

재정법제 연구 10-12-□□

# 국제금융위기 대응을 위한 재정안정 방안 연구

성 승 제

# 국제금융위기 대응을 위한 재정안정 방안 연구

Study on Measures for Financial Stability  
Against International Financial Crisis

연구자 : 성승제(부연구위원)

Sung, Seoung-Je

2010. 10. 31.

# 요약문

## I. 배경 및 목적

- 금융위기 발생과 재정위기로의 전이
  - 미국에서 비롯하여, 2008년 금융위기 폭발 후
  - 2010년 일부 재정취약국가들(ex : PIIGS)의 재정위기 사태로 전이되는 등 금융위기와 재정위기 상관성이 높아짐

## II. 주요 내용

- 금융위기 및 재정위기 회피 수단 강구할 필요성 높아짐
  - 규모가 커지고 주기적이 되고, 재정위기와 상관성이 높아짐
    - 금융시장 개방 및 소규모개방경제 체제가 갖는 취약성과 금융시장 전세계화로 인하여 충격파가 배가되고 있음
    - 금융위기시 대규모 공적자금 소요할 개연성이 높아지고 이는 곧바로 재정위기 등으로 전이할 가능성 있음
  - 반면 저출산 고령화, 한계성장률체감 등으로 재정 기반은 한계를 보이고, 복지국가 수요 증대로 재정수요는 확대 추세에 있음
  - 상시 재정건전성을 유지하지 아니하면 불시의 금융위기에 곧바로 국가부도 사태에 직면할 가능성 인식하여야 함

- 금번 재정위기 직면 국가들이 바로 그러한 경우임
- 예컨대 아일랜드는 정부 재정은 큰 이상은 없었던 듯함에도 부동산 자산가격 붕괴로 인한 금융회사 부실이 대규모 공적자금에 뒤이은 재정위기로 직결됨

□ 위험회피를 위한 강구방안

- 재정준칙 확대 도입 및 강화
- 국가부채 규모 적정화를 위한 개념정립론
- 금융소비자보호청 및 은행세(국제자본이동규제) 방안 소개
- 논의적 제안(부동산 자산가격 적정화를 위한 담보대출 제한론과 파생상품거래 제한론 일견함

### Ⅲ. 기대효과

- 계획 재정 체제에 대한 유인을 통하여 양입제출 원칙 재조명 분위기에 일조함(재정준칙 강화, 국가채무 확대 억제 등)
- 금융위험 경감론 등 위험방지 인식에 일조함
  - 주기적인 금융위기로부터 위험을 회피하여야 할 필요성, 최대한 금융안정을 도모하여야 함

▶ 주제어 : 금융위기, 재정안정, 재정건전성, 금융안정, 재정위기

---

---

# Abstract

---

---

## I. Background and Purpose

- Financial Crisis and Transition into Fiscal Crisis
  - Began in U.S.A., after financial crisis in 2008
  - The relationship between fiscal crisis and financial crisis has been increased in few fiscally weak countries in 2010(ex : PIIGS)

## II. Main Summary

- Increase in necessity to prepare a method to avoid the financial and fiscal crisis
  - The scale has been bigger and regular, increase in correlation with fiscal crisis
    - Shock is doubling due to the weakness of opening the financial market, and small scale open economic system and globalization of financial market
    - Increase in possibility of requirement of public fund, which may be transferred directly into financial crisis
  - However, due to aging society, low birth rate, and etcetera, fiscal foundation is now reaching its limit, and fiscal demand is expanding due to request for public welfare

- If we do not maintain fiscal soundness at all times, we may have to face the national bankrupt during financial crisis
- Countries which faced fiscal crisis lately are such cases
- For example, Irish Government did not have any fiscal problem, but the destruction of real estate which caused breakdown of financial corporations, and it directly incorporated into fiscal crisis

#### Methods to Avoid the Threats

- Adoption and Strengthening Fiscal Rule
- Defining the concept to just the scale of governmental debt
- Introduction of Board of Financial Consumers for financial safety net, and adoption of bank tax(control international capital movement)
- Other suggestions(Limit on secured loan to stabilize price of real estate, and limit on transaction of derivative securities)

### **III. Expected Outcomes**

- Refocus on the principle of maintaining the equilibrium by adopting planned fiscal system(Strengthening fiscal rule, suppress the expansion of governmental debt)
- Depict on the necessity to prevent threats such as reducing financial risks

- There is high necessity to maintain the safety of financial system to the maximum, and to avoid the possible risks that may occur from financial crisis

➤ Key Words : Financial Crisis, Fiscal Stability, Fiscal soundness,  
Financial Stability, Fiscal Crisis



# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 서 론 .....	11
제 1 절 연구의 목적 · 필요성 .....	11
제 2 절 연구의 방법 · 범위 .....	13
제 2 장 금융위기와 재정안정 .....	15
제 1 절 금융위기의 파급 .....	15
1. 금융위기의 발생 .....	15
2. 금융위기의 여파 .....	17
제 2 절 금융위기와 재정위기 .....	19
1. 금융위기의 상습화 · 주기화 .....	19
2. 금융위기의 재정위기로의 전이 .....	20
3. 위기 개선을 위한 문제점 검토 .....	23
제 3 장 주요외국의 금융위기 대응 재정안정 대책 .....	27
제 1 절 미 국 .....	27
1. 미국의 재정적자 위기 .....	27
2. 재정건전성 회복수단과 법제정비 .....	29
제 2 절 일 본 .....	40
1. 재정 현황 .....	40

2. 재정건전성 회복 .....	42
3. 세출·세입의 개혁 .....	48
제 3 절 독 일 .....	56
1. 독일의 재정안정 정책 .....	56
2. 독일의 재정정책에 대한 검토 .....	60
3. 안정과 성장에 관한 협약 .....	65
4. 유럽재정위기와 독일 .....	73
제 4 장 금융위기 대응 재정안정 개선방안 .....	75
제 1 절 재정준칙에 대한 검토 .....	75
1. 재정준칙에 대한 논의 .....	75
2. 재정준칙 입법론 검토 .....	79
3. 재정준칙의 요건과 유형 .....	81
4. 재정준칙의 효과 .....	91
제 2 절 국가채무법제 개선방안 .....	92
1. 국가채무의 개념 .....	92
2. 국가채무 범위에 대한 학설과 유형 .....	100
3. 검 토 .....	105
제 3 절 금융위기의 재정위기 파급 방지방안 .....	107
1. 재정위기 파급방지를 위한 금융소비자보호청 .....	107
2. 재정부담 완화방안으로서의 은행세 도입론 .....	118
제 5 장 결 론 .....	131
참 고 문 헌 .....	135

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적 · 필요성

최근 금융위기는 2007년 초 미국에서 소위 서브프라임모기지 사건으로 인화되기 시작하여 2008년부터 미국 거대금융 회사들을 혼란 속에 빠뜨리면서 본격적으로 폭발하였다. 이 금융위기는 당초 대공황 이후 최악의 불황으로 치닫될 것이라고 심각하게 전망되었으나 미국을 위시한 각국은 적극적으로 재정을 투입하는 재정확대정책을 실시하는 등 발빠른 정책대응에 힘입어 당초 전망과는 달리 비교적 순조롭게 수습되는 것처럼 보였다. 초유의 대공황을 우려한 대대적인 재정팽창 정책이 경쟁적으로 시행되면서 여러 나라들이 재정운용상 크나큰 부담을 안게 되었다. 이로 인하여 금융위기 사태 이전부터 재정적자 운용 규모가 적지 않았던 남부유럽 등 일부 국가들은 그 부담을 이기지 못하고 위기에 직면하는 모습을 보였고, 이에 교훈을 얻은 우리나라도 재정적자의 안정적 관리를 통한 재정건전성 운영 정책에 관심이 커졌고 더불어 국가채무 규모에 대한 통제에 관심을 기울이게 되었다. 즉 국가채무의 규모가 최근 몇 년간 계속 확대되었다는 점이 식자들의 주목을 받게 되었으며, 경기가 회복되고 경제가 활성화되지 아니하는 기간이 장기화할 경우 우리나라의 재정건전성도 훼손될 가능성이 있는 것이 아니냐 하는 우려를 불식할 수 없다고 널리 인식하게 되었다.

우리나라는 1997년 소위 IMF 외환유동성 위기에 처했을 때 상당기간 지속된 재정균형에 의하여 확보된 재정건전성을 기반으로 하여, 정부가 막대한 자금을 투입하여 조성한 공적자금으로써 잘 알려졌다시피 비교적 신속하게 위기를 수습하고 다른 나라에 모범이 될 정도로 다시 우수한 경제성과를 이루어낼 만큼 단기간에 회복하였다. 금

모으기 운동은 당시 한국민들의 일치한 위기극복에 대한 합심을 보여주는 사례로 회자되기도 하지만 사실 금 모으기는 원화 가치가 하락함에 따라 비싸진 금을 각 가정이 내다 판 것에 불과할 뿐 진실한 당시 위기극복의 열쇠는 정부가 재정건전성을 유지하고 있었던 덕택에 신속하고 과감한 재정정책을 집행하는 것이 가능했기 때문이었다고 할 수 있다.

외환위기로 인하여 조성되었던 168.5조원에 달하는 공적자금은 대략 55.5% 회수되었을 뿐 미회수분과 이자 비용 등은 2027년까지 국민세금으로 전가될 일반회계와 특별보험료 형태로 금융소비자에게 전가될 예금보험기금채권상환기금이 절반씩 부담하여야 하는 등 재정에 대한 부정적 영향이 지속되고 있다. 뿐만 아니라, 우리나라의 경제성장이 과거와 같은 고도성장을 시현할 수 없을 것이라고 일반적으로 예측됨에 따라 세수확대가 과거와 같이 여의치 않고, 아울러 최근 복지국가적 세출수요가 급증하고 있다. 이와 같이 국가 재정 운용규모는 확대일로로 추세라 할 수 있는데 반하여 국가 세수 등 재정수입은 그에 부응하기 힘든 상황임을 감안할 때 향후 국가채무 규모 확대에 대한 경계심 등 재정건전성 훼손 요인을 점검하고 재정규율을 강화하여야 한다는 시각은 적절한 분석이라고 생각된다. 주요 선진국들의 경험에 비추어 보더라도 한번 늘어난 재정지출을 줄이기는 어려우며, 저출산 고령화, 사회보험의 확대와 복지정책 확대추세 등 본래부터 내재하고 있는 지출에 대한 변동성 요인들을 고려할 때 이와 같은 재정건전성에 대한 관심은 지속적으로 유지 및 강화되어야 할 것으로 생각된다.

위와 같은 원인 검토에 따라 본 연구의 연구 목적과 필요성은 긴요하다. 즉 글로벌 금융위기를 극복하기 위하여 세계 각국이 재정책대정정책을 시행함에 따라, 재정운용이 취약한 국가들이 위기의 조짐을 보여주었다는 점과 비교적 건전한 재정을 운용하는 국가들도 외부적 재정압박 요인에 따라 안심할 수만은 없게 되었다. 뿐만 아니라 우리나라

라는 소규모 개방경제체제이기에 대외경제적 요인을 감안하여<sup>1)</sup>, 재정 운용의 취약성을 대비하고 외부적 요인에 의한 경제 및 재정충격 예컨대 금융위기에 대한 사전적 대응방안을 검토한다.

## 제 2 절 연구의 방법 · 범위

우리나라는 오늘날 전술한 바와 같이 재정운용상 복지국가적 재정 수요는 급증하고 있음에 반하여 상당기간 유지되었던 고도성장 시대가 막을 내리고 인구가 정점에 도달하는 등 재정기반은 취약해지고 있다고 평가할 수 있다. 이에 더하여 국제금융위기 등의 요인에 따라 소규모 개방경제체제인 우리나라 경제의 약점을 일부 보여주었다고 할 수 있다.

국제 금융위기에 대응한 재정안정방안을 검토하기 위하여 먼저 주요국의 금융 및 재정안정대책을 조감한다.

두 번째로 재정안정방안으로서 재정준칙을 소개한다. 재정건전성을 확보하기 위한 제도가 최근 다양한 형태의 기준으로 나타나고 있다.

세 번째로 오늘날 복지국가적 수요 등에 의하여 빠르게 증가하고 있는 국가채무의 규모는 매우 방대해지고 있다. 그런데 현행 법령상 국가채무의 범위가 매우 불명료하여 주장하는 사람의 입장이나 처지에 따라 최소 400조원에서 최대 1400조원에 이르기까지 다양하여 들

---

1) 유럽의 강소국으로 꼽혔고 역시 소규모개방경제체제인, 아일랜드가 외생적 요소인 세계 금융위기의 여파에 따라 최근 급등한 부동산 가격이 하락함에 따라 초래된 금융회사 부실로 인하여 최대 1천억 유로의 구제금융을 받아야 할 수도 있는 상황에 몰리고 있다는 최근 소식(매일경제 A3면(2010.11.18) 등)에서는 아일랜드가 역시 재정건전성을 유지하지 않았기 때문에 정책선택에 제한적일 수밖에 없다는 분석이 같이 있는데 이를 보더라도 위기를 대비한 재정건전성 확보의 중요성을 깨닫게 한다. 아일랜드 국가부채비율은 GDP의 98% 수준으로 연초부터 재정위기에 의한 EU 및 IMF 지원을 받고 있는 그리스보다 사정이 낮고(조선일보 A19면 (2010.11.12)), 아울러 금융위기 및 그로 인한 금융회사의 부실위기인데도 불구하고 결국 최후의 보루는 재정일 수밖에 없으므로 금융위기에 대비한 금융안정방안도 재정안정방안과 분리할 수 없다는 것을 보여준다.

는 사람을 어리둥절하게 하고, 국가적 재정운용상 참고가 되지 못하고 있어서 통일적인 국가채무 범위에 대한 법제 정비를 요한다고 보았다. 그리하여 국가채무 법정 방안을 검토하였다.

네 번째로 금융위기 대응 방안을 일부 검토한다. 먼저 독립된 금융 소비자보호청 설치 방안이 최근 주목받고 있다. 예컨대 캐나다와 호주는 교류가 매우 활발한 바로 이웃 국가에서 벌어진 위기임에도 불구하고 이 두 나라는 금융위기를 비켜갔고, 그 이유는 금융감독관청과 독립된 금융소비자보호관청을 두었으며 그 금융소비자보호관청이 일반 소비자들의 소위 서브프라임 모기지 채권 구입을 차단함으로써 거둔 성과라는 점을 일부 소개한다. 다음으로 은행세 방안이다. 이는 위기시 소요될 공적자금을 정부가 국민의 부담으로써 조성하는 것이 아니라 문제의 진앙지라고 할 수 있는 금융회사로 하여금 해결하게 하는 방안이다. 마지막으로 은행세도 결국은 소비자 등에게 부담이 전가되는 것을 막을 수 없다는 점에서 은행의 부채를 자본으로 전환하는 조건부 자본 제도를 설치하는 방안이 있다. 위와 같은 대응 방안을 검토한다.

이상과 같은 방향으로 연구보고서를 구성하였으며, 재정관련 법제에 대한 부족한 선행연구를 보충하기 위하여 관련 학자 및 실무전문가들과의 워크숍과 자문을 통하여 비교법적 연구 등을 수행하고 아울러 재정법학과 관련된 재정학자들과의 학제적 연구가 될 수 있도록 하였다.

## 제 2 장 금융위기와 재정안정

### 제 1 절 금융위기의 파급

#### 1. 금융위기의 발생

최근의 금융위기는 2007년 소위 서브프라임 모기지 사건으로 촉발되어, 2008년 가을에 본격적으로 대폭발한 이래 그 여파가 현재까지 미치고 있다.<sup>2)</sup>

2008년 9월 15일, 미국 제4위의 투자 은행 리만 브러더즈(Leeman Brothers)가 파산하였다.<sup>3)4)</sup> 이는 2007년부터 표면화되었던 서브프라임 모기지 론(sub-prime mortgage loan) 등의 증권화 상품으로 인한 손실의 여파라고 할 수 있다. 사실 이러한 사태는 2008년 봄부터 본격화하기 시작한 것으로서, 이미 2008년 3월에는 미국 제5위의 투자 은행 베어 스텐즈(Bear Stearns)도 파산(5월 JP Morgan Chase가 인수)한 바 있었고 같은 해 7월에는 미국 주택정책을 지탱하는 두 개의 정부계 주택금융기관의 위기(9월 7일 미국 정부가 구제금융을 투입해야 하였음)로 번져갔던 것이다.<sup>5)</sup> 한편 리만 브러더즈가 파산한 9월 15일 당일

---

2) 성승제, “금융위기와 자본시장법”, 비교사법 제17권 1호(통권48호), 한국비교사법학회, 2010.3, 489면.

3) 리먼 브러더즈는 2009년 8월말 한국의 산업은행이 인수를 검토하면서 부정적인 반응을 보인 후 이어 다른 인수자를 찾게 되는 각각의 단계마다 주가가 폭락해가면서 최종적으로 파산하게 되었다.

4) 이하 國立國會圖書館 立法調査局, 世界同時不況下の經濟對策と課題(Issue Brief), 第647號 2009.9.18, 1~4頁 참조하여 쓴 글(성승제, “일본의 금융안전망 체계구축과 시사점”, 『주요국의 금융패러다임 변화와 시사점』 2010.3.26(한국법제연구원 자료집))을 일부 참조함.

5) 두 개의 정부계 주택금융기관이라 함은, 패니 메(Fannie Mae)와 프레디 맥(Freddie Mac)을 말한다. 이 주택분야 정책금융기관에 대한 일반적인 소개에 대해서는 성승제, 재정사업에 있어 정책금융의 효율성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2008.10, 72면 이하 참조.

한편 미국 정부는 2008년 9월 7일 양대 국책 모기지 회사(GSEs)인 Fannie Mae와

에는, 아메리카 은행(BOA)이 미국 제3위 투자은행 메릴린치(Merrill Lynch) 인수를 발표하는 사태가 발생하는 등 금융위기가 본격적으로 폭발하였다고 볼 수 있다. 불과 이틀 후인 9월 17일에는 세계최대 보험회사 AIG가 미국 정부 관리 하에 들어가고<sup>6)</sup>, 다시 그 나흘 뒤인 9월 21일에는 최대규모 투자은행들인 골드만 삭스(Goldman Sachs)와 모건 스탠리(Morgan Stanley)가 은행 지주회사로 전환하였다.<sup>7)</sup> 결국 2008

---

Freddie Mac에 대한 국유화 조치를 단행하여 사상 최대 규모인 2,000억 달러의 구제금융과 함께 연방주택금융지원국(FHFA)이 관재인(Conservator)을 파견하여 두 회사를 직접 경영하기로 했다(삼성경제연구소, SERI보고서로 읽는 글로벌 경제위기, 2009.4.30, 160면).

- 6) 2008년 9월 미 연방정부는 AIG에게 850억 달러의 구제금융을 제공하고, AIG 지분의 대략 80%를 인수했다.

AIG의 런던사무소(AIG Financial Products(AIGFP))는 1990년대말 CDO라는 신종부채 담보증권에 손을 댔다. CDO는 매우 안전한 채무증권에서 아주 위험한 증권까지 한 상품에 망라하고 있었고, 여기에 서브프라임 등의 위험 부채들로 구성된 CDO를 발행되고 있었다. AIGFP는 이러한 CDO를 부도 위험으로부터 보장해주는 보험적 성격을 갖는다는 명목으로 신용부도위험보장스왑(CDS; Credit default swap) 상품을 팔았다. 발매 5년만에 이 사업부 매출은 7.4억불에서 30억불 이상으로 폭증하고, AIG 총 매출의 17.5%나 차지하였다. 그러나 주택가격이 급락하고 주택 차압율(foreclosure)이 크게 증가하였다. AIG는 엄청난 보험료를 지급하여야 했고, AIGFP 사업부는 250억불의 손실을 입었다. AIG 사건은 최초로 미 연방정부가 사기업 지분을 인수한 사례로 기록되고 있고, 그렇게 한 이유는 종전의 미국적 관념과 배치된다고 할 수 있는 대마불사(Too big to fail) 때문이라고 요약할 수 있다. 미국 정부의 AIG에 대한 총지원액은 2009년초 1500억불까지 늘어났다.

- 7) 은행지주회사로 전환한다는 것은 증권관리위원회(SEC) 대신 연방준비제도이사회(FRB)의 규제를 받는다는 것이며, 그에 따라 상업은행을 자회사로 둘 수 있고 예금을 받을 수 있어 금융위기로 인한 자금난에 숨통이 트이게 된다. 뿐만 아니라, FRB로부터 자금 조달이 용이해짐으로써 부도의 공포로부터 벗어날 가능성이 매우 높아진다. 본래 Goldman Sachs와 Morgan Stanley는 소위 유태인 금융권력의 핵심이라 일컬어져 왔었는데, 이와 같이 2008년 금융위기 상황에서 절묘하게 탈출할 수 있었던 것도 그 때문이라는 유연비어가 유포된 바 있다.

더불어 골드만삭스와 모건스탠리 자회사인 증권사들 역시 프라이머리 딜러대출(PDCF; Primary Dealer Credit Facility)을 통해 자금을 융통할 수 있는 길을 열었다. 예금은행인 상업은행들은 연방준비은행에 재할인 창구를 이용해서 자금을 융통할 수 있다. 예금은행이 가진 채권을 갖고 가서 할인을 받아 쓸 수 있기 때문에 상업은행들은 크게 자금난에 시달리지 않는다. 반면 투자은행들은 재할인 창구에 참여할 수 없기 때문에 금융위기에서 극심한 자금난에 시달리면서 5대 투자은행중 3개가 무너졌다. 다급해진 연방은행은 ‘재할인 제도의 사촌’이라고도 불리는 PDCF 제도

년 3월 이후 불과 반년 사이에 미국의 5대 투자은행이 소멸하고, AIG 라는 세계 최대의 보험회사가 미국 정부로부터 총 1500억불이라는 엄청난 규모의 구제금융을 받고서야(위 각주 6 참조) 위기를 모면할 수 있었다.<sup>8)</sup>

## 2. 금융위기의 여파

위에서 살펴 본 바와 같이 2008년에 미국발 금융위기가 전세계를 강타하였다. 이와 같은 금융위기가 미국에서의 발생한 직접적 원인은, 첫째 소위 2000년 무렵의 IT 버블, 둘째 당시 연방준비제도이사회(FRB; Board of Governors of Federal Reserve Banks) 의장 그린스펀(Alan Greenspan)의 사상 초저금리에 의한 소위 금융완화 정책, 셋째 그 때문에 나타난 거대한 부동(浮動) 자본에 의한 및 주가 급등 그리고 부동산 가격 급등 등에 있다. 그 이후 경기 과열을 우려한 약간의 긴축적 정책과 함께 IT 버블이 소멸하고 자산가격이 떨어지는 등 경기침체가 찾아왔고, 이 침체는 부동산담보 비율이 부족해지는 악성대출 비용이 증가하는 악순환의 덩어리와 맞물리게 된다.

금융위기가 확산되는 과정은, 전술한 바와 같이 비우량주택 담보대출(서브프라임) 사태로 촉발되어 2008년 9월 15일 리먼 브러더스가 뉴욕 남부법원에 파산보호를 신청하게 된 것이 가장 극적인 일이라 할 수 있고 그 후 소위 자본주의 중심국가인 미국에서 벌어진 이 금융위기 사태는 일파만파로 전세계 금융시장을 대혼란에 빠지게 하였다.<sup>9)</sup>

---

를 통해 서브프라임 모기지 부실에 따른 어려움을 가장 직접적으로 겪고 있는 투자은행과 증권사들 가운데 프라이머리 딜러들을 대상으로 최종 대부자인 중앙은행에서 재할인창구를 통해 자금을 융통할 길을 열어 주었다.

(<http://blog.naver.com/pokara61?Redirect=Log&logNo=150035517768>)

- 8) 각주 1에서 보다시피 최근 전세계 경제에 충격파를 주고 있는 아일랜드에 대한 유로 지원규모가 1000억 유로로 집계되는 것과 비교하면 이러한 사태가 동시다발로 터졌던 당시의 상황이 얼마나 급박했는지 짐작할 수 있다.
- 9) 김정환, “리먼 브러더스 사태와 글로벌 금융충격”, 『주간금융브리프』, 제17권 제36호(2008.9), 한국금융연구원, 8면) 참조.

그런데 사태 초창기부터 2009년 초까지는 1930년대 대공황 만한 규모의 불황이 엄습할 것처럼 전망되었으나 결국 이 금융위기는 비교적 초기에 진압 또는 수습된 것으로 보이며 2009년 중반기에는 대부분 사람들이 그와 같이 인식하게 되었다. 자본주의의 총본산이라고도 할 수 있을 만한 미국은 본래 자유시장경제적 가치에 입각한 시장방임 또는 시장위주적 정책을 취한다고 알려져 있었으나, 2008년 금융위기를 수습 및 극복해 가는 과정에서 이와 전혀 다른 과감하고도 선제적인 정부개입 및 재정투입 그리고 재정책대 정책 등에 힘입어, 전술한 2008년 금융위기는 2009년에 이르기까지 조기 진화되었다. 사실 2009년 초만 하더라도 금융위기가 상당한 기간 지속될 것으로 전망되었고, 그에 따라 많은 국가들이 계속적인 재정투입 및 시장개입을 준비하고 있었으며 우리나라도 2009년 상반기에 선제적 재정 투입 정책을 시행하였다.

2008년 불거졌던 금융위기는 그 모습을 바꾸어 오늘날 남부 유럽 등에서의 재정위기와 같은 적지 않은 규모의 여진으로 계속되고 있다. 아무튼 우리나라를 비롯한 대부분 주요 국가가 경제위기 극복을 위한 재정투입에 적극 동참하는 등의 원인으로 예상보다 위기에서 빠르게 벗어나는 모습을 보였다.<sup>10)</sup> 우리나라도 선제적 재정투입과 기업 활동이 선전하고 있는 등 위기 상황을 잘 수습하고 있어서, 2010년 상반기에는 이른바 출구전략을 논의하는 단계에 와 있다. 하지만 시장실패의 교훈은 마땅히 계속 찾아야 할 것이다. 국외에서도 지난 1월 소위 스위스 다보스 포럼에서는 글로벌 금융위기의 교훈을 지나친 규제 완화에서 찾으면서 재발 방지를 위한 금융 규제안을 중점적으로 논의한 바 있다.<sup>11)</sup> 금융위기의 진앙지였던 미국도 출구전략에 앞서서

10) 성승제, 앞의 글 금융위기와 자본시장법, 490면.

11) 중앙일보, 2010.1.28. E3면 등 참조; 반대론(김영용, 다산칼럼(“‘금융규제 강화’ 해법 아니다”), 한국경제신문 A38면 2010.3.8)은, 금융위기의 가장 큰 원인은 과잉유동성을 초래한 FRB의 통화정책에 있다고 한다.

금융규제강화에 방점을 찍으면서 소위 볼커 룰을 발표하는 등의 대책을 내놓고 있다<sup>12)</sup>는 것이 2010년 상반기까지의 과정이라 할 수 있다.

## 제 2 절 금융위기와 재정위기

### 1. 금융위기의 상습화 · 주기화

금융 세계화는 국민적 통화제도들 및 금융시장들이 아주 밀접한 상호 연계를 맺음에 따라 그 전에는 폐쇄적이고 상호 격리되어 있던 국민적 제도들이 대내외적으로 탈구획화 되었기 때문에 단일한 세계적 금융공간이 출현하였는데, 이 총체적 공간은 대단히 위계적인 구조를 갖으며 그것은 달러의 지위와 미국의 금융제도가 다른 나라들의 금융제도를 장악하고 있으며 이는 달러의 지위와 미국의 채권 및 주식시장의 막대한 규모에 기인하며 이 세계화된 총체는 감독 및 통제 장치를 결여할 수밖에 없다.<sup>13)</sup> 금융역역은 투자, 국민총생산 및 무역보다 훨씬 더 빠른 속도로 성장하고 있어서 오직 투자만이 고용과 부의 창출의 장기적 리듬을 결정하는데 기여할 수 있다.<sup>14)</sup> 예컨대 1980년과 1992년 사이에 OECD 국가들의 금융자산 잔고의 연평균 증가율은 고정자본 총형성보다 2.6배나 더 커져서<sup>15)</sup> 공룡화되는 추세라고 할 수 있으며 뿐 만 아니라, 금융거래의 대부분이 특정 금융기관 간의 상호

12) 금융위기 재발을 막기 위해 상업은행과 투자은행 간 업무를 구분하고 무분별한 금융회사 외형 확대 정책을 방지하는 것을 주요 내용으로 하며, 폴 볼커 백악관 경제회생자문위원장이 주도한다는 뜻에서 ‘볼커 룰’로 불린다. 첫째 주로 예금을 받는 은행들은 투기적인 자기자본거래를 금지한다. 둘째 은행들은 헤지펀드, 사모펀드 감독당국 등록이 면제된 유사한 펀드에 투자하거나 지원하는 것도 허용되지 않는다. 셋째 업계 부채 10%를 초과한 인수·합병(M&A)으로 외형확대를 하는 것을 불허한다. 넷째 GE캐피탈과 같은 비은행 금융사는 자기자본투자 및 헤지펀드와 사모펀드투자를 허용하되 자본요건 및 유동성 요건을 더욱 강화한다. 는 것 등을 내용으로 하고 있다.

13) 프랑수아 세네 편저/ 서익진 역, □□금융의 세계화□□, 한울, 2002, 17면.

14) 프랑수아 세네 편저/ 서익진 역, 19면.

15) 프랑수아 세네 편저/ 서익진 역, 19면.

관계로만 형성되는 폐쇄적 공간에서 이루어지고 있기 때문에, 금융거래는 투자는 물론 재화와 서비스 교환 영역에 어떠한 반대급부도 낳지 못하고 있어서, 대략 1조 4천억 달러에 달하는 1일 외환거래 중 겨우 5~8% 만이 국제 실물거래와 관련될 뿐이라는 사실에 의해서 여실히 증명된다(BIS, 1994 및 1995)고 한다.<sup>16)</sup>

유러달러 시장을 통한 석유달러의 재순환은 OECD 국가들이 수출을 급속히 신장시켜서 1974~1975년의 불황을 극복할 수 있게 만들었지만 그러한 오일달러의 재순환은 지난 20년전부터 수많은 제3세계 국가들을 짓누르는 거대한 채무의 원인을 제공하기도 한다.<sup>17)</sup>

이상 인용한 글은 아무튼 최근 수십년 동안 기존에 볼 수 없었던 모습으로서 주기적인 금융위기가 반복되고 있다는 것만은 분명한 사실이고 그것은 금태환제도 붕괴 이후 예컨대 미국의 발권력에 기한 거대한 유동자본이 과잉화되면서 부동(浮動) 자본으로 세계를 떠돌게 되는데 마침 이루어진 금융세계화 또는 금융자유화에 편승하여 실물 자본과는 상관없는 거대하고 막대한 돈의 흐름이 되었으며 갈수록 그 규모도 더욱 거대화하고 있다고 표현하는 것 같다.<sup>18)</sup> 사실상 주기화되고 있는 금융위기에 대처하는 방안을 모색하여야 할 필요성이 있는 이유이다.

## 2. 금융위기의 재정위기로의 전이

### (1) 재정책대 정책

많은 국가들은 금융·재정 확장정책, 요약하자면 ‘내일의 인플레이션과 국가채무를 걱정하기 이전에 오늘 당장 살아남는 문제가 더 중

16) 프랑수아 세네 편저/ 서익진 역, 20면.

17) 프랑수아 세네 편저/ 서익진 역, 20~21면.

18) 예컨대 결론에 적었지만 1997년 소위 IMF위기 당시 한국이 요청한 구제금융 규모는 570억불이었는데 최근 경제규모 한국보다 작은 그리스와 아일랜드가 각각 1500억불 이상의 구제금융을 요청하고 있다.

요하다’는 정책을 시행하였다. 모든 중앙은행들은 금리인하라는 간접적 정책수단을 넘어 특정부문에 직접 자금을 공급하면서 중앙은행 대차대조표의 자산을 증가시키는 양적완화 정책을 시행하고 있다.<sup>19)</sup> 또한 각국 정부는 지출확대와 감세를 결합한 유례없는 대규모 적자예산을 편성하면서 국가채무를 누적시키고 있다.<sup>20)</sup>

통상의 경제정책 체계에서 금융정책과 재정정책은 전혀 별개의 수단이지만, 경제위기 국면에서는 이 두 정책이 결합된 문제가 등장하는데 그것이 바로 공적자금이다. 공적자금은 부실(우려)금융기관의 부실자산을 털어내고 자본을 확충하는데 투입되는 것이니 금융정책이기도 하면서, 동시에 그 재원이 현재 및 미래 세대의 세금부담을 전제로 하는 것이니 재정정책이기도 하다. 특히 공적자금은 경제위기 초기 국면에 집중적으로 투입되지만, 그 결과는 한 세대를 넘는 장기간에 걸쳐 금융산업구조와 재정건전성에 심대한 영향을 미친다. 그래서 특별한 관심과 주의가 요구된다.<sup>21)</sup>

공적자금 문제에 국한해 보면, 우리나라가 11년 전 외환위기를 겪었다는 것이 현 상황에서는 오히려 새옹지마라 할 수 있다. 우리나라만큼 최신의 경험을 갖고 있는 나라도 없다. 그러나 외환위기 당시의 경험을 잘 활용하고 있는지 확신할 수는 없다. 가령 공적자금 투입액 168.5조원 가운데 현재까지 55.5%인 93.6조원만 회수하였을 뿐이고,

19) 김상조, “공적자금, ‘눈먼 돈’ 되지 않게 하려면(경제칼럼)”, 2009.4.21 ([http://koreapressian.com/article/article.asp?article\\_num=60090420101546&section=02](http://koreapressian.com/article/article.asp?article_num=60090420101546&section=02)).

20) 원문에는 “이러니 주식시장에 돈이 넘쳐나고 주가가 급등하는 것은 ‘적어도 단기적으로는’ 자연스러운 현상이다. 바야흐로 다시 한 번 “우리 모두는 케인스주의자”라고 외치는 순간이다.” 라는 표현이 있다. 하지만 자산가격 등락에 대하여 필자는, 우리나라의 경우 소규모개방경제체제로서 주식시장 시가총액 중 외국인투자자 보유비중이 30~40%를 점하고 있으므로, 자산 가격은 국내여건보다 외국인투자자들이 돈을 빼고 넣는 것에 좌우된 것이라고 달리 생각하고 있다. 즉 2008년 자산가격이 붕괴한 것은 미국투자자들이 자국 금융위기로 인해 투자금을 회수해 갔기 때문이고 2009년 상승한 것은 그 투자금이 복귀했기 때문이며 2010년 상반기 하락하는 것은 남유럽재정위기로 유럽투자자들이 투자금을 회수해 간 측면이 있기 때문이라고 생각한다.

21) 김상조 윗 기사

미회수분과 이자비용 등은 ‘2027년’까지 일반회계(국민세금으로 전가됨)와 예금보험기금채권상환기금(특별보험료 형태로 금융소비자에 전가됨)에서 각각 절반씩 부담하기로 하는 등 천문학적인 액수의 수업료를 치르고 있다.<sup>22)</sup>

금융위기가 재정위기 가능성을 높인다는 점을 유의하여야 한다. 우리나라도 복지국가적 재정수요는 급증하고 있음에 반하여 과거와 같은 고도성장은 사실상 힘들게 됨에 따라 재정기반은 오히려 부족해지고 있다. 그래서 건전한 재정운영이 힘든 상황에 봉착하고 있다고 보인다.

## (2) 재정위기로의 전이

세계 각국은 금융위기 이후 재정책대 정책을 경쟁적으로 실행해 왔고 이로 말미암아 이미 재정위기 상황에 진입한 국가도 있다. 그리이스를 비롯하여 포르투갈, 아일랜드, 이탈리아, 스페인 등 소위 ‘PIIGS’라고 불리는 금융위기 이후 위기가 재정위기로 전이된 나라들이 나타났다.

그리이스는 지난 5월 유로존과 국제통화기금(IMF)으로부터 3년에 걸쳐 총 1,100억 유로를 지원받기로 합의하였다. 이후 유로존은 지난 5월 1차로 145억 유로, 9월에 2차로 65억 유로를 지원하였으며 2010년 11월 현재(12월 지원예정이던) 3차 지원금 65억 유로는, 유로존과 재정적자 GDP 대비 8.1%로 감축하기로 합의하였던 사항을 지키지 못하고 올해 재정적자가 GDP 대비 9.4%를 기록할 것으로 전망됨에 따라 지급시기를 1월로 미루기로 했다고 한다. 그리이스는 그 재정적자를 2009년 GDP 대비 13.6%, 2010년 8.1%, 2011년 7.6%, 2012년 6.5%, 2013년 4.9%, 2014년 2.6% 로 낮추는 목표를 정했었다.<sup>23)</sup>

---

22) 김상조, 워터 기사

23) 이상 매일경제 A3면 참조, 2010.11.18.

최근의 아일랜드 위기로 촉발된 글로벌 금융시장 불안이 유럽연합(EU)과 국제통화기금(IMF)의 구제금융 계획에 따라 가라앉고 있다고 하지만<sup>24)</sup> 다시금 포르투갈과 그리스에서도 다시 위기가 재연될 수 있다는 분석이 이어지고 있다.

사실 이러한 금융영역의 혼돈은 이미 상당히 오래 전부터 지속적으로 나타나고 있는 주기적 불안 증상이라고 할 수 있다. 프랑수아 세네는 다음과 같이 분석한다. 금융 세계화는 민간자본의 지위강화와 정부정책의 무력화의 결과이고, 금융 세계화를 잉태한 것은 2차대전 전후 황금시대가 끝났기 때문이다. 앵글로 색슨계 연기금들과 유가증권에 대한 집단적 투자신탁기금들 즉 뮤추얼 펀드들에 집중된 저축이 총저축에서 차지하는 비중이 일정한도를 넘어선 시점과 일치한다. 이 기관투자자들이 자금의 새로운 용처를 그만큼 용이하게 발견할 수 있었던 것은 마침 정부들이 과도한 정치적 고통을 초래하지 않는 재정적자의 새로운 보전 방법을 찾고 있었기 때문이다. 세계적 차원에서 투자와 고용의 증가는 변동환율제가 초래하는 통화현상들에 따라 통화의 불안정이 항상적이 되고, 투기장으로 변모한 외환시장에서 금융자본은 가장 높은 유동성을 유지하면서 금융이윤의 실현을 추구하며, 몇십년간 거대한 쌍둥이적자(재정적자, 무역적자)의 뒷받침을 받고 있는 달러 이외에 다른 국제통화가 없다는 사실 등이다.<sup>25)</sup>

### 3. 위기 개선을 위한 문제점 검토

위와 같은 분석 및 사실인식에 따라 일반적인 경향으로써 담아낼 수 있는 것은,

24) 매일경제 A4면, 2010.11.20.

25) 프랑수아 세네 편저/ 서익진 역, 22~26면 참조; 이 책은 2002년에 출간되었지만 사실 1996년에 저술된 것으로서 시간상으로는 낡은 책임에도 불구하고 한국이 경험한 소위 97년 IMF 외환유동성 위기 등을 여실히 예측하고 있다.

첫째 금융위기에 있어서 재정건전성을 유지하지 못하면 쉽게 재정 위기로 전이되는 위기상황으로 노출되기 쉽다는 것을 의미하며 아울러 혹 과도한 규모의 위기에 따라 거기에 휩쓸리더라도 거기에서 탈출하기 곤란하게 된다는 것을 인식할 수 있다. 그것은 본문 중 언급 하였던 바와 같이 우리나라가 IMF 위기 직후 당시 재정건전성을 유지하였었기 때문에 비교적 순탄하고도 빠른 시일 내에 사태를 수습할 수 있었던 것으로도 증명되는 것 같다.

둘째 동시에 주기적 금융불안 또는 금융위기 현상으로부터 담아낼 수 있는 것은 위기가 표면화되는 가장 핵심적인 요소는 자산가격 양등 그 중에서도 부동산이란 것을 알 수 있다. 2007년초 금융위기가 표면화된 당시 미국에서도 그러했고, 2010년 가을 국민소득 5만불을 넘어서 강소국<sup>26)</sup>으로 칭송받던 아일랜드가 정부 부문의 재정적자는 비록 상당히 있었지만 일단 정부 부문 자체는 부채 상황에 전혀 문제가 없었는데 위기에 직면한 것도 마찬가지로 모습이다. 한편으로는 우리나라가 1998년 전후하여 경험하였던 것처럼 위기 발발 이전에는 비교적 정상적인 부동산 가격을 유지하였음에도 금융위기에 직면하면 자산가격 급락으로 인하여 금융회사들이 담보재산을 유지하기 곤란하여 새로운 금융위기에 휩싸이는 현상을 볼 수 있었다. 이 문제는 본 보고서에서 논의할 범주에 포함되기 힘들기 때문에 더 이상 연구를 진행할 수는 없지만, 적어도 부동산 구매시 담보대출의 범위를 엄격히 제한하는 것을 자산가격 양등후 폭락이라는 전형적인 위기 노출 상황에서의 금융회사 부실화 사태를 막는 방법으로 하여야 할 것이라고 생각된다.

셋째 아일랜드 사태에서 여실히 관찰되어지는 것처럼 소규모개방경제는 스스로의 경제 운용 성과에 별로 깊은 상관관계가 없이도 외부 금융위기의 영향에 속수무책으로 노출되기 쉽다는 것을 알 수 있다.

---

26) 켈틱 타이거라고 하여 칭송함

따라서 최근 다양한 은행세의 형태 중에서도 특히 국제자본이동을 규제하는 방안 쪽(소위 토빈세) 으로 논의의 중심이 옮겨가는 것은 소규모 개방경제이고 대외의존도가 상당히 높은 우리나라의 입장에서 다행한 일이라고 본다.<sup>27)</sup>

넷째 다양한 파생상품들로 말미암아 위기가 매우 증폭되고 있으며 위 셋째에서 언급한 소규모 개방경제라는 특징과 맞물려 그 파괴력이 우리나라에서는 더욱 가중되는 경우가 있다.<sup>28)</sup> 그리하여 적어도 일반 금융거래자들은 가급적 위험한 파생상품거래의 말단에 노출 내지 참가하지 않도록 제도를 개선할 필요를 찾을 수 있다. 이는 캐나다가 지난 금융위기 때 상설독립기관으로 설치한 금융소비자청의 엄격한 가이드라인 덕에 일반 금융소비자들이 서브프라임모기지 채권을 구매할 수 없도록 함으로써 바로 옆 집의 금융위기를 모면할 수 있었던 것에서 여실히 입증된다고 생각된다. 본 보고서는 금융소비자청 문제를 간단히 언급하겠지만 이러한 것 뿐 아니라 가급적 파생금융상품 운용 및 참가를 제한하는 방안을 검토하는 것은 어떨까 하는 제안을 하고 싶다.

27) 예컨대 외국인들이 최근 국내 채권 매수를 지속적으로 늘리면서 한국 경제의 최대 위험요인으로 급부상하고 있다. 특히 만기가 짧은 통화안정채권 매수가 급증하고 있어서 그것만도 올해 2조 3,091억원의 순매수를 10월까지 기록하였다. 이 자금이 일시에 해외로 빠져나가면서 금융시장을 교란할 위험이 상존하기 때문이다. 특히 이는 미국의 양적 완화조치에 따라 그 유동성이 한국 채권시장에 영향력을 주게 되기 때문이다(매일경제, A1면, 2010.11.19). 이 기사 외에도 중국이 자국 통화 가치 급등을 막기 위하여 한국 국채를 대량 매수하는 등 국제 자금 유동성 확대에 따른 자금 이동으로 초래되는 불안정성이 심화하고 있다

28) 2010.11.11 옵션만기일에 발생한 사건을 보면, 도이치증권 창구를 이용한 것으로서 주식 장 마감 무렵 총 2조 3,000억원 주식매도주문에 따라 주가가 폭락하였다. 이 사건에서 우리나라의 사모파생상품펀드 등은 한 개 회사만으로도 수백억씩의 손실을 입고 부도위험에 몰리고 있다. 분석에 따르면 이러한 매물폭탄을 터뜨린 정체불명의 외국투자자는 풋옵션 등 파생상품 기법을 통해 최소한 3,000억원 이상의 수익을 올렸을 것이라고 한다. 한국경제 A8면, 2010.11.20.



## 제 3 장 주요외국의 금융위기 대응 재정안정 대책

### 제 1 절 미 국

#### 1. 미국의 재정적자 위기<sup>29)</sup>

세계 국내총생산(GDP)의 4분의 1을 차지할 뿐만 아니라 글로벌 기축통화를 가진 미국의 금융위기는 미국은 물론이고 글로벌 경제 전체를 요동시켰고, 이에 미국은 위기상황을 극복하고 내수를 진작시켜 기업투자를 촉진할 목적으로 2008년 2월 경제활성화법(Economic Stimulus Act of 2008)<sup>30)</sup>을 제정하였는데, 동법은 소비진작을 위해 세금을 환급하고 신규설비투자자에 대한 세액공제 등을 충당하기 위해 총 1,680억 달러를 투입하여 경제를 부양시켜 경기침체를 극복하고자 하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.<sup>31)</sup>

2008년 10월 부시 정부는 공적자금을 투입하여 부실금융회사를 정상화하고 금융시스템을 안정화하기 위해 포괄적인 대책을 제시하였고, 이러한 대책의 일환으로 긴급경제안정화법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)<sup>32)</sup>을 제정하였는데,<sup>33)</sup> 동법 중에서 주목 받은 것은 재무부가 상한선이 7,000억 달러인 재정지출권을 행사할 수 있는 부실

29) [권재열, “최근 미국의 재정건전성 회복을 위한 법제정비 추진동향”, 『주요국 금융위기 대응 정책』, 한국법제연구원 자료집 2010.5.14] 56~59면 요약 .

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

31) 권재열, 앞의 글 56면 참조.

32) Pub.L. 110-343.

33) 자세한 것은 이준서, “미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)의 내용과 향후 전망”, 『법령정보 Newsletter』 2008년 11월호, 한국법제연구원, 2008, 42면 이하 참조.

자산구제프로그램(Troubled Asset Relief Program: TARP)이고,<sup>34)</sup> 이 TRAP는 2009년 12월 말에 종료되는 한시적인 조치에 지나지 않았지만, 그 후 기한이 2010년 10월까지로 연장되었다.<sup>35)</sup> 그 이후에도 2009년 1월 오바마 대통령은 취임 이래 새로운 행정부의 최우선 과제의 일환으로서 법제정비를 서둘러서 경기대책법(The American Recovery and Reinvestment Act of 2009)<sup>36)</sup>을 2009년 2월 17일 제정하였다. 동법에 따르면 10년 동안 총액 7,872억 달러(GDP 대비 5.7% 규모)의 연방정부 재정을 지원할 예정으로 있다.<sup>37)</sup>

이상과 같은 재정지출로 인하여 미국의 국가재정상태는 심각한 수준이어서 지금의 미국의 재정형편은 빚을 내어 무기를 생산하던 2차 대전 이후 최악의 상태로 평가되고 있다는 바,<sup>38)</sup> 2009년 GDP대비 재정적자 비율(fiscal deficit to GDP ratio)이 무려 9.8%에 달하고 있으며 정부부채 비율도 90.4%로서 1940년대 이후 최고 수준으로서,<sup>39)</sup> 미국 정부는 재정지출을 통하여 경기를 진작시키려는 노력과 함께 재정건전성을 확보하기 위한 여러 정책을 추진하고 있다.<sup>40)</sup>

미국의 2009 회계연도(2008년 10월1일~2009년 9월30일)를 기준할 때 재정적자의 규모는 14,000억 달러였으며, 이는 국내총생산의 9.9%에 달하고 있는데, 이는 종전에 사상 최고치인 2008 회계연도의 재정

---

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

35) 전창환, 앞의 논문, 263면.

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

37) 권재열, 앞의 글 56~57면.

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

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

40) 권재열, 앞의 글 57면.

적자 4,590억 달러의 3배에 달할 뿐만 아니라 GDP 대비 재정적자의 비중은 1945년 이후 가장 높은 수치로 기록되고 있다.<sup>41)</sup>

미국 정부는 재정정책에 필요한 자금을 대개 국채를 발행하여 조달하고 있는데,<sup>42)</sup> 최근 재정수지의 적자가 확대됨에 따라 국채발행이 급증하고 있다.<sup>43)</sup> 오바마 정부가 2010년 2월 1일 의회에 제출한 예산교서에 따르면 정부 이외의 자가 보유한 국채잔고의 규모는 2009년도 말에는 75,450억 달러(GDP 대비 53.0%)이지만, 2010년도 말에는 92,980억 달러(GDP 대비 63.6%), 2020년에는 185,730억 달러(GDP 대비 77.2%)로 상승할 것으로 전망된다.<sup>44)</sup>

## 2. 재정건전성 회복수단과 법제정비<sup>45)</sup>

### (1) 재정건전성 회복수단

재정건전성을 회복하기 위한 수단으로는 세출삭감, 증세, 인플레이션의 3가지만이 존재한다. 세출삭감은 정부에 의한 소득재배분을 줄인다는 의미에서 국민생활에 영향이 있기는 하지만 국민의 자유로운 경제 활동을 제한하지 않기 때문에 다른 수단보다 정통성이 있을 뿐만 아니라 정치적인 지지를 얻기 쉽다.<sup>46)</sup> 연혁적으로 여러 국가들이 재정건전성을 성공적으로 회복시킨 사례에서도 증세보다 세출삭감에 더

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

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

43) 박현수, 앞의 보고서, 3면.

44) Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2011*, Feb. 1, 2010, p. 178[전문은 <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2011/assets/budget.pdf>에서 입수가 가능].(권재열 앞의 글 58~59면 재인용).

45) [권재열, “최근 미국의 재정건전성 회복을 위한 법제정비 추진동향”, 『주요국 금융위기 대응 정책』, 한국법제연구원 자료집 2010.5.14] 64~67면 요약.

46) 박형수/류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2007, 41면.

많은 비중을 둔 것으로 알려져 있다.<sup>47)</sup>

증세를 통해 세수를 확보하는 방안은 한계가 있다. 세입을 늘리기 위해서는 그 전제로서 경기가 회복되어야 하므로, 경기회복 없이 증세하는 것은 민간의 자유로운 경제행위를 왜곡하는 효과가 있다. 만약 경기회복을 선행시키기 위하여 정부가 재정을 통해 경기를 부양한다면 이는 결과적으로 증세와 재정정책간의 순환의 딜레마(circular dilemma)에 직면하는 어려움이 있다.<sup>48)</sup>

시장경제가 정부의 자의성을 가능한 한 배제하는 것을 핵심적인 원칙으로 하고 있으므로 정부가 재정의 건전성을 높이기 위하여 그 어떤 일이라도 할 수 있는 것은 아니다. 우선 인플레이션의 재정건전성 회복수단으로서의 가능성은 크게 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 인플레이션은 자연적인 증세의 효과가 있다. 즉, 물가상승을 통해 명목소득이 올라감에 따라 높은 세율이 적용되어 세수가 증대하는 구조이다. 둘째, 인플레이션은 정부가 그동안 발행하였거나 앞으로 발행할 국채의 상환부담을 경감시키는 효과가 있다. 왜냐하면 인플레이션으로 화폐가치가 하락하면 그만큼 상환의무자인 정부는 득(得)을 보는 반면에 상환권리자(채권자)인 국채보유자는 손해를 보기 때문이다. 그러나 인플레이션은 재정의 건전화에 도움이 되기는 하지만 그로 인한 물가상승의 부담으로 인해 결국 재정건전화의 부담을 국민에게 전가시키는 것과 다름이 없다.<sup>49)</sup> 따라서 이는 국민생활을 혼란에 빠트리게 되므로 피해야 하는 수단이다.<sup>50)</sup>

이상의 글<sup>51)</sup>은 2010년 상반기의 것인데도, 최근 현실을 정확히 짚고 있다. 현재 미국은 자국의 기축통화 발권국으로서의 지위를 이용

---

47) 小林慶一郎, 前掲論文.

48) 권재열 앞의 글 64면.

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

50) 권재열 앞의 글 64~65면.

51) 권재열, 앞의 글.

하여 대규모 달러 공급을 하는 소위 양적 완화 정책을 펼치고 있기 때문이다. 과연 미국의 소위 양적 완화 정책은, 국내적으로는 정부의 재정적자 부담을 완화하고 세수를 증대시키는 두 마리 토끼를 다 잡기 위한 효과를 노리고 있으며 동시에 그러한 국내 목적 달성과 아울러 국제적으로도 화폐가치를 절상하지 않으려는 치열한 국제적 경쟁 때문에 최근 G20 회의에서 미국은 자국의 입장을 관철하지 못하였던 것을 양적완화 정책에 따른 인플레이션 효과로써 달성하려는 두 마리 토끼 효과를 노리고 있는 것 같다. 국제적으로도 국내적으로도 두 마리 토끼 효과를 노리는 정책인데 앞 페이지의 인용문에서도 언급하듯이 그 최종 성과가 의문시된다는 전망 내지 결론도 동의할 만하다.

## (2) 재정건전성 회복과 미국 정부의 입장

오바마 대통령은 2009년 2월에 행한 연방의회의 상하원 합동회의 연설 중에서 “임기 중에 재정적자를 반감시키겠다”고 공약한 바 있다. 구체적인 비용삭감의 수단으로는 고소득 세대에 대한 증세 등과 같은 세제개혁, 이라크에서의 군대철수 등과 같은 해외군사활동의 축소, 건강보험제도의 개혁, 온실가스배출권 거래 도입, 철저한 행정개혁 등을 통해 재정적자의 축소를 도모하겠다고 밝혔다.<sup>52)</sup>

2010년 2월 1일 2011 회계연도(2010년 10월 1일~2011년 9월 30일)의 예산 교서<sup>53)</sup>(budget message)를 의회에 제출했다. 그 주요내용을 간

52) Barack Obama, President, *Address to Joint Session of Congress*, Feb. 24, 2009[연설의 전문은 [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress)에서 입수가능](권재열, 앞의 글 재인용)

53) 미국에서는 의회가 예산편성권을 가지고 있고 행정부는 법안제출권이 없다. 따라서 의회가 세입·세출에 관한 예산관련법안을 독자적으로 작성해 심의한다. 통상의 예산교서는 의회에 대한 대통령의 제안 정도의 의미만 가지고 있어 법이론적으로는 전혀 구속성을 가지지 않는다. 이처럼 법적으로 예산교서는 참고자료 정도의 가치 밖에는 없지만, 실제에 있어서 의회는 예산교서 중에서 문제가 없는 부분을 그대로 수용한다. 논란의 여지가 있는 부분이 있다고 하더라도 세출법안에 대해 대통

추려 보면 다음과 같다.<sup>54)</sup>

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

향후 10년 동안은 비안전보장 관련 재량적 경비<sup>55)</sup>(non-security discretionary spending)를 3년간 동결하고 고소득자·대기업에 대해서는 증

---

령이 거부권을 행사할 수 있는 까닭에 의회와 백악관과의 교섭에 의해 예산교서의 내용을 세출법안에 꽤 반영시키고 있는 것이 현실이다. 이처럼 사실상 행정부가 정부지출규모를 결정할 수 있는 지배적인 지위에 있다고 하더라도 과언이 아니다. Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 1985, p. 234; Robert S. Hirschfield, "The Power of the Contemporary Presidency", *The Power Of the Presidency*, Robert S. Hirschfield ed., 2d ed. 1973, p. 296; Arthur S. Miller, *Presidential Power in a Nutshell*, 1977, p. 73.

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

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

세함과 동시에 예산항목의 철저한 재검토 등과 같이 재정규율<sup>56)</sup>(fiscal discipline)의 강화 등의 정책을 통해 이번 예산교서에서 제안된 여러 세부항목을 시행함으로써 그러한 정책을 실시하지 않는 경우와 가상적으로 비교할 때 누계 약 21,000억 달러의 재정적자가 줄어들 것으로 기대하고 있다.

### (3) 법제정비 동향

#### 1) PAYGO 준칙

미국은 1980년대에 재정적자가 증가하자 각종 재정적자 억제책을 도입하였다.<sup>57)</sup> 그램-루드만-홀링스(GRH) 법으로 알려진 1985년 균형재정 및 긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)도 이 시기에 도입하였는데 별 성과를 거두지 못하자 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act)은 더욱 적극적인 재정적자 억제책을 도입하였으니, 직접지출(세출위원회를 거치지 않고 직접 상임위원회의 입법에 의하여 지출이 결정)과 재량지출(직접지출이 아닌 지출로서 세출위원회에서 예산법으로 결정되는 지출) 구분을 이용하여, 재량지출에 대해서는 지출상한선을 설정하고 직접지출과 세입에 영향을 주는 법은 해당 입법이 재정수지에 영향을 주지 않도록 하는 pay-as-you-go (PAYGO) 준칙을 도입한 것이며 이는 직접지출 입법의 경우 해당 법률에 의하여 지출이 증가하면 그 증가분만큼 다른 직접지출 사업의

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

57) 김도승·이상경·장철준, “미국 재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구”, 한국법제연구원 최종심의 자료, 2010.11.10, 31면.

지출을 감소시키거나 수입을 증가시켜야 하며 수입에 영향을 주는 입법도 같은 방식으로 재정수지에 영향을 주지 않아야 하는 것이다.<sup>58)</sup>

이와 같이 재량지출에 대해서는 지출상한선을 설정하고, 직접지출과 세입법에 대해서는 PAYGO를 적용하는 재정준칙은 5년 한시 조항이었으나 1993년, 1997년에 두 차례 연장되었고 1998년 미국은 30년만에 재정흑자를 달성하였는데 그 후 4%를 상회하는 경제성장률과 더불어 재정수지 흑자가 증가하자 이 두 개의 재정준칙은 폐지되었다.<sup>59)</sup>

2002년 동 준칙 폐지 이후 재정적자가 급속도로 증가하여 다시 금융위기 이후, 재정지출 법안이 의회에 제출될 경우 세원확보방안(pay-as-you-go rule: PAYGO 방안)도 의무화함으로써 감세로 인한 재정수입이 축소되는 경우 지출도 줄이는 조치를 동 법안에 포함시키게 하게 되었다.<sup>60)</sup> 그 후 세원확보의무법안(The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010)이 상하원을 통과되고 2010년 2월 12일 발효되어<sup>61)</sup> 그날 이후에 제정되는 모든 법률에 적용되고 있다.<sup>62)</sup>

PAYGO 준칙은 현행 세출 및 세입수준을 유지하는 역할을 지닌데 불과한 일종의 지출준칙(spending rule)에 해당한다. 이처럼 세원확보의 무법이 기존 지출프로그램의 감소나 증세를 적극적으로 진행하려는 의도를 반영하는 것은 아니지만 세원확보방안에 대한 고민없이 무분별하게 제시되는 다양한 입법시도를 통제할 것으로 예상된다.<sup>63)</sup>

주요 내용으로서 이전의 PAYGO 준칙은 한시 규정이었으나, 이 법은 영구적인 효력을 갖는 법률이 되었다.<sup>64)</sup>

---

58) 김도승·이상경·장철준, 앞의 글 32면.

59) 김도승·이상경·장철준, 앞의 글 32면.

60) 권재열 앞의 글 69면.

61) Public Law 111-139.

62) 권재열 앞의 글 69면.

63) 박형수/류덕현, 앞의 보고서, 41면.

64) 김도승·이상경·장철준, 앞의 글 34면.

제정법상의 PAYGO는 PAYGO 원칙을 제정법으로 제정해 놓고 규율하는 방식으로서, 적자가 발생하는 경우 주요 수단은 자동적, 전반적인 강제조정(sequestration)의 방법으로서 관리예산처(Office of Management and Budget) 장은 행정부 예산안이 의회에 제출되는 시점에 선제 보고의 형식으로 강제조정보고서(sequestration report)를 작성하여 제출하고 의회 예산안 심의 도중에 개정정보고서를 그리고 회기 마감 15일 전까지 최종보고서를 작성하고, 의회예산처(Congressional Budget Office)도 강제조정에 대한 (권고적 효력만을 갖는)자체 보고서를 작성하지만 관리예산처장의 최종 보고서가 발행되어 강제조정의 실행 요건을 충족하게 된 이후에 대통령은 즉시 강제조정 명령을 발동하게 된다.<sup>65)</sup>

의회규칙으로서 PAYGO는 제정법에 의존하는 준칙이 아닌 의회의 법 제정 절차상의 관행을 통해 정착된 절차로서 특히 상원 규칙으로서의 PAYGO는 예산집행법상의 PAYGO를 확장하기 위한 목적으로 기초된 것인데, 상원·하원 규칙으로서의 PAYGO는 모두 직접지출과 수입에 관한 입법절차에서 적자 중립적이지 않은 입법을 무력화하기 위한 목표를 공유하고 있다.<sup>66)</sup>

1990년대의 경험에 비추어보면 PAYGO 제도 도입에 따라 재정수지 개선의 효과를 기대할 수 있지만 1990년대 말 미국 재정수지가 개선된 것은 높은 경제성장의 결과이기도 했다.<sup>67)</sup> 따라서 재정건전성 유지는 효율적인 재정지출 관리와 더불어 안정적인 재정수입 확보도 중요할뿐더러 부작용도 다수 관측되는 면이 있으므로 국가기관의 이익을 중심으로 판단하는 대신 국회와 행정부의 권력의 분립과 견제와 균형의 관점에서 시사점을 찾아야 할 것으로 보인다.<sup>68)</sup>

65) 김도승·이상경·장철준, 앞의 글 40면.

66) Robert Keith, Techniques for Preventing a Budget Sequester, CRS Report for Congress, RL 31115, (2002), pp.2-12(김도승·이상경·장철준, 앞의 글 42~43면. 재인용).

67) 김도승·이상경·장철준, 앞의 글 85면.

68) 자세한 것은 김도승·이상경·장철준, 앞의 글 86~88면. 참조

2) 금융규제개혁법안<sup>69)</sup>

2010년 1월 21일 금융개혁을 위해 업무범위와 규모를 제한하는 것을 주된 내용으로 하는 정책안을 제시하였다. “은행” 혹은 “은행을 자회사로 보유한 금융회사(금융지주회사)”가 헤지펀드 및 사모펀드를 보유하거나, 이런 펀드에 투자하지 못하도록 할 것이라는 계획을 발표한 것이었다. 이 금융규제개혁방안은 백악관 경제회복자문위원회 위원장이자 전 연방준비제도의 이사회 의장인 볼커(Volcker)의 이름을 따 “볼커 룰”(Volcker Rule)로 알려져 있다.<sup>70)</sup>

이러한 볼커 룰을 지지하고 이를 주된 내용으로 하는 법안인 “자기계정투자자에 대한 감독을 통한 구제보장법안”<sup>71)</sup>(The Protect our Recovery through Oversight of Proprietary Trading Act of 2010)[이하 “자기계정투자감독법안”으로 줄임]이 2010년 3월 10일 상원에 제출되어 3월 22일 상원 관련 상임위원회(Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs)를 통과한 상태이다.

하원에서도 금융규제개혁의 일환으로 “월가개혁 및 소비자보호법안”<sup>72)</sup>(The Wall Street Reform and Consumer Protection Act of 2009)[이하 “월가개혁법안”으로 줄임]이 제출되었으며, 동 법안은 2010년 4월 현재 하원을 통과한 상태인데, 앞으로 시행되기 위해서는 상원전체회의에

---

69) 권재열 앞의 글 72~76면 요약.

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

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

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

서의 통과와 대통령의 서명절차를 거쳐야 한다. 동 법안의 전문은 무려 1,279면에 달하는 방대한 규모로서 1920년대 대공황이후 최대의 금융개혁입법안이라고 평가받고 있다. 동 법안의 주요내용은 독립된 연방 소비자금융보호기구(Consumer Financial Protection Agency)의 신설, 대형 금융회사의 정리절차 마련, 임원보수의 제한, 장외과생상품 규제 강화 등 다양하다.<sup>73)</sup> 그중에서도 임원의 보수를 제한하는 규정은 이미 시행중인 긴급경제안정화법과 경기대책법에도 명시적으로 포함된 것이지만,<sup>74)</sup> 월가개혁법안도 기존 법과 유사하게 금융회사의 주주들에게 주주발언권(say-on-pay)을 부여하고 있다.

미국에서는 대공황기인 1929년부터 1933년 사이에 약 1만개 이상의 은행이 도산하였다. 대공황 발생의 원인 중의 하나로서 은행이 증권사와 상호 밀착하고 겸업을 통해 방만하게 영업한 것이 지목되었다. 이에 뉴딜정책의 일환으로서 1933년 은행법(Glass-Steagall Act of 1933)을 제정하여 각 금융업종간의 업무영역에 대하여 엄격한 장벽을 유지하는 분업주의를 채택하였다. 동 법은 은행과 증권의 겸업금지 및 예금금리 상한을 골자로 하는 등 규제금융의 기반을 제공하였다.<sup>75)</sup> 1956년 은행지주회사법(Bank Holding Company Act of 1956: BHCA)이 제정되었지만 은행이 은행업 또는 은행의 관리지배와 관련된 업무를 영위하지 않는 회사와 결합하는 것은 계속 금지되었다. 이상의 겸업금지는

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

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

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

1999년 금융서비스현대화법(Financial Services Modernization Act, Gramm-Leach-Bliley Act of 1999: GLBA)의 제정으로 막을 내렸었다.

말하자면 다시 부활한 규제법인 이 자기계정투자감독법안은 사전적(事前的)인 금융규제로서 사업영역을 제한하고 있는데, 이는 상업은행과 투자은행을 분리하였던 1933년 은행법을 부분적으로 계승하고 있어 과거로 회귀하고 있다는 점이 특징적이다.<sup>76)</sup> 이 때문에 동 법안은 1933년 은행법의 현대판으로 평가되기도 한다.<sup>77)</sup>

미국의 경우 임원의 보수를 결정하는 과정에서 주주의 의견은 반영되지 않는다. 이사회가 임원의 보수를 결정하는 기관이다. 이에 반하여 월가개혁법안은 미국의 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission)의 규칙에 따라 공시의무를 부담하는 임원의 보수에 대해서는 주주의 발언권 행사요건을 도입하는 것을 의무화하고 있다.

### 3) 은행세

오바마 정부는 월가의 주요 은행과 증권회사가 약 1,450억 달러에 달하는 기록적인 보너스 지급을 할 것이라는 언론의 보도<sup>78)</sup>와 발맞추어 금융위기책임료(financial crisis responsibility fee)라는 명칭의 은행세 부과방침을 2010년 1월 14일 발표하였다. 2010년 4월말 현재 자산규모 500억 달러 이상인 금융회사의 비예금성 부채에 대해 0.15%의 은행세를 부과해 연간 100억 달러 이상의 기금을 확보하겠다는 등의 대체적인 내용만이 소개되어 있는 상황이다.<sup>79)</sup>

---

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

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

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

79) International Monetary Fund, *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Apr. 16, 2010[이하 “Financial Sector”로 인용함].(권재열, 앞의 글 77~78면 재인용함).

주요 금융회사가 고위험 투자를 감행하여 고수익을 추구하는 바람에 야기된 금융위기로 인하여 정부가 투입한 막대한 공적자금을 회수하여 금융회사의 도덕적 해이를 방지할 필요가 있다고 보아 금융위기 책임료를 신설하고자 하는 것이다.<sup>80)</sup> 이에 덧붙여서, 금융회사로부터 세금을 회수함으로써 국민의 불만을 누그러뜨리는 한편 재정적자 해소에 조금이라도 기여하기 위한 취지도 반영되어 있다. 은행세는 다시 후술한다.

#### (4) 맺음말

미국은 자국에서 시작된 금융위기로 인하여 눈덩이처럼 부풀러진 재정적자를 해결하여야 하는 처지에 놓여 있다. 이에 미국은 재정건전성을 회복하기 위하여 다양한 방안을 마련하고 있는데, 법제정비도 그 중의 하나이다. 그러나 미국의 달리는 글로벌 시장에서 기축통화이며, 각국 정부의 외환정책 혹은 금융회사 등의 주된 운용 수단이라는 점에서 미국 재정정책은 글로벌 경제에서의 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 이 때문에 2010년 4월 현재 미국의 재정건전성의 회복방안은 세계 여러 국가의 재정정책 및 국제금융시스템 전체에 많은 영향을 미치고 있다.<sup>81)</sup>

우리나라의 경우 재정악화의 규모가 주요 선진국에 비하여 상대적으로 양호하기는 하지만 그 규모는 과거에 비하여 매우 큰 편이다. 구체적으로 살펴보면 2009년 적자규모의 추정치는 GDP 대비 5.0%를 차지하고 있는데, 이는 외환위기 직후였던 1998년의 5.1%에 육박할 만큼 심각한 형편이다. 2009년 국가채무비율 35.6%도 공식적인 통계를 시작한 1997년 이래 최고 수준이다.<sup>82)</sup> 따라서 우리나라의 장래 재정

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

81) 권재열, 앞의 글 80~81면.

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

정책도 재정운영의 신축성과 재정규율의 강화를 통해 재정의 경기대응기능을 유지하면서 재정건전성 강화를 동시에 추구하여야 한다. 이를 위해서는 의무적 지출의 증가나 감세를 내용으로 하는 입법에 대해서는 미국식의 PAYGO 방안을 도입하여야 한다는 주장이 있으며,<sup>83)</sup> 우리 정부도 긍정적인 검토를 하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>84)</sup>

## 제 2 절 일 본<sup>85)</sup>

### 1. 재정 현황

일본의 재정은 위기적인 상황에 있다. 2009년도예산(보정 후)으로 보면 일반회계 세출 102.6조엔에 대해서 일반회계의 세수입은 36.9조엔이며 대부분이 공채발행(53.5 조엔)으로 보충되고 있는 실정이다.<sup>86)</sup> 또한, 국가와 지방의 장기채무 잔고는 2009년도말(보정 후)에 825조엔 정도까지 될 전망이고 이것은 GDP 대비 174%로 매우 높은 수준이다.<sup>87)</sup>

공채의 누증경향은 경제위기 대응으로 경제대책을 실시한 선진 주요국에서도 높아지고는 있지만, 많은 나라들이 GDP 대비 100%를 기준으로 하고 있는 것을 생각하면 일본의 채무잔고는 재정 상황의 심각성을 엿보게 한다. 이와 같이 일본의 재정은 이미 위기적인 상황에 있는데, OECD의 『Economic Outlook』에 있어서 일본의 채무잔고의 GDP

83) 박형수, 앞의 논문, 98, 102면.

84) 권재열 앞의 글 82면.

85) [손영화, “금융위기와 일본의 재정건전성 논의 동향 -미국 금융위기 이후의 일본에서의 논의와 실태를 중심으로-”, 『금융위기와 재정건전성』, 한국법제연구원 자료집 2010.4.9. ]을 정리하여 전재.

86) 2010년도 당초 예산안도 일반회계세출 92.3조엔 중 일반회계 세수입은 37.4조엔이며, 모자라는 44.3조엔을 공채발행으로 보충하고 있다.

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

대비 비율이 2010년에는 200%를 넘을 것이라는 전망이 공표되는 등 예측불허의 상황에 있다.<sup>88)</sup>

이번 경제위기에의 대응으로서 주요 선진국에서도 대규모 재정지출을 동반하는 경제대책이 실시되어 세출확대에 의한 재정수지 적자 확대와 채무잔고의 증가가 전망되고 있다. 일본은 이미 4차에 걸친 경제대책을 실시하고 있어 세출증가에 의해 재정상황이 한층 악화될 것으로 보인다. 그러나 기타 주요 선진국과 다른 점은 경제위기 대책 실시 이전부터 이미 채무잔고의 GDP 대비 비율이 높은 수준에 있어서 재정상황이 한층 심각한 상황에 빠졌다고 하는 것이다. 원래, 일본의 채무잔고가 이러한 높은 수준이 된 배경에는 1990년대의 공공사업을 중심으로 한 경제대책이 생산성을 고려하지 않고 실시되었기 때문이라고 할 수 있다. 경제위기 때문에 2009년도 당초 예산규모가 전년의 83.1조엔에서 88.5조엔으로 확대된 것은 긴급피난조치로서 어쩔 수 없는 것이지만,<sup>89)</sup> 경제대책에 의해 경기가 최악기를 벗어난 후 2010년도 당초 예산의 규모는 92.3조엔이며, 경제위기전의 예산규모를 여전히 웃돈 상태에 있다. 재정건전화의 관점에서는 경제대책을 위한 예산총액이 단기적으로 부풀려진 것 이상으로 일단 경제대책이 실시되

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

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

있을 경우에는 중장기의 재정목표가 포기되어 버려 예산규모를 경제 위기전의 수준으로 되돌리는 것조차 곤란하게 되는 것에 근본적인 문제가 있다. 현재의 재정운영이 유지되어 재정건전화의 연기가 되는 경우에는 일본의 재정에 대한 신임이 없어져 재정위기를 부를 수도 있다. 경기의 위기가 염려되는 국면에 있어서 재량적인 경제대책은 단기적으로는 인정되지만 이 경우에도 재정건전화를 위한 중장기의 재정운영의 안정성을 강하게 의식할 필요가 있다.

## 2. 재정건전성 회복

### (1) 재정건전화의 필요성

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

1990년대 전반 특히 경기대책으로 공공사업이 증가하고, 그것이 당연히 국채를 증가하여 발행하는 요인이 되었다. 그 의미로 확실히 1990년대 전반에는 공공사업의 증대가 채무를 부풀렸다. 코이즈미 내각은 2001년부터 확실히 공공사업 삭감을 진행시킨 적도 있고, 다시금 이것이 불가피하게 찾아온 고령화의 결과로서 사회 보장비가 증대하여 결과적으로는 그것을 제대로 수입을 가지고 벌충할 수 없었기 때문에 증가 요인으로서 나타나고 있다. 그러나 이것은 감세나 경기후퇴에 수반하는 세수감소에 영향을 주어, 결국 지출은 증가했지만 수입을 조달하는 것을 잘 할 수 없었기 때문에 채무가 증대했다고 할 수 있다.<sup>90)</sup>

90) 왜 이와 같이 1990년 버블 붕괴 이후 지출이 증가했는가 하면 물론 공공사업을 늘렸기 때문이라든가 여러 가지 원인이 있지만 정리하면, 마치 보험금의 지급이라

국내 자금이 의해 국채가 소화되고 있기도 하여 국채시황은 지금까지 안정적으로 추이하고 있다. 그러나 재정상황의 악화가 방치되어 일본재정에 대한 신임이 없어졌을 경우에는 장기금리가 급상승할 가능성이 있다. 1990년부터 2006년도까지 보통국채 잔고 증가액은 약 375조엔인데 이중 세출의 증가요인에 의한 것이 약 129조엔이고, 세수 등의 감소요인에 의한 것이 약 142조엔이다.<sup>91)</sup> 지금까지는 장기금리가 안정적으로 추이하여 재정운영의 안정성이 확보되고 있었다. 그 한편 장기금리는 1.3%정도로 안정되어 있으므로, 『국민 금융자산의 1400조엔에 비하면 아직 여유가 있다. 오히려 디플레 극복을 위해서도 점점 적자국채를 내 수요를 환기하라』고 하는 논자도 있다. 또 외국인의 국채 보유비율이 5.8%로 낮기 때문에, 『국내에서 조달하고 있기 때문에 괜찮아』라고도 한다. 이 논의 실은 1990년대말부터 몇 번이나 반복해 온 논의이기 때문에 별로 신선미가 없다. 『일본채는 언젠가 경착륙(hard landing)한다』고 하는 예언은 계속 쪽 빗나가 왔다. 그런데도 『그러니까 이대로 괜찮아』라고 하는 주장은 듣기 위험한 것이다. 다만, 그런데도 타국과 비교해 일본경제를 자랑할 수 있는 점이 하나 있다. 그것은 경상수지가 안정적인 흑자인 것이다. 일본경제의 마지막 의지는 『더욱더 외화를 버는 힘이 있다』라 하는 것일 것이다. 반대로 말하면, 만약 이 점이 위험해진다면 드디어 펀치를 각오해야 할 것이다.<sup>92)</sup>

일본의 재정은 역사적인 전환점을 막 통과한 상태라고 할 수 있다. 국가 일반회계의 이자지급비율은 2005년도를 바닥으로 상승으로 변하고 있다. 정부채무의 현저한 누증에도 불구하고, 1980년대 중반 이후

---

고 하는 이미지로 지출이 증대했다고 하는 측면이 있던 것은 아닐까 생각한다(土居丈朗, “講演Ⅱ 社会保障財源の安定的確保と財政健全化”, 26面) <[http://www.jmari.med.or.jp/download/sympo18/18sympo3\\_kouen.pdf](http://www.jmari.med.or.jp/download/sympo18/18sympo3_kouen.pdf)>.

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

92) 전계 吉崎達彦, “特集：経済危機から財政危機へ”, 6面.

20년간은 이자지급비율이 저하되어 왔는데, 채무누증의 효과가 장기  
의 금리저하나 국채관리정책의 고도화의 효과를 웃돌기 시작하고 있  
다. 일본은 정부채무가 거액이지만 비율적으로 이자지급 부담이 지극  
히 작은 행운의 상황이 계속되고 있었지만, 2006년이 전환점이 되어  
향후 채무와 금리부담의 관계가 문제될 가능성이 크다.<sup>93)</sup> 2007년도에  
는 평균적인 자금조달비용(국채의 실효이자율)이 저하하는 가운데 이  
자지급비용이 증가로 변하고 있어 금리저하의 효과를 채무잔고 증가  
효과가 웃돌아 이자지급비용 부담이 증가하고 있는 상황이 표면화하  
고 있다. 이러한 중에서 장기금리의 상승이 생겼을 경우에는 채무잔  
고가 증가하는 효과와 함께 이자지급비용의 증가로 연결되게 되어 재  
정의 지속가능성에 중대한 영향을 줄지도 모른다. 또한, 재정적자의  
누증은 국채의 이자지급비용 증가에 의해 장래 정책의 자유도를 저하  
시키는 것과 동시에 장래 세대에 고액의 채무상환을 위한 과도한 부  
담을 강요하게 되어 향후 일본의 경제·사회의 활력실현에 큰 족쇄가  
될 수 있는 것이다.

또한 공적 채무의 순공급이 장기적 평균에 비해 향후 2, 3년은 큰  
폭으로 증가할 것이 전망된다. 재정적자와 채무잔고의 확대에 의해 금  
융의 안정성의 리스크를 포함한 중요한 과제를 정책당국이 맞이하고  
있다. 최저한의 리스크로서 공적채무의 발행증가에 의해 민간에의 신  
용공여가 어렵게 되어 민간부문을 위한 대출금리가 상승하고 경기의  
방해를 할 가능성이 있다. 이러한 일이 일어날 수 있는 하나의 시나  
리오로서는 민간자금 수요가 회복하는 것에도 불구하고 은행이 신용  
확대를 충분히 할 수 없다고 하는 것을 생각할 수 있다. 보다 중대한  
리스크로서는 공적채무에 관련된 금리의 급상승을 들 수 있다. 이는  
국채가격의 하락을 통해서 광범위한 금융기관에 악영향을 주게 된다.  
게다가 가장 심각한 리스크로서 일부 국채에 대한 투자가의 신임이

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

큰 폭으로 저하하여 경제성장과 신용이 손상될 우려가 있다.<sup>94)</sup> 이러한 상황을 초래하지 않기 위하여 재정건전화를 향한 중장기적인 재정 목표를 시급하게 설정하는 등 국민이나 시장의 일본재정에 대한 신임을 확보하는 것이 불가결하다.

## (2) 재정목표의 설정

### 1) 필요한 재정목표

재정규율을 유지하기 위해서는 재정건전화를 향한 중장기적인 목표를 설정할 필요가 있다. 이번 경제위기에 있어서 주요 선진국은 종래의 재정운영 방침을 변경하여 재정지출을 동반하는 경제대책을 실시하고 있다. 그러나 한편 재정규율을 확보하기 위하여 세계 동시불황 후의 재정건전화를 향한 중장기적인 목표를 설정하고 있다. 일본도 현재의 위기적인 재정상황으로부터 벗어나 중장기의 재정건전화를 달성하는 관점에서 재정운영 목표를 시급히 설정하는 것이 바람직하다.<sup>95)</sup>

일본에서의 재정목표로서는 우선, 재정건전화의 확보라고 하는 것들을 들 수 있다. 이와 같은 재정건전화를 이루는 경우에 있어서도 기본적으로 ① 경제성장과 재정건전화의 양립, ② 작고 효율적인 정부의 실현, ③ 계속적이고 착실한 대처의 중요성을 갖추지 않으면 안 될 것이다. 재정개혁은 널리 국민생활에 영향을 미치고, 또, 단기간에 완수할 수도 없다. 계속적인 대처를 진행시키기 위해서는 국민의 이해와 협력을 얻는 노력을 끊임없이 할 필요가 있다. 이 때문에 재정의 건전화를 향한 기본적인 생각, 대처자세와 목표로 해야 할 구체적 목표, 거기에 도달하는 이치를 항상 국민에게 분명히 하면서 개혁을 진행시켜 나가는 것이 매우 중요하다.<sup>96)</sup>

94) IMF, “國際金融安定性報告書(GFSR) 市場アップデート”, 2010. 1, 4面.

<<http://www.imf.org/external/japanese/pubs/ft/fmu/2010/01/0110j.pdf>>.

95) 金融調査研究会, 『經濟対策と財政規律』, 2010. 2, 8面.

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

## 2) 재정목표의 함의

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

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

## (3) 경제대책과 재정균형

불황기에 있어서의 경제대책의 필요성은 긍정되지만, 일본의 위기적인 재정상황을 생각했을 경우, 중장기적인 재정균형과의 밸런스를 무시할 수 없다. 이 때문에 경기 진작책으로서의 경제대책을 실시함에 있어서는 경제상황을 적절히 파악하여 실로 필요한 분야에 대한 대책을 적절한 타이밍에 실시하는 것이 요구된다. 경제위기에 대한 추가 경제대책은 다음과 같이 너무 복잡하다. 예를 들면, 고용조정 조성금 확충, 실업자에 대한 주거·생활지원, 중소기업을 위한 긴급 보증범위 확대, 중견·대기업을 위한 자금유통 대책의 본격화, 학교 등에의 태양광패널 설치, 자동차 구입교체 촉진을 위한 보조금지급, 에너지절약 가전 보급 촉진을 위한 포인트부여, 지역의료의 재생, 개호직원의 처우개선, 육아 응원 특별수당 확충, 대기아동 해소정책의 강화, 여성의

암검진 무료쿠폰 배부, 농지집적화를 위한 농지소유자에의 교부금, 삼나무의 벌채(꽃가루 알레르기 대책), 도시권 환상도로 정비, 하네다 공항기능 강화, 역의 배리어 프리화·홈도어 정비 촉진, 잠정2 차선 구간 도로의 4차선화, 정비 신칸센의 정비촉진, 무전주화 등의 관광권정비, 지자체에 대한 공공투자 임시교부금·경제위기대책 임시교부금, 주택취득을 위한 증여세 감세, 중소기업의 교체비과세 경감, R&D세제의 확충 등이 그것이다.<sup>97)</sup> 각 시책은 Targeted(중점화), Timely(시의적절성), Temporary(일시적)라고 하는 「3가지의 T」의 관점으로부터 「Wise Spending(현명한 지출)」이 엄선되었다고 설명되고 있는데, 수요 유발효과나 성장력에의 기여가 높은 것을 단기간에 15조엔분 「엄선」하는 것은 용이하지 않다고 생각된다. 물론, 몇 년간에 걸치는 본예산으로 실시할 계획의 것을 앞당겨 하면 필요하게 되는 세출은 얼마든지 있다. 본예산이든 보정예산이든 재정이 자원배분기능을 발휘해야 할 것은 당연하다. 하지만 경제위기가 없었다고 해도 필요한 지출이라면 예산화되어야 할 것이다.<sup>98)</sup> 특히, 사회자본의 생산성 등의 편익을 중시하지 않는 공공사업, 가처분소득의 향상적인 증가에 연결되지 않는 감세정책이나 일시적인 급부금 지급 등의 정책은 경제대책으로서의 효과가 한정적이며 안이하게 실시해야 하는 것은 아니다. 또한, 경제대책과 중장기의 재정균형의 밸런스를 정합시키기 위해 극단적인 불황시에 있어서의 경제대책의 롤로서 탄력조항을 조치하는 등 일정한 폭을 갖게 하는 형태로 중장기의 재정목표와의 관계에 대하여도 정리할 필요가 있다.<sup>99)</sup>

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

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

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

### 3. 세출·세입의 개혁

#### (1) 세출개혁

##### 1) 예산편성 개혁

일본의 경우 지난 2009년 10월 23일 각의결정으로 예산편성 등의 존재방식에 대한 개혁실시를 결정한 바 있다. 각의결정에서는 예산편성에 있어서 납세자인 국민의 입장에서 이를 행하고, 예산의 효율성을 높여야 함을 강조하고 있다.<sup>100)</sup> 기초적 재정수지의 흑자화의 재정목표를 설정하는데 있어 세출삭감을 실행하기 위해서는 예산편성의 룰을 제정해 국가와 지방을 함께 관리하는 것이 중요하다.

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

둘째 예산편성 개혁의 한 방법으로서 예산편성·집행 과정의 획기적인 투명화·가시화가 필요하다. 일본 2009년 각의결정에서는 이를

---

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

위하여 우선, ① 홈페이지에 소관 예산의 대강 및 정책평가조서의 공개, ② 행정쇄신회의에 있어서는 『사업구분』을 전면 공개,<sup>101)</sup> ③ 예산편성에 관한 각료 위원회의 결정사항의 공표 ④ 홈 페이지 등에서 재무성 등 결정한 예산의 개요를 공표할 것을 제시하고 있다.<sup>102)</sup>

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

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

보정예산 역시 지금까지 과도하게 재량적으로 이용되는 일이 많아, 예산편성에 있어서 문제가 있었다. 이러한 보정예산의 재량적인 운용에 브레이크를 걸기 위해서는 보정예산을 포함해 예산통제를 실시하는 것이 불가결하다.

셋째 연도말 불필요한 예산사용의 방지를 요한다. 각의 결정도 남는 예산의 소진을 위한 연도말 불필요한 예산사용을 금지할 것을 권하고 있다. 이는 이미 앞에서 언급한 단년도 예산주의의 폐해를 시정하자

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

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

는 것으로 우리나라의 경우에도 기본적으로 예산회계법에서 회계연도 독립의 원칙에 의해서 마찬가지로 문제가 발생하고 있다.<sup>103)</sup> 불필요한 예산사용을 방지하기 위해서는 예산집행감시팀을 구성하여 운영하는 것도 좋은 방법이다.<sup>104)</sup>

넷째 개별 세출의 필요성 여부를 검토하는 경우에는 재원부족은 증세 또는 다른 경비삭감으로 보충하지 않으면 안 된다고 하는 「pay-as-you-go」원칙<sup>105)</sup>을 엄격하게 운용하고, 개별 세출에 대해서 목표를 설정하는 것이 유효하다. 또한, 공공사업 등에 있을 수 있는 비효율을 개혁하기 위해 세출 총액의 억제, 부처간 예산배분의 대담한 재검토, 수익자부담의 원칙의 확립, 적절한 사업평가를 실시하는 것이 중요하다. 일본은 2010년부터 정책달성 목표명시 제도를 도입하고 있다. 정부가 최우선해야 할 정책에 대해 국민에게 성과를 목표로 제시하고, 그 달성도를 평가하는 것이다.<sup>106)</sup>

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

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

105) Pay as you go 원칙이라는 것은 의무적 경비의 세출을 수반하는 법안이나 수정안을 제안하는 경우에는 의원은 그 재원을 다른 세출삭감이든가 증세로 찾아내지 않으면 안 된다고 하는 원칙으로 재정규율이 높아진다고 평가되고 있다. 이러한 세출입을 일체화하는 생각을 일본에 도입할 수 있으면, 세출의 재편성이나 증세가 없는 채로 새로운 세출만이 실행된다고 하는 위험한 사태는 회피될 수 있다(中島厚志, “財政再建はもう先延ばしできない求められる国民の覚悟”, 2009. 6. 18 <<http://wedge.ismedia.jp/articles/print/410>>).

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

다섯째 표준적인 예산제도에서는 예를 들어, 누진적 세제나 사회보장제도 등 경제환경이 변한 경우에는 자동적으로 세출이 증가하여 감세가 되는 빌트인 스테빌라이저(Built-in stabilizer)<sup>107)</sup>가 제도화되고 있는 경우가 많다. 이번 경제위기에서는 빌트인 스테빌라이저 효과가 일정 범위에서 기능하고 있는 유럽과 달리, 효과를 기대할 수 없는 미국에서는 대규모재정 지출이 필요했다는 지적이 있다. 따라서 일본에 있어서도 재량적 재정정책에 안이하게 의존하지 말고, 빌트인 스테빌라이저를 충분히 기능시키는 것이 필요하다.

## 2) 사회보장제도(연금·의료)의 견해

사회보장은 일본의 일반세출의 대부분을 차지하고 있어 저출산 고령화 사회가 한층 더 진전할 것을 생각하면, 고령자 관계의 급부는 앞으로도 계속 증가할 것은 확실하다. 사회보장비의 존재방식은 일본의 연금이나 의료라고 하는 사회보장제도의 존재방식과 밀접하게 관련하는 문제인 것이기 때문에 바람직한 사회보장의 존재방식 및 규모는 국민의 의사로 방향성이 선택 되는 것이 당연하다. 그러나 고령세대가 증가하는 한편, 노동인구가 감소하고, 또한 기술혁신의 여지에 그림자가 보이는 일본의 장래를 생각하면 중기적으로 높은 경제성장률을 유지할 수 있는 보장은 없기 때문에 세대간의 부담을 고려하는 것이 중요하다.<sup>108)</sup>

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

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

증장기의 재정목표를 설정함에 있어서 사회보장비를 어디까지 억제할지가 세출삭감의 관점에서 중요한 포인트가 된다. 그러나 사회보장 제도는 수익과 부담의 양면에서 볼 필요가 있고, 사회보장비는 단순히 세출만의 관계에서 파악해야 할 문제가 아니고, 그 재원이 되는 세금·사회보험료의 존재방식과 함께 검토해야 한다.<sup>109)</sup>

### 3) 지방재정과의 관계

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

경제대책과의 관계에서는 지방공공단체의 수비범위가 되는 지역으로 한정된 로컬 공공사업이 있다. 현재의 예산집행에서는 이러한 사업의 실시도 국가의 관여와 책임의 정도가 크기 때문에 수익과 부담과의 괴리를 가져와 비효율적인 세출이 증가하는 한 요인이 되고 있다. 따라서 지역이 한정된 지방 공공사업에 대해서는 수익자부담의 원칙을 확립할 필요가 있다.<sup>110)</sup> 수익자 부담의 원칙은 특정의 자가 서비스를 이용하여 이익을 받는 경우에는 응분의 부담을 『사용료』·『수수료』로 부담해야 한다는 원칙이다. 이에 따라 이익을 받지 않는 자와의 부담의 공평성을 확보하는 것이 대원칙이며, 이것이 『수익과 부담의 적정화』의 기본적 생각이다.

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

110) 이 비용징수가 지방공공단체의 장애 의해 행해지는 경우는 당해 지방공공단체의 세입(歲入)이 되지만 지방공공단체가 주민에 대하여 금전급부의무라고 하는 부담을 강요하게 된 이상 당해 지방공공단체의 의회에 의한 조례에 근거하여 징수하는 것이 본래의 현상이라고 생각되는데, 실제로는 규칙에 의하여 진행되는 예가 많이 보인다(小林弘人, “제8장 사회복지와 재정”, 손영화 번역, 『재정법강좌 2 재정의 적정관리와 정책실현』, 한국법제연구원, 2008. 12, 205면).

덧붙여 현행의 지방교부세<sup>111)</sup>에 대해서는 지방세출을 쉽게 추측하는 것에서 증액압력이 내재 하고 있다. 중장기적인 재정건전화를 진행시키는 관점에서 국가와 지방 사이의 역할분담을 재검토하여 적절한 예산관리를 실시하는 것이 필요하다.

## (2) 세입개혁

일본의 재정상황의 실태를 답습하며 세출삭감과 함께 세입면에서의 개혁을 함께 실행하는 것은 피할 수 없다. 지금까지도 소비세를 포함한 발본적인 세제의 존재방식의 재검토의 필요성이 반복 주장되어 왔었지만, 실제로 본격적인 논의를 실시하기에는 이르지 않은 것이 현상이다. 2009년도의 세제개정법(税制改正法)의 부칙에 있어서 2011년도 이후에 소비세율의 인상을 준비하는 것이 명기되었는데, 비효율적인 세출의 삭감을 우선 실시해야 하는 것에 대한 국민의 생각이 뿌리 깊은 가운데 개인 부담증가로 직결되는 증세논의는 지금까지 연기되고 있다.<sup>112)</sup>

현재의 재정상황을 생각하면, 비효율적인 세출의 삭감과 경기회복에 의한 자연증가수입만으로는 이 상황이 개선된다고 하기 어렵고, 부족한 재원은 증세에 의지하지 않을 수 없는 것은 분명하다. 저출산 고령화가 진전하여 사회보장비의 새로운 부담증가<sup>113)</sup>가 예측되는 일본

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

112) 金融調査研究会, 『経済対策と財政規律』, 2010. 2, 14面.

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

에 있어서는 세금뿐만이 아니라 사회보험료를 포함한 발본적인 세입 개혁의 논의를 일각이라도 빨리 본격화하는 것이 요구된다.

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

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

### (3) 맺음말

일본에서는 종래부터 재정건전성확보를 위한 노력을 계속하였고, 2007년 지방재정건전화법(地方公共団体の財政の健全化に関する法律)<sup>114)</sup>

---

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

동법의 주된 특징은 다음과 같은 4가지이다. ① 조기건전화와 재정재생이라고 하는 2단계를 마련해 심각한 상황에 빠지기 전에 재정의 재건을 재촉하는 제도가 된 것, ② 채무베이스 및 연결회계로의 평가도 포함한 4개의 지표(실질적자비율, 연결실질적자비율, 실질공채비율, 장래부담비율)의 공개를 각 자치체에 의무화하여 보다 다면적인 재정상황의 파악을 목표로 하고 있는 것, ③ 몇 개의 조건을 충족하는 것

을 제정하여 시행해 오고 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 금융위기 이후에도 금융위기를 위한 재정지출 속에서도 계속해서 재정건전화를 위한 노력을 기울이고 있다.

우리나라는 일본과 사회·경제적으로 크게 2가지 점에서 매우 유사하다. ① 저출산 고령화사회가 그것이다. 일본에서는 그에 따라 사회복지분야에 대한 재정지출의 점증에 따른 재원부족현상을 발생하게 되어 재원확보를 위한 노력 및 불필요한 재정지출분야를 축소해 나가는 노력을 경주하고 있다. ② 대외의존형 수출위주의 경제구조이다. 일본에서는 이의 극복을 위하여 내수를 진작하는 다양한 정책들을 펴고 있다. 그리고 재정의 면에 있어서도 일본과 유사한 면이 있다. 그것은 지방재정이 중앙정부에 대한 의존형 구조로 이루어져 있다는 것이다. 일본에서는 이의 노력을 위하여 2005년도부터 3년간에 걸쳐 실시된 『3위일체의 개혁』이 실시되고 있다. 즉, 국가로부터 지방자치체에의 세원이양을 실시함과 동시에 보조금의 폐지·축소 및 지방교부세의 재검토를 수반하고 있다. 그에 의하여 일본에서는 지방자치체가 세입·세출의 양면에서 재정적인 자립이 보다 강하게 요청되고 있다고 한다.<sup>115)</sup> 또한 일본에서는 금융위기 이후 재정정책에 있어서 눈에 띄는 한 가지 현상이 있는데, 금융위기에 따른 재정지출은 필연적인 것으로 보면서도 가급적 종래부터 구상하고 있던 미래 재정지출 상황을 보다 앞당겨 미리 실시하는 방향 내지 이른바 환경친화적 제품생산 및 환경구축을 위한 비용지출을 하는 방향으로 실시함으로써 재정지출에 따른 차후의 국민부담을 최소화하고자 노력하고 있는 것이다. 이러한 재정지출을 둘러싼 일본에서의 논의 및 현상은 우리나라의 바람직하고 합리적인 재정개혁을 위한 하나의 단서를 제공할 수 있다.

에 의해 재정재생 단계에 있어서 재생대체특례채(적자공채)의 발행이 가능하게 된 것, 그리고 ④ 외부감사 제도를 도입한 것이 그것이다(前澤貴子, “地方財政再建の現実と地方財政健全化法の施行”, 『レファレンス』 2009. 6, 50面).

115) 前澤貴子, “地方財政再建の現実と地方財政健全化法の施行”, 『レファレンス』 2009. 6, 50面.

## 제 3 절 독 일

### 1. 독일의 재정안정 정책

#### (1) 서

경기침체를 동반한 금융위기시 정부가 사용하는 방법은 크게 두 가지로 나뉘게 된다. 하나는 금융규제의 강화와 구조조정 그리고 다른 하나는 금융 및 실물에 대한 자금의 지원이 이루어지게 된다. 후자의 경우 시장은 이미 스스로의 회복능력을 상실함에 따라 최종대부자로서의 중앙은행을 포함한 정부부문만이 이를 개입할 수 있는 능력을 가지게 된다. 이때 특히 중앙은행의 경우에는 통화량 발행을 통하여 시장에 유동성을 공급하게 되며, 정부 역시 재정정책의 일환으로 적자재정을 유지함으로써 시장에 자금을 공급하게 되는 것이다.<sup>116)</sup> 그러나 통상의 경제위기에 개입 또는 출구전략상의 문제는 이 두 가지가 동시에 해당되는 것으로 양자를 별도의 정책으로 따로 의미를 부여하기 보다는 소위 패키지의 형태로 파악하고 있다.<sup>117)</sup>

#### (2) 공적자금 투입<sup>118)</sup>

##### 1) 공적자금 투입 개요

독일의 경우도 다른 나라와 마찬가지로 대규모의 공적자금을 투입하였다. 공적자금의 투입행위는 정부가 경제의 촉진 및 유도자로서

---

116) 이와 같은 자금의 매카니즘에 대해서는 한국은행에서 발간하는 자금순환표를 참조하기 바람, 아울러 이에 대한 독일을 포함한 각국의 동향은 Economist, 'Big government fights back', Jan. 29th 2009를 참조(최승필, "독일의 금융 및 재정정책에 대한 법적고찰 -금융위기대응정책을 중심으로", 『주요국의 금융위기 대응 정책』, 한국법제연구원 자료집 2010.5.14 각주 1 재인용).

117) 최승필, 앞의 글 100면.

118) 최승필 앞의 글 101~104면 전제함.

기능하는 것이다. 이는 본래 시장 메카니즘에 맡겨두어야 하는 것이나, 시장의 실패시 유일한 최종대부자(The Lender of Last Resort)로서 국가가 시장에 개입함으로써 시장을 안정화하거나 시장의 회복을 이끌어내는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 자금의 투입은 금융위기를 야기시킨 금융기관에 대하여 도덕적 해이를 야기시키고 건전성 도모를 위한 동기를 약화시킨다는 비판도 함께 존재한다.<sup>119)</sup> 그럼에도 불구하고 시장전체의 붕괴를 막기 위해서는 공적자금의 투입이 뒤따라야 함은 비교적 명확한 결론이다. 독일은 2008년 10월, 금융시장 안정화법(Finanzmarktstabilisierungsgesetz)을 제정하고 이를 근거로 공적자금을 투입하였다. 일반적으로 공적자금의 투입방식은 다음과 같이 나눌 수 있으며, 실제로 대규모 금융위기 상황에서는 이러한 방식이 혼합적으로 나타나게 된다.

#### 금융구제안의 형태<sup>120)</sup>

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

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

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

## 2) FMStG에 대한 검토<sup>121)</sup>

동 법의 입법취지는 금융위기 하에서 시장불안과 유동성 부족으로 인한 시장기능의 실패 확대를 방지하고 시장의 신뢰를 회복시키기 위하여 신용기관법, 보험감독법 등 각 개별법에서 규율의 대상으로 하고 있는 금융기관의 자본을 확충하는데 목적을 두고 있다.

FMStG에 의해서 총 480Mrd. Euro규모의 금융안정기금이 조성되었으며, 동 자금은 자금을 신청한 금융기관의 자본을 확충하거나 신규발행 채권의 보증, 위험성이 있는 기존발행 증권을 인수하는 재원으로 사용된다(제6조, 제7조, 제8조).<sup>122)</sup>

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

한편 운영적인 측면에서 금융안정화기금의 관리 및 운영을 위하여 독일연방은행에 금융안정화기구(FMSA)가 공법상 영조물의 형태로 설치되었으며, 동 영조물은 연방재무성의 법규감독(Rechtsaufsicht)과 사실감독(Fachaufsicht)을 받게 된다. 위원회의 운영은 운영위원회를 통해서 하게 되며, 위원회의 운영은 연방은행의 동의를 거쳐 연방재무성에 의하여 임명되게 된다.<sup>123)</sup>

자금지원의 수단으로 보증해줄 것인가 아니면 부실채권을 매입해 줄 것인가 또는 주식인수를 통해 지원을 해줄 것인가의 여부의 결정

---

121) 최승필, 공적자금 관리의 적정성 제고연구(I) - 공적자금이 투입된 금융기관 관리법제를 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009, 111~116면 요약.

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

123) FMStG 제3a조

은 효율성과 경제성의 개념 하에서 결정되게 된다. 즉 특정방식을 통해 자본확충이 이루어졌을 경우 타 방식에 의해 자본확충이 이루어지게 되는 경우와 동일한 시장안정효과가 나타나야 함은 물론이며, 효율적이어야 한다는 것이다. 예컨대 주식인수보다 보증을 통해 지원을 한 경우 시장안정이라는 동일한 목표 달성이외에도 경제적인 측면에서 보다 효율적이어야 한다.<sup>124)</sup>

공적자금이 투입될 경우 동 자금을 지원받는 기업은 동 법 제10조와 시행령 제5조에 의거하여 중소기업의 지원<sup>125)</sup>, 지원자금의 사용내역 보고, 영업 및 경영관련 사항의 통제, 급여관련 사항의 통제, 배당의 통제 등의 제반 제한을 감수하여야 한다. 각 투입방식별로 몇 가지 주요한 제한 사항을 살펴보면 다음과 같다.

#### 금융안정화조치별 제한 사항<sup>126)</sup>

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

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

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

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

## 2. 독일의 재정정책에 대한 검토<sup>127)</sup>

독일의 경우 역시 통독이후의 동독지역의 발전도모와 국내 침체 경기를 살리기 위하여 적자재정을 운영하고 있다. 독일의 경우 기초재정수지의 경우 -1.2로서 우리의 0.2에 비해 낮은 수준을 보이고 있다. 그러나 기초재정수지<sup>128)</sup>가 다소 낮은 것이 반드시 재정악화를 의미하는 것은 아니며 국내 경제잠재력에 비추어 판단해볼 경우 위험한 수준은 아니나, 관심을 기울여야 함을 의미한다.

### (1) 유럽재정법의 기초

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

동 협약은 이를 준수하도록 하기 위하여 다자간 감시체제와 재정적자 발생시 제재에 대하여 규정하고 있다. 다자간 감시체제의 의미는 성장과 안정협약에서 정하고 있는 가이드라인의 준수여부를 공동체 국가가 집단적으로 통제함으로써 한 국가의 재정위기가 경제적 건전성이 강화된 타국가의 경제불안으로 이어지지 않도록 하기 위함이며, 종국적으로는 연합의 재정건전성을 지키기 위함이었다.<sup>129)</sup> 그러나 금

127) 최승필, 앞의 글 111~116면 전제함

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

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

번 그리스의 경우에는 이러한 다자간 감시체제에도 불구하고 분식재정을 통해 표면적으로 재정건전성을 유지해 왔다는 점에서 동 협약체제의 허점이 드러났다는 비판이 있다.

성장과 안정에 관한 협약의 가장 핵심적인 사항은 ‘과도한 적자에 대한 대응절차에 관한 프로토콜(Protocol on the excessive deficit procedure)’이다. 동 프로토콜에 따를 경우 재정적자의 기준은 당해연도 적자규모가 GDP의 3%를 초과하거나 공공채무의 잔액이 GDP의 60%를 초과하는 경우로 정의하고 있다. 그러나 이러한 규정의 적용은 동 규정의 일률적 적용이 국내적 상황을 무시한 경직적인 것이라는 비판에 힘입어 2005년 EU 재무장관들은 경제성장률과 국내 연금정책 등의 특수성을 감안하여 탄력적으로 적용하도록 함으로써 국내 재정정책의 자율성을 제고했다는 평가를 받았으나, 이는 정치적인 의사결정으로 재정건전성을 해칠 수 있다는 비판 또한 함께 받았다.<sup>130)</sup>

## (2) 독일재정법제상의 예산균형의 원칙과 수정

독일기본법 제110조 제1항 3문은 헌법적 요청으로 예산균형의 원칙을 천명하고 있다. 그러나 금융위기시에는 이러한 원칙이 수정되어지는 바, 균형예산을 벗어나 적자재정을 운영하게 되며, 이때 조달재원은 일반적으로 국채의 발행을 통하여 이루어지게 된다. 국채발행의 경우, 기본법 제115조는 국채의 발행을 통해 형성되는 자금은 최초 적자 예산안에 계상된 투자지출의 총액을 넘을 수 없음을 원칙으로 하고 있으며, 물론 예외적인 경우에는 이를 허용할 수 있도록 하고 있다.<sup>131)</sup> 일반적으로 연방재무성은 예산의 초과지출을 정한 예산안을 국회의 동의를 받아 집행하거나, 긴급한 목적을 위하여 긴급예산을 편성할 수 있다.

130) 최승필, 전제논문, 141면

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

통상 경제위기시에 적자재정을 운영하기 위해서는 특별법을 적용하는 바, 기본법 제11조 제2항은 특별법에 규정하고 있는 긴급한 자금의 지원 또는 사업의 시행으로 인하여 재정이 지출을 충당하지 못하는 경우에는 연방정부는 경제운용을 유지하기 위하여 필요자금을 전년도 예산의 1/4까지 차입하여 이를 사용할 수 있도록 하고 있다.<sup>132)</sup>

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

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

### (3) 금융위기시의 독일의 경기부양책과 재정정책

금융위기 당시 독일의 경기부양방식은 정부재정의 적자운용과 조세감면을 통한 경기부양을 도모한 바 있다. 특히 2009년과 2010년에 걸쳐 약 50 Milliarden Euro를 투자하기로 하였다. 독일정부가 재정투자 방식은 국내 주력산업인 국내 자동차 산업의 지원을 위하여 친환경자동차 생산에 보조금을 지급하고, 전후방 연쇄효과가 가장 큰 산업인 건설업에 대한 집중투자를 통하여 경기를 부양하는데 있었다. 이러한 계획을 담은 독일의 경기부양계획인 Konjunkturpakt I과 II를 발표한

132) 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V), 한국법제연구원, 2009.10, 68면

바 있다. 이하에서 살펴보는 재정관련 법제는 이러한 Konjunktur I과 II 양자를 모두 포괄하고 있다.

### 1) 경제성장촉진법(Wachstumsbeschleunigungsgesetz)

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

동법 제1조는 세금공제액의 상향을 규정하고 있으며, 동 법으로 인하여 소득세법 제32조와 제51a조가 개정되었다. 주요한 내용을 보면 자녀 1인당 세금공제액의 조정과 교육공제액의 상향 조정이 있으며, 아동보조금의 추가적인 지급이다.<sup>133)</sup>

동 법 제2조는 상속세법의 개정을 골자로 하고 있다. 기존 상속세법 중 가장 중요한 기업상속의 경우 기업자산의 85%에 대해 비과세를 받기 위해서는 상속을 받은 후 7년 동안 동 기업을 운영해야 하나 동법은 이를 축소하여 5년으로 규정하고 있다.<sup>134)</sup> 이는 기업의 인수와 구조조정이 상속세법상의 조세인센티브로 인해 저해되는 것을 방지하기 위함이다.

동 법 제7조는 금융위기로 인한 구조조정기에 구조조정의 과정에서 취득한 토지에 대하여 토지취득세를 감면해 줌으로써 기업의 합병, 분할 또는 자산양도 등의 형식을 통한 기업구조조정의 활성화를 도모하고자 하는 것으로 이로 인하여 토지취득세법 제6a조가 개정되었다.<sup>135)</sup>

동 법 제2조는 법인세 제8c조의 개정을 통한 법인세 감면을 통하여 기업의 투자여력을 확충하려는 목적을 두고 있다. 한편 동 법률에는

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

134) 배정범, 전게자료, 62면

135) 배정범, 전게자료, 63면

이자비용 공제한도를 확대시킴으로써 금융위기로 인한 금리상승에 따른 기업의 손실을 줄일 수 있도록 하였다.<sup>136)</sup>

한편 동 법은 보조금의 지급을 통한 기업지원을 포함하고 있는 바, 기존의 산업에 대한 지원 대신에 탄소저감을 위한 재생에너지 산업을 촉진하기 위하여 재생가능한 에너지 생산설비에 대한 지원금을 상향 조정하고 있다. 제12조는 발전시설물 등에 대한 추가적인 지원과 제 13조는 바이오연료를 이용한 전력생산 및 난방시설에 대한 세금감면 폭을 축소하고 있다.<sup>137)</sup>

## 2) 금융안정기금(Sofin)의 설치를 통한 공적자금의 투입

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

공적자금은 재정에 기반을 두고 있음에 따라 재정법의 기본원칙인 경제성과 효율성의 원칙에 입각하여야 하며 이에 대한 형량은 연방재무성의 재량사항이다. 공적자금의 집행은 연방의 중요한 이익(wichtiges Interesse des Bundes)에 배치되지 않아야 하며, 연방이 달성하고자 하는 목표가 FMStG에 의한 자금지원 이외에는 달성될 수 없는 상황을 전제로 한다.<sup>138)</sup> 연방정부는 자금의 효율적이며, 경제적 집행을 위하여 금융안정기금의 운영을 위한 시행령(Verordnung)을 통하여 자금지원의 방법뿐만 아니라 지원금액의 계산 및 정산의 방법을 정하여야 한다.<sup>139)</sup> 연방재무성의 공적자금의 집행에 대하여는 의회(Bundestag) 연

136) 배정법, 전계자료, 63면

137) 배정법, 전계자료, 63-64면

138) 최승필, 전게서, 112면

139) FMStFV(Verordnung zur Durchführung des Finanzmarktstabilisierungsfondgesetz)은 “.....sparsamer und effektiv....”

방재정예산위원회에 보고하도록 의무를 부과함으로써 재정집행의 민주적 정당성을 확보하도록 하고 있다(FMStG 제6조 제5항, 제7조 제4항, 제8조 제3항).<sup>140)</sup>

한편 공적자금의 투입으로 재정에 부담을 주는 것을 최소화하기 위해서 자금의 지원은 해당 금융기관의 자구노력을 전제로 하고 있으며(FMStFV 제4조), 특수목적회사(SPV, Zweckgesellschaft)에 대한 지원의 경우는 일반금융기관에 비해 부채와 리스크가 보다 투명하고 객관적으로 명시되어야 함을 부가적으로 규정하고 있다(FMStFV 제2조 제2항).<sup>141)</sup>

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

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

### 3. 안정과 성장에 관한 협약<sup>142)</sup>

#### (1) 연대협약집행법 제정과 예산기본법 제51a조의 개정

안정협약의 비교적 엄격한 요건으로 인하여 2002년과 2003년에 재정적으로 어려움을 겪고 있었던 독일과 프랑스 같은 나라에서는 상당한 비판이 제기되었다. 그런데 당시 독일에서 유럽연합의 안정협약을

140) 최승필, 전거서, 112면

141) 최승필, 전거서, 113면

142) 성승제·김성수, “안정과 성장에 관한 협약에 대한 법제연구 -독일-”, 한국법제연구원 최종심의 자료, 2010.10.21 요약.

국내법적으로 전환함에 있어서는 정치권을 비롯하여 경제학 또는 재정학 분야에서는 많은 논의가 이루어지기는 했으나 이를 법학적인 차원에서 정리하고 분석한 문헌은 그리 많지 않은 것이 사실이다.

유럽연합의 안정협약을 국내법적으로 구체화하는 작업의 핵심은 2001년 제정된 連帶協約執行法(Solidarpaktfortführungsgesetz)과 이를 통하여 2001년 12월 20일 개정된 예산기본법(Haushaltsgrundsatzgesetz) 제51a조이다. 예산기본법 제51a조 제1항에 따라서 연방과 각 주는 유럽연합 조약 제104조와 안정협약에서 규정하는 요건을 준수할 책임을 부담하며, 위 조약 및 협약이 정하는 재정운용의 기준을 준수할 수 있도록 신규의 국가부채와 균형예산을 관리할 의무가 있다.

또한 제2항은 재정계획위원회가 국민경제와 국가재정의 여러 가지 요소를 고려하고 예산운영 실태와 특히 통일적인 지출정책의 시행을 위하여 필요한 권고를 할 수 있다고 규정하였다. 이를 기초로 하여 재정계획위원회는 연방과 각 주, 지방자치단체 및 지방자치단체의 조합 등의 예산지출과 잔고 등 전체적인 예산운용이 유럽연합조약 제 104조 및 안정협약 등의 규정과 기준에 합치하는지에 대하여 공개된 논의에 붙여야 한다.

만약 연방과 각 주, 지방자치단체의 예산 및 재정운용이 예산기본법 제51a조 제1항 및 제2항에서 규정한 내용을 위반하는 경우에 재정계획위원회는 그 이유를 공개적으로 논의에 붙이고 다시 법률상 기준에 부합할 수 있는 재정운용방안을 권고한다. 그 외에도 재정계획위원회는 예산기본법 제51a조의 내용을 실현하기 위하여 2002년 3월 21일 2004년 허용된 국가부채의 총액을 연방과 사회보험자단체에게 45%, 각 주와 지방자치단체에게 55%로 배분하는 결정을 내렸다.

## (2) 예산기본법, 基準法과 連帶協約執行法 제·개정

## 1) 유럽연합의 기준의 국내 입법화

독일은 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약을 국내법적으로 전환 내지 수용하기 위하여 몇 가지 연방법률을 개정 또는 제정하였다. 대표적으로 들 수 있는 것이 2002년 6월 개정된 예산기본법 제51a조라고 할 수 있다. 예산기본법 개정안은 그 이전에 기준법과 연대협약 집행법에 의하여 그 개정의 근거가 마련되었다. 또한 독일은 유럽연합이 정한 국가부채기준을 초과하는 경우 이에 대해 벌금 등이 부과될 경우 이를 연방과 각주 및 지방자치단체에 배분하기 위한 법적 기초로서 2006년 5월 제재금배분법을 제정하였다.

독일은 유럽연합조약과 안정협약에서 규정한 국가부채의 상한과 관련된 규정이나 요구를 국내법적으로 전환 또는 수용하기 위한 인프라가 당시에는 좋지 않은 상황이었던 것이 사실이다. 특히 독일이 유럽연합의 여러 회원국 중에서 유독 연방주의의 헌법질서와 역사적 전통이 강한 국가라는 점에서 연방을 구성하는 각 주의 재정 및 예산상의 자율성을 훼손하지 않으면서도 유럽연합의 기준과 원칙을 통일적으로 수용할 수 있는 고도의 정치적 타협의 기술이 요구되었다.

이와 같은 상황에도 불구하고 예산기본법 등 관련 법규에서는 유럽연합의 지침과 원칙을 각 주에 강요하는 방식이 아니라 연방정부와 유연한 협상을 통하여 문제해결을 시도하는 제도를 선호했다는 점이 매우 시사적이다. 이는 독일이 앞서 언급한 바와 같이 경쟁적 연방주의를 지향하면서도 전통적으로 독일연방을 작동시키는 원리로서 협력적 연방주의(kooperativer Föderalismus)를 지혜롭게 적용한 사례로 평가받고 있다.

재정계획위원회가 2002년 3월 21일 내린 결정을 바탕으로 독일연방정부는 각 주들과 협의하여 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약을 구체화하는 독일 국내의 안정협약의 기초를 마련하고 독일연방의 재

정질서를 새롭게 구축하는데 역사적인 이정표를 제시하였다. 이와 같이 독일 국내에서 안정협약이 구체화함에 따라서 독일연방의회의 경제·재정위원회가 독일의 연방, 각주 및 지방자치단체를 포함하는 전국국가적으로 준수되어야 할 재정운용의 지침에 대한 규범적 토대가 마련된 것이다.

## 2) 독일 안정협약에 대한 유럽연합의 법적 기준

독일 국내에서 마련된 안정협약은 마스트리히트 유럽연합조약 제 104조에 그 법적 근거를 가지고 있는데, 이에 따르면 유로화를 사용하는 회원국들은 과도한 국가부채를 회피해야 하는 의무를 지고 있다. 그 구체적인 기준으로 위 조항은 회원국이 매년 새롭게 부담하는 부채가 국내총생산의 3%, 전체적으로 누적된 국가부채가 국내총생산의 60%를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 위 규정에 의하여 마련된 집행절차에 따라서 유로화를 사용하는 회원국들이 과도한 국가부채를 가지고 있는 경우 국내법에 위 절차에 상응하는 집행절차를 마련하여 특히 예산회계와 재정운용의 영역에서 유럽연합조약에서 규정한 기준과 원칙을 준수할 수 있도록 강제하는 것이다.

따라서 독일의 경우 연방은 물론 각 주 및 지방자치단체 전체가 이러한 의무를 부담하는 주체가 된다. 특히 이와 같이 유로화를 사용하는 회원국이 부담하는 구체적인 의무는 안정협약에 의하여 정하여지며, 장기적인 관점에서 하나의 법적 근거를 이루게 된다. 공공재정의 경우에 안정협약은 적어도 균형재정 더 나아가 가능한 경우에는 흑자재정을 운용할 수 있도록 회원국들이 자신들의 국가부채를 관리하도록 규정하고 있다. 유로화를 사용하는 회원국은 유럽연합이사회의 1997년 6월 17일 안정협약에 대한 결정과 같은 날 유럽연합이사회의 명령 제1466/97호에 의하여 재정정책에 대한 감독기구를 마련하고 경제정책에 대한 적절한 감독과 조율을 통하여 중기적으로 균형재정 또는 흑자재정을 이를 의무가 있다.

### 3) 기준법(Maßstäbengesetz)의 규정

기준법이란 독일의 재정질서 역시 연방주의에 바탕으로 두고 있기 때문에 연방과 주의 이른바 공동세로 규정된 부가가치세의 세수를 연방과 주간에 배분하는 기준과 더불어 주 상호간에 재정조정 및 연방의 주에 대한 추가적인 재정지원의 기준과 원칙을 정하는 법률이다. 이를 위하여 연방의회는 매년 기준법을 제정하고 있다.

이미 상술한 바와 같이 연방정부는 유럽연합조약 및 안정협약의 국내 수용과 독일의 복잡한 연방주의 구조 등을 고려하여 기준법에 예산기본법의 개정을 위한 근거를 마련하였다. 기준법은 독일기본법과 재정조정법 간에 새로운 관계를 설정하여 연방국가인 독일에서 재원분배의 원칙을 구체화 하여야 한다.

그런데 기준법 제4조 제3항은 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약의 기준과 원칙을 독일법에 수용하는 기본원칙을 다음과 같이 규정하고 있다. “연방과 각주의 재정수요를 결정하고 국가예산을 편성함에 있어서는 기본법 제106조 제3항 제4문과 제5문의 규정뿐만 아니라 통일적인 지출기준을 마련하여 마스트리히트 유럽연합조약 및 안정협약에서 규정에 따라 국가부채를 제한하려는 목적이 실현될 수 있도록 보장하여야 한다.”

### 4) 예산기본법의 개혁

주 상호간 재정조정제도를 새로 개편하면서 連帶協約執行法 내에 예산기본법을 개정하는 내용이 후술하는 바와 같이 삽입되었다. 연대협약집행법은 독일 통일 이후 구 동독지역의 지원 등 다양한 재원분배를 위한 입법으로서 이 법 제7조에서 예산기본법 제51a조항을 규정하고 있다. 삽입된 조항은 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약에서 규정한 내용을 독일의 국내법으로 전환시킬 목적으로 마련된 것이다.

예산기본법의 개정조항들은 연방국가인 독일에서 연방정부 뿐만 아니라 지방자치단체를 포함하고 연방을 구성하는 각 주들에게도 마스트리히트 유럽연합조약에서 정하는 국가부채의 한계를 준수하도록 하는 목적을 가지고 있다. 예산기본법에 이러한 조항이 삽입된 이유와 기본정신은 유럽연합의 회원국들이 유럽연합에 적합하고 이를 지향하는 원칙을 형성하여 이들 회원국들의 예산 및 재정운용을 적절하게 통제할 수 있도록 하며, 동시에 독일이 가지고 있는 특수한 연방주의적 특징을 고려하도록 한 것이다.

예산기본법의 규정을 통하여 마스트리히트 유럽연합조약에서 규정한 기준과 원칙을 위반하지 않도록 사전에 이를 배려하는 예방적 장치가 법적으로 마련된 것이다. 유럽연합의 원칙과 기준에 기속되면서도 동시에 개정 법률은 연방과 각 주 그리고 지방자치단체의 예산운용상의 자율성을 침해하지 않도록 배려하였다. 따라서 예산기본법이 개정됨으로 인하여 연방과 각 주 그리고 지방자치단체에 배분되는 국가부채의 상한을 정하는 문제와 이를 위반하는 경우 가해지는 제재는 부차적인 관심사로 머물게 되었다.

이미 언급한 바와 같이 유럽연합조약과 안정협약의 규정을 독일 국내법으로 수용함에 있어서 연방과 각주 그리고 지방자치단체에게 일정 비율로서 국가부채의 상한을 배분하자는 견해가 우세했다. 따라서 이 중 누구든지 이러한 한계를 넘어서서 의무를 위반하고 그것이 유럽연합의 제재로 이어지는 경우에 이를 연방과 주 그리고 지방자치단체에 어떻게 배분할 것인가가 중요한 관심사였다는 의미이다.

다시 말하자면 연대협약집행법 제7조에 규정된 예산기본법에서는 이러한 강제적 배분과 제재라는 메커니즘 보다는 각 주체들의 자율적인 협상과 조율에 따라서 문제를 해결하려는 입법적 의지가 강하다는 것이다. 연대협약집행법 제7조에 의하여 개정된 예산기본법 제51a조의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

51a조의 제목은 ‘유럽경제 및 화폐공동체 내에서의 예산규율의 유지’이며

제1항 : 연방과 각 주는 유럽연합조약 제104조와 안정협약의 규정을 준수할 책임을 지며 신규부채를 감소시켜 균형재정을 이루도록 노력한다.

제2항 : 재정계획위원회는 국민경제와 국가재정의 여러 가지 요소를 고려하여 재정에 대한 규율 및 기준법 제4조 제3항에서 정하는 통일적인 지출기준을 권고할 수 있다. 재정계획위원회는 이러한 기초 하에서 연방과 각 주 그리고 지방자치단체 및 지방자치단체의 조합 등의 예산집행, 특히 세출예산과 집행 잔액이 유럽연합조약 제104조와 안정협약의 규정과 일치하는지 공개적으로 논의에 붙여야 한다.

제3항 : 연방과 각 주 그리고 지방자치단체 등의 예산규율이 제1항과 제2항에서 규정한 원칙과 기준에 충분하게 합치하지 못하는 경우에는 재정계획위원회는 그 이유에 대하여 공개적으로 논의에 붙이고, 재정규율을 회복할 수 있도록 권고한다.

### (3) 개정된 재정헌법조항

#### 1) 제109조

##### ① 제2항

제2항에 따라서 연방과 각 주는 유럽연합의 창설을 위한 조약(유럽연합조약) 제104조(이미 언급한 바와 같이 이 조항은 리스본조약에 따라 개정된 유럽기능조약 제126조로 대체됨)에 의한 재정규율을 위하여 마련된 각종의 법적 규정에 따르는 공통의 책임을 준수하고 이러한 제도적 틀 안에서 전체 경제상황의 균형을 고려한다.

② 제3항

연방과 각 주의 예산은 국가부채의 차입이 없도록 균형을 이루어야 한다. 연방과 각 주는 정상적인 상태를 벗어나서 발생하는 경기과열이나 경기침체 등이 경제에 미치는 영향 및 자연재해와 국가의 통제를 벗어나서 국가의 재정상태를 심각하게 훼손하는 경우 등에 필요한 예외규정을 발할 수 있다. 이러한 예외규정에 대해서는 부채 상환에 필요한 조치가 마련되어야 한다. 연방의 예산과 관련된 자세한 사항은 제115조가 규정하는 바에 따라서 국가부채가 국내총생산의 0.35%를 넘지 않는 경우에는 제109조 제3항 제1문이 적용된다. 각 주의 예산과 관련된 자세한 사항은 헌법이 주에게 부여한 권한의 범위 안에서 제115조가 규정하는 바에 따라 국가부채가 허용되지 않는 경우에만하여 제109조 제3항 제1문이 적용된다.

③ 제5항

유럽연합이 유럽연합조약 제104조(리스본조약에 따라 개정된 유럽기능조약 제126조)에 따라서 예산규율을 위하여 제재조치를 부과한 경우 연방과 각주는 65대35로 이를 부담한다.

2) 제109a조

예산에 대한 위기상황을 극복하기 위하여 연방참사원의 동의를 얻은 연방법률은 다음과 같은 사항을 규정한다.

1. 공동의 위원회(안정화위원회)를 통하여 연방과 각주의 예산에 대한 지속적인 감독
2. 예산의 위기상태를 확인하기 위한 요건과 절차
3. 예산에 대한 위기상태를 극복하기 위한 회생절차

안정화위원회의 결정과 그의 근거가 되는 토의자료는 이를 공개한다.

## 3) 제115조 제2항

수입과 지출은 원칙적으로 국가부채의 차입 없이 균형을 이루어야 한다. 이러한 원칙은 국가부채로 인한 수입이 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않는 경우에 적용한다. 또한 정상적인 상황을 벗어나는 경기변동은 경기과열이나 경기침체를 모두 고려하여야 한다. 제1문 내지 제3문이 허용하는 국가부채의 한도를 벗어나 실제로 국가부채가 인수된 경우에는 이를 통제하는 계정에 기록한다 ; 국내총생산의 1.5%를 넘어서는 국가부채의 경우에는 경기변동에 합당한 것으로 본다. 이와 관련된 자세한 사항, 특히 재정거래에 대한 수입과 지출의 정산, 경기정산절차에 기초하여 경기변동을 고려한 연간 순국가부채 상한에 관한 계산절차 및 통상적인 국가부채를 벗어나는 경우의 통제와 조정 등에 대해서는 연방법률로 규정한다. 국가의 통제를 벗어나거나 국가의 재정상황을 심각하게 훼손하는 자연재해 또는 비정상적인 위기상황의 경우에는 연방의회의 다수결로 국가부채의 상한을 초과할 수 있다. 이러한 결정에는 상환규정이 포함되어야 한다. 제6문에 규정된 상환은 적절한 시기 안에 이루어져야 한다.

## 4. 유럽재정위기와 독일

현재 유럽은 그리스 재정위기로 촉발된 시장불안으로 인하여 최대의 위기를 맞고 있다. 그리스발 유럽의 위기는 2009년 11월 그리스의 국가부채 위기로 시작되었다. 그리스는 유럽연합의 재정준칙에 부합하도록 가입당시 재정상황과 상이한 분식회계를 한 바 있으며, 선심성 경제정책의 남발, 높은 탈세율로 인하여 재정건전성이 유지되지 않았다.<sup>143)</sup> 그러나 위기 시작이후 2010년 3월 EU가 600억달러의 구제

143) “그리스는 임금 대비 연금수령비율이 OECD 회원국 중 가장 높은 95%에 달하고, 사회보장비용지출액이 GDP의 18%로 OECD 회원국 평균치인 15%보다 높으며,

금융을 조성하였으나, 그리스의 재정적자는 더욱 늘어 2009년 GDP의 13.9%에 육박하였다. 이후 4월에 그리스는 공식적으로 IMF의 구제금융을 신청하였다. 그러나 이러한 그리스발 경제위기는 시장의 불안으로 이어져 관련 국가인 포르투갈, 스페인으로까지 이어지고 있다.<sup>144)</sup>

현재 독일의 GDP대비 공공부채의 비율은 2009년말 기준 77.4%로 우리의 35.6%에 비해서 매우 높은 편이나 미국 83.9%에 비해서는 다소 낮으며, 그리스 139%에 비해서는 매우 건전한 편이다. 그러나 독일의 경우 통독이후 통일비용의 지출로 인한 재정적자규모가 커진 상태이며, 여전히 유의해야 할 수준에 있는 것이 사실이다.<sup>145)</sup>

금융위기 이후 독일은 한편으로는 금융시장안정화 정책의 일환으로 시장에서의 금융리스크의 확대를 방지하고 향후의 금융시스템의 투명화 및 건전화를 위한 여러 가지 조치를 취한 바 있다. 그리고 다른 한편으로 재정적 수단을 통해 경제성장을 촉진하고, 공적자금을 투입하는 조치를 취한 바 있다. 현재까지 독일의 이와 같은 조치는 금융위기로부터 비교적 건실한 금융시장을 유지하게 하였으며, 재정적인 측면에서도 비교적 좋은 성적을 거두고 있다. 그러나 앞서 언급한 그리스발 유럽의 위기에 독일과 프랑스<sup>146)</sup>의 역할이 강조됨에 따라 독일의 재정적자의 규모는 확대되리라고 예상된다.<sup>147)</sup>

---

그리스 국민의 연간 탈세액은 310억유로로 GDP의 14%에 달하는 것으로...”, 한국수출입은행 해외경제연구소, 유로존 재정위기와 국가별 위험수준 평가 - 그리스 재정위기를 중심으로 -, 개도국 산업분석 리포트, 2010. 4. 20, 8면(최승필, 앞의 글 각주 34 재인용).

144) 최승필, 앞의 글 117면.

145) 최승필, 앞의 글 117면.

146) 독일과 프랑스의 경우, 그리스가 최종적인 채무불이행에 빠질 경우 자국은행들이 투자손실을 입을 수 있다는 판단에서 재정적인 측면을 도외시 할 수 없다는 딜레마에 있다., 한국수출입은행 해외경제연구소,, 전계자료, 2010. 4. 20, 8면(최승필 앞의 글 각주 35 재인용).

147) 최승필, 앞의 글 117~118면.

## 제 4 장 금융위기 대응 재정안정 개선방안

### 제 1 절 재정준칙에 대한 검토

#### 1. 재정준칙에 대한 논의

##### (1) 재정준칙의 등장

재정학과 정책학 등의 문헌에서 재정준칙에 기초한 재정운용이 많은 관심을 받고 있는데, 이러한 재정준칙이 서구선진국들에 도입된 계기는 첫째 1970년대 이후 브레튼우즈 체제의 해체 및 석유위기로 인한 국가채무의 급증과 재정수지 적자 누적 등으로 인한 거시경제 불안정성이 증거한 것 등을 들 수 있고 둘째 1980년대 및 1990년대 들어서에는 금융 및 외환위기와 재정적자 확대 등으로 인한 재정위기를 경험한 국가들이 조속한 재정건전성을 달성하기 위하여 재정준칙을 도입하게 된 것이 있고 마지막으로 이미 고령화 사회를 맞이한 선진국들의 내재화된 사회보장 및 공적연금에 대한 지속적인 지출확대 등 미래의 잠재적인 재정부담을 고려한 재정의 장기적 지속가능성을 고려하는 이유 등으로 인하여 재정준칙의 필요성이 제기되고 있다.<sup>148)</sup>

##### (2) 재정준칙의 개념

재정준칙은 일반적으로 fiscal rule 내지는 fiscal politic rule의 번역어로서, 직역하면 재정규율 내지는 재정정책규율 정도 수준의 용어이다. 이는 주로 경제학이나 재정학 분야에서 사용되고, 그리고 국제기구에서 재정관리(fiscal management) 또는 재정정책(fiscal politic)의 차원에서 재정규제를 하기 위한 목적으로 사용되고 있다. 이 용어는 주로

---

148) 박형수/류덕현 앞의 보고서 20면.

경제학자나 재정학자들이 국제기구의 보고서를 인용하여 재정준칙의 개념을 정의하여 설명하거나 그 도입을 주장하고 있다.<sup>149)</sup>

재정준칙(fiscal rule)은 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치(numerical numbers if targets)를 동반한 재정운용목표(fiscal objectives)를 법제화한(legally provided) 재정운용정책을 의미한다고 정의한 개념을 국제통화기금(IMF)의 □□1998년 보고서□□으로부터 가져와서 재정준칙의 개념을 설명하고 있다.<sup>150)</sup> 그러면서 재정준칙이 신뢰성 있는 재정운용정책이 되기 위해서는 단기간이 아니라 상당히 오랜 기간에 걸쳐 집행되고 준수되어야 하기 때문에 재정준칙이라 함은 주요 재정지표들에 대하여 수치적인 제약을 두어 항구적인 제약을 가하는 재정운용정책이라고 할 수 있다.<sup>151)</sup>

주요 선진국들의 경우 재정적자 축소와 국가채무감축 등 재정운용의 목표를 명시적인 재정준칙을 통해 설정하고 있는데, 이에 대한 대표적인 것으로 EMU 가입국들의 의무적인 이행조건을 담은, ‘안정과 성장을 위한 협약(stability and Growth Pact, 이하 SGP)’<sup>152)</sup>을 들 수 있고 또한 소위 영국의 Golden rule 및 Sustainable Investment rule 또한 대표적인 재정준칙이라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 1980년대 미국의 사상 최대의 재정수지 적자를 감축할 목적으로 1985년 제정된 미국의 Gramm-Rudman-Hollings(GRH) 법안과 같은 것도 있다.<sup>153)</sup>

한편 다른 입장은 재정준칙을 재정운용상 행정부의 재량권을 명시적으로 제약하기 위하여 입법부·국제기관 등 제3자가 제정한 재정규제로서, 1980년대 이후에는 행정부에 총량적 재정목표를 부과하는

---

149) 성승제/길준규/박종수, 재정건전성 확보를 위한 재정규율의 법적 고찰, 한국법제연구원, 2009, 94면.

150) 박형수/류덕현, 앞의 보고서 21면.

151) 위 보고서 21면.

152) 재정학자들이 ‘안정과 성장을 위한 협약’이라 하는 것은 영어식 표현이고 『과도한 적자시 절차에 관한 의정서』라 한다(성승제/길준규/박종수, 105면 각주83).

153) 박형수/류덕현, 앞의 보고서 21면.

방식으로 제정되고 있다 라고 하기도 한다.<sup>154)</sup> 이는 재정준칙을 주로 재정에 대한 행정부의 재량권에 대한 제약의 측면에서 보는 것이다. 다만 이러한 경우에는 규범적인 측면에서 고찰하는 것이기는 하지만, 재정준칙과 기존 재정법령과의 관계를 설명하기 어렵고, 나아가 재정준칙이 입법화되는 경우에는 그 본질을 잃어버릴 수 있다.<sup>155)</sup>

### (3) 재정준칙의 정의

종합하여 보면, 재정준칙이란 재정에 대한 행정부의 재량권을 제약하는 것으로 이는 재정총량에 대한 수치적인 제한을 그 내용으로 하는 것 이라고 결론지을 수 있다. 이하에서는 아직도 확정되지 않은 ‘재정준칙’이라는 용어를 개념적으로 명확하게 하기 위하여 재정준칙의 중요한 개념적인 핵심을 이루는 요소별로 아래와 같이 검토한다.<sup>156)</sup>

우선 법리적으로 재정준칙의 규율대상은 재정을 편성하고 운용하는 행정부의 재정에 대한 재량권한이다. 즉 재정준칙은 행정부의 재정권한을 규율하는 것을 내용으로 한다. 물론 이러한 행정부의 재정에 대한 권한은 대부분 재정관련법령에 의하여 규율되지만, 구체적인 재정관리권한은 경기변동에 따라서 재정을 조율한다는 점에서는 다른 행정분야보다는 훨씬 광범위한 미래예측과 운용상에서의 권한은 비교적 여전히 행정권의 재량 내지 형성의 자유에 놓여 있다고 볼 수 있다.<sup>157)</sup> 따라서 재정분야에는 재정법령이 규율하지 않는 예산편성 및 재정운용에 대한 행정부의 재량권, 정확히는 형성의 자유에 속하는 부분이 있다는 점에서 재정준칙에는 이러한 행정부의 재량권한을 재정준칙을 통하여 재정규율을 강화하려는 착안점이 있다.

154) 인태환, “이명박 정부의 재정개혁 과제”, □□한국행정학회 2008년도 추계학술대회 발표논문집(2)□□, 2008.10, 4면 주4.

155) 성승제/길준규/박종수, 95면.

156) 성승제/길준규/박종수, 95면.

157) 길준규, □□행정법입문□□, 제2판, 2009, 45면이하의 행정법해석의 특수성에서 불확정법개념과 재량부분을 참조.

#### (4) 정 리

위에서 살펴본 재정준칙에 대한 정의와 개념적인 특징을 개별적이고 구체적으로 개념요소에 따라 세부적으로 검토한 결과를 고려한다면, 재정준칙은 행정권의 재정에 대한 권한행사에 총량적인 재정목표를 설정하는 제한이며 거시적인 측면에서의 재정규율 내지 재정규제라고 볼 수 있다. 재정준칙이라는 용어를 대륙법 시각에서 분석하면, rule은 단순히 준칙을 의미하는 것만은 아니다. 이는 어떠한 원칙일수도 있지만, 일반적으로는 대륙법제의 법령(Recht)를 의미하거나 아니면 규율(Regel)을 의미한다고 해석할 수 있다. 국제통화기금(IMF)은 fiscal politic rule으로 재정준칙의 용례로 쓰는 것은 보면, 이 용어는 재정준칙이라기 보다는 재정정책법 내지는 재정정책규제로 번역될 수도 있다. 독일에서는 Finanzierungsregel로도 일컫는 것으로 보아서는 재정(조달)규율 내지는 재정규칙이라고도 번역할 수 있을 것이다.<sup>158)</sup>

다양한 용례를 종합하여 고찰한다면, 재정준칙은 ‘재정정책규율’이 오히려 합리적인 번역이 될 것이다. 따라서 기존의 재정법제를 포괄하여 재정총량에 관한 행정부의 권한 및 정책을 규율하는 것으로 관념지을 수 있기 때문이다.<sup>159)</sup>

#### (5) 재정준칙의 필요성

구미에서 1970년대 이후 재정상황의 악화를 극복하기 위한 해법으로 재정준칙에 의한 재정정책이 등장하게 되는데, 물론 기존의 방식대로 재량에 의한 재정정책으로 재정상황을 극복하려는 노력도 있었지만, EU 지역에서 EMU로의 출범과정에 재정상황의 개선이 과제로 등장하였을 뿐 아니라 재정준칙은 과거 정부의 재정적자 경향성을 견제하고

158) 성승제/길준규/박종수, 앞의 보고서 97~98면.

159) 성승제/길준규/박종수, 앞의 보고서 98면.

제어하기 위해 사용되었으며, 지금은 미래의 잠재적인 재정부담 (고령화 등)을 고려한 장기적 지속가능성(sustainability)을 위해 사용하기도 한다.<sup>160)</sup> 주된 당면 과제는 국가채무의 안정적인 관리를 가능하게 하는 재정수지 적자 감축이며 또한 중장기적인 부채관리로서, 재정준칙을 통한 재정규율을 확립함으로써 거시경제 안정을 위한 전제조건으로서 재정건전성 및 지속가능성을 확보하려는 것이었다.<sup>161)</sup> 재정정책은 조세평준화(tax smoothing)를 주요 목표로 설정하여 예컨대 재정수지 적자는 전쟁 등과 같은 일시적 재정지출 증가에만 허용하여야 하고 경제의 왜곡을 최소화하기 위하여 세율을 일정하게 유지함으로써 재정정책이 경기대응적이어야 한다거나(신고전과 경제학 이론) 또는 재정지출의 중요한 요소는 자동안정화 장치로서, 재정지출은 경기침체에 확장적이고 경기확장기에는 수축적이어야 한다(케인지언 총수요관리 모형)고 설명하지만 실제로는 정부 재정정책은 이러한 원리를 따르지 않는다.<sup>162)</sup> 실제 재정은 예컨대 사회복지부문에 대한 지출처럼 일단 세출 비목에 포함되게 되면 다시 줄어들이는 여간 어렵지 않기 때문이다.

## 2. 재정준칙 입법론 검토

다음으로 재정준칙 입법론을 검토한다. 재정관련 분야의 실정법이라는 현행 재정법 질서라는 범규범 여하를 떠나서 재정준칙을 포함한 재정정책의 규율 필요성을 검토하여야 할 것이다. 이하 재정준칙 제정 필요성을 주장하는 경제학자나 재정학자들의 시각을 검토한다.<sup>163)</sup>

첫째 재정준칙은 거시적으로 한 나라의 거시경제적인 안정성을 확보하기 위한 것으로서, 재정준칙을 통한 강력한 재정규율에 의하여 중

160) 박형수/류덕현, 앞의 보고서 29면.

161) 박형수/류덕현, 앞의 보고서 29면.

162) 박형수/류덕현, 앞의 보고서 29~30면.

163) 박형수/류덕현, 앞의 보고서, 31면(성승제/길준규/박종수 재인용 99~100면).

전의 만연한 재정적자를 해소하고 주로 재정수지균형을 달성하는 준칙을 통하여 장기적인 거시경제의 안정성을 확보하자는 것이다. 특히 경제위기 내지 재정적자에 직면하여 재정 건전성의 개선이 필요한 나라에서는 재정안전성 내지 재정건전성을 확보에 필요하다고 본다.

둘째는 재정준칙은 재정적자를 해소하고 재정건전성을 확보하기 위한 장치라고 본다. 첫째와 유사한 것 같지만 이는 재정 자체의 측면에서 고찰한 것이다. 최근 신자유주의에 따른 글로벌화로 인하여 기축통화를 가지지 못한 대부분의 나라와 기축통화를 보유하고 있더라도 국가재정이 방대해지면서, 대부분의 선진국에서는 재정적자가 큰 폭으로 상승하였고, 따라서 국가채무도 눈덩이처럼 불어나고 있다. 이러한 재정적자의 현실에서 지속적으로 주권국가로서 국가임무를 안정적으로 수행하기 위하여는 지속되는 재정적자와 국가채무의 감축이 국가재정의 운용에 필연적인 전제가 되기 때문에 이를 복잡한 예산편성 및 심의과정 전체를 통하여 재정준칙이라는 구체적이고 확고한 목표하에 재정건전성을 확보하고자 하는 것이다.

셋째는 재정준칙 제정은 거시경제의 안정성을 목표로 하는 국가의 재정정책과 밀접한 관련을 맺고 있는 통화정책과 환율정책의 집행에 도움이 된다고 보고 있다. 엄격한 재정준칙을 통한 재정건전성이 확보되지 않으면, 재정정책을 넘어서 관련된 통화정책이나 환율정책과 같은 관련 경제정책의 집행도 역시 큰 영향을 받기 때문이다.

넷째는 재정준칙을 통하여 행정주체간의 잘못된 재정관행의 파급을 차단한다는 것이다. 대부분의 선진국에서도 국가재정은 행정부의 관행에 의하여 예산이 편성되므로 지출이 증대되는 경향이 있었다. 그러나 고령화사회에 들어서면서 세입이 감소하거나 정체되는 시대에는 증가하는 재정적자를 축소하기 위하여는 감소 내지 정체된 수입에 따라 반드시 국가지출을 감축하여야 하기 때문에 이러한 열악해지는 재정상태를 시정하기 위하여는 구체적이고 명확한 재정준칙을 통한 강

력한 재정규율이 필요하다는 것이다.

마지막으로는 수치적인 재정준칙을 통하여 정부는 국민에게 명확한 재정목표를 보여줌으로서 국민에게 국가의 재정정책에 대한 신뢰성과 일관성을 보장할 수 있다고 본다.<sup>164)</sup> 즉 재정준칙은 주로 한 나라의 재정상태에 관한 재정총량에 대하여 일목요연한 수치의 형태로 보여 주므로 일반 국민이 알기 어려운 복잡한 재정지표를 넘어서 무엇이 재정목표인가를 간명하게 보여줌으로써 국민과 전문가에게 재정건전성에 대한 신뢰를 보여줄 수 있다는 것이다.

재정준칙은 주로 재정건전성을 확보하기 위하여 한 나라의 재정규모의 총량을 일정한 목표를 수치적으로 정하여 제한하는 방식이다. 따라서 재정준칙은 분야별로 ‘재정지출’이나 ‘재정적자’, ‘국가채무’를 제한하는 방식으로 제정되어 재정규율하게 되고, 주로 수치적으로는 일반국민이 이해하기 쉽도록 국내총생산(GDP, BIP)과 연관하여 일정 비율로 표시할 수 있다.

아울러 재정준칙은 재정규율(fiscal discipline)이라는 큰 틀 안에서 수단으로서 제정된다고 볼 수 있다. 이러한 fiscal discipline은 회계규율 또는 예산규율의 의미도 갖는다.<sup>165)</sup> 아무튼 재정준칙은 강력한 재정규율을 확보하기 위하여 입법목적에 갖는다고 할 수 있다.

### 3. 재정준칙의 요건과 유형

#### (1) 요 건

재정준칙이란 반드시 입법될 것을 요하는 것은 아니므로, 재정준칙이 반드시 예산법이나 재정법에서 규정된 내용만을 말하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 재정준칙은 재정운용정책으로서 총량적으로 수치화

164) 자유기업원과 같은 단체에서는 재정신뢰성을 높이기 위하여 엄격한 재정준칙을 확립해야 한다고 주장한다. 2008년 4월 30일자 보도자료.

165) <http://www.dict.cc/englisch-deutsch/fiscal+discipline.html>.

된 원칙정도라고 이해하면 될 것이다. 물론 이러한 재정준칙은 나라별로 법제화되기도 하고, 아니면 단지 일반원칙으로서 정책적인 차원에서 운용될 수도 있다는 점은 재정준칙론자들이 이미 밝힌 바 있다. 그리고 재정준칙이 기능하기 위하여는 국제통화기금(IMF)의 1998년 보고서인 □□Fiscal Policy Rules□□<sup>166)</sup>에 근거하여 규범력과 관련하여 일정한 요건을 갖추어야 한다고 주장되고 있다.<sup>167)</sup>

강력한 재정규율을 갖추기 위하여 재정준칙에 강제력을 부여하여야 하므로, 재정준칙은 우선 1) 법적인 기반을 가져야 하고, 2) 재정준칙의 정의에 맞게 규율하기 위하여는 총량적인 재정목표를 제한하는 수치'로 나타나야 하고, 3) 재정준칙을 위반한 경우에 일정한 제재조치가 필요하다고 보는 것이다. 그런데 재정준칙 규범화는 주로 재정학자나 경제학자들의 견해라서 입법화까지는 검토를 요한다. 재정준칙이 법제화된다면 재정준칙 위반시의 제재조치도 규범적 측면에서 따를 수 밖에 없는데, 특히 법률 등의 법규범으로 입법화된다면 위반시 당해 행정기관에게는 위법의 문제가 발생한다. 살펴보면 일부 재정준칙과 유사한 내용을 헌법이나 법률 차원에서 규정한 국가도 그 위반에 대한 제재의 문제는 입법위반의 문제와는 다른 차원에서 보거나, 위반시 제재하지 않는 경우도 많다는 점을 유념할 필요가 있다.<sup>168)</sup>

## (2) 구 분

이러한 재정준칙은 앞서 언급한 입법화를 중심으로 하여 재정준칙의 제정주체, 규율목표와 엄격성(효력), 회계기준 등으로 아래와 같이 구분에 의하여 유형화하여 고찰한다.<sup>169)</sup>

166) IMF, Fiscal Policy Rules, IMF occasional paper No. 162, 1998.

167) 박형수/류덕현, 앞의 보고서, 22면; 박형수, 앞의 논문, 7면.

168) 성승제/길준규/박종수, 101~102면.

169) 성승제/길준규/박종수 102~111면.

## 1) 재정주체에 의한 구분

우선 재정준칙은 그 재정주체에 의하여 구분할 수 있다. 즉, 이것은 재정준칙이 어떠한 입법형식으로 규범화될 것인가의 문제일 수도 있다. 이는 입법화의 문제에서 본다면, 재정주체에 의한 구분은 ‘형식적인 구분’이라고 볼 수 있다. 즉 재정준칙은 우선 국제통화기금(IMF)과 같은 국제기구나 유럽공동체(EU)와 같은 국가연합 등에서는 ‘국제적인 법형식’으로 존재할 수 있다. 이러한 경우에 재정준칙의 입법자는 ‘국제기구’가 될 것이고, 그 내용은 여러 나라의 법제를 포괄하거나 여러 나라에 적용하기 위한 국제법의 규범형식을 가지므로 덜 강행성을 띠 수 있다. 그리고 이러한 경우에는 유럽공동체처럼 여러 나라의 재정총량을 직접적으로 규율해야 한다. 한편 다른 일반적인 경우에는 개별국가의 재정총량을 직접적으로 규율하기 위하여는 개별 국가의 ‘국내법’의 법형식으로 제정될 수 있다.

국내법의 규범형식으로 재정준칙이 제정되는 경우에도 재정준칙은 이를 법제에 수용하는 국가에 따라서 헌법, 법률, 명령 등의 다양한 규범형식으로 제정될 수 있다. 물론 가장 일반적인 입법형태는 예산법률주의에 따라 예산과 같은 규범적 지위에 있는 법률의 규범형식으로 입법화되는 것이다. 물론 독일이나 스위스는 재정헌법의 일환으로 헌법차원에서 미국경제학에서 말하는 재정준칙에 해당하는 내용의 일부를 규정하고 있기도 하다.<sup>170)</sup> 이러한 경우의 재정주체는 물론 입헌자가 될 것이다. 그러나 재정준칙이 법률이상의 법규범으로 제정되는 경우에는 위에서 본 바와 같이 재정준칙 위반시에 행정부에 대한 제재문제가 발생한다. 재정준칙이 ‘법규명령’이나 ‘행정규칙’의 형식으로 입법화되는 경우에는 법제정주체가 누구인가에 따라서 누구를 제한할

170) 물론 독일이나 스위스의 법학자들은 이러한 재정헌법상의 내용을 ‘재정준칙’이라고 말하지는 않는다.

것인가의 문제가 발생할 수 있다. 즉 의회에서 법령으로 재정준칙을 제정하는 경우에는 행정부가 가진 예산편성권을 제한하게 되지만, 행정부가 스스로 재정준칙을 행정법령이나 행정규칙으로 제정하는 경우에는 행정부 스스로의 자치적인 규제에 그칠 것이기 때문이다. 한편 재정준칙이 입법화되지 않는 경우에도 재정준칙은 단순한 행정부의 재정정책으로 기능할 수 있다. 물론 이러한 경우라도 하더라도 행정부 내부에서는 그 규범력은 위에서 언급한 행정상 입법과 마찬가지로 사실상의 규범력을 갖는 기능을 할 수 있을 것이다.

재정준칙의 제정주체가 행정부가 아닌 의회일 수 있을 것인가 하는 문제가 제정주체의 문제에서 발생할 수 있다. 만약 의회가 재정준칙을 제정하여 행정부의 재정운용권한을 제한한다면, 의회가 재정준칙을 통하여 행정부의 예산편성권 및 예산운영권을 침해하게 되므로, 이는 근대국가의 권력분립주의를 위반하여 행정부의 권한을 침해할 수 있다. 나아가 이러한 문제점 때문에 대부분의 국가에서 행정부에 부여하고 있는 예산편성권을 침해하는 문제도 발생할 수 있다. 따라서 재정준칙 입법론을 주장하는 견해에 따르더라도, 재정준칙의 규범형식은 행정부에 의한 행정입법에 의하여 사실상의 규범력만을 부여하는 것이 가장 적절해 보인다. 규율대상에서도 재정준칙은 어차피 국민을 대상으로 하는 것이 아니라 행정부 스스로 또는 중앙행정기관을 대상으로 한다는 점에서는 어차피 법규성을 가질 필요도 없기 때문이다.

## 2) 규율목표 또는 규율대상에 의한 구분

재정준칙의 규율목표 내지는 규율대상으로 재정준칙을 유형화할 수 있는데, 이는 재정준칙의 실질적인 유형이라고 볼 수 있다. 즉 재정준칙 입법찬성론은 재정준칙은 일반적으로 총량적인 재정지표가 될 수 있는 재정수입(세입), 재정지출(세출), 재정적자, 수지균형, 국가채무 등의 세부 재정분야를 대상으로 하여 규율할 수 있다. 따라서 아래에서

는 규율대상을 중심으로 하여 재정준칙을 구분해 보기로 한다. 이러한 구분에서 본다면, 재정정책중에서 가장 일반적인 재정수지를 규율하는 재정수지준칙(deficit rules)이 우선적으로 고려될 수 있다. 재정수지 준칙은 이미 종전의 대륙법계에서도 기존의 재정수지균형의 원칙의 차원에서 규정되었고, 다른 한편으로는 균형예산준칙 이라고도 하여 전후의 여러 국가에서 경상수지 균형준칙으로 시행하였다. 또한 경제학자들은 이를 황금율(Golden rule)이라고 하여 영국에서 기원을 찾는데, 황금율 원칙은 약간 다른 측면이 있다.

이러한 재정수지준칙의 예로 최근에는 유럽공동체의 「마스트리히트 조약」에서 유럽공동체 회원국은 유럽통화연맹에 따라서 국민총생산(GDP) 대비 재정수지 적자 비율이 3%를 넘지 않도록 규정하고 있다. 한편 뉴질랜드도 재정수입의 균형을 유지하도록 규정하고 있다. 독일과 미국도 각 회계연도별로 경상수지의 균형을 이루도록 하는 황금율 제도가 시행되었다.<sup>171)</sup> 자세한 것은 뒤에서 상술한다.

### 3) 재정준칙의 효력에 따른 구분

재정준칙의 엄격성이라 함은 재정준칙의 준수여부 내지는 강행규정성에 따라, 즉 재정준칙의 규범력 내지는 효력여부에 따라 재정준칙을 구분하자는 것이다. 이는 재정준칙에 의한 제한을 행정권이 절대적으로 준수해야 하는 경우는 재정준칙이 행정부에 대한 강행규정이므로 이러한 측면에서 경성준칙(hard rule)이라고 보는 것이다. 행정부가 매년 예산안 채택 전에 재정준칙의 수정이 가능한 경우에는 재정준칙이 행정부의 재량권을 제한하지 못하고 재정준칙이 준수되지 않으므로 이러한 재정준칙은 연성준칙(soft rule)이라고 보아 강행규정성을 인정하지 않는 경우이다.

171) 박형수/류덕현, 앞의 보고서, 39면. 그러나 독일에서 말하는 황금율이란 국가채무원칙에서 투자를 위한 기채만을 허용한다는 의미에서의 황금율이므로 약간 의미가 다르다.

재정준칙중에서 강행규정성이 인정되는 입법례로는 유럽통화연맹(EMU)의 마스트리히트 조약과 『과도한 적자시 절차에 관한 의정서』<sup>172)</sup>가 속하며, 강행규정성이 인정되지 않는 재정준칙의 입법례로는 중기재정계획하에서 매년 재정준칙을 수정하는 호주와 뉴질랜드, 우리나라의 경우라고 본다.<sup>173)</sup> 재정준칙 준수여부에 따라서, 광의의 재정준칙과 협의의 재정준칙으로 나누어 보는 견해도 있다.<sup>174)</sup> 즉 협의의 재정준칙은 예산승인단계와 예산집행단계의 모든 측면에서 재정준칙이 전면적으로 엄격하게 적용되고, 재정준칙의 위반시에는 법적·금전적 제재조치가 수반되는 경우를 말한다. 광의의 재정준칙으로 보는 경우에는 재정준칙의 규율내용도 엄격하지 않고, 재정준칙 위반시의 제재도 약하거나 없는 경우를 말한다고 본다. 즉 강행성이 없는 경우를 말하고 있다. 결국 위의 구분과 마찬가지로 법적으로 재정준칙의 효력 내지는 제재에 대한 규정여부와 관련된다.

### (3) 재정준칙의 유형

세부적인 재정부분을 나누어서 재정준칙의 유형을 나눌 수도 있다. 이는 주로 국제통화기금(IMF)이나 경제학자, 재정학자 등이 사용하는 구분 또는 명칭이어서 실정법을 중심으로 하는 대륙법계에서는 이미 다른 명칭으로 굳어진 경우도 있다. 따라서 재정준칙은 그 명칭에 구애될 것이 아니라 재정준칙이 규율하는 규율대상의 내용을 중심으로 살펴야 할 것이다. 재정준칙에 따라서는 중복적인 내용을 가진 것도 있음에 주의하여야 한다.

---

172) 이 의정서를 재정준칙론자들은 영어식으로 『안정·성장협약』(SGP)이라고 개칭하여 부르고 있다.

173) 박형수/류덕현, 앞의 보고서, 36면.

174) 박형수, 앞의 논문 9면.

## 1) 재정수지준칙

재정수입과 재정지출간의 균형 내지는 수지차이를 규율하는 것을 일반적으로는 재정수지준칙 내지는 적자준칙(deficit rules)이라고 할 수 있다. 그러나 여기서는 뒤에 자세한 구분을 위하여 일단 재정수지준칙이라고 광의의 의미로 규정하기로 한다. 재정수지준칙은 종래 대륙법계에서도 ‘(재정)수지균형의 원칙’으로 일반적 정착되어 왔다. 아울러 재정수지준칙은 규정대상에 따라 우선 ① 재정수지준칙, ② (재정)적자준칙, ③ (재정)흑자준칙으로 크게 나뉘어 볼 수 있다. 재정준칙론자들은 재정흑자준칙과 재정적자준칙을 재정수지차이의 한도를 설정하는 재정수지 상한제(deficit limit)로 보기도 한다.<sup>175)</sup> 나아가 재정준칙론자들은 앞서 설명한 것처럼 ‘재정수지준칙’과 ‘적자준칙’을 같은 것으로 보기도 한다.

수지의 한도를 설정하는 재정수지상한제의 경우에는 흑자재정 몇 퍼센트로 정하여 국가재정을 규율하는 흑자준칙과 적자재정을 몇 퍼센트 식으로 정하는 제한하는 적자준칙의 방식이 있다. 물론 적자준칙의 경우에는 국내총생산 대비 퍼센트식이 아니라 아예 재정적자의 일정액 등으로 정하는 재정적자상한제 로도 운영될 수 있다. 실제로 이러한 재정준칙들을 통하여 대부분의 국가는 재정수지준칙을 규정하여 재정수지의 균형을 맞추고자 하고 있다. 따라서 이러한 의미에서 협의의 재정수지준칙이든, 적자준칙이든, 흑자준칙이든 궁극적으로는 재정수지의 균형을 맞추기 위한 광의의 재정수지준칙으로 볼 수 있다. 재정적자가 과도한 국가는 협의의 재정수지준칙을 넘어서 좀 더 과도하게 행정부의 재정에 관한 권한을 좀 더 구체적으로 그리고 강력하게 제한하기 위하여 재정적자준칙이나 재정흑자준칙을 사용할 수 있

175) 인태환, “이명박 정부의 재정개혁 과제 - 총량적 지출 상한제(spending caps) 도입을 통한 재정준칙 제정을 중심으로”, □□한국행정학회 2008년도 추계학술대회 발표논문집(2)□□, 2008.10, 13면.

다. 아울러 재정상태가 양호한 국가에서도 재정수지준칙이나 재정흑자준칙을 사용할 수 있다.

적자준칙의 입법례로는 유럽공동체법상의 ‘재정적자 3% 제한규정’이 있다. 한편 흑자준칙에 대한 입법례로는 스웨덴의 ‘2%흑자규정’이 있다. 재정수지준칙을 규율하는 방식으로는 ① 세입과 세출간의 수입과 지출의 균형을 목적으로 하는 재정수지균형준칙(balanced-budget rule)이 있고, ② 전체 재정중에서 단지 경상수지의 균형만을 요구하고, 그 외 자본적 지출을 위한 채무적자는 허용하는 황금율원칙 등을 들 수 있다.<sup>176)</sup>

이러한 재정수지균형준칙에서도 재정의 범위에 따라서 종전의 우리나라처럼 전체 재정중에서 일반회계만을 대상으로 하는 일반회계수지균형 준칙이 있다. 그러나 이러한 경우에는 우리나라처럼 일반회계는 흑자이어도 관리대상수지가 적자일 수 있다. 따라서 이러한 방식이라면, 세입확대 내지는 추가적으로 지출준칙이 필요한 경우이다.<sup>177)</sup>

## 2) 지출준칙

재정지출을 제한하거나 재정지출의 총량을 제한하는 지출준칙(expenditure or spending rules)방식이 있다. 이는 세출준칙이라고도 한다. 지출준칙은 앞서 재정수지준칙을 통하여 수동적으로 재정수지를 유지하기 보다는 보다 적극적으로 재정지출을 제한하거나 감세규모 등을 제한하여 재정적자를 제한하는 재정정책운용준칙을 말한다. 이러한 지출준칙은 보다 적극적으로 재정적자의 감축 및 국가채무와 축소에 기여할 수 있다. 지출준칙의 규정 방식은 ① 예산편성단계에서 사전에 총지출한도를 재정목표로서 설정하는 지출규모상한제(spending caps)가 있고, ② 명목적 혹은 실질적 지출증가율만으로 재정지출을 제한하는

176) 인태환, 윗글, 13면.

177) 이러한 종전의 수지균형의 원칙을 보완하기 위하여 총량적 재정준칙으로서 재정(목표)지수를 중심으로 새로운 재정준칙 논의가 주장되는 것이다.

지출증가율상한제방식, ③ 재정수입내에서 지출하도록 수입과 지출을 연결시키는 PAYGO 원칙 등이 들 수 있다.<sup>178)</sup>

이러한 지출준칙에 대한 입법례로는 미국의 『예산통제법』(BEA)상에서 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무적인 지출의 경우에 지출이 늘어나거나 세입을 줄이는 법률(안)이 제안되는 경우에는 이러한 재정지출을 상쇄할 수 있는 수입을 포함하는 법률안이 동시에 제출하도록 규범화한 소위 PAYGO원칙(pay-as-you-go)이 여기에 속한다. 물론 이러한 지출준칙에서는 세부 영역에서 항상 일관적인 방식을 적용하는 것이 아니라 미국의 1990년 『예산통제법』처럼 ‘의무적 지출’과 ‘재량적 지출’을 구분하여 재량지출에 지출상한을 설정하는 지출상한제로서의 통제방식을 선택하기도 한다.

### 3) 국가채무준칙

국가재정상의 재정적자는 국가채무와 높은 상관관계를 가지고 있다. 따라서 대부분의 국가들은 재정적자를 감축하는 이외에도 재정적자에 따라 증가한 국가채무를 감소시키려는 노력을 하고 있다. 이러한 국가채무와 관련한 재정준칙으로는 국가 등의 국가채무나 준비금 등을 규율하는 국가채무 또는 준비금준칙(debt or reserve rules), 외부로부터의 차입을 제한하는 차입준칙(borrowing rules) 등의 재정준칙의 유형이 있다. 물론 준비금준칙이나 차입준칙 등은 크게는 법적으로 국가채무준칙에 속한다고 볼 수 있다.

이러한 국가채무준칙의 규율하는 방식으로는 ① 국가 등의 행정주체가 차입할 수 있는 국가채무의 총량(상한)을 규제하는 방식, ② 국내총생산과 관련하여 국내총생산 대비 국가채무의 일정한 퍼센트를 정하여 규제하는 방식, ③ 매년 새로운 국가채무의 차입, 즉 기채한도를 국내총생산의 몇 퍼센트로 제한하는 방식, ④ 적자재정에 대한 기

178) 인태환, 윗글, 13면.

채를 제한하는 방식, ⑤ 재정적자를 위한 국가채무를 제한하고 단지 투자를 위한 채무만을 허용하는 투자기채방식 등이 있다.

위의 국가채무의 총량을 규율하는 방식의 경우에는 해당 국가부채의 범위가 총부채이나 순부채이나의 여부에 따라 국가총채무상한제와 순차입상한제로 다시 구분될 수 있다고 한다. 두 번째의 국내총생산의 일정퍼센트를 제한하는 방식의 입법례로는 유럽공동체법이 있고, 네 번째의 적자재정에 따른 국가채무를 제한하는 방식과 다섯 번째의 투자만을 위한 세대정의의 차원에서 국가채무를 허용하는 방식의 입법례는 전통적인 독일헌법상의 국가채무규정이 될 것이다.

#### 4) 수입준칙

재정수입중 세입규모의 총량을 재정목표로서 설정하여 규제하는 것을 수입준칙이라고 한다. 이는 현대 조세국가하에서는 재정수입의 대부분을 조세가 차지한다는 점에서 조세준칙(revenue rules)라고도 한다.<sup>179)</sup> 이는 재정수입의 대부분이 세입에 한정된다는 점에서 조세를 중심으로 보는 것이다. 수입준칙 방식으로는 ① 국민의 조세부담율에 상한선을 설정하여 규제하는 방식, ② 예상치 못한 세수증가가 발생한 경우에 그 지출항목을 사전에 지정하는 방식, ③ 세출증가율을 국내총생산에 비례하여 일정비율로 제한하는 방식 등을 고려할 수 있다. 두 번째 방식의 경우에는 전년도 예산과 관련하여 흑자예산시 흑자처리에 관한 문제이다. 즉, 이것은 예산흑자를 수입으로 처리할 것인가 아니면 국가채무의 상환 등에 사용하여 수입으로 처리하지 않을 것인가에 대한 정책적인 결정에 관한 문제이다. 최근 우리나라가 경제위기와 환율인상 등에 따라 발생한 세계잉여금의 처리에 관한 문제와도 관련된다. 이에 대하여 국가재정법은 원칙적으로 국가채무를 상환하도록 규정하고 있으나, 실무에서는 추가경정예산으로 사용한 바 있다.

---

179) 인태환, 윗글, 13면.

#### 4. 재정준칙의 효과

국가별로 재정준칙의 형태 및 내용이 다양하여 재정준칙의 성과에 대한 국가 간 비교분석 연구는 드문 편이고 다만 미국이나 캐나다의 주(state or province) 별 자료를 이용하여 재정준칙의 성과를 비교분석한 연구는 다수이며 EU 국가간 비교를 통하여 안정성장협약 이외의 국가별로 별도로 도입한 재정준칙의 차이가 재정운용 성과에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구가 있다.<sup>180)</sup>

재정준칙을 도입함으로써 재정정책의 양대 축인 경기안정화 기능 및 재정건전성 유지가 영향을 받는데 아래와 같이 재정준칙의 도입에 따른 재정건전성 유지에 미친 영향을 분석한 것<sup>181)</sup>을 인용한다.

캐나다 재무성의 2001년 보고서에 따르면 법제화된 재정준칙을 보유한 6개 국가(미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴) 및 11개 EU 국가와 그렇지 않은 4개 국가(캐나다, 일본, 영국, 호주)의 1995년부터 1999년까지의 구조적 재정수지를 비교해 본 결과<sup>182)</sup> 일본을 제외한 대부분의 국가들에서 두드러진 재정수지 개선이 있었으므로 이러한 재정운용상의 성공에 재정준칙의 도움이 꼭 필요한 것은 아닌 것이라고 한다. 결국 법제화된 재정준칙의 도입이 모든 국가에 있어서 재정건전화의 필요조건은 아닌 것이며 다만 분석대상 기간에 특별한 경기불황시기가 포함되지 않아 재정여건이 악화된 상황에서 재정준칙이 재정건전성 유지에 어느 정도 역할을 할 수 있는지에 대한 판단은 내리기 어렵다고 한다. 다만 인용한 글 표11-10과 같이 재정건전성의 두 척도인 재정수지 적자와 국가부채에 대해선 준칙의 도입이 모든 면에서 우월함을 보였는데, 이는 재정준칙 도입이 단기적으로

180) 박형수/류덕현, 앞의 보고서 45면.

181) 박형수/류덕현, 앞의 보고서 52~57면.

182) 구체적인 수치는 위 보고서 53면의 표 11-8과 표 11-9 참조.

경기안정화 및 GDP 변동성에 대하여 정책운용의 폭을 제한하기는 하지만 재정정책의 궁극적 정책목표인 재정건전화에는 도움이 되는 정책도구임을 말해준다고 한다.

한편 다른 연구를 인용하여 각 국가가 보유한 정치제도의 형태에 따라 재정준칙이 재정성과에 미치는 영향이 다를 수 있다는 것도 소개하고 있는데, 복수정당제 국가의 경우 거대 여당 체제하에서는 재정준칙보다는 재정당국에 강력한 권한을 부여하여 재정적 정책을 펴도록 하는 것이 보다 나은 재정성과를 낳을 가능성이 높은 반면 비례대표제를 채택하여 대수정당에 의한 연합정권을 구성한 국가에서는 합의된 재정목표를 충실히 달성할 수 있도록 재정준칙 및 재정관련 제도를 법제화하는 것이 우월한 성과를 낼 수 있다고도 한다.

## 제 2 절 국가채무법제 개선방안

### 1. 국가채무의 개념

#### (1) 서

금융위기는 2000년 이후 소위 IT 버블이 꺼지게 됨에 따라 2007년 서브프라임 모기지 대출의 부실이 노정되면서 촉발되기 시작하였다. 잘 알려져 있다시피 이 금융위기는 2008년에 본격적으로 대폭발하여 유수한 글로벌 금융공룡들을 넘어뜨리고 금융시장을 교란시켰던 바 있다.

우리나라는 이 금융위기 사태와 직접적인 관련이 없었음에도 불구하고 2008년 하반기부터 현재까지 금융위기의 태풍에서 자유로울 수 없었다. 이는 우리나라가 소위 소규모개방형경제 체제이기 때문에 위기가 증폭된 측면이 있다. 우리나라의 경제 및 재정정책 등은 이미 국내요소와 아울러 국외 요소에 많은 영향을 받고 있다. 예컨대 외국

인투자자의 우리나라 상장기업 시가총액 대비 비중이 최고점 40%에 이르렀는데, 자국의 위기로 말미암아 외국인투자자들이 보유주식을 대량 처분하여 그 비중이 30% 정도까지 내려갔었고 이는 즉시 우리나라 통화량에 절대적 영향을 미침으로써 증권 부동산 등 자산가격 하락으로 이어졌던 바 있다.<sup>183)</sup>

한편 금융위기에 대응하기 위하여 세계 각국은 일치하여 재정정책을 시행하였다. 그 결과 금융위기의 직접적인 충격과를 극복하는데는 일단 성공한 것으로 보였다. 하지만 재정 건전성이 취약한 국가들, 예컨대 남부유럽 국가들로 위기의 중심이 옮겨간 듯한 형상이 되고 있다.<sup>184)</sup> 우리나라가 과거 IMF 금융 유동성 위기 후 빠르게 회복할 수 있었던 원인 중 하나도 재정건전성을 지키고 있었기 때문에 막대한 규모의 공적자금을 동원해 신속하고 과감한 구조조정에 돌입할 수 있었던 것이라는 점을 들지 않을 수 없다.<sup>185)</sup> 이와 같이 재정건전성 유지가 중요해지고, 그 요소 중 하나로서 국가채무도 주목받고 있다. 국가채무를 논의할 때는 현실과 부합하는 국가채무의 정의를 내리고 그

183) 미국계 투자자들이 투자자금을 대거 회수함에 따라 2008년 하반기 주택가격은 일시적으로 30-40% 추락했었다. 이 투자금이 다시 돌아오자 2009년은 주택가격이 상당폭 회복됐다. 최근 2010년에는 유럽계 투자자들이 투자금을 회수하기 때문에 주택가격이 약세를 보이고 있다.

184) IMF는 4월 20일(현지시간) 미국 워싱턴 DC에서 개막되는 G20 재무장관 및 중앙은행 총재회의를 앞두고 발표한, ‘글로벌 금융안정 보고서’에서 “지금 선진국 경제에서는 가장 큰 위협이 민간부문에서 정부부문으로 이동하고 있다”, “금융위기 수습을 위해 각국 정부가 민간 금융회사들의 부실자산을 인수한 데다 경기 회복을 위해 향후 수년간 정부가 과도한 차입을 해야 하는 형편”, “정부부채는 단기적으로 각국 정부가 직면하고 있는 가장 중대한 위협”, “선진국들의 정부 부채가 증가하면 장기적으로 해당 정부가 발행한 채권 가격이 떨어져서 이 채권의 실수요자인 대형 은행의 자산가치를 훼손시킬 가능성이 있으며 이런 상황에서 금리가 올라가면 정부 부채는 민간으로 이전되고 이 과정에서 기업 소비자 은행들이 다시 어려움을 겪을 수 있을 것”이라고 하였다(매일경제신문 2010.4.22.목, 1면).

185) 소위 “금 모으기” 운동은 원화약세에 따라 금값이 치솟아서 자발적으로 판 것에 불과한 것이지, 그것이 위기 극복의 열쇠라 할 수는 없다.

에 따른 적정 국가채무의 범위를 설정하여야 한다. 국가채무의 정확한 정의가 내려져 있지 않다 보니, 국가채무의 범위를 저마다 달리 계산하게 되고 통계마다 오락가락하는 경우가 적지 않다. 그리하여 국가채무의 정의 또는 개념을 법정하는 방안을 검토하여 적정한 국가채무의 유지와 관리를 위한 기준선을 찾아볼 필요가 있다.

## (2) 구 「예산회계법」 법

국가채무에 대한 명료한 법적 정의는 존재하지 않으나, 국가채무를 집계하기 위한 규정을 찾아볼 수 있다. 각 중앙관서의 장은 매 회계연도마다 그 소관에 속하는 세입세출의 결산보고서, 계속비결산보고서 및 국가의 채무에 관한 계산서를 작성하여 다음 연도 2월 말일까지 재정경제부장관에게 제출하도록 하였다(구 예산회계법 제42조). 이와 같은 국가채무에 관한 계산서 제출 규정은 1961년 12월 19일 제정된 구 예산회계법이 2007년 1월 1일부로 폐지될 때까지 지속된 규정이다.

동 규정의 위임을 받은 동법 시행령 제23조 제4항의 규정을 보면, 다음 년도에 이월할 사항인 “국가채무에 대한 계산서를 작성해야 할 국가채무”로서 ① 국채, ② 차입금, ③ 국고채무부담행위를 열거하고 있다.<sup>186)</sup> 그리고 이와 같은 구 「예산회계법」상 국가채무 집계를 위한 동 규정은, 2007년 「국가재정법」이 제정되면서, 그 법 시행령 제27조 제4항으로 계수되었다. 그 내용도 구 「예산회계법」법 시행령과 같이, 동시행령에 의하여 “국가채무관리보고서를 작성하여야 할 국가의 채무”로서 규정되었다.<sup>187)</sup>

186) 동법규정을 국가채무의 개념으로 보기도 한다. 장선희, “국가부채관리를 위한 법적 과제”, □□공법연구□□ 제33집 제5호, 2005.6, 295면; 박기백, “국가채무의 개념 및 분류”, □□재정포럼□□ 2003년 2월호, 20면; 장교식, “재정건전화와 국가채무 관리를 위한 법적 과제”, □□토지공법연구□□ 제30집, 2006.3, 421면.

187) 길준규·성승제, “국가채무의 개념과 본질”, □□경제·사회환경변화에 대응한 국가채무 관리방안□□, 한국조세연구원, 2008.12, 464면.

### (3) 국가재정법

#### 1) 2008년 12월 31일 이전의 국가재정법(이하 “2009년 이전 국가재정법”이라 함)

2006년 10월 4일 제정되어 2007년 1월 1일부로 시행된 국가재정법 제58조는, 결산보고서 등의 작성 및 제출에 관하여, “각 중앙관서의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 회계연도마다 그 소관에 속하는 다음 각 호의 서류를 작성하여 다음 연도 2월말까지 재정경제부 장관에게 제출하여야 한다(동법 제1항)”고 규정하고 그 다음 각 호의 서류에, 국고채무부담행위명세서(동항 제3호), 국가채무관리보고서(동항 제6호)를 포함시켰다. 동 규정의 위임을 받아 동법 시행령 제27조 제4항은 “법 제58조에 따라 국가채무관리보고서를 작성하여야 할 국가의 채무(동조 제4항 본문)”로서 국채(동항 제1호), 차입금(동항 제2호), 국고채무부담행위(동항 제3호)를 열거하였으니, 이는 구 『예산회계법』 법제상의 국가채무에 대한 계산서를 작성하여야 할 국가채무와 동일하다고 할 수 있다.

#### 2) 2009년 국가재정법(국가회계법 제정 이후)

##### ① 국가채무에 대한 입장

그런데 2009년 1월 1일부터 시행된 현행 국가재정법(이하 2009년 국가재정법이라 함)은 제58조가, “각 중앙관서의 장은 『국가회계법』이 정하는 바에 따라 회계연도마다 작성한 결과보고서(이하 “중앙관서결산보고서”라 한다)를 다음 연도 2월 말일까지 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다”로 바꾸었다. 즉 국가재정법상 제출할 보고서 등의 규정을 국가재정법 시행령에 맡기지 아니하고 새로이 제정된 국가회계법의 규정으로 넘기게 된 것이다.

현행 국가회계법은 2007년 10월 17일 제정되고, 2009년 1월 1일부터 시행되었다. 국가회계법은 결산의 수행에 관한 동법 제13조에서, 중앙관서의 장은 회계연도마다 결산보고서를 작성하여야 하고(동법 제13조 제1항), 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체도 결산보고서를 작성하여 소관 중앙관서의 장에게 제출하여야 하고, 이 경우 직전 회계연도의 기금운용규모가 5천억원 이상인 기금(국가회계법 시행령 제3조 제1항)은 공인회계법상 회계법인의 감사보고서를 첨부하도록 하고 있다(동조 제2항).<sup>188)</sup> 한편 기획재정부 장관은 회계연도마다 중앙관서 결산보고서를 통합하여 국가결산보고서를 작성한 후 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받도록 하고 있다.

그리고 국가회계법은 결산보고서의 부속서류에 대하여, 동법 제14조 제3호에 따른 재무제표(재정상태표(제14조 제3호 가목), 재정운영표(동호 나목), 순자산변동표(동호 다목))에 국가채무관리보고서(제15조의2 제4항 제1호), 국가채권현재액보고서(동항 제2호), 그 밖에 대통령령이 정

---

188) 국가회계법 시행령 제3조 ② 법 제13조제2항 후단에 따라 기금결산보고서에 회계법인의 감사보고서를 첨부하여야 하는 기금의 기금관리주체는 매년 6월 말일까지 회계감사를 의뢰할 회계법인을 선정하여야 한다. 이 경우 기금관리주체가 회계법인과 「공인회계사법」 제33조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 관계에 있는 경우 그 회계법인을 선정해서는 아니 된다.

③ 제2항에 따라 선정된 회계법인은 기금의 연속하는 3개 회계연도에 대한 회계감사 업무를 한 이사(「공인회계사법」 제26조제1항에 따른 이사를 말한다)에게는 그 다음 연속하는 3개 회계연도의 모든 기간 동안 해당 기금의 회계감사 업무를 하게 할 수 없다.

⑤ 기금관리주체가 제2항에 따라 회계법인을 선정한 경우에는 14일 이내에 그 내용을 기획재정부장관에게 통보하여야 한다.

⑥ 기획재정부장관은 제5항에 따라 통보받은 회계법인이 제2항 후단, 제3항 또는 제4항을 준수하지 아니하는 경우에는 기금관리주체에 대하여 회계법인을 다시 선정하도록 요구할 수 있다.

⑦ 기획재정부장관은 제2항에 따라 선정된 회계법인과 기금관리주체가 법 제13조 제2항 후단에 따른 회계감사를 실시할 때 지켜야 할 독립성 유지 및 재무제표의 신뢰성 유지에 관한 사항을 정할 수 있다.

⑧ 법 제13조제2항 후단에 따른 감사보고서에는 감사 범위 및 감사 의견이 포함되어야 한다.

하는 서류(동항 제3호)<sup>189)</sup>를 첨부하도록 하였다(국가회계법 제15조의2 제4항).

국가채무에 대해서는 국가회계법은 여전히, 시행령에서, 국가회계법 제15조의2 제4항 제1호에 따른 “국가채무관리보고서를 작성하여야 할 국가의 채무”로서, ① 국채(국가회계법 시행령 제5조 제4항 제1호), ② 차입금(동항 제2호), ③ 국고채무부담행위(동항 제3호) 로 한정하고 있다.

## ② “국고부담행위”의 의의

### a. 국고채무부담행위

국채와 차입금은 그 의미가 명료하다. 그렇다면 그 나머진 국고채무부담행위를 국가재정법은 어떻게 해석하고 있는가.

국가재정법은 국고채무부담행위와 관련하여, “국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다”(동법 제25조 제1항)고 규정하고 있다. 그 밖에도 “국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다(동조 제2항)”. 그리고 “국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다(동조 제3항)”는 점을 명시하고 있다.

국고채무부담행위를 국가재정법은 두 가지로 분류하고 있다. 첫 번째 제25조 제1항에서 법률과 세출 등 외의 채무를 포괄적으로 지칭하고 있음을 알 수 있는데, 이는 그 범위를 확대해석할 수 있다는 의미로 보인다. 두 번째 제2항에서 재해복구에 대한 국고채무부담을 예정

189) 여기서 “대통령령으로 정하는 서류”란, 『국유재산법』 제69조에 따른 국유재산관리운용보고서(국가회계법 시행령 제5조 제5항 제1호)와 『물품관리법』 제21조에 따른 물품증감과 현재액의 총계산서(동항 제2호)를 말한다.

하고 있다. 동조 제3항은 상환연도 대비 채무부담 금액에 대한 언급이므로 국고채무부담행위를 분류한 것은 아니다.

b. 국가보증채무

한편 국가보증채무에 대해서 국가재정법은, 기획재정부 장관은 매년 회계연도 개시 90일 전까지 동법 제92조에 따른 국가보증채무관리계획 등을 국회에 제출하도록 하는(동법 제9조의2) 조문을 2010년 5월 17일 신설하였다.

종래에는 국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다(국가재정법 제92조 제1항)는 조문만 두었다. 2010년 5월 17일 개정에 의하여, 기획재정부 장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무계획을 작성하도록 하고 있다.

c. 국고채무부담행위

전술과 같이 국가재정법은, 포괄적으로 국고채무부담행위의 범위를 열어두었고, 다만 대표적인 국고채무부담행위로서 국가보증채무를 적시하고 있는 것으로 본다.

(4) 지방재정법

지방자치단체를 규율하는 지방재정법은, 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무(제2조 제5호)로 정의하고 있어서 상대적으로 더 넓게 정의하고 있다. 결과적으로 국가재정법 및 국가회계법상 규정보다 지자체채무의 범위가 상당히 확대될 수 있도록 정의 규정을 둔 셈이다.

그런데 “(지자체채무로서)관리대상이 되는 채권 및 채무의 범위, 채권의 보전 그 밖에 채권관리에 관하여 필요한 사항(지방재정법 제87

조 제4항)” 중 채무의 범위를 ① 지방채증권, ② 차입금, ③ 채무부담 행위, ④ 보증채무부담행위(동법 동조 제3항에 의한 동법 시행령 제 107조 규정)로 규정하고 있다.

지방재정법은 전술한 정의 규정에서 보다시피 상당히 포괄적으로 지자체채무의 범위를 확대할 여지를 주고 있다. 하지만 국가재정법 및 국가회계법과 비교할 때 규정형식상 채무의 범위에 ‘보증채무부담 행위’를 추가한 것이라고 할 수 있다.

### (5) 검토

위와 같이 국가채무에 관한 규정은, 때에 따라 그 형태를 달리하고 있다. 가령 구 예산회계법 및 동시행령에 의한 “국가채무에 대한 계산서를 작성해야 할 국가채무”, 2009년 이전 국가재정법 및 동시행령에 의한 “국가채무관리보고서를 작성하여야 할 국가의 채무”, 그리고 2009년 국가재정법상 국가회계법에 동 규정을 이관한 상태에서 국가회계법 시행령에 의하여 “작성하여야 할 국가채무관리보고서”라고 표현하고 있다. 하지만 계산서 또는 보고서를 작성하여 관리하여야 할 국가채무로는 시종일관하여, 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 정하고 있음을 알 수 있다.

위와 같은 법상 국가채무의 개념을 살펴보면, 우리나라는 법상 국가채무에 대한 명료한 법적 정의를 내리지 않은 것으로 보인다. 2009년 이전 국가재정법은 “국가채무관리보고서를 작성하여야 할 국가의 채무”라는 표현에 비추어 볼 때, 이미 국가채무가 여러 가지가 있지만 그 중에서 관리할 채무로서 위 3종만을 들고 있다는 반대해석이 가능한 것이고, 2009년 국가재정법상 “국가채무관리보고서를 작성하여야 할 국가의 채무”라는 표현도 마찬가지이다.

즉 국가채무를 법상 정의하지는 않고, 국가채무 중에서 관리하거나 보고서를 작성하여야 할 대상이 되는 것만을 나열하고 있다.

## 2. 국가채무 범위에 대한 학설과 유형

### (1) 국가채무 범위에 대한 학설

먼저 최협의설이다. 국가채무를 정의 규정이 국가회계법 제정에 따라 국가회계법으로 이관(국가회계법 시행령 제107조)되기 이전에, 구 국가재정법은 ‘국가채무’와 ‘국가채무부담행위’를 구분하고 있었다(국가재정법 제58조 제1항). 이 경우 국가채무는 국채에 한정되는 협의의 개념에 속한다고 해석할 여지가 있었다. 하지만 현재는 국가회계법으로 국가채무 정의 규정이 이관되면서 위와 같은 조문도 삭제되었으므로 이와 같은 해석의 여지는 없다.

두 번째로 협의설이다. 전술한 바와 같이 국가재정법 및 국가회계법상 국가채무는, 위의 3종류 즉 국채, 차입금, 국고채무부담행위를 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 이를 원용하자는 국채·차입금·국고채무부담행위 포함설<sup>190)</sup>이 있다. 추정이지만 이 설의 입장은 국고채무부담행위를 제한적으로 해석하고 있다. 그렇다면 국가채무의 범위를 좁히는 것으로서 대신 명료하게 설명할 수 있는 장점이 있다. 오늘날 소위 금융위기에 뒤이은 재정위기 문제가 국제적으로 비화되고 있다. 이러한 상황에서 볼 때에는, 국가채무의 범위를 협소하게 판단하려는 것 같다.

세 번째 광의설이다. 전술한 지방재정법상 지자체채무 정의 방식을 원용하여, ‘금전지급을 목적으로 하는 국가의 의무’라고 유추하는 것<sup>191)</sup>도 검토해 볼 수 있겠으나 아무래도 이는 추상적인 표현으로서 구체적이지 않다는 한계가 있다. 그래서 전기한 협의설과 마찬가지로 국

190) 장선희, 『국가부채관리를 위한 법적 과제』, □□공법연구□□ 제33집 제5호, 2005.6, 295면; 박기백, 『국가채무의 개념 및 분류』, □□재정포럼□□ 2003년 2월호, 20면; 장교식, 『재정건전화와 국가채무 관리를 위한 법적 과제』, □□토지공법연구□□ 제30집, 2006.3, 421면.

191) 김준규·성승제, 앞의 글 465면.

가재정법상 국채·차입금·국고채무부담행위가 국가채무라고 파악하지만, 대신 국고채무부담행위는 전술한 바와 같이 국가재정법 제25조에 의하여 국가가 채무를 부담할 가능성이 있는 것을 포괄적으로 포함하는 것이라고 보는 것이 현행법 해석상으로는 국가채무 범위에 관한 최대한의 해석이라고 생각된다.

네 번째 최광의설을 생각할 수 있다. 예컨대 공기업의 채무 등도 국가의 부담 가능성이 있기 때문에 국가채무로서 파악하여야 한다는 입장이 적지 않다. 정부의 입장은 공기업은 독립적인 사업단위로서 회계를 별도 관리하므로 포함되지 않는다는 것이고, 반대론은 공기업이 수익성과 상관없이 정부가 하고자 하는 사업을 대행해주는 경우가 적지 않기 때문에 포함시켜야 한다고 주장한다. 양 입장이 모두 타당성을 찾을 수 있겠지만 현재로서 공기업 부채를 일괄적으로 국가채무에 포함시키는 것은 적어도 현행법 해석상으로는 무리가 있는 것 같다. 한편 공기업 부채 외에 지방자치단체 부채(지자체채무)와 공적연기금의 막대한 총당부채 문제가 있다.

입법론적인 생각에 불과하지만 다음과 같은 국가채무 범위를 고려해보았다. 공기업 부채는, 규모가 매우 커서 국가관리가 요구되는 것은 별도 지정하는 근거를 국가재정법 등 현행법에 만들어놓는 것이 좋고, 아울러 지자체 채무와 공적연기금의 막대한 총당부채 등도 국가채무에 포함여부에 관계없이 국가 관리대상으로 지정하는 것이 좋을 것으로 생각한다.

## (2) 국가채무의 유형

국가채무의 유형이라는 것은 국가채무를 어떠한 형식으로 조달할 것이냐에 관한 것이다. 우리나라에서는 국채, 차입금, 국고채무부담행위, 보증채무로 구분할 수 있다.

### 1) 국 채

국채는 ‘국가가 발행하는 채권’을 의미하며, 이는 『국채법』에서 규정하고 있다. 다만, 국채의 개념에 대한 법적 정의는 존재하지 않으며, 단지 국채의 발행절차와 관리에 대하여 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 국채란 단지 “공공자금관리기금의 부담으로 기획재정부장관이 발행”하는 것을 국채라고 볼 수 있다.<sup>192)</sup> 아울러 국채의 종류 등에 대하여도 기획재정부 장관이 발행시에 결정하도록 되어 있다.

현재 우리나라에서 발행되는 국채로는 ‘국고채권’, ‘외국환평형기금채권’, ‘국민주택채권 제1종’의 3가지 종류가 있다고 한다.<sup>193)</sup> 이 중에서 종전의 ‘국민주택기금채권’, ‘농어촌발전채권’, ‘농지채권’은 국채에 흡수되었다. 외국환평형기금은 환율안정과 외국환거래의 원활을 도모하기 위하여 『외국환거래법』에 의하여 설치된 기금의 자금조성을 위하여 발행되는 채권이다.

한편 현재에는 국고채권에 포함되지 않는 것으로는 다음과 같은 것이 있다. ‘공공용지보상채권’은 『공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법』에 근거하여 교통시설특별회계와 철도사업특별회계의 부담으로 교부하는 방법으로 발행된다. 다만 실무적으로는 2001년 이후 발행되지 않고 있다.<sup>194)</sup>

그밖에 기존의 ‘양곡증권’, ‘국민주택채권 제2종’은 현재에는 더 이상 발행되지 않고, 단지 기존에 발행된 채권에 대한 상환만 행해지고 있다. 한편 2003년에 시행된 『국고금관리법』상에 규정된 ‘재정증권’도 “국고금 출납상 필요한 때”에 한하여 발행하도록 규정하고 있으나, 실무적으로는 1995년 이후 발행되지 않고 있다.

---

192) 국채법 제3조

193) 장선희, 앞의 글 21면이하.

194) 장선희, 앞의 글 22면.

아울러 『국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률』에 의하여 국제금융기구에의 출자를 목적으로 재정경제부가 발행할 수 있는 ‘출자재정증권’의 경우에도 실무적으로 1986년이후에는 발행되지 않고 있다.

## 2) 차입금

국채 외에 국가가 채무자가 되어 금전적 채무를 지는 것으로 ‘차입금’이 있다. 이러한 차입금은 국채와 달리 법정유가증권의 발행을 하지 않고 차입하는 금원이다. 이러한 차입금에는 국내차입금과 해외차입금이 있다.

‘국내 차입금’은 정부가 한국은행 등 국내 금융기관, 민간기금 등으로부터 차입하는 금원을 말한다. 한편 국내차입금은 일사차입금과 장기차입금이 있다.

‘일사차입금’은 국내차입금 중 한국은행 차입금은 국고 출납시 일시적으로 발생하는 부족 자금을 충당하기 위한 상환기간 1년 미만의 일시 차입금과 상환 기간이 1년 이상인 장기 차입금으로 나누어진다. 일시 차입금은 한도액을 매년 예산총칙에 규정하여 국회의 의결을 얻어 시행하고 있으며, 장기 차입금의 경우 재산형성저축장려기금에서만 차입이 이루어지고 있다. 이외에 재정융자특별회계와 공공자금관리기금에서 국민체육진흥기금, 산업은행 등 민간기금과 금융기관으로부터 차입하고 있다.<sup>195)</sup>

한편 ‘해외차입금’은 정부가 IBRD나 ADB 등과 같은 국제기구, 외국 정부 및 외국 금융기관으로부터 차입하는 금원을 말한다. 이는 『공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률』에서 ‘공공차관’이라고 규정하고 있는데, 동법상에서는 국가채무가 국가의 채무만으로 한정하고 있는데 비하여 해외차입금에서는 국가만으로 한정하지 않고 있다. 즉, 동법에서는 정부가 외국정부, 경제협력기구 및 외국법인으로부터 또는 지방자

195) [http://www.mpb.go.kr/kor/policy/fiscal\\_policy/debt/view01.jsp](http://www.mpb.go.kr/kor/policy/fiscal_policy/debt/view01.jsp).

치단체 등을 포함한 대한민국법인이 외국정부나 경제협력기구로부터 공공차관협약에 의한 도입한 차관을 의미한다고 규정하고 있다.

그러나 이러한 공공차관으로서의 해외 차입금은 정부가 국제기구, 외국 정부 및 외국 금융기관으로부터 도입하는 ‘재정차관’으로서 국내 법인, 지방자치단체 등의 차관 도입에 대해 정부가 지급을 보증하는 ‘보증차관’과는 구별된다. 재정차관의 도입은 예산총칙에 그 차입 한도를 정하고 있으며 차입선으로는 IBRD 등 국제기구와 미국, 일본 등이 있다. 따라서 공공차관중에서 정부가 차입하지 않은 지방자치단체 등에 대한 보증차관은 차입금이 아니라 보증채무로 보아야 한다. 한편 재정차관중에서는 정부가 차관자금을 실수요자에게 다시 빌려주는 전대차관과 다시 빌려주지 않는 비전대차관으로 구분된다.

### 3) 국고채무부담행위

국가가 국채외에 채무를 지는 것으로 차입금외에도 「국가재정법」 제 25조의 규정에 의하여 국가가 예산의 확보없이 사전에 채무를 부담하는 행위, 즉 국고부담행위를 할 수 있다. 이러한 국고채무행위로서 “국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야” 하고, 이외에 “재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다”고 규정하고 있다.

이는 국가가 채무부담행위를 하는 경우에는 사후에 국가예산에 부담이 되므로 사전에 국회의 의결을 얻도록 하고 있는 것이다.

### 4) 보증채무

보증채무는 ‘국가가 정부이외의 영역에서 발생한 채무에 대하여 그 상환을 보증하는 채무’를 말한다.<sup>196)</sup> 이는 주된 채무자가 국가이외인

---

196) 장선희, 앞의 글, 26면.

채무의 이행을 국가 보증하는 것이며, 국가는 단지 주된 채무자가 보증된 채무를 이행하지 않는 경우에만 채무를 인수하여 이행하는 것이다. 이는 우발채무로서, 현행법에서는 국가와 보증행위와 관련하여 「헌법」 제58조, 「국가재정법」 제92조 등이 있으며, 이러한 국가의 보증채무 부담행위에 대하여는 국회의 동의를 얻도록 규정하고 있다.

한편 이러한 국가보증채무의 유형을 보면, 일반채무보증, 채권발행에 대한 지급보증, 차관에 대한 지급보증으로 구분할 수 있다. 특히 채권발행에 대한 지급보증을 보증채권이라고 하며, 이것은 주로 구조조정채권의 형식으로 주로 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한다.

그리고 보증차관은 국가를 제외한 지방자치단체 등이 도입한 차관에 대한 보증행위로서, 이는 지방자치단체 등의 대한민국법인이 도입하고 국가(정부)가 그 지급을 보증하는 것이다.

일반보증채무는 국가이외의 단체가 부담하는 채권, 차관이회의 일반적인 차입에 대한 채무보증을 말하는데, 이는 전쟁에 따른 항공기보증사고, 대러 경협차관지급보증, 농협비료계정의 한국은행 차입보증, 농업기반공사 재정수리자금 등이 있다. 그러나 이러한 보증채무는 국가에서 공적 자금상환기금을 설치하여 국채로 전환할 계획을 가지고 있다고 한다.<sup>197)</sup>

### 3. 검 토

우리나라는 국가채무의 문제를 단지 경제적인 효과나 운용에 관한 행정정책적인 면에 치중하여 운용되었다. 그러한 결과 국가채무는 제도적인 기준이나 법정책적인 고려 없이 현황 위주로 운영되어온 실정이라고 할 수 있다.

---

197) 장선희, 앞의 글, 27면.

이러한 점에서 비교법적 고찰과 우리 국가채무에 대한 법해석 등을 통하여 다음과 같은 점을 제안해 보기로 한다. 우선 국가채무는 법치국가원칙에 의거하여 국가채무의 발행과 그 법적 형식을 명료하게 법정하는 것이 바람직하다.

두 번째는 이러한 고찰에서 국가채무의 범위확정의 문제로서, 국가채무는 유럽연합법과 독일법의 예에 따라서 국가와 지방자치단체 그리고 국가가 부담하는 각종 보증채무는 물론, 사회보험까지 포괄하는 것이 전체 국가채무의 적절한 운용을 위하여 바람직하다. 이러한 점에서 본다면, 3대 공공연금의 총당부채만도 304조 원에 이르러 공공연금을 포함하면, 2007년말에 국가채무가 298.9조 원에 이르는 것으로 보인다.<sup>198)</sup> 현재 예측하는 바에 따르면, 국가와 지방자치단체, 사회보험, 보증채무 등을 총괄할 경우에는 1000조 원에 이른다는 조심스러운 추측도 이미 나온 바 있다. 따라서 사회보험을 포함한 공공부채를 다시 한번 정확히 산정하여 국가와 국민 모두가 경각심을 가지고 국가채무를 관리할 필요가 있다.

세 번째는 국가채무에 대한 정보공개 문제이다. 그동안 우리나라에서는 정확한 국가채무를 알기 어렵고,<sup>199)</sup> 추정치와 범위도 각각 달라서 그 대응방안이나 관리방안도 문제되었다. 따라서 정확한 국가채무의 한정과 그 정보공개가 요구된다.

네 번째로는 국가채무제도를 통괄하는 독립적이고 통일적인 국가기구의 설립이 요구된다. 이러한 방안으로서 한국은행과 기획재정부에 분산된 국가채무관리기능을 통합할 필요가 있다. 오스트레일리아의 경우에도 독립된 재정관리청을 설치하여 운영하고 있다.

마지막으로는 국가채무를 관할하는 법을 독립제정하여, 국가채무의 범위에 관한 법적 기준을 통합하고 이를 통하여 통합적인 법적인 관

198) 박정수, “국가채무 증가속도가 문제다”, 시론, 세정신문 2008.9.20.

199) 동아일보, “국가채무-GDP 통계마저 엉터리”, 2008.6.26.

리제도가 규범화하는 것이 바람직하다.

## 제 3 절 금융위기의 재정위기 파급 방지방안

### 1. 재정위기 파급방지를 위한 금융소비자보호청

#### (1) 금융규제 강화론

영국의 금융 혁신<sup>200)</sup>을 시발점으로 하여 미국<sup>201)</sup>을 비롯한 주요 선진국들이 금융규제 완화를 실행에 옮겼는데, 이와 같이 금융규제 완화를 실행에 옮긴 것은 금융환경의 변화에 따라 런던이 국제금융시장으로서의 지위를 확보하는데 성공함에 따라 국제금융시장을 확보하려는 경쟁

200) 그 배경은 런던 금융시장이 국제금융환경의 변화를 따라가지 못하여 국제금융시장으로서의 지위를 상실하고 성장이 둔화되는 등 경쟁력이 약화된 데 있었다. 당시 영국은 증권거래소 회원이 아닌 자에 대한 출자를 제한함에 따라 은행과 증권회사간 경계가 분명하고 주식거래도 매매와 중개 업무의 범위가 제한되어 영세한 다수의 증권회사는 외국계 금융기관보다 자본력과 영업능력이 떨어졌다(高木仁外, 金融システムの國際比較分析, 東洋經濟新報社, 2000, 139頁: 재인용). 그리하여 금융관련법규를 통일하고 동 은행과 증권회사 간의 벽을 허물고 금융상품의 벽을 허물고 금융시장을 개방하였다. 그 결과 비록 다수 자국 증권회사가 피인수 또는 해산되었으나, 그 대신 런던은 국제금융의 중심지로서 지위를 회복하고 국가 경제가 되살아나는 데 기여하였다. 그리하여 런던 소재 국제금융센터에 따르면 2004년도 영국의 해외 주식과 외환, 금융파생상품 및 국가간 은행대출 등에서 세계시장 점유율이 가장 높았다(<http://www.ifsl.org.uk/output/tradepolicy-1.aspx> 재인용). (위 내용은, 김원규, “21세기 세계금융위기의 원인과 자본시장법의 과제”, 『경영법률』, 제19권 제3호(2009), 한국경영법률학회, 201면 이후 참조).

201) 미국은 1980년대 중반에서 1990년대 초반에 걸친 저축대부조합(S&L; Savings and Loan Association) 위기가 나타났을 때부터 각종 규제완화 법규와 연방예금보험공사 개선법 등 은행의 건전경영에 대한 법안들을 마련하여 왔다. 그 핵심은 이자율 규제 폐지로 시작한 규제완화 정책과 아울러 그것을 보완하기 위한 은행 건전성 감독에 있었고 효과를 거두었다고 할 수 있지만, 결과적으로 금융회사간 무한경쟁과 무분별한 부동산관련 담보대출을 부추겼고 부동산 가격의 폭등과 폭락을 이끌어내어 위기상황을 초래하였다고 할 수 있다고 한다. 1999년 금융서비스현대화법에 의하여 모든 금융산업간 진입 장벽을 헐어버림으로써 더욱 거대화해지게 된 금융회사간 무한경쟁에 의한 파국을 초래한 측면을 고려하여야 한다고 한다(위 내용은 전계 김원규 논문 207면 이하 참조).

이 치열해졌기 때문이다. 그리하여 규제완화와 시장개방을 주요한 내용으로 하는 금융제도 혁신을 추진하게 되었다. 그러나 업종간 장벽 철폐, 금융시장 개방 등의 추세에 따르게 되면 거대화된 금융회사들은, 무한 경쟁에 매몰될 수밖에 없기 때문에, 비록 규제를 마련하는 등 대책을 수립하더라도 구조적으로 금융적 파국을 초래하게 될 것이라고 한다.<sup>202)</sup>

금융분야는 일반적으로 정보의 비대칭성으로 인하여 감독이 필요한 산업으로 인식되었다. 금융감독의 이론적 근거는 바로 이러한 정보의 비대칭성이나 외부효과와 같은 시장실패(market failure) 요인들에서 찾을 수 있다.<sup>203)</sup> 아울러 금융산업은 사적부문이지만 동일한 카드가 더욱 널리 사용될수록 효율적인 것처럼 단일 지급시스템이 가장 효율적일 수 있게 되고, 따라서 자연독점이 형성될 가능성이 크기 때문에 금융서비스 공급자의 독점이윤 추구하고 금융서비스를 이용하는 소비자들에게 기본적인 금융 접근권과 공정한 경쟁을 보장하기 위한 규제를 요한다. 그리고 소매고객은 금융회사가 파산한 경우 스스로를 구제할 능력이 없는 경우가 많으므로 개별 기관의 유동성, 지급능력, 위험도 및 일반적인 재무상태 등에 대한 감독을 요하므로, 건전성규제, 영업행위규제, 시스템규제가 필요하게 된다.<sup>204)</sup>

## (2) 금융위기와 자본시장법에 대한 의문

작금의 금융위기는 몇 가지 특징을 갖고 있다.<sup>205)</sup> 첫째 최대 경제대국인 미국에서 시작된 것이다. 둘째 실물경제에 혈액을 공급하는 금

---

202) 전계 김원규 논문 참조.

203) 금융규제 목적은, ① 금융시스템 안정, ② 금융기관 건전성과 안전성 유지, ③ 소비자보호, ④ 금융시스템에 대한 소비자 신뢰 확보와 시장의 무결성(integrity) 보전에 있다고 보았다(Llewellyn, David, "The Economic Rational for Financial Regulation", FSA Occasional Paper Series No.1. 1999.4).

204) 이종한 외 3인, 주요국 금융규제개혁에 관한 비교연구, 한국행정연구원, 2006, 17~22면 참조.

205) 국가발전정책연구원, 경제회복과 국가경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향과 전략, (사)국가발전정책연구원, 2009.7, 14면 이하 참조.

용회사, 최고의 엘리트들이 운영한다고 여겨지던 첨단 선진 금융기관으로부터 시작된 부실이라는 점이다. 셋째 경제적 탐욕에 대한 공공적 통제의 결여로 발생한 경제위기라는 점이다. 금번 금융위기의 배경은 여러 가지로 분석<sup>206)</sup>되고 있는데, 첫째, 금융위기는, 미국 연방준비제도이사회(FRB)가 2000년 이후 경기부양을 위하여 지나치게 장기간 저금리 정책을 주도하고 통화량 팽창을 용인함으로써 주식·부동산 폭등을 초래한 과잉유동성 및 확장적 금융정책에서 비롯되었다<sup>207)</sup>는 것 그리고 둘째 검증 되지 않은 복잡한 금융상품과 기법의 등장으로 인한 금융위험관리(규제) 정책의 한계성이 노출되었다<sup>208)</sup>는 것 등이다.

『자본시장과 금융투자업에 관한 법률(2007.8.3. 법률 제8635호 제정, 2009.2.4. 시행)』(이하 자본시장법)은 국내 자본시장을 동북아 금융허브로 육성·발전시킨다는 정부의 자본시장 발전 전략에 따라 제정된 법률으로써, 금융업종간 차별적인 규제를 철폐함으로써 금융산업 전반의 효율성을 제고하여 국내자본시장의 국제경쟁력을 강화할 목적으로 기존의 각종 자본시장 관련 법률을 통합한 것이다.<sup>209)</sup> 자본시장법은 자본시장에 대한 규제개혁과 투자자보호 강화에 초점을 맞추고 있으며, 기능별 규제체제 및 금융상품의 포괄주의 채택, 금융투자업자의 업무범위 확대, 금융투자업자의 의무강화 등 투자자보호를 위한 제도를 채택하였다.<sup>210)</sup> 이와 같이 우리나라는 금융산업을 선진화하기 위한 노력을 기울여 왔다. 특히 개방화 및 글로벌화 되어가는 금융환경의 추

206) 자세한 것은 국가발전정책연구원 보고서, 23면 이하 참조.

207) Anna J. Schwartz, *Origins of the Financial Market Crisis of 2008*, CATO, 2009.5.8.

208) Barry Bosworth and Aaron Flaaen, *America's Financial Crisis : The End of An Era*, The Brookings Institution, Paper to be Presented at ADBI Conference: Global Financial and Economic Crisis: Impacts, Lessons and Growth Prebalancing, 22~23 April 2009, Tokyo, Japan.

209) 재정경제부, “자본시장과 금융투자업에 관한 법률안 설명자료”, 2006.6.30.

210) 맹수석, “자본시장통합법상 금융투자자보호제도의 문제점과 예금보험제도의 개선방안”, 『금융안정연구』, 제9권 제2호(2009.1), 예금보험공사, 106면 등.

세에 발맞추어 이에 대응할 수 있는 제도개선 및 글로벌 스탠더드 도입에 노력하여 왔다.

그러나 소위 금융선진국들을 진원지로 하는 글로벌 금융위기가 발발함에 따라 이들 나라들을 벤치마크하여 추진하여 오던 금융선진화 작업을 재고해 볼 필요가 있다. 이는 금융거래의 복잡화(금융파생상품 및 결합상품), 증권화 및 글로벌화가 금융위기의 단초를 제공하였다는 데 대한 의구심에서 출발하는 것이다.<sup>211)</sup>

자본시장법은 전술한 바와 같이, 금융투자업자에 대하여 선관주의의무, 충실의무와 아울러, 행위규제와 관련된 투자권유규제(법 제46조 등) 및 투자광고규제(법 제57조) 등을 하고 있다. 이는 관심의 초점을 투자권유단계의 규정에 초점을 맞춘 것일 뿐이기 때문에, 금융투자업자가 파산하는 등 심각한 문제로 대두한 경우와 같이 투자자에 대한 사후적 보호방안이나 예금자보호법과의 관계 등을 보완하자는 논의도 있다.<sup>212)</sup> 즉 자본시장법은 투자자를 보호하기 위하여 투자매매업자 또는 투자중개업자는 투자예탁자금을 고유재산과 구별하여 증권금융회사에 예치 또는 신탁하도록 하고 있고(법 제74조), 아울러 투자자 소유 증권을 예탁결제원에 예탁하도록 하고(법 제75조) 있어서, 안전판(safety net)에 의하여 금융투자업자 자산 건전성 문제를 해결하려고 하고 있지만 투자자 손해를 담보하기에는 여전히 부족한 것이 현실이므로 미국 일본의 예를 들어 별도의 투자자보호기구를 유지할 필요가 있다는 것이다.<sup>213)</sup>

최근 금융환경의 변화는 금융상품을 더욱 복잡하고 다양하게 하면서, 종래 금융투자자로 인식되어 온 금융상품을 구매하는 대중의 지위를 더욱 일반 소비자와 같은 유사한 상황임을 인식할 수 있게끔 하고

211) 김병연, “금융선진화의 과제와 금융소비자보호”, 『주간 금융브리프』, 제18권 제49호(2009.12.12), 한국금융연구원, 3면 이하.

212) 맹수석 전계논문 106면 참조.

213) 맹수석 전계논문 139면 참조.

있다. 캐나다가 금융위기에 대처하는 방법론상 우수한 결과를 보였던 소비자보호를 위한 감독기관에 대한 시사점을 얻어서, 금융위기의 진원지였던 미국도 소비자금융 보호감독청을 설립하기 위한 입법작업을 진행하고 있다. 이는 금융소비자 보호를 위해서는 불공정거래의 시정뿐만 아니라 금융소비자역량 강화와 아울러 강력한 소비자 피해구제 전담기관이 필요함을 인식했기 때문이다. 이는 기존 금융감독체제에서는 한정된 감독자원 배분 과정에서 금융소비자 보호감독이 후순위로 밀려나기 쉬우며 감독기구 구성원의 역량 및 전문성이 소비자 보호에 부적절할 수 있기 때문이다.<sup>214)</sup>

### (3) 금융소비자보호청

#### 1) 금융소비자

전통적으로 금융 관련법은 금융거래의 상대방을 가리키는 용어로서 ‘예금자’(은행법 제1조), ‘투자자’(자본시장법 제1조), ‘보험계약자’(보험업법 제1조) 등을 사용하여 왔다.<sup>215)</sup> 특히 증권과 파생상품과 같은 위험상품에 대한 규제를 내용으로 하는 자본시장법은 금융투자거래에서 금융투자상품거래에서 금융투자업자의 상대방을 가리키는 용어로서 ‘투자자’라는 용어를 사용하고 있으며, 이는 금융투자상품이나 금융투자업과 함께 자본시장법의 기초개념에 속하며, 투자자는 소비자와 다른 처지에 있는 것으로 이해되었지만 오늘날 금융투자자는 일반 소비자와 크게 다르지 않다고 한다.<sup>216)</sup>

214) 김병연, “금융소비자보호 전문 감독기관의 설립 필요성”, 『주간 금융브리프』, 제 18권 제28호(2009.7.11), 한국금융연구원, 8면.

215) 정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 한국상사관례학회 정기총회 및 제 101회 정기학술대회 자료집(『자본시장법의 쟁점을 논하다』), 2010.2.9, 2면.

216) 정순섭. 전계 자료집 3면(최근 신중금융상품에 투자하는 투자자는 일단 매입하면 리스크 전가가 불가능하다는 점에서 일반 소비자와 처지가 크게 다르지 않다).

전술한 소비자 개념에 따라 금융소비자 개념의 성립가능성을 주장하는 견해에서도, 금융거래에서의 소비자가 ‘최종소비자’ 인지 여부에 대해서는 거래별로 검토할 필요가 있지만, 예금과 보험의 경우에는 ‘최종소비자’로 볼 수 있다고 하면서도, 적어도 증권투자와 같이 금융투자상품거래에서의 소비자는 구입한 상품을 전매할 수 있기 때문에 위 규정상 문언대로 해석할 경우 이러한 유형의 거래는 소비자기본법의 적용대상에서 제외될 수밖에 없음을 인정하고 있다.<sup>217)</sup> 하지만 금융소비자의 보호 특수성 및 환경변화에 부응한 보호의 필요성 그리고 금융산업의 환경변화에 따른 금융소비자보호의 강화 필요성에 따라 금융소비자란 개념을 도입해야 한다는 것이다.<sup>218)</sup>

## 2) 자본시장법상 전문투자자와 일반투자자

자본시장법은 제9조에서 몇 가지 용어를 정의하면서 그 제5항 및 제6항에서 각각 전문투자자와 일반투자자로 투자자 개념을 분류하고 있

217) 안수현, “금융소비자 보호와 자본시장법의 과제”, 『기업법연구』, 제22권 제4호 (2008.12), 한국기업법학회, 74면; 금융소비자가 전적으로 소비자보호법상 소비자 개념에 포함된다고 판단한 것 같은 견해도 있다(김병연, 금융소비자보호제도의 주요 이슈와 개선방안, 한국금융연구원, 2009.11, 103면 참조).

218) 전자의 근거로 ① 금융상품의 위험에 대한 사전적 테스트 불가능성, ② 금융 소비자의 정보능력 부족, ③ 금융상품의 가치변동에 따른 위험, ④ 투자판단 곤란, ⑤ 정보 불균형, ⑥ 업자의 기회적·강압적 행동에 노출, ⑦ 위험의 특수성 등을 들고 있다(櫻井健夫·上柳敏郎·石戸谷豊, 金融商品取引法ハンドブック-証券·保險·預金の法律と裁判實務, 日本評論社, 2002, 133면 이하(안수현, “(가칭)자본시장통합법과 소비자보호법의 접점”, 『증권법연구』, 제7권 제2호, 한국증권법학회, 2007, 206~207면에서 재인용)).

후자의 근거로 ① 기술발달로 시장에 대한 투자자의 직접 참여가 가능한 반면 규제 당국의 규제에 한계가 있으며, ② 금융업무 전반에 대한 규제완화 추세(ㄱ. 전 업규제의 완화로 이해상충이 심화, ㄴ. 파생상품과 복합상품 등 복잡한 금융상품 출현, ㄷ. 상품설계를 통한 업법상의 규제 회피 가능성, ㄹ. 신종상품에 내재하는 위험 파악의 어려움), ③ 자기책임원칙에 기초한 합리적 투자자 관념이 더 이상 가능하기 어렵다는 점, ④ 금융상품제공자와 금융소비자간의 금융전문성에 대한 격차 심화, ⑤ 금융소비자 보호가 금융시장의 효율적·건전한 발전의 관건이라는 점 등을 들어 금융소비자란 관념을 인정하여야 한다는 점 등을 들고 있다(안수현, “(가칭)자본시장통합법과 소비자보호법의 접점” 전계논문, 208~211면 참조).

다. 우선 전문투자자라 함은 금융투자상품에 관한 전문성 구비 여부, 소유자산규모 등에 비추어 투자에 따른 위험감수능력이 있는 투자자라고 정의하면서 국가(제1호), 한국은행(제2호), 대통령령으로 정한 금융기관, 주권상장법인<sup>219)</sup>, 기타 대통령령으로 정한 자를 제시하고 있다(법 제9조 제5항 전단). 이러한 경우에도 일반투자자로서 대우받겠다는 의사를 금융투자업자에게 서면으로 통지할 경우 금융투자업자는 정당한 사유가 없을 경우 동의하여야 한다(동항 후단). 한편 동조 시행령(동령 제10조)은 일반투자자와 전문투자자를 구분하는 동법 제9조의 기준을 조금 더 구체화하여 오직 전문투자자일 수밖에 없는 국가, 외국인 그리고 일부 정책금융기관 과 전문투자자이지만 일반투자자로 전환될 수 있는 일부 정책금융기관 을 열거하고 있다.

위와 같은 자본시장법 분류에 따라 일반투자자를 금융소비자로 지칭하는 용어로 사용하기도 한다.<sup>220)</sup> 그 외에 금융소비자를, “금융업무를 제공하는 자로부터 용역을 제공받거나 받을 것을 고려하고 있는 자”라고 정의<sup>221)</sup>하는 견해도 있다. 두 가지 입장 모두 정확하게 소비자 개념에 부합한다고 보기는 힘들 것 같고, 조금 더 논의할 필요가 있는 것 같다. 물론 가장 간단한 방법은 입법상 명시하는 것이겠지만, 우선 자본시장법상 일반투자자를 금융소비자로 지칭하면서 필요한 보호 또는 감독 등을 받도록 하는 방법을 생각할 수 있다. 그러나 아직은 금융소비자 개념이 확정적이지 않기 때문에 간단하지는 않을 것으로 보인다.

자본시장법이 일반투자자를 특히 전문투자자와 구분하고 있는 것은 조금 더 강화된 규제를 금융업자에게 가함으로써 투자자 보호 목적을

219) 주권상장법인은 오히려 반대로, 금융투자업자와 장외파생상품 거래를 하는 경우, 전문투자자와 같은 대우를 받겠다는 의사를 금융투자업자에게 서면으로 통지하여야 전문투자업자로 간주하게 된다(동항 제4호 단서)고 하여 파생상품 거래의 위험성을 감안하고 있다.

220) 예컨대, 한국증권법학회 전계 자본시장법 54면.

221) 안수현, “(가칭)자본시장통합법과 소비자보호법의 접점” 전계논문 205면.

달성하고자 하는데 이유가 있다. 즉 적합성의 원칙, 설명의무 그리고 부당권유행위금지 등 투자권유 규제에 대한 것을 말한다. 투자권유 규제 제도는 미국법상 발원한 것으로서 연원이 오래되었고<sup>222)</sup>, 현재에도 미국증권업협회(NASD; National Association of Securities Dealers) 및 그에 이은 금융업규제회(FINRA; Financial Industry Regulatory Authority)<sup>223)</sup>의 규칙 및 각 증권거래소의 상장규정 등 증권업자율기구(SRO; Self-Regulatory Organization) 규범으로 채택되어 있다.<sup>224)</sup> 물론 SEC Rule 10b-5에 의한 소송제기 요건에 해당할 경우 사기·기만에 해당되어 제소할 수 있다.<sup>225)</sup>

### 3) 보호제도의 한계와 소비자 개념 필요성

우리나라 판례에 있어서 금융투자에 관한 적합성 원칙 위반이 위법한 것으로 평가되려면 고객의 투자상황에 비추어 과대한 위험성을 수반하는 거래를 적극적으로 권유한 경우에 해당되어야 한다는 기준이 통용되고 있는데, 그러한 위법성의 판단기준으로 판례는 ‘보호의무’라는 개념을 도입하고, 투자권유자가 고객에 대한 보호의무를 위반한 경우에는 불법행위의위법성 요건을 충족하는데 그 보호의무 위반의 모습을 보여야 한다는 것, 그 첫째는 투자자에게 거래행위에 필연적으로 수반되는 위험성에 관한 올바른 인식형성을 방해하는 행위, 둘째는 고객의 투자상황에 비추어 과대한 위험을 수반하는 거래를 적극적으로 권유하는 행위 등을 상정하고 있다.<sup>226)</sup> 그런데 판례의 태도에 의하면

222) 성승제 전계논문, 381면 이하 등 참조.

223) 2007년 6월 전미증권업협회(NASD)와 뉴욕 증권거래소(NYSE)의 회원 규정을 통합하여 금융업규제회(FINRA)가 출범하였다. 미국에서 가장 큰 증권업자율규제기구(SRO)로서 증권거래위원회(SEC)의 감독을 받는다(<http://www.finra.org/AboutFINRA/index.htm>).

224) 김건식, 증권거래법(제4판), 두성사, 2006, 571면.

225) Thomas Lee Hazen, The Law of Securities Regulation(5th ed.), St. Paul Thomson West, 2005, p.478.

226) 양석완, “판례로 본 증권투자권유에 따른 적합성원칙”, 기업법연구, 제12집(2003.3),

전술한 첫째 항목의 ‘투자자에게 거래행위에 필연적으로 수반되는 위험성에 관한 올바른 인식형성을 방해하는 행위’는 적합성 원칙에 따른 의무위반이 아닌 것으로 판정되는데, 그러나 이것에는 단정적 판단 제공에 의한 권유, 손실부담 내지 이익보증 특약에 의한 권유, 허위의 표시 또는 오해를 생기게 하는 표시에 의한 권유 등 자본시장법상 부당 권유행위의 금지를 내용으로 하는데, 이러한 것들은 미국법상 나타난 적합성 원칙에 기한 의무위반의 전형적인 사례라고 할 수 있다.<sup>227)</sup> 오늘날 고도 정보화 사회에서 금융상품의 종류는 세분화되고 그 금융상품의 위험도도 천차만별로 갈라지고 있는 이 때, 대중을 비롯하여 정보에 소외될 수밖에 없는 자들에 대해서는 금융투자업 전문가들의 적절한 조언 내지 위험 차단이 매우 중요하기 때문에 투자자 보호 법제가 준비된 것이다.<sup>228)</sup> 물론 자본시장법은 다음과 같은 별칙조항들이 있다. 즉 투자권유대행인은 투자권유의 대행과 관련하여 적합성의 원칙을 위반한 경우 금융투자업자의 투자권유대행인 등록을 취소하거나 그 투자권유대행인에 대하여 6월 이내의 업무정지를 할 수 있다(자본시장법 제53조 제2항). 하지만 명시적인 손해배상책임 규정을 두고 있지 않는 등, 판례를 비롯한 실제 법 운용상 지나치게 투자자보호에 대한 법원칙을 과소범위내에서 해석하는 경향이 있다.<sup>229)</sup>

#### 4) 금융소비자보호청

실무상<sup>230)</sup> 그리고 최근 국제적 금융위기로 인한 국제적 논의의 흐름상 금융소비자 개념이 금융업종에 대하여서도 확대되어 사용되는 예가 적지

325~326면.

227) 양석완, 전계논문 326면.

228) 성승제 전계논문 401면.

229) 상계논문 401면.

230) 금융위원회는 금융소비자의 권익보호를 위해 무료법률상담을 하고 있으며(www.fsc.go.kr), 금융감독원도 웹사이트에 『소비자정보』란을 두어 금융상품, 금융지식 등을 제공하고 있고 매년 금융소비자 의식조사를 하고 있다(www.fss.or.kr)(안수현, “금융소비자 보호와 자본시장법의 과제” 전계논문 74면 각주 5).

않다. 특히 금융규제 완화의 주창자였던 나라들부터 금융소비자 보호를 위한 규제의 강화 그리고 금융규제체계의 근본적인 변화를 말하고 있어서, 금융소비자보호청(Consumer Financial Protection Agency)의 설립을 골자로 한 미국의 「월가 개혁 및 소비자보호법안(Wall Street Reform and Consumer Protection Act, 2009.12.11 하원통과)」이 추진되고 있다.

한편 미국과 같이 금융위기의 주요 진원지로 꼽히고 있는 영국은, 소비자보호청(Consumer Protection Agency)의 설립을 골자로 한 보수당의 정책보고서인 From Crisis to Confidence: Plan for Sound Banking(Policy White Paper, 2009.7)가 나온 바<sup>231)</sup> 있다. 다만 영국의 재무부는 금융시장개혁(안)을 통해 금융소비자 보호를 위하여 금융감독청(FSA)의 역할 강화 방안을 제시하고 있다.<sup>232)</sup>

이러한 국제적 금융위기의 진원지였던 나라들의 금융소비자라는 명칭 및 그 보호제도 도입론의 등장은, 지난 금융위기에서 상대적으로 자유로워 주목을 받은 바 있는 캐나다와 호주의 정책을 주목한데서 비롯하였다. 그들 나라는 금융기관 건전성 감독과 금융소비자 보호의 분리를 목적으로 2000년 전후로 금융소비자 보호를 위한 독립기구를 설치한 바 있다.<sup>233)</sup> 그 이유는 한 감독기관에 건전성 감독과 금융소비자 보호 의무를 함께 부여할 경우 금융소비자 보호는 부차적인 이슈로 취급될 수밖에 없기 때문<sup>234)</sup>이며, 금융소비자보호가 제대로 이루어

231) 김병연, 전계보고서, 54면(그 취지는 금융규제시스템에서 소비자보호규제가 독자적 위상을 확립함으로써 일반대중의 금융시장에 대한 신뢰를 다시 일으켜서 규제 안정성을 확보하고 아울러 금융산업의 성장 및 효율성의 제고를 기약하기 위한 것으로서 금융상품시장의 투명성, 단순성, 공정성, 책임성 및 금융정보 접근성을 크게 제고하고자 하는 것이라고 함); 정순섭, 전계 자료집 1면 각주1.

232) HM Treasury White Paper: Reforming Financial Markets, 2009.7.8.

233) 캐나다는 2001년 업종별로 흩어져 있던 소비자 보호기구를 묶어 독립된 금융소비자보호청(FCAC: Financial Consumer Agency of Canada)을 설립하였으며, 이는 소비자 역량 강화를 통하여 금융소비자 보호와 금융산업 선진화를 이루려는 것이었다(김병연, 전계보고서, 54면).

234) 폴 크루그먼이 지난 1월말 뉴욕타임스에 실린 칼럼에서 미국이 금융위기에 빠진 원인에 대한 분석을 하기를 연방준비제도이사회(연준)가 저금리 기조를 지나치

지기 위해서는 금융기관 건전성 감독과는 확연히 구분된, 소비자보호 업무 중심의(Consumer-Oriented, Consumer-Focused) 업무체제를 갖추으로써 소비자보호문화를 창출하고 유지할 수 있는 조직구조를 갖춘 금융 소비자보호전담기관의 설립이 필요하다는 인식을 하였기 때문이다.<sup>235)</sup>

최근 미국도 소비자금융보호원(Consumer Financial Protection Agency: CFPA) 설립안을 국회에 제출하고 영국이 독립된 금융소비자보호기구 설립 필요성을 밝히는 등의 움직임을 보이고 있는데, 이는 금융소비자를 보호하기 위해서는 전문 감독기관이 필요하다라고 인식하였기 때문이다.

전술한 바와 같이 자본시장법의 투자자보호 장치 중 투자권유 규제는 적합성의 원칙, 설명의무, 부당권유행위금지 등으로 구성된다. 그렇지만 자본시장법은 투자자 권리를 보호하는데 초점이 맞춰져 있지만 실효성 있는 투자자 보호수단으로는 한계가 있다는 지적이 있다.<sup>236)</sup> 자본시장법상의 투자자 보호는 투자자의 재산을 보호한다기보다 투자자의 권리를 보호하는 것으로 사적 자치와 투자자 책임이 강조되는 미국 등의 선진 자본시장 논리에 충실한 것으로 평가된다고 한다. 아울러 일반적으로 투자상품의 위험이나 금융투자회사의 성격에 대한 투자자들의 분별력이 낮은 현실을 감안할 때 양자간 법적 분쟁이 발생할 경우 자본시장법의 투자자 보호기능은 취약하다.<sup>237)</sup>

---

게 오래 유지했다거나 규제 완화에 따른 금융기관 대형화 등을 위기의 원인으로 꼽기에는 충분하지 않다고 하였다. 금융위기를 한발 비껴간 캐나다 역시 장기 저금리 기조를 유지해왔고 5대 대형은행이 금융산업을 지배하고 있었다는 점에서 캐나다도 미국과 닮았었다. 캐나다가 미국과 다른 것은 독립된 금융소비자보호원(FCAC)이 대형은행들의 비우량 주택담보대출(서브프라임) 취급을 엄격히 제한했다는 점을 강조하였다(한겨레신문, 2010.2.19, 17면(독립된 금융소비자보호청 찬성론 김병연 및 김상조 인터뷰, 반대론 김홍범 인터뷰도 있으나 금융소비자 개념은 3인 모두 동시 사용함))고 한다.

235) 김병연, 전계보고서 55면.

236) 김동환, “자본시장통합법과 금융소비자 보호”, 『주간금융브리프』, 제16권 제26호(2007.6), 한국금융연구원 11면.

237) 전자에 대해서, 예컨대 금융투자회사에 손해배상책임을 부과한 것은, ‘설명 의무 소홀’이라는 사실을 민사소송 제기의 사유로 이용할 수 있도록 투자자의 권리를 보

우리나라에서도 금융감독원과 별개의 금융소비자 보호만을 전담하는 금융소비자 보호원의 설치 입법안 또는 금융위원회 산하 금융소비자보호원 설치 법안이 국회에 제출되기도 하였다. 금융감독위원회 등 금융감독당국도 이러한 문제점에 대한 지적을 감안하여 금융소비자보호 강화방안을 검토하고 있다.<sup>238)</sup> 위와 같은 점을 감안할 때 금융소비자보호를 위한 감독기관 설치 또는 적어도 기존 금융감독기관에 있어서의 금융소비자보호 부서 확대·독립성확보 등이 필요하다고 본다.

## 2. 재정부담 완화방안으로서의 은행세 도입론

### (1) 은행세 논의의 시발

미국 정부가 금융위기를 극복하기 위하여 투입한 천문학적인 공적자금에 비하여 그 효과는 상대적으로 미흡하였고, 공적자금을 지원받은 단체들의 도덕적 해이가 사회문제로 제기되었으며, 정부가 지원한 공적자금의 회수도 기대만큼 이루어지지 않고 있다. 예컨대 미국 정부는 2008년에만 약 2조 2천억 달러의 공적자금을 금융기관에 직·간접적으로 투입하였는데, 그럼에도 불구하고 금융기관의 부실자산은 여전히 증가하였고, 그로 인해 향후 약 1조 달러 이상의 공적자금을 더 투입해야 할 것으로 예상되었다. 더욱이 공적자금을 지원받은 대형은행들이 부실한 지역은행을 인수하도록 한 감독당국의 권고를 무

---

장하자는 것이지 직접 투자자의 재산을 보호하겠다는 것은 아니라는 것이다. 후자에 대해서, 투자자가 직접 금융투자회사의 이해상충 행위나 chinese wall(자본시장법 제45조 제1항; 이해상충 가능성이 큰 것으로 인정되는 금융투자업자 간 정보 및 임직원 교류, 사무공간 및 전산설비의 공동이용 등을 금지하는 것 등) 설치 여부 등을 관찰하기가 쉽지 않음을 감안할 때, 투자자가 금융투자회사와의 법적 분쟁에서 승리할 가능성은 매우 희박할 것이며 또한 설명의무는 간단한 요식행위를 통하여 이행될 수 있는 바, 현실적으로 금융투자회사가 설명의무 소홀로 인해 손해배상책임을 지는 경우는 매우 드물 것으로 예상된다(김동환, 전계 브리프 11면).

238) 정순섭 전계 자료집 1면 각주4에서 볼 수 있는 바와 같이, 금융위원회 보도자료인 『금융위기 극복방안』(2009.12.18), 25면 이하 참조.

시하고 지원금의 대부분을 현금성 자산인 국채의 매입에 운용하거나 또는 사실상 금융위기를 초래한 주체인 임·직원들에게 고액의 성과급을 지급하는 등 도덕적 해이가 매우 심각하였고, 그로 인한 사회문제가 제기되었다.

그리하여 미국 정부는 금융시장에 대한 공적자금의 투입과 병행하여 부실한 금융회사들의 구조조정을 강력히 추진하는 한편, 금융회사의 건전성을 유지하고 현재와 같은 금융위기의 재발을 방지할 수 있는 감독체계 개편 방안을 검토하게 되었다. 그 결과 2010년 1월 14일 미국은 금융위기 극복을 위해 금융시장과 개별적인 금융회사들에게 지원된 공적자금의 회수를 위한 제도적 방안으로서 은행세의 도입을 하겠다고 발표하였다. 그 이후 은행세의 도입 문제는 국제적인 관심사가 되었고, IMF는 은행세에 관한 보고서까지 제출하였으며, G20 회의에서도 은행세에 관한 논의가 심층적으로 이루어지고, 각국 정부도 은행세의 도입여부에 관한 찬반의 의론이 분분하게 되었다.

## (2) 은행세 논의 국가별 동향

### 1) 국제통화기금(IMF)과 금융안정분담금·금융활동세

미국 정부가 금융위기를 극복하는 과정에서 투입된 공적자금의 회수와 향후의 또 다른 금융위기의 대비를 위한 은행세의 도입계획을 발표한 후, IMF는 은행세의 도입에 관한 보고서를 G20 회의에 제출하였다. 즉 IMF는 G20 재무장관회의에 앞서 2010년 4월 22일에 제출한 「금융부문의 공정하고 실질적인 비용 분담(A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector)」이라는 중간보고서를 통해 바람직한 은행세의 도입방안을 제안하였다. 이 중간보고서를 통해 제안한 바람직한 은행세의 도입방안은 크게 금융안정분담금(Financial Stability Contribution: FSC)과 금융활동세(Financial Activities Tax: FAT)로 구분할 수 있다.

먼저 금융안정분담금(FSC)이란 향후 정부가 금융기관에 지원해야 할 재정비용을 마련하고 금융기관들의 과도한 위험선호적 투자행태를 합리적으로 제한하기 위해 금융기관에 부과하는 분담금인데, 구체적인 내용은 다음과 같다.<sup>239)</sup> 금융안정분담금은 모든 금융기관을 그 대상으로 하되, 금융기관의 총자산에서 기본자본과 부보예금을 제외한 비예금성 금융채무에 대해서만 부과한다. 그렇지만 금융안정분담금은 모든 금융기관에 대한 일률과세를 그 원칙으로 하기 때문에 각 금융기관들이 금융시스템에 미치는 위험도가 높을수록 부담이 커질 수 있다.<sup>240)</sup> 과세 총규모는 GDP 대비 2-4%의 수준이 적정하고, 부과세율의 경우에는 도입 초기에만 모든 금융기관에 대해 동일하게 책정하고 그 이후에는 각 금융기관의 규모와 상호연관성 및 대체가능여부 등을 종합적으로 고려한 각 금융기관의 위험도와 시스템 위험에 미치는 영향을 반영해 세분화 하여 조정하게 된다.

다음으로 금융활동세(FAT)란 IMF가 금융안정분담금 외의 추가방안으로서 제안한 것인데, 기본적으로 금융기관의 이익과 보수를 합한 금액에 과세하는 방안으로서 모든 보수에 대해 세금을 부과하거나 또는 일정한 수준 이상의 초과이익에 대해서만 과세하는 등 매우 다양한 방법으로 부과될 수 있다. 한편 IMF는 금융안정분담금(FSC)과 금융활동세(FAT) 외의 또 다른 방안으로서 논의되던 금융거래세(Financial Transaction Tax)의 도입에 대해서는 바람직하지 않다고 평가했는데, 그 이유는 금융거래세의 부과기준이 되는 변수인 거래량이 금융시장의 불안상을 가져오는 자산규모나 상호연관성 등과 관련이 없을 뿐만 아니라 그러한 세금부담이 곧바로 소비자들에게 전가될 가능성이 크다고 판단하였기 때문이다.

239) 허인/양다영, “국제적인 은행세 도입 논의 및 시사점”, 『KIEP 오늘의 세계경제』, 대외경제정책연구원, 2010. 6. 24, 2면.

240) 박태준, “IMF의 은행세 도입에 관한 두 가지 방안 제안”, 『자본시장 Weekly』 제 16호, 자본시장연구원, 2010. 4, 1면.

## 2) G20 회의와 국가별 입장

우선 2010년 6월 4일 부산에서 개최된 G20 재무장관회의에서 각국은 은행세 도입을 비롯한 금융권의 비용분담방안의 도입 필요성에 대해서는 원칙적으로 공감하되, 은행세의 구체적인 부과원칙에 대해서는 향후 지속적으로 논의하기로 하였다. 이러한 G20 회의의 결정은 은행세 도입에 관한 공동합의가 아니고, 각 국가의 경제여건 등을 감안하여 금융위기에 관련된 금융권의 비용분담방안을 추진한다는 정도의 합의에 불과하다.

2010년 6월 26일부터 27일까지 캐나다에서 개최된 G20 정상회의에서도 은행세의 도입에 관한 문제가 논의되었는데, 당시 의장국이었던 캐나다가 은행세의 도입에 관하여 명시적이고 적극적인 반대의사를 표명하였다. 이는 비예금성 부채에 대해 부과되는 은행세의 특성에 따라 예대율(대출/예금)이 높은 국가일수록 부담이 크게 되는데, 예대율이 낮은 미국과 달리 캐나다는 예대율이 60- 80%에 달하고 있으며, 또한 캐나다는 은행의 세금부담이 지금도 크다. 구체적으로 캐나다의 전체세입 중 은행이 내는 법인세가 차지하는 비중은 2% 후반으로서, 이는 평균 1%대에 있는 다른 G7 국가들에 비해 매우 높은 수치라 할 수 있다. 이처럼 글로벌 금융위기 후에 새로운 국제경제질서의 핵심으로 부상하고 있는 G20 회의에서도 은행세의 도입에 대해서는 각국의 의견이 분분하다.

본래 2009년 11월의 G20 회의에서 영국의 브라운 총리가 처음 아이디어를 내고, 2010년 1월 미국의 오바마 대통령이 그 도입계획을 발표한 은행세에 대하여 미국·영국·독일·프랑스·이탈리아는 도입에 매우 적극적임에 반하여 캐나다·호주·중국·일본의 경우에는 부정적이거나 소극적이다.

이처럼 미국·영국·독일·프랑스·이탈리아가 은행세의 도입에 적극적인 이유는 지난 2008년부터 2009년까지 이루어진 이들 정부의 재정지원규모가 매우 크고,<sup>241)</sup> 또한 공적자금의 투입에 따른 도덕적 해이의 증가와 낮은 회수율로 등으로 인해 사회적 비판여론이 거세기 때문에 금융기관에 대해 상대적으로 많은 책임을 물을 수 있는 상황이었기 때문이라 할 수 있다. 한편 2010년 4월 기준으로 금융기관에 대한 각국 정부의 재정지원규모는 약 6,983억 달러인데, 이 중 31%인 2,159억 달러만이 상환되었다. 그런데 이러한 미상환액 중 거의 대부분이 미국·영국·독일의 그것이 차지하고 있다. 이들 나라의 미상환액규모는 미국이 2,600억 달러, 영국이 940억 달러, 독일이 650억 달러임<sup>242)</sup>

### (3) 주요쟁점

#### 1) 법적성질

은행세의 도입계획을 처음으로 발표한 미국을 비롯하여 대다수의 국가는 “Bank Levy”라는 용어를 사용하고 있지만, 다른 국가에서는 “Bank Tax”라는 용어를 사용하고 있고, 또한 일부에서는 “금융위기 책임 수수료(Financial Crisis Responsibility Fee)”라는 용어도 사용하고 있어 그 개념정의 및 법적 성질과 관련하여 혼란을 주고 있다. 그런데 은행세의 또 다른 도입이유가 향후 발생할 수 있는 금융위기에 필요한 재정을 미리 확충하고, 대마불사의 관념에 사로잡혀 있는 금융기관들이 과거처럼 위험한 영업행태를 하지 못하도록 제한하는 것에 있다는 것을 고려하면 현재로서는 세금 또는 부담금이라는 표현은 적확하게 들어맞는 것이 없는 것 같다. 구체적으로 은행세를 도입할 때 조세의

241) 구체적으로 미국의 경우에는 GDP의 3.6%, 영국의 경우에는 GDP의 5.4%, 독일의 경우에는 GDP의 4.8% 수준이었음.

242) 각국 정부의 금융기관에 대한 자본투자액의 규모와 미상환액의 규모 등에 대한 자세한 내용은 허인/양다영, 전계 자료, 2면 참조.

방식으로 할 것인지 아니면 분담금의 방식으로 할 것인지를 여부와 은행세의 부과대상과 세율 및 은행세를 통해 조성할 자금의 규모 등에 있어서 각국의 입장도 상이하다. 예를 들어 독일은 은행세의 부과대상을 은행(투자은행 및 저축은행 포함)으로 한정하면서 안정기금의 방식을 선호하지만, 프랑스는 은행을 비롯하여 증권회사와 헷지펀드 및 보험회사를 모두 그 대상으로 하면서 조세의 방식을 선호하고 있는데, 이러한 점을 종합적으로 고려할 때 은행세란 용어도 역시 적절하지 않다.

일반적으로 조세란 국가 등의 정부기관이 특정한 목적달성을 위해 과세권에 근거하여 개개인의 소득이나 행위에 대하여 일정한 금액을 징수하되 납세자의 담세력에 따라 균등하게 부과·징수하는 공법상의 금전급여의무를 의미하고,<sup>243)</sup> 부담금이란 공익사업에 필요한 경비를 그 사업에 이해관계를 가진 사람에게 부담시키기 위하여 과하는 공법상의 금전급여의무를 의미한다.<sup>244)</sup>

243) 조세는 여러 유형으로 분류할 수 있지만, 일반적으로는 조세가 갖는 경제적 효과에 착안하여 재정학적 관점에서 분류하는 것이 주류를 이루고 있음. 이에 의할 때 조세는 국세와 지방세, 내국세와 관세, 직접세와 간접세, 인세와 물세, 보통세와 목적세, 소득세·재산세·소비세·유통세, 종가세와 종량세, 비례세와 누진세 등으로 구분할 수 있음(임승순, 『조세법』, 박영사, 2009, 8-11면). 이 중 국세는 1세목 1세법주의에 의해 각각의 부과대상에 따른 세법이 별도로 존재하고(다만 상속세 및 증여세법만이 상속과 증여라는 2개의 항목을 과세대상으로 함), 지방세는 지방세법에 의해 지방자치단체가 부과 및 징수하는 세금으로서 보통세(취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 지방소득세(2010년 신설), 지방소비세(2010년 신설))와 목적세(도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세)가 있음.

244) 부담금의 부과징수권은 사업주체인 국가나 공공단체에 있는 것이 원칙이지만, 예외적으로 특정 기업자에게 부여되는 경우도 있음. 이러한 부담금에 관련한 의무 위반자에 대한 제재나 강제집행의 방법은 조세의 경우와 같으며, 불복에 대한 쟁송 역시 행정쟁송에 의함. 그런데 국가 또는 공공단체가 국가 또는 공공단체의 특정사업에 요하는 경비의 전부 또는 일부를 분담하기 위하여 지출하는 금전을 부담금이라고 할 때도 있음. 참고로 부담금의 유형으로는 수익자부담금, 손상자부담금, 원인자부담금 등이 있고, 구체적인 사업의 종류에 따라서는 도로부담금, 하천부담금, 도시계획부담금, 사방부담금 등이 있음.

조세와 부담금의 차이는, ① 조세는 국가나 공공단체의 일반수입을 그 목적으로 하지만 부담금은 특정사업의 경비충당을 그 목적으로 하는 점, ② 조세는 일반국민에게 균등하게 부과되지만 부담금은 당해 사업에 특별한 이해관계를 가진 사람에게만 부과되는 점, ③ 조세는 개인의 담세능력을 표준으로 부과하지만 부담금은 사업소요경비와 부담자의 재력 및 사업과의 관계 등을 종합적으로 고려하여 부과한다는 점을 들 수 있다.

은행세 도입과 관련하여 그동안 각국에서 논의되고 있는 사항을 종합하면 은행세는 기본적으로 금융기관 중에서도 은행을 주된 대상으로 하고, 은행 중에서도 특히 금융위기로 인해 공적자금을 지원받은 은행을 주된 대상으로 논의되고 있으며, 그리고 은행세 도입의 가장 주된 이유 역시 은행 등의 금융기관에 투입된 공적자금의 회수와 금융위기의 재발방지 또는 미래의 금융위기를 대비한 재원의 확충에 있다. 결국 은행세는 각국의 정부가 특정한 경제적 목적을 달성하기 위하여 은행 등의 금융기관에 대해서 강제적으로 부과하는 부담금<sup>245)</sup>이라고 보는 것이 타당할 것 같다.

## 2) 도입방식

은행세 도입에 대하여 중요한 사항은 은행세의 구체적인 도입방식에 관한 문제이다. 어떠한 방식으로 은행세를 도입하느냐에 따라 정부의 정책결정의 방향과 재정책중의 범위, 납세자의 저항 정도, 은행세 부과에의 공평성 여부 등이 모두 달라지기 때문이다. 각국의 정부와 국제기구 등에서 은행세의 도입 여부를 논의하는 과정에서 제기된 은행세의 도입목적 및 그에 연계될 수 있는 바람직한 도입방식을 살펴보면 다음과 같다.

---

245) 부담금은 임의부담금과 강제부담금이 있는데, 광의의 부담금에는 임의부담금도 포함되지만 일반적으로는 협의의 부담금 즉 강제부담금만을 의미함.

먼저 은행세의 도입목적이 금융위기를 극복하기 위해 금융기관에 투입하였던 공적자금의 회수에 있다면 부담금의 방식이 가장 바람직할 것이다. 일반적으로 조세는 “국가 또는 지방자치단체가 국민에 대한 각종 공공서비스를 제공하기 위한 자금을 조달할 목적으로 특별급부에 대한 반대급부 없이 법률에 규정된 과세요건에 해당하는 모든 자에 대하여 일반적 기준에 의하여 부과하는 금전급부”<sup>246)</sup> 부과대상의 일반성이 요구되는데, 공적자금의 회수를 목적으로 한 은행세는 이러한 일반성을 구비하지 못하기 때문이다. 그리고 금융위기시에 투입된 공적자금의 회수를 목적으로 하면서도 조세의 방식을 선택한다면 조세의 특성인 일반성에 의해 그 부과대상을 금융기관의 전체로 확대할 수밖에 없는데, 이는 실질과세와 공평과세의 원칙에도 반하기 때문이다. 참고로 IMF와 G20 재무장관회의에서도 금융권의 금융위기비용분담에 관한 방안의 도입에는 공감하였지만, 은행세의 주된 도입목적은 구제금융의 환수 및 대형은행에 대한 규제라는 두 가지 성격에 둘 경우에는 세금의 형태로 은행세를 도입하는 것을 경계해야 한다는 지적도 많았다.<sup>247)</sup>

수수료 방식을 선택할 경우에는 당연히 금융기관의 일정한 거래 또는 활동을 그 전제로 하여 일정한 수수료를 부과하게 될 것인데, 동일한 금융거래 또는 활동에 대하여 특정한 금융기관에 대해서만 일정한 수수료를 부과한다는 것은 역시 합리성을 부여받기 어렵고, 또한 만약 그렇게 할 경우에는 수수료를 내야 하는 특정한 금융기관이 그

246) 임승순, 전거서, 4면.

247) 세계적인 투자자인 미국의 워런 버핏도 이런 측면을 지적하며 은행세의 도입을 반대하였는데, 그 주된 이유는 이미 구제금융자금을 상환한 웰스파고와 골드만삭스에 대해서는 은행세를 부과하면서도 1,100억 달러를 지원 받고 국유화된 모기지 금융회사인 패니메이와 프레디맥을 부과대상에서 제외시키고 있는 것은 형평에 맞지 않는다는 점인. 즉 은행세의 도입목적이 단순히 금융위기에 대한 책임추궁과 정부에서 지원해 준 구제금융의 상환에 있는 것이라면 당연히 이미 구제자금을 상환한 웰스파고와 골드만삭스는 은행세의 부과대상에서 제외되어야 한다는 것임.

러한 부담을 자신들의 거래상대방인 국민일반에게 전가시킬 위험성이 크기 때문에 공적자금의 회수라는 목적에서의 수수료의 방식은 역시 적합하지 않은 것으로 보인다.

만일 은행세의 도입목적이 금융위기의 단초를 제공한 대형투자은행을 비롯한 금융기관들의 고위험성 영업행태의 개선과 금융기관에 대한 규제에 있다면 조세의 방식과 부담금의 방식 및 수수료의 방식 그 어느 것도 적합하지 않을 것이다. 미국의 서브프라임 모기지 사태를 통해서 알 수 있듯이 그동안 금융기관들의 관행적으로 해 온 고위험성 영업행태가 글로벌 금융위기의 주된 단초를 제공한 것은 분명한 사실이다. 따라서 금융기관들이 향후 그러한 영업행위를 하지 못하도록 규제할 필요성은 분명 있지만, 그렇다고 하여 은행세를 부과하여 그러한 목적을 달성하려고 하는 것은 문제의 본질을 잘못 인식한 지나친 행정편의주의적인 사고로 생각될 수 있다.

은행세의 도입을 위한 국제회의에서도 이미 대형은행을 규제한다는 성격의 은행세를 세금의 형태로 도입하는 것은 경계해야 된다는 의견이 제기되었는데, 그 이유는 규제 성격이 있는 은행세를 세금형태로 도입했을 경우에는 오히려 국가재정을 형성하는 세금에 대한 국민들의 전반적인 인식 그 자체가 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 은행 등 금융기관들의 영업행태의 개선과 그러한 영업행위를 한 금융기관들에 대한 규제는 은행세가 아니라 그러한 목적을 위한 특별규제규범에 의해 행하는 것이 바람직하다.

### 3) 부과기준

그동안 논의된 은행세의 부과범위에 대해서 살펴보면, 은행을 비롯하여 증권회사와 보험회사를 모두 부과범위에 포함시키되 일정한 규모의 제한을 두는 경우와 보험회사를 제외한 모든 은행을 부과범위로

하는 경우 및 시스템 위험에 관련된 모든 금융기관들을 부과범위로 하는 경우 등이 있다. 은행세 도입을 처음으로 발표한 미국의 경우에는 은행과 증권회사 및 보험회사를 모두 부과범위에 포함시키되 자산 규모가 500억 달러 이상인 50개의 대형 금융기관만으로 한정하지만, 독일의 경우에는 보험회사를 제외하면서 상업은행과 저축은행 등 모든 은행을 부과범위에 포함시키고 있으며, 영국의 경우에는 금융시스템 위험에 관계된 모든 금융기관을 부과범위로 하고 있고, 프랑스는 은행·증권회사·보험회사뿐만 아니라 헛지펀드까지 은행세의 부과범위로 상정하고 있다.<sup>248)</sup>

은행세의 부과범위를 어떠한 기준으로 어떻게 정할 것인가 하는 문제는 무엇보다도 은행세의 도입목적과 연계하여 결정해야만 그 합리성을 부여받을 수 있다. 즉 은행세의 도입목적이 금융위기시 투입된 공적자금의 회수에 있다면 당연히 공적자금이 투입된 금융기관만이 부과범위이어야 할 것이고, 은행세의 도입목적이 미래의 금융위기에 대비한 필요재원의 확보에 있다면 그러한 금융위기를 야기할 우려가 있는 모든 금융기관을 부과범위에 포함시켜야 할 것이다.

은행세의 부과대상에 대하여 살펴보면, 각국은 주로 비예금성부채를 은행세의 주된 부과대상으로 상정하고 있다. 그런데 이처럼 비예금성부채를 은행세의 부과대상으로 할 경우에는 각국의 금융시스템과 예대율을 함께 고려해야 한다. 현재 미국과 IMF가 제안하고 있는 형태의 은행세를 도입할 경우에는 예대율이 높은 국가일수록 금융기관의 경제적 부담이 크게 증가할 것으로 보인다. 예대율이 높을수록 예금에 비해 대출이 많게 되므로 결국 금융기관은 예금 이외의 부채를 통해 필요자금을 확보할 수밖에 없기 때문이다.

---

248) 김자봉, 전계 자료, 26면.

#### 4) 최근 우리나라 논의 동향

종래까지 정부는 은행세의 도입 여부와 관련하여 원론적인 입장만 표명하고 있을 뿐 구체적인 방안이 내놓지 않고 있었다. 그런데 최근 2010년 10월 21일부터 23일까지 있었던 경주 G20 재무장관 회의에서는 외국인 채권투자에 세금을 부과하는 금융거래세(소위 토빈세) 방향으로 선회하는 듯한 느낌도 있다.<sup>249)</sup> 최근 국제적인 논란이 대폭 증가한 “환율과 자본이동의 과도한 변동성을 줄인다”는 합의가 나온 것이다. 이는 당초 IMF가 4월 23일 열린 워싱턴 G20 재무장관 및 중앙은행총재회의에서 은행세 도입방안을 포함한 금융권 분담방안 관련 중간보고서에 담았던, 은행의 비예금성 부채에 부과하자는 소위 오바마택스, 과도한 보너스나 일정 수준을 넘는 순이익에 물리는 액티버티택스 그리고 단기성 외환 거래에 세금을 물리는 토빈세 중에서 토빈세는 국제금융시장의 위축 등 부작용이 우려된다는 부정적인 평가를 내렸던 기존의 흐름과는 상반된 것이다.

국내적으로도 환율 및 자본이동 문제에 대처하기 위하여 최근 외국인 채권 투자에 대한 이자소득세 부활이나 은행의 1년 미만 단기 외채에 대한 세금 부과 등 여러 금융규제가 논의되고 있었다고 한다.

이는 기왕의 여러 동향 즉 2010년 6월 1일 김종수 한국은행 총재가 “한국은 외화차입금으로 과도한 유동성 문제를 겪고 있으며, 은행들도 이에 대해 일정 부분 책임질 필요가 있다”며 은행세 도입 가능성을 시사한 것이나, G20 재무장관회의에 우리나라의 대표로 참가한 윤증현 장관은 출국기자간담회에서 은행세의 도입논의와 관련하여 “우리나라는 국제금융환경이 좋을 때는 외자가 많이 들어오고 나쁠 때는 한꺼번에 빠져나가는 현상이 있는데, 이번 논의는 이런 부작용을 막는

---

249) 매일경제 2010.10.26 A3면 참조.

데 도움이 될 것”이라고 말해 금융거래세에 무게를 두고 있음을 시사했던 것과 일치한다.

그리고 1997년부터 시작된 IMF 외환위기를 극복하는 과정에서 투입된 공적자금의 상환을 위해 지난 2003년부터 2027년까지 부보금융기관이 납부하도록 되어 있는 법정부담금제도를 근거로 금융기관들이 이미 은행세를 내고 있다는 비판도 회피할 수 있는 방안인 것으로 보인다.<sup>250)</sup>

---

250) 법정부담금제도에 의할 때 부보금융기관들은 향후 25년에 걸쳐 예금잔액의 0.1%에 해당하는 효율로 약 20조원의 특별기여금을 납부하도록 되어 있음. 이처럼 특별기여금제도는 사후적인 손실보전방법인데, 이 점에서 동 제도는 미국 오바마 정부가 제안한 분담금제도와 상당히 유사한 특성을 지니고 있음(김자봉, 상계 자료, 30면).



## 제 5 장 결 론

금융위기는 2007년부터 전조가 보이기 시작하여 2008년 대폭발하였다. 이 금융위기는 당초 1930년대 세계대공황 이후 최악의 경제위기가 될 것이라고 전망되었으나, 2009년 하반기에 접어들면서부터는 세계적으로도 비교적 수습국면에 들어가게 되었고 애초의 비관적 전망과 달리 잘 극복하였다고 평가될 수 있을 것 같다. 이 위기 자체가 글로벌 금융화 또는 글로벌 금융경쟁 격화로 인하여 파급 및 발생 또는 지속되었다는 점에서 동전의 양면과 같다는 진단도 가능할 수 있겠지만, 아무튼 세계는 최근 금융위기에 대하여 재정확대 정책에 대한 합의와 아울러 무역자유화 유지 등 탁월한 정책적 공조 하에 상대적으로 무난하게 위기 국면을 수습할 수 있었던 것 같다. 우리나라도 어려운 여건 하에서도 정부는 다른 국가 대비 상대적으로 적극적이고 효과적인 정책을 구사하는 등 우리나라가 위기 극복에 앞장선 나라로 평가받는데 기여하였다. 그리하여 국가적으로도 계속 잠재력을 발휘하고 있는 상황이며 사경제주체들도 위기를 발판삼아 적지 않은 성과를 올리고 있다.

문제점으로 인식하여야 할 부분을 요약하면 첫째 세계적 재정확대에 대한 정책공조 등에 의하여 재정취약국가들의 국가부도 위험상황이 일부 관찰되었던 현상이지만 재정건전성을 확보하지 않으면 위기에 취약할 수밖에 없다는 것을 인식하였다. 둘째 금번 금융위기는 본래 우리나라에서 비롯된 것이 아닌데도 소규모개방경제라는 특성상 2009년 상반기까지 글로벌 금융위기의 여파로부터 큰 경제적 충격을 받지 않을 수 없었다는 점에서 우리는 그 차단막이 될 방도를 준비함에 게을리하면 안 된다는 것을 배울 수 있었다. 셋째 우리나라는 특성상 한계성장을 체감과 저출산고령화 등 세수감소 요인 및 그와 상반된 복지국가 수요 등 재정건전성을 본질적으로 훼손할 수 있는 문

제를 동시에 해결하지 않으면 안 된다는 재정 위협 요소를 안고 있음을 알 수 있다.

본 보고서는 위와 같은 금융위기로 노출된 문제점을 제2장에서 점검하고 다음으로 제3장에서 최근 국제적 금융위기를 회피·극복하기 위한 주요국의 재정안정 대책 등을 조감하였다. 이어서 제4장은 첫째 강력한 재정규율을 통하여 재정건전성을 확보하기 위한 방안으로서 최근 논의되고 있는 재정준칙 도입방안을 검토하고 둘째 지난 97년 외환유동성위기 이후 대량발생후 잠시 관심권에서 벗어났지만 금융위기후 또 다른 공적자금 발생 가능성 때문에 주목되고 있는 공적자금의 관리에 대한 적정성 제고방안을 검토하였다. 셋째 최근 급증세에 있음에도 불구하고 규모확정과 같은 기본 사항이 결여된 국가채무에 대한 범위 확정의 문제를 검토하였다. 마지막으로 국제금융위기로 인하여 국가재정에 위협을 던져 주었다는 화두를 해결하기 위한 보고서이므로 금융위기가 재정위기로 과급되지 않을 수 있도록 하기 위한 방안으로서 독립된 금융소비자보호청 설치 문제와 금융위기 극복과정에서 각국의 재정확대로 인한 국제적 부동자본이 거대화 및 투기자본화하여 국경간 자본이동에 의한 외환·환율의 쏠림을 막기 위하여 최근 다시 주목받고 있는 은행세 문제를 일부 검토하였다.

제목과 같이 본 보고서는 금융위기가 재정위기로 과급되는 것을 방지하기 위한 방안을 주로 검토하였다. 향후에는 다음과 같은 과제를 안기고 있는 것 같다. 최근 세계를 휩쓸고 지나간 금융위기의 문제는 일과성의 문제가 아닌 구조적이고도 세계적인 금융불안에 근거하고 있다는 분석이 가능하다. 왜냐하면 금융시장의 세계화와 세계적인 자본이동이 지난 1970년대말 금본위제 철폐 이후 주기적으로 그리고 올 때마다 강도를 더 높이고 규모를 키워가면서 오고 있다. 한국이 지난 날 1997년말에 요청했던 구제금융 규모는 공식적으로 570억불이었는데 가장 최근의 (한국보다 현저히 소규모경제인)아일랜드 사태에선 구

제금융 규모가 1500억불을 호가하고 있다. 이는 파생금융상품 거래가 실거래보다 수십배를 초과하는 현실에 비추어 볼 때 지독한 금융 세계화로 인한 부동(浮動)자본이 이제 어느 주체가 제어하기 곤란한 정도로 과대해졌다는 의미로 받아들일 수 있지 않을까 한다. 향후 또 다시 어디선가 발발할 수 있는 금융위기에 대응하기 위해서는 본 보고서가 제안한 재정안정방안이 긴요한 대비 수단이 될 것이라고 생각하지만 그 외에도 부동산 자산가격이 양등하여 위기시에 시한폭탄이 되는 일이 없도록 부동산담보대출 규모 또는 비율을 최소화하는 것과 금융회사 규제를 강화하는 등 파생상품거래에 대한 지독한 조심으로 서 접근하고 통제하는 것이 어떨까 하는 것을 논외적 제안으로서 조심스럽게 제시하고 싶다.



## 참고문헌

### I. 국내문헌

- 국가발전정책연구원, 경제회복과 국가경쟁력 강화를 위한 재정정책 방향과 전략, (사)국가발전정책연구원, 2009.7.
- 권오승 외, 미국의 경제위기극복 및 경제활성화 법제연구 -2009년 경기부양법(ARRA)을 중심으로-, 법제처 세계법제 연구용역과제 최종보고서, 법제처, 2009.
- 권재열, “최근 미국의 재정건전성 회복을 위한 법제정비 추진동향”, 『주요국 금융위기 대응 정책』, 한국법제연구원 자료집 2010.5.14.
- 길준규·성승제, “국가채무의 개념과 본질”, 경제·사회환경변화에 대응한 국가채무 관리방안, 한국조세연구원, 2008.12.
- 김갑래, “월가 개혁 및 소비자보호법안”, 『자본시장 제도동향』 2009년 12월호, 자본시장연구원, 2009.
- 김광록, “보험지주회사 도입논의를 위한 미국법제 연구”, 『기업법연구』 제23권 제2호, 한국기업법학회, 2009.
- 김도승·이상경·장철준, “미국 재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구”, 한국법제연구원 최종심의 자료, 2010.11.10.
- 김병연, “금융선진화의 과제와 금융소비자보호”, 『주간 금융브리프』, 제18권 제49호, 한국금융연구원, 2009.12.12.
- 김세진, 주요국가의 재정법제 연구(V), 한국법제연구원, 2009.10.
- 김원규, “21세기 세계금융위기의 원인과 자본시장법의 과제”, 『경영법률』, 제19권 제3호, 한국경영법률학회, 2009.

참 고 문 헌

- 김정환, “리만 브라더스 사태와 글로벌 금융충격”, 『주간금융브리프』, 제17권 제36호(2008.9), 한국금융연구원.
- 맹수석, “자본시장통합법상 금융투자자보호제도의 문제점과 예금보험제도의 개선방안”, 『금융안정연구』, 제9권 제2호(2009.1), 예금보험공사.
- 박기백, “국가채무의 개념 및 분류”, 재정포럼 2003.2.
- 박태준, “미국 부실자산구제프로그램(TARP) 실효성 논란의 재부각”, 『자본시장 Weekly』 2009-46호, 자본시장연구원, 2009.
- 박형수/류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2007.
- 성승제, “금융위기와 자본시장법”, 비교사법 제17권 1호(통권48호), 한국비교사법학회, 2010.3
- \_\_\_\_\_, “일본의 금융안전망 체계구축과 시사점”, 『주요국의 금융패러다임 변화와 시사점』, 한국법제연구원 자료집, 2010.3.26.
- \_\_\_\_\_, 재정사업에 있어 정책금융의 효율성 제고를 위한 법제개선 방안, 한국법제연구원, 2008.10.
- \_\_\_\_\_/길준규/박종수, 재정건전성 확보를 위한 재정규율의 법적 고찰, 한국법제연구원, 2009.
- \_\_\_\_\_. 김성수, “안정과 성장에 관한 협약에 대한 법제연구 -독일-”, 한국법제연구원 최종심의 자료, 2010.10.21.
- 손영화, “금융위기와 일본의 재정건전성 논의 동향 -미국 금융위기 이후의 일본에서의 논의와 실태를 중심으로-”, 『금융위기와 재정건전성』, 한국법제연구원 자료집 2010.4.9.

- 심 영, “미국 금융규제제도의 개혁방향-월가 개혁 및 소비자보호법  
안을 중심으로-”, 『비교사법』 제17권 제1호, 한국비교사법학회,  
2010.
- 안수현, “금융소비자 보호와 자본시장법의 과제”, 『기업법연구』, 제  
22권 제4호, 한국기업법학회, 2008.12.
- 이종한 외 3인, 주요국 금융규제개혁에 관한 비교연구, 한국행정연  
구원, 2006.
- 이준서, “미국의 긴급경제안정법(Emergency Economic Stabilization Act  
of 2008)의 내용과 향후 전망”, 『법령정보 Newsletter』 2008.11,  
한국법제연구원, 2008.
- 인태환, “이명박 정부의 재정개혁 과제”, 『한국행정학회 2008년도  
추계학술대회 발표논문집(2)』, 2008.10
- 장교식, “재정건전화와 국가채무 관리를 위한 법적 과제”, 토지공법  
연구 제30집, 2006.3.
- 장선희, “국가부채관리를 위한 법적 과제”, 공법연구 제33집 제5호,  
2005.6.
- 정문중, “재정 건전성 강화를 위한 재정규율이 확립-지출상한선을  
중심으로”, 『경제현안분석』 제4호, 국회예산정책처, 2005.2.
- 정순섭, “금융규제개혁과 금융소비자 보호”, 한국상사판례학회 정기  
총회 및 제101회 정기학술대회 자료집(『자본시장법의 쟁점을  
논하다』), 2010.2.9.
- 최승필, “독일의 금융 및 재정정책에 대한 법적고찰 -금융위기대응  
정책을 중심으로”, 『주요국의 금융위기 대응 정책』, 한국법제  
연구원 자료집 2010.5.14.

참고문헌

\_\_\_\_\_, 유럽연합 거시경제정책의 헌법적 기초, 유럽헌법학회 연구  
논집 제1호, 2007.6.

프랑수아 세네 편저/ 서익진 역, □□금융의 세계화□□, 한울, 2002.

## II. 외국문헌

高木仁外, 金融システムの国際比較分析, 東洋經濟新報社, 2000.

金融調査研究会, 『經濟対策と財政規律』, 2010.2.

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

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

神野直彦・池上岳彦, □□地方交付税 何が問題か□□(東洋經濟新聞社, 2003).

日本經濟団体連合会, “『成長と財政健全化の両立に向けて』”, 2007.1.16.

前澤貴子, “地方財政再建の現実と地方財政健全化法の施行”, 『レファ  
レンス』 2009.6.

鈴木準, “經濟危機対策と財政問題”, 『Strategy and Economic Report』  
2009.4.15.

Barry Bosworth and Aaron Flaaen, America's Financial Crisis : The  
End of An Era, The Brookings Institution, Paper to be Presented  
at ADBI Conferece: Global Financial and Economic Crisis: Im-  
pacts, Lessons and Growth Prebalancing, 22~23 April 2009, Tokyo,  
Japan.

*David C. John, "The Volcker Rule: Not the Solution to Reducing Financial Risk", WebMemo No.28, The Heritage Foundation, 2010.*

Garry J. Schinasi, Preserving Financial Stability, Economic Issues 36, IMF.

George K. Yin, Temporary-Effect Legislation, "Political Accountability, and Fiscal Restraint", New York University Law Review, 2009.

IMF, Fiscal Policy Rules, IMF occasional paper No. 162, 1998.

International Monetary Fund, A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector, Apr. 16, 2010.

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

Linda Yueh, "IMF Gets Tough on Banks with 'FAT' Levy", The Guardian, Apr.21, 2010(Online Edition).

L. Randall Wray, "Alternative Approaches to Money", Theoretical Inquiries in Law, 2010.

Office of Management and Budget, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2011, Feb. 1, 2010.

Robert Keith, Techniques for Preventing a Budget Sequester, CRS Report for Congress, RL 31115, (2002).

Stephen Grocer, "Banks Set for Record Pay", Wall Street Journal, Jan. 14, 2010(Online Edition).

### Ⅲ. 인터넷 자료

<http://blog.naver.com/pokara61?Redirect=Log&logNo=150035517768>

<http://www.dict.cc/englisch-deutsch/fiscal+discipline.html>

[http://docs.house.gov/rules/finserv/111\\_hr\\_finsrv.pdf](http://docs.house.gov/rules/finserv/111_hr_finsrv.pdf)

<http://www.ifsl.org.uk/output/tradepolicy-1.aspx>

<http://www.imf.org/external/japanese/pubs/ft/fmu/2010/01/0110j.pdf>

[http://www.jmari.med.or.jp/download/sympo18/18sympo3\\_kouen.pdf](http://www.jmari.med.or.jp/download/sympo18/18sympo3_kouen.pdf)

[http://www.mpb.go.kr/kor/policy/fiscal\\_policy/debt/view01.jsp](http://www.mpb.go.kr/kor/policy/fiscal_policy/debt/view01.jsp)

[http://korea.pressian.com/article/article.asp?article\\_num=60090420101546&section=02](http://korea.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090420101546&section=02)(김상조, “공적자금, ‘눈먼 돈’ 되지 않게 하려면(경제칼럼), 2009.4.21)

<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1023yosanhensei.pdf>

<http://merkle.senate.gov/imo/media/doc/PROP%20Trading%20Act%20Text.pdf>

<http://vispi.egloos.com/2348562>

[http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Address-to-Joint-Session-of-Congress)