

■ 한국재정법학회 · 한국조세연구원 공동 정책세미나

# 국가부채와 재정준칙

일 시 : 2013. 2. 19(화) 14:00~17:30

장 소 : 은행회관 2층 국제회의실

주 최 : 한국재정법학회 · 한국조세연구원

## 개 요

- 주제 : 국가부채와 재정준칙
- 일시 : 2013년 2월 19일(화) 14:00 ~ 17:30
- 장소 : 은행회관 2층 국제회의실
- 진행순서

14:00~14:15            등록 및 접수

14:15~14:30            개회식  
▶ 개회사            조원동 한국조세연구원장  
▶ 인사말            옥동석 한국재정법학회장

14:30~16:00            제1세션: 국가부채와 재정준칙  
▶ 사회자            김동건 서울대학교 행정대학원 명예교수

▶ 발표자            홍승현 한국조세연구원 재정지출분석센터 센터장  
                          「글로벌 금융위기와 재정준칙의 최근 추세」  
                          정문식 한양대학교 법학전문대학원 교수  
                          「독일의 개정헌법상 국가부채제한 체계」  
                          최승필 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수  
                          「총량적 채무규율의 도입에 관한 법·제도적 검토」

▶ 토론자            민경국 강원대학교 경제학과 교수, 한국제도경제학회장  
                          장용근 홍익대학교 법학과 교수  
                          현진권 한국경제연구원 사회통합센터장 (가나다 순)

16:30~17:30            제2세션: 종합토론  
▶ 사회자            김광두 국가미래연구원장

▶ 토론자            김세형 매일경제 주필 겸 논설실장  
                          김춘순 국회 예산결산위원회 수석전문위원  
                          김해룡 한국외국어대 부총장, 전 한국재정법학회장  
                          이석준 기획재정부 예산실장  
                          정해방 한국은행 금융통화위원, 전 한국재정법학회장  
                          조원동 한국조세연구원장 (가나다 순)

17:30                    폐회



## 목 차

- 글로벌 금융위기와 재정준칙의 최근 추세 ..... 1
- 독일 개정헌법상 국가부채제한 체계 ..... 23
- 총량적 채무규율의 도입에 관한 법·제도적 검토 ..... 63



# 글로벌 금융위기와 재정준칙의 최근 추세

홍 승 현

(한국조세연구원 재정지출분석센터 센터장)





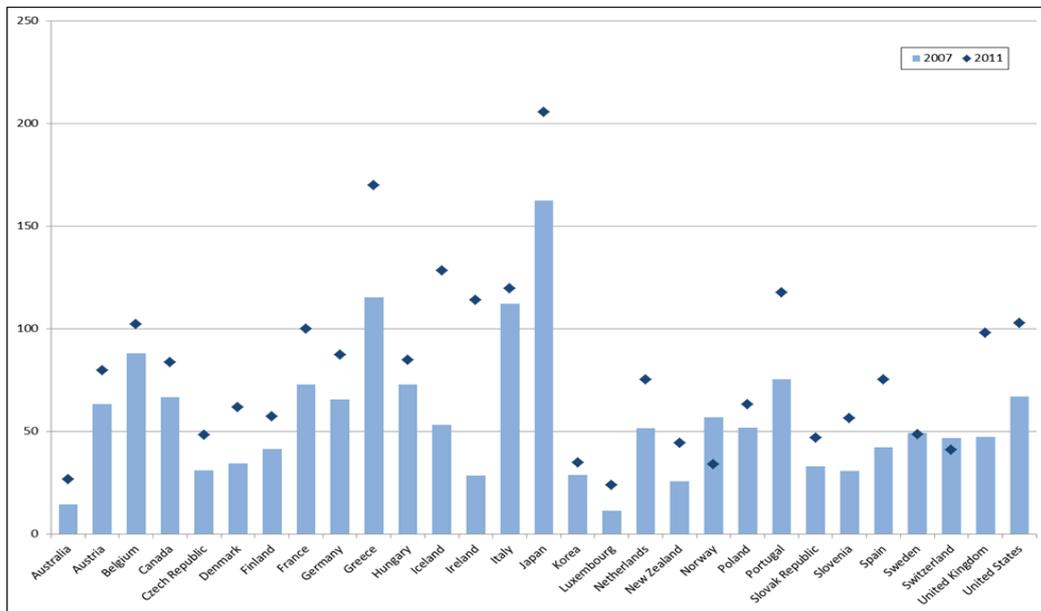
# 글로벌 금융위기와 재정준칙의 최근 추세<sup>1)</sup>

홍 승 현(한국조세연구원 재정지출분석센터 센터장)

## 1. 도입

2008년 리만브라더스의 몰락과 함께 시작된 글로벌 금융위기는 주요국들의 재정 상황에 큰 변화를 가져왔다. 급작스런 경기침체에 대응하여 대부분의 국가들에서 대규모 재정투입을 통한 경기부양책을 실시하였고, 이는 아래 [그림 1]에서 보는 것처럼 채무수준의 전반적 증가를 가져왔다. 위기 상황의 점진적 개선에 따라, 악화된 재정상황을 개선하고자 하는 노력은, 개별 국가의 속도 조절은 있겠지만, 꾸준히 지속되고 있다. 또한 최근의 미국의 재정절벽(fiscal cliff) 관련 논의가 증가하면서, 비록 미국의 경우 재정준칙과 관련된 내용은 일부<sup>2)</sup>이기는 하지만, 재정건전성을 위한 제도적 장치와 경기부양 정책 사이의 적절한 균형에 대한 고민들이 세계 경제의 주요 이슈로 부상하고 있다.

[그림 1] 금융위기 전후 OECD 국가들의 국가채무(Gross Financial Liabilities) 수준 변화



- 1) 이 원고는 홍승현(2013)의 내용을 일부 수정한 것임.
- 2) 재정절벽의 대부분은 경기부양을 위한 세금감면의 종료로 인한 영향이고, 재정준칙의 일종으로 볼 수 있는 예산통제법(BCA, Budget Control Act)에 의한 세출삭감(sequestration)은 약 10%정도에 불과.

금융위기의 극복을 위한 대규모 재정 지출의 필요성은, 위기 이전에 다양한 형태의 재정준칙을 이용하여 재정건전성을 유지하고자 했던 국가들에게 큰 문제를 안겨주었다. 기존의 준칙들은 대부분 엄격한 준칙의 적용과 이를 통제하기 용이하도록 준칙의 명확성에 중점을 두었기에, 갑작스런 위기를 겪으면서 경기부양을 위한 적극적 재정운용의 필요성 앞에 그 적용에 한계를 드러내게 되었고, 결국 여러 국가들이 재정준칙의 적용을 중단하거나 조정하는 결과를 가져오게 되었다. 재량적인 경기부양책의 실행으로 많은 국가들에서 대규모의 지출불균형을 경험하게 되었고, 위기를 벗어나면서 이러한 불균형을 시정하고 재정 건전성과 지속가능성이 강조되는 상황에서 외부 충격에 좀 더 견고하게 설계된 새로운 방식의 준칙의 필요성이 제기되었다.

최근 국내에서도 복지지출의 꾸준한 증가와 여러 대외적·대내적 리스크의 잔존 상황에서, 향후 급격한 상황변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 재정여력의 확보와 유지를 위한 재정준칙의 도입에 대한 다양한 의견이 제시되고 있다. 기존에 예산내에서의 암묵적인 준칙이 아닌 명시적인 법률을 통한 총량수준의 재정규율의 필요성에 대한 논의가 활발해지면서 최근 국회에서도 관련된 법안이 제출되어 있는 상황이다. 본고에서는 재정준칙의 최근 국제 동향을 살펴보고, 이러한 측면에서 우리나라에서 재정준칙을 도입하고자 할 때 주의해야할 사항들을 점검해 보고자 한다.

## 2. 글로벌 경제위기와 재정준칙<sup>3)</sup>

### 가. 재정준칙 일반

재정준칙의 정의로 가장 일반적으로 사용되는 것은 Kopits & Symansky (1998)에 따른 것이다.

"... a **permanent constraint** on **fiscal policy**, typically defined in terms of an **indicator of overall fiscal performance** ... such as the government budget deficit, borrowing, debt or a major component thereof-often expressed as a **numerical ceiling or target**..."

3) 이 부분의 대부분은 홍승현(2012)의 내용을 토대로 정리한 내용에 몇몇 새로운 부분을 추가한 것이다.

재정적자, 차입, 부채 등 전반적 재정상황에 대한 지표를 이용하여 재정정책 (fiscal policy)에 대한 ‘항구적(permanent) 제약’을 제시하는 것으로 정의하고, 종종 구체적인 수치적 한도 혹은 목표(numerical ceiling or target)로 표시되는 것이라고 정의하고 있다. 이후 다양한 국내외 연구들이 이러한 정의를 기초로 유사한 정의를 내리고 있지만, 재정준칙의 여러 측면들 중 특히 강조되는 부분<sup>4)</sup>에 있어서는 시기에 따라 변화를 보여주고 있다. 예를 들어, 초기의 Kopits & Symansky 연구에서는 법적 요건을 중시하지 않았으나, 최근의 연구들에서는 효과적인 준칙의 집행(강제성)을 위해 재정준칙이 법적 위상을 갖는 것을 중시하는 경향을 보이고 있다. 또한, Kopits & Symansky는 준칙의 단순 명료함을 통해 준칙의 준수여부를 쉽게 판단할 수 있는 것을 중시했으나, 최근 들어서는 재정준칙이 점차 복잡화되어 가면서, 단순성이 중요시되기 않는 경향을 보이고 있다.

재정준칙은 2012년 기준으로 76개국에서 운용되고 있다. 한 국가가 두 개 이상의 준칙을 운용할 수 있다는 사실을 감안하면, 실제 사용되고 있는 재정준칙의 수는 이보다 훨씬 클 것임을 쉽게 알 수 있다. 이렇게 많은 종류의 재정준칙들은 그 준칙의 주요 측면에 따라 몇 가지 다른 방식으로 분류되고 있는데, 그 중 가장 많이 사용되는 분류기준이 준칙을 통해 제약되어지는 ‘대상’과 관련된 기준이다.<sup>5)</sup> 아래 <표 1>에서처럼 재정준칙이 재정상황을 나타내는 여러 지표 중 어느 지표를 목표로 삼고 있는가에 따라 채무준칙, (재정)수지준칙, 지출준칙, 수입준칙으로 크게 분류할 수 있다. 기존의 연구들에 따르면, 재정준칙이 어떤 목표 재정변수(target aggregate)를 가지는가에 따라 재정의 두 가지 큰 목표인 경기안정화와 재정건전성에 미치는 효과가 다르게 나타나는 것을 지적하고 있다.

4) 재정준칙의 도입에 있어 어떤 요소들이 고려되어야 하고, 결과적으로 재정준칙이 어떤 특징을 가져야 바람직한가는 연구자에 따라 다양한 측면이 제시되고 있다. 자세한 사항은 홍승현(2012) 참조.

5) 이 외에도 그 엄격함의 정도에 따라, 경성준칙(hard rule)과 연성준칙(soft rule), 준칙의 제정 및 집행주체에 따라 국가준칙(national rule)과 초국가준칙(supranational rule), 기준이 되는 회계방식에 따라 현금주의 준칙과 발생주의 준칙, 목표변수를 총계(gross)로 할 것인지 아니면 순계(net)로 할 것인지 등에 따른 구분이 있다.

〈표 1〉 대상에 따른 재정준칙의 분류

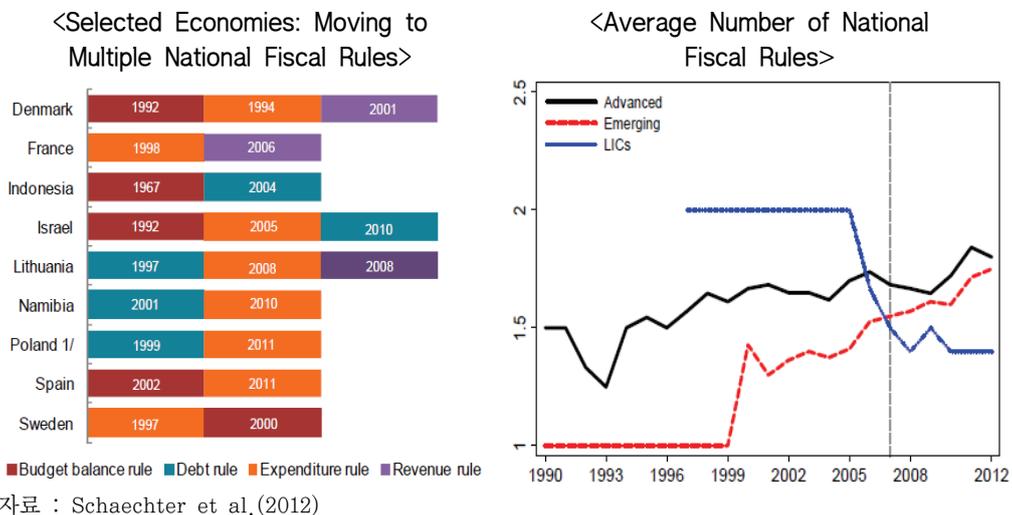
준칙	장점	단점	적용 국가 (2012년 기준)
채무 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부채 유지가능성과 직접 연관</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 미비 (경기순행적)</li> <li>- 단기에 대한 명확한 운영지침이 없음</li> <li>- 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려</li> </ul>	이스라엘, 세르비아, 폴란드 슬로바키아, 영국 등
재정수지 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명확한 운용지침</li> <li>- 부채유지가능성과 직접 연관</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 미비(경기순행적)</li> <li>- 기초재정수지는 통제불능 요인에 의한 채무 심화 우려</li> </ul>	이스라엘, 인도네시아 등
구조적 재정수지 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기안정화 기능 (경기대응적)</li> <li>- 상대적으로 명확한 운용지침</li> <li>- 부채유지가능성과 직접 연관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구조적 변화 시, 수정 복잡</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 어려움</li> </ul>	콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 영국, 칠레 등
지출 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명확한 운용지침</li> <li>- 경기대응적</li> <li>- 정부 규모 조정이 용이</li> <li>- 감독 및 커뮤니케이션이 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 세입 제약이 없어 부채 유지 가능성과 직접적 연관은 없음</li> <li>- 지출 한도를 맞추려다 지출 배분에 불필요한 변화가 발생할 수 있음</li> </ul>	에콰도르, 이스라엘, 일본, 나미비아, 폴란드, 루마니아, 스페인, 미국 등
수입 준칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부 규모 조정이 용이</li> <li>- 세입정책의 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경기순행적</li> <li>- 지출 제약이 없어 부채 유지 가능성과 직접적 연관은 없음</li> </ul>	네덜란드, 프랑스, 케냐, 호주 등

출처: 홍승현(2012)

재정준칙을 도입하는 나라의 수는 빠른 추세로 증가하고 있다. IMF의 데이터를 보면, 1990년 5개국(독일, 인도네시아, 일본, 미국, 룩셈부르크)에 불과하던 재정준칙 운용국가들이 2012년에는 76개국으로 증가하였고, 국가 당 운용되는 준칙의 숫

자도 증가하는 추세<sup>6)</sup>를 보여주고 있다. 이는 EU회원국들에 적용되는 EU차원의 재정준칙이 회원국들의 증가와 함께 자료에 반영된 영향도 있지만, EU회원국들을 포함하여 초국적준칙(supranational rule)의 적용을 제외한 국가준칙(national rule)<sup>7)</sup>만 보아도 지속적인 증가세를 보이고 있다. 이는 장기적 재정규율의 필요성과 재정에 대한 신뢰성 확보의 중요성이 부각된 것을 반영한 것으로, 평균적인 운용 준칙 수에 있어 후진국들에서는 오히려 숫자가 줄어들고 있지만, 개도국이나 선진국들에서는 꾸준한 증가추세를 보여주고 있다.

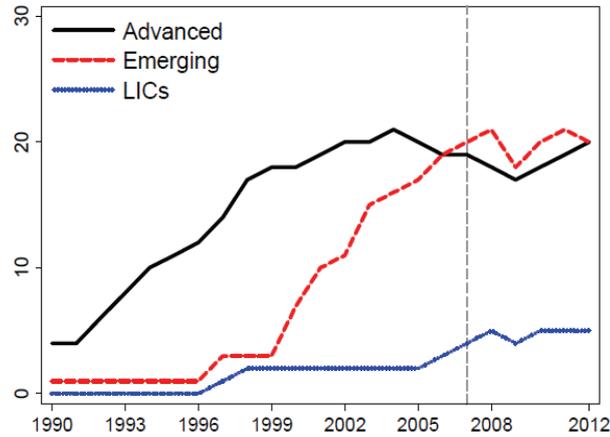
[그림 2] 복수 준칙의 도입(2012)



전반적인 재정건전성과 지속가능성을 강조하는 분위기 속에서 최근 금융위기와 그 이후 유럽 재정위기의 확산으로 인해 견고한 재정체계의 구축에 대한 필요성의 공감대가 널리 확산되면서, 기존 재정준칙의 재정비와 새로운 준칙의 도입 등으로 운용 국가 수에 있어 다시 증가세를 보이고 있다. 특히, 국가준칙의 경우를 보면 2012년 기준으로 총 45개국에서 시행되고 있고, 개도국들의 참여가 두드러지고 있다.

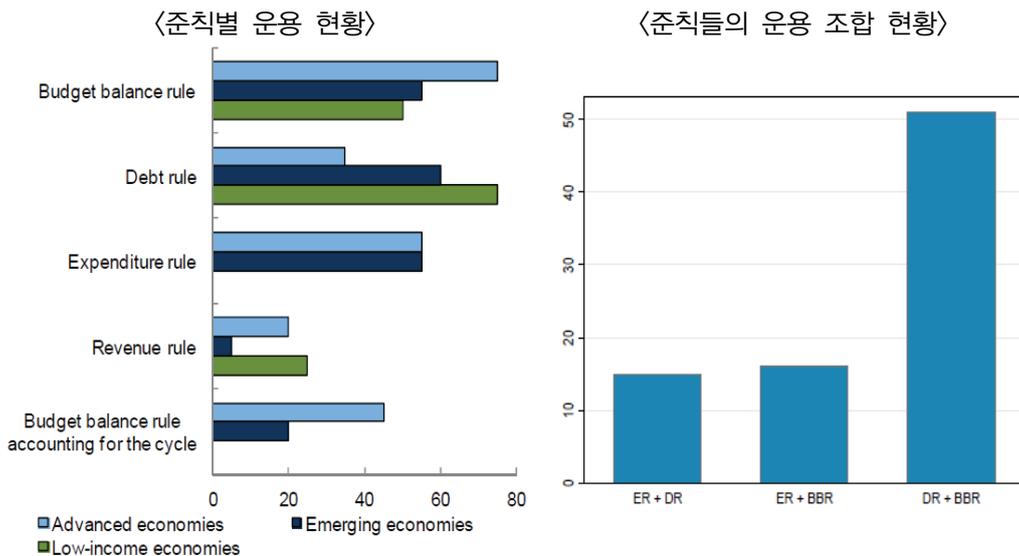
6) 1997년 국가 당 평균 1.5개의 준칙을 운용하고 있었으나, 2012년에는 준칙 사용 국가 수의 증가에도 불구하고 국가 당 평균 운용 준칙 숫자는 1.7개로 0.2개 증가하였다.  
 7) 국가준칙(national rule)은 초국적준칙(supranational rule)의 상반되는 개념으로, 개별 국가에서 도입하여 운용하는 준칙을 의미함.

[그림 3] 국가 준칙의 도입 추이(Schaechter et al., 2012)



이렇게 점점 더 많은 개도국들과 저소득국가들도 재정준칙을 도입하여 사용하고 있는데, 종류별로 보면 가장 많이 사용되는 준칙은 재정수지 균형 준칙이고 그 다음이 채무준칙, 그리고 지출준칙이다. 흥미로운 점은 경제발전 수준에 따라 약간은 다른 양상을 보이고 있는데, 선진국들에서는 수지균형준칙, 지출준칙, 채무준칙의 순서로 많이 사용되고, 개도국들에서는 수지균형준칙(경기조정포함), 채무준칙, 지출준칙의 순서로 많이 사용되고 있다.

[그림 4]

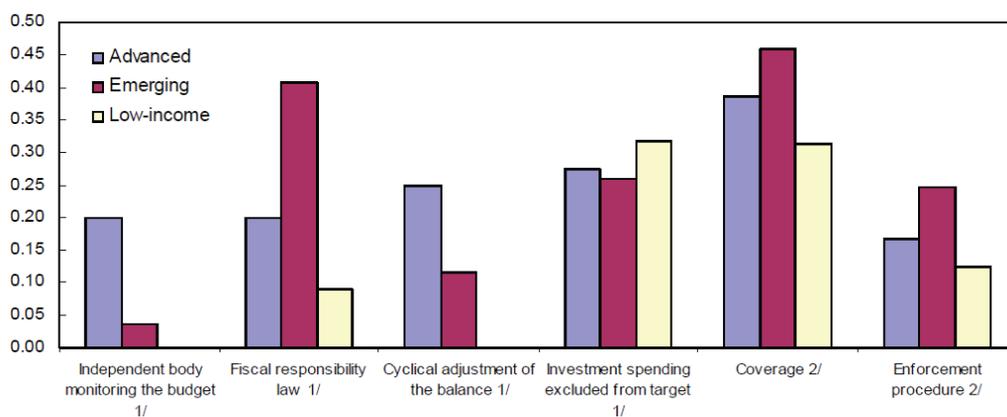


(출처) Schaechter et al.(2012)

또 한 가지 특기할 만한 사항은 다수의 준칙이 결합되어 상호보완적으로 사용되는 경향인데, 가장 많이 사용되는 조합은 재정수지준칙(BBR, Budget Balance Rule)과 채무준칙(DR, Debt Rule)인 것으로 나타났다. 2012년 기준으로 60개국 이상이 재정수지준칙과 채무준칙들을 운용하고 있고, 그 중 50개국이 두 준칙을 결합하여 운용하고 있다. 이러한 조합은 특히 재정지속가능성과 밀접하게 연관되어 있는 것으로, 개도국들 사이에서 가장 많이 운용되고 있는 것으로 조사되었다. 이외에는 지출준칙(ER, Expenditure Rule)과의 조합도 자주 발견되는데, 이는 정부규모를 축소하고자 하는 경향과 연관되어 1999년도에는 10개국에 불과하던 국가 숫자가 2009년에는 25개국으로 늘어났다.

경제발전 수준에 따른 차이는 운용되는 주요 준칙들의 차이 뿐 아니라, 그 운용 방식에 있어서도 차이를 보이고 있다. 선진국들에서는 준칙운용에 있어 유연성을 강조하는 경향이 강하여, 2012년 기준으로 약 25%의 국가들이 경기조정(수지)균형준칙을 사용하고 있고, 그 수는 더욱 늘어날 전망이다. 반면 개도국들에서는 준칙의 강제성을 더 강조하는 경향으로, 1/3이상의 개도국들이 준칙과 함께 재정책임법을 도입하고 강제집행절차를 도입하는 비율이 높았다. 또한, 개도국들에서는 일반적으로 준칙의 적용범위가 일반정부 전체로 적용하는 경향이 높았다. 선진국들이 우선적으로 도입하고 있는 경기조정재정수지 혹은 구조적 재정수지에 기초한 재정준칙의 도입은 그 유연성에 비례하여 자의적 해석에 따른 강제성 약화 경향을 방지하기 위해 독립된 재정기구의 설치가 늘어나고 있다.

[그림 5] 국가 유형별 재정준칙의 특성(2009)



자료: IMF(2009)

1/ 국가유형별 비중

2/ 0-1의 값을 가지는 지수

## 나. 금융위기 이후 재정준칙의 주요 특징 및 관련 이슈

글로벌 금융위기는, 준칙의 명확함과 엄격한 적용에 중점을 두었던 기존의 재정준칙들의 운용에 큰 어려움을 가져왔다. 경기부양의 필요성에 당면한 국가들은, 이러한 예외적인 상황을 명시적으로 고려하지 못했던 기존의 준칙체계 속에서 적극적인 재정정책을 유연성 있게 사용하는 것이 불가능하였고, 따라서 여러 국가들이 재정위기 동안에 재정준칙의 적용을 중단하거나 내용을 조정하게 되었다.<sup>8)</sup> 대표적으로 영국이 기존의 준칙들(golden rule과 sustainable investment rule)을 공식적으로 잠정 중단하고, 한시적인 조정기간 동안의 임시준칙을 도입하였고, 덴마크나 핀란드, 불가리아 등도 유사한 조치<sup>9)</sup>들을 단행하였다. 다른 한편으로는 준칙의 예외조항(escape clauses)에 대한 관심이 높아져서, 독일은 2010년 이후 긴급상황에서 의회의 승인을 통해 준칙의 예외를 인정하는 조항을 도입하였고, 이전에도 이미 스페인(2002)이나 스위스(2003)는 심각한 경기침체상황이나 자연재해 등의 상황에서 의회나 정부의 승인을 통해 준칙의 예외상황을 인정하는 조항들을 사용해 오고 있었다.

〈표 2〉 재정준칙 예외조항을 둔 국가

나라	내용
독일 (2010 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (2010년 이전) "거시 경제 균형의 왜곡"이 예외조항 적용의 요건</li> <li>• (2010년 이후) 자연재해·정부의 통제권 밖에 있으며 재정에 큰 영향을 미치는 긴급 상황이 발생한 경우 적용, 의회 다수의 승인 필요</li> </ul>
스페인 (2002 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연재해·심각한 경기침체·심각한 예산 적자 발생한 경우(3년 이내 시정을 위해 중기 재정계획과 함께 제출), 의회의 과반수 투표에 의한 승인 필요</li> </ul>
스위스 (2003 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연재해·심각한 경기침체·회계방식의 변동 등 특별한 상황(exceptional circumstances)이 발생할 경우, 정부는 다수결로 균형수지 준칙에서 벗어난 예산 승인 가능</li> </ul>

8) 각국의 구체적 변화의 내용 등은 홍승현(2012) 참조

9) 덴마크는 구조적 재정수지 균형 달성 목표를 수정하였고, '15년까지 적용되는 지출준칙을 새로이 도입하였다. 핀란드는 수지준칙을 준수하는데 실패함에 따라, 목표 수지를 재조정하였고, 부채감축준칙을 재조정하였다. 불가리아도 기존의 지출준칙 준수에 실패함에 따라, 예산구조법(organic budget law)의 개정을 통해 지출준칙과 균형수지준칙의 재 강화를 시도하였다.

나라	내용
EU member states/ euro area (2005 이후)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적자 상한 위배가 일시적·예외적이고 적자가 기준치에 근접한 경우, 과다적자 시정절차(Excessive Deficit Procedure) 시행되지 않음</li> <li>• 경기후퇴(adverse economic developments)로 판단되는 경우 과다 적자 보정 기간 연장 가능</li> </ul>

자료: Schaechter et al.(2012)

2008년 시작된 금융위기 이후 재정준칙의 가장 큰 특징은 ‘유연성’과 ‘강제성’을 동시에 강조하는 점이라고 할 수 있다. 이러한 변화를 통해 재정정책에 대한 시장의 신뢰를 회복하고, 지속적인 조절 노력에 대한 정책당국의 의지 표명하는 한편, 준칙을 통한 중기적인 재정정책의 방향을 제시할 수 있는 장점을 기대할 수 있다.<sup>10)</sup> 우선 경기변동에 대한 준칙의 유연성을 확보하기 위해, 경기조정 및 구조적 지표를 사용하여 준칙의 지속성을 강화하는 조치들이 사용되고 있다. 구조적 재정수지(structural fiscal balance)나 경기조정재정수지(cyclically adjusted balance)를 이용한 준칙목표를 설정(독일, 영국, 스페인, 포르투갈 등)한다거나, 부채수준을 일정 정도로 유지하기 위한 자동조절 기능(debt brakes)을 도입(독일, 스위스)한다거나, 채무준칙과 지출준칙을 결합하여 채무의 지속가능성과 연계된 지침을 운용(이스라엘, 폴란드)하는 것 등이 지속성 강화를 위한 조치들로 이해될 수 있다.

재정준칙의 신뢰성있는 운용은 재정준칙의 적용범위와도 밀접한 관련이 있다. 특히, 글로벌 금융위기 이후 경기적 변동성이 큰 항목들이 재정준칙의 적용범위에 포함된 경우, 재정준칙의 준수 가능성과 재정투명성을 위한 준칙의 포괄성 사이에 어느 정도 상충관계가 존재할 수 있음이 강조되고 있다. 예를 들어, 단기에서 정부통제가 어려운 이자지출이나, 경기에 민감한 지출, 정치적으로는 삭감이 용이하나 성장에 악영향이 큰 자본지출 등이 이러한 측면에서 이슈가 되고 있는데, 이들을 포함하여 투명성을 향상시키는 것은 반대로 전반적인 재정총량의 안정적 예측 가능성을 약화시키는 문제점을 발생시킨다. 재정의 예측가능성과 투명성 사이에서, 이러한 항목들의 포함여부는 국가별로 다른 기준이 적용되고 있다.

10) Schaechter et al.(2012)

〈표 3〉 항목별 준칙 대상 제외 현황(2012)

항목	적용 제외국 (준칙유형)	
이자지출 (Interest payments)	핀란드 (ER), 프랑스 (ER), 스페인 (ER), 스웨덴 (ER)	
경기 민감성 지출 (Cyclically-sensitive expenditure)	덴마크 (ER), 핀란드 (ER), 스위스 (BBR)	
자본지출 (Capital expenditure)	국가준칙	브라질 (ER, DR), 에콰도르 (ER), 홍콩 (BBR), 일본 (BBR)
	초국적 준칙	서부아프리카경제통화연합, 중부아프리카경제통화공동체 (BBR, DR, 외국 금융에 의한 자본지출 제외)

자료: Schaechter et al.(2012)

Note: BBR = 균형수지준칙, DR = 부채준칙, ER =지출준칙

경기변동에 따른 충격에 대한 준칙의 유연성을 확보하고, 지속적인 준칙의 적용을 통해 재정준칙의 신뢰성을 향상 시키기 위해 목표 재정지표에 경기적 요소를 제거한 경기변동조정수지나 구조적수지를 이용하는 경향이 높아지는 것은 앞서 살펴본 바가 있다. 아래 참고에서 살펴볼 수 있는 것처럼, 경기적 요소를 제거한 재정지표를 기준으로 재정준칙의 운용을 포함한 재정관리를 하는 것에 원칙적인 장점이 있음에도 불구하고, 현실적인 적용에 있어 자의적 해석의 문제, 혹은 객관성의 담보 문제를 해결할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다.

**[참고] 경기조정수지와 구조적 수지**

〈표 4〉 경기적 요인 및 기타 요인들의 제거 단계

단계	제거 요인	비고
1단계	예외적 요소의 제거	경기조정수지는 예외적 요소를 포함하나, 구조적수지는 제외
2단계	경기적 요소의 제거	수입과 지출에서 경기적 요소의 제거
3단계	기타 요소의 제거	경기적 요소 이외의 요인들, 즉 자산가격의 변화나 재화가격의 변화, 산출물 구성의 변화의 효과 등을 제거

출처: Bornhorst et al.(2011)

경기적 요소의 제거는 연구자들에 따라 다양한 방법들이 제시되고 있으나, 전체수지(OB)를 경기적 수지(CB)와 경기조정수지(CAB)의 합으로 표시하면, 경기조정수지는 기본적으로 다음과 같이, GDP갭률( $Y^*/Y$ )과 수입과 지출의 GDP 탄력성( $\epsilon_{R,Y}, \epsilon_{G,Y}$ )을 이용하여 구할 수 있다.<sup>11)</sup>

$$CAB = R^{CA} - G^{CA} = R \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\epsilon_{R,Y}} - G \left( \frac{Y^*}{Y} \right)^{\epsilon_{G,Y}}$$

경기적 요인을 제거한 수지, 특히 구조적 수지는 재정정책의 분석에 있어 몇 가지 측면에서 중요한 수단으로서 사용될 수 있다. 우선, 자동안정화장치에 의한 효과를 포함한 경기적 요소를 제거함으로써 (구조적수지의 경우 예외적 상황에 따른 효과 등도 제거) 재량적 재정정책의 변화를 파악해 낼 수 있고, 이의 경제에의 효과를 살펴봄으로써 기본적인 재정기조를 파악하는데 사용할 수 있다.

이러한 원칙적인 장점에도 불구하고, 경기조정수지나 구조적재정수지를 재정상황의 감독수단으로 실제 사용하는 데는 많은 어려움이 발생할 수 있다. 특히 잠재GDP의 추정과, 정부수입 및 지출의 GDP탄력성의 측정에 자의적 해석이 가능하여, 경기조정수지에 기초한 재정관리를 시행하고 있는 EU의 경우에도 개별 회원국과 위원회 간 이견의 차이가 발생하는 문제점들이 발견되고 있다.(Larch & Turrini, 2009) 추가적으로 구조적 재정수지의 경우, 1단계에서의 예외적 요소의 파악 및 그 규모, 그리고 3단계에서의 기타요소의 제거 방법론까지 자의적 판단요소가 많아, 구조적수지를 이용한 재정관리에 객관성을 담보할 수 있는 수단이 필요하다.

이렇게 최근의 재정준칙은 목표지표가 정교화 되고, 준칙의 설정이 과거보다 복잡하게 설계되어 있기 때문에 재정준칙의 이행에 대한 조정 및 감독의 역할이 중요해졌다. 아래 표에서 볼 수 있듯이 이미 상당수의 국가들이 재정집행의 감독 및 평가에 있어서 독립적인 재정기관의 역할을 주목하고 다양한 형태의 재정기관을

11) 경기조정수지의 계산과 각 항목들에 대한 자세한 논의는 Bornhorst et al.(2011) 참조

설치하여 운영하고 있다. 어떤 형태의 재정기관이 이상적(ideal)인가의 질문에 대해서는 각국이 당면한 정치·사회적 환경이나 재정상황 및 법률체계 등에 따라 개별 국가에 적절한 기관을 설립하는 것이 중요하나, EC(2010)는 적어도 명확한 권한과, 기능적인 독립과 자율성의 보장, 그리고 예산과정에 참여권의 확보가 필수적임을 지적하고 있다. 이러한 재정기관을 통해 수치화된 준칙 적용 시 필요한 적절한 가이드라인을 제공하여, 재정준칙이 가지는 두 가지 근본적인 문제점-동태적 비일관성과 조작·변경의 가능성-해결에 도움을 줄 수 있으며, 준칙운용의 효율화에 도움이 될 수 있다. 칠레의 경우는 예외조항이나 준칙위반 시 제재조치에 대한 규정이 없다는 점에서 재정준칙이 제도적으로 불완전하다고 평가받고 있는데, 그럼에도 불구하고 독립적인 재정전문가 협의회를 통해 투명한 가이드라인이 제공되어, 준칙 운용에 있어서는 원활하게 집행되는 것으로 평가받고 있다.

〈표 5〉 각국의 재정기관

국가	재정준칙 내용
칠레	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independent expert panels</li> <li>• 구조적준칙(structural rule) 이행을 강화시키기 위해, GDP와 주요 광물가격 예측을 독립적 재정기관에서 수행하도록 함</li> </ul>
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Central Planning Bureau (CPB)</li> <li>• 예산 수립시 필요한 주요 경제적 가정을 제공하고, 재정이슈에 대해 광범위한 연구를 수행</li> </ul>
헝가리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscal Council</li> <li>• 재정책임법의 준수여부를 감독하며, 거시경제 및 예산에 대한 예측을 수행(예산 수립시 반드시 반영되는 것은 아님)</li> </ul>
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscal Policy Council</li> <li>• 재정수지준칙의 준수여부를 감독하며, 재정상태의 지속가능성, 예산의 투명성, 예산추계의 합리성에 대한 평가를 수행</li> </ul>
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congressional Budget Office (CBO)</li> <li>• 자체적 가정을 근거로 행정부의 예산을 분석하고, 신규 제안 법안에 대해 평가</li> </ul>

자료: IMF(2009)

지난 2011년 12월 EU의 안정성장협약(Stability and Growth Pact)의 개정에서도, 초국적 준칙(supranational rules)의 강제에 있어, 회원국들이 준칙의 계획 및 실행을 효과적으로 감독할 재정기관 역할의 중요성을 다시 한 번 강조하는 기회가 되었다. 특히 “신재정협약” 하에서 중기재정목표의 추구 등 재정준칙을 반영한 예산안의 작성 및 제출 등의 규정이 합의되면, 독립적인 예산위원회 및 거시경제 전망기관의 역할이 더욱 중요시 될 전망이다.

### 3. 국내 재정준칙 도입 시 고려사항

이미 여러 기존의 연구들이 명시적 재정준칙의 도입을 통해 재정규율을 강화하는 주장을 펼쳐왔다. 우리나라 재정의 역사를 보면, 내부적 원칙이기는 하지만 이미 예산편성의 원칙으로서 양입제출(量入制出)의 원칙을 사용한 바 있고, 최근 글로벌 금융위기 이후에는 균형재정에 이를 때까지 총지출증가율을 총수입증가율보다 3%p 이상 낮게 유지하는 한시적인 암묵적 재정준칙을 운용한 바 있다. 이러한 노력을 통해, 지난 기간 건설한 재정운용을 할 수 있었고 외부적 경제충격에도 재정건전성의 큰 악화 없이 적극적인 재정대응이 가능한 재정상황을 유지해 왔다.

이러한 상황에도 불구하고, 급속한 인구의 고령화와 세계적으로 낮은 수준인 출산율 등 인구적 변화와 함께 복지제도의 확충에 따른 복지지출의 꾸준한 증가 속에서, 중장기적인 재정건전성의 확보가 큰 문제로 다가오고 있다. 특히, 2012년 두 번의 선거와 연결되어 정치적 포퓰리즘에 의한 재정수요의 증가는 관련 재정지출 증가추세를 더욱 높일 것으로 전망되고 있다. 또한, 여전히 재정위기의 어려움 속에 있는 유럽이나, 글로벌 금융위기의 여파에서 아직 벗어나지 못하고 있는 미국, 성장률 둔화로 고심하고 있는 중국 등 대외적인 하방리스크가 아직 잔존하고 있는 상황에서 향후 급격한 상황변화에 능동적으로 대처하기 위한 재정여력의 확보 및 유지를 위한 지속적인 노력이 필요한 시점이다.

재정준칙의 도입에 대한 논의는 기존에도 꾸준히 있어왔고<sup>12)</sup> 현재도 여전히 진행 중이지만, 이절에서는 재정준칙을 도입한다는 가정 하에서 재정준칙 도입에 고려되어야 하는 사항들에 대한 필자의 의견을 제시하고자 한다. 우선 가장 먼저 준칙 도입의 목표를 명확히 하여야 한다. 기존 재정준칙의 도입 논의에 가장 많이

12) 김성태(2010), 박형수·류덕현(2006), 박형수 외(2012), 최광·이성규(2010), 이동원 외(2011) 등 참조.

거론되고 있는 것은 명시적인 총량적 재정규율의 필요성인데, 총량수준의 재정규율을 강화를 위해서는 목표 총량의 저장(stock)지표와 유량(flow)지표를 동시에 제어하는 것이 효과적이다. 앞서 살펴 본 바와 같이 재정건전성의 추구에 있어 가장 많이 사용되는 준칙의 조합이 채무준칙과 수지준칙인 것도 이러한 측면에서 이해할 수 있다. 우리나라의 경우도 부채규모와 재정수지의 두 측면에서 준칙을 도입한다고 하면, 구체적으로 어떤 목표치(target) 혹은 한도(ceiling)를 정할 것인지에 대한 합의가 필요하다.

이 목표치/한도의 설정과 함께 꼭 필요한 것이 소위 '플랜B'라고 불리는 비상계획(contingency plan)이다. 이 비상계획은 두 가지 측면을 포함해야 하는데, 우선은 이 목표치/한도를 벗어나는 경우 목표치/한도로 다시 복귀하기까지 이행기간(transition period) 동안에 어떤 방식의 제약을 할 것인가에 대한 규정이고, 다른 한 가지는 예외조항이다. 예를 들어, EU의 개정된 안정성장협약의 경우, GDP대비 부채비율이 60%가 넘어서는 경우, 그 초과분을 20년 기간 동안 줄여나갈 것을 규정하면서, 3년 평균으로 연평균 1/20씩 줄여나가는 경우 준칙을 준수하는 것으로 평가하고 있다. 또한, 심각한 경기침체나 일반정부의 재정상태에 중대한 영향을 미치는 상황의 발생에 따라 준칙을 준수하지 못하는 경우는 예외조항을 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 예외조항의 운용은 최소한도로 사전적으로 명확하게 제시되어 이의 남용을 방지할 필요가 있고, 스페인이나 스위스의 예외조항을 고려해 볼 때 우리나라의 경우는 국가재정법의 추정요건 정도에 해당하는 정도가 적절할 것으로 보인다.

추가적으로, 준칙의 유연성을 확보하기 위해 목표지표인 재정수지를 경기조정수지나 구조적 수지를 이용하거나 혹은 명시적 경기순환 고려를 위해 중기적 시계에서 평균 목표를 설정하는 방식, 혹은 양자 모두를 사용하는 것도 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 스웨덴처럼 일정기간에 걸쳐 재정수지 목표를 설정할 수 있는데, 우리나라의 경기순환 주기가 약 5년 정도<sup>13)</sup>임을 고려할 때, 재정수지 준칙도 5년 평균 목표를 제시하는 것을 고려할 수 있다.

재정준칙의 유연성은 변화하는 외부 상황에도 불구하고 재정준칙을 유지할 수 있어 준칙 운용에 대한 신뢰성을 높이는 효과를 가져오게 된다. 예를 들어, 스웨덴식의 기간에 걸친 평균적인 재정수지목표의 경우, 경기하강기에는 정부가 적극

13) 통계청 발표자료를 보면, 1970년대 이후 우리나라의 경기순환 주기는 3~6년 사이를 보이고 있고, 경제학자들은 주로 4~5년을 주기로 보고 있다. 여기서는 재정준칙의 대상 기간고려 측면에서 박형수 외(2012)를 따라 5년을 주기로 가정하였다.

적인 재정정책을 통해 경기부양에 노력하며 단기적인 재정적자를 발생시키는 것에 대한 외부적 부담을 경감시킬 수 있어 재정의 적극적인 경기대응을 기대할 수 있다. 다른 한 편으로, 준칙의 강제성을 강화하여, 재정준칙이 실효성 있는 재정규율로 작동하게 하는 것도 중요한데, 이를 위해서는 법률 등을 통해 강제성을 부여하는 것도 바람직할 수 있다.

재정준칙의 효율적인 집행을 위해서는 준칙적용을 사전적(ex ante)으로 한정할 필요가 있다. 사후적(ex post)인 준칙의 강제는 국민과 시장의 신뢰도는 높일 수 있을지 모르나, 예산 확정 이후의 경제상황 변화에 재정이 유연하게 대처할 수 있는 여지를 줄일 수 있어, 아직 변동성이 크고 정부의 대책에 대한 기대가 높은 우리나라의 상황에서는 신뢰성 있는 운용이 어려울 것을 보인다. 그러나 사전적 준칙의 신뢰성 확보는 다른 방면에서 이루어 질 수 있는데, 사전적 준칙이라고 하더라도 사후적으로 준칙의 준수여부에 대한 감독과 준칙에서 벗어나는 경우 그 이유에 대한 자세한 소명 및 개선계획에 대한 감독을 통하는 방법이 있고, 또 다른 한 가지는 준칙의 적용 범위를 국회에서 의결되는 확정예산까지 포함시켜 사후적인 소명의 실효성을 강화시키는 것이다. 만일 국회의 확정예산이 포함되지 않는 경우, 준칙을 통한 재정규율의 강화 의도가 퇴색될 뿐 아니라, 사후적인 감독도 유명무실화될 가능성이 높다.

재정준칙의 강제성을 높이는 방식 중 가장 많이 논의되는 것은 준칙의 법제화를 통한 실효성 강화이다. 물론 법제화를 반대하는 의견들도 많아서, 변동성이 큰 우리나라 상황에서 준칙의 법제화는 재정의 유연한 경기대응능력을 제한한다는 반론도 크다. 앞서 제시한 준칙의 유연성을 강화하는 조치들이 경기변동성을 감안하여 제시되기는 하였지만, 예상치 못한 경기변동에서 얼마나 신속적으로 작용할 수 있는지는 미지수이다. 이러한 상황에서 경직성을 최소화하면서도 강제성을 높일 수 있는 방식은 법제화하는 부분을 최소화 혹은 차등화하는 것이다. 예를 들어, 부채와 재정수지 중 총량적 재정규율의 직접적 대상인 부채관련 준칙은 법제화하고 재정수지 관련 준칙은 그 보다 낮은 수준에서 규정함으로써, 지출이나 세입 측면의 유연한 대응을 통해 재정의 경기안정화 기능을 충분히 활용하면서도 총량수준의 재정규율은 확고하게 유지하는 방향을 고려해 볼 수 있다.

추가적으로, 재정준칙의 실제 운용에는 여러 자의적 해석이 가능한 측면이 있다. 주요 선진국들에서처럼, 우리나라도 재정준칙의 준수여부 판단이나 개선 계획의 적절성 여부, 예외조항의 적용 가능성 여부 등에 대한 판단을 정치적 영향력에서

자유로운 독립적 기관에서 진행할 필요가 있다.

마지막으로, 총량수준의 재정규율과 함께, 정부가 통제하기 어려운 의무지출의 증가를 관리하기 위한 페이고(PAYGO)준칙<sup>14)</sup>에 대한 논의가 최근 들어 많아지고 있다. 페이고준칙은 '준칙' 혹은 '규칙'이라고 불리기는 하지만 전통적인 재정준칙의 논의에서는 많이 다루어지지 않았다. 그러나, 2012~16국가재정운용계획에도 나타났듯이 우리나라의 의무지출은 전체 총지출보다 더 빠른 속도로 증가하고 있고, 이러한 추세는 향후 총량수준의 재정규율 확보에도 큰 어려움으로 작용할 전망이다. 따라서, 적극적 경기대응을 위한 재정여력의 확보를 위해서는 총량 수준의 규제 뿐 아니라, 그 내용면에서 의무지출이 너무 과도하게 증가하는 것을 방지할 필요가 있다. 대부분 법률에 의해 규모가 결정되는 의무지출은 다른 총량 지표들처럼 증가율에 대한 통제가 거의 불가능하여, 미국의 페이고제도의 도입을 통한 지출 관리를 고려해 볼 수 있다. 다만, 이 제도의 효과적인 운영을 위해서는 선결과제가 많고, 만일 잘못 운영되는 경우는, 개별 의무지출 법안에 대한 면죄부를 주는 방식으로 운영될 수 있어 오히려 전체 의무지출 관리에 실패할 가능성이 있어 주의가 필요하다.

PAYGO 방식을 통한 지출관리는 크게 3단계로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째는 새로운 의무지출 법안 혹은 기존 법안의 개정안이 심의되는 단계에서 필요한 재원의 확보이다. 이 단계에서 필수적인 것은 개별 법안이 가지는 재정적 효과에 대한 정확한 추계<sup>15)</sup>이다. 대부분의 의무지출이 국회내 법안의 심의를 통해 결정되는 것을 고려하면, 국회내 심의방식에 법안비용의 정확한 추계를 담보로 하는 PAYGO제도를 도입하는 것이 필요하다. 두 번째 단계는 모든 의무지출 법안이 정리된(회기가 끝난) 상태에서 총재원 변동의 확인 및 조치이다. 만일 총재원변동이 기준을 초과하는 경우, 이 초과분을 어떻게 할 것인지, 혹은 어떻게 감액할 것인지에 대한 기준이 필요하다.<sup>16)</sup> 미국의 경우, 몇몇 필수지출을 제외한 나머지 부분에 대한 일괄삭감을 진행<sup>17)</sup>하게 되는데, 이에 해당하는 조치가 명시되지 않는다면

14) 구체적인 내용에 있어 차이가 있을 수 있지만, 원칙적으로 페이고(PAYGO)준칙은 새로운 의무지출의 증가(세입의 감소)는 다른 의무지출의 감축(세입의 증가)을 통해 상쇄되어야 한다는 원칙.

15) 특히, 추계의 오류를 사후적으로 교정할 수 있는 절차가 필요하다. 이미 제도를 운영하는 미국에서도 법안비용의 과소추계 문제가 제기되고 있는데, 만일 비용의 과소추계로 인해 사후적으로 의무지출이 과도하게 늘어난다면, 총지출이 한도를 넘어서게 되어, 이러한 문제를 교정할 수 있는 장치가 함께 마련될 필요가 있다.

16) 드물기는 하지만, 총필요재원의 감소가 있는 경우, 이 감소된 필요분을 어떤 방식으로 사용할 것인지에 대한 논의도 필요.

17) 국회에서 예산이 편성되는 미국의 경우는, 이러한 PAYGO절차에 앞서 예산위원회가 개별 상임위에 해당 의무지출을 조정할 것을 제시하는 조정절차(reconciliation) 등 여러 제도들이 구비되어 있음.

적절한 지출관리가 불가능해 진다. 마지막 단계는 사후적으로 의무지출과 재량지출이 합쳐진 총지출의 지출한도(혹은 재정수지 목표) 준수를 확인하는 절차이다. 총지출을 지출목표 혹은 재정수지 목표와 비교하여 총량적인 재정규율을 유지할 필요가 있는데, 미국의 경우는, 총지출 한도/차입 한도를 법률로 정하고 이를 지키지 못할 경우 일괄삭감을 진행하여 총량규율을 유지하고 있다. 우리나라의 경우도, 이러한 상황이 발생하는 경우, 어떤 방식으로 차이를 조정할 것인가에 대한 조치들을 사전적으로 명시할 필요가 있다.

#### 4. 마치며

글로벌 금융위기와 유럽 재정위기 이후 재정건전성에 대한 국제적 관심이 높아져가는 가운데 우리나라에서도 재정준칙의 도입에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다. 재정건전성을 확보하기 위한 수단에 재정준칙만이 유일한 방법은 아니지만, 일반적으로 적자편향(deficit bias)이라는 근본적인 재정운용의 문제점을 효과적으로 제어할 수 있는 제도적 장치로서 많은 논의가 이루어져왔다. 경기순환에 대응하는 적극적인 재정운용은 그 과정에서 재정적자를 가져올 수 밖에 없는 유인구조를 가지게 된다. 이에 재정준칙은 법규 등의 제도적 장치를 통해 정책결정자의 자의적 재원배분에 제한을 둬으로써, 재정건전성을 제도적으로 확보할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 있다. 더욱이, 재정준칙을 적절히 설계한다면, 재정건전성의 확보뿐 아니라, 경기에 대응한 정부의 적극적인 재정 운용을 가능케 하는 수단으로도 사용될 수 있다. 최근 재정준칙의 도입에 대해서는 여러 다양한 논의와 우려의 목소리도 있지만, 만일 도입을 하게 된다면, 최근 국제적인 흐름을 반영하여 시장에서 신뢰를 받을 수 있고, 지속적인 재정운용에 대한 당국의 의지표명을 통해 중기재정 정책방향을 제시할 수 있는 형태의 준칙이 도입될 필요가 있다.

본문을 통해 만일 재정준칙이 도입된다면 어떠한 사항들에 주의해야 하는지를 최근의 국제적인 흐름에 비교하여 제시하였다. 최근의 재정준칙에서 가장 중요시되는 것은 준칙의 유연성과 강제성의 조화이지만, 결국 준칙의 성공적이 운영에 있어 가장 중요한 것은, 준칙을 운용하는 주체들의 '의지(commitment)'이다. 실제로 캐나다의 연방 정부의 경우는 정치권의 합의를 통해 준칙이 (너무) 잘 지켜져

---

(Keith & Heniff, 2005)

서 준칙을 규정한 법률의 연장을 포기한 경우도 있었다. 지난 기간 우리나라는 건설한 재정운용을 통해 지난 글로벌 금융위기 시 적극적 재정대응이 가능했고, 외부적인 평가도 재정상황이 양호한 상태로 평가받고 있다. 최근 IMF(2012b)에서도 지적하고 있듯이 향후 한국 재정에서 가장 큰 위험요소로 지적되고 있는 것이 인구구조 변화에 따른 연금 등의 복지지출 증가에 따른 위험요인이다. 의무지출이 대부분인 복지지출의 증가에 대응하여, 향후 재정여력을 확보하고 중장기적인 시점에서 총량적 재정규율을 유지하기 위해서는 좀 더 체계적인 재정규율의 유지를 위한 재정준칙의 도입을 너무 늦지 않은 시점에서 심각하게 고려해야 할 것으로 보인다. 특히, 최근 정치권을 포함하여 학계에서도 재정준칙에 대한 논의가 활발한 시점에서, 최근의 국제적인 추세를 살피고 폭넓은 논의를 통해 제도의 개발에 있어 신중한 접근이 필요한 시점이 아닌가 한다.

## 〈참고문헌〉

- 김성태(2010), 『재정준칙 도입에 관한 연구: 정치적 지대추구 행위와 장기재정추계를 중심으로』, KDI.
- 박형수·류덕현(2006), 『재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구』, 한국조세연구원.
- 박형수·류덕현·박노욱·백웅기·홍승현(2012), 『재정제도 및 재정운용 시스템의 개선』, 한국조세연구원.
- 이동원·문외솔·이종규·이태환(2011), 『재정 위기 방지의 유용한 수단, 재정준칙』, 『CEO Information』, 제814호, 삼성경제연구소.
- 최광·이성규(2010), 「경제 위기 대응을 위한 지속 가능 재정준칙: 개념적 고찰」, 『재정학 연구』, 제3권 제1호
- 홍승현(2012), 『글로벌 경제위기와 재정준칙』, 한국조세연구원
- \_\_\_\_\_ (2013), 「글로벌 금융위기 이후 재정준칙 변화와 재정준칙의 적절한 도입 방향 논의」, 『재정포럼』, 제199호, 한국조세연구원
- Bornhorst, F., G. Dobrescu, A. Fedelino, J. Gottschalk, and T. Nakata (2011), "When and How to Adjust Beyond the Business Cycle? A Guide to Structural Fiscal Balances," *Technical Notes and Manuals* 11/02, IMF
- European Commission(2010), *Public Finance in EMU 2010*
- \_\_\_\_\_ (2012), *Report on Public Finances in EMU 2012*
- IMF (2012a), *Fiscal Monitor: Balancing Fiscal Policy Risks*, April 2012.
- \_\_\_\_\_ (2012b), *Fiscal Monitor-Taking Stock: A Progress Report on Fiscal Adjustment*, Nov 2012
- Keith, R. and B. Heniff Jr.(2005), "The Budget Reconciliation Process: House and Senate Procedures", *CRS Report for Congress*
- Kopits, G., and S. Symansky(1998), "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper*, No. 162, IMF.
- Larch, M. and A. Turrini (2009), "The Cyclically-Adjusted Budget Balance in EU Fiscal Policy Making: A Love at Frist Sight Turned into a Mature Relationship," *Economic Papers* #374, European Commission
- Schaechter, A., A. Weber, T. Kinda, and N. Budina (2012), "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the 'Next-Generation' Rules, A New Dataset," *IMF Working Paper*, International Monetary Fund.



# 독일 개정헌법상 국가부채제한 체계

정 문 식

(한양대학교 법학전문대학원 교수)





# 독일 개정헌법상 국가부채제한 체계

정 문 식(한양대학교 법학전문대학원 교수)

## I. 서론

### 1. 문제의 제기

#### (1) 국가부채의 기하급수적 증가

대한민국 국가부채는<sup>1)</sup> 2003년 165조, 2007년 299조, 2012년 현재 약 450조원에 이르며 그 증가 폭도 기하급수적으로 늘고 있다.<sup>2)</sup> 국가부채의 국민총생산(GDP) 대비 비중은 2011년에 34% 정도에 그치고 있어서 OECD 국가들과 비교할 때 양호한 편이지만, 국가부채의 계산에서 제외된 공기업부채가 2011년 현재 428조원임을 고려하면 GDP의 70%에 이르는 부채규모는 경제 현실적으로 결코 간과할 수 있는 문제가 아니다.<sup>3)</sup> 그런데 한국사회의 인구구성의 변화로 인한 복지수요의 증가와 제19대 국회의원 총선거와 제18대 대통령선거에서 정권획득을 위한 정치권의 부응에 따라 재정부담 및 국가부채의 증가 가능성은 더욱 커지고 있다. 부채증

- 1) 국가부채와 국가채무는 엄격하게 말하면 구별될 수 있다. 국가채무는 국가재정법에 근거를 두고 있으며, 정부가 직접적인 상환의무를 지는 확정채무를 의미한다. 국가부채는 국가회계법에 근거를 두고 있으며 지출가능성이 높고 신뢰성 있는 금액 책정이 가능한 모든 경제적 부담을 말한다. 국가채무는 국채, 차입금, 국고채무, 부담행위 등으로 구별하며, 국가부채는 유동부채, 고정부채 그 밖에 기타 부채 등으로 구별한다(<http://blog.naver.com/skroh21?Redirect=Log&logNo=60137998289>, 2012. 1. 25. 방문). 그러나 국가채무의 개념에 대해서도 민간부채와 공공부문의 부채를 모두 포함한 개념으로 이해될 여지가 있기 때문에 정부부채 또는 공공부채라는 개념을 사용할 것을 제안하기도 하며, 국가채무 대신 공공채무라고 명명하는 학자도 있다. 이에 관하여 김철희, “공공채무의 문제와 체계적 관리 방안의 모색”(권오성 외9인, 재정규율과 재정책임의 이론과 실제, 대영문화사, 2012), 219-220면 참조. 여기서는 국가채무와 국가부채를 엄격하게 구별하지 않고 특별한 이유가 없는 한 일반적으로 사용되는 국가부채라는 용어를 사용하기로 한다.
- 2) 김철희, 앞의 글, 224면, 표9-2; 문병효, “공생발전과 국가재정”(공생발전을 위한 행정법의 대응: 2012년 12월 15일 한국행정법학회·한국법제연구원 연합학술대회 발제집), 155면, [통계표] 등 참조.
- 3) 문병효, 위의 글, 155면. 그러나 2012년 5월 31일 기획재정부는 중당부채, 미지급금 등 발생주의 복식부기 회계기준에 따른 모든 부채를 종합하여 국가부채는 774조원이라고 수정 발표했으며, 여기에는 국민연금 부채는 포함되어 있으나 지방정부와 공기업부채가 빠져있다. 지방정부(17조 9천억)와 공기업부채(463조 5천억)까지 포함하면 실질적으로 정부가 앞으로 떠맡아야 할 국가부채는 1천 255조 4천억원이나 되며 이는 GDP 대비 100%를 넘는다([http://www.inven.co.kr/board/powerbbs.php?come\\_idx=2097&=101095](http://www.inven.co.kr/board/powerbbs.php?come_idx=2097&=101095): 2013. 1. 25. 방문).

가의 필요성과 가능성은 점점 커지는데 내년도 세계경기 전망은 더욱 어두워지고 있어, 정부는 국가부채에 대한 특별한 대책을 마련하지 못하고 최근 국제경제지표의 악화 등에 대비하여 재정건전성을 강화할 현실적인 필요성을 계속해서 강조하고 있을 뿐이다.<sup>4)</sup>

## (2) 규범적 통제의 한계

부채증가로 인한 국가재정의 악화위험과 국가재정 지출확대의 요구, 세계경기의 장기불안 예상 등 국내의 현실을 국회와 대통령이 정치적으로 해결하기에는 힘겨워 보인다. 이러한 정치현실의 한계에 대하여 규범적인 통제장치라도 마련되어 있으면 그나마 불합리한 정치적 요구에 대한 제한의 가능성을 가질 수 있겠지만, 국가재정법은 제86조 이하에서 재정건전화를 위한 기본적인 사항을 규율하고 있을 뿐 불명확하거나 권고규정의 형식으로 인하여 정치권의 결정을 통제하기는 어려운 것으로 보인다.<sup>5)</sup> 뿐만 아니라 현행 헌법에서도 국가재정을 위한 규정이나 국가부채에 관한 아무런 규정을 두고 있지 않은 것도 국가부채문제의 문제 해결을 위한 규범적 근거의 중대한 흠결에 해당한다.

물론 헌법규범이 존재한다고 해서 모든 문제가 헌법조문에 의하여 완벽하게 해결된다는 것을 의미하지는 않는다. 헌법규범을 마련하고 있다는 것은, 포퓰리즘적이거나 권력유지만을 위하여 불합리한 선택을 할 수 있는 입법자의 결정에 대하여 최소한 규범적인 측면에 있어서는 일정한 제한을 가하고 문제를 해결할 수 있는 공동체적 기준을 제시할 수 있음을 의미한다. 따라서 아무런 규범이 없는 경우보다 합리적으로 문제를 해결할 수 있는 가능성과 방향을 가지고 있음을 부인하기 어렵다. 이 때문에 국가부채문제를 해결하기 위한 기본적인 헌법규범의 필요성은 결코 과소평가될 수 없다.

---

4) <http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20130113000277>, 2013. 1. 25. 방문.

5) 문병효, 앞의 글, 158면.

## 2. 헌법규범을 통한 국가부채의 통제

### (1) 헌법규범적 국가부채통제의 필요성

미국도 1995년부터 재정적자 문제를 해결하고자 균형예산헌법개정안을 하원에서 통과시키며 헌법개정의 노력을 하였으나 상원에서 2/3 가중다수결에 1표가 모자라 부결된 경험을 가지고 있다. 국가부채문제를 헌법규범으로 해결할 것인지 입법자를 통한 법률로 해결할 것인지는 각 국가의 역사와 정치·경제·사회적 배경 등을 바탕으로 한 법정정책적인 문제라고 할 수 있다. 그러나 의회의 결정을 통해 부채문제를 해결하거나, 일반 법률적 차원에서 부채에 대한 규제를 하려고 한다면, 정치적인 타협이 손쉽게 이루어지지 않는 한 부채문제를 제대로 통제하기는 어렵다. 미국에서 균형예산에 관한 헌법개정 실패 이후 지속적으로 적자예산이 발생할 때마다 헌법개정 문제가 부각되는 것도 이 때문이다.<sup>6)</sup>

의회나 행정부가 현실적인 고통이 따르는 개혁이나 개선의 노력을 기울이지 않고, 대중의 인기에 영합하며 위기만 모면하려는 근시안적인 정책으로 국가위기상황을 악화시키는 것을 방지하기 위해서는 최고규범인 '헌법'적인 규제가 필요하다. 국가부채의 지속적 증가로 국가경제상황을 악화시키며, 무책임하게 아무런 대책도 없이 경제위기의 폭발을 미래로만 연장시키는 입법자들을 통제할 뿐만 아니라, 부채의 부담을 세대 간 적절히 분배하고 이를 통해 미래세대를 경제적으로 보호하여 세대 간 정의를 실현하기 위해서도 헌법적 규율의 필요성은 인정할 수 있다.<sup>7)</sup>

### (2) 독일의 제2차 연방주의 헌법개정을 통한 국가부채제한 시스템 수립

국가부채의 헌법적 규율에 관하여 긍정적인 입장을 취한다면, 국가부채문제에 대한 규율을 헌법적으로 개정하여 실현하고 있는 독일의 상황은 중요한 연구대상이 된다. 또한 앞으로 국가부채문제를 헌법적으로 규율하려고 하는 입장에서도 독일에서의 추후 헌법현실이 많은 시사점들을 제공할 수 있을 것이다.

독일은 2006년 소위 제1차 연방주의 개혁(Föderalismusreform I)으로 재정헌법에 관

6) 이상경, “미국의 경제위기와 법정정책 대응”(경제위기와 법정정책: 한국법정정책학회·한국입법정책학회 공동 학술대회 발제집, 2012), 52-54면.

7) 세대 간 정의 측면에서 국가부채의 통제에 대한 문제는 Hilde Neidhardt, *Staatsverschuldung und Verfassung*, Mohr Siebeck, 2010, 7-10면 참조. 그 밖에도 지속가능성(Nachhaltigkeit) 측면에서 국가부채의 문제에 대한 내용은 Markus Möstl, “Nachhaltigkeit und Haushaltsrecht”, in: Wolfgang Kahl(Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Mohr Siebeck, 2008, 574-584면 참조.

한 중요한 조문을 개정하고, 지난 2009년 제2차 연방주의 개혁(Föderalismusreform II)에 따른 국가부채제한조항(제109조, 제109a조, 제115조) 등을 새롭게 개정하였다.<sup>8)</sup> 국가부채제한에 관한 중요한 내용으로는 ①국가의 신용, 담보 등에 대해 연방법률의 수권 요구 ②새로운 회계연도의 부채는 원칙적으로 국내총생산의 0.35%를 초과할 수 없음 ③경기변동에 따른 상황은 부채발생에 고려 ④헌법적 한계를 벗어난 국가부채는 통제계좌(Kontrollkonto)를 통해 관리 ⑤통계계좌 내 국내총생산의 1.5%를 상회하는 부채는 경기변동에 따라 상환 ⑥순국가채무(신용인수)의 평가를 위한 법률제정 ⑦자연재해 등 비상상황의 경우 연방의회 재적과반수 의결로 초과 부채 가능 등이다.

독일연방헌법 제109조와 제115조는 국가예산과 부채에 관하여 단순한 선언적 내용이나 추상적 지침을 규정한 것이 아니다. 국가부채의 무분별한 증가를 규율하기 위한 헌법적 판단과 통제의 기준을 마련하고 제시하는 실질적인 규범력을 가진 것으로 이해되고 있다.<sup>9)</sup>

8) 제109조: (1) 연방과 주는 각각의 예산운영에 있어서 자주적이며 상호 독립적이다. (2) 연방과 주는 유럽공동체설립조약 제104조의 예산기율(Haushaltsdisziplin)을 위한 유럽공동체의 법률행위로부터 말미암는 독일연방공화국의 의무를 공동으로 이행하고, 그 범위내에서 국가전체의 균형경제를 위한 필요를 고려한다. (3) 연방과 주의 예산은 원칙적으로 신용을 통한 수입(Einnahmen aus Krediten) 없이 균형을 이루어야 한다. 연방과 주는 경기상승과 침체 시 정상적인 상황에서 벗어난 경기변동의 영향을 감소시키기 위한 규정과, 국가가 통제할 수 없고 국가의 재정상황에 심각한 영향을 미치는 자연재해나 그 밖의 비상사태를 규율하기 위한 예외적인 규정을 정할 수 있다. 예외적인 규정에 대해서는 그에 상응하는 변제규정(Tilgungsregelung)을 정한다. 연방예산에 관한 그 밖의 자세한 내용은 헌법 제115조와 제1문에 따라 규율하며, 신용을 통한 수입이 명목적인 국내총생산의 100분의 0.35를 초과하지 않으면 제1문을 유지한 것으로 본다. 각 주는 헌법상 권한의 범위내에서 주예산에 관한 상세한 내용을 규율하며, 신용을 통한 수입이 없을 때에만 제1문을 유지한 것으로 본다. (4) 예산법, 경기변동에 따른 예산운영 그리고 다년간 재정계획에 관하여 연방과 주에 공동으로 적용되는 원칙을 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 정할 수 있다. (5) 예산기율 유지를 위한 유럽공동체설립조약 제104조에 따른 유럽공동체의 제재에 대하여 연방과 주는 각각 65대 35의 비율로 부담한다. 주의 부담부분 중에 35/100는 각 주가 연대하여 인구비율에 따라 책임지고, 65/100은 부채를 야기한 책임에 따라 각 주가 부담한다. 자세한 내용은 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 정한다.

제115조: (1) 장래 회계연도에 지출을 야기할 수 있는 국채발행(Aufnahme von Krediten), 보증의 인수(Übernahme von Bürgschaften), 보증(Garantien) 또는 그 밖의 담보제공(Gewährleistungen)은 한도액이 특정되었거나 특정할 수 있는 연방법률의 수권에 따른다. (2) 수입과 지출은 기본적으로 부채를 통한 수입이 없이 균형을 이루어야 한다. 이 원칙은 신용을 통한 수입이 명목상 국민총생산의 100분의 0.35를 초과하지 않으면 유지된 것으로 본다. 또한 정상적인 상태에서 벗어난 경기변동 시에는 상승과 침체기의 예산에 미칠 영향을 고려한다. 제1문 내지 제3문에서 허용한 부채의 사실상의 한도를 초과한 부분은 통제계좌(Kontrollkonto)에 귀속시키며, 명목상 국민총생산의 100분의 1.5를 초과하는 부담은 경기상황에 따라 변제한다. 대규모 재정조치(finanzielle Transaktionen)와 관련된 수입과 지출의 축소, 경기안정화조치에 따른 경기변동을 고려하여 연간 순국채발행의 상한액을 설정하는 절차, 규정상 한계를 초과한 실제 국채발행의 초과부분에 대한 통제와 조정 등에 관한 자세한 내용은 연방법률로 정한다. 국가가 통제할 수 없고 국가의 재정상황에 심각한 영향을 미치는 자연재해나 그 밖의 비상사태의 경우에는 연방의회 재적과반수의 결정으로 국채발행의 한계를 초과할 수 있다. 이 때 결정은 변제계획과 함께 이루어져야 한다. 제6문에 따른 부채는 적정한 기간 내에 상환한다.

## II. 독일의 국가부채제한을 위한 연방주의 헌법개정 배경과 내용

### 1. 연방주의 헌법개정 배경

#### (1) 기존의 헌법조항과 법률을 통한 국가부채제한의 한계

2009년 제2차 연방주의 헌법개정 이전에도 독일헌법 제115조는<sup>10)</sup> 국가부채를 규제할 수 있는 내용을 담고 있었다.<sup>11)</sup> 이에 따르면 새로운 국가부채는 투자지출(Investitionsausgaben)의 액수만큼 특별한 제한 없이 부담할 수 있었다. 또한 “전체 경제적인 균형(gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts)”의 교란을 방지하기 위해서는 그 이상의 부채도 부담할 수 있었다. 그러나 이 때 국가채무를 허용할 수 있는 “전체 경제적인 균형”이라는 개념이 불명확하여 쉽게 근거를 제시하고 부채를 부담할 수 있었다. 또한 부채에 대하여 상환의무도 없었을 뿐만 아니라 이를 통제할 수 있는 효율적인 제재수단이 없어서 실제로 국가부채를 통제하는데 아무런 효과를 발휘하지 못하였다.<sup>12)</sup>

다른 한편 국가부채는 일반적으로 예산에 계상되는데, 독일에서 예산은 법률의

9) 헌법적인 통제가능성에 대해서 구체적인 내용은 Christian Mayer, “Greift die neue Schuldenbremse?”, AöR 2011, 301면 이하 참조.

10) 제115조: (1) 장래 회계 연도에 지출될 수 있는 신용인수(Kreditaufnahme), 담보제공 또는 그 밖의 보증들은 그 최고액이 결정되어 있거나 결정될 수 있는 연방법률의 수권이 필요하다. 신용인수로 인한 수입은 예산안 중에 계상된 투자지출총액을 상회할 수 없다. 거시적인 전체 경제적인 균형의 교란을 방지하기 위해서만 예외가 허용된다. 상세한 것은 연방법률로 정한다. (2) 연방의 특별재산(Sondervermögen)에 대해서는 연방법률로 제1항에 대한 예외를 허용할 수 있다.

11) 개정헌법 제115조에서 국채발행이라고 사용한 용어는 독일헌법상 조문에 “Aufnahme von Krediten”이라고 표현되어 있다. 이 때 Kredit는 일정한 기간 동안 이자를 지불하기로 약정하고 지급받은 재정 수단, 주로 금전으로서 상환의 의무가 있는 것을 의미한다. Markus Heintzen, in: v.Münch/Kunig, GG, Bd.2, 6.Aufl., 2012, Art.115, Rn.10; Hanno Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.115, Rn.68, Helmut Siekmann, in: Sachs, GG, Art.115, Rn.14; Hermann Pünder, “Staatsverschuldung”, in: Isensee/Kirchhof, HStR Bd.V, 3.Aufl., 2007, §123, Rn.20 등 참조. 그러나 이 때 Kredit에 포함되는 내용에 있어서는 약간의 논란이 있다. Siekmann, in: Sachs, GG, Art.115, Rn.15. 또한 제115조 제1항의 “Aufnahme von Krediten”과 제2항의 “Einnahmen aus Krediten”에서 Kredit는 서로 다른 개념으로서, 제2항에서의 Kredit를 통한 수입은 연방의 순채무(Nettoverschuldung)로서 신용을 통해 장래 발생하게 된 모든 부담을 의미한다. Kube, in: Maunz/Dürig, GG, Art.115, Rn.125. 여기서는 엄격한 구별에 따라 표시하지 않고, 논의의 편의상 가능한 부채로 표시하며 사용한다.

12) 이에 관한 상세한 내용은 특히 Ryczewski, 앞의 책, 41-59면; Kay von Lewinski, Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott, Mohr Siebeck, 2011, 274-275면; Michael Kloepfer, Verfassungsrecht Bd.I, C.H.Beck, 2011, 921면 등 참조.

형식으로 의결된다. 문제는 국가부채에 관한 제한 규정을 법률로 제정하거나 규율 하더라도, 일반법률인 예산의 내용으로 국가부채를 정하면, 매년 제정되는 예산법률은 '신법 우선의 원칙'에 따라 일반법적인 부채제한법률이나 규율보다 우선적으로 적용되어, 부채제한법률이나 규정의 효력을 무력화 시킬 수 있다. 국가의 부채에 관한 제한이 헌법적 차원에서 규율된다면, 매년 새로운 법률로 예산이 확정되고, 그 법률의 내용에 국가의 부채에 관한 내용이 포함되더라도 헌법적 제한을 받을 수 밖에 없었다.<sup>13)</sup>

결국 국가부채의 제한은 일반법률의 형태가 아닌 헌법의 형태로 상세하게 규정되었고, 현재 국가부채제한규정은 재정에 관한 연방과 주의 권한행사에 대하여 권력을 통제하고 제한하는 기능으로서 작동하며, 기본적으로 상세한 내용을 가진 규범들로서 체계적으로도 적합하다고 평가되고 있다.

## (2) 정치적 타협을 통한 부채문제 해결의 한계

국가의 부채에 관한 제한은 국가운영에 관한 정치과정에 있어서 중요한 내용이었기 때문에 정치적 경쟁과 타협을 통해 이루어졌다. 그러나 국가경제 활성화를 위하여 정부는 부채를 통한 투자에 힘쓰면서 국가의 재정부담을 증가시켰다. 그 밖에도 복지분야 확장으로 말미암아 국고의 재정부담이 증가하는 등, 국가의 공적인 부분에 있어서 지속적인 부채증가는 정부에 큰 재정적 부담을 주었다. 지속적인 막대한 이자부담은 다시 경제성장에 부정적인 영향력을 끼치면서 한계를 드러내게 되었다.<sup>14)</sup>

이러한 악순환은 전혀 바람직하지 못한 것으로 인식됨에도 불구하고, 정치계는 직접 이에 대한 책임을 지고 부담을 감수하면서 개선하려고 노력하기보다, 재선을 위하여 단기적으로 국민들에게 영향을 줄 수 있는 지출이 큰 정책을 실현하면서, 지속적인 부채의 축적을 통해 미래세대로 재정적 부담을 전가시키기만 하였다. 이러한 재정부담은 민주주의 측면에서 볼 때, 한편으로는 재정부분에 있어서 국민의 대표에 의한 정책실현으로서 정당화 될 수 있다. 그러나 다른 한편으로는, 현재 민주적 정당성을 가지는 국민의 대표는 미래세대에 대한 아무런 재정적 책임도 부담하지 않고 미래세대에 대한 민주적 정당성도 갖지 못하면서 재정적 부담을

13) Ryczewski, 앞의 책, 174-175면.

14) Felix Ekardt/ Daniel Buscher, "Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit", AöR 2012, 43면 이하.

미래세대로 미루기만 하는 것이다. 이러한 정치적 무능력을 극복하고 국가의 부채에 관한 문제를 가능한 헌법개정자가 적극적으로 해결하기를 바라하는 요구들이 증가하였다.<sup>15)</sup>

## 2. 국가부채제한의 내용

### (1) 연방의 부채제한

#### ① 원칙: 부채부담 불가

2009년 개정된 독일헌법 제109조 제3항 제1문과 제115조 제2항 제1문에 따르면 연방은 원칙적으로 부채를 통하여 국가수입과 지출의 균형을 맞출 수 없다. 이는 한편으로는 실질적인 균형예산의 원칙을 의미하는 것이며, 다른 한편으로는 그 동안 헌법에 한 번도 규정된 적이 없었던 “부채제로(Nullverschuldung)”의 원칙을 의미하는 것이다.<sup>16)</sup> 이 부채제로의 원칙은 2009년 독일연방헌법개정의 핵심적인 개정내용이며, 실제로 발생하는 수많은 국가의 부채증가에 있어서 헌법적인 한계가 어디인지 표시해주는 기준이기도 하다. 원칙적으로는 부채를 통해 균형예산을 실현할 수 없기 때문에 특별한 헌법적 정당성이 없는 한 부채를 부담할 수 없다. 따라서 독일헌법은 다음 세 가지 경우에만 부채를 부담할 수 있도록 제한적으로 열거하였다.<sup>17)</sup>

#### ② 경기변동에 따른 부채부담

평상시와 달리 경기변동이 발생하는 경우 즉, 경기상승과 경기침체 시 연방은 부채를 통한 조정이 예산에 미칠 수 있는 영향력을 고려할 수 있고(제109조 제3항 제2문), 또 고려해야 한다(제115조 제2항 제3문). 이를 경기변동적 부채부담요인(konjunkturelle Verschuldungskomponente)이라고 한다.<sup>18)</sup> 연방이 부채를 부담할

15) 독일 내 정치경제 정책적 상황으로 인한 한계에 대해서는 Christoph Ryczewski, *Die Schuldenbremse im Grundgesetz*, Duncker & Humblot, 2011, 103-136면 참조.

16) Ekardt/Buscher, 앞의 논문, AöR 2012, 45-46면. 이를 “장래 균형예산에 대한 자기구속”이라고 표현하기도 한다. Christian Seiler, “Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel”, JZ 2009, 723면.

17) 이 때문에 기본적으로 신용인수가 금지되는 것은 아니라(kein grundsätzliches Kreditaufnahmeverbot)고 표현하기도 한다. Lewinski, 앞의 책, 275-277면.

18) Ryczewski, 앞의 책, 140면. Lewinski, 앞의 책, 282면은 경기요인(Konjunkturkomponente)이라고 표현하기도 한다.

수 있는 경기변동의 경우는 법률에 규정된 절차에 의해 확정한다. 이에 관한 구체적인 절차를 규율하기 위하여 “헌법 제115조 집행에 관한 법률(Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes: 이하 G115)”이 제정되었다.<sup>19)</sup> G115 제5조 제2항에<sup>20)</sup> 따르면 국가의 거시경제적인 생산능력의 초과나 미달이 예상되면(소위 생산불균형: Produktionslücke), 평상시와 다른 경제상황이 발생한 것이라고 본다.<sup>21)</sup> 평상시와 다른 경기변동(생산불균형)이 발생하여, 거시적 경기변동에 적응하도록 연방이 재정(수입과 지출)을 운영하게 되면 부채부담이 발생할 수 있다(G115 제5조 제3항).<sup>22)</sup> 이러한 경기변동으로 인한 부채부담이 가능한 상황의 확정 절차와 기준에 대해서는 경제계 등 학계의 발전상황을 지속적으로 반영하여 검증하고 발전시킨다(G115 제5조 제4항).<sup>23)</sup>

경기변동에 따른 부채부담요인이 발생하면 국가는 부채를 통해 유연한 예산정책을 펼 수 있다.<sup>24)</sup> 경제위기 시 연방은 부채를 부담할 수 있지만, 경기상승 시에는 이 부채를 변제해야 한다.<sup>25)</sup> 경기변동에 따른 부채요인을 독립적으로 파악하여 경기하락 시 부담했던 부채를 경기상승 시 변제함으로써, 장기적으로는 균형예산이 실현될 수 있도록 보장하는 것이다.

### ③ 구조적 부채부담

독일헌법 제109조 제3항 제4문과 제115조 제2항 제2문에 따르면, 새로운 국가부

19) Gesetz v. 10. 8. 2009, BGBl I S.2702(2704).

20) 제5조: (2) 거시경제적인 생산능력을 초과하거나 미달(생산불균형)일 때는 평상시와 다른 경제적 상황이 있는 것으로 본다. 이는 경기안정화에 기초하여 예상한 생산잠재력(Produktionspotenzial)이 예산수립을 한 당해 연도의 예상 국내총생산에서 벗어날 때를 의미한다.

21) 그러나 이러한 개념정의는 경직될 뿐만 아니라 표현이 올바르지 않은 것으로 평가되기도 한다. 또한 법적으로는 판단하기 어려운 것으로서 연방헌법재판소가 이에 관한 문제를 다루더라도 재정정책과 경기변화에 관한 예측문제이기 때문에 소극적인 입장을 취할 수 밖에 없어 정치적인 평가에 따른 부채증가의 요소로 평가되고 있다. Kay von Lewinski, *Artikel 115 Gesetz*, Nomos Kommentar, 2012, §5, Rn.4 ([http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/LewKoArt115G\\_1/cont/LewKoArt115G%2Ehtm](http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm/LewKoArt115G_1/cont/LewKoArt115G%2Ehtm)).

22) 제5조: (3) 생산불균형과 그로 인한 경기변동에 어떻게 연방의 수입과 지출을 적응시켜야 하는지 예산변동의 결과로서 경기변화에 따른 부채요인이 나타난다.

23) 제5조: (4) 연방재정부(BMF)는 연방경제과학기술부(BMWI)의 동의를 얻어, 유럽안정성장협약(ESWP)에 따른 경기안정화과정에 부합하도록, 경기변동요인의 결정에 관한 구체적인 절차를 연방상원의 동의 없이 명령으로 정한다. 지속적으로 학계의 발전상황을 반영하여 이 절차를 검증하고 개발한다.

24) 어느 정도 경기변동에 따라 국가예산운영이 변화하는가를 나타내는 정도를 예산반응도(Budgetsensitivität)라고 할 때, OECD보고서에 기초하면 독일은 0.5%의 경기변동에 따라 예산운영이 변화를 나타내는데 그 중에 받은 연방의 예산운영에 변화를 가져온다고 한다. Rolf Schmidt, “Die neue Schuldenregel und die weitere Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform”, *DVBl* 2009, 1280면.

25) Reimer, in: Epping/Hillgruber, *GG*, Art.109, Rn.59, 72f.; Josef Christ, “Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen”, *NVwZ* 2009, 1334면.

채가 명목적인 국내총생산(BIP)의 최대 0.35%를 초과하지 않는 경우에도 부채제도의 원칙은 유지된 것으로 본다. 이를 경기변동에 따른 부채와 비교하여 구조적 부채부담요인(strukturelle Verschuldungskomponente)이라고 할 수 있다.<sup>26)</sup> 즉 연방은 경기변동과 관련 없이 어느 정도 부채를 부담하며 투자 등을 위하여 활용할 수 있도록 보장받고 있는 것이다.<sup>27)</sup> 때문에 이 규정은 오늘날 지속적으로 발생하는 국가의 투자비용에 있어서 최소수준을 헌법적으로 보장하도록 구체화한 것이라고 평가되기도 한다.<sup>28)</sup>

그러나 실제 2000년대 초반 독일 내 연방주의 개혁에 관한 논의에서 핵심은 전통적인 투자개념과 국가부채의 관련성을 없애고, 연방이 독일의 지속가능한 발전과 경제성장의 강화를 위하여 구체적인 발전계획을 자유롭게 수립할 수 있도록 정책형성의 재량을 더 광범하게 부여하는 것이었다.<sup>29)</sup> 즉 연방이 일정한 범위 내에서는 부채를 재량껏 활용할 수 있도록 하는 것이다. 물론 이러한 구조적 국채부담의 한계수치는 기존의 헌법에 규정되었던 -순투자의 개념에 따를 때에도- 부채로서 투자 수준을 상회하는 것은 아니다.<sup>30)</sup> 이러한 구조적 부채에 대해서는 헌법적으로 명시적인 변제의무도 규정하고 있지 않기 때문에 누적도 가능하다는 문제가 있다.

#### ④ 비상상황 발생 시 예외로써 부채부담

헌법 제109조 제3항 제2문과 제115조 제2항 제6문에 따르면, 자연재해가 발생하거나 예상치 못한 비상상황이 발생한 경우에는 부채의 헌법적 제한에 대한 예외로써 부채부담을 인정할 수 있다. 다만 이러한 경우에는 연방의회 의결을 필수요건으로 한다. 이 때 연방의회 의결내용에는 부채의 변제계획도 포함되어야 한다(제7문). 이 비상상황 해결을 위한 부채는 적정한 기간 내에 상환해야 한다(제8문). 이를 통해 국가의 위기상황에서 부채를 통해 국가기능을 발휘하고 국가사무를 수행할 수 있도록 보장하는 것이다.<sup>31)</sup>

26) Ryczewski, 앞의 책, 140-141면. Lewinski, *Öffentlichrechtliche Insolvenz und Staatsbankrott*, 281면에서는 구조적 요인(strukturelle Komponente)이라고 표현한다.

27) Ekardt/Buscher, 앞의 논문, 45면.

28) Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art.109, Rn.69; Seiler, 앞의 논문, 723면.

29) Ryczewski, 앞의 책, 141면.

30) Christ, 앞의 논문, 1333면. 독일의 개정 전 헌법 제115조 제2항에서는 장래세대에 경제적 부담을 과도하게 지우기 않기 위해서, 부채는 예산에 계상된 투자지출의 총액을 상회할 수 없도록 제한하고 있었다.

31) Christ, 앞의 논문, 1335면.

비상상황은 아주 예외적인(außergewöhnlich) 상황을 의미하는 것으로서, 국가가 통제하기 어렵고 국가에 상당한(erheblich) 재정적 부담을 주는 경우이어야 한다. 이러한 상황은 다양하게 나타날 수 있기 때문에 그 사례를 모두 열거하기란 쉽지 않다. 다만 예를 든다면 대규모 지역적 참사가 발생했다든지, 외부적 요인에 따라 국내 심각한 경제위기가 발생했을 경우 등 부정적 비상상황도 있을 수 있지만, 다른 한편 국가적으로는 상당히 긍정적인 상황으로서 통일 등도 국가재정에 갑작스럽게 엄청난 부담을 줄 수 있는 비상상황으로 인정할 수 있는 사례이다. 이러한 비상상황은 주기적으로 발생할 수 있는 경기변동과는 구분되는 것이고, 따라서 이와 구별하여 부채를 통해 해결할 수 있도록 규정해 놓고 있는 것이다.<sup>32)</sup>

## (2) 州의 부채제한

헌법 제109조 제3항 제1문에 따라 주도 원칙적으로는 부채를 통한 수입으로 예산균형을 맞출 수 없다. 다만 부채를 수인할 수 있는 경우는 연방과 약간 차이가 있다.

### ① 경기변동에 따른 부채원인

헌법 제109조 제3항 제2문 전반부와 제5문은 각 주에게 헌법상 권한 내에서 경기변동에 따른 고려를 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 각 주는 주헌법에 경기변동에 관한 부채부담규정을 두거나 일반 법률로서 부채부담규정을 제정할 수 있다.<sup>33)</sup> 또는 연방법률의 국가부채에 관한 내용을 주의 상황에 맞게 약간 변형시켜 수용할 수도 있다. 경과규정인 헌법 제143d조<sup>34)</sup> 제1항 제3문에서 2019년까지는

32) Ryczewski, 앞의 책, 142면. G115 제8조에 따르면 헌법의 규정보다 확대된 내용으로서 추가경정예산(Nachtragshaushalt)에 조세수입의 3%에 이르는 부채를 부담할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 이 조항이 위헌인지에 대해서는 아직 명확하지 않지만(위헌의견은 Henning Tappe, "Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz", DÖV 2009, 887-888면, 엄격한 해석하에 합헌의견은 Seiler, 앞의 글, 725면), 이에 따른 부채도 결국에는 통제계좌를 통해 규율된다. Lewinski, 앞의 책, 283면.

33) Christ, 앞의 논문, 1335면.

34) 제143d조: (1) 2009년 7월 31일까지 유효한 제109조와 제115조는 마지막으로 2010년 회계년도까지 적용한다. 2009년 8월 1일부터 유효한 제109조와 제115조는 처음으로 2011년 회계 연도부터 적용하고, 2010년 12월 31일까지 이미 설정된 특별자산에 대한 부채관련권한은 헌법개정에 영향을 받지 않는다. 각 주는 2011년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 제109조 제3항의 규정과 달리 기존의 주법상 규정에 따라 예외적으로 규율할 수 있다. 각 주의 예산은 2020년 회계연도에는 제109조 제3항 제5문의 요건을 모두 충족시킬 수 있도록 수립한다. 연방은 2011년 1월 1일부터 2015년 12월 31일까지는 제115조 제2항 제2문과 달리 규율할 수 있다. 현행 적자의 감축은 2011년 회계연도부터 시작한다. 매년 예산은 2016년 회계연도에는 제115조 제2항 제2문의 요건을 충족시킬 수 있도록 수립하고, 자세한 내용은 연방법률로 정한다.

각 주가 헌법상 부채제한규정의 적용을 받지 않을 수 있도록 유예기간을 허용했다. 따라서 각 주가 어떤 내용으로 경기변동에 따른 부채부담규정을 형성할 것인지에 대해서는 2020년이 되어서야 알 수 있다. 다만 2019년까지 각 주는 제143d조 제2항에<sup>35)</sup> 따라 주의 부채를 해소하기 위하여 연방으로부터 일정한 금액의 보조를 지원받을 수 있다. 이 때 부채해소를 위한 보조금의 재정부담은 연방과 주가 공동으로 책임진다.<sup>36)</sup>

## ② 구조적인 부채원인

연방의 경우와는 달리 주에 적용될 구조적인 부채원인에 관해서는 전혀 규정되어 있지 않다. 개정된 독일헌법은 원칙적으로 부채의 발생을 제한하고, 예외적으로 일정한 조건 하에서 부채를 허용하는 구조로 이루어져 있기 때문에, 구조적인 부채부담에 대한 가능성은 주에 대해서는 완전히 배제되고 있다고 평가된다. 따라서 주는 경기변동에 따른 부채원인과 예외적인 비상상황으로 인한 부채원인에 근거해서만 새로운 부채를 인수할 수 있을 뿐이다.<sup>37)</sup>

## ③ 비상상황 발생 시 예외규정

연방과 마찬가지로 각 주도 자연재해나 예상치 못한 비상사태가 발생한 경우에는 헌법 제109조 제3항 제2문에 따라 부채부담에 관한 예외규정을 제정할 수 있다. 물론 이 경우에도 부채의 변제계획을 함께 포함시켜야 한다. 이에 관한 구체적이고 상세한 절차 등에 대해서는 주가 직접 법률로 정할 수 있다.

35) 제143d조: (2) 제109조 제3항의 요건을 충족하기 위한 지원책(Hilfe)으로 2020년 1월 1일부터 베를린, 브레멘, 자아란트, 작센안할트, 쉘레스비크홀슈타인은 2011년부터 2019년까지 총액 8억유로를 매년 연방예산으로부터 채무해소지원금(Konsolidierungshilfe)으로 지원받을 수 있다. 브레멘은 3억유로, 자아란트는 2억 6천만 유로, 베를린, 작센안할트, 쉘레스비크홀슈타인은 각각 8천만 유로를 수령한다. 지원금은 연방상원의 동의를 얻어 연방법률에 따라 행정협정에 근거하여 지급한다. 주에 대한 지원은 2020년 연말까지 재정적자의 완전한 해소를 전제로 한다. 자세한 내용, 특히 재정적자의 매년 감소상황, 안정화이사회(Stabilitätsrat)를 통한 재정적자 감소의 감독, 감소단계를 유지하지 못할 경우 결과 등에 대해서는 연방상원의 동의를 얻은 연방법률과 행정협정으로 정한다. 채무해소지원금과 극단적인 예산상태를 근거로 지급되는 정상화보조금(Sanierungshilfe)은 동시에 지급될 수 없다.

36) 제143d조: (3) 채무해소지원금을 지급하기 위하여 발생하는 재정부담은 연방과 주가 반씩 부담하는데, 주는 부가가치세수(Umsatzsteueranteil)로 이를 부담한다. 자세한 내용은 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 정한다.

37) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 51면; Ryczewski, 앞의 책, 142-143면.

### (3) 특별자산

특별자산(Sondervermögen)을 통해서 국가부채의 제한을 적용하지 않던 현실은 개정헌법 제109조와 제115조가 더 이상 규율하고 있지 않으므로 아무런 대안도 없이 폐지된 것으로 본다. 따라서 과거 정상적 부채의 회피수단으로서 특별자산설립은 더 이상 문제되지 않는다. 다만 경과규정을 통해 2010년 12월 31일까지 존재한 기존의 특별자산은 변동시키지 못한다. 이 때문에 부채관리를 위하여 특별자산을 확충하자거나 그 기간을 제한하자는 주장이 있지만,<sup>38)</sup> 과거처럼 일정 기간이 지나면 연방예산 목록에 포함되어 일정하게 정리될 것으로 보인다. 지금까지 문제가 되었던 특별자산을 통한 부채부담에 관한 문제는 이번 헌법개정으로 해결된 것으로 보인다.<sup>39)</sup>

## III. 국가부채제한규정의 헌법적 문제점

우리 헌법체제 하에서는 헌법에 위반되는 헌법조항이란 상정하기 어렵기 때문에<sup>40)</sup> 학설로는 헌법개정의 한계론이 주장될 수 있음에도<sup>41)</sup> 불구하고 실제 헌법개정의 위헌성을 판단하는 것이 쉽지 않다. 그러나 독일의 경우에는 제79조 제3항에서<sup>42)</sup> 헌법개정의 한계를 규정하고 있어서 헌법개정 자체에 대한 위헌성을 평가할 수 있다. 따라서 헌법 제79조 제3항의 근거하여 부채제한규정이 헌법개정의 한계를 지켰는지 여부를 심사해 볼 수 있다. 제79조 제3항에 따른 독일헌법 개정의 한계는 제20조에 규정된 연방국가원리, 법치국가 및 민주주의원리와 제1조의 인간존엄 등을 위반하지 않는 것이다.<sup>43)</sup> 문제는 '각 주가 부채를 인수하거나 부담하는데 있어서 새로운 헌법규정이 이를 제한하는 것이 연방국가 원칙과 민주주의 원칙에

38) Koriath, JZ 2009, S.729(733).

39) Ryczewski, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, S.185.

40) 헌재 1995.12.28. 95헌바3, 7-2, 841, 845-848; 2001.2.22, 2000헌바38, 13-1, 289, 294-295.

41) 양건, 헌법강의, 법문사, 2012, 68-70면.

42) 제79조: (1) 헌법은 헌법의 문구를 명시적으로 변경하거나 보충하는 법률에 의해서만 개정될 수 있다. 강화조약, 강화조약의 준비, 또는 신탁통치질서의 폐지를 대상으로 하거나 연방공화국의 방위에 도움이 되는 국제법상 조약에 있어서는, 헌법의 규정이 조약의 체결과 발효에 저촉되지 않는다는 설명의 문구를 보충함으로써 충분하다. (2) 헌법개정법률은 연방의회 재적의원 2/3와 연방상원 재적의원 2/3의 동의가 필요하다. (3) 연방을 각 주로 분할편성하거나 입법에 있어서 주의 기본적 협력 또는 제1조와 제20조에 규정된 기본원칙에 저촉되는 헌법개정은 허용되지 않는다.

43) 대표적으로 Degenhart, Staatsrecht I, C.F.Müller, 27.Aufl., 2011, Rn.232 참조.

비추어 볼 때 위헌은 아닌지' 하는 것이다. 왜냐하면 새로운 국가부채제한규정은 주의 예산고권을 제한함으로써 주의 주권을 제한할 수 있고, 이는 연방국가 및 민주주의 원칙을 제한하는 것이기 때문이다.

## 1. 연방국가 원칙과 부채제한

### (1) 연방국가 원칙

#### ① 위헌심사기준으로서 연방국가 원칙

연방국가 원칙은 제79조 제3항 전반부의 “연방을 각 주로” 편성함을 금지함과 제20조 제1항의<sup>44)</sup> “연방국가”라는 표현에 나타나 있다.<sup>45)</sup> 이 연방국가원리는 헌법 개정을 통해서도 제한될 수 없는 것으로서, 이를 제한하는 헌법개정은 정당화 자체가 인정되지 않는다.<sup>46)</sup> 이 때문에 먼저 연방국가를 하나의 중앙집권국가로 변형시켜 주를 단순한 행정단위로 격하시키는 것은 인정될 수 없다. 각 주는 구성국가(Gliedstaat)로서 주권을 가지고 있기 때문에 독립적이고 자체적인 국가권력(Staatsgewalt)을 유지하고, 독자적으로 민주적 정당성을 가지는 입법권 뿐만 아니라 행정권 및 사법권에 대해서도 자주성을 가지고 있어야 한다.<sup>47)</sup>

다른 한편 헌법개정의 위헌여부를 판단하는 심사기준으로서 제79조 제3항의 기본원칙(Grundsatz) 개념을 넓게 해석할 경우에 헌법개정은 상당히 광범한 제약 받을 수 있기 때문에 학계와<sup>48)</sup> 판례에서는<sup>49)</sup> 기본원칙의 개념을 가능한 엄격하게 해석한다. 이에 따르면 연방국가 원칙을 보장하는 범위는 연방국가 원칙을 그야말로 “원칙적으로 희생(pinzipielle Preisgabe)”시키지 않는 것에 그친다. 예컨대 연방국가 원칙이 일반적으로 고려된 헌법개정이나, 특별한 상황에서 명백하게 객관적인 근거를 가지고 연방국가 원칙을 교정한 헌법개정의 경우에는 연방국가 원칙의 위반이라고 보지 않는다.<sup>50)</sup>

44) 제20조: (1) 독일연방공화국은 민주적 그리고 사회적 연방국가(Bundesstaat)이다.

45) Josef Isensee, “Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz”, in: ders./Kirchhof, *HStR* VI, 3.Aufl., C.F.Müller, 2008, §126, Rn.287.

46) Johannes Dietlein, in: Epping/Hillgruber, *GG*, C.H.Beck, 2009, Art.79, Rn.21f. 다만 이러한 해석은 제79조 제3항의 제정과정상 배경과 역사적 경험을 근거로 인정되는 것이다. 이에 대해서는 Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd.III/2, C.H.Beck, 1994, 1107면.

47) Dietlein, in: Epping/Hillgruber, *GG*, Art.79, Rn.23, 50.

48) 대표적으로 Michael Sachs, in: ders, *GG*, 6.Aufl., 2011, Art.79, Rn.26.

49) BVerfGE 109, 279(310).

50) BVerfGE 30, 1(24).

## ② 연방국가 원칙의 내용

연방국가의 기본원칙에 어떤 내용이 포함되어 있는가는 헌법해석에 맡겨져 있다. 연방국가는 연방과 주 간 필수적인 국가권한이 적절하게 분배되어 있는 전체적인 구조로 이해된다. 물론 적절한 권한분배라는 의미가 무제한으로 주권을 보장한다는 것을 뜻하지는 않는다. 그러나 “헌법개정을 통해서 주가 국가로서의 특성을 점차 상실하여 결국에는 자주적인 국가성의 외형만 유지한 경우에는” 연방국가의 기본원칙이 침해된 것으로 볼 수 있다.<sup>51)</sup> 즉, 독자적인 국가사무의 핵심은—주가 국가성을 유지하는 한—주의 사무로서 박탈할 수 없는 것이며, 주의 국가사무 수행을 위하여 전체(연방과 주) 조세수입의 일정 부분은 주에게 속하는 것이다. 또한 주의 독자적인 권한행사를 가능케 하는 재정적 독립성은 어느 정도 주에게 보장되어야 한다.<sup>52)</sup> 이 때문에 주도 연방과 독립하여 주의 예산을 자체적으로 수립할 수 있어야 하며(형식적 예산고권), 실질적으로 예산주권의 행사에 있어서도 주의 독립적인 정치적 주도권을 가지고 예산을 수립할 수 있어야 한다.<sup>53)</sup>

## ③ 위헌심사 대상

연방에게는 허용되지만 주에게는 허용되지 않는 구조적 부채부담이 상대적으로 주의 재정권한을 제한하는 것이므로 연방국가 원칙에 위반되는 것은 아닌지 의문시 된다. 이는 구조적 부채원인을 이유로 부채를 부담할 수 있는 재정권한이 주가 국가사무를 수행하고 주권국가로서의 성격을 유지하는데 필수적인 전제조건인가 하는 것과 관련이 있다. 다만 이 문제는 일정한 조건 하에서만 평가할 수 있다. 국가사무를 수행하는데 있어서 부채부담이 얼마나 필수적인지 여부는, 수입과 지출에 있어서 주에게 얼마나 재량권이 부여되었는지에 따라 달리 평가될 수 있기 때문이다.<sup>54)</sup>

다른 한편으로는 헌법 제143d조 제2항과 제3항에서 5개 주에 대해서만 재정개선지원금을 인정하는 것과 관련해서는, 일부 주에 대한 재정지원이 연방내 평등원리(föderative Gebot der Gleichbehandlung)에 위반되는 것은 아닌가 하는 문제도 발생시킬 수 있다. 5개 주에 대한 재정지원을 헌법적으로 규정한 것은 그 동안 연방과 각 주의 재정상태를 고려하여 2020년까지 재정상태를 개선하는데 있어서 실

51) BVerfGE 34, 9(19f.).

52) BVerfGE 72, 330(383). Karl E. Hain, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6.Aufl., 2010, Bd.2, Art.79, Rn.128.

53) Karl P. Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.2, Art.20, Rn.34.

54) Bardo Fassbender, “Eigenstaatlichkeit und Verschulungsfähigkeit der Länder”, NVwZ 2009, 738면.

질적으로 지원이 필요한 주를 객관적 평가절차를 거쳐 선별한 결과이다. 따라서 연방 내 가장 재정적으로 부실한 주에 대한 지원을 인정한 것이기 때문에, 주간 불평등한 대우라고 하더라도 합리적인 근거에 따른 것으로서 헌법상 연방국가원리에 위반되지는 않는 것으로 본다.<sup>55)</sup>

## (2) 연방국가 원칙 위반 가능성?

이미 독일연방헌법의 개정과정에서 새로운 헌법상 국가부채제한규정은 주의 예산고권을 위헌적으로 침해하기 때문에 허용될 수 없다는 주장이 제기되었다.<sup>56)</sup> 슐레스비크홀슈타인주의 주의회는 연방헌법재판소에 연방과 주간 권한쟁의심판(Bund-Länder-Streit)을 신청하기도 하였다. 그러나 이 심판청구는 연방과 주간 권한쟁의심판에 있어서 주의 의회는 심판청구권이 없다는 이유로 각하되었다.<sup>57)</sup> 연방헌법재판소가 이 관례에서 본안판단에 이르지 않았기 때문에 그 동안 위헌이라 주장되어 온 내용을 중심으로 그 당부를 평가해 볼 수 있다.

### ① 연혁적 근거

국가부채제한규정의 위헌성을 주장하는 첫 번째 이유는 독일의 헌법전통에 근거를 두고, 연방헌법의 본래 규정에 근거해서 헌법개정을 평가해야 한다는 것이었다. 즉 현행 독일헌법의 제정자들이 제헌위원회(Parlamentarische Rat)에서 처음 연방국가원리를 정할 때 주의 국가성을 어느 정도 인정했는지를 기준으로 해야 한다는 것이다. 제헌의회에서 연방과 주의 독자적인 국가성은 상호 긴장관계를 이루고 있었지만, 재정권한에 있어서는 충분히 주의 주권을 인정했다는 것이다. 이미 기존의 개정 전 헌법 제109조에서 연방과 주는 “자립적으로 상호 독자적으로” 예산을 수립할 수 있었다는 규정을 통해 그러한 헌법제정자의 의도를 확인할 수 있다

55) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 65-66면; Gregor Kirchhof, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2010, Art.109, Rn.76. 이에 대한 회의적인 시각은 Stefan Koriath, “Das neue Staatsschuldenrecht - zur zweiten Stufe der Föderalismusreform”, JZ 2009, 733-734면.

56) Fassbender, 앞의 글, 740면; Johannes Hancke, “Defizitbegrenzung im Bundesstaat - Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer”, DVBl 2009, 621-626면; Peter Selmer, “Die Föderalismusreform II - Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, NVwZ 2009, 1261면 등 참조.

57) BVerfG, Beschl. v. 19.8.2011 - 2BvGl/10, NVwZ 2011, S.1512. 이에 대한 관례평석은 Miachel Sachs, JuS 2012, 274-276면 참조. 연방헌법재판소는 연방헌법재판소법 제68조의 연방과 주간 권한쟁의심판에 있어서는 주정부가 구성되지 않은 예외적인 경우를 제외하고는 기본적으로 주정부가 주의 이익을 대표하여 연방과 주의 권한쟁의심판에 당사자가 될 수 있다는 기본 입장 하에, 본안 판단에 이르지 않고 청구를 각하하였다.

는 것이다.<sup>58)</sup>

1949년 제정된 독일연방헌법은 연방국가 원칙에 관한 내용을 형성하는데 있어서 1866년부터 1871년까지 독일 연방국가의 성립 이후 헌법사와 헌법전통을 상당 부분 반영했다. 독일 연방 내 개별국가와 주들은 부채를 통해 국가수입을 마련할 수 있었다. 현행 독일연방헌법의 직접적인 모범이 되었던 1871년부터 1919년 사이 제국헌법도 주가 부채를 인수하는데 아무런 제한규정을 두지 않았다.<sup>59)</sup> 현행 독일연방의 제헌헌법에서도 주의 부채와 관련하여 어떤 요건이나 제한을 규정하지 않았다. 주의 재정고권(Finanzhoheit)은 부채에 관한 권한까지 포함한다는 것에 관하여 제헌위원회 내에서는 의견이 합치되었다. 1967년과 1969년 예산고권에 대한 제한을 규정하며 재정헌법을 중심으로 대대적인 헌법개정을 했을 때에도 부채의 부담 등에 관해서는 아무런 제한규정을 두지 않았다.<sup>60)</sup> 결국 독일의 헌법사 측면에서 보면, 본래 독일연방헌법제정 당시 주의 국가성에 관한 연방국가 원칙의 구체적인 내용은 주에게 부채부담의 권한이 포함된다는 것이다.

## ② 연방과 주간 권한 분배

주의 재정수입과 지출은 연방국가의 기준을 통해 결정된다. 연방은 기본적인 수입에 관하여 입법권한, 특히 헌법 제105조 제2항에 따라 양적인 측면에서 의미가 있는 소득세나 부가가치세 등에 대한 기본적인 과세권한을 가진다. 또한 지출에 대해서도 연방법률을 통해 광범한 범위에 걸쳐 연방이 권한을 행사한다. 이 때문에 주에게는 예산균형을 이룰 수 있는 유일한 수단이 부채에 관한 정책이 될 수 있다. 그런데도 이러한 유일한 예산균형을 이룰 수 있는 수단마저 제한하게 되면 주에게는 예산주권이 거의 남지 않게 된다는 것이다.<sup>61)</sup>

이는 헌법 제79조 제3항의 “기본원칙”을 상당히 넓게 이해하여, 예산주권의 주요 구성부분도 제79조 제3항의 헌법개정의 한계에 포함된다고 보는 것을 전제로 한다. 이러한 입장에서는 주의 부채에 관한 권한을 주의 고전적이고 고유한 권한 내용으로서 파악한다.<sup>62)</sup> 주의 사무를 이행하는데 있어서 절대적으로 필요한 경우에는 부채의 부담이 허용되어야 하며, 주의 예산주권 제한과 주의 국가사무이행 간에는 가능한 합리적인 조화가 이루어져야 하기 때문에 부채의 부담을 제한하는

58) Hancke, 앞의 글, 624-625면.

59) Fassbender, 앞의 글, 738-740면 참조.

60) Fassbender, 앞의 글, 739면; Hancke, 앞의 글, 625면.

61) Ryczewski, 앞의 책, 147-148면.

62) Fassbender, 앞의 글, 740면.

것은 효율적이거나 필연적인 수단은 아니라고 본다. 즉, 구속력이 있고 장기적인 부채의 제한이 아니라 기존의 제109조 제4항 제1호<sup>63)</sup> 같은 상황에 따른 개별적인 제한수권으로도 충분하다는 것이다. 그래야 연방과 주 간 부채의 부담이 분배될 수 있고, 유럽법상 안정화기준도 유지할 수 있다고 본다. 결국 국가부채를 엄격하게 제한하는 것은 불필요한 것이며, 특히 주의 예산고권의 핵심을 제한하는 것으로 위헌이라는 것이다.<sup>64)</sup>

### (3) 반론

#### ① 헌법개정 및 연방법률 제정 시 주정부 참여를 통한 절차적 정당성?

주의 재정권한을 제한하는 부채제한조항에 관한 개헌정과정에 주가 참여했을 뿐만 아니라 그에 따른 연방법률의 제정과정에 주가 참여할 수 있기 때문에 연방 국가 원칙에 위반이 아니라는 주장이 제기된다.<sup>65)</sup> 주의 부채부담에 관한 권한은 주의회에 있기 때문에, 원칙적으로는 연방이 헌법개정을 통해 이러한 주의 재정상 권한을 일방적으로 제한하지 못한다. 그러나 제2차 연방주의헌법개정 과정 중에 각 주는 연방주의헌법개정을 주도한 연방주의위원회(Föderalismuskommission)에 대표들을 통해 참여했고, 헌법개정의 요건으로서 연방상원(Bundesrat)의 2/3 동의 과정에서 주의 대표들을 통해 연방상원에 참여했기 때문에 주의회의 부채부담에 대한 권한을 제한하는 것이 절차적으로 문제가 없기 때문에 정당하다는 것이다.<sup>66)</sup>

헌법개정과정 중에는 절차적으로 문제가 없다고 볼 수 있지만, 헌법개정의 절차적 정당성이 헌법개정내용의 실제적 정당성까지 대체할 수 있는 것은 아니다. 헌법이 국가기관(주의회)에게 부여한 권한을 당해 국가기관이 절차적으로 동의했다고 해서 국가기관의 권한을 함부로 박탈하는 것을 정당화할 수 없다.<sup>67)</sup> 따라서 제109조와 제115조의 헌법개정은 실제적 내용의 위헌성을 판단해야 한다.

63) 제109조: (1) 전체 국가경제균형의 교란을 방지하기 위하여 연방상원의 동의를 얻어 1. 연방법률로 지역단체와 목적단체를 통한 신용인수의 최고액, 조건과 기한 그리고 2. 독일연방은행에서의 무이자예금을 유지할 연방과 주의 의무(경기조정준비금)에 관한 규범을 제정할 수 있다. 법규명령을 제정할 권한은 연방정부에게만 위임된다. 이 법규명령은 연방상원의 동의가 필요하다. 연방의회의 요구가 있으면 법규명령은 폐지하며, 자세한 내용은 연방법률로 정한다.

64) Hancke, 앞의 글, 626면.

65) Rolf Schmidt, "Die neue Schuldenregel und die weitere Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform", DVBl. 2009, 1277면.

66) Schmidt, 앞의 글, 1277면.

67) Ryczewski, 앞의 책, 151-152면.

## ② 州의 主權의 재정권한 유지

먼저 개정헌법체제 상 주의 예산주권이 어느 정도 제한되는지 정확히 평가하는 것이 필요하다. 먼저 주가 국가사무를 수행하는데 있어서 필요한 재정을 충분히 충당할 수 있는지 살펴본다면, 독일헌법 제104a조 내지 제108조는 연방과 주의 수입권한과 재정조정에 대해서 규정하고 있다. 헌법 제106조 제2항<sup>68)</sup> 내지 제3항<sup>69)</sup> 따라 각 주도 다양한 조세를 통해 전부 또는 일부 수입을 얻을 수 있고 그 밖에도 사용료와 납부금 등의 수입을 가질 수 있다. 제106조 제4항<sup>70)</sup> 따라 연방과 주의 수입이 근본적으로 변경되었을 때에는 부가가치세의 분배를 다시 정한다. 제107조 제2항<sup>71)</sup> 따라 지방자치단체의 재정능력과 재정필요도 고려하여 주의 재정충당을 보장한다.<sup>72)</sup> 그 밖에 주는 지출에 있어서도 재량권을 발휘하여 긴축정책을 통해 절약할 수 있다.<sup>73)</sup> 전반적으로 볼 때 자립적으로 국가사무를 수행하기 위한 주의 재정충당은 조세수입과 연방에 의한 재정조정 등 다양한 방법을 통해 가능하며, 이는 현재적으로 충분한 것이라고 할 수 있다.<sup>74)</sup>

물론 부채의 부담을 통한 재정충당도 하나의 방법은 되지만 유일한 방법은 아니기 때문에, 부채제한규정이 곧바로 주의 재정 독립이나 자주성을 제한하는 것이라

68) 제106조: (2) 다음 각 호의 조세수입은 주에 속한다. 1. 재산세, 2. 상속세, 3. 제1항에 따라 연방에 귀속하지 않고, 제3항에 따라 연방과 주에 공동으로 귀속하는 거래세, 4. 맥주세, 5. 카지노세.

69) 제106조: (3) 소득세, 법인세 및 부가가치세의 수입은 제5항 및 제5a항에 의하여 소득세의 수입이 지방자치단체에 배당되지 않을 때에는 연방과 주에 공동으로 귀속한다(공동조세). 소득세 및 법인세의 수입은 연방 및 주에 각각 1/2씩 배당한다. 부가가치세에 관한 연방과 주의 배분은 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 정한다. 법률로 정할 때 다음의 원칙을 준수한다.

1. 연방 및 주는 당해 수입범위에서 필요한 비용을 충당하는데 평등한 청구권을 가진다. 이 때 지출의 범위는 수년에 걸친 재정계획을 참작하여 정한다.

2. 연방과 주의 충당요구는 공평한 균형을 목적으로, 납세자의 과중한 부담을 피하고 연방전역에서 생활상태의 균형이 보장되도록 상호 조정한다.

부가가치세에 대한 연방과 주의 귀속분을 결정하는데 있어서는 1996년 1월 1일부터 소득세법에서 자녀 대문에 발생한 세금감소분을 고려한다. 자세한 내용은 제3문에 따라 연방법률로 정한다.

70) 제106조: (4) 연방과 주의 부가가치세 분배는 연방과 주의 수입과 지출이 근본적으로 현저하게 변경된 때에도 새로 정하고, 이 때는 제3항 제5문에 따라 부가가치세의 분배에 고려된 세금감소분은 고려하지 않는다. 연방법률이 주의 추가지출을 부담시키거나 수입을 감소시킨 경우, 추가부담이 단기간일 때 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 추가부담을 연방의 재정할당금(Finanzzuweisungen)으로 조정할 수 있다. 이 연방법률로 재정할당금의 산정과 주에 대한 분배를 위한 원칙을 정한다.

71) 제107조: (2) (연방)법률을 통해 주의 상이한 재정능력이 적절히 조정되도록 보장하며, 지방자치단체(지방자치단체연합)의 재정능력과 재정필요도 고려한다. 재정조정을 신청할 수 있는 조정청구권과 조정의 구속력에 관한 요건, 조정의 액수에 대한 기준 등에 대해서는 (연방)법률로 정한다. 이 법률은 연방이 급부능력이 약한 주에게 일반적인 재정필요를 보충적으로 충당하도록 보조금(보충할당금: Ergänzungszuweisungen)을 허용한다고 규정할 수 있다.

72) Christ, 앞의 글, 1338면.

73) Hillgruber, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2011, Art.109, Rn.30.

74) 예컨대 2009년 헌법개정 당시 현재 상황에 대해서도 주의 재정 자립성이 충분히 보장된다고 보는 견해는 Iris Kemmler, "Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat", DÖV 2009, 556면.

고 평가할 수는 없다.<sup>75)</sup> 또한 헌법 제109조 제3항을 통해 주의 부채인수권한이 완전히 제한되는 것도 아니다.<sup>76)</sup> 예컨대 경기가 불황이어서 부채를 통해 균형예산을 맞추어야 하는 재정적 압박이 클 때는 부채를 부담할 수 있으며, 이와 관련된 규정은 주 스스로—주의 헌법이나 주법률을 통해—제정할 수 있다. 2009년 헌법개정을 통해 주에게 부채를 무제한적으로 증가시킬 수 있는 권한은 더 이상 인정하지 않지만, 경기변동에 따른 재정조정은 허용하고 있는 것이다. 주에게 유동적인 부채제한규정을 제정할 수 있을 뿐만 아니라 수입과 지출, 재정운용 등 그 내용도 자주적·독립적으로 형성할 수 있는 여지가 남겨져 있다.<sup>77)</sup> 또한 주는 자연재해 등 예외적인 비상상황에 부채를 통해 대처할 수 있는 예외규정을 제정할 수 있다. 이를 통해 주에게 위기극복을 위한 재정활동이 보장된다. 결국 유동적인 성격을 가지는 부채부담에 관한 규정은 경기변동과 자연재해 등 비상사태를 해결하기 위한 주의 재정활동과 관련해서는 주의 국가로서 재량권한을 어느 정도 보장하고 있으며, 헌법 제79조 제3항의 연방국가 원칙에 위반되지 않는다.<sup>78)</sup>

## 2. 국가부채제한규정과 민주주의 원칙

### (1) 국가부채제한규정의 민주주의 위반 가능성

민주주의 원칙에 따르면 모든 권력은 국민으로부터 나오고, 이 때 국민은 자신의 의사에 따라 국가의 중요사항을 결정할 수 있어야 한다.<sup>79)</sup> 예산과 재정에 관한 내용은 국민이 선출한 국민대표가 직접 결정할 수 있어야 하는데, 헌법상 부채제한조항은 주의회의 예산에 관한 권한을 제한하는 것이 될 수 있다. 이 때문에 연방헌법의 개정을 통한 주의회의 권한박탈은 민주주의 원칙에 대한 위반이라고 주장될 수 있다. 또한 헌법개정과정에서 주의 이익은 주정부의 구성원으로 이루어진 연방상원을 통해 반영되는 것이지만 주의회의 대표들로 구성된 기관을 통해 직접 반영되는 것은 아니라는 이유로 절차적 정당성도 인정되지 않는다고 주장되기도 한다.<sup>80)</sup>

75) Seiler, 앞의 글, 728면.

76) Christoph Ohler, "Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II", *DVBl* 2009, 1273면.

77) Christofer Lenz/ Ernst Burgbacher, "Schuldenbremse im Grundgesetz", *NJW* 2009, 2564-2566면.

78) Ryczewski, 앞의 책, 151면.

79) Herdegen, in: Maunz/Dürig, *GG*, Art.79, Rn.125.

80) Paul J. Glauben, *Inhaltliche Regelung zur Einhaltung der Verschuldungskriterien für die Währungsunion: Auswirkungen auf das Budgetrecht der Landesparlament*, *ZG* 1997, 235-237면.

## (2) 국가부채제한규정의 정당화

### ① 민주적 정당성의 연결

모든 국가권력행사에 있어서 모든 국민이 참여하여 자신의 의사를 반영할 수도 없을 뿐만 아니라 모든 국가권력을 의회가 국민의 대표기관으로서 직접 행사하는 것도 아니다. 따라서 민주주의 원칙의 실현은 모든 국가권력의 행사가 어떻게 국민의 결정과 연결될 수 있는지, 일반적으로 국민의 대표라고 인정되며 실제 국가권력을 행사하는 의회가 권한을 행사하는데 있어서 국민의 의사를 반영하는데 얼마나 그 정당성을 제공할 수 있는지에 달려 있다. 국가부채제한규정에 관한 헌법 개정은 연방의회의 2/3와 주의회의 다수를 구성하는 주정부의 대표들로 이루어진 연방상원의 2/3라는 가중다수의 동의를 통해 인정된 것이다. 이러한 민주적 정당성의 연결관계를 근거로 한다면 국가부채제한규정을 민주주의 원칙에 원칙을 희생한 정도로 위반된다고 단정할 수는 없다.<sup>81)</sup>

### ② 미래세대를 위한 민주주의

다음 회계연도의 예산편성을 결정하는 의회가 부채의 부담을 통해서 예산을 편성한다면, 기본적으로 의회는 다음세대의 재정부담에 대하여 결정한 것이 된다. 그런데 이러한 의회의 부채인수는 미래세대의 국민대표가 아니면서도 미래세대의 재정부담을 결정하는 국가권력 행사이므로 민주주의 원칙에 위반되는 것은 아닌지 의문이다.<sup>82)</sup> 따라서 이러한 부채인수에 관한 권한을 제한하여 장래세대에 재정적인 부담을 지우지 않는 것이 장래세대 스스로 자신들의 문제를 해결할 수 있도록 민주주의를 보장하는 것이 될 수도 있다. 즉, 주의 구조적 부채원인에 관한 부채부담권한을 인정하지 않는 것은 미래세대의 결정권한을 보장하기 위한 결정이며, 현재 국가부채를 증가시킬 경우 자칫 장래에는 회복할 수 없는 부담을 지울 수 있는 위험으로부터 미래세대의 결정권한을 보호하는 것이다.<sup>83)</sup> 결국 국가부채 제한은 제3자(미래세대)의 부담으로 무제한적인 민주주의를 현재 행사하기보다, 현재 무분별한 부채의 증가를 제한하고 미래세대의 민주주의를 보장한다고 볼 수 있다. 이 때문에 부채제한규정은 민주주의 원칙과 관련성은 갖지만 간접적인 것이며, 민주주의 원칙의 핵심 자체를 형해화시키거나 제한하는 것은 아니다.<sup>84)</sup>

81) Ryczewski, 앞의 책, 167면.

82) Ryczewski, 앞의 책, 167면.

83) 재정상황의 개선을 통해 미래에 대한 적응가능성(Zukunftsermöglichung)을 높이는 효과에 대해서는 v. Lewinski, 앞의 책, 356-357면.

## IV. 국가부채제한을 보장하기 위한 장치들

### 1. 통제계좌

#### (1) 기본운영

제115조 제2항 제4문에 따라 구조적, 경기변동적 부채부담으로 허용된 부채한도를 초과한 경우에는 일정한 초과부분을 통제계좌에 귀속시키고, 통제계좌 중에 명목적인 국민총생산의 1.5%이상 부분에 대해서는 경기상황에 따라 변제하도록 한다. 경기상황에 따른 변제란 생산초과로 인한 문제가 개선된 경우에 변제할 것을 의미하며, G115 제7조 제3항에 따라 통제계좌의 부채가 국민총생산의 1%가 넘으면 국민총생산의 0.35%를 변제해야 한다. 이는 부채제한규정이 연방예산의 수립과정 뿐만 아니라 예산집행과정에서도 규범력을 발휘하여, 부채제한을 실질적으로 실현할 수 있도록 하기 위하여 마련된 것이다. 또한 사후 예산편성에 있어서도 비현실적인 예산편성을 배제할 수 있도록 요구하는 것이다.<sup>85)</sup>

경기변동에 대한 예측은 실제 경기변동과는 항상 일치할 수 없는 것이기 때문에, 예산계획을 수립할 당시에 예상한 것과 달리 경기변동이 일어나면 초과적인 재정부담은 언제든지 발생할 수 있다. 그러나 예상밖으로 발생한 재정부담도 무제한 인정될 수는 없고 어느 정도 통제가 요구된다. 다만 이러한 통제계좌 제도도 불명확한 부분이 있어서 그 효과면에서 어느 정도 한계가 지적될 수 있다.

#### (2) 불명확성

먼저 국민총생산의 1.5%가 초과되어야 변제의무가 발생하기 때문에, 그 때까지는 국채발행을 최대한 이용할 수 있을 것이다. 둘째, 시간적 측면에 있어서 변제규정은 상당히 불명확하다. 생산불균형의 문제가 해결되거나 경기가 좋은 경우에만 변제가 가능한데, 이 때 경기가 좋은 경우가 어느 정도를 의미하는지 불분명하기 때문이다.<sup>86)</sup> 셋째, 경기변동에 따른 부채원인은 초과부분의 개념이 없기 때문에, 통제계좌에 있는 초과부담은 주로 구조적 부채원인에 의한 부분이 될 것이다.

---

84) Ryczewski, 앞의 책, 168면.

85) Koriath, 앞의 글, 733면.

86) Ryczewski, 앞의 책, 187면.

따라서 경기가 좋을 때에만 사후적으로 경기변동과 관련이 없는 구조적 부채원인의 변제가 이루어지기 때문에, 실제로 경기안정화에는 자동적으로 영향을 미치는 것은 아니다. 결국 통제계좌 자체는 긍정적으로 평가할 수 있지만 실제 경기변동 등에 미치는 효과는 의문이다.<sup>87)</sup>

## 2. 안정위원회

### (1) 안정위원회의 구성

안정위원회는 헌법 제109a조에<sup>88)</sup> 근거하여 연방과 주의 예산경제를 감독하기 위하여 연방상원(Bundesrat)의 동의를 얻어 연방과 주의 대표들, 예컨대 연방재정부장관, 주의 재정부장관들, 연방경제기술부장관 등으로 구성된 감독기관이다(안정위원회법<sup>89)</sup> 제1조 제1항 제2문). 안정위원회의 의장은 주재정부장관들의 협의체인 재정부장관회의(Finanzministerkonferenz)의 의장과 연방재정부장관이 반년씩 돌아가면서 담당한다. 안정위원회는 1년에 2회 정기회의를 개최한다. 의결은 연방재정부장관의 동의와 주재정부장관 2/3의 동의로 이루어지는데, 특정 주제에 대한 문제를 의결할 경우에 당해 주재정부장관은 표결권이 없고, 연방에 대한 문제를 다룰 경우에는 주재정부장관 2/3 다수로만 의결한다.<sup>90)</sup>

### (2) 예산비상상황 심사

안정위원회는 연방과 주의 예산상태 및 그에 대한 운영을 감독하기 위하여 예산비상상황(Haushaltsnotlage)에 관한 기준을 설정해 놓고 연방과 주가 이러한 예산비상상황의 기준을 준수하고 있는지에 대해 심사하고 평가한다. 중요한 심사기준으로는 재정상태, 부채비율, 부채상황, 이자-조세율 등이 열거되고 있는데, 이러한 심사기준은 연방과 주에 달리 적용될 수 있다.<sup>91)</sup> 연방과 주의 예산상태에 대한 구

87) Ryczewski, 앞의 책, 188면.

88) 제109a조: 예산의 비상상황을 방지하기 위하여 연방상원의 동의를 얻어 연방법률로 다음 각호를 규율한다. 1. 공동위원회로 연방과 주의 현재 예산운영을 감독(안정위원회), 2. 예산비상상황의 위험을 확인하기 위한 전제조건과 절차, 3. 예산비상상황을 방지하기 위한 정리계획의 수립과 집행의 기본원칙. 안정위원회의 결정과 결정에 근거가 된 기초자료는 공개한다.

89) Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrats und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen (Stabilitätsratsgesetz - StabiRatG), BGBl. I S.2702.

90) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 56면.

91) 예산비상상황에 관한 구체적인 심사기준에 관한 상세한 내용은 대표적으로 Hans G. Henneke, in:

체적인 심사는 안정위원회 연구반(Arbeitskreis Stabilitätsrat)에서 기초작업을 하며, 이 연구반의 작업을 기초로 연방과 주의 예산상황을 평가하여 연간보고서를 발행한다. 안정위원회의 결정에 근거가 되었던 기본서류들은 공개되는데, 이를 통해 연방이나 주의 예산운영에 대한 공적인 압력을 강화하고 안정위원회 운영과 감독의 투명성을 보장하기 위한 것이다.<sup>92)</sup>

주나 연방이 예산 비상상황의 기준을 넘어서면, 안정위원회는 예산비상상황을 확정하고, 이를 해소하기 위한 예산정리계획에 관하여 합의하여 예산비상상황에 적용한다. 이는 연방이나 주의 예산비상상황 때문에 연방 전체에 재정적 부담이 발생하는 것을 방지하는데 그 목적이 있다.

### (3) 예산비상상황 위험단계

안정위원회법 제4조는 예산비상상황에 이르러서 대응하기보다 사전에 예산비상상황에 이를 수 있는 위험상태부터 통제하려는 의도에서 예산비상상황 이전의 위험단계(drohende Haushaltsnotlage)에 대해서도 규율하고 있다. 안정위원회가 연방이나 주의 예산이나 재정상황이 비상상황에 이를 위험이 있다고 판단되면 이에 대한 심사를 하는데, 이 경우에는 평가위원회(Evaluationsausschuss)를 구성하여 위험단계에 있다고 판단되는 주나 연방의 재정상황을 심사한다. 예산비상상황 위험단계로 평가되면, 평가위원회가 제안한 해결방안 내지 재정개선프로그램에 관하여 안정위원회와 당해 주 또는 연방이 협의한다. 이 때 재정개선프로그램의 집행 기간은 최대 5년으로 하여 그 이전에 재정문제를 해결하도록 한다.<sup>93)</sup>

특정 주나 연방이 예산비상상황에 처하게 될 것이 명백하면 안정위원회는 이를 확정하고, 연방이나 해당 주는 자체적으로 모든 재정개선 프로그램을 통해 해결할 것을 안정위원회와 합의해야 한다. 2011년 5월 23일 안정위원회는 베를린, 브레멘, 쉘레스비크-홀슈타인, 자아란트 주가 예산비상상황의 위협을 받고 있다고 결의한 사례가 있다. 이에 4개 주는 안정위원회에 재정개선 프로그램을 제출했고, 안정위원회는 이 재정개선 프로그램들이 제대로 이행되고 있는지 감독하고 있다.<sup>94)</sup>

---

Schmidt/Bleibtreu/Hofmann/Hopfau, GG, 12.Aufl., Carl Heymanns Verlag, 2011, Art.109a, Rn.17 참조.

92) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 57면.

93) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 57-58면.

94) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 56면.

#### (4) 그 밖의 사무

안정위원회는 그 밖에도 몇 가지 사무를 수행하고 있다. 예컨대 연방이나 주에서 제시한 재정개선프로그램의 착실한 수행여부를 감독하거나, 헌법 제143d조 제2항에 따라 2019년까지 지급되는 재정개선의무이행의 수행여부를 감독한다. 예산원칙법(HGrG) 제51조 제1항에 근거하여 연방과 주의 예산과 재정계획을 조정하고, 재정조정법(FAG) 제11조 제3항에 근거하여 동독지역의 개선상황에 관한 보고를 담당하고 있다. 이러한 사무는 주로 재정계획위원회(Finanzplanungsrat)가 폐지되면서 재정계획위원회의 사무를 이전받아 수행하게 된 것들이다.

### 3. 사법적 통제

국가부채제한의 위반에 대한 통제는 헌법개정 이전 보다 상대적으로 더욱 강화되었다고 평가된다.<sup>95)</sup> 연방의 예산법률이 헌법상 규정된 부채제한규정인 제109조 내지 제115조를 위반하였을 때 연방의회 재적의원 중 1/4이상, 연방정부 또는 주정부가 추상적 규범통제심판(abstrakte Normenkontrolle)을 신청할 수 있다.<sup>96)</sup> 문제는 추상적 규범통제의 청구권자인 연방정부, 연방의회의 재적의원 1/4, 주정부 등은 사실상 예산법률의 위헌성에 대해서 별로 관심이 없는 국가기관이라는 점이다.<sup>97)</sup> 따라서 예산법률에 대한 추상적 규범통제가 현실적으로 신청될 수 있을지 의문이 든다. 이 때문에 기존의 추상적 규범통제의 청구권자 이외에 연방감사원(Bundesrechnungshof)과 원내정당(Fraktion)을 규범통제절차의 청구권자로 인정하자는 대안이 제시되기도 한다.<sup>98)</sup>

예산법률안의 제출이나 예산법률의 의결을 해태하거나 예산법률의 집행을 해태함으로써 국가부채제한규정을 위반한 경우에는 권한쟁의심판(Organklageverfahren)을 신청할 수 있는 가능성도 인정된다.<sup>99)</sup> 다만 연방정부의 경우 연방정부와 독자적으

95) 그 밖에도 헌법 제109조 내지 제115조 외에 안정위원회제도 하에서 안정위원회의 결정에 대한 분쟁은 안정위원회법에 대한 추상적 규범통제 내지, 행정소송을 통해서만 가능하고, 권한쟁의 또는 연방과 주 간 분쟁은 불가능한 것으로 보는 입장에 대해서는 Ekardt/Buscher, 앞의 글, 60면. 다만 권한쟁의심판과 연방과 주 간 분쟁심판의 가능성을 긍정적으로 인정하는 입장은 Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, 2009, Art.109a, Rn.85 참조.

96) Mayer, 앞의 글, 302면.

97) Lenz/Burgbacher, 앞의 글, 2566면.

98) 연방감사원과 원내정당을 청구권자로 인정하자는 주장에 대해서는 Ryczewski, 앞의 책, 217-223면 참조.

99) Mayer, 앞의 글, 302-303면; Lenz/Burgbacher, 앞의 글, 2566면.

로 연방재정부장관이 권한쟁의심판 시청권자가 될 수 있는지 논란이 될 수 있다. 연방재정부장관은 연방정부 각료(또는 내각)회의에서 재정문제와 관련하여 연방정부 업무규정(Geschäftsordnung)에 근거하여 거부권을 가지기 때문이다. 다른 한편으로 권한쟁의심판에 대한 연방헌법재판소의 결정은 확인적 효력밖에 없기 때문에 실제로 헌법위반에 대한 제재적인 측면에 있어서 약점을 가진다는 점도 유의해야 한다.<sup>100)</sup>

연방과 주간 분쟁(Bund-Länder-Streit)에 있어서는 여러 가지 문제가 발생할 수 있지만, 신청권자는 연방정부나 주정부만 가능하기 때문에, 연방의회의 결정에 대하여 주정부가 연방과 주간 분쟁심판을 신청할 가능성은 없다. 다만 특정 주의회의 예산법률에 대한 의결에 대하여 연방정부는 연방과 주간 분쟁심판을 신청할 수 있을 것으로 예상된다.<sup>101)</sup>

연방과 주의 부채제한규정을 위반하는 예산법률에 대해서는 헌법소원심판의 청구가능성이 없다. 예산법률은 개인에게 주관적 권리를 인정하거나 부정하는 것이 아니기 때문이다.<sup>102)</sup>

## V. 국가부채제한의 현실과 한계

### 1. 유럽연합체제 내에서의 현실과 한계

유럽연합의 금융위기 내지 재정위기 측면에서 본다면 독일 내 국가부채제한규정은 두 가지 측면에서 도전을 받게 된다.

첫째, 한시적이고 정부 간 국제법적 제도였던 유럽재정안정기금(EFSF)과<sup>103)</sup> 이를 상설화하고 제도화한 유럽재정안정화기구(ESM)를<sup>104)</sup> 통해서, 독일이 부담할 금

100) Mayer, 앞의 글, 302면.

101) Mayer, 앞의 글, 303면.

102) 정문식, 독일헌법상 예산법률주의, 법과 정책연구 제11집 제4호, 2011, 1718면; Hillgruber, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2010, Art.110, Rn.76; Mayer, 앞의 글, 303-304면. 물론 이에 대하여 예산법률의 대외적 효력을 예외적으로 인정하는 견해도 있다. 예컨대 Heintzen, in: Münch/Kunig, GG, 6.Aufl., Bd.2, 2012, Art.110, Rn.34.

103) 유럽재정안정기금(European Financial Stability Facility)이란 유럽연합(EU)이 2008년 재정위기에 처한 회원국들을 지원하고 그 여파가 다른 유럽연합회원국으로 확산되는 것을 방지하기 위해 2010년 5월 설립한 임시 구제금융. 유럽재정안정기금은 4400억 유로 규모로서 이 중에 독일이 약 1100억 유로를 부담한다.

104) 유럽재정안정화기구(European Stability Mechanism)는 유럽재정안정기금을 유럽연합의 재정안정을

액에 관하여 어느 조건 하에서 얼마나 연방이 부담해야 하는지에 관한 구체적인 법적 규율이 필요하고, 이에 따라 연방의 부채증가에도 상당한 영향을 미치게 될 것이다.

둘째, 유럽재정안정기금과 유럽재정안정화기구를 통한 독일연방의 기금충당은 독일 연방헌법 제115조 제2항 제6문의 예외적인 비상상황(außergewöhnliche Notsituation)에 해당하는지 여부가 문제될 수 있다. 예외적인 비상상황으로 말미암아 부채가 헌법에서 정한 일정한 한계를 초과할 경우에는 세 가지 요건을 갖추어야 한다. 먼저 국가의 통제를 벗어난 경우이어야 하며, 둘째로 예산에 상당한 영향을 미치며, 마지막으로 그러한 부채의 한계초과는 연방의회 재적과반수의 동의를 얻어야 한다. 이러한 기준을 근거로 본다면 EFSF 또는 ESM을 통한 부채에 관한 재정부담은 제115조 제2항 제6문의 예외적인 비상상황에 포함한다고 보기 어렵다. 재정위기가 독일 국내에 발생한 문제도 아니며, 연방의 부채를 통해서 주의 상황이 개선되는 것도 아니기 때문이다.<sup>105)</sup>

이러한 외부적인 요인 때문에 독일 국내의 부채제한규정은 실제로 그 집행력이 무력화될 위험도 내포하고 있다.<sup>106)</sup>

## 2. 구체적 사례에서 나타난 현실과 한계

### (1) 그리스지원/유로구제금융 결정

2007년부터 시작된 세계적인 금융위기와 재정위기는 2009년에 들어서면서 그리스의 재정위기가 유럽연합의 다른 국가들로 확장될 위험에 처하게 되었다. 회원국 스스로 국가부채문제를 해결해야 하는 것을 원칙으로 삼던 유럽연합회원국들은 포르투갈, 스페인, 아일랜드 등을 통해 유럽연합 전체로 재정위기가 확산될 상황에 이르자 IMF와 3년간 그리스에 1,100억 유로 규모의 구제금융을 허용하기로 2010년 5월 1일 극적으로 합의하였다. 독일은 구제기금 중 220억 유로를 부담하기로 하였으며, 정상적인 입법절차를 거치지 않고 2010년 5월 7일 연방의회(12시)와 연방상원(14시 30분)의 의결을 거쳐 연방대통령이 서명하고(16시) 연방법률공보에

---

위한 상설기구로 2012년 10월 전환하여 설립한 비상기금으로서 2013년 1월 1일부터 효력을 발효함. ESM의 총 출자금액은 7,000억 유로로서, 가용금액은 5,000억 유로에 달하며, 독일은 27.1%인 1,900억 유로를 출자한다.

105) 대표적으로 Kirchhof, in: v.Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd.3, 6.Aufl., 2010, Art.109 Rn.100.

106) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 69-71면.

통화연합재정안정법(WFStG)을<sup>107)</sup> 공포(18시 이후)하였다. 이에 독일 기민당(CDU)의 대표적인 유럽통합 반대자인 가우바일러(Gauweiler)의원 등은 통화연합재정안정법이 헌법 제38조의 선거권, 제14조의 재산권 및 제2조 제1항의 일반적 행동의 자유 및 인격권 등을 침해하며, 민주주의 원칙과 사회국가원칙 및 헌법 제115조의 부채제한의 한계를 위반했다고 헌법소원심판을 청구하였다.<sup>108)</sup>

연방헌법재판소는 헌법 제115조의 부채의 한계에 관한 문제를 다루면서 통화연합재정안정법은 명확하게 그 한계를 위반한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.<sup>109)</sup> 연방헌법재판소는 부채의 한계에 대한 입법자의 합리적인 평가에 대해서 존중한다는 취지로 통화연합재정안정법에 관하여 합헌판단을 하였다. 비록 연방헌법재판소가 헌법상 부채제한조항의 한계가 어느 정도인지 명확하지 않다고 보면서 입법자의 평가를 존중하였지만, 구체금융으로 말미암아 연방에게 부담이 될 부채가 결코 간단치 않음은 분명하다. 이 때문에 연방헌법재판소의 결정은 상당히 설득력이 약하다는 비판을 면치 못하고 있다.<sup>110)</sup> 연방헌법재판소의 판단을 기초로 한다면, 국가부채의 구체적인 한계는 명확하게 헌법위반이라고 평가할 수 없는 한, 민주적 정당성이 있는 입법자에 의한 재량적 판단은 어느 정도 인정된다고 볼 수 있다.<sup>111)</sup>

107) Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen zum Erhalt der für die Finanzstabilität in der Währungsunion erforderlichen Zahlungsfähigkeit der Hellenischen Republik (Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz - WFStG) v. 7. 5. 2010, BGBl I. 2010, 537.

108) 독일연방헌법재판소의 그리스구제금융 결정에 대한 내용과 평석은 Jörg-Klaus Baumgart, "Die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm", NJ 2011, 450-454면; Andreas Götz/ Lina Schneider, "Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber - Methodische Bemerkungen zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07.09.2011 in Sachen Finanzhilfen für Griechenland und Euro-Rettungsschirm", DVBl 2012, 145-148면; Werner Heun/ Alexander Thiele, Verfassungs- und europarechtliche Zulässigkeit von Eurobonds, JZ 2012, 973-982면; Martin Nettesheim, „Euro-Rettung, und Grundgesetz, EuR 2011, 765-783면; Martin Pagenkopf, "Schirmt das BVerfG vor Rettungsschirmen?", NVwZ 2011, 1473-1480면; Matthias Ruffert, "Die Europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht - Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011", EuR 2011, 842-855면; Daniel Thym, Anmerkung, JZ 2011, 1011-1015면 등 참조.

109) BVerfG, EuZW 2011, S.920(925), Rn.131.

110) 대표적으로 Nettesheim, 앞의 글, 776-777면. 특히 그리스구제금융으로 인한 부채부담이 예외적인 경제적 비상상황으로 인한 것이라고 본다면 변제계획이 포함되어야 하는데, 실제 통화연합재정안정법에서는 이러한 변제계획이 누락되어 있기 때문에 위헌임을 면할 수가 없다. 이러한 비판에 대해서는 Pagenkopf, 앞의 글, 1479면.

111) 이와 유사한 평가는 Hanno Kube, "Nationale Budgethoheit und Europäische Integration", AöR 2012, 210-211면 참조.

## (2) ESM 결정

한시적으로 운영되었던 유럽재정안정화기금이 유럽연합의 재정위기를 해결하는데 한계에 부딪히자, 유럽연합은 이를 유럽재정안정화기구라는 상설적인 기구로 전환하고자 필요한 법적 근거를 만들기 위하여 유럽연합운영조약 제136조 제3항을 신설하고, 독일도 일련의 국내 법률을 새롭게 제정하였다. 그러자 연방의회의 일부 의원과 시민들이 이러한 법률에 대하여 헌법 제38조 및 제79조 제3항 및 제20조 제1항과 제2항의 민주주의원리, 헌법 제3조의 평등권 위반, 제14조 제1항과 제20조 제4항 등의 재산권 침해, 제38조 제1항 제2문, 제20조 제1항과 제2항 및 제79조 제3항과 제23조 제2항 제1문 등의 연방의회의 권한을 침해를 이유로 연방헌법재판소의 본 결정이 있을 때까지 효력정지를 요구하는 가처분을 신청하고, 다른 한편 헌법소원심판을 청구하였다.<sup>112)</sup>

연방헌법재판소는 헌법 제109조 및 제115조의 국가부채 제한문제와 관련하여, 기본적으로 연방의회가 제정한 법률의 내용, 즉 ESM 조약의 기본적인 목적과 취지가 독일연방헌법 제109조 및 제115조에 합치한다고 보았다. 또한 지속적인 재정지원으로 일정하게 재정상태를 개선하도록 하는 것도 독일연방헌법 제143d조와 합치한다고 평가하였다. 그 밖에도 제109조 제3항 제2문 및 제115조 제2항 제3문의 경기변동에 따른 상황이나 자연재해 같은 예외적인 상황에서의 부채는 헌법상 인정되는 것이며, 이에 대해 안정위원회가 감독하듯이, ESM조약에도 감독기구가 지원을 받은 회원국의 재정상태를 감독하기 때문에 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다.<sup>113)</sup> 결국 경제위기에 따른 재정악화와 부채증가를 적극적으로 규제하는데 부채제한규정을 심사기준으로 적용하기보다, 헌법에서 인정하고 있는 예외적인 상황을 인정하며 입법자의 결정을 존중하는 방향으로 부채제한규정을 적용한 것이다.

---

112) 독일연방헌법재판소의 ESM 결정에 대해서는 Lepsius, "ESM-Vertrag, Fiskalpakt und das BVerfG", *EuZW* 2012, 761-762면; Sebastian Müller-Franken, Anmerkung, *NJW* 2012, 3161-3162면; Frank Schorkopf, "Startet die Maschinen" - Das ESM-Urteil des BVerfG vom 12. 9. 2012, *NVwZ* 2012, 1273-1276면; Christian Tomuschat, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 12.09.2012 - BvR 1390/122 - u.a. - Verhinderung der Ratifikation von ESM-Vertrag und Fiskalpakt überwiegend erfolglos, *DVBf* 2012, 1431-1434면 등 참조.

113) BVerfG, *DVBf* 2012, S.1379(1373f.).

## VI. 결론

### 1. 국가부채제한조항의 장점

독일의 제2차 연방주의개혁을 통해서 연방과 주의 예산운영에 관하여 사전에 재정위기를 방지할 수 있도록 안정위원회제도 내지 통제계좌제도를 확립함으로써 국가의 재정운영에 관한 투명성을 확보할 수 있게 되었다는 점은 장점이라고 볼 수 있다.<sup>114)</sup> 과거에 재정계획위원회(Finanzplanungsrat)는 연방전체의 거시적인 경제 상황만을 고려하였는데, 안정위원회는 연방과 주의 개별적 예산을 심사할 뿐만 아니라 예산비상상황의 위험단계까지 평가하게 되었기 때문이다. 다만 현실적으로 연방이나 주의 예산비상상황의 위험단계에서 미리 재정위기를 통제하려면 연방과 주에게 적용할 수 있는 공동의 심사기준을 확립하는 것이 필요한데, 이에 대해서는 아직 만족할만한 결과가 나타나지 않은 것으로 평가되고 있다.<sup>115)</sup> 물론, 헌법개정 이전보다는 조금 더 구체적인 수치, 예컨대 국민총생산에 대한 부채의 비율이나 경제성장률 등 구체적이고 객관적인 통계에 기초하여 국가부채를 제한하려고 시도한다는 점에서도 긍정적으로 평가할 수 있다.<sup>116)</sup>

### 2. 국가부채제한조항의 문제점

#### (1) 규범적 문제점

##### ① 구체적인 부채의 한계와 제재수단의 흠결

제2차 연방주의개혁 헌법개정을 통해 독일의 공공부채제한을 헌법적으로 통제하려는 노력에도 불구하고 여러 가지 문제점들을 가지고 있다. 예컨대 헌법 제109조와 제115조는 엄격히 말하면 진정한 의미 내지 협의의 부채제한이기 보다 넓은 의미의 부채제한으로서, 헌법 제143d조 제2항 같은 경우에는 주의 부채를 규제하는 것이 아니라 기금을 주에게 지급하고 있다.<sup>117)</sup> 또한 추상적인 표현에 따른 문제로서 부채의 제한에 대한 예외가 규정되어 있고 또 발생할 수 있다. 예컨대 제

114) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 64면.

115) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 57면.

116) Walter Leisner, "Sparzwang als staatsrechtlicher Destabilisierungsfaktor?", DÖV 2012, 535면.

117) Selmer, 앞의 글, 1259면.

109조 제3항과 제115조 제2항의 “원칙적으로 부채를 통한 수입 없이”는 채무를 제한하려는 본래 개헌목적은 달성하려면 상당히 엄격하게 해석되어야 한다. 그렇지 않으면 부채를 통한 수입이 증가되어 부채제한을 위한 개헌목적은 달성할 수 없기 때문이다.<sup>118)</sup> 이와 관련하여 제109조 제2항의 “국가전체의 균형”을 고려한다는 표현도 본질적인 내용으로서 헌법상 필요한 제한인지 아니면 더욱 구체화가 필요한 내용인지 불분명한 측면이 있다.<sup>119)</sup> 그 밖에도 입법기술상 제109조 제3항과 제115조 제2항은 같은 내용을 반복하는 것으로 바람직하지 않다느니,<sup>120)</sup> 유럽연합조약의 인용이 잘못되었다느니<sup>121)</sup> 등의 비판이 가능하다.

그러나 무엇보다도 가장 중대한 문제점으로 지적되고 있는 것은, 바로 헌법 자체에는 부채의 구체적인 한계가 어디까지인지 명확하게 규정되지 않고, 부채제한 규정을 위반했을 경우에 이를 실제로 제재할 법적인 수단이 규정되어 있지 않다는 점이다.<sup>122)</sup> 부채의 구체적인 한계가 어디인지에 관해서는 연방헌법재판소 자신도 구체적으로 해석을 통해 기준설정을 하지 못하고 있음을 판례를 통해 보여주고 있다. 이는 다른 한편 안정위원회가 예산비상상황(내지 위험단계까지 포함하여)을 확정할 뿐이지 실제로 재정위기를 극복하거나 문제를 해결할 수 없다는 비판과도 연결된다.<sup>123)</sup> 재정개선지원을 받고도 재정개선프로그램을 제대로 이행하지 않는 경우 이를 이행하도록 강력하게 요구하거나 재정개선프로그램을 새롭게 이행하도록 의결하여 정치적으로 압력을 가하는 것 밖에는 없다(안정위원회법 제5조 제3항 제3문, 제4항). 이 때문에 입법정책적으로는 유럽법상 안정성장협약처럼 일정한 제재조치를<sup>124)</sup> 마련해야 한다고 주장하기도 한다.<sup>125)</sup>

118) Selmer, 앞의 글, 1259면.

119) Ryczewski, 앞의 책, 176면.

120) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 48면; Koriath, 앞의 글, 731면; Selmer, 앞의 글, 1260-1261면; Tappe, 앞의 글, 889면.

121) 물론 독일헌법개정(2009년 7월)이 유럽연합 리스본조약의 발효(2009년 12월)보다 이르긴 했지만, 유럽 공동체설립조약(EGV) 제104조는 현재 유럽연합운영조약(AEUV) 제126조로 변경되었다.

122) Ulrich Häde, “Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform”, AöR 2010, 571면; Koriath, 앞의 글, 735면. 헌법해석을 통한 부채의 구체적인 한계 도출의 노력에 대해서는 Ryczewski, 앞의 책, 179-184면 참조.

123) Kay von Lewinski, StabiRatG-Kommentar, Nomos, 2012, Rn.5.

124) 유럽연합운영조약(AEUV) 제121조 제4항에는 유럽이사회(Rat)가 유럽위원회(Kom)의 제안을 근거로 안정성장협약을 위반한 회원국에 대하여 권고(Empfehlung)를 의결하고 이를 공표할 수 있다고 규정하고 있다. 즉 위반에 대하여 경고(Verwarnung)하고 이러한 경고의 내용을 공표하는 것으로 일정한 압력을 행사하는 것이다. Kempen, in: Streinz, EUV/AEUV, 2.Aufl., 2012, Art.121 AEUV Rn.20ff. 그러나 이러한 제재가 충분하지 않을 경우에는 역시 유럽위원회의 제안에 근거하여 납입금(Einlage)을 부과할 수 있고, 위반이 반복되는 경우에는 과징금(Geldbuße)을 부과할 수 있도록 명령(VO Nr.1147/2011)을 제정하였다. 그러나 이러한 명령에 대해서는 권한에 관하여 회의적인 시간이 있다.

## ② 안정위원회 구성의 문제

만일 전세계 내지 국가 전체가 경제적으로 어려운 시기에 연방과 주 대부분이 재정문제에 있어서 부채문제와 싸워야 한다면, 누가 누구에 대해 부채제한을 규율하려고 시도할는지 의문이다. 연방과 다른 주의 부채문제를 통제하려고 제시한 규율내용에 의해 다시금 스스로 규제당할 수 있기 때문에, 연방이나 주 모두가 부채문제에 있어서 어려운 시기에는 다른 주체들을 규율할 의사가 약화된다. 이는 2010년 안정위원회가 구성된 첫 해부터 적극적으로 활동하지 않은 현실을 통해서도 확인할 수 있다. 안정위원회를 연방과 주의 재정부장관들로 구성한 것은 민주적 정당성 측면에서 합리적이지만 자기통제의 한계는 인정할 수 밖에 없다. 따라서 연방의회와 주의회에서 독립적인 외부전문기관에게 통제업무를 위임하거나 감독기관을 구성한다면, 민주적 정당성 측면에서나 독립적 규율과 감독 면에서도 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 예컨대 연방감사원(Bundesrechnungshof)의 원장 내지 주의 감사원장들이 안정위원회에 참여하여 일정하게 표결권을 행사하는 것도 적합한 대안으로 제시되기도 한다.<sup>126)</sup> 그 밖에도 안정위원회 의장이 속한 주나 연방이 예산비상상황과 관련하여 평가대상 내지 의결대상이 되는 경우에 이해관계의 충돌관계를 해결하기 어려운 점이 있는데, 연방감사원장이나 주감사원장들이 안정위원회에 참여한다면 이러한 충돌상황을 해결할 수 있는 가능성 측면에서도 장점이 있다.<sup>127)</sup>

## (2) 현실적인 한계

### ① 경과기간 동안 재정상태 개선의 불확실성

연방의 경우에는 2016년, 주의 경우에는 2020년까지 건전한 재정상태를 확립할 수 있도록 경과규정을 두고 기간을 유예하며 재정을 지원하는 것이 충분히 효력을 발휘할 것인지에 대해서도 앞으로 추이를 두고 봐야 한다.<sup>128)</sup> 재정개선지원금을 받는 수혜주는 재정상태가 점차 투명해지며 개선될 가능성이 높아졌지만, 재정개선지원법(KonsHilfG)<sup>129)</sup> 제2조 제2항 제2문에 따르면 재정개선이나 재정균형이

이에 관하여는 Hattenberger, in: Schwarze, *EU-Kommentar*, 3.Aufl., 2012, Art.121 AEUV Rn.53.

125) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 59면.

126) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 59-60면.

127) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 60면.

128) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 66면.

129) Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz - KonsHilfG), v. 10. Aug. 2009, BGBl I S.2702, 2705.

이루어지지 않더라도 자연재해 또는 예외적인 비상상황으로 인한 근거있는 예외(begründete Ausnahmefall)의 경우는 인정될 수 있기 때문이다. 특히 경제위기시까지 이에 포함시키면 주의 재정상태 개선은 요원할 수 밖에 없다. 이 때문에 재정개선이 이루어지지 않거나 재정불균형상태를 허용할 수 있는 예외를 열거하자거나, 더욱 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있다.<sup>130)</sup> 재정개선지원금을 수령한 수혜주가 헌법상 내지 법률상 재정개선의무를 이행하지 않은 경우에 대한 제재로서 재정개선지원금의 반환청구도 고려할 수 있는데, 안정위원회가 매년 재정상태를 평가하면서 재정개선노력이 불충분하다고 평가한 연도에 대해서만 개별적으로 가능하다고 본다.<sup>131)</sup>

## ② 정치적 불안의 위협

국가부채의 헌법적인 제한으로 말미암아 긴축재정을 강제하는 것은 오히려 여당의 약화와 야당의 강화를 야기하며, 이를 통해 정치적 불안을 가져올 위험성도 내포하고 있다고 주장되기도 한다.<sup>132)</sup> 재정정책에 있어서 잘못을 빚미로 경제상황이 어려워지고 이 때문에 여야의 정치권력에 변화를 일으키게 되면, 이러한 정치권력 구조의 변화과정에서 정치적 불안은 피할 수 없기 때문이다. 그러나 기존의 방만한 재정정책과 재정운영에 대하여 외부적인 제한 내지 압박요소는, 반대로 정치적 분열을 방지하고 정치인이 아니라—최근 이탈리아에서의 경우처럼—(재정)전문가에 의한 국정운영을 유도할 가능성도 있다. 다만 이러한 외부적인 압력 내지 제한은 민주적인 정치형성 즉 민주주의 측면에서 본다면 바람직한 것이라고 평가하기는 어렵다.<sup>133)</sup>

## 3. 정책적 시사점

### (1) 민주주의 원리와 예외적인 현실에 따르는 국가부채제한의 한계

독일처럼 민주주의체제가 안정적으로 운영되고, 법치국가라는 헌법상 원칙이 잘 유지되고 있는 국가에서 헌법상 규범으로 제정된 부채제한조항도 규범적으로 뿐만 아니라 실제로 국가부채를 제한하는 현실에 있어서 완전하지 않음을 알 수 있

130) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 66-67면; Reimer, in: Epping/Hillgruber, GG, Art.143d, Rn.24.

131) Ekardt/Buscher, 앞의 글, 67면.

132) Leisner, 앞의 글, 536-537면.

133) Leisner, 앞의 글, 537-538면.

다. 그러나 국가의 부채증가에 대한 제한이 (헌법)규범적으로나 현실적으로 완벽하지 않다고 해서 이를 비판적으로만 볼 수는 없다. 독일연방헌법의 국가부채제한규정의 도입은 법의 규범력(Normativität) 자체는 정치를 원하는 대로 이끌거나 통제하는데 완벽할 수 없고 일정한 한계를 가질 수 밖에 없다는 것을 보여주는 사례 중에 하나일 뿐이지,<sup>134)</sup> 그 이상 부채제한규정 자체가 근본적인 문제점을 가지고 있다는 점을 증명하는 것이 아니기 때문이다.

부채 그 자체는 반드시 악(나쁜 것)이 아니다. 무분별하고 무책임하게 부담되어 비효율적인 부채만이 문제가 될 뿐이지, 부채를 부담하는 것 자체는 자유의 내용에 포함된다. 따라서 법적으로 완전하게 봉쇄하기보다는 여전히 민주적 정당성을 가지는 의회에게 어느 정도 부채를 활용할 수 있는 여지를 남겨둔 것을 반드시 헌법적 흠결 내지 문제라고만 평가할 수는 없다. 오히려 부채제한을 엄격하고 경직되게 운영한다면 반대로 재정위기 내지 국가위기를 더욱 부채질 할 수 있으며, 다른 한편 부채의 제한에 따른 부족한 재정은 자유의 축소도 가져오게 되기 때문이다.<sup>135)</sup> 따라서 국민의 대표인 의회(내지 행정부)에게 어느 정도 정치적 재량을 인정할 여지를 남겨두는 것은 민주주의 측면에서 볼 때 필요한 것이며, 또한 필연적인 것이다.<sup>136)</sup> 전통적으로도 재정에 관한 권한은 근대 입헌민주주의가 시작된 이래로 의회가 가지는 최고의 권한 중에 하나였으며, 이는 헌법으로도 완전하게 제한할 수 없는 한계일 수 있다.<sup>137)</sup>

현실적인 측면에서 법규범의 완전성을 신뢰하지 않는다면, 예측할 수 없었던 현실적인 변화와 예외적인 상황에 따르는 사실상의 한계도 인정할 수 밖에 없을 것이다.<sup>138)</sup> 국가부채에 대한 위기의식과 이에 대한 개선의지와 노력을 헌법개정에 반영한다 하더라도, 예측할 수 없었던 상황의 급격한 변화까지 헌법규범이 완벽하게 통제할 수는 없기 때문이다. 법치주의 원리 측면에서 볼 때 그러한 예외를 자주 인정하는 것은 문제가 될 수 있으나, 어느 정도 신뢰를 벗어나지 않고 예측할 수 있는 예외(?)를 인정하는 것은 인간의 삶에 있어서 아주 자연스러운 것이다. 다만, 그러한 예외적인 현실을 민주적 정당성을 가진 의회와 행정부가 어떻게 해결해

134) 부채문제에 있어서 규범의 현실 형성적 능력의 한계와 관련해서는 Frank Schorkopf, "Gestaltung mit Recht", AöR 2011, 332면 참조.

135) Leisner, 앞의 글, 539면.

136) 국가부채 등으로 인한 재정위기의 극복에 있어서 민주주의적 요소를 강조하는 견해는 Walter Leisner, "Demokratie gegen Marktwirtschaft", NJW 2011, 3553-3556면 참조.

137) Sebastian Müller-Franken, Eurobonds und Grundgesetz, JZ 2012, 220-221면.

138) 지속적인 경제발전을 전제로 하거나, 부채를 경제성장을 위한 투자로 파악하는 기존의 신고전주의 경제학에 바탕을 둔 사고의 전제도 현실적으로 채고되어야 할 문제로 지적되기도 한다. Ekardt/Buscher, AöR 2012, S.42(71)

나갈지, 즉 헌법적 규범의 테두리를 어느 정도 유지하며 예외적인 상황을 해결할 것인지는 당해 공동체의 문화적 전통과 정치적 능력에 따라 달리 평가될 것이다.

## (2) 구체적인 문제로서 헌법과 법률의 개정

먼저 국가부채에 관한 제한을 우리 법체계에 도입하는 형식적인 측면에 있어서는 헌법개정이 더 합리적일 수 있다. 국가재정법의 개정이나 국가부채의 제한에 관한 새로운 입법을 통한 법률적 차원에서 개정을 할 수도 있지만, 국회에서—예산의 법률적 성격은 차치하고라도—법률상 일정한 한계를 뛰어넘는 새로운 국가채무에 대한 의결을 할 때마다 이를 통제할 규범적인 효력 면에서 한계를 가질 수 있기 때문이다.

둘째로 국가부채에 관한 제한의 내용 면에 있어서는, 독일의 경우를 보더라도 완벽하게 국가부채제한을 하기란 어렵다는 점을 인식해야 한다. 그러나 부채 없이 균형예산원칙을 제대로 이루는 기본에서 출발하여, 부채를 상환할 능력이 될 때 이를 줄이는 것을 강제할 수 있는 방식을 찾아야 한다. 경기불황의 경우 국가의 재정적 개입이 필요할 때 예외적인 비상상황 등에서는 예외적으로 부채를 허용하는 것을 고려할 수 있다. 다만 예외의 경우가 확대될 수록 부채제한의 의미는 축소됨을 유의해야 한다.

셋째로 부채제한규정의 실질적인 효력을 보장할 방법으로는 먼저 국가부채상황을 평가하고 감독하는 기구설치를 고려해야 한다. 기존의 국가기관 중—예컨대 감사원—에 이러한 사무를 독립적으로 담당하도록 규정하는 것도 고려할 수 있으며, 새로운 감독기관을 설립하여 독립성을 가지고 국가재정상황을 감독하도록 권한을 부여하는 것도 고려해 볼 수 있다.

넷째로 부채제한규정을 실질적으로 보장하기 위하여 국가부채조항에 대한 위반을 어떻게 통제할 것인가가 문제이다. 가장 좋은 방법은 국회의 부채에 관한 의결을 통제하는 것인데, 현재로는 예산의 형식이 법률이 아니라는 점과 이에 필요한 헌법재판제도를 새롭게 구성해야 한다는 문제가 있다. 먼저 위헌법률심판제도를 활용하려면 예산의 형식을 법률로 인정해야—이에 대해서는 헌법개정이 필요—할 뿐만 아니라, 추상적 규범통제도 예외적으로 인정해야 한다. 허용되지 않은 부채를 부담하는 국회의 (예산)의결에 대해 권한쟁의심판을 활용하기 위해서는 권한을 침해받은 기관이 요구되는데, 구체적으로 기관을 상정하기 어렵기 때문에 국가재정을 감독하는 기관으로 하여금 권한쟁의심판을 하도록 하는 제3자 소송담당을 인정해야 한다.

## 〈참고문헌〉

- 권오성 외, 재정규율과 재정책임의 이론과 실제, 2012
- Baumgart, Jörg-Klaus, Die Zurückweisung der Verfassungsbeschwerden gegen Maßnahmen zur Griechenlandhilfe und zum Euro-Rettungsschirm, NJ 2011, S.450ff.
- Christ, Josef, Neue Schuldenregel für den Gesamtstaat: Instrument zur mittelfristigen Konsolidierung der Staatsfinanzen, NVwZ 2009, S.1333ff.
- Ekardt, Felix/ Buscher, Daniel, Anspruch auf Sanierungshilfe für arme Bundesländer? NJ 2008, S.102ff.
- Ekardt, Felix/ Buscher, Daniel, Staatsschuldenrecht, Finanzkrise und Nachhaltigkeit, AöR 2012, S.42ff.
- Elicker, Michael/ Heintz, Veris-Pascal, Zum verfassungsrechtlichen Schutz des Geldwertes - Zugleich eine Besprechung der Entscheidung zur Griechland-Hilfe, DVBl 2012, S.141ff.
- Fassbender, Bardo, Eigenstaatlichkeit und Verschulungsfähigkeit der Länder, NVwZ 2009, S.737ff.
- Glaser, Andreas, Begrenzung der Staatsverschuldung durch die Verfassung, DÖV 2007, S.98ff.
- Götz, Andreas/ Schneider, Lina, Das Bundesverfassungsgericht als Ersatzgesetzgeber - Methodische Bemerkungen zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 07.09.2011 in Sachen Finanzhilfen für Griechenland und Euro-Rettungsschirm, DVBl 2012, S.145ff.
- Glauben, Paul J., Inhaltliche Regelung zur Einhaltung der Verschuldungskriterien für die Währungsunion: Auswirkungen auf das Budgetrecht der Landesparlament, ZG 1997, 233ff.
- Häde, Ulrich, Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform, AöR 2010, S.541ff.
- Hancke, Johannes, Defizitbegrenzung im Bundesstaat - Verfassungsmäßigkeit einer verbindlichen Verschuldungsregel für die Bundesländer, DVBl 2009, S.621ff.

- Kemmler, Iris, Schuldenbremse und Benchmarking im Bundesstaat, DÖV 2009, S.549ff.
- Knopp, Lothar, Eurozone in der Dauerkrise, NVwZ 2011, S.1480ff.
- Korioth, Stefan, Das neue Staatsschuldenrecht - zur zweiten Stufe der Föderalismusreform, JZ 2009, S.729ff.
- Kramer, Urs/ Hinrichsen, Tim/ Lauterbach, Theresa, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, JuS 2012, S.896ff.
- Kube, Hanno, Nationale Budgethoheit und Europäische Integration, AöR 2012, S.205ff.
- Leisner, Walter, Sparzwang als staatsrechtlicher Destabilisierungsfaktor?, DÖV 2012. S.533ff.
- Lenz, Christofer/ Burgbacher, Ernst, Schuldenbremse im Grundgesetz, NJW 2009, S.2561ff.
- Mayer, Christian, Greift die neue Schuldenbremse?, AöR 2011, S.266ff.
- Müller-Franken, Sebastian, Eurobonds und Grundgesetz, JZ 2012, 219ff.
- Neidhardt, Hilde, Staatsverschuldung und Verfassung, Mohr Siebeck, 2010.
- Nettesheim, Martin, „Euro-Rettung„ und Grundgesetz, EuR 2011, S.765ff.
- Ohler, Christoph, Maßstäbe der Staatsverschuldung nach der Föderalismusreform II, DVBl. 2009, S.1265ff.
- Pagenkopf, Martin, Schirmt das BVerfG vor Rettungsschirmen? NVwZ 2011, S.1473ff.
- Ruffert, Matthias, Die Europäische Schuldenkrise vor dem Bundesverfassungsgericht - Anmerkung zum Urteil vom 7. September 2011, EuR 2011, S.842ff.
- Ryczewski, Christoph, Die Schuldenbremse im Grundgesetz, 2011.
- Schmidt, Rolf, Die neue Schuldenregel und die weitere Finanzthemen der zweiten Föderalismusreform, DVBl. 2009, S.1274ff.
- Scholl, Bernd, Die Neuregelung der Verschuldungsregeln von Bund und Ländern in den Art. 109 und 115 GG, DÖV 2010, S.160ff.
- Schorkopf, Frank, Gestaltung mit Recht, AöR 2011, S.323ff.
- Seiler, Christian, Konsolidierung der Staatsfinanzen mithilfe der neuen Schuldenregel, JZ 2009, S.721ff.

Selmer, Peter, Die Föderalismusreform II - Ein verfassungsrechtliches monstrum simile, NVwZ 2009, S.1255ff.

Tappe, Henning, Die neue „Schuldenbremse“ im Grundgesetz, DÖV 2009, S.881ff.

Thym, Daniel, Anmerkung, JZ 2011, S.1011ff.



# 총량적 채무규율의 도입에 관한 법·제도적 검토

최 승 필

(한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)





# 총량적 채무규율의 도입에 관한 법·제도적 검토\*

최 승 필(한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

## I. 들어가는 말

경제의 안전판으로서 재정은 경기침체시 재정투·융자와 사회복지예산의 집행을 통하여 경기침체를 막고, 사회안전망을 보완하여 국가가 경제 및 사회적으로 유지될 수 있도록 하는 안전판이라고 할 수 있다. 여기에서 재정이란 “국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 이를 관리하기 위한 작용의 총체” 또는 국가 또는 지방자치단체가 그 존립과 활동에 필요한 재력을 취득하고 관리하는 작용”으로 정의될 수 있다.<sup>1)</sup> 국가채무는 세입과 세출의 불균형 즉, 재정의 건전성이 유지되지 못하고 적자가 누적될 경우 발생하게 된다. 따라서 국가채무는 일정시점을 기준으로 하여 그때까지 발생한 재정적자(budget deficit)의 총합을 의미하며, 여기에서 재정적자란 회계연도 중 지출이 정부수입을 초과하는 것을 의미하는 것으로 일정의 유량(flow)적 개념이며, 유량적 개념이 저장(stock)화된 형태가 국가채무라고 할 수 있다. 따라서 재정적자와 국가채무는 동전의 양면과 같은 관계를 갖는다.

오늘날 재정의 중요성은 미국의 재정절벽(fiscal cliff), 유럽의 재정위기 등을 통해 그 중요성이 충분히 인식되어지고 있으며, 우리의 경우에도 사회복지수요의 증가 및 대규모 국책사업의 수행으로 인해 지속가능한 재정이라는 개념과 결합하여 중요한 이슈로 등장하고 있다. 따라서 본고에서는 이러한 사회적 관심을 배경으로 하여 재정건전성의 한 분야인 국가채무에 총량적 상한을 설정하는 방법을 법제도적 측면에서 살펴보고자 한다.

\* 본 발제문은 발제자가 2012년 한국법제연구원 연구용역사업(2012. 6. 30)으로 수행한 『총량적 재정규율 제도 도입에 관한 연구(IV) - 채무규율』의 내용을 요약·정리하고 일부사항을 수정한 것임을 밝힌다.

1) 곽관훈, 재정투융자의 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원, 2007, 13면; 장교식, 재정건전화와 국가채무 관리를 위한 법적과제, 토지공법연구 제30집, 2006년 3월, 413면

## Ⅱ. 국가채무의 개념 및 범위와 국가채무 현황

### 1. 국가채무의 개념 및 범위

이미 언급한 바와 같이 국가채무는 일정시점을 기준으로 그때까지 발생한 재정적자의 총합을 의미한다. 우리나라의 국가채무의 구성은 크게 중앙정부와 지방정부의 채무로 구성되며, 중앙정부의 채무는 국채, 차입금, 국고채무부담행위로, 목적별로는 외환시장안정, 일반회계국채, 공적자금상환, 국민주택기금채권 등으로 구성된다.

국가채무의 범위가 어디까지인가에 대해서는 IMF와 OECD가 그 기준을 달리하고 있다. IMF의 경우 재정통계매뉴얼(GFSM) 2001에 따라 통계작성이 이루어지고 있으며, OECD의 경우 UN의 SNA에 의해 통계를 작성하고 있으나, SNA 2008을 통해 GFSM 2001과의 조화를 모색하였다. 국내적으로도 GFSM 기준과 SNA 기준 작성 통계가 있다. SNA 2008의 경우 한국은행에서 동 기준에 따른 개편작업이 진행 중으로 본격적인 개편이 이루어진 것이 아니어서 양 통계간 괴리 문제는 아직 해결되지는 않고 있으나, 향후 상당부분 해소될 것으로 보인다.

IMF의 GFSM 2001에 따른 경우, 일반정부는 중앙정부, 지방정부로 구성되며, 여기에서는 비영리공공기관(NPI)와 사회보장기금이 포함된다. 공기업의 경우에는 시장성(원가보상율)을 기준으로 그 포함여부가 결정된다. 따라서 간혹 논란이 되고 있는 부분이 국가채무라는 용어사용이 맞느냐 이다. 즉 공공부문 채무가 더 적합한 개념이 아닌가 하는 것이다. 해당 주장에서 대해서는 동의하며, 다만 대체적으로 국가채무를 이와 같은 개념으로 인식하고 있으며, 헌법을 비롯한 법문상에 나와 있는 국가채무의 개념도 협의의 국가의 개념을 넘어선 공공부문을 포함한 비교적 넓은 범위의 개념으로 받아들여지고 있다.<sup>2)</sup>

2) 본고에서는 한정된 지면에 국가채무의 총량관리를 다루어야 함에 따라 국가채무의 개념 논쟁, 재정통계개편안의 주요내용은 논의에서 생략한다. 보다 자세한 사항은 최승필, 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구(IV) - 채무규율, 한국법제연구원, 2012. 6, 22-28면 참조

## 2. 우리나라의 재정건전성 및 국가채무 현황

2011년 기준 우리나라 재정현황을 살펴보면 통합재정수지는 흑자를 보이고 있는 반면, 관리대상 수지는 2004년 이후 지속적으로 적자를 보이고 있으며, 2011년에는 13.5조원의 적자(GDP 대비  $\Delta 1.1\%$ )를 시현하였다.<sup>3)</sup> 한편, 우리나라 국가채무수준은 2011년을 기준으로 할 때 420.7조원으로 전년대비 28.5조원이 증가하였다. GDP 대비 34.0%로 전년대비 0.6% 증가한 수준이다.

GDP 대비 국가채무수준은 독일이 87.3%, 프랑스 97.3%, 영국 88.5%로 우리나라는 OECD 회원국 대비 낮은 수준을 보이고 있으나, 채무의 증가속도가 매우 빠르다는 점에서 우려의 목소리가 나오고 있다.<sup>4)</sup> 특히 국회 예산정책처의 자료<sup>5)</sup>에 따르면 국가채무가 2012년 GDP 대비 34.2%에서 지속적으로 증가하여 2060년에는 218.6%로 확대될 것으로 전망하고 있으며, 2034년 이후에는 재정의 지속가능성 확보에 어려움이 발생하여 결과적으로 상환능력면에서 문제가 생길 수 있음을 경고하고 있다. 이외에도 우리나라와 주요국가와의 GDP 대비 채무수준과의 단순비교가 타당하지 않다는 점도 지적되고 있는 바, 일반적으로 선진국들이 사용하는 지표는 우리의 국가채무보다 큰 공공부문이었다는 점이다.<sup>6)</sup>

한편, 2012년 5월, 정부가 국회에 제출한 국가재무제표<sup>7)</sup>에 따르면 B/S 상의 부채계상액이 774조원으로 나타난 바, 이는 포괄범위에서 국가채무와 그 궤를 달리 하나 종국적으로는 국가가 부담해야 할 의무라는 점에서 국가부채의 관리라는 점이 강조되고 있다. 한편에서는 보수적인 측면에서 이를 국가채무로 보자는 견해도 있으나, OECD국가 대부분이 이를 국가채무로 공표하고 있지 않는 상황에서 우리가 이를 채택할 경우 국가신인도 등에 불리한 영향을 줄 수 있다. 따라서 공식적인 국가채무는 아니지만, 관리를 위한 지표로서 그 의미를 둘 필요가 있다.

3) 통합재정수지 = 세입(경상수입 + 자본수입) - 세출 및 순융자. 관리대상수지 = 통합재정수지-사회보장성기금 흑자 + 공적자금상환소요

4) 삼성경제연구소의 보고서에 따르면 2030년에는 국가채무가 GDP 대비 67.8%까지 증가하는 것으로 나타나고 있다. 문의술 외 3인, 국가채무의 적정비율, CEO Information 제765호, 2010. 7, 3면

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

6) 옥동석, 재정지표로서의 국가채무와 정부부채, 재정논집, 제22집 제1호(2007.8), 110면

7) 기획재정부 보도자료, 2011 회계연도 국가결산보고서 등 국회제출, 2012.5.31

### Ⅲ. 국가채무통제의 법적근거

#### 1. 헌법상 국가채무의 통제근거

우리 헌법은 제54조에서부터 제59조까지 재정에 관한 규정을 두고 있다. 제58조는 “국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.”를 규정하고 있다. 그러나 이는 국가채무의 통제에서 절차적 측면에 대한 사항만을 규정한 것으로 실제적 측면에서 직접·구체적인 사항을 규율하고 있지는 않다. 독일의 경우 기본법 제109조와 제115조를 통하여 국가채무의 총량적 규제와 구체적인 통제기준에 대해서 적시하고 있다. 물론 이와 같은 헌법조항이 유의한가의 문제는 독일의 특수한 상황이 고려되었다는 점에서 일반적인 측면에서는 여전히 논란이 있다.

#### 2. 국가재정법상 국가채무의 통제근거

국가재정법 제7조는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대해 재정운용계획을 수립하도록 하고 국가채무관리계획을 재정운용계획에 첨부하도록 하고 있다. 제18조는 국가세출의 국채 및 차입금 충당금지의 원칙과 예외를 정하고 있으며, 제19조와 제25조는 예산의 구성항목으로서 국고채무부담행위와 이유제시 및 상환연도와 채무부담금액의 제출을 규정하고 있다. 제20조는 예산총칙에 관한 규정을 두고 있는 바, 예산총칙의 구성내용과 국채와 차입금의 한도액을 두도록 하고 있어, 일부는 총량관리적 요소를 포함하고 있다고 할 수 있다. 한편, 제86조는 정부는 재정건전성을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하기 위하여 노력하여야 한다는 규정을 두고 있으나, 이는 선언적 규정으로 구체성을 담보하고 있지는 않다. 제90조는 기존국가채무의 감소방안을 규정하고 있는 바, 제1항에 따르면 해당연도 세입을 충당하기 위하여 발생된 국채에 대해서 해당연도에 초과된 조세수입이 있을 경우 이를 우선상환할 수 있음을 정하고 있으며, 제4항은 세계잉여금(歲計剩餘金)으로 채무상환을 할 수 있음을 정하고 있다. 그러나 우선 순위면에서 이미 ‘가을예산’으로 전략한 추정규모에 의해 실질적으로 채무상환의 규모가 결정된다는 문제가 있다.

제91조는 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채발행 계획 또는 차입계획과 상환계

획을 포함하는 국가채무관리계획의 수립에 대해서 규정하고 있는 바, 동 계획에 행정부 스스로가 구속되는가 여부에 대해서는 법리적으로 논란이 있을 수 있다. 그러나 비록 법률로 그 구속력을 규정하고 있지 않더라도 자료가 국회에 제출되고 이후 국회의 기채 및 지출통제의 기준이 된다는 점에서 구속력에 대한 명시적인 법적근거가 없다 하더라도 실질적으로 행정부 스스로가 이에 구속된다고 보는 것이 합리적일 것이다.

## IV. 국가채무의 총량규제 도입에 대한 검토

### 1. 총량규제 논의의 의미

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 명시적으로 국가채무의 총량을 규제하는 기제를 가지고 있지 않다. 그러나 증가하는 국가채무 추세를 보았을 때 이에 대한 총량을 설정하는 것을 검토할 필요가 있다. 총량에 소위 'Cap'을 설정할 경우에 국책사업결정과 복지서비스의 제공과정에서 사업의 타당성, 서비스 제공의 필요성에 대한 보다 정밀한 검토를 담보할 수 있다는 점, 현세대와 미래세대와의 부담의 설정과정에서의 합리적 논의기회의 제공, 더 나아가 지속가능한 재정을 달성할 수 있다는 점에서 그 긍정적인 면을 발견할 수 있다. 아울러 일단 과도한 수준으로 증가한 국가채무규모는 현재와 같은 절차적 측면의 통제만으로는 감축이 어렵다는 현실적인 면을 고려할 때 국가채무의 총량설정은 실제적인 측면에서도 의미를 지닌다. 다만 문제가 되는 것이 과연 어떠한 수준이 설정해야 할 적정국가채무의 총량인가이며, 설정의 방식에서 헌법으로 할 것인지, 법률로 할 것인지, 아니면 그 이하 대통령령 또는 내부준칙으로서의 가이드라인으로 할 것인지가 문제된다.

### 2. 국가채무의 증가원인과 총량관리의 대상

국가채무의 증가원인은 국채 및 지방채의 발행, 공적자금의 조성, 민간투자사업의 실패, 그리고 국고채무부담행위 등으로 나눌 수 있다. 그러나 이중 가장 중요한 것이 국채 및 지방채 그리고 공적자금의 조성이며, 차입과 국고채무부담행위는 미미한 수준이라고 할 수 있다.

국채는 “국가의 재정수지상의 세입부족액을 보전하고 수지균형을 도모하기 위하여 국가가 발행하는 채권”으로 주요한 것으로는 일반국고채권, 외국환평형채권이 있다. 그러나 여기에서 가장 중요한 것은 일반국고채권으로 외평채의 경우에는 국채발행으로 인한 자금이 투자준비금의 형태로 남아있어 시장에서 환매가 이루어질 경우 국채가 감소하게 됨에 따라 채무부담의 면에서 국고채권과는 차이를 보인다고 할 수 있다. 다만 대규모 투자손실이 발생할 경우에는 채무부담이 문제될 수 있다.<sup>8)</sup>

이러한 국가채무를 통제하기 위해서는 부처별 예산편성시 국가재정운용계획과 관련하여 중앙부처별 지출한도의 설정의 강행규정화, 국가재정운용계획과 예산과의 격차발생요인의 공개의무화, 대규모 지출수반 사업시 지출소요를 충당할 수 있는 재원포함의무화, 잉여금 발생시 국가부채의 우선상환 등이 있으나, 가장 강력한 수단은 채무총량의 규율이라고 할 수 있다.

### 3. 주요국의 총량적 채무규율

#### (1) 미국

##### 1) 미국의 국가채무관리의 법적근거

국가채무의 통제와 관련한 헌법적 근거로 제1장 제1조는 “이 헌법에 의하여 부여되는 모든 입법권한은 합중국 연방의회에 속하며, 연방의회는 상원과 하원으로 구성한다.”고 규정하고 있으며, 제8조 제1항은 “연방의회는 다음의 권한을 갖는다. 합중국의 채무를 지불하고.....” 고 정하고 있어 합중국의 채무통제 권한을 의회에 부여하고 있음을 정하고 있다. 그러나 여전히 독일 기본법의 경우와 같이 직접적인 국가채무의 한도와 관련한 규정을 두고 있지는 않다.

미국의 총량적 채무관리는 ‘Debt Limit’에 의해 이루어지게 된다. 그 법적근거는 미국연방법전(USC) Titel 31(Money and Finance)-Subtitle III(Financial Management)-Chapter 31(Public Debt)-Subchapter I(Borrowing Authority)-Sec. 3101(Public Debt Limit)와 Sec. 3101A(Presidential Modification of the Debt Ceiling)이다. 최근의

8) 외환시장안정용 국채의 조달금리는 2007년부터 2011년까지 4.83%에서 4.95% 수준으로 이에 반해 운용금리는 2007년 4.95%에서 지난 해에는 1.66%까지 하락하여 역마진에 따른 운용손실이 5년간 16조5,749 억이 발생한 바 있다. 내일신문, ‘환율방어용 국가채무 136조원’ 2012.7.11. 기사

이슈가 되고 있는 재정절벽 역시 이러한 채무총량규율과 간접적으로 관련성을 갖는다.

Debt Limit 제도가 최초로 도입된 것은 제1차 세계대전 당시의 전비의 마련과 파나마 운하의 건설비용을 충당하기 위하여 국가부채가 크게 늘어간 것에 기인한다. 당시 의회는 국채와 기타 국가채무의 개별상한을 없애고 이를 통합한 국가채무의 상한을 정하는 Debt Limit을 도입하였다. 그럼에도 불구하고 미국은 레이건 행정부의 감세와 부시행정부의 걸프전 등을 거치면서 재정적자가 심화되게 되며, 늘어가는 국가채무 상황에서 Debt Limit은 채무통제의 중요한 기제로 인식되고 있다.

## 2) Debt Limit의 변경 추이와 법적근거

2000년 이후 Debt Limit의 변경추이와 관련 근거를 살펴보면 다음과 같다.

〈최근 Debt Limit 변경과 관련근거〉

(단위 : billion USD)

일시	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
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

일시	부채상한 (Debt Ceiling)	변화액 (Change in Debt Ceiling)	근거
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](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

### 3) Sec. 3101, 3101A상의 Debt Limit과 설정절차상의 특징

채무수준을 결정하는 국채의 액면가는 국채소유자의 만기 전 할인에 따른 현재 가치이다. 부채한도가 900 billion까지인 경우, 우선 대통령이 100 billion의 범위 내에서 스스로 결정하며, 추가적인 부채상환은 별도의 요건을 준수하여 조정하겠다고 서면을 제출하고, 재무장관이 추가적인 조정안을 의회에 제출한다. 이때 재무장관이 제출한 안에 대해 양원 합동위원회의 부결이 이루어진 경우, 의회에서 불승인 관련 합동결의안에 대해 검토가 이루어지게 된다. 이때 합동위원회의 불승인 결의시 부채한도는 400 billion으로 정하여지게 되며, 의회의 불승인 관련 합동결의안에 대한 검토가 정해진 해당 기간까지 이루어지지 못하는 경우 나머지 500 billion이 자동적으로 상향 조정된다.

이는 매우 독특한 제도로서 양 정당이 합의를 도출하지 못하는 경우에도 긴급자금이 확보되도록 하고, 의회에서 명백한 결정이 없이 책임을 방기하는 경우에는 나머지 자금의 상향조정이 자동적으로 가능하도록 함으로써, 의회의 적극적인 대응을 요구하는 의도가 있는 것으로 보여지고 있다. 결국 동 절차에 의해 의회는 책임성 있는 대응을 하게 되며, 의회주의 정치문화가 작동하게 되는 것이다.

900 billion을 넘는 경우에도 이상의 절차가 반복되며, 1,200 billion까지 증액이 가능하다. 그리고 1,200 billion보다 많은 증액이 이루어지는 경우에는 예산통제법

(Budget Control Act) 2011에 따라 2012년부터 2021년까지의 10년간 적자감소를 위한 계획수립이 있어야 함을 전제로 한다. 한편, 만약 최고 증액한도인 1,500 billion까지 증액이 필요한 경우에는 ‘미합중국 헌법의 균형예산 개정 제안 합동결의안(Joint resolution proposing a balanced budget amendment to the constitution of the United States)’이라는 제목의 합동결의안에 따라 미합중국 헌법 수정제안의 비준을 밝기 위한 별도의 절차를 밟아야 한다.

합동결의안에 대한 의회에서의 심의진행은 매우 신속하게 이루어진다. 이를 위해 발의에 반대하는 모든 의사진행규칙은 포기되며, 발의된 이후에는 추가적인 발의는 허용하지 않는다. 처리된 발의의 재심발의는 허용되지 않는다. 이와 같은 절차는 상원과 하원 모두에게 적용된다.

#### 4) Debt Limit의 우회와 평가

Debt Limit은 의회에 의한 새로운 증액승인이 이루어지지 않을 경우에는 자동 승인되는 경우를 제외하고 행정부가 원하는 정도로 증액되지 않는다. 따라서 이를 우회하기 위하여 재무성은 TSP(Thrift Saving Plan)나 CSRDF(Civil Service Retirement and Disability Fund)와 같은 연방신용펀드의 정부채권에 대한 재투자 연기 또는 정부채권의 공개매각의 지연 또는 연기를 하게 된다. 이에 대해서는 회계감사원(GAO)은 이같은 우회행위가 시장에서 불확실성을 증가시킨다는 비판을 한 바 있다.

미국의 Debt Limit이 국가채무의 지속적 증가를 제어한다는 점은 분명하다. 그러나 동 제도에 대해서는 지속적으로 총량이 확대되어 오면서 본래의 역할을 담당하고 있는가에 대해서 논란이 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 의회를 통한 재정통제가 이루어지고 있다는 점, 그리고 이러한 통제가 정치권과 행정부의 기채유인에 대한 브레이크의 역할을 하고 있다는 점에서 긍정적인 면을 찾아볼 수 있다. 한편, 절차적인 측면에서도 민주당과 공화당의 정치적 견해대립에도 불구하고 의회의 의사결정과정에서 신속절차가 담보되고 있다는 점은 관심이 가는 부분이라고 할 것이다.

## 2. 일본<sup>9)</sup>

### (1) 채무통제의 법적 근거

헌법 제83조는 국가의 재정을 처리할 권한은 국회의 의결에 의해서 이루어져야 함을 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. 제85조는 국비를 지출하고 또는 국가가 채무를 부담하는 경우에는 국회의 의결이 필요함을 규정함으로써 재정과 국가채무부담에 대해서는 의회차원의 통제가 전제가 되어 있음을 정하는 정도에 그치고 있다.<sup>10)</sup>

국가채무의 통제는 주로 財政法에 의한다. 제4조 제1항은 국가의 세출재원으로 공채 및 차입금을 둘 수 있으며, 이 경우 상환계획을 의회에 제출하도록 하고 있다. 그리고 공채발행은 사업비 충당을 위한 건설공채의 원칙을 두고 있다. 한편, 제7조 제1항은 국고금의 출납상 필요할 경우 재무성증권을 발행하고 중앙은행인 일본은행으로부터 일시 차입할 수 있음을 정하고 있다. 제3항은 재무성 증권의 발행 및 일시차입금의 최고액에 대해 매 회계연도별로 국회의 의결을 거치도록 하고 있다. 그러나 전체 총량을 대상으로 GDP 대비 일정 %와 같은 기준을 준칙으로 정하고 있지는 않아 내각의 결정과 집권당의 승인시 총 채무규모는 탄력적으로 증가할 수 있다.

매 회계연도에 국회의 채무한도를 정한 경우라도 긴급하거나 특별한 상황이 있는 경우 이를 초과한 채무증가가 가능하다. 제15조는 재해복구 등 긴급필요시 국회의 의결을 거쳐 채무를 증가시킬 수 있음을 정하고 있다.

### (2) 일본의 채무관리와 채무총량관리의 시도

일본은 채무총량에 대한 수량적 관리에 대해서 상대적으로 느슨한 편이다. 이는 지진 및 쓰나미 피해 지역에 대한 기반시설의 확충 재원의 확보가 지속적으로 요

9) 일본의 2011년 GDP 대비 국가채무비율은 211.7%로 OECD는 2013년까지 226.8%까지 증가할 것으로 보고 있으며, 작년 4월 일본정부는 2012년도 회계연도의 정부예산이 93.2조엔으로 이중 45%만이 세수로 충당될 수 있다고 발표한 바 있다.

10) 서보건, 주요 국가의 재정법제 연구(IV) - 일본의 재정관련 헌법조항을 중심으로, 한국법제연구원, 2009.7, 24면

구되고 있다는 점, 일본 국가채무의 대부분을 차지하는 국채의 경우에도 외국인이 이를 보유하고 있는 경우가 아닌 대부분 국내에서 국채를 보유하고 있음<sup>11)</sup>에 따라 대외적 상황의 변화에 따른 급격한 상환압박을 피할 수 있기 때문인 것으로 알려지고 있다. 따라서 일본은 총량적 채무관리보다는 대부분 총량적 관리가 아닌 대부분 국채의 만기구조를 다양화함으로써 상환압박에 따른 국채관리의 리스크를 분산하는 리스크 관리측면에 집중하고 있다.

일본의 경우에도 국가채무의 총량규제를 법제화하는 시도를 했던 경험이 있다. 1997년 제정되었던 재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법이다. 동 법 제1조는 현재의 국가 및 지방자치단체의 재정수지 불균형에 직면하여 일반회계에서의 지출의 양적감축 및 제도개혁 등 재정구조개혁 추진을 위한 기본방침 및 지침을 정하는 것을 목적으로 한다는 것을 밝히고 있다. 제2조는 재정구조개혁의 취지를 밝히고 있으며, 제3조는 재정구조개혁에 대한 국가의 책무성을 규정하고 있다. 가장 핵심적인 조항인 제4조와 제5조는 SNA 기준으로 산정된 재정적자를 GDP 대비 일정수준으로 공표할 것을 정하고 있다. 문언상의 표현은 적자의 일정수준이지만 채무는 적자의 누적액이 된다는 점에서 간접적인 형태의 채무총량관리를 시도했다고 볼 수 있다.

당시 일본은 이를 바탕으로 2003년까지 재정적자를 GDP 대비 3%로 감축하는 것을 목표로 하였다. 그러나 1997년 후반에 발생한 아시아 외환위기로 경제가 어려워짐에 따라 1998년 재정구조개혁의 추진에 관한 특별조치법의 정지에 관한 법률을 제정하여 해당 법률의 적용을 별도의 법률에서 정할 때까지 정지하였다.<sup>12)</sup>

### 3. EU국가의 채무규율

#### (1) EU법상의 채무규율

유럽연합조약과 유럽운영조약(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV) 제126조에서 규정하고 있는 회원국의 국가채무한도 규정은 유럽국가의 국가채무관리 규율의 외연을 형성하고 있다. 그러나 구체적인 사항은 '과도한 적자에 대한 대응절차에 관한 프로토콜(Protokoll über das Verfahren bei

11) 일본의 2011년 9월 기준 국채보유현황을 보면 전체 748조엔 중 은행이 43.7%, 보험회사가 20.8%, 공적연금이 9.4%를 차지하고 있으며, 해외보유분은 6.3%에 그치고 있다. 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, 8면

12) 정세균 의원실, 국가채무축소 및 재정건전화방안, 2000.10, 69-70면

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 있으며, 이러한 정의는 각 회원국들이 정상적인 경기사이클을 갖기 위한 요건으로 인식되었다.<sup>13)</sup>

당해 연도 재정적자기준을 위반한 경우에는 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, Decision)하고 해당 결정에도 불구하고 회원국이 이에 따르지 않을 경우 연합차원의 제재조치가 발동되게 된다. 그러나 재정적자기준 위반에 대한 판단은 2005년 3월 회원국이 협약의 탄력적 적용에 합의함에 따라 경제성장률과 연금정책의 특수성 등 다양한 요소를 고려하여 규정 준수여부를 판단하게 된다.<sup>14)</sup>

하지만, 이러한 적자비율이 실질적·지속적으로 하락하여 기준비율에 근접한 수준에 도달하거나, 기준을 초과한 재정적자가 예외적이고 한시적이며, 해당 재정적자의 수준이 해당 기준비율에 근접하여 있는 경우에는 과잉적자시정조치에서 제외된다. 아울러 채무비율의 경우에도 해당 채무비율이 충분히 감소하고 있으며, 만족할만한 속도로 기준비율에 접근하는 경우에도 동 조치의 대상이 되지 않는다.<sup>15)</sup>

## (2) 영국

영국의 국가채무와 관련된 법률 중 주요한 것으로는 1998년의 재정법(Financial 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)을 들 수 있다. 동 법률들의 특징점으로는 기존의 내부규율로서의 준칙을 상당부분 성문법화 하였다는 것이다.<sup>16)</sup> 이 중 채무

13) Calliess, Christian/Ruffert, Matthias(Hrsg.), Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2. Aufl., Luchterland, 2002, S. 1312

14) 최승필, 유럽연합 거시경제정책의 헌법적 기초, 유럽헌법학회지 제1호(2007.6) 141면

15) 정찬모, EU와 영국의 재정안정화 법제의 동향과 시사점 - 안정과 성장에 관한 협약과 그 이행을 중심으로, 법과 정책연구, 제11집 제1호, 2011.3, 38-42면

규율과 관련한 주요한 법률이 1998년 재정법과 2010년의 재정책임법이다.

1998년 재정법은 제155조에 재정안정규약을 두었다. 동 규약은 재정의 핵심원칙으로 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성을 명문화하였으며<sup>17)</sup>, 이를 기반으로 당시 Gordon Brown 수상은 두 가지 원칙을 제시하였는바, 황금률(golden rule)과 지속가능한 투자의 원칙(sustainable investment rule)이다. 황금률은 정부차입은 투자재원을 확보하기 위한 것이 원칙이라는 룰이며<sup>18)</sup>, 지속가능한 투자의 원칙은 총량관리적 요소를 담고 있는 것으로서 채무의 한도를 순부채를 중심으로 GDP에 대비하여 설정하고 안정적이고 신중하게('stable and prudent') 운용해야 한다는 원칙이다. 그리고 당시 재무성(HM Treasury)은 안정적이고 신중한 수준의 채무비율로 GDP 대비 공공부문 순 부채비율의 상한을 40%로 설정하였다.<sup>19)</sup>

2010년 재정책임법은 제1조에서 재무성에 일정한 책임을 부과하고 있다. "(i) 재무성은 2011년 종료회기부터 2016년까지 매 회계연도에 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 직전 회계연도보다 낮게 하여야 한다. (ii) 재무성은 2014년 종료하는 회계연도의 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 2010년 종료하는 회계연도의 순차입 비율의 반이하가 되도록 하여야 한다. (iii) 재무성은 GDP(2016.3.31 기준) 대비 백분율로 표현되는 2016년 종료하는 회계연도말의 공공부문 순채무가 GDP(2015.3.31) 대비 백분율로 표현된 직전 회계연도말의 공공부문 순채무보다 작도록 하여야 한다." 고 규정하고 있다.

### (3) 독일

#### 1) 채무규율의 배경

독일의 강력한 채무규율은 역사적인 측면에서 그 배경을 찾아볼 수 있다. 두 번의 세계대전을 거치면서 재정건전성이 악화되자 중앙은행을 통한 완화된 양적통화정책을 실시하였으며, 이로 인해 심각한 하이퍼인플레이션을 경험하였다. 따라서 독일은 건전재정에 대한 관심이 크게 고조되어 있는 상태였다. 1990년대에는 통일 이후 막대한 통일비용의 부담으로 재정이 악화된 바 있어 채무통제는 여전

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

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

18) 황금률은 2009년 5년기준의 균형재정원칙인 Fiscal Mandate로 대체되었다.

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

히 주요한 관심사였다. 또한 유럽연합의 출범이후 유럽연합 재정준칙의 영향을 받아 오늘날 헌법적 수준의 강한 채무규율을 두고 있다.

## 2) 독일 총량적 채무규율의 중핵으로서 기본법 조항

독일의 채무규율은 ‘Schuldenbremse’라고 불리는 것으로 독일 기본법(Grundgesetz) 제115조와 제109조를 통해 구현되어 있다.<sup>20)</sup> 기본법 제115조 제1항은 장래의 회계연도에 있어서 지출할 수 있는 자금의 차입, 담보의 제공, 기타 보장조치들은 연방법률을 통해 최고상한액이 결정될 수 있음을 정하고 있다. 제115조 제2항은 수입과 지출은 원칙적으로 균형을 이루어야 한다는 점과 국가채무가 명목 GDP의 0.35%를 넘지 않아야 함을 정하고 있다. 또한 채무규모가 허용상한선을 초과할 경우 이를 위한 통제계정이 마련되어야 하며, 실제 인수된 채무부담이 명목 GDP의 1.5%를 넘는 경우에는 경기순환을 고려하여 이를 축소해야 한다. 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 있으며, 이때에는 반드시 의회에 의한 통제를 받도록 하고 있다. 이때 의회는 상환계획과 연동한 승인검토를 해야 한다. 차입금의 상환역시 적정한 기간 내에 이루어져야 한다.<sup>21)</sup> 이때 국가적인 위급상황의 판단여부는 의회가 결정권한을 갖는 것으로 받아들여지고 있다.<sup>22)</sup>

기본법 제109조 제3항은 연방과 주의 예산은 국가채무의 증가없이 균형을 이루어야 하며, 연방과 주는 경기의 과열과 경기침체 등 경기의 비정상적인 상황, 자연재해, 비정상적인 상황인 비상사태의 경우에 필요한 기준을 마련할 수 있음을 규정하고 있다. 그러나 이때에도 상환조치가 연계되어야 한다. 한편 제4항은 연방참사원(Bundesrat)의 승인을 받은 연방법률은 연방과 주의 재정고권, 경기적응적 재정운영 그리고 다년도 재정계획을 규율할 수 있음을 정하고 있다. 따라서 주의 재정고권(Hoheitsrecht)은 헌법규정과 이를 구체화한 연방법률에서 허용한 범위 내에서 행사될 수 있다.<sup>23)</sup>

20) 독일의 채무규율에 대해서는 이미 선행 발제자인 정문식 교수의 별도 발제인 ‘독일의 국가부채 제한 조항’이 있는 바, 본고에서는 간단히 약하여 기술하기로 한다.

21) Kompendium zur Verschuldungsregel des Bundes gemäß Artikel 115 Grundgesetz, 2012.6.14, S.4

22) BVerfGE 311, 344

### 3) 연간 예산법 등에서 나타난 총량관리적 요소

각 년도의 연방예산확정에 관한 법률의 경우 당해연도 순차입의 한계를 규정하고 있으며, 총부채규모의 감소에 따른 차입한도의 조정, 재정수지의 일시적 부족을 해결하고 재정운용을 원활하게 하기 위한 단기차입인 재정운용강화신용의 운용한도를 규정하고 있다. 2012년 법률의 예를 보건데, 2012년 재정지출을 위한 차입한도는 최고 261억유로이며, 예측불가능한 재정수요를 감당하기 위하여 환매조건부 국채를 발행 또는 일정기간 내 상환조건으로 150억 유로까지 추가적인 채무를 질 수 있도록 하고 있다.

## V. 시사점과 개선방향

### 1. 채무총량의 규율방식

국가채무총량수준을 어디까지 규율할 것인가의 문제는 우리 경제의 제반사항을 검토하여 GDP와의 관련 하에 정해질 것으로 보인다. 그러나 이는 법학적인 문제는 아니며, 법학적 분야에서는 채무규율을 어떤 법적형식으로 할 것인가가 논의될 수 있다. 첫째, 독일 기본법의 경우와 같이 헌법으로 규율하는 방식이다. 가장 강력한 채무규율의 방식이다. 국가채무의 증가원인 중 상당부분이 의회를 중심으로 한 정치권에도 있다는 점에서 법률을 제정하는 의회를 통제하기 위해서는 헌법적 수준의 규율이 유효하다고 할 수 있다. 그러나 우리나라와 같이 헌법개정이 어려운 경성헌법의 경우 경기변화에 따른 채무총량의 조정이 매우 어렵다는 점에서 합리적이지 않다. 물론 이에 대해서 독일의 헌법적 규율의 예를 근거로 헌법적 규율의 타당성 주장이 있을 수 있다. 그러나 독일의 경우 유럽공동체법의 준수를 위한 헌법개정이라는 점, 그리고 연방국가로서 주의 권한을 제한하기 위해서는 단순한 연방법률보다 헌법적 근거를 두고 이를 근거로 구체화된 연방법률을 제정하는

---

23) 제115조와 제109조를 중심으로 한 기본법상 재정규율의 개정사항은 2010년부터 적용하는 것을 원칙으로 하였으나, 각 주의 경제력의 차이를 고려하여 제115조에 대해서 연방정부는 2015년 12월까지, 제109조에 대해서 주정부는 2019년까지 기본법상의 규정을 적용하지 않을 수 있는 여지를 제143d에 마련해 두고 있다. 한편, 동 헌법개정이 주의 재정고권 침해하고 있다는 이유로 연방헌법재판소에 소(Bundes-Länder Streit, BVerG, 2 BvG 1/10 vom 19.8.2011)가 제기되기도 하였으나, 원고적격 미비로 각하되어 더 이상의 법리적 논쟁은 진행되지 못했다.

것이 민주적 정당성을 보다 강하게 보장할 수 있다는 점에서 우리가 벤치마크하기에는 어려운 요소들을 가지고 있다.

둘째, 법률로 정하는 방식이다. 단순한 연성규범으로서 내부규율인 가이드라인, 준칙으로 이를 설정하는 경우에는 정치적 동기에 의해서 준수력의 확보가 어려운 것이 사실이다. 과거 영국의 경우 역시 불문법 국가의 배경에 의해 준칙에 의한 총량규율이 있었으나 준수력에서 문제가 발생한 바, 2010년 재정책임법에서는 이를 성문법률로 명문화하였다. 이는 우리의 경우에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 따라서 최소 법률수준으로 이를 설정할 필요가 있다. 이때는 앞서 언급한 바와 같이 의회의 신법 제정을 통해 무력화될 수 있는 우려가 있다. 그러나 오늘날 비교적 제고된 우리의 법률문화, 그리고 의회가 채무규율을 무력화할 법률 제정이 가지게 될 정치적 부담, 여론에 의한 통제, 의회의 법률개정절차과정상의 통제장치들로 인하여 쉽게 법률을 개정하지 못한다는 점에서 고려할만 하다. 한편 법률의 경우에는 국민적 합의에 의하여 그 필요성이 인정될 경우에는 헌법과 달리 국회의 의결을 통해 법개정을 할 수 있어 경기상황에 대응하는 채무준칙의 운영도 가능하다는 장점이 있다.

셋째, 자율적 연성규범으로서의 준칙이다. 그러나 이에 대해서는 이미 언급한 바와 같이 준수력의 문제가 생긴다는 점에서 합리적이지 않다.

## 2. 채무총량의 설정에서 고려할 사항

채무총량을 둔다는 점은 그 만큼 탄력적 재정운용이 어려워진다는 것이다. 따라서 그 제한을 두는 대상을 검토할 필요가 있다. 첫째, 적자성 채무와 금융성 채무를 구분할 필요가 있다. 외평채와 같은 금융성 채무는 원본을 기반으로 하고 있기 때문이다. 물론 투자손실이 발생할 수 있다는 문제가 있으나, 소규모 개방경제하에서 탄력적인 외환정책의 수행을 위해서는 이를 제약하는 것은 바람직해보이지 않으며, 투자 역시도 비교적 보수적으로 이루어진다는 점을 고려할 필요가 있다.

둘째, 국회의 재정통제 강화이다. 국회는 국가채무를 유발하기도 하면서도 국가채무를 통제해야 하는 이중적인 지위를 가지고 있다. 전자의 경우에는 정치적 속성이지만, 후자의 경우에는 오늘날 의회민주주의의 당연한 요청이다.

셋째, 총량규제의 수준이다. 과거 일본의 경우처럼 너무 낙관적인 전망 하에서 감내하지 못할 수준의 상한을 설정할 경우 총량의 지속가능한 준수력을 담보하기 어렵다. 따라서 엄격한 통제는 하되, 더불어 비정상적인 상황에 대응할 수 있는

탄력성을 모두 갖추도록 하는 것이 중요하다.

넷째, 총량규제가 강하게 작용할 경우 경기침체시 복지지출의 감소라는 심각한 문제가 생길 수 있다. 따라서 채무총량설정과 관련하여서는 단순한 수리적 접근이 아닌 사회적 합의의 면에서도 접근할 필요가 있다.

다섯째, 공기업부채의 총량관리 역시 함께 검토할 필요가 있다. 비록 2011년 국제기준에 따른 재정통계개편안에서 일반정부부문에 공기업을 포함하고 있지는 않으나, 공기업의 준재정활동이 증가함에 따라 이로 인해 공기업의 채무증가가 누적되고 있다는 점은 공식적인 국가채무의 증가는 회피하고 대신 공기업을 통한 채무증가가 이루어지는 것이라고 할 수 있다. 그러나 현실적인 측면을 고려하여 통계작성시 공기업의 포함범위는 주요 선진국의 예에 따르되, 적어도 관리대상으로서 공기업 채무관리를 병행할 필요가 있다.<sup>24)</sup>

여섯째, 외채에 대한 관심의 제고이다. 일본의 경우 매우 높은 수준으로 누적된 국가채무에도 불구하고 비교적 느긋한 입장을 보이는 것은 국채의 대부분을 국내에서 보유하고 있기 때문이다. 물론 경기침체시 해당 국채가 시장에 나올 수 있지만, 외국인이 보유하는 경우보다는 민감도 측면에서 차이를 보인다. 그러나 우리의 경우는 일본과 양상이 다름에 따라 외채관리에 대한 제고된 관심이 필요하다.<sup>25)</sup>

### 3. 채무총량 조정절차에서의 고려사항

미국의 예에서 보는 바와 같이 법률로 채무총량을 규율할 경우, 채무총량의 조정시 의회에서의 신속한 의사결정이 중요하다. 국가채무의 상향조정에서 시기를 맞추지 못할 경우 효율적 대응이 어렵다. 이미 USC 3101A에서 보는 바와 같이 합동결의안 심리진행은 결의안 제출이후 6일이내에, 해당안의 발의자체를 반대하는 의사진행의 불허, 행정부로부터 부채상한 상향조정서면을 받은 후 2일 이내에 의회의 관련 기능 소집, 의회의 결의안 제정 지연시 일정 규모의 부채한도의 자동 승인제도 등은 의회의 의사절차의 신속성 담보와 의회의 책임성을 제고하는데 있어 참고할 만 하다. 특히 우리의 정치문화에서 특정 정치사안과 연계처리하

24) 최승필, 공적조직의 준재정활동에 대한 재정법적 검토, 2012년 조세연구원 재정전문가 네트워크 발표 자료 참조

25) 한국은행이 발표한 보고서인 '국가채무 감내력 차이의 주요요인'에서도 외채보다는 국내에서의 국채보유가 국가채무의 감내력 측면에서 긍정적인 영향을 미치고 있음을 지적하고 있다. 한국은행, 국가채무 감내력 차이의 주요요인 - 미국·일본 및 남유럽국가의 비교, 국제경제정보, 2012.4.26

는 관행은 총량조정결의를 지연시킬 잠재적 요소라는 점에서 신속의사결정 절차를 확보하는 것은 매우 중요하다 할 것이다.

## VI. 나가는 말

이상에서 채무총량 규제의 필요성과 의미 그리고 각국의 사례를 통한 시사점을 검토해 보았다. 그러나 아무리 강력하고 정교한 채무총량규제 시스템을 갖춘다고 하더라도 제도가 실효성을 가지기 위해서는 재정통계의 투명성이 전제되어야 한다. 따라서 투명성은 재정통제의 가장 핵심적인 사항으로 IMF의 투명성 규약 2.1.4와 국가재정법 제91조와 제34조의 12호에도 반영되어 있다. 유럽의 사례에서도 이러한 투명성 부재의 문제를 찾아볼 수 있다. 그리스 등의 경우 강력한 유럽 기능조약, 과잉적자시장프로토콜, 안정과 성장에 관한 협약에도 불구하고 이를 우회했다는 점에서 법적인 규율만이 채무총량 규제의 성패를 가르는 완전한 해법이 될 수 없음을 보여준다. 향후 이러한 투명성을 바탕으로 채무총량규제의 도입가능성에 대한 논의가 이어지기를 기대한다.