

재정법제 자료 10-12-9

(2)

2010. 5. 28.

## 워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 5월 28일 (금) 16:00~18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

<사회> 현대호 연구위원(한국법제연구원)

[제1주제] 독일 재정법제의 최근 동향과 시사점

발표: 문병효 교수(강원대학교)

토론: 임 현 교수(단국대학교)

[제2주제] 일본 재정법제의 최근 동향과 시사점  
- 최근의 세제개혁을 중심으로 -

발표: 이효경 교수(관동대학교)

토론: 김명식 교수(조선대학교)

[종합토론]

김도승 박사(한국법제연구원)

# 목 차



( )

I. 서 론 .....	9
II. 연방주의 개혁과 독일기본법 개정 등 .....	10
1. 연방주의 개혁 .....	10
2. 제1차 연방주의 개혁과 독일 기본법개정 .....	10
3. 제2차 연방주의 개혁과 독일기본법 개정 .....	11
4. 제2차 연방주의 개혁에 따른 후속법률의 제·개정 .....	17
III. 독일의 고용 및 안정조약(Pakt für Beschäftigung und Stabilität für Deutschland)의 이행을 위한 기본법의 개정 .....	20
IV. 금융위기에 대응한 금융시장안정화법 (Finanzmarktstabilisierungsgesetz) .....	21
1. 제정이유 .....	21
2. 주요골자 .....	21
3. 금융시장 안정화법의 보완법률(Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz) .....	22
V. 성장촉진법(Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums, Wachstumsbeschleunigungsgesetz) .....	24
VI. 유럽 안정화메커니즘의 보장을 위한 법률(Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus) .....	25

VII. 결 론 .....	26
◎ 토론문 (임 현) .....	27
■	
- ( )	
I. 들어가며 .....	33
II. 일본의 재정악화와 재정재건의 과정 .....	34
1. 1990년대의 재정악화 .....	34
2. 2000년대의 재정재건 .....	40
III. 2010년도 세제개정 .....	43
1. 2010년도 세제개정의 개요 .....	43
2. 2010년도 세제개정의 내용 .....	45
IV. 환경문제와 재정제도 .....	47
1. 환경정책과 세재정(稅財政)제도 .....	47
2. 환경세 · 배출량거래 .....	48
V. 맺는 말 .....	50
◎ 토론문 (김명식) .....	53
■	
◎ 토론문 (김도승) .....	61

( )

## I.

독일 재정법제의 최근동향을 보면 2008년의 금융위기에 대한 대응 및 과거부터 누적되어 온 재정위기에 대한 대응조치들이 상당히 많은 내용을 이루고 있다. 특히 국가 등 공공채무의 증가가 위험상황에 직면하고 있음을 인식하고<sup>1)</sup> 그에 대한 한계를 설정하려는 노력이 두드러진다.

독일에서 재정제도의 개혁은 무엇보다 연방주의 개혁과 맞물려 있다. 연방주의개혁은 2003년부터 1,2차로 이루어지는데, 이를 통해 광범위한 기본법 개정이 있었고 재정헌법의 틀이 상당부분 바뀌게 된다. 또한 2008년 금융위기의 경우에는 금융시장을 안정화시키기 위하여 금융시장안정화기금을 마련하여 기금을 주거나 정부보증을 해주는 등 막대한 국가재정이 투입되기도 하였고 2009년에는 이의 보완법률을 마련하여 최후수단으로서 국유화를 규정하였다. 2009년 말에는 특히 세법분야에서 조세부담의 경감을 통한 생산력강화를 내용으로 하는 「성장촉진법」을 제정하였다. 또한 2010년에는 독일 안정화 프로그램이 2010년 2월 9일 연방내각에 의해 승인되었고 2010년 5월에는 안정화메커니즘을 보장하는 법률을 제정하였다.

1) 1960년부터 2000년까지의 독일 국가채무전개(Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland (bis 2007), Bund der Steuerzahler (ab 2008)).



이하에서는 독일의 일련의 개혁조치 및 재정법제 제·개정을 차례로 개관하여 보기로 한다.

## II.

### 1. 연방주의 개혁

연방주의개혁은 잘 알려져 있듯이 1차와 2차로 나뉜다. 독일연방공화국 역사상 가장 포괄적인 헌법개정을 한 연방주의 개혁 1단계는 2006년 9월 1일부터 효력이 발생했다. 이 개혁을 통해 연방과 주의 행위자유 및 결정의 자유가 개선되고 사무수행에서 정치적 책임이 명확해지고 효율성과 합목적성이 증대되었다고 평가된다. 개혁을 위한 사전적인 기초작업은 2003년과 2004년에 연방의회와 연방참사원의 이른바 연방주의개혁위원회(Föderalismuskommission)가 하였다.

연방주의 개혁의 제2단계에서는 연방과 주들의 재정관계를 현대화하여 그 동안 변화된 성장 및 고용정책에 대한 제반조건들에 적응시키는 것이 주로 문제되었다. 그리하여 2007년 3월부터 2009년 3월까지 연방의회와 연방참사원에 의해 구성된 제2차 연방주의개혁위원회(Föderalismuskommission II)가 개혁작업을 하였고 2011년 예산연도부터 연방과 주에 대해 공통의 새로운 채무규율을 도입하는 것을 주요골자로 하는 개혁안을 내놓았다.

### 2. 제1차 연방주의 개혁과 독일 기본법개정

#### (1) 개정취지

그 동안 다소 문제점을 노출하고 있던 독일의 연방국가질서는 현대화(Modernisierung)를 필요로 하였고 이에 따라 2003년 10월 16/17일부터 연방주의개혁위원회가 설치되어 활동하였다. 연방질서 개혁의 목

표는 연방과 주의 행위능력 및 결정능력을 개선하고 사무수행에 있어서 효율성과 합목적성을 제고하며 정치적 책임을 명확히 귀속시키는 것이었다.

## (2) 주요골자

연방주의 개혁위원회의 사전작업에 기초하여 2006년 매우 광범위한 기본법개정이 이루어지게 되는데, 이 가운데 재정법과 관련하여 개정된 조문은 제91a조, 제91b조, 제104a조, 제104b조, 제105조, 제107조, 제109조 등이다.<sup>2)</sup>

## 3. 제2차 연방주의 개혁과 독일기본법 개정

### (1) 제2차 연방주의 개혁과 개혁목표

연방의회와 연방참사원(Bundesrat)이 2006년 12월 15일 연방과 주의 재정관계를 현대화하기 위한 공동위원회(gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen)를 설치하기로 결의함에 따라 2007년 3월 8일 이른바 연방주의개혁 위원회(Föderalismuskommission)를 구성하였다. 동 위원회는 성장 및 고용정책을 대하여 독일 국내외의 변화된 조건에 적응하기 위한 연방과 주들의 재정관계 현대화를 위한 제안 작업을 하였다. 위원회는 또한 사무수행의 개선을 목적으로 하는 공행정의 효율성제고 및 협력을 위한 제안도 하였다.

제2차 연방주의 개혁위원회의 목표는 무엇보다도 국가채무에 초점이 두어져 있었는데, 국가채무를 제한하기 위한 종래의 헌법규정들은 종래 연방과 주들의 채무부담증대를 막을 수 없었기 때문이다. 이 때문에 재정헌법의 개정 목표는 개정된 유럽 성장 및 안정조약(Stabilitäts-

---

2) 이에 대해서는 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(1) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로-, 한국법제연구원, 2009.7을 참조할 것.

und Wachstumspakt)에 맞추어 독일 연방과 주들의 장기적인 예산유지 가능성(예산의 부담능력, Tragfähigkeit der Haushalte)을 보장하기 위한 제도적 조건을 개선하는 것이었다.

## (2) 개정기본법의 주요 골자

연방과 주의 재정관계를 현대화하기 위한 연방의회와 연방참사원 공동위원회(연방주의개혁위원회)의 제안에 따라 기독교민주당/기독교사회당연합(CDU/CSU)과 사회민주당(SPD)이 기본법 개정법률안과 후속 법률안을 마련하였다.<sup>3)</sup>

기본법 제109조에서는 연방과 주의 예산에 대하여 국채에 의한 수입 없이 균형을 이루어야 한다는 예산의 원칙이 확고하게 규정된다. 연방에 대하여 이 원칙은 구조적 적자(das strukturelle Defizit)<sup>4)</sup>가 국내총생산(BIP)의 100분의 0.35를 넘지 않을 때 고려된다. 주들에 대하여는 구조적인 채무부담행위(strukturelle Verschuldung)가 허용되지 않는다. 이 원칙과 다른 경우는, 경기의 안정화를 위하여 경기의 전개가 수입과 지출에 대칭적으로(symmetrisch) 즉, 호경기와 불경기에 동일하게 작용하도록 고려하기 위해서 허용된다. 이 밖에 예외규정이 규정되어 있는데 이는 국가의 통제가 박탈되고 국가의 재정상황에 중대하게 영향을 끼치는 자연재해나 비상적인 긴급상황(Notsituation)의 경우에 국가의 행위능력을 보장한다. 이러한 토대 위에서 받아들여진 채무(Kredite)에 대해서는 상환규정(Tilgungsregelung)이 적용될 수 있다.

기본법 제109조는 연방에 대하여 기본법 제115조의 상응하는 새 규정을 통해 적용되고 구체화된다. 주에서의 상세한 규정은 주법의 범위 내에서 행해진다.

3) BT-Drucksache 16/12410, S. 1.

4) 구조적인 적자는 대개 연 성장률이 최소 1.5% 이상인 호경기에도 장기적으로 없어지지 않는 적자로서 경기후퇴시에 나타나는 경기에 원인이 있는 적자와 구별된다.

국채발행을 제한하기 위한 새 규정들은 2011년 예산연도에 대해 효력을 가지고 최초로 적용된다. 새로운 한계를 전적으로 준수하도록 하는 것은 특히, 현재의 재정 및 경제위기의 극복을 위해 국가채무가 불가피하게 확대되는 것을 고려하여 2011년에는 아직 가능하지 않기 때문에 기본법 제143d조가 한시적인 수권(예외를 허용하는 권한(Abweichungsrechte))을 규정한다. 연방은 이에 의해 구조적인 채무부담권한(Verschuldungskomponente)에 관한 규정과 다르게 채무를 부담할 수 있는 권한을 부여받는다. 주들에게는 기본법 제109조 제3항의 새로운 전체규정과 달리 하도록 허용된다. 새로운 국채규정들(Schuldenregelungen)은 연방의 경우 2016년부터, 주들의 경우 2020년부터 준수되어야 한다.

기본법 제143d조에서 베를린, 브레멘, 자알란트, 작센-안할트, 쉐레스비히-홀스타인주에게 2011년부터 2019년까지 이들 주들의 특히 어려운 예산상황을 고려하여 연방국가 공동체의 예산건전화지원금(Konsolidierungshilfe)을 교부할 가능성이 열리게 된다.

기본법 제91c조는 IT분야에서 연방과 주들의 협력을 위한 토대를 만들고 있다.

기본법 제91d조<sup>5)</sup>에 의해 공행정에서 행정능률을 비교(Leistungsvergleichen)할 때 연방과 주들의 협력을 위한 헌법적 기초가 만들어 진다.<sup>6)</sup>

### (3) 국가채무규율의 개정(기본법 제109조, 제115조, 제143d조)

#### 1) 기본법 제109조 및 제115조 개정의 배경과 목표

독일의 과거 십여년간 채무의 액수와 전개는 종래 적용된 재정규율(Fiskalregeln)이 새로운 채무를 지속적으로 막지 못했고 채무비중(Schuldenstandsquote, 명목적인 국내총생산 대비 채무)의 증가도 저지할 수 없

5) 제91d조는 “연방과 주는 행정의 능률성(Leistungsfähigkeit)의 확인 및 지원을 위해 비교연구를 할 수 있으며 그 결과를 공표할 수 있다”고 규정하고 있다.

6) 이상의 내용에 대해서는 vgl. BT-Drucksache 16/12410.

었다는 것을 보여주고 있다. 1967/1969년의 재정헌법의 개혁의 결과로서 연방에 대해 적용되는 기본법 제115조의 도입 이래 공공예산의 채무비중이 당시의 100분의 20에서 오늘날 거의 100분의 70까지 증가하였다.<sup>7)</sup>

연방에 대하여 지금까지 적용된 기본법 제115조의 “황금률(goldene Regel)”은, 주 헌법에서도 유사한 규정을 하고 있는데, 예산안에 규정된 투자액까지 순기채(Nettokreditaufnahme)를 가능하게 해 준다. 종래의 규정은 국민경제적 가치증가를 고려할 때 부적절한 (총)투자개념(Brutto-Investitionsbegriff)과 더불어 특히 경기 장애가 있을 때 너무 광의로 파악된 예외규정과 예산설치와 예산집행시의 규정준수 사이에 연계결여, 그리고 불경기에 “(급박한) 경제전체적인 균형장애”라는 예외규정을 이용함으로써 야기된 추가적인 적자를 호경기에 흑자를 이루어냄으로써 다시 균형을 이루어야 할 명시적인 의무의 결여 등 약점이 있었다. 게다가 1967/1969년 재정헌법 개혁 이래로 경제적, 제도적 제반 조건들이 현저하게 변화하였다. 즉, 인구변화 및 그와 결합한 사회안전망을 위한 지출이 증가하고 채무증가의 결과 국가의 행위가능성이 좁아졌으며 세계화와 더불어 독일이 세계경제와 더 강력히 결합되었고 기본법뿐만 아니라 유럽성장 및 안정조약의 규정들을 준수하여야 하는 등 제반 조건들이 변화하였다.

이러한 배경에서 기본법 제109조에 연방과 주에 공통적으로 적용되는 순기채(순채무부담, Nettokreditaufnahme)를 헌법적으로 제한하려는 기본적인 특성이 정해지는 바, 이는 특히 개정된 유럽 성장 및 안정조약의 예방적 수단의 철학(Philosophie des präventiven Arms)과 일치하여 연방과 주 예산의 장기간 지속가능성을 확보하고 이 기준에 따라 경

---

7) 2010년 3월 독일의 국가채무는 1억 6천8백2십7억 유로에 달하고 국내총생산(BIP)의 71%에 해당한다. 순채무는 1억 8백3억 유로로서 국내총생산의 45%에 해당한다. Vgl. Deutsche Bundesbank: Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Finanzierungsrechnung für Deutschland 1991 bis 2007, Statistische Sonderveröffentlichung 4, Frankfurt am Main, Mai 2008.

기에 적합하며 미래지향적인 재정정책을 가능하게 한다. 기본법 제115조에서는 기본법 제109조의 기본특성을 구체화하여 그를 위해 필요한 연방에 대한 새로운 채무규율로서의 헌법적 기본특성이 확정된다.<sup>8)</sup>

## 2) 기본법 제109조의 개정

이러한 목표를 실현하기 위하여 기본법 제109조가 개정되는데, 연방과 주가 예산규율(Haushaltsdisziplin)을 준수하기 위한 유럽공동체창설조약 제104조를 근거로 유럽공동체의 법적 행위로부터 연방공화국 독일이 지는 의무를 공동으로 이행한다는 내용과(제2항) 연방과 주의 예산이 기채(Kredit)로부터의 수입없이 균형을 이루어야 하고 상세한 내용은 기본법 제115조가 규율하도록 하는 바, 제115조에는 기채가 연방의 예산에 대해서는 국내명목총생산(nominal Bruttoinlandsprodukt)과의 관계에서 100분의 0.35를 넘지 않으면 되고 주의 예산에 대해서는 기채로부터의 수입도 허용하지 않을 때 그에 상응한다는 내용이 포함된다. 또한 제109조는 자연재해나 특수한 긴급상황에 대한 예외 규정에 관한 내용도 포함하고 있다(제3항).

## 3) 기본법 제115조의 개정

기본법 제115조에서는 연방에 대하여 제109조에서 확립된 원칙을 구체화한다. 이 개정으로 새로운 채무부담에 대한 지속적인 제한과 관련한 종래 제115조의 구조적 취약성이 제거되며 연방의 헌법적 채무부담규율이 동 규정의 도입 이래로 변화된 제반 조건에 다음과 같이 적응하게 된다:

- 명시적, 묵시적 국가채무의 정도(Ausmaß)에 관하여 불가피하게 된 세대간 부담분배의 조정이 균형예산의 원칙이라는 새로운 원리에 의해 행해진다.

---

8) Vgl. BT-Drucksache 16/12410, S. 5.

- 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)에 비추어 새로운 원칙의 범위 내에서 구조적인 채무(strukturelle Verschuldung)은 매우 제한된 범위에서 가능하다. 예산입법자의 형성의 여지는 특히 지속적인 성장의 강화를 통해 그리고 지속적인 발전과 특히 장래 세대에게 유리한 조치를 위해 확대된다.
- 기채의 허용을 예산법상의 투자개념(Investitionsbegriff)으로부터 해소함으로써 새 규정은 성장의 지속적인 강화 및 개발 지향적인 정책에서 연방입법자에게 더 많은 융통성을 부여한다.
- 장래 허용되는 채무부담여지는 종래 규율과 비교하여 채무부담 가능성을 현저히 줄인다.(중략)<sup>9)</sup>

#### 4) 경과규정

기채의 한도에 대한 새 규정들은 2011년의 예산연도에 대해 최초로 적용된다. 새로운 한계를 완전히 준수하는 것은, 특히 현재의 재정 및 경제위기를 고려할 때 2011년에는 아직 가능하기 않기 때문에 연방과 주는 기본법 제143d조에 의해 기한부로 그 규정과 달리 할 권한을 부여받게 된다. 연방의 경우 2016년부터, 주들은 2020년부터 준수하여야 한다.

#### (4) 건전화지원금(Konsolidierungshilfe, 기본법 제143d조)

기본법 제143d조는 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 슐레스비히-홀스타인주의 특히 어려운 예산상황을 고려하여 2011년부터 2019년까지 연방국가 공동체의 예산건전화지원금을 교부할 가능성을 부여한다. 이를 위해서는 관련 주들이 늦어도 2020년까지 예산균형을 이루고 새로운 채무규율을 고려하도록 하는 상황으로 이끄는 예산건전화과정을 준수할 것(Einhaltung eines Konsolidierungspfades)이 요건이다.

---

9) Vgl. BT-Drucksache 16/12410, S. 6.

(5) 예산긴급사태를 피하기 위한 절차(기본법 제109a조)

기본법 제109a조는 새로이 설립된 안정성위원회(Stabilitätsrat)을 통한 정기적인 예산감시시스템을 도입하는 것을 골자로 한다. 안정성위원회를 설치함으로써 일종의 사전경고시스템(Frühwarnsystem)을 도입한 것이다. 이를 통해 예산긴급사태의 위험(Risiko einer Haushaltsnotlage)을 사전에 알게 되고 이를 막을 수 있게 된다. 예산긴급사태가 임박한 경우에는 안정성위원회에서 개선프로그램(Sanierungsprogramm)이 협의되어야 한다. 위원회의 심의결과 및 기초문건은 공개함으로써 공적인 압력(öffentlicher Druck)의 토대가 된다.

(6) 재정지원(Finanzhilfen, 기본법 제104b조)

기본법 제104b조(구법)은 연방이 입법권을 가지고 있는 분야에 연방이 재정지원을 할 가능성을 한정하였다. 그러므로 제104b조의 개정을 통해 그 가능성을 확대함으로써 국가의 통제를 벗어나 국가재정상황에 중대하게 영향을 미치는 자연재해나 특수한 긴급상황의 경우에는 입법권한이 없더라도 재정지원을 할 수 있게 한다. 이로써 그러한 긴급상황을 극복하기 위해 필요한 공공단체의 투자활성화 프로그램이 연방의 지원으로 모든 투자분야에 시행되도록 보장된다.<sup>10)</sup>

4. 제2차 연방주의 개혁에 따른 후속법률의 제·개정

(1) 개요

제2차 연방주의 개혁에 따른 기본법 개정(제91c조, 제91d조, 제104b조, 제109조, 제109a조, 제115조, 제143d조)과 관련하여 연방주의 개혁

---

10) BT-Drucksache 16/12410, S. 7.

위원회의 결정에 따라 후속법률안이 마련된다. 이 법률안들은 기본법의 개정으로 인해 불가피한 후속조치로서 조세행정분야에서 연방과 주, 게마인데가 논리일관하게 제고해야 할 잠재적 효율성(Effizienzpotenziale)과도 관련된다.<sup>11)</sup>

## (2) 주요골자

이와 관련하여 여러 개의 법률이 제·개정되었는데, 살펴보면 다음과 같다.

먼저 안정성위원회법(Stabilitätsratsgesetz)은 기본법 제109a조에 따른 예산긴급상태(Haushaltsnotlage)를 회피하기 위하여 정기적인 예산감시시스템을 설치하기 위한 법률이다. 즉, 의 사전경고시스템(Frühwarnsystem)을 도입하는 것을 내용으로 한다.

기본법 제115조의 집행법률은 특히 연방예산의 연간 순채무(Nettokreditaufnahme)의 상한을 제한하고 예산집행의 상한 유지를 통제하기 위한 절차를 규정한다.

건전화지원금교부에 관한 법률(Konsolidierungshilfegesetz)은 연방국가 공동체의 건전화지원금을 교부하기 위한 연방법률을 규정한다.

연방과 주들의 IT망(Informationstechnische Netz)의 결합에 관한 법률은 기본법 제91c조 제4항을 구체화하며 특히 연방에 의한 결합망의 설치 및 운영을 규정한다.

기타 재무행정법률(Finanzverwaltungsgesetz)의 개정, 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz) 제1조의 개정, 소득세법 제50조, 제50a조, 제52조의 개정과 동법시행령의 개정, 보험세법(Versicherungssteuergesetz)과 동법시행령의 개정, 소방세법의 개정 등이 이어진다.

이하에서는 이들 가운데 안정성위원회법과 기본법 제115조의 집행법률, 건전화지원금교부에 관한 법률에 대해서만 간단히 언급하도록 한다.

---

11) Vgl. BT-Drucksache 16/12400.

(3) 안정성위원회법(Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen)

이른바 안정성위원회법(Stabilitätsratsgesetz)은 기본법 제109a조에 의해 새로이 설치된 안정성위원회를 통한 정기적인 예산감시시스템을 규정한다. 동법은 연방과 주 예산운영에 대한 지속적인 감시와 예산 긴급사태임박의 확정절차와 그 요건, 예산긴급사태를 피하기 위한 개선프로그램의 설치 및 집행에 관한 원칙, 심의결과 및 기초문건의 공개 등을 구체화하고 있다.

(4) 기본법 제115조의 집행법률

동 집행법률은 기본법 제115조의 규정을 더 상세히 규정하고 있다. 동 법률은 연간 순기채(Nettokreditaufnahme)의 상한을 계산하는 절차를 규정한다. 여기에는 특히 구조적 채무와 경기에 따른 채무 규정과 대규모 재정사업(Transaktion)을 둘러싼 수입과 지출 개선을 위한 개별적인 내용이 포함된다. 마찬가지로 예산집행에서 채무규율(Verschuldungsregel)의 준수를 확보하는 조정의무가 있는 통제계좌(Kontrollkonto)에 관한 개별적인 내용도 규율되어 있다. 그리고 동법률에는 예산법률과 예산안에 추가를 위해 예외적 권리들(Abweichungsrechte)에 관한 규정이 포함되어 있다.<sup>12)</sup>

(5) 건전화지원금교부에 관한 법률(Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen)

이 법률은 기본법 제143d조를 근거로 하여 베를린, 브레멘, 자알란트 작센-안할트, 쉘레스비히-홀스타인주에 대해 2011년부터 2019년까지 행정협약(Verwaltungsvereinbarung)의 범위 내에서 연방국가 공동체

---

12) BT-Drucksache 16/12400, S. 15.

의 예산건전화지원금을 교부하는 것을 내용으로 하고 있다. 지원금교부청구권의 요건, 특히 관련된 주들로 하여금 늦어도 2020년까지 예산균형을 이루도록 이끄는 건전화과정의 준수(Einhaltung eines Konsolidierungspfades)라는 요건이 구체화되고 이를 준수하지 않는 경우의 결과가 규정된다.<sup>13)</sup>

### III. (Pakt für Beschäftigung und Stabilität für Deutschland)

2009년 3월 19일의 기본법 개정법률로 기본법 제106조와 제107조, 제108조가 개정되고 제106b조가 추가되었다.

개정 전의 기본법에 의하면 자동차과세(Mobilitätsbesteuerung)분야에서 헌법적인 권한은 연방뿐만 아니라 주들도 가지고 있다. 특히 연료(Kraftstoff)에 대한 에너지세는 연방세인 반면 자동차세(Kraftfahrzeugsteuer)는 주의 권한에 속하였는데 이는 교통세에 관한 완결된 체계가 계속되고 발전하는 것을 어렵게 하였다. 이러한 배경에서 2009년 1월 12일 위원회(Koalitionsausschuss)는 CO2 배출량을 과세표준으로 자동차세를 전환함과 동시에 일자리 확보, 성장동력 강화, 주의 현대화를 위한 독일 고용 및 안정조약을 전환하는 범위 내에서 자동차세의 수익권한을 연방에게 이전하는 결정을 하였다.

그 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

- 자동차세의 수익권한은 연방에게 이전되며,
- 주들은 이에 대해 연방의 조세수입으로부터 매년 일정액(Festbetrag)을 보상(Kompensation)으로서 얻도록 헌법상 확정된다.
- 자동차관련 과세의 계속발전을 위한 헌법적인 전제조건이 창출된다.

---

13) BT-Drucksache 16/12400, S. 15.

- 자동차관련 조세의 행정권한은 마찬가지로 연방에게 이전된다.

## IV.

### (Finanzmarktstabilisierungsgesetz)

#### 1. 제정이유

2008년의 금융위기로 금융시장의 긴장이 고조되고 세계적인 소용돌이가 일어났다. 이러한 국제적인 양상으로부터 독일도 자유로울 수 없었고 독일금융시장도 압박을 받았다. 위기의 직접적인 효과와 어려운 시장주변상황 때문에 지불능력(Liquiditätslage)은 우려할만한 상황이 되었으며 시장참가자들의 불안이 커졌고 신뢰위기는 극에 달하였다.

이러한 상황에 대응하고자 기민당/기사당(CDU/CSU)과 사민당(SPD) 연합이 2008년 10월 17일 금융시장안정화법안을 마련하게 된다. 이러한 법안을 마련함으로써 협소한 지불능력(Liquiditätsengpässe)을 시의적절하게 극복하고 독일 금융시장의 안정성을 강화하기 위해 적절한 수단을 확보하는 것이 동 법안의 목표이다.<sup>14)</sup>

#### 2. 주요골자

이 법률은 먼저 “금융시장안정화기금(Finanzmarktstabilisierungsfonds)”이라는 특별재산(Sondervermögen)의 설치를 규정하고 있다. 특별재산의 행정과 그 상응하는 범위에 관해 자세한 것은 연방정부의 시행령에서 더 구체화된다.

금융시장안정화기금은 권리능력이 없지만(nichtrechtsfähig) 법률행위와 소송에서는 이 기금의 이름으로 행위한다(동법 제3조). 연방재무부가 이 기금을 관리하고 안정화조치와 관련된 결정도 한다. 이 경우 연

---

14) Vgl. BT-Drucksache 16/10600.

방재무부는 기금의 목적과 금융시장안정에 대한 금융분야 관련기업의 의미, 조치의 긴급성, 가능한 한 효과적인 기금투입의 원칙을 고려하여야 한다. 기금에 대한 법적청구권은 존재하지 않음을 명시적으로 규정하고 있기 때문에 주관적 공권은 이 법률에 의해 발생하지 않는다.

이 법률에 의해 연방재무부는 700억 유로까지 국고채무를 부담할 수 있도록 권한을 부여받았고 연방예산법(Bundeshaushaltgesetz) 제37조 1항 2문의 요건 하에 연방의회 예산위원회의 승인을 받아 100억 유로까지 수권의 범위를 초과할 수 있다(동법 제9조 1항 및 4항). 연방재무부는 법률 발효시부터 그리고 2009년 12월 31일까지 채무명의(Schuldtitel)와 금융기업의 예금(Einlagen)에 대해 4000억 유로까지 보증할 권한이 주어져 있다(동법 제7조). 보증을 한 경우 연방재무부는 200억 유로까지 기채를 할 권한이 부여된다(동법 제9조 5항).

기타 금융기관에 관한 법률(Kreditwesensgesetz)과 보험감독법(Versicherungsaufsichtsg)의 개정을 통해 금융기관 등의 중요한 감독수단인 특별대리인(Sonderbeauftragte)의 배상책임의 범위를 제한하고 있고 파산법(Insolvenzordnung)의 개정을 통해서도 채무초과의 개념을 정의하고 있다.<sup>15)</sup>

### 3. 금융시장 안정화법의 보완법률(Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz)

금융시장의 상황이 금융위기 발생이후 다시 악화되었다. 은행의 위기가 금융시스템의 위기로 확대되었다. 이러한 위기상황에서 금융시장의 신뢰를 회복하고 금융시장의 위기가 극단화되는 것을 방지하는 것이 국가의 과제이고 현재의 극적인 상황으로 인하여 유럽전역에 단기간의 위기관리를 위한 국가의 개입이 필요하게 되었다는 판단에서

---

15) Vgl. BT-Drucksache 16/10600.

2009년 3월 12일 금융시장안정화법(FMSStG)의 보완법률이 제정되었다. 사실 2008년 10월에 제정된 금융시장안정화법은 금융시장안정화기금의 설치를 통해 독일금융시장의 안정화에 중요한 기여를 하였다. 그러나 지난 몇 개월간의 경험은 금융시장안정화법에서, 그러나 회사법상의 재자본화조치(Rekapitalisierungsmaßnahme)를 위한 지도적 조치들에서도, 창출된 제반 조건이 몇 가지 점에서 보완이 필요하다는 것을 보여주었다. 현재의 안정화도구들을 융통성 있게 사용할 수 있게 한다든지 연방으로 하여금 안정화 목적을 위해 더 쉽게 인수할 수 있게 할 필요가 있었다.<sup>16)</sup> 민법 및 회사법상의 행위선택가능성은 금융시장안정화를 위해 확대되어야 했다.

그 밖에 특히 민법과 회사법상 확대된 행위가능성을 이용하는 자체만으로는 금융시장 안정성을 확보하기 위해 필요한 기간에 법적으로 확실하고 경제적으로 수인가능한 해결책에 도달하기에 충분하지 않다. 이 목적을 위해 법률은 최후의 수단(Ultima Ratio)으로서 국유화(Verstaatlichung)의 선택수단을 부여한다. 국유화는 더 완화된 수단에 대해 후순위이기 때문에 그것이 금융시장 안정에 필요하고 다른 법적, 경제적으로 수인가능한 해결책이 없는 경우에만 고려된다.

금융위기 및 지난 위기와 관련하여 영국 및 스웨덴과 같은 국가도 금융시장의 안정화 목적을 위해 개별적인 경우에는 금융기업을 한시적으로 완전 국유화하는 것이 필요할 수 있다는 경험을 하였다. 개별 사례에서 그러한 선택수단이 최후수단으로서 사실상 이용된다면 관련 기업은 지속적으로 안정화되자마자 다시 사유화(privatisiert)되어야 한다. 따라서 금융시장안정화를 위한 국유화라는 수단은 지속적인 것이 아니라 금융위기를 극복하기 위해서만 허용된다.<sup>17)</sup>

---

16) Vgl. BT-Drucksache 16/12224.

17) Vgl. BT-Drucksache 16/12224.

## V. (Gesetz zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums, Wachstumsbeschleunigungsgesetz)

최악의 재정경제위기가 아직 극복되지 않았고 유례없이 심각한 전체 경제상황에서 가능한 한 신속히 경제성장의 붕괴를 극복하고 안정적이면서도 역동적인 호황을 위한 새로운 자극을 주는 것이 독일에게 긴급하였다. 독일정부는 이러한 의미에서 성장정책으로 이해되는 조세정책이 신뢰를 창출하고 효과적이고 목표지향적인 조세부담의 경감을 통해 독일사회의 생산력(die produktiven Kräfte)을 강화할 것으로 기대하여 2009년 12월 22일 「성장촉진법」을 제정하였다.

그리하여 특히 세법분야에서 다음과 같은 조치들을 취하게 된다.<sup>18)</sup>

- 아이를 가진 가족에 대한 조세부담경감과 지원, 아이의 보육 및 교육과 관련하여 2010년부터 아이 1명당 공제액을 6024 유로에서 7008유로로 올렸고 하위 및 중산층을 지원하기 위하여 아동지원금(Kindergeld)을 아동1명당 20유로씩 올렸다.
- 법인의 경우 개선조항(Sanierungsklausel)을 폐지함으로써 손실이용제한(Verlustnutzungsbeschränkungen) 축소. 비밀준비금(stille Reserve)의 액수만큼 손실이월(Verlustvortrag)의 유지, 콘체른 내부의 일정한 재편시 손실공제의 개선.
- 300만 유로 상한제의 지속적인 도입을 통한 이자제한의 축소
- 경제재에 대해 410유로까지의 감가상각비용 즉각공제규정 도입
- 토지취득세 분야에서 기업의 재구조화의 감경(Erleichterung der Umstrukturierung)
- 상속 및 증여세분야에서 성장의 장애 제거

---

18) Vgl. BT-Drucksache 17/15; BGBl. I S. 3950 ff.

- 호텔숙박업에 숙박할 경우 부가가치세를 7%로 감경
- 독일에서의 순수 바이오연료의 경쟁능력 유지
- 재생가능에너지법(EEG)의 개정,
- 연방과 주들간의 부가가치세 분배의 변경으로 2010년 1월부터 아동지원금 20유로 증가에 대하여 연방과 주가 74:26으로 부담을 분배함.

## VI.

### (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus)

세계 경제 및 금융위기의 결과 유럽연합 회원국의 공공예산상황이 심각하게 악화되었고 이러한 위기심화는 몇몇 국가에서는 기초자료에 의해서는 설명될 수 없을 정도로 국가의 지불능력을 위태롭게 하였으며 통화동맹(Währungsunion)의 재정안정성에 대한 심각한 위협을 초래하였다.

이러한 근거로 유럽연합 의회(Rat der europäischen Union)는 2010년 5월 10일 재정안정성(Finanzstabilität)을 확보하기 위한 조치를 결정하였고 예산건전화계획이 촉진되는데 찬성하였다. 이에 회원국가인 독일도 2010년 5월 22일 안정화메커니즘을 보장하는 법률을 제정하게 되었다. 동법률은 목적회사(Zweckgesellschaft)의 창설과 재원조달 및 그를 위해 연방재무부가 신용대출을 할 권한을 부여받는 등을 내용으로 하고 있다.<sup>19)</sup> 이에 따라 독일의 경우 최대보증액이 1230억 유로로 계산되고 있다.<sup>20)</sup>

---

19) Vgl. BT-Drucksache 17/1685.

20) Vgl. BT-Drucksache 17/1685.

## VII.

자본주의는 호황을 구가하다가도 불황 또는 심각한 공황의 위기에 직면하는 등 그 불안정성을 생래적 특성으로 하고 있다. 특히 자본주의 위기국면에서 국가의 개입은 필연적일 수밖에 없다. 2008년 미국으로부터 초래된 금융위기는 전 세계로 확산되었고 유럽도 이로부터 벗어날 수 없었다. 이러한 위기에 직면하여 독일정부는 적극적 개입을 통해 위기를 극복하려 하였다. 그러나 이를 통해 상당한 성과를 얻은 것은 사실이지만 독일이 위기에서 완전히 벗어난 것도 아니고 대외적으로도 그리스 재정위기 등 유럽의 재정위기가 아직도 계속되고 있는 상황이기 때문에 벌써 그 승패를 가름하기는 곤란하다. 그럼에도 불구하고 독일에서의 위기극복을 위한 조치들은 일정한 시사점을 줄 수는 있을 것이다. 다만 그러한 조치들의 공과 및 시행착오에 대해서는 보다 비판적이고도 면밀한 분석이 요망된다.

독일재정법제의 최근동향을 통해서 보았듯이 국내외의 사정변화로 인해 독일의 재정법제 개혁이 불가피하였다. 재정법제 개혁은 일정한 성과도 가지고 있지만 또한 한계도 노출하고 있다. 정당들간의 타협으로 인해 근본적인 개혁이 되지 못하고 부분적인 개혁에 그쳤다는 점, 자본주의의 불안정성으로부터 초래된 자본주의 위기에 대하여 단편적인 대응에 그쳤다는 점, 금융위기 및 재정위기로 인해 다수 국민이 부담을 떠안게 되거나 미래세대에게 부담이 이전되었으며 그에 대한 책임이 명확하게 추궁되지 않고 있다는 점 등이 문제로 지적될 수 있겠다. 따라서 우리가 그들로부터 시사점을 얻기 위해서는 이러한 점들도 아울러 고려하여야 할 것이다. 각종 개혁과 위기극복대책들과 함께 이러한 문제들에 대해서도 향후 연구를 통해서 자세히 검토하여야 할 필요성이 있다.

## 토 론 문

임 현 (단국대학교 법과대학 교수)

2003년 시작된 독일의 재정개혁, 재정법제 개정과정의 일련의 흐름에 대해 문병효 교수님의 발표를 통해 잘 배웠습니다. 문교수님 발표에 덧붙여 독일의 재정법제와 우리법제의 차이점, 독일법제가 우리에게 줄 수 있는 시사점 등을 중심으로 토론을 하도록 하겠습니다.

### ○ 지방자치단체의 재정

먼저 재정과 관련한 연방과 주, 지방자치단체간의 관계에 대한 문제를 말씀드리고 싶습니다. 독일의 경우 우리와 달리 연방국가 구조를 취하고 있기 때문에 우리의 지방자치법제에 그대로 적용될 수 없는 한계점이 있지만, 독일의 논의들은 우리 법제에 시사하는 바가 있을 수 있다고 생각합니다.

연방주의 개혁을 목적으로 하여 두 차례의 개정을 거친 독일 기본법은 연방참사원의 동의를 요구하는 입법의 축소, 주의 입법권한의 확대, 연방과 주의 재정책임의 명확한 정서 등을 주요 내용으로 하고 있습니다. 이러한 입법권한의 변화는 연방과 주의 사무처리에 대한 비용부담의 측면에 있어서도 변화를 가져 왔습니다. 먼저 공동사무<sup>1)</sup>의 처리에 있어 비용부담은 연방과 주의 합의에 의해 이루어지도록 하였으며, 연방이나 주 어느 한 쪽의 완전한 비용부담도 허용되도록

---

1) 독일에서의 공동사무는 연방이 주와 공동으로 공동체 전체를 위하여 필요한 경우에 서로 협력하여 수행하는 것을 의미하며, 광의의 공동사무는 기본법 제104a조의 사무까지 포함하는 의미이나, 일반적으로는 기본법 제91a조와 제91b조의 사무를 의미한다.

개정되었습니다. 그리고 일반적인 사무관할에 따른 지출배분의 문제는 기본법 제104a조 제1항에 따르게 됩니다. 이러한 제91a조와 제91b조의 개정은 주의 경제구조와 수입구조를 지속적으로 개선하는데 적합한 개정이라 평가할 수 있을지요?

또한 독일 기본법은 지방자치단체의 재정이 충실히 확보될 수 있도록 그 구체적인 수단을 헌법에 명문화하고 있습니다. 즉, 기본법 제106조 제5항에서는 “지방자치단체는 주민의 소득세 납입을 근거로 하여 지방에게서 지방자치단체로 인정될 수 있는 소득세 수입에 대한 몫을 가진다”라고 규정하고 있으며, 동조 제6항에서는 토지세와 영업세, 소비세, 사치세 수입의 경우 지방자치단체에게 귀속하도록 하고 있습니다. 또한 동조 제7항에서는 공동조세의 수입전체에 대한 각 지방의 몫 중에서 지방입법에 의하여 확정되는 일정비율을 지방자치단체에게 배정하도록 하고 있습니다. 지방자치단체의 재정원에 대한 독일 기본법의 이러한 구체적 규정들이 우리 법제에도 적용되는 것이 필요하다고 생각하시는지요?

○ 우리 헌법상 재정관련 조항의 정비

독일 기본법의 경우 재정관련 규정을 독립된 장을 두어 통일적으로 규율하고 있습니다. 또한 재정과 관련한 조항들은 실제법적 규정보다는 절차법적 사항에 치중되어 있습니다. 예를 들면, 우리 헌법 제54조의 경우 “국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다”라고 규정하고 있을 뿐 이에 대한 방향정립규정 또는 구체적인 심사규정은 두고 있지 않은데 반해, 독일 기본법 제110조 제1항은 “연방의 모든 수입과 지출은 예산안으로 편성되어야 한다. 연방기업체와 특별재산에 관해서는 전출금 또는 전입금만을 포함시키면 된다”라고 구체적으로 규정하고 있습니다. 이렇게 독일의 경우처럼 보다 구체적인 방향의 정립이나 내용심사에 대한 규정이 헌법으로 편입되는 것이 필요하다고 생각하시

는지요? 재정과 관련한 헌법차원의 개정이 필요하다고 생각하시는지 여쭙보고 싶습니다.

○ 국가채무에 대한 규율

헌법 제58조는 국채발행에 국회의 의결을 얻도록 하고 있을 뿐 그 상한에 대한 규정은 두고 있지 않습니다. 이에 비해 독일 기본법 제115조 제1항은 국채의 규모가 투자목적의 지출총액을 넘지 못하도록 하되, 전체 경제의 균형장애를 방지하기 위한 목적으로만 예외가 허용되도록 규정하고 있습니다. 경제성장률의 둔화 속에서 재정규모의 확대가 필요할 경우 국가는 국채발행을 통한 재원조달을 활용할 가능성이 큰데 국채의 발행은 결국 국민의 부담으로 돌아가게 된다는 점을 감안한다면 독일의 기본법 규정이 시사점을 제공한다고 생각합니다.

○ 재정정책 법제화의 일반원리 및 한계

발표하신 것처럼 독일의 경우 금융위기에 대한 대응을 위하여 2008년 이후 여러 법률들이 새롭게 제정·시행되고 있습니다. 우리나라의 경우에도 재정정책을 실현하기 위한 다양한 법률들이 제정되어 시행되고 있고 이러한 경향은 많은 국가들이 마찬가지로 생각됩니다. 그렇다면 독일의 경우 이러한 법률들의 기본법적 근거는 어떠한 조항에서 찾을 수 있는지, 이러한 법률들에 공통적으로 적용될 수 있는 기본법적 원리나 한계로서는 어떠한 내용들을 들 수 있는지 여쭙고 싶습니다. 금융위기 등 여러 가지 재정관련 정책의 법제화에 있어 독일법제상 시사점을 줄 수 있는 법원리나 한계에 대한 고찰도 필요할 것이라 생각합니다.

-

-

( )

## I. 가

정부는 국민으로부터 징수한 조세를 주요 재원으로 하여 교육이나 의료 등의 사회서비스를 제공함과 동시에 국방이나 경찰 등의 업무를 수행하는 등 다양한 활동을 하고 있다. 이러한 정부활동을 금전 면에서 파악한 것이 ‘재정’이며, 그 중심적인 수단이 ‘예산’이다. 예산이란 정부의 목적을 달성하기 위한 자원의 사용계획임과 동시에 정부조직이나 그 업적을 조정하기 위한 수단이다. 구체적으로 예산이란 통상적으로 1년간에 걸쳐 수입과 지출의 예정계획서이며 국회가 이것을 승인함으로써 정부의 활동을 견제하는 기능을 담당한다. 특히 지출에 대해서는 국회에 의해 지출권한이 부여되어야 정부는 금전을 지출할 수 있다.

일본헌법에 있어서도 재정민주주의의 관점에서 조세법정주의(제84조), 국비의 지출과 채무부담의 국회의결원칙(제85조)을 규정하고 있다. 납세자의 돈을 어떻게 모아서 어떻게 사용할 지 감시하는 것이 중요하기 때문이다. 또 예산은 국민의 요망에 대응하기 위해 1년간 정부가 실시하려는 다양한 시책을 제시하는 정부의 가장 중요한 문서이며 이러한 정책의 선택을 금전적으로 투영한 거울과 같다. 예를 들면 교육분야에의 예산이 금전적으로 증액된다면 그것으로 정부의 정책의 우선순위가 나타나게 된다. 이상과 같이 예산의 기본적인 기능과 역할은 자원의 관리(특히, 국회에 의한 정부활동의 통제, 정부의 국회에 대한 책임 확보)와 정부시책의 실시계획이며 그 밖에도 여러 기능이 있을 것이다.<sup>1)</sup>

최근 일본의 국가재정은 위기적 상황에 놓여있다. 2010년도 정부예산안에 의하면 1946년 이래 처음으로 세수가 공채발행액을 밀도는 상황<sup>2)</sup>으로 돌아서서 공채의존도는 48%에 달한다. 또 국가와 지방을 합친

1) 田中秀明, “財政ルールと財政規律”, 一橋大学経済研究所世代間問題研究機構ディスカッション・ペーパーCIS-PIE DP No.461(2009), 7면.

2) 세출92.29조엔, 세입은 세수37.39조엔, 그 밖의 수입 10.6조엔, 국채 44.3조엔으로 구성된다. 財務省 「平成22年度予算のポイント」 14면.

장기채무잔고는 2009년도 말에 약 825조엔, GDP대비171%에 달하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 상황에서 일본 정치·경제의 개혁 의지를 안고 출범한 하토야마 유키오(鳩山由紀夫) 민주당 정권이 빈부 격차 시정 등 ‘친서민 정책’을 골자로 한 세제 개혁을 본격화하였으나,<sup>4)</sup> 감세공약을 지키지 못한 점, 과거 최대의 예산안을 확정했지만 그 중 국채발행액이 약44조엔에 달하는 점 등 리더쉽의 결여로 비쳐지고 있다.<sup>5)</sup>

조세제도는 넓은 의미의 재정제도의 일부이며 양자는 밀접하게 관련되어 있다. 현실의 정책 논의에 있어서 세입과 세출균형을 생각하면서 논의해야만 하는 점은 말할 필요도 없다. 재정적자가 한없이 계속된다면 거기에는 재정뿐만 아니라 경제파탄까지 도사리고 있다. 최근 일본에 있어서 재정제도와 조세제도의 개혁에 대해 이 점을 우선적으로 고려하며 논의되고 있다.<sup>6)</sup>

이하에서는 지금까지의 일본의 재정악화와 재정재건과정을 살펴보고, 2010년 이루어진 세제개혁의 내용과 최근 지구온난화 대책의 일환으로 배출량거래가 중요하게 다뤄지고 있는데 여기에 관해 ‘환경세’도입에 관한 관심이 높아지고 있으므로 환경세도입의 논의를 살펴보기로 한다.

## II.

7)

### 1. 1990년대의 재정악화

1990년대는 1980년대 후반부터 시작된 주식·토지가격이 대폭적인 상승, 즉 거품경제가 정점에 달하고 그 붕괴로부터 시작되었다. 거품

3) 그 밖에 재정투융자특별회계국채잔고로서 약 127조엔이 존재한다. 財務省 『国及び地方の長期残高』(平成21年12月15日改訂). 神山弘行, “財政赤字への対応”, JURIST 1397号(2010.4.1), 12면.

4) 서울경제신문 2009년10월9일자.

5) 국민일보 2010년1월4일자.

6) 中里実, “財政制度・租税制度の改革と法律家の役割”, JURIST 1397号(2010.4.1), 5면.

7) 田中秀明, 앞의 논문, 14면 이하 참조.

경제붕괴후의 일본경제는 부진하고, 후일 ‘잃어버린10년’이라고 불리는 시대이었다. 일반정부의 재정수지에서 일본의 재정은 1990년에 G7 중 가장 양호했다(GDP 대비 플러스2.1%). 이 때 OECD의 국가들에서 재정이 흑자이었던 곳은 일본이외에 룩셈부르크와 한국밖에 없었다. 그러나 2000년이 되면서 일본의 재정적자는 7.6%(GDP 대비)로 G7중 최악의 상황이 되었다. 1990년대는 일본의 재정을 세계의 최고에서 최저로 바꾸어버린 것이다.8)

1991년에 들어서, 경기는 조정 국면에 들어가고, 거품경제 붕괴의 강한 영향을 받아서 일본경제는 힘든 상황이 되었다. 일본은행(日本銀行)은 1991년 7월 이후, 7회에 걸쳐 공정할인율을 내리고, 1993년9월에는 1.75%의 수준에까지 저하했다. 일본정부는 1992년3월의 「긴급경제대책」에서 1994년2월의 「종합 경제대책」까지 5회의 경제대책을 실시했다.

1993년 후반부터 일본경제는 완만한 회복을 이뤘지만, 1995년에 들어서 1월의 한신(阪神)·아와지(淡路) 대지진 재해나 급격한 환시세의 변동을 받고 경기는 담보 상태이었다. 이러한 중에 1995년도에는 3회에 걸쳐 경제대책이 실시되어 공정할인율도 1995년9월에는 0.5%의 역 사상 최저 수준이 되었다. 다만, 이 기간은 경기 순환으로서는 확장기이며, 1996년도의 명목성장률은 2.8%에까지 회복했다.9)

이러한 경제의 움직임에 맞춰서 일반회계예산은 단숨에 악화되었다. 명목성장률의 실적이 1991년도부터 1995년도까지 연속해서 밀돌고, 그 결과 일반회계세입은 1991~1995년도까지 연속해서 세입부족에 빠졌다(결산액수가 예산액수를 밀돈다). 일반회계세출총액은 당초 예산

8) G7국가 중에서 재정이 적자인 것은 일본이외에서는, 프랑스(1.5%)과 이탈리아(0.9%)이지만, 그 수준은 일본과 비교해서 상당히 작았다. 총 채무잔고에서 1990년부터 2000년 동안 OECD국가 평균으로서는 57.3% (GDP대비)에서 69.6%로 10%정도 늘어나고 있었지만, 일본은 68.6%로부터 136.7%로 거의 배로 증가되었다. 순채무잔고도 배로 증가되고 있다.

9) 1993~95년도의 명목성장률은 1%미만.

에서는 1993년도~1995년도까지 낮은 신장을 나타내지만(특히, 1995년도는 마이너스 2.9%), 결국 보정예산에 의해 세출은 팽창했다(1995년도는 보정에 의해 약7조엔 증액). 공채의존도는, 1991년도 당초 예산의 7.6%로부터 증대를 계속하고, 1995년도의 결산 베이스의 28.0%에 달했다.

1994년도부터는, 1991~93년도까지 발행을 그만 두었던 특례공채가 다시 발행되게 되고, 또 거품경제 붕괴 후의 일본경제를 유지하기 위한 일련의 재정출동은 일본 재정을 악화시켰다. 이러한 상황을 배경으로 1996년12월19일 정부는 재정재건의 새로운 목표를 담은 「재정건전화 목표에 대해서」를 1997년도 예산 편성 방침과 함께 내각회의에서 결정했다. 여기에서는 국가, 지방의 재정건전화 목표로서, 「2005년도까지의 될 수 있는 한 빠른 시기에 국가 및 지방의 재정적자GDP대비를 3%이하로 해서 공적채무잔고의 GDP 대비가 상승하지 않는 재정체질을 실현한다」, 「2005년도까지의 될 수 있는 한 빠른 시기에 특례공채의존도로부터 벗어나는 동시에, 공채의존도의 낮추기를 도모한다」는 것이 규정되었다.

그리고 1997년도는 「재정구조개혁 원년」으로 위치를 부여하여 재정재건에의 대처를 재한다.<sup>10)</sup> 1997년1월21일, 하시모토(橋本) 전 수상을 단장으로 정부의 관계 각료, 총리대신경험자, 일본 재무대신 경험자, 여당의 정책책임자·간사장등을 멤버로 하는 「재정구조개혁회의」가 설치되어 재정구조개혁을 향한 대처가 논의되었다. 1997년3월18일 재정구조개혁회의는 총리대신으로부터 재정구조개혁 5원칙<sup>11)</sup>의 제안을 받았다.

10) 1997년도의 공채발행액수 (당초 예산)은 전년도의 21조엔에서 16.7조엔으로 감액되었다 (감액 폭 4.3조엔, 특례공채는 4.5조엔의 감액). 세입 면에서는 1997년4월1일부터 부가세의 세율이 지방부가세에 맞추어 5%로 끌어 올려지는 내용을 담고 있었다.

11) 5원칙의 포인트는, (i)재정구조개혁의 당면 목표는 2003년으로 한다 (먼저 결정한 재정건전화 목표의 시기는 2005년도) (ii)금세기중의 3년간을 「집중 개혁 기간」이라고 해서 기간 동안에 대해서는 주요경비에 관한 구체적 양적감축목표를 정한다 (iii)당면한 1998년도 예산에 있어서는 일반세출을 1997년도 대비 마이너스로 한다

재정구조개혁회의는 각 성(省)으로부터의 의견수렴 등을 하고, 1997년6월3일 「재정구조개혁의 추진 대책」을 결정하고 같은 날, 「재정구조개혁의 추진에 대해서」가 내각회의로 결정되었다. 여기에는 사회보장 관계비용 등 주요 분야의 1998년도 및 집중 개혁 기간 동안의 예산 편성 방침이 기재되고 있다.

정부는 「재정구조개혁의 추진에 대해서」에 담긴 각종의 대책과 틀을 법률에 의해 명확히 하기 위해서 1997년9월29일 「재정구조개혁법안」을 국회에 제출하고 동 법은 11월28일에 성립했다.<sup>12)</sup> 재정구조개혁법은 국가와 지방의 재정적자의 GDP 대비 3%이내, 특례공채탈각(각년도발행액수를 감축) 및 공채의존도의 인하를 목표로 하고 해서 그 달성 년도를 2003년도, 집중 개혁 기간을 98년도에서 2000년도까지의 3년간으로 했다. 또 동 법은 사회 보장이나 공공사업 등의 개별분야에 대해서 개혁의 기본방침과 집중 기간에 있어서의 예산의 정량적 삭감 목표나 정부가 강구해야 할 제도개혁 등을 구체적으로 규정했다. 집중개혁기간의 초년도에 맞는 1998년도 예산에서는 긴축 방침이 채용되어 일반회계세출총액(당초)은 0.4%의 신장에 머무르는 동시에 공채발행액은 작년도보다 약1조엔 감액되어서 15.6조엔이 되고, 공채의존도는 20%로 저하했다. 다만, 여기에서도 공채의존도의 저하에는 회계상의 조작이 크게 공헌하고 있다.<sup>13)</sup>

재정재건을 향한 노력은 개시되었지만, 경기는 이미 1997년5월부터 후퇴 국면에 들어가 있고 같은 해 가을이후, 금융기관이 잇따르는 파탄에 의한 금융 시스템의 불안정화나 아시아지역의 통화 위기의 영향

---

(iv) 모든 장기 계획에 대해서 대폭적인 삭감을 한다(세출을 수반하는 새로운 장기 계획은 작성하지 않는다) (v) 국민부담률(재정적자를 포함한다)이 50%를 넘지 않는 재정운영을 행한다.

12) 정식명칭은 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법」이다.

13) 예를 들면, 특별 회계로부터 일반회계의 이월액은 약1.9조엔으로 늘어나고 있다(1997년도1.2조엔).

을 받고, 실질GDP 성장률은 1997년 10-12월기에 마이너스로 변하여 결국, 1997·98년도 2년 연속 해서 일본경제는 마이너스 성장에 빠졌다.

이러한 경제의 침체에 대응하기 위해서 1998년도에는 두 번에 걸친 경제대책이 실시되고(4월 및 11월), 또 재정구조개혁법은 1998년5월에 특례공채발행 테두리의 탄력화와 경기대응 조항의 추가로 개정되어, 같은 해 12월에는 동결되기에 이르렀다.<sup>14)</sup> 재정구조개혁법은 제 외국의 경험 등도 참고로 하면서 구체적인 수치목표를 담은 야심적인 시도이었지만, 불행하게도 불과 1년만에 효력을 잃은 셈이다. 경제의 마이너스 성장에 대응하기 위해서 경기회복이 우선되었기 때문이다. 1999년도에 있어서도 두 번에 걸친 경제대책과 그것을 실행하기 위한 2차에 걸친 보정예산이 실시되어 2000년도에 있어서도 경제대책이 책정되어 경기는 회복을 향했다. 다만 경기 순환상은 1998년도 후반, 즉 1999년1월보다 경제는 확장 국면에 들어 있었다.

1998년도 예산은 당초의 견적과 결산이 크게 다르고, 재정재건 노선에서 재정자극 노선으로 크게 흔들린 상징적인 예산이다. 일반회계세출총액은 당초 예산에서는 이미 말한 것 같이 0.4%증가라는 긴축적 모습이었지만, 보정예산에 의해 10.3조엔 증액되었다. 세입결산액수는 당초 예산보다 약9.1조엔 부족하고, 이 결과 공채의존도는 당초의 20%로부터 40%에 배증되었다.

1990년대의 재정악화는 일반정부 수준으로 보면, 1987년부터 2000년까지 13년에 걸친 긴 재정악화다. 거품경제 붕괴에 발단이 된 전후 최악인 경기 후퇴가 큰 요인이지만, 재정정책은 경기대책과 재정재건의 사이에서 크게 흔들린 기간이었다.

---

14) 98년12월에 성립한 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법정지법」에 의한 것이며, 동 법은 법률전체의 시행을 당분간 정지한다고 하고, 부칙에 있어서 정지 해제 시기는 일본경제가 회복 궤도에 들어간 후에, 경제·재정상황 등을 종합적으로 감안해서 판단한다고 규정한다.

국가 일반회계의 1987년도와 2000년도의 계수(결산 베이스)를 비교하면, 세입총액은 8.4%밖에 늘어나지 않고 있지만, 세출총액은 54.7% 늘어나고 있다. 세출총액은 31.6조엔 늘어났지만, 세입은 3.9조엔 밖에 늘어나지 않고, 적자(공채발행액수)는 23.6조엔 늘어난 계산이 된다(기타 수입의 증가가 4.1조엔). 이 기간 동안 세출총액의 증가액 가운데 사회 보장 관계비용이 23.4%, 국채비가 30.4%, 공공사업 관계비용이 16.6%를 차지하고 있어 이들 3개의 경비로 증가 폭의 약 7할을 차지하고 있다(기타로서는, 지방교부세의 증가가 12.1%, 문교과학진흥비용이 5.8%, 방위 관계비용이 4.8%). 1990년대의 재정악화의 주요인은 감세 및 경기 후퇴에 의한 세입저하와 국채비·사회 보장 관계비용·공공사업비의 증대에 있다는 결론을 내릴 수 있다.

세입의 감소와 공공사업비의 증대는 말할 필요도 없이 1990년대의 경기대책의 결과다. 1992년8월의 경기대책으로부터 2000년10월의 경기대책까지의 합계(프로젝트 비용 베이스)는 130조엔에 이른다. 이러한 경기대책은 거품경제 붕괴와 그 후의 밸런스 시트 불황으로부터 다시 일어서기 위해서 경기의 일정한 마지노선을 한 것은 사실이지만 32, 경제전체의 성과를 보는 한 기대했을 만큼의 효과는 없고 오히려 부작용 쪽이 컸다고 말할 수 있다. 최대의 문제는 일본 경제를 공채발행에 의한 감세·공공사업 의존 체질로 바꾸어버려서 민간부문에 의한 자율적인 경제 활동에의 전환을 늦춰버린 것이다. 또 건설업을 시작으로 비효율적인 산업의 온존 등의 자원배분에 왜곡을 초래하는 동시에,<sup>15)</sup> 재정적자·채무잔고의 증대에 의한 재정의 경직화(전략적인 자원배분의 결여), 앞으로의 인구가 고령화하는 가운데 재정의 지속

15) 재량적재정정책의 정책비용으로서 국민의 배분실패, 사용용도·분배간의 배분실패, 이시점간의 배분실패, 지역·산업간의 배분실패, 세대·세대간의 배분실패를 거론하고 일본의 재량적 재정정책의 문제를 분석하고 있다. 土居(2001)、“裁量的財政政策の非効率性と財政赤字”、貝塚啓明編著 「財政政策の効果と効率性」、東洋經濟新報社.

가능성이 큰 문제가 되어 온 것이다.

## 2. 2000년대의 재정재건

2001년4월에 탄생한 고이즈미(小泉) 내각은 1990년대에 악화되었던 재정 재건에 착수했다. 재정구조개혁 노선을 명시한 것이, 정권발족 후 곧 같은 해 6월에 내각회의에서 결정한 「앞으로의 경제재정운영 및 경제사회의 구조개혁에 관한 기본방침」(소위 「골태(骨太)방침」이다). 골태방침에서는 7개의 개혁 프로그램이 제시되어 그 중 재정개혁프로그램에 관해서는 「2002년도에 있어서 재정건전화의 첫걸음으로서 국채발행을 30조엔 이하로 억제하는 것을 목표로 한다. 그 후, 기초적재정수지를 흑자 하는 것을 목표로 정책운영을 한다」라고 기술되었다.

골태방침은 하시모토 전 수상이 지도력을 발휘한 중앙부처 등 개혁에 의해 2001년1월1일에 탄생한 경제재정자문회의가 초안을 작성하고, 그 후 고이즈미 구조개혁노선의 사령탑으로서 역할을 하게 된다. 또 2002년1월에는 경제재정자문회의에서의 검토를 거쳐 경제재정운영의 중기적인 장래 전망을 제시한 「구조개혁과 경제재정의 중기 전망」(이하 「개혁과 전망」)을 내각회의에서 결정하고, 2010년대 초두에 기초적재정수지를 흑자화 한다는 전망이 제시되었다.

하지만 일본경제는 고이즈미내각이 탄생하기 전의 2000년11월부터 경기 후퇴에 들어가 경기 순환상 경기회복이 시작된 것은 2002년1월부터이다. 일반정부의 경기조정필기초적수지(CAPB)는 2002년의 5.6%의 적자를 정점으로 감소를 시작했지만, 그 속도는 완만해서 적자가 크게 저하한 것은 2006년이 되고나서다. 고이즈미내각은 재정재건 노선의 방침을 정했지만, 재정지표초과로 보이는 형태로 재정이 개선된 것은 정권의 끝자락에 접어들고 나서이다.

고이즈미정권 최초의 예산인 2002년도 예산은 골태방침으로 제시된 목표인 신규국채발행액수를 30조엔 이하로 할 방침으로 편성되었다.

당초 예산 편성에서 그 목표는 숫자적으로는 달성되었지만, 2002년도 예산은 많은 교훈을 남긴 예산이었다. 여기에서도 수치상의 목표달성 때문에, 외환특회(외환자금특별회계)등으로부터의 일반회계편입, 교부세특별회계의 신규차입계속, 교부세특별회계차입금의 일반회계계승채무의 상환기간연장 등 회계간의 조작이 구사되었다. 한편 GDP 성장률은 실질적으로 2001년도 마이너스 0.8%(명목 마이너스2.5%), 2002년도 1.1%(명목 마이너스0.7%)로 되고, 경기는 부진했다. 고이즈미정권에 있어서도 당초 2001년10월, 12월, 2002년12월에 「개혁 프로그램」이라고 불리는 경제대책이 행하여졌다. 결국 2002년도의 일반회계세입(결산)은 경기 침체로부터 당초 예산과 비교해서 약3조엔 수입감소가 되어, 공채발행액수는 보정예산에 의해 약5조엔 증액되는 것에 이르렀다. 신규국채발행액수 30조엔의 목표는 예산의 증가 압력을 억제하기 위해서 이해하기 쉬운 목표이었지만, 결국 결산 베이스에서는 지킬 수 없었던 셈이다. 재정수지는 세출증가나 감세와 같은 정책을 실시하지 않아도 경기변동의 영향을 받아서 증감하기 때문에 조정하는 것은 어렵다. 명목적인 재정수지를 재정목표로 하는 것의 어려움은 세계가 이미 배우고 있었던 것이지만(예를 들면, 미국의 1980년도의 Gramm-Rudman-Hollings Act<sup>16)</sup> 등), 일본은 배우지 않았다고 말할 수 있다.

---

16) 재정균형법이라 함은 미국에서 재정적자를 중장기적으로 삭감해 가는 방향을 명확화 한 법률. 그램라드맨홀링스법 (Gramm-Rudman-Hollings Act)이라고도 불린다. 재정적자가 동 법이 정하는 한도액을 넘으면 자동적으로 세출삭감이 행하여진다고 하는 효력을 가진다. 동법의 3명의 상원 의원의 제출에 의해 1985년12월에 성립했다. 그러나, 동 법은 1986년7월에 대법원에서 헌법위반판결을 받고 헌법위반부분을 일부수정해서 1987년12월에 새 그램라드맨홀링스법으로서 다시 성립했다. 회계년도에 있어서의 재정수지균형을 의무화했지만, 재정수지균형은 달성되지 않았다. 그 후, 클린턴 대통령은 1997년, 전년에 실시한 중간층에의 감세 재원의 염출을 목적으로 해서 재정균형법을 제정하고, 국방비를 중심으로 해서 세출의 대폭삭감에 열을 올렸다. 그 결과, 2002년에는 재정수지균형을 달성했다. (<http://secwords.com/%E8%B2%A1%E6%94%BF%E5%9D%87%E8%A1%A1%E6%B3%95.html> )(2010.5.24)

일본경제는 2003년도 이후 드디어 회복을 보여 2003년도 실질GDP 성장률은 2.3%에까지 회복했다. 이러한 경기회복을 배경으로 일반회계세입은 2003년도부터 2006년도까지의 사이에 결산액수가 당초 예산을 1.5~5조엔을 상회하는 수입이 계속되고, 다른 한편으로 일반회계세출총액도 증가를 억제할 수 있어 공채의존도는 2006년도 결산 베이스에서 33.7%까지 저하했다(2003년도는 결산 베이스에서 42.9%). 2006년도의 일반회계세출총액(결산 베이스)은 2002년도와 비교해서 2.7% 감소하고 있어, 사회 보장 관계비용(4.7% 증가), 국채비(15.6% 증가), 지방 교부세 교부금(2.0%늘어나다) 등 늘어나고 있는 분야도 있지만, 문교과학진흥비용(20.8% 감소해), 방위 관계비용(2.1% 감소해), 공공사업비(15.9%줄어들다) 등은 삭감되고 있어 재정구조개혁이 일정정도 진행했다고 말할 수 있다.

경기회복이 진행되는 가운데 재정구조개혁의 가는 길을 명확히 하기 위해서, 고이즈미내각의 구조개혁노선의 마무리로서 등장한 것이 「세출·세입 일체 개혁」이다. 2006년12월6일에 당시의 요사노(與謝野) 경제재정담당 대신이 「세출·세입 일체 개혁」의 본격적인 논의의 시작을 선언한 이래 경제재정자문 회의나 여당내에서 검토·논의가 진행되어, 결론은 최종적으로 2007년7월7일에 내각회의에서 결정된 「경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006」(통칭 「골태방침 2006」)에 포함시켰다. 이 검토 과정의 특징은 경제재정자문회의에 있어서의 검토에 따라서 여당내에서도 정력적인 검토가 행하여진 것이며, 정부·여당관계자로 구성되는 「재정·경제 일체 개혁회의」나 그 하부조직인 「정부·여당실무자협의회」가 설치되었다.

골태방침 2006에 포함된 세출·세입 일체 개혁의 핵심은,

- 고이즈미내각의 재정건전화(2001~06년도)를 제Ⅰ기라고 위치를 부여한 뒤, 제Ⅱ기(2007~10년대 초두)의 목표로서, 2011년도에는 국가·지방의 기초적 재정수지를 흑자화한다.

- 제Ⅲ기에 있어서는 기초적 재정수지의 흑자폭을 확보하고, 채무잔고GDP대비의 발산을 멈추고 안정적으로 내린다.
- 명목 경제 성장률을 3% 정도로 했을 경우의 2011년도에 기초적 재정수지를 흑자화하기 위해서 필요가 되는 대응액수를 16.5조 엔으로 어림잡고, 그 중 11.4~14.3조엔을 세출삭감으로 대응한다(더욱이 사회 보장 등 각 분야에 있어서의 세출삭감 목표액수도 명시)이다.

그 후 세출·세입 일체 개혁에 담어진 재정건전화 목표는 2008년에 일어난 세계금융위기를 계기로 한 세계동시불황의 영향을 받아서 재정이 악화되었기 때문에 단념하기에 이르렀다.

### Ⅲ. 2010

#### 1. 2010년도 세제개혁의 개요<sup>17)</sup>

2010년도 세제개혁은 민주당정권하에서 이루어진 최초의 세제개혁이었다. 2009년 12월22일에 발표된 『平成22年度税制改正大綱—納税者主權の確立へ向けて(2010년도 세제개정대강-납세자주최의 확립을 향하여)』(이하, 「대강(大綱)」이라 함)를 보면 민주당의 선거공약의 내용이 반영된 것뿐만 아니라 본 년도의 세제개혁에 한하지 않고 앞으로의 세제개혁의 방향성과 절차가 적혀 있다. 하토야마정권에서는 「대강」을 단순한 1년도의 세제개혁의 내용 개요를 적은 것으로 그치지 않고 무엇인가의 사상이나 지도원리를 표명한 것으로 파악되고 있다.

「대강」의 현상인식은 현재 일본의 세제에 대하여 두 가지 문제점이 있다고 한다. 첫 번째, 납세자로부터 본 ‘납득’이 없다는 문제가 있다. 「납득」이라는 것은 세제를 논함에 있어서 익숙하지 않은 용어이지만

17) 瀧圭吾、“平成22年度税制改正を読む”、ジュリスト1397号(2010.4.1), 21면이하 참조.

‘납득’의 부존재의 이유로서 ①세제가 지나치게 복잡하게 된 것, ②일부 기득권이 생겨나고 있는 것, ③수익과 부담의 관계가 불명확하게 되고 있는 것을 들고 있다. 두 번째, 구조적인 재정적자가 보여주듯이 충분한 세수가 증가하고 있지 않는 문제가 있다.

이러한 현상인식을 근거로 「대강」이 제시한 「세계개혁의 시점」은 다음의 다섯 가지이다.

첫 번째, 「납세자의 입장에 선 『공평·투명·납득』의 3원칙을 세제의 바람직한 모습을 생각할 때 항상 기본」으로 한다. 여기서 종래3원칙으로서 거론된 적이 많았던 「공평·중립·간소」<sup>18)</sup>와 비교하면 ‘중립’이 열거되지 않은 점이 주목된다.

두 번째, 「『서로 돕기』 위해 필요한 비용을 나눈다고 하는 시점을 중시」한다. 이것은 증세도 불사하는, 또는 조세를 통한 재분배를 적극적으로 행하는 것이다.

세 번째, 「조세개혁과 사회보장제도개혁을 일체적으로 파악하여 개혁을 추진」한다. 이것은 세제와 사회보장제도를 일체화한다는 것이 아니라 양자의 상호관계에 눈을 돌려 말하는 것이라고 해석해야 할 것이다.

네 번째, 「글로벌 하에 대응할 수 있는 세제의 바람직한 자세를 생각」하는 것이다. 다만 그 구체적 검토과제로서 들고 있는 것은 대부분 종전부터 검토되어 온 것이며, 이것을 「세계개혁의 시점」의 한 항목으로서 제시할 의무는 명확하지 않다.

마지막으로 「지역주권을 확립하기 위한 세제를 구축」해나가는 것이다. ‘지역주권’이란 하토야마유키오 수상이 예전부터 지방분권에 대신하는 용어로서 사용되던 것이지만(헌법을 개정함으로써) 문자 그대로 국가주권을 극복한다고 하는 의미는 아닌 듯하다.

18) 예를 들면, 税制調査会 「抜本的な税制改革に向けた基本的考え方」(2007年11月) 4면 참조. 内閣府HP(<http://www.cao.go.jp/zeicho/tosin/pdf/191120a.pdf#search=?本的な?制改革に向けた基本的考え方>)(2010.5.24).

## 2. 2010년도 세제개정의 내용

2010년도 세제개정은 전년도의 세제개정에서 예고된 것을 시작으로 하는 종래의 세제개정의 연장선상에 있는 개정과 민주당의 정책을 반영하여 지금까지의 제도를 크게 변혁하는 개정, 즉 양쪽 모두 포함되어 있다.

### (1) 민주당의 정책을 반영한 개정

① 개인소득과세에 있어서 부양공제의 재수정이다. 연소부양친족에 대해 부양공제 및 16-18세의 특정부양친족에 대한 부양공제의 추가부분이 폐지된다. 대신 자녀수당 지급 및 고교의 실질무상화가 실시된다.

② 특수지배동족회사에 있어서 업무주재임원급여의 손금불산입제도(법인세법35조1항)가 폐지되게 되었다. 2006년도 개정에서 도입된 이 제도는 이듬해의 개정으로 적용제외기준이 된 소득의 금액을 인상하여 ‘적용범위가 극히 좁은’ 것으로 되었고, 또 나아가 폐지하게 되었다. 이것은 672억 엔이라는 대규모 감세로 될 전망이다. 하지만 「대강」에서는 급여소득에 급여소득공제가 존재함으로써 특수지배동족회사는 동일 경비를 이중으로 공제된다고 하는 문제의 존재를 부정할 수 없고 ‘발본적 조치를 2011년도 세제개정으로 강구’한다고 한다.

③ 휘발유세, 지방휘발유세, 경유인취세 및 자동차중량세에 관련한 현행의 10년간의 잠정세율을 폐지한다. 그러나 당분간의 조치로서 일정한 경우(휘발유세 등에 대해서는 3개월연속으로 가솔린가격이 1리터당 160엔을 넘은 것으로 된 경우, 자동차중량세에 대해서는 환경부하에 관한 일정 기준에 충족하는 자동차)를 제외하고 종전의 세율이 적용된다.

④ 담배세의 세율이 인상된다. 국가·지방 각각 한 갑 당 1.75엔의 세율인상에 의해 담배1갑당 5엔 정도의 인상이 이루어지게 된다.

⑤ 국세청이 행하는 NPO법인의 인정심사에 대해서 2회째 이후의 인정이 간략화 된다. 또 소득세의 기부금공제의 적용하한액(소득세법 78조1항 참조)가 5000엔에서 2000엔으로 인하된다.

⑥ 조세벌칙의 재수정이 이루어진다. 1981년 이후 오랜만에 탈세법에 관련한 법정형이 인상되게 되었다.

마지막으로 조특투명화법(租特透明化法)이 제정된다. 조세특별조치(租稅特別措置法)에 규정하는措置のうち、特定の政策目的實現のために設けられたもの)의 적용을 받는 법인이 법인세신고서와 함께 ‘적용액명세서’를 세무서에 제출하여 그 데이터를 근거로 채무대신이 실태조사를 실시하여 보고서를 작성한다.

## (2) 종래 세제개혁의 연장선상에 있는 것으로 생각되는 개정

① 비과세구좌내의 소액상장주식 등에 관련한 배당소득 및 양도소득 등의 비과세조치가 창설된다. 이점에 대해서는 작년도 세제개정에서 예고되었다.

② 생명보험료공제에 대해서 개호의료보험료공제의 창설을 시작으로 하는 개조가 이루어졌다. 이 점에 대해서는 작년도의 세제개정에서 예고되었지만 본 년도의 개정에서는 공제액의 상한이 인상되는 등 미묘한 차이가 존재한다.

③ 완전지배관계가 있는 법인 간의 거래에 관련한 세제가 정비된다. 그룹법인과세제도라고 불리는 이 제도의 아래에서는 완전지배관계가 있는 법인그룹 내에서의 자산의 양도의 때에 과세가 미루어지게 되었다. 이 밖에 ‘내국법인이 해당내국법인과 사이에서 완전지배관계가 있는 다른 내국법인에 대해 지출한 기부금에 대해서 그 전액을 손금불산입으로 함과 동시에 해당지의 내국법인이 받은 수증식에 대해서 그 전액을 익금불산입으로<sup>19)</sup> 하는 주목해야할 개정이 이루어졌다. 그

19) 『所得稅法等の一部を改正する法律案要綱』에서의 표현이다.

롭법인과세제도의 내용은 2009년 7월에 공표된 『자본에 관계하는 거래 등에 관련한 세제에 대한 연구회:논점정리』<sup>20)</sup>를 근거로 하고 있다.

④ 외국자회사합산세제 등을 재수정했다. 작년도 세제개정에서 간접 외국세액공제가 폐지되어 외국자회사로부터 수취배당익금불산입제도가 도입되는 등 국제과세의 분야의 모든 제도를 보다 잘 사용할 수 있도록 하기 위해 개정을 하고 있다. 외국자회사합산세제의 재수정도 그 일환이다.

⑤ 직계존속으로부터 주택취득 등 자금의 증여를 받은 경우의 증여세의 비과세제도가 연장되어 비과세한도액이 인상되었다. 종래에도 비교적 시니어층의 자산을 증여받은 젊은이에 의한 주택취득을 촉진하고 경제전체를 활성화하는 것을 노린 정책이 이루어졌지만 이 정책이 계속되고 있다고 해도 좋다.

## IV.

### 1. 환경정책과 세재정(稅財政)제도<sup>21)</sup>

재정민주주의의 아래에서 의회를 통한 재정과정(세입·세출의 과정)은 주로 ‘현재 세대’의 이익을 대표·조정하는 장으로서 기능하고 있다. 거기에서 장래세대의 이익(현재세대의 이타적인 행동을 제외하면) 재정과정에 있어서 직접적으로는 고려되지 않는다.

현재 세대에 직접피해를 가져오는 공해와 달리 지구온난화나 핵폐기물 등의 환경피해는 후세대에게 큰 부담을 가져오게 된다. 그러하지만 현재세대의 이익조정을 위한 근시안적인 재정과정에서는 세대간의 이해를 충분하게 조정할 수 없다. 그 결과, 현재세대내의 자원배

20) 이 연구회는 2009년5월부터 6월에 걸쳐 재무성·경제산업성·중소기업청·금융청의 공동개최로 조세법학자나 경제단체, 세무전문가와 함께 행하고 있다.

21) 神山弘行/中里実, “環境と財政制度”、ジュリスト1363号(2008年)、18면.

분을 위한 시장과, 그것을 보완하는 세재정제도의 아래에서는 장래세대의 이익은 무시되거나 경시되게 된다. 이러한 문제의식 아래 현재세대와 장래세대의 이해대립이라는 관점에서 영향이 장기로 미칠 수 있는 환경문제를 염두 해 두고 재정제도(국가의 세입세출에 관한 제도)에 대해 앞으로의 연구가 필요하다.

## 2. 환경세 · 배출량거래<sup>22)</sup>

환경문제에 대응하기 위해 직접적인 배출규제가 아니라 일정한 경제적 부담(환경세 등)을 부과하거나 경제적 조성(세제우대나 직접보조금 등)을 행하는 것을 생각할 수 있다. 이것은 외부불경제를 내부화하는 수법으로 알려져 있다.

오늘날 지구온난화의 원인이 된 이산화탄소의 배출을 삭감하기 위해 탄소세를 과하는 것이나 기존 에너지관련세제를 환경목적의 세제로 재정비하는 것(이하, ‘세제의 그린화’로 부름)이 제창되고 있다.<sup>23)</sup> 그 배후에는 환경세를 증가시키고, ‘세수가 중립’이 되도록 기존 세제(소득세나 소비세)의 세부담을 낮추는 것으로 사회전체가 이익을 얻을 수 있도록 하는 생각이 존재한다. 세제의 그린화를 효율성의 관점에서 판단하기 위해서는 온난화가스의 배출삭감이라고 하는 환경개선에 의한 사회후생의 증대(총편익)과 과세에 의한 경제활동의 억제라고 하는 손해(총비용)를 비교하게 된다. 그리고 세제의 그린화에 의한 총편익이 총비용을 상회하게 되면 효율적인 세제개혁이 되게 된다.

만약, 기존의 세제를 환경세로 변경하는 총비용이 제로 또는 마이너스라면 세제의 그린화는 ①환경의 개선과 ②비효율적인 세제의 개선이라는 ‘이중의 배당(double dividend)’을 가져오게 된다. 이 이중의 배

22) 神山弘行/中里実, “環境と財政制度”, JURIST 1363号(2008年), 18면이하 참조.

23) 기존 에너지관련세제로서 석유석탄세, 석유가스세, 취발유세, 지방도로세, 경유거래세, 항공기연료세, 전원개발촉진세 등이 있다.

당가설의 배후에는 환경개선이라는 편익이 불확정하더라도 세계개정 자체가 환경개선의 효과를 버리더라도 효율적인 것이라면 세계개정을 정당화하기 쉬운 욕구가 존재하고 있다.

헌법84조에서 정하는 조세법률주의 아래에서는 새로운 과세를 도입하기 위해서 입법을 거칠 필요가 있다. 조세는 시한입법이 아닌 한 영구세로 편입된다. 세제의 개폐에는 국회의 의결이 필요하며 매년도 예산편성이 필요한 보조금과 비교하면 개폐의 비용이 높다. 그 때문에 세제는 보조금에 비해 보다 강한 관여를 기대할 수 있다. 환경세는 예산단년도주의 하에서 피구 보조금(Pigouvian subsidy)<sup>24)</sup>의 지출을 매년결정하기 보다도 지속가능성이 높은 재정수법이라고 할 수 있다.

별도의 경제적 수법으로서 환경부하물질(環境負荷物質)의 배출총량을 통제하기 위해 배출량거래를 도입하는 것을 생각할 수 있다. 현재 유력시되고 있는 캡·앤드·트레이드(Cap-and-Trade)<sup>25)</sup>방식을 본격적으로 도입할 때 초기배분을 무상으로 행하는 방식과 옥션을 통해 유상으로 하는 경우를 생각할 수 있다. 무상할당의 경우에는 신규진입에

---

24) 외부성 때문에 생기는 시장실패는 정부가 나서서 사회적 비용·편익과 사적 비용·편익의 차이분에 대하여 재산권을 분명히 해주면 해결할 수 있다. 경제학자 피구(Pigou)는 외부성을 일으키는 사람에게 비용의 차이만큼 조세를 부과하고 편익의 차이만큼 보조금을 지급하자고 제안하였다. 이렇게 하면 행위자로서는 사회적 비용·편익과 사적 비용·편익의 차이가 없어지므로 그 행동이 비효율적으로 빛나가지 않는다. <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2009070126941>(2010.5.25).

25) 캡·앤드·트레이드(Cap-and-Trade)는 미리 온실효과 가스의 배출량에 상한(캡)을 설정하고, 배출량을 할당받았던 참가자간이 자유로운 매매(트레이드)를 인정하는 배출권거래의 수법이다. 온실효과 가스의 배출량을 대상 부문마다 제한할 수 있는 점이나 시장 메카니즘을 활용하는 것으로, 비용 대 효과가 높은 지구 온난화 대책을 실시할 수 있다고 한 이점이 있다. 또, 교토(京都) 의정서는 선진국에 온실효과 가스의 배출량의 상한을 설정하고 있기 때문에 동 의정서를 준수하기 위해서는 캡·앤드·트레이드에 의한 배출권거래가 유효하다고 되어 있다. 일본의 환경성이 2005년도에 시작한 자주참가형 국내배출량거래 제도는 캡·앤드·트레이드 방식이다. 또, 지구 온난화 대책에 열을 올리는 환경NGO/NPO의 대부분이 캡·앤드·트레이드에 의한 배출권거래와 환경세등을 조합시키는 것이 유효하다고 주장하고 있다. 한편 일본의 경제계에서는 캡·앤드·트레이드에 대한 의문의 목소리를 높이고 있다. [http://eco.goo.ne.jp/word/business/S00279\\_qa.html](http://eco.goo.ne.jp/word/business/S00279_qa.html)(2010.5.25).

의 피해를 얼마나 제거할 수 있는가가 하는 과제와 탄소세와 같은 정부세입이 증대되지 않기 때문에 감세에 의한 경제 활동의 마지노선을 실시할 수 없게 되는 문제를 수반한다. 유상할당의 경우에는 정부세입이 증대하는 이점이 있지만 기존 세제의 감세를 할지, 일반재원에 편입시킬지, 아니면 특정재원으로 사용을 한정할지 문제가 된다. 어떠한 경제적 수법을 사용하는가는 각 제도의 효율성이나 정치적 도입의 용이성을 종합 고려해서 결정해야 할 것이다.

## V.

최근 유럽 국가들이 재정위기를 겪으면서 재정적자 문제가 다시 등장하고 있다. 재정적자가 발생하는 이유는 정부 활동을 세수입만으로 충당할 수 없기 때문이다. 국가채무는 대외 신뢰도를 급격히 떨어뜨리고 외국인들의 직접투자도 줄어들게 된다. 결국 총체적인 경제위기에 빠질 수 있는데 최근 재정적자 문제로 경제위기를 겪고 있는 유럽 국가들이 이 같은 사례다. 일본도 국가재정의 위기를 맞아 재정재건을 추진하고 있지만 쉽지 않다. 다른 국가들과 같이 재정적자가 경제위기를 불러오는 상황에는 이르지 않았지만 재정재건을 달성하기 위한 수단인 재정제도가 많은 문제를 안고 있으며 이러한 문제를 해결하기 위한 노력을 하고 있다.

일본에서는 최근 지구온난화대책의 논의로 배출량거래가 중심으로 떠오르면서 환경세에의 관심이 높아지고 있다. 이러한 배경에 비추어 볼 때 환경세제 개편에 있어 가장 중점적으로 고려해야 할 점은 탄소배출 감축목표를 효과적으로 달성할 수 있는 포괄적인 계획을 마련하는 것이다. 탄소배출을 억제하기 위해 탄소세를 도입하는 경우 그 세율을 어느 수준으로 할 것인지가 매우 중요한 사항이겠지만 기존의 환경에너지세제 및 환경부담금과의 관계는 어떻게 설정할 것인지도

못지않게 중요한 사항이다. 탄소세 및 환경관련 세제의 개편이 조세 정책 관점에서 주목을 받는 또 하나의 이유는 세수입을 확대하는 수단인 된다는 점이다.<sup>26)</sup> 우리나라도 환경보전에 대한 국제적 관심과 세계적 추세에 적극적으로 참여하여 앞으로 환경세를 포함한 환경세제의 구체적인 제도설계를 진전시켜야 할 것이다.

---

26) [http://www.taxtimes.co.kr/hous01.htm?r\\_id=140133](http://www.taxtimes.co.kr/hous01.htm?r_id=140133)(2010.5.25).

## 토 론 문

김명식 (조선대학교 법과대학 조교수)

1. 일본 2010년 세제개정안(2009년 12월 22일 각의 결정)  
개요 보충 설명

- 하토야마 신정권 하에서의 세제 전반에 걸친 개혁의 기본적 방향을 제시하였음
  - 납세자의 입장에서 공평·투명·납득이라는 세 가지 원칙을 기본으로 함
  - 비용 부담을 중요시하며 세제와 사회보장제도의 일체적인 개혁을 추진함
  - 글로벌화에 대응할 수 있는 세제 본연의 자세를 고려하고 지역 주권을 확립하기 위한 세제를 구축함
  
- 각 세목별 개혁 방향 및 개정사항
  - 개인소득과세
    - 소득재분배 기능을 회복하고 소득세 정상화를 위해 세율구조의 개혁, 소득공제에서 세액공제, 환급세액공제, 수당으로의 전환 추진
    - 자녀수당의 신설과 함께 연소부양친족(15세 이하)에 대한 부양공제(38만엔)를 폐지하고 16~18세 자녀에 대한 추가부양공제(25만엔)를 폐지

- 개인주민세의 경우에도 소득세와 동일하게 연소부양친족(15세 이하)에 대한 부양공제(33만엔) 및 16~18세 자녀에 대한 추가 부양공제(12만엔) 폐지
- 법인과세
  - 조세특별조치의 전반적인 재검토를 통해 과세베이스가 확대된 후에 성장전략과의 정합성이나 기업의 국제적인 경쟁력의 유지·향상 등을 감안하여 법인세율을 재검토
  - 100% 그룹 내의 내국법인 간에 자산의 이전에서 발생하는 양도손익의 과세 이연 등 자본 거래와 관련된 세제 정비
  - 특수 지배동족회사의 업무주재임원급여의 손금불산입제도 폐지
- 국제과세
  - 국제과세를 둘러싼 상황을 감안하여 적절한 과세·징수를 확보하고 기업 활동 활성화를 위하여 세무집행과 관련된 규정을 명확화·적정화할 수 있는 방안을 검토
  - 국외 진출기업의 조세회피 행위를 보다 확실하게 방지하기 위하여 외국자회사 합산세제에서 특정 외국자회사 등에 해당하는 현저하게 낮은 조세부담비율의 기준을 현재 25% 이하에서 20% 이하로 인하
- 자산과세
  - 주택 취득을 위한 자금의 증여와 관련된 증여세의 비과세 조치에 대해서 소득 제한을 부여하고, 현재 500만엔인 비과세한도액을 2010년은 1,500만엔, 2011년에는 1,000만엔으로 인상
- 소비과세
  - 휘발유세, 지방휘발유세 및 경유인수세의 경우 원유가격 등의 안정적인 추이와 지구온난화대책과의 관계를 고려하여 당분간 현재의 세율 수준(휘발유세와 지방휘발유세는 53,800엔/kl, 휘발유인수세는 32,000엔/kl)을 유지

- 자동차중량세에 대해서는 잠정세율에 의한 추가분의 약 2분의 1에 상당하는 규모의 세부담 경감을 실시
- 담배세는 1개비당 3.5엔(국가, 지방 각 1.75엔)의 세율 인상(가격 상승은 5엔 정도)을 실시(2010년 10월 1일부터 적용)
- 주민공익세제
  - 인정NPO법인제도에 대해 인정절차와 신청서류 등의 간소화 실시
  - 소득세의 기부금공제 적용 하한금액을 현재 5,000엔에서 2,000엔으로 인하
- 납세환경 정비
  - 납세자권리헌장(가칭)의 제정, 국세불복심판소의 개혁, 사회보장·세금의 공통번호제도 도입, 세입청의 설치 등에 대해서 검토
  - 탈세범과 관련된 징역형의 상한을 현재 5년에서 10년으로 하고 국세 관련 벌칙도 재검토
- 조세특별조치의 재검토
  - 국가의 정책세제 241개 항목의 3분의 1에 해당하는 82개 항목을 재검토 대상으로 하고 이중 41개 항목에 대해서 폐지 또는 감축
  - 지방의 정책세제 조치인 286개 항목의 3분의 1에 해당하는 90개 항목을 재검토 대상으로 하고 이중 57개 항목에 대하여 폐지 또는 감축
- 조특투명화법(가칭)
  - 조세특별조치의 적용 실태를 분명히 하고 그 효과를 검증할 수 있는 구조를 구축하기 위해 국회에 「조특투명화법안(가칭)」을 제출할 예정

## 2. 일본의 재정위기가 표면화되지 않는 이유에 대한 개괄적 설명

### □ 세계적 재정위기의 도래

- 2009년 하반기 국가채무를 둘러싼 시장불안이 고조됨
  - 그리스發 재정불안은 포르투갈, 스페인, 아일랜드, 이탈리아 등으로 확산되면서 글로벌 금융불안을 야기함
  - 글로벌 금융위기 탈출 과정에서 각국의 재정상태가 크게 악화되어 재정불안이 전 세계로 확산되고 있음
  - 재정위기는 2010년 세계경제 불안의 최대 뇌관으로 부상
- 일본의 국가채무상태가 매우 심각한 상황임에도 재정상태는 비교적 안정적임
  - 일본의 국가채무(GDP 대비)는 2009년 217.6%까지 급등하고 있으며, 2010년 3월말 기준 883조엔에 이르고 있음(이는 그리스의 약 2배에 해당하는 비율임)
  - 이로 인해 일본의 재정상태에 대한 우려가 높으나, 일본 국채의 신용등급이나 가격은 비교적 안정된 상태를 유지하고 있음

### □ 일본의 재정상황에 대한 이해

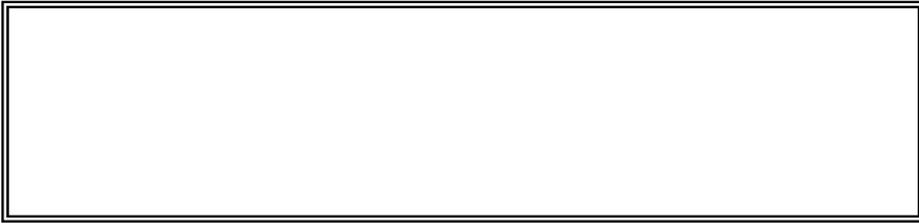
- 국가부채에 대한 대외 채무불이행 가능성은 희박함
  - 2009년말 기준 일본 국가채무의 93.8%를 일본 자국민이 보유하고 있기 때문임
  - 이는 G7 국가의 외국인 국채보유비율 30~50%에 비하면 현저히 낮은 수준임
- 무역수지 흑자를 바탕으로 한 막대한 대외순자산의 보유
  - 1980년대 이후 매년 1,000억 달러 수준의 무역흑자를 지속하고 있음
  - 경상수지 흑자는 민간부분의 저축 초과로 이어져 정부부분의 저축 부족분을 보충하고도 남는 상태임

- 2009년말 현재 일본의 외환보유고는 97조엔(약 1조 달러)으로 외국인이 보유한 일본정부 채권 51조엔의 약 2배에 달함
- 국내 금융기관을 중심으로 한 강력한 국채 매입처의 존재
  - 일본의 금융기관과 개인은 일본 국채를 안전성과 수익성을 보장해주는 자산의 성격으로 인식하여 이를 적극 매입하고 있는 실정임
  - 1,400조엔이 넘는 가계금융자산은 국채매입은 든든한 자금줄이 되고 있음
  
- 일본의 재정상황에 대한 전망과 시사점
  - 일본의 재정위기는 현재 표면화되고 있지 않지만 심각한 상황임
    - 1990년 이후 일본 재정은 세출 증가, 세수 감소로 적자가 반복되는 구조임
    - 고령화의 진전으로 사회보장 관련 지출이 늘어나고 있어 세출을 줄이기는 어려운 실정임
    - 또한 고령화에 따른 가계저축률의 지속적 하락으로 가계금융 자산에 의한 국채매입도 한계에 봉착할 수 있음
  - 재정지출 효율화와 세수기반 확충의 중요성 강조
    - 재정준칙 확립 및 중장기재정계획 도입 등 재정지출의 효율화 도모
    - 성장동력 확충 및 잠재성장률 제고를 통한 세수기반 확충이 매우 중요함
  - 우리나라에의 시사점
    - 2009년 한국의 국가채무의 GDP 비율은 33.2%로 OECD 국가 평균(90.0%) 보다 낮으나, 외환위기 이후 1997~2009년간 연평균 15.2%의 가파른 증가세를 보이고 있어 매우 우려되는 수준임

- 우리나라도 인구의 급격한 고령화로 인해 의료, 보건, 복지 등 사회보장 지출이 확대되어 재정지출이 증가할 수밖에 없는 상황임
- 재정건전화를 위하여 중장기재정계획의 실질화 등 다각적인 노력이 요구됨

### 3. 일본 세제조사회의 구성과 역할에 관한 질문

2010년 세제개정 이전에는 정부의 세제조사회와 집권당의 세제조사회가 병존하는 체제를 갖추고 있었으나, 2010년 세제개정을 통하여 정치가로 구성된 새로운 세제조사회를 설치되고, 그 산하에 학자 및 연구자로 구성된 전문가위원회가 설치되었다고 하는데, 이 전문가위원회의 구성과 역할 및 이와 같이 세제조사회의 체제가 변경된 배경 등에 대하여 질문 드립니다.



## 토 론 문

김도승 (한국법제연구원 초청연구원, 법학박사)

일본의 국가재정은 그야말로 위기상황에 있다. 2010년도 정부예산안에 의하면, 세출 92.29조엔에 반해, 세입은 세수 37.39조엔, 기타 수입 10.6조엔, 공채 44.3조엔으로 구성된다. 1925년 이후 처음으로 세수가 공채발행액을 하회하는 상황이 되었고, 공채의존도가 48%에 달한다.<sup>1)</sup> 나아가 국가와 지방을 합한 장기채무잔고는 2009년도말에 약 825조엔, GDP대비 171%에 달하고 있다. 그 밖의 재정투융자특별회계국채잔고로는 약 127조엔이 존재한다.<sup>2)</sup>

만약 일본이 「재정규율」을 유지할 수 없게 된다면, 시장 및 여러 외국으로부터의 신용을 상실할지도 모른다. 민주주의국가에서 의회는 현재세대의 대표자이기 때문에 1차적으로는 아직 존재하지 않은 장래세대를 위해서가 아니라 현재세대를 위한 이해조정의 장으로서 기능하게 된다. 편익의 대부분을 현재세대가 향수하고, 장래세대에게 부담을 지운다는 문제를 구조적으로 포괄하고 있다는 점에서 재정적자의 문제는 환경문제와 공동된 점이 많다.<sup>3)</sup>

1) 일본재무성, 「2010년 예산의 핵심」, 14면.

2) 일본재무성, 「국가 및 지방자치단체의 장기채무잔고」(2009년 12월 15일 개정)  
<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/siryousy2112g.pdf>

3) 현재의 감세·세출확대에 대하여, 납세자는 장래의 증세를 포함시킨다고 하는 리카도(David Ricardo)의 중립명제나, 동명제를 복수세대에 확대하는 파로의 중립명제가 존재하지만, 성립요건이 엄격하기 때문에 현실적 타당성에 대하여 많은 반론이 존재한다. See, e.g. Lourence J. Kotlikoff, Generational Policy, in Handbook of Public Economics vol.4, at 1873, 1924-1926(Alan J. Auerbach & Martin Feldstein ed. North-Holland, 2002); John Cullis & Phillip Jones, Public Rinance & Public Choice: Analytical Perspectives, 325-328 (3rd ed., Oxford University Press 2009).

일본은 우리와 마찬가지로 예산비법률주의를 따르고 있으며, 『헌법』에서 주요원칙, 내각의 예산안 제출 등을 명시하고 있다. 『재정법』에서 재정처리의 기본원칙을 비롯해 행정부 내의 예산·결산절차를 종합적으로 규정하고, 『의회법』에서 의회 내의 예산절차 및 예결위의 구성을 규정하고 있으며 특히, 『재정법』에서 매년 세입 내 세출편성 원칙을 명시하고(제12조), 공공건설 목적 이외의 용도로 국채발행을 통한 재원조달을 금지하고 있다(제4조). 정부예산안은 12월에 각의결정되며, 예산상정 이전에 협의를 통하여 각 성·청 장관의 정치적 요구를 사전에 수용함으로써 상정된 예산은 수정없이 의결된다(원안에 대한 가부방식).

일본의 재정법은 우리나라의 『국가재정법』 제7조(국가재정운용계획의 수립 등)에 상응하는 규정을 두고 있지 않으며, 따라서 정부가 재정운용계획을 수립하여 국회에 제출하는 제도는 없다. 다만, 일본 재무성은 1981년부터 「재정의 중기 전망(“후년도 세출·세입에의 영향시산”)」을 작성하는데, 이는 우리나라에서 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 수립하는 국가재정운용계획과 유사한 재정관련 제도로 넓은 의미의 재정 계획으로 볼 수 있으나, 제도적 의미를 갖지 않는 단순한 재정전망에 불과하다.

주요사업의 지출한도 및 증가율 상한은 예산편성과정에서 예산편성 지침에서 제시되나, 중기재정계획에서 볼 수 있는 부문·사업별 다년도 지출한도를 정하는 제도 역시 없는 실정이다. 다만, 재무성에서 작성하는 보고서나 내각부의 각의결정이라는 행정결정을 통하여 재정운용관련계획을 수립하나 법적 의미는 미약한 것으로 평가된다.

재정의 시간구조를 재구축하는 방향으로 2가지 방향성이 고려된다. 하나의 방향성은 「단년도」의 시간구조를 유지하면서 현금주의적 예산으로부터 발생주의적 예산으로 이동하는 (재정상의 연도귀속에 관한 룰을 변경하는) 것이다. 다른 하나의 방향성은 「단년도」 및 「현금주의」를 원칙으로 하면서, 복수년도예산이나 중기재정프레임(frame)의 활용

에 의해 예산단년도주의를 보완하는 것이다.<sup>4)</sup> 예산단년도주의는 재정의 민주적 통제를 위한 기본적 구조이지만, 단년도라는 시간구조를 기준으로 하기 때문에 세제개정이나 정책변경이 재정에 미치는 중장기적 영향을 판단하기 위해서는 반드시 충분한 구조는 아니다. 그 때문에 예산단년도주의를 보완하는 구조로서 각국에서 중기재정프레임의 활용이 모색되어 왔다.

한편 현재, 일본에서도 중기재정계획의 활용이 검토되고 있는바, ‘국가전략실·예산편성 본연의 모습에 관한 검증회’에 의한 「논점정리」(2009년 10월 19일)는 “① 평성 23~25년도 3년간의 세입전망 및 각분야 세출의 골격과 세출삭감책을 포함한 중기재정프레임을 책정한다. ② 각년도의 예산요구·예산편성은 중기재정프레임과 각년도의 세입견적을 기본으로 하여 행하는 것이며, 실질적인 복수년도예산편성을 실현한다. … ④…중장기적인 재정규율 본연의 모습을 포함한 『재정운영전략』을 아울러 책정하고, 책임 있는 재정운영을 행하라”고 서술하고 있다. 이것을 받는 형식으로, 각의결정 「예산편성의 기본방침」(평성 21년 12월 15일)은 “(평성 22년도) 전반에는 복수년도를 시야에 넣은 중기재정프레임을 작성함과 동시에 중장기적인 재정규율 본연의 모습을 포함한 『재정운영전략』을 책정하고, 재정건전화로의 길을 제시하고 있는 것이다. 여기서 여러 외국의 대처도 참고로 하면서, ① 구조적인 재정적자의 삭감에 이어, ② 중장기적으로는 공적 채무잔고의 대GDP 비율을 안정적으로 감축시키는 것을 염두에 두면서 검토를 진행한다”고 밝히고 있다.

조세제도는 넓은 의미의 재정제도의 일부이며, 양자는 밀접하게 관련되며 현실의 정책논의에서는 세입과 세출의 균형을 고려하면서 논의하지 않으면 안 된다는 점은 당연하다. 재정적자가 끝없이 계속된다면, 그 경우에는 재정뿐만 아니라 경제의 파탄이 기다리고 있으며, 이는

4) 발생주의예산과 복수년도예산은 양자택일의 관계가 아니라, 양자를 복합적으로 활용하는 것도 이념상 가능하다.

현재 일본에서 재정제도·조세제도의 개혁에 대해 언급함에 있어 무엇보다도 우선하여 고려해야 할 사항일 것이다. 수입과 지출은 법적으로 볼 때 상당히 차이가 있는데, 일반적으로 수입에 관해서는 침해행정이라고 하는 점에서 조세법률주의의 강한 구속이 존재함에 반해, 지출에 대해서는 반드시 그렇지도 않다. 실제로, 수입과 지출이 하나의 제도 속에 혼재되어 버린다면, 큰 혼란이 발생할 가능성이 있다. 따라서 예를 들면, 급부세액공제(소득세를 내려 국민 부담을 줄이되 감세혜택을 받지 못하는 저소득층에게는 직접 지원금을 주는 제도)의 경우와 같이, 침해행정의 전형인 과세와 본질적으로 민법상의 증여인 급부라고 하는 기본적으로 성격이 다른 것을 동일한 제도 속에 조합하는 데는 법기술적으로 보아 그것에 상응하는 신중한 준비가 필요할 것이다.

조세제도를 통하여 세수의 확보 이외의 어떠한 정책목적을 실현하려 하는 경우, 그것을 조세라고 부르는 것이 가능한지의 문제가 발생할 수 있다. 이것이 명칭의 문제뿐이면 차라리 좋겠지만, 기타 국가목적의 추구를 위한 금전부담이라면 조세법률주의에 구속됨에 있어 반드시 조세만큼 과도하게 엄격히 고려될 필요는 없을 것이다. 예를 들면 환경세를 세수확보를 목적으로 하지 않고, 순수하게 外部不經濟(각종 공장의 매연이나 소음 등 어떤 개인이나 기업의 행동이 다른 개인이나 기업에게 나쁜 영향을 주는 일)를 내부화하기 위하여 징수한다면, 그것은 조세라고 부를 수 없으며(과징금에 해당할 것임), 그것에 대응한 논의가 필요할 것이다. 또한 평등원칙과 관련하여서도, 환경세와 헌법의 관계도 미묘한 경우가 있다. 2009년 12월 29일에 프랑스 헌법평의회(conseil constitutionnel)가 탄소세법안을 예외조치가 너무 많아 불평등하여 헌법위반이라고 하였기 때문에, 정부가 법안을 개정할 수밖에 없는 상태에 이른 점을 상기할 필요가 있다는 점을 기억해야 할 것이다.<sup>5)</sup>

5) <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2009/2009-599-de/communiquede-presse.46805.html>