

총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 (Ⅲ)

차입 및 적자규율

박기백·이상신



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-①-3

**총량적 재정규율제도 도입에
관한 연구 (Ⅲ)
- 차입 및 적자규율 -**

박 기 백 · 이 상 신

**총량적 재정규율제도 도입에
관한 연구 (Ⅲ)
- 차입 및 적자규율 -**

**A study on introduction of the aggregate fiscal
discipline system (Ⅲ)
- Borrowing and Deficit rule -**

연구자 : 박기백(서울시립대학교 교수)
Park, Ki-Baek
이상신(서울시립대학교 교수)
Lee, Sang-Sin

2012. 6. 30.

요 약 문

- 재정 준칙이 입법화되는 정도는 나라마다 큰 차이를 보유
 - 재정 준칙이 법률에는 포함되지 않지만 정부성명서에 나타나는 경우
 - 영국의 재정준칙은 차입을 제한하는 ‘골든 룰’과 정부부채 규모를 제한하는 ‘건전 투자 준칙’으로 구성
 - 정성적 재정 준칙이 법률에 포함되는 것으로 뉴질랜드의 재정 책임법(Fiscal Responsibility Act, 1994)이 대표적
 - 정량적 재정 준칙이 한시적 법률에 포함되는 경우
 - 미국의 1985년도 균형예산법(Balanced Budget Act)이 대표적
 - 정량적 재정 준칙이 영속적 법률에 포함되는 경우
 - 독일의 헌법은 차입으로 얻은 재정 수입이 예산에 포함된 총 투자 규모를 넘을 수 없다고 규정
- 정부 재정적자 및 그로 인한 부채 증가의 경제적 효과는 논쟁 중이지만 최근 남유럽 국가의 경우에 보듯이 재정이 안정적으로 운영되는 것은 필요
 - 정부의 재정적자는 정부부문에 대한 채무 효과와 정부 이외의 부문에 대한 자산효과를 발생
 - Keynesian은 재정적자를 통한 정부 지출 증가가 총수요를 증가시켜 GDP가 증가

- 통화론자 또는 고전학파는 신규 국채 발행이 이자율을 상승시켜 민간 투자를 구축하여 경제에 부정적인 것으로 판단
- 리카르도 대등정리(Ricardian Equivalence Theorem: 이하 ‘RET’라 함)¹⁾에 따르면 정부의 재정적자는 조세 증가와 동일하므로 정부의 재정적자(부채 증가)는 총수요, 이자율 등 경제 변수에 아무런 영향이 없다는 입장
- 유지 가능한 재정정책이란 GDP 대비 부채비율이 원래 수준 또는 특정 수준으로 복귀하도록 하는 재정정책으로 재정적자 축소가 핵심적 역할을 담당
 - 유지 가능한 재정정책이 되려면 기초재정수지가 흑자 또는 균형이 되어야 함
 - Tax gap 및 sustainability gap은 재정안정에 필요한 세수 증가 또는 세출 감축으로 개선되어야 할 재정적자 규모를 의미
- 우리나라는 재정적자에 대한 법적 기준이 없는 실정
 - 법적으로 사용하는 용어는 세입과 세출이며, 세입은 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미하고, 세출은 정부 활동에 소요되는 현금의 지급을 의미
 - 세입은 세출을 지급·변제하는 것이기 때문에 세입과 세출은 동일한 금액
 - 현재 법률 규정은 없고 예산당국이 국제기준인 통합재정을 기준으로 재정적자를 계산

1) 정부의 예산제약과 가계의 항상소득가설을 결합한 형태임

- 정부는 최근 재정통계 개편작업을 거쳐서 국제기준에 부합하는 재정통계를 작성하려고 노력 중

□ 국가채무(국가재정법 제91조에 2항)는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위로 구성

- 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금이 국가채무의 제외대상이 되는 등 국제기준과는 크게 배치되는 형태
- 최근 재정통계 개편작업에서는 국가채무 관련 법적 규정과는 별개로 국가채무를 계산하는 방식을 채택하여 실행 중

□ 우리나라 헌법에는 재정적자 및 부채 발행에 대한 직접적 통제 규정은 없음

- 준예산 및 추가경정예산에 대한 제도는 재정적자 및 차입에 대한 간접 통제제도
- 헌법 제58조는 국채의 모집이나 국고채무부담행위를 통제하고 있지만 국채가 아닌 다른 방법의 차입에 대한 통제는 없는 상태
- 국가재정법 제18조에서도 수입 내에서 지출을 하는 것이 원칙으로 하고 있고, 국채를 발행하거나 차입하는 것은 국회의 의결을 받도록 규정

□ 미국의 재정적자 통제 법률은 ‘균형예산 및 긴급 재정적자통제법’(The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act, 또는 GRH법)

- 미국 법률에 따르면 재정수지는 통합재정 기준으로 회계연도 기간의 지출이 수입보다 큰 것으로 정의

- 미국에서 재정수지를 말할 때는 예산(on-budget) 상의 재정수지를 의미
- GRH 법은 재정적자 포괄 범위, 연도별 한도, 의회 예산절차, 예산 삭감 방식 등을 명시적으로 제시
 - 재정적자에는 노령·보훈·장애자보험(OASDI), 예산외 연방기관 등의 수지를 포괄하도록 규정
 - 적자 한도를 초과하는 예산 결의, 수정, 사후 개정을 하려 하는 경우에는 의사진행에 대한 이의 제기(point of order)를 할 수 있도록 규정
- 미국에서 차입은 차입권한(borrowing authority)이라는 법률로 통제
 - 법령에서 부채 한도를 규정함으로써 재정적자로 인한 추가적인 국채 발행을 제한하는 역할
 - 부채는 미국정부가 상환 의무(obligation)가 있는 것으로 정의되고 있으며 bonds, notes, certificates 등 다양한 형태
 - 현행 법률에서는 채무의 액면가는 약 \$14.3조를 상회할 수 없다고 규정
- 영국은 차입에 대한 통제는 거의 없지만 내부 재정운영 규칙으로 황금률을 사용
 - 국가융자법(National loans act 1968)을 보면 재무부의 차입 권한에 대한 제약이 거의 없는 상태

- 영국 노동당은 1997년 집권 이후에 재정안정을 위하여 황금률 (golden rule)과 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)의 2가지 예산원칙을 확립
 - 황금률은 정부의 차입은 자본지출에 한해서만 허용하겠다는 것이며, 경상수지 및 경기변동을 고려한 Fiscal Mandate로 대체
 - 재정수지는 국민계정에 따른 공공부문 경상수지로 계산
- 독일은 헌법에 재정적자 통제 규정을 두고 있는 나라
 - 헌법에 연방 및 주의 재정은 원칙적으로 차입(aus Krediten)에 의한 수입이 없이 균형이 되도록 한다고 규정
 - 차입의 규모가 GDP의 0.35% 이내이면 가능
 - 균형재정의 예외로는 ① 경기조정 ② 자연재해 또는 긴급의 비상사태로 한정
- 일본은 우리나라와 거의 같은 형태로 재정적자 및 차입을 통제
 - 재정법에서 국가의 세출은 공채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다고 규정하여 재정적자 또는 차입을 원칙적으로 금지
 - 특별법에 의하여 적자국채를 1975년 이래 매년 발행
- 재정적자 또는 신규 차입을 통제하려면 다음과 관련된 규정이 필요

(1) 재정적자에 대한 개념적 규정

- 법률 등에 규정하거나 국제기준에 의한 통합재정 등

(2) 재정적자 한도를 초과하는 경우를 판단할 기준

- 독일은 일정 범위까지 재정적자가 아닌 균형재정으로 판단

(3) 재정적자 한도 초과시 대응하기 위한 제도적 장치

- 예산 편성이 원천적으로 배제되거나 지출 삭감을 위한 제도적 장치가 필요

- 재정적자 및 차입을 통제하는 형태는 독일식 헌법에 의한 재정준칙, 미국식 법률에 의한 재정준칙, 영국식 내부 재정 운영 원칙에 의한 재정준칙 중에서 실현 가능성 및 구속성 등을 감안하여 결정하는 것이 필요

▶ 주제어 : 재정 준칙, 재정적자, 부채, 차입, 항금률

Abstract

I . Background and Purpose

- Approaches to enforce fiscal discipline are different among countries. United Kingdom has no act on fiscal discipline, but the UK government followed fiscal rules which were manifested by the government. New Zealand has qualitative fiscal management guideline in ‘Fiscal Responsibility Act’. The ‘Balanced Budget Act 1985’ of US sets up explicit fiscal targets for the limited years. Explicit fiscal rule in the form of a permanent law is used in the German constitution.
- Control of government deficit plays an important role in maintaining fiscal soundness. However, Korea has no legal definition for budget deficit. The budget authority calculates deficit with ‘consolidated budget’ concept suggested by IMF. Korean government recently revised guidelines for fiscal statistics in line with international norm. Quasi-budget and supplementary budget code in the budget related laws of Korea can act as an indirect control tool for fiscal deficit and issue of new bonds, but explicit regulation for deficit and debt do not exist in Korean laws.

II. Overview

- Fiscal deficit is defined as spending minus revenue of consolidated budget for a fiscal year in the US code. The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act 1985 defines the scope of budget deficit, the deficit ceiling of each year, congressional budget process and spending reduction rule to control budget deficit. The US code on borrowing authority controls government borrowing. The code sets debt ceiling and thus the issue of additional bonds is limited. The current debt limit is \$14.3 trillion.
- UK has weak legal control on government borrowing. According to the 'National loans act 1968', the Ministry of Treasury can borrow without special limitation. However, the incumbent labor party in the year 1987 set up fiscal rules which consisted of golden rule and sustainable investment rule to stabilize budget. The golden rule allows government deficit only for capital expenditure, which is replaced 'Fiscal Mandate'. And the deficit means the deficit of public sector.
- Germany control budget deficit with constitution. The constitution states that the budget of Federal and State government should be balanced without borrowing in principle. However, the deficit in the range of 0.35% of GDP is regard as balanced budget. The exceptions of budget balance are limited to business adjustment and natural disaster or emergency.

- Japan control budget deficit and borrowing in a similar way to Korea. The 'Fiscal law' prohibits deficit and borrowing in principle by stating that government expenditure should be financed by revenues excluding bond issue or lending. However, bonds to finance budget deficit was allowed by special law.

III. Improvement

- The cases of US, UK and Germany indicate that the followings are needed to control budget deficit or additional borrowing: (1) conceptual definition of deficit (legal definition or consolidated budget deficit), (2) criteria on the excess of deficit limit (Germany allows deficit within the specified range), (3) established mechanism to cope with excessive deficit (prohibit deficit budgeting or tool for spending cut).
- The type of deficit control rule should be chosen by considering applicability, enforcing power, etc.

 Key Words : fiscal discipline, deficit, debt, borrowing, golden rule

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	17
제 1 절 재정 적자의 영향	17
1. 전통적 견해	18
2. 리카르도 대등정리	20
3. 성장률 하락의 경로	21
제 2 절 재정 안정성의 개념	25
1. 재정안정성	25
2. Sustainability gap	28
제 3 절 재정적자와 채무의 개념	29
1. 현행 규정 및 운영	29
2. 국제기준	33
3. 자료 조정의 필요성	43
제 4 절 외국의 재정적자 축소 노력	45
1. 동 향	45
2. 실패 및 성공사례	48

제 2 장 차입 및 재정적자관련 법률	51
제 1 절 헌 법	51
제 2 절 국가재정법	52
1. 국가재정법	52
2. 예산총칙	56
제 3 장 외국의 통제 사례	59
제 1 절 미 국	59
1. 예산 관련 제도	59
2. 재정수지	63
3. 재정적자와 차입의 통제	66
4. 균형예산 및 긴급재정적자 통제법 세부 내용	68
5. 헌법 및 차입에 대한 법률	73
제 2 절 영 국	75
1. 제도 및 법률	75
2. 재정 준칙	78
3. 공공부분 범위	81
제 3 절 독 일	84
1. 헌법적 통제의 배경과 의미	84
2. 차입에 관한 통제 규정	87
제 4 절 일 본	100
1. 재정적자 통제의 배경과 의미	100
2. 재정적자 통제 규정	101

제 4 장 적용 방안	107
제 1 절 요약	107
제 2 절 적용 방안	110
참 고 문 헌	113

제 1 장 서 론

제 1 절 재정 적자의 영향

먼저 총량적 측면에서 재정규율이 필요한 이유를 알아보기 위하여 재정적자, 즉 채무 증가가 주는 경제적 영향을 알아보자. 정부의 재정적자는 정부부문에 대한 채무 효과와 정부 이외의 부문에 대한 자산 효과를 발생시킨다. 이러한 효과가 경제에 어떤 영향을 미치는지는 경제이론에 따라 다르게 나타나고 있다.¹⁾

먼저 Keynesian의 견해에 따르면 재정적자를 통한 지출 증가는 총수요를 증가시켜 GDP가 증가하게 된다. 감세의 경우에도 가처분소득이 증가하고, 그에 따른 소비 증가로 GDP 증가가 발생한다. 통화론자는 국채 발행이 이자율을 상승시켜 민간 투자를 구축한다고 보고 있다. 반면 고전학파는 정부의 저축 감소가 전체적인 투자의 감축을 야기할 것으로 보지만 이자율 상승으로 민간저축은 증가할 가능성이 높다고 보고 있다.

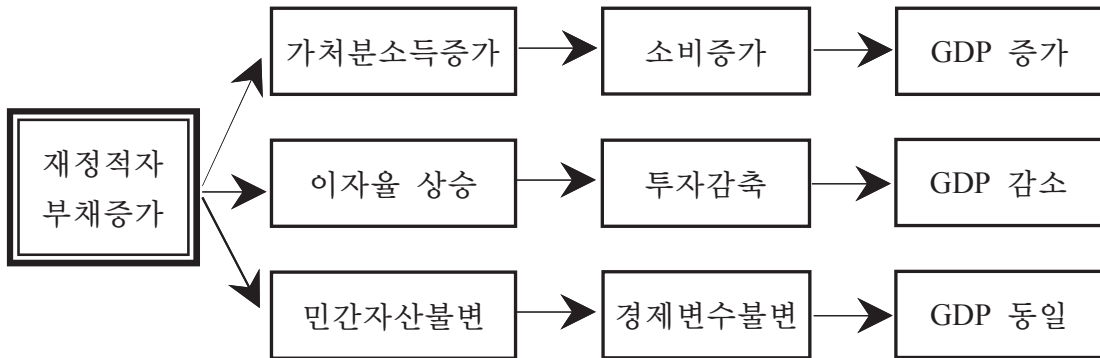
반면 리카르도 대등정리(Ricardian Equivalence Theorem: 이하 ‘RET’라 함)²⁾에 따르면 정부의 정책은 경제 변수에 아무런 변화를 야기하지 않는다. 정부의 부채 증가가 민간의 자산 증가를 의미하지만 정부가 부채 상환을 위해 자산 증가와 동일한 규모로 조세를 증가시켜야 하기 때문이다. 따라서 정부의 부채와 조세는 동일하므로 정부의 부채 증가는 총수요, 이자율 등 경제 변수에 아무런 영향이 없게 된다. 다만 증가된 부채를 미래의 지출 감축으로 해소한다면 민간의 자산이 증가하게 되어 GDP가 증가하게 된다. 그러나 이 경우에도 소득 증가를 유도한 것은 재정적자가 아니라 지출 감축이 된다. 이러한 RET에

1) Elmendorf and Mankiw, NBER, WP6470, 1998 참조

2) 정부의 예산제약과 가계의 항상소득가설을 결합한 형태임

대한 다수의 반론이 있지만 RET가 현실의 근사치라는 점을 완벽하게 반박하지는 못하고 있다.

〈그림 1〉 재정적자 및 부채 증가의 영향



1. 전통적 견해

일반적으로 감세 및 지출 증대로 인한 재정적자는 미래의 세입 증대로 보전하는 분석하고 있지만 재정수지의 보전 방식이 달라지면 거시경제적 효과와 비용도 달라진다. 예를 들어, 한국은행 등 통화금융기관으로부터 차입하면 통화량이 증가하고 이에 따라 물가상승 압력이 발생한다. 반면 정부가 국채를 발행하여 민간으로부터 차입하면 생산적인 민간 활동을 구축시키는 부작용이 발생하게 된다.

경제학에서 전통적으로 견지해왔던 신고전학과종합(neoclassical synthesis)의 견해는 단기에는 Keynesian 모형을 따라 재정적자(국가채무)로 인한 총수요 증가가 국민소득을 증가시키는 반면 장기에는 고전학과 모형을 따라 자본을 감축시켜 GDP가 감소된다는 것이다. 단기의 경우 세금 감소로 가계의 가처분소득이 증가하여 민간소비가 증가한다. 지출 증대로 재정적자가 파생된 경우에는 정부 소비가 증가한다. 결과적으로 총수요가 증대하고 그에 따라 GDP가 높아지는 현상이 발생한다. 이러한 결과는 경제가 불황인 경우 적자 재정을 운영할 수 있는 논리적 기반으

로 본질적으로는 임금 및 가격의 경직성 등으로 인해 야기된다.

반면 장기적으로는 자본 감소가 발생한다. 정부의 세금감면은 정부 부문의 저축 감소를 의미하고 그에 따라 투자와 저축에 변동이 발생한다. 즉, 민간저축이 증가할 가능성이 높고 국내 투자 및 순해외투자가 감소할 가능성이 높다. 만약 민간저축의 증가가 정부부문 감소분보다 작으면 투자와 순해외투자의 합이 감소하여야만 한다. 이러한 국내투자의 감소는 궁극적으로 더 작은 국내자본스톡을 의미하여 GDP가 낮아지게 된다. 결과적으로 자본의 한계생산성이 높아져 이자율이 상승하고, 노동의 생산성은 낮아져 임금은 하락하게 된다. 또한 순해외투자의 감소는 그 만큼 경상수지의 악화로 나타난다. 결과적으로 고전학파는 재정적자/부채 증가가 이자율 상승, 경상수지 악화, 국내 투자 감축 및 GDP 감소를 야기한다고 본다.

저축과 투자의 항등식

$$S + (T-G) = I + NFI$$

여기서 S는 민간저축, (T-G)는 정부저축, I는 국내투자, NFI는 순해외투자

고전학파 성장모형을 사용하면 국가채무의 자본 구축효과 산출이 가능하다. 그리고 수식은 $dk/dB = 1/[\tau + (1-\alpha)(B/k)] - (1-\alpha)(1-\tau)/\alpha$, 여기서 κ 는 자본노동비율, B는 부채, τ 는 세율, α 는 자본소득분배율이다.

만약 정부가 이자율을 낮추기 위하여 확장적 통화정책을 사용할 경우 인플레이션 발생한다³⁾. 향후 세금 인상을 통하여 부채를 상환할 경우 자중손실(deadweight loss)이 발생하기도 한다. 즉, Lump-sum 조세는 사회에 영향을 미치지 않지만 여타 조세는 민간의 행동을 바꾸어 사회적 손실을 야기한다. 재정적자와 감세는 자중손실을 감소시키

3) 따라서 인플레이션을 화폐적 현상이 아닌 재정적 현상으로 보기도 함

지만 축적된 부채를 갚기 위해 조세를 높일 경우 자중손실이 증가하게 된다. 또한 자중손실은 면적의 형태로 나타나므로 조세 변화가 적도록 하는 것이 사회적으로 최적이 된다. 이러한 결과는 일시적인 경기 변동이 발생한 경우 세율의 조정보다는 지출의 조정이 더 바람직하다는 것을 의미한다. 이밖에 부채 증가는 국제적 신뢰 저하를 가져오기도 하는데 GDP 대비 부채비율이 높고, 특히 대외채무가 큰 경우에는 심각한 문제가 될 수도 있다. 기타 재정적자로 인한 정부부채가 세대간 부의 이전이며 재정지출에서 이자지급의 비중이 높아져 재정운용을 제약한다는 주장도 존재한다.

2. 리카르도 대등정리

리카르도 대등정리의 전제조건은 ① 개인은 평생소득을 기준으로 소비(평생소득가설)하며, ② 정부의 부채는 향후 상환(예산제약식)하여야 하고, ③ 조세는 lump-sum 형태(자중손실 문제가 없음)만 있으며, ④ 자본시장이 완전하다는 것이다.

이러한 모형의 결과는 정부부채는 경제에 아무런 영향이 없다는 것이다. 즉, 국가채무를 야기하는 감세는 민간의 조세부담의 흐름을 변동시키지만 소득 및 소비의 흐름에는 변동이 없다는 것이다. 이는 현재 발생한 정부의 부채는 민간에게는 자산인 반면 미래 세금 부담은 민간 자산 감소를 의미하기 때문에 발생한다. 자본시장이 완전하다면 재정적자로 인한 자산 증가(민간 국채 보유)는 해당 재정적자를 보전하기 위해 미래에 증가될 세금의 현재가치와 동일하게 된다. 따라서 민간의 자산은 변동이 없게 된다.

이러한 결과에 대한 다수의 반론이 있다. 먼저 세대간 재분배로 RET가 성립하지 않는다는 주장이 있다. 부가 증가한 세대와 조세를 부담하는 세대가 다르다는 주장으로 중첩세대모형(Overlapping generation model)

을 사용한다. 기본적으로 생존기간의 유한성으로 인하여 발생하는 결과이다. 그러나 세대간 연계모형(inter-generational altruism)을 도입하면 생존기간의 유한성 문제를 해결할 수 있다. 이와 관련하여 다수의 상속관련 모형이 나타나기도 하였다.

자본시장의 불완전성도 RET가 현실의 근사치라는 것을 반박하지 못하고 있다. 자본시장의 불완전성으로는 가계의 유동성 제약, 정보 부족 또는 비대칭성 등이 지적되고 있다.

정부의 예산제약식을 부과하지 않는 경우도 있다. 즉, 정부가 재정적자로 인한 부채를 조세로 상쇄시키지 않고 영원히 지속시키면(Ponzi Scheme) RET가 성립하지 않는다는 것이다. 이는 정부 부채를 지속하는 것이 가능한가에 대한 다수의 연구를 촉발시키는 계기가 되었다. 이에 대한 결론은 경제 성장률이 이자율보다 높은 경우에는 가능하다는 것이다. 그러나 거시경제학에서 이자율은 자본의 한계생산성을 의미하며, 성장률은 인구증가율과 생산성 향상의 합이 된다. 결과적으로 성장률이 이자율보다 높다는 것은 경제의 자본축적이 과다하다는 것이 된다. 즉, 비효율적인 경제라고 할 수 있다. 따라서 정부의 예산제약식을 완화하는 방식은 비현실적이라고 보고 있다. 이밖에 미래 소득의 불확실성, 시계가 짧은 점 등이 지적되고 있지만 RET가 완벽하게 성립하지 않는다는 것이지 현실의 근사치라는 점을 반박하기는 어렵다.

다수의 주장 중에서 조세가 왜곡을 야기한다는 주장이 가장 설득력 보유하고 있다. 조세가 RET에서 가정한 lump-sum 형태가 아니므로 기간간 세율의 변화가 실물경제에 영향을 준다는 것이다.

3. 성장률 하락의 경로

재정적자로 인한 국가채무의 누적이 국가경제에 미칠 수 있는 거시경제적 영향을 살펴보자. 어느 정도의 국가채무는 조세평준화(tax smoothing)를 통해 조세의 경제적 왜곡을 줄일 수 있으며, 국가채무가 누적되는

과정에서 재정지출 증가가 수반되었다면 사회간접자본, 공공재, 교육 및 보건·사회복지 공급확대로 자본확충 및 민간부문 생산성 향상 등을 통해 경제성장을 촉진하는 효과도 있을 수 있다. 여기서는 국가채무의 규모가 지나치게 커질 경우 경제에 미칠 수 있는 부정적인 영향만을 살펴보자. Tanzi and Chalk(2000) 등 기존 연구결과들을 종합해보면 국가채무 증가가 경제성장에 영향을 미치는 경로로 다음의 5가지를 들 수 있다.

① 구축(crowding-out) 효과로 국가채무의 증가는 투자자에게 국채라는 무위험 금융상품을 제공하게 되므로 채권시장에서 경쟁관계에 있는 회사채 등 기업이 발행하는 민간채권에 대한 수요를 감소시킬 수 있다. 특히 국채거래에 수반되는 거래비용이 낮을 뿐만 아니라 다양한 만기에 대해 일정한 명목금리를 보장해 주기 때문에 연기금 등 기관투자가 뿐만 아니라 기업 및 개인들의 포트폴리오 구성에서 중요한 부분을 차지하게 되므로 이러한 효과가 크게 나타날 수 있다. 나아가 이러한 무위험 금융자산이 없었을 경우와 비교해 보면 투자자들로 하여금 보다 더 위험회피적인 성향을 갖게 만들어 벤처투자과 같이 생산적이기는 하지만 위험이 큰 투자에 대해서 상대적으로 더 보수적인 태도를 취하게 할 수도 있다. 따라서 국가채무의 규모가 늘어나 민간저축 및 민간자산의 상당한 부분이 민간채권에서 국채로 전환되고 기업들이 투자에 필요한 자금을 조달하기 위해 지불해야 하는 금리가 상승하게 된다면 한 나라의 경제는 투자저하로 자본축적이 상대적으로 감소하여 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 정부가 국채발행으로 조달한 자금을 비생산적인 부문에 지출하거나, 향후 국가채무 상환을 위한 세율인상 등을 예상하여 민간부문의 저축률이 하락하거나, 국가간 자본이동이 자유로운 상황에서는 조세부담의 상승으로 자본이 국외로 유출될 경우에는 이러한 부정적인 영향이 더욱

증폭될 수 있다.

② 재정수지 개선 노력이 주는 부정적 효과가 있을 수 있다. 국가채무가 늘어나 이자지급 부담이 증가하는 경우 정부가 대응하는 방법에는 3가지가 있을 수 있다. 첫 번째는 재정적자 및 국가채무가 늘어나는 것을 그냥 방치하는 경우, 두 번째는 이자지급을 제외한 재정지출 규모를 축소하는 경우, 마지막은 조세수입 증대 등 재정수입을 늘리는 경우이다. 우선 국가채무가 늘어나는 것을 그냥 방치하는 경우를 살펴보자. 이 경우는 기초적 재정수지를 일정한 수준 이상으로 개선시키지 못하면 국가채무 규모가 지속적으로 늘어나 조만간 국가경제가 감당할 수 없게 된다. 따라서 정부는 이자지급을 제외한 재정지출 규모를 축소하거나 조세수입 증대 등을 통해 재정수입을 늘려 기초적 재정수지를 일정수준 이상으로 유지하여야 한다. 일반적으로 지출 축소가 문제를 일으키는 것은 아니지만 농어민·서민층·중소기업 등 취약계층에 대한 정부 지출이나 연금지급액, 교육 및 보건 관련 지출 등 복지지출은 축소가 어렵다. 이 경우에 생산적인 지출, 특히 공공투자나 경상경비에 집중될 가능성이 높다. 만약 사회간접자본에 대한 공공투자나 정부의 행정서비스 향상을 위한 지출이 이전지출적 성격의 재정지출보다 경제성장에 대한 기여도가 더 높다는 주장이 사실이라면 이들 분야의 지출축소는 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 조세수입 증대를 위한 세율 인상도 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 일반적으로 높은 세부담 특히 소득세, 법인세 등 직접세 부담은 중요한 거시경제변수인 저축, 투자, 고용 및 성장 등을 하락시키는 것으로 나타났다. 특히 일시적인 세부담의 상승보다 항구적인 상승이 경제성장을 더욱 악화시키는 것으로 나타났는데, 재정안정화에 필요한 세수 증대는 일시적이기 보다는 상당기간 지속될 가능성이 높다.

③ 국채에 대한 세제상 혜택이 문제가 될 수도 있다. 국가채무가 늘어나면 이자지급 규모가 커지므로 정부는 국채금리를 낮춰 이자부담을 줄이려고 한다. 이를 위하여 국채보유자에 대해 세제상의 혜택을 부여하여 국채보유를 유인할 수 있다. 이러한 정책은 조세제도 뿐만 아니라 금융시장의 왜곡을 통해 민간채권보다 덜 생산적일 수 있는 국채로의 투자를 유도함으로써 경제성장에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다.

④ 국채의 강제소화도 경제에 악영향을 준다, 국채발행이 늘어나면 정부는 연기금, 공기업, 민간은행으로 하여금 국채를 매입 또는 인수하도록 강요할 수도 있다. 일종의 금융억압(financial repression) 또는 준재정활동(quasi-fiscal activities)이라 할 수 있다. 이러한 경우 이들 기관들의 민간채권 보유규모를 감소시키고 기업들의 자본조달 비용을 상승시키는 등 금융시장을 왜곡하여 경제성장을 저해시킬 수 있다. 또한 정부는 이러한 정책을 통해 발행된 국채를 소화하고 발행금리를 낮추는 효과를 얻을 수는 있겠지만, 국채를 강제로 보유하게 된 기관들은 유동성 저하, 수익률 저하, 경영의 투명성 저하 등의 문제를 떠안게 되어 국가경제 전체적으로는 수익보다 비용이 더 클 수 있다.

⑤ 국채 만기구조가 단기화되는 문제도 있다. 금융시장에서 채권의 수익률 곡선이 우상향하는 일반적인 상황에서 정부는 국채의 만기구조를 조정하여 평균만기를 단축시킴으로써 이자지급 비용을 줄이려는 유인을 갖고 있다. 특히 국가채무가 급격히 증가할수록 만기가 짧아지는 경향이 있다. 그러나 국채의 만기구조가 단기화하면 국채 만기연장(revolving) 등 국가채무관리가 어려워질 뿐만 아니라 통화정책의 수행을 제약할 가능성이 높아진다. 유동성이 높은 단기국채는 통화(money)와의 대체성이 높아져 화폐발행차익(seigniorage)이 줄어들 뿐만 아니라 통화량 조절을 통한 통화정책의 수행에 차질을 빚을 수 있어 그렇지 않을 경우에 비해 상대적으로 경제성장을 낮출 수 있다.

제 2 절 재정 안정성의 개념

1. 재정안정성

이론적 모형에 따르면 총량적 재정규율의 필요성은 재정의 불안정이 이자율을 높이고, 그에 따라 경제성장이 저해되기 때문이다. 그러나 현실에서는 재정적자로 증가된 국가의 채무가 국내가 아닌 외국에 대한 채무이어서 재정이 불안할 경우에 환율이 불안정해지고, 대외 지급능력이 약화되거나 최악의 경우에 지급 불능사태에 이를 수 있기 때문이다. 우리나라의 외환위기는 비록 민간부문의 대외 채무에서 비롯되었지만 정부의 대외 채무가 많은 경우에도 유사한 상황에 놓일 수 있다. 따라서 재정의 안정성에 대한 내용이 무엇인지를 먼저 살펴보자. Blanchard 등(1990)에 따르면 유지 가능한 재정정책이란 GDP 대비 부채비율이 원래 수준 또는 특정 수준으로 복귀하도록 하는 재정정책을 의미한다. Allen Schick(2005)은 재정의 지속가능성을 평가하는데 있어 지불능력(solvency), 성장(growth), 안정성(stability), 공정성(fairness)을 기준으로 한다. 여기서 지불능력은 국가채무에 대한 정부의 지불능력을 말하며, 성장은 국가의 성장 동력을 훼손하지 않는 것을 말한다. 안정성은 현재의 조세부담률을 미래에도 유지될 수 있는 가가 기준이며, 공정성은 세대 간 조세부담과 공공서비스에 대한 수혜가 공정한가를 평가하는 것이다. 개념적으로는 Schick이 더 포괄적으로 유지가능성에 대해 논의하지만 구체적인 평가 기준이 불분명하다는 단점이 있다.

그렇다면 유지 가능한 재정정책이 되려면 어떻게 해야 하는 지를 살펴보자. 이에 대한 논의는 정부의 예산제약에 대한 식에서 출발한다. B 는 명목부채, i 는 부채에 대한 명목이자율, G 는 이자를 제외한

명목 정부지출, T 는 명목 세입, t 는 시점을 나타내는 아래 첨자, Δ 는 차이를 나타내는 부호라고 하면, 정부부채의 변화는 다음과 같이 표시할 수 있다.

$$(1) \Delta B_t = B_t - B_{t-1} = G_t - T_t + i_t B_{t-1}^4)$$

식 (1)은 재정적자만큼 정부부채가 증가한다는 것을 나타내고 있다. 따라서 현재의 정부부채 규모는 과거 재정적자가 누적된 것이라는 것을 알 수 있다. 정부가 통화를 증대시키는 방법으로 재원을 조달할 수도 있지만 선진국가에서는 거의 사용하지 않는 방법이므로 통화증발을 논의에서 제외하면 재정적자는 기본적으로 외부의 재원으로 조달하여야 하고, 그 만큼 정부부채가 증가한다. 물론 앞에서 살펴본 것처럼 재정적자가 부채 증가와 완벽히 일치하지는 않는다. 그렇지만 큰 틀에서는 거의 같은 값을 보유한다.

그러나 재정적자 또는 채무의 규모 자체가 재정적 부담을 의미하지는 않는다. 일반적으로 소득이 채무를 상환하는 기초가 되므로 소득 대비 채무비율이 재정적 부담을 나타내는 적절한 지표로 사용된다. 따라서 정부의 예산제약식은 GDP 대비 비율로 보는 것이 필요하다 (논의의 편의상 시간을 나타내는 첨자는 생략).

$$(2) \Delta b = g - t + (r - \theta)b = -s + (r - \theta)b$$

여기서 소문자는 모두 GDP 대비 비율을 나타내며, r 은 실질이자율, θ 는 실질성장률을 나타낸다. 그리고 s 는 기초재정수지($G-T$)의 GDP 대비 비율을 의미한다. 따라서 (2)식은 GDP 대비 부채비율이 두 가지 요소에 의해 결정된다는 것을 보여준다. 첫째는 정부의 수입과 지출의 차이를 나타내는 기초재정수지 항목이며, 둘째는 이자율에서 성장

4) 정부의 예산제약식 또는 국가채무에 대한 동태식(Debt Dynamics), Blanchard et. al. (1990) 참조.

률을 차감한 값에 과거의 부채를 곱한 항목인 것이다.

만약 성장률이 이자율보다 높다면 정부부채가 소득보다 느리게 증가한다.⁵⁾ 이 경우 기존의 정부부채를 신규 정부부채로 상환하는 것 (Ponzi Scheme)이 가능하며, 적자재정을 운용하여 이자율을 높임으로써 과도한 자본축적을 축소시키는 것이 바람직하다. 반대로 이자율이 성장률보다 높은 경우에는 정부부채가 소득보다 빠르게 증가한다. 따라서 재정안정을 위해서는 최소한 기초재정수지의 흑자가 요구된다.⁶⁾ 마지막으로 이자율과 성장률이 동일한 경우에는 재정안정을 위해 기초재정수지가 균형이어야 한다.

이자율 및 성장률이 고정되어 있다고 가정하고, 식 (2)를 특정 시점 n 을 기준으로 풀면 다음과 같다.

$$(3) \sum_0^n \frac{s_t}{(1+r-\theta)^t} = b_0 - \frac{b_n}{(1+r-\theta)^n}$$

따라서 부채비율이 안정화된다는 것은 부채비율이 일정한 수준이라는 것을 의미하므로 무한대의 미래에 있어서 정부부채비율의 현재가치가 0으로 수렴하여야 한다.

$$(4) \lim_{n \rightarrow \infty} \frac{b_n}{(1+r-\theta)^n} = 0$$

식 (3)이 의미하는 것은 유지 가능한 재정정책이 되려면 기초재정수지의 현재가치가 현재의 부채수준과 같아야 한다는 것이다. 즉, 기초재정수지를 흑자로 운용하여야 재정안정성이 달성될 수 있다는 것을 의미한다.

5) 경제이론에 따르면 실질이자율은 자본의 한계생산성을 의미하고, 실질성장률은 인구증가율과 기술진보의 합으로 결정됨. 따라서 성장률이 이자율보다 높다는 것은 자본을 과다하게 축적하였다는 것을 의미하므로 경제가 비효율적(inefficient)이라고 함. Elmendorf & Mankiw(1998).

6) 최적 안정상태(Golden Rule Steady State)보다 낮은 자본축적 상태이므로 경제가 효율적(efficient)이라고 함.

2. Sustainability gap

Blanchard et al.(1990)이 개발한 tax gap 및 이후 EU에서 재정의 지속 가능성 점검지표로 회원국들의 재정안정성 점검에 공식적으로 활용되고 있는 sustainability gap은 재정안정에 필요한 세수 증가 또는 세출 감축 규모를 말한다. 더 구체적으로 tax gap 및 sustainability gap이란 T년말 국가채무비율 목표 또는 무한기간내에 국가채무를 완전히 해소시키기 위해 필요한 세입증가 또는 세출감축 규모를 의미한다. EU에서 활용하고 있는 sustainability gap의 하나인 S1 지표는 T년까지 재정지출을 전망한 후 t0기부터 T기까지 세입/GDP 비율을 일정하게 유지한다고 가정할 경우에 T년말 국가채무/GDP 비율이 일정 규모가 되기 위해 필요한 세입증가(또는 세출감축) 규모이다. S2 지표는 T년 이후 재정지출/GDP 전망치가 매년 T년 수준을 유지한다고 할 때 무한기간내에 국가채무를 완전히 해소시키기 위해 필요한 세입증가(또는 세출감축) 규모이다.

$$(5) S_1 = r \cdot b_{t_0} - ps_{t_0} + \frac{r(b_{t_0} - b_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \Delta ps_i / (1+r)^{i-t_0}}{\sum_{i=t_0+1}^T 1/(1+r)^{i-t_0}}$$

$$S_2 = r \cdot b_{t_0} - ps_{t_0} - r \sum_{i=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta ps_i}{(1+r)^{i-t_0}}$$

t0 = 기준연도, b = 국가채무/GDP, ps = 기초재정수지/GDP,

$\Delta ps_t = ps_t - ps_{t_0}$, $1+r = (1+\text{명목금리})/(1+\text{경상성장률})$

제 3 절 재정적자와 채무의 개념

1. 현행 규정 및 운영

우리나라는 정부 재정과 관련하여 법적으로 사용하는 용어는 예산, 세입, 세출이다. 헌법에서는 행정부가 예산을 편성하고, 국회가 국가의 예산안을 심의·확정하는 것으로 규정하고 있다. 따라서 예산은 정부가 편성하고, 국회의 심의·의결을 거쳐 확정된 다음회계연도의 국가 재정의 계획을 의미한다. 다시 말하면, 예산이란 국가의 재정수요(세출)와 이를 충당하는 자원(세입)을 추정하여 작성한 회계연도의 세입·세출에 대한 예정적 계산서를 말한다. 여기서 세입은 국가의 제반 수요를 충족하기 위한 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미한다. 그리고 세입에는 차입, 국채발행 수입, 자산매각 대금 등 모든 현금 수입을 포괄한다. 세출은 제반 수요를 충족하기 위한 현금의 지급을 의미한다. 따라서 세입은 세출을 지급·변제하는 것이기 때문에 세입과 세출은 동일한 금액이 된다.

재정수지는 일반적으로 당해 연도의 정부수입에서 정부지출을 차감한 수치로 당해 연도의 재정운영의 건전성을 알려주는 지표 기능을 한다. 정부지출이 정부수입보다 더 커서 재정수지가 적자가 되면 차입이나 국채발행, 자산매각 등으로 부족한 자원의 보전이 필요하게 되므로 국가채무의 증가 또는 국가자산의 감소로 이어지게 된다. 반면 정부수입이 정부지출보다 더 커서 재정수지가 흑자가 되면 국채상환이나 예치금 등에 사용하게 되므로 국가채무가 감소하거나 국가자산이 증가하게 된다. 그렇지만 우리나라에서 사용하는 세입과 세출의 개념을 사용하면 세입과 세출이 동일해지므로 수입과 지출의 차이로 재정수지를 파악하는 것이 불가능해진다. 세입과 세출이 아닌 방법으로 재정적자를 계산하는 경우에도 일반정부와는 다른 법적 기준(일반회계+특별회계)을 사용하고 있으므로 정확한 재정수지 계산은 어렵다.

더 나아가 우리나라는 재정적자에 대한 법적 기준이 없다. 따라서 법률이 아닌 예산당국이 정한 기준에 따라 재정적자를 계산하고 있다. 또한 국민연금과 같은 사회보장성 기금의 특성을 고려하여 사회보장성기금의 재정수지를 제외한 ‘관리대상수지’가 재정운영의 기준이 되고 있다.

현재 예산당국이 사용하고 있는 재정수지 계산 기준은 통합재정수지이므로 통합재정수지에 대한 개념을 살펴보자. 통합재정수지는 재정 집행 실적을 파악하여, 재정정책의 수립변경 등 재정운용에 기초자료로 활용하기 위해 작성되고 있다. 우리나라는 1979년 이후 IMF의 정부재정통계편람(A Manual on Government Finance Statistics)에 따라 통합재정수지를 계산한다.⁷⁾ 2010년 기준으로 우리나라는 중앙재정(일반회계, 13개 특별회계, 5개 기업특별회계, 외국환평형기금·금융성기금을 제외한 51개 기금), 지방재정을 포함한 정부부문이 통합재정수지의 작성대상이다. 즉, 법적인 재정수지는 일반회계 및 특별회계의 수지이지만 예산당국이 사용하는 재정수지는 일반회계, 특별회계 및 기금을 포괄하는 회계의 수지를 말한다.

현재 우리나라에서 사용하고 있는 통합재정에서는 아래 그림에 나타난 것처럼 정부의 거래를 수입과 지출로 구분하고 있다. 그리고 수입에는 세입, 용자회수, 보전수입이 있고 지출에는 세출, 용자지출, 보전재원의 세 부분으로 구분한다. 세입이란 정부 이외의 조직에 대해 상환의무가 없는 정부의 수입을 말한다. 조세수입이나 임대료 수입 등이 대표적이다. 용자회수는 빌려준 자금을 회수하는 것이므로 정부의 기존 자산을 증가시키지 않는다는 점에서 세입과는 차이가 있다. 원칙적으로는 정부의 새로운 수입으로 볼 수가 없지만 현금주의를 사용하는 1986년 GFSM에서는 현금의 수입을 수반하므로 포함되고 있다.

7) 종래 연도별로 작성해 오던 것을 1994년부터는 분기별로, 1999년 7월부터는 월별로 작성하고 있다.

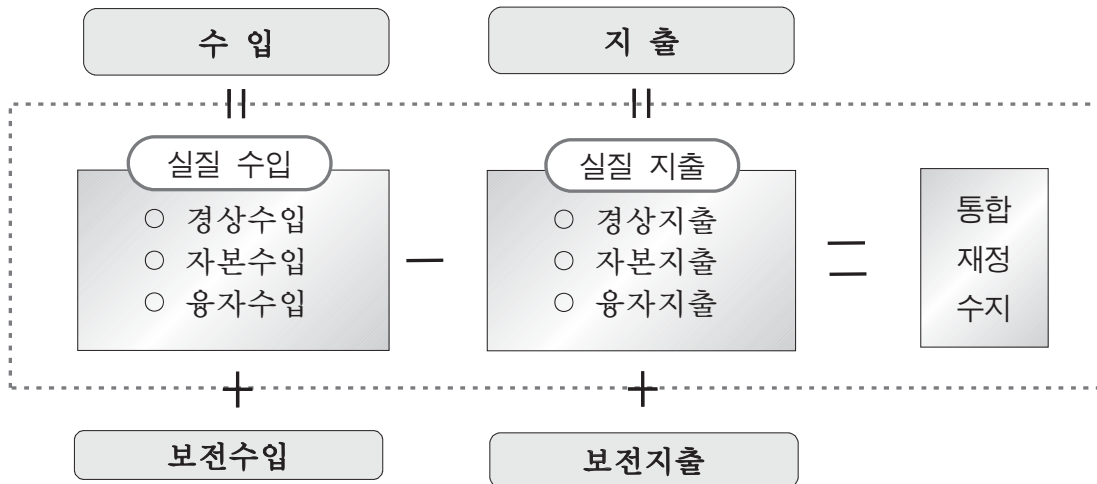
보전수입은 부족한 재원을 정부 이외의 분야에서 빌리는 것을 의미한다. 따라서 보전수입의 규모는 대략적으로 재정적자와 일치하게 된다. 정부의 지출은 세출, 용자지출, 보전재원으로 구성된다. 세출은 정부의 최종적인 지출로 수혜자는 정부에 대한 상환의무가 없다. 용자지출은 정부 이외의 부문에 대한 정부의 금융지원으로 수혜자는 정부에 대해 원금 및 이자의 상환의무가 있다. 따라서 용자지출은 정부의 채권이 된다. 보전재원은 남는 재원으로 보전재원의 크기만큼 정부의 금융자산이 증가하게 된다.

통합재정수지는 통합재정수지 작성 대상의 당해 연도의 세출 + 순용자(용자지출-용자회수)에서 세입을 차감한 것이다. 통합재정수지는 재정의 적자 또는 흑자 규모를 의미하는 것이므로 재정적자의 보전 또는 흑자처분의 규모를 나타내는 보전재원(Financing)과는 금액은 일치하고 부호만 반대로 표시된다. 우리나라에서는 아직까지 중앙정부의 일반회계와 금융성격을 지니지 않은 특별회계 및 기금의 세출 + 순용자(용자지출 - 용자회수)에서 세입을 차감한 것을 재정적자로 사용하고 있다.

〈 표 1 〉 현행 통합재정상의 수입과 지출

수 입		지 출	
세 입	- 경상수입 · 조세수입 · 세외수입 - 자본수입	세 출	- 경상지출 · 재화와 용역 · 이자지급 · 경상이전 - 자본지출
용자회수	- 용자금 회수 - 출자금 회수	용자지출	- 용자 지출 - 출자 지출
보전수입	- 국내 보전수입 - 해외 보전수입 - 내부거래 수입	보전재원	- 국내 보전지출 - 해외 보전지출 - 내부거래 지출

〈그림 2〉 통합재정수지와 세입세출



자료 : 2011 지방재정연감 및 통합재정수지 분석기준, 행정안전부

이러한 재정수지 계산 방식은 우리나라의 법 규정이 미비하다는 점을 알려준다. 먼저 국가재정법 제4조에 따르면 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분하고 있다. 따라서 통합재정에 따라 작성된 재정수지는 법적 근거가 취약해진다.

국가채무에 대한 규정은 국가재정법 제91조에 2항에 있다. 이에 따르면 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위가 국가의 채무이다. 동법 시행령 제43조에서는 중앙관서의 장이 관리·운영하지 않는 회계 또는 기금이 국가채무의 제외대상이라고 하고 있으므로 중앙관서가 아닌 공공부문 또는 민간이 관리하는 회계 및 기금은 국가채부에서 제외되고 있다. 반면 통합재정수지 작성의 기준이 되고 있는 IMF의 1986년도 정부재정통계편람(GFS)에 따르면 국가채무의 개념은 정부(통합재정 일반정부 기준)가 정부 이외(민간, 해외)에 상환의무가 있는 채무의 총계이다. 그러나 정부 내부 거래, 정부간 거래, 화폐발행 및 금융당국의 부채, 휴면 또는 거부된 부채,

지급이 확정되지 않은 유동부채(우발채무)는 제외된다.⁸⁾ 다시 말하면, 우리나라는 중앙관서가 직접 관리하지 않는 기금은 정부에 포함되지 않는다고 보고 있는 것이다.

2. 국제기준

앞에서 살펴본 것처럼 정부의 재정적자가 누적된 것이 정부의 채무이다. 따라서 재정수지에 대한 정확한 개념 정의를 위하여 국제기준을 살펴보자.

통합재정의 기초가 되는 것은 국민계정이다. UN은 1953년 ‘국민계정체계와 부표(A System of National Accounts and Supporting Tables, 이하 SNA)’를 통해 국제적으로 합의된 거시경제의 분석자료를 산출하기 위한 개념적, 회계적 구조를 제시하였다. 이는 1968년 소위 ‘신 SNA’로 발전하였으며, 1993년 7월 UN 경제사회이사회(Economic and Social Council)는 이 기준을 보다 체계적으로 정리하여 1993 SNA 지침을 발간하였다. 1993년 당시 이 지침의 발간에는 유럽연합(Commission of the European Communities - EUROSTAT), IMF, OECD 등이 모두 참여하였다.

SNA는 국민경제를 5개의 부문(sector), 즉 ① 비금융기업(non-financial corporations), ② 금융기업(financial corporations), ③ 일반정부, ④ 가계(households), ⑤ 가계지원 비영리기관(non-profit institutions serving household)으로 구분한다. 통상 경제주체는 가계, 기업, 정부 그리고 비영리기관으로 구분될 수 있는데, 기업을 비금융활동과 금융활동으로 구분한다면 SNA와 같은 다섯 개의 부문이 구분될 수 있다. SNA는 기본적으로 회계가 아닌 조직, 즉 ‘제도단위’를 중심으로 구분한다. 유사한 형

8) 우발채무의 경우 명시적인 부채에 포함시키지는 아니지만 기록하도록 권고하고 있다. 우발채무에는 정부(공공부문)의 명시적 보증과 사회보장제도 채무의 현재가치가 포함된다.

태의 경제주체들을 묶은 것인데, SNA에서는 부문분류의 기본 단위인 경제주체를 제도단위(institutional unit)로서 규정하고 있다. 여기서 ‘제도단위’란 자신의 명의로 자산을 소유하고 부채를 부담하며 경제활동 및 거래활동을 수행하는 경제적 실체를 의미한다. SNA을 기준으로 하여 작성되는 국민계정상의 재정통계와 GFSM ‘86을 기준으로 하는 현행의 통합재정과 큰 차이를 보인다.

〈 표 2 〉 국민계정과 통합재정의 차이

구 분	국민계정	통합재정
거래기준	발생주의	현금주의
생산과정 이용	감가상각 포함	감가상각 불포함
조세의 분류	생산과정, 시장가격 형성영향에 따라 분류	기준성격에 따라 분류
용자금	정책적 목적의 용자라도 보전재원으로 분류	정책적 목적의 용자는 용자활동(지출)으로 분류
금융활동분류	정부가 수행하는 금융활동은 정부로 분류	정부가 수행하는 금융활동은 금융기관으로 분류

자료 : 재정경제부, 『한국의 통합재정수지』, 고영선(2002)에서 재인용.

IMF는 정책결정자와 분석자들이 일반정부부문의 재정운영·재정상태·유동성의 변화를 일관성 있고 체계적인 방법으로 연구하는 데 필요한 세계 각국의 재정통계(Government Finance Statistics Yearbook)를 매년 발간한다. IMF는 재정통계의 작성을 위한 지침(A Manual on Government Finance Statistics, 이하 GFSM)을 1986년에 이어 2001년에 발간하여 일반정부부문의 성과를 분석하고 평가하는 데 필요한 종합적인 개념적·회계적인 구조를 제시한다. 2001년 새로운 매뉴얼(GFSM 2001, 이하 GFSM '01)은 현금주의 회계방식에서 발생주의 회계방식을 도입했다는

것을 가장 큰 특징으로 하고 있으며 1993년 국민계정체계(SNA 1993, 이하 SNA '93)와의 조화를 도모하고 있다. GFSM은 재정통계의 작성범위가 최소한 일반정부부문과 일치하여야 한다는 것을 명시적으로 적시하고 있다. GFSM에서 규정하는 제도단위와 제도부문의 정의와 분류, 일반정부부문의 내용은 UN의 국민계정체계(SNA)지침과 모두 동일하다. 또한 GFSM은 일반정부의 하위부문으로서 중앙정부, 지방정부를 분류할 것을 요구하고 있다. 다만 각종의 사회보장기금들을 묶어 사회보장제도라는 별도의 하위부문을 구성할 수 있다.

새로운 GFS 체제에서는 정부의 활동을 기업의 재무제표처럼 나타내고 있다. 정부운영표(Statement of Government Operations)는 회계기간 동안 일반정부부문에서 발생한 거래를 요약한 것이다. 정부운영표에는 수입(revenue), 비용(expense), 비금융자산의 순취득, 금융자산의 순취득, 그리고 부채의 순부담이 기록된다. 운영수지(operating surplus) = 수입 - 비용으로 계산된다. 수입은 세금, 사회보험료, 출연(grant), 기타 수입으로 분류되며, 비용은 피용자보수(인건비), 재화와 용역의 사용, 고정자본소비, 이자, 보조, 출연, 사회급여, 기타 비용으로 분류된다. 운영수지를 계산한 다음 자산거래를 기록한다. 운영수지에서 비금융자산의 순취득을 차감하면 보전거래가 되고, 보전거래는 금융자산의 변화, 즉 금융자산이 증감이나 부채의 증감으로 표시된다.

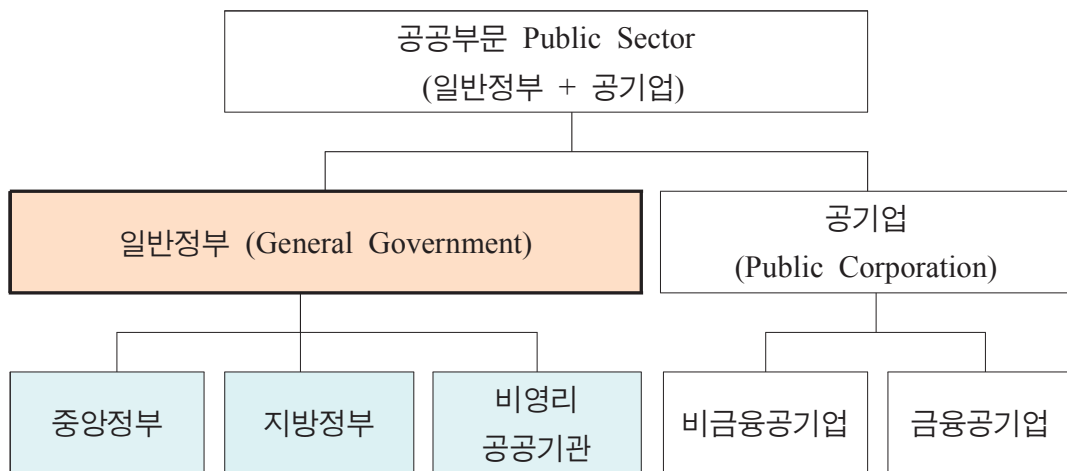
현금흐름표(Statement of Sources and Uses of Cash)는 정부의 현금 거래를 기록한 것이다. 기본적인 구조는 정부운용표와 유사하지만 현금을 중심으로 하고 있다는 점에서 차이가 발생한다.

GFSM은 정부의 재정운영 특성을 반영할 다수의 재정수지를 제시하고 있다. 대표적으로 종합재정수지(overall fiscal balance)는 정책적 목적의 거래를 제외하고 계산한 재정수지를 의미한다. 융자, 증자, 채무인수 등을 제외하므로 관리대상수지와 비슷한 성격을 보유하지만 사회보장기금이 포함되지 않는다는 점에서 차이가 있다. 또한 기초수지

의 개념을 도입하여 기초재정수지처럼 정부의 부채가 증가하는 지를 점검할 수 있는 지표도 제시하고 있다.

IMF가 제시하고 있는 통계 지침(A Manual on Government Finance Statistics, 이하 GFSM)에 따르면 정부의 범위는 ① 정부 및 ② 정부가 통제하고 주로 자금을 조달해주는 모든 비영리기관으로 정의하고 있다. 이러한 ‘일반정부’는 각급 정부와 비영리공공기관으로 구성된다. 공공부문이지만 기업적(영리) 성격을 띠는 공기업은 일반정부에서 제외된다. 공기업인지 비영리공공기관인지를 판정하는 기준은 기업적 성격을 보유하고 있는가 여부로 판단하는데, 기준은 ‘경제적으로 의미 있는 가격’이지만 구체적인 기준은 불분명하다.

〈그림 3〉 GFSM의 공공부문



주 : 중앙·지방정부에는 일반회계·특별회계·기금(사회보장성 기금 등) 포함.

자료 : 기획예산처 (2006).

GFSM '01은 발생주의 회계방식에 기초하고 있어 보다 현실에 가깝게 정부의 재정활동을 파악할 수 있다. 이러한 발생주의는 유량(flow)과 저장(stock)의 결합을 가능하게 한다. 현재 우리나라 재정통계에서는 통합재정통계와 국가채무·채권통계 사이의 연계성이 매우 부족한데

그 이유 중 하나는 현행 재정통계 산정방식이 현금주의에 기초하고 있기 때문이다. 그리고 자산과 부채의 증감을 초래하는 요인으로는 여러 가지가 있지만, 그중의 일부는 현금거래의 형태로 나타나지 않기 때문이다. 예를 들면, 환율변동에 따른 원화표시 해외채무의 변화나 전반적인 부동산 가치의 상승에 따른 국유재산 가치의 상승이 대표적인데, 현금주의하에서는 자산과 부채의 변동이 없으나 발생주의하에서는 이러한 변동을 시장가치에 기준하여 평가할 수 있다. GFS '01의 또 다른 특징은 SNA '93 와의 조화를 도모하고 있다는 것이다. 우리나라의 국민계정 재정통계와 정부 재정통계 사이에는 상당한 차이가 존재하는데 특히, 정부부문의 포괄범위나 재정수지의 개념에 있어 두 통계체계는 현격한 차이를 보인다.

IMF의 규정에 따르면 재정수지라고 할 수 있는 운영수지(operating balance)의 수입이나 지출에 순융자를 포함시키지는 않고 있다. 운영수지에서 비금융자산순취득을 차감한 것이 순융자 또는 차입 형태로 나타나므로 순융자는 보전재원에 해당한다. 즉, 융자는 금융자산 및 부채 분류에 해당하며, 지출 분류가 아니다.

그리고 사회보장기여금 수입은 세입으로, 사회보장기여금 혜택은 지출로 계상하도록 하고 있으며, 미충당부채는 부채로 인식하지 않지만 기록은 필요하다는 입장이다.

〈 표 3 〉 「GFSM 1986」에서의 수입과 지출 각 항목의 분류

수 입(Revenue)	지 출(Expenditure)
I. 조세수입(Tax revenue) - 소득세, 법인세, 자본이득세 - 사회보장기여금 - 재산세, 물품세, 부가세 - 그 밖의 세금	I. 경상지출(Current expenditure) - 인건비 - 이자지급 - 보조금 지급 - 정부의 기업활동 운영수지 적자 - 비영리기관 등에의 경상이전

수입(Revenue)	지출(Expenditure)
II. 비조세수입(Nontax revenue) - 정부의 기업활동 운영수지 - 공기업으로부터의 수입 - 공공금융기관으로부터의 수입 - 벌금 및 몰수금 - 공무원연금기여금	II. 자본지출(Capital expenditure) - 고정자본취득 - 주식매입 - 토지 및 무형자산매입 - 비영리기관 등에의 자본이전
III. 자본수입(Capital revenue) - 고정자본매각 - 주식매각 - 토지 및 무형자산매각	III. 순융자(Lending minus repayment) - 비영리기관에의 순융자 - 금융기관에의 순융자 - 외국기관에 대한 순융자
IV. 외국 등으로부터의 보조금	

자료 : IMF, 「IGFSM 1986」, 114~117p, 174p, 176p.

〈 표 4 〉 재정범위를 결정하는 국제기준

구분	IMF의 GFS 매뉴얼	SNA	ESA 95
공공부문 재정통계 작성 범위 결정기준	· 제도단위 · 실질적 통제가능성 · 사업의 공공성 · 활동의 시장성	· 제도단위 · 실질적 통제가능성 · 사업의 공공성 · 활동의 시장성	· 제도단위 · 실질적 통제가능성 · 사업의 공공성 · 활동의 시장성
제도단위 의 의미	· 자신의 명의로 자산 소유부채 부담 능력 · 경제활동 및 거래 수행하는 경제적 실체	· 자신의 명의로 자산 소유부채 부담 능력 · 경제활동 및 거래 수행하는 경제적 실체	· 의사결정의 자율성 · 완벽한 회계자료
통제가능 성의 의미	· 전반적 정책 또 는 사업을 결정할 능력보유	· 정책이나 계획을 정부 의도대로 결 정할 능력 보유	· 정부가 일반정책 을 결정한 능력 보유

구 분	IMF의 GFS 매뉴얼	SNA	ESA 95
	(관리자 및 이사회 임면권 중대한 영 향력을 행사할 수 있는 자금 제공)	(의결권 또는 이사 회 임면권 과반수 보유, 자금의 대부분 을 정부로부터 제공)	(과반수의 지분 또 는 의결권 보유, 특 정법령에 의한 경영 참여 등)
공공성의 의미	· 정부가 경제적 기 능 수행	· 상호부조성격의 제도단위 제외	· 공공의 이익을 위한 공급
활동의 시장성	· 경제적 의미 있 는 가격공급	· 경제적 의미 있 는 가격공급	· 시장성 기능 가격 을 원가의 50% 이상으로 제시

자료 : 디지털 예산·회계 계획단(2005).

2012년부터는 2011회계연도 국가 재무제표가 국회에 제출됨에 따라, 재정수지도 발생주의에 기반한 2001년 재정통계편람(A Manual on Government Finance Statistics)에 맞춰 산출하여 국제기구에 제출된다. 1986년 재정통계편람과 2001년 재정통계편람의 주요한 차이점은 분석 단위(회계단위 → 제도단위), 경제적 사건의 포괄범위, 기록시점, 정의와 분류 및 수지항목 등에서의 변화와 현금주의에서 발생주의로의 통계 기록 방식 변경이다. 우선 회계기준을 현금주의에서 발생주의로 전환함에 따라 기존 채무와 수입·지출 외에, 미지급금·선수금·예수금 등이 부채에 포함되고 감가상각비가 재정수지 항목에 포함된다. 그리고 정부포괄범위를 국제기준상의 일반정부로 재설정하였다. 일반정부 = 중앙정부 + 지방정부 + 비영리공공기관으로 구성되며 정부로부터 독립적인 제도단위가 아닌 경우 일반정부로 분류하고, 정부로부터 독립적인 제도단위인 경우 최근 3년 평균 원가보상률이 50%보다 낮으면 일반정부로 분류하는 방식을 사용하고 있다. 또한 한국은행이 1993 SNA 기준 등 국제기준을 적용한 자체적인 회계기준과 일반정부

포괄범위기준을 따르고 있다는 점을 감안하여 정부·한국은행간의 재정통계 기준 불일치를 해소하고 있다.

〈 표 5 〉 재정통계 작성기준

구 분	정부 재정통계 작성기준		OECD 기준 (한국은행)	
	국가채무	재정수지		
적용기준	1986 GFS		1993 SNA	
회계기준	현금주의		발생주의	
정부 포괄범위 기준	기능 기준 (민간관리 기금 제외)	기능 기준 (금융성 기금 제외)	제도단위 및 시장성 기준을 적용	
포괄 범위 (2010 기준)	특별 회계 (18개)	18개 모두 포함		13개 (양곡관리·조달·우정사업 등 5개는 공기업으로 보아 제외)
	기금 (63개)	40개 정부기금 * 공무원연금· 사학연금 등 24개 민간기금 제외	52개 * 신보·기보 등 12개 금융성 기금 제외	45개 * 금융성·기업성 기금 19개 제외 - 외평·주택 등 8개 정부기금 제외 - 공무원연금·사학연금·신보 등 11개 민간기금 제외
	지방 정부	일반회계· 특별회계	일반회계· 특별회계, 기금	일반회계·특별회계, 기금
	공공 기관	×		○ (134개)

자료 : 민관합동작업반 「재정통계 개편안」, 2011.1.

2011년에 작업한 재정통계개편 작업에 따르면 정부의 재정수지인 통합재정수지는 공기업을 제외한 모든 공공부분의 전체적인 수입에서 지출을 차감한 수치를 말한다. IMF의 1986년도 정부재정통계편람(GFS)에 따르면 국가채무의 개념은 정부(통합재정 일반정부 기준)가 정부 이외(민간, 해외)에 상환의무가 있는 채무의 총계이다. 그러나 IMF의 2001년도 편람에서는 재정적자 및 국가채무를 국민계정처럼 제도단위를 기준으로 계산하도록 권고하고 있다. 재정통계개편작업에 따라 정부의 채무도 국제기준과 일치하게 된다.

결과적으로 재정적자로 인한 채무의 증가는 정부가 상환해야 할 의무가 있는 빚이 증가한 것이 된다. 정부로 유입되는 수입 중 비상환성 수입이 일반적인 정부의 수입을 의미하고, 상환성 수입인 국채발행 수입, 차입 등은 수입이 아닌 보전 수입으로 분류된다. 특정 회계연도에 정부의 수입보다 지출이 많으면 정부는 부족한 재원을 조달하여야 한다. 그렇다면 재정적자가 차입(borrowing)과 동일한 것일까? 그리고 차입 규모만큼 정부의 부채가 증가하는 것일까? 아래에서는 이에 대한 내용을 살펴보자.

현재 사용하고 있는 통합재정상의 재정적자는 앞에서 본 것처럼 $(\text{세출} + \text{용자지출}) - (\text{세입} + \text{용자회수})$ 로 계산된다. 다시 표현하면 재정적자는 $(\text{세출} - \text{세입}) + (\text{순용자} = \text{용자지출} - \text{용자회수})$ 이 된다. 그리고 재정적자의 규모만큼 정부 이외의 분야로부터 재원을 조달하여야 한다. 통합재정에 나타난 정부의 수입은 세입(조세 및 세외수입), 용자 회수, 보전수입으로 구분된다. 그리고 보전수입은 국공채 발행수입, 금융기관 및 민간기금으로부터의 차입금, 차관 도입 등으로 나타난다. 정부로 유입되는 수입 중 비상환성 수입이 세입으로 표시되고, 상환성 수입인 국채발행 수입, 차입 등은 세입이 아닌 보전 수입으로 분류된다. 이러한 형태의 자원조달이 ‘상환성 수입’, 즉 넓은 의미의 차입이 된다. 넓은 의미로는 국채 형태이든, 신용에 의하여 금융기관

등에서 빌리는 형태이든 모두 상환의무가 있으므로 차입에 포함한다. 우리나라의 경우에는 국채를 발행하지 않고 금융기관에서 빌리는 것을 차입이라는 의미로 사용하고 있다. 정부 재정에서 차입을 의미할 때는 일반적으로 넓은 의미로 사용하므로 혼동을 방지하기 위하여 여기서는 ‘상환성 수입’이라고 한다. 결론적으로 상환성 수입이 넓은 의미의 차입이 된다.

그러나 정부의 재정적자가 재정적자를 보전하기 위한 정부의 국채 발행 및 차입금 수입 규모인 ‘상환성 수입’과 일치하지 않을 수 있다. 이러한 문제가 발생하는 원인의 하나는 통합재정상 정부의 범위와 법률에서 규정하고 있는 정부의 범위가 다르기 때문이다. 예를 들어, 외국환평형채권은 국채이므로 해당 채권을 발행하여 상환성 수입이 증가하여도 외국환평형기금은 통합재정에 포함되지 않으므로 외국환평형기금의 적자가 커져도 통합재정수지는 변하지 않는다. 더 정확히 말하면 정부부분의 자산 변화 및 채무 변화가 진정한 의미의 재정적자이다. 일반적으로 통합재정상의 적자는 내부거래를 제외한 보전수입의 크기와 동일하므로 ‘상환성 수입’의 규모는 재정적자와 동일해진다. 따라서 넓은 의미의 차입, 즉 상환성 수입이 경제에 주는 영향은 재정적자와 동일하다고 할 수 있다.

그러나 상환성 수입인 정부 채무 증가분이 엄밀한 의미의 재정적자와 일치하지는 않는다. 엄밀한 의미의 재정적자인 세출에서 세입을 차감한 것이지만 일반적인 재정적자는 $\text{세출} + \text{순융자}(\text{융자지출} - \text{융자회수})$ 에서 세입을 차감한 것을 말하기 때문이다. 그리고 순융자는 정부 채권(미래 융자회수)의 증가를 의미하므로 순융자로 인한 재정적자, 즉 정부부채 증가는 채권의 증가로 상쇄된다. 재정적자와 정부부채의 증가가 일치하지 않게 만드는 또 다른 요인은 자산매각 등 정부자산의 변동을 통하여 세출과 세입의 차액을 조달하는 경우이다. 이 경우

에 정부 이외로부터 재원을 조달하지 않기 때문이다. 결과적으로 재정적자가 정부부채의 증가분과 일치하지 않을 수 있다.

통합재정을 기준으로 한 다른 재정수지도 존재한다. 먼저 기초재정수지는 지출에서 이자지급을 제외한 재정수지를 말한다. 정부부채의 안정성은 두 가지 요소, 즉 기초재정수지와 이자율과 성장률의 차이에 기존부채의 규모를 곱한 것에 의존하며, 성장률이 이자율보다 높으면 기초재정수지가 적자여도 재정안정이 가능하지만 성장률이 이자율보다 낮으면 반드시 기초재정수지가 흑자이어야 재정안정이 가능하다. 이미 누적된 부채는 현재의 재정정책과 관련이 없고, 성장률과 이자율은 재정정책으로 조정하는 대상과는 거리가 있다는 의미에서 기초재정수지는 재정안정을 위한 정부의 노력을 판단하는 기준으로 사용된다. 특히, GDP 대비 정부부채가 큰 나라의 경우 중요한 정책목표로 기초재정수지의 흑자가 사용된다.

정부의 조세수입·재정지출·재정수지 등은 경기에 영향을 받거나, 경기에 영향을 준다. 정부의 의도적인 정책을 ‘재량적(discretionary) 조세·재정정책’이라 한다. 반면 경기에 따른 재정 변화는 ‘자동안정화장치(automatic stabilizer)’라고 부른다. 경기변동이란 국민경제가 잠재 GDP 수준에서 벗어난 것이므로 국민경제가 잠재GDP 수준에 있다고 가정하여 재정수지를 추정할 수치를 구조적 재정수지(structural balance)라고 한다.

3. 자료 조정의 필요성

앞의 논의에서 보듯이 우리나라 국가부채 또는 재정수지에 대한 통계는 정확한 국가채무 및 재정수지 규모를 나타내기 어렵다. 이에 따라 국가채무나 정부지출 및 재정수지를 계산할 때 우리나라의 특수성을 고려하여 조정이 필요하다.

첫째는 재정규모를 정확히 측정하기 위한 조정이 필요하다. 현재 우리나라의 통합재정에는 건강보험이 포함되지 않아서 문제가 되고 있다. 따라서 정확한 재정규모를 계산하기 위해서는 통합재정에 건강보험의 수입과 지출 규모를 포함시키는 것이 합리적이다. 실제로 미래 재정규모를 추정할 때는 건강보험이 포함되고 있다. 2011년도 재정통계개편 작업이 되면 정확한 자료를 얻을 수 있겠지만 그 이전에는 건강보험을 포함시킨 자료를 사용하여야 한다. 다시 말하면, 재정적자를 통제할 때 재정의 범위는 현행 법률에 나타난 것처럼 일반회계와 특별회계가 아니라 기금 및 기타 공공기관을 포함한 통합재정이 기준이 되어야 한다.

둘째는 재정수지를 정확히 측정하기 위한 조정이 필요하다. 우리나라의 경우 국민연금이 적립식(funded system)이어서 현재는 재정흑자가 누적되고 있다. 그러나 이러한 국민연금의 흑자는 정부부채를 감축하기 위한 정부의 재정적 노력과는 관계가 없다. 따라서 재정수지를 계산할 때 국민연금의 흑자(순 적립 규모 기준)를 제외될 필요가 있다. 이러한 문제는 적립식 기준인 모든 공적연금이 마찬가지이다. 따라서 재정수지는 통합재정수지가 아닌 관리대상수지가 적합하다. 건강보험의 적자 등을 재정에서 보전하는 경우가 있기는 하지만 국민연금의 대규모 흑자가 재정의 정확한 실상을 보여주지 않는다는 점을 감안하면 통합재정수지보다는 관리대상수지가 더 적절해 보인다. 더 나아가 순융자도 재정수지에서 제외하는 것이 바람직하다. 앞에서 살펴본 것처럼 순융자는 엄밀한 의미의 재정적자 요인이 아니기 때문이다. 따라서 통제의 대상이 되는 재정적자는 순융자와 사회보장기금을 제외한 관리대상수지를 사용하여야 한다.

셋째는 국가채무와 관련된 조정이 필요하다. 외국환평형채권(foreign currency stabilization bond)은 법률적으로는 국가 채무에 속하지만, 재정지출 소요를 충당하기 위하여 발행되는 것이 아니라 외환시장 안정

화를 위해 발행되는 금융성 채무이다. 이러한 이유로 외국환평형채권의 증감은 통합재정수지에 포함되지 않고 있으므로 정부채무를 계산할 때에도 제외하는 것이 바람직하다. 국민주택기금에서 발행하는 채권도 금융성 채무의 성격이 있지만, 해당 채권발행을 통한 수입은 용자 등의 지출에 사용되고 있으므로 국가 채무에 포함시킬 수 있다고 판단된다. 그리고 외환위기 극복을 위해 금융구조조정에 사용된 정부보증채무는 정부와 일반 국민 모두 사실상 정부의 부채로 인식하고 있었고, 2003년에 발표된 공적자금 상환계획에서도 공적자금(정부보증채권)은 정부와 금융부분이 분담하여 상환하기로 되어 있다. 재정의 부담 규모는 2003년 기준 49조원이며 2003년부터 국채를 발행하여 원금 및 이자를 상환하고 있다. 따라서 정부가 상환하기로 한 채무 규모는 정부의 채무로 계산하여야 한다. 또한 이 경우의 정부부채는 외환위기로 발생한 것이므로, 외환위기 발생시점인 1997년에 공적자금에 대한 재정부담이 발생한 것으로 처리할 필요가 있다.

제 4 절 외국의 재정적자 축소 노력

1. 동 향

건전 재정의 회복은 처방보다 실천이 중요여 실현 가능성을 높이기 위한 구속력 있는 제도의 도입이 필수적이므로 다수의 나라에서 ① 정부 지출, 부채 및 적자 규모에 대한 강제적인 한도의 설정, ② 예산 편성과 재정에 대한 중기적인 관점의 강조, ③ 하향식 통제와 부처의 예산 자율권 확대 및 책임성 강화를 위한 관리제도(성과 및 산출에 대한 정보 의무화), ④ 재정정책의 기초가 되는 재정정보의 정확도 제도를 위한 회계제도의 개선 등으로 우리나라의 4대 재정개혁과 유사한 노력을 기울였다.

먼저 ① 재정운용의 통제를 보면 다년도 지출 상한제(caps) 방식이 있으며 미국, 영국, 캐나다, 스웨덴, 뉴질랜드 등이 사용하였다. 단기 또는 중기적으로 지출 증가율을 억제하고, 재정 규율을 강화하고, 재정건전화의 중요성을 인식시키기 위한 목적이다. 정치적 지지와 한도를 넘어설 경우의 적절한 제재조치가 지출 상한제의 성공 여부를 결정하는 요인이다. 다만 상한제가 자동안정장치 또는 경기조절정책의 작동을 방해할 가능성이 있다는 지적이 있다. 그러나 단년도 또는 다년도에 걸친 지출 통제가 재정적자 감축이라는 정책 목표를 달성하는데 가장 실현 가능성이 높다. 재정적자 및 부채 통제제도도 있다. 미국, Maastricht Treaty, 뉴질랜드 등이 사용하였으며, 재정적자 및 부채를 축소할 수 있는 가장 확실한 방법이다. 그러나 재정적자의 규모가 경제적·기술적 요인에 매우 민감하기 때문에 현실적으로 적자 한도를 지키기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 특히, 세입과 사회보장 관련 지출 규모는 정부의 통제 밖에 있으므로 실천 가능성이 낮다. 또한 적자 한도를 지키지 못할 경우 정책의 신뢰도가 상실되는 문제가 발생한다. 따라서 재정적자 및 부채에 대한 경성 제약(hard constraint)은 바람직하지 않다고 보고 있다. 황금률(Golden Rule)은 재정적자 규모를 투자성 지출 규모로 한정함으로써 소비성 지출을 위한 재정적자를 불허하는 것이다. 향후 소득을 창출하는 투자와 현재의 부채 증가를 연계시킴으로써 향후 부채의 부담을 축소시키자는 것이다.⁹⁾ 그러나 황금률은 수익률이 낮은 투자지출을 할 가능성이 존재하고, 경상지출과 자본지출을 명확히 구분하기가 어려우며, 현재의 분류에 따른 경상지출이 반드시 소비성 지출이 아닐 수 있고¹⁰⁾, 고령화 또는 기타 증장기 구조변화에

9) 독일에서는 거시경제적 불균형 상황을 제외하고 한 연도에 정부 차입(lending) 규모가 총투자 지출을 초과하지 못하도록 하고 있음. 영국에서는 일정 주기 동안 정부가 투자 용도로만 차입할 수 있으며 경상지출(자본소비 포함)을 위해 차입할 수 없다고 규정하고 있음. 일본에서는 적자국채와 건설국채를 구분하여 정부차입을 건설국채로 제한하고 있음.

10) R&D 투자 및 교육·훈련과 관련된 경상지출이 자본지출이 아니지만 향후의 소득을

따른 세입·세출 효과 등 재정건전성과 관계된 모든 정보를 고려하고 있지 않으며, 거시경제적 안정화 정책과 상충될 수 있을 뿐만 아니라 재정적자의 감축 여부가 불분명하다.

다음으로 ② 하향식 통제와 성과관리를 하고 있다. 전체 지출 규모에 대한 통제를 위하여 예산부서가 지출부서의 지출 규모를 결정하는 대신 지출부서가 세부적인 배분을 담당하는 방식이다. 상향식 예산 결정방식에 비해 반드시 재정적자를 감축시키지는 않지만 부서의 무차별적인 예산 요구는 억제할 수 있다. 추가적인 예산 요구는 일률적 감축이나 특정 지출을 감축하는 방식으로 재정적자를 억제한다. 일반적으로 우선순위가 낮은 특정 지출을 감축하는 방식이 이론적으로는 합리적이거나 지출의 효율성을 판단하기 어려우므로 일률적 감축이 실천 가능성이 높다. 지출 한도에 대한 엄격한 통제의 반대 급부로 지출부서의 재량권을 확대할 수 있다. 항목간 이전, 회계연도간 이월의 허용이 대표적이며, 사용자 부담금 등 자체 수입 증가분에 대한 지출 확대 허용하는 것도 하나의 방안이다. 호주, 뉴질랜드, 스웨덴, 영국은 지출부서의 경상경비에 대한 거의 완전한 재량권을 부여하고 있다. 다만 지출에 대한 의회나 예산부서의 통제가 약화되는 문제점이 발생할 수 있다. 그리고 부서의 재량권을 확대하는 대신 성과계약 등 지출의 성과나 결과에 대한 요구가 확대된다.

마지막은 ③ 재정정보의 개선이다. 현재의 현금주의가 갖는 문제점을 축소하기 위하여 발생주의, 자본예산제도 등을 사용하기도 한다. 뉴질랜드, 아이스랜드, 호주, 캐나다, 영국 등이 발생주의를 사용하거나 사용하려 하고 있다. 잠재적 부채도 통계상의 채무와 동일하게 취급되지 않는 지라도 그 가치를 평가하고 정부 재무보고에 반영하려는 노력을 진행 중이다. 특히 연금재정, 지급보증 등 미인식 부채의 발생 원인이 현금주의에 기초하고 있기 때문이다. 다음으로 재정전략의

창출하는 투자성 지출로 볼 수 있음.

투명성 제고, 재정정보의 공개를 확대하고 있다. EU 국가는 안정화계획(Stability Programme)이 공개되고, 호주와 뉴질랜드는 선거 이전에 정기적으로 중기예산분석을 공표하여 실행 가능성을 제고한다. 그리고 부서의 중기 사업계획, 성과보고 등 재정과 관련된 다양한 정보 제공을 통하여 투명성을 제고하고 있다.

2. 실패 및 성공사례

실패 사례의 대표적인 경우는 미국의 GRH법이다. 해당 법에서는 재정적자 한도를 통제하고 있다. 그러나 세입 변화와 복지지출은 경기 상황에 따라 변동되며 정부가 통제할 수 없었다. 경기가 악화되자 재정적자 한도를 지키기 위해서는 지출 삭감의 규모가 너무 커지게 되어 규제 조치로써 실효성이 낮아지게 되었다. 캐나다의 정책·지출 관리제도(PEMS)도 실패사례로 분류된다. 범주(envelope)별로 지출 한도를 정하는 하향식 지출 통제를 실시하였는데, 부서별이 아닌 다수의 부서가 포함된 범주별로 한도를 설정함으로써 부서의 지출을 축소할 유인이 전혀 없었다. 한 부서가 지출을 감축하면 다른 부서는 지출을 확대할 수 있는 구조이기 때문이다. 특히, 신규 사업을 위해 범주별로 설정된 예비비를 차지하기 위하여 부서가 경쟁적으로 사업을 입안하는 문제가 있었다.

성공 사례로는 미국의 BEA가 있다. GRH 법과는 달리 통제가 가능한 재량적 지출에 대한 한도를 설정하였다. 또한 이자지급, 복지관련 지출 등 통제가 불가능한 지출을 제외하였다. 재정적자의 한도가 있지만 적자 규모의 조정이 가능하도록 한 점도 장점이다. 다시 말하면, 경제적·기술적 상황 변화, 긴급사태의 발생 등에 따른 적자 규모의 조정이 가능하도록 허용하였다. 새로운 감세 법안이나 지출 증대 법안은 자체적으로 해당 재원의 보전 수단을 강구하도록 함으로써 지출 확대 요인을 억제하였다.

또 다른 성공사례는 캐나다의 지출관리제도(EMS)이다. 하향식 통제를 부서별로 실시함으로써 부서의 무분별한 예산 요구를 억제하였다. 신규 사업이나 계속사업의 예산 증가는 여타 사업의 지출 감축이나 폐지를 통하여 달성하도록 하였다. 불가피한 지출 증가 요인이 있는 경우에도 부서가 자체적으로 해결하도록 하고, 운영예비비를 통하여 불가피한 지출 증대시 활용할 수 있도록 하는 대신 차기 연도에 상환을 의무화하였다. 또한 응급예비비를 두어 경제상황의 변동에 따른 지출 증대에 대비함으로써 경제 상황 변화에 따른 완충 장치를 마련하였다. 예산 편성의 기준이 되는 경제 전망을 보수적으로 함으로써 경기 변동에 따른 지출 증대에 사전적으로 대비한 점도 재정적자 축소에 도움이 되었다.

스웨덴의 춘계재정계획안(Spring Fiscal Policy Bill) 제도도 성공적으로 평가되고 있다. 3개년 중기 재정지출 한도를 설정함으로써 중기적 관점에서 지출을 통제하였다. 예산외(off-budget)로 운영되는 노령연금 제도의 지출을 포함시킴으로써 지출에 대한 제약을 강화하고, 매년의 지출상한은 이전에 결정된 상한을 준수하였다. 27개 지출분야(Expenditure Area)별로 지출상한이 제시됨으로써 부서의 예산 요구를 원천적으로 제약하였고, 전체지출의 상한선은 지출분야의 지출상한 합계보다 약간 높게 책정함으로써 예기치 못한 변화에 대비하였다. 또한 의회와의 사전 협의를 통하여 지출 상한의 구속력 강화하였다.

이러한 관점에서 보면 재정적자를 통제하는 것보다는 세출을 통제하는 것이 더 합리적이지만 재정적자를 통제하는 한편 경제적, 기술적 요인에 의한 재정적자 또는 차입을 용인해 준다면 재정적자 또는 차입을 통제하는 것이 가능할 것으로 보인다. 따라서 재정적자 및 차입에 대한 세부적인 내용을 살펴보기 위하여 다음 장에서는 구체적인 규정을 살펴본다.

제 2 장 차입 및 재정적자관련 법률

제 1 절 헌 법

먼저 우리나라 헌법에 나타나 있는 차입과 재정적자와 관련된 규정을 살펴보자. 헌법 제54조부터 제58조까지가 예산과 관련이 있으므로 해당 규정을 살펴보고, 이에 대한 통제의 정도를 살펴본다. 먼저 헌법 제54조는 예산에 대한 국회의 심의·확정권을 말하고 있다.¹¹⁾ 문맥으로 보면 예산은 정부의 수입과 지출을 의미하지만 예산이 정확히 무엇을 말하는지는 불분명하다. 제54조 2항에서는 예산안은 정부가 편성한다고 함으로써 예산에 대한 편성권은 행정부에 있으며, 제57조에서는 정부의 동의가 없는 상태에서 국회가 정부가 제출한 ‘지출예산’ 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치하는 것을 금지하고 있다. 따라서 예산은 지출예산과 명시적인 표현은 없지만 지출예산에 대응되는 수입예산으로 구성된다는 점을 알려주고 있다.

더 나아가 제54조 3항에서는 준예산에 대한 논의를 하고 있으므로 국회의 의결이 없다면 규정된 것 이상의 지출을 할 수 없다. 즉, 국회의 승인이 없는 재정적자는 간접적으로 통제되고 있다. 또한 제56조에서 예산의 변경이 있을 때는 추가경정예산을 편성하라고 하고 있다. 따라서 국회의 승인이 없는 지출의 변동을 통제함으로써 재정적자 및 차입에 대한 간접적인 통제 규정은 있다고 할 수 있다. 또한

11) 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

헌법 제58조는 국채의 모집이나 예산외에 국가의 부담이 될 계약(국고채무부담행위)에 대한 통제를 분명히 하고 있다. 그렇지만 국채가 아닌 다른 방법의 차입에 대한 통제는 없는 상태이다. 결론적으로 우리나라 헌법에서는 간접적으로 재정적자나 차입에 대한 통제가 되고 있지만 재정적자의 규모나 재정적자로 인한 차입 규모에 대한 직접적인 통제는 없다고 할 수 있다.

제 2 절 국가재정법

1. 국가재정법

다음으로 국가재정법을 살펴보자.

국가재정법 제3조에서는 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 규정하고 있다. 그렇지만 동 규정은 재정적자나 차입을 규제하는 것은 아니다. 여기서 세입은 국가의 제반 수요를 충족하기 위한 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미하기 때문이다. 또한 제반 경비는 세출을 의미하고, 더 나아가 이렇게 규정된 세입과 세출은 동일한 금액이 되기 때문이다(더 세부적인 내용은 통합재정 참조). 다시 말하면, 제3조는 단순히 회계연도 독립(분리)의 원칙을 의미할 뿐이다. 또한 ‘제반경비’보다는 ‘세출’이라는 표현으로 조정하는 것이 더 바람직해 보인다.

다음 제4조는 국가의 회계에 대한 규정을 두고 있다.¹²⁾ 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다고 함으로써 헌법에서 규정한 예

12) 제 4 조(회계구분)

- ① 국가의 회계는 일반회계와 특별회계로 구분한다.
- ② 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치한다.
- ③ 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 계리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다.

산의 의미가 일반회계와 특별회계로 한정되고 있음을 알 수 있다. 결과적으로 정부예산에서 ‘일반정부’의 수입과 지출의 하나인 기금은 제외되고 있으므로 해당 규정도 국가의 회계는 일반회계, 특별회계 및 기금으로 구성된다고 하는 것이 바람직하다. 더 바람직한 형태는 국제기구에서 권고하고 있는 것처럼 기관을 중심으로 하는 것이다. 더 구체적으로 표현하면 정부가 수입 또는 지출을 승인하는 기관의 수입과 지출이 예산이 되어야 한다.

재정적자 및 차입에 대한 간접적 통제 규정은 제18조에 있다.¹³⁾ 제18조는 수입 내에서 지출을 하는 것이 원칙이라는 점을 밝히고 있으며, 어쩔 수 없이 수입을 넘어선 지출을 위해 국채를 발행하거나 차입하는 것은 국회의 의결을 받도록 하고 있다. 이는 헌법 제58조의 내용을 다시 확인하는 것이기도 하다. 이에 대한 더 세부적인 규정은 제20조에 있는 예산총칙에 대한 규정이다. 이에 따르면 예산총칙에는 세입·세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두어야 한다. 더 나아가 국채 및 차입금의 한도액을 규정하도록 하고 있다. 여기에는 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용 계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 포함한다. 국가재정법 제4조에서는 일반회계와 특별회계만을 적시하고 있지만 아래 표에 나타난 것처럼 중앙관서의 장이 관리하는 기금에서 신규로 발행하는 채권도 포함하도록 하고 있다. 다만 제20조 2항에 있는 것처럼 기존 국채를 신규 국채로 대체하기 위한 목적으로는 한도액을 초과하여 국채를 발행할 수 있지만, 이 역시 미리 국회에 이를 보고하도록 하고 있다. 더 나아가 제25조에서는 국고채무부담행위에 따른 재정적자를 통제하고 있다. 다시 말하면, 국채나 차입금 이외의 채무가 발생할 가

13) 제18조(국가의 세출재원) 국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다. 이하 같다) 외의 세입을 그 재원으로 한다. 다만, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다.

능성에 대해서도 통제를 하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 매 연도 한도를 결정하도록 하고 있으므로 재정적자나 그로 인한 차입에 대한 직접적인 통제는 국가재정법에도 없다고 할 수 있다.

〈 표 6 〉 국가채무와 통합재정에 포함되는 기금비교

구 분		기금명	재정 수지	국가 채무
관리 주체	금융성			
중앙 관서 의 장	비금 용성	고용보험기금, 공공자금관리기금, 공적자금상환기금, 과학기술진흥기금, 관광진흥개발기금, 국민건강증진기금, 국민연금기금, 국민주택기금, 군인복지기금, 군인연금기금, 남북협력기금, 농수산물가격안정기금, 농어업재해보험기금, 농지관리기금, 대외경제협력기금, 문화재보호기금, 방사성폐기물관리기금, 방송발전기금, 범죄피해자보호기금, 보훈기금, 복권기금, 산업재해보상보험및예방기금, 석면피해구제기금, 수산발전기금, 순국선열애국지사사업기금, 쌀소득보전변동직접지불기금, 양곡증권정리기금, 여성발전기금, 원자력연구개발기금, 응급의료기금, 임금채권보장기금, 자유협정이행지원기금, 장애인고용촉진및직업재활기금, 전력산업기반기금, 정보통신진흥기금, 지역신문발전기금, 청소년육성기금, 축산발전기금	포 함	포 함
		외국환평형기금		
	금융성	농어가목돈마련저축장려기금	제 외	
민간	비금 용성	공무원연금기금, 국민체육진흥기금, 국제교류기금, 근로복지진흥기금, 금강수계관리기금, 낙동강수계관리기금, 문화예술진흥기금, 사학진흥기금, 사립	포 함	제 외

구 분		기금명	재정 수지	국가 채무
관리 주체	금융성			
민 간	비금 용성	학교교직원연금기금, 언론진흥기금, 영산강·섬진강 수계관리기금, 영화발전기금, 중소기업창업및진흥기 금, 특정물질사용합리화기금, 한강수계관리기금	포 함	제 외
	금융성	구조조정기금, 기술신용보증기금, 농림수산업자 신용보증기금, 부실채권정리기금, 산업기반신용 보증기금, 수출보험기금, 신용보증기금, 예금보험 기금채권상환기금, 주택금융신용보증기금	제 외	
계		64개		

국가재정법 86조 이하에서는 재정건전화를 위한 여러 규정을 두고 있다. 주로 건전재정, 채무관리, 조세감면 제한 등이 있지만 선언적 규정에 가깝고 구체적인 수치로 통제하고 있지는 않다. 예를 들어 제86조는 “정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.”고 함으로써 선언적 규정에 그치고 있다. 제87조에서는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하도록 하고 있지만, 해당 규정은 자료를 제공하라는 것이지 재정수입이나 지출을 통제하는 것은 아니다. 제88조도 1항은 기획재정부장관으로 하여금 ‘국세감면율’이 대통령령이 정하는 비율 이하가 되도록 노력하도록 하라고 하고 있어서 역시나 선언적 규정이 되고 있다. 다만 동조 2항은 신규 국세 감면을 요청하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 감면액을 보충

하기 위한 기존 국세감면의 축소 또는 폐지방안이나 재정지출의 축소 방안과 그 밖의 필요한 사항을 작성하여 기획재정부장관에게 제출하도록 규정함으로써 어느 정도 재정적자를 축소하는 기능을 할 수 있도록 되어 있다.

문제가 되는 규정은 제91조에 나타난 채무의 범위이다. 동조 제2항에서는 국가의 금전적 채무는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무부담행위 및 대통령령이 정하는 채무라고 하고 있다. 다만 단서 조항으로 재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외하고 있다. 그리고 시행령 제43조에서는 중앙관서의 장이 관리·운용하지 않는 회계 또는 기금이 제외 대상이라고 하고 있어서 중앙관서가 아닌 공공부문 또는 민간이 관리하는 회계 및 기금의 채무는 국가의 채무에서 제외된다. 현재 진행되고 있는 재정통계개편작업에 맞도록 대통령령을 수정하는 것이 바람직하다. 또한 미국처럼 On-budget, Off-budget 기관으로 구분하는 것이 합리적이다.

국가채무에 포함하지 않는 채무로 「국고금관리법」 제32조 제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금이 있다. 이는 회계 연도 내에 상환하는 것이므로 채무에 포함시키지 않고 있다. 다음으로 제외되는 채무로 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권 및 차입금이 있으며, 이는 중복 계산을 막기 위해서이다.

2. 예산총칙

국가재정법에 따른 예산 총칙의 규정을 2011년 기준으로 보면 아래와 같다. 제1조는 예산총액을 나타내며 일반회계 및 특별회계의 세

입·세출예산 총액을 정하고 있다.¹⁴⁾ 제4조에서는 국고채무 부담행위 한도액을 1조원으로 하고 있다. 제8조는 국가채무에 포함되지는 않지만 한국은행으로부터의 일시차입 또는 재정증권을 발행할 수 있는 최고한도액을 정하고 있으며 통합계정(일반회계 및 15개 특별회계 적용, 우체국보험·우체국예금·양곡관리특별회계는 제외)은 20조원으로 하고 있고, 양곡관리특별회계는 2조원이며, 공공자금관리기금 10조원으로 규정하고 있다. 제9조는 당해 회계연도 중에서 신규로 차입하거나 국채를 발행할 수 있는 한도로 국민주택기금이 11.5조원, 공공자금관리기금 83.9조원, 외국환평형기금이 10억 달러로 되어 있다. 이에 따르면 국채를 발행할 수 있는 회계는 모두 국가의 회계가 아닌 기금으로, 국민주택기금, 공공자금관리기금, 외국환평형기금이다. 헌법에서 말하는 예산이 국가재정법에 따라 기금을 제외하므로 국채의 발행이 예산외로 이루어지고 있는 문제가 있다.

결론적으로 보면 우리나라의 경우에 재정적자와 관련된 규정이나 재정적자를 직접적으로 통제하기 위한 법률은 없다. 다만 국회가 국채 발행 및 차입의 규모를 매 연도 예산총칙에서 정함으로써 간접적으로 재정적자를 통제하는 방법을 사용하고 있다.

14) 제 1 조 2011년도 세입·세출예산 총액을 각각 다음과 같이 정한다.

- ① 일반회계 211,127,128,426,000원
- ② 농어촌구조개선특별회계 8,686,105,000,000원
- ③ 교통시설특별회계 13,987,084,000,000원
- ④ 등기특별회계 240,070,424,000원 (이하 생략)

제 3 장 외국의 통제 사례

제 1 절 미 국

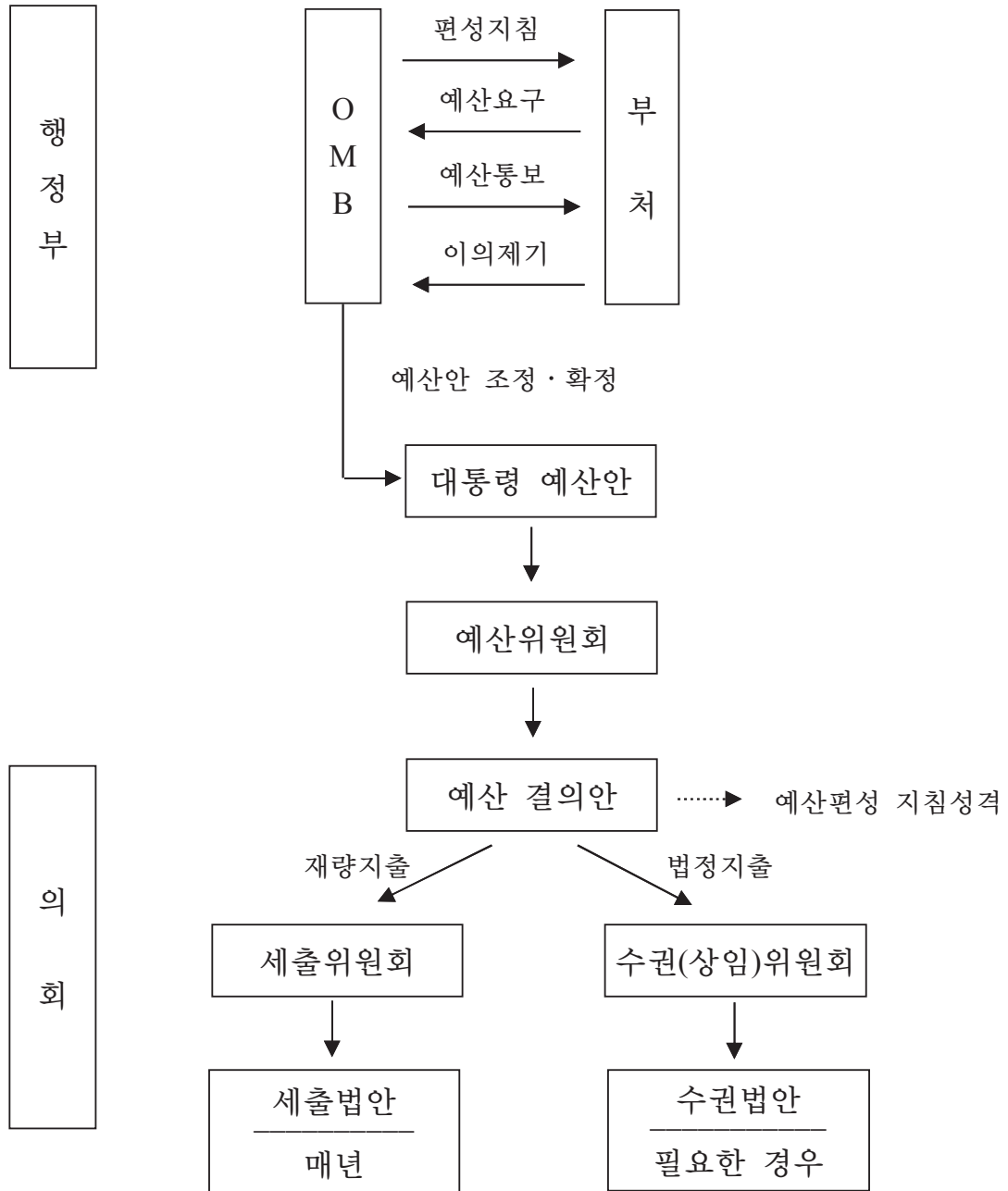
1. 예산 관련 제도

미국의 재정 관련 제도는 매우 복잡하다. 따라서 재정적자 통제에 앞서서 미국의 재정제도에 대한 기본적인 이해가 필요하다. 이를 위하여 미국의 예산제도를 간략히 살펴보자.

미국의 헌법에 따르면 예산편성 및 확정권한이 의회에 있다. 우리나라 국회의 예산의 편성권이 없고, 심의·확정권만 있는 것과는 차이가 있다. 1921년 예산회계법 제정 이전에는 대통령 예산안이 없이 의회가 예산을 확정하기도 하였다. 그러나 예산회계법에서 행정부가 예산을 제출하도록 함으로써 행정부가 제출한 예산이 의회 예산 논의의 기초가 된다. 의회 내에서도 예산위원회, 상임(수권)위원회, 세출위원회 간의 권한이 분산되어 있다. 예산위원회는 전체적인 예산의 틀을 담당하고, 세출위원회는 재량지출을 담당하며, 상임위원회는 법정지출을 담당한다.

행정부는 예산편성권이 없으나 연방기관의 예산을 취합하여 제출하고 있다. 따라서 실질적으로는 행정부가 예산을 편성하는 것이지만 행정부의 예산안은 법률적으로 참고자료에 해당한다. 대통령은 의회 심의의 기초가 되는 예산서 제출하며, 실제 예산서 작성의 주무부서는 관리예산처(OMB)이다. 대통령은 의회가 확정된 예산에 대해 거부권 행사가 가능하지만 대통령의 예산 항목별 거부권 행사(Line Item Veto)가 위헌으로 판결됨으로써 특정 예산에 대해 거부권을 행사할 수는 없고, 예산 전체에 대한 거부권 행사만 가능하다.

〈그림 4〉 미국의 예산편성 개요



* 세입의 조정과 관련된 내용이 있는 경우 예산결의안에 포함되며 상원재정위원회, 하원세입위원회 소관임.

다음으로 주요 개념에 대해 살펴보자. 미국에서 예산으로 성립하기 위해서는 행정부는 권한부여(Authorization) 절차를 거친 다음에 지출 승인(Appropriation)을 통하여 예산권한을 배정 받는다. Entitlement은 특수한 형태의 권한부여(Authorization)로 법률적인 구속력을 가지며, 지출승인(1회)이 있지만 항구적이므로 매년 지출승인을 받을 필요가 없다. 우리나라의 의무지출처럼 생각하면 이해가 쉽다.

〈 표 7 〉 권한 부여와 지출 승인

권한부여(Authorization)	지출승인(Appropriation)
지출을 위한 1차적 법률 절차	지출을 위한 2차적 법률 절차
특정 활동에 대한 목적 및 지침 설정 지출승인의 한도도 설정	부서의 지출원인 행위 승인 Budget Authority(예산권한) 형태
There are authorized to be appropriated to the Association for purposes of carrying out its administrative expenses under this Act not to exceed \$13,000,000 ...	For necessary administrative expenses to enable the United States Railway Association to carry out its functions ... \$13,000,000

다음으로 예산권한(Budget Authority)과 지출(Outlay)의 차이를 알아보자. 미국 의회는 지출이 아닌 예산권한에 대해 의결하며, 예산권한을 사용한 결과가 지출이 된다. 당해 연도에 부여된 예산권한이 1조 달러이고, 당해 회계연도에 3600억 달러를 사용하였다면 사용하지 않은 예산권한인 6400억 달러는 다음 연도로 이월된다. 다음 회계연도에 다시 1조 달러의 예산권한이 생기면 지출할 수 있는 금액은 1조 6400억 달러가 된다. 우리나라와는 당해 회계연도의 사용액을 기준으로 예산을 편성한다면 미국은 지출하는 회계연도와 무관하게 사용 가능한 금액을 기준으로 예산을 편성한다. 따라서 미국의 경우는 예산의 이월 등이 문제가 되지 않는다. 또한 동일한 사업에 대해 매년 예산 편성을 할 필요가 없다. 반대로 특정 회계연도의 지출 금액을 알 수 없으므로

재정적자 등을 알려면 복잡한 절차를 거쳐야 하는 문제가 발생한다.

〈 표 8 〉 예산권한과 지출

예산권한(BA)	지출(OL)
<ul style="list-style-type: none"> - 지출원인 행위를 할 수 있는 권한 - 권한 부여와 지출승인의 형태 - 부여 이후 다년도 걸쳐 지출 	<ul style="list-style-type: none"> - 예산권한의 회계연도 사용액

다음으로 법정지출(Mandatory)과 재량지출(Discretionary)의 차이를 알아보자. 법정지출은 법률에 따라 의무적으로 지출하는 예산을 말한다. 우리나라의 경우 ‘국민기초생활법’에 의한 지출은 법정지출에 해당한다. 자격 요건과 급부 내용이 법률에 따르므로 사전적으로 예산 규모를 확정하기 힘든 경우가 많다. 상임위원회의 수권법안을 통하여 지출되며, 법률이 개정되기 이전까지 효력을 가진다. 재량지출은 매년도 예산으로 성립하며, 회계연도에만 효력을 가진다. 부서 인건비, 운영비 등이 재량지출에 해당하고, 세출위원회의 세출법안으로 예산이 성립한다. Social Security는 예산외 항목이므로 제외되지만 성격은 법정지출이다. 우리나라도 법정지출과 재량지출을 구분하여 예산을 추계하도록 되어 있지만 미국처럼 일반법안과 세출법안으로 구분되어 있는 것은 아니다.

〈 표 9 〉 법정지출과 재량지출

법정지출	재량지출
지출권한 부여에 의해 제공되는 예산 세출법안 없음	세출법안에 의해 제공되는 예산
법률 개정 이전까지 지출 권한 보유	매년 예산으로 결정
수권위원회(상임/세입위원회) 소관	세출위원회 소관

법정지출	재량지출
세출법안 이외의 법안에 따른 지출, entitlement, food stamp	인건비, 운영비 등

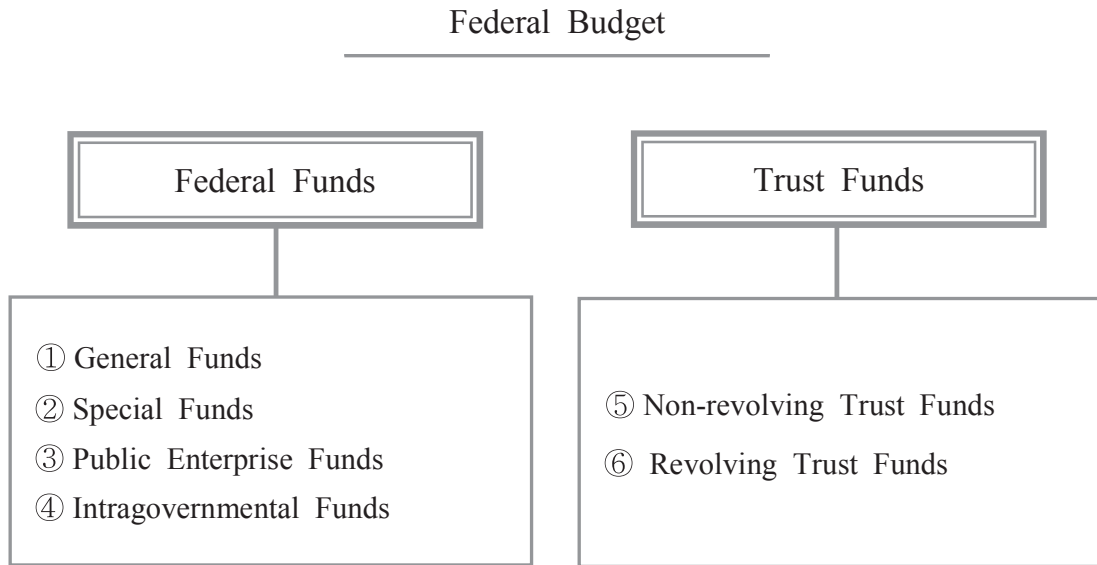
2. 재정수지

그렇다면 재정수지(재정적자)는 어떻게 판단하고 있을까? 미국의 현행 법률 2 US code 622를 보면 회계연도 기간의 지출이 수입보다 큰 것으로 정의하고 있다.¹⁵⁾ 문제는 어디의 지출이나 수입을 의미하는 가이다. 우리나라의 경우에 국가채무는 일반회계, 특별회계 및 중앙관서의장이 관리하는 기금의 채무라고 규정되어 있다. 미국연방정부(Federal Government)의 예산은 1969년부터 통합예산(consolidated budget)으로 작성된다. 회계(fund type)나 on/off-budgets(예산내/예산외)에 상관없이 약 1,600개의 예산항목(Spending Accounts)으로 제시되고 있으며, Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act (1985)에서는 예산항목을 지출 승인법(appropriation act)에서 지출승인이 이루어지는 항목(item) 또는 지출승인이 없어도 대통령예산서에 고유번호가 있는 항목으로 정의하고 있다. 그러나 예산항목이 고정된 것은 아니고 의회가 예산의 배분이나 감독의 편의를 위하여 예산항목을 새로 설정하기도 하고, 대통령예산서에서 예산항목을 통합하는 것도 가능하다.

이러한 통합예산은 크게 연방자금(Federal Funds)과 신탁자금(Trust funds)의 두 개의 집단으로 구분되며 연방자금은 다시 일반자금(General Fund), 특별자금(Special Funds), 공기업자금(Public Enterprise Funds) 및 정부간자금(Intragovernmental Funds)로 구분된다. 신탁자금의 경우에는 비회전신탁자금(Non revolving Trust Funds)와 회전신탁자금(Revolving Turst Funds)로 구분된다.

15) (6) The term “deficit” means, with respect to a fiscal year, the amount by which outlays exceeds receipts during that year.

〈 그림 5 〉 미국의 연방예산구조



일반자금(General fund)은 법에 의하여 규정된 특별한 사업을 위하여 사용되는 것이 아니라 보다 일반적인 정부지출을 위해 사용된다. 이러한 목적으로 지출하기 위하여 필요한 재원은 특별한 목적을 위해 지출하기로 법에 규정되지 않은 모든 수입을 통하여 마련되며, 모든 소득세, 대부분의 소비세, 그리고 연방정부의 부채 등이 주요한 재원 조달 수단이다. 우리나라로 말하면 일반회계이다. 특별자금(Special fund)은 법에 따라 특정 목적에 사용된다. 수입계정과 이러한 수입에 대한 지출에 해당하는 세출 계정(appropriation account)으로 구성된다. 주요 재원은 세금, 벌과금, 그리고 기타 강제 부담금 등이며, 우리로 말하면 기타특별회계에 해당한다. 공기업회전자금(Public enterprise revolving fund)은 기업 활동에 따라 생기는 수입 및 그러한 활동을 뒷받침하기 위해 법률에 의해 지정된 수입을 정리하는 회계로 우리로 말하면 공기업특별회계에 해당한다.

신탁자금(Trust funds)은 특정 목적에 쓰이도록 법령으로 지정되거나 (예 : 고속도로 기금), 사회보장기금처럼 수혜의 목적으로 사용되는 수입 및 지출 계정을 의미한다. 우리로 말하면 기금이다. 신탁자금은 비회전신탁자금(Non-revolving Trust Fund)과 회전신탁자금(Revolving Trust Fund)으로 구분된다. 비회전신탁자금은 기업적인 활동의 결과가 아닌 (예 : 사회보장기금) 특정 목적의 수입과 지출 계정으로, 고속도로기금(Highway Trust Fund)은 비회전신탁자금으로 고속도로 및 대중교통이라는 두 개의 계정을 보유하고 있다. ‘Trust’라는 명칭이 법률에 있다는 점을 제외하면 특별자금과 비회전신탁자금간의 차이는 불분명하다. 우리로 말하면 특별회계와 기금간의 차이가 없다는 것이다. 미국의 경우 예산과 기금을 구별하는 절대적인 기준은 없고, 예산에 대한 통제는 기본적으로 법정지출인가 아니면 재량지출인가에 따라 다른 것이지 회계를 기준으로 하지 않는 상태이다. OMB는 수입이 (1) 법에 따라 특정한 사업에 사용하도록 되어 있고, (2) 법에서 “trust accounts”라는 지정된 계정에 해당 수입을 들어가도록 하는 경우에 신탁자금으로 구분하고 있다. 따라서 Violent Crime Reduction Trust Fund는 그 이름에도 불구하고 지정된 수입이 없고, 일반회계 지출을 계상하기 위한 수단으로 사용되고 있으므로 OMB와 재무부는 Violent Crime Reduction Trust Fund를 기금이 아닌 예산으로 간주하고 있다.

Revolving funds(Public enterprise revolving fund와 Trust revolving fund)는 기업적 활동(business-type activities)에 사용된다. 생산품의 판매나 서비스의 제공 등 기업적 활동에서 나오는 수입은 상계수입(offsetting collections)으로, 지정된 용도에 사용하는 것이 가능하며, 보통 항구적인 지출권한(permanent authority)을 보유하고 있다. 수입은 수입계정에 기록되지 않고 지출계정에서 지출에 대한 상쇄(-)로서 기록된다. 다시 말하면 기업성격의 회계는 기업성격을 감안하여 비기업적 성격의 회계와는 다르게 통

제하고 있다.

미국에서 재정수지를 말할 때는 예산(on-budget) 상의 재정수지를 말한다. 연방정부의 통합예산은 법률에 따라 예산(on-budget) 및 예산외(off-budget) 기관으로 구분되며, 예산외기관이란 정부가 소유·통제하지만 법률에 따라 예산 합계에서 제외되는 것을 의미한다. 예산외기관의 경우에는 해당 기관의 수입, 지출 및 수지는 예산(on-budget)의 수입, 지출 및 수지에서 제외하고 있다. 대표적인 예산외기관으로는 Social Security, Postal Service Fund 등이 있다. Off-budget의 경우 재정적자 목표치 또는 지출 통제 대상의 예외로, 우리로 말하면 on-budget 이 관리대상수지와 유사한 개념이지만 우리나라는 법률에서 규정하고 있지 않다는 점에서 차이가 있다.

3. 재정적자와 차입의 통제

미국의 헌법을 기준으로 생각하면 재정적자나 차입에 대한 규정은 특별히 없으며, 차입을 하기 위하여 조세나 부담금을 부과한다고 규정되어 있다.

재정적자와 관련된 법률로는 1985년 ‘균형예산 및 긴급 재정적자통제법’(The Balance Budget and Emergency Deficit Control Act, 또는 GRH법)이다. 균형예산 및 긴급 재정적자 통제 재확인법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987)은 기존의 틀을 유지한 채 약간의 변형을 하였다. 적자감축 절차의 개정(Title I)을 통하여 FY 1988-1993의 최대 적자액을 개정하고, 대통령의 최초 감축 명령일자를 앞당기고 대통령 감축 명령의 취소 또는 수정에 대한 의회의 결정을 신속하게 하는 절차 마련하는 한편 ① 우발사건 대비 ② 수요변화 및 효율제고를 통한 절감 ③ 특별히 법률로써 허용된 경우에 한하여 예산집행 연기를 허용하였다.

GRH 법의 특징은 의무적으로 예산삭감(Sequestration)을 하는 제도를 도입한 점이다. 다시 말하면 재정적자를 감축하기 위한 방식으로 지출을 통제하는 규정을 설정한 것이다. 예산삭감(Sequestration)이란 재량 지출의 권한(budget authority) 및 직접지출에 대한 근거법률에서 제시된 예산자원(budget resources)의 취소(cancellation)를 의미한다. GRH 법에 규정된 내용을 보면 재정적자 전망치가 적자 한도를 100억 달러 이상 초과하면 초과된 재정적자를 없애도록 하고 있다. 초과 재정적자의 반은 국방비에서, 나머지 반은 여타 분야에서 감축하도록 하고 있다. 일률적 감축 방식으로 초과 재정적자를 없애기 위한 단일 감축 비율을 결정하도록 하고 있다. 이를 위하여 대통령은 신규 예산권한 등을 취소하는 행정명령을 하도록 하고 있다. 대통령은 국방비 감축액 한도 내에서 국방비 항목별로 감축율을 차별화할 수 있다. 예산감축에서 사회보장과 관련된 다양한 지출, 국채이자 등은 제외되어 있으며, 의료분야처럼 감축률에 대한 한도가 있는 경우도 있다.

GRH 법에서는 재정수지에 포함되는 대상을 적시하고 있는데 예산상의 적자 이외에 노령·보훈·장애자보험(OASDI)의 재정수지, 예산외 연방기관(off-budget Federal entity)의 재정수지 및 정부기관에 의해 대출되거나 보증된 연방대출은행(Federal Financing Bank)의 지급액도 정부기관 지출액에 포함하고 있다.

재정적자 보전을 위한 차입에 대한 규정은 제31장 (Title 31) Money and Finance의 Subtitle 3인 자금관리(financial management)의 공공부채(Chapter 31), 그중에서도 차입권한(borrowing authority)에 규정되어 있다. 법령에서는 부채 한도를 규정함으로써 재정적자로 인한 추가적인 국채 발행을 제한하는 역할을 한다. 부채는 미국정부가 상환 의무(obligation)가 있는 것으로 bonds, notes, certificates 등 다양한 형태가 존재한다.

4. 균형예산 및 긴급재정적자 통제법 세부 내용¹⁶⁾

먼저 개념에 대한 정의가 있다(Sec. 201). 2 USC 622에는 재정적자가 총지출에서 총수입을 차감한 것이라고 되어 있지만 재정적자를 통제하기 위한 동 법에서는 ① 재정적자에는 노령·보훈·장애자보험(OASDI)의 수입과 지출도 포함한다. ② 예산외 연방기관(off-budget Federal entity)의 수입, 지출 등도 총지출 및 총수입에 포함한다. ③ 정부기관에 의해 대출되거나 보증된 연방대출은행(Federal Financing Bank)의 지급액도 정부기관 지출액에 포함한다. 일반적으로 예산(On-budget)의 적자만 재정적자로 계산하는 것에 비하면 재정적자의 범위를 폭 넓게 잡고 있다.

다음으로 재정적자 한도에 대한 규정이 있다. 1985 회계연도에는 \$171,900,000,000, 1986 회계연도에는 \$144,000,000,000, 1987 회계연도에는 \$108,000,000,000, 1988 회계연도에는 \$72,000,000,000, 1989 회계연도에는 \$36,000,000,000, 1990 회계연도에는 0으로 하고 있다. 다시 말하면, 점진적으로 재정적자를 축소하겠다는 것이다.

예산외 연방기관은 ① 연방정부의 법률에 의해 설립되고, ② 법(31 USC 1105)에 의해서 해당 수입과 지출이 대통령예산안에서 제외되며, 이 법의 title III에 따라 의회가 채택한 예산에서 제외되는 것을 말한다. ‘entitlement authority’는 section 401(c)(2)(C)에 나타난 지출 권한을 의미한다. ‘credit authority’란 대출을 하거나 1차적인 대출 보증을 하는 권한을 말한다.

(1) Part A : 의회 예산 절차

첫 번째는 의회가 예산을 편성할 때 지켜야 할 절차를 규정하고 있다. 주요 내용을 보면 다음과 같다.

16) 현행 법률은 다수의 개정으로 GRH법의 내용이 담겨 있지 않다. 따라서 PL-177의 내용을 기준으로 정리한 것이다.

Sec. 301에서는 의회는 4월 15일 이전에 동시결의안(concurrent resolution)을 완료하라고 하고 있다. 그리고 해당 결의안에 해당 연도 및 이후 2년간의 예산 규모를 나타낼 것도 요구하고 있다. 여기에는 신규 예산권한, 지출, 융자, 보증과 같은 지출 분야뿐만 아니라 재정수입도 포함된다. 또한 예산상의 흑자와 적자, 공공부채도 포함하라고 하고 있다. 더 나아가 예산결의에 대한 보고서에 사용한 성장률이나 이자율 전망과 같은 경제적 가정을 표시할 것을 요구하고 있다.¹⁷⁾

적자 한도를 초과하는 예산 결의, 수정, 사후 개정을 하려 하는 경우에는 의사진행에 대한 이의 제기(point of order)를 할 수 있도록 하고 있으며, 이를 철회(waive)시키려면 하원은 3/5의 찬성이 있도록 하고 있다. 또한 (1) 특정 위원회가 예산결의에 따라 예산을 할당(allocations)하기 전이거나 (2) 위원회에 할당된 금액을 초과하는 경우에 의회가 특정 위원회에 예산 또는 신용지출 권한을 부여하는 법안(bill), 결의 또는 수정을 고려하는 경우에도 이의 제기를 할 수 있도록 되어 있다. 또한 신규 예산권한, 수입 또는 공공부채를 증감시키는 법안을 의회가 고려하는 것에 대한 이의제기는 신규 entitlement 또는 신용권한(credit authority)을 주는 법안에도 적용할 수 있지만 신규 예산권한을 부여하는 세출법안(appropriations bill)이 성립하는 5월 15일 이후에는 적용할 수 없도록 하고 있다.

상하원의 위원회 보고서는 (1) 예산권한 부여 등으로 인한 변화 비교, (2) 신규 지출 권한이 부여된 항목 및 정당성, (3) CBO의 당연도 및 향후 4년 전망치, (4) 주정부 및 지방정부 지원을 위한 신규 예산권한 규모 추정치를 포함하도록 하고 있다.

17) (g) common economic assumptions. - The joint explanatory statement accompanying a conference report on a concurrent resolution on the budget shall set forth the common economic assumptions upon which such joint statement and conference report are based, or upon which any amendment contained in the joint explanatory statement to be proposed by the conferees in the case of technical disagreement is based.

대통령 예산서와 예산결의에는 ‘연방 고령 및 유족보험’(Federal Old-Age and Survivors Insurance)과 ‘연방장애자 보험기금’(Federal Disability Insurance Trust Funds)을 제외한 예산외 연방기관(off-budget)의 예산을 포함하도록 하고 있다.

(2) Part B : 대통령 예산서

대통령이 의회에 제출하는 예산도 적자 한도를 초과해서는 안된다고 규정하고 있다. 또한 대통령 예산서는 1월 3일 이후 첫 번째 월요일에 제출하도록 하고 있다.

(3) Part C : 적자한도 초과시 예산 삭감

OMB 및 CBO 국장은 (1) 다가오는 회계연도의 총 세입과 세출에 대한 전망을 하고, (2) 해당 연도의 재정적자 전망치가 적자 한도를 100억 달러 이상 초과하는 지를 판단하고, (3) 실질성장률을 추정하고, (4) 이를 회계감사관(Comptroller General)에게 알리는 한편 초과된 재정적자를 없애기 위하여 축소되어야 할 규모와 비율을 보고하도록 하고 있다. 그리고 초과 재정적자의 반은 국방비에서 나머지 반은 여타 분야에서 감축하도록 하고 있다. 특정 퇴직사업(Federal retirement programs)의 자동적 지출 증가분은 초과 재정적자의 반을 축소할 수 있는 수준까지 일률적으로 감축한다.¹⁸⁾

OMB 및 CBO 국장이 회계감사관(Comptroller General)에 제출하는 보고서에 (1) 사업별로 자동적 지출 증가분에서 감축되어야 할 금액 및 비율 및 그로 인하여 감소된 추가 적자분, (2) 각각의 특별규정, 예외조항, 제한 규정을 적용하여 발생한 절약분(savings)과 Federal-State Extended Unemployment Compensation Act of 1970에 따라 연방이 주정

18) 퇴직급여가 물가와 연계(indexed)되어 있음

부에 지급하는 비율 감축 규모, (3) 국방 및 비국방 예산항목별 예산 감축 명세(budgetary breakdown)과 그에 따른 지출 감축 규모 추정치를 담도록 하고 있다.

OMB 및 CBO 국장은 추정에 사용된 경제 및 기술적 가정을 명시하고, 양자간 차이가 있는 경우 평균을 사용하여 일관된 하나의 자료를 만들어야 한다.

단일 감축 비율을 결정하고, 신규 예산권한 취소 및 기존 계약의 종료 및 수정을 통한 국방 예산항목의 취소와 관련한 국방분야 감축절차를 설정한다.

회계감사관의 보고서가 일정액 이상의 적자 초과분을 지적한 경우에 대통령은 자동지출 증가를 규정한 연방법률 규정을 수정하거나 유예하거나 신규 예산권한, 신규 보증 등을 취소함으로써 해당 적자를 제거하기 위한 초기 행정명령을 발동한다. 대통령의 최종 행정명령이 발동되면 해당 예산은 항구적으로 사라진다(cancelled).¹⁹⁾ 그렇지만 이러한 행정명령으로 개인(eligible person)에게 지급되도록 되어 있는 금액을 지급하지 않거나 그러한 연방사업을 없애는 것은 금지한다. 대통령은 국방비에 대한 일률적 감축액이 달성될 수 있으면, 국방비 분야에서 항목별로 감축율을 차별화하고, 군인계정을 감축에서 면제할 수 있다.

감축에서 면제된 항목은 다음과 같다. (1) OASDI와 철도퇴직연금, (2) 재향군인연금, (3) 국채이자, (4) 근로장려세제(earned income tax credit payments), (5) 수입대체 경비(offsetting receipts and collections), (6) 연방퇴직기금, (7) 특정 연방보험 기금, (8) 아동영양, 부양가족지원, 식품 쿠폰(food stamp), Medicaid 여성, 아동 및 소년 사업 등

19) 회계감사원장의 보고서를 기준으로 감축절차를 실시하는 것은 헌법의 권력분립에 위배된다는 대법원 판결로 무효화되었고, 이에 따라 1987년도의 법은 관리예산처장이 동 역할을 담당하도록 함

감축의 특례는 다음에 적용된다. (1) 학생 대부사업, 아동지원사업, 입양지원사업, 실업보상, (2) 지역신용금고(Community Credit Corporation), (3) 미지급액(obligated balances).

의료분야(Medicare, community health centers, migrant health centers, Indian health facilities, Indian health services, and veterans' medical care) 감축 한도는 1986년 회계연도에 1%, 이후 연도는 2%로 한정한다. 공무원, 군인의 급여에 대한 일률적 감축은 금지한다.

(4) Part D : 사회보장신탁기금

OASDI 신탁기금의 수입·지출과 사용자, 피용자, 자영업자에게 부과되는 세금은 연방예산 총액에 포함되지 않으며, 1986 회계연도부터 1992회계연도까지 법률에 따라 실시하는 연방정부의 예산 통제에서 제외한다. Social Security Act에서 이미 권한이 부여된 지출을 제외하고 재무부와 사회보장신탁기금간의 금전거래는 금지한다.

(5) Part E : 기타(Miscellaneous and Related Provisions)

1974년도 의회예산법에 따른 규정 및 의사진행 이의제기를 철회하려면 상원에서 3/5이 동의하여야 한다.

재무부장관은 OASDI trust funds, the Federal Hospital Insurance Trust Fund, the Federal Supplementary Medical Insurance Trust Fund, the Railroad Retirement Account, the Civil Service Retirement and Disability Fund, and other specified funds 상환금액 및 상환하지 않았다면 공공부채 한도가 증가하는 정도를 표시하여야 한다.

재무부장관은 만기전 상환에 따른 사회보장기금의 이자손실 보상할 수 있을 정도로 금액을 OASDI 신탁기금에 지급하여야 한다.

CBO는 Joint Committee on Taxation에서 사용한 세입 추정치를 사용하여야 한다.

본 법에 따라 불리하게 영향받은 개인은 소송을 제기할 수 있다. 해당 소송은 신속한 처리의 대상이 되어야 하며, DC의 지역재판소에서 직접 대법원 상고되어 검토할 수 있다. 대법원의 최종 결정이 나기 이전에 대통령의 예산 취소에 대해 법원이 금지명령구제를 확인하는 것을 금지한다. 예산취소에 따른 감축이 대법원에서 위헌으로 결정되면 전체 대통령의 행정명령은 무효이다. 또한 본 규정은 전쟁시에는 철회된다.

5. 헌법 및 차입에 대한 법률

(1) 헌법

미국의 헌법을 보면 재정적자나 차입과 관련된 규정은 의회의 권한을 언급한 Article 1(제1장)에 있다. 제1장의 제1절에서는 입법권은 의회가 가지고 있으며, 의회는 상원과 하원으로 구성된다는 점을 밝히고 있다.²⁰⁾ 그리고 제7절에서는 정부수입과 관련된 모든 법률은 하원에서 시작되어야 한다고 하고 있으며, 다른 법안의 경우처럼 상원이 수정을 제안을 하거나 동의할 수 있도록 되어 있다.²¹⁾ 제8절에서는 구체적으로 조세나 부담금을 부과할 수 있는 권한이 의회에 있다고 하고 있다.²²⁾ 그리고 이러한 조세나 부담금을 부과하는 이유로 국가의 신용으로 차입하는 것이 포함되어 있다(To borrow money on the credit of the United States). 제9절에서는 국고금에서의 인출은 지출승인이 있어야 한다고 규정하고 있으며, 공공자금의 수입과 지출은 틈틈이

20) Section 1. All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

21) Section 7. All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.

22) Section 8. The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States.

공시되어야 한다고 하고 있다.²³⁾

(2) 차입 권한

미국 현행 법령인 31 USC Sec. 3101은 공공부채의 한도를 다룬다. 먼저 공공부채에 대한 정의가 있는데 할인 기준으로 발행되어 만기 이전에 상환이 필요한 채무의 현재 상환금액은 채무의 액면금액으로 본다고 하고 있다.²⁴⁾

또한 차입권한에서 규정한 바에 따라 발행된 지급의무의 액면금액과 미국정부가 원금과 이자를 보증한 채무의 액면가는 약 \$14.3조를 상회할 수 없다고 규정하고 있다. 다만 재무부가 보유한 보증 채무는 한도에서 제외하며, 의회의 결정이나 3010A 또는 다른 곳에서의 규정에 따라 주기적으로 변할 수 있다고 하고 있다.²⁵⁾

만기 이전에 상환하지 않는 채무의 금액은 발행 금액과 계산 시점 이전까지의 할인 금액을 합친 것으로 계산한다.²⁶⁾

차입 권한에 대한 규정에서 언급한 것처럼 행정부가 부채 한도를 조정하는 것이 가능하다. 31 USC Sec. 3101A를 보면 대통령이 부채

23) No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.

24) (a) the current redemption value of an obligation issued on a discount basis and redeemable before maturity at the option of its holder is deemed to be the face amount of the obligation.

25) (b) The face amount of obligations issued under this chapter and the face amount of obligations whose principal and interest are guaranteed by the United States Government (except guaranteed obligations held by the Secretary of the Treasury) may not be more than \$14,294,000,000,000, outstanding at one time, subject to changes periodically made in that amount as provided by law through the congressional budget process described in Rule XLIX [1] of the Rules of the House of Representatives or as provided by section 3101A or otherwise.

26) (c) the face amount of any obligation issued on a discount basis that is not redeemable before maturity at the option of the holder of the obligation is an amount equal to the sum of (1) the original issue price of the obligation, plus (2) the portion of the discount on the obligation attributable to periods before the beginning of such month

상한(debt ceiling)을 수정할 수 있도록 하고 있다. 일반 규정을 보면 일정한 조건하에서 재무부 장관은 \$9,000억을 차입할 수 있도록 하고 있다. ((a) In General. - (1) \$900 billion. (A) Certification. (B) Resolution of disapproval. 생략) 이에 따르면 부채 한도(debt limit)를 \$4,000억 상향 조정할 수 있고, 상하원 합동 결의가 없으면 추가로 한도가 \$5,000억 상향 조정된다. 특정한 사정에 따라 재무부 장관은 추가로 \$1.2조를 차입할 수 있도록 되어 있다. 추가 규정을 보면 재정적자 감축 법안의 성립 여부에 따라 재정적자 감축분에 해당하는 규모만큼 추가로 차입을 할 수 있도록 하고 있다.

규모 다음에는 미국정부가 상환 의무(obligation)가 있는 차입 방식이 설명되어 있다. 형태는 bonds, notes, certificates 등 다양하다. 따라서 명시적인 규정은 없지만 미국의 국채는 차입권한에 나타난 형태를 의미하며, 은행으로부터의 직접적 차입은 불가능한 것으로 보인다.

제 2 절 영 국

Ian Lienert & 정무경(2007)의 자료나 국회예산정책처(2012)의 자료를 보면 영국은 국가재정을 포괄하는 헌법은 없다. 그렇지만 재정과 관련된 다수의 법률이 존재한다. 법령도 구체적인 사항을 적시하기 보다는 일반적인 원칙을 명문화하는 경우가 많고, 구체적인 사항은 행정명령 등의 보조입법을 통해 규정한다고 되어 있다. 재정과 관련된 주요 법령으로는 1998 재정법, 1983 회계감사법, 통합국고자금법, 2000 정부자원 및 회계법, 2011년 예산책임 및 감사법이 있다.

1. 제도 및 법률

영국은 일반회계라고 할 수 있는 통합국고자금(consolidated fund)과 투융자회계라고 할 수 있는 국가융자자금(national loans fund), 국민보

협기금 등 기타기금으로 예산이 구성되어 있다. 여기에 지방정부 및 공기업이 포함되는 공공부문이 있다.

영국은 1956년부터 정부지출에 대한 전망을 실시하고 있으며, 향후 5년(예산년도+이후 4년)의 정부지출 전망조사인 ‘공공지출조사(Public Expenditure Survey; PES)에는 모든 공공부문이 포함된다. 1979년에 ‘중기재정전략(Medium-term Financial Strategy: MTFS)’의 맥락에서 지출전망을 하고 있으며, ‘공공부문 차입’(Public Sector Borrowing Requirement; PSBR) 규모를 통해 정부는 4~5년의 중기에 걸쳐 재정수지의 균형을 달성하는 것을 핵심 목표로 설정하고 있다.

1997년에 재정준칙 설정 및 공공지출 제도 개혁 등 본격적인 제정 개혁 실시하였다. 재정준칙의 형태는 Golden Rule과 Sustainable Investment Rule이다. 또한 정부의 총관리지출(Total Managed Expenditure; TME)을 부처별 지출한도(Departmental Expenditure Limits; DEL)와 연간관리지출(Annually Managed Expenditure; AME)로 나누었으며, 공공부문의 3개년 재정운용계획을 매 2년마다 검토(Spending Review)하고 있다. 또한 AME 과 DEL 모두 자본지출과 경상지출로 구분하는데 이는 재정준칙과 균형을 맞추기 위해서이다.

- DEL(Departmental Expenditure Limits) : 통제 대상
 - 부처별 지출 상한으로서 Spending Review에 의해 3년분이 결정
 - Spending Review는 1998년도부터 시작, 2년에 한번 설정
 - 예비비 설정(Reserves) : DEL 총액 대비 0.6~1.2%
 - 경상지출과 자본지출로 구성

- AME(Annual Managed Expenditure) : 비통제 대상
 - 고정비적 성격의 지출로서 지출항목별로 상한액 결정,
 - 완충장치(AME Margin) : AME 대비 0.5~1.6%
 - 경상지출과 자본지출로 구성

다음으로 법률을 살펴보자. 먼저 국가융자법(National loans act 1968)을 보면 재무부의 차입 권한에 대한 내용이 있다. 이에 따르면 재무부는 금융분야의 건전성을 증진시키거나, 국가융자기금의 적자를 보전하기 위하여 차입할 수 있다.²⁷⁾ 또한 재무부가 차입하기 위하여 증권을 발행할 수 있도록 되어 있다.²⁸⁾ 자금을 차입할 수 있는 권한은 우체국에도 부여하고 있으며, Treasury Bills 등 다양한 형태로 할 수 있도록 되어 있다. 더불어 영국은행으로 부터의 차입에도 특별한 제한이 없다.²⁹⁾ 다시 말하면, 영국은 국가융자기금을 이용할 수 있으므로 차입의 재량권이 크다고 할 수 있다. 그렇지만 정부의 차입은 법률 규정이 아니라 내부 운영 규칙으로 Golden Rule을 사용하므로 실제적으로 법률이 부여한 재량권이 사용되는 것은 아니다.

영국은 1998년에 재정법(finance act 1998)을 제정하였다. 영국의 재정법은 주로 세입에 대한 설명으로 세입예산법에 가깝지만 일부 재정 안정을 위한 내용이 담겨 있다. 재정법에 있는 재정안정과 관련된 규칙(155 Code for fiscal stability)을 살펴보자.³⁰⁾ 해당 규칙에 따르면 재

27) (1) Any money which the Treasury consider it expedient to raise for the purpose of promoting sound monetary conditions in the United Kingdom and any money required (a) for providing the sums required to meet any excess of payments out of the National Loans Fund over receipts into the National Loans Fund, and (b) for providing any necessary working balance in the National Loans Fund may be raised in such manner and on such terms and conditions as the Treasury think fit, and money so raised shall be paid into the National Loans Fund 이하 생략.

28) ((2) For the purpose of raising money under this section the Treasury may create and issue such securities, at such rates of interest and subject to such conditions as to repayment, redemption and other matters (including provision for a sinking fund) as they think fit.)

29) (7) The Bank of England may lend any sums which the Treasury have power to borrow under this section.

30) 재정법 (FINANCE ACT 1998), PART VI 기타, 155 Code for fiscal stability에 Fiscal stability에 대한 내용이 있다.

(7) The first code to be laid before Parliament under this section shall be so laid before 31st December 1998.

무부가 재정정책(fiscal policy) 및 국가부채 관리 정책(policy for the management of the National Debt)을 입안하고, 실행하기 위한 주요 원칙의 적용에 대한 규칙(code)을 의회에 제공하도록 하고 있다. 주요 원칙은 투명성(transparency), 안정성(stability), 책임성(responsibility), 공정성(fairness) 및 효율성(efficiency)이라고 하고 있다. 규칙에는 재정정책 및 국가부채관리정책과 관련하여 개별 주요 원칙이 어떻게 관련되어 있는 지를 포함하도록 되어 있다. 또한 재무부가 동 규칙과 관련하여 필요하다고 생각하는 규정(provision)을 규칙에 포함시키도록 하고 있다. 마지막으로 규칙에는 정책의 입안과 실행을 위하여 사용한 계정, 전망 및 기타 서류를 만들 때 적용한 회계 방법 및 원칙을 포함하도록 하고 있다. 재무부는 동 규칙을 가끔 수정할 수 있지만 수정된 내용은 의회에 제출하여야 한다. 수정된 규칙을 포함하여 동 규칙은 하원의 결의(resolution of the House of Commons)가 있어야 효력을 발휘한다. 재무부는 의회에 제출하거나 하원에서 승인된 규칙을 적정한 방법으로 출간하도록 하고 있다.

또한 재정법에서는 재정현황 및 예산보고서(Financial Statement and Budget Report: FSBR), 경제·재정 전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report: EFSR), 채무관리보고서(Debt Management Report: DMR)를 제출하도록 하고 있다.

2010년 재정책임법은 입법을 통한 재정건전화계획이다. 2015~2016 회계연도까지 GDP 대비 순차입 비중을 전년 대비 낮추는 것을 목표로 하고 있었으나 2011년 예산책임 및 감사법이 제정되며 폐지되었다.

2. 재정 준칙

영국 노동당은 1997년 집권 이후에 재정안정을 위하여 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)의 2가지 예산

원칙을 확립하였다. 이러한 재정준칙은 법률 형태는 아니고 노동당의 Brown 총리가 천명한 예산원칙이다.

황금률은 정부의 차입은 경상지출이 아닌 자본지출에 한해서만 허용하겠다는 것이며, 지속가능한 투자원칙은 GDP 대비 공공채무(public debt)의 비율을 경기주기(economic cycle)에 걸쳐 안정적이고 신중한 수준에서 유지하겠다는 것이다. 그리고 안정적이고, 신중한 수준은 일반적으로 40%로 보았다. 차입준칙에 해당하는 황금률은 경상수지 및 경기변동을 고려한 Fiscal Mandate로 대체되었다. 나아가 재정2011년에 예산책임 및 감사법(Budget Responsibility and National Audit Act)이 제정되면서 Fiscal Mandate를 설정하도록 하는 대신에 1998년 재정법의 재정안정화 규정이 폐기되었다.

예산책임 및 감사법에 있는 재정헌장(Charter for Budget Responsibility)을 보면 재무부가 재정정책 및 부채 관리와 관련된 문서를 제출하도록 하고 있다. 이러한 규정은 이전의 재정책임법과 동일하다. 더 나아가 동 헌장에서는 재정정책과 국가부채관리정책과 관련하여 재무부의 목표(objectives)를 설정하도록 하고 있으며, 재정정책과 관련하여 재무부의 목표가 달성되는 수단인 Fiscal Mandate를 설정하도록 하고 있다. Fiscal Mandate에 대한 설명자료³¹⁾를 보면 5년에 걸쳐 경상수지가 균형 또는 흑자를 이루어야 한다는 것으로 기존의 경기 주기 기준에서 5년 기준으로 대체된 Golden Rule이다.³²⁾

황금률이라는 차입준칙은 정부재정의 경상수지가 적자가 되면 안 된다는 것으로 매우 단순하다. 문제는 경상수지 적자를 어떻게 계산하는 방식에 있다. 영국 재무부 자료³³⁾에 따르면 재정운용 준칙은 국민계정에 기반을 둔다. ① 황금률은 경상예산흑자(surplus on the current

31) <http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2011/11chap2.pdf>

32) The new government has set itself a forward-looking 'fiscal mandate': the structural current budget must be forecast to be in balance or in surplus by the end of a rolling, five year forecast horizon.

33) [http://www.hm-treasury.gov.uk/d/44\(1\).pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/44(1).pdf)

budget, SOCB)로 측정되며, 국민계정상 공공부문의 총 경상지출 + 감가상각 - 수입으로 계산한다. 황금률에 따르면 국민계정에 의한 공공부문의 경상지출 + 감가상각 - 수입이 0보다 크면 안된다는 것이다.

② 유지가능한 투자준칙은 공공부문의 순부채(public sector net debt, PSND)라는 저량값(stock measure)으로 측정된다. 유량값(flow measure)인 공공부문순차입 (public sector net borrowing, PSNB) 규모가 공공부문 순부채의 증분이 된다. 다시 말하면, 차입한 규모만큼 부채가 증가하는 것이다. 공공부문순차입의 변화는 재정정책이 총수요에 주는 거시경제적 영향을 평가하는데 사용된다. 경상예산수지와 공공부문순차입의 차이가 공공부문의 순투자가 된다.

※ 예 시

- 가 정
 - 경제 전망에 의한 세입 = 70, GDP = 200, 현재 순부채 = 65
- Golden rule에 따라 경상지출로 인한 적자는 없어야 하므로 경상지출은 70 이하로 설정(예: 68)
- Sustainable investment rule에 따라 자본지출은 17 이하로 설정
 - 부채의 한도는 $80(40\% \times \text{GDP})$, 따라서 부채한도에서 현행 순부채 65를 차감한 15에 세입에서 경상지출을 차감한 액수($70 - 68 = 2$)를 더한 금액($15 + 2 = 17$)이 자본지출 한도로 작용

황금률(Golden Rule)은 재정적자 규모를 투자성 지출 규모보다 작도록 함으로서 소비성 지출을 위한 재정적자를 불허하는 것이다. 향후 소득을 창출하는 투자와 현재의 부채 증가를 연계시킴으로써 향후 부채의 부담을 축소시키자는 것이다. 그러나 황금률은 이론 및 실행상의 문제점을 보유하고 있다. 수익률이 낮은 투자지출을 할 가능성이 존재하고, 경상지출이 반드시 소비성 지출이 아니며³⁴, 경제위기 극복을 위

한 적자 확대가 불가능하므로 거시경제 안정화 정책과 상충될 수 있고, 무엇보다도 재정적자의 감축 여부가 불분명하다는 문제가 있다. 따라서 황금률을 재정운용의 준칙으로 사용하는 것은 바람직하지 않다.

영국의 경우에 예산 편성의 출발점은 정부가 정하는 총지출(TME) 규모이다. TME는 기본적으로 재무장관이 결정하며, 의원내각제의 성격상 의회에서는 거의 수정되지 않는다. TME의 경상지출(Public sector current expenditure; PSCE)은 Golden Rule을 준수하고, TME의 자본지출(Public sector net investment; PSNI)은 Sustainable investment rule을 준수하는 형태가 된다. 앞에서 설명한 것처럼 PSCE와 PSGI는 다시 AME와 DEL로 분리된다.

3. 공공부분 범위

다음으로 황금률 또는 Fiscal Mandate를 계산하는데 있어서 문제가 되는 것은 공공부분의 범위가 된다. 영국 통계청의 자료(Guidance and Methodology)를 보면 영국정부는 EU의 ESA(European System of Accounts 1995) 및 해당 지침의 부속서류인 Manual on Government Deficit and Debt(MGDD)을 준수하여 공공부분을 규정하고 있다. 이러한 규정은 모든 EU 국가에 적용되고 있으며, 영국도 ESA 95에 따라 국민계정을 계산하도록 법률에서 규정하고 있다고 한다. 특징적인 것은 재무부가 아니라 영국 통계청(Office for National Statistics)이 EU의 규정을 해석하고 적용하는 책임이 있다는 것이다. 영국정부는 국민계정에 따른 예산편성 규정(rules)과 재정 통계(fiscal statistics)를 작성하기로 함에 따라 영국통계청의 결정이 재무부와 통계청 합동으로 작성하는 공공부분 재정 발간자료(Public Sector Finances publications)의 결산값(outturn)

34) R&D 투자 및 교육·훈련과 관련된 경상지출이 자본지출이 아니지만 향후의 소득을 창출하는 투자성 지출로 볼 수 있음

과 독립적인 예산책임청(Office of Budget Responsibility)이 발간하는 전망값의 토대가 된다. 또한 전체 정부계정(Whole of Government Accounts) 생산에 사용되는 공공부문의 범위를 결정하는데 사용된다. 따라서 황금률 등 재정준칙에 사용하는 기준은 법률에 규정된 것은 아니고 정부가 국민계정에 따라 계산한 값을 사용하기로 한 것이다.

국민계정에는 공공부문의 개념은 없다. 일반정부, 기업(금융·비금융), 가계 등으로만 구분되기 때문이다. 일반정부에는 부처의 통제를 받는 공공기관은 포함되지만 공기업 및 준공기업은 제외하고 있다. 결과적으로 우리나라의 일반회계에 해당하는 국고(Consolidated Fund)와 투융자회계로 볼 수 있는 용자기금(National Loans Fund), 부서가 통제하는 예산외 각종 회계 및 기금이 재정수지 및 부채의 계산에 포함된다. 공공부문에는 정부 이외에도 공기업이 포함된다.³⁵⁾ 특정 조직이 정부 또는 공공부문에 속하는 지를 판단하는 것은 통계청의 위원회에서 결정하며, 결정한 내용을 공시하고 있다.

아래 표는 금융위기와 관련하여 영국 통계청이 결정한 내용의 일부다. 독립적인 실체가 아닌 경우는 정부부문으로 분류 하고, 외국 금융기관은 외국으로 분류하고 있다. 또한 Bank of England Asset Purchase Facility Fund Limited는 일반정부에서 공기업으로 분류가 전환되었다.

〈 표 10 〉 영국 금융분야 구분 (예시)

Entity	Classification
Abbey National plc	Private financial corporation
Bank of England	Public sector (central bank)

35) The Public sector includes all units within General Government, as well as bodies classified as public non-financial corporations (for example, Royal Mail plc) or public financial corporations (such as the Bank of England or the Royal Bank of Scotland

Entity	Classification
Bank of England Asset Purchase Facility Fund Limited (first phase)	Central government **
Bank of England Asset Purchase Facility Fund Limited (second phase)	Public sector (central Bank) **
Bradford and Bingley plc	Public financial corporation
Capital for Enterprise Limited	Central government
Debt Management Office	Central government **
Deposits Management (Edge)	Central government **
Deposits Management (Heritable)	Central government **
Financial Services Authority	Public financial corporation
Financial Services Compensation Scheme	Central government
Grupo Santander [Spain]	Rest of the world
Heritable Bank Limited	Private financial corporation*
HM Treasury	Central government **
ING Direct N.V. (London branch)	Private financial corporation (monetary financial institution)
ING Direct N.V. [Netherlands]	Rest of the world
Kaupthing Singer & Friedlander Ltd	Private financial corporation*

* briefly part of public sector, although this has no impact on any important public sector or government statistics.

** Not recognised as autonomous institutional units for National Accounts purposes, their activity is recorded in the sector stated.

제 3 절 독 일

1. 헌법적 통제의 배경과 의미

2008년 말에 시작된 세계적인 경제위기에 대응하기 위하여 독일은 헌법 개정을 통하여 신규채무의 발생을 억제하는 방법을 취하고 있다. 이러한 배경에는 헌법상 재정에 관한 종래의 규정이 재정적자의 증대에 적절한 대응이 곤란하다는 인식이 깔려 있는데, 균형예산을 요구하여 기채의 제한을 명시하는 제109조, 연방의 신용조달의 한계를 규정하는 제115조 등이 그 중요한 예이다. 헌법 개정을 통하여 「세입=세출」이 되는 균형 재정을 의무 지우는 이러한 방식은 입법론으로 보더라도 이례적인 것이다.³⁶⁾ 그 제도의 핵심은 「채무제한」(Schuldenbremse)에 있다. 헌법적 통제의 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.³⁷⁾

(1) 균형 재정의 의무 부여

연방 및 주의 재정은 원칙적으로 차입(aus Krediten)에 의한 수입 없이 균형이 되도록 하여야 한다(109조 3항 1문, 115조 2항 1문). 이는 국가에 대하여 균형재정을 헌법상 의무지우는 것이 되므로, 적자국채의 발행은 원칙적으로 금지되며, 적자국채의 발행을 전제로 한 예산은 위헌의 문제가 발생할 수 있다. 차입에 의한 수입이란 누적채무를 증가시키는 것을 의미하므로, 이미 발행한 국채의 원금이나 이자 상환을 위한 국채의 발행은 허용된다.

36) 공공차입과 정부지출에 상한선을 마련하기 위한 헌법 규정을 두고 있는 것은 독일 외에 2011년 헌법 개정을 통하여 이를 반영한 스페인뿐이다. 한국조세연구원의 보고서 10-14(김정훈 외 5인, 『헌법과 재정』, 2010) p.70 표2-5에 의하면 헌법적 차원에서 국가부채에 대한 준칙을 도입한 것은 멕시코와 폴란드 등이 있다.

37) JETRO, “ドイツ・スイスの債務ブレーキ制度とEFSF拡充に関するドイツ保証引受法改正”, 「ユーロトレンド」, 2012. 3. pp.5-9

(2) 균형 재정의 판단 방법

첫째 차입에 따른 수입(적자국채)이 명목 GDP의 0.35% 이내에 있다면 균형재정으로 본다(109조 3항 4문, 115조 2항 2문, 시행법 2조 1항 2문). 이것은 1년 당 GDP의 0.35%(약 84억 유로 상당)의 누적채무의 증가를 인정하는 결과가 된다.

둘째 세입·세출로부터 금융거래가 공제된다(115조 2항 5문, 동 시행법 2조 1항 1문). 즉 다른 지방자치단체 등 공공분야에 대한 차입 및 변제가 세입 및 세출에 포함되지 않는다.

(3) 균형재정의 예외 ① : 경기조정

정상 상태를 이탈하는 경기동향이 있는 경우에는 호황 및 불황에 있어서 재정의 영향을 대칭적으로(symmetrisch) 고려하여야 한다(115조 2항 3문). 즉 호황시에는 긴축, 불황시에는 공공투자 확대 등 케인즈적인 경제사상을 배경으로 하는 것이다. 정상 상태를 이탈하는 경기동향이 있다는 것이 경기조정요건의 발동인데, 잠재GDP가 예산상의 GDP와 다른 경우에 인정될 수 있다(시행법 5조 2항 2문).

경기 조정은, 다음의 식에 의한다(시행령 2조).

$$\begin{aligned} \text{경기 조정} &= \text{GDP 갭} \times \text{재정피영향성(財政被影響性)} \\ &= (\text{GDP-잠재 GDP}) \times \text{재정피영향성} \end{aligned}$$

재정피영향성이란, 「유럽 안정 성장 협정의 재정 감독 절차에 있어서 이용되는 국가 전체의 재정피영향성의 부분적 탄력성을, 경기에 의존하는 국가 전체의 세입 및 세출에 대해 연방이 차지하는 비율에 따른 가중치」이며(시행령 2조 3항 2문), 연방 재무부는 기본적으로 0.16으로서 계산하고 있다.

(4) 균형재정의 예외 ② : 자연재해 또는 긴급의 비상사태

자연 재해 또는 비상외의 긴급사태가 있는 경우에는 신규채무의 상한을 예외적으로 초과할 수 있는데, 연방의회의 의원수 과반수 이상이 따른 결의가 필요하다(109조 3항 2문, 115조 2항 6문, 시행법 6조 1문). 연방의회의 결의에 있어서는 상환계획을 붙이는 것이 필요하며(109조 3항 3문, 115조 2항 7문, 시행법 6조 2문), 적당한 시기에 상환하여야 한다(115조 2항 8문, 시행법 6조 3문). 긴급의 비상사태인지 여부에 대한 판단은 연방의회에 재량권이 부여된 불확정개념으로 본다.

그 배경에 대해서 입법이유서는 다음과 같이 서술하고 있다.³⁸⁾

“... 제109조 및 제115조의 종래의 규정은, 1967년 및 69년의 재정 개혁 이래 유지되어 온 것인데, 그간 (연방, 주 및 자치체를 통한) 공공 재정에 있어서의, 명목 국내총생산에 대한 채무 잔고의 비율은, 당시의 약 20%에 대해서, 현재는 약 70%에 달하고 있다. 이러한 상황을 가져온 요인의 하나로서 종래의 기본법의 재정 규율에 관한 규정의 결함이 지적되었다. 연방의 신용 조달에 관한 황금율(goldene Regel)로서 예산중에 반영된 투자를 위한 지출의 총액의 범위 내에서의 신용 조달에 의한 수입을 허용 한다는 원칙(구 제115조 제2항)이 유지되어 왔지만, 이 「투자」 개념이 「국민경제상의 가치 증대의 관점에서는」 기준으로 부적절하고, 경기면에서의 장애가 존재하는 경우 지나치게 광범위한 예외 규정이 존재하며, 예산 편성과 예산집행의 양면에 있어서의 규율 준수의 의식이 결여되어 있고, 경기의 후퇴 국면에서, 「경제 전체의 균형의 교란을 방지하기 위해」(구 제109조 제4항) 행해지는 조치로 만들어지는 추가적 적자를, 호황시의 잉여금으로 재조정할 의무가

38) www.buzer.de/gesetz/5041/1.htm(Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) (GGÄndG) k.a.Abk.; G. v. 29.07.2009 BGBl. I S. 2248 (Nr. 48); Geltung ab 01.08.2009) ; www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/pdf/024301.pdf 참조

명문으로 규정되어 있지 않다는 점이 약점으로 지적되어 왔다.

동시에, 1967년 및 69년 당시 이후 현재까지 발생한 경제적, 제도적인 구조의 변화로서 다음의 4가지가 지적되고 있다.

첫째, 인구 구성의 변화와 이것과 결합된 사회 보장비의 증대가, 국가의 추가적 부담을 가져오게 되어, 세대간의 부담 배분을 새롭게 규율 하는 것이 필요하다는 것, 둘째, 막대한 차입금이 계속적으로 국가의 활동의 선택 범위를 좁히는 것과 동시에, 성장 및 고용에 있어서의 손실을 가져오고 있다는 것, 셋째, 글로벌화 중인 가운데에서 독일이 세계경제에 의해 강하게 편입되어짐에 따라 재정정책을 통제하는데 제약이 가해지고 있다는 것, 넷째, 기본법의 규정과 함께, 그 후 더해진 EU의 안정 성장 협정의 준수가 필요한 것 등이다.”

2. 차입에 관한 통제 규정

차입에 대한 통제 규정은 제109조, 제115조 및 제115조의 시행을 위한 법률 등이다. 구체적으로는 제109조에 제3항을 신설하고 제115조 제2항을 전면 개정하여 「채무 제한(Schuldenbremse)」이라고 하는 새로운 재정 규율을 헌법에 명문화함으로써 원칙적으로 채권 발행 없이 장기적으로 재정 수지의 균형을 유지할 의무를 지게 되었다.³⁹⁾ 또한

39) 2011년 12월 9일 유럽 이사회가 채택한 「유로 통화권의 국가·정부 수반의 선언」(4항)에 따라, 다음과 같은 내용을 재정 협정에 도입하도록 했는데, 이 때 모델로 여겨진 것이 독일의 채무제한 제도이다(JETRO, 前掲 報告書, p.3).

1. 국가재정은 균형 또는 흑자가 아니면 안된다(구조적 적자가 GDP 의 0.5%이하).
2. 1의 룰은, 헌법(또는 이에 상당하는 레벨의 국내법)으로 규정하여야 하며, 위반 시 발동되는 자동 시정 메카니즘도 포함시켜야 한다. 이 룰은 유럽위원회가 제안하는 원칙에 따라 정하는 것으로 하고, 이 룰의 국내법 전환(Umsetzung)에 관하여는 유럽 사법 재판소의 감독에 복종한다.
3. 가맹국은, 유럽위원회가 제안하는 공정표에 근거하여 각자의 참조치를 달성하지 않으면 안된다.
4. 적자 절차에 있는 가맹국은, 필요한 구조개혁을 적은 「경제 파트너십 프로그램」을 유럽위원회·EU 각료 이사회(이사회)에 제출해, 승인을 받아야 한다. 프로그램의 실시 관하여는, 유럽위원회와 이사회에 감독에 복종한다.
5. 국채 발행에 앞서 가맹국이 보고를 실시하는 절차를 도입한다.

중전 제115조에서는 건설 사업 등을 위한 신규 발행 채권총액은 예산안에 반영되면 적법한 것으로 인정하였으나, 이를 삭제하였다.

동일 내용이 2개의 조문에 걸쳐 중복 하고 있는 것은, 독일이 연방제를 채용하는 것에 기인 한다. 즉, 제109조는 연방과 주에 공통되는 원칙을 정하는 규정이며, 제115조는 109조의 규정을 연방에 관하여 구체화하는 것이다.⁴⁰⁾

개정의 내용을 정리하면 다음과 같다.⁴¹⁾

제109조는 연방 및 주의 예산 운영과 관련한 것으로서, 2009년의 연방 헌법 개정시 제2항의 전면 개정, 제3항 신설, 제5항의 자구 수정 등의 변화가 있었다. 먼저 제109조 제1항은 「연방 및 주는 예산의 운영에 있어서 독립적이며 서로 의존하지 않는다」고 선언함으로써 연방 및 주의 예산 운영의 독립성을 보장하고 있는데, 2009년 헌법 개정을 할 때에도 변경되지 않았다. 1969년 이래 이에 대해서는 중요한 예외가 있으며, 그것은 기본법 제91a조에 따른 공동사무와 기본법 제91b조에 따른 교육사업과 연구의 증진과 관련된 협력이다.⁴²⁾ 제2항의 경우 재정에 관한 연방 및 주의 균형 재정에 대한 책무를 구체화하여 규정하는 것으로 개정하였다. 즉 중전 제2항은 「연방 및 주는 그 예산의 운영에 있어서 경제 전체의 균형 필요성을 고려하여야 한다」고 되어 있었다. 그러나 이행 책임의 소재를 명확히 하기 위하여 「연방 및 주는 유럽 공동체의 설립에 관한 조약 제104조에 근거하는 유럽 공동체의 입법으로부터 발생하는 재정 규율의 준수에 관한 독일 연방 공화국의 책무를 공동으로 이행하고, 그 이행에 있어서 경제 전체의 균형의 필요성을 고려한다」로 개정하였다.⁴³⁾

40) JETRO, 前掲 報告書, p.6

41) 연구자가 번역한 것임

42) 홍성방, “독일 기본법상의 재정제도”, 「서강법학」 제11권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2009.6, p.302

43) (2) Bund und Länder erfüllen gemeinsam die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft auf Grund des Artikels 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin

특히 의미가 있는 것은 균형 재정의 의무를 부과하는 제3항을 신설한 것이다. 제3항은, 연방 및 주의 예산은 원칙으로서 차입에 의한 수입 없이 균형을 이루어야 하며, 비정상적인 긴급사태에 대응하기 위한 예외 규정에는 대응하는 변제규정을 두어야 하고, 차입에 의한 수입이 명목 국내 총생산 액수의 0.35%를 넘지 않아야 한다고 하는 등 균형 재정의 준수 및 그 통제에 관한 구체적인 규정을 두었다.⁴⁴⁾

이 외에도 4항에서 「연방 상원의 동의를 필요로 하는 연방법률에 따라 연방 및 주에 대해 공통으로 적용되는 예산법이나, 경기변동에 따르는 예산의 운영 및 다년도 재정계획에 관한 원칙을 정할 수 있다」,⁴⁵⁾

und tragen in diesem Rahmen den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung.”

44) 제109조 제3항의 원문과 그에 따른 번역은 다음과 같다.

(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.”

「연방 및 주의 예산은 원칙으로서 차입에 의한 수입 없이 균형을 이루어야 한다. 연방 및 주는, 통상 상태로부터 벗어난 경기 동향을, 호황 및 불황이 없는 상태로 조정하는 위한 규정 및 자연재해 또는 국가의 통제 범위를 벗어나 국가의 재정상태를 현저하게 해치는 비정상적인 긴급사태에 대응하기 위한 예외 규정을 둘 수 있다. 예외 규정을 두는 경우 대응하는 변제에 관한 규정을 두어야 한다. 연방 예산에 관한 규정의 자세한 것은, 차입에 의한 수입이 명목 국내 총생산 액수의 0.35%를 넘지 않는 경우 제1문의 규정에 합치한다고 보아 제115조로 정한다. 주의 예산 편성에 관한 자세한 것은, 차입에 의하여 이루어진 수입도 허용되지 않는 경우 제1문에 합치하는 것으로 보아, 헌법에 따르는 권한에 근거하여 각 주가 정하는 것으로 한다」

45) 종전 3항의 내용이며, 종전 4항은 삭제되었다(Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4. Der bisherige Absatz 4 wird aufgehoben.)

제5항에서 「유럽공동체설립 조약 제104조의 규정과 관련하여 예산규율의 준수에 관한 유럽공동체의 제재 조치는 연방과 주가 65 대 35의 비율로 부담한다」⁴⁶⁾고 규정하고 있는데, 항목 변경 또는 자구 수정 등의 개정만 이루어졌을 뿐 종전의 내용과 차이가 없다.

제115조는 연방의 신용조달에 대하여 규정하고 있는데, 제1항, 2항 모두 제109조의 개정과 맞추어 전면적인 개정이 이루어졌다.

먼저 제1항에서는 이른바 황금을 규정을 삭제하는 개정이 이루어졌다. 즉 종전 규정에는 「차입금으로부터의 수입은 예산안 중에 계상된 투자지출 총액을 넘을 수 없다」고 하여 투자지출 액은 예산안 중에 계상되기만 하며 차입금으로 인정되는 태도를 취하고 있었으나 이 규정이 삭제되었으며, 제1항 3문 「경제전체의 균형의 교란을 방지하기 위해서는 예외가 허용된다. 상세한 내용은 연방법률로 정한다」 부분도 역시 삭제되었다.⁴⁷⁾ 그 결과 종전 제115조 제1항 제1문만이 존치하는 결과가 되었다. 제1문은 「장래의 회계년도에 있어서 지출이 될 수 있는 차입금, 담보제공 또는 그 밖의 보장들은 그 최고액이 결정되어 있거나 결정될 수 있는 연방법률에 의한 수권을 필요로 한다」고 규정한다.

제2항의 경우 「연방의 특별재산에 관하여는 연방법률로 제1항에 대한 예외가 허용될 수 있다」고 규정하였으나, 전면 개정되어 균형 재정의 원칙, 명목 GDP 0.35% 이내의 차입은 균형재정 인정, 경기변동에 따른 시스템적 대응, GDP 1.5% 상회하는 부담의 해소 의무, 긴급상태인 경우의 예외 절차 및 그 상환절차 등에 대한 구체적인 규정을 두고 있다.⁴⁸⁾

46) Absatz 5 wird wie folgt geändert: Satz 1 wird aufgehoben. Der bisherige Satz 2 wird wie folgt gefasst: „Sanktionsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin tragen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35.“

47) Artikel 115 wird wie folgt geändert: In Absatz 1 werden die Sätze 2 und 3 aufgehoben

48) 원문 및 그 번역은 다음과 같다.

Absatz 2 wird wie folgt gefasst: (2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0.35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt

이와 같은 헌법 개정에 따른 균형 재정의무는 연방의 경우 2016년, 주의 경우 2020년부터 시행하도록 되어 있는데, 제143조 d에 경과 규정을 두고 있으며 그 중에는 재정 상황이 좋지 않은 몇몇 주에 대한 재정지원 방안도 두고 있다.

제143조 d는 경과 규정이라는 제목 하에, 제1항에서 연방 및 주의 시행시기를 다음과 같이 규정하고 있다.

「.....주의 예산은 2020 예산연도에 있어 제109조 제3항의 요건을 충족하도록 편성해야 한다. 연방은 2011년 1월 1일부터 2015년 12월 31일

nicht überschreiten. Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwing symmetrisch zu berücksichtigen. Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst; Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen. Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden. Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.”

「수입과 지출은 차입에 의한 수입 없이 균형을 이루어야 한다. 차입에 의한 수입이 명목 국내 총생산 액수의 0.35%를 넘지 않는 경우에는 이 원칙에 합치하는 것으로 본다. 또한, 통상 상태로부터 벗어난 경기 동향에 대해서는, 예산에 대한 영향을 경기 호황이나 불황이 없는 것으로 대칭적으로 고려한다. 실제의 차입이 제1문으로부터 제3문까지의 규정에 따라 인정된 차입의 상한으로부터 괴리하는 경우, 그 괴리액은 감시 규정상에 기록되는 것으로 하고, 명목 국내 총생산의 1.5%를 한계치를 초과하는 부담은 경기의 상황에 대응하여 해소하여야 한다. 특히, 재정상의 거래행위에 다른 수입 및 지출의 청산 및 경기순환조정절차에 기초한 경기의 추이를 고려한 연간 순차입금의 상한의 계산을 위한 절차 및 사실상의 차입금의 법정상한으로부터 벗어난 경우의 감시 및 조정은 연방법률에 따라 정한다. 자연재해 또는 국가의 통제를 벗어난 국가의 재정상태를 현저히 훼손하는 비상적인 긴급상태의 경우에는, 당해 차입금의 상한은 연방의회 의원의 과반수의 의결을 얻어 그것을 초과할 수 있다. 당해 의결에는 변제계획을 첨부하여야 한다. 제6문의 규정에 따라 조달되는 차입금의 상황은 상당한 기간 내에 행해야 한다」

까지의 기간, 제115조 제2항의 요건으로부터 괴리할 수 있다. 기존의 채무의 삭감은 2011 예산연도에 개시하는 것으로 한다. 매년의 예산은 2016 예산연도에 있어 제115조의 요건이 충족되도록 편성해야 한다. 자세한 것은 연방법으로 정한다」⁴⁹⁾

또한 제2항에서 재정상황이 좋지 않은 베를린 등에 대한 지원책을 다음과 같이 명문으로 규정하고 있다. 「2020년 1월 1일 이후 제109조 제3항의 요건을 채우기 위한 지원으로서 베를린, 브레멘, 살 란트, 작센·안하르트 및 슈레스비히·호르슈타인의 각주는 2011년부터 2019년까지의 기간동안 연방 예산으로부터 매년 총계 8억 유로의 건전화 지원을 받을 수 있다(이하 생략).....」⁵⁰⁾ 건전화 지원의 공여에 의해서 생

49) (1) Artikel 109 und 115 in der bis zum 31. Juli 2009 geltenden Fassung sind letztmals auf das Haushaltsjahr 2010 anzuwenden. Artikel 109 und 115 in der ab dem 1. August 2009 geltenden Fassung sind erstmals für das Haushaltsjahr 2011 anzuwenden; am 31. Dezember 2010 bestehende Kreditermächtigungen für bereits eingerichtete Sondervermögen bleiben unberührt. Die Länder dürfen im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2019 nach Maßgabe der geltenden landesrechtlichen Regelungen von den Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 abweichen. Die Haushalte der Länder sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe aus Artikel 109 Absatz 3 Satz 5 erfüllt wird. Der Bund kann im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 von der Vorgabe des Artikels 115 Absatz 2 Satz 2 abweichen. Mit dem Abbau des bestehenden Defizits soll im Haushaltsjahr 2011 begonnen werden. Die jährlichen Haushalte sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2016 die Vorgabe aus Artikel 115 Absatz 2 Satz 2 erfüllt wird; das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

50) (2) Als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Artikels 109 Absatz 3 ab dem 1. Januar 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für den Zeitraum 2011 bis 2019 Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von insgesamt 800 Millionen Euro jährlich gewährt werden. Davon entfallen auf Bremen 300 Millionen Euro, auf das Saarland 260 Millionen Euro und auf Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein jeweils 80 Millionen Euro. Die Hilfen werden auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates geleistet. Die Gewährung der Hilfen setzt einen vollständigen Abbau der Finanzierungsdefizite bis zum Jahresende 2020 voraus. Das Nähere, insbesondere die jährlichen Abbauschritte der Finanzierungsdefizite, die Überwachung des Abbaus der Finanzierungsdefizite durch den Stabilitätsrat sowie die Konsequenzen im Falle der Nichteinhaltung der Abbauschritte, wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates und durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Die gleichzeitige Gewährung der

기는 재정 부담은 연방과 주가 절반씩 부담하고, 주는 주에 배분되는 부가가치세에 의해서 이것을 실시하는 것으로 한다. 자세한 것은 연방 상원의 동의를 얻은 연방법으로 정한다.⁵¹⁾

연방 및 각 주의 입법의무에 대해서도 규정되어 있다. 즉 각 주는 주 헌법으로 기본법 제109조의 규정을 구체화하여야 하며(제109조 제3항 제5문), 연방은 제115조의 시행에 관하여 연방 법률로 규정하여야 하는 의무가 부여되어(제115조 제2항 제5문), 「기본법 제115조 시행을 위한 법률」이 제정되었다.⁵²⁾

기본법 제115조 2항 제2문은 GDP 0.35% 이내의 차입은 구조적인 것으로 보아 균형재정을 달성한 것으로 보므로 시행법 제1조는 세입 부족의 보충을 위한 경우 또는 일상적인 국고 자금유통을 유지하기 위한 경우(Kassenverstärkungskredite)⁵³⁾ 등에 연방재무부가 차입할 수 있음을 정하고 있다.⁵⁴⁾ 구조적 차입의 결정 기준이 되는 GDP는, 연방

Konsolidierungshilfen und Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ist ausgeschlossen.

51) (3) Die sich aus der Gewährung der Konsolidierungshilfen ergebende Finanzierungslast wird hälftig von Bund und Ländern, von letzteren aus ihrem Umsatzsteueranteil, getragen. Das Nähere wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.”

52) Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes(Artikel 115-Gesetz-G 115) vom 10. August 2009 (BGBl. I S.2704)

53) 일상적인 현금부족이 있는 경우 자금조달을 위하여 발행하는 정부단기증권의 일종으로 해석됨(일본어로 資金繰り債로 번역되었음)

54) 제1조의 원문과 번역은 다음과 같다.

§ 1 Kreditermächtigungen

Das Haushaltsgesetz bestimmt, bis zu welcher Höhe das Bundesministerium der Finanzen Kredite aufnehmen darf

1. zur Deckung von Ausgaben,
2. zur Aufrechterhaltung einer ordnungsmäßigen Kassenwirtschaft (Kassenverstärkungskredite). Soweit diese Kassenverstärkungskredite zurückgezahlt sind, kann die Ermächtigung wiederholt in Anspruch genommen werden. Kassenverstärkungskredite dürfen nicht später als sechs Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres, für das sie aufgenommen worden sind, fällig werden.

제 1 조 차입 권한

다음 각 호에 언급한 목적을 위하여, 연방 재무부가 차입할 수 있는 한도 최고액에 대하여는 예산법으로 정한다.

통계청의 조사에 의하는 것으로 하며, 당해 예산의 1년 전의 명목 GDP를 기준으로 한다(시행법 제4조).⁵⁵⁾

시행법 제2조는 세입 부족을 보충하기 위한 두 가지 차입평가 원칙을 규정하고 있다. 첫째는 세입세출의 판정시 금융거래가 공제된다는 것이다. 구체적으로 시행법 제3조는 금융거래에 의한 청산이라는 제목 하에, 제2조 제1항 제1문 전단의 세출에는 주식취득비, 공적 부문에 대한 변제금 및 대출금은 포함되지 않으며, 제2조 제1항 제1문 전반의 세입에는, 주식 매각비, 공적 부문에 있어서의 차입 및 대부금 상환금은 포함하지 않는다고 정하고 있다.⁵⁶⁾

두 번째는 비상상태의 경기조정에 관한 것이다. 기본법 제115조 제2항 제3문이 정상 상태를 이탈하는 경기동향이 있는 경우 호황 및 불황에 있어서의 재정예의 영향을 대칭적으로(symmetrisch) 고려할 것을 규정하고 있으므로 그 고려방법으로서 호황 때에는 긴축 재정에 의해 경

1. 세입 부족의 보충을 위한 경우

2. 일상적인 국고 자금용통을 유지하기 위한 경우(Kassenverstärkungskredite)

자금용통채권을 상환하는 경우에 한해, 차입권한을 반복해 행사할 수 있다. 자금용통채권은 그 채권이 발행된 회계연도 경과 후 6월 이내에 만기를 설정해야 한다.

55) 제4조의 원문과 번역은 다음과 같다.

§ 4 Grundlagen zur Bestimmung einer zulässigen strukturellen Kreditaufnahme

Das zur Bestimmung der zulässigen strukturellen Kreditaufnahme nach § 2 Absatz 1 Satz 2 maßgebliche Bruttoinlandsprodukt wird durch das Statistische Bundesamt ermittelt. Zugrunde zu legen ist das nominale Bruttoinlandsprodukt des der Aufstellung des Haushalts vorangegangenen Jahres.

제 4 조 구조적인 차입의 한도액을 결정하는 근거

제 2 조 제1항 제2문에 근거해 허용되는 구조적 차입의 결정 기준이 되는 GDP는, 연방 통계청의 조사에 의하는 것으로 한다. 당해 예산의 1년 전의 명목 GDP를 기준으로 한다.

56) 제3조의 원문은 다음과 같다.

§ 3 Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Aus den Ausgaben nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe herauszurechnen, aus den Einnahmen nach § 2 Absatz 1 erster Halbsatz diejenigen aus der Veräußerung von Beteiligungen, aus der Kreditaufnahme beim öffentlichen Bereich sowie aus Darlehensrückflüssen

제의 과열을 막고, 불황 때에는 공공투자를 확대해 경제의 위축을 완화하는 케인즈적 경제 사상을 배경으로 구조적 적자폭의 상한을 조정하는 방식을 채용하고 있다(시행법 2조 2항).⁵⁷⁾ 경기변동에 따른 차입 또는 세입 초과와 평가란 잠재 GDP와 해당 년도 예측 GDP와의 차액 GDP갭을 의미하며 GDP갭에 예산민감도를 곱하여 경기요소를 산정하고, 경기요소를 특정하는 절차는, 유럽안정성장협정에서 정해진 경기 조정 과정과 부합하는 것으로 한다(시행법 제5조).⁵⁸⁾

57) 제2조의 원문과 번역은 다음과 같다.

- § 2 Grundsätze für die Veranschlagung von Kreditaufnahmen zur Deckung von Ausgaben
- (1) Einnahmen und Ausgaben sind bei der Veranschlagung in einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen; Einnahmen und Ausgaben sind um finanzielle Transaktionen zubereinigen. Eine Kreditaufnahme von bis zu 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt ist als Strukturkomponente zulässig.
 - (2) Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Absatz 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.

제 2 조 세입 부족을 보충하기 위한 차입평가 원칙

- (1) 통상(通常)적인 경기(景氣)의 경우 세입 및 세출의 평가는, 원칙적으로 차입을 하지 않고 균형을 이루도록 해야 한다. 세입 및 세출은, 금융거래에 의해서 청산해야 한다. 명목 GDP의 0.35%까지의 차입은 구조적인 요소로 보아 허용된다.
- (2) 당해 회계연도에 대해 통상과 다른 경기가 예측되는 경우에는, 제1항의 규정에 의한 차입 평가의 상한액은, 그 경기 변동이 예산에 미치는 영향에 따라, 차입 또는 세입 초과 금액에 대응하여, 경기요소(景氣要素)로서 변동한다.

58) 제5조의 원문과 번역은 다음과 같다.

§ 5 Konjunkturkomponente

- (1) Die Höhe der zu veranschlagenden konjunkturell bedingten Einnahmen aus Krediten oder der Haushaltsüberschüsse nach § 2 Absatz 2 wird aus der Abweichung der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage abgeleitet.
- (2) Eine Abweichung der wirtschaftlichen Entwicklung von der konjunkturellen Normallage liegt vor, wenn eine Unter- oder Überauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten erwartet wird (Produktionslücke). Dies ist der Fall, wenn das auf der Grundlage eines Konjunkturbereinigungsverfahrens zu schätzende Produktionspotenzial vom erwarteten Bruttoinlandsprodukt für das Haushaltsjahr, für das der Haushalt aufgestellt wird, abweicht.
- (3) Die Konjunkturkomponente ergibt sich als Produkt aus der Produktionslücke und der Budgetsensitivität, die angibt, wie sich die Einnahmen und Ausgaben des Bundes

다음과 같은 예를 통하여 채무제한 시스템의 적용을 확인해 볼 수 있다.⁵⁹⁾ 예컨대 2012년의 경우, 잠재 GDP가 2조 6,672억 유로(근사치, 이하 같다)인데 GDP는 2조 6,340억 유로이기 때문에, GDP는 잠재 GDP를 밑돌고 있다. 따라서 GDP 갭은 마이너스 333억 유로이다(불황 갭). 이것에 재정피영향성 0.16을 곱하면 경기 조정을 위해 마이너스 53억 유로가 요구된다. 그런데 2012년의 「구조적」 적자폭은, 2조 6,340억×0.0035 =92억 유로이기 때문에, 결국 2012년에는, 92억 유로+53억 유로=145억 유로까지의 누적채무 증가가 인정된다.

신규 채무의 상한을 초과하는 예외가 인정되는 경우가 있다. 그것은 자연재해 또는 긴급 비상사태로 국가의 통제가 곤란한 경우로서 국가재정에 막대한 영향을 주는 경우이며, 상환계획을 첨부하여 연방의회의 의결을 얻고 적절한 기한 내에 상환하도록 되어 있다.⁶⁰⁾ 이 경우 적

bei einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität verändern.

(4) Das Bundesministerium der Finanzen legt im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie die Einzelheiten des Verfahrens zur Bestimmung der Konjunkturkomponente in Übereinstimmung mit dem im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes angewandten Konjunkturbereinigungsverfahren durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates fest. Das Verfahren ist regelmäßig unter Berücksichtigung des Standes der Wissenschaft zu überprüfen und fortzuentwickeln.

제 5 조 경기 요소

- (1) 제2조 제2항의 경기 변동에 따른 차입 또는 세입 초과액의 평가액은, 통상과 다른 경기 변동이 예측되었을 때에는, 해당 예측에 근거하여 산출한다.
- (2) 통상과 다른 경기란, 경제 전체의 생산능력의 이용율의 과소 또는 과대가 예측되는 경우를 말한다(GDP 갭). 이것은, 경기조정과정을 고려한 잠재 GDP의 평가가 해당 예산연도의 GDP 예측과 다른 경우로 한다.
- (3) 경기요소는, GDP 갭에, 경제활동전체의 변화에 수반하는 연방의 세입 및 세출의 변화를 나타내는 예산민감도를 곱하여 얻은 수로 한다.
- (4) 경기요소를 특정하는 절차는, 유럽안정성장협정에서 정해진 경기 조정 과정과 부합하는 것으로 하며, 그 세칙에 관하여는, 연방재무부가 연방 경제 기술부와 협의하여, 연방 상원의 동의를 필요로 하지 않는 법규 명령으로 정한다. 이 절차는, 정기적으로 과학적 관점에서 보고 정비하는 것으로 한다.

59) JETRO, 前掲 報告書, p.10에서 인용

60) 제6조의 원문과 번역은 다음과 같음.

§ 6 Ausnahmesituationen

용요건과 관련하여 국가재정에 막대한 영향을 주는 경우의 해석상 문제가 있다. 그것이 긴급 비상사태에만 걸리는 내용인지 아니면 자연재해까지도 포함하는 내용인지 여부에 대한 것인데, 독일에서는 학설상 대립이 있으나 긴급 비상사태와 자연재해를 포함하는 견해가 유력하다.⁶¹⁾

「자연재해 또는 비상외 긴급사태」는 불확정개념이기 때문에 그 해석에 관하여는 연방 의회에 재량이 주어진다. 다만 「자연재해」는 문언상의 제약에 의해 어느 정도 내용이 한정되어 지진, 홍수, 가뭄, 전염병 등을 의미한다고 해석할 수 있지만 「비상외 긴급사태」의 경우는 판단이 쉽지 않아 그 만큼 의회의 재량이 부여되었다고 볼 수 있다. 법안제출이유서에서는 이번 금융 위기도 비상외 긴급사태에 포함된다고 보지만(제6조 적용설), 앞에서 본 경기 조정에 의해 경기 변동은 벌써 포함되어 있다는 반대 견해도 있다(제2조 적용설).⁶²⁾

경기 조정을 근거로 한 상한치로부터의 이탈이 있는 경우 그 시정에 대해서는 시행법 제7조에서 규율하고 있다. 즉 관리계정을 설정하여

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können die Kreditgrenzen nach § 2 auf Grund eines Beschlusses des Bundestages nach Artikel 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes überschritten werden. Dieser Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Die Rückführung der nach Satz 1 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

제 6 조 특례

자연재해 또는 긴급 비상사태로 국가의 통제가 곤란한 경우로서 국가재정에 막대한 영향을 주는 경우에는, 제2조의 차입 액수의 상한은, 기본법 제115조 제2항 제6문에 규정하는 연방의회의 의결에 따라, 이것을 초과할 수 있다. 이 의결에는, 상환 계획을 첨부하여야 한다. 제1문의 규정에 의한 차입은, 적절한 기간 내에 상환되어야 한다.

61) JETRO, 前掲 報告書, p.12 각주 27)에서는 국가 재정에 막대한 영향을 주는 경우의 해석에 대해서 「비상외 긴급사태」에만 관계된다고 하는 설과 「자연재해」와 「비상외 긴급사태」의 쌍방과 관련된다고 하는 설이 있지만, Kube, Art. 115, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Lfg. 56 (2009), Rn. 185는 후자의 설을 선택하고 있다고 소개한다.

62) Kube, a.a.O., Rn. 186, 187

차액을 관리하고 그 금액의 확정은 회계연도 다음 해 9월 1일에 확정하여 관리계정의 적자를 해소해야 할 의무를 부담시키며, 관리계정의 적자는 명목GDP의 1.5%를 상한으로 하여 이를 초과할 수 없도록 하고, 1%를 초과한 적자액은 다음 해 명목 GDP의 0.35% 이내의 범위에서 감액할 의무를 부담시키고 있다.⁶³⁾ 이 관리 규정이 재정 협정에

63) 제7조의 원문과 번역은 다음과 같음

§ 7 Kontrollkonto

- (1) Weicht die tatsächliche Kreditaufnahme von dem Betrag ab, der sich nach Abschluss des betreffenden Haushaltsjahres auf der Grundlage der tatsächlichen Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt nach § 2 als Obergrenze ergibt, wird diese Abweichung auf einem Verrechnungskonto (Kontrollkonto) verbucht. Soweit von der Ausnahmeregelung des Artikels 115 Absatz 2 Satz 6 des Grundgesetzes Gebrauch gemacht worden ist, ist der zu verbuchende Betrag um die aufgrund des entsprechenden Beschlusses erhöhte Nettokreditaufnahme zu bereinigen. Die zu verbuchende Abweichung wird jährlich zum 1. März des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres festgestellt und im weiteren Jahresverlauf aktualisiert, abschließend zum 1. September des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres.
- (2) Bei negativem Saldo ist auf einen Ausgleich des Kontrollkontos hinzuwirken. Der negative Saldo des Kontrollkontos soll einen Schwellenwert von 1,5 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Das maßgebliche Bruttoinlandsprodukt bestimmt sich nach § 4.
- (3) Ist der Saldo des Kontrollkontos negativ und überschreitet der Betrag des Saldos 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt, verringert sich die Kreditermächtigung nach § 2 Absatz 1 Satz 2 jeweils im nächsten Jahr um den überschießenden Betrag, höchstens aber um 0,35 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt; die Verringerung wird nur wirksam in Jahren mit positiver Veränderung der Produktionslücke.

제 7 조 관리 계정

- (1) 실제 차입액이 해당 회계연도의 경과 후 경기가 예산에 대해서 실제로 미친 영향을 고려한 제2조의 상한액과 다르게 된 경우에는, 그 차액을 차감 잔액 계정(관리 계정)에 기록한다. 기본법 제115조 제2항 제6문에 규정하는 특칙이 적용되는 경우에는, 해당 의결에 의해 차입액을 줄여서 얻은 금액을 기록해야 한다. 관리 계정에 기록하는 금액은, 매년 해당 회계 연도의 다음 해의 3월 1일로 결정하여 그 후 갱신하며, 해당 회계연도의 다음 해의 9월 1일에 확정하는 것으로 한다.
- (2) 관리 계정의 적자는, 해소하도록 노력하여야 한다. 관리 계정의 적자는, 명목 GDP의 1.5%를 상한으로 하여 이를 초과할 수 없다. 기준이 되는 GDP는, 제4조의 규정에 근거하여 결정한다.
- (3) 관리 계정의 잔고가 적자인 경우, 그 적자액이 명목 GDP의 1%를 초과하는 때에는, 제 2조 제1항 제2문의 규정에 근거하는 차입 상한액은, 다음 해에, 그 1%

대해 각국에 도입의무가 지워진 「위반의 경우에 발동되는 자동시정 메카니즘」이라고 생각할 수 있다.⁶⁴⁾

시행법 제8조는 추가경정예산에 대해서 세수 평가의 3% 상당액까지 증액이 가능한 것으로 하되 지출의 증가 또는 수입의 감소를 가져오는 새로운 조치를 계상하면 안된다는 점을 명확히 하고 있으며,⁶⁵⁾ 제9조는 경과 규정으로서 2011년부터 시행한다는 시행시기를 규정하고 있다.⁶⁶⁾

를 초과한 적자분을 명목 GDP의 0.35% 이내의 범위에서 감액한다. 다만, 감액은 GDP 값이 플러스인 연도에 한해 실시하는 것으로 한다.

64) JETRO, 前掲 報告書, p.11

65) 제8조의 원문과 번역은 다음과 같음

§ 8 Abweichungsrechte bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan
Bei Nachträgen zum Haushaltsgesetz und zum Haushaltsplan kann die nach § 2 Absatz 1 Satz 2 ermittelte zulässige Kreditaufnahme bis zu einem Betrag in Höhe von 3 Prozent der veranschlagten Steuereinnahmen überschritten werden. In diesem Nachtrag dürfen keine neuen Maßnahmen veranschlagt werden, die zu Mehrausgaben oder zu Mindereinnahmen führen. Zur Ermittlung der Konjunkturkomponente wird ausschließlich die erwartete wirtschaftliche Entwicklung aktualisiert. Die Regelungen des § 7 bleiben unberührt

제 8 조 추가경정 예산의 특례

추가경정 예산에 대해서는, 제2조 제1항 제2문의 규정에 의한 차입 상한액은, 세수 평가의 3%에 상당하는 액수까지 증액할 수 있다. 추가경정예산에 대해서는, 지출의 증가 또는 수입의 감소를 가져오는 새로운 조치를 계상해서는 안 된다. 경기요소를 산정하기 위해서, 경제 동향 예측만을 갱신한다. 제7조의 규정은, 그 적용을 방해하지 않는다.

66) 제9조의 원문과 번역은 다음과 같음

§ 9 Übergangsregelung

(1) Dieses Gesetz ist erstmals auf den Bundeshaushalt des Jahres 2011 anzuwenden.

(2) § 2 Absatz 1 findet im Zeitraum vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2015 mit der Maßgabe Anwendung, dass das strukturelle Defizit des Haushaltsjahres 2010 ab dem Jahr 2011 in gleichmäßigen Schritten zurückgeführt wird.

제 9 조 경과 규정

(1) 이 법률은, 2011년부터 연방 예산에 적용한다.

(2) 2011년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지의 기간에 있어서는, 2010년 예산의 구조적인 적자를, 2011년 이후 매년 동액씩 삭감하는 것을 원칙으로 하여 제2조 제1항의 규정을 적용한다.

제 4 절 일 본

1. 재정적자 통제의 배경과 의미

일본은 1990년 초 버블붕괴 이후로 거듭된 감세정책과 장기불황 지속으로 인한 세수 감소, 공공사업의 확대, 고령화 진전 등에 따른 세출 확대로 연평균 5% 이상의 재정적자가 지속되었으며, 특히 1997년 말 아시아 외환위기, 2008년 금융위기 등에 따라 더욱 악화되어 2010년 현재 GDP 대비 재정수지 적자가 7.7%(37.1조엔)을 기록한 것으로 나타났다.⁶⁷⁾ GDP 대비 국가채무는 2010년 204%(995조엔)를 기록하여 국가채무 수준이 심각하다는 우려가 있으나 저금리 기초, 국내금융기관이 높은 국채보유비율을 유지하고 있는 점에서 재정위기 가능성은 낮다는 평가도 존재하고 있다.⁶⁸⁾ 그러나 GDP의 60% 이내로 제한하는 EU 국가들의 예를 고려할 때 재정적자 통제의 필요성은 당연히 인정될 수밖에 없다. 국채의 발행 잔고,⁶⁹⁾ 예산 중 세입에 차지하는 국채에의 의존도가 해마다 상승하고 있어서 이대로는 재정 적자가 심각화 할

67) 국회예산정책처, 「주요국의 예산제도」, 2012.5. pp.204-205

68) 국회예산정책처, 전개보고서, p.205

69) 자료(川崎高津, “国債の法的問題”; kraft.cside3.jp/finanzrecht06-4.htm)에 따르면 최근 6년간 예산에서 차지하는 공채의 비율의 변화는 다음과 같다.

2006년도 당초 예산에 있어서의 공채 의존도 : 대략 38%(세입 합계는 대략 79조 6860억엔, 공채금은 29조 9730억엔).

2007년도 당초 예산에 있어서의 공채 의존도 : 대략 31%(세입 합계는 대략 82조 9088억781만엔, 공채금은 25조 4320억엔).

2009년도 당초 예산에 있어서의 공채 의존도 : 대략 38%(세입 합계는 대략 88조 5480억132만엔, 공채금은 33조 2940억엔).

2009년도 제 1 차 추가경정 예산에 있어서의 공채 의존도 : 대략 43%(세입 합계는 대략 102조 4735억 5955만엔, 공채금은 44조 1130억엔).

2011년도 당초 예산에 있어서의 공채 의존도 : 대략 49%(세입 합계는 92조 4116억 1271만 5천엔, 공채금은 45조 1080억엔).

2011년도 제 1 차 추가경정 예산에 있어서의 공채 의존도 : 대략 48%(세입 합계는 92조 7166억 9416만 5천엔, 공채금은 45조 1080억엔).

뿐만 아니라, 제2차 세계대전 후의 일본이 경험한 것 같은 하이퍼·인플레이션이 발생하여 국민 생활이 피폐해질 것이라는 지적도 있다.⁷⁰⁾

재정적자 통제에 대한 법적 규제에 가장 중요한 것은 재정법이다. 일본 헌법은 조세와 정부지출을 법으로 제정할 의무를 지우면서(제84조), 헌법기구인 내각이 국회에 예산안을 제출하되(제86조), 예산책정의 최종 결정에 대해서는 중의원이 참의원보다 우선권을 가진다(제60조) 등 일반적인 재정원리를 규정할 뿐이며, 가장 중요한 행정부의 예산절차 등은 재정법에 의해 규율하고 있기 때문이다. 재정적자 및 차입에 관하여 재정법(財政法)은 적자공채 발행금지, 일본은행에 의한 인수 금지, 재무성증권 발행의 통제에 대하여 규율하고 있다. 같은 취지의 내용이 지방재정법에도 규정되어 있다(지방재정법 제5조).

2. 재정적자 통제 규정

(1) 적자국채 발행 금지의 원칙

재정법 제4조는 건전재정의 원칙 또는 적자공채 발행금지의 원칙을 규정한다. 국가의 세출은 공채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 하지만, 공공사업비, 출자금 및 대부금의 재원에 대하여는 국회의 의결을 받은 금액의 범위 내에서 공채를 발행하거나 차입금으로 할 수 있다(1항). 이 예외 규정에 따라 이른바 건설국채(建設國債)를 발행하는 것이 가능하다고 해석한다. 우리 국가재정법 제18조는 국가의 세출은 국채·차입금 외의 세입을 그 재원으로 하되 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로써 충당할 수 있다고 규정하므로, 사실상 우리와 같은 취지이다. 어쨌든 1항 단서의 규정에 따른 공채를 발행하거나 차입금으로 하는 경우에는 그 상환의 계획을 국회에 제출하여야 하며(2항), 제1항에 규

70) 각주 14) 참조

정하는 공공사업비의 범위에 관하여는 매 회계연도, 국회의 의결을 받아야 한다(3항).⁷¹⁾

이 규정은 일반회계에 적용되는 것이고, 특별회계에 대하여는 개별 법에서 공채나 차입금에 대한 규정을 두고 있다.

(2) 일본은행의 공채인수 또는 일본은행으로부터의 차입 금지

재정법 제5조는 공채를 발행한 경우 일본은행은 그것을 인수할 수 없으며, 차입금의 차입에 있어서도 일본은행으로부터 차입할 수 없으나, 특별한 사유가 있는 경우에 국회의 의결을 받은 금액의 범위 내에서는 그러한 제한이 없다고 함으로써 차입에 관한 한 일본은행의 개입을 금지하는 규정을 두고 있다.⁷²⁾ 우리는 이와 같은 제한 규정이 없으므로 중앙은행인 한국은행이 국채인수를 할 수 있으나 한국은행은 가능하면 시장에서 소화하는 것을 원칙으로 하여 직접적인 국채인수 등에는 소극적인 것 같다.

어쨌든 이와 같은 차이가 발생하게 된 것은 일본의 경우 제2차 세계대전 직전 정부가 적자국채나 전시국채를 남발하여 일본은행에 인수하게 함으로써 패전 후 일본 경제를 붕괴 상황에 직면하게 한 역사적 사실을 반영한 것이다.⁷³⁾ 즉 일본 은행의 직접적인 국채 인수를

71) 원문은 다음과 같음

第四条 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。

○2 前項但書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。

○3 第一項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

72) 원문은 다음과 같음.

第五条 すべて、公債の発行については、日本銀行にこれを引き受けさせ、又、借入金の借入については、日本銀行からこれを借り入れてはならない。但し、特別の事由がある場合において、国会の議決を経た金額の範囲内では、この限りでない。

73) 杉村章三郎, 『財政法』[新版](1982)、有斐閣, p.47

금지하는 것은,⁷⁴⁾ 중앙은행이 일단 국채의 인수에 의해 정부에 대한 자금공여를 시작하면, 정부의 재정 통제력을 약화시키고 나아가서는 중앙은행 통화의 증발로 인한 악성의 인플레이션을 일으킬 우려가 있어서, 그에 따른 통화 또는 경제 운영에 대한 국내외로부터의 신뢰 상실 등을 이유로 한 것이다. 특별한 사유의 예로서는 1948년 이후, 일본 은행이 보유하는 공채의 차환채(借換債)를 일본 은행이 인수하는 형태로 발행하는 실례가 있는데 이 경우는 일본 은행에 의한 통화 공급량의 증대가 생기지 않는다.⁷⁵⁾

(3) 재무성증권의 발행 및 일시 차입금

제5조의 제한에도 불구하고 국고금의 출납상 필요가 있는 경우에는 일본은행으로부터의 차입이 허용된다. 즉 국가는 국고금의 출납상 필요가 있는 때에는 재무성증권을 발행하거나 일본은행으로부터 일시 차입금으로 차입할 수 있으며, 이 경우 재무성증권 및 일시차입금은 해당연도의 세입으로 하고, 그것을 상환하여야 한다(제7조 제1항, 제2항). 출납상 필요가 인정되더라도 재무성증권의 발행 및 일시차입금의 차입의 최고액에 대하여는 매회계연도에 국회의 의결을 받아야 한다(3항).⁷⁶⁾ 우리의 경우 예산총칙에 국고금관리법 제32조의 규정에 의한 재정증권의 발행과 일시차입금의 최고액을 규정하도록 하고(제20조 제1항), 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 제18조 단서에서 정하는 ‘부득이한 경우로서 국회의 의결을 얻은 국채 및 차

74) 이것을 「국채의 시장 소화의 원칙」이라고 한다.

75) kraft.cside3.jp/finanzrecht06-4.htm

76) 원문은 다음과 같다.

第七条 国は、国庫金の出納上必要があるときは、財務省証券を發行し又は日本銀行から一時借入金をなすことができる。

- 2 前項に規定する財務省証券及び一時借入金は、当該年度の歳入を以て、これを償還しなければならない。
- 3 財務省証券の發行及び一時借入金の借入の最高額については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

입금의 한도액'을 초과하여 국채를 발행할 수 있음을 정하고 있다. 이 경우 미리 국회에 보고할 의무가 있다(제20조 2항). 역시 취지상 일본과 차이가 없는 것으로 보인다.

(4) 재정처리의 특별조치에 관한 법률에 의한 특례국채

재정법에 의한 재정의 원칙에도 불구하고, 실제로는 잘 지켜지지 않고 특별법에 의해 국채가 발행되고 있다. 1975년 이래 거의 매년 재정법 제4조에 대한 특별법이 제정되어 적자국채의 발행이 계속되어 왔기 때문에 이 경우에는 특례국채라고 한다.⁷⁷⁾

예를 들어 「평성23년도(2011) 공채발행의 특례에 관한 법률」 제2조에서⁷⁸⁾ 국회의 의결을 받은 범위 내에서 2012년 6월 30일까지 특례공채를 발행할 수 있으며 이 경우 정부는 공채의 상환계획을 국회에 제출하여야 하고 신속한 감채를 위해 노력하여야 한다고 규정한다. 이 특례법에 의하여 재정법상의 여러 규제는 사실상 실효성이 없는 것으로 되어 일본의 국가채무는 계속 증가되어 왔으며 최근에도 특례공채

77) 1973년 제1차 오일 쇼크에 의해서 일본의 고도 경제성장기가 끝나, 세수 부족에 시달렸기 때문에, 1975년 이래, 거의 매년 재정법 제4조의 특례법이 제정되어 적자국채의 발행이 계속되어 왔다.

78) 원문은 다음과 같다.

(特例公債の発行等)

第二条 政府は、財政法（昭和二十二年法律第三十四号）第四条第一項 ただし書及び東日本大震災からの復興のための施策を実施するために必要な財源の確保に関する特別措置法（平成二十三年法律第百十七号）第六十九条第一項 から第三項 までの規定により発行する公債のほか、平成二十三年度の一般会計の歳出の財源に充てるため、予算をもって国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行することができる。

2 前項の規定による公債の発行は、平成二十四年六月三十日までの間、行うことができる。この場合において、同年四月一日以後発行される同項の公債に係る収入は、平成二十三年度所属の歳入とする。

3 政府は、第一項の議決を経ようとするときは、同項の公債の償還の計画を国会に提出しなければならない。

4 政府は、第一項の規定により発行した公債については、その速やかな減債に努めるものとする。

에 관한 특례법이 통과되지 않으면 10월 말에 국가재원이 고갈된다는 언론보도가 있기도 했다.⁷⁹⁾

(5) 재정구조개혁에 관한 특별조치법

1990년대에는 버블경제가 붕괴하여 적자국채의 발행잔고가 급증했기 때문에 세출을 재검토하여 적자국채를 감소시킬 목적으로 1997년 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법」을 제정하였다. 그러나 그 다음 해 이 법의 효력을 정지하는 「재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법의 정지에 관한 법률」이 제정되어, 현재 효력정지 상태가 되어 있다.

79) “日, 적자 국채 발행 특례법 통과 안되면 10월 말 국가재원 고갈”, 뉴시스, 2012.7.6.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=003&aid=0004594531>)

제 4 장 적용 방안

제 1 절 요약

우리나라는 재정이 건전하다고 평가받고 있지만 최근 외환위기 및 글로벌 금융위기로 재정의 다소 불안해졌다. 향후 고령화로 인하여 재정 악화 가능성이 있고, 최근에는 정치권에서 경쟁적으로 복지 공약을 제시하고 있어서 재정통제의 필요성에 대한 논의가 많다. OECD 자료(Ian Lienert & 정무경, 2007)에 따르면 다수의 국가에서 재정통제를 위한 제도를 운영하고 있다. ① 재정 준칙이 법률에는 포함되지 않지만 정부성명서에 나타나거나, ② 뉴질랜드처럼 정성적 재정 준칙이 법률에 포함되거나 ③ 정량적 재정 준칙이 한시적 법률로 제정된 경우가 있고, ④ 균형재정과 같은 정량적 재정 준칙이 영속적 법률에 포함되는 경우가 있다.

OECD 자료(Ian Lienert & 정무경, 2007)에 따르면 정부의 차입을 허용하는 입법부의 권한은 대개 헌법에 나타나 있다. 다만 차입에 관하여 의회의 승인에 대한 세부적인 내용은 대개 예산제도와 관련된 법률에 명시되어 있다. 일반적으로 신규 차입을 승인하는 형태며, 재무부(혹은 그에 상응하는 기관)에 관리를 위임하며, 차용 한도가 초과된다면 일반적으로 추가경정예산이 필요하게 된다.

우리나라의 경우에 재정적자 또는 차입에 대한 명시적이지 않다. 우리나라의 헌법 제54조는 예산에 대한 국회의 심의·확정권을 말하고 있고, 제54조 3항에서는 준예산에 대한 논의를 하고 있다. 또한 제56조에서 예산의 변경이 있을 때는 추가경정예산을 편성하라고 하고 있다. 따라서 국회의 승인이 없는 지출의 변동을 통제함으로써 재정적자 및 차입에 대한 간접적인 통제 규정은 있다고 할 수 있다. 헌법 제58조는 국채 및 예산외에 국가의 부담이 될 계약(국고채무부담행위)

에 대한 통제를 분명히 하고 있지만 우리나라 헌법에는 재정적자의 규모나 재정적자로 인한 차입 규모에 대한 통제는 없다.

우리나라의 예산과 관련된 기본적인 법률은 국가재정법이다. 국가재정법 제3조에서는 각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다고 규정하고 있지만 세입은 지출의 재원이 될 현금의 수납을 의미하며 국채와 차입금을 포함하기 때문이다. 재정적자 및 차입에 대한 간접적 통제 규정은 제18조에 있다. 제18조에서는 국채 및 차입금 이외의 세입으로 재정을 운영하라고 하고 있으며, 부득이한 경우에는 국회의 의결을 받아 국채를 발행하거나 차입하라고 하고 있다. 이에 따라 매년도 예산총칙에서는 국채와 차입금 한도를 명시하도록 하고 있다. 결론적으로 보면 우리나라는 재정적자와 관련된 규정이나 재정적자를 직접적으로 통제하기 위한 법률은 없다. 다만 국회가 국채 발행 및 차입의 규모를 매 연도 예산총칙에서 정함으로써 간접적으로 재정적자를 통제하는 방법을 사용하고 있다.

미국의 헌법에는 재정적자나 차입에 대한 규정은 특별히 없다. 재정적자를 통제하기 위한 법률은 1985년 ‘균형예산 및 긴급 재정적자통제법’이다. GRH 법의 특징은 의무적으로 예산삭감(Sequestration)을 하는 제도를 도입한 점이다. 재정적자 전망치가 적자 한도를 100억 달러 이상 초과하면 예산삭감제도를 통하여 초과된 재정적자를 없애도록 하고 있다. 초과 재정적자를 없애기 위하여 일률적인 비율로 지출을 감축한다. 다만 일부 사회보장 지출, 국채이자 등은 제외되어 있으며, 의료분야처럼 감축률에 대한 한도가 다른 경우도 있다.

재정수지(재정적자)는 회계연도 기간의 지출이 수입보다 큰 것으로 정의하고 있다. 미국의 예산은 법률에 따라 예산(on-budget) 및 예산외(off-budget) 기관으로 구분되며, 예산외기관의 경우에는 해당 기관의 수입, 지출 및 수지는 예산(on-budget)의 수입, 지출 및 수지에서 제외

하고 있다. 우리로 말하면 on-budget이 관리대상수지와 유사한 개념이지만 우리나라는 법률에서 규정하고 있지 않다는 점에서 차이가 있다.

재정적자 보전을 위한 차입은 차입권한(borrowing authority)에 규정되어 있다. 법령에서는 부채 한도를 규정함으로써 재정적자로 인한 추가적인 국채 발행을 제한하는 역할을 한다.

영국의 국가융자법(National loans act 1968)에서는 재무부가 차입할 수 있다고 하고 있으며, 증권을 발행하거나 영국은행으로 부터의 차입에도 특별한 제한이 없다. 다시 말하면, 영국은 국가융자기금을 이용할 수 있으므로 차입의 재량권이 크다고 할 수 있다.

영국은 재정법(finance act 1998)의 재정안정 규정(155 Code for fiscal stability)에서는 재무부가 재정정책, 부채와 관련된 주요 원칙에 대한 규정을 두어야 한다고 하고 있을 뿐 구체적인 규정은 없다. 2011년에 ‘예산책임 및 감사법’에서도 Fiscal Mandate를 설정하도록 하고 있지만 구체적인 내용은 없다. 그렇지만 내용적으로는 기존의 재정준칙인 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)이 사용되고 있다. 기존의 황금률이 경상수지 및 경기변동을 고려한 Fiscal Mandate로 대체되었지만 기존의 경기 주기 기준에서 5년 기준으로 대체된 것에 불과하다. 황금률이라는 차입준칙은 경상수지가 적자가 되면 안 된다는 것으로 매우 단순하다. 경상수지는 국민계정에 의한 공공부문의 경상지출 + 감가상각 - 수입으로 계산한다.

독일은 헌법 차원에서 재정적자 또는 차입을 원칙적으로 금지하고 있다. 즉 독일 기본법 제109조 제3항은 명시적으로 차입에 의한 수입 없이 균형을 이루어야 한다고 규정함으로써 균형예산을 요구하고 있으며, 차입에 의한 수입이 명목 GDP의 0.35%를 초과하지 않는 경우를 균형예산으로 인정한다. 예산에 반영된 투자지출총액의 범위 내의 차입에 의한 수입을 허용하는 황금율(golden Regel)이 종전 기본법 제115조 2항에 규정되어 있었으나 재정적자의 확대를 막는 데에 한계가 있다

는 지적에 따라 이를 구체화하여 헌법에 규정한 점이 큰 특색이다. 국가에 균형 재정을 헌법상 의무지우고 있으므로 적자국채의 발행은 원칙적으로 금지되며 적자국채의 발행을 전제로 한 예산은 위헌이어서 무효라는 문제가 발생하기 때문에 재정적자 또는 차입을 막는 강력한 수단이 될 수 있다.

일본은 재정법에서 국가의 세출은 공채 또는 차입금 이외의 세입을 그 재원으로 하여야 한다고 규정하여, 재정적자 또는 차입을 원칙적으로 금지하고 있다. 공공사업비, 출자금 및 대부금의 재원에 대해서는 국회의 의결을 받은 금액의 범위 내에서 공채를 발행하거나 차입금으로 할 수 있다고 규정하여 형식적으로 보면 재정적자 또는 차입에 대한 법적인 통제가 이루어지고 있다고 평가할 수 있다. 또 국고금의 출납에 필요한 경우에는 재무성이 재무성증권을 발행하거나 일본은행으로부터 일시 차입금으로 차입할 수 있다고 하여 차입에 관한 권한이 재무성에 있다는 점을 보여준다. 그러나 이러한 법 규정은 우리나라와 거의 같은 것이며, 현실적으로 준수되지 않고, 특별법에 의하여 적자국채를 1975년 이래 매년 발행하는 상황에 있다.

제 2 절 적용 방안

미국제도가 주는 시사점은 재정적자에 대한 총량적 통제를 하려면 (1) 재정적자에 대한 개념적 규정이 필요하고, (2) 재정적자 한도를 초과하는 경우를 판단할 기준이 필요하며, (3) 재정적자 한도 초과시 지출 삭감을 위한 제도적 장치가 필요하고, (4) 삭감 대상이 되는 지출 또는 삭감 대상에서 제외되는 지출을 정해야 한다.

우리나라의 경우를 보면 재정적자에 대한 개념적 규정이 없다. 따라서 우선적으로 필요한 것은 재정적자에 대한 개념 규정이다. 다만 재정적자의 개념 규정이 어려우면 재정적자가 차입과 같아진다는 점을 활

용하여 신규 국채의 발행이나 차입에 대한 통제도 가능하다. 다만 이 경우에도 재정적자로 발생하는 채무의 범위에 문제가 있으므로 이를 조정하는 것이 필요하다. 국가재정법 시행령 제43조에 따라 중앙관서가 아닌 공공부문 또는 민간이 관리하는 회계 및 기금의 채무는 국가의 채무에서 제외된다. 현재 진행되고 있는 재정통계개편작업에 맞도록 대통령령을 수정하는 것이 바람직하다. 또한 자산매각이나 용자회수 방식으로 재정 적자 금액을 조달하는 것을 통제하는 것이 필요하다. 다른 분야는 미국의 사례를 바탕으로 조정하면 될 것으로 보인다.

미국이 차입에 대한 총량적 지출 통제를 하고 있지만 한도 조정이 가능하다는 점을 감안하면 우리도 예산총칙으로 매년 한도를 정하고 있으므로 그 형태는 우리나라와 크게 다르지는 않은 것으로 판단된다.

미국처럼 재정적자에 대한 법적인 통제가 어렵다면 영국처럼 내부규정으로 재정적자를 통제하는 것도 방법이다. 영국의 시사점은 황금률(Golden Rule)을 도입할 수 있는 가이다. 황금률은 본문에서 설명한 것처럼 이론 및 실행상의 문제점을 보유하고 있다. 실제로 독일의 사례에서 보는 바와 같이 그 유용성은 충분하지 못하다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서 복지지출처럼 소비성 지출이 증가하는 반면 그에 따라 투자 지출이 급속히 위축될 수 있다는 점을 감안하면 황금률의 유용성이 어느 정도 있다.

재정적자 통제나 황금률 사용을 위해서는 재정적자의 계산이 필요하다. 따라서 예산의 범위를 법률이나 별도의 규정으로 확정하는 것이 필요하다. 미국처럼 예산상의 기관을 정하거나 영국처럼 국민계정을 사용할 수도 있을 것이다. 반면 국가재정법에서는 국가의 회계를 일반회계와 특별회계로 함으로써 헌법에서 규정한 예산의 의미가 일반회계와 특별회계로 한정되고 있으므로 통합재정을 구성하는 기금이 제외되는 문제가 있다. 따라서 이를 조정할 필요가 있다.

조정의 필요성이 있는 경우 재정적자의 통제 형식과 관련하여 독일과 같이 헌법적 차원에서 규율하는 것은 효과가 클 수 있지만 그 실행을 위해서는 국민투표를 요하는 헌법 개정절차를 밟아야 할 뿐 아니라, 헌법에서 제시한 목표와 괴리가 발생할 경우 이를 조정하기 위한 헌법 개정절차가 쉽지 않아 아무런 법적인 근거 없이 예산이 집행되어야 하는 위험성이 있다. 또한 독일의 경우에는 사실상 상위 규범인 EU 조약의 내용에 따른 재정준칙을 법규에 반영하여 이행할 의무 때문에 헌법에 구체적인 내용을 반영할 수 있었다고도 생각하므로, 이와 다른 상황에 있는 우리나라는 그 통제 규정의 경직성에 따르는 부작용을 무시하고 채택하기는 어렵다. 조세연구원 보고서(김정훈 외 5인, 2010) 92면에서도 같은 의견을 제시하고 있다.

그렇다면 법률 형식에 따라 반영할 수밖에 없는데, 일본의 경우 재정법상의 통제 규정을 벗어나기 위하여 특별법을 제정하여 재정적자가 확대되어 온 사례가 있으므로 이와 같은 상황이 되지 않도록 철저히 대비하는 것이 필요하다. 법률 형식을 취하는 경우에도 독일의 헌법 규정에서 보는 바와 같이 구체적인 목표치, 그 판단기준 등에 대해서 규정하는 것이 필요하다고 생각한다.

참고 문헌

- 고영선, 『재정통계의 선진화 방안』, 한국개발연구원, 2002.
- 국회예산정책처, 『주요국의 예산제도』, 국회예산정책처, 2012.5.
- 김세진·김성배, 『영국의 정부예산지출의 사회적·공법적 의미 변화에 관한 연구』, 재정법제연구 11-15, 한국법제연구원, 2011.
- 김용선·김현의, “재정지출이 경제성장에 미치는 영향” 『경제분석』 제6권 제3호, 한국은행.
- 김정훈·박형수·김종연·최준욱·김현아·홍승현, 『헌법과 재정』, 한국조세연구원, 2010
- 민관합동작업반, 재정통계 개편안, 공청회 자료, 2011.
- 박기백, 「재정 건전화를 위한 특별조치법(가칭) 제정」을 위한 한국조세연구원 공청회(1999년 11월 5일) 자료
- _____, “국가채무의 개념 및 분류”, 『재정포럼』 2003년 2월호
- 박형수·류덕현, 『재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2006.12.
- 유시권, 『일본의 재정적자와 재정구조개혁』, 한국조세연구원, 2007.7.
- 이안 리너트·정무경, 『OECD국가 예산체계의 법적구조에 관한 국제 비교』, 한국조세연구원, OECD 예산저널 특별호(한국어판), 2007
- 최준욱, 『영국의 재정』, 한국조세연구원, 1997.11.
- 홍성방, “독일 기본법상의 재정제도”, 「서강법학」 제11권 제1호, 서강대학교 법학연구소, 2009.6

참 고 문 헌

- Abel, Mankiw, Summers and Zeckhauser, “Assessing Dynamic Efficiency: Theory and Evidence,” *Review of Economic Studies* 56, 1989, pp.1 ~ 20.
- Alesina, A. and Perotti, R., “Fiscal expansions and adjustments in OECD countries,” *Economic Policy*, 21, 1995.
- _____, “Fiscal Discipline and the Budget Process,” *AER*, vol. 86, 1996, pp.401-407.
- Barro, Robert J., “On the Determination of the Public Debt,” *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No.5, pt. 1, 1979, pp.940 ~ 971.
- _____, “Government spending in a simple model of endogenous growth”, *Journal of Political Economy*, 98(1), 1990, pp.103, 117.
- _____, “On the Determination of the Public Debt,” *Journal of Political Economy*, Vol. 87, No.5, pt.1, 1979, pp.940 ~ 971.
- 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.
- Buiter, Willem H., “Notes on “A Code For Fiscal Stability”, *NBER WP* 6522, April 1998.
- Elmendorf, Douglas W. and N. Gregory Mankiw, “Government Debt”, *NBER WP* 6470, March 1998.
- EU, “Long-term Sustainability of Public Finances in the European Union,” *European Economy*, No.4, 2006.
- EU, “Sustainability report 2009,” *European Economy*, No.9, 2009.

- IMF, “Government Finance Statistics Manual 1986”, 1986.
- _____, “Government Finance Statistics Manual 2001”, 2001.
- Kube, Art. 115, in: Maunz/Dürig, 『Grundgesetz』 Lfg. 56, 2009.
- Schick, Allen, “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches”,
OECD Journal on Budgeting, Vol.5, No.1, 2005.
- Tanzi, Vito and Nigel Chalk, “Public debt and2 fiscal policy in EMU”,
European Economy 2000, No.2
- Tanzi, V. and Zee, H., ‘Taxation and the household saving rate: Evidence
from OECD countries’, 2000 in Banca Nazionale del Lavoro
Quarterly Review.
- 山口 和人, “ドイツの第二次連邦制改革 (連邦と州の財政関係) (1)
—基本法の改正”, 『外国の立法』 243 (2010.3)
- 杉村章三郎, 『財政法』 [新版] (1982)、有斐閣
- JETRO, “ドイツ・スイスの債務ブレーキ制度とEFSF拡充に関するドイ
ツ保証引受法改正”, 『ユーロトレンド』, 2012.3.