 행정자료가 적절하게 공유되는 여건이 마련되는 것일 것이다. 이는 사실 예산으로 해결할 수 있는 인프라 구축 자체보다 더 성취하기 어려울 수 있다. 특히, 국세청이 보유한 소득이나 소비(신용카드 자료 등) 자료를 다른 부처에 공유될 때 개인정보나 신용정보 관련 법적 쟁점이 발생할 수 있다. 사업간 재정지출의 유사중복성을 줄이고자 부처별 사업의 집행 정보를 공유하도록 시도할 때, 각 부처에서는 타 부처에 의해 사업의 성과평가가 이뤄지는 것을 우려하여 그러한 계획에 유보적 혹은 미온적인 태도를 취할 수 있다.

앞서 언급한 바와 같이 '실시간 소득파악 인프라'의 핵심 가치는 국세청에서 소득자료의 수집주가 줄어들었다는 것과 그렇게 국세청이 수집한 자료가 다른 부처(고용노동부/근로복지공단)에 제공되도록 하는 여건(부처간 협의, 법개정, 인프라 개선)이 마련되었다는 점에 있다고 앞서 언급한 바 있다. 이렇듯, 실시간 소득파악의 인프라 구축의 핵심 가치를 그러한 여건 마련에 있다고 강조하는 것은 역설적으로 부처간 자료의 공유가 그만큼 어렵다는 사실을 역설적으로 보여주기도 한다.

#### IV. 실시간 소득파악 인프라의 재정정책

##### 활용사례: 소상공인

소상공인과 자영업자는 생산 생태계의 구성원으로서 정의상 규모가 작아 위험 감수 능력 측면에서 취약함이 있는 등 상대적으로 약자로 볼 수 있다. 또한 소상공인과 자영업자의 성과는 민생과 직결되기 때문에, 정책적으로도 추가적인 고려가 필요한 대상으로 볼 수 있다.

특히 소상공인과 자영업자는 경제 위기의 순간에 더 많은 취약성을 보이는 것으로 알려져 있다. 따라서 자영업자들의 실시간 소득파악에 있어서는 일상적인 모니터링이 필요한 것은 물론 경제 위기의 순간에 있어 소상공인이나 자영업자들이 겪는 어려움을 되도록 빠르게 파악하고 정책적으로 대응하기 위해서 실시간 소득파악 인프라를 구축할 필요가 있다.

소상공인과 자영업자의 소득을 실시간으로 파악하기에 가장 유용한 정보는 신용카드와 현금 영수증 등 실시간 매출 정보이다. 기업회계 정보는 일반적으로 연간 정보로 도출되지만, 신용카드와 현금 영수증 등의 결제 정보는 사실상 완전한 실시간 정보로 확보가 가능하다.

이에 주목하여 장우현(2021)과 장우현·김우현(2022)에서는 신용카드 결제정보 및 한국기업데이터 자료를 기초로 코로나19가 미친 영향을 업종별, 지역별, 규모별, 시간대별로 살펴보고 있다. 해당 연구들의 결과에 따르면 코로나19에 따른 실제 경제적 피해의 총액은 일반적으로 인식되는 것보다 크지 않았지만, 피해는 비대칭적으로 발생하여 피해는 시기별로는 사회적 거리두기가 강화된 기간, 업종별로는 대면업종, 규모는 대규모

사업체와 소상공인, 시간대는 사회적 거리두기가 적용된 시간대에 한정하여 확인되지만, 비대면 업종 등에서는 오히려 코로나19의 수혜를 겪은 경우도 함께 확인됨을 보였다. 그리고 코로나19와 같은 전염성 질병의 피해는 지역과 업종, 규모 등 특정 성격을 공통으로 가진 집단에 공동으로 작용하였기 때문에 해당 집단 전체 분포의 변화로 확인되는 것으로, 단순한 개별사업체의 영업이익 증감으로 인식하면 합리성을 인정받기 어렵다는 사실도 밝힌 바 있다.

이는 자료의 수집은 기본적으로 필요하지만 합리적인 재정정책을 수행하기 위해서는 자료 수집만으로는 부족하며, 자료의 합리적 구축과 분석 과정이 추가적으로 필요함을 의미한다.

본 연구에서는 이에 주목하여, 최종적으로 구축한 신용카드 정보를 기초로 더 올바른 방법에 따른 지원 금액을 실제로 도출하여, 실시간 소득파악 인프라의 재정적 가치에 대해 더 명확하게 논하기로 한다. 또한, 단순히 데이터를 집결한다고 해서 바른 재정정책을 집행할 수 있는 것이 아니고 적절한 설계, 데이터 가공 방식의 혁신, 부단한 분석과 증거 도출이 함께 따라야 디지털플랫폼 정부가 성공할 수 있다는 사실에 대해서도 논증하고자 한다.

디지털플랫폼 정부는 모든 자료를 연계시키는 것을 기본 철학으로 표명하고 있지만, 이어지는 5장에서 다시 다루겠지만 자료의 결합에 있어 필요 이상의 자료를 연계시키는 것은 추가적인 사회적 비용을 야기할 가능성도 높다. 개인 정보의 침해 우려는 물론이고, 정책 수립이나 분석에 있어 필요한 수준 이상의 자료를 수집하고 이용하면 아무리 컴퓨팅 기술 등 과학 기술이 발전한다고 하더라도

기민한 대응을 하는 데 있어서는 오히려 방해가 될 수 있다.

따라서 중요한 것은 정책의 목적에 맞게 자료를 되도록 모자라지도 넘치지도 않게 필요충분하게 구축하는 것이라고 볼 수 있다. 이에 주목하여 본 연구에서는 디지털플랫폼 정부에서는 소상공인·자영업자의 실시간 매출 정보를 기본적으로 지역, 규모, 업종, 월별, 또한 추가적으로 사회적 거리두기와 관련한 정보로 결제시간으로 범주화하여 집계하여 관리할 것을 제안하고 실제 구축 예시를 통해 분석 결과를 제시하기로 한다.

이처럼 동일한 지역, 규모, 업종, 시점을 가진 주체를 하나의 시장 단위로 하여 자료를 수집한다면 해당 시장의 업황을 충분히 확인할 수 있어 해당 시장에 대한 적절한 재정정책을 설계하고 집행할 수 있게 된다. 또한, 세분화된 시장 단위의 자료를 구축하는 것이므로 개별 사업체의 정보는 식별될 수 없다는 장점이 있어 개인정보 측면에서도 기존의 법령과의 상충 우려 없이 자료를 수집할 수 있다.

현행 기준으로 본 장에서 제시한 자료를 디지털정부 플랫폼에 수집하여 결합하는 것은 두 가지 방향에서 가능하다. 먼저 BC카드와 같은 민간 금융회사에서도 현재 가공한 형태의 자료를 제공하는 데에는 아무런 문제가 없기 때문에, 민간의 자료를 적절한 반대급부를 제공하여 구입하여 데이터를 구축하는 것이 가능하다. 이는 큰 반대급부가 필요한 일은 아니기 때문에 해당 자료는 민간의 자료 연계 차원에서 진행하는 것은 그렇게 난이도가 높은 일은 아닐 것이다. 다음으로는 현재 국세청에서 과세인프라 자료로 신용카드와 현금영수증 자료를 확보하고 있기 때문에, 국세청에서

자료를 가공하여 디지털정부에 제공하거나 디지털정부가 원자료를 받아 가공하는 과정을 거칠 수도 있다. 이 경우 과세 인프라자료는 행정자료가 될 것이기 때문에 기본적인 신뢰도가 높아진다는 장점은 있지만, 법령 개정의 문제가 수반될 것이며 데이터 관리와 가공 등에 있어 공무원들의 부담이 가중될 가능성이 높다는 측면은 단점으로 볼 수 있을 것이다.

본 장에서는 자영업자와 소상공인의 코로나19의 피해 매출액을 산정하기 위해 다음과 같은 가정을 적용하기로 한다. 같은 지역, 같은 업종, 같은 규모, 같은 달에 위치한 기업들은 동일한 시장 내에서 경쟁하는 것으로 보아 시장 단위를 형성하는 것으로 본다. 이는 소상공인·자영업자들이 단기적으로 지역, 업종, 규모를 변환하는 것이 불가능한 것으로 가정한 것이다.

다음은 피해의 판정 기준에 대한 가정이 필요하다. 본 장에서는 2020년 1월 이후 개별 시장 단위가 코로나19가 없었던 2019년 동월 대비 매출액이 특정 비율 이상 줄어들었으면 해당 시장은 코로나19의 피해를 입은 것으로 보아 해당 매출액을 피해 금액으로 산정한다. 즉, 만일 해당 시장의 매출액이 2019년 동월 대비 특정 비율 이하로만 줄어들거나 늘어났다면 해당 시장에는 코로나19에

의한 피해는 없는 것으로 판정한다. 예컨대 매출이 늘어난 시장이 있다면, 해당 시장의 경우에는 사업체들이 정상적인 경쟁과 노력 수준으로 영업을 영위할 경우 평균적으로 동일하거나 더 높은 매출을 올릴 수 있었던 것으로 판단할 수 있기 때문이다.

우선 가장 쉬운 사례로 2020년 매달 동일 업종, 동일 시군구의 소상공인·자영업자들이 2019년 동월 대비 매출액이 줄어든 경우를 피해로 보아 총 피해금액을 합산한 결과를 확인해 보기로 한다.

먼저 2020년에 대해 살펴보자. 아래의 표에서 확인할 수 있는 것처럼, 오히려 매출이 늘어난 시장의 경우들도 존재하며 해당 시장들의 2020년 전년 동월 대비 매출액 증가액 합계는 10조 8천 6백억원인 반면, 전년 동월 대비 매출액이 감소하여 피해가 발생한 것으로 판정된 시장들의 경우는 감소액 합계가 15조 4천 7백억원인 것을 확인할 수 있다. 참고로 앞서 밝힌 것처럼 전체 업종을 하나의 시장으로 본다면, 소상공인·자영업자의 전체 피해액은 두 숫자의 합계인 4조 6천 1백억원 수준에 그친다. 그러나, 소상공인·자영업자를 보다 배려한 앞 소절의 가정을 적용한다면 총 피해액은 매출액 15조 4천 7백억원 감소 수준이었음을 확인할 수 있다.

표 5 소상공인·자영업자 매출 피해액의 산정: 확정 시장 기준, 2020~2021년

(단위: 1억원)

연도	2019년 동월 대비 매출액 증감여부	시장 매출 변화금액 합계
2020년	증가	108,599
	감소	-154,740
2021년	증가	183,771
	감소	-151,767

출처 BC카드(2022) 자료를 활용하여 저자 작성

2021년의 경우는 증가 판정이 나온 시장의 변화 금액은 매출 증가 18조 3천 8백억원, 감소 판정이 나온 시장의 변화 금액은 15조 1천 8백억원 수준이다. 두 금액을 합산할 경우, 오히려 매출액은 2019년에 비해 증가했음을 확인할 수 있다.

일반적으로 매출의 일부만이 이익으로 시현된다는 점으로 고려해 보면, 매출 기준으로 2020년, 2021년 모두 16조원 미만의 피해가 도출된다는 점은 시사하는 바가 크다. 매출에 따른 영업이익 계산을 위해 영업이익률을 20%로 다소 높게 잡아도, 한 해 3조 2천억원 규모의 영업이익 손실만이 확인되는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 장우현·김우현(2022)에서 확인한 것처럼 코로나 기간 동안 실제 집행된 추경의 규모는 3년간 161.4조 원에 달했다는 점을 고려해 볼 때, 만일 본 장에서 제시한 실시간 소득파악 인프라가 당시 갖춰져 있었다면 재정의 효율적 사용에 있어 얼마나 크게 기여할 수 있었을 지에 대해 개략적으로라도 추론해 볼 수 있을 것이다.

참고로 해당 분석은 여전히 피해를 과대 추정하고 있을 가능성이 있음에 주목할 필요가 있다. 아래에서는 반사실적 실험으로서 코로나가 존재하지 않았던 2019년의 각 시장이 2018년 동월에 비해 매출이 늘어나거나 줄어든 부분을 확인하고 있다. 가장 이상적으로는 피해 금액이 확인이 되지 않아야 하지만, 실제로는 8조 7천 9백억원에 달하는

피해 금액이 산정되고 있음을 볼 수 있다. 일상적인 여건 변화에 따라 개별 시장의 전년 동월 대비 매출이 줄기만 해도 해당 금액을 피해 금액으로 산정한다는 측면에서 이와 같은 과다 계상의 문제가 발생하게 된 것으로 볼 수 있을 것이다. 다만, 취약계층에 대한 두터운 지원이라는 측면에서 과도한 금액이 아닌 이상 최솟값으로서 해당 피해액을 고려하는 것은 가능한 일로 판단한다.

앞선 논의에 기반하여 한국평가데이터 자료를 기초로 만일 사업체의 매출 및 영업이익 자료가 만일 코로나19 시점에서 확인 가능했다면 정책 개선에 어떤 도움을 받을 수 있었을 지에 대해 시뮬레이션 사례를 통해 살펴보기로 한다. 보다 구체적으로, 앞서 논의한대로 개별 피해가 아닌 시장 피해 차원에서 손실보상 정책을 설계했을 경우 지출 효율화를 어느 정도 이룰 수 있었을 지와 함께, 1종 오류와 2종 오류를 어느 정도 낮출 수 있었을 것인 지에 대해 예시적으로 살펴보고자 한다.

시뮬레이션에 앞서 해당 시뮬레이션의 기본 가정에 대해 살펴보기로 한다. 먼저, 본 시뮬레이션은 한국평가데이터에 포함되어 있는 소상공인이 아닌 소기업과, 소상공인을 대상으로 한다. 참고로 한국평가데이터의 경우는 소상공인들은 모두 포함되어 있지 않지만, 소상공인이 아닌 소기업의 경우는 사실상 전수에 가깝게 포함되어 있다. 따라서, 소상공인의 경우는 신용카드 자료에 비해

표 6 소상공인·자영업자 매출 피해액의 산정, 반사실적 실험(2018~2019년)

(단위: 1억원)

연도	2019년 동월 대비 매출액 증감여부	시장 매출 변화금액 합계
2018년	증가	72,551
	감소	-87,852

출처 BC카드(2022) 자료를 활용하여 저자 작성

완결성이 떨어지지만, 소기업의 경우는 충분한 대표성을 가진다고 볼 수 있다. 또한, 한국평가데이터의 경우에는 매출액 외에도 영업이익과 당기 순이익, 총자산 등의 자료가 함께 포함되어 있기 때문에 자료의 충실성 면에서는 소상공인 소기업 모두에 있어 신용카드자료에 비해 더 우수한 측면이 있다는 점도 중요하다.

다음으로, 본 장에서 논의한 것처럼 시점, 지역, 업종, 규모에 따라 시장을 획정하고 해당 시장에 공통으로 발생한 피해를 실제 피해로 산정하기로 한다. 앞서 논의한 것처럼, 개별 사업체의 매출이나 영업이익은 코로나19가 없었던 상황에서도 경쟁의 결과나 다른 충격 요인에 따라 변화하기 때문에 해당 피해가 코로나19의 피해라고 보기는 어렵기 때문이다. 같은 시장, 유사한 조건에서 경쟁한 경쟁업체들도 함께 매출 감소나 영업이익 감소를 겪었다면 이는 코로나19의 피해와 관련이 높다고 볼 수 있을 것이다. 그러나, 평균적으로 경쟁업체들 전체에는 피해가 없는데 개별 사업체에서만 매출 감소나 영업이익 감소가 나타난다면 이는 코로나19의 영향이라고 보기 어렵다는 점을 반영한 가정이다.

본 시뮬레이션에서 시점은 연간, 지역은 시도 단위, 업종은 9차 표준산업분류 2 digit 수준의 중분류, 규모는 소기업과 소상공인을 나누어 살펴보기로 한다.

다음으로 가정할 점은 손실보상 정책에 관한 것이다. 본 분석에서 개별 손실보상은 기존의 손실보상과 유사하게, 개별 사업체가 만일 전년 대비 영업이익이 감소했다면 해당 영업이익만큼을 보상해 주되 만일 영업이익이 감소하지 않았다면 보상을 하지 않는 것으로 가정한다. 그리고 본 연구에서 제시할 대안적인 시장 기준 손실보상의 경우에는 개별 시장의 영업이익이 줄어들었을 경우에 한해 해당 시장 기업들의 평균 영업이익 감소분만큼을 기업들에게 손실보상하되 개별 시장의 영업이익이 감소하지 않았을 경우에는 해당 시장에 속한 기업에게는 손실보상을 지급하지 않는 것으로 한다.

먼저 소상공인이 아닌 소기업에 대한 분석 결과를 살펴보기로 한다. 먼저 기존의 손실보상 방식에 따른 2020년의 손실보상액을 살펴보기로 하자. 개별기준으로 보았을 때 2020년에 2019년 대비 개별 기업의 영업이익 감소분을 전부 합산할 경우, 7조8천억원 규모의 피해가 산정됨을 확인할 수 있었다.

다음으로는 대안적인 손실보상 방식에 따른 손실보상액을 살펴보기로 한다. 시장 기준으로 보았을 때 영업이익 감소가 발생한 시장의 영업이익 감소분을 전부 합산할 경우 3조4천억원의 피해가 산정됨을 확인하였다.

이와 같이 볼 때에, 대안적인 손실보상 방식을 채택했을 경우 손실보상을 위한 재정 절감액은 4조

표 7 2020년 KoDATA 소상공인 제외 소기업 개별-시장기준 전년 대비 영업이익 감소 총액 및 재정절감액과 재정절감비율 (단위: 100만원, %)

개별기준영업이익감소 총액	7,836,981
시장기준영업이익감소 총액	3,441,063
재정절감액(개별-시장)	4,395,918
재정절감비율	56.09

출처 KoDATA 자료를 활용하여 저자 작성

4천억원 수준으로, 재정 절감 비율은 56.1%에 달한다는 사실을 확인할 수 있다. 해당 내용은 <표 7>로 요약된다.

마지막으로는, 대안적인 손실보상 기준으로 손실보상을 받았어야 할 대상이 현실적 손실보상 기준으로 보상을 못 받은 경우 그 규모, 그리고 대안적인 손실보상 기준으로 손실 보상을 받지 않았어야 할 대상이 현실적 손실보상 기준으로 보상을 받은 경우의 규모에 대해 살펴보기로 한다. 총 59,377개의 기업은 시장 기준으로 받았어야 할 금액보다 개별 기준으로 산정했을 때 더 낮은 손실보상 금액이 산정되어 충분한 보상을 받을 수 없었음을 확인할 수 있었는데, 해당 금액은 총 2조 2천억원 규모에 달한다. 5,349개의 기업은 수취액 차이가 없는 것으로 확인되었고, 36,352개 기업은 실제 시장 기준으로는 피해가 인식되지 않음에도 개별 기준으로 피해가 인식되어 6조 6천억원에 달하는 금액을 과다하게 지급받았다는 사실을 확인할 수 있었다.

해당 분석의 함의는 작지 않다. 만일 비현실적인 개별피해 기준으로 손실보상을 지급할 경우에는 7조 8천억원에 달하는 재정을 지출해야 하지만, 해당 지출에는 2조 2천억원에 달하는 합리적 손실보상이 포함되지 않으며 오히려 6조 6천억원에 달하는 비합리적 손실보상이 포함되어 있음을

의미하기 때문이다. 이는 개별기준 지출 7조 8천억원 중 합리적인 지출은 1조 2천억원에 그치고, 피해에 대응하여 지출해야 했던 2조 2천억원의 지출은 실제로 지출하지 않은 결과로 볼 수 있으므로 그 중요도가 크다 하겠다. 기본적으로 56%에 달하는 재정 절감도 자체도 중요하지만, 실제 피해를 입은 대상이 보상을 받고 피해를 입지 않은 대상은 보상을 받지 않도록 1종 오류와 2종 오류를 크게 개선할 수 있다는 점도 중요하다 하겠다. 자료의 중요성과 함께, 자료의 가공과 활용에 있어서 필요한 적절하고 합리적인 가정의 중요성에 대해서도 다시 한 번 확인할 수 있는 결과로 볼 수 있을 것이다.

본 장에서 예시한 것처럼, 신용카드 정보에 기반한 소상공인 실시간 매출 정보를 구축하여 관리할 경우 긴급 위기 발생 시 취약계층의 손실 보상에 있어 적시에 효과적으로 대응할 수 있게 된다.

다만, 단순히 자료를 모으는 것으로는 실제 정책 설계에 활용할 수 없으며, 잘못된 가정을 활용하여 자료를 분석할 경우에는 오히려 큰 오류가 발생할 수 있다는 사실을 확인할 수 있었다는 점은 디지털 플랫폼 정부의 구축에 있어서도 중요하다. 적절하게 필요 충분한 데이터만을 활용하되 현행 방식에 비해 보다 합리적이고 개선된 피해 산정 방식을 활용할 경우 재정 지출액 총액을 50% 이상

표 8 2020년 KoDATA 소상공인 제외 소기업 1종 오류와 2종 오류

(단위: 100만원, %)

구분	기업수	추가 교정 재정 소요액
시장기준피해액<개별기준피해액	59,377	2,245,909
시장기준피해액=개별기준피해액	5,349	0
시장기준피해액<개별기준피해액	36,352	-6,641,827
재정지출 차이(음수는 절감)		-4,395,918

출처 KoDATA 자료를 활용하여 저자 작성

절감할 수 있음은 물론, 큰 규모의 1종 오류와 2종 오류를 유의하게 줄일 수 있다는 예시는 참고할만한 사례가 된다고 판단한다. 현재 디지털 플랫폼 정부에서 추구하는 모든 데이터를 단순히 집결하는 것으로는 부족하며, 어떻게 활용할 것인지, 또한 그 목적을 위해서는 어느 수준의 데이터가 필요 충분한 수준인가에 대해서도 함께 검토할 필요가 있음을 보여주는 사례가 되기 때문이다.

## V. 개인정보 보호를 중심으로 한 법적 쟁점

현행 법제는 개별 정부 기관별로 구축된 데이터 센터 등에서 소관 기관이 담당하는 업무 범위에서 데이터를 모으고 이를 활용한다. 예컨대 고용노동부 장관이 구직급여의 지급 요건 확인을 위하여 국세청으로부터 받은 종합소득 과세 정보는 원칙적으로 고용노동부 장관만이 보유하며 활용할 수 있을 뿐이다. 외부로의 정보의 공개는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 요건을 충족할 때 공개될 수 있다. 아울러 법률에 명시적 근거가 없거나 정보 주체의 동의가 없는 소득 정보의 제3자 제공은 제공받는 대상이 국가기관이라 하더라도 위법행위가 된다. 정부 기관이 소득 파악을 위하여 다른 정부 기관이 보유하고 있는 데이터를 활용하려면 반드시 법률에 명시적 근거가 있어야 하며, 정보의 활용도 반드시 제한된 목적 범위에서 이루어져야 한다.<sup>1)</sup>

정부 기관이 민간에서 데이터를 제공받고자 할 때에도 같은 법리가 적용된다. 일반적으로 정부

기관은 민간으로부터 데이터를 제공받기 위하여 주부 부서의 소관 법률에 별도의 법적 근거는 마련하는 방법을 사용된다. 예컨대 국세청이 장려세제 지급 요건을 파악하기 위하여 금융재산 조회 권한을 부여한 「조세특례제한법」 제100조의12나 국민건강보험공단이 보험료의 부과·징수 업무를 수행하기 위하여 요양기관, 보험회사에 주민등록, 가족관계등록, 국세, 지방세, 토지, 건물, 출입국관리 등 자료를 제공받을 권한을 부여한 「국민건강보험법」 제96조, 지역가입자 재산보험료 부과 점수를 산정하기 위하여 금융정보를 제공받을 수 있도록 한 「국민건강보험법」 제96조의2가 대표적이다.<sup>2)</sup>

이처럼 개별 국가기관이 다른 국가기관이나 민간으로부터 소득자료 등 데이터를 받아보기 위해서는 반드시 개별 법률에 명시적 근거가 있어야 하므로 근거 규정이 없다면 정부 기관이 다른 정부 기관이나 민간으로부터 임의로 데이터를 공유받을 수 있는 길은 없게 된다. 이러한 법리는 개인정보 보호를 위한 일반법인 「개인정보 보호법」이 마련한 원칙적 정보 공유 불가, 예외적 허용이라는 틀 안에서 형성된 것이다.

디지털플랫폼정부에서 소득 파악 인프라 구축을 위한 데이터 활용은 두 가지 방식으로 이루어질 것이다. 하나는 국가기관과 국가기관 사이의 소득 정보의 공유이며, 다른 하나는 국가기관과 민간 사이의 소득 정보의 공유이다.

공공에서 이루어지는 소득 정보의 공유는 개별 국가기관이 소관 복지행정 서비스를 원활히 제공하기

1) 「개인정보 보호법」 제17조 제1항 제2호, 데이터기반행정법 제11조 제1항, 「고용보험법」 제110조 제2항 등 참조

2) 이에 더하여 「국민건강보험법」 제96조의3에 근거하여 국민건강보험공단은 가족관계등록 전산정보의 공동이용에 관하여 다른 기관으로부터 데이터를 받아볼 수 있다.

위하여 다른 국가기관이 보유하는 소득 데이터를 활용하는 경우다. 예컨대 보건복지부는 긴급생계 지원 대상 요건을 심사하기 위하여 주소득자의 소득 관련 정보, 휴업사실, 기초생활수급 정보 등을 확인해야만 한다. 현재는 이러한 소득 데이터를 「긴급복지지원법」에 근거하여 확보할 수 있을 뿐이지만 디지털플랫폼정부가 구축되면 소관부서인 보건복지부는 데이터 허브에서 집적된 데이터를 활용하기만 하면 된다. 이미 하나의 플랫폼에 집적된 데이터를 활용하는 것이므로 주무 부처는 불필요한 행정 소요를 줄일 수 있고 국민은 최적화된 행정서비스를 신속하게 받을 수 있다. 이러한 편의는 보건복지부, 고용노동부, 국세청 등 복지 행정을 수행하는 정부 부처뿐 아니라 각종 사회복지 행정서비스를 제공하는 공공기관이 누리게 될 것이다.

현행 법제에서 공공과 민간 사이의 소득 정보의 공유 또한 개별 법률에 근거하여 이루어진다. 소득 정보를 제공하는 민간은 주로 금융기관, 보험회사, 보증기금 등인데(「금융실명법」 제2조 제1호), 공공과 민간 사이의 소득 정보의 공유는 대체로 두 가지 방식으로 이루어진다. 하나는 민간 보유의 정보를 주무 부처가 받아볼 수 있도록 정보 주체의 동의 의무를 법률에 규정하는 것이고 다른 하나는 주무 부처가 소득 정보를 민간으로부터 직접 받아볼 수 있는 권한을 법률에 규정하는 것이다. 전자의 예로 보건복지부 장관이 생계지원 신청인의 정기적인 소득 수준을 알아보기 위하여 금융기관으로부터 관련 정보를 받아볼 수 있도록

신청인의 동의 의무를 부여하는 규정을 들 수 있다(「국민기초생활 보장법」 제21조 제3항, 제22조 제4항). 후자의 예로는 국세청장에게 장려금 신청자의 금융정보를 받아볼 수 있도록 권한을 부여하는 규정을 들 수 있다(「조세특례제한법」 제100조의12). 이러한 법률의 명시적 근거 규정이 없다면 공공이 민간이 보유하는 소득 정보를 받아볼 수 있는 길은 없다.

디지털플랫폼정부가 실현되면, 공공과 민간이 협업으로 제공하는 행정서비스는 플랫폼 허브에 집적된 소득 데이터를 행정주체가 활용하기만 하면 된다. 이때 특별법에 공공과 민간 사이의 정보 공유에 대한 근거 규정을 둔다면, 개별 법률에 별도의 근거 규정은 마련할 필요는 없다.

한편 디지털플랫폼 정부가 실현되면, 정부의 취약계층 소득 파악을 위하여 민간 데이터의 활용은 매우 유용할 수 있다. 정부가 전국민의 소득을 파악하는 데에는 한계가 있다. 예컨대 국세청의 실시간소득파악 제도는 인적용역 대상자 중 일부만 포함하고 있으며, 나머지 인적용역 제공자는 스스로 국세청에 소득을 신고할 유인이 적어 소득 파악이 매우 어렵다.<sup>3)</sup> 이때 민간에서 보유하고 있는 금융정보, 소비정보는 복지행정 대상자의 소득 파악을 위한 유용한 데이터가 될 것이다. 이러한 점에서 디지털플랫폼정부 구현을 통한 데이터 집적의 긍정적 효과가 가장 두드러지게 나타나는 영역이 아마도 소득 파악 인프라 구축을 통한 대국민 복지행정 서비스가 아닐까 한다.

다만 행정서비스 제공이 민간 주도로 이루어진다면,

3) 이를 지지하는 문헌으로는 김문정, 「과세자료 활용을 통한 특고종사자 소득 파악 방안」, 한국조세재정연구원, 2020. 12, p. 14 참조.

공공의 데이터가 민간에 흘러 들어갈 위험성이 높아져 개인정보 침해가 중요한 문제가 될 것이다.

디지털플랫폼정부가 실현되면 행정서비스 제공에 필요한 국가기관 보유의 데이터는 하나의 플랫폼으로 집적된다. 디지털플랫폼정부에서의 데이터 집적은 현행 데이터기반행정법에서 정하는 데이터통합관리 플랫폼보다 훨씬 광정보가 데이터가 집적된다는 의미이다.

현행 데이터통합관리 플랫폼은 ① 주요 정책을 수립이나 경제적·사회적 문제 해결을 위하여 국민 의견을 신속히 수렴할 필요가 있는 분야 ② 특화된 대책을 마련하거나 맞춤형 서비스가 필요한 분야 ③ 사전에 위험 요소와 원인을 예측하고 제거 방법을 제시할 필요가 있는 분야 ④ 정치·경제·사회·문화적으로 미래 수요를 충족시키기 위하여 선제 대응이 필요한 분야 ⑤ 비용 절감이나 처리 절차의 개선 등을 통하여 행정업무의 경제성과 효율성을 증가시킬 필요가 있는 분야의 데이터로 제한하여 수집하고 있다.<sup>4)</sup> 데이터의 수집 방식도 공공기관의 장이 자율적으로 등록하도록 하고 있으며(제8조), 등록되지 않은 데이터는 기관 사이에 정보 요청을 통해 받아보게 되는 구조이다(제9조).

반면 디지털플랫폼정부 플랫폼에 수집되는 정보에는 특별한 제약이 없다. 플랫폼은 행정서비스 제공의 통합창구로서 기능하게 되므로 국가기관이 보유하는 행정서비스 제공에 필요한 모든 데이터가 집적될 것이다. 다만, 플랫폼에서 제공하는 행정서비스를 어느 범위로 정하느냐에 따라 집적될

데이터 유형이 달라질 수는 있겠으나 행정서비스 제공에 필요한 기초자료라면 대부분이 플랫폼에 모일 것이다. 여기에는 행정서비스 제공을 위해 필요한 국민의 소득 관련 정보 또한 포함된다. 이렇게 되면 기관 단위의 개인정보처리자 지위는 범정부 차원으로 확대되거나 플랫폼 관리기관이 될 것이다.

특별법은 데이터기반행정법<sup>5)</sup>의 목적과 내용을 포괄하고 이를 넘어 공공 및 민간 데이터의 수집을 위한 일반규정으로 기능할 것으로 보인다. 따라서 특별법이 가급적 데이터기반행정법을 흡수하도록 하고, 현행 법률을 폐지하는 것이 바람직하다고 본다.

디지털플랫폼정부가 실현되어 공공의 데이터는 플랫폼 허브에 집적되고 행정서비스 제공은 일원화된다. 이에 따라 「개인정보 보호법」 위반을 피하려고 마련된 개별 법률의 정보 공유 근거 조항들은 적어도 공공영역에 있어서는 필요가 없게 된다. 특별법 제정에 따른 개별 법률의 근거 조항은 모두 정비되어야 할 것이다.

결국 특별법의 가장 중요한 문제는 플랫폼에서 제공할 행정서비스의 범위와 유형을 어느 범위로 정할 것인지로 귀결된다. 지금까지 살펴본 법 기술적 정비 방안도 모두 이 문제와 관련되어 있다. 이것은 곧 정보 주체의 동의 없이 법률만으로 어느 범위까지 개인정보를 한 곳에 집적시킬 수 있는지에 대한 질문이자 동시에 국민이 국가를 어디까지 신뢰할 수 있는지와 직결된 근본적 질문이기도 하다.

4) 「데이터기반행정법」 제8조 제1항

5) 당해 법률은 데이터를 기반으로 한 행정의 활성화에 필요한 사항을 정함으로써 객관적이고 과학적인 행정을 통하여 공공기관의 책임성, 대응성, 신뢰성을 높이고 국민 삶의 질을 향상할 것을 목적으로 제정되었다(「데이터기반행정법」 제1조)

플랫폼에서 제공하는 행정서비스 유형이 일단 확정되면, 비록 정보 주체의 개인정보 활용의 동의가 없더라도 특별법에 근거하여 국가기관은 통합플랫폼에 개인정보를 제공할 수밖에 없다. 그러므로 정보 주체의 개인정보자기결정권 보장을 위해 통합플랫폼에서 제공할 행정서비스를 매우 신중하게 선정해야 한다. 우선 정보 주체에게 제공되는 행정서비스를 헌법상 보장된 인간다운 생활을 할 권리, 즉 사회권(제34조)을 보장하는 사회복지 행정서비스로 제한하되 국민 공감대를 얻어 점진적으로 서비스 범위를 늘려나가는 과정이 필요하다. 플랫폼에서 제공되지 않는 서비스는 정보 주체의 동의를 얻어 개인정보자기결정권을 최대한 보장하되 플랫폼 정부의 구상을 점진적으로 살리는 일종의 절충안이다. 행정서비스 운용에 있어 과도기적 혼란과 함께 디지털플랫폼정부의 효율성을 저해시킬 우려가 있는 방안이기는 하나, 데이터 통합에 따른 정부에 대한 지나친 신뢰와 낙관을 지양해야 할 필요가 있다. 이와 같은 방안은 통합플랫폼에서 소득 파악 인프라 구축을 통한 행정서비스 제공의 측면에서도 동일하게 적용되어야 할 것이다.

공공은 민간보다 개인정보 관리 측면에서 훨씬 제도가 정교하게 설계되어 있다. 공공이 업무와 관련하여 수집하였다면 보유하고 있는 개인정보 또한 공공 기록물이 되며 「공공기록물 관리에 관한 법률」을 적용받는다. 아울러 정보 공유는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 매우 제한적으로 이루어진다. 반면 민간은 「개인정보 보호법」

외에 마땅히 적용할 법령이 없어 공공에 비하여 상대적으로 관리 체계 수준이 떨어지고 개인정보 관리에 대한 대국민 불신도 높다. 국민이 공공데이터를 민간과 공유한다고 할 때 가장 우려를 보인 점이 개인정보 침해 문제인 이유도 여기에 있다. 위원회도 국민의 우려를 불식시키기 위하여 개인정보 침해 문제에 철저히 대비하고 있는 것으로 판단된다.

민간이 보유하고 있는 소득자료는 대부분 보호 필요성이 높은 개인정보다. 따라서 공공이 민간으로부터 소득자료를 받아보기 위해서는 반드시 법률에 명시적 근거가 있어야 함은 이미 살펴보았다. 다만 개인정보를 공유하는 데에 있어 소득자료가 갖는 특수성이 있다. 여타의 행정서비스와 달리 사회복지 서비스는 수혜 단위가 개인이 아닌 가구 또는 세대인 경우가 있다. 이 경우 신청인의 개인정보 제공 동의는 가구원 전체나 세대원 전체의 동의로 간주 되는 경우가 발생한다. 예컨대 세대가 근로장려금 신청한 경우,<sup>6)</sup> 국세청장은 가구 단위 수급 요건을 심사하기 위하여 가구원의 금융정보를 받아볼 수 있게 된다. 만일 통합플랫폼에서 정보 제공 동의 의사가 전혀 없는 자의 소득 정보를 활용하게 된다면 이는 더욱 심각한 개인정보 침해 사례가 될 것이다.

이러한 이유로 공공과 민간이 데이터를 공유하는 데에는 훨씬 더 신중한 접근이 필요하다. 우선 공공 사이에서 데이터 통합을 통해 제공하려는 선별된 행정서비스 중 공공이 단독으로 수행하기 어려운 현저한 긴급성·중대성이 요구되는 매우 제한된

6) 근로장려금 신청을 국세청장의 금융정보 열람 동의로 볼 수 있을 것이다.

행정서비스로 제한하여 민간과 협업할 필요가 있다. 공유된 데이터는 해당 행정서비스 제공 목적을 위해서만 활용될 수 있고 정보의 폐기도 지나치게 장기로 하지 않도록 명문의 규정을 특별법에 마련할 필요가 있다.

민간 입장에서 살펴보다라도 공공과 민간의 데이터 공유는 매우 제한적으로 이루어질 필요가 있다. 민간의 보유하는 고객정보는 일종의 무형자산이며 경쟁업체가 가지지 못하는 영업권에 해당한다. 현행 법체계가 법률에 근거하여 극히 예외적인 경우로 제한하여 건별로 고객정보를 공유토록 하는 이유가 여기에 있다. 플랫폼에서 집적된 민간 데이터가 다른 민간에게 흘러갈 우려도 있으므로 최적의 행정서비스 제공이라는 명목하에 지나친 정보재산권의 공유는 지양해야 한다.

다행스럽게도 위원회는 정부와 민간의 데이터 공유에 매우 신중한 입장이다.<sup>7)</sup> 위원회는 정부와 민간 사이의 정보 공유를 정부가 추진하고 있는 제한된 정책에 한정하여 현행 법제의 틀에서 운영하겠다고 밝혔다. 예컨대 소득 파악을 통해 맞춤형 사회복지 서비스를 제공하는 경우, 정부가 보유하는 데이터를 민간에 전송하는 과정에서 정보 주체의 동의를 받도록 하고 있다. 이는 「개인정보 보호법」 등 현재의 법령 틀 안에서 플랫폼을 구현하겠다는 의미이기도 하다.<sup>8)</sup> 다만, 민간이 공공에 정보를 제공하는 범위와 방안에 대해서는 구체적으로 밝히고 있지는 않은데, 앞서 언급한 사항들이 충분히 고려되어야 할 것이다.

소득 파악 인프라 구축을 통한 복지행정 서비스 제공은 디지털플랫폼정부의 추진 목적과 맞닿아 있다. 소득 파악 인프라 구축은 국가기관별 분산된 사회복지 정책의 통일성을 기하는 데에 목적이 있고 디지털플랫폼정부 또한 인프라 구축을 통한 원스톱 행정서비스 플랫폼을 제공하는 데에 있다. 디지털플랫폼정부가 실현된다면, 정부는 공공과 민간의 협업을 통하여 국민이 필요한 맞춤형 사회복지 서비스를 제공할 수 있게 될 것이다. 플랫폼을 통한 소득 파악 인프라 구축은 국민이 몰라서 또는 절차가 복잡하여 제공받지 못하는 사례를 최소화할 것이다. 아울러 취약계층의 복지 사각지대를 해소하고 개인별 생애주기에 맞는 선제적 행정서비스 제공에 초석을 놓을 것으로 기대한다.

다만, 개인정보 보호를 위하여 법적 측면에서 몇 가지 고려할 사항이 있다. 우선 공공에서의 공유를 통해 통합플랫폼에서 제공할 행정서비스를 매우 신중하게 선정해야 한다. 필자는 사회권을 보장하는 사회복지 행정서비스로 제한하여 정보 공유를 하되 국민 공감대를 얻어 점진적으로 공유 범위를 늘려나가는 방안을 제안한다. 예컨대 대표적인 사회권 보장 법률인 「국민기초생활보장법」에서 필요로 하는 정보를 추출하고 해당 정보를 보유하고 있는 기관인 대법원, 행정안전부, 보건복지부, 국세청 등이 보유하는 데이터를 플랫폼에서 통합 활용하는 것이다.<sup>9)</sup>

다음으로 공공과 민간이 데이터를 공유하는 경우는 훨씬 더 신중한 접근이 필요하다. 공공데이터

7) 「디지털플랫폼정부 실현계획」, p. 1, p. 2, p. 5, p. 11, p. 22, p. 39, pp. 60-65면 참조

8) 해당 목적을 위하여 「개인정보 보호법」은 개인정보 전송 요구권의 근거 조항을 마련하였으나(제35조의2) 시행일은 아직 정하지 않았다.

9) 이러한 통합 대상이 되는 정보로는 「사회보장기본법」 제42조 제1항 참조

통합을 통해 선별된 행정서비스 중 공공이 단독으로 수행하기 어려운 현저한 긴급성·중대성이 요구되는 행정서비스로 제한하여 정보공유가 이루어져야 한다. 이 경우에도 당사자의 동의를 반드시 얻어야 한다. 아울러 특별법에 정보는 행정서비스 제공 목적을 위해서만 활용되고 폐기도 단기로 정하는 근거 규정을 마련할 것을 제안한다.

## VI. 소득파악 인프라의 조세-재정-금융 정책에의 적용 방향과 함의

앞서 제시한 소득파악 인프라는 적절히 구축될 경우 조세·재정·금융 정책에 있어 다양한 활용이 가능하다는 점은 분명하다. 취약계층에 대한 실시간 소득파악 인프라는 재정정책의 맞춤형 접근에 있어 가장 필요한 요소 중 하나인 것으로 볼 수 있기 때문이다. 특히 이와 같은 소득파악 인프라의 구축에 있어서는 다양한 정보들이 수집되고 정책 목적에 맞게 가공되고 결합되어야 하므로, 이는 디지털플랫폼 정부가 주요 아젠다로서 가져가야 할 좋은 예시적 사안으로 볼 수 있을 것이다.

다만, 소득파악 인프라의 이질성을 고려할 때 추상적인 접근으로 모든 데이터를 집결시켜 같은 기준으로 활용하고자 하는 것은 가능하지도 않고 현명하지도 않을 가능성이 높음에 유의할 필요가 있다. 이와 관련하여 본 연구에서 주된 내용으로 살펴본 소상공인·자영업자 소득파악 인프라 자료의 경우와 일용직을 포함한 근로소득자들의 소득파악의 경우를 나누어, 이질성에 대해 요약하고 보다 효율적인 접근 전략에 대해 살펴보기로 한다. 우선 소상공인·자영업자 소득파악 인프라 자료의

경우 먼저 평상시 경기 모니터링에 있어 유용한 도구로 활용될 수 있음을 강조하고자 한다. 현재의 조건 하에서도 해당 자료는 사실상 실시간으로 산출되고 있으며, 집계 변수를 활용하기 때문에 개인정보의 문제로부터도 상대적으로 자유롭다.

먼저 실시간 산출 측면에서 살펴보면, 신용카드 자료의 경우 실제 구축 경험에 따르면 2주일 이내에 이전 달의 자료가 충실히 집계될 수 있기 때문에 사실상 상시적으로 월간으로 항상 업데이트하여 확인할 수 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 자료를 기초로 특정 지역, 특정 업종이 특별한 동향을 나타내는 지에 대해 상시적으로 꾸준히 모니터링한다면, 기본적으로 전수가 아닌 표본으로 작성하고 조사시점과 발표시점의 차이가 크기에 세부 그룹을 살펴보기 쉽지 않은 기존의 각종의 조사에 비해 더 많고 유용한 정보량을 제공받을 수 있을 것이다. 소상공인과 자영업자들의 매출 변화는 민생 경제와 직결된다는 측면에서 중요하며 경기 동향, 전망에 있어 유효성을 더욱 제고할 수 있다는 측면에서도 중요할 것이다.

특히 코로나19와 같은 재난 상황이 닥쳤을 때, 소상공인·자영업자 인프라 자료의 가치는 더욱 높아지게 된다. 앞서 4장에서 살펴본 것처럼 보다 정확하게 피해를 입고 있는 대상을 빠르게 식별할 수 있어, 더 효과적이면서도 두터운 지원을 통해 재난의 어려움을 더 적은 재정 비용으로도 충실히 극복하도록 도울 수 있게 된다.

또한, 소개했던 기존의 연구들과 앞선 장에서 살펴본 것처럼 신용카드 자료는 특정 시장의 집계변수 측면에서의 자료 수집으로도 정책 목표 추구와 평가에 있어 유용하게 활용할 수 있기 때문에,

개인정보의 문제로부터는 상당히 자유로울 수 있다는 장점이 있음도 강조하고자 한다.

이에 대비해, 개인의 자료를 활용하는 경우에는 개인정보 보호의 문제를 보다 신중하게 고려할 필요가 있다. 데이터베이스에서 개인이 식별되지 않도록 익명화하는 것은 기본이 되어야 할 것은 물론, 정책적 목적상 실익이 개인정보의 수집에 따른 위험보다 큰 경우만을 살펴 제한적으로 결합하여 접근할 필요가 있다.

이와 같은 제언은 소득과악 인프라 구축에만 국한되는 것은 아니며, 다른 사안에도 동일하게 적용될 수 있는 부분으로 판단한다. 본 연구를 관류하는 디지털 플랫폼 정부에 관련한 문제 의식에 대해 가장 핵심적인 제언을 요약하자면, 모든 데이터를 하나로 결합한다는 이상 자체는 좋지만 그 부작용에 대한 우려도 함께 고려할 필요가 있다는 점이다. 이를 위해서는 되도록 개인 정보가 식별되지 않도록 정책 목적에 적합한 수준에서 자료를 구축하는 전략을 추구하는 한편, 만일 개인 정보를 익명화하여 결합 처리해야 하는 경우라면 보다 신중한 접근이 필요하다 하겠다. 우선, 통합플랫폼에서 제공할 행정서비스를 매우 신중하게 선정해야 할 것이다. 또한, 법적인 근거를 충분히 확보하는 한편 자료와 관련한 개인의 사용 동의를 얻는 과정도 보다 세심하게 갖추어 접근할 필요가 있다.

앞선 장에서 제시한 시뮬레이션들은 실제 소득과악 인프라가 구축될 경우 추후 긴급 위기 발생 등의 상황이 발생할 때 재정지출 대상을 선정하고 규모를 확정하는 데 있어 유용하게 활용할 수 있음을 일관적으로 제시하고 있다. 또한, 이는 기존

코로나19 시기에 실제로 구축하여 운용했던 자료들이기 때문에 현재에도 충분히 구축할 수 있다는 점에서 중요하다. 아직 디지털 플랫폼 정부의 성공 사례로 제시할 수 있는 성과가 아쉽게도 미비한 측면이 있음을 고려할 때, 본 연구에서 제시한 소득과악 인프라를 디지털 플랫폼 정부의 우선적인 과제로 고려하여 구축하는 것을 제안하고자 한다. 실효성이 확인되며 가능한 사업이고, 해당 과제를 실현하는 과정에서 추후 과제에서도 참고할 수 있는 경험을 축적할 수도 있을 것이기 때문이다.


## Ⅶ. 결론

우리는 앞선 검토를 통해, 디지털플랫폼 정부 구축의 긍정적인 측면들에 대해서 확인하는 한편, 보완해야 할 부분들에 대해서도 함께 살펴보았다. 디지털플랫폼 자체의 구축은 증거기반 정책평가와 국민들의 만족스러운 행정서비스 향유의 주요 인프라가 될 수 있으므로 바람직하다. 현 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 디지털플랫폼 정부의 구축은 그 중요성이 인정될 수 있으며, 지난 정부들에서 추진해 온 정책 방향을 한층 심화한 것이라는 측면에서 정책의 연속성과 방향성 측면에서도 긍정적이라고 볼 수 있다.

다만, 아직까지의 성과가 미진한 점은 개선의 여지가 있다고 판단한다. 이를 개선하기 위해서는 단순히 데이터를 모으는 것으로 성과를 기대하기에는 충분하지 못한 부분이 있다는 사실을 인지할 필요가 있다. 앞선 장들에서 살펴본 것처럼 국가적 아젠다와 긴밀히 연결되지 않은 데이터 수집은

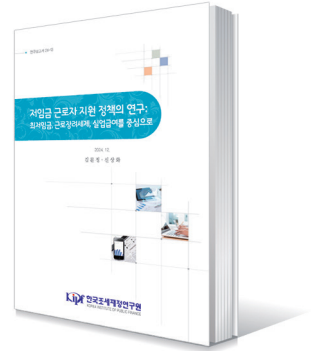
큰 의미가 없을 수 있다는 점에 주목하여야 할 것이다. 왜 데이터를 모으는지, 부족하지도 과도하지도 않은 적절히 필요충분한 데이터 수준은 어떤 것인지, 데이터로부터 재정정책을 포함한 모든 정책에서 어떤 시사점을 도출할 수 있을 것인지에 대해 함께 고민하면서 데이터 수집과 결합을 함께 진행해야 성공적인 디지털플랫폼 정부의 구축이 가능할 것으로 판단한다.

본 연구에서 구체적으로 살펴본 실시간 소득파악에 있어서는, 해당 주제를 디지털 플랫폼 정부의 주요 아젠다로 활용하기에는 여전히 다양한 도전이 남아 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한, 실시간 소득파악이 아직 디지털플랫폼 정부의 일부로 명시적으로 포함되지 않았다는 점을 고려할 때 향후 정책적으로 이에 관한 추가적인 보완이 필요할 것이다.

부족함이 많지만 본 연구가 취약계층들의 실시간 소득파악을 디지털플랫폼 정부의 주요 아젠다로 채택하여 활용하는 데에 참고가 되기를 바라며, 소득파악과 관련된 인프라 구축을 디지털 플랫폼 정부 구축의 주된 시범 사례로 하여 다른 주요 국정 아젠다들도 구체적으로 디지털플랫폼 정부의 핵심 내용들로 채워나가는 데에 기여할 수 있기를 바란다. 

# 저임금 근로자 지원 정책의 연구: 최저임금, 근로장려세제, 실업급여를 중심으로

김문정 | 한국조세재정연구원 연구위원  
신상화 | 충남대학교 무역학과 조교수



## 1. 도입

본 연구는 청년층을 중심으로 최저임금, 실업급여, 근로장려금 제도 간의 연계성을 분석하고, 제도 개선의 방향성을 제시하는 데 목적이 있다. 기존 연구에서는 최저임금과 근로장려금을 취약계층 지원이라는 관점에서 함께 검토한 사례가 있으나, 실업급여까지 포함하여 이 세 가지 제도를 통합적으로 분석한 연구는 드물다.

그러나 이 세 제도를 함께 살펴보는 것은 매우 중요하다. 그 이유는 다음과 같다. 우리나라에서는 실업급여 하한액이 최저임금에 연동되어 있어, 최저임금 인상이 실업급여 하한액 상승으로 직결된다. 이로 인해 최저임금 인상은 한편으로는 근로자의 근로보상을 높이는 효과가 있지만, 동시에 일부 계층에서는 미취업 상태로의 이행을 유인할 가능성도 존재한다. 특히, 또한, 연중 취업과 미취업을 반복하는 근로자의 경우, 연간 근로소득이 낮아져 근로장려금 대상이 될 확률이 높아진다. 최저임금, 실업급여, 근로장려금은 각각 고유한

정책 목표를 지닌 제도이지만, 이들의 상호 영향을 고려하지 않을 경우 오히려 노동시장 내 비효율성을 심화시킬 수 있다. 경제활동 상태 간 과도한 이행이 발생할 경우, 개인과 기업, 나아가 거시경제에 부정적 파급효과를 초래할 수 있다. 예를 들어, 개인은 한 일자리에 지속적인 경험을 축적할 기회를 잃고, 이는 장기적으로 노동생산성 향상의 기회를 감소시킨다. 기업 입장에서는 잦은 인력 교체로 인해 채용 및 교육 비용이 증가하고, 경제 전체적으로는 생산성 둔화와 성장률 하락이라는 결과로 이어질 수 있다.

안타깝게도 이러한 부작용은 특히 청년층에서 더욱 크게 나타날 수 있다. 청년은 생애 초기 노동시장에서 '괜찮은 일자리'에서의 경험을 통해 경력을 형성하고, 장기적으로는 노동시장 경쟁력을 확보해야 한다. 그러나 제도적 유인이 단기 소득에 집중될 경우, 청년들이 장기적으로 비효율적인 선택을 할 가능성이 크다. 이로 인해 개인은 물론 사회 전체의 인적자원 축적 과정이 저해될 수 있다.

최근에는 근로장려금의 연령제한 폐지, 청년층 실업급여 수급 기간 확대 등, 청년에게 유리한 방향으로 제도가 개편되고 있다. 이러한 변화는 그동안 제도적 지원에서 소외되었던 청년층을 정책 대상으로 포괄한다는 점에서, 그리고 정부 지원이 필요한 청년층의 장기적 경제활동을 뒷받침한다는 점에서 분명히 긍정적이다.

그러나 이러한 제도가 제도 간 상호작용 경로를 충분히 인식하지 못한 채, 각 제도를 독립적으로 설계할 경우, 설계 방식에 따라 오히려 청년층의 노동시장 진입을 지연시키거나 조기 이탈을 유도할 위험도 존재한다. 따라서 제도 설계 단계에서는 청년층의 경력 형성 동기와 장기적 노동시장 참여 유인이 충분히 통합적 관점에서 고려될 필요가 있다.

## 2. 연구목적 및 연구내용 개관

본 연구는 최저임금, 실업급여, 근로장려세제 제도간의 상호관계를 경제주체의 노동공급 결정 측면에서 검토하고, 청년들의 근로 유인을 효과적으로 고취할 수 있는 방안을 모색하는 것을 목표로 한다.

연구의 내용은 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 2기 선택모형을 활용하여 세 가지 제도가 노동시장에 미치는 상호 영향을 분석한다. 이를 통해 청년층이 경제활동 상태를 결정하는 과정에서 각 제도가 어떤 역할을 하는지 이론적으로 살펴본다. 둘째, 통계청의 「가계금융복지조사」 데이터를 활용하여, 이론적 논의에서 도출한 가설을 실제 데이터를 통해 간접적으로 검증해본다. 셋째, 최저임금 인상이나 노동시장 변화가 실업급여 및

근로장려금 수급에 미치는 영향을 시뮬레이션 분석을 통해 평가한다.

## 3. 주요 분석 내용

### 가. 이론 모형 검토

먼저, 최저임금, 실업급여, 근로장려세제 제도간 상호관계를 간단한 이론 모형을 통해 살펴보면 다음과 같다. 고려하는 노동시장은 '저임금 근로자 노동시장'으로, 논의의 간단화를 위하여 노동의 보상이 최저임금  $w^m$ 이라고 가정한다. 본 모형에서는 청년과 나머지 집단을 별도로 구분하지는 않는다.

본 경에서 경제주체는 2기에 걸쳐 노동공급에 대한 결정을 내린다. 매기의 효용은  $u(c, l) = c + l\theta$ 가 정하며, 여기에서  $c$ 는 소비로 인한 효용을,  $l$ 은 여가로 인한 효용을 각각 의미한다.

각 경제주체는 각 기에 일을 할지, 여가를 누릴지를 결정한다. 2개의 기간에 걸쳐 내릴 수 있는 노동공급의 조합은 (노동, 노동), (여가, 여가), (노동, 여가), (여가, 노동) 등 총 4가지이다. 1기에 일을 하는 경우 각 경제주체의 노동생산성  $\theta$ 는 모두 다르고, 구간  $[0, 1]$ 에 분포되어 있는 연속변수이다. 모형의 단순화를 위하여 시간할인율과 저축에 대한 의사 결정을 내리지 않는다고 가정한다.

1기에 일을 하는 경우,  $w^m\theta$ 만큼의 임금을 얻고, 일을 하지 않는 경우,  $L$ 만큼의 여가효용을 누린다. 2기에 일을 하는 경우도 유사하되, 다만 1기에 일을 하고 2기에도 일을 하는 경우, 근속으로 인한 노동의 생산성이 향상한다고 가정한다. 구체적으로, 이러한 경우에 임금은  $w^m\theta z$  ( $z > 1$ )라고

가정하는데, 여기에서  $z$ 는 노동경력의 임금수익률을 의미한다. 한편, 1기에 일을 하지 않고 2기에만 일을 하는 경우 임금은  $w^m\theta$ 로, 1기에서 일을 했을 때의 임금과 같다.

정부정책은 1기와 2기의 의사결정이 완료된 이후 2기 말에 제공된다. 실업급여  $B$ 와 근로장려금  $E$ 를 고려한다. 여기에서 실업급여  $B$ 는 1기에 일을 하고 2기에 일을 하지 않은 경우에 주어진다고 가정한다.<sup>1)</sup> 이러한 경우 2기 효용은  $L+B$ 로 주어진다. 근로장려금  $E$ 는 1기에 근로를 하고, 해당 근로소득이 일정 수준  $\bar{Y}$  이하인 경우에 국한하여 제공한다.<sup>2)</sup>

이러한 분석 환경에서 노동생산성  $\theta$ 를 가진 경제 주체가 2기간의 합산 효용 수준을 극대화하는 방향으로 2기에 걸친 노동공급 의사결정을 내리게 된다. 그러한 의사결정 함수는, 모형에서 외생적 파라미터로 처리되는  $w^m, z, L, B, E, \bar{Y}$  등에 의하여 결정될 것이다. 본고에서는, 그래프 분석을 통해서 이러한 이론모형 환경 하에서 최저임금-실업급여-근로장려금이 구성되는 조합에 따라 '모형에서의' 고용률과 실업률이 변동될 수 있음을 보였다.

이론모형 분석결과를 이해하기 위해서 먼저, '고용률', '실업률'에 대한 조작적 정의를 설명할 필요가 있다. 본 이론모형 논의에서는, '고용률'은 1기 혹은 2기와 노동공급을 하는 집단의 비율로 정의하였다. 만약 노동생산성의 균일분포 가정 하에,

각 기에 0.5 이상의  $\theta$ 가 노동공급을 한다면, 고용률은 50%(1/2)가 된다. 한편, '실업률'은 2기에 일을 하지 않는 비율을 의미한다. 같은 예에서는 실업률 역시 50%가 된다.

모형분석을 통해 최저임금이 주어진 상황에서, 실업급여와 근로장려금이 높아진 경우, 고용률과 실업률이 동시에 높아질 수 있는 경우가 가능하고, 실업급여 및 근로장려금의 효과와 최저임금의 효과가 상반된다는 것을 확인할 수 있었다. 현실에서 최저임금과 실업급여가 직접적으로 연동되는 현행 제도를 고려할 때, 최저임금 인상 대비 실업급여의 상대적인 증감수준이 고용률과 실업률의 최종적인 방향을 결정할 것임을 예상할 수 있다.

더구나, 근로장려금 역시  $w^m$  인상에 따라 그 금액이 늘어날 수 있을 때, 시장을 통한 소득과 공공이전소득간의 경주(race)가 진행되는 상황에서, 노동시장에서의 보상수준이 크지 않다면 공공이전소득에의 의존성이 더 높아질 가능성이 있다고 판단할 수 있을 것이다.

본 모형은 분석편의를 위하여 상당히 강한 가정을 두고 있어, 현실에서 이러한 모형을 곧바로 적용하기는 쉽지 않음을 염두에 둘 필요가 있다. 특히, 모든 근로자의 임금이 최저임금이라는 강한 가정을 두고 있다. 또한, 최저임금의 인상으로 인한 노동수요에의 영향을 전혀 고려하고 있지 않다. 최저임금이 인상되어도, 근로시간이 변경될 수 있고 최종적인 월급여, 그로 인한 가구소득에의 영향은

1) 현실에서는 실업급여는 재취업 의사가 존재하고, 적극적인 구직활동을 하는 경우에 제공되는 것이 원칙이다. 그런 만큼 노동공급결정이 연속적으로 이루어지는 상황에서 실업급여의 역할을 논의하는 것이 합당할 것이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 단순한 이론 모형은 정책간 상호작용을 직관적으로 설명하는데 효과적이라는 점에서 검토하는 것이 의미가 있다.

2) 실제 근로장려금은 가구, 소득, 자산을 모두 고려하고, 소득 중에서도 근로소득, 사업소득, 이자배당소득 등 다양한 소득을 고려하지만 본 모형에서는 '소득'요건만 고려하고, 그 중에서도 '근로소득'이 곧 소득이라는 가정한다.

불명확하기 때문에, 일반균형에서 최저임금 인상 정책이 노동공급을 견인하여, 경제 전체의 고용률을 높이고 실업률을 낮출 것이라는 결론을 이끌어 내기는 무리가 있을 것이다.

다만, 이러한 모형 분석을 통해 적어도 최저임금, 실업급여, 근로장려금의 정책방향을 각각 개별적으로 설계하는 경우, 처음에 의도하지 않은 방향으로 경제주체의 의사결정을 왜곡할 수 있다는 점을 배울 수 있다.

#### 나. 이론 모형의 가설에 대한 정량분석:

##### 통계청 『가계금융복지조사』 자료분석

이론 모형에서 도출된 여러 가설을 통계청 『가계금융복지조사』에 기반하여 검증해보고자 한다. 분석의 내용은 다음의 크게 두 가지이다.

첫 번째 분석으로, 최저임금 대상 근로자의 근로소득 변화 추이를 그렇지 않은 근로자와 비교 분석한 결과 2018년을 기점으로 최저임금 대상 근로자의 근로소득이 통계적으로 유의하면서도 상당한 크기로 상승한 것을 확인할 수 있었다. 또한, 이 효과는 최저임금 대상 근로자 중에서도 상대적으로 저소득자에 해당하는 근로자에게서 더 크게 발생한 것을 확인하였다.

다른 분석으로 실업급여 보장성 강화로 인한 노동공급 저해 효과를 분석하였다. 최저임금 인상으로 인해 실업급여 하한액이 높아지게 되는데 이 효과에 직접적으로 영향을 받는 근로자를 식별한 뒤 그렇지 않은 근로자와의 비교 분석을 진행하였다. 분석 결과 처치집단에서 뚜렷한 노동공급 감소 효과를 발견할 수 있었다.

두 번째 분석 결과는 최저임금 인상이 일부 집단에서는 노동공급 유인을 단기적으로 감소시킬 수 있다는 이론 모형의 예측에 부합한다. 첫 번째 분석의 결과는 전체적으로 최저임금 인상 시기에 대상 근로자에게서 상당한 근로소득 증가 효과를 제시하고 있다. 하지만, 두 번째 분석 결과는 일부 근로자가 실업급여를 활용하여 자발적 실업 상태에 들어갈 수도 있음을 의미한다. 다만, 두 번째 분석의 결과에도 불구하고 첫 번째 분석에서 상당한 크기의 근로소득 증대 효과를 발견하였다는 것은 최저임금 인상 정책이 전체적으로 볼 때 대상 근로자의 노동공급 유인을 증대시켰을 수 있고 이를 통해 근로소득의 증가에 기여하였을 수 있음을 시사한다.

다만, 이상의 결과는 노동시장에서 형성된 노동수요와 노동공급의 결과값인 근로소득 혹은 근로여부를 기준으로 분석한 결과이기에 노동시장 정책 변화에 따른 노동공급 유인의 변화로만 해석하는 것은 지양할 필요성이 있다. 정부 정책의 변화로 인해 노동공급 유인이 변한다고 하더라도 노동수요의 변화에 따라 실제 노동 활동으로 이어지지 않을 수도 있기 때문이다.

#### 다. 제도간 상호영향성 파악을 위한 시뮬레이션 분석

본 장에서는 2023년도 하반기 지역별고용조사 개인별 마이크로데이터에 기반하여 현재 일을 하고 있는 청년층의 임금분포를 활용하여 최저임금, 실업급여, 근로장려세제 간 연관성에 대하여 검토한다. 구체적으로 ‘현재 임금일자리에 종사하는 청년들이 만약 실업상태에 놓인다면 예상할 수 있는

실업급여의 수준' 및 '현재 임금일자리에 종사하는 청년들의 월급여가 2023년 기간 지속되고, 이로 인한 근로소득이 유일한 소득이라고 할 때, 2024년 단독가구 근로장려금 수급 대상이 되는 청년의 비중 및 해당 금액'은 어느 정도인지에 대해서 살펴본다.

본 연구에서는 그러한 다양한 가능성 중에서 최저임금 인상으로 인하여 월급여나 근로시간이 어떻게 변화할 지를 함께 가정하여 이 세 가지 제도의 상호영향성을 살펴보았다. 이는 최저임금-실업급여-근로장려금 간의 관계 및 각 제도가 본래의 역할을 잘 수행할 수 있을 지에 대해서는 제도설계 방식 외에 청년의 노동시장의 특성에 따라 결정될 수 있기 때문이다. 일자리의 분포, 일자리유형과 청년들의 특성 하에서 각 일자리에의 청년들의 접근성, 일자리에서의 청년들의 임금분포, 근속을 유지할 때의 청년들의 임금의 성장률 등에 따라 전술한 제도의 수급분포가 결정될 수 있다.

그리고 본 시뮬레이션 분석은 (조건1) 임금일자리에 종사할 것, (조건2) '최근 3개월 평균 급여' 정보가 있을 것, (조건3) '조사대상주간의 주업근로시간수'가 존재할 것, (조건4) (조사시점 기준) 만 25세에서 만 34세에 해당할 것, (조건5) 미혼이면서, 가구주와의 관계가 가구주 혹은 미혼자녀일 것 등의 조건을 만족하는 청년표본을 중심으로 수행되었다. 분석자료로는 2023년도 하반기 지역별 고용조사를 활용하였다.

현재 제도(기준제도)에서의 제도 수급분포 및 가상적인 정책변화로 인한 제도 수급분포 변화를 살펴본 결과, 다음을 알 수 있었다. 표본의 시급은 약 1.61만원, 월급여는 약 287만원으로 나타났고,

실업급여 제도하에서(일을 하는 청년들이 현재 일을 그만두고 실업급여를 신청했을 때에) 한달간 받을 수 있는 실업급여(구직급여)는 약 167만원으로 나타났다. 기초일액 기준으로 하한액보다 낮거나(하한), 상한액보다 높거나(상한), 그 중간 상태(중간)에 있는 집단으로 구분할 수 있다. 기초일액 하한 집단은 20.92%, 중간 집단은 57.79%, 상한 집단은 21.29%로 나타났다. 월급여가 한달치 실업급여보다 낮을 확률은 6.05%로 나타났다. 장려금을 수급할 확률은 10.04%이고, 그 중에서 점증, 평탄, 점감 구간에 속하는 표본에서의 청년비중은 0.37%, 1.88%, 7.79%로 나타났다. 장려금 수급 대상이 되는 청년들이 받게 되는 장려금은 95.48만원이다.

정책시뮬레이션 시나리오로 최저임금 인상, 월급여 인상, 주당근로시간 감소, 장려금 소득상한 등의 상황을 가정한다. 시뮬레이션 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

먼저, 청년의 월급여, 주당근로시간 분포에 따라 정책효과가 크게 달라질 수 있고, 그 정책효과가 선형적으로 나타나지 않을 수 있다. 최저임금이 인상될 때, 시급은 증가하고 주당근로시간이 줄어드는 경우, 기초일액 하한은 더욱 높아지고 '월급여 < 실업급여'의 비율은 더 높아지게 된다. 즉, 취업상태에서 미취업상태로의 이행을 촉진할 가능성이 높은 것이다. 특히 최저임금 인상으로 시급이 올라도 전체 월급여 수준이 그대로라면 미취업에서 취업으로의 이행보다, 취업에서 미취업으로의 이행을 더 촉진할 수 있다. 반면 최저임금 인상시 근로시간은 그대로이고 시급만 인상된다 하더라도, 일자리에서의 시급인상폭이 크지

않을 경우, 기초일액 하한 집단의 비중과 한달치 실업급여가 월급여를 상회하는 비중 역시 증가할 수 있다. 만약 장려금의 단독가구 소득상한기준이 2,200만원에서 500만원 인상되면(주어진 임금분포 하에서) 수급대상자 비중은 10.04%에서 26.59%로 2배 이상 증가한다. 그렇지만 모두 신규수급자가 점감구간에 위치하므로 평균장려금은 95.48만원에서 56.67만원으로 감소한다.


#### 4. 정책함의점

본 연구에서는 최저임금, 실업급여, 근로장려세제 제도가 청년들의 제도 각각의 목적을 달성하면서도 동시에 청년들의 근로유인을 고취시키는 데 있어서 개선할 방법이 있는지를 검토하고자 했다. 이론 모형을 검토하고, 이론 모형에서 도출된 가설을 미시데이터로 회귀분석을 수행하고, 시뮬레이션 분석을 통해서 세 개의 정책간 상호작용성을 살펴보았다.

분석 결과, 현행 최저임금, 실업급여, 근로장려세제는 설계구조상 정책효과가 서로 상쇄될 수 있는 것으로 나타났다. 최저임금이 인상되면 고용률은 증대될 수 있겠으나, 최저임금과 연동되어 있는 실업급여 역시 상승시켜, 실업률 역시 높일 수 있다는 점에서 특히 그러하다. 최저임금의 주요 목적 중의 하나가 시장의 유보임금보다 더 낮은 이들을 시장으로 유인하는 것이라는 점에서 그러한 근로유인 기능이 현행 실업급여 설계 구조상 저하될 수 있다고 할 수 있다. 더구나, 최저임금이 오를 때 임금이 온전히 상승하지 않고, 시급 인상에 대응하고 근로시간이 줄어들 때 월급여는 그대로이거나 줄어들 수 있고 이로 인하여 실업급여의

상대적 혜택이 더 높아지는 결과가 나올 수 있다. 이러한 시나리오에서는 최저임금이 높아질수록 '고용 → 실업'으로의 전환을 야기할 확률이 높아지게 된다. 만약 근로장려금의 수준 역시 최저임금 인상과 마찬가지로 인상될 경우, 이러한 문제는 더욱 심화될 수 있다.

실업급여나 최저임금의 본래 목적이 성취되는 것을 저해할 수 있으므로 최저임금과 실업급여의 연계성을 완화하거나 없애는 정책방향을 고려할 필요가 있다. 또한, 지속적으로 근속을 유도하기 위하여 근로장려금의 경우, 적어도 청년대상으로는, 소득 수준뿐만이 아닌 '근속기간'을 감안하여 지원액을 늘리는 방안을 정책설계를 검토해볼 수 있겠다. 현재 근로장려금의 경우 단독, 홑벌이, 맞벌이 가구의 구분을 두고 있는데, 수급자의 연령별 이질성이 상당한 것을 고려할 때 연령별 구분으로 전환하는 것을 고려하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 현행 가구유형별 구분이 유지된다고 하더라도, '단독가구' 청년에 대해서 별도 인센티브를 설계하는 방안은 유연하게 적용할 수 있을 것으로 사료된다. 다만, 취업에서 미취업으로의 이행을 낮추는 부작용은 제도설계가 제도간 상호작용성을 충분히 고려하지 않을 때 나타나기는 하지만, 그 부작용이 일자리에서의 노동보상수준이 낮거나, 근속을 통한 미래가치가 높지 않은 경우에 특히 심화된다는 함의가 본 분석을 통해서 도출되었던 사실을 상기할 필요가 있다. 요컨대, 시장에서의 노동보상이 충분히 높다면 애초부터 '고용→실업'으로의 전환자세를 고려할 유인이 낮을 것이다. 이런 점에서, 관찮은 일자리 공급, 노동수요를 끌어올리려는 정책에 대해서도 상당한 무게중심을 두어야 할 것이다.

마지막으로, 본고의 논의는 최저임금-실업급여-근로장려금 정책간의 상호 메카니즘이 각 정책의 본래목적을 수행하기 어렵게 만든다는 것에 대한 문제제기에 해당하며, 그 제도부작용이 존재한다는 사실에 대한 '직접적 실증증거'를 제공해주고 있지는 못하다는 한계가 있다. 「가계금융복지조사」를 이용하여 일부 가설을 검증하고, 「지역별고용조사」 시뮬레이션 분석을 통해서 영향분석 집단 규모 등을 가늠하고자 했으나, 세 가지 제도에 대한 수급대상을 판별하기에는 데이터 본연의 한계가 존재한다. 향후, 행정데이터-조사데이터 결합 데이터 등을 기반으로 더 직접적인 실증증거를 확보하거나, 현재 가용한 데이터에서의 적률(moment)를 활용한 구조모형 분석을 수행하는 것이 필요할 것이다. 이는 향후 과제로 남겨둔다. 

## 재정승수효과 추정에 관한 연구: 시군구 단위 분석을 중심으로

강신혁 | 한국조세재정연구원 연구위원  
이환웅 | 건국대학교 경제학과 조교수



본 연구는 재정지출이 경제에 미치는 영향을 의미하는 재정승수를 지역 단위에서는 응용미시경제학의 회귀분석을 이용하여 추정하고, 국가 단위 재정승수와 지역 단위 재정승수 간 관계를 이론적으로 논의하기 위하여 거시구조모형을 통해 살펴보았다. 그리고 분석 결과와 과정에서 도출되는 함의점을 바탕으로 정책입안자가 지방정부 단위 재정정책을 수립할 때 도움 되는 시사점을 제공하고자 하였다.

재정승수는 학술연구자와 정책관계자 모두 관심을 두고 분석하면서 더 깊은 이해가 가능하도록 노력이 지속적으로 투입된 주제이다. 엄밀한 재정승수를 우리가 파악하고 있다면, 효율적인 자원배분을 통해 효과적인 경제정책을 수행할 수 있을 것이다. 예를 들어 경제가 불황인 경우, 정부는 추경 등을 통하여 확장적 재정정책을 통해 경기를 활성화하고자 하며, 재정승수는 이 경우 큰 도움이 될 수 있다. 그러나 역설적으로 재정승수를 엄밀하게 추정하기 위해서는 경기에 영향을 받지 않은 순수한

재정지출 변화를 식별해야 한다. 그러나 대다수의 경우 재정정책은 경기변동과 연관이 있어서 내생적이기에 식별이 어렵다. 이런 어려움이 우리가 긴 세월 동안 재정승수를 실증적·이론적으로 분석하게 하였다. 그래서 본 연구에서는 미국을 대상으로는 수행되었지만, 한국을 대상으로는 아직 적용되지 않은 방법론인 지역 단위 재정승수 추정 및 거시 구조모형 분석을 통해 더 엄밀한 재정승수를 도출하고자 하였다.

실증분석에서는 시군구 단위 패널자료에서 발틱(Bartik) 도구변수를 활용하여 재정승수를 추정할 때 발생하는 내생성 문제를 더 엄밀하게 통제하고자 하였다. 내생성을 통제하기 위해 시군구 지역 및 시간 고정효과를 통제한 이원고정효과 모형 및 발틱(Bartik) 도구변수를 사용하였다. 구체적으로 국가 수준에서 분야별 지출변화를 2016년 지자체별 분야별 비중을 활용하여 배분하는 발틱 도구변수를 사용하였다. 또한 지방정부 지출의 선행 및 후행변수, 그리고 장기차분모형을 통한 2년 장기


효과 등도 같이 살펴보았다.

위 실증분석에서 추정한 결과는 지역 단위 재정승수로써, 어떤 시군구에서 다른 시군구 평균보다 재정지출을 더 증가시켰을 때 해당 시군구의 상대적인 지역내총생산 변화를 나타낸다. 이것은 국가 단위 재정승수와는 다를 수 있다. 따라서 국가 단위 재정승수와 지역 단위 재정승수 간 관계를 알아보기 위해 2지역 - 2주체 뉴케인지언 모형을 구축하고 캘리브레이션 하였다. 모형을 통해 지방정부에서 재정지출을 증가시키는 경우, 지역 간 교역을 통해 양(+의 스피로버가 발생하여 국가 단위 재정승수가 지역 단위 재정승수보다 클 수 있음을 보였다. 단, 본 연구 가정과 달리 재정지출이 지역 단위에서 이루어지되 국가 전체에서 조세 혹은 국채 등을 통해 조달되는 경우, 다른 지역에 조세 부담을 전가할 수 있기 때문에 스피로버가 본 연구에서 고려된 것보다 더 작을 수 있다. 그 외에 다양한 정책 실험 및 반사실적 분석을 수행하였다.

이 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 제공한다. 첫째, 상황에 따라 지역 간 공조를 통해 지방정부 재정정책의 효율성을 높일 수 있음을 보였다. 고용 위기 등으로 인해 어느 지역 경기가 침체하여 해당 지역 경기를 활성화하기 위한 확장적 재정정책이 필요한 경우가 있다. 지방정부 간 공조를 통해 해당 지역과 지리적·경제적으로 밀접하게 연관된 다른 지역 모두에 공조하여 재정지출을 확대하는 것을 고려할 수 있다. 이는 글로벌 금융위기나 코로나19와 같은 대규모 경제위기 시에 전 세계적으로 동시에 확장적 재정정책을 시행하는 논의와 유사하다. 본연구는 모형을 통해 양(+의 스피로버를 보이면서 추가적인 정책실험 분석을 통해 이러한

공조 체계가 개방경제뿐 아니라 국내 지역 간에서도 중요함을 보였다. 그러나 서술하였듯이 스피로버 효과는 각 지방정부 재정정책 재원이 어떻게 조달되는지에 따라 그 크기가 다를 수 있으므로, 장기적으로 효율적인 재원조달 방식 역시 같이 고려해야 한다.

그리고 지역별 경제적 특성을 고려한 맞춤형 재정정책을 고려할 수 있다. 본 연구는 지역 단위 H2M(Hand-to-Mouth) 가계 비율이 높을수록 재정정책 효과가 단기적으로 클 수 있음을 보여주었다. 이와 같은 단기적 시사점과 함께, 장기적으로는 H2M 가계 비율을 낮추어 각 가계 단위 자원배분 효율성을 높이는 방향을 고려할 수 있다.

본 연구는 실증분석과 구조모형을 결합하여 재정정책 효과를 엄밀히 분석한 점에서 학술적 의의가 있으며, 지역 단위 정책 설계에 도움 될 수 있는 정책시사점을 제공한다. 특히, 지방정부 자치와 지역 재정정책에 대한 관심이 높아지는 상황에서 본 연구가 연구자와 정책입안자 모두에게 유용한 참고 자료가 될 것으로 기대된다. 

Kipf



동향



# 주요국의 조세·재정동향

# 주요국의 조세동향

〈자료수집 및 조사: 한국조세재정연구원 세정연구센터 세정연구팀〉



## 미국

### One Big Beautiful Bill 법안, 하원 통과

- ◆ 미국 하원(House)은 2025년 5월 22일, On Big Beautiful Bill 법안(이하 '법안' 이라 함)을 통과시킴<sup>1)</sup>
- 미국 백악관은 해당 법안의 주요 내용으로 대규모 감세, 불법체류자의 메디케이드<sup>2)</sup> 혜택 제외, 국경 안보 강화, 항공교통관제 현대화, 미성년자의 성전환에 대한 메디케이드 지원 종료 등을 제시함<sup>3)</sup>
- 본 법안은 총 11개로 구성되어 있으며, 조세 관련 조항은 제11장에 명시되어 있음
  - 조세 관련 조항의 상당수는 「세금감면 및 고용법」(Tax Cuts and Jobs Act, TCJA)으로 알려진 공법(Public Law, P.L.) 115-97의 조항을 수정하거나 연장하는 내용을 골자로 함
  - 참고로, TCJA의 조항 중 개인 소득세(individual income tax)에 영향을 미치는 대부분의 조항은 2025년에 만료될 예정임<sup>4)</sup>
- ◆ 제11장은 네 가지 부제(subtitle)로 구성되어 있음
  - 첫 번째 부제는 '미국 근로자와 가족의 번영 촉진(Make American Workers and Families Thrive Again)'으로, 미국 가정과 근로자 세금 인상의 영구적 방지(파트 1), 추가 세금 감면(파트 2), 건강 투자 확대(파트 3)로 구성됨
    - (파트 1) TCJA에서 개인 및 가족과 관련된 세제 혜택의 적용기간을 연장함<sup>5)</sup>
    - (파트 2) TCJA에서 제공했던 감세 혜택 이상의 추가적인 세금 감면 조치를 개인에게 제공함<sup>6)</sup>
    - (파트 3) 건강 관련 여러 가지 세금 조항을 개정함<sup>7)</sup>
  - 두 번째 부제는 '미국 농촌과 중산층의 성장 촉진(Make Rural America and Main Street Grow Again)'으로, 농촌과 중산층을 위한 TCJA 법안 연장(파트 1), 추가 세금 감면(파트 2)로 구성됨<sup>8)</sup>

1) Congress, "Tax Provisions in H.R. 1, the One Big Beautiful Bill Act: House-Passed Version," 2025. 5. 27., <https://www.congress.gov/crs-product/R48550?s=1&r=9>, 검색일자: 2025. 5. 28.

2) 메디케이드(medicaid)는 미국 저소득층의 의료비를 지원하는 연방과 주정부의 공동 프로그램임

3) The White House, "The One, Big, Beautiful Bill is a Once-in-a-Generation Chance," 2025. 5. 16., <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/05/one-big-beautiful-bill-is-a-once-in-a-generation-chance/>, 검색일자: 2025. 5. 28.

4) Congress, "Expiring Provisions of P.L. 115-97 (the Tax Cuts and Jobs Act): Economic Issues," 2025. 5. 27., <https://www.congress.gov/crs-product/R48550?s=1&r=9>, 검색일자: 2025. 6. 11.

5) 연장되는 조항은 소득세율 인하, 표준공제액 인상, 개인공제(personal exemptions) 폐지, 자녀장려세제(child tax credit) 확대, 상속세와 증여세 면제한도 확대, 대체최저세(Alternative Minimum Tax, AMT) 면제금액 확대, 패스스루(pass-through) 사업소득 공제 등이며, 이 중 일부 조항(소득세율, 개인공제, 패스스루 사업소득 등)은 최근 몇 년 사이 개정이 이루어짐

6) 추가되는 세금 감면 항목으로는 팁(tip) 소득에 대한 신규 공제, 자격을 갖춘 초과근로에 대한 공제, 미국 내에서 조립된 차량의 자동차 대출이자에 대한 공제 등이 신설됨

7) 새로운 의료 및 건강보험 구매 제도인 CHOICE 제도를 신설, 이를 통해 의료 서비스 및 건강보험을 세금상 유리한 방식으로 구매할 수 있도록 지원

8) 파트 3의 경우, 조세 조항(Tax provision)이 아니므로 해당내용은 본문에서 제외함

- (파트 1) TCJA에서 만료 예정이었던 기업 관련 세제 혜택을 연장함<sup>9)</sup>
- (파트 2) 기존 TCJA에서 제공한 혜택 이상의 추가적인 세금 감면 조치를 기업에 제공함<sup>10)</sup>
- 세 번째 부제는 ‘미국의 재도약(Make America Win Again)’으로, 기득권(Elites)보다 근로 가정의 우선(파트 1), 불법 이민자의 납세자 혜택 폐지(파트 2), 사기, 낭비 및 남용의 방지(파트 3) 세 가지 파트로 구성됨
- (파트 1) 기득권에 대한 각종 세제 혜택을 축소하는 것이 주요 내용이며, 디지털 서비스세(Digital Services Tax, DST)와 같이 미국 기업에 불공정한 세금을 부과하는 국가에 대한 대응 방안도 포함됨<sup>11)12)</sup>
- (파트 2) 불법 이민자를 포함한 특정 이민 신분을 가진 개인에 대한 세금 관련 제도의 변경을 통해 세수 증가를 기대할 수 있는 내용을 담고 있음<sup>13)</sup>
- (파트 3) 세무행정 및 집행과 관련된 다양한 변화를 통해 세수 증대를 도모하는 내용임<sup>14)</sup>
- 네 번째 부제는 ‘부채한도 상향((Increase in Debt Limit)’으로, 공공부채 한도 조정(Section 113001) 하나의 조항만을 포함하며, 공공부채의 최대 한도를 4조 달러 증액시킴

표 1 One Big Beautiful Bill 제11장 구성 요약

구분	주요내용
미국 근로자와 가족의 번영 촉진 (Make American Workers and Families Thrive Again)	- 파트 1 : 개인 및 가족 관련 세제 혜택 적용 기간 연장 - 파트 2 : 개인에게 TCJA에서 제공한 감세 혜택 이상의 추가적 세금 감면 조치 - 파트 3 : 건강 관련 여러 가지 세금 조항 개정
미국 농촌과 중심층의 성장 촉진 (Make Rural America and Main Street Grow Again)	- 파트 1 : 만료 예정이었던 기업 관련 세제 혜택 연장 - 파트 2 : 기업에 TCJA 혜택 이상의 추가적 세금 감면 조치
미국의 재도약(Make America Win Again)	- 파트 1 : 기득권에 대한 각종 세제 혜택의 축소 및 미국 기업에 불공정한 세금(DST 등)을 부과하는 국가에 대한 대응 - 파트 2 : 특정 이민 신분(불법 이민자 포함)을 가진 개인에 대한 세금 관련 제도의 변경 - 파트 3 : 세무행정 및 집행 관련 변화
부채한도 상향(Increase in Debt Limit)	공공부채 최대 한도 상향(4조달러 증액)

출처 Congress, "Tax Provisions in H.R. 1, the One Big Beautiful Bill Act: House-Passed Version," 2025. 5. 27.

9) 보너스 감가상각(Bonus Depreciation), 연구개발비(Research and Experimental Expenditures) 공제, 사업이자 공제의 소득 한도 상향 유지, 다양한 국제적 법인세 관련 조항의 연장

10) 보너스(bonus) 감가상각을 추가적인 유형의 자산으로 확대 적용, 소규모 기업이 자주 사용하는 섹션 179 비용 처리의 한도 금액 인상, 저소득층 주택 세액공제(Low-Income Housing Tax Credit) 제도 개정, 법률상 '소규모 제조업체(small manufacturing business)'로 인정받는 기존 금액(매출액 한도) 인상, 기회 특구(Opportunity Zone) 세금 혜택 프로그램의 연장 및 개혁 추진 등임

11) 에너지 관련 주요 세제 혜택으로는 청정 자동차(clean vehicles) 세액공제, 청정 전기(clean electricity)에 대한 생산 및 투자 세액공제 등이 있으며, 공제 한도로는 2026년부터 주 및 지방세 공제 한도를 대부분의 납세자에게 최대 4만달러로 제한하고, 고소득 납세자에게는 이보다 낮은 수준으로 공제 한도를 축소하는 내용이 있음

12) 미국 하원 세입위원회(Ways and Means Committee) 위원장인 제이슨 스미스(Jason Smith)에 의하면, 해당 파트의 취지는 일반 가정에 더 많은 세금 경감(tax relief) 등의 혜택을 제공하고자 기득권에 대한 수많은 세금 우대(tax break) 조치를 철폐하는 것임. 더해서 미국 기업에 대한 불공정한 외국 세금에 대한 대응 조항의 경우, 미국 내 고용을 유지하며 연구개발 세액공제 등 성장을 목적으로 세제 혜택을 활용하는 미국 기업들이 외국에 불공정한 세금을 납부하기 위해 국내 일자리를 줄이지 않도록 보호하고자 하는 취지도 포함됨

13) 건강보험 보조금(premium tax credit)의 자격 제한 강화, 미국 시민권자가 아닌 개인의 해외 송금(remittance transfers)에 대한 소비세(excise tax) 신설, 교육 관련 두 가지 세금 혜택을 신청할 때 사회보장번호(Social Security number)를 의무적으로 요구하는 규정 신설 등임

14) 건강보험 보조금(premium tax credit) 관련 규정 개정, 근로장려세제(Earned Income Tax Credit, EITC) 신청 시 인증 요건 강화, 코로나19 팬데믹 기간 중 도입된 직원 유지 세액공제(COVID Employee Retention Credit, COVID ERC)의 조기 종료 및 관련 집행 강화 등임

- ◆ 법안 제11장에서 우리나라에 영향을 줄 수 있는 내용은 세 번째 부제(‘미국의 재도약’) 파트 10에 있으며, 구체적으로 글로벌 최저한세의 소득산업보완규칙(Under-taxed Profits Rule, UTPR), DST, 인플레이션 감축법(Inflation Reduction Act, IRA)의 미국 내 생산 지원 및 청정연료 세액공제 양도 제도의 단계적 폐지 등이 있음
- 법안의 ‘불공정한 외국 세금에 관한 대응 조항(Section 112029)’은 어떤 외국 정부가 미국 기업에 차별적 세금을 부과할 경우, 미국에서 활동하는 해당 국가의 개인과 법인에 대해 세율을 인상하여 추가 세금을 부과하는 것이 주요 내용임<sup>15)</sup>
- 법안에서는 차별적 세금을 불공정 외국 세금(unfair foreign tax)으로 칭하며, 주요 대상은 UTPR, DST, 우회이익세(diverted Profits Tax), 재무부 장관(secretary)이 규정하는 역외세(extraterritorial tax)와 차별세(discriminatory tax) 그리고 미국인이 직·간접적으로 불균형한 세 부담을 지는 경우임<sup>16)</sup>
- 세율 인상의 주요 대상은 외국인 개인 및 법인이 미국에서 얻은 배당, 이자와 같은 수동소득(passive income)에 대한 원천징수세, 외국인 투자자의 법인세 및 개인소득세, 외국 사립 재단의 소비세(excise tax), 미국 내 외국계 법인의 기반잡식세

(Base Erosion Tax) 등이 제시됨

- 해당 세목에 대해 추가적으로 부과되는 세금의 세율은 5%에서 시작하여 매년 5%p 증가, 최대 20%까지 인상될 수 있으며 해당 조항은 법안 공포일(enactment date)로부터 즉시 발효될 예정임
- 법안에서의 ‘첨단제조생산 세액공제의 단계적 폐지 및 제한 조항’(Section 112014)은 인플레이션 감축법이 규정하는 특정 물품에 대한 미국 내 생산을 지원하는 제도를 제한 및 폐지하는 내용을 담고 있음<sup>17) 18)</sup>
- (제한 1) 법안 제정일(enactment)로부터 2년 이후 시작되는 과세연도부터, 납세자가 금지된 외국 법인(prohibited foreign entity)에게 물질적 지원을 받은 경우, 해당 부품에 대한 세액공제를 지원하지 않음<sup>19)</sup>
- (제한 2) 납세자가 특정 외국 법인(specified foreign entity)인 경우, 법안 제정일 이후 모든 과세연도에 대해 세액공제를 허용하지 않음
- (제한 3) 납세자가 외국 영향 법인(foreign-influenced entity)인 경우, 법안 제정일부터 2년 후 시작되는 과세연도부터 세액공제를 허용하지 않음
- (제한 4) 납세자가 금지된 외국 법인에게 배당금 등을 일정 기준 초과 지급 또는 해당 외국 법인과 거래를 1백만달러를 초과하는 라이선스 계약하에

15) Enforcement of remedies against unfair foreign taxes

16) 다만, 1) 미국인 개인 및 사업체(trade or business)에 적용되지 않는 세금 2) 해당 법인의 의결권이 있는 주식의 50%를 초과하는 지분이 미국인이 소유하는 경우는 예외로 하고 있음

17) Phaseout and Restrictions on Advanced Manufacturing Production Credit

18) 특정 물품은 인버터(inverter), 태양광 부품, 풍력 부품, 배터리 부품, 중요 광물(critical minerals) 등임

19) 금지된 외국 법인이란, 법안에서 정의하는 특정 외국 법인 또는 외국 영향 법인에 해당하는 자임. 특정 외국 법인은 1) FY2021 국방수권법 §9901(8)의 (A), (B), (D), (E)항에 명시된 위험 외국 법인 2) 중국 군사기업으로 지정되어 미국 내에서 운영되는 법인 3) 공법(Public Law, P.L.) 117-78§2(d)(2)(B)에 따른 목록 중 (i), (ii), (iv), (v)항에 등재된 외국 법인 4) FY2024 국방수권법 §154(b)에 명시된 법인 5) 외국지배법인(foreign-controlled entity) 중 하나 이상에 해당하는 외국 법인을 의미함. 외국 영향 법인은 1) 특정 외국 법인이 직접적 또는 간접적으로 해당 법인의 임원(covered officer) 임명 권한을 가지는 경우 2) 특정 단일 외국법인(single specified foreign entity)이 해당 법인의 10% 이상의 지분을 가지는 경우 3) 두 개 이상의 특정 외국 법인이 총합 25% 이상의 지분을 보유하는 경우 중 하나 이상에 해당하는 법인을 의미함

- 생산하는 경우, 법안 제정일로부터 2년 후 시작되는 과세연도부터 세액공제를 허용하지 않음<sup>20)</sup>
- (단계적 폐지) 풍력 부품은 2027년 12월 31일 이후 판매분부터 세액공제 대상에서 제외되며, 기타 모든 부품의 경우 같은 날짜 이후 판매분부터 세액공제의 양도가 금지되고, 2031년 12월 31일 이후 판매분부터 세액공제 대상에서 제외될 예정
  - 법안의 '청정연료 생산 세액공제의 양도 폐지 조항'(Section 112010)은 인플레이션 감축법에서 도입한 기업이 청정에너지 세액공제를 합된된 가격에 현금으로 다른 기업에 판매할 수 있는 제도를 폐지하도록 규정하고 있음<sup>21)</sup>
  - 미국 의회조사국(Congressional Research Service, CRS)에 의하면 인플레이션 감축법 제정 이전 청정에너지 생산업체는 대기업과 세무 투자 파트너십(tax equity partnerships)을 맺는 형태로 청정에너지 세액공제 양도 제도를 활용하여 비용을 조달했는데, 이 과정에서 생산업체들이 받은 세액공제 가치의 평균 약 15%가 손실되었음<sup>22)</sup>
  - 반면, 청정에너지 세액공제 양도 제도 도입 이후 이루어진 연구에서는 양도된 세액공제가 2023년 기준 세액공제 액면금액의 달러당 약 89~95센트에 판매되면서 세액공제 양도 제도 도입 이전 대비 청정에너지 생산자들이 받은 세액공제 가치의

손실이 감소한 것으로 나타남<sup>23)</sup>

- 법안에서는 2027년 12월 31일 이후 생산된 연료에 적용되는 청정연료 세액공제는 양도가 불가하도록 규정함<sup>24)</sup>

## 미국 - 아칸소 주(州) 전역에 재해세제감면 적용

- ◆ 미국 국세청은 2025년 4월 14일, 동년 4월 2일부터 시작된 폭풍, 토네이도, 홍수 등으로 피해를 입은 아칸소(Arkansas) 주 전역의 개인 및 사업체를 위한 세제 감면(tax relief) 조치를 발표함<sup>25)</sup>
- 적용 대상은 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)이 지정한 모든 아칸소 주 지역임
- 아칸소 주 75개 카운티(counties)<sup>26)</sup>에 거주하거나 사업체를 운영하는 개인 및 가구는 감면 혜택을 받을 수 있음
- 국세청에 등록된 주소지가 아칸소 재해 지역인 납세자는 별도의 신청 없이 자동으로 적용됨
- 감면의 주요 내용은 세금 신고 및 납부 기한의 연장, 가산세(penalties) 면제 그리고 재해손실 공제 등임
- 해당 납세자는 2025년 11월 3일까지 각종 세금 신고 및 납부 기한이 연장됨

20) 배당금 외 이자, 서비스에 대한 대가, 임대료, 로열티, 보증금 등이 있음

21) Repeal of Transferability of Clean Fuel Production Credit

22) 인플레이션 감축법 제정 이전 청정에너지 세액공제를 받은 기업들은 일반적으로 규모가 큰 기업(은행 또는 기타 금융기관)과 세무 투자 파트너십(tax equity partnerships)을 맺고, 청정에너지 프로젝트에 대한 선금을 제공받는 대가로 세액공제액의 일부분을 이들 기업에 제공하였음

23) Crux, "Transferable tax credit market intelligence report," 2023

24) 본 조항의 경우 트럼프 대통령이 취임 첫 날 발표한 행정명령 중 IRA를 통해 배정된 예산의 지출을 중단하는 내용이 있는데, 해당 행정명령이 영향을 미친 것으로 보임

25) IRS, "IRS: All of Arkansas qualifies for disaster tax relief; various deadlines postponed to Nov. 3," 2025. 4. 14., <https://www.irs.gov/newsroom/irs-all-of-arkansas-qualifies-for-disaster-tax-relief-various-deadlines-postponed-to-nov-3>, 검색일자: 2025. 5. 1.

26) 미국에서 쓰이는 행정구역의 단위. 주로 state → county → city/town/village 순임

- 벌금 면제의 경우 2025년 4월 2~17일 사이에 급여세(payroll tax) 및 소비세(excise tax)에 대한 예치금(deposit)이 납부될 경우 적용됨
- 보험 등으로 보전받지 못한 재해 관련 손실에 대해, 개인 및 사업체는 손실발생 연도(2025년) 또는 전년도(2024년) 신고 시 공제 신청이 가능함
- 국세청은 재난 지역 외부에 거주하지만 연기된 기한 내 신고를 위해 필요한 자료가 해당 지역에 있는 납세자와도 협력을 통해 지원할 예정임



## 영국

### 탄소국경조정제도(CBAM) 법안 초안 발표

- ◆ 영국은 2025년 4월 24일, 2027년 1월 1일부터 시행 예정인 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM)에 대한 법안 초안(draft legislation)과 설명서(explanatory notes)를 공개함<sup>27) 28)</sup>
- CBAM은 탄소 누출 위험이 높은 산업 부문에서 영국으로 수입되는 특정 품목에 대해 탄소가격을 부과하는 제도임
- 금번 발표된 초안에는 과세 범위(scope), 세액 계산방식, 행정절차 등의 내용이 포함되어 있음
- (과세 범위) 탄소 누출 위험이 높은 것으로 분류되는 알루미늄, 시멘트, 비료, 수소, 철 및 철강 산업에서 수입되는 상품에 적용됨
- (세액 계산방식) 수입되는 상품의 직·간접 탄소배출량을 기준으로 세액이 산정되며, 국내탄소가격과 수입국의 탄소비용 차이를 반영하여 조정금액이 결정됨
- (행정절차) 수입자는 영국 국세청에 등록하고, 정기적으로 보고 및 납부의무를 이행해야 하며, 탄소 인증서 제출, 회계장부 보관, 검증 절차 등을 수행해야 함
- 현재 초안에 대한 의견수렴이 진행 중이며, 2025년 7월 3일까지 의견을 제출할 수 있음

27) IBFD, "United Kingdom - HMRC Unveils Draft Legislation on CBAM, Effective 2027," 2025. 4. 25., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-25\\_uk\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-25_uk_1.html), 검색일자: 2025. 4. 29.

28) Bloomberg Tax, "United Kingdom Tax Agency Seeks Comments on Draft Bill to Establish Carbon Border Adjustment Mechanism," 2025. 5. 1., [https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report/X219G2GK000000?bc=W1siU2VhcnmNoiCYgQnJvd3NlliwiaHR0cHM6Ly93d3cuYmxb21iZkxJnbGF3LmNvbS9wcm9kdWN0L3RheC9zZWFiY2gvcmlvZdWx0cy82NTI0OGNiNTI5MGZjOGU1Yzg2ZjQyYmYzN2UxZDhjMjQxQXQ-2d4b1b8252b54f24ddc86093cc3def9cbdcde81b&criteria\\_id=65248cb5290fc8e5c86f42bf37e1d8c0&search32=k9lFFFDFxWDMb69NK2e2IQ%3D%3DE\\_jqvj0sTuTIW67Cy2b9Tb6ZNPgP6ddCYXAE0vjLAIUNgCuvQbQXOoBUjQ-fU0zxpKmfAizDwXmmZfeTjOVQ%3D%3D](https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report/X219G2GK000000?bc=W1siU2VhcnmNoiCYgQnJvd3NlliwiaHR0cHM6Ly93d3cuYmxb21iZkxJnbGF3LmNvbS9wcm9kdWN0L3RheC9zZWFiY2gvcmlvZdWx0cy82NTI0OGNiNTI5MGZjOGU1Yzg2ZjQyYmYzN2UxZDhjMjQxQXQ-2d4b1b8252b54f24ddc86093cc3def9cbdcde81b&criteria_id=65248cb5290fc8e5c86f42bf37e1d8c0&search32=k9lFFFDFxWDMb69NK2e2IQ%3D%3DE_jqvj0sTuTIW67Cy2b9Tb6ZNPgP6ddCYXAE0vjLAIUNgCuvQbQXOoBUjQ-fU0zxpKmfAizDwXmmZfeTjOVQ%3D%3D), 검색일자: 2025. 5. 7.

## 이전가격 규정의 적용 범위를 중간 규모 기업까지 확장하는 조치 발표

- ◆ 영국은 2025년 4월 28일, 이전가격 규정의 적용 범위를 중간 규모의 기업(medium-sized enterprises)까지로 확장하는 조치를 발표하고 의견수렴을 개시함<sup>29) 30)</sup>
- 현재 영국은 중간 및 소규모 기업(small and medium-sized enterprises, SME)에 대해 이전가격 규정의 적용을 면제하고 있음
- 금번 개정안은 소규모 기업(small enterprises)에 대한 면제는 유지하되, 중간 규모 기업(medium-sized enterprises)에 대한 면제를 폐지하도록 함
- 영국의 중간규모 기업은 직원 수가 250명 이하이고

연간 매출액이 5천만유로<sup>31)</sup>이거나 자산 총액이 4,300만유로<sup>32)</sup> 이하인 기업을 의미함

- 영국 국세청은 대부분의 중간규모 기업이 이미 국제 거래에 있어 다른 국가의 이전가격 규정을 적용해야 하기 때문에 이전가격 규정을 준수할 역량을 갖춘 것으로 볼 수 있다고 말함
- 다만 소규모 기업은 행정적 부담을 이유로 이전가격 규정 적용에서 계속 면제될 것임을 밝힘
- 영국의 소규모 기업은 직원 수가 50명 이하이고 연간 매출액 또는 자산 총액이 1천만유로<sup>33)</sup> 이하인 기업을 의미함
- 의견 수렴은 2025년 7월 7일까지 진행됨



## 벨기에

### 2025년 세제 개편안 발표

- ◆ 벨기에 정부는 2025년 4월 24일, 법인세 및 개인소득세 전반에 걸친 세제 개편안을 의회에 제출함<sup>34)</sup>
- 법인세 분야에서는 참여 면세 제도, 투자공제, 청산준비금, 출국세, 캐리드 이자<sup>35)</sup> 등에 대한 주요 개정 사항이 발표됨

29) Bloomberg Tax, "UK Eyes Bringing Medium-Sized Firms Into Transfer Pricing Rules," 2025. 4. 29., [https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report/XEUMUVCS000000?bc=W1siU2VhcmNolCYgQnJvd3NlliwiaHR0cHM6Ly93d3cuYmxb21iZlJnbGF3LmNvbS9wc m9kdWN0L3RheC9zZWFiY2gvcmlVzdVx0cy82NTI0OGNlNTI5MGZjOGU1YzgzZjQyYmYzN2UxZDhjMCJdXQ-2d4b1b8252b54f24ddc86093cc3def9cb ddc81b&criteria\\_id=65248cb5290fc8e5c86f42bf37e1d8c0&search32=k9IFFFDxWDMb69NK2e2iQ%3D%3DE\\_jqv0sTuTIW67C2b9Tb62NpgP6ddCY XAE0vjLaiUNgCuvQbQXOoBjUQ-fU0zxpKmfAizDwXmmZfeTjOVQ%3D%3D](https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report/XEUMUVCS000000?bc=W1siU2VhcmNolCYgQnJvd3NlliwiaHR0cHM6Ly93d3cuYmxb21iZlJnbGF3LmNvbS9wc m9kdWN0L3RheC9zZWFiY2gvcmlVzdVx0cy82NTI0OGNlNTI5MGZjOGU1YzgzZjQyYmYzN2UxZDhjMCJdXQ-2d4b1b8252b54f24ddc86093cc3def9cb ddc81b&criteria_id=65248cb5290fc8e5c86f42bf37e1d8c0&search32=k9IFFFDxWDMb69NK2e2iQ%3D%3DE_jqv0sTuTIW67C2b9Tb62NpgP6ddCY XAE0vjLaiUNgCuvQbQXOoBjUQ-fU0zxpKmfAizDwXmmZfeTjOVQ%3D%3D), 검색일자: 2025. 5. 7.

30) GOV.UK., "Open consultation - Transfer pricing scope and documentation," 2025. 4. 28., <https://www.gov.uk/government/consultations/transfer-pricing-scope-and-documentation/transfer-pricing-scope-and-documentation#amendments-to-the-exemption-for-small-and-medium-sized-enterprises>, 검색일자: 2025. 5. 7.

31) 2025년 5월 7일 기준 원화 환산 시 약 791억 9,600만원임.

32) 2025년 5월 7일 기준 원화 환산 시 약 680억 9,007만원임.

33) 2025년 5월 7일 기준 원화 환산 시 약 158억 3,490만원임.

34) IBFD, "Government Presents Tax Plans: Proposes Stricter Requirements for Participation Exemption, Extends Exit Tax, Creates More Attractive Expat Regime," 2025. 4. 28., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-28\\_be\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-28_be_1.html), 검색일자: 2025. 5. 8.

35) 캐리드 이자(Carried Interest)는 주로 사모펀드(PEF)나 벤처캐피탈(VC)에서 사용되는 용어로, 운용사(펀드 매니저)가 펀드의 투자 수익 중 일정 부분을 성과보수로 가져가는 금액을 말함

- 개인소득세 및 기타 세제 개정사항으로는 외국인 전문가 세제, 주택 관련 세제, 양육비 공제 개편 등이 포함됨
- 부가가치세율 조정, 세무 벌칙 규정 및 정상화 제도, 제척기간 변경 등 제도적 개편도 병행됨
- ◆ (법인세) 기업의 세 부담을 조정하고 투자 유인을 강화하기 위해 해외자회사 배당과세면제제도, 투자공제, 청산준비금, 출국세, 캐리드 이자 과세 체계를 개정함
- 해외자회사 배당과세면제제도(participation exemption) 요건을 강화하고 과세 대상을 일부 확대함
- 해외자회사 배당과세면제제도 적용 요건으로, 최소 10% 이상의 지분 보유 또는 250만유로<sup>36)</sup> 이상의 고정자산 투자가 요구됨<sup>37)</sup>
  - 집합투자회사(DBI-BEVEK/SICAV RDT)가 해외자회사 배당과세면제제도에 주식을 매각하는 경우, 5%의 자본이득세가 부과됨
  - 유럽사법재판소(ECJ)의 John Cockerill 사건(C-135/24) 판결<sup>38)</sup>을 반영하여, 손실기업에 대한 그룹 내 기여(group contribution)로부터 발생한 이익도 면세 대상에 포함됨
- 투자공제제도의 공제율을 통일하고 이월 제한을 폐지함
  - 투자공제의 미사용분에 대한 이월 제한이 폐지되어 공제 유연성이 확대됨
  - 대기업과 중소기업에 적용되던 공제율을 40%로 통일하여 일관성을 확보함<sup>39)</sup>
- 청산준비금에 대한 보유기간 단축 및 세율 인상을 통해 조세 회피를 방지함
  - 청산준비금에 대한 보유 요건을 기존 5년에서 3년으로 2년 단축함
  - 2026년부터 신규 적립분에 대해 원천징수세율을 기존 5%에서 6.5%로 1.5%p 인상함
  - 기존 적립분은 3년 보유 후 15%의 세율로 분배 가능함
- 출국세는 기존의 법인에만 적용되던 것에서, 주주까지 확대됨
  - 이는 기업의 국외 이전 시, 주주가 '간주배당'을 받은 것으로 간주하여 출국세를 부과하는 방식임
- 캐리드 이자에 대한 과세 규정을 명문화하여 과세 명확성과 예측 가능성을 제고함
  - 투자 펀드 매니저가 수령하는 성과보수에 대해 독립된 과세 체계를 도입하여 조세투명성과 세원 포착을 강화함
- ◆ (개인소득세 및 관련 세제) 고소득 외국인 전문가 유치 및 세제 지출 구조조정을 위해 소득세 공제 제도를 개편함
- 외국인 전문가 세제를 완화하여 더 많은 고소득 인재 유치를 도모함
  - 외국인 전문가에게 지급되는 비과세 경비 정액 보상 한도를 기존 30%에서 35%로 인상함

36) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 39억 5,110만원임

37) 단, 소규모 기업의 경우 고정성 요건은 면제됨

38) 그룹 기여로 발생한 이익의 면세 여부에 관한 판결임

39) 기존에는 공제율이 30%, 40% 두 가지가 적용되었음

- 90,000유로<sup>40)</sup>의 최대 한도는 폐지되어 보상 상한선이 사라짐
- 제도 적용을 위한 최소 연간 과세소득 요건은 75,000유로<sup>41)</sup>에서 70,000유로<sup>42)</sup>로 5,000유로<sup>43)</sup> 인하됨
- 자가 거주용 주택에 대한 세제 혜택을 폐지하여 부동산 세제 지출을 축소함
- 모기지 이자에 대한 소득공제를 포함하여 자가 주택에 대한 주택보너스(housing bonus)를 전면 폐지함
- 이로 인해 기존 주택 대출 기간 동안 적용되던 세액공제 혜택이 사라짐
- 자녀 및 해외 가족에 대한 양육비 공제를 축소함
- 자녀 양육비 공제율을 2025년에는 70%, 2026년에는 60%로 단계적으로 축소함<sup>44)</sup>
- 유럽경제지역(EEA) 외 지역에 거주하는 수령인에게 지급되는 양육비는 공제 대상에서 제외됨
- ◆ (간접세 및 관련 세제) 탄소중립 사회 전환과 조세행정의 효율화를 위해 부가가치세 체계를 조정하고, 제재 및 신고제도를 개편함
- 일부 에너지 및 건설 관련 품목의 부가가치세율을 조정하여 환경세 부담을 강화함
- 건물 철거 및 개조공사에 대해 6%의 부가가치세율을 적용하는 규정을 연장함
- 화석연료 연소 보일러의 VAT율을 기존 6%에서 21%로, 석탄의 VAT율을 기존 12%에서 21%로 인상함
- 납세자 권익 보호와 행정 효율화를 위해 벌칙 및 제척기간 제도를 개선함
- 최초 위반에 대해 '선의 추정'의 원칙(rebuttable presumption of good faith)을 도입함
- 일반적인 세금 관련 제척기간을 3년으로, 탈세 등 사기의 경우 7년으로 통일함
- 세무 정상화 절차를 강화하여 기존보다 높은 가산세율을 적용함
- 소멸시효 전 자본에 대해서는 30%의 가산세율을, 소멸시효 후 자본에 대해서는 45%의 가산세율을 부과함
- 탄소세 성격의 소비세를 조정하고 항공세를 신설함
- 장거리 항공편에 대해 5유로<sup>45)</sup>의 탑승세(embar-kation tax)를 부과함
- 향후 화석연료 사용에 대한 다양한 소비세 감면 및 면제를 점진적으로 폐지할 예정임

40) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 1억 4,223만원임

41) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 1억 1,853만원임

42) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 1억 1,063만원임

43) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 790만원임

44) 2024년 자녀 양육비 공제율은 70%임

45) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 7,902원임



## 오스트리아

### 2025년 「예산동반법」 초안 발표

- ◆ 오스트리아는 2025년 5월 2일, 2025년 「예산동반법(Budgetbegleitgesetz)」을 발표하고 의견수렴을 개시함<sup>46)</sup>
- 소득세 과세표준 구간을 조정하여, 2026~2029년 동안 물가상승률에 따른 소득세 구간 조정은 3분의 2 수준만 반영함
- 2025년 7월 1일부터 주식 거래 형태의 대규모 부동산 거래를 세금 목적상 부동산 거래로 인정하도록 부동산 양도세를 변경함
  - 파트너십 또는 부동산을 소유한 회사의 지분의 75%(현재 95%) 이상을 한 주주가 양도, 합병 또는 인수하는 경우 부동산 양도세가 부과됨
- 2025년 1월 1일 이후의 용도변경<sup>47)</sup>으로 인한 가치 상승에 대해 2025년 7월 1일부터 30%의 추가세를 부과함
- 2008년 7월 31일 이후 국내외 민간 재단 및 민간 재단에 준하는 신탁에 대한 기부금에 부과되는 재단 출연세(Stiftungseingangssteuer)를 2.5%에서 3.5%로 인상하여 2026년 1월 1일부터 시행함
- 복권에 대한 도박 부담금을 16%에서 17.5%로 인상하고, 온라인 도박(전자복권) 관련 세금 및 면허세를 현행 40%에서 45%로 인상함
- 간편경비계산제도를 확대하여 2025년에는 연매출 기준을 22만유로<sup>48)</sup>에서 32만유로<sup>49)</sup>로 확대하고 경비율을 12%에서 13.5%로 인상함
  - 2026년부터는 연매출 기준을 42만유로<sup>50)</sup>로 확대하고 경비율을 15%로 인상함
- 2026년 1월 1일부터 여성 위생용품 및 피임약에 대한 부가가치세 면제를 도입함
- 통근자 세액공제(pendlereuro)를 자택과 직장간 편도 이동거리 1km당 2유로에서 6유로로 인상하여 통근 비용에 대한 공제를 받는 직원의 경우 공제 한도를 인상함
- 2025년 및 2026년에 고용주가 지급하는 추가 급여 및 상여금은 연간 최대 1,000유로<sup>51)</sup>까지 소득세를 면제함
- 의견수렴은 2025년 5월 9일까지 진행됨

46) IBFD, "Austria - MoF Issues Draft Budget Accompanying Act 2025," 2025. 5. 6., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-05-06\\_at\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-05-06_at_1.html), 검색일자: 2025. 5. 8.

47) 예컨대 초지를 건축용지로 용도변경하는 경우를 생각해 볼 수 있음

48) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산 시 약 3억 4,418만원임

49) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산 시 약 5억 62만원임

50) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산 시 약 6억 5,703만원임

51) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산 시 약 1,564만원임



## 포르투갈

### ‘조세 간소화 조치’ 승인

- ◆ 포르투갈 정부는 2025년 3월 27일, ‘조세 간소화 조치(Tax Simplification Measures)’를 도입하는 법령 제49/2025호를 승인함<sup>52)</sup>
- 조세 간소화 조치는 조세제도의 투명성과 안정성 제고, 납세협력비용의 절감, 납세이해도 증진 등을 목적으로 함
- 조세 간소화 조치를 통해 모든 납세자에게 보다 나은 서비스를 제공하고자 하며, 주요 조치는 아래와 같음
  - 단순화된 비즈니스 정보 양식, 정기 부가가치세 신고, 연간 인지세 및 고객명세서 관련 부속서 등 일부 신고서에 대해 자동 제출 서비스를 제공하여 신고의무를 면제함
  - 통관 절차 간소화를 위한 간이 수출증명서를 발급함
  - 25유로<sup>53)</sup> 미만인 경우 원천징수의무를 면제함
  - 개인소득세 신고에 대해 유연하게 신고할 수 있도록 다양한 신고기한을 제공함
  - 현재 필수적인 정기 세무조사 회의를 선택사항으로 바꾸어 절차를 간소화함
  - 재판비용 부동산 취득에 대한 양도세 면제 혜택을 증명하는 증명서를 세무서 방문 발급과 더불어 온라인으로 발급받을 수 있도록 함
- 조세 간소화 조치는 2025년 7월 1일부터 시행될 예정임



## 스웨덴

### 건설업 활성화를 위한 ROT 공제율 한시적 인상 추진

- ◆ 스웨덴 정부는 2025년 4월 17일, 2025년 봄 수정예산안을 발표하며, 건설업 지원을 위한 한시적 세제 조치를 중심으로 한 경기대응 방안을 제시함<sup>54)</sup>
- 본 예산안은 대규모 조세 개편 없이, 한시적 세제 인센티브 중심으로 구성됨
  - 건설업 회복과 내수 진작을 위해 ROT(Reparation, Ombyggnad, Tillbyggnad) 세액공제율을 한시적으로 인상함
  - 2025년 5월 12일부터 12월 31일까지, ROT 공제율을 기존 30%에서 50%로 20%p 상향함

52) IBFD, "Government Approves Tax Simplification Measures," 2025. 4. 1., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-01\\_pt\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-01_pt_1.html), 검색일자: 2025. 5. 12.

53) 2025년 5월 26일 기준 원화 환산 시 약 3만 8,911원임

54) IBFD, "Spring 2025 Budget in Depth: Government Proposes Temporary ROT Deduction Increase to Boost Construction Industry," 2025. 4. 17., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-17\\_se\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-17_se_1.html), 검색일자: 2025. 5. 8.

- ROT 공제는 주택의 수리, 개조, 증축에 소요되는 인건비(부가가치세 포함)에 대해 개인에게 세액공제를 제공하는 제도로, 자재비, 장비비, 교통비 등은 공제대상에서 제외됨
- 해당 조치는 건설 부문 고용 안정화 및 내수 부양을 위한 단기 대응책으로 제안됨



## 노르웨이

### 관광객 대상 숙박세 도입 법안 제출

- ◆ 노르웨이 정부는 2025년 4월 10일, 단기 숙박에 대한 지방자치단체 자율 과세를 허용하는 「방문자 부담금 법안(Prop. 96 L (2024-2025))」을 국회에 제출함<sup>55)</sup>
- 본 법안은 지자체가 관광 수요에 대응하여 공공 기반시설 재원을 확보할 수 있도록, 30일 미만 단기 숙박에 대해 3%의 숙박세를 자율적으로 부과할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위함임
- 숙박세는 호텔, 민박, 디지털 플랫폼(Airbnb 등)을 통한 유료 숙박 등 모든 유료 단기 숙박 제공자에게 적용될 예정으로 세율은 부가가치세를 제외한 순 숙박 요금의 3%이며, 지자체별로 계절적 요인에 따라 특정 시기에 부과할 수 있도록 허용됨
- 지방정부가 과세권자가 되며, 세입은 반드시 관광 관련 기반시설 및 서비스 재정에 한정하여 사용되어야 함
- 또한, 지자체는 조례를 통해 시행 여부 및 시기를 결정할 수 있음
- 숙박 제공자가 세금 징수 의무를 부담하며 예외적으로 부가가치세법상 미등록 사업자가 제삼자(중개 플랫폼)를 통해 결제·예약을 처리하는 경우 해당 중개업체가 징수 책임을 부담함
- 법안은 향후 유람선 관광객 대상 방문세 도입 또한 검토 중이며, 이 법이 국회를 통과하는 경우 2025년 하반기 시행될 예정임

55) IBFD, "Norway to Impose Local Visitor Tax on Short-Term Accommodation," [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-11\\_no\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-11_no_1.html), 2025. 4. 11., 검색일자: 2025. 5. 8.



## 핀란드

### 2025년 세제 개편안 발표

- ◆ 핀란드 정부는 2025년 4월 23일, 중기 재정협약의 결과를 발표하며 법인세, 개인소득세, 부가가치세(VAT), 기타 간접세를 포함한 세제 전반에 대한 개편 방안을 공개함<sup>56)</sup>
  - 이번 세제 개편은 기업 환경 개선, 조세 형평성 제고, 저소득층 세 부담 완화를 주요 목표로 함
  - 법인세율 인하, 소득세 구조 조정, 공제제도 개편, 소비세 조정 등 포괄적인 조치가 포함됨
- ◆ (법인세) 기업의 세 부담을 경감하고 조세 회피 방지를 위한 제도적 장치를 강화함
  - 2027년 1월 1일부터 법인세율을 기존 20%에서 18%로 2%p 인하함
  - 결손금 이월공제 기간을 연장하여 최대 25년까지 허용함
  - 인위적인 주식 교환을 통한 배당소득세 회피 사례를 방지하기 위한 제한 조치를 도입함
  - 자영업자의 연금보험료 산정 기준을 실질 소득에 부합하도록 개선하기 위해, 자영업자 연금제도(Yrittäjän eläkelaki, YEL)의 개편을 검토 중임
    - 현재는 자영업자가 연금 기준소득을 자율적으로 설정할 수 있어 실제보다 낮게 설정되는 경향이 있음
- ◆ (개인소득세) 저소득층의 세부담을 완화하고 고소득층의 과세 구조를 단순화함
  - 저소득 및 중간소득층의 근로소득세를 인하하여 가처분소득을 확대함
  - 고소득층의 근로소득세 공제 단계를 폐지하고, 세율 조정을 통해 최고 한계세율을 52%로 인하함
    - 다만, 이 세율이 적용되는 소득구간은 물가상승률을 반영하여 조정되지 않음
  - 고액 연금 수령자에 대한 추가세(surtax)를 2026년 1월 1일부터 폐지함
  - 특정 가사서비스에 대한 세액공제를 확대하고, 일부 가전제품 및 물품 수리에 대한 적용 확대를 검토함
  - 재택근무 공제(home office deduction), 자전거 수당(bicycle benefit), 노동조합 회비 공제는 2026년부터 폐지함
    - 노조 회비 공제 폐지는 사용자와 근로자 양측에 동일하게 적용됨
  - 부양 자녀에 따른 근로소득세액공제(earned income credit) 금액을 추가로 인상함
  - 역외근로자에 대한 소득세율을 25%로 낮추고, 해외에서 귀국하는 핀란드 국적자에게 세제 혜택을 부여함

56) IBFD, "Government Announces New Tax Measures, Reduction of CIT Rate," 2025. 4. 24., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-24\\_fi\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-24_fi_1.html), 검색일자: 2025. 5. 8.

- 2026년 1월 1일부터 상속세 및 증여세 면세 한도를 각각 30,000유로<sup>57)</sup> 및 7,500유로<sup>58)</sup>로 상향하고, 상속세 납부 이자율을 인하함
- ◆ (부가가치세) 소비자 부담 완화를 위해 일부 품목의 부가가치세율을 인하함
- 현재 14%의 부가가치세율이 적용되는 품목에 대해 2026년부터 13.5%로 인하함
- ◆ (기타 간접세) 건강 및 환경 관련 조세를 중심으로 소비세를 조정함
- 주류 소비세는 물가지수에 연동하여 자동 인상되도록 함
- 전자담배, 니코틴 파우치, 청량음료에 대한 소비세를 인상함
- 채굴 활동에 대한 조세 수입을 확대하기 위해 광물세를 인상함



## 네덜란드

### 예정되었던 플라스틱세 취소

- ◆ 네덜란드는 2025년 4월 25일, 플라스틱세(plastic tax)로도 알려진 폴리머세(polymer tax)를 더 이상 추진하지 않겠다고 발표함<sup>59)</sup>
- 최초 발표된 플라스틱세의 목적은 화석 기반 플라스틱(fossil-based plastics)의 생산을 감축하고 보다 지속가능한 경영을 장려하기 위함이었음
- 그러나 제조업체들이 네덜란드 기업의 경쟁력 저하와 폴리머 부문을 운영하는 중소기업의 부담 증가 등 플라스틱세의 영향에 대한 우려를 표명하여 플라스틱세 도입이 취소되었음
- 이에 따라 네덜란드 정부는 플라스틱세 도입 취소로 인한 예산 부족분을 메우기 위해 일정 방안을 추진할 예정임
  - 폐기물세(afvalstoffenbelasting)의 세율을 인상하고 면제 매립지에 대한 요금을 인상할 수 있음
  - 폐기물 소각장에 대한 이산화탄소 부과금(CO<sub>2</sub>-heffing voor afvalverbrandingsinstallaties)으로 발생한 수입을 재할당하고 2030년에 부과금을 톤당 295유로<sup>60)</sup>(현재 톤당 약 152.10유로)<sup>61)</sup>로 인상

57) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 4,743만원임

58) 2025년 5월 8일 기준 원화 환산 시 약 1,186만원임

59) IBFD, "Netherlands - Netherlands Cancels Planned Plastic Tax," 2025. 5. 2., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-05-02\\_nl\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-05-02_nl_1.html), 검색일자: 2025. 5. 8.

60) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산시 약 46만원임

61) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산시 약 23만원임

- 네덜란드 정부는 이러한 조치를 2026년 세법개정안에 포함할 예정이라고 밝힘

### 2026년 세금 계획의 잠정 목록 발표

- ◆ 네덜란드는 2025년 4월 25일, 오는 9월 발표 예정인 2026년 세금 계획(Tax Plan)에 포함될 조치들의 잠정 목록을 발표함<sup>62)</sup>
- Box 3 과세(저축 및 투자소득에 대한 과세) 관련, 아래와 같은 조치가 포함될 예정임
  - 기타 자산(other assets)(예, 주식, 채권, 두 번째 주택 등) 범주에 대한 간주 수익률을 7.78%(현재 5.88%)로 인상함
  - 기본 공제를 51,396유로<sup>63)</sup>(현재 57,684유로)<sup>64)</sup>로 인하함

- 그 외 2026년 세금계획에 포함 예정인 법안은 아래와 같음
  - 스포츠, 문화, 미디어 제공에 대한 부가가치세 인상 계획을 최종적으로 취소하는 법안이 포함될 예정임
  - DAC9 이행 법안이 포함될 예정임
  - 글로벌 최저한세 지침을 반영한 법안이 포함될 예정임
  - 2027년부터 현행 정액으로 부과되는 항공세 대신 비행 거리에 비례하여 부과되는 항공세를 도입하는 법안이 포함될 예정임
  - 2026년 1월 1일부터 본격적으로 운영되는 탄소국경조정제도(CBAM)의 운영 관련 법안이 포함될 예정임



## 중국

### 외국인 관광객 유치를 위한 세금 환급제도 전면 개선

- ◆ 중국은 2025년 4월 27일, 미국과의 무역 갈등의 맥락에서 중국을 방문하는 외국인 관광객에 대한 세금 환급 문턱을 낮추어 외국인 유입 관광 소비를 확대하기 위한 조치를 발표함<sup>65)</sup>
- 재무부, 중국인민은행, 기타 정부 부처는 공동 성명을 통해 상점에서 이백위안<sup>66)</sup> 이상을 지출하는 관광객은 세금 환급을 받을 수 있다고 발표함

62) IBFD, "Netherlands - Government Releases Provisional List of Tax Plan 2026 Measures, Upcoming Tax Legislation," 2025. 4. 28., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-28\\_nl\\_3.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-28_nl_3.html), 검색일자: 2025. 5. 8.

63) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산 시 약 8,041만원임

64) 2025년 5월 19일 기준 원화 환산 시 약 9,023만원임

65) IBFD, "China Reduces Tax Rebate Threshold for Foreign Tourists Amid US Trade Conflict," 2025. 4. 28., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-28\\_cn\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-28_cn_1.html), 검색일자: 2025. 5. 12.

66) 2025년 5월 12일 기준 원화 환산 시 약 3만 8,582원임

- 현금 청구에 대한 최대 환급 금액은 2만원<sup>67)</sup>으로 인상되며, 적격 세금 환급 상점 목록을 확대하고 절차를 간소화하여 관광객이 더욱 쉽게 환급을 청구할 수 있도록 할 것이라고 밝힘
- 이번 발표에서는 환급을 확대하기 위해 아래의 조치 내용을 포함함
- (점포 확대) 각 지역별로 세금 환급이 가능한 상점을 추가 설립하도록 권장하고 세액공제 등급을 추가함으로써 새로 개업한 상점이 세금 환급 상점이 될 수 있도록 하면서도 신고절차를 최적화함
- (상품 다양화) 각 지역별로 고품질의 특색 있는 상품의 구성을 갖추도록 지원하고 세금환급을 위해 구입해야 하는 물건값의 하한선을 낮추고 상한선을 높임으로써 환급 대상이 되는 상품의 범위를 확대함
- (서비스 개선) 환급 관리 시스템을 개선하고, 세금 환급 기관과 환전소 및 해외관광 서비스센터 등 기관 간 협력을 지원함



## 인도

### 1% 원천징수 대상인 사치품 목록(TCS) 발행

- ◆ 인도 CBDT(Central Board of Direct Taxes)는 2025년 4월 22일, 상품 가치가 100만루피<sup>68)</sup>를 초과하는 경우 판매자가 1%의 원천세(Tax Collected at Source, TCS)를 징수해야 하는 '특정 상품 목록'을 발행함<sup>69)</sup>
- 구매자는 소득세 신고서를 제출할 때 공제를 청구할 수 있으며, 지정된 상품에 대한 TCS는 2025년 4월 22일부터 적용됨
- 특정 상품 목록에는 손목시계, 선글라스, 예술 작품(서화, 골동품 등), 수집품(동전, 우표 등), 선박 및 항공기(요트, 헬리콥터 포함), 가방(핸드백, 지갑 등), 스포츠웨어(신발, 골프키트, 스키웨어), 홈시어터 및 경주용 말 등이 포함됨

67) 2025년 5월 12일 기준 원화 환산 시 약 385만원임

68) 2025년 5월 12일 기준 원화 환산 시 약 1,634만원임

69) IBFD, "Tax Authority Issues List of Luxury Goods Subject to 1% Tax Collection at Source (TCS)," 2025. 4. 24., [https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns\\_2025-04-24\\_in\\_1.html](https://research.ibfd.org/#/doc?url=/data/tns/docs/html/tns_2025-04-24_in_1.html), 검색일자: 2025. 5. 12.



## 뉴질랜드

### 체납세액 관리 지원 서비스 시범 운영

- ◆ 뉴질랜드 국세청은 2025년 4월 10일, 고객에게 연락하여 체납세액(tax debt) 관리를 지원하는 서비스를 시범적으로 운영한다고 밝혔음<sup>70)</sup>
- 이번 시범사업에서는 국세청이 선정한 외부업체(third-party provider)인 Baycorp를 통해 5천 뉴질랜드달러<sup>71)</sup>미만의 체납세액을 가진 약 3천명에게 연락 예정
  - 시범 사업의 수행업체에 선정된 Baycorp는 국세청과 지난 수년간 해외에 체류 중인 학자금 대출을 성공적으로 회수한 이력이 있음
  - 사업 추진 배경에 대해 국세청은 다음과 같이 밝힘
    - 체납세액이 소규모인 사람들 중 상당수가 개별적으로 접촉이 어렵기에 외부 업체의 도움이 필요함
    - 국세청은 벌금(penalties)과 이자의 누적을 방지하고, 체납세액을 비용효율적 방식으로 징수할 방법을 강구하였으며, 외부 업체를 활용하는 것이 체납 문제 해결에 효율적인지 확인하고자 함
    - Baycorp는 대상자에게 이메일, SMS 및 전화로 연락을 취해 체납세액을 확인하고, 국세청의 셀프 서비스 옵션을 안내 후 절차를 진행할 예정임<sup>72)</sup>
    - 셀프서비스만으로 해결되지 않을 경우 해당 납세자는 국세청과 연결됨
    - 시범사업은 2025년 4월 10일부터 5개월 동안 운영될 예정임

70) Inland Revenue, "Pilot for new tax debt service," 2025. 4. 10., <https://www.ird.govt.nz/media-releases/2025/pilot-for-new-tax-debt-service>, 검색일자: 2025. 5. 1.

71) 2025년 5월 1일 기준 원화 환산 시 약 423만원임

72) 유선을 통해 납세자에게 각종 세무 관련 사항을 지원하는 뉴질랜드 국세청의 서비스



## EU

## 미국과의 갈등 완화를 위한 최저한세법 개정 검토

- ◆ 유럽연합(EU)은 4월 25일, 미국과의 세제 갈등 완화를 위해 2025년 5월 초 회의에서 글로벌 최저한세율(15%)에 대한 지침(Minimum Tax Directive) 개정 방안을 논의할 예정이라고 밝힘<sup>73)</sup>
- 이번 논의는 트럼프 행정부의 글로벌 최저한세에 대한 반발과 EU 기업 및 과세당국의 불만을 반영한 것으로, 주요 검토사항은 다음과 같음
  - (미국 세액공제 조정 검토) 미국 세제에 등가성을 부여함으로써 미국 기업에 대한 EU 최저한세 적용을 완화하고자, 미국의 세액공제 방식에 대한 기술적 조정 또는 미국의 자체 최저세제도(GILTI)에 대한 등가성 인정 방안을 검토 중임
  - (UTPR 규정 개편 또는 예외 연장) 소득산입보완 규칙(Under-Taxed Profits Rule, UTPR)의 전면 폐지, 2026년까지 한시 적용 중인 세이프하버(safe harbour) 규정의 영구화 또는 보다 정교한 대안 도입을 논의함
  - (세액공제 관련 OECD 규정 개정 논의) 미국 세액공제가 현재 OECD 규정상 인정되지 않음에 따라,<sup>74)</sup> 해당 기준을 변경하여 실효세율 계산 시 미국 기업의 UTPR 적용을 완화할 수 있는 방안을 모색 중임
- (EU-미국 제도 간 병존 방안) 미국의 GILTI 제도와 EU의 최저한세 규정 간의 병존을 위한 실효세율 계산 방식 조율 필요성이 제기됨
- EU 산업계와 과세당국은 법령의 복잡성 및 행정 부담을 지적하며, 간단하고 실효성 있는 세이프하버 설계를 촉구하고 있음
- 향후 일정으로는 5월 회의 이후 6월 EU 대사급 회의에서 구체적인 정책안이 제안될 예정이며, 그 외 주요 논의 과제로 다음이 포함됨
  - (이전가격 규범 정비) 2023년부터 계류 중인 다국적기업 간 이전가격 규제의 EU 단일 기준 마련을 재추진함
  - (UN 조세 논의 대응) UN 차원의 국제조세 협상과 EU 조세법 간 중복 여부 검토 및 공동 대응방안을 마련함

73) Bloomberg Tax, "EU to Consider Changing Its Minimum Tax Law to Quell US Tensions," 2025. 4. 25., [https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report-international/XKABRJ4000000?bc=W1s1U2VhcmNoIjCYgQnJvd3NlliwiaHR0cHM6Ly93d3cuYmxvb21iZXJnbGF3LmNvbS9wcm9kdWNOL3RheC9zZWFiY2gvcmlvZdVw0cy8zYzFmYzAwNTA5MjM1ZGRlNzJmNTI2NGU2OTdlYmFmNiJdXQ-0a093a6883561fac01a4f014acb13f6524a1fc3a&bna\\_news\\_filter=daily-tax-report-international&criteria\\_id=3c1fc00509235dde76c5264e697ebaf6](https://www.bloomberglaw.com/product/tax/bloombergtaxnews/daily-tax-report-international/XKABRJ4000000?bc=W1s1U2VhcmNoIjCYgQnJvd3NlliwiaHR0cHM6Ly93d3cuYmxvb21iZXJnbGF3LmNvbS9wcm9kdWNOL3RheC9zZWFiY2gvcmlvZdVw0cy8zYzFmYzAwNTA5MjM1ZGRlNzJmNTI2NGU2OTdlYmFmNiJdXQ-0a093a6883561fac01a4f014acb13f6524a1fc3a&bna_news_filter=daily-tax-report-international&criteria_id=3c1fc00509235dde76c5264e697ebaf6), 검색일자: 2025. 4. 30.

74) 미국은 외국에서 납부한 세액에 대해 자국 법인세에서 공제(Foreign Tax Credit, FTC)하는 방식을 채택하고 있으나, OECD GloBE 규정상 실효세율 산정 시에는 실제 납부된 세액만을 대상조세(Covered Taxes)로 간주하므로, 미국 기업의 FTC는 이 기준에 부합하지 않아 실효세율 계산에서 인정되지 않음. 이로 인해 미국 기업은 실효세율이 15% 미만으로 계산되어 다른 국가의 UTPR 적용 위험이 발생함

# 주요국의 재정동향

〈자료수집 및 조사: 한국조세재정연구원 세정연구센터 세정연구팀〉



- ◆ EU 12개 회원국, EU 집행위원회에 국가면책조항 요청서 제출(2025. 4. 30.)<sup>1)</sup>
- (배경) EU 집행위원회는 지난 3월 19일, 유럽 재무장 계획 및 준비(ReArm Europe Plan/Readiness 2030)를 발표함<sup>2)</sup>
- (국가면책조항 요청) 각 회원국은 국방비 지출 확대를 위해, 안정성장협약(Stability and Growth Pact)에 따른 국가면책조항을 활성화하는 요청서를 집행위원회에 서면으로 제출함
  - ※ 국가면책조항(National escape clauses)은 EU 안정성장협약 제26조<sup>3)</sup>에 따라 공공재정에 큰 영향을 미치는 예외적인 상황일 경우 적용하게 되며, 이는 중기적으로 재정의 지속가능성을 위협하지 않아야 함
- 12개 회원국(벨기에, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 독일, 그리스, 헝가리, 라트비아, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아)이 국가면책조항 발동을 공식 요청
- 국가면책조항은 EU 재정준칙(fiscal rules)을 준수하면서 국방비 지출을 늘릴 수 있는 유연성을 제공함<sup>4)</sup>
- 연간 GDP의 최대 1.5%까지 방위비 추가 지출을 허용(2028년까지 적용 가능)
- (향후 절차) 집행위원회는 회원국이 제출한 국가면책조항 요청서를 평가하며, 2025년 봄 유럽학기<sup>5)</sup>에서 국가면책조항이 권고되도록 EU 이사회가 한 달 이내에 최종 결정할 예정

1) EU 집행위원회, "12 Member States request activation of the national escape clause in a coordinated move to boost defence spending," 2025. 4. 30., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_1121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1121), 검색일자: 2025. 5. 23.

2) EU 집행위원회, "Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030," 2025. 3. 19., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_793](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793), 검색일자: 2025. 5. 23.

3) 안정성장협약(Stability and Growth Pact), "REGULATION (EU) 2024/1263 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL," 2024. 4. 29., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401263](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401263), 검색일자: 2025. 5. 23.

4) EU 집행위원회는 유럽연합의 안정성장협약(SPG) 내에서 방위비 지출 증가를 수용하는 방법을 설명하기 위한 보고서를 발표한 바 있으며, 러시아의 침략과 유럽 안보에 대한 위협을 "예외적인 상황"으로 간주하고 이를 기반으로 회원국이 재정 지출 경로에서 벗어날 수 있도록 허용하여 중기적으로 재정 지속가능성을 해치지 않는 범위 내에서 국가별 방위비 증가를 조정할 수 있는 내용의 국가면책조항의 실질적인 자침을 제공함 (EU 집행위원회, "COMMUNICATION FROM THE COMMISSION- Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact," 2025. 3. 19., [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0\\_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/a57304ce-1a98-4a2c-aed5-36485884f1a0_en?filename=Communication-on-the-national-escape-clause.pdf), 검색일자: 2025. 5. 28.)

5) 봄 유럽학기(European Semester Spring Package)는 집행위원회가 5월경에 춘계 패키지를 발표하는데, EU 회원국들에게 사회경제적 도전과 거시경제적 불균형을 해결하기 위한 맞춤형 권고안을 제공함(EU 집행위원회, "European Semester Spring Package," [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-spring-package\\_en#what-is-the-spring-package](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-spring-package_en#what-is-the-spring-package), 검색일자: 2025. 5. 28.)

◆ EU 집행위원회, 2025년 봄 경제전망 발표(2025. 5. 19.)<sup>6)</sup>

※ EU에서는 연 4회 경제 전망(겨울 봄 여름 가을 전망)을 발표하며, 봄과 가을 전망은 종합 전망으로 거시경제 전체 전망치를 다루고, 여름과 겨울은 중간 전망으로 경제성장률과 물가 상승률 수치를 업데이트함. 2024년 11월 15일에 발표된 가을 경제 전망<sup>8)</sup>이 이번 봄 경제전망 이전 최신 경제 전망임.

- (경제) 2025년 EU와 유로지역의 경제성장률 전망은 각각 1.1%, 0.9%로 2024년과 유사하나, 2026년에는 소비와 투자 회복으로 EU 1.5%, 유로지역 1.4%의 성장이 가속될 전망(〈표 1〉 참고)
- (실질 GDP) 2025년 경제성장률 전망은 최근 미국 무역 정책과 관세 인상, 관세 관련 불확실성으로 인해 지난 가을 전망(EU 1.5%, 유로지역 1.3%)에서 모두 0.4%p 낮아짐
- (소비) 고용 증가와 임금 상승, 물가상승률 둔화로 가계 소득이 증가하나, 불확실성에 대비하여 저축률 하락은 제한적이며, 민간 소비는 점진적 회복세를 보일 것으로 전망
- (투자) 고정 자산 투자인 총고정자본형성<sup>9)</sup>은 2024년 1.9%로 감소한 이후 2025년 1.5%, 2026년 2.4%로 완만한 회복세를 예상

- (노동) 경제활동인구수 증가세는 둔화된 반면, 2026년 EU 실업률은 사상 최저치인 5.7%까지 하락할 것으로 예상
- (수출) 세계 수요 둔화와 EU 제품 경쟁력 약화, 무역 불확실성으로 EU 수출 증가율은 크게 하향 조정되어 2025년 0.7%로 전망되고, 2026년 2.1%의 완만한 성장세가 예상
- (수입) 수출과 내수 부진에 따라 수입이 줄어들 전망이지만, 중국산 수입 경로의 재조정과 유로화 강세가 수입 감소 압력을 일부 완화
- (물가) 무역 긴장 등의 물가상승률 하락 요인으로 물가상승률은 예상보다 빠르게 둔화되어 2025년 중반부터 목표치에 근접하며, 2026년까지 점진적으로 안정될 것으로 예측
- (물가상승률) 유로지역은 2024년 2.4%, 2025년 중반에는 유럽중앙은행 목표치 2%에 도달하고, 2026년에는 평균 1.7%로 전망되며, EU는 2026년 1.9%까지 완화될 전망
- (부문별) 공급 측면인 에너지/산업재 하방 압력이 수요 측면인 식품/서비스 부문의 가격 상승에 따른 물가상승률 상방 압력보다 우세하여 전반적인 물가상승률은 둔화되고 있음

6) EU 집행위원회, Spring 2025 Economic Forecast: Moderate growth amid global economic uncertainty, 2025. 5. 19., [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2025-economic-forecast-moderate-growth-amid-global-economic-uncertainty\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2025-economic-forecast-moderate-growth-amid-global-economic-uncertainty_en), 검색일자: 2025. 5. 20.

\_\_\_\_\_, European Economic Forecast. Spring 2025, 2025. 5. 19., [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2025\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/european-economic-forecast-spring-2025_en), 검색일자: 2025. 5. 20.

7) 이번 봄 경제전망 가정은 미국 관세가 2025년 4월 2일 발표 수준으로 복원되지 않고, 철강-알루미늄 자동차에 대한 관세 25%를 제외한 기본 관세 10% 적용을 전제로 한 봄 경제전망 보고서에서는 EU 회원국/후보국/비EU국가에 대한 경제 전망을 담고 있으며, 특별 이슈로 미국 관세 인상의 거시경제 효과, 해외 시장 (무역 갈등 등으로 인한) 긴장에 대한 기업 조정, 국방비 증가의 경제적 영향을 다루고 있고, 주제별 코너로 주택시장 변동 신호, 독일 재정 프레임워크 개혁의 경제적 영향, 금리 변화가 유로지역 가계 순이자소득에 미치는 영향, EU 수출 성과에 대한 다양한 통계자료의 비교, 글로벌 가치사슬 관점에서 본 EU-미국 무역 관계를 분석함. 보다 자세한 내용은 원문을 참고하기 바람

8) 보다 자세한 내용은 원문 혹은 한국조세재정연구원, 「재정동향」, 2024년 11월호, 2-7쪽을 참고하기 바람(<https://www.kipf.re.kr/cfa/Trend/FiscalPolicies/kiTrend/Overseas/ALL/view.do?serialNo=6147>)

9) 경제 생산 능력을 늘리기 위한 고정자산에 대한 투자를 의미하는 것으로 기계-설비-장비, 건설(주택, 비주거용 건물, 인프라 등), 지식 자산(소프트웨어, R&D 등)은 포함하고, 토지 금융자산-채고 변화는 포함되지 않음

- (재정) 2024년 GDP 대비 재정적자는 EU 3.2%, 유로지역 3.1%에서 2025년에는 0.1%p 이상 소폭 증가하고, 2026년까지 EU는 3.4%, 유로지역은 3.3%에 이를 것으로 예상
  - ※ 재정적자는 정부 수입보다 지출이 얼마나 더 많은지를 측정하는 지표이고, 재정 기조는 정부가 경제에 얼마나 자금을 썼는지를 측정하는 지표(올해 재량 순지출을 잠재성장률과 물가 상승률을 고려한 기준선과 비교)로 재정적자가 커져도 그것이 과거 정책의 결과라면 현재 재정 기조는 중립적일 수 있음
- (재정 기조(Fiscal stance))<sup>10)</sup> 2024년 EU와 유로 지역 모두 다소 긴축 재정 기조를 보였던 것에서 2025년부터 평균적으로 중립 재정 기조로 전환된 후 2026년에도 유지 전망
- (회원국별 재정적자) 2024년에는 11개 회원국이 GDP 대비 3% 초과 재정적자를 기록한 반면, 2026년에는 9개국으로 감소할 전망<sup>11) 12)</sup>
- (정부 부채)<sup>13)</sup> 2024년 EU의 GDP 대비 부채 비율은 82%이고, 유로지역은 89% 수준에서 안정된 후 2026년 각각 84.5%, 91%로 상승할 것으로 전망
  - ▶ 2026년 부채 비율의 완만한 증가는 경제성장률보다 이 자율이 더 높아진 상황과 일시적 지출, 회계 조정 등에 따른 조정이 영향을 미쳤기 때문
- ▶ 2026년 5개국(벨기에, 그리스, 스페인, 프랑스, 이탈리아)은 GDP 대비 부채 비율이 100%를 초과할 것으로 예상
- (위험) EU와 미국 간 무역 긴장이 고조되면 GDP 감소 및 물가상승 압력이 다시 높아질 수 있으며, 세계 금융 여건과 EU 수요에 부정적 영향을 줄 수 있음
  - 미국과 중국 간 무역 합의와 EU와 미국 간의 긴장 완화, 독일의 인프라 및 국방 지출 증가는 EU 성장에 긍정적 요인으로 작용할 수 있음
  - 기후 재해 발생 증가와 비은행 금융기관의 불안정성은 EU 성장에 하방 위험으로 작용함
- ◆ 유럽중앙은행(ECB) 총재, 글로벌 유로(Euro)로서의 역할에 대해 언급(2025. 5. 26.)<sup>14)</sup>
- (배경) 지난 세계 경제는 미국의 리더십을 바탕으로 번영을 누렸지만, 분열되고 있는 세계 속에서 유로화의 국제적 역할 증대는 유로지역에 긍정적인 영향을 미침
- (글로벌 유로의 기회(A global euro moment)) 유럽중앙은행(ECB) 총재는 미국 달러의 지위가

10) 재정 기조는 재량 재정정책이 단기 경제에 미치는 충격의 정도를 측정하는 것으로, 올해 정부의 재량적 순지출(이자-실업급여-일회성 지출 제외)에서 세입 변화 효과를 뺀 값이, 작년 지출이 물가 상승과 잠재성장률만큼 자동으로 늘어났을 것으로 기대되는 수준을 기준으로 얼마나 초과(또는 미달)했는지를 GDP 대비 비율로 나타낸 지표. 재정 기조 값이 GDP 대비 -0.25%에서 +0.25% 사이에 있는 경우는 대체로 중립적으로 간주되고, 이 범위를 벗어나 -0.25% 미만(~ -0.25%)인 경우 확장적(expansionary) 재정 기조, +0.25% 초과(+0.25% ~)인 경우 긴축적(contractionary) 재정 기조로 판단(Cepparulo et al.(2024), "An Assessment of the Euro Area Fiscal Stance," *Economic Brief* 080, European Commission, 검색일자: 2025. 5. 28.)

11) GDP 대비 3% 재정적자 기준은 마스트리히트 조약과 안정성장협약(Stable Growth and Pact, SGP)에 따른 기준으로 2024년 재정프레임워크 개혁에 따라 재정적자가 GDP 대비 3%를 초과하더라도 곧바로 초과적자 시정절차 제재를 시행하지 않고, 각국의 개혁 투자 계획을 반영한 중기 재정조정 경로를 통해 EU 집행위와 지속적으로 협의를 통해 관리함

12) 2024년 GDP 대비 3% 초과 재정적자를 기록한 국가는 벨기에 -4.5%, 스페인 -3.2%, 프랑스 -5.8%, 이탈리아 -3.4%, 몰타 -3.7%, 오스트리아 -4.7%, 슬로바키아 -5.3%, 핀란드 -4.4%, 헝가리 -4.9%, 폴란드 -6.6%, 루마니아 -9.3%가 해당되고, 2026년 GDP 대비 3% 재정적자를 초과할 것으로 전망되는 국가는 벨기에 -5.5%, 프랑스 -5.7%, 라트비아 -3.1%, 오스트리아 -4.2%, 슬로바키아 -5.1%, 핀란드 -3.4%, 헝가리 -4.7%, 폴란드 -6.1%, 루마니아 -8.4%로 전망  
스페인, 이탈리아, 몰타가 2024년 초과 국가에서 2026년 GDP 대비 3% 이내 재정적자를 기록할 것으로 전망되고, 라트비아가 초과 국가로 추가될 것으로 예상

13) 마스트리히트 기준 일반정부 부채(D2)

14) 유럽중앙은행(ECB), "Earning influence: lessons from the history of international currencies," 2025. 5. 26., <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2025/html/ecb.sp250526-d8d4541ce5.en.html>, 검색일자: 2025. 5. 27.

흔들리는 상황 속에서 유로화의 국제적 역할을 강화해야 한다고 연설함

- (글로벌 유로의 필수 요소) 유로화의 국제적 위상을 높이기 위해 세 가지 필수 요소를 제시함
- (① 지정학적 기반 확보) 무역을 개방하는 것에 대한

확고한 의지와 이를 뒷받침하는 안보 역량 구축

- (② 경제적 토대 강화) 보다 통합된 유럽 자본 시장을 형성해 글로벌 자본을 유지
- (③ 법적 안정성) 제도적 기반을 강화하고 정치적으로 단결

표 1 2024~2026년 유로지역 및 EU 회원국의 경제 전망(2025년 봄 경제전망)

(단위: %)

국가	실질 GDP 성장률			소비자물가상승률			실업률			경상수지			재정수지 <sup>1)</sup>		
	2024년	2025년	2026년	2024년	2025년	2026년	2024년	2025년	2026년	2024년	2025년	2026년	2024년	2025년	2026년
벨기에	1.0	0.8	0.9	4.3	2.8	1.8	5.7	6.1	5.8	-0.2	-0.7	-1.0	-4.5	-5.4	-5.5
독일	-0.2	0.0	1.1	2.5	2.4	1.9	3.4	3.6	3.3	6.1	5.3	5.3	-2.8	-2.7	-2.9
에스토니아	-0.3	1.1	2.3	3.7	3.8	2.3	7.6	7.6	7.3	-2.0	-2.1	-2.0	-1.5	-1.4	-2.4
아일랜드	1.2	3.4	2.5	1.3	1.6	1.4	4.3	4.3	4.4	17	12.6	11.6	4.3	0.7	0.1
그리스	2.3	2.3	2.2	3.0	2.8	2.3	10.1	9.3	8.7	-8.3	-8.2	-7.9	1.3	0.7	1.4
스페인	3.2	2.6	2.0	2.9	2.3	1.9	11.4	10.4	9.9	3.1	2.7	2.8	-3.2	-2.8	-2.5
프랑스	1.2	0.6	1.3	2.3	0.9	1.2	7.4	7.9	7.8	-0.9	-0.6	-0.6	-5.8	-5.6	-5.7
크로아티아	3.9	3.2	2.9	4.0	3.4	2.0	5.0	4.6	4.5	-0.7	-1.1	-1.1	-2.4	-2.7	-2.6
이탈리아	0.7	0.7	0.9	1.1	1.8	1.5	6.5	5.9	5.9	0.9	1.3	1.6	-3.4	-3.3	-2.9
사이프러스	3.4	3.0	2.5	2.3	2.0	2.0	4.9	4.7	4.6	-7.0	-6.5	-5.9	4.3	3.5	3.4
라트비아	-0.4	0.5	2.0	1.3	3.0	1.7	6.9	6.8	6.6	-3.3	-3.9	-3.5	-1.8	-3.1	-3.1
리투아니아	2.8	2.8	3.1	0.9	2.6	1.2	7.1	6.8	6.6	2.6	2.0	1.9	-1.3	-2.3	-2.3
룩셈부르크	1.0	1.7	2.0	2.3	2.1	1.8	6.4	6.6	6.4	2.3	0.8	0.3	1.0	-0.4	-0.5
몰타	6.0	4.1	4.0	2.4	2.2	2.1	3.1	3.1	3.1	3.6	3.7	3.4	-3.7	-3.2	-2.8
네덜란드	1.0	1.3	1.2	3.2	3.0	2.0	3.7	3.9	4.0	10.0	10.2	10.6	-0.9	-2.1	-2.7
오스트리아	-1.2	-0.3	1.0	2.9	2.9	2.1	5.2	5.3	5.2	2.0	2.4	2.3	-4.7	-4.4	-4.2
포르투갈	1.9	1.8	2.2	2.7	2.1	2.0	6.5	6.4	6.3	1.7	1.2	0.9	0.7	0.1	-0.6
슬로베니아	1.6	2.0	2.4	2.0	2.1	1.9	3.7	3.7	3.8	4.6	4.7	4.8	-0.9	-1.3	-1.5
슬로바키아	2.1	1.5	1.4	3.2	4.0	2.9	5.3	5.3	5.3	-1.6	-2.3	-2.5	-5.3	-4.9	-5.1
핀란드	-0.1	1.0	1.3	1.0	1.7	1.5	8.4	8.6	8.3	-0.8	-0.7	-0.7	-4.4	-3.7	-3.4
유로지역 20개국	0.9	0.9	1.4	2.4	2.1	1.7	6.4	6.3	6.1	3.3	3.0	3.0	-3.1	-3.2	-3.3
불가리아	2.8	2.0	2.1	2.6	3.6	1.8	4.2	4.0	3.8	-0.8	-1.1	-1.0	-3.0	-2.8	-2.8
체코	1.1	1.9	2.1	2.7	2.2	2.0	2.6	2.6	2.6	1.2	0.8	0.5	-2.2	-2.3	-2.2
덴마크	3.7	3.6	2.0	1.3	1.6	1.5	6.2	6.2	6.3	13	13.7	13.5	4.5	1.5	0.6
헝가리	0.5	0.8	2.5	3.7	4.1	3.3	4.5	4.4	4.3	2.4	2.0	1.5	-4.9	-4.6	-4.7
폴란드	2.9	3.3	3.0	3.7	3.6	2.8	2.9	2.8	2.8	0.2	1.0	0.7	-6.6	-6.4	-6.1
루마니아	0.8	1.4	2.2	5.8	5.1	3.9	5.4	5.3	5.2	-8.5	-7.9	-7.0	-9.3	-8.6	-8.4
스웨덴	1.0	1.1	1.9	2.0	2.2	1.6	8.4	8.7	8.4	7.0	6.8	7.0	-1.5	-1.5	-0.8
EU 27개국	1.0	1.1	1.5	2.6	2.3	1.9	5.9	5.9	5.7	3.2	3.0	3.0	-3.2	-3.3	-3.4

주 1) GDP 대비 일반정부 재정수지 비율

출처 EU 집행위원회, *European Economic Forecast spring 2025*, 2025. 5. 19, Table 1

- ◆ EU 이사회, 1,500억유로 규모의 유럽안보조치(SAFE) 대출수단승인(2025. 5. 27.)<sup>15)</sup>
- (유럽안보조치(Security Action for Europe) 승인) 유럽 재무장 계획 및 준비(ReArm Europe Plan/Readiness 2030)<sup>16)</sup>에서 제안된 바와 같이, 이사회는 유럽안보조치(SAFE)를 시행하는 것에 대하여 합의함
  - 집행위원회는 자본 시장에서 최대 1,500억유로를 조달하여 EU 회원국에 미사일 방어, 드론 또는 핵심 국방 분야에 투자를 늘릴 수 있는 재정적 수단을 제공
  - 유럽 방위 산업 투자 계획에 따라 수요가 있을 경우 관심 있는 회원국에 지급될 예정
- (향후 절차) 회원국들은 규정이 발효된 날로부터 6개월 이내에 국가 계획을 제출해야 하며, 집행위원회가 이를 평가함
  - 집행위원회는 대출 규모와 사전 자금 조달을 포함하는 이행 결정을 채택
  - 회원국은 지급 요청서를 제출할 때 이행 진행 상황을 보고해야 하며, 이는 일 년에 두 번 수행할 수 있고 지급에 대한 마지막 승인은 2030년 12월 31일까지 가능함



## IMF

- ◆ IMF 집행위원회, 2026-28회계연도 중기예산 승인 (2025. 5. 2.)<sup>17)</sup>
  - ※ IMF는 매년 중기예산을 발표하면서 첫 해(FY26)의 구체적인 계획을 확정하고, 이후 연도(FY27-FY28)는 예산 방향성과 예상수치만 제공하는 방식으로 구성됨
- IMF는 2026-28회계연도 중기예산을 승인하며, 글로벌 경제 변화 속에서 IMF의 역할을 강화하는 방향으로 예산을 편성함. IMF는 회원국의 지속적인 지원 요청과 높은 예산 집행률을 고려하여, 신중한 예산 운용과 우선순위 조정을 강조함
- 2026회계연도(2025. 5. 1~2026. 4. 30)의 행정 예산은 15억 5,170만달러, 자본예산은 1억 3,250만달러로 승인<sup>18)</sup>하였으며, IMF의 2026회계연도 중기예산의 주요 우선순위는 경제 안정성 유지, 회원국 지원 확대, 디지털 혁신 투자, 재정 관리 최적화, 글로벌 협력 강화임

15) EU 집행위원회, "EU Member States endorse € 150 billion SAFE defence loan instrument to boost European defence capabilities," 2025. 5. 27., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_1121](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1121), 검색일자: 2025. 5. 28.

16) EU 집행위원회, "Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030," 2025. 3. 19., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_25\\_793](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793), 검색일자: 2025. 5. 23.

17) IMF, Office of Budget and Planning "FY2026-FY2028 Medium-Term Budget," 2025. 5. 2., <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2025/05/02/FY2026-FY2028-Medium-Term-Budget-566623>, 검색일자: 2025. 5. 14.

18) 행정예산은 회원국 지원을 위한 운영비용(기관운영의 일상적인 비용으로 직원 급여, 복리후생, 출장경비, 사무실 임대료, IT 인프라, 통신비용 및 기타 관리 간접비와 같은 다양한 구성 요소가 포함)을 의미하며, 자본예산은 건물, 장비 및 기술 인프라와 같은 장기 자산의 취득 및 개선과 관련된 지출을 의미함

- 이를 위해 거시경제 및 금융 안전망 강화, 양자 감시 및 대출 프로그램 확대, 사이버 보안 및 AI 투자 강화, 예산 효율성 증대, 국제 경제 정책 조율 등이 추진됨
- 2026회계연도 주요 산출물별 예산내역은 국가 운영 관련 8억 9,100만달러, 정책 및 분석 1억 4,500만달러, 다자간 감시 및 글로벌 협력 1억 8,700만달러, IMF거버넌스 및 재정관리 2억 2,700만달러, 기업 기능(Corporate functions) 및 내부운영 3억 6,000만달러로 계획됨
- 2026-28회계연도 예산 프레임워크는 지속적인 예산 절약을 반영하면서도 효율적인 운영과 새로운 이니셔티브 추진을 위한 자금을 마련하는 데 초점을 맞추고 있음
- 예산 관련 리스크는 기금 대출 수요 증가, 업무 압박, 가격 변동, 기술 및 프로세스 취약점 등이 주요 위험 요소로 꼽히며, 지속적인 모니터링을 통해 문제 발생 시 이러한 문제들을 해결하기 위한 완화 조치 예정



## OECD

- ◆ OECD, 2024년 4분기 가계소득 증가율 발표(2025. 5. 13.)<sup>19)</sup>
- 2024년 4분기 OECD의 1인당 실질가계소득 증가율은 이전분기의 0.2%보다 상승하여 0.5%로 나타났으며, 1인당 실질GDP 성장률은 전분기와 동일하게 0.4%를 유지
- 2024년 전체적으로 OECD의 1인당 실질가계소득 증가율은 2023년의 1.7%에서 다소 증가한 1.8%로 나타남. 2024년 4분기에 전반적인 증가에도 불구하고, 국가별 양상은 상이하게 나타남
- 1인당 실질가계소득은 G7 국가 중 영국, 미국에서만 증가했으며, 나머지는 감소하거나 성장이 없었음
- ▶ 영국은 주로 근로자 보수와 사회 복지의 증가에 힘입어 1인당 실질가계소득 증가율은 1.5%의 증가를 보였고, 1인당 실질GDP 성장률은 -0.1%로 소폭 하락함
- ▶ 미국의 1인당 실질가계소득 증가율은 0.3%로, 이는 주로 근로자 보수의 증가에 기인하며, 1인당 실질GDP 성장률은 0.5%로 상승함
- ▶ 이탈리아는 순 부동산소득(Net Property Income) 감소와 사회기여금 증가로 인해 1인당 실질가계소득 증가율은 -0.6%로 감소하였으며, 1인당 실질GDP 성장률은 0.1%로 소폭 증가함
- ▶ 독일은 1인당 실질가계소득 증가율이 -0.5%, 1인당 실질GDP 성장률은 -0.2%로 모두 감소함

19) OECD, "Growth and economic well-being: Fourth quarter 2024.," 2025. 5. 13., <https://www.oecd.org/en/data/insights/statistical-releases/2025/05/growth-and-economic-well-being-fourth-quarter-2024-oecd.html>. 검색일자: 2025. 5. 15.

▶ 캐나다와 프랑스에서는 1인당 실질가계소득 증가율이 전분기 각각 1.4%와 0.9%이었으나, 2024년 4분기는 0.0%로 변동이 없었음

- 대부분의 국가에서 관찰된 1인당 실질가계소득의 연간 증가는 지난해보다 물가상승률이 둔화된 것에 기인함

**표 2 분기별 1인당 실질가계소득 증가율** (단위: %, 전분기 대비)

구분	2022년	2023년				2024년				
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	연간
OECD	0.6	0.9	0.8	-0.1	0.5	0.9	0.1	0.2	0.5	1.8
G7	0.3	1.0	0.5	0.0	0.4	1.0	0.2	0.2	0.2	1.7
캐나다	0.8	-1.9	0.4	0.5	-0.6	0.1	1.3	1.4	0.0	1.7
프랑스	1.2	-1.0	-0.3	0.2	0.9	0.5	0.5	0.9	0.0	2.1
독일	-1.0	-1.1	1.5	-0.1	-0.4	1.0	-0.1	0.7	-0.5	1.2
이탈리아	-2.8	1.8	0.1	0.4	-0.1	0.7	0.4	0.1	-0.6	1.1
일본	0.4	-1.7	0.0	0.4	-0.2	0.8	..	..	..	..
영국	1.7	-0.9	1.0	-0.3	0.6	0.9	0.9	0.5	1.5	2.9
미국	0.4	2.2	0.4	-0.1	0.5	1.1	0.0	-0.1	0.3	1.6

- 주** 1. 계절조정 데이터  
 2. 출처 데이터베이스는 발표 시점에 데이터가 있는 모든 OECD 국가에 대한 추정치를 보여줌. 일본은 2024년 2분기부터 데이터가 아직 제공되지 않음  
 3. 가계(및 가계를 위한 비영리 기관)의 가처분 소득에 대한 명목 자료는 INSEE의 분기별 국가 계정을 근거로 함

**출처** OECD, "Growth and economic well-being: Fourth quarter 2024," Table 1, p. 3, 2025. 5. 13.

**표 3 분기별 1인당 실질GDP 증가율** (단위: %, 전분기 대비)

구분	2022년	2023년				2024년				
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	연간
OECD	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	1.1
G7	0.3	0.4	0.3	0.3	0.2	0.1	0.4	0.4	0.3	1.1
캐나다	-0.1	0.3	-0.4	-1.0	-0.9	-0.2	0.1	-0.1	0.2	-1.4
프랑스	0.1	-0.2	0.7	0.0	0.3	0.0	0.2	0.3	-0.2	0.8
독일	-0.6	-0.1	-0.2	0.1	-0.5	0.2	-0.4	0.1	-0.2	-0.4
이탈리아	-0.1	0.5	-0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.0	0.1	0.5
일본	0.4	1.3	0.7	-0.8	0.2	-0.4	0.8	0.5	0.7	0.5
영국	0.0	-0.3	-0.3	-0.3	-0.5	0.6	0.2	-0.2	-0.1	0.0
미국	0.6	0.5	0.4	0.8	0.5	0.2	0.5	0.6	0.5	1.9

- 주** 1. 계절조정 데이터  
 2. 출처 데이터베이스는 발표 시점에 데이터가 있는 모든 OECD 국가에 대한 추정치를 보여줌

**출처** OECD, "Growth and economic well-being: Fourth quarter 2024," Table 2, p. 3, 2025. 5. 13.

- ◆ OECD, 2025년 1분기 GDP 성장을 발표(2025. 5. 22.)<sup>20)</sup>
- 2025년 1분기 OECD 국가의 실질GDP 성장률은 0.1%에 그쳤으며, 이는 이전분기의 0.5%에서 크게 감소한 수치임(표 4) 참고
- 2025년 1분기 G7 국가에서는 전분기(0.4%) 대비 0.1%로 둔화되었으며, G7 국가들 간에 상이한 모습을 보임
  - 일본과 미국에서 실질GDP 성장률은 전분기 각각 0.6%에서 -0.2% 및 -0.1%로 하락
  - 캐나다에서도 실질GDP 성장률이 0.6%에서 0.4%로 둔화
  - 영국에서는 성장률이 0.1%에서 0.7%로 크게 가속화되었으며, 이는 주로 투자 증가(1분기 2.9%, 4분기 0.6% 감소 후)와 상품 수출 증가(1분기 5.6%, 4분기 7.3% 감소 후)에 기인

표 4 분기별(전분기 대비) 실질GDP 성장률

(단위: %, 전분기 대비)

구분	2023년				2024년				2025년
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1
OECD	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.1
G20	1.0	0.9	0.8	0.6	0.8	0.7	0.9	0.9	..
유럽연합	0.1	0.1	0.1	0.0	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3
유로존	0.0	0.1	0.0	0.0	0.3	0.2	0.4	0.2	0.3
G7	0.6	0.4	0.5	0.4	0.3	0.6	0.5	0.4	0.1
캐나다	1.0	0.2	-0.1	0.2	0.5	0.7	0.5	0.6	0.4
프랑스	-0.1	0.7	0.1	0.4	0.1	0.3	0.4	-0.1	0.1
독일	0.1	-0.2	0.2	-0.4	0.2	-0.3	0.1	-0.2	0.2
이탈리아	0.5	-0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2	0.3
일본	1.2	0.6	-1.0	-0.1	-0.4	0.9	0.2	0.6	-0.2
영국	0.1	0.0	-0.1	-0.2	0.9	0.5	0.0	0.1	0.7
미국	0.7	0.6	1.1	0.8	0.4	0.7	0.8	0.6	-0.1

주 전분기 대비 변화율, 계절조정 데이터, ‘.’는 데이터 없음을 나타냄

출처 OECD, “OECD GDP growth,” 2025. 5. 22., p. 2, Table 1

20) OECD, “OECD GDP growth,” 2025. 5. 22., <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/data/insights/statistical-releases/2025/5/GDP-Growth-Q1-2025.pdf>, 검색일자: 2025. 5. 27.



미국

예산·결산 등

- ◆ 관리예산처(OMB), 2026회계연도<sup>21)</sup> 대통령 예산안 간략본(skinny budget) 발표(2025. 5. 2.)<sup>22)</sup>
- (배경) 미국 대통령 예산안은 일반적으로 매해 2월경에 발표되나, 올해는 정권 교체기이기에 발표 시점이 지연되고 있음
- 이번에 공개된 예산안은 OMB가 재량지출 예산 중에서 주요 항목(top line)들에 대한 개요 수준의 예산안을 의회에 제출한 자료임
- (국방 및 비국방 분야 정책 방향) FY2025 확정예산 대비 비국방 예산은 23%(약 1,630억달러) 감소하여 2017년 이래 최저 수준의 규모이며, 국방예산은 13% 증가하는 등 역대 최대 규모의 증액
- 다양·형평·포용(DEI; Diversity, Equity, Inclusion) 관련 인종 중심 프로그램(critical race theory<sup>23)</sup> programs) 등 급진적인 프로그램 및 환경 관련 그린 뉴딜 사기(Green New Scam) 예산 폐지, 주 및 지방정부가 적절하게 담당할 수 있는 연방 프로그램들의 이관 등을 통해 비국방 분야

예산 감축 예정

- (주요 정책) 정치적 목적으로 악용되어 온 정부 내 비공식 권력 집단(weaponized deep state)<sup>24)</sup> 해체 등과 함께 국경 예산 확대, 항공 및 철도 안전, 핵심 인프라, 법집행 기관 지원 등 총 16개의 정책 항목들을 주요하게 언급
- (정부의 과도한 권력 개입 종식 및 법치 회복) 정부 기관의 정치적 편향성 제거, 검열 기능 축소 및 법치 회복
  - ▶ 총기 소유자에 대한 불필요한 형사 처벌 정책을 중단하고, 불법 총기 밀매자와 폭력 조직 대응에 집중, 법질서 회복 및 FBI 자원을 실제 강력범죄 현장 등에 집중
  - ▶ 40개 이상의 법무부 보조금 프로그램(인종차별 및 특정 비영리 단체 등 지원)<sup>25)</sup> 폐지
- (급진적 이념 정책 제거) DEI 및 급진적이고 유해한 인종·성별 중심 정책 등 진보적 이념 기반 예산 폐지
  - ▶ 연방정부 전반에서 관련 보조금과 사업(예. 유아 대상 LGBTQIA+ 등) 전면 중단
- (국경 안보 강화) 이민관세청(ICE)<sup>26)</sup> 및 국경순찰 예산 증액, 불법이민자 대규모 추방 추진

21) 2025. 10. 1.-2026. 9. 30.

22) 백악관, "The White House Office of Management and Budget Releases the President's Fiscal Year 2026 Skinny Budget," 2025. 5. 2., <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/the-white-house-office-of-management-and-budget-releases-the-presidents-fiscal-year-2026-skinny-budget/>, 검색일자: 2025. 5. 26.

23) 인종이 사회적으로 구성된 개념이며, 미국의 사회 구조와 제도가 인종 간 불평등을 구조적으로 유지하고 있다는 이론(Britannica, "critical race theory," 2025. 4. 25.)으로 이와 관련된 예산 프로그램을 의미하는 것으로 보임

24) Cambridge Dictionary 개념에 따르면, 군대, 경찰, 또는 정치 단체와 같은 조직으로서, 특정 이익을 보호하고 선거를 통해 선출되지 않았음에도 불구하고 국가 정책 등에 비밀리에 활동한다고 여겨지는 집단의 의미로 보임

25) 구조적 인종차별(structural racism), 여성주의적인(feminist) 문화에 특화된 비영리 단체, 남성 스스로를 "제3의 성"으로 지칭하는 남성들의 조직 등에 대한 보조금

26) ICE: Immigration and Customs Enforcement

- ▶ NGO를 통한 불법 이민자 지원금 중단 및 국경 보안 기술 강화
- (대의 원조 재조정) 국제개발처(USAID)<sup>27)</sup>를 국무부에 통합하고 DEI 등의 채용 관행에 따라 고용된 비핵심(non-essential) 인력 구조조정
- ▶ 국제개발금융공사(DFC)<sup>28)</sup>의 역할을 확대하며 전통적인 원조 방식보다는 수익 기반의 투자 방식 지향
- (군 재건) 국방예산 13% 증액 및 중국 견제를 위한 인도-태평양 역지력 강화
- ▶ 국방산업 기반 회복과 군대 정신(warrior ethos) 회복
- (미국 에너지 주도권 확보) 친환경 강제 정책 철회
- ▶ 신재생에너지 지원 중단, 화석연료·원자력 기술 R&D에 집중, 인프라 법(IIJA)<sup>29)</sup>에 따른 전기차 충전소 예산 57억 달러 삭감
- (미국을 다시 건강하게; MAHA)<sup>30)</sup> 영양·식품 안전 강화
- ▶ 약물·치료 중심에서 벗어나 영양, 신체 활동, 건강한 생활습관 개선에 중점, 국내산 식재료로 구성된 건강식품 박스(MAHA food boxes) 지원 신설
- (미국 기술 역량 강화; MASA)<sup>31)</sup> 연방 예산을 이념적 비영리 단체가 아닌 지역 노동자와 경제를 효과적으로 지원할 수 있도록 유연성 부여
- ▶ 주정부가 고용주와 자유롭게 직업 훈련 관련 자금을 활용할 수 있도록 하되, MASA 보조금 전체 예산 중 최소 10%는 도제 훈련에 의무 배정하는 등 지역 맞춤형 직업훈련 확대
- (사회보장제도 보호) 연금제도 안정화 및 온라인 서비스 확대 및 개선을 통한 고객 서비스 향상
- ▶ 수급자 혜택 유지 및 부정수급 방지 강화, 인공지능도입으로 업무 자동화
- (초·중·등 교육 보조금 체계 간소화 및 학부모 선택권 확대) 연방 교육 축소(교육부 폐지 절차 진행) 및 학부모 중심 학교 선택권 보장
- ▶ 한편, 저소득층을 위한 교육재정지원 프로그램과 장애 인교육법(IDEA)<sup>32)</sup>에 따른 특수교육 예산은 전액 유지, 연방 교육보조금 통합간소화
- ▶ 학업 성취 향상 효과가 입증된 고품질 차터 스쿨(charter school)<sup>33)</sup> 확대를 위해 5억달러를 투자하며, 학부모가 자녀 교육을 선택할 수 있는 권한 증대
- (달·화성 유인 탐사 가속화) 화성(인류 최초 유인 착륙 실현) 및 달 탐사에 각각 10억, 70억달러 이상 배정
- ▶ 이러한 목표 달성을 위해 NASA 조직 슬림화와 비효율 사업 정리, 그린 항공(green aviation) 등 기후 관련 실패한 우주 추진 프로젝트는 폐지

27) USAID: United States Agency for International Development

28) DFC: U.S. International Development Finance Corporation

29) IIJA: Infrastructure Investment and Jobs Act

30) MAHA: Make America Healthy Again

31) MASA: Make America Skilled Again

32) IDEA: Individuals with Disabilities Education Act

33) charter school: 미국의 공립학교의 한 형태이나, 일반 공립학교보다 더 많은 자율성을 부여받음(출처: U.S. News, "Magnet vs. Charter Schools: Differences Explained," 2023. 2. 22., <https://www.usnews.com/education/high-schools/articles/magnet-schools-vs-charter-schools-differences-explained>, 검색 일자: 2025. 5. 26.

- (원주민 부족 지원 유지) 부족 공동체 지원 지속
  - ▶ 보건, 교육 등 핵심 분야 예산은 유지하되, 급진적 의제 포함 사업은 폐지하고 효과 중심으로 개편
- (약물 남용 대응) 펜타닐 밀매 차단 및 주요 해외 활동 조정
  - ▶ 마약단속국(DEA) 예산을 펜타닐 유통 차단에 집중, 멕시코·중남미·중국 등 주요 공급지 중심으로 해외 활동 지출 재조정
- (인공지능 및 양자 기술 연구 지원) 미래 기술 투자, 첨단 과학 경쟁력 확보
  - ▶ AI와 양자정보기술 분야의 핵심기관 연구자금 대폭 확대
- (산불 진압 역량 개선) 연방 산불 대응 체계 통합
  - ▶ 5개 기관에 흩어진 산불 대응 기능을 내무부 산하 단일 조직으로 통합, 연방·비연방 협력 구조 강화로 산불 위기 대응력 제고
- ◆ 의회 하원, 2025회계연도 예산결의안(H.Con.Res.14) 조정지침에 따른 트럼프 감세 법안(H.R. 1; reconciliation bill; OBBBA)<sup>34)</sup> 가결(2025. 5. 22.)<sup>35)</sup>
- (개요) 의회의 예산 심의 방향을 정하는 청사진의 역할을 하는 예산결의안이 지난 2025년 2월 25일에 의회 상·하원을 통과하였으며, 이를 근거로 의회는 향후 트럼프 정부의 주요 정책 입법 작업 중
  - 동 예산결의안은 채무한도 확대 및 향후 10년간 최대 4.5조달러 규모의 재정적자 확대를 포함하여 군사, 국토안보, 법사위원회, 세입위원회 분야의 지출 확대 지침 제시<sup>36)</sup>
  - (주요 내용) 2017 세계개혁법\*(TCJA<sup>37)</sup>; 2025년 말 만료) 연장을 중심으로 전기자동차 세액 공제 폐지 등의 트럼프 2기 행정부의 주요 정책들이 다수 포함
    - \* 2017 TCJA의 주요 내용<sup>38)</sup>으로는 개인 소득세 최고세율을 2018~2025년까지 39.6% → 37%로 조정 및 법인세율(corporate tax rate)을 기존의 4단계 구조에서 21%의 단일세율로 개정, 상속·증여세 면제 한도 증가(500만달러 → 1,000만달러) 등이 포함
  - (예산 규모) CBO는 해당 정책들을 위원회별로 구분하여 동 감세 법안에 대한 법안 비용 추계 결과를 발표하였으나, 법안의 여러 분야(11개의 title 포함) 간 상호작용이 미치는 영향을 반영한 총 합계에 대한 추계치는 완료하지 않은 상황<sup>39)</sup>
  - 한편, CRFB<sup>40)</sup>는 동 법안이 향후 10년 동안 재정적자를 2.5조달러 증가시키며, 이자를 포함할 경우 3.1조달러의 채무 증가가 전망될 것으로 분석<sup>41)</sup>

34) OBBBA: One Big Beautiful Bill Act

35) 백악관, "WHAT THEY ARE SAYING: One, Big, Beautiful Bill Clears House," 2025. 5. 22., <https://www.whitehouse.gov/articles/2025/05/what-they-are-saying-one-big-beautiful-bill-clears-house/>, 검색일자: 2025. 5. 27.

36) 예산결의안 관련한 자세한 내용은 해당 내용은 "한국조세재정연구원, 「2025년 3월호 재정동향」, 2025. 4."을 참고바람

37) TCJA: Tax Cuts and Jobs Act

38) 자세한 내용은 한국조세재정연구원, "조세동향 17-12호" 참고

39) CBO, "Estimated Budgetary Effects of a Bill to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14, the One Big Beautiful Bill Act," 2025. 5. 20., <https://www.cbo.gov/publication/61420>, 검색일자: 2025. 5. 26.

40) CRFB: Committee for a Responsible Federal Budget

41) CRFB, "Breaking Down the One Big Beautiful Bill," 2025. 5. 21., <https://www.crfb.org/blogs/breaking-down-one-big-beautiful-bill>, 검색일자: 2025. 5. 27.

## 기타

◆ 무디스(Moody's), 미국 신용등급 하향(Aaa → Aa1) 조정(2025. 5. 16.)<sup>42)</sup>

- 무디스는 미국의 신용등급을 한 단계 하향 조정하며 그 이유로 10년 이상 지속되어 온 i) 정부 채무, ii) 높은 이자 비용 반영. 이는 유사한 등급(similarly rated)을 가진 국가들보다 높은 수준임을 언급

\* 무디스는 국가의 신용등급을 나타내는 지표로 장기 발행자 및 선순위 무담보 채권 신용 등급(Long-Term Issuer and Senior Unsecured Rating)을 주요 기준으로 평가하여 발표

- (대응 조치 미흡) 미국의 역대 행정부와 의회는 지속적으로 높은 수준의 재정적자와 증가하는 이자 비용의 흐름을 제어할 조치를 마련하지 못함
- ▶ 현 재정 지출 계획하에서는 실질적인(material) 의무지출 감축이 기대되지 않으며, 향후 10년 동안 의무 지출(entitlement spending)은 증가하는 반면 정부 수입은 전반적으로 정체(flat)되면서, 재정적자가 더 증가할 것으로 예상
- (등급 전망 변경) 무디스는 미국의 신용등급 자체는 하향 조정하였으나, 경제적 강점 요소 및 제도적

안정성 등을 반영하여 등급 전망은 부정적 → 안정적으로 변경

- ▶ 미국은 여전히 대규모 경제, 경제의 회복력(resilience)과 역동성(dynamism)을 비롯하여 달러의 기축 통화 역할 등에서 우수한(exceptional) 신용 강점을 유지하고 있는 부분을 등급 전망에 반영하였음을 언급
- ▶ 또한, 미국은 최근 몇 개월간 정책 불확실성이 있었지만, 연준의 독립성을 통한 효과적인 통화정책을 비롯하여 3권 분립 등 제도적 구조(institutional features)는 여전히 견고(Insensitive)하며, 향후 위기 상황에서도 대응 가능성이 높다고 판단

◆ 미국 노동통계국(BLS), 2025년 4월 소비자물가지수(CPI) 발표(2025. 5. 13.)<sup>43)</sup>

- 미국의 2025년 4월 CPI 상승률은 전월 대비(계절조정) 0.2%이며, 전년 동월 대비 2.3%를 기록
- 2025년 4월의 전년 동월 대비 CPI의 경우, 2021년 2월 발표 이후 가장 낮은 상승률로 집계
- 식료품·에너지를 제외(근원)한 CPI 상승률은 전월 대비(계절조정) 0.2%이며, 전년 동월 대비 2.8% 기록
- CPI 상승률에 가장 크게 기여한 부문은 주거 부문이며, 전월 대비 0.3% 증가

표 5 연도별 전년 동월 대비 CPI 상승률 추이

(단위: %)

구분	2020. 4.	2021. 4.	2022. 4.	2023. 4.	2024. 4.	2025. 4.
전체 항목(all items)	0.3	4.2	8.3	4.9	3.4	2.3

출처 미국 노동통계국(BLS), "Consumer Price Index," 각 해당 연도별 자료를 토대로 작성

42) Moody's, "Moody's Ratings downgrades United States ratings to Aa1 from Aaa; changes outlook to stable," 2025. 5. 16., <https://ratings.moodys.com/ratings-news/443154>, 검색일자: 2025. 5. 23.

43) 미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics, BLS), "Consumer Price Index - April 2025," 2025. 5. 13., <https://www.bls.gov/news.release/cpi.nr0.htm>, 검색일자: 2025. 5. 22.

표 6 2025년 4월 CPI 상승률

(단위: %)

구분	가중치	전월 대비			전년 동기 대비	
		2월	3월	4월	3월	4월
전체 항목(all items)	100.0	0.2	-0.1	0.2	2.4	2.3
식료품	13.7	0.2	0.4	0.1	3.0	2.8
가정식	8.0	0.0	0.5	-0.4	2.4	2.0
외식	5.6	0.4	0.4	0.4	3.8	3.9
에너지	6.2	0.2	-2.4	0.7	-3.3	-3.7
에너지 상품	3.1	-0.9	-6.1	-0.2	-9.5	-11.5
자동차 연료(gasoline)	3.0	-1.0	-6.3	-0.1	-9.8	-11.8
연료유(fuel oil)	0.07	0.8	-4.2	-1.3	-7.6	-9.6
에너지 서비스	3.1	1.4	1.6	1.5	4.2	6.2
근원(식료품·에너지 제외)	80.0	0.2	0.1	0.2	2.8	2.8
상품(신차·중고차·의류·의료 등)	19.4	0.2	-0.1	0.1	-0.1	0.1
서비스	60.7	0.3	0.1	0.3	3.7	3.6
주거	35.5	0.3	0.2	0.3	4.0	4.0
교통	6.3	-0.8	-1.4	0.1	3.1	2.5
의료	6.7	0.3	0.5	0.5	3.0	3.1

- 주 1. 전월 대비 CPI 상승률은 계절조정된 변화율이며, 전년 동기 대비 상승률은 계절조정되지 않음  
2. 가중치는(relative importance) 2025년 1월(최신 업데이트) 기준

출처 미국 노동통계국, "Consumer Price Index - April 2025," Table A, 2025. 5. 13.  
미국 노동통계국, "Consumer Price Index - January 2025," Table 1, 2025. 2. 12.

## 일본

### ◆ 일본은행, 경제·물가 정세 전망 발표(2025. 5. 1.)<sup>44)</sup>

※ 본 전망보고서는 정책위원회·금융정책결정회의에서 향후 경제·물가 전망과 상방·하방 리스크 요인을 세밀하게 점검하고, 금융정책 운영에 대한 의견을 정리하여 연 4회(1월, 4월, 7월, 10월) 발표되고 있음

- (경제) 해외 각국의 통상 정책 등의 영향 등에 기인하여 기업 수익이 약화되고 해외 경제가 둔화되면서,

완화적인 금융 환경에도 불구하고 성장속도가 둔화될 전망이며, 이후 해외경제가 완만한 회복세로 이어져 성장률이 다시 상승할 전망

- 실질 GDP 성장률은 2024회계연도에는 0.7%를 나타낼 것이며, 2025~2027회계연도에는 각 0.5%, 0.7%, 1.0%를 나타낼 전망

44) 일본은행, 「經濟・物價情勢の展望(2025年 4月)」, 2025. 5. 1., <https://www.boj.or.jp/mopo/outlook/gor2504a.pdf>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 잠재성장률은 디지털화 및 인적 자본 투자 진전에 의한 생산성 상승, 설비 투자 증가로 인한 자본 스톱의 증가 등을 배경으로 완만하게 상승할 전망
- (물가) 전년 대비 소비자물가지수(신선식품 제외) 상승률은 2025회계연도에는 2.2%를 나타낼 것이며, 2026회계연도에는 1.7%, 2027회계연도에는 1.9%를 나타낼 전망
- 물가 상승의 주요 요인이었던 수입물가와 쌀 등으로 인한 식료품 가격 상승의 영향은 점차 약화될 전망
- (위험) 각국의 관세를 포함한 통상 정책, 우크라이나, 중동 정세 등의 향후 전개와 그 영향으로 인한 높은 불확실성이 금융·외환 시장과 경제·물가에 미치는 영향에 주의할 필요
- (2025년 1월 전망과 비교) 2025회계연도~2026회계연도 경제성장률은 각국의 통상 정책 등에 기인하여 하향 조정되었으며, 소비자물가(신선식품 제외) 상승률도 원유 가격 하락 및 성장 속도 둔화 전망에 따라 하향 조정
- ◆ 일본 내각부, 2025년 1분기 GDP 1차 속보치 발표 (2025. 5. 16.)<sup>45)</sup>
- 2025년 1분기 실질 GDP 성장률(전분기 대비, 계절조정)은 -0.2%(연율 -0.7%)로 4분기 만에 마이너스 성장을 기록하였으며, 명목 GDP 성장률은 0.8%(연율 3.1%)

표 7 2024~2027회계연도 정책위원 경제·물가 전망

(단위: 전년 대비, %, < > 안은 정책위원 전망치의 중간값)

구분		실질GDP	소비자물가지수(신선식품 제외)
2024회계연도	2025년 1월 전망	0.4~0.6 <0.5>	2.6~2.8 <2.7>
	2025년 4월 전망	0.7~0.7 <0.7>	2.71
2025회계연도	2025년 1월 전망	0.9~1.1 <1.1>	2.2~2.6 <2.4>
	2025년 4월 전망	0.4~0.6 <0.5>	2.0~2.3 <2.2>
2026회계연도	2025년 1월 전망	0.8~1.0 <1.0>	1.8~2.1 <2.0>
	2025년 4월 전망	0.6~0.8 <0.7>	1.6~1.8 <1.7>
2027회계연도	2025년 4월 전망	0.8~1.0 <1.0>	1.8~2.0 <1.9>

- 주 1) 2024회계연도 소비자물가지수는 실적치  
 1. 회계연도를 기준으로 작성된 통계이며, 일본의 회계연도는 당해 연도 4월~다음 연도 3월  
 2. 각 정책위원이 가장 개연성이 높다고 생각하는 전망의 수치에 대해 최대치와 최소치 각각 1개를 제외한 쪽으로 나타낸 것이며, 예측오차 등을 감안한 전망의 상한·하한을 의미하지 않음  
 3. 각 정책위원은 이미 결정된 정책을 전제로 또는 향후 정책 운영에 대해서는 시장의 호재와 악재를 반영하여 상·하 전망을 작성하고 있음

출처 일본은행, 「經濟・物價情勢の展望」(2025년 4월), 2025. 5. 1., p. 9, 일부 발췌

45) 일본 내각부, 「2025년 1~3월 4분기 4월 GDP 1차速報」, 2025. 5. 16., [https://www.esri.cao.go.jp/sna/data/data\\_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main\\_1.pdf](https://www.esri.cao.go.jp/sna/data/data_list/sokuhou/gaiyou/pdf/main_1.pdf), 검색일자: 2025. 5. 22.

- (내외수요 기여도) 실질 GDP 성장률에 대한 국내 수요(내수) 기여도는 0.7%p로 2분기 만에 증가세로 전환되었으며, 재화 및 서비스의 순수출(외수) 기여도는 -0.8%p로 2분기 만에 감소세로 전환
- (민간수요) 민간수요 증가율(전분기 대비, 계절조정)은 0.9% 증가
  - ▶ 민간최종소비지출 증가율은 외식 등의 증가에 의해 0.0%로 4분기 연속 증가세를 나타냈으며, 민간주택 증가율은 1.2% 증가하여 2분기 만에 증가세로 전환
  - ▶ 민간기업설비 증가율은 연구개발, 소프트웨어 등의 지출 증가에 의해 1.4% 증가로 4분기 연속 증가세를 나타냄
  - ▶ 민간재고변동의 GDP 기여도는 0.3%p로, 실질 재고 잔고가 2024년 10월~12월 감소(-0.3조엔)에서 2025년 1월~3월 증가(1.4조엔)로 전환되었으며, 증가폭이 1.7조엔으로 확대됨에 따라 GDP 성장률에 긍정적으로 기여
- (공적수요) 공적수요 증가율(전분기 대비, 계절조정)은 0.0%
  - ▶ 정부최종소비지출은 -0.0%로 5분기 만에 감소세로 전환되었으며, 공적고정자본형성은 -0.4%로 3분기 연속 감소세를 나타냄
  - ▶ 공적재고변동의 GDP 기여도는 0.0%p
- (재화·서비스 수출입) 재화·서비스 수출 증가율(전분기 대비, 계절조정)은 지적재산권 사용료, 연구개발 서비스 등의 수출 감소에 기인하여 4분기 만에 전분기 대비 0.6% 감소하였으며, 재화·서비스 수입은 항공기, 광고 서비스 등의 수입 증가에 기인하여 전분기 대비 2.9% 증가

표 8 일본의 분기별 GDP 및 각 구성요소 증가율(전분기 대비, 계절조정) 추이

(단위: %, %p)

구분	2024년				2025년	2025년 <sup>1)</sup>
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	
실질 GDP	-0.4	0.9	0.2	0.6	-0.2	-0.7
국내수요	-0.5	1.2	0.5	-0.1	0.6	2.6
민간수요	-0.6	1.0	0.7	-0.2	0.9	3.5
민간최종소비지출	-0.6	0.8	0.7	0.1	0.0	0.2
민간주택	-3.2	1.2	0.7	-0.2	1.2	5.0
민간기업설비	-1.1	1.4	0.1	0.8	1.4	5.8
민간재고변동	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(-0.3)	(0.3)	-
공적수요	-0.2	1.8	-0.1	0.0	0.0	0.0
정부최종소비지출	0.3	0.9	0.1	0.3	-0.0	-0.1
공적고정자본형성	-2.2	5.7	-1.1	-0.7	-0.4	-1.8
공적재고변동	(-0.0)	(-0.0)	(0.0)	(-0.0)	(0.0)	-
재화·서비스 순수출 <sup>2)</sup>	(0.1)	(-0.3)	(-0.3)	(0.7)	(-0.8)	-
재화·서비스 수출	-3.6	1.5	1.2	1.7	-0.6	-2.3
재화·서비스 수입	-3.7	2.7	2.2	-1.4	2.9	12.1
명목 GDP	0.0	2.4	0.5	1.2	0.8	3.1
GDP 디플레이터	0.4	1.4	0.3	0.6	0.9	-

주 1) 연율 환산 수치

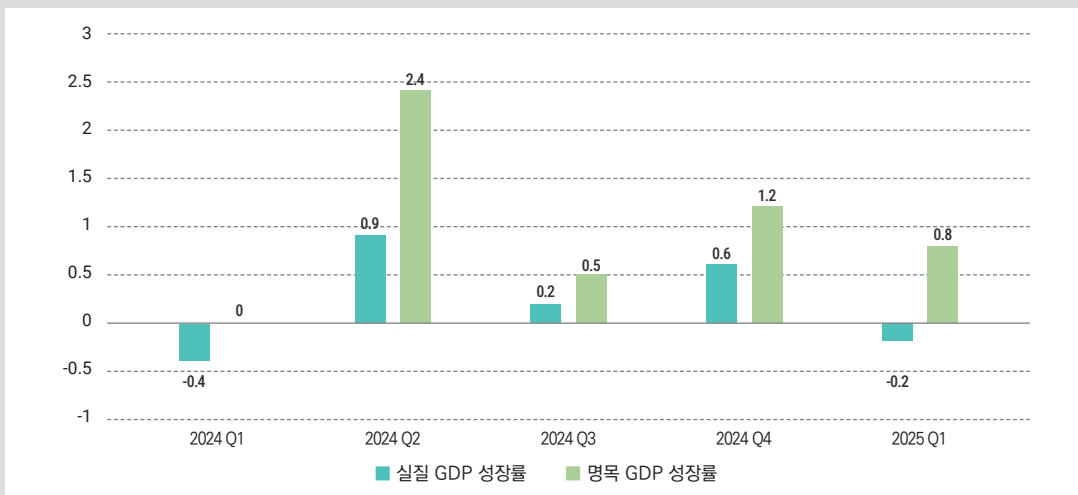
2) 재화·서비스 순수출=재화·서비스 수출-재화·서비스 수입

1. ( ) 안의 수치는 국내총생산에 대한 기여도를 나타냄

출처 일본 내각부, 「2025년 1~3월 4분기 4분기 GDP 速報(1次速報値)」, p. 11 표 2-1 및 p. 13 표 2-3 재구성

그림 1 일본의 분기별 GDP 성장률(전분기 대비, 계절조정) 추이

(단위: %)



출처 일본 내각부, 「2025년1~3月期四半期別GDP速報(1次速報値)」, p. 11 표 2-1 및 p. 13 표 2-3을 참고하여 작성



## 독일

### 예산·결산 등

#### ◆ 독일 연방 재무부, 제168차 세수추계(Steuerschätzung) 결과 발표(2025. 5. 15.)<sup>46)</sup>

※ 독일은 연방 재무부, 연방 경제기후보호부, 5개 경제연구소, 연방 통계청, 연방 중앙은행, 거시경제자문위원회, 주정부 재무부, 지방자치단체 연합회가 참여하는 세수추계위원회가 세수추계를 담당하며, 연 2회 세수추계 결과를 발표

- 제168차 세수추계는 연방 정부의 2025년 봄 전망의 거시경제적 주요 수치를 기반으로 하며, 전체

세입은 지난 10월 세수추계의 추정치보다 전반적으로 감소

- 2025년 실질GDP 성장률은 0.0%, 2026년에는 1.0%로 전망되고 있으며, 기존의 경제적·구조적 문제 외에도 국제 무역갈등과 미국의 관세 정책으로 인한 불확실성 확대
- ▶ 인프라 확대를 위한 특별기금 신설, 민간 소비 증가 등으로 2026년부터 경제회복이 기대되고 있으나, 고용 회복은 더딜 것으로 예상

46) 독일 연방 재무부, "Ergebnisse der 168. Steuerschätzung," 보도자료, 2025. 5. 15., <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2025/05/2025-05-15-ergebnisse-der-168-steuerschaetzung.html>, 검색일자: 2025. 5. 16.

독일 연방 정부, "Höheres Wirtschaftswachstum notwendig," 2025. 5. 15., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/aktuelle-steuerschaetzung-2347744>, 검색일자: 2025. 5. 16.

- 최근 시행된 세제감면 조치의 영향을 반영하고 있으며, 이에 따라 2025년부터 2029년까지 총세입은 다소 낮아질 전망
- ▶ 정부는 최근 기본 공제액 인상, 자녀수당 및 가족 관련 세제 혜택 강화, 중소기업을 위한 세액공제 확대 등 내수진작과 경제 활성화를 위해 다양한 세제감면 조치를 시행
- 2025년 총세입 규모는 약 9,797억유로로 예상되며, 이는 2024년 가을 전망(9,824억유로)보다 소폭 감소한 수준
- 2025~2029년 연평균 세입 규모는 약 160억유로씩 감소할 것으로 예상되고 있으며, 이는 주로

Die kalte Progression<sup>47)</sup> 영향을 완화하려는 물가연동제 시행에 기인

- ▶ 소득세율이 적용되는 과표 구간을 물가상승률에 맞춰 자동 조정하는 물가연동제를 시행
- 라르스 클링바일(Lars Klingbeil) 연방 재무부 장관은 경제가 여전히 어려운 상황에서 세수 감소는 이미 예상된 수순이며, 경제성장과 일자리 창출을 최우선 과제로 보고 대규모 투자와 구조개혁을 통해 재정여력을 확보하겠다고 강조

표 9 독일의 제168차 세수추계 결과

(단위: 십억유로, %)

구분		2024년	2025년	2026년	2027년	2028년	2029년
연방정부	금액	374.9	389.0	387.1	403.7	418.6	431.3
	전년 대비 증감률	5.3	3.8	-0.5	4.3	3.7	3.0
	직전 추계 대비 증감	.	-0.6	-10.2	-6.6	-7.3	-8.6
주정부	금액	394.8	407.3	415.5	430.9	447.1	462.6
	전년 대비 증감률	3.2	3.2	2.0	3.7	3.8	3.5
	직전 추계 대비 증감	.	1.1	-6.9	-7.3	-6.3	-7.0
지방자치단체	금액	145.9	148.1	153.9	159.7	165.2	170.5
	전년 대비 증감률	3.0	1.5	3.9	3.7	3.5	3.2
	직전 추계 대비 증감	.	-3.5	-5.4	-5.8	-5.9	-6.6
EU	금액	32.0	35.3	49.3	48.6	48.0	48.6
	전년 대비 증감률	-9.7	10.1	39.9	-1.5	-1.2	1.4
	직전 추계 대비 증감	.	0.3	3.3	-0.6	1.2	1.4
총세수	금액	947.7	979.7	1,005.8	1,042.9	1,078.8	1,113.0
	전년 대비 증감률	3.5	3.4	2.7	3.7	3.4	3.2
	직전 추계 대비 증감	.	-2.7	-19.1	-20.3	-18.3	-20.8

출처 독일 연방 재무부, "Ergebnis der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen,“ - Anlage 1, 2025. 5. 15., [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/ergebnis-168-steuerschaeztung-01.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/ergebnis-168-steuerschaeztung-01.pdf?__blob=publicationFile&v=4), 검색일자: 2025. 5. 16.

독일 연방 재무부, "Ergebnis der 168. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen,“ - Anlage 2, 2025. 5. 15., [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/ergebnis-168-steuerschaeztung-02.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Steuern/ergebnis-168-steuerschaeztung-02.pdf?__blob=publicationFile&v=4), 검색일자: 2025. 5. 16.

47) 물가 상승에 따라 실질소득은 증가하지 않거나 줄어들었음에도 명목상 소득이 증가한 것으로 나타나면서 세율 구간이 높아지는 현상

## 기타

### ◆ 독일 연방정부, 새 연립정부 출범에 따른 국가 주요 정책 방향 발표(2025. 5. 14.)<sup>48)</sup>

- 새롭게 출범한 연방정부는 현재 위기 극복과 국가 전반의 혁신을 목표로 포괄적인 정책 아젠다를 발표
  - (세계 개편 및 재정건전화) 기후전환 및 인프라 현대화를 위한 특별기금 신설, 투자 유인 확대, 행정 지출 절감과 인력 구조조정을 통해 재정의 지속가능성과 민생 경제 회복을 도모
  - ▶ 5,000억유로 규모의 특별기금 신설, 중저소득층 세금 인하, 초과근무정년 이후 근로소득 비과세 적용 등을 포함
  - (경제성장, 일자리 창출, 사회안정) 독일을 AI·스타트업 강국으로 육성하고, 산업 및 중소기업 경쟁력을 강화하기 위한 규제 완화, 인프라·디지털·에너지 투자 확대 등을 통해 지속가능한 성장과 양질의 일자리를 창출하는 동시에 노후보장, 인재확보도 추진
  - ▶ 시민수당<sup>49)</sup>을 기본 보장제도로 전환, 연금수준(Rentenniveau)<sup>50)</sup> 48%를 2031년까지 보장, 2026년 법정 최저임금 15유로로 인상, 에너지비용 절감 등을 포함
  - (안전한 사회 및 이민정책 개편) 보안역량 강화, 망명 절차 간소화, 불법체류자 송환 강화, 통합교육·

언어교육 확대를 통해 질서 있는 이민과 사회 통합을 실현

- ▶ 극단주의 대응 및 유대인 보호 조치 확대, 이민자의 사회 통합을 위한 유아언어교육기관(Sprach-Kitas)의 재도입, Startchancen 프로그램51 확대 등을 포함
- (사회적 결속 및 주거안정) 가족·청소년 지원, 주거비 부담 완화, 교육·의료 서비스 개선, 등 모두가 안정적인 포용 사회 구축
- ▶ 부모수당 인상, 사회주택 건설 및 임대료 규제 등 주거정책 개편, 자원봉사 활성화를 위해 자원봉사 미래협약을 추진, 10억유로 이상을 투입해 스포츠 시설의 현대화와 보수 지원 등을 포함
- (책임있는 외교 및 유럽통합) 국방예산 확대, 안보 체계 개혁, 유럽 및 NATO와의 협력 강화를 통해 유럽의 평화와 안정을 주도
- ▶ 우크라이나에 대한 전방위적 지원(군사, 민간, 인도적, 정치적), 국가 안보 전략 수립 및 분석을 위한 국가안보위원회 신설 등을 포함

### ◆ 독일 연방 통계청, 2025년 1분기 독일 고용 증가율 발표 (2025. 5. 16.)<sup>52)</sup>

- 독일의 2025년 1분기 계절조정 고용 증가율은 전분기 대비 0.0%(7,000명) 감소

48) 독일 연방정부, "Koalitionsvertrag setzt Kurs für einen Politikwechsel," 2025. 5. 14., <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/wirksam-regieren/schwerpunkt-des-koalitionsvertrags-2344224>, 검색일자: 2025. 5. 20.

49) 주거비 및 난방비 지원 등 생계가 어려운 사람들의 기본적인 생활을 보장하고 재취업과 자립을 지원하는 제도

50) 연금수준은 표준화된 장기 가입자(45년)의 평균소득 대비 표준연금의 비율을 나타내는 것으로 사회보험료를 제외하고 세금 납부 전 순수입을 기준으로 계산하며 순수소득 기준의 소득 대체율

51) 학생들의 기본 학습 능력 향상과 교육 기회의 평등을 목표로 하는 연방정부 및 주정부의 공동추진 대규모 교육 지원 사업으로 2024년부터 10년간 총 200억유로를 투자하여 학교 인프라 개선, 교육과정 개발 등

52) 독일 연방 통계청, "Erwerbstätigkeit im 1. Quartal 2025 weiterhin leicht rückläufig," 2025. 5. 16., [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25\\_174\\_13321.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25_174_13321.html), 검색일자: 2025. 5. 22.

표 10 독일 고용 증가율

(단위: %)

구분	2023년				2024년				2025년
	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기
직전분기 대비	-0.7	0.5	0.2	0.5	-0.8	0.4	0.0	0.4	-0.9
전년 동기 대비	0.9	0.8	0.7	0.5	0.4	0.3	0.1	0.0	-0.1

주 계절조정 없는 고용 증가율

출처 독일 연방 통계청, "Persons in employment: Germany, quarters, domestic concept / national concept, original and adjusted data," 2025. 5. 16., <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/13321-0002>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 계절조정 없는 전분기 대비 1분기 고용 증가율은 -0.9%로 고용 감소는 계절적 요인에 기인하고 있으며, 2022~2024년의 1분기 평균 감소폭(-0.7%) 보다 높은 수준
- 2025년 1분기 계절조정 없는 고용 증가율은 전년 동기 대비 0.1%(60,000명) 감소
- 서비스업 부문의 취업자 수는 전년 동기 대비 0.3% 증가하였으나, 제조업의 취업자 수는 전년 동기 대비 계속해서 큰 폭으로 감소(-1.6%)
- 유럽 통계청에 따른 EU 및 유로지역의 2025년 1분기 계절조정 없는 고용률은 전년 동기 대비 각각 0.6%, 0.8% 증가하였으며, 이는 독일(-0.1%)보다 매우 높은 수치<sup>53)</sup>
- ◆ 독일 연방통계청, 2025년 1분기 GDP 성장률 발표 (2025. 5. 23.)<sup>54)</sup>
- 2025년 1분기 독일의 GDP(가격, 계절변동 및 달 력효과 조정)성장률은 전분기 대비 0.4% 증가
- 2025년 1분기는 전분기 대비 정부지출이 0.3% 감소했으나, 상품 및 서비스 수출 등 대외무역이 3.2%, 민간소비가 0.5% 증가하면서 경제성장을 뒷받침
- ▶ 2025년 1분기는 2024년 4분기보다 더 많은 투자가 이루어졌으며, 건설 투자와 장비투자는 각각 전분기 대비 0.5%, 0.7% 증가
- ▶ 가격, 계절 및 달력조정 총 부가가치는 전분기 대비 0.6% 증가하였으며, 건설업(0.9%), 제조업(1.0%), 정보·통신부문(1.7%)과 무역·운송 및 호텔업(1.1%)에서 특히 크게 증가
- 전년 동기 대비 2025년 1분기 독일의 가격조정 GDP 성장률은 -0.2%, 가격 및 달력효과 조정<sup>55)</sup> 성장률은 0.0%를 기록
- 2025년 1분기 투자는 전년 동기 대비 1.0% 감소 하였으나, 민간소비지출과 정부소비지출은 전년 동기 대비 각각 0.5%, 2.6% 증가

53) Eurostat, "Employment by NACE Rev.2 - percentage change Q/Q-4, NSA," <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina305/default/table?lang=en>, 검색일자: 2025. 5. 22.

54) 독일 연방통계청, "Bruttoinlandsprodukt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 1. Quartal 2025," Press Release, 2025. 5. 23., [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25\\_182\\_811.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25_182_811.html), 검색일자: 2025. 5. 26.

55) 해당 자료는 계절조정을 계절변동(달력효과 미반영) 조정과 달력효과(공휴일, 조업일수 변화 등을 반영) 조정으로 구분

- ▶ 전년 동기 대비 가계소비 증가율(3.2%)은 소득 증가율(2.8%)보다 높게 나타났으며, 가계 저축률은 13.6%에서 13.0%로 하락
- 2025년 1분기 대외수출은 전년 동기 대비 1.1% 감소한 것으로 나타났으며, 서비스 수출은 약간 증가(0.2%)한 반면 상품 수출은 감소(-1.4%)
- 취업자 수는 4,580만명으로 전년 동기 대비 0.1% 감소한 수치이며, 노동생산성(노동 시간당 가격 조정 GDP) 역시 전년 동기 대비 0.1% 감소
- 독일의 전분기 대비 2025년 1분기 GDP 성장률(0.4%)은 EU 및 유로존(0.3%), 이탈리아(0.3%), 프랑스(0.1%) 보다 약간 높은 수준
- 독일의 전년 동기 대비 2025년 1분기 GDP 성장률은 0.0%로 주요 EU 회원국 및 유로지역 평균보다 훨씬 낮은 수준을 기록

표 11 독일의 분기별 GDP 성장률

(단위: 십억유로, %, 지수)

구분	원계열				가격 조정(X-13 활용)		
	경상가격 기준		가격 조정, 연쇄가격 기준		계절변동 및 달력효과 조정		달력효과 조정
	10억유로	% <sup>1)</sup>	2020=100	% <sup>1)</sup>	2020=100	% <sup>2)</sup>	% <sup>1)3)</sup>
2024(연간)	4,305.26	2.9	104.56	-0.2	104.63	-0.2	-0.2
2024 1분기	1,064.83	3.0	104.90	-0.8	104.86	0.2	-0.1
2024 2분기	1,060.79	3.6	103.12	0.1	104.55	-0.3	-0.3
2024 3분기	1,078.22	2.8	105.10	0.1	104.66	0.1	-0.3
2024 4분기	1,101.42	2.1	105.14	-0.4	104.45	-0.2	-0.2
2025 1분기	1,089.96	2.4	104.65	-0.2	104.88	0.4	0.0

- 주 1) 전년도 또는 전년 동분기 대비 변화
- 2) 전년도 또는 직전분기 대비 변화
- 3) 연도별 GDP 성장률은 달력효과 조정값과 계절변동 및 달력효과 조정값이 동일(반올림으로 인한 차이 제외)

출처 독일 연방통계청, "Bruttoinlandsprodukt: Ausführliche Ergebnisse zur Wirtschaftsleistung im 1. Quartal 2025," Press Release, 2025. 5. 23., [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25\\_182\\_811.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/05/PD25_182_811.html), 검색일자: 2025. 5. 26.



## 프랑스

### 예산·결산 등

◆ 프랑스 재무부, 2025회계연도 예산법에 대한 31억유로 규모의 지출 취소 시행(2025. 4. 25.)<sup>56) 57)</sup>

- (배경) 프랑스 재무부는 재정조직법 제14조\*에 의거하여 2024년 2월에 2024년 예산에 대해 100억유로 규모의 지출 취소를 시행한 바 있으며,<sup>58)</sup> 2025년 예산에도 동일조항을 근거로 지출 취소 법령 발표

\* 프랑스 재정조직법 제14조<sup>59)</sup>는 최신 예산법에서 정의된 재정 수지 악화를 방지하기 위해 예산 지출이 취소될 수 있음을 규정

- (주요 내용) 환경, 경제, R&D 부문 위주로 삭감되어 총 31억 규모의 지출이 취소되었으며, 주요 삭감 미션은 다음과 같음
  - 환경친화 및 지속가능개발 미션에서 약 5억 4,960만유로 삭감
  - ▶ 에너지, 기후, 광산업 사후 관리(Énergie, climat et après-mines) 프로그램에서 1억 500만유로 삭감

- ▶ 교통 인프라 및 서비스(Infrastructures et services de transports) 프로그램에서 2억 6,300만유로 삭감
- 디지털 보급화, 정부 자산거래 지원 프로그램 예산 삭감으로 경제 미션에서 약 5억 1,770만유로 삭감
- R&D 및 고등교육 미션에서 약 4억 9,330만유로 삭감
- ▶ 다학제적 과학 및 기술 연구(Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires) 프로그램에서 3억 700만유로 삭감
- ▶ 우주 연구(Recherche spatiale) 프로그램에서 9,400만유로 삭감

### 기타

- ◆ 프랑스 회계감사원, 2024년 사회보장 부문 운영상황 보고서 발표(2025. 5. 26.)<sup>60) 61)</sup>
- 2024년 사회보장 부문의 재정적자는 전년(108억 유로) 대비 증가한 153억유로 기록

56) 프랑스 법률사이트, "Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits," 2025. 4. 25., <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051520782>, 검색일자: 2025. 5. 20.

57) 프랑스 사회서비스 포털, "Budget 2025 : 3,1 milliards d'euros de dépenses de l'État annulées par décret," 2025. 4. 30., <https://www.vie-publique.fr/en-bref/298360-budget-2025-annulation-de-31-milliards-deuros-de-depenses-de-letat>, 검색일자: 2025. 5. 20.

58) 재정조직법 제정 이래 10억유로 이상의 지출 취소는 2024년 2월, 2025년 4월에 단행된 지출취소 법령이 유일

59) 프랑스 법률사이트, "Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances," 2021. 12. 28., [https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article\\_lc/LEGIARTI000044611953](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000044611953), 검색일자: 2025. 5. 20.

60) 프랑스 사회서비스 포털, "Sécurité sociale : un financement non assuré "sauf mesures vigoureuses de redressement," 2025. 5. 27., <https://www.vie-publique.fr/en-bref/298737-securite-sociale-un-financement-non-assure-terme>, 검색일자: 2025. 5. 28.

61) 프랑스 회계감사원(cour des comptes), rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2025, 2025. 5. 26., <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/securite-sociale-2025>, 검색일자: 2025. 5. 28.

표 12 프랑스 2024년 사회보장 부문 재정수지

(단위: 십억유로)

구분	2023년 결산	2024년 사회보장 부문 예산법	2024년 결산	결산 비교: 2023 대비 2024	2024년 비교: 예산법 대비 결산
건강보험(Maladie)	-11.1	-8.5	-13.8	-2.7	-5.3
산재보험(AT-MP)	1.4	1.1	0.7	-0.7	-0.4
법정연금기금(Vieillesse)	-2.6	-5.8	-5.6	-3.0	0.2
가족수당국가기금(Famille)	1.0	0.8	1.1	0.1	0.3
자율연대국가기금(Autonomie)	-0.6	1.2	1.3	1.9	0.1
기존사회보장제도(total Robss) 총계	-11.9	-11.3	-16.4	-4.5	-5.1
기존사회보장제도+노령연대기금(RG+FSV)	-10.8	-10.5	-15.3	-4.5	-4.8

주 모든 수치는 각 부문별 재정수지를 의미

출처 프랑스 회계감사원, "rapport sur l'application des lois de financement de la securite sociale 2024-Tableau n° 1," 2025. 5. 26.

- 2024년 사회보장 부문 재정적자는 예산법 전망 대비 48억유로 증가하였으며, 건강보험 부문이 전체 적자의 90%에 상응
- ▶ 예산법 재정 당시 고등재정위원회 등이 지적하였던 낙관적인 가정 채택으로 인한 세수 결손이 적자폭 증가의 주 원인으로 작용
- 2025년 사회보장 부문 재정적자는 221억유로로 증가할 것으로 추정되며, 사회보장 재정은 지속적으로 악화되어 2028년에 누적적자가 241억유로에 이를 전망
- 2024년부터 사회보장 적자 충당 재원이 사회보장채무 상환기금(CADES)<sup>62</sup>에서 각 부문의 자금을 관리하는 사회보장기구 중앙청(ACOSS)<sup>63</sup>로 전환됨
- 사회보장채무 상환기금\*의 연간 조달 능력을 초과하는 적자가 발생하는 분기점이 2025년에 이미 도달한 것으로 추정됨
  - \* 사회보장채무 상환기금은 입법 절차 등에 의해 배정된 사회보장기금의 누적 채무를 인수하여 이자비용 총당과 원금 상환을 담당하며,<sup>64</sup> 기존까지 인수한 사회보장 채무 청산을 기관 존속 기한인 2033년까지 완수할 예정
- 사회보장기구 중앙청은 사회보장 부문 예산법에 의해 차입 최대 한도가 정해져 있으므로, 전환 이후 평균 부채 수준이 지속적으로 증가할 시 사회보장제도 전반에 자금을 조달하지 못할 우려가 존재
- ◆ 프랑스 예산국, 2025년 1분기 중앙정부 예산집행결과 발표(2025. 5. 2.)<sup>65</sup>
- (재정수지) 2025년 1분기 프랑스의 총재정수지 적자 규모는 470억유로로 전년 동기 대비 57억유로 감소

62) 사회보장채무 상환기금은 1996년에 사회보장제도의 누적된 부채를 상환하기 위한 목적으로 설립된 사회보장기관으로, 사회보장 부문 채무 상환 기여금(CRDS) 및 일 반사회공헌세(CSG) 등 세입을 통해 원금 상환 및 이자비용을 총당하며 채권 발행 등을 통해 단기부채를 장기부채로 전환(출처: 사회보장채무 상환기금, <https://www.cades.fr/fr/ressources/presentation-des-ressources>)

63) 사회보장기구 중앙청은 1967년에 여러 사회보장제도의 자원과 현금을 통합하여 관리하기 위해 설립된 기관으로 사회보장 세입을 중앙 징수 및 배분 등의 업무 수행(출처: 프랑스 정부 공공 정보 플랫폼, <https://lannuaire.service-public.fr/gouvernement/2ebb4281-f836-48b6-9b15-4e305d2df145>)

64) 프랑스 법률 사이트, "Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale," <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000190291>, 검색일자: 2025. 5. 29.

65) 프랑스 예산국, "Situation mensuelle du budget de l'État au 31 mars 2025," 2025. 5. 2., <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/30239>, 검색일자: 2025. 5. 20.

- (재정지출) 2025년 1분기 일반예산지출(dépenses du budget général)은 980억유로로 전년 수준 유지
- 지출 안정세는 차량 구매 지원, 에너지 보호 조치 등 재량 지출 감소에 기인하였으나, 국방부 및 고용·보건·연대가족부 등 일부 부처 지출 증가로 상쇄됨
- (재정수입) 2025년 1분기 일반예산수입(recettes du budget général)은 768억유로로 전년 동기 대비 증가
- 에너지 보호 조치 종료에 따른 기타 조세수입 및 법인세 증가 등에 기인

표 13 프랑스 2025년 1분기 예산집행 결과

(단위: 백만유로, %)

구분	2023년 1분기	2024년 1분기	2025년 1분기	2025년 1분기 전년 동기 대비 증감률
재정수지(Solde du budget général)	-42,477	-40,186	-35,262	-
재정지출(Dépenses)	115,944	112,784	112,835	0.0
재정수입(Recettes)	73,467	72,598	77,753	6.9
특별회계(Solde des comptes spéciaux)	-12,247	-12,596	-11,766	-
총재정수지(Solde général d'exécution)	-54,724	-52,782	-47,027	-

출처 프랑스 예산국, "Situation mensuelle du budget de l'Etat au 31 mars 2025," 2025. 5. 2.

표 14 프랑스 2025년 1분기 재정지출 및 재정수입

(단위: 백만유로, %)

구분	2024년	2025년	증감률
<b>총재정지출(Dépenses (budget général et prélèvements sur recettes))</b>	<b>112,784</b>	<b>112,835</b>	<b>0.0</b>
일반예산지출(Dépenses du budget général)	98,048	97,999	0.0
정부지원(Dotation des pouvoirs publics)	1,138	1,138	0.0
인건비(Dépenses de personne)	38,618	39,662	2.7
운영비(Dépenses de fonctionnement)	18,163	17,165	-5.5
부채비용(Charges de la dette de l'État)	4,754	4,392	-7.6
투자지출(Dépenses d'investissement)	5,234	6,377	21.8
정부개입지출(Dépenses d'intervention)	29,876	29,140	-2.5
금융활동(opérations financières)	265	125	-52.8
보조금(Prélèvements sur recettes)	14,736	14,835	0.7
지방자치단체 이전(Prélèvements au profit des collectivités territoriales)	9,340	9,718	4.0
EU 부담금(Prélèvement au profit de l'Union européenne)	5,397	5,118	-5.2
<b>총재정수입(Recettes du budget général (avec fonds de concours))</b>	<b>72,598</b>	<b>77,573</b>	<b>6.9</b>
일반예산수입(recettes du budget général)	71,457	76,764	7.4
조세수입(Recettes fiscales)	69,613	74,885	7.6
소득세(impôt sur le revenu)	17,742	17,974	1.3
법인세(impôt sur les sociétés)	12,820	14,539	13.4
에너지제품소비세(Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques(TICPE))	3,653	3,601	-1.4
부가가치세(Taxe sur la valeur ajoutée(TVA))	24,749	24,623	-0.5
기타 조세수입(Autres recettes fiscales)	10,649	14,148	32.9
세외수입(Recettes non fiscales)	1,844	1,879	1.9
협력기금(Fonds de concours) <sup>1)</sup>	1,141	809	-29.1

주 1) 공익적 지출에 기여하기 위해 개인이나 법인이 납입하는 비조세적 성격의 기금으로 재정조직법(LOLF) 제17조 제2항에 규정된 제3자의 부담금

출처 프랑스 예산국, "Situation mensuelle du budget de l'Etat au 31 mars 2025," 2025. 5. 2.



## 영국

### 예산·결산 등

- ◆ 영국 재무부, 2025-26회계연도 중앙정부 본세출 예산안(Central Government Supply Estimates)<sup>66)</sup> 발표(2025. 5. 15.)<sup>67)</sup>
- 2025-26회계연도 총지출(Total Resource and Capital in Estimates)은 약 1조 1,023억파운드로 전년 대비 206억파운드(1.8%) 감소
  - 부처별 지출한도(DEI)<sup>68)</sup>는 약 5,628억파운드, 연간관리지출(AME)<sup>69)</sup>은 약 4,355억파운드로 전년 대비 각각 190억파운드(3.5%) 증가, 433억파운드(9.1%) 감소
  - 총 비예산 지출(Total Non-Budget Expenditure)<sup>70)</sup>은 약 1,040억파운드로 전년 대비 37억파운드(3.7%) 증가
- 2025-26회계연도 총 순현금 소요액(Total Net Cash Requirement)은 약 8,968억파운드로 전년 대비 424억파운드(5.0%) 증가

### 기타

- ◆ 영국 중앙은행 통화정책위원회, 기준금리 인하(4.50% → 4.25%) 결정(2025. 5. 8.)<sup>71)</sup>
- (경제현황 논의) 통화정책위원회는 기준금리 투표에 앞서 국제 경제 및 영국 경제 전반에 대해 논의 - (국제 경제) 미국의 관세 부과와 이에 대한 대응으로 인해 세계 무역 정책의 불확실성이 심화되었고, 이에 따라 세계 경제 성장률 전망이 하향 조정
  - ▶ 세계 GDP 성장률은 2025년 1.5%, 2026년 1.5%, 2027년 2.25%로 전망되며, 이는 2월 전망 대비 각각 0.25%p, 0.5%p 감소, 0.25%p 증가한 수치
  - ▶ 미국과 중국의 GDP 성장률이 가장 크게 악화될 것으로 예상되며, 유로지역 성장률은 전망기간 대부분 약세를 보일 것으로 전망
  - ▶ 관세 정책으로 인해 미국의 물가상승률은 단기적으로 상승할 것으로 예상되나, 관세 인상의 직접적 영향이 제한적인 유로지역의 물가상승률은 둔화가 지속될 것으로 전망

66) 중앙정부 부처의 연간 지출 계획으로, 법률로써 지출권한을 확정하기 위해 의회에 제출하는 세출예산안

67) HM Treasury, "Main Supply Estimates 2025 to 26," 2025. 5. 15., <https://www.gov.uk/government/publications/main-supply-estimates-2025-to-2026>, 검색일자: 2025. 5. 22.

68) Department Expenditure Limit: 정부 부처가 비교적 예측 가능하고 통제할 수 있는 지출

69) Annually Managed Expenditure: 사회보장지출, 세액공제 등 수요 주도적(demand-led) 프로그램에 대한 지출로 예측이나 통제가 비교적 어려운 지출

70) 비부처공공기구(NDPBs)에 대한 보조금(grant-in aid)과 같이 세출예산을 통해 승인하지만 부처별 지출한도와 연간관리지출에 포함되지 않는 지출

71) Bank of England, "Bank Rate reduced to 4.25% - May 2025," *News and publications*, 2025. 5. 8., <https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy-summary-and-minutes/2025/may-2025>, 검색일자: 2025. 5. 22., Bank of England, Monetary Policy Report - May 2025, 2025. 5. 8.

- (영국 경제) 불확실성 증가, 생산성 증가율 둔화, 통화정책의 긴축 기조는 경제에 부정적인 영향을 미쳐 GDP 성장률은 2024년 중반 이후 둔화
- ▶ (경제활동) 제조업 부문의 생산량 증가에 힘입어 GDP 성장률은 2025년 1분기 0.6%로, 2월 전망 대비 0.5%p 높게 추정되나, 관세 관련 부정적 영향으로 2분기 0.1%로 둔화될 전망
- ▶ (노동시장) 실업률은 최근 거의 변동이 없는 가운데 2025년 2월까지 3개월 동안 4.4%를 기록하였고, 2분기에 4.6%로 소폭 상승한 후 2026년 말 5%까지 상승할 것으로 전망
- ▶ (물가) 소비자물가 상승률(연율)은 2025년 3월 2.6%를 기록하였고, 가계 에너지 가격 상승 등의 영향으로 4월부터 상승하여 3분기 3.5%에 이를 것으로 전망되나, 이는 모두 2월 전망 대비 0.2%p씩 낮은 수치
- (기준금리 결정) 통화정책위원회의 기준금리 투표에서 9명의 위원 중 5명이 4.25%로 금리 인하를 지지하였고, 2명이 4%로 더 큰 폭의 인하를 지지하였으며, 2명은 4.5% 동결을 지지
- ◆ 영국 과학·혁신·기술부, 특정 R&D에 대한 10년 단위 장기 예산(ten-year R&D budget) 체계 도입 (2025. 5. 19.)<sup>72)</sup>
- (배경·효과) 정부는 보건, 첨단 컴퓨팅 등 핵심 분야의 R&D 활동에 장기적인 확실성을 제공하고 민간 투자를 촉진하기 위해 10년 단위 장기 예산 체계를 도입
  - 현재 지출검토(Spending Review)는 3~4년 단위의 부처별 지출 계획을 설정하고 있으나, 금번 체계 도입을 통해 특정 R&D 활동에 대해 10년의 장기 계획을 수립할 수 있게 됨
  - (선정 기준) 정부 부처는 다음 4가지 기준에 따라 10년 장기 예산이 필요한 R&D 사업 또는 기관을 선별하고 우선순위를 설정
    - (인프라 및 핵심 역량) 단기적인 자금 지원이 아닌 10년의 장기 지원을 통해 핵심 국가 인프라를 개발·유지하거나, 그 활용도를 높일 수 있는 경우
    - (인재 유치 및 유지) 특정 분야의 기술 인재 양성이 영국 성장 의제에 부합하며, 장기 자금 지원이 없으면 숙련 연구자, 과학자, 엔지니어 등의 인재 육성 체계가 어려운 경우
    - (국제 협력) 장기 자금 지원을 통해 영국이 여러 방면에서 전략적으로 유의미한 이익을 얻을 수 있는 국제 협력 기회가 늘어나고, 강화될 수 있다고 판단되는 경우
    - (파트너십 및 사업 협력) 경제 성장과 관련된 중요 과제를 해결하기 위해 산업계(자선단체 포함)와의 장기 협력이 필요하고, 단기적인 자금 지원 주기로는 협력이 어려운 경우
  - (선정 방법) 부처의 자체 평가를 통해 장기 예산 편성이 필요한 R&D 사업이나 기관을 선정하며, 필요시 외부 전문가로 구성된 자문단을 구성할 수 있음

72) Department for Science, Innovation and Technology, "Government to set new ten-year budgets for R&D funding," Press release, 2025. 5. 19., <https://www.gov.uk/government/news/government-to-set-new-ten-year-budgets-for-rd-funding>, 검색일자: 2025. 5. 22. \_\_\_\_ , "Awarding ten-year R&D funding," Guidance, 2025. 5. 19., <https://www.gov.uk/government/publications/awarding-ten-year-rd-funding-guidance-for-departments-and-allbs/awarding-ten-year-rd-funding>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 모든 선정 기준을 충족할 필요는 없으며, 장기 예산 투입을 통해 기대되는 경제적·과학적 효과의 수준, 정성적·정량적 근거, 국제 사례와의 비교 등을 종합적으로 검토
- 부처의 수석 과학 자문관(Chief Scientific Adviser)<sup>73)</sup> 또는 이에 준하는 전문가(예: 국가 기술 자문관(National Technology Adviser))의 자문을 받아야 함
- (적용·추진) 10년 장기 예산이 적용될 프로그램 및 기관은 6월에 발표될 지출검토 2단계(Spending Review Phase 2) 보고서를 통해 처음 공개될 예정이며, 이후 R&D 예산 배분에 따라 추가적으로 공개
- ◆ 영국 노동·연금부, 통합급여(Universal Credit)<sup>74)</sup> 오지급차단 현황 발표(2025. 5. 22.)<sup>75)</sup>
- (배경) 정부는 통합급여 수급 과정에서 발생할 수 있는 사기와 오류<sup>76)</sup>를 조기에 발견하고 바로잡기 위해 2022년부터 표적 사례 검토(Targeted Case Review, 이하 TCR)를 도입
- 2025년 3월까지 노동·연금부와 외부 지원업체 Teleperformance<sup>77)</sup> 소속의 검토 인력 5,930명을 확보하여, 2030년 3월까지 연간관리지출(AME) 136억파운드 절감을 목표
- (추계 방법) 오지급 차단 규모는 과거의 오지급을 적발·회수하는 경우뿐만 아니라, 노동·연금부가 개입하지 않았을 경우 해당 오지급이 얼마나 오래 지속되었을지를 추정하여 미래의 오지급을 방지하는 효과까지 포함하는 기존의 방식을 계속하여 활용(Future Overpayment Prevented methodology)
- (현황) 2022-23회계연도부터 2024-25회계연도까지 TCR팀은 총 1,149,940건의 청구를 검토하여, 연간관리지출 11억 6,800만파운드 규모의 오지급을 차단
- 2024년 7월 이후, 노동·연금부는 TCR 팀 인력을 약 두 배로 확대하였고, 과거의 오류를 탐지하고 미래의 과지급을 예방함으로써 11억파운드 이상의 연간관리지출을 절감
- (전망) 약 6,000명의 검토 인력을 확보함에 따라 검토 건수는 향후 더욱 증가할 것으로 예상되며, 계획대로 2030년까지 총 136억파운드의 예산 절감 효과를 달성할 것으로 전망

73) 영국의 수석 과학 자문관(CSA)은 각 정부 부처 내에서 과학 기술 관련 정책결정에 전문적 자문을 제공하는 고위 과학 자문직으로, 대부분의 부처에 설치되어 있음. 부처별 CSA는 정부 수석 과학 자문관(Government Chief Scientific Adviser)의 리더십 하에 CSA 네트워크를 구성하여 상호 협력하고, 부처 간 과학·기술 관련 현안을 조율

74) 4개의 사회보장급여(소득기반 구직자수당, 고용·지원수당, 소득보조, 주거급여)와 2개의 조세급여(근로세액공제, 아동세액공제)를 하나로 통합한 급여. 세분화된 사회보장급여체계를 간결하게 만들어 복지체계의 효율성을 높이기 위해 2012년 도입되었고, 6개 급여의 단일화 작업은 현재까지도 진행 중

75) Department for Work and Pensions, "Targeted Case Review Management Information," Research and analysis, 2025. 5. 22., <https://www.gov.uk/government/publications/targeted-case-review-management-information/targeted-case-review-management-information>, 검색일자: 2025. 5. 26.

\_\_\_\_\_, "DWP blocks £1 billion in incorrect payments in drive to protect people from falling into debt," Press release, 2025. 5. 22., <https://www.gov.uk/government/news/dwp-blocks-1-billion-in-incorrect-payments-in-drive-to-protect-people-from-falling-into-debt>, 검색일자: 2025. 5. 26.

76) 오지급 유형은 다음 3가지로 구분. ① 청구인 사기(Claimant Fraud): 수급자가 고의로 허위 정보를 제공하거나 중요한 정보를 숨겨 부당하게 혜택을 받는 경우, ② 청구인 오류(Claimant Error): 수급자가 소득, 자산, 거주지 변경 등 중요 정보를 제때 또는 정확하게 신고하지 않아 과다 지급이 발생한 경우, ③ 공무원 오류(Official Error): 노동·연금부, 지자체, 국세청 등의 실수로 인해 오지급이 발생한 경우

77) 세계적으로 고객 서비스 아웃소싱(콜센터, 고객센터 등) 분야에서 활동하는 글로벌 기업으로, TCR 업무 일부를 위탁받아 운영



## 호주

- ◆ 2025 호주 총선 결과 노동당 재집권 확정(2025. 5. 3.)<sup>78) 79)</sup>
  - 2025년 5월 3일 실시된 연방총선에서 앨버니지 연방총리가 이끈 노동당이 과반을 확보하면서 재집권에 성공
    - (하원) 하원 의석 총 150석 중 노동당 94석, 자유연립당<sup>80)</sup> 43석, 녹색당 1석, 무소속 및 소수정당 11석, 미확정 1석으로 노동당은 2022년 선거보다 현재까지 17석이 늘어 단독 과반을 확보한 상황
    - (상원) 상원 의석 총 76석 가운데 이번 총선에서 임기를 채운 40명의 상원의원에 대한 투표가 진행되었으며, 현재까지 노동당 16석(+1유력), 자유연립당 13석, 녹색당 6석, 무소속 등 2석, 미확정 2석으로 개표가 진행 중
  - 최종 개표 완료는 6월 중순경으로 예상
- ◆ 호주 중앙은행(RBA), 2025년 5월 경제전망 업데이트 및 기준금리 인하(4.10%→3.85%) 발표(2025. 5. 20.)<sup>81)</sup>
  - \* 중앙은행은 연 4회(2월, 5월, 8월, 11월) "Statement on Monetary Policy"를 통해 국내외 경제 상황에 대한 평가와 호주 경제성장 및 인플레이션에 대한 전망을 발표
  - (경제) 호주의 2025년 및 2026년 경제성장률은 지난 전망 대비 소폭 하락하여 각각 2.1%, 2.2%로 전망되며, 이는 무역 정책 변화 및 세계경제의 불확실성 증가에 기인
    - 국내 경제성장은 회복세를 보일 것으로 예상되나 글로벌 수요 약세 및 소비 모멘텀 약화로 성장 속도는 기존 예측보다 완화될 것으로 예상
    - 무역 정책 변화와 그에 따른 불확실성은 세계 경제 활동에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높지만 해외 시장의 물가상승률에 미칠 영향은 아직 불확실함
    - ▶ 관세 인상이 없는 국가의 경우 글로벌 수요 감소는 물가상승률에 하방 압력으로 작용하나, 글로벌 공급망 차질은 일부 상품에 대한 가격상승으로 이어질 수 있음
  - (노동시장) 노동시장은 큰 변동 없이 여전히 타이트한 수준을 유지하고 있으나 이후 완화될 전망
    - 실업률은 2025년 4.3% 수준까지 소폭 상승한 후 2026년부터 안정될 것으로 예상
  - (물가) 물가압력은 완화되고 2025년 근원물가상승률 및 소비자물가상승률 모두 2~3% 목표 범위로 회복

78) 호주 선거위원회, "House of Representatives - who is leading?," 2025. 5. 26., <https://tallyroom.aec.gov.au/HouseDefault-31496.htm>, 검색일자: 2025. 5. 26. 호주 ABC News, "Federal Election 2025 - Australia Votes," 2025. 5. 26., <https://www.abc.net.au/news/elections/federal-election-2025>, 검색일자: 2025. 5. 26.

79) 2025년 5월 28일 기준 약 91% 개표가 진행중

80) 자유당+자유국민당+국민당 연합정당

81) 호주 중앙은행, "Statement on Monetary Policy - May 2025," 2025. 5. 20., <https://www.rba.gov.au/publications/smp/2025/may/pdf/statement-on-monetary-policy-2025-05.pdf>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- 소비자물가상승률 하락의 일부는 일시적 생계비 지원으로 인한 것으로 2025년 말 관련 지원이 끝나면 다시 상승할 것으로 예상되며, 이후 예측 기간 후반에는 목표 범위의 중간 수준으로 회복될 전망
- (금리) 중앙은행 이사회는 2025년 5월 회의에서 기준금리를 4.10%에서 3.85%로 25bp 인하 결정
  - 2025년 2월 첫 기준금리 인하 이후 3개월 만에 추가 금리 인하
  - 이사회는 물가 위험이 균형에 가까워졌다고 판단하여 금리를 인하하기로 결정하였으나 무역 정책 불확실성 등 전망에 대한 상당한 불확실성을 염두하고 있음을 강조

표 15 호주의 주요 경제 지표 전망

(단위: %)

구분	2024년 12월	2025년 6월	2025년 12월	2026년 6월	2026년 12월	2027년 6월
GDP 성장률	1.3	1.8	2.1	2.2	2.2	2.2
(2월 전망)	(1.1)	(2.0)	(2.4)	(2.3)	(2.3)	(2.2)
실업률	4.0	4.2	4.3	4.3	4.3	4.3
(2월 전망)	(4.0)	(4.2)	(4.2)	(4.2)	(4.2)	(4.2)
소비자물가상승률	2.4	2.1	3.0	3.1	2.9	2.6
(2월 전망)	(2.4)	(2.4)	(3.7)	(3.2)	(2.8)	(2.7)
근원물가상승률	3.3	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
(2월 전망)	(3.2)	(2.7)	(2.7)	(2.7)	(2.7)	(2.7)

주 전망은 5월 14일 기준. 기준금리는 2025년 말 3.4%, 2026년 말 3.2%로 가정. 실업률은 분기별 평균

출처 호주 중앙은행, "Statement on Monetary Policy - May 2025," p. 4, Table 발췌, 2025. 5. 20.



## 중국

- ◆ 중국 인민은행, 정책 금리 및 지급준비율 인하(2025. 5. 8.)<sup>82)</sup>
  - 이는 중앙은행에 대한 시중 은행의 대출금리 인하를 의미하므로, 은행 자금을 시장에서 유통하는 것이 더 유리한 상황이 되어 대출우대금리(LPR) 역시 0.1%p 하락할 것으로 예상
- (RRP 금리 인하) 중국 인민은행은 2025년 5월 8일부터 공개시장에서 역환매조건부채권(RRP)<sup>83)</sup> 금리를 기존 1.5%에서 1.4%로 0.1%p 하향 조정

82) 중국 국무원(中华人民共和国中央人民政府), 「年内首次降息降准, '量增价降'支持实体经济」, 2025. 5. 19., [https://www.gov.cn/zhengce/202505/content\\_7023062.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023062.htm), 검색일자: 2025. 5. 19.

83) 일종의 단기 자금 차입 방식으로, 중앙은행이 일정 기간 후 재매도하는 것을 조건으로 시중 금융기관으로부터 매입하는 채권

- ▶ 중국은 2025년 1분기까지 낮은 수준의 대출 금리를 유지 중으로, 2025년 3월 신규 기업대출의 가중평균금리는 약 3.3%, 신규 포괄적 중소기업대출 금리는 약 3.6%
- 중국 인민은행이 2024년 11월 발표한 '통화정책 시행보고서'에서 보여준 통화정책 완화 기조가 반영된 것으로, 실물 경제의 자금 조달 비용이 더욱 절감되고 경제 기반이 공고해질 것으로 기대
- (구조적 통화정책 도구 금리 인하) 구조적 통화정책 도구(结构性货币政策工具)의 운영을 시작함  
2022년 이후 처음으로 금리를 0.25%p 낮은 1.5%로 인하
  - \* '구조적 통화정책 도구'는 산업 규제 부서가 지원 산업 범위 등을 결정한 정책 대출을 시중 금융기관이 기업에 독립적으로 시행한 후, 인민은행에 재대출이나 인센티브 자금을 신청하는 방식을 의미<sup>84)</sup>
- 연간 약 150억위안<sup>85)</sup>에서 200억위안의 은행 자본 비용을 절감하여, 시중 은행이 주요 전략 및 취약 부문에 대한 신용 거래를 확대하는 정책적 인센티브 제공
- (주택자금대출 금리 인하) 개인주택공급자금 대출 금리 0.25%p 인하
  - 주택 자금 대출에 대한 이자 비용을 연간 200억위안 이상 절감하고, 경직된 주택 수요의 지원과 부동산 시장의 안정을 촉진할 것으로 예상
- (지급준비율 인하) 금융기관(지급준비율 5% 대상 기관 제외)의 지급준비율을 0.5%p 낮은 9%로<sup>86)</sup> 인하
  - 은행의 부채 비용을 줄이고 금융 시장에 약 1조위안의 장기 유동성을 제공
- ◆ 중국 과학기술부 등 8개 부처,<sup>87)</sup> 하이엔드 과학기술 자립의 효과적 지원을 위한 과학기술 금융체계 구축 가속화를 위한 조치 발표(2025. 5. 13.)<sup>88)</sup>
- 과학기술 혁신과 관련한 전 생애주기 및 연계 사슬에 금융서비스를 제공하고, 양질의 자본이 과학기술 혁신 분야에 진입하도록 유도
  - \* 중국 공산당 제20차 전국대표대회 및 중국 공산당 중앙위원회 제20기 제3차 전원회의에 기반
- (벤처캐피탈 활용) 과학기술혁신을 지원하는 새로운 힘으로써 벤처캐피탈 활용
  - '국가벤처캐피탈 지도기금' 설립, 벤처캐피탈의 자금 조달 채널 확대 및 출구(배분) 채널 개선, 국유 벤처캐피탈에 대한 평가 매커니즘 최적화
- (자금 및 신용 지원) 과학기술 혁신 지원에 있어 자금과 신용의 역할을 강조
  - 구조적 통화정책 도구 활용, 과학기술 혁신 관련 특별 신용 매커니즘의 구축, 금융기관의 과학기술 혁신 지원 확대 장려

84) 중국 인민은행(中国人民银行), 「结构性货币政策工具介绍」, p. 2, <http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4634812/2022081909062925446.pdf>, 검색일자: 2025. 5. 19.

85) 2025.5.18. 고시 환율 기준 1위안은 한화약 191원

86) 잉웨이 파이낸셜 뉴스(英为财经), "中国人民银行存款准备金率," <https://cn.investing.com/economic-calendar/pboc-reserve-requirement-ratio-1084>, 검색일자: 2025. 5. 19.

87) 과학기술부, 인민은행, 국가금융감독관리국, 증권감독관리위원회, 국가발전개혁위원회, 재정부, 국무원, 구유자산감독관리위원회

88) 중국 국가금융감독관리국(国家金融监督管理总局), "科技部 中国人民银行 金融监管总局 中国证监会 国家发展改革委 财政部 国务院国资委 关于印发《加快构建科技金融体制 有力支撑高水平科技自立自强的若干政策举措》的通知," 2025. 5. 13., <https://www.nfra.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1208683&itemId=861&generalType=1>, 검색일자: 2025. 5. 22.

- (자본시장의 활용) 자본시장 지원 강화 및 채권시장의 과학기술 혁신을 위한 지원체계 개선
- 적격 기업의 상장 및 자금 조달 지원 강화, 채권시장 내 기술위원회 설립, 관련 채권의 고품질 발전 및 투자 확대 촉진
- ◆ 중국 국가금융감독관리국 등 8개 부처,<sup>89)</sup> 중소 및 영세기업 자금조달 지원을 위한 조치 발표(2025. 5. 19.)<sup>90)</sup>
  - ※ 중소 및 영세기업은 종업원 수, 사업소득, 총자산<sup>91)</sup>을 기준으로 판단하며, 산업 특성에 따라 15개 업종별로 그 기준값은 상이하게 적용. 공업의 경우 종업원 수와 사업소득이 각각 1000명 미만이고 4억위안 미만이면 중형, 300명 미만이고 2천만위안 미만이면 소형, 20명 미만이거나 300만위안 미만이면 영세기업으로 분류<sup>92)</sup>
- 제20기 중국 공산당 중앙위원회 제3차 전원회의, 중앙금융사업회의, 중앙경제사업회의 발표 내용을 반영하고, 포용금융<sup>93)</sup>의 발전 및 중소기업의 자금조달 상황을 개선하는 것이 목표
- 중소기업의 자금 공급 확대
  - (구조적 통화정책 활용) 농업 및 중소기업을 지원하기 위한 재대출과 같이 구조적 통화 정책 도구를 활용하여 금융기관이 중소기업에 대한 신용 지원을 확대하도록 안내
- 중소기업의 종합금융비용 절감
  - (대출금리 관리 강화) 은행이 대출우대금리(LPR), 자기자본비용, 자사 중소기업 고객층의 특성을 고려한 합리적인 대출금리를 결정하도록 지도하고, 중소 및 영세기업에 정책적 혜택 적시에 전달
  - (추가 대출 비용 감축) 중소 및 영세기업에 대한 금융서비스 가격 관리를 통해 불법 비용을 정리하고, '7금'<sup>94)</sup> 규정을 엄격하게 이행하도록 안내
- 중소기업 자금조달 지원의 효율성 및 효과성 증진을 위한 위험 및 이행 관리
  - (재정 지원의 정확도 향상) 중소기업 분류 기준 개정 및 자금조달 지원 시 중소기업 평가 결과의 적용
  - (위험관리 강화) 중소기업대출에 대한 위험분류 방법 개정과 부실채권 처리의 효율성 향상

89) 국가금융감독관리국, 인민은행, 증권감독관리위원회, 국가발전개혁위원회, 공업정보화부, 재정부, 국가세무총국, 국가시장감독관리총국

90) 중국 국가금융감독관리국(国家金融监督管理总局), 「国家金融监督管理总局等八部门关于印发《支持小微企业融资的若干措施》的通知」, 2025. 5. 19., <https://www.nfra.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1210257&itemId=878&generalType=1>, 검색일자: 2025. 5. 22.

91) 건설업, 부동산 개발 및 운영업, 임대 및 비즈니스 서비스업에서만 총자산 기준을 반영

92) 중국 국무원(中华人民共和国中央人民政府), 「关于印发中小企业划型标准规定的通知工信部联企业[2011]300号」, [https://www.gov.cn/zwgg/2011-07/04/content\\_1898747.htm](https://www.gov.cn/zwgg/2011-07/04/content_1898747.htm), 검색일자: 2025. 5. 28.

93) 개인과 기업이 책임감 있고 지속가능한 방식으로 제공되는 합리적인 가격의 금융 상품과 서비스에 접근하고 사용하는 것이 가능함을 의미 (World Bank, "Financial Inclusion," [https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#:~:text=Financial%20inclusion%20means%20that%20individuals,Sustainable%20Development%20Goals%20\(SDGs\),](https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/overview#:~:text=Financial%20inclusion%20means%20that%20individuals,Sustainable%20Development%20Goals%20(SDGs),) 검색일자: 2025. 5. 22.

94) 2012년 1월 20일 중국 은행감독관리위원회가 발표한 대출 가격 책정과 관련한 7가지 금지 사항으로, ① 대출금의 예금으로의 이체, ② 대출 승인 및 발행의 전제조건을 위한 예금, ③ 불합리한 중개 사업 혹은 기타 금융서비스나 수수료 요청을 위한 대출 발행 및 기타 자금 제공, ④ 이자와 수수료의 합산 징수, ⑤ 대출과 기타 금융 상품의 끼워 팔기, ⑥ 대출 이자율의 최대 한도 인상, ⑦ 실사, 담보 평가 및 기타 관련 비용 등의 고객 전가가 이에 해당 (중국 국가개발은행(国家开发银行), 「公示“七不准”四公开」, [https://www.cdb.com.cn/cpfw/cpsfbz/201512/t20151220\\_1407.html](https://www.cdb.com.cn/cpfw/cpsfbz/201512/t20151220_1407.html), 검색일자: 2025. 5. 22.



## 스웨덴

### 예산·결산 등

- ◆ 스웨덴 재무부, 2024년 중앙정부 연차보고서 발표 (2025. 5. 22.)<sup>95) 96)</sup>
- 2024년 일반정부 재정수지는 -1.5%로 960억 크로나<sup>97)</sup> 적자이고, 2023년보다 재정적자 규모가 470억 크로나 확대

- 스웨덴 의회가 정한 2024년 지출 상한선은 1조 7,470억 크로나<sup>98)</sup>였으나, 중앙정부 결산에 의하면 지출 상한선에 따른 지출은 1조 6,860억 크로나 99로 한도보다 610억 크로나 적게 나타남
- 중앙정부 예산수지는 -1,040억 크로나<sup>100)</sup>이며, 이는 2023년에 비해 1,230억 크로나 확대
- 중앙정부 채무는 2024년 1조 770억 크로나<sup>101)</sup>로 증가했으며, GDP 대비 비율도 2023년 15.6%에서 2024년 16.7%로 증가

표 16 2024년 재정 결산에 대한 주요 지표

(단위: 십억 크로나, %)

구분	2023년	GDP 대비 <sup>1)</sup>	2024년	GDP 대비 <sup>2)</sup>
일반정부 재정수지	-49	-0.8	-96	-1.5
중앙정부	-4	-	-71	-
노령연금제도	16	-	29	-
지방정부	-60	-	-54	-
중앙정부 예산수지	19	0.3	-104	-1.6
지출 상한선	1,665	26.8	1,747	27.1
지출 상한선에 따른 지출	1,575	25.4	1,686	26.1
중앙정부 순자산	160	2.6	330	5.1
중앙정부 채무	970	15.6	1,077	16.7

주 반올림으로 인하여 금액의 합이 총액이 합산되지 않을 수 있음

1) 2024년의 잠정 GDP는 6조 4,475억 크로나(현재가격)

2) 2023년의 수정 GDP는 6조 2,121억 크로나(현재가격)

출처 스웨덴 재무부, "Central government annual report 2024 - summary," 2025. 5. 22., Table 1, 2을 참고하여 재구성, <https://www.government.se/legal-documents/2025/05/central-government-annual-report-2024-summary/>, 검색일자: 2025. 5. 26.

95) 정부는 매년 회계연도 다음 해 4월 15일까지 중앙정부 연차보고서를 스웨덴 의회에 제출, 본문은 2025년 5월 22일 발표된 영어로 된 요약 보고서를 정리함

96) 스웨덴 재무부, "Central government annual report 2024 - summary," 2025. 5. 22., <https://www.government.se/legal-documents/2025/05/central-government-annual-report-2024-summary/>, 검색일자: 2025. 5. 26.

97) 원화로 환산 시 약 13조 7,184억원(2025년 5월 28일 환율 기준)

98) 원화로 환산 시 약 249조 6,463억원(2025년 5월 28일 환율 기준)

99) 원화로 환산 시 약 240조 7,776억 6,000만원(2025년 5월 28일 환율 기준)

100) 원화로 환산 시 약 14조 8,522억 4,000만원(2025년 5월 28일 환율 기준)

101) 원화로 환산 시 약 153조 7,525억 2,000만원(2025년 5월 28일 환율 기준)

## 기타

◆ 스웨덴 재무부, EU 중기재정계획의 연례 추진 보고서\* 발표(2025. 5. 2.)<sup>102)</sup>

\* 2024년 4월에 승인된 유럽연합 경제 거버넌스 체계의 재정준칙 개정안에 따라 회원국들은 4년 중기재정계획(plan budgétaire et structurel à moyen terme, PSMT)을 수립하고, 매년 4월 30일 전에 유럽연합 집행위원회에 중기재정계획의 연례 추진 보고서(Annual Progress Report)를 제출할 의무를 가짐

- (재정) 스웨덴의 재정은 경기침체, 우크라이나 지원, 스웨덴 방위력 강화 등을 위한 투자로 인해 어려움을 겪고 있음
- (재정적자) 재정적자는 2024년 GDP 대비 -1.5%로 악화되었으며, 2025년은 -1.3%로 전년 대비 개선될 것으로 전망
- (총부채) 총부채는 2024년 GDP 대비 33.5%로 확대되었으며, 2025년은 34.3%로 전년 대비 증가할 것으로 전망
- (순지출) 2024년 순지출 증가율은 권고 수준보다 0.3%p 낮은 6.1%로 나타났으며, 2025년은 이보다 낮은 4.1%로 전망되어 권고 수준인 4.0%보다

약간 높은 수준을 보일 것으로 전망

- 2023~2025년 누적 순지출 증가율은 권고 수준인 10.7%보다 0.2%p 낮은 10.5%로 전망
- (투자 및 개혁 방향) 스웨덴 정부는 중기계획에 따라 투자 및 구조 개혁을 추진하고 있으며, 정부의 경제정책은 다음과 같은 4가지 우선순위에 바탕을 두고 있음
- ① 주택시장 불균형 및 가계부채 증가 위험 해소, ② 공정한 녹색 및 디지털 전환, ③ 교육 및 노동시장 지원, ④ 국가 방위 역량 강화

◆ 중앙은행(Riksbank), 스웨덴 정책금리 2.25%로 동결(2025. 5. 8.)<sup>103)</sup>

- (정책금리) 2024년 5월 이후 연속적으로 기준금리를 인하해오던 스웨덴 중앙은행이, 2025년 5월에는 정책금리를 2.25%로 동결
- (배경) 스웨덴 중앙은행은 경제 상황이 여전히 불확실하지만 현재의 통화정책이 균형을 이루고 있다고 판단하여 정책금리를 동결한다고 발표

표 17 스웨덴 정책금리 인하 경로

(단위: %, %p)

구분	2024년								2025년	
	2월	4월	5월	7월	8월	10월	11월	12월	2월	5월
기준금리	4.00	4.00	3.75	3.75	3.50	3.25	2.75	2.50	2.25	2.25
변동폭(%p)	0.00	0.00	-0.25	0.00	-0.25	-0.25	-0.50	-0.25	-0.25	0.00

출처 다음을 참고하여 저자 재작성

1. 2024년~2025년 2월: 스웨덴 중앙은행, "Sifferunderlag: Penningpolitisk uppdatering januari 2025," 2025. 1. 29., <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ppr/sifferunderlag/svenska/2025/sifferunderlag-penningpolitisk-uppdatering-januari-2025.xlsx>, 검색일자: 2025. 2. 21.
2. 2025년 5월: 스웨덴 중앙은행, "Styrräntan oförändrad på 2,25 procent," 2025. 5. 8., <https://www.riksbank.se/sv/press-och-publicerat/nyheter-och-pressmeddelanden/pressmeddelanden/2025/styrrantant-foforandrad-pa-225-procent2/>, 검색일자: 2025. 5. 20.

102) 스웨덴 재무부, "Sveriges lägesrapport 2025," 2025. 5. 2., <https://www.regeringen.se/rapporter/2025/05/sveriges-lagesrapport-2025/>, 검색일자: 2025. 5. 20.103) 스웨덴 중앙은행, "Styrräntan oförändrad på 2,25 procent," 2025. 5. 8., <https://www.riksbank.se/sv/press-och-publicerat/nyheter-och-pressmeddelanden/pressmeddelanden/2025/styrrantant-foforandrad-pa-225-procent2/>, 검색일자: 2025. 5. 20.

- (전망) 스웨덴 중앙은행은 물가상승률 전망을 긍정적으로 평가하고 있어 향후 정책금리 인하 가능성을 염두에 두고 있으나, 세계 경제의 불확실성이 크기 때문에 경제 상황에 대한 추가 정보를 분석한 후 정책금리 변동 여부를 결정할 계획
- ◆ 스웨덴 통계청, 2025년 1분기 고용지표 발표(2025. 5. 6.)<sup>104) 105)</sup>
- 스웨덴의 청년층 고용지표는 회복세를 보이고 있으나 전체 고용지표는 여전히 취약한 상태
  - 2025년 1분기 15~74세 기준 고용률은 68.8%로 전분기와 유사한 수준
  - ▶ 15~24세 청년 고용률은 42.9%로 전분기에 비해 증가
  - 2025년 1분기 15~74세 기준 실업률은 8.7%로 전분기와 유사한 수준
  - ▶ 15~24세 청년 실업률은 23.9%로 전분기에 비해 하락
  - 정부는 노동시장 회복을 위해 실업자들이 일자리를 찾을 수 있도록 성인을 위한 직업교육 및 훈련에 참여할 수 있는 인원을 확대할 계획

표 18 2024~2025년 분기별 고용률 및 실업률(계절조정)

(단위: %)

구분	24년 1분기	24년 2분기	24년 3분기	24년 4분기	25년 1분기	25년 1분기 연간변화율
고용률	69.2	69.0	68.9	68.8	68.8	0.3
15~24 청년	43.4	43.1	42.8	42.7	42.9	0.9
실업률	8.2	8.4	8.5	8.7	8.7	0.4
15~24 청년	23.8	24.2	24.3	24.2	23.9	-1.1

출처 스웨덴 통계청, "Arbetslösheten ökade under första kvartalet," 2025. 5. 6., 중 'Arbetskraftsundersökningarna 15-74 år och 20-65 år, säsongrensade och utjämnade data (trendvärde)'를 참고하여 저자 재구성(<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/utbud-av-arbetskraft/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-forsta-kvartalet-2025/>, 검색일자: 2025. 5. 20.)

104) 스웨덴 통계청, "Arbetslösheten ökade under första kvartalet," 2025. 5. 6., <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/utbud-av-arbetskraft/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-forsta-kvartalet-2025/>, 검색일자: 2025. 5. 20.

105) 스웨덴 노동부, "Lediga jobb finns att söka trots osäker omvärld," 2025. 4. 24., <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/04/lediga-jobb-finns-att-soka-trots-osaker-omvard/>, 검색일자: 2025. 5. 20.

Kipf



# 재정포럼

## 정기구독 신청 안내

### 정기구독 신청방법

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

- TEL: (044)-414-2132
- FAX: (044)-414-2509
- E-mail: pub@kipf.re.kr
- 주소: (우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336  
한국조세재정연구원 미디어커뮤니케이션팀

### 정기구독료

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

### 구독료 납부방법

온라인 입금: 하나은행 세종아름지점

- 계좌번호: 541-910013-01104
- 예금주: 한국조세재정연구원



※ 『재정포럼』은 한국조세재정연구원 연구발간물 보호 저작물로 “공공누리 제4유형:  
출처표시+상업적 이용금지+변경금지” 조건에 따라 이용할 수 있습니다.

Vol.348

월간

# 재정포럼



QR코드로 만나는  
내 손안의 재정포럼



**KIPF** 한국조세재정연구원  
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

2025년 6월 19일 발행 | 제348호 | 1996년 5월 31일 등록 | 세종라00007 | 발행처 한국조세재정연구원  
(우) 30147 세종특별자치시 시청대로 336 한국조세재정연구원 | 전화(044) 414-2132 | 월간 | ISSN 1226-2269 06