

세법연구 08-05

주요국의 세법령 개정절차

2008. 9

김진수 · 김정아 · 조진권

세 법 연 구 센 터

 한국조세연구원

목 차

I. 서론	7
II. 우리나라의 세법령 개정절차 및 현황	9
1. 입법제도의 개요	9
가. 조세법의 법원(法源)	9
나. 기타 납세의무에 영향을 미치는 것	11
2. 입법절차	12
가. 법률입법 과정	12
나. 행정입법 과정	16
3. 입법현황	20
가. 현행 법령현황	20
나. 법령별 공포현황	21
다. 정부입법과 의원입법	22
III. 주요국의 세법령 개정절차 및 현황	23
1. 미 국	23
가. 입법제도의 개요	23
나. 입법절차	26
다. 입법현황	41
2. 영 국	42
가. 입법제도의 개요	42
나. 입법절차	45
다. 입법 현황	59
3. 일 본	65

가. 입법제도의 개요	65
나. 입법절차	68
다. 입법현황	78
4. 독일	81
가. 입법제도의 개요	81
나. 입법절차	83
다. 입법현황	88
IV. 국제비교 및 시사점	92
1. 국제비교	92
가. 정치·입법형태	92
나. 입법절차 특징	93
다. 정부입법과 의원입법 추이	97
라. 입법과 세법동향 추이	99
2. 시사점	100
참고문헌	102

표목차

〈표 II-1〉 현행 법령현황.....	21
〈표 II-2〉 법령별 공포현황.....	21
〈표 II-3〉 우리나라 정부입법과 의원입법 현황.....	22
〈표 III-1〉 미국 세법령의 체계.....	38
〈표 III-2〉 미국 상하원의 입법현황.....	41
〈표 III-3〉 영국 정부입법과 의원입법 현황.....	59
〈표 III-4〉 영국의 세법입법 현황.....	60
〈표 III-5〉 영국의 재정법 제정현황.....	61
〈표 III-6〉 정부입법 일정.....	76
〈표 III-7〉 입법현황.....	79
〈표 III-8〉 입법현황.....	89
〈표 IV-1〉 국가별 정치와 입법형태.....	93
〈표 IV-2〉 각국의 입법절차.....	95
〈표 IV-3〉 공청회와 전문가단체.....	96
〈표 IV-4〉 국가별 입법현황 비교.....	98
〈표 IV-5〉 주요국의 조세동향.....	99

그림목차

[그림 Ⅱ-1] 우리나라 법령별 입법절차.....	19
[그림 Ⅲ-1] 세법의 입법절차.....	29
[그림 Ⅲ-2] 법률의 입법절차.....	69
[그림 Ⅲ-3] 정부의 입법절차.....	75
[그림 Ⅳ-1] 일본과 서방국가의 조세정책 과정	96

I. 서론

- 법치주의를 표방하는 현대 민주국가에 있어서 법령은 정책과 불가분의 관계에 있으며, 정책 집행의 수단으로 선호되고 있음. 정책목표의 달성을 위하여 국민의 자유나 권리를 제한하거나 의무를 부과해야 하는 경우 그 정책은 반드시 법령 가운데 법률의 근거를 두어야 함.
 - 특히 조세정책에 있어서 우리나라 헌법 제38조와 제59조에서는 조세법률주의를 규정하고 있는데, 이에 따르면 조세의 부과·징수는 법률에 의하여야 하며, 법률에 근거하지 아니하면 국가는 조세를 부과·징수할 수 없고 국민은 조세의 납부를 요구받을 수 없음.

- 협의의 관점에서 볼 때 입법절차는 국회에 법률안이 제출되는 시점부터 입법과정이 시작되는 것으로 보지만, 일반적 관점에서의 입법절차는 행정부에서 입법이 준비되는 과정, 정당 또는 이익집단 등이 행하는 입법에 관한 활동 및 여론의 조성활동 등 정책의 공식화 과정, 입법에 관한 의견 제시 등 법의 제정 등에 영향을 미치는 모든 활동과 요인 등이 포함되는 과정으로 인식됨¹⁾.
 - 법령의 입법절차는 입법 그 자체의 기능 이외에도 다원화·다양화된 의견을 조정하여 그것을 입법에 반영시킴으로써 갈등의 처리와 정치사회의 통합화에 이바지하는 기능을 수행함
 - 또한 행정과정과 마찬가지로 입법과정에 국민이 참여하는 것은 입법의 내용 및 절차의 정당성 획득과 그 법령의 실효성 확보에 기여할 뿐만 아니라 국민의 정치참여 기회를 보장하는 기능을 수행하기도 함

- 사회가 복잡화, 다양화, 전문화, 기술화됨에 따라 이에 따른 사회현상에 대응하기

1) 채향석(2007), p. 3.

위하여 법률을 비롯한 법령의 수가 계속 증가하는 법의 홍수(Rain of Law) 현상이 생김. 이러한 현상은 입법과정에 있어서 법령안의 입안 및 심사의 전문성을 더욱 더 요구하고 있음.

- 특히 조세법의 경우, 그 전문성, 기술성과 경제현상의 급격한 발전·변전 때문에 그에 맞는 전문적인 법령의 입법절차가 요구되고 있음.

□ 본 보고서의 연구목적은 외국의 세법령 제정절차의 제도와 입법현황을 파악하고 우리나라 제도와 비교분석을 통하여 입법절차에 대한 시사점을 도출하려는 것임

- 보고서의 연구범위는 각국의 세법령 중 법률과 명령을 중심으로 입법절차에 대한 내용을 조사하였으며, 주요국의 정치(대통령제 또는 의원내각제) 또는 입법체계(성문법 또는 불문법) 등을 고려하여 절차상 고유한 특징들을 파악하였음.
- 영국·일본·독일의 경우는 일반 법령의 입법절차와 세법령 입법절차가 구별되는 특징이 많지 않아 일반 법령의 입법절차를 중심으로 정리하고, 세법령 입법절차에 별도로 존재하는 심의기구나 절차적 특성을 따로 정리하는 방식으로 기술하였으며, 세법령의 형식과 절차가 다양하고 세분화된 미국의 경우는 세법령의 입법절차를 중심으로 기술하였음.
- 보고서의 구성은 제Ⅱ장에서 우리나라의 세법령에 대한 개정절차와 입법현황을 간략하게 살펴보고, 제Ⅲ장에서 미국, 영국, 일본, 독일의 세법령 개정절차와 입법현황에 대하여 살펴본 후에 제Ⅳ장에서 각국의 제도와 입법현황에 대한 내용들을 몇 가지 항목으로 나누어 비교한 후 시사점을 도출하는 순서로 정리하였음.

II. 우리나라의 세법령 개정절차 및 현황

1. 입법제도의 개요

- 우리 헌법은 제40조에서 “입법권은 국회에 속한다”고 규정하여 국회입법의 원칙을 선언하고 법률제정권이 국회에 있음을 명문으로 규정하고 있음. 그러나 헌법은 제88조에서 정부에도 법률안 제출권을 부여하고 있기 때문에 정부도 입법에 참여할 수 있음을 제도적으로 보장하고 있음.
- 대통령은 법률안 제출권과 법률안 거부권 및 대통령령 제정권을 보유하고 있기 때문에 입법과정에 막강한 영향력을 가지고 있음.

- 행정기관이 정립하는 법규범인 명령에 대해서는 헌법 제75조에서 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”고 규정하고 있으며, 국무총리와 행정각부의 장도 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임이 있는 경우에 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있음.

가. 조세법의 법원(法源)

- 세법이 존재하는 형식을 조세법의 법원(法源)이라고 하며, 조세법의 법원으로는 헌법, 법률, 명령, 조례, 규칙, 조약, 고시가 있음. 조세법의 법원은 아니지만, 납세의무에 영향을 미치는 것으로는 예규와 통칙, 훈령, 판례가 있음.

- 헌법
 - 우리나라 최상위 성문법으로서 조세법의 법원은 헌법임.

- 헌법 제38조에서는 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의무를 진다”고 명시하고 있으며, 헌법 제59조 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”고 명시함으로써 조세법률주의를 규정하고 있음.

□ 법률

- 헌법의 조세법률주의에 따라 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 세율 등 과세요건을 모두 법률에 규정하고 있음. 조세에 관한 법률은 국세법과 지방세법으로 나누어짐.
- 국세법
 - 공통세법: 내국세에 관한 공통적 사항을 규정한 세법으로서, 국세기본법, 국세징수법, 조세범처벌법, 조세범처벌절차법, 국제조세조정에 관한 법률, 조세특례제한법이 있음.
 - 개별세법: 조세의 종목과 세율을 정한 세법으로 법인세법, 소득세법, 상속세 및 증여세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법, 교통·에너지·환경세법 등이 있음.
- 지방세법
 - 지방세에 대하여는 지방세법에서 규정하고 있음. 지방자치단체는 지방세법에 따라 조례와 규칙을 정하고 그에 따라 지방세를 부과함.

□ 명령

- 행정부에서 제정한 법규로서, 대통령이 제정한 시행령과 각 부처 장관이 제정한 시행규칙이 있음.
- 명령은 법률의 위임사항을 규정한 위임명령과 법률을 시행하기 위한 집행명령으로 구분됨.

□ 조례·규칙

- 조례는 지방자치단체의 의회가 제정한 법규이며, 규칙은 지방자치단체의 장이 제정한 법규임. 조례나 규칙은 지방세법의 위임에 따라 조세법의 법원이 됨.

□ 조약

- 조약이란 문서에 의한 국가간의 합의이며 조세조약은 당사국간의 호혜평등에 입각하여 동일 소득에 대한 국제적인 이중과세를 방지하고 탈세를 막는 것을 목적으로 함.

□ 고시

- 행정관청이 결정한 사항을 국민에게 알리기 위하여 공고하는 것을 고시라 하며, 세법의 일정한 사항에 대하여 그 내용을 고시하도록 행정기관에 위임한 경우 세법의 법원이 됨.

나. 기타 납세의무에 영향을 미치는 것

□ 예규·통칙

- 예규란 행정관청이 세법에 대하여 해석한 것을 말하며, 질의에 대하여 회신하는 형식을 취함. 예규 중에서 중요한 것을 세법의 조문에 따라 체계화한 것을 통칙이라 함. 예규와 통칙은 행정관청의 해석이므로 조세법의 법원이 될 수 없음.

□ 훈령

- 상급관청이 하급관청에 대하여 내리는 훈시나 명령.

□ 판례

- 법원에서 같거나 비슷한 소송사건을 판결한 선례. 판례는 추상적인 법규의 내용을 구체화하고 그 내용을 보충하므로 성문법의 해석기준을 제시함.

2. 입법절차

가. 법률입법 과정

- 법률제정의 절차와 과정은 법률안 제안절차, 법률안 심의·의결절차, 법률안 서명· 공포절차로 구분할 수 있으며, 입법절차와 과정은 헌법과 국회법에 자세히 규정되어 있음.

1) 법률안의 제안

- 법률안의 제안권은 국회의원과 정부에 있음²⁾. 미국과 달리 변형된 대통령제³⁾를 채택하고 있는 우리나라에서는 정부에도 법률안 제출권을 주고 있음.

□ 국회의원의 법률안 제출

- 국회의원이 법률안을 제출하려면 발의의원과 찬성위원을 구분·명기하되 20인 이상의 찬성을 얻어 찬성자의 연서로 의장에게 제출하여야 함. 특히 예산상의 조치가 수반되는 법률안의 경우에는 예산명세서를 함께 제출하여야 함⁴⁾.
- 상임위원회나 특별위원회가 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 제출하는 경우에는 그 위원장이 제출자가 되는데, 이 때에는 20인 이상의 찬성이라는 수적 제한을 받지 않음⁵⁾.

□ 정부의 법률안 제출

- 정부가 법률안을 제출하려면 국무회의의 심의를 거쳐⁶⁾ 국무총리와 관계 국무위

2) 국회법 제52조

3) 우리나라의 대통령제도는 미국식의 순수대통령제와는 달리 국무총리제도, 정부의 법률안 제출권, 국회의 국무위원해임건의권 등에서와 같이 의원내각제적 요소를 혼합하여 가지고 있는 변형된 대통령제도임

4) 국회법 제79조

5) 국회법 제51조

원의 부서를 받은 후⁷⁾ 대통령이 문서로 국회의장에게 제출하여야 함.

- 정부는 원칙적으로 매년 3월 31일까지 당해연도의 법률안 제출계획을 국회에 통지하고 계획 변경시에는 분기별로 국회에 통지해야 함⁸⁾.

2) 법률안의 심의와 의결

- 법률안이 제출되면 국회의장은 이를 인쇄하여 의원에게 배부하고 전산망에 입력하여 의원이 이용할 수 있도록 하여야 하며, 본회의에 보고하고, 법률안의 내용과 성질에 따라 소관 상임위원회에 회부해서 심의하게 함⁹⁾.

가) 상임위원회의 심의

- 상임위원회에서는 법률안이 그 위원회에 회부된 후 원칙적으로 최소한 5일이 지난 후에야 상정할 수 있음¹⁰⁾.
- 소관 위원회는 심사대상인 법률안에 대하여 그 입법취지와 주요 내용들을 국회공보 등에 게재하여 입법예고를 할 수 있음¹¹⁾.
- 위원회는 안건을 심사할 때 먼저 그 취지 설명과 전문위원의 검토 보고를 듣고 대체토론과 축조심사 및 찬반토론을 거쳐 표결함.
 - 제정법률안 및 전문개정법률안 이외에는 위원회의 의결로 축조심사를 생략할 수 있음.
 - 위원회는 안건심사에서 상설 소위원회에 회부하여 심사·보고하게 하되 필요하

6) 국회법 제89조 제3호

7) 국회법 제82조

8) 국회법 제5조의 3

9) 국회법 제81조

10) 국회법 제59조

11) 국회법 제82조의 2

면 소위원회에 회부할 수 있음.

- 위원회가 안건을 소위원회에 회부하고자 하는 때에는 대체토론이 끝난 후에 해야 함.
- 위원회는 제정법률안 및 전문개정법률안에 대해서는 원칙적으로 공청회 또는 청문회를 개최해야 함. 또한 전문위원회의 검토보고서는 원칙적으로 당해 안건의 원회 상정일 48시간 전까지 소속위원에게 배부되어야 함¹²⁾.
- 위원회에서 위원은 동일 의제에 대한 발언횟수와 시간의 제한을 받지 않지만, 발언을 원하는 위원이 2인 이상일 때에는 발언기회 균등화를 위하여 라운드 시스템을 채택, 각 위원의 첫 번째 발언기간을 15분 이내로 균등하게 정해야 하고 위원의 질의는 일문일답식의 원칙으로 함¹³⁾.
- 상임위원회에서 심의·채택된 법률안은 일단 법제사법위원회에 넘겨 체계와 자구 심사를 거쳐¹⁴⁾ 본회의에 부의함¹⁵⁾.

나) 전원위원회의 심의

- 국회는 주요 의안의 본회의 상정 전이나 상정 후에 재적의원 1/4 이상의 요구로 의원 전원으로 구성되는 전원위원회에 넘겨 심사하게 할 수 있음.
- 전원위원회는 의장이 지명하는 부의장이 위원장이 되어 계속하여 2일 이내 하루 2시간의 범위 내에서 의안심사를 할 수 있는데 위원의 발언시간은 5분 이내임.
- 전원위원회는 재적의원 1/5 이상으로 개최하고 재적의원 1/4 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결함.
- 전원위원회는 의안에 대한 수정안을 낼 수도 있는데 위원장이 제출자가 됨¹⁶⁾.

12) 국회법 제58조

13) 국회법 제60조

14) 국회법 제86조

15) 국회법 제81조

다) 본회의 심의·의결

- 본회의에서는 소관 상임위원회의 심사보고를 듣고 질의와 토론을 거쳐 표결 처리함. 그러나 본회의는 의결로 질의와 토론 또는 그 중의 하나를 생략할 수도 있음¹⁷⁾.
- 법률안에 대한 수정안은 30인 이상(예산안에 대한 것은 50인 이상)의 찬성을 얻어 의장에게 제출할 수 있음¹⁸⁾.
 - 소관 위원회에서 심사·보고한 수정안은 찬성 없이 의제가 됨¹⁹⁾.
 - 법률안이 본회의를 통과하려면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성이 있어야 함²⁰⁾.

라) 법률안의 서명·공포

- 국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 서명·공포²¹⁾하고, 지체없이 국회에 통지함²²⁾.
 - 대통령의 법률안 서명·공포에는 국무회의의 심의²³⁾와 국무총리 및 관계국무위원의 부서가 필요함²⁴⁾.
- 법률안의 서명·공포절차에서 대통령은 거부권을 행사할 수 있음. 즉 이송된 법률안에 이의가 있을 때에는 대통령은 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 보류하고 그 재의를 요구할 수 있음²⁵⁾.

16) 국회법 제63조의 2

17) 국회법 제93조

18) 국회법 제95조 제1항

19) 국회법 제95조 제2항

20) 국회법 제49조

21) 국회법 제53조 제1항

22) 국회법 제98조 제2항

23) 국회법 제89조 제3호

24) 국회법 제82조

25) 국회법 제53조 제2항

- 법률안이 환부거부되면 국회는 재의에 붙이고, 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3 이상의 찬성으로 재의결하면 법률로서 확정됨²⁶⁾.
- 이렇게 확정된 법률은 다시 정부로 이송되어 5일 이내에 대통령이 공포하지 않으면 국회의장이 이를 공포함²⁷⁾.
 - 법률안이 정부에 이송된 후 공포나 재의요구도 없이 15일을 경과함으로써 법률로 확정된 경우에도 국회의장이 이를 공포함²⁸⁾.
 - 공포된 법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생함²⁹⁾.
 - 법률에 시행일이 명시되었어도 공포되기 전에는 효력을 발생하지 않음.

나. 행정입법 과정³⁰⁾

- 행정부에서 입법하는 법령으로는 법률 외에도 대통령령, 총리령, 부령 등이 있는데, 행정절차법과 법제업무운용규정에 의하여 규율됨(법령별 입법절차는 [그림 II-1] 참조).
- 법령의 행정입법 절차는 다음과 같이 정리될 수 있음.
 - ① 입법정책 (1단계)
 - 국정운영 방향 설정: 국정지표를 세우고, 정부 전체의 총괄적 정책운영 방향을 설정함.
 - 입법정책 수립: 전체적인 국정방향에 따라 각 부처별로 입법화할 정책을 선정함.
 - ② 입법계획 (2단계)

26) 국회법 제53조 제4항

27) 국회법 제53조 제6항

28) 국회법 제53조 제5항과 제6항

29) 국회법 제53조 제7항

30) 채향석(2007)

- 자체입법 계획 수립: 각 부처에서 업무계획에 따라 1년 동안 추진할 입법계획을 수립하고, 자체입법 계획을 법제처에 제출함(1월 15일까지).
 - 정부입법 계획 수립: 법제처에서 자체입법 계획을 총괄하게 되며, 국회제출 예정일 등을 조정하여 국무회의에 보고함(3월 초).
- ③ 법령안 작성(제3단계)
- 사전준비: 입법정책의 수립, 입법사실의 확정, 현행 법제와 외국 입법례 등을 조사.
 - 법령안 요강 작성: 입법정책을 법적 견지에서 정리(법적인 가공·정서), 세목 간·법령 간 체계를 정리, 조문의 형태로 정리·배열, 용어 정비와 조정 사항을 정리, 조문의 형태로 정리·배열, 용어 정비와 조정 사항 정리, 법령 협의 증을 위한 설명자료를 작성하는 단계.
- ④ 기관간 협의(제4단계)
- 부처협의: 관계 부처와 협의, 협의 부진시 입법정책 협의회 등을 통한 조정
 - 당정협의: 입안을 완료한 법령안에 대하여는 정당과 협의
 - 규제심사: 규제개혁위원회에서 신설·강화되는 규제심사(입법예고 후에 실시하는 것이 일반적임)
- ⑤ 국민의견 수렴(제5단계)
- 입법예고: 관보 등을 이용하여 입법할 내용을 국민들에게 알림.
 - 공청회: 이해관계자가 많고 중요한 법령이 대상
 - 입법청원: 그 밖에 국민의 개별적인 입법의견의 접수·검토
- ⑥ 법령안 심의 단계(제6단계)
- 형식심사: 행정적 단계로서 법제처의 법령안 접수(각 법제국) 및 선람, 주심법제관을 선정(소관업무 분장에 따라서 정해짐)하는 단계임. 소관사항·예산확보와 그 밖의 필요한 조치(입법예고) 여부를 확인함. 형식적인 요건에 흠이 있는 경우에는 보완 또는 반려
 - 예비심사: 입법체계 및 입법례 검토를 하는 단계로서 헌법과 그 밖의 상위법령과의 관계, 법체계상의 문제, 외국법령 및 입법선례를 비교함. 위의 검토단계에서 문제가 있는 경우에는 관계법제관 및 전문관과 의견을 교환한 후 '법령

안사전검토 보고서'를 작성·보고한 후 해결방안을 모색함.

- 본심사: 본심사는 단독심사와 공동심사가 있음.
 - 단독심사의 경우는 조문에 대한 축조 검토, 상위법령에 저촉되는 사항의 수정 또는 삭제 및 대안의 준비, 다른 법령과 중복되는 사항의 수정 또는 삭제 및 대안의 준비, 실효성 없는 조항의 삭제 및 대안의 준비, 적용범위·필요요건·다른 법령과의 관계 등을 검토, 경과조치의 검토 등을 수행함.
 - 중요 법령의 경우 공동심사의 대상이 됨. 공동심사에서는 합의법제관제를 통하여 심사보고시 특정분야와 관계가 있는 사항에 대하여는 담당 법제관의 의견을 청취함. 합의심사제에서는 사전에 검토보고서를 작성·제출하여 쟁점 위주의 회의 진행 후 결과 정리와 보고를 함.

⑦ 법령안 상정(제7단계)

- 차관회의: 차관회의에 법령안을 상정하고 의결함.
- 국무회의: 국무회의에 법령안을 상정하고 의결함.
- 대통령 재가: 대통령이 법령안을 재가함.

⑧ 국회 제출(제8단계)

- 대통령의 재가를 받은 법률안을 대통령 명의로 국회에 제출

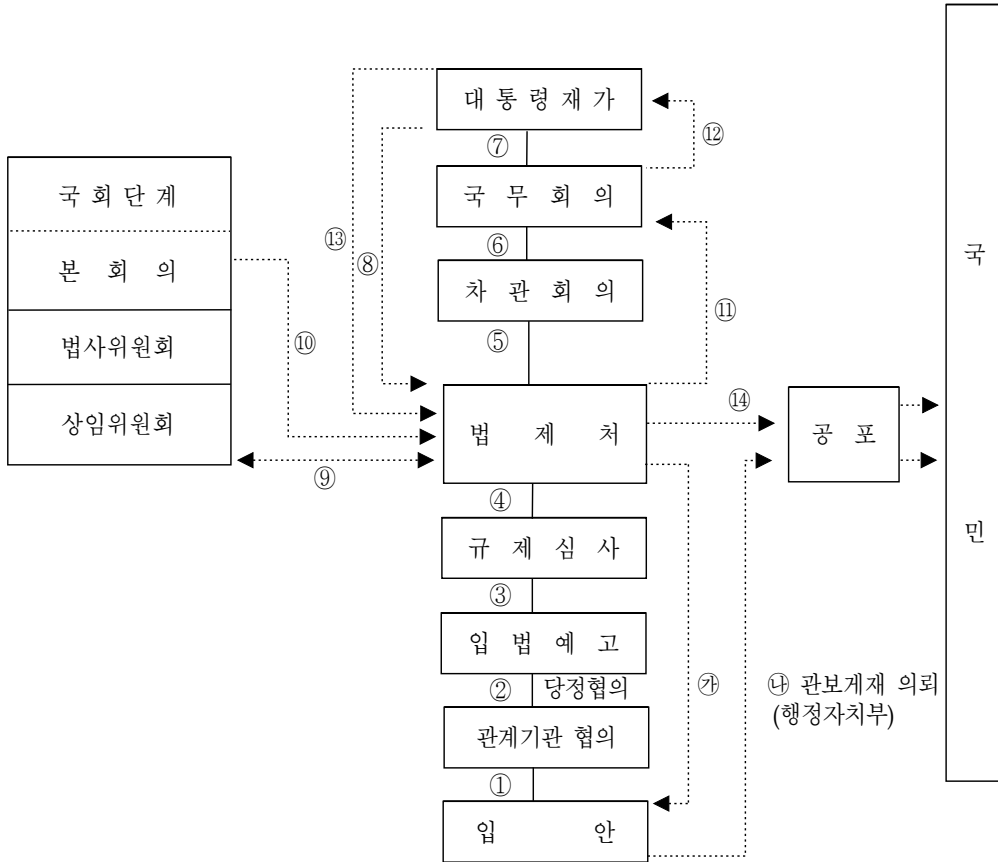
⑨ 국회의 심의·의결(제9단계)

- 국회 본회의 보고: 국회에 제출된 정부제출 법률안을 국회의장이 본회의에 보고
- 국회 상임위원회 심사·의결: 법률안을 심사·의결하는 단계이며, 필요한 경우에는 공청회를 개최하여 의견을 듣고 심사함.
- 법제사법위원회: 법률안의 자구와 체제를 심사
- 국회 본회의 의결: 본회의를 통과한 법률안은 정부에 이송됨

⑩ 법령안 공포(제10단계)

- 법률안 정부 이송 및 국무회의: 국회에서 의결된 법률안을 정부(법제처)에 이송하며, 주관부처에 재의요구 여부를 검토 의뢰, 국무회의에 상정하여 공포 또는 재의요구에 관한 사항을 검토함.
- 공포: 재가문서를 수령, 법제처 법령총괄담당관실을 통하여 관보에 게재(공포)를 함.

[그림 II-1] 우리나라 법령별 입법절차



- 법 률 : (①~⑭)
- 대통령령 : (①~⑧) → ⑭
- 총리령 : (①~④) → ⑭ (총리령의 경우 국무총리의 결재를 거친 후 관보게재 의뢰함)
- 부령 : (①~④) → 가 → 나

자료: 채향석(2007. 9), 『법령의 체계와 입법절차』, 법제처

1) 세제발전심의위원회

□ 기획재정부의 조세정책과 관련된 주요 정책의 수립 및 운용에 관하여 기획재정부 장관의 자문에 응하고 세제 발전을 위한 주요 사항을 심의하기 위한 전문위원회로서 재정정책자문위원회에 세제발전심의위원회를 두고 있음.

- 기획재정부훈령에서는 세계발전심의위원회에 대한 운영에 관하여 규정을 두고 있음³¹⁾.

□ 위원회의 기능

- 위원회에서는 다음 사항을 심의함.
 - ① 세계 발전의 기본방향에 대한 사항
 - ② 주요 세계관련 법령 제·개정에 관한 사항
 - ③ 기타 조세 발전과 관련된 사항 중 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

□ 위원회의 구성

- 위원회는 위원장 1인을 포함하여 80인 이내의 위원으로 구성됨.
- 위원장은 조세 및 재정제도와 경제 전반에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획재정부장관이 위촉함.
- 위원은 주요 경제·사회단체의 임·직원, 학계·연구단체·관련 학회 등의 조세·재정정책 전문가, 논설위원·해설위원 등 언론인, 기타 조세 및 재정제도와 경제 전반에 대한 학식과 경험이 풍부한 자 중 기획재정부장관이 위촉함.
- 위원회에는 세계 연구를 효율적으로 수행하기 위하여 기능별로 연구 및 심의를 담당할 연구분과위원회를 두고 있음.

3. 입법현황

가. 현행 법령현황

- 현행 법령의 수는 헌법, 법률, 대통령령과 총리령, 부령이 4,197건이고 국회규칙과 대법원규칙 등이 300건을 넘고 있음.

31) 기획재정부훈령 제30호

〈표 II-1〉 현행 법령현황

(단위: 건)

구 분		건 수
헌 법		1
법 령	소 계	4,196
	법 률	1,189
	대 통 령 령	1,585
	총 리 령	73
	부 령	1,349

주: 2007. 7. 1 기준임

자료: 채향석(2007. 9), 『법령의 체계와 입법절차』, 법제처

나. 법령별 공포현황

- 그동안 제정·개정 및 폐지되어 공포된 법령의 건수가 46,940건이 넘었는데, 특히 최근에는 법령 개정의 건수가 연평균 1,000여 건을 넘어서고 있고, 2007년 상반기에만 무려 1,108건이 제정·개정·폐지됨.

〈표 II-2〉 법령별 공포현황

(단위: 건)

구 분	건 수	비 고
계	46,940	
헌 법	10	
법 률	8,570	
국 무 원 령	257	
각 령	1,765	
대 통 령 령	20,208	
총리령·부령	16,130	(총리령 854)

주: 2007. 7. 1 기준임

자료: 채향석(2007. 9), 『법령의 체계와 입법절차』, 법제처

다. 정부입법과 의원입법

- 최근의 국회의 입법현황을 살펴보면, 의원입법이 정부입법에 비하여 제출건수 및 채택건수가 많음을 알 수 있음. 우리나라 정부입법과 의원입법 현황은 아래와 같음.

〈표 11-3〉 우리나라 정부입법과 의원입법 현황

(단위: 건, %)

국회	제출건수(%)			가결건수(%)			정부안 가결률	국회안 가결률
	계	정부 (제출건수 대비)	의원 (제출건수 대비)	계 (제출건수 대비)	정부 (가결건수 대비)	의원 (가결건수 대비)		
제헌 (48.5-50.5)	234	145(62.0)	89(38.0)	149(63.7)	106(71.1)	43(28.9)	73.0	48.3
2대 (50.5-54.5)	398	216(54.3)	182(45.7)	214(53.8)	138(63.9)	78(36.1)	63.9	42.9
3대 (54.5-58.5)	410	241(58.8)	169(41.2)	157(38.3)	85(54.1)	72(45.9)	35.5	42.6
4대 (58.5-60.7)	322	202(58.8)	1209(37.2)	75(23.3)	44(58.7)	31(41.3)	21.8	25.8
5대 (60.7-61.5)	296	159(53.8)	137(46.2)	70(23.6)	40(57.1)	30(42.9)	25.2	21.9
6대 (62.12-67.6)	658	242(36.7)	416(63.3)	332(50.5)	154(46.4)	178(53.6)	63.6	42.8
7대 (67.7-71.6)	535	291(54.4)	244(45.6)	357(66.7)	234(65.5)	123(34.5)	80.4	50.4
8대 (71.7-72.10)	138	95(68.8)	43(31.2)	39(28.3)	33(84.6)	84(15.4)	34.7	14.0
9대 (73.3-79.3)	633	479(75.7)	154(24.3)	544(85.9)	460(84.6)	84(15.4)	96.0	54.5
10대 (79.3-80.10)	129	124(96.1)	5(3.9)	100(77.5)	97(97.0)	3(3.0)	78.2	60.0
11대 (81.4-88.5)	489	287(58.7)	202(41.3)	340(69.5)	257(75.6)	83(24.4)	89.5	41.1
12대 (85.4-88.5)	379	168(44.3)	211(55.7)	222(58.6)	156(70.3)	66(29.7)	92.9	31.3
13대 (88.5-92.5)	938	368(39.2)	570(60.8)	492(52.5)	321(65.2)	171(34.8)	87.2	30.0
14대 (92.5-96.5)	902	581(64.4)	321(35.6)	656(72.7)	537(81.9)	119(18.1)	92.4	37.1
15대 (96.5-2000.4)	1,951	807(41.4)	1,144(58.6)	1,120(57.4)	659(58.8)	461(41.2)	81.7	40.3
16대 (2000.4-04.4)	2,507	595(23.7)	1,912(76.3)	948(37.7)	431(45.6)	517(54.4)	72.4	26.9
17대 (2004.4-08.4)	7,489	1,102(14.7)	6,387(85.3)	1,913(25.5)	563(29.4)	1,350(70.5)	51.0	21.1

자료: 국회운영위원회, 「국회 입법과정의 혁신에 관한 연구」, 의안정보시스템

Ⅲ. 주요국의 세법령 개정절차 및 현황

1. 미 국

가. 입법제도의 개요

- 미국은 입법권을 의회만 가질 수 있도록 하고 행정부에 대하여는 원칙적으로 의회의 입법과정에 간섭할 수 없도록 하기 위하여 법률안 제출권을 인정하지 않음. 그러나 미국 연방헌법은 국가기관 상호간의 견제와 균형을 위하여 행정부의 수반인 대통령에게 의회의 입법과정에 대한 일정한 관여를 허용하고 있음.
- 미국에서는 상하 양원의 의사 합치만으로 법률안이 확정되지 않고, 대통령의 승인행위를 거쳐야만 법률안이 확정됨. 또한 대통령은 의회의 의사에 대하여 반대의 의사를 표명하는 실질적인 힘을 가진 거부권(Veto)으로서 나타남.

- 미국의 입법과정은 전형적인 위원회 중심주의를 채택하고 있다는 점이 하나의 큰 특징이기도 함. 미국의 위원회 제도는 입법과정의 핵심적인 부분이 되고 있는데, 입법에 있어서 가장 중요한 과정이 위원회심의단계라는 의미에서 미국의 정치를 “위원회정치(Committee Government)”라고도 함.

- 미국 의회에서는 입법조사 등을 보좌하는 기구가 잘 정비되어 있으며, 이들 입법보좌기구는 “보이지 않는 정부(Shadow Government, Invisible Government)”라고 일컬어질 정도로 의회의 입법 활동에 커다란 영향력을 부여하고 있음.
- 전문화된 수많은 위원회와 고도로 훈련된 법률전문가들의 입법예의 적극 참여, 협상과 타협을 통한 의회 운영 및 법률안의 심의, 입법에 필요한 관련 정보를 망라하고 있는 각종 입법보좌기구의 적극적 활용들이 미국 입법과정의 특징으로

들 수 있음.

1) 조세법의 법원(Source of tax law)

□ 미국 세법의 법원(source of tax law)은 성문법(law)과 공식적인 법해석(official interpretations of law)으로 나누어짐. 성문법(law)은 헌법, 국회의 법률, 조세조약이 있음. 공식적인 법해석(official interpretations of law)으로는 행정부의 해석, 사법부의 해석이 있음.

□ 성문법

○ 연방헌법

- 연방헌법 제1조 제8항에서 연방의회가 내국세, 관세, 부과금, 개별세를 부과징수할 권한을 부여하고 있음³²⁾.
- 연방헌법 제1조 제8항에서는 조세권(taxing power)에 대하여 직접세는 각 주 간 할당되어야 하며, 재정을 위한 법안은 하원에서만 발의할 수 있고, 조세는 전국에 동일하여야 한다는 제한규정을 두고 있음.

○ 연방법률

- 1939년 연방국회에서는 모든 세법들을 명문화하여 연방법률 26장(Title 26 of the United States Code)에서 연방세법(Internal Revenue Code of 1939)을 명문화하였음.
- 연방세법(Internal Revenue Code of 1939) 이후 1954년(Internal Revenue Code of 1954)과 1986년(Internal Revenue Code of 1986)에 개정이 있었음
- 경제회복세법(Economic Recovery Tax Act, ERTA), 조세형평과 재정책임법(Tax Equity and Fiscal Responsibility Act of 1982, TEFRA), 적자감소법(Deficit Reduction Act of 1984, DRA) 등이 1954년 개정법(Internal Revenue Code of 1954)에 반영되어 있으며, 소상공업보호법(Small Business

32) Article I, §8, "The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excise"

Jobs Protection Act of 1996)과 납세자 경감법(Taxpayer Relief Act of 1997), 연방국세청 구조조정법(IRS Restructing and Reform Act of 1998) 등이 1986년 개정법에 반영되어 있음.

- 연방세법(the Internal Revenue Code)에서는 소득세, 증여세, 유산세, 개별세 그리고 근로소득세 등을 규정하고 있음.

○ 조세조약

- “신법우선주의 원칙”에 따라 조세조약이 연방세법의 개정에 따라 내용이 배제될 수 있음.

□ 공식적 법률 해석(official interpretation of the law)

○ 행정부의 해석

- 연방세법 제7805조에서는 재무부나 재무부에서 위임한 기관이 세무제도와 행정에 필요한 모든 법과 시행규칙들을 제정할 수 있도록 권한을 부여하고 있음.
- 연방국세청(Internal Revenue Service)에서는 여러 행정상 법률해석들을 제정하고 있음.
- 시행규칙(regulation)에는 Temporary Regulations, Legislative Regulations, Interpretative Regulations, Procedural Regulations 등이 있음.
- 시행규칙 이외에도 Revenue rulings, Revenue Procedures, Notices and announcement 등의 다양한 형식의 행정해석들을 제정하고 있음.

○ 사법부의 해석

- 판례를 통하여 세법에 대한 최종적인 해석이 이루어지는 단계이며, 세법에 대한 관할권을 가지고 있는 법원들은 The United States Tax Court, The United States District Court, The United States Court of Federal Claims, The United States Supreme Court, The United States Bankruptcy Courts 가 있음.

나. 입법절차

1) 법률의 입법과정

- 연방헌법 제1장 제7조에서는 하원에서 조세법 입안을 하도록 규정하고 있음. 조세 법안이 다른 법안에 첨부되어 입안되는 경우를 제외하고는 상원에서 입안하지 못함.

(가) 하원 W&M 위원회(The Ways and Means Committee of the House of Representatives, W&M Committee) 검토

- 하원 W&M 위원회(The Ways and Means Committee of the House of Representatives)에서 세법안을 하원 본회의에서 의결하기 전에 검토함.
 - 이때 하원 W&M 위원회에서는 주요 법안의 경우 공청회(public hearings)를 통하여 의견들을 수렴하며, 관련 이해단체들은 대표들을 보내어 법안에 대한 의견들을 낼 수 있음.
 - 공청회 후 하원 W&M 위원회는 하원 본회의에 제출할 세법안을 준비하는데, 위원회의 구성원들은 주로 경제전문가, 회계사, 법률가 등 전문가들로 구성되어 있음.

(나) 하원 본회의(House of Representatives)

- 세법안은 하원 본회의에 제출되며, 여기에서 법안에 대한 논의와 의결이 이루어짐.
 - 표결결과 최종 법률안(Bill)이 가결되면 그 법률안은 일원을 통과하였음을 나타내어 'Act'라는 명칭을 붙임.

(다) 상원재무위원회(Senate Finance Committee)

- 하원에서 의결된 세법안은 상원과 상원 재무위원회에 송부되며, 상원재무위원회에서는 상원 본회의 전에 공청회(hearings)를 열수 있음.

(라) 상원 본회의(Senate)

- 상원재무위원회에서 제출한 세법안을 의결함.
 - 하원과는 달리 찬반토론은 생략되며 바로 수정절차에 들어가게 되고, 수정절차가 완료되면 만장일치에 의해 결정되지 않는 한 최종 표결을 함.

(마) 양원합동위원회(Joint Conference Committee)

- 상원에서 의결한 세법안은 일반적으로 하원의 법안과 다름. 이 경우 두 법안은 양원합동위원회에 송부됨.
 - 양원합동위원회는 하원대표부위원회와 상원재무위원회의 위원들 중에서 구성되며, 이 위원회의 목적은 양쪽의 의견을 수렴하여 하나의 법안을 이끌어내는 것임.

(바) 상원과 하원의 의결

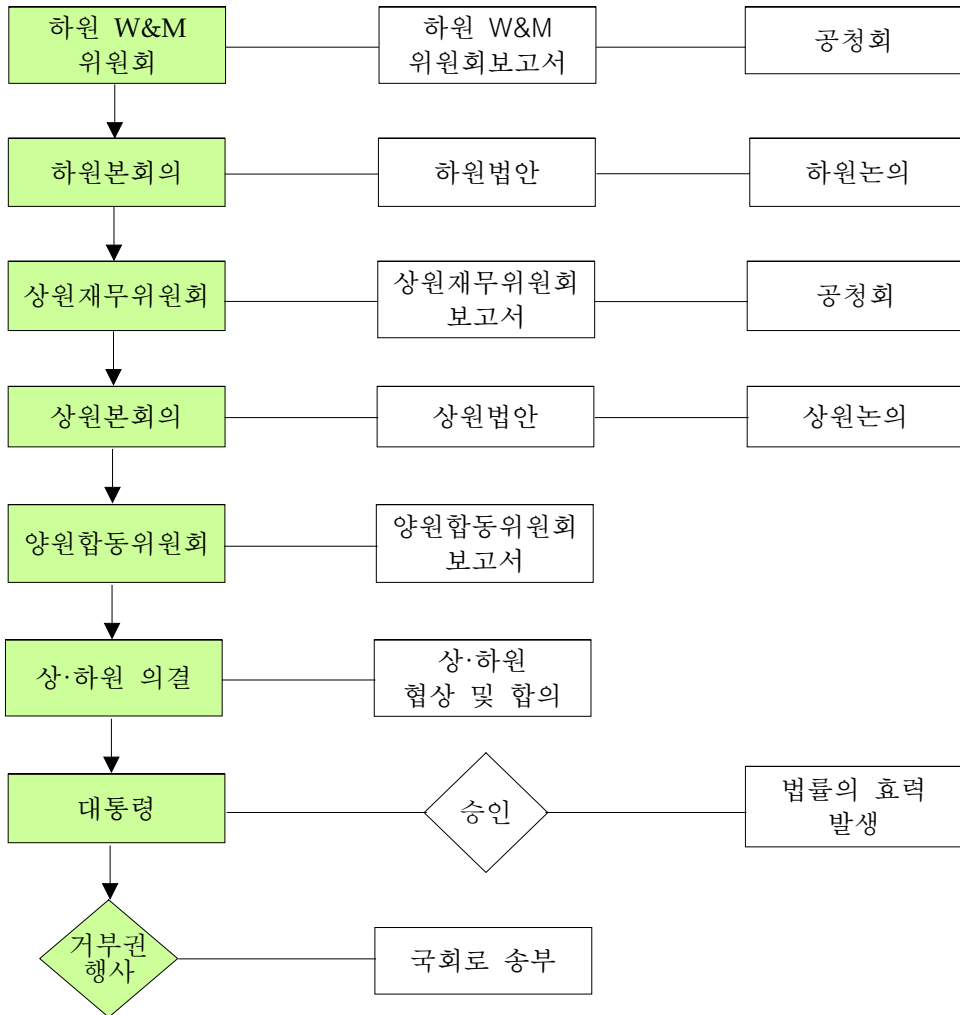
- 양원합동위원회에서 의견을 조정하여 수렴된 세법안은 다시 상원과 하원의 승인을 받아야 함.
 - 양원합동위원회에서 조정된 세법안은 각 원의 본회의에 부의되고 이 단계에서는 이의가 있어도 수정할 수 없으며, 오직 전체로서 가부를 결정할 뿐이며, 실제 거의 그대로 가결되고 있음.

(사) 대통령 승인

- 상원과 하원의 승인을 받은 세법안은 대통령에게 이송됨.

- 이송된 법률안에 대하여 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)는 각 관계기관에 그 기관의 견해와 대통령이 취해야 할 조치에 대한 건의를 제출받음.
 - 이렇게 관계기관들로부터 의견들이 접수되면 OMB는 법률안에 대한 종합적인 검토서를 작성하여 대통령의 의사결정에 참고가 되게 함.
 - 대통령이 법률안에 서명함으로써 법률안은 법률로서 확정됨.
- 대통령이 세법안에 승인하지 않는 경우에는 이의서를 첨부하여 발의한 의원에 환부하여야 함.
- 법률안이 대통령에게 이송된 후 10일 이내에 대통령이 환부하지 아니하는 때에는 그 법률안은 대통령이 서명한 경우와 같이 법률로서 성립됨. 다만 의회의 휴회로 인하여 환부할 수 없는 경우에는 법률로서 성립하지 아니함.
 - 대통령은 거부권을 행사할 수 있으며, 법률안 거부권의 유형으로는 크게 환부거부(Direct Veto)와 보류거부(Pocket Veto)로 나누어 볼 수 있음.
 - 환부거부(Direct Veto)는 일반적인 유형으로서 대통령이 법률안을 승인하지 아니하는 경우에 10일 이내에 이의서를 첨부하여 발의한 의원에게 환부하는 방식임.
 - 보류거부(Pocket Veto)는 대통령이 법률안을 이송받은 후 10일 이내에 서명하지 아니하고 지체하는 중에 의회가 폐회함으로써 법률안을 환부하고자 하여도 환부할 수 없는 경우에 사용되는 방식으로 예외적으로 인정되는 유형임.
 - 대통령의 거부권 행사시 상원과 하원의 3분의 2 이상의 표결에 의하여 세법안이 확정될 수 있음.

[그림 Ⅲ-1] 세법의 입법절차



2) 시행규칙(Treasury Regulations) 입법과정

- 미국 연방세법 제7805조 제(a)항에서는 “재무부는 연방세법의 집행과 관련하여 필요한 모든 법령(rules)과 시행규칙(regulations)들을 규정할 수 있다”고 권한을 부여하고 있음.

○ 대부분의 경우 재무부에서는 연방국세청 위원회에 시행규칙을 제정할 수 있도록

위임하고 있음. 실무상으로는 연방국세청의 전문 실무담당자들이나 연방국세청의 자문기관, 재무부의 자문기관 담당관들이 시행규칙들을 제정하고 있음.

가) 행정절차법상 입법절차

- 재무부의 시행규칙(Treasury Regulations)은 행정절차법(Administrative Procedures Act, APA)에서 규정하는 절차에 따라 입법되고 있음. 행정절차법에서 규정하는 입법절차는 아래와 같이 정리될 수 있음.

(1) 사전통지(notice)

(i) 입법계획

- 행정기관이 입법계획(rulemaking agenda)을 수립하는 단계로, 사전통지 기간에 재무부는 여러 가지 문제 중에서 어떤 사항에 대하여 규칙의 제정을 통한 대응이 필요한지를 결정함.

(ii) 초안 작성

- 행정기관에서 특정사안에 대한 시행규칙의 제정이 필요하다고 결정을 하게 되면, 초안을 작성하게 되며, 행정절차법 제553조(b), (c)항의 통지와 의견 제출과정(notice and comment process)을 거치게 됨. 일반적으로 행정기관이 단독으로 초안을 작성하는 경우가 많음.

(iii) 협상에 의한 입법

- 1990년 행정절차법 개정으로 “협상에 의한 규칙제정법(Negotiated rulemaking Act of 1990)”이 발효됨에 따라 의회는 제안된 규칙의 내용을 협상(negotiation)으로 결정할 수 있게 됨. 그러나 이 과정은 통상적인 규칙 제정의 의사결정 과정을 대체하는 것이 아니라 보완하는 과정이며, 행정기관의 재량에 따라 결정될 수 있음.
- 행정기관이 협상하기로 결정하면 연방관보에 그러한 선택에 대하여 통지를 하여

야 하며, 통지에는 주제, 대상, 범위에 대한 내용과 그러한 규정에 의하여 영향을 받게 되는 대상 이익 목록과 이익을 대표하는 자들을 포함시켜야 함.

- 이러한 통지에는 국민들에게 협상위원회에 지원을 하거나 다른 사람을 추천할 수 있다는 사실을 알려야 함.
- 행정기관은 위원회의 일원이며, 모든 절차는 행정기관이 아닌 조정자 (facilitator)가 주도하는데, 협상에 기술이 있고 공정하게 토론과 협상을 도울 수 있는 사람이 선정됨.
- 초안은 협상에 의한 규칙제정위원회에 참여하는 모든 이해관계자들의 만장일치로만 제출할 수 있음.
- 이러한 절차를 거친 초안은 행정절차법 제553조의 통지와 의견제출 절차(Public notice of new rules and opportunity for public comment)를 거치게 됨.

(2) 통지

- 행정절차법에서는 입법 초안의 통지를 연방관보에 게재하도록 규정하고 있음.
 - 통지에는 입법절차의 시간, 장소, 본질, 주관부처의 연락처, 주요 골자들을 포함해야 하며, 이해당사자가 이슈를 평가하여 대응 자료를 제출하고 의견을 제출하기에 충분한 내용을 포함하여야 함.
 - 이해관계자들이 초안에 효과적으로 반응하기 위해서 법적인 기초 또는 법적 근거, 내용, 기타 자료를 제공하여야 함.
 - 행정기관이 통지를 하는 일반적인 형식은 전문에 기본적인 목적과 전반적인 영향, 연락처, 개정안으로 구성되며, 보다 상세한 정보는 부록으로 첨부하는 형식을 취하고 있음.

(3) 통지와 초안의 변경

- 행정기관이 통지를 한 법률안 초안에 대하여 충분한 국민참여가 이루어진 경우 초안은 많은 내용 변경이 있는 경우가 있음. 즉, 초안과 전혀 다른 내용의 법률안이 될 수 있음. 그러나 최종안이 초안과 다르다고 하여 반드시 새로운 통지와 의견 제출이 요구되는 것은 아니라는 것이 미국 관례의 입장임.

- 미국 판례의 기준은 최종안이 초안의 논리적인 결과 또는 발전(logical outgrowth)인지의 여부이며, 충분한 통지가 있었다면, 새로운 통지와 의견 제출이 필요하지 않다고 결정하고 있음.
- 행정기관이 통지 이후에 이루어지는 변경사항에 대하여 일반국민 및 이해관계자가 변경사실을 쉽게 알 수 있도록 정보를 공개하고 있으며, 변경 및 입법정보에의 접근 여부가 새로운 통지가 필요한지에 대한 법원의 주요한 판단기준으로 작용하고 있음.

(4) 의견제출(Comment)

- 행정절차법에서는 “행정기관은 서면자료 제출, 견해, 구두발표 기회를 부여하거나 부여하지 않는 주장의 제출을 통해 이해관계자가 입법에 참여할 기회를 주어야 한다”고 규정하고 있음.
- 일반적으로 행정기관은 구두 의견 제출을 할 수 있는 기회를 제공하지 않고 서면 의견 제출을 요구함.
- 의견 제출 기회와 더불어 행정기관은 제출된 의견을 고려하여 최종 채택된 규정에 의견 제출의 채택 또는 채택하지 않은 근거와 목적을 간결하고 일반적인 용어로 포함시켜야 함.
- 이 경우 행정기관은 모든 의견 제출에 응답을 하여야 하는 것은 아니며, 충분히 중요한 의견 제출에 대하여 응답을 하여야 함.
- 그러나 의견 제출을 한 이해관계자는 그들의 의견이 반영되지 않은 경우, 행정기관의 설득력 있는 중요사항인지 여부의 판단에 대하여 제소를 할 것이므로 가능한 모든 사항에 대하여 검토를 할 것임.

(5) 의회의 검토

- 행정입법은 발효되기 전에 의회 상하원 및 GAO(General Accounting Office)에 보고서와 함께 제출하여야 함.
- 이러한 보고서에는 간략하게 행정규정과 관련된 일반적인 사항과 비용 편익 분

석서 사본, 법률에서 요구하는 보고서 또는 분석 자료를 첨부하여야 함.

- GAO는 접수일로부터 15일 이내에 검토보고서를 상하 양원에 제출하여야 함.
- 행정명령 12866호에 의한 중요규칙(major rule)은 충분한 검토를 위하여 60일간 발효일이 연장됨.
- 의회는 규칙과 보고서를 받은 날로부터 60일 이내에 합동 불승인 결의안(joint resolution of disapproval)을 양원에 제출할 수 있음. 만일 결의안이 통과를 하고 대통령이 사인을 하게 되면 규칙은 채택일까지 소급하여 폐지됨.

나) 세법상의 시행규칙

(1) 재무부 시행규칙(Treasury regulations)

- 연방세법과 관련된 시행규칙은 일반적으로 특별위임 시행규칙(Legislative regulation), 일반위임 시행규칙(Interpretive regulation), 절차적 시행규칙(Procedural regulation)의 3가지로 나누어 볼 수 있음.
 - 특별위임 시행규칙(Legislative regulation), 일반위임 시행규칙(Interpretive regulation) 두 가지는 재무부에 의하여 공표되며, 재무부와 연방국세청을 구속함. 반면 절차적 시행규칙(Procedural regulation)의 경우는 연방국세청에 의하여 공표되며, 국가기관을 구속하는 효력이 없음.
- 행정절차법(APA) 제553조에서는 시행규칙을 발효일로부터 최소 30일 전에 Federal Register에 통지하도록 규정하고 있음. 미리 시행규칙을 사전에 통지하고 의견을 듣기 위한 목적임.
- 예고 시행규칙(Proposed regulations)
 - 행정절차법(APA) 제553조상의 사전통지가 진행되고 있는 시행규칙이며, 반대의견들이 있는 경우 최종 시행규칙으로 확정되지 못하고 계속 몇 년씩 연기되어지는 경우들이 있음.
 - 예고 시행규칙은 “Prop. Reg”으로 표기하여 최종 시행규칙(Final regulations)

의 “Treas. Reg” 또는 “Reg”와 구분하고 있음

□ 임시 시행규칙(Temporary regulations)

- 행정절차법 제553조의 사전 통지와 의견 제출 절차가 실행 불가능하거나 불필요한 경우, 또는 공공의 이익에 반하는 경우 행정절차법 제553조의 예외가 인정됨.
- 이 경우 중요한 세법 제정을 신속하게 공지하기 위하여 재무부는 임시 시행규칙(Temporary regulations)을 공표하는 경우가 많음.
- 대부분의 임시 시행규칙(Temporary regulations)은 세법이 새로 제정되거나 개정시, 실무자들을 위한 안내 사항들이 필요한 경우 제정됨.
- 주된 내용으로는 즉시 신고되어야 할 항목들, 회계방식 중 의무사항들에 대한 변경사항들이 있음.
- 임시 시행규칙(Temporary regulations)은 질문과 답변 형식으로 입법되는 경우가 많으며, 공식적인 재무부의 입장과 시행규칙 제정 과정에서 논의되었던 내용들을 담고 있음.
- 임시 시행규칙(Temporary regulations)은 즉시 효력이 발생하며, 예고 시행규칙(Proposed regulations)과 같이 30일의 공지기간을 두지 않음.
- 임시 시행규칙은 “T”로 표기하여 구분하고 있음. 예를 들어 “Reg. §1.1041-1T”의 형식으로 표기됨.

(i) 일반위임 시행규칙(Interpretive regulations)과 특별위임 시행규칙(Legislative regulations)

□ 일반위임 시행규칙(Interpretive Regulations)

- 연방세법 제7805조 제(a)항에서는 재무부 또는 재무부의 권한을 위임받는 기관은 연방세법을 시행하기 위하여 필요한 모든 법규들을 규정할 수 있도록 입법권을 위임하고 있음. 연방세법 제7805조 제(a)항에 따라 규정된 시행규칙들을 보통 “해석의(interpretive 혹은 interpretative)” 또는 “일반위임(general authority)” 시행규칙(regulations)으로 알려져 있음.

□ 특별위임 시행규칙(Legislative Regulations)

- 연방세법 제7805조 제(a)항의 포괄적인 조항 외에 구체적인 연방세법 조항에서 특정 이슈에 관하여 위임권을 규정하고 있는 경우, 이에 따라 규정된 시행규칙을 “Legislative” 또는 “특별위임(specific authority)” 시행규칙(regulations)이라고 함.

□ 행정절차법(APA)에 따르면, 특별위임 시행규칙(Legislative regulations)은 법률에서 규정하지 못한 부분에 대하여 국회에서 입법권한을 위임한 것으로, 법규로서 효력을 가지며 권리와 의무를 발생시키고, 행정절차법에서 규정하는 통지와 의견을 듣는 절차를 거쳐야 한다고 규정하고 있음. 이에 비하여 일반위임 시행규칙(Interpretive regulations)은 기존의 법률을 해석하는 기능을 하며, 새로운 권리나 의무를 발생시키지는 못함

- 최근 들어 국회에서는 특별위임 시행규칙(Legislative regulations)을 통한 입법을 증가시켜감에 따라 재무부의 세법 입안의 역할이 점차 증대되고 있음. 그러나 재무부의 업무증가로 이어져 새로운 입법에 상당한 시간이 지연되어지고 있는 상황임. 가장 유명한 사례로는 1969년에 제정된 연방세법 제385조에 대한 시행규칙이 40년이 지나고 있음에도 아직 제정되지 못했고, 1983년에는 재무부에서 “연구 중(continuing to study)”이라고 발표한 바 있음.

(ii) 시행규칙의 소급효

□ 행정절차법에 의하면 시행규칙은 원칙적으로 발효일로부터 효력이 발생하며, 소급효가 인정되지 않음.

- 이에 대한 예외규정으로서는 관련 해당 법률의 제정 후 18개월 이내에 시행규칙이 제정되는 경우와 절차적 미비와 남용을 방지하기 위한 경우 소급효가 인정됨.

(iii) 재무부 시행규칙의 공지

□ 시행규칙은 Treasury Decisions(TD)의 형태로 The Federal Register나 Internal Revenue에 공지됨.

- The Federal Register는 연방정부에서 정책이 논의되는 시행규칙이나 법규 등을 공지하는 공식적인 발간물임.
 - The Federal Registers는 매일(every business day) 발간되며, Treasury Decisions(TD)가 최종 시행규칙으로 확정되기 전에는 최소 30일 동안의 기간을 가지는 예고 시행규칙(Proposed regulation)의 형태로 공지되어야 함.
 - 연방세법 제7805조 제(d)항에서는 임시 시행규칙(Temporary regulations)도 예고 시행규칙(Proposed regulation)의 형태로 공지될 것을 규정하고 있음³³⁾. 임시 시행규칙(Temporary regulation)의 경우는 해당 시행규칙(regulation)이 이슈화된 이후 3년 이내에 만료되어야 함.
- 공지 이후, 이해당사들은 최소 30일의 예고 시행규칙(Proposed regulation)에 대한 논의를 할 수 있는 기간을 가지며, 논의 기간 만료 이후 재무부에서는 예고 시행규칙(Proposed regulation)을 취소하거나, 개정하거나, 변경하지 않고 그대로 유지하는 방법들을 통하여 이해당사자들의 논의에 대한 답변을 할 수 있음.
- 논의 기간을 거쳐서 최종 시행규칙(final regulation)으로 확정되면 연방시행규칙 26장(Title 26 of the Code of Federal Regulations)에 편성이 됨.
- 예고 시행규칙(Proposed regulation)의 경우에는 실재로 몇 년 동안 계속 예고 (Proposed)인 상태로 계속 유지되는 경우가 있음. 예고 시행규칙(Proposed regulation)은 법규로서의 효력이 없으며, 해당사항에 대하여 재무부의 공식적인 입장으로 인정되지 않음.

(2) 연방국세청의 절차적 시행규칙(Procedural regulations)

- 절차적 시행규칙(Procedural regulations)은 납세자가 연방국세청에 제출해야 하는 자료들과 내부운영 관련 내용들에 대하여 규정하고 있으며, 26 CFR Part 601 편에 편제되어 있음.

33) Temporary regulation 부분 참조

- 절차적 시행규칙(Procedural regulations)은 “601”로 시작하는데, 이는 재무부에서 제정하는 시행규칙들과 구분하기 위한 것임. 예를 들어 “26 C.F.R. § 601.509”의 형식을 취함.
 - 특별위임 시행규칙(Legislative regulations)과 일반위임 시행규칙(Interpretive Regulations)의 경우는 § 기호 이후에 관련 법률 조항이 인용되는 형식임. 예를 든다면 “Reg. § 1.61”의 경우 “1”은 소득세법, “61”은 연방세법 section 61을 의미함.
 - 절차적 시행규칙(Procedural regulations)은 연방국세청(IRS)에서 공표되며, 행정절차법에서 요구하는 통지와 의견수렴 절차를 거치지 않음.
 - 특별위임 시행규칙(Legislative regulations)과 일반위임 시행규칙(Interpretive regulations)의 경우와는 달리 소급효가 인정됨.
- 실제 내용은 절차적인 규정들이지만 절차적 시행규칙(Procedural regulations) 형식으로 공표되지 않는 경우들이 있음.
- 예를 들어 특정 신고형식이나 특정 정보를 제공해야 하는 납세자의 의무 등은 일반위임 시행규칙(Interpretive regulations)에서 보통 규정하고 있음. 절차적인 규정들이라도 특별위임 시행규칙(Legislative Regulations)과 일반위임 시행규칙(Interpretive Regulations)에서 규정되는 경우는 재무부에서 공지와 의견수렴 절차를 거쳐야 함.
 - 행정적이고 절차적인 조문들을 해석하는 시행규칙들은 “Reg. §§ 301.6001” 등으로 표기되며 일반위임 시행규칙(Interpretive regulations)으로 봄.
- 특별위임 시행규칙(Legislative Regulations)과 일반위임 시행규칙(Interpretive Regulations)은 재무부와 연방국세청을 모두 구속하는 효력이 있지만, 절차적인 규정들은 구속하는 효력이 없음.
- 일반적으로 개인의 권리에 영향을 주는 절차규정들은 법률에서 규정되는 내용보다 엄격하게 규정되어 있어도 국가기관들을 구속하는 효력이 있음³⁴⁾.

34) Morton v. Ruiz (S.Ct.1974)

○ 납세자의 보고의무나 관련 정보에 대한 규정은 일반적으로 법으로서의 효력이 있음.

□ 세법령의 형식과 절차는 다음과 같이 정리될 수 있음.

〈표 III-1〉 미국 세법령의 체계

법규의 종류	기관	APA 공지와 의견수렴 절차	구속대상	표기방식
연방세법 (Internal Revenue Code)	국회	No	모든 납세자	I.R.C. §
특별위임 시행규칙 (Legislative regulations) ¹⁾	재무부	Yes	모든 납세자	Reg. §
일반위임 시행규칙 (Interpretive regulations) ²⁾	재무부	Yes	모든 납세자	Reg. §
임시 시행규칙 (Temporary regulations)	재무부	No	모든 납세자	Reg. §
예고 시행규칙 (Proposed regulations)	재무부	Yes	모든 납세자	Prop. Reg §
절차적 시행규칙 (Procedural regulations)	연방국세청(IRS)	No	연방국세청 (부분적으로)	26 C.F.R. §

주: 1) 연방세법 제7805조 이외의 특정규정에 위임이 있는 경우
2) 연방세법 제 7805조의 포괄적 위임규정에 의하여 제정되는 경우

3) 법제기구

□ 행정부의 입법활동을 보좌하는 입법기구로서 관리예산처, 법률자문관실, 법제실, 의회연결관실 등이 있으며, 의회의 법제기구로는 위원회 Staff, 의회법제실, 의회도서관 입법심사국 등이 있음.

가) 관리예산처(Office of Management and Budget, OMB)

□ 대통령 직속기구인 관리예산처는 재정 및 입법적 정리, 여러 계획의 조정과 입안,

예산편성과 기타 행정관리 기능을 수행하는 미국행정의 중심적 역할을 수행하는 기관임.

- 기본적 업무는 예산편성과 집행업무이며, 이 외에도 연방계획의 실행을 평가할 의무, 대통령입법계획의 조정, 행정명령 및 포고(Proclamation)와 작성과 조정, 연방업무통계의 입안과 조정에 관한 계획과 촉진, 모든 연방부서 및 행정청의 업무에 대한 대통령에의 조언 등을 수행함.

나) 법률자문관실(Office of the General Counsel) · 법제실(Office of the Legislative Affairs)

- 정부 각 부처에 설치된 법제기구로서 각부 장관 및 그 부처의 법률을 자문하는 법률자문관이 있으며, 당해 부처의 입법계획의 추진에 관하여 장관에 조언하고 의회와의 연락유지와 의회에 파견된 부처의 연락관을 감독하는 법제담당관이 있음.

다) 의회연결관실(The Congressional Liaison Office)

- 각 부처에 있는 의회연결관은 위원회, 사적 단체 기타 다른 부처로부터 제출된 법률안 및 보고서를 심사하며, 상원이나 하원의원의 입법 관련 조치에 대하여 장관에 대한 조언과 법률안의 통과를 지원하기 위한 정보 및 전략을 제공함.

라) 위원회 Staff

- 법률안의 기초, 조사의 실시, 정보의 제공, 로비스트와의 면접 등의 활동을 수행하며, 행정관청과 접촉하여 입법, 시행, 예산할당 또는 행정감독에 관련한 제반문제를 토의함. 하원의 각 상임위원회는 원칙적으로 상근 Staff를 고용할 수 있으며, 이들은 직종상 전문Staff와 사무Staff로 나뉘어짐.

마) 의회법제실(Office of Legislative Counsel)

- 의원이 법률안을 작성할 때 초안 작성 및 기타 법률에 대한 자문을 수행하며, 상임

위원회에 회부된 법률안의 입법과정에 참여함. 본회의와 양원합동위원회에 참석하여 법제지원을 수행하기도 함. 상원과 하원에 의회법제실이 각각 조직되어 운영되고 있음.

바) 의회도서관 입법조사국(Congressional Research Service: CRS)

- 의회도서관에 부속된 입법보좌기구로서 연방의회의 입법기능 및 국정감독기능 등의 종합적인 조사와 전문적인 관점에서 분석하고, 일반적인 정보제공을 수행함.
- 연방의회의 각 부문으로부터 조사, 분석 기타 정보제공의 의뢰에 대한 답변을 제공하고, 중요 문제를 해설한 간행물을 발행.
- 입법과정과 관련하여 새로운 법안이 제출되기 전 입법 필요성의 평가로부터 대통령의 승인 또는 거부를 위해 정부에 이송하기 전 최종 합의과정의 기술적 지원에 이르기까지 입법과정의 전 과정에서 양원의 의원, 위원회 및 지도자를 지원함.

사) 의회예산국(Congressional Budget Office: CBO)

- 1974년 의회예산·지출통제법에 의하여 설치된 기관으로, 정책문제 자체를 자문하지는 않고 선택대안의 분석과 경제적 손익에 관하여 조사를 담당함.
- 연방의회가 세입법률안이나 세출법률안의 기초 및 심의를 행하는 데 있어서 필요한 예산관련 정보의 제공과 재무, 예산 및 행정제계획에 관한 분석과 선택적 정책수단에 관한 정보를 제공함.
- CBO는 의회의 위원회의 개별적인 의뢰에 대하여 세입·세출의 현황조사, 법률안에 소요되는 5년간의 예산수요 및 물가상승에 미치는 영향 예측, 정기적인 경제분석 등을 조사함.
- 국장은 상·하원예산위원회의 추천으로 상·하원 의장에 의하여 임명되며 임기는 4년이고 연임이 가능함. 8개부로 구성되어 있으며 약 226명의 직원이 있음.

다. 입법현황

1) 상·하원의 입법현황

- 미국의 경우 의원들만이 법률안 제출권을 가지고 있으며 따라서 미국 의회에는 형식상 의원발의 법률안만이 존재함.
- 미국의 입법과정에는 지역구의 이익 및 로비스트의 청원이 강한 영향을 미치기 때문에 의원들은 하나의 정책과 관련하여 비슷한 법안들을 서로 제출하는 경향이 있으며, 위원회의 심의를 통하여 다수의 유사 법안들을 병합하는 절차에 따라 실제로는 위원회에 회부된 법률안 가운데서도 일부만이 본회의에 보고가 될 뿐임³⁵⁾.
- 따라서 법안이 법률로 성립될 가능성은 매우 낮아지며, 미국의 법률안 가결률은 전반적으로 매우 저조하여 대략 10% 이하의 수준임.
- 정부는 형식적으로 법안의 발언권이 없으나 행정관료가 발안하여 의회에 송부한 의안을 유력의원을 통하여 의회에 다수의 법률안을 제출하고 있음. 실제로 작성된 중요 입법의 80% 이상은 정부제출법안이 차지하고 있음.
- 실질적인 정부발안 법안이 여당의원을 통해 의회에 제출됨을 고려할 때 여당 법안의 통과율이 높다는 결과³⁶⁾는 정부발안 법안의 통과율이 높다는 것으로 해석될 수 있음.

〈표 Ⅲ-2〉 미국 상하원의 입법현황

(단위: 건)

구 분		2005		2006		2007	
		발의 건수	채택 건수	발의 건수	채택 건수	발의 건수	채택 건수
제출 기관	하원	4,653	106	1,785	320	4,930	108
	상원	2,169	41	1,953	101	2,524	30
합계		6,822	147	3,738	421	7,454	138

자료: Congressional record-daily digest 자료를 바탕으로 작성하였음

35) 손병권, “미국의회의 의원입법” 국회도서관보 제42권 제9호 (국회도서관, 2005. 9) 17면 참조

36) 105회기에서 여당이 입안한 법안 비율은 약 58%, 야당이 입안한 법안은 42%이며, 여당의 법률안의 채택비율은 약 80%임에 비하여 야당의 법률안 채택비율은 약 20%로 여당의 법안통과율이 훨씬 높음

2) 2007년에 제정된 주요 세법

- “Small Business and Work Opportunity Tax Act of 2007”이 2007년에 제정되었음.
 - 최저 임금의 증액과 소기업을 위한 인센티브제도를 제공하는 법률로서, 최저 임금 증가로 인한 소기업의 비용을 감소시키기 위하여 인센티브들을 제공하도록 규정하고 있음.
 - 또한 이 법률에는 허리케인으로 인하여 재해손실을 입은 납세자에게 보상해 주는 지원제도와 S corporation의 수정안에 관하여도 규정하고 있음.

2. 영 국³⁷⁾

가. 입법제도의 개요

- 영국은 군주제 국가인 만큼 법적으로 국왕은 행정부의 수반이자 입법부의 불가분의 구성부분이며 사법부의 총수인 동시에 군의 총사령관이고 영국 교회의 수장이지만, 국왕은 군림하되 통치하지 못하고, 수상을 비롯한 각료들의 조언에 따라서 행동할 뿐임.
- 영국헌정의 중심은 의회제도이며, 영국의 의회는 양원제로 귀족원인 상원(House of Lords)과 평민원인 하원(House of Commons)으로 구성되어 있으며, 상·하 양원의 의사가 합치되지 아니할 때에는 하원의 의사가 우선되는 입법상의 하원우위 원칙이 확립되어 있음.
 - 하원인 예산안이나 금전법안의 선의권, 하원의 의결만에 의한 법률의 성립 등 많은 국면에서 상원에 우월한 형태임.

37) 영국의 세법령 입법절차는 일반법령의 입법절차와 구분되는 특징이 많지 않아, 일반법령의 입법절차를 중심으로 서술하였고, 세법령 입법절차의 특징을 따로 정리하는 방식으로 기술하였음

- 행정부의 내각은 수상과 그가 선임하는 각료들로 구성되는데, 수상(Prime Minister)에는 하원 다수당의 당수가 임명되고 각료들 대부분이 하원 의원들이라는 점에서, 행정부인 내각과 의회는 매우 밀접한 관계를 가지고 있음.
- 영국의 입법절차는 정부 우선이며 정부 중심적이라고도 할 수 있는데, 정부 제출의 법률안은 약간의 수정이 있어도 원안의 실질적인 내용은 거의 변경되지 않고 의회를 통과함.
 - 장관책임제의 원칙으로 인하여 정부법률안의 담당자인 각료나 의원은 법률안이 법률로 성립되기까지 책임을 지고 있는 점이 특징임.
- 의회에서 입법과정의 중심이 본회의, 전원위원회 중심에서 상임위원회 및 특별위원회의 활용이라는 방향으로 전환되고 있음. 특히 상임위원회는 문제별마다 전문적 지식을 지닌 의원이 선발되어 정부법률안에 대해 조사를 목적으로 전문가, 여론의 협력을 얻으면서 활동을 하고 있음.

1) 조세법의 법원(Source of tax law)

- 조세부과에 대한 적법성
 - 세금을 부과하기 위해서는 의회의 승인이 있어야 함
 - 1689년 권리장전(The Bill of Rights)에서는, 의회의 승인 없이 금전을 징수하는 것은 위법이라고 규정하여 근대적 의미의 조세법률주의의 원칙을 헌법적 기본권으로 승화시킴
- 의회 법률
 - 공적법안(public bills)과 개별법안(private bills)으로 나눌 수 있음
 - 공적 법안(public bills): 국민 일반에 효력을 미치는 법률
 - 개별법안(private bills): 일정지역에만 적용되거나 특정계층에 속하는 사람에게만 효력을 미치는 법안으로 지역법안(local bills) 및 개인적 법안(personal

bills)이 있음

- 위임입법: 의회가 아닌 정부기관이 의회로부터 입법권을 위임받아 하위법령을 제정하는 것.
 - Orders in Council
 - 추밀원의 권고에 따라 국왕이 의회의 위임 없이 발할 수 있는 칙령
 - 행정명령(Statutory Instruments)
 - 행정부가 의회의 수권범위 안에서 의회법률의 하위법령을 제정하는 것.
 - 조례(By-Laws)
 - 의회에서 지방자치단체 및 기타 특정한 공공단체에 자치입법권을 부여, 관할 지역 통치를 위하여 조례 제정

- 사법부의 법률 해석
 - 영국에서는 13세기 말경부터 법원에서 판결하는 경우 선례를 인용하는 관행이 생겼으며, 15·16세기에 와서는 어떤 법적 문제에 관하여 같은 취지의 선례가 있으면 법원은 이를 따는 관례가 성립됨.
 - 18세기에 와서 단 하나의 선례가 있더라도 그것에 따라야 한다는 “선례구속의 원칙”이 확립되었음.
 - 영국의 사법부로는 귀족원(House of Lords), 고등법원(Court of Appeals), 지방법원(High Court) 등이 있음.

2) 영국의 주요 세법 현황

- 영국의 주요한 세법 제정 현황은 다음과 같음.
 - 1970년 조세관리법(Taxes Management Act 1970)
 - 1970년 관세와 소비세법(Customs and Excise Management Act 1970)
 - 1988년 소득세와 법인세법(Income and Corporation Taxes Act 1988)
 - 1992년 자본이득과세법(the Taxation of Chargeable Gains Act 1992)

- 1992년 사회보장운영법(Social Security Administration Act 1992)
- 1994년 부가가치세법(Value Added Tax Act 1992)
- 2001년 자본공제법(Capital Allowances Act 2001)
- 2003년 소득세법(Income Tax Act(Earning and Pension))
- 2005년 소득세법(Income Tax Act(Trading and Other Income))
- 그 밖의 주요 개정사항들은 매년 재정법(Finance Act) 제정을 통하여 다루어진다는 점이 특징적임.

나. 입법절차

1) 법률의 입법과정

가) 일반적인 입법과정

(1) 법률안의 제출

□ 원칙적으로 상·하 양원에서 모두 법안의 발의가 가능하나, 대부분의 법안이 하원에서 발의

- 그러나 세법안의 경우에는 반드시 하원에서 발의해야 함.
- 법률안의 제출방식

① 공적법안(Public Bill):

- 일반적 법률로서의 효력을 가진 법안이며, 공익과 관련된 법안임.
- 공적법안은 양원 의원 모두 법안제출이 가능함.
- 대부분의 법안들은 내각을 대표하는 각료 직책을 가진 의원들을 통해 입안되며, 의회분기별로 내각 계획에 대한 국왕의 연설을 통하여 법안내용들이 발표되고 있음.

② 개별법안(Private Bill)

- 일정 지역이나 특정 계층의 사람들에게만 효력이 미치는 법안으로, 지역적 성격이 강함.

- 의원이 아니라 사적법률(Private Act)의 제정을 희망하는 당사자가 사적법안의 제출 허가를 요구하는 청원을 첨부하여 제출

③ 혼성법안(Hybrid Bill)

- 공적법안과 개별법안의 성격이 섞인 법안임.
- 혼성법안의 경우, 개별법안의 절차와 같음.
- 청원자가 제출하는 경우 특별위원회에 회부되며, 그 이후에는 공적법안과 동일하게 취급됨.

□ 정부제출 법안(Governmental Bill)

- 정부의 입법계획위원회가 각 부처에서 계획하는 새로운 정부법률안의 주요 원칙을 심의·검토하고 잠정적인 입법의 우선순위를 먼저 정함.
- 그 이후, 정부의 입법위원회는 승인된 법률안을 자세히 검토하고 입법의 순위를 결정하여 의회의 심의일정에 맞추어 제안계획을 수행함.
- 정부의 입법계획위원회에서 어떤 법률안의 입안 승인을 받은 부처는 그 안을 타 부처에 회람시킴과 동시에 적절한 정부의 정책위원회에도 회부함. 이 단계에서 정부의 실질적인 통제가 아주 강하게 작용하는데, 어떤 부처의 정책에 대하여 다른 부처들의 정책수정을 위한 압력이 정부의 정책위원회를 통하여 가해지기 때문임.
- 입법계획위원회에서 부처의 입법계획의 주요 원칙이 승인되면, 이해집단과의 협의가 활발하게 행하여짐. 어느 부처의 입법계획이 정리되면 법률안을 기초하기 위하여 정부의 입법위원회에 의뢰하게 됨.
- 입법위원회는 전문적 위원회로서 법률안의 형식, 용어, 통용성 등에 대한 검토를 수행하고 있음.
 - 위원회의 회의에는 자기 부처의 법률안이 검토되는 경우 그 부처의 각료가 참석하며 의회관계법무관(Parliamentary Counsel)도 참석함.
 - 위원회에서는 법률안을 검토하는 데 있어서 법적인 측면만이 아니라 정치적, 정책적 측면도 검토함.
 - 여기서 검토·정리된 법률안은 공포하기 전에 내각에 상정하거나, 다시 정책

위원회에 최종적인 검토를 하기 위하여 회부되기도 함.

- 정부는 법률안 준비에 있어서 법률안상에 나타난 정책, 법률안 체제에 관심을 가지는 외에도 언제 법률안을 의회에 제안하느냐에 대하여도 많은 관심을 가지는데, 이 문제는 입법계획위원회에서 의회의 매 회기 전에 결정하며, 일반적으로 최종적인 결정이 됨.
 - 위원회는 일차적으로 연간 입법계획을 회기별로 작성하고, 그 다음에 선거공약에 따르는 주요 정부법률안, 정치적으로 특별한 중요성이 없는 많은 양의 부처의 계획, 긴급한 입법을 위한 기간을 유보한 후에 사소한 부처의 법률안의 순으로 계획을 세움.
 - 정부는 이 입법계획의 시안을 Green Paper로서 발간하여 여론을 수집함.
- 정부제출법안의 경우, 관련 내각기관의 의도에 따라 내각 소속의 의회자문사무소(Parliamentary Counsel Office, PCO)의 법률가들에 의하여 입안됨.
- 새로운 회기가 시작되고 6주 정도 지나면 내각사무처에서 각 부처에 다음 회기에 제출할 법안 목록을 송부하여 줄 것을 요청
- 의회자문사무소(PCO)가 각 부처에서 계획하고 있는 새로운 법안의 주요 원칙을 심의·검토한 후 법안의 입안을 승인
- 의회자문사무소(PCO)가 입안을 승인받은 법안을 검토하고 의회의 법안 심의일정 검토
- 의회자문사무소(PCO)의 정리·검토가 끝나면 각료회의 상정 후 의원입법 형식으로 의회에 법안 제출

□ 의원발의 법안(Private Members' Bill)

- 정당 간부의 협력, 변호사 등 법률가의 지원하에 작성되는 것이 일반적
- 아래와 같은 세 가지 방법을 통해 법안의 제안이 가능하나, 두 번째와 세 번째 방법은 통과 가능성이 낮음.

① 추첨(Ballot):

추첨(20명)을 통해 심의 시간을 확보하여 법안을 제출하는 방법. 하원규칙상 정부법률안이 모든 회의에서 우선한다고 규정하고 있기 때문에 의회가 일반

의원법률안을 심의할 수 있는 시간이 매우 제한되므로 일반의원이 제안한 법률안이 의회의 입법과정을 거치기에는 시간상 제약이 있어 이에 대한 우선권을 부여하는 취지에서 마련된 것임.

② 10분 규정(Ten Minute Rule):

제안의원은 10분간 제안설명을 하고 그 제안에 반대하는 의원도 10분간 발언을 하고 나면 토론 없이 찬반을 묻고, 여기서 찬성되면 그 법률안은 제안됨. 특정 법률에 대한 개정의도로서 행하여지는 것이 보통이며 동 규칙에 의한 동의는 차기국회에서 법률안 제안을 위한 의회 내의 여론을 환기할 수 있는 중요한 기회를 부여함.

③ 일상적인 제출(Ordinary Presentation):

연설 과정을 거치지 않고 사전 통지 후에 법안을 제안하는 방법. 전 회기에 다른 절차로 제안되었던 법률안이나 제2독회를 거쳤으나 회기만료로 처리되지 못한 법률안을 재발의하는 수단으로 사용됨.

(2) 법률안의 심의

□ 영국의 의회는 전형적인 본회의 중심주의의 의회임. 법률안은 본회의에서 삼회독제(Three Reading)에 의해 심의되며 상원과 하원에서도 단계를 거쳐야 함.

○ 각 단계는 그 법률안의 내용에 의해 1일로부터 수 주간의 간격으로 심의되나, 하원에서는 보고단계와 제3독회는 통상 같은 날에 행해짐.

○ 상원의사규칙에서는 각 단계는 1일 이상의 간격을 두어야 한다는 취지를 규정하고 있음.

○ 상·하원에서도 예외적인 경우에는 1일로 전 단계의 심의를 종료하는 경우도 있음.

□ 공적법안에 대한 하원심의

○ 제1독회

- 사무총장이 법안의 제목을 형식적으로 낭독하고, 법안이 인쇄되어 각 의원에게 배부

- 형식적인 절차
- 제2독회
 - 법안의 일반원칙에 관한 토론을 함.
 - 장관이 법안의 취지를 설명하고, 일반적인 질문들에 답변
 - 해당 법안을 다음 단계로 넘길 것인지에 대해 표결함. 법안의 가결 여부가 결정되는 가장 중요한 절차임.
 - 제1독회 후 보통 2주가 소요됨.
- 위원회 단계
 - 법안의 변경된 내용을 보고하는 단계임.
 - 각 조항별로 세부적인 검토가 이뤄지며, 처음으로 법안의 수정이 가능
 - 모든 법안은 다음의 위원회들 중 하나에 회부됨.
 - ① 전체위원회(Committee of the Whole House): 헌법관련 법안과 재정법안을 심의
 - ② 공적법안위원회(Public Bill Committee): 대부분의 법안을 심의
 - ③ 특별위원회(Select Committee): 거의 사용되지 않음.
 - 제2독회 후 2주 안에 시작되며, 회의 시작 후 2~3개월이 소요되기도 함.
- 보고 단계
 - 위원회 단계에서 일어났던 일에 대해 본회의에서 전체 의원에게 보고
 - 공적법안위원회에 소속되지 않은 의원에게 수정안을 제안할 수 있는 기회를 제공하고, 공적법안위원회 소속 의원에게 위원회 단계에서 쟁점이 됐던 사항에 대해 추가적으로 생각하고 새로운 수정안을 제안할 수 있는 기회 제공
 - 해당 법안이 전체위원회에서 다뤄졌고, 수정 사항이 없다면 보고 단계 생략 가능
 - 일반적으로 2주간 소요됨.
- 제3독회
 - 법안에 대하여 논의할 수 있는 마지막 단계임.
 - 위원회 또는 보고 단계에서 수정이 이루어진 법안을 전반적으로 검토
 - 법안의 수정이 불가능하며, 토의 시간이 매우 짧음.

- 보고 단계가 끝나는 당일에 개시됨.

□ 공적법안에 대한 상원심의

- 하원에서 제3독회를 통과하면 해당 법안이 상원에 회부됨.
- 제1독회
 - 정식으로 법안을 상원에 회부하는 절차
 - 법안은 사원에서 동의된 최종법안이 인쇄되어 의원에게 배부됨.
- 제2독회
 - 법안의 일반원칙에 대하여 논의가 이루어지는 단계
- 위원회 단계
 - 대부분의 법안들은 전체위원회(Committee of the Whole House)나 대위원회(Grand Committee)에 회부되며 다른 위원회에는 대부분 회부되지 않음.
 - 하원과는 달리 일부 조항에 대한 개정은 없으며, 모든 조항들이 고려되어야 함.
 - 하원과는 달리 논의에 시간제한이나 수정안에 대한 논쟁이 자유로움.
- 보고 단계
 - 법안 수정에 대한 기회가 있으며, 일반적으로 하원의 보고단계와 같음.
- 제3독회
 - 하원과 달리 논의가 충분히 이루어지지 않고 결정된 개정안에 대한 법안 수정이 가능함.
- 의회통과
 - 의원들이 법안에 대하여 의결하여 통과시키는 단계

□ 상원과 하원 양원이 반드시 최종 법안에 동의해야 국왕의 재가를 받을 수 있음.

- 그러나 법안이 상원과 하원 사이에서 교착 상태에 빠지는 것을 방지하기 위해 의회법(Parliament Act)에 다음과 같은 규정을 두고 있음.
 - 이번 회기에 상원의 반대 때문에 부결됐던 법안이라 하더라도 일정한 요건³⁸⁾

38) ①해당 법안이 회기 종료 전에 1달 이상 상원에서 다뤄져야 함. ②첫 번째 회기에 하원에서 제2독회가 이루어진 시점과 두 번째 회기에 의회에서 통과되는 시점 사이에 1년 이상 시간차가 있

을 충족하면 다음 회기에 상원의 반대와 관계없이 의회 통과³⁹⁾

- 금전법안의 경우 상원에서 기각되더라도 첫 번째 회기에 법안 통과

□ 개별법안의 경우 공적법안과 동일한 절차를 통해 심의가 이뤄지나, 다음과 같은 점에서 차이가 있음⁴⁰⁾.

○ 제1독회: 법안이 청원요건 심사를 거쳐 테이블에 올라오면 제1독회가 끝난 것으로 간주

○ 제2독회: 사무총장이 법안의 제목을 읽을 때 반대가 없으면 반대의견이 없는 법안으로, 반대가 있으면 반대의견이 있는 법안으로 구분

○ 위원회 단계: 제2독회에서 반대의견이 있으면 “반대의견이 있는 법안 위원회 (Opposed Bill Committee)”에 상정하고, 반대의견이 없으면 “반대 의견이 없는 법안 위원회(Unopposed Bill Committee)”에 상정

□ 혼성법안 역시 공적법안과 유사한 절차를 거쳐 심의가 이루어지나, 위원회 단계에서 공적법안위원회가 아니라 특별위원회에 회부되는 점이 다름⁴¹⁾.

(3) 국왕의 동의(Royal Assent)

□ 양원의 동의를 거친 후 국왕의 동의를 위해 회부

○ 대부분의 법안은 국왕으로부터 명시적으로 입법에 관한 권한을 위임받은 국무위원을 통하여 국왕의 동의를 얻음.

○ 국왕의 동의는 양원 모두에 통지됨.

○ 국왕이 승인하는 때에 바로 효력이 발생함.

어야 함. ③두 번째 회기의 법안이 첫 번째 회기의 법안과 동일하고, 시간의 경과를 고려하여 필요한 수정사항만을 담고 있어야 함.

39) 즉, 상원의 경우 영구적인 거부권 행사가 불가능하며, 반대법안에 관해 입법을 지연하는 기능만을 갖고 있음.

40) <http://www.parliament.uk/documents/upload/L04.pdf>

41) <http://www.parliament.uk/documents/upload/L05.pdf>

나) 세법 입법과정의 특징⁴²⁾

□ 법률의 형식

- 영국의 세법은 영구세(permanent tax)와 연간세(annual tax)로 구분할 수 있음.
- 간접세는 대부분 영구세의 형태이며, 세율이 매년 변화되지 않는 것을 원칙으로 함.
- 소득세와 법인세 등은 연간세이며, 경제여건이나 조세정책에 따라서 세율과 구간, 감면한도 등이 매년 바뀌게 됨. 연간세의 경우에도 조세법률주의에 따라서 의회의 승인을 거쳐서 법의 형태를 가져야 하며, 이에 대한 구체적인 내용은 재정법(Finance Act)을 통해서 정해짐.

□ 재정법(Finance Act) 입법과정의 특징

- 재정법에 대한 구상은 11월에 발표되는 세입예산안에 포함되어 있으며, 세법의 구체적인 내용은 1월 재정법안으로 발표됨.
- 재정법안을 발표하는 날에 재무성에서는 일반대중과 국회의원들이 내용을 잘 이해할 수 있도록 하기 위해서 보충설명자료인 세법해설집(Notes on Clauses)을 발행하고 있음.
- 재정법안은 보통 1월의 둘째 주 정도에 2차수정안(second reading)이 작성되어 의회의 소위원회에 의해서 각 조항이 세밀히 검토됨.
- 소위원회의 심의를 거친 후에는 의회의 최종 의결 단계로 넘어가서 5월초까지는 법이 통과됨.
- 재정법이 통과되기 전부터 예산안에서 발표된 내용이 효력을 가질 수 있다는 점이 조세입법이 기타 입법과정과는 다른 특이한 점 중의 하나임. 예산에 대해서 승인하는 것만으로도 예산안에 있는 조세조항들을 연간세법으로 집행할 수 있는 법적인 근거가 발생하는 것임. 예산이 통과되면 세제도 변화할 수 있다는 근거는 1968년에 제정된 잠정조세징수법(Provisional Collection of Taxes Act of 1968)에서 찾을 수 있음.

42) 박정수(2004) pp. 27~29의 내용을 정리한 것임.

- 재정법이 의회에서 통과되는 절차는 다른 법이 통과되는 과정과 유사하지만, 몇 가지 예외가 있음.
 - 재정법은 예산심의가 끝나는 시점과 2차 수정안이 작성되는 시점의 중간에 발생함.
 - 재정법안에 대한 2차 수정안이 작성된 후에는 의회의 분과위원회에서 검토됨. 이 과정은 국회의원들이 법안 수정에 대해서 요구할 수 있는 중요한 기회가 됨.
 - 1960년대까지는 법안에 대한 논의가 전체위원회(Committee of the Whole House)에서 이루어졌으나, 이러한 과정이 부담스러워져 현재는 대부분이 소위원회에서 우선적으로 논의되고 일부 필요한 조항만이 전체위원회에서 검토되고 있음.
 - 어떠한 조항이 분과위원회에서 논의되어야 하고 어떠한 조항이 전체위원회에 넘겨져야 하는지는 정부와 야당의 협의를 거쳐 결정됨.
 - 위원회의 검토가 끝나면 법안은 의견서와 함께 3차 수정을 위해 전체 하원에 보내지며 하원에서 작성된 3차 수정안은 상원으로 보내어짐.
- 1911년 의회법(Parliamentary Act of 1911)이 제정되었는데, 이에 따르면 세법은 상원의 동의가 없는 경우에도 하원에서 상원으로 발송한 지 한 달이 경과하면 자동적으로 국왕의 동의를 받고 법으로서 인정되도록 규정하고 있음.
- 예산안에 제안된 조세제도 개정이 효력을 발휘하는 시점은 다양하게 나타남.

□ 소득세의 세율과 과세구간 등에 대한 조항은 보통 회계연도의 시작인 4월부터 효력을 가지지만, 간접세의 인상 시점은 다양하게 정하여짐.

2) 행정입법의 과정

□ 정부기관이 의회로부터 입법권을 위임받아 제정하는 위임입법의 형식으로는 Orders in Council, 행정명령(Statutory Instruments), 조례(By-laws) 등이 있으며, 행정입법(Statutory Instruments)의 입법과정을 중심으로 정리하고자 함.

가) 입안(Drafting)

- 행정명령의 입법은 관련 정부기관의 법률사무소에서 입안됨. 행정명령은 관련법률에서 위임받은 정부기관의 이름으로 입안됨. 행정입법은 매년 1번부터 번호를 매기는 형식을 취하고 있어, 예를 들면 SI 2005/1234 의 형태를 취하게 됨. 매년 3,500개 정도의 입안이 이루어지며, 양원의 승인을 요구하는 형식도 있음.
- 1893년 규칙공포법(The Rules Publication Act)에 따르면, 위임입법은 제안하기 40일 전에 초안을 발표하고, 그 초안을 입수할 수 있는 장소가 공표되어야 하며, 공공단체는 입법권자에게 동 40일간에 초안에 대한 의견을 알릴 수 있음.

나) 국회의 심의

- 행정명령의 의회제출 절차를 살펴보면, 위임입법의 1부를 하원의 의사국(Votes and proceedings office)과 상원의 의사국(Office of the clerk of the parliaments)에 의회의 개회(開會)중에 제출하여야 함.
- 의회제출(laying)의 효과는 입법권을 위임한 모법(parent Act)에서 개별적으로 규정하고 있으며, 크게 검사(scrutiny), 취소(annulment), 승인(affirmation)으로 나뉘어짐.
 - ① 검사(scrutiny)
 - 의회의 검사가 행정명령의 성립 및 효력발생 요건과는 직접 관련이 없고, 단순히 의회에 제출할 것만을 요구하는 경우임.
 - 이 경우, 행정명령은 제정과 동시에 효력이 발생하므로 의원이 취소건의를 할 수 없음.
 - 의회가 어떠한 행정명령이 규정되어 있는가를 알고자 하는 경우에 이러한 형식으로 의회에 검사의 기회를 주는 것임.
 - 매년 2,200여개의 법안들이 이에 해당함.

② 소극적 위임입법(Negative instruments)

- 일정 기간 내에 국회에서 반대하지 않으면 법으로서 효력이 발생하도록 하거나, 또는 법안 제출일부터 효력이 발생하고 의회에서 제출일로부터 40일 이내에 취소할 수 있는 권한을 유보하는 경우가 이에 해당
- 매년 1,100여개의 법안들이 이 경우에 해당됨.

③ 적극적 위임입법(Affirmative instruments)

- 중요한 법안들의 경우는 의회의 심의과정을 거치도록 규정하고 있는데, 양원이 법안에 대하여 의결을 거쳐 통과시키지 않으면, 법으로서 효력이 발생하지 못하거나, 또는 의회에 제출됨과 동시에 효력이 발생하나 일정 기간 내에 의회의 동의를 얻지 못하면 당연히 실효되는 절차임.
- 매년 200여개의 법안들이 이에 해당됨.

□ 위임입법합동위원회(Joint Committee on Statutory Instruments)

- 위임입법에 대한 심의를 위한 상원과 하원 간의 합동위원회가 구성됨.
- 다른 위원회와 마찬가지로 구두로 또는 서면으로 정부부처의 관련 증거들을 요청하여 심의할 수 있음.
- 위임입법권의 방식, 형식, 기술 중심으로 심의를 진행하며, 다음의 내용들을 중점으로 심사하게 됨.
 - 공공수익에 부과하는 부담, 어떤 공권으로부터 허가, 동의에 대한 부담을 과하는 것인지 여부
 - 법원에서의 다툼을 배제하는 법률 아래에서 만들어진 것인지 여부
 - 법률에 의해 인정된 권한에 대한 변칙적이고 기술적인 행사를 하는지 여부
 - 제정법적 근거 없이 소급효력을 가지는지 여부
 - 공포나 의회에의 제출이 정당한 사유 없이 늦어졌는가 여부
 - 1946년 행정명령법(Statute Instrument Act)에 의하여 제출 지연의 사유를 의장에게 통지하도록 되어 있는 경우, 지연의 사유가 있는지 여부
 - 권한 내의 것인지 의심스러운 것 혹은 인정된 권한의 변칙적이고 파격적인 행사가 있는지 여부
 - 특별한 사유로 인해 그 형식이나 목적의 설명을 요하는지 여부

- 그 안에 결격이 있는가의 여부
 - 여기에서는 행정입법의 실질적인 내용에 대한 심사를 하는 것이 아니라, 법률에 따라 행정부의 입법권한이 제대로 실행되었는지 여부를 심사하는 과정임.
 - 행정부의 입법권한을 넘어선 입법인 경우, 본회의에 보고함.
- 상원의 두 개의 특별위원회에서 심의하는 과정 이후의 과정은 상원과 하원 모두 심의과정은 법률의 심의과정과 같음.
- 상원에서는 두 개의 위원회를 두어 행정명령에 대한 심의를 하고 있음.
 - ① Delegated Powers and Regulatory Reform Committee (DPRRC)
 - 여기에서는 해당 행정입법권을 위임한 법률을 심사하여 입법권한의 정도를 초과하지 않았는지, 다른 관련 법률간의 충돌이 있는지 등을 심사함.
 - ② Merits of Statutory Instruments Committee(Merits Committee)
 - 여기에서는 위임입법을 통해 만들어진 행정명령에 대하여 심의하며, 법안의 구체적인 내용, EU법과의 충돌 여부, 정치적 목적을 달성하기에 적절한지 여부 등을 심사함.
 - 상원에서는 위의 위원회들의 심의결과를 참고하여 결정을 하게 됨.
 - 상원과 달리 하원에서는 위임입법에 대한 관련 위원회를 따로 설치하고 있지 않음.
- 상원의 두 개의 특별위원회에서 심의하는 과정 이후의 과정은 상원과 하원 모두 심의과정은 법률의 심의과정과 같음.
- 국회에서 행정명령에 대하여 부결하는 경우는 드문 편이며, 가장 최근에 부결한 법안은 상원의 경우 2000년, 하원의 경우 1979년에 있었음.

3) 법제기구

- 영국의 법제의무를 담당하는 전문기구는 정부에 주로 설치되어 있으며, 의회 내에서는 전문적이고, 독립적인 법제기구는 없으며, 다만 상·하의원의 입법활동을 보

좌하기 위한 기구로서 법제지원을 하는 부서가 있음.

- 정부의 법제기관으로는 입법위원회, 입법계획위원회, 의회법률법무관실이 있으며, 의회의 법제기구로는 공법법제실(Public Bills Office)과 사법법제실(Private Bills Office)이 있음.

가) 입법위원회(Legislative Committee)

- 법률안의 기초, 중요한 위임입법과 회기 동안의 입법계획의 수립 등을 진행하는 전문적 위원회
 - 상원·하원의 지도자, 대법관, 국왕의 법률관계 장관, 원내총무 및 제한된 수인의 각료 등으로 구성됨. 법률에 책임을 지는 각료와 의회법률법무관도 참석함.
 - 법적 및 정치적·전략적인 관점에서 법률안을 검토하며, 특히 법률안의 검토에 있어서 통상 정책상의 관점이 아니라, 전반적인 법률안의 구성, 적절한 법적 표현, 공정성, 부처의 의도를 수행하기 위한 양식, 법률안으로서의 일반적인 수용성 등을 검토함.
 - 법률안에 포함되어야 할 위임권한의 형식과 범위에 대해 위임권한의 결과로서 각 부처에 의해 작성된 성문법규에 통제권을 행사함.

나) 입법계획위원회

- 각 회기에 통과하여야 할 입법을 기초로 각 회기의 업무를 계획하는 업무를 맡고 있음.
 - 집권당의 선거공약을 이행하기 위하여 필요한 중요 정부법률안에 관하여 입법계획을 수립, 입법상의 우발적 사건에 대비한 시간을 점검하며, 정부가 정권을 유지할 것을 상정하여 중요한 정치적 법률안을 고려함.
 - 입법계획 위원회의 승인을 얻어야 각 부처는 법률안의 기초작업을 진행할 수 있음.
 - 위원으로는 상원과 하원의 지도자 및 원내총무로 제한됨.

다) 의회법률법무관실

- 법률안의 기술적인 형식과 표현에 책임을 지며, 각 부처에 의한 성문법규의 기초에 자문적인 영향력을 지니는 기구로서 재무부 산하에 설치되어 있음.
- 의회법률법무사무관실의 지위는 19세기에서는 비공식기관으로 단순한 법정변호사에 불과하였으나, 오늘날에는 특정한 정식의 법률안을 제외한 모든 법률안은 여기에서 기초됨.
- 입법계획의 정부통제를 전제로 기초상에 필요한 입법을 위한 면밀한 회기예정표에 따라 모든 법률안을 집중적으로 기초함.
- 의회법률법무관실은 정부의 모든 법률안을 기초하므로 각 부처 상호간의 의견조정을 수행함. 특정 부처의 법률안을 전체로서 구성과 형식에 적합하도록 조정하며, 부처간의 요구를 조화시킴.
- 이 기구에 소속된 의회관계법무관(Parliamentary Counsel)은 법률안의 기초·심사에 중심적인 역할을 하며, 법정변호사 또는 사무변호사의 자격을 지니며 법률안의 기초를 위하여 정부에 고용된 상근직원임.

라) 공법법제실(Public Bills Office)

- 공정 법률안에 관한 의사절차에 관여하며, 공적 법률안에 의해서 영향을 받게 될 국민의 이익 보호와 공적 법률안의 체계화를 위하여 정부가 제출한 모든 공적 법률안을 의회의 입장에서 보완하는 업무를 수행함.
- 소속 직원은 상임위원회와 대위원회에 파견되어 위원회의 법률안 심의를 보조하고, 모든 법적 법률안을 해당 상임위원회와 위원장단에 배부함.

마) 사법법제실(Private Bills Office)

- 의회에서 사적 법률안에 대한 심의의 모든 단계에서 입법활동을 보조함. 사적 법률안에 관련된 청원 기타 문서를 접수하며, 사적 법률안 의사와 관련된 당사자 통고 및 회의경과 보고서를 작성함.

다. 입법 현황

1) 정부입법과 의원입법

- 영국에서 법안의 발의권은 의원에게만 있고, 내각의 법안 발의권은 없음. 하지만 각료인 의원에 의해 발의되는 법률안의 형식을 통해서 실질적으로 정부가 입안하는 법률안이 제안됨.
- 법률안의 수로 볼 때 각료 발의 법률안보다 의원 발의 법률안의 수가 더 많으나, 최종적으로 국왕의 승인을 얻어 입법화되는 법률안은 각료 발의 법률안에 비하여 현격히 적은 편임.

〈표 Ⅲ-3〉 영국 정부입법과 의원입법 현황

(단위: 건수, %)

회기	정부제출 법안			의원 발의 법안		
	제출건수	성공건수	성공률	제출건수	성공건수	성공률
1983-84	60	60	100	118	13	11
1984-85	56	54	96	97	21	22
1985-86	50	48	96	112	21	19
1986-87	39	35	90	85	15	18
1987-88	49	49	100	119	13	11
1988-89	37	37	100	141	9	6
1989-90	36	34	94	126	11	9
1990-91	52	49	94	119	20	17
1991-92	39	33	85	58	13	22
1992-93	52	52	100	166	16	10
1993-94	25	25	100	116	16	14
1994-95	38	37	97	113	17	15
1995-96	43	43	100	89	17	19
1996-97	37	37	100	76	22	29
1997-98	53	52	98	147	10	7
1998-99	31	27	87	104	8	8
1999-2000	40	39	98	104	6	6

〈표 Ⅲ-3〉의 계속

(단위: 건수, %)

회기	정부제출 법안			의원발의 법안		
	제출건수	성공건수	성공률	제출건수	성공건수	성공률
2000-01	26	21	81	63	-	-
2001-02	39	39	100	114	8	7
2002-03	36	33	92	97	13	13
2003-04	35	33	94	102	5	5
2004-05	34	24	71	55	-	-
합계	907	861		2,321	274	
평균	41	39	94	106	12	12

자료: Summary of Bills Introduced since 1979⁴³⁾

Royal Assent를 받은 법률을 기준으로 한 정부입법과 의원입법의 비율을 살펴보면 아래 표와 같음.

〈표 Ⅲ-4〉 영국의 세법입법 현황

연도	Royal Assent	의원입법 (세법)	정부입법 (세법)	행정입법된 세법의 법률명
2003-04	38	5(0)	33(1)	- 재정법 2004(Finance Act 2004 c.12)
2004-05	24	0(0)	24(3)	- 재정법 2005(Finance Act 2005 c.7) - 재정법 2005 No.2(Finance (No. 2) Act 2005 c.22) - 소득세법 2005(Income Tax (Trading and Other Income) Act 2005 c.5)
2005-06	55	3(0)	52(2)	- 지방의회세법 2006(Council Tax (New Valuation Lists for England) Act 2006 c.7) - 재정법 2006(Finance Act 2006 c.25)

43) “Private Members’ Bills Procedure(2006)”와 “Summary of Bills Introduced since 1979” 간에 차이가 나는 경우에는 “Private Members’ Bills Procedure(2006)”의 숫자를 이용하여 자료 작성

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-02283.pdf>

2) 재정법(finance Acts)의 제정현황

〈표 Ⅲ-5〉 영국의 재정법 제정현황

연도	Budget	국왕의 승인
1972	1972. 3. 21	1972. 6. 27
1973	1973. 3. 6	1973. 6. 25
1974	1974. 3. 26	1974. 6. 31
1975	1974. 11. 12	1975. 3. 13
1975(No. 2)	1975. 4. 15	1975. 8. 1
1976	1976. 4. 6	1976. 6. 29
1977	1977. 3. 29	1977. 6. 29
1978	1978. 4. 11	1978. 6. 31
1979	1979. 4. 3	1979. 4. 4
1979(No. 2)	1979. 6. 12	1979. 6. 26
1980	1980. 3. 26	1980. 8. 1
1981	1981. 3. 10	1981. 6. 27
1982	1982. 3. 9	1982. 6. 30
1983	1983. 3. 15	1983. 5. 13
1983(No. 2)	1983. 3. 15	1983. 6. 26
1984	1984. 3. 13	1984. 6. 26
1985	1985. 3. 19	1985. 6. 25
1986	1986. 3. 18	1986. 6. 25
1987	1987. 3. 17	1987. 5. 15
1987(No. 2)	1987. 3. 17	1987. 6. 23
1988	1988. 3. 16	1988. 6. 29
1989	1989. 3. 14	1989. 6. 27
1990	1990. 3. 20	1990. 6. 26
1991	1991. 3. 19	1991. 6. 26
1992	1992. 3. 10	1992. 3. 16
1992(No. 2)	1992. 3. 10	1992. 6. 16
1993	1993. 3. 16	1993. 6. 27
1994	1993. 11. 29	1994. 5. 3
1995	1994. 11. 29	1995. 5. 1
1996	1995. 11. 28	1996. 4. 29
1997	1996. 11. 26	1997. 3. 9
1997(No. 2)	1997. 6. 2	1997. 6. 31
1998	1998. 3. 17	1998. 6. 31
1999	1999. 3. 9	1999. 6. 27
2000	2000. 3. 21	2000. 6. 28
2001	2001. 3. 7	2001. 5. 11
2002	2002. 4. 17	2002. 6. 24

〈표 III-5〉의 계속

연도	Budget	국왕의 승인
2003	2003.4.9	2003.6.24
2004	2004.3.17	2004.6.22
2005	2005.3.16	2005.4.7
2005(No. 2)	2005.3.16	2005.6.20
2006	2006.3.22	2006.6.19
2006	2006.3.22	2006.6.19
2007	2007.3.21	2007.6.19

3) 2007년 주요 세법 내용

□ 법인세 분야

○ 법인세율 인하

- 2008년부터 법인세율을 현행 30%에서 28%로 2%p 인하
- 2009년까지 소규모 회사 법인세율(Small company tax rate)을 현행 19%에서 22%로 1%p씩 단계적 인상(2007년 20%, 2008년 21%, 2009년 22% 적용)

○ 자본공제

- 2008년부터 50,000파운드 한도까지는 100% 투자공제(Investment allowance) 허용
- 자본공제 시스템을 내용연수에 따라 두 범주로 나누어 작용하는 방식으로 단순화함.
- 내용연수가 긴 자산의 경감률을 6%에서 10%로 인상

○ 연구개발 세액공제율 인상

- 2008년부터 대규모 회사의 R&D 투자세액 공제율을 현행 125%에서 130%로 상향 조정
- 소규모회사의 R&D 투자세액 공제율을 현행 150%에서 175%로 상향 조정

□ 개인소득세 분야

○ 개인소득세율 인하

- 2008년부터 개인소득세의 기본세율(basic rate)을 현행 22%에서 20%로 2%p 인하하고, 현행 10%인 최저세율(Starting rate) 구간을 폐지함.

○ 자본이득 공제한도 상향 조정

- 2007년도 개인의 자본이득 공제액을 현행 800파운드에서 9,200파운드로 상향 조정
- 비과세 저축소득을 3,000파운드에서 3,600파운드로 상향 조정

□ 상속세 분야

○ 상속세 공제액 상향 조정

- 2010년까지 상속세 공제액을 현행 300,000파운드에서 350,000파운드로 단계적으로 확대함(2007년 300,000파운드, 2008년 312,000파운드, 2009년 325,000파운드, 2010년 350,000파운드)

□ 소비재 분야

○ 바이오연료에 대한 연료세 경감률을 2010년까지 40%, 2012년까지는 80%로 확대 적용해 나감

○ 연료세(fuel duty)를 2008년에는 리터당 0.02파운드 인상하고, 2009년에는 리터당 0.018파운드 인상함.

○ 맥주(0.01파운드/pint당), 과일주(0.01파운드/pint당), 와인(0.05파운드/병당), sparkling 와인(0.07파운드/병당)에 대한 소비세를 추가적으로 인상

○ 담배소비세를 추가적으로 인상(한 갑당 0.11파운드)

□ 2007년 10월 누진적 자본이득세율(10%, 10%, 40%)을 18%의 단일세율로 변경하여 2008년 4월 6일부터 적용됨.

4) 아일랜드 2007개정법(Ireland's 2007 Finance Act) 주요 내용

- 아일랜드 2007개정법은 국제 경쟁력 증진을 위한 조세혜택으로 이중과세조정법 관련 개정을 주된 내용으로 하고 있음.
 - 그 밖에 R&D 세액공제, 특허로열티 세액 감면, 배당세액 공제, 관계회사에 대한 지급이자 등의 내용을 다루고 있음.

- 이중과세조정법(Double Taxation Rules) 관련 개정
 - 지점이익
 - 아일랜드와 조세조약을 맺지 않은 국가에서 발생한 지점이익에 대해서도 이중과세 경감을 확대 적용함.
 - 공제초과액에 대해서는 공동계산 기법(pooling mechanism)이 도입됨.
 - 자본이득
 - 아일랜드와 조세조약을 맺은 국가 중 아일랜드에 자본이득세가 도입되기 전에 조약이 체결되어 자본이득에 대한 내용이 없는 국가에 대해서도 자본이득에 대한 이중과세조정을 확대함.

- 기타 주요 수정사항
 - R&D 세액공제
 - 아일랜드에서는 기준연도 비교 당해 연도에 증가한 R&D지출액의 20%만큼을 세액공제해 주고 있음.
 - 2004개정법상 R&D세액공제액을 계산하기 위한 기준연도가 이후 3개 연도까지 적용되던 것이 2007개정법에서는 6개 연도까지 적용가능하게 됨.
 - R&D세액공제가 적용되는 비용의 범위에 R&D 관련 도급계약 비용까지 포함시킴으로써 그 범위가 넓어짐.
 - 특허로열티 세액 감면
 - 특허 창출 관련 업무가 과거 아일랜드 내에서 수행된 경우에만 적용 가능하던 것이 유럽회원국 내에서 수행된 경우에도 적용 가능해짐.

- 한도(매해 5백만 유로) 규정 신설
- 배당세액공제
 - 전자상거래와 관련하여 종이영수증 대신 전자영수증을 발급하고 실제 이름과 주소 대신 코드를 사용하는 것이 가능해짐.
 - 배당세액공제의 범위 확대: 비거주자인 법인으로부터 취득한 배당에 대해서도 아일랜드 증권거래소에 거래되는 경우 적용 가능함.
- 관계회사에 대한 지급이자
 - 현재 아일랜드에서 지분 75% 이상을 소유한 모·자회사에 지급되는 이자는 배당으로 간주되어 손금으로 인정되지 않음. 단, 유럽연합 또는 조세조약 체결국 소재 법인에 지급된 경우 동 이자를 비용으로 공제 가능
 - 2007재정법에 의하면 수령자가 거주자인지 여부에 관계없이 모든 상거래 지급이자를 세무상 비용으로 공제할 수 있으며 이 경우 배당이 아닌 이자소득으로 원천징수될 것임.

3. 일 본⁴⁴⁾

가. 입법제도의 개요

- 의원내각제⁴⁵⁾와 권력분립, 성문법 형식을 갖고 있는 일본의 입법제도는 의원입법과 정부입법 모두 가능하므로 법령의 제정주체로 ‘내각, 의원’으로 대별될 수 있음.
- 일본국헌법 제41조에서 ‘국회는 국권의 최고기관으로 나라의 유일한 입법기관’으로 규정하고 있고, 국회법 제56조 제1항에서는 의원의 법률 제안 요건을 명확히 규정하고 있음.
 - 의원의 의안 발의 요건으로 중의원(衆議院) 20명 이상, 참의원(參議院) 10명

44) 일본의 경우 세법령 개정절차는 일반법령 개정절차의 한 부분으로 볼 수 있어 크게 다른 점이 없고, 관련 자료의 부족으로 일반법령에 대한 내용을 주로 서술하였음

45) 일본은 의원내각제도에 따라 입법부는 중의원(미국의 경우로 보면 하원)과 참의원(미국의 경우로 보면 상원) 양원으로 구성

이상의 찬성이 필요한데, 예산을 수반하는 법률안의 경우에는 요건이 강화되어 중의원(衆議院) 50명 이상, 참의원(參議院) 20명 이상의 찬성이 필요.

- 내각의 법률 제안권은 '내각총리대신은 내각을 대표해 의안을 국회에 제출하고 일반 국무 및 외교 관계에 대하여 국회에 보고 및 행정 각부를 지휘 감독한다'는 일본국헌법 제72조 규정과 실무적으로 내각총리대신의 법률제안권을 계속 인정해 왔다는 관행을 들어 인정하고 있음.

- 일본의 의원내각제 특성상 정당정치에 영향력이 막강하며, 의원의 법안 발의를 위한 일정 인원 이상의 찬성이 필요하여 실질적인 입법정책의 선택이나 입법내용의 확정에는 의원이 소속된 정당에서 결정되는 특징이 있음.

- 다수당의 당수가 내각총리대신으로 선출되는 것을 감안한다면 내각총리대신의 법률제안 즉 정부입법은 여당의 입법과 다를 바가 없어,

- 정부입법이 의원입법보다 상대적으로 높은 제안율과 가결률을 나타내고 있음.
 - 단 정부입법의 경우 법안을 의회에 제출하기에 앞서 여당의 심의기간을 통한 '여당심사'를 거침.

1) 조세법의 법원

- 세법 개정절차를 파악하기 앞서 일본의 법령체계 중 조세법이 차지하는 위치, 주요한 조세법의 종류를 개략적으로 살펴보면 다음과 같음.

□ 헌법

- 일본국헌법은 1946년 11월에 11개의 장과 103개의 조문을 가지고 제정됨.
- 일본국헌법 제30조와 제84조에서 조세법률주의에 대하여 규정하고, 제73조 제6호4)에서 내각에 명령을 제정할 수 있도록 권한을 부여하고 있음.

46) 일본국헌법 제73조에 따르면 내각은 다음 각 항목의 업무를 수행

1. 법률을 성실하게 집행해, 국무를 총리하는 것.
2. 외교 관계를 처리하는 것.
3. 조약을 체결하는 것. 단 국회의 승인을 거치는 것을 필요로 한다.

□ 법률

- 일본헌법이 규정하는 방식에 따라 국회의 의결을 거쳐 제정되는 법형식으로 국내법으로서는 헌법에 이어 강한 형식적 효력을 가지고 다른 법에 우선

□ 행정기관의 명령

- 국회의 의결에 의하지 아니하고 행정기관에 의하여 제정되는 법령을 명령으로 집행명령과 위임명령(개별 법률에 의하여 특별히 위임된 사항)으로 나누어짐. 또한 제정기관에 따라 ① 정령, ② 내각부령·성령, ③ 그 밖의 명령으로 대별됨.
 - 정령 : 내각이 제정하는 명령을 의미하는데, 그 효력은 법률에 미치지 못하나 내각부령·성령 또는 다른 명령에는 우월함.
 - 내각부령·성령 : 내각부령이란 내각부의 장으로서의 내각총리대신이 발하는 명령을 말하며, 성령이란 각성 대신이 발하는 명령(예시, '법무성령', '외무성령', '재무성령'등)을 말함.

□ 지방자치단체의 조례, 규칙

□ 조약

2) 주요한 세법령

- 1965년 소득세법, 소득세법시행령
- 1965년 법인세법, 법인세법시행령
- 1957년 특별조세조치법(Special Taxation Measures Law), 동시행령
- 1988년 소비세법

-
4. 법률이 정하는 기준에 따라 사무를 관리하는 것.
 5. 예산을 작성해 국회에 제출하는 것.
 6. 이 헌법 및 법률의 규정을 실시하기 위해서, 정령을 제정하는 것. 단, 정령에는 그 법률의 위임이 있는 경우를 제외하고는 벌칙을 마련할 수 없다.
 7. 대사, 특사, 감형, 형의 집행의 면제 및 복권을 결정하는 것.

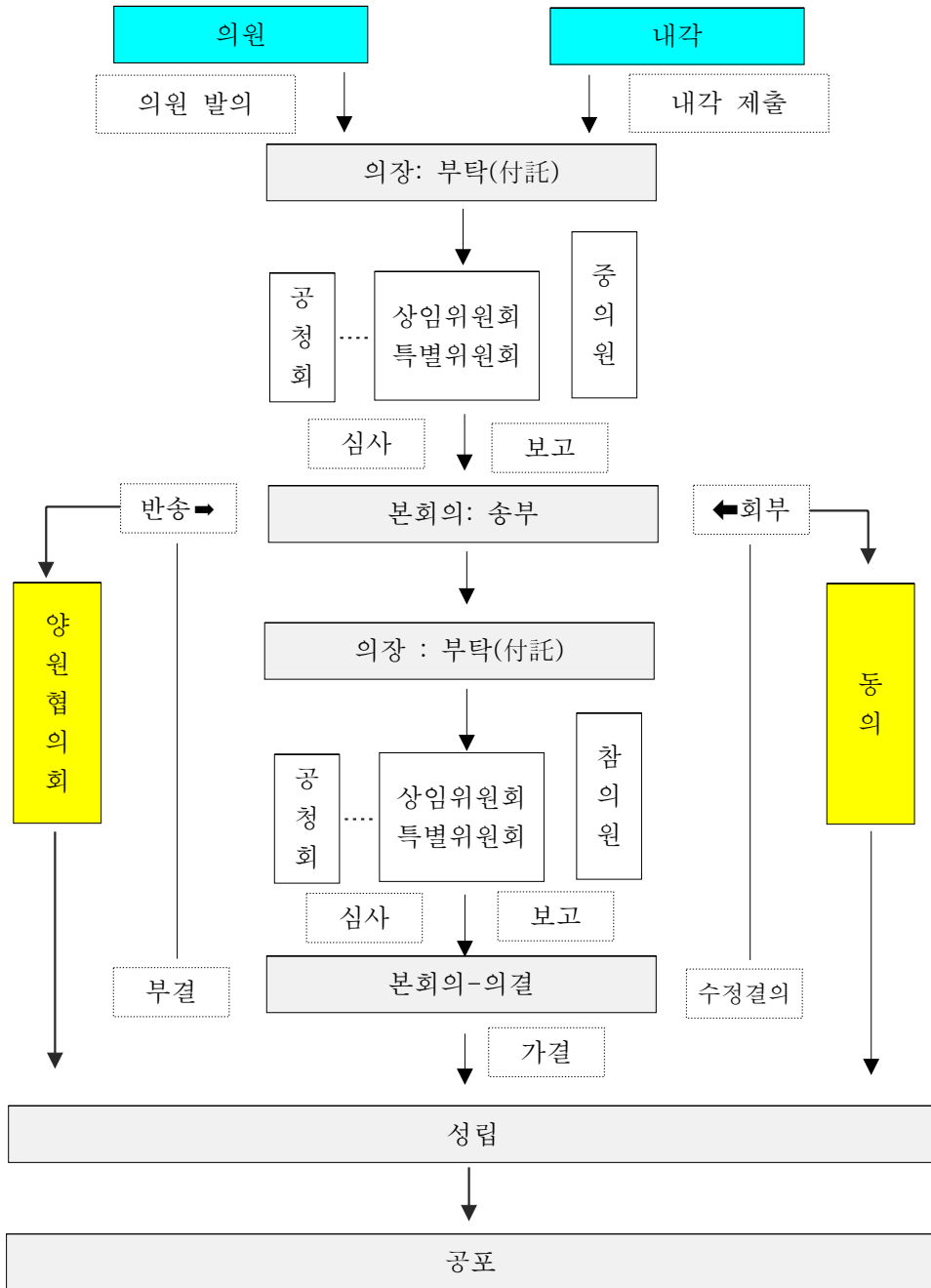
- 1950년 지방세법, 지방세법시행령
- 1962년 국세기본법
- 1959년 국세징수법
- 1900년 국세위반처벌법

나. 입법절차

1) 법률의 입법과정

- 법률의 입법과정은 법안 발의 주체가 내각이나 의원이나에 따라 정부입법과 의원 입법으로 나누어지는데, 큰 흐름에서 보면 『법안 작성 → 국회 제출 → 국회 심의 (위원회 심의 → 본회의 심의 및 의결 또는 양원협의회 심의 및 의결) → 법률 성립 및 공포』의 과정을 거침.
 - 일반적으로 양의원(참의원과 중의원)의 의결이 일치하여야 하는데, 양의원의 의결이 다른 경우 양원협의회가 열려 법률안에 대한 재의결을 수행할 수 있음.
 - 중의원이 가결한 내용을 참의원이 거부한 경우에 중의원이 출석 의원의 3분의 2 이상의 다수로 다시 가결하면 법률안이 통과
- 의원입법과 정부입법의 차이는 국회 심의 전까지의 단계로 볼 수 있는데, 정부가 입안한 법안이 국회에 제출되기 전까지 내각법제국과 여당의 심사를 거치는 단계가 존재하여 더 복잡함.

[그림 Ⅲ-2] 법률의 입법절차



자료: 참의원, www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/chisiki/9.htm

가) 의원입법

(1) 입안과정

- 정책이 법률의 형식을 취하여 제시되는 것을 입법이라고 본다면 정책의 형성과 입안은 불가분의 관계에 있으며, 의원입법에서 정책의 입안 주체는 정당, 의원, 위원회가 될 수 있음.
 - 정당의 경우 여당인 자민당은 정무조사회, 야당에서는 정책심의회가 국회의 위원회(상임위원회와 특별위원회)에 대응하는 부회(部會)를 두고 입안을 준비
 - 정당의 입안 준비과정에 행정부의 지원을 많이 받게 되는데 그 주된 이유⁴⁷⁾로
 - ① 여당입법이라면 성립 가능성이 높고, ② 성립 후에 관련 법률을 집행해야 하며, ③ 정부입법의 경우 여당 심사과정을 받아야 하는 지위 등임.
 - 의원은 본인 중심이 되어 입안을 추진하더라도 정당의 영향력에서 자유로울 수 없으며, 일반적으로 의원법제국의 도움을 받고 있음.
 - 의원법제국은 의원제출법안 및 위원회제출법안을 위한 자료조사와 법안의 기초 작업 및 의원이나 위원회에 대한 법률자문 역할을 수행하는 기구임.
 - 입안된 법률안이 의원 명의로 국회에 발의되거나, 소속 정당에 부의하여 정당의 정책형성과정을 통해 발의되기도 함.
 - 위원회가 법률안을 입안⁴⁸⁾하는 경우 위원장을 제출자로 하며 이 경우 국회의 위원회 심의가 생략되어 본회의의 의제로 됨.
 - 위원회는 상임위원회와 특별위원회가 있는데, 예산·조약·법률안의 의안이나 청원 등이 본회의로 송부되기 전의 예비적인 심사기관임.
- 정당 또는 의원의 입안작업은 의원법제국에서 조문화까지 행하여 법률안의 형태를 갖춘 후 내부 심사를 거쳐 최종안에 도달하면, 재차 정당 내의 의사결정 과정을 통해 국회에 제출하기 위한 최종 법률안이 확정됨.

47) 김치환(2003), p. 81.

48) 국회법 제50조의 2

(2) 법안 제출

- 의원이 제출하는 법안의 경우 그가 소속된 의원(議院)에 제출하는데, 예산관계법안의 경우 중의원(衆議院)에 먼저 제출되어야 함.
- 법안 제출 요건으로 일반법안의 경우 중의원은 20인 이상, 참의원은 10인 이상의 찬성이 필요하고, 예산안의 경우에는 중의원은 50인 이상, 참의원은 20인 이상의 찬성이 있어야 법안발의 가능(국회법 제56조 제1항)
 - 이러한 요건은 부적합한 법안의 입법 및 난립을 방지하고 정부제출법안에 대한 의사촉진을 도모하기 위한 것이지만, 소수파의 입법 활동을 억제하는 요인으로도 지적되고 있음⁴⁹⁾.

(3) 위원회 심의

- 국회의장은 제출된 법률안을 해당 상임위원회 또는 특별위원회에 심의를 의뢰하는데 이를 부탁(付託)⁵⁰⁾이라고 함.
 - 상임위원회는 참의원에 17개의 위원회⁵¹⁾가 있으며, 중의원에도 거의 같은 위원회가 존재하며, 의원은 적어도 하나의 상임위원이 됨.
 - 특별위원회는 회기마다 필요하다고 인정될 때 의원의 의결로 설치됨.
- 위원회는 송부된 법률안에 대한 발의자의 법안취지 설명을 듣고 질의를 할 수 있으며, 심사에 필요한 경우 공청회 개최, 참고인 진술, 소위원회를 운영하기도 함.
- 위원회의 질의 후 토론절차를 끝으로 법안에 대한 표결절차⁵²⁾로 넘어가는데, 이

49) 정준호(2005), p. 41.

50) 국회법 제56조 제2항 : 의안이 발의 또는 제출되었을 때는, 의장은 이것을 소관위원회에 부탁해, 그 심사를 거치고 회의에 교부한다. 단, 특히 긴급을 필요로 하는 것은, 발의자 또는 제출자의 요구에 따라, 의원의 의결로 위원회의 심사를 생략할 수 있다.

51) www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/chisiki/5.htm

내각, 총무, 법무, 외교 방위, 재정금융, 문교 과학, 후생 노동, 농림 수산, 경제 산업, 국토 교통, 환경, 국가 기본정책, 예산, 결산, 행정 감시, 위원 운영 및 징벌 위원회가 존재

52) 표결방법으로 중의원에서는 기립, 참의원에서는 거수의 방법으로 이루어짐

는 출석의원의 과반수로 결정되며 가부동수의 경우 위원장이 결정함(국회법 제50조).

○ 위원회의 심의는 회기중에만 인정되므로, 회기중에 표결되지 않으면 폐안이 됨.

(4) 본회의 심의

□ 본회의에서 법안 심의는 매우 형식적으로⁵³⁾ 의원운영위원회나 의사협의회에서 토론과 질의를 거쳐 진행하며 법안에 대한 표결로 넘어가는데, 출석의원의 과반수로 가결되며 가부동수의 경우 의장에게 결정권이 주어짐⁵⁴⁾.

□ 본회의에서 가결된 법률안 또는 수정법률안은 다른 의원(議院), 즉 후의원(後議院)에 송부되는데, 먼저 심의하고 가결한 의원(議院)을 선의원(先議院)이라고 함.

○ 중의원에서 먼저 심의·의결한 경우 참의원이 후의원(後議院)이 되고, 그 반대의 경우 중의원이 후의원(後議院)이 됨.

- 예산·조약·내각총리대신의 지명·법률안의 의결에 대하여 헌법 규정⁵⁵⁾에 따라 중의원의 우월이 인정되고 있음.

○ 선의원(先議院)에서 가결한 법안이 후의원(後議院)에서 가결되면 법률이 성립되지만, 후의원(後議院)에서 수정의결하면 선의원(先議院)에 다시 회부되어 수정안에 대한 동의를 받아야 함.

(5) 법률의 성립

□ 법률의 성립은 양의원(선의원(先議院)과 후의원(後議院))의 의결이 동일한 경우에만 성립되는데, 의결이 다른 경우 양원협의회가 열릴 수 있음.

○ 양원협의회는 2/3의 출석요건과 출석의원의 2/3 이상의 다수 의결로 될 때 성안됨.

53) 정준호(2005), p. 41.

54) 일본국헌법 제56조 제2항

55) 일본국헌법 제59조 제2항

중의원으로 가결해, 참의원으로 이것과 이 의결을 한 법률안은, 중의원으로 출석의원의 3분의 2 이상의 다수로 다시 가결했을 때는 법률이 된다.

□ 법률이 성립된 후 후(後)의원의 의장으로부터 내각을 경유해서 주상(奏上)함.

(6) 법률의 공포

□ 법률 성립 후 관계대신의 서명과 내각총리대신이 연서한 후 제출된 날로부터 천황이 30일 이내에 공포하여야 함(국회법 제65조 제1항, 제66조).

나) 정부입법

(1) 입안과정

□ 정부의 실제 입안과정은 내각하의 각 행정기관인 내각부(內閣部)와 국가행정조직 법상의 성(省)이 분담하며, 담당행정청에서 상급기관으로 올라가면서 법률안이 입안되는 것을 bottom-up 방식, 내각 또는 내각총리대신으로부터 기본적인 입법방침이 결정되어 순차적으로 하부기관에서 구체화되는 방식인 top-down 방식으로 나누어짐⁵⁶⁾.

○ bottom-up 방식의 경우 과(課), 국(局), 청(廳) 또는 성(省)의 조정과정 및 심사 단계를 거쳐 법률안이 확정.

○ top-down 방식의 경우 bottom-up에 의한 입안과정과 비교하면 이해관계의 조정폭이 좁다는 특징이 있음.

(2) 내각법제국의 예비심사

□ 성청(省廳)에서 제출한 법률안은 내각법제국에 제출되어 예비심사, 본심사를 받게 됨

○ 내각법제국은 정부제출법안에 대한 심사와 내각에 대한 법률 자문의 역할을 수행하는데, 의원입법의 경우 심사와 입안을 모두 다루고 있는 의원법제국의 역할 보다는 그 범위가 심사에 중점되어 있음.

○ 예비심사는 각 성청의 담당관의 설명, 질의와 응답, 토의, 담당 성청에 의한 재검토, 원안수정이라는 절차를 거치며 독회제로 진행.

56) 김치환(2003), p. 57.

- 차기 제출예정인 법률안은 매년 9월 20일까지 내각법제국에 송부되며, 10월 이후 예비심사를 개시하도록 되어 있는데 실무적으로 다음 해 1월에 정부제출 예정법률안 리스트가 작성되면서 개시됨.

(3) 여당 심사

- 정부입법의 경우 내각법제국의 예비심사 후 여당의 정무조사회 심의(부회 → 정무조사심의회 → 총무회)를 받기 때문에, 입법의 실질적인 주도권은 정부 관료가 아닌 여당에 있음⁵⁷⁾.
 - 자유민주당의 정무조사회는 여당 정책의 조사연구 및 입안을 위한 기관으로, 정무조사심의회와 부회를 두고 있음.
 - 국회 심의 원활을 위해 법안 담당 성청(省廳)은 야당의원에 대하여도 제출 전 설명을 하고 사전교섭을 수행하기도 함.
- 여당 심사는 정부제출법안을 당론으로서 수정, 추진 또는 정지시킬 수 있는 권한을 가지고 있어 정부입법 과정에서 가장 중요한 과정⁵⁸⁾이며, 이러한 현상을 당고관저(堂高官低)⁵⁹⁾라고 함.

(4) 각의결정과 법률안의 확정

- 각의는 내각의 의사결정을 행하는 합의체기관으로 내각총리대신 및 국무대신으로 구성되어 만장일치방식으로 의사결정을 정하는데⁶⁰⁾ 우리나라의 국무회의로 볼 수 있음.
 - 여당 심사를 전후해서 1월 초순 정부부서 내의 문서과장회의, 사무차관회의를 통해 내각총리대신에게 법안을 제출하여 확정을 청하는데, 이를 ‘각의청의’라고 함.

57) 정준호(2005), p. 39.

58) 정준호(2005), p. 41.

59) 김치환(2003), p. 95.

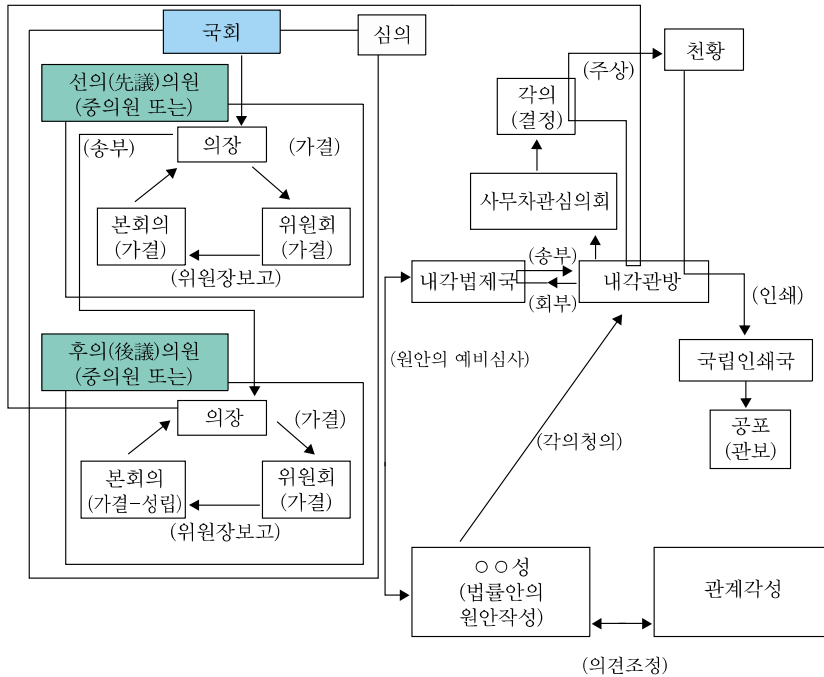
60) 박영도(2006), p. 54.

- 국회에 제출법안에 대한 각의결정이 있으면 내각관방⁶¹⁾은 내각법제국에 본심사를 위해 회부하고 당해 법안을 국회에 제출하게 됨.
- 내각법제국의 본심사는 예비심사와 대조하여 필요한 경우 용어 등을 보정하고 그 결과를 내각관방에게 회부하는데 원칙적으로 내용에 대한 보정은 다루지 않음.

(4) 법안의 제출

- 법안의 제출은 참의원(參議院)과 중의원(衆議院) 모두 가능하지만, 예산을 수반하는 법안을 포함한 주요 법안은 우선적으로 중의원에 제출하는 것이 관례임.
- 헌법 제60조 제1항에 따르면 예산은 중의원에게 먼저 제출하도록 규정하고 있으나, 정부입법에 대한 규정은 없어 이를 준용하여 관습적으로 이루어짐.

[그림 Ⅲ-3] 정부의 입법절차



자료: 내각법제국 www.clb.go.jp/law/index.html

61) 내각관방은 내각의 보조기관으로 내각의 수장인 내각총리대신을 직접 보좌하고 지원하는 역할을 수행

(5) 국회의 심사, 법률의 성립과 법률의 공포

□ 국회에 제출된 이후의 절차는 앞서 살펴본 의원입법절차의 경우와 동일함.

다) 정부입법 일정

□ 일반적으로 예산편성, 세제개정 및 조직개편은 통상 연도별로 수행되는데, 이에 관한 행정부의 업무흐름과 정부입법 작업의 흐름을 다음과 같이 정리해 볼 수 있음.

〈표 Ⅲ-6〉 정부입법 일정

시 기	내 용
연초~8월	<ul style="list-style-type: none"> • 예산, 세제, 조직정원 등 필요한 조치 및 입법조치 검토 • 차년도 예산요구 기준 결정 및 예산관련 법률안에 대한 예산검토
9월 20일	<ul style="list-style-type: none"> • 차기 국회제출 예정법률안 전체 목록을 내각관방 내각총무관실과 내각법제국에 송부, 각 성청은 내각법제국 참사관에게 설명
10월 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 법률안의 내용이 거의 확정되므로 내각법제국의 예비심사 개시
12월 중순~하순	<ul style="list-style-type: none"> • 차기연도 세제개정 대강 결정, 예산개요 각의 결정, 조직정원 개정안 결정 • 법률안 제출시기 및 건명, 요지 내용을 갱신하여 내각법제국과 내각관방 내각총무관실에 제출
1월 상순	<ul style="list-style-type: none"> • 내각 총무관실 · 내각법제국 공동으로 각 성청 문서과장회의 개최 • 내각법제국 간사회 개최
1월 중순	<ul style="list-style-type: none"> • 여당의 국회대책 위원회에서 법안설명회가 중의원, 참의원에서 각각 개최 되어 국회제출예정법률안의 건명 및 요지 설명
1월 하순	<ul style="list-style-type: none"> • 내각제출예정법률안의 건명, 요지를 각의에 제출, 안건으로 확정 • 중의원, 참의원의 의원에게 배부되고 여당에 대한 전체 설명, 필요한 경우 야당에게도 설명
2월	<ul style="list-style-type: none"> • 정부예산안 및 법률안 국회제출
3월	<ul style="list-style-type: none"> • 세제법률안 통과

주: 통상적으로 국회의 개원은 1월부터

자료: 박영도, 원활한 입법추진을 위한 입법계획제도 발전방안에 관한 연구, 한국법제연구원, 2006년 11월, pp. 59~63 내용정리, Tomoyuki Saisu, Recent Development in Japan's Tax Policy, October 2004, . http://www.adb.org/Documents/Events/2004/Fourteenth-Tax-Conference/ppt_saisu.pdf)

2) 행정명령의 입법과정

- 행정입법의 제정절차에 있어서 법규명령 중 정령은 법률과 동일한 절차에 의해서 입안되고 내각법제국에 의해서 심사를 받고 있지만⁶²⁾ 그 이외의 법규명령에 대해서는 절차가 규정되어 있지 않고 있음.
- 2005년 6월 29일 행정절차법의 개정으로 이른바 퍼블릭 코멘트를 중심으로 하는 행정입법 절차가 도입됨.
 - 행정기관이 「기본적인 정책 등의 취지, 입안 등을 행함에 있어서 정책 등의 취지, 원안 등을 공표하여 전문가, 이해관계인 그 밖에 널리 국민으로부터 의견을 구하고 이것을 고려하여 최종적인 의사결정을 행하는」 절차.

3) 전문가 집단

- 세제조사회는 세제의 기본방침에 대하여 조사, 심의하는 내각총리대신(수상)의 자문기구로 세제개혁에 필요한 기본방침을 회신으로 작성하여 수상에게 제출함.
- 내각부의 시책에 관한 심의 등을 실시하는 행정기관으로 내각부 산하의 19개의 심의회 중 세제조사회⁶³⁾가 있음.
- 인원 구성은 학계, 산업계, 소비자단체, 지방자치단체 등의 지식인 30인 내외로 구성되며, 임기는 3년이고 재임이 가능
- 자민당 세제조사회는 세제개혁의 심의에 큰 발언권을 가지고 있는데, 정부세제조사회의 회신을 받아 검토를 행하고 차기 연도의 세제개정을 결정
 - 소득세법, 소비세법 등의 개별세법은 정부세제조사회의 회신에 기초하여 국회에서 심의하고 개정
- 세제조사회의 회신에는 매년의 개정을 정리한 「연도회신」과 약 3년에 한 번 정도의 비율로 제안하는 「중기회신」이 있음

62) 내각법제국설치법 제3조 제1호.

63) 세제조사회의 URL: www.cao.go.jp/zeicho/index.html

- 2007년 11월 세계개편의 답신을 통해 세계개정에 대한 답변서를 발표하면서 ① 국민이 안심할 수 있는 세계, ② 경제·사회·지역의 활력을 높이는 세계, ③ 국민·납세자의 신뢰를 얻는 공정한 세계의 방향으로 세계개편방안을 권고하였음⁶⁴⁾.

다. 입법현황⁶⁵⁾

1) 정부입법과 의원입법

- 일본의 입법현황에 대하여 의원내각제에 의거한 정당정치를 채용하면서도 의원입법보다 상대적으로 정부입법이 다수를 차지하고 있는 양상을 보여주고 있음.
 - 행정을 담당하고 있는 각 성(省)이 법률의 제정·개정을 필요로 하는 사회적 요청을 파악할 수 있는 유리한 위치에 있어, 입법정책을 법률안으로 작성, 제안하기 쉽다는 점
 - 관료와 정당의 유착, 입법의 전문성과 복잡성의 결과로 여당은 내각을 통하여 정부입법을 여당의 의원입법 모습으로 제출하고 있는 현상으로 설명
- 2007년에 개원된 임시, 정기국회를 모두 고려해 볼 때 정부입법 제출 107건, 성립 99건에 달하지만, 의원입법의 경우 제출 108건, 성립 34건으로 정부입법안의 법률 성립률이 92.52%로 의원입법의 성립률 31.48%보다 압도적으로 높음.
 - 의원입법의 성립률이 낮은 이유로는 야당위원이 제안하는 법률안이 제출건수에 포함되나 현실적으로 법률로 제정되지 않은 결과로 판단됨.
 - 또한 매년 성립된 법률 중 정부입법이 차지하는 비율은 의원입법보다 3배 이상 높은 것으로 나타남.
 - 정부입법과 의원입법의 비율을 보면 2007년 74.44%/25.56%, 2006년 83.93%/ 16.07%, 2005년의 경우 79.34%/20.66%임.

64) 한국조세연구원 (2008), pp. 108~110.

65) 세법 입법현황에 대한 자료를 별도 접근하는 데 제약이 있어서 일반법률 입법현황 자료를 제시

〈표 Ⅲ-7〉 입법현황

(단위: 건)

구분/국회회기	정부입법		의원입법		계	
	제출 건수	성립 건수	제출 건수	성립 건수	제출 건수	성립 건수
제168회(임시국회) 기간: 2007년 9월10일~08년 1월15일	10	10	38	12	48	22
제167회(임시국회) 기간: 2007년 8월7일~07년 8월10일	0	0	2	0	2	0
제166회(정기국회) 기간: 2007년 1월25일~07년 7월5일	97	89	68	22	165	111
2007년 합계 (성립비율주)	107 -	99 (92.5%)	108	34 (31.5%)	215	133
제165회(임시국회) 기간: 2006년 9월26일~06년 12월19일	12	12	16	4	28	16
제164회(정기국회) 기간: 2006년 1월20일~06년 6월18일	91	82	61	14	152	96
2006년 합계 (성립비율)	103	94 (91.3%)	77	18 (23.4%)	180	112
제163회(특별국회) 기간: 2005년 9월21일~05년 11월1일	24	21	28	7	52	28
제162회(정기국회) 기간: 2005년 1월21일~05년 8월8일	89	75	49	18	138	93
2005년 합계 (성립비율)	113	96 (85.0%)	77	25 (32.5%)	190	121

주: 성립비율 = 성립건수/제출건수 × 100

자료: 내각법제국, www.clb.go.jp/contents/all.html

자료정리

2) 최근 제출된 세법관련 주요 내용⁶⁶⁾

가) 삼각합병 시행에 따른 적용 요건 제시

- 2007년도 세제개정에서는 국제화의 진전과 경제활성화 관점에서 삼각합병에 대한 과세이연 요건 추가와 조세회피 방지조치를 규정.

66) 한국조세연구원, 『2007년 주요국의 조세동향』, 2008년 3월 참조

- 합병 등에 따라 주주에게 합병대가로서 외국모회사의 주식이 교부(100% 모회사의 주식만 교부)된 삼각합병 등에 대해서 자산의 이전에 따른 양도손익의 과세이연, 피합병법인 등의 주주에 대한 구주의 양도손익의 과세이연이 가능(2007년 5월 1일 이후 합병부터 적용).
- 삼각합병을 이용한 조세회피에 대처하기 위해 합병법인의 사업실체가 인정되지 않은 경우 적격합병으로 보지 않아 세제혜택을 부여하지 않음(2007년 10월 1일 이후 합병부터 적용).
 - 기업그룹 내의 법인간의 합병 등(경과세국에 소재하는 실체가 없는 외국모회사의 주식을 대가로 하는 경우에 한함)이 행해진 경우로 합병법인 등에도 사업의 실체를 인정할 수 없는 때 적격합병이 아니됨.
 - 내국법인이 보유했던 외국자회사(외국자회사 합산세제의 적용대상이 되는 것에 한함)의 주식을 경과세국에 소재하는 실체가 없는 외국모회사(내국법인의 80% 이상의 지분보유) 또는 그 외국모회사에 대한 외국자회사에 현물출자한 경우에는 그 현물출자는 적격현물출자에 해당되지 않음.
 - 합병 등(경과세국에 소재하는 실체가 없는 외국모회사의 주식을 대가로 하는 경우에 한함)이 행해진 경우에는 주주의 구주의 양도차익에 대해서 과세

나) 감가상각 규정의 개정

- 2007년 세법개정에 포함된 감가상각 규정에 따르면 2007년 4월 1일 이후 신규로 취득하는 상각자산부터 명목가치인 1엔을 제외한 취득가액 전액을 상각 가능
- 기존 규정인 상각자산의 경우 10%를 잔존가치로 하는 규정과 95%의 상각 가능 한도액 규정 폐지
- 정률법에 의한 상각보다 가속상각의 효과가 있는 250% 정률상각법을 법정 상각방법으로 도입하고, 첨단기술 제조 관련 설비와 반도체, 플랫폼반 스크린 등의 제조 관련 설비에 대하여 내용연수를 10년에서 5년으로 단축

4. 독일⁶⁷⁾

가. 입법제도의 개요

- 연방국가의 통치체제, 의원내각제와 성문법 형식을 갖고 있는 독일의 입법과정의 특징은 연방정부(Bundesregierung), 연방의회(Bundestag)와 연방참의원(Bundesrat)의 상호 협력하에 이루어진다는 것임⁶⁸⁾.
- 법령의 의결은 연방의회이지만 최종의 성립은 연방참의원의 의결이 필요하고, 연방정부가 입안하는 법률은 사전에 연방참의원의 의견이 필요.
 - 일본의 참의원, 중의원 같은 2원체제로 보는 시각도 있지만, 연방참의원과 연방의회는 각각 독립된 연방의 최고기관임.
 - 연방국가의 특성으로 각 지방의 대표들로 구성되는 연방참의원이 입법과정에 참여하여 각 지방의 이해관계를 반영⁶⁹⁾
- 연방의회와 연방참의원의 법안 발의는 독일연방공화국기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 이하 기본법) 제76조~79조에서, 정부입법의 경우에는 연방각부공동사무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO), 위임입법(법규명령)은 공동사무규칙 제2부(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil : GGO II)에서 규정하고 있음.
- 독일의 경우 정부입법이 의원입법보다 많은데, 의원내각제로 인한 다수여당의 정부에 대한 지배와 당정 협조의 원활화로 인한 이견 있는 입법화의 불가능 등을 주된 이유로 들 수 있음.

67) 세법령 개정절차는 일반법령 개정절차의 한 부분으로 크게 다른 점이 없을 것으로 판단되며, 관련 자료의 접근제약 등으로 일반법령에 대한 내용을 주로 서술하였음

68) 황해봉(2008), p. 91.

69) 법제처(2005), p. 39.

1) 조세법의 법원

- 독일의 법령체계 중 조세법이 차지하는 위치, 주요한 조세법의 종류를 개략적으로 살펴보면 다음과 같음.

- 연방헌법
 - 기본법(Grundgesetz): 연방국가의 통치체제하에서 연방헌법인 “기본법(Grundgesetz)”이 규정한 범위 내에서 입법권을 행사하고 그 이외의 사항은 전부 주의 권한에 속함.
 - 기본법 제105조(조세부과권), 제106조(조세수입의 배분), 제108조(조세행정) 규정

- 연방법률
 - 일반조세법(Abgabenordnung; General Tax Code)은 형식적 의미의 법률⁷⁰⁾로 입법절차를 통해서 제정된 법률로 조세법상 개념, 절차, 부과, 조사, 소송과 처벌의 내용을 규정함.

- 위임입법(Rechtsverordnung)
 - 위임입법은 법규명령이라고 하는데 실질적 의미의 법률로서 의회에서 정립되는 형식적 법률의 수권을 받아 제정되며 위임입법 제정권은 행정부에 의하여 수행.
 - 기본법 제80조 제1항: “연방정부, 연방장관 또는 주정부는 법률에 의하여 법규명령을 제정하는 권한을 위임받을 수 있다. 이 경우 법률로써 위임된 권한의 내용, 목적 및 범위를 확정하여야 한다. 법규명령은 그 법적 근거를 명시하여야 한다. 위임받은 권한을 재위임할 수 있음을 법률이 규정하고 있는 때에는 위임받은 권한의 위임을 위한 법규명령이 필요하다.”

70) 독일의 전통적인 법률관념은 법률의 개념을 형식적 법률개념과 실질적 법률개념으로 구분하고, “형식적 의미의 법률”이란 그 내용을 막론하고 의회에서 제정한 법형식을 말하고, “실질적 의미의 법률”이란 그 제정주체를 불문하고 그 내용의 여하, 즉 일정한 내용을 가진 법규범을 의미

- 조세법상 행정명령은 형식적 입법절차가 아닌 정부에서 발하는 법규(실질적 법률)로 연방의회의 승인이 필요함(기본법 제108조).

자치법규

EU법

조약

2) 주요한 세법령

- ESt(income tax) 소득세법
- KSt(Corporate tax) 법인세법
- GewSt(Trade tax) 거래세법
- Inheritance and Gift tax 상속증여세법
- VSt(Property tax) 재산세법
- Ust(Value added tax) 부가가치세법
- GrESt(real estate transfer tax) 부동산양도세법
- Church Tax and Solidarity Surcharge 교회세법

나. 입법절차

1) 법률의 입법과정

- 법률의 입법과정은 정부입법인 연방정부, 의원입법인 연방의회와 연방참의원으로 나누어지는데, 큰 흐름에서 보면 『법안 작성 → 연방의회 제출 → 연방의회 심의와 의결(본회의 3차례 독회, 위원회 심의, 의결) → 법률의 성립(연방참의원의 동의) → 법률의 공포』의 과정을 거침.

가) 의원입법

(1) 입안과정

- 연방참의원 또는 연방의회의 초안 작성에 대하여 법적 규제가 적용되지 않지만, 일반적으로 여당의 경우 정부관료의 협력을 얻어 작성하는데, 이를 위해서 관할 장관의 승인이 필요함.
- 연방참의원이 제출하는 법안은 일반적으로 지방정부의 각 부처 관료에 의해 작성되지만 연방참의원의 결의를 통과하여야 하므로, 지방정부는 연방참의원에서 다수를 획득하기 위해 사전노력을 필요로 함.

(2) 법안 제출

- 연방참의원의 법안은 연방참의원 본회의의 심의와 표결을 거친 후 연방정부로 송부되고, 연방정부의 견해가 첨부되어 연방의회로 법안이 제출됨.
- 연방의회의 법안은 기관이 아닌 개개인의 연방의회 의원이 제출하는데, 심의를 위해 직접 관할 위원회에 송부됨.
- 연방의회 의원이 법안 제출을 위해서 교섭단체 또는 연방의회 의원 5%에 상응하는 의원의 서명이 있어야 함(연방의회 의사규칙 제76조 제1항).

(3) 법률안의 심의와 의결

- 연방의회의 법률안 심의와 의결제도는 일반적으로 위원회 심의와 연방의회의 3독회 및 의결로 나누어 볼 수 있음.
- 연방의회의 1독회는 해당 법률안을 위원회에 송부할 것인지 여부를 결정하며
- 1독회를 통과하면 위원회로 송부되는데, 위원회는 심의를 위해서 전문가, 이익단체 또는 기타 정보제공자가 참여하는 공청회를 개최할 수 있고, 법률초안에 대한 수정을 할 수 있음.
- 2독회는 위원회 심의가 통과된 법안의 각 조문에 대해 심의하고 의결을 수행
- 3독회에서는 일반적인 토론을 거친 후 법률안에 대한 최종적인 견해를 표명하는

데, 과반수의 찬성투표가 있으면 종료.

- 연방의회의 3회독과 의결 종료로 법률이 성립되는 것이 아니고 연방참의원의 협력이 필요함⁷¹⁾

(4) 법률의 성립

- 연방의회를 통과한 모든 법안은 연방참의원에 동의 또는 협조를 얻기 위해서 송부되어 연방참의원이 찬성하는 경우 법률로서 성립.
 - 연방참의원의 의결을 필요로 하는 법률⁷²⁾은 동의법률(Zustimmungsgesetze)이라고 하는데 중요한 법률의 60% 정도를 차지하며, 연방참의원이 부결 또는 수정을 요구하는 경우 양원협의회(Vermittlungsausschuß)⁷³⁾에서 재결의를 거쳐야 함⁷⁴⁾.
 - 연방참의원의 의결을 필요로 하지 않는 법률은 단순법률(Einfache Gesetze)로 이의를 제기하지 않으면 법률로 성립됨.

(5) 법률의 공포

- 연방수상과 그 법률안의 소관부처 장관이 부서한 후 연방대통령이 서명하고 연방 법률공보에 공포되어지는데, 일반적으로 공보발행일로부터 14일 이후에 효력이 발생됨(기본법 제82조).

나) 정부입법

- 정부입법 과정은 연방의회에 넘어가기 전까지 『소관부처의 입안과정 → 법률안의 심사 → 각의결정과 법률안의 확정 → 연방참의원 동의』를 거침.
 - 연방의회에 제출된 이후의 절차는 앞서 살펴본 의원입법안의 절차와 동일

71) 황해봉(2008), p. 102.

72) 전학선(2007), p. 51.

73) 양원협의회는 연방의회와 연방참위원이 각각 16인씩 같은 수의 구성원으로 이루어짐

74) 일본의 제도와 같이 양원의 공통된 합의가 필요한 것을 알 수 있음

(1) 입안과정

- 일반적으로 bottom-up 방식으로 개별 소관부처의 과(Referat)의 참사관(Ministerialreferenten)이 법률안의 초안을 작성.
 - 정치적으로 쟁점이 있거나 여론의 영향이 큰 중요한 법안의 경우에는 top-down의 방식이 예외적으로 적용⁷⁵⁾
- 입안 작업시 전문가 집단 및 단체(Fachkreise und Verbände)의 의견을 구하는데, 전문가단체는 연방정부 각부에 설치되며 학문적 조언을 제공함.
 - 전문가 단체는 공개된 참사관 초안에 대한 비판을 수행하지만, 전문가 단체의 제안의 수용은 당해 부처의 재량에 따름⁷⁶⁾.
 - 전문가 단체의 임무, 선정방식에 자주성이 부여되지만, 법률안 초안이 정치적인 중요한 의미를 가지는 경우 사전에 연방수상의 결정을 거쳐야 함(GGO II 제24조 제1항과 제2항).

(2) 법률안의 심사

- 법률심사는 연방법무부와 사단법인 독일언어협회의 심사 2가지를 통과하면 각의를 위한 준비가 종료됨.
 - 연방법무부는 법률의 형식성을 심사하고, 사단법인 독일언어협회에서 언어상의 표현방식을 심사함.

(3) 각의 준비와 법률안의 확정

- 내각에서 제출된 법률안을 정부의 법안으로 제출한다는 결정을 하면 법률안이 확정됨.

75) 박영도(2005), p. 56.

76) 황해봉(2008), p. 93.

(4) 연방참의원의 동의

- 연방정부는 연방의회에 법률안을 제출하기 전에 법안을 연방참의원에 송부하여 연방참의원의 각 전문위원회의 심의를 받아야 함.
 - 전문위원회는 심의를 위해 전문가의 의견을 청취할 수 있고, 심의 후 연방참의원 본회의에서 표결을 통해 연방정부의 법률안에 대한 의견을 표명.
 - 연방참의원의 입장은 6주의 기간 내에 연방정부에 송부되며, 연방참의원의 거부 의견이 연방의회로 송부되는 과정에서 걸림돌이 되는 것은 아님.
 - 그러나 연방정부는 연방참의원의 거부내용과 그 이유서를 법률안과 부기하여 연방의회에 제출하여야 함.

2) 행정명령(위임입법)의 입법과정

- 정부입법이 위임입법(법규명령 또는 행정규칙)의 경우 법규명령의 초안도 법률안 작성과 본질적으로 동일한 절차를 거쳐 작성됨(GGO II 제67조)⁷⁷⁾.
 - 독일의 경우 위임입법의 제정절차에 대한 법규정이 명확이 존재한다는 점이 일본과 차별화됨.
 - 행정규칙과는 달리 법규명령은 법규명령 근거제시 원칙에 따라 형식적 판단기준과 명령제정자가 법률의 수권범위 내에서 적정하게 행사되었는지 여부를 심사

3) 전문가 집단⁷⁸⁾

- 독일법조회의(Die Deutsche Juristentag)
 - 법조의 직에 있는 자들의 비정치적인 단체로서 1960년 이래 존속하고 있음.
 - 목표: 입법의 필요성과 가능성의 검토에 의한 법의 발전
 - 독일법조회의는 본래 단순히 구속력이 없는 권고를 하는 데 불과하나, 사실상 이

77) 장교식(2001), p. 279.

78) 박영도(2005), p. 74.

제도는 오랜 전통 가운데 독립한 입법조언자로 발전하여 입법기관의 임무를 장려하고 입법계획 작성에 있어서 입법기관을 원조

□ 독일연구협의회(Der Deutsche Forschungsrat)

- 행정상의 제도가 아니라 「독일의 연구를 대표」하기 위한 자율적인 학술기관으로 대개 독일학술의 대표자로부터 이루어짐.
- 입법과 행정의 국가적 조치가 학문적 인식에 의거하여야 하는 모든 문제에 있어서 연방정부에 조언을 부여할 것을 임무로 하고 있음.

다. 입법현황

1) 정부입법과 의원입법

- 독일의 경우 1949년 입법기 이래 2002년까지 법안제출건수와 법안성립건수를 보면 정부입법안이 의원입법을 능가하고 있음.
 - 의원법안 중 연방의회 제출안이 연방참의원제출안보다 많은 것이 특징
 - 이러한 상황은 의원내각제를 채택하고 있는 일본과 유사한데, 본래의 의회제적 통치제도가 정부 주도형으로 변모하고 있다는 설명도 존재⁷⁹⁾
 - 입법작업의 전문화와 여당과 정부내각의 일치로 인하여 입법과정에 있어서 정부 관료의 중요성을 다시 확인할 수 있음
- 제14입법기(1998~2002년)의 경우 법안제출건수 864건 중 정부입법안이 443개로 약 51.3%를 차지하고 있으며, 이 중 성립된 법안은 총 559건 중 정부입법안이 394건으로 약 70.5%의 가결률을 보이고 있음.

79) 황해봉(2008), p. 91.

〈표 Ⅲ-8〉 입법현황

구분	법안제출건수	법안가결건수
제12입법기 (1990~1994)	800 · 정부제출 407(50.9%) · 연방의회제출 297(37.1%) · 연방참의원제출 96(12.0%)	507 · 정부제출 346(68.2%) · 연방의회제출 92(18.1%) · 연방참의원제출 28(5.5%) · 공동제출 41(8.1%)
제13입법기 (1994~1998)	923 · 정부제출 443(48.0%) · 연방의회제출 329(35.6%) · 연방참의원제출 151(16.4%)	566 · 정부제출 403(71.2%) · 연방의회제출 102(18.0%) · 연방참의원제출 36(6.4%) · 공동제출 25(4.4%)
제14입법기 (1998~2002)	864 · 정부제출 443(51.3%) · 연방의회제출 328(38.0%) · 연방참의원제출 93(10.7%)	559 · 정부제출 394(70.5%) · 연방의회제출 108(19.3%) · 연방참의원제출 22(3.9%) · 공동제출 35(6.3%)
제1입법기~ 제14입법기	9,273 · 정부제출 5,299(57.1%) · 연방의회제출 3,234(34.9%) · 연방참의원제출 740(8.0%)	6,021 · 정부제출 4,530(75.2%) · 연방의회제출 1,106(18.4%) · 연방참의원제출 218(3.6%) · 공동제출 167(2.8%)

자료 : 박영도(2005), p. 258.

2) 최근 제출된 세법관련 주요 내용⁸⁰⁾

가) 2007년 세법개정-정부입법

□ 연방재무성(Federal Ministry of Finance)은 “독일 기업의 국제 경쟁력 강화”를 목적으로 하는 2007년 2월에 제출한 세법개정안이 3월 14일에 통과되어 2008년 1월 1일부터 적용되고 있음.

○ 세법개정 중 주요한 내용으로 법인세율 인하, 국제조세를 통한 이익의 해외이전 제한, 감가상각방법을 정액법만 인정.

80) 한국조세연구원 세법연구센터(2008) 참조

□ 주요 내용

- 법인세부담률(부가세, 주영업세 포함)이 종전 38.64%에서 29.83%로 인하되고, 명목법인세율은 25%에서 15%로 10%p 인하

	종전	개정
A. 연방 법인세율 (Corporate Income Tax)	25%	15%
B. 연방 법인세 부가세 (Solidary Surcharge)	1,375%	0.83%
C. 주 사업세율 (Municipal Business Tax)	12,275%	14%
총법인세율(=A+B+C) (Total Average Tax)	38.65%	29.83%

- 소득세의 경우 현행 배당소득의 50% 면제규정(Half-income system)을 폐지하고, 배당소득 원천징수세율이 개인소득 한계세율보다 높은 경우, 원천징수세율 25%(추가적 부가세율 5.5%)와 개인소득 한계세율 중 유리한 쪽으로 선택 가능
- 과소자본세제(Thin Capitalization)의 경우 독일 내 이익의 해외이전을 방지하기 위하여 “이자장벽(Interest Barrier)”의 조항을 도입
 - “이자장벽”은 세전 영업이익(EBIT)의 30%를 초과하는 이자지급은 공제대상에서 제외
- 2008년 이후 취득한 동산(Moveable asset)은 오로지 정액법(Straight-line method)만 세법상 인정하며, 저가자산의 즉시상각 가능금액을 EUR410에서 EUR60으로 하향조정

나) 기부금 공제한도 인상- 의원입법

- 2007년 7월 기부를 더욱 촉진할 목적으로 법안(Gesetz zur weiteren Staerkung des buergerschaftlichen Engagements)이 제출되고 통과되어, 법인 및 개인, 공익단체별로 다르게 규정했던 기부금공제한도액을 통일하면서 증액시킴.

□ 주요 내용

- 증여 및 기부금 공제한도액을 기부금 차감 전 총소득의 5~10%에서 20%로 상향 조정(2008년 1월부터 적용).
- 요건을 갖춰 새로 창립한 재단에 대한 증여 및 기부의 경우, 소득공제 한도액을 기존의 EUR307,000에서 EUR1,000,000로 높임(2007년 1월부터 소급적용).

IV. 국제비교 및 시사점

1. 국제비교

가. 정치·입법형태

- 역사·사회 및 문화의 특성에 기인한 정치구조와 입법체계는 법률안 제출권의 주체와 입법과정에 적지 않은 영향을 미치고 있음.
 - 일반적으로 의원내각제를 채택하고 있는 영국, 일본, 독일의 경우 정부입법과 회입법이 모두 가능.
 - 미국은 엄격한 삼권분립에 의한 대통령중심제로 법안제출권의 전속은 의회에 국한되어 있음.
 - 형식적으로 연방정부는 법안의 발언권이 없으나 대개 여당의원을 통하여 필요한 법안(executive communication)을 제출하여 이를 통하여 사실상의 발의권을 행사하고 있음.
 - 우리나라의 경우 미국과 같이 대통령제를 채택하고 있으나, 의원내각제를 채택하고 있는 국가들과 마찬가지로 의회와 정부에 입법권을 부여.
- 위임입법에 관한 구체적인 절차규정은 독일, 영국, 미국의 경우 법률로서 명문화하고 있으나, 일본은 관행에 따르고 있는 상황이며 우리나라도 명확한 법률규정을 두고 있지 않음.
 - 독일의 위임입법(법규명령)은 공통사무규칙 제2부(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil : GGO II)임.
 - 미국의 위임입법 근거규정은 행정절차법(APA)에 따라 입법화됨.
 - 우리나라의 경우 행정입법 절차에 관하여는 행정절차법과 법제업무운용규정에

의하여 규율되고 있음.

〈표 IV-1〉 국가별 정치와 입법형태

	한국	미국	독일	영국	일본
정치구조	대통령제	대통령제	의원내각제	의원내각제	의원내각제
의회구조	-	상원 하원	연방의원 연방참의원	상원 하원	참의원 중의원
입법체계	성문법	불문법	성문법	불문법	성문법
의회입법	가능	가능	가능	가능	가능
정부입법 ¹⁾	가능	불가능	가능	가능	가능
입법우위 ²⁾	의회입법	의회입법	정부입법	정부입법	정부입법

주: 1) 법안 발안자의 명목이 행정부 또는 각료를 기준으로 판단

2) 법안 채택 수가 상대적으로 많은 것을 기준으로 판단

나. 입법절차 특징

- 각국의 주요한 입법절차를 살펴보면 대체로 영국, 일본, 독일의 경우 정부입법은 의원입법보다 복잡하고 시간이 많이 소요되지만, 법률안의 질적 완성도는 높아 정부입법의 채택률이 높은 편임.
 - 미국의 경우 법률적으로 의원입법만 가능하여 다른 국가처럼 정부입법과의 직접적인 비교는 어려움.
- 영국의 입법절차는 정부 우선이며 정부 중심적이라 할 수 있는데, 정부제출의 법률안은 수정이 있어도 원안의 실질적인 내용은 거의 변경되지 않고 의회를 통과함.
 - 장관책임제의 원칙으로 인하여 정부법률안의 담당자인 각료나 의원은 법률안이 법률로 성립되기까지 책임을 지고 있는 점이 특징임.
 - 하원이 예산안이나 금전법안의 선의권, 하원의 의결만으로 법률 성립 등 많은 국면에서 상원에 우월한 형태임.
 - 조세입법과는 별도로 예산안에 발표된 조세조항들은 예산이 승인되는 것만으로

도 잠정조세징수법(provision Collection of Taxes Act of 1986)에 따라 세법을 집행할 수 있음.

- 일본의 정부입법 절차에는 여당심사 단계가 있어 당정불일치 법안은 법안으로 채택될 가능성이 없음.
 - 당고관저(堂高官低)의 현상으로 여당의 역할이 입법절차에 지배적임.
 - 영국과 같이 일본의 경우에도 예산과 관련된 법률은 중의원이 참의원보다 우월한 지위를 가지고 있음.
 - 정부입안의 방식으로 bottom-up 방식(하급부서 → 상급기관)과 top-down 방식(상급기관 → 하급부서)으로 나누어짐.

- 독일의 경우 연방참의원과 정부가 입법안을 제출하면 연방의회 제출 전에 서로 의견을 구하도록 하고 있어, 상호 협조가 필수적임.
 - 연방참의원이 제출한 법안이 연방참의원 본회의 심의와 표결을 거친 후 연방정부의 견해를 받도록 규정한 점이 특징이나, 구속력은 없음.
 - 정부입법안도 연방참의원의 동의를 거친 후에 연방의회에 송부
 - 정부입안의 방식으로 bottom-up 방식이 일반적이며, 정치적인 쟁점과 여론의 향배가 중요한 사안은 top-down 방식으로 이루어짐.

- 미국의 입법과정은 전형적인 위원회 중심주의를 채택하고 있다는 점이 특색임. 위원회제도는 입법과정의 결정적인 부분이 되고 있으며, 입법에 있어서 가장 중요한 심의과정은 위원회를 중심으로 행해진다는 의미에서 미국의 정치는 위원회정치라고도 함.
 - 전문화된 수많은 위원회와 고도로 훈련된 법률전문가들의 입법에의 적극 참여, 협상과 타협을 통한 의회운영 및 법률안의 심의, 입법에 필요한 관련 정보를 망라하고 있는 각종 입법보좌기구의 적극적인 활용
 - 헌법상 입법기관은 의회로 규정되어 있지만, 실제로 대통령이 헌법상 법률안 거부권과 입법권고권 등을 적극 활용하여 의회 입법과정에 영향력 행사 가능

○ 미국의 행정부는 executive communication을 여당의원에게 제공함으로써 우회적인 방법으로 법안발의권 행사

〈표 IV-2〉 각국의 입법절차

국가	형태	절 차
한국	의원입법	입안과정 → 법률안의 심의와 의결(위원회, 본회의) → 법률안의 서명· 공포
	정부입법	입안과정 → 관계기관 협의 → 국민의견 수렴 → 법령안 심의 → 법령안 상정 → 국회의 심의· 의결 → 법률안 공포
미국	의원입법	입안과정 → 하원대표부 위원회 검토 → 하원본회의 → 상원재무회의 → 상원본회의 → 양원합동위원회 → 상원과 하원의 의결 → 대통령 승인
	정부입법	N/A
독일	의원입법	입안과정 → 연방참의원 심의 → 연방정부 의견 → 연방의회 심의· 의결 → 인증· 공포
	정부입법	입안과정 → 관계부처 협의 및 의견수렴 → 전문가의 의견수렴 → 법률안의 심사(연방법무부) → 법률안의 확정 및 관련서류 작성 → 각의안의 준비 및 법률안 확정(연방내각처) → 연방참의원 심의 → 연방의회 심의· 의결 → 인증· 공포
영국	의원입법	입안과정 → 하원 심의(제1독회, 제2독회, 위원회, 보고, 제3독회) → 상원심의(제1독회, 제2독회, 위원회, 보고, 제3독회) → 국왕의 동의
	정부입법	입안과정(내각소속 의회사무사무소에서 입안 → 각료회의) → 의원입법 형식으로 의회에 제출 → 의원입법절차와 동일
일본	의원입법	입안과정(의원법제국) → 법안의 제출(중의원, 참의원) → 국회심사· 의결(위원회, 본회의) → 법률의 성립 → 법률의 공포
	정부입법	입안과정 → 내각법제국 예비심사 → 여당심사 → 각의 결정과 법률안 확정 → 법안의 제출(중의원, 참의원) → 국회심사· 의결(위원회, 본회의) → 법률의 성립 → 법률의 공포

주: 위입법법의 경우 정부입법 절차를 대체적으로 준용

□ 입법과정에서 각 국가는 의견수렴 과정으로서 공청회와 전문가의 의견을 수렴하고 있으며 중요한 비중을 차지⁸¹⁾

81) Hiromitsu Ishi(2001), pp. 12~15.

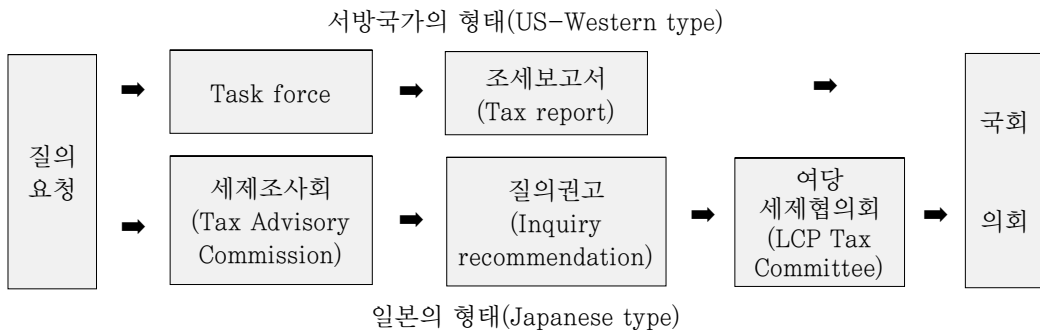
- 초안 작성에서 국회 제출 전까지 대내적으로 심의 및 부처간 협의·조정과정을 거치고, 대외적으로 공청회나 전문가의 의견을 청취하고 있음.

〈표 IV-3〉 공청회와 전문가단체

	공청회	전문가단체
한국	있음	세제발전심의회
미국	있음	있음
독일	있음	독일법조회의, 독일연구협의회
영국	있음	있음
일본	있음	세제조사회

- 일본의 경우 세제조사회가 내각부에 속해 있으면서 장기적으로 바람직한 세제에 대한 의견표명을 수행하지만, 정치적으로 논쟁이 될 수 있는 부분은 제약
 - 국회에서 법안심의와 결의 진행과정에서도 공청회와 전문가의 의견청취 제도가 있기 때문에 정부입법의 경우 중복가능성 존재
 - 법안에 전문가 의견 반영 여부의 결정은 행정부의 재량사항이며, 비공개가 일반적임.
 - 행정부의 세제조사회보다 여당인 자민당의 세제협의회(Liberal Democratic party Tax Committee)가 더 우월한 지위에 있어 세제조사회의 내용에 대하여 상세한 내용(세율, 공제금액 수준 등)을 결정

[그림 IV-1] 일본과 서방국가의 조세정책 과정



자료: Hiromitsu Ishi, The Japanese Tax System third edition, 2001, p. 13

- 미국 등 서방국가의 경우 행정부가 설치한 전문가단체는 Task force 또는 협의회(Committee) 형식으로 5~6년 동안 보고서를 작성하여 정부에 제출
 - 수많은 이해관계자의 로비 또는 정치적인 이슈 등의 영향으로 보고서의 내용이 대부분 반영되는 것으로 기대하기는 어려움.
 - 앞서 언급한 일본의 세제조사회는 3년 이내의 단기간 동안 의견을 제출하면서 비공식적으로 수행되어 법안으로 반영되는 가능성은 상대적으로 높음.
 - 독일의 경우에도 전문가 단체는 연방정부 각부에 설치되며 학문적 조언을 제공하지만, 전문가단체의 제안 수용은 당해 부처의 재량에 따르고 있음.
- 정부의 위임입법 절차 중 일본의 의견공모수속제도(Public Comment)는 위임입법에 대한 외부의견을 전자정부(e-gov)⁸²⁾ 또는 인터넷을 통하여 수렴하고, 정부에 의견통지의무를 부여했다는 점이 독특함.
- 미국 행정절차법(APA)에서도 이해관계자들의 입법참여 기회를 인정하여, 행정부는 서면의견에 한하여 중요한 의견에 대한 답변을 하여야 함.
 - 일본의 「의견공모수속제도」, 미국의 「통지」와 「의견제출(comment)」은 우리나라의 행정절차법상 입법예고와 대동소이함⁸³⁾.

다. 정부입법과 의원입법 추이

- 의원내각제를 채택하고 있는 일본, 영국, 독일의 경우 정부입법이 의원입법보다 압도적으로 많은 상황임.
- 의원내각제의 특성상 여당과 정부 간의 협조체제가 원활하고, 정부각료의 법집행 경험과 전문성 등의 이유로 정부입법이 활성화되어 있음.
 - 정부입법은 의회에 제출 전 행정부 내에서 심사, 전문가집단의 의견청취 등을 통해 입법의 흠결이 보완되는 장점
 - 당정 일원화의 특성으로 보면 결국 정부입법안이 의원입법안으로 대체

82) URL 주소: <http://www.e-gov.go.jp/>

83) 박민규(2004), p. 162.

- 반면 야당은 정부의 협조가 어려워, 전문성이 낮고 흠결이 많아 본회의 심사에서 기각되는 경향.
- 엄격한 대통령제를 취하고 있는 미국의 경우 입법기관은 의회로 규정되어 있으나, 실제로는 대통령이 헌법상 법률안 거부권과 입법권고권 등을 적극 활용하여 의회의 입법과정에 결정적인 영향력을 행사함.
 - 정부측에서 작성한 법률안을 의회 내의 유력의원을 통하여 의회에 다수의 법률안을 제출하고 있으며 그 비율은 80% 이상을 차지하고 있는 상황
 - 이러한 상태를 벗어나기 위하여 입법부 개혁을 여러 차례 단행함으로써, 위원회제도의 정비, 연방의회의 정보원의 강화, 연방의회 부속기구인 회계검사원의 권한 강화, 위원회 staff의 충실, 연방의회의 예산통제권강화 등을 규정.

〈표 IV-4〉 국가별 입법현황 비교

(단위 : 건수)

		한국	미국	독일	영국	일본
입법우위		의회입법	의회입법	정부입법	정부입법	정부입법
기간		2004~2008	2005-2007	1998~2002	2005~2006	2005~2007
제출	정부입법	1,102	-	443	69	323
	의회입법	6,387	18,014	421	157	262
	합계	7,489	18,014	864	226	585
가결	정부입법	563 (51%) ¹⁾	-	394 (89%) ¹⁾	57 (83%) ¹⁾	289 (89%) ¹⁾
	의회입법	1,350 (21%) ¹⁾	706	165 (39%) ¹⁾	5 (3%) ¹⁾	77 (29%) ¹⁾
	합계	1,913	706	559	62	366

주: 1) 채택률은 가결법안 수를 제출건수로 나누어 산정

자료: 각국별 입법현황표 참조하여 재작성

- 우리나라의 경우 17대 국회에서 세법관련 법안제출건수와 채택건수를 살펴보면, 정부입법의 경우 제출 35건에서 채택건수 19건, 의원입법의 경우 284건 제출 중 채택건수는 55건으로 의원입법이 압도적으로 많음.
- 2008년 7월 30일 현재 제18대 국회에 계류중인 법률안 중 세법과 관련된 것으로 의원발의 법안이 46개⁸⁴⁾이지만, 정부입법안은 3개에 불과.

- 의회가 발의한 세법안을 세목별로 살펴보면 조세특례제한법이 18건, 소득세법 7건, 종합부동산세 6건, 지방세법 5건, 법인세법 2건으로 대부분 감세와 관련된 것으로 판단되며, 정부입법안의 경우 법인세, 지방세, 조세특례제한법 각각 1건씩 계류되어 있음.

라. 입법과 세법동향 추이

- 입법현황 중 세법현황에 대한 정확한 자료를 파악할 수는 없어 주요국의 조세동향 자료 등을 참고해 보면, 국가 경쟁력 증진 및 투자와 소비활성화 목적으로 감세가 세계적인 흐름(global trend)인 것으로 보임.
 - 미국의 경우 서브프라임과 고유가 파동으로 인한 경기침체 활성화를 위하여 2008년에는 적지 않은 법안이 제출되고 있는 상황
 - 독일은 정부입법으로 세율 인하, 의원입법안으로 기부활성화를 위한 기부금소득 공제 한도를 인상
 - 영국은 법인세와 소득세율을 인하하고, 상속세 공제 및 자본이득 공제한도를 상향조정함.
 - 일본은 세제조사회의 보고서를 통해 투자촉진을 위해 가속감가상각규정과 합병세제를 완화하였음.

〈표 IV-5〉 주요국의 조세동향

	조세동향-2007년
한국	법인세율, 소득세율 인하
미국	소기업의 노동비용을 감소시키기 위한 인센티브 제공
독일	법인세율 인하, 기부금 활성화
영국	법인세와 소득세율 인하, 소비재의 세율 인상
일본	합병세제 완화, 감가상각 완화

84) 국회의안통계에 따르면 의원 발의가 총 404건, 정부입법안이 28건이며, 이 중 세법이 약 10% 정도를 차지하고 있음(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill.jsp>).

2. 시사점

- 정책의 입법과정은 입법 자체의 복잡성과 전문화, 다양한 이해관계의 조정 및 수렴의 특성으로 인하여, 다단계의 심의·의결과정과 중의(衆意)를 구하는 제도 등이 정치·사회·역사적 차이에 불구하고 공통적으로 구현되고 있음.
 - 의견수렴을 위한 제도로써 입법예고, 전문가집단, 공청회 등이 있는데, 세법의 복잡성과 전문성으로 전문가집단의 역할이 보다 중요한 위치를 차지
 - 단 전문가집단의 의견은 참고사항일 뿐 실제 세법안 반영에는 정치·경제적 상황에 따라 다르게 나타날 수 있음.

- 정부입법은 행정부와 국회의 심의과정을 통해 입법흡결의 보완 기회가 더 많고, 행정실무에서 필요로 하는 입법수요를 감안하여 입법을 전문화할 수 있으며, 입법과 집행의 일치로 정책이 보다 효과적으로 실행되는 점 등을 고려해 보면 의원입법에 비하여 많은 장점이 있는 것으로 보임.
 - 엄격한 삼권분립의 대통령제를 시행하고 있는 미국에서조차 입법권을 의회에 한정하고 있지만, 여당의원에게 입법안을 제공하는 우회입법방식을 통해 행정부의 발의권은 행사되고 있음.
 - 의원내각제의 정부입법에서는 정부와 여당 간의 협조 및 공조가 필수적인 것으로 나타남.
 - 정부입법의 경우 행정부는 여당의원뿐만 아니라 야당의원에 대한 사전 협조를 구해야 하는 부담이 있고, 2중 심의를 통한 시간 및 비용이 많이 든다는 한계

- 우리나라의 경우 2000년 이후로 의원입법안의 제출건수와 가결건수가 정부입법안을 초과하고 있지만, 선심성 법률안 또는 중복발의, 특수 이해관계가 반영된 법률안 등으로 인한 제출건수 과다와 정부와의 사전공조 미흡 등으로 가결률은 매우 낮은 상황⁸⁵⁾임.

85) 전학선(2007), p. 3.

- 세법의 경우 보다 긴밀한 당정협의를 통한 행정부의 발의권 강화가 필요
 - 세제의 복잡성, 전문성을 반영한 법을 행정부가 입안하고 당정협의를 통해 의견을 조율하면서 여당 또는 여당의원 이름으로 법안을 국회에 제출하는 경우, 입법 절차상의 시간 및 비용 절감이 가능하고 채택률이 높아질 가능성 존재.
 - 당정협의 강화는 세법안에 대한 행정부와 여당 간의 불협화음을 사전에 막을 수 있음.

- 본 연구는 외국 세법령 개정절차의 제도와 현황을 파악하였지만 다음과 같은 이유로 한계가 존재함.
 - 현재 국가별 세법령 개정절차만이 가지는 고유한 특성에 대한 문헌 연구가 미미하여, 일반법령의 개정절차에 대한 문헌 연구를 가지고 세법령 개정절차를 파악함.
 - 세법령 개정절차의 실무담당자 또는 전문가단체의 구성원에게 전자메일을 통한 자료요청 및 질의를 수행하였지만 관련 자료를 구하는 데 한계가 존재함.
 - 정부입법과 의원입법에 대한 국가별 현황 파악은 법률안의 제출 또는 성립건수와 같은 양적 비교만 수행되어 입법우위 판정에 질적 비교를 할 수 없었음.

참고문헌

- 김치환, 『일본의 법령체계와 입법절차상 법령심사기준에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2003.
- 박민규, 『국민참여를 통한 입법 및 법제개선방안 연구』, 법제처, 2004.
- 박영도, 『독일의 법령체계와 입법심사기준』, 법제처, 2005.
- _____, 『원활한 입법추진을 위한 입법계획제도 발전방안에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2006.
- _____, 「입법과정의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 1994.
- 박정수, 『주요국의 조세제도-영국편』, 한국조세연구원, 2004.
- 박준기, 「영국의 위임입법 통제에 관한 연구」, 연세대학교 행정대학원, 1993.
- 석인선 · 이인호 · 권건보 · 최희경, 『국회 입법과정의 혁신에 관한 연구』, 2007.
- 손병권, 「미국의회의 의원입법」, 『국회도서관보』 제42권 제9호, 2005.
- 이상윤, 『영미법』, 박영사, 2003.
- 장교식, 「행정입법절차에 관한 검토」, 2001.
- 전학선, 『의원 발의 법률안에 대한 입법부와 행정부의 협의방식에 관한 연구』, 법제처, 2007년.
- 정준호, 『의원입법에 의한 행정규제의 분석』, 한국법제연구원, 2005.
- 채향석, 『법령의 체계와 입법절차』, 법제처, 2007.
- 황해봉, 「우리나라의 입법과정에 관한 고찰」, 『월간법제』, 법제601호, 2008.
- 한국조세연구원 세법연구센터, 『2007년 주요국의 조세동향』, 한국조세연구원, 2008.
- Hiromitsu Ishi, *The Japanese Tax System 3rd edition*, Oxford, 2001.
- Robert Amann, *German Tax Guide*, Kluwer Law International, 2001.
- World Trade Organization, “Trade Policy Review: Report by the Secretariat-

- Japan Revision”, World Trade Organization, April 2007.
- CCH, *Tax Handbook*, 2005–2006.
- Thomson West, *Tax Procedures and tax Fraud in a nutshell*, 3rd edition, 2006.
- Thomson west, *Federal Tax Practice and Procedure*, 2005.
- Tolley’s, *Tax Guide*, 2007–08.
- <http://www.assembly.re.kr/research/>
- <http://www.moleg.go.kr/main/main.do>
- <http://www.klri.re.kr/index.jsp>
- <http://www.sangiin.go.jp/>
- <http://www.clb.go.jp/>
- <http://www.e-gov.go.jp/>
- <http://www.bundestag.de/>
- <http://www.hmrc.gov.uk/>
- <http://www.parliament.uk/about/how/laws>
- <http://www.bundesrat.de/>
- <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills.cfm>

세법연구 08-05

주요국의 세법령 개정절차

2008년 9월 5일 인쇄

2008년 9월 9일 발행

저 자 김진수 · 김정아 · 조진권

발행인 원 윤 희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

TEL: 2186-2114(대) www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 고려문화사

© 한국조세연구원 2008

ISBN 978-89-8191-399-1

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.