

재정법제 자료 10-12-6

2010. 5. 14.

워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 5월 14일 (금) 15:00 - 19:00

◇ 장 소 : 용산역 회의실 KTX 5호실

◇ 구 성

사 회 : 성승제 박사 (한국법제연구원)

제1주제 : 금융위기에 대응한 금융안정화 정책
- 일본을 중심으로 -

발 표 : 고재중 (선문대학교 교수)

토 론 : 양만식 (단국대학교 교수)

장용근 (홍익대학교 교수)

제2주제 : 최근 미국의 재정건전성 회복을 위한
법제정비 추진동향

발 표 : 권재열 (경희대학교 교수)

토 론 : 김성탁 (인하대학교 교수)

백정웅 (충남대학교 교수)

제3주제 : 독일의 금융 및 재정정책에 대한 법적고찰
- 금융위기대응정책을 중심으로 -

발 표 : 최승필 (한국의국어대학교 교수)

토 론 : 최병규 (건국대학교 교수)

장근영 (한양대학교 교수)

제4주제 : 일본의 금융위기 대응방안으로서의 경제·생활대책

발 표 : 김경덕 (名古屋대학 재정법 박사과정)

토 론 : 김두진 (부경대학교 교수)

유주선 (강남대학교 교수)

목 차

■	-	-
()		
I. 들어가는 말	11	
II. 일본의 금융위기의 배경 및 과제	12	
1. 일본의 금융위의 배경	12	
2. 글로벌 금융위기에 대한 일본의 대응	18	
III. 일본의 금융안정화 정책	19	
1. 예금보험제도와 금융안정화 대책	20	
2. 금융기능강화법의 개정과 금융안정화 대책	33	
IV. 맺는 말	39	
◎ 토 론 문 (양만식)	41	
◎ 토 론 문 (장용근)	49	
■		
()		
I. 머리말	55	

Ⅱ. 미국의 재정적자의 실태 및 문제점	58
1. 재정적자의 실태	58
2. 재정적자의 문제점: 국채발행에 의한 경우를 중심으로	60
3. 소 결	63
Ⅲ. 재정건전성 회복수단과 오바마 정부의 입장	64
1. 재정건전성 회복수단	64
2. 재정건전성 회복에 관련된 오바마 정부의 입장	65
3. 소 결	68
Ⅳ. 미국의 재정건전성 회복을 위한 법제정비 추진동향	68
1. 논의의 범위	68
2. 재정규율강화법	69
3. 금융규제개혁법안	72
4. 세목신설의 제안	77
5. 소 결	80
Ⅴ. 맺음말	80
참 고 문 헌	83
◎ 토 론 문 (김성탁)	91
◎ 토 론 문 (백정웅)	95



-

- ()

I. 들어가는 말 - 유럽의 금융위기와 재정위기	99
II. 금융위기와 재정적자, 금융안정화 및 재정안정화 정책의 관계	99
III. 독일의 금융안정화 정책	100
1. 금융안정정책의 기초	100
2. 금융시장의 안정을 위한 공적자금 투입	101
3. 임원보수규제의 강화	104
4. 국제 위험관리기준의 국내법적 도입	106
5. 내부이해상충행위에 대한 감시강화	108
6. 복합금융그룹유동성규제 강화	109
7. 인수지침의 이행에 관한 법률의 시행	109
8. 공매도에 대한 투명성 제고 시스템의 도입	110
9. 금융광고에 대한 규제	110
IV. 독일의 재정정책에 대한 검토	111
1. 유럽재정법의 기초	111
2. 독일재정법제상의 예산균형의 원칙과 수정	112
3. 금융위기시의 독일의 경기부양책과 재정정책	113
V. 맺음말 - 유럽재정위기와 독일	117
◎ 토 론 문 (최병규)	119
◎ 토 론 문 (장근영)	125



()

I. 머리말	131
II. 일본의 금융위기 대응방안으로서의 경제대책	131
1. 개요	131
2. 아소 내각의 경제대책	134
III. 맺음말	149
참 고 문 헌	153
◎ 토 론 문 (김두진)	155
◎ 토 론 문 (유주선)	159

-

-

(

)

I. 가

2008년말 리만·브라더스의 파탄으로부터 초래된 국제금융시장의 혼란은 일본 금융시장의 환경에도 영향을 미치지 않을 수 없었다. 즉, 카운터파티(거래상대방의 계약불이행) 리스크의 고조로부터 단기시장의 금리 상승, 해외투자자의 포지션 반환의 영향이나 경기불황감의 악화, 엔고의 진행으로 인한 주가 폭락 등의 사건이 발생하였던 것이다. 그로 인하여 기관투자자의 리스크 허용도도 현저하게 저하되고 CP나 사채의 인수는 사실상 정지사태에 이르러 자본시장의 기능은 불안에 빠지게 되었던 것이다.

물론 일본의 금융환경은 미국으로부터 초래된 금융위기에 의하여 나빠진 것만은 아니다. 일본은 이미 1990년대부터 금융위기에 빠져 있어 이를 극복하기 위한 노력을 지속적으로 진행하여 왔었다. 그 결과 이번 미국발 금융위기에 대한 충격은 다른 나라에 비하여 상대적으로 약하다고 할 수 있다. 그렇다고 하더라도 그 영향권으로부터 완전히 벗어날 수는 없었고, 그에 따른 대책 마련을 위하여 노력 중에 있다.

이하에서는 일본의 금융위기가 초래된 1990년 이후부터 금융위기에 대하여 어떻게 대응하는 지를 살펴보고자 한다. 구체적으로 일본은 금융기능강화법의 제정, 예금보험제도를 통한 공적자금의 공급 확대, 증권시장의 안정화 대책 및 중소기업 지원 대책, 서민에 대한 생계 대책 등을 통하여 금융안정화를 도모한 것으로 보인다. 따라서 이하에서는 위의 대책 중 일부인 금융기능강화법과 예금보험제도를 중심으로 그 내용을 검토하고자 한다.

II.

1. 일본의 금융위의 배경

(1) 2008년 이전 금융위기

일본은 글로벌 금융위기 이전의 금융위기를 크게 네 개의 국면으로 구분하고 있다. 즉, 1991년 버블 붕괴로부터 2004년 경까지 약 14년 동안 지속되었는데, 그 기간 동안 금융시장의 정세와 위기의 중심에는 많은 변화가 있었다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

시 기	원인 및 대책
제1기(1991-1994)	버블붕괴와 경제쇼크→ 공공사업 등 경기대책이 중심
제2기(1995-1996)	금융시스템 불안 징조, 자금유통에 따른 은행파탄이 발생 하더라도 포괄적인 금융시스템 대책 미정비
제3기(1997-1999)	대형은행 파탄에 따른 본격적 금융위기 발생, 신법 제정이 나 예산조치에 의하여, 파탄은행의 국유화나 대규모 은행에 대한 자본투입으로 위기 해결
제4기(2000-2004)	기업의 과잉채무 문제로 금융위기가 재연, 『금융재생프로그램』에 의한 부실채권처리를 촉진하였고, 그러한 은행에 대한 자본투입⇒이를 계기로 금융위기는 종식되었다고 판단하였음.

1) 제1기(상업용 부동산 버블 붕괴)

1990년초 버블 붕괴에 따라, 일본 국부의 절반 이상을 차지하고 있던 토지의 가치가 약 500조엔, 주식의 시가 총액 약 300조엔, 합계 약

800조엔(GDP의 약 1.6배 상당)에 이르는 자산가치가 상실되었다.

그런데 토지자산의 보유구조를 보면, 대략 법인 40%, 개인이 60%를 차지하였는데, 기업·가계 쌍방의 밸런스 시트(balance sheet)가 크게 손상되었음에도 불구하고 부실채권의 문제는 주로 상업용 부동산에 집중되었다. 상업용 빌딩 건설이나 골프장 개발을 위하여, 엄청난 투기적 토지의 취득이 광범위하게 이루어진 것을 그 배경으로 하고 있다. 한편 가계부문에 있어서, 자산가치의 하락 영향은 그렇게 크지 않았다. 즉, 가계부문에서는 부동산 담보, 론 등 주택을 담보로 소비하기 위한 자금을 대여하는 제도·관행이 일반적으로 레버리지의 확대는 그 만큼 크지 않았고, 거주용 부동산에 있어서 불량채권의 발생도 제한적인 시기라고 할 수 있다. 경기는 침체했지만, 종신 고용제도 아래서 고용이 비교적 안정적이라는 사실도 주택 론에 대한 채무불이행의 비율이 낮게 된 원인 중 하나라고 생각한다.

2) 제2기(토지가격 하락의 장기화에 따른 부실채권의 급속 증가)

1990년부터 시작되는 토지가격의 하락은 1990년대 중반부터 본격화되었다. 은행의 부실채권의 총액은 버블붕괴 직후 1993년 50조엔 정도였지만, 1996년에는 두 배에 해당하는 100조엔에 이르고, 동시에 손실율도 급상승하였다. 그 결과 금융기관의 경영은 급속히 악화되어 파탄으로 이어지고, 금융시스템 위기의 색체가 강해진 시기라고 할 수 있다.

3) 제3기(대형은행의 파탄)

1997년 11월부터 대형은행의 하나인 북해도 척식은행(拓植銀行)이 파탄함과 동시에 대형증권 회사인 산일증권(山一證券)이 파탄함으로써 금융시스템의 불안이 일시에 증가되었다. 특히, 1998년 무렵 일본 장기신용은행과 일본 채권신용은행이 파탄하여, 국유화되는 사태에 이

르렀다. 이 시기의 은행파탄은 각 은행의 예대율이 100%를 초과하고, 인터넷 시장이나 채권발행(장기신용은행의 금융채)에 의한 자금조달 의존도가 높고, 단기금융시장이나 채권시장에 자금 조달의 한계가 파탄에 이르게 된 시기이다.

장기신용은행이 파탄(1998년 10월)될 당시, 은행 시스템 보호를 위한 새로운 제도가 정비되었고, 1999년 3월에는 대형은행에 대하여 총액 7.5조엔의 자본이 투입되었다. 때마침 IT버블에 따른 세계적 주가상승이나, 대형은행의 합병 등 금융재편이 급속하게 진행됨으로써 1999년 전반부터 2000년 전반까지 위기적 상황은 일시적으로 후퇴하였다.

또한 1997년부터 1999년에 걸쳐 해외의 인터넷 시장에서는 이른바 일본 프레임이 발생하여 연방은행의 인터넷 시장의 조달 코스트가 상승함으로써 국내의 국부적인 충격으로 인한 팬팅(panting)과 자산압박을 초래하여 자금 쇼트에 의한 대규모 혼란에 빠지게 된 시기라고 할 수 있다.

4) 제4기(기업의 과잉부채문제에 따른 금융위기의 재연)

일본의 기업 부문은 1980년후반에 적극적인 설비투자를 하였다. 그 중에서 비제조업의 은행차입의 확대가 현저하였다. 1990년 버블이 붕괴되어 수익은 감소하였고, 그로 인한 채무 부담이 커지고, 레버리지 관련 지표의 악화가 1990년대 후반부터 계속되었던 것이다.

2000년 중반 IT 버블이 터지고 주가가 하락하기 시작하면서, 기업 파탄에도 커다란 변화가 발생하기 시작하였다. 건설·부동산 등 토지 투자를 직접 담보한 업종뿐만 아니라 비제조업을 중심으로 과잉채무를 부담하고 있는 기업의 파탄이 급증한 것이다. 경기하락의 장기화에 따른 업적의 하락과 더불어 신용수축에 의한 자금조달의 환경이 급속히 악화된 것이 주요 원인이었다.

2003년 5월에는 리소나은행(りそな銀行)이 경영위기에 처하여, 정부가 2조엔의 자본을 투입하였다. 2004년-2005년에는 UFJ은행이 큰 폭의 적자를 발생케 하였는데, 이후 동경 삼릉은행(三菱銀行)과 합병하는 결과를 초래하였다. 이 시기의 은행 경영위기의 특징은 자금투입의 문제라기보다는 감사법인이나 금융당국에 의한 자산 사정의 결과, 자본부족 또는 채무초과로 인정되면 당국에 의한 개입(support)이나 다른 은행과의 합병에 의한 생존이 필요하였던 것이다. 이것은 자금투입에 의한 파탄에 이르기 전에, 자산의 적정평가에 의한 밸런스트의 건전성의 평가에 따라 필요한 행정상 대응을 한다는 은행감독 정책의 진화를 보여주고 있었다.

주요 은행의 한 축을 담당하고 있는 은행에 대하여 정부의 서포트는, 우선주에 의한 자본투입을 중심으로 하는 소프트한 자본투입에 의하여, 결과적으로는 주주를 보호하는 방식이라는 점에서 그 당시의 거시경제의 환경 개선에 상응하여, 시장심리는 극적으로 개선되기 시작하였다. 그 결과 동경 삼릉과 UFJ의 합병에 의한 일본 최대 은행 그룹인 MUFG가 탄생(2005년)하였고, 이러한 조치로 일본은 명실상부하게 금융위기에 종지부를 찍었다고 판단한 시기이다.

(2) 2008년 글로벌 금융위기와 일본의 상황

1) 글로벌 금융위기의 배경

2008년 말에 발생한 글로벌 금융위기는 금융시장의 신뢰성을 실추시켜 금융기관이나 기업의 리스크 부담능력의 불확실성을 드러냈다. 대략 4개의 국면으로 구분할 수 있다.

먼저, 07년 서브 프라임 문제가 표면화되었던 시기이다. 즉, 동년 7월에는 서브 프라임 모기지론 관련 증권화 상품의 가격이 하락하고, 동년 8월에는 BNP 파리바(BNP Paribas)¹⁾ 산하 펀드의 잇따른 해약

1) BNP 파리바(프랑스어: BNP Paribas)는 프랑스 파리에 본점을 둔 프랑스 최대 은행

으로 인하여 미국 대형 금융기관이 자금조달을 하느라 단기 금융시장이 궁핍해져 간 시기라고 할 수 있다. 또한 독일이나 영국에서도 그러한 문제가 발생하여 중견 이하의 기업은 경영 곤란에 빠지는 한편, 대기업은 스스로 극복할 수 있다고 낙관시한 시기이다.

제2국면은 08년 초부터 여름에 이르기까지로, 문제가 심각해져 「불확실한 상호의존」이 표면화된 시기라고 할 수 있다. 금융기관의 리스크 이전을 둘러싼 복잡한 거래관계가 문제시되어 보유 자산의 매각이나 부채의 상환, 담보 내지 유동성의 부족에 따라 높은 레버리지(leverage)를 의한 투자를 하던 기업의 자금 유통이 어려워진 시기이다. 이로 인하여 투자은행인 베아스탠즈가 파산하였고, 그 결과 금융기관의 건전성 및 신뢰성이 하락하여 금융시장의 기능이 상실되었다. 상품의 조성, 판매, 보유, 리스크의 이전에 대한 다양해 거래 수법이 매우 복잡하게 얽혀 있어서, 일단 어떤 사건이 발생하면 복잡한 톱니바퀴가 역회전할 수밖에 없게 된다. 즉, 대주는 빌려준 자금을 회수하기에 분주하고, 자금의 공급자는 자금을 빌리려고 하는 자가 없게 되어 거래 또한 성립되지 않아 금융시장의 마비되는 결과를 초래하게 된다. 이에 당국은 문제의 심각성을 인식하게 되었고, 08년 2월 공적자금의 투입 및 베아스탠즈의 구제를 위하여 FRB를 용자하는 등 적극적으로 개입하게 되었다. 즉, 지금까지의 낙관론이 소멸하는 시기라고 할 수 있다.

제3국면은 08년 9월부터 09년 봄까지로 금융위기가 본격화되어 세계적으로 시장이 혼란에 빠진 시기를 말한다. 카운터 파티 리스크가마켓에서 높아져 시장거래가 수축됨으로써 당국이 본격적으로 대응한 시기라고 할 수 있다. 즉, 예금 보호 강화나 재무의 보증 등 90년대 후반에 일본에서 행해진 정책이 채용될 뿐만 아니라 금융기관을 존속

그룹으로, 2000년 파리 국립은행(Banque Nationale de Paris, BNP)과 파리바(Paribas)가 합병하여 탄생하였다. 현재 유로통화권에서는 최대 규모의 금융 그룹이라고 할 수 있다.

시키기 위하여 장래 발생하는 채무도 보호하는 등 궁극적으로 모델 해저드가 발생한 시기라고 할 수 있다. 이번 금융위기는 돌연히 발생된 것이 아니라 축적되어 있던 불균형의 마그마가 분출한 것이라고 할 수 있다. 혼란은 단기 금융시장뿐만 아니라 주식, 사채, 크레디트 시장 등에 영향을 주었고, 금융기관은 혼란에 빠져, 실물 경제의 부의 스파이럴을 초래하였다. 금융시장의 자기자정능력에 거의 기댈 수 없는 시기라고 할 수 있다.

마지막으로 제4국면은 시장 혼란의 수습과 규제의 재구축을 위한 노력이 서서히 효과를 나타내고 있는 시기이다. 09년 5월 미국에서 스트레스 테스트를 했지만, 이것은 당국에 의한 시장 혼란의 수습으로부터, 금융시스템이나 금융기관의 건전한 회복을 향한 대책의 시프트(shift)였다. 시장은 현재 소강상태를 유지하고 있으나, 금융위기 후의 규제를 재구축하기 위한 논의가 각지에서 이루어지고 있다. 09년 4월 개최된 G20에서도 금융위기가 다시 일어나지 않도록 실효성있는 시스템 구축에 대하여 논의되었다.

2) 글로벌 금융위기와 일본의 상황

일본은 미국의 금융위기에 비하여 금융부문에 대한 영향은 한정적이라고 할 수 있다. 즉, 일본의 금융 자본시장에 대한 영향은 미미하여 그런대로 건전한 편이었다. 하지만, 실물경제는 해외보다 급속히 악화되고 있었다.

이러한 위기는 글로벌하게 보면 「100년에 한 번」이겠지만, 일본에서는 「10년에 두 번」 발생하였으며, 전회 쪽이 더욱 심각하였다고 할 수 있다. 이번 금융위기와 과거 1990년대의 위기와 비교하여 보면, 대략 4 가지 관점에서 차이가 있다. 즉, ① 외생적 요인에 의한 혼란이라는 점, ② 건전성 규제나 안전망(safety net)의 구축, 파탄처리나 공시제도, 조기 시정조치나 파탄처리제도가 정비되고 있다는 점, ③ 해외

시장의 혼란이 국내에 급속히 전파되고 있다는 점, ④ 세계 동시 불황과 실질경제의 데미지가 금융시스템에도 영향을 미친 점 등을 들 수 있다.

2. 글로벌 금융위기에 대한 일본의 대응

현재 일본을 비롯한 여러 국가들이 세계적인 경기 침체를 구제할 방법으로 금리를 인하하였다. 미국을 비롯한 유럽 국가들도 초저금리 시대에 접어들었고, 일본 역시 현재 상태가 거의 제로 금리 상태에 이르렀다. 금리를 인하함으로써 큰 효과를 바라는 것보다는 경기 부양책에 대한 상징적 의미가 더 크다고 할 수 있겠다. 또한 실물 경기 침체 우려에 대해서 10월 30일 중소기업 및 서민에 대한 자금 지원 등을 주 내용으로 하는 경기 대책을 발표했다.

먼저, 금융시장 안정 대책으로 동년 3월말 종료가 된 ‘금융기능강화법’을 부활하기로 했다. 금융기능강화법은 지방은행에 대한 공적 자금을 투입할 수 있도록 하는 것으로, 현재 글로벌 위기가 자국 금융 시장을 휩쓸자 자국의 지방 은행 보호를 위해서 금융기능강화법을 부활시키기로 결정했던 것이다. 또한 일본은행은 9월 중순 이후 단기금융 시장에 유동성이 부족하자 공개시장 조작을 통해 엔화 및 달러 자금의 공급을 확대하기로 했으며, 일본은행과 일본 정부는 보유 주식 매각 중단 등의 주식시장 안정을 위한 대책을 실시하기로 했다.

한편, 중소기업 지원 대책으로는 신용 보증 등 자금지원 규모의 확대 및 민간 금융기관의 중소기업 대출 조건 완화 여부에 대한 검사 강화 등을 추진하였다. 지난 8월말 경기 대책에서 중소기업 등에 대한 신용보증이나 정책금융기관 등의 대출 한도로 마련하였던 9조엔 규모의 자금을 21조 엔을 추가하여 자금지원규모를 총 30조엔 규모로 확대하기로 결정했다. 서민에 대한 생계 대책으로는 2조엔 규모의 생

활자금지원과 주택자금 대출 관련 감세 및 자녀 양육 지원을 위한 특별 수당 지급 등을 지원하기로 했다. 2조엔 규모의 생활자금은 가구당 3만 8000엔 정도씩 돌아갈 수 있도록 했으며, 현금이나 상품권으로 받아갈 수 있도록 하였다. 또한 지방경제 활성화를 위해 고속도로 요금을 인하 (평일 30%할인, 주말 거리에 상관없이 1000엔 적용) 하기로 했고, 지방자치단체에 대한 지역경제대책교부금의 지급 등의 대책도 마련하기로 결정했다.

하지만, 일본 정부의 경기 대책은 인위적인 경기 부양보다는 서민생활 대책이나 중소기업의 자금난 해소 등에 초점이 맞추어져 있는 만큼 당분간 일본의 실물 경제가 침체상태에서 벗어나기는 어려울 전망이다. 하지만, 일본의 금융기관에서는 일본의 유동성 부족 현상이 나타나지 않고 있으며, 최근 추가하락에 대응하여 대형 은행들이 증자를 통해 자기자본 비율을 유지할 방침이어서 건전성에도 큰 문제가 없다고 평가하였다.

III.

글로벌 금융위기를 배경으로 하여 2009년 10월 10일 G7 재무대신, 중앙은행총재 간 회의에서 「현재의 상황은 긴급하고 예외적인 행동이 필요하다」고 주장하면서, 5개 항목의 행동 계획을 수립하였다. 일본에 이어 따라 동년 10월 14일 담화를 통하여 「G7의 행동 계획을 구체화하기 위한 5개 조치의 일환으로 지역금융의 원활화의 관점에서 금융기능강화법의 강화 및 활용에 의하여 중소기업 금융의 원활화를 도모한다고 발표하였다.²⁾

물론 일본은 이미 1990년대부터 금융위기의 해결을 위한 제도적 보완이 이루어졌는 바, 그 내용으로는 1998년 2월 시행의 「금융기능의

2) 近藤俊之, “財政金融をめぐる政策課題”, 『立法と調査』(2009.1 No.288), 59頁.

안정화를 위한 긴급조치에 관한 법률』(구 안정화법), 1998년 10월 시행의 『금융기능의 조기 건전화에 관한 긴급조치에 관한 법률』(조기 건전화법), 2002년 12월 시행의 『금융기관 등의 조직 재편성의 촉진에 관한 특별조치법』(조직 재편법), 2004년 8월 시행의 『금융기능의 강화를 위한 특별조치에 관한 법률』(금융기능강화법)에 의한 순차적인 조치와 예금보험법에 의하여 정해진 항구적인 조치가 있었다.³⁾ 다만, 2008년 미국발 금융위기에 대처하기 위해 한시적이었던 금융기능강화법을 연장하여 시행하고 있다. 이하에서는 예금보험제도와 최근 개정된 금융기능강화법을 중심으로 그 내용을 살펴본다.

1. 예금보험제도와 금융안정화 대책

금융시스템의 안정화를 위하여 금융기관이 파탄한 경우 이를 처리하기 위하여 1996년부터 2000년까지 한시적인 특례조치로 보험금 지급에 필요로 하는 비용인 페이오프 코스트(pay off cost)⁴⁾를 넘는 자금의 원조 등을 실시하여 예금 등의 전액 보호를 도모하여 왔다. 또한 금융기능 재생 긴급조치법 및 금융 기능 조기 건전화 긴급 조치법에서는 위의 예금 등 보호조치가 진행되고 있는 동안 금융기관의 불량채권의 처리가 기본적으로 종료되었다. 그럼에도 불구하고 재무내용의 건전화를 진행하여 확고부동한 금융시스템의 확립이 요구되었는바, 예금보험기구는 교부국채(交付國債) 및 정부보증 등에 의한 재원조치 등을 강구하였다.

3) 일본의 공적자금 투입근거법

명 칭	시행일 및 신청기한	실 적
금융기능안정화법	1998년 2월 -x	대형은행, 지방은행, 제2지방은행(21개)
조기건전화법	1998년 10월-2002년 3월 -x	대형은행, 지방은행, 제2지방은행(32개)
예금보험법	2003년 4월-○	대형은행(1개)
조직재편법	2002년 12월 -x	지방은행(1개)
금융기능강화법	2004년 8월- x (2008년 3월말 기한만료)	지방은행, 제2지방은행(각1개씩)

4) pay off cost란 1인당 1,000엔까지 예금 환불을 하였을 경우 지급금액을 말한다.

예금 등 전액 보호를 위한 특례조치는 2000년도에 종료되었으며, 그 이후는 예금자 등이 금융기관의 파탄에 따른 손실의 일부를 부담하는 체제로 이행되었다.⁵⁾ 나아가, 이후 「안심하고 활력있는 금융시스템의 구축」을 실현하기 위하여 현행 시스템을 재검토하게 되었는데, 특히, 특례 조치 종료 이후의 예금보험제도를 검토하게 되었다.

(1) 예금보험제도

1) 개념

예금보험제도는 예금 등을 취급하는 민간 금융기관(예금보험제도에 따른 가맹금융기관)으로부터 예금보험법⁶⁾에 근거하여 보험료를 징수하고, 이것을 원자금으로 하여 가맹금융기관이 파탄하여 예금의 환불을 할 수 없게 되었을 경우 등에 예금자를 보호하는 제도이다. 또한 예금보험제도의 운영은 정부·일본은행·민간금융기관의 출자에 의하여 설립된 예금보험기구가 관할하도록 하였다.

2) 예금보험제도의 대상이 되는 금융기관

예금보험 제도의 대상이 되는 금융기관은, 일본 내에 본점이 있는 금융기관으로 다음의 금융기관이 해당된다. 즉, 은행(은행법으로 규정하는 은행, 장기 신용 은행법으로 규정하는 장기신용은행), 신용금고, 신용조합, 노동금고, 신용금고, 중앙금고, 전국 신용협동조합 연합회, 노동금고 연합회가 이에 해당된다. 반면, 농림중앙금고, 농업협동조합,

5) 당시 금융기관의 파탄 처리 방식으로는 보험금 지급 방식(페이오프)방식과 일반자금 원조 방식(양수 금융기관에 대한 영업양도 등에 대하여 페이오프 코스트 내의 자금원조를 실시하는 파탄 처리 방식)의 2개의 방식이 있었다.

6) 예금보험법은 1971년 4월 1일 법률 제34호에 의하여 성립되었으며, 가장 최근의 개정은 2008년 6월 13일 법률 65호로 이루어졌다. 전체적인 체계는 총 9장 153조와 부칙으로 구성되어 있다. 구체적인 내용은 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S46/S46HO034.html>, 2010. 5. 10 참조.

어업협동조합 등은 농수산협조합 저축보험제도에 가입하고 있어 이에 포함되지 않는다.

3) 예금보험제도에 의한 보험대상 상품

예금보험제도에 가입 대상이 되는 상품으로는 예금보험제도에 가맹하고 있는 금융기관이 취급하고 있는 예금 등 가운데, 다음의 것이 해당된다.

- 예금(당좌예금, 보통예금, 특별 예금, 통지예금, 납세준비예금, 저축예금, 정기예금)
- 정기적금, 부금
- 원본보전계약이 있는 금전신탁(대부신탁을 포함)
- 금융채(보호 보관 전용 상품에 한정)
- 상기의 예금 등을 이용한 적립·재형(財形) 상품

4) 예금보험제도에 의한 보호의 범위

예금 등의 종류		보호의 범위
예금보험의 대상예금 등	결제용 예금 ⁷⁾	당좌예금, 이자없는 보통예금 등 전액보호
	일반예금 등	이자부 보통예금, 정기예금, 통지예금, 저축예금, 원본보전계약이 있는 금전신탁, 금융채(보호·보관전용상품) 등 1금융기관당 합산하여 원본 1,000만엔과 그 이자 등을 보호 ⁸⁾
예금보험의 대상외 예금 등		보호의 대상 외(파탄금융기관의 재산상황에 대응하여 지급되기 때문에 일부 컷되는 경우도 존재)

7) 「무이자, 요구불, 결제 서비스를 제공할 수 있는 것」이라는 3가지의 조건을 만족하는 것이다.

8) 1,000만엔을 넘는 원본과 그 이자 등에 대해서는, 파탄 금융기관의 재산 상황에

5) 예금보험기구

예금보험기구⁹⁾는 예금자 보호를 위하여 금융기관의 가입이 의무로 되어 있는 특별법인으로 예금보험법에 근거하여 1971년 설립되었다. 동 법인에 대한 출자는 정부나 일본은행 등이 하고 있다. 만약 금융기관의 경영이 파탄했을 경우 예금자 1인당 약 1,000만엔까지의 예금에 대하여 원본과 그 이자를 보증하는 구조로 되어 있다.¹⁰⁾

대응 방법으로는 통상의 대응과 위기 대응으로 구분할 수 있다. 2005년부터 시작한 통상의대응이란 보험금의 지급과 자금원조(예금 등의 정액보호)로 직접 원금 1,000만엔과 그 이자를 보험금으로 지급하거나, 구제금융기관을 찾을 때까지 금융정리관재인에 의한 예금 환불이나 통상 업무를 하고, 구제금융기관을 찾으면 그 금융기관에 보험금 내에서 자금원조를 하는 역할을 한다. 이에 반하여, 위기 대응은 특별한 법 규정을 두어 해결하는 방법이다. 이에 따라 만일 이러한 사건이 발생하면 예금보험법 제102조 제1항¹¹⁾에 의한 대응조치를 강

따라 지급되기 때문에 일부 컷되는 경우도 있다.

9) 예금보험기구에 대한 법적 근거는 예금보험법 제2장(제3조-제48조)에 규정을 두고 있다[<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S46/S46HO034.html>, 2010. 5. 10].

10) http://kw.allabout.co.jp/gossary/g_money/w001396.htm, 2010. 5. 10.

11) 동법 제102조 1항은 다음과 같다. “내각총리대신은, 다음의 각 호에 열거하는 금융기관에 대해 해당 각 호에 정하는 조치가 없으면, 우리 국가는 해당 금융기관이 업무를 행할 지역의 신용 질서의 유지에 매우 중대한 지장이 발생할 우려가 있다고 인정할 때에는 금융 위기 대응 회의의 논의를 거쳐 해당 조치를 강구할 필요가 있다는 취지의 인정을 할 수 있다.

- 1 금융기관(다음 호에 열거하는 금융기관은 제외) : 해당 금융기관의 자기자본의 충실을 위해서 실시하는 기구에 의한 해당 금융기관에 대한 주식 등의 인수 등 또는 해당 금융기관을 자회사(은행법 제2조 제8항에 규정하는 자회사 또는 장기신용은행법 제13조의 2 제2항에 규정하는 자회사를 말한다. 이하 제108조의 3까지 있어서도 동일)로 하는 은행지주회사 등이 발행하는 주식의 인수
- 2 파탄 금융기관 또는 그 재산을 가지고 채무를 완제할 수가 없는 금융기관 : 해당 금융기관의 보험사고에 대해 보험금의 지급을 할 필요가 있다고 예상되는 비용의 액수를 초과하는 액의 자금원조
- 3 파탄 금융기관에 해당하는 은행 등에서 그의 재산을 가지고 채무를 완제할 수 없을 것“라고 규정하고 있다.

구하여 자본증강(주식 등의 인수), 특별위기 관리은행에 의한 실질 국유화 또는 통상의 대응과 같이 금융정리 관재인에 의한 관리를 하게 된다. 만약 이와 관련 시스템릭 리스크(systemic risk)¹²⁾가 있으면 금융대응회의가 이에 대한 판단을 하게 된다. 이 경우 예금은 전액 보호된다.

그런데 왜 오랫동안 페이스오프 해금이 되지 않았던 것일까? 1995년 12월 금융제도 조사회의 답신으로 「금융시스템 안정화를 위한 제시책」이 제시되었다. 이에 의하면 금융기관의 불량채권의 문제가 심각하여 신용불안을 초래하기 쉬운 환경에 있어서, 이러한 금융·결제 시스템은 경제의 기반(infrastructure)로서 매우 중요한 것인데도 불구하고 취약하며 또한 예금자에게 자기책임을 물으려면 그와 관련 공시가 제대로 이루어져야 하는데, 그렇지 못하여 자기책임을 묻지 못하고 2000년 말까지 예금 등의 전액 보호의 특례조치가 취하여진 것이다. 이처럼 위의 문제 해결을 위한 환경이 성숙되지 않아 기한이 연기되었고, 그 결과 2005년 4월에 이르러서야 전면 해금하게 된 것이다.

(2) 예금보험제도의 대응

위에서 살펴본 바와 같이 예금보험제도 및 예금보험기구는 금융안정화를 위하여 매우 중요한 역할을 수행하였다. 그 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

1) 시장규율을 중심으로 한 예금자 등의 보호

예금보험제도는, 금융기관의 경영과탄에 즈음하여 예금자 등의 보호를 도모하기 위한 사후적인 제도이다. 이러한 예금자 등의 보호를 위

12) 결제시스템에 참여하고 있는 한 금융기관의 도산 또는 일시적인 유동성부족으로 인한 결제불능이 연쇄적으로 다른 참가기관의 결제불능을 유발시켜 결제시스템 전체의 기능마비를 초래할 수 있는 위험을 말한다. 일반적으로 결제 리스크의 유형(신용, 유동성 및 시스템 리스크)중에서 파급범위가 가장 넓고 위험도 높아 각 국 중앙은행이 시스템 리스크에 특히 관심을 가지고 있다.

한 기본 원칙은 건전하게 수익력이 높은 금융기관의 경영을 확보하는 데 있다. 따라서 개개의 금융기관에 대하여 적정한 회계처리나 내부 관리의 향상 등에 의한 경영 건전성 확보는 물론 새로운 금융상품의 개발, 고객의 신뢰 획득 등을 위하여 진지하고 지속적인 노력이 요구되었다.

또한 예금 등의 전액 보호라는 특례 조치 종료 이후에도 금융기관의 파탄을 미연에 방지하는 것이 예금자 등을 보호하는데 가장 중요하므로, 문제가 있다고 판단되는 금융기관을 조기에 발견하여 시정하도록 함이 매우 중요하였다. 이처럼 문제있는 금융기관의 조기 발견·조기 시정을 위해서는 시장규율에 의한 금융기관의 모니터링이 유효하게 작동하여야 하는데, 이를 위하여 감독 당국은 ① 검사·모니터링의 충실 강화, ② 조기 시정조치의 적시·적절한 운용을 위하여 노력하였다.

덧붙여, 현재 금융시장의 결제 관행·기업 행동 등은 예금에 리스크가 없는 것을 전제로 하여 성립되어 있지만, 특례 조치 종료 이후는, 그러한 전제 조건을 변경하지 않을 수 없으므로 다양한 자금 운용·조달·결제 수단이 제공되는 것으로 시장규율과 자기책임의 원칙에 입각한 금융 시스템과 조화를 이루도록 조치하였다.

2) 금융기관의 파탄 처리

① 기본 원칙

예금보험제도의 본래의 목적은 소액 예금자의 보호이며, 특례 조치 종료 이후에는 보험 부담이나 모럴 해저드(moral hazard)를 감소시키기 위해서, 기본적으로 「작은 예금보험제도」를 목표로 해야 한다고 한다. 이러한 관점에서 보면, 금융기관의 파탄 처리는 회복의 가능성이 없는 금융기관을 조기에 처리하는 것이 매우 중요하다고 본다. 이처럼 금융기관의 파탄 처리가 신속하게 이루어지면 결제 기능의 보호나 차

주의 보호에도 이바지하며 예금보험제도의 역할 및 기능에 대해서도 어느 정도 탄력적으로 대처할 여지도 있다.

통상적으로 금융기관의 파탄했을 경우에는 예금보험제도의 발동에 의하여 처리하지만 그 경우 파탄 금융기관을 소멸시킨다는 것을 전제로 하여 페이 오프 코스트의 범위 내에서 파탄처리에 필요한 코스트가 보다 작다고 생각되는 처리방법을 선택함과 함께 파탄 금융기관이 가지고 있는 금융기능을 유지하는 등 파탄에 수반하는 혼란을 최소화하는 것이 필요하다.

이를 위하여 금융기관의 파탄 처리 방식으로 파탄에 수반하는 손실 부담과 관련하여 예금 등의 일부가 삭감된다는 점은 동일하지만, 양수금융기간이 파탄 금융기관의 금융 기능을 계승하는 일반자금 원조 방식을 우선 적용하여야 하며, 금융기능까지 소멸시키게 되는 보험금지급 방식(페이 오프 방식)의 발동은 가능한 한 회피하여야 한다. 더불어, 파탄처리를 신속히 할 수 있는 조치를 강구하여야 함과 동시에 파탄의 태양에 대응하여 처리방식을 다양화할 필요로 있다.

덧붙여, 금융기관을 파탄에 이르게 한 경영자 등에 대해서는 엄격한 책임 추궁이 이루어져야 한다. 하지만, 주주·출자자 등에게 손실부담이 생긴다는 것은 어쩔 수 없는 일이며, 또한 악질적인 차주에 대한 책임추궁과 채권회수의 철저가 중요하다는 것은 말할 필요가 없다.

② 일반자금 원조를 수반하는 영업양도 등의 신속화

현행의 일반자금 원조 방식 하에서 영업양도를 하는 경우, 감독 당국에 의한 업무정지 명령이나 사법절차에 따른 보전처분 등 예금의 환불이나 용자 기능의 정지 등을 상정할 수있지만, 이것은 예금자 등에게 막대한 영향을 끼칠 뿐만 아니라 결제기능을 포함한 금융기관의 영업체로서의 가치(프랜차이즈 가치)가 급격하게 저하되는 등 지역경제나 금융시스템 등에 대하여 커다란 영향을 줄 가능성이 있다. 따라

서 금융기관의 파탄에 수반하는 혼란을 최소한으로 줄이기 위해서는 일반자금의 원조에 수반하는 영업양도를 신속하게 실시함으로써, 파탄 금융기관의 금융기능을 가능한 한 신속하게 양수금융기관에게 승계하는 것이 매우 중요하다.

일반적으로, 예금 등의 일부를 컷하는 것과 같은 사권의 일부 박탈을 수반하는 도산처리는 최종적으로는 사법절차에 의하지 않을 수 없다. 그러나 금융기관의 파탄처리를 신속히 진행하기 위해서는 사법절차 이외의 방법으로 파탄금융기관의 영업양도를 하는 방법을 고려할 수 있는데, 이 방법이 가능토록 하기 위해서는 ① 사전준비, ② 자금원조가 가능한 경우의 확대, ③ 영업양도 절차의 신속화·간소화 등에 대한 특별한 준비가 필요하다.

(가) 사전 준비

금융기관의 파탄처리를 신속히 하기 위해서는 명부(名簿) 내지 자산내용의 파악 등이 사전에 이루어져야 한다. 따라서 예금보험기구 및 감독 강국이 밀접한 관련을 가지면서 실제로 파탄이 일어나기 전 이를 대비한 준비를 해 둘 필요가 있다.

또한 예금자 한 명당 일정 한도액(현행 1,000만엔)까지 보호하는 예금보험제도 하에서, 금융기관의 파탄처리를 위하여 파탄한 금융기관의 예금자 등의 명부를 작성하는 것은 불가결한 일이다. 그런데 파탄시에 예금보험기구가 예금자 등의 명부를 작성하는 작업을 개시하면, 그 자체가 신속한 파탄처리에 장애가 된다. 따라서 파탄처리의 신속화라는 관점에서 금융기관에 대하여 적어도 당면, 평시부터 예금자 데이터를 예금보험기구가 원활하게 승계할 수 있는 시스템의 구축이 요구되며, 나아가, 예금보험기구가 금융기관의 대응상황을 파악하는 것이 필요하다.

(나) 자금원조가 가능하게 되는 경우의 확대

현행의 예금보험법 본칙(本則)의 영업양도와 관련하여 일반자금원조는 파탄금융기관이 양수금융기관에 대하여 영업의 전부를 양도할 때에, 영업양도시에 양수금융기관에 대하여 행할 것을 전제로 한다(예금보험법 제59조 이하).

그렇지만, 위의 경우 이외에도 자금원조를 가능하도록 하면, 파탄의 유형에 따라 다양한 파탄 처리가 가능해져, 파탄 처리의 신속화에도 이바지하게 된다는 점으로부터 영업의 일부(예를 들면, 전건자산과 부보예금)만을 양도했을 경우의 자금원조, 영업양도 후의 추가적인 자금원조를 포함하여 자금원조가 가능하도록 확대할 필요가 있다.

(다) 영업 양도절차의 신속화·간소화

신속하고 원활하게 파탄금융기관의 영업양도를 위해서, 또한 파탄금융기관의 경영진이 파탄 처리를 하는 것은 적절치 않다는 점으로부터 사법절차를 진행하기 전에, 감독 당국의 권한에 근거한 행정처분으로써 파탄금융기관을 공적 관리 하에 두는 것이 적당하다고 판단, 현행 금융기능재생 긴급조치법에서 금융정리 관재인 제도를 근거하여 파탄금융기관의 경영권을 장악하는 관리인 제도를 도입하고자 하였다.

통상 금융기관의 영업양도에서는, 주주나 채권자 등의 보호를 위하여 일정한 기간을 필요로 하는 엄격한 절차를 밟아야 하지만, 다른 한편으로 금융기관의 파탄의 경우는 이러한 절차에 의하여 영업양도가 지체됨으로써 프렌차이즈의 가치가 하락하는 결과, 채권자 보호 등의 요청에 대응할 수 없는 사태가 초래된다.

따라서, 예를 들면, 금융기능 재생 긴급 조치법에서 한시적으로 조치되어 있는 주주총회의 특별결의 등에 대신하여 법원의 허가(대체허가) 제도 등을 도입함으로써 영업양도시 필요로 하는 절차를 신속 내

지 간소하게 하였다.

상기 ①~③와 같은 준비를 하는 것을 전제로 한다면, 일본에 있어서 특례조치 종료 후 금융기관의 파탄처리의 이상적인 형태로 충분한 사전 준비를 한 것으로써, 파탄공표(公表)와 동시에 공적인 관리인이 선임되고, 공적인 관리에 의하여 양수금융기관에 파탄금융기관의 영업의 일부 또는 전부의 양도를 하는 방법을 고려할 수 있다. 이러한 방법은 미국에 있어서 많이 사용되고 있는 P&A¹³⁾(자산매입·부채승계)와 같은 기능을 할 수 있게 된다.

덧붙여, 금융기능을 소멸시키게 되는 보험금 지급방식의 적용은 가능한 한 회피하여야 하지만, 만일 보험금의 지급을 했을 경우에는 혼란을 최소한으로 줄이기 위하여 보험금 지급을 신속하게 하여야 한다. 이를 위해서는 위의 사전 준비 등이 충분히 이루어져야 할 것으로 본다.

③ 금융 기능의 유지(영업 양도까지 시간이 걸리는 케이스)

파탄 금융기관의 금융기능의 유지에 대해서는, 파탄 처리를 신속하게 하여야 하지만, 영업양도를 위한 사전준비가 충분하지 않는 경우 등에는 파탄시부터 영업양도까지 어느 정도 시간이 필요한 경우가 존재한다. 그런데 그 사이 파탄금융기관에 대하여 예금 등의 환불이나 용자의 계속 등 금융기능이 정지하면, 파탄금융기관의 이용자인 법인

13) P&A란 자산부채이전(Purchase of assets & Assumption of liabilities)으로 부실금융기관의 부실채권을 제외한 자산과 부채를 우량금융기관에 인수시키는 방식이다. 처음에는 청산이나 M&A(merger and acquisition: 인수·합병) 등과 함께 부실기업을 정리하는 방법으로 사용되었지만, 요즘은 부실금융기관을 정리하는 방법으로 활용되고 있다. 즉 부실금융기관의 우량예금과 일부 부채를 우량은행에 넘기고 남은 부실자산과 부채를 예금보험공사나 정부 주도로 청산 절차를 밟게 된다. 내용이나 절차면에서 보면 M&A와 비슷하나 우량자산과 부채의 선별 인수가 가능하고 직원을 계속해서 고용해야 할 의무가 없는 것이 특징이다. 부실금융기관의 정리에 따른 사회적 충격을 최소화할 수 있는 방법으로 각국에서 선호하고 있으며, 이때 팔리지 않는 부실자산과 부채만을 인수하는 기관을 배드뱅크(bad bank)라고 한다.

이나 개인의 결제가 막히게 되는 것 이외에 필요한 용자를 받을 수 없게 되는 등 지역경제나 금융시스템 등에 큰 영향을 미칠 수 있다. 이를 위하여 영업양도시까지 공적관리인 아래 또는 사업절차가 진행 중에 있는 금융기관에 대하여 처리절차로서 정합성이 있는 범위 내에서 다음과 같은 일정한 금융기능을 계속하고자 하였다.

(가) 예금자 등의 편리성의 확보

예금자 등의 편리성의 확보(예금의 환불, 결제 서비스의 향유 등)에 대해서는, 파탄 사실의 공표로부터 영업양도까지 일정한 시간이 걸리는 경우에도, 그 기간 동안 예금의 환불 등을 가능하도록 하였다. 즉, 파탄 금융기관에 대하여 부도한도까지의 예금 환불 등을 가능하게 함과 동시에 예금보험기구가 파탄금융기관에 대하여 필요한 자금을 대출할 수 있도록 하였다. 또한 부도한도를 넘는 예금에 대해서는 보험금지급 방식의 경우에 인정되고 있는 예금 등 채권의 매입 제도¹⁴⁾를 적용하고자 하였다.

(나) 유동성 예금의 문제

금융기관이 파탄해 예금 등의 일부가 컷 되는 경우, 신속한 파탄 처리에 의한 대응으로 결제의 문제를 어디까지 해결할 수 있을지가 문제가 된다. 이에 대하여 예금보험 제도는 소액 예금자 보호를 목적으로 하는 제도로, 결제의 문제는 기본적으로 가능한 한 파탄처리의 신속화와 민간에 의한 다양한 결제 서비스의 제공에 의하여 해결하고자 하였다.

하지만, 신속한 파탄처리를 목표로 한다고 하여도, 영업양도까지 일정한 시간이 필요로 하는 경우에는 기업이나 개인의 결제에 큰 혼란

14) 예금 등 채권의 매입은, 예금자의 유동성을 확보함과 함께 재판절차의 원활화를 도모하기 위하여 부도대상이 되는 예금 중 예금보험에 의하여 보호되지 않는 부분(현행, 1,000만엔 초과)의 부분을 일정한 비율로 예금보험기구가 매입하는 제도를 말한다.

을 초래할 수 있으므로 당면의 영업자금이나 생활자금이 보관되어 있는 유동성 예금에 대해서는 전액을 보호해야 한다는 의견도 있다. 그런데 이에 대해서는 유동성 예금을 전액 보호 대상으로 하는 것은 부담이나 모럴 헤저드의 확대로 연결될 수 있는 것으로 유동성 예금의 범위를 어떻게 하여야 하는지, 다른 예금과의 명확한 구별이 기술적으로 가능한지, 전액 보호가 필요하다면 다른 제도로 보호될 수는 없는지의 문제가 지적되고 있다.

나아가, 결제서비스에 대한 영향을 축소하면서 모럴 헤저드 등의 문제를 회피하기 위하여, 부도 한도를 넘는 일정액에 대하여 미리 정해진 비율로 신속히 환불하는 방법도 제안되고 있다. 또한 유동성 예금에 대해서는 결제될 때까지는 이전 중에 있는 것으로 생각되므로 다른 채권에 우선해 변제를 받게 되는 우선권을 주면 어떨지에 대한 의견도 있다.

이상과 같은 많은 논의가 진행되고 있는 것과 더불어 파탄금융기관에 채류하기 시작한 속에 결제거래의 취급을 어떻게 할까 등 실무적으로 해결하여야 할 점도 남아 있어, 향후 이러한 논점에 대한 검토도 시급히 이루어져야 한다고 한다.

(다) 차주의 보호

금융기관이 파탄했을 경우, 그 금융기관과 거래를 하고 있던 선량하고 건전한 차주는, 파탄 금융기관으로부터는 새로운 용자를 받을 수 없게 된다. 금융기관의 파탄처리 시에 선량하고 건전한 차주를 보호하기 위하여 파탄처리를 신속히 하여야 하지만, 사법절차의 진행 중에도 파탄처리 비용의 최소화를 위하여 파탄금융기관으로부터 용자를 가능하도록 함이 바람직하다. 그렇지만 예금자 등의 보호가 본래의 목적인 예금보험제도에 대응한 것만으로는 스스로 한계가 있어 국가의 정책적 대응도 함께 이루어져야 한다고 한다.

덧붙여 지역경제에 주는 영향이나 민생의 안정 등을 감안하여, 지방 공공단체의 자주적 대응도 요구되고 있다.

④ 양수금융기관의 문제

현행 일반자금 원조 방식으로는 양수금융기관의 존재를 전제로 하고 있지만, 일본의 과거 파탄 사례를 감안하면, 향후 양수금융기관이 곧바로 나타나지 않을 수도 있다. 따라서 금융기관의 파탄처리를 신속히 하기 위해 파탄금융기관의 금융기능을 계승하는 양수금융기관이 신속히 나타날 수 있는 환경을 정비함과 아울러, 민일 양수금융기관이 즉시 나타나지 않는 경우에도 대응할 수 있는 파탄처리방식을 준비할 것으로 요구하고 있다. 구체적인 방안을 다음과 같다.

(가) 양수금융기관이 나타나기 쉬운 환경의 정비

자금원조의 일환으로서 파탄 금융기관으로부터 계승한 자산이 미미하였을 경우에 양수금융기관에 발생하는 손해의 일부를 담보하는 구조(로스·쉐어링)나, 자산의 인계 등에 의하여 저하하는 자기자본 비율을 회복시키기 위한 양수금융기관에 대한 자본증강 등에 대한 검토를 하였다.

(나) 양수금융기관이 즉시 나타나지 않는 경우의 대응

양수금융기관을 찾기 위한 시간적 여유를 확보하기 위해서는 현행 금융기능 재생 긴급조치법으로 조치되고 있는 승계 은행(브릿지 뱅크) 제도를 감안한 제도를 도입하여야 한다. 또한 예금보험법의 부칙으로 규정되어 있는 협정은행(정리회수기구)의 수혈기능을 계속하는 것도 필요하다고 한다.

3) 위기적인 사태가 예상되는 경우의 대응

예금 등의 전액 보호를 위한 특례 조치가 종료한 후의 금융기관의 파탄 처리는, 페이오프 코스트의 범위 내에서 하게 되지만, 금융기관

의 파탄에 의해 신용 질서 전체의 유지나 국민·지역경제의 안정에 중대한 지장이 생길 것이 예상되는 위기적 사태(시스템 리스크)에는 통상의 파탄처리의 방식으로 대응할 수 없는 것으로 보인다.

미국에서는 금융기관의 파탄처리에 대하여 선택가능한 모든 파탄 처리 방법 중에서 코스트 부담이 최소화할 수 있는 방법을 선택하도록 요구하고 있지만(「최소 처리 코스트 원칙」), 엄격한 절차 하에서 「코스트 기준을 준수한 처리 방법을 선택하면 경제 정세나 금융 시스템의 안정성에 심각한 영향을 미쳐, 다른 방법을 이용하면 이것을 회피 내지 완화할 수 있다」라고 판단되면 「최소 처리 코스트 원칙」에 의거하는 일이 없이 예외적인 처리를 할 수 있도록 하였다.

일본에서도 현재의 금융재상을 위한 특별조치에 의하여 금융시스템이 안정화한 후에도 위기적인 사태가 일어날 가능성을 예상하고 있다. 이에 만일에 대비하여 예외적인 조치가 가능하도록 할 필요가 있으며, 이에 대하여는 엄격한 절차가 필요하다고 지적하고 있다.

2. 금융기능강화법의 개정과 금융안정화 대책

(1) 개정 금융기능강화법의 성립

금융기능강화법(「금융기능의 강화를 위한 특별조치에 관한 법률」(2004년 6월 18일 법률 제128호)에 근거해 2004년 8월에 성립해 2008년 3월말까지 효력이 있는 일본의 한시법이었다. 그 이후 2008년 6월 13일 법률 제65호에 의하여 연장되어 동년 12월 12일 시행, 또한 동년 12월 16일 법률 제90호로 개정되어 익일인 12월 17일부터 시행되었다.

(2) 체 계

동법은 제8장으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙(제1조·제2조), 제2장은 금융기관 등에 대한 자본의 증강에 관한 특별조치(제3조 - 제14

조), 제3장은 금융조직 재편성을 행한 금융기관 등에 대한 자본의 증강에 관한 특별조치(제15조-제24조), 제4장은 협동조합 중앙금융기관에 의한 협동조직 금융기관에 대한 자본의 증강에 관한 특별조치(제25조-제34조), 제4장의 2는 협동조직 중앙금융기관 등에 대한 자본의 증강에 관한 특별조치(제34조의 2 - 제34조의 9), 제5장은 예금보험기구의 업무의 특례 등(제35조 - 제47조), 제6장은 금융기능강화심의회(제48조 - 제53조), 제7장은 잡칙(제54조 - 제57조), 제8장은 벌칙(제58조 - 제60조) 및 부칙으로 구성되어 있다.

(3) 구체적인 내용

1) 목 적

동법은 금융기관 등을 둘러싼 정세의 변화에 대처하기 위하여 금융기능의 강화를 도모하기 위하여, 금융기관 등의 자본의 증강 등에 관한 특별 조치를 강구하는 것으로서 금융기관 등의 업무의 건전 및 효율적인 운영 및 지역 경제의 활성화를 기대할 뿐아니라 신용질서의 유지와 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 그 목적으로 하고 있다(동법 제1조). 이 내용에 대해서는 개정법에서도 동일하다.

구체적으로는 불량채권의 처리(대손준비 등)와 관련하여 자본이 훼손되어, BIS 규제에 저촉된 경우 대출 기능을 수행할 수 없게 되어 버린 금융기관에 대하여 공적 자금을 투입¹⁵⁾하여 금융기관의 대출 여력을 강화함으로써 금융기능을 부활시켜 차주의 기업도산을 방지하고자 함에 있다.

15) 개정 금융 기능 강화법의 취지를 근거로 해 금융 경제 환경의 한층 더 악화에 대비한 예방적인 자본 증강을 도모하는 것으로서 재무 기반을 한층 굳건하게 하여 향후 어려운 상황이 예상되는 지역경제의 활성화, 지역 중소기업들의 안정, 원활한 자금 공급, 경영개선·재생 지원을 한층 강화하는 등, 지역민들의 발전을 도모하는 것을 목적으로 함.

2) 신청기한의 연장

일단 구 금융기능강화법에서는 공적자금의 신청 기한이 2008년 3월 말로 기한을 종료하였던 것을 개정법에서는 2012년 3월말까지 신청 기한을 연장하였다.

3) 경영책임의 명확화

동법의 시행으로 금융기관에 공적자금을 예방적으로 투입함으로써 일본 내의 금융기관의 파탄을 사전에 방지할 수 있었다. 즉, 구 금융기능강화법은, 공적자금을 투입하는 금융기관에 대한 경영책임을 묻는다는 원칙 때문에 동 제도의 이용이 단지 2건에 머물렀지만, 신 개정법은 투입요건을 완화하여 조기시정조치의 대상이 되는 자기자본비율을 4%를 기준으로 하여 그 이하인 경우에는 주주책임과 경영책임을 명확화 등을 요구하였지만, 4%를 초과하는 금융기관에 대해서는 이러한 요건을 삭제함으로써 공적자금을 투입하기가 쉬워졌다.¹⁶⁾ 다만, 공적 자금을 신청하는 금융기관에 제출을 요구하는 경영강화계획에서 수익 목표와 지역경제의 활성화 대책의 명확한 기재와 「중소기업에 대한 신용공여의 대책」을 마련하도록 하였다.

4) 경영강화계획

공적자금을 희망하는 금융기관은 공적 자금의 신청시 금융청에 「경영강화계획」을 작성하여 함께 제출하도록 하였다. 「경영강화계획」에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다. 즉, 금융기능강화법 제4조에 근거하여 2009년 3월에 북방은행(福邦銀行)이 제출한 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.¹⁷⁾

16) <http://jp.reuters.com/article/topNews/idJPIJAPAN-35497920081217> 2010. 5. 1.

17) <http://www.fsa.go.jp/news/20/ginkou/20090313-1/04.pdf#search='經營強化'> 2010. 5. 4.

즉, 약 8개 부분으로 나누어 작성하였는데, 제1장에서는 경영강화계획의 실시기간, 제2장 경영강화계획이 종료시에 달성할 경영개선 목표(업무의 수익성 지표, 업무의 효율성 지표 등), 제3장 경영개선 목표 달성 방안(경영의 현상 분석, 경영개선 목표를 달성하기 위한 대책) 제4장 종전의 경영체제의 재검토 기타 다른 책임있는 경영체제의 확립에 관한 사항(업무집행에 대한 감사 또는 감독 체제의 강화를 위한 대책, 리스크 관리체제의 강화를 위한 대책, 법령준수 체제의 강화를 위한 대책, 경영에 대한 평가의 객관성 확보를 위한 대책, 정보공시의 충실을 위한 대책), 제5장 중소기업에 대한 신용공여의 원활화 기타 주된 업무를 행할 지역에서의 경제 활성화에 기여할 대책(중소기업에 대한 신용공여의 원활화를 위한 방침(方針), 중소기업에 대한 신용공여의 원활화를 위한 대책(方策), 기타 주된 업무를 행할 지역에서의 경제 활성화에 기여할 대책), 제6장 협정은행에 의한 주식 등 인수 등에 관련한 사항(주식회사 정리회수(整理回收)기구에 의한 주식인수 등에 필요한 금액 및 그 내용, 금액의 산정근거 및 당해 자기자본의 활용 방침), 제7장 잉여금의 처분 방침(배당에 대한 방침, 임원의 보수 및 상여에 대한 방침), 제8장 재무 내용의 건전성 및 업무의 건전 또는 적절한 운영의 확보를 위한 대책(경영관리의 관련한 체제, 각종 리스크 관리의 상황) 등에 대하여 세부적인 계획을 세우도록 요구하고 있다. 만약 2회 연속하여 목표를 달성하지 못했을 경우에는 원칙적으로 업무개선 명령의 발동을 검토하게 된다.

5) 공적자금의 투입 범위

2004년 주로 지역 금융기관을 대상으로 예방적 공적자금의 투입과 함께, 금융기관의 재편을 촉구하는 것을 목적으로 경영책임의 추궁이나 조직의 재편을 재촉하는 것을 목적으로 하고 있었다. 하지만, 개정

금융기능강화법에서는, 중소기업의 대출 거부 방지를 제1의 목적으로 하고 경영책임의 명확화 요건을 완화함과 더불어 공적자금의 투입 요건도 일부 완화하였다. 즉, 정부의 보증범위를 기존의 2조엔에서 10조엔으로 증액하였다.¹⁸⁾ 그러한 조치의 취지는 은행 신용금고, 신용조합 등의 자기자본을 공적자금에 투입함으로써 증가, 대출 거부를 예방적 차원에서 방지하여 막음으로써 중소기업의 원활한 용자를 피하기 위함이다. 하지만, 이는 어디까지나 금융기관의 구제를 목적으로 하는 것이 아니라 중소기업의 지원을 그 목적으로 한다는 점에 주의하여야 한다.

6) 공적자금의 투입 대상

협동조직 금융기관에 대한 자본을 투입하기 위하여 중앙기관에 일괄하여 공적 자금을 투입하는 경우, 기존의 금융기능강화법에서는 신킨중앙금고(信金中央金庫), 전국 신용협동조합 연합회(全国信用協同組合連合會), 노동금고 연합회(労働金庫連合會)의 3개를 그 대상으로 하고 있었지만, 이번 개정 금융기능강화법에서는 농림중앙금고(農林中央金庫)까지를 포함하여 그 대상을 4개로 하였다. 이러한 4개의 중앙기관은 산하의 협동 조직 금융기관의 자본 지원에 활용하는 동시에 중앙 기관 자신의 건전성의 강화에도 활용할 수 있도록 함을 그 골자로 하였다.¹⁹⁾

7) 생명보험 계약자 보호 기구의 공적 원조

생명보험 회사의 세이프티 넷(safety net)로서 2009년 3월말에 기한마감이 되는 생명보험 계약자 보호 기구의 공적 원조는, 보험업법의 개정으로 2012년 3월말까지 연장되었다. 따라서 생명보험의 파탄에

18) 물론 2009년 9월까지 금융기관의 신청 건수는 7건, 2,360억엔 정도로 불과하여 그 신청이 많지 않는 실정이다.

19) <http://jp.reuters.com/article/domesticFunds/idJPnTK020111420081021>, 2010. 5. 2.

따른 업계의 부담분으로 정부 보증 차입 한도액(현행 4600억엔, 이용 가능범위 3,592억엔)이 부족하게 되었을 경우 정부는 계속하여 공적 원조를 제공하게 되었다.

(4) 소 결

이처럼 금융기능강화법의 개정의 가장 큰 목적 중 하나가 금융기관의 책임을 묻지 않는 것이라고 할 수 있다. 그 결과 신용이 다소 불안한 중소기업이라고 하더라도 공적자금의 대출을 받게 되었다. 하지만, 이러한 과정 속에서 경영책임을 묻지 않는다는 점에 대해서는 문제점으로 지적되고 있다.

이와 관련 당시 아사히 신문에 의하면, 농림중앙금고의 08년 9월 중간 결산 결과, 동 금고가 보유하는 증권화 상품이나 투자신탁 등의 잠재손해가 08년 3월 결산과 비교하여 약 3.7배인 1조 5,737억엔으로 늘어나 적극적인 해외투자를 하였는데, 이러한 투자가 금융위기의 직접적인 원인이 되었다. 문제는 동 금고가 투자할 당시 투자 경험이나 노하우가 거의 없는 상태임에도 불구하고 공격적인 투자를 한 결과, 외국계의 금융기관 사이에서는 농림중앙금에만 가면 어떠한 증권화 상품도 매수한다는 소문과 함께 동 금고에 대해 적극적으로 매도하였고, 농림중앙금은 이에 대한 매수를 한 결과 손해가 급격하게 증가하였던 것이었다.

그런데 당시 우에노 이사장은, 농수성의 낙하산 인사 관료로 연간 4천만엔 이상의 급여를 받는 자로, 그가 재직할 당시 그러한 급격한 손실에 대한 경영자 책임의 문제가 될 수 있었음에도 불구하고, 금융기능강화법의 개정으로 그 책임을 면하게 되는 등의 문제가 있음을 지적하였다.

IV.

2008년 미국의 서브 프라임 모기지 론 사태로부터 초래된 금융위기의 해결을 위하여 세계 각국의 공동의 노력을 기울이고 있다. 그러한 예로 G20 정상회의²⁰⁾의 노력을 들 수 있다. 동 회의의 결과 금융위기를 해결하기 위한 대안으로 금융규제 및 감독체제 개선, 경기부양을 위한 재정지출 및 IMF 자원 확대, 보호주의의 확산 방지, 국제기구의 개혁, 기축통화의 논의 등이었다.

일본도 이에 적극적으로 동참하여 문제의 해결을 위하여 노력을 하고 있다. 다만, 일본은 1990년대부터 금융위기가 초래되어 금융위기의 문제에 대한 지속적인 관심으로 갖고 해결책을 찾고자 노력한 결과 이번 금융위기에서는 다른 국가에 비하여 그 충격이 다소 제한적이라고 할 수 있었다. 오히려 실물경제에서 받은 충격이 더 크다고 할 수 있다. 따라서 일본은 2008년 금융위기에 대응하여 새로운 제도적 보완 등을 하기보다는 기존의 제도를 보완하는 정도로 대응하는 것으로 보인다. 그 내용으로는 예금자 등의 보호, 중소기업의 보호, 파탄금융기관 문제의 신속한 해결, 공적자금 투입 범위의 확대, 경영책임의 명확화, 경영강화계획의 제출 및 사후 감시 등에 중점을 두고 문제의 해결을 하고자 하였다.

20) 제5차 G20 정상회의는 우리나라 서울에서 금년 11월 11일부터 12일에 걸쳐 개최될 예정이다.

토 론 문

양만식 (단국대학교 법과대학 교수)

1. 글로벌 금융위기발생후의 일본의 금융정책

미국의 서브프라임문제로 발단된 금융의 혼란은 순식간에 전세계로 번져 글로벌 금융위기로 발전하였다. 100년에 한번 발생하기도 어렵다는 위기에 직면한 각국의 중앙은행은 협조체제를 갖는 한편, 각국의 실정에 맞는 정책을 추진하기에 이르렀다.

정책금리면에서는 연방준비제도이사회, 영국은행, 유럽중앙은행(ECB) 등 서구 선진 6개의 중앙은행이 협조금리인하를 실시하였다. 과거에 예를 찾아볼 수 없는 속도로 금리인하를 진행하여 정책금리를 사상 최저수준으로 인하하였다.

일본은행도 정책금리는 이미 0.5%라는 초저금리를 취하고 있었지만, 금융위기가 심각화하고 있는 중에 금리인하를 단행하였다. 단지 각 중앙은행 모두 시장기능을 상실하지 않도록 정책금리를 완전히 0(제로)으로까지 인하하지는 않았다. 유동성을 대량으로 공급하는 한편, 금리수준을 일정 수준으로 유지하기 위해 준비예금에 이자를 부여하거나 자금흡수 수단을 창설하는 등을 행하였다.

리먼브라더스의 파탄으로 금융위기가 심각화 되자, 각 중앙은행은 유동성공급책을 확대하는 등, 정책대응에 박차를 가하였다. 금융위기가 글로벌적인 확대를 보이게 됨으로써 각 중앙은행은 금융스왑협정을 체결하여 달러자금의 공급을 행하는 등 국제협조체제의 강화를 도모하고 있다. 또한 장기 국채나 사채·CP 등의 매입을 시작하는 외에 금융시스템의 안정을 위해 개별 금융기관·기업에 대한 지원 등도 단

행하였다. 이렇게 이번의 금융위기는 통상의 정책영역을 초월하여 이례적인 조치를 차례로 단행하였다.

2007년 여름 국제금융·자본시장에 커다란 혼란이 있었지만, 일본 시장은 상대적으로 안정이 유지되고 있었기 때문에 일본은행은 사태를 관망하면서 구체적인 행동으로의 진행에 대해서는 상당히 신중한 태도를 취했다. 위기발생전부터 정책금리가 0.5%라는 극히 낮은 수준이었으며, 완화적인 금융환경을 유지하고 있었다는 점도 당초 일본은행이 신중한 태도를 취하게 된 원인이었다.

그러나 2008년 9월 리먼브라더스의 파탄이후에 국제금융·자본시장의 혼란이 확대되고, 실물경제에의 영향이 확실하게 시작되자 일본은행은 금융완화정책을 단행하였다. 즉 일본은행은 ①정책금리의 인하, ②금융시장의 안정, ③기업금융원활화의 지원이라는 3가지로 분류하여 개념을 정리하고 있다. 또한 이에 더하여 금융시스템의 안정화를 들 수 있다.

분 류	프로그램	발표일	개 요
I	정책금리의 인하		2008년 8월 31일과 2008년 12월 19일 20bp씩의 금리인하, 무담보콜의일선물 금리를 0.1%로
II	달러자금공급조치의 도입, 확충	2008년 9월 8일	적격담보를 근저당으로 하여 대부이율을 입찰에 부치는 공개시장조작으로서의 달러대부
	보완 당좌예금제도도입	2008년 10월 31일	일본은행이 금융기관 등으로부터 들어오는 당좌예금 중 초과준비로 이자를 붙임
	장기국채매입의 증액		1.2조엔/월→1.4조엔/월(2008년 12월 19일)→1.8조엔/월(2009년 3월 18일)
	적격담보의 확충		부동산투자법인채(2009년 1월 22일), 정부보증담보채권(2009년 2월 19일), 공적부분에 대한 증서대부채권(2009년 4월 7일), 미·독·영·불국채(2009년 5월 22일)

분 류	프로그램	발표일	개 요
Ⅲ	기업 금융 지원 특별조치	2008년 12월 2일	공통담보로서 차입된 민간기업채무의 담보가액의 범위내에서 무제한적인 자금공급
	CP 등 매입	2008년 12월 19일	a-1격상당, 잔여기간이 3개월이내인 CP 및 ABCP매입
	사채매입	2009년 1월 22일	A격 상당이상, 잔여기간이 1년 이내인 사채의 매입
금융 시스템 안정화	금융 기관 보유 주식매입	2009년 2월 3일	BBB마이너스상당 이상의 상장주식의 매입
	금융기관을 위한 열후특약부 대부	2009년 3월 27일	대상은 국제기준

2. 일본은행의 금융정책에 대한 견해

각국의 중앙은행은 비전통적인 정책영역으로 돌입하였지만, 금융정책에 대한 각 중앙 은행의 기본적인 견해는 일치되지 않았고 자국의 금융정책에 대한 설명도 영국은행은 “양적완화”, 연방준비제도이사회는 “신용완화”, 유럽중앙은행은 “신용지원확충”으로 서로 달랐지만, 일본의 경우에는 이에 관한 특별한 설명이 없었다.

그러나, 위의 모든 것은, 2001년부터 2006년에 걸쳐 일본은행이 실시한 양적 완화책(유동성확대에 의한 디플레이션압력의 완화를 기대하는 것)과는 다른 접근법을 도입하였다는 점에서는 공통된다. 이것은 이번의 금융위기에서는 신용시장에 있어서의 시장유동성의 현저한 저하와, 금융시스템상의 유동성위기가 동시에 일어났기 때문에 금융위기를 극복하기 위해서는 ①신용리스크와 ②유동성 리스크 쌍방을 회복시키기 위한 조치가 필요하였다.

(1) 이전에 있었던 양적완화정책과의 차이 관해

일본은행은 2001년부터 2006년에 걸쳐 양적완화정책을 실시했지만, 금융위기후의 양적완화정책은 당시의 양적완화정책과는 다르다. 양적

완화정책은 당좌예금잔고에 목표를 설정하여 그것을 실현하는 정책을 전개하는 것이었지만, 이번에는 그 당좌예금에 목표를 설정하지 않았다는 점이다. 금융시장의 안정이나 개개의 기업금융의 안정을 도모한 결과로서 당좌예금잔고가 증가되기는 하지만, 밸런스시트를 적극적으로 확대하는 것에 정책상의 이념이 없다는 점이다. 또한 양적완화정책은 유동성의 확대가 디플레이션압력의 완화로 이어진다는 점을 기대하고 실시하였지만, 이번의 일련의 조치의 목적은 금융시장의 안정화 및 기업금융의 원활화를 도모하는데 있었다.

(2) 신용완화에 관해

일본은행은 신용완화조치를 이례적인 조치라고 생각하고 있다. 즉 사채·CP 등의 기업금융과 관련된 금융상품의 매입은 이러한 금융상품을 금융기관에 대한 여신의 담보로 할 경우와 비교하여 민간부분의 개별적인 신용리스크를 부담하는 정도가 높고, 이러한 정책수단은 손실발생을 통해 납세자의 부담으로 할 수 있는 가능성이 상대적으로 높다고 생각하였기 때문이다. 또한 개별기업에 대한 미시적인 자원분배에 관여가 확대됨에 따라 재정정책에 근접한 조치라는 견해를 보이고 있다.

(3) 정책금리의 수준에 관해

이전의 금융완화국면에서 무담보콜익일물금리는 0%까지 인하되었지만, 이번에는 0.10%에 그쳤다. 일본은행은 1일물금리(오버나이트금리)가 1%로 되면 단기금융시장의 기능이 저해된다는 견해에서 제로금리를 회피하려고 했다.

또한 2008년 10월 31일부터 일본은행 당좌예금의 초과준비에 대해서 0.10%의 이자가 개시되었다. 그 결과 일본은행은 적극적인 자금공급과 무담보콜익일물의 0%저하회피를 양립하게 할 수 있었다.

(4) 금융기관을 위한 지원책에 관해

일본은행은 이번의 금융위기에서 대규모 금융기관이 부담하는 리스크 중에서 신용리스크보다 주식의 가격변동리스크가 크다고 생각하고 있으며, 금융기관이 보유하고 있는 주식매입이나 열후 론의 공여 등을 통해 금융기관의 주식보유리스크를 삭감하려는 노력을 지원하고, 금융시스템의 안정을 도모하고 있다.

(5) 장기국채의 매입에 관해

일본은행은 금융위기 이전부터 장기국채의 매입을 행하였지만, 이것은 금융정책운영을 위해서 행하는 장기적인 자금공급조치였으며, 금융위기 후에 관해서도 그 변화는 없다.

장기국채의 매입을 금융정책상의 목적에서 벗어나 예컨대 오로지 재정적인 목적만을 위해 행하는 경우 또는 그러한 목적이라고 시장에서 인식하게 된 경우, 금융정책운영에 대한 신뢰가 상실되기 때문에 결국 장기국채의 금리 그 자체에도 악영향이 발생할 리스크가 있다고 하여 매입목적이 재정적인 것이 아니라는 점을 명백하게 하였다.

3. 지금까지의 정책에 관한 효과

① Tibor(도쿄은행간 대출금리)

Tibor는 2007년 여름 이후, 신용불안이 높아진 것을 배경으로 계속적으로 높아졌다. 2008년 10월 31일의 일본은행의 이자인하로 일단 저하되었지만, 다시 상승하게 되었고, 2008년 12월에 Tibor 3개월물은 0.92%까지 상승하였다. 그러나 12월 19일 일본은행이 재인하에 따라 인터뱅크시장의 긴장은 완화되기 시작하여, 기간물금리가 저하되었다.

② CP발행금리, 단기국채수익

2007년 여름 시장 이후, CP발행금리도 신용불안이 높아짐에 따라 계속 높아졌다. 2008년말까지는 신용불안이 계속 높아지는 중에 CP시장은 기능정지상태에 빠지고, 발행액의 급감과 발행금리의 급등현상이 발생하였다. 일본은행의 추가적인 이자인하와 CP매입조치의 결정으로 안심감이 발생하여 CP시장의 기능회복과 발행금리도 저하기조를 보이고 있다.

또한 기업금융지원특별조치에 의한 윤택한 자금공급도 CP발행금리가 인하된 요인이 되었으며 7월의 평균발행금리는 0.29%로 저하되었다. 신용이 높은 CP발행금리가 동일한 잔여기간의 단기국채수익을 하회하는 등, 약간 과한 움직임이었다는 은행총재의 발언 등도 있어서 시장기능의 저해로 연결될 가능성이 염려되었다.

단기국채수익도 일본은행의 윤택한 자금공급으로 저하경향에 있으며, 7월 7일에는 0.14%까지 저하되었다. 단지 7월14일-15일의 금융정책 결정회의에서 결정된 기업금융지원특별조치 등의 시한조치의 기한연장의 폭이 시장의 예상보다 하회하였다는 점에서 저하의 폭이 적었다.

③ 장기금리

장기국채의 매입증액에 의해 장기금리는 일시적으로 저하되었지만, 2009년 6월에는 미국의 조기금리인상의 기대로 인해 1.5%후반까지 상승하였다. 그러나 과거의 장기금리의 반등국면에 비해 상승폭은 한계가 있었으며, 일본은행이 금융위기하에서 금융시장안정화정책의 일환으로서 실시된 동 조치는 장기금리의 상승을 제한하는 일정한 효과를 얻었다고 할 수 있다.

4. 일본의 출구전략 이미지

일본은행에 의한 정책은 일정 부분 효과도 있었으며, 금융위기는 최악의 상태를 벗어나 경기도 안정되어 가는 징후를 보이고 있다. 그러나 이러한 개선은 정책총동원의 결과로서 겨우 얻은 것이고, 현실적으로는 긴급조치를 완전히 해제할 수 있을 정도로 금융시장·경제가 정상화되었다는 것은 아니다. 그러나 이례적인 완화조치가 장기화되면, 장래적으로 인플레이션이나 새로운 버블이 발생할 위험이 높아질 뿐이므로, 각국의 중앙은행으로서 언제 어떻게 정책을 해제할 것인가, 출구전략이 앞으로 중요한 과제라고 할 수 있다.

특히 일본은행은 급박한 기업금융을 둘러싼 환경에 관해 여전히 어려운 상황에 있다고 평가하여 7월 14일-15일의 결정회의에서 각종 시한적인 조치의 연장을 결정하였다. 단지 기업금융환경은 방향으로서 개선되고 있다고 평가하고 있으며, 개선이 진행된다면 해제를 위한 행동이 필요하다는 의견을 표시하고 있다.

(주요금융정책의 시한조치의 기한연장)

시한조치	연장전		연장후
CP등의 매입	2009.9.30	→	2009.12.31
사채매입			
기업금융지원특별조치			
민간기업채무의 적격담보로서의 등급요건완화	2009.12.31	→	2010.3.31
자산담보CP의 적격담보요건완화			
보완당좌예금제도	2009.10.15	→	2010.1.15
달러자금공급치	2009.10.30	→	2010.2.1

일본은행은 금융위기적인 상황에 대응하기 위해 도입된 조치가 상황개선 후에도 유지될 경우 시장기능의 왜곡, 경제·금융의 진폭이 커질 가능성을 염려하고 있다. 확실히 일본의 1990년대 초부터 시작된 버블이나 미국의 2000년대 중반부터 시작된 주택버블은 대폭적인 금융완화가 장기화된 후에 발생하였으며, 이러한 버블의 재발방지를 위해서도 금융완화정책을 되돌리는 타이밍의 중요성은 도입의 중요성과 같은 정도의 중요함을 가지고 있다.

또한 이전의 양적완화국면에서 일본은행은 “소비자물가지수(전국, 생선식품을 제외)는 그 상승률이 안정적으로 제로%이상으로 될 때까지 양적완화정책을 계속한다”는 의견을 표시하여, 금융정책을 운영하였다. 이에 대해서 이번에는 기업금융의 상황을 주시하면서 각종 시한조치를 계속할 것인지의 여부를 판단할 것이라고 하고 있다. 이것은 단순한 경제지표의 동향에 구속되는 것을 회피하여 금융정책운영의 탄력성을 확보하기 위한 것이라고 생각된다.

- 기업금융지원특별조치

금융위기후에 도입된 시한조치 중 출구전략의 주목도가 가장 높은 것이 기업금융지원특별조치이다. 이 특별조치는 일반조치에 비해 유리한 조건으로 자금공급을 받을 수 있기 때문에 금융기관에서 적극적으로 이용되고 있으며 7월말 시점의 잔고는 7조 3,168억엔으로 도입후 6개월만에 일본은행의 총자산의 6.4%를 차지하고 있다.

금융시장에의 영향도 커서 높게 평가된 CP의 발행금리가 동 잔여기간의 단기국채의 이자수익보다 하회하는 소위 “관민역전현상”의 원인이 되고 있다. 또한 특별조치에 의해 공급된 자금은 단기국채시장으로도 유입되고 있으며, 단기 국채이자수익의 저하요인으로 되고 있다.

토 론 문

장용근 (홍익대학교 법학과 교수)

우선 교수님의 일본의 금융위기에 대응입법에 대한 훌륭한 논문을 접하게 돼서 감사드립니다.

2008년 미국의 서브 프라임 모기지 론 사태로부터 초래된 금융위기의 해결을 위하여 일본도 이에 적극적으로 동참하여 문제의 해결을 위하여 노력을 하고 있지만, 일본은 1990년대부터 금융위기가 초래되어 금융위기의 문제에 대한 지속적인 관심으로 갖고 해결책을 찾고자 노력한 결과 이번 금융위기에서는 다른 국가에 비하여 그 충격이 다소 제한적이라고 할 수 있었던 점을 보면 그 나라의 국력 중에는 경험을 통한 교육효과가 매우 크다는 점을 알 수 있습니다. 하지만 이에 비해 우리는 IMF라는 금융위기를 경험하였음에도 불구하고 이에 대한 충분한 준비를 하지 못하여 미국의 서브 프라임 모기지 론 사태로 인하여 국가경제가 소용돌이친 점을 보면 아직도 우리의 학습능력의 문제와 과거에 대한 역사적 경험에 소홀 등을 볼 수 있기에 씁쓸함을 느끼게 됩니다.

특히 일본은 2008년 금융위기에 대응하여 새로운 제도적 보완 등을 하기보다는 기존의 제도를 보완하는 정도로 대응하여 예금자 등의 보호, 중소기업의 보호, 파탄금융기관 문제의 신속한 해결, 공적자금 투입 범위의 확대, 경영책임의 명확화, 경영강화계획의 제출 및 사후 감시 등에 중점을 두고 문제의 해결을 하고자 하였다는 내용은 상당부분 경제구조나 역사적·문화적 경험이 비슷한 우리나라에도 중요한 시사점을 줄 수 있다는 점에서 매우 훌륭한 논문이고 시의적절한 논

문이라고 보입니다.

사실 본인은 헌법학자이자 국가의 재정법을 연구하는 한 사람으로서 금융안정화를 위해 대처하는 국가의 역할에 대해서 좀 더 집중적으로 교수님께 질문을 드리고자 합니다. 특히 본인의 생각으로는 외국의 경험을 공부하는 경우에는 그 경험과 그에 대처하는 방안 등이 우리에게 어떠한 도움이 되는지를 신중히 검토하여 우리입법이나 국가정책에 반영하도록 하여야 의미가 있다고 보기에 이러한 관점에서 부족하나마 질문을 드리고자 합니다.

우선 우리나라도 이러한 일본과 비슷한 입법이 만들어 졌으나 거의 지출할 필요성이 없었던 것으로 알고 있습니다. 이에 반하여 교수님이 작성하신 논문에는 상당금액이 공적자금이라는 명목으로 일본은행에 투입된 것으로 나오는데 그 이유는 그 금융부실의 원인이 일본에는 금융기관의 대출의 상당부분이 기업대출이었고 이러한 기업의 부실이 금융기관의 부실로 연관된 반면 우리의 경우에는 기업의 부실보다는 은행의 상당부분의 대출은 가계의 부동산 담보대출에 집중되어 있기 때문에 유사한 입법이 일본에서는 상당부분 집행된 반면 우리의 경우에는 집행이 되지 않았나 하는 생각이 드는데 교수님의 고견을 듣고 싶습니다. 다만 1990년 초 버블 붕괴에 따라, 일본 국부의 절반 이상을 차지하고 있던 토지의 가치가 약 500조엔, 주식의 시가 총액 약 300조엔, 합계 약 800조엔(GDP의 약 1.6배 상당)에 이르는 자산가치가 상실되었다는 부분은 우리에게도 시사점이 될 수 있는데 최근 문제되고 있는 부요 버블세븐지역을 포함한 수도권 상당지역에서의 집값하락은 추후 우리나라의 거대은행을 비롯한 상당수의 금융기관의 부실을 가져 올 수 있고 이는 그렇지 않아도 대형국책사업 등으로 인해 국가의 재정이 고갈상태에 이를 수 있는 현 상태에서 국가세입원의 원천인 가계의 몰락과 그로 인한 금융기관의 부실을 초래할 수 있다는 이중고를 대비하여 우리도 이에 대한 입법을 재정비할 계기가

될 수 있도록 준비할 계기가 된다는 점에서 교수님의 발제는 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있습니다. 특히 일본은 경기는 침체했지만, 종신 고용제도 아래서 고용이 비교적 안정적이라는 사실도 주택론에 대한 채무불이행의 비율이 낮게 된 원인 중 하나라고 생각하시는 교수님의 고견을 통해서 우리도 금융안전환은 단지 금융기관의 문제가 아닌 사회 전반적인 안전망의 점검이 필요하다는 점을 생각하게 되었습니다.

다음으로 금융안전화입법으로 그 결과 신용이 다소 불안한 중소기업이라고 하더라도 공적자금의 대출을 받게 되었지만, 이러한 과정 속에서 경영책임을 묻지 않는다는 점에 대해서는 문제점으로 지적되고 있다는 부분에 대해서는 확실히 문제있는 기업에 무조건 대출을 해주는 도덕적 해이에 대해서는 교수님과 같은 입장이지만 능력있고 비전있는 중소기업에 대해서 사후 위험성 때문에 대출을 하여주지 않는 우리의 풍토를 보면 일응 일본의 이러한 입법의 필요성도 수긍할 수 있는 측면도 있지 않나하는 생각이 드는데 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.

또한 이러한 금융기관의 부실을 국가가 공적 자금의 투입을 통해서 해결하는데 드는 재원마련은 어떻게 하는지 즉 일본은 국채의 과다발행으로 인한 재정건전성이 문제되는 국가인데 이에 대한 질문을 드리고 싶습니다.

마지막으로 우리는 금융위기이후에 각 은행들이 이자를 올릴 것에 대비하여 한국은행법에 은행의 담보대출금리는 한국은행이 고시하는 평균이자율을 넘지 않는 한도내에서 올리도록 하고 있는데 이러한 입법이 일본에도 있는지 질문드리며 부족한 토론을 마치겠습니다.

()

I.

1990년대 말 아시아의 외환위기로 인한 경제후퇴와 2000년 IT 버블이 붕괴되고 2001년의 이른바 9.11테러로 인하여 미국경기가 침체에 접어들었다. 이에 미국 정부는 소비심리를 자극하기 위해 자금유동성을 증가시키는 정책을 펼쳤다. 예컨대, 연방준비은행(Federal Reserve Bank)은 2003년 기준금리를 역사상 최저라 할 수 있는 1%까지 인하하였다. 기준금리의 인하는 결과적으로 주택을 소유하는 데 드는 비용을 줄이는 효과가 있다. 기록적인 초저금리로 인하여 미국에서는 부동산 붐이 일게 되었고, 이를 바탕으로 서브프라임 모기지 시장이 급속도로 팽창하였다. 통계적으로 보면 총 주택담보대출 대비 서브프라임 모기지의 비중이 2001년에는 고작 약 3%대에 머물렀으나 2002년에는 7%, 2007년 6월에는 무려 21%까지 상승하였다.¹⁾ 그러나 그 후에 기준금리가 상승하고 주택경기가 냉각됨에 따라 2007년 7월 미국의 서브프라임 모기지의 연체율이 급등하였다. 이러한 일련의 사태는 서브프라임 모기지를 기초자산으로 하여 발행된 유동화증권에 투자한 거대 투자은행의 부실화를 초래하였다. 급기야는 2008년 9월 세계 4위권의 투자은행인 리먼 브라더스가 파산하였다.²⁾ 이상과 같은 미국의 서브프라임 모기지의 부실화³⁾는 1980년대 있었던 저축대부조합(Savings and Loan Associations)의 파산사태 이래로 미국에 가장 심각한 금융위기를 유발한 사건으로 평가되고 있다.⁴⁾

1) 김용덕, 글로벌금융위기에 대응한 국제금융의 규제 및 감독 개선방안에 관한 연구, 고려대학교 대학원 법학박사학위 논문, 2009, 12쪽.

2) 전창환, “2008년 미국의 금융위기와 오바마 정부의 새로운 뉴딜?-금융안정화 및 금융규제 개혁정책을 중심으로-”, 『동향과 전망』 통권 78호, 한국사회과학연구소, 2010, 252쪽.

3) 더 구체적으로 살펴보면, 서브프라임 모기지의 부실화의 원인으로는 모기지 대출에 대한 규제·감독 소홀, 신용과생금융상품에 대한 규제완화, 투자은행의 자기자본 비율 내지 건전성 규제의 유명무실화 등을 들 수 있다. 전창환, 앞의 논문, 256쪽.

4) 최승재, “구조화 금융과 서브프라임 금융위기의 전개에 대한 연구-약탈적 대출행

적어도 경제에 한정하는 경우 미국의 위기는 바로 글로벌 위기로 연결되는 것이 현실이다. 세계 국내총생산(GDP)의 4분의 1을 차지할 뿐만 아니라 글로벌 기축통화를 가진 미국의 금융위기는 미국은 물론이고, 국경을 초월하여 자금의 이동이 이루어지는 글로벌 경제 전체를 불안의 구렁텅이에 빠트렸다. 이에 미국은 위기상황을 극복하고 내수를 진작시켜 기업투자를 촉진하려는 목적으로 2008년 2월 경제활성화법(Economic Stimulus Act of 2008)⁵⁾을 제정하였다. 동법은 소비진작을 위해 세금을 환급하고 신규설비투자에 대한 세액공제 등을 충당하기 위해 총 1,680억 달러를 투입하여 경제를 부양시켜 경기침체를 극복하고자 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

2008년 10월 부시 정부는 공적자금을 투입하여 부실금융회사를 정상화하고 금융시스템을 안정화하기 위해 포괄적인 대책을 제시하였다. 이러한 대책의 일부분으로서 긴급경제안정화법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)⁶⁾을 제정하였다.⁷⁾ 동법 중에서 가장 주목을 끈 것은 재무부가 상한선이 7,000억 달러인 재정지출권을 행사할 수 있는 부실자산구제프로그램(Troubled Asset Relief Program: TARP)이다.⁸⁾ 본래 TRAP는 2009년 12월 말에 종료되는 한시적인 조치에 지나지 않았지만, 그 후 기한이 2010년 10월까지로 연장되었다.⁹⁾

위론에 대한 검토를 포함하여-”, 『상장협연구』 제58호, 한국상장회사협의회, 2008, 159쪽.

5) Pub.L. 110-185, 122 Stat. 613. 이 법에 관하여 자세한 것은 권오승 외, 미국의 경제위기극복 및 경제활성화 법제연구-2009년 경기부양법(ARRA)을 중심으로-, 법제처 세계법제 연구용역과제 최종보고서, 법제처, 2009, 21쪽 이하 참조바람.

6) Pub.L. 110-343.

7) 이 법에 관하여 자세한 것은 이준서, “미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)의 내용과 향후 전망”, 『법령정보 Newsletter』 2008년 11월 호, 한국법제연구원, 2008, 42쪽 이하 참조바람.

8) 이준서, 앞의 논문, 42쪽. TARP에 관하여 자세한 것은 박태준, “미국 부실자산구제프로그램(TARP) 실효성 논란의 재부각”, 『자본시장 Weekly』 2009-46호, 자본시장연구원, 2009 참조.

9) 전창환, 앞의 논문, 263쪽.

2009년 1월 오바마 대통령이 취임 이래 새로운 행정부의 최우선 과제의 일환으로서 법제정비를 서둘러서 경기대책법(The American Recovery and Reinvestment Act of 2009)¹⁰⁾을 2009년 2월 17일 제정하였다. 동법에 따르면 10년 동안 총액 7,872억 달러(GDP 대비 5.7% 규모)의 연방정부 재정이 지원될 예정이다.

이상과 같은 재정지출로 인하여 미국의 국가재정상태는 더 이상 추락할 수 없을 정도로 심각한 수준에 머물러있다. 지금의 미국의 재정형편은 빚을 내어 무기를 생산하던 2차 대전 이후 최악의 상태로 평가되고 있다.¹¹⁾ 2009년 GDP대비 재정적자 비율(fiscal deficit to GDP ratio)이 무려 9.8%에 달하고 있으며 정부부채 비율도 90.4%로서 1940년대 이후 최고 수준이다.¹²⁾ 미국 조세정책센터(Tax Policy Center)는 미국이 연방정부의 재정적자를 국내총생산의 3% 수준으로 낮추려면 정부가 매년 5,790억 달러 규모의 세수를 추가적으로 확보하거나 지출을 삭감해야 하는 것으로 추산하고 있다.¹³⁾ 이에 미국 정부는 재정지출을 통하여 경기를 진작시키려는 노력과 함께 재정건전성을 확보하기 위한 여러 정책을 추진하고 있다.

본고에서는 2008년 글로벌 금융위기 이후 미국 정부가 재정적자를 줄여 재정건전성을 회복하려는 다양한 움직임 중에서 오바마 정부가 추진하거나 추진중에 있는 여러 가지 법제정비방안을 대상으로 하여 이를 개괄적으로 살펴보고자 한다.¹⁴⁾ 사실 미국에서는 2001년의 미국

10) Pub.L. 111-5. 이법의 정식명칭은 영어명에서 알 수 있다시피 “미국경기회복 및 재투자법”이다. 이 법에 관하여 자세한 것은 권오승 외, 앞의 보고서, 52쪽 이하 참조.

11) Kevin Hassett & Desmond Lachman & Aparna Mathur, *The Deficit Endgame*, AEI Working Paper #160, American Enterprise Institute, 2009, p. 12.

12) 김용식, “달러 무너지면 세계경제 치명상... 미 ‘재정 시한폭탄’에 초긴장”, 『한국일보』, 2010년 2월 10일자(인터넷판); 최동순, “미 재정 건전성에 대한 불안 커지고 있다”, 『LG Business Insight』 1067호, LG경제연구원, 2009, 36쪽.

13) Rosanne Altshuler & Katherine Lim & Robertson Williams, *Desperately Seeking Revenue*, Tax Policy Center, 2010, pp.3-6.

14) 오바마가 미연방대통령으로 취임한 원년인 2009년도에 다양한 금융규제개혁법안

동시 다발 테러 사건을 계기로 한 군사비의 지속적인 증가와 건강보험의 개혁 등의 이유로 인하여 재정지출이 증가되는 부분도 있기는 하지만,¹⁵⁾ 본고에서는 금융위기를 직접 혹은 간접적인 원인으로 발생한 재정적자를 해소하기 위한 연방정부¹⁶⁾의 법제정비 노력에 한정하여 논의를 전개하기로 한다.

II.

1. 재정적자의 실태

미국의 2009 회계연도(2008년 10월1일~2009년 9월30일)를 기준할 때 재정적자의 규모는 14,000억 달러였으며, 이는 국내총생산의 9.9%에 달하고 있다. 이 숫자는 종전에 사상 최고치인 2008 회계연도의 재정적자 4,590억 달러의 3배에 달할 뿐만 아니라 GDP 대비 재정적자의 비중은 1945년 이후 가장 높은 수치로 기록되고 있다.¹⁷⁾

2010년 2월 재정적자의 규모는 2,210억 달러로서 2009년 2월의 1,940억 달러를 넘어선 바 있다.¹⁸⁾ 2010년 3월 현재에는 재정적자가

들을 발표한 바 있다. 동 법안은 간접적이기는 하지만 재정건전성 회복을 지향한다는 점에서 오바마 정부의 정책방향을 짐작할 수 있다. 이에 관하여 자세한 것은 전창환, 앞의 논문, 266-278쪽 참조바람.

15) Neal Goswami, "Excise Tax Concerns Medical Firms", *Bennington Banner*, Apr. 1, 2010(Online Edition).

16) 비단 연방정부 뿐만 아니라 지방정부도 2008년 금융위기로 재정부족의 어려움을 겪고 있는 것은 매한가지이다. 지방정부의 경우 세수증대를 위해 판매세와 소득세를 인상하는 것이 대세이다. 그 중에서도 뉴욕주가 설탕이 든 음료(sugary drinks)에 세금을 매기는 것은 매우 이채롭다. 송용진, "재정적자로 신음하는 미국 정부", 『해외시장정보』, 코트라, 2009.4.16.; 전수용, "재정난 몰린 뉴욕주 '콜라세' 신설한다", 『조선일보』, 2010년 1월 20일자(인터넷판).

17) 박상현, "미 2009회계연도 재정적자 1조4천억불", 『연합뉴스』, 2009년 10월 8일자(인터넷판).

18) 뉴스속보부, "미2월 재정적자 사상최고...2209억달러", 『매일경제』, 2010년 3월 11일자(인터넷판).

654억 달러로서, 전년 동기의 1,916억 달러에 비해 대폭 감소된 수치이다. 이는 TARP에 의한 지출이 약 1,150억 달러 줄어들었기 때문인 것으로 풀이되고 있다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 2010년의 재정적자의 규모는 사상 최대를 기록할 것으로 예상되고 있다.²⁰⁾

미국 정부가 유효수효를 확대하기 위하여 이용하는 방법은 주로 감세, 지출확대 및 이들을 조합한 패키지 등이다.²¹⁾ 미국 정부는 이러한 감세와 지출확대 등의 재정정책에 필요한 자금을 대개 국채를 발행하여 조달하고 있는데,²²⁾ 최근 들어서는 재정수지의 적자가 확대됨에 따라 국채발행이 급증하고 있다.²³⁾ 오바마 정부가 2010년 2월 1일 의회에 제출한 예산교서에 따르면 정부 이외의 자가 보유한 국채잔고의 규모는 2009년도 말에는 75,450억 달러(GDP 대비 53.0%)이지만, 2010년도 말에는 92,980억 달러(GDP 대비 63.6%), 2020년에는 185,730억 달러(GDP 대비 77.2%)로 상승할 것으로 전망된다.²⁴⁾

국채발행규모가 늘어나면 채권의 가격이 하락하고 금리가 상승하게 된다. 세계 국내총생산의 4분의 1을 차지할 뿐만 아니라 글로벌 기축통화를 가진 미국이 발행하는 국채는 전 세계 기업이나 국가가 아주 선호하는 안전자산으로 여겨지고 있다.²⁵⁾ 그러다 보니 금융위기이후

19) 뉴스속보부, “미 3월 재정적자 654억달러”, 『매일경제』, 2010년 4월 13일자(인터넷판).

20) 박현수, “미국의 재정건전화 정책 논의 동향과 전망”, 『SERI 경제 포커스』 제279호, 삼성경제연구소, 2010, 1쪽.

21) 김상현, “경제위기와 경제정책”, 『International Trade Business Institute Review』 제15권 제1호, 국제무역경영연구원, 2009, 10쪽.

22) L. Randall Wray, “Alternative Approaches to Money”, *Theoretical Inquiries in Law*, 2010, pp. 47-48.

23) 박현수, 앞의 보고서, 3쪽.

24) Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2011*, Feb. 1, 2010, p. 178[전문은 <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2011/assets/budget.pdf>에서 입수가능].

25) 김용식, 앞의 기사. 미국의 국채를 매입하기 위해서는 달러를 사들이는 작업이 선행되어야 한다. 달러의 집중적 매입으로 달러의 가치가 절상하게 되면 글로벌 시장에서 미국산 제품의 경쟁력이 떨어지게 되고, 그 결과 무역수지가 악화되는 현상

에 미국의 국채시장은 2000년과 대비할 때 무려 40%나 성장하였다.²⁶⁾ 2009년 8월말 현재 75,000억달러에 달하는 미국 국채의 약 50% 정도를 외국이 보유하고 있으며, 그중에서 중국이 8,010억달러를 그리고 일본이 7,250억 달러를 보유하고 있다.²⁷⁾

2. 재정적자의 문제점: 국채발행에 의한 경우를 중심으로

(1) 국채의 의의

국채는 국채보유자의 자산이다. 국채는 발행당시 국채구매자로부터 국가로 자금이 이전되며, 상환시에는 국가로 부터 국채보유자로 자금이전이 일어난다. 국가채무는 개인채무와는 달리 기한내에 원금과 이자를 준비하고 전액 상환하여야 하는 것은 아니다. 국채를 발행하여 부채를 부담하는 경우 만기시 만기에 있는 국채를 상환하기 위해 새로운 국채를 발행할 수 있는 국채임대방식을 선택할 수도 있다. 이때문에 국채를 매입하려는 자가 시장에 있는 한 국가는 개인과는 달리 영속할 수 있는 까닭에 상환기한을 얼마든지 늘릴 수 있으며, 따라서 국채의 증가는 장래 세대의 부담증가로 연결되어 세대간의 착취라는 문제를 야기할 수 있다.²⁸⁾

까지 초래되고 있다. 이처럼 미국의 쌍둥이 적자(twin deficit)는 어제 오늘의 일은 아니어서 늘 글로벌 경제의 부담이 되어온 것이 사실이다. Martin Feldstein, *The Budget and Trade Deficits Aren't Really Twins*, NBER Working Paper No.3966, National Bureau of Economic Research, 1992, pp.2-3.

26) 박태준, “금융위기 이후 미국 소비자대출시장의 규모 축소”, 『자본시장 Weekly』 2010-01호, 자본시장연구원, 2010, 2쪽.

27) Stanley Veliotis & Kristen Gray, “Proposal: Compulsory Bond Purchase as Compromise to Income Tax Rate Increases”, *DePaul Business & Commercial Law Journal*, 2009, p.39.

28) 増田貴司, “わが国財政再建は進んでいるか~財政悪化の問題点と健全化への道筋~”, 『TBR 産業経済の論点』 No. 05-3, 東レ経営研究所, 2005, 3頁.

(2) 국채 누증의 문제점

근대의 자유주의 경제는 민간의 경제활동에 대하여 정부권력의 자의적인 개입을 배제하는 것을 근본으로 한다. 그러나 재정영역에서의 불안이 높아져서 금리의 안정성이 떨어지면 정부는 조세 또는 세출과 관련하여 금리를 왜곡시키는 의사결정을 하게 된다. 이는 시장경제의 기본요건을 자의적·재량적으로 수정하는 것이어서 그 결과 재정이 경직화된다. 이처럼 국가 및 지방정부가 부담하는 채무가 누증되면 시장이 재정에 종속되어 자립적이고 건전한 시장질서의 수립을 방해한다. 이는 결과적으로 장기적으로 시장경제에의 신뢰를 해친다.

이밖에 미국의 국채발행에 의한 재정확충은 상당히 우려할 만한 다양한 피해를 초래할 수 있다. 그 첫 번째로서 유동성의 문제를 야기할 수 있다. 국채발행이 누증되면 시장의 자금이 국채의 매입에 충당되어 오히려 민간투자가 억제될 가능성이 있다. 즉, 민간부분의 지출이 공공부분의 지출에 의하여 압박을 받는 현상도 발생한다.²⁹⁾ 극단적인 예를 들면, 만약 국채에 투자한 외국인이나 기업들이 일제히 미국에 대하여 상환을 요구하거나 또는 국채보유자가 미국의 국가채무가 과도한 것을 이유로 채무불이행의 가능성을 우려하여 국채 이자율을 인상시켜달라고 요구한다면 국채의 가격과 금리가 불안정하게 되어 가계나 기업의 경제활동을 매우 저해할 우려가 있다.³⁰⁾ 이처럼 현실적으로 국채금리는 가계나 기업의 차입 금리에 연동한다. IMF에 따르면 경험적 통계에 비추어 볼 때 GDP 대비 1% 규모로 재정적자가 확

29) 이처럼 경기부양을 위해 재정지출을 늘리기는 하더라도 그만큼 민간소비가 줄어들어 경기에는 아무런 긍정적 효과를 미치지 못하는 것을 구축효과(crowding-out effect)라 한다. Keith M. Carlson & Roger W. Spencer, "Crowding Out and its Critics", *Review, Federal Reserve Bank of St. Louis*, Dec. 1975, pp. 2-3.

30) Richard Wolf, "A Soaring Debt, and Painful Choices: Erasing the USA's Red Ink Won't Be Easy - or Popular", *USA Today*, April 13, 2010, p. 6A.

대되는 경우 장기금리는 10~60bps(basis points) 상승하며, 정부채무의 잔고를 GDP 대비 1% 증가시킬 때 국채의 금리는 5~10bps 상승한다고 한다.³¹⁾

두 번째는 신뢰성의 문제를 낳을 수 있다. 국채에 대한 투자는 당연히 국채상환이 문제없이 이루어 질 것을 염두에 두고 이루어진다. 그러한 상환에 대한 기대는 국채를 발행한 정부가 머지않아 세출삭감이나 증세를 실시해서 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)³²⁾을 유지할 것이라는 신뢰를 전제로 한다. 그러나 발행된 국채의 양이 증가하면 증가할수록 재정안정화에 소요되는 세출의 삭감이나 증세의 폭이 커질 수밖에 없다. 정부가 어느 시점에서 재정안정화를 도모할 것인지에 따라 정부정책의 폭이나 순서도 달라질 수밖에 없다. 이 때문에 장래 정치나 정부정책상 변덕이 예상되면 현재의 투자가의 신뢰가 동요할 위험성이 높아진다. 이러한 위험이 커져서 투자가에 의한 유동성 문제가 초래된다면 결과적으로 금리를 불안정하게 만들고 경제활동을 저해하게 된다.

마지막으로 소득재배분 및 국부의 국외유출 및 다음 세대로의 부담의 전가 등의 문제가 예상될 수 있다. 국채는 국가가 보유하는 채무이다. 국채보유자가 부유한 내국인이거나 국외의 투자자인 경우 국민으로부터 거두어들인 세금으로 국채보유자에게 상환한다는 것은 저소득층으로부터 부유층으로의 소득역분배가 심화되거나 국외로 국부가 유출되는 것과 차이가 없으므로 사회적인 저항을 불러일으킬 수 있

31) International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report: Navigating the Financial Challenges Ahead*, 2009, p. 36.

32) “재정의 지속가능성”은 재정이 파탄상태에 이르지 않고 정부가 채무를 계속적으로 부담할 수 있는 경우를 뜻한다. 즉, 재정적자가 발생하더라도 채무불이행상태로 되지 않고 재정수지균형을 회복할 가능성이 있음을 의미한다. 김동건, “재정의 지속가능성: 한·일 양국의 검증 비교”, 『행정논총』 제44권 4호, 서울대학교, 2006, 132쪽; 김성순, “재정의 지속가능성에 대한 최근 연구 동향”, 『한국지방재정논집』 제11권 제1호, 한국지방재정학회, 2006, 101쪽.

다. 또한 장기국채의 발행증가로 당해 국채에 대한 상황이 차세대에 이루어져야 한다면 이는 다음 세대에 대한 부담을 증가시켜 세대간의 공평성을 해치는 폐해도 있다.³³⁾

3. 소 결

정부가 재정건전성을 확보하기 위해서는 기초재정수지³⁴⁾(primary balance)를 개선하는 노력이 필요하다. 기초재정수지가 적자라는 것은 국민생활에 필요한 세출을 세수로 조달하지 못한 것을 의미하므로, 그 부족한 부분을 새로운 빚에 의지하면 채무잔고가 증가하게 된다. 기초재정수지가 흑자이면 세수를 일반 세출로 사용하더라도 여유분이 있어 국가채무를 줄일 수 있다.

미국이 기초재정수지가 흑자로 돌아서기 위해서는 앞으로 험난한 여정이 남아 있다. 세수를 증대시키기 위해서는 정부가 부양책을 통해 지출을 늘려서 민간수요를 진작시키는 방법으로 경제성장을 도모하는 방안을 지속적으로 시행하여야 한다. 그러나 경기부양을 위한 재원을 국채발행으로 조달하는 경우에는 금리인상이 유발되어 현실적으로 경제성장이 제대로 이루어지지 않아 오히려 재정적자가 더 늘어나는 모순되는 현상이 발생할 수 있다. 이 때문에 미국의 재정적자는 단기간에 해소되기 어려운 문제이다. 특히 노령화가 진행되고 있는 미국으로서는 정부의 지출이 장기적으로 늘어날 수밖에 없는 상황이라는 점도 재정적자의 단기적인 해결을 어렵게 하고 있다.

33) 이상의 재정적자로 인한 문제점에 관한 논의는 조사제1부 해외조사실, 『주요 선진국의 재정건전화 추진과 시사점』 조사연구자료97-7, 한국은행, 1997, 17-19쪽; 小林慶一郎, “財政悪化、なぜ問題か”, 『朝日新聞』 2004年 12月 5日字와 増田貴司, 前掲論文, 3-4頁을 수정·정리한 것임

34) 이는 “국채 등 차입금을 제외한 세입 - 차입금 변제 경비를 제외한 세출”이라는 산식으로 요약할 수 있다.

Ⅲ.

1. 재정건전성 회복수단

재정건전성을 회복하기 위한 수단으로는 세출삭감, 증세, 인플레이션의 3가지만이 존재한다. 세출삭감은 정부에 의한 소득재배분을 줄인다는 의미에서 국민생활에 영향이 있기는 하지만 국민의 자유로운 경제 활동을 제한하지 않기 때문에 다른 수단보다 정통성이 있을 뿐만 아니라 정치적인 지지를 얻기 쉽다.³⁵⁾ 연혁적으로 여러 국가들이 재정건전성을 성공적으로 회복시킨 사례에서도 증세보다 세출삭감에 더 많은 비중을 둔 것으로 알려져 있다.³⁶⁾

증세를 통해 세수를 확보하는 방안은 한계가 있다. 세입을 늘리기 위해서는 그 전제로서 경기가 회복되어야 하므로, 경기회복없이 증세하는 것은 민간의 자유로운 경제행위를 왜곡하는 효과가 있다. 만약 경기회복을 선행시키기 위하여 정부가 재정을 통해 경기를 부양한다면 이는 결과적으로 증세와 재정정책간의 순환의 딜레마(circular dilemma)에 직면하는 어려움이 있다.

시장경제가 정부의 자의성을 가능한 한 배제하는 것을 핵심적인 원칙으로 하고 있으므로 정부가 재정의 건전성을 높이기 위하여 그 어떤 일이라도 할 수 있는 것은 아니다. 우선 인플레이션의 재정건전성 회복수단으로서의 가능성은 크게 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 인플레이션은 자연적인 증세의 효과가 있다. 즉, 물가상승을 통해 명목소득이 올라감에 따라 높은 세율이 적용되어 세수가 증대하는 구조이다. 둘째, 인플레이션은 정부가 그동안 발행하였거나 앞으로 발행

35) 박형수/류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2007, 41쪽.

36) 小林慶一郎, 前掲論文.

할 국채의 상환부담을 경감시키는 효과가 있다. 왜냐하면 인플레이션으로 화폐가치가 하락하면 그만큼 상환의무자인 정부는 득(得)을 보는 반면에 상환권리자(채권자)인 국채보유자는 손해를 보기 때문이다. 그러나 인플레이션은 재정의 건전화에 도움이 되기는 하지만 그로 인한 물가상승의 부담으로 인해 결국 재정건전화의 부담을 국민에게 전가시키는 것과 다름이 없다.³⁷⁾ 따라서 이는 국민생활을 혼란에 빠트리게 되므로 피해야 하는 수단이다.

2. 재정건전성 회복에 관련된 오바마 정부의 입장

(1) 2009년 의회연설

오바마 대통령은 2009년 2월에 행한 연방의회의 상하원 합동회의 연설 중에서 “임기 중에 재정적자를 반감시키겠다”고 공약한 바 있다. 구체적으로 살펴보면, 부시정부의 정책으로부터 승계된 약 13,000억 달러의 재정적자를 자신의 임기가 끝나는 2113년 1월까지 반으로 줄이겠다고 천명하면서, 낭비가 있거나 비효율적인 정책프로그램의 경우 그에 투입되는 비용을 삭감하고 재정규율을 엄격히 하여 이러한 목표를 달성하겠다고 약속하였다. 특히 비용삭감의 수단으로는 고소득 세대에 대한 증세 등과 같은 세제개혁, 이라크에서의 군대철수 등과 같은 해외군사활동의 축소, 건강보험제도의 개혁, 온실가스배출권 거래 도입, 철저한 행정개혁 등을 통해 재정적자의 축소를 도모하겠다고 밝혔다.³⁸⁾

37) 이정선, “미 경기부양책, 인플레이션 후폭풍 불러올 수도”, 『해외시장정보』, 코트라, 2009.3.31.

38) Barack Obama, President, *Address to Joint Session of Congress*, Feb. 24, 2009[연설의 전문은 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress에서 입수가능]

(2) 2011 회계연도 예산교서

2010년 2월 1일 오바마(Obama) 정부는 2011 회계연도(2010년 10월 1일~2011년 9월 30일)의 예산 교서³⁹⁾(budget message)를 의회에 제출했다. 그 주요내용을 간추려 보면 다음과 같다.⁴⁰⁾

2010 회계연도(2009년 10월 1일~2010년 9월 30일)의 세입은 21,650억 달러, 세출은 37,210억 달러로서 재정적자는 15,560억 달러(GDP대비 10.6%)가 되어 2009 회계연도의 실적을 초과할 것이라고 추정하였다. 2011 회계연도의 세입은 25,670억 달러, 세출은 38,340억 달러로 예상하고 재정적자는 12,670억 달러(GDP 대비 8.3%)로 전망하였다. 2010년도에 재정적자가 확대될 것으로 예상되는 원인을 비록 경제상황은 호전되지만 고용정책을 비롯하여 사회보장·의료관련비나 해외활동비(overseas contingency operations)의 증대로 인하여 세출이 늘어나기 때문이라고 설명하고 있다. 또한 2011년도에 있어서는 한층 더 경제가 회복될 것으로 보아 그에 수반하여 세수가 소득세 및 법인세 중심으로 증가하여 재정수지가 개선하기는 하겠지만 여전히 사회 보장 및 의료와 관련된 의무적 경비도 함께 증대될 것이므로 재정적자가

39) 미국에서는 의회가 예산편성권을 가지고 있고 행정부는 법안제출권이 없다. 따라서 의회가 세입·세출에 관한 예산관련법안을 독자적으로 작성해 심의한다. 통상의 예산교서는 의회에 대한 대통령의 제안 정도의 의미만 가지고 있어 법이론적으로는 전혀 구속성을 가지지 않는다. 이처럼 법적으로 예산교서는 참고자료 정도의 가치 밖에는 없지만, 실제에 있어서 의회는 예산교서 중에서 문제가 없는 부분을 그대로 수용한다. 논란의 여지가 있는 부분이 있다고 하더라도 세출법안에 대해 대통령이 거부권을 행사할 수 있는 까닭에 의회와 백악관과의 교섭에 의해 예산교서의 내용을 세출법안에 꽤 반영시키고 있는 것이 현실이다. 이처럼 사실상 행정부가 정부지출규모를 결정할 수 있는 지배적인 지위에 있다고 하더라도 과연 아니다. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 1985, p. 234; Robert S. Hirschfield, "The Power of the Contemporary Presidency", *The Power Of the Presidency*, Robert S. Hirschfield ed., 2d ed. 1973, p. 296; Arthur S. Miller, *Presidential Power in a Nutshell*, 1977, p. 73.

40) Office of Management and Budget, supra note 24 참조바람.

12,670억 달러에 이를 것으로 추산하였다.

향후 10년 동안은 비안전보장 관련 재량적 경비⁴¹⁾(non-security discretionary spending)를 3년간 동결하고 고소득자·대기업에 대해서는 증세함과 동시에 예산항목의 철저한 재검토 등과 같이 재정규율⁴²⁾(fiscal discipline)의 강화 등의 정책을 통해 이번 예산교서에서 제안된 여러 세부항목을 시행함으로써 그러한 정책을 실시하지 않는 경우와 가상적으로 비교할 때 누계 약 21,000억 달러의 재정적자가 줄어들 것으로 기대하고 있다.

(3) 기 타

오바마 행정부는 2009년 5월 조세피난처를 경유하여 이루어지는 탈세와의 전쟁에 돌입하겠다는 의지로 외국으로 본사를 옮기는 기업들에게 지급하던 세금혜택을 중단하고 그런 회사들을 대상으로 오히려 세무조사를 하겠다고 선언한 바 있다.⁴³⁾ 2010년 4월 연방준비제도이사회(Federal Reserve Bank) 버넌키(Bernanke) 의장도 재정적자를 줄이기 위해서는 증세, 사회보장 내지 정부지원 건강보험 같은 프로그램의 수

41) 제도상으로 미국 연방정부의 세출은 재량적 경비(discretionary spending)와 의무적 경비(mandatory spending)로 분류된다. 전자는 매년도의 세출을 결정할 때마다 법률로 세출액을 결정하지 않으면 안 되는 경비이며, 후자는 세출의 기준이 한번 법률로 결정되면 그 법률이 개정되지 않는 한 매년 자동적으로 세출이 인정된다. 재량적 경비로 분류되는 것으로는 국방비, 도로건설비나 교육관련비 등이 있으며, 의무적 경비로 분류되는 것은 건강보험이나 공적 연금 등과 같이 주로 복지 관련 비용이 있다. George K. Yin, Temporary-Effect Legislation, "Political Accountability, and Fiscal Restraint", *New York University Law Review*, 2009, p. 183.

42) 오바마 행정부는 재정규율을 위해 경비동결, 초당적 인재정위원회설치, 은행세의 신설, 탈세가능성 봉쇄, 세금감면제도 폐지, 국제소득세 개선 등을 제시하고 있다. Office of Management and Budget, *supra* note 24, pp. 38-40. 국내자료에서는 재정규율의 대표적인 세부유형으로 적자상한선과 지출상한선을 설정하는 것이 제시되고 있다. 정문중, "재정 건전성 강화를 위한 재정규율이 확립-지출상한선을 중심으로", 『경제현안분석』 제4호, 국회예산정책처, 2005, 2, 6-8쪽.

43) 하정민, "세금 덜 내 이익 늘리는 것도 좋지만...", 『동아일보』, 2010년 4월 17일자, B2쪽.

정, 교육·국방 등에 투입되는 세출삭감, 또는 이상의 제도의 결합한 모양을 취하는 도리밖에 없다는 의견을 피력한 바 있다.⁴⁴⁾

3. 소 결

미국은 2008년 금융위기로 인하여 정부가 거둬들이는 세금의 규모가 줄었지만 경기부양을 위해서 대규모의 돈을 더 찍어내야만 하는 처지에 놓여 있다. 이에 오바마 정부는 재정건전성을 회복하기 위하여 세금을 더 걷는 방법을 강구함과 동시에⁴⁵⁾ 재정규율의 강화 등을 통해 세출을 줄이려는 노력을 경주하고 있다. 재정적자를 완화하기 위해서는 더 걷거나 덜 쓰는 방법 밖에 없으므로, 오바마 정부는 이 두 가지 방법을 모두 사용하려는 것이다. 하지만 재정건전성 회복의 목표를 설정하면서 “재정적자폭”을 제시하는 것은 부적절한 측면이 있다. 왜냐하면 재정적자는 통제할 수 없는 할 수 없는 여러 경제 환경의 변화에 의해서 바뀔 수 있는 가능성이 커서 정부가 이를 미리 정확하게 예측한다는 것은 무리이기 때문이다.⁴⁶⁾

IV.

1. 논의의 범위

2008년 금융위기 이후 미국에서는 재정건전성 회복과 직접 혹은 간접적으로 관련된 다양한 법안이 연달아서 의회에 제출되고 있으며, 2010년 현재 여러 개의 법률이 제정되었거나 제정 내지 개정작업 중에 있다. 따라서 본고에서 2008년 이후 제·개정되었거나 그 과정중

44) Wolf, *supra* note 30, p. 6A.

45) 하정민, “세금 덜 내 이익 늘리는 것도 좋지만...”, 『동아일보』, 2010년 4월 17일자, B2쪽.

46) 小林慶一郎, 前掲論文.

에 있는 모든 법률 내지 법안을 소개하기란 지면상 불가능하므로 이하에서는 국내의 언론 내지 학자들로부터 주목을 받거나 세계적인 관심을 많이 받은 3가지 유형의 법률 내지 법안만을 대상으로 논의를 진행하고자 한다.⁴⁷⁾

2. 재정규율강화법

(1) 법률제정의 배경

오바마 대통령은 돈이 없으면 지출하지 않겠다는 입장을 공식적으로 수차례에 걸쳐서 밝힌 바 있다.⁴⁸⁾ 그는 예산낭비를 없애고 지출을 억제하기 위해서는 전례없는 노력을 기울여야 하며, 이를 위해서는 재정통제장치가 필요하다는 입장이다. 이에 재정지출이 있어야 하는 법안이 의회에 제출될 경우 세원확보방안(pay-as-you-go rule: PAYGO 방안)도 의무적으로 마련하게 함으로써 감세로 인한 재정수입이 축소되는 경우 지출도 줄이는 조치를 함께 그 법안에 포함시킬 것을 주문하였다.⁴⁹⁾ 그 후 오바마 대통령이 소속된 민주당의 하원 원내 대표인 호이어(Hoyer) 의원이 제출한 세원확보의무법안(The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)이 상하원을 통과되고 2010년 2월 12일 대통령의 서명으로 발효되어⁵⁰⁾ 그날 이후에 제정되는 모든 법률에 적용되고 있다.

47) 이하의 논의에서 각주에 인용된 다양한 자료를 보면 3가지 유형의 법률 내지 법안을 선정하게 된 이유를 간접적이거나 인지할 수 있다.

48) 몇 가지 예를 제시하면, 박상현, “오바마 ‘고용창출 못지않게 적자감축도 중요’”, 『연합뉴스』, 2010년 1월 31일자(인터넷판); 이기홍, “오바마, 예산 절감 ‘마른수건 쥐어짜기’”, 『동아일보』, 2009년 2월 25일자(인터넷판); 이남진, “오바마, 불어나는 적자에 정부 지출감축 촉구”, 『뉴스스』, 2010년 2월 13일자(인터넷판); 한국조세연구원, “최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제”, 『조세·재정 BRIEF』, 한국조세연구원, 2009, 6쪽 등이 있다.

49) Office of Management and Budget, *The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: A Description*, 《http://www.whitehouse.gov/omb/paygo_description》 (2010년 4월 20일 방문).

50) Public Law 111-139.

(2) 법률제정의 취지

세원확보의무법은 오바마 정부가 재정규율을 강화하기 위한 차원에서 의원입법형식으로 제정한 법률이다.⁵¹⁾ PAYGO 방안은 어디까지나 현행 세출 및 세입수준을 유지하는 역할을 지닌데 불과한 일종의 지출준칙(spending rule)에 해당한다.⁵²⁾ 이처럼 세원확보의무법이 기존 지출프로그램의 감소나 증세를 적극적으로 진행하려는 의도를 반영하는 것은 아니다. 그러나 동법은 포퓰리즘(populism)에 기반을 두고 세원확보방안에 대한 고민없이 무분별하게 제시되는 다양한 입법시도를 통제할 것으로 예상된다. 반면에 동법이 시행으로 세원확보 없이 새로운 정책을 도입하는 것이 어려워지기 때문에 재정규율이 지나치게 경직되게 운영되어 정책의 유연성이 떨어질 우려도 있다.⁵³⁾ 이에 동법은 제11조에서 150개 이상의 프로그램과 기금 및 정부활동을 적용대상으로부터 제외하는 것으로 규정하고 있다.

(3) 법률내용의 특징

세원확보의무법은 돈을 벌지 못하면 쓰지도 말라는 의미를 담고 있기 때문에 대중과 시장참여자들을 설득시키기가 매우 용이하다는 장점이 있다.⁵⁴⁾ 그렇다고 해서 동법이 미국 재정법상 유례를 찾아볼 수 없는 것은 아니다. 그 재정법상의 기원을 살펴보면 다음과 같다.

미국은 1990년에 들어서서 경기후퇴와 저축대부조합의 파산으로 인하여 재정적자가 큰 폭으로 확대되자 그러한 사태를 타개하기 위해

51) Office of Management and Budget, *Pay-As-You-Go Act: Strengthening Fiscal Responsibility*, 《http://www.whitehouse.gov/omb/paygo_new/》 (2010년 4월 23일 방문).

52) 박형수/류덕현, 앞의 책, 41쪽.

53) 안선희, “재정건전성 우려에 재정부 ‘페이그’ 검토”, 『한겨레』, 2010년 4월 7일자 (인터넷판).

54) 박형수/류덕현, 앞의 책, 41쪽.

1990년 11월 포괄재정조정법⁵⁵⁾(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)이 제정되었다. 동법은 1991년도부터 1995년도까지의 5년간 미리 정해진 일정한 규모의 세출삭감을 실현하는 것을 목적으로 하였다. 그리하여 신규입법에 따르는 세출 증가에 대한 억제 등을 내용으로 하고 있었던 까닭에 세출억제책을 매우 구체적으로 규정한 법률로 평가받았다. 동법은 세입감소를 수반하는 새로운 정책을 실시하는 경우에는 다른 의무적 지출의 삭감 또는 다른 세입의 증가가 수반하지 않으면 안 된다고 하는 PAYGO 방안을 최초로 채택하였다. 동 원칙은 그 후에 클린턴 정권이 1993년 개정한 포괄재정조정법⁵⁶⁾(The Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993)과 균형예산법(The Balanced Budget Act of 1997) 등에 의하여 2002년까지 수명이 연장되었다.⁵⁷⁾ 그 후로 2006년 미국 하원이 PAYGO 방안을 자율적으로 채택한 적은 있지만 상원이나 대통령은 그러한 규정에 얽매이지 않았다.⁵⁸⁾

2010년 세원확보의무법의 제정은 부시 정권과 클린턴 정권 시대에 도입되었던 재정규율을 부활시켰다는 의미가 있다. 동법은 PAYGO 방안이 적용면제되는 경우를 구법 보다 더 다양하게 제시하고 있는 까닭에 현실적인 실효성이 증가할 것으로 보인다.⁵⁹⁾ 이는 건강보험이나 중산층감세 등과 같은 분배정책의 경우에는 어쩔 수 없이 PAYGO 방안을 적용하기 힘들다는 판단 때문이다.⁶⁰⁾

55) Public Law 101-508.

56) Public Law 103-66.

57) Robert Keith, "Pay-As-You-Go Procedures for Budget Enforcement", *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 2007, pp. 1-2.

58) Alan L. Feld, "The Shrunken Power of the Purse", *Boston University Law Review*, 2009, p. 491.

59) Robert Keith, "The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: Summary and Legislative History", *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 2007, p. 17.

60) PAYGO 방안과 정부의 분배정책과의 관련성에 관해서는 Linda Sugin, "Sustaining Progressivity in the Budget Process: A Commentary on Gate & Orszag's An Economic Assessment of Tax Policy in the Bush Administration, 2001-2004", *Boston College Law Review*, 2004, pp. 1264-1265 참조바람.

3. 금융규제개혁법안

(1) 법안제정의 배경

금융위기의 재발방지를 위하여 전방위 공세를 펼치고 있는 오바마 정부는 2010년 1월 21일 금융개혁을 위해 업무범위와 규모를 제한하는 것을 주된 내용으로 하는 정책안을 제시하였다. “은행” 혹은 “은행을 자회사로 보유한 금융회사(금융지주회사)”가 헤지펀드 및 사모펀드를 보유하거나, 이런 펀드에 투자하지 못하도록 할 것이라는 계획을 발표한 것이었다. 동 계획에 따르면 “자기계정투자”⁶¹⁾(proprietary trading)가 금지되는데, 이는 안정성이 중요한 위치를 차지하는 상업은행 부문을 투기성이 농후한 투자은행 부문으로부터 보호하겠다는 뜻이 반영되고 있다. 이밖에도 초대형 은행들의 규모와 영업범위를 제한하는 정책안도 발표되었다.⁶²⁾ 이상의 금융규제개혁법안은 백악관 경제회복자문위원회 위원장이자 전 연방준비제도의 이사회 의장인 볼커(Volcker)의 이름을 따 “볼커 룰”(Volcker Rule)로 알려져 있다.⁶³⁾

이러한 볼커 룰을 지지하고 이를 주된 내용으로 하는 법안인 “자기계정투자에 대한 감독을 통한 구제보장법안”⁶⁴⁾(The Protect our Recovery through Oversight of Proprietary Trading Act of 2010)[이하 “자기계정투자감독법안”으로 줄임]이 2010년 3월 10일 상원에 제출되어 3

61) 이는 금융회사가 타인의 금전이 아니라 금융회사 자신의 금전(=자기계정)을 조성하여 투자하는 것을 의미한다. 이태규, 오바마 정부의 ‘볼커 룰’에 대한 평가 및 시사점, 한국경제연구원, 2010, 3쪽.

62) 신보성, “오바마의 은행업과 증권업 겸업제한에 대한 평가와 향후 전망”, 『자본시장 Weekly』 2010-04호, 자본시장연구원, 2010, 1-2쪽.

63) David C. John, “The Volcker Rule: Not the Solution to Reducing Financial Risk”, *WebMemo* No.28, The Heritage Foundation, 2010, p. 1.

64) 민주당 상원의원인 머클리(Merkley)를 비롯하여 수명의 의원이 제출한 동 법안의 일련번호는 S.3098이다[동 법안의 전문은 <http://merkley.senate.gov/imo/media/doc/PROP%20Trading%20Act%20Text.pdf>에서 입수가능].

월 22일 상원 관련 상임위원회(Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)를 통과한 상태이다.

하원에서도 금융규제개혁의 일환으로 “월가개혁 및 소비자보호법안”⁶⁵⁾(The Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009)[이하 “월가개혁법안”으로 줄임]이 제출되었으며, 동 법안은 2010년 4월 현재 하원을 통과한 상태인데, 앞으로 시행되기 위해서는 상원전체회의에서의 통과와 대통령의 서명절차를 거쳐야 한다. 동 법안의 전문은 무려 1,279면에 달하는 방대한 규모로서 1920년대 대공황이후 최대의 금융개혁입법안이라고 평가받고 있다. 동 법안의 주요내용은 독립된 연방 소비자금융보호기구(Consumer Financial Protection Agency)의 신설, 대형 금융회사의 정리절차 마련, 임원보수의 제한, 장외과생상품 규제 강화 등 다양하다.⁶⁶⁾ 그중에서도 임원의 보수를 제한하는 규정은 이미 시행중인 긴급경제안정화법과 경기대책법에도 명시적으로 포함된 것이지만,⁶⁷⁾ 월가개혁법안도 기존 법과 유사하게 금융회사의 주주들에게 주주발언권(say-on-pay)을 부여하고 있다. 하지만 하원법안에서는 볼커 룰에 관련된 내용은 포함되지 않아 상원이 제출된 안과는 차이가 있다.⁶⁸⁾

65) 민주당 하원의원인 바니(Barney)가 제출한 동 법안의 일련번호는 H.R. 4173이다[동 법안의 전문은 http://docs.house.gov/rules/finserv/111_hr_finsrv.pdf에서 입수가능]. 동 법안에는 바니의원 자신이 기존에 제출한 “기업 및 금융기관의 보수공정법률안”(Corporate and Financial Institution Compensation Fairness Act of 2009)(H.R. 3269) 등 여러 관련법안들이 편입되어 있는 상황이다.

66) 김갑래, “월가 개혁 및 소비자보호법안”, 『자본시장 제도동향』 2009년 12월호, 자본시장연구원, 2009, 1쪽. 동 법안에 관한 개괄적인 소개를 한 국내문헌으로는 심영, “미국 금융규제제도의 개혁방향-월가 개혁 및 소비자보호법안을 중심으로-”, 『비교사법』 제17권 제1호, 한국비교사법학회, 2010이 있다.

67) 이들 임원보수규제법 내지 법안을 잘 소개한 문헌으로는 문상일, “집행임원제도의 임원보수 규제방안 -미국 경기부양법(Stimulus Bill)상의 임원보수 제한규정을 중심으로-”, 『법학논총』 제27집 제1호, 한양대학교, 2010; みずほ総合研究所, “米国における役員報酬規制強化”, 『みずほ米州インサイト』, みずほ総合研究所, 2009.8.11. 등이 있다.

68) 이태규, 앞의 보고서, 1쪽.

(2) 법안제정의 취지: 재정건전성 회복과 관련하여

2008년 금융위기 이후로 은행과 주요 금융회사들이 정부로부터 대규모의 구제금융을 지원받게 됨에 따라 정부의 안전망에 기대는 풍조가 발생하게 되었다. 예컨대, 정부의 금융지원이 있는 후 금융회사들이 본업인 자금중개를 통한 가계와 기업에 대한 대출 보다는 위험성이 큰 투자에 적극적으로 행동하는 양상을 보였다. 심지어는 정부로부터 구제금융을 받은 금융회사의 직원들의 급여인상률이 그러하지 않는 금융회사보다 더 높았으며, 금융회사가 벌어들인 수입을 임직원에게 거액의 보너스로 나누어 주는 경우도 있었다.⁶⁹⁾ 이러한 상황에 직면하여 금융회사들의 도덕적 해이를 봉쇄하여 금융회사의 실패로부터 초래되는 경제적 손실과 구제금융으로 인하여 국민들이 세금을 가중하게 부담할 가능성을 방지하기 위해 금융규제개혁법안을 마련한 것이다.⁷⁰⁾ 이 때문에 금융규제개혁안은 납세자를 인질로 잡아 오로지 자기의 이익만을 위해서 위험이 큰 거래를 하거나 과도한 보수를 지급하는 행위를 규제하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

(3) 법안내용의 특징

1) 과거 법제의 부활

미국에서는 대공황기인 1929년부터 1933년 사이에 약 1만개 이상의 은행이 도산하였다. 대공황 발생의 원인 중의 하나로서 은행이 증권사와 상호 밀착하고 겸업을 통해 방만하게 영업한 것이 지목되었다.

69) 박진모, “은행 보너스 규제와 2009년 미국 월가 보너스 규모”, 『자본시장 Weekly』 2010-09호, 자본시장연구원, 2010, 2면; Dennis Cauchon, “Lending Cut More by Banks Taking Aid”, *USA TODAY*, Apr. 22, 2010, p. 1A.

70) 이종은, “볼커룰에 이은 미국 상원의 금융규제법안”, 『자본시장 Weekly』 2010-10호, 자본시장연구원, 2010, 1쪽.

이에 뉴딜정책의 일환으로서 1933년 은행법(Glass-Steagall Act of 1933)을 제정하여 각 금융업종간의 업무영역에 대하여 엄격한 장벽을 유지하는 분업주의를 채택하였다. 동 법은 은행과 증권업의 겸업금지 및 예금금리 상한을 골자로 하는 등 규제금융의 기반을 제공하였다.⁷¹⁾ 1956년 은행지주회사법(Bank Holding Company Act of 1956: BHCA)이 제정되었지만 은행이 은행업 또는 은행의 관리지배와 관련된 업무를 영위하지 않는 회사와 결합하는 것은 계속 금지되었다.

이상의 겸업금지에는 1999년 금융서비스현대화법(Financial Services Modernization Act, Gramm-Leach-Bliley Act of 1999: GLBA)의 제정으로 막을 내렸다. BHCA를 시행하는 과정에서 지주회사의 주주유한책임과 과도한 투기적 사업으로 인한 지주회사 자체에 대한 책임부담 등의 문제들이 제기되면서 은행지주회사 중심의 금융산업을 개선하여야 한다는 의견이 팽배하게 제시되었다. 특히 금융산업의 글로벌화되면서 금융회사간의 경쟁이 심화되고 업무제휴 내지 해외자회사의 설립 등을 통해 금융회사가 우회적인 방법으로 다른 업종으로 진출하면서 은행법의 적용을 회피하려는 경향이 있어, 이를 GLBA가 입법적으로 수용한 것이다. 따라서 GLBA의 제정으로 업종간의 겸업화가 자유롭게 되어 은행과 증권회사간의 계열관계를 구축하는 것이 가능하게 되었다.⁷²⁾

자기계정투자감독법안은 사전적(事前的)인 금융규제로서 사업영역을 제한하고 있는데, 이는 상업은행과 투자은행을 분리하였던 1933년 은행법을 부분적으로 계승하고 있어 과거로 회귀하고 있다는 점이 특징적이다.⁷³⁾ 이 때문에 동 법안은 1933년 은행법의 현대판으로 평가되기도 한다.⁷⁴⁾ 동 법안은 금융회사의 외형경쟁으로 인한 시스템리스크

71) 김광록, “보험지주회사 도입논의를 위한 미국법제 연구”, 『기업법연구』 제23권 제2호, 한국기업법학회, 2009, 74쪽.

72) 김광록, 앞의 논문, 74-75쪽.

73) 이태규, 앞의 보고서; John, *supra* note 63, p. 1.

74) Linda Yueh, “IMF Gets Tough on Banks with ‘FAT’ Levy”, *The Guardian*, Apr.21, 2010(Online Edition).

를 완화할 수 있는 있을지언정 업무범위를 엄격하게 제한한다는 것은 금융회사의 수익에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 리스크 머니의 감소로 인하여 오히려 신용수축이 가속화될 우려도 있다.

2) 기존 법제의 수정

미국의 경우 임원의 보수를 결정하는 과정에서 주주의 의견은 반영되지 않는다. 이사회가 임원의 보수를 결정하는 기관이다. 이사회가 임원보수의 구체적인 규모와 내용을 결정하는데,⁷⁵⁾ 그러한 이사회 결정은 보수가 과도하여 회사재산의 낭비(waste of corporate assets)에 해당하는 정도가 아니라면 대개 경영판단(business judgment)의 범주내에 포함되어 법원이 간섭하지 않는 것이 일반적이다.⁷⁶⁾ 이와 같이 미국의 기업지배구조에서는 이사가 스스로의 보수를 결정하는 형세를 갖추고 있다. 단지 주주는 보수의 규모에 걸맞지 않는 정도로 자신의 임무를 태만히 하는 이사를 다음번 주주총회에서 재임시키지 않는 등의 방법으로 지극히 소극적으로 과도한 보수에 대항하는 것이 대체적인 추세이다.

이에 반하여 월가개혁법안은 미국의 증권거래위원회(SECurities and Exchange Commission)의 규칙에 따라 공시의무를 부담하는 임원의 보수에 대해서는 주주의 발언권 행사요건을 도입하는 것을 의무화하고 있다. 동 법안은 그러한 주주의 발언이 구속력을 가지지 않는 것으로 하고 있어 실효성유무에 관하여 논란이 있을 수는 있지만, 동 법안상의 주주발언권 요건은 이사회가 보수결정과정에서 주주총회의 동조를 끌어내기 위해 주주들의 의견을 반영할 수밖에 없는 새로운 압박수단으로 기능할 것으로 예상된다.⁷⁷⁾

75) 문상일, 앞의 논문, 52쪽.

76) 김화진, “주식회사 이사의 보수와 상법 제368조 제4항의 해석”, 『저스티스』 통권 제102호, 한국법학원, 2008, 58-59, 61쪽.

77) 문상일, 앞의 논문, 59쪽.

4. 세목신설의 제안

(1) 제안의 배경

오바마 정부는 은행세(bank levy)라는 새로운 세목을 신설할 것을 제안하였다. 은행세란 은행자산 중에서 안전성이 미흡한 자산에 부과되는 부담금 내지 세금을 말한다. 은행세는 글로벌 금융위기로 인하여 부실금융회사에 투입된 국민의 세금을 회수하고 장래에 발생할 수도 있는 금융위기에 대비하기 위한 기금조성을 목적으로 일정한 규모의 금융회사에 한정하여 부과된다.⁷⁸⁾

은행세가 처음 언급된 것은 2009년 9월 G20 피츠버그 정상회의에서이다. 동 회의는 금융위기에 대한 손실분담의 차원에서 국제통화기금(International Monetary Fund; IMF)에게 안전하지 않은 금융회사의 자산에 대하여 세금을 부과하는 방안을 제시하라고 요청한 바 있다. 2009년 10월에 IMF는 대형은행에 대한 부담금 내지 세금을 부과하는 방안을 거론하기도 하였다.⁷⁹⁾

오바마 정부는 월가의 주요 은행과 증권회사가 약 1,450억 달러에 달하는 기록적인 보너스 지급을 할 것이라는 언론의 보도⁸⁰⁾와 발맞추어 금융위기책임료(financial crisis responsibility fee)라는 명칭의 은행세 부과방침을 2010년 1월 14일 발표하였다. 2010년 1월 14일은 골드만

78) 장원재, “은행세란 무엇이며 왜 걷으려 하나”, 『동아일보』, 2010년 4월 20일자, B7쪽.

79) 이에 관해서는 뉴스속보부, “G20장관회의 개막...은행세 결론 도출 총력”, 『매일경제』 2010년 4월 23일자(인터넷판); 서정호, “금융그룹의 비용절감을 위한 제도개선 과제”, 『주간 금융브리프』 19권 16호, 한국금융연구원, 2010; Financial Stability Board, Improving Financial Regulation: Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders, Sep. 25, 2009; Staff of the International Monetary Fund, *Global Economic Prospects and Policy Challenges*, Sep. 24, 2009 참조바람.

80) Stephen Grocer, “Banks Set for Record Pay”, *Wall Street Journal*, Jan. 14, 2010(Online Edition).

삭스, JP 모건, 모건 스탠리, 아메리카은행의 최고 경영자가 같은 달 13일부터 진행된 정부산하의 금융위기조사위원회(Financial Crisis Inquiry Commission)의 청문회⁸¹⁾에 출두한 바로 다음 날이라는 점에서 은행세의 부과방안은 국민들의 관심을 끄는 데 주효하였다.⁸²⁾ 그 후 은행세의 신설안은 정부의 2011년 예산안에 편입되었지만⁸³⁾ 2010년 4월말 현재 자산규모 500억 달러 이상인 금융회사의 비예금성 부채에 대해 0.15%의 은행세를 부과해 연간 100억 달러 이상의 기금을 확보하겠다는 등의 대체적인 내용만이 소개되어 있는 상황이다.⁸⁴⁾

(2) 제안의 취지

미국의 경우 금융회사에 한정하여 부과되는 연방세가 없기 때문에 금융회사는 오로지 예금보험료와 같이 오직 영업과 관련한 비용만을 부담할 뿐이다. 이러한 상황에서 오바마 정부는 주요 금융회사가 고위험 투자를 감행하여 고수익을 추구하는 바람에 야기된 금융위기로 인하여 정부가 투입한 막대한 공적자금을 회수하여 금융회사의 도덕적 해이를 방지할 필요가 있다고 보아 금융위기책임료를 신설하고자 하는 것이다.⁸⁵⁾ 이에 덧붙여서, 금융회사로부터 세금을 회수함으로써 국민의 불만을 누그러뜨리는 한편 재정적자 해소에 조금이라도 기여하기 위한 취지도 반영되어 있다. 이처럼 오바마 정부는 “금융위기책임료”라는 명칭을 사용하고는 있으나 그 성격은 이른바 실질적인 특

81) 청문회 내용에 관한 자세한 사항은 The Official Transcript, *First Public Hearing of the Financial Crisis Inquiry Commission*, Jan. 13, 2010 참조바람.

82) 이자형, “미 오바마, 은행세 부과로 월가에 세금폭탄”, 『해외시장정보』, 코트라, 2010. 1.16.

83) U.S. Department of the Treasury, *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2011 Revenue Proposals*, Feb. 2010, pp. 29-30.

84) International Monetary Fund, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Apr. 16, 2010[이하 “Financial Sector”로 인용함].

85) U.S. Department of the Treasury, *supra* note 83, p. 29.

별세 내지 목적세로 이해되고 있다.⁸⁶⁾

(3) 제안내용의 특징

2010년 4월 16일 IMF는 같은 달 23일부터 워싱턴에서 개최되는 G20 재무장관회의를 위한 중간보고서⁸⁷⁾를 발간하였다. 동 보고서는 금융권이 스스로 재정비용을 부담하고 금융위기의 발생가능성을 줄이기 위한 방안 중의 하나로서 은행세를 도입할 것을 권고하고 있다. 더 나아가 IMF는 동 보고서에서 은행세를 구체적으로 금융안정부담금(financial stability contribution: FSC)과 은행활동세(financial activities tax: FAT)로 나누어서 제안하고 있다. 이들 중에서 전자는 각국이 장기적으로 해당 국민총생산의 2~4%규모의 재원확보를 위하여 모든 금융회사의 비예금성 부채에 대하여 일정 비율에 따라 세금을 부과하는 것을 내용으로 한다. 결국 이는 장래 발생가능한 금융위기에 대비하여 구제금융의 재원을 미리 거두어서 쌓아두자는 뜻이 반영되어 있다. 후자는 일정 수준을 넘어서는 이익과 보너스에 세금을 부과하는 것을 의미한다.⁸⁸⁾

오바마 정부가 신설하고자 하는 금융위기책임료는 IMF의 2가지 은행세 중에서 전자에 속한다. 그러나 오바마 대통령이 제안한 은행세를 신설한다는 것은 정부가 향후 발생가능한 은행실패(bank failure)에 대비하여 사후적인 구제금융의 기금 내지 재원이 마련되어있다는 식으로 오해될 여지가 있으므로, 오히려 리스크를 조장하는 결과를 초래할 수 있다. 또한 금융회사는 수지균형을 위하여 은행세를 소비자

86) 예컨대, 오바마 정부의 금융위기책임료 신설안은 연방의회의 합동조세위원회의 청문회에서 논의되었다는 사실도 이것이 세금의 일종이라는 것을 분명히 하고 있다. 이에 관하여 자세한 것은 Joint Committee on Taxation, *Background and Issues Related to the Administration's Proposed Tax on Financial Institutions*, JCX-26-10, April 16, 2010 참조바람.

87) International Monetary Fund, *Financial Sector*.

88) *Id.* p. 3.

에게 전가시킨다면 소비자의 부담이 증가하는 문제가 야기될 우려도 있다.⁸⁹⁾

5. 소 결

재정적자의 가장 기초적인 해법은 더 걷거나 덜 쓰는 것이다. 미국도 이러한 기초적인 목표하에 납세자의 자금을 의지할 필요가 없도록 법제를 정비하는 작업을 진행하고 있다. 그 중에서 세원확보의무법이나 자기계정투자감독법안의 경우는 이미 예전에 시행되었던 제도를 다시 부활시키되 현실적 효율성을 제고하려는 노력이 반영되어 있다. 월가개혁법안에서는 금융규제개혁을 위해 기존의 법제를 과감하게 수정하려는 움직임도 노정되고 있다. 더 나아가 오바마 정부가 부실금융회사에 투입된 공적자금을 회수하기 위하여 제안한 은행세의 신설에 대하여 IMF가 지지의 의사를 표시하고 있기 때문에 미국이 추진 중인 금융위기책임료의 최종적인 입법화작업은 한층 탄력을 받을 것으로 예상된다.

V.

미국은 자국에서 시작된 금융위기로 인하여 눈덩이처럼 부풀러진 재정적자를 적으로 해결하여야 하는 처지에 놓여 있다. 이에 미국은 재정건전성을 회복하기 위하여 다양한 방안을 마련하고 있는데, 법제 정비도 그 중의 하나이다. 그러나 미국의 달러는 글로벌 시장에서 기축통화이며, 각국 정부의 외환정책 혹은 금융회사 등의 주된 운용 수단이라는 점에서 미국 재정정책은 글로벌 경제에서의 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 이 때문에 2010년 4월 현재 미국의 재정건전성

89) 은행세에 대한 이와 비슷한 내용의 비판들은 여러 국가에서 제기되고 있다. 박태준, “IMF의 은행세 도입에 관한 두가지 방안 제안”, 『자본시장 Weekly』 2010-16호, 자본시장연구원, 2010, 3쪽 참조바람.

의 회복방안은 세계여러 국가의 재정정책 및 국제금융시스템 전체에 많은 영향을 미치고 있다. 이에 이하에서는 미국의 재정건전성회복을 위한 법제정비가 우리나라의 재정 및 금융정책에 미치는 영향을 간단히 살펴보면서 맺음말을 대신 하기로 한다.

우리나라의 경우 재정악화의 규모가 주요 선진국에 비하여 상대적으로 양호하기는 하지만 그 규모는 과거에 비하여 매우 큰 편이다. 구체적으로 살펴보면 2009년 적자규모의 추정치는 GDP 대비 5.0%를 차지하고 있는데, 이는 외환위기직후였던 1998년의 5.1%에 육박할 만큼 심각한 형편이다. 2009년 국가채무비율 35.6%도 공식적인 통계를 시작한 1997년 이래 최고 수준이다.⁹⁰⁾ 따라서 우리나라의 장래 재정정책도 재정운영의 신축성과 재정규율의 강화를 통해 재정의 경기대응기능을 유지하면서 재정건전성 강화를 동시에 추구하여야 한다. 이를 위해서는 의무적 지출의 증가나 감세를 내용으로 하는 입법에 대해서는 미국식의 PAYGO 방안을 도입하여야 한다는 주장이 있으며,⁹¹⁾ 우리 정부도 긍정적인 검토를 하고 있는 것으로 알려지고 있다.⁹²⁾

미국은 불커 룰을 명시하고 있는 자기계정투자감독법안이 통과되는 경우 자국의 금융회사의 국제경쟁력이 떨어질 수 있는 것을 우려하여 불커 룰을 국제적으로 도입할 것을 주장하고 있다.⁹³⁾ 이명박 대통령은 이미 2010년 1월 하순에 스위스 다보스에서 개최된 세계경제포럼에서 오바마 대통령이 주장한 금융개혁에 총론적인 차원에서 동참의사를 밝힌 바 있지만, 각론에 있어서는 우리 정부가 오랜 기간 추진

90) 박형수, “경제위기 대응 재정정책의 성과와 과제”, 『이명박 정부 2년 경제위기 대응: 성과와 과제』 제7차 국정성과평가 전문가 토론회, 경제·인문사회연구회, 2010, 91쪽.

91) 박형수, 앞의 논문, 98, 102쪽.

92) 안선희, “재정건전성 우려에 재정부 ‘페이코’ 검토”, 『한겨레』, 2010년 4월 7일자 (인터넷판).

93) 차지완/정재윤, “메가뱅크의 꿈, 불커룰에 물거품되나”, 『동아일보』, 2010년 4월 23일자, B1쪽.

해 온 투자은행의 육성과 같은 금융회사 대형화 내지 겸업화 방향과 입장을 달리하는 측면이 있어 소극적인 입장을 견지하고 있다.⁹⁴⁾

은행세의 신설도 우리 금융시장에게는 부담으로 작용한다. 은행세 신설여부에 관한 논의는 이제는 미국만의 독자적인 차원을 뛰어 넘어섰으며, 이제는 공식적으로 우리나라가 의장국으로서 주재하는 G20회의의 의제로 채택되어 국제적으로 매우 높은 관심을 끌고 있다. 이미 우리 정부도 이에 대한 대책을 준비중에 있다. 만약 우리나라에서 오바마 정부가 제안한 방식대로 은행세가 도입된다면 외화자금의 유·출입을 줄여서 금융시장의 안정에 도움은 줄 수 있겠지만, 반대로 아직도 금융회사를 대형화하여 글로벌 시장에서의 경쟁력을 향상시켜야 하는 현실을 감안할 때 은행세는 자본을 확충하려는 금융회사들을 위축시킬 뿐만 아니라 세금부담을 가중시키는 만만치 않은 악재이다.⁹⁵⁾

94) 이진명/박만원/손일선, “미 ‘볼커룰’에 청·금융당국·은행권 혼란”, 『매일경제』, 2010년 2월 2일자(인터넷판).

95) 이에 관해서는 원종현, “G20 재무장관회의와 은행세 도입”, 『이슈와 논점』 제61호, 국회입법조사처, 2010 참조바람.

- 권오승 외, 미국의 경제위기극복 및 경제활성화 법제연구-2009년 경기부양법(ARRA)을 중심으로-, 법제처 세계법제 연구용역과제 최종보고서, 법제처, 2009.
- 김광록, “보험지주회사 도입논의를 위한 미국법제 연구”, 『기업법연구』 제23권 제2호, 한국기업법학회, 2009.
- 김갑래, “월가 개혁 및 소비자보호법안”, 『자본시장 제도동향』 2009년 12월호, 자본시장연구원, 2009.
- 김동건, “재정의 지속가능성: 한·일 양국의 검증 비교”, 『행정논총』 제44권 4호, 서울대학교, 2006.
- 김상현, “경제위기와 경제정책”, 『International Trade Business Institute Review』 제15권 제1호, 국제무역경영연구원, 2009.
- 김성순, “재정의 지속가능성에 대한 최근 연구 동향”, 『한국지방재정논집』 제11권 제1호, 한국지방재정학회, 2006.
- 김용덕, 글로벌금융위기에 대응한 국제금융의 규제 및 감독 개선방안에 관한 연구, 고려대학교 대학원 법학박사학위 논문, 2009.
- 김용식, “달러 무너지면 세계경제 치명상... 미 ‘재정 시한폭탄’에 초긴장”, 『한국일보』, 2010년 2월 10일자(인터넷판).
- 김화진, “주식회사 이사의 보수와 상법 제368조 제4항의 해석”, 『저스티스』 통권 제102호, 한국법학원, 2008.
- 뉴스속보부, “미2월 재정적자 사상최고...2209억달러”, 『매일경제』, 2010년 3월 11일자(인터넷판).

_____, “미 3월 재정적자 654억달러”, 『매일경제』, 2010년 4월 13일자(인터넷판).

_____, “G20장관회의 개막...은행세 결론 도출 총력”, 『매일경제』 2010년 4월 23일자(인터넷판).

문상일, “집행임원제도하의 임원보수 규제방안 -미국 경기부양법(Stimulus Bill)상의 임원보수 제한규정을 중심으로-”, 『법학논총』 제27집 제1호, 한양대학교, 2010.

박상현, “미 2009회계연도 재정적자 1조4천억불”, 『연합뉴스』, 2009년 10월 8일자(인터넷판).

_____, “오바마 ‘고용창출 못지않게 적자감축도 중요’”, 『연합뉴스』, 2010년 1월 31일자(인터넷판).

박진모, “은행 보너스 규제와 2009년 미국 월가 보너스 규모”, 『자본시장 Weekly』 2010-09호, 자본시장연구원, 2010.

박태준, “미국 부실자산구제프로그램(TARP) 실효성 논란의 재부각”, 『자본시장 Weekly』 2009-46호, 자본시장연구원, 2009.

_____, “금융위기 이후 미국 소비자대출시장의 규모 축소”, 『자본시장 Weekly』 2010-01호, 자본시장연구원, 2010.

_____, “IMF의 은행세 도입에 관한 두가지 방안 제안”, 『자본시장 Weekly』 2010-16호, 자본시장연구원, 2010.

박현수, “미국의 재정건전화 정책 논의 동향과 전망”, 『SERI 경제포커스』 제279호, 삼성경제연구소, 2010.

박형수/류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2007

- 박형수, “경제위기 대응 재정정책의 성과와 과제”, 『이명박 정부 2년 경제위기 대응: 성과와 과제』 제7차 국정성과평가 전문가 토론회, 경제·인문사회연구회, 2010.
- 서정호, “금융그룹의 비용절감을 위한 제도개선 과제”, 『주간 금융브리프』 19권 16호, 한국금융연구원, 2010.
- 송용진, “재정적자로 신음하는 미국 정부”, 『해외시장정보』, 코트라, 2009.4.16.
- 신보성, “오바마의 은행업과 증권업 겸업제한에 대한 평가와 향후 전망”, 『자본시장 Weekly』 2010-04호, 자본시장연구원, 2010.
- 심 영, “미국 금융규제제도의 개혁방향-월가 개혁 및 소비자보호법안을 중심으로-”, 『비교사법』 제17권 제1호, 한국비교사법학회, 2010.
- 안선희, “재정건전성 우려에 재정부 ‘페이코’ 검토”, 『한겨레』, 2010년 4월 7일자(인터넷판).
- 원종현, “G20 재무장관회의와 은행세 도입”, 『이슈와 논점』 제61호, 국회입법조사처, 2010.
- 이기홍, “오바마, 예산 절감 ‘마른수건 쥐어짜기’”, 『동아일보』, 2009년 2월 25일자(인터넷판).
- 이남진, “오바마, 불어나는 적자에 정부 지출감축 촉구”, 『뉴시스』, 2010년 2월 13일자(인터넷판).
- 이자형, “미 오바마, 은행세 부과로 월가에 세금폭탄”, 『해외시장정보』, 코트라, 2010.1.16.
- 이정선, “미 경기부양책, 인플레이션 후폭풍 불러올 수도”, 『해외시장정보』, 코트라, 2009.3.31.

- 이종은, “불커룰에 이은 미국 상원의 금융규제법안”, 『자본시장 Weekly』, 2010-10호, 자본시장연구원, 2010.
- 이준서, “미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)의 내용과 향후 전망”, 『법령정보 Newsletter』, 2008년 11월호, 한국법제연구원, 2008.
- 이진명/박만원/손일선, “미 ‘불커룰’에 청·금융당국·은행권 혼란”, 『매일경제』, 2010년 2월 2일자(인터넷판).
- 이태규, 오바마 정부의 ‘불커룰’에 대한 평가 및 시사점, 한국경제연구원, 2010.
- 장원재, “은행세란 무엇이며 왜 걸으려 하나”, 『동아일보』, 2010년 4월 20일자.
- 전수용, “재정난 몰린 뉴욕주 ‘콜라세’ 신설한다”, 『조선일보』, 2010년 1월 20일자(인터넷판).
- 전창환, “2008년 미국의 금융위기와 오바마 정부의 새로운 뉴딜?-금융안정화 및 금융규제 개혁정책을 중심으로-”, 『동향과 전망』 통권 78호, 한국사회과학연구소, 2010.
- 조사제1부 해외조사실, 『주요 선진국의 재정건전화 추진과 시사점』 조사연구자료 97-7, 한국은행, 1997.
- 차지원/정재윤, “메가뱅크의 꿈, 불커룰에 물거품되나”, 『동아일보』, 2010년 4월 23일자
- 최동순, “미 재정 건전성에 대한 불안 커지고 있다”, 『LG Business Insight』 1067호, LG경제연구원, 2009.
- 최승재, “구조화 금융과 서브프라임 금융위기의 전개에 대한 연구-약탈적 대출행위론에 대한 검토를 포함하여-”, 『상장협연구』 제58호, 한국상장회사협의회, 2008.

하정민, “세금 덜 내 이익 늘리는 것도 좋지만...”, 『동아일보』, 2010년 4월 17일자.

한국조세연구원, “최근 주요국의 재정건전화 정책 및 우리나라의 정책과제”, 『조세·재정 BRIEF』, 한국조세연구원, 2009.

みずほ総合研究所, “米国における役員報酬規制強化”, 『みずほ米州インサイト』, みずほ総合研究所, 2009.8.11.

小林慶一郎, “財政悪化、なぜ問題か”, 『朝日新聞』 2004年 12月 5日号.

増田貴司, “わが国財政再建は進んでいるか~財政悪化の問題点と健全化への道筋~”, 『TBR 産業経済の論点』 No. 05-3, 東レ経営研究所, 2005.

Rosanne Altshuler & Katherine Lim & Robertson Williams, *Desperately Seeking Revenue*, Tax Policy Center, 2010.

Keith M. Carlson & Roger W. Spencer, “Crowding Out and its Critics”, *Review, Federal Reserve Bank of St. Louis*, Dec. 1975.

Dennis Cauchon, “Lending Cut More by Banks Taking Aid”, *USA TODAY*, Apr. 22, 2010.

Alan L. Feld, “The Shrunken Power of the Purse”, *Boston University Law Review*, 2009.

Martin Feldstein, *The Budget and Trade Deficits Aren't Really Twins*, NBER Working Paper No.3966, National Bureau of Economic Research, 1992.

Financial Stability Board, *Improving Financial Regulation: Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders*, Sep. 25, 2009.

- Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 1985.
- Neal Goswami, “Excise Tax Concerns Medical Firms”, *Bennington Banner*, Apr. 1, 2010(Online Edition).
- Stephen Grocer, “Banks Set for Record Pay,” *Wall Street Journal*, Jan. 14, 2010(Online Edition).
- Kevin Hassett & Desmond Lachman & Aparna Mathur, *The Deficit Endgame*, AEI Working Paper #160, American Enterprise Institute, 2009.
- International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report: Navigating the Financial Challenges Ahead*, 2009.
- _____, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Apr. 16, 2010.
- David C. John, “The Volcker Rule: Not the Solution to Reducing Financial Risk”, *WebMemo* No.28, The Heritage Foundation, 2010.
- Joint Committee on Taxation, *Background and Issues Related to the Administration’s Proposed Tax on Financial Institutions*, JCX-26-10, April 16, 2010.
- Barack Obama, President, *Address to Joint Session of Congress*, Feb. 24, 2009.
- Robert S. Hirschfield, “The Power of the Contemporary Presidency”, *The Power Of the Presidency*, Robert S. Hirschfield ed., 2d ed. 1973.
- Robert Keith, “Pay-As-You-Go Procedures for Budget Enforcement”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 2007.

- _____, “The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010: Summary and Legislative History”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 2007.
- Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2011*, Feb. 1, 2010.
- The Official Transcript, *First Public Hearing of the Financial Crisis Inquiry Commission*, Jan. 13, 2010.
- Arthur S. Miller, *Presidential Power in a Nutshell*, 1977.
- Staff of the International Monetary Fund, *Global Economic Prospects and Policy Challenges*, Sep. 24, 2009.
- U.S. Department of the Treasury, *General Explanations of the Administration's Fiscal Year 2011 Revenue Proposals*, Feb. 2010.
- Stanley Veliotis & Kristen Gray, “Proposal: Compulsory Bond Purchase as Compromise to Income Tax Rate Increases”, *DePaul Business & Commercial Law Journal*, 2009.
- Richard Wolf, “A Soaring Debt, and Painful Choices: Erasing the USA's Red Ink Won't Be Easy - or Popular”, *USA Today*, April 13, 2010.
- L. Randall Wray, “Alternative Approaches to Money,” *Theoretical Inquiries in Law*, 2010.
- Linda Yueh, “IMF Gets Tough on Banks with ‘FAT’ Levy”, *The Guardian*, Apr.21, 2010(Online Edition).
- George K. Yin, Temporary-Effect Legislation, “Political Accountability, and Fiscal Restraint”, *New York University Law Review*, 2009.

토 론 문

김성탁 (인하대학교 법학전문대학원 교수)

권 교수님께서 발표하신 자료는 최근 미국 재정위기의 원인과 이에 대한 미국 정부의 법제적 대응노력(재정규율강화법, 금융규제개혁법안, 세목신설안 등) 그리고 이것이 우리나라에 미칠 영향을 잘 소개하고 계십니다. 특히 미국이 전 세계 경제에서 차지하는 비중과 영향력을 감안할 때 이에 관한 연구는 향후 우리나라에서 관련 정책과 이를 뒷받침하는 법제를 정비함에 있어서 매우 유용하게 쓰일 것으로 생각됩니다. 몇 가지 사항에 대하여 추가적인 보충설명을 부탁드립니다.

1. 상충되는 국가정책목표와의 조화문제

재정건진성의 확보는 결국 긴축재정 쪽으로 나아갈 수밖에 없고, 이렇게 되면 보건의료보험이라든가 사회복지정책의 추진이 어렵게 될 것이며 또한 경기의 침체를 야기할 수 있을 것입니다. 경제의 활력을 죽이지 않으면서 재정의 건진성의 달성이라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡기 위한 미국 정부의 노력과 양자를 조화롭게 달성하기 위한 법제적 노력으로 어떠한 것이 행해지고 있는지에 대한 추가적인 보충설명을 부탁드립니다.

2. 외국의 재정위기 파급효과에 대한 미국의 대응노력과 글로벌 대책

최근 그리스발 재정위기는 유럽전역으로 확산될 우려가 있고 미국에도 부정적인 영향을 미치고 있습니다. 이처럼 다른 외국에서 발생한 재정위기가 미국에 파급되는 효과를 차단하거나 최소화하기 위하

여 미국이 기울이고 있는 대응책에 대하여 아시고 있는 부분이 있으면 보충설명 부탁드립니다. 나아가 어느 일국의 재정위기에 대하여 손지구적으로 취할 수 있는 대응책에 대해서도 보충설명 부탁드립니다(예컨대, UN 중심의 노력?).

3. 미국 달러를 기축통화로 하는 문제

미국의 재정위기가 최악의 사태로 치닫계 되면 세계의 기축통화가 되고 있는 달러화의 기능이 상실되어 세계경제는 연쇄적으로 심각한 혼란에 처하게 될 것입니다. 이에 대비한 기축통화의 다변화라던가 만일의 사태에 대비하여 우리가 취할 수 있는 정책 및 법제적 대응방안으로 어떠한 것이 있을 수 있는지요?

4. 재정적자 규모의 산정방식 : 유사재정부담의 포함문제

한국의 재정적자 규모에 대해서도 견해가 분분합니다. 혹자는 정부의 부채는 아니지만 예컨대 공기업이 정부에 대신하여 부담하는 부채까지를 포함하면 우려할만한 수준이라는 지적도 있습니다. 국채뿐만 아니라 그와 유사성격의 공채까지 포함하여야 하는지요? 미국의 경우 재정적자규모의 산정함에 있어서 이러한 점은 어떻게 취급하고 있는지요?

5. 국내의 압박과 이에 대한 효과적 대응책

(1) 권 교수님 발표논문에 의하면 미국은 자국의 재정건전성을 위하여 우리나라를 포함한 다른 외국에 대해서도 그에 상응하는 주문과 압박을 가할 것이라는 점을 지적하고 계십니다. 이를 위하여 우리나라가 독자적으로 취할 수 있는 정책 및 법제적 대응책과 다른 국가와의 공조체제 속에서 취할 수 있는 조치로 어떠한 것이 있을 있는지에 대하여 의견을 부탁드립니다.

(2) 자국의 재정위기를 해소하기 위한 미국의 타국에 대한 압박은 매우 다방면에 걸쳐 이루어질 것이므로 금융정책뿐만 아니라 이에 대한 종합적인 대책이 강구되어야 할 것입니다. 예를 들어, 종래 미국 재정위기의 주된 원인 중의 하나였던 국방비 지출규모를 줄이기 위하여 세계안보유지비용의 공동분담을 요구할 것이고, 이는 우리나라의 재정부담을 가중시킬 것이기 때문입니다. 또한 긴축재정으로 인한 경기침체로 미국을 큰 시장으로 하는 국내기업의 대미수출을 어렵게 할 수도 있습니다. 이에 대한 총체적인 대응방안으로 혹시 미국이나 다른 나라에서 찾아볼 수 있는 좋은 사례가 있는지요?

(3) 한국은 2009년부터 자본시장통합법에 의하여 금융업과 투자업의 융합을 시도하고 있습니다. 이는 미국 금융위기의 원인으로 지적되었던 미국의 금융투자업 시스템을 참고한 것입니다. 혹자는 미국에서 뼈저리게 경험한 실패를 한국이 이를 뒤늦게 답습하려한다는 우려를 표명하기도 합니다. 이에 대하여 향후 자본시장법의 바람직한 모습과 방향에 대하여 의견을 듣고 싶습니다.

토 론 문

백정웅 (충남대 법학전문대학원 조교수)

오늘 발표한 권 재열 교수님의 주제는 현재 유동적인 상태에 있는 미국의 재정관련 주요법제를 그 도입목적과 주요내용 및 이에 대한 정리의 형식으로 일목요연하게 정리한 내용이라 개인적으로 아주 유용한 자료라고 생각함. 다만 저 역시 기본적으로 권 교수님과 같은 견해를 갖고 있기 때문에 오늘 저의 토론은 코멘트의 형식으로 대신하고자 함. 이 중에서도 금융개혁법안과 관련된 부분을 중심으로 부족한 토론자의 생각을 조심스레 언급하고자 함.

지난 2009년 6월 17일에 오바마 정부가 금융규제개혁안(Financial Regulatory Reform-A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation)을 발표한 바 있으나 이 법안 이외의 법안은 그 규제의 강도가 상대적으로 완화되고 있는 추세임.¹⁾ 이를 두고 미국의 금융규제 개혁이 지지부진할 것이라는 지적도 있을 수 있음. 그러나 한편으로는 규제를 강화한다면 그 규제강화는 영업상 제한으로 이어질 가능성이 높고 이는 수익성에도 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문에 규제를 완화하는 것으로 해석할 수 있음. 따라서 재원을 확보하면서도 규제 개혁도 달성하려는 절충적인 시도라고도 볼 수 있을 것임. 이런 시각이라면 미국의 금융규제개혁안이 점차로 완화되고 있는 것이 꼭 부정적으로만 볼 수는 없을 것으로 생각됨. 이런 논리를 우리법제에도 반영할 필요가 있다고 봄. 즉 직관적인 규제강화는 실질적으로 우리에게

1) 안수현, “미국 금융규제개혁안의 주요쟁점 분석과 시사점”, 『워크숍 자료집』(한국 법제연구원, 2010.3.26), 11면 이하 참조.

계 별 도움을 줄 수 없다는 것이 토론자의 생각이기 때문에 미국의 규제정도를 늘 검토하여 우리도 이와 연동된 규제를 하는 것이 최선책은 아니더라도 차선책은 될 것으로 봄. 그렇다고 하여 미국보다 규제를 완화해야 한다는 주장 또한 속단일 될 수도 있다고 봄. 우리의 규제가 미국에 비하여 상대적으로 완화되었다면 선진금융기법으로 무장한 미국의 희생양이 될 수도 있기 때문임. 결국 우리는 미국과 연동된 선상에서 규제가 이루어져야 한다고 봄.

그러나 미국의 규제를 맹종하는 것 역시 우리에게 오히려 독이 될 수 있기 때문에 세계경제의 또 다른 한 축인 EU의 경우도 같이 검토할 필요가 있다고 보는 것임. 예컨대 상업은행과 투자은행의 분리를 주목적으로 하고 있는 자기계정투자감독법안을 우리법제가 도입한다면 이는 결국 사업범위를 제한하는 것이고 이로 인하여 해당 금융기관의 수익성이 이전에 비해서 감소하고 이는 세수의 감소로 이어지고 종국적으로는 재정에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 점에서 주의할 필요가 있다고 봄. 더욱이 이번 금융위기로 투자은행을 중심으로 많이 정리되었지만 그 반대의 의미는 시장은 상대적으로 확장되었다고도 볼 수 있음. 이렇게 상대적으로 확장된 시장에서 우리 금융기관이 수익을 창출해야 함. 따라서 미국의 자기계정투자감독법안을 우리 법제에 반영하기에는 검토할 점이 많다고 생각됨. 따라서 이와 같은 문제가 있을 수 있기 때문에 미국뿐만 아니라 EU의 경우를 같이 검토하여 우리에게 실리적인 규제수준(미국/EU의 규제정도를 반영하는 것이 일반적인 경우로 생각됨)을 정할 필요가 있다고 봄.

부족한 토론자의 생각이 귀한 발표논문에 조금이라고 도움이 되기를 희망함.

-

-

(

)

I. 가 -

서브프라임 모기지에서 비롯된 미국발 금융위기가 어느 정도 해결 국면에 다다르고 있다. 금융위기로 인해 미국과 영국이 위기로 인해 어려움을 겪었지만, 상대적으로 독일의 금융기관들은 금융위기의 영향을 덜 받았으며, 독일 정부의 재정상황 역시 가시적이 큰 영향을 받지 않는 것으로 알려지고 있다. 물론 현재 전개되고 있는 그리스발 재정 위기로 인한 여파가 어디까지 영향을 미칠지는 알 수 없으나, 현재로서는 유럽연합과 IMF의 구제금융 투입으로 인하여 해결이 가능성을 보이고 있다. 물론 독일 역시 금번 그리스 지원으로 인하여 재정상에 다소 문제가 있을 것으로 보이는 것은 사실이지만, 적어도 내적인 금융시장의 불안정의 문제는 없으며, 재정적인 측면에서도 큰 우려를 유발하지 않는 것으로 보여지고 있다. 따라서 본 글에서는 금융위기 당시 비교적 건실하게 금융시장의 안정을 지켜오고 경기침체에 회복을 촉진하기 위해 취해졌던 독일의 금융 및 재정정책에 대하여 법적 대응을 중심으로 살펴봄으로써 그 참고의 자료로 삼고자 한다.

II. ,

금융위기가 발생할 경우 시장 매카니즘에 의해 감당할 수 있는 경우에는 자체적인 구조조정에 의해서 위기 상황이 해소되어져 나가는 것이 일반적인 시장경제이다. 그러나 오늘날 위기의 양상은, 특히 금융의 위기는, 그 특유의 강력한 전염효과가 금융시장 전체로 확산되어 나가게 되며, 더 나아가 실물경제로 전이되게 되어 자체적인 치유력에 기대어 있을 수 없는 상황이라고 할 수 있다.

인터넷의 발명으로 인한 금융의 글로벌화와 상호의존도의 강화는 긍정적인 측면에서는 이론적으로 위험의 분산을 촉진할 수 있었으나, 도덕적 해이와 지나친 이익추구행위로 인하여 결국은 위험의 집중이 오히려 네트워크를 타고 시장을 위협하는 양상이다.

경기침체를 동반한 금융위기사 정부가 사용하는 방법은 크게 두 가지로 나뉘게 된다. 하나는 금융규제의 강화와 구조조정 그리고 다른 하나는 금융 및 실물에 대한 자금의 지원이 이루어지게 된다. 후자의 경우 시장은 이미 스스로의 회복능력을 상실함에 따라 최종대부자로서의 중앙은행을 포함한 정부부문만이 이를 개입할 수 있는 능력을 가지게 된다. 이때 특히 중앙은행의 경우에는 통화량 발행을 통하여 시장에 유동성을 공급하게 되며, 정부 역시 재정정책의 일환으로 적자재정을 유지함으로써 시장에 자금을 공급하게 되는 것이다.¹⁾ 그러나 통상의 경제위기에 개입 또는 출구전략상의 문제는 이 두 가지가 동시에 해당되는 것으로 양자를 별도의 정책으로 따로 의미를 부여하기 보다는 소위 패키지의 형태로 파악하고 있다.

III.

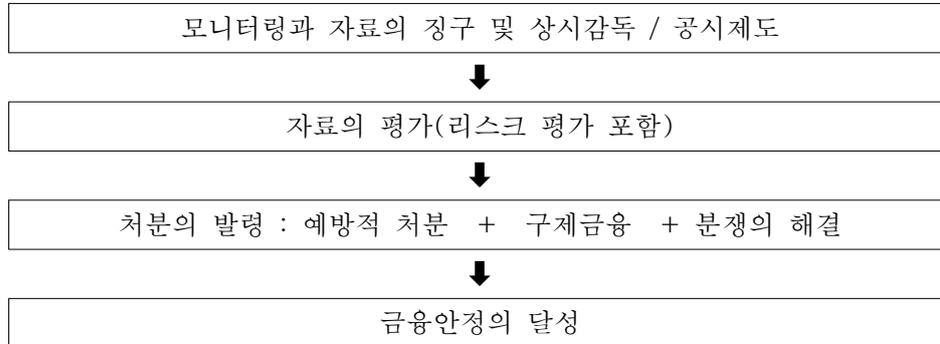
독일의 금융안정화 정책은 금융위기 이후 G-20 및 EU의 금융규제 강화정책과 그 궤를 같이 한다. 특히 독일의 경우 금융규제의 강화에 적극성을 띠고 있어 EU 금융규제강화규범의 형성에 영향을 미치거나, 그 국내법적 이행 역시 원활히 이루어지고 있다.

1. 금융안정정책의 기초

금융안정화정책의 방향에 대해서는 아래의 그림과 같은 안정화 매카니즘을 통해 이를 이해할 수 있다.

1) 이와 같은 자금의 매카니즘에 대해서는 한국은행에서 발간하는 자금순환표를 참조하기 바람, 아울러 이에 대한 독일을 포함한 각국의 동향은 Economist, 'Big government fights back', Jan. 29th 2009를 참조

금융안정정책의 체계도



오늘날 금융규제강화의 매카니즘에서 중요시되는 것이 공시의 강화이다. 정보공시의 강화는 기존의 행정청이 행하는 직접적인 규제방식에서 벗어나서 정보의 공개를 통해 고객 및 소위 잠재적 고객들에게 통제에 맡기는 것으로 규제저항이 가장 적은 형태이면서도 효율적인 방식이기도 하다.

그러나 그림에서 보여지듯이 금융안정화 정책은 이러한 모니터링 및 공시의 강화와 평가 그리고 효율적 감독조치가 상호 유기적으로 잘 조합되어 있는 형태라고 할 수 있을 것이다.²⁾

2. 금융시장의 안정을 위한 공적자금 투입

(1) 독일 공적자금 투입 개요

독일의 경우도 다른 나라와 마찬가지로 금융시장 안정화 정책의 하나로 대규모의 공적자금을 투입하였다. 공적자금의 투입행위는 정부가 경제의 촉진 및 유도자로서 기능하는 것이다. 이는 본래 시장 매카니즘에 맡겨두어야 하는 것이나, 시장의 실패시 유일한 최종대부자

2) Garry J. Schinasi, Preserving Financial Stability, Economic Issues 36, IMF, p.20 참조

(The Lender of Last Resort)로서 국가가 시장에 개입함으로써 시장을 안정화하거나 시장의 회복을 이끌어내는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 자금의 투입은 금융위기를 야기시킨 금융기관에 대하여 도덕적 해이를 야기시키고 건전성 도모를 위한 동기를 약화시킨다는 비판도 함께 존재한다.³⁾ 그럼에도 불구하고 시장전체의 붕괴를 막기 위해서는 공적자금의 투입이 뒤따라야 함은 비교적 명확한 결론이다. 독일은 2008년 10월, 금융시장 안정화법(Finanzmarktstabilisierungsgesetz)을 제정하고 이를 근거로 공적자금을 투입하였다. 일반적으로 공적자금의 투입방식은 다음과 같이 나눌 수 있으며, 실제로 대규모 금융위기 상황에서는 이러한 방식이 혼합적으로 나타나게 된다.

금융구제안의 형태⁴⁾

	Ring Fence	부실자산 매각	개별 Bad Bank	통합 Bad Bank
개 요	특정규모 이상의 부실자산 관련 손실을 정부 보증	정부의 지원 및 보증을 받아 투자자에게 부실자산 매각	금융사별 특별목적기구를 설립해 부실자산 처리	정부가 통합운영하는 부실자산 처리구가 부실자산 처리
자금의 원천	각 금융사	부실자산, 투자자, 사모캐피탈	각 금융사, 부실자산 투자자	정부

(2) FMstG에 대한 검토⁵⁾

동 법의 입법취지는 금융위기 하에서 시장불안과 유동성 부족으로 인한 시장기능의 실패 확대를 방지하고 시장의 신뢰를 회복시키기 위

3) Garry J. Schinasi, Preserving Financial Stability, Economic Issues 36, IMF, p.4

4) 이데일리, 2009.2.8일자 기사 참조 및 일부 사항을 변경하여 정리

5) 최승필, 공적자금 관리의 적정성 제고연구(I) - 공적자금이 투입된 금융기관 관리 법제를 중심으로 - 에서 하나의 부분으로 다룬 독일 공적자금관리체계에서 주요한 내용을 재정리한 것임을 밝힌다.

하여 신용기관법, 보험감독법 등 각 개별법에서 규율의 대상으로 하고 있는 금융기관의 자본을 확충하는데 목적을 두고 있다.

FMStG에 의해서 총 480Mrd. Euro규모의 금융안정기금이 조성되었으며, 동 자금은 자금을 신청한 금융기관의 자본을 확충하거나 신규발행 채권의 보증, 위험성이 있는 기존발행 증권을 인수하는 재원으로 사용된다(제6조, 제7조, 제8조).⁶⁾

동 기금을 통한 자금지원규모의 최대한도는 각 개별적인 사안에 대한 지원금액의 상한인 10Mrd. Euro안에서 그리고 위험인수의 경우에는 5Mrd. Euro의 범위 안에서 관련부처의 장관으로 구성되는 공적자금지원위원회(Lenkungsausschuss)에 의해서 결정된다. 공적자금을 신청하는 금융기관이 자금을 지원한 경우 자금지원의 여부는 급박성, 효율성, 경제적 효과를 고려하여 연방재무성은 자금지원을 결정하게 된다.

한편 운영적인 측면에서 금융안정화기금의 관리 및 운영을 위하여 독일연방은행에 금융안정화기구(FMSA)가 공법상 영조물의 형태로 설치되었으며, 동 영조물은 연방재무성의 법규감독(Rechtsaufsicht)과 사실감독(Fachaufsicht)을 받게 된다. 위원회의 운영은 운영위원회를 통해서 하게 되며, 위원회의 운영은 연방은행의 동의를 거쳐 연방재무성에 의하여 임명되게 된다.⁷⁾

자금지원의 수단으로 보증해줄 것인가 아니면 부실채권을 매입해 줄 것인가 또는 주식인수를 통해 지원을 해줄 것인가의 여부의 결정은 효율성과 경제성의 개념 하에서 결정되게 된다. 즉 특정방식을 통해 자본확충이 이루어졌을 경우 타 방식에 의해 자본확충이 이루어지게 되는 경우와 동일한 시장안정효과가 나타나야 함은 물론이며, 효율적이어야 한다는 것이다. 예컨대 주식인수보다 보증을 통해 지원을

6) 금융안정화기금설치(Finanzmarktstabilisierungsfond)에 관한 근거를 규정하고 있는 금융시장안정화법(FMStG)의 Artikel 1(제1장)을 의미한다. 이하 동일하다.

7) FMStG 제3a조

한 경우 시장안정이라는 동일한 목표 달성이외에도 경제적인 측면에서 보다 효율적이어야 한다.⁸⁾

공적자금이 투입될 경우 동 자금을 지원받는 기업은 동 법 제10조와 시행령 제5조에 의거하여 중소기업의 지원⁹⁾, 지원자금의 사용내역 보고, 영업 및 경영관련 사항의 통제, 급여관련 사항의 통제, 배당의 통제 등의 제반 제한을 감수하여야 한다. 각 투입방식별로 몇 가지 주요한 제한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

금융안정화조치별 제한 사항¹⁰⁾

부과조건	보증	부실채권 등 인수	자본확충
위험관련거래제한			
중소기업지원의무			
경영 및 영업상 확장 제한			
배당금지			

3. 임원보수규제의 강화

미국의 임원보수규제 움직임과 동일하게, 독일의 경우에도 임원들의 도덕적 해이와 위험추구를 통한 인센티브 추구행위를 방지하기 위한 필요성을 느꼈다. 특히 금융회사 이사들의 단기적 이익추구행위는 high-risk 지향하게 하였으며, 중국적으로 이를 해결하기 위하여 이사

8) Florian Becker/Sebastian Mock, FMStG, Karl Heymanns, 2009, S. 104; 최승필, 전게서, 113면

9) 여기에 중소기업 지원이 명시된 것은 금융위기가 실물로 전이되는 경로를 차단하고, 실물의 침체를 막기 위한 것이다.

10) Linklaters, Übersicht : Auflagen bei Stabilisierungsmaßnahmen, 21. Okt. 2008, S. 4, 최승필, 전게서, 114면

들의 보수 적정화에 관한 법률(Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütungen)을 제정하였다.¹¹⁾ 동 법의 개정으로 관련법인 주식법 등이 개정되게 되었다. 동 법률의 제정은 G-20의 금융규제방안과도 동일한 맥락에서 파악할 수 있으며, 현재 G-20의 파트너로서 G-20의 사무국 역할을 하고 있는 FSB(Financial Stability Board)에서 2009년 4월 2일 발표한 Principles for Sound Compensation Practices와 동 년 9월 25일에 발표한 Principles for Sound Compensation Practices - Implementation Standards를 국내법적으로 구체화한 것이다.¹²⁾

주식법(Aktiengesetz) 제87조 제1항에 따르면 개별이사의 전체 보수 지급시 해당 보수가 이사의 업무 및 능력, 회사의 사정에 비추어 적정하여야 하며, 특별한 근거 없이 통상적인 보수수준을 넘지 못하도록 하고 있다. 한편 일종의 자율규제규범으로서의 기업거버넌스규준 역시 이와 제4.2.2조에 동일한 규정을 두고 있다.

AktG Art. 87 Abs. 1(Grundzüge für die Bezüge der Vorstandsmitglieder)

“감사위원회는 개별 이사의 전체보수(급여, 이익참여, 비용보전, 보험급여, 수수료 및 예컨대 주식인수권과 같은 인센티브성 보수의 약속 그리고 모든 종류의 부수적 급부)를 확정할 때, 이러한 보수가 이사의 업무 및 능력, 회사의 사정에 비추어 적정하여야 하며, 특별한 근거없이 통상적인 보수의 수준을 넘지 않도록 하여야 한다. 상장회사에 있어서 보수체계는 기업의 영속적인 발전을 지향하도록 하여야 한다. 따라서 유동적인 보수의 구성요소는 수년에 걸친 산정의 기초를 근거로 하여야 한다. 예측할 수 없는 사정변화에 대응하여 감사위원회의 보수의 최대한도를 약정해야 하며, 제1문은 퇴직

11) 2009년 6월 18일에 Bundestag을 통과하였으며, 동년 7월 10일에 Bundesrat를 통과한 후 8월 5일에 발효되었다.

12) Bafin-Pressemitteilungen, Neue Vergütungsregelungen : Bafin veröffentlicht Rundschreiben, 21. Dez. 2009

금, 유족에 대한 급여 및 이와 유사한 종류의 급부에 대하여도 준용된다.”¹³⁾

한편 동 법 제193조 제2항 Nr. 4에 의할 경우 스톡옵션의 행사는 최저 4년의 대기기간을 뒀으로써 이사들이 스톡옵션과 같은 인센티브를 받을 경우에도 비교적 중기적 시간을 두고 회사의 경영상 이익을 낸 이후에야 가능하도록 하여 단기적 이익추구행위에 대한 견제조항을 두고 있다.

AktG Art. 193 Abs. 2 Nr. 4(Erfordernisse des Beschlusses)

“법 제192조 제2항 Nr. 3에 의한 결의의 경우에는 업무집행기관의 구성원 및 피용자에 대한 신주인수권의 분배, 성취목표 및 행사기간, 최초의 행사를 위한 대기기간(최저 4년)”¹⁴⁾

주식법 제87조 제2항은 회사의 사정이 악화되어 종전의 보수수준의 지급이 어려울 경우 이사의 보수를 감액할 수 있는 규정을 두고 있으며, 한편, 독일 금융감독청(Bafin)은 개정된 법률의 구체화를 Rundschreiben 22/2009(BA) - Aufsichtrechtliche Anforderungen an die Vergütungssysteme von Instituten과 Rundschreiben 23/2009(BA) - Anforderungen an Vergütungssysteme im Versicherungsbereich를 발령하였다.

4. 국제 위험관리기준의 국내법적 도입

Bafin은 금융위기 이후 Risk관리의 필요성이 증대됨에 따라 Mindestanforderungen an das Risikomanagement von Kredit - und Finanzdienstleistungsinstituten(MaRisk)를 발표하였다. 동 가이드라인의 법적 근거인

13) 번역은 법제연구원 최신 외국법제정보, 성승제, 독일의 “이사보수 적정화에 관한 법률” 제정동향, 66면을 참조하였다.

14) 번역은 법제연구원 외국법제동향, 독일의 “이사보수 적정화에 관한 법률” 제정동향, 68면에서 번역을 잘 해두었으므로 이를 수정하지 않고 그대로 따랐다.

신용기관법(KWG)¹⁵⁾ 제25a조 1항에 따르면 모든 금융기관은 적절한 그리고 효과적인 위험관리체도를 보유하고 있어야 함을 규정하고 있으며, 2항은 이러한 위험관리체계는 각 금융기관의 영업의 방법, 특성, 밀도, 위험의 정도를 고려하여 은행업인지, 기타 증권업을 영위하는지에 따라서 각각의 개별적 사정에 부합한 추가적인 위험관리조치를 요구할 수 있음을 규정하고 있다. 여기에는 그룹차원 즉 복합금융그룹 내의 위험관리체계의 구축이 포함된다.

이를 구체화한 동 가이드라인에 따르면 모든 금융기관은 주요한 리스크 요소에 대한 스트레스 테스트를 하여야 하며, 특히 은행의 경우 내부적자본적정성평가체계(Internal Capital Adequacy Assessment Process¹⁶⁾)를 중심으로 유동성리스크의 조정과 감시를 통해 조기에 위험이 확대되는 것을 방지할 수 있는 조기경보시스템을 확보하여야 한다. 한편 이러한 가이드라인은 복합금융그룹의 경우에는 그룹내 각 개별 금융기관은 물론 금융기관을 연결한 통합적 리스크 관리를 의무화 하였다. 이러한 위험관리 기준은 위에서 언급한 보수수준제한 또한 아울러 규정하고 있다. 이는 금번 금융위기에서 보는 바와 같이 금융기관의 위험성 증가와 공격적 투자는 자금운용자 내지는 관련 구성원들에게 과도한 인센티브를 보장해 줌으로써 위험도가 증대되고 있다는 것에 기인하며, 리스크관리차원에서 보수수준의 제한에 관한 내용을 포함하고 있는 것이다.

아울러 2008년 8월 19일 발효된 위험제한법(Risikobegrenzungs-gesetz)은 증권거래법 제25조에 규정된 금융수단, 즉 채권 및 증권으로 표창

15) Kreditwesensgesetz로서 국내에서는 신용조직법 혹은 신용기관법 등으로 번역되고 있으나, 동 법의 목적이 금융기관에 대한 규율을 위한 법임을 고려해볼 때 보다 우리에게 익숙한 신용기관법으로 사용하고자 한다.

16) 독일어 원용어는 Interner Prozess zur Sicherstellung der Risikotragfähigkeit이다. 이 시스템에서의 평가의 강도 및 질적수준은 유럽연합의 Bankrichtlinie 제124조에서 규정하고 있는 Bankaufsichtlichen Überwachungsprozesses(Supervisory Review and Evaluation Process)를 따른다.

된 지분의 인수에 있어서 보고의무를 규정하고 있는 내용을 더욱 강화하여 타 금융기관에 의하여 투자된 모든 의결권 있는 지분의 증가의 경우 이를 공시하도록 의무화하고 있다.

위험관리제도의 강화와 관련하여 Bafin은 2008년 12월 15일 투자법(Investmentgesetz)에 근거한 회사와 펀드에 대한 감사보고의 요건을 강화한 투자감사보고서 규칙을 발령하였다. 동 규칙은 기존의 감사보고서의 요건에 펀드의 유동성 상황보고 등을 포함한 항목을 추가함으로써 동 감사보고서를 기초로 하여 리스크에 대한 사전적 통제를 하고자 함이다.

5. 내부이해상충행위에 대한 감시강화

2008년 8월 Bafin이 발표한 직원거래에 있어서 감시의무의 강화에 관한 가이드라인(Rundschreiben zur Überwachung von Mitarbeitergeschäften)은 내부 직원의 거래행위와 관련하여 내부정보를 이용한 이행상충행위에 대한 감시를 강화함으로써 소비자 보호 측면에서의 리스크의 증가가 발생하는 것을 방지하는데 그 목적을 두고 있다. 동 가이드라인의 법적인 근거는 증권거래법(Wertpapierhandelsgesetz/WpHG) 제33b로서 동 조에 따르면, 직원의 범위는 직접 금융회사에 직접 근무하는 경우뿐만 아니라 계약 등을 통한 업무관련을 할 경우¹⁷⁾에도 동일하게 적용된다. 아울러 회사는 이들의 이행상충행위를 관리할 수 있는 적절한 수단과 절차를 의무적으로 확보해야 한다. 구체적으로 동 법 제33조 제1항은 직원의 범위에 대해서 정의하고 있으며, 제2항은 대상거래행위에 대해서 규정하고 있으며, 제3항은 통제의 수단과 절차에 규정하고 있다. 이 감시강화조치 가이드라인은 과거 금융상품투자지침(MiFID)를 구체화한 직원가이드라인(Mitarbeiter-Leitsätze)를 대체하게 되었다.

17) 신용기관법 제25a조 4항 역시 위험관리의 한 내용으로 계약을 통한 업무운영위탁자에 대한 관리를 제시하고 있다.

6. 복합금융그룹유동성규제 강화

복합금융그룹의 경우 해당 그룹 내에서 다양한 업역의 금융기관이 존재하고 각 개별 기업들간의 견련성의 강화로 인하여 개별 금융기관의 디폴트시 타 업역 혹은 그룹전체로 리스크가 전이될 수 있음에 따라 이에 대한 통제가 중요한 의미로 부각되게 되었다. 실지로 과거에는 ‘too big to fail’의 원칙이 시장에 통용되었으나, 오늘날에는 ‘too interconnected to fail’가 통용되고 있으며, 이는 내부적으로 견련성이 높은 기업일수록 시장에서의 퇴출 및 구조조정이 어렵다는 점을 의미한다.¹⁸⁾ 따라서 동 복합금융그룹에 대해서는 그 정도가 높은 감독이 이루어지고 있다. 독일은 Allianz SE와 같이 주요한 복합금융그룹의 경우, 전체금융시장에서 미치는 파급력이 크다는 판단에 따라 EU 집행위 복합금융그룹 지침을 구체화(Umsetzung)한 단행법상에서 이에 대한 감독을 강화해 오고 있다. 특히 2008년말 복합금융그룹유동성규칙(Finanzkonglomerate-Solvabilität-Verordnung/FkSolV)을 개정함으로써 보험사는 연결된 기준에 따라 전체 재무상황을 통합적으로 고려한 유보지분과 손실을 타 지분과 별도로 관리하여 보고하도록 하고 있다.

7. 인수지침의 이행에 관한 법률의 시행

유럽연합의 인수지침(Beteiligungsrichtlinie)의 국내법화를 위한 인수지침이행법(Gesetz zur Umsetzung der Beteiligungsrichtlinie)을 2008년 8월 27일 공포하였다. 이로 인해 신용기관법 제2c와 보험감독법 제104조가 개정되었다. 이로 인해 기존의 보고규칙(Anzeigenverordnung/AnzV)이

18) 복합금융그룹 감독의 경우 금융위기 이후에 새롭게 논의가 된 사항은 아니며, 최근 금융위기 이후 관심이 고조되고 있는 분야이다. 따라서 유동성규제강화에 대해서만 언급하고 보다 자세하고 광범위한 논의는 최승필, EU의 복합금융그룹 감독에 대한 제도적 고찰, 경희법학, 제44권 제1호를 참조 바람.

지분소유자감독규칙(Inhaberkontrollverordnung)에 대체되게 되었다.

동 법률의 주요내용은 주로 절차적인 측면에 중점을 두고 인수에 대한 감독행위의 예측 가능성과 책임성을 높이는데 있는 바, 인수에 대한 감독당국의 평가기간은 60일로 최대 이후 20일까지 연장할 수 있으며, 이후 감독당국의 추가적인 정보를 요구한 후 평가가 이루어진 경우에는 추가로 30일이 소요될 수 있는 점을 명기하고 있으며, 보고서의 내용이 지분소유자감독규칙상의 기준에 부합하지 않을 경우에는 인수를 거부할 수 있음을 명시하고 있다. 한편 감독당국의 이러한 감독행위에 대해서는 행정소송을 통해 이를 구제받을 수 있다.

8. 공매도에 대한 투명성 제고 시스템의 도입

Bafin은 공매도에 의한 시장의 과열과 위험도 증가를 방지하기 위하여 공매도(short-selling)에 대한 투명성 제고 시스템(Transparenzsystem für Netto-Leerverkaufspositionen)을 도입하였다. 최근 Bafin의 공매도에 감독은 매우 강화된 형태로 시행되고 있다. 이는 미국발 금융위기 당시 투자은행들의 투기적 성향이 공매도 등을 통해서 나타난 점을 감안한 결과이다. 금번 가이드라인의 발표 이전에도 독일 금융당국은 2008년 9월 19일 독일 금융감독청은 Allianz SE를 포함한 독일의 주요 11개 금융회사에 대하여 일시적으로 공매도 금지조치를 취한 바가 있으며,¹⁹⁾ 이후 기간을 연장하여 2009년 3월까지 공매도를 전면 금지시킨 바 있다.

9. 금융광고에 대한 규제

Bafin은 2010년 2월 11일 과대한 금융광고로 인해 소비자 피해가 발생하는 것을 방지하기 위하여 금융상품광고에 관한 가이드라인(Rund-

19) Bafin-Pressemitteilung, Bafin untersagt Leerverkäufe - elf Finanztitel betroffen, 19. Sep. 2008

schreiben zur Werbung von Wertpapier- dienstleistungsunternehmen)을 발령하였다. 동 가이드라인은 EU의 금융시장지침을 국내법화하기 위한 금융시장지침이행법(Finanzmarkt richtlinien-umsetzungs-gesetz)에 의하여 새롭게 개정된 증권거래법의 구체화된 수단으로 발령되었다.

IV.

독일의 경우 역시 통독이후의 동독지역의 발전도모와 국내 침체 경기를 살리기 위하여 적자재정을 운영하고 있다. 독일의 경우 기초재정수지의 경우 -1.2로서 우리의 0.2에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 그러나 기초재정수지²⁰⁾가 다소 낮은 것이 반드시 재정악화를 의미하는 것은 아니며 국내 경제잠재력에 비추어 판단해볼 경우 위험한 수준은 아니나, 관심을 기울여야 함을 의미한다.

1. 유럽재정법의 기초

유럽재정법제의 기초이자 재정건전성 유지를 위한 가장 근본적인 법적 근거는 조약의 형태인 ‘성장과 안정에 관한 협약(Stabilität und Wachstumspakt)’이다. 유럽연합조약은 회원국들에게 재정적자를 회피할 것을 의무로 규정하고 있다. 이유는 유로화의 도입시 해당 국가는 경기침체시 환율 및 통화적 대응이 어려우며, 재정정책이 그 수단적 측면에서 매우 중요해지기 때문이다. 따라서 평소 재정의 건전성 유지는 경기의 부양 혹은 공적자금의 투입을 위한 전제조건이 된다.

동 협약은 이를 준수하도록 하기위하여 다자간 감시체제와 재정적자 발생시 제재에 대하여 규정하고 있다. 다자간 감시체제의 의미는 성장과 안정협약에서 정하고 있는 가이드라인의 준수여부를 공동체

20) 기초재정수지 = {명목세입 - (명목세출 - 이자지출)}/잠재GDP로 계산된다. 조성원, 주요국의 부채지속가능성 비교 및 시사점, 자본시장 Weekly, 2010-15호, 3면 참조

국가가 집단적으로 통제함으로써 한 국가의 재정위기가 경제적 건련성이 강화된 타국가의 경제불안으로 이어지지 않도록 하기 위함이며, 종국적으로는 연합의 재정건전성을 지키기 위함이었다.²¹⁾ 그러나 금번 그리스의 경우에는 이러한 다자간 감시체제에도 불구하고 분식재정을 통해 표면적으로 재정건전성을 유지해 왔다는 점에서 동 협약체제의 허점이 드러났다는 비판이 있다.

성장과 안정에 관한 협약의 가장 핵심적인 사항은 ‘과도한 적자에 대한 대응절차에 관한 프로토콜(Protocol on the excessive deficit procedure)’이다. 동 프로토콜에 따른 경우 재정적자의 기준은 당해연도 적자규모가 GDP의 3%를 초과하거나 공공채무의 잔액이 GDP의 60%를 초과하는 경우로 정의하고 있다. 그러나 이러한 규정의 적용은 동 규정의 일률적 적용이 국내적 상황을 무시한 경직적인 것이라는 비판에 힘입어 2005년 EU 재무장관들은 경제성장률과 국내 연금정책 등의 특수성을 감안하여 탄력적으로 적용하도록 함으로써 국내 재정정책의 자율성을 제고했다는 평가를 받았으나, 이는 정치적인 의사결정으로 재정건전성을 해칠 수 있다는 비판 또한 함께 받았다.²²⁾

2. 독일재정법제상의 예산균형의 원칙과 수정

독일기본법 제110조 제1항 3문은 헌법적 요청으로 예산균형의 원칙을 천명하고 있다. 그러나 금융위기시에는 이러한 원칙이 수정되어지는 바, 균형예산을 벗어나 적자재정을 운영하게 되며, 이때 조달재원은 일반적으로 국채의 발행을 통하여 이루어지게 된다. 국채발행의 경우, 기본법 제115조는 국채의 발행을 통해 형성되는 자금은 최초 적자 예산안에 계상된 투자지출의 총액을 넘을 수 없음을 원칙으로

21) 최승필, 유럽연합 거시경제정책의 헌법적 기초, 유럽헌법학회 연구논집 제1호, 2007. 6., 143면

22) 최승필, 전계논문, 141면

하고 있으며, 물론 예외적인 경우에는 이를 허용할 수 있도록 하고 있다.²³⁾ 일반적으로 연방재무성은 예산의 초과지출을 정한 예산안을 국회의 동의를 받아 집행하거나, 긴급한 목적을 위하여 긴급예산을 편성할 수 있다.

통상 경제위기시에 적자재정을 운영하기 위해서는 특별법을 적용하는 바, 기본법 제11조 제2항은 특별법에 규정하고 있는 긴급한 자금의 지원 또는 사업의 시행으로 인하여 재정이 지출을 충당하지 못하는 경우에는 연방정부는 경제운용을 유지하기 위하여 필요자금을 전년도 예산의 1/4까지 차입하여 이를 사용할 수 있도록 하고 있다.²⁴⁾

기본법상의 이와 같은 원칙들은 경제안정과 성장의 촉진에 관한 법률에 의해 구체화되어 있다. 동법 제4조는 거시경제적 균형이 대외경제적 상황에 의하여 교란되었을 경우에 연방정부는 자신에게 주어진 경제정책적 수단을 사용할 수 있음을 정하고 있으며, 제11조는 거시경제의 균형있는 성장이라는 목표달성을 할 수 없을 상황에 있을 경우에는 적절한 투자를 신속하게 집행하도록 하고 있으며, 신속한 집행을 위한 권한을 관련부처가 행사할 수 있음을 규정하고 있다.

한편 동법 제19조는 지방자치에서의 재정고권을 일부제한할 수 있는 근거를 두고 있다. 즉 거시경제적 균형의 교란을 방지하기 위하여 연방정부는 시행령을 통하여 연방, 각급 지방자치단체에 대하여 예산법 또는 예산항목에서 정하고 있는 차입권한의 범위에서 재원을 조달할 수 있도록 제한할 수 있다.

3. 금융위기시의 독일의 경기부양책과 재정정책

금융위기 당시 독일의 경기부양방식은 정부재정의 적자운용과 조세감면을 통한 경기부양을 도모한 바 있다. 특히 2009년과 2010년에 결

23) 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V), 한국법제연구원, 2009.10, 69면

24) 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V), 한국법제연구원, 2009. 10, 68면

처 약 50 Milliarden Euro를 투자하기로 하였다. 독일정부가 재정투자 방식은 국내 주력산업인 국내 자동차 산업의 지원을 위하여 친환경자동차 생산에 보조금을 지급하고, 전후방 연쇄효과가 가장 큰 산업인 건설업에 대한 집중투자를 통하여 경기를 부양하는데 있었다. 이러한 계획을 담은 독일의 경기부양계획인 Konjunkturpakt I과 II를 발표한 바 있다. 이하에서 살펴보는 재정관련 법제는 이러한 Konjunktur I과 II 양자를 모두 포괄하고 있다.

(1) 경제성장촉진법(Wachstumsbeschleunigungsgesetz)

독일의 경제위기 대응법제의 가장 중핵을 이루는 것은 경제성장촉진법(Wachstumsbeschleunigungsgesetz)이다. 동법은 2010년 1월부터 발효된 것으로 주로 조세감면정책에 그 초점을 맞추고 있다. 그 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

동법 제1조는 세금공제액의 상향을 규정하고 있으며, 동 법으로 인하여 소득세법 제32조와 제51a조가 개정되었다. 주요한 내용을 보면 자녀 1인당 세금공제액의 조정과 교육공제액의 상향 조정이 있으며, 아동보조금의 추가적인 지급이다.²⁵⁾

동 법 제2조는 상속세법의 개정을 골자로 하고 있다. 기존 상속세법 중 가장 중요한 기업상속의 경우 기업자산의 85%에 대해 비과세를 받기 위해서는 상속을 받은 후 7년 동안 동 기업을 운영해야 하나 동 법은 이를 축소하여 5년으로 규정하고 있다.²⁶⁾ 이는 기업의 인수와 구조조정이 상속세법상의 조세인센티브로 인해 저해되는 것을 방지하기 위함이다.

동 법 제7조는 금융위기로 인한 구조조정기에 구조조정의 과정에서 취득한 토지에 대하여 토지취득세를 감면해 줌으로써 기업의 합병, 분

25) 배정범, 최신 외국법제동향, 독일의 경제성장촉진법, 한국법제연구원, 62면

26) 배정범, 전계자료, 62면

할 또는 자산양도 등의 형식을 통한 기업구조조정의 활성화를 도모하고자 하는 것으로 이로 인하여 토지취득세법 제6a조가 개정되었다.²⁷⁾

동 법 제2조는 법인세 제8c조의 개정을 통한 법인세 감면을 통하여 기업의 투자여력을 확충하려는 목적을 두고 있다. 한편 동 법률에는 이자비용 공제한도를 확대시킴으로써 금융위기로 인한 금리상승에 따른 기업의 손실을 줄일 수 있도록 하였다.²⁸⁾

한편 동 법은 보조금의 지급을 통한 기업지원을 포함하고 있는 바, 기존의 산업에 대한 지원 대신에 탄소저감을 위한 재생에너지 산업을 촉진하기 위하여 재생가능한 에너지 생산설비에 대한 지원금을 상향 조정하고 있다. 제12조는 발전시설물 등에 대한 추가적인 지원과 제13조는 바이오연료를 이용한 전력생산 및 난방시설에 대한 세금감면 폭을 축소하고 있다.²⁹⁾

(2) 금융안정기금(Sofin)의 설치를 통한 공적자금의 투입

금융안정기금의 설치를 통한 공적자금의 투입은 그 재원의 반을 재정에서 부담한다는 점에서 한편으로는 금융안정화정책이지만 다른 한편으로는 재정정책의 영역에 속한다. 이미 앞에서 공적자금의 투입방식과 형태에 대해서는 일견한 바 있으므로 여기에서는 재정정책과 관련된 사항만을 살펴보고자 한다.

공적자금은 재정에 기반을 두고 있음에 따라 재정법의 기본원칙인 경제성과 효율성의 원칙에 입각하여야 하며 이에 대한 형량은 연방재무성의 재량사항이다. 공적자금의 집행은 연방의 중요한 이익(wichtiges Interesse des Bundes)에 배치되지 않아야 하며, 연방이 달성하고자 하는 목표가 FMSStG에 의한 자금지원 이외에는 달성될 수 없는 상황을

27) 배정법, 전계자료, 63면

28) 배정법, 전계자료, 63면

29) 배정법, 전계자료, 63-64면

전제로 한다.³⁰⁾ 연방정부는 자금의 효율적이며, 경제적 집행을 위하여 금융안정기금의 운영을 위한 시행령(Verordnung)을 통하여 자금지원의 방법뿐만 아니라 지원금액의 계산 및 정산의 방법을 정하여야 한다.³¹⁾ 연방재무성의 공적자금의 집행에 대하여는 의회(Bundestag) 연방재정 예산위원회에 보고하도록 의무를 부과함으로써 재정집행의 민주적 정당성을 확보하도록 하고 있다(FMStG 제6조 제5항, 제7조 제4항, 제8조 제3항).³²⁾

한편 공적자금의 투입으로 재정에 부담을 주는 것을 최소화하기 위해서 자금의 지원은 해당 금융기관의 자구노력을 전제로 하고 있으며(FMStFV 제4조), 특수목적회사(SPV, Zweckgesellschaft)에 대한 지원의 경우는 일반금융기관에 비해 부채와 리스크가 보다 투명하고 객관적으로 명시되어야 함을 부가적으로 규정하고 있다(FMStFV 제2조 제2항).³³⁾

한편 금융안정기금의 효율적 사용과 관리를 위하여 2009년 7월 금융안정기금법이 개정되었는데, 그 주요한 내용은 상환의무의 명시(Art. 6b), 추가적인 손실보전의 의무(Art. 6c), 해당기금의 결산보고서의 작성 및 제출(Art. 3a) 등에 관한 사항을 세분화하여 규정함으로써 재정이 투입된 기금의 관리 및 운용을 더욱 엄격히 하고 있다.

이외에도 독일은 경제의 회복에 대한 민간부분의 투자를 촉진하기 위하여 민간투자사업 법제의 경우에도 이를 개정하여 민간참여를 유도하고 있다. 이는 국가재정적 측면의 대응으로는 재정적자를 확대하게 할 수 있다는 우려가 반영된 것이다.

30) 최승필, 전계서, 112면

31) FMStFV(Verordnung zur Durchführung des Finanzmarktstabilisierungsfondgesetzes)은 “.....sparsamer und effektiv....”

32) 최승필, 전계서, 112면

33) 최승필, 전계서, 113면

V. -

현재 유럽은 그리스 재정위기로 촉발된 시장불안으로 인하여 최대의 위기를 맞고 있다. 그리스발 유럽의 위기는 2009년 11월 그리스의 국가부채 위기로 시작되었다. 그리스는 유럽연합의 재정준칙에 부합하도록 가입당시 재정상황과 상이한 분식회계를 한 바 있으며, 선심성 경제정책의 남발, 높은 탈세율로 인하여 재정건전성이 유지되지 않았다.³⁴⁾ 그러나 위기 시작이후 2010년 3월 EU가 600억달러의 구제금융을 조성하였으나, 그리스의 재정적자는 더욱 늘어 2009년 GDP의 13.9%에 육박하였다. 이후 4월에 그리스는 공식적으로 IMF의 구제금융을 신청하였다. 그러나 이러한 그리스발 경제위기는 시장의 불안으로 이어져 관련 국가인 포르투갈, 스페인으로까지 이어지고 있다.

현재 독일의 GDP대비 공공부채의 비율은 2009년말 기준 77.4%로 우리의 35.6%에 비해서 매우 높은 편이나 미국 83.9%에 비해서는 다소 낮으며, 그리스 139%에 비해서는 매우 건전한 편이다. 그러나 독일의 경우 통독이후 통일비용의 지출로 인한 재정적자규모가 커진 상태이며, 여전히 유의해야 할 수준에 있는 것이 사실이다.

금융위기 이후 독일은 한편으로는 금융시장안정화 정책의 일환으로 시장에서의 금융리스크의 확대를 방지하고 향후의 금융시스템의 투명화 및 건전화를 위한 여러 가지 조치를 취한 바 있다. 그리고 다른 한편으로 재정적 수단을 통해 경제성장을 촉진하고, 공적자금을 투입하는 조치를 취한 바 있다. 현재까지 독일의 이와 같은 조치는 금융위기로부터 비교적 건실한 금융시장을 유지하게 하였으며, 재정적인

34) “그리스는 임금 대비 연금수령비율이 OECD 회원국 중 가장 높은 95%에 달하고, 사회보장비용지출액이 GDP의 18%로 OECD 회원국 평균치인 15%보다 높으며, 그리스 국민의 연간 탈세액은 310억유로로 GDP의 14%에 달하는 것으로...”, 한국수출입은행 해외경제연구소, 유로존 재정위기와 국가별 위험수준 평가 - 그리스 재정위기를 중심으로 -, 개도국 산업분석 리포트, 2010. 4. 20, 8면

측면에서도 비교적 좋은 성적을 거두고 있다. 그러나 앞서 언급한 그리스발 유럽의 위기에 독일과 프랑스³⁵⁾의 역할이 강조됨에 따라 독일의 재정적자의 규모는 확대되리라고 예상된다.

35) 독일과 프랑스의 경우, 그리스가 최종적인 채무불이행에 빠질 경우 자국은행들이 투자손실을 입을 수 있다는 판단에서 재정적인 측면을 도외시 할 수 없다는 딜레마에 있다., 한국수출입은행 해외경제연구소,, 전개자료, 2010. 4. 20, 8면

토 론 문

최병규 (건국대 법학전문대학원 교수)

글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 국가간의 역량이 현저하게 드러나고 있다. 금융시장 안정화법, 이사의 보수제한 등을 통해 비교적 성공적으로 위기에 대처했던 독일이 최근 그리스 지원문제와 관련한 정책실패로 인하여 집권당의 인기가 하락하는 모습을 보여주고 있다. 그러나 EU에서의 막강한 경제적 지위 등으로 인하여 독일은 앞으로도 유럽을 위기에서 구하는 데에 계속적으로 자신의 역량을 보여 줄 것이 예상된다. 발표자의 발표내용 가운데 이곳에서는 금융시장안정화법, 이사의 보수제한을 중심으로 검토한다.

1) 금융시장안정화법

독일에서 금융위기를 극복하기 위하여 취한 대표적인 조치가 2008년 말의 금융시장안정화조치법이다. 독일에서도 특수상황을 염두에 두고 문제를 단기적으로 해결하기 위하여 마련한 특별법인 금융시장안정화조치법에 대하여 논란이 많은 상황이다. 그런데 그 논점에 대하여는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다: ① 금융시장안정화조치법이 독일 기본법위반이 아닌가 논란이 되고 있지만, 동법이 그야말로 금융위기를 극복하기 위한 특수상황을 반영한 비상법적 성격을 가지므로 위헌은 아니라는 점에 공감할 수 있다. ② 기존 회사법과의 정합성을 배려하여야 할 것이다. 독일 주식법상 주주총회 소집통지기간이 원래는 1월전이다. 그런데 금융시장안정화조치법에서는 이를 하루 전으로 하였다가 다시 21일로 조정하였다. 그리고 주주의 신주인

수권 배제에 대해 가중결의를 요구하였던 것을 금융시장안정화조치법에서는 단순다수결로 고쳐 자본조달의 용이화를 추구하였다. 또한 수권자본을 상향조정함에는 원래 주주총회의 동의가 필요한데 이것도 이사회 결의로 가능하도록 하여 위기 시에 자금조달의 기동성을 도모하고 있음을 알 수 있다. ③ 그 밖에 유럽법과의 조화를 도모하여야 하는 점이 중요하다. 또한 금융시장안정화조치법은 주식회사와 유럽 주식회사에 대하여는 적용되지만 독일에서 많이 이용되는 유한회사에는 적용되지 않은 점은 의구심을 자아내는 면이 있다.

2) 이사의 보수제한

2008년 전후하여 발생한 글로벌 금융위기와 맞물려 독일에서도 이사의 보수를 제한하는 것을 입법적으로 보완하려는 노력을 기울여 왔다. 그 결과 독일연방의회는 2009년 6월 18일 이사보수의 적정성에 관한 법률(VorstAG: Gesetz zur Angemessenheit der Vorstandsvergütung)을 통과시켰다. 동법은 2009년 8월 5일 발효되었다. 동법에서는 여러 규정을 통하여 이사의 보수를 정할 때 앞으로는 지속적인 기업발전을 염두에 두도록 하고 있다. 그리고 기업 상황이 악화될 경우에는 이사의 보수를 줄이는 것이 가능하게 되었다.¹⁾ 개정내용에 의하여 주식회사 이사의 보수는 개정법 시행(2009년 8월 5일) 이후에는 이사의 업적과 적정한 관계에 있어야 한다. 그리고 이사의 보수가 그 분야 및 그 국가의 통상적인 보수에서 특별한 근거없이 초과하여서는 아니된다. 이사의 보수구조는 상장사에서는 장기적인 기업의 발전에 초점을 맞추어야 한다. 변액적인 보수구성부분은 수년의 계산기초를 가져야 한다. 보수의 특이한 전개(außerordentliche Entwicklung)에 대하여 감사회가 제동을 걸을 수 있어야 한다. 스톡옵션은 법개정 이후에는 그 부여이후 4년이 지나야 행사할 수 있다. 그렇게 되면 스톡옵션을 부여

1) 상세는, 최병규, “적정한 이사의 보수를 위한 독일의 법개정과 유럽연합권고”, 상사판례연구 제22집 제3권, 2009, 359쪽 아래 참조.

받은 임원은 기업이 장기적으로 잘 되도록 할 인센티브를 갖게 될 것이다. 감사회가 기업의 상황이 좋지 않게 된 경우 사후적으로 이사의 보수를 감축할 가능성을 갖도록 하는 것이 확대되었다. 이는 기존계약에도 영향을 미치는 것이기 때문에 그를 위하여는 명문의 법적 근거가 있어야 한다.

2007년을 전후한 전세계적인 금융위기의 중요한 요소의 하나는 보수체계에서 이사가 잘못된 행위를 하게 될 유인이 존재하였다는 점에 있었다. 이점은 특히 2008년 가을부터 분명하게 드러났다. 이사의 보수에 대한 논의는 이제는 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 많은 기업에게 있어서 이사의 보수결정시 특정일의 매출액이나 주가 등 매우 단시안적인 목표달성에 주안점을 두었었다. 그러한 잘못된 이사보수체계로 인하여 이사로 하여금 단순히 책임없는, 경미한 위험만을 무릅쓰도록 유도한 면이 있다. 이제는 이사의 보수정책을 새로운 범주로 옮겨가도록 할 때가 되었다. 독일은 이사보수의 적정성에 관한 법률을 통하여 비교적 신속하게 이 문제에 대처하였다. 동법은 이사의 보수책정에 대하여 감사회로 하여금 분명한 지침을 제공하고 있다. 장기적인 행위유인책을 달성할 수 있도록 변경가능한 보수체계로 수년간의 적용대상인 토대를 활용할 수 있게 되었다. 그리고 스톡옵션에 대하여는 더 긴 행사기간을 갖게 되었다. 그러나 구체적인 이사의 보수액을 정하는 것은 아니다. 그것은 국가가 할 일이 아니고 계약당사자가 하여야 할 것이라고 독일의 입법자는 본 것이다.

미국의 경우도 기존의 EESA(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)와 ARRA(American Recovery and Reinvestment Act of 2009)상의 임원보수 제한규정들이 등장하게 되었다. 그렇지만 미국의 경우에도 최근 금융위기 이후의 두 개혁법률에 의해서 기존의 문제점들을 개선해 합리적인 임원보수제도를 구축하는 데에는 부족하다는 평가를 내리고 있는 실정이다. 미국에서 지금까지 기업들의 보수관행을 살펴보

면, 새로운 규제가 등장함과 동시에 새로운 방법으로 합법적인 보수 지급수단을 창안해냄으로써 실제 임원들에게 지급되는 보수규모에는 큰 영향을 미치지 못해 왔던 것을 알 수 있다. 이와 같은 보수관행은 장래에도 계속될 것이 예측되는데 이는 지난 수 십 년간의 보수규제 노력에도 불구하고 미국 기업임원보수액의 증가추세는 현재까지 상승세에 있다는 점에서도 추론할 수 있다.²⁾ 최근 미국에서는 이사보수의 문제를 오히려 기업지배구조 개선의 측면으로 접근하고 있다.

3) 은행세의 문제

독일은 금융위기 대비 은행권서 年 12억 유로 적립하기로 하였다. 독일이 금융위기 재발에 대비해 은행들로부터 세금을 거두어들이는 ‘은행세’ 도입 방침을 확정했다. 이와 함께 미국과 프랑스, 영국도 은행세 도입을 추진하는 등 세계적으로 은행세 부과 움직임이 확산되고 있다. 독일 정부는 2010년 3월 31일 각의에서 은행들로부터 은행세를 징수해 연간 10억~12억 유로를 적립한다는 계획을 승인하고 유럽연합(EU) 차원에서 관련 규정의 도입을 추진하겠다고 밝혔다. 당시 이례적으로 독일 각의에 배석한 크리스틴 라가르드 프랑스 경제장관도 볼프강 쇼이블레 독일 재무장관과 가진 공동 기자회견에서 “독일의 은행세 도입은 금융위기에 대처하는 데 매우 유용할 것”이라고 말했다. 양국 장관은 공동성명을 통해 “독일의 은행세 방안이 구조적 위험을 어떻게 줄일지에 관한 국제적 논의에 큰 도움이 될 것”이라고 강조하였다. 은행세는 금융위기가 발생할 때 지금까지 국민들의 세금으로 위기극복 비용을 충당할 것이 아니라 책임이 있는 금융회사들이 비용을 내도록 해야 한다는 인식에서 출발한 것이다. 은행세 논의는 2008년 9월 리먼브러더스 파산으로 본격화한 금융위기를 극복하는 과정에서 은행들의 책임론이 부각되면서 촉발됐다. 2010년 1월 미국 버

2) 문상일, “금융위기 이후 임원보수규제의 동향”, 경법법률학회 춘계학술발표회자료집, 2010.4.24., 122쪽.

락 오바마 대통령이 대형 은행들을 규제하는 금융규제 개혁의 일환으로 구제금융을 받은 미국 은행들로부터 향후 10년간 900억 달러를 징수하겠다고 발표하면서 주목 받기 시작했다. 미 상원에서 논의되고 있는 금융개혁법안도 연방준비제도이사회(FRB)의 감독을 받는 자산 규모 500억 달러 이상 금융회사들로 하여금 금융회사 파산 시 쓸 수 있는 500억 달러의 기금을 조성하도록 하는 내용을 담고 있다. 오바마 행정부는 금융위기가 발생하면 비용을 계산해 금융회사들에 부담시키자는 생각인 데 반해 의회는 미리 기금을 조성해 위기가 발생하면 사용하는 방안을 내놓고 있다. 영국의 경우 은행세 취지에 동의하면서도 여당인 노동당과 야당인 보수당의 의견이 엇갈리고 있다. 영국 보수당은 미국식의 은행세를 당장 도입하겠다고 선언했다. 영국의 엘리스테어 달링 재무장관은 2010년 3월 31일 주요 20개국(G20) 회의에 보낸 서한을 통해 “G20이 세계적 차원의 은행세 도입에 합의해야 한다”고 밝혔다. 또 스웨덴은 독일처럼 금융위기 시 동원할 수 있는 기금을 조성했다가 금융회사가 파산하면 이 기금을 이용하는 방안을 추진하고 있다. 캐나다는 일단 자체적으로 은행세를 도입하는 방안에는 소극적이지만 국제적인 합의가 이루어지면 추진한다는 방침이다. 이와 같이 은행세를 도입하거나 추진하는 움직임이 확산되면서 2010년 4월 워싱턴에서 열렸는 G20 재무장관 회의에서 은행세 도입에 대한 국제공조 방안이 본격적으로 논의되었다. 다 나아가 유럽 언론들은 6월 캐나다에서 열리는 G20 정상회의에서 은행세에 대한 원칙적 합의가 이루어질 것으로 전망하고 있다.³⁾

4) 전 망

독일은 합리적인 재정정책을 수립하고 시행함으로써 위기극복을 위하여 지속적으로 노력할 것이다. 독일 국민의 근면성과 우직함 등이

3) 동아일보 2010년 4월 2일자, B3면.

앞으로도 유럽의 금융재정위기를 극복하는 데에 어느정도 기여할 수 있을 것이다. 그러나 유로화가 통화로서의 여러 가지의 한계성을 보여주면서 의도하는 목표를 쉽게 달성하기는 어려울 것으로 전망된다. 그런데 금융시장안정화법, 이사의 보수제한법 등을 통하여 보여주었듯이 위기에 대응하는 법제적 노력과 그 성과는 우리도 참고할 필요가 있다. 특히 한국에서도 이사의 보수의 제한에 대한 논의와 입법을 서두를 필요가 있다. 이것은 기업의 지배구조 개선과 같이 연결되어야 성과를 거둘 수 있음을 최근의 미국에서의 논의전개상황으로부터도 유추해 볼 수 있다.

토 론 문

장근영 (한양대학교 법학전문대학원 교수)

I. 금융위기와 그 대응

- 현재 세계 경제는 미국의 서브프라임 모기지 사태로 촉발된 금융위기에서 서서히 벗어나면서 실물경제도 회복조짐을 보이고 있음. 그러나 미국을 비롯한 세계경제가 다시 성장세를 회복하기까지는 상당한 시일이 걸릴 것이며 당분간 전반적 경제는 부진할 것으로 전망하는 견해도 존재함.
- 위기 상황을 맞은 국가의 금융 및 재정정책이 성공하기 위해서는 무엇보다도 당해 국가가 자국의 경제상황 및 위기의 유형을 정확히 인식·파악하고 대응하는 것이 중요함.

II. 독일의 금융 안정화 정책

- 독일의 경우 금융위기를 맞아 한편으로는 금융시장 안정화 정책의 일환으로 시장에서의 금융리스크 확대를 방지하고 향후 금융시스템의 투명화 및 건전화를 위한 여러 조치를 취하였음. 발표문에서는 이러한 금융규제의 강화에 대한 내용을 (1) 금융시장 안정을 위한 공적자금 투입, (2) 임원보수규제의 강화, (3) 국제위험관리기준의 국내법적 도입, (4) 내부이해상충 행위에 대한 감시강화, (5) 복합금융그룹 유동성 규제 강화, (6) 인수지침의 이행에 관한 법률 시행, (7) 공매도에 대한 투명성 제고 시스템 도입, (8) 금융광고에 대한 규제 등으로 소개하고 있음.

- 이에 더하여 독일은 금융시장에 대한 규제·감독을 강화하기 위해 2009년 10월 시중은행 감독 권한을 중앙은행인 분데스방크로 일원화하는 것을 추진하기로 함.
 - 현재 분데스방크와 금융감독위원회(BaFin)로 분산된 은행 감독권을 분데스방크로 일원화하는 방안은 독일이 금융위기의 재발을 예방하기 위해 세계 주요 20개국(G20) 회의에서 내린 결정을 충실히 이행하겠다는 의지를 반영한 것임.

- 또한 독일은 세계 금융위기의 주범 중 하나로 지목받고 있는 신용평가사들이 '독립적'으로 바뀔 필요가 있다는 것을 근거로 '유럽 신용평가기관'의 창설을 추진하였음.
 - 신용평가사들은 2008년 세계 금융 위기가 발생한 후 위기의 주범 중 하나라는 비판을 받았으며, 국제 사회에서 이들에 대한 감시와 규제를 강화해야 한다는 목소리가 높았음.
 - 실제로 지난 2010년 1월에 독일은 신용평가사들이 유럽연합(EU)의 관련 규정을 위반할 경우 100만 유로의 벌금을 부과하도록 하는 등의 신용평가사에 대한 감독과 규제를 강화하는 법안을 승인하였음.
 - 오는 2010년 6월 7일 발효될 예정인 이 법안에 따르면 독일 금융감독위원회(BaFin)는 신용평가사들의 활동을 감시하고 필요할 경우 감사관을 불시에 파견해 조사하는 한편, 설명 없이 사무실을 수색할 수 있는 권한을 갖게 됨.
 - 또한 법안은 신용평가사들이 평가등급을 시의 적절하게 업데이트하고, 평가방법을 정기적으로 재검토하도록 규정하고 있으며 이를 위반하는 42개의 행위를 구체적으로 명시하고 있음.
 - 대부분의 위반 행위에 대한 벌금은 20만 유로지만, ▲이해관계의 갈등 상황에서 신용등급을 발표하는 행위, ▲한 회사에

대해 자문과 신용등급 평가를 동시에 하는 행위, ▲평가 방법이 변경되었는데도 신용등급을 조정하지 않는 행위, ▲충분한 데이터를 갖지 않은 채 신용등급을 발표하거나 철회하지 않는 행위 등 4가지 ‘중대 사안’에 대한 벌금은 100만 유로로 정해졌음.

Ⅲ. 독일의 재정정책

- 최근의 금융위기 상황에서 독일은 또 다른 한편으로 재정적 수단을 통해 경제성장을 촉진하고 공적자금을 투입하는 조치를 취하였음. 그러나 이러한 재정정책의 시행에 있어서는 수반되는 문제점에 유의해야 함.

- 최근의 금융위기의 근본 원인으로 지적되는 것은 과잉부채 문제임. 즉 지난 10여 년간 글로벌 저금리와 풍부한 유동성 덕분에 민간의 부채가 급증하면서 경제주체들의 레버리지가 과도하게 확대되었으며, 신용 팽창과 더불어 자산 버블이 형성되었음. 그러나 자산가격의 상승세가 더 이상 지속되지 못하고, 신용팽창을 증대해주던 파생금융상품들의 부실화로 인해 금융기관들의 손실이 일거에 터져 나오면서 세계경제는 금융과 실물 양 측면에서 큰 충격을 경험하였음. 금융기관들은 유동성과 자본의 부족에 시달리게 되었으며, 자산가격 하락으로 부채상환 부담이 증가한 가계와 기업은 소비와 투자를 줄일 수밖에 없었음. 이처럼 가계와 기업, 금융기관들의 경제활동이 마비되면서 실물경제의 급락세가 나타난 바 있음.

- 이러한 위기의 상황에 대응하여 정부 차원에서 금융기관을 대상으로 한 구제금융 지원 등을 통하여 금융중개 기능의 정상화를

피할 수 있음. 또한 가계와 기업 부문이 과잉부채를 해소하기 위해 소비와 투자를 줄일 때, 이로 인한 수요위축의 충격을 완화하기 위해 정부는 대규모의 재정지출을 통해 경기를 부양하는 방법을 선택할 수 있음. 요컨대 민간의 과잉부채 축소(디레버리징)에 따른 충격을 정부의 재정지출과 유동성공급, 즉 공공부채의 증가를 통해 완화시킬 수 있는 것임.

- 그러나 이러한 과정은 또 다른 문제점들을 야기할 수 있음. 중앙은행과 정부의 막대한 유동성 공급으로 장래의 인플레이션 위험이 크게 증가할 수 있으며, 재정적자 확대에 따른 공공부채 급증으로 인해 일부 국가의 디폴트 가능성이 있음. 결국 이러한 위험들을 통제하기 위해서는 출구전략이 적극적으로 검토되어야 하지만, 성급한 출구전략의 시행은 경기회복세를 다시 꺾이게 만들고 장기불황의 단초를 제공할 수도 있다는 점에서 어려움이 있음.

•

(名古屋))

I.

흔히 경제학 교과서에서는 금융정책과 재정정책을 명확히 구분하여 설명하고 있다. 하지만 국제금융위기라고 하는 경제상황 속에서는 재정정책과 금융정책의 경계를 명확히 구분하기 힘든 것이 사실이다.

재정안정정책 혹은 금융안정정책이라고 알기 쉽게 표현한다고 하더라도 국내경기의 부활 내지 부흥 없이 국가재정의 안정 또는 국내경제의 안정을 꾀하기는 어려운 일이다.

따라서 이번 보고에서는 셉 프라임과 리먼 브라더스社에 의하여 초래된 국제금융위기의 대책으로서 일본의 방안을 소개함이 그 목적인바, 금융정책과 재정정책의 엄격한 구분에 대해서는 논의치 않기로 한다. 그렇다면 정부의 어떤 부문에 대한 대응책을 논하는 것이 이에 알맞은 주제인지가 문제가 될 것이나, 이번 보고에서는 금융위기 이후의 일본의 경제전반에 걸친 경기부양책 혹은 경제대응책, 즉 금융과 자금유통 등에 대한 직접적인 금융조치를 포함한 국내 고용과 사회보장, 그리고 국민생활 지원책에 이르는 전반적인 사항을 소개하고자 한다.

또한 이하에서 소개할 각종의 긴급대책 등에 의한 대응방안에 관해서는 필자의 전공과의 관계에서도 (행정)법학적으로 논하는 것이 옳은 일이겠지만 다분히 정치적이고 정책학적인요소가 많은 점에서 그 대략적인 내용과 구성에 관하여 소개하는 정도에 그침을 밝혀둔다.

II.

1. 개 요

이번 2007년 이후, 특히 2008년의 리먼 브라더스로 인한 국제금융위기에 의한 파급을 보자면 일본의 경우, 국내 금융섹터의 직접적인 타

격은 적었지만 수출·생산구조가 자동차, IT 기계등의 선진적인 제조업 제품에 중점을 두고 있는 일본경제는 이들 제품에 대한 전반적인 수요가 급감함에 따라 국내 경제에 타격을 입게 되었다.

정부에서도 썩 프라임 이후 일본 경제에 대한 직접적인 타격은 없으리라는 견해를 보였고 마스크 매체를 통해서도 널리 보도 되었다. 이는 썩 프라임 등과 같은 복잡한 채무관계와 부실채권에 그다지 깊이 관여하지 않았던 일본 금융계의 현황과 고부가 제조업 등에 대한 기술적인 경쟁력을 지닌 일본 국내의 산업구조에 대한 자신감의 표현이기도 하였다. 하지만 썩 프라임, 리만 브라더스와 연계된 직접적인 타격은 적었다고 하나 그로 인한 세계적인 경제침체로 인하여 외수 수요가 급감하게 되고 이에 수출관계의 대기업을 비롯한 중소기업들이 연이어 타격을 입게 되었다. 게다가 엔과 달러와의 대비에서 엔고를 지속하게 됨으로써 수출에 의한 경제적인 타격은 더욱 심화되어 국내경기는 더욱 침체하게 되었다. 즉 미국 등으로의 수출 부진이 국내 대기업을 포함한 중소기업의 매출감소로 이어지고 이에 따라 수출업에 관계된 하부 기업들이 잇달아 도산 또는 파산함으로써 기업부문에서의 전체적인 침체로 이어지게 되었다.

이는 곧 수많은 실직자를 양산하게 됨과 동시에 정규직 사원의 비정규직화에도 영향을 주게 되었으며 근로자의 급료삭감과 보너스의 지급정지 또는 인하로 인하여 내수 전반에 걸친 침체를 가속시키게 되었다. 이와 같은 순환적인 경기침체가 가계에 미치는 영향을 하나의 예로 들어보자면, 경기침체에 따라 현실적으로 줄어든 가계수입을 보충하기 위해서나 또는 장래에 대한 위기감으로 전업주부이었던 자들조차 직업전선에 뛰어드는 경우가 증가하게 되었는데 이는 단순히 사회현상 혹은 근로구조의 변화에 그치는 것이 아니라 보육시설, 즉 일하는 동안 자녀를 위탁해야 하는 보육시설 등의 스톡 문제를 더욱 표면화 시키게 된다.

보육시설에 한하여 보더라도, 단순히 보육시설의 부족 문제는 사회 현상적인 문제로도 볼 수 있으나 국민의 기본권적인 측면에서 본다면 소득취득을 위한 수단인 노동을 불가능케 하는 요소로 작용하는, 즉 노동의 권리를 침해하는 요소로 작용하게 된다고도 할 수 있을 것이다. 이는 곧 일본국 헌법 제25조가 말하는 “건강하고 문화적인 최저한의 생활을 영위한 권리”를 저해하는 한 요소로 작용하게 되는 것이므로 단순한 사회문제에 그치는 것이 아니라 할 수 있다. 따라서 이 같은 상황을 방치하는 것은 국민·주민의 기본적인 인권보장과 실현을 위하여 그 존재이유가 인정되는 국가(혹은 지방공공단체)의 기본적인 책무와 관련되는 것이다.

이처럼 국제금융위기는 일본 국내의 경우만 보더라도 단순히 금융업계나 기업 측면뿐만 아니라 각 가계에 이르는 경제적인 압박을 가져옴과 동시에 사회 전반에 걸친 국민생활의 구조에 변화를 초래한다.

따라서 이런 순환구조는 국민생활 전반(기업, 금융, 고용, 교육, 의료, 소비 등)에 걸친 악순환을 야기하는 것이므로 이번 보고에 있어서도 일본 정부의 금융위기 상황 하에서의 대응책, 즉 직접적인 금융이나 기업에 대한 지원대책 이외에도 국민생활 전반에 걸친 대응방안에 대하여 소개하고자 한다.

앞서 말한 바와 같이 일본 정부, 즉 당시 집권당이었던 자민당(자유민주당, 이하 자민당이라고 함)은 당초의 타격에 대한 낙관론을 뒤로하고 뒤늦게 각종의 경기부양책 즉, 금융대책, 고용대책, 서민생활 지원대책, 세제개혁방침 등을 내놓기에 이르렀는데 이를 소재로 하고자 한다.

또한 이를 통하여 미국, 유럽 각국과 한국과의 정책적인비교에 있어서도 시사하는 바가 있으리라는 기대 하에 앞서 말한 일본의 경기부양책으로서의 전반적이 내용과 구성에 관하여 개관하고자 한다.

이하에서는 금융위기 발발 당시의 자민당의 아소(麻生太郎) 정권 시에 시행된 대책방안을 개관하면서 어떤 시책들이 이루어졌고 그 시책들이 어느 정도의 규모로 이루어졌는지에 대하여 살펴보도록 하겠다.

2. 아소 내각의 경제대책

앞서 말한 바와 같이 현재의 금융위기에 대해서는 현 민주당 정권의 직전까지 여당이었던 자유민주당의 대책방안을 검토하는 것이 순서일 듯 싶다. 현재의 집권당인 민주당에 의한 경제대책 또한 진행되고 있지만 섭 프라임과 리먼 브러드스사로 인한 금융위기에 대한 대응책은 직전의 자민당, 즉 아소(麻生) 수상 정권 시에 행해진 것들이 대부분이다. 이에 아소 수상 당시에 행해진 시책들을 개관하고자 한다.

아소 정권 시에 행해진 시책들은 대별하면, ①금융·자금융통·중소기업에 대한 지원대책, ②고용대책, ③사회보장대책, ④생활자 지원(국민생활 지원), ⑤지역활성화·농림수산업대책, ⑥주택, 방재 대책 등으로 나눌 수 있다. 이상에서 알 수 있는 바와 같이 일본의 금융위기 대응 방안은 금융위기로 인한 경기침체에 대응한 국민생활 전반에 대한 대응방안임을 알 수 있다.

그리고 편의상 ①에서 ⑥으로 나눈 각 부문의 대응방안은 각 시기에 있어서 긴급 결정된 대책안·조치안에 의하여 결정된 사항들이다. 즉 (가) “안심실현을 위한 긴급종합 대책”(2008년 8월 29일결정)¹⁾이 먼저 결정되어 시행에 이르렀고, 이어서 (나) “생활대책”(2008년 10월 30일 결정)²⁾이 결정되었으며 동년 12월에 19일에는 (다) “생활방어를 위한 긴급대책”(2008년 12월 19일 결정)³⁾이 결정되어 시행되었다.

1) “안심실현을 위한 긴급종합대책”에 관한 정부·여당회의, 경제대책각료회의 합동회의(2008년 8월 29일).

2) 새로운 경제대책에 관한 정부·여당회의, 경제대책각료회의 합동회의(2008년 10월 30일).

3) 경제대책각료회의(2008년 12월 19일).

이 세 가지 긴급대책 중, 시기적으로 첫 번째 대책에 해당하는 (가) “안심실현을 위한 긴급종합 대책”은 11.5조엔 규모의 대책방안이다.

그 주요 내용으로서는 첫째, 주민의 불안해소를 목표로 하고 있다.

이에는 생활·고용지원 대책, 의료·연금·개호(고령자를 위한 간병 서비스) 강화 대책, 육아·교육지원 대책을 그 주된 골자로 하고 있다.

둘째, 지속 가능한 사회로의 변혁을 가속함을 그 목표로, 저탄소 사회 실현대책, 주거·방재쇄신 대책, 강한 농림수산업 창출 대책을 주요 내용으로 하고 있다.

셋째, 새로운 가격체계의 이행과 성장력 강화를 그 목표로 중소기업 등의 활력 향상대책, 지방공공단체에 대한 배려를 주된 내용으로 하고 있다.

그리고 시기적으로 두 번째로 결정된 (나) “생활대책”은 (가)보다 두 배 이상의 규모인 26.9조엔에 달하는 대책방안이다.

이는 세 가지의 중점분야를 설정하고 각 중점분야에서의 구체적인 대책방안을 강구하였다.

즉 첫 번째 중점분야로서 “생활자(국민생활)의 삶의 안심”을 들고 있다.

이를 구체화하기 위하여 가계긴급 지원대책과 고용안정망 강화대책, 생활안심확보대책에 관한 시책을 강구하였다.

두 번째 중점분야로는 금융·경제의 안정강화이다.

이는 금융자본시장 안정대책, 중소·소규모기업 등 지원대책, 성장력 강화대책을 주된 내용으로 하고 있다.

세 번째 중점분야는 지방의 저력발휘이다.

이를 위하여 지역활성화 대책, 주택투자·방재강화 대책, 지방공공단체 지원책에 대하여 강구하였는데 이는 중앙정부와 더불어 각 지역에 맞는 문제 상황을 조정하기 위한 지자체의 역할을 강조하고자 하는 의도를 담고 있다.

마지막으로 12월 19일의 (다) “생활방어를 위한 긴급대책”은 37조엔⁴⁾에 달하는 규모의 시책이다.

이는 재정 면의 대응과 금융 면의 대응방안으로 대별하고 있는데 먼저 재정상의 대응으로서는 10조엔 규모로 ①고용대책, ②고용창출을 등을 위한 지방교부세 증액, ③경제긴급대응 예비비의 신설, ④세제개정, ⑤“생활대책”의 실현을 위한 시책들을 내놓았다.

그리고 금융 면의 대응으로서 33조엔의 규모로 금융시장·자금융통 대책안을 강구하였다. 구체적으로는 ①금융기능강화법에 근거한 정부의 자본참가범위 확대, ②은행 등 보유주식취득기구의 활용·강화, ③“정책금융”의 “위기대응업무” 발동·확충, ④주택·부동산 시장대책 등이다.

상기의 (가), (나), (다)의 조치는 규모상으로는 약75조엔에 이르는데 이 중 재정조치가 약 12조엔에 해당하고 그 나머지인 63조엔이 금융 조치에 해당한다.

이번 보고서에서 다루는 각 부문의 주요 대책방안은 이 세 가지 긴급 대책에서 결정된 사항을 망라한 것임을 밝혀둔다.

그럼 각 부문에 있어서 시행된 대응방안으로서 먼저 ①금융·자금융통·중소기업에 대한 지원대책으로서 시행된 방안에 대하여 살펴보도록 하자.

(1) 금융·자금융통·중소기업 지원대책

상기의 각 긴급대책방안에 따라 금융·자금융통·중소기업지원 대책으로서 2008년과 2009년에 실시된 방안을 살펴보도록 하자.

먼저 ①중소기업자금융통 대책으로서 9조엔의 규모로 시행된 대책이다. 이는 신용보증협회의 긴급보증 범위를 6조엔 규모로 확대⁵⁾한다

4) “생활대책”의 실현을 위한 재정조치 약 6조엔을 제외한다.

5) 한 건당 보증한도액을 무담보 시 8,000만엔, 담보가 있을 시에는 2억엔으로 한다는 내용이다.

는 내용이다. 또한 정부계 금융기관에 의한 안정망 대부범위를 3조엔으로 확대하였다.

이어서 ②“일본정책금융공고”의 위기대응 업무를 시작하였는데 그 내용은 “정책투자은행”이나 “상공중금(商工重金)”을 통한 자금유통을 지원하기 위하여 일본정책금융공고의 위기대응 업무를 시작하고자 하는 것이 그 내용이다(12월 11일).

그리고 ③금융자본시장 안정대책으로서 자사주식매수 규제를 완화, 정부 등이 보유하는 주식의 매각을 일시 동결하고 은행의 주식보유제한의 탄력적 운용을 강구하였다. 또한 은행 등의 자기자본비율규제의 일부 탄력화, 정보개시의 확충 등 허위 매도 규제의 강화, 생명보험회사의 안정망 구축에 있어서의 정부보조를 연장한다는 등의 방안을 주된 내용으로 하였다.

그리고 ④국제협력은행(JBIC)를 활용한 일본기업의 해외사업을 위한 자금조달 등의 지원책에도 역점을 두었는데 이는 국내의 수출기업에 대하여 직접 신용을 공여하는 수출신용제도를 추가함과 동시에 일본기업의 개발도상국에서의 사업에 대한 융자제도를 창설하고 해외 현지법인에 대한 직접적인 융자와 함께 국내 본사로부터의 융자를 가능하게 한다는 내용이다.

즉 일본의 국내경기 침체에 직접적인 영향을 준 수출관계 기업들의 자금압박을 해소하여 다시금 국외진출을 도모하고자 하는 정책으로 풀이된다.

그리고 ⑤건설업의 자금조달의 원활화를 목적으로 공공사업과 관련된 공사의 청부대금채권의 유동화를 촉진시켜 건설기업의 자금조달의 원활화를 도모하고자 하는 대책안도 강구되었다. 이를 위하여 “지역건설업 경영강화융자제도”(11월 4일부터 실시)를 창설하였다.

이어서 주택과 부동산시장의 안전화·원활화를 위하여 ⑥주택·부동산시장 대책을 내놓았는데 이는 주택금융지원기구의 “마을만들기 융

자제도”의 대상사업을 확대하고 주택·부동산 사업자의 사업자금조달을 지원하는 시책이다(12월 22일부터 실시. 2008년도 대부 범위는 약 500억엔).

그리고 ⑦하청업자들의 잇단 부도와 자금압박을 해소하기 위하여 전국48개소에서 중소기업자를 위하여 거래에 관한 “변호사 무료상담”을 실시 중이며 하청업자의 보호를 위하여 후생노동성과 경제산업성·공정거래위원회에서 “하청보호정보 네트워크”(통보제도)를 창설하였다(12월 2일부터 실시).

마지막으로 ⑧“일본은행”에 의한 유동성 공급에 대한 방안이다. 즉 정책금리를 인하(0.3%→0.1%)하고 장기국채의 매입을 증액⁶⁾(1.2조엔/월→1.4조엔/월)함으로써 국내 금융계의 안정을 도모하고자 하였다.

또한 각국 중앙은행과 협력하여 달러를 공급(9월 18일부터), CP매입(12월 19일부터), 사채매입(2009년 2월 19일부터), 기업금융지원 특별조치⁷⁾ 등을 통하여 금융시장안정·기업금융 원활화를 위한 대책방안을 도입하였다.

또한 이상의 조치와 더불어 제2차 추가경정예산과 2009년도 예산·세계개정 등에 따라 금융부문과 기업의 자금유통부문에 대하여 추가적인 조치를 시행하였다.

이는 상기의 ①~⑧의 조치들에 대한 추가적인 예산조치이나 중복되는 부분이 많으므로 생략한다. 이 중, 세제부문에 관한 개정만을 소개하고자 한다.

그 개정내용으로는 중소기업의 사업승계를 원활화하기 위한 새로운 사업승계 세제(상속 중소기업의 주식과 관련된 과세금액의 80%에 해당하는 상속세의납세유예)를 도입하고 생전 증여에 의한 사업승계와 관련된 증여세의 납세유예제도의 창설 등이 그 주된 내용이다. 또한

6) 12월 19일부터 실시.

7) 정책금리수준에서 담보 범위 내에서 무제한으로 자금을 공급한다는 내용이다.

소액투자를 위한 우대조치(연간 100만엔, 5년간의 누계 500만엔까지의 상장주식 등에 대한 투자와 관련된 배당 등을 비과세로 하는 조치)를 마련하였다. 또한 잠정거출연금에 있어서 개인거출을 도입하고 또한 거출한도액을 인상한 것이 그 주요내용이다.

(2) 고용대책

이어서 경기침체로 인하여 가장 큰 사회문제로 대두된 것 중의 하나가 고용문제인데 이에 대한 대책으로서는 이하와 같은 방안들이 시행되었다.

이에는 이하에서 소개하는 바와 같이 중앙정부·지자체에 의한 직접적인 고용창출과 더불어 해고 등을 예방·방지하고자 하는 대책과 함께 비정규직 사원의 계속적인 고용과 실직자·이직자(離職者) 등의 거주권 측면에서의 생존권을 확보하고자 하는 대책이라고 풀이할 수 있다.

즉 금융위기에 의한 금융업계에 대한 직접적인 자금출자 이외에 문제가 되는 것은 국민생활과 관계된 부분인 바, 그 중에서도 첫 번째로 문제가 되는 것이 고용문제이다. 이 같은 고용문제를 논하기에 있어서는 크게 두 가지의 측면이 있으리라 본다. 즉 이번 금융위기의 파급에 의한 실직자 등을 위한 직접적인 고용창출의 측면과 기존 근로자의 고용의 유지와(특히 비정규직 사원) 근로환경 개선에 관한 자금투입 내지 법적 규제의 측면이 그것이다. 이 같은 관점 하에서 일본에서는 어떤 지원과 규제 등이 취해졌는지에 대하여 살펴보도록 하자.

① 주택·생활대책⁸⁾

이 부분에서 먼저 강구된 방침으로는 근로자의 주택·생활대책으로서는 해고된 근로자를 퇴거시키지 않고 계속 무상으로 주택을 대여하

8) 제2차 추가경정예산, 2009년도 예산 계 약300억엔

는 사업주에게 지원금을 지급하는 방안을 예로 들 수 있다. 이는 대상 근로자 1인을 기준으로 1개월에 4~6만엔의 범위에서 6개월까지 보조함을 내용으로 하고 있다. 이와 더불어 고용촉진주택을 최대한 활용함으로써 사태에서 퇴거당한 자를 위하여 주택을 확보하도록 하고 있다.

이는 한시적이긴 하나 노동조건에 따른 생활전반의 안정을 위하여 우선은 주거공간의 확보를 도모하고자하는 의미에서 평가할 만하다. 6개월간이라는 한정적인 기간을 두는 것은 재취업 등을 위한 최소한의 생활안정을 위한 방편임을 알 수 있다. 하지만 사회보장과의 연계에서 소위 공적 임대주택 등의 직접적인 공급이 지자체등에서 이루어진다면 6개월간이라는 한시적인 조치와 더불어 주민의 주거확보라는 측면에서는 더할 나위가 없을 것이다.

하지만 이를 위해서는 현실적으로는 우선, 재정적인 한계에서 오는 주택소득의 확보·증가가 문제로 될 것이고 두 번째로는 일본의 공적 임대주택(공영주택)의 제도의 법적인 규율상의 한계가 문제가 될 것이다. 공적 임대주택의 공급을 위한 재정적인 한계문제는 별개로 하더라도 제도의 구성상의 한계문제는 공적 주택의 입주 기준과 관련된 사항이므로 그 당위성을 따져 볼 필요가 있다고 본다. 즉 일본의 도영·부영·현영·시영 등의 공영주택의 입주기준은 개인의 입주를 인정하고 있지 않기 때문에 실직자나 이직자의 주거안정을 도모하기에는 원래부터 한계가 있다. 즉 편모가정 세대, 저소득층 세대, 장애자 세대 등의 가족단위의 입주만을 인정하고 있고 예외적으로 고령자인 경우에는 단독 입주를 인정하고 있다.

공영주택이라 함은 원래 민간임대주택을 경쟁적으로 확보하기에는 어려움이 있는 사회적 약자의 주거공간 확보를 위하여 국가나 지방공공단체가 공급하고자 하는 취지에서 마련된 것이다. 즉 주민의 기본적인 생존권, 특히 주거에 있어서의 생존권 측면을 보장하기 위한 가장 기본적인 측면으로서 급부행정에 속하는 영역이다. 따라서 이러한

취지에 비추어 보았을 때 실직·이직 등에 의한 단기적 혹은 장기적인 소득 저하로 인한 최저생활권 이하의 생활을 하는 단신 생활자에게도 그 입주기회를 부여하는 것이 제도적인 모순을 피할 수 있지 않을까 한다. 즉 당면한 위기를 모면하기 위하여 일시적이고 은혜적으로 공적 자금을 의한 지원금을 지원하는 것에 그칠 것이 아니라 법적인 조치와 함께 중장기적으로 고용과 주거확보 등에 있어서 인권확보에 힘써야 할 것이다.

이어서 주택금융 면에서는 주택·생활자금을 대부하도록 하였는데 이는 주택입주 초기비용 등의 자금을 대부하고자 하는 방침인데(최대 186만엔⁹⁾, 노동금고, 금리 1.5%) 6개월 후에 취직한 경우에는 상기 대부금액의 일부 상환면제 제도를 둬으로써 재취업에 대한 의욕을 높이고자 하는 의도가 포함되어 있다고 할 수 있다.

② 고용유지대책

그리고 고용유지대책으로서의 중소기업의 고용유지 등에 대하여 지원을 시작하였다.

이는 고용조정조성금의 조성율을 인상하고(3분의 2→5분의 4로) 고용조정조성금의 지급요건의 완화 및 대상 노동자를 확대(고용기간이 6개월 미만의 고용보험 피보험자로 적용을 확대)하는 조치이다.

그리고 자금적인 보조 외에도 해고 등의 노동문제에 대하여 적절히 대응하기 위하여 노동기준감독서 등에 의한 부적절한 해고 등의 예방을 위하여 감독 또는 지도 조치 등을 실시하도록 하였다. 이와 더불어 직업소개 등에 관한 상담을 늘리고 산업계에 대한 임금·고용 확보를 요청 하는 등의 조치를 취하고 있다.

또한 지방공공단체가 실시하는 긴급대책에 대해서도 재정적으로 지원함을 표명하였는데 이는 지방공공단체가 해고자, 실직자 등을 임시

9) 고용보험 수급자의 경우에는 최대 60만엔을 한도로 한다.

적으로 고용하는 경우에 특별교부세에 의하여 지원하고자 함을 그 내용으로 하고 있다.

한국에서도 사회적인 문제가 되고 있는 비정규직에 대한 정책 또한 강구되었는데 그 내용으로서는 노동자 파견제도를 재검토하겠다는 내용으로 ①위법적인 파견을 감독하기 위한 지도감독의 철저 등을 시작으로 ②비정규직 사원의 취업을 지원하고 ③직업훈련 기간 중의 생활 보장을 위한 급부 제도의 창설, ④65세 고령자를 고용한 사업주에 대한 조성금의 창설 등을 그 내용으로 하고 있다. 또한 ⑤자사에서 일하는 파견근로자를 정규직으로 채용한 경우 그 사업주에게 장려금을 지원¹⁰⁾함으로써 비정규직 근로자의 고용유지를 확보하고자 하였다.

특히 ④의 조치는 일본의 종래부터의 고령화 사회에 대한 조치로서 논의되어 왔던 조치이나 이번 금융위기에 따른 경제침체를 계기로 제도화 된 것이며 ⑤는 이미 제도화 되어 병폐화 되어버린 파견직 등의 비정규직 고용제도를 보완하고자 하는 것이다. 따라서 정책적으로는 병폐화 된 제도를 보완하고자 하는 의미에서 높이 평가할 수도 있겠지만 이미 제도화 된 파견직 등의 고용제도 자체의 근본적인 개혁(또는 폐지까지 검토할 여지가 있겠지만) 없이 재정적인 지원에 의하여 보완하고자 하는 것은 애초부터 한계를 가진 채 시작하는 대책이라 볼 수도 있지 않을까 한다.

(3) 사회보장

금융위기에 의한 국내경기 침체 등으로 인하여 국민생활 부문에서의 안정을 도모하고자 각종 사회보장정책이 실시되었다. 이는 크게 의료·연금부문, 장애인 지원부문, 출산·육아부문에 대한 지원 등으로 대별할 수 있다.

10) 파견 근로자 1인당 100만엔(단, 기한부로 고용하는 경우에는 50만엔)을 사업주에게 지급한다. 대기업의 경우에는 각각 반액을 지급한다.

① 의료·연금부문

의료·연금부문에 있어서는 먼저 고령자 의료의 원활한 운영을 위한 대책으로서 저소득자의 보험료를 경감하는 조치가 실시되고 70~74세의 의료비 자기부담율의 인상(1할→2할로 인상) 조치를 동결·연장 실시하며 장수의료제도 피보험자의 보험료부담경감제도를 유지시킨다는 내용을 포함하고 있다.

그리고 의사 부족 등에 의한 의료에 대한 불안을 해소하기 위하여 의사과건 조치에 협조하는 의료기관에 대한 지원을 강화하고 지역의료의 관제탑 기능을 맡고 있는 응급의료기관에 대한 지원을 실시하는 등의 조치 또한 병행되었다.

또한 개호(자택간병 등)부문종사자에 대한 대우개선과 인력확보 등을 위하여 개호보수를 개정함으로써 개호부문 종사자에 대한 대우를 개선하고 개호복지사 등 修學자금 대부사업의 확대, 편모가정의 개호복지사·간호사 등의 자격취득을 재정적으로 지원하는 시책이 실시되고 있다.

연금에 있어서는 일본에서 사회문제가 되고 있는 연금납부 기록장부의 누락에 의한 문제를 해결하기 위하여 누락사실에 대한 철저한 조사를 실시함과 동시에 전산화 도입과 온라인 기록 등의 보조적인 조치를 취하겠다는 방침을 내놓았다.

② 장애인 지원부문

장애인 지원에 있어서는, 2008년도까지의 “장애자 자립지원대책 임시특별교부금”에 의한 기금사업을 2009년도 이후에도 연장실시하기 위하여 기금의 적립을 계속하고 사업소의 지원, 신법으로의 이행 지원 등을 실시하였다.

③ 출산·육아부문

저출산 문제는 일본사회에 있어서 고령화와 더불어 심각한 사회문제로서 사회전반의 구조에 영향을 미치는 중요한 사항이다. 이에 출산에 관한 보조와 자녀 양육에 있어서의 사회보장 문제는 항상 문제가 되고 있다.

이번 금융위기로 더욱 더 심각해진 문제로서는 취학 전 아동의 보육원 문제이다.

즉 금융위기에 의한 가계압박으로 인하여 전업주부 등의 양육자가 정식 취업이나 아르바이트 등의 형태로 근로를 시작하는 경우가 증가함으로써 자녀를 보육원 등의 시설에 맡길 필요가 생겼으나 이들 자녀를 보육할 시설이 턱없이 부족하거나 제도의 미비 등으로 인하여 일하고 싶어도 일하지 못하는 경우와 일하고 있는 경우에도 근로에 상당히 제약을 받는 경우가 발생하게 되었다.

이에 보육원 긴급정비에 대한 조치가 강구되었는데 그 중 하나가 보육원 시설정비에 필요한 비용이나 대지를 임대할 경우의 비용 등에 대한 보조금의 지급이다. 즉 이는 보육시설의 절대적 수량 확보와 기존보육원의 증원 등을 촉진시키고자 하는 정책이다.

다음단계로서 양육 비용을 지원하고자 하는 정책으로 두 번째 자녀 이후의 유아교육기(3세에서 5세)에는 매달 3.6만엔의 수당을 지급하도록 하였다. 단, 이는 2008년도에 한한 긴급조치이다.

그리고 중소기업 등에 의한 자녀양육 지원을 촉진하기 위하여 양육휴가 등을 사용할 경우 사업주에게 보조금을 지원하도록 하였다. 예를 들어 이는 보육원 등에 자녀를 위탁한 경우에 자녀가 감기 등에 의하여 보육원에 맡기지 못할 경우에는 부모가 직접 돌볼 수밖에 없으므로 이를 위하여 사용하는 양육휴가에 대하여 기업 측의 일손 부족에 의한 손실과 근로자의 정당한 양육휴가 보장을 위하여 조치된 것이다.

그리고 출산에 있어서는 임신에서 출산에 이르기까지의 진료에 필요한 회수(14회)만큼의 진료를 무료로 받을 수 있도록 조치¹¹⁾하였고 현행의 “출산육아 일시금”을 현행의 38만엔에서 42만엔¹²⁾으로 인상 지급하도록 하였다. 이 “출산육아 일시금”은 출산을 할 경우, 정부가 각 가정에 일정금액을 지급하는 제도이다.

참고로 이번 조치에서는 “출산육아 일시금”을 4만엔 인상하여 지급한다는 내용이지만, 임신에서 출산까지를 단계적으로 살펴보면 우리나라와 달리 임신진단의 거의 전 단계를 무료화 하고 있으며 그 후 출산과 함께 42만엔의 현금을 지급받을 수 있게 되어 있다.¹³⁾ 이는 출산 당일부터의 퇴원까지의 병원비를 42만엔의 한도 내에서 지원하고자 하는 것인데 통상 이 지원금으로 병원비를 지불할 경우, 병원비를 지불하고도 몇 만엔 상당의 현금이 돌아오는 정도의 금액이다.

또한 그 후 육아에 있어서는 보육원의 시설의 확충과 보육비 지원 등을 통하여 양육비를 보조 하고 있다. 그리고 매달 자녀 1인당 1만엔의 양육비가 지급되고 있는데 참고로 현 정권인 민주당의 하토야마(鳩山) 정권은 자신들의 선거공약에 따라 2011년에는 현행의 1만엔(자녀 1인당/월)을 1만 3천엔으로 인상지급하기로 결정하였고 2012년에는 2배의 금액인 2만 6천엔¹⁴⁾을 자녀수당으로서 매달 지급하기로 결정하였다.¹⁵⁾

11) 즉 임신부 무료진료를 위해서는 800억엔의 재정지출을 동반.

12) 첫째와 둘째 자녀의 경우에는 42만엔이 지급되고 셋째 자녀부터는 150만엔이 지급된다. 즉 셋째 자녀의 경우에 지급되는 금액을 볼 경우, 확연히 출산유도대책이라고 볼 수 있다.

13) 단 출산 시에 드는 비용을 병원에 직접 지급하도록 선택할 수 있다. 현금으로 받기를 원할 경우에는 자신이 출산비용을 병원에 지급한 다음 해당 구청 등에서 신청하도록 되어 있다.

14) 단, 1만 3천엔으로의 인상은 2011년 5월 현재 시행되고 있지만, 2012년부터의 2만 6천엔의 지급에 대해서는 정책적인 결정은 있었으나 구체적인 재원확보와 법률개정은 아직 결실을 보지 못한 상태이다.

15) 실제로는 매달 지급되는 것이 아니라 네 달에 한번씩 지급된다. 즉 2012년도부터는 자녀 1인당 2만 6천엔이므로 10만 4천엔이 네 달에 한번 일괄 지급된다.

또한 현 하토야마 정권은 고등학교 무료화를 실현하기 위한 논의를 진행하고 있다. 따라서 일본 정부가 말하는 안심하고 자녀를 키울 수 있는 사회, 국민전체가 자녀 육아에 협조하는 사회를 구축하기 위하여 육아 전반에 대한 제도구축을 위하여 검토를 진행하고 있다.

이상에서 볼 수 있는 바와 같이 법학적인 분석(현 조치이전부터 문제가 되어 온 보육원의 민영화에 따른 권리·의무관계의 변동과 이에 따른 국가배상에 있어서의 책임의 소재구분 등에 관한 문제나 급부금과 소득공제와의 연계에서 오는 법적인 분석 등의 법학적인 분석이 필요하겠지만 여기서는 생략한다)을 별도로 한다면, 제도의 단계적 구성이나 재정적인 지원에 있어서는 우리에게 시사하는 바가 있으리라 본다.

(4) 생활자 지원(국민생활 지원)

이 부문에서의 주된 내용은 소비자 정책을 강화하고자 하는 것들이다. 이에에는 경기 안정책이라고는 보기 어려운 생활소비 상담체제에 관한 것이나 수입식품 등의 안전대책 등도 포함되어 있다. 이 중, 정액급부금(定額給付金)의 실시에 대한 방안이 채택되어 시행되었는데 이는 가계에 대한 긴급지원책 또는 경기부양책으로서 전 국민을 대상으로 1인당 12,000엔(65세이상, 18세 미만은 20,000엔을 지급)을 급부함을 그 내용으로 한다. 이는 총액 2조엔에 달하는 재정지출을 동반하였으며 이미 2009년도에 전액 지급을 마친 상태이다.

이에 대해서는 2조엔에 달하는 금액을 각 개인에게 지급하는 취지와 목적이 무엇인지에 대하여 의견이 분분하였으나 각 가계의 소비촉진과 그 소비에 따른 경제활성화를 도모한다는 명목 하에 많은 비판 속에서도 전격적으로 시행되었다. 즉 그 정도의 재정지출을 동반하는 것이라면 직접 지급 이외에 다른 분야, 즉 고용창출이나 저소득층에 대한 각종 사회보장비 보조 등을 통한 것이 보다 효율적이라는 등의

비판이 있었으나 침체된 소비생활 하에서 현금을 순환시키는 것이 당면의 과제라는 정부의 판단에 따라 추진되었다.

그리고 이 정액급부금의 제도설계에서 주목할 만한 것은 소득제한 없이 주민등록대장에 기재된 자나 외국인등록을 마친 전 주민을 대상으로 하고 있다는 점이다. 따라서 이는 생활지원책이라고 보기 보다는 소비를 자극하는 데에 더욱 중점을 두고 있는 것이라 할 수 있다.

이에 대해서는 2008년 미국에서 실시된 “Tax Rebate Check”와의 비교에서 그 취지와 제도 설계 등에서 비교연구의 대상이 되지 않을까 하나 여기서는 지면 관계상 생략한다.

(5) 지역활성화·농림수산업 대책

먼저 지역활성화를 위하여 고속도로의 야간·심야 할인을 확대하고 휴일 정액제를 실시하였다.¹⁶⁾ 이를 시작으로 현 정권인 하토야마 수상은 궁극적으로 고속도로를 무료화 하겠다는 방침을 내놓고 있다. 이와 관련해서는 각계의 의견이 분분하지만 어떤 것에 중점을 두어야 하는지에 관해서는 우리나라에게도 시사하는 바가 있으리라 본다. 즉 고속도로를 무료화함으로써 현재의 만성적인 교통체증은 더욱 심각해질 것이라는 비판이나 고속도로의 무료화는 지역과 지역의 연계에 오히려 해가 될 것이라는 비판, 철도산업이나 버스교통에 미치는 영향 등을 이유로 하는 각계의 분석이 비판이 나오고 있다. 그리고 재정적인 손실을 메우기 위한 재원확보, 즉 또 다른 세금의 인상으로 이어지는 악순환이 될 것이라는 비판 등이 있다.

하지만 이러한 비판 속에는 경제학적인 효율성에 관한 분석이나 재원확보에 관한 세금인상에 대한 우려만이 있을 뿐, 본래 논의되어야

16) 22시에서 0시:3할 할인, 0시에서 4시까지:4할→5할할인으로.

그리고 휴일 정액제는 1,000엔으로 일괄 징수하는 제도이나 아소 정권 후의 하토야마 정권 때부터 실시되고 있다. 하지만 이에 관해서는 교통체증의 급증과 철도교통, 버스교통에 대한타격 등의 문제 등으로 그 시비에 관해서는 의견이 분분하다.

할 고속도로, 나아가 도로의 역할이나 이 도로라는 인프라를 건설·공급하는 국가나 지방공공단체의 역할에 대한 논의는 빠져 있는 듯하다. 지면관계상, 극단적으로 간략히 말하자면 국민생활에 필수불가결한 요건, 즉 앞서 말한 생존권 등과 관련된 요소나 인프라 등의 필수적인 건설·공급은 국가와 지방공공단체의 기본적인 책무이며 이를 위하여 국가의 존재가 인정되는 것이다. 따라서 극단적인 표현이 되겠지만 국민생활에 필수불가결한 요소의 정비를 위해서는 재정적인 부담을 안고서라도 이루고자 하는 노력이 논리적으로 선행되어야 하는 것이 옳지 않을까 한다. 그런 다음 무료화에 따른 재원손실에 관하여 논하거나 효율성 있는 제도구축 등의 논의로 이어져야 하는 게 순서가 아닐까 한다.

그리고 끝으로 근간산업인 농림수산업의 강화를 위한 조치 또한 시행되었다.

이에는 농지확보, 농지의 유효이용, 타 사업과의 연계 등을 통한 각종 방안이 제시되었는데 이는 근간 산업인 농림수산업을 강화하고자 하는 취지와 함께 새로운 시장을 창출하여 고용확대 및 농림수산 관계의 수출과 연계시키고자 하는 취지도 포함되어 있는 것이다.

(6) 주택·방재 대책

주택·방재 부문에 있어서는 소위 “에코 장수주택”을 진흥하고 주택투자를 활성화 하기 위하여 강구된 시책들이 있다. 이는 전통적으로 목재 주택이 많은 일본 주택시장에서 노후된 주택을 개량·보수하고 태양열 등을 통한 “에코 장수주택”을 확보하고자 하는 시책이다. 또한 주택 내부 설비에 있어서도 고령자를 고려한 거주공간 확보나 내진 구조를 겸비한 주택정비를 위하여 법적인 조치 또한 동반되었다. 또한 고령자의 거주확보를 위하여 공적 임대주택을 공급하기 위한 재정조치가 이루어지고 있다.

그리고 주택감세나 용적률의 완화 등에 따라 주택투자의 활성화를 촉진하고자 하고 있는데 즉 주택 대출에 대한 감세의 최대 공제가능 금액을 현행 160만엔에서 600만엔¹⁷⁾까지 확대¹⁸⁾하였고 자기자금으로 장기우량주택을 취득하거나 태양열 발전 등에 관련된 개·보수에 대해서도 감세조치를 창설하였다.

그 외에 신규취득 토지에 대한 양도이익과세의 특별조치 창설, 등록면허세의 경감 등 각종 토지세제의 대폭적인 개정, 지역활성화를 위한 부동산의 증권화, 유동화 촉진 등에 의하여 부동산 시장을 활성화하고자 하고 있는데 이는 부동산 투기 등이 오랜 사회문제로 되고 있는 우리나라와는 상반된 상황이라 할 수 있다.

이런 상황은 80년대 후반 이후 일본의 소위 거품경제붕괴와 더불어 부동산 투기 산업 등이 상당히 침체된 데에 이어 최근의 금융위기에 따라 주택시장, 부동산시장이 더욱 침체됨에 따라 부동산·주택의 거래·건설 확대를 통하여 시장경제를 활성화 하고자 하는 시책이므로 우리나라의 상황과는 정반대의 상황이라고도 볼 수 있다.

Ⅲ.

이상에서 살펴 본 바와 같이 일본의 국제금융위기에 대한 대응방안은 금융부문에 대한 직접적인 조치 이외에도 국민생활과 국가산업 구조의 전반에 걸친 활성화 또는 부양책을 함께 시행하고 있다.

즉 고용정책 면에서는 금융위기에 따른 실직자 증가와 비정규직 근로자의 증가에 대한 대책으로서 지자체에 의한 직접적인 고용창출과 더불어 이에 대한 교부금을 지원하고 있고 이와 더불어 실직자 등의 생활안정을 위하여 주거유지·확보를 위한 지원정책이 실시되고 있다.

17) 우량주택의 경우 600만엔, 일반주택일 경우에는 500만엔으로 한다.

18) 소득세에서 모두 공제할 수 없을 경우에는 개인주민세에서도 공제한다.

그리고 경기침체로 인하여 압박 받고 있는 국민생활의 안정을 위하여 사회보장 정책을 더욱 더 견실히 하고자 하는 시책들이 행해지고 있다. 이에는 앞서 살펴본 바와 같이 의료기관·의료종사자의 확보를 시작으로 의료보험료의 인하 및 감세조치가 병행되고 출산·양육에 있어서는 임신에서 출산, 그리고 육아에 이르는 단계적인 지원체제를 구축하고자 하고 있다.

이외에도 국민생활 지원대책과 지역활성화·농림수산업 대책, 주택·방재에 대한 대책들과 함께 성장력 강화·저탄소 사회¹⁹⁾의 실현을 위한 대책들이 병행되고 있다.

상기의 대책 방안들이 우리에게 시사하는 점을 분석하고자 한다면 이는 상당히 복잡한 작업이 될 것이다. 이상에서 소개한 각 지원방침들은 우리나라의 상황과 국내경제나 정치적인 이유에서 다소 상반된 상황들이 존재하고 전체적인 제도의 구조나 개별법과의 연계에서 상이한 부분이 존재하기 때문에 단순 비교를 하기에는 무리가 따를 것이다. 특히 금융이나 기업에 대한 자금유통 면을 제외하고 사회보장 측면에서의 각 제도는 찬반의 논의가 분분할 것이고 특히 아소 정권의 정액급부금의 시비에 있어서도 그러하며 자민당에 이은 민주당 정권의 상징적인 정책 중의 하나인 급부금 제도의 실시에 관해서는 더욱 그러하다. 이 급부금의 대표적인 예로서 자녀수당을 일정 연령 이하의 자녀를 가진 부모에게 매달 지급하게 되는 자녀수당 제도는 저소득층의 육아지원에 물론 큰 도움이 될 것이 분명하다.

하지만 이 급부금이 반드시 육아를 위하여 올바르게 사용될지에 대해서는 의문이다. 즉 양육자의 악의가 없다고 하더라도 가게의 하나의 작은 수입으로 작용하여 육아와 관계없는 가게소비의 증가로 이어질 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 이런 폐해를 막기 위해서는 일률적인

19) 예를 들면 저탄소 배출에 관한 규제 조치 등은 물론이고 저탄소 배출과 관련된 상품들에 대한 보조금을 지급하는 등의 시책들이 시행되고 있다.

급부금 보다는 소득공제에 의한 감세 조치를 실시하거나, 육아와 직접 관련된 사항에 제도적인 보조금을 지원하는 방법을 생각해 볼 수도 있을 것이다. 예를 들어 보육원 이용에 관한 비용이나 급식비 보조·교재비 보조 등을 개별·구체적으로 보조하는 등등의 직접적인 육아지원책과의 우선 순위는 어떻게 보아야 할까. 이는 법학적인 잣대로 판단하기에는 다소 무리가 있는 부분이고 결국 정책적인 판단에 따를 가능성이 크긴 하지만 확실한 것은 육아에 대하여 각 단계별로 개별·구체적인 보장제도가 구축된 이후의 현금급부라면 문제가 달라지리라고 본다.

이상에서 일본의 대략적인 금융위기 대책방안에 관하여 살펴보았다.

이를 통하여 알 수 있는 것은 일본은 금융위기에 따른 불황극복 뿐만 아니라 고용창출과 주거권 확보 등의 다양한 측면의 사회보장 강화 등을 시작으로 미래성장산업을 육성하기 위하여 태양광발전이나 에너지절약형 가전, 저연비차의 시장확대 등을 주요 내용으로 하는 ‘그린 뉴딜정책’ 또한 전개하고 있음을 알 수 있으므로 우리에게 시사하는 바도 크리라고 본다.

또한 이에 반하여 그 대부분이 공적인 자금을 투입하는 조치임을 알 수 있다. 경제위기에 있어서 공적 자금의 투입은 필연적이고 필수적이라고도 할 수 있다. 하지만 그 반면 일본의 경우에도 만성적인 재정적자를 겪고 있으며 채무대비 GNP 비율이 170%에 달하고 있는 실정에 비추어 보면 지속 가능한 경제대책과 국민생활대책에 관해서도 보다 논의가 진행되어야 할 것이라고 본다.

경제는 “국가의 재정”과 “국민의 고용과 소득”, “세계금융의 동향” 등이라고 하는 여러 요소들과 맞물려 움직이는 것이므로 어느 한 분야에 치우쳐서는 경제활성화를 도모하기가 힘든 것이 사실이다. 이와 더불어 경제정책과 국민생활대책과는 다소 상반된 경우가 있으므로 주의를 기울여야 한다. 예를 들어 기업활동에 활력을 불어넣고자 하여 필요이상의 감세조치를 하게 되면 국가 재원의 손실로 이어져 이

로 인하여 중장기적인 지속 가능성을 해하게 될 것이고 기업 측에 유리하도록 고용관련 규제를 완화하게 되면 각 근로자, 즉 국민의 고용과 소득에 직접적인 영향을 미치게 될 것이다. 반대로 최저임금법 등의 개정으로 임금 상승 등의 근로조건 향상만을 도모하게 되면 기업은 필요경비의 상승으로 압박을 받게 되고 나아가 국제기업과의 경쟁에서도 뒤쳐지는 요소로 작용할 수도 있을 것이다.

이처럼 서로 상반되는 이익을 조정하는 것은 상당히 어려운 일이나 일시적인 문제 타결책으로 각종 규제를 완화하거나 공적 자금투입에만 몰두하는 것은 또 다른 경제위기 혹은 국민생활의 위기를 초래하는 요소로 작용할 수도 있으므로 경계하여야 할 것이다. 특히 국민생활의 안정을 위한 대책, 즉 앞서 살펴 본 고용과 사회보장에 관한 제반 조치들에 있어서는 공적 자금의 투입과 일방적인 시책의 전개에 앞서 각 개별법의 제도적인 모순을 재검토하고 구조적인 모순을 해결하기 위한방안을 모색하는 것이 선행되어야 할 것이다.

끝으로 이상에서 소개한 긴급대책 이외에도 2009년도의 민주당 정권에 의한 “경제재정개혁의 기본방침 2009”²⁰⁾, “내일의 안심과 성장을 위한 긴급경제대책”²¹⁾ 등을 시작으로 한 개별적인 정부대책안이 발표·시행되고 있다. 몇 가지의 주목할 만한 정책들에 대해서는 이미 소개하였고 그 외 정책들은 앞서 소개한 내용들과 중복되는 부분들이 많으므로 생략하였음을 밝혀둔다.

끝으로 지금까지 소개한 방안들에 대하여 법학적으로(혹은 정책학적으로도) 평가함에 있어서는 상당히 부족하였음을 통감하고 있으며 간략히 소개하는 정도로 그치는 것에 대하여 깊은 양해의 말씀을 드린다.

20) 2009년 6월 23일, 각료회의 결정으로 “경제재정개혁의 기본방침 2009”를 결정하였다. 이는 경제재정자문회의를 거쳐 각료 결정된 사항이다. 기본방침은 2001년부터 매년 6월에서 7월경에 국가의 경제재정정책의 기본적인 방침으로서 경제재정자문회의의 논의를 통하여 책정되어 왔다.

21) 2009년 12월 8일.

- 「安心実現のための緊急総合対策」(2008年8月29日決定)
- 「生活対策」(2008年10月30日決定)
- 「生活防御のための緊急対策」(2008年12月19日、経済対策閣僚会議)
- 「経済財政改革の基本方針2009」(2009年6月23日閣議決定)
- 「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(2009年12月8日決定)

토 론 문

김두진 (부경대학교 교수)

세계경제가 글로벌화하면서 이제 일국의 경제위기는 그 나라 문제만이 아니라 다른 나라에도 직간접적으로 큰 영향을 미치는 현실이 되었습니다.

3년전 미국의 서브프라임 주택담보(mortgage) 대출채권 부실화, 그 부실의 파생상품거래를 통한 증폭 등에서 비롯되고 이것이 전세계로 파급된 금융위기가 전세계적인 금융업 및 실물경기의 침체를 가져왔고, 현재는 이에 대한 대응으로 각국 정부가 단기적 조치로서 재정지출 확대, 조세 감면, 사회보장급부 확충 등 여러 가지 금융·재정정책으로 위기상황을 해소하거나 파국을 방지(결과적으로 지연인지 모르지만)하려 하고 있습니다. 근래 일각에서 출구전략 필요성이 거론되고 있습니다. 그러나 전술한 각국의 대책들이 주효한지 여부와 무관하게, 장기적 관점에서는 (선진국과 개발도상국간에 사정은 각각 다르지만) 취약한 금융시스템의 위기대응능력 강화와 건전화를 위하여 종래 미비·미흡하던 각국의 법·규제의 개혁이 필요할 것이고, 금융관련 국제적 기준의 통일과 집행을 통하여, 각국간 공조를 강화하는 것이 필요하다고 보입니다. 이와 함께 금융위기의 대처과정에서 제역할을 하지 못한 IMF, World Bank 등의 국제기구의 개혁도 요구되고 있고, 이를 계기로 자국의 국제적 역할 증대를 추구하고 있는 중국 및 개발도상국 그룹의 의사가 표출되고 있는 상황입니다.

미국 정부는 월가에서 발생한 금융사고로 상업은행·투자은행·투자금융회사 등의 금융기관들이 흔들리고, 리먼 브러더스 파산 등으로

위험이 현실화되어 경제에 찬 물이 끼얹어지자 막대한 구제금융 투입으로 프래디 맥과 패니매, 씨티 은행 등을 국영화하였고, 워싱턴 뮤추얼펀드, 와코비아, AIG 등의 금융회사에 이어 제너럴모터스(GM)에 공적 자금을 투입하여 금융시스템 위기와 기업 파산 및 실업을 막기 위한 단기처방을 하였습니다. 이후 오마마 정부는 연방준비제도이사회(FRB)의 포괄적 risk 관리권한 강화, 주택담보대출·신용카드 등 소비자금융 감독을 전담하는 소비자금융보호청 신설, 금융체제 안정을 훼손하는 위기시 조기경보 체제 마련 등을 주요 내용으로 하는 금융규제개혁(Financial Regulatory Reform) 법안을 마련하여 의회 통과를 추진하고 있습니다.

공화당의 반대로 어려움이 있지만, 미국 정부는 지난 달의 Medicare 개혁법안 통과와 여세를 몰아가려 하고 있고, 최근 발생한 증권거래위원회(SEC)의 골드만 삭스 제소와 모건 스탠리 조사 등의 사건으로 더욱 여론의 지지를 얻을 것으로 예상되고 있습니다. 금융규제개혁법안 가운데 SEC와 상품선물거래위원회(CFTC)의 통합은 실현되지 않았지만, FRB의 권한 강화는 은행, 보험 등 업종별로 나뉜 미국 내 금융감독과 규제체계를 개편하여 감독권한을 집중화하는 것으로서, 그간 영국, 호주, 우리나라 등 금융감독기구를 일원화하여 온 다른 나라의 경향을 외면하던 미국이 이를 일부 추종하는 의미가 있는 것으로 생각됩니다.

발표문을 읽고 일본의 경우 금융위기의 대응책으로서 일본 정부의 “안심실현을 위한 긴급종합 대책”(2008년 8월 29일 발표), “생활대책”(2008년 10월 30일 발표), “생활방어를 위한 긴급대책”(2008년 12월 19일 발표) 등의 시책이 시행되었고, 최근에도 “내일의 안심과 성장을 위한 긴급경제대책”(2009년 12월 8일 발표)이 시행되었음을 배울 수 있었습니다. 이들 일본 정부의 대책 안에는 단기적 처방으로서의 금융정책과 재정정책이 포함되어 있고, 일정 부분 금융규제제도 자체의

개혁방안이 포함되어 있습니다.

발표자께서 적절히 지적하신 바와 같이 일본은 국내경제나 정치적인 이유에서 우리나라와 다른 상황들이 존재하고 전체적인 제도의 구조나 개별법과의 연계에서 상이한 부분이 존재하기 때문에 일본의 정부 정책들을 바로 우리나라에 적용하여 당부를 논하기에는 무리가 따를 것입니다.

특히 일본은 재정적자가 지속되어 누적된 국가채무가 상당히 심각한 상황이고, 그럼에도 불구하고 외국채권자에의 의존도가 낮고, 일본경제의 건전성에 대한 국제적인 평가가 상대적으로 높은 편이어서 재정측면에서 우리나라에 비교할 때 상대적으로 긍정적·부정적 양면성을 가지고 있습니다. 또한 위의 일본 정부의 경기부양적 대책들에는 최근의 국제적 금융위기에 대처하는 측면외에도 이른바 잃어버린 10년이라는 장기간의 경기불황에 시달려온 일본경제의 이를 극복하기 위한 처방이라는 측면을 겸유하고 있는 것이라고 생각됩니다.

그러나 국제적 비교연구에 있어서는 어차피 조건이 완전히 동일하지 않은 국가간에 비교하는 것이고, 그 결과는 우리의 경우에 정책수립의 참고요소로 사용하기 위한 것이라는 점을 전제한다면, 일본 정부의 대책들 가운데 우리와 동일한 입장에서 비교가 가능한 것들은 우리의 정책 입안과 시행의 효과 예측을 위하여 본보기로 삼을 수 있을 것입니다.

더욱이 2008년 4월 미국과 일본을 포함하는 G7 중심으로 출발하여 우리나라가 포함되는 G20 전체까지 포괄하게 된 국제적 금융현안 논의기구인 금융안정포럼(Financial Stability Forum: FSB)이 제시하는 국제적 금융개혁의 아젠다에 맞추어 일본 정부가 제도 개혁을 추진하고 있는 부분은 주목할 필요가 있습니다. 예컨대 2010년 2월 12일 일본 금융청이 발표한 상장기업의 정보공시규제 강화정책 등이 그 예가 될 것입니다.

FSB는 금융시장과 금융기관의 위기극복 능력 강화를 위한 보고서 (Report on Enhancing Market and Institutional Resilience)에서 금융위기의 원인이 된 금융시스템의 취약성을 분석하고 금융시스템의 회복력을 강화하기 위하여 단기적 처방, 시장과 금융기관의 건전성에 대한 신뢰 회복, 자본, 유동성, 위험관리에 대한 건전성 감독의 강화, 투명성과 가치평가의 강화, 신용평가기관의 역할과 활용방안의 변경, 위험에 대한 당국의 대응력 강화, 금융시스템의 위기대응능력 강화 등을 권고하였습니다.¹⁾ 2008년 10월에는 권고사항의 이행 상황을 검토하는 후속보고서(Follow-up Report)를 발간하였고, 2009년 4월에는 i) 자본, 유동성(liquidity) 및 위험관리에 대한 건전성감독 강화, ii) 시장참여자에 의한 위험공시, 회계 및 공시 기준, 가치평가(valuation) 증권화(securitisation) 절차 및 시장의 투명성 강화, iii) 신용평가기관의 역할의 변화와 이용, iv) 금융당국의 위기대응능력 강화, v) 금융시스템의 압박을 처리하기 위한 건전한 조정 등의 분야별로 그 이후의 이행 상황을 고려하여 권고방안을 재정립한 바 있습니다.²⁾

1) http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0804.pdf. 심 영, “금융안정포럼의 성과와 발전방안”, 국제거래법연구 제18집 제1호 251면 이하 참조.

2) http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_0904d.pdf.

토 론 문

유주선 (강남대학교 법학과 교수)

세계적 금융위기 상황에서 일본이 어떻게 그러한 위기를 극복해 나가고 있는가를 설명해 주신 나고야 대학교 김 경 덕 선생님께 감사를 드립니다. 지난 2007년 서브 프라임모기지 사태로 촉발된 미국의 금융위기가 세계적 금융위기로 번져 갔고, 우리나라와 같이 일부의 국가에서는 그러한 위기를 극복하고 있는가 하면, 남유럽의 그리스와 같은 국가는 아직도 심한 금융위기에 처해 있는 사실입니다. 그런 측면에서 가까운 일본에서 어떠한 정책을 가지고 금융위기를 대처해 나가고 있는가를 고찰하는 것은 매우 의미있는 일이라 하겠습니다.

자료집을 살펴보면,

일본에서는 금융위기 이후 다양한 경제부양책을 실시하고 있는 것으로 보입니다. 즉 금융과 자금유통 등에 대한 직접적인 금융조치를 포함한 국내 고용대책과 사회보장, 그리고 생활자 지원, 지역 활성화를 포함한 농림 수산업을 위한 대책 및 주택 등 국민생활을 지원하기 위한 경제전반에 걸쳐 국가가 인위적으로 경제를 부양하는 다양한 정책들을 볼 수 있습니다.

다양한 의견과 입장이 나올 수 있겠지만, 토론자는 다른 내용은 또 다른 토론자에게 맡기고 관심있는 다음 사항에 대하여 약간의 설명과 질문을 드리고자 합니다.

일본의 아소내각의 경제정책과 관련하여 금융시장정책과 중소기업 지원대책에 대하여 잠깐 언급하고자 합니다. 일본의 경우, 금융시장

안정화 대책으로서 자사주식매수 규제를 완화하고자 하고, 정부 등이 보유하는 주식의 매각을 통해 일시 동결하고 은행의 주식보유제한의 탄력적 운용을 강구하고자 합니다. 그리고 은행 등의 자기자본비율규제의 일부를 탄력적으로 운용하고자 하며, 정보개시의 확충 등 허위매도 규제를 강화하고자 하면 생명보험회사의 안정망 구축에 있어서의 정부보조를 연장하고자 합니다.

금융여건의 불안전은 기업과 가계의 부실화를 야기하며 더 나아가 금융기관의 건전성을 악화시킬 가능성이 있습니다. 그러한 사실은 우리는 서브 프라임 모기지 사태에서 볼 수 있는 것입니다.

그래서 미국은 2008년 10월 “긴급경제안정화법”을 제정하여 금융기관의 신청에 따라 부실자산 구제프로그램(TARP)으로 부실자산을 매입하고 자본을 확충할 수 있도록 하였습니다. 그 프로그램에 따라 2008년 11월 AIG에 400억 달러를 지원하고, 2008년 10월, 12월에 citi 그룹에 450억 달러를 지원하였으며, 2009년 1월에는 BoA에 200억불을 지원하여 자본을 확충할 수 있도록 하였습니다.

독일 역시 2008년 금융시장안정화법을 제정하여 유동성 부족의 해소 등을 위해 금융기관의 신청에 따라 금융시장안정기금으로 위험자산을 인수하고 자본을 확충할 수 있도록 하였습니다. 그리하여 2008년 11월 82억 유로와 2009년 1월에 100억 유로를 코메르츠뱅크 등에 우선주 및 보통주 형태로 자본확충을 지원한 바 있습니다.

토론자가 아는 바에 의하면, 일본 역시 2008년 12월에 “금융기능강화법”을 제정하여 실물중개기능의 제고를 위하여 정상금융기관이라도 금융기관의 신청에 따라 주식인수 등에 의하여 자본을 확충할 수 있도록 하고 있습니다.

현재 금융기능강화법에 대한 간략한 실시현황이라든가, 변화된 내용이 있다면 설명을 부탁드립니다.

다음은 중소기업의 지원 대책, 특히 수출지원에 관한 사항입니다. 일본은 국제협력은행(JBIC)를 활용하여 일본기업의 해외사업을 위한 자금조달 등의 지원책에 역점을 두고 있는 것으로 보입니다. 일본의 경우, 국제협력은행의 업무영역을 확대한 것으로 보입니다. 특히 국내의 수출기업에 대하여 직접 신용을 공여하는 수출신용제도를 추가하였고, 일본기업의 개발도상국에서의 사업에 대한 융자제도를 창설함과 동시에 현지법인에 대한 직접적인 융자 및 국내 본사로부터의 융자도 가능한 것으로 이해하였습니다.

우리나라 역시 중소기업의 수출을 지원하기 위하여 한국수출보험공사가 존재하고 있습니다. 수출보험공사는 중소기업이 해외에 수출할 수 있는 다양한 금융지원책을 마련하고 있습니다. 그런데 금년 초 한국수출보험공사를 “한국무역보험공사”로 개칭하면서 수출부문에만 지원하는 한계에서 벗어나 주요 자원 등을 대상으로 수입보험제를 도입하였습니다. 즉 업무범위를 무역전반으로 확대하고자 수출보험법에서 무역보험법으로 개정을 한 것입니다. 이는 수출보험만으로 우리 기업의 대외교역을 지원함에 있어 한계를 느끼고, 주요 원자재와 기계 등 필수 시설재를 안정적으로 확보하도록 지원하기 위하여 수입보험제도를 도입한 것입니다. 그 결과 수출중심의 공사 사업목적이 이제는 수출입을 포괄하는 무역개념으로 변경되었고 공사 명도 한국무역보험공사로 개칭되는 것입니다.

우리나라의 변화와 관련하여, 일본의 경우는 어떠한 지 설명을 부탁드립니다.