

재정법제 자료 10-12-4

2010. 4. 9.

워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 4월 9일 (금) 15:00-17:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실

◇ 구 성

사 회 : 성승제 박사 (한국법제연구원)

제1주제 : 금융위기와 일본의 재정건정성 논의 동향
- 미국 금융위기 이후의 일본에서의 논의와 실태를 중심으로 -

발 표 : 손영화 교수 (선문대학교)

토 론 : 송호신 교수 (충주대학교)

서완석 교수 (경원대학교)

제2주제 : 금융위기후의 재정건전화

발 표 : 장용근 교수 (홍익대학교)

토 론 : 문병효 교수 (강원대학교)

권배근 교수 (광운대학교)

목 차

■	- ()
I. 미국 금융위기 하에서의 일본의 경제대책	9
1. 미국 금융위기 이후의 경제금융정세	9
2. 일본에서의 경제대책과 그 효과	10
3. 효과적인 경제대책	14
II. 일본재정의 현황	15
1. 재정의 현황	15
2. 경제대책의 재정에의 영향	16
III. 일본에서 합리적인 재정운영을 위한 노력	18
1. 재정건전화의 필요성	18
2. 재정목표의 설정	21
3. 경제대책과 재정균형의 밸런스	24
IV. 일본에서의 세출·세입의 개혁	26
1. 세출개혁	26
2. 세입개혁	31
V. 우리나라에의 시사점	32
◎ 토론문 (송호신)	37

◎ 토 론 문 (서완석).....	41
■ ()	
I. 문제의 제기	47
II. 지출출면	48
1. 한국의 경제회생 입법 동향 분석	48
2. 무리한 사업자제	53
III. 수 입	54
1. 세입문제-감세정책의 문제	54
2. 부채문제	55
IV. 결론-전반적인 개선책의 검토	63
◎ 토 론 문 (문병효).....	65
◎ 토 론 문 (권배근).....	69

-

-

(

)

I.

1. 미국 금융위기 이후의 경제금융정세

미국의 금융위기는 2007년에 표면화한 서브 프라임 론¹⁾ 문제에 의한 주택가격 버블의 붕괴를 배경으로 하여 2008년 9월에 리먼 브라더스가 파탄한 것에 의해서 발생하였다. 주된 원인의 하나인 서브 프라임 론 문제는 미국의 주택가격 버블을 일으킨 일련의 문제이다. 2008년 9월의 리먼 브라더스의 파탄을 계기로 각국의 금융자본시장의 유동성이 저하하는 등 경제활동에 필요한 자금이 널리 퍼지기 어려운 상황이 되었다. 이러한 유동성위기에 따른 신용수축에 가세하여 기업이나 소비자의 불안심리가 높아진 것에 의해 수요는 세계적 규모로 급속하게 축소되고, 세계경제는 전후 최대의 동시불황에 빠지게 되었다. 이러한 정세하에서 주요 선진국에서는 금융지원책이 실시되고 아울러 재정지출에 의한 경제대책이 협조적으로 강구되었기 때문에²⁾ 그

1) 서브 프라임 론이란 종래의 주택용자 차입자에 비해 소득이 낮고 신용력이 낮은 개인을 대상으로 한 론이다. 서브 프라임 론은 새로운 것이라고는 할 수 없고, 20년 정도 전에 미국에서 발생하였다. 당초는 자동차 론으로부터 시작된 것이 모빌 홈 론, 카드론이 되어 1990년대에 들어와 주택론이 된 것이 그 역사이다. 서브 프라임 론은 최초금리가 낮고, 구매수요가 급격히 발생했던 것에 더하여 장래의 가격 상승 기대가 있었기 때문에 가격상승이 과열되었다. 그리고 2000년 이후 주택가격이 급속히 상승하여, 본래 지불능력이 없는 사람들도 주택을 담보로 내 주택 가격의 가격상승에 의해서 빚을 갚을 수 있게 되었다. 많은 이용자는 기한이 오기 전에 주택을 매각하여 론을 변제 그리고 새로운 론을 설정하여 새로운 주택을 구입하고 있었다. 이 때문에 주택가격이 계속 상승하는 한 차입자의 변제능력이 낮아도 언제나 파탄이 표면화할 위험은 낮아져 갔다. 그러나 2006년에 미국의 주택가격이 하락을 시작한다. 또한 금리가 상승하고, 서브 프라임 론 채무자의 연체율이 상승하였다. 그러는 가운데 2008년 3월 미국이 금리인하를 실시하였다. 그 효과에 의해서 일시적으로 주가는 회복하였지만, 2008년 9월에 페니메이와 프레디맥의 경영위기가 표면화하고, 리먼 브라더스가 경영파탄을 하였다. 그 후 AIG가 파탄하고, 세계적인 신용수축이 일어나 금융위기로 불리는 상황이 발생하였다.

2) 2009년 3월 11일 가이트너 미국 재무장관은 13일부터 런던에서 열리는 G20 재무장·중앙은행 총재회의를 향하여 성명을 발표하였다. 성명 속에서 가이트너 장관은

후 금융시스템은 안정을 되찾고 경제대책의 효과도 있어 세계경제는 회복 경향에 있다.

2007년 10월을 정점으로 경기후퇴 국면에 있던 일본경제의 상황은 해외수요의 대폭적인 감소에 따른 기업부문의 실적악화에 의하여 급속히 악화되었다.³⁾ 이 때문에 일본에 있어서도 재정을 통한 경기자극책이 실행에 옮겨져 금융시장의 일시적인 혼란도 해소되고 있어 2009년 이후 회복의 움직임을 보이고 있다. 그러나 경제대책의 효과를 지속시키려면 한계가 있기 때문에 경기회복을 해외수요 주도에 의하는 바가 큰 일본경제는 수출의 개선을 전망할 수 없는 한 낙관적인 전망을 하기 어렵다고 할 수 있다.

2. 일본에서의 경제대책과 그 효과

1) 경제대책의 현상

세계 동시 불황 속에서 주요 선진국은 재정운영방침을 변경하여 규모의 차이는 있지만 대폭적인 세출증가를 동반하는 정책⁴⁾이나 일시적

“「국제통화기금(IMF)」은 2009-2010년에 각각 국내총생산(GDP) 2%의 재정지출을 요구하고 있다. 이것은 합리적인 지표다. 우리는 각국의 재정 지출의 상황을 분기마다 보고하도록 IMF에 요구해야 한다”고 하였다.

3) 1990년대에 일본에서 일어난 금융위기와 이번 경제위기의 차이는 ① 시장에서 발생한 것, ② 신속한 손실의 인식이 요구되는 것, ③ 리스크 이전이 국경을 넘은 것이라고 할 수 있다. 시장에서는 시장가격의 신뢰성이 소멸하고, 유동성이 고갈하고, 카운터 파티 리스크가 높아졌다. 배경으로는 4가지의 불확실성을 들 수 있다. 첫 번째는 가격설정의 불확실성으로, 원자산의 불투명성을 가져왔다. 두 번째는 시장 유동성의 불확실성이다. 원래 가격이나 가치가 애매한 투자자금의 파이낸스이며, 단기금융시장에의 부하가 높았기 때문에 카운터 파티 리스크에 큰 영향을 주었다. 세 번째는 리스크 소재의 불확실성이다. 증권화의 프로세스가 불투명한 상품이 다수 판매되어 리스크의 이전처가 불투명하게 되어 버렸다. 마지막으로 리스크 부담 능력의 불확실성이다. 시장 참가자의 재무가 불투명하기 때문에 보유자뿐만이 아니라, 조성자, 판매자 모두 리스크의 소재가 애매하게 되었다(佐藤隆文, “グローバル金融危機と日本”, 『第6回 金融危機シンポジウム』, 2009. 11. 12, 2面).

4) 미국의 서브 프라임 론 문제가 발단이 되어 세계적인 불황이 현저하게 되었는데, 각국·각 기관은 금융정책에 더하여 공공투자를 포함한 재정정책에 의한 적극적인

인 감세라고 하는 적극적인 재정지출에 의한 경제대책을 실시하였다. 일본에서는 「안심실현을 위한 긴급종합대책」,⁵⁾ 「생활대책」,⁶⁾ 「생활방위를 위한 긴급경제위기 대책」⁷⁾이라는 4번에 걸친 경제대책을 실시하여 2008년에 2번에 걸친 보정예산이 편성된 것 외에 2009년에는 과거 최대규모의 보정예산(제1호)이 편성되는 등 국비로 약 26.2조엔(사업규모에서는 약 132.2조엔)의 재정지출을 하였다. 이 중 공공사업 관계

대책을 하고 있다. 재정지출의 대상으로서는 지구환경문제나 국제경쟁력의 강화라고 하는 장래를 향한 불가결한 투자를 미리 앞당겨 실시한다고 하는 면에서 상당히 공통되고 있다(山川朝生, “經濟危機下における世界のインフラと国際協力”, 『JICE REPORT』 vol. 16(2009. 12), 12面).

- 5) 2008년 8월 29일 후쿠다 야스오 내각하에서 「안심실현을 위한 긴급종합대책」이 결정되었다. 원유·식료가격 등의 상승에 수반하는 국민생활의 불안을 해소하고, 자원·식량 문제나 지구온난화에 대응하여 「지속가능사회」에의 변혁을 가속하는 등의 목적으로 책정된 것으로, ① 생활·고용지원 대책, ② 의료·연금·개호 강화 대책, ③ 육아·교육 지원 대책, ④ 저탄소 사회 실현 대책, ⑤ 거주지·방재 쇄신 대책, ⑥ 강한 농림 수산업 창출 대책, ⑦ 중소기업등 활력 향상 대책, ⑧ 지방공공단체에 대한 배려라고 하는 8가지의 정책방안이 성립되어 있었다. 사업비 합계 11.5조엔으로 그 중 국비는 1.8조엔의 규모였다(河内祐典, “『安心実現のための緊急総合対策』について”, 『ファイナンス』 第44卷 第8号(2008. 11), 14-17面).
- 6) 세계경제의 급속한 악화에 대응할 수 있도록 보정예산의 성립 직후인 2008년 10월 30일 「생활대책」이 결정되었다. 이 대책은 생활자의 생활의 안심, 금융·경제의 안정강화, 지방의 저력의 발휘라고 하는 3개의 중점분야를 내걸고, ① 가계긴급지원 대책, ② 고용 세이프티 넷(safety net)강화 대책, ③ 생활안심확보 대책, ④ 금융자본시장 안정대책, ⑤ 중소·소규모 기업 등 지원 대책, ⑥ 성장력 강화 대책, ⑦ 지역활성화 대책, ⑧ 주택 투자·방재 강화 대책, ⑨ 지방공공단체 지원책이라고 하는 9가지의 정책방안이 완성되어 있었다. 사업비는 합계 26.9조엔, 그 중 국비는 4.8조엔의 규모였다(河内祐典, “『生活対策』の考え方と具体的施策”, 『ファイナンス』 第44卷 第9号(2008. 12), 2-6面).
- 7) 경기상황의 심각화에 수반하는 고용문제와 기업의 자금유통문제에 대처하기 위해 2008년 12월 19일 경기대책의 제3단 「생활방위를 위한 긴급대책」이 결정되었다. 재정상의 대응(10조엔 정도)과 금융면의 대응(33조엔 정도)으로 대별되어 ① 고용대책, ② 고용창출 등을 위한 지방교부세 증액, ③ 경제긴급대응 예비비의 신설, ④ 세계개정(정책감세), ⑤ 「생활 대책」의 실현, ⑥ 금융기능 강화법에 근거한 정부의 자본참가범위 확대, ⑦ 은행 등 보유주식 취득기구의 활용·강화, ⑧ 정책금융의 「위기대응업무」발동·확충, ⑨ 주택·부동산 시장 대책으로 이루어져 있다. 이 중 ⑤의 생활대책 실현용의 6조엔을 제외하면 사업비는 합계 37조엔, 국비는 5.4조엔의 규모이다(河内祐典, “『生活防衛のための緊急対策』及び一連の経済対策”, 『ファイナンス』 第44卷 第11号(2009. 2), 2-6面).

비에 대해서는 2008년도 보정예산에서 약 1.0조엔 증가시키고, 2009년도 당초 예산에서는 전년도 대비 4% 증가한 약 7.7조엔, 보정예산(제1호)⁸⁾에서는 약 5.2조엔으로 상당한 규모가 편성되었다.⁹⁾ 2009년도 보정예산의 효과 등에 의해 공공투자는 견고한 추이를 보이고 있다. 2009년도 당초 예산은 과거 최고수준의 조기집행을 목표로 하였다. 당초 예산의 상반기 계약율에 대해서는 특별한 사정이 있는 것을 제외하고 실질적으로 과거 최고수준의 조기집행 8할을 목표로 하였다. 향후 효과가 표면화할 것으로 기대된다(참고 : 2009년도 5월말의 계약 상황 : 계약율 50.6%(특별한 사정이 있는 것을 제외함)).¹⁰⁾ 이밖에 중소기업의 자금유통대책, 개인소비대책으로서 정액급부금, 고속요금인하, 에코카감세·보조,¹¹⁾ 에코포인트 제도¹²⁾ 등의 대책도 아울러 강구되고 있다.

8) 이번 보정예산은 4월 10일로 결정된 경제위기대책을 실시하기 위해서 필요한 경비의 추가 등에 대한 조치를 강구하는 한편, 경제긴급대응 예비비의 감액을 실시하는 것으로 하고, 다른 한편, 세입면에 있어서 그 외 수입의 증액을 전망함과 동시에 공채금의 증액을 실시하는 것을 내용으로 하는 것이다(第171回 国会 財務省主計局, 『平成21年度補正予算(第1号, 特第1号及び機第1号)等の説明』, 2009. 4., 1面).

9) 金融調査研究会, 『経済対策と財政規律』, 2010. 2, 1面; 2009년도 보정예산(약 5.2조엔)의 효과가 표면화한다고 기대하고 있다. ① 지역활성화·공공투자 임시교부금(약 1.4조엔)에 의해 평균하여 지방부담분의 9할을 경감하고 있다. ② 스쿨 뉴딜정책 즉, 초중학교 등의 내진화, 태양광발전 도입, IT환경의 정비 등을 일체적으로 실시하고 있다(内閣府, “昨年来の経済対策と効果”, 2009. 7, 1面, 8面 참조).

10) 内閣府, “昨年来の経済対策と効果”, 2009. 7, 8面.

11) 일본에서는 환경 성능이 좋은 신차의 교체·구입을 촉진하는 것으로써 환경대책과 경기대책을 효과적으로 실현하기 위해 에코카 감세·에코카 보조금의 제도가 시작되어 있다. 제도의 상세에 대하여는 일본 국토교통성의 홈 페이지를 참조하시오. <http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_fr1_000005.html>, <http://www.mlit.go.jp/jidosha/jidosha_fr1_000008.html>.

12) 에코포인트 제도는 2009년 5월 15일 이후 구입한 제품을 대상으로 하여 이른바 그린가전구입에 따라 일정한 에코포인트를 부여하는 제도를 말한다. 그린가전이란 통일에너지 절약라벨 4☆ 상당 이상의 「에어콘」, 「냉장고」, 「지상디지털방송 대응 TV」의 가전을 말한다. 「에어콘」, 「냉장고」, 「지상 디지털 방송 대응 TV」의 능력이나 크기에 따라 3에서 5단계로 구분되어 제일 높은 46형 이상의 텔레비전이라면 3만 6000엔분, 제일 싼 250리터 이하의 냉장고는 3,000엔분의 에코포인트를 취득할 수 있다. (에코포인트의 예)

또한 경기는 최악기를 벗어나 소비자나 기업의 마인드는 회복되고 있지만, 실업률이 높은 수준에서 유지되는 등 여전히 어려운 경제·고용정세에 대응하여 경기의 회복을 확실히 하기 위해서 2009년 12월 국비로 약 7.2조엔(사업규모로 약 24.4조엔)의 「내일의 안심과 성장을 위한 긴급 경제대책」이 각의결정되어 그 후 보정예산(제2호)¹³⁾이 편성되어 있다.

2) 경제대책의 효과

경제위기나 불황기에 경제를 안정적인 성장궤도에 복귀시키기 위한 경제대책을 실행에 옮기는 것에 대해서는 이론이 적을 것이다. 긴급성이나 필요성이 높은 분야에 대해서 적극적인 공공투자를 실시하는 것, 소비를 자극하는 관점에서 감세 등을 실시하는 것은 경기위기를 회피하는 등 긴급시의 대응으로서 일정한 효과를 기대할 수 있는 것이다. 「경제위기 대책」은 단기적인 위기(「경기위기」의 리스크)와 구조적인 위기(세계경제의 「대조정」에의 대응)에 대처하는 것이고, 이러한 대책의 경제효과로서는 2009년도 실질 GDP 성장률을 2%정도 끌어올렸고, 또한, 수요확대에 의하여 40-50만명 정도(1년간)의 고용창출이 기대된다. 이에 의해, 일본경제의 경기위기는 회피되어 민간수요 주도의 경제구조를 향한 전환이 착실하게 진행되고, 중장기적으로 지속가능한 경제성장을 목표로 하는 것이 가능하게 된다.¹⁴⁾ 특히 제로금리



統一省エネラベル

エコポイント対象商品告知ラベル

13) 2009년 보정예산(제2호)는 공공사업의 원활하고 효율적인 집행을 도모하기 위해 사업의 평준화를 추진하는 것으로 하고, 특히, 적설 한랭 지역 등 지역의 상황에 충분히 배려하고 배분을 실시하는 것으로 하고 있다.

14) 内閣府, “「経済危機対策」の経済効果”, 2009. 4. 10, 3面 <<http://www5.cao.go.jp/keizai1/2009/0410kouka.pdf>>.

의 제약에 의해 금융완화 여지가 한정된 일본에 있어서는 이번 재정지출을 동반한 경제대책은 경기의 분열을 막는다고 하는 의미에서 일정한 필요성이 있었다고 할 수 있다.¹⁵⁾ 이번 경제위기대책으로서 대규모 재정지출을 동반하는 공공사업 관계비가 계속 올라가는 등 전통적인 총수요대책이 중점적으로 실시되었다.¹⁶⁾

그 중에서도 모든 개인을 대상으로 하는 정액급부금은 행정비용을 동반할 뿐만 아니라, 유동성에 제약이 있는 가계를 없애 경제대책으로서의 효과는 지극히 한정적이었다고 할 수 있다. 한편, 에코카감세·보조금이나 에코포인트 제도라고 하는 기한을 둔 정책은 종료 후에 소비의 반동감이 생긴다고 하는 문제가 있지만 다른 시점간 대체 아이디어에 근거한 경기대책으로서 일정한 소비환기의 효과가 있었다고 할 수 있다.

3. 효과적인 경제대책

일본에서는 지금까지 불황기에는 재정으로부터의 경기자극책이 반복하여 실시되어 왔다. 특히 1980년대 후반의 버블붕괴 후의 「헤세이 불황」에 있어서의 대형 공공투자를 중심으로 하는 경제대책은 기억에 남아 있다.¹⁷⁾ 국채 대량발행에 의한 공공투자나 정액감세 등이 대책

15) 金融調査研究会, 『経済対策と財政規律』, 2010. 2, 3面.

16) 자료출처 : 内閣府, “昨年来の経済対策と効果”, 2009. 7, 8面

공공공사 청부금액	2008년	2009년 3월	4월	5월	6월
전년도대비	0.1%	15.3%	20.5%	2.5%	12.7%

17) 1989년(平成 원년)부터 1990년(平成 2년)에 걸쳐서 일본은행은 경기과열에 의한 인플레이 방지 관점에서 5번에 걸쳐 공정금리의 인상을 실시하고, 그 결과 장기금리가 상승해 주가가 하락하였다. 또한 환율은 서서히 엔하락으로 진행되어 이른바 트리플 약세로 불리는 상황을 맞았다. 한편 지가는 동경권에 있어서는 1988년부터 침체하고 있었지만 다른 지역에서는 동경권과 비교하여 저렴한 느낌에서 상승경향에 있었다. 1990년에 토지관련 용자의 총량규제가 도입 된 것에 의해 동년 중반부터 지가가 하락하기 시작해 버블을 맞게 되었다. 그 결과, 기업·가계의 대차대조표는

으로서 실시되었는데, 1990년대의 공공투자는 세수입증가로 연결되지 않았던 것뿐 아니라 장래의 충분한 활용이나 이용을 반드시 전망할 수 없는 공공시설의 정비에 의해 장래의 유지관리비용 부담을 발생시키는 등 적극적인 경제대책의 GDP 확대효과도 한정적이었다는 지적이 있다.¹⁸⁾ 이번 경제위기에는 이 점을 근거로 하여 공공사업 등 전통적인 수요창출에 경사하는 것이 아니라, 노동시장이나 금융시장에 있어서의 정보의 비대칭성에 기인하는 수급의 미스매치 등 시장의 실패를 시정하는 것에 중점을 둔 경제대책이 실시되는 것이 당연하였다. 직접적인 실업대책 등의 고용대책에 목표를 둔 경제대책이 실시되고 있는 경우에는 대책규모에 따른 효과만이 아니고, 고용불안의 불식으로도 연결되는 새로운 소비환기로 연결될 가능성이 있다. 불황기의 경제대책의 필요성은 긍정되는 것이지만 당장의 경제환경에 있어서 필요하게 되는 대책에 중점을 두어야 하는 것이어서 보다 효과적인 대책이 되게 하기 위해서는 경제에의 과급효과나 실시해야 할 타이밍을 신중하게 판별하여 대책을 실행할 필요가 있다.¹⁹⁾

II.

1. 재정의 현황

일본의 재정은 위기적인 상황에 있다. 2009년도예산(보정 후)으로 보면 일반회계 세출 102.6조엔에 대해서 일반회계의 세수입은 36.9조

악화되어 수요는 침체, 제조업을 중심으로 한 설비투자(스톡조정: stock adjustment)의 조정이 본격화하고 경기는 후퇴하였다. 그에 따라 1991년(平成 3년)년의 기업도산(부채총액 1,000 만엔 이상, 동경상공 리서치조사)에 있어서 부채총액은 2,400 억엔을 초과(전년대비 2,130%)하게 되어 부동산·건설업 등 대형도산이 눈에 띄었다. 일본정부는 이에 대해 1991년부터 거듭되는 금융완화책이나 1994년의 소득세 감세, 경제대책 등의 경기자극책을 실시하였다.

18) 井堀・中里・川出 『90年代の財政運営：評価と課題』(フィナンシャルレビュー・2002年 6月).

19) 金融調査研究会, 『経済対策と財政規律』, 2010. 2, 3-4面

엔이며 대부분이 공채발행(53.5 조엔)에 의해 보충되고 있는 상황에 있다.²⁰⁾ 또한, 국가와 지방의 장기채무 잔고는 2009년도말(보정 후)에 825조엔 정도까지 될 전망이고 이것은 GDP 대비 174%로 매우 높은 수준이다.²¹⁾

공채의 누증경향은 경제위기 대응으로 경제대책을 실시한 선진 주요국에서도 높아지고는 있지만, 많은 나라들이 GDP 대비 100%를 기준으로 하고 있는 것을 생각하면 일본의 채무잔고는 재정 상황의 심각성을 엿보게 한다. 이와 같이 일본의 재정은 이미 위기적인 상황에 있는데, OECD의 『Economic Outlook』에 있어서 일본의 채무잔고의 GDP 대비 2010년에는 200%의 수준을 넘는다고 하는 전망이 공표되는 등 예측불허의 상황에 있다.²²⁾

2. 경제대책의 재정예외의 영향

이번 경제위기예외의 대응으로서 주요 선진국에서도 대규모 재정지출을 동반하는 경제대책이 실시되어 세출확대에 의한 재정수지의 적자폭 확대와 채무잔고의 증가가 전망되고 있다. 일본에서는 4번에 걸친 경제대책이 이미 실시되고 있어 세출증가에 의해 재정상황이 한층 악화되게 된다. 그러나 기타 주요 선진국과 다른 점은 경제위기예외의 대

20) 덧붙여 2010년도 당초 예산안에서는 일반회계세출 92.3조엔에 대해서 일반회계의 세수입은 37.4조엔이며, 그것을 넘는 44.3조엔을 공채발행으로 보충하는 것으로 되어 있다.

21) 재정적자와 누적공채 잔고의 절대액으로 말하면 일본의 적자는 『금메달급』이다. 2차 보정을 포함시킨 2009년도말 시점에서 일본국가의 채무는 627조엔, 지방의 198조엔과 합하면 825조엔 정도가 되어 GDP 대비 174%가 된다(吉崎達彦, “特集: 経済危機から財政危機へ”, 『Biweekly Newsletter』 vol. 437(溜池通信, 2010. 2), 6面).

22) 재무성의 『국채정리기금의 자금유통 상황 등에 대한 가정계산』에 있어서 2010년도말의 공채(보통국채) 잔고 637.0조엔(이자지급비용 10.0조엔), 2019년도말에는 968.1조엔(이자지급비용 24.8조엔)이 된다는 가정 계산이 있다. 실제 IMF의 발표에 의하면 일본은 2009년 GDP 대비 정부부채가 218.6%에 이른다고 한다(<<http://vispi.egloos.com/2348562>>).

책을 실시하기 이전부터 이미 채무잔고의 GDP 대비 비율이 높은 수준에 있던 것이어서 이번 대규모 경제대책에 의하여 재정상황이 한층 심각한 상황에 빠졌다고 하는 것이다.²³⁾ 원래, 일본의 채무잔고가 이러한 높은 수준이 된 배경에는 1990년대의 공공사업을 중심으로 한 경제대책이 생산성과는 다른 관점에서 실시되어 이것이 기득권화된 것이라고 할 수 있다. 이번 경제대책에서는 경제위기를 당해 2009년도의 당초 예산규모가 전년의 83.1조엔에서 88.5조엔으로 확대되고 있는 것은 긴급피난조치로서 어쩔 수 없는 것이지만,²⁴⁾ 경제대책에 의해 경기가 최악기를 벗어난 후 2010년도 당초 예산의 규모는 92.3조엔이며, 경제위기전의 예산규모를 여전히 웃돈 상태에 있다. 재정건전화의 관점에서는 경제대책을 위한 예산총액이 단기적으로 부풀려진 것 이상으로 일단 경제대책이 실시되었을 경우에는 중장기의 재정목표가 포기되어 버려 예산규모를 경제위기전의 수준으로 되돌리는 것조차 곤란하게 되는 것에 근본적인 문제가 있다. 현재의 재정운영이 유지되어 재정건전화가 연기되는 경우에는 일본의 재정에 대한 신임이 없어져 재정위기를 부를 수도 있다. 경기의 위기가 염려되는 국면에 있어서 재량적인 경제대책은 단기적으로는 인정되지만 이 경우에

23) 정부채무의 누적이 무한하게 가능하지 않기 때문에 경제성장을 회복하기 위한 정책이 어떻게 실시되고 있는가가 중요할지도 모른다. 경제위기대책에 의해 자동차나 가전의 소비 촉진은 수요를 앞서고 있다. 잠재성장률의 향상을 전망할 수 있는 성장전략은 재정문제에 대한 리스크 프리미엄을 저감시키는 효과를 가질 것이다.

24) 경제위기 대책에서는 「재정의 유지 가능성을 확보한다」고 기술되어 있지만, 2009년중에는 평시의 경제원칙·정책원칙으로부터의 괴리도 불사할 각오로 일에 임한다고도 기술되어 있다. 대책의 재원에 대해서는 「재정투융자특회(財投特会)의 적립금, 건설국채, 경제긴급대응 예비비를 충당하고, 더욱 부족한 경우에는 특별공채를 발행한다」고 논하고 있는데, 금액은 명시되어 있지 않다. 보도 등에 의하면, 추가의 국채발행은 일반회계 국채와 재무채를 합해 대책분으로만 10조엔대 후반에 이르고, 그중 적자국채도 상당한 규모에 이를 전망이다. 재정투융자특회의 적립금도 보유 금융자산 사용으로 재정적자와 다른 점 및 세수입의 감액보정의 가능성에도 주의하여야 한다(鈴木準, “經濟危機対策と財政問題”, 『Strategy and Economic Report』 2009. 4. 15, 6面).

도 재정건전화를 위한 중장기의 재정운영이 강하게 의식될 필요가 있다.

Ⅲ.

1. 재정건전화의 필요성

위기적 상황에 있는 일본재정에 있어서 재정건전화는 피할 수 없는 과제이다. 중장기적인 재정규율이 유지되지 않고, 현재의 확장적인 재정운영이 유지되었을 경우에는 장래에 있어서 필요하게 되는 증세규모와의 관계에서 일본재정의 지속가능성에 대한 의심이 생겨 재정운영에 대한 신임이 저하되고, 경제에 심각한 영향이 초래될 가능성이 있다.

1990년대 전반 특히 경기대책으로 공공사업이 증가하고, 그것이 당연히 국채를 증가하여 발행하는 요인이 되었다. 그 의미로 확실히 1990년대 전반에는 공공사업의 증대가 채무를 부풀렸다. 코이즈미 내각은 2001년부터 확실히 공공사업 삭감을 진행시킨 적도 있고, 다시금 이것이 불가피하게 찾아온 고령화의 결과로서 사회 보장비가 증대하여 결과적으로는 그것을 제대로 수입을 가지고 벌충할 수 없었기 때문에 증가 요인으로서 나타나고 있다. 그러나 이것은 감세나 경기후퇴에 수반하는 세수감소에 영향을 주어, 결국 지출은 증가했지만 수입을 조달하는 것을 잘 할 수 없었기 때문에 채무가 증대했다고 할 수 있다.²⁵⁾

국내 자금에 의해 국채가 소화되고 있기도 하여 국채시황은 지금까지 안정적으로 추이하고 있다. 그러나 재정상황의 악화가 방치되어

25) 왜 이와 같이 1990년 버블 붕괴 이후 지출이 증가했는가 하면 물론 공공사업을 늘렸기 때문이라든가 여러 가지 원인이 있지만 정리하면, 마치 보험금의 지급이라고 하는 이미지로 지출이 증대했다고 하는 측면이 있던 것은 아닐까 생각한다(土居丈朗, “講演Ⅱ 社会保障財源の安定的確保と財政健全化”, 26面) <http://www.jmari.med.or.jp/download/sympo18/18sympo3_kouen.pdf>.

일본재정에 대한 신임이 없어졌을 경우에는 장기금리가 급상승할 가능성이 있다. 1990년부터 2006년도까지 보통국채 잔고 증가액은 약 375조엔인데 이중 세출의 증가요인에 의한 것이 약 129조엔이고, 세수 등의 감소요인에 의한 것이 약 142조엔이다.²⁶⁾ 지금까지는 장기금리가 안정적으로 추이하여 재정운영의 안정성이 확보되고 있었다. 그 한편 장기금리는 1.3% 정도로 안정되어 있으므로, 「국민 금융자산의 1400조엔에 비하면 아직 여유가 있다. 오히려 디플레 극복을 위해서도 점점 적자국채를 내 수요를 환기하라」고 하는 논자도 있다. 또 외국인의 국채 보유비율이 5.8%로 낮기 때문에, 「국내에서 조달하고 있기 때문에 괜찮아」라고도 한다. 이 논의 실은 1990년대말부터 몇번이나 반복해 온 논의이기 때문에 별로 신선미가 없다. 「일본채는 언젠가 경착륙(hard landing)한다」고 하는 예언은 계속 쪽 빗나가 왔다. 그런데도 「그러니까 이대로 괜찮아」라고 하는 주장은 듣기 위험한 것이다. 다만, 그런데도 타국과 비교해 일본경제를 자랑할 수 있는 점이 하나 있다. 그것은 경상수지가 안정적인 흑자인 것이다. 일본경제의 마지막 의지는 「더욱더 외화를 버는 힘이 있다」라 하는 것일 것이다. 반대로 말하면, 만약 이 점이 위험해진다면 드디어 핀치를 각오해야 할 것이다.²⁷⁾

일본의 재정은 역사적인 전환점을 막 통과한 상태라고 할 수 있다. 국가 일반회계의 이자지급비율은 2005년도를 바닥으로 상승으로 변하고 있다. 정부채무의 현저한 누증에도 불구하고, 1980년대 중반 이후 20년간은 이자지급비율이 저하되어 왔는데, 채무누증의 효과가 장기의 금리저하나 국채관리정책의 고도화의 효과를 웃돌기 시작하고 있다. 일본은 정부채무가 거액이지만 비율적으로 이자지급 부담이 지극

26) 土居丈朗, “講演Ⅱ 社会保障財源の安定的確保と財政健全化”, 23面.

27) 吉崎達彦, “特集：経済危機から財政危機へ”, 『Biweekly Newsletter』 vol. 437(溜池通信, 2010. 2), 6面.

히 작은 행운의 상황이 계속되고 있었지만, 2006년이 전환점이 되어 향후 채무와 금리부담의 관계가 문제될 가능성이 크다.²⁸⁾ 2007년도에는 평균적인 자금조달비용(국채의 실효이자율)이 저하하는 가운데 이자지급비용이 증가로 변하고 있어 금리저하의 효과를 채무잔고 증가 효과가 웃돌아 이자지급비용 부담이 증가하고 있는 상황이 표면화하고 있다. 이러한 중에서 장기금리의 상승이 생겼을 경우에는 채무잔고가 증가하는 효과와 함께 이자지급비용의 증가로 연결되게 되어 재정의 지속가능성에 중대한 영향을 줄지도 모른다. 또한, 재정적자의 누증은 국채의 이자지급비용 증가에 의해 장래 정책의 자유도를 저하시키는 것과 동시에 장래 세대에 고액의 채무상환을 위한 과도한 부담을 강요하게 되어 향후 일본의 경제·사회의 활력실현에 큰 족쇄가 될 수 있는 것이다.

또한 공적 채무의 순공급이 장기적 평균에 비해 향후 2, 3년은 큰 폭으로 증가할 것이 전망된다. 재정적자와 채무잔고의 확대에 의해 금융의 안정성의 리스크를 포함한 중요한 과제를 정책당국이 맞이하고 있다. 최저한의 리스크로서 공적채무의 발행증가에 의해 민간에의 신용공여가 어렵게 되어 민간부문을 위한 대출금리가 상승하고 경기의 방해할 가능성 있다. 이러한 일이 일어날 수 있는 하나의 시나리오로서는 민간자금 수요가 회복하는 것에도 불구하고 은행이 신용확대를 충분히 할 수 없다고 하는 것을 생각할 수 있다. 보다 중대한 리스크로서는 공적채무에 관련된 금리의 급상승을 들 수 있다. 이는 국채가격의 하락을 통해서 광범위한 금융기관에 악영향을 주게 된다. 게다가 가장 심각한 리스크로서 일부 국채에 대한 투자가의 신임이 큰 폭으로 저하하여 경제성장과 신용이 손상될 우려가 있다.²⁹⁾ 이

28) 鈴木準, “經濟危機対策と財政問題”, 『Strategy and Economic Report』 2009. 4. 15, 7面.

29) IMF, “國際金融安定性報告書(GFSR) 市場アップデート”, 2010. 1, 4面. <<http://www.imf.org/external/japanese/pubs/ft/fmu/2010/01/0110j.pdf>>.

러한 상황을 초래하지 않기 위하여 재정건전화를 향한 중장기적인 재정목표를 시급하게 설정하는 등 국민이나 시장의 일본재정에 대한 신임을 확보하는 것이 불가결하다.

2. 재정목표의 설정

1) 재정목표 설정의 필요성

재정규율을 유지하기 위해서는 재정건전화를 향한 중장기적인 목표를 설정할 필요가 있다. 이번 경제위기에 있어서 주요 선진국은 종래의 재정운영 방침을 변경하여 재정지출을 동반하는 경제대책을 실시하고 있다. 그러나 한편 재정규율을 확보하기 위하여 세계 동시불황 후의 재정건전화를 향한 중장기적인 목표를 설정하고 있다. 일본도 현재의 위기적인 재정상황으로부터 벗어나 중장기의 재정건전화를 달성하는 관점에서 재정운영 목표를 시급히 설정하는 것이 바람직하다.³⁰⁾

2) 필요한 재정목표

일본에서의 재정목표로서는 우선, 재정건전화의 확보라고 하는 것들을 들 수 있다. 이와 같은 재정건전화를 이루는 경우에 있어서도 기본적으로 ① 경제성장과 재정건전화의 양립, ② 작고 효율적인 정부의 실현, ③ 계속적이고 착실한 대처의 중요성을 갖추지 않으면 안 될 것이다. 재정개혁은 널리 국민생활에 영향을 미치고, 또, 단기간에 완수할 수도 없다. 지속적인 대처를 진행시키기 위해서는 국민의 이해와 협력을 얻는 노력을 끊임없이 할 필요가 있다. 이 때문에 재정의 건전화를 향한 기본적인 생각, 대처자세와 목표로 해야 할 구체적 목표, 거기에 도달하는 이치를 항상 국민에게 분명히 하면서 개혁을 진행시켜 나가는 것이 매우 중요하다.³¹⁾

30) 金融調査研究会, 『経済対策と財政規律』, 2010. 2, 8面.

31) 日本経済団体連合会, “『成長と財政健全化の両立に向けて』”, 2007. 1. 16, 5面.

(1) 경제성장과 재정건전화의 양립

경제활동이 활발해져 기업수익의 향상이나 고용·소득의 확대를 전망할 수 있는 환경이 없는 한, 재정수지를 지속적으로 개선해 나가는 것은 곤란하다. 재정이 경제를 구성하는 하부조직의 하나인 것을 잊어서는 안 된다.³²⁾ 그러므로 재정건전화를 이루기 위해서는 항상 경제성장이 그 기본축을 이루어야 한다.

(2) 작고 효율적인 정부의 실현

경제의 활력은 민간 부문의 자유활달한 활동으로부터 만들어진다. 공적 부문이 헛되이 비대화하면 무거운 국민부담을 불러 그 결과 국민의 의욕이나 기업의 활력을 없애게 된다. 국가·지방을 통해서 정부의 규모를 필요 최소한의 수준으로 억눌러 두는 것이 중요하고, 그 지표로서 세금·사회보장의 부담에 재정적자를 더한 잠재적 국민부담율을 중장기적으로 50%이하의 수준으로 억제해 나가지 않으면 안 된다. 동시에, 정부의 활동을 효율화하는 것으로 국민에게 필요한 행정서비스의 수준을 가능한 한 유지하는 것은 당연하다. 이러한 관점에서 재정의 건전화를 위해서 우선은 세출의 삭감, 행정기구의 개혁 등을 통한 공적 부문의 슬림화에 최우선으로 임해야 하는 것이다. 한편, 세출의 삭감만으로 재정을 건전화해야 한다고 하는 극단적인 생각도 배제할 필요가 있을 것이다. 재정은 국민의 안심·안전이나 장래에의 투자를 지지하는 기반이기도 하여 국민에게 있어서 실로 필요하게 되는 세출까지도 깎아지면 생활의 안녕이나 경제의 안정성이 손상되어 오히려 국가의 발전에 마이너스의 영향을 미치게 될 수도 있다. 최대한의 세출삭감 노력과 필요최소한의 세입면의 재검토라고 하는 편성

32) 日本經濟団体連合会, “『成長と財政健全化の両立に向けて』”, 2007. 1. 16, 5面.

에 의해서 최적의 해결책을 구하는 노력이 무엇보다도 필요하다.³³⁾

(3) 계속적이고 착실한 대처의 중요성

악화된 일본의 재정을 건전화하는 것은 일조일석에 할 수 있는 것은 아니고 장기간에 걸치는 끈질긴 노력이 요구된다. 특히, 거액의 채무잔고로 인하여 일본의 재정은 금리의 상승에 대해서 취약한 상태에 있다. 재정의 장래에 대하여 시장으로부터 지속적인 신임을 얻기 위해서는 재정건전화를 위한 대처가 계속성, 일관성을 가지고 진행되지 않으면 안 된다. 규율을 유지해 재정을 운영하기 위해서는 채무잔고의 삭감목표뿐만 아니라 단년도의 재정 수지의 목표를 설정하는 것이 필요하다. 장래의 세수 예측은 경제의 상황 등에 의해 좌우되기 때문에 실제로 재정수지 결과를 직접 목표로 하여 설정하는 것은 곤란하다. 이 때문에 재정수지폭의 목표를 설정하는 경우에는 세출과 세수의 각각에 대하여 목표를 설정하는 것을 구체적인 방책으로서 생각할 수 있다. 이 때 유효성이 높은 것은 세출의 목표를 설정하는 것이어서 예를 들어, 사회보장·공공사업·그 외의 각 분야의 세출에 대해 3~5년 정도의 세출개혁의 내용을 양적 삭감목표와 겹쳐서 설정하는 것 등을 생각할 수 있다.³⁴⁾

덧붙여 중장기의 재정목표를 설정함에 있어서는 그 전제가 되는 경제전망이 중요하고, 경제상황의 관측이나 예측을 실시하는 기관의 기능을 강화할 필요가 있다. 또한, 경기후퇴가 본격화하는 경우에는 재정건전화를 추진하는 거시경제 환경은 어려워지지만 현재보다 장래가 한층 어려운 환경이 될 것이 예상되기 때문에 중장기적으로는 어느 시기·어느 세대가 보다 어려운 상황에 직면할까를 판단하는 것이 목

33) 日本經濟団体連合会, “『成長と財政健全化の両立に向けて』”, 2007. 1. 16, 5-6面.

34) 金融調査研究会, 『經濟対策と財政規律』, 2010. 2, 9面.

표설정에 있어서 중요하게 된다.³⁵⁾

3) 재정목표에의 사회적 합의

지금까지 설정된 재정목표는 불황에의 대응이라고 하는 이유에 의해서 실질적으로 파기·완화되어 왔다. 이 때문에 재정운영 목표가 간단하게는 포기되지 않게 하기 위해 폭넓은 관계자가 목표에 참여하는 제도를 설계하는 것이 필요하다.

2009년 8월 중의원 총선거에서는 민주당이 여당이 되어 향후도 이러한 정권교체가 일어날 가능성이 있는 것에서 예를 들어, 초당파로 재정운영 룰을 설정하고 이 룰을 근거로 하여 정당간 정책논의를 실시한다고 하는 구조를 구축하는 것을 생각할 수 있다. 재정목표 설정의 전제가 되는 경제상황의 관측이나 예측을 실시하는 기관은 이 관점에서는 정치적인 영향을 받는 일이 없게 중립적으로 독립한 조직으로 하는 것을 생각할 수 있다.

3. 경제대책과 재정균형의 밸런스

불황기에 있어서의 경제대책의 필요성은 긍정되지만, 일본의 위기적인 재정상황을 생각했을 경우, 중장기적인 재정균형과의 밸런스를 무시할 수 없다. 이 때문에 경기자극책으로서의 경제대책을 실시함에 있어서는 경제상황을 적절히 파악하여 실로 필요한 분야에 대한 대책을 적절한 타이밍에 실시하는 것이 요구된다. 경제위기에 대한 추가 경제대책은 다음과 같이 너무 복잡하다. 예를 들면, 고용조정 조성금 확충, 실업자에 대한 주거·생활지원, 중소기업을 위한 긴급 보증범위 확대, 중견·대기업을 위한 자금유통 대책의 본격화, 학교 등예의 태양광패널 설치, 자동차 구입교체 촉진을 위한 보조금지급, 에너지절약

35) 金融調査研究会, 『経済対策と財政規律』, 2010. 2, 9面.

가전 보급 촉진을 위한 포인트부여, 지역의료의 재생, 간호직원의 처우개선, 육아 응원 특별수당 확충, 대기아동 해소정책의 강화, 여성의 암검진 무료쿠폰 배부, 농지집적화를 위한 농지소유자에의 교부금, 삼나무의 벌채(꽃가루 알레르기 대책), 도시권 환상도로 정비, 하네다 공항기능 강화, 역의 배리어 프리화·홈도어 정비 촉진, 잠정2 차선 구간 도로의 4차선화, 정비 신칸센의 정비촉진, 무전주화 등의 관광권정비, 지자체에 대한 공공투자 임시교부금·경제위기대책 임시교부금, 주택취득을 위한 증여세 감세, 중소기업의 교제비과세 경감, R&D세제의 확충 등이 그것이다.³⁶⁾ 각 시책은 Targeted(중점화), Timely(시의적절성), Temporary(일시적)라고 하는 「3가지의 T」의 관점으로부터 「Wise Spending(현명한 지출)」이 엄선되었다고 설명되고 있는데, 수요 유발효과나 성장력에의 기여가 높은 것을 단기간에 15조엔분 「엄선」하는 것은 용이하지 않다고 생각된다. 물론, 몇 년간에 걸치는 본예산으로 실시할 계획의 것을 앞당겨 하면 필요하게 되는 세출은 얼마든지 있다. 본예산이든 보정예산이든 재정이 자원배분기능을 발휘해야 할 것은 당연하다. 하지만 경제위기가 없었다고 해도 필요한 지출이라면 예산화되어야 할 것이다.³⁷⁾ 특히, 사회자본의 생산성 등의 편익을 중시하지 않는 공공사업, 가처분소득의 항상적인 증가에 연결되지 않는 감세정책이나 일시적인 급부금 지급 등의 정책은 경제대책으로서의 효과가 한정적이며 안이하게 실시해야 하는 것은 아니다. 또한, 경제대책과 중장기의 재정균형의 밸런스를 정합시키기 위해 극단적인 불황시에 있어서의 경제대책의 룰로서 탄력조항을 조치하는 등 일정한 폭을 갖게 하는 형태로 중장기의 재정목표와의 관계에 대하여도 정리할 필요가 있다.³⁸⁾

36) 鈴木準, “經濟危機対策と財政問題”, 『Strategy and Economic Report』 2009. 4. 15, 2-3面.

37) 鈴木準, “經濟危機対策と財政問題”, 『Strategy and Economic Report』 2009. 4. 15, 3面.

38) 金融調査研究会, 『經濟対策と財政規律』, 2010. 2, 11面.

IV.

1. 세출개혁

1) 예산편성 개혁

일본의 경우 지난 2009년 10월 23일 각의결정으로 예산편성 등의 존재방식에 대한 개혁실시를 결정한 바 있다. 각의결정에서는 예산편성에 있어서 납세자인 국민의 입장에서 이를 행하고, 예산의 효율성을 높여야 함을 강조하고 있다.³⁹⁾ 기초적 재정수지의 흑자화의 재정목표를 설정하는데 있어 세출삭감을 실행하기 위해서는 예산편성의 틀을 제정해 국가와 지방을 함께 관리하는 것이 중요하다.

(1) 단년도주의의 예산편성에 따르는 폐해의 시정

단년도주의의 예산편성에 있어서의 폐해를 시정하기 위해 복수연도를 시야에 넣은 예산을 편성하는 것을 생각할 수 있다. 다만, 일본의 2009년 각의결정에 의하면 복수년도예산의 경우에도 톱다운형의 방식을 택하고 있다. 이 경우 예산의 큰 범위를 엄격하게 유지하면서 단기적인 경기변동에 유연하게 대응하는 것으로 재정규율을 유지하면서 거시경제의 변동에 대처하는 것이 필요하다. 또한, 예산편성과 아울러 분야마다의 정책목표를 명시하고, 효과적으로 정책의 실행을 확보하

39) 閣議決定, “予算編成等の在り方の改革について”, 2009. 10. 23 <<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1023yosanhensei.pdf>>. 각의결정에서는 다음과 같은 것을 제시하고 있다. 예산편성과정에서 「예산편성의 기본방침」을 책정하고, 이에 근거하여 예산편성을 실시한다. 「예산편성의 기본방침」은 국가전략실이 원안을 작성하고, 예산편성에 관한 각료 위원회에 서 검토 후 각의 결정한다. 「예산편성의 기본방침」의 책정에 있어서는 경기동향에 배려함과 동시에 재정규율을 확보한다. 예산편성을 논의함에 있어서는 관련 정보를 각료 사이에 공유한다. 관계부처간 공통되는 분야의 예산에 대해서는 편의, 예산편성에 관한 각료 위원회에서 대국적인 방침을 나타내고 종적관계 행정의 폐해를 배제한다.

는 것이 중요하다.

(2) 예산편성·집행 과정의 발본적인 투명화·가시화

예산편성 개혁의 한 방법으로서 예산편성·집행 과정의 획기적인 투명화·가시화가 필요하다. 일본 2009년 각의결정에서는 이를 위하여 우선, ① 홈페이지에 소관 예산의 대강 및 정책평가조서의 공개, ② 행정쇄신회의에 있어서는 「사업구분」을 전면 공개,⁴⁰⁾ ③ 예산편성에 관한 각료 위원회의 결정사항의 공표 ④ 홈페이지 등에서 재무성 등 결정한 예산의 개요를 공표할 것을 제시하고 있다.⁴¹⁾

또한, 가능한 한 신속하게 일반회계와 특별회계, 당초예산과 보정예산을 포함한 예산의 전체상을 알기 쉽게 제시하고, 예산의 정보개시에 대해서 검색 기능을 부여하기 위한 준비를 진행시킬 것을 제안하고 있다. 특히, 일반회계와 특별회계는 지금까지 반드시 일체하여 예산편성되지 않았었다. 특별회계는 소관 관청의 가치관이 현저하게 반영되어 있어 각 부처의 예산에 있어서 영역으로서 운영되고 있는 면이 있는 것을 부정할 수 없다. 이러한 인식은 향후 예산편성에 있어서 불식되어야 마땅하고, 일반회계와의 통합적인 예산편성을 실시하여야 한다.

덧붙여 사업의 근본적인 재검토를 실시하는 일 없이 단순히 특별회계의 통합을 진행시키는 경우에는 특별회계의 모니터링이 불충분하게 될 가능성이 있다. 이 때문에 구분관리가 필요한 특별회계에 대해서는 개별 특별회계를 남기는 것을 검토할 필요가 있다.

보정예산 역시 지금까지 과도하게 재량적으로 이용되는 일이 많아, 예산편성에 있어서 문제가 있었다. 이러한 보정예산의 재량적인 운용

40) 사업구분에서는 예산의 지출처의 정보(지출처 법인에 있어서의 국가공무원 재취직자의 유무·인원수를 포함한다.)나 사업비에 인건비를 가미한 사업의 「총비용」의 정보를 사업의 성질에 따라 적극적으로 활용·공표한다.

41) 閣議決定, “予算編成等の在り方の改革について”, 2009. 10. 23, 1-2面.

에 브레이크를 걸기 위해서는 보정예산을 포함해 예산통제를 실시하는 것이 불가결하다.

(3) 연도말 불필요한 예산사용의 방지

또한 각의 결정에서는 남은 예산의 소진을 위한 연도말 불필요한 예산사용을 금지할 것을 권하고 있다. 이는 이미 앞에서 언급한 단년도 예산주의의 폐해를 시정하자는 것으로 우리나라의 경우에도 기본적으로 예산회계법에서 회계연도 독립의 원칙에 의해서 마찬가지로 문제가 발생하고 있다.⁴²⁾ 불필요한 예산사용을 방지하기 위해서는 예산집행감시팀을 구성하여 운영하는 것도 좋은 방법이다.⁴³⁾

(4) 개별 세출에 대한 목표설정

개별 세출의 필요성 여부를 검토하는 경우에는 자원부족은 증세 또는 다른 경비삭감으로 보충하지 않으면 안 된다고 하는 「pay-as-you-go」원칙⁴⁴⁾을 엄격하게 운용하고, 개별 세출에 대해서 목표를 설정하

42) 한편, 연도 말에 무리하게 예산을 소화하는 행위는 국회 의결권의 확보에 의한 재정 통제를 취지로 하는 예산 단년도주의의 폐해가 아니고, 회계연도 독립주의에 반하는 것으로 여겨지는 행위라고 지적하는 견해도 있다(稻生信男, “제 1 장 회계연도 독립주의”, 손영화 번역, 『재정법강좌 2 재정의 적정관리와 정책실현』, 한국법제연구원, 2008. 12, 22면).

43) 일본에서는 2010년부터 각 부성에서 예산집행감시팀을 운영하도록 하고 있다. 예산집행감시팀은 예를 들면 다음과 같은 예산집행의 효율화를 위해 자율적인 대처를 실시한다. ① 예산집행감시팀의 상세한 것에 대하여는 2010년도 개시까지 국가전략실에서 지침을 마련하기로 되어 있다. ② 중요한 조달, 공공사업 등에 보조금 교부를 결정하는 등의 경우에는 적시에 정보를 개시하도록 한다. ③ 연도말에 과대한 집행을 하고 있을 우려가 있는 경우에는 청문절차를 거치도록 하고 있다. 또한 예산집행 효율화계획을 정하고, 그 실시상황을 확인하여 개선책을 공표하도록 하고 있다(閣議決定, “予算編成等の在り方の改革について”, 2009. 10. 23, 2면).

44) Pay as you go 원칙이라는 것은 의무적 경비의 세출을 수반하는 법안이나 수정안을 제안하는 경우에는 의원은 그 재원을 다른 세출삭감이든가 증세로 찾아내지 않으면 안 된다고 하는 원칙으로 재정규율이 높아진다고 평가되고 있다. 이러한 세출입을 일체화하는 생각을 일본에 도입할 수 있으면, 세출의 재편성이나 증세가 없는 채로 새로운 세출만이 실행된다고 하는 위험한 사태는 회피될 수 있다(中島厚志, “財政再建はもう先延ばしできない求められる国民の覚悟”, 2009. 6. 18 <<http://wedge>.

는 것이 유효하다. 또한, 공공사업 등에 있을 수 있는 비효율을 개혁하기 위해 세출 총액의 억제, 부처간 예산배분의 대담한 재검토, 수익자부담의 원칙의 확립, 적정한 사업평가를 실시하는 것이 중요하다. 일본은 2010년부터 정책달성 목표명시 제도를 도입하고 있다. 정부가 최우선해야 할 정책에 대해 국민에게 성과를 목표로 제시하고, 그 달성도를 평가하는 것이다.⁴⁵⁾

(5) 빌트 인 스테빌라이저(Built-in stabilizer) 효과

표준적인 예산제도에서는 예를 들어, 누진적 세제나 사회보장제도 등 경제환경이 변한 경우에는 자동적으로 세출이 증가하여 감세가 되는 빌트 인 스테빌라이저(Built-in stabilizer)⁴⁶⁾가 제도화되고 있는 경우가 많다. 이번 경제위기에서는 빌트 인 스테빌라이저 효과가 일정 범위에서 기능하고 있는 유럽과 달리, 효과를 기대할 수 없는 미국에서는 대규모재정 지출이 필요했다는 지적이 있다. 따라서 일본에 있어서도 재량적 재정정책에 안이하게 의존하지 말고, 빌트 인 스테빌라이저를 충분히 기능시키는 것이 필요하다.

2) 사회보장제도(연금·의료)의 견해

사회보장은 일본의 일반세출의 대부분을 차지하고 있어 저출산 고령화 사회가 한층 더 진전할 것을 생각하면, 고령자 관계의 급부는

ismedia.jp/articles/print/410>).

45) 閣議決定, “予算編成等の在り方の改革について”, 2009. 10. 23, 3面.

46) 경기변동을 자동적으로 조절하는 기능을 지닌 재정제도 또는 장치를 말한다. 오토매틱 스테빌라이저라고도 하며, 자동안정장치(自動安定装置)로 번역되고 있다. ① 세제(稅制)를 중심으로 하는 대규모의 예산, ② 소득탄력성이 큰 조세제도와 원천징수제도, ③ 정부지출에 있어서 사회보장이나 농산물 가격유지에 수반하는 사회적 이전지출(移轉支出)이 큰 비중을 차지하는 경비구조 등이 중요한 조건이 된다. 이 같은 재정제도하에서는 인위적으로 지출계획이나 세율을 변경하지 않아도, 호황시에는 흑자, 불황시에는 적자가 되는 경향의 재정상태가 되므로 경기변동을 자동적으로 안정화하는 역할을 수행한다(네이버 백과사전; 두산백과사전 참조).

앞으로도 계속 증가할 것은 확실하다. 사회보장비의 존재방식은 일본의 연금이나 의료라고 하는 사회보장제도의 존재방식과 밀접하게 관련하는 문제인 것이기 때문에 바람직한 사회보장의 존재방식 및 규모는 국민의 의사로 방향성이 선택 되는 것이 당연하다. 그러나 고령세대가 증가하는 한편, 노동인구가 감소하고, 또한 기술혁신의 여지에 그림자가 보이는 일본의 장래를 생각하면 중기적으로 높은 경제성장률을 유지할 수 있는 보장은 없기 때문에 세대간의 부담을 고려하는 것이 중요하다.⁴⁷⁾

증장기의 재정목표를 설정함에 있어서 사회보장비를 어디까지 억제할지가 세출삭감의 관점에서 중요한 포인트가 된다. 그러나 사회보장제도는 수익과 부담의 양면에서 볼 필요가 있고, 사회보장비는 단순히 세출만의 관계에서 파악해야 할 문제가 아니고, 그 재원이 되는 세금·사회보험료의 존재방식과 함께 검토해야 한다.⁴⁸⁾

3) 지방재정과의 관계

일본에서는 국가와 지방이 밀접하게 관계하여 재정이 운영되고 있다. 이 때문에 비록 지방분권 개혁 등에 의해 국가와 지방의 존재방식이 변화했다고 하여도 양자를 하나로 파악하여 재정건전화에 임할 필요가 있다.

경제대책과의 관계에서는 지방공공단체의 수비범위가 되는 지역으로 한정된 로컬 공공사업이 있다. 현재의 예산집행에서는 이러한 사업의 실시도 국가의 관여와 책임의 정도가 크기 때문에 수익과 부담과의 괴리를 가져와 비효율적인 세출이 증가하는 한 요인이 되고 있다. 따라서 지역이 한정된 지방 공공사업에 대해서는 수익자부담의 원칙을 확립할 필요가 있다.⁴⁹⁾ 수익자 부담의 원칙은 특정의 자가 서

47) 金融調査研究会, 『經濟対策と財政規律』, 2010. 2, 13面.

48) 金融調査研究会, 『經濟対策と財政規律』, 2010. 2, 13面.

49) 이 비용징수가 지방공공단체의 장에 의해 행해지는 경우는 당해 지방공공단체의

비스를 이용하여 이익을 받는 경우에는 응분의 부담을 「사용료」·「수수료」로 부담해야 한다는 원칙이다. 이에 따라 이익을 받지 않는 자와의 부담의 공평성을 확보하는 것이 대원칙이며, 이것이 「수익과 부담의 적정화」의 기본적 생각이다.

덧붙여 현행의 지방교부세⁵⁰⁾에 대해서는 지방세출을 쉽게 추측하는 것에서 증액압력이 내재 하고 있다. 중장기적인 재정건전화를 진행시키는 관점에서 국가와 지방 사이의 역할분담을 재검토하여 적절한 예산관리를 실시하는 것이 필요하다.

2. 세입개혁

일본의 재정상황의 실태를 답습하며 세출삭감과 함께 세입면에서의 개혁을 함께 실행하는 것은 피할 수 없다. 지금까지도 소비세를 포함한 발본적인 세제의 존재방식의 재검토의 필요성이 반복 주장되어 왔었지만, 실제로 본격적인 논의를 실시하기에는 이르지 않은 것이 현상이다. 2009년도의 세제개정법(税制改正法)의 부칙에 있어서 2011년도 이후에 소비세율의 인상을 준비하는 것이 명기되었는데, 비효율적인 세출의 삭감을 우선 실시해야 하는 것에 대한 국민의 생각이 뿌리 깊은 가운데 개인 부담증가로 직결되는 증세논의는 지금까지 연기되고 있다.⁵¹⁾

세입(歳入)이 되지만 지방공공단체가 주민에 대하여 금전급부의무라고 하는 부담을 강요하게 된 이상 당해 지방공공단체의 의회에 의한 조례에 근거하여 징수하는 것이 본래의 현상이라고 생각되는데, 실제로는 규칙에 의하여 진행되는 예가 많이 보인다(小林弘人, “제 8 장 사회복지와 재정”, 손영화 번역, 『재정법강좌 2 재정의 적정관리와 정책실현』, 한국법제연구원, 2008. 12, 205면).

50) 지방교부세는 지방공공단체가 부담하는 사회복지 사업비의 재원으로서 지방교부세법을 바탕으로 국가로부터 교부되는 것이다. 이 재원은 소득세, 법인세 및 주세 수입액의 각각 32%, 소비세 수입액의 29%, 및 담배세 수입액의 25%를 교부세의 재원으로 삼고 있다(지방교부세법 6조 1항). 지방교부세에 대하여는 매우 정책적이고 지방자치의 존중을 취지로 한 교부세가 국가의 정책의도에 따라서 그 성격을 보조금화하고 중앙통제 수단으로서 이용되고 있다는 비판이 있다(神野直彦·池上岳彦, 『地方交付税 何が問題か』(東洋經濟新聞社, 2003), 235면).

51) 金融調査研究会, 『經濟対策と財政規律』, 2010. 2, 14면.

현재의 재정상황을 생각하면, 비효율적인 세출의 삭감과 경기회복에 의한 자연증가수입만으로는 이 상황이 개선된다고 하기 어렵고, 부족한 재원은 증세에 의지하지 않을 수 없는 것은 분명하다. 저출산 고령화가 진전하여 사회보장비의 새로운 부담증가⁵²⁾가 예측되는 일본에 있어서는 세금뿐만이 아니라 사회보험료를 포함한 발본적인 세입개혁의 논의를 일각이라도 빨리 본격화하는 것이 요구된다.

덧붙여 세입개혁을 논의함에 있어서는 일본의 장래상에 입각하여 중장기적으로 어느 시기에 어느 세대가 보다 어려운 경제환경에 놓여지게 될 것인가를 판단하는 것이 중요하게 된다. 게다가 발본적인 세제의 개정을 실시할 필요가 있다.

구체적인 세제의 개정은 소득세·법인세·소비세·자산세·그 외의 세나 사회보험료 등과의 세수입 밸런스를 감안하고 검토가 이루어지게 되지만, 이 검토시에는 경기변동과 세수입의 관계, 국가간의 조세경쟁이 존재하는 가운데 여러 나라에 있어서의 법인세율과의 관계 등이 고려되는 것이 당연하다. 또한, 세제개혁의 실시에 있어서는 경기와의 관계에 의 배려가 필요하다. 특히 소비세율의 인상은 향후 경제상황에 의존하게 되기 때문에 반드시 세율인상의 시기를 명시하는 방법에 의할 것이 아니고, 어떠한 경제상황이 되면 소비세를 인상할 것인가를 구체적인 경제지표와 관련시켜 정하는 방법을 채용하는 것을 생각할 수 있다.

V.

이상에서 미국의 금융위기 이후 일본에서의 재정정책 및 재정건전성 확보 노력에 대하여 고찰해 보았다. 일본에서는 종래부터 재정건전

52) 현역세대와 고령세대(65세 이상)의 인구비율이 향후 25년간 4 대 1에서 2 대 1로 변하고, 현행대로는 현역세대의 사회보장비 부담은 배로 증가하여 그 결과 젊은층을 중심으로 연금에서 멀어지거나 고령자의료제도에 대한 불만 등이 발생한다고 한다(中島照雄, “제9장 의료보험 재정”, 손영화 번역, 『재정법강좌 2 재정의 적정관리와 정책실현』, 한국법제연구원, 2008. 12, 232면).

성확보를 위한 노력을 계속하여 경주해 온 바, 2007년 지방재정건전화법(地方公共団体の財政の健全化に関する法律)⁵³⁾을 제정하여 시행해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 금융위기 이후에도 금융위기를 위한 재정지출 속에서도 계속해서 재정건전화를 위한 노력을 경주해 오고 있다.

우리나라는 사회·경제적인 여러 측면에서 일본과 유사하거나 닮아 있는 현상이 존재하고 또한 재정을 둘러싼 법체계와 현상이 유사한 관계에 있다. 그러므로 일본에서의 재정건전화를 위한 노력은 바로 우리가 참조하거나 변형하여 이용할 수 있는 유익한 수단이 될 수 있을 것으로 생각된다.

우리나라는 2007년에는 5%를 넘는 경제성장을 이루었지만, 미국의 금융위기의 여파로 2008년 제4분기 무렵부터 급격히 침체하여 10월 이후 몇 차례의 경기대책이 발표되었다. 2009년 3월에는 그 예산조치로서 약 30조원이라는 과거 최대규모의 보정예산이 편성되었다. 이명박 대통령은 경기대책의 기동으로서 2009년 1월 그린·뉴딜정책사업이라고 하는 추진 정책을 발표하여 2012년까지 4년간 총 50조원의 투자를 하는 것으로 되어 있다. 그 내용으로서는 4대강의 중점정비, 교통인프라, 정보인프라, 신에너지라고 하는 분야에 투자하는 것으로서

53) 동법은 지방공공단체의 모든 회계의 수지의 상황, 차입금의 상환 부담의 크기, 장래 부담해야 하는 경비의 크기 등을 5개의 지표(건전화 판단 비율 등)로 산정해, 그 단체의 재정상황에 관한 정보를 넓게 개시하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한, 5개의 지표의 어느 하나라도 일정한 기준 이상이 되었을 경우에는 재정건전화 계획 등을 정해 조기의 건전화에 임하지 않으면 안 된다.

동법의 주된 특징은 다음과 같은 4가지이다. ① 조기건전화와 재정재생이라고 하는 2단계를 마련해 심각한 상황에 빠지기 전에 재정의 재건을 재촉하는 제도가 된 것, ② 채무베이스 및 연결회계로의 평가도 포함한 4개의 지표(실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율)의 공개를 각 자치체에 의무화하여 보다 다면적인 재정상황의 파악을 목표로 하고 있는 것, ③ 몇 개의 조건을 충족하는 것에 의해 재정재생 단계에 있어서 재생대체특례채(적자공채)의 발행이 가능하게 된 것, 그리고 ④ 외부감사 제도를 도입한 것이 그것이다(前澤貴子, “地方財政再建の現実と地方財政健全化法の施行”, 『レファレンス』 2009. 6, 50面).

이러한 경기자극책을 받아 국토해양부의 2009년 예산은 전년대비 25% 증가되어 있다. 이러한 경기대책의 효과가 최근 우리나라의 경제 지표에도 여실에 나타나 있다고 할 것이다. 다만, 언론보도 등을 통하여 보면 우리나라의 최근 국가채무의 증가가 눈에 띄게 크다.⁵⁴⁾ OECD의 전망에 의하면 우리나라의 재정건전도는 OECD 회원국 중에서 4위에 해당한다고 한다. 금융위기 조기 극복에도 불구하고 2009년 GDP 대비 재정적자비율이 OECD 회원국 중에서 4번째로 양호한 것으로 나타났다. 그러나 우리경제의 체질이 여타의 선진국들과 달리 대외위기에 취약한 것은 이른바 IMF 경제위기에서도 체험한 바 있어 지속적인 재정건전화의 노력이 요구된다고 할 것이다.

우리나라는 일본과 사회·경제적으로 크게 2가지 점에서 매우 유사하다. ① 저출산 고령화사회가 그것이다. 일본에서는 그에 따라 사회복지분야에 대한 재정지출의 점증에 따른 재원부족현상을 발생하게 되어 재원확보를 위한 노력 및 불필요한 재정지출분야를 축소해 나가는 노력을 경주하고 있다. ② 대외의존형 수출위주의 경제구조이다. 일본에서는 이의 극복을 위하여 내수를 진작하는 다양한 정책들을 펴고 있다. 그리고 재정의 면에 있어서도 일본과 유사한 변이 있다. 그것은 지방재정이 중앙정부에 대한 의존형 구조로 이루어져 있다는 것이다. 일본에서는 이의 노력을 위하여 2005년도부터 3년간에 걸쳐 실시된 「3위일체의 개혁」이 실시되고 있다. 즉, 국가로부터 지방자치체에의 세원이양을 실시함과 동시에 보조금의 폐지·축소 및 지방교부세의 재검토를 수반하고 있다. 그에 의하여 일본에서는 지방자치체가 세입·세출의 양면에서 재정적인 자립이 보다 강하게 요청되고 있다고 한다.⁵⁵⁾

54) 우리나라의 GDP 대비 국가채무는 2007년말 30.7%에서 2009년 35.6%, 2010년 36.1%에 이르고 있다. 또한 2010년 예산안편성 때부터 '경기회복 지원'외에 '재정건전화 관리'를 재정정책 목표로 설정해 관리대상 적자규모를 지난해(GDP 대비 5%)의 절반 수준인 2.7%로 크게 줄인 바 있다.

55) 前澤貴子, "地方財政再建の現実と地方財政健全化法の施行", 「レファレンス」 2009. 6, 50面.

또한 일본에서는 금융위기 이후 재정정책에 있어서 눈에 띄는 한 가지 현상이 있는데, 금융위기에 따른 재정지출은 필연적인 것으로 보면서도 가급적 종래부터 구상하고 있던 미래 재정지출 상황을 보다 앞당겨 미리 실시하는 방향 내지 이른바 환경친화적 제품생산 및 환경구축을 위한 비용지출을 하는 방향으로 실시함으로써 재정지출에 따른 차후의 국민부담을 최소화하고자 노력하고 있는 것이다. 이러한 재정지출을 둘러싼 일본에서의 논의 및 현상은 우리나라의 바람직하고 합리적인 재정개혁을 위한 하나의 단초를 제공하는 것이라고 생각된다.

토 론 문

송호신 (충주대학교 교수)

서브프라임 모기지론이라는 금융 파생상품으로 인한 주택가격 버블과 그 붕괴로 촉발된 미국의 금융위기는 2008년과 2009년 전세계를 경제위기로 몰아넣었다. 우리나라는 이미 1997년 IMF외환위기 때에 대량실업과 기업·개인의 파산 그리고 신용불량자 300만 시대를 경험하였기 때문에, 이번 위기 때에 우리 경제에는 심리적 공황사태가 먼저 엄습하게 되었다. 더구나 2009년의 금융위기는 아시아에 국한된 것이 아니라 전세계의 경제에 강력한 영향을 미치게 하여 전세계적 불황을 야기하였다는 점에 그 심각성이 있다.

이를 해결하기 위한 대책으로 마련된 미국·EU·일본 등 각국의 해법은 유동성 위기를 겪고 있는 기업들에 자금을 공급하는 금융지원과 함께 정부부문에서 재정지출을 확대하는 방식을 취하였다. 이로 인해 우려하였던 세계적 경제공황의 사태는 발생하지 아니하였고, 금융시스템도 급속하게 안정되게 되었다.

문제는 이로 인한 선진 각국의 재정건전성이 급속히 악화되게 되었다는 사실이다. 국제통화기금(IMF)이 2009년 말에 작성한 「G20 회원국의 재정수지 및 국가 채무 현황 및 전망」에 따르면 미국(-10.0%), 영국(-13.2%), 일본(-10.2%), 프랑스(-8.6%), 독일(-4.6%), 이탈리아(-5.6%) 등의 재정적자가 국내총생산 GDP의 10%(G20 평균 -6.9%)를 넘어서고 있으며, 국가채무비율 역시 미국(93.6%), 영국(81.7%), 일본(227%), 프랑스(85.4%), 독일(84.5%), 이탈리아(120.1%) 등이 매우 좋지 않은 상황이다.

비록 우리나라는 재정수지가 국내총생산 GDP 대비 -2.7%로 G20 회원국 중 5번째로 건전하며, 국가채무비율도 39.4%로 G20 중 7번째로 양호한 것으로 보고되고 있고, 2014년에는 재정수지가 GDP 대비 2.6% 흑자와 국가채무비율도 35.4%로 줄어들 것이라는 장밋빛 전망이 나오고 있다. 그렇지만 정말 그러할 것인지는 아무도 낙관할 수 없다고 본다.

특히 1990년대 중반까지 세계 2위의 경제강국이었던 일본은 급속한 노령화와 재정적자 누증 및 경제성장력 저하로 급전직하 추락하고 있다.

1980년대까지 일본의 국가채무는 OECD 국가 평균을 상회하는 수준이었다. 또한 1991년 당시 OECD 평균 국가채무는 GDP 대비 59.4%인데 일본은 64.1%였다. 그렇지만 일본은 1990년 부동산 버블경제의 붕괴 이후 재정지출을 급속히 증가하였다. 이미 1991년 70.5조엔을 지출하였으며, 이후 2000년에는 89.3조엔까지 증가시킨 바 있다. 또한 잦은 경기부양책을 지속하여 1993년부터 2000년 사이에 총 118.6조엔의 경기부양책을 실시하였다. 또한 경기부양을 위한 대대적인 감세조치가 단행되어 1994년과 1998년 각각 소득세에 대한 특별감세조치를, 1999년에는 소득세의 정률감세조치가 이루어졌다. 또한 1998년에는 법인세율을 37.5%에서 34.5%로 인하하였고, 1999년에는 다시 30.0%로 인하하였다. 더구나 일본의 장기 경제침체로 인해 일본의 세수는 1990년대 이후 지속적으로 감소하였다. 이에 대한 세수부족분을 국채발행으로 메우게 되었다.

그 결과 일본의 재건전성은 급속히 악화되게 되어 최근에는 일본의 국가부도라는 최악의 시나리오를 예상하는 일마저 나타나고 있다.

일본의 국가채무의 악화는 금융위기를 헤쳐나가기 위한 정책설정에 큰 장애물이 되고 있다. 즉 국채누적은 상환비용의 증가를 발생시켜 새로운 정책수요에 따르는 재정설정과 그 실행을 어렵게 하고 있다. 비록 국가부도라는 최악의 상황이 발생할 가능성은 희박하지만, 일본

의 미래세대에 대한 세부담의 증가와 경직된 재정운용을 할 수 밖에 없다.

이러한 문제들을 인식하여 해결하기 위해 일본정부는 많은 노력을 기울이고 있지만, 재정건전성의 확보와 경기대책이라는 두 가지 정책 목표 사이에서 많은 혼란을 야기하고 있다.

즉 1990년대 장기불황 과정에서 발생한 재정적자와 국채발행으로 인한 재정건전성 악화에 대한 대책으로 1997년 하시모토내각은 2003년까지 재정적자율을 GDP 대비 3% 이하로 낮추고, 적자국채를 발행하지 않고 소비세를 5%로 인상하려고 하였으나, 1997년 아시아 금융위기로 말미암아 1998년에 적극적 재정책대정책으로 전환하면서 재정개혁이 실패하였다. 2000년대 고이즈미 내각 역시 일본의 저출산·고령화에 대한 대책으로 인한 사회보장비의 급증으로 국채누적 해결에 실패하였다. 2006년 7월 고이즈미 내각은 ‘세출·세입일체 개혁’을 선언하고 2011년까지 재정수지 흑자와 국가채무비율 인하를 선언하였으나, 2009년 6월 에 아소 내각은 글로벌 경제위기에 따른 경기악화를 이유로 그 방향을 선회하였다.

2009년 9월에 하토야마 내각(민주당)이 출범하였으나 재정건전성을 위한 구체적 목표나 방향이 설정되고 있지 못하고 있다. 오히려 향후 4년간 소비세율을 5%로 유지하고, 중소기업에 대한 법인세를 현행 18%에서 11%로 인하하면서, 오히려 세출측면에서 공공사업의 전면 재검토와 보조금 폐지 등을 통한 예산 절감 등으로 재정건전성을 도모하고자 한다. 그러나 세입규모가 당초예산 45조엔 보다 낮은 40조엔으로 될 전망이다. 그 부족분(2010년 예산규모는 92조엔 정도)을 국채발행(약 50조엔)으로 해결할 것으로 보인다. 이와 같이 볼 때에 일본의 재정건전성은 그 해결이 요원할 것으로 여겨지며, 향후 일본경제의 회복 역시 불투명한 상황 속에서 국가경제의 위기감은 절정에 달할 것으로 보인다.

이와 같은 배경하에서 발표자의 발제에 대하여 몇 가지 질문을 하도록 하겠습니다. 다만 우리나라와의 관계성에 대한 질문은 ‘금융위기와 한국의 재정건전성 논의’라는 제목으로 다음 세션에서 다루어지므로 생략하도록 하겠습니다.

1. 현재 일본은 국가 재정건전성 악화로 인한 누적 국가채무의 급증으로 재정건전성을 도모해야 할 필요성과 국제적 금융위기의 위험성이 완전히 해소되지 못한 현상 속에서 경기진작을 위한 대책 마련이라는 딜레마에 빠져 있는 듯합니다. 발제자께서는 현재 일본의 상황에서 양 정책 가운데 어떠한 정책에 무게를 두어야 한다고 보십니까? 또한 「경제성장과 재정건전성의 양립」이라는 재정목표(발제문 22면)가 과연 실현 가능하다고 여겨지십니까?
2. 현 민주당 정권은 세수입의 확대보다는 「작고 효율적인 정부의 실현」(발제문 22면)을 통하여 세출을 억제함으로써 문제를 해결하고자 하는데, 그 보다는 소비세 인상 등과 같은 세입확대를 위한 방안이 오히려 유익한 것이 아닌가라는 의견인데, 발제자의 의견은 어떠하신지요?
3. 일본의 현재의 위기는 어쩌면 폐쇄적 국가운영에도 원인이 있다고 여겨집니다. 일본시장의 폐쇄성과 외국상품에 대한 배타성 그리고 외국자본의 유치에 대한 소극적인 태도가 그것입니다. 국가개방을 통한 민간 경제의 활성화를 통해 세수를 증대함으로써 일본의 국가재정을 건전화할 수 있는 방안은 답이 될 수 없는지, 그것이 어렵다면 그 이유는 무엇인지 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

토 론 문

서완석 (경원대학교 법과대학 교수)

많은 국가들이 작금의 경제위기를 극복하기 위해 재정지출을 크게 늘리고 있지만 세수는 크게 줄면서 재정건전성 위기에 직면하고 있다. 일본도 그 중 하나이다. 국제 신용평가회사인 S&P는 2010년 1월 26일에 일본의 국채 신용등급 전망을 ‘안정적’에서 ‘부정적’으로 바꾸면서 재정적자와 국가부채의 증가, 계속된 디플레이션, 둔화된 경제성장 전망 등으로 일본의 경제정책의 유연성이 줄어들었다는 점과 하토야마 정부 들어 재정 건전화로 추진하는 속도가 기대보다 늦다는 점 등을 그 이유로 설명하고 있다. 이는 재정 건전성이 아이슬란드나 그리스 등 세입이 급격히 줄어든 작은 나라들의 문제만이 아니라 일본과 같은 선진국들의 문제로까지 비화하고 있음을 나타낸다.

일본의 경우 1990년대 거품경제 붕괴 이후 대규모 공공건설 사업을 추진하면서 국가부채 비율이 급증했고, 경기침체로 세입이 크게 줄어드는 데도 하토야마 민주당 정부가 어린이 수당, 고교 무상화 등 공약을 추진을 위해 세수를 국채발행으로 채우면서 재정건전성 우려가 더욱 커졌다고 한다. 특히 올 들어 재정건전성을 강조하던 후지이 히로히사 재무상조차 물러나면서 우려는 더욱 커지고 있는 양상이다. 뿐만 아니라 일본은행(BOJ)이 지난해 일본의 국내총생산 증가율이 -2.5%로 발표하고, 올해는 1.3% 플러스 성장세를 보일 것으로 예상하고 있는 점과 경기부진으로 인한 가계 금융자산의 증가가 정체되고 있는 점에서 볼 때 당장 세입이 늘어날 것을 기대하기도 어렵게 되어 있다.

일본 재무성도 경기침체로 인한 세수 부족과 재정지출 확대, 빠른 고령화 추세 등을 감안할 경우 2011~2013년에 연평균 50조엔 이상의 세수 부족 현상이 발생할 것으로 예상하고 있다. 따라서 소비세율 인상, 사회복지와 연금, 의료 등에서의 개인부담 증가, 지방교부세 축소 등의 조치가 이루어지지 않는다면 경제대국 일본이 국가파산상태에 이를 수도 있다고 본다. 물론 일본은 국채의 95% 정도를 국내투자자가 보유하고 있고, 해외투자자 보유비율은 지난해 9월 말 현재 5.8%에 불과하므로 한국과 같은 외환위기를 맞지는 않을 것이라고 전망하는 자도 있다.

IMF도 현재와 같은 재정상태가 10년간 지속될 경우 일본의 2019년 공적채무 전체 잔액이 개인들이 보유한 금융자산을 추월하는 실질적인 국가 파산 상태에 직면할 것으로 내다봤으며, 이미 국제금융시장에서는 국가채무 불이행 가능성을 추정하는 일본의 모라토리엄 리스크지수가 최근 중국을 상회하기 시작한 것으로 나타났다. 금융위기 이후 유독 일본만 디플레이션의 늪에 빠진 것도 결국은 재정문제라 할 수 있다.

일본정부는 1990년대 부동산 버블 붕괴로 장기불황의 늪에 빠지자 무려 9차례의 경기부양책을 통해 124조엔의 재정을 쏟아 부었다. 물론 재원은 대부분 국채였다. 이어 글로벌 금융위기가 터지자 일본 정부는 결국 2011년으로 목표했던 재정흑자 달성시기를 10년 후로 미룬 채, 또다시 재정출혈을 감수했다. 재정지출이 이렇게 늘어나는데도 세수는 오히려 마이너스였다. 그리고 이러한 세수부진은 세계에서 가장 고령화된 국가로서, 세금 낼 사람은 줄어들지만 고령화로 인한 사회보장지출은 갈수록 늘어나기 때문이다. 하지만 더 큰 문제는 지금까지 가계가 국채를 직접 매입하거나 금융기관을 통해 간접적으로 사들였으나, 저축률이 떨어지면서 국채문제를 해결할 능력에도 한계가 왔다는 데 있다. 전문가들은 일본 정부가 현재의 세입-세출 구조를 유지

하는 한, 어떤 경우라도 빛은 늘 수밖에 없는 상황이라고 지적한다.

일본의 경우가 우리에게 시사하는 점은 현대경제연구소가 ‘일본 국가재정 악화의 교훈 : 한·일간 유사점과 대책’이라는 보고서에서 “일본의 국가 재정 악화 과정을 한국도 답습할 가능성이 높다”고 밝힌 데서 찾아 볼 수 있다. 위 연구보고서는 이처럼 일본 재정을 한국이 닮아가고 있다고 판단한 이유를 (1) 국가 채무의 급증¹⁾, (2) 급격한 감세로 인한 세수 위축²⁾, (3) 국채발행 누증에 따른 금융 불안³⁾, (4) 지방재정 악화⁴⁾, (5) 재정 지출의 경기부양 효과 감소⁵⁾, (6) 정책과정의 문제점과 사회간접투자의 비효율성⁶⁾ 등 여섯 가지를 들고 있다. 특히 부동산 거품 붕괴 이후 10년간의 장기불황을 경험한 일본의 사례는 대규모 토목건설 등 경기부양을 목적으로 정부 재정을 투입해 불필요한 사업을 벌일 경우, 정부 재정건전성만 악화시킬 뿐 경기부양에는

-
- 1) 2008년 말 현재 일본의 국가 채무는 GDP 대비 172.1%로, 미국(71.1%), 한국(25.2%), 영국(57.0%)에 비해 매우 높은 수준이다. 최근 한국의 국가 채무도 빠른 속도로 증가하고 있다. 한국의 국가 채무는 97년 60조 원에서 2009년 366조 원(추정치)으로 6배 이상 급증했고, GDP 대비 비율은 12.3%에서 35.6%로 급증했다.
 - 2) 경제 위기에 직면하면서 일본은 90년대 경기 부양을 위해 대대적인 감세 조치를 단행했다. 한국 정부도 경기부양을 명분으로 출범 이후 대대적인 감세 정책을 쓰고 있다.
 - 3) 대대적인 감세로 인한 급격한 세수 위축은 국채발행의 급증으로 이어졌다. 한국도 2009년 적자국채 순발행액은 33.5조 원으로 사상 최대액이고, 적자국채 발행 잔액은 98.5조 원으로 증가하게 됐다.
 - 4) 일본의 지방재정은 세출이 세수보다 많아 중앙 정부의 지방교부세, 지방양도세, 지방특별교부세 등에 의존하는 구조다. 따라서 국가 재정의 악화는 곧 지방 재정 파탄으로 이어진다. 한국도 현 정부 들어 종합부동산세 완화 등 감세로 인해 지방교부세가 줄어들면서 지방재정의 파탄 우려가 제기되고 있다.
 - 5) 일본의 경우 경기부양책이 정치적 고려 등으로 주로 공공투자에 많이 배분되면서 재정지출의 효율적 투자에 실패했다는 지적을 받고 있다. 한국 역시 현 정부가 대대적인 경기부양책을 실시하면서 실질 GDP가 어느 정도 증가하는 효과를 보았지만 정부 재정지출이 크게 감소하는 경우에도 경기부양 효과가 지속될지에 대해 의문을 제기하는 견해가 있다.
 - 6) 일본의 장기 불황기에 재정정책이 소기의 목적을 충분히 달성하지 못한 이유로는 정책을 판단하고 집행하는 과정 자체에 문제가 있었다는 점과 구조조정을 들 수 있다. 한국도 정책을 판단하고 집행함에 있어 적절한 타이밍을 잡고 있는지 의문을 가지고 있는 사람이 많다.

도움이 되지 않는다는 사실을 보여주고 있다. 현 정부가 약 30조 원을 투입해 ‘4대강 살리기’ 사업을 벌이고 있는 것도 그 한 사례가 아닌가 싶다.

손영화 교수님의 발표문을 통해 많이 배웠는데 손영화 교수님께서 위 현대경제연구소의 분석에 대해 어떤 생각을 갖고 계신지 듣고 싶다.

()

I.

한국 사회가 언제 경제위기를 인식하기 시작했는지에 대해서는 논란의 여지가 있으나 적어도 2008년 9월 리먼 브러더스 사태이후 위기 인식이 확산되었다고 판단될 수 있고 이후의 전반적인 재정정책과 그에 대한 정책적인 문제에 대해서 법제도를 비롯한 전반적인 검토가 필요하다고 할 수 있다. 특히 우리나라도 경제위기 및 이에 따른 재정악화로 지난해 10월 국회에 제출한 정부의 중기재정계획 상의 재정건전화 목표의 달성이 사실상 불가능해 짐에 따라 새로운 재정건전화 목표의 설정 및 이를 달성하기 위한 중기재정계획의 수정이 시급한 상황이다. 물론 우리나라뿐만 아니라 다른 선진국에서도 경제위기 극복을 위한 재정책대로 대규모 재정적자가 발생하고 있는데 2009년도 재정적자 추정규모는 금융위기의 진원지인 미국이 GDP대비 13.6%로 가장 크고, 일본 및 영국이 9.9% 및 9.8%, 프랑스 6.2%, 독일 4.7%, 이탈리아 5.4%, 캐나다 3.4% 등 G-7국가 평균 7.6%에 달하고 있다. 최근 감세정책의 지속 추진, 수정예산 및 추경예산의 편성 등으로 재정적자 규모가 급증하고 국가채무비율도 높아져 우리나라 재정건전성에 대한 국내외적 관심이 크게 증가하고 있기에 금융위기이후 추경편성이전에도 정부는 『2009년 경제운용방향』에서 2008~2012년중 감세와 재정지출 확대에 의한 정책규모가 51.3조원(GDP대비 5.8%)에 달하는 것으로 발표되고 주요 원인으로는 2008년 세계개편의 감세정책¹⁾, 2008

1) 2008년 9월 발표된 “일자리 창출을 위한 경제 재도약 세제”(2008 세계개편안) 및 “중합부동산세 개편방안” 등의 국회통과에 따른 국세수입 감소 규모는 2008년 6.4조원, 2009년 7.1조원에 달할 전망이다. 더군다나 최고세율을 제외한 세율인하를 주 내용으로 하는 금년도부터 적용되는 1단계 감세정책에 이어, 내년에는 소득세 및 법인세율의 최고세율을 인하하는 2단계 감세정책 인하가 적용되기 시작하여 2010년 10.7조원 및 2011년 12.5조원 등 향후 감세규모는 더욱 커질 전망이다.

년 추경 편성²⁾, 지난해 말의 유가환급금 지급³⁾, 2009년 수정예산 편성⁴⁾ 등이 포함되기 때문이다.

이하에서는 국가재정에서의 지출측면에서는 경제회생입법의 타당성과 국책사업의 타당성검사를 좀 더 신중히 할 필요가 있다고 보인다.

수입면에서는 세입의 측면인 감세가 과연 타당한지에 대해서 검토하고 늘어나는 국가부채에 대한 타당성과 통제방안에 대해서 검토할 필요가 있다.

II.

1. 한국의 경제회생 입법 동향 분석

(1) 개 설

대한민국 행정부와 국회가 2008년 가을이후 경제위기를 극복하려는 다양한 입법 활동 중에서 대표적인 입법 사례를 분석하여 검토하고자 한다.

특히 구체적으로 검토하면 경제전반에 걸친 경기부양 관련 법안은 2개(2009년도 정기 예산 수정안, 2009년 4월의 추가경정예산), 독과점 규제 및 조세 관련 법안은 1개(독점규제 및 공정거래법 개정안 등)이고, 고용 및 복지 관련 법안은 2개(2008년 12월의 청년실업 해소 특별

2) 2008년 통합재정지출 규모는 추경 편성(5.6조원) 및 교부금 정산(5.4조원) 등으로 당초 예산 대비 11.0조원 증가함.

3) 6월 8일 발표된 근로자·자영업자 등을 위한 고용안정·고용유지 종합대책에 따른 11월(근로소득자 742만명) 및 12월(자영업자 344만명 및 일용근로자 349만명)에 총 2.7조원 집행함. 또한 2008년도 신규입사자 및 신규개업자(약 80만명 추정)에 대해서는 2009년 5월 신청받아 6월에 지급할 예정임.

4) 성장률 1%p 내외의 제고 및 취업자 7~8만명 내외증가를 위한 재정지출의 확대로 2009년 수정예산의 통합재정지출 규모도 당초 정부예산안 대비 10.6조원 증가함 당초 정부예산안 246.9조원 → 수정예산안 256.8조원 (+9.9조원) → 수정예산안 확정 257.5조원 (+0.7조원)

법, 2009년 4월의 긴급복지지원법)이고, 산업관련 법안은 2개(농어촌 부채 경감을 위한 개정법안, 저탄소 녹색성장법)이며, 금융 관련 법안은 2개(금융기관 부실자산 처리 등의 효율적인 관리 및 한국자산관리공사 설립에 관한 법률 개정안, 금융산업의 구조개선에 관한 법률 개정안)등이 대표적이다.

(2) 한국의 경제회생 입법 활동의 특징

행정부가 차기연도 예산안을 국회에 제출한 후 심의과정에서 수정안을 다시 제출한 사례는 의정사상 3번째로서 1970년의 경우 자연 재해, 1980년은 국회 해산에 따른 것으로 매우 이례적인데 수정 예산안에서 정부는 2009년도 경제성장 전망치를 1% 낮추어 3.8-4.2%를 기준으로 수정예산안을 편성한 점에서 알 수 있듯이 과소평가하였고 아래의 표에서 보는 것처럼 한국정부는 2009년 2월이전에는 위기의 심각성에 대한 인식이 약하였다.

2009년 3월 추경예산안의 경제 전망

	2008.11. 전망	2008.12. 전망	2009.2. 전망
경제성장률 (%)	4% 내외	3% 내외	-2% 내외
취업자 증감 (만명)	20만명 이상 증가	10만명 이상 증가	20만명 내외 감소
수출 증가율 (%)	9% 내외	0% 내외	-15% 내외

*출처: 기획재정부, “2009년 제1회 추가경정예산안 개요,” (2009/3); 국회예산정책처, 『2009년도 제1회 추가경정예산안 분석』 (2009/4), p. 3에서 재인용.

또한 한국 국회는 행정부와 법률제안권을 공유하고 있고, 또 예산법률주의를 채택하지 않고 있어서 재정 권한이 상대적으로 약하며, 행

정부 주도의 입법 활동과 예산편성이 증가 되고 경제정책 수립에 “정치적” 요소를 배제해야 한다는 우리 사회의 잘못된 인식 등으로 인해 행정부가 제안한 입법안에 대해 국회가 매우 활발한 토론이나 심의가 이루어지지 않아서 “과다” 입법 현상이 발생하였는바, 예를 들면 40조원의 구조조정기금을 마련하는 <금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률> 개정안에 대해 국회가 기금의 적정 규모에 대한 활발한 토론 없이 통과시킨 결과 1년동안 1조원도 사용하지 않은 결과를 초래하기도 하였다.

(3) 한국 국회의 경제회생 입법의 내용상의 특징

1) 신자유주의의 퇴조

한나라당과 이명박대통령은 대선과 총선에서 신자유주의 노선에 입각하여 감세, 공기업 민영화 등과 함께 747(7%경제성장, 4만 달러 소득, 세계7대 경제 강국)을 공약했으나 이번 경제위기로 인해 미국처럼 재정지출 확대를 통한 금융권 부실 방지와 내수진작을 위한 입법을 추진하고 한나라당은 미국의 공화당처럼 신자유주의 노선을 추구하였으나 이번 위기로 인해 미국의 민주당처럼 케인즈 방식의 수요 창출에 주력하는 경제회생 입법을 추진하였는데, 이러한 경제회생 입법 속에 감세 조항이 들어 있었기 때문에 아직 신자유주의 노선을 완전히 포기했다고 볼 수 없으나 전반적으로는 케인즈안적인 개입정책을 추진하고 있다.

2) 경기부양책 중 중소기업 지원이 상대적으로 높은 편

<표4> 한국과 G20국가의 경기부양책 구성 비교 (%)

	G20	한국
재정지출 분야	77	73
사회기반시설	32	28

	G20	한국
중소기업 지원	1	21
사회안전망 구축	20	22
주택 지원	5	0
전략적 분야	4	0
기타 재정지출	16	2
세입 분야	23	27
개인소득세	8	6
간접세	4	3
법인세	10	16
기타 세입	1	1

*출처: IMF, Country Report: Republic of Korea, No.09/262 (August 2009), p. 13.

위 표에서 한국과 G20의 경기부양책을 비교해 보면 한국의 경우 중소기업에 대한 지원이 전체 경기부양책에서 차지하는 비율이 매우 높는데, 그 이유는 한국정부가 2009년에 만기가 돌아오는 중소기업의 모든 대출에 대해 1년간 자동 연장하도록 조치했기 때문이고 이는 다른 나라에서 찾아보기 힘든 것으로 다른 나라의 경우 중소기업의 대출 연장 비율이 75%정도가 최고인데 비해 한국의 경우 100% 대출 연장을 해 주었는바,⁵⁾ 이런 경우 경쟁력이 없는 중소기업도 1년간 생명을 연장하는 결과를 초래하고, 1년 후에 대출 상환 능력이 없는 경우 정부에 다시 연장을 요청하는 도덕적 해이가 발생할 우려가 있고 IMF도 한국정부의 중소기업 대출 100% 자동연장에 대해 경제위기상황에서 불가피한 조치이지만 이러한 “파행적인 정책(distortionary policy)”에 대해서는 하루빨리 교정할 것을 권유하고 있다.⁶⁾

5) IMF, Country Report: Republic of Korea, No.09/262, (August 2009), p. 13.

6) IMF (August 2009).

3) 금융 관련 입법의 과잉 대응

경제회생 관련 주요 공공자금 펀드

구분	규모	목적	운영 주체	지원 방식	설치 근거	사용액*
채권시장 안정펀드	10조원	신용경색 완화	한국은행	우량기업의 회사채 매입	2008.11. 금융위원회 발표	3조7777억원
은행자본 확충펀드	20조원	실물경제 지원	민관 합동의 운영위원회(한국은행10조, 산업은행2조, 민간투자자8조)	신종 자본증권 매입	2009.2 금융위원회 발표	3조9560억원
금융안정 기금	20조원	금융부실화 예방	정책금융공사	금융사출자	2009.4. 국회에서 통과된 <금융산업 구조개선에 관한 법률 개정안>	미상
구조조정 펀드	40조원	기업 구조조정 지원, 금융권의 부실채권 매입	산업은행 등	구조조정 기업 자산 혹은 지분 매입	2009.4. 국회에서 통과된 <금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사 설립에 관한 법률 개정안>	8146억원**
예금보험 기금	5조원	부실금융사 정리	예금보험공사	금융사 출자 및 출연	기존의 <예금자보호법>	미상

주: *사용액은 2008년 9월 16일-2009년 8월 17일까지임. 출처: 신동진 “금융안정화대책의 정책 효과와 출구전략의 방향”, 국회예산정책처 경제현안 분석 42호, 2009.11. p.19.

**구조조정기금의 경우 2009년 10월말까지. 출처: 이데일리, “내년 구조조정기금 운용규모 10조로 축소”, <http://www.edaily.co.kr/news/Finance/NewRead> (검색일: 2009.12.17).

위에서 보듯이 2009년 4월 임시국회에서 통과된 <금융기관 부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률>과

<금융산업의 구조개선에 관한 법률> 개정안에서 전자의 경우 40조원의 “구조조정기금”을 설치하여 금융기관의 부실자산 인수정리, 기업구조조정 등을 지원하고, 후자의 경우 금융기관의 부실화 이전에 선제적으로 지원할 수 있도록 20조원의 “금융안정기금”을 한국정책금융공사에 설치 운영하는 것이었으나 과도한 기금을 마련한 것으로 드러나고 있다. 실제로 2009년 10월말까지 집행한 구조조정기금의 내역을 보면 금융기관에 6,164억원, 비금융기관에 1,982억원 등 총 8,146억원을 사용하였는 바,7) 결과적으로 1차연도의 20조원중 4%만을 사용하여 2009년 정기국회 예산 심의과정에서 정부위는 추가로 조성할 예정이었던 2차년도분 구조조정기금 20조원을 10조원으로 삭감하였다.

(4) 소 결

재정건전화라고 하여 전혀 돈을 안쓰는 것이 타당한 것은 아니고 적재적소에 사용하는 것이 필요하다고 할 것이기에 다만 기업과 금융기관위주로 지원하고 가계와 수요진작 측면이 부족하다고 보인다. 물론 한국은행법을 통해서 출구전략에 대비 은행이 이자율을 마음대로 올리지 못하게 한 것 등은 의미가 있다고 보인다. 하지만 좀 더 복지 예산에 비중을 두고 특히 저출산정책은 단지 금융위기이전에 우리사회의 근간의 문제이기에 더 많은 비중이 필요하다고 보인다. 이것이 지출인 예산의 선택의 문제라고 보인다.

2. 무리한 사업자제

4대강예산과 같은 예산의 타당성 검사가 허술한 경우가 많고8) 예산이란 제한된 자원 중에서 이에 대한 선택과 집중의 문제이기에 과연

7) 이데일리, “내년 구조조정기금 운용규모 10조로 축소,” <http://www.edaily.co.kr/news/Finance/NewRead> (검색일: 2009.12.17).

8) 토목사업이 고용증대효과가 일반건설과 동일시하는 등의 문제가 이에 해당.

공급중심의 경기진작책인 4대강사업과 같은 국책사업과 수요진작책인 복지정책 중 어느 것이 우리사회에 더 필요한지에 대한 선택의 타당성에 대한 검토가 필요하다.

Ⅲ.

1. 세입문제-감세정책의 문제

외환위기 이후에는 이러한 세출억제 정책 이외에 경기회복, 과표양성화 등을 통한 조세수입 급증(조세부담률이 1998년 17.6%에서 2002년 19.8%로 상승)으로 단기간 내에 재정수지가 개선될 수 있었으나 외환위기 직후와는 달리 금번 경제위기의 경우 위기발생 이전인 신정부 출범시부터 감세정책 기초를 유지하고 있어 세입여건에 보다 주의를 기울일 필요가 있다.

조세연구원자료에 의하면 경기악화 및 감세정책으로 인해 국세수입이 2008년 167.2조원에서 금년 164.0조원으로 명목금액 기준으로도 감소할 전망이다, 2010년에도 금년과 비슷한 금액으로 전망되고 있고 특히 2008년 세제개편에 따른 국세수입 감소 규모는 금년(7.1조원)보다 2010년(10.7조원) 및 2011년(12.5조원)이 더 크며 이러한 감세정책 이외에 금년도 성장부진의 여파가 법인세, 소득세 세수 등 내년도 국세수입에도 부정적인 영향을 미치고 있다. 이렇게 줄어드는 재정수입의 일부를 공기업 민영화 수익금, 한국은행 잉여금 등 세외수입 증대로 충당하려는 정부계획의 성공여부는 최근 지연되고 있는 공기업 주식매각 실적에 크게 의존하고 있다.

하지만 감세정책이란 어느 부분의 감세가 중요한데 법인세나 부동산 등의 감세가 투자의 증대에 의해 고용창출이나 가계에 소득재분배나 삶의 질 향상에 기여하지 않는다면 이에 대해서는 다시 한번 재고하여야 한다고 보인다.

2. 부채문제

(1) 문제의 제기

오늘날 국채발행은 재정적자의 주원인이 되고 있는 세계화된 문제이다. 그것은 특정한 몇몇 국가만의 현상이 아니며 또한 특수한 재정상황에서 비롯된 일과성의 현상도 아니다.

현대의 재정국가는 산업사회의 도래와 사회적 복지국가의 유지를 위한 노력으로 인해 폭발적 재정수요에 직면하였고, 이와 같은 재정수요에 대응하기 위해서는 막대한 재원을 기반으로 하는 대규모 재정투하의 반복이라는 압박에 시달리고 있다.

국채발행의 증가로 인한 국가채무의 확대는 특정한도를 넘어 설 경우 조절불능상황에 빠질 수 있으므로 대부분의 국가는 국채발행의 관리를 위한 다양한 법규정들을 두고 있다.

우리의 경우, 국가재정법을 통하여 기획재정부장관이 매년 국채와 차입금의 상환실적과 상환계획, 증감에 대한 전망 등을 포함하는 국가채무관리계획을 수립하여 회계연도 90일 전까지 국회에 제출하는 것을 의무화(제91조)하고 있으나 이러한 정도의 형식적인 절차규정이 적절한 국채발행을 위한 실효적인 법적 방비인가에 대해서는 의문이 있다. 따라서 내용적 개선과 절차적 개선으로 대별되는 법제도적 개선방안에 대해 검토해 보는 것이 필요하다. 우선 전체 예산지출증대의 총량에 대한 제한을 통해서 실질적으로 국민의 부담으로 귀착되는 적자채무의 발생 원인을 원천적으로 봉쇄하는 방안을 생각해 볼 수 있고, 절차적 측면으로는 일정 비율 이상의 지출확대를 금지하되 예산증대가 불가피한 경우에는 국회에서 재적의원 3분의 2이상 등의 특별정족수의 찬성으로 결의하도록 하거나 舊독일기본법 제115조 제1항과 같이 원칙적으로 신규로 발행하는 국채의 규모가 투자 목적의 지

출총액을 넘지 못하도록 하는 상한규제조항의 신설이 중요한 내용으로서 검토될 수 있을 것이다.

그러나 탄력적이고 순발력 있는 재정작용이 긴절한 최근의 경제·재정상황에 있어서 국채발행의 구체적 상한선을 범규정화 하는 것이 타당한 것인지에 대해서는 입법정책적 견지에서 좀 더 면밀히 검토할 필요가 있을 것이다.

(2) 우리나라 국채발행의 현황 및 문제점

1) 국채의 의의

‘국채’의 법적 정의는 국채와 관련한 일반법인 ‘국채법(법률 제8852호)’에 정의되어 있지 않으므로, 국채를 대상으로 하는 재정법학, 재정학 그리고 재무행정학 등에서의 (2)강학상의 정의로 이해되어도 큰 문제가 없다고 여겨지며, 동 학문영역에서는, 국가사업의 수행을 위한 자원조달의 목적으로 가계와 기업 등의 다른 경제주체로부터 자금을 차입하기 위해 국가 또는 정부가 발행하는 채권으로 정의하고 있다.⁹⁾

국채 발행의 목적이 국가사업의 수행을 위한 자원조달이라면 조세도 동일한 목적을 가지는 데서 공유점을 가진다고 할 수 있다. 즉, 국가의 자원조달의 수단은 크게 조세적 수단과 비조세적 수단으로 나눌 수 있는데, 전자인 조세적 수단은 국가세입의 가장 전형적인 수단으로서 국가에 대해 반대급부 없는 일방적·강제적 금전급부라는 징표를 가지며, 후자인 국채는 조세와 달리 일방적이 아닌 교환원리(채권과 채무라는)와 강제적이 아닌 (시장을 매개로 하는) 자발적 원리가 지배하는 자원조달수단이라는 특징을 가진다.¹⁰⁾ 따라서 국채의 소화 방식은 시장의 실세금리가 반영된 자유로운 매입이 주가 되어야 할

9) 이동수·강주영, 국·공채발행 및 관리법제 개선연구, 한국법제연구원 현안분석 2007-16, 31면 참조; 김동건, 현대 재정학, 2005, 473면 참조.

10) 김동건, 앞의 책, 473면 참조.

것이며, 첨가소화방식과 같은 강제적 소화방식은 가급적 예외가 되어야 할 것이다.

2) 국채의 유용성

현대의 재정국가는 산업화 및 고도화에 따른 막대한 재정투하수요가 있으며, 마찬가지로 우리나라도 국가경쟁력강화를 위한 사회간접시설의 확충과 무역자유화의 대비를 위한 산업부문의 구조조정 등의 대비를 위한 대규모 재정수요가 있다. 이러한 재정수요에 대응하여 조세부담률을 점진적으로 상승시키고 있으나 조세 및 조세 외의 금전적 부담을 통한 세입증대로는 급증하는 재정수요에 적절하게 대처할 수 없다는 재정상황으로 인해 국채발행의 필요성이 대두된다.¹¹⁾ 더 나아가 국채발행이 많지 않아서 국채시장이 발달하지 않았을 때는 중앙은행에 낮은 금리로 인수하게 하는 방식(*relationship funding*)으로 소화하였으나, 대규모 재정수요가 있을 경우에도 이와 같은 방식으로 국채를 소화시킬 수는 없으며 이러한 이유에서 국채시장의 활성화는 필연적인 조건이 되어 활성화된 국채시장의 적절한 관리가 관건이 된다.

국채가 발행됨으로써 국가는 국채의 만기 도래 시에 원금과 이자를 상환해야 할 의무를 지게 되고 결과적으로 국가채무가 증가하게 되는 부정적 결과를 가져오게 되나, 국가가 채원조달수단으로서 차관을 통한 차입보다 국채의 발행을 선호하고 또 일정부분 장려되는 것은 국채유통의 선진화와 관련된 긍정적 측면도 있기 때문이다.

우선, 국채시장 활성화를 통해 정부는 필요한 만큼의 재원을 적기에 낮은 금리로 조달할 수 있어 자금조달비용을 절감시킬 수 있다는 것이다. 즉, 국채의 발행 및 유통시스템이 발달하게 되면 유동성 프리미엄과 인수수수료 등의 부차적인 비용을 줄일 수 있기 때문이다. 둘째, 정부의 부족재원을, 원리금을 상환해야 하는 국채로 조달하는 기전이

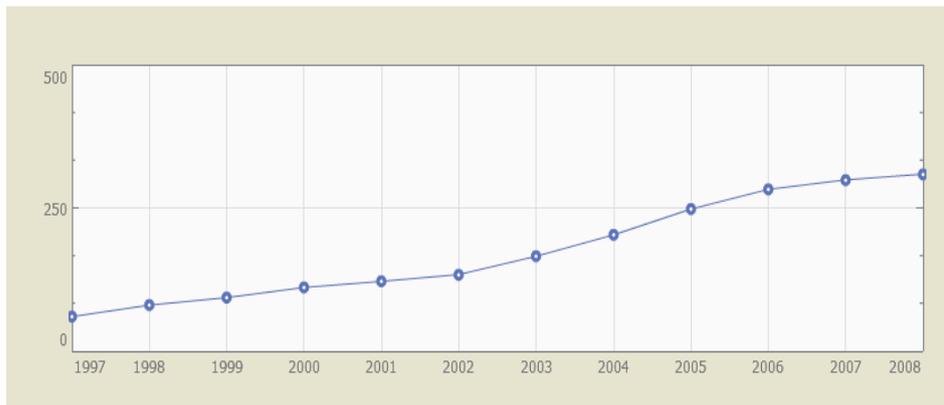
11) 이동수·강주영, 앞의 연구보고서, 31면 이하를 참조.

확립되면 재정운용에 있어 비용개념이 도입되게 되어 그 효율성을 제고할 수 있게 된다. 마지막으로 금융시장의 측면에서 국채시장의 활성화는 금융시장의 발전을 선도하는 측면이 있다. 무위험자산인 국채는 금융상품 가격의 기초가 되는 기준지표(benchmark)를 제공하므로 공정한 채권가격의 형성을 촉진하기 때문이다.¹²⁾

3) 국채발행의 현황

우리나라에서의 국채의 발행은 재정건전성을 유지하려는 정부의 노력으로 인해 국가의 경제규모에 비해 상대적으로 낮은 수준에서 이루어 졌다. 정부의 이와 같은 채무발생의 억제를 위한 노력으로 인해 당시 우리나라의 국가채무부담률은 지금과 비교해서 아래의 표와 같이 훨씬 낮은 수준인 1997년 현재 60조원 정도였다.¹³⁾

<표1> 국가채무 변동추이



그러나 1998년의 외환위기로 인해 국채의 발행이 폭발적으로 늘어났는데, 이는 외환위기를 극복하는 과정에서 발생하는 재정수요의 많

12) 이동수·강주영, 앞의 연구보고서, 31면 이하를 참조; 차현진, 국채시장의 발전방향과 추진과제, 금융시스템리뷰 2007. 7, 82면.

13) e-나라지표 http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1106

은 부분을 대규모의 국채발행을 통해서 충당하기 시작했기 때문인데 2009년의 국채발행실적은 98.1조원에 달한다.

<표2> 국채 발행금액 (단위 : 조원)¹⁴⁾

	'08년 실적(A)	'09년 실적(B)	전년 대비(B-A)
국고채	52.1	85.0	32.9
국민주택채권	8.5	9.6	1.1
외화표시 외평채	-	3.5 (\$30억)	3.5
합 계	60.6	98.1	37.5

이와 같은 국채발행의 급증은 어느 정도 의도된 면이 있는 바, 금융·기업부문의 구조조정 및 경제대책을 성공적으로 수행해 나가기 위해서는 국채의 대규모 발행이 필요하지만 국채의 관리와 국채시장의 전반적인 개선 없이는 국채발행을 통한 국가경제재정정책의 목적을 달성할 수 없다는 데서 기인한다.¹⁵⁾

(3) 국채관련 법제

1) 헌법상의 규율

우리 헌법은 제58조에서 국채를 모집할 경우 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다고 규정하고 있다. 또한 우리 헌법 제49조에 의해서 정부의 국채발행은 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성을 필요로 하며, 만약 가부동수의 경우에는 의결이 성립되지 못한 것으로 되어 국채를 발행할 수 없게 된다.

국채모집과 마찬가지로 예산 외의 국가부담이 될 계약체결(제58조)과 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준

14) 기획재정부, 2009.1.21 보도자료, 13면의 표.

15) 차현진, 앞의 글, 81면 이하 참조.

(제60조 제1항)에 있어서도 우리 헌법은 국회의 사전 의결을 요구하고 있는 바, 국가 또는 국민에게 현재적 또는 미래적 재정부담을 발생시키는 모든 국가작용에 대해 사후추인이 아닌 사전동의의 요구라는 헌법적 규정으로써 국가적 재정부담증가의 제한을 의도하고 있는 것으로 판단된다.

2) 국채관련 법령의 규율

국채와 관련된 주요 법률로서는 「국가재정법」과 「국채법」을 들 수 있다.

① 국가재정법

재정정보의 공표의무(제9조): 우선, 정부는 국채 등의 중요 재정사항을 매년 1회 이상 정보통신매체 등을 통해서 공표해야 하는 재정정보의 공표의무(제9조)를 부담지우고 있다.

예외적 세출재원으로서의 국채(제18조): 제18조는 국채와 차입금을 세출재원에서 배제하고 있으나, 단서 규정을 통해 국회의 의결이 있을 경우 의결의 범위 내에서 국채를 세출재원으로 활용할 수 있다.

예산총칙을 통한 국채발행의 제한(제20조): 국회의 의결한 범위에서 국채발행의 한도액을 예산총칙에 포함하도록 하고 있다. 이 때 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 운용계획안에 계상된 국채발행의 한도액도 본 조에 따른 예산총칙에 포함시켜야 한다(제68조).

기금지출변경명세서에 국채발행 및 상환실적의 적시(제70조): 기금의 관리주체가 기존국채를 새로운 국채로 대체하기 위해 국채원리금을 상환한 경우(제70조 제3항 제5호)와 일반회계 예산의 세입 부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채의 금액 범위에서 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용한 국채 원리금을 상환한 경우(제6호) 기금지출변경명세서에 국채발행 및 상환실적을 포

함하여 국회 소관 상임위와 예결산특위에 제출하도록 함으로써 국채 증감에 대한 추이를 파악하여 국가의 채무에 대한 의회통제의 기회를 제공하고 있다.

또한 기획재정부장관은 국채의 발행 및 상환실적 등을 포함한 국가채무관리계획을 수립하여 국가채무의 증감에 대한 종합적인 관리와 국채의 상환에 대한 구체적인 계획수립 및 이행이 요구되고 있다(제91조).

세계잉여금의 국채 우선 상환(제90조): 초과 조세수입이 있을 경우 세입부족을 보전하기 위해 발행된 국채를 우선 상환할 수 있도록 규정하고 있으며, 마찬가지로 세계잉여금의 잔여액이 있을 경우 그 30%를 국채상환에 사용하도록 규정(제4항 제1호)하고 있다.

② 국채법

국채법의 목적은 국채에 관한 기본적인 사항을 규정하고 또한 국채의 발행·관리 등에 관한 업무를 효율적으로 수행할 수 있게 하기 위함이다. 이와 같이 국채법은 국채발행에 관한 절차와 사무처리 등의 국채발행의 관리에 관한 사항을 주로 규율하고 있으며, 국채에 관한 중요규정인 국채의 재정통제 및 국가채무와 연관한 발행 및 상환에 관한 규율은 국가재정법에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 국채법은 국채발행의 관리에 있어서 중요한 규정들을 포함하고 있다. 즉, 국채법 제3조 제3항은 국채의 발행이 공개시장에서 이루어짐이 원칙임을 규정하여 국채의 자발적 교환거래라는 특성이 드러나도록 하였으며, 단서 조항에서 다른 법률의 규정이 있을 경우에 한해 첩부소화와 강제매입이 가능함을 규정하고 있다.

또한 동조 제4항에서 국채의 이자율이 발행 당시의 시장금리를 참작하여 결정되도록 규정하고 있어 국채시장의 활성화를 도모함과 동시에 국채매입자들의 금전적 이득을 최소한 보장하도록 하고 있다.

또한 국채의 발행권은 기획재정부장관에 있으며(제3조 제1항) 그 실질적 사무의 처리는 한국은행이 처리하도록 규정하고 있다. 이와 같이 실무처리는 금융전문기관인 한국은행이 처리하도록 함에도 불구하고 발행권자를 기획재정부장관으로 한 것은 국가채무의 최종 관리를 담당하는 행정기관이 기획재정부이므로 국채의 관리도 담당케 하여 국가채무관리사무가 일관되고 체계적으로 수행될 수 있도록 하기 위함으로 보인다.

(4) 국채발행제한의 개선책

전술한 바와 같이 국채의 발행은 재정국가의 역할증대에 따라 그 증가가 불가피한 측면이 있다. 또한 국채발행의 증가와 더불어 국채시장의 활성화는 부작용만 있는 것이 아니라 금융시장 등의 개선 및 선진화라는 긍정적인 측면이 있어 무조건적인 발행제한만이 능사가 아니라 적절한 관리가 필요한 국가작용임을 알 수 있다.

또한 외환위기 이후 국채발행의 급증에도 불구하고 우리나라의 국가채무는 OECD회원국들에 비해 사실 그리 우려할만한 수준은 아니다.¹⁶⁾ 그럼에도 불구하고 국채발행이라는 국가의 재정작용이 논란의 중심에 있는 것은 국가채무의 90% 이상을 차지하고 있는 국채¹⁷⁾의 증가는 결국 국가채무의 증가를 의미하며, 국채발행의 증가는 미래세대에 대한 재정부담이라는 문제뿐만 아니라 국가채무의 지속적 확장으로 인한 국가재정작용수단의 제한 등의 부정적 재정상황을 초래한다.

따라서 헌법과 국가재정법 및 국채법은 국채에 관한 다양한 법령상의 규정들을 통해 국채발행을 규율하고 있는데, 이는 국가채무의 증가에 직접적인 영향을 미치는 국채발행에 대한 재정통제를 통해 국채

16) IMF의 2009년도 자료.

17) 2008년말 국가채무 총계액은 309조이며 그 중 국채가 289.4조원을 차지했다. 국회예산정책처, 『국가채무관리계획』분석, 2009, 30면의 도표를 참조.

발행에 신중을 기하고자 하는 것으로 평가된다. 즉, 국가채무를 국가 재정역량에 맞추어 적절하게 관리하기 위하여 국채관리에 실제적인 요소인 국채발행 상한선 및 이자율 그리고 소화방식에 대한 규율방식이 실제적 규율보다는 절차적 규율 또는 권고규정에 치우치고 있는 것이다. 헌법상의 국회 기채동의조항(제49조), 국가재정법상의 국회 동의에 의한 국채의 예외적 세출재원(제18조) 등이 그 예라고 할 수 있을 것이다.

국채발행과 관련한 이와 같은 입법태도는 입법기술적인 측면에서 그리고 국가작용에 있어서의 행정권의 형성적 행위형식이라는 측면에서 불가피한 측면이 있다. 즉, 조세수입의 결손 시 적절한 국채발행의 규모는 물론이거니와 국채발행의 상한선을 문자적으로 입법화한다는 것은 사실상 불가능한 일이므로 국채발행과 관련한 규정형식은 대부분의 경우 절차규정에 그치거나 판단여지 있는 불확정 법개념¹⁸⁾을 통한 입법일 수밖에 없다. 이 경우 행정권은 불확정개념을 가장 합목적적으로 해석할 판단여지를 향유하여 적절한 공채발행의 구체적 규모를 확정지을 수 있을 것이다.

IV.

19)

우리나라의 중장기재정계획인 국가재정운용계획은 현재 실효성이 저하되어 있어 향후 중기재정운용 메커니즘을 강화하여 재정건전화 정책의 핵심으로 삼을 필요가 있다. 우리나라의 중기재정계획은 중기재정 전망치가 매년 변경됨에 따라 중기재정계획으로서의 일관성 및 신뢰성이 취약하고, 재정총량(세입·세출·재정수지·국가채무) 전망치 또

18) 예컨대, 국가재정법 제18조 단서조항인 ‘부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다’에서의 부득이한 경우.

19) 이 부분은 “최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제”, 조세연구원, 2009. 6. 1, 69-74면 요약참조하여 작성하였음.

는 재정운용 목표도 총량적 재정목표로서의 명확성 결여, 중기재정목표 달성을 위한 정책대안, 경제·사회적 여건 변화시 대응방안 등 구체성 결여가 문제되고 있어 헌법개정을 통한 재정준칙의 도입, 지출총액 한도 관리 강화, pay-as-you-go 원칙의 도입, 사전예산(pre-budget) 제도 도입 등 재정규율을 강화하기 위한 재정제도 개선도 검토해볼 필요가 있다.

지출관리제도에 대한 개선책으로서 예산사업에 대한 평가체계 및 새로운 재정관리체계의 확립, 재정용자제도의 개편, 특별회계·기금제도의 개선 등 재정지출을 보다 엄격하게 관리할 필요가 있고, **세입기반 확대를 위해서** 재정여건 추이에 맞추어 향후 조세정책의 기본방향을 ‘낮은 세율-넓은 세원’의 원칙 하에서 세입기반을 확대하여 부족한 세출재원을 충족시켜 가면서, 중장기적으로 세부담의 수평적 형평성을 제고하는 동시에 조세의 효율성을 높일 수 있는 조세체계를 확보해 나갈 필요가 있어서 현정권하에서는 감세정책 기조를 바꾸어 증세를 추진하기는 매우 어려울 것이므로 경제성장에 따른 조세수입의 자연적 증가, 소득과악률 제고·감면축소 및 신규감세 억제 등을 통해 세입 확충 노력을 지속될 필요는 있으나 이는 조세법률주의상 국회의 동의하에 국민의 기본권을 과도하게 제한하지 않는 한도내에서 검토되어야 할 것이다. 또한 저출산·고령화 등 미래사회구조 변화에도 세부담 등 조세기능의 정상적 수행을 위하여 연금과세제도, 소비세제 등을 재정립할 필요가 있고 선진국들이 법인세율 및 소득세율 인하를 통해 소비과세의 비중을 높여 향후 성장잠재력 확충을 지원하는 세계를 위해서는 법인세 부담을 완화하고 소비과세의 비중을 더욱 높이는 방향으로 조세체계를 개편할 필요 등이 있다.

토 론 문

문병효 (강원대학교 법학전문대학원 교수)

장용근 교수님의 발표 잘 들었습니다. 일부를 제외하고는 대부분 저와 견해가 일치하는 것 같아서 아래와 같이 제 나름대로 생각을 정리해 보았습니다.

1. 첫 번째, 금융위기와 관련하여서는 그러한 위기에 대한 책임을 누가 어떻게 지는가가 먼저 논의되어야 한다고 봅니다. 이것은 물론, 금융위기가 외적인 원인에 의한 경우에도 국내에 미치는 금융위기의 정도는 각 행위주체들이 가졌던 그동안의 행태에 따라 달라질 수 있기 때문에 각 행위주체들의 책임 문제는 여전히 남는 것입니다. 따라서 IMF의 위기의 경우에서뿐만 아니라 2008년의 미국발 금융위기의 경우에도 정부나 금융기관, 기업 등 국내 행위주체들의 책임이 면제될 수 없으며 더더구나 그러한 책임이 국민들에게 전가되어서는 안됩니다. 특히 각종 공적 자금이나 특별법 등을 통한 지원 등은 국민의 세금으로 이루어지는 경우가 많기 때문에 정부나 기업 등 경제주체들의 책임이 국민들에게 전가되어 국민들이 고통을 지지 않도록 책임소재를 분명히 하고 원인을 분명히 밝혀 그에 따라 책임을 지도록 하는 것이 필요합니다.
2. 두 번째, 재정건전화의 테제와 관련하여서는, 재정건전화를 단기적인 수입과 지출의 균형의 차원에서만 보아서는 안 된다는 것입니다. 정부의 재정은 일반 기업체의 경우와 달리 경기침체에 지출을 늘림으로써 경기를 회복하기 위해 노력해야 하는 것이 당연

한 기능입니다. 따라서 단기적으로는 재정적자가 불가피하더라도 장기적인 관점에서 균형을 이루도록 하여야 합니다. 그리고 재정 지출에 있어서도 지출분야별로 달리 판단해야 합니다. 특히 재정 건전화나 경기침체를 이유로 복지분야가 축소되는 경우가 많은데, 우리나라가 OECD국가에 비해 GDP대비 복지분야의 지출이 13.7%나 낮다는 통계자료도 있고 보면 이는 문제가 아닐 수 없습니다. 출산률저조, 양극화현상 등 산적한 복지분야 현안들이 너무나도 많고 이는 국가의 재정지출을 통하지 않고는 극복하기가 매우 어렵습니다.

3. 수입과 지출, 예산 등의 문제에서는 무엇보다도 국회와 행정부의 권한분배문제가 중요합니다. 특히 국가의 대부분의 지출행위는 국민의 세금으로 이루어지기 때문에 민주주의 관점에서 국가의 예산 및 지출 등에 대한 국민대표기관으로서의 국회의 통제기능은 매우 중요합니다. 그러나 참여정부에서 뿐만 아니라 현 정부에서도 집권당이 국회의 다수당을 차지하는 경우 정부에 대한 통제기능은 약화될 수밖에 없습니다. 역사적으로 재정민주주의는 간접민주주의로부터 출발하는 것으로 이해되고 있는데, 위와 같은 이른바 의회의 통제기능약화상황에서는 재정민주주의를 간접민주주의만으로 이해되어서는 안 됩니다. 간접민주주의를 원칙으로 하되 시민참여예산제나 지출에 대한 시민통제 등 직접민주주의의 요소를 가미할 필요가 있다고 생각합니다. 구체적인 방안이 있는지요?
4. 감세문제와 관련하여 최근 부자감세가 논란이 되고 있습니다. 부자감세는 투자확대로 이어지지 않을 뿐만 아니라 특히 경기침체에 재정적자를 확대시키는 요인이 되어 재정건전성을 악화시킨다는 비판이 제기되고 있습니다. 일반적으로 세금을 감면함으로써 국민의 세금부담이 줄어드는 것에는 찬성하지만 감세로 인한 부유한 계층과 서민계층에 대한 부담의 정도는 서로 다르기 때문에 부유

층에 대해서는 재정건전성을 고려하고 경기침체기를 피하여 부담을 줄여줄 수는 있으나 서민계층에 대해서는 일반적으로 그 실질적 부담을 줄여주어 경기침체기에는 그 영향을 덜 받도록 하여야 하고 경기회복기에는 그들의 복지를 증진할 수 있도록 하여야 할 것입니다.

장교수님의 발표에서 소비과세 강화의 논의와 관련하여서는, 소비과세의 비중을 늘리는 것은 직접세와 간접세의 비중을 고려할 때 그다지 바람직한 것으로 생각되지는 않습니다만, 불가피하다면 독일의 경우처럼, 서민들을 포함한 모든 국민들의 생활필수품의 경우에는 부가가치세를 면제하거나 7%의 부가가치세를 부과하고 그 외의 물품에 대해서는 15%나 16%의 부가가치세를 매기는 방법도 고려해볼만 할 것입니다. 그러나 이는 매우 신중하게 접근하는 것을 전제로 해야 합니다.

5. 국가재정법과 관련하여, 정부는 최근 4대강 사업을 추진하면서 국가재정법 시행령을 통하여 예비타당성조사 대상에서 제외함으로써 국가재정법의 동 조항을 무력화시켰습니다. 수십조가 투입되는 대규모 토목사업에 대하여 예비타당성조사를 면제하는 것은 국가재정법에 동 조항을 둔 취지에 반하는 것입니다.
6. 마지막으로 지방재정과 관련하여, 국세의 감세 효과는 곧바로 지방교부금의 축소로 이어져 지방재정을 더 어렵게 합니다. 최근 부가가치세의 5%를 지방에 이전하도록 법이 개정되었는데 이것은 한편 바람직한 방향이기는 하지만 경제력 격차에 따른 지방의 재정력 격차를 더욱 키울 가능성이 큼니다. 이에 대한 근본 대책이 필요하다고 보는데 혹시 어떤 방안이 있는지요?

토 론 문

권배근 (광운대학교 교수)

현재 우리나라의 국가부채 규모는 GDP 대비 40%대이다. 이 수치는 OECD평균 70%대보다는 낮은 수치이고, 특히 미국이나 일본에 비하면 아직 건전하다고 평가 할 수 있다. 지난 IMF외환위기와 작년부턴 시작된 국제 금융위기에서 우리나라가 다른 나라에 비해 빠르게 위기 탈출을 할 수 있었던 그 저변에는 재정 건전성 때문이었다. 하지만 문제는 재정악화의 속도이다. 이러한 관점에서 요즈음 우리나라 재정 건전성에 대한 우려가 고개를 들고 있다.

이와 같은 관점에서 발제자께서도 현재 재정건전화와 관련한 규범적 측면에서 여러 방안을 제시하고 있습니다. 특히 결말부분에서 우리나라의 중장기재정계획인 국가재정운용계획이 현재 그 실효성이 저하되어 있어 향후 중기재정운용 메커니즘을 강화하여 재정건전화 정책의 핵심으로 삼을 필요가 있다고 역설하시면서 그 구체적 방안으로써 헌법개정을 통한 재정준칙의 도입, 지출총액 한도 관리 강화, pay-as-you-go 원칙의 도입, 사전예산(pre-budget) 제도 도입 등 재정규율을 강화하기 위한 재정제도 개선 등을 제시하고 있습니다. 또한 지출관리제도에 대한 개선책으로서 예산사업에 대한 평가체계 및 새로운 재정관리체계의 확립, 재정융자제도의 개편, 특별회계·기금제도의 개선 등을 제시하고 있습니다. 그리고 끝으로 ‘낮은 세율-넓은 세원’의 원칙이란 기본 방향 하에서 세입기반을 확대하여 부족한 세출재원을 충족시켜 가면서, 중장기적으로 세부담의 수평적 형평성을 제고하는 동시에 조세의 효율성을 높일 수 있는 조세체계를 확보해 나갈 필요가

있다는 점을 지적 하시면서 궁극적으로는 선진국들의 예를 통하여 우리나라의 경우에도 법인세율 및 소득세율 인하하고 소비과세의 비중을 더욱 높이는 방향으로 조세체계를 개편할 필요성을 제시하고 있습니다.

이상의 논점들에 대한 사회적 합의는 이루어져 있다는 생각입니다. 즉 향후 재정건전성확보를 위해서는 발제자께서 제시한 요소들이 아주 효율적이면서 실효적인 방안이라 생각합니다.

하지만 우리 속담에 ‘구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배다’라는 말이 있듯이 이상의 요소들은 대부분 행정주체에 의해 수행되는 데, 이에 관한 논의가 빠져 있는 듯하여 이점과 관련하여 질문을 드리고자 합니다. 현재 우리나라의 세무행정의 조직이 보다 넓은 세원을 창출할 수 있는 상태에 있는 것인지, 아니면 어떻게 확충하여 가야하는 지에 대한 발표자의 고견을 들어보고자 합니다. 그리고 재정지출에 대한 사후관리 또는 통제 시스템과 관련하여 현재의 감사원의 역할에 대한 뭔가 변화를 모색할 필요가 있지 않나 여겨지는데 이점에 대해서는 어떻게 생각되시는 지 여쭙보고 싶습니다.