

총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 (Ⅳ)

채무규율

최승필



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

재정법제 연구 12-18-①-4

**총량적 재정규율제도 도입에
관한 연구 (Ⅳ)
- 채무규율 -**

최 승 필

**총량적 재정규율제도 도입에
관한 연구 (Ⅳ)
- 채무규율 -**

**A study on introduction of the aggregate fiscal
discipline system (Ⅳ)
- Debt Rule -**

**연구자 : 최승필(한국외국어대학교 법전원 교수)
Choi, Seung-Pil**

2012. 6. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 건전한 재정, 지속가능한 재정의 운용은 현대국가에서 가장 중요한 요소라고 할 수 있음. 재정은 국가운영의 기반이 되며, 경제의 성장 및 안정의 필수적 요소임. 미국발 금융위기 이후 유럽을 중심으로 세계 각국은 재정위기를 겪고 있으며, 이에 따라 우리의 경우에도 재정 특히 국가채무의 총량적 관리에 대해 관심이 고조되고 있음.
- 특히 최근 선거를 앞두고 국가재정에 영향을 주는 공약들이 제시되면서 국가의 재정건성에 대한 강화된 규율의 필요성이 제기. 그 중 하나의 방안으로 국가채무의 총량적 규율을 검토.
- 국가채무는 세입과 세출의 불균형, 즉 재정건전성이 유지되지 못하고 적자가 누적될 경우에 발생. 따라서 국가채무는 일정시점을 기준으로 하여 그때까지 발생한 재정적자(budget deficit)의 총합을 의미.
- 국가채무의 구성은 크게 중앙정부와 지방정부로 이루어지며 국가에 따라 사회보장기금 그리고 일부 공기업을 포함하기도 함. 현재 국가채무에 대한 대표적인 기준으로 IMF가 제시하고 있는 GFSM 2001을 들 수 있음. 우리나라의 경우 동 기준을 반영한 재정통계개편안을 만든 바 있으며, 그 중 일부를 제외한 사항이 통계편제의 기준이 되고 있음.

- 우리나라의 국가부채현황은 공식적인 통계기준상 GDP 대비 34%대로 OECD 회원국 대비로 양호한 수준을 시현. 그러나 우리의 부채통계에 대해서는 그 포괄범위를 둘러싸고 다소간 이견이 존재. 한편 비교적 낮은 수준의 국가채무에도 불구하고 최근 국가채무의 증가속도는 매우 빠른 것으로 우려가 증대.
- 국가채무를 구성하는 요소는 국채, 차입금, 국고채무부담행위임. 이중 가장 비중이 큰 것이 국채임. 국채는 적자성 국채발행과 금융성 국채발행의 두 가지로 나눌 수 있으며 가장 문제되는 것은 세출의 재원이 되는 적자성 국채지만 최근 환율대응을 위한 금융성 국채가 큰 폭으로 증가하여 현재기준으로는 금융성 국채가 국가채무 중 가장 큰 비중을 차지.
- 우리나라 국가채무통제의 헌법적 근거는 헌법 제58조이며, 법률적 근거로는 국가재정법이 있음. 그러나 국가재정법은 명시적으로 채무규율을 두고 있지 않으며, 단지 국가채무관리계획상에서 총량에 대한 채무규율을 찾아볼 수 있음.
- 국가채무에 대한 총량규율을 도입하는 경우 GDP 대비 일정 %가 그 기준이 될 수 있음. 미국의 경우처럼 재정소요에 근거하여 일정금액을 책정하여 그 수준을 조정하는 방식이 있을 수 있으나, GDP가 국내에서 산출하는 부가가치의 총합이라는 점을 볼 때 채무의 상환능력을 의미할 수 있어 GDP에 대응하는 것이 합리적.

II. 주요 내용

- 미국의 채무총량관리제도는 Debt Limit임. 의회결의안이나 법률에 의해 필요시 부채의 상한(Debt Ceiling)을 증액하는 방식. Debt

Limit은 USC Title 31, Subtitle III, Chapter 31에 근거를 두고 있으며, 증액금액별로 단계를 설정하고 통제. 그리고 동 제도는 의회의 결의과정에서 결정이 지연됨으로써 재정지원이 적시에 이루어지지 못하는 경우를 방지하기 위하여 신속 의사결정체제를 두고 있음.

- 일본은 명시적인 채무규율을 두고 있지 않음. 물론 재정법 제71조에 의해 재무성증권의 발행 및 차입금의 최고액에 대해서 국회의 의결을 거치도록 하고 있지만, 사전적으로 규범화된 채무총량을 두고 있지는 않음. 과거 재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법의 제정으로 총량관리를 시도하였으나, 아시아 외환위기로 인한 대내외 경제상황 악화로 법률의 시행이 정지.
- 유럽연합은 유럽기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union) 제126조(구 유럽공동체조약 제104조)와 관련 프로토콜 그리고 안정과 성장에 관한 협약(Pact on Stability and Growth)에 채무의 총량관리에 대한 기준을 제시. 이에 따르면 “GDP의 3%를 초과하거나 공공채무잔액이 GDP의 60%를 초과하는 경우”를 재정적자로 보고 있음.
- 영국의 국가채무관리는 과거 준칙중심의 관리에서 준칙을 법률화하여 채무통제를 하고 있음. 1998 재정법(Financial Act)상의 재정안정규약이 대표적인 예. 이외에 영국은 정부차입의 목적을 투자로 정한 황금률(Golden Rule), 채무의 한도를 GDP 대비 공공부문 순채무로 설정한 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)을 채택한 바 있음. 2010 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)은 2016년말 GDP대비 공공부문 순채무가 2005년말에 비해 작도록 하여야 한다는 완화된 형태의 총량적 채무규율을 두고 있음.

- 가장 강력한 형태의 총량적 채무규율을 두고 있는 나라는 독일임. 독일의 경우 2009년 기본법(Grundgesetz) 개정을 통해 채무제한(Schuldenbremse)제도를 두고 있음. 독일 기본법 제109조는 국가채무의 증가 없이 세입과 세출이 균형을 이루어야 한다는 원칙을 규정. 제115조 제1항은 차입과 국채발행의 상한이 연방법률을 통해 규정될 수 있는 법적근거를 두고 있으며, 제2항은 국가채무가 명목 GDP의 0.35%를 넘지 않아야 함을 정하고 있음. 그러나 경성규범을 통한 통제가 경기대응의 탄력성을 저해하지 않도록 하기 위하여 자연재해 및 경제위기를 포함한 국가위급상황시에는 연방의회의 과반다수결에 의해 상한을 초과할 수 있도록 함. 채무증가를 용인하는 상황인지에 대한 판단은 의회의 권한. 기준을 초과하는 채무를 용인하는 경우에도 반드시 기간을 명시한 상환계획을 첨부. 한편 기본법 이외 매년 의회를 통과하는 각년도 연방예산확정에 관한 법률의 경우도 당해연도 순차입의 한도를 규정. 이러한 기본법의 개정이 주의 재정적 자율성을 훼손하지 않는가에 대한 소제가 있었음. 그러나 슐레스비히-홀스타인 주 의회가 제기한 동 소송은 원고적격 미비로 각하.

Ⅲ. 시사점

- 총량적 채무규율의 설정을 헌법으로 할 것인가 법률로 할 것인가 아니면 단순한 준칙의 형식으로 할 것인가에 대해서는 논란이 있음. 엄격한 규범적 규율이 설정되는 경우 경기에 탄력적 대응이 어려움. 그러나 국가채무의 증가는 정책적·정치적 동기에 의해서 충분히 유인될 수 있다는 점에서 이를 규범력이 강한 법률의 형식으로 정하는 것이 합리적. 헌법적 수준으로 이를 정하는 것은 재정운용에 과도한 경직을 초래.

- 내용적 측면에서는 적자성 채무와 금융성 채무를 나누어 규율을 설정하는 것을 생각해 볼 수 있음. 그리고 절차적 측면에서는 의회통제가 법률수준에서 이루어진다는 점에서 정치적 이해관계의 대립으로 정쟁이 있는 경우 의사결정이 지체되고 적시에 재정투입이 되기 어렵다는 점을 고려하여 미국의 신속의사결정 절차를 참고할 필요.
- 총량적 채무규율이 성공하기 위해서는 국가채무의 정확한 상황을 알 수 있는 국가채무통계의 투명성이 전제. 우회적이거나 채무통계의 포괄범위를 벗어나는 우회적 방식을 통한 채무증가행위가 있는 경우에는 이에 대한 적절한 총량적 대응이 불가능.
- 글로벌 경제위기의 발생빈도의 증가에 따른 재정정책적 대응상황의 증가, 복지수요의 증가, 통일대비 비용의 준비 등 우리나라의 재정소요는 향후에도 매우 클 것으로 생각됨. 여기에 각종 선거를 통해 생산되는 포퓰리즘적 정책이 더해질 경우 아직까지는 비교적 양호한 현재의 재정건전성을 유지해 나가는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 전망. 선제적으로 국가채무를 효과적으로 통제하고 지속가능한 재정상황을 달성하기 위해서는 국가채무의 총량적 규율에 관한 진지한 접근이 필요.

▶ 주제어 : 국가채무, 공공부채, 채무규율, 채무준칙, 총량규제, 재정적자, 국채, 차입

Abstract

I . Background and Purpose

- Finance is a foundation for running a country and is an essential element for economic growth and stabilization. Since the financial crisis from the U.S., countries all over the world centering on Europe have been experiencing financial crisis. Accordingly, interest in finance, especially, the aggregate management of public debts is building up in Korea.
- Public debt refers to the sum of budget deficits from a certain point in the past to the present time. Public debt largely consists with the debt of central government and of local governments. A representative standard for public debts at present is the GFSM 2001 of IMF. In Korea, government finance statistics reorganization plans have been drawn up by reflecting the standard. The plans, with an exception of some contents, is being used as a standard for the formation of statistical data on public debts.
- The public debts in Korea are approx. 34% of the GDP based on official statistics and this ratio is satisfactory in comparison to the OECD member states. However, despite the relatively lower ratio, much concern is being voiced about a rapid increase of public debts as of late.

- The elements consisting a public debt are government bonds, borrowings and contracts resulting in treasury obligations. Of the three, government bonds take up the largest percentage. Government bonds can be divided into issuance for deficit and for foreign exchange equalization fund. The bigger issue is the issuance for deficit, which is the financial resources for annual expenditures. However, recently, issuance for exchange equalization fund has increased rapidly in response to fluctuation of foreign exchange rate.

- The constitutional ground for the public debt control in Korea is Art. 58 of the Constitution. As a legal ground, there is the National Finance Act. However, the Act does not explicitly stipulate for the aggregate liabilities discipline. The aggregate liabilities discipline can only be found in the public debt management plan of the ministry of finance.

II. Overview

- Thee aggregate discipline in relation to public debts can be introduced on the basis of % GDP. As of the case in the U.S., a method to allocate a fixed amount based on financial spending and to adjust the level can be used. However, considering that GDP is an aggregate of added values produced by the country, it can be translated into the ability to redeem debts and therefore, it will be rational to use GDP as a standard for the discipline.

- The aggregate liabilities management system of the U.S. is debt limit. This is to increase the debt ceiling as necessary by law or

through resolution by the parliament. Debt limit is based on the USC Chapter 31, Subtitle 3 of Title 31. The levels are set and controlled according to the amount of increase. The parliament established a prompt decision-making system in order to prevent failures of timely financial support caused by delay in decision making process during the course of resolution.

- In Japan, it is prescribed in Art. 71 of the Financial Act to process issuance of treasury bills and the highest amount of borrowings through resolution by the National Assembly. However, it does not include the lexically standardized aggregate amount of debts. Japan had attempted aggregate management in the past by establishing a special act in relation to the promotion of financial structure reform. However, enforcement of the law was stopped due to worsening of domestic and international economic conditions triggered by foreign exchange crisis in Asia.
- EU suggests the standard for aggregate debt management in Art. 126 (Art. 104 of the former Treaty establishing the European Community) of the Treaty on the Functioning of the European Union and the related protocols as well as the Pact on Stability and Growth. According to the suggestion, “the amount exceeding 3% of GDP or the residual amount of public liabilities exceeding 60% of GDP” is regarded as a financial deficit.
- The national debt management system of the U.K. is to control debts by legalizing rules rather than using management centering on rules as of the past. An example is the Financial Stability

Regulations set forth in the Financial Act established in 1998. In addition, the U.K. government has adopted the Golden Rule, which prescribes the purpose of government borrowings as investment, and the Sustainable Investment Rule, which sets debt limit as a net debt in the public sector in comparison to GDP. The Fiscal Responsibility Act established in 2010 stipulates a relaxed form of aggregate debt discipline, which prescribes for a net debt in the public sector in comparison to GDP at the end of 2016 to be smaller than at the end of 2005.

- The country with the most powerful aggregate debt discipline is Germany. Germany has set up a debt limit system (Schuldenbremse) through revision of the German constitutional law, Grundgesetz (GG) in 2009. Art. 109 of GG prescribes the principle that tax revenues and expenditure must be in balance without an increase of the public debts. Para. 1 of Art. 115 of GG sets forth a legal ground for the upper limit of borrowings and government bond issuance to be prescribed according to the Federal Law, while Para. 2 stipulates for the public debts not to exceed 0.35% of the nominal GDP. However, it allows the upper limit to be exceeded through a majority vote at the Federal Assembly, Bundestag in case of national emergency including the cases of natural disasters or economic crisis in order to prevent the control by rigid regulations from hindering flexibility of handling the economy. It is the power of Bundestag to decide whether an increase of liabilities can be accepted. When liabilities exceeding the criteria are accepted, the repayment plans must be attached. A lawsuit was filed in relation to an issue of whether the revision of GG damaged fiscal autonomy of the state (Land). However, the suit filed by the Schleswig - Holstein

State Assembly(Landestag) was dismissed due to a reason of insufficiency in standing to sue.

III. Implication

- There is a controversy over whether the aggregate debt discipline must be set in the form of constitution, a law or simply a rule. When a strict regulation is set, it is difficult to handle the economy in flexible manners. However, it is considered appropriate to establish it in the form of a law with strong regulatory power considering that an increase of public debts can sufficiently be induced by political motives. Of course, it can be set as constitution. However, this involves a possibility of causing excessive rigidity in financial operation because revision is not easily attainable once the debt regulation is set.
- In terms of the contents, a method to set regulations by dividing them into issuance of government bond for deficit and for foreign exchange equalization fund can be taken into consideration. As for the procedure, it is necessary to make reference of the prompt decision making process of the U.S. considering that a conflict of political interests in the process of control in the National Assembly may result in a delay of decision making and this, in turn, will lead to a difficulty in financial input at the appropriate time.
- For success of the aggregate debt discipline, transparency of the public debt statistics with which to accurately understand the situations concerning public debts is required.

- The financial spending in Korea is forecast to be even larger in the future considering an increase of financial and politic handling of the increased occurrence of global financial crisis, an increase of welfare demand and preparation for the cost of unification. When added with populist policies produced through various elections, the situation will face an even higher level of difficulties in maintaining the financial sustainability, which is relatively satisfactory as yet. Therefore, a serious approach to the aggregate discipline for public debts is necessary in order to achieve sustainable financial conditions and to effectively and preemptively control public debts.

➤ **Key Words : Public Debt, Debt Regulation, Debt Limit, Aggregate Fiscal Discipline, Budget Deficits, Government Bond, Borrowing**

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	19
제 1 절 재정건전성 유지의 필요성	19
제 2 절 국가채무의 개념 및 범위	21
1. 국가채무의 개념과 구성	21
2. 국가채무의 범위에 대한 국제기준	22
3. 재정통계 개편안의 주요내용	26
제 3 절 우리나라의 재정건전성 및 국가채무 현황	28
제 2 장 국가채무 통제에의 법적 근거	35
제 1 절 헌법상 국가채무에 대한 통제 근거	35
제 2 절 현행 국가재정법상 국가채무의 통제 근거	35
1. 일반통제규정	35
2. 국가채무관리계획의 수립을 통한 통제	37
제 3 장 국가채무 총량규제의 도입 검토	41
제 1 절 국가채무 총량규제의 의미	41
제 2 절 국가채무의 증가원인	43
1. 재정지출위한 국채발행	43

2. 환율방어를 위한 외평기금	44
3. 지방자치단체의 채무증가	45
4. 민간투자사업	46
5. 공적자금부채	47
제 3 절 현재 우리나라의 국가채무 관리방식	48
제 4 절 국가채무의 통제방안	51
1. 총량적 채무규율의 도입	51
2. 국가재정계획상 미래지출에 대한 구속력 강화	53
3. 국가재정운영계획과 예산과의 격차발생요인 공개의무화	54
4. 대규모 지출수반 사업시 지출소요를 충당할 수 있는 자원포함 의무화	54
5. 잉여금 발생시 국가부채의 우선상환	54
제 4 장 주요국가의 국가채무관리방식 - 총량적 채무 규율을 중심으로	57
제 1 절 미 국	57
1. 미국의 재정적자 및 국가채무 동향	57
2. 국가채무관리의 법적검토	58
3. 관련 법률의 검토	75
4. 국가채무관련 조직에 대한 검토	79
5. 소 결	80
제 2 절 일 본	81
1. 일본의 국가채무 현황	81
2. 부채증가의 통제기제에 대한 검토	83
제 3 절 EU국가의 채무규율	88

1. EU차원의 채무규율의 근거	88
2. 영국의 국가채무관리	91
3. 국가채무 관리 법제에 대한 검토	93
제 4 절 독 일	99
1. 독일의 국가채무현황	99
2. 독일 재정규율의 배경	100
3. 독일기본법(Grundgesetz)상 채무준칙	101
4. 관련 법률상 채무준칙	106
5. 준칙의 통제기관	109
6. 관련 판례 - 기본법상 채무규율 설정과 관련하여	110
제 5 장 시사점 및 개선방향	113
제 1 절 채무규율로서 상한의 설정과 방식	113
1. 채무준칙의 설정논의의 출발	113
2. 채무규율의 설정형식	114
3. 상한설정에서의 고려요소	117
4. 절차적 요소에서 고려사항	121
제 2 절 국회의 통제강화	122
제 3 절 국가채무통계의 투명성 제고	123
제 6 장 맺음말	125
참 고 문 헌	129

제 1 장 서 론

제 1 절 재정건전성 유지의 필요성

경제위기 상황 하에서 중앙은행의 최종대부자 기능(Last Lender of Resort)와 함께 또 하나의 안전판이 재정이다. 경제의 안전판으로서 재정은 경기침체시 통상 SOC 투자와 사회복지예산 등의 집행을 통해 경기침체를 막고, 부양을 통해 경제의 균형을 달성하거나 금융위기시 시장안정기금의 형태로 투입되어 금융기관의 자본을 확충해줌으로써 시장의 추가적인 붕괴 내지는 실물부문으로의 전이를 차단하는 역할을 수행한다. 따라서 재정의 건전성을 유지하는 것은 국가의 미래 대응능력을 키워나가는 것 그리고 지속적인 발전을 위한 튼튼한 기반을 제공한다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 여기에서 재정이란 “국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하는 작용의 총체” 또는 “국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 관리하는 작용”으로 정의된다.¹⁾

국가채무는 세입과 세출의 불균형 즉 재정의 건전성이 유지되지 못하고 적자가 누적될 경우 발생하게 된다. 즉 국가채무는 일정시점을 기준으로 하여 그때까지 발생한 재정적자(budget deficit)의 총합을 의미²⁾한다. 여기에서 재정적자란 회계연도 중 지출이 정부수입을 초과하는 것을 의미하는 것으로 일종의 유량(流量)적 개념이며, 유량적 개념의 저장(貯量)화된 형태가 국가채무라고 할 수 있다. 국가채무에 대해서는

-
- 1) 광관훈, 재정투융자의 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007, 13면; 장교식, 재정건전화와 국가채무 관리를 위한 법적과제, 토지공법연구 제30집, 2006년 3월, 413면
 - 2) 나성린, 한국의 국가부채의 현황과 과제, 국제무역경영연구원, 2006, 17면; 김종희, 경제위기 극복을 위한 재정정책의 역할과 과제 : 남유럽 재정위기와 재정건전성 제고를 위한 규범론적 고찰, 한국정책과학학회보, 제14권 제4호(2010.12), 61면; 장교식 상계논문, 421면

법적인 측면에서 명확한 개념적 범위를 찾아볼 수는 없으며, 단지 국가채무통계의 작성을 위한 가이드라인 등을 통해 그 범위를 확인 할 수 있다. 재정건전성이 유지되지 못할 경우 즉, 지속적인 재정적자가 발생할 경우에는 이를 보완하기 위한 새로운 재원이 필요하게 되며 결국은 국가채무의 증가를 통해서 이를 충당하게 된다. 따라서 재정의 건전성과 국가채무의 증가는 동전의 양면과 같은 지위를 지니고 있다고 할 수 있으며, 국가채무는 재정건전성을 파악할 수 있는 매우 중요한 지표라고 할 수 있다. 특히 소규모 개방경제체제인 경제구조를 가지고 있는 우리의 경우 대외변수의 변화에 따라 금융위기를 비롯한 경제위기를 겪을 수 있다는 점에서 국가채무의 정밀한 관리와 재정건전성의 유지가 필요하다.³⁾ 물론 조세의 증가를 통해 국가채무의 증가분을 상쇄할 수도 있겠지만, 이 경우에는 민간의 가치분 소득을 줄이게 됨에 따라 경제의 활성화에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 반면 채무를 줄이기 위해 재정지출을 급격히 감소시키는 경우 역시 경기침체라는 결과를 가져올 수 있으며, 아울러 낮은 수준의 공공서비스가 제공될 수 밖에 없다는 문제가 발생한다. 따라서 국가채무에 대해서는 ‘관리’라는 개념이 매우 중요한 것이다.

3) 재정적자가 경제에 미치는 영향에 대해서는 경제학파별로 견해가 갈린다. 재정적자 자체가 순기능과 역기능을 동시에 가지고 있기 때문이다. 케인지안에 따르면 재정적자를 통한 정부지출의 증가는 총수요 증가를 가져오며, 종국적으로 GDP의 증가를 가져온다고 본다. 물론 총수요 증가가 이자율을 상승시켜 투자가 감소하는 영향이 있지만 전체적인 부가가치의 증가가 투자감소분을 상쇄시킴에 따라 총합에서는 긍정적인 영향을 가져오게 된다. 그러나 통화론자의 경우 적자에 따른 국채발행이 전반적인 시중 유동성을 흡수하게 되고 시장이자율을 상승시켜 민간투자를 감소하게 만든다고 본다. 한편 고전학파는 정부의 저축감소가 투자감축을 초래한다고 본다. 신고전학파의 경우 단기와 장기로 나누어 파악하는 바, 단기에는 케인지안 효과가 장기에는 투자감축을 초래해 총합에서는 GDP의 감소를 야기시킨다고 보고 있다. 신고전학파의 입장을 따를 경우 차입에 의한 재정운용은 단기적으로는 현재의 소비수준은 상승시키나 장기적으로는 미래세대의 내핍을 강요하게 된다. 이는 1980년대 미국에서 연방정부의 재정적자관리의 주요한 이론적 배경이 되었다. 나성린, 상계서, 22-23면; 김종희, 재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방향 : 미국과 한국을 중심으로, 한국정책과학회보, 제9권 제1호(2005.3), 191면

국가채무의 증가는 대외경제영역의 부분에서도 많은 영향을 미치게 된다. 즉 국채발행분의 일정부분을 비거주자가 보유하는 경우 이는 대외채무를 구성하게 되며, 외부적 충격이 있는 경우 환율불안으로 나타나게 되며 환율의 문제는 전반적인 경상수지의 악화를 의미한다. 또한 외국인의 경우, 우리 경제에 충격이 가해질 때 국채의 국내보유자보다 먼저 국채를 매각할 가능성 또한 높다. 따라서 외국인의 일시적인 국채의 대량 매각 시 경제에 주는 충격 역시 매우 크다고 할 수 있다.

국가채무의 증가는 거시경제에 미치는 직접적인 영향 이외에도 그 자체로도 민간의 투자를 구축(驅逐)하는 효과(crowding effect)를 갖는다. 즉, 국채발행이 많을 경우 무위험자산인 국채로의 투자는 그 규모만큼 민간의 회사채(CP)에 대한 수요를 감소시키기 때문이다. 이 경우 채권발행을 통한 기업의 자금조달은 회사채 수요를 자극할 수 있는 만큼의 높은 금리를 전제로 해야 함에 따라 투자여력이 감소하게 되고 전반적으로 경제에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

제 2 절 국가채무의 개념 및 범위

1. 국가채무의 개념과 구성

국가채무는 세입과 세출의 불균형 즉, 재정의 건전성이 유지되지 못하고 적자가 누적될 경우 발생하게 된다. 따라서 국가채무의 경우 일정시점을 기준으로 하여 그때까지 발생한 재정적자(budget deficit)의 총합을 의미⁴⁾한다. 여기에서 재정적자란 회계연도중 지출이 정부수입을 초과하는 것을 의미하는 것으로 일종의 유량적 개념이다. 그리고 그 저장화된 형태가 국가채무이다.

우리나라 국가채무의 구성은 크게 중앙정부와 지방정부의 채무로 구성되며, 중앙정부의 채무는 국채, 차입금, 국고채무부담행위로, 목적

4) 나성린, 전계서, 17면; 김종희, 전계논문(각주 2), 61면; 장교식 전계논문, 421면

별로는 외환시장안정, 일반회계국채, 공적자금상환, 국민주택기금채권 등으로 구성된다. 중앙정부 채무 중 거의 대부분의 비중을 차지하는 것은 국채이며, 차입금이나 국고채무부담행위는 상대적으로 적은 수준이라 할 수 있다.⁵⁾ 따라서 국가채무의 총량적 관리를 위한 채무규모의 설정 역시 국채의 발행의 총량적 제한과 국채발행 목적 활동의 균형적 통제로 귀결될 수 있다.

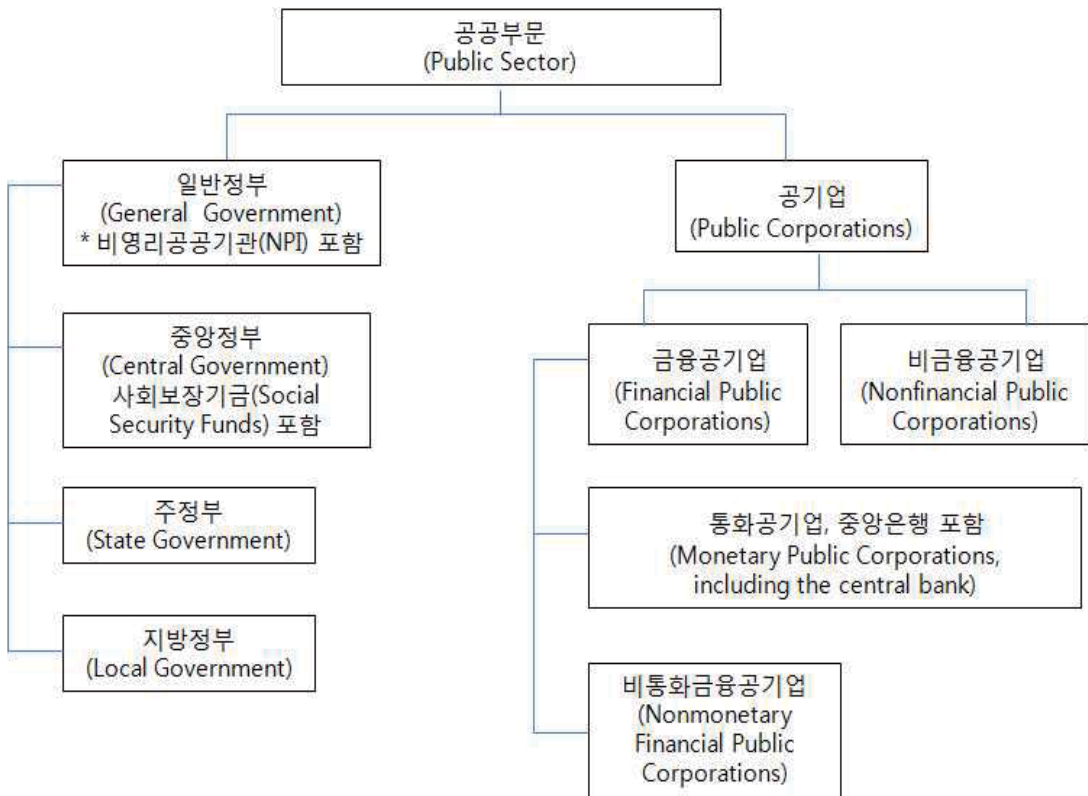
2. 국가채무의 범위에 대한 국제기준

국가채무의 범위가 어디까지인가에 대해서 IMF와 OECD가 각각 그 기준을 달리하고 있다. IMF의 경우 재정통계 매뉴얼(GFSM : Government Finance Statistics Manual) 2001에 따라 통계작성이 이루어지고 있으며, OECD의 경우는 UN의 국민계정체계(SNA : System of National Accounting)를 사용하고 있다. SNA의 경우 2008 버전이 나와 있으나 한국은행에서 동 기준에 따른 개편작업이 진행 중으로 아직 본격적인 개편이 이루어진 상태는 아니다. 한편, IMF의 GFSM은 2001이 적용되고 있는 바, GFSM 1986에서 2001 버전으로의 개편은 SNA와의 일치성에 주안을 두고 있어 양 통계상의 차이를 줄어들었다고 할 수 있다.

IMF의 GFSM 2001에 따를 경우 일반정부는 중앙정부, 지방정부로 구성이 된다. 여기에는 NPI(Non Profit Public Institution)라고 불리우는 비영리공공기관과 사회보장기금(Social Security Fund)이 포함된다. 비영리공공기관과 공기업은 시장성을 기준으로 정부로 포함할 것인가가 결정된다. OECD가 채택하고 있는 SNA 기준에 따를 경우에도 국가채무는 일반정부 금융부채 순부담의 누적액을 의미한다. 그리고 영역별 포괄범위로는 중앙정부, 지방정부, 사회보장제도, 비영리공공기관이 포함되며, 정부가 사용자로서 운영하고 있는 공무원 연금과 같은 공

5) 기획재정부, 국가재정운용계획 2008-2012, 2008, 73면

적연금의 적립부분 역시 국가채무의 범주에 포함된다.⁶⁾ 한편, 정부 내부거래, 금융당국의 부채, 지급이 확정적이지 않는 잠재적 채무는 국가채무에서 제외된다. IMF GFSM 2001 상의 공공부문의 범주는 다음과 같이 도식화될 수 있다.



출처 : IMF GFSM 2001, Coverage of the GFS System, p.15, Figure 2.2와 일부 내용(p.10의 Figure 2.1, p.13의 설명내용)을 통합하여 재구성함.

과거 GFSM 1986이 적용되던 시기에는 IMF의 기준과 SNA 기준과의 차이로 국가채무의 범위획정에 어려움을 겪어왔으며, 이를 둘러싸고 국가채무의 의도적 축소라는 논란이 제기된 바 있다. 이와 관련하여 재정통제 개편안이 논의되었으며, GFSM 2001을 반영하여 새롭게

6) 국회 예산정책처, 2009년도 예산안 국가채무관리계획 분석, 2008.11, 7-8면

개정된 재정통계개편 지침에 따라 국가채무통계가 작성되게 되었다. 그러나 국제기준이 있음에도 불구하고 이러한 기준이 각국의 통계편제과정에서 모두 다 적용되지는 않는다. 내부적으로는 엄격한 기준으로 국가채무의 기준을 정하되, 국가신인도에 영향을 줄 수 있는 공식적인 통계의 경우에도 여타 선진국들이 채택하지 않는 기준까지 수용해야 하는지에 대해서는 정책적 선택이 필요하다. 현재 기획재정부가 작성하는 국가채무통계는 IMF의 GFSM 2001을 따르고 있으나, 군인연금 등 직역연금에 있어서는 타 선진국들의 통계편제관행처럼 국제기준과 달리 국가채무의 범위에서 이를 제외하고 있다. 한편, IMF의 기준에 따르면 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 채무로서 확정채무를 국가채무로 파악하게 된다. 따라서 보증채무와 공적연금 등의 경우와 같은 미확정 우발채무, 통화안정증권과 같은 중앙은행 채무의 경우는 국가채무에서 제외된다.⁷⁾

동 기준에 의할 경우, 지방자치단체의 채무 역시 국가채무의 범위에 포함될 수 있다. 지방재정법 제2조 5호는 채무에 대하여 “금전의 지급을 목적으로 한 지방자치단체의 의무”로 지방자치단체의 채무를 규정하고 있다. 그러나 공기업의 준재정활동(Quasi-fiscal Activities)⁸⁾에 따른 공기업의 채무증가에도 불구하고 이를 국가채무의 범주에서 제외하는 것에 대해서는 논란이 많다. 공기업의 활동이지만 실지로는 정부가 재정으로 수행해야 할 활동을 공기업을 통해 우회적으로 수행하게 하기 때문이다. 공기업채무와 관련하여 문제가 되는 또 하나가 지방공기업의 채무증가 문제이다. 중앙정부와 마찬가지로 지방자치단체

7) 장교식, 전계논문, 422면

8) 정부가 아닌 비정부 공공기관이 정부가 담당해야 할 정책의 일부를 수행하는 이를 준재정활동이라고 한다. 특히 준재정활동은 재정관련보고서에 미반영되어 있음에 따라 그 규모가 매우 크에도 불구하고 그 실태가 정확히 반영되지 않는다는 점, 정부가 국가채무의 규모를 줄이기 위해 준재정활동 영역으로 비용소요가 큰 사업을 전이시킨다는 점 등이 문제되고 있다.

역시 공기업을 통한 우회적 재정투자가 증가하고 있기 때문이다. 그러나 지방자치단체장의 무리한 또는 선심성 사업진행에 의해 지방공기업의 재무상황이 악화되고 있다. 따라서 특별한 조치가 요구되었던 바, 2011년 8월에 개정된 지방공기업법 제37조에 따르면, 지방직영기업은 해당 사업연도에 이익이 생긴 경우에 전(前) 사업연도로부터 이월된 결손금이 있으면 그 이익금으로 결손금을 보전(補填)하여야 하고, 결손금을 보전하고 남은 금액은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 금액의 10분의 1 이상의 금액을 이익적립금으로 적립하여야 하며, 적립하고 남은 금액은 조례로 정하는 바에 따라 감채(減債)적립금으로 적립할 수 있다. 일단 적립된 감채적립금은 제3항에 의하여 지방채상환목적 이외의 용도에 사용할 수 없다.

중앙은행의 준재정활동을 통계의 범주에 포함시켜야 하는가에 대해서도 논란이 있다. SNA나 GFSM에도 의할 경우 중앙은행의 채무인 통화안정증권 발행잔액은 국채로 계상되지 않는다. 중앙은행은 시중에 유통되는 통화량을 흡수하기 위하여 통화안정증권을 발행하여 시중에 이를 매각함으로써 유통 통화량을 흡수하게 된다. 그러나 다른 나라의 경우 통화안정증권 대신에 국채가 이를 담당하고 있다. 따라서 우리나라의 경우 한국은행이 준재정활동으로 국가채무를 실질적으로 부담하게 된다는 점에서 엄밀한 의미에서 OECD 기준상의 일반정부 총금융부채에 이를 포함시켜야 한다는 견해가 있다.⁹⁾ 물론 엄격한 기준으로 볼 때 국가채무의 크기를 확인하기 위해서는 이를 포함시킬 필요도 있으나, 우리의 경우만 국제기준을 넘어선 기준으로 국가채무를 계상할 경우 해외신인도의 측면에서 영향을 미칠 수 있어 신중하게 접근할 필요가 있다.

9) 옥동석, 재정지표로서의 국가채무와 정부부채, 재정논집, 제22집 제1호(2007.8), 129면

3. 재정통계 개편안의 주요내용

2000년대 중반부터 늘어난 국가채무와 관련하여 우리나라의 국가채무의 규모를 둘러싸고 과소평가되었다는 주장들이 제기되었고, 사회적 논란의 중심이 된 바 있다. 이에 정부는 2008년 11월 재정통계개편을 위한 민관합동작업반을 구성하여 개편안을 작성하였으며, 2011년 1월 재정통계개편안을 발표하였다. 물론 동 개편안을 수용할 것인가 여부 또는 일부 기준을 여타 국가들의 편제형태를 보고 결정하는 등 개편안의 현실적 적용은 정부에 달려있다. 또한 동 개편안에 대해서 다른 국가들이 채택하지 않는 기준까지 채택하여 국가부채의 규모를 크게 파악하는 것이 옳은 것인가의 지적도 있다.¹⁰⁾

우리 재정통계개편안의 핵심적인 내용은 기존의 재정통계기준을 IMF의 GFSM 2001로 전환한 것이다. 현재 IMF는 국가채무를 “정부가 차입의 주체로서 직접적인 상환의무를 지는 확정채무”¹¹⁾로 규정하고 있으며, 재정통계의 개편으로 국가채무의 개념적 범위로 포함되는 범위, 특히 ‘정부’ 그리고 ‘직접적 상환’ 의무에 포괄되는 범위가 달라지게 된다. 주요한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정부의 포괄범위에 시장성을 기준으로 실질적으로 정부의 기능을 수행하고 있는 비영리공공기관과 민간관리기금을 포함하였다. 여기에서 시장성이라 함은 원가보상률로서 판매액을 생산원가로 나누어

10) 예컨대 국제기준에 따르면 국민연금과 같은 공적연금의 총당부채는 직접 부채로 계상하지 않고, 부기하도록 하고 있으며, 정부가 고용주인 직역에 대한 연금인 군인연금이나 공무원 연금의 경우에도 기준에는 포함되도록 하고 있으나, 실지로 미국, 영국, 일본 등의 경우도 이를 일반 정부부채에 포함하지 않고 있어 금번 개편안에서도 기준에는 있지만 다른 선진국에서 채택하고 있지 않는 제도들의 경우에는 별도로 정보를 공개하는 정도에 그치도록 하고 있다. 황성현, 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안, 재정학연구, 제4권 제2호(통권 제69호), 232면

11) “Only the recognized direct financial obligations of the government which are serviced through interest payment and/or redemption should be included in debt”

50%가 넘지 않은 경우에는 정부의 의한 급부행정의 일환으로 파악하여 일반정부에 포함시키고, 이를 넘는 경우에는 시장성을 인정하여 공적업무를 수행하지만 일반 기업과 동일한 성격을 지니고 있는 공기업으로 분류하는 방식이다.

이를 보다 자세히 부연하면 정부 이외 기관의 정부부문으로의 분류 여부는 크게 3단계로 결정된다. 먼저 1단계에서는 독립적인 제도단위 여부를 파악하고, 2단계에서는 이 독립된 제도단위에 대해 이미 언급한 원가보상률을 기준으로 정부부문에 포함시킬 것인가의 여부를 결정한다. 이러한 방식은 UN의 SNA도 동일하다. 그리고 이외에 국민건강보험과 같은 사회보장기구, 구조조정기금 및 부실채권정리기금과 같은 구조조정기구, 군인연금, 공무원연금을 정부로 포함하고 있다. 또한 근로복지공단과 연구개발을 수행하는 공공기관인 정부출연 연구원들도 정부부문에 포함되게 된다.¹²⁾ 반면, 국민연금과 같은 사회보장급여의 경우 정책적 변화에 따라 급여수준이 달라진다는 점에 비추어 채무 발생 규모의 불확실성으로 인해 부채로 계상되지 않는다.¹³⁾

2001 GFSM과 달리 현재 정부의 국가채무 편제방식은 다른 나라의 사례를 고려하여 공무원, 군인연금 등의 충당부채를 제외하고 있다. 이미 언급한 바와 같이 국가신인도를 고려하여 이를 제외한 이유는 충분히 긍정하나, 한편으로는 공무원 연금법 제69조, 군인연금법 제39조는 지급해야 할 연금재원이 부족할 경우 국가의 보전의무를 명시하고 있어 종국적으로 국가가 부담해야 할 부분이라는 점에서 이를 계속적으로 제외하는 것이 타당한가에 대해서는 충분한 반론의 여지가 있다. 결국 관리와 공표의 문제로서 공식적 국가채무로 대외적으로 공표되지는 않지만 국가채무로 관리를 해야 할 필요는 있다. 정부의 입

12) 황성현, 재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안, 재정학연구, 제4권 제2호(통권 제69호), 231면; 정도영, 재정통계 개편안의 문제점과 개선방안, 이슈와 논점, 국회 입법조사처, 2011.2.7, 1-4면

13) GFSM 2001, 4.34

장에서도 이와 유사한 취지로 연금충당부채를 향후 재정지출가능성이 있는 잠재부채로 인식하고 재정위험관리를 하겠다는 입장을 밝힌 바 있으나, 여전히 단순히 국가재무제표로 포괄할 경우 현재의 국가채무 관련 준칙이 적용되지 않으며, 나아가 채무총량에 대한 규율이 설정되는 경우에도 관리범위에서 벗어나게 된다는 문제가 있다. 따라서 공표와 별도로 국가채무관련 법률로서 이에 대한 총량관리를 함께 규정할 필요가 있다.¹⁴⁾

공기업과 관련하여 공기업 채무를 국가채무로 할 것인가의 여부는 원가보상을 50%를 기준으로 정하도록 하고 있다. 그러나 예컨대 토지주택(LH)공사의 경우, 토지주택공사법 11조는 손실에 대해 자체 적립금이나 준비금이 부족할 경우 정부가 보전한다고 규정하고 있다. 따라서 동 공사가 파산할 경우 해당 손실은 정부가 부담해야 한다. 따라서 이를 단순히 원가보상을 기준으로 회피해서는 안 된다는 비판이 많다. 이는 여타 다른 공사의 경우에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 특히 전 세계적으로 공기업 또는 제3의 섹터를 통한 준재정활동이 증가하면서 과연 이를 국가채무에서 제외할 것인가에 대해서는 회의적인 시각이 증가하고 있다. 현재의 통계기준에 따라 국가채무의 편제에서는 제외하되, 관리에서는 보수적으로 판단하여 일정수준의 준재정활동을 담당하는 공기업의 경우에는 채무관리의 범주에 포함시키는 것이 타당할 것이다.

제 3 절 우리나라의 재정건전성 및 국가채무 현황

2011년 기준 우리나라 재정현황을 살펴보면 통합재정수지는 흑자를 보인 반면 관리대상 수지는 2004년 이후 지속적으로 적자를 보이고

14) 同旨 정도영, 2011회계연도 국가재무제표상 국가부채의 규모와 관리방안, 이슈와 논점 471호, 국회입법조사처, 2012.6.14, 4면

있다. 특히 2011년에는 13.5조원 적자(GDP대비 △1.1%)를 시현하고 있다. 전년대비 기준으로 0.5조원이 악화된 실적이다. 통합재정수지라함은 당해연도의 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄한 수지로서 회계-기금 간 내부거래 및 차입, 채무상환 등 보전거래를 제외한 순수한 재정수입에서 순수한 재정지출을 차감한 수치를 말한다. 아울러 국민연금기금, 사립학교교직원연금기금, 산업재해보상 및 예방기금, 고용보험기금과 같은 사회보장성 기금을 포함한 수치이다. 한편 관리대상수지는 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금 흑자와 공적자금상환소요를 제외한 수치이다.

$$\text{통합재정수지} = \text{세입(경상수입 + 자본수입)} - \text{세출 및 순용자}$$

$$\text{관리대상수지} = \text{통합재정수지} - \text{사회보장성기금 흑자} + \text{공적자금상환소요}$$

〈 표 1 〉 재정건전성 현황

(단위 : 조원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
통합재정수지	5.6	4.9	6	3.7	15.8	-17.6	16.7	18.6
(GDP대비, %)	0.7	0.6	0.7	3.8	1.5	-1.7	1.4	1.5
관리대상수지	-3.6	-6.7	-8.4	6.8	-11.7	-43.2	-13	-13.5
(GDP대비 %)	-0.4	-0.8	-0.9	0.7	-1.1	-4.1	-1.1	-1.1

출처 : 기획재정부, 재정통계

우리나라의 국가채무수준은 2011년을 기준으로 할 때 420.7조원으로 전년대비 28.5조원이 증가하였다. GDP대비 기준으로는 34.0%로 전년대비 0.6%p 증가한 수준이다. 그러나 우리의 국가채무 수준은 독일이 87.3%, 프랑스 97.3%, 영국 88.5% 등 OECD 회원국대비 낮은 수준을

보이고 있다. 그러나 OECD 국가들과의 비교에 있어서 단순한 비교가 타당하지 않다는 견해도 존재한다. 일반적으로 선진국들이 재정건전성 지표로 사용하는 지표는 일반정부 총금융부채로서 그 포괄범위가 우리의 국가부채보다 큰 공공부문으로서 단순 비교를 통해 우리나라의 GDP 대비 국가채무가 양호한 상태라고 말 할 수는 없다는 지적이다.¹⁵⁾

〈 표 2 〉 국가채무현황

(단위 : 조원, %)

구 분	'10 결 산 (A)	'11		증 감	
		예 산 (B)	결 산 (C)	전년대비 (C-A)	예산대비 (C-B)
중앙정부(①) (GDP 대비)	373.8 (31.9)	417.3 (33.6)	402.8 (32.6)	29.0 (0.7%p)	△ 14.5 (△ 1.0%p)
○ 국 채	367.2	411.2	397.1	29.9	△ 14.1
○ 차입금	3.5	3.0	2.5	△ 1.0	△ 0.5
○ 국고채무부담행위	3.1	3.1	3.3	0.2	0.2
지방정부(②)	18.4	18.2	17.8	△ 0.6	△ 0.4
국가채무(①+②) (GDP 대비)	392.2 (33.4)	435.5 (35.1)	420.7 (34.0)	28.5 (0.6%p)	△ 14.8 (△ 1.1%p)

출처 : 기획재정부 보도자료, 2011회계연도 국가결산보고서 등 국회제출,
2012. 5. 31

한편 국가채무를 파악하는데 있어서 중요한 것이 채무의 증가속도이다. 우리의 경우 국가채무가 안정적인 수준에 와 있다고는 할 수 없는 이유가 빠른 국가채무의 증가속도이다.¹⁶⁾

15) 이에 대해서는 옥동석, 상계논문, 110면

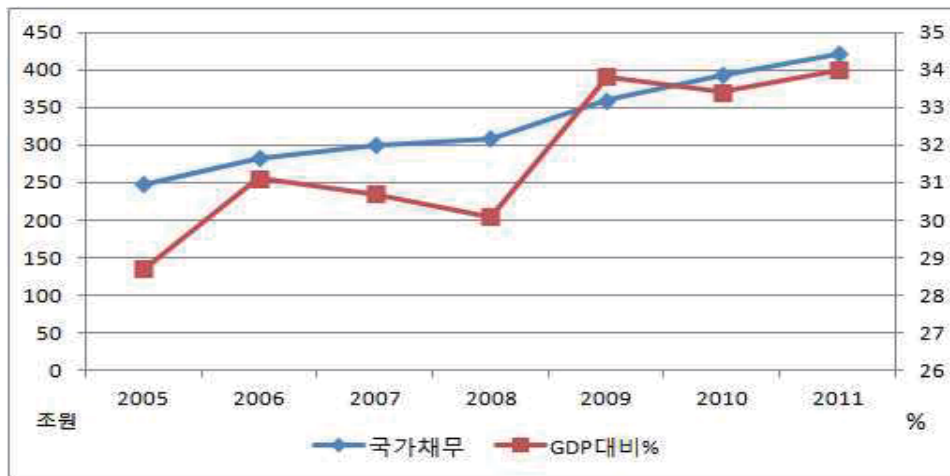
16) 삼성경제연구소의 보고서에 따르면 2010년을 기준으로 적정 국가채무 비율은

〈 표 3 〉 국가채무변화추이

(단위 : 조원 / %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
국가채무	247.9	282.7	299.2	309.0	359.6	392.2	420.7
GDP대비	28.7	31.1	30.7	30.1	33.8	33.4	34.0

출처 : 기획재정부, 재정통계



출처 : 상기 표를 그래프로 표시

국가채무를 구성하는 요소는 국채, 차입금, 국고채무부담행위로 나눌 수 있다. 이중 대부분의 국가채무를 차지하는 것이 국채이다. 국채는 국가가 부족한 세입을 보전하기 위해 발행하는 채권을 말한다. 그리고 차입금이라고 함은 정부가 중앙은행인 한국은행 그리고 일반 금융기관 또는 민간기금으로부터 차입하는 차입금과 국제기구 특히, 국제금융기구와 외국정부로부터 차입을 하는 것을 말한다.¹⁷⁾ 특히 여기

GDP 대비 62%이지만 2030년에는 GDP 대비 67.8%로 증가하는 것으로 나타났다. 국가채무의 향후 전망에 대해서는 문외솔외 3인, 국가채무의 적정비율, CEO Information (제765호), 2010.7.21, 3면

17) 차입금은 별도의 유가증권의 발행을 통해 자금을 빌리는 것이 아니므로 국채와 별도로 구분된다. 장선희, 국가채무관련법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2004, 24면

에서의 해외 차입금은 차관의 형식으로 도입되며 비전대차관인 보증 차관을 제외한 전대차관을 의미한다.

한편, 국고채무부담행위란 국가가 예산의 확보없이 사전에 채무를 지는 행위를 하는 것을 말하며, 실제 지출이 일어날 때에는 국회의 의결을 거쳐야 한다. 예컨대, 국가가 금년도에 계약을 체결하면서 지출은 다음연도 이후에 이루어지는 계약을 말하며, 규모도 작으면서 상환기간도 단기에 그쳐 국가채무에서 중요한 부분으로 취급되지 않고 있다. 이외에도 정부가 정부 이외의 영역에서 발생하는 채무를 보증해주는 우발채무로서 보증채무가 있다. 이러한 보증채무는 우리의 경우 외환위기 이후 구조조정과정에서 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권에 대해 정부가 지급보증을 한 경우를 들 수 있다, 동 보증채무는 이후 일부가 국채로 전환된 바 있다.¹⁸⁾

한편, 정부가 2012년 5월 31일 국회에 제출한 국가재무제표¹⁹⁾상의 자료에 따르면 발생주의 회계원칙을 적용함에 따라 국가재정법 제91조상의 국가채무에 더하여 총당부채, 미지급금 등 발생주의 기준에 따른 부채가 추가되었으며, 동시에 중앙정부 뿐만 아니라 지방자치단체 등 까지를 포괄하고 있다. 이에 따른 총 국가부채는 774조원으로 공식적인 국가채무는 아니지만 실지로 국가가 부담해야 할 의무라는 점에서 결코 작은 규모라고 할 수 없다.²⁰⁾ 774조원의 국가부채는 유동부채 82조원, 장기차입부채 295조원, 기타 비유동부채 22조원, 장기총

18) 장선희, 상계서, 20-27면

19) 국가재무제표라함은 국가를 하나의 단위로 하여 전체적인 자산과 부채의 현황을 살펴보는 표로서, 국가재정법상 중앙관서의 장이 관리, 운영하는 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무인 국가채무와는 그 포괄범위와 산정방식이 다르게 규정되어 있다. 즉 국가재무제표에서는 발생주의 및 복식부기의 원칙을 적용하며, 대상 역시도 지방자치단체 등의 경우까지도 모두 포괄하고 있다. 동 표의 작성근거는 국가회계법, 국가재정법에 두고 있으며, 국가회계법 제14조, 국가재정법 부칙 제2조 제2항에 따라 2011 회계연도부터 작성·제출하도록 되어 있다.

20) 정도영, 상계자료(주 14), 1면

당부채 375조원으로 나눌 수 있다. 특히 공적연금 즉, 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사립학교교직원연금 등 미래에 발생할 지출에 대비하여 충당금을 축적한 연금에 발생주의 회계를 적용할 경우 이 모두가 부채로 계상될 수 있어 형식적 규모는 더 크게 늘어날 수밖에 없다.²¹⁾ 따라서 이를 기준으로 국가부채의 크기를 재단할 수는 없다. 이러한 배경으로 인해 IMF의 2001 GFSM에 따를 경우 통계상 국가채무로 포착하여야 하나 호주, 뉴질랜드 등 일부 국가를 제외한 OECD 국가 대부분이 이를 공식적인 국가채무로 공표하고 있지 않다. 물론 엄밀한 국가부채의 산정을 위해서 이를 국가채무 통계의 하나로 포함시켜야 한다는 견해도 제시될 수 있으나, IMF의 공식통계에 반영될 경우 국채의 이자율 및 국가신용등급 등의 산정에 영향을 줄 수 있어 공식통계로 하는 것은 무리가 있을 수 있다. 다만 내부적인 자료로서 이를 파악하고 관리할 필요가 있다는 점은 분명하며 여기에서 국가채무제표가 갖는 의미를 찾을 수 있다.

〈 표 4 〉 국가채무제표와 국가채무와의 차이

구 분		現 국가채무	채무제표상 부채
근거법령		국가재정법(§91조)	국가회계법(§14조)
인식기준		현금주의	발생주의
포괄 범위	중앙정부	· 일반회계, 특별회계 (18개) · 정부 관리기금(40개)	· 일반회계, 특별회계 (18개) · 정부 관리기금 (40개) · 공공기관 관리기금 ¹⁾ (24개)
	지방정부	· 일반회계, 특별회계	제 외

21) 정도영, 전계자료, 2면

제 1 장 서 론

구 분		現 국가채무	재무제표상 부채
분류 기준 (중앙 정부) 분류 기준 (중앙 정부)	국 채	포 함	포 함
	차입금	포 함	포 함
	국고채무 부담행위	포 함	포 함
	공공기관 관리기금 ¹⁾ 공채	제 외	포 함
	직역연금 충당부채 (군인·공무원연금)	제 외	포 함
	기타발생주의 부채항목 ²⁾	제 외	포 함

* 주 1) 공공기관 관리기금 : 중앙관서의 장이 아닌 기금관리주체가 관리하는 기금

2) 선수금, 미지급비용, 보증·보험충당부채 등

출처 : 기획재정부 보도자료, 2011회계연도 국가결산보고서 등 국회제출, 2012.5.31

아울러 금융위기로 인해 발생한 재정적자가 해소된 경우에도 인구의 고령화, 복지지출의 증가로 인하여 국가채무의 크기는 지속적으로 증가할 가능성이 있으며, 일련의 대통령선거를 제기된 각종 공약이 정책적으로 현실화 될 경우 채무증가의 가능성은 더욱 높다고 할 수 있다. 구체적으로 국회 예산정책처는 국가채무가 2012년 GDP 대비 34.2%에서 지속적으로 증가하여 2060년에는 218.6%로 확대될 것으로 전망하고 있다. 특히 2034년 이후에는 재정의 지속가능성 확보에 어려움이 발생할 것으로 예상하여 결과적으로 상환능력의 측면에서도 문제가 생길 수 있는 것으로 보고 있다.²²⁾

22) 국회예산정책처 보도자료, 2060년 국가채무 GDP 대비 218.6%, 2012.6.25

제 2 장 국가채무 통제의 법적 근거

제 1 절 헌법상 국가채무에 대한 통제 근거

우리 헌법 제54조부터 제59조까지 재정에 관한 규정을 두고 있으며, 이를 재정헌법규정이라고 인식하기도 한다. 제58조는 “국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.”를 규정함으로써 국가채무 중 국채 및 예산상 국고부담행위에 관한 국회의 통제를 규정하고 있다. 그러나 우리 헌법의 경우 국가채무와 관련하여서는 국회의 통제라는 요건만을 정해놓고 있어 국가채무의 통제에서의 구체성과 직접성의 요소를 두고 있지는 않다. 한편, 국가채무의 일부를 구성하는 차입총량의 통제와 관련하여 헌법은 명시적인 규정을 두지 않고 있으며, 제54조에 따른 국회의 예산안 심의를 통해 간접적인 형태의 통제를 가하고 있다고 할 수 있다. 독일 기본법(Grundgesetz)의 경우 제109조와 제115조를 통하여 국가채무의 총량적 규제와 구체적인 통제기준에 대해서 적시하고 있다. 물론 헌법상 조항으로 국가채무의 총량을 규정하는 것이 유의한 것인가에 대한 논란의 측면은 여전히 남아있으며, 이에 대해서는 국가채무의 총량규제 도입방안에서 후술한다.

제 2 절 현행 국가재정법상 국가채무의 통제 근거

1. 일반통제규정

우리나라는 2006년 10월 4일 제정된 국가재정법을 통해서 국가채무에 대한 관리와 이를 통한 재정건전성을 유지하도록 하는 법적근거를

두고 있다. 국가재정법이 제정되기 이전에는 1961년 이후 적용되어 오던 예산회계법이 있었으나, 국가재정법은 예산회계법의 틀에서 벗어나 국가재정운용계획의 수립, 총액배분 자율편성, 재정사업 성과관리 등을 도입하고 있다.

제7조는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도로부터 5회계년도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 함을 규정하고 있으며, 동 조 제3항 제3호는 국가채무관리계획을 재정운용계획에 첨부하도록 정하고 있다.

제18조는 원칙적으로 국가의 세출은 국채 및 차입금으로 충당해서는 안된다는 점을 명시하고 다만 예외적으로 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로 충당할 수 있음을 정하고 있다. 법 제19조는 예산의 구성항목으로 예산총칙, 세입세출예산, 계속비, 명시이월비 그리고 국가채무로서의 국고채무부담행위를 포함하도록 하고 있다. 국고채무부담행위가 있는 경우 매 행위마다 이유를 적시해야 하며 동 행위가 이루어질 회계연도뿐만 아니라 상환연도 그리고 채무부담의 금액을 제출해야 한다. 만약 국고채무부담행위가 다음 연도 이후에 걸쳐 있는 경우에는 제34조에 의해 전년도 말까지의 지출액 또는 지출추정액과 당해 연도이후의 지출예정액에 관한 명세서를 아울러 제출해야 한다.

제20조는 예산총칙에 관한 규정을 두고 있다. 예산총칙에는 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위에 관한 총괄적 규정을 두는 외에 국채와 차입금의 한도액을 두도록 하고 있다. 이때 국채와 차입금의 한도액은 중앙관서의 장이 관리하는 기금의 기금운용계획안에 계상된 국채발행 및 차입금의 한도액을 의미한다. 또한 국고관리법 제32조에 규정된 바와 같은 국고출납에 필요한 경우 재정증권의 발행 및 중앙은행으로부터 일시적인 차입이 이루어지게 되는

경우 그 차입금의 최고액을 규정해야 한다. 다만 이 경우에는 연내 상황을 전제로 하는 것으로 국가채무의 범위에는 포함되지 않는다. 한편, 기존 국채를 새로운 국채로 대체하기 위하여 필요한 경우에는 기 적시된 국채의 한도액을 국채를 발행할 수 있으나 반드시 국회에 보고해야 함을 규정하고 있다. 따라서 예산상으로는 간접적인 형태로써 총량적 규제관리를 하고 있다고 볼 수 있다.

제25조는 국고채무부담행위에 대해서 규정하고 있는 바, 법률에 의한 것 그리고 세출예산 또는 계속비총액의 범위내에서 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 국회의 의결을 거치도록 하고 있다. 한편 재해발생시 복구비용의 확보를 위하여 국회의 의결을 거쳐 채무부담행위가 가능하도록 하고 있다. 다만 이러한 국고채무부담행위는 그 사항마다 이유를 적시해야 하며 상환연도 채무부담의 금액을 표시하게 함으로써 무분별한 국고채무부담행위가 발생하지 않도록 통제하고 있다.

제86조는 정부는 재정건전성을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하기 위하여 노력해야 한다는 선언적 규정을 두고 있으며, 제90조는 기존 국가채무의 감소방안에 대해서 규정하고 있다. 제1항에 따르면 해당연도 세입을 충당하기 위해 발행된 국채에 대해서 해당연도에 초과된 조세수입이 있을 경우 이를 우선상환할 수 있음을 정하고 있다. 제4항은 세계잉여금(歲計剩餘金)에 대해서 규정하고 있는 바, 국채 또는 차입금의 원리 및 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무의 상환에 세계잉여금의 30/100을 사용해야 한다. 여기에서 세계잉여금이라 함은 국고에서 단년도 실제로 수입된 금액에서 지출된 금액을 빼고 난 금액으로서 다음회계연도로 이월되는 금액을 말한다.

2. 국가채무관리계획의 수립을 통한 통제

제91조는 국가채무관리계획의 수립에 대해서 규정하고 있는 바, 국가채무관리계획의 적시된 사항에 대해서 행정부 스스로 구속되는가의

여부는 분명하지 않다. 일반적으로 행정계획이라 함은 비구속적 행정계획과 구속적 행정계획으로 나눌 수 있는 바, 비록 법률로 구속력을 부여하고 있지는 않으나 하더라도 자료가 국회에 제출되고, 이후 국회의 기채 및 지출통제의 기준이 된다는 점에서 명시적인 구속력에 대한 법적근거가 없음에도 불구하고 실질적으로는 행정부 스스로가 이에 구속된다고 보는 것이 합리적일 것이다.

국가채무관리에 관한 제91조의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적, 둘째, 당해 회계연도의 국채발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, 셋째, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채발행 계획 또는 차입계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환계획, 넷째, 해당 회계연도로부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감전망과 근거 및 관리계획, 다섯째 국고채무부담행위이다. 이상에서 열거한 각각의 항목상의 금전채무는 제2항에서 규정하는 바에 따라 국가의 회계 또는 실질적으로 국가의 회계 또는 기금에 해당하는 기금이 발행한 채권, 국가의 회계 또는 기금의 차입금, 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위 등을 말한다. 그리고 금전채무에는 중앙은행으로부터의 일시적 차입금, 발행한 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권, 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금은 산정에서 제외되게 된다.

한편, 국가가 타 주체의 행위에 대해 이를 보증한 보증채무의 경우에도 국가채무에 포함될 수 있는 바, 제92조에 따라 이러한 행위를 하는데 있어서는 사전에 국회의 동의를 얻어야 하며, 매년 이러한 보증채무의 관리현황과 계획을 담은 국가보증채무관리계획을 작성해야 한다. 국가재정법 제정 당시 이러한 보증채무의 관리에 대해서는 국회의 동의를 필요함을 정하였으며, 행정부에 구체적으로 이를 관리해야 하는 보증채무관리계획의 수립이 법률수준에서 의무화되고 있지

않았다. 그러나 각종 공사 및 영조물을 통한 정부정책수행적 행위가 증가하게 되고 이를 보증하는 국가의 부담 역시 증가함에 따라 국가보증채무관리계획을 의무적으로 작성해야 함을 신설함으로써 국가보증채무에 대한 관리를 강화하였다.

제 3 장 국가채무 총량규제의 도입 검토

제 1 절 국가채무 총량규제의 의미

국가채무의 총량을 어떤 수준에서 관리할 것인가? 어떠한 수준이 국가채무의 적정한 수준인가? 적정(optimal) 국가채무라 함은 “국가채무가 지속가능하다는 전제하에서 경제 전체의 효용을 극대화하기 위하여 선택하는 채무수준”으로 정의되고 있다.²³⁾ 단편적으로 볼 때는 채무가 존재하지 않는 상황이 가장 건전한 상황이라고 할 수 있다. 그러나 국가채무는 편익과 비용을 동시에 발생시키고 채무상환능력이 존재하는 가운데 양자간 균형을 갖출 경우 효율성이라는 또 하나의 요소를 달성할 수 있다. 여기에서 편익과 비용이라고 한다면 단기적으로 총수요 확대를 통한 GDP성장률의 제고, SOC 투자 등에 따른 성장잠재력의 확충, 채권시장 규모확대와 금융시장 발전을 들 수 있다. 반면, 비용 측면에서는 민간투자의 위축, 장기적인 GDP 성장률의 위축, 국가신인도의 하락, 리스크 증가에 따라 유입되었던 해외자본의 대외 유출현상이 나타날 수 있다. 국가채무는 재정건전성의 악화에서 기인하여 재정건전성을 악화시키는 주요한 요인이 된다. 특히 과도한 국채발행의 경우 원금 상환액뿐만 아니라 이자비용의 지급과 관련하여 새로운 적자국채의 발행을 유도하게 됨에 따라 건전한 재정을 유지하기 위해서는 그 규모의 적정한 관리는 필수적이며, 따라서 이에 대한 총량적 관리개념이 논의되는 것도 이러한 이유 때문이다.

국가채무의 과도한 누적은 경제정책의 한 축인 재정정책의 대응가능성을 떨어뜨리게 됨에 따라 특히 경기침체에 효과적인 대응이 어려워지며, 재정악화는 해당 국가의 금융 및 실물에 까지 영향을 미치게 되어 경제위기의 한 원인이 되기도 한다. 최근 그리스를 비롯한 남유

23) 문외솔 외 3인, 상계논문, 5면

럽국가들의 재정위기는 그 좋은 예라고 할 수 있다. 국가채무관련 논점의 하나인 미래세대와 부담의 균등분할의 문제 역시 총량규제와 밀접한 관련성을 갖는다. 즉, 현재세대의 삶을 위해 국가가 채무발생을 통해 재정을 지출하는 경우 현재 세대의 지출을 미래세대의 부담으로 한다는 점에서 과도한 국가채무의 부담은 세대간 갈등의 문제도 될 수 있다. 물론 국가기반시설에 투자되는 재원의 경우에는 그 효과가 미래세대에도 미친다는 점에서 향후 장기상환을 예정하고 있는 국가채무의 증가를 반드시 부정적으로 볼 수 없는 경우도 있다. 결국 문제는 현재세대와 미래세대와의 관계를 고려하는 가운데 과연 현재대에서 어느 정도의 국가채무를 부담할 때 미래세대에게도 일정한 부담을 분할하고, 적어도 균형재정이라는 기반을 물려줄 수 있는가이다. 이는 현재세대의 부채부담의 크기와 미래세대의 부채부담의 크기간의 조화의 문제라고 할 수 있다. 그리고 현재세대의 부채부담의 크기는 관리되어지는 중장기적인 부채상한의 수준으로 나타나게 된다. 그러나 총량적 관리 수준내에 있는 경우라도 만성적으로 국채발행을 통한 재정지출 총량 관행이 나타날 경우 예산사업의 적정성 유지에 대한 인식이 약화되고²⁴⁾, 결국에는 총량한계선을 넘어서는 경우가 나타날 수 있다. 그리고 한번 넘어선 국가채무의 경우 이를 줄여나가기에는 기존에 제공되던 공공서비스를 회수해야 한다는 점에서 현실적으로 어려운 점이 많다. 한편, 채무의 수치적 상한선을 설정하는 것이 재정정책의 탄력성을 저해할 수 있다는 우려도 제기되기도 한다. 그러나 선거를 둘러싸고 포퓰리즘적 정책이 펼쳐질 가능성이 높아 절차적 통제 및 만기관리 등으로는 재정건전성의 유지가 어렵다는 점을 고려할 때, 채무의 총량적 규율은 여전히 의미를 지닌다.

24) 문외솔 외 3인, 전계논문, 12면

제 2 절 국가채무의 증가원인

국가채무의 증가원인은 국채 및 지방채의 발행, 공적자금의 조성, 민간투자사업의 실패, 차입 그리고 국고채무부담행위 등으로 나눌 수 있다. 그러나 이중 가장 주요한 것이 국채 및 지방채 그리고 공적자금의 조성이며, 차입과 국고채무부담행위는 미미한 수준이라고 할 수 있다. 한편 우리의 경우 최근 민간투자사업의 실패가 국가는 물론 지방자치단체의 재정악화의 주요한 원인이 되고 있다. 따라서 여기에서는 주요한 국가채무의 증가원인인 국채 및 지방채, 공적자금의 조성, 민간투자사업의 실패를 살펴본다.

1. 재정지출위한 국채발행

국채는 “국가의 재정수지상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위해 국가가 발행하는 채권”으로 정의될 수 있다. 국채는 국채법 제3조의 규정에 의해 공공자금관리기금의 부담으로 기획재정부 장관이 발행하며, 여타 법률에 규정이 있는 경우, 해당 법률에 따라 다른 기금 또는 특별계정의 부담으로 발행할 수 있다. 현재 발행되고 있는 국채의 종류에는 일반국고채권, 외국환평형채권, 국민주택채권이 있다. 이외에도 공공용지보상채권과 출자재정증권의 발행은 제도상 가능하나 2000년 이후 실적이 없거나 미미한 수준이다.²⁵⁾ 국채는 공개시장에서 발행되는 것을 원칙으로 하며, 국채를 발행하기 위해서는 국회의 의결을 거쳐야 한다. 아울러 국채발행시 이자율은 발행목적에 부합하는 범위에서 상환기한과 발행 당시의 시장금리를 고려하여 적정한 수준으로 정하여야 한다.

25) 국회예산정책처, 전개자료(주 6), 65면

경제위기시 경기부양을 위한 재정지출에 충당하기 위하여 국채를 발행하는 경우 국가채무의 증가원인이 된다. 우리나라의 경우 이외에도 2003년에 회수가 어려운 공적자금을 국채로 전환하면서 공적자금 상환기금 관련 채무가 증가한 바 있다.²⁶⁾ 이는 외환위기 당시 금융부문의 구조조정에 투입되었던 공적자금 중 상환이 어려운 부분을 국채 발행을 통해서 상환하는 방식을 채택하면서 발생한 채무이다. 과도한 기채발행은 장기적인 채무원본의 증가와 이자비용의 증가라는 부담을 가져오게 된다.

한편, 금융위기의 극복을 위한 공적자금 성격의 금융안정기금의 조성은 국가재정건전성의 악화와 함께, 비용투입 재원을 마련하기 위한 국채발행으로 이어지고 있다. 물론 동 기금의 조성은 금융시장의 불안정성을 극복하기 위한 것이어서 불가피한 면은 있지만 결과적으로는 국채발행의 증가를 가져온다는 점에서 근본적인 해결책은 금융시장의 선제적 관리라고 할 수 있다. 이외 국채에는 외환시장안정을 위한 외평기금, 국민주택채권발행이 있다.

2. 환율방어를 위한 외평기금

외환시장 안정을 위해 외국환평형기금(foreign currency stabilization fund)채권의 발행시 국가채무가 증가하게 되며, 동 채권은 현재 국채 발행분의 가장 큰 부분을 차지하고 있기도 하다. 외평기금은 외환시장에서 외화공급이 과다할 경우 채권을 발행해서 시중에 있는 외화자산을 매입하고 이를 통해 평가절상의 요인을 완화시켜 나가는 것이다. 그러나 소규모 개방경제의 특성을 가지고 있는 우리나라의 현실에서 글로벌 경제상황의 급변과 위기는 시장에서의 환위험을 높이게 됨에 따라 이를 방어하기 위한 외환시장안정용 국채발행이 크게 늘어

26) 박관훈, 전계논문, 39-41면

나고 있다. 물론 이러한 경우 국채의 발행으로 인한 자금이 투자준비금의 형태로 남아있어 시장에서 환매가 이루어질 경우 국채는 감소할 수 있는 장점이 있다. 따라서 외국환평행기금채권의 경우 정부채무의 산정에서 제외될 필요가 있다는 주장이 제기되기도 한다. 그러나 한편으로는 외평기금의 운용상의 손실이 발생할 경우 이는 상쇄불가능한 일반적인 국가채무와 동일함에 따라 외평기금이 반드시 상환부담이 없는 국가채무라고 보기에는 다소간 무리가 따른다.²⁷⁾

3. 지방자치단체의 채무증가

지방자치단체의 재정은 오늘날 국가채무증가의 주요한 원인으로 부각되고 있다. 지방재정의 건전성문제는 오늘날 지방자치제도의 핵심이라고 할 만큼 매우 중요한 의미를 갖는다. 그리고 지방자치단체의 파산제도를 인정하고 있지 않는 우리나라의 경우 결국에는 중앙정부 차원의 구제가 이루어짐에 따라 이는 곧 중앙정부의 채무증가로 귀결되게 된다. 우리 지방자치단체의 통합재정수지를 살펴보면 2009년도에는 37조원 적자, 2010년에는 2.4조원의 적자가 발생하였으며, 적자 지방자치단체 수는 2009년 219개, 2010년 152개로 나타났다. 채무의 경우 2009년도에는 25조원, 2010년도에는 전년대비 10%증가하여 28조원을 상회하고 있다.²⁸⁾

현재 GSFM 2001에 의할 경우 지방공기업은 지방정부의 범주에서 제외되고 있다. 그러나 이상에서 보듯이 지방자치단체의 채무증가에 따라 이를 우회하기 위하여 지방공기업을 통한 사업시행으로 지방공

27) 외환시장안정용 국채의 조달금리는 2007~2011년까지 4.83~4.95%로 유지되었으나 운용금리는 2007년 4.95%에서 지난해에는 1.66%까지 하락하여 역마진에 따른 운용손실이 5년간 16조5,749억원에 발생하였다. 내일신문, '환율방어용 국가채무 136조원' 제하 2012. 7.11자 기사참조

28) 권아영, 지방자치단체 재정난의 실태와 개선과제, 국회입법조사처 이슈와 논점 제434호, 2012.4.18., 2면

기업의 채무 역시 급격이 증가하고 있는 실정이다. 향후 지방공기업의 재정이 악화될 경우 지방자치단체가 그 부담을 져야 한다는 점에서 실질적인 지방자치단체의 채무는 더욱 증가하고 있다고 볼 수 있다.

4. 민간투자사업

최근 9호선 지하철 운임인상과 관련하여 민간투자사업의 부정적 측면에 대한 논란이 거세지고 있다. 즉 민간투자사업이 오히려 지방자치단체의 재정건전성과 채무증가의 원인으로 지목되고 있는 것이다. 민간투자사업을 통해 사회간접자본을 확충을 하는 이유는 민간의 효율성의 활용과 정부의 예산운용상의 제약이 주요한 이유로 꼽히고 있다. 민간투자사업의 방식으로는 BTO(수익형 민자사업), BTL(임대형 민자사업)²⁹⁾ 등의 방식이 주로 이용된다. BTO(Build Transfer Operate) 방식의 경우 사회기반시설에 대한 민간투자법 제4조 제1호에 의할 경우 “사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식”으로 정의할 수 있다. 기존의 대부분의 민간투자사업이 이러한 BTO방식에 의해서 수행되었다. 그러나 기존의 민간투자사업이 민간의 경영의 효율성, 예산제약성의 극복을 통한 재정건전성의 유지와 사회간접자본의 확충이라는 두가지 목표를 동시에 달성하지 못하고 최소수입보장(MRG : Minimum Revenue Guarantee)따라 재정적자의 한 원인이 되었으며, 지방자치단체의 재정건전성을 더욱 악

29) 국가재정운영계획상의 BTO와 BTL의 정의를 살펴보면 다음과 같다. BTO는 “사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 이전(Transfer)되며 사업시행자에게 일정기간 동안 관리운영(Operate)을 인정하고, 사업시행자는 관리운영권을 근거로 하여 시설을 운영함으로써 투자비를 회수하는 방식”이다. 도로, 항만, 철도 등의 건설에 주로 이용된다. BTL은 “민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설한 후 국가·지자체로 소유권을 이전하고, 국가·지자체 등에 시설을 임대(Lease)하여 투자비를 회수하는 사업방식”이다. 학교, 군 주거시설, 하수관거 등의 시설물 설치가 이에 속한다. 기획재정부, 국가재정운영계획 2008-2012, 2008, 188면

화시켰다. 이에 2006년부터는 동 조항을 폐지하고 동시에 2005년 민간투자법의 개정으로 임대형 민간투자사업인 BTL(Build Transfer Lease) 방식의 투자사업이 진행되었다.³⁰⁾ 이후 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 BTL 사업 규모는 급속도로 증가하였으며, 현재 민간투자사업의 중심이 되고 있다.

민간투자사업이 실시될 경우 중앙정부 및 지방자치단체는 공식적인 재정의 건전성을 유지함과 동시에 의회의 지출통제를 회피하여 경기부양적 사업을 할 수 있다는 편의성을 가지게 된다. 특히 선거와 관련하여 이러한 경기부양적, 치적적 사업의 증가는 외형적으로는 재정적 부담을 가중시키지 않으나, 결국에는 중앙정부와 지방자치단체의 재정에 압박으로 작용하게 된다. 기존 BTO로 실시된 민간투자사업에서 MRG 조항이 적용된 경우 대체적으로 10년 이상의 장기적으로 미래에 대해 국가가 장기적인 채무부담을 지게된다.

민간투자사업이 최초로 발달한 영국의 경우는 PFI(Private Finance Initiative) 방식을 통해 사회공공부문의 인프라를 확충해왔다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 영국의 경우에도 민간투자사업이 의회의 지출통제 회피수단으로 사용됨에 따라 민간투자사업으로 수행여부의 판단을 위한 준칙이 도입되었다. 이를 라이리(Ryrie Rules) 준칙이라고 한다. 동 준칙은 민간투자사업이 재정을 통해서 사업을 할 경우보다 비용효율성 측면에서 비교우위가 있는 경우에 민간투자사업을 실시할 수 있도록 하였다.³¹⁾

5. 공적자금부채

1988년 외환위기 당시 투입되었던 공적자금의 재원부담은 현재까지 국가채무의 일부를 구성하고 있다. 공적자금의 구성 중에는 정부가

30) 민기, 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 지방자치단체의 재정관리방안, 지방정부 연구 제13권 제3호(2009 가을), 208-210면

31) 민기, 상계논문, 210면

상환책임을 진 것과 함께 재원마련을 위한 차관형식의 차입금 등이 존재하기 때문이다. 그리고 지난 2003년부터 2006년까지의 기간동안 공적자금의 정부부담분 49조원이 국채로 전환됨에 따라 명목 국가채무가 증가하게 되었다. 한편 공적자금의 상환은 공적자금의 상환 및 관리에 관한 법률에 의하여 세계잉여금의 순잉여금에서 우선적으로 상환하도록 되어 있어 공적자금 미상환분의 증가는 정부의 재정건전성 악화와 채무상환 여력 등을 해칠 수 있다.

그러나 오늘날과 같이 상시화된 금융위기 상황에서 전 세계의 모든 나라가 위기 극복을 위한 기금 형식의 재원을 마련하고 있고 우리 역시도 소규모 개방경제하에서 발생하는 위기 대응을 위한 재원마련을 피할 수는 없다. 다만 공적자금의 관리 및 상환체계가 지난 외환위기에서 보듯이 매우 미흡한 탓으로 정부의 부담이 크게 증가하였다는 점에서 공적자금 자체의 총량을 정할 수는 없겠지만, 관리 및 상환노력이 배가될 필요는 있다.

제 3 절 현재 우리나라의 국가채무 관리방식

중장기적으로 재정건전성을 강화하기 위해서는 국가채무에 대한 총량적 재정지표의 목표치를 정하고 이를 재정준칙으로 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다. 총량적 수치관리는 국가채무가 건전성이 유지되면서 지속가능성을 담보하기 위해 필요한 요건이라고 할 수 있다. 그러나 이미 국가재정법상의 국가채무통제근거에서도 잠시 살펴본 바와 같이 우리나라의 국가채무관리방식에서 이와 같은 총량적 통제방식은 찾아보기 어렵다. 현재 우리나라의 국가채무 관리방식은 다음과 같다.

국가재정법 제18조는 “국가의 세출은 국채·차입금(외국정부·국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차입자금을 포함한다.)외의

세입을 재원으로 한다. 다만 부득이한 경우에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 안에서 국채 또는 차입금으로 충당할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이는 국가의 세출은 세입과 균형을 이루어야 하며, 부득이한 예외적인 경우에만 국채 또는 차입금 즉 국가채무를 부담할 수 있다는 원칙과 절차적인 측면에서 국회의 통제를 따른다는 것을 의미한다.

한편 동법 제91조는 국가채무의 관리에 대하여 정하고 있는 바, 기획재정부장관은 금전 및 기금채무 등 국가채무의 관리를 위하여 국가채무관리계획을 작성해야 한다. 동 국가채무관리계획은 국가재정법의 제정에 따라 2007년에 최초로 예산안과 함께 국회에 제출되었다. 그리고 2008년도에는 동 계획에 국가채무 차입·상환 전망, 항목별 수준관리방안 및 국채발행 등과 관련한 위험관리방안이 추가되었다.

국가채무관리계획에는 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적, 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환 계획, 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획이 포함된다.

여기에서 국가채무의 내용에 포함되는 금전채무라 함은 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 국가의 회계 또는 기금의 차입금, 국가의 회계 또는 기금의 국가부담행위 등을 말한다. 한편, 국고채무부담행위란 국가가 정책의 수행과정에서 공법상 또는 사법상 금전적 채무를 부담하게 되는 행위를 말한다. 국고채무부담행위는 국가의 채무임에 따라 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위안의 것 이외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로서 국회의 의결을 거치도록 하고 있으며, 각 사항마다 그 필요한 이유를 적시하고 해당 행위를 할 연도 및 상환시기 그리고 채무부담금액을 표시하여야 한다.

동시에 국가재정법 제91조 제3항은 국가채무에서 제외되는 사항을 규정하고 있다. 물론 이는 국가채무의 포괄범위와 관련하여 논란이 많은 부분이다. 현재 국가재정법상 국가채무에서 제외되는 사항은 일반회계 또는 특별회계로 기획재정부 장관이 발행하는 재정증권 또는 한국은행으로부터 일시차입금, 국가의 회계 및 기금이 발행한 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권, 국가의 회계 또는 기금의 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금은 제외된다.

국가재정법 제7조는 국가재정운용계획에 관한 사항을 규정하고 있는 바, 정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 연도를 포함한 5회계연도 이상의 기간에 대하여 국가재정운용계획을 수립하고 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 그리고 이러한 국가재정운용계획에는 재정수지 뿐만 아니라 국가채무 등 총량목표와 구체적인 자원배분계획이 제시된다. 이는 종래의 중기재정계획이 재정운용의 방향성만을 제시하였으나 국가재정운용계획의 경우 총량계획과 자원배분계획이 제시되었다는 점에서 구별된다. 아울러 구 예산회계법의 경우 중장기재정운용계획을 수립하도록 하고 있었으나, 임의사항이었던 점에 반해 국가재정운영계획은 수립과 국회제출을 의무화하도록 하고 있다는 점에서 총량규제의 간접적 형태로도 볼 수 있다.³²⁾ 현재 우리의 경우 규범력을 갖는 법령을 통해 채무총량을 규율하고 있지는 않고 있으며, 국가채무의 지속적 증가와 빠른 증가속도로 인해 구속력을 지닌 채무총량의 도입에 대한 논의가 제기되고 있다. 국가재정운영계획과 관련한 최근의 논의는 더 나아가 다음의 몇 가지 사항을 추가적으로 지적하기도 한다. 국회는 국가재정운용계획에 대해 의견을 독립적으로 개진할 수 없으며, 사실상 예산심의과정에서 의견을 반영할 수밖에 없는 구조라는 점, 국가재정운

32) 기획재정부, 2007~2011년 국가재정운용계획, 2007, 16면

용계획의 부속서류로 포함되는 국가채무관리계획도 국회의 공식적인 의견을 수렴하는 절차가 마련될 필요가 있다는 점이다.³³⁾

제 4 절 국가채무의 통제방안

1. 총량적 채무규율의 도입

(1) 총량적 채무규율의 기준

재정통제를 위한 총량적 규율의 방식은 크게 세출규율, 재정적자규율, 국가채무규율로 나뉘게 된다. 그러나 이 모두가 절대적인 기준을 선택할 수 없음에 따라 국내총생산이 채무를 부담할 수 있는가를 기준으로 그 관리기준을 정할 수 밖에 없다. 따라서 GDP가 그 대상이 될 수 있다. 현재 GDP 기준 총량규율을 시행하고 있는 대표적인 국가로는 유럽연합이 있다.

(2) 적자성 국채발행의 통제 등

국채의 조기상환에 관한 재정준칙을 설정하는 것 역시 총량관리의 한 수단이 될 수 있다. 불황기에는 국채발행의 여지를 넓히되, 평상시에는 채무를 상환하는 일종의 자동안정화 장치 방안도 제시되고 있다.³⁴⁾ 그러나 이러한 채무준칙을 설정하는데 있어 적자성 채무와 금융성 채무를 동일하게 취급해야 하는가에 대해서는 논란의 소지가 있을 수 있다. 왜냐하면 금융성 채무의 경우에는 원본자산이 존재하기 때문이다. 즉, 적자성 채무는 대응자산이 잔존하지 않는 반면, 금융성 채무는 외평기금, 국민주택채권 등 대응자산이 있다는 점에서 차이를 보인다. 따라서 국채의 총량적 관리 더 나아가 채무준칙의 설정에 있

33) 김철희 외 4인, 재정건전성 강화를 위한 국회의 역할 강화방안, 국회예산정책처, 2011.11, 32면

34) 강성원 외 4인, 국가채무의 재조명, CEO Information, 삼성경제연구소, 2010.2.10, 17면

어서 그 특성을 반영할 필요가 있다.

국채발행의 총량관리의 측면에서 적자성 채무는 발행규모를 축소할 필요성이 더욱 크다. 그리고 관리의 측면에서 모두 국민의 부담으로 상환해야 하므로 이를 상환관리하기 위해서는 세출구조조정이 함께 이루어져야 한다. 적자성 채무의 경우 재정이 투입되는 사업에 대한 규모의 축소, 정부지출의 효율적 관리를 통해서 달성할 수 있지만, 금융성 채무의 경우에는 사정이 다르다. 외환시장 안정용으로 국채가 조달되었지만, 조달된 자금의 원본이 있는 상태에서 이를 투입하는 경우이며, 투입전 자금의 경우에도 한국투자공사(KIC) 등의 기관에서 그 재원이 운용이 되고 있기 때문이다.³⁵⁾ 따라서 이를 채무규율의 총량적 통제방식으로 통제하기에는 어려운 문제가 생기게 된다. 대응자산을 보유한 금융성 채무의 경우에는 과연 채무부담이 없는 것인가에 대해 논란이 있다. 금융성 채무를 통해 조달한 자금이 투자손실을 입을 경우에 역시 채무부담으로 돌아오기 때문이다. 더구나 현재의 국채발행 추이를 볼때 적자성 국채발행보다는 금융성 국채발행이 크게 증가하고 있으며, 환율변동성에 따라 손실이 확대될 수 있다는 점에서 이에 대한 주의가 요구된다 할 것이다.³⁶⁾ 결국에는 외평기금과 같은 금융성 채무의 경우에도 채무의 총량관리에서 이를 배제할 수는 없으나, 단지 그 통제범위의 면에서 국제금융시장의 상황에 따른 탄력성을 함께 고려할 필요는 있다 할 것이다.

2008년에 발행된 2008-2012 국가재정운용계획은 국채발행에 대한 총량적 통제에 대하여 “차환목적의 국채발행이 보다 탄력적으로 이루어질 수 있도록 국채발행에 대한 통제방식을 현행 국채 총 발행한도에서 순증 발행한도로 전환”을 밝히고 있다. 총액관리한도에서 순증관리한도로 전환한데에는 상환분과 신규발행분을 차감한 순증증가분 만큼

35) 기획재정부, 2008-2012 국가재정운용계획, 2008, 219면

36) 同擘 국가예산정책처, 2009년도 예산안 국가채무관리계획 분석, 2008, 11, 168면

을 통해 기존의 만기구조와 다른 국채를 발행함으로써 일시에 상환이 몰리는 위험을 제거하기 위함이다.³⁷⁾ 그러나 채무전체의 총량을 관리하는 경우에 순증분의 관리한도를 매우 엄정하게 설정하지 않는 한 기존 채무 규모의 축소에는 어려움이 뒤따를 것으로 보인다.

최근 정부가 균형재정을 달성하기 위하여 적자국채를 발행하지 않기로 하였다는 보도가 나오고 있다.³⁸⁾ 적자국채라고 함은 국채의 상환을 위한 재원마련을 위해 또 다른 국채를 발행하는 것을 의미한다. 적자국채의 최초 발행은 1998년 외환위기 당시이며 이후 글로벌 금융위기 직후인 2009년도에 35조원이 발행된 바 있다. 그리고 2012년에는 13조 8천억원 규모의 적자국채가 발행될 예정이다. 물론 이는 다른 나라의 재정규율과 마찬가지로 자연재해 또는 예외적인 국가비상사태가 발생하지 않는 것을 전제로 하는 것이다.

2. 국가재정계획상 미래지출에 대한 구속력 강화

중기재정제도상에 적용되는 재정준칙을 강화함으로써 중장기적인 예산편성을 유도하고 단기선호적인 재정지출 및 기채 행위를 억제하는 것도 국가채무통제의 한 방안이라고 할 수 있다. 이러한 준칙의 사전적 설정은 선거 및 기타 정치적 요인에 의해 재정건전성을 해치는 행위를 방지하기 위함이다. 보다 구체적으로는 부처별 예산편성시 국가재정운용계획과 관련하여 중앙부처별 지출한도를 포함시키는 방법이다. 현행 국가재정법 제29조는 예산편성과 국가재정운용계획의 연계적 관리를 위하여 이를 규정하고 있으나 강제사항이 아님에 따라 구속력이 떨어진다는 평가가 나오고 있다.³⁹⁾

37) 기획재정부, 상계서(주 35), 220면

38) 머니투데이, “15년만에 ‘적자국채’ 발행하지 않는다.”, 2012.5.4

39) 강성원 외 3인, 전계논문, 18면

3. 국가재정운영계획과 예산과의 격차발생요인 공개 의무화

국가재정운영계획과 예산과의 격차요인을 공개함으로써 불필요한 계획초과에 대한 민간의 감시기능을 강화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 국가재정운영계획상의 가용재원과 예산과의 괴리는 재정적자로 귀결되며, 재정적자 시 해당 사업을 진행하기 위해서는 차입 또는 국채발행을 통한 자금조달이 이루어져야 한다. 따라서 격차발생요인 공개를 의무화 할 경우 이에 대한 간접적 통제는 물론 민간의 예산 참여 면에서 적어도 소극적 형태의 참여를 보장할 수 있다는 장점이 있다.⁴⁰⁾

4. 대규모 지출수반 사업시 지출소요를 충당할 수 있는 자원포함 의무화

대규모 지출을 수반하는 사업을 시행할 경우 사업의 수행에 필요한 지출소요 충당 재원을 적시하게 함으로써 사업의 기획단계에서부터 국가채무의 증가요인을 차단할 수 있는 방법이다. 여기에 재원의 조달방식까지 적시하는 경우 국채발행의 요인이 되는 사업을 특정화 할 수 있으며, 이의 총량은 국채발행의 증가요인으로 명확화 됨에 따라 사업의 필요성, 타당성 등의 검증절차에서 채무증가요인을 제거할 수 있다. 이러한 형태의 채무통제와 재정건전성 제고방안은 미국의 세출 통제제도인 pay-go-rule에서도 일부 찾아볼 수 있다.⁴¹⁾

5. 잉여금 발생시 국가부채의 우선상환

국가재정법 제90조 제1항은 일반회계 예산의 세입부족을 보전하기 위한 목적으로 해당 연도에 이미 발행한 국채에 대해서는 해당 연도

40) 강성원 외 3인, 전계논문, 19면

41) 강성원 외 3인, 전계논문, 19면

에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 우선적으로 이를 상환하도록 하고 있다. 제2항은 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 의해서 이월되도록 되어 있는 금액과 국가재정법 자체에서 제 48조를 통해 규정한 세출예산의 이월에 관한 항목을 제외한 금액 즉, 세계잉여금을 지방교부세 정산 후 국채상환에 우선 사용할 수 있도록 하고 있다. 이외에도 세계 잉여금은 공적자금상환기금에 우선적으로 출연된다(제3항). 또한 동 잉여금은 국채 및 차입금의 원리금으로도 사용된다.(제4항 1호)

<국가재정법 제90조에 따른 세계잉여금 처리 순서>

- ① 지방교부세 · 교부금 정산
- ② 공적자금 상환(①을 제외한 금액의 30% 이상)
- ③ 채무상환(①,②를 제외한 금액의 30% 이상)
- ④ 추경편성 또는 세입이입

추가경정예산의 경우 긴급한 수요가 있는 경우도 있지만, 정치적 고려에 따른 사업의 시행으로 인해 편성이 되는 경우가 많아지고 있다. 특히 경기회복세가 둔화 시에는 예산의 조기집행을 독려함에 따라 상반기 조기집행이 이루어지고, 하반기에는 부족한 예산을 충당하기 위해 추가경정예산안이 편성됨에 따라 추경이 ‘가을예산’으로 전략하고 있다.

추가경정예산의 재원이 되는 것은 주로 세계잉여금이다. 잉여금 중 세출이월액을 제외한 나머지 금액이 순잉여금으로서 추경의 재원이 된다. 그런데 국가재정법 제90조는 ‘천재지변 또는 국민경제의 운용상 불가피한 경우’에 대해서는 추가경정예산의 편성에 있어 타 항목보다 여기에 먼저 재원을 먼저 사용할 수 있도록 규정해놓고 있다. 그러나 ‘국민경제의 운용상 불가피한 경우’라는 불확정개념이 정치적 의지에 따라 다양적으로 해석될 수 있어 이러한 예외는 오히려 원칙화 되었

으며, 원칙적 순위는 예외에 밀리는 경우가 발생하게 되었다.⁴²⁾ 따라서 이를 개선하기 위하여 국가재정법에 세계잉여금의 사용처에 대한 우선순위를 정하고 추가경정예산으로 인해 국가채무의 감소노력이 저해되지 않도록 하고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 세계 잉여금의 사용처에 대한 순위 조정은 국회의 논의 과정에서 필요시 언제든지 새로운 법률의 제정 또는 ‘국민경제상 불가피한 경우’의 확대해석을 통해 우선순위의 조정이 가능하다는 점에서 절대적인 것은 아니라고 할 수 있다.

〈 표 5 〉 세계잉여금 처리내역

(단위 : 억 원)

회계연도		07	08	09	10	11
계		153,428	45,763	36,087	59,514	51,285
지방교부세·교부금 정산		54,133	2,947	7,864	15,817	19,586
국가채무 정산	공적자금상환	29,788	12,845	8,467	13,109	9,510
	채무 상환	20,852	8,991	5,927	9,176	6,657
추경 등 세입이입		48,655	20,980	13,829	21,412	15,532

출처 : 기획재정부 각 년도 세계잉여금 처리 보도자료 상의 수치를 재정리함

42) 기획예산처, 한국의 재정 어제 오늘 그리고 내일, 2007, 325면

제 4 장 주요국가의 국가채무관리방식 - 총량적 채무규율을 중심으로

국가채무의 관리방식 특히 총량적 채무관리 방식에 대해서는 다른 나라의 입법례를 참조할 필요가 있다. 그리고 이를 통해 우리의 총량적 채무규율 설정의 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각된다. 본고에서는 미국, 일본, 유럽연합, 영국, 독일의 채무관리방안에 대해서 검토하였다. 특히 미국과 독일은 총량적 채무관리제도를 법제화하여 실시하고 있는 국가로서 이에 대한 검토에 주안을 두었다.

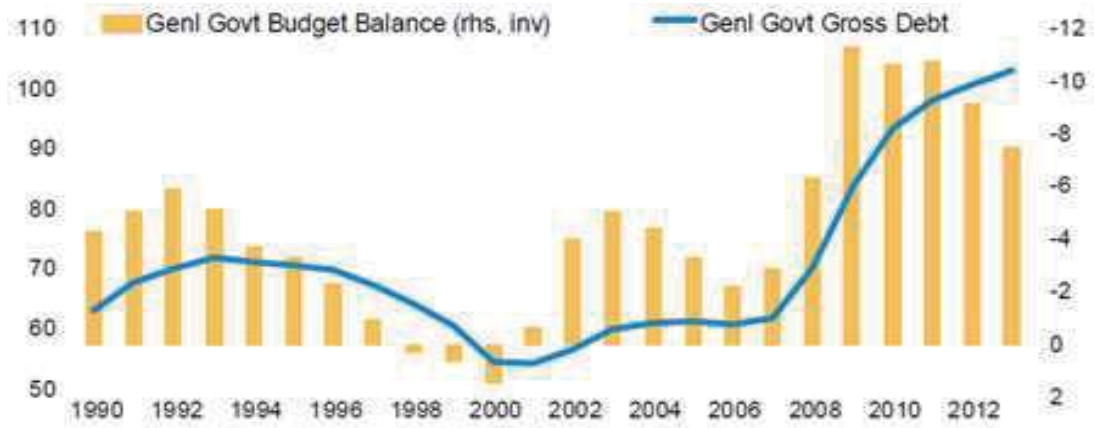
제 1 절 미 국

1. 미국의 재정적자 및 국가채무 동향

미국의 재정적자는 2차 세계대전 중 전비지출의 증가로 인하여 GDP의 40%를 넘다가 이후 감소하여 1960년대와 1970년대를 거치면서 GDP의 50% 수준으로 그리고 2000년에는 60%를 상회하였다. 이후 레이건 행정부의 감세조치를 통한 경제활성화정책과 군사비 증액으로 적자규모가 확대되었다. 이어 클린턴 행정부의 정부부문 개혁과 경기호황으로 흑자를 기록하였다가 부시행정부의 대규모 감세정책의 실시, 9.11 사태 이후 군사비 증가, IT 산업의 쇠퇴 등으로 인하여 재정적자가 큰 폭으로 증가하였다⁴³⁾.

43) 김종희, 전계논문(주 3), 192-195면

〈 그림 1 〉 미국의 재정적자 및 정부부채



출처 : Morgan Stanley(2011.11.28일), 한국은행 뉴욕사무소, 미국경제의 주요리스크 점검 및 2012년 전망, 2011.12.31, 7면

2. 국가채무관리의 법적검토

(1) 국가채무관리의 헌법적 근거

국가채무의 통제와 관련한 미국의 헌법적 근거는 제1장 제1조에 근거하고 있다. 동조는 “이 헌법에 의하여 부여되는 모든 입법권한은 합중국 연방의회에 속하며, 연방의회는 상원과 하원으로 구성한다.”고 규정함으로써 부채한도 관련 법률의 제정은 물론 예산법률주의에 따라 예산법의 최종적인 통과여부는 의회가 결정하게 된다. 한편, 제8조 제1항은 “연방의회는 다음의 권한을 가진다. 합중국의 채무를 지불하고, 공동 방위와 일반 복지를 위하여 조세, 관세, 공과금 및 소비세를 부과·징수한다. 다만 관세, 공과금 및 소비세는 합중국 전역을 통하여 획일적이어야 한다.”고 규정함으로써 미국의 채무지급과 관련하여 규모의 설정 및 한도를 조절할 수 있는 권한을 갖는다. 그러나 미국 헌법상에서는 독일 기본법의 경우와 같이 직접적으로 국가채무의 한도와 관련한 규정을 두고 있지는 않다.

(2) Debt Limit

① Debt의 개요 및 변화

미국의 국가채무관리에 대한 법적근거로는 미국연방법전(USC) Titel 31 (Money and Finance) - Subtitle III(Financial Management) - Chapter 31(Public Debt) - Subchapter I (Borrowing Authority) - Sec. 3101(Public debt limit) 과 Sec. 3101A(Presidential modification of the debt ceiling)를 들 수 있다. 따라서 동 조항을 국가채무법(public debt act)으로 부르기도 하며, 그 주요한 내용은 채무한도(Debt limit)이다. 미국은 국가채무의 증가를 방지하기 위하여 총량규제의 일환으로 Debt limit제도를 시행하고 있다. 2011년 서브프라임 모기지에 의해 촉발된 미국발 금융위기에 대해 경제안정화를 위한 조치로 재정이 투입됨에 따라 이를 보충하기 위해 한차례 Debt limit를 상향조정하는 결정을 내린 바 있다.⁴⁴⁾ 이러한 Debt limit은 의회가 제정하는 법률에 의해 최종적으로 그 법적근거를 갖추게 된다. 현재 적용되고 있는 Public Debt Limit에 관한 사항은 예산통제법(Budget Control Act 2011)에 따른 것이다.

Debt limit제도가 최초로 도입된 것은 제1차 세계대전 당시 전비의 마련과 파나마 운하의 건설비용을 충당하기 위하여 국가부채가 크게 늘어난 것에 기인한다. 1939년 의회는 국채와 기타 국가채무의 각각 개별적 상한을 없애고 이를 통합한 전체국가채무의 상한을 정하는 Debt limit제도를 도입하였다. 동 제도의 특징은 엄격한 Debt limit을 준수하기 위하여 다른 여타 재정정책적 고려요소를 상향조정에 고려하지 않는다는 점이다. 1997년 이후 Debt limit의 증가현황은 다음과 같다.

44) 2010년 2월 12일 당시 기준으로 Debt limit에 적용을 받는 국가채무의 총량은 14,294 trillion USD로 같은 해 6월 30일 기준으로 Debt limit의 상한선에 단지 25 million USD의 기채여력이 남아있는 상황이었다.

〈 표 6 〉 1997년-2010년 Debt Limit 변화 추이

일 자	신규부채한도 (단위 : 십억달러)	이전 한도대비변화량 (단위 : 십억달러)
1997.5.8	5,950	450
2002.6.28	6,400	450
2003.5.27	7,384	984
2004.11.19	8,184	800
2006.3.20	8,965	781
2007.9.29	9,815	850
2008.7.30	10,615	800
2008.10.3	11,315	700
2009.2.17	12,104	789
2009.12.28	12,394	290
2010.2.12	14,294	1,900

출처 : U.S. Congressional Research Service 자료; The Concord Coalition, Understanding the Federal Debt limit, issue briefs, 2011.7.8, p.2

Debt limit의 적용을 받는 국가채무는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 일반인들에게 국채판매를 통해 기채되는 부채이다. 그리고 나머지는 정부간 부채로서 사회보장신용펀드, 의료보험신용펀드 그리고 연금 및 장애인 펀드 등과 같은 펀드에 대한 연방정부의 채무이다.⁴⁵⁾ 일반인들이 국채를 매입함으로써 발생하는 부채(Debt held by the public)의 경우 그 규모는 재무성의 부족재정의 규모에 따라 달라진다. 2011년

45) The Concord Coalition, Understanding the Federal Debt limit, issue briefs, 2011.7.8, p.1-6

6월말 기준 금융시장을 통해 일반에 대한 국채판매량은 총 9,722 trillion 이다. 정부간 부채(Intragovernmental debt)는 기금에 대한 부채를 의미한다. 기금에 대해 이와 같은 관계가 형성되는 것은 펀드의 운용과정에서 상당부분이 국채(Treasury securities)에 투자되며, 재무성은 해당 기금의 국채매각시 이를 상환해야할 의무를 지냄에 따라 결국에는 국가부채라고 할 수 있다. 그리고 투자금액이 커져갈수록 부채의 크기는 증가하게 되며, 증가된 부채는 결국에는 미래의 변제 의무로서 미래의 납세자들이 상환해야 한다. 따라서 이에 대한 부채의 통제는 현 세대의 부담을 미래세대에게 전가시키지 않도록 하는 역할을 한다.

부채의 통제와 관련하여 Debt Limit의 경우와 같이 부채상한을 확장하는 것 이외에 정부는 재정적 잉여가 발생할 경우 부채상한을 함으로써 기존 부채의 절대규모를 축소시키기도 한다. 1998년부터 2001년까지 4년 동안 재정흑자가 발생할 당시 미국은 453 billion 달러규모로 일반에게 판매된 국채를 되사기도 하였으나, 반면 해당기간 중 사회보장 신용펀드의 규모가 확대됨에 따라 결국 동 기간 중 총 부채는 1997년말 5,328 trillion에서 5,733 trillion으로 증가하였다.

〈 표 7 〉 최근의 Debt limit 변경과 관련 근거

(단위 : billion USD)

일 시	부채상한 (Debt Ceiling)	변화액 (Change in Debt Ceiling)	근 거
2002.6.11	6,400	+450	Act to amend title 31 of the united state code to increase the public debt
2003.5.27	7,384	+984	Joint resolution increasing the statutory Limit on the public debt

제 4 장 주요국가의 국가채무관리방식 - 총량적 채무규율을 중심으로

일 시	부채상한 (Debt Ceiling)	변화액 (Change in Debt Ceiling)	근 거
2004.11.16	8,184	+800	Act to amend title 31 of the united state code to increase the public debt
2006.3.20	8,965	+781	Joint resolution increasing the statutory Limit on the public debt
2007.9.29	9,815	+850	Joint resolution increasing the statutory Limit on the public debt
2008.6.5	10,615	+800	Housing and economic recovery act of 2008
2008.10.3	11,315	+700	Emergency economic stabilization act of 2008
2009.2.17	12,104	+789	American recovery and reinvestment act of 2008
2009.12.24	12,394	+290	Act to permit continued financing of government operation
2010.2.12	14,294	+1900	Joint resolution increasing the statutory Limit on the public debt
2012.1.30	16,394	+2100	Budget control act of 2011

출처 : http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Public_debt; D. Andrew Austin/Mindy R. Levit, The Debt Limit : History and Recent Increase, Jan.20.2012, p.2

② Sec. 3101, 3101A상의 Debt limit과 설정절차

동 섹션은 국채소유자의 만기전 할인에 따른 현재가치를 액면가로 보며, 발행된 국채와 미합중국에 의해 보증된 채권의 원본과 이자의 총합(재무성장관에 의해 보증이 이루어진 것은 제외)은 14,294,000,000,000 USD를 넘을 수 없음을 규정하고 있다. 다만 3101A나 여타 다른 법률에서 별도로 규정할 경우 이에 따라 그 한도는 변경될 수 있다.

부채한도가 900 billion까지인 경우, 만약 2011년 12월 31일까지 대통령이 서면으로 의회에 100 billion의 범위 내에서 부채한도를 결정하고 추가적인 부채상한은 별도의 요건을 준수하여 조정하겠다는 서면을 제출하면, 재무장관은 추가적으로 900 billion의 범위 내에서 채무상한을 확보하기 위한 서면을 의회에 제출할 수 있다. 이때 재무장관이 제출한 안에 대하여 의회 양원 합동 위원회의 부결이 이루어진다면, 부채한도는 400 billion으로 정해진다. 이와 같은 독특한 규정방식은 채무상한의 조정에 대한 공화당과 민주당의 정치적 타협과정에서 산출된 것으로 양 정당이 합의에 이르지 못하는 경우에도 긴급하게 필요로 하는 자금을 확보함으로써 급박한 경제상황에 대응하기 위한 것으로 보여진다.

재무장관의 제출안에 대해서 불승인 결의안이 채택된 경우 의회에서는 이에 대해서 검토가 이루어지게 되며, 검토의 대상이 되는 합동결의안은 2011년에 9월 6, 7, 8, 9일(또는 상원이 개회 중인 아닌 경우, 상원이 개회 중인 다음 일자)에 제출한 합동결의안, 인증서 수령일자와 상기 일자 이후 3일 사이에 제출한 합동결의안, 전문이 없는 합동결의안, 합동결의안의 제목이 아래와 같이 한정된 경우 : “_____에 미국 연방 법전 표제 31의 3101A 항에 따라 제출한 대통령의 부채한도 증액 권한 행사 불승인 관련 합동결의안” (상기 제출 일자가 포함된 공백) 및 합동결의안의 결의 조항이 아래와 같이 한정된 이후의

사안 : “의회는 미국 연방 법전 표제 31의 3101A(a) 항에 따른 인증서에 의거, 행사한 대통령의 부채 한도 증액 권한 행사를 불승인한다”이다. 양원 합동위원회의 불승인 결의안 채택이후 의회가 검토해야 하는 대상을 엄격하게 한정하는 것은 신속한 의사결정과 불승인과 관련한 정치적 논쟁을 최소화시키기 위한 것으로 해석된다. 만약, 의회합동위원회에서 주어진 기간동안 아무런 결의안을 채택하지 아니하고 해당 기간이 도과하는 경우 나머지 500 billion이 자동적으로 상향조정될 수 있도록 하고 있다. 이 역시 매우 독특한 제도로써 의회에서 명백한 결정이 없이 책임을 방기하는 경우 부채상한이 자동 상향조정되게 함으로써 의회의 책임성 강화와 의회를 통한 적극적 통제가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그리고 그 배경에는 부채한도가 증액되지 않을 경우 미국 경제에 치명적인 타격을 줄 수 있으며, 금융은 물론 실물 분야에도 회복할 수 없는 영향을 줄 수 있으므로 의회의 적극적인 대응을 요구하는 의도가 있는 것으로 보인다.

900 billion 증액 이후 추가적인 증액을 위해서는 위의 방법과 같이 대통령이 100 billion안에서 결정을 하게 되며, 이외 추가를 위해서는 재무성의 요청에 의하여 의회 상하원 합동 위원회의 승인을 거치게 된다. 이와 같은 방법에 의해 1200 billion까지 증액이 가능하다. 만약 1500 billion까지 증액이 필요한 경우에는 “미합중국 헌법의 균형 예산 개정 제안 합동결의안(Joint resolution proposing a balanced budget amendment to the Constitution of the United States)”이라는 제목의 합동결의안에 따라 미합중국 헌법 수정 제안의 비준을 받기 위한 절차를 밟아야 한다. 한편 1,200 billion보다 많은 증액이 필요한 경우에는 예산통제법(Budget Control Act) 2011⁴⁶⁾에 따라 2012년부터 2021까지 10년간 적자감소를 위

46) Budget Control Act of 2011 401(b)(3)(B)(i)(II). BCA하에서의 채무통제에 대해서는 D. Andrew Austin/Mindy R. Levit, *The Debt Limit : History and Recent Increase*, Jan. 20. 2012, p.1-2 참조

한 계획이 수립되고 난 후 그 이상의 증액이 가능하지만 1,500 billion 을 최고 한도로 한다.

한편 부채상한의 설정은 긴급한 경제현안을 타개하기 위한 것으로 그 절차 역시 법률에 의해 매우 신속하게 이루어지고 있다는 특징이 있다. 부채한도의 증액에 대한 절차적 측면을 살펴보면 다음과 같다. 하원의 경우, 대통령으로부터 서면 수령 후, 상원이 별도로 휴회한 경우, 의장은 본 항에 따라 하원이 상기 서면수령 후 2일 이내에 소집될 것임을 하원 의원들에게 통보해야 한다. 합동결의안이 회부된 하원 위원회는 합동결의안 제출 일자 이후 5일 이전에 수정 없이 하원에 보고해야 한다. 위원회가 기간 내에 합동결의안을 보고하지 않을 경우, 위원회는 향후 합동결의안 심리에 배제되고 합동결의안은 적절한 일자에 회부된다. 합동결의안 심리를 승인 받은 각 위원회가 하원에 보고하거나 심리에서 배제된 이후에, 하원에서 합동결의안 심의 진행은 합동결의안 제출 후 6일 이내에 완료해야 한다. 그리고 신속한 심의를 위해 발의에 반대하는 모든 의사 진행 규칙은 포기한다. 하원이 특정 제안을 다루는 합동결의안 진행 발의를 처리한 이후에 추가적인 발의는 허용하지 않는다. 선결 발의는 발의 조정 없이 발의 채택을 결정한 것으로 간주한다. 처리된 발의의 투표 재심 발의는 허용하지 않는다.

상원의 경우 역시 서면접수 후 2일 이내에 검토가 시작된다. 상원의 제출 이후에, 합동결의안은 즉시 일자가 배정되어야 한다. 상원의 심리는 미국 상원 의사 규칙의 규칙(Rule) XXII에도 불구하고, 예컨대, 위에서 언급한 금액에 해당하는 부채상한의 증액에 대해서는 대통령의 서면을 수령한 일자이후 6일 이내에 심리진행을 종료하여야 하며, 하원의 경우와 마찬가지로 합동결의안(과 합동결의안 심리)에 반대하는 모든 의사 진행 규칙은 포기한다. 진행 발의는 논의 대상이 아니

며, 동의 또는 동의하지 않은 발의의 투표 재심리 발의는 허용하지 않는다. 상원의 심의에 있어서 합동결의안과 그와 관련된 모든 논의 가능 발의와 의장 재정 표결 요구에 대한 심리는 10 시간 이내로 제한되며 다수당과 소수당의 원내총무 또는 그의 피지명인들에게 공평하게 배분되어야 한다. 심의 연기나 다른 현안 심리 진행 발의 또는 합동결의안 위원회 재회부 발의는 허용하지 않는다. 합동결의안 가결 투표는 합동결의안 심리 종결과 상원 규칙에 따라 필요한 경우 논의 종결 시점에서 정족수 소집 이후에 즉시 실시한다. 세부적인 해당 법 조의 내용은 다음과 같다.⁴⁷⁾

Sec. 3101. 공공 부채 한도

- (a) 본 Section에서, 옵션 만기전 상환가능 할인기준 발행부채의 현재상환 가치는 부채의 액면가액으로 간주한다.
- (b) 본 Chapter에 따라 발행한 부채의 액면가액과 미국 정부의 보증을 받은 부채 원금과 이자의 액면가액(미국 재무장관의 보증 채무 제외)은 미지불 상태로 동시에 \$14,294,000,000,000을 초과할 수 없으며 미국 하원 의사 규칙의 규칙(Rule) XLIX (1)에서 명시한 의회 예산 절차를 거쳐 법률로 규정되거나 3101A 항 또는 기타 항목에서 규정한 금액을 주기적으로 변경할 수 있다.
- (c) 본 Section과 관련해서, 옵션 만기전 상환불가 할인기준 발행부채의 매월 액면가액은 아래의 총액과 동일한 금액이다
 - (1) 원래 부채 발행가액, 에 더하여
 - (2) 해당 월의 시작전 시점에 따른 부채의 할인 비율 (상기 항의 (2) 절에 포함된 예외 사항을 고려하지 않고 1986 내국세법의 1272(a) 항의 원칙에 따라 결정)

Sec. 3101A. 대통령의 부채 상한선 수정

- (a) 일 반

47) 문맥에 따른 의역보다는 뜻을 이해할 수 있는 범위에서 가급적 문어적 해석을 하였다. 이는 필자 본인이 할 수 있는 해석상의 오류를 줄이고 추후 연구에서 이를 보완할 수 있도록 하기 위함이다.

(1) \$900 billion -

(A) 서면 인증서 (certification) - 2011년 12월 31일 이전에 대통령이 부채 한도를 3101(b) 항의 \$100,000,000,000 이내로 하고 추가적인 기채는 현재 존재하는 규정에 따라 하겠다는 서면 인증서를 의회에 제출하는 경우, 그때부터 재무성 장관은 추가 \$900,000,000,000을 기채할 수 있는 권한을 행사할 수 있으며 본 섹션에서 규정하고 있는 의회의 불승인 합동결의안이 채택될 경우, 3101(b) 항에서 규정한 부채 한도(이하 본 항에서 “부채 한도”라 칭함)는 \$400,000,000,000까지 증액된다.

(B) 불승인 결의 - 의회는 (b) ~ (f) 세부 항목에서 규정한 (A) 세부 단락에 따른 권한의 불승인 합동결의안을 심리할 수 있다. 본 항에 따라 심리한 불승인 합동결의안에는 (b)(2) 세부 항목에서 규정한 용어만이 포함되어야 한다. 본 항에 따른 불승인 합동결의안의 채택없이 불승인 기한이 지나 만료된 경우, 부채 한도는 추가 \$500,000,000,000까지 증액된다.

(2) 추가 금액 -

(A) 인증서 - 부채 한도가 (1) 절에 따라 \$900,000,000,000까지 증액된 후에 대통령이 부채 한도를 3101(b) 항의 \$100,000,000,000 이내로 하고 추가적인 차용은 현행 규정에 따른다는 서면 인증서를 의회에 제출하는 경우, 재무성 장관은 본 항에 따라 제정된 불승인 합동결의안 채택여부에 따라, 아래와 동일한 추가 금액을 차용할 수 있는 권한을 행사할 수 있다.

(i) \$1,200,000,000,000, 단 (ii) 항 또는 (iii)항의 적용은 예외로 한다.

(ii) \$1,500,000,000,000 단, 미합중국 아키비스트(Archivist)가 “미합중국 헌법의 균형 예산 개정 제안 합동결의안(Joint resolution proposing a balanced budget amendment to the Constitution of the United States)”이라는 제목의 합동결의안에 따라 미합중국 헌법의 수정비준을 받기 위해 이를 제출한 경우

(iii) 2011 예산 통제법(Budget Control Act) 401(b)(3)(B)(i)(II)항에서 규정한 적자감축과 관련한 \$1,200,000,000,000 초과 승인을 위한 합동 위원회 법안이 통과된 경우, 동 금액과 동일한 금액이며 \$1,500,000,000,000를 초과할 수 없다. 단, (ii) 항의 적용은 예외로 한다.

(B) 불승인 결의 - 의회는 (b) ~ (f) 세부 항목에서 규정한 (A) 세부 단락에 따른 권한의 불승인 합동결의안을 심리할 수 있다. 본 항에 따라 심리한 불승인 합동결의안에는 (b)(2) 세부 항목에서 규정한 용어만이 포함되어야 한다. 본 항에 따른 불승인 합동결의안 제정 없이 불승인 기한이 지나 만료된 경우, 부채 한도는 (A) 세부 단락에 따라 승인 받은 금액까지 증액된다.

(b) 불승인 합동결의안 -

(1) 일반 - (a)(1)(A) 세부 단락에서 규정한 부채 한도 \$400,000,000,000 증액을 제외하고, 의회가 (a)(1) 세부 항목에서 명시한 서면 인증서를 수령한 일자로부터 50일 이내 또는 (의회 개최 여부에 상관 없이) 의회가 (a)(2) 세부 항목에서 명시한 서면 인증서를 수령한 일자로부터 15일 이내에 추가 금액과 관련하여 대통령의 권한 행사를 승인하지 않는 합동결의안을 제정한 경우, 부채 한도는 본 항에 따라 증액될 수 없다.

(2) 합동 결의안 내용 - 본 항과 관련하여, “합동결의안”이라는 용어는 아래와 같은 합동결의안만을 의미한다.

(A) (i) 세부 항목에서 명시한 인증서의 경우, 2011년에 9월 6, 7, 8, 9일 (또는 상원이 개최 중인 아닌 경우, 상원이 개최 중인 다음 일자)에 제출한 합동결의안

(ii) (a)(2) 세부 항목에서 명시한 인증서의 경우, 인증서 수령 일자 와 상기 일자 이후 3일 사이에 제출한 합동결의안

(B) 전문이 없는 합동결의안

(C) 합동결의안의 제목이 아래와 같이 한정된 경우 : “_____에 미국 연방 법전 표제 31의 3101A에 따라 제출한 대통령의 부채 한도 증액 권한 행사 불승인 관련 합동결의안” (상기 제출 일자가 포함된 공백) 및

(D) 합동결의안의 결의 조항이 아래와 같이 한정된 이후의 사안 : “의회는 미국 연방 법전 title 31의 section 3101A(a) 항에 따른 인증서에 의거, 행사한 대통령의 부채 한도 증액 권한 행사를 불승인한다”

(c) 하원의 신속심의 -

(1) 재소집 - (a)(2) 세부 항목에서 명시한 서면 인증서 수령 이후, 하원이 휴회한 경우, 의장은 본 항에 따라 하원이 상기 서면 인증서 수령 후 2일 이내에 소집될 것임을 의원들에게 통보해야 한다.

- (2) 보고 및 배제 - 합동결의안이 회부된 하원 해당 상임위원회는 (a) 세부 항목에서 명시한 합동결의안 제출 일자 이후 5일 이내에 수정 없이 하원에 보고해야 한다. 위원회가 기간 내에 합동결의안을 보고하지 않을 경우, 위원회는 향후 합동결의안 심리에서 배제되고 합동결의안은 적절한 일자에 회부된다.
- (3) 심리 절차 - 합동결의안 심리를 승인 받은 관련 각 위원회가 하원에 보고하거나 심리에서 배제된 이후에, 하원에서의 합동결의안 심리 진행은 (a) 세부 항목에 따라 합동결의안 제출 이후 6일 이내에 마쳐야 한다. 발의에 반대하는 모든 의사 진행 규칙은 포기한다. 하원이 특정 제안을 다루는 합동결의안 진행 발의를 처리한 이후에 상기 발의는 허용하지 않으며, 이러한 발의는 다루어지지 않는다. 선결 발의는 발의 조정 없이 발의 채택을 결정한 것으로 간주한다. 처리된 발의에 대한 표결발의는 허용되지 않는다.
- (4) 심리 - 합동결의안과 심리에 반대하는 모든 의사 진행 규칙은 포기한다. 선결 발의는 발의 조정 없이 합동결의안 가결을 결정한 것으로 간주한다. 단, 지지자와 반대자로 공평하게 나누고 통제되어지는 두 시간 동안의 논의는 예외로 한다. 합동결의안 가결 투표 재심리 발의는 허용하지 않는다.
- (d) 상원의 신속 절차 -
- (1) 재소집 - (a)(2) 세부 항목에서 명시한 인증서 수령 이후, 상원이 2일 이상 휴회한 경우, 상원 소수당 원내 총무와의 협의 이후에 상원 다수당 원내 총무는 본 항에 따라 상원이 상기 서면 인증서 수령 후 2일 이내에 소집될 것임을 상원 의원들에게 통보해야 한다.
- (2) 일자 배정 - 상원의 제출 이후에, 합동결의안 심의는 즉시 일자가 배정되어야 한다.
- (3) 의원 심리 -
- (A) 일반 - 미국 상원 의사 규칙의 규칙(Rule) XXII에도 불구하고, 의회가 (a) 세부 항목에 따라 서면 인증서를 수령한 다음날에 시작하고 (a)(1) 세부 항목에서 명시한 서면 인증서의 경우 2011년 9월 14일, (a)(2) 세부 항목에서 명시한 서면 인증서의 경우, 의회가 (a) 세부 항목에 따라 서면 인증서를 수령 일자 후 6일내에 (동일한 효력의 선결 발의에 동의하지 않은 경우라도) 합동결의안 심리 진행을 하여야 하며 합동결의안(과 합동결의안 심리)에

반대하는 모든 의사 진행 규칙은 포기한다. 진행 발의는 논의 대상이 아니다. 발의 연기는 할 수 없다. 동의 또는 동의하지 않은 발의의 투표 재심리 발의는 허용하지 않는다. 결의안 심의 진행 발의에 동의한 경우, 합동결의안은 처리할 때까지 미결 사안으로 취급된다.

(B) 심리 - 합동결의안과 그와 관련된 모든 논의 가능 발의와 이에 대한 어필에 관한 심리는 10시간 이내로 제한되며 다수당과 소수당의 원내총무 또는 그의 피지명인들에게 공평하게 배분되어야 한다. 논의를 제한하는 추가발의는 허용하며 그 자체가 논의대상은 아니다. 연기 개정 또는 연기 발의나 다른 현안 심리 진행 발의 또는 합동결의안 위원회 재회부 발의는 허용하지 않는다.

(C) 가결 투표 - 상원이 합동결의안 진행을 투표로 결정한 경우, 합동결의안 가결 투표는 합동결의안 심리 종결과 상원 규칙에 따라 필요한 경우 논의 종결 시점에서 단일 정족수 소집 이후에 즉시 실시한다.

(D) 절차상 의장의 판결 - 경우에 따라서 합동결의안 관련 절차에 대해 상원 규칙 적용과 관련해서는 의장의 결정으로 논의 없이 정하여 진다.

(e) 개정 불가 - 본 항에 따라 심의한 불승인 합동결의안은 하원이나 상원에서 개정할 수 없다.

(f) 다른 의회와의 결의 조정 -

(1) 일반 - 합동결의안 가결에 앞서 하원(또는 상원)이 상원(또는 하원)으로부터 합동결의안을 받을 경우,

(A) 다른 의회의 합동결의안은 위원회로 회부될 수 없다.

(B) 다른 의회에서 수령한 합동결의안이 수령한 위원회의 합동결의안을 대체하는 경우 이에 대한 가결 투표까지는 다른 의회로부터 어떤 합동결의안도 받지 못한 경우에 대한 의회의 절차를 따른다.

(2) 다른 의회의 합동결의안 처리 - 상원이 본 항에 따라 합동결의안을 채택하지 않거나 심의하지 않을 경우, 의회의 합동결의안은 본 항에 따라 신속 의원 절차에 들어가게 된다.

(3) 동시부가안(companion measure) 처리 - 상원에서 합동결의안 가결 이후에 상원이 하원으로부터 동시부가안을 받은 경우, 동 안은 논의할 수 없다.

- (4) 가결 이후 심의 -
- (A) 의회가 합동결의안을 가결시킨 경우, 대통령이 합동결의안을 수령한 일자에 시작하고 대통령이 서명하고 서명 없이 입법화를 허락하거나 합동결의안을 되돌려주는 일자에 종료하는 기간(단, 각 의회가 개최하지 않은 일자 제외)은 (b)(1) 세부 항목에서 명시한 해당 일자 기간 계산에서 제외한다.
- (B) 본 항에 따른 상원의 거부권 행사 논의는 다수당과 소수당 원내 총무 또는 그 피지명인들에게 공평하게 분배한 1시간으로 한다.
- (5) 거부권 기각 - (b)(1)에서 명시한 해당 일자 기간 내에, 의회가 (a) 세부 항목의 (1) 절 또는 (2) 절에 따라 행사한 권한과 관련된 합동결의안 거부권을 기각한 경우, 3101(b) 항에서 명시한 부채 한도는 증액할 수 없다. 단, (a)(1)(A) 세부 항목에서 규정한 한도의 \$400,000,000,000 증액은 예외로 한다.
- (6) Sequestration(예산삭감) - (b)(1) 세부 항목에서 명시한 50 일 기간 내에, 대통령이 합동결의안에 서명하거나 서명 없이 합동결의안의 입법화를 하거나 의회가 (a) 세부 항목의 (1) 절에 따라 행사한 권한과 관련된 합동결의안 거부권을 기각한 경우, \$400,000,000,000까지 지출을 삭감하게 된다. OMB는 이와 관련된 삭감(sequestration)을 시행한다.
- (B) OMB는 255, 256, 253의 (c), (d), (e), (f) 세부 항목에 따라 상기 삭감의 절반을 시행하고 상기 삭감과 관련해서 “초과 적자”라는 용어는 (A) 세부 항목에서 명시한 금액을 의미한다.
- (g) 하원과 상원의 규칙 - 본 세부 항목과 (b), (c), (d), (e), (f) 세부 항목 ((6) 절 제외)은
- (1) 각각 상원과 하원의 입법권 행사로써 의회가 제정하고 이로써 각각의 의회 규칙 일부로 간주되지만 합동결의안의 경우에만 적용된다. 그리고 동 규칙과 다른 규칙이 상반되는 경우 동 규칙은 다른 규칙에 우선하고
- (2) 헌법에서 의회에 부여한 의회의 절차에 관한 규칙제정권에 의해 의회에서의 다른 규칙의 개정절차와 동일하게 상기의 규칙을 변경할 수 있다.

한편, Debt limit은 통상 신법의 제정 또는 구법의 개정에 의해 발령됨에 따라 의회가 해당 입법을 하지 않는 경우 부채한도의 증액은 법에서 정한 상한을 위반하게 되는 문제가 발생하게 된다. 그러나 실제에 있어서 재무성은 몇 가지 수단을 통해 이러한 상황을 피하고자 하는 것으로 알려지고 있다. 첫째, TSP(Thrift Savings Plan)나 CSRDF (Civil Service Retirement and Disability Fund)와 같은 연방신용펀드의 정부채권에 대한 재투자의 연기를 통해서 정부 간 부채의 증가를 막는 방법과, 둘째, 정부채권의 공개매각의 지연 또는 연기이다. 그러나 이에 대해 미국 회계감사원(GAO : Government Accountability Office)은 이와 같은 재무성의 우회적 행위가 시장에서의 불확실성을 증가시키고 종국적으로 시장에서 정부의 자금조달비용을 상승시킬 것이라는 경고의 목소리를 내고 있다.⁴⁸⁾

(3) 부채통제기제로서 의회 결의안(Budget Resolution)

행정부(대통령)가 제출한 예산안에 대해 의회는 예산심의를 통해 결의안을 도출해낸다. 주의할 점은 행정부는 명목상 예산편성권을 가지고 있지 않으며, 단지 연방기관의 예산을 취합하여 의회에 제출한다는 점이다. 즉 원칙적으로 예산편성권과 확정권은 모두 의회에 귀속된다. 그러나 행정부(OMB)가 제출한 예산심의자료는 실질적인 예산자료로서 의회의 검토대상이 된다.⁴⁹⁾

결의안은 의회예산법 Sec. 301에 의하여 당해연도 예산에 대한 사항만이 아닌 권고형식의 장래 10년간 매년도의 예산을 포함하고 있다.⁵⁰⁾

48) 동 방식은 오바마 행정부뿐만 아니라 클린턴 행정부(1995, 1996) 그리고 부시 행정부(2002, 2003, 2004, 2006)에서도 사용된 바 있다.

49) 미국의 예산편성의 과정은 각 부처로부터 소요예산이 관리예산처(OMB)에 이송되고 OMB는 이를 검토 총괄하여 대통령에게 제출한다. 이 예산안이 대통령 예산안으로 예산위원회를 거쳐 의회결의안이 만들어지게 된다. 이후 해당 결의안은 관련 위원회를 거쳐 예산법으로 형성되게 된다.

50) Concurrent Resolution on the Budget—Fiscal Year 2012, p.140 : Section 101.

그러나 의회는 무제한적인 재량을 갖는 것은 아니며, 이미 언급한 바 있는 예산집행법(Budget Enforcement Act)에 의해 재량지출의 한도와 수입지출균형(Pay-go rule)을 준수해야 한다. 동 예산안은 상하원의 공동결의안의 형태를 띠며, 예산법(Appropriation Act)화 하기 전까지 효력 면에서는 법률로서의 지위를 갖지는 않는다. 그러나 결의안은 재정운영에 대한 틀, 일종의 지침으로 기능하게 되고 실지로 법률로 이행됨에 따라 법률의 전 단계에 해당한다고 할 수 있다.

의회의 예산결의안의 발령권한은 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에 의해 강화되었다. 동 법에 의해 의회는 행정부의 예산안에 대한 보다 강화된 심사권을 가지게 되며, 이를 위해 의회예산처(Congressional Budget Office)를 신설하게 된다. 의회예산법은 예산안에 대하여 크게 4개의 주요한 총액을 요구하고 있는 바, 첫째, 총 수입과 총 수입액의 수정변동금액, 둘째, 총 신규예산과 지출, 셋째, 적자 또는 흑자, 넷째, 공공부채(Public Debt)이다. 공공부채의 포괄범위에는 법률상 예산에 포함되지 않는 사회보장 신탁기금과 같은 기금은 포함되지 않는다. 한편 예산안에서 포괄하고 있는 공공부채는 정부의 부채증가를 제한하는 효과를 가지고 있지는 않다. 그러나 다른 법률에 의해 의회는 예산결의안에서 규정하고 있는 부채상한을 지켜야 하므로 Debt limit제도의 주요한 한 요소를 이루고 있다고 할 수 있다. 아울러 의회는 부채상한을 증가시키는 각 단행법률의 통과여부를 결정하고 있다는 점에서 그리고 예산결의안과 관련 법률의 통과가 연계되어 있다는 점에서 예산결의안상의 부채상한은 큰 의미를 지닌다고 할 수 있다. 해당년도 예산결의안 중 부채한도 관련된 사항의 내용은 다음과 같이 기재되어 있다.

〈 표 8 〉 예산총괄 : 적자 및 채무한도

(4) 예산상 적자 - 이 결의안의 시행을 위한 적절한 적자수준은 다음과 같다.

Fiscal year 2009 : \$1,824,684,000,000.

Fiscal year 2010 : \$1,336,709,000,000.

Fiscal year 2011 : \$1,048,800,000,000.

Fiscal year 2012 : \$749,513,000,000.

Fiscal year 2013 : \$732,148,000,000.

Fiscal year 2014 : \$753,679,000,000.

(5) 부채한도 의회예산법 1974 301(a)(5)에 따른 적절한 부채수준은 다음과 같다.

Fiscal year 2009 : \$12,017,000,000,000.

Fiscal year 2010 : \$13,223,000,000,000.

Fiscal year 2011 : \$14,350,000,000,000.

Fiscal year 2012 : \$15,276,000,000,000.

Fiscal year 2013 : \$16,162,000,000,000.

Fiscal year 2014 : \$17,100,000,000,000.

(6) 민간보유 국공채(DEBT HELD BY THE PUBLIC) - 민간보유 국공채의 적절한 수준은 다음과 같다.

debt held by the public are as follows :

Fiscal year 2009 : \$7,730,000,000,000.

Fiscal year 2010 : \$8,768,000,000,000.

Fiscal year 2011 : \$9,684,000,000,000.

Fiscal year 2012 : \$10,344,000,000,000.

Fiscal year 2013 : \$10,934,000,000,000.

Fiscal year 2014 : \$11,577,000,000,000.

〈표-9〉 GDP 대비 예산총괄 : 세수, 예산, 채무한도

SECTION 201. LONG-TERM BUDGETING	
	* GDP 대비
Federal Revenues	
FY2030	: 19 percent
FY2040	: 19 percent
FY2050	: 19 percent
Budget Outlays	
FY2030	: 20.75 percent
FY2040	: 18.75 percent
FY2050	: 14.75 percent
Deficit (₩) or Surplus	
FY2030	: ₩1.75 percent
FY2040	: 0.25 percent
FY2050	: 4.25 percent
<u>Debt Held by the Public</u>	
FY2030	: 64 percent
FY2040	: 48 percent
FY2050	: 10 percent
VerDate Mar	

출처 : Concurrent Resolution on the Budget — Fiscal Year 2012

3. 관련 법률의 검토⁵¹⁾

미국의 재정건전성 유지를 위한 큰 틀은 크게 3개의 축으로 이루어져 있으며, 각기 관련 법률에 의해서 규율되고 있다. 첫째 5개년 재정 운용계획이 수립되어진다는 점. 둘째, 법정지출(entitlement)분야에 대한 지출규율, 셋째, 재량지출(discretionary) 분야에 대한 5개년 지출계획의

51) 김종희, 전제논문(주 3)상의 관련 내용을 발췌·보완 및 수정하여 요약 정리하였음

수립, 넷째, 1년 단위의 예산연동(rolling)으로 기존에 작성된 5개년 계획에 법률의 개정에 따른 신규지출변동이 이루어질 경우 이에 대한 조정(score-keeping)이다.⁵²⁾ 이러한 큰 3개의 축을 중심으로 하여 각 법률에서 재정관련 통제규정을 두고 있다.

(1) 균형예산 및 긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)/균형예산 및 긴급적자통제수정법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act)

일명 GRH-1(Gramm-Rudman-Hollings Act 1985)로 불리우는 균형예산 및 긴급적자통제법은 1986년부터 균형예산 달성을 목표로 연도별로 재정적자의 삭감목표를 정해두고 동 목표달성에 실패할 경우 적자 추계치와 목표액과의 차이를 국방비와 국내프로그램 예산에서 50%씩 자동 삭감하여 5년 후(1991년)에는 균형예산으로 복귀할 수 있도록 하는 것을 골자로 한다. 동 법률의 제정배경에는 래퍼곡선(Laffer Curve)⁵³⁾ 등을 중심으로 한 공급주의 경제정책인 레이건 행정부의 정책실패가 있었다. 당시의 정책기조는 감세를 통한 경제의 활성화였으나 1982년의 불황으로 인하여 결국에는 2,000억달러의 재정적자로 귀결되었다. 따라서 이러한 상황을 타개하기 위해 법안 발의자의 이름을 딴 Gramm-Rudman-Hollings 법을 만들었다. 동 법은 1986년부터 1990년까지 매년 누진적으로 적자를 축소시키고 1991년부터는 균형예산을 달성할 것을 목표로 하였다. 그러나 동 법안은 의회가 지출을 결정하고 통제한다는 헌법상의 규정을 위반하여 자동적으로 지출수준이 결정되도록 함으로써 의회가 국민에 대하여 가지고 있는 책임성(Accountability)를 회피하고 있다는 비판이 가해졌으며, 결국 1986년 4월 위

52) 기획예산처, 상계서, 53면

53) 세율과 조세수입간에 역 U자형의 관계가 성립하고 있다고 보는 견해이다. 즉, 세율이 증가하면 조세수입은 증가하나 세율이 조세수입의 극대화점을 초과하면 조세수입은 오히려 감소한다는 입장이다. 따라서 세율의 극대점을 통과할 경우 오히려 세율인하가 조세수입의 증대를 가져올 수 있다고 본다.

헌판결을 받기에 이른다. 이에 의회는 기존의 GRH-1을 개정한 GRH-2를 제정하게 된다.⁵⁴⁾

1987년에 통과된 GRH-2로 불리우는 균형예산 및 긴급적자통제수정법은 재정예상적자의 추계기관을 관리예산처로 변경하고 균형예산 달성 연도를 1993년으로 변경시키는 것을 주요한 내용으로 하고 있다. 그러나 동 법률 역시 지속되는 경기침체로 인하여 예산 삭감 없이는 균형재정을 회복하기 어렵다는 점이 고려되어 폐기되었다.⁵⁵⁾ 균형예산 및 긴급적자통제법과 수정법 모두 그 주안은 살펴본 바와 같이 지출 측면에서의 자동통제기제의 설정이었다. 따라서 연방채무의 증감과 관련한 총량적 규율에 대한 사항은 담고 있지 않았다.

(2) 예산강제집행법(Budget Enforcement Act)

1990년에 제정된 예산강제집행법은 1995년의 적자규모를 830억달러로 목표로 정하고 이를 위해 지출을 통제하고자 하는 것을 주요한 내용으로 한다. 그러나 Gramm-Rudman-Hollings 법의 실패에 대한 교훈으로 새로운 법에서는 적자가 목표수준을 초과하는 경우라도 자동삭감 등과 같은 제도는 도입되지 않았다. 특히 당시의 경기불황으로 인해 의무적인 적자감축목표를 정한다고 하더라도 이를 준수하기가 어렵다는 점이 공통된 인식이었다.⁵⁶⁾ 따라서 통제가 가능한 재량적 지출에 대해 한도를 설정하였으며, 환경변수의 변화 및 긴급상황 발생시 재정적자의 규모를 탄력적으로 조정할 수 있도록 함으로써 Gramm-Rudman-Hollings 법과 달리 현실과 부합한 실행가능한 구조를 만들었다고 할 수 있다.

동법의 주요한 구성을 살펴보면 다음과 같다. Subtitle A, Part I 에서는 긴급적자통제법의 수정에 관한 사항과 그 세부내용으로 예산삭

54) Allen Schick 저, 현성수 외4인 역, 미국연방예산론, 한울아카데미, 2005, 43면

55) 김종희, 전개논문(주 3), 196면을 정리하였음.

56) Allen Schick 저, 현성수 외4인 역, 상계서, 45면

감에 대한 사항을 규정하고 있으며, Part II에서는 1974 의회예산법의 수정에 대한 사항을, Subtitle B에서는 1974 의회예산 및 지출유보통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)의 영구적 수정에 관한 사항으로 회계, 세입의 추정과 관련한 사항의 규정화, 적자용인조치에 따른 부채의 증가, Pay-go rule의 적용, 용어의 표준화, 회계연도간 이월, 사회보장제도, 1991년도 예산삭감의 처리, 삭감된 기금의 복구 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 동법에서 주안으로 두었던 사항은 지출에 대한 통제 즉, 지출의 상한을 설정하고 이를 통제하는 것으로 채무의 총량 자체를 규율하는 사항을 담고 있지는 않다.

동법은 원래 1991년부터 1995년까지였으나 1997 균형예산법(Balanced Budget Act)등 의해서 연장되었다가 2002년에 기한이 만료된다. 그러나 동 법에서 채택한 Pay-go rule은 2007년 의회에서 rule로 채택되었다가 이후 부시(43대) 행정부때 추진되었던 지출통제법(Spending Control Act) 안에 포함되었으나, 법제화에 실패하였으며, 오바마 행정부에 의하여 세출·세입연계 적자중립화법(Pay-As-You-Go Act of 2010)로 별도 입법화되게 된다. Pay-go rule은 “의무지출의 증가는 반드시 해당하는 만큼의 지출의 감소 또는 수입의 증가로 상쇄되어야 한다는 원칙”⁵⁷⁾이다. 반면, 의무지출(mandatory spending)이 아닌 재량지출(discretionary spending)⁵⁸⁾의 경우 5년간 분야별 지출한도를 정하고 한도초과시 해당분야의 지출을 일률적으로 삭감하게 된다.⁵⁹⁾

Pay-go rule은 국가채무의 총량적 관리를 위한 채무준칙은 아니며, 지출준칙(spending rules or expenditure rules) 중의 하나이다. Pay-go

57) 김도승, 국가재정법상 의무지출의 관리·통제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2011, 33면

58) 우리나라의 경우에도 지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고 있다. 미국과 마찬가지로 지출 중 의무지출이 아닌 사항은 재량지출이다. 의무지출의 구체적 내용으로는 국민기초생활보장급여, 건강보험 국고부담금, 국민연금, 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 기초노령연금, 노인장기요양보험, 고용보험, 산업재해보상보험, 보육급여, 이차지출, 지방이전재원 등이다.

59) 김철희 외 4인, 전계서, 37면

rule은 그 자체로 새로운 정책의 변경과 결정상 변경을 요구한다는 점에서 Debt limit과 구별되며, Pay-go rule 지출에 대한 준칙이라는 점에서 부채총량을 규율하는 준칙인 Debt limit과 차이를 보인다. 그러나 동 기준에 의해 신규사업에 대한 재원이 확보된 경우에는 국가채무가 비교적 효율적으로 관리되는 반면 동 기준이 적용이 되지 않는 경우 포플리즘적 정책집행이 가능하며 자원마련을 위한 국가채무의 증가가 수반되어 질 수 있으므로 간접적인 측면에서 국가채무의 관리와 일련의 관련성이 있다고 할 수 있다.

(3) 기타 법률

예산균형법(Balanced Budget Act 1997)은 감세정책을 실시하는 것을 주요한 내용으로 하나 감세의 실시결과 재정적자가 발생하지 않도록 하기 위하여 지출감축규모를 감세규모보다 크게 설정하는 것을 주요한 내용으로 하고 있다. 그러나 2000년 이후 재정수지가 개선됨에 따라 동법에 근거한 지출규모감축이 잘 시행되지 않았으며 2002년 법의 적용시한이 만료된다. 한편, 포괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation 1993)이 있는 바, 동 법은 재정지출 또는 조세의 수입에 영향을 미치는 법안을 제정할 때 5년 동안 적자수준이 확대되지 않도록 하는 내용을 담고 있다. 동법은 당시 예산강제집행법(Budget Enforcement Act)상의 지출한도를 1998년까지 연장하였다.⁶⁰⁾

4. 국가채무관련 조직에 대한 검토

국가채무를 관리하는 조직으로는 BPD(Bureau of Public Debt)와 FMS (Bureau of Financial Management Service)가 있다.⁶¹⁾ BPD는 연방정부가 필요한 재원을 외부로부터 기채하고 부채현황을 파악 정리하고 연방기

60) 정세균 의원실, 국가채무 축소 및 재정건전화 방안, 2000.10, 61면

61) 각 해당 기관 홈페이지 참조 : publicdebt.treas.gov, fms.treas.gov

관에 대한 상환업무 지원을 하는 기관이다. 연방헌법 제8조 제1항은 의회에게 기채권한을 부여하고 있으나, 의회는 동 권한을 의회의 통제 하에 재무성에 위임하고 있으며, 재무성의 기관인 BPD가 기채실무를 담당하고 있다. BPD는 일반 및 기관투자가 등 시장참가자들에게 재무성 증권에 대한 정보제공과 아울러 시장을 통해 동 증권이 거래될 수 있도록 하는 등 국채에 대한 공개시장업무를 수행한다. 또한 투자자들에게 이자를 지급하며, 만기시 상환업무를 수행한다.

한편, FMS는 재무성 산하의 재정관리기관으로 재정의 지출, 세입의 집중 및 관리업무를 수행한다. 이와 동시에 동 기관은 재정의 세입과 세출에 대한 회계와 보고서를 작성한다. 그러나 이들 기관 모두 재무성의 산하기관으로서 채무의 관리 또는 세입 및 세출의 업무를 수행하는 실행기관이지 채무상한에 대한 의사결정 또는 직접적 지원기능을 수행하는 기관은 아니다.

5. 소 결

미국의 경우 국가채무의 증가는 장래 재정위기의 한 요소로 작용할 수 있다는 점에 우려를 표명하고 있으며⁶²⁾, 국가채무총량 관리의 중요한 수단으로 적극적으로 Debt Limit을 사용하고 있다. 그러나 동 제도는 지속적으로 총량이 확장되어 오면서 총량의 제한역할을 하고 있는가에 대해서 논란이 있다. 즉, 필요시 부채상한(Debt Ceiling)을 수시로 상향조정할 수 있어 실효성 차원에서 비판의 목소리도 나오고 있는 것이다. 또한 부채상한의 상향조정시 의회에서의 공방으로 인하여 적시에 재정투입이 이루어지지 않는다는 비판도 있다. 그러나 적어도 의회에서 부채증가를 논의한다는 점과 의사결정 과정에 신속성을 담보할

62) “The CBO has warned that persistent deficits and continually mounting debt would have several negative economic consequences for the United States * * * a growing level of Federal debt would also increase the probability of a sudden fiscal crisis...”, Concurrent Resolution on the Budget - Fiscal Year 2012, p.137

수 있는 장치를 두고 있다는 점에서 긍정적인 면을 찾아볼 수 있다. 결론적으로 Debt Limit을 통한 통제는 재정적자의 확대와 채무증가의 과정에서 상당한 정도의 압박적 기능을 함으로써 순기능적 요소가 크다고 할 수 있다. 최근 미국은 오마바 행정부의 건강보험의무가입을 포함한 Health Care Act가 연방대법원에서 합헌 판결을 받음에 따라 이에 대한 재원마련이 시급해진 실정이어서 장기적으로는 적자재정이 지속될 것으로 보이며, 국가채무의 상한 역시도 지속적으로 상향조정될 것으로 보인다.

제 2 절 일 본

1. 일본의 국가채무 현황

2011년 일본의 GDP 대비 국가채무비율은 211.7%로 OECD는 2013년까지 226.8%까지 증가할 것으로 전망하고 있다. 금년 4월 일본정부는 2012년도 회계연도의 정부예산이 93.2조엔으로 이중 45%만이 세수로 충당될 수 있다고 발표하여 나머지 부분에 대한 국가채무의 증가 가능성을 예견하고 있다. 또한 최근의 지진복구를 위한 재정소요로 국가채무의 증가요인은 여전히 상존한다고 할 수 있다. 아울러 장기간의 경기침체로 인해 재정상황이 악화되면서 국가채무의 증가의 부담은 더욱 가중되고 있는 실정이다.⁶³⁾

일본의 국가채무 증가는 70년대 이후부터 시작되었으며, 80년대 버블경제를 거치고 90년대 부동산 버블 붕괴이후 경기침체기에 급격하게 증가하였다.⁶⁴⁾ 70년대 국가채무의 증가원인은 연금지급액 등 복지

63) 한국금융연구원, 일본 국가채무 및 재정문제에 대한 시장의 우려감 확산, 주간금융브리프 제21권 제7호(2012.2.11 - 2.17), 18-19면

64) 70년대 GDP 대비 국가채무비율은 45%였으며, 80년대에는 최고 77%까지 90년대에는 127%까지 그리고 2000년대에는 200%까지 상승하였다. 기획재정부, 일본 국가

비가, 80년대에는 버블경제로 인한 세수증가로 증가세가 다소간 하락하기는 했으나, 여전히 사회복지비 및 기존 국채에 대한 이자비용이, 90년대에는 버블 붕괴로 인한 경기침체기에 경기부양을 위한 비용으로, 2000년대에는 글로벌 경제위기와 인구고령화에 따른 복지비용의 증가가 부채증가의 원인으로 지적되고 있다.⁶⁵⁾

최근 일본의 국채발행과 이를 시장에서 소화하기 위한 조치가운데 문제가 되는 것이 중앙은행인 일본은행(Bank of Japan)의 국채인수이다. 현재 일본 재정법 제5조는 중앙은행이 국채를 인수할 수 있기 위해서는 의회의 승인을 그 요건으로 하고 있다. 그러나 의회의 경우 재정이 어려울 경우 정치적 고려에 의해서 충분히 국채인수를 승인할 수 있다. 따라서 중앙은행인 일본은행이 국채를 인수하게 되면 정부는 국채를 용이하게 발행하게 되나, 결국에는 시중에 급격히 통화량이 증가함으로써 인플레이션으로 이어질 수 있다. 그러나 일본 지진 피해 발생 이후 일본 정부의 재정상황으로는 대규모 국채발행이 필요한 상황에서 국가부채의 관리에 대한 논란이 계속되고 있다.

〈 표 10 〉 일본의 국채발행 및 국가채무현황

(단위 : 조원)

연 도	2007	2008	2009	2010 (예산)	2011 (예산)
국채발행액	25.4	33.2	53.5	44.3	44.3
국채원금 + 이자 지출	19.3	19.2	19.3	20.6	21.5
국채의존도	31.1	39.2	52.1	48.0	47.9
GDP 대비 국가채무 %	167.0	174.1	194.1	199.7	212.7

출처 : 기획재정부, 일본 국가채무 현황 및 증가원인, 2011.7상의 자료를 일부 편집 정리함

채무 현황 및 증가원인, 2011.7.28, 1면
65) 이에 대해 보다 자세한 사항은 기획재정부, 상계자료 참조

2. 부채증가의 통제기제에 대한 검토

(1) 헌법적 규율

일본의 경우 헌법적 차원에서 채무의 총량을 규율하는 내용은 찾아볼 수 없다. 단지 일본 헌법 제83조는 국가의 재정을 처리할 권한은 국회의 의결에 의해서 이루어져야 한다는 점을 명시하고 있다. 구체적으로 조세의 부과, 징수, 금전의 차입, 국가의 채무부담행위, 국비의 지출, 국가의 재산관리에 대한 모든 사항과 그 밖의 재정관련 사항이 국회의 의결에 따른다고 규정하고 있다.⁶⁶⁾ 한편, 제85조에 국비를 지출하고 또는 국가가 채무를 부담하는 경우에는 국회의 의결이 필요함을 적시함으로써 재정과 국가채무부담에 대해서는 의회차원의 통제가 전제가 되어 있음을 정하는 정도에 그치고 있다. 구체적 방식으로는 법률과 예산에 대한 의결방식을 취한다.

(2) 재정법적 규율

재정법상 국가채무에 관한 규정을 살펴보면 다음과 같다. 제2조 제2항에서 수입을 규정하고 그 종류에는 국가채무의 부담을 기반으로 발생된 것을 포함함을 정하고 있다. 제4조 제1항에 의해 국가의 세출재원으로 공채 및 차입금을 들 수 있으며, 단, 이 경우에는 제2항의 규정에 따라 상환계획을 의회에 제출하도록 하고 있다. 그리고 공채발행의 경우 사업비 충당을 위한 건설공채의 원칙을 두고 있다. 한편 제5조는 공채를 중앙은행인 일본은행이 인수하는 것을 금지하고 있다. 다만 국회의 의결이 있는 전제하에 공채의 발행시 중앙은행인 일본은행이 이를 인수할 수 있도록 하고, 일본은행으로부터의 차입 또한 가능

66) 서보건, 주요국가의 재정법제 연구(IV) - 일본의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 한국법제연구원, 2009.7, 24면

합을 정하고 있다. 이는 세계대전 중 발행된 대량의 공채를 일본은행이 인수함으로써 초인플레이(hyper-inflation)가 발생한 경험에 따른 것으로 설명되고 있다.⁶⁷⁾ 제7조에 의해 역시 국고금의 출납상 필요할 경우 재무성 증권을 발행하고 일본은행으로 일시 차입할 수 있다.

한편 총량과 상환에 대한 규정을 두고 있는 바, 제7조 제2항은 제7조 제1항에서 규정한 바와 같이 재무성증권이나 일본은행으로부터 일시 차입할 경우 반드시 해당 년도의 세입에서 이를 상환하도록 하고 있다. 그리고 제3항은 재무성 증권의 발행 및 일시차입금의 최고액에 대해서 매 회계연도별로 국회의 의결을 거치도록 하고 있다. 따라서 명시적으로 일정기준 대비 최고상한액 예컨대 GDP 대비 % 기준과 같은 준칙을 법률로 명시하고 있지는 않다. 재정법상 매 회계연도별로 의회가 상한을 정할 수 있도록 함으로써 완전한 채무총량 통제준칙을 정하고 있지는 않으나, 총량적 측면에서 일정한 제한을 가하고 있음을 확인할 수 있다. 한편, 일본에서의 공채의 상황은 국채정리기금특례회계에 의해서 이루어지며, 동 재원은 일반회계에서 이입되는 분과 국채정리기금특별회계에서 발행되는 공채의 수입금에 의해서 이루어진다.⁶⁸⁾

제15조 제1항과 제2항은 법률에 의한 사항 또는 세출예산의 금액 또는 계속비 총액의 범위내이지만 국가가 채무를 부담하기 위해서는 예산안을 통해 국회의 의결을 구하도록 되어 있으며, 재해복구 등의 긴급필요시 국회의결을 거쳐 국가가 정상적인 상황을 전제하에 설정한 채무한도를 넘어서 채무를 증가시킬 수 있음을 규정하고 제5항은 이러한 행위를 국고부담채무로 정의하고 있다. 한편, 제3항은 국고채무부담행위의 연한에 대하여 당해회계연도 이후 5개년 이내라고 규정하고 있다. 이는 5년의 중기재정계획에 의해 국고채무부담행위를 통제·

67) 서보건, 상계서, 69면

68) 서보건, 전계서, 70면

규율하겠다는 의도로 판단된다.⁶⁹⁾

한편, 재정법 제22조는 예산 중 예산총칙에는 세입 및 세출에 관한 사항 이외에도 공채 또는 차입금의 한도액, 공공사업비의 범위, 일본은행이 인수할 수 있는 공채 및 일본은행으로부터의 차입금의 한도액, 재무성 증권 및 일시차입금의 한도액, 국고채무부담행위의 한도액 등을 정하도록 하고 있다. 제26조는 국고채무부담행위에 대해서 별도의 규정을 두고 있는 바, 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요의 이유를 명확하게 하고 또한, 행위를 한 연도 및 채무부담의 한도액을 명확하게 하여야 함을 정하고 있다.

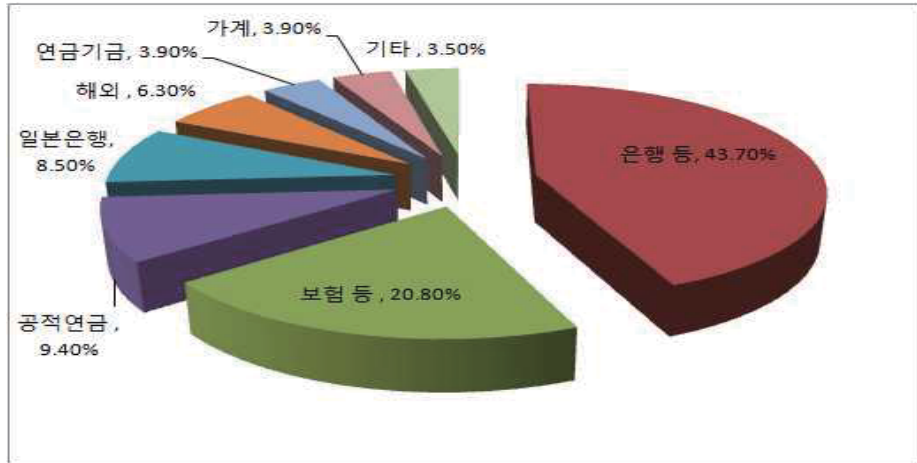
(3) 국가채무관리보고서상의 채무총량관리에 대한 사항

일본의 경우 채무총량에 대한 준칙을 제정하는 것에 대해서는 소극적인 것으로 보인다. 일본 재무성 이재국이 발간한 국가채무관리보고서(2011)의 경우도 별도의 총량적 채무규율을 정하고 있지 않고 있다. 그 배경으로는 일본의 경우 국가채무부담이 큰 편이기는 하나, 여전히 건설재정의 측면에서 지진 피해 등으로 인해 국가건설기반의 확충이 필요하고, 특히 국가채무의 대부분을 차지하고 있는 국채의 경우에도 외국에서 이를 보유하고 있는 경우가 아닌 대부분 국내에서 국채를 보유하고 있음에 따라 대외적 상황의 변화에 따른 급격한 상황 압박을 피할 수 있기 때문인 것으로 보여진다. 일본의 2011년 9월 기준 국채소유현황을 살펴보면 전체 748조엔 중 은행이 43.7%, 보험회사가 20.8%, 공적연금이 9.4%를 차지하고 있으며, 해외보유분은 6.3%에 그치고 있다.⁷⁰⁾

69) 김세진, 주요국의 국가채무관리법제연구, 한국법제연구원, 2011, 117면

70) 財務省 報道発表 平成24年度国債発行計画の策定等を行いました, 平成24年度国債発行計画 (資料1), 平成23年12月24日, 8面

〈 그림 2 〉 국채소유자내역(2011년 9월 기준)



출처 : 재무성(원출처 : 일본은행 자금순환통계) 자료를 수정·편집하여 작성

따라서 일본의 국채관리의 경우 총량적 관리가 아닌 대부분 국채의 만기구조를 다양화함으로써 상환압박에 따른 국채관리의 리스크를 분산하는데 집중하고 있다. 다만 절차적인 측면에서 의회의 의결을 거쳐 이를 통제하고 있는 정도에 그치고 있다.

일본은 정부의 전략적 차원에서 채무총량에 대한 통제체도로 접근하고 있는 것으로 보인다. 지난 2010년 일본정부는 「'20년 균형재정 달성을 위한 재정운영전략」을 발표하였는 바, 동 전략의 주요내용 살펴보면 다음과 같다. 먼저 GDP 대비 기초재정수지 적자를 줄이고, 2020년에는 흑자로 전환시킨다는 목표아래 국가채무상환 및 이자비용을 제외한 회계연도별 예산에 총량을 두어 이를 제한하고, 2011년의 경우 신규국채발행액은 2010년의 44조엔을 상회하지 않도록 하며, 미국의 pay-go rule을 받아들여 세출증가 또는 세입감소를 수반하는 정책을 도입할 경우 재원을 미리 확보하는 것으로 정하고 있다.⁷¹⁾

71) 기획재정부, 전계자료, 10면

(4) 재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법의 검토

일본의 경우 역시 국가채무의 총량규제를 법제화하는 시도를 했던 경험이 있다. 1997년 제정되었던 재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법은 다음과 같은 내용을 담고 있었다.

동 법률 제1조는 현재의 국가 및 지방자치단체의 재정수지 불균형에 직면하여 일반회계에서의 지출의 양적 감축 및 제도개혁 등 재정구조개혁 추진을 위한 기본방침 및 지침을 정하는 것을 목적으로 한다는 것을 밝히고 있다. 제2조는 일본의 재정상황에 대한 정리를 통해 재정건전성의 확보가 필요함을 포함한 재정구조개혁의 취지를 밝히고 있으며, 제3조는 재정구조개혁에 대한 국가의 책무성을 규정하고 있다. 가장 핵심적인 조항인 제4조와 제5조는 SNA기준으로 산정된 재정적자를 GDP 대비 일정수준으로 공표할 것을 정하고 있다. 제4조와 제5조에서 규정한 방식은 재정적자의 관리이지만 국가부채가 결국에는 재정적자의 누적액으로 형성된다는 점에서 간접적인 형태의 부채총량관리를 시도했다고 볼 수 있다.

당시 일본은 이를 바탕으로 2003년까지 재정적자를 GDP 대비 일정수준(3%)으로 감축하는 것을 목표로 하였다. 그러나 1997년 아시아 외환위기로 인해 경제가 어려워짐에 따라 1998년 재정 구조 개혁의 추진에 관한 특별조치법의 정지에 관한 법률을 제정하여 해당 법률의 적용을 별도의 법률에서 정할 때 까지 정지하였다. 동 법률에 대해서는 제정과정에서의 낙관적 경제전망, 목표연도의 설정오류 등이 실패의 요인으로 지적되고 있다.⁷²⁾

(5) 소 결

일본은 국가채무의 총량적 관리에 대해 명시적인 채무규율을 정하고 있지는 않다. 그러나 예산안에 매년 채무한도를 포함하도록 함으로써

72) 정세균 의원실, 전계자료, 69-70면 참조

법률의 형태로 채무한도를 설정하고 있지는 않으나, 중간형태의 총량적 규제방식을 취하고 있다고 볼 수 있다. 특히 예산의 의결과정이 법률의 의결과정과 유사하다는 점에서 실질적으로 예산법률주의와 예산비법률주의의 구별실익이 크지 않다는 최근의 논의⁷³⁾를 감안할 때 이러한 총량적 규제방식 역시 그 의미를 인정할 수 있다. 그러나 여전히 남는 것은 증기단위의 상한 설정이 없다는 점, 의회의 의결을 통해 부채를 확대하는 것이 여전히 용이하다는 점, 그리고 총량적 규제를 시도했던 재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법이 시행되지 못하고 있다는 점을 고려할 때 일본이 명시적으로 채무의 총량적 규율제도를 가지고 있다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

제 3 절 EU국가의 채무규율

1. EU차원의 채무규율의 근거

유럽연합조약과 유럽운영조약(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) 제126조(구 유럽공동체조약 제104조)에서 규정하고 있는 회원국의 국가채무 한도 규정은 유럽국가의 국가채무관리 규율의 외연을 형성하고 있다. 그러나 구체적인 재정적자의 기준에 대해서 조약은 “참고지표(Referenz wert)를 통하여 이를 판단한다.” 라고 규정하고 있으며 동 지표의 구체적인 계수는 “과도한 적자에 대한 대응절차에 관한 프로토콜(Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit)에 위임하고 있다. 동 프로토콜에 따르면 과도한 재정적자의 기준을 “당해 연도 적자규모가 GDP의 3%를 초과하거나 공공채무 잔액이 GDP의 60%를 초과하는 경우”로 정의하고 있다. 이러한 수치적 정의는 각 회원국들이 정상적인 경기 사이클을 갖기 위한 요건으로 인식되었다.⁷⁴⁾

73) 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010, 190면

74) Calliess, Christian/Ruffert, Matthias(Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag,

유럽운영조약 제126조에 따라 당해 연도 재정적자가 협약기준인 GDP대비 3%를 초과할 경우 집행위는 해당 사안에 대해 보고서를 준비하며, 경제재정위원회의 의견을 수렴한 후 이사회에 보고한다. 이사회는 이에 대한 평가를 실시하며 과잉적자가 존재하는 경우 시정을 위한 권고조치를 발하고, 그 이행을 위한 일정을 제시한다. 그리고 해당 권고가 이행되지 않을 경우 이사회는 재정적자 감축을 위한 조치를 취할 것을 결정(Entscheidung)⁷⁵⁾하고 해당 결정에도 불구하고 회원국이 이에 따르지 않을 경우 연합차원의 제재조치가 발동되게 된다. 그러나 적자비율이 실질적·지속적으로 하락하여 기준비율에 근접한 수준에 도달하거나, 기준을 초과한 재정적자가 예외적이고 한시적이며, 해당 재정적자의 수준이 해당 기준비율에 근접하여 있는 경우에는 과잉적자시정조치에서 제외된다. 채무비율의 경우도 해당 채무비율이 충분히 감소하고 있으며, 만족할만한 속도로 기준비율에 접근하는 경우에도 조치의 대상이 되지 않는다.⁷⁶⁾

그러나 동 기준에 대해 통일이후 사회통합비용으로 재정이 악화된 독일과 사회복지기금에 대한 대량의 재정투입으로 재정적자를 겪고 있는 프랑스의 경우 해당 기준을 달성하는데 어려움을 겪었으며, 여타 다른 국가들로부터서도 해당 기준에 대한 부정적 견해가 제기되면서 회원국들 사이에서 동 기준의 탄력적인 적용이 논의되기 시작하였고, 유럽연합 재무장관들은 2005년 3월, 협약의 탄력적 적용⁷⁷⁾에 합의하

2. Aufl., Luchterhand,, 2002, S. 1312

75) 유럽연합의 구속력을 지닌 제2차 법원(法源)으로 Verordnung(Regulation), Richtlinie(Directive), Entscheidung(Decision)을 들 수 있는 바, Verordnung은 회원국 전체가 반드시 지켜야 하는 사항으로 별도의 국내법화(Umsetzung, Implementation) 과정이 없어도 직접 규율이 가능한 것을 말하며, Richtlinie는 연합의 대강입법으로 적용을 위해서는 별도의 국내법화 과정이 필요한 규범, 그리고 특정 회원국에 대해 권리 및 의무에 관한 사항을 규율하는 Entscheidung이 있다.

76) 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점 - “안정과 성장에 관한 협약”과 그 이행을 중심으로, 법과 정책연구, 제11집 제1호, 2011.3, 38-42면. 한편 이와 같은 내용은 1997년에 제정되고 1999년부터 시행된 안정과 성장에 관한 협약에도 동일하게 구현되어 있다.

였다. 이에 따라 집행위는 과거와 같은 일률적인 방식이 아닌, 경제성장률과 연금정책의 특수성 등 다양한 요소들을 고려하여 규정의 준수 여부를 판단하게 된다.⁷⁸⁾

적자시정결정에 대해 해당 국가가 이를 준수하지 못할 경우 해당국가는 연합에 일정금액을 무이자로 공탁하여야 하며 동시에 일종의 제재금(Bußgeld)을 부과받을 수 있다. 다만 회원국의 재정적자가 예측불가능한 자연재해 또는 중대한 경제위기 상황일 경우에는 이러한 제재 절차가 면제된다.⁷⁹⁾ 이와 같은 기준과 절차는 유로화를 기반으로 한 유럽통화공동체의 중요한 기반이 되고 있다. 왜냐하면 단일 통화지역이 되는 경우 유로존 내의 국가들은 개별 국가단위로 국제수지의 불균형 내지 경기변동시 통화량의 양적 조절 그리고 기준금리 조절에 의한 대응이 불가능함에 따라 건전한 재정구조를 갖추지 못할 경우 경제위기에 직면할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 당시 유로화를 도입했던 국가들의 경우 수렴프로그램(Konvergenz Programm)을 통해 당시 유럽공동체조약 제104조에서 규정하고 있는 것과 동일한 일정수준의 경제 수렴요건(Konvergenzkriterien)을 갖출 것이 요구되었다.⁸⁰⁾

유럽운영조약 제126조에 따르면 유럽연합 회원국은 과도한 국가부채가 발생하지 않도록 하여야 하며, 유럽집행위는 회원국의 재정운영에 대하여 성장과 안정에 관한 협약의 준수여부를 조사하게 되어 있는 바, 국가채무의 규율에 대하여는 (b)항에서 “GDP 대비 채무 비율이 기준비율을 초과하는지의 여부. 다만 그 채무비율이 충분히 감소하고 있으며 만족할만한 속도로 기준비율에 접근하는 경우에는 예외

77) 이러한 탄력적 적용에 대해서 유럽경제공동체 출범시의 공동경제규범에 너무나 많은 정치적 판단여지가 개입하고 있다는 비판이 있다. Rolf Hasse, Frankfurt Allgemeine Zeitung, 31. März, 2007, S. 13

78) 최승필, 유럽연합 거시경제정책의 헌법적 기초, 유럽헌법학회지 제1호(2007.6), 141면에 있는 일부 내용을 전제하였다.

79) 김세진, 전계서(주 69), 77-80면

80) Choi, Seung Pil, Unabhängigkeit der Asiatischen Zentralbank, Univ. Würzburg, 2006, S. 24

이다...”⁸¹⁾라고 정하고 있다.

한편 본 조문과 관련한 절차 이행과 관련한 세부적인 사항은 과잉적자절차에 관한 프로토콜(Protocol on the excessive deficit procedure)이라고 불리우는 프로토콜에 따르도록 하고 있다. 동 프로토콜 제1조는 유럽운영조약 제126조에 규정하고 있는 기준을 재명시하고 있으며, 정의적 조항으로서 제2조에서 유럽운영조약 제126조에서 정하고 있는 정부(government)란 일반정부로서 중앙정부, 지역 혹은 지방정부, 그리고 상업적 활동을 제외한 사회안전망으로서의 기금을 의미하며, 채무(debt)란 연말 기준으로 변제되지 않은 명목가치의 총합을 의미하며 여기에는 정부의 채무와 정부간에 이루어지는 채무의 경우 역시 포함한다고 정의하고 있다.⁸²⁾

2. 영국의 국가채무관리

(1) 영국에서의 공공부채 현황

영국의 재정통계의 작성 기준은 기본적으로 유럽회계체계(ESA95)⁸³⁾를 따르고 있으나, 공공부문 재정통계는 그 포괄범위에서 약간의 차이를 보인다. 국가통계사무국(ONS)가 작성하는 재정통계의 포괄범위는 공공부문이며 중앙정부, 지방정부, 공기업이 포함된다. 반면, ESA95의 경우는 정부재정통계의 포괄범위를 중앙정부, 일반정부, 사회보장기금으로 하고 있다. 한편, 영국 공공부문 통계에서 중앙정부의 범위에는 중앙정부로부터 주요재원을 제공받는 그리고 관할권이 영국전역에 미치는 비영리기관도 포함된다.⁸⁴⁾ 최근의 영국의 공공부채 추이를 살펴보면 다음과 같다.

81) 성승제, 김성수, 정찬모, 『안정과 성장에 관한 협약』에 대한 법제연구(영국/독일), 한국법제연구원, 2010, 20면상의 해석을 따랐다.

82) 성승제, 김성수, 정찬모, 상계서, 23면

83) EU Council Regulation 2223/96

84) 김세진, 전계서(주 69), 2011, 38면

〈 표 11 〉 영국의 공공부채의 범위와 현황

(단위 : £ billion)

	중앙정부 (Central Government)	지방정부 (Local Authority)	일반정부 (General Government)	공기업* (Public Corporations)	공공부문 (Public Sector)
Dec 04	6.3	0.4	6.7	0.0	6.7
Dec 05	7.2	0.7	7.9	-0.1	7.8
Dec 06	6.4	0.4	6.8	-0.2	6.6
Dec 07	7.0	0.0	7.0	0.3	7.3
Dec 08	14.7	1.6	16.2	0.6	16.8
Dec 09	20.7	0.6	21.3	-0.2	21.1
Dec 10	17.3	-0.9	16.4	0.1	16.5
Dec 11	14.1	0.6	14.7	0.2	14.9
Dec 12	18.9	-0.5	18.3	-0.4	17.9

* 공기업은 비금융공기업과 영란은행(Bank of England) 등 공공통화금융기관

* 공기업부분에 대한 수치는 공공부채에서 정부부분을 제외한 수치임

* 2012년은 예측치

출처 : HM Treasury

2011년 기준 영국 공공부채의 GDP 대비 비율은 85.2%로 2012년까지 GDP 대비 100%까지 증가할 수 있을 것으로 우려되고 있다. 일반적으로 부채를 줄일 수 있는 방법으로는 세출보다 높은 세입, 은행부분의 건전성 전제 역할 확대에 따른 정부재정의 개입 축소, 공공지출의 감소, 인플레이션에 의한 수치적 부채의 감소 등을 들 수 있으나 현실적으로 이러한 방안으로 부채를 감축하는 것이 쉽지 않다는 점에서 일단 형성된 부채의 규모를 감소시키는 것은 어려우며, 지속적인 부채증가가 이루어질 가능성이 높다.

3. 국가채무 관리 법제에 대한 검토

영국의 국가채무관리법제는 정부채무관리정책에 관한 법과 정부채무관리에 관한 법으로 나눌 수 있다. 양자의 차이는 채무관리정책법이 채무관리의 일반에 관한 거시적 지침을 제시하고 있는데 반해 채무관리법은 그 구체적인 수단이라는 점, 그리고 효력기간이 단기이며, 내각의 정책변화에 따라 잦은 변화를 겪는다는 점에서 구별되지만⁸⁵⁾, 실제로 전체적인 국가채무의 관리라는 측면에서 양자 모두가 하나의 틀에서 움직이고 있다는 점에서 본고의 연구대상면에서 큰 차이는 나타나지 않는다.

영국의 정부채무와 관련된 법률 중 주요한 것으로는 1998년의 재정법(Finance Act 1998), 특히 동 법 제155조에 근거한 재정안정규약, 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010), 2011년 예산책임과 국가감사에 관한 법률(Budget Responsibility and National Audit 2011) 그리고 동 법 제1조에 근거한 예산책임장전(Charter for Budget Responsibility)를 들 수 있다. 이와 같은 법률의 특징은 자율매카니즘을 기반으로 한 내부규율로서의 준칙주의 문화에서 해당 준칙을 법률의 내용에 포함하여 실정법화 함으로써 보다 강한 법적구속력을 갖추도록 하고 있다는 점이다.⁸⁶⁾

(1) 1998년 재정법상의 주요 내용에 대한 검토

영국의 재정법은 일종의 예산법률로서 매년 제정된다. 1998년 재정법에서는 국가채무의 관리에 대해 제155조에 특별한 규정을 두고 있다. 재정안정규약에서는 다음의 사항을 규정하고 있다. 재정안정규약은

85) 김세진, 전게서(각주 69), 40면

86) 영국에 대한 검토는 김세진, 전게서(각주 69)의 영국관련 기술(29-62면)을 틀로 하고 이를 확대·보완하였다.

재정정책 및 국가채무관리정책의 수행을 위해서 필요한 핵심원칙을 적용하기 위한 것으로 재무성의 의무를 구성하게 된다. 이러한 핵심원칙은 투명성(transparency), 안정성(stability), 책임성(responsibility), 공정성(fairness), 효율성(efficiency)이다. 보다 구체적으로는 재정정책이 목표의 설정과 재정정책의 수행, 재정정책의 결과에 대한 공표에 있어서의 투명성, 재정정책의 수립절차와 재정정책이 경제에 미치는 영향에 있어서의 안정성의 고려, 공공자금의 관리에 대한 책임성, 세대간 공평성, 재정정책의 설계과 수행 그리고 공공부분 대차대조표의 관리에 있어서의 효율성이다.⁸⁷⁾ 특히 공정성의 원칙의 경우 미래세대에 채무부담을 이전시키지 않는다는 것으로 채무의 증가를 초래하는 행위에 대한 의미있는 통제규정이라고 할 수 있다. 그러나 한편으로는 현세대의 교육 투자 및 건설투자의 경우 미래세대를 위한 투자라는 점에서 엄밀한 의미에서 이러한 설명 역시 완전하지 않다는 견해도 있다.⁸⁸⁾

동 규약에서 아울러 규정하고 있는 것은 다음과 같다. 첫째, 이상에서 언급한 5가지 원칙이 재정정책과 채무관리정책에 적용된다는 점, 둘째, 회계상의 원칙과 방법은 계정의 관리, 전망, 기타 정책수행상 필요한 여타 문서에도 적용된다는 점, 셋째, 재무성은 수시로 동 규약을 수정해야 하며 수정된 규약은 의회에 제출되어야 한다는 점, 넷째, 제출된 규약은 하원의 결의(resolution of the House of Commons)에 의해 승인되기 전까지는 효력을 발생하지 않는다는 점이다.

재정운영의 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성과 함께 재무성은 재정안정을 위하여 1997년 국가채무관리에 있어서 두 가지 원칙을 제시하였다. 황금률(Golden rule)과 지속가능한 투자의 원칙(sustainable investment rule)이다.⁸⁹⁾ 황금률이라 함은 경기의 급격한 변동, 국가불

87) HM Treasury, The Code for Fiscal Stability, 2012, p.4

88) Carl Emmerson, Chris Frayne, Sarah Love, The Government's Fiscal Rules, IFS(The Institute for Fiscal Studies) Briefing Note No. 16, p.2

89) 동 원칙들은 1997년 정부예산연설에서 Gordon Brown 수상이 천명한 것으로 곧이어 1998 재정법에 규정되었으며, 1998년에 하원(the House of Commons)의 승인을 받았다.

안사태 등을 제외하고는 정부차입은 투자재원을 확보하기 위한 목적으로만 가능하다는 원칙이다. 즉 절대적 방식의 경성제약을 피해서 국가채무의 증가에 대한 통제장치를 마련한 것이다. 거시경제학적 측면에서 보았을 때 정부의 차입증가는 실질이자율을 상승시키고 민간 투자를 구축시킨다는 점에서 차입으로 인한 자금이 투자로 귀결될 경우 균형을 이룰 수 있다는 점에 착안한 것으로 보인다.

지속가능한 투자의 원칙은 채무의 한도를 순부채를 중심으로 GDP에 대비하여 설정하고 안정적이고 신중하게(“stable and prudent”) 운용해야 한다는 것이다. 그리고 안정적이고 신중한 수준의 채무비율로 GDP 대비 공공부문 순 부채비율의 상한이 40%가 되는 것으로 설정하였다.⁹⁰⁾ 이와 관련하여 영국에서 활성화된 PFI는 민간투자를 활성화시켜 공공부문의 순부채가 감축되고 지속가능한 투자원칙이 보다 용이하게 달성되는데 기여하기도 하였다.⁹¹⁾ 한편, 황금률과 지속가능투자원칙과의 관계는 전자가 기본이며, 후자는 이를 보조하는 기능을 갖는다고 할 수 있다. 이후 차입통제원칙인 황금률의 경우 2009년 폐기되며, 5년 기준의 균형재정의 원칙인 Fiscal Mandate로 바뀌게 된다.

(2) 2010 재정책임법(Fiscal Responsibility Act 2010)의 주요내용

2010년에 제정된 재정책임법은 1998년 재정법의 내용을 일부 보완하고 있다. 이 중 재정통제와 관련한 사항을 살펴보면 다음과 같다. 제2조는 재정건전성의 확보를 위한 의무를 규정하고 있는 바, 제1항

90) 영국 재무성의 설명에 따르면 두 원칙은 다음과 같이 정의되고 있다. “the golden rule : over the economic cycle, the Government will borrow only to invest and not to fund current spending; and the sustainable investment rule : public sector net debt as a proportion of GDP will be held over the economic cycle at a stable and prudent level” http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm(2012.7.20 방문) 한편, 공공부문 순 부채비율 40%는 당시 Gordon Brown 수상이 언급한 것으로 Maastricht 조약에 의해 영국에 허용된 최대기준이다. 이에 대해서는 Carl Emmerson, Chris Frayne, Sarah Love, *ibid*, p.2
91) Carl Emmerson, Chris Frayne, Sarah Love, *ibid*, p.6

에서는 재무성은 2011년부터 2016년까지의 기간동안 재무성에 부과된 의무이행을 위한 규칙을 정해야 함을 규정하고 있다. 아울러 제2항에서는 재무성이 수행해야 할 내용을 구체적으로 규정하고 있는 바, 재정건전성 및 재정안정을 위한 각 법률에서 규정하고 있는 원칙과 부합한 임무수행이 부과되고 있다. 그러나 이러한 규칙 역시 하원의 결의에 의해 승인되기 전까지는 효력이 발휘되지 않는다. 한편 제3조와 제4조는 의회에 대한 책임을 규정하고 있는 바, 규칙의 형식으로 정해진 재정건전성 및 재정안정에 관한 의무수행에 대해서 의회에 보고서를 제출하도록 하고 있다.

2010 재정책임법에서 중요한 사항은 동 법 제1조가 재무부에 일정한 의무를 부과하고 있다는 점이다. “(1) 재무부는 2011년 종료 회기부터 2016년까지 매 회계연도에 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 직전 회계연도 보다 낮게 하여야 한다. (2) 재무부는 2014년 종료하는 회계연도의 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 2010년 종료하는 회계연도의 공공부문 순차입 비율의 반이 하가 되도록 하여야 한다. (3) 재무부는 GDP(2016.3.31 기준) 대비 백분율로 표현되는 2016년 종료하는 회계연도말의 공공부문 순채무가 GDP(2015.3.31)대비 백분율로 표현되는 직전 회계연도말의 공공부문 순채무보다 작도록 하여야 한다.”⁹²⁾이다. 이상에서 본 바와 같이 영국의

92) Initial duties. (1) The Treasury must ensure that, for each of the financial years ending in 2011 to 2016, public sector net borrowing expressed as a percentage of gross domestic product is less than it was for the preceding financial year.

(2) The Treasury must ensure that, for the financial year ending in 2014, public sector net borrowing expressed as a percentage of gross domestic product is no more than half of what it was for the financial year ending in 2010.

(3) The Treasury must ensure that—

(a) public sector net debt as at the end of the financial year ending in 2016 expressed as a percentage of gross domestic product (centred on 31 March 2016), is less than.

(b) public sector net debt as at the end of the previous financial year expressed as a percentage of gross domestic product (centred on 31 March 2015). 해당 내용에 대한 번역은 정찬모, 전계논문, 20-21면을 전제하였다.

경우 법률의 수준에서 채무상한에 대한 다소 완화된 형태의 총량적 규율을 시도하고 있다고 볼 수 있다.

(3) 2011 예산책임 및 감사에 관한 법률(Budget Responsibility and National Audit Act 2011)의 주요내용

2011년에 제정된 예산책임 및 감사에 관한 법률 역시 국가채무관리의 총량적 규율은 아니지만 국가채무관리에 관한 내용을 담고 있다. 재무성은 동 법에 따라 각 회계연도별 차입계획을 채무관리보고서를 통해서 보고하도록 하고 있다. 즉 회계연도별 채무의 조달프로그램, 총규모, 국채발행의 예상만기구조 등이 포함된다. 그러나 이 역시 총량적 규율의 내용이라고 보기는 어렵다.

예산책임법의 핵심적인 내용은 동 법 제1조에 규정되어 있는 예산책임장전(Charter for Budget Responsibility)이라고 할 수 있다. 재무성은 예산책임장전에서 적시한 바와 같이 재정정책의 수행에 관한 사항과 국가채무의 관리사항을 담은 보고서를 의회에 제출해야 한다. 특히 동 장전은 다음의 사항에 대해서 규정하고 있는 바, 재정정책과 국가채무관리정책에 대한 재무성의 목적, 재정정책의 수단, 재무제표와 예산보고서, 재무성이 적절하다고 인정하는 여타 사항, 장전의 수정사항, 장전이 의회 결의안에 의해 승인받기 전까지는 효력을 가지지 못하며, 장전의 수정사항은 의회의 승인을 받아야 하며, 장전은 공표되어야 한다는 점이다.

(4) 채무관리기관

영국의 채무관리기관으로는 채무관리청(DMO)과 국가저축투자청(NS&I)을 들 수 있다. 채무관리청(Debt Management Office)은 1998년에 설립된 재무부 소속의 기관이며, 해당 기관이 수행하는 업무에 대한 최종적인 권한은 재무부 장관이 갖는다. 동 기관의 업무는 재무성의 단기국채(gilt)를 발행하며, 국채의 관리에 있어서 국채금리의 조정, 리스크

의 관리, 지방정부에 대한 대출의 제공 그리고 특정공공부문의 기금 관리를 담당한다. DMO의 설립이전에는 정부의 채무관리에 대한 업무는 영란은행이 담당해왔으나, 중앙은행의 독립성과 재정정책과 관계에 의해서 DMO를 설립하고 해당 국채관련 운영 및 관리업무를 위임해왔다.

국가저축투자청(National Savings & Investment)은 민간의 자금을 국가재정에 조달하는 역할을 수행하는 기관으로 민간으로 부터의 자금의 유입은 정부가 부담해야 할 채무에 해당함에 따라 채무관련기관으로 분류된다. 동 기관은 우리나라의 우체국금융과 유사한 것으로 영국의 경우도 과거 우정예금(Post Office Savings Bank and National Savings)이 변모한 것이다. 동 기관은 법적으로 재무부장관의 소속이며, 그 업무에 있어서도 민간의 유휴자금을 금융상품의 형식으로 흡수하여 공공부문 재정에 충당하고자 함이다. 동 기관의 상품은 채무성으로부터 원금이 보장된다는 장점이 있으나, 반면 이자율은 낮게 공급된다.

이상에서 살펴본 기관들이 영국에서 채무관련기관으로 논의되고 있으나 채무관리청의 경우는 일종의 국채시장관리 및 조작기관의 기능에 머무르고 있으며, 저축투자청의 경우도 외부자금의 공급기관이자 실무조직임에 따라 국가채무의 총량적 관리와는 관계성이 떨어진다고 할 수 있다. 결국 총량관리의 핵심은 내각(cabinet) 자체의 결정에 달려있다고 할 수 있다.

(5) 소 결

기존에 영국에는 채무총량에 대한 명시적인 법률적 근거는 존재하지 않았다. 그러나 불문법 국가인 영국법의 전통상 기준, 준칙은 오랫동안 하나의 법규범의 가치를 가지고 있으며, 실지로 그 준수력 또한 큰 편이었다. 따라서 이러한 준칙형식의 재정통제규율은 오랫동안 재정관리의 중요한 수단으로 사용되어졌다. 그러나 이러한 준칙은 1998 재정책임법을 비롯하여 이후 법률들에 의해 법률조항으로 포섭되었으

며 법률을 통한 규율로 전환되었다. 이러한 전환의 배경에는 공공부문 부채의 지속적 증가에 대한 우려가 작용한 것으로 보인다. 이처럼 법률로 전환되는 준칙은 채무규율의 경우도 마찬가지이다. 특히 2010 재정책임법 제1조 제3항에 “재무부는 GDP(2016.3.31 기준) 대비 백분율로 표현되는 2016년 종료하는 회계연도말의 공공부문 순채무가 GDP(2015.3.31)대비 백분율로 표현되는 직전 회계연도말의 공공부문 순채무보다 작도록 하여야 한다.”고 함으로써 법률을 통한 채무규율의 일 형태를 채택하였다고 볼 수 있으며 준칙에 법률적 구속력을 부여하였다는 점에서 의의를 가질 수 있다. 한편, 일종의 준칙형식을 취하고 있는 지속가능한 투자원칙의 경우도 공공부문 순채무 비율의 상한을 GDP 대비 40%라는 수치적 기준을 제시함으로써 역시 공공부채의 총량적 규율을 택하였다고 할 수 있다.

제 4 절 독 일

1. 독일의 국가채무현황

현재 독일의 GDP 대비 누적국가채무비율은 83.2%로서 유럽기능조약 제126조(구 유럽공동체조약 제104조)와 과잉적자시정프로토콜에서 규정하고 있는 기준인 60%를 상회하고 있다. 독일의 총 국가부채액은 통독이후 꾸준히 증가해왔으며, 최근에는 금융위기에 따른 금융안정펀드(Stabilisierungsfond) 등 재정안정화 조치 등을 수행하면서 증가하여왔다. 특히 2009년에 연방과 주정부 모두 부채증가가 뚜렷해졌는바, GDP 대비 부채비율이 73.2%에 달했다.⁹³⁾ 향후 2009년에 개정된 기본법이 본격적으로 적용될 경우 부채수준은 낮아질 것으로 기대되고 있다.

93) Federal Ministry of Finance, Compendium on the Federation's Budget Rule as set out in Article 115 of the Basic Law, 2012.6.14, p.2

〈 표 12 〉 공공부채 현황

(단위 : Mill. Euro)

연 도	합 계	연 방	연방 특별회계 ¹⁾	주	주 특별회계	게마인데	게마인데 특별회계 ²⁾
2006	1,545,364	933,860	16,478	481,787	996	109,541	2,702
2007	1,552,371	940,287	16,983	483,351	1,124	108,015	2,612
2008	1,577,881	959,918	25,831	481,917	1,351	106,181	2,682
2009	1,694,368	991,283	62,530	505,346	21,399	111,039	2,771
2010	2,028,211	1,036,199	273,272	530,556	64,589	117,640	2,955

- 1) 공공부채 편제기준(ESVG)에 따라 정부로 분류되는 공공펀드, 기구, 공기업 포함
 2) 잠정치

출처 : Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2011, 23.5 Schulden der öffentlichen Haushalt, 23.5.1 Entwicklung der Schulden des öffentlichen Gesamthaushaltes

2. 독일 재정규율의 배경

독일의 경우 재정건전성과 채무의 총량관리에 관하여 여타 국가에 비해서 관심을 많이 가지고 있으며, 법적 통제 역시 제도적으로 발달하였다. 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 거치면서 전비를 조달하기 위해 국채를 과도하게 발행하였고, 재정건전성이 악화되어 국채발행을 통한 자금조달에 한계를 느끼게 되자 중앙은행을 통한 통화량 발행으로 자금조달을 시도한 후 유례가 없는 초인플레이를 겪게 되었던 경험이 이러한 채무규율 제정의 배경이라고 할 수 있다. 따라서 독일의 경우 여타 국가와 달리 헌법에 채무통제에 관한 규정을 둔과 동시에 개별법에서도 강화된 재정규율을 보여주고 있다.

특히 1990년대 이후부터 통일이후의 개발 및 사회통합비용의 증가, 고령화에 따른 복지수요의 증가 등으로 인하여 지속적으로 증가하는

국가부채의 수준은 우려스러운 상황이었다. 이에 법적인 측면에서 재정건전성을 규율하기 위한 노력이 시작되었으며, 2009년 기본법의 개정을 통해 국가채무관련 준칙이 헌법에 들어오게 되었다. 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

3. 독일기본법(Grundgesetz)상 채무준칙

독일은 헌법적 차원에서 채무규율을 정하고 있는 매우 드문 경우의 국가이다. 독일 기본법상 규정되어 있는 채무규율을 채무제한(Schuldenbremse)라고 부르기도 한다. 독일 기본법 제115조 제1항은 장래의 회계연도에 있어서 지출할 수 있는 자금의 차입, 담보제공, 그리고 기타 보장 조치들은 연방법률을 통해 그 최고상한액이 결정되거나 결정될 수 있음을 정하고 있다. 여기에서 자금의 차입은 국가가 차입의 주체가 된 차입으로 일종의 신용차입을 의미한다는 견해도 있으나⁹⁴⁾ 여기에서의 차입(Krediten)은 전형적인 차입과 국채발행 형태의 차입 양자를 모두 포괄하는 개념으로 새겨야 할 것으로 보인다. 결국 이는 국가채무의 대부분을 차지하는 것으로서 국가채무라고 할 수 있으며, 동 조항은 즉 국가채무의 총량적 관리의 헌법적 근거를 마련하고 있다고 할 수 있다. 또한 동 조항은 후단에서 설명하게 될 기본법 제109조상의 재정기본원칙인 균형예산에서 특히 국가채무에 대한 원칙을 구체화한 조항이라는 의의를 지닌다.

제115조 제2항은 수입과 지출은 원칙적으로 균형을 이루어야 하며, 동 원칙은 국가채무가 명목 GDP의 0.35%를 넘지 않아야 함을 정하고 있다. 또한 동 조항은 재정운영에 있어서 경기의 과열과 침체로 인한 비정상적인 경기순환의 경우를 고려해야 함을 규정하고 있다. 따라서 국가부채의 규모가 동조 제1항에서부터 제3항까지에서 정하고 있는

94) 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(I) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009, 103면

허용된 상한선을 이탈하게 될 경우에는 이를 위한 통제계정이 마련되어야 한다. 또한 실제 인수된 채무부담이 명목 GDP의 1.5%를 넘는 경우에는 경기순환을 고려하여 이를 축소해야 한다. 한편 재정거래에 대한 수입과 지출의 정산, 채무상한기준과의 균형 및 통제하에 경기변동을 고려한 연단위 순차입의 한계설정절차는 연방법률로 규정해야 함을 정하고 있다.

한편 동 조항은 자연재해 및 경제위기를 포함한 국가적인 위급상황에서 재정이 악화될 경우에는 연방의회의 과반 다수결에 의하여 차입의 상한을 넘을 수 있음을 정하고 있어 위에서 언급한 차입의 상한을 넘는 경우에는 반드시 의회에 의한 통제를 받도록 하고 있다. 그리고 이러한 의결절차에서는 상환계획과 반드시 연동한 검토를 거치도록 하고 있으며, 차입금의 상환 역시 적정한 기간내에 이루어져야 함을 규정하고 있다.

〈 표 13 〉 독일 채무제한제도의 핵심구조

구조요소	최대 구조적 순부채(차입) : GDP의 0.35%
재정거래의 대차	안정과 성장에 관한 협약에 따름
경기적 요소	연합의 경기조정절차에 따름
부채규모 감축의무의 발생	GDP의 1%를 초과하는 경우
= 최대허용부채(차입)	

- 위기상황에서의 부채한도의 예외인정, 단, 의회 과반다수에 의해 허용하고 구속적 상환계획이 전제
- 기금자체가 부채(차입)증가 권한을 가지고 있는 특별한 형태의 새로운 기금은 불인정

* 연방재무성이 제시하고 있는 독일 채무제한제도의 핵심구조(Grundstruktur der Schuldenregel)로서 출처는 Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, 2012.6.14, S.4 Abbildung 2로 이를 수정·정리하였음

국가채무부담 총량의 상한은 정해진 상태에서 예외적인 상황에서 의회가 채무총량의 상한을 유동적으로 조절할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그렇다면 의회는 예외적 상황이라고 불릴 수 있는 자연재해, 국가비상상황, 비정상적인 경기의 순환, 침체의 경우 헌법상 총량규정을 넘어서는 채무증가를 용인해야 할 것인지에 대한 최종적인 판단권을 가지고 있다고 할 것이다. 이를 불확정개념(unbestimmte begriffe)으로 보아야 할 지 재량영역(Ermessensspielraum)으로 보아야 할지는 불분명하나 중요한 것은 재량 또는 판단영역에서 권한의 남용 및 일탈 그리고 오형량의 문제는 위헌의 문제를 구성할 수 있다.

이와 관련한 독일 연방헌법재판소의 판결(BVerfGE 311, 344)이 있다. 동 판결에서 의회는 “거시경제적 균형이 심각하고도 엄중한 결과를 초래할 방향으로 교란되었는지에 대한 진단, 부채수용의 확대를 이러한 교란을 막을 것이라는 의도, 이를 통하여 목적을 달성할 것이라는 사실과 그 달성방법에 대한 근거있는 예상, 즉 이러한 조치가 거시경제적인 균형의 교란을 막는데 적합한 수단이라는 판단 등이다. 그밖에도 입법자는 재정정책과 경제정책을 위한 의견을 수렴할 수 있는 권한을 법적으로 위임받은 기관들의 견해가 입법부 자신의 견해와 일치하는지, 또는 그렇지 않다는 양자의 견해가 다른 이유가 무엇인지를 확인해야 한다.”⁹⁵⁾

한편 기본법 제109조 제3항 역시 연방(Bund)과 주(Land)의 예산은 차입(국가부채의 증가)없이 균형을 이루어야 함을 규정하고 있으며, 다만 연방과 주는 경기의 과열과 경기침체 등 경기의 비정상적인 상황, 자연재해, 비정상적인 상황인 비상사태의 경우에 필요한 기준을 마련할 수 있음을 규정하고 있다. 아울러 비정상적인 상황에서 발생한 국가부채에 대해서는 상환을 위한 조치가 준비되어야 한다고 정하고 있다. 이에 따라 연방의회는 채무준칙을 위반하는 채무증가에 대한

95) 장선희, 전게서, 65면상의 판례를 재인용

의결시 상환계획을 아울러 검토해야 한다. 또한 이미 제115조에서 밝힌 바와 같이 국가부채가 인플레이션율을 감안한 명목 GDP의 0.35%를 넘지 않아야 한다. 각 주의 예산과 관련한 보다 구체적인 사항 역시 제115조 제1항에서 정하고 있는 바, 차입을 통한 국가채무의 발생이 없다는 전제하에서 헌법상 주에 부여된 권한을 행사할 수 있다.

한편 제109조 제4항은 연방참사원의 승인을 받은 연방법률은 연방과 주의 재정고권, 경기적응적 재정운용 그리고 다년도 재정계획을 규율할 수 있음을 정하고 있다. 결국 연방법률은 연방의회의 의결을 거쳐서 공포됨에 따라 연방의회가 연방과 주의 재정적 고권에 관한 구체적인 내용을 조율할 수 있는 권한을 보유하게 된다.

제109조와 제115조의 개정에 대한 의미를 살펴보면, 다음과 같다. 제109조의 경우에는 국가채무의 증가없이 균형을 이루어야 한다는 원칙을 정하였다는 점이다. 그러나 제109조의 제정으로 인하여 기본법 제79조상 각 주가 보유하고 있는 재정에 관한 헌법적 권리와 충돌하는 것이 아닌가 하는 우려가 있다. 그러나 제109조는 주가 가지고 있는 헌법적 권한의 범위 내라는 제한을 둬으로써 제79조와 제109조가 조화적으로 운용되도록 하고 있다. 헌법에서 양자가 상충될 수 있는 내용을 규정한 것은 주의 재정적 독립성 역시 국가전체의 경제적 균형이라는 원칙에 포섭되고 있다고 보는 것이 타당하며, 그 범위 내에서 재정고권을 행사할 수 있다고 보는 것이 타당한 해석일 것이다.⁹⁶⁾ 실제로 주의 헌법적 자치권의 보장과 관련하여 슐레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein)주 의회(Landtag)가 헌법상 새롭게 도입된 채무제한(Schuldenbremse)에 대하여 새로운 규정이 주의 재정자율권(Haushaltsautonomie)을 지나치게 제약하고 있다는 이유로 헌법소송을 제기하였으나 연방 헌법재판소에 의해 각하 당하였다. 재판의 자세한 내용과 쟁점에 대해서는 독일 기술 부분의 말미에서 다시 논한다.

96) 성승제, 김성수, 정찬모, 전계서, 107면

제115조의 경우에는 국가의 총투자에 해당하는 국가부채를 허용해왔던 그간의 기준을 폐지하고, 국가부채를 균형의 개념하에 포섭함으로써 양적 관리를 통해 종국적인 질적인 재정건전성을 유지하였다는 점, 그러면서도 경기의 탄력적 움직임에 대응할 수 있는 국가부채의 총량적 관리기제를 마련했다는 점, 자연재해, 경제위기 또는 국가비상사태 등의 경우에는 의회의 통제절차를 거쳐서 국가채무의 상한기준선 일탈을 허용함으로써 필요한 수준에서 국가채무관리가 가능하다는 점, 그리고 국가부채의 기준선 이상의 증가에 대해 상환계획의 마련을 의무화하고 그 시기 또한 적절한 기간내로 제한하고 있다는 점은⁹⁷⁾ 실질에서 동 조항이 얼마나 실효성을 갖고 있는가를 차치하고라도 최소한 별다른 제한없이 행하여져 왔던 국가채무의 증가조치들에 대해 상당한 부담을 지워주고 있다는 면에서 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

종합하건데, 독일기본법상의 강화되고 구체화된 규정들은 유럽경제의 악화와 유럽의 견인차로서의 재정부담, 그리고 미래세대에 대한 부담이전을 줄이기 위한 조치라고 할 수 있으며, 그 이면에는 지금까지 독일 헌법상의 관련규정에도 불구하고 사회복지지출의 증가, 유럽연합의 경제적 기반을 유지하기 위한 독일의 역할 등으로 국가채무가 지속적으로 증가해온 것에 대한 하나의 헌법적 대응이라고 볼 수 있다. 아울러 이는 성장과 안정에 관한 협약이 정하고 있는 기준을 준수하기 위한 일련의 조치로도 파악할 수 있으며,⁹⁸⁾ 기본법 제104조 역시 연방과 주 모두가 유럽기능조약과 연합차원의 재정관련 입법조치에 따른 공동의 책무를 지니고 있음을 명시하고 있다.

제115조와 제109조를 중심으로 한 기본법의 새로운 개정사항은 2010년부터 적용하는 것을 원칙으로 하였으나, 연방정부는 물론 특히 주정부가 이를 이행할 수 있는 충분한 기간을 확보할 수 있도록 하기

97) 성승제, 김성수, 정찬모, 전계서, 108-109면

98) 성승제, 김성수, 정찬모, 전계서, 105면

위하여 제115조에 대해서 연방정부는 2015년 12월까지, 제109조에 대해서 주정부는 2019년까지 기본법상의 규정을 적용하지 않을 수 있는 여지를 제143d조에 마련하고 있다. 따라서 실질적으로 독일 전역에서 해당 규정이 적용되는 것은 연방정부는 2016년, 주정부는 2020년이 된다. 그러나 이러한 경과기간을 통해 특히 주정부는 기본법 준수를 위한 요건에 수렴해야 할 의무를 부담하게 된다. 이를 위해서 제143d조 제2항은 재정이 어려운 Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein에 대하여 2020년 균형재정 달성을 위한 자금(Konsolidierungshilfe)을 지원하게 되며, 자금지원이 이루어지는 기간 동안 해당 주정부는 균형재정 달성의 여건을 마련해야 한다.

4. 관련 법률상 채무준칙

(1) 예산법률상의 채무준칙

연방예산법(Haushaltgesetz)은 제12조 제2항에 따라 예산을 관리예산과 재정예산으로 구분하고 있으며, 이중 재정예산에 국고채무부담행위가 포함된다. 재정예산은 일반 경상적인 경비지출을 위한 관리예산과 달리 각 부처나 주에서의 투자를 대상으로 하는 것으로서 국회의 통제를 받게 되며, 이러한 투자예산의 확보 과정에서 국고채무부담이 발행하게 된다.

한편, 폐지되기 전 구 예산기본법 제51a조 제1항의 경우도 유럽운영조약상의 의무 미준수에 따른 금전적 제재조치시 연방과 주가 이를 분담함을 규정함과 동시에 신규 국가채무의 관리와 균형예산을 관리할 의무를 부여하고 있다. 동법 제3항에서는 연방과 각 주 지방자치단체의 재정운용을 감시하고 조율하는 재정계획위원회⁹⁹⁾가 각 주나

99) 동 위원회는 2009년 폐지되었으며, 동 위원회의 기능은 안정화위원회(Stabilitätsrat)로 이관되었다.

연방의 채무가 채무상한선을 넘을 경우 이에 대해서 논의하고 재정규율을 회복하기 위한 권고를 발령할 수 있음을 규정하고 있다.¹⁰⁰⁾

그러나 기존의 재정계획위원회의 역할과 구성에 대한 논란으로 2009년 독일 예산기본법이 개정되게 되어 재정운영에 관한 결정에 연방과 주가 함께 참여할 수 있는 안정화위원회가 새롭게 설치되어 동 위원회가 연방과 각 주 지방자치단체의 재정운영에 대한 감독을 실시하게 되었다. 안정화위원회의 법적근거는 기본법 제109a조 제1항과 안정화위원회의 설치 및 예산위기 방지를 위한 법률(Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltnotlagen)이다.¹⁰¹⁾

매년 의회를 통과하는 연간예산법 역시 국가채무의 총량관리적 사항을 포함하고 있다. 각년도 연방예산확정에 관한 법률(Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplan für das Haushaltjahr)의 경우 제2조에 당해연도 순차입의 한계를 규정하고 있으며, 총부채규모의 감소에 따른 차입한도의 조정, 다음회계년도의 계정에 반영될 차입분으로 미리 이용할 수 있는 차입의 한도, 재정수지의 일시적 부족을 해결하고 재정운영을 원활하게 하기 위한 일종의 단기차입인 재정운영강화신용(Kassenverstärkungskredite)의 운용한도(예산의 10%) 등을 규정하고 있다. 다만 이 경우에는 국채의 환매가 동시에 이루어질 수 있게 함으로써 전체적인 채무의 규모는 일정수준으로 유지될 수 있도록 하고 있다.

2012년 연방예산확정에 관한 법률에 따르면 재무성은 2012년 재정지출을 위한 차입의 한도를 최고 261억 유로로 하여 차입할 수 있도록 하고 있으며, 당시에는 예측 불가능한 재정수요를 감당하기 위하여 환매조건부 국채를 발행 또는 일정기간 내 상환조건으로 150억 유로까지 추가적인 부채를 질 수 있도록 하고 있다.

한편 동 법 제3조의 경우, 보증채무에 대하여 규정하고 있는 바, 보증채무부담의 전체 규모와 각 정책수행별 보증채무의 한도를 세분화

100) 성승제, 김성수, 정찬모, 전계서, 88면

101) 성승제, 김성수, 정찬모, 전계서 112면

하여 정해두고 있다. 그리고 예외적인 경우에 보증한도를 초과할 수 있는 범위와 요건, 일정규모 이상의 보증채무 부담시 연방하원 예산위원회에 사전 보고하도록 정하고 있으며, 별도로 정한 특정한 분야의 보증채무 부담에 대해서도 연방하원 예산위원회에 대한 사전보고 의무를 규정하고 있다.

2012년 법률에 따르면 보증채무의 총상한이 정해지게 되면 이러한 보증채무는 각 분야별 세부한도가 정해지게 된다. 이들 각 분야는 외국에 대한 부채로서의 대외부채(External Debt)에 대한 보증, 해외직접 투자에 대한 보증, 국내에 대한 보증, 유럽투자은행(EIB)에 대한 보증, 특정국가간 양자간 협력에 의한 보증, Worldbank group의 Clean Technology Fund와 Infrastructure Crisis Facility에 대한 보증이다. 그러나 이러한 보증행위를 수행함에 있어서는 제6항에 의거하여 연방의회 예산위원회의 동의를 받아야 한다. 한편, 이러한 통상의 보증행위 이외에도 연방 예산법(Bundeshaushaltsordnung) 제37조 제1항에서 정하고 있는 특별요건을 충족시킨 경우, 보증을 할 수 있는 바, 최고한도는 당해 연도 전체보증채무의 20%를 넘지 못하며, 반드시 연방의회 예산위원회의 승인을 받아야 한다. (제7항)

한편 지출과 관련된 규정으로서 제4조에 의해 연방재무성은 5백만 유로 이상의 지출 또는 특별지출의 경우 의회 위원회에 보고하도록 정하고 있다. 특히 1천만 유로 이상의 지출의 경우 반드시 의회보고를 거치도록 함으로써 의회를 통한 통제장치를 두고 있다.¹⁰²⁾

(2) 기타 법률

경제안정 및 성장증진법(Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft)에도 국가채무의 관리에 대한 사항을 규정하고

102) 예산법의 개괄적인 사항에 대해서는 이명헌, 독일의 재정제도, 한국조세연구원, 2011.9 참조

있다. 1967년에 시행된 동 법의 경우 제9조에 연방정부의 중기재정제도에 대해서 법적인 근거를 두었다. 이로서 연방정부는 매 5년마다 중기재정계획을 세우고 이를 기초로 재정운영을 하게 된다. 동 계획은 연방재무장관이 작성하며, 연방참사원(Bundesrat)과 연방의회(Bundestag)에 제출된다.¹⁰³⁾ 이러한 재정계획(Finanzplan)에는 채무의 관리한도를 포함한 중기채무관리 역시 포함되게 된다. 이러한 중기재정계획제도는 1969년에 제정된 연방예산의 원칙을 정한 연방예산원칙법(Haushaltsgrundsatzgesetz)에도 규정되어 있다. 중기재정계획은 각 연도별 예산안 편성시 업데이트되어 제출되며, 업데이트된 자료와 연동하여 당해연도의 예산안이 정해지게 된다.

5. 준칙의 통제기관

(1) 연방의회 예산위원회(Haushaltsausschuss des Bundestags)

재정준칙의 설정과 집행을 위한 통제기관으로서 주요한 역할을 하는 기관이 연방의회의 예산위원회이다. 예산위원회는 차입, 국채의 발행, 보증 및 지출의 경우를 망라하는 준칙의 수행여부를 통제하는 통제기관으로서 각 관련법률에서 정하는 요건에 따라 승인권을 행사한다.

(2) 재정안정위원회(Stabilitätsrat)

재정안정위원회의 기본법적 설치근거는 기본법 제109a조에서 찾아볼 수 있다. 해당 조문이 동 위원회의 설립을 위한 직접적인 근거규정은 아니지만 동 규정을 통해 재정안정위원회의 역할과 기능을 간접적으로 확인할 수 있다. 동 법조에 따른 재정안정위원회의 역할은 지방과 연방과의 연합위원회로서 지방과 연방의 재정에 대한 감시와 함께 의견제시기능을 수행한다고 정하고 있으며, 해당 위원회의 활동에

103) 이명현, 상계서, 49면

대한 사항은 공포됨을 명시하고 있다.

동 위원회의 직접적인 법적 근거로는 재정안정위원회법을 들 수 있다. 동 법 역시 위원회는 연방과 지방의 재정상황을 감시하고 재정에 있어서의 긴급한 조치가 필요한 재정상황(Haushaltsnotlagen.)이 발생하는 것을 줄여나가는 것을 그 임무로 함을 규정하고 있다. 그러나 이외에도 재정지원법(Konsolidierungshilfengesetz), 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz)¹⁰⁴⁾, 그리고 예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegesetz)에서도 동 위원회가 수행해야 할 사항에 대한 법적 근거를 두고 있다. 동 위원회의 표결방식은 다수결에 따르며 전체 주의 2/3 참석과 이들 과반 그리고 연방의 동의를 통해 최종적인 결정이 이루어진다. 만약 특정 주와 관련된 사안인 경우 해당 주의 표결권은 제한된다.

위원회의 가장 중요한 업무는 기본법 제109a조와 재정안정위원회법 제3조에서 규정하고 있는 연방과 주의 재정상황에 대한 감시활동이다. 그리고 재정안정에 위해가 되는 긴급한 상황이 발생하고 있는가의 여부에 대한 확정권을 갖는다.(제4조) 그리고 긴급상황이 발생한 것으로 확정된 경우에는 제5조에 의한 구제프로그램을 운영할 것인가를 결정하게 된다.(제5조)

6. 관련 판례 - 기본법상 채무규율 설정과 관련하여

기본법의 개정을 통해 주에 대해서도 채무한도의 설정과 균형재정의 범위내에서 차입과 기채행위를 할 수 있도록 제한함에 따라 주의 재정적 재량의 범위가 협소해지게 되었다. 이에 대해 쉘레스비히-홀스타인(Schleswig-Holstein) 주 의회는 연방헌법재판소에 연방과 주의 권

104) Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen 주 등 주 재정이 어려운 동독지역 주들에 대하여 구 동독지역의 재건이라는 목표 하에 서독 지역의 주들의 재정을 이전시키는 제도를 말한다. 따라서 이러한 이전과 관련하여 동독주의 재정건전성을 위한 준칙의 운영 및 감시가 필요하게 되었으며, 이러한 역할을 동 위원회가 담당하게 되었다.

한에 관한 기관소송(Bund-Länder Streit, BVerG, 2 BvG 1/10 vom 19. 8. 2011)을 제기하였다. 제소의 요지는 연방공화국으로서의 독일을 규정 한 제20조 제1항과 주의 권한을 침해하는 헌법의 개정을 허용하지 않는 제79조 제3항¹⁰⁵⁾에 위배하여 개정된 기본법 제109조 제3항은 주의 재정적 자율성을 훼손하고 있다는 것이었다.

그러나 연방에 대한 주의 제소는 주정부가 원고 적격을 가져야 함에도 불구하고 당시 소송은 쉘레스비히-홀스타인 주 의회가 제기한 것으로 원고적격을 충족시키지 못해 각하되었다.¹⁰⁶⁾ 안타까운 점은 주정부가 소를 제기하여 본안에 들어갔었다면 재정준칙의 설정에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간의 법적 권한의 침해 여부에 대한 법리의 논쟁을 볼 수 있었겠지만, 해당 사안은 더 이상 논의되지 못하였다.

105) “Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.”

106) 당시 판결 주문의 원문은 다음과 같다. “Im Verfahren des Bund-Länder-Streits kann Antragsteller oder Antragsgegner für den Bund nur die Bundesregierung, für ein Land nur die Landesregierung sein.”

제 5 장 시사점 및 개선방향

제 1 절 채무규율로서 상한의 설정과 방식

1. 채무준칙의 설정논의의 출발

우리나라의 경우 EU의 마스트리히트 조약과 같이 재정적자가 GDP 대비 3% 미만, 국가채무의 경우 GDP 대비 60% 미만 등 일정한 재정준칙을 제시하고 있지 않으며, 미국의 경우와 같이 Debt limit의 설정과 같은 강제성을 수반한 재정준칙 또한 가지고 있지는 않다. 우리의 경우는 준칙이 아닌 국가재정운용계획에 대한 중기적 전망만을 포함시키고 있어 수량적 측면에서의 강제기준의 도입을 검토해 볼 필요가 있다.¹⁰⁷⁾ 그러나 이러한 준칙 역시 경제상황의 연속성으로 인하여 단년도 기준이 아닌 중기적 준칙으로 설정해야 한다는 주장이 나오고 있다.

준칙의 설정대상으로서는 여타 국가에서 일부 시행되고 있는 것과 같이 총량규제가 주요한 대상이 된다. 그러나 부차적으로 생각해 볼 수 있는 것이 부처별 총량규제이다. 각 부처의 사업추진에 기채가 필요할 경우 부처별 기채한도를 설정하는 방법이다. 그러나 기술적으로 기채는 전체 재정상황을 기반으로 하여 총괄적으로 그 규모를 산정해야 한다는 점에서 여러 가지로 어려움이 있을 수 있다.

GDP가 총량규제의 기준이 되는 것은 국내총생산량은 국가의 경제적 감당능력을 의미하며, 부채의 상환은 GDP에서 조달되는 재원으로 가능하다. 따라서 GDP에 연동하여 감내가능한 부채량을 산정할 수 있다. “부채문제는 본질적으로 그것이 국민소득을 늘릴 수 있느냐 하는 문제이다.”¹⁰⁸⁾라고 이야기될 만큼 양자의 관계는 밀접하다. 그렇다면

107) 기획예산처, 전거서, 66면

108) Domar, E. D., The Burden of Debt and National Income, in : American Economic Review, Vol, 34, 1944, Walter Wittmann, 국가부도(Staatbankrot), 비전코리아, 2011, 122면

어느 정도까지 부채비율을 용인해야 하는가 ? 이는 GDP와의 상관관계에서 정해질 수 있다.

2. 채무규율의 설정형식

국가총량을 설정하는 행위 자체가 가지고 있는 순기능에 대해서는 적극적으로 국가채무의 증가를 제어하겠다는 면에서 수긍할 수 있는 부분이며 재정건전성 제고에 기여할 수 있다는 점에 대해서는 이론이 없는 것으로 보인다. 그러나 수단적 측면에서 있어서는 크게 두 가지 방향으로 논의가 전개될 수 있다. 첫째, 재정준칙을 헌법과 법률로 규정하는 방식이다. 둘째는 법규범으로서 규정하지는 않지만 일종의 내부 준칙의 형식으로 채무의 상한을 정하는 방식이다.¹⁰⁹⁾ 그러나 후자의 경우 경기의 변화과정 혹은 사회적 수요를 충족시키고자 하는 정치적 동기가 강하게 작용할 경우 이를 준수하기가 쉽지 않다는 문제가 있다. 우리나라의 경우에도 비공식적인 준칙으로 세입 내 세출의 원칙 또는 세출증가율을 세입증가율의 2~3%p 정도 낮게 유지한다는 묵시적 준칙을 가지고 있으나, 외환위기 이후 극복과정과 복지재정의 확대 등으로 이러한 준칙이 준수되지 않은 사례가 있다.¹¹⁰⁾

국가채무의 증가원인이 되는 행위를 하는 그룹은 정부뿐만이 아니라 국회도 들 수 있다. 국회차원에서 차기 선거를 위한 유리한 상황을 만들기 위하여 포퓰리즘적인 정책수행에 매우 적극적일 수 있다는 점이다. 따라서 준칙을 통한 정부의 통제 그리고 의회의 견제과정 만으로는 채무준칙의 유효성을 담보할 수 없고 의회자체를 규율하는 기제를 설정할 필요가 있으며, 헌법과 법률 그리고 국민에 의한 직접 통제방안의 모색이 필요하다. 한편, 앞서 영국의 경우에서 살펴본 바

재인용

109) 同旨 이영, 전계자료 31면

110) 이영, 전계자료, 32면

와 같이 영국은 일종의 연성규범인 재정안정화준칙을 통한 규율에서 2010년 재정책임법에 법률의 형태로 채무총량을 규정하였다. 이에 대해서 “이러한 파격이 종래 행정부의 형성의 자유를 넓게 인정하는 자율적 연성규범으로서는 재정건전성의 악화를 막을 수 없다는 영국의 경험과 반성에서 나온 것”¹¹¹⁾이라는 평가가 있다. 이는 우리의 경우에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 즉 행정부 내부적 기준으로 연성화된 준칙을 설정할 경우 그 준수력을 담보할 수 없다는 것이다. 이때 필요한 것이 헌법과 법률에의 규정이다. 헌법에 규정하는 것이 정부와 의회를 통제하는데 가장 강력한 수단이다. 그러나 법률의 경우에도 정부는 당연히 구속되며, 의회의 경우에도 법률의 개정 또는 신법의 제정이라는 절차를 밟아야 함에 따라 역시 의미있는 구속수단이 될 수 있다. 최근 국가채무관리법의 제정필요성에 대한 논의가 제기되고 있는 것도 이러한 배경 때문이다.¹¹²⁾

채무규율을 헌법적 규율로 정할 것인지 법률로 규정할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 헌법적 규율로 정할 경우 경기순환에 대한 행정부의 적극적 대응에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 현재 국가채무의 총량을 헌법적 수준으로 정한 국가는 독일이다. 그러나 독일의 경우 유럽공동체에서의 성장과 안정에 관한 협약의 준수를 위한 헌법적 규율이라는 점에서 타 국가에서 이를 그대로 벤치마크하기에는 다소간의 무리가 있다는 견해도 제시될 수 있다. 그러나 한편으로는 의회가 채무상한의 산정을 통해 얼마든지 행정부에 넓은 범위의

111) 정찬모, 전제논문, 58면

112) 김세진, 전제서(주 69), 121-123면 참조, 여기에서 필자의 설명에 따르면, “헌법하의 국가채무관리계획에 의한 통제는 국가채무총량 한도가 흡결되어 있으며, 재정수요의 급격한 증대 및 대통령의 짧은 임기, 정치적 이해관계 등 재정외적 요인에 따라 매년 전년도 계획보다 국가채무의 규모가 지속적으로 증가할 가능성이 매우 크다”고 지적하고 있다. 그리고 “정부가 최근 국가재정운용계획상의 국가채무의 크기를 매년 전년도 계획과 달리 상향조정하고 있어 정부의 국가채무관리 의지 자체의 부재를 우려하는 목소리가 커지고 있다”고 기술하고 있다. 더 나아가 향후의 개헌 논의시 헌법조항으로 이를 포섭하는 것도 바람직하다는 입장을 보이고 있다.

상한을 설정할 수 있다는 점에서 입법자 자체에 대한 제한의 측면에서 헌법적 측면에서 이를 규율할 필요성 또한 제기될 수 있다.

한편, 미국의 경우처럼 법률로 채무의 상한수준을 정하여 두고 경기의 비정상적인 상황에서 최후의 수단으로 국가채무의 상한을 변경할 필요가 있는 경우 의회의 의결을 거쳐 이를 변경할 수 있는 수단을 선택할 수도 있을 것이다. 미국의 채무상한의 조정은 의회의 결의안 또는 법률의 개정에 의해서 이루어지고 있다. 결의안의 경우 법률은 아니지만 의회의 결의에 의해서 정해진다는 점에서 최소한 의회차원의 통제수단은 확보되게 된다. 그러나 이를 국내에 직접 적용하기에는 미국에서의 의회가 가지는 기능 및 위상과 우리의 국회가 가지는 기능 및 위상과의 차이에 의해서 다소간 어려움이 있을 것으로 보인다. 법률에 의한 통제의 경우, 일단 법률로 제정되고 공포된 이상 법률의 개정과정에서 충분한 논의가 이루어진다는 점, 그리고 일단 제정된 법률을 개정한다는 점에서 포퓰리즘적 개정에 상당한 부담을 줄 수 있으며, 이 과정에서 간접적으로 국민에 의한 통제가 이루어질 수 있다는 점에서 경제정책의 탄력성과 채무부담증가에 대한 제어라는 측면에서 양자를 모두 달성할 수 있는 장점이 있을 것으로 생각된다. 그러나 여전히 미국의 사례에서 보듯이 채무상한은 의회를 거치기만 하면 얼마든지 조정이 가능하다는 점에서 독일에 비해 구속력은 떨어진다고 할 수 있다.

한편 지방자치단체의 채무상한에 대해서도 이를 설정할 필요가 있다. 특히 지방공기업의 재정건전성과 관련하여 종국적으로는 지방자치단체가 보증책임을 지고 있다는 점에서 포퓰리즘적 재정사업을 방지하기 위해서는 상한 설정은 유의한 조치가 될 수 있다. 특히 지방자치단체의 채무 역시 GSFM 2001상 국가채무의 범주에 포함된다는 점에서 채무상한제도를 적극적으로 활용할 할 필요가 있다. 우리나라의 경우 지방재정이 사실상 중앙정부에 의존하는 정도가 높음에 따라

중앙정부만의 채무산정은 큰 의미를 가지지 못한다. 따라서 지방재정법으로 지방자치단체의 채무총량을 설정하고 이에 대한 관리방안을 명시하는 것도 중요하다. 현재 우리 지방재정법 제11조 제2항은 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 함을 규정하고 있다. 그리고 제3항은 예외적인 상황을 규정하고 있는바, 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전이 필요한 경우, 재해예방 및 복구사업을 위한 경우, 주민의 복지증진을 등을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에 대해서는 행정안전부장관의 승인을 얻은 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 그 한도액을 초과하여 지방채를 발행할 수 있음을 정하고 있다.

3. 상한설정에서의 고려요소

국가채무의 대부분을 차지하는 것은 국채이다. 그러나 재정건전성이 악화되는 경우 국채발행분을 시장에서 소화하기는 매우 어려우며, 중앙은행이 이를 인수해야 하는 경우가 발생한다. 이 경우 시중에 통화량이 팽창하면서 인플레이션의 위험이 존재한다. 그리고 경기의 침체에 이러한 매카니즘이 작동될 경우 스태그플레이션의 가능성까지도 생각해 볼 수 있다.

총량규제는 재정건전성과 국가채무규모의 축소를 위해서 매우 중요한 사항임에는 틀림없다. 그러나 법적인 구속력을 갖는 혹은 헌법적인 구속력을 갖는 총량규제를 설정할 때 고려해야 할 사항이 있다. 첫째, 적자성 채무와 금융성 채무를 구분할 필요가 있다. 여기에서 금융성 채무의 대표적인 것이 외국환거래법에 근거하여 설치된 외국환평형기금채권이다. 이는 국채가 발행되었지만 실제로는 해당되는 자금을 보유하고 있는 경우이다. 우리의 경우, 소규모 개방경제하에서

상당부분 자유화된 외환규제체제를 가지고 있음을 고려할 때 세계경제의 움직임에 따라 환율정책이 상당한 영향을 받을 수 있음은 분명하다. 특히 수출중심의 경제구조를 가지고 있는 경우 환율은 국제수지의 구조에 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 환율방어를 위한 외국환평형기금채권의 경우까지도 총량상한을 둘 경우에는 외환정책적인 영향에 대한 평가가 선행되어야 할 것으로 보이며, 적자성 채무보다는 국제경제의 움직임에 따른 탄력적 운영의 여지를 마련할 필요가 있다. 다만 외평기금의 운용손실이 발생하고 누적될 경우, 이는 실질적인 국가채무의 증가로 직결됨에 따라 기금의 운용 및 관리를 안정적으로 해나가는데 특단의 주의가 기울여져야 할 것이다.

둘째, 정부가 한정된 자원 내에서 국민이 필요로 하는 정책을 잘 수행해 나가는 것은 정부의 당연한 책무이다. 따라서 포퓰리즘적 정책으로 인해 재정이 과다하게 투입되는 것은 국회의 통제를 통해서 걸러내는 절차를 강화할 필요가 있다. 원칙적으로 독일에서의 경우처럼 자연재해, 긴급한 경제위기대응 등 정부가 상한을 넘어서는 채무의 증가를 용인하는 상황이 아니라면, 결국 자원의 마련은 세입을 통해서 확충해야 한다. 그러나 직접세를 증가시킬 경우 조세저항을, 간접세를 증가시킬 경우 소득의 양극화를 더욱 심화시킬 수 있다는 점을 고려해야 한다. 건전재정을 위해 선택한 제도가 사회구조의 왜곡을 심화시키는 원인이 되어서는 안되기 때문이다. 따라서 채무준칙의 설정에 있어서는 채무증가를 통해 조달되는 자원이 사용되는 대상과 목적에 대한 엄격한 통제와 함께 불가피한 상황에 대한 탄력적 대응도 고려해야 할 필요가 있다. 물론 무엇보다도 가장 중요한 것은 이와 같은 채무의 증가와 무리한 세입의 증가를 추진해야 하는 상황을 정부와 국회가 사전에 통제해나가는 것일 것이다.

셋째, 어느 정도까지 총량규제를 가할 수 있는가에 대한 검토도 이어져야 한다. 추상적으로는 재정의 지속가능성(sustainability) 즉 상황

능력이 있는 수준까지가 적정한 수준이라고 할 수 있으나, 계량적 측면에서 GDP 대비 몇 % 선을 설정할 것인가는 국가가 처해있는 경제 상황 및 전망에 따라 달라질 수 있다. 과거 일본의 경우와 같이 경제가 감내하지 못할 수준의 상한을 설정할 경우 해당 준칙의 지속가능성이 유지될 수 없기 때문이다. 즉 엄격한 통제와 더불어 비정상적인 상황에 대응할 수 있는 탄력성을 모두 갖추는 것이 중요하다.

총량적 규제가 강하게 작용할 경우 비정상적인 상황은 아닌 경우라도 경기의 침체기에는 복지지출의 감소를 가져올 수 있다. 이는 이미 언급한 바 있는 사회의 양극화 현상을 더욱 가속화시킬 수 있으며, 분배구조의 악화를 가져올 수 있어 이에 대한 고려 역시 함께 이루어져야 할 필요가 있다. 아울러 양극화 현상과 관련하여 국가채무 증가의 주요한 원인이 복지관련 연금지출의 증가라는 점¹¹³⁾에서 사회안정망이 취약한 우리나라의 상황을 아울러 고려할 필요가 있다. 국가채무총량의 절대수준만을 우선적으로 고려할 경우 현재의 복지수준을 오히려 후퇴시키게 되는 부작용이 발생할 우려가 있다는 점이다. 따라서 채무총량의 설정과 관련해서는 단순한 수리적 접근이 아닌 사회적 합의의 측면에서도 접근할 필요가 있다.

넷째, 공기업부채의 총량관리 역시 함께 추진할 필요가 있다. 물론 과거에도 마찬가지이고 2011년의 국제기준에 따른 재정통계 개편안에서도 국가채무의 범주에서 공기업을 제외하고 있다.¹¹⁴⁾ 그러나 이미 주지하고 있는 바와 같이 공기업이 수행하는 작용이 소위 준재정활동으로 불릴 수 있는 국가재정으로 추진되어야 할 사업을 상당부분

113) 이에 대해서는 김태일, 복지지출과 국가부채의 관계 : OECD 국가분석과 한국에의 시사점, 2011 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표집, 68면

114) 2001 GFSM 2.31에 따르면 “일반정부부문은 공기업 또는 공공준기업을 포함하지 않는다. 어느 단위가 그 생산물을 일부 또는 전부 판매할 때 그 단위를 정부단위로 구분할 것인지 아니면 공기업으로 분류할 것인지, 또는 그 단위내에 준기업이 존재하는지를 판단하는 일은 어려울 수 있다. 그 생산물의 일부 또는 전부를 시장가격으로 판매하는 단위는 기업 또는 준기업이며, 그 이외의 모든 단위는 정부단위이다...”(황성현, 상계논문, 234면상의 번역문을 인용)

포함하고 있다는 점. 그리고 공기업부채의 증가규모와 속도가 크고 빠르다는 점을 고려할 때 우리의 현재 재정통계작성기준 그리고 국제적 기준에 의해서도 포괄되고 있지 않는 공기업 부채이지만 광의의 국가채무의 한 형태로 파악하여 최소한 공식적인 국가채무에는 포함되지 않더라도 관리의 측면에서는 이에 대한 총량적 규율을 고려할 필요가 있을 것이다. 정부의 공기업을 통한 사업추진의 경우 재정을 통해 사업을 효율적으로 추진하려는 시각보다는 단순히 이를 공기업의 손을 통해 해결하려는 경향이 오늘날 공기업부채의 급격한 증가를 초래하였다는 지적¹¹⁵⁾이 있는 것처럼 정부 역시 공기업부채의 총량관리가 시행될 경우 이를 고려함에 따라 정부사업의 공기업을 통한 수행에도 보다 신중한 접근을 촉구하는 기제가 될 수 있을 것이다.

다섯째, 일본의 경우, 국가채무의 규모 역시 매우 크며, 최근의 각종 재해 복구로 인한 건설투자재정의 투입으로 국가채무의 증가속도 역시 빠른 수준이다. 그러나 일본이 이에 대해 비교적 느긋한 입장을 보이는 것은 국가채무의 대부분을 차지하고 있는 국채의 대부분을 국민들이 보유하고 있기 때문이다. 물론 경기의 침체가 심각해 질 경우 이들 국채들이 시장에 나와서 문제가 될 수 있으나, 그 정도의 수준이 아니라면 비교적 국가채무가 감내가능할 것이라고 판단하기 때문이다. 한국은행이 발표한 보고서인 ‘국가채무 감내력 차이의 주요요인’¹¹⁶⁾ 보고서에서도 외채보다는 국내에서의 국채보유가 국가채무의 감내력 측면에서 긍정적인 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다. 따라서 국채의 관리에 있어서는 외채에 대한 특별한 관리가 필요함은 당연할 것이다.

115) 황성현, 전개논문, 229면

116) 한국은행, 국가채무 감내력 차이의 주요요인 - 미국·일본 및 남유럽국가의 비교, 국제경제정보, 2012.4.26

4. 절차적 요소에서 고려사항

채무총량을 법적으로 설정할 경우 고려해야 할 점이 채무총량 설정의 신속성이다. 이러한 점 때문에 법적인 측면에서 채무준칙을 설정하는 것에 대해서 거부감을 갖게 된다. 즉 재정적자, 국가채무의 허용을 너무 늦게 결정할 경우 경기침체에 효율적으로 대응할 수 없다. 결국 소비와 투자가 하락하게 되고 그 갭을 메우기 위해서는 저축이 증가해야 하나 이는 경기침체의 악화를 가져올 수 있다. 경기부양을 위한 재정정책적 개입은 정확한 시기가 매우 중요한 요소임에 따라 지체될 경우 더 많은 재정이 투입되어야만 경기부양의 효과를 얻을 수 있다. 반면, 너무 일찍 개입할 경우에는 과도한 재정이 투입됨으로써 시장의 자율적 회복기체에 덧붙여 경기의 과열이라는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 미국의 경우에서처럼 상원과 하원에서의 신속절차를 참고로 할 수 있을 것이다.

USC 3101A에 따르면 하원에서 합동결의안 심리 진행은 합동결의안 제출 이후 6일 이내에 이루어지며, 의사진행의 지체를 방지하기 위해 해당안의 발의자체에 반대하는 의사 진행은 허용되지 않는다. 상원의 경우 역시 행정부로부터 부채상한 상향조정에 대한 서면 수령 후 통상 2일 이내에 소집되며, 심리는 6일 이내에 종료된다. 여기에서도 역시 합동결의안의 발의 자체에 반대하거나 합동결의안의 심리 자체를 반대하는 의사규칙의 적용은 허용되지 않는다. 아울러 합동결의안과 그와 관련된 모든 논의 가능 발의와 의장 재정 표결 요구에 대한 심리는 10 시간 이내로 제한되며 다수당과 소수당의 원내총무 또는 그의 피지명인들에게 공평하게 배분된다.

한편 합동결의안의 승인과 관련하여 USC 3101(a)(B)는 의회가 합동결의안 제정 없이 또는 불승인 기한이 도과한 경우, 부채 한도는 추가

\$500,000,000,000까지 자동 증액되도록 하고 있다. 이는 정치적 이해관계로 처리기간이 길어질 경우 위기상황에 효과적으로 대응할 수 없기 때문에 자동적으로 일정금액에 대해 채무 상한이 조정되도록 한 것이다. 따라서 의회는 부채상한의 조정에 반대할 경우에는 반드시 적극적으로 의사진행을 하여야 함에 따라 의회의 책임성을 제고할 수 있다.

이상에서 본 바와 같이 국회에서의 신속한 의사결정과정의 수반되지 않는 경우 법률로서 준칙이 정해진다면 의사결정 절차의 경직성 문제로 준칙이 실효를 갖지 못할 수 있다. 따라서 이러한 신속처리절차에 대한 규정 역시 함께 검토할 필요가 있다.

제 2 절 국회의 통제강화

채무관리에 대한 국회차원에서의 통제강화는 매우 교과서적인 답일 수 있다. 실지로 국가재정법 역시 국채 발행시 국회의 통제절차를 거치거나 국가재정계획을 작성하여 국회에 제출하는 등 국회의 절차적 통제를 거치고 있다. 국회를 통한 절차적 통제의 경우 절차과정에서의 기채행위의 타당성 및 적법성을 통제할 수 있다. 그러나 아이러니한 것은 실지로 채무증가행위의 원인 제공은 정치적 이해관계에 기반한 국회의 이익추구 행위라는 점이다. 재정건전성을 해치고 국가채무증가의 원인되는 행위는 행정부의 정책실패, 국회의 이익추구적 공약과 정치적 정책추구행위 역시 그 원인들 중의 하나이다. 따라서 행정부의 비용이 수반되는 정책에 대한 절차적 통제도 중요하지만, 국회 상임위 차원에서 국회 내에서 요구되어지는 비용수반 사업들에 대한 적법성 및 타당성 검토 역시 매우 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있으며, 더 나아가서 정당 내에서의 검토절차 역시 선행적으로 이루어질 필요가 있다. 그리고 이러한 과정과 결과는 국민들에게 투명하게 공개되어야 한다. 결국 행정부의 정책수행상의 오류 또는 국회의 정치적 동기를 통제할 수 있는 가장 효과적인 기제는 국민이기 때문이다.

제 3 절 국가채무통계의 투명성 제고

국가채무를 포함한 재정투명성의 제고는 매우 일반적인 논의이자 재정규율에서 핵심적인 내용이기도 하다. IMF의 재정투명성 규약은 2.1.4에서 중앙정부는 채무의 규모 및 구성에 관한 충분한 정보를 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 이는 우리 국가재정법 제91조와 제34조의 12호에 마찬가지로 반영되어 국가채무관리계획이 수립되고 국회에 제출될 수 있도록 하고 있다. 국가채무통계의 투명성 제고라는 것은 넓은 의미에서 채무통계 자체의 편성상의 투명성 이외에도 채무기채행위 자체의 투명성을 포함한다. 유럽의 사례에서 볼 수 있듯이 유럽연합이 유럽기능조약과 과잉적자시정프로토콜, 안정과 성장에 관한 협약을 통해 강력한 통제를 하고 있었지만 그리스 등 남유럽국가들은 이를 우회하는 방법으로 과다한 재정적자를 시현했기 때문이다. 이는 법적인 규율만이 채무총량에 대한 완전한 해법이 될 수는 없으며, 여기에는 투명성이 함께 수반되어야 함을 강력히 시사한다고 할 것이다.

제 6 장 맺음말

재정은 한 국가의 살림으로서 국가의 유지를 위한 가장 핵심적인 요소 중의 하나이다. 이에 따라 중세이후 왕권의 강화는 국가재정권의 강화와 함께 이루어졌으며, 강화된 왕권의 가장 큰 관심사 역시 재정의 확충이었다. 오늘날 국가는 과거에 비해 많은 역할을 수행한다. 물론 정부의 역할에 대해 작은 정부를 주장하는 경우도 있으나, 복잡다기화되어가고 있는 사회현실에 대응하기 위해서 복지를 중심으로 크게 확대되어 나가고 있음은 부인할 수 없다. 따라서 이와 같은 역할을 제대로 수행하기 위해서는 건전한 재정, 지속가능한 재정은 필수적인 요소라고 할 수 있다.

오늘날 재정현실은 새로운 국면을 맞고 있다. 바로 글로벌 경제위기이다. 과거 실물중심의 사회에서 일국의 경제위기적 상황은 타국으로 전이되기에는 제한적이었으며, 전이의 시차 역시 상당한 기간을 요하였다. 그러나 금융의 발전과 인터넷의 발전과의 결합으로 인하여 일국의 금융시장의 불안정은 타국의 금융시장으로 실시간 전이되고 있으며, 이는 실물로 확대되어 글로벌 경제위기 또는 경기침체라는 동반 위험을 안게 되었다. 이러한 상황에서 자국의 시장안정성을 지키고, 경기를 부양할 수 있는 역할을 하는 것이 바로 재정이다. 특히 금융기법의 발달로 인한 경제위기 주기의 단축은 재정건전성의 요건을 상시적으로 강조해야 하는 이유가 되고 있다.

국가채무의 일반적 개념은 재정적자의 누적이다. 따라서 재정적자가 지속적으로 발생하는 것은 채무의 증가를 의미한다. 그리고 국가채무가 증가할 경우 재정의 대응력은 그 만큼 축소될 수 밖에 없다. 그러나 국가채무의 발생형태가 주로 장기의 국채발행을 통해 이루어진다는 점에서 정부는 기채를 통해서 행정수요를 충족시키려는 유인에 노출될 수 있다. 일단 채무상환의 압박은 현재에는 분할되어 나타나기

때문이다. 이러한 유인은 의회를 중심으로 한 정치에서 더욱 크게 나타난다. 선거에서의 승리를 위해 포퓰리즘적 정책이 나오기 쉽기 때문이다. 그리고 국민들 역시 더 낮은 조세부담과 더 많은 공공서비스를 원한다. 이 두 가지를 동시에 충족시킬 수 있는 방안은 채무의 증가이다. 따라서 국가채무의 규제에 있어서 단순한 내부적 목표정도의 설정만으로는 이를 통제하기 쉽지 않다. 그리고 채무규율에서 보다 강화된 준칙이 필요한 이유는 일단 증가한 채무를 감축할 있는 수단이 그리 많지 않기 때문이다. 일단 제공된 공공서비스를 중단하거나 수준을 낮추기에는 정치적 측면에서 실행하기 어려운 구조이다. 그리고 세입의 증가를 통한 부채의 감축 역시 조세저항 및 사회양극화로 인해 선택하기 어렵다. 이러한 상황에서 특별한 조치가 없는 한 일단 적자기조에서 국가부채의 증가속도는 매우 빠르다는 점이다. 따라서 역시 강화된 형태 즉 법적의무를 부여하는 수준의 채무총량에 대한 논의가 그 의의를 가지는 것이다.

오늘날 국가채무의 총량적 규제의 형태는 크게 유럽식의 GDP 대비 부채상한의 설정방식이다. 미국의 경우도 GDP 대비 부채상한에 대한 평가를 하고 있으나 동 기준이 채무총량의 규율준칙은 아니며, 절대 금액을 필요시 설정하여 이를 통제하는 방식이라고 할 수 있다. 총량 규제를 수행하는 방식으로는 과거 영국식의 내부적 목표규율로서의 준칙(Code)방식, 미국식의 법률 및 의회결의방식, 독일식의 헌법 및 법률방식 등으로 나눌 수 있다. 이외에도 우리를 포함한 거의 모든 OECD 국가들이 중기재정계획을 통한 채무의 상한규제를 하고 있다. 그러나 중기재정계획을 통한 방식은 이상에서 논의한 것에 비교할 때 구속력의 측면에서 약하다고 할 수 있으며, 엄밀한 의미에서의 국가채무의 총량적 규제라고 보기는 어렵다.

한편, 이러한 부채상한과 같은 총량적 규율의 설정 및 추진만으로 국가부채의 총량적 관리가 이루어지지 않는다는 점이다. 여기의 전제에는 통계의

투명성과 기채행위의 투명성이 필요하다. 유럽연합의 재정준칙이 매우 강함에도 불구하고 그리스 등이 재정위기를 맞게 된 것은 투명성이 결여된 측면에서 오는 결과라 할 수 있다. 국가채무 통계에서의 포괄범위의 조정 및 배제, 국가채무의 범위에 속하지 않는 수단을 통한 우회적 기채 등이 그 예이다. 예컨대, 그리스의 경우 EU의 성장과 안정에 관한 협약상 재정적자를 GDP 대비 3% 수준으로 제약함에 따라 이를 회피하기 위해 그리스 정부는 유로존 가입 직후 골드만삭스와 통화스왑계약의 형태로 계약을 맺고 자국의 공항에서 발생하는 수입을 미래담보로 제공하기로 하고 자금을 공여받았다. 이러한 거래는 실질에서는 채무의 증가이나 그리스의 국가부채로 계상되지 않았다.¹¹⁷⁾ 이외에도 여전히 상존하는 문제는 IMF의 GSFM 2001에서 정한 기준을 거의 대부분의 국가들이 일부 배제하고 있다는 점이다. 공기업의 문제가 그 예가 될 수 있다. 많은 국가들이 국가행정의 수행영역에서 공기업을 통한 준재정활동을 활용하면서 공기업 부채를 국가부채에 계상하고 있지 않다는 점은 국가부채의 관리에서 향후 중요한 이슈가 될 수 있을 것으로 보인다. 결국 국가채무의 총량적 관리이전에 필요한 것이 재정통계의 투명성이라고 할 수 있다. 이어 함께 추가적으로 고려해 볼 부분이 국가채무관리 조직의 설치이다. 국가채무의 관리를 독립된 행정업무로 분리하고 이를 전문적으로 관리하는 방안이다.

지금도 유럽을 덮고 있는 재정위기는 해당 국가¹¹⁸⁾의 재정을 파산의 위기로 몰고 가고 있으며, 세계 각국의 금융기관들은 매일 매일 시장의 움직임을 주시하고 있다. 그러나 이러한 재정의 위기적 상황은 비단 이들 국가들에만 국한되는 사항은 아니다. 미국의 경우 오랫동안

117) 한배선, *빚 경제학*, 청림출판, 2010, 43면

118) 유럽에서 국가부도위기에 처한 국가들은 포르투갈, 아일랜드, 이탈리아 그리스 스페인이며 이를 일컬어 PIIGS, 그리고 유럽 이외의 국가까지를 포함하여 재정위기를 겪고 있는 스페인, 터키, 영국, 포르투갈, 이탈리아, 두바이를 일컬어 STUPID라는 조롱섞인 신조어들이 만들어지고 있다. 한배선, *상계서*, 278면

동안 누적된 재정적자로 부채상한제도를 운영하고 있음에도 불구하고 지속적으로 부채상한이 증가하고 있으며, 일본의 경우 고령화 사회, 잦은 자연재해 등으로 국가부채의 규모는 더욱 확대되어 나가고 있다. 우리나라도 예외일 수 없다. 우리 역시 고령화사회에 이미 진입하였으며, 그동안 성장우선주의에 가려져 있던 복지에 대한 수요가 한순간 터져 나오면서 복지지출이 큰 폭으로 늘고 있다. 여기에 덧붙여 통일재원을 마련해야 할 필요도 있으며, 잦은 글로벌 경제위기에 따른 환율방어를 위한 재원의 투입도 있어야 한다. 결국 적절한 통제가 없는 경우 지속적으로 부채의 증가가 이루어질 구조적 요인들을 갖추고 있는 것이다. 따라서 정부의 실패와 정치적 동기를 극복하고 부채를 적절히 통제함으로써 지속가능성을 높이는 것은 중요하며, 그 구체적이면서 효과적인 수단이 채무총량에 대한 규율인 것이다. 여타 재정법적 이슈에 비해 채무의 총량규제에 대한 법적 연구는 이제 시작의 단계이지만 향후 보다 활발한 후속연구를 통해서 선행연구의 오류를 바로잡고 우리나라의 재정건전성 확보에 기여할 수 있기를 바란다.

참고 문헌

- 강성원 외 3인, 국가채무의 재조명, CEO Information, 삼성경제연구소, 2010.2.10.
- 곽관훈, 재정투융자의 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007.
- 권아영, 지방자치단체 재정난이 실태와 개선과제, 국회입법조사처 이슈와 논점 제434호, 2012.4.18.
- 국회예산정책처, 보도자료 : 2060년 국가채무 GDP 대비 218.6%, 2012.6.25.
- 국회예산정책처, 2009년도 예산안 국가채무관리계획 분석, 2008.11.
- 국회예산정책처, 2009년도 예산안 국가채무관리계획 분석, 2008.11.
- 기획예산처, 한국의 재정 어제 오늘 그리고 내일, 기획예산처, 2007.
- 기획재정부, 보도자료 : 2011회계연도 국가결산보고서 등 국회제출, 2012.5.31.
- 기획재정부, 일본 국가채무 현황 및 증가원인, 2011.7.28.
- 기획재정부, 국가재정운용계획 2008~2012, 2008.
- 기획재정부, 국가재정운용계획 2007~2011, 2007.
- 김도승, 국가재정법상 의무지출의 관리·통제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2011.
- 김세진, 예산법률주의에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2010.

참 고 문 헌

- 김종희, 경제위기 극복을 위한 재정정책의 역할과 과제 : 남유럽 재정위기와 재정건전성 제고를 위한 규범론적 고찰, 한국정책과학학회보, 제14권 제4호(2010.12).
- 김종희, 재정적자의 현황과 그 관리정책의 개선방향 : 미국과 한국을 중심으로, 한국정책과학학회보, 제9권 제1호(2005.3).
- 김철회 외 4인, 재정건전성 강화를 위한 국회의 역할 강화방안, 국회예산정책처, 2011.11.
- 김태일, 복지지출과 국가부채의 관계 : OECD 국가분석과 한국에의 시사점, 한국사회보장학회 추계정기학술대회 발표집, 2011.
- 나성린, 한국의 국가부채의 현황과 과제, 국제무역경영연구원, 2006.
- 내일신문, ‘환율방어용 국가채무 136조원’ 제하 2012. 7.11자 기사.
- 머니투데이, “15년만에 ‘적자국채’ 발행하지 않는다.”, 2012.5.4.
- 문외솔 외 3인, 국가채무의 적정비율, CEO Information(제765호), 2010.7.21.
- 민기, 임대형 민간투자사업(BTL)에 대한 지방자치단체의 재정관리방안, 지방정부연구 제13권 제3호(2009 가을).
- 서보건, 주요국가의 재정법제 연구(IV) - 일본의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 2009.7.
- 성승제, 김성수, 정찬모, 『안정과 성장에 관한 협약』에 대한 법제연구 (영국/독일), 한국법제연구원, 2010.
- 장교식, 재정건전화와 국가채무 관리를 위한 법적과제, 토지공법연구 제30집, 2006.3.
- 장선희, 국가채무관련법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2004.

- 財務省 報道発表 平成24年度国債発行計画の策定等を行いました, 平成24年度国債発行計画 (資料 1), 平成23年12月24日.
- 정도영, 2011회계연도 국가재무제표상 국가부채의 규모와 관리방안, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2012.6.14.
- 정도영, 재정통계 개편안의 문제점과 개선방안, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2011.2.7.
- 정세균 의원실, 국가채무 축소 및 재정건전화 방안, 2000.10.
- 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점 - “안정과 성장에 관한 협약”과 그 이행을 중심으로, 법과 정책연구, 제11집 제1호, 2011.3.
- 최승필, 유럽연합 거시경제정책의 헌법적 기초, 유럽헌법학회지 제1호(2007.6).
- 한국금융연구원, 일본 국가채무 및 재정문제에 대한 시장의 우려감 확산, 주간금융브리프 제21권 제7호(2012.2.11 - 2.17).
- 한국은행, 국가채무 감내력 차이의 주요요인 - 미국·일본 및 남유럽 국가의 비교, 국제경제정보, 2012.4.26.
- 한국은행 뉴욕사무소, 미국경제의 주요리스크 점검 및 2012년 전망, 2011.12.31.
- 한배선, 빛 경제학, 청림출판, 2010.
- 홍성방, 주요국가의 재정법제연구(I) - 독일의 재정관련 헌법조항을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2009.
- Allen Schick 저, 현성수 외4인 역, 미국연방예산론, 한울아카데미, 2005.

참 고 문 헌

- BVerG, 2 BvG 1/10 vom 19. 8. 2011.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias(Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Luchterhand, Darmstadt, 2002.
- Carl Emmerson, Chris Frayne, Sarah Love, The Government's Fiscal Rules, IFS(The Institute for Fiscal Studies) Briefing Note No. 16.
- Choi, Seung Pil, Die Unabhangigkeit einer Asiatischen Zentralbank (Die Praxis der Europaischen Zentralbank als Gestaltungsmoglichkeit des Rechts einer Asiatischen Zentralbank), Uni. Würzburg, 2006.
- Concurrent Resolution on the Budget -Fiscal Year 2012.
- EU Council Regulation 2223/96.
- Federal Ministry of Finance, Compendium on the Federation's Budget Rule as set out in Article 115 of the Basic Law, 2012.6.14.
- HM Treasury, The Code for Fiscal Stability, 2012.
- IMF, GSFM 2001.
- Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, 2012.6.14.
- Rolf Hasse, Frankfurt Allgemeine Zeitung, 31. März, 2007.
- The Concord Coalition, Understanding the Federal Debt limit, issue briefs, 2011.7.8.
- Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2011.
- D. Andrew Austin/ Mindy R. Levit, The Debt Limit : History and Recent Increase, U.S. Congressional Research Service, 2012.1.20
- Walter Wittmann, 국가부도(Staatbankrot), 비전코리아, 2011.

[http://en.wikipedia.org/wiki/United_Public_debt.](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Public_debt)

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm.](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/uk_economy/fiscal_policy/ukecon_fisc_index.cfm)