

재정법제 자료 10-12-5

2010. 4. 9.

## 워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 4월 9일 (금) 16:00~18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구 성

사회: 현대호 박사(한국법제연구원 산업경제법제연구실장)

[제1주제] 미국 재정법제의 최근 동향 - 경제위기 극복 및  
경기부양을 위한 재정법제 정비작업을 중심으로 -

발표: 신영수 교수(경북대학교 법학전문대학원)

토론: 이희정 교수(고려대학교 법학전문대학원)

[제2주제] 최근 프랑스 재정법의 동향과 그 시사점

발표: 권세훈 박사(프랑스 파리 제1대학)

토론: 정종길 교수(경기대학교 법과대학)

[종합토론]

한주희 사무관(기획재정부 재정정책과)

박대민 사무관(행정안전부 재정정책과)

김도승 박사(한국법제연구원 초청연구원)

# 목 차

■	-	- ( )
I. 머리에 .....		11
II. 미국의 금융위기에 따른 재정투입 경험과 법제정비의 연혁 - 1980년대 경제위기에 따른 재정법제의 정비를 중심으로 - ...		12
III. 2008년 경제활성화법(Economic Stimulus Act of 2008) .....		15
1. 제정배경 .....		15
2. 개 요 .....		16
3. ESA 2008의 내용 및 특징 분석 .....		18
IV. 긴급경제안정화법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008) ...		22
1. EESA 2008의 제정 배경과 목적 .....		22
2. 동법의 개요 .....		24
3. 부실자산구제프로그램(Troubled Assets Relief Program) .....		27
V. 2009년 경기부양법(ARRA) .....		44
1. ARRA의 제정배경 .....		44
2. 개 요 .....		47
3. 주요 재정지출사업 .....		50
4. 재정운영의 책임성과 투명성 관련 조항 .....		53
VI. 우리법제에의 시사점 - TARP와 ARRA 2009를 중심으로 - ...		56
1. TARP가 주는 시사점 .....		56

2. ARRA 2009의 시사점 .....	60
참고문헌 .....	62
◎ 토 론 문 (이회정) .....	63
■ ( . )	
I. 서론 - 국가개혁을 위한 프랑스 정부의 재정정책의 동향과 프랑스 재정법 비교연구의 필요성 .....	69
II. 프랑스 재정정책의 특징과 역사적 전개 .....	71
III. 재정조직법의 공포와 실행 .....	73
1. 재정조직법(la loi organique relative aux lois de finances-LOLF)의 공포 .....	73
2. 성과의 논리(Logique de performance) .....	74
3. 정보의 투명성과 의회의 통제 .....	75
4. 공공재정의 국가심의 및 공공 회계감사의 강화 .....	75
IV. 2008년도 프랑스 헌법 개정과 함께 삽입된 헌법 제34조의 조항 .....	76
V. 기타 프랑스 재정법분야에서의 최근의 변화 .....	78
1. 공공재정의 지탱가능성(la soutenabilité) .....	78
2. 예산안 수립과 고려사항의 준수 .....	79
3. 단년(1년)주의에서 다년주의의 보완: 공공재정계획법(Loi de programmation des finances publiques) .....	79
4. RFFP의 테마소개 .....	80

5. 재정법상의 세계금융위기에 대한 논의 .....	82
VI. 소결 : 연구의 방향 .....	82
◎ 토론 문 (정종길) .....	85
■	
◎ 토론 문 (한주희) .....	93
◎ 토론 문 (박대민) .....	97
◎ 토론 문 (김도승) .....	103

-

-

(

)

## I.

비교 재정법제 연구에서 미국 재정법이 점하는 의미랄지 지위에는 다소간의 특이성이 발견된다. 예산의 법적 성격이라든지, 의회의 재정 통제 방식, 회계감사기관의 귀속 등 많은 면에서 우리 재정법제와 상당한 이질성을 갖고 있음에도 불구하고, 그 변화의 동향을 주목해야 할 필요성이 지속적으로 부각되어 온데다, 실제로 우리 법제가 이로 부터 적지 않은 영향을 받고 있다는 점에서 그러하다. 사실 이 같은 측면은 우리법제의 형성과정에서의 연혁적 관련성이나 미국법제의 제도적 수월성 때문이라기보다는 미국의 재정정책과 법제운영이 각국의 경제현실에서 대단히 중요한 변수였으며, 그 동향 여하에 따라 국제 경제 정세의 전개방향이 달라져 왔던 현실에 주로 기인하는 것이라 할 수 있다. 이 점에 착안하자면, 지난 2008년 말을 전후하여 발생한 미국발 금융위기와 그로 인한 연방정부의 과감한 재정투입은 특히나 주목할 만한 현상이자 분석의 대상이 아닐 수 없다.

주지하다시피, 글로벌경제 환경 하에서 발생하는 경제위기는 발생의 원인과 파급효과 면에서 전세계적 보편성을 갖게 되며, 그 결과 그 대응방식에도 국제적 공조가 요구되기 마련이다. 특히나 미국의 경제 위기와 위기의 극복 및 경기부양·회복을 위한 입법적 대응은 각국의 경제정책 및 법제정비에 적지 않은 영향을 미쳐 왔으며, 우리의 경우도 이미 1990년대 말 경제위기 극복 과정에서도 지난 80년대 있었던 미국의 금융위기 및 그에 따른 일련의 법제정비경험으로부터 많은 시사점 및 교훈을 전수받은 바 있었다.

더욱 주목되는 것은 현재의 경제정책 및 재정법제의 동향에는 종래의 신자유주의적 경제정책에 대한 반성과 수정의 기초 위에 국가의 경제개입에 대한 정당성이 상당부분 확보된 것으로 보인다는 점에 있

다. 따라서 최근 Obama 행정부의 경제위기 극복과정에서 시도되었던 재정법제의 정비 양상은 위기에 대한 임기응변식 대처라기보다는 향후 경제운용 전반의 패러다임 전환으로 이어질 가능성이 크다고 본다.

본고에서는 미국 발 경제위기에 대한 규범적 대응방안으로서 재정법제의 정비 동향을 살펴봄으로써, 향후 재정법제 전반은 물론이고, 경제, 산업, 금융 등 다방면에서 연방정부의 시장개입과 재정투입이 야기할 국제적 영향 및 그로 인한 국내적 영향을 법제적 측면에서 조망하고자 해 보고자 한다. 이 점에 국한하더라도 미국의 관련 법제 전체를 조망하기에는 사실 적지 않은 한계가 있다. 따라서 그 가운데 미국은 물론 국내에서도 가장 중요한 것으로 평가받고 있는 3개 내외의 법률과 그 세부 지침을 분석의 주된 대상으로 삼되, 먼저 경제위기의 극복과정에서 정비된 재정법제의 연혁을 1980년대를 중심으로 간략히 정리해 보기로 한다.

## II.

### - 1980

-1)

미국의 경제위기 내지 금융위기 극복 경험은 이미 19세기 초부터 수차례에 걸쳐 있어 왔다. 이를 테면, 1819년 금융위기(The Panic of 1819)와 단기 외부충격에 의한 1857년 금융위기라든지, 공화당의 연방 채무 및 연방지폐 태환과 비엔나 위기에 기인한 1873년의 금융위기, 1930년대 대공황을 전후한 주택대부조합위기, 1890년과 1893년, 1896년 등 1890년대의 금융위기 등이 그러하다. 그리고 비교적 최근의 일이라고 할 수 있는 1980년대 초의 금융위기를 거쳐 2008년을 전후하여 다시 미국경제가 다시 금융위기의 혼란에 직면해 있다.

1) 당시 미국의 경제위기 극복과정에서 이루어진 재정법제의 정비과정과 특징에 대한 자세한 내용은, 신영수, “미국의 1980년대 금융위기 극복과 재정법의 역할”, 『재정법연구』 제2권, 한국재정법학회, (2009. 2), 135~163면 참조.

대개의 금융위기는 부실금융기관에 대한 공적자금의 투입 등 국가재정의 지출로 연계되기 마련이다. 미국 연방정부의 경우, 금융위기에 대하여 무대응 대책으로부터 재정증권의 발행이나 연방준비제도체제(Federal Reserve System)와 같은 적극적이고 구조적 대응에 이르기까지 다양하고도 편차 큰 방안들을 동원해 왔다고 볼 수 있다. 그 가운데 1980년대를 전후하여 마련된 재정관련 법제(특히 공적자금과 관련되어 있는 법제)의 정비작업은 위기 극복에 결정적인 기여를 한 것은 물론이고 현대 재정법 및 금융법의 토대를 구축한 것으로서 평가될 수 있다.

특히나 금융기관의 도산이 계기가 되었다는 점에서 2008년 리먼브라더스사의 파산으로 인해 유발되었던 최근의 금융위기와의 상당한 유사성을 가지는데, 이때의 경험이 최근의 과감한 법제정비의 기초이자 동인이 되었던 것으로 보인다. 그 경험이란, 요컨대 경제위기의 원인제거 및 부실금융기관의 처리에 있어서 내용상의 합리성보다는 대응조치의 적기성이 중요하다는 것이었고, 이를 토대로 공적자금의 조성 및 투입뿐만 아니라 이를 관리하고 효과적으로 회수하며, 상환할 수 있는 체계적 시스템의 수립이 뒷받침되어야 한다는 것이다. 이후 약 10년여의 기간이 지난 뒤에 발생하게 되는 북유럽 및 아시아의 금융위기를 해결과정에서도 미국의 법제정비상 시행착오는 이들에게 많은 교훈과 모델을 제공하였다.

그 일련의 법제 가운데 중요한 것으로는 1989년 제정된 「금융기관 개혁갱생및집행법」(Financial Institutions Reform, Recovery, and Enforcement Act of 1989)과 「연방예금보험공사개선법」(Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991)을 들 수 있으며, 그 외에 「포괄적금융사기소및납세자회수법」(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990)과 1991년 「RTC 자금 조달법」(Resolution Trust Corporation Funding Act), 1992년 「RTC손실절

감및자금조달법」(Resolution Trust Corporation Loss Reduction and Funding Act), 1993년 RTC Completion Act 등이 후속법률로서 공적자금운용의 각 단계에서 중요한 법적 근거를 제공하였다.

특히, 금융기관개혁갱생및집행법(흔히, FIRREA로도 불린다. 이하, ‘FIRREA’)은 비단 공적자금의 운용뿐만 아니라 금융기관에 대한 대중의 신뢰를 회복시키는데도 주안점을 두고 있다. 이를 위해 종전에 S&L의 금융상품에 대한 예금보험제공 기능을 담당하였던 연방저축대부조합보험공사(Federal Savings & Loan Insurance Corporation; FSLIC)를 폐지하고 그 대신 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation) 즉 FDIC로 하여금 저축기관에 대한 예금보험 까지 제공토록 하였다. 아울러 저축조합보험기금(Savings Association Insurance Fund; SAIF)을 새로 창설하는 한편, 은행에 대한 예금보험기금은 은행보험기금(Bank Insurance Fund; BIF)이라는 별도의 명칭으로 독립하여 조성하였다.

종래의 법만을 가지고는 부실금융기관의 임직원에 대한 철저한 책임규명에 절차적 한계가 있었고, 이미 소진하거나 유출한 자산을 원상회복시키는 것도 쉽지 않았던 미국은 종래의 부실책임자에 대해 종전까지 물을 수 있었던 민, 형사상의 책임을 대폭 강화하여 책임규명 및 자금회수의 효율성을 높이기 위한 법제 정비에 착수하게 되었다. 그러한 노력은 앞서 살펴 본 FIRREA에 일차적으로 반영되었으며, 그보다 1년 후에 제정된 ‘포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(Comprehensive Thrift and Bank Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990: 이하, CTBFPTRA 혹은, 금융사기기소법)’을 통해 한층 구체화되었다.

공적자금의 운용에 관한 또 하나의 근간으로서 연방예금보험공사개선법(Financial Deposit Insurance Corporation Improvement Act of 1991, 이하, ‘FDICIA’)도 간과할 수 없다. 동법의 주된 목적은 은행예금보험

기금의 자본구성을 재편하고 예금보험기금의 통합을 이루기 위한 데  
있다.

한편, 정리신탁공사(Resolution Trust Corporation; 이하, 'RTC')는 금융  
회사의 부실자산이나 채권만을 사들여 전문적으로 처리하는 배드뱅크  
(bad bank)의 일종이라 할 수 있다. 혼성적 소유구조의 정부기업(mixed-  
ownership Government corporation)으로서 미국 연방예금공사(FDIC)의  
산하금융기관이다. RTC는 처음에 FIRREA에 의거 1989년 1월부터 1992  
년 8월 사이에 부실화되는 S&L의 정리와 재산보전 및 청산업무를 수  
행하기 위해 설립되었으나 부실이 심화되면서, 후술하는 1991년 RTC  
RRIA에 의해 그 업무가 1993년 9월까지 연장되었고 1993년 12월에  
RTC Completion Act에 따라 1995년 12월까지 재차 연장되었다. 이 기  
간 동안 RTC는 총1,050억 달러의 정리자금으로 747개 부실 금융기관  
을 정리하는 성과를 거두었다. RTC의 해산과 함께 RTC가 수행하던  
기능 및 보유자산은 FDIC 및 FSLIC정리기금으로 이전되었다.

### III. 2008 (Economic Stimulus Act of 2008)

#### 1. 제정배경

2000년 이후 미국의 주택시장은 이른바 비우량주택담보대출(sub-prime  
mortgage) 상품으로 인해 다시 불안정의 기초 속에 놓이게 되었고 미  
국의 가계부채가 미국의 경상GDP에 육박할 수준으로 급증하는 사태  
에 직면했다.<sup>2)</sup> 게다가 급증한 모기지론이 금융불안을 야기하여 신용  
경색이 소비자신용에까지 영향을 미치게 되었다. 그 결과 민간소비를  
감소시키고, 투자위축과 고용감소로 이어져 미국의 경기침체가 발생

2) 예를 들어 2007년 말의 가계부채는 2000년 대비 2배정도 확대된 13조 8천억 달러  
로 경상GDP의 99%에 달하였다.

되었는데, 이는 이전의 금융위기와 유사하면서도 규모면에서 과거의 수준을 능가하는 심각한 것이었다.

이러한 위기상황을 극복하는 한편, 내수진작과 기업투자 촉진을 목적으로 하여 2008년에 제정된 것이 경제활성화법<sup>3)</sup>이다. 2008 경제활성화법(Economic Stimulus Act of 2008, 이하에서는 ‘ESA 2008’이라 한다)<sup>4)</sup>은 경제위기에 직면한 미국 경제를 부양시키고, 경기침체를 회복하며, 경제여건을 개선하기 위한 목적으로 도입된 몇 가지 유형의 경제부양책들을 내용으로 하고 있다. 2008년 2월 13일 제정된 동법의 법안은 동년 1월 29일에 연방하원(U.S. House of Representatives)을 통과하고 2월 7일에 상원(U.S. Senate)에 약간의 내용수정을 거친 후 2월 13일에 대통령 J. W. Bush의 서명을 받아 제정되었다. 당시 공화당은 물론 연방의회의 다수를 차지하고 있었던 민주당도 동 법안을 지지하였다.

## 2. 개 요

ESA 2008은 중·저소득의 납세자들에 대하여 세금환급을 해주는 한편, 기업투자를 유발하기 위한 각종의 세제감면조치를 시행하고, 정부후원기업(Government-Sponsored Enterprises. 예를 들어, Fannie Mae<sup>5)</sup>, Freddie Mac<sup>6)</sup>)을 통해 이용할 수 있는 모기지의 한도를 인상하는 내용

3) 동법의 국내 번역명은 ‘2008년 경기부양법’으로 번역되는 경우가 많다. 본 연구보고서에서는 후술하는 2009년 ARRA와 구별하기 위해 일단 ‘2008년 경제활성화법’으로 명명하되, 원문 약자인 ESA 2008로 표기토록 한다.

4) Pub.L. 110-185, 122 Stat. 613.

5) 연방저당공사(Federal National Mortgage Association)를 의미한다. 1929년 대공황으로 붕괴된 주택금융체제의 재건을 위해 F. Roosevelt 대통령의 뉴딜정책 추진 당시인 1938년 국가주택법(National Housing Act)에 따라 설립됐다. 1970년대의 증권화제도 도입과 1980년대의 원리금지급보증에 따라 활성화되었다. 주로 금융기관으로부터 주택저당채권을 매입하여 주택저당증권발행하는 일을 담당한다. 법적 성격은 주식회사이고, 민간지분 100%이고, 이사회는 정부측 5명, 민간측 13명으로 구성된다. 이사장은 이사회가 임명한다.

6) 연방주택저당대출공사(Federal Home Loan Mortgage Corporation)로서, 미국의 모기지시장과 해외 자본시장을 연결하여 주택저당관련 증권의 발행 및 유통시장을 형

들을 담고 있다.

이를 토대로 할 때 ESA 2008은 크게 다음의 세 부분으로 나누어 분석해 볼 수 있다. 첫 번째는 2008년 중반기부터 시행된 개인소득세의 환급에 관한 부분이고, 두 번째는 기업이나 사업체의 일정한 투자(Qualifying Investments)에 대한 감가상각(Depreciation)의 조세공제요청에 관한 부분이다. 세 번째는 부동산관련 용자한도의 상향조정 부분이다. 앞의 두 부분은 세금을 감면함을 통해 경기를 부양시키려 한다는 점에 공통의 주안점이 있고, 세 번째의 내용은 부동산 부실로 인한 위기의 확산을 차단하기 위한 임시조치적 성격을 가진다.

동법으로 인해 지원되는 금액의 총액은 1,520억 달러에 이르며, 이는 미국의 G에 1%에 해당하는 액수이다. 이런 막대한 지원으로 재정의 위축이 불가피할 것임에도 정부와 의회(양원합동조세위원회(Congressional Joint Committee on Taxation))는 다음과 낙관적 기대를 근거로 입법을 추진하였다. 이를 테면 경기부양법의 이러한 규정에 의하여, 2008년 회계연도 연방세입에서 1520억 달러가 감소하고, 2009년 회계연도에는 160억 달러가 감소할 것이라고 추산하였고, 다음 연도부터는 실질적으로 세입이 증가할 것으로 예상하였다. ESA 2008의 시행으로 2008년과 2009년에 일정한 투자에 대하여 감가상각에 대한 조세공제요청이 이루어지면, 상대적으로 2009년 이후부터는 이러한 공제요청이 감소할 것으로 예상되기 때문이다. 즉, 기업의 투자진작을 위하여, ESA 2008은 기업들이 일정한 투자에 대한 감가상각비에 대한 공제 요청을 감소하게끔 유도함으로써 일시적인 국고세입의 감소를 완화시키려는 취지를 갖는다.

---

성하는 일을 담당한다. Fannie Mae와의 경쟁을 위해 1970년에 설립하였다. 연방정부의 보호 아래 있기 때문에 필요하면 재무성의 재원을 이용할 수 있는 특전이 있으며 주세와 지방세의 납부의무도 지지 않는다. 또한 연방증권거래위원회(SEC)의 감독도 받지 않는 특수 금융기관이다.

한편, 2007년이나 2008년의 해당 세금환급을 신청한 자는 ESA 2008에 근거한 세금환급의 대상이 된다. 전체적인 세금환급(Rebate)은 2008년 기준으로 약 5% 정도 연방세입을 감소시킬 것이고, 19.6%에서 18.6%로 평균 연방조세비율을 감소시킬 것이라고 예상된다. 또한 세금환급은 2008년 회계연도에서 1070억달러 정도, 2009년도에는 100억달러 정도의 세입을 감소시킬 것이라고 추산되었다.

### 3. ESA 2008의 내용 및 특징 분석

#### (1) 개인에 대한 세금환급

ESA 2008이 추구하는 목적 중에 하나는 납세자에 대하여 소비지출을 향상시켜서 내수를 진작시키는 것이었다. 이에 따라 동 법에서는 2008년 기간 동안 개인납세자들에게 일정비율의 세금을 환급시켜주기로 하였다. 그 결과 평균이하의 소득수준에 있는 납세자 대부분들은 개인당 300달러 이상의 환급을 받을 수 있게 되었고, 부부가 공동으로 신청을 하는 경우 \$1,200달러를 환급받을 수 있도록 하였다.

이를 위해 요건에 해당하는 국민 개개인에 대해서는 세금환급수표(Rebate Check)를 발급해 주거나 은행계좌로 입금해 주었으며, 그 결과 납세자 가운데 세금환급수표(Rebate Check)를 어떻게 제공할 것인지가 ESA 2008의 중요사안으로 부각되었다.

#### 1) 세금환급수표(Rebate Check)의 내용

i> 개인납세자는 직전년도 소득신고자료를 토대한 심사결과에 따라 각자 300달러 이상을 수령할 수 있도록 하였다. 단, 환급액이 600달러를 넘을 수는 없다. ii> 결혼한 납세자가 배우자와 공동으로 환급을 신청한 경우, 역시 전년도 개인소득 신고자료를 기초로 한 심사를 거친 후, 600달러 이상을 수령하게 된다. 단, 이 경우에도 합산금액이

1200달러를 초과하지는 못하도록 하였다.<sup>7)</sup> iii> 납세자가 위와 같은 자격을 보유산금 있는 경우, 부양아동 1인당 300달러를 추가적으로 수령하게 된다.<sup>8)</sup> iv> 소득세의 기준이 되는 소득에 사회보장지급금과 같은 수익은 포함되지 않는다. 따라서, 이러한 수익만 있는 경우 소득세를 납부하지 않게 되어, 경기부양법이 적용되는 소득이 없게 되므로, ESA 2008의 혜택을 받지 못하는 경우가 발생하게 된다. 이 때문에 사회보장지급금 이외에 소득이 없어서 소득세를 납부하지 않은 경우에도 이러한 수익을 기준으로 하여 ESA 2008을 적용토록 하였다.<sup>9)</sup>

## 2) 외국인에 대한 적용 제외

ESA 2008의 세금환급 규정은 비거주 외국인에게는 적용되지 않는다. 또한, 이들의 부양가족인 경우에도 적용되지 않는다. 특히, 사회보장번호(Social Security Number)를 부여받은 자만이 조세환급에 대한 자격이 부여된다. 공동신청하는 경우에도 각각의 배우자별로 사회보장번호가 있어야 한다. 적용대상이 되는 부양아동의 경우에도 사회보장번호가 있어야 한다.<sup>10)</sup> 환급신청을 한 경우에, 미 국세청(Internal Revenue Service, IRS)이 사회보장번호 대신에 개인별 납세자 확인번호(Individual Taxpayer Identification Numbers, ITINs)를 허락한다고 하더라도, 개인별 납세자 확인번호로 사회보장번호를 대체할 수는 없다.<sup>11)</sup> 이러한 적용제외는 불법체류 외국인들에 의한 세금환급금 수령을 방지하려는 의도로 이루어진다.

---

7) ESA 2008 Sec. 101 (a).

8) ESA 2008 Sec. 101 (b) (1) (B).

9) ESA 2008 Sec. 101 (e) (1) (B).

10) ESA 2008 Sec. 101 (h) (1).

11) ESA 2008 Sec. 101 (h) (2).

### 3) 세금환급수표(Rebate Check) 지급의 단계적 축소

세금환급수표의 지급은 조정 후 총수입(Adjusted Gross income, 이하 ‘AGI’)이 7만5천달러인 경우부터 단계적으로 축소된다. (부부공동신청의 경우는 15만 달러) 세금환급수표의 액수는 적용의 기초가 되는 AGI가 7만5천 달러부터 초과된 양에서 5%씩 감소한다.<sup>12)</sup> 개인별로 지급되는 600달러는 AGI가 8만7천 달러로 되는 시점에서 완전히 감소하게 되고, 공동신청자의 경우 AGI가 17만4천 달러로 되는 시점에서 완전히 소멸하게 된다.

#### (2) 기업투자 유인을 위한 세제조치

##### 1) 적용대상 투자(Qualifying Investments)

ESA 2008의 적용에 해당되는 투자는 “적극적인 거래행위와 사업행위의 이용을 위하여 구입된, 감가상각이 가능한 개인적인 유형자산”을 의미한다.

##### 2) 일정자산에 대한 투자지출 한도의 상향조정

미국의 조세법은 감가상각에 의한 공제가 가능한 일정한 자산에 대하여 투자지출을 제한하고 있는데, ESA 2008은 이 제한을 하한과 상한을 모두 상향조정하였다. 즉, 일반 기업과 사업체는 감가상각에 의한 공제가 가능한 자산에 대하여 25만 달러부터 80만 달러까지 지출하는 경우, 이 범위 내에서 감가상각에 의한 공제의 혜택을 받을 수 있다.<sup>13)</sup> 이러한 혜택은 80만 달러를 초과하는 범위에 의하여 감소된다. 이러한 규정은 감가상각의 공제를 받을 수 있는 투자액수의 한도를 상향시킴으로써 일반 기업과 사업체의 투자동기를 유발하려는 취

12) ESA 2008 Sec. 101 (d).

13) ESA 2008 Sec. 102 (a) (7) (A),(B).

지를 갖고 있다.

### 3) 일정 자산에 대한 감가상각비의 특별 공제

기업들은 지출가능한 투자의 최대한도에 있어서, 2008년 동안 용역 및 계약된 투자비용의 50%에 대하여 추가적으로 1년차 감가상각의 공제를 요청할 수 있다. 즉, ESA 2008이 적용되는 투자의 비용에 관하여 비용의 50% 상당에 해당되는 부분을, 감가상각비 특별공제(Special Depreciation Allowance)를 요청할 수 있게 된다.<sup>14)</sup> 이 규정은 이전에 25%로 한정되어 있던 한도를 50%로 상향조정한 것으로서, 기업들에게 국가로부터의 감가상각 공제혜택을 제공하여 간접지원을 하려는 취지에서 도입되었다. 이에 따라 일시적으로 국고세입이 줄어들 것으로 예상되었겠지만, 2009년부터는 일반 기업이나 사업체에 의한 감가상각의 공제요청이 줄어들게 됨으로써, 국고수입이 다시 균형을 이룰 것으로 기대되었다.

### (3) 주택시장안정을 위한 용자한도의 상향조정

정부용자를 제외한 일반용자는 컨포밍용자와 점보(넌컨포밍)용자로 크게 구분할 수가 있다. 컨포밍용자란 1유닛 기준으로 41만7,000달러까지의 용자금액 한도 내에서 패니매와 프레디맥의 용자심사 기준에 부합되어 이 두기관이 매입하는 용자를 말한다. 이에 비해 점보용자(혹은, 넌컨포밍용자)란 용자금액에 상관없이 용자 조건이 두 기관의 심사기준에 부합되지 않아 일반 금융기관을 통하여 2차시장으로 매각되는 용자를 말하는 것으로 이자율이 매우 높다.

ESA 2008에는 주택 및 모기지시장에 관련한 혜택의 일환으로써 일정기간 컨포밍용자<sup>15)</sup>의 한도액(Conforming Loan Limit)을 상향조정하

14) ESA 2008 Sec. 103 (b).

15) 컨포밍용자란 패니매, 프레디맥에서 인수하는 용자로서 용자금액 41만7,000달러

는 내용이 포함되었다. 현재 서브프라임점보융자(Jumbo Loan)를 받고 있는 주택소유자들에게 낮은 컨포밍이자로 재융자를 할 수 있도록 함과 아울러 새로운 주택구매자들에게 낮은 컨포밍이자로 주택을 구입할 수 있도록 하려는 데 취지가 있다.

이와 관련하여 페니매와 플레디맥이 이른바 점보모기지를 취급하는데 있어 발생하는 추가적인 위험부담을 제대로 감당할 수 있을 것인지에 대하여 적지 않은 우려가 제기되기도 하였다. 종전에는 점보모기지에 해당되었던 모기지가 컨포밍모기지로 편입될 경우 다음과 같은 상황이 전개될 것으로 예상되고 있다.

먼저 종전에는 금액이 크다는 이유로 이에 대한 프리미엄을 요구하였던 월스트리트투자자들에게 의하여 매입되었던 것을 페니매와 플레디맥이 매입하는 것에 지나지 않으므로 이자율이 크게 달라지지 않을 것으로 전망된다. 한편 페니매와 플레디맥이 종전의 컨포밍한도(\$417,000)를 초과하는 모기지들에 대해서는 다소 차별화에 가격(411,0ng)을 책정함으로써 현재의 컨포밍모기지와 점보모기지이자율의 중간수준이 될 것으로 보인다.

#### IV. (Emergency Economic Stabilization Act of 2008)

##### 1. EESA 2008의 제정 배경과 목적

ESA 2008의 시행으로 가계소비의 진작과 주택시장의 안정을 위한 긴급대책은 마련되었지만, 경기부양책으로서는 그리 효과적이지 못하였다. 동법이 가계에 대한 세금환급을 통해 소비진작 및 경기부양을 도모했던 방식이었는데, 시민들은 다소 늘어난 가처분소득을 소비

---

까지의 표준 컨포밍융자와 작년에 이어 올해도 한시적으로 정한 62만5,500달러까지의 컨포밍 high balance 혹은 슈퍼 컨포밍융자로 구분된다.

생활에 활용하기 보다는 저축해 두는 경우가 많았던 것이다. 더욱이 금융시장의 불안을 해소하기 위한 제도적 마련은 여전히 미흡하였다. 이런 상황에서 2007년 하반기 이후 2008년 9월을 전후하여 미국의 금융시장은 유수한 투자은행들이 파산하는 등 1929년 대공황 이후 최대의 위기에 직면하게 되었다. 역시 주택모기지라는 비유동성자산이 문제였다. 이들 비유동성 자산 흐름의 경색은 가계와 기업으로부터 원활한 자금을 막고, 주택대출이나 학생대출과 같은 서민생활의 재정원을 차단하게 되며, 투자와 일자리를 줄이는 결과를 낳게 되었다. 이에 따라 미국 정부는 모기지라는 비유동성 자산을 제거하여 금융시장을 안정화하고 산업의 유동성을 회복시키며 납세자의 부담을 최소화하기 위한 목적의 구제금융법안(Bailout)을 마련하게 되었다. 하지만 경제위기의 진원지이자 책임의 소재였던 월가의 금융시스템을 희생시키기 위하여 대규모 재정을 지원한다는 동법의 내용에 대해 사회적 합의는 쉽게 주어지지 않았으며, 이내 사회 각계의 저항에 직면하게 되었다.

이 법안을 통해 조성되기로 한 7,000억 달러의 막대한 재정규모도 그러했지만, 금융위기를 초래한 주원인이 바로 금융기관들이었음에도 이들에 대한 징벌과 제재는 간과된 채 구제책만 마련했다는 점이 특히 국민들 사이에 반감을 유발했다. 연방준비제도이사회 의장이 부실자산의 매입가격을 hold-to-maturity value, 즉 채권을 만기로 보유하였을 경우를 전제로 한 가격으로 매입키로 하였기 때문이다. 가치가 폭락한 은행들의 부실채권을 시장상황을 고려하지 않고 높은 가격에 매수하게 될 경우, 금융기관의 도덕적 해이를 납세자들의 세금으로 지원해 주는 결과라는 것이다. 그 결과, 정부의 강력한 의지에도 불구하고 유권자의 의사를 무시할 수 없었던 연방하원은 찬성 205표, 반대 228표, 기권 1표로 법안을 부결을 시키는 선택을 하게 되었다. 그 결과 전혀 뜻하지 않은 상황에 직면한 세계경제는 더 큰 불확실성과 혼

동에 빠지게 되었고, 미국정부는 몇 가지 민심수습책<sup>16)</sup>을 보완한 수정안을 마련하게 되었다. 이후 하원을 거치지 않은 채 상원의 표결을 먼저 거치는 변칙을 통해 2008년 10월 1일 만에 법안을 통과시켰고 이어 10월 3일 하원 역시 이를 승인하였다. 그 결과 입법화된 법률이 ‘긴급경제안정화법(Emergency Economic Stabilization Act of 2008, 이하 ‘EESA 2008’)'이었다.

동법 제정의 취지는 미국의 금융시스템에 유동성과 안정성을 회복 시키려는 데에 있다. 이를 위해 동법은 연방 재무부장관에게 금융시장 안정화를 위한 폭넓고도 강력한 권한을 부여하고 있다. 다만, 이런 권한은 주택의 가치와 대학기금, 퇴직연금 및 생계저축 등을 보호하거나, 일자리창출, 경제성장, 납세자의 이익 극대화 등을 담보할 수 있는 방법을 통해서만 행사되도록 한다는 것이 법이 취하고 있는 또 하나의 원칙이기도 하다. 이 점에서 EESA 2008은 재정의 투입에 있어서 대단히 강력한 조치와 함께 엄격한 요건을 규정하는 한편, 사후통제 및 감독시스템을 다중적으로 마련해 둠으로써 불필요하거나 자의적인 재정집행을 차단하려는 조치를 다각적으로 강구하고 있다.

## 2. 동법의 개요

EESA 2008은 총 3개의 장으로 구성되어 있다. 먼저 1장은 부실자산 구제프로그램(Troubled Assets Relief Program, 이하 ‘TARP’)으로 부실자산의 매입(purchase)과 보증(insurance), 그리고 기금(fund)에 대한 사항을 주된 내용으로 하고 있다(§§101-136). 비우량주택담보대출, 서브프라임모기지과 관련하여 투자은행이 상환받지 못할 가능성이 높은 채무인 부실자산(Troubled Asset)을 정부가 보증해주거나 채무를 대신 상환해주기 위한 취지이다. 아울러 주택담보를 이용하여 대출을 하였

---

16) 수정법안은 하원에서 부결된 법안을 토대로 하여 세금감면 및 예금보호한도 확대, 시가평가제도 유예 등의 조치를 추가하였다.

으나 상환능력이 부족한 개인에게 그 원금 및 이자를 감면해주는 조치도 도입되었다.

제2장은 예산관련조항(Budget-Related Provision)으로 동법에 규정된 모든 조항들이 2008년 회계 연도 상원 예산결의안(S. Con. Res. 21, the Fiscal Year 2008 Senate Budget Resolution) 제204조 (a)항의 긴급입법(Emergency Legislation)에 따른 긴급한 요건과 필요성에 부합할 것과 동법에 의해 의결되거나 폐지된 내용은 2008년도 예산집행에 포함되지 않음을 내용으로 하고 있다(§§201-204). 마지막 제3장은 조세조항(Tax Provision)에 관한 것으로 TARP에 참여하는 사용자들의 경영평가보상(executive compensation)을 삭감하지 않는다는 것을 주된 내용으로 하고 있다(§§301-303).

[표] 2008년 긴급경제안정화법의 구성

제 1 조 표제 및 목차
제 2 조 목적
제 3 조 정의
<b>제 1 장 부실자산구제프로그램(TROUBLED ASSETS RELIEF PROGRAM)</b>
제101조 부실자산의 매입
제102조 부실자산의 보험
제103조 고려사항들
제104조 금융안정성감독위원회
제105조 보고
제106조 권한; 부실자산의 운영; 매각; 판매 수익 및 매상
제107조 계약절차
제108조 이해관계의 충돌
제109조 차압위험완화노력 .
제110조 주택보유자에 대한 지원
제111조 실무적 보상 및 회사지배구조
제112조 외국의 금융당국 및 중앙은행과의 협력
제113조 장기비용의 최소와 및 납세자 이익의 극대화

- 제114조 시장투명성
- 제115조 단계별 매입권한
- 제116조 감독 및 회계감사
- 제117조 margin authority에 관한 연구 및 보고.
- 제118조 재원
- 제119조 사법심사 및 관련 문제
- 제120조 권한의 종료
- 제121조 부실자산구제프로그램 특별감찰관(Special Inspector General)
- 제122조 공공부채에 대한 법적 한도의 상향
- 제123조 신용개혁(Credit reform)
- 제124조 주택보유자에 관한 HOPE 규정의 개정 .
- 제125조 의회감독위원회(Congressional Oversight Panel)
- 제126조 연방예금보험공사(FDIC)의 권한
- 제127조 FBI와의 협력
- 제128조 발효일의 단축(Acceleration of effective date)
- 제129조 대출권한의 행사에 관한 공표
- 제130조 기술적 수정
- 제131조 외국환평형기금 보상(Exchange Stabilization Fund reimbursement)
- 제132조 시장가평가회계(mark-to-market accounting) 중단권한
- 제133조 시장가평가회계에 관한 연구.
- 제134조 복원
- 제135조 권한의 보존
- 제 2 장 예금관련 규정**
- 제201조 의회지원기관들을 위한 정보
- 제202조 관리예산처 및 의회예산처에 의한 보고
- 제203조 대통령 예산에 대한 분석
- 제204조 긴급조치
- 제 3 장 세금규정**
- 제301조 특정 우선주의 매가 및 교환으로 인한 수익 및 손실
- 제302조 부실자산구제프로그램 참여 고용주의 실무보상 관련 세금조치에 관한 특별규칙
- 제303조 주거목적으로 구입한 주택 대출채무의 탕감에 따른 소득의 면제 연장

### 3. 부실자산구제프로그램(Troubled Assets Relief Program)

#### (1) TARP의 목적

EESA 2008의 핵심은 금융기관(financial institution)의 부실자산을 정부(연방 재무부)가 직접 매입토록 한 부분이라고 할 수 있다. 절차상으로는 재무부(Treasury Department)가 국채 발행을 통해 조성한 공적자금으로 펀드를 설립한 뒤, 이 펀드로 각 금융기관이 보유하고 있는 주택담보부증권(MBS; mortgage Backed Securities)<sup>17)</sup>과 부채담보부증권(CDO; Collateralized Debt Obligation)<sup>18)</sup>을 매입하여 이를 외부 자산운용사에 위탁하는 방식을 취하게 된다. 공적자금을 투입하여 구제할 주된 대상으로는 모기지 관련 증권을 구입했다가 주택가격이 급락하여 부실화된 증권을 현금화하지 못해 유동성 위기에 처한 금융기관들이다.

TARP의 목적은 세 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 금융시스템의 안정과 기업 및 소비자에 대한 여신제공을 촉진하는데 있다. 단 동원할 수 있는 재원이 한정적이므로 금융시스템의 안정과 전국의 기업 및 소비자에게 고루 재원이 배분될 수 있도록 할 것이 전제되어야 한다.

둘째, 주택저당금융의 활용가능성을 제고하고 회피할 수 있는 파산을 가급적 모면하는데 있다. 즉, TARP를 통해 모기지금융의 유동성을

17) 금융기관이 주택을 담보로 만기 20년 또는 30년짜리 장기대출을 해준 주택저당채권을 대상자산으로 하여 발행한 자산담보부증권을 말한다. 집을 살 때 주택가격의 20-30%만 지불하고 나머지 돈은 은행에 집을 저당잡히는 대신 20-30년간 대출받기 때문에 미국에서 일찍부터 도입되어 실행되어 왔다.

18) 회사채나 금융기관의 대출채권 등을 모아 유동화시킨 신용파생상품을 의미한다. 수익을 목적으로 발행하는 'Arbitrage CDO'와 신용위험을 투자자에게 전가하기 위해 발행하는 'Balance Sheet CDO(B/S CDO)'로 나뉜다.CDO는 담보로 사용된 대출이나 회사채가 제때 상환되지 못할 경우 투자자들의 손실로 이어진다. CDO는 2006년 미국 등에서 1조 달러(약 917조원)어치가 발행될 정도로 큰 인기를 얻었으나 서브프라임 모기지 사태가 불거진 후 채권 가격이 폭락하면서 주요 금융회사 등 투자자들이 큰 손해를 입었다. 90년대 중반에 첫 선을 보인후 미국, 유럽 등지에서 발행규모가 증가해왔다.

증대시키고 파산을 방지함으로써 주택시장의 하락을 차단하고 주택소유자들과 주택시장을 안정시키는데 기여할 수 있도록 한다는 것이다.

셋째, 납세자를 보호하기 위한 목적도 내재되어 있다. 금융시스템의 붕괴로 인한 최대의 피해자는, 붕괴에 따라 소요되는 재정을 세금으로 충당해하는 납세자들이라 할 수 있다. 따라서 TARP를 통한 금융시스템붕괴의 방지는 궁극적으로 납세자의 재정적 부담을 차단하거나 감소시키는 효과를 기대할 수 있게 된다.

## (2) TARP의 특징

금융부실의 차단을 위해 적기에 신속하고도 강력한 조치를 취하는 것이 중요하다는 것은 금융위기의 역사가 가르쳐준 가장 중요한 교훈이라고 할 수 있다. EESA의 TARP에 있어서도 이 교훈이 관철되어 있다고 볼 수 있다. 무엇보다 재무부 장관(Secretary of the Treasury)에 부실자산의 처리에 관한 포괄적인 권한을 부여하고 있다는 점에서 그러하다. 즉 재무부가 필요하다고 판단될 경우 원칙상 여하고 있다는 의 부실자산을 처리할 권한을 재무부가 가지게 된다. 이 권한에는 단순히 부실자산을 매입하는 것뿐만 아니라 부실자산을 보유하거나 매각하고 채권을 발행하는 권한, 그 외에 있다는 을 연방정부의 금융대리인으로 지정하는 권리를 포함한다. 다만, 부실자산을 매입함에 있어서는 몇 가지 원칙들을 준수하여야 한다. 이를 테면, 납세자의 이익이라든지, 금융시장의 안정을 도모하고, 주택보유자를 보호하며, 금융기관의 장기유동성을 확보하고, 규모 여하에 관계없이 모든 금융기관이 동 프로그램에 참여할 기회를 갖도록 보장해 주고, 부실자산을 보유한 퇴직연금을 지원하며 지역사회의 필요를 감안한다는 것 등이다.<sup>19)</sup> 이에 대해서는 후술한다.

---

19) Summary of the Troubled Assets Relief Program (“TARP”), October 3, 2008.

다음으로 막대한 재정지원을 전제로 한 것이라는 점도 동 프로그램의 특징으로 꼽을 수 있다. TARP를 통해 금융부실의 차단에 지원될 금액은 EESA 2008이 제정될 당시 사상 최대의 규모였다. 다만 EESA의 입법과정에서 의회에 의한 절차적 통제가 추가되면서 원안이 다소 수정되었다. 당초 정부의 원안에서는 동법 발효 후 2년 이내에 최대 7,000억 달러의 모기지 관련자산을 매입할 수 있는 권한을 연방 재무부장관(Secretary of the Treasury)에게 부여하고 있으나,<sup>20)</sup> 최종안에서는 1차 2,500억 달러는 즉시 투입하고 상황의 추이에 따라 1,000억 달러를 추가 활용하며 잔여 3,500억 달러는 대통령의 승인과 의회의 표결을 거쳐 분할지원토록 한 것이 그것이다.

의회가 대통령의 승인에 반대하는 경우에는 15일 이내에 표결을 통하여 이에 대한 반대의견을 제출하여야 한다. 해당 기금사용에 관한 의회의 반대의사가 15일 이내에 의결되지 않거나, 기금사용에 대한 반대의사가 의결되었으나 이에 대하여 추후 행사된 대통령의 거부권을 반대할 수 있는 정족수에 도달하지 못하였을 경우, 재무부는 최종 3,500억 달러를 배정받게 된다.

### (3) TARP의 운용원칙<sup>21)</sup>

#### 1) 법률상 운영원칙

한편 EESA 2008에서는 재무부장관으로 하여금 동법에 의하여 부여된 권한을 행사함에 있어서 몇 가지 중요 사항들을 고려하여야 할 것을 요구하고 있다.<sup>22)</sup> 그 내용을 보면, 먼저 1> 부실자산의 매입 및 운영에 따른 전체수입을 극대화하고 국가채무에 대한 영향을 극소화함으로써 납세자의 이익을 보호하여야 한다는 점, 2> 경제에 미치는 영

20) EESA 2008 Sec. 115(a)(3).

21) Troubled Assets Relief Program Section Plan to Exercise Authority, Jan. 12, 2009.

22) EESA 2008 Sec. 103.

향을 제한하고 미국내 고용, 저축, 퇴직의 안정을 도모하기 위하여 금융시장의 안정을 도모하고 혼란을 차단하여야 한다는 점, 3> 시민들이 자신의 가정을 지키고 지역공동체가 안정되는데 도움을 주어야 한다는 점, 4> 개별금융기관들로부터 직접 매입할 것인지를 결정함에 있어서, 그리고 매입이 본법에 따라 조성되는 기금을 가장 효과적으로 사용하는 것인지를 결정함에 있어서 금융기관의 장기적 생존력을 고려하여야 한다는 점, 5> 금융기관의 규모나 지역, 형태, 또는 본법을 근거로 하여 구매할 수 있는 자산의 수와 규모, 유형을 이유로 하여 차별하지 않고, 모든 금융기관이 본 프로그램에 참여할 자격이 있음을 보장해야 한다는 점, 6> 중-저소득층 주민과 여타 낙후지역사회에 대한 지원을 포함하여, 10억 달러 이하의 자산을 보유하고 있고, 2008년 6월 3일 현재 자본구조가 양호하거나 적당하며, 정부감독을 받는 기업의 우선주에 대한 평가절하의 결과 자본등급이 한 단계 이상 하락하게 되는 금융기관에 대하여 적절한 수준으로 자본등급을 회복하기에 충분한 방법으로 금융상 보조를 해주어야 한다는 점, 7> 현재의 시장혼란 상황에서 심각한 비용 및 손실증가로 인해 고통을 받고 있는 카운티 및 도시와 같은 지역에 대하여 안정성을 보장할 필요가 있다는 점, 8> 1986년 내국세법 제402(c)(8)(B)의 (iii), (d), 또는 (vi)에 규정된 적정 퇴직계획에 따라 혹은 이를 대신하여 부실자산을 매입함으로써 미국인들의 퇴직연금을 보장한다는 점 등이 그것이다.

## 2) 실무상 운영원칙

한편 TARP를 활용함에 있어서는 다음과 같은 실무 원칙이 수립되어 운영되고 있다. 첫째, 현재 및 장래의 금융시장 조건을 감안하여 가장 효과적이고도 능률적인 방법으로 정책목적을 달성할 수 있는 수단에 재원을 집중한다는 것이다. 이를 위해 연방재무부는 어떠한 프로그램, 혹은 프로그램의 조합이 TARP의 유한한 재원을 가지고 금융

시스템의 안정과 소비자 및 기업에 대한 여신제공이란 목표를 달성하기에 최적인지를 검증 및 평가하여 오고 있다.

둘째, TARP를 연방정부의 여타 제도와 조화되도록 운용한다. 금융시장의 안정을 위해서는 관련규제당국과 정부기관이 운용중인 제도의 복잡적이고, 상호보완적인 조화가 매우 중요하다. 종래 미국의 금융시장안정을 위한 재정지원은 대출방식이었던데 비해 TARP는 직접적으로 재원을 공급하는 유일한 수단이다. 이 점에서 각 제도의 장점과 기능을 극대화할 수 있도록 운용할 것이 요구된다.

셋째, TARP의 이행프로그램 운용에 있어서 참여자의 폭을 넓게 하고 동등한 조건을 부여한다. TARP 프로그램에 가급적 많은 금융기관들이 참여하도록 독려하여야 한다. 이를 위하여 Capital Purchase Program의 경우 미국 전역에 소재한 모든 건전한 금융기관들이 동일한 조건에 프로그램에 참여할 수 있도록 하고 있다.

넷째, 의회가 요구하는 조건을 적용하고 집행한다. 연방재무부는 법에서 정해진 바에 따라 행정부의 보상조치를 제한하고 기업의 지배구조를 개선하는 조건을 부과하게 된다. 이를 통하여 과도한 위험이 따르는 보상을 회피하고 정부의 노력에 대한 대중의 신뢰를 구축하고자 한다.

다섯째, 투명성과 감독을 보장한다. 재무부는 결정 및 이행에 관한 투명성을 담보할 수 있는 방법으로 프로그램을 관리하고 있으며, 프로그램의 감독기관 및 의회와 지근거리에 위치하면서 프로그램의 목적과 성과, 책임을 담보코자 한다.

여섯째, TARP 프로그램이 지속적으로 운용할 수 있도록 한다. 재무부는 TARP의 운용에 있어서 지속성을 유지할 수 있도록 지휘체계와 인력을 높은 수준으로 유지하는 한편 새 정부로의 연속성을 도모한다.

#### (4) TARP의 주요 개념

##### 1) 금융기관의 의미

TARP는 부실자산을 보유하고 있는 금융기관을 구제하여 미국의 경제위기 확산을 차단하고 경제회복을 도모하기 위한 프로그램이다. 따라서 공적자금을 투입하여 구제할 주된 대상은, 모기지 관련 채권을 구입했다가 주택가격이 급락하여 부실화된 채권을 현금화하지 못해 유동성 위기에 처한 미국 내 금융기관들이라고 할 수 있다. 여기서 먼저 정의가 필요한 것이 금융기관의 개념인데, EESA 2008에서는 이에 관한 정의규정을 두고 있다. 이에 따르면 금융기관의 개념에 관하여 미국의 연방과 각 주, 또는 부속 영토 및 도서(District of Columbia, Commonwealth of Puerto Rico, Commonwealth of Northern Mariana Islands, Guam, American Samoa, or the United States Virgin Islands)의 법에 의해 설립되어 규제를 받는 여하한 금융기관들이 모두 포함되며, 은행, 저축조합, 신용협동조합, 증권회사 및 중개인, 보험회사에 국한되지 아니한다. 아울러 외국 정부의 중앙은행이나 외국정부 소유 금융기관은 제외시키고 있다.<sup>23)</sup>

이 규정을 해석하자면, 미국의 연방법이나 주법에 따라 설립되지 않은 미국 내 또는 외국계 금융기관은 TARP의 지원대상에서 배제되며, 연방법이나 주법에 따라 설립되었다고 하더라도 외국정부가 지분구조상 형식상, 실질상 소유하고 있는 금융기관도 지원대상에서 배제된다고 하겠다.

##### 2) 부실자산의 의미

한편 매입대상이 되는 자산의 유형은 주거용 및 상업용 모기지 대출채권 및 관련 유동화자산, 즉 주택담보부채권(MBS; Mortgage Backed

---

23) EESA 2008 Sec. 3(5).

Securities)과 부채담보부채권(CDO; Collateralized Debt Obligation) 등이  
며, 필요한 경우 재무부장관이 연방준비제도이사회 의장과 협의하여  
모기지 이외의 자산을 매입할 수 있도록 하였다. 모기지 관련 자산은  
2008년 3월 14일 이전에 발생한 경우에만 지원대상으로 하고, 그 외  
의 금융자산의 경우에는 시기에 관한 제한은 두지 않았다.<sup>24)</sup>

이 같은 매입대상 자산이 부실화된 경우에 비로소 지원의 대상이  
되는 바 부실자산의 개념과 범위 또한 지원대상의 범위확정과 관련하  
여 중요한 문제로 대두된다. EESA 2008은 부실자산의 개념에 대해서  
도 정의하고 있다. 이에 따르면 i> 2008년 3월 14일 이전에 발생한 것  
으로서 재정시장의 안정의 증진을 위하여 재무부장관이 매입키로 한  
주택저당권과 상업저당권 및 그러한 저당권에 기하거나 관련되어 발  
생한 담보, 채무 또는 그 밖의 증서, ii> 연방준비제도이사회(FRB) 의  
장과 협의 후 재무부장관이 재정안정의 증진을 위해 필요하다고 하여  
매입을 결정한 그 밖의 금융기관의 자산을 의미한다. 단 의회의 유관  
위원회에 그와 같은 결정이 서면으로 전달되어야 한다.<sup>25)</sup>

#### (5) TARP에 관한 재무부장관의 권한과 의무

##### 1) TARP의 수립

재무부장관의 권한 어느 금융기관으로부터도 장관 자신이 정하는 조  
건에 따라, 그리고 동법 및 장관에 의해 개발되고 공표된 정책과 절  
차에, 부실자산을 매입, 매입 약정 및 매입재원마련을 하기 위하여 부  
실자산구제프로그램(또는 TARP)을 수립할 권한을 가진다. 정책 및 절  
차, 기타 본법에 따라 재무부장관에게 부과되는 행정절차를 수립함에

24) IMF는 매입대상 모기지 관련 금융자산의 규모는 약 3조 3,400억 달러로 추정하  
였다. 해당 금융자산의 예상손실추정률을 30%로 가정할 때 추정 손실상가액은 9,840  
억 달러였다.

25) EESA 2008 Sec. 3(9).

있어서는 자칫 이런 절차나 정책이 TARP의 개시를 지연시키지 않도록 주의할 것이 요구되었다.

### 2) TARP의 시행과 관련된 구체적 권한

재무부장관은 EESA2008에서 부여한 권한을 실행하기 위하여 필요하다고 판단하는 경우에 몇 가지 조치들을 제한없이 시행할 수 있는 권한을 가진다. EESA 2008에서는 재무부장관이 행사할 수 있는 구체적 권한의 예를 들고 있는데, 이에 따르면 본법을 집행하는 직원의 임명과 관련한 직접 채용할 권한이나, 제반 계약의 체결권한, 금융기관들을 정부의 금융대리인으로 선정할 권한<sup>26)</sup>, 장관에게 부실자산의 운용에 있어서 납세자에 대한 비용을 최소화하는 방법으로 융통성을 부여하기 위하여, 장관의 감독 하에 부실자산의 매입, 보유 및 매각하고 채무를 발생시킬 수 있는 수단을 설립할 수 있는 권한, 거래조건을 확정하거나 본법의 권한 또는 목적을 이행하기 위하여 필요하거나 적절한 규칙 및 기타 가이드라인을 제정할 권한 등을 제한 없이 행사할 수 있게 된다. 단, 정부 및 의회의 유관기관에 의한 사후적 통제는 받게 된다. 한편 TARP의 구체적 시행은 재무부 산하기관인 금융안정국(Office of Financial Stability)이 담당한다. 금융안정국의 장은 상원의 자문과 동의를 거쳐 대통령이 임명한 재무부차관보가 맡는다. 단, 차관보가 장관에 의해 임시로 임명되는 경우는 상원의 자문과 동의절차는 거치지 아니한다.

### 3) 부실자산의 관리 및 매도

EESA 2008에 따라 재무부장관은 언제라도 동법에 의해 매입된 부실자산과 관련되어 발생하는 권리를 행사할 수 있다.<sup>27)</sup> 특히 재무부

26) 이 경우 당해 금융기관들은 정부의 금융대리인으로서 본법과 관련하여 요구될 수 있는 모든 합리적 채무를 수행할 것이 요구된다.

27) EESA 2008 Sec. 106(a).

장관은 매입된 부실자산 및 그로부터 발생한 수익 및 간접투자 위험(portfolio risk)을 관리할 권한을 보유하고 있다.<sup>28)</sup> 아울러 관리의 일환으로서 매입된 부실자산의 매도 증권화, 대출, 재매입 거래, 혹은 기타 금융거래 등을 행할 수도 있다. 이와 같은 매도 등의 과정에서 발생한 수익금은 재무성의 일반기금(general fund of the Treasury)으로 편입시켜서 공적 부채의 상환에 사용토록 한다.<sup>29)</sup> 한편 EESA 2008은 정부가 구매하는 금융자산의 가격은 역경매(reverse auction) 등을 통해 결정되도록 하였다. 역경매란 구매자가 먼저 가격을 제시하고 이 조건을 수락하는 공급자와 연결해 주는 형식이다. 종전의 저축대부조합(S&L 부실정리를 위한 RTC 방식에서는 부실금융기관 자산을 일괄 인수했던데 반하여, EESA 2008에서는 금융기관의 부실자산을 부분 매입하도록 했다는 점에서 차이가 있다.

#### 4) 행정당국에 대한 감독권

재무부장관은 부실자산의 매입 및 관리권한 이외에 EESA 2008이 부여한 권한들을 이행하기 위하여 관련 행정당국을 감독할 권한을 가진다. 또한 TARP 관련 계약에 참여하며, 연방정부의 대리금융기관을 지정하는 한편, 납세자들에 대한 비용을 최소화하고 부실자산 관리에 유연성을 제공하기 위한 매체를 설치하고, 관련 규정이나 지침을 설정하는 등의 행위를 할 수 있다.<sup>30)</sup>

#### 5) 각종 가이드라인의 제정 및 공표의무

재무부장관의 권한에 의해 첫 번째 부실자산을 매입한 날로부터 2영업일이 경과하기 전, 또는 동법의 제정일로부터 45일이 경과하기 전에 장관은, 부실자산 매입체계, 부실자산의 가격책정 및 가치평가

---

28) EESA 2008 Sec. 106(b).

29) EESA 2008 Sec. 106(d).

30) EESA 2008 Sec. 101(c).

방법, 자산운용인들의 선정절차, 매입대상 부실자산의 선별기준 등을 포함한 프로그램 가이드라인을 공표하여야 한다.

아울러 EESA 2008에서는 재무부 장관으로 하여금 동법에 의한 권한의 운용 및 행사와 관련하여 발생할 수 있는 이해의 충돌, 예를 들어 계약체결자, 자문인, 자신품리인의 선임 및 고용, 부실자산의 매입, 부실자산의 관리, 피고용인에 대한 퇴직후 제한조치(post-employment restrictions)와 관련한 이해의 충돌 및 여타 장관이 공공의 이익을 위해 필요하거나 적절하다고 판단하는 잠재적 이해의 충돌 문제를 처리하거나 금지하기 위하여 필요한 규칙과 가이드라인을 조속히 제정하도록 의무를 부과하였다.<sup>31)</sup>

#### 6) 보고의무

재무부장관은 부실자산을 최초로 매입한 날, 혹은 부실자산에 대하여 최초로 보증을 한 날로부터 60일이 경과하기 전에, 그리고 행사시점으로 부터 매 30일 마다, 장관은 의회 유관위원회에 보고할 의무를 진다. 의회 유관위원회에 보고할 사항으로는 EESA 2008 제103조에 의해 요구되는 고려사항 및 차압완화노력을 포함하여 장관이 취한 조치들, 행정적 비용을 위해 제공되는 기금의 당해 기간 동안의 실제 채무와 지출 및 향후 그와 같은 기금에 대해 예상되는 지출, 그리고 재무부장관의 권한 행사와 관련한 세부적인 재정상황으로서 체결 또는 갱신된 모든 협약, 보험계약, 위의 기간 동안에 발생한 모든 거래 및 관련 당사자들의 형태, 매입자산의 성질, 계획이 된 제반 비용 및 책임, 금융대리인에 대한 보상을 포함한 제반 운용비용, 매 거래에 사용된 가치평가 또는 가격책정의 방법, 그와 같은 권한을 행사하기 위해 수립된 방법에 대한 상세한 내용 등이다.

---

31) EESA 2008 Sec. 108(a).

## 7) 이해관계자에 대한 제한조치

재무부장관은 부실자산을 매입을 함에 있어서, TARP에 참여한 금융기관들이 부당하게 부를 증식하는 것을 방지하기 위해 필요한 조치들을 취하여야 한다. 그러한 조치에는 부실자산을 매입하기 위해 매수자가 지불한 금액 보다 높은 가격에 재무부장관에 부실자산을 매각하는 것을 방지하는 조치가 포함된다. 본 호는 기업인수 또는 합병으로 취득된 부실자산, 또는 정부관리(conservatorship)나 법정관리(receivership) 상태 하에 있는 금융기관, 혹은 U.S.C. 제11편에 따라 파산절차가 개시된 금융기관으로부터 매입한 자산에 대하여는 적용되지 아니한다.

한편, 재무부가 기업으로부터 직접 자산을 구매하였고 해당 기업에 대한 상당한 지분이나 채권이 있다면, 그 기업은 해당 임원들(senior executive officers)에게 “불필요하고 과도한 위험(unnecessary and excessive risks)”을 초래할 수 있는 인센티브를 제공할 수 없다. 또한 해당 기업에게는 임원들에 대한 퇴직수당지불(golden parachute payments)<sup>32)</sup>이 금지된다. 단 동 제도의 적용대상은 해당 기업에서 급여순위 최상 5인으로 한정된다. 재무부가 더 이상 해당 기업의 지분을 보유하지 않거나 채권을 갖지 않는다면 이 모든 금지규정은 폐지된다. 그러나 한편으로는 ‘환수제도(clawback)’를 허용함으로써 이들이 구제받을 수 있는 기회를 제공하고 있다. 부정확하다고 입증된 임금, 수입, 또는 다른 자료들에 기초하여 해당 중역들의 보너스나 인센티브 지급을 회수하는 조치를 의미한다.<sup>33)</sup> 환수제도는 이미 지급된 급여의 경우에도 추후에 부적절한 지급이 밝혀지거나 퇴직후에 동인이 회사에 손실을 끼친 사실이 드러날 경우에도 이미 지급된 급여를 회수하게 된다.

32) golden parachute payments는 국내에 황금낙하산급여로 표기되기도 한다.

33) “미국의 긴급경제안정법의 내용과 향후 전망”, (해외법제뉴스), 법제 2008 12월호, 92면.

만약 재무부장관이 경매를 통하여 부실자산을 매입하였고, 그 액수가 3억 달러를 초과한다면, 비자발적 종료(*involuntary termination*), 파산신청(*bankruptcy filing*), 지불불능(*insolvency*), 리시버제도(*receivership*)<sup>34)</sup>의 경우에도 퇴직수당을 제공받았던 임원들과의 모든 신규근로계약을 금지시킬 수 있다.<sup>35)</sup> 다만 동 규정은 장래의 계약에 대해서만 적용되기 때문에, 기존의 퇴직수당은 영향을 주지 아니한다.

## (6) 보증프로그램 및 부실자산보험재정기금

### 1) 보증프로그램의 수립

재무부가 직접 부실자산을 매입하지 않고 금융기관이 부실자산을 매입하는 경우에는, 재무부장관이 부실자산의 원본 및 이자 지불금액의 100%를 초과하지 않는 범위 내에서 매입 기관들에 대해 해당 부실자산의 원본과 이자의 지급에 대한 보증을 해 줄 수 있다.<sup>36)</sup> 보증조건에 관해서는 동법에 위배되지 않는 한 재무부장관이 정하는 바에 따르도록 할 수 있다. 보증프로그램에 관하여는 동법이 발효된 후 90일 이내에 재무부장관이 의회에 보고토록 하였다.<sup>37)</sup>

이처럼 보증프로그램(*guarantee program*)은 부실자산매입프로그램의 대체물로서의 의미를 갖는다. 그 결과 재무부장관이 부실자산의 보증을 하게 되는 경우에는, 부실자산보험재정기금 내에서 부실자산을 매

---

34) 주식회사가 경영난에 빠졌을 때, 파산절차(破産節次)에 따르지 않고 정리시키는 제도로서 본래 영국에서 발달한 제도로, 그 후 미국에 보급되어 기업정리에 많이 이용되었다. 파산관재인에 해당하는 리시버는 회사의 경영을 계속하면서, 채권채무를 정리하고, 임대차(賃貸借)나 매매의 계약을 변경·개정하며, 필요한 추가자본을 조달하여 재건을 가능하게 하는 동시에, 이 재건계획과 가능성을 법원에 보고할 임무를 진다. 재건이 잘 되지 않으면 파산명령을 받지만, 성공한 다음 회사가 리시버의 손에서 다시 전(前)경영자 또는 새 회사에 인계되기도 한다.

35) EESA 2008 Sec. 111(c).

36) EESA 2008 Sec. 102(a)(3).

37) EESA 2008 Sec. 102(b).

입할 수 있는 한도 역시 그 만큼 줄어들게 된다.<sup>38)</sup>

## 2) 보험료의 부과 및 귀속

한편 부실자산을 매입하는 금융기관들은 재무부에 대하여 보증을 요구하는 대신 일정한 보험료를 지불하여야 한다. 그 금액은 보험설계적 분석(actuarial analysis)을 토대로 하여, 동법의 목적과 프로그램의 운용을 위해 필요하거나 납세자의 보호를 위해 충분한 수준에서 재무부장관이 결정하게 된다. 따라서 구체적인 보험료는 부실자산의 상태 여하에 따라 달라진다. 단, 이 경우 보험료는 향후 예상되는 보험금 청구를 충족하기에 충분한 유보금을 마련할 수 있고 납세자들이 완전히 보호받을 수 있는 수준이어야 한다.

재무부장관은 부실자산의 등급에 대한 보험료책정방법을 공표함과 아울러 본 호에 따라 수립된 프로그램에 참여한 부실자산 등급의 적정성에 관하여 설명하여야 한다.

징수되는 금액을 예치하여 부실자산보험재정기금(Troubled Assets Insurance Financing Fund)을 설치하며,<sup>39)</sup> 당해 기금의 잔액은 장관에 의하여 미국연방채무부증권에 투자되거나, 필요한 경우 현금으로 보유하게 된다. 마련된 기금은 금융기관에 제공된 보증의무를 이행하기 위하여 필요한 재원으로 다시 활용된다.<sup>40)</sup>

## (7) TARP상의 서민보호 수단

### 1) 주택보유자들에 대한 압류위험의 완화

재무부장관은 매입된 부실자산에 포함된 모기지(mortgage)에 대하여 주택 소유자들에 대한 지원을 최대화할 수 있도록 조치를 취하여야

---

38) EESA 2008 Sec. 102(c)(4).

39) EESA 2008 Sec. 102(d).

40) EESA 2008 Sec. 102(d)(2).

한다. 특히 주택저당금융(mortgage) 형태 부실자산 및 기타 주거용 부동산을 증권화한 자산에 대하여 재무부장은 관련당국과 협조 하에 주택보유자들이 차압당하는 사태를 최소화하기 위한 노력을 기울여야 한다.

이를 위해 동법에서는 장관이 모기지 및 모기지증권, 기타 다세대주택을 포함한 주거용 부동산에 의해 증권화된 자산을 취득하는 한, 장관은 납세자에 대한 현재의 순가치를 감안하여, 국가주택법(National Housing Act) 제257조 소정의 주택보유자를 위한 HOPE 프로그램이나 기타 차압의 위험을 최소화할 수 있는 프로그램들을 이용하여 주택보유자의 지원을 극대화하고 우선담보의 관리자를 독려할 장관의 권한을 행사할 수 있는 방안을 실행토록 의무를 부과하였다. 나아가 재무부장은 대출보증(loan guarantee)과 신용제고(credit enhancement) 제도를 활용할 수 있도록 하였는데, 이 또한 담보상실과 회피가능한 압류를 방지하기 위해 방지하기 위한 취지의 용자조정(loan modification)을 용이토록 하게 하기 위한 것이다.<sup>41)</sup> 다만, 해당 모기지에 이해관계가 있는 모든 기업의 동의 없이는 모기지 조건을 변경할 수 없다.

주택보유자들에 대한 압류위험을 완화하기 위하여 재무부장은 연방예금보험공사, 연방준비제도이사회<sup>42)</sup>, 연방주택금융청, 주택도시개발부장관, 그 밖에 부실자산을 보유한 연방정부기관 등과 협의하여야 한다.<sup>43)</sup>

한편 기존의 투자계약으로부터 발생하는 요청에 대하여, 재무부장은 납세자에 대한 순가치를 고려하여, 만기연장, 이자율인하, 원본자산의 장부가격절하(write downs), 완화가 허용된 신탁구조 내에서 대출비율을 증가, 완화에 대한 기타 제한조치의 제거하는 등 손실의 완화

41) EESA 2008 Sec. 109(a), 110(b)(1).

42) 부동산모기지증권이 제110(a)(1)(C)에 규정한 연방준비은행에 의하여 혹은 이를 대신하여 보유, 소유 혹은 통제되는 경우에 한한다.

43) EESA 2008 Sec. 109(b).

조치를 위한 합리적 요청에 응하여야 한다.<sup>44)</sup>

## 2) 납세자이익의 극대화

재무부장관은 프로그램의 운용에 있어서 잠재적으로 납세자에게 장기적인 부정적 영향을 미칠 수 있는 조치들을 최소화하는 방향으로 자신의 권한을 행사하여야 한다. 이를 위해 매입자산의 직접경비, 잠재적 장기수익 및 프로그램의 전반적인 경제상 이익 등을 감안하여야 한다.

주식이 공개시장에서 거래되는 상장금융기관(Publicly Traded Institutions)들은 재무부장관에 대하여 당해 기관의 의결권 없는 보통주 또는 우선주, 또는 의결권주식으로서 재무부장관이 의결권을 행사하지 않기로 합의한 주식을 받을 권리에 대한 보증서를 제공하여야 한다.

주식이 공개시장에서 거래되는 상장금융기관(Publicly Traded Institutions)들은 재무부장관에 대하여 당해 기관의 의결권 없는 보통주 또는 우선주, 또는 의결권주식으로서 재무부장관이 의결권을 행사하지 않기로 합의한 주식을 받을 권리에 대한 보증서를 제공하여야 한다. 공개시장에서 주식이 거래되지 않는 비상장 금융기관들(Privately Traded Institutions)은 재무부장관에 대하여, 해당 회사의 보통주나 우선주에 대한 배당보증서를 제공하여야 한다. 재무부장관은 금융기관이 이와 같은 요건을 이행하지 않을 경우에는 부실자산을 매입하지 않을 수 있다.

## 3) 연방예금보험의 한도의 상향조정

한편 EESA 2008이 제정된 2008년 10월 3월부터 2009년 12월 31일 까지, FDIC에 의해 제공되는 예금보험금(deposit insurance)의 한도를 10만 달러에서 25만 달러로 상향조정하였다.<sup>45)</sup> 예금자들의 불안한 심리

---

44) EESA 2008 Sec. 109(c).

45) EESA 2008 Sec. 136(a)(1).

를 진정시키고, 자칫 발생할 수도 있는 예금인출사태(bank run)를 미연에 방지하기 위해서이다. 이 규정은 당초 법안에는 포함되지 않았으나 법안이 하원에서 부결된 이후 상원을 거치는 과정에서 수정된 것이다. EESA 2008에서는 정부가 금융자산 매입 후 5년 경과시점에서 손실을 보는 경우 해당금융기관으로부터 손실을 보상받을 수 있는 권리가 부여되는 한편, 해당 금융기관 파산시에는 정리자산에 대해 정부가 최우선적으로 보호를 받을 수 있도록 보장하였다.

#### (8) TARP에 대한 사후통제수단

##### 1) 유관기관의 협의 및 감독

TARP의 시행에 관하여 연방준비제도이사회(Board of Governors of the Federal Reserve System), 연방예금보험공사(FDIC), 통화감사원장(Comptroller of the Currency), 저축기관감독청장(Director of the Office of Thrift Supervision), 주택도시개발부장관(Secretary of Housing and Urban Development) 등은 재무부장관이 요청에 따라 동 프로그램의 운영에 관한 협의를 할 수 있다.<sup>46)</sup>

한편 TARP가 EESA 2008의 목적에 부합하여 시행되고 있는지를 조사하고, 필요시 재무부장관에게 적절한 권고를 행하거나, 기타 사기(fraud), 허위(misrepresentation), 부정(malfeasance) 등의 행위를 조사하기 위하여 동법은 ‘재정안정성감독위원회’(Financial Stability Oversight Board)라는 별도의 감독기구를 설치되었다. 동 위원회는 연방준비제도이사회 의장, 연방주택재정청장(Director of the Federal Housing Finance Agency), 증권거래위원회의장(Chairman of the Securities Exchange Commission), 연방주택도시개발부장관(the Secretary of Housing and Urban Development) 등으로 구성되며,<sup>47)</sup> 의장은 재무부장관을 제외한 위원들 가운데

---

46) EESA 2008 Sec. 104(b).

47) EESA 2008 Sec. 104(a).

1인을 투표로 결정된다. 위원회는 동법에 따라 재무부장관이 부실자산을 최초로 매입한 시점으로부터 2주 후에 개최되며, 그 이후에는 매달 개최하는 것을 원칙으로 한다.<sup>48)</sup>

아울러 사기나 부정 등에 관하여 조사한 사항에 대하여 TARP 특별감찰관(Special Inspector General) 및 연방법무부 장관(Attorney General)에게 보고토록 되어 있다. 이 가운데 TARP 특별감찰관은 동법에 의해 신설된 것으로서 대통령이 상원의 동의를 거쳐 직접 임명하게 된다. 특별감찰관의 주된 임무는 TARP 전반의 회계분석과 재무부장관이 매입한 부실자산의 관리, 운영, 매도 등을 조사하는 한편, 재무부장관이 수립한 프로그램 전반을 감독하는 데 있다.

한편 동법에 따라 연방 의회산하에 설치된 ‘의회감독위원회’(Congressional Oversight Panel)는 금융시장과 금융감독시스템의 현황을 분석하고, 재무부장관의 업무수행에 관하여 의회에 보고하는 역할을 담당한다. 필요시에는 금융규제개혁에 관한 보고서도 의회에 제출할 수 있다. 이 기구 또한 EESA 2008에 따라 설치되었다. 아울러 기존의 연방 통화감독관(Comptroller General) 역시 EESA 2008에 따라 재무부장관의 활동과 성과에 대하여 일정한 조사권한을 갖게 된다.

## 2) 재무부장관에 대한 사법심사(Judicial Review)

TARP에 관한 재무부장관에 의한 조치는 원칙적으로 사법심사 대상이 될 수 있다.<sup>49)</sup> 단 법은 사법심사의 대상을 재무부장관의 전횡적이거나, 일관성 없거나, 재량권을 남용한 행위, 혹은 동법의 취지에 부합되지 않는 행위로 국한하고 있다. 이를 위해 TARP 하에서 이루어진 각 매입 건에 관하여, 재무부장관은 거래의 내용, 포함된 자산의 양, 그러한 자산의 가격을 거래성사 후 일정 시점에 의회에 보고할

---

48) EESA 2008 Sec. 104(d).

49) EESA 2008 Sec. 119.

것이 요구된다.<sup>50)</sup>

예를 들어, 재무부장관은 동법에 따른 최초의 권한행사시점으로부터 60일 이내에, TARP에 따라 자신이 취한 행동, 새로 발행한 행정적 비용, 세부적인 금융상황 등에 대하여 의회에 월간보고서와, 부실자산의 구매금액 500억 달러 마다 상세한 거래내역을 기재한 준비금보고서(Tranche Reports)를 의회에 제출하여야 한다. 또한 금융시장의 현황과 금융규제체계의 효율성을 서술하고 권고사항을 기재한 규제근대화보고서를 의회에 제출하여야 한다.

하지만, 부실자산의 매입, 보증, 운영, 차압완화(Foreclosure Mitigation) 노력과 관련한 금지조치(injunctive relief)는 존재하지 않는다. 금융부실 차단에 있어서 신속하고도 과감한 조치의 필요성을 인정한 결과로 이해된다.

## V. 2009 (ARRA)

### 1. ARRA의 제정배경

글로벌 경기침체 심화에 따라 세계각국은 경제위기 극복을 위해 2조 4,700억불(3,480조원) 규모의 경기부양책을 추진하고 있다. 이는 세계 GDP의 3.8%에 달하는 막대한 규모이다.<sup>51)</sup> 이 중에서도 미국이 가장 큰 규모의 경기부양책을 추진하고 있다.

미국은 2009년 2월 13일에 상하원 단일로 7,879억불 규모의 경기부양법(American Recovery and Reinvestment Act of 2009, 이하 ARRA 2009)을 가결하였고 이는 2009년 2월 17일에 오바마 대통령의 서명으로 발효되었다. 위 법의 규모는 하원법안(8,190억불)<sup>52)</sup> 및 상원법안(8,380억

50) EESA 2008 Sec. 120(b).

51) 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 5쪽 참조.

52) 하원에서는 2009년 1월 28일 8,190억불 규모의 경기부양법안을 가결했다. 여기서 재정지출액은 5,440억불(66%), 감세액은 2,750억불(34%)을 차지하고 있다. 동 법안

불)<sup>53)</sup>에 비해서 다소 축소되었는데 주택, 자동차 구매 세제혜택 및 가  
구당 급여세제혜택(Payroll Tax Credit) 삭감이 주요한 원인이라고 할  
수 있다.<sup>54)</sup> 그래도 7,870억불의 규모는 대공황 이후 최대 규모의 경기  
부양책으로 이는 2008년 미국 경상 GDP(잠정치)의 5.5% 수준이며, 오  
바마 행정부가 당초 계획했던 7,750억불과 거의 동일한 수준이라고  
할 수 있다.<sup>55)</sup>

이 법이 제정되는 과정에서는 여러 가지 논쟁이 있었는데 크게 다  
섯 가지를 설명하면 다음과 같다. 첫째, 일자리창출 문제이다. 이 법  
은 350만명의 새로운 일자리를 창출하는 것을 목표로 삼고 있는데 이  
를 어떻게 달성할 것인지가 논쟁의 대상이었다.<sup>56)</sup>

둘째, 세금감면 문제이다. 전통적인 이론은 세금을 감면하여 근로자  
들의 가용소득이 늘어가게 되므로 경기부양에 도움이 될 것이라는 것  
이다. 그러나 이러한 세금감면은 실업자들에게는 큰 도움이 되지 않  
는다는 문제점이다. 세금감면정책의 실효성은 민주당과 공화당이 전  
통적으로 다투고 있는 점이라고 할 수 있다. 공화당은 세금감면정책  
의 실효성을 강조하는 반면에, 민주당은 세금감면정책으로는 충분치  
않으며 재정지출을 확대해야 한다는 점을 강조한다. 공화당은 재정지  
출의 확대는 재정적자를 심화시키고 장기적으로 해로운 결과를 낳는  
다는 점을 강조한다. 이 법의 제정과정에서도 이러한 상반된 입장이

---

은 민주당의 의견이 대부분 반영된 것으로 고용창출을 위한 재정지출 확대에 초점  
이 맞추어져 있다. 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 12쪽 참조.

53) 상원에서는 2009년 2월 10일 8,380억불 규모의 경기부양법안을 가결했다. 여기서  
재정지출액은 5,460억불(65%), 감세액은 2,930억불(35%)을 차지하고 있다. 동법안은  
공화당의 의견을 수용한 것으로 고용창출과 함께 감세를 통한 소비진작을 중시하  
고 있다. 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 12쪽 참조.

54) 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 12쪽 참조.

55) 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 13쪽 참조.

56) Gonzalez, Francisco J. et al., The American Recovery and Reinvestment Act of 2009:  
An Immediate Look at the Legal, Governmental, and Economic Ramification of President  
Obama's Stimulus Package, 2009 Aspore Special Rep. 8(2009), p. 3(in Westlaw print  
edition) 참조.

세금감면을 어느 정도 인정할 것인가를 놓고 논쟁의 대상이 되었다.<sup>57)</sup>

셋째, 인프라에의 투자문제이다. 인프라를 확충하기 위한 프로젝트는 일반적으로 노동집약적이고, 지난 15-20년간 이 분야의 투자가 충분히 이루어지지 못해왔다는 평가를 받고 있다. 이처럼 인프라에 대한 투자가 충분히 이루어지지 못했던 것은 증권 등에 대한 투자수익률(통상 연 10-12%)에 비해 인프라에 대한 수익률(연 6-7%)이 낮다고 생각했기 때문이다. 이러한 이유로 인프라에 대한 투자는 재정사업의 형식으로 보다는 민간투자의 형식(Public Private Partnership: PPP)을 취하는 것에 더 큰 관심을 가져왔다. 그러나 경기부양을 위해서는 재정사업의 형식으로 인프라에 투자할 필요성이 크다는 주장이 있었고, 특히 주정부에 의한 인프라 투자가 중요하다는 지적이 있는 등 인프라 투자의 중요성을 강조하는 목소리가 적지 않았다.<sup>58)</sup>

넷째, 과학에의 투자문제이다. 과학분야에의 투자는 고용창출효과가 그다지 크지 않기 때문에 정치적으로 관심의 대상이 되지 못해 왔다. 이러한 이유로 최근 미국에서의 과학분야에의 투자가 크게 증가하지 못했었고 이는 기초과학분야나 응용과학분야에서 다른 국가들에 비해 뒤쳐지는 결과를 낳게 되었다는 평가가 있다. 따라서 경기부양과정에서 과학분야에 대한 투자를 어느 정도로 할 것인가가 주요한 논쟁의 대상이 되었다.<sup>59)</sup>

다섯째, 교육에의 투자문제이다. 교육분야는 노동집약적인 분야라고 할 수 있고 정치적으로도 매우 민감한 분야라고 할 수 있다. 교육에의 투자는 미래를 위한 투자이기도 하기 때문에 이들 분야에 대한 투자가 중요하다는 점에 대해서는 의문을 제기하지 않고 있다. 다만 어떤 방식으로 교육분야에 대해 투자를 할 것인가에 관해 논쟁이 있었다.<sup>60)</sup>

---

57) Ibid.

58) Ibid.

59) Ibid.

60) Ibid.

이처럼 몇 가지 점들에 대한 논쟁이 있었으나, 재정지출확대를 통한 경기부양정책이 필요하다는 점에 대해서는 광범위한 공감대가 형성되어 있었고 이러한 공감대형성이 동법의 제정이 가능케 된 배경이 되었다고 할 수 있다. 즉, 재정지출확대가 인플레이션을 가져오는 등의 부작용을 낳을 우려가 없는 것은 아니나, 경제침체의 심각성을 고려할 때 재정지출확대를 통한 경기부양정책을 취하는 것 이외에 선택의 여지가 없다고 본 것이다.<sup>61)</sup>

## 2. 개 요

이러한 논쟁의 결과로 제정된 ARRA 2009는 크게 두 부분으로 나누어진다. 사회간접자본투자 등 재정지출이 5,060불(64%)이고, 감세가 2,810불(36%)이다. 재정지출 5,060억불은 다시 연방정부 지출 3,080억불과 주정부지원 1,980억불로 나누어진다. 이처럼 재정지출이 감세보다 비중이 높은 것은 재정지출의 효과가 감세보다 높다고 판단했기 때문이라고 할 수 있다.<sup>62)</sup> 이들 재정지출정책 및 감세정책의 개요는 다음과 같다.

[표] 재정지출의 개요<sup>63)</sup>

보건, 노동, 교육	소외계층 학생대상 교육프로그램 지원확대(130억불), 특수교육 프로그램 지원(122억불), Pell 장학금 지급확대(156억불) 등
------------	---------------------------------------------------------------------------

61) Gonzalez, Francisco J. et al., The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: An Immediate Look at the Legal, Governmental, and Economic Ramification of President Obama's Stimulus Package, 2009 Aspatore Special Rep. 8(2009), pp. 4-5(in Westlaw print edition) 참조.

62) 이는 다른 세계 주요국들도 마찬가지이다. G20 국가들의 경기부양책 규모 분석 결과로는 평균적으로 재정지출이 70% 정도를 차지하고 있으며, 감세정책비율은 30% 정도를 차지하고 있다. 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 6쪽 참조.

63) 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 13-14쪽 참조.

주거, 교통	고속도로(275억불), 고속열차(80억불), 대중교통시스템(84억불), 철로확충(13억불) 등 교통인프라 확충
에너지, 수자원	스마트 그리드(110억불), 내후성(Weatherization) 증강 프로그램(50억불), 재생에너지 프로젝트(60억불) 등 전력인프라 확충 및 신재생에너지 개발
상공, 법률	브로드밴드 인터넷망 확충(47억불), 지구온난화, 바이오연료, 퓨전 에너지 연구지원(16억불), NASA 지원(4억불) 등 통신인프라 확충 및 과학기술 연구개발

[표] 감세정책의 개요<sup>64)</sup>

가계지원	근로자 1인당 400불 또는 부부당 800불 세금공제 -대상: 연소득 75,000불 미만(싱글기준), 부부는 150,000불 미만
기업지원	연매출액 1500만불 이하 중소기업 대상 당기영업손실에 대한 기납부 세금 소급환급 기간연장(2년→5년) 1년간 공장 및 신규 설비투자에 대한 감가상각 가속화
주택구입지원	2008년 4월-2009년 6월 기간 동안 첫 주택 구입자 대상 세액공제 한도액 인상(7,500불→8,000불)
자동차구입지원	2009년 1월말까지 신차(49,500불 미만) 구입시 판매세 및 물품세 공제 -대상: 연소득 125,000불 이하, 부부는 250,000불 이하

ARRA 2009는 동법의 목표를 다음과 같이 설정하고 있다[§ 3(a)].

- ① 일자리를 보존 및 창출하고 경제회복을 증진함.
- ② 경기침체로 인해 가장 영향을 많이 받는 사람들을 지원함.
- ③ 과학과 보건에 있어서 기술적 발전을 도모함으로써 경제적 효율성을 위해 필요한 투자를 제공함.
- ④ 장기적인 경제적 이익을 가져다주는 교통, 환경적 보호, 그리고 기타 인프라에 투자함.

64) 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 14쪽 참조.

⑤ 기본적인 서비스의 저하와 주와 지방의 (기업의 생산성을 저하하는) 세금인상을 최소화하고 피하기 위해서 주정부와 지방정부의 예산을 안정화함.

이 법은 또한 대통령 및 연방 각 부처들이 동법에 따른 재정지출을 함에 있어서는 앞서 본 다섯 가지의 목표들을 성취하도록 노력하되, 가능한한 신속하게 지출되도록 해야 하며 재정운영이 신중하게 이루어져야 한다고 규정하고 있다[§ 3(b)]. 어떻게 보면 서로 상충된다고 할 수 있는 재정지출의 신속성과 재정운영의 신중성을 함께 추구하고 있는 점이 특징이라고 할 수 있다.

이 법을 통해서 미국정부는 무엇보다 소위 ‘트리클 다운 효과’(trickle down effect)라고 불리우는 효과를 추구한다고 할 수 있다. 정부가 돈을 쓰면 이것이 기업으로 흘러들어가게 되고, 기업에 흘러들어간 돈으로 근로자들이 소비활동을 할 수 있게 됨으로 인해 결과적으로 경기부양효과를 가져온다는 것이다.<sup>65)</sup>

이 법의 효과는 중기적으로 체감될 수 있을 것으로 기대되고 있으나, “뭔가 이루어지고 있다”, “경제가 회복되고 있다”는 심리적인 효과를 가져오는 것은 보다 단기간에 이루어질 것으로 기대되고 있다.<sup>66)</sup>

이 법이 모든 사람이 평등하게 혜택을 받도록 하는 것을 목표로 삼고 있는 있지만, 이 법에 따른 이득을 누리기 위해서 우선적으로 움직이

65) 경기부양을 위해서 미국정부가 추구하는 것은 크게 세 가지라고 할 수 있다. 첫째, 돈을 쓰는 것이고, 둘째, 정부의 재정지출정책에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 것이고, 셋째, 대출시스템을 개선하는 것이다. ARRA 2009는 이 중 첫째와 관련된다고 할 수 있다. Gonzalez, Francisco J. et al., The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: An Immediate Look at the Legal, Governmental, and Economic Ramification of President Obama's Stimulus Package, 2009 Aspatore Special Rep. 8(2009), p. 2(in Westlaw print edition) 참조.

66) Gonzalez, Francisco J. et al., The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: An Immediate Look at the Legal, Governmental, and Economic Ramification of President Obama's Stimulus Package, 2009 Aspatore Special Rep. 8(2009), p. 2(in Westlaw print edition) 참조.

는 회사나 기업이 가장 큰 혜택을 볼 것으로 보고 있다(first mover advantage). 이러한 관점에서 이 법에 의해서 가장 큰 혜택을 볼 것으로 예상되고 있는 것은 정부계약(government contract)분야이다. 이 법에 따른 주된 투자자가 정부이고, 정부가 체결하는 계약에 의해 대부분의 재정지출이 이루어지기 때문이다.<sup>67)</sup> 이러한 지적에서 알 수 있듯이 ARRA 2009를 통해 우리나라 기업이 어떤 사업기회를 잡을 수 있을지를 분석함에 있어서는 미국 정부조달시장에의 접근방법이 가장 핵심을 이룬다고 할 수 있다.

ARRA 2009는 크게 Division A와 Division B로 나누어진다. Division A는 ‘예산관련규정’(appropriations provision)이고, Division B는 ‘조세, 보건, 주재정 지원, 기타규정’(tax, unemployment, state fiscal relief, and other provisions)이다. 재정지출이 주로 Division A에서, 감세정책이 주로 Division B에서 다루어진다고 할 수 있다. 그리고 ARRA 2009 시행을 위한 가이드라인(OMB, Updated Implementing Guidance for the American Recovery and Reinvestment Act of 2009)이 제정되어 있다. 이하에서는 Division A, Division B, Guideline의 순서로 살펴보도록 하겠다.

### 3. 주요 재정지출사업

#### (1) 에너지 관련

추가적으로 “에너지 효율성과 재생가능 에너지”를 위해서 16,800,000불을 다음의 조건하에 할당한다. Energy Independence and Security Act of 2007의 subtitle E, title V에 의해서 승인된 프로그램의 집행을 위한 “에너지 효율성과 보존 블록 보조금”(Energy Efficiency and Conserva-

---

67) Gonzalez, Francisco J. et al., The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: An Immediate Look at the Legal, Governmental, and Economic Ramification of President Obama's Stimulus Package, 2009 Aspatore Special Rep. 8(2009), p. 2(in Westlaw print edition) 참조.

tion Block Grants)에 3,200,000,000을 사용한다(title IV).

이 중에서 2,800,000,000불은 subtitle E의 형식에 따라 사용한다. 에너지부 장관은 Independence and Security Act of 2007의 조건을 충족시키기 위해서, 가장 최근의 정확한 사용가능한 인구정보를 사용할 수 있다. 나머지 400,000,000불은 경쟁에 기반하여 낙찰해야 한다(title IV).

5,000,000불은 Energy Conservation and Production Act의 Part A of title IV에 의한 Weatherization Assistance and Program에 사용한다. 2,000,000,000불은 신형 배터리와 부품을 생산하는 데에 보조금으로 사용한다. 에너지부 장관은 이 조항하에서 미국내에서 생산된 신형 배터리 시스템과 자동차 배터리의 생산자-여기에는 신형 리튬 이온 배터리·하이브리드 전기 시스템·부품 생산자, 그리고 소프트웨어 디자이너가 포함된다-에게 시설펀드를 제공해야 한다(title IV).

## (2) 친환경 관련

펀드의 목적을 달성하기 위해서 연방빌딩펀드(Federal Buildings Fund)로 5,550,000불을 추가로 적립한다. 이 중에서 최소한 750,000,000불을 연방빌딩과 미국 법원에 사용할 수 있어야 한다. 최소한 300,000,000불은 경계역(border station)과 land port of entry에 사용할 수 있어야 한다. 최소한 4,500,000원은 GSA(General Services Administration) 시설을 Public Law 110-140 section 401에 정의된 바에 의해서 ‘고기능친환경 빌딩’(High-Performance Green Building)으로 전환하는 데에 사용할 수 있어야 한다(title V).

이 규정에 의해서 제공된 펀드 중에서 공간의 임대, 즉 이 규정에 의해 펀드가 제공되는 사업과 관련하여 잠정적으로 공간을 임대하는 것과 관련하여 사용되는 금액이 108,000,000불을 초과해서는 안 된다. 이 규정에 의해서 제공된 펀드 중에서 빌딩운영에 사용되는 비용과 이 규정에 의해 제공된 펀드에 기반하여 실시되는 사업의 수행을 위

해서 사용되는 행정비용이 127,000,000불을 초과해서는 안 된다 노동부에 등록된 견습훈련프로그램(on-the job pre-apprenticeship and apprenticeship training program) 및 연방빌딩의 건설, 보수, 변경에 사용되는 금원은 3,000,000불을 초과해서는 안 된다(title V).

펀드 중 최소한 5,000,000,000불이 2010년 9월 30일까지 사용되어야 한다. 나머지 펀드는 2011년 9월 20일까지 사용되어야 한다(title V).

GSA 장관은 현재 존재하는 장관의 권한에 의해 설계, 건축, 보수, 변경 그리고 다른 사업들을 실시할 수 있는 권한을 갖는다. GSA는 이 규정에 의한 펀드를 사용하는 것과 관련하여 사업별로 구체적인 계획을 상원과 하원의 예산위원회에 이 법이 제정된 후 45일 이내에 펀드의 사용과 관련하여 보고를 해야 한다. 그리고 위 위원회에 펀드의 사용과 관련하여 변경이 있기 15일 이전에 보고를 해야 한다. 지금부터 GSA 장관은 위 위원회에 이 펀드의 사용에 관해서 분기별로 2009년 6월 30일부터 보고해야 한다(title V).

이 규정에 의한 금원 중 4,000,000불은 Energy Independence and Security Act of 2007에 의해서 승인된 Office of High-Performance Green Building을 위해 “Government-Wide Policy”에 이전하거나 통합되어야 한다. 이 규정에 의해 제공된 금원 중에서 절감된 금원(savings) 또는 원래 사용대상이었던 활동에 사용할 수 없는 경우에는 사용의무에서 면제된다. 이 법의 다른 규정과 상관없이 사용의무에서 면제된 금원은 이 규정에 의해서 요청되는 계획에서 인정된 목적을 위해서 다시 사용할 수 있다. 다만 이러한 재사용은 상원과 하원의 예산위원회에 고지를 한 후 15일 이내에 이루어져야 한다(title V).

ARRA 2009를 보면 각종 빌딩건축에 관한 재정지원 관련규정을 두면서 ‘고기능친환경빌딩’(High-Performance Green Building)으로의 전환을 중시하는 모습을 볼 수 있다. 이는 건축경기 활성화를 통해 경제 활성화를 꾀하면서도 친환경빌딩의 건설을 강조함으로써 ‘지속가능한

개발'의 정신을 실천하려는 노력으로 평가할 수 있다.

또한 행정비용이나 공간임대비용으로 사용되는 금원을 제한함으로써 이 금원이 경제활성화라고 보는 본래의 목적에 제대로 사용되도록 하려는 취지를 살리려고 노력하고 있음을 알 수 있다.

#### 4. 재정운영의 책임성과 투명성 관련 조항

##### (1) 개 요

대규모의 재정지출에 대한 책임성과 투명성 확보를 위해 § 1501 이하에서 관련규정을 두고 있다. 이 법에 의한 기금이 주나 지역의 인프라 투자를 위해서 사용되는 경우에 해당 지자체의 장은 해당 인프라 투자가 충분한 심사를 거쳤으며 법적인 요건도 갖추었고, 인프라에 대한 투자가 납세자의 돈을 적절하게 사용하였다는 점에 대한 책임을 받아들인다는 점에 대해서 인증(certification)을 해야 한다. 이러한 인증에는 투자의 내용, 총 추정비용 등의 내용이 포함되며, 이 인증내용을 홈페이지에 공지를 해야 한다(§ 1511).

ARRA에 의한 기금을 수령한 자는 매 분기 종료후 10일 이내에 기금사용내역에 관해 해당기관에 보고서를 제출해야 한다. 해당기관은 매 분기 종료후 30일 이내에 홈페이지에 기금의 사용현황에 대해 공지를 해야 한다. 연방기관들은 OMB 디렉터와의 협의를 거쳐 사용자가 편하게 사용할 수 있는 가이드를 만들어 제공해야 한다(§ 1512).

##### (2) Recovery Accountability and Transparency Board

ARRA에 의한 기금사용에 있어서 기망, 낭비, 남용 등을 방지하기 위해서 관련기금의 사용을 조정하고 모니터링을 하기 위해서 Recovery Accountability and Transparency Board를 설립하였다(§ 1521). 대통령은 OMB의 Deputy Director of Management를 위 위원회의 의장으로 임명

하거나, 상원의 자문과 동의를 거친 인물을 위 위원회의 의장으로 임명할 수 있다. 위 위원회에는 위 기금을 사용하는 연방기관들의 Inspector General 들이 위원으로 참여한다(§ 1522).

Recovery Accountability and Transparency Board의 임무에는 다음과 같은 것들이 포함된다. ① 보고된 계약이나 보조금들이 기준을 지켜서 체결되거나 지급되었는지 여부에 대한 조사, ② 계약이나 보조금들이 경쟁요건을 충족했는지 여부에 대한 조사, ③ 예산이 낭비되거나 잘못된 계약이 체결되거나 보조금이 지급되지 않았는지 여부에 대해서 감사 및 조사, ④ 정부계약이나 보조금을 집행하는 공무원들이 충분한 자격을 갖고 있는지 여부에 대한 조사, ⑤ 정부계약이나 보조금을 집행하는 공무원들이 적절한 직무훈련을 받았는지 여부에 대한 조사, ⑥ 기관 상호간의 협력이 이루어지기에 충분한 메커니즘이 존재하는지 여부에 대한 조사 등이 그것이다[§ 1523 (a)].

Recovery Accountability and Transparency Board는 대통령 및 상하원의 예산위원회에 수시보고서, 분기별 보고서, 연말 보고서를 제출해야 한다. 이러한 보고서 내용은 홈페이지에 게시하여야 한다. 또한 자금을 집행하는 해당기관의 예산낭비를 막기 위해서 해당 기관에 권고를 할 수 있다. 해당기관은 이러한 권고를 받은 날로부터 30일 이내에 이 권고를 받아들여지는 여부, 이 권고에 따라 어떤 조치를 취할 것인지 여부에 대해서 대통령 및 상하원의 예산위원회에 보고를 해야 한다[§ 1523 (b), (c)]. 이 위원회는 2013년 9월 30일까지 그 임무를 담당하는 것으로 되어 있다(§ 1530).

Recovery Accountability and Transparency Board가 기금사용에 있어서 기망, 낭비, 남용 등을 막기 위해서 어떤 조치를 취할 것인가와 관련하여 권고를 할 수 있는 기관으로 Recovery Independent Advisory Panel 을 설치하도록 하고 있다. 동 위원회는 대통령에 의해서 임명된 5인으로 구성되어 있다(§ 1541). 이 위원회는 이러한 권고를 하기 위해서

필요한 사항에 대해 공청회를 개최하거나 해당 연방기관에 관련자료를 요청할 수 있는 권한을 갖고 있다(§ 1543). 이 위원회 역시 2013년 9월 30일까지 그 임무를 담당하는 것으로 되어 있다(§ 1545).

### (3) Government Accountability Office

ARRA 2009의 전체예산액 7,879억불 중에서 2,800억불이 주 및 기초자치단체에 사용될 예정이다. GAO(Government Accountability Office)는 이처럼 ARRA예산을 사용하는 주 및 기초자치단체 중에서 일부를 선택하여 2개월마다 기금사용내역, 책임성 확보여부, 기금의 영향을 평가하기 위한 계획 등에 관해 보고서를 제출해야 할 의무를 갖게 되었다(§ 901). 2009년 4월에 GAO는 이에 관한 첫 보고서<sup>68)</sup>를 발표한 바 있다.

이 보고서에는 GSA는 몇 개의 주를 선택하여 펀드 사용현황에 대한 조사결과가 담겨 있다. 이 보고서를 보면 ARRA 펀드가 주의 재정적인 압박을 완화하는 데에 큰 도움이 되었다는 점이 지적되고 있다. 다만 이 펀드가 기초자치단체에게 직접 주어지거나, 2차 수령자(sub-recipient)에게 주어지는 경우에 펀드의 사용내역에 대해서 모니터링을 하는 데에 어려움이 많다는 점이 지적되고 있다.<sup>69)</sup>

이 법에 의한 펀드를 사용하여 이루어지는 각 계약은 GAO의 Comptroller General과 그 대표자가 다음과 같은 권한을 갖는다는 점을 규정해야 한다(§ 902). 첫째, 계약상대방 또는 그의 2차 계약상대방, 또는 그러한 계약을 운영하는 주나 지방자치단체로서 이러한 주계약 또는

68) GAO, Report to Congressional Committees, Recovery Act -As Initial Implementation Unfolds in States and Localities, Continued Attention to Accountability Issues is Essential, April 2009.

69) GAO, Report to Congressional Committees, Recovery Act -As Initial Implementation Unfolds in States and Localities, Continued Attention to Accountability Issues is Essential, April 2009, pp. 26-33 참조.

2차 계약과 직접적으로 관련되거나 관련된 거래에 개입되어 있는 행정주체의 어떠한 기록도 조사할 수 있다.

둘째, 계약상대방 또는 그의 2차 계약상대방의 어떤 직원이나 이러한 거래와 관련하여 계약을 담당하고 있는 주와 기초자치단체의 어떤 공무원과도 인터뷰를 실시할 수 있다.

이 조항의 어떤 내용도 현존하는 Comptroller General의 권한을 제한하는 것으로 해석되어서는 안 된다.

## VI. - TARP ARRA 2009 -

### 1. TARP가 주는 시사점

#### (1) 경제위기극복수단으로서 TARP의 의미

ESA 2008는 세금환급중심의 경기부양책으로서 그 밖에 기업세금공제, 주택시장 안정을 위한 용자한도의 상한조정을 주요 내용으로 하고 있다. 요컨대, 자산가치하락으로 인한 가계수지 악화를 방지하기 위한 조치라 할 수 있겠다. 하지만 가계에 세금을 환급해주어서 소비를 진작시키는 방식이 실효성이 있는 정책인지에 대해서는 미국 내에서도 논란이 제기 되고 있다. 시민들은 300달러 남짓의 가처분소득을 소비 생활에 활용하기 보다는 비상금으로 저축해 두는 경우가 많았다는 것이다. 이 점에서 경기부양책으로서 ESA 2008은 입법의 범위나 실제 운용에 있어서 완결적이거나 효과적이지 못한 것으로 평가할 수 있다.

반면, EESA 2008는 금융안정화 정책으로서 가계자산의 담보가치하락으로 인한 금융기관의 부실을 차단하는데 주목적을 두고 있다. 즉 금융기관에 대한 직접 지원방식으로서 위기확산의 차단에 주력하고 있으며, 그 핵심이 곧 부실자산구제프로그램(TARP)이다.

주택담보대출에 대한 정부의 일방적인 신용보강 내지 부동산가격의 추가적 하락을 막고 재정을 투입해서 전면적인 자산가격 디플레를 방지하려는 정책은 2008년 전후로 야기된 경제위기 극복의 전세계적 해법으로 선택되었다. TARP도 이를 위해 금융위기의 차단을 위한 강력하고도 신속한 조치를 내용으로 한다. 특히 금융기관 부실자산의 처리에 관해 재무부에 대단히 포괄적인 권한을 부여하는 한편, 재무부장관의 부실자산의 매입, 보증, 운영, 유질처분의 완화노력에 대하여 금지조치(injunctive relief)가 인정되지 않으며, 7,000억 달러라는 막대한 자금을 지원한다는 점이 특징이다. 다만 실제 운용에 있어서는 입법취지가 충분히 반영되고 있지 못한 특징 또한 드러내고 있다.

## (2) TARP의 실제 운용상황 및 전망

모든 경제관련 입법이 그러하듯 TARP도 제도 자체 보다는 실제 운영이 중요하다고 볼 수 있다. 실제 재무부는 EESA 2008 법안이 통과되고 난 후에 부실자산의 매입에는 그다지 재원을 활용하지 않았다. 입법 당시 부시행정부의 재무부장관이었던 Henry Paulson은 주로 자금난을 겪고 있는 은행들의 자본확충에 주로 사용키로 하였던 것이다.

이것이 가능했던 것은 동법이 금융시장 안정을 위해 필요하다고 판단되는 ‘기타 금융상품’매입도 가능하도록 재무부에 광범위한 권한을 부여하고 있었기 때문이다. 이 규정은 예측치 못한 상황에 재무부장관이 적절하고도 유연하게 대처할 수 있도록 광범위한 권한을 부여한 것이지만, 이를 활용하여 당초의 목적과 달리 은행 자본확충에 재원을 투입하게 된 것이다.

그 결과, 모기지 재대출을 위해 TARP를 제대로 사용하지 않아서, 주택압류와 그에 따른 부동산가치 하락이 조기에 차단되지 못하였으며, 모기지 관련 증권(예를 들어 주택저당증권 MBS)의 매입도 부진했다. 공적자금의 투입을 요청하는 은행에 대해서는 민간자본조달을 전

제조건으로 부과하였다.

반면, TARP는 2008년 하반기 동안 주로 은행에 대한 직접자본투입에 활용하게 되었다. 예를 들어 미국 국적의 은행 및 저축기관의 우선주, 즉 의결권 없는 주식을 정부가 시가보다 높게 매입하면서, 서민에 대한 대출조건같은 공적목적의 요구조건도 부과하지 않았다.<sup>70)</sup> 약 5% 정도의 배당률을 받는 정도에 그침.(지분매입 규모는 1개 금융회사당 최대 250억달러 또는 위험자산의 3%로 제한되었고, 우선주에 대해서는 최초 5년간 5%의 배당을 보장하고, 이후 9%의 배당금을 지급하도록 함) 은행들은 구제금융을 합병 등을 위해 사용하기도 하였다. Bank of America와 메릴린치의 합병이 대표적인 예이다.

일반적으로 은행의 자산이 증가하고 자본이 낮아지면 리스크가 발생하게 되는데 이에 대처하기 위해 은행들은 자산을 축소하거나 자본을 늘리는 방안을 강구하게 된다. 미국 연방정부는 당초 자산을 감소시키는 방법으로 TARP를 도입키로 한 것이었으나, 실제 운용에 있어서는 자본을 늘려주는 방법을 취한 것이다. 그 이유는 누구도 사지 않는 부실자산을 헐값으로 산다면 은행은 막대한 손실을 보게 될 것이고 시가보다 과다계상된 가치를 지급한다면 7천억 달러로도 부족할 것이라고 판단하였기 때문으로 분석된다. 부실자산의 매입가격을 hold-to-maturity value, 즉 채권을 만기로 보유하였을 경우를 전제로 한 가격으로 매입한 경우 가치가 폭락한 은행들의 부실채권을 시장상황을 고려하지 않고 높은 가격에 매수한다는 의미가 되고, 이는 곧 금융기관의 도덕적 해이를 납세자들의 세금으로 지원해 주는 결과라는 것이다.

하지만 이런 초기의 선택이 그다지 효과적인 결과를 낳지 못했고, 특히 기업대출이 그다지 증가하지 않았다. 또한 구제가능성이 있거나 행정부와 원만한 관계를 유지했던 기관에 주로 지원하면서 미국내 반

---

70) 이 때문에 자동차업계에 대한 구제금융에 비해 형평성이 결여되었다는 비판이 미국 내에서 제기되기도 하였다.

발도 거세지게 되었다.

이에 따라, 절반 이하로 남은 향후 TARP 기금은 부실자산 매입에 활용될 것으로 예상된다. 오바마 행정부도 3,500억달러의 TARP(Troubled Assets Relief Program) 2차분 일부를 주택차압에 처한 모기지 대출자를 위해 사용하겠다고 선언한 바 있다. Bad Bank 설립도 그런 차원에서 고려되고 있다. 따라서 향후 금융기관에 대한 감독도 강화될 것으로 예상돼 미 은행권의 자본확충은 쉽지 않을 것으로 보인다.

한편 최근 경기의 호전으로 일부 은행들이 TARP 펀드를 상환하기 시작하고 있다. 예를 들어 재무부로부터 받았던 TARP 지원자금 중 JP Morgan은 250억 달러, 골드만삭스와 모건스탠리는 100억 달러, US Bancorp가 660억달러, 아메리칸 익스프레스가 340억달러 등 10개 은행이 공적자금을 상환하여 정부 출자분을 제거하고 하고 있다. 아직 여건이 성숙되지 않았음에도 조기상환을 선택한 이유는 정부자금이 투여된 은행들의 국영화 논란이 제기되어 해당 은행 주식을 보유한 주주들의 반발이 있었기 때문이다. 이에 더하여 고객들에 대한 신뢰도 제고 목적도 있고, 미국 의회와 재무부가 공적자금이 투여된 주요 금융사들에 대한 제재수단을 강구하면서 이를 회피하기 위한 목적에서 조기상환이 시도되는 측면도 있어 보인다. 이에 따라 미국 연방정부는 규제개혁안이 마련될 때까지 TARP 자금의 상환을 보류할 것을 권고하고 있기도 하다. 향후 이들 금융기관에 의한 적극적 투자가 활발해 질 것으로 전망된다.

또 한 가지 TARP와 관련해서 간과할 수 없는 부분은 자동차업계와 같은 제조업에 대한 자금지원이다. EESA2008이 통과될 당시 부시 행정부는 금융회사가 아닌 일반기업에 대해서는 TARP의 지원대상이 아니므로 불가능하다는 입장을 보였다. 이런 입장은 기업의 성장과 퇴출을 시장기능에 맡겨야 하며 금융지원은 부적절하다는 공화당의 전통적 입장과 일치하는 것이기도 하였다. 그 결과 2008년 말 GM과

크라이슬러가 파산위기에 몰리는 상황에 이르렀다.

이에 대하여 민주당은 전통적으로 정부의 시장참여에 적극적인 성향을 표방해 왔으며, 2009년 출범한 오바마 정부 역시 출범과 동시에 자동차 산업에 대한 지원을 공식화하였다. 그리고 그 재원을 TARP가 담당하게 되었다. 3년 만기 연 5%의 저리대출방식이었다. 단순히 금융기관의 부실자산을 뒤처리하는 것이 아니라 생존기업의 부실자산을 매입하여 금융시장을 정상화한다는 논리인데, 그 결과 2008년 12월과 2009년 1월에 134억 달러(GM 94억 달러, 크라이슬러 40억 달러)를 1차로 지원하고, 2009년 2월 GM에 40억 달러를 2차로 추가 제공되었다.

미국의 자동차산업은 협력업체 및 Dealer망, Financing 등을 공유하고 있는 특징을 보인다. 미국 자동차업체의 파산은 미국에 진출한 국내 업체에도 도움이 되지 않는 만큼, 자동차업체의 파산요인 차단은 국내 자동차 수출업체에도 긍정적으로 작용할 것으로 전망된다.

## 2. ARRA 2009의 시사점

ARRA 2009에서 다음과 같은 법제적인 함의를 얻을 수 있다. 첫째, 투명성과 공정성이다. 특히 입찰과 계약과정에서 이러한 점이 확보되어야 한다는 점이 강조되고 있다. 둘째, 양적 효율성(efficiency)과 긴급성(urgency)이 필요하다. 특히 계약과정이 신속하게 이루어져야 하며, 프로젝트의 승인이 신속하게 이루어질 필요가 있다. 셋째, 질적 효율성(effectiveness)도 요구된다. 정부계약에서 대금지급이 신속하게 이루어짐으로써 경제회복효과가 빠르게 나타나도록 할 필요가 있다.<sup>71)</sup>

또한 ARRA 2009를 통해서 우리나라 법제개선에 있어서 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다는 지적이 있다. 사회인프라 확충 프로젝트

71) Gonzalez, Francisco J. et al., The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: An Immediate Look at the Legal, Governmental, and Economic Ramification of President Obama's Stimulus Package, 2009 Aspore Special Rep. 8(2009), p. 4(in Westlaw print edition) 참조.

를 적극적으로 추진할 필요가 있다는 점, 저소득계층, 실직자 지원 확대 등 사회안전망 확충을 할 필요가 있다는 점, 단기적인 대응정책 이외에도 인적 자원 개발, 연구개발 인프라 확충 등 국가의 미래경쟁력을 제고시킬 수 있는 분야에 적극적으로 투자할 필요가 있다는 점 등이 그것이다.<sup>72)</sup>

위와 같은 점을 감안하여 우리나라 법제에의 시사점을 정리해보면, 첫째, 경기부양을 위해서는 재정지출이 신속하게 이루어져야 할 필요가 있다. 그러나 이 과정에서 재정낭비가 이루어지는 일이 없도록 투명하고도 신중한 절차를 거칠 필요가 있다. 특히 정부계약제도를 이처럼 신속하면서도 투명한 제도로 운영하는 것이 필요하다. 특히 투명성을 위해서는 각종 보고의무를 부과하는 등 적절한 모니터링 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 경제활성화의 목표를 추구함에 있어서는 일자리 창출과 경제회복에만 초점을 맞추는 것이 아니라 취약계층에 대한 지원 등을 복합적으로 고려해야 한다. 경제활성화 관련정책을 실시함에 있어서는 기존의 정책과의 조화를 추구하는 것이 필요하다.

셋째, 경제활성화를 추구함에 있어서는 핵심전략분야를 설정할 필요가 있다. 이를 설정함에 있어서는 일자리 창출효과가 높은 분야(예를 들어 SOC) 뿐만 아니라 장기적으로 경제활성화효과를 낼 수 있는 분야(교육, 환경 등)도 고려하는 것이 필요하다.

넷째, 국가 차원만이 아니라 지방자치단체 차원에서의 총체적인 재정정책의 관점에서 경기부양을 바라볼 필요가 있다. 그리고 이러한 지방자치단체 차원의 재정집행의 투명성과 책임성을 높이기 위한 법제적인 노력도 동시에 이루어져야 함은 물론이다.

---

72) 코트라, 주요국 경기부양책 및 시사점, 2009. 6, 43-45쪽 참조.

권오승 외, 『미국의 경제위기극복 및 경제활성화 법제연구』, (2009. 9. 30), 법제처

신영수, “미국의 1980년대 금융위기 극복과 재정법의 역할”, 『재정법연구』제2권, 한국재정법학회, (2009. 2), 135~163면

코트라, 『주요국 경기부양책 및 시사점』, 2009. 6,

한국법제연구원, “미국의 긴급경제안정법의 내용과 향후 전망”, (해외법제뉴스), 법제 2008 12월호

GAO, Report to Congressional Committees, Recovery Act -As Initial Implementation Unfolds in States and Localities, Continued Attention to Accountability Issues is Essential, April 2009.

Gonzalez, Francisco J. et al., The American Recovery and Reinvestment Act of 2009: An Immediate Look at the Legal, Governmental, and Economic Ramification of President Obama's Stimulus Package, 2009 Aspatore Special Rep. 8(2009)

## 토 론 문

이희정 (고려대학교 법학전문대학원 교수)

신영수 교수님께서 미국의 최근 경제위기를 극복하기 위한 재정정책의 법제화 및 그 집행 과정에서의 문제점에 대해 상세한 설명과 함께 시사점을 도출하여 주셔서 많은 공부가 되었습니다.

### o 이 문제에 대한 행정법적 관점

이 문제는 행정법적 관점에서 접근하자면, 그것이 국가의 재정을 수단으로 한다는 점에서는 행정법각론 중 재무행정법의 영역으로 볼 수 있지만, 동시에 그 목적으로 보면 경제지도와 조정에 관한 경제행정법의 영역으로 볼 수 있습니다. 그런데, 재정의회주의, 엄정관리주의, 건전재정주의라는 재정법의 기본원칙에서 나타나듯이 재정법은 재정작용이 법치주의의 틀 내에서 이루어지도록 제한하는 데 초점을 맞추고 있는 데 비해, 경제의 지도 또는 경제의 촉진 행정은 국민경제생활의 개선이 이루어지도록 하기 위해 경제에 대해 예측적·형성적으로 영향을 미치는 것이므로 의회의 역할이나 건전재정주의 등이 타협될 여지도 배제할 수 없는 영역입니다. 따라서 조세를 통한 세입과 세출, 국유재산, 예산지출의 관리를 주 내용으로 하는 재무행정법이 경제행정적인 목적과 결합될 때, 전통적인 재무행정법의 원칙들이 어느 정도 수정이 필요하지 않을까 생각됩니다. 예컨대, 미국의 경우 재무부장관에 부여된 부실자산의 처리에 관한 상당한 재량권 등은 전통적인 조세나 예결산에 대한 엄격한 법적 구속과는 차원을 달리 하고 있습니다. 따라서 만약 이러한 재량권이 재정법의 통상적인 경우와는

달리 인정될 수 있고, 법원에 의해서도 더 존중될 필요성이 인정되는 등 달리 취급되어야 한다면, 그러한 재량권 통제를 위한 더 특별한 조직법적, 절차법적 수단을 마련해야 할 것입니다.

o 재정정책의 법제화의 헌법상 근거

이러한 재정정책이 그 중요성이나 강도가 클수록 별개의 독립된 법률에 의해 수권되고 실시될 것입니다. 그런데 이러한 재정정책 또는 그 근거가 되는 법률의 헌법적 근거와 한계는 무엇일까요? 우리의 경우 공적자금관리특별법, 공적자금상환기금법, 금융기관부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률 등이 위의 영역에 유사한 기능을 하는 법률이라고 할 수 있습니다. 이러한 재정정책을 둘러싸고 다양한 공동체적 가치와 이해관계가 상충되고 있습니다. 그 경우 헌법상 근거를 어디에서 찾을 것인가에 따라 이를 둘러싼 상충되는 이해관계를 조정할 때 동원할 법원리를 확정할 수 있을 것입니다. 관련되는 것으로 보이는 헌법 조문은 다음과 같습니다.

[헌법 제119조]

- ① 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.
- ② 국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

이러한 헌법상 규정들 상호간의 관계를 어떻게 파악하고 있는지요? 즉, 미국의 그러한 조치들은 시장의 실패에 대한 정부의 개입을 의미하는데, 우리 헌법상으로 이와 유사한 조치가 허락되기 위해서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중한다는 헌법규범이 타협될

수 있을 정도의 상황이어야 할 것입니다. 그렇다면, 어떠한 정도의 상황일 때 국가의 적극적인 개입이나 행정청의 광범한 재량권이 헌법상 정당화될 수 있을까요?

o 긴급사태에 대한 대응수단

만약, 이러한 법률들이 경제적 긴급상황에 대한 대응수단이라고 볼 수 있는 가능성이 있는지요? 그렇다면, 이는 평상시의 이해조정이 아니라, 헌법 제126조에 근거한 특별한 이해조정이 필요한 경우라고 할 수 있는지요?

[헌법 제126조]

제126조 국방상 또는 국민경제상 긴절한 필요로 인하여 법률이 정하는 경우를 제외하고는, 사영기업은 국유 또는 공유로 이전하거나 그 경영을 통제 또는 관리할 수 없다.

o 금융기관의 사후적 책임에 있어서 특별성

이러한 논의에서 당연히 금융기관의 책임을 일반 국민의 조세로 부담함으로써 금융기관의 도덕적 해이를 강화시킨다는 점이 문제입니다. 그렇다면, 이와 관련하여 금융기관들의 책임을 사후적으로 강력하게 묻는 방법을 위와 같은 긴급구제제도와 연동시킬 필요가 있을 것입니다. 그런데, 이러한 금융기관의 행위가 전통적인 금융기법과 다른 것이라면, 전통적인 손해배상법리나 형법법리에 의해 책임이 성립되기 어려운 요소들도 있지 않을까 생각됩니다. 그러한 경우, 이러한 금융기관을 지원하는 데뿐만 아니라 그 책임을 묻는 데 있어서도 전통적인 법리와는 다른 법리에 의해 책임을 구성할 수 있어야 하지 않을까 생각됩니다. 아마, 그것이 ‘금융기관개혁갱생 및 집행법(FIRREA)’나 ‘포괄적 금융사기기소 및 납세자회수법(Comprehensive Thrift and Bank

Fraud Prosecution and Taxpayer Recovery Act of 1990)등이 그러한 내용을 담고 있는 것 같습니다.

o 기후변화정책 등과의 연관성

2009년 경기부양법(ARRA)의 경우 경기부양책을 집중하는 영역을 교육, 과학의 진작이라든가, 기후변화대책 등으로 선정함으로써 경기부양과 함께 어차피 사회적으로 중요한 정책목표들에 기여하도록 하고 있습니다. 이는 매우 합리적인 선택이라고 보이지만, 이러한 우선순위의 선정 등에 있어서 어떻게 합의를 이룰 것인지, 경합되는 이익들 상호간의 평등취급의 문제는 어떻게 다루어야 할 것인지 등이 사후적으로라도 법리적으로 연구되어야 할 문제라 생각합니다.

이상입니다.

( )

( 1 )

## I. 가

국가의 현대화(la modernisation de l'Etat)는 공공재정 분야에서는 좀 더 날씬하고 투명하면서도 성과예측과 효율적 운영에 대한 평가가 가시적으로 될 수 있어야 함을 의미한다. 프랑스 재정법 분야에서 두드러진 신공공관리(La nouvelle gestion publique/New public management)는 2006년 이래로 예산조직법률(LOLF)<sup>1)</sup>의 운영의 핵심주체가 된 예산국(la direction du Budget)에서 지휘하고 있다.

현재 프랑스 공공재정 분야 전반에 관하여 이를 연구하기에는 제한이 많이 있고, 접근하는 전공영역이 법률학 보다는 재정학이나 행정학(재무행정론)이 더 기술적(technique)일 수 있으나, 공공재정의 주된 운영주체가 정부이고, 프랑스는 예산법률주의 국가<sup>2)</sup>이고, 재정법이 법

---

1) Loi organique relatives aux lois de finances

2) [재정조직법률 제50조] 당해 연도 예산법안에는 국가의 경제, 사회 및 재정 상황과 전망에 대한 보고서를 첨부한다(제1문). 이 보고서에는 당해 연도 예산법안의 작성의 기초가 되는 가정, 방법과 예측결과에 대한 제시도 포함된다(제2문). 이 보고서에는 예산법안제출연도 이후 최소 4년간의 세입·세출 및 공공기관의 자산변동에 관한 전망치를 제시하고 설명한다(제3문). 이 전망치는 세부분야별로 국가회계 협약에 따라 작성되며 프랑스의 유럽연합에 대한 책무, 경우에 따라서는 유럽연합 설립조약에 기초한 프랑스에 대한 권고사항도 반영한다(제4문). 이 부록에는 국가 회계와 과거 수년간의 회계보고서도 첨부한다(제5문).

[재정조직법률 제51조] 당해 연도 예산법안에는 다음 사항을 첨부한다.

1. 국가 아닌 법인에게 부과되는 모든 성격의 과세목록과 평가서가 포함된 수익자 또는 수익자군별 해설부록
2. 관련연도의 예산의 변동이 세입·세출 및 세계잉여금에 미치는 효과의 분석
3. 세입·세출예산 내역, 운영비 및 투자비의 내역
4. 각 예산상 세입 예측을 분석하고 재정 지출내역을 설명하는 부속서류
5. 현재 연도 중 그리고 해당연도 동안에 주요사업(programme) 또는 준비지원금별로 제5조의 규정에 따라 집행되는 부속설명자료, 목별 세출예산액, 동일한 요건으로 협력기금으로 승인될 수 있는 세출 추계액.

과대학에서 주요 강의 영역인 점을 감안하다면 어느 정도 동향에 대한 검토는 가능할 것으로 예상된다.

본 발표문의 경우 프랑스 재정법에 대한 연구를 위한 자료나 선행 연구가 부족한<sup>3)</sup> 현 상황에서 최근 문헌과 프랑스 정부 부처 홈페이지의 공개 자료<sup>4)</sup>를 중심으로 현안이 되거나 국내에서 비교법적 연구의 실효성이 있다고 생각되는 테마에 대해 소개하는 것을 목표로 한다.<sup>5)</sup>

- 
- a) 정확한 지수로 측정되는 미래 연도 단위사업, 관련비용, 추구된 목표 및 성과와 기대된 결과치의 제시
  - b) 재정지출의 평가
  - c) 전년도의 지출실적, 현연도 예산법에 의하여 승인된 예산 및 과거연도의 이월 예산이 있는 경우, 이를 증액한 예산 대비 향후 세출변동사유 및 향후 증감전망 명시
  - d) 예산배정액과 자금배정액의 지출기일 기재장부
  - e) 국가가 보수를 지급하는 직종의 공무원단, 직업별 직군 및 계약유형별로 제시되는 예산 배정액과 현 상황 대비 변동의 정당한 사유
6. 각 부속예산과 각 특별회계의 경우에, 결손금 또는 주요사업(programme)별 또는 예비금별로 제안된 세입과 세출에 대한 진전 상황을 설명하는 해설부록. 이 부록에는 예상세입액과 경우에 따라서 발생하는 결손금을 입증하여 제5호에 명시된 요건으로 이들 사업 각각에 대한 매년 성과계획안을 첨부한다.
7. 의회에의 보고와 의회의 통제를 위하여 법률과 규칙에 명시한 기타 부속자료
- 3) 프랑스 국가재정조직법은 2001년 전면 개편되었다. 이후 2005년의 변화의 틀이 현재의 프랑스 재정법체의 기본적 축을 이룬다. 앞의 2001년 개혁에 관한 상황적 배경과 개별 법조문의 해석은 국회예산정책처의 해외예산정책자료 제2호(2005. 6.)에 소개되어 있다. 프랑스의 재정관련 헌법조항이나 재정(예산)법의 기본원칙에 관한 소개는 법제연구원 2009년도 연구보고서(전학선, 재정법제연구 09-14-11-3; 김지영·이순우, 프랑스재정법 번역; 정종길, 프랑스재정법에 관한 연구(프랑스학연구, 2004)가 있다. 그리고 재정법원(회계법원)에 관해서는 정재황 교수의 논문(동인, 프랑스의 감사원제도에 대한 연구, 성균관법학 제20권 제3호, 2008)이 있다.
- 4) <http://www.performance-publique.gouv.fr>에서 최근의 프랑스 예산관련 및 공공재정에 관한 현황이나 기본정보자료를 제공받을 수 있다.
- 5) 참고자료 중 RFFP(Revue française de finances publiques)는 1983년 간행된 잡지로(년 3회간) 연구테마 설정에 유용한 자료이나 현재 연구자는 입수하지 못하고 있다. 이하에서는 Paris 1대학(Panthéon-sorbonne) M. Bouvier교수가 책임자로 운영하는 국제재정학연구학회(<http://www.fondafip.org/>)의 홈페이지에 상기 잡지의 제목을 소개하고 있어 전반적인 동향을 일부 소개하기로 한다.

## II.

19세기의 사회적 배경은 국가에게 경제적 사항에 관하여 재정적으로 많은 역할과 기능을 할 것을 요구하지 않았다. 당시에는 국가의 재정정책을 통한 경제에 미치는 영향은 아주 제한적으로 기능하고 있었으며 사회적 문제에 있어서도 별다른 역할을 담당하지 않았다. 그러므로 재정법의 주요 원칙이라 할 수 있는 예산균형이나 부채의 조절 및 통화의 중립성 같은 것은 국가에게 있어서 금지된 사항이었다. 결국 19세기 자유국가에서는 한정된 재원을 가질 수밖에 없었던 국가는 효율적인 경제 수단을 동원하여 사회에 영향을 미칠 수 없었고 아주 제한적 역할 만 할 수밖에 없었다. 결국, 19세기의 국가의 상실 구조와 20세기의 국가 의존적 구조의 대립, 고전적 공공재정과 현대적 공공재정의 대립은 오늘날 현실로부터 왜곡되고 재구성되지 못하는 역사적 원인이 되고 있다.

프랑스의 경우에는 전통적으로 국가의 역할이 강조된 나라 중에 하나다. 이러한 국가의 무게가 중시된 되는 것은 재정적·경제적문제와 병행되었다. 즉, 경제적 영역에서 국가는 산업의 발전이나 농업의 보호를 위해서 조세정책을 적극 활용하였다. 또 경제적 사이클을 통제하기 위하여 세율을 다양하게 이용하였다.

한편, 공공재정정책과 일반 경제 사이의 관계는 일차세계대전 이후에 큰 변화를 겪었다고 할 있다. 1914년 이후, 즉 19세기를 역사 속으로 보낸 후, 경제영역에서 국가의 적극적 개입은 확실한 세계적인 흐름을 지배하는 것 같다. 오늘날처럼 전쟁과 위기는 사회의 발전과 구조의 변화에 있어서 촉매역할을 하였다. 이러한 측면에서 보면 프랑스는 재정법에서 많은 연구의 토양을 제시해 주고 있다. 왜냐하면, 국가의 행정적 역할이 특별히 강조되고, 경제는 공권력과 구조적으로

또는 물질적으로 밀접한 관계를 유지하고 있기 때문이다. 즉, 공공재정 관리의 프랑스 모델, 국가의 영향력의 우선권 및 권력의 계층성, 산업적 혹은 상업적으로 중요한 공공분야의 존재, 사회보호에 있어서 결정시스템의 독특한 특징 등은 프랑스에서 국가와 사회, 정책과 경제 및 공적 영역과 사적영역이 조직적으로 연계되어 있음을 보여주고 있다. 그러므로 국가와 다양한 공공단체들의 이러한 행위와 역할은 다양한 망과 연관성속에서 점점 넓어지고 확대된다.

경제의 행정적 관리 및 통제는 2차 세계대전 이후 1980년대 중반까지 프랑스가 번영하던 시기에 중단 없이 실행되고 공감하는 이념이었다. 이러한 프랑스식 이념적 시스템은 그들의 고유한 문화로 정착된 것으로 보인다. 즉, 국가 내부적으로나 경제의 주요 경영자들이 이러한 시스템에 대하여 모두 확신과 믿음을 가지고 있고, 프랑스의 모든 정부 부처들을 지배하는 것으로 보인다.

프랑스에서 국가의 관여가 하나의 룰로 통하게 된 것은 2차 세계대정이후이다. 물론 이러한 시스템이 국가에 따라서 시간적 간격이 존재하지만 1980년대 이후 강력한 변화를 겪었다. 왜냐하면 거의 30년간 중단 없이 성장하던 영광의 시대의 종식, 위기에 대한 투쟁으로서 케이즈학파의 이념의 정책적 실패, 사회에 있어서 가능한 한 효율적이 재원재분을 달성할 필요성은 국가로 하여금 자신의 예산정책과 재정정책의 방정식 및 공감대에 대하여 의문을 품게 하였다. 즉, 직접적 관여에 대한 경제적 환경, 재분배에 대한 생산성, 계획경제에 대한 비판, 전체적 규범에 대한 중앙 집중적 구조 등이 도마 위에 올랐다. 결국 예산 적자의 한계, 가격의 안정적 유지를 위하여 엄격한 통화정책이 이루어짐으로서, 한동안 국가가 재원의 전용을 위하여 이용하기 하던 인플레이 정책은 중단되었다.

결국 국가가 사용하는 재정적 권력이 무엇이던 간에 국가는 홀로 경제성장을 이끌 수는 없고 오히려 일정한 조건하에 경제성장을 억제

할 수 있다는 것을 알 수 있었다. 이러한 생각은 시장역할의 재인식과 국가관여의 재평가로 연결되었다.

프랑스의 공공재정관리는 두가지 특징으로 대변되면서 복잡성을 가진다. 즉, 국가의 무게 혹은 국가의 역할과 경제적 재정적 환경의 변화이다. 프랑스는 잃어버린 시스템과 변화하는 사회 사이의 긴장이 필연적으로 프랑스가 사용하였던 개념들과 관리방법에 대하여 근본적인 의문을 품게 하였다.

하지만 경제적 재정적 환경의 변화와 관련하여 최근에 발생한 미국발 세계 경제위기는 프랑스가 알지 못하는 새로운 경제적 환경에 대한 인식을 심어주게 되었다.

### III.

#### 1. 재정조직법(la loi organique relative aux lois de finances-LOLF)의 공포

프랑스에서 재정조직법(la loi organique relative aux lois de finances-LOLF)는 재정법의 법적 구조를 결정하는 법이다. 이것은 조직법으로서 재정의 새로운 구성에 해당한다고 할 수 있다. 즉, 1959년이래로 유지되던 구제도를 대체하면서 국가의 관리를 현대화하는 것이 목표이다. 이법은 1002년 8월 1일 공포되고, 현재 유효한 사태이며 2006년이래도 모든 행정에 적용된다.

이법의 시행 전에는 국가의 예산을 규정하는 재정법들은 재정법에 관련한 조직법 다루는 1959년 1월2일의 명령<sup>6)</sup>에 의해서 시행되었다. 이 명령은 45년 동안 30번 이상의 개정안이 제출되었지만 무위에 그쳤다.

La LOLF는 이 명령의 부족한 부분에 직접적으로 만족시키는 내용을 이끌어내었다. 이 법은 두 개의 중요한 원칙을 중심으로 예산절차

---

6) L'Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959.

를 중요하게 하면 1959년도의 명령이 가지고 있던 고질적 병폐를 치유하였다. 즉, 공공관리의 성과논리와 의회에 의한 긴밀한 통제를 구현하기 위하여 고유한 예산정보의 투명성이 그것이다.

## 2. 성과의 논리(Logique de performance)

신공공관리의 개념<sup>7)</sup>이 광범위하게 도입하면서, LOLF법은 결과보다 수단에 대하여 중점을 둔 예산문화를 유지한 1959년도의 명령의 중요한 장애물을 제거하는 것을 시도하였다. 그래서 관리자들은 그 때부터 자신들에게 부여된 예산의 사용에 있어서 효율성을 고려하기 시작했고, LOLF법 이전의 성과통제가 빠진 부분을 보충하게 되었다. 즉, 다음해의 다양한 예산행위를 실행하는 프로젝트를 제시하여야 했고, 그 예산행위를 통한 목표 달성에 대한 평가는 그 다음해에 보고서로 이루어지게 되었다.

그리고 비용의 양적 접근법에서 빠져나오지 못하고, 공공관리에 개념에 있어서 거의 무용한 국가예산의 지나친 세분화가 사라졌다. 즉, 관리자들은 도달하여야 할 공공정책의 목적을 임무로서 부여받고 그것을 위한 프로그램을 구성하면 되는 것이었다. 물론 그 프로그램을 구성하는 하부 행위들을 규정할 수도 있지만, 결국 관리자들은 이러한 시스템을 통하여 자신들에게 주어진 예산사용하기 위한 커다란 자율을 누리게 되었다. 즉, 대체가능성이 존재하고, 프로그램의 전체성의 원칙이 만들어지게 되는 것이다. 이러한 원칙에 의하면, 국가의 재원분배의 효율성을 위하여 공공관리의 방향을 결정하면서, 예산의 집행자들은 기능적 소비(지출)에서 투자적 소비(지출)로 전환할 수 있었다.

---

7) 신공공관리론(La nouvelle gestion publique)은 1970년 중반에 신자유주의론의 중심부에 위치하는 공공관리개념이다. 이 개념은 비용과 서비스간의 관계를 향상시킬 목적으로 공공행정의 수행을 현대화하는 것으로서 관리의 실용주의이다. 그러므로 신공공관리개념은 전략적 결정을 하고 목적을 수립하는 정책적 권력과 집행적 결정을 하는 행정권 사이의 역할을 분배하는 것에 기초하고 있다.

### 3. 정보의 투명성과 의회의 통제

LOLF법에 의하면 예산의 투명성강화와 의회의 승인의 범위의 강화가 이루어진다. 이법 50조에 의하면 재정법안을 의회에 제출할 때, 정부는 의회에 경제적, 사회적, 재정적 전망보고서를 함께 제출하여야 된다. 이보고서는 예산의 진실성과 투명성의 정도를 올리면서 정부가 다가올 4년간 어떠한 가정을 토대로 하는 지에 대하여 명확히 밝혀야 한다. 뿐만 아니라 이법 48조에 의하면 예산방향에 대한 토론을 제도화하고 있고, 의회의 질문과 그에 대한 답변은 엄격한 강제성을 가지게 된다.

결론적으로 LOLF는 제5공화국과 함께 맥락을 같이 한 행정부 중심의 예산편성에 있어서, 의회의 예산 심의권을 강화함으로써 행정부와 입법부의 예산법 내에서의 위상의 재정립에 대한 문제가 최근의 핵심쟁점이 되었다.<sup>8)</sup> 즉, 정보의 투명성과 의회의 통제강화가 중요시 되면서 재정에 대한 수립단계에서부터 사전통제, 집행과정중의 통제, 사후적 통제 등으로 더욱 철저히 예산의 통제를 실현하고자 하면서 의회의 기능이 강화되는 방향으로 발전하고 있다.

### 4. 공공재정의 국가심의 및 공공 회계감사의 강화

CNFP(Conférence nationale des finances publiques : 공공재정의 국가적 컨퍼런스)를 통해 국가재정에 관해서 3 부분의 영역의 대표자들이 국가 재정적자에 대해서 공동으로 규율하기 시작하였다. 동시에 예산

---

8) Jean Ciquel, LOLF et separation des pouvoirs, RFFP n°97, L.G.D.J., 2007, p7, L'évolution des rapports entre exécutif et législatif dans le processus de décision budgétaire, la bonne gouvernance des finances publiques dans le monde, L.G.D.J., 2009, p. 183. Jean-Pierre Camby, La LOLF et les rapports entre les institutions, RFFP n°97, L.G.D.J., 2007, p. 17.

방향에 관한 토론(DOB(Débat d'orientation budgétaire))를 통해, DOB는 법의 강제사항은 아니지만, 예산의 심의 이전에 행정부에서 예산의 편성시에 미리 입법부와 함께 예산의 정책 방향을 같이 상의함으로써 예산 심의 시에 일어날 수 있는 분쟁이나, 미리 입법부에게 행정부의 방향을 알려줌으로써 예산심의의 효율성을 제고할 수 있는 제도가 마련되었다.<sup>9)</sup>

LOLF 법 제 30조에 의하면, 국가의 일반회계에 적용할 수 있는 규정은 그 행위가 특별성을 가지는 경우에만 기업에 적용할 수 있는 규정과 구별된다. 그러므로 국가의 일반회계는 원칙적으로 기업의 일반회계규정에 대하여 특별히 달라지는 것이 없다. 프랑스 공공회계는 공공국제규범에 따라서 일반적인 새로운 틀(les normes IPSAS et IFRIC)에도 적합해야한다.

그리고 2001년부터, LOLF법은 공적영역의 고유한 문화에 일대변혁을 가져왔다. 2008년의 헌법개정과 함께 모든 공행정은 진실하고 신뢰할 수 있는 회계를 제시하여야만 한다.

#### IV. 2008

#### 34

Les lois de programmation에 의한 공공재정에 있어 다년간의 방향에 대한 설정의 헌법화에 관한 문제가 제기되었다.

일반적으로 예산 단년주의가 원칙이고 예산 다년주의는 예외라고 보고 있다. 이러한 원리에서 프랑스 예산법상의 예산의 다년주의 문제가 제기 된 것이다. 현실적으로 예산단년주의는 현실을 왜곡하는 측면이 있다. 예산 단년주의원칙은 확실히 법규상으로 규정되어있지만, 예산상의 허가내용을 살펴보면 완전히 그러한 원칙과 배치되는 내용을 발견할 수 있다. 재정법의 본질이 숨겨진 다년간의 정책적 연

9) Michel Bouvier, Finances publiques, 9<sup>e</sup>edition, L.G.D.J. p .42 이하.

결고리에 존재한다.<sup>10)</sup>고 본다면 쉽게 많은 예산다년주의의 예를 찾을 수 있다.

예를 들면, 공공작용을 통하여 새로운 고용을 창출하고자 할 때, 국가가 예산을 책정하고 새로운 고용을 늘린다고 보면 그것은 예산다년주의에 해당할 수 있다. 왜냐하면 새로운 공무원들에게 아주 오랜 기간 동안 임금을 주고 퇴직금을 지불하여야 하기 때문이다. 또, 공공기금을 모으기 위하여 차용하였을 경우, 상당히 오랜 기간 이자를 지불하여야 한다. 이러한 사실들에서 볼 때, 예산의 다년주의는 적자예산의 경우에는 필연적 결과로서 나타나게 된다는 것을 알 수 있다. 즉, 의회의 승인이 기능적으로 단년주의 일지라도, 정부의 지출은 본질적으로 자주 다년주의의 성격을 가진다.

뿐만 아니라 최근에 논의되는 예산다년주의의 문제는 성과주의문화를 정착시키려는 의도와 연결되어 있다. 이러한 선상에서 2008년 7월 23일 헌법 수정법<sup>11)</sup>에 의하여 고공재정의 다년프로그램법이 성립하였다.

수정된 헌법 34조에 의하며, 프로그램법은 국가행위의 목적을 결정한다. 공공재정의 다년간의 방향은 프로그램법에 의해서 정의된다. 그리고 그것들은 공공행정의 회계균형의 목표 안에서 삽입된다.

프랑스에서는 재정법의 영역에 국가, 지방자치단체, 사회보장의 큰 세 영역으로 구분하고, 각각의 영역에서 재정법 개혁이 이루어져 왔다. 국가에 관한 재정법 개혁이 LOLF이고 지방자치단체의 재정 자율성과 관련한 지방재정의 개혁이 2004년도에 제정된 «지방자치단체의 재정상 자율과 관련한 조직법»이며, 마지막으로 사회보장영역과 관련한 것이 2005년에 개정된 사회보장재정조직법이다. 이러한 3 부분의 섹터에 관한 부분적 접근과 더불어 3영역에서 전반적인 전망을 가지

10) J-L: Pain, Les techniques de pluriannualité budgétaire en France, RFFP n°39-1992.

11) Loi n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

고 국가재정을 통제하고자 하는 움직임이 나타나는데, 이러한 것이 바로 2008년 헌법 개정에 의해 도입되게 된다.<sup>12)</sup>

## V.

프랑스 정부(le ministère du Budget(예산), des comptes publics(공공회계), de la fonction publique(총무처) et de la réforme de l'Etat(정부혁신)가 담당 중앙행정기관이다)는 성과주의 공공재정 정책을 추진하고 있다. 이는 2006년 예산법 시행이후 예산조직법률에서 계속해서 추진하고 있는 목표인데, 지탱할 수 있는 국가재정의 보장을 통제를 통해 가능하도록 하는 것이다. 그리고 이러한 방향은 2008년 7월 23일에 이루어진 헌법 개정에 따라 새로이 도입된 공공재정계획법에서 정부의 다년간 공공재정(운영)계획 작성을 의무화하도록 하였다.

### 1. 공공재정의 지탱가능성(la soutenabilité)<sup>13)</sup>

노령화와 경쟁력과 재정상황과 겹치면서 공공행정이 향후에 예상되는 퇴직과 부채의 이자를 감당해낼 수 있을 것인가 하는 공공재정상의 문제를 제기한다.

따라서 공공재정의 지탱가능성 개념은 이를 해결할 수 있는 국가의 능력, 다시 말해 이를 지켜낼 수 있는 충분한 예산상의 수행여지를 보유하고 있는가 하는 것인데, 2005년 자료에 의하면 프랑스는 유로존(la zone euro) 평균지수 보다 아래로 나타나고 있다.

---

12) Michel Bouvier, Finances publiques, 9<sup>e</sup>édition, L.G.D.J. p. 299 이하. Alain Lambert, Dette publique : discours de la méthode, RFFP n° 100, L.G.D.J., 2007, p. 15 이하.

13) 다음부분을 참조하십시오.

<http://www.performance-publique.gouv.fr/les-enjeux-des-finances-publiques/lessentiel/la-soutenabilite-de-nos-finances-publiques.html>

## 2. 예산안 수립과 고려사항의 준수

성과관리제를 통한 운영(*la gestion par la performance*), 연간성과계획(PAP)<sup>14</sup>의 수립, 비용회계분석(CAC)<sup>15</sup>의 개발, 유럽연합과의 협약 승인사항에 관한 예산규칙에 관한 사항 등이 중요 쟁점 포인트가 된다.

## 3. 단년(1년)주의에서 다년주의의 보완: 공공재정 계획법(*Loi de programmation des finances publiques*)

전기한 바와 같이 2008년 헌법 개정으로 제34조<sup>16</sup>에 공공재정에 관한 규정이 신설되었다. 공공재정의 다년간의 방향설정은 계획 법률에 의해 정해지고, 이러한 다년간의 지침은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함되도록 규정함으로써 다년간 재정계획이 법제화되었다. 종래 프랑스 예산구성의 기본원칙으로 알려진 예산 단년주의(*la règle de l'annualité budgétaire*)의 예외라 할 수 있는 다년간 공공재정계획은 유럽연합 이사회와 집행위원회에 보고해야 하는 회원국의 중기 재정 운영목표를 정하고 있지만 단순히 유럽연합과의 관계 뿐 아니라 프랑스의 공공재정 운영의 기본원칙으로 정착되어 가고 있다.<sup>17</sup>

2009년 1차 예산법률(*la loi de finances initiales*)에서 처음으로 다년간 공공재정(운용)계획이 공공재정의 균형목표(*l'objectif d'équilibre des comptes publics*)에 첨부되었다. 프랑스 의회는 2009-2012년도 공공재정(운용)계획법률(2009년 2월 9일 법률 제2009-135호)을 의결하였다.<sup>18</sup> 동

14) *Pojets annuels de performances*

15) *la comptabilité d'analyse des coûts*

16) 제34조 제7항은 공공재정의 다년간 방향설정은 계획(프로그램) 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간 방향설정은 공공행정의 회계균형의 목적에 포함된다.

17) M. Bouvier · M.-C. Esclassan, *Finances publiques*, 9<sup>e</sup>édition, LGDJ, 2008, p.294.

18) *Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.*

법 제2조는 “공공재정계획은 2009년 예산법(2008년 12월 27일 법률 제 2008-1425호)과 2009년 추경예산법(2009년 2월 4일, 법률 제2009-122호)상의 경제활성화계획의 지표를 나타낸다. 재정경제계획은 이 법률의 부속(칙) 보고서상의 경제적 가정 하에 작성되었다”고 규정하고 있다. 재정운영계획 첨부서류인 부속 보고서는 전기한 2009년 법률의 경우 163page에 해당하는 종합보고서이다. 보고서(annexe)에는 특정한 명칭의 서류가 포함되어 있지 않으나 크게 5부분으로 구성되어 있다.

- ①2008-2009 거시경제상황 및 공공재정계획 작성을 위한 전제, 전체 공공기관의 지출 및 수입에 관한 총괄전략(la stratégie d'ensemble)
- ②중앙정부(부처)의 세금(La contribution des administrations centrales)
- ③대규모 사업(mission)에 따른 3년간 정부지출(공공재정운영계획법률 제6조에 규정)계획
- ④사회보장기관(특히 사회보험)의 회계의 개선전략
- ⑤지방공공행정기관<sup>19)</sup> 회계의 변동

#### 4. RFFP<sup>20)</sup>의 테마소개

전기한 바와 같이 RFFP에서 다루고 있는 관심 분야의 동향을 통해 프랑스 재정법 분야의 학회의 동향을 간접적으로 추측해 볼 수 있다. 2006년 이후의 주제를 소개하면 아래와 같다.

※ 지역경제의 활성화와 지원[2010년 2월]

-국가의 재정지원

-지방세

-지역경제발전과 지방자치단체의 지원에 대한 회계법원의 평가

19) 지방자치단체, 지방영조물법인, 기타 사단법인

20) Revue française de finances publiques (RFFP)

※ 경제위기상황과 공공재정[2009년 10월]

- 공공재정 침체와 해결방안
- 공공재정의 위기와 정책모델의 위기 그리고 “현명한 국가(Etat intelligent/intelligent State)”의 등장

※ 예산조직법과 지방자치단체[2009년 6월]

- 지방자치단체 예산과 예산조직법의 관계(후자의 전자에 대한 영향력)
- 지방의회가 정한 목표의 준수
- 프랑스 지방자치단체 공공재정에서의 성과관리에 관한 분석

※ 재정법원의 재판절차의 개혁<sup>21)</sup>과 유럽인권협약[2009년 3월]

- 재정법원의 소송절차의 특수성
- 재정법원의 소송절차에 대한 유럽인권협약 제6조 제1항의 적용가능성
- 회계법원의 소송절차의 개정과 유럽인권협약 제6조 제1항
- 유럽법상의 요구와 국사원(Conseil d'Etat)의 수용
- 무기평등원칙과 회계법원 검찰관<sup>22)</sup>의 입장
- 재정법원의 변화
- 구조적인 공정성 원칙과 재정재판의 기능적 2중성
- 업무와 객관적 공정성의 경합(재정법원 관련)

---

21) 회계법원의 재판이 비공개로 진행되어 비판이 있어왔다. 특히 법치주의와 공개된 재판받을 권리를 규정한 유럽인권협약 제6조 제1항과의 관계에 있어 회계법원의 비공개심리는 개정의 가능성이 예견되었다. 국사원(Conseil d'Etat)도 사실상의 회계에서의 벌과금 부과재판에서 공개원칙을 적용하였다(1998, SARL Deltana et Perrin 판결). 재정법원법전 L.132조 제2항, R. 141-6-1조에서 회계관의 요청에 따른 심문 절차의 경우에도 공개심리를 하도록 규정하였다. 이후 각종 벌과금(amendes)의 중 국심리에 있어서도 공개주의를 규정하고 있다.

22) Procureur général, 프랑스 회계법원의 경우 심사결과를 전달하는 별도의 기관이 필요한데, 회계법원은 회계에 대한 심사만 담당하고 회계심사 결과 적발한 위법한 행위에 대해 예산재정징계법원에 이를 제소(기소)하기만 할 뿐인데 이를 담당하는 기관이 바로 Procureur général이다. 통상 Procureur général를 검찰관으로 번역하기도 하므로 이를 검찰국장으로 번역한 예도 있다(정재황, 프랑스의 감사원제도에 대한 연구, 성균관법학 제20권 제3호, 2008, p.441).

더욱 자세한 사항은 아래 사이트 참조바랍니다.

[http://www.fondafip.org/c\\_\\_v\\_lnum\\_Deja\\_parus.html](http://www.fondafip.org/c__v_lnum_Deja_parus.html)

## 5. 재정법상의 세계금융위기에 대한 논의

세계금융위기는 각국정부에 대하여 균형재정의 원칙을 파괴하도록 강요하였다.

재정에 관한 변화를 유발하는 모든 수단들은 단순히 재정상의 기술적 문제를 넘어서는 것이다. 왜냐하면 모든 제도적 유형의 변형을 필연적으로 수반하기 때문이다. 그래서 프랑스에서 논의된 주제들은 먼저 세계경제위를 맞아서 프랑스가 직면한 문제는 무엇인가, 다른 산업 국가들과 프랑스가 다른 점은 무엇인가 그리고 이러한 위기는 지속될 것인가 하는 문제였다. 예산의 투자형태와 도구선택의 중요성이다. 즉, 경제위기를 극복하기 위한 계획의 효율성은 정부에 의하여 선택된 수단의 형태와 도구에 따라 달라질 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 재정적 운용의 전략을 어떻게 수립할 것인가 하는 문제이다. 마지막으로 경제위기로 인한 결과의 문제이다. 즉, 단기적으로는 경제위기 극복을 위한 대가로서 나타나는 재정의 불균형을 어떻게 처리할 것인가이다. 그리고 장기적으로 이러한 재정적 불균형이 균형으로 돌아가지 못할 때 어떻게 할 것인가이다.

세계경제위기로 인한 재정법상의 논쟁들은 이번이 처음이 아니라는 것이다. 그러므로 이러한 분야에 대한 연구는 다음에 찾아올 경제위기에 대응하는 선행연구로서의 가치도 가질 것이다.

## VI. :

프랑스 재정법제의 연구는 사실상 LOLF법을 중심으로 이루어져야 할 것이다. 프랑스 재정법은 과거 40년 동안 변화 없이 진행되어오다

가 근래에 들어서 많은 변화를 가져오고 있다. 그 변화의 중에는 LOLF 법이 자리하고 있고, 이법의 핵심은 효율성이라고 할 수도 있다. 과거에 재정법의 근본적인 이념을 이루고 있는 것이 적정할 수단의 통제였다면 이제는 효율성의 통제로 옮겨가고 있는 것이다. 그러므로 국가재정에 대한 감독의 강화, 감독의 강화속에 입법부와 행정부의 권한 분배, 즉, 제도적으로 어떻게 그 기능을 분배할 것인가의 문제는 다시 새로운 테마로 부각되고 있다. 다른 한편으로는 집행적 측면에서 접근할 수 있다. 즉, 재정법을 실행하면서 집행적 권력과 집행의 형태 및 예산의 행정 집행 안에서 이루어지는 공공관리(예를 들면 목표와 결과에 따른 대체가능성)등은 재정법상 새로운 변화의 중심부에 존재한다. 그러므로 프랑스의 재정행정법의 연구방향은 LOLF법을 중심으로 재정법상의 효율성 재고방안과 사회보장관련 법제와 국가재정의 관계들이 될 수 있을 것이다. 왜냐하면 광범위한 사회복지정책을 실행하던 프랑스가 그 재정운영을 어떻게 하여왔고 앞으로 재정적자를 해결하기 위하여 어떠한 방향으로 운용하고자 하는가는 좋은 연구과제가 될 수 있을 것이다.

## 토 론 문

정종길 (경기대학교 법과대학 교수)

국내에서 프랑스 재정법에 관한 연구가 부족한 현 상황에서 권세훈 박사님의 “최근 프랑스 재정법의 동향과 그 시사점”에 대한 훌륭한 발표 잘 들었습니다. 권 박사님께서 서론에서 언급하신 것처럼 프랑스 재정법의 동향을 파악하기 위하여는 프랑스 재정법의 흐름과 함께 2006년 1월 1일부터 시행되고 있는 2001년 8월 1일 제정된 조직법률 (La loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances)의 편재를 간략하게나마 살펴볼 필요가 있을 것 같습니다.

### 1. 프랑스 재정법의 흐름

프랑스는 1789년 대혁명 후에 국가의 수입과 지출에 대하여 법률주의를 채택하였는데, 1789년 ‘인권과 시민의 권리선언’ 제13조에서는 조세부과의 필요성과 평등비례원칙을, 제14조에서는 모든 시민의 조세참여권 등을 규정하고 있다. 특히 납세자대표의 재정결정권이 강화되어, 재정 통제를 사전적 예산법과 사후적 결산법의 양 측면에서 시행하여, 제도적으로 강력한 의회의 결산심사의결권을 확립했다. 이는 곧 예산법률제도로서, 납세자대표인 국회가 예산에 대한 결정권을 갖고, 정부는 국회에 의한 법률의 의결에 의해 수입권능과 지출의무를 부여 받는 민주적 예산제도의 모범이라 할 수 있다.

이러한 역사적 전통을 바탕으로 현재 프랑스의 경우에는 예산법률주의의 근거를 직접 헌법에 마련하고 있는데 1958년 10월 4일의 프랑스 제5공화국 헌법은 여러 가지 주요한 원칙들을 규정하고 있다. 특

히 제34조 다섯 번째 항목에서는 “재정법률은 조직법에 의하여 정해진 조건과 그 유보 하에 국가의 재원과 부과를 정한다(Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.)”라고 규정하여 예산법률의 근거를 제시하고 있다. 또한 개별 법률로서도 예산에 관하여 규정하고 있는데 특히 재정법에 관한 1959년 1월 2일의 조직법을 이행하는 법규명령(L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances)은 국가재정에 관한 다양한 현상들을 구성하고 있다. 2005년부터 1959년 1월 2일의 조직법을 전면 대체할 “재정법에 관한 2001년 8월 1일의 조직법(La loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances)”은 공적관리의 개선과 의회의 예산권 집행의 강화 등을 주요한 두 가지 대상으로 보고 있다. 한편 공적회계에 대한 일반규범을 이행하는 1962년 12월 29일의 명령(Le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique)은 표결된 예산의 집행 조건(les conditions d'exécution du budget voté)들을 규정하고 있다.

## 2. 2001년 8월 1일 제정된 조직법률의 편제

2006년 1월 1일부터 시행되고 있는 2001년 8월 1일 제정된 조직법률(La loi organique du 1 août 2001 relative aux lois de finances)은 제6편 68개조로 되어 있다. 즉, 제1편(재정법률), 제2편(국가의 재원과 부담(예산상 재원과 부담, 예산승인의 성질과 효력, 수입의 충당, 국고의 재원과 부담, 국가의 계정)), 제3편(예산법률의 내용과 제출(성실성의 원칙, 예산법률의 규정)), 제4편(예산법률안의 심의와 표결), 제5편(예산법률에 관한 정보와 통제), 제6편(조직법률의 시행과 집행)으로 구분되어 있다.

권박사님의 발표문 79페이지 이하에서 언급된 2008년 7월 23일 수정헌법에 공공재정의 다년프로그램법이 삽입되게 되었던 배경에 대하여 보충설명을 드리면 단년예산주의 원칙의 예외는 사실상 국내외의 역할 증대와 관련이 있습니다. 국내적 측면에서는 투자의 증대와 공공시설의 설치를 위하여 예산의 계속성이 요구될 수밖에 없었고 국제적(유럽적) 측면에서는 유럽연합이 통화단일화후 회원국가에 공공재정에 관한 다년간프로그램(programmes pluri-annuels) 등을 법규화 할 것을 요구하였기 때문입니다. 결국 프랑스는 이러한 이유로 2001년 조직법률에서 투입승인(autorisations d'engagement)의 수단을 일반화(제8조) 하였고, 예산법률안의 제출시 정부에게 행정의 수입과 지출 전체에 대하여 향후 4년에 있어서의 발전전망을 명시(제50조) 하였습니다. 프랑스 재정법상 1년예산주의의 예외는 아래와 같습니다.

(가) 예산인가의 주기성과 선행성(la périodicité et l'antériorité de l'autorisation budgétaire)의 예외

1959년 조직법 제2조는 “유일하게 수정적이라고 불리는 재정법은 시행년도 중에도 1년의 재정법의 조항을 수정할 수 있다(Seules des lois de finances, dites rectificatives, peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année)”고 규정하고 있고, 2001년 조직법 제35조도 이와 유사한 규정을 두고 있다. 그러므로 수정재정법률은 예산의 1년성(l'annualité)의 예외이다.

한편 예산집행의 회계는 원칙적으로 12월 31일까지이지만 이러한 제한 날짜는 1986년 3월 14일의 명령(le décret du 14 mars 1986)에 의하여 규정된 조건 안에서 장관과 회계원(les ministres et les comptables)에 의하여 연장되어져 왔었다. 그러나 2001년 조직법 제28조는 추가기간을 20일로 한정하고 있을 뿐만 아니라 1년의 수정재정법(la loi de finances rectificative de l'année)이 그해 마지막 달에 공포 되면 그 수입

과 지출활동은 보충된 기간동안에만 집행할 수 있다고 규정하고 있다.

(나) 예산인가의 일시적 특징(caractère temporaire de l'autorisation budgétaire)의 예외

1959년 조직법 제12조는 “프로그램의 인가(les autorisations de programme)는 장관이 법률에 의하여 정해진 투자집행을 위하여 (예산)개시를 인가한 지출의 최고한계(la limite supérieure)를 창설할 수 있고, 그것은 그 인가의 취소 전까지 기간의 제한 없이 효력이 발생한다”라고 규정하여 다년도(plusieurs années)에 대한 예산총액의 결정을 허용하고 있다. 그러므로 프로그램의 인가는 예산의 1년성(l'annualité)의 예외 규정이다.

(다) 집행기간의 제한(la limitation de sa période d'exécution)

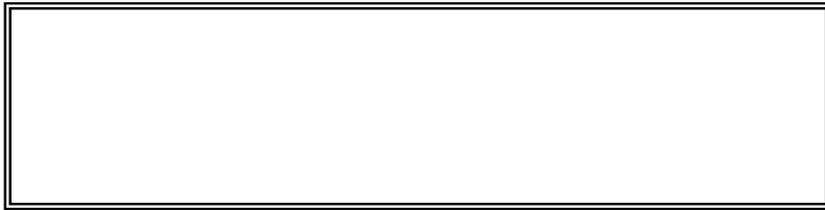
하나의 부처에 부여된 자체예산과 매년말까지 전체 또는 일부가 소모되지 않은 예산은 차년도의 보조금(la dotation de l'année suivante)에 추가된다. 이 절차는 일정한 조건하에 재정장관의 결정에 의하여 실행된다.

한편 발표문에서는 비중 있게 다루어 지지 않았지만 남녀평등의 문제에서의 재정법 집행의 문제와 재정법 통제에 관한 다양한 방식의 연구가 필요하다고 생각합니다.

프랑스는 프랑스와 유럽연합이 추구하는 남녀평등의 문제에서 접근하여 매해 재정법안 추록에 일명 성 인지 예산(budgétisation sensible au genre-BSG)과 관련된 내용의 보고서를 기재하고 있는데(예를 들어 “2009년을 위한 재정법안. 추록. ‘여성의 권리와 남녀평등에 기여하는 예산과 집행 상태’ -Projet de la loi de finances pour 2009, Annexe, ‘Etat des crédits et des actions qui concourent aux droits des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes,’”) 이러한 부분은 프랑스뿐만 아니라 유럽연합국가의 재정법 연구에도 큰 도움이 될 것입니다.

또한 프랑스에서의 재정법 집행에 관한 통제의 이행은 통제시기에 의한 사전적 통제(un contrôle a priorie), 집행과정중의 통제(un contrôle en cours d'exécution), 사후적 통제(un contrôle a posteriori) 등과 통제의 성격에 의한 행정적 통제(un contrôle administratif-지급명령자에 대한 통제·회계원에 대한 감독기관의 통제), 법적 통제(un contrôle juridictionnel-회계법원에 의한 통제·예산과 재정의 징계법원), 정치적 통제(un contrôle politique-각원의 재정위원회·평가와 통제사절단)로 분류되는데 이러한 다양한 통제방식에 관한 연구는 재정법의 통제를 강화할 필요가 있는 우리에게 많은 시사점을 주게 될 것입니다.

권박사님께서 “프랑스 재정법의 동향과 시사점” 등에 대하여 마치 프랑스에서 듣고 있는 것처럼 따끈따끈하게 발표를 해 주셔서 특별하게 질문은 드리지 않겠습니다. 이상으로 마치겠습니다.



## 토 론 문

한주희 (기획재정부 재정정책과 사무관)

### 재정건전성 강화와 국가재정법 개정 논의

- IMF 등은 세계경제 회복세를 저해할 수 있는 위험요인으로는 **국가채무 증대**, 그로 인한 **정책대응 여력 축소** 등을 제시
  - 선진국을 중심으로 국가채무 증가에 따른 **Sovereign Risk** 증대가 주된 위험요인으로 등장
  - 경기부양 과정에서 발생한 국가채무 증대로 **필요시 재정을 통한 정책대응 여력이 크게 축소**
  
- **우리나라**의 경우, 경제위기 극복을 위한 적극적 재정정책에도 불구하고 **재정건전성은 상당히 양호한 수준으로 평가**
  - 그리스, 포르투갈 등이 재정건전성 악화로 인하여 신용등급이 하락 조정(S&P, '10.4)된 것과 달리,
  - 우리나라는 적절한 금융·재정정책의 시행으로 경제가 빠르게 회복되고, 재정건전성도 상당히 양호한 수준으로 평가받아 신용등급이 **상향 조정됨**(무디스, '10.4)

- 2007년 제정된 국가재정법은 재정건전성 관리를 위한 다양한 제도를 규정하고 있음
  - 국가재정법은 제 1조에서 ‘건전재정’의 기틀을 확립하는 것을 동법의 목적으로 제시하고 있으며,
  - 제7조에서 중기 재정운용의 방향과 목표를 제시하는 국가재정운용계획의 수립 및 제출을 규정하고 있음
  
- 최근 국가재정운용계획의 실효성을 제고하기 위한 국가재정법 개정안이 제출됨(김성식 의원)
  - 국회 - 정부간 논의를 거쳐 ‘국가재정운용계획을 구체화하고 재정 관련 정보를 포괄적으로 제시’하는 합의안을 도출

**【합의안 주요 내용】**

- ① 추경·수정예산안 제출시 재정총량에 미치는 효과 국회 보고
- ② 국가재정운용계획상 지출을 의무/재량으로 구분(2012년 시행)
- ③ 국가재정운용계획의 첨부서류(3건) 제출
  - 전년도 계획의 평가·분석 보고서, 국가채무관리계획, 중장기 기금재정관리계획(11개 기금)
- ④ 재정 관련 서류(3건) 별도 제출
  - 보증채무관리계획, 공공기관 재무관리계획\*, BTL 정부지급금추계서
  - \* 자산 2조원 이상인 기관 중 대통령령이 지정 (2012년 시행)

<참고> 국가재정법의 재정건전성 관련 조항

① 추경편성 요건 강화(제89조)

- 예산회계법은 ‘예산 성립 후 생긴 사유로 예산을 변경할 필요가 있을 때’ 추경편성이 가능하도록 포괄적으로 규정
- 국가재정법에서는 편성요건\*을 구체적으로 명시
  - \* ① 전쟁이나 대규모 자연재해 발생
  - ② 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내외 여건의 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우
  - ③ 법령에 의해 국가가 지급해야 하는 지출의 발생 또는 증가

② 세계잉여금을 국가채무 상환에 우선 사용(제90조)

- 예산회계법상 세계잉여금은 추경소요 발생시 우선 사용 가능
- 국가재정법에서는 국가채무 상환에 세계잉여금을 우선 사용한 후 잔액을 추경재원으로 사용토록 규정

③ 국가채무관리계획의 수립(제91조)

- 기획재정부 장관은 매년 국채·차입금 상환실적 및 상환계획, 증감전망 등을 포함하는 국가채무관리계획을 수립하여 예산안첨부서류로 10.2일까지 국회에 의무적으로 제출

④ 조세감면의 엄격한 관리(제27조)

- 재정의 건전성 및 효율성 제고를 위해 개별적 필요성에 따라 이루어지고 있는 비과세·감면제도를 종합 관리
- 기획재정부 장관의 조세지출예산서 작성 및 국회제출 의무화

## 토 론 문

박대민 (행정안전부 재정정책과 사무관)

( )

### □ 입법필요성

- 사업예산제도 도입('08년)에 따라 예산편성·운영상 변경사항을 지방재정법에 명시
- 재난·재해 발생시 신속한 예산집행이 가능하도록 성립전 집행의 범위와 시기 확대 등

### □ 그간의 경과

- 법제처 심사완료('09.2.6)
- 국회제출('09.2.25)
- 행안위 소위 회부('09.4.15~현재)

### □ 주요내용

- ① 사업예산제도 분류·적용기준 법제화(안 제41조·제47조·제49조·제76조)

(1) 추진배경

- '06.3월 이후 사업예산제도에 맞는 예산편성 분류기준을 지방재정법에 법제화하려고 매년 추진
  - 법제처에서는 국가재정법이 개정되지 않아 국가·지방재정법상 법체계 통일성 차원에서 『사업예산』 관련 규정의 법개정을 중단해 줄 것을 요청
- 이에 따라 법개정을 중단하고, '08. 1월부터 사업예산운영기준(훈령 제235호)에 의해 사업을 분류하여 예산편성·운영해오고 있음
  - ※ 국가의 경우도 국가재정법에 「장·관·항」 체계를 그대로 두고 프로그램 예산제도 도입에 따른 변경사항은 기획재정부장관의 '지침'에 반영하여 운영
- 사업예산제도 도입 3년차가 되는 '10년에는 지방재정법령에 명확한 근거를 마련하는 것이 필요

(2) 개선내용

- 자치단체 예산체계를 '품목' 기준에 의하여 편성하는 품목별 예산제도에서, '사업' 중심으로 편성하는 사업예산제도로 전환
  - 『장·관·항·세항·목』의 체계를 『분야·부문·정책사업·단위사업·세부사업·목』 체계로 전환
- 사업예산제도하에서의 예산 이용의 범위를 『정책사업간』, 예산전용의 범위를 『각 정책사업내 단위사업간』으로 정리함
  - ※ 「장·관·항」 ⇒ 「분야·부문·정책사업」으로, 「세항 및 목」 ⇒ 「단위사업 및 목」으로 봄

㉒ 재해·재난 복구예산의 신속한 집행(안 제45조)

(1) 추진배경

- 지방재정법 제45조는 성립전 집행의 대상을 ‘재해’로 한정하고 있어 ‘재난’이 발생한 경우 성립전 집행의 가능여부에 논란 발생
  - 성립전 집행의 대상에 재해와 재난을 모두 포함하기 위하여 ‘재해’보다 광범위한 개념인 ‘재난’으로 규정할 필요
    - ※ 재난및안전관리기본법(제3조)은 ‘재난’을 ‘재해’보다 광범위한 개념으로 규정
- 또한, 조건으로 ‘교부된 경비’라는 조항에 의하여 중앙부처 또는 시·도로부터 자금이 전달되어야만 성립전 집행이 가능함

(2) 개선내용

- 재난·재해로 인하여 긴급히 복구가 필요한 경우 신속한 예산집행이 이루어질 수 있도록 성립전 집행의 범위와 시기를 확대

㉓ 계속비 제도 활성화(안 제42조)

(1) 추진배경

- 장기계속계약은 2차년도 부터 당초 계획대로 예산확보가 이루어지지 않아 공사기간 연장 불가피
  - 공사기간 연장은 매년 계약금액에 물가상승분 등을 반영하게 되어 예산 낭비를 초래

※ <사례> 강원 함백-증산간 확·포장 공사(당초 361억 원)는 국비지원이 27개월 지연되어 예산낭비(약 39억 원) 및 공기지연

- 장기공사는 계속비예산을 확보를 통한 예산낭비 방지 필요

## (2) 개선내용

- 완성에 수년이 걸리는 사업 중 시급한 재난복구사업 및 중단할 수 없는 사업은 원칙적으로 **계속비 예산을 확보하도록 제도 개선**
  - ※ 다만, 재정여건상 계속비 예산을 편성할 수 없는 경우 **채무부담행위 계약이나 장기계속계약을 활용**

## ④ 재난복구사업의 선채무부담행위 도입(안 제44조)

### (1) 추진배경

- 국비 및 도비 등의 보조사업으로 시급성을 요하는 경우 재원이 교부되기 전 **채무부담행위를 통해 우선 사업추진이 가능하나,**
  - 채무부담행위를 하고자 하는 경우 **지방의회로부터 예산으로 승인을 받아야 하기 때문에 신속한 재난 복구 곤란**

### (2) 개선내용

- **긴급한 재난복구 사업 등 법령 등에 의하여 예산은 사실상 확보되었으나 사업계획 확정 및 예산배정이 이루어지기 전에 시공할 필요가 있는 경우 10억원 이하의 범위에서 조례로 정하는 금액 이하인 계약을 지방의회의 의결을 거치지 않고 先채무부담 행위에 의하여 미리 사업을 발주**

- 복구시점을 최대한 앞당길 수 있어 신속한 재난복구와 더불어 예산절감도 가능

① 지방의회 승인없이 채무부담행위로 입찰공고 ⇒ ② 계약 및 이행 ⇒ ③ 국고보조금 교부 등이 이루어지면 즉시 채무변제  
 ※ 채무부담행위 후 즉시 지방의회에 보고하고 상환해야 할 연도의 세출예산에 반영

※ 국무총리실도 「수해복구사업 추진관련 제도개선 방안 ('08.8)」에서 우리부에 先채무부담행위 도입을 검토해 줄 것을 요청

㉔ 지방재정분석·진단위원회 폐지

(1) 추진배경

- ‘정부위원회 정비계획 및 후속 입법조치 계획’에 따라 자문 기능을 수행하던 『지방재정분석·진단위원회』는 폐지대상 위원회로 결정됨

(2) 개선내용

- 지방재정분석·진단위원회 관련조항을 삭제함

□ 향후계획

국회(행안위, 법사위 등) 대응예정 : 4월 임시국회

## 토 론 문

김도승 (한국법제연구원 초청연구원, 법학박사)

### 1. 『미국 재정법 분야 최근 동향과 시사점』에 대한 토론문

#### 가. 최근 재정건전성 악화 징후와 재정통제 필요성

신영수 교수님께서 발표문을 통해 최근 경제위기에 대응한 오바마 행정부의 법제도적인 대응 현황과 그 시사점에 대해 방대한 범위임에도 일목요연하게 설명해 주신 덕분에 미국 재정법제에 대해 많은 것을 배우게 되었습니다. 감사말씀을 드립니다. 신 교수님께서도 언급하신 바와 같이, 최근 오바마 정부의 일련의 재정관련 조치들은 현 경제위기 상황에 대한 단기적인 처방이라기 보다는 막강한 경제대국인 미국이 향후 대내외 경제정책의 근본 기조에 변화를 가할 것임을 예고하는 것으로 그 의미가 크다고 생각합니다. 그런데 경제·금융 관련 법제에 대한 식견이 부족한 제가 그 분야 전문가이신 신 교수님의 의견에 대한 특별한 견해를 밝히는 것은 적절하지 않다고 생각되어, 최근 주요 현안으로 논의되고 있는 재정건전성과 관련한 미국의 입법례에 대해 간략히 설명드리고 교수님의 고견을 여쭙는 것으로 토론을 갈음하고자 합니다.

고용시장 파고를 넘은 미국 경제가 고질적 재정적자 압박에 발목을 잡힐 우려가 커지고 있습니다. 올해 초 재정적자 악화를 암시하는 신호가 곳곳에서 감지되고 있는 가운데 미국 경제의 청사진을 그리는 연방준비제도이사회(FRB)가 공공부채 문제를 직접적으로 거론하고 나선 것은 “고용 악재에 이어 재정적자의 악재가 올 것”이라는 우려를

놓고 있습니다.1) 미국의 올해 재정적자 예상 규모도 상당한데, 미 정부가 밝힌 2010회계연도(2009년10월~2010년9월) 재정적자 전망치는 무려 1조5600억 달러로 국내총생산(GDP)의 10.6%에 이르는 규모를 보이고 있습니다. 2009회계연도에는 재정적자가 GDP의 9.9%로 간신히 10%를 넘지 않았지만 이번에는 이를 충분히 넘어설 것이라는 전망이 설득력을 얻고 있습니다. 이러한 사정은 우리의 경우도 크게 다르지 않습니다. 2008년 말 갑자기 불어 닥친 글로벌 금융위기에도 불구하고 한국경제가 지금까지 당초 예상보다 선방한 것은 무엇보다 적자재정을 감수하면서까지 추가경정 예산을 편성하는 등 대대적인 경기부양에 나서면서 적자(赤字)국채를 많이 발행하여 적시에 경기 하락 추세를 억제한 덕분이라는 것이 일반적인 평가입니다. 그러나 지속적인 적자재정은 무한정 지속될 수 없으며 그 대가 또한 지불해야만 하는 한계를 안고 있음은 자명합니다. 지난 4월 6일 기획재정부는 국제적 기준인 통합재정수지에서 국민연금 등 사회보장성기금(국민연금, 사학연금, 산재보험, 고용보험)을 제외한 관리대상수지 기준으로 볼 때 지난 해 재정수지 적자는 사상최대 규모인 43조 2천억원에 이른다고 발표했습니다.2) 이는 국내총생산(GDP)의 무려 4.1%에 달하는 적자규모로서 외환위기 직후인 1998년의 5.1% 규모 적자 이후 최대의 적자 규모를 나타내고 있습니다. 재정적자가 늘어나면 국가가 지는 채무도 늘어나기 마련인데 지난해 국가채무는 359조 6천억원으로써 전년 대비

1) 7일 월스트리트저널(WSJ)에 따르면 벤 버냉키 美 FRB 의장은 이날 텍사스주 달라스에서 가진 연설을 통해 “고령화에 따른 의료 비용 증가는 재정적자 누적의 위험요인”이라며 “미국은 공공부채 절감을 위해 믿을만한 계획을 준비해야 한다”고 말했다. 그는 “건전한 재정 상태가 담보되지 못할 경우 미 경제는 향후 금융 안정화는 물론 경제의 견고한 성장도 이루지 못할 것”이라고 경고했다. 보통 재정적자 누적 문제는 경제 전반에 장기적으로 반영돼 나타나는 악재지만 연준 의장이 직접 정부 행동이 필요하다고 언급할 만큼 상황은 악화된 것으로 풀이된다. “침침산중 美...‘고용’ 넘으니 ‘재정적자’”, 머니투데이(2010.4.8) 기사 참조.

2) 기획재정부 보도자료(2009회계연도 국가결산 완료), 2010.4.6 참조.

50조 6천억원이 늘어난 규모입니다.<sup>3)</sup> 지난해 중앙정부의 총수입은 255조3000억원, 총지출은 272조9000억원으로 17조6000억원 적자를 냈습니다. 중앙정부 부채와 지방정부 부채 등을 합한 국가부채는 2008년에 비해 50조6000억원 증가한 359조6000억원이라고 합니다. 이로써 GDP 대비 국가부채 비율은 33.8%로 전년보다 3.7%포인트 증가했으며, 더욱이 여기에는 일반 공기업과 지방 공기업 부채는 제외한 것이라는 점도 유념해야 합니다. 때문에 우리나라의 GDP 대비 국가부채 비율은 G20 국가 평균(75.1%)보다는 낮지만 부채 증가 속도는 너무나 빠르다는 우려가 최근 심각하게 제기되는 것도 지극히 설득력 있는 지적으로 이해됩니다.

#### 나. 세입세출균형(PAYGO) 제도의 도입 검토

아시는 바와 같이 미국은 헌법 제1조 9항 7호에서 “국고로부터의 재원 인출은 법률의 형태로 세출승인을 요한다”고 규정하여 예산법률주의를 취하고 있습니다. 따라서 의회가 예산편성권을 가지며, 전반적으로 예산과정 전반에서 의회의 역할과 권한이 다른 주요국에 비해 강한 나라로 평가되고 있습니다. 물론 대통령이 하나의 포괄적인 예산안을 국회에 제출하지만(2월), 이는 예산안을 처음 제안하고 그에 따른 아젠다를 제시한다는 의미를 가질 뿐이며, 의회 예산절차에 있어 제시된 하나의 안에 불과할 뿐입니다. 따라서 의회는 연방기관에게 정부가 즉시 혹은 미래에 지출하게 될 지출원인행위를 할 수 있도록 예산권한(budget authority)을 부여하는 법을 제정하며, 일반적으로 재량지출은 연간세출법(annual appropriations act), 법정지출은 수권입법

3) 1998년에 80조 4천억원이던 규모에 비하면 10여년 사이에 4배 이상 늘어난 셈이다. 국민 1인당 국가채무도 722만 4천원으로 1년 사이에 100만원 가량 급증했다. 여기에 공기업이 안고 있는 채무까지 함께 본다면 공기업과 국가의 채무 잔액은 614조 1천 37억원 규모로서 이 또한 전년대비 12.7%나 늘어난 수치다.

(authorizing legislation)으로 예산권한 규모가 결정됩니다.<sup>4)</sup> 이처럼 미국의 예산제도가 가지는 가장 근본적인 특징은 의회는 총수입, 총지출, 부채, 적자 및 부처별 자원배분에 대해 결정하는 강력한 권한을 가지며, 행정부(대통령)는 의회에서 결정된 최종예산안에 대해 거부권을 행사할 수 있어 양자 간 예산과정 전반에 걸쳐 권한의 균형을 이루고 있다는 점입니다.

미국이 재정건전성 악화 문제를 대응하기 위해 다양한 제도적 장치를 가동한 바 있습니다만, 그 중에서도 예산통제법(BEA: Budget Enforcement Act, 1990)을 통해 재량지출 및 의무지출에 대한 통제를 유심히 살펴볼 필요가 있습니다.<sup>5)</sup>

간략히 설명드리면 먼저 미국은 예산통제법에서 정부지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하고 재량지출에 대해 향후 5년간의 상한선을 설정하고, 의무지출에 대해서는 세입세출균형원칙을 수립하였습니다.<sup>6)</sup> 이처럼 예산통제법은 이른바 ‘지출준칙’으로서 재량지출 부문에서 장차 5년간의 상한선을 설정하여 재정지출을 제한하였습니다(재량지출에 대한 상한제도, 이른바 CAP제도). 이는 재량적 경비에 상한을 정해 재량적 경비의 총액이 상한을 초과했을 경우에는 대통령 명령에 의해 그 초과분에 대해 해당 경비를 일률적으로 삭감할 수 있도록 한 것입니다.

또한 의무지출 및 세입법안 제·개정시 차년도에 이로 인한 재정수지의 변동을 초래하지 않아야 한다는 **세입세출균형원칙(이른바 ‘PAYGO**

4) 예산권한은 해당연도에 대한 신규 예산권한을 의회가 제정하는 current authority와 의회의 세출법안 입법 없이 현존하는 법에 의해 자원 사용이 가능한 permanent authority가 존재한다.

5) 이는 재정건전성을 확보하기 위해 재정운용과정에서 지켜져야 할 원칙, 소위 재정규율로 이해된다.

6) 재량지출은 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경, 우주, 교통 등 정부의 기본활동과 관련한 지출)로 구분하여 이 세 가지 지출 각각에 대해 상한을 1991년, 1992년, 1993년 회계연도에 설정하였으며, 1994년과 1995년에는 재량지출에 포괄적인 상한을 설정하였다.

(pay-as-you-go) 원칙)도 도입하였습니다.<sup>7)</sup> 즉, 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 함으로써 재정적자를 최소화하고자 한 것입니다. 예산통제법은 이러한 재량지출의 상한 초과나 PAYGO 원칙의 위배가 발생할 경우 일률적으로 모든 분야의 예산을 삭감할 수 있도록 규정함으로써 강력한 재정건전성 확보 장치로 기능하였습니다. 미국은 이러한 예산통제법(BEA)의 시행을 통해 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되는데, 1991년부터 1998년간에 예산집행법에 의한 재량지출 한도가 일반적으로 지켜졌고, 이를 초과하는 경우에도 한도 대비 0.1%내외로 알려져 있습니다.

그런데 이 같은 지출상한과 PAYGO원칙은 몇 번의 입법적 조치로 그 효력을 이어갔지만, 1998년 이후 미국이 30여년만의 재정흑자를 기록하면서 재량적 지출한도가 지켜지지 않거나, 의무적 지출에서 PAYGO 원칙이 지켜지지 않는 등 예산통제법의 실효성이 약화되었습니다.<sup>8)</sup> 이후 부시 2기 행정부 후반기에 행정부가 미의회에 PAYGO원칙의 재도입을 제안하는 법안을 제출하였으나 도입되지 못하였고, 현 오바마 정부가 2009년 2월 미의회에 제출한 대통령예산교서에서 PAYGO원칙의 부활을 제안한 상태입니다.

현재 우리나라에서도 비록 정부내부의 국세감면에 관한 사항에 한정되고 있지만 유사한 제도를 두고 있습니다. 즉, 국가재정법 제88조(국

7) 2 U.S.C.A.

§ 931. Purpose. The purpose of this chapter is to reestablish a statutory procedure to enforce a rule of budget neutrality on new revenue and direct spending legislation.

§ 933. PAYGO estimates and PAYGO scorecards. (a)(2)(ii) Effect. The latest statement submitted by the Chairman of the Budget Committee of that House prior to passage shall supersede any prior statements submitted in the Congressional Record and shall be valid only if the PAYGO Act is not further amended by either House.

8) 예산통제법상의 비상조항(emergency clause)을 이용하거나 사전예산승인(advance ap-proviance)을 확대시키는 방법으로 일괄삭감을 회피

세감면의 제한) 제2항은 각 중앙관서의 장이 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안을 기획재정부장관에게 제출하도록 규정하고 있습니다.

또한 흥미로운 점은 최근 의원입법안으로 현행 보충수단으로서 “기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안”에 “재정지출의 축소방안”을 추가할 것을 제안하고 있다는 점입니다.<sup>9)</sup> 즉, 중앙관서의 장이 새로운 국세감면 요청을 할 때에 이를 보충하기 위한 수단으로서 기존 국세감면의 축소·폐지 외에 스스로 소관 재정지출을 축소하는 것을 선택할 수도 있게 함으로써 재정적자를 메울 수 있는 수단을 확대하기 위한 취지입니다. 이는 앞서 설명한 PAYGO 원칙과 더욱 유사한 것으로 생각됩니다.

국가재정법의 목적이 “건전재정의 기틀”을 마련하는 것이라는 점, 그리고 최근 재정적자에 대한 우려가 높아지고 있는 점을 감안할 때, 이제 미국의 PAYGO 원칙을 우리의 법제에 반영하기 위한 다양한 법제도적 장치를 마련하는 노력이 더욱 적극적으로 이루어져야 할 때라고 생각합니다. 이에 대한 신 교수님의 고견을 듣고 싶습니다.

## 2. 『프랑스 재정법 분야 최근 동향과 시사점』에 대한 토론문

### 가. 프랑스의 재정법체계

전훈 교수님과 권세훈 박사님의 훌륭한 발표문을 통해 프랑스의 재정법제 관련한 최근 동향을 확인하게 되었으며, 특히 RFFP의 최근 논

9) 박병석 의원 대표발의 국가재정법 개정안(2009.11) 참조.

[현행 규정] 제88조(국세감면의 제한)제2항

각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

[개정안] 제88조(국세감면의 제한)제2항

각 중앙관서의 장은 새로운 국세감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충하기 위한 기존 국세감면의 축소·폐지방안 또는 재정지출의 축소방안 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하여야 한다.

의 동향은 여러모로 우리에게 시사하는 바가 크다고 생각합니다. 정종길 교수님께서 토론문에서 첨언하신 바와 같이, 저도 프랑스의 재정법제를 살펴보면서 가장 인상적인 부분이 역시 2008년 헌법개정으로 도입한 ‘다년간 예산’(우리의 중기재정)제도였습니다.<sup>10)</sup> 하여 아래에서는 우리의 국가재정법상 국가재정운용계획(중기재정계획)에 해당하는 프랑스의 ‘중기재정계획법률’에 대해 설명하고, 연구필요성을 언급하는 것으로 토론에 갈음하고자 합니다.

프랑스의 다년간 예산제도를 논의하자면 먼저, 프랑스의 재정법체계를 이해할 필요가 있습니다. 주지하는 바와 같이 예산법률주의를 채택하고 있는 프랑스는 정부가 독자적으로 의회에 다음 연도의 예산안을 법률(안)으로 제출되어 국회의 심의·결정과정을 거쳐 확정합니다. 그런데 2008년 헌법 개정으로 제34조<sup>11)</sup>에 공공재정에 관한 규정 신설하고, 이를 근거로 공공재정계획법률을 제정하고 다년도 재정 운영 방향을 정하여 공행정 재정의 균형을 제고하도록 하는 개혁을 단행하였습니다. 헌법 제34조를 근거로 예산관련법의 상위법 내지 기본법으로 『국가재정조직법(LOLF: Loi organique relative aux lois de finances, No 2001-692, 2001.8.1)』을 제정하여 성과주의 및 이에 따른 프로그램 예산체계 개편, 다년도 지출한도 설정을 천명하였고, 동법은 재정법제 기본법으로서 국가 재정의 수입, 지출의 항목, 개별 재정법률의 제정 절차 및 효력, 재정 집행에 관한 통제 절차 및 관련 보고서 등을 규정하고 있습니다.<sup>12)</sup>

프랑스의 재정법제는 국가재정조직법을 상위로 개별 재정법률은 『예산법률(LFI)』, 『예산수정법률(LFR)』, 『결산(계산)법률(LR)』 등이 있습니다. 먼저, 『예산법률(LFI: La loi de finances de l'année 내지 la loi de fi-

10) 프랑스 재정법제에서는 중기재정이라는 표현을 사용하지 않으며, 기존 단년도 원칙에서 다년도 재정계획으로 변경되면서 “다년도 예산”이라고 표현한다.

11) 헌법 제34조는 의회입법권에 속하는 사항을 정하고 있다.

12) 상세는 국회예산정책처, 『프랑스 국가재정조직법』, 2005.6 참조.

nances initiales)』은 매년 10월에서 12월 사이 익년을 대상으로 정부에서 제출하는 예산법률안(PLF: Le projet de loi de finances)을 심사·표결하여 제정됩니다. 매년 정부는 독자적으로 국가의 수입과 지출 전체에 대한 계획을 예산법률안(PLF)에 담아 발표하는바, 여기에서 정부는 구체적으로 확정된 재정적, 경제적 균형 기준에 맞추어 국가 수입과 지출 부담들의 성격, 액수 및 기속 항목(어디에 속하는 것인지)들을 기술하여 법률 제정을 위한 안으로 의회에 제출하게 됩니다.<sup>13)</sup>

그리고 예산수정법률(LFR: la loi de finances rectificative)은 예산법률에서 예정한 수입이나 지출 액수를 변경하기 위한 법률로서, 경기 변동 및 재정상황 변동에 따라 연중 부정기적으로 정부에 의해 제출되고 의회에서 의결합니다.<sup>14)</sup>

다음으로 결산(계산)법률(LR: la loi de règlement)은 국가의 예산 집행을 통제하는 법률로서, 회계연도 말<sup>15)</sup>에 정부가 집행 내역과 집행 목표 달성 내역 등을 적시하여 의회에 사후적 통제를 받기 위해 제출합니다.

#### 나. 프랑스의 중기재정관리체계

프랑스에서 다년도 예산(‘다년도 공공재정계획(La programmation des finances publiques)’에 관한 사항은 위에서 설명한 국가재정조직법 아래 3개 개별 법률과 별도의 법률로 구체화되어 있습니다. 발표자와 토

13) PLF는 제출로부터 70일을 기한으로 국회에서 검토, 표결되어 LFI로 확정된다. 참고로 국가재정조직법(LOLF) 제51조에 따라 이같은 예산법률(LFI)에는 우리의 예산안 첨부자료와 유사하게 몇가지 문서가 첨부되나, 이러한 부속서는 주로 경제지표 등이 포함되어 법적 구속력이 없으며 정부의 의회에 대한 정보전달이 목적이다. 의회가 예산법률을 근거로 회계연도말에 집행결과에 대해 헌법재판소나 회계법원에 제소할 수 있는 것과 달리 예산법률에 부속되는 문서들은 그러한 법적 구속력이 없다.

14) 프랑스에서는 재정사항 변동시 예산법률(LFI)를 수정하지 않고, 별도의 예산수정 법률(LFR)을 제정하는 입법형식을 취하고 있다.

15) 6월 1일까지 의회에 제출한다.

론자께서도 설명한 바와 같이 프랑스 다년간 재정계획은 유럽연합의 『안정성과 성장에 관한 협약(le Pacte de stabilité et de croissance)』에서 합의된 국가재정건전성 제고를 실현하기 위해 2008년 헌법 개정을 거쳐 2009년에 처음으로 시행되었습니다. 2009년 1차 예산법률(LFI)에서 처음으로 다년도 공공재정계획이 공공계정의 균형목표(l'objectif d'équilibre des comptes publics)에 첨부되었고, 이어 프랑스 의회는 2009년 2월 9일 『2009-2012년도 공공재정계획법률(Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012; 이하 “공공재정계획법”)』을 의결함으로써 중기재정관리체계를 마련하게 되었습니다. 공공재정계획법에서 2009년부터 2012년까지 재정건정성제고를 위해 각 지출 부문별로 한계를 구체적인 수치로 미리 정하였으며, 이에 따라 해당 회계연도에 개별 재정법률(LOLF)은 이 법률에서 정하는 지출 한계에 기속됩니다. 공공재정계획법은 4개의 장으로 구성되는데 크게는 제1장에서 다년도 재정 운영의 일반 원칙을 정하고 제2장에서 지출 계획(지출 한도), 제3장에서 수입 계획, 제4장에서 각 회계연도 말에 제출할 결산서와 같은 동법의 실행을 위한 절차 내지 방법을 정하고 있습니다. 아울러 공공재정계획법에는 부속서로 ‘재정계획 보고서’가 첨부되는데, 「2009-2012년 재정계획 보고서」의 경우 약 60페이지 분량으로 다년간 예산 운영을 위한 세부 기준을 제시하고 있습니다.<sup>16)</sup>

16) 부속보고서에서 제시하는 “다년도 예산 운영 원칙”을 간략히 소개하면 다음과 같다(LOI n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 (1) Annexe).

- ① 해당 부처 장관의 책임 원칙 : 이 원칙은 다년도 예산에서 정하는 각 한도에 대해 각 사업별 해당 부처 장관이 책임을 지도록 한다는 것으로, 해당 기간 내에 새로운 우선 지출 대상이나 예상치 못한 상황이 발생했을 때에도 재량 지출항목을 재편성하거나 예산 절감을 하는 방법을 동원해서 정해진 수입한도를 지켜야 한다는 것을 의미함. 그러나, 특정 시점에 예외적으로 적용되는 수정은 책임화 원칙에 대해 보충적, 제한적 성격을 엄격히 지키는 조건에서 가능함.
- ② 인플레이션의 고려 : 부속서에는 이미 물가 변동 사항이 고려된 2009년을 제외

인상적인 것은 아래 규정예시에서 보시는 바와 같이 매우 구체적인 재정관련 수치가 법률내용으로 구체화되어 있다는 점입니다.

**【 공공재정계획법률 규정 예시 】**

**2009년 2월 9일 2009-2012년도 공공재정계획 법률(법률 제2009-135호) 제2조**

프랑스의 공공재정 계획 시행은 유럽공동체가 맺은 약속을 이행하는 것이다. 동 계획은 2009년도 예산법률 ‘2008년 12월 27일 법률 제2008-1425호’와 그의 수정 법률인 ‘2009년 2월 4일 법률 제2009-122호’에 규정된 경기회복정책의 기준들을 구체적으로 다음과 같이 정한다. 단, 아래의 기준의 경기변동에 따른 수정은 동 법률의 부속서에서 정하는 것에 따른다.

1) 공공행정부문의 잔고 관리 계획(수치는 국내 총생산 기준)

재원조달의 부족 (-) 내지 여력 (+)	2008	2009	2010	2011	2012
공공 행정 전체	-3.2	-4.4	-3.1	-2.3	-1.5
그 중 국가	-2.7	-3.8	-2.8	-2.4	-1.9
그 중 중앙행정	0.0	0.2	0.1	0.2	0.3
그 중 복지행정	-0.1	-0.4	-0.3	-0.1	0.0
그 중 지방 공공행정	-0.3	-0.3	-0.2	-0.1	0.0

하고 향후에 대해서 물가 변동이 예상 범위내인 경우, 그 이상인 경우 등을 상세히 나누어 기준 제시하고 있음

③ 예비예산 사용 : 예비예산이란 단년도 예산은 한도를 예외적으로 상향조정해야 할 경우를 대비하여 일정 금액유보하여 편성하는 것으로 2010년 5억 유로, 2011년 1억 유로 규모임. 이는 단년도 예산법률에서 해당 년도 내에 일어날 특별 상황에 대비해 정해지고 일반 집행 초에 사용되는 준비비(*précaution*)의 유보와 구별됨. 이는 거시, 미시 경제의 변동과 관련된 상황에 의해 사용될 수 있음. 부속서에서는 구체적인 기준을 제시하고 있음

④ 승인 규정의 조정 : 부속서에서는 지출한도의 상향 개정을 위한 구체적 조건을 제시하고 있음

⑤ 의회에 대한 보고 : 예산법률안(PLF)을 의회에 제출할 때 정부는 다년도 예산에서 불가피하게 상향 조정한 예산한도를 적시하여야 함(전체 예산, 사업별 예산을 구분하고 물가 고려 조정인지 예비예산 사용인지 구분하는 등)

⑥ 집행에서의 책임화 원칙 : 책임화 원칙은 집행에서도 동일하게 적용됨(즉, 불가피한 상황에서 다년도 예산을 조정하기보다는 단년도 예산의 준비비나 재량 사용이 가능한 예산을 먼저 동원하여 단년도 집행이 보다 책임있게 이루어져야 한다는 원칙)

2) 부채 관리 계획(수치는 국내 총생산 기준)

	2008	2009	2010	2011	2012
공공 행정의 부채	67.0	69.9	70.5	70.0	68.6

따라서 프랑스의 경우 재정적자와 같이 우리의 중기재정계획상의 지표들이 법률화되어 매우 강력한 통제장치로 기능하는 것으로 평가됩니다. 최근 우리의 중기재정계획에 대한 실효성 논란이 일면서, 중기재정계획의 내용을 내실화하고 그 첨부서류를 확대하는 개정안이 유력하게 논의되고 있는 바,<sup>17)</sup> 프랑스의 이 같은 중기재정(다년도 예산)제도는 우리에게 중기재정관리체계에 대한 보다 근본적인 과제를 제시하면서 시사하는 바가 크다고 생각하며 향후 보다 면밀한 연구가 필요할 것으로 생각합니다. 이상으로 고견을 들려주신 발표자님께 감사드리며, 부족한 토론으로 결론이 되지 않았는지 되돌아보며 이만 토론을 마칩니다. 감사합니다.

17) 김성식 의원대표발의 국가재정법 개정안(2010.2.5)참조.

김성식 의원은 개정안 제안 취지에서 현행법에 따른 국가재정운용계획은 재정의 효율화와 진전화를 위하여 수립되고 있으나, 그 내용이 전망 위주로 구성되어 예산안 심사의 참고자료로 활용되고 있을 뿐 구속력이 없고 사후 검증과정이 미흡해 정부의 책임성이 결여되는 한편 철저한 계획수립 의지를 약화시킨다는 문제가 제기되고 있는 실정이라고 지적하고, 이에 단순히 전망 위주로 수립하던 국가재정운용계획에 대하여 전망에 대한 근거와 대처 계획 및 목표를 명확히 세우도록 하고, 추가경정예산안을 국회에 제출할 때도 현실성 있게 국가재정운용계획과 연계하게 하며, 결산을 국회에 제출할 때에 기존에 수립한 국가재정운용계획에 대한 평가·분석보고서와 함께 5회계연도 이상의 기간에 대한 전망 및 대처계획 등을 내용으로 하는 중장기 기금재정관리계획·국가채무관리계획, 공공기관의 중장기 재무관리계획, 임대형 민자사업의 정부부담 예산서 및 국가보증채무관리보고서를 첨부하도록 함으로써 정부로 하여금 국가재정운용계획을 책임성 있게 수립함은 물론, 국회가 국가재정의 운용과 부담에 관한 종합적인 심의 및 계획 검토를 충실히 수행할 수 있도록 국가재정운용계획 관련 제도를 전면적으로 개선하려는 것임을 밝히고 있다. 동 개정안의 주요내용은 국가재정운용계획상의 포함내용을 보다 구체적으로 기술하고, 추경예산과 국가재정운용계획을 연동시키며 무엇보다 국가재정운용계획의 제출시 “그 전년도 국가재정운용계획 평가·분석보고서, 중장기 기금종합재정관리계획, 국가채무관리계획, 국가보증채무관리보고서, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 중장기 재무관리계획 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 임대형 민자사업 정부지급금예산서” 등 다양한 보고서를 추가로 첨부하도록 하는 것이다.