

일본의 2005년도 예산안



류 덕 현 한국조세연구원 초청연구위원(dhryu@kipf.re.kr)

I. 서론

21세기에 들어서 일본이 직면하고 있는 경제 및 사회면에서의 가장 큰 문제는 인구감소 사회를 야기하는 출산율 저하와 인구구조의 고령화 문제이다. 여기에 고용형태 및 개인 생활양식의 다양화가 진전되고, 1990년대 거품경제의 붕괴 이후 이를 극복하기 위해 실시된 대규모 경기대책으로 인하여 누적된 장기부채 문제가 있어 지속적인 경제성장을 실현하기 위해서는 재정건전화의 달성이 요구되고 있는 실정이다.

이에 따라 일본 정부는 재정개혁을 통하여

기초적 재정수지의 흑자를 도모하고 동시에 금융 및 기업구조조정, 세제개편, 연금 및 사회보장제도 개혁, 우정공사·도로공단 등 특수법인의 민영화, 구조개혁특구 설치 등 일련의 구조개혁을 추진하고 있다. 또한 세제개정을 통하여 지속가능한 경제사회 발전을 뒷받침하고 있다¹⁾. 따라서 일본의 예산안은 구조개혁의 시발점이 되었던 2002년 이후 매년 구조개혁과 중장기 재정전망의 내용에 기초하여 작성되고 있다. 2005년도 예산안 역시 2004년 1월에 발표되었던 「구조개혁과 경제재정의 중기전망-2004년도 개정안」에 근거하고 있다²⁾.

이하에서는 일본의 2005 회계연도 예산안의

* 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다.

1) 최근 일본의 세제개편에 대해선 원종학의 『재정포럼』 2005년 2월호 '일본의 2005년도 세제개편'을 참고하라.

2) 「구조개혁과 경제재정의 중기전망」은 2002년 1월 25일 경제재정자문회의에서 결정된 것으로 경제환경 변화에 능동적으로 대응하기 위하여 매년 개정하고 있으며 2005년도 예산안이 근거하고 있는 것은 제3차 개정안으로 2004년도 개정안이다. 자세한 사항은 이 글 제Ⅲ장 구조개혁과 중장기 재정전망을 참고할 수 있다.

주요 내용을 살펴본 후 이에 대한 기본적인 방침을 제공하는 구조개혁과 중장기 재정운용 및 전망에 대해 논의하고자 한다.

II. 2005회계연도 예산안의 주요내용

1. 거시경제 및 재정상황

일본 경제는 2003년 이후 기업수익의 개선, 중국 등 아시아 국가로의 수출 호조 등 기업부문의 견조한 성장세를 바탕으로 고용환경의 회복 등의 움직임이 보여 완만하게나마 내수 중심의 경제 회복세를 보여주고 있다. 하지만 최근 들어 성장세가 둔화되는 모습을 보이고 있는데 실질GDP는 2004년 2/4분기중 전기 대비 0.3%(연율 1.3%) 늘어나 5분기 연속 플러스 성장을 기록하였으나 성장률은 1/4분기에 비해 큰 폭으로 하락하였다.

일본의 재정적자는 CY2005년 재정수지를 기준으로 GDP 대비 6.4%에 달하여 OECD 내에서

가장 높은 수준을 보일 것으로 전망되며, 일본의 국가채무/GDP 비율 또한 CY2005년에 170%로 OECD 국가들 중 가장 높다. 정부의 조세수입은 FY2005년 기준으로 예산의 53.5%에 불과하며 FY2004년 기준 36조 5,900억엔에서 FY2005년 34조 3,900억엔으로 2조 2천억엔 감소할 것으로 추정된다. 부족한 부분은 국채를 발행하여 조달할 예정이어서 국채의존도(국채발행액/일반회계세출총액)는 41.8%로 여전히 높은 수준이다³⁾.

2. 예산기조 및 예산안 내용

2005회계연도 예산안의 기본원칙은 '경제 및 재정관리와 구조적 개혁에 관한 기본방침 2004'(2004. 6. 4 내각결정)에 근거하고 있는데 이는 일반회계지출을 대체로 전년도 예산과 비슷하거나 하향된 수준으로 하여 재정혁신정책의 수행을 유지하고 강화하는 것으로 요약할 수 있다. 모든 지출항목에 대한 면밀한 검토와, 예산배분에 있

〈표 1〉일본 정부의 주요 재정정책

항 목	내 용
규제분야	국민생활과 직결된 분야나 비즈니스 기회 창출에 도움이 되는 분야 등에서의 규제개혁·민간개방을 추진
금융분야	금융상품·서비스 이용자의 만족도가 높고 국제적으로도 높은 평가를 얻을 수 있는 금융시스템을 실현
세제분야	정률감세, 주택세제 등에 관한 조치를 강구
세출분야	'개혁단행예산' 지속적으로 세출개혁 노선 견지·강화
사회보장제도	간호, 생활보호 등의 분야에서 제도개혁 노력
지역재생	지방의 권한과 책임을 크게 확대

3) 보다 자세한 내용은 OECD(2004) 'Economic Outlook 76'을 참고하라.

2005회계연도 예산안의 기본원칙은 일반회계지출을 대체로 전년도 예산과 비슷하거나 하향된 수준으로 하여 재정혁신정책의 수행을 유지하고 강화하는 것으로 요약할 수 있다. 모든 지출항목에 대한 면밀한 검토와, 예산배분에 있어서 정부의 기초적 재정수지를 향상시키고 국채발행을 최소수준으로 유지하기 위해 세출수준의 억제 및 재정사업의 우선순위를 선정, 효율성 향상을 위해 전반적으로 노력할 것을 주 내용으로 하고 있다.

어서 정부의 기초적 재정수지를 향상시키고 국채발행을 최소수준으로 유지하기 위해 세출수준의 억제 및 재정사업의 우선순위를 선정, 효율성 향상을 위해 전반적으로 노력할 것을 주 내용으로 하고 있다.

주요 예산안의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 공공투자과 관련된 지출은 FY2004 예산안 수준과 비교하여 3% 감소하였고 비재량적 지출(non-discretionary expenditures)은 FY2004

예산안과 동일한 수준으로 편성하였다. 추가 예산은 인건비(personnel expenses), 연금 및 의료보호, 그리고 인구조사와 같은 특별한 요인에 대해서만 편성되었다. 재량적 지출(Discretionary expenditures)의 경우에는 FY2004 예산안 수준에 비해 2% 감소하였으며 과학과 기술개발에 대한 지출은 FY2004 예산안과 동일한 수준을 유지하였다.

〈표 2〉 일반회계예산(FY2005)

(단위: 억엔)

	FY2004	FY2005	증감분	참 고 사 항
수입				
세수수입	417,470	440,070	22,600	• 세원의 추가적인 이전에 따른 효과: △6,910 • 전반적인 세액공제(20%)의 감축에 따른 세수증가분: 1,850
기타수입	37,739	37,859	120	
국채발행	365,900	343,900	△22,000	• 2001년 이후, 4년 만에 처음으로 국채발행 감소 • 국채의존도: 44.6% → 41.8%로 감소
합 계	821,109	821,829	720	
지출				
국채상환	175,685	184,422	8,737	
지방교부세	164,935	160,889	△4,046	일반회계에서 지방교부세는 지방정부세출의 합리화를 통해 억제
일반세출	476,320	472,829	△3,491	사회보장에 대한 지출증가가 필수불가결한 추세 임에도 불구하고, 작년에 일반 세출규모는 중앙정부와 지방정부의 삼위일체 개혁과 모든 세출항목에 대한 검토를 통해 과거 3년간 처음으로 감소함
NTT-B 사업상환 보조	4,169	3,689	△480	
합 계	821,109	821,829	720	

3. 분야별 예산 및 주요 예산사업

일본은 현재의 재정상황을 타개하기 위한 일환으로 중앙 및 지방정부의 삼위일체 재정개혁⁴⁾을 실시하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 지방정부에 대한 보조금 개정과 관련하여 의무교육에 대한 보조 증가액(4,250억엔), 국가건강보험(health insurance) 시스템에 대한 정부 기부 증가액(3,430억엔), 공중위생에 대한 보조 증가액(490억엔), 도로건설에 대한 보조 증가액(270억엔) 등으로 나타나고 있다. 둘째, 세원이양과 관련해서는 소득양여세(income transfer tax)에 의한 세원이전(2004년 4,249억엔→2005년에 6,910억엔)과 임시특별교부금(temporary special grant)에 의한 세원이양(2004년 2,042억엔→2005년에 4,250억엔)을 실시하였다. 마지막으로 일반회계에서의 지방교부세 및 지방정부 세출의 삭감을 위해 각 지출항목을 검토하여 지방정부 지출에서 약 0.9조엔을 삭감하고 지방교부세에서 0.8조엔을 삭감하는 등 지방교부세 개정을 실행하였다.

국가방위 분야에서는 새로운 국가안보 환경에서의 방위력에 대한 근본적인 검토를 통해 탄도 미사일방어(BMD) 시스템을 도입하고 정보력과 국제수송 능력을 강화하였다. 2005년 방위예산은 4조 8,564억엔으로 3년 연속 감축편성 달성(2003년 0.1%, 2004년 1%, 2005년 1% 감축)하였으며, 차후 중기방어프로그램(MTDP)에 대한 향후 5년간의 총비용은 24.2조엔에 이를 것으로 전망하고 있다.

사회보장 분야에서는 자택(home)과 요양시설 사이의 균형을 위해 사용자 부담(users' burden)을 검토하는 등 장기의료보험시스템의 개혁과 도도부현(都道府縣)의 재정조정교부금을 도입하고 보험기반을 안정화하기 위하여 도도부현(都道府縣)의 부담비율을 사업규모의 1/4에서 3/4으로 변경하여 국민건강보험제도에서 지방자치단체의 역할 및 권한의 강화에 따른 부담을 도입하였다.

공공사업 분야에서는 중점과제 선정과 효율성 제고를 위해 공공사업 관련비용을 3.6% 감축하였고 고용과 민간수요 확대에 기여하는 분야에 대한 중점사업을 선정하는 등 지난 5년간 15%의 비용절감을 달성하였다. 그리고 지방자치권 증진과 지역 경기부양을 위해 내각부(Cabinet Office)의 주도하에 공중위생 및 기타 목적을 위한 지방경기활성화 통합보조금을 설립(총 81억엔)하는 등 행정부처간 교부금(Inter-ministerial grant) 창설에 예산을 편성하였다.

다음으로 주요 예산사업을 살펴보면, 첫째, 인적자원 개발을 위해 대학개혁에 533억엔을 편성(18% 증가)하였고 청년고용 증진에 374억엔(24% 증가)을 편성하였다. 또한 신규산업 창조를 위한 전략 수립에 873억엔(41% 증가), 경쟁적인 연구자금 확충에 4,672억엔(30% 증가)을 편성하였다. 둘째, 공정하고 안전한 고령화 사회의 건설과 출생률 감소의 대책으로 보육원 운영비 증가(2,796억엔, 5%), 신규로 유선촬영(mammography) 장비 구입비(39억엔)와 식품안전을 위한 교부금(27억엔)을 신설하였다. 셋째, 특

4) 중앙·지방정부간의 삼위일체 개혁이란 국고보조부담금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 세원배분에 관한 개혁을 지칭한다.

일본은 현재의 재정상황을 타개하기 위한 일환으로 중앙 및 지방정부의 삼위일체 재정개혁을 실시하고 있다. 이는 국고보조부담금, 지방교부세, 세원이양을 포함한 세원배분에 관한 개혁을 지칭한다.

색 있고 찾고 싶은 도시와 지방을 만들고자 관광 국가로의 지향(380억엔, 11% 증가)과 중소기업의 창업지원(158억엔, 39% 증가)에 예산을 편성하였다. 넷째, 친환경적 사회의 구축과 지구환경문제의 대응을 위해 233억엔(86% 증가), 다섯

째, 지역개발기금(193억엔, 45% 증가), 초대형 중추항만(278억엔, 21% 증가), 3대도시에 우회도로(loop roads) 건설(1,961억엔, 14% 증가), 방재(防災)공원(477억엔, 7% 증가) 등과 같은 중점 공공사업을 선정하여 예산을 배정하였다.

〈표 3〉 주요 경비별 예산

(단위: 억엔)

	FY2005 예산	FY2004 대비 증감분	변화율(%)
사회보장관련비	203,808	5,838	2.9
문교 및 과학진흥비	57,234	△4,096	△6.7
(과학기술진흥비)	13,170	329	2.6
은급(恩給)관련비	10,693	△628	△5.5
방위관련비	48,564	△466	△1.0
공공사업관련비	75,310	△2,849	△3.6
경제협력비	7,404	△282	△3.7
(ODA)	7,862	△307	3.8
중소기업대책비	1,730	△8	△0.5
에너지대책비	4,984	△111	△2.2
식료안정공급관련비	6,755	△70	△1.0
산업투자특별회계	710	△278	△28.1
기타 사항경비	52,167	△541	△1.0
예비비	3,500	0	0.0
합 계	472,829	△3,491	△0.7

III. 구조개혁과 중장기 재정전망

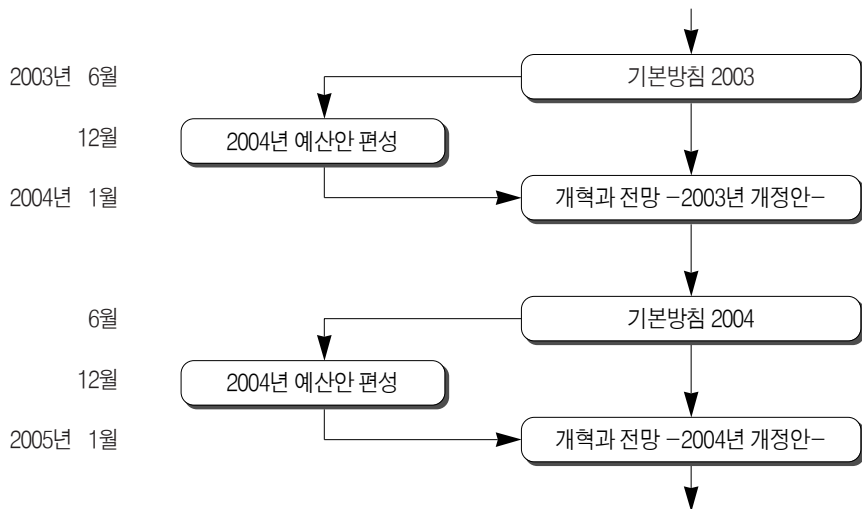
1. 예산안과 구조개혁안의 유기적 결합

일본 정부는 본격적인 구조개혁과 중기재정계획의 수립을 위하여 2001년 1월 내각부에 ‘경제재정자문회의’(이하 ‘재정회의’)를 설치하였는데 이 재정회의는 전반적인 경제운영, 재정운영, 그리고 예산편성의 기본방침과 재정정책에 관한 중요 사항을 조사하고 심의하는 기구이다.

‘재정회의’는 2001년 6월에 재정운영과 구조개혁에 대한 근본적이고 세부적인 방침을 제정한 것을 필두로 중기재정계획과 구조개혁안 그리고 예산안 편성에 이르기까지 유기적으로 결합된 일련의 플랜들을 발표한다. 아래 그림에서 알 수 있

듯이 일본의 예산안은 매년 12월에 편성되는 데 이를 위해 1월에 「구조개혁과 경제재정의 중기전망-전년도 개정안」(이하 ‘개혁과 전망’)을 발표하고 이를 토대로 6월에 「기본방침-당해연도」를 제정하며 12월에 이러한 내용들을 감안한 예산안을 편성하여 발표하게 된다. 여기서 ‘개혁과 전망’은 재정과 거시경제의 중기전망하에 단기와 중기의 재정정책의 정합성을 확보하고 재정과 사회보장의 중장기적인 지속가능성을 제시하는 것을 목표로 한다. 그리고 ‘기본방침’은 경제활성화 전략, 세계개혁, 그리고 세출개혁 등 당해연도에 가시적으로 수행되는 제반 경제정책들을 담은 세부지침들이며 당해연도의 구체적인 정책방향에 따라 매년 바뀐다고 할 수 있다⁵⁾.

[그림 1] 일본의 예산안과 구조개혁안의 결합(예시: 2004~2005년)



5) 참고로 2005년도 일본 정부의 예산안은 2004년 1월에 개정된 '개혁과 전망-2003년 개정'에 기초하고 2004년 6월에 발표된 '기본방침 2004'에 기초하고 있다.

2005년과 2006년 기간 동안의 중기재정 운영은 첫째, 디플레이션을 극복하기 위한 정책노력을 가속화하고, 둘째, 재정의 자동안정화 장치 기능을 배려하는 등 유연한 경제안정화 대책을 작동하고, 셋째, 세출을 억제하여 일반정부의 지출 규모(대 GDP 비율)를 2002년도 수준으로 유지하고 넷째, 구조개혁을 한층 더 강화하는 것을 목표로 하고 있다.

2. 구조개혁과 중장기 재정전망

2006년 예산안의 기본적인 전제가 되는 ‘개혁과 전망-2004년 개정’(2005년 1월)은 2009년을 최종연도로 하고 있는데 이 중 2005년과 2006년을 집중 강화기간으로 설정하고 있다. 이 기간 동안의 중기재정 운영은 첫째, 디플레이션을 극복하기 위한 정책노력을 가속화하고, 둘째, 재정의 자동안정화 장치 기능을 배려하는 등 유

연한 경제안정화 대책을 작동하고, 셋째, 세출을 억제하여 일반정부의 지출 규모(대 GDP 비율)를 2002년도 수준으로 유지하고 넷째, 구조개혁을 한층 더 강화하는 것을 목표로 하고 있다. 이 중 구조개혁의 대상 분야는 금융·기업구조조정, 세제개편, 연금·사회보장제도, 특수법인 민영화, 규제개혁 특구지정, 그리고 기타 규제완화 등이며 구체적인 쟁점들은 <표 4>에 정리되어 있다.

<표 4> 구조개혁의 분야별 주요쟁점

(단위: %)

대상분야	주요쟁점
금융·기업구조조정	- 금융기관 부실채권의 조기 정리 및 자본 강화 - 부실기업의 정리 또는 회생 등
세제개편	- 소비세 인상 등 세율 조정, 금융·증권·연금 세제개편 등 - 세원의 지방이양, 보조금 삭감, 지방교부세 축소 등 국가와 지방의 삼위일체 개혁
연금·사회보장제도	- 연금 급부금 삭감, 연금보험료 인상, 기초연금의 국고 부담률 인상, 연금지급 연령 조정, 공적연금제도 일원화 등 - 介護 및 의료보험제도 개선 등
특수법인 민영화	- 우정공사, 도로공단 등의 민영화
구조개혁특구	- 의료분야 등 핵심 관심분야에 대한 민간기업 참여 등
기타 규제완화	- 편의점에서의 의약품 판매 허용 등 12대 중점사항

자료: 한국은행, 「일본경제의 동향 및 전망과 주요 현안과제」(2004년)에서 재인용.

한편 ‘개혁과 전망-2004년 개정’에서는 참고 자료로 구조개혁의 성공과 실패의 경우에 대한 중기적인 시나리오별 재정전망을 하고 있다. 이에 따르면, 만약 구조개혁과 재정건전화 노력이 성공했을 경우 ‘개혁과 전망-2004년 개정안’의 목표연도인 2009년에는 실질성장률은 1.5% 상승하고 소비자물가 상승률은 2.3%, 그리고 기초적 재정수지 적자의 GDP 대비 비율은 -1.5%를 보일 것으로 전망되며 흑자로 전환되는 것은 2012년에 가서야 가능할 것으로 전망하고 있다 (보다 자세한 사항은 <표 5>와 <표 6> 참조).

또한 구조개혁과 재정건전화 노력이 실패했을 경우 실질GDP 성장률은 2006년 1.4%에서 2009년도에는 1.0%로 점점 하락할 것으로 전망되며 기초적 재정수지 적자의 명목GDP 비율은 2009년까지 3.5~3.6%에 머무를 것으로 전망되고 있다. 또한 공채 등 잔고의 명목GDP 비율은 급격하게 늘어 구조개혁이 성공했을 경우보다 약 15~20%p가 많은 160% (2009년)에 이를 것으로 전망되고 있다 ([그림 2] 참조).

일본 정부는 구조개혁과 재정건전화를 통해 경제의 활력을 회복하고 지속가능한 성장의 기반을 마련하는 데 만전을 기하고 있으며 과거 ‘잃어버린 10년’을 되찾기 위한 배전의 노력을 기하고 있다. 구체적으로 이러한 구조개혁에 대한 고민과 산물을 예산안 편성과 결부하여 정부지출 규모를 합리화하고 민간수요 주도의 경제를 확립함과 동시에 중앙에서 지방으로의 권한이양을 도모하고 있는 것을 알 수 있다. 이러한 일본 정부의 노력은 현재 우리나라 정부가 추진하고 있는 여러 정책들, 예를 들면, 중기재정계획, 지방균형발전특별회계, Top-down 예산제도 등과 궤를 같이하는

것들이라고 할 수 있다. 이 중 구조개혁과 재정건전화를 위한 중장기플랜인 ‘개혁과 전망’은 사회와 경제에 대한 보다 포괄적인 개혁지침서로 우리의 중장기 재정운용계획과 비교하여 검토할 필요가 있다. 이를 통해 우리의 예산제도가 보다 중장기적인 개혁과제를 뒷받침하고 지속가능한 성장을 주도하는 데 필수적인 제도로 자리매김할 수 있을 것이다. **KIPF**

일본 정부는 구조개혁과 재정건전화를 통해 경제의 활력을 회복하고 지속가능한 성장의 기반을 마련하는 데 만전을 기하고 있으며 과거 '잃어버린 10년'을 되찾기 위한 배전의 노력을 기하고 있다. 구체적으로 이러한 구조개혁에 대한 고민과 산물을 예산안 편성과 결부하여 정부지출 규모를 합리화하고 민간수요 주도의 경제를 확립함과 동시에 중앙에서 지방으로의 권한이양을 도모하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 5〉 일본경제의 중기 거시전망-구조개혁 노력과 재정수지 개선 노력 성공시

(단위: %, 조엔)

〈거시경제〉

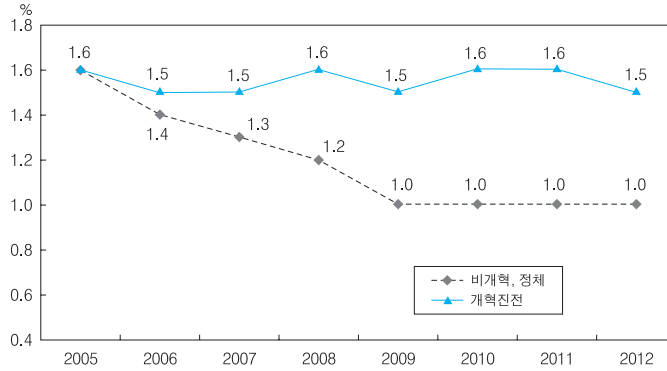
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
실질성장률	2.1	1.6	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.6	1.5
명목성장률	0.8	1.3	2.0	2.6	3.4	3.8	3.9	4.0	3.9
명목GDP	505.1	511.5	521.5	535.1	553.3	574.1	596.7	620.7	645.2
국민소득	373	377.4	379.9	390.0	403.7	418.6	435.7	453.9	472.3
물가상승률									
소비자물가	-0.2	0.1	0.9	1.4	2.0	2.3	2.5	2.7	2.7
국내기업물가	1.4	0.4	0.9	1.2	1.6	1.8	1.9	2.0	1.9
GDP디플레이터	-1.3	-0.3	0.5	1.1	1.8	2.2	2.3	2.4	2.4
완전실업률	4.7	4.6	4.4	4.2	3.9	3.6	3.4	3.2	3.2
명목장기금리	1.6	1.6	1.9	2.3	2.9	3.4	3.9	4.3	4.6
저축투자차액									
일반정부	-7.3	-7.0	-6.1	-5.6	-5.3	-4.8	-4.5	-4.4	-4.2
민간	11.0	10.9	10.0	9.8	9.7	9.5	9.3	9.3	9.1
해외	-3.6	-3.9	-3.9	-4.1	-4.4	-4.7	-4.8	-4.9	-4.9

〈중기 재정전망〉

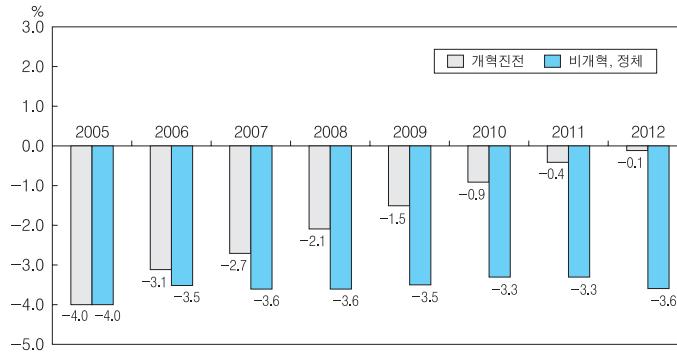
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
저축투자차액									
중앙정부	-6.3	-6.2	-5.4	-5.0	-4.9	-4.7	-4.6	-4.8	-4.9
지방정부	-0.4	-0.2	-0.0	-0.1	0.0	0.2	0.3	0.6	0.8
합계	-6.7	-6.3	-5.5	-5.1	-4.9	-4.5	-4.3	-4.1	-4.0
기초적재정수지									
중앙정부	-4.8	-4.5	-3.8	-3.2	-2.8	-2.3	-1.8	-1.6	-1.4
지방정부	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.0	1.3	1.5
합계	-4.4	-4.0	-3.1	-2.7	-2.1	-1.5	-0.9	-0.4	0.1
공채 등 잔고 (명목GDP비)	693.5 (137.3)	727.9 (142.3)	757.4 (145.2)	787.4 (147.2)	816.5 (147.6)	848.0 (147.7)	880.3 (147.5)	913.6 (147.2)	947.7 (146.9)
일반정부지출규모 (명목GDP비)	184.4 (36.5)	184.9 (36.2)	188.3 (36.1)	192.8 (36.0)	199.4 (36.0)	207.1 (36.1)	215.5 (36.1)	226.0 (36.4)	237.8 (36.9)

자료: 일본 경제재정자문회의 (2005).

[그림 2] 시나리오별 중기 거시재정 전망
실질GDP 전망



기초적 재정수지(명목GDP 비율)



공채 등 잔고(명목GDP 비율)

