

# 주요국의 국가채무관리법제 연구

김 세 진



재정법제 연구 11-15-②

# 주요국의 국가채무관리법제 연구

김 세 진

# 주요국의 국가채무관리법제 연구

## The Comparative Legal Study on the Public Debt Management

연구자 : 김세진(부연구위원)  
Kim, Se-Jin

2011. 8. 31.

## 요약문

### I. 배경 및 목적

- 우리나라 재정여건은 저출산·고령화가 빠르게 진행되면서 잠재성장률의 저하와 세입기반의 약화가 전망됨
- 사회양극화와 인구고령화 등에 따른 사회복지 및 보건 지출을 포함하여 국가균형발전과 자주국방·통일 비용 등 향후 예상되는 막대한 재정소요로 인해 향후 악화가 예상되고 있음
- 이에 따라 재정건전성의 확보 및 재정의 지속가능성 여부가 국가차원의 주요 현안으로 부각됨
- 우리나라의 GDP 대비 국가부채 비율(33.8%)은 G20 국가 평균(75.1%)보다는 낮지만 부채 증가 속도가 너무나 빠르다는 점에서 국가재정건전성 확보를 위한 보다 강한 조치가 필요
- 이러한 제반여건을 고려할 때 재정수지 및 국가채무의 효율적이고 체계적인 관리는 국가경영에 있어 매우 중요한 과제임
- 특히 국가채무 및 재정적자는 한번 늘어나기 시작하면 줄이기가 쉽지 않으므로, 보다 적극적으로 국가채무관리계획

을 수립하고 효율적인 재정지출구조로 개선해 나갈 필요가 있음

## II. 주요 내용

□ 영국·독일·미국·호주·일본의 재정통계관련 법령 및 국제기준과 다른 국내기준을 비교 분석함. 각 국가내부의 국가채무(부채)의 정부범위 및 항목을 분석함. 또한 관련 법규의 유·무를 조사함

### □ 영 국

○ 재정부는 재정통계작성에 필요한 자료를 제공하며, ONS(Office of National Statistics, 국가통계사무국)가 재정부가 제공한 자료와 기타 자체적으로 수집한 자료를 토대로 재정부와 협의 거쳐 통계자료를 제작함.

- 통계자료에 포함되는 자료에 관한 최종결정권한은 ONS가 가짐.

○ 영국의 재정통계는 일반적으로 EU법을 준용하지만, 공공부분 재정통계의 포괄범위에 있어서 차이점이 존재함.

- EU법상의 재정통계의 포괄범위, 즉 마스트리히트조약, EDP협약 및 동 협약의 적용에 관한 EU 규정(EDP 규정) 및 ESA95에 의한 정부의 재정통계의 포괄범위는 “일반정부”임.

- “일반정부”는 중앙정부, 지방정부, 지역정부 및 사회보장기금으로 구성됨.

- 반면 영국의 ONS에서 발행하는 재정통계의 포괄범위는 “공공부문”이며, 공공부문에는 사회보장기금이 배제되고 공기업이 포함됨.

## □ 미 국

- BPD(Bureau of Public Debt)와 FMS(Bureau of Financial Management Service)에서 국가채무의 입찰과 국고자금 유통에 관련된 업무를 담당함. 특히 국가채무 관리업무를 담당하는 부서는 BPD임.
  - 재정통계와 관련된 별도의 법제는 없는 것으로 보임.
  - 명문의 법제가 없다고 해서 미국에서 재정통계 내지 국가채무에 관한 관리행위를 하지 않는 것은 아니고, 재정통계 내지 국가채무 관리와 관련해서 몇 개의 보고서를 주기적으로 발간하고 있음.
- 국가채무법은 미국연방법전(United States Code) 중 title 31(money and finance) - subtitle 3(financial management) - chapter 31 (public debt)에서 국가채무에 관한 내용을 규정하고 있음.
  - 다른 하나는 정부유가증권법(Government Securities Act)인데 유가증권 중개인과 달러를 규율하는 법임.

## □ 호 주

- 재정통계문제만을 다루는 별도의 독립된 법률은 없는 것으로 보임.
  - 그러나 명문의 독립된 법제가 없다고 해서 호주에서 재정통계 내지 국가채무에 관한 관리행위를 하지 않는 것은 아니고, 재정통계 내지 국가채무 관리와 관련해서 “Annual Report”라는 보고서는 주기적으로 발간하고 있음.
  - 해당 보고서는 AOFM(Australian Office of Financial Management)에서 매년 발행하며 채무관리조직에 대한 전반적인 설명과 회계연도 동안의 채무관리 결과 등을 설명한 결산 성격의 보고서임.

- 또한 이 보고서에는 AOFM 조직에 대한 설명과 국가채무 및 현금관리에 대한 목표, 목표를 달성하기 위해 수행한 정책, 성과 등이 수록되어 있음.
- 국가채무관리 자체를 규정한 주된 법률은 예산공정헌장법(Charter of Budget Honesty Act 1998)임.
  - 이 법률에 재정통계 관련조항이 있을 뿐만 아니라 국가채무 관리문제도 언급되어 있음.
  - 이 법률에는 국가채무의 적정수준 유지 및 과도한 순채무에 따른 위험과 국가채무관리에 대한 위험관리 등이 규정됨.

#### □ 독일

- 독일 기본법 제109조와 제115조 등은 원칙적으로 신규채무의 발생을 억제하고 있음.
  - 즉 2011년부터 연방정부와 주정부가 신규채무를 발생시키지 않고서 예산상의 수입과 지출의 균형을 맞출 것을 원칙으로 규정하고 있으며, 예외적인 경우에 한해 신규채무의 발생을 허용하도록 하고 있는 것임.
- 연방통계청에서 매년 발간하는 연도별 공공 분야 총부채 현황 보고서에 따르면 공공 분야의 총부채, 즉 국가부채는 연방정부 부채와 주정부부채 및 기초자치단체부채를 모두 합한 것임.
  - 독일의 경우 부채의 개념을 법률적으로 정의하고 있지는 않음.
  - 일반적으로 독일의 재정통계에서 사용되는 부채의 개념은 공공 분야 총 예산에 있어서의 금융시장에 대한 채무를 의미하며, 유가증권채무와 단기적 유동성 확보를 위한 당좌대출도 채무에 포함됨.

- 반면 공공 분야 예산 상호간의 부채, 즉 연방정부와 주정부 사이 내지는 주정부와 기초자치단체 사이에서 발생하는 부채는 통계의 대상에서 제외됨.

## □ 일 본

- 일본에서 국가재정의 포괄범위는 기본적으로 「정부」임.
  - 일반정부 : 국가의 중앙정부와 도도부현, 시정촌단위의 지방정부 그리고 연금, 의료 등의 사회보험을 행하는 사회보장기금이 포함됨.
  - 공적기업 : 독립된 운영주체에 의한 공적기업도 재정에 있어 정부의 개념에 포함됨.
    - \* 공적기업은 중앙(일반회계상 공무원임대주택과 특별회계상 일반정부 이외의 특별회계, 우편, 국유임야 등)과 지방(보통회계상 공무원임대주택과 사업회계상 수도, 교통 등)으로 분류됨.

## Ⅲ. 시사점

- 비교법적 연구를 통한 재정통계 관련 법률의 유무는 일부 통계법 이외의 구체적인 법률은 없음.
  - 하지만, 채무관련 통계는 전적인 독립권한을 가진 통계기관이 하고 있는 점
  - 각 국의 채무관리청의 별도의 조직으로 운영되고 있는 점 그리고 모든 관련 보고서 및 통계자료가 정기적 보고를 통해 일반 국민에게도 공개된다는 점은 우리에게도 시사점이 있음.



□ 국가채무의 개념을 법적으로 정의한 국가는 본 연구의 비교국가에서는 없음.

○ 국가채무의 개념이 어떠한 역사적 배경을 가지고 변화되어 왔고, 현재의 채무나 부채의 정의를 어떻게 하고 있느냐 등도 공개적인 통계기관의 자료를 통해서 접근할 수 있음.

□ 따라서 재정통계 개편안에 따른 국가재정법의 법률에 채무의 정의를 개정할 필요는 없음

○ 그러나, 국제기준과 현재의 국가재정법상의 채무 범위를 차이가 큰 점 등을 볼 때는 일정부분은 법률개정에 반영할 필요가 있을 것임

▶ 주제어 : 국가부채, 국가채무, 재정통계, 국가재정법, 국가채무관리법

---

---

# Abstract

---

---

## I . Background and Purpose

- Because of public debt and finance deficits once increased are not easy to cut, we need to more aggressively establish a public debt management scheme and improve into an effective expenditure structure.

## II . Overview

- The government calculates finance statistics in accordance with '86 IMF GFSM based on the cash basis accounting, but it will be changed to '01 IMF GFSM according to the imposition of an accrual basis of accounting.
- If the accrual basis of accounting is imposed, the government budget and finance accounting, which are the basis of statistics for management of public debt, are changed and likely to affect management of public debt or liabilities.
- After the overseas legislative case study, which is in relation to existence of relevant finance statistics legislations and public debt(liabilities) legislative status of United Kingdom, Germany,

Australia, United States, Japan and so on, we will research on the improvement of the national finance act.

### **III. Improvement**

- Major overseas countries have their own standards for calculation of public debt(liabilities) which are different from international standards, IMF · GFS and so on, therefore, according to the accrual basis of accounting it does not necessarily have to reflect the concept and scope of public debt to the national finance act.

▶▶ Key Words : National liabilities, National debt, Finance statistics, National finance law, National debt management law.

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	9
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 배경 .....	13
제 2 절 연구의 목적 및 내용 .....	14
제 2 장 현행 국가채무의 범위와 문제점 .....	17
제 1 절 현행 국가재정법상의 국가채무의 개념 .....	18
제 2 절 현행법상 국가채무 개념의 특색과 문제점 .....	20
제 3 절 재정통계 개편안의 내용과 평가 .....	23
1. 내 용 .....	23
2. 평 가 .....	26
제 3 장 외국의 채무관련법제 .....	29
제 1 절 영 국 .....	29
1. 재정통계 관련 법제 .....	29
2. 정부부채 관련 법제 .....	39
3. 소 결 .....	61
제 2 절 독 일 .....	62
1. 재정통계 관련 법제 .....	63

2. 정부부채 관련 법제 .....	74
3. 소 결 .....	88
제 3 절 미 국 .....	88
1. 재정통계 관련 법제 .....	88
2. 정부부채 관련 법제 .....	89
3. 소 결 .....	99
제 4 절 호 주 .....	99
1. 재정통계 관련 법제 .....	99
2. 정부부채 관련 법제 .....	101
3. 소 결 .....	106
제 5 절 일 본 .....	106
1. 재정통계 관련 법제 .....	106
2. 정부부채 관련 법제 .....	115
3. 소 결 .....	120
제 4 장 국가채무관리에 관한 법적 과제 .....	121
제 1 절 가칭 ‘국가채무관리법’의 제정 .....	121
제 2 절 국가채무의 총량규제 .....	122
제 3 절 재정통계개편안에 따른 보완 입법 .....	124
제 4 절 재정통계에 관한 입법 .....	125
제 5 절 국가채무의 관리조직 .....	126
제 5 장 결 론 .....	129
참 고 문 헌 .....	131

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 배경

우리나라 재정여건은 저출산·고령화가 빠르게 진행되면서 잠재성장률의 저하와 세입기반의 약화가 전망되는 데다 사회양극화와 인구고령화 등에 따른 사회복지 및 보건 지출을 포함하여 국가균형발전과 자주국방·통일 비용 등 향후 예상되는 막대한 재정소요로 인해 향후 악화가 예상되고 있다. 이에 따라 재정건전성의 확보 및 재정의 지속가능성 여부가 국가차원의 주요 현안으로 부각되고 있다.

기본적인 구조에서 재정수지의 부산물로 인식되는 국가채무는 그에 따른 이자지급이 재정수지를 다시 악화시키는 악순환 구조를 잉태한다는 점에서 일정수준의 국가채무비율과 그 지속성 여부는 재정건전성을 판단하기 위한 중요한 지표로 인식된다.

4월 23일 열린 2011년 국무위원 재정전략회의에서 제기된 내용과 이명박 대통령이 주장한 ‘재정건전성 강화’와 ‘선심성 복지 지양’에 따라 2012년 정부 재정은 매우 보수적으로 운용될 것으로 예상된다.<sup>1)</sup>

국제통화기금(IMF)은 최근 내년 이후 2016년까지 한국의 경제성장률은 전 세계 184개 국가의 평균 성장률보다 낮을 것으로 전망한 바 있다. 무엇보다 총선과 대선을 앞둔 만큼 각종 선심성 공약 남발 가능성은 재정 부담을 가중시킬 주요인이다. 현재 18대 국회 의원발의 법률안 9486건 가운데 재정수반 법률은 29.3%(2780건)에 달하며 이들 법률이 모두 통과돼 시행된다고 가정하면 2014년까지 800조원이 필요하다.

국무위원들이 회의에서 2011~2015년 재정운용에 있어 중장기 재정건전성 기반을 다지고 재정의 지속가능성을 확보하기 위한 체계적 대

---

1) 김세진, “최근 국가재정의 현안과 법적 과제” 한국법제연구원·재정법학회 학술대회, 61-82면.

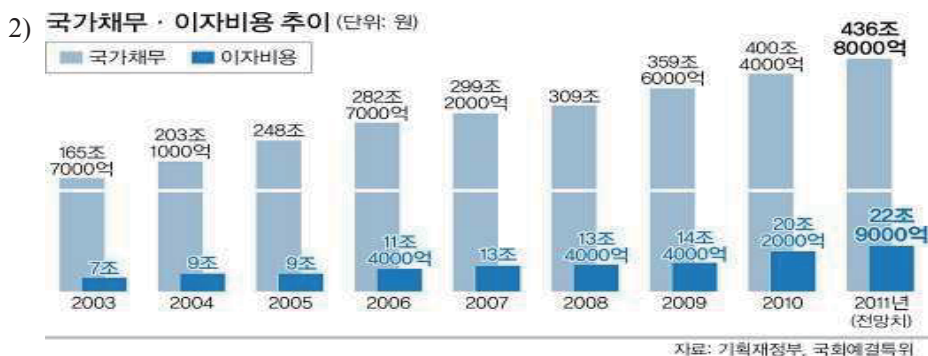
응전락을 세우는 데 중점을 두고 논의한 것은 이 때문이다. 국가 채무는 올해 436조원에 이를 것으로 예상된다.<sup>2)</sup>

복지지출의 꾸준한 증대와 이로 인한 재정규모 및 정부부채의 증대는 국민경제에 부담을 주는 것뿐만 아니라 재정운영의 탄력성을 위축 시킴으로써 재정이 제 기능을 발휘하기 어렵게 만든다. 즉, 높은 정부 부채는 거시경제의 안정을 저해하고 정부의 이자부담을 증대시켰다. 이에 대응하여 많은 선진국들은 1990년대에 접어들면서 재정건전성 강화를 위한 과감한 제도개혁에 나서게 되었다. 그러나 오래된 정치·경제적 그리고 사회·문화적 배경 속에 형성되어 온 재정지출 및 수입구조를 단기간 내에 바꾸기는 어렵기 때문에 가시적인 개혁성과는 나타나지 않고 있다.

이러한 제반여건을 고려할 때 재정수지 및 국가채무의 효율적이고 체계적인 관리는 국가경영에 있어 매우 중요한 과제이다. 특히 국가채무 및 재정적자는 한번 늘어나기 시작하면 줄이기가 쉽지 않다. 따라서 우리는 현 시점에서 보다 적극적으로 국가채무관리계획을 수립하고 효율적인 재정지출구조로 개선해 나갈 필요가 있다.

## 제 2 절 연구의 목적 및 내용

2011년 정부는 정부통계개편안을 발표하였다.<sup>3)</sup> 이는 재정수요가 급증하는 가운데 재정건전성을 유지하기 위해서 정부가 해야 할 일을



3) 재정통계 개편에 관한 공정회 자료, “재정통계 개편안”, 2011.1.26.

제대로 수행하기 위해서는 재정관리체계를 개선할 필요가 있었다. 현재의 재정상태에 대한 정확한 파악, 향후 재정위험 예측 및 분석능력의 제고가 필요한 것이다.

발생주의 회계 등 최신 국제기준에 부합하는 재정통계 산출이 필요했다.<sup>4)</sup> 세계 주요국은 발생주의 기준에 따라 재정통계를 산출 중이며 OECD 30개 회원국 중 15개국이 발생주의를 도입하고 있다. 우리나라는 2009 회계연도 결산부터 발생주의·복식부기 회계 기준을 적용한 정부 결산보고서를 시범 작성중이며, 2011 회계연도 결산부터는 국회에 제출한다. 종전에는 현금주의·단식부기 회계기준에 따라 정부결산을 실시하였다. 국가재정법 부칙 발생주의·복식부기 결산보고서 작성은 2009회계연도 결산부터 적용하고, 국회·감사원 제출은 2011 회계연도부터 시행토록 명시하고 있다.

따라서, 정부는 정부결산 회계기준의 변경에 맞추어 국가채무·재정수지 등 재정통계 산출 방식을 개편할 필요가 있었다. 현재 우리나라의 재정통계는 IMF의 1986 GFS 기준에 따라 작성되고 있어 재정정책 수립과정에서 자주 활용되고 있는 각종 재정통계의 국제비교가 정확하지 않을 수 있다는 문제제기가 지속되어 왔다. 특히 국가채무 통계의 경우 정부 포괄범위와 부채항목이 국제기준에 비해 협소하여 과소추계되고 있다는 의혹을 가장 많이 받아 왔다.

지난 2000년 16대 총선을 앞두고 당시 야당에서 보증채무, 통안증권 등 한국은행 채무, 연금의 잠재채무, 정부투자 및 출자기관 채무, 지방공기업 채무, 정부출연연구기관 부채 등을 포괄하여 국가채무가 정부발표치(100조 내외)보다 훨씬 큰 400조원에서 1,000조원에 달한다고 주장한 바 있었다. 이후 국가채무 축소 의혹 주장은 여러 차례 제기되었으며, 가장 최근의 사례로는 2010년 10월 국정감사에서 “국가직접채

4) OECD, IMF 등 국제기구는 정부효율성 및 재정투명성 강화를 위한 노력으로 발생주의 회계제도의 도입을 권장하고 있다.



무 외에 보증채무, 4대 공적연금 책임준비금 부족액, 통화안정증권, 공기업 부채 등 광의의 국가부채를 합친 사실상의 국가부채가 2009년말 1,637조원(정부발표는 359.6조원)으로 사상 최대치였다”는 주장이 제기되었다.

또한, 정부범위 협소 등에 대해서도 과소추계 의혹이 제기된 바 있다. 2006년 기획재정부와 중앙일보가 공동으로 개최한 토론회에서 재정범위 설정에 대해 공기업은 국제기준에서도 제외시키고 있다든가, 나머지 공공기관도 시장성 기준을 적용하여 포함여부를 결정해야 한다는 등 전문가 간에 격렬한 논쟁이 있었다. 이러한 혼란을 바로잡기 위해 우리나라 재정통계를 가장 최신 국제기준 및 선진국 사례에 맞추어 개편할 필요가 있었다.

본 연구는 2011년 재정통계 개편안에 따른 국가채무관리의 법제의 개선방안을 제안하기 위하여 영국, 독일, 미국, 호주, 일본의 법제를 살펴본다. 각국에 재정통계 관련 법률이 있는지 그리고 각국의 정부부채의 범위 또는 국가채무의 개념이 법제 있는지 등을 조사한 뒤 시사점을 찾고자 한다.

## 제 2 장 현행 국가채무의 범위와 문제점

정부는 국가채무 관리를 위해 국가재정법을 통해 법적·제도적 장치를 마련하였고 2007년에 최초로 국가채무관리계획을 수립하여 국회에 제출하였다. 국가채무관리계획에는 국가채무의 범위 및 현황·상환 계획뿐만 아니라 국가채무관리목표 및 관리방향 등의 내용을 포함하고 있어, 국가채무 관리의 기본틀로 기능하고 있다.

구 예산회계법을 대체한 국가재정법이 제정되어 시행된지 5년째가 되고 있다. 국가재정법은 과거현금주의에 기초해 있던 재정제도를 발생주의로 전환하고 Top-Down 방식의 성과중심 예산제도를 도입함은 물론 IMF외환위기를 거울삼아 재정의 투명성과 건전성을 제고하기 위한 제도들을 마련하는 등 새로운 국가재정제도의 근간을 구성하는 기본법으로 탄생하였다. 그리고 그 사이 국가회계법 등 이러한 기본법을 구체화하는 세부입법이 속속 단행되어 시행 중에 있다. 그런데 국가재정법 제정 당시부터 ‘통합재정’의 개념과 국가채무의 포괄범위에 대해 재정학자들을 중심으로 의문이 제기되었었고, 입법과정에서도 이를 명확히 하여야 한다는 목소리가 있었던 것이 사실이다.

그런데 당시에는 국가재정법이라는 기본적인 틀을 마련한다는 점에만 치중한 나머지 이러한 문제들에 대해서는 입법과정에서 실제로 크게 관심을 두지는 못한 것이 사실이다. 국가재정법에서는 발생주의 회계체계에 대해서도 그 근거만 마련하였을 뿐 발생주의 회계체계의 구체적인 모습은 국가회계법이 제정되어서야 비로소 윤곽이 드러나기 시작했고, 중앙정부 및 지방정부<sup>5)</sup>와 관련한 공기업과 산하단체들에 대한 이해도 공공기관의 운영에 관한 법률이 2007.1.19. 제정되어 2007.4.1.부터 시행되면서부터 체계화되기 시작하였다. 무엇보다 재정건전성

5) 재정학자들은 이를 합하여 ‘일반정부’라고 표현한다.

의 중요한 기준이자 관리대상이 되는 것은 국가채무인데, 그 범위를 어디까지 파악하고 정부의 범위를 어디까지로 보는지에 대해서는 암묵적으로 구 예산회계법상의 그것을 그대로 가지고 간 것이 사실이라고 평가할 수 있다.<sup>6)</sup>

### 제 1 절 현행 국가재정법상의 국가채무의 개념

국가채무란 국가채권<sup>7)</sup>에 대한 개념으로서, 국가의 재정활동의 결과 국가가 민간과 해외에 대하여 원리금의 상환의무를 지는 채무를 의미한다고 정의된다.<sup>8)</sup> 현행법상 국가채무를 정식으로 개념정의하는 조문은 존재하지 않으나, 국가재정법은 국가채무라는 개념을 기본적으로 위와 같은 의미로 전제하고 국가채무의 관리에 대하여 일정한 규율을 하고 있다.

국가재정법 제91조에서는 기획재정부장관으로 하여금 매년 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 ‘국가채무관리계획’을 수립하도록 의무지우고 있다(제1항). 그리고 이때의 금전채무가 무엇인지에 대해서는 제2항에서 ‘제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다’고 하면서, ① 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권, ② 국가의 회계 또는 기금의 차입금, ③ 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위 및 ④ 그 밖에 ① 및 ②에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무를 열거하고 있다.

6) 박종수, 재정통계개편에 따른 국가채무관리의 법적 과제, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 4. 28.

7) 국가채권관리법 제2조 제1호에서는 “채권”이란 금전의 지급을 목적으로 하는 국가의 권리를 말한다고 정의하고 있다.

8) 기획예산처, 국가채권·채무 현황과 대책(1999.10.4.), 재정포럼 1999년 11월호, 101면.

이를 받는 국가재정법시행령 제43조에 가보면 제2항에서 ‘법 제91조제2항제1호에서 “대통령령이 정하는 회계 또는 기금”이라 함은 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금을 말한다’고 규정하고 있고, 제3항에서는 ‘법 제91조제2항제4호에서 “대통령령이 정하는 채무”라 함은 법 제92조의 국가보증채무 중 정부의 대지급(代支給) 이행이 확정된 채무를 말한다’고 규정하고 있다.

한편 국가재정법 제91조 제3항은 ‘제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다’고 하면서, ① 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금, ② 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권, ③ 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금 등을 규정하고 있다.

결국, 현행법상 국가채무는 국가의 회계 또는 기금의 발행채권<sup>9)</sup>, 차입금<sup>10)</sup> 및 국고채무부담행위<sup>11)</sup>와 정부의 대지급 이행이 확정된 국가보증채무를 포함하도록 규정되고 있고, 중앙관서의 장이 관리·운용

9) 국채란 국가 재정수지상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위하여 국가가 발행하는 채권을 말한다. 국채는 공공자금관리기금의 부담으로 기획재정부장관이 발행한다. 다만 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따라 회계·다른 기금 또는 특별계정의 부담으로 기획재정부장관이 발행한다(국채법 제3조).

10) 차입금은 정부가 한국은행, 민간기금 또는 국제기구 등으로부터 법정 유가증권의 발행 없이 직접 차입한 금액을 말한다. 그 차입대상에 따라 다시 정부가 한국은행 등 국내 금융기관, 민간기금 등으로부터 차입하는 국내차입금과 IBRD·ADB 등 국제기구와 외국정부로부터 차입하는 국외차입금으로 나누어 볼 수 있다.

11) 국가가 사전에 국회의 의결을 얻은 범위 내에서는 예산의 확보 없이도 미리 채무를 지는 행위로서, 국가재정법 제25조는 국가가 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비 총액의 범위 내의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 할 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻도록 하고 있으며, 다만 국가는 그러한 경우 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위는 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다. 또한 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.

하지 않는 회계 또는 기금은 국가채무에서 제외하고 있고, 또한 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금과 채권 또는 차입금 가운데 국가의 다른 회계 또는 기금이 보유하고 있는 경우도 국가채무에서 제외하고 있음을 알 수 있다. 아울러 ‘국가’라고 제한함으로써 지방자치단체의 채무도 제외되고 있는 점도 특색이다.

## 제 2 절 현행법상 국가채무 개념의 특색과 문제점

앞서 간단히 지적한 바와 같이 현행 국가재정법상의 국가채무 관련 규정은 채무 및 정부의 포괄범위가 매우 좁게 되어 있는 것이 특징인바, 이는 1999.10.4. 구 기획예산처가 발표한 자료<sup>12)</sup>에서 드러나는 바와 같이, 당시 IMF가 권고했고 국제적으로도 통용되었던 1986년 정부재정통계(GFS<sup>13)</sup> 1986) 기준을 사용한 것에서 기인한다.

이 기준은 회계상 손익의 귀속시기와 회계주체인 정부개념의 범위 면에서 다음과 같은 특징을 갖는다. 먼저 회계상 손익의 귀속시기면에서 GFS 1986은 현금주의를 채택하고 있다. 즉, 회계상 채권과 채무의 인식시점을 현금이 직접 들어오고 나가는 시점을 기준으로 삼도록 하고 있어서 확정된 금액이 아닌 미지급금, 선수금, 예수금 및 BTL 등은 제외된다. 또한 확정채무만을 인식하기 때문에 정부채무보증 등 우발채무와 공기업 채무 및 통화당국의 채무, 연금 총당채무 등도 회계상 제외되는 특징을 갖는다.

한편 회계의 주체인 정부의 개념에 대해서는 원칙적으로 중앙정부와 지방정부 및 비영리공공기관을 포괄하여 대상범위로 삼지만 정부기능을 수행하는 기관 중 비영리공공기관의 해당여부를 판단할 수 있는 기준은 제시하고 있지 못하다. 아울러 정부범위와 관련해서도 GFS 1986

12) 기획예산처, 국가채권채무 현황과 대책(1999.10.4.), 재정포럼 1999년 11월호, 101면 이하.

13) Government Finance Statistics.

을 적용하는 국가마다 상이한 바, 한국을 포함한 일본과 이탈리아 등은 중앙정부 채무만을 대상으로 삼는 반면, 미국, 영국, 독일 및 프랑스 등은 중앙정부 채무와 지방정부 채무를 포괄하여 대상으로 삼고 있었다. IMF의 GFS 1986에 의한 국가채무를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- 국가채무 통계는 중앙정부 채무 또는 일반정부(중앙정부 + 지방정부) 채무 등으로 작성
- 국가가 직접 상환 및 이자부담을 지는 채무만 포함
- 국가 채무보증 등 우발채무, 통화당국의 채무, 국가채무로 공식적으로 확정되지 않은 채무 등 제외

이처럼 GFS 1986은 손익의 귀속 판단에 관한 기준이 현금주의를 표방함에 따라 국가채무의 파악 범위가 좁았고, 더욱이 회계의 주체인 정부의 범위를 파악함에 있어서도 당사국에 넓은 재량을 부여함으로써, GFS 1986을 따랐던 우리나라의 경우 중앙정부 채무만을 대상으로 하여 현금주의에 따른 채무만을 파악하게 하는 결과를 가져왔던 것이다. 현재 우리나라는 국가채무의 파악함에 있어서 앞서 법규정에서 확인한 바와 같이 모든 회계와 기금을 대상으로 하는 것이 아니라 중앙관서의 장이 관리하는 회계 및 기금만이 대상으로 되고 있다. 일반정부 개념에서 보아도 지방정부가 제외된 중앙정부의 채무만이 파악되고 있는데, 이러한 단점을 의식하여 국가재정법에 의한 국가채무의 범위에는 속하지 않지만 1997년부터 지방정부의 지방채 및 지방교육채 잔액에서 중앙정부에 대한 채무 잔액을 차감한 ‘지방정부 순채무’를 실무상 국가채무에 포함시키고 있다. 그러나 지방정부 차원에서의 모든 회계와 기금이 포함되었다고 말할 수 없는 것은 여전한 문제이다.

이상 살펴본 바와 같이 현행법제상 우리나라의 재정통계 및 국가채무 파악에 있어서의 몇 가지 문제점을 다시 정리하면 다음과 같다.



첫째, 이미 국가재정법과 국가회계법의 제정으로 발생주의 회계가 중앙정부와 지방정부 차원에 공히 도입되었음에도 재정통계 및 국가채무의 파악은 현금주의에 머물고 있는 문제점을 지적할 수 있다. 그에 따라 국가가 직접 원리금을 상환하는 채무만을 국가채무로 보게 되고, 충당부채나 우발채무 등 공식적으로 확정되지 아니한 채무는 국가채무에서 제외하여야 하여 국가채무의 규모가 발생주의를 근간으로 하는 주요국의 예에 비하여 과소하게 나타나는 문제점이 제기된다.

둘째, 재정수지에 있어서는 국가와 지방자치단체를 포괄하여 통합재정으로 파악하고 있지만, 국가채무를 파악함에 있어서는 법령상 중앙정부의 그것만을 규정하고 있어서 비교대상이 되는 주요국의 사례에 비하여 정부범위의 파악이 매우 좁게 되어 마찬가지로 국가채무의 파악이 과소하게 되는 원인을 제공하고 있다.

셋째, 국가활동의 주요한 부분이 공공기관에 의하여 수행되는 예가 점차 증가하고 있음에도 불구하고 국가채무를 파악함에 있어서는 법령상 공공기관이 전혀 반영되고 있지 않아 국가채무의 총 규모를 파악함에 있어서 신뢰성과 투명성을 저해하는 결과를 초래하고 있다.

넷째, 정부의 재정통계와 국가채무는 IMF의 GFS 1986에 따라 파악되고 있지만, 한국은행이 작성하는 재정통계는 UN의 SNA 1993에 따라 작성하여 OECD에 제공하고 있어, 정부통계와 한국은행 통계가 불일치하여, 우리나라의 대외 이미지에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는 점을 지적할 수 있다.

그러나 이러한 미봉책은 발생주의회계체계가 정착되어 가고 OECD 등 국제기구에서의 우리나라의 위상이 성장해가고 국제비교의 사례가 빈번해지면서 문제점이 심각하다는 것이 드러나게 되었고, 정부는 2011년을 기점으로 이러한 문제점을 개선하기 위해 재정통계 개편안<sup>14)</sup>을 마련하였다.

---

14) 민관합동작업반, 재정통계개편안, 2011.1.

이러한 개선안의 마련은 환영할만한 일이나, 이것이 구체화되어 집행되기 위해서는 법에 반영되어야 하므로 국가재정법 등 관련법령이 개정되어야 하는 문제가 남아 있다. 물론 그에 앞서 이러한 개선안의 내용이 과연 합리적인가 여부도 판단이 필요하다.

## 제 3 절 재정통계 개편안의 내용과 평가

### 1. 내 용

#### (1) 기본방향

IMF는 2001년 기존의 GFS 1986을 UN의 SNA<sup>15)</sup> 1993에 의한 기준에 따라 수정·보완하여, 발생주의 회계로 전환하여 미지급금, 선수금, 예수금 및 감가상각비 등 재정수지 항목도 포함할 수 있도록 하였고, 회계의 주체도 일방정부(중앙정부, 지방정부)외에 비영리공공기관 중 정부기능을 수행하는 기관인지 여부를 판단하여 국가채무의 범위에 포함시킬 수 있는 구체적 판단기준을 제시하였다.<sup>16)</sup> 이를 ‘GFS 2001’이라 부른다.<sup>17)</sup>

GFS 2001은 기존의 GFS 1986이 기능을 중심으로 정부범위를 파악함에 비하여 독립적으로 경제활동을 수행하는 제도단위 및 이른바 ‘시장성 기준’을 중심으로 정부범위를 파악하고 있는 것이 특징이다. 즉, 제도단위 기준으로는 자율적인 의사결정체계 및 독립적인 자금운용계정 보유 여부로 개별 제도단위(정부, 기업, 준기업, 비영리기관 등)에

15) System of National Accounts.

16) OECD에서도 UN의 SNA 1993 모델을 적용하여 재정통계작성에 활용하고 있으며, 우리나라의 한국은행도 이에 따른 재정통계를 OECD에 제공하고 있다고 한다. 이에 대해서는 국회예산정책처, 대한민국 재정 2011, 34면 참조.

17) 결국 GFS 2001의 내용은 UN의 ‘SNA 1993’과 같은 것이고, 유럽연합(EU)도 이를 적용하여 소속 회원국의 통일성 있는 국가채무 파악을 위하여 ESA(European System of National and Regional Accounts)를 제정하여 운용하고 있다고 한다.



해당하는지 여부를 판단하며, 시장성기준으로는 시장의 수요와 공급을 반영하는 경제적으로 의미있는 가격으로 시장산출물을 생산하는지 여부를 기준으로(예컨대 원가보상율<sup>18)</sup>의 50% 초과 여부) 이를 충족하면 공기업으로, 미충족하면 일반정부로 분류한다고 한다. 그밖에 시장성기준 충족여부와 상관없이 정부범위 무조건 포함시켜야 하는 기관으로 구조조정기구, 정부가 유일한 고객, 사회보장기구 및 직역연금 등을 들고 있다.

결국 IMF의 GFS 2001에서는 UN의 SNA 1993을 받아들여 발생주의 회계를 기준으로 삼고 중앙정부와 지방정부 공히 회계(일반회계, 특별회계)와 기금을 모두 재정통계에 포함할 수 있게 되었고, 무엇보다 공공기관을 재정통계에 포함시킬 수 있게 된 것이 큰 변화라고 말할 수 있다.

개편안은 그 동안 끊임없이 제기되어 온 재정통계 및 국가채무의 범위에 관한 논란을 해소하고, 기존의 현금주의에 따르는 GFS 1986을 발생주의에 의한 GFS 2001로 전환함으로써, 정부와 한국은행의 재정통계 기준을 일치화시키고, 중앙과 지방의 재정통계를 일원화하여 발생주의 회계체계 도입에 따른 재정통계 정비를 완성하는 것을 기본방향으로 한다.

## (2) 구체적인 내용

첫째, 일반정부의 포괄범위와 관련하여 1차적으로 정부로부터 독립적인 제도단위인지 여부를 판단하여 독립적인 제도단위가 아닌 경우에는 일반정부로 분류한다. 이때 독립적인 제도단위인지 여부는 정부 제도단위와는 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용을 하는 경우를 말한다고 한다. 그 다음 2차적으로 정부와 독립적인 제도단위이더라도 최근 3년 평균 원가보상률(판매액/생산원가)이 50% 이하이면 일반정부

---

18) 원가대비 매출액 비용.

로 분류한다고 한다. 마지막으로 원가보상률 기준 해당여부와 상관없이 ① 사회보장기구(국민건강보험 등), 구조조정기구(구조조정기금, 예보채상환기금, 부실채권정리기금 등), ② 부과식 혹은 정부와 독립적으로 운영되지 않는 직역연금(군인연금, 공무원연금), ③ 정부가 유일한 고객이거나 R&D를 수행하는 공공기관(근로복지공단, 출연연구기관 등) 등은 동 기준에 해당하는 일반정부로 분류한다고 한다.

이러한 기준을 적용할 경우 중앙정부의 경우 현행 18개 특별회계 중 우편사업, 우체국예금, 우체국보험특별회계를 제외한 15개 특별회계가 일반정부로 분류되며, 기금의 경우 4개 기금(사학연금기금, 사학진흥기금, 국민체육진흥기금, 주택금융신용보증기금)이 일반정부에서 제외된다고 한다. 또한 공공기관의 경우 2010년 기준으로 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 지정된 282개 공공기관 중 공기업 21개, 준정부기관 33개, 기타 공공기관 83개 등 총 137개를 제외(LH, 수자원공사 등)한 145개 기관이 일반정부에 포함되는 것으로 된다. 지방정부도 원칙적으로 동일한 기준을 적용한다고 한다.

둘째, 공적연금 총당부채의 처리와 관련해서는 GFS 2001이 제시하는 원칙에 따라 국민연금과 같은 사회보장기금의 총당부채는 국가채무에 포함시키지 않고 부기하며, 직역연금과 관련해서는 일반정부에 포함되는 2개 직역연금(군인연금, 공무원연금)의 총당부채는 해외사례 등을 고려하여 일반정부부채에 포함시키지 않고 정부결산보고서 등을 통해 별도로 정보를 공개하기로 한다.

셋째, 내부거래와 관련해서 GFS 2001에서 내부거래를 정부 재정통계에서 제외하도록 명시하고 있는데 그 동안 우리나라는 GFS 1986에 따라 내부거래를 제외하면서도 국민연금 보유국채 등 정부 회계·기금 간 직접 거래가 아닌 시장을 통한 간접적인 거래는 제외하고 있지 않았었다. 2007년 10월 국가회계법을 제정하면서 내부거래의 제외원칙을 명시하였는바, 이번 개편안에서는 그 동안 제외하지 않았었던 국민연

금 보유국채 등도 내부거래로 보아 제외하되, 제외시킨 금액은 부기하여 공개하기로 하였다.

넷째, 마지막으로 그 동안 문제시되었던 부채항목별 일반정부 부채 포함 여부와 관련하여, 개편안은 다음과 같이 가닥을 잡았다.

- 공기업 부채와 통안증권 등 한국은행 부채: 공기업은 일반정부에 포함되지 않으며, 한국은행도 일반정부에 포함되지 않음
- 공공기관 부채: 일반정부에 포함되는 공공기관의 부채만 포함
- 보증채무: 발생주의를 적용하더라도 국제기준에서 우발채무는 일반정부부채에 포함시키지 않음
- BTO 및 BTL 관련 부채: BTL 정부지급금은 포함시키되, BTO 최소운영수입보장은 우발성 채무로 일반정부부채에 포함시키지 않음
- 연금충당부채: 국민연금 및 사학연금은 국제기준에서 일반정부부채에 포함시키지 않으며, 공무원연금 및 군인연금은 해외사례 등을 고려하여 일반정부부채에 포함시키지 않음

## 2. 평 가

정부는 국가재정법 등에 따라 '11 회계연도부터 발생주의 회계기준을 적용한 정부결산서를 국회에 제출하는 데 맞추어 재정통계 기준도 발생주의 기준을 적용하여 정비하고, 최신 국제 통계기준을 적용하여 국가 재정통계의 신뢰성 및 투명성을 제고하는 한편, 그 동안 지속되어 왔던 국가채무 규모 논란을 해소하고자 재정통계 개편을 추진하였다.

무엇보다도 국제기준에 맞추기 위하여 국내 재정통계 기준을 기존의 1986 IMF의 GFS(Government Finance Statistics)에서 최신 기준인 2001 GFS로 전환하는 한편 EU의 1995 ESA(European System of Accounts), UN의 2008 SNA(System of National Accounts)를 참조하고 있다. 이에 따라 회계기준이 현금주의에서 발생주의로 바뀌고, 정부 포괄범위도 기

존의 중앙·지방재정 뿐만 아니라 비영리공공기관 등까지 포함하여 국제기준상의 일반정부(일반정부 = 중앙정부 + 지방정부 + 비영리공공기관)로 수정하였고, 중앙·지방 정부간 및 정부·한은간의 통계기준 불일치 등 국내 재정통계의 문제점을 해소하고자 하고 있다.

그럼에도 불구하고, 구체적인 세부기준의 적용에 있어서 제기될 수 있는 의문점을 중심으로 몇 가지를 언급해보면 다음과 같다.

### (1) 독립적 제도단위 관련

개편안에서는 1차적으로 독립적으로 경제적인 의사결정과 자금운용을 하는지 여부에 따라 정부와 정부가 아닌 독립적 제도단위로 구분하고 있다. 그런데 현실에서 나타나는 모습은 매우 다양할 수 있어서 경우에 따라서는 독립한 제도단위인지 여부가 매우 판단하기 어려운 경우도 존재할 수 있으리라 예상할 수 있다. 그래서 독립적 제도단위를 판단하기 위한 기준을 우리 나름대로 추가해보는 방안도 검토하는 것이 타당하다고 생각된다. 예컨대 ‘조직의 독립성’을 생각할 수 있을 것 같다. 행정부 조직 속에 속해있지만 의사결정과 자금운용을 다분히 독립적으로 수행하는 대상이 있다면 이를 정부라고 보아야 하는지 정부 아닌 제도단위라고 보아야 하는지 실무에서는 매우 판단하기 어려울 것으로 예상된다.

따라서 자금운용을 독립적으로 하더라도 결손시 정부의 결손금 보전조치가 치해지도록 규정되어진 경우에는 정부로 구분할 필요가 있다.

### (2) 국제기준과의 불일치 문제

개편안에서는 많은 부분에 있어서 국제기준을 그대로 반영하는 것을 원칙으로 하고 있지만, 부분적으로는 국제기준과 달리 하는 부분도 있음을 부인할 수 없다. 예컨대 직역연금의 충당부채는 국제기준에서는 일반정부부채에 포함시키도록 하고 있지만, 개편안에서는 국제기

준에 따르지 않는 해외사례를 근거로 일반정부부채에 포함시키지 않도록 하고 있다. 포함여부의 문제는 각각의 장단점을 고찰하여 판단할 사항이지만, 향후 입법화 과정에서 반드시 점검하고 넘어가야 할 사항이라고 생각된다.

### (3) 시장성 판단기준 관련

개편안에서는 독립적 제도단위의 시장성 판단을 위해 원가보상률을 도입하는 것을 내용으로 하고 있다. 그러면서 공공기관의 운영에 관한 법률상의 자체수입비율보다 국제기준에 더 부합한다는 논거에서 이를 채택하고 있다. 그러나 원가보상률의 산식은 판매액을 생산원가로 나누는 것에 불과해서 매우 단순하다. 시장상황이 어떠한지에 따라 원가보상률은 영향을 받을 수 있을 것인데 현재의 산식은 판매액과 생산원가 이외에 아무런 변수가 없어서 시장상황 등을 반영할 수 있는 길이 없다.<sup>19)</sup> 3개년의 평균 원가보상률을 사용한다는 것은 매출액이 기복이 있을 수 있는 경우를 고려하여 평균치를 가지고 판단하도록 한다고는 하지만 시장상황을 전혀 동일한 것으로 전제하는 것이 사실상 불가능하다면 시장성 판단의 기준으로 신뢰하기에는 매우 불완전하다고 평가할 수 있다. 또한 3년 기준을 매년 적용할 수도 있지만 이는 통계상의 안정성에 문제가 있으므로 일정 주기를 선택하여 조정하는 것이 필요할 것으로 보인다.

---

19) IMF는 통계자료의 기준에 대해서 SDDS와 GDDS로 나누어 작성기준을 제시하고 있다.

## 제 3 장 외국의 채무관련법제

### 제 1 절 영 국

#### 1. 재정통계 관련 법제

##### (1) 재정통계 관련 법제 현황

##### 1) 재정통계 관련 고유한 영국 법제

현재 영국에는 재정통계에 고유한 국내법은 존재하지 않는다. 일반적으로 영국의 행정각부(departments with Ministers)는 자신들의 직무와 관련된 모든 통계자료를 제작할 수 있는 암묵적인 권한을 가지며, 이러한 권한은 정부(Crown)에 관한 불문(unwritten)헌법에서부터 도출된다.<sup>20)</sup> 따라서 영국의 행정각부는 관련 직무에 관한 통계자료의 제작을 위한 법률적 근거를 필요로 하지 않으며, 제작한 통계자료를 공표할지 여부에 관한 결정도 전적으로 관련 행정각부의 장의 재량에 속한다.<sup>21)</sup>

재정통계는 전통적으로 재정부(HM Treasury)의 권한에 속하는 것이었으나 1996년 이후부터는 국가통계사무국(Office of National Statistics, 이하 ONS)<sup>22)</sup>이 국가재무보고서(National Accounts)와 경제분석자료 제작에

20) Richard Laux, Richard Alldritt & Karen Dunnell, “Evolution of the United Kingdom Statistical System”, *Statistical Journal of the IAOS* 24 (2007) 47-49, p.58.

21) *Ibid.*, 대표적으로 보건, 범죄, 교육 및 환경에 관한 통계자료가 이러한 경우에 속한다.

22) ONS(Office of National Statics)는 1996년에 법률적 근거 없이 1941년 설립된 중앙통계국(Central Statistics Office)과 1970년 설립된 인구조사국(Office for Population Censuses and Surveys)을 통합하여 새로운 단일의 중앙 통계 당국으로 출범하였으며, 출범 당시부터 확고히 자리매김해왔다. 이후 “2007년 통계 및 등록 서비스에 관한 법률(Statistics and Registration Service Act 2007)”의 제정으로 영국에서 최초로 법률에 근거한 통계위원회(Statistics Board)가 출범하게 되었는데 ONS는 이 법률에 의하여 새로 설립된 통계위원회의 집행기구로서 통계자료를 제작하고 기타 정부기관에서 제작하는 통계자료를 조정 및 규율하는 직무를 수행하게 되었다.



관한 암묵적인 권한을 기초로 재정부와 공동으로 재정통계자료를 제작·공표하고 있다.<sup>23)</sup> 유럽공동체(EU)의 출범으로 영국을 포함한 EU 회원국들에게 EU법에 의해 특정 통계자료의 제작 및 유럽집행위원회(Europe Commission)에 통계자료 보고의무가 부과되었는데, 재정통계가 그 중 하나이다. 즉, 영국의 재정통계에 관한 유일한 법률적 근거는 “1992년 유럽공동체(EU)에 관한 마스트리히트 조약(the 1992 Maastricht Treaty on European Union, 이하 마스트리히트 조약)”<sup>24)</sup>에서 찾을 수 있다. 마스트리히트 조약에 관한 자세한 내용은 후술하기로 한다.

재정통계를 비롯한 영국의 모든 공식적인 국가 통계의 관리에 관한 입법적 기틀은 「2007년 통계와 등록서비스법(Statistics and Registration Service Act 2007)」에 의해 영국통계청(UK Statistics Authority)이 출범함으로써 마련되었다. 영국 통계청은 동 법률에 의해 첫째, 공식 통계에 관한 실무규정(Code of Practice for Official Statistics)을 제정 및 공표하고, 둘째, 동 규정의 준수사항을 감독하고 평가하는 임무를 부여하였다.<sup>25)</sup> 이 밖에도 정부의 모든 통계자료는 “데이터보호에 관한 법률(Data Protection Act)”, “인권에 관한 법률(Human Rights Act)” 및 보통법상의 기밀보호의무를 준수하여야 한다. 재정부 역시 예외는 아니어서, 영국 통계청이 제정한 공식 통계자료에 관한 실무규정이나 기밀보호의무의 적용으로부터 어떠한 면제나 예외가 허용되지 않는다.<sup>26)</sup> 실제 영국 정보법의 적용 면제가 허용된 통계자료는 거의 없다고 볼 수 있다.<sup>27)</sup>

---

23) 재 정부는 재정통계작성에 필요한 자료를 제공하며, ONS가 재 정부가 제공한 자료와 기타 자체적으로 수집한 자료를 토대로 재 정부와의 협의를 거쳐 통계자료를 제작한다고 한다. 통계자료에 포함되는 자료에 관한 최종결정권한은 ONS가 가진다.

24) ONS Statistical Bulletin, Government deficit and debt under the Maastricht Treaty, 31 March 2010, p. 4, <http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/maast0310.pdf>.

25) Statistics and Registration Service Act 2007, c. 18.

26) HM Treasury, [http://www.hm-treasury.gov.uk/national\\_statistics.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/national_statistics.htm).

27) *Supra*, note 3, p.58.

하위법령으로 “2008 공식 통계자료 사전공개 열람에 관한 명령(Pre-release Access to Official Statistics Order 2008)”이 존재한다. 동 명령은 행정각부의 장 또는 정부의 고위 공직자들이 일반에게 통계자료가 공개 되기 전에 미리 접근할 필요가 있음을 고려하여 제정되었다. 이 사전공개 열람권은 명확한 한계와 규칙에 따라 매우 엄격하게 규율되고 있다.

## 2) 재정통계에 관한 EU 법제: 마스트리히트 조약 및 과잉적자시정조치협약

유럽공동체 확립에 관한 조약으로 널리 알려진 마스트리히트 조약은 1992년 2월 7일에 체결되었으며 EU의 공공통화인 유로(euro)의 창설을 이끌어 냈다. 무엇보다 동 조약은 EU 회원국들의 재정을 감시하는 방식을 규정하였는데, 이는 “과잉적자감축규정 또는 재정적자상한규정(excessive deficit reduction provision)”으로 알려진 동 조약 제104조 제(c)항 제1호를 법적 근거로 한 과잉적자시정조치(Excessive Deficit Procedure)이다. 마스트리히트 조약 제104조 제(c)항 제1호는 EU 회원국들에게 과도한 재정 적자를 피할 것을 의무화하였다.<sup>28)</sup> 동 조항 제2호는 회원국들이 재정적자상한규정을 준수하는지 여부를 판단하기 위하여 두 가지의 기준을 정하였는데,<sup>29)</sup> EU회원국들은 동 조약의 부속서인

28) THE MAASTRICHT TREATY PROVISIONS AMENDING THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN ECONOMIC COMMUNITY WITH A VIEW TO ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY MAASTRICHT, 7 FEBRUARY 1992 (이하 Maastricht Treaty), Article 104 (c) 1. “Member States shall avoid excessive government deficits.”[원문]

29) Maastricht Treaty, Article 104 (c) 2. [원문] The Commission shall monitor the development of the budgetary situation and of the stock of government debt in the Member States with a view to identifying gross errors. In particular it shall examine compliance with budgetary discipline on the basis of the following two criteria:

- (a) whether the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product exceeds a reference value, unless:
- either the ratio has declined substantially and continuously and reached a level that comes close to the reference value;
  - or, alternatively, the excess over the reference value is only exceptional and tem-



“과잉적자시정조치에 관한 협약(The Protocol on the Excessive Deficit Procedure)”에서 그 두 기준의 상한선(reference value) 설정에 합의하였다. 첫 번째 기준은 시장가격으로 평가한 국내총생산(GDP) 대비 예상 및 실제 정부적자 비율이고, 두 번째 기준은 시장가격으로 평가한 국내총생산 대비 실제 정부채무(debt) 비율로서, 현재 적용 되는 상한선은 전자의 경우 3%이고, 후자의 경우 60%이다.<sup>30)</sup> 동 협약은 또한 회원국에게 예상 적자와 실제 적자(planned and actual government deficits) 및 회원국의 예상 채무수준(level of government debt)과 실제 채무수준에 대한 보고서를 유럽집행위원회에 정기적으로 신속하게 제출할 것을 의무화하였다.<sup>31)</sup> EU위원회 규정 679/2010(Council Regulation 679/2010)에 의해 개정된 EU위원회 규정479/2009 (Council Regulation 479/2009)에 의해 EU 회원국들은 유럽의 경제 통계자료 작성 체계인 유럽회계체계(European System of Accounts 95, 이하 ESA95)의 규정에 따라 작성된 EDP관련 자료(실제예산수지보고서와 예산계획서)를 유럽연합통계청(Eurostat)에 일 년에 2번, 4월 1일과 10월 1일에 제출하여야 한다. 바로 이 규정이 영국의 재정통계 관리에 관한 유일한 입법적 근거이다. 이 규정에 따라 영국은 유럽집행위원회에 일 년에 두 차례 “일

---

porary and the ratio remains close to the reference value;

- (b) whether the ratio of government debt to gross domestic product exceeds a reference value, unless the ratio is sufficiently diminishing and approaching the reference value at a satisfactory pace.

The reference values are specified in the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to this Treaty.

30) PROTOCOL ON THE EXCESSIVE DEFICIT PROCEDURE (2004. 12. 16.) Article

1. [원문] The reference values referred to in Article III-184(2) of the Constitution are:  
(a) 3 % for the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product at market prices;  
(b) 60 % for the ratio of government debt to gross domestic product at market prices.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0337:0338:EN:PDF>.

31) PROTOCOL ON THE EXCESSIVE DEFICIT PROCEDURE (2004. 12. 16.) Article

3. [원문] ... The Member States shall report their planned and actual deficits and the levels of their debt promptly and regularly to the Commission.

반정부(general government)”의 적자 및 채무에 관한 통계보고서를 제출하고 있다.<sup>32)</sup>

영국정부에 관한 통계보고서의 작성과 제출은 국가통계사무국(ONS)이 담당한다. 국가통계사무국(ONS)은 마스트리히트 조약에서 정한 보고서 작성에 관한 규정에 따라 정부 적자와 채무에 관한 자료를 수집하고 공표한다. 현재 통계보고서는 매년 3월과 9월 마지막 영업일까지 작성되어 4월 1일과 10월 1일에 제출된다. 영국의 재무부는 별도로 유럽집행위원회에 향후 몇 년간 재정적자 및 채무에 관한 예상보고서(forecast data)를 제출한다.<sup>33)</sup> 마스트리히트 조약에서 정한 주요한 수치는 국내총생산(GDP)에 대한 비율로 제시된다. 동 조약에 따르면 일반 정부는 중앙정부와 지방정부를 포괄하는 개념이다. 유럽의 재정통계의 포괄범위는 영국의 그것과 상이한데 후자는 공공부문을 포함하기 때문에 포괄범위 안에 공기업도 포함된다.

첫 번째 제출기일은 유럽집행위원회가 회원국들이 전년도에 의무를 이행하였는지에 여부 판단을 위한 사전 이해를 돕기 위해 4월 1일로 정해졌다. 그러나 영국의 경우, 유럽공동체에서 유일하게, 안정 및 성장 협약(Stability and Growth Pact)에서 기준연도를 회계연도(4월 1일~3월 31일)로 정하였다. 이는 영국의 상이한 예산연도방식을 인식한 결과이다.

따라서 두 번째 기일(10월 1일)에 제출된 보고서가 당해 회계연도에 관한 첫 번째 예상통계자료(estimate)이다. 과잉적자시정조치에 관한 협약은 정부부채 및 채무의 정의를 유럽회계체계(ESA95)에서 정한 정의를 준용한다. 참고로 영국도 1998년부터 유럽회계체계(ESA95)에 따라 국가회계를 작성하고 있다.

32) Guide to What The Government Owes Explaining Maastricht government debt and deficit, <http://www.statistics.gov.uk/CCI/nugget.asp?ID=171&Pos=&ColRank=1&Rank=390>.

33) *Ibid.*

### 3) 유럽회계체계(ESA95)의 도입

주지하다시피, 영국의 공공재정 통계방식은 1995년 유럽회계체계(European System of Accounts 1995(ESA95))을 준용한다. 유럽회계체계(ESA95)는 공공재정이 공정하고 일관성 있게 공개되는 것을 보장하기 위하여 정부 지출, 수입, 금융 거래 등에 관한 엄밀한 정의규정을 두고 있다. 동 체계는 또한 공공재정의 국가 간의 비교가 가능하게 하는데, 예컨대 EU의 과잉적자시정조치(EDP)의 감시에 필요한 통계자료를 제공한다.

참고로 국가통계사무국(ONS)은 1998년 9월 24일 최초로 유럽회계체계(ESA95)의 규칙에 따라 국가회계를 공표하였다. 유럽회계체계(ESA95)상의 일부 거래의 취급방식은 기존의 국가회계상의 취급방식과 상이하다. 유럽회계체계(ESA95)가 공공부문 수지(public sector balances)에 가져온 주요 변화는 다음과 같다.

- ① 컴퓨터 소프트웨어 및 민간용 군자산에 대한 일부 지출이 자본 지출로 취급된다. 기존의 국가회계에서는 이를 경상지출로 취급하였다.
- ② 도로와 교량과 같은 자본시설의 감가상각액이 포함된다. 기존 체제에서 이것이 자본소비수치에서 배제되었다.
- ③ 국채에 대한 이자는 지불 시점이 아니라 발생 시점에 기록되며, 국채의 발생가와 상환가 간의 차이는 국채의 수명주기 전반에 걸쳐 분산된 이자로 기록된다.
- ④ 정부의 명목상 지원된 연금상의 거래는 경상수입과 지출로 기록된다. 기존 체제에서는 교사와 국가건강보험서비스 직원 등에 대한 이와 같이 자금이 지원되지 않은 연금제도가 자금이 지원되는 것처럼 취급되었으며(연금을 지불하기 위해 금융자산이 있다는 점에서) 납부된 기여금과 연금 간의 차이는 금융거래처럼 취급되었다.

- ⑤ 채무탕감(debt write-offs)은 자본이전과 대출 상환으로 처리된다.
- ⑥ 공공계정(재무부 지불총감국(Office of HM Paymaster General) 및 국립투융자청(National Investment and Loans Office))에 예치된 제3자의 예치금 중 정부 부채에 해당하는 것은 순현금필요액을 결정하는 것이 아니라 순현금필요액에 자금을 지원하는 것으로 취급된다.
- ⑦ 자본소득세 수입은 자본수입이 아니라 경상수입으로 처리된다.

## (2) 재정통계의 포괄범위

영국의 재정통계는 일반적으로 EU법을 준용하지만, 공공부문 재정통계의 포괄범위에 있어서 차이점이 존재한다. EU법상의 재정통계의 포괄범위, 즉 마스트리히트 조약, EDP협약 및 동 협약의 적용에 관한 EU 규정(EDP 규정) 및 유럽회계체계(ESA95)에 의한 정부의 재정통계의 포괄범위는 “일반정부”이다. “일반정부”는 앞에서 본 바와 같이 중앙정부, 지방정부, 지역정부 및 사회보장기금으로 구성된다.

반면 영국의 국가통계사무국(ONS)에서 발행하는 재정통계의 포괄범위는 “공공부문”이며, 공공부문에는 사회보장기금이 배제되고 공기업이 포함된다. 이하에서는 유럽회계체계(ESA95)에서 정의하고 있는 “일반정부”의 범위를 앞에서 보다 조금 상세하게 짚어보고, 영국의 공공부문 재정통계의 포괄범위, 공공부문 분류 절차 등을 알아보기로 한다.

### 1) EU의 EDP상의 재정통계의 포괄범위: 일반정부의 범위<sup>34)</sup>

유럽회계체계(ESA95)는 정부부문을 “개인이나 집단의 소비를 위해 생산을 하는 비시장생산자이인 모든 기관 단위로서 다른 부문에 속한

34) Eurostat, Manual on Government Deficit and Debt - Implementation of ESA 95, 2010 edition, p.9, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-09-017/EN/KS-RA-09-017-EN.PDF).

단위가 의무적으로 납부하는 것으로 주요 자금이 조달되거나 및/또는 국가의 수입과 부의 재분배에 주요하게 관련된 모든 기관 단위”로 정의한다. 여기에서 비시장생산자란 대부분의 수입이 재화와 서비스의 판매를 통해서 획득되지 않는 단위를 의미한다.

따라서 이 개념정의에서 정부소유의 거래사업(일반적으로 공기업으로 일컬어지는)은 제외되는 것은 물론이다. 일반정부부문은 다시 4개의 하부부문으로 나뉜다.

- ① 중앙정부(s.1311): 여기에는 회원국의 모든 행정부서와 일반 중앙 정부기관, 그리고 경제영토전역에 대해 일반적으로 관할권을 가지는 기타 중앙 기관(agencies)이 포함되며, 사회보장기금의 운영은 제외된다.
- ② 주정부(s.1312): 주정부는 중앙정부보다는 낮은 차원이지만 지역 차원에 존재하는 정부 기관 단위보다는 상위의 정부 기능을 행사하는 별개의 기관 단위로 구성된다. 사회보장기금의 운영은 제외된다.
- ③ 지역정부(S.1313): 경제 영토 중 지역 부문에만 관할권이 미치는 공행정 방식을 포함한다. 사회보장기금의 지역기관은 제외된다.
- ④ 사회보장기금(S.1314): 여기에는 주요 활동이 사회적 수익(급부)을 제공하며 다음 두 가지 기준 중 하나에 해당하는 모든 중앙, 지방, 지역 기관 단위가 포함된다.
  - a) 법이나 또는 명령에 의해 인구의 특정 그룹이 급부제공제도에 참여하거나 기부를 해야 하는 경우
  - b) 일반정부가, 당해 기관에 대한 감독 단체 또는 고용주의 역할과는 별개로, 기부 또는 급부의 합의 또는 승인에 있어서 당해 기관의 관리에 책임을 지는 경우

분류는 일반정부로 분류된 단위의 적자와 채무가 EU 규정(EDP)상의 일반정부의 적자와 채무에 추가되기 때문에 중요한 의미를 가진다.

그러나 종종 통계당국은 부문의 분류가 명확하지 않은 기관을 접하게 된다. 대표적으로 정부가 재산을 출연한 일부 학교와 병원들이 분류의 어려움을 야기한다.

이 문제는 당해 단위가 별개의 기관 단위인지 여부, 정부에 의해 통제되는 단위인지 여부 및 시장 또는 비시장 단위인지 여부의 심사를 통해 해결한다.

## 2) 영국의 공공부문 재정통계의 포괄범위

영국의 공공부문 재정통계에서 공공부문은 중앙정부(central government), 지방정부(local government)<sup>35)</sup> 및 공법인(public corporations sub-sectors)을 말한다.<sup>36)</sup>

참고로 국가통계사무국(ONS)에서 정의한 일반정부는 중앙정부와 지방정부만을 포함한다.<sup>37)</sup> 공공부문, 즉 중앙정부, 지방정부 및 공기업에 속하는 기관의 분류는 국가통계사무국(ONS)의 소관이다.

주요 통계항목으로는 경상예산 흑자와 적자, 순차입(net borrowing), 순현금수요(net cash requirement) 및 순채무(net deb)와 국가 간에 비교 가능한 정부 적자 및 채무의 수치 등이 있다.

중앙정부란 국가의 모든 행정각부와 관할권이 경제적 영토 전체에 미치는 기타 중앙행정기관을 말한다. 중앙정부는 스코틀랜드, 웨일즈,

35) 영국의 공공부문의 하부부문 중 하나인 local government는 ESA95상의 일반정부를 구성하는 하부부문 중 하나인 local government와 일관되게 “지역정부로” 번역하는 것이 일견 타당하다고 할 수 있으나, 의미상 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 등을 지칭하는 것으로서 “지방정부”로 번역하는 것이 더 적절하다고 여겨져 “지방정부”로 쓰고자 한다.

36) 앞에서 언급하였듯이 영국에는 재정통계에 관한 고유법이 존재하지 않기 때문에 이 부문에서 설명하고 있는 모든 개념들은 ONS의 공공부문 재정통계에 관한 웹페이지에 게재되어 있는 용어설명(Glossary)을 참고한 것이다. <http://www.statistics.gov.uk/hub/economy/government-receipts-and-expenditure/public-sector-finance/index.html>.

37) ONS의 공공부문 재정 용어설명 참조, 이는 초과적자절차에 관한 협정의 실행을 위한 규정이나 ESA95에서 정하고 있는 일반정부의 개념과는 상이하다. 후자는 사회보장기금을 포함하고 있기 때문이다.



북아일랜드의 의회에 의해 규율되는 활동도 포함한다. 또한 중앙정부에 의해 통제되며 중앙정부로부터 압도적인 재정지원을 받으며 관할권이 경제적 영토 전체에 미치는 비영리기관도 중앙정부에 포함된다. 중앙정부로 분류된 단체로는 지역보건당국(Regional Health Authorities), 국민의료보험(NHS)이 적용되는 병원, 주택공사, 웨일즈 공공 임대주택 및 지역발전위원회(Regional Development Agencies) 등이 있다.

지방정부란 관할권이 경제적 영토의 지방부문에만 미치는 공행정을 말한다. 지방정부, 자치주(counties), 지구(districts), 교구회(parish councils), 소방당국, 경찰당국 및 기타 지역단체를 포함한다. 비시장적인 서비스(예컨대 교육)를 제공하는 단위는 당해 서비스가 속한 지방정부의 단위의 일부로 본다.

공기업(Public corporations)이란 일반기업정책이 중앙정부의 통제를 받는 비금융법인과 공공통화금융기관 또는 공법인의 자회사를 말한다. 공법인은 정부가 법인을 국유화하거나 민영화하거나 또는 비시장단위를 시장단체로 전환할 수 있기 때문에 시간에 따라 달라질 수 있다. 현재 비금융법인인 공법인으로는 BBC, Civil Aviation Authority(민간항공국), Post Office(우체국), British Nuclear Fuels Limited.(영국핵연료공사)와 정부거래기관인 Central Office of Information(중앙정보국), Companies House(기업원), Land Registry(토지등기소), local government housing revenue accounts(지방정부주택수입계정) 및 Export Credits Guarantees Department(수출신용보증부) 등이 있다. 공공통화금융기관에는 Northern Rock 은행, Bradford & Bingley Group, Bank of England(영란은행)가 있으며, 최근 Lloyds Banking Group 및 Royal Bank of Scotland가 공공부문에 포함되었다.

## 2. 정부부채 관련 법제

### (1) 정부채무관리 관련 법제 현황

#### 1) 법제의 체계

영국의 정부채무관리<sup>38)</sup>는 다양한 국내외법제와 다수의 기관에 의해 이루어지고 있다. 특히, EU법은 영국의 정부채무관리에 중요한 영향을 미치는데, EU법에 대한 논의는 앞의 재정통계 관리 부분에서 소개한 EU법의 내용으로 가름하기로 한다.<sup>39)</sup>

영국에서는 이미 19세기 말부터 국가 채무에 관한 법과 관련 법령들이 제정되어 지금까지도 그 명맥을 이어오고 있다. 정부채무와 관련된 다수의 개별법들은 통상적인 구별방식 - 일반법 vs. 개별법, 실체법 vs. 절차법, 작용법 vs. 조직법 등 - 보다는 정부의 채무관리정책에 관한 법령과 정부채무 내지 정부채무관리실무에 관한 기타 법령으로 구분하여 체계화하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이는 법령의 구조와 내용자체가 복잡한 측면도 있지만, 정부채무관리의 일반법이라고 불릴만한 고유법이 부재하기도 하고, 전자의 법령, 즉 채무관리정책을 포함한 특별법이 그 법이 시행되는 동안 정부채무관리 일반에 영향을 미치기 때문이다. 아래의 표는 현행 정부채무와 관련된 법을 정리한 것이다.

[표1] 영국 정부채무관련 법

정부채무관리정책에 관한 법	정부채무(관리실무)에 관한 법 <sup>40)</sup>
1998년 재정법 (Finance Act 1998)	1786년 국가채무감소법 (National Debt Reduction Act 1786)

38) 여기서는 중앙정부의 채무관리를 중심으로 살펴보기로 한다.

39) 마스트리히트 조약 104조와 과잉적자시정조치(EDP)에 관한 협약 및 EDP적용을 위한 규정이 영국의 정부채무관리에 적용된다.

40) 완전한 목록은 아니다. 예컨대 재정법은 매년 개정되는데 정부채무를 다루고 있



정부채무관리정책에 관한 법	정부채무(관리실무)에 관한 법 <sup>40)</sup>
- 재정안정에 관한 규정 (Code for Fiscal Stability) 2010년 재정책임법 (Fiscal Responsibility Act 2010) 2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률 (Budget Responsibility and National Audit Act 2011) - 예산책임장전 (Charter for Budget Responsibility)	1818년 국가채무위원회법 (National Debt Commissioners Act 1818) 1823년 국가채무감소법 (National Debt Reduction Act 1823) 1861년 영란은행법 (Bank of England Act 1861) 1870년 국가채무법 (National Debt Act 1870) 1875년 공공사업대출법 (Public Works Loans Act 1875) 1877년 채무부 단기증권법 (Treasury Bills Act 1877) 1882년 국가, 공제조합 및 국가채무법 (Revenue, Friendly Societies and National Debt Act 1882) 1884년 국가채무(Conversion of Stock)법 (National Debt(Conversion of Stock) Act 1884) 1888년 국가채무(Conversion)법 (National Debt(Conversion) Act 1888) 1968년 국가대출법 (National Loans Act 1968) 1971년 국가저축은행법 (National Savings Bank Act 1971) 1972년 국가채무법 (National Debt Act 1972)

채무관리정책에 관한 법령은 그 효력기간이 비교적 짧으며, 행정부의 정책변화에 따라 잦은 변화를 겪는다는 특징을 가진다. 전통적으로 국가 채무관리는 재무부 소관업무였다. 재무부는 최근까지 일반적으로 법률에 근거한 채무관리 보다는 내부 정책에 근거한 채무관리를

는 모든 재정법의 목록은 이 표에서 생략하였다.

해왔다. 법률적 근거 없이 설치된 재정부 소속의 기관이 채무관리의 목표와 방향, 소관업무 등을 명시한 조직체계에 관한 문서(Framework Document)를 바탕으로 채무관리를 해온 것이다. 여전히 이러한 채무관리 방식이 유지되고 있는 가운데, 최근 여러 가지 재정위기를 직간접적으로 겪으면서 채무관리정책을 법제화를 추구하고 있다.

그 대표적인 예가 「1998년 재정법(Finance Act 1998)」 제155조에 근거한 「재정안정에 관한 규정(Code for Fiscal Stability)」, 「2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)」, 「2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)」, 동 법률 제1조에 근거한 「예산책임장전(Charter for Budget Responsibility)」의 제정이다. 「2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률」과 「예산책임장전」에 관하여는 항을 바꾸어 살펴보기로 한다.

정부채무(관리실무)에 관한 법들은 주로 국채나 기타 정부의 자금조달 수단의 발행과 발행기구의 설치 및 운영 또는 국가대출과 대출기구 등의 설치 및 운영, 국가대출기금 및 통합기금의 운영 등을 규정하고 있다. 주목할 만한 것은 「1998년 재정법」 제160조와 별표26을 통해, 「1968년 국가대출법」에 채무관리계정(Debt Management Account)의 개설과 관리에 관한 법적 근거를 마련하였다는 점이다(동법 제20조의 A, 별표 5A).

## 2) 2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률

2010년 영국 정부는 경제와 재정정책의 투명성과 공개성을 제고하기 위하여 획기적인 재정정책의 개혁을 단행하였는데, 「2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)(이하 “2011년 예산책임법”）」의 제정이 바로 그것이다. 동 법률은 2010년 5월 예산책임국(Office for Budget Responsibility (OBR))을 출범시켰다. 정부채무관리와 관련하여 예산책임을 다루고 있는 동 법률 제

1부의 규정이 중요한 의미를 가진다. 따라서 이하에서는 제1부의 규정에 반영된 영국의 정부채무관리정책을 살펴보기로 한다.

2011년 예산책임법 제1부는 예산책임에 관한 내용의 규정으로 구성되어 있으며, 제1조는 예산책임장전의 제정 의무, 제3조는 예산책임국(OBR) 설치에 대한 법률적 근거를 마련하고 있다. 예산책임장전과 예산책임국(OBR)은 영국정부가 재정정책의 개혁을 위해 새로이 마련한 제도이다.

영국의 재정정책은 최근 다음과 같이 진화하였다. 지난 정부는 「1998년 재정법」 제155조에서 재정정책과 채무관리정책의 마련과 실행을 위한 적용원칙에 관한 「재정안정에 관한 규정」의 제정의무를 규정하였다. 이에 따라 재무부는 「재정안정에 관한 규정」을 제정하여 「1998년 재정법」에서 정한 재정 운용에 관한 5대 원칙 - 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성 - 에 관한 규칙과 두 가지 정부채무관리에 관한 정책을 입법화하였다.

이 두 규칙이 이른바 황금규칙(the Golden Rule)과 지속가능한 투자규칙(the Sustainable Investment Rule)이다. 황금규칙이란 경기순환주기(economic cycle)동안 정부는 투자만을 위해 차입할 것이며 경상지출에 대한 자금을 지원하기 위해 차입하지 않는다는 내용의 규칙이고, 지속가능한 투자규칙은 경기순환 주기동안 GDP대비 공공부문 순채무율을 안정적이고 신중한 수준으로 유지하며, 정부는 다른 모든 조건이 동일할 때 경기순환주기동안 공공부문순채무를 GDP의 40% 아래로 축소시켜주는 것이 바람직하다는 내용의 규칙이다. 또한 「재정안정에 관한 규정」은 지난 정부의 재정정책에 관한 원칙에 대한 설명 이외에도 예산과 사전예산보고서의 내용을 정하고, 또한 미래를 전망을 하는데 주요 전제가 된 사항을 감사하는 데 있어서 국립감사청(National Audit Office (NAO))의 역할을 규정하였다. 지난 정부는 이와 같은 재정정책의 법적 근거를 「2010년 재정책임법」의 제정을 통해 보완하였다. 동 법률은 첫

째, 특정한 재정정책목표의 달성과 그 달성 과정을 의회에 보고할 것을 의무화하였으며, 둘째 「재정안정에 관한 규정」 제정의 법률적 근거가 된 「1998년 재정법」의 규정을 강화하였다.

한편 이번 정부는 다양한 방식으로 영국의 재정정책의 개혁을 단행하고 있다. 「2011년 예산책임법」은 이러한 개혁의 중심역할을 하고 있다. 지난 법제화된 재정정책을 폐지하고 정부의 개혁을 돕기 위한 새로운 법적 근거들을 포함시켰다.

영국정부의 채무관리의 목표는 통화정책과 일관성을 유지하면서 리스크를 고려하여 장기적으로 정부의 재정적 필요를 채우기 위한 자금조달비용을 최소화하는 것이다.

재무부는 각 회계연도별 차입계획을 채무관리보고서를 통해 보고하여야 한다. 채무관리보고서는 예산보고서에 포함된다. 재무부는 관계기관의 업무(remit)를 연간채무관리보고서에 명시하여야 한다. 동 보고서는 회계연도별 채무에 대한 자금조달프로그램의 총규모, 국채발행의 예상만기구조와 물가연동국채와 일반국채 발행 비율, 국가저축투자청(National Savings & Investments)의 순자금조달 전망 등이 포함되어야 한다. 업무의 내용은 예산책임국(OBR)이 이후에 발표하는 재정전망에 따라 변경될 수도 있다.

영국 채무관리청(DMO)과 국가저축투자청(NS&I)은 재무부 소속 채무관리정책을 실행하는 기관으로서 자체 보고서와 회계발표자료에서 보다 자세한 정보를 제공하여야 한다. 영란은행은 공적외환보유고 관리의 측면에서 이를 담당하는 재무부 소속기관으로 본다.

## (2) 정부채무의 관리

영국의 현행 정부채무관리의 체계는 「2011년 예산책임법」과 「예산책임장전」을 통해서 알 수 있다. 정부채무 관리에 관한 별도의 고유한 법제가 부재한 상황에서 영국의 정부채무관리체계를 이해할 수 있는

쉬운 방법은 정부채무를 관리하는 조직의 역할을 들여다보는 것일 것이다. 따라서 이하에서는 먼저 영국에서 현재 통용되는 정부채무의 개념을 정의하고, 정부채무의 관리체계를 정부채무관리 조직을 기능과 임무를 통해서 살펴보기로 한다.

### 1) 정부채무의 개념 및 범위

정부의 공공재정의 관리 성과를 가늠할 수 있는 지표가 공공부문의 채무임에도 불구하고, 정부채무는 공공부문 채무, 정부채무 혹은 국가채무 등 다양한 용어로 불리고 있으며, 또한 그 개념에 대한 영국의 실정법상의 정의는 존재하지 않는다.<sup>41)</sup> 더욱이 영국에서 공공부문의 “채무”에 대한 개념정의와 범위 및 산출기관은 시간의 흐름에 따라 변화되어 왔다. 따라서 여기에서는 예산책임국(OBR)가 정부채무의 개념에 관해 설명한 자료<sup>42)</sup>를 토대로 영국의 현재 사용되고 있는 정부(공공부문)채무의 개념과 범위를 이해하고자 한다.

결론부터 말하자면, 현재 영국에서 정책과 관련하여 사용되는 “채무”는 공공부문순채무(Public Sector Net Debt (PSND))와 일반정부총채무(General Government Gross Debt (GGGD))이다. 전자는 국내에서 정부의 재정정책의 일부로 주요하게 측정되는 채무이고, 후자는 EU에서 과잉적자시정조치(EDP)와 관련하여 사용되는 채무이다. 공공부문순채무(PSND)는 공공부문이 발행한 대부분의 재정부채에서 은행 예치금과 같은 유동금융자산보유액을 공제한 것이다. 재정부채는 대개 명확한 금전적 가치가 있으나 시장가격이 아닌 명목가(액면가)로 계산된다. 대부분의 채무발생에 의한 자금조달(debt financing)은 중앙정부의 국채(gilts) 및 재무부 단기증권(treasury bills)의 발행을 통해 이루어진다.

41) 1968년 국가대출법(National Loans Act 1968) 제13조 제3항에 “기존의 국가채무(existing national debt)”의 정의규정이 있기는 하다. 그러나 이것이 현재 통용되는 정부채무에 대한 개념으로 해석하기에는 무리가 있다.

42) National Statistics, Government and public sector debt measures, [http://www.statistics.gov.uk/about/methodology\\_by\\_theme/public\\_sector\\_accounts/downloads/debt\\_history.pdf](http://www.statistics.gov.uk/about/methodology_by_theme/public_sector_accounts/downloads/debt_history.pdf) 참조.

## ① 공공채무의 기원

역사적으로 국가가 예산적자가 발생했을 때는, 특히 전쟁에 의해 예산적자가 발생한 경우에는 조세를 통해 자금을 조달하였다. 아우크스부르크 동맹전쟁(혹은 9년전쟁(1688-97))에 의해 발생한 예산적자는 1694년 영란은행의 설립의 계기가 된다. 이로써 영국 최초로 국가의 공적 자금조달을 위한 채권이 발행되었다.

18세기 초 은행과 금융시장이 출현하게 된다. 채권과 증권의 발행을 통해 채무를 발생시켜 자금을 조달할 수 있는 능력은 국가채무(National Debt)의 시작을 알렸다. 국가채무는 1700년대 £12m 파운드에서 나폴레옹 전쟁이 종결된 1815년 £850m로 증가하였고, 20세기에 양차세계대전 이후에 채무의 수준은 1914년 £650m에서 1919년 £7.4bn으로 1939년에는 £7.1bn에서 1946년에는 £24.7bn으로 증가하였다. 상대적으로 인플레이션이 심했던 1970년대와 1980년대 국가채무는 1970년 £33.1bn에서 1988년 £197.4bn으로 증가하였다.

## ② 국가채무(National Debt)

국가채무(National Debt)는 가장 널리 알려진 그리고 가장 오랜 역사를 자랑하는 공공 채무의 개념이다. “국가채무”라는 용어는 오늘날에도 여전히 통용되고 있다. 그러나 오늘날 사용되는 국가채무는 실질적으로는 공공부문순채무(Public Sector Net Debt (PSND))를 의미한다. 국가채무는 공공부문순채무(PSND)와는 매우 다른 정확한 개념을 가지고 있기 때문에 구별할 필요가 있다. 국가채무에 관한 기록은 1691년까지 거슬러 올라간다. 1968년 전까지 국가채무는 통합기금의 총부채액(total gross liabilities of the Consolidated Fund)을 의미했다. 1968년부터는 국가대출기금(gross liabilities of the National Loans Fund)의 부채액을 의미하게 되었다.



국가채무가 포괄하는 범위는 매우 좁다. 공공부문의 범위에서 중앙 정부가 아닌 부문은 포함되지 않으며, 심지어 중앙정부의 채무도 다 포함되지 않는다. 또한 채무산정에 있어서 부문 내부의 보유액(*intra-sector holdings*)은 상계하여 통합하는 것이(*consolidate out*) 일반기준임에도 불구하고 국가채무의 범위에 정부의 다른 부분에서 발생한 부채(예컨대 국가보험기금은 국채(*gilts*)를 투자의 목적으로 보유함)를 포함시킨다.

이와 같은 문제점 때문에, 국가채무는 더 이상 사용되지 않는다. 마지막으로 국가채무가 공표된 것은 2004년 3월 31일이다. 국가채무 계산에 사용되는 주요 정보는 현재도 통합기금과 국가대출기금계정에서 찾을 수 있다.

### ③ 순공공부문채무(*Net Public Sector Debt*)

1986년에 영란은행은 국가채무(*National Debt*)의 개념을 확대하여 순공공부문채무(*Net Public Sector Debt (NPSD)*)라는 개념을 만들고, 1975년부터 통계자료를 산출하여 영란은행 계간회보(*Bank of England Quarterly Bulletins*)에 매년 공개하기 시작하였다. 순공공부문채무(*NPSD*)의 한 가지 문제점은 공공부문의 개념에서 영란은행의 은행부서가 제외되었다는 것이다(*NPSD*는 1998년까지 중앙정부로 분류된 영란은행의 발행부서는 포함하였다).

순공공부문채무(*NPSD*)을 계산하게 된 계기는 이 채무의 수치가 공공부문차입필요액(*Public Sector Borrowing Requirement (PSBR)*)과 거의 동일하다는 원칙 때문이었다. 순공공부문채무(*NPSD*)는 국가회계의 재정대차대조표상의 재정부채의 개념과는 다른 개념이다. 왜냐하면 순공공부문채무(*NPSD*)는 시장가격이 아닌 명목가(액면가)로 측정되기 때문이다. 순공공부문채무(*NPSD*)가 액면가로 측정되는 이유는 국채 만기 시 정부가 액면가로 상환하기 때문이다. 은행예치금과 외화보유고 등과

같은 유동자산은 “순채무”를 산출하기 위하여 통합총부채(consolidated gross liabilities)에서 뺀다.

그러나 순공공부문채무(NPSD)와 공공부문차입필요액(PSBR)이 정확하게 일치할 수 없는 세 가지 이유가 존재한다. 첫째, 환율변동으로 인한 외환보유고의 재평가가 공식외환보유고의 영화(sterling)의 가치에 영향을 미치지 않지만 현금필요액(cash requirement)에는 아무런 영향을 미치지 않기 때문이다. 둘째, 물가연동국채에 대한 자본증가(capital uplift)는 그 국채가 상환되었을 때에만 현금필요액에 기록된다. 그러나 소매물가지수의 가장 최근의 가치를 반영하기 위해 국채의 유효기간동안 채무계산에 있어서 이미 발생된 것으로 보기 때문이다. 셋째, 국채(gilts)가 액면가에서 할인된 금액으로 발행되거나 또는 프리미엄이 추가되어 발행되는 경우, 채무의 수준은 발행된 국채의 액면가에 의해 변동되는 것으로 간주되는 반면 현금필요액은 실제 수령한 현금액만큼 조달되기 때문이다.

여기 재정부채의 목록에서 제외된 것은 공공부문차입필요액(PSBR)의 자금조달항목이 아닌 것들이다. 이들은 주식 및 다른 공공부문 단체의 주가(equity values)<sup>43)</sup>, 금융과생상품(이 경우 부채에 대응하는 자산(matching asset)이 존재하나 유동적인 것으로 간주되어 제외된다.) 그리고 미지급금(accounts payable)이다. 미지급금은 비금융거래와 그에 대한 현금지불 사이에 시차가 존재할 때 발생한다. 또한 충당채무와 우발부채(provisions and contingent liabilities)가 제외되었다. 이러한 항목을 제외하는 것은 국가회계를 정의하는 국제 기준에 부합하는 일반적인 관행이다.

공공부문차입필요액(PSBR)은, IMF에 유사한 개념이 존재하기는 하나, 영국 특유의 현금 개념이었다. 그러나 1998년 영국에 새로운 공공

43) 어쨌든 공공부문 단체의 주식의 액면가는 거의 0에 가까울 것이며, 상계되어 통합될 것이다. 왜냐하면 공공부문은 대개의 경우 유일한 주주(equity holder)이기 때문이다.



재정에 관한 기준이 도입된 이후 공공부문차입필요액(PSBR)의 중요도가 감소하게 되었다. 정부가 국가회계기준과 마찬가지로 현금주의에서 발생주의 방식으로 회계방식을 전환하였기 때문이다. 공공부문차입필요액(PSBR)은 여전히 측정되고 있으나 공공부문순차입(Public Sector Net Borrowing)과의 혼동을 피하기 위해 명칭이 공공부문순현금필요액(Public Sector Net Cash Requirement (PSNCR))으로 변경되었다. 공공부문순현금필요액(PSNCR)의 개념정의와 범위의 확정 및 계산은 현재 예산책임국(OBR)와 재무부가 공동으로 담당하고 있다.

④ 공공부문순채무(Public Sector Net debt)

1999년 1월 ONS는 월간 공공부문 재정통계자료에 공공부문 채무에 관한 통계수치를 공표하기 시작하였다. 용어의 명칭은 공공부문순채무(Public Sector Net Debt (PSND))로 변경되었지만 위에 설명한 순공공부문채무(NPSD)와 동일한 개념이다. 공공부문차입필요액(PSBR)에 대한 개념정의와 범위의 확정 및 계산은 현재 예산책임국(OBR)와 재무부가 공동으로 담당하고 있다.

⑤ EU법상의 채무(Maastricht EDP Debt): 일반정부총채무(General Government Gross Debt)

주지하는 바와 같이, 1992년 EU에 관한 마스트리히트 조약으로 인해 EU 회원국은 과도한 정부채무의 발생을 피할 의무가 있다. 동 조약의 부속서인 과잉적자시정조치에 관한 협약(Protocol on Excessive Deficit Procedure)은 정부채무의 상한선을 GDP 대비 60%로 정하고 있다. 동 협약은 채무의 개념을 유럽회계체계(ESA95)에서 정의한 채무의 개념을 준용하여 정의하고 있다. 유럽회계체계(ESA95)는 1998년 영국에 도입되어 국가회계를 작성하는 기준으로 사용되고 있다.

ESA95가 사용하는 채무의 개념은 일반정부총채무(General Government Gross Debt (GGGD))이다. 일반정부총채무(GGGD)는 영국의 채무 개념

인 PSND와는 차이가 존재하는데 여기에는 두 가지 중요한 이유가 있다. 첫째, 부문의 범위가 다르기 때문이다. 일반부문은 공공부문과는 달리 공기업을 포함하지 않기 때문에 일반정부총채무(GGGD)에는 공기업의 순채무가 포함되지 않는다. 두 번째 이유는 일반정부총채무(GGGD)가 총부채를 계산하지만 유동자산을 상계하지(net off) 않기 때문이다. 일반정부총채무(GGGD)도 공공부문순채무(PSND)와 마찬가지로 미지급금(account payable)은 채무의 범위에 포함시키지 않는다. 일반정부총채무(GGGD)는 공공부문순채무(PSND)로 조정(reconcile)될 수 있다.

예산책임국(OBR)는 영국의 EU 규정(EDP) 데이터를 연2회 작성하여 EU집행위원회에 송달하는 책무를 담당하고 있다. 재무부는 장래에 대한 전망자료를 작성하여 송부하여야 한다.

#### ⑥ 귀속채무(Imputed Debt)

앞에서 지적한 바와 같이, 공공부문순채무(PSND)는 일부 귀속채무를 포함한다. 귀속채무는 정부가 비록 법적 소유자는 아니지만 자산이나 부채의 진정한 경제적 소유자로 여겨질 때 발생한다. 귀속(imputation)은 정부를 통해 거래에 이르게 된다. 2001년 공공부문순채무(PSND)의 개념이 수정되어야 한다는 결정이 내려졌다. 공공부문순채무(PSND)의 범위에 귀속채무, 특히 일반정부총채무(GGGD)개념의 일부였던 금융리스(finance lease)와 관련된 부채가 포함되어야 한다는 것이다. 이는 공공부문순채무(PSND)의 개념이 공공부문순현금필요액(PSNCR)의 개념과 더 멀어진다는 것을 의미한다. 그러나 귀속채무의 수준을 도출하는 방식의 문제로 인해 2006년 9월까지 금융리스 부채는 공공부문순채무(PSND)에 포함되지 못했다. 2005년 8월 London & Continental Railways이 발행한 증권화된 채권(securitised bonds)과 연관된 귀속채무가 공공부문순채무(PSND)에 포함되었다.

⑦ 핵심채무(Core debt)

2002년 예산부터, 재무부는 주기적 경기변동(cyclical fluctuations)의 영향을 배제한 공공부문순채무를 발표하기 시작하였다. 이를 핵심채무라 한다. 이는 국가통계는 아니다.

(3) 정부채무 관리체계

1) 개 관<sup>44)</sup>

영국정부의 채무관리 목표는 통화정책과 일관성을 유지하면서 리스크를 고려하여 장기적으로 정부의 재정적 필요를 채우기 위한 자금조달비용을 최소화하는 것이다.

재무부는 중앙정부의 채무관리의 총책임을 맡고 있다. 재무부는 총차입액을 결정하고 정부의 차입 방식(composition of the Government's borrowing)을 승인하고 채무관리기관을 정하여 차입프로그램에 관해 자문을 제공하고 이를 실행하도록 하며, 채무관리기관 권한의 내용과 범위를 설정하고 채무관리위원의 성과를 감시한다.

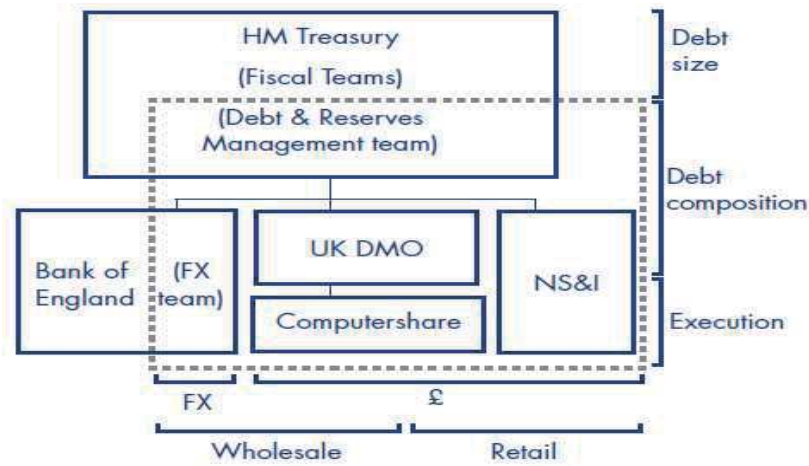
재무부는 세 개의 채무관리기관을 통해 채무를 관리하고 있다. 채무관리청(DMO), 국가저축투자청(NS&I) 그리고 영란은행이 재무부와 동의한 바대로 특정한 임무를 담당하고 있다. 채무관리청(DMO)는 국채와 재무부 단기증권을 판매하고, 채무관리와 관련된 사안에 대해 재무부에 자문을 제공하며, 시장을 관리한다. 국채(gilt)의 등록과 행정 업무는 상업서비스를 제공하는 외부업체 Computershare가 관리한다. 국가저축투자청(NS&I)는 국내소매시장을 대상으로 한 투자상품의 포트폴리오를 개발하고 판매한다. 영란은행은 영국의 외환보유고에 자금을 조달하기 위하여 외환으로 가치가 매겨진 정부채권의 판매에 대해 자문을

---

44) National Audit Office, The Uk Debt Management Office-Borrowing on Behalf of Government, 2007,1. p.5 참조.

제공하고 판매를 주선한다. 아래의 그림은 영국의 채무관리의 조직체계를 보여준다.

[그림1] 영국 채무관리의 조직체계<sup>45)</sup>



\*\*점선안의 조직이 채무관리기구이다.

이와 같은 조직체계는 1997년 통화정책 및 채무관리정책 구조개혁으로 인해 확립되었다. 1997년 재무장관은 기준금리설정 권한을 재무부에서 영란은행의 통화정책위원회로 이관하고, 동시에 영란은행의 채무관리권한을 재무부로 이관한다고 발표하였다. 이를 계기로 DMO가 재무부 소속 집행기관으로 설치되어 정부채무와 현금관리를 담당하게 된다. 영란은행은 중앙은행으로서의 독립성을 확보하게 되었고, 국가채무관리 의무를 채무관리청에 이관함으로써 더 이상 국가채무를 관리하지 않게 되었다. 채무관리와 통화정책을 조직적으로 분리한 이유는 통화정책이 채무관리에 영향을 미치지 않도록 하기 위함이다. 즉, 영국 정부는 조직분리를 통해 채무관리와 통화정책 간의 이해의 상충을 사전에 차단하고, 영란은행에 통화금융정책과 관련하여 독립성을 부여하고자 하였다.

45) 출처: National Audit Office, The Uk Debt Management Office-Borrowing on Behalf of Government, 2007,1. p.5 Fig. 3 참조.

## 2) 채무관리청(DMO)

채무관리청(DMO)는 1998년 4월 1일 재무부 소속 집행기관으로 설치되었다. DMO는 법적으로 조직적으로 재무부의 일부이지만 재무부장관들과는 독립적으로(arm's length)로 활동한다. 1998년 4월부터 채무관리청(DMO)는 국채(gilts)를 발행하였다(참고로 국채(재무부 단기증권(Treasury Bills) 등)를 제외한 국가채무에는 국가저축투자청(NS&I)의 부채와 기타 공공부문 채무와 외환이 포함된다.). 2000년 4월 재무부의 현금관리업무가 채무관리청(DMO)로 이관되면서 1997년 시작된 정부의 통화 및 채무관리 구조조정작업이 종결된다. 이 날로부터 채무관리청(DMO)는 재무부 단기증권 발행권한을 가지게 된다. 2002년 7월 공공사업대출위원회(Public Works Loan Board(PWLB))와 국가채무감소위원회(Commissioners for the Reduction of the National Debt(CRND))가 채무관리청(DMO)로 조직 통합을 이루었다. 공공사업대출위원회(PWLB)는 지방정부에 자본을 위한 대출을 해주는 기관이며, 국가채무감소위원회(CRND)는 특정 공공기금의 투자 포트폴리오를 관리하는 기관이다. 공공사업대출위원회(PWLB)와 국가채무감소위원회(CRND)는 채무관리청(DMO) 내에서 그들의 오랜 법정 임무의 수행을 지속하고 있다.

채무관리청(DMO)의 운영에 관한 규정은 정부채무관리의 핵심적인 내용이라고 할 수 있을 것이다. 비법률적 기관인 채무관리청(DMO)의 설치와 운영에 관한 내용은 실정법이 아닌 채무관리청(DMO) Framework Document에서 찾을 수 있다. 이하는 2005년 4월 재무부가 작성한 채무관리청(DMO) Framework Document의 내용을 정리한 것이다.<sup>46)</sup>

---

46) HM Treasury, United Kingdom Debt Management Office: Executive Agency Framework Document, [www.dmo.gov.uk/documentview.aspx?docname=publications/corpgovernance/fwork\\_040405.pdf&page=참조](http://www.dmo.gov.uk/documentview.aspx?docname=publications/corpgovernance/fwork_040405.pdf&page=참조).

## ① 영국 채무관리청(DMO)의 지위와 목적과 목표

채무관리청(DMO)는 재무부의 집행기관이며, 약 80여명의 공무원이 소속되어 있다. 재무장관은 채무관리청(DMO)에 대해 종국적인 책임을 진다. 채무관리청(DMO)의 주요 목적은 다음과 같다.

- ① 리스크를 고려하여 장기적으로 자금조달비용을 최소화하려는 정부의 채무관리정책을 실행한다.
- ② (장관들이 승인한 리스크성향 범위 내에서 채무를 관리하며) 시간의 흐름에 따라 정부의 순현금 흐름의 상계비용을 최소화한다.
- ③ 지방정부에 자본을 위한 대출을 제공한다.
- ④ 특정 공공부문 단체의 기금을 관리한다.

이와 같은 목적을 수행함에 있어서, 채무관리청(DMO)는 엄격한 비용최소화를 제한할 수 있는 정책들을(예, 소매판매용 국채의 제공) 고려해야 한다. 건전한 공공재정을 확보하기 위하여 정부의 대차대조표 관리를 위한 전략개발에 자문도 제공할 수 있다.

채무관리청(DMO)는 매년 달성하고자 하는 목표를 설정하고 이를 연간 사업계획에 포함시켜야 한다. 채무관리청(DMO)는 재무부의 목표를 지지하고, 서비스제공합의서에 따라 목적을 효과적으로 효율적으로 달성하고, 행정지출에 있어서 돈의 가치를 보장하여야 한다. 매년 다음 연도를 위하여 재무부 장관들과 채무관리청(DMO)의 장은 채무관리청(DMO)의 임무 중 우선적인 요소를 중심으로 성과목표를 정한다.

## ② 책임과 재무부와의 관계

채무관리청(DMO)의 운영에 관한 정책과 재정에 관한 사항은 재무부 장관들이 정한다. 재무부 장관들은 채무관리청(DMO)의 장에게 채무와 현금 관리 및 채무관리청(DMO)의 일상업무 관리에 관한 결정권



한을 위임한다. 재정부 장관들은, 채무관리청(DMO)의 장과 재무부 사무관들과의 협의 후, 국채와 재무부 증권의 판매량(즉, 발행량, 발행구조 및 발행 시기 등)에 관한 연간 자금조달업무의 내용을 정한다. 채무관리청(DMO)의 장은 국고에 대하여 장기적으로 가장 적은 비용이 발생하는 방식이라고 그가 인정하는 방식으로 소관업무를 달성하여야 한다. 다만 채무관리청(DMO)의 장이 채택한 방식은 다른 정책고려사항과 조화를 이루는 것이어야 한다. 채무관리청(DMO)의 장은 재무부 사무관들과 함께 상품과 상품발행정책 및 시장구조의 개선을 위한 제안을 할 수 있다. 그러나 이에 대한 최종결정권은 재무부 장관들이 가진다. 재무부 장관들은 채무관리청(DMO)의 장과 재무부 사무관들의 협의 후 채무관리청(DMO)의 현금관리기능에 대한 업무의 내용을 정하여야 한다. 채무관리청(DMO)의 장은 현금관리기능을 정해진 업무의 내용에 부합하게 수행하여야 한다.

재무부 장관은 권한을 다음과 같은 방식으로 행사할 수 있다.

- ① Framework Document과 그 개정사항에 동의한다.
- ② 채무관리청(DMO)의 연간 사업계획을 승인한다.
- ③ 채무관리청(DMO)의 장과 재무부 사무관들과의 협의를 거쳐 연간 자금조달 업무의 조건과 연내 필요한 변경사항을 정한다.
- ④ 현금관리기능의 목표를 승인하고, 연관된 리스크성향과 관련절차의 처리방식을 정의한다.
- ⑤ 새로운 상품의 특징을 정하고 운영절차나 시장구조의 변화를 승인한다.
- ⑥ 주요 성과목표를 정한다.
- ⑦ 정기적인 보고를 통해 채무관리청(DMO)의 성과를 감시하고, 채무관리청(DMO)의 연간보고서와 회계자료를 의회에 보고한다.
- ⑧ 채무관리청(DMO)의 일상적인 업무의 관리는 재무부 장관들에 의해 임명되는 채무관리청(DMO)의 장에게 위임된다. 채무관리청

(DMO)의 장은 채무관리청(DMO)의 성과에 대하여 재무부 장관들에게 책임을 진다. 또한 채무관리청(DMO)의 장은 다음과 같은 임무를 담당하는데, 이에 대하여도 재무부 장관들에게 책임을 진다.

- ① 재무부 장관들에게 연간 업무내용과 연내 필요한 업무변경에 대하여 자문을 제공한다.
- ② 장기적으로 채무이자비용을 최소화하는 방식으로 자금조달업무의 내용을 수행한다.
- ③ 현금관리기능의 목표를 달성한다.
- ④ 재무부의 채무와 준비금(reserves) 관리팀과의 양해각서에서 정한 정책의 범위 내에서 상품과 시장구조에 대한 개선안을 제안한다.
- ⑤ 채무관리청(DMO)의 자원을 효과적이고 효율적으로 관리한다.
- ⑥ 채무관리청(DMO)가 동의한 성과목표를 달성한다.
- ⑦ 채무관리청(DMO)의 사업계획을 세운다.
- ⑧ 채무관리청(DMO)의 성과에 관한 보고서와 회계자료를 작성한다.
- ⑨ 정기적으로 국채와 단기금융 시장에서의 전개상황에 대하여 보고한다.
- ⑩ 채무관리계정과 채무관리청(DMO)의 행정적 계정에 대해 회계책임자(Accounting Officer)의 역할을 한다.

재무부는 채무관리청(DMO)에게 다음의 사항을 제공하여야 한다.

- ① 국고로 유입되고 국고로부터 유출되는 매일의 공공부문과 민간부문의 현금 흐름에 관한 기밀 전망자료(confidential forecasts)
- ② 중앙정부의 순현금필요액에 관련된 정기적인 기밀전망자료와 관련된 국고의 현금흐름에 관한 정기적인 기밀 전망자료
- ③ 의회에 대한 책임

재정부 장관들은 채무관리청(DMO)의 업무에 관하여 의회에 책임을 진다. 그들은 채무관리청(DMO)가 수행해야 하는 정책에 관한 모든



사항에 대하여 책임을 지며, 채무관리청(DMO)의 전략적 목적의 결정과 연간 성과목표의 설정에 대하여 책임을 진다.

의회의 의원들은 개별적인 사건이나 운영과 관련된 사안에 대하여 채무관리청(DMO)의 장에게 직접 서면으로 질의할 수 있다. 재무부 장관들은 대개 의회의 서면 질의서에 대한 답변서 작성과 그들에게 배정된 사항에 관한 개별적인 서신의 작성을 채무관리청(DMO)의 장에게 요구할 수 있다. 의회 질의서에 대한 채무관리청(DMO)의 장의 답변서는 관보에 게재된다.

#### ④ 상임비서관(Permanent Secretary)

재무부의 상임비서관은 재무부의 주요 회계책임자이다. 따라서 그는 통합기금(Consolidated Fund)과 국가대출기금(National Loans Fund)에 관한 재무부의 행정투표권(Treasury's administrative Vote)에 대한 회계책임자이다. 그는 재무부 장관들의 주요 자문관이며, 재무부 전체의 재정관리의 높은 수준을 보장하여야 한다. 그는 또한 채무관리청(DMO)에 관한 재무부의 정책목표, 즉 Framework Document, 적절한 재정목표대상(target)과 비재정목표대상의 설정, 자원의 수준, 책임성, 적절성과 규칙성(regularity)등에 관하여 자문을 제공한다. 그는 채무관리청(DMO)가 효율적이고 경제적으로 사업을 수행할 수 있도록 그리고 재정적 적절성과 규칙성을 보호하기 위하여 충분한 자금지원 체계와 절차를 마련하여야 한다.

#### ⑤ 채무관리정창 (Chief Executive)

채무관리청(DMO)의 장은 채무관리청(DMO)의 일상업무를 관리하며, 채무관리청(DMO)의 성과와 운영에 대하여, 채무관리청(DMO)의 행정비용과 채무관리계정에 관하여 재무부 장관들과 의회에 대하여 책임을 진다. 상임비서관은 채무관리청(DMO)의 장을 기관의 회계책임자

로 지정하였다. 따라서 그는 그가 맡은 공공기금이 적절하고 규칙적으로 사용될 수 있도록 적절한 절차를 마련하여야 한다. 또한 정부의 회계 요건이 충족되도록 해야 하며, 채무관리청(DMO)가 재무부나 국무조정실이 발행한 일반 지침을 준수하도록 해야 하며, 의회의 예산결산위원회(PAC), 기타 의회의 특정 위원회 또는 의회당국이 권고한 사항 중 정부가 인정된 권고가 시행하도록 해야 한다. 주요 회계책임자와 기관의 회계책임자는 채무관리청(DMO)에 관한 사항이 논의되는 청문에서 예산결산위원회(PAC)의 소환에 응해야 한다.

채무관리청(DMO)의 장은 채무관리청(DMO)에 대해 제기한 불만의 처리를 위해 효과적인 절차를 설치하고 홍보해야 한다. 여기에는 지역 차원에서 충분히 해결될 수 없다면 개인적으로 민원에 응답하는 것도 포함된다.

채무관리청(DMO)은 의회의 행정위원회의 관할에 속한다. 주요 회계책임자는 이 목적상 주요 책임자의 역할을 유지하나 채무관리청(DMO)의 운영과 관련된 사항에 대한 답변서 작성과 대부분의 사건에서 답변서 작성에 대한 책임을 채무관리청(DMO)의 장에게 위임한다.

#### ⑥ 채무관리청(DMO)의 운영

채무관리청(DMO)은 채무관리청(DMO)의 장에 의해 내부적으로 관리된다. 채무관리청장과 채무관리부청장 그리고 최고관리책임자(Chief Operating Officer)는 관리위원회(Managing Board)의 집행 소위원회(Executive sub-Committee)를 구성한다. 관리위원회에는 대개 채무관리청(DMO)의 재량에 의해 선출된 재무부의 대표와 2명의 비상임이사가 포함된다. 관리위원회는 모든 운영전략과 관리에 관한 사안을 다룬다. 채무관리청(DMO)의 장은 감사위원회(Audit Committee)를 설치하였다. 감사위원회의 장은 채무관리청(DMO)의 외부인사로 관련분야에서 충분한 경험과 경력을 갖춘 자로서 비상임위원의 직을 겸임한다. 때때

로 채무관리청(DMO)의 장은 관리위원회에 비상임위원을 임명하거나 또는 채무관리청(DMO) 외부에서 자문을 얻을 수 있다.

#### ⑦ 연간사업계획

채무관리청(DMO)의 장은 연간사업계획을 준비해야 한다. 연간사업계획에는 채무관리청(DMO)의 전체사업활동에 대한 미래지향적 목표와 목적, 목표대상(targets)이 담겨져 있어야 한다. 연간사업계획은 상업적으로 민감한 내용을 제외하고 모두 공표되어야 한다. 목표대상도 공표된다. 이러한 사업계획은 향후 3년에 대한 전략적 기틀을 확립하여 채무관리청(DMO)가 변화하는 환경에서 어떻게 목표와 목적을 달성하고자 하는 지를 보여주어야 한다. 사업계획은 채무관리청(DMO)의 향후 1년 동안의 활동, 우선순위와 임무, 그리고 목적, 목표, 목표대상의 실현을 위한 자원배분방식 등에 초점을 맞춘다. 계획서에는 주요한 전제와 전망, 채무관리청(DMO)가 추진하고자 하는 새로운 계획도 포함된다.

#### ⑧ 연간보고서 및 회계자료

채무관리청(DMO)은 매년 연간보고서와 회계자료를 작성하여 공표하여야 한다. 연간보고서는 지난해 채무관리청(DMO)의 모든 사업활동 전반과 채무관리계정에 대하여 검토하고, 채무관리청(DMO)가 달성한 주요 성과목표의 내용에 관하여 자세히 보고한다. 채무관리청(DMO)은 시민장전(Citizen's Charter)의 원칙에 따라 고객에 대한 서비스의 수준을 유지하고 개선할 것을 약속하여야 한다.

채무관리청(DMO)는 또한 지난 회계연도에 대한 자금조달업무에 관한 연간평가서를 공표한다. 여기에는 운영성과에 관한 수치와 기타 주요사업영역(현금 및 자산 관리와 지역정부에 대한 자본대출)의 전개 상황에 대한 자료가 포함된다.

## ⑨ 재정(Financial Arrangement)

채무관리청(DMO)의 예산은 재무부 장관들이 정하며 이는 의회에 제출되는 재무부의 재정공급예산서(Supply Estimate)나 자원요청서(Request for Resources)의 한 부분을 차지하게 된다. 채무관리청(DMO)은 2005년 4월부터 순운영비용에 대한 규제를 받게 되었다. 채무관리청(DMO)의 장은 재무부 장관들이 승인한 연간사업계획의 따라 할당된 예산의 범위 내에서 모든 재정상의 권한을 가진다.

## ⑩ 감사(Audit)

채무관리청(DMO)의 내부 감사는 재무부의 기준에 따라 이루어진다. 채무관리청(DMO)의 장은 감사위원회(Audit Committee)와 재무부 내부 감사장(Head of Treasury Internal Audit)의 지침에 따라 내부감사를 수행한다. 이로써 재무부의 회계책임자의 책무와 채무관리청(DMO)의 회계책임자의 역할과 채무관리계정의 회계책임자의 역할을 모두 담당하는 채무관리청(DMO)의 장의 책무를 완수할 수 있다. 채무관리청(DMO)의 행정용 계정과 채무관리계정은 감사원장(Comptroller and Auditor General)에 의한 외부감사를 받게 된다.

## ⑪ 인사(Human Resources)

채무관리청(DMO)의 장은 채무관리청(DMO)의 인사정책과 직원관리에 관한 권한을 가진다. 채무관리청(DMO)은 임금 지불, 임금 협상 및 임금지불 조건의 설정에 관해 위임된 권한을 가진다. 채무관리청(DMO)은 고용조건에 관한 자세한 사항을 담은 직원편람(Employee Handbook)을 제작하였다. 임금 지불 정책과 기타 인사정책은 직원의 채용과 유지 및 직원에게 동기를 부여하기 위해, 채무관리청(DMO)의 요구에 적절하게, 공공부문 임금정책과 공무원관리규정(Civil Service Management Code)에 부합하도록 고안되었다.

채무관리청(DMO)의 모든 직원은 효과적인 업무능력을 익히고 자기 계발의 기회를 제공하는 기업훈련프로그램에 참여할 수 있다. 추가적으로, 채무관리청(DMO)은 직원들에게 연금선택권을 보장하고 있다. 퇴직금제도(final salary) 또는 현금구입연금제도(money purchase pension) 중 자신에게 적당한 방식을 취사선택할 수 있도록 하고 있다. 모든 직원은 외부의 임명과 공식적인 자료의 이용에 관하여 공무원에게 일반적으로 부과된 의무를 준수하여야 하며, 민감한 금융 정보에 접근권이 있음을 고려하여 개인 금융거래와 관련한 지침을 준수하여야 한다.

⑫ 심사방식(Review Arrangement)

채무관리청(DMO) Framework Document의 개정은 동 문서에 대한 심사를 통해 재무부와 국무조정실과의 협의를 거쳐 이루어진다.

⑬ 공개(Publication)

의회도서관과 채무관리청(DMO)의 웹사이트에 Framework Document과 새로운 개정문서의 사본을 비치해두어야 한다.

3) 가치축투자청(NS&I, National Savings & Investment)

가치축투자청(NS&I)은 국가재정운용을 위한 자금조달의 원천으로, 가치축투자청(NS&I)를 통해 민간부문의 투자금액이 국가재정에 직접적으로 활용된다. 가치축투자청(NS&I)를 통한 민간부문 자금조달을 통하여 정부는 비용 효과적으로 재정자금을 조달할 수 있다. 채무관리청(DMO)는 채권발행을 통하여 금융기관으로부터의 자금조달을 목적으로 하는 반면, 가치축투자청(NS&I)은 민간부문으로부터의 자금조달을 목적으로 하고 있다. 가치축투자청(NS&I)을 통하여 정부에 민간 자금을 효과적으로 제공함으로써 정부차입비용을 감소시킬 수 있다.

가치축투자청(NS&I)은 영국의 최대 저축기관 중에 하나로서 약 2600만 명의 고객과 약 1000억 파운드의 투자규모를 자랑한다. 가치축투

자청(NS&I)은 상금부채권(Premium Bonds)으로 유명하며 약 2200만 명의 고객이 이를 보유하고 있다. 그 밖에도 다양한 저축과 투자상품을 제공한다. 가치축투자청(NS&I)이 제공하는 모든 상품은 영국 재무부가 100% 안전성을 보장한다.

가치축투자청(NS&I) 상품에 대한 투자는 정부에게 자금을 대출하는 것이기 때문에, 정부는 상금부채권(PB)의 경우 원금을 보장하면서 이자와 주식시장과 연동된 수익 또는 상금을 지불한다. 재무부는 가치축투자청(NS&I)에 투자된 금전을 정부의 재정 수요에 기여하고 국가채무를 효과적으로 관리하기 위하여 사용한다.

가치축투자청(NS&I)은 1996년 재무장관 소속 집행기관이 되었다. 정부의 채무관리체계의 일부로서 가치축투자청(NS&I) 공중에게 저축투자상품을 발행하고 판매하여 비용 효과적으로 재정을 조달하는 책무를 가진다.

### 3. 소 결

재정통계에 고유한 국내법은 존재하지 않는다.

영국의 재정통계는 일반적으로 EU법을 준용하지만, 공공부분 재정통계의 포괄범위에 있어서 차이점이 존재한다. EU법상의 재정통계의 포괄범위, 즉 마스트리히트조약, EDP협약 및 동 협약의 적용에 관한 EU 규정(EDP 규정) 및 ESA95에 의한 정부의 재정통계의 포괄범위는 “일반정부”이다. “일반정부”는 중앙정부, 지방정부, 지역정부 및 사회보장기금으로 구성됨. 반면 영국의 ONS에서 발행하는 재정통계의 포괄범위는 “공공부문”이며, 공공부문에는 사회보장기금이 배제되고 공기업이 포함된다.

공공부문의 “채무”에 대한 개념정의와 범위 및 산출기관은 시간의 흐름에 따라 변화되어 왔다. 1968년 국가대출법(National Loans Act 1968)



제13조 제3항에 “기존의 국가채무(existing national debt)”의 정의규정이 있기는 하나, 이것이 현재 통용되는 정부채무에 대한 개념으로 해석하기에는 무리가 있다.

## 제 2 절 독 일

독일의 경우 공공 재정분야의 부채 현황에 대한 통계를 조사하고 작성하는 주체는 연방통계청(Statistisches Bundesamt)이며, 연방통계청의 통계조사와 작성을 위한 법률적 근거는 “공공 재정 및 공무종사 인력의 통계에 대한 법률”(Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst, 이하 “공공 재정 및 인력통계법”이라 함)이라는 명칭의 독자적 형태의 법률이다.

이 법률은 총 16개의 조항으로 이루어져 있으며, 연방정부, 주정부, 기초자치단체, 사회보험, 연방고용청(실업급여의 지급주체), 독일연방은행, 공공기금, 공기업, 공공지원을 받는 비영리의 법률상 독자적 형태의 법인 등, 공공 분야의 모든 주체들의 부채 현황을 통계의 대상으로 삼고 있으며, 수입과 지출 및 채무 등에 대한 개별사항들을 항목별로 세분화하여 1년, 분기, 매월 조사하도록 규정하고 있다.

한편 공공 부채의 급격한 증가를 막고 효과적으로 관리하기 위한 법제로는 유럽연합차원에서의 법제와 독일 내에서의 법제로 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 유럽연합의 차원에서는 유럽연합의 작동방식에 대한 협약(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEU-Vertrag, 이하 “AEU-협약”이라 함)<sup>47)</sup> 제126조는 유럽연합 가입회원국들의 연간 재정적자가 해당 회원국의 국내총생산의 3%를 넘지 않도록, 그리고 누적된 총 국가부채가 국내총생산의 60%를 넘지 않도록

47) “유럽연합의 작동방식에 대한 협약”은 2009년 11월 30일 이전까지는 “유럽연합 공동체의 형성을 위한 협약”이라는 이름으로 불렸던 협약으로서, 조문의 순서가 달라졌을 뿐 내용은 기존의 협약과 동일하다. <http://dejure.org/gesetze/AEUV>.

규정하고 있다. 또한 이 기준이 충족되지 않을 경우에는 유럽연합차원의 제재 조치가 원칙적으로 가능한 상황이다.

다음으로 독일 차원에서는 국가부채의 증가를 막기 위한 2009년도의 기본법 개정사항을 들 수 있다. 2008년부터 시작된 세계적인 차원에서의 경제위기에 대응하는 과정에서 급격하게 증가하는 국가부채 문제를 해결하기 위해 독일은 헌법적인 차원에서 신규채무의 발생을 억제하는 방법을 선택하였다. 새로 개정된 독일 기본법 제109조와 제115조 등은 원칙적으로 신규채무의 발생을 억제하고 있다. 즉 2011년부터 연방정부와 주정부가 신규채무를 발생시키지 않고서 예산상의 수입과 지출의 균형을 맞출 것을 원칙으로 규정하고 있으며, 예외적인 경우에 한해 신규채무의 발생을 허용하도록 하고 있는 것이다. 또한 연방정부의 경우에는 2015년 12월 31일까지, 주정부의 경우에는 2019년 12월 31일까지 신규채무발생 금지규율의 내용과는 다른 내용의 예산편성을 예외적으로 허용하도록 규정하고 있다(기본법 제143d조).

그 외에도 독일 연방정부의 채무 관련 업무들은 독특하게도 유한회사의 법률적 형태를 지닌 재무청(Finanzagentur GmbH)을 통해 관리하고 있는데, 재무청에 관한 내용도 간략하게 살펴볼 것이다.

아래에서는 크게 재정통계와 부채관리 두 가지 측면으로 나누어 그 구체적인 내용을 살펴보겠다.

## 1. 재정통계 관련 법제

공공 재정 및 인력통계법은 1992년 12월 21일에 제정되었으며, 2006년 2월 22일에 전면 개정된 바 있으며, 가장 최근에는 2010년 5월 27일에 개정되었다. 이 법률은 공공 재정통계 조사의 대상이 되는 주체들과 조사항목 및 조사기간 등에 관한 사항을 구체적으로 규정하고 있으며, 조사를 위하여 조사항목에 대한 보고의무를 정하고 있다.



(1) 공공 재정통계 조사의 대상이 되는 주체의 종류

통계조사의 대상이 되는 주체는 다음과 같이 크게 8가지로 분류된다(공공 재정 및 인력통계법 제2조 제1항).

1. 연방정부.
2. 주정부.
3. 기초자치단체 및 기초자치단체 연합회.
4. 자치단체를 대신하여 자치단체의 업무를 수행하는 공공단체 및 반(半)공공단체적 성격을 지닌 법인.
5. 사회보험 운영주체들 및 실업보험 운영과 실업급여 지급 주체로서의 연방고용청.
6. 법률상 독립적인 조직체들로서 비영리적 목적의 학술단체, 연구단체, 개발단체(동 법률에 의해 재정통계 조사의 대상이 되는 주체들 또는 유럽연합공동체로부터 연간 16만 유로 이상의 지원금을 받는 경우에 국한) 및 연방정부, 주정부 및 그 밖의 공공 시설물로서 학술, 연구, 개발을 위한 단체들 및 공립 대학교 내의 연구소.
7. 독일 연방은행.
8. 그 법률적 형태가 공법적이거나 사법(私法)적인 국가 및 자치단체의 기금, 시설물, 기업.

이 중 사법적인 형태로 운영되는 기금, 시설물 및 기업들의 경우에는, 위에서 언급된 주체들 중 1부터 6까지 중의 하나의 주체가 명목 자본의 50% 이상 또는 의결권의 50% 이상을 소유하고 있는 경우에 재정통계 조사의 대상 주체가 된다. 또한 사법상의 재단의 경우에는 해당 재단이 상근직 인력을 통해 공공 과제들을 수행하며 재단 정관

내지는 다른 규정들에 의해 위에서 언급된 주체들 중 1부터 6까지 중의 하나의 주체가 재단 운영에 압도적인 영향력을 행사하는 경우에 재정통계 조사의 대상 주체가 된다(공공 재정 및 인력통계법 제2조 제3항).

참고로 위에서 언급된 주체들 중 8과 관련된 주체들은 1996년 6월 25일자 유럽연합공동체 내에서의 국가적, 지역적 차원의 국민경제 총계의 유럽적 시스템을 위한 유럽연합위원회의 명령 제2223/96호의 부칙 A에 의해 공공 재정통계의 조사 대상 주체로 편입되었는데, 이러한 주체의 범위를 명확하게 하기 위해서 매분기마다 그러한 주체들의 이름, 주소, 공공 재정통계의 대상으로 편입된 시점 내지는 대상에서 제외된 시점, 재정규모 등에 대한 정보 등이 조사, 분류되어야 한다(공공 재정 및 인력통계법 제2조 제4항).

한편 독일 연방은행의 재정 관련 통계에 대해서는 공공 재정 및 인력통계법이 아닌 별도의 법률, 즉 독일연방은행법(Gesetz über die Deutsche Bundesbank, Bundesbankgesetz)에서 규율하고 있다. 독일연방은행법 제26조는 독일연방은행의 결산에 관한 사항과, 이를 연방재무부에 보고하여 연방의회의 심의를 받도록 규정하고 있다.

## (2) 재정통계의 대상이 되는 항목들

공공 재정분야에서의 통계조사의 대상이 되는 항목은 ① 지출과 수입, ② 조세수입, 세율, 조세수입 할당액 ③ 채무, 담보, 금융자산(Finanzaktiva) 등 크게 세 가지 범주로 나뉜다(공공 재정 및 인력통계법 제1조).

아래에서는 이러한 세 가지 범주의 조사대상들의 구체적인 조사항목을 각 주체별로, 그리고 조사기간별로 나누어 살펴보겠다.

1) 지출 및 수입과 관련된 구체적 조사항목들

① 연방정부와 주정부의 경우

①a 매년 조사되는 항목들(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제1항 제1호)  
연방정부와 주정부의 지출 및 수입과 관련하여 매년 조사되는 항목들은 다음과 같다.

1. 수입과 지출에 대하여 책정된 예산안(예산법에 기초하여 개별적 분야별로 분류하고 수입과 지출의 유형별로 분류함).
2. 연간 결산 후의 실제 수입액과 지출액(예산법에 기초하여 개별적 분야별로 분류 고 수입과 지출의 유형별로 분류함).
3. 대학교와 대학병원에 대한 결산으로서, 국가경제학적 결산방법이 이루어지는 경우에는 실제 수입액과 실제 지출액, 상법상의 결산방법이 이루어지는 경우에는 수익금액, 소모비용, 투자지출액.

①b 분기별로 조사되는 항목들(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제1항 제2호)

연방정부와 주정부의 지출 및 수입과 관련하여 분기별로 조사되는 항목들은 다음과 같다.

1. 국고 결산에 따른 각 항목별 실제 수입액과 실제 지출액.
2. 과제의 영역별 지출비용과 적자액 상쇄를 위한 연방정부의 지급액.
3. 대학교와 대학병원에 대한 결산으로서, 국가경제학적 결산방법이 이루어지는 경우에는 실제 수입액과 실제 지출액, 상법상의 결산방법이 이루어지는 경우에는 수익금액, 소모비용, 투자지출액.

①c 매월 조사되는 항목들(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제1항 제3호)  
연방정부와 주정부의 지출 및 수입과 관련하여 매월 조사되는 항목들은 다음과 같다.

1. 예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz) 제39조 제2호에 따른 실제 수입액과 실제 지출액 및 순부채(Finanzierungssaldo)의 합계액.
2. 조세수입.
3. 매각수익금.
4. 인건비 지출액.
5. 물적 소모비용.
6. 이자비용 지출액.
7. 투자 지출액.
8. 행정업무에 따른 수입액과 지출액.
9. 금융시장 자금의 차입액과 변제액.
8. 연방정부와 주정부의 국고상황.

② 기초자치단체 및 기초자치단체 연합회의 경우

기초자치단체 및 기초자치단체 연합회의 경우에는 매월 조사되는 항목이 없고, 매년 조사되는 항목과 분기별로 조사되는 항목들이 존재한다.

① 매년 조사되는 항목(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제2항 제1호)  
기초자치단체 및 기초자치단체 연합회의 지출과 수입에 대하여 매년 조사되는 항목은 재정통계에 적용되는 시스템에 부합하도록 과제 영역별 유형에 따라 분류된 실제 수입액과 실제 지출액에 대한 사항이다.

② 분기별로 조사되는 항목들(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제2항 제2호)

기초자치단체 및 기초자치단체 연합회의 지출과 수입에 대하여 매년 조사되는 항목들은 다음과 같다.

재정통계에 적용되는 시스템에 부합하도록 과제 영역별 유형에 따라 분류된 실제 수입액과 실제 지출액.

사회보험을 위한 지출액과 건설계획에 따른 지출액.

- ③ 자치단체를 대신하여 자치단체의 업무를 수행하는 공공단체 및 반(半)공공단체적 성격을 지닌 법인의 경우(공공 재정 및 인력 통계법 제3조 제3항)

자치단체를 대신하여 자치단체의 업무를 수행하는 공공단체 및 법인의 지출과 수입에 대해서는 매년 재정통계에 적용되는 시스템에 부합하도록 과제 영역별 유형에 따라 분류된 실제 수입액과 실제 지출액이 조사의 대상이 되거나 아니면 대차대조표, 손익계산서, 자산보고서 및 연간결산보고서 등이 조사의 대상이 된다.

- ④ 사회보험 운영주체들 및 실업보험 운영과 실업급여 지급 주체로서의 연방고용청 등의 경우(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제4항)

사회보험의 운영주체들과 연방고용청의 지출 및 수입과 관련해서는 각각의 주체들의 업무 목적과 관련하여 작성된 결산서류들에 기초한 수입액과 지출액이 매분기별로 그리고 매년 조사된다. 다만 법정 재해보험의 운영주체에 대해서는 매분기별 조사가 생략된다.

- ⑤ 법률상 독립적인 조직체들로서 비영리적 목적의 학술단체, 연구단체, 개발단체 등의 경우(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제5항)

이러한 단체들의 수입 및 지출과 관련해서는 우선 해당 단체에서 국가경제학적 결산방식이 시행되는 경우에는 실제 수입액과 실제 지출액이 조사 대상이며, 상법상의 결산방식이 시행되는 경우에는 수익금액, 소모비용, 투자지출액이 조사대상이 된다. 이러한 단체들의 수입 및 지출과 관련해서는 매년 조사되는 항목과 4년마다 조사되는 항목이 존재한다.

매년 조사되는 항목은 다음과 같이 두 가지이다.

1. 유형별 실제 수입액과 실제 지출액 또는 수익금액, 소모비용, 투자지출액.
2. 전문분야별 실제 수입액과 실제 지출액 또는 수익금액, 소모비용, 투자지출액.

4년마다 조사되는 항목도 다음과 같이 두 가지이다.

1. 자금제공자별 실제 수입액 또는 수익금액.
2. 연구 활동의 사회경제적 연구목적별, 기술 분야별 및 기술 유형별 실제 지출액 또는 소모비용.

⑥ 공법적 또는 사법(私法)적 형태의 국가 및 자치단체의 기금, 시설물, 기업 등의 경우(공공 재정 및 인력통계법 제3조 제7항)

이러한 주체들에 대해서는 수입과 지출에 대해서 매년 다음과 같은 조사가 이루어진다.

1. 상법상의 결산방식이 적용되는 경우에는 대차대조표, 손익계산서, 자산보고서 및 연간결산보고서.
2. 연방정부 및 주정부의 예산 시스템이 적용되는 경우에는 과제 영역별 실제 수입액과 실제 지출액.
3. 기초자치단체 및 기초자치단체 연합회에 적용되는 재정통계 시스템이 적용되는 경우에는 그에 부합하는 과제 영역별 실제 수입액과 실제 지출액.

## 2) 조세수입, 세율, 조세수입 할당액과 관련된 항목

조세수입, 세율, 조세수입 할당액과 관련된 조사항목들은 연방정부, 주정부, 기초자치단체 및 기초자치단체 연합회와 같은 조사대상 주체들에 대해서만 적용된다.

① 연방정부와 주정부의 경우(공공 재정 및 인력통계법 제4조 제1호)

연방정부와 주정부의 경우에는 매년 소득세와 부가가치세 수입의 기초자치단체 할당액과 최종결산의 결과에 따른 영업세 할당액이 조사되어야 하며, 매월 조세유형별 세수입액과 관세수입액이 조사되어야 한다.

② 기초자치단체 및 기초자치단체 연합회의 경우(공공 재정 및 인력통계법 제4조 제2호)

기초자치단체 및 기초자치단체 연합회의 경우에는 매년 예산자치조례에서 확정된 실제 세율과 매년 6월 30일 이전까지 의결된 세율의 변경사항 및 일반 할당액과 특별 할당액의 비율 등이 조사되어야 하며, 분기별로 조세유형별 세수입액이 조사되어야 한다.

3) 채무, 담보, 금융자산(Finanzaktiva)과 관련된 항목

법률상 독립적인 조직체들로서 비영리적 목적의 학술단체, 연구단체, 개발단체 등과 독일 연방은행을 제외한 주체들에 대해서는 매년 12월 31일자로 다음과 같은 항목들이 조사된다(공공 재정 및 인력통계법 제5조 제1호).

1. 채무의 현황 및 채무의 종류별 채무액 현황의 변경사항.
2. 변제기가 도래한 지 1년이 지난 금융시장에 대한 채무의 현황.
3. 담보 총액.
4. 해당 연도의 진행 중에 차입한 채무액(지불기한별, 채무유형별).
5. 해당 연도의 진행 중에 변제한 채무액(채무유형별).
6. 해당 연도의 진행 중에 이루어진 그 밖의 채무들의 증가액과 감소액(채무유형별).

연방정부와 주정부의 경우에는 위의 사항들 외에 추가적으로 매년 12월 31일자로 연방정부와 주정부가 지급보증을 선 액수 등이 조사된다(공공 재정 및 인력통계법 제5조 제3호).

### (3) 국가부채의 개념 및 공공 분야 총부채 현황 보고서의 실제

연방통계청에서 매년 발간하는 연도별 공공 분야 총부채 현황보고서에 따르면 공공 분야의 총부채, 즉 국가부채는 연방정부부채와 주정부부채 및 기초자치단체부채를 모두 합한 것이다.

(국가부채 = 연방정부부채 + 주정부부채 + 기초자치단체부채)

독일의 경우 부채의 개념을 법률적으로 정의하고 있지는 않다. 일반적으로 독일의 재정통계에서 사용되는 부채의 개념은 공공 분야 총 예산에 있어서의 금융시장에 대한 채무를 의미하며, 유가증권채무<sup>48)</sup>와 단기적 유동성 확보를 위한 당좌대출<sup>49)</sup>도 채무에 포함된다. 반면 공공 분야 예산 상호간의 부채, 즉 연방정부와 주정부 사이 내지는 주정부와 기초자치단체 사이에서 발생하는 부채는 통계의 대상에서 제외된다.<sup>50)</sup>

한편 연방정부와 주정부 및 기초자치단체의 부채를 파악하기 위해서는 각각의 예산에 기초하는데, 이 예산들은 다시 핵심적 예산(Kernhaushalt)과 확장적 예산(Extrahaushalt)으로 나뉜다. 핵심적 예산은 통상적인 예산을 의미하며 확장적 예산은 통상적인 예산에는 포함되지 않지만, 실제로 공공 분야에서의 부채로 포함되어야 하는 것들과 관련된 예산이다.

48) 은행, 저축은행, 보험회사 및 그 밖의 국내 기관 및 외국 기관에 대한 채무들을 의미한다.

49) 국고의 일시적 유동성 부족을 막고 국고의 규정에 부합하는 운용과 유동성 보장을 위한 단기적인 채무들로서, 국고강화대출 내지는 유동성보장을 위한 대출 등으로 부르기도 한다.

50) Linda Gauss/Simone Scharfe, *Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2009 im Zeichen der Finanzmarkt-und Wirtschaftskrise*, Statistisches Bundesamt · Wirtschaft und Statistik, 8/2010, S. 754-755.



연방정부의 확장적 예산에 포괄되는 대표적인 것들로는 각종 보상 기금들, 금융시장 안정화를 위한 특별기금, 투자기금들 및 부채 상환 기금들, 우편 및 통신분야에 대한 연방 연금 서비스 기금, 기타 공공 기금과 공공 시설물 및 공공 기업들이다. 주정부의 확장적 예산안에 포괄되는 대표적인 것들로는 대학교들, 주(州)통계청들, 주정부 산하의 건설 및 토지공사들, 금융시장위기와 경제위기의 극복을 위해 주정부 산하에 설립된 각종 기금들이다. 마지막으로 기초자치단체의 확장적 예산안에 포괄되는 대표적인 것으로는 자치단체를 대신하여 자치단체의 업무를 수행하는 공공단체 및 반(半)공공단체적 성격을 지닌 법인이 있다.<sup>51)</sup>

독일에서 실제로 작성되는 국가 총부채 현황은 이처럼 연방정부, 주 정부, 기초자치단체의 핵심적 예산과 확장적 예산이라는 분류 기준을 토대로 작성되는데, 참고로 2009년도와 2008년도의 독일 국가 총부채 현황은 아래와 같다.

[표2] 2008년과 2009년 독일 국가 총부채

주체의 유형	부채 총액		국가부채에서 차지하는 비율	
	단위: 1백만 유로		단위: %	
	2009년도	2008년도	2009년도	2008년도
연방정부	1,053,814	985,750	62	62
핵심예산 부문	991,283	959,918	58	61
확장예산 부문	62,530	25,832	4	2
주정부	526,745	483,268	31	31
핵심예산 부문	505,346	481,918	30	31
확장예산 부문	21,399	1,350	1	0

51) Linda Gauss/Simone Scharfe, a.a.O., S. 755.

주체의 유형	부채 총액		국가부채에서 차지하는 비율	
	단위: 1백만 유로		단위: %	
	2009년도	2008년도	2009년도	2008년도
기초자치단체	113,810	108,864	7	7
핵심예산 부문	111,039	106,182	7	7
확장예산 부문	2,771	2,682	0	0
국가 총부채	1,694,368	1,577,882	100	100
확장예산 총부채	86,701	29,864	5	5

#### (4) 조사항목에 대한 보고의무

공공 재정 및 인력통계법에 따라 통계작성을 위한 조사대상 항목 전부에 대해서는 보고의무가 존재하며, 각각의 정보들은 통계청의 규정에 따라 전자적 방식으로 전송되도록 규정되어 있다(공공 재정 및 인력통계법 제11조 제1항).

이 중 공공 재정과 관련된 통계에 있어서는 우선 세 가지 범주의 조사대상 항목 중 수입과 지출내역, 채무와 담보 및 금융자산과 관련된 두 가지 범주의 조사대상 항목들에 있어 보고의무를 지니는 자는 다음과 같다(공공 재정 및 인력통계법 제11조 제2항 제1호).

㉠ 연방정부와 주정부와 관련된 항목들은 각 정부의 재무부장관이 보고의무를 지니게 되며, 대학교와 관련된 항목들은 대학을 위한 자금을 실제로 관리하는 임금지급 행정청의 장이나 공무원기금 내지는 그 밖의 기관이 보고의무를 지닌다.

㉡ 기초자치단체 등과 자치단체를 대신하여 자치단체의 업무를 수행하는 공공단체 및 법인, 그리고 법률상 독립적인 조직체들로서 비영리적 목적의 학술단체, 연구단체, 개발단체 등과 관련된 항목들은 그 기관의 장이나 예산/결산 업무를 관할하는 기관이 보고의무를 지닌다.

㉔ 사회보험 운영주체들 및 연방고용청과 관련된 항목들은 그 기관의 장이 보고의무를 지닌다.

㉕ 그 법률적 형태가 공법적이거나 사법(私法)적인 국가 및 자치단체의 기금, 시설물, 기업 등과 관련된 항목들은 그러한 기관의 장이나 결산업무를 관할하는 기관이 보고의무를 지닌다.

세 가지 범주의 조사대상 항목 중 조세수입, 세율, 조세수입 할당액과 관련된 항목에 대하여 보고의무를 지니는 자는 다음과 같다(공공재정 및 인력통계법 제11조 제2항 제2호).

㉖ 연방정부와 주정부와 관련된 항목들은 각 정부의 재무부장관이 보고의무를 지닌다. 다만 매년 조사되어야 하는 소득세와 부가가치세 수입의 기초자치단체 할당액과 최종결산의 결과에 따른 영업세 할당액은 각 주정부들간의 재정조정업무를 관할하는 각 주정부의 장관들이 보고의무를 지닌다.

㉗ 기초자치단체 등과 관련된 항목들은 그 기관의 장이나 예산/결산업무를 관할하는 기관이 보고의무를 지닌다.

## 2. 정부부채 관련 법제

독일의 국가채무 관리와 관련된 법제를 살펴봄에 있어서는 크게 유럽연합차원과 독일 국내차원으로 나누어 살펴볼 필요가 있다.

유럽연합 차원에서는 유럽연합의 작동방식에 대한 협약(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEU-Vertrag, 이하 “AEU-협약”이라 함)의 규정을 통해 유럽연합 가입회원국들의 연간 재정적자가 해당 회원국의 국내총생산의 3%를 넘지 않도록, 그리고 누적된 총 국가부채가 국내총생산의 60%를 넘지 않도록 규정하고 있다. 또한 이 기준이 충족되지 않을 경우에는 원칙적으로 유럽연합차원의 제재조치 부과가 가능하다.

독일 국내차원에서 볼 때는 2009년도의 기본법 개정을 통해 원칙적으로 신규채무의 발생을 억제하도록 한 점이 핵심적인 사항이라 할 수 있다.

### (1) 유럽연합 차원의 법제

AEU-협약은 우선 제140조와 협약부속서 제13호에서 유럽연합-수렴기준(Konvergenzkriterien)을 규정하고 있는데, 이 수렴기준은 회원국들의 경제적 안정성을 평가하기 위한 4가지 기준을 말한다. 이 기준은 신규 회원국이 유로화를 사용하기 위한 일종의 평가기준으로서도 사용되고 있는데, 특히 세 번째 기준은 유로화를 아직 사용하지 않고 있는 회원국 내지는 비회원국들에게만 해당되는 기준이다. 수렴기준은 1992년의 마스트리히트 협약에서 최초로 도입되었으며 그러한 까닭에 마스트리히트-기준이라고 부르기도 한다.

수렴기준의 4가지 내용은 다음과 같다.

- ① 물가안정성: 유럽연합 회원국들 중 물가가 가장 안정적인 세 나라들의 평균 물가상승율보다 1.5% 이상 물가상승율이 높지 않을 것 (AEU-협약 제140조, 협약부속서 제13호의 제1조).<sup>52)</sup>

52) 2010년도 5월에 발간된 유럽연합중앙은행의 수렴기준 보고서에 따르면 물가안정성을 판단하는 기준 물가상승율은 1%로 산정되었다(기준일자는 2009년 4월부터 2010년 3월까지임). 유럽연합 국가들 중 물가상승율이 가장 낮았던 세 나라는 포르투갈(-0.8%), 에스토니아(-0.7%), 벨기에(-0.1%)였으며 이들 세 나라의 평균 물가상승율 -0.5%에 1.5%를 합하여 1%가 기준 물가상승율로 책정되었다. 참고로 유럽연합 국가들 중 아일랜드의 물가상승율은 -2.3%였는데, 아일랜드의 경우에는 극심한 경제위기로 인해 임금이 감소하고 구제금융을 받는 등 정상적인 상황이 아니었기에 기준 물가상승율을 산정함에 있어 배제되었다. 유럽연합중앙은행은 다른 회원국들에 비해 물가상승율이 지나치게 낮으며 이러한 상황이 비정상적인 요소들에 의해 나타나는 경우에는 산정에서 배제하는 방침을 두고 있다(Konvergenzbericht, Mai 2010, Europäische Zentralbank, S. 8-9). 참고로 이 기간 중의 독일의 물가상승율은 0.3%였으며, 다른 국가들의 경우에도 대체로 낮은 수준의 물가상승율을 보였는데, 이 기간 동안에는 세계적인 경제위기로 인해 국내총생산의 급격한 감소와 물가상승율의 하락이 일반적인 현상이었기 때문이다. 기준 물가상승율 1%를 충족시킨 국가들로는 우선 유로화를 사

② 공공 재정의 안정성: 국가 총부채 현황이 국내총생산의 60%를 넘지 않아야 하며, 연간 신규발생 부채가 국내총생산의 3%를 넘지 않을 것(AEU-협약 제140조, 협약부속서 제13호의 제2조).

③ 통화가치의 안정성: 최소 2년의 기간 동안 자국 통화의 평가절하 조치를 취하지 않을 것. 또한 자국 통화의 가치가 유로화의 가치와 특정한 편차범위 내(대부분 15%)에 놓일 것(AEU-협약 제140조, 협약부속서 제13호의 제3조).

④ 장기적 이율: 장기 국공채의 이율이 유럽연합 회원국들 중 물가가 가장 안정적인 세 나라들의 평균 장기 국공채 이율보다 2% 이상 높지 않을 것(AEU-협약 제140조, 협약부속서 제13호의 제4조).<sup>53)</sup>

이러한 4가지 수렴기준 중에서 국가부채와 관련된 것은 두 번째 항목인데, 이 두 번째 항목과 관련해서는 AEU-협약 제126조에서 보다 더 상세하게 규정하고 있다.

참고로 신규발생 부채액이 국내총생산의 3%를 넘지 못하도록 한 것과 관련하여 3%라는 수치는 경제성장과 재정적자비율 및 이자율과 총 부채액들 간의 상호관련성에 대한 경제학적 고찰에 따른 수치인

---

용하는 회원국들 중에서는 벨기에, 독일, 스페인, 아일랜드, 이탈리아, 싸이프러스, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈, 슬로베니아, 슬로베키아 등이며, 유로화를 사용하지 않는 회원국들 중에서는 체코, 에스토니아, 덴마크 세 나라 뿐이었다. 기준 물가상승율 1%를 충족시키지 못한 국가들로는 유로화 사용국 중에서는 핀란드, 몰타, 프랑스, 그리스 등이었으며, 유로화를 사용하지 않는 회원국들 중에서는 루마니아, 불가리아, 영국, 스웨덴, 폴란드, 헝가리, 리투아니아, 라트비아 등이었다.

53) 장기 국공채의 이율과 관련해서는 기준 국공채 이율이 6%로 산정되었다. 물가상승율이 가장 낮았던 세 나라 포르투갈, 에스토니아, 벨기에 중에서 에스토니아의 장기 국공채 이율에 대한 정보가 없어서 포르투갈의 장기 국공채 이율 4.2%와 벨기에의 장기 국공채 이율 3.8%만이 계산에 포함되었으며, 이 두 나라의 평균이율 4%에 2%를 더한 6%가 장기 국공채 기준이율이 되었다(Konvergenzbericht, Mai 2010, Europäische Zentralbank, S. 15). 참고로 독일의 이 기간 중 장기 국공채 이율은 3.3%였다. 유로화를 사용하는 회원국들은 모두 장기 국공채 이율과 관련한 기준을 충족시켰으며, 유로화를 사용하지 않는 회원국들 중에서는 라트비아, 리투아니아, 헝가리, 폴란드, 루마니아, 불가리아 등이 이 기준을 충족시키지 못하였다.

데, 그 외에도 1990년 당시의 12개 유럽연합 회원국에서의 평균적인 수치였다고 한다.<sup>54)55)</sup>

### 1) 공공 재정의 안정성 기준의 적용대상국가 및 심사의 주체

AEU-협약에 따른 이러한 공공 재정의 안정성 기준은 유로화를 사용하는 회원국들과 유로화를 사용하지 않는 회원국들 모두에게 의무 사항으로서 적용된다. 공공 재정 안정성 기준을 심사하는 것은 유럽 연합 위원회(EU-Kommission)이며, 위원회는 매년 공공 재정의 안정성 기준을 회원국들이 충족시키고 있는지의 여부를 심사한다. 이러한 심사를 위해 각 회원국들은 자신들의 재정 관련 정보들을 위원회에 제공하여야 한다. 위원회는 회원국의 연간 신규발생 부채가 회원국의 해당 연도 국내총생산의 3%를 넘는지의 여부를 심사하여 기준의 충족 여부를 확인하는데, 다만 3%를 넘는 경우라도 재정적자율이 계속 해서 크게 감소하는 추세이며 기준치에 근접한 수치에 도달한 경우 또는 예외적으로 그리고 일시적으로 기준치를 초과하였으며 그 재정적자율이 기준치에 근접한 수치인 경우에는 기준을 위반하지 않은 것으로 간주한다. 또한 위원회는 회원국의 국가 총부채가 국내총생산의

54) Knödler, H / Stierle, M, Globale und monetäre Ökonomie, Physica-Verlag Heidelberg, 2003, S. 98.

55) 하지만 2008년도부터 본격화된 세계적인 경제위기의 여파로 인해 유럽연합의 거의 대부분의 나라들이 재정 안정성 기준을 준수하고 있지 못한 것이 현실이다. 특히 세계적인 경제위기의 여파로 재정적자가 크게 늘어나기 시작한 2009년도와 2010년도를 기준으로 살펴보면 아일랜드, 그리스, 스페인 및 유로화를 사용하지 않는 라트비아와 영국 등은 재정적자 발생율이 기준율인 국내총생산의 3%를 훨씬 넘고 있다. 총 부채율 기준 역시 많은 나라들이 준수하고 있지 못하다. 유로화 사용국들 중에서는 그리스와 이탈리아는 심지어 100%를 넘기고 있는 상태이다. 벨기에와 포르투갈 및 독일도 높은 수준이다. 유로화를 사용하지 않는 국가들의 경우 영국과 헝가리가 가장 높은 수준의 부채율을 기록하고 있다. 유로화를 사용하지 않는 국가들의 경우에는 유로화를 사용하는 국가들보다 상대적으로 낮은 수준의 총 부채율을 기록하고 있다([http://www.statistik.at/web\\_de/statistiken/oeffentliche\\_finanzen\\_und\\_steuern/maastricht-indikatoren/020102.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/oeffentliche_finanzen_und_steuern/maastricht-indikatoren/020102.html)).



60%를 넘는지의 여부를 심사하여 기준의 충족 여부를 확인하는데, 다만 60%를 넘는 경우라도 재정적자 총액이 충분히 감소하는 추세이며 기준치로 빠르게 근접해 가는 경우에는 기준을 위반하지 않은 것으로 간주한다(AEU-협약 제126조 제1항 및 제2항).

## 2) 기준 위반 시에 진행되는 절차적 사항들

특정 회원국이 이 기준들을 모두 충족시키지 못하거나 하나의 기준만 충족시키는 경우에는 위원회가 이에 대한 보고서를 작성하는데, 이 보고서에서는 해당 회원국의 공공 분야 재정적자 상태와 회원국의 중기적 경제상황과 재정상황 등이 포함된다. 또한 위원회는 특정 회원국이 기준을 충족시키는 경우에도, 해당 회원국이 과도한 재정적자의 위험에 노출되어 있는 상태로 판단되는 경우에도 보고서를 작성한다(AEU-협약 제126조 제3항).

한편 경제 및 재정 소위원회는 위원회가 작성한 보고서에 대해 의견을 개진할 수 있다. 그리고 위원회는 특정 회원국에서 과도한 수준의 재정적자가 존재하거나 또는 그러한 재정적자가 나타날 수 있다고 판단하는 경우에는 해당 회원국에게 그러한 사실을 전달하고, 이를 심의회(Rat)에 보고하게 된다(AEU-협약 제126조 제4항 및 제5항).

심의회는 위원회의 보고서에 기초하여 해당 회원국의 입장표명을 경청하고 전체적인 상황을 심사한 후에 해당 회원국에서 과도한 수준의 재정적자가 존재하는지의 여부를 결정하게 된다. 심의회가 해당 회원국에서 과도한 수준의 재정적자가 존재함을 확정하는 경우에는 위원회의 권고사항에 기초하여 지체 없이 해당 회원국에게 그러한 상황을 특정 기한 내에 시정할 것을 권고한다. 이러한 권고사항은 공표하지 않는 것을 원칙으로 하는데, 다만 정해진 기한 내에 해당 회원국이 권고사항에 부합하는 조치를 실행하지 않을 때에는 심의회가 자신의 권고사항을 공표할 수 있다(AEU-협약 제126조 제6항-제8항).



## 3) 권고사항 불이행에 따른 제재조치

해당 회원국이 심의회의 권고사항을 계속해서 이행하지 않는 경우, 심의회는 해당 회원국을 의무불이행으로 확정하고 특정 기한 내에 심의회의 견해에 따라 필요로 하는 재정적자 해소를 위한 개선조치를 직접 명할 수 있다. 심의회는 이러한 경우에 있어 해당 회원국에게 그 이행노력을 심사할 수 있도록 구체적인 시간계획에 따른 보고서를 제출할 것을 요구할 수 있다(AEU-협약 제126조 제9항).

그럼에도 불구하고 회원국이 심의회의 개선조치를 이행하지 않는 경우에는 심의회는 추가 조치 및 제재를 결정할 수 있다. 추가적인 조치로서는 해당 회원국이 국공채 및 그 밖의 유가증권을 발행하는 경우에 사전에 심의회에 중요한 추가적 정보들을 더 상세하게 공개할 것을 요구하는 조치와 유럽 투자은행으로 하여금 해당 회원국에 대한 대출 정책을 다시 심사하게 하는 조치 등이 있다. 제재 조치로는 과도한 수준의 재정적자가 해소될 때까지 유럽연합에 이자가 부과되지 않는 적정한 액수의 출자금(Einlage)을 공탁할 것을 해당 회원국에 명하는 조치와 적정한 금액의 제재금을 부과하는 조치가 있다(AEU-협약 제126조 제11항).

통상적으로 제재 조치는 출자금 부과조치가 선행되며, 출자금 부과 조치 후 2년 이상 과도한 재정적자가 해소되지 않고 있다고 판단되면 출자금이 제재금으로 전환되게 된다. 제재금은 회원국의 국내총생산의 0.5%를 넘을 수 없다. 통상적으로 0.2%는 기본 제재금액이며, 해당 회원국의 유럽연합 심의회 조치에 대한 불이행 수준의 중대성에 따라 최대 0.3%까지의 금액이 가산되는 형태이다.

## 4) 제재 조치에 대한 예외규율

한편 과도한 수준의 재정적자에 대한 유럽연합의 제재 수단은 유로화를 사용하는 회원국들에 대해서만 적용되며, 유로화를 사용하지 않

는 유럽연합 회원국들에 대해서는 권고사항만이 제시될 뿐 어떠한 강제적 수단도 사용될 수 없는 상황이다(AEU-협약 제139조 제2항).

또한 통상적으로 특정 회원국에서의 과도한 수준의 재정적자 발생이 예측불가능한 자연재해로 인한 것이거나 중대한 경제위기 상황으로 인한 것인 경우에는 애초에 유럽연합 차원에서의 제재 절차가 고려되지 않는다. 일반적으로 경제성장율이 마이너스 0.75% 이상인 경우에는 해당 회원국이 중대한 경제위기에 빠진 것으로 간주한다.<sup>56)</sup>

이러한 제재 조치에 대한 예외규율에 대해서는 비판적인 견해도 존재하는데, 과도한 수준의 재정적자의 존재여부에 대한 판단과 제재의 구체적인 절차와 관련하여 유럽연합 위원회와 심의회 등에게 너무 많은 재량의 여지가 주어져 있으며, 특히 제재의 예외규율도 상세하게 규정되어 있지 않다는 점이 지적되고 있다.<sup>57)</sup>

#### 5) 제재 조치의 실제 적용사례

독일과 프랑스는 2002년도와 2003년도에 재정 안정성 기준을 위반하게 되었다. 그럼에도 불구하고 독일과 프랑스가 2005년도 신규채무 발생비율을 국내총생산 대비 3% 아래로 내릴 것을 약속하였기 때문에 유럽연합 심의회는 제재 절차의 발령을 유보하였다. 하지만 유럽연합 위원회는 제재 규율의 법적 안정성을 확보한다는 차원에서 심의회가 이러한 연기 결정에 대해 유럽연합 법원에 소송을 제기하였는데, 유럽연합 법원은 2004년 7월 13일에 심의회가 위원회의 권고를 반드시 따라야만 하는 것은 아니라고 판결하여 이 두 나라에 대한 제재 절차의 개시는 최종적으로 연기되었다.<sup>58)</sup>

---

56) [http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/l25020\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/l25020_de.htm)

57) Knödler, H, / Stierle, M, Globale und monetäre Ökonomie, Physica-Verlag Heidelberg, 2003, S. 100ff.

58) Afhüppe, Sven/Handschuh, Konrad, - „Falsche Strategie“, „Wirtschaftswoche“ Ausgabe Nr. 41/2002, S. 40-41.

하지만 유럽연합 위원회는 2004년 12월에 잠정적으로 다시금 독일에 대한 제재 절차를 개시하였는데, 왜냐하면 독일 연방정부가 독일의 2005년도 신규채무발생 비율이 국내총생산의 2.9%에 달할 것으로 예상하였고, 위원회는 이러한 예상수치의 신규채무발생비율이 실제 실현될 것으로 예상함과 동시에 이로 인해 독일에서 과도한 수준의 재정적자 상태가 유지되는 것으로 판단하였기 때문이다. 2006년 3월 14일에는 유럽연합-재무부장관이 독일에 대한 제재 절차의 강화를 결의하였고, 같은 해 9월 5일에는 출자금 부과 조치와 제재금 부과 조치를 위한 법률안이 의결되었다. 하지만 애초의 예상과는 달리 독일이 2006년도에 재정 안정성 기준을 준수하게 되었고 이로 인해 유럽연합은 2007년 6월 5일자로 2003년도부터 시행되었던 독일에 대한 제재 절차를 종결시켰다. 참고로 2006년도의 독일의 신규채무발생비율은 국내총생산의 1.7%였다.

한편 2008년도부터 시작된 세계적인 경제위기의 여파로 인해 유럽연합의 많은 국가들이 재정 안정성 기준인 신규채무발생비율과 총 부채비율 기준을 충족시키지 못하게 되었다. 유럽연합 위원회는 2009년 2월에 프랑스, 스페인, 아일랜드, 그리스, 몰타 등 5개의 유로화 사용 국가들에 대한 제재 절차를 개시하였으며, 영국의 경우에는 유로화를 사용하지 않는 회원국이어서 권고사항을 제시하는 것에 그쳤다. 또한 2009년 여름에는 폴란드, 루마니아, 리투아니 및 헝가리에 대한 제재 절차가 개시되었으며, 2009년 10월 7일에는 독일, 오스트리아, 벨기에, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 슬로베키아, 슬로베니아, 체코 등에 대한 제재 절차를 개시하였다. 이로 인해 현재 27개 유럽연합 회원국들 중 20개 국가가 재정 안정성 기준을 충족시키지 못하고 있는 상황인데, 아직까지 출자금 부과와 같은 제재 조치가 확정되지는 않은 상황이다. 또한 2010년 초에는 신규로 5개 국가(불가리아, 싸이프러스, 핀란드, 덴마크, 룩셈부르크)에 대한 기준 위반이 확인된 상태이다.<sup>59)</sup>

59) [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/articles/sgp/2010-05-12-edp\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/sgp/2010-05-12-edp_en.htm)

## (2) 독일 차원의 법제

독일 차원에서는 국가부채의 증가를 막기 위한 2009년도의 기본법 개정이 국가부채의 관리를 위한 법제도로써 고찰되어야 한다. 2008년 말에 시작된 세계적인 차원에서의 경제위기에 대응하는 과정에서 급격하게 증가하는 국가부채 문제<sup>60)</sup>를 해결하기 위해 독일은 헌법적인 차원에서 신규채무의 발생을 억제하는 방법을 선택하였다.<sup>61)</sup> 새로 개정된 독일 기본법 제109조와 제115조 등은 원칙적으로 신규채무의 발생을 억제하고 있다. 즉 2011년부터 연방정부와 주정부가 신규채무를 발생시키지 않고서 예산상의 수입과 지출의 균형을 맞출 것을 원칙으로 규정하고 있으며, 예외적인 경우에 한해 신규채무의 발생을 허용하도록 하고 있는 것이다. 또한 이러한 신규채무발생 금지규율은 2011년도 예산부터 적용되는데, 연방정부의 경우에는 2015년 12월 31일까

---

60) 참고로 독일의 경우에는 2010년도 재정적자 발생율이 국내총생산의 3.3%를 기록했었는데, 2011년도의 경우에는 예산안에 기초하여 2.5%로 예상되고 있다. 독일 정부는 2012년도의 재정적자 발생율을 1.5%까지로 낮출 수 있는 예산안 편성을 계획하고 있다. 한편 현재 독일의 총 누적 국가부채액은 국내총생산의 83.2%를 기록하고 있어 기준치인 60%를 크게 넘는 상황이다. 독일 정부는 이 비율을 2015년까지 75.5%로 낮출 계획이다. 독일의 총 국가부채액은 2010년도에 3190억 유로가 증가하여 현재 2조 800억 유로에 달하는데, 2010년도에 적자액이 이처럼 크게 증가한 이유는 무려 2410억 유로에 달하는 금융시장 안정화를 위한 자금 투입 때문이었다. 참고로 독일에서 2008년도 이후로 은행에 대한 구제금융으로 들어간 돈은 총 3350억 유로이다(<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/deutschesdefizit100.html>).

61) 독일의 경우 지난 40년 동안 공공 분야에서의 채무누적비율이 국내총생산 대비 20%에서 60%를 훨씬 넘어버린 상태가 되었으며, 연방의회가 발행한 신규채무발생 금지규율에 대한 요약문서에 따르면 공공 분야에서의 총 누적채무의 이자비용만 2008년도 연방예산의 15%를 차지하고 있는 실정이다. 이러한 상황을 해결하기 위해 연방의회는 기본법의 개정을 통해 재무헌법 내에 이른바 신규채무발생 금지규율을 넣었다. 이러한 규율의 목적 자차에 대해서는 이의가 없었지만 주정부의 신규채무발행 가능성을 연방정부보다 더 엄격하게 제한한 것이 비판의 대상이 되었다. 몇몇 주정부는 주정부의 신규채무발행 금지규정의 제정으로 인해 헌법상 보장된 주정부의 고권이 침해당했다는 이유로 헌법소원을 제기할 것을 고려하기도 하였다. 일부에서는 또 신규채무발행 금지규정이 경제성장을 가로막는 규정이 될 것이라고 예측하기도 하였다(<http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/schuldenbremse.pdf>).

지, 주정부의 경우에는 2019년 12월 31일까지 신규채무발생 금지규율의 내용과는 다른 내용의 예산편성을 예외적으로 허용하도록 규정하고 있다(기본법 제143d조).

#### 1) 신규채무발생의 금지 - 원칙(기본법 제109조 제3항)

원칙적으로 연방정부와 주정부의 예산안은 신규채무의 발생 없이 균형을 이루어야 한다. 이러한 원칙은 유럽연합의 재정안정성 및 경제성장 패키지에서 유래한 구조적으로 균형을 이루는 예산안이라는 중기적 목표를 지향하고 있는 것이다. 따라서 예산안의 적자는 새로운 채무발생을 통해서 상쇄될 수 없다. 국가의 지출은 이제 수입을 통해서만 재정이 조달되어야만 하거나 부족한 수입액만큼 지출액이 축소되어야만 한다.

#### 2) 신규채무발생 금지의 예외

신규채무발생 금지의 예외는 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

- 기본법 제109조 제3항 제4문과 제115조 제2항 제2문에 기초하여 명목 국내총생산의 0.35%까지의 신규채무는 신규채무발생 금지규정에 적용을 받지 않는다. 다만 이러한 예외는 연방정부에 대해서만 허용되며 주정부에 대해서는 허용되지 않는다. 또한 연방정부는 이러한 액수까지 국공채를 발행할 권한을 갖는다.
- 또한 경기 변동 상황에 따른 이유들로 인한 신규채무발생은 허용되는데, 경기의 상승세와 하락세라는 두 가지 요소가 대칭적으로 고려된다. 연방정부와 주정부에게 모두 적용되는 예외이다.
- 국가가 통제할 수 없으며 국가의 재정상황에 중대한 피해를 끼치는 자연재해 또는 비정상적인 비상상황이 발생한 경우에도 신규채무발생은 허용된다. 연방정부와 주정부에게 모두 적용되는 예외이다.

세 가지 예외 중 두 번째 예외인 경기 변동 상황에 따른 신규채무 발생은 경기 변동 상황이 정상적인 상황에서 벗어나는 경우에만 가능하다. 경기 하락 국면에서는 경기회복을 위해 보다 더 많은 신규채무 발생이 가능하다. 경기의 상승세와 하락세가 대칭적으로, 즉 동일한 규모로 고려된다는 점은 경기의 상승 국면에서 채무들이 다시 해소되어야 한다는 점을 의미한다(비순환적 재정정책). 이를 위해서는 경기 변동으로 인한 재정적자를 장기적으로 상쇄해나가기 위한 조치들이 미리 마련되어야 한다. 신규채무가 국내총생산의 0.35%를 넘는 경우에는 초과되는 부분은 관리계정에 보관되어야 한다. 관리계정의 마이너스액은 국내총생산의 1.5%를 넘을 수 없다.

세 번째 예외 중 “국가가 통제할 수 없으며 국가의 재정상황에 중대한 피해를 끼치는 비상상황”은 최근 발생했던 금융위기와 같은 상황으로 이해된다. 이러한 경우에는 자연재해의 경우에서와 마찬가지로 신규채무발생의 의결할 때에는 채무의 상황을 위한 적절한 기간 내의 변제 계획을 마련해야 한다(기본법 제109조 제3항 제3문, 제115조 제2항 제7문).

참고로 연방정부가 자연재해 및 비정상적인 비상상황들의 경우에 예외규율을 적용하기 위해서는 연방의회 의원들의 과반수 이상의 결의를 요한다.

### 3) 경과규율

신규채무발생 금지규율은 원칙적으로 2011년도 예산안에 대해서부터 적용된다(기본법 제143d조 제1항 제1문과 2문). 하지만 기본법 제143d조 제1항 제3문부터 제7문까지에서는 연방정부의 경우에는 2015년 12월 31일까지, 주정부들의 경우에는 2019년 12월 31일까지 새로운 부채 관련 규율과는 다른 내용의 예산 편성이 가능하도록 규정하



고 있다. 따라서 연방정부의 경우에는 2016년부터, 주정부의 경우에는 2020년부터 무조건적으로 위의 규정들에 완전하게 부합하는 내용의 예산편성을 해야 한다.

#### 4) 재정건전성 확보를 위한 보조금(기본법 제143d조 제2항 및 제3항)

재정상태가 열악한 다섯 개의 주정부들이 신규채무발생 금지규정을 준수할 수 있도록 하기 위해 2011년부터 2019년까지 매년 총 8억 유로까지의 금액, 9년간 총 72억 유로의 금액(브레멘 3억 유로, 잘란트 주 2억 6천만 유로, 베를린, 작센-안할트 주 및 쉘레스비히-홀슈타인 주는 각각 8천만 유로)을 보조한다. 이 보조금은 연방정부와 주정부들이 각각 절반씩 부담한다. 이러한 보조금 지급의 요건은 해당 주정부들이 아무리 늦어도 2020년부터는 자신의 예산안이 균형을 이룰 수 있으며 그로 인해 새로운 신규채무발생 금지규율을 준수할 수 있는 상황에도달하기 위한 일련의 재정 견고화 조치들을 준수하는 것이다.

#### 5) 재정적 비상상황의 회피를 위한 절차(새로 제정된 기본법제109a조)

신규채무발생 금지규율과 더불어 새로운 부채 관리 규율에는 재정적 비상상황의 회피를 위하여 이른바 협력적인 조기경고시스템을 도입하였다. 2010년도에 설립된 재정안정성위원회(Stabilitätsrat)는 연방정부와 각 주정부의 재무부장관들 및 연방 경제 및 기술부 장관이 속해 있으며, 이 위원회는 연방정부와 주정부들의 예산집행을 감시하는데, 특히 보조금을 수령하는 다섯 개 주정부들이 재정 견고화 조치들을 이행하는지의 여부를 감시한다. 또한 매년 연방정부와 주정부들의 재정 상황을 심사한다. 재정적 비상상황이 발생한 경우 재정안정성위원회는 구조조정 프로그램을 합의 하에 마련한다. 재정안정성위원회의 의결사항 및 그 기초가 된 자문 서류들은 공개된다.



### (3) 독일 연방정부 채무의 관리

독일 연방정부의 채무 관련 업무는 독특하게도 유한회사의 법률적 형태를 지닌 재무청(Finanzagentur GmbH)을 통해 시행되고 있다. 이와 관련해서는 별도의 독자적 법률인 연방채무업무법(Bundesschuldenwesengesetz-BSchuWG)이 존재한다.

재무청은 2000년 9월 19일에 설립되었으며, 프랑크푸르트에 소재하고 있다. 재무청은 2001년도부터 독일 연방정부를 위한 채무 차입업무 및 연방정부의 부채 관리 업무를 담당하였으며, 2006년 8월 1일에는 연방유가증권관리청과 합병하였다. 재무청은 무상으로 연방정부를 위해 연방유가증권의 보관업무도 제공한다. 유한회사인 재무청의 유일한 회사원은 연방정부이며, 연방 재무부를 통해 대리된다.

#### 1) 재무청의 업무 범위

재무청은 연방정부 채무업무의 경제성 개선을 위하여 연방 재무부를 통해 다음과 같은 채무업무의 과제들을 연방의 이름으로 시행할 권한을 부여받는다(연방채무업무법 제1조).

1. 연방정부를 위한 채무 차입, 포트폴리오 조정 및 시장육성을 위한 조치.
2. 연방정부의 부채의 관리, 재정조달수단의 관리 및 발행된 국공채의 관리.
3. 연방채무등록부의 운용.
4. 투자업무를 포함한 유동성 조정업무의 체결.
5. 재무청의 업무 중 연방정부를 위한 채무의 차입은 각각의 연도별 예산법률의 범위 내에서 다음과 같은 방법을 통해 이루어진다(연방채무업무법 제4조).

- ㄱ 국공채의 발행.
- ㄴ 차용증을 교부한 대출금 차입.
- ㄷ 지급어음의 발행.
- ㄹ 은행대출.
- ㅁ 금융시장에서의 그 밖의 통상적인 재정조달수단들.

연방채무등록부는 국공채 발행의 사유와 그 기록화 및 국공채의 관리, 그 밖의 채무들의 기록화 및 그 관리를 위하여 운용되는 것으로서 전자적 방식으로도 작성, 운용될 수 있다. 연방채무등록부는 ① 전체 국공채 기재란, ② 개별적 국공채 기재란, ③ 그 밖의 채무 기재란으로 나뉘어 작성된다(연방채무업무법 제5조).

## 2) 채무청에 대한 감독

연방재무부는 채무청이 합목적적이며 법률에 부합하는 방식으로 자신에게 위임된 과제들을 이행하고 있는지를 감독한다. 연방재무부는 채무청에게 연방의 채무업무와 관련된 과제를 위임함에 있어 위임될 과제가 채무청에 의해 합목적적이며 법률에 부합하는 방식으로 이루어질 수 없는 것으로 판단하는 경우에는 위임될 개별적 과제 내지는 위임될 과제 전체를 잠정적으로 스스로 수행하거나 자신의 업무 영역 내에 있는 행정청 내지는 제3자에게 위임할 수도 있다(연방채무업무법 제2조).

## 3) 연방의회를 통한 연방정부의 채무업무에 대한 감독

연방의회는 임기 중에 독일 연방의회의 예산위원회 위원들로 구성된 채무업무 감독을 위한 위원회를 구성하는데, 위원의 숫자와 업무방식 등은 연방의회가 직접 정한다. 이 위원회는 연방재무부로부터 연방정부의 채무업무와 관련된 모든 사항들에 대해 보고를 받게 된다. 이 위원회의 위원들은 위원회 활동과 관련하여 인지한 사항들에 대해서는 비밀엄수의 의무를 갖는다(연방채무업무법 제3조).

### 3. 소 결

독일의 재정통계는 “공공 재정 및 공무종사 인력의 통계에 대한 법률”(Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst)에 따른다. 연방통계청에서 매년 발간하는 연도별 공공 분야 총부채 현황보고서에 따르면 공공 분야의 총부채, 즉 국가부채는 연방정부부채와 주정부부채 및 기초자치단체부채를 모두 합한 것이다.

독일의 경우 부채의 개념을 법률적으로 정의하고 있지는 않다. 일반적으로 독일의 재정통계에서 사용되는 부채의 개념은 공공 분야 총 예산에 있어서의 금융시장에 대한 채무를 의미하며, 유가증권채무와 단기적 유동성 확보를 위한 당좌대출도 채무에 포함된다. 반면 공공 분야 예산 상호간의 부채, 즉 연방정부와 주정부 사이 내지는 주정부와 기초자치단체 사이에서 발생하는 부채는 통계의 대상에서 제외되고 있다.

독일 기본법 제109조와 제115조 등은 원칙적으로 신규채무의 발생을 억제하고 있다. 즉 2011년부터 연방정부와 주정부가 신규채무를 발생시키지 않고서 예산상의 수입과 지출의 균형을 맞출 것을 원칙으로 규정하고 있으며, 예외적인 경우에 한해 신규채무의 발생을 허용하도록 규정하고 있다.

## 제 3 절 미 국

### 1. 재정통계 관련 법제

미국에서는 재정통계와 관련된 별도의 법제는 없는 것으로 보인다. 명문의 법제가 없다고 해서 미국에서 재정통계 내지 국가채무에 관한 관리행위를 하지 않는 것은 아니다. 재정통계 내지 국가채무 관리와 관련해서 몇 개의 보고서를 주기적으로 공간하고 있기 때문이다.

첫째, “Monthly Statement of the Public Debt of the United States”가 있다.<sup>62)</sup> 아래에서 보겠지만, 미국재무부 내의 BPD(Bureau of Public Debt)에서 매월 발행하며 공공채무 통계 위주의 보고서이다. 이 보고서는 공공채무의 운용과 관련한 정보의 제공에 초점을 두고 있으며 일반적인 설명보다는 다양한 채무 잔액통계를 제시하는 형태이다. 한편, 공공채무에 대한 일반적인 정보는 위의 BPD에 의해 운영되고 있는 웹사이트인 “TreasuryDirect”에서 제공한다.<sup>63)</sup>

둘째, “Treasury Bulletin”이 있다.<sup>64)</sup> 아래에서 또 보겠지만, 미국재무부 내의 FMS(Bureau of Financial Management Service)에서 분기마다 발행하며 연방 재정운영현황 및 연방채무 통계를 제공하는 보고서이다. 현 경제상황과 재정운영현황을 간략하게 설명하고 연방채무 현황, 국고자금 및 외환보유고 현황 등 다양한 통계정보가 수록되어 있다.

셋째, “Public Debt's Strategic Plan”이다. 위 BPD에서 매년 발행하며 향후 5년 동안의 채무관리계획을 수록한 보고서이다.<sup>65)</sup> 현재 입수할 수 있는 가장 최근의 동 보고서는 “Bureau of Public Debt Strategic Plan 2009-1014”이다.<sup>66)</sup>

## 2. 정부부채 관련 법제

### (1) 국가채무관리의 주체

미국은 재무부 내에서 정책부서와 운영부서로 나누어 국가채무를 관리하고 있다. 우선 정책부서로서 국가채무의 발행 등에 관한 정책 입안은 재무부 내 Office of Domestic Finance의 하위부서인 OFM(Office

62) <http://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/mspd/mspd.htm>

63) <http://www.treasurydirect.gov/tdhome.htm>

64) <http://www.fms.treas.gov/bulletin/index.html>

65) <http://www.publicdebt.treas.gov/whatwedo/strategic.htm>

66) <http://www.publicdebt.treas.gov/whatwedo/bpdstrategicplan09-14.pdf>

of Financial Markets)에서 맡고 있다. 그 구체적인 임무를 보면,<sup>67)</sup> ㉠ 필요한 자금조달 내역을 결정하거나 발행규모에 대한 계획을 세우고 발행채권의 종류와 판매기법에 대한 분석작업을 수행하고, ㉡ 민간부문과 협력하여 자금조달 및 국가채무관리정책을 입안하며, ㉢ 정기적으로 현 경제상황 및 금융시장의 조건과 재무부의 자금조달에 미치는 영향 등을 분석하는 일 등이다. 반면 운영부서로서 국가채무의 입찰과 국고자금 유통에 관련된 업무는 Office of Fiscal Service 내의 하위부서인 BPD(Bureau of Public Debt)와 FMS(Bureau of Financial Management Service)에서 담당하고 있다.<sup>68)</sup> 특히 국가채무 관리업무를 담당하는 부서는 BPD이다.<sup>69)</sup>

재무부가 담당하고 있는 국가채무관리 범위와 구성을 살펴보는 것이 이하의 논의를 이해하는 데 도움이 되므로 간략히 보도록 한다.<sup>70)</sup> 재무부는 공공채무(public debt)와 연방기관채권(agency securities)을 더한 연방채무(federal debt)를 관리하고 있다. 공공채무는 BPD에서 관리하는 채무로 2009년 9월말 현재 총 연방채무의 99.8%를 차지하며 시장성 국채와 비시장성 국채로 구분할 수 있다. 시장성 국채는 재무부에서 발행하는 채권으로 총 공공채무의 58.9%를 차지하는데, 단기채권/중기채권/장기채권 등이 있다. 만기가 1년 미만의 단기채권(Treasury Bill)은 할인채로 총 시장성 채무의 28.4%를 차지하며, 1년 이상 10년 미만이 만기인 중기채권(Treasury Notes)은 연 2회 이자가 지급되는 이표채로 총 시장성 채무의 53.8%이다. 또 만기가 10년 이상인 장기채권(Treasury Bonds)은 연 2회 이자가 지급되는 이표채로 총 시장성 채무의 9.7%를 차지한

67) <http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Financial-Markets.aspx>

68) <http://www.treasury.gov/about/organizational-structure/offices/Pages/Office-of-Fiscal-Service.spx>

69) [http://www.publicdebt.treas.gov/whatwedo/what\\_we\\_do.htm](http://www.publicdebt.treas.gov/whatwedo/what_we_do.htm)

70) 한국조세연구원 재정분석센터, “주요국의 DMO 운용 현황과 시사점”, 2010, 47쪽 이하.

다. 1997년에 도입된 물가연동국채(Treasury Inflation -Protected Securities)는 총 시장성 채무의 7.9%이다. 비시장성 국채는 저축국채, 주 및 지방 정부 채권, 정부계정채권(Government Account Series) 등으로 총 공공채무의 41.1%를 차지하며 비시장성 국채의 91%가 정부계정용 채권이다.<sup>71)</sup> 이에 반해 연방기관채권은 2009년 9월말 현재 총 연방채무의 0.2%만을 차지할 뿐이다.

정리하자면, 미국에서 국가채무란 공공채무(public debt)를 의미한다고 봐도 좋고, 따라서 공공채무 관리를 전담하는 BPD가 사실상 국가채무관리의 중심적 위치에 서있다고 보는 것이 옳다. 따라서 이하에서는 BPD가 국가채무를 관리함에 있어 근거하고 있는 법령 등이 무엇인지를 중심으로 살펴보도록 한다.

## (2) 국가채무 관련 법령 유무 및 체계도

국가채무와 관련해서 재무부 내지 BPD가 터잡고 있는 근거법률은 크게 두 가지가 있다.<sup>72)</sup> 하나는 국가채무법인테 미국연방법전(United States Code) 중 title 31(money and finance) - subtitle 3(financial management) - chapter 31(public debt)에서 국가채무에 관한 내용을 규정하고 있다.<sup>73)</sup> 다른 하나는 정부유가증권법(Government Securities Act)인데 유가증권 중개인과 딜러를 규율하는 법이다.<sup>74)</sup> 후자는 국가채무관리 일반에 관한 법률은 아니고 따라서 국가채무관리의 현황을 분석하고자 하는 본 리서치의 목적에 부합하는 법률은 국가채무법이다. 그러므로 아래에서는 해당 법률의 내용을 중심으로 쟁점을 분석하기로 한다.

71) 사회보장기금 등이 정부계정의 대표적 예가 된다. 한국조세연구원, 국가채무관리 방안, 2008, 559쪽.

72) [http://www.treasurydirect.gov/law\\_and\\_guidance.htm](http://www.treasurydirect.gov/law_and_guidance.htm)

73) <http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/usc.cgi?ACTION=BROWSE&TITLE=31USCSIII&PDFS=YES>

74) 15 U.S.C. Chapter 2B Section 780-5.

국가채무 관련법령을 분석함에 있어 가장 우선적인 질문은 미국에서 국가채무에 관한 법령이 독립된 법령으로 존재하느냐, 만약 그렇다면 어떤 단계의 법규범으로 존재하느냐이다. 이들 질문 중 첫 번째 질문은 미국법의 맥락에서는 별 의미가 없다. 왜냐하면 다수의 법률 전체를 단일한 미국연방법전에 편철하는 미국법전편제의 특징에 비추 볼 때, 미국의 정부부채 관련법령이 독립된 형태로 존재하느냐의 질문은 달리 큰 의미가 없기 때문이다. 다른 한편, 미국에서는 chapter 단위로 된 규율항목별로 별도의 법령으로 봐서 별도의 명칭으로 부르기도 하기 때문이다. 실제로 가령 위 연방법전 chapter31에 있는 법률도 국가채무법(public debt act)나 재무부 유가증권매매법(sale of treasury securities act) 등으로 불리기도 한다. 요컨대 미국의 국가채무 관련법령이 단지 재정법 안의 세항 수준으로 규정된 것은 아님이 분명하고, 국가채무 자체를 하나의 독립적인 법규율 단위로 보고 있음은 분명하다. 또한 미국의 정부부채 관련 법제의 입법형태는 대통령령이나 행정규칙은 아니고 법률이라는 점도 분명히 결론짓고 넘어갈 수 있다.<sup>75)</sup>

### (3) “정부”의 포괄범위

국가채무법과 관련된 또 다른 의문은, 정부의 포괄범위가 무엇이나 하는 점이다. 가령 국가채무에 말하는 “국가”의 범위에 정부가 포함됨은 달리 의문이 없으나, 이러한 정부의 범위에 중앙정부 이외에 지방정부가 포함되느냐, 또 비영리공공기관이나 기금 등도 포함되느냐 등은 의문일 수 있다. 일단 미국 국가채무법에서는 정부의 범위가 무엇인지에 대해 명시적으로 밝히는 법규정은 없다. 국가채무법에 부수하는 행정해석(재무부 시행규칙 등)에도 정부의 포괄범위를 명시적으로

75) 이 말은 국가채무법에 부속되는 재무부 시행규칙이 전혀 없다는 뜻은 아니다. 그러나 뒤에서 보듯 이들 시행규칙에 정부의 포괄범위나 부채의 개념 등을 정하는 의미 있는 법령규정은 없다. [http://www.treasurydirect.gov/law\\_and\\_guidance.htm](http://www.treasurydirect.gov/law_and_guidance.htm)



밝힌 규정은 찾을 수 없다. 그렇다면 이런 상황에서 미국의 국가채무법상 정부의 포괄범위가 무엇인가는 법규정의 내용을 분석한 다음, 이를 통해 추론해내는 방법이 남는다.

미국의 국가채무법은 앞서 언급했듯이 미국연방법전 제3101조부터 제3130조에 걸쳐 규정되어 있다. 이들 조항 중 국가채무의 발행주체가 누구인지 가늠할 수 있는 몇몇 규정을 살펴보도록 한다.

우선, 국가채무법에서 가장 중심적 조항인 공제한도(public debt limit)를 규정한 국가채무법 제3101조에서 그 해답의 실마리를 찾을 수 있다. 제3101조(b)는, “이 법에 따라 발행된 채권과 미국정부가 그 원금과 이자를 보장한 채권(재무부장관이 보유한 보증채권은 제외함)의 액면가액총액은 8,965,000,000,000달러를 초과할 수 없고, 이 한도금액은 법에 의한 미국하원규정인 규칙 XLIX에 명기된 의회예산절차를 통해 정기적으로 변경되는 금액에 따라 다시 변경된다.”고 규정하고 있다. 해당 조항은 “이 법에 따라 발행된 채권과 미국정부가 그 원금과 이자를 보장한 채권 ...의 미지불 액면가액총액은 ...를 초과할 수 없[다]”고 규정하고 있으므로, 따라서 미국연방정부(United States Government)나 혹은 국가채무법상의 발행채권에서의 해당 발행주체가 정부의 포괄범위에 속할 가능성이 있다. 만약 발행채권의 발행주체 중 주 정부나 다른 단체가 있다면 그만큼 정부의 포괄범위는 확대되는 셈이다. 따라서 국가채무법에 따라 발행된 채권에는 어떤 것이 있는지 살펴볼 필요가 있다. 아래 첫째부터 여섯째까지가 이에 관한 것이다.

첫째, 장기채권(Bonds)에 관한 제3102조가 이들 발행채권에 관해 규정 중 하나이다. 제3102조(a)는 “미국재무부장관은 대통령의 승인(approval)을 받아 미국연방정부의 신용을 근거로 법에 의하여 권한을 부여받은(authorized) 지출에 필요한 금액을 차입(borrow)할 수 있고, 그 차입액에 대한 연방정부 장기채권(bonds of the Government)을 발행할 수 있으며, 본 법의 제3111조에 의하여 매입(buy), 상환(redeem), 차환

(make refund)할 수 있다. 재무부장관은 본 조의 규정에 따라 일반대중과 정부계정(Government accounts)에 대하여 어떠한 연이율의 채권이라도 발행할 수 있으며, 이 법의 제3121조에 의하여 발행조건을 규정할 수 있다.”고 규정한다. 따라서 해당조항에서의 장기채권의 발행주체는 미국재무부, 곧 미국연방정부인 셈이다.

둘째, 중기채권(Notes)에 관한 제3103조가 이들 발행채권에 관한 규정 중 하나이다. 제3103조(a)도 위 제3102조(a)와 거의 비슷한 규정을 두고 있는데, “미국재무부장관은 대통령의 승인(approval)을 받아 미국연방정부의 신용을 근거로 법에 의하여 권한을 부여받은(authorized) 지출에 필요한 금액을 차입(borrow)할 수 있고, 그 차입액에 대한 연방정부 중기채권(notes of the Government)을 발행할 수 있으며, 본 법의 제3111조에 의하여 매입(buy), 상환(redeem), 차환(make refund)할 수 있다. 재무부장관은 본 법의 제3121조에 의하여 채권발행의 조건을 정할 수 있다. 본 법 제3121조(a)(5)에도 불구하고, 발행된 각 중기채권은 만기도래기간이 발행일로부터 적어도 1년 이상이어야 하지만 또한 10년을 넘어서서도 안 된다.”고 규정한다. 따라서 해당조항에서의 중기채권의 발행주체도 미국재무부, 곧 미국연방정부이다.

셋째, 단기채권(Certificates of indebtedness and Treasury bills)에 관한 제3104조도 이들 발행채권에 관한 규정 중 하나이다. 제3104조(a)는 “재무부장관은 미국연방정부의 신용을 근거로 법에 의해 권한을 부여받은 지출에 필요한 금액을 차입할 수 있으며, 본 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 그 차입액에 대해 재무부장관은 다음 각 호를 발행할 수 있다. (1) 연방정부의 채무증서(certificates of indebtedness of the Government), 그리고 (2) 연방정부에 대한 재무부 단기채권(treasury bills of the Government)”라고 규정한다. 여기서도 그 발행주체는 미국재무부, 곧 미국연방정부이다.

넷째, 저축채권과 저축증서(Savings bonds and savings certificates)에 관한 제3105조가 이들 발행채권에 관한 규정 중 하나이다. 제3105조(a)는 “미국재무부장관은 대통령의 승인을 받아 미국연방정부의 저축채권과 저축증서를 발행하여, 본 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 저축채권과 저축증서의 발행으로 생긴 수익은 법에 의하여 권한을 부여받은 지출을 위하여 사용되어야 한다. 저축채권과 저축증서는 이자발생식(interest-bearing basis), 할인식(discount basis) 또는 이들의 혼합방식으로 발행할 수 있다. 저축채권은 발행일로부터 20년 미만을, 저축증서는 발행일로부터 10년 미만을 만기로 하여야 한다. (하략)”고 규정한다. 따라서 이때에도 법문의 글귀상 발행주체는 미국재무부, 곧 미국연방정부이다.

다섯째, 퇴직저축채권(Retirement and savings bonds)에 관한 제3106조 역시 이들 발행채권 중 하나이다. 제3106조(a)는 “미국재무부장관은 대통령의 승인을 받아 미국연방정부의 퇴직저축채권을 발행할 수 있으며, 본 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 채권발행으로 생긴 수익은 법에 의하여 권한을 부여받은 지출을 위하여 사용되어야 한다. 퇴직저축증권은 할인식(discount basis)으로만 발행할 수 있다. 이들 채권의 만기는 발행일로부터 적어도 20년 이상이어야 하지만 또한 30년을 넘어서도 안된다. (하략)”고 규정한다. 따라서 이때에도 법의 글귀상 발행주체는 역시 미국재무부, 곧 미국연방정부이다.

여섯째, 세금 및 결손 채권(Tax and loss bonds)에 관한 제3109조도 이들 발행채권 중 하나이다. 제3109조(a)는 “미국재무부장관은 미국연방정부의 세금과 결손 채권을 발행할 수 있으며, 본 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 세금과 결손 채권은 장관의 조치가 있지 않는 한 양도할 수 없고(nontransferrable), 이자가 붙지 않으며, (하략)”라고 규정하고 있다. 여기서도 발행주체는 미국재무부, 곧 미국연방정부이다.

다음으로, 국가채무법 제3121조인 절차규정(procedure)에서도 정부의 포괄범위를 추론해낼 단서를 얻을 수 있다. 제3121조(h)(1)은 “미국 채무부장은 본 법에 의해 발행된 채권과, 다른 방법으로 미국이 발행했거나 원금과 이자를 보증하는 채권들에 대한 보호조치와, 채권의 사용에 관한 기준을 규정에 따라 정해야 한다. 이들 규정은 공공채무 중개인이나 공공채무 딜러가 아니면서 수탁인이나 관리인의 자격으로 그렇지 않다면 자신의 구좌가 아닌 고객의 구좌로 채권을 보유하고 있는 수탁기관들에게만 적용된다. 여기에는 재매각 또는 재매입될 때, 매각채권들을 포함한 수탁기관의 보유채권을 적절히 격리보호(segregation)할 것이 규정되어 있어야 한다.”고 규정한다. 따라서 이 조문도 국가채무법상의 발행채권에서의 해당 발행주체가 정부의 포괄범위에 속할 가능성이 있음을 보여주는 조문이다. 만약 발행채권의 발행주체 중 주 정부나 다른 단체가 있다면 그만큼 정부의 포괄범위는 확대되는 셈이다. 다만 앞서 보았듯 국가채무법에 따라 발행된 채권에는 장기채권(Bonds), 중기채권(Notes), 단기채권(Certificates of indebtedness and Treasury bills), 저축채권과 저축증서(Savings bonds and savings certificates), 퇴직저축채권(Retirement and savings bonds), 세금과 결손 채권(Tax and loss bonds) 등 여섯 가지가 있었고, 거기서 말하는 발행주체는 모두 미국연방정부였음도 이미 확인하였다.

끝으로, 국가채무법 제3123조(국가채무의 원금과 이자 지급, payment of obligations and interest on public debt)도 정부의 포괄범위를 추단할 수 있게 해주는 조항이다. 그 중 (a)항은 “미국연방정부는 이 법에 따라 발행된 미국연방정부에 대한 채권의 원금과 이자를 법정통화(legal tender)로 변제할 것을 서약한다”고 규정하고 있다. 따라서 국가채무의 주체, 곧 정부의 포괄범위는 미국연방정부에 한정됨을 알 수 있다.

위 세 가지 규정내용에서 살펴본 바를 종합해서 결론내리자면, 국가채무법은 미국연방정부가 발행한 채권만을 규율 대상으로 삼고 있다는 점이다. 따라서 국가채무법만 본다면 정부의 포괄범위에 주정부는 물론이고 비영리공공기관이나 기금 등이 포함되지 않는다.<sup>76)</sup> 다만 “국민계정(주로 신탁기금 등)이 소유한 정부 내의 재무부 국가채무”는 국가채무법의 적용을 받는다고, <sup>77)</sup> “사회보장신탁기금처럼 정부계정에 의한 재무부공채에 투자된 것은 연방채무로 간주”된다는 식의 주장이 있긴 하나,<sup>78)</sup> 해당 문헌들에서 법상의 근거가 어디인지는 밝히고 있지 않아서 타당한 주장인지 여부는 분명하지 않다. 요컨대 위 법률의 글귀만 보자면 연방정부만이 위 국가채무법의 적용대상이라고 결론내릴 수 있다.

#### (4) “부채”의 개념 및 범위에 관한 규정

미국 국가채무법상 부채의 개념에 관한 별도의 정의규정은 없다. 따라서 우발부채나 충당부채 등이 부채의 범위 내에 포함되는지 여부는 명확하지 않다. 다만 앞서 제3102조 내지 제3109조, 곧 국가채무법에 따라 발행된 채권에는 장기채권(Bonds), 중기채권(Notes), 단기채권(Certificates of indebtedness and Treasury bills), 저축채권과 저축증서(Savings bonds and savings certificates), 퇴직저축채권(Retirement and savings bonds), 세금과 결손 채권(Tax and loss bonds) 등이 국가채무의 범위를 열거하여 규정한 것이라고 본다면 이들을 제외한 우발부채나 충당부채 등은 국가채무에서 제외된다고 보는 입장으로 해석할 여지는 있다.

76) 국가채무법 제3112조에 감채기금(sinking fund)에 관한 규정이 있어서 오해가 생길 여지가 있음. 그러나 이 조항은 미국채무부가 국가채무법에 따라 발행된 채권의 회수에 대비해 감채기금을 보유한다는 내용일 뿐이지, 정부의 포괄범위에 관한 내용은 아님.

77) 한국조세연구원, 경제·사회환경 변화에 대응한 국가채무관리방안, 2008, 559쪽.

78) 이동수, 미국의 공채관련 법제의 현황과 문제점, 토지공법연구(2008), 387쪽.

### (5) 체계적인 부채관리를 위한 규정

체계적인 부채관리를 위한 법규정으로 볼 만한 것으로 부채상한에 관한 규정이나 국가채무관리계획 수립에 관한 규정을 들 수 있다. 이러한 법규정이 미국 국가채무법에 존재하는가?

우선, 국가채무법상 부채상한에 관해서는 규정이 있다. 국가채무법 제3101조(b)항은 “본 법에 따라 발행된 채권과 미국정부가 그 원금과 이자를 보장한 채권(재무부장관이 보유한 보증채권은 제외함)의 액면가액총액은 8,965,000,000,000달러를 초과할 수 없고, 이 한도금액은 법에 의한 미국하원규정인 규칙 XLIX에 명기된 의회예산절차를 통해 정기적으로 변경되는 금액에 따라 다시 변경된다.”고 규정하고 있다. 따라서 의회가 정부차입을 통제할 수 있는 법적 기반을 마련해둠으로써 의회의 감시기능의 실효성을 제고시키고 있다. 다만 위 국가채무법의 법문구조상 의회가 전적으로 통제기능을 수행하는 것은 아니다. 왜냐하면 같은 법 제3105조(c)나 제3121조(a)에서 보듯, 상환조건이나 판매가와 액면가 등 정부발행 공채의 여러 조건을 포함하여 일련의 규제권한을 미국재무부장관, 곧 연방정부에 위임해두고 있기 때문이다.

다음으로, 국가채무관리계획의 수립에 관한 별도의 규정이 있는지를 볼 필요가 있다. 미국 국가채무법을 살펴보면 이에 관한 법규정은 없음을 확인할 수 있다.<sup>79)</sup> 다만 매해 국가채무에 관한 보고서를 상하 양원에 제출해야 한다는 내용의 규정이 있는데, 국가채무법 제3130조이 이에 해당한다. 해당 조 (b)항에 따르면 이때 연례국가채무보고서(annual public debt report)에는, ① 총 국가채무에 관한 정보들(곧 현 회계연도 말과 향후 5개 회계연도 말의 총 국가채무규모와 이들 회계연도 말의 채무대비 GDP 비율), ② 순 국가채무에 관한 정보들(곧 현 회계연도

79) 다만 현실적으로는 “Strategic Plan Fiscal Year 2009-2014” 재무부 내의 BPD에서 매년 발행하며 향후 5년 동안의 채무관리계획을 수록한 보고서는 있다는 점은 앞서 본 바와 같다.



말과 향후 5개 회계연도 말의 순 국가채무규모, 이들 회계연도 말의 채무대비 GDP 비율, 이들 회계연도 말의 순 국가채무에 대한 이자비용, 이들 회계연도 말의 이자비용 대비 지출비율), ③ 이전 연도들의 보고서 제출 당시의... 전반적인 자금조달전략과 현 회계연도와 향후 5개 회계연도의 이자율구조에 대한 추정과 가정을 대해 벌인 토론을 나타내는 표, ④ 국가채무증서 보유자들에 대한 분류설명 등, ⑤ 보고서 제출 당시와 이전 연도들의 총 연방차입금과 연방보조차입금과의 관계를 나타내는 표 등을 그 내용으로 담고 있어야 한다.

### 3. 소 결

미국은 “국가채무법”에서 국가채무관리문제를 다루고 있으며, 재정통계에 관한 별도의 법률은 없다. 정부의 포괄범위나 부채범위에 관한 명문의 규정은 없다. 체계적인 부채관리를 위해 부채상한규정은 따로 두고 있으나, 한 걸음 더 나아가 국가채무관리계획에 관한 일반적 법규정은 따로 두고 있지 않다. 다만 상하 양원에 제출하는 국가채무보고서 작성을 국가채무관리계획의 일환으로 이해할 가능성은 있다.

## 제 4 절 호 주

### 1. 재정통계 관련 법제

호주에서는 재정통계문제만을 다루는 별도의 독립된 법률은 없는 것으로 보인다. 그러나 명문의 독립된 법제가 없다고 해서 호주에서 재정통계 내지 국가채무에 관한 관리행위를 하지 않는 것은 아니다. 재정통계 내지 국가채무 관리와 관련해서 “Annual Report”라는 보고서는 주기적으로 공간하고 있기 때문이다.<sup>80)</sup> 해당 보고서는 아래에서 보게 되는,

80) <http://www.aofm.gov.au/content/publications/reports.asp>



AOFM(Australian Office of Financial Management)에서 매년 발행하며 채무관리조직에 대한 전반적인 설명과 회계연도 동안의 채무관리 결과 등을 설명한 결산 성격의 보고서이다. 또한 이 보고서에는 AOFM 조직에 대한 설명과 국가채무 및 현금관리에 대한 목표, 목표를 달성하기 위해 수행한 정책, 성과 등이 수록되어 있다. 뿐만 아니라 재정통계만을 다룬 별도의 독립된 법률은 아니지만, 예산공정헌장법(Charter of Budget Honesty Act 1998)에서 재정통계가 보고서 작성 등이 이용되어야 한다는 점을 언급한 조항이 있기도 하다.<sup>81)</sup> 이에 관해 아래에서 간략히 살펴본다. 이하 편의상 위 예산공정헌장법을 ‘(호주의) 법’이라고 부른다. 첫째, 법 제3조인 일반적 정의규정에서 “외부보고기준(external reporting standards)”을 정의하면서 “GFS Australia에 규정된 개념과 분류를 의미한다”고 밝히고 있다. 여기서 “GFS Australia”가 무엇인지에 대해서는 위 같은 조에서 다시 정의하고 있는데, “호주정부재정통계(Government Finance Statistics Australia)로 알려져 있는 호주통계국(Australian Bureau of Statistics)의 간행물”을 의미한다고 하는데, 이는 재정통계를 의미한다. 둘째, 이들 재정통계 등은 연례정부보고서(annual government reporting)을 작성할 때 사용된다. 호주 법의 경우 이들 보고서가 여러 가지가 있음을 언급하고 있다. 법의 제5장, 곧 제10조 내지 제19조에 이에 관한 내용이 있는데, “예산에 관한 경제 재정 개요보고서(budget economic and fiscal outlook reports)”의 작성시<sup>82)</sup>나 “회계연도 중간 경제 재정 개요보고서(mid-year economic and fiscal outlook report)”의 작성시<sup>83)</sup>, 혹은 “최종예산결과보고서(final budget outcome report)”의 작성시<sup>84)</sup>에 재정통계가 이용해야 한다고 밝히고 있다.

---

81) <http://www.comlaw.gov.au/Series/C2004A05333>

82) 법 제12조 (3)항.

83) 법 제16조 (3)항.

84) 법 제19조 (2)항.

## 2. 정부부채 관련 법제

### (1) 국가채무관리의 주체

호주에서는 재정관리및책임법(Financial Management and Accountability Act)에 터잡아 1999년에 호주재정관리청(AOFM, Australian Office of Financial Management)을 설립하였고, 해당 기관이 호주 국가채무관리의 주체가 되었다. 호주재정관리청을 설립한 것은 국가채무의 통합적 관리로 투명성과 책임성을 강화하고 위험관리에 필요한 조직과 인적 구성에 대한 신축성을 부여하고도 재정 및 통화정책과 같은 경제정책으로부터의 독립성을 확보해주기 위해서였다. 위 호주재정관리청을 설립하기 이전에는 재무부의 Economic Group 내의 채무관리국(Debt Management Office)에서 채무관리기능을 수행했었다. 오늘날의 호주재정관리청은 국가채무관리뿐만 아니라 정부 현금수지 및 금융자산에 대한 투자 등도 아울러 관리하고 있다.<sup>85)</sup>

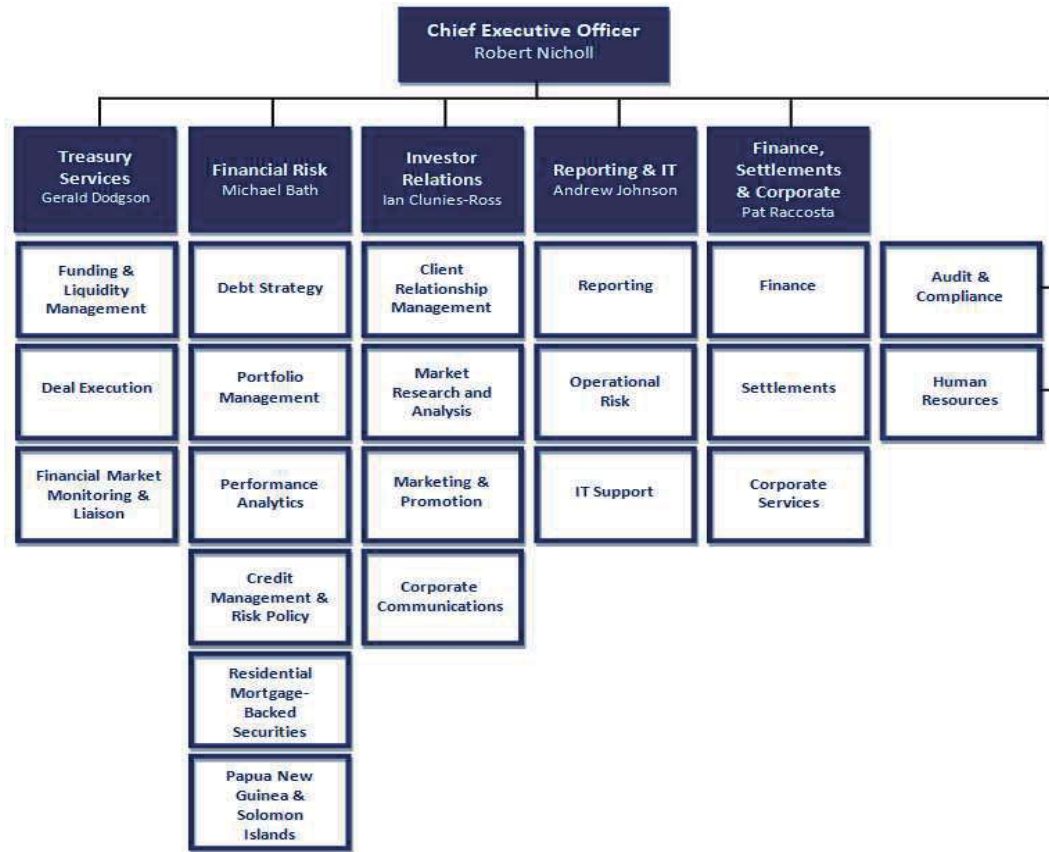
호주재정관리청의 조직체계를 보면, 아래에서 보듯 크게 다섯 개의 그룹으로 구성되어 있고, 이들을 Audit & Compliance Unit과 Human Resource Unit이 지원하도록 하는 것으로 하고 있다.<sup>86)</sup>

첫째, Treasury Services는 자금 및 유동성 관리, 거래집행, 금융시장 모니터링 및 교섭을 담당한다. 둘째, Financial Risk는 채무전략, 포트폴리오 관리, 성관분석, 신용관리 및 위험정책을 담당한다. 셋째, Investor Relations는 고객관계관리, 시장조사분석, 마케팅, 기업간 커뮤니케이션 등을 담당한다. 넷째, Reporting & IT는 보고, 운용위험, 정보통신 보조 등을 담당한다. 다섯째, Finance, Settlement & Corporate는 재정, 분쟁조정, 기업서비스 등을 담당한다.

85) <http://www.aofm.gov.au/content/role.asp>

86) <http://www.aofm.gov.au/content/structure.asp?NavID=3>

[그림2] 호주재정관리청 조직체계도



여기서 호주재정관리청과 호주재무부의 관계가 무엇인지 의문일 수 있다. 이에 대해 호주재정관리청은 재무부 내부조직이 아닌 portfolio agency로서 어느 정도 독립성이 부여된다는 지적이 있다.<sup>87)</sup> 우선 재무부차관(Secretary to the Treasury)은 호주재정관리청의 활동을 일반적으로 감독할 책임이 있으며 재무부장관(Treasurer) 및 차관은 호주재정관리청의 운영상에 있어서의 책임을 동 관리청의 장에게 위임한다. 다음으로 재무부차관은 채무관리 및 투자와 관련된 정부정책에 대해 재무부장관에게 보고하고 구체적 채무관리 및 투자정책을 승인하며 운영상 범위 설정과 범위 위반에 대한 조정에 관한 책임을 지며 이에 대

87) 한국조세연구원 재정분석센터, “주요국의 DMO 운용 현황과 시사점”, 2010, 21쪽.

해서는 자문이사회(AOFM Advisory Board)가 보좌한다. 끝으로 호주 재정관리청의 장(CEO)은 ① 호주재정관리청의 목표 방침 및 관리를 책임지고, ② 채무발행, 투자, 포트폴리오 관리 및 관리청의 직원 관리 등 위임받은 권리를 행사하며, ③ 관리청의 재정관리의 모든 측면에 있어서 책임을 지고, ④ 포트폴리오에 대해 재무부장관에게 정기적으로 보고해야 하며 국회에 대한 대비를 위해 연간보고서(annual report)를 작성해야 한다.

### (2) 국가채무 관련 법령 유무 및 체계도

국가채무관리 자체를 규정한 주된 법률은 앞서 언급되었던 예산공정헌장법(Charter of Budget Honesty Act 1998)이다. 이 법률에 재정통계 관련조항이 있을 뿐만 아니라 국가채무 관리문제도 언급되어 있다. 이 법률에는 국가채무의 적정수준 유지 및 과도한 순채무에 따른 위험과 국가채무관리에 대한 위험관리 등을 규정되어 있다.<sup>88)</sup> 이하 편의상 위 예산공정헌장법을 ‘(호주의) 법’이라고 부른다.

곧 호주의 정부부채 관련법령은 재정법 안의 세항 수준에서 규정된 것이 아니라 독립된 형태로 별도로 존재하며, 그것도 대통령령이나 행정규칙의 형태가 아니라 법률의 형태로 존재한다고 정리할 수 있다.

### (3) “정부”의 포괄범위

국가채무법과 관련된 또 다른 의문은, 정부의 포괄범위가 무엇이나 하는 점이다. 가령 국가채무에 말하는 “국가”의 범위에 정부가 포함됨은 달리 의문이 없으나, 이러한 정부의 범위에 중앙정부 이외에 지방

88) 한국조세연구원, 528쪽. 이에 따르면, (법률적 근거가 무엇인지는 밝히지 않은 채) “특히 예산안에서 국가채무 및 우발채무 이외에 국가채무에 영향을 미치는 각종 정책 등도 포함하도록” 한다면서 “장래 3년간의 국가채무(연금포함), 순채무, 이자지급액에 대한 전망과 우발채무 현황 등을 예산안에 포함하도록 하고 있다”고 한다. 같은 책, 같은 쪽.

정부가 포함되느냐, 또 비영리공공기관이나 기금 등도 포함되느냐 등은 의문일 수 있다. 일단 호주의 법에서는 정부의 범위가 무엇인지에 대해 명시적으로 밝히는 법규정이 있다. 곧 일반적 정의규정인 제3조 제1항에서 법의 적용대상인 영연방기관(Commonwealth body)을 “영연방(호주)의 일반정부(general government) 부문 내에 있는 부서(department)나 다른 단체(other entity)”라고 정의하고 있다. 여기서 정부란 제3조 제1항에서 다시 정의하듯 영연방(호주)의 정부를 말함은 물론이다. 한편, 일반정부의 의미 자체에 대해서는 별도의 명시적 정의규정이 없으나, 호주의 주정부와 연방정부를 함께 일컫는 의미로 해석하는 것이 타당해 보인다. 요컨대 호주의 법에서 정부의 포괄범위에는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부도 포함된다.

다만 비영리공공기관이나 기금 등도 여기의 정부 범위에 포함되는지는 명확하지 않다. 그러나 위의 법의 글귀만 놓고 볼 때 비영리공공기관이나 기금 등이 별도로 정부의 포괄범위에 포함된다고 볼 여지는 없다.

#### (4) “부채”의 개념 및 범위에 관한 규정

호주정부는 현재 일반국채(Treasury Bonds), 물가연동국채(Treasury Indexed Bonds), 재정증권(Treasury Notes) 등을 발행한다.<sup>89)</sup>

첫째, 일반국채는 고정금리로 6개월마다 이자가 지급되는 중, 장기채권으로 2009년 6월말 현재 연방정부 총부채의 77.5%를 차지한다.

둘째, 물가연동국채는 소비자물가지수에 연동되어 분기마다 이자가 지급되는 중, 장기채권으로 2009년 6월말 현재 6%를 차지한다.

셋째, 재정증권은 호주정부의 수입과 지출 불일치를 해결하기 위해 발행하는 단기채권으로 2009년 6월말 현재 16.5%를 차지한다.

그러나 정작 호주 법상 부채의 개념에 관한 별도의 정의규정은 없다. 단지 법 제5조 (1)항에서 “건전한 재정관리원칙들”을 언급하면서 그

89) [http://www.aofm.gov.au/content/debt\\_issuance.asp](http://www.aofm.gov.au/content/debt_issuance.asp)

중 하나가 “영연방(호주)가 직면한 재정위험을 신중하게 관리하되, 이때 영연방(호주)의 일반정부의 부채를 유지하는 것까지 포함해서 경제적 상황을 고려하는 것”이라고 하여 부채와 관련해 약간 언급을 하고 있을 뿐이다. 따라서 부채의 개념이나 범위, 곧 가령 우발부채나 충당부채 등이 부채의 범위 내에 포함되는지 여부는 법상 명확하지 않다.

다만 앞서 재정통계 관련해서 호주의 법에서 여러 차례 “경제 재정 보고서”를 발표해야 한다는 점을 언급했는데, 그 중 하나인 일반선거를 하기 전에 공표하는 재정보고서인 “선거전 경제 재정 개요보고서(pre-election economic and fiscal outlook report)”의 작성시에 우발채무(contingent liabilities)를 포함해 재정현황 내지 재정위험에 관한 정보를 담아야 한다는 점을 법이 명시하고 있다.<sup>90)</sup> 요컨대 이러한 규정을 고려한다면, 위 호주의 법이 국가채무의 범위에 우발채무를 포함하는 방식을 취하고 있다고 말할 여지도 생긴다.

#### (5) 체계적인 부채관리를 위한 규정

체계적인 부채관리를 위한 법규정으로 볼 만한 것으로 부채상한에 관한 규정이나 국가채무관리계획 수립에 관한 규정을 들 수 있다. 이러한 법규정들이 호주의 법에 존재하는가? 유감스럽게도 호주의 법에는 미국법과 달리 부채상한에 관한 별도의 규정도 없고, 나아가 국가채무 관리계획의 수립에 관한 별도의 규정도 없다.

다만 법 제6조 내지 제9조에서 밝히듯 재무부장관(Treasurer)는 재정전략성명(fiscal strategy statement)를 공적으로 밝힐 의무가 있는데,<sup>91)</sup> 이 조항을 국가채무 관리계획의 일환으로 해석할 여지는 남는다. 이 재정전략성명은 정부의 재정전략에 대한 국민의 인식을 제고시키고

90) 법 제24조 (1)(d)(i). 참고로 앞서 재정통계 관련부분에서는 따로 언급하지 않았지만, 이 보고서 작성시에도 재정통계를 이용해야 함에 주의를 요한다. 법 제24조 (3)항.

91) 법 제6조.



정부의 재정전략수행의 평가하기 위한 기준 정립하기 위한 것이다.<sup>92)</sup> 이러한 재정전략성명에서는 향후 3년의 회계연도에 걸친 재정목표와 주요 재정적 수단을 통한 예상성과를 명기하고,<sup>93)</sup> 또 건전한 재정관리의 원칙과 관련해서도 재정목표와 전략적 우선순위가 어떻게 구체화되는지가 설명되어야 한다.<sup>94)</sup>

### 3. 소 결

호주는 재정통계를 보고서 작성시 이용해야 한다는 몇 개의 법규정을 두고 있다. 정부의 포괄범위에 관해서는 일반적 정의규정에서 일반정부의 범위로 확대됨을 밝히고 있다. 다만 부채의 개념이나 범위에 대해서는 따로 규정을 두고 있지는 않으나 우발채무가 부채범위에 포함될 여지가 있음을 보여주는 법규정이 있다. 부채상한에 관한 별도의 규정은 없으나, 국가채무관리계획의 일환으로 이해할 여지가 있는 “재정전략성명”에 관한 규정은 있다.

## 제 5 절 일 본

### 1. 재정통계 관련 법제

재정의 관리·유지 및 사용에 관하여는 입법적 측면에서의 체계적, 통합적 관리의 필요성이 강조되고 있고 일본에서는 대표적으로 「재정법」을 통해 규율하고 있다. 재정법 제16조는 예산을 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 이월명세비 및 국고채무부담행위로부터 구성되는 것이라고 정의하고 있다. 특히 재정법 제22조는 당해연도예산의 총칙으로서 의의를 가지고 있고, 이를 포함하여 재정법의 각 개별규정에는 예

---

92) 법 제7조.

93) 법 제9조(1)(d).

94) 법 제9조(1)(e).



산의 편성(재정법 제17조 내지 제20조 및 예산결산및회계령 제9조), 예산의 심의와 집행(재정법 제27조, 국회법 제2조, 제56조 내지 제58조, 83조) 등에 관한 내용이 포함되어 있다. 이처럼 일본에서 재정통계 및 정부부채를 산출하기 위한 요소에 관한 내용은 재정법상에 일반적인 규정으로 산재하고 있지만, 구체적으로 재정통계의 통일적이고 체계적인 규율을 위해 「統計法」이 독자적으로 입법, 시행되고 있으므로 이에 대해서 살펴보기로 한다.

### (1) 일본의 공적통계 체계

#### 1) 통계법의 적용

일본은 구통계법, 즉 통계보고조정법을 폐지하고 전부 개정하여 통계조사에 의해서 작성되는 통계 뿐만 아니라, 공적기관이 작성하는 통계전반을 대상으로 한 법률로 개편하였다. 이것이 바로 통계법이고, 통계법 제1조는 공적통계의 작성 및 제공에 관해 기본이 되는 사항을 정함으로써 공적통계의 체계적이고 효율적인 정비 및 그 유용성의 확보를 도모하고 국민경제의 건전한 발전 및 국민생활의 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다고 규율하고 있다. 여기서 공적통계라고 하는 개념은 국가의 행정기관, 지방자치단체 등이 작성하는 통계를 말하는 데, 이에는 통계조사에 의해서 작성되는 통계(통계조사) 외에, 업무데이터를 집계함으로써 작성되는 통계(업무통계)나 기타의 통계의 결과를 가공하여 작성되는 통계(가공통계)를 포함하고 행정기관이 작성하는 통계를 대상으로 하고 있다. 참고로 이 중 행정기관이 행하는 특히 중요한 통계는 「基幹統計」라고 하여, 기간통계에는 국세통계나 국민경제계산 등의 56통계가 있다. 기간통계를 작성하기 위한 조사(기간통계조사)는 특히 중요한 통계조사로서 정확한 통계를 작성할 필요가 있으므로 통계법은 조사대성에 대해서 보고할 의무 등의 특별한 규정을 두고 있다.

국가 또는 국가의 행정기관이 행하는 공적통계에 대해서는 조사간의 중복을 배제하고 조사부담을 경감하여 통계를 체계적으로 정비한다고 하는 관점으로부터 總務大臣이 통계조사의 심사·조정을 행한다. 그러므로 정부의 재정통계 및 정부부채를 산출하기 위한 통계도 기본적으로 이 법의 적용을 받는다. 그렇기는 하더라도 재정분야의 통계는 독립한 통계조사에 의해서가 아니라 결산서, 일반목적재무보고 등에 의해서 근거하고 있고 이들 공적통계는 통계법에 의해서 행해지고 있다는 점에 주의해야 할 것이다.

## 2) 통계의 공표

기간통계나 일반통계조사의 결과는 원칙적으로 작성된 뒤, 신속하게 인터넷(정부통계의 종합창구 e-Stat)이나 책자형식으로 공표되도록 하고 있다. 실제로 일본 재무성 홈페이지(<http://www.mof.go.jp/budget/reference/statistics/index.htm>)에서는 재정통계에 관하여 인터넷에서 일정기간을 단위로 게재하고 있다. 즉 일반회계, 특별회계 및 정부관계기관에 대해서 예산, 결산 업무의 자료의 작성·편집과 함께 통계정보이용자의 이용에 편의를 제공하기 위해서 통계법에 의해서 작성된 재정통계의 결과를 공표하고 있다. 마찬가지로 지방자치단체의 재정통계도 동일한 방식으로 재무를 담당하는 부서의 홈페이지에서 공표되도록 하고 있다. 또한 국가 또는 지방자치단체가 재정통계에 관해서는 책자의 형식으로도 발간하여 등 그 설명책임을 다하고 있다.

## 3) 통계위원회의 설치

전문적이고 중립공정한 조사심의기관으로서 13인 이내의 학식경험자에 의해서 구성되는 통계위원회가 행정부에 설치되어 있다. 이러한 통계위원회는 기본계획안이나 기간통계 등에 관한 조사심의를 행함과 동시에 관계대신에게 필요한 의견을 진술함으로써 공적통계에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다.

## 4) 통계법의 구체적 내용

전술한 내용을 바탕으로 통계법은 공적통계의 체계적이고 효율적인 정비 및 그 유용성의 확보를 목적으로 마련된 재정통계에 관한 독립적인 입법으로서의 의미를 갖는다. 이하에서는 통계법의 규정과 그 내용에 대해서 개괄한다. 통계법을 보충하는 기타의 법률형식로서는 통계법시행령, 통계법시행규칙, 각종고시, 각종 가이드라인 등이 있다.

## ① 목적(통계법 제1조)

공적통계가 국민이 합리적인 의사결정을 행하기 위한 기반이 되는 중요한 정보가 된다는 점을 고려하여 공적통계의 작성 및 제공에 관해 기본이 되는 중요한 사항을 규정함으로써 공적통계의 체계적이고 효율적인 정비 및 그 유용성의 확보를 도모하고 이로써 통계법은 국민경제의 건전한 발전 및 국민생활의 향상에 기여하는 것을 목적으로 한다.

## ② 공적통계의 체계적 정비(통계법 제2조 내지 제31조)

- 국세통계, 국민경제계산 및 행정기관이 작성하는 통계 가운데 주용한 것으로서 총무대신이 지정한 통계를 기간통계로서 정하고 이를 행한다.
- 공적통계의 정비에 관한 시책의 총합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위해 공적통계의 정비에 관한 기본적인 계획을 내각에서 결정할 것을 법정화하고 있고, 이 계획은 대강 5년 정도를 기간으로 변경된다.
- 국민경제계산의 작성기준을 미리 설정, 공표함으로써 중립성과 객관성을 확보.
- 행정기관이 행하는 통계조사에 대해서 총무대신이 심사, 승인을 행하여 품질확보나 중시시정을 도모함과 동시에 보고의무나 위장

조사의 금지 등의 규정을 정비함으로써 기간통계를 작성하기 위한 조사(기간통계조사)에 있어서 적정하고 확실한 보고를 담보한다.

- 통계조사이외의 방법에 의해서 작성되는 기간통계에 대해서 총무대신이 필요에 따라서 의견을 진술함으로써 공적통계 전체의 체계성을 확보한다.
- 행정기관이 보유하는 각종의 정보를 통계의 작성에 활용하는 체계를 정비함으로써 통계의 작성의 정확성이나 효율성의 향상시킴과 동시에 통계조사에 있어서 피조사자의 부담을 경감한다.

③ 통계데이터의 이용촉진과 비밀의 보호(통계법 제32조 내지 제43조)

- 위탁에 따른 집계에 의한 통계의 제공이나 익명성의 확보조치를 행한 조사표정보(익명데이터)의 제공에 관한 규정을 정비함으로써 학술연구 등의 수용에 대응(제공의 대상으로서 수수료의 징수)하도록 한다.
- 공적통계의 작성에 사용된 조사표정보 등에 대해서 적정관리 의무나 비밀유지의무, 목적외 이용의 금지 등의 규정을 정비함과 동시에 이들의 규정을 통계조사사무의 위탁자에 대해서도 마찬가지로 적용한다.

④ 통계위원회의 설치(통계법 제44조 내지 제51조)

- 기본계획 등 법률이 정하는 사항에 대해서 전문적이고 중립공정한 조사심의를 행하는 통계위원회를 행정부에 설치하여 공적통계의 총합적이고 체계적인 정비를 추진하도록 한다.

⑤ 벌칙 등

㉠ 부칙(제52조 내지 제56조)

- 공적통계의 이용자의 이용을 도모하기 위해 통계의 소재정보의 제공을 의무화

- 법의 시행상황을 통계위원회에 보고하고 공표할 의무
- ② 별칙(제57조 내지 제62조)
  - 비밀누설 등에 관한 별칙의 적용대상을 행정기관이 행하는 모든 통계조사에 확대하고 통계조사사무의 위탁자에 대한 별칙규정을 명확히하고 있다.
- ③ 시행(부칙 제1조)
  - 공포일로부터 기산해서 2년을 넘지 않는 범위 내의 정부령으로 정하는 날
  - 다만, 기본계획이나 통계위원회에 관한 규정 등에 대해서는 공포일로부터 기산하여 6월을 넘지 않는 범위 내에서 정부령으로 정하는 날

#### 5) 통계기준 등의 설정

통계기준이란 통계법 제2조 제9항에서 규정하고 있는데, 공적통계의 작성에 있어 그 통일성 또는 총합성을 확보하기 위한 기술적인 기준을 말하고 총무대신이 이를 정한다. 현재 설정되고 있는 통계기준은 일본표준산업분류, 일본표준직업분류, 질병, 상해 및 사인의 통계분류(후생노동성사이트), 지수의 기준시에 관한 통계기준 및 계절조정법의 적용에 있어서의 통계기준의 5가지이다. 그 외, 통계기준이외의 통계 작성에 관한 기술적인 기준으로서 일본표준상품분류나 통계에 이용되는 표준지역코드가 있다.

#### 6) 통계제도의 기획·입안과 공적통계의 정비에 관한 기본적인 계획

총무성은 통계법을 소관부처로서 공적통계의 정비에 관한 기본적인 계획의 기획·입안 등 통계 및 통계제도의 발달 및 개선에 관한 기본적인 사항의 기획·입안을 담당하고 있다. 통계법에서는 통계를 체계

적으로 정비하기 위한 행정기관의 향후 5년간의 방안을 나타내는 로드맵을 작성할 것을 규정하고 있고, 이를 공적통계의 정비에 관한 기본적인 계획이라고 하여 통계조정위원회의 조정심의회나 의견청취를 거쳐 내각에 의해서 결정될 것을 정하고 있다. 이처럼 공적통계가 「사회의 정보기반」으로서의 역할을 충분히 수행하도록 하기 위해 통계법에 기초하여 「공적통계의 정비에 관한 기본적인 계획」이 2008년 3월 13일에 내각결정에 의해 수립되었다. 기본계획은 행정부의 각부처가 그 부서의 필요에 따라 각각 작성되는 공적통계의 정비에 관한 시책을 정부일체로서 총합적이고 계획적으로 추진하고, 이에는 시책전개에 해당하는 기본적인 사고방식이나 체계의 방향성과 함께 2008년부터 5년 마다 구체적인 대처나 내용을 표시하도록 한다. 그리고 각 통계청은 통계법에 근거하여 행정부의 각부처로부터 통계법의 시행상황으로서 보고를 받은 내용을 정리하여 그 개요를 공표하고 동시에 통계위원회에 보고해야 한다.

#### 7) 통계조사환경의 정비-통계조사원제도

통계조사원은 국가 또는 지방공공단체가 행하는 통계조사의 실시에 있어서, 조사대상이 된 세대나 사업소·기업과 직접적으로 접촉하고 조사에의 협력을 부탁하거나 조사표의 배포, 수집 기타 사업에 종사하는 사람으로서 비상근의 공무원으로 구성된다. 총무성정책총괄관(통계기준담당)은 각종의 통계조사에 대해서 임명되는 통계조사원의 제도에 대해서 각부성과의 연락, 정비를 행한다.

#### (2) 「국민경제계계산」 공적부부문통계·「정부재정통계(GFS)」

##### 1) 정부재정에 있어서 포괄범위-「정부」

일본에서 국가재정의 포괄범위는 기본적으로 「정부」이다. 이러한 정부의 범위와 분류에 대해서는 다음과 같다. 이하의 재정에 있어서의

정부의 개념은 국민경제계산, 즉 국가 전체의 경제상태를 파악하는 지표인 SNA(A System of National Accounts)에 의한 것이다.

① 일반정부

일반정부에는 국가의 중앙정부와 都道府県, 市町村단위의 지방정부 그리고 연금, 의료 등의 사회보험을 행하는 사회보장기금이 포함된다.

② 중앙정부

- 일반회계
- 특별회계(재정법 제13조)
- 사업단
- 기타

③ 지방정부

- 보통회계
- 사업회계
- 기타

④ 사회보장기금

독립된 운영주체에 의한 공적기업도 재정에 있어서 정부의 개념에 포함된다. 공적기업의 경우에도 일반정부에서와 같이 중앙과 지방으로 분류된다.

① 중 앙

- 일반회계(공무원임대주택)
- 특별회계(일반정부 이외의 특별회계, 우편, 국유임야 등)
- 기타

② 지 방

- 보통회계(공무원임대주택)
- 사업회계(수도, 교통 등)

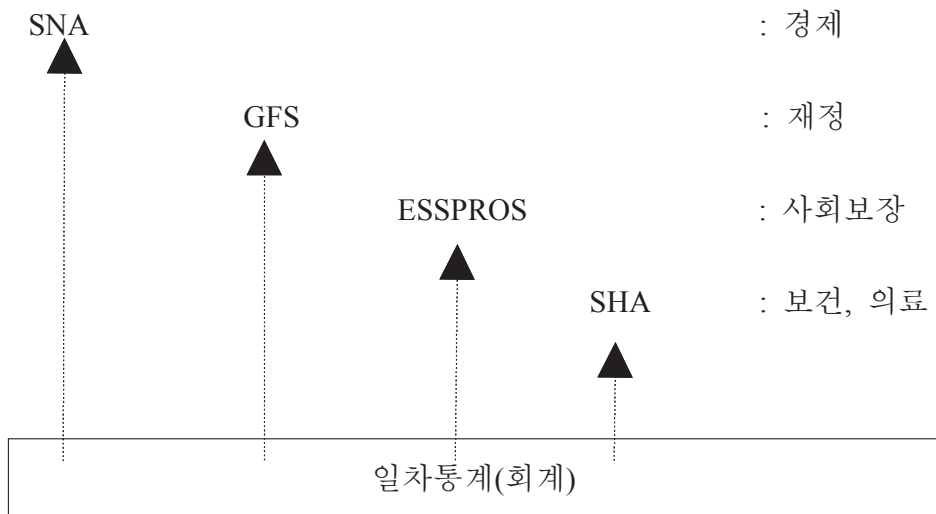


2) 정부재정통계

㉠ 재정분야의 연도데이터는 기본적으로는 제도단위의 全數調査로 얻어지고, 이는 독립한 통계조사가 아니라 결산서, 일반목적의 재무보고에 크게 의존하고 있다. 국 -지방의 회계에도 발생주의의 재무서류가 정비되어 있고, 중앙정부·지방정부의 1차통계(회계)는 소수이지만, 사회보장기금관계의 1차통계(회계)에는 다양한 종류가 있다.

		현금주의	발생주의
중앙 정부 관계	일반회계·특별회계	결산참조서	省廳別재무서류
	독립행정법인 등		재무서류
	특수법인·인가법인	결산	행정비용계산서
	특수회사 등		재무서류
지방 정부 관계	보통회계	지방재정상황조사	재무서류(정비중)
	공영기업회계		지방공영기업결산상황조사

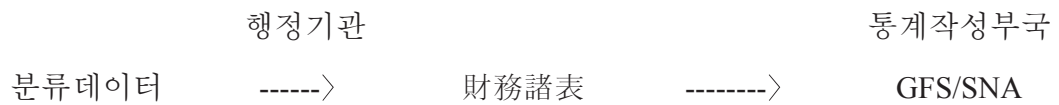
㉡ 재정관계통계는 국제기준이 중첩적으로 구성된다.



3) 재정통계에 관한 일본의 개혁진행상황

어떠한 형식으로 GFS/SNA를 작성할 것인가에 대해서는 다음의 세 가지 경우를 상정하고 있다.

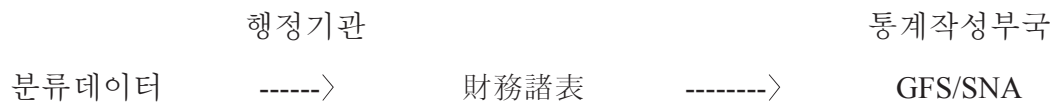
㉠ 재무제표를 이용해서 GFS/SNA를 작성하는 경우



㉡ 통계작성부국이 분류데이터를 이용하여 GFS/SNA를 작성하는 경우



㉢ 행정기관이 분류데이터를 이용해서 GFS/SNA를 작성하는 경우



2. 정부부채 관련 법제

일본에서 정부부채에 관한 내용은 독립적이고 통일적인 법률에 의하지 않고 재정법 또는 재정관련법률 안에서의 세항수준에서 규정되고 있다. 이하에서는 일본에서의 정부부채의 정의 및 관리체계 관련 규정에 관하여 검토하기로 한다.

(1) 정부부채의 정의

일본에서 정부부채(국가채무)는 국고채무부담행위에 의해서 지게 된 채무를 의미하므로 이하에서는 국고채무부담행위에 대해서 검토하기로 한다.

- 국고채무부담행위(재정법 제15조 제1항)

국고채무부담행위는 국가가 계약 등에 의해서 일정한 채무를 부담하는 행위를 말한다. 일본 헌법 제85조는 「국가가 채무를 부담하기 위해서는 국회의 의결에 의할 것을 요한다」고 규정하고 있고, 이에 근거해 재정법 제15조는 국가가 채무를 부담할 수 있는 경우를 들고 있다. 이러한 규정에 근거한 채무부담행위를 「국고채무부담행위」라고 하고 「예산총칙」, 「세입세출예산」, 「계속비」 및 「이월명세비」와 함께 국가의 예산을 구성하고 있고 이들은 일체로서 국회의 의결을 받는 것으로 한다. 국고채무부담행위 중에서 미리 예산에서 채무부담내용을 특정하고 있는 것을 「특정의결에 의한 국고채무부담행위」라고 한다. 또한 재해복구 기타 긴급한 필요가 있는 경우에 국회의 이결의 범위 내에서 채무를 부담하는 행위, 즉 구체적인 사항이 미리 특정되지 않은 것을 「비특정의결에 의한 국고채무부담행위」라고 한다.

## (2) 국고채무부담행위제도

### 1) 국가의 지출과의 구분

일본 헌법 제85조는 「국가의 지출」과 「국가의 채무부담」을 구분하고 양자는 모두 국회의 의결의 대상으로 하고 있다(헌법 제85조). 양자를 구분하는 이유에 대해서는 채무부담의 규모와 당해연도의 지출액이 일한다면 반드시 양자를 구분할 필요는 없지만, 채무부담행위에 대응하는 지출이 당해연도 뿐만 아니라 익년도 이후에까지 미치는 경우 등 양자를 구별해서 생각하는 것이 적절한 경우도 있기 때문이라고 설명되고 있다. 국가의 채무부담에는 세출예산, 계속비, 법률, 조약 등을 근거로 하는 것이 있지만, 재정법 제15조 1항 및 제2항은 이들 이외의 경우에도 예산의 형식으로써 국회의 의결에 의해 채무부담을 행하는 것을 인정하고 있음은 전술하였다.

## 2) 국고채무부담행위의 연한

재정법 제15조 제3항은 국고채무부담행위의 연한에 대해서, 당해회계연도 이후 5개년 이내라고 규정하고 있다. 재정법이 5개년간이라고 하는 제한을 두고 있는 것은 장기간에 걸쳐 국가에 의한 채무부담행위를 인정하면 그 후의 재정수요 등의 변화에 대응할 수 없고, 재정의 경직화를 초래할 우려가 있다는 사고방식에 따른 것이다. 국고채무부담행위에 근거한 국고로부터의 지출에 있어서는 당해연도 이래의 각 연도 세입예산에 미리 계상할 필요가 있지만, 내각이 채무부담의 계약내용보다 감액해서 예산계상한다던가 국회가 감액수정을 하는 것은 국가에 의한 채무불이행을 의미하는 것이 되고, 현실적으로는 불가능하다는 이유에서 국고채무부담행위는다음 연도의 예산을 사실상 구속하는 것이라고 할 수 있다.

## 3) 일본은행의 국고금의 출납관련사무처리

- 일본은행은 정부령으로 정하는 바에 따라 국고금출납사무를 처리해야 한다(회계법 제34조 제1항). 이에 따라 일본은행이 수납한 국고금은 정부령이 정하는 바에 따라 국가의 예금으로 한다(회계법 제34조 제2항). 일본은행은 정부령의 규정에 의하는 외에도, 재무대신이 정하는 바에 따라 국고출납사무를 처리해야 한다(예산결산및회계령 제106조 제1항). 마찬가지로 일본은행이 수납한 국고금은 국가의 예금으로 하고 그 종류 및 수납에 관한 사항은 재무대신이 정한다(예산결산및회계령 제106조 제2항).
- 일본은행법(제35조) 및 일본은행국고금취급규정(제5조 내지 8조, 제10조)

일본은행이 국고금출납관련사무처리를 행한다고 하는 것은 은행법에도 명시되어 있다(제35조). 이 경우 일본은행은 그 본점에 당좌예금

계정, 별구좌예금계정 및 지정예금계정에 있어서 정부예금을 구분정리해야 한다(일본은행국고금취급규정 제5조). 여기서 당좌예금계정은 일본은행에서 취급하는 국고금으로 현금에 의한 수납을 정리해야 하는 계정이고, 별구좌예금계정은 채무대신이 정하는 종류에 속하는 현금의 수수에 의한 예금의 수납을 정리하는 계정이다. 또한 지정예금계정은 채무대신에 있어서 특별한 조건을 지정한 예금의 수납을 정리하는 계정이다(일본은행국고금취급규정 제6조 내지 제8조). 지정예금계정에 속하는 예금은 내무대신이 지정하는 조건 중에 정해진 이자를 납부해야 한다(일본은행국고금취급규정 제10조).

- 또한 국고금의 출납과 관련하여서 공채의 발행과 국고의 출납상 필요가 있는 경우의 채무의 부담은 일본은행과의 거래에 의한다. 먼저, 특별한 사유가 있는 경우의 공채의 발행에 대해서는 일본은행으로 하여금 인수하게 하거나 차입금의 채무부담에 대해서는 일본은행으로부터 이를 대출할 수 있다(재정법 제5조). 다음으로 국고금의 출납상 필요가 있는 경우에는 채무성증권을 발행하거나 일본은행으로부터 일시차입금을 대출할 수 있다(재정법 제7조 제1항). 위 채무성증권 및 일시차입금은 당해연도의 세입으로 이를 상환해야 한다. 채무성증권의 발행 및 일시차입금의 차입의 최고액에 대해서는 매회계연도 국회의 의결을 거쳐야 한다(재정법 제7조 제2항, 3항).

#### 4) 국고부담행위와 관련한 예산서류 첨부규정(재정법 제28조, 제46조)

국회에 제출하는 예산에는 참고를 위해서 다음의 서류를 첨부해야 한다. 특히 국고채무부담행위와 관련하는 경우에도 다음에 기재된 관련서류를 첨부할 것을 요한다.

- 세입예산명세서
- 各省廳의 예정경비요구서 등

- 전전연도세입세출결산의 총계표 및 순계표, 전연도세입세출결산 건적의 총계표 및 순계표 그리고 당해연도세입세출예산의 총계표 및 순계표
- 국고의 상황에 관한 전전연도말에 있어서 실적과 전연도말 및 당해연도말의 건적에 관한 조서
- 국채 및 차입금의 상황에 관한 전전연도말에 있어서 실적과 전연도말 및 당해연도말의 현재고의 건적과 그 상환연차표에 관한 조서
- 국유재산의 전전연도말의 현재고와 전연도말 및 당해연도말의 현재고의 견저에 관한 조서
- 국가가 출자하고 있는 주요한 법인의 자산, 부채, 손익 기타에 대해서 전전연도, 전연도 및 당해연도의 상황에 관한 조서
- 국고채무부담행위로 익연도이래에 걸쳐져 있는 것에 대해서 전연도말까지의 지출액 및 지출액건적, 당해연도이후의 지출예산액 및 회계연도에 걸친 사업에 수반하는 것에 대해서는 그 전체의 계획 기타 사업 등의 진행상황 등에 관한 조서
- 계속비에 대해서 전전연도말까지의 지출액, 전연도도말까지의 지출액 및 지출액의 건적, 당해연도이후의 지출예정액과 사업전체의 계획 및 그 진행상황 등에 관한 조서
- 조서와 기타 재정 상황 및 예산의 내용을 명시하기 위해 필요한 서류

##### 5) 국회의 보고의무(재정법 제46조)

정부는 예산이 성립한 때에는 즉시 예산, 전전연도의 세입세출결산 그리고 공채, 차입금 및 국유재산의 현재고 기타 재정에 관한 일반의 사항에 대해서 인쇄물, 강연 기타 적당한 방법으로 국민에게 보고해야 한다. 이외에 정부는 적어도 매4반기별로 예산사용의 상황, 국고의 상황 기타 재정상황에 대해서 국회 및 국민에게 보고해야 한다.

### 3. 소 결

「統計法」이 독자적으로 입법·시행됨. 정부의 재정통계 및 정부부채를 산출하기 위한 통계도 기본적으로 이 법의 적용을 받고 있다. 일본에서 국가재정의 포괄범위는 기본적으로 「정부」이고, 일반정부로 국가의 중앙정부와 都道府県, 市町村단위의 지방정부 그리고 연금, 의료 등의 사회보험을 행하는 사회보장기금이 포함된다.

공적기업은 독립된 운영주체에 의한 공적기업도 재정에 있어 정부의 개념에 포함된다. 공적기업은 중앙(일반회계상 공무원임대주택과 특별회계상 일반정부 이외의 특별회계, 우편, 국유임야 등)과 지방(보통회계상 공무원임대주택과 사업회계상 수도, 교통 등)으로 분류되고 있다.

우리의 국가재정법과 유사한 일본의 재정법은 별도의 법적 채무의 개념은 규율하고 있지 않다.



## 제 4 장 국가채무관리에 관한 법적 과제

### 제 1 절 가칭 ‘국가채무관리법’의 제정

재정통계 개편안에서는 기존에 현금주의에 기초하여 지방정부를 제외한 중앙정부만을 대상으로 국가채무를 파악했던 규정체계를 바꾸어, 중앙정부와 지방정부 및 공공기관의 채무도 포함할 수 있도록 새로운 기준을 도입하는 것을 골자로 한다.

이를 위해서는 우선 1단계로 정부와 독립한 제도단위인지를 판단하고, 2단계로는 원가보상률을 근거로 시장성 판단을 판단해보도록 하며, 이러한 원칙적 기준외에 이른바 ‘특수기준’을 마련하여 일정한 경우는 그러한 원칙적 기준에도 불구하고 사회보장기구, 구조조정기구, 일정한 직역연금과 정부가 유일한 고객인 경우 등에 대해서는 무조건 일반정부 개념에 포함되도록 구성하고 있다.

이러한 개편의 근간이 되는 골격에 해당하는 사항은 현행 법체계상 국가재정법 제91조 제2항 이하의 국가채무 범위 관련 규정을 개정하여 반영하는 것이 단기적으로 타당하다고 판단된다. 동법 제91조 제2항에 국가 외에 지방자치단체를 포함시키고, 아울러 정부와 독립적 제도단위일지라도 최근 3년 평균 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부에 포함되어 국가채무를 파악하도록 규정할 수 있다. 이 규정의 반대 해석의 결과 정부와 독립적 제도단위가 아니면 당연히 일반정부에 포함되고, 정부와 독립한 제도단위이더라도(예컨대 공공기관 등) 최근 3년 원가보상률이 50% 이하이면 일반정부로 분류되도록 하는 것이다. 기금에 대해서도 마찬가지이다.

단기적으로 가장 현실성 있는 방안은 국가재정법 제91조와 관련 시행령 규정을 개편안에 맞게 개정하는 방안이 될 것이다.

그러나 중장기적으로는 국가채권관리법에 상응하여 국가채무관리법을 새로이 제정하여 국가채무에 관한 관리체계를 별도로 정립하는 것이 필요하다고 생각한다.

## 제 2 절 국가채무의 총량규제

국가채무에 대해서는 재정준칙의 차원에서 국가채무가 GDP의 일정한 비율을 상회하지 못하도록 한도규정을 두는 방안도 주장되고 있다.

결국 현행법하에서는 국가채무의 관리는 전적으로 행정부의 재량에 맡겨져 있는 셈이고, 기획재정부장관으로 하여금 국가채무관리계획을 수립하도록 하고는 있지만 국가채무의 총량한도가 흠결되어 있어 재정수요의 급격한 증대·대통령의 짧은 임기·정치적 이해관계 등 재정의적 요인에 따라 매년 전년도 계획보다 국가채무의 규모가 계속 증가할 가능성이 매우 크게 된다.

이를 반영하듯 정부는 최근 국가재정운용계획상의 국가채무 크기를 매년 전년도 계획과 달리 상향 조정하고 있어서 정부의 국가채무관리의 의지 자체의 부재를 우려하는 목소리가 커져가고 있다.

국가채무의 안정적인 관리를 위해서는 현재와 같이 국가재정운용계획에 전망치를 포함시키거나 기획재정부장관이 구속력 없는 국가채무관리계획을 단지 수립하는 것에 그쳐서는 아니 된다. 국가채무는 재정건전성에 직결되는 중요요소라는 점에서 국가채권관리에 못지않게 국가채무관리의 중요성도 매우 크다.

이러한 상황에서 국가채무의 한도규정을 명확히 하여 국가채무가 법이 정한 일정 범위를 넘어서는 일이 없도록 통제할 필요가 있다고 본다.

이에 대하여, 중기재정계획을 매년 수정하듯 개별 법률상의 한도 규정도 정부입법이나 의원입법을 통해 필요에 따라 매년 개정되어 한도가 계속적으로 늘어날 가능성도 있다. 따라서 한도규정으로서의 제 기

능을 다 할 수 없을 것이다. 국가채무의 한도 규제의 원리는 헌법원칙으로 승화시켜 헌법에서 직접 규정하는 것이 타당하다는 논의들이 있다. 장래에는 어떤 형식으로든 개헌논의가 있을 때 재정헌법규정의 개편논의가 있을 것인데, 그때에는 국가채무의 한도 규정 신설을 긍정적으로 검토할 필요가 있다는 것이다.

참고로, 독일의 예를 들면 독일 차원에서는 국가부채의 증가를 막기 위한 2009년도의 기본법 개정이 개정되었다. 2008년 말에 시작된 세계적인 차원에서의 경제위기에 대응하는 과정에서 급격하게 증가하는 국가부채 문제<sup>95)</sup>를 해결하기 위해 독일은 헌법적인 차원에서 신규채무의 발생을 억제하는 방법을 선택하였다.<sup>96)</sup> 새로 개정된 독일 기본법 제 109조와 제115조 등은 원칙적으로 신규채무의 발생을 억제하고 있다. 즉 2011년부터 연방정부와 주정부가 신규채무를 발생시키지 않고서 예산상의 수입과 지출의 균형을 맞출 것을 원칙으로 규정하고 있으며,

95) 참고로 독일의 경우에는 2010년도 재정적자 발생율이 국내총생산의 3.3%를 기록했었는데, 2011년도의 경우에는 예산안에 기초하여 2.5%로 예상되고 있다. 독일 정부는 2012년도의 재정적자 발생율을 1.5%까지로 낮출 수 있는 예산안 편성을 계획하고 있다. 한편 현재 독일의 총 누적 국가부채액은 국내총생산의 83.2%를 기록하고 있어 기준치인 60%를 크게 넘는 상황이다. 독일 정부는 이 비율을 2015년까지 75.5%로 낮출 계획이다. 독일의 총 국가부채액은 2010년도에 3190억 유로가 증가하여 현재 2조 800억 유로에 달하는데, 2010년도에 적자액이 이처럼 크게 증가한 이유는 무려 2410억 유로에 달하는 금융시장 안정화를 위한 자금 투입 때문이었다. 참고로 독일에서 2008년도 이후로 은행에 대한 규제금융으로 들어간 돈은 총 3350억 유로이다(<http://www.tagesschau.de/wirtschaft/deutschesdefizit100.html>).

96) 독일의 경우 지난 40년 동안 공공 분야에서의 채무누적비율이 국내총생산 대비 20%에서 60%를 훨씬 넘어버린 상태가 되었으며, 연방의회가 발행한 신규채무발행 금지규율에 대한 요약문서에 따르면 공공 분야에서의 총 누적채무의 이자비용만 2008년도 연방예산의 15%를 차지하고 있는 실정이다. 이러한 상황을 해결하기 위해 연방의회는 기본법의 개정을 통해 재무헌법 내에 이른바 신규채무발행 금지규율을 넣었다. 이러한 규율의 목적 자차에 대해서는 이의가 없었지만 주정부의 신규채무발행 가능성을 연방정부보다 더 엄격하게 제한한 것이 비판의 대상이 되었다. 몇몇 주정부는 주정부의 신규채무발행 금지규정의 제정으로 인해 헌법상 보장된 주정부의 고권이 침해당했다는 이유로 헌법소원을 제기할 것을 고려하기도 하였다. 일부에서는 또 신규채무발행 금지규정이 경제성장을 가로막는 규정이 될 것이라고 예측하기도 하였다(<http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/schuldenbremse.pdf>).

예외적인 경우에 한해 신규채무의 발생을 허용하도록 하고 있는 것이다. 또한 이러한 신규채무발생 금지규율은 2011년도 예산부터 적용되는데, 연방정부의 경우에는 2015년 12월 31일까지, 주정부의 경우에는 2019년 12월 31일까지 신규채무발생 금지규율의 내용과는 다른 내용의 예산편성을 예외적으로 허용하도록 규정하고 있다(기본법 제143d조).

살펴보건대, 유럽연합 차원에서의 주로 유럽의 성장과 안정에 관한 협약상 국가채무가 GDP의 일정부분을 상회하지 못하도록 한 것에 기인하고 있다. 그러나 유럽의 경우 통화통합과 관련하여 유로화가치를 안정시키고자 하는 것으로, 현재 각국은 재정정책의 재량범위 축소로 매우 어려움을 겪고 있는 실정이다. 우리의 경우도 명시적으로 이러한 제도를 도입할 경우 경제위기 발생시 재정정책의 활용범위를 제한시키게 된다는 단점이 있다.

따라서 우리의 경우 헌법개정이 어려운 점을 고려하여 국가재정법이나 향후의 국가채무관리법에 규정하는 것이 타당하다고 생각된다.

### 제 3 절 재정통계개편안에 따른 보완 입법

다음은 현재의 재정통계개편안에 없으나 꼭 입법상 보완이 필요한 부분이 있는 지에 대하여 고려해 볼 필요가 있다.

예를 들면, 우발채무의 가장 대표적인 형태는 보증채무이고 경제적 실질 측면에서 결국 보증채무도 국가채무관리의 대상이 될 가능성이 있다. 이는 보증채무도 국가재정 안정성 내지 건전성에 부담이 될 있기 때문이고, 물론 발생주의를 고려한다면 우발부채가 국가채무로 되지 않는 것은 당연할 수 있으나, 이 점은 충당부채의 경우도 마찬가지이다. 그러나 일정한 충당부채는 그 금액을 부기하거나 별도로 정보를 공개하는 등 재정안정성 유지를 위한 최소한의 감시통제장치를 재정통계개편안에 두고 있다. 그렇다면 우발채무에 대해서도 어떠한 방식이든 일정한 공개가 필요하다고 생각된다. 비록 재정통계개편안에는 이

런 식의 감시장치가 없긴 하지만, 바로 그런 이유로 인해 국가재정법 개정시에 정보공개를 규정하는 등의 보완을 생각해 볼 수 있다.

호주의 국가채무에 관한 법률을 살펴보는 가운데 인상적이었던 부분은 호주의 경우 예산공정헌장법(Charter of Budget Honesty Act 1998)에서 국가채무관리문제도 다루고 있는데 법 제6조 내지 제9조에서 밝히듯 재무부장관(Treasurer)는 재정전략성명(fiscal strategy statement)를 공적으로 밝힐 의무가 있는데(제6조), 이는 정부의 재정전략에 대한 국민의 인식을 제고시키고 정부의 재정전략수행의 평가하기 위한 기준 정립하기 위한 것이며(제7조). 이러한 재정전략성명에서는 향후 3년의 회계연도에 걸친 재정목표와 주요 재정적 수단을 통한 예상성과를 명기하고(제9조(1)(d)), 또 건전한 재정관리의 원칙과 관련해서도 재정목표와 전략적 우선순위가 어떻게 구체화되는지가 설명되어야 함을 규정하고 있다(제9조(1)(e)). 이러한 재정전략성명 규정을 국가채무관리규정의 일환으로 볼 수가 있었다.

각국의 금융시장 발전정도에 따라 국가채무관리 정책의 목표는 다소 차이가 있다. 우리나라의 경우에도 「국가채무관리계획」에서 국가채무관리 목표로서 재정의 지속가능성, 재정자금을 안정적으로 확보하는 가운데 중장기 차입비용의 최소화, 국채시장의 효율적인 발전 도모 등을 들고 있다.

따라서 국가채무관리계획의 주요내용 중에 입법사항을 고려할 수 있다고 생각된다.<sup>97)</sup>

## 제 4 절 재정통계에 관한 입법

네 번째는 재정통계에 관한 입법이다. 독일의 경우 공공 재정분야의 부채 현황에 대한 통계를 조사하고 작성하는 주체는 연방통계청(Sta-

97) 김세진, “최근 국가재정의 현안과 법적 과제” 한국법제연구원·재정법학회 학술대회, 61-82면

tistisches Bundesamt)이며, 연방통계청의 통계조사와 작성을 위한 법률적 근거는 “공공 재정 및 공무원 인력의 통계에 대한 법률”(Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst)명칭의 독자적 형태의 법률이 있었다. 미국이나 호주, 영국과 같은 경우는 별도의 입법을 가지고 있지는 않다. 하지만 영국의 경우는 국가통계국(ONS)과 재무부(HM Treasury)가 공동으로 제작·공표하고 있으며, 일반적으로 재무부가 자료를 제공하며, 통계작성에 관한 최종결정권은 ONS에게 있다. 영국 통계국은 ONS와 재무부가 발표하는 공식재정통계가 “공식통계에 관한 실무규정(Code of Practice for Official Statistics)”에서 정하고 있는 9가지 원칙(사용자 필요의 충족도, 공정성 및 객관성, 완전성, 건전한 작성방식 및 질의 보장, 기밀보호, 부담의 비례성(적정성), 자원, 정직성 및 접근성)을 준수했는지 여부를 판단하여 준수시 “국가통계자료(National Statistics)”로 인증하며, 인증 후 지속적인 모니터링을 통해 재정통계의 질적 수준을 제고·유지시키고 있었다.

그동안 우리나라에서는 정확한 국가채무를 알기 어렵고, 추정치와 범위도 각각 달라서 그 대응방안이나 관리방안도 제각각인 것이 문제였다. 정확한 국가채무의 한정과 그 정보공개가 요구된다.

재정통계를 관리하는 별도의 전담조직이 필요하며, 정확한 정보를 정기적으로 공개하는 것이 우선적으로 필요하다.

## 제 5 절 국가채무의 관리조직

마지막으로, 국가채무를 통괄하는 독립적이고 통일적인 국가기구에 관한 고려이다.

독일 연방정부의 채무 관련 업무는 독특하게도 유한회사의 법률적 형태를 지닌 재무청(Finanzagentur GmbH)을 통해 시행되고 있다. 이와



관련해서는 별도의 독자적 법률인 연방채무업무법(Bundesschuldenwesengesetz-BSchuWG)이 존재한다. 재무청은 2000년 9월 19일에 설립되었으며, 프랑크푸르트에 소재하고 있다. 재무청은 2001년도부터 독일 연방정부를 위한 채무 차입업무 및 연방정부의 부채 관리 업무를 담당하였으며, 2006년 8월 1일에는 연방유가증권관리청과 합병하였다. 재무청은 무상으로 연방정부를 위해 연방유가증권의 보관업무도 제공한다. 유한회사인 재무청의 유일한 회사원은 연방정부이며, 연방 재무부를 통해 대리된다.

영국의 경우는 1998년 통화정책 구조 개혁의 일환으로 도입된 국가채무관리청(Debt Management Office, DMO)이 있다. 1998년 이전 영란은행에 위탁되었던 국채발행 기능 등을 이전 받았고, 이에 대한 공식적인 이유는 채무관리와 통화정책 간 이해상충을 사전에 차단하고 영란은행의 통화·금융정책에 관한 독립성을 주기 위한 것이었다.

재무부가 국가채무관리에 대한 전반적인 책임을 지지만, 실질적인 국가채무관리는 DMO에서 하고 있으며, DMO는 상당한 수준의 자율성을 가지고 국채의 발행 및 국채 관련 다양한 위험관리 등의 업무를 수행하고 있다. 재무부의 재정팀(Fiscal Team)은 국가채무 및 외환보유고의 규모관리 등 전반적인 총량수준에 대한 정책적 결정 및 그에 대한 종합적 책임을 지는 형태이다.

이미 선행연구들에서도 논의된 바와 같이<sup>98)</sup> 장기적으로는, 한국은행과 기획재정부에 분산된 국가채무관리 기능을 위한 독립조직을 신설하는 것을 검토할 필요성이 있다.

98) 박형수 외, 국가채무관리방안, 조세연구원, 2008, 12.



## 제 5 장 결 론

1. 영국·독일·미국·호주·일본의 재정통계 관련 법제 및 국제기준과 다른 국내기준을 비교 분석해 보았고 각 국가내부의 국가채무(부채)의 정부범위 및 항목을 분석했다. 또한 관련 법규의 유·무를 조사했다.

비교법적 연구를 통한 재정통계 관련 법률의 유무는 일부 통계법 이외의 구체적인 법률은 없었다. 하지만, 채무관련 통계는 전적인 독립권한을 가진 통계기관이 하고 있는 점과 각 국의 채무관리청의 별도의 조직으로 운영되고 있는 점 그리고 모든 관련 보고서 및 통계자료가 정기적 보고를 통해 일반 국민에게도 공개된다는 점은 우리에게 중요한 시사점을 마련할 수 있는 것이다.

국가채무의 개념을 법적으로 정의한 국가는 본 연구의 비교국가에서는 없었다. 국가채무의 개념이 어떠한 역사적 배경을 가지고 변화되어 왔고, 현재의 채무나 부채의 정의를 어떻게 하고 있느냐 등도 공개적인 통계기관의 자료를 통해서 접근할 수 있었다. 따라서 재정통계 개편안에 따른 국가재정법의 법률에 채무의 정의를 개정할 필요는 없다. 그러나, 국제기준과 현재의 국가재정법상의 채무 범위를 차이가 큰 점 등을 볼 때는 일정부분은 법률개정에 반영할 필요가 있을 것이다.

2. 국가채무의 안정적인 관리를 위해서는 현재와 같이 국가재정운용 계획에 전망치를 포함시키거나 기획재정부장관이 구속력 없는 국가채무관리계획을 단지 수립하는 것에 그쳐서는 아니 된다. 국가채무는 재정건전성에 직결되는 중요요소라는 점에서 국가채권관리에 못지않게 국가채무관리의 중요성도 매우 크다.

이러한 상황에서 국가채무의 한도규정을 명확히 하여 국가채무가 법이 정한 일정 범위를 넘어서는 일이 없도록 통제할 필요가 있다고 본다.

이에 대하여, 중기재정계획을 매년 수정하듯 개별 법률상의 한도 규정도 정부입법이나 의원입법을 통해 필요에 따라 매년 개정되어 한도가 계속적으로 늘어날 가능성이 있다. 따라서 한도규정으로서의 제 기능을 다 할 수 없을 것이다.

유럽의 재정준칙이 오늘날과 같은 상황에서 재정에 대한 법적 통제로서 그 역할을 하고 있는 점 등을 볼 때, 우리도 향후의 채무관리를 위해서는 한도 규정에 관한 법적 장치를 마련해야 할 것이다.

3. 마지막으로, 국가채무를 총괄하는 독립적이고 통일적인 국가기구와 정확한 재정통계에 관한 자료를 관리하는 기구에 관한 고려이다.

실질적인 국가채무관리를 하는 기구가 필요하며, 상당한 수준의 자율성을 가지고 국채의 발행 및 국채 관련 다양한 위험관리 등의 업무를 수행하고 있어야 한다.

재정건전성을 위한 국가채무관리는 전략적인 재정정책의 일환이 되어야 하며, 정확한 통계의 관리와 공개가 기본적으로 수반되어야 한다.

## 참 고 문 헌

- 고영선, 재정통계의 선진화 방안, 한국개발연구원, 2002.
- 곽태원, 우리나라 국가채무의 문제 및 대응방안, 서강경제논집, 서강대학교, 2002.
- 국회예산정책처, 대한민국 재정, 2011.
- 기획예산처, 민간투자사업 10년간의 성과, 보도자료, 2007.
- 김순옥, 신승희, 국민연금 잠재부채 추정모형; 중간보고서, 국민연금연구원, 2007.
- 나성린·박기백·박형수, 『우리나라 국가부채의 지속가능성』, 한국조세연구원, 2006. 12.
- 대한민국정부, 국가채무에 관한 계산서, 각 연도.
- 류덕현·박기백, 재정위험 요인분석 - 정부신용보증기금과 공기업을 중심으로, 한국조세연구원 재정분석센터, 2006. 7.
- 박기백 외, 공적자금의 적정상환방식 연구, 한국조세연구원, 2004.
- \_\_\_\_\_, 국가채무의 개념과 분류, 재정포럼 2003. 2.
- 박종수, 재정통계개편안에 따른 국가채무관리 법적 과제, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2011, 4. 28.
- 박형수 외, 재정위험 측정 및 관리에 관한 연구, 한국조세연구원, 2007. 12.
- 박형수, 경제·사회환경변화에 대응한 국가채무 관리방안, 재정포럼 2009. 4.

참 고 문 헌

- 박형수·류덕현, 한국의 장기재정모형, 한국조세연구원, 2006.12.
- 송호신, 주요국 국가채무관리 형태 및 DMO도입·운영의 효과, 재정포럼 2010.6.
- 옥동석, 일반정부의 분류기준과 쟁점, 한국지방재정논집 제12권 제2호, 한국지방재정학회, 2007.08.
- 이남수 외, 국가채무 관리방안에 관한 연구, 국회예산정책처, 2007.
- 장선희, 국가채무의 헌법적 한계, 공법학연구, 제5권 제1호, 2006.
- 재정경제부, 『재정금융통계』, 매 년 각호.
- 현진권·이은상, 공기업 부채를 어떻게 볼 것인가?, 한국경제의 분석, 한국금융연구원, 2002. 4.
- Becker Torbjörn, “Public Debt Management and Bailouts”, IMF Working Paper, WP/99/103, July 1999.
- Blanchard, Oliver, Jean-Claude Chouraqui, Robert P. Hagemann and Nicola Sartor, “The Sustainability of Fiscal Policy : New Answers to An Old Question”, OECD Economic Studies, No.15, Autumn 1990.
- Boncodin, Emilia, “Measuring SOE and GBE Worth: The Balance Sheet Approach”, presented at APEC Fiscal Management Workshop of World Bank, 2006.
- E U, 『Public Finances in EMU 2007』.
- E U, 『Long-term sustainability of public finances in the European Union』, European Economy n°4, 2006.

- Hemming, Richard and Murray Petrie “A Framework for Assessing Fiscal Vulnerability”, IMF Working Paper, WP/00/52, International Monetary Fund, March, 2000.
- IMF and World Bank, “Guidelines for Public Debt Management”, 2001.
- IMF, “Government Finance Statistics Manual 1986”, 1986.
- \_\_\_\_\_, “Fiscal Risks - Sources, Disclosure, and Management”, Fiscal Affairs Department, 2008.
- \_\_\_\_\_, “Government Finance Statistics Manual 2001”, 2001.
- \_\_\_\_\_, “Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies” 2003.
- Linda Gauss/Simone Scharfe, Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes 2009 im Zeichen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, Statistisches Bundesamt · Wirtschaft und Statistik, 8/2010.
- OECD, “How Should Governments Invest Financial Assets and Manage Debt?”, PUMA/SBO/RD(99)1, 1999.
- \_\_\_\_\_, “Public Financial Management and Fiscal Goals”, ECO/CPE/WP1 (98)10, 1998.
- \_\_\_\_\_, Notes to statistical Annex Tables, Sources and Methods of the OECD Economic Outlook, 8 September 2006.
- \_\_\_\_\_, 『National Accounts of OECD Countries : Volume IV General Government Accounts 1993~2004』, 2006.
- Polackova, Hana(1998) “Contingent Government Liabilities: A Hidden Risk for Fiscal Stability” Policy Research Working Paper, The World Bank.

참 고 문 헌

Tanzi, Vito and Nigel Chalk, “Public debt and fiscal policy in EMU”,  
European Economy 2000, No.2.

World Bank, Government at Risk, Brixi and Schick edited, Oxford Uni-  
versity Press, 2002.

[http://www.statistics.gov.uk/about/Methodology\\_by\\_theme/Public\\_sector\\_ac-  
counts/default.asp](http://www.statistics.gov.uk/about/Methodology_by_theme/Public_sector_accounts/default.asp).

[http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_other/GSSMethodology\\_No\\_  
12\\_v2.pdf](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_other/GSSMethodology_No_12_v2.pdf).

[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/55\(1\).pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/55(1).pdf).

<http://dejure.org/gesetze/AEUV>.

<http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2009/schuldenbremse.pdf>.