

국가채무관련법제의 개선방안

- 독일법제에 대한 비교분석을 중심으로 -

A Study on the Revision of the
Legislative System for State Obligation

- focusing on a comparative analysis of
German legislative system -

2004. 11.

연구자: 장 선 희 (한국법제연구원 부연구위원)

Chang, Sun-Heui

국문 요약

우리 나라의 경우 아직까지 법률상으로 구체화된 국가채무의 개념은 존재하지 않는다. 법률상 명확하게 그 개념상의 기준이나 경계가 마련되지 않고 있는 현실에 덧붙여 관련 법령들의 규정내용이나 정부 발표 관련정보의 자료가 동일한 대상을 목적으로 하면서도 그 실체와 범위를 달리 하고 있는 경우도 많아 국가채무의 개념이나 유형을 객관적이고도 일목요연하게 파악하는 것을 더욱 어렵게 만드는 측면이 있다. 국가채무를 둘러싼 논쟁의 핵심은 이제 더 이상 채무의 규모 그 자체가 아니라 지난 97년 이후 지속적으로 증가해왔고, 앞으로도 예상되는 급속한 국가채무의 증가추세 그 자체에 맞추어져야 한다.

국가채무의 증대는 민주주의의 발전, 사회적 시장경제질서의 유지, 그리고 생산적 복지의 실현과정에서 불가피하게 치러야 하는 과정으로서의 성격도 짙다. 그러나 최근의 국가채무의 양적인 팽창과 관련하여 문제의 본질을 분명히 하여 공론화하고, 합리적인 향후 재정·경제적 대안을 모색하는 노력이 요구된다. 서구 선진국의 예에서도 이미 알 수 있듯이 한번 실현되기 시작한 사회복지제도는 그 제도를 시행하는 것 자체는 쉬우나 시행을 중단하기는 극히 어렵고, 따라서 전체 국가와 사회의 재정·경제능력을 올바르게 꿰뚫고 있지 않은 상황에서는 사회의 요구와 정치적인 필요에 의한 결단을 통해 마치 굴러 떨어지는 눈덩이처럼 제동불가능한 정도의 빠른 속도로 국가의 채무가 불어 날 수 있는 위험성이 있기 때문이다. 이런 시점에 국가가 입법예고한 가칭 '국가재정법'의 제정과 국가채무관리관련 제도의 시행노력은 고무적인 일이라 할 것이다. 정부는 그러나 이에 그치지 말고 명시적인 국가채무의 통합관리차원을 뛰어 넘어 관리대상 채무의 범위를 보다 포괄적으로 정의하여 각종 국가의 보증채무, 기타 공공부문채무 그리고 잠재적 사회보장채무 등의 실질적인 국가채무화의 가능성을 종합적으로 고려해서 국가의 채무상환능력을 독자적이고도 장기적인 안목에서 관리해야 할 필요가 있다.

이에 덧붙여 IMF라는 초유의 사태를 경험한 우리의 입장에서 국가채무의 문제를 국제법상의 시각을 염두에 두고 최근의 변화에 주목할 필요

도 있다. IMF가 유지 불가능한 국가채무의 구제를 위한 국가파산제도의 도입을 검토하고 있다는 점을 보면 국가채무의 위험이 국제적인 금융위기를 불러올 가능성은 여전히 남아 있다. 따라서 국가가 국제경제시스템에 잘 적응하지 못하는 상황을 맞게 된다면, 국가채무문제도 더 이상 국내법상의 문제로만 남지는 않는다. 국제금융시스템이 새로운 금융상품과 정보의 초고속화의 접목에다 복잡한 법 기술까지 더해져서 미래예측을 어렵게 하는 현 시점에서 국가의 리스크 관리는 다각적인 방면에서 요구된다 할 것이다.

이 보고서는 국가의 채무상환능력을 독자적이고도 장기적인 안목에서 관리해야 할 필요성이 있음을 인식하고, 그에 대한 법제적 개선방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 그 동안 지난 대선 이후 첨예한 논란의 대상이 되어 온 국가채무의 개념 및 국가채무의 범위 등에 대한 문제를 해결하기 위한 방안으로 특히 우리 법제에 시사하는 바가 지대한 독일연방공화국의 관련법제의 국가채무기준에 대한 비교연구를 통해 국내의 사정을 감안한 해결방안을 제시하는 것이 목적이다.

※ 키워드 : 국가채무, 독일의 국가채무, 국채, 국고채무부담행위, 국가보증채무, 국가재정법, 국가파산제도, 국가채무관리위원회

Abstract

Korean legislative system isn't equipped with a concrete concept of state obligation yet. The legal criteria and boundaries of the concept have not been clearly established, and legal regulation and relevant informations of the government often have different substance and range on practically identical matters, which make it more confusing and more difficult to understand the concept and forms of state obligation. The kernel of the dispute on state obligation is no longer its size and limit. Our discussion now has to focus on its rapidly expanding tendency, which has been increasing unbroken since 1997 and is to expect to sustain its expansion.

In some sense, the expansion of state obligation could be taken as an inevitable process on the way toward a mature democracy, better social order of market economy and the creation of so to speak productive welfare. Nevertheless experts of the field are more and more feeling forced to put the theme of state obligation on disputation, making the core facts of the problem clearly exposed to the public, and to try to find rational alternatives. As we know from the experience of developed countries, it is easy to stick to an existing welfare system, but nearly impossible to revert it. Therefore in a situation where the financial and economic potential of the whole country is not exactly revealed, a premature decision that is forced by social pressure and political tactics could in some case pull the trigger for an explosive increase of state obligation. From this perspective, it's more than an necessary

step that the government has preliminarily announced the legislation of “the act of state finance”, and is trying to establish a control system for state obligation. But the legislation itself is not enough. In addition to an integrated control system of state obligation, the government should expand the control boundary of state obligation, so that it, putting all kinds of state surety obligation, obligation caused by public sector and latent welfare obligation into consideration, is capable of controlling the discharging capability of the state independently and on a long-term basis.

Our extraordinary experience of IMF-crisis imposes more careful coordination between state obligation and the changing international legal structure on us. The fact that IMF is considering the establishment of state insolvency system to relieve the burden of state obligation suggests that a financial crisis caused by state obligation could diffuse to a crisis of global dimension. Once a nation stay behind international mechanism of economic interaction, the problem of state obligation no longer remains as an inner-state legislative confusion. International financial system is more and more being coupled with unexpected new financing items, technology for light-speed transition of money and extremely delicate legal technique, so the risk management of state has to more diversified as ever.

The intention of this report is to confirm how seriously we are in need to control the redemption capability of the state independently and on a long-term basis, and to suggest a legislative improvement. To contribute to the heated disputation on the boundaries of state obligation since the last

presidential election, we analyze German legislative criteria for state obligation and make a comparative study considering our situation.

※ Key Word : state obligation, the act of state finance, IMF-crisis, risk management of state, German legislative criteria for state obligation

목 차

국문요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	13
제 2 장 국가채무의 개념과 유형	15
제 1 절 국가채무의 개념	16
제 2 절 국가채무의 유형	20
1. 국 채	21
2. 차입금	24
3. 국고채무부담행위	26
4. 보증채무	26
제 3 절 비판과 소결	28
제 3 장 국가채무의 발생원인과 효과	33
제 1 절 국가채무 발생의 원인	33
제 2 절 국가채무의 재정·경제적 위험과 법적 문제	34
1. 국가목적 우선순위의 왜곡	35
2. 재정기능에 대한 제약	37
3. 국가채무와 국민의 조세부담	39
4. 국가채무와 국가위험	41
5. 세대간의 부담전가의 문제	42
6. 계층간 분배의 효과	49
제 4 장 국가채무관련 현행법제의 문제점	53
제 1 절 헌법적 근거의 미비와 실정법체계의 혼란	53
제 2 절 국가채무관리절차의 법제도적 문제	54

제 3 절 국가채무관련법제의 입안현황	57
제 5 장 독일의 국가채무관련법제의 현황	59
제 1 절 독일 국가채무관련 법률에 대한 분석	59
1. 독일기본법상 규정된 국가채무관련 내용의 분석	59
2. 독일국가채무관련법제의 문제점	68
제 2 절 독일에서의 국가채무관련법제의 개선방안	74
1. 기채에 대한 원칙적인 제한 - 예산의 수지균형의 원칙으로의 실질적인 회귀를 요구하는 주장	74
2. 엄격한 제한규정의 구체적 정립을 요구하는 견해	75
제 6 장 국가채무관련법제의 개선방안	81
제 1 절 기존법령상의 내용의 정비	82
1. 헌법상 수인되는 국가채무범위의 한계설정의 필요성	82
2. 국가기채행위에 대한 구체적 요건규정	84
3. 국가채무의 용도별 구분	86
4. 국가채무발생에 대한 통제절차의 수립	87
5. 국가채무 현황 및 관리상황에 대한 정보의 공개	95
6. 국가채무절차에서의 국회의 우위	96
7. 국가의 특별자산과 국가채무관리의 연계	98
8. 물리적 한계범위의 설정	99
제 2 절 국가채무운용상의 개선방안	100
1. 국가채무에 대한 경제적, 심리적, 정치적 제한	100
2. 국고채무부담행위의 보완	102
3. 예산상 수입과 지출의 정확한 산출	107
4. 예산운용의 효율성과 경제성의 원칙의 고려	109
제 7 장 국가채무와 국제법상의 질서	113

제 1 절 국가채무문제의 변질과 그 배경	113
제 2 절 국제자본시장의 확대와 개발금융의 변화	115
제 3 절 국가채무구제와 민간섹터의 관여	117
제 4 절 새로운 방식의 국가채무재편과 국가파산제도의 도입	119
제 8 장 결 론	123
【부 록】	
국가채무 및 채무보증에 관한 계산서	125
참 고 문 헌	133

제 1 장 서 론

국가는 국민으로부터 거두어들이는 세금과 자체적인 경제활동을 통한 수입 이외에, 공공과제를 수행하기 위하여 한시적인 부채를 얻을 권한을 가지고 있다. 국가채무는 특별한 국가지출이 요구되는 때에, 국민의 조세부담을 가중시키지 않고도 일종의 재정·경제적인 정책수단으로서 지출을 위한 재원충당의 수단으로 활용할 수 있는, 법률상으로 인정된 정부의 재원조달방법이다. 우리 나라의 경우 외환위기라는 초유의 사태를 겪기 이전까지는 상당 기간 경제성장기에 있었던 탓에 사실 국가채무의 문제를 한 동안 그다지 심각하게 생각하지 않았다. 법률상으로 국가채무에 관한 명확한 정의도 없을 뿐만 아니라, 국가채무의 조달방법 또한 국채, 차입금, 외채, 국고채무부담행위 등으로 다양하고, 무엇보다 그 실제 규모와 운영이 공개되지 않는 상황이라 구체적으로 쟁점화 될 수 있는 통로가 개방되어지지 않았던 것이 주된 요인이었다. 그러나 과도한 국가채무로부터 야기되는 법적, 재정·경제적 위험은 단순한 ‘재정기능에 대한 제약’을 넘어 과도한 국민의 조세부담으로부터 파생되는 문제를 낳거나, 또 대외적으로는 국가위험으로도 나타날 수 있다. 우리의 경우, 국제통화기금의 지원을 받을 수밖에 없는 경제위기를 준비 없이 맞게 된 상황에서 외채상환능력과 외환보유고, 재정능력 등을 공개하지 않을 수 없었다. 나아가 공적 자금까지 대규모 투입할 수밖에 없었던 관계로, 해마다 증가할 수밖에 없게 된 국가의 부채문제는 이제는 새로운 재정정책의 제시 때마다 필요한 쟁점으로 논의의 선상에 포함되고 있다. 그 동안 정치권에서 불거진 국가채무의 규모와 국가채무의 범위를 둘러싼 구체적인 논쟁은 정부기관과 학계간에 그 논거를 둘러싼 공방전으로까지 치달는 양상을 보이기도 했으나, 선거를 앞둔 시점에서 그토록 치열했던 논쟁은 그럼에도 불구하고 아직까지 법·제도적 대안모색의 과정에 있는 형편이다.

이 보고서는 국가의 채무상환능력을 독자적이고도 장기적인 안목에서 관리해야 할 필요성이 있음을 인식하고, 그에 대한 법적 개선방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 그 동안 지난 대선 이후 첨예한 논란의 대

제 1 장 서 론

상이 되어 온 국가채무의 개념 및 국가채무의 범위 등에 대한 문제를 해결하기 위한 방안으로 특히 우리 법제에 시사하는 바가 지대한 독일연방 공화국의 관련법제의 국가채무기준에 대한 비교연구를 통해 국내의 사정을 감안한 해결방안을 제시하는 것이 목적이다.

제 2 장 국가채무의 개념과 유형

국가채무를 평가하는 데는 두 가지 극단적인 입장이 있다. 하나는 아담 스미스와 데이비드 리카르도에 의해서, 그리고 다른 하나는 로렌츠 폰 슈타인에 의해서 정리되었다. 이미 1789년에 아담 스미스는 국가가 큰 규모의 국가채무를 지고 있는 상황을 위협적인 것으로 받아들였으며, 국가채무의 증가를 방치하면 장래 국가재정이 파멸해질 수 있음을 예견했다. 1820년에 데이비드 리카르도는 국가채무가 증가하는 상태를 방치할 경우 국가는 국가채무의 인질로 전락하여 파멸을 맞게 될 수도 있다고까지 선언했다. 이에 반하여 1871년 로렌츠 폰 슈타인은, 채무가 없는 국가는 그 국가의 현 세대에게 지나치게 많은 것을 요구하고, 미래 세대를 위해서는 지나치게 적은 혜택을 예비하는 결과를 낳는다고 주장했다.¹⁾ 오늘날에도 특히 재정학적인 영역에서의 평가를 보면 국가 채무에 대한 통일된 평가를 발견하기는 어렵다. 그러나 국가채무에 대한 법적인 분석을 위해서는 재정학적인 접근방법을 동원한 질문과 평가, 특히 국가채무의 효과에 대한 지식을 동원하지 않으면 안 된다. 국가채무의 경우 부채의 형식으로 국가의 예산에 유입되는 일종의 수입으로서의 성격을 갖는 것으로서 일반적인 국가수입의 유형에 비해 여러 가지 의미에서 특별한 위치에 있는 것이다. 이 특별한 국가채무의 문제는 경제적인 인식에 바탕을 둔 법적인 규정, 즉 재정헌법, 예산관련법률, 지방자치단체 등에 적용되는 재정관련 법령 등에서 광범위하게 드러나고 있고, 개별법상으로 일반적인 규정을 두고 있지 않은 연유로 법해석학적인 접근도 용이하지는 않은 실정이다.

1) 국가채무에 대한 논의를 역사적 전개과정에 따라 자세히 다룬 내용은 Mußgnug, R., Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Staatsfinanzen - Staatsverschuldung - Staatsbankrotte in der europäischen Staaten - und Rechtsgeschichte, Lingelbach, G.(Hrsg.), Köln ; Weimar ; Wien : Böhlau 2000, S. 253 ff.

제 1 절 국가채무의 개념

우리 나라의 경우 법률상으로 구체화된 국가채무의 개념은 존재하지 않는다. 법률상 명확하게 그 개념상의 기준이나 경계가 마련되지 않고 있는 현실에 덧붙여 관련 법령들의 규정내용이나 정부 발표 관련정보의 자료가 동일한 대상을 목적으로 하면서도 그 실체와 범위를 달리 하고 있는 경우도 많아 국가채무의 개념이나 유형을 객관적이고도 일목요연하게 파악하는 것을 더욱 어렵게 만드는 측면이 있다.

예를 들면 예산회계법시행령 제23조 제4항에 따르면 국가채무의 범위에는 국채, 차입금, 국고채무부담행위가 포함된다. 지방자치단체를 대상으로 하는 지방재정법에서는 동법 제105조에서 지방자치단체의 채무를 ‘금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무’로 규정하고는 있지만 그 기준이나 유형에 대해서는 구체적으로 제시하지 않고 있다. 이와는 달리 정부의 ‘국가채무에 관한 계산서’에서는, ‘국가(중앙정부와 지방정부)가 차입의 주체로서 원리금의 상환의무를 직접 부담하는 확정채무’라고 국가채무를 정의하고 있음으로 인해, 마치 중앙정부와 지방정부를 아우르는 전체 정부의 확정채무만을 그 대상으로 하는 듯 나타내고 있으면서도, 또 실제로는 ‘국가채무에 관한 계산서’가 예산회계법 제42조 내지 제46조 및 동법 시행령 제23조의 규정의 해석에 따라 중앙정부의 결산을 목적으로 작성되는 것이라는 이유로 당해 계산서 상으로는 중앙정부의 채무만을 계상하고 있는가 하면, 또한 여기에서 ‘확정채무’라는 단어를 명백히 사용함으로써 확정채무 이외의 채무유형을 배제시키고 있다.

IMF나 OECD 등의 국가채무에 대한 국제적 기준을 중심으로 종합해보면, 국가채무는 대외 또는 민간에 대하여 이자지급이나 채무의 원금상환이 요구되는 직접적인 채무만을 포함하고 있다. 그리고 이자의 지급이나 원금의 상환의무가 없는 경우는 재정이나 경제에 아무런 영향을 미치지 않기 때문이라는 것을 그 논거로 내세운다. 그러나 원금에 대한 상환의무는 없고 이자지급의 의무만 있는 채무나, 이자지급의 의무는 없지만

원금상환의 의무가 있는 채무의 경우에는 부채통계에 포함시켜야 한다는 해석이 가능하다고 한다.²⁾

독일의 경우 국가채무의 개념이나 유형에 대해 정확하게 법률상의 규정을 통해 정의하고 있지는 않으며, 다만 실무상 드러나는 국가채무의 유형과 법률상의 관련규정 등을 종합한 학자들의 강화상의 개념논의는 어느 정도 정리가 된 정도이다.³⁾ 이에 따르면 가장 일반적으로 사용되고 있는 국가채무의 유형은 Anleihen,⁴⁾ Bundesobligationen,⁵⁾ Bundesschatzbriefe,⁶⁾ Schuldscheindarlehen,⁷⁾ Kassenobligationen,⁸⁾ unverzinsliche Schatzanweisungen,⁹⁾ Schatzwechsel¹⁰⁾ 이며, 회계연도 내에 금융시장에서 새로이 발행된 국채만을 의미하고, 주나 지방자치단체의 부채, 기금을 포함한 국가의 특별재산의 영역에서 발생한 부채, 그리고 주나 지방자치단체관련 기관의 부채 등은 국가채무의 영역 속에 포함시키지 않는다. 그리고 확정채무가 아닌 국가의 보증채무도 국가채무의 범위 속에 포함시키지 않는다.¹¹⁾ 독일의 경우 한 회계연도 내에 국가가 지출해야만 하는 국가사업에 필요한 경우에 한하여 새로운 부채를 질 수 있

2) 박형수·박기백, 재정건전화를 위한 국가채무 관리방안, 한국조세연구원, 2003, 22면 이하 참조.

3) Gröpl, C., Haushaltsrecht und Reform-Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung-, Tübingen 2001, S. 445 f.

4) 보통은 중장기 기간으로 만기 지정되어 만기일에 기입된 가치만큼 교환하게 되며, 채권자가 원할 경우 매년 이자를 지불 받을 수도 있고, 확정이율로 발행하는 재정증권의 일종.

5) 5년 만기 확정이율로 발행하는 연방채권의 일종.

6) 변동이자율을 적용하는 재정증권의 일종이며, A와 B유형으로 나뉘어지는데, A유형은 6년 만기 기간 내에 이자를 선지불 받는 형식이고, B유형은 7년 만기 기간 내에 이자적립식으로 운영되는 정부채권이다.

7) 주로 독일의 주나 지방자치단체가 사용하는 대부증권채권의 유형.

8) 최대 4년 만기 확정이율로 발행하는 재정증권.

9) 일반적인 공공기관 등이 짧게는 6개월에서 2년 만기로 어음과 유사한 형태로 무이자 또는 저리로 발행.

10) 공공기관이 6개월 만기로 단기 발행하는 채권의 유형.

11) Bröcker, K.-T., Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats, Berlin 1997, S. 60 ff.

으며, 단순히 재정수지상 국고가 모자란다는 이유만으로 일종의 국고보충수단으로서의 채무는 기본법 제115조 제1항 제2문이 정하고 있는 국가채무의 개념에 포함되지 않는다고 보고 있다. 그리고 국고채무부담행위와 같이 행정기관이 예산의 집행단계에서 지게 되는 지출부담은 일종의 행정부채로서 기본법 제115조 제1항 제2문상의 국가채무에서 제외된다고 본다.¹²⁾

우리 나라의 경우에도 정부부문이 아닌 지방자치단체 포함 여타의 공공기관이 부담하는 부채의 경우에는 국가채무에서 제외된다고 보고 있다. 그 이유는 공공기관의 경우는 독립된 하나의 제도적 단위이기 때문에 해당채무에 대해 직접적 당사자가 될 수 있으므로, 만약 당해 기관이 파산 등의 위기를 맞게 되어 불가피하게 정부가 그 채무를 인수해야만 하는 상황이 아닌 한, 곧 바로 정부의 채무로 되지는 않기 때문이라는 것이다. 그러나 공공기관의 채무나, 또는 공익달성의 의도로 사정에 따라 불가피하게 인수하게 되는 민간의 부채는 채무인수의 실제 발생가능성을 따져, 국가채무관련 참고자료로, 또는 국가채무의 범위 속에 포함시킬 것인지 고려할 필요는 있을 것이다.

그리고 정부가 운영하는 금융기관의 부채의 경우도 국가채무에서 제외된다고 보고 있다. 그 이유로 제시하는 것은 금융기관의 활동은 광범위한 의미에서 정부와 관련된 활동영역 속에 포함시킬 수 있다 해도 순수한 금융활동으로서의 성격으로 파악할 수 있지, 그것을 국가의 재정활동으로 보기는 어렵다는 것이다. 또한 금융기관이 부담하는 부채의 경우에는 정부의 재정적자로 인해 발생하는 국가부채와는 그 성격 및 효과가 사뭇 다르다고 평가하기 때문이다. 즉, 재정적자의 지속으로 인한 국가채무의 누적은 세금의 인상이나 국가지출의 감소를 요구하게 되고 이자율을 상승시키는 효과가 있는 반면, 금융기관의 부채의 증가는 그와 같은 요구나 효과를 발생시키지 않기 때문이라는 것이다.¹³⁾

12) Gröpl, a. a. O., S. 446.

13) 박형수·박기백, 전계서, 26면 이하 참조.

< 국가채무 및 보증채무 현황 >

(단위:억원)

구 분	'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년
□ 중앙정부채무 (대 GDP비율)	504,539 (11.1%)	714,373 (16.1%)	897,146 (18.6%)	1,009,416 (19.5%)	1,131,157 (20.5%)	1,266,297 (21.2%)
○ 국 채	285,543	466,483	658,060	763,252	877,575	1,081,314
- 국고 채권	63,202	187,832	342,327	425,550	509,190	556,152
- 외평 채권	42,000	89,640	108,263	134,879	140,560	206,984
- 국민주택채권	129,737	140,048	158,635	177,880	206,450	257,066
- 양력증권 기타	50,604	48,963	48,835	24,943	21,375	11,113
○ 차입금	184,915	217,602	213,862	219,066	225,361	207,355
- 국내 차입금	31,669	29,755	24,433	19,007	21,040	22,955
- 해외 차입금	153,216	187,847	189,429	200,059	204,321	184,400
○ 국고채무부담 행위	34,081	30,288	25,224	27,098	28,221	27,628
□ 보증채무 (대 GDP비율)	130,389 (29%)	719,533 (16.2%)	815,046 (16.9%)	745,654 (14.3%)	1,067,666 (19.6%)	1,024,714 (17.2%)
○ 일반보증채무	19,754	312,975	138,488	24,150	58,283	53,239
○ 정부보증채권	108,639	405,413	643,630	683,645	975,102	954,298
○ 차관지불보증	1,996	1,145	32,978	37,859	34,311	17,177

*자료: 대한민국정부, 2002회계연도 『국가채무에관한계산서』, 4면.

요즈음 사회국가화의 경향으로 논란이 되고 있는 것은 바로 연금보험으로 인해 발생할 수 있는 국가채무인데, 일반적으로 국민연금처럼 전체 국민을 대상으로 하는 연금의 경우에는 연금으로 인해 발생하는 채무를 국가채무의 범주에 포함시키지는 않는다. 기초생활보장과 같은 사회복지적 의미가 강한 영역과는 달리 사회보험의 경우는 마치 일반적인 보험상품처럼 수지의 균형체계를 그 목표로 하고 있는 측면이 더 강하므로 정

부의 재정적 부담 여부를 전제로 하고 있지 않기 때문이라는 것이 그 이유이다. 수지균형에 문제가 발생하는 경우에는 자체적으로 보험료의율을 조정하거나 지급액을 조정하는 방법 등을 선택적으로 적용하여 해결하는 방안을 강구하는 것이 마땅하지, 정부가 해당 부채를 인수하는 방법은 쓰지 말아야 하기 때문이라는 것이다. 아주 드물게 발생할 수 있는 가능성으로 만약 극단적으로 수지균형이 악화되는 경우에는 정부가 수지의 조정을 위하여 재정지원을 하는 경우는 있을 수 있을 것이나, 이 때에도 일시적으로, 또 일정 부분에 대해서만 정부가 부담하는 것일 뿐 일반적인 국가채무의 경우처럼 전액을 정부가 부담하는 경우는 있을 수 없다는 것이다. 그러나 정부가 사용자의 위치에 있는 군인연금이나 공무원 연금의 경우에는 일반국민을 대상으로 하는 국민연금과는 그 성격이 다소 다르고, 정부가 고용주의 입장에서 피고용자를 대상으로 운영하는 보험이므로 이는 일종의 정부부문으로 보아야 하는 측면이 강하다고 파악한다. 국민연금의 경우에는 부채의 성격이 마치 보험업의 책임준비금과 같은 성격이 강한 반면, 군인연금과 공무원연금은 정부의 내부에 적립하는 퇴직급여충당금으로서의 성격을 강하게 갖는 측면이 있다고 보기 때문이다. 즉, 다른 표현으로 단적으로 나타내자면 그 상환의무가 전적으로 정부에 있다고 할 수밖에 없기 때문에 국가채무의 범주에 포함시키는 것이 당연하다는 것이다.¹⁴⁾

제 2 절 국가채무의 유형

국가채무란 국가가 국가목적의 달성을 위해 필요로 하는 재정수요를 감당하기 위해 금융시장과 자본시장에서 부채의 형식으로 빌린 총액을 일컫는다. 국가채무도 사인간의 채무관계처럼 일종의 부채이므로 원금으로부터 발생하는 이자를 지불해야하고 또 그 원리금도 상환해야 한다.

이상의 국가채무의 유형을 분류하는 방식은 국가채무의 개념을 어떻게 정의하느냐의 문제와 밀접하게 결부되어 있으며, 그 개념의 다양성만큼이나 그 유형, 즉 국가채무의 범위도 유동적일 수밖에 없다.

14) 박형수·박기백, 전계서, 27-28면 참조.

1. 국 채

국채는 국가가 발행하는 채권을 말하며, 국가의 부족한 세입을 보전하기 위해 발행하는 것이다.

국채는 국채법 제3조의 규정에 의하여 재정경제부장관이 발행하게 되며, 예산을 편성하는 단계에서 결정되는 국채의 발행한도 내에서 세부적인 발행계획에 따라 발행하게 되고, 국채에 관한 사무는 다른 법령에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 국채법 제8조의 규정에 따라 그 처리는 한국은행이 맡게 된다.¹⁵⁾

현재 발행되고 있는 우리 나라의 국채는 국고채권¹⁶⁾, 외국환평형기금채권¹⁷⁾, 국민주택채권 제1종 등 총 3종이다. 국고채권은 시장금리 적용

15) <국채별 잔액 변동>

자료: 대한민국정부, 2002회계연도 『국가채무에관한계산서』, 6면.

(단위: 억원)

	'01년말(A)	'02년말(B)	증감(B-A)
국고채권	509,190	556,152	46,962
외평채권(원화표시)	87,000	158,499	71,499
외평채권(외화표시)	53,560	48,484	△5,076
국민주택채권(제1종)	174,088	224,705	50,617
국민주택채권(제2종)	32,362	32,361	△1
양곡증권	21,261	11,000	△10,261
공공용지보상채권	1	0	△1
출자재정증권	113	113	-
계	877,575	1,031,314	153,739

16) 기존의 국민주택기금채권, 농어촌발전채권, 농지채권은 국고채권으로 흡수되었다.

17) 외국환평형기금은 환율의 안정을 도모하고, 외국환거래를 원활히 하기 위하여 외국환거래법(법률 제5550호, 1998. 9. 16 공포) 제13조에 의하여 설치한 기금이다. 이는 무엇보다도 자국통화의 대외가치 안정과 투기적 외화의 유출·유입에 따른 악영향을 막기 위해 정부가 조성하는 것이며, 이 기금의 재원조달을 위해 정부가 지급보증형식으로 발행하는 채권을 외국환평형기금채권(foreign exchange stabilization bond)이라고 하며, 특히 이를 줄여 외평채라고 한다. 만기나 금리 등 발행조건은 통화안정증권과 같으며, 발행업무는 재정경제부장관이 건의하여 국회의 동의를 거쳐 발행되며, 그 발행과 운용사무는 한국은행이 담당하고 있다. 2004년도 외국환평형기금의 수입·지출규모는 14조 3,667억원으로 2003년(수정계획안 기준) 기금운용계획 대비로는 23.4%인 4조 3,840억원 감소한 규모이나, 2003년의 당초 기금운용계획 대비로는 69.7%인 5조 8,993억원 증가하였다. 국회 재정경제위원회, 2004년도 재정경제위원회회소관 기금운용계획안 예비심사보고서, 2003. 11. 9-10면.

제 2 장 국가채무의 개념과 유형

10년 만기 채권으로서 국채법과 공공자금관리기본법에 의거해 재정경제부(‘공공자금관리기금’¹⁸⁾)가 주체가 되어 재정자금을 조달할 필요가 있다고 판단될 때 공개경쟁입찰을 통해 발행한다. 외국환평형기금채권은 시장금리 적용 10년 만기로 외환수급조절이 요구될 때 재정경제부(‘외국환평형기금’)가 주체가 되어 외국환거래법에 근거해 공개경쟁입찰을 통해 발행한다. 국민주택채권 제1종의 경우는 3%의 이율을 조건으로 5년 만기 첨가소화의 방법으로 발행한다. 이는 주택건설재원을 마련할 목적으로 건설교통부(‘국민주택기금’)가 주택건설촉진법에 의거해 발행하는 것이다.

공공용지보상채권의 경우는 시장금리 적용 3년 만기이며, 공공용지 수용비를 지급할 필요가 있을 때에 공공용지의취득및손실보상에관한특별법¹⁹⁾에 의거해 교통시설특별회계와 철도사업특별회계의 부담으로 교부의 방법으로 발행하는 것이다. 그러나 공공용지보상채권은 제도상으로는 발행가능하나 2001년 이후 발행되지 않고 있다.

기존에 존재했던 양곡증권, 국민주택채권 제2종은 발행이 폐지되어 현재 기발행 채권잔액에 대한 상환만 이루어지고 있다. 재정증권의 경우는 2003년 1월 1일부터 시행된 국고금관리법상의 규정에 의거해 “국고금 출납상 필요한 때”에 한하여 발행할 수 있게 되어 있고, 발행 자체는 아직도 가능한 상태이지만 1995년 이후 현재까지 발행되지 않고 있는 상황이다. 또한 국제금융기구에의가입조치에관한법률에 의거하여 재정경제

18) 공공자금관리기금은 공공자금관리기금법(법률 제4677호, 1993. 12. 31 공포) 제 2조의 규정에 의해 설치되어 연·기금 및 우체국예금의 여유자금 등 조성된 자금을 통합·관리하여 이를 재정용자 등 공공목적에 활용하기 위해 1994년부터 운용되고 있으며, 2000년 4월부터는 국채관리기금을 흡수·통합하여 운용되고 있다. 2004년도에 공공자금관리기금의 운용규모는 총 70조 5,971억원으로 국고채 발행 43조 4,873억원, 우체국예금·정보화촉진기금·우체국보험기금 등으로부터의 기금예탁금 2조 7,036억원, 원리금수입 24조 4,062억원 등으로 총 70조 5,971억원을 조달하여, 원리금상환 등에 35조 1,116억원을 사용하고 공적자금상환기금에 14조 8,694억원, 외국환평형기금 7조 7,000억원, 재정용자특별회계에 4조 7,378억원 등 31조 3,478억원의 자금을 예탁하며, 지방채 및 특수채 등 국공채 인수에 2조 950억원을 공급하고, 대러 경협차관 보증채무 이행에 2조 427억원을 지출하는 등의 운용계획을 하고 있다, 국회 재정경제위원회, 2004년도 재정경제위원회소관 기금운용계획안 예비심사보고서, 2003. 11. 3-4면.

19) 2003. 01. 01부터 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률로 개편.

부가 주체가 되어 국제금융기구에의 출자를 목적으로 발행되는 출자재정 증권은 1986년 이후 현재까지 발행실적이 더 이상 없는 상황이다.²⁰⁾

< 국채의 종류별 발행조건 및 근거법 >

종 류	발행조건		발행방법	발행목적	부담주체	근거법
	이율(%)	만기				
국고채권	시장금리	3~10년	경쟁입찰	재정자금 조달	공공자금관리기금 (재정경제부)	국채법, 공공자금관리 기금법
외국환평형 기금채권	시장금리	3~10년	경쟁입찰	외환수급 조절	외국환평형기금 (재정경제부)	외국환거래법
국민주택채권 제1종	3%	5년	첨가소화	주택건설재 원 마련	국민주택기금 (건설교통부)	주택건설촉진법
공공용지보상 채 권	시장금리	3년	교 부	공공용지 수용비 지급	교통시설특별회계, 철도사업특별회계	공공용지의취득 및손실보상에 관한특별법 *
재정증권 ²¹⁾	시장금리	1년 이내	경쟁입찰	국고금출납	각 회계	국고금관리법
출자재정 증권 ²²⁾	-	무기한	-	국제금융기 구에의 출자	일반회계 (재정경제부)	국제금융기구에 의가입조치에 관한법률

* 2003.1.1부터 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률로 개편
자 료 : 대한민국정부, 2002회계연도 『국가채무에관한계산서』, 2면.

20) 외환위기 이전까지 우리 나라의 채권시장은 3년 만기 회사채와 만기가 2년 이하인 통안채 등의 단기채권시장이 중심이었기 때문에 자금운용의 단기화와 금융시장의 불안정성을 촉진하는 요인의 하나가 되어 왔다. 우리 정부는 이에 대한 개선방안으로 2000년 10월부터 10년 만기 국고채를 발행하는 등 장기채 시장의 활성화를 위해 노력해 왔으나, 2003년 말까지 10년물 발행잔고가 전체 발행액의 7.3%에 그치는 수준이다. 이에 따라 5년 만기 국고채의 중심지표 채권 육성, 10년물 국고채의 통합발행기간의 확대 등을 내용으로 하는 개선방안을 마련하여 시행하려는 계획을 세우고 있다. 재정경제부 발표자료, 『장기 국채시장 육성 등 국채제도개선 주요내용』, 2004. 05. 27.

21) 재정증권은 1995~2002년 동안 발행실적 없음

22)

제 2 장 국가채무의 개념과 유형

- 22) 재정증권은 1995~2002년 동안 발행실적 없음
- 2) 출자재정증권은 1986년 이후 발행실적 없음

2. 차입금

차입금에는 국내차입금과 해외차입금이 있다. 국내차입금은 정부가 한국은행 등 국내 금융기관, 민간기금 등으로부터 차입하는 것이며, 해외차입금은 IBRD²³⁾나 ADB²⁴⁾ 등 국제기구와 미국, 일본 등 외국정부 등으로부터 차입하는 것을 말한다. 차입금을 국채와는 별도로 구별하는 것은 차입금의 유입형식이 법정 유가증권의 발행을 통하여 빌려오는 것이 아니기 때문이다. 대한민국정부 발행 ‘국가채무에관한계산서’의 2002회계연도 내용에 따르면, 차입금은 1997년 외환유동성 확충을 위한 차관도입으로 증가하였다가 1998년부터는 다시 안정적인 추이를 보이고 있으며, 2002년도 말의 자료, 즉 가장 최근 발행된 정부의 국가채무관련 정보에 따르면, 차입금은 총 20조 7,355억원으로 환율하락에 따른 해외차입금의 감소로 전년대비 1조 8,006억원 감소하였다. 그 중 국내차입금은 2조 2,955억원으로 전년대비 1,915억원 증가하였다. 해외차입금 총액은 달러화 표시 약 152억불로서 전

23) IBRD는 International Bank for Reconstruction and Development의 약어로서 세계은행으로 번역된다. 국제연합 산하의 국제금융기관이다. 1944년 7월의 브레턴우즈협정(Bretton Woods Agreement)에 기초하여 제2차 세계대전 후 각국의 전쟁피해복구와 개발을 위해 1946년 6월에 설립되었다. 주요 목적은 가맹국의 정부 또는 기업에 융자하여 발전에 기여하고, 국제무역의 확대와 국제수지의 균형을 도모하며, 개발도상국에 대하여 기술 원조를 제공하는 것이다. 주로 개발도상국의 공업화를 위해 융자를 해주고 있는데 5~6%의 이율로 융자조건이 엄격해 융자대상은 선진국과 중진국이 많다. 우리나라는 1955년에 가입하여 1970년 대표이사국으로 선임되었다. 본부는 워싱턴에 있다, 동아일보. 2001. 05. 01 참조.

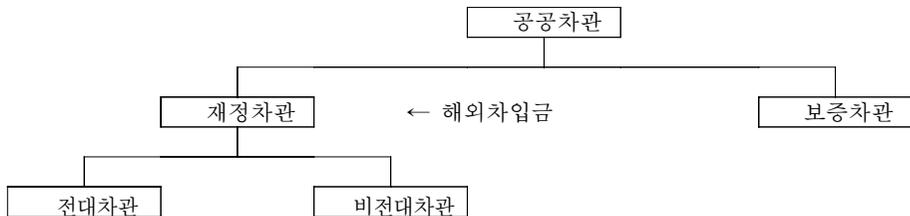
24) Asian Development Bank의 약어로서 아시아개발은행으로 번역된다. 이는 아시아 개발도상국의 경제발전을 위한 자금을 융자하기 위해 1963년 아시아공동 경제위원회 각료회의에서 구상이 제안되고, 1965년 12월 필리핀의 마닐라에서 설립협정에 조인, 1966년 12월 활동을 개시하였다. 업무내용은 회원국에 대한 대출, 기술의 원조, 조사활동, 장기저리로 융자하는 특정 프로젝트에 대한 융자 등이다. 1990년 후반에 이르러 석유위기에 의한 가맹국의 수지악화를 구제하기 위한 긴급융자가 늘어가고 있다. 최고정책결정기관인 총무회, 업무운영상 관리기관인 이사회, 총무회가 선출하는 총재와 그의 지휘하에 있는 업무부문으로 구성되어 있다. 본부는 필리핀 마닐라에 있으며 도쿄, 프랑크푸르트 암 마인, 워싱턴에 대표사무소가 있다, 동아일보. 2001. 05. 01 참조.

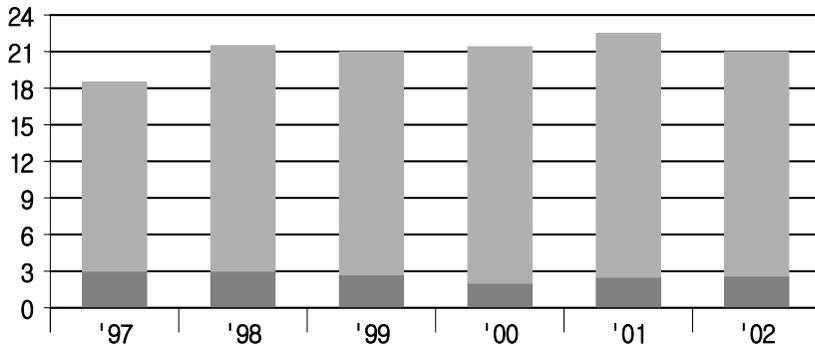
년대비 약 2억불 정도 감소했으나 원/달러 환율의 하락으로 원화표시금액은 1조 9,921억원 감소한 상태이다.

해외차입금의 경우 공공차관의도입및관리에관한법률의 규정상 공공차관은 정부가 외국정부, 경제협력기구 및 외국법인으로부터, 또는 지방자치단체 등을 포함한 대한민국법인이 외국정부나 경제협력기구로부터 공공차관협약에 의하여 도입한 차관을 의미한다. 이러한 공공차관은 정부가 직접 차주가 되어 도입하는 재정차관과 정부가 지급을 보증하고 지방자치단체 등이 도입하는 보증차관으로 구분된다. 이 중 국가채무와 관련하여 다루어지는 해외차입금은 공공차관 중 정부가 직접 차주가 되어 도입하는 재정차관만을 말한다. 그리고 이러한 재정차관은 정부가 차관자금을 실수요자에게 전대하는 전대차관과 전대하지 않는 비전대차관으로 나누어진다.²⁵⁾ 공공차관 중 나머지 보증차관은 보증채무의 영역으로 분류되어 다루어진다.

< 차입금 추이 >

25) 자료: 대한민국정부, 2002회계연도 『국가채무에관한계산서』, 9면.



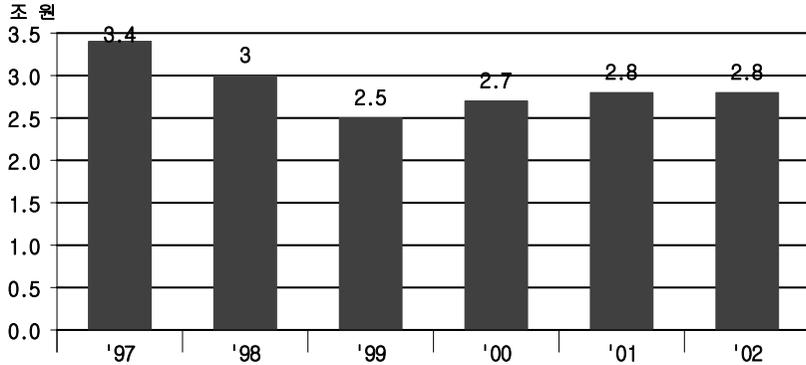


*자료: 대한민국정부, 2002 『국가채무에관한계산서』, 8면.

3. 국고채무부담행위

국고채무부담행위란 예산회계법 제24조의 규정에 의하여 국가가 예산의 확보 없이 미리 채무를 부담하는 행위를 말한다. 국고채무부담행위의 경우 국가가 예산의 확보 없이 미리 채무를 지는 행위를 하는 것이기 때문에 향후 경우에 따라서는 국가예산에 부담으로 작용할 수 있는 소지가 있으므로, 사전에 그 부담의 범위만큼 국회의 의결을 받아야 하는 사항이다. 또한 국고채무부담행위는 특정한 범위를 지정하여 채무를 부담할 수 있는 권한만을 부여한 것에 불과하기 때문에 국고채무부담행위와 관련하여 실제 지출이 발생하는 시점에 이르러서는 발생한 지출의 부분만큼 다시 국회의 의결을 얻어야 한다.

< 국고채무부담행위 추이 >



*자료: 대한민국정부, 2002회계연도 『국가채무에관한계산서』, 10면.

4. 보증채무

보증채무란 정부가 정부 이외의 영역에서 발생하는 채무에 대해 그 상환을 보증하는 채무 일반을 일컫는다. 즉, 주된 채무자가 채무를 이행하지 못할 때에, 그 채무가 이행될 수 있도록 국가가 그 채무의 이행을 보증하는 것이며, 주채무자가 채무를 상환하지 못하는 경우에만 정부가 채무를 인수하게 되므로 일종의 우발채무로서의 성격을 가진다. 우리나라의 경우 현행법상으로 국가의 보증행위와 관련지어 생각할 수 있는 법규정은 헌법 제58조, 예산회계법 제110조 제1항, 예산회계법시행령 제160조 그리고 국가보증채무관리규칙 등이 있다.

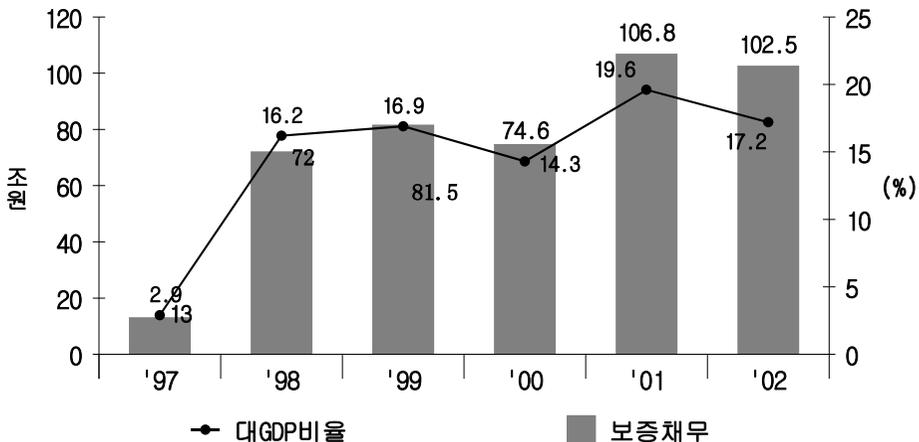
우리나라의 경우 현재까지의 추이를 살펴보면, 보증채무는 97년 외환위기 이후 금융기관의 구조조정을 위한 공적자금의 조성과 금융기관 단기외채의 만기연장 및 수출·입 기반의 복원을 위한 공적 수출입금융(보증차관)으로 인해 급격히 증가하였다. 무엇보다도 국가의 보증채무증가의 주된 원인은 금융구조조정을 위한 보증채무의 증가에서 찾을 수 있다.

실제 운용상에서 나타나는 유형을 보면 우리나라의 보증채무는 크게 일반채무보증과 채권발행에 대한 지급보증, 차관에 대한 지급보증으로 구분된다.

제 2 장 국가채무의 개념과 유형

채권발행에 대한 지급보증, 즉 보증채권은 대부분 구조조정채권의 형식으로 이루어지며, 구조조정채권이란 외환위기 이후 금융기관의 구조조정을 위하여 정부의 지급보증 하에 예금보험공사와 자산관리공사가 발행한 채권이고, 차관에 대한 지급보증, 즉 보증차관은 지방자치단체 등의 대한민국법인이 도입하고 정부가 그 지급을 보증하는 차관을 말한다. 마지막으로 일반보증채무는 정부 이외의 실체가 부담하는 채권, 차관 이외의 일반적인 차입에 대한 채무보증을 의미하며 전쟁 등으로 발생한 항공기 보증사고, 대러경협차관 지급보증, 농협 비료계정의 한국은행 차입보증, 농업기반공사 재정수리자금이 농협 차입보증 등이 있다. 현재 우리 정부는 공적자금상환기금을 설치하여 보증채권을 점차 국채로 전환할 계획임을 밝히고 있기 때문에 보증채무의 규모는 향후 급격히 감소할 것으로 예상된다. 2002년 보증채무는 102.5조원으로 전년대비 4.3조원 감소하였으며, GDP대비 비율도 전년도의 19.6%에서 17.2%로 하락하였다.

< 보증채무 추이 >



*자료: 대한민국정부, 2002회계연도 『국가채무에관한계산서』, 12면

제 3 절 비판과 소결

정부의 보증채무는 국가채무에서 제외된다고 보고 있다. 그 이유는 정부가 보증 등의 계약을 하는 경우에는 정부가 일차적·직접적 상환의무자가 되는 것이 아니기 때문이라는 것이다. 그러나 만약 일차적인 채무상환의무자가 의무를 이행하지 못하는 경우가 발생하는 경우, 계약의 내용에 따라 자동적으로 정부가 채무를 인수하게 된다. 그 점에서는 정부 이외의 공공기관이 자기채무를 부담할 수 없는 상황을 맞게 되어 정부가 이를 대신 인수할 수밖에 없게 된 경우와 일견 유사한 측면이 있다. 지방자치단체가 만성적인 재정적자에 시달리는 상황에서 채무상환마저 어렵게 되었을 때가 바로 대표적인 예가 될 수 있을 것이다. 그러나 보증채무의 경우에는 정부 이외 공공기관의 채무를 필요에 의해, 또는 정치적 판단에 따라 채무 인수하는 것과는 엄연히 그 법률관계가 다른 것이다. 국가의 보증채무는 법에 의거한 계약의 내용에 따라 실행이 요청되는 상황이 발생하게 되면 자동적으로 채무를 인수해야만 하는 결과를 낳게 되므로, ‘자동적으로’ 국가채무로 되어버리는 속성을 강하게 가지고 있다. 따라서 학자에 따라서는 이를 국가채무에 아예 포함시키거나, 아니면 최소한 국가채무관련 중요지표로서 별도로 첨부해야만 한다는 주장을 펼치기도 한다.²⁶⁾

국가의 보증채무를 국가채무의 개념과 유형 속에 함께 파악해야 할 필요성은 사실상 크다. 우리 정부는 한국산업은행등 국내은행(이하 “채권은행단”²⁷⁾)이 구소련에 제공한 경협차관에 대한 국가보증채무이행안에 따라 국채를 발행하여 채권은행단에게 16. 6억불을 2004년 3월초 대지급하고, 채권은행단의 러시아에 대한 채권은 정부가 인수하는 계획을 보도자료로 제시한 바 있다. 정부는 이를 위해 대러차관 보증채무 이행을 위해

26) 박형수·박기백, 전개서, 26-27면 참조.

27) 채권은행단(지분율)은 한국산업은행(15%), 우리은행(22%), 외환은행(11%), 국민은행(11%), 조흥은행(11%), 하나은행(11%), 정리금융공사(11%), 신한은행(4%), 한미은행(4%)등 9개 기관이다.

정기국회에서 「공공자금관리기금법」과 「국가채권관리법」을 개정하였다. 「공공자금관리기금법」은 정부가 국채를 발행하여 보증채무를 이행하고, 구상권 행사에 따라 회수되는 자금으로 국채를 상환할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 개정하였으며, 「국가채권관리법」은 한·러 정부간 채무의 재조정 합의에 따라 러시아채무의 일부를 면제할 수 있는 법적 근거를 마련하기 위해 개정한 것이었다.²⁸⁾

정부가 대러경협차관에 대한 국가보증채무이행을 계획하면서, 대러 교역 및 투자를 통해 양국간 정치·안보적 유대강화와 러시아 내 우리나라 산업의 진출 등을 고려하면 우리나라가 얻을 수 있는 경제적 효과는 차관의 제공규모를 상회하는 것으로 평가되고, 향후 23년간 러시아로부터 회수하는 회수금은 국채상환에 충당할 계획이라고 밝히고는 있으나, 실제 한·러간 채무재조정의 결과 발생한 부족액 중 상당 부분을 일반회계에서 부담하도록 하여 국가의 재정에 당장 부담을 가하는 결과를 낳게 되는 상황이나, 채무의 상환방식을 양국합의에 따라 현물상환으로 하도록 한 것 등을 보면 회수금을 사실상 국채의 상환에 충당하는 것 자체가 용이하지 않으므로, 보증채무 자체가 국채로 자동 전환되는 결과만을 낳게 될 위험이 크다고 할 것이다.

또한 우리나라의 경우 2003년 이래로 특히 공적 자금 손실문제의 국가부채와의 연관성이 논의의 대상이 되고 있다. 국가가 지원하는 일종의 국가보조금의 형태에 가깝다고 평가할 수 있는 공적 자금지원은 정부의 재정적자로 인해 발생하는 국가부채와는 그 성격 및 효과가 사뭇 다르다고 평가해야 할 것이다. 그러나 공익달성의 의도로 사정에 따라 불가피하게 인수하게 되는 민간의 부채는 경우에 따라서는 국가채무의 범위 속

28) 대러경협차관은 91~92년 한반도 긴장완화와 구소련과의 경제협력의 증진을 위해 구소련에 14.7억불을 제공하였는데, 이 중 은행단이 제공한 10억불에 대해 정부가 국회의 동의를 얻어 원리금의 90%를 지급보증하였다. 그러나 구소련이 91년 12월 붕괴되고, 모라토리엄을 선언하게 됨으로써(98년 8월) 러시아의 정치·경제적 어려움으로 상환이 지연되어, 2003년까지 기본이자율과 연체이자율 포함 약 22.4억불의 원리금이 미상환되고 있는 상황이다. 우리 정부는 20여 차례의 장관급 등의 회의를 통해 2003년 6월 실무협상에서 미상환차관의 채무재조정 조건에 합의하였다. 상환조건은 연체이자율을 재조정하여 일부 면제하고, 향후 23년간 현물 또는 현금으로 분할상환하는 것이다. 재정경제부 보도자료, 2004. 2. 27.

에 포함시킬 것인지 심각히 고려할 필요는 있을 것이다. 이를 뒷받침할 수 있는 예를 살펴보면, 현재 정부가 발표한 2005년의 예상 국가채무액은 244조 2천억원으로서, 외환위기가 발생했던 1997년의 4배로 증가하여 사상 최대를 기록하게 될 전망이다, 나아가 2006년 271조 2천억원, 2007년 282조 9천억원, 2008년 296조 1천억원 등으로 대폭 증가할 전망이다. 이렇듯 국가채무가 급증하는 것은 외환위기 극복과정에서 발생한 공적자금 손실 49조원을 오는 2006년까지 국채발행을 통해 보전해야 하기 때문에 발생하는 것이다. 정부는 우리 나라가 매년 5% 실질 국내총생산 성장을 이룬다고 가정할 때에는 2006년 이후에는 국가채무의 감소를 기대할 수 있을 것이 예상되므로 크게 걱정하지 않아도 된다고 발표하고는 있으나, 사실 2004년부터 2006년까지 매년 12조원의 공적자금 손실을 부담하면 된다는 예상치 자체도 잠재성장을 5%를 예상하여 계산된 것이기 때문에, 실질적인 경제성장률이 이보다 낮아지게 되면 이는 곧바로 세입의 감소로 이어지게 되어, 국가채무는 오히려 예상치보다 더욱 증가할 가능성도 있다. 공적 자금의 지원이라는 국가의 정책은 다분히 97년의 사태를 극복하기 위한 긴급 대안적 성격이 짙기는 하지만, 국가가 회수불가능한 보조금을 국채의 형태로 보전하는 방법을 쓸 수밖에 없는 예산현실을 감안하면, 매 회계연도의 예산서에 이에 대한 계산서 등을 첨부하고, 또 예상치를 중장기적으로 대비해나가는 노력은 반드시 필요하다고 보여진다.

이를 종합하여 판단하건대, 국가의 보증채무의 경우에는 만약 계약이 행상황이 발생하게 되는 경우에는 장기채무로 전환되어지는 현실을 감안하여, 계약의 체결 시에 국가채무화로 전환될 수 있는 위험의 정도를 정확히 진단하여야 할 것이며, 보증채무의 실질적인 국가채무화의 추이와 전 과정이 국회와 일반에 공개될 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다. 그러나 국가의 보증채무를 국가채무의 유형과 범위에 직접 포섭시키는 것은 그 질적인 차이 탓에 용이하지는 않을 것으로 보인다. 현재와 같이 정부의 국가채무관련 발표자료에 별도로 명시하되, 실질적 채무화로의 가능성 진단, 계약체결로 인해 예상되는 효과 등에 대한 정확한 정보의

제 2 장 국가채무의 개념과 유형

공표, 보증채무의 국가채무화 비율 등에 대한 자료작업 등을 접근이 용이한 형태로 나타내어 주는 노력은 그러나 시급히 요구된다.

이에 덧붙여 우리 나라의 국가채무 실무에서 문제점으로 지적할 수 있는 것은 광범위한 국가의 기금영역이다. 예산과 달리 독자적인 회계를 운용하는 기금은 사업수행에 사용하고 남은 재원을 여유자금으로 보유하여 이를 미래의 지출에 사용할 수 있는 이점이 있다. 기금은 일반예산으로 감당하기 어려운 미래의 국가의 재정수요에 대비하기 위해 재원을 형성하는 기능을 수행하기 때문이다. 그러나 우리 나라의 경우에는 기금의 종류가 지나치게 많고(총 기금 57개), 그 중 약 40% 정도가 부담금이나 목적세를 재원으로 하고 있기 때문에, 여유자금이 지속적으로 발생하거나 그 액수가 증가되는 경우에 자금이 본래 기금의 조성목적과 다르게 쓰이게 될 가능성이 크다. 이러한 점에서 기금의 여유자금은 정부의 재정정책에 혼선을 가져올 우려도 적지 않고, 부채위험 또한 작지 않다. 독일의 경우에는 우리와 달리 일반회계·특별회계의 구분이 없고, 기금의 종류 또한 지극히 제한적이다. 통일 이후 ‘독일통일기금(Fonds Deutsche Einheit)’, ‘구동독국가채무상환기금(Kreditabwicklungsfonds)’과 ‘종합부채상환기금(Erblastentilgungsfonds)’의 명칭으로 기금의 종류가 늘어나기는 했지만, 69년 단행된 재정개혁 이래 기금으로 인해 발생하는 법적인 문제점은 크게 다루어지지 않고 있는 정도이다.²⁹⁾ 따라서 독일의 경우 국가와 지방자치단체의 기금영역에서 발생하는 채무를 국가채무의 영역에서 제외하고 있는 사정은 우리의 것과는 사뭇 다르다고 평가해야 할 것이다. 최근 논의되고 있는 연기금의 투자허용 등을 감안하고, 우리의 방만한 기금운용 현실까지 생각하면, 기금과 국가채무를 연계한 법적·재정경제적 논의가 별도로 요구된다 할 것이다. 채무의 범위 속에 포섭해야 함에도 불구하고, 별도로 다루어지는 제외영역이 지나치게 크다는 비판은 우리의 국가채무가 해결해야 할 가장 시급한 과제이다.

29) Bröcker, a. a. O., S. 164 ff.

제 3 장 국가채무의 발생원인과 효과

제 1 절 국가채무 발생의 원인

국가채무가 야기하는 효과에 대한 분석을 위해서는 국가채무의 원인에 대한 분석이 먼저 이루어져야 한다. 역사적으로 거슬러 올라가 보면 근대화 이전의 국가들에서는 보통 전쟁이 수반하는 결과 때문이거나 또는 전쟁의 수행을 위한 군대비용, 그리고 군주의 의전수행비용 등이 국가채무의 결과로 이어졌다. 이런 시절은 그러나 이미 지나갔고, 현대에 들어서는 많은 비용이 수반되는 국가의 지출은 사회국가체제에서 요구되는 사회비용의 전가³⁰⁾와 국가의 광범위한 보조금분야, 그리고 이전의 국가채무로부터 파생되는 높은 이자지출 등에 있다. 근래 들어서는 원리금에 따른 이자지출이 차지하는 부분이 전체 예산에서 큰 부분을 차지하고 있다.³¹⁾ 그러나 국가채무가 해결되어야 할 국가적 난제로까지 인식되는 정도로 심각하게 부각되는 배경은 무엇보다도 채무를 질 수 있는 권리의 주체가 되는 국가의 기관들을 지속적으로 국가채무의 유혹에 빠지게 만드는 법률상의 시스템이다. 다음 임기를 선거를 통해 보장받아야 하는 입법부로서도 국민이 열망하는 국가적 사업을 축소하는 데에 일조를 한다는 평가를 받아 범국민적 지지도가 낮아지게 되는 것을 당연히 두려워할 수밖에 없고, 따라서 현대 대의제 하에서, 그리고 무엇보다도 현대의 정당제 민주주의 하에서는 팽창하는 국가채무의 규모를 줄이기 위한 노력을 입법부에게 기대하기는 어렵다.³²⁾

민주주의정치의 구조는 기간상의 제한이라는 특징 때문에 정해진 기간 내의 가시적인 정치결과에 영향을 받는다. 당장 정해진 임기 내에 현실

30) 예를 들면 독일연방정부의 2003년 한 해 국가예산 중 노동분야와 사회복지분야에서의 지출이 전체지출액 중 36%를 차지하고 있다고 조사되었다, 독일연방재무부(BMF), 재정연보(Finanzbericht) 2003, S. 17.

31) 2002년의 경우에는 연방의 전체 조세수입 중 20%를 이자의 상환을 위해 지출했다는 보고가 있었다, 독일연방재무부, 재정연보 2003, S. 11.

32) Kirchhof, F., Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, in: DVBl. Heft 23/24 2002, S. 1570.

적으로 달성된 성과는 대국민 홍보효과가 크고, 언론매체를 통해 소개되고 인구에 회자되어 다음 선거에 영향을 미치고 하는 것이 정치영역의 특징이다. 그 가시적인 결과를 달성하기 위해 요구되는 경비문제는 그다지 사람들의 관심을 끌지 못하며, 그 성과의 달성을 위해 요구되는 비용의 실질적인 부담과 관련된 문제는 오히려 질문하거나 관심을 가지는 것 자체를 귀찮은 일로 치부하는 것이 현실이다. 예를 들어 정부의 장관이나 지역구 의원이 지역순방에 나서는 경우에 겉으로 보여 지는 것은 언론매체를 통한 선심성 공약의 약속 등 사실의 전달뿐이며, 그 수행경비나 부대비용, 또는 공약의 실질적인 실천비용에 대해서 관심을 가지는 사람은 그다지 많지 않은 것과 같은 맥락이라고 할 수 있다.

그리고 현대국가에서는 거의 모든 국가들이 국가채무와 관련하여 안고 있는 미래발생 국가채무의 원인은 바로 사회보장시스템이다. 각각의 사회보장제도 자체 내의 부담금만으로는 독립적인 유지운영이 영구적으로 보장되지 못하는, 견고하지 못한 사회보장제도의 재정시스템은 사실상 간단한 변화에도 무너질 수 있는 위험을 안고 있다. 그러나 우리 나라의 경우에는 사회보장시스템의 운영이 아직까지는 그 역사가 일천하여 서구 사회복지국가에서 나타나고 있는 그 재정운영에의 국가부담은 가시적인 문제점으로까지는 봉착되지 않고 있는 실정이라, 본고의 서술대상에서는 제외한다.

제 2 절 국가채무의 재정·경제적 위험과 법적 문제

국가채무를 둘러싼 정치·재정·법적 관심은 무엇보다 그것이 국가재정의 건전성을 나타내는 지표이기 때문이며, 그것을 통해 국가의 신용상태를 파악하거나 국가의 재정위험도를 측정할 수 있기 때문이다. 마치 기업의 신용상태나 파산위험을 평가하기 위해서 기업의 재무구조를 보고, 채무의 규모나 성격 등을 살펴보는 것과 같은 맥락이다³³⁾.

33) 곽태원, 우리 나라 국가채무의 문제 및 대응방안, 서강경제논집, 서강대학교 경제학 연구원, 2002, 3면 참조.

2004년 7월 25일 기획예산처가 발표한 국가채무현황에 따르면 올해 말까지 예상되는 우리 나라의 국가채무는 203조6000억원으로 지난해의 165조7000억원에 비해 22.8%, 37조9000억원 증가할 것으로 집계됐다. 이는 사상 최대 규모로 97년 외환위기 당시 60조원이던 국가채무가 이후 7년만에 3배 이상 급증한 것이며, 국민 1인당 부담액은 421만원에 이르게 된다.

우리 나라의 경우 국가채무의 규모를 여러 선진국들의 상황과 비교하여 살펴보면 아직까지는 그 규모가 작은 편이기는 하지만, 외환위기 이후 2000년 111조4000억원, 2001년 122조1000억원, 2002년 133조6000억원, 2003년 165조7000억원 그리고 올해의 전망치 203조6000억원으로 미루어 보아 그 증가속도가 빠르고, 다른 한 편 특히 사회보장 관련 지출부담과 통일대비비용의 증가 등으로 GDP 대비 채무비율이 빠른 시일 내에 안정화되기 힘들다는 전문가집단의 우려 섞인 진단이 이미 수 차례 있었다는 점을 감안해보면 만약 장기간의 재정적자를 개선할 수 있는 법·제도적인 장치가 빠른 시일 내에 현실화되지 못할 경우 여러 가지의 재정·경제적 부작용을 초래할 수도 있을 것이다.³⁴⁾ 먼저 국가채무가 재정·경제적으로 미칠 수 있는 영향을 분석해보면 그 결과는 이하와 같다.

1. 국가목적 우선순위의 왜곡

국가채무는 국가의 예산에 이중의 부담으로 작용한다. 먼저 국가채무로 인해 기채액의 범위만큼 언젠가는 상환되어야 하는 재정적인 마이너스가 잔존하는 상태가 지속되며, 다른 한 편으로는 원채무로부터 발생하는 이자 때문에 국가재정의 유동성에 경직성이 발생하게 된다. 이로 인해 발생하는 심각한 문제점으로는, 보통 정부가 무거운 국가채무를 짊어지고 있는 경우에는 국가목적의 수행과정에서 비합리적인 집행으로의 유혹에 빠질 수 있는 가능성과 위험이 높아진다는 것이다. 정부가 부채의 중압감에 시달리는 경우에는 국가의 실현목적을 법규의 규정내용에 따라

34) 동아일보, 2004. 07. 26 참조.

달성하려 하거나 또는 실질적으로 국가의 원조를 필요로 하는 사회영역에 우선적으로 국가자원을 지원·배치하려 하기보다는 당장 주어진 국가의 재정여건 속에서 우선적으로 이용 가능한 유동성을 기준으로 국가목적의 우선순위를 정하게 되는 오류를 범하게 된다. 국가가 심각한 부채규모에 시달리는 경우에는 대부분의 국가는 국가의 지출을 무조건 전 영역에서 축소하는 저예산·저지출 재정으로 일관하는 결과를 낳게 된다는 점이 그 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 정부가 저예산·저지출 재정정책을 일관되게 펴는 경우에는 국회의 국가예산과 관련된 헌법상의 권한은 사실상 무용지물, 또는 최소한 국회권한의 대상으로서의 성격이 상당 부분 희석되어지는 결과를 낳는 것이나 다름이 없다.

또한 보통의 일반적인 상황을 예정해 볼 때, 높은 부채규모에 시달리는 국가는 국가기간산업으로서의 성격이 강한 분야에 대한 투자를 소홀히 하게 된다. 국가는 높은 부채규모 때문에 국가재정의 운용이 자유롭지 못한 경우 절대적으로 현실적인 요구가 존재하지 않는 영역에 대한 투자를 위해 지출할 수 있는 자금을 확보하기가 어렵게 되기 때문이다. 그리고 사실 국민의 세금으로 유지되는 현대의 조세국가는, 당장 현실적인 이익과 지급의 혜택이 국민에게 골고루 돌아갈 수 있는 것이 가능하며, 또 그것이 가시적으로 보여질 수 있는 분야에 대한 지출을 위해 조세를 부과하는 것이 마땅하다. 그러나 국가채무를 많이 짊어지고 있는 국가는 수납 받은 조세를 현실적으로 사회에서 필요성이 요청되는 부분에 지출하기보다는, 이전의 회계연도에 기발생된 지출을 위해 그 원금의 상환과 그 원금에 대한 이자의 지출을 위해 현 조세부담자의 조세를 사용해야 하는 불합리를 발생시키게 된다. 국가는 이런 경우 사회의 안녕을 위해 장기적인 발전을 도모하기보다는, 우선 이용 가능한 재정자금을 동원해 단기적인 국가목적의 달성을 우선적으로 추진하고 보자는 태도를 보이게 되는 것이다.

국가의 이러한 비합리적인 태도는 합법성의 경계마저도 위태롭게 할 수 있는바, 예를 들어 국가는 국가채무의 전체규모와 관련하여서도 헌법적인 구속과 헌법적인 한계로부터 벗어나려는 의도로 국가의 기금영역에 집적된 국가의 채무규모를 전체 국가채무규모에서 제외하려는 경향을 보

일 것이며, 이를 위해 예산에 포함되지 않는 영역으로 국가부채를 이동시키는 은폐전략을 펼칠 가능성도 높아질 수밖에 없다.³⁵⁾

금융시장에서의 국가의 금융정책도 만약 국가가 높은 부채를 감당해야 하는 경우에는 전체 사회의 안녕을 위해 움직이기보다는 오히려 국가 자신의 이익을 우선적으로 추구하려는 경향을 보일 수 있다. 즉, 국가는 그 자신 감당해야 할 부채가 많은 경우, 금융시장을 국공채의 발행을 통해 압박하고, 이자정책을 국가 자신의 이익추구를 도모하는 방향으로 왜곡할 위험이 커질 수 있다는 것이다. 높은 부채규모에 시달리는 상황에서도 객관적이고 공정하게, 또 합목적적으로 이자정책을 수립하는 것은 국가가 행하기 어려운 과제가 될 수 있다. 국가의 채무능력은 국가의 채무규모에 반비례할 수밖에 없다. 만약 국가가 이런 상황에서도 시장의 왜곡이라는 쉬운 길을 통하지 않고, 오직 합법적인 방법으로 기채를 하는 돌아가는 길을 선택해야 한다면, 국가는 오직 불리한 상환조건이나 높은 이자율, 또는 그럼에도 불구하고 전혀 기채를 할 수조차 없는 상황을 맞게 될 수도 있다. 이렇게 되면 마치 아르헨티나에서 발생한 상황과 유사하게 국가가 지불불능사태에 직면하게 될 수도 있을 것이다. 국제적인 신용평가기관들은 최근 들어 국가의 채무능력까지 평가하는 경향마저 보이고 있는 것이 현실이므로, 국가채무를 통한 국가의 재정정책의 실효성 확보는 그 시행에 신중함이 요구된다 하겠다.

2. 재정기능에 대한 제약

실질적인 운용의 가능성과 그 효과에 대한 이론적인 논쟁이 있기는 하지만, 아직까지도 많은 국가들이 재정정책을 매우 중요한 거시경제의 안정화수단으로 간주하고 있고, 또 활용하고 있다. 이른바 정부의 적자재정지출(deficit-spending)은 경기가 하향국면일 때는 기채를 통해 경기를 부양하고, 호황기에는 긴축재정을 운용한다는 일명 역사이클 경기정책(antizyklischer Konjunkturpolitik)인데³⁶⁾, 국가채무가 심하게 누적된 상태

35) Kirchhof, F., a. a. O., S. 1571.

36) Hansmeyer, K.-H., Ursachen des Wandels der Budgetpolitik, in: Budgetpolitik im

에서는 이러한 재정의 거시경제정책수단으로서의 기능이 충분히 활용되기 어렵다. 특히 최근 전세계적으로 나타나고 있는 경제의 저성장이 지속되는 시기에는 경기부양이 필요한 국면으로 될 것인데, 국가채무의 누적은 이런 경우에도 긴축을 불가피하게 하는 경우가 많고³⁷⁾, 이렇게 되면 경제 성장이 둔화되어 국가채무가 경제에 더 무거운 짐이 되는 현상이 나타날 수 있다.

또한 재정은 거시정책수단일 뿐 아니라 소득재분배정책의 중심적 수단이라고 할 수 있다. 그러나 부채가 심하게 누적된 상태에 있다면 재정을 통한 재분배정책이 제대로 이루어지기 어렵다. 경기불황과 이에 따른 실업의 증대는 거시적인 관점에서 뿐 아니라 소득분배정책의 관점에서도 중요한 문제로 나타난다. 그러나 재정적자가 누적된 상황에서는 실업대책을 위한 재정집행이 제약을 받지 않을 수 없다. 또 기초생활보장제도 같은 공공부조 정책의 집행은 그 자체가 경직적인 것이어서 재정상황에 따라서 가감이 쉬운 것은 아니지만 국가채무의 누적문제가 재정을 심각하게 압박하는 상황에서는 공공부조제도도 구조적인 개편을 하지 않을 수 없을 것이다³⁸⁾.

국가채무에 시달리는 국가는, 이상에서 살펴본 바와 같이, 사회간접자본의 확충에 투자하는 데도 심각한 제약을 받을 수밖에 없다. 채무에 시달리는 국가는 거둬들이는 세금을 당면한 국가과제나 민간의 수요에 쓰기

Wandel, Hrsg. von Karl Häuser, Berlin 1986, S. 26 ff.; Kirchhof, F., a. a. O., S. 1570.

37) 우리 정부는 국가채무가 새롭게 사회적 이슈로 재등장하였던 2003년, 통합재정수지가 13년만에 5조 1천억 흑자를 기록했다는 발표를 했다. 물론 이와는 별도로 13조5천 140억원이라는 새로운 국가채무를 발생하기는 했으나, 계속되고 있는 불경기와 높은 실업률, 수출부진 등을 감안할 때 국가가 13년만의 긴축재정의 결과를 자랑스레 내세우는 것은 국가채무를 둘러싼 비판과 대외채권기관을 지나치게 의식한 탓이라고 밖에 볼 수 없다. 자료참조는 조선일보, 2003. 05. 27. 2004년 7월 국회의 제1회 추가경정예산안 검토보고에 따르면 현재에도 일반회계의 국채 차입금 예산은 총 2조 5,300억원(본예산 계상분 1조 2,500억원 포함)으로 증가하여, 예산 한도 전액을 국채발행을 통하여 차입할 경우 일반회계의 국채 차입금 누적액은 총 33조 5,000억원에 달할 것으로 전망된다고 나타내고 있다. 이 중 1999년 상환한 1조 6,000억원을 제외한 국채 원리금 잔액은 31조 9,000억원으로서 이에 대한 2004년도 이자비용은 1조 8,332억원으로 추계된다고 한다. 국회 재정경제위원회, 2004년도 재정경제부소관 제1회추가경정예산안 검토보고, 2004. 07.

38) 광태원, 전계서, 27면 이하 참조.

보다는 이전의 회계연도로부터 누적되어 온 채무원금과 이자를 갚는 데 지출해야 하기 때문이다³⁹⁾. 만약 사회간접자본에 대한 투자가 적기에 적절한 수준으로 이루어지지 못할 경우, 향후 공공자본부문의 애로가 발생하게 될 것이며, 이는 사회가 감당해야 할 비효율로 남게 된다.

3. 국가채무와 국민의 조세부담

기획예산처는 국내총생산(GDP) 대비 우리 나라의 국가채무 비율은 26.1%로 경제협력개발기구(OECD)의 평균인 78.2%에 비해 매우 낮은 수준이라고 지적하면서, 올해의 국가채무 증가의 경우도 그 실상을 따져 보면 20조원 가량의 외평채가 그 중 태반을 차지한 것이기 때문에 우리의 현재의 외환보유고를 감안하면 크게 문제될 것이 없다는 평가를 내리고 있다. 나아가 올해 2004년 전체 국가채무 중 실제로 조세 등의 국민부담을 통해 상환해야 하는 실제 적자성 채무는 77조5000억원 수준이라고 강조하고, 적자성 채무의 범위 속에 일반회계 적자국채, 공적자금상환용 국채, 양곡증권정리기금 국채 등만을 포함시키고, 기타의 금융성 채무와 사회보장관련 채무를 별도로 분류하고 있다.

그러나 어떤 채무든지 그 상환을 위해서는 조세부담을 통한 상환재원의 확충이 필요하기 때문에 국가채무의 증대는 바로 국민이 미래에 부담해야 할 조세의 증가로 이어진다는 인식이 필요하다. 만약 국가채무가 대내적인 것이라면 그것의 상환이 이루어질 때 민간부문의 부가 그만큼 증가한다고 보아야 할 것이기 때문에 대내적인 국가채무의 경우에는 순수한 국민의 추가적인 부담이라고 보기는 어려운 측면도 있다. 그러나 이 때에도 세금을 부담하는 국민과 상환을 받는 국민이 반드시 일치하는 것은 아니기 때문에 여전히 분배를 둘러싼 형평성의 문제는 별도로 남게 된다. 또한 대내적인 국가채무가 국민의 순 부담은 되지 않는다 하더라도 전체 국민을 대상으로 했을 때 조세부담률의 증가는 불가피하며 조세부담률의 증가는 기업활동을 위축시킬 수 있고, 이 때 발생할 수 있는

39) Kirchhof, F., a. a. O., S. 1571.

자원배분의 왜곡현상이 수반될 가능성은 그 추측과 측정조차 힘들어 조세정의의 차원에서 결코 바람직한 인자는 아닐 것이다⁴⁰⁾. 나아가 국가채무가 함축하고 있는 또 다른 도덕적인 비판점은 만약 현재의 국민이 미래 세대의 부담비용으로 소비하는 경우에 도대체 세대간의 조세부담과 비용부담을 둘러싼 정의를 어떻게 도출할 수 있을 것인가 하는 것이다⁴¹⁾. 이는 특히 예를 들어 국민연금 등을 포함한 사회보장성기금에서 파악할 수 있는 숨겨진 국가채무로서의 성격과 밀접한 관련성을 가진다고 보아야 할 것이다. 예를 들어 국민연금을 납부하고 있는 현재의 생산연령층은 본인들이 납부한 현금을 증식되는 재산의 형식으로 간직할 수 있는 것이 아니라, 그들은 다만 미래의 연금수혜자로서의 지위만을 보장받을 뿐이다. 현재 수령된 연금은 현재의 연금수혜자들에게 지불된다. 만약 의료기술의 발달과 인류의 고령화현상으로부터 발생하는 연금과 의료보험 산술 체계에서의 탄력성의 요구에 국가가 부합되는 정도의 재정력을 갖추지 못한 경우, 이 또한 국가의 부차적인 부담으로 남을 수밖에 없다. 독일의 경우 이미 사회보험분야에서 숨겨진 부채로서의 성격을 파악하고 이에 대한 국가적 대비책이 진지하게 논의되고 있다는 점은 우리에게도 시사하는 바 크다⁴²⁾.

다른 한편 국가가 대외적인 채무를 지고 있는 부분은 오직 국민의 순수한 추가적인 부담을 통해서만 상환될 수 있는 것이기 때문에 그것은 결국 국민이 미래에 부담해야 하는 미래의 조세부담이 된다⁴³⁾.

4. 국가채무와 국가위험

40) 광태원, 전계서, 27면 참조

41) Höfling, W., Staatsschuldenrecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993, S. 161 ff.

42) Kirchhof, F., a. a. O., S. 1570 참조; 향후 민주주의의 발전과정에서 각종 사회복지 및 소득의 재분배에 대한 사회적 수요가 더욱 확대될 것이며 이 또한 재정적자의 확대와 국가채무의 증가압력으로 나타날 것이다. 대표적인 예로 공무원연금문제도 재정에서 충당해야 할 임금인상분을 수혜적인 연금형태로 편법보상해 옴으로써 부실이 누적되어 이미 연금재원의 고갈이 현실화되고 있다는 비판을 받고 있다.

43) 광태원, 전계서, 28면 이하 참조.

국가채무가 야기하는 가장 심각한 문제점은 무엇보다 그것이 한 국가의 전체적인 위험도를 높인다는 것이다. 우리 나라가 지난 IMF위기를 그나마 극복할 수 있었던 것은 재정이 충격을 흡수할 수 있는 여력을 상당히 가지고 있었기 때문이라는 점에 대부분의 전문가들이 동의한다. 우리나라의 경우 당시 정부나 지방자치단체가 직접 외채를 진 부분은 전체 외채 중 극히 일부를 이루고 있었기 때문에 (98년 기준, 전체의 1.3%) 65년부터 IMF의 자금지원을 받은 전체 90여 국가 중 비교적 빠른 회복을 이룰 수 있었던 것이다. 이를 통해 알 수 있듯이 한 나라의 경제가 위기에 처해 있을 때 정부가 얼마나 효과적으로 이를 극복하기 위한 역할을 담당할 수 있는가를 나타내는 중요한 지표는 정부의 부채 또는 적자감당 능력이라고 말할 수 있다. 그리고 바로 그 재정의 융통성은 정부의 현재의 부채규모와 직결되어 있다. 단순히 경제적인 위기만이 아니라 군사·안보적 위험도 사실 국가의 재정능력과 밀접한 관련성을 가진다. 전쟁이나 이에 준하는 긴급사태의 발생시 국가가 얼마나 효과적으로 자원을 동원할 수 있는 여력을 가지고 있는 가는 국가의 존립에 매우 심각한 영향을 줄 수 있다.

또한 국가의 위험도는 국가의 대외신용도와 직결되며, 국가신용도가 낮은 경우 국제적인 금융 및 경제 거래에서 우리 나라 정부기관이나 기업들이 여러 가지 불이익을 당하게 될 것을 추측하는 것은 어렵지 않다. 한 나라의 종합적인 위험도를 측정하는데 재정의 건전성은 매우 중요한 지표가 될 것이며, 그 재정의 건전성을 나타내는 중요한 지표 중의 하나가 바로 국가채무라는 것은 두말할 나위가 없다⁴⁴⁾.

이상에서 밝힌 재정·경제적 효과는 주로 재정이나 경제를 전공하는 학자들이 내세우는 논거임에 반하여 국가채무의 법적인 기채요건과 그 한계를 명확히 해야 한다고 주장하는 법학자들이 내세우는 이하에서 열거하는 논거는 주로 다음과 같은 가설에 그 바탕을 두고 있다: 첫 번째는 만약 국가가 빚을 지게 되는 경우, 그 채무변제책임은 미래 세대가 짊어지게 됨으로 인해 민주주의 정치구도가 갖는 한시성의 원칙상 국민

44) 광태원, 전계서, 29면 이하 참조.

의 책임이 국민의 동의 없이 이월되는 효과가 발생된다는 것이고, 두 번째로는 국가가 미래 세대의 부담으로 빚을 지게 되면 기채 당시의 가진자의 부를 보호해주는 효과를 낳아 반사회국가적인 방향으로 수입의 분배효과가 발생할 수 있다는 것이다.

만약 이상과 같은 가설들이 적중한다면 국가채무의 위험을 사전에 방지하기 위해서는 국가채무의 법적인 규정내용이나 또 그 규정의 현실적 용을 위해서는 엄격한 기준과 해석이 요구될 뿐만 아니라 국가채무의 정당성에 대한 인정여부 그 자체도 엄격하게 심사하여야 할 것이다. 만약 단순히 기채 시기의 국민의 편의나 이익을 위해 요구되는 비용을 미래 세대의 부담으로 지출하는 경우라면 그 지출을 통한 편의나 이익의 효과를 미래 세대는 전혀 누릴 수 없게 될 것이므로, 국가가 빚을 지면서까지 그 부족분을 충당하고자 하는 국가투자의 효과나 이익이 미래 세대를 위해서도 유용한 때에 한하여 그 정당성을 인정받을 수 있다 할 것이다.⁴⁵⁾

5. 세대간의 부담전가의 문제

국가채무가 미래 세대에게는 부담으로 작용할 수 있다는 가설은 지난 200년 동안 특히 재정학적인 영역에서 부분적으로는 변형·발전되었고, 또 부분적으로는 그 의미가 세분화되는 방향으로 이어져 왔다. 이러한 발전과정을 살펴보면 이하와 같이 크게 네 가지 이론적인 갈래로 나누어 분석할 수 있다.

- 고전적인 접근방법(die klassische Auffassung)
- 고전적인 접근방법의 확장이론(die Neue Orthodoxie)
- 실리적인 접근방법(der Utility Approach)
- 집단적 투자이론(der Aggregate Investment Approach)

1789년 국가채무에 관한 아담 스미스 (Adam Smith)의 학문적 분석이래 현재에 이르기까지 국가채무는 일관되게 ‘미래 세대가 짊어져야

45) Mußgnug, a. a. O., S. 251 ff.

할 부담'의 의미로 인식되어져 왔다.

국가의 지출을 위해 요구되는 비용을 조세의 형태로만 충당하게 되는 경우라면, 그 지출을 위한 경비는 '지출시기의 조세부담자'인 '지출시기의 국민'의 재정부담으로 하여야 것이다. 따라서 만약 국가의 지출이 요구되는 시점에 그 지출을 국가가 채무를 지는 형태로 꾸려 나가게 되는 경우라면, 지출시기의 조세부담자는 재정적 부담으로부터 벗어날 수 있게 될 것이고, 그 지출부담은 상환기가 도래하게 되는 미래의 시점으로 연기되는 효과를 낳는다. 따라서 미래의 조세부담자는 과거의 국가의 지출로부터 발생된 원금상환부담과 이자상환부담까지 몽땅 조세로써 부담하여야 한다는 결과를 낳는다. 이에 대한 비판적인 논의의 전개과정은 이하와 같다.

(1) 고전적인 접근방법 (die klassische Auffassung)

고전적인 접근방법 (die klassische Auffassung)에 따르면 국가채무는 항상 상환의무의 도래기인 미래에 닥치게 되는 큰 규모의 이자부담과 원금상환부담으로 되고, 상환의무의 미래세대로의 '시간적인 연기'라는 부정적인 의미와 맞닿아 있다. 이러한 고전적인 접근방법의 이론적인 바탕에 따르면, 따라서 국가의 채무는 그 채무를 통해 달성하려고 하는 국가목적의 효과나 이익이 미래 세대에도 미칠 수 있는 목적인 경우에 한하여 그 정당성을 인정받을 수 있게 된다. 그러한 경우에만 국가채무를 통한 국가투자의 재정적 뒷받침은 현재와 미래 사이의 이익간에 분배의 정의를 이룩할 수 있게 된다는 결론에 도달하게 된다. 왜냐 하면 이러한 국가의 투자는 현재뿐만 아니라 미래 세대에도 그 효과나 이익이 미치게 된다고 이해하기 때문이다.

이러한 논거에 의하면 미래에도 수익과 부담 사이에 형평성이 유지될 수 있는 범위에서, 미래세대로 그 부담이 분산되는 효과를 낳는 국가목적의 달성을 위한 지출을 국가채무의 형식으로 충당할 때에만, 그 정당성이 인정될 수 있다는 이론적인 논거가 성립될 수 있을 것이다. 이러한 고전적인 접근방법의 이론적인 바탕을 가장 잘 설명하고 있는 것이 바로

이상에서 밝힌 바 있는 로렌즈 폰 슈타인의 논거이다, 즉, 그에 따르면 만약 국가가 채무를 적게 지는 경우라면 그 국가는 현재 세대에게 너무나 큰 부담을 요구하는 것이며, 동시에 미래 세대를 위해서는 너무나 적은 일을 예비하는 것을 의미한다는 것이다.⁴⁶⁾

(2) 고전적인 접근방법의 확장이론 (die Neue Orthodoxie)

이러한 고전적인 접근방법에 대한 비판적인 시각에서 제2차 세계대전 이후 등장한 이론이 바로 이 이론에 대한 확장이론(die neue Orthodoxie)이다.

이 이론은 무엇보다도 국가의 채무를 통해 그 채무상환에 대한 재정적인 부담이, 과연 미래 세대로 이전되는 현상이 실제로 나타날 수 있는냐는 부분에서 근본적인 의문을 제기한다. 기존의 고전적인 접근방법은 한 국가의 전체 생산력을 전부 사용한다고 가정할 때에, 시기적으로나 인적으로 그 경계를 명확히 지을 수 있는 닫힌 형태의 국민경제의 범위 내에서, 또 국민경제상의 재원이 오직 한번만 일회적으로 사용된다는 가설 하에서만 설득력이 있었다. 또한 고전적인 접근방법이론은 기채 시기에 요구되는 물질적인 비용이나 서비스가, 다른 세대의 '현재의 사용'을 제한하는 경우라면 설득력이 있다고 할 것이다. 그러나 재정부담의 형식은 그것을 조세의 형태로 부담하든 국가채무의 형태로 부담하든 그 차이점을 밝혀내는 것은 큰 실익이 없다는 것이 이 확장이론의 출발점이다. 이 확장이론에 따르면 국가채무를 통해 재정부담의 세대간 또는 시간차 이전현상 같은 것은 나타나지 않는다. 외채의 문제는 별론으로 하고 일반적인 국가채무의 경우에는 이자부담이나 원금상환의 부담이 미래 세대가 부담하게 될 것을 예상하여 재정부담의 미래시기로의 이전을 통해 차세대 부담으로 되는 효과가 나타난다고 볼 수도 없다고 결론짓는다. 왜냐 하면 기채 시기에 요구되는 비용을 미래의 상환기의 조세부담자인 국민들에게 부담 지우는 것은 사실이지만, 상환기의 조세부담자인 국민은

46) Henneke, H.-G.: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung : eine systematische Darstellung, 2., völlig Neubearb. Aufl., Heidelberg 2000, S. 196 ff.

부담자로서의 지위뿐만 아니라, 동시에 그 국가채무에 대한 채권자로서의 위치에도 서게 되는 국민으로서 인적 동일성을 갖게 되기 때문이라는 것이다. 따라서 국가채무는 세대간, 또는 현재의 조세부담자와 미래의 조세부담자간의 부담의 분배문제로 귀착되는 것이 아니라, 실질적으로 조세를 부담해야 하는 입장에 있는 국민과, 국가의 채무에 대한 채권자의 입장에 있는 국민이 인적으로 동일하지 않은 경우에 발생할 수 있는, 국가의 인적 구성원 사이의 재정적 배분의 효과만이 나타난다고 분석하고 있다.

이 이론에 따르면 국가채무는 결론적으로 국민이 자기의 지출을 위해 요구되는 비용을 스스로 지불하는 결과를 낳는다. 따라서 국민의 국가채무에 대한 채권자로서의 지위와 채무자로서의 지위는 상호적으로, 또 교차적으로 발생할 수 있는 것이기 때문에, 국가의 채무를 국가와 국민의 전체 재정규모 면에서 살펴본다면 현 세대가 미래 세대의 재정권이 나 재산권을 미리 박탈하여 미래의 국민의 부를 감소시키는 결과를 낳는 것이라고 볼 수는 없다는 것이 이 이론의 요지이다. 즉, 국민이 국가의 채무를 부담하는 경우, 그 국민은 타인의 채무를 대신 부담하는 것이 아니라, 자기의 지출에 대해 자기가 그 비용을 부담한다는 의미, 그 이상도 이하도 아니라는 결론을 내리고 있다.⁴⁷⁾

(3) 실리적인 접근방법 (der Utility Approach)

이상과 같은 고전적인 접근방법의 확장이론은 특히 1958년 Buchanan⁴⁸⁾에 의해 성립된 새로운 이론이 성립되고, 그에 따라 새로운 이론에 의해 커다란 비판을 받게 되기까지는 50년대 후반기까지 그 이론적인 논거에 대한 지지를 많이 받았다.

Buchanan은 비용지출의 자발성이라는 관점과 개인적인 이익손실에

47) Henneke, a. a. O., S. 200 f.

48) Buchanan, J.-M./Wagner, R.-E, Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences, in: Buchanan, J.-M./Burton, J./Wagner, R.-E.(ed.), The Consequences of Mr. Keynes: An analysis of the misuse of economic tgeory for political profiteering with proposals for constitutional disciplines, Institute of Economic Affairs,Lancing 1978, S. 180 ff.

그의 이론적인 논점의 포커스를 맞추었다. 그리 하여 그의 이론을 실리적인 접근방법(der Utility Approach)이라고 명명하게 되었다. 그는 국가채무의 문제는 오직 개인적인 측면에서의 이익의 손실부분에 대해서만 현재와 미래 사이의 부담의 이전을 둘러싼 문제가 평가의 대상으로 될 뿐이라고 보았다. 만약 국가가 그의 비용부담을 조세의 형태가 아니라 국가채무의 형태로 부담하게 된다면, 현재 세대의 부담은 없게 될 것이고, 또 국가에 대해 이자나 그 밖의 다른 형태의 대가를 받고 자발적으로 빚을 내어주는 입장에 있는 국민의 경우라면, 이익에 대한 손실문제는 발생하지 않을 것이므로 재정적 부담이라는 문제는 발생하지 않을 것이라고 분석하였다. 오히려 그에 대한 재정적 부담은 미래에 국가의 조세고권의 발동에 의해 부과되는 조세를 부담해야 되는 국민의 이자상환부담이나 원금상환부담으로 드러나게 될 것이며, 그 결과 실질적인 조세부담자에게는 강제적으로 구매능력, 소비능력 또는 여타의 재정적 이익에 대한 손실의 형태로 나타나게 될 것이라는 것이다. 이러한 실질적인 조세부담자의 위치에 서게 되는 국민에게 부과되는 강제적인 조세부과 부분에서는 그 조세부담자의 이익의 손실부분만큼 '기채시기의 세대'의 부담이 '미래 세대'의 부담으로 연기되어지는 효과를 낳는다고 볼 수 있다는 것이다. 이러한 Buchanan의 이론은 많은 지지를 받은 반면 많은 비판도 받았는데, 가장 대표적인 비판의 논거는 그의 주장이 어떤 특별한 경제학적이거나 법학적인 접근방법 없이 지극히 상식적인 시각에 머물렀다는 데에 있었다. 실리적인 접근방법이론은 비판·발전되어 집단적 투자이론(der Aggregate Investment Approach)으로 성숙되었다.

(4) 집단적 투자이론(der Aggregate Investment Approach)

Buchanan의 논점에서 벗어나 발전된 가장 대표적인 이론이 바로 집단적 투자이론(der Aggregate Investment Approach)이다. 이 이론에서는 조세를 통한 비용부담이나 부채를 통한 비용의 부담이, 전체 국민경제의 성장에 미치는 영향을 그 논거의 주안점으로 삼는다. 이 이론은 국가가 자기의 지출이 오직 사인의 소비나 사경제의 부담으로만 충

당된다는 것에 착안하여, 조세의 형태로 비용을 충당하는 경우에는 사경제의 소비를 심하게 위축시키는 결과를 낳는 반면에, 국가채무의 형식으로 비용을 충당하는 경우에는 사경제의 설비자본을 위축시키는 결과를 낳게 되어, 사경제 주체의 투자를 위축시키는 결과를 낳는다는 결론을 도출하였다. 이 이론에 따르면, 조세로 충당된 국가의 수입은 보통 소비를 위해 사용되고, 국가채무의 방법으로 충당된 국가의 수입은 보통 투자를 위해 충당된다. 만약 정부의 예산이 조세수입을 통한 국가경비의 충당이라는 방법 대신에 국가채무의 형식으로 수입을 대체하는 경우 사경제를 위한 투자의 범위는 줄어들게 될 것이며, 국가채무는 현재의 소비규모를 확대함으로써 성장효과를 부정적인 방향으로 왜곡하는 경향이 있다는 것이다. 이에 따라 국가채무 때문에 사회의 생산력의 축소현상이 형성되고, 이는 곧 사회의 축소된 자본력이 미래세대로 연계되는 효과를 낳는다고 본다. 나아가 현재의 과도한 소비 때문에 위축된 생산력은 미래의 실질적 수입을 둔화시키는 효과를 낳게 되고, 그로 인해 미래세대가 소비할 수 있는 규모까지도 축소시키는 효과를 낳는다고 본다. 그리고 바로 여기에 국가채무를 통해 야기되는 세대간의 상환부담의 전가, 또는 연기라는 효과가 발생한다는 것이다. 이 이론의 이러한 관점의 파악은 국가채무에 대해 국민이 갖고 있는 일종의 환상 같은 부분을 간과하지 않음으로써 가능해진 것이다. 즉, 국민들은 사실 국가채무의 형식으로 수입을 충당하는 경우, 언젠가는 그 원금뿐만 아니라 원금에 대한 이자까지 상환해야 한다는 사실 자체는 막연하게 인식하고 있으나, 그것이 미래에 구체적인 부담으로 작용할 수 있다는 사실에 대해서는 그다지 깊이 있게 고민하지 않는 경향이 있다. 국가가 조세의 형식으로 지출을 충당하지 않고 국가채무의 형식으로 지출을 충당하는 경우, 현재의 국민의 입장에서 보면 지출을 위해 지불해야 할 그들의 수입의 일부를 지불하지 않고 절약할 수 있는 효과가 있다. 그럼에도 불구하고 절약된 수입 부분은 미래 세대의 부담을 덜기 위한 의도로 비축되거나 미래 세대의 성장력의 증대를 위해 투자되는 것이 아니라, 단순히 그냥 자의적으로 이용되도록 방치될 뿐이다. 따라서 국가채무는 미래의 사경제주체의 투자능력을 축소시키고 또 경제성장을 더디게 만들게 하는 만큼, 현재 국

민의 소비능력을 팽창시키는 효과를 나타낸다.

그러나 이 논거에 비판하는 견해도 있는바, 특히 이 논거의 경우 이자의 축적이나 국가의 채무를 정확하게 측정할 수 있는 여러 가지의 접근방법이 다차원적으로 시도되지 못했다는 비판을 받았다. 그럼에도 불구하고 집단적 투자이론은 국가채무가 야기하는 시간적인 부담의 전가와 관련된 부분에서는 지금까지 가장 실용적이고 정확한 설명임에는 이론의 여지가 없다. 따라서 이상에서의 재정학적인 접근방법을 통해 드러난 논거에 따라서 결론지을 수 있는 것은, 국가채무가 부분적으로는 미래세대로 세대간 재정부담이 전가되는 효과를 야기한다는 것이다.⁴⁹⁾ 그리고 국가채무를 통한 국가수입의 충당은 국가가 조세를 통해 수입을 충당하는 경우에 비해 미래 세대를 억압하는 경향이 있다. 물론 이 억압의 결과 발생하는 규모를 구체적으로 도출할 수 있는 것은 아니다. 그 규모를 국가채무규모와 등가적인 것으로 치부할 수는 없기 때문이다. 왜냐 하면 이 이론은 완전고용을 가정하고 있는바, 억압의 효과라는 논거는 오직 호경기를 예정한 상황에서만 제한 없이 적용될 수 있는 것이기 때문이다. 불경기에는 채무능력은 완전히 소진되지 않는다. 불경기에는 따라서 국가채무를 통해 세대간 재정부담이 전가되는 효과가 실질적으로 전혀 나타나지 않거나, 또는 약간 나타날 뿐이다. 만약 모든 세대의 조세부담자가 현재에도 유용함이 있는 과거의 투자로 인해 야기된 재정부담으로부터 자유로울 수 있다면, 즉 미래 세대의 유용함을 위한 투자를 위한 재정의 부분에서만 국가채무의 형식으로 충당된 재원으로 지출하는 경우에만 '세대간 정의의 문제', 즉 세대간 재정부담의 전가의 문제는 발생되지 않을 것이다.

6. 계층간 분배의 효과

60년대 말까지 국가의 채무는 반사회국가적인 방향으로 계층간 분배효

49) Püttner, G., Staatsverschuldung als Rechtsproblem: Ein verfassungsrechtliches Plädoyer gegen die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte, Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 2. Juli 1980, erweiterte Fassung, Berlin, New York 1981, S. 10 ff.

과 (interpersonelle Verteilungseffekte)가 나타날 수 있다고 평가되었다, 왜냐하면 국가채무의 형식으로 국가의 지출을 충당하는 경우에는 국가의 수입예산을 거둬들이는 부분에서 고수익 계층의 이익을 위하는 효과가 나타날 수 있기 때문이다.⁵⁰⁾ 즉, 국가에 대해 국가채무의 채권자의 입장에 설 수 있는 국민이나 또 그 국가채무의 원리금에 따르는 이자의 수익자가 될 수 있는 국민은 고수익 계층으로 편향되어 이루어질 수밖에 없는 반면에, 채무상환을 위해 필요한 조세부분은 모든 계층의 국민에게 과세해야 하기 때문이다. 따라서 이자상환이 야기하는 대체효과로서 예상할 수 있는 것은, 그 이자를 부담해야 하는 조세부담자인 국민으로부터 고수익 계층이면서 동시에 국가채무로부터 발생하는 이자를 상환 받을 수 있는 입장에 있는 국민계층의 소득부분으로 국민의 수입부분의 배분의 효과를 야기할 수 있다는 예상이 가능하다.⁵¹⁾

그러나 이 논거에도 반론의 여지는 있는바, 먼저 채권자가 받는 이자 수익을 반드시 국가채무로부터 발생하는 것이라고 한정지어 볼 수 있는 것은 아니기 때문이다. 채권자가 채권으로부터 받는 이자의 수익은 국가가 채무자이거나 또는 사인이 채무자이거나 아무런 상관이 없다. 만약 국가가 채무의 형식으로 재원을 충당하지 않는 경우라도 채권자는 자기의 자금을 빌려주고 사인인 채무자로부터 이자를 받아 동일한 수익을 올릴 것이기 때문이다. 그러나 만약 완전고용의 상태인 경우 조세의 형식이 아닌 국가채무의 형식으로 수입을 충당하는 경우라면 높은 이자율을 야기하게 될 것이다. 바로 높은 이자율로 인해 발생하는 이자수익 부분에서만 간접적인 부차적 수입의 배분효과가 발생한다고 볼 수 있을 것이다.

이를 우리 나라의 재정운용과정에서 발생하는 문제점과 연계하여 살펴보면, 특정 이해집단이나 계층에 대한 재정지원이 그 재정지원을 위한 재원을 어떻게 확보하느냐의 문제나, 또는 누구의 부담으로 되는지 등과 아무런 연계 없이 이루어지는 경우가 너무 많다는 것을 발견할 수 있을 것이다. 이런 경우, 재정지출의 수혜자의 차원에서도 책임성과 유사한 개

50) Andel, N., Kredit-versus Steuerfinanzierung, in: Öffentliche Verschuldung und Kapitalmarkt, Frankfurt a. M. 1977, S. 21 f.

51) Andel, a. a. O., S. 21 f.

념이 적용될 수 있을 것인가가 논의되어야 할 것이다. 즉, 사실상 바람직한 것은 국가의 재정지출의 수혜자가 그 지출의 재원을 부담하도록 하는 것이다. 그렇지 못할 경우, 국가는 국민들이 정부지원의 수혜를 극대화하려는 행동을 유발하게 되는 결과를 낳게 되고, 결국 재정의 규모가 감당하기 힘든 정도로 팽창하거나, 방만한 운영을 야기하게 될 것이다. 지하철 건설 등처럼 자치단체들이 중앙정부의 지원을 얻기 위해서 무리하게 사업을 벌이거나, 특정한 이익집단이 예산지원을 얻기 위해서 무리한 시위 등을 하는 행태는 이러한 책임성의 결여에 기인하는바 크다고 보아야 할 것이다.⁵²⁾

독일의 국가채무관련 논의의 장에서는, 국가채무로 인해 계층간 분배의 효과가 발생할 수 있다는 60년대의 가설이 국가채무가 발생시킬 수 있는 간접적인 효과의 하나로서 여전히 유효하다고는 평가하고 있다. 그러나 그 효과가 반드시 명백하게 반사회국가적인 방향으로만 발생한다고 평가할 수는 없다고 보고 있으며,⁵³⁾ 오히려 국가채무가 저소득으로 빈곤에 시달리는 계층의 현재의 조세지출을 미래의 조세지출로 유예시켜 줌으로써, 국가채무로 인해 현재의 조세부담으로부터 자유로와 질 수 있는 효과는 고소득계층보다 저소득계층에 긍정적인 방향으로 나타날 수 있다고 평가하는 이도 있다.⁵⁴⁾ 국가채무로 인해 계층간의 분배효과가 반사회국가적인 방향으로 나타날 수도 있을 것이라는 강학상의 논의는, 그것이 사실상 지나치게 학문적인 판타지일 뿐이라는 평가를 받을 수도 있을 만큼 실무에서의 검증이 어려운 부분이 있다. 그리고 그 검증의 결과는 법학적인 관심을 불러일으키기에 충분하지만, 그 검증의 도출은 사실상 법학영역을 벗어나는 것이라고 보아야 할 것이다.

52) 광태원, 전거서, 20면 참조.

53) 같은 맥락에서, Kratzmann, H.: Verschuldungsverbot und Grundrechtsinterpretation: Budgetrestriktion als finanzverfassungsrechtliche Konkretisierung primär des Demokratieprinzips und als Regulativ des “Möglichen” im einschlägigen grundrechtlichen Vorbehalt, Berlin: Duncker & Humblot, 2000, S. 90 f.

54) Gandenberger, O., Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft III, 3. Aufl. Tübingen 1981, S. 37.

제 4 장 국가채무관련 현행법제의 문제점

제 1 절 헌법적 근거의 미비와 실정법체계의 혼란

“나라 빛이 없는 국가는 미래의 국민을 위한 투자에 소홀한 것이거나, 아니면 현재의 국민에게 너무 많은 부담을 요구하는 것이다”⁵⁵⁾. 로렌즈 폰 슈타인(Lorenz von Stein)의 이 유명한 문구에는 국가작용을 위해 필요한 비용의 일정 부분을 국가채무의 형식으로 조달하여 현재와 미래 세대 사이의 부담률을 조정해야 한다는 국가채무의 (세대간의) ‘자원배분의 기능’이 강조되어 있다(이른바 수혜자원칙: pay-as-you-use-Prinzip). 또한 현재 대부분의 국가에서 국가재정의 기능은 전통적인 의미에서의 국고기능, 즉 단순히 입출금의 균형을 맞추는 금고관리기능에 국한되지 않고, 재정규모의 증대와 지출구조의 변화에 따라 자원배분과 소득재분배 및 경기대응조절 등의 관점에서 사회·경제정책수단으로서의 재정의 역할과 기능이 강조되고 있다.⁵⁶⁾ 이미 재정의 독자적인 역할과 다기능이 요구되고 기대되는 재정국가화는 불가피한 현실이며, 재정국가의 운용에서 국가채무의 중요성과 국가채무관리의 필요성에 대해서는 새삼 강조할 필요가 없을 것이다.⁵⁷⁾ 그러나 이렇듯 불가피한 국가채무는 재정에 이중적인 부담으로 작용한다. 첫 번째는 지불해야 할 적자로 누적이 된다는 것이고, 두 번째는 기존의 채무로부터 파생되는 이자는 실질적인 재정손실로 나타난다.⁵⁸⁾ 그리고 이러한 이중적인 재정에 대한 부담이 야기하는 재정·경제적 위험 이외의 법률적인 위험은 전통적인 권력균형을 통한 권력의

55) v. Stein, L., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 4. Aufl., 2. Bd., Leipzig 1878, S. 347; Hansmeyer, K.-H., Der öffentliche Kredit I - Der Staat als Schuldner, 3. Aufl., Frankfurt am Main 1984, S. 125.

56) 이덕연, 국채발행에 대한 헌법적 제한, 헌법판례연구(3), 한국헌법판례연구회, 2001, 505면.

57) 이덕연, 전제서, 506면 참조.

58) 독일의 경우 최근의 추이에 따르면 기존의 국가채무로부터 발생하는 이자를 갚기 위한 지출이 한해 연방예산의 가장 큰 부분을 차지하는 것으로 드러났다. 독일연방재무성의 발행자료에 따라 가장 최근의 예를 들면 2002년도 전체 연방의 세입 중 20%를 이자를 갚기 위해 지출한 것으로 분석되었다, BMF, Finanzbericht 2003, S. 11.

제한이 구조적으로 일정한 한계를 가지게 되는 결과를 낳는다는 것이다. 실질적인 부채이건 잠재적인 부채이건 막론하고 큰 규모의 부채에 시달리는 국가는 국가사무의 이행 시 법률과 실질적인 수요에 집중하기보다는 가용재정력의 범위 안에서 유동적으로 국가사무의 범위를 정하고 집행하는 적절치 못한 양태를 보일 수밖에 없다. 경기의 상황과도 무관하게 전 분야에 걸친 긴축재정의 시행은 불가피할 것이며, 따라서 예산의 수립과 예산의 운용에서 국회의 역할은 부분적으로 무용지물이 될 수밖에 없다. 즉, 부채에 시달리는 국가에서는 각각의 국가사무의 규모와 내용이 국회와의 연계 하에 정치적으로 결정되기보다는 오로지 가용재원의 범위 안에서 행정부에 의해 일방적으로 정해질 위험이 큰 것이다.

우선 현재 우리 나라에서는 국가채무 관련 법령이 산재해 있다. 즉, 예산회계법, 공공차관의도입및관리에 관한 법률, 국가보증채무관리규칙, 공공자금관리기금법, 재정융자특별회계법, 국채법,⁵⁹⁾ 국고금관리법,⁶⁰⁾ 공적자금상환기금법, 지방재정법, 지방자치법 등이 있다. 그럼에도 불구하고 우리 헌법상으로는 국가채무의 정의나 범위, 제한과 관련하여 아무런 직접적인 근거조항이 없다. 국가채무 및 채무관리에 대한 사항이 여러 법률에 산재되어 있는 반면, 그 개념조차 제대로 정의되어지고 있지 않은 현실은 전체 국가영역에서의 실제적 재정운용상 예측하기 힘든 위험요소로 작용된다.

제 2 절 국가채무관리절차의 법제도적 문제

우리 나라의 경우 아직까지는 국가채무를 적절히 관리할 조직이나 체계가 확립되어 있지 않다. 따라서 국가채무를 전망하고 관리하기 위한 계획을 수립하는 것과 국가채무를 관리할 수 있는 조직을 정비하기 위한

59) 법률 제06836호. 국채에 관한 기본적인 사항을 규정하여 국채의 발행·관리 등에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위한 목적으로 제정된 법으로서, 국채의 발행기관이나 처리기관에 대한 언급은 있으나, 국채의 개념이나 유형에 대한 구체적인 규정내용은 담고 있지 않다.

60) 법률 제6836호. 국고금의 효율적이고도 투명한 관리를 목적으로 제정된 법으로서, 제34조에 따르면 국가는 국고여유자금의 운용으로 생긴 잉여금을 국채와 차입금의 원리금 상환에 사용할 수 있다고 규정하고 있다.

조직적이고 체계적인 국가채무관리방안이 조속히 마련되어야 할 필요가 있다. 국가채무로부터 발생하는 문제점들을 해결하기 위한 종합적이고도 적극적인 채무관리가 이루어지고 있다고 평가하기 어려운 원인을 살펴보면, 먼저 기채권한을 보유한 국가의 기관들이 각자 나름대로 기채할 수 있는 가능성을 유예하고 있음으로 인해 종합적인 차원에서 통일적으로 관리할 수 있는 장치가 결여되어 있기 때문이다.

예를 들면 중앙정부의 경우 매년 국채 및 차입금의 한도를 정해 국회의 의결을 받아 발행할 수 있도록 규정되어 있으며, 상당 기간 동안(1995년부터 2002년까지) 발행실적이 없기는 했지만 이와는 별도로 국고의 관리를 위해 필요하다면 1년 이내 기간 동안의 만기상환을 조건으로 재정증권 발행하거나 또는 한국은행으로부터 일시 차입할 수도 있도록 하고 있다. 또한 재정경제부장관은 공공자금관리기금법 제2조의 규정에 의해 설치된 공공자금관리기금의 부담으로 국고채권을 3년 단기 10년 만기로 발행하여 상환 등 관리할 수 있도록 하고 있다. 다른 한 편 국채법상의 규정을 보면 국채의 관리나 발행 등에 대해 규정하고 있는데, 국가채무에 관한 사무는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재정경제부령이 정하는 바에 따라 한국은행이 이를 처리하도록 하고 있는(국채법 제8조)등 그 권한과 기관에 대한 규정 등이 복잡하다.

이에 더해 국가의 보증채무 등 우발적으로 발생하는 채무에 대해서는 별도의 국회의 동의를 얻어 매년 세출결산 시 보증채무의 관리 상황을 국회에 보고하도록 정하고 있다. 또 지방자치단체는 지방자치단체대로 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채를 발행할 수 있으며, 지방의회의 의결을 거쳐 당해 연도 내 상황을 조건으로 일시차입도 가능하도록 하고 있는 등⁶¹⁾ 전체 국가채무를 망라

61) 현재 지방채발행은 지방자치법 제115조 및 동법시행령 제45조 제1항에 의거하여 시·도 및 시·군·구의 지방채발행계획안은 시·도지사를 거쳐 행정자치부장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 발행하도록 하고 있다. 그러나 지방채의 무분별한 발행을 막기 위해서는 지방채발행계획 수립과정(행정자치부장관 승인요청전)이나 예산의 편성 전에 지방의회의 의결을 받도록 하여야 한다. 그 동안 지방자치단체는 투자사업에 필요한 부족재원을 지나치게 지방채 발행에 의존하였기 때문에 16개 광역자치단체의 투자사업비 중 지방채 등 차입재원 비율이 증가하여 지방재정의 악화요인으로 작용하였는바, 이와 같이 지방자치단체가 차입재원에 의존하여 무리한

하는 적극적인 채무관리제도를 운영하기보다는 영역별로 국가채무의 발행, 그 사무의 처리, 채무현황보고 등 기본적인 업무만을 산발적으로 분산하여 규정·처리하고 있는 듯한 인상이 강하다.

또한 국가채무를 관리하는 조직을 살펴보면 정부의 결산 및 국고자금을 관리하는 재정경제부의 국고국은 국가채무에 관한 정책의 수립 및 국가채무관리의 총괄, 국채에 관한 정책의 수립과 국채의 발행 및 상환, 국채시장의 관리, 국채관리기금의 관리·운용, 한국은행으로부터의 차입, 국가의 채무보증과 보증채무의 관리, 재정차관자금의 운용 및 원리금상환, 재정차관 및 정부보증차관의 사후관리, 공공자금관리기금의 관리와 운용, 국가의 채권·채무 및 정부기금의 결산과 관련된 사항 등을 담당한다. 이와는 별도로 예산을 수립하는 부처인 기획예산처는 예산편성 및 국회의 예산안 심의과정에서 예산이 수반되는 국가정책의 기획과 조정, 재정정책수단의 종합과 조정, 재정경제부와 함께 세계잉여금에 의한 국채의 상환결정 등 업무담당, 재정의 건전성 회복이나 유지에 관한 제도나 시책의 운영과 조정, 재정수지 및 국가채무의 관리 등의 업무를 담당한다. 그리고 행정자치부는 지방채발행 한도 설정 등 지방정부의 채무관리를 담당하고 있으며,⁶²⁾ 한국은행은 공공자금관리계정을 통해 국채의 발행 및 상환업무를 직접 시행하고 있으며 정부예금의 출납사무 이외에 국가의 결산, 회계감사를 위한 국고금의 회계과목별 계리업무까지도 담당하고 있다.⁶³⁾

이상에서도 드러나듯이 우리 나라의 국가채무와 관련된 업무가 재정경제부, 기획예산처, 행정자치부 그리고 한국은행 등으로 여러 기관에 그 권한이 분산되어 있는 관계로 국가채무관련사항을 총괄하여 관장하거나

투자사업을 추진하게 된 주요원인은 재정상황과 수요 등을 고려하지 않은 채 도시철도, 월드컵경기장, 체육관, 도서관 등의 공공시설의 건립을 경쟁적으로 추진한 데 있었다고 한다, 신해룡, 지방예산결산심사론, 세명서관, 2001, 490면 참조.

62) 행정자치부는 지방채 발행 승인업무를 처리하기 위하여 매년 '지방채발행계획수립지침'을 마련하고 이에 따라 업무를 처리함에 있어 지방재정법시행령 제30조와 지방재정투·융자사업심사규칙 제3조 제1항의 규정에 따르면 신규 투자사업을 시행할 때는 투자심사를 실시하여야 하고, 같은 규칙 제8조의 규정에 따르면 지방채 발행을 승인할 때는 투자심사결과를 반영하도록 하고 있다, 신해룡, 전거서, 544면 참조.

63) 국고금관리법 제12조, 국고금관리법시행규칙 제54조 등 조문 참조.

책임기관으로서의 역할을 수행할 수 있는 기관이 명확하게 구체화되어 있지 않고, 이로 인해 관련사항에 대한 부·처간 정책조율이 불필요하게 복잡해지거나 필요 이상의 협의기간을 소요할 수밖에 없는 불합리를 내재하고 있다고 평가할 수 있다.

제 3 절 국가채무관련법제의 입안현황

1997년 말 발생했던 범국가적 경제위기를 극복하기 위한 방안의 하나로 우리 정치계에서도 법제도의 정비를 구체적으로 모색한 바 있으며,⁶⁴⁾ 정부는 원래 2002년 국가채무를 최소화할 수 있는 방안과 원칙을 담은 가칭 ‘국가채무관리법’을 만들어 7월 국회에 제출해 2004년 1월부터 시행에 들어갈 계획이었으며, 아울러 부처간 협조를 통한 원활한 건전재정관리를 위해 경제부총리를 위원장으로 하는 국가채무관리위원회를 설치·운영하는 한편, 국채의 발행시 비용의 최소화를 위해 국채전문딜러제를 활성화하는 방안도 마련키로 한 바 있다.⁶⁵⁾ 그러나 독립적인 국가채무관련 개별법을 제정하는 방안은 현재 예산회계법과 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가채무관련 사항까지 망라한 국가재정법(안)으로 제정하려는 단계로 변경되었다.⁶⁶⁾ 현 국가재정법안의 내용을 보면 2000년 7월 추진되었던 ‘국가채무축소와재정적자감축을위한특별조치법안’과 2000년 12월 발의되었던 ‘재정건전화를위한특별조치법안’의 내용 중 상당 부분을 포함하고 있음을 알 수 있다.⁶⁷⁾

64) 2000년 7월 박종근 의원이 대표발의(6인 발의)했던 ‘국가채무축소와재정적자감축을 위한특별조치법안’과 2000년 12월 정세균 의원이 대표발의(34인 발의)했던 ‘재정건전화를위한특별조치법안’은 임기만료폐기되었다.

65) 조선일보, 2003. 03. 31.

66) 정부는 2004년 7월 가칭 ‘국가재정법(안)’을 입법예고(기획예산처 공고 제2004-11호)하고, 2004년 10월 국무회의에서 의결하여, 10월 19일 국회에 제출해 놓고 있는 상태이다.

67) 국가재정의 건전화를 도모하고 재정적자와 국가채무를 체계적으로 관리하기 위하여 중기재정계획수립의 필요성, 추가경정예산의 편성을 천재지변 또는 심각한 경기침체, 심각한 대내외 연건 등으로 제한, 세계잉여금의 우선적 국가채무상환에의 사용, 재정지출을 증가시키거나 재정수입을 감소시키는 법률을 제정하거나 개정하고자 하는 경우에는 예상되는 재정지출 및 재정수입의 증감액에 관한 추계서의 법률안에의 첨부, 국가채무관리위원회의 설치, 정부보충채무관리계획의 수립, 정부의 재정수지 현황에

제 4 장 국가채무관련 현행법제의 문제점

국가재정법안의 주요내용에 대한 분석과 평가는 이하의 국가채무관련 개선방안에 대한 장에서 별도로 다루어진다.

대한 정보의 공표 등을 담고 있다.

제 5 장 독일의 국가채무관련법제의 현황

제 1 절 독일 국가채무관련 법률에 대한 분석

독일의 국가채무관련 논의의 중심에는, 국가가 채무를 진다는 것은 현재의 재정상의 곤궁함을 미래 세대의 부담으로 채우는 것이라는 사고가 자리잡고 있다. 이를 정확하게 표현하자면 국가가 빌린 채무의 원금과 이자를 상환해야 하는 상환시점에 이를 조세 등의 형태로 실질적으로 짊어질 수밖에 없는 미래 세대의 부담으로 현재의 재정적 부족분을 채워 나간다는 의미가 된다. 이러한 국가채무를 통해 국가는 미래 세대의 경제적 향유·부담능력을 미리 착취하는 결과를 낳게 되고, 미래 세대의 실질적인 결정능력을 현재에 미리 빌려 사용하기 위하여 금융시장을 통해 분배 또는 분할할 수 있는 국가의 권능을 이용한다고 보는 것이다.⁶⁸⁾ 따라서 독일의 공법학계나 재정학계에서 주된 관심을 가지는 부분은 국가채무의 목적과 규모부분에 집중되어 있다. 독일의 재정상태는 특히 통독이래 십여 년 동안 눈덩이처럼 불어난 재정적자 때문에 전체 국가부채 규모가 꾸준히 증가해 왔으며, 이자지급을 위한 지출과 원금상환을 위한 지출의 규모가 우려할 만한 수준으로 증가하였는데, 이에 따라 국가채무에 대한 논의도 근래 들어 그 어느 때보다 활발해지고 있는 실정이다.

1. 독일기본법상 규정된 국가채무관련 내용의 분석

독일법상으로도 국가채무에 대한 법률상의 ‘정의’는 명확하게 존재하지 않고 있는 실정이며, 다만 강학상의 논의만이 재정·법학적으로 진행되고 있을 뿐이다. 1969년 이전의 독일기본법 제115조는 그 개념상의 해석이 자의적일 수 있는 애매모호한 규정을 담고 있어 1969년 개정되었는바, 개정된 독일기본법 제115조는⁶⁹⁾ 기본법 제109조와의 규범조화적 현

68) Kirchhof, P., Staat als Organisationsform, DVBl. 1999, S. 646.

69) 독일기본법 제115조 제1항: 기채 또는 향후 회계연도에 국가의 지출의무를 야기할 수 있는 국가의 보증행위 등은 연방법상으로 명확한 한도를 정하거나, 또는 그 대략의 한도를 정할 수 있는 정도의 연방법상의 근거를 필요로 한다. 기채로 인해 발생되

법해석의 결과 매년 조달할 수 있는 국가채무의 최고한도액을 전체 국가의 총예산에서 차지하는 공공투자규모를 초과할 수 없음을 원칙으로 하고 있다. 다만 국민경제의 균형상 필요하다고 판단되는 경우에 한해 예외적으로 국가채무의 최고한도가 공공투자규모를 초과할 수도 있다고 규정하였다. 그러나 개정된 법규정의 내용상으로도 ‘국민경제의 균형유지’ 또는 ‘공공투자’ 등의 개념이 여전히 불분명하고, 그 해석상의 불명료성으로 인하여 학자들 간에 그 경계의 설정을 두고 논의가 분분한 것은 물론 이거니와 국가의 자의성이 개입될 소지는 여전히 남아 있다는 비판을 받고 있다. 독일기본법상의 규정내용을 중심으로 독일국가채무관련조항의 특징을 분석하면 이하와 같다.

(1) 국회의 의결권확보를 통한 민주적 정당성의 확보

독일의 연방과 각 주는 기본법 제109조 제1항에 따른 개별적인 독립성을 근거로 자주적으로 상호간섭하지 않는 독자적인 예산을 운영하며, 그 예산의 운영에 있어서 전체경제의 균형을 유지해야 할 의무를 지닌다.(독일기본법 제109조 제2항) 그리고 동조의 내용상 부채를 통한 국가의 수입은 예산안에서 투자를 위해 제안된 지출총액을 넘어서는 안 된다. 이에 대한 예외는 전체국민경제의 균형을 위협하는 교란을 막기 위

는 수입의 한도는 국가의 새로운 투자를 위해 그 해 국가예산에서 정해진 투자지출한도액을 초과할 수는 없다; 전체 국가경제에 심각한 해악을 미칠 수 있는 요인을 제거하기 위한 필요성이 요청되는 경우에 한하여 예외가 인정된다. 자세한 사항은 연방법률로 정해진다. 제2항: 연방의 특별재산의 경우에는 연방법상으로 제1항의 예외를 인정하는 규정을 둘 수 있다; 독일의 경우 예산편성의 절차가 우리와는 약간 달라, 예산편성의 1단계로 연방의 각 부처의 장관은 경비지출 수요를 제안형식으로 연방재무성장관에게 제출하는데, 우리 나라처럼 예산담당기관이 예산지침서를 시달하는 것이 아니라 예산지침 대신에 연방정부의 정책목표를 참고하여 그 정책목표에 부응하는 사업내용에 관한 경비지출요청을 할 수 있다. 두 번째 단계는 세수추계위원회에 의해 국민경제의 거시예측을 기초로 하여 세수추계가 이루어지고, 다음 단계로 연방이 각 부처가 요구하는 예산지출은 연방재무성장관에 의해 검토 조정된다. 이 때 연방재무성장관은 변경 또는 수정되어야 할 사항은 각 부처와 합의하여 조정하도록 하여야 한다. 총지출예산은 차입을 포함한 총재정수입의 규모를 초과할 수 없도록 되어 있다. 연방재무성은 재정자금의 효율적인 지출을 위해 최선의 배려를 집중해야 할뿐만 아니라 지출재원의 부족현상이 발생하는 경우 경비지출규모를 감소하는 조정을 할 수 있다.

한 방편으로 국가가 기채하는 경우에만 인정된다(독일기본법 제115조 제1항 제2문).

독일기본법 제115조 제1항 제1문에 따르면 국가가 부채를 얻기 위해서는(또는 장래의 회계연도에 국가지출을 발생시킬 수 있는 가능성을 잠재적으로 안고 있는 국가의 보증과 국가채무부담행위 등의 부담을 떠맡기 위해서는) 부채총액을 기준으로 하거나 총액이 구체적으로 지정된 상태로 입법부의 허락을 받는 절차를 거쳐야 한다. 독일기본법 제115조 제1항 제1문의 이러한 법적인 유보사항은 헌법상의 민주적인 정당성을 확보하는 절차이며 행정부를 지휘할 수 있는 입법부의 권한을 보장해준다. 이 조항으로 예산과 관련하여 의회는 승인권을 가지게 되는 것이다. 이것은 의회에 유보된 권한이 가지고 있는 민주적인 기능으로서의 성격을 나타내는 것이다. 이로써 국가채무의 규모에 관한 정치적 우선권은 의회에 있다는 헌법상의 가치가 도출될 수 있게 되는 것이다. 그리고 이를 통하여 의회는 국가와 사회의 조정과 안정을 위한 정치적 주요 지표들을 설정하게 된다. 기본법 제115조 제1항 제1문에서 규정하고 있는 법률유보가 가지는 법치국가적 기능은 국가채무를 제한하고, 이를 예상 가능한 상태로 유지하며, 그리고 투명하게 만들어 국가채무의 상황과 관련하여 국민에게 실태에 대한 경고메시지를 보내고 또 실질적으로 통제 기능까지도 행사하는 것을 가능하게 한다는 데 있다고 해석할 수 있다.

(2) 국가채무의 형식으로 발생한 국가수입의 목표 지향적 지출 원칙

나아가 기본법 제115조 제1항 제3문은 국가채무에 관한 더 자세한 사항은 연방 법률에 의해서 규정되도록 하고 있다. 이에 관한 연방 법률은 1990년이 되어서야 비로소 성립되었다.⁷⁰⁾ 이로써 연방은 연방헌법재판소

70) 연방및주예산원칙법 제13조(차입권의 위임) 제1항 예산법에는 소관장관이 다음 목적으로 재원조달을 위하여 기채할 수 있는 한도를 규정한다.

1. 지출에 충당
2. 정상적인 금고관리유지 (금고증액차입금)

차입금이 상환되면 반복하여 차입할 수 있다. 금고증액차입금은 차입한 회계연도 종료 후 6개월 이내에 상환되어야 한다.

제 2 항: 제1항 제1문에 따른 권한위임은 다음 회계연도 말까지 적용되며 다음 회계

에서 요구하는 바⁷¹⁾ 헌법의 투자개념을 구체화할 의무를 수행하게 되었다. 연방은 그때까지 행정규정을 근거로 시행해 오던 사항들을 연방예산 기본법(Bundeshaushaltsordnung) 제13조 제3항 제2문 및 연방및주예산원칙법(Haushaltsgrundsätzegezet) 제10조 제3항 제2문을 통하여 법률의 내용으로 격상시켜 사용하는 양상을 보여 왔다. 독일도 1969년의 예산법 개혁이 있기까지는 국가채무와 관련하여 전 시대의 헌법상의 규정들을 적용해 왔는데, 즉, 1871년의 비스마르크의 제국헌법이 단지 예외적인 수요가 있는 경우에 한하여 제국의 부담으로 부채 또는 보증을 수용할 수 있도록 한 내용이 69년 이전까지는 유효했던 것이다. 바이마르공화국헌법 제87조 제1항은 부채의 수용은, 아주 예외적인 수요가 있을 때에만, 그리고 수익의 창출을 목표로 할 때에만 허용하도록 규정하고 있었다. 따라서 69년 개정 이전의 기본법 제115조의 해당 규정은 원래 이러한 이전의 규정들에 상응하는 것이었다. 이러한 헌법 규정들에 따라 국가채무의 수용은 당연히 단지 예외적인 상황에서만 허용되는 것으로 이해하였다. 또한 이를 통하여 확보된 수입은 수익발생과 관련 있는 특정한 개별사항들의 재정지원에 사용되었다(이른바 목표 지향적 지출 원칙).

이상의 헌법적인 규정과 해석의 근간에는, 국가의 지출이란 원칙적으로 국민으로부터 과세의 형식으로 거두어들인 세원으로 충당해야 하는 것이라는 가정이 깃들여 있다. 또한 세원을 통한 지출재원확보의 예외가 될 수 있는 것은, 오직 미래 세대에도 그 효과가 미치는 수익을 가져오는 대상을 지원하는 경우일 뿐이라는 사고가 담겨 있는 것이다. 즉, 예외의 인정여부는 지출대상 또는 지출목적이 무엇인가에 따라 결정되었다.

그러나 국가채무를 단지 예외적인 경우에만 허용할 수 있다고 보고, 또 특정한 지출에 한하여 엄격하게 연계시키는 해석과 규정태도는 현대 국가의 재정운용에서는 그다지 실익이 없을 뿐만 아니라, 현실적이지도

연도의 예산법이 적기에 공포되지 못할 경우 동 예산법이 공포될 때까지 적용된다. 제1항 제2문에 따른 권한의 위임은 현 회계연도 말까지 유효하며 다음 회계연도 예산 법률이 적기에 공포되지 못할 경우 동예산법이 공포될 때까지 적용된다.

제 3 항: 법률에 의하여 차입금수입으로 충당되어야 할 지출을 예산에 명시할 것을 규정할 수 있다.

71) BVerfE. 79, 311, 354.

않다고 이해하게 된 것은 69년의 재정개혁의 하나의 원인으로 작용하였다. 왜냐면 국가채무의 발생을 예외적인 수요나 수익발생목적에 일방적으로 연계시켜서는 현대 국가재정의 뚜렷한 역할 중 하나인 재정의 역사이클 정책을 통한 적자의 악순환 방지역할을 수행하는 것이 불가능하다는 판단에 이르렀기 때문이다. 같은 맥락에서 1967년에 확립된 기본법 제109조 제2항은 연방과 각 주의 예산법의 입법자들로 하여금 거시경제적인 균형을 달성하는데 필요한 조치를 취할 의무를 지우게 되었고 이는 독일의 헌법사에서 전례가 없는 일이었다.⁷²⁾ 국가채무의 형식으로 발생한 국가수입의 목표 지향적 지출 원칙은, 이처럼 기채의 원인과 결부되어서는 더 이상 중요하지 않게 되었지만, 기존의 법해석의 잔재는 국가채무의 전체 규모와 미래지향적 지출규모를 연계시키는 방향으로 나타난다.⁷³⁾

(3) 부채수용상한선의 구체적인 지정

1969년 기본법 제115조 제2항의 개정으로 국가의 채무가 거시경제적인 요구에 상응하도록 규정되었다. 이에 따라 사안별로 부채규모가 결정되던 것에서 변형되어, 예산안에 확정되어 있는 투자를 위한 지출의 전체 액수가 원칙적으로 부채수용상한선이 되었다(기본법 제115조 제1항 제2문). 물론 전체 거시경제적인 균형의 교란을 방지하기 위해 필요한 경우에는 예외적으로 이 상한선은 유동적으로 될 수는 있다(기본법 제115조 제1항 제2문). 즉, 이상에서 살펴보았던 바와 같이 목적과 연계된 지출이라는 원칙은 기본법 제115조 제1항 제2문에서 이전과 마찬가지로 국가채무와 관련하여 여전히 중심적인 내용을 구성하는 것이다. 따라서 국가경제의 생산성을 향상시키는 데 필요한 국가적 사안의 경우 투자를 위한 부채수용이 원칙적으로 허용된다는 것이나, 경상지출을 위한 부채수용은 원칙적으로 허용되지 않는다는 것 등, 이상에서 밝힌 원칙의

72) Strube, S.: Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart - Eine ökonomische Analyse im Lichte der Budgetfunktionen, Berlin 2002, S. 210 ff.

73) Noll, M.: Haushalt und Verfassung: Normen, Reformen, Trends; eine Einführung in das Haushalts- und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union, 1. Aufl., Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 2000, S. 55 ff.

핵심적인 내용은 국가채무의 형식을 통해 확보된 재원의 지출이 그 해 국가의 투자를 위한 총액과 연계되어야 한다는 원칙으로 되었다.

그러나 사실상 이를 통해 국가채무의 수용상한선이 최종적으로 구체화되어지는 것이라고 이해하기에는 국가채무는 국가의 재정, 나아가 사회의 경제와 밀접하게 연관되어 있고, 그만큼 유동적이다. 따라서 국가채무의 수용상한선과 관련한 이 규정은 또 경기의 상황에 연계된 접근방식으로 수정되어야만 한다. 이에 따라 기본법 제115조 제1항 제2문의 해석은 예외적인 지출수요와 이익 창출을 목적으로 하는 경우 국가가 부채를 수용할 수 있도록 허용하는 내용을 담고 있다고 이해하면서, 제109조와의 연계 하에 국가채무와 관련하여 기채나 그 규모 등을 예산관련법상의 기준 이외에 국가의 전체 경기정책과 관련하여 유동적으로 고려할 수 있는 여지를 담고 있는 것으로 이해되고 있다(기본법 제109조 제2항의 내용과 연계). 이러한 경기정책이라는 조건에 상응하여 기본법 제115조 제1항 제2문은 거시경제상의 정상상태와 거시경제상의 균형이 교란된 상태를 구분하여 국가채무를 다루고 있다고 해석된다.⁷⁴⁾

(4) 입법부의 명시 의무

입법자가 기본법 제115조 제1항 제2문에 의한 권한을 요구할 경우에는, 입법과정이 진행되는 동안 입법자는 이 조문의 전제조건들을 충족하기 위해 구체적인 내용을 명시해야 하는 부담을 지게 된다고 보고 있다. 왜냐면 국가채무와 관련하여 논란이 일어나게 되면, 연방헌법재판소는 입법자의 추정과 판단이 과연 입증 가능하고 납득할 수 있는 것인지를 확인할 것이기 때문이다. 이러한 추정과 판단에 관한 입법자의 재량권은 “교란”이나 “거시경제적인 균형” 등이 불확정적인 법개념이기 때문에, 그리고 부채수용이 교란상황을 방지하기 위한 대안으로서 적합한 방법이 되기 위해 충족되어야 하는 실질적인 전제조건들이 불확실한 것들이기 때문에 주어질 수 있는 것이다. 이에 따라 입법부는 거시경제 상황 전체에 대해 자체적인 판단을 내려야 하며, 채무규모를 늘리는 것이 과연 교

74) Henneke, a. a. O., S. 200 f.

란상황의 방지를 위해 적합한 방법인가에 대해서도 스스로 추정해야 한다.⁷⁵⁾ 그렇다고 판단과 추정은 임의로 이루어져서는 안 될 뿐 아니라, 이미 제시되어 있는 경제자료를 바탕으로, 그리고 재정정책과 경제정책을 위한 의견수렴의 결정을 법적으로 위임받은 기관들의 견해를 배경으로 하여야 하며, 경제학과 재정학적인 방법으로 입증할 수 있도록 이루어질 것이 요구된다.⁷⁶⁾ 만약 이러한 요건을 채우지 않는다면, 입법자의 입법행위에 대한 헌법적인 한계는 그 의미를 상실하고, 그 결과 국가채무의 측정 가능한 물리적 한계가 입법자의 자의적인 결정에 맡겨지고 말 것이다. 이러한 이유로 그에 상응하여 예산입법자에게 입법과정이 진행되는 동안 형식을 갖춘 명시의 의무를 부여하고, 헌법재판소가 그러한 의무의 실행 여부를 확인하도록 하고 있다.⁷⁷⁾ 그에 따라 입법자가 가지는 추정과 판단의 재량권은, 형식적으로 보면 입법과정에서 입법자가 무슨 근거로, 그리고 어떤 방법으로 기본법 제115조 제1항 제2문의 규정을 사용하는지에 대해 명시해야하는 일종의 부담을 의미하게 되었다.

입법과정에서 명시해야 할 것은, 거시경제적인 균형이 심각하고도 엄중한 결과를 초래할 방향으로 교란되었는지에 대한 진단, 부채수용의 확대에 이러한 교란을 막을 것이라는 의도, 이를 통하여 목적을 달성할 것이라는 사실과 그 달성 방법에 대한 근거 있는 예상, 즉 이러한 조치가 거시경제적 균형의 교란을 막는 데 적합한 수단이라라는 판단 등이다. 그밖에도 입법자는, 재정정책과 경제정책을 위한 의견을 수렴할 수 있는 권한을 법적으로 위임받은 기관들의 견해가 입법부 자신의 견해와 일치하는지, 또는 만약 그렇지 않다면 양자의 견해가 어긋나는 이유는 무엇인지에 대해 확인해야 한다. 이러한 명시의 형식에 대해서는 헌법에 아무런 규정이 없지만, 이러한 명시를 통하여 의회의 다수정당이 예산입법을 통과함과 동시에 국가채무규모의 확대에 대한 근거를 제시할 책임을 지게 된다는 사실을 확인하도록 하는 효과를 낳는다.⁷⁸⁾

75) BVerfGE 79, 311, 343.

76) BVerfGE 79, 311, 343 f.

77) BVerfGE 79, 311, 344 f.

78) BVerfGE 79, 311, 344 f.

헌법재판소가 이러한 입법부의 명시적 의무의 범리를 이끌어 냈을 때, 이는 많은 비판의 대상이 되었다. 왜냐 하면 최근에도 입법자가 장래에 있을 규정을 미리 명시하여, 심지어는 헌법변경의 사유까지도 될 수 있을 만한 공식적인 근거를 제시하는 일이 늘어나고 있기 때문이다. 이에 대해 비판적인 입장에 있는 학자들은, 법률에는 형식적인 근거가 필요하지 않다고 보고, 공식적인 근거 제시는 법률로 정할 대상이 아니고 따라서 법률의 효력범위에도 포함되지 않는다고 한다. 입법자의 동기는 입법자가 입법 시에 세세하게 밝힐 필요조차도 없으며, 객관적인 해석을 통해서 ‘사후에’ 개별적 사안에 따라 형성된다고 한다.⁷⁹⁾

그러나 예산법의 경우에는 다른 법률과는 다른 특수한 상황이 있는 것이 사실이다. 거시경제적인 균형이 교란될 수 있는 상황에서 국가채무를 허용하는 것은 일반적이고도 추상적인 효력을 가지도록 만들어지는 일반 법률에 따른 것이라기보다는, ‘법률의 형태를 가진 조치’에 따른 것이라고 볼 수 있는 측면이 강하다. 예산법은 특수한 상황에 연계되어 있고 효력을 가지는 기간이 정해져 있으며 단 한 가지의 목적만을 위해 존재하는 법이다. 예산안의 부채발생요인들은 그 자체로는 헌법재판소의 통제 대상이 되지 않고, 입법자가 인정하는 동기의 맥락 안에서 비로소 통제의 대상이 된다. 이 경우 사전에 이루어지는 명시는 예산입법자의 전망으로부터 나와야 하며, 입법자는 불확실성이라는 조건 안에서 진단과 예상과 결정을 행하게 된다. 이러한 사전관찰과 함께 입법자는 추정과 판단에 대한 자신의 재량권을 행사하고, 이로써 그 근거들을 스스로 제시하고 지켜야 하는 의무를 가지게 된다.

(5) 국가채무관련절차에서의 의회의 배타적 권한의 인정

독일에서는 지난 몇 년에 걸쳐 연방과 주에서 필요한 경우가 있을 때

79) Kirchhof, P., Verfassungsrechtliche Grenzen der Steuerlast und der Staatsverschuldung, in: Schranken gegen Staatsverschuldung und Steuerlast, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Köln 1996, S. 53 f.

마다 연방 감사원의 문제제기에 힘입어 국가채무와 관련된 헌법적인 문제가 점점 더 집중적으로 논의되었다. 1997년 7월 사민당(SPD)의원들이 제기한 문제에 대해서 연방헌법재판소는 뒤이은 몇 년간에 걸쳐 관련된 판결을 내렸는데, 그 중 눈에 띄는 것은, 이전 년도에 소진되지 않은 채무권한이 새로운 회계연도로 이전되는 것에 대하여, 채무 상한선을 예외적으로 초과할 수 있는 권한은 행정기관에 있는 것이 아니라 입법기관에 있다는 것이었다. 이에 따라 연방정부가 예산을 집행함에 있어 기본법상의 한계조건인 투자를 위한 지출보다 더 많은 채무를 수용하는 것은 헌법을 위반하는 것이라는 해석이 도출되었다. 그리고 그에 대한 예외가 정당화되기 위해서는 입법자의 허가가 필요하다고 보았다. 그 이유는, 만약 입법부가 법적으로 재정정책적인 재량권을 가질 수 있다면, 그 권한의 효과는 예산을 집행하는 단계에서도 적용되어야 하기 때문이라는 것이다. 연방헌법재판소의 논거와 판시내용에 동의할 수 밖에 없는 이유는, 만약 그 권한이 예산안의 법적 기획단계에만 해당하고, 예산안에 산정된 수입과 지출의 집행에는 적용되지 않는다면, 행정부의 재정정책적 운용의 폭은 사실상 입법자보다 더 넓어지게 될 것이기 때문에, 재정민주주의 원칙에 반하는 결과를 낳는다. 이에 따라 연방정부는 연방예산을 집행함에 있어 국가채무수용의 한계에 관련된 의회의 결정과 연관되는 거시경제적 고려사항들을 반드시 집행절차상으로 반영해야 할 의무가 있다고 생각한다. 연방감사원의 견해에 의하면, 정부는 반드시 입법자의 승인을 얻거나, 아니면 예산운용에 관한 정부의 자체적인 결정들에 대해서도 추후에 의회의 결산과정에서 보고를 해야 할 의무가 있다. 감사원은 또한 예산안의 집행에 있어 의회의 개입 없이 기본법 제115조 제1항 제2문에서 정하고 있는 채무 상한선을 초과했을 경우 연방재무성 또한 결산과정에서 같은 의무를 지닌다고 생각한다.

이러한 입법부의 권한이 가지는 의심할 나위 없는 의의는, 바로 의회로 하여금 국가채무수용에 관한 배타적 결정권한을 가지도록 하고, 동시에 채무정책의 지휘권까지 부여한다는 것이다. 그렇게 함으로서 국가채무는 민주적인 정당성을 가지게 된다. 그 밖에도 입법부의 이러한 권한은 공공성을 담보할 뿐 아니라, 공적인 관심을 보장하며, 위법한 집행에

대해 경고하고, 통제를 가능하게 한다. 또한 이러한 방법으로 법적 유예라는 법치국가적 기능이 유지되고, 국가 채무가 억제될 뿐 아니라, 국가 채무가 예상가능하고 투명한 방법으로 집행된다.

2. 독일국가채무관련법제의 문제점

(1) 채무수용 개념의 불명확성

이상에서 열거한 의의에도 불구하고, 독일기본법 제115조 제1항 제2문은 제109조 제2항과 함께 경기에 대한 안정화기능이나 국가채무에 대한 제한기능을 다하지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 국가채무와 국가투자 개념은 상호 중요한 연결점이 되기는 하지만, 그 자체로는 여전히 모호하고 불완전한 개념일 뿐이기 때문이다. 먼저 제기되는 질문은, 채무로 인해 발생하는 국가의 수입이라는 개념이 연도별 전체 신규채무와 순수한 신규채무 중 어느 것을 기준으로 하느냐는 것이다. 일반적으로 언급하는 것은 기본법 제115조 제1항 제1문과 제2문에 등장하는 문구들이 서로 차이가 난다는 사실이다. 제1문에 등장하는 ‘채무의 수용(Kreditaufnahme)’이라는 용어는 각 연도의 총채무를 의미한다. 이렇게 되면 이전의 채무를 변제하는 데만 쓰이는 부채도 의회의 소관 사항이 된다. 이에 비하여 2문에 등장하는 ‘채무수입(Krediteinnahme)’이라는 용어는 순채무비용, 즉 총 채무수용에서 이전의 채무를 변제하기 위한 채무액을 뺀 액수, 다시 말해서 해당 연도의 연방채무의 증가분만을 의미한다. 여기서 발생하는 법적인 결과는, 채무와 관련된 예산입법자의 재량권이 이를 통하여 상당한 정도로 넓어진다는 것이다. 채무와 투자관련 부대사항을 총신규채무와 연결시킨다면 국가는 지난 수십 년 동안 한번도 이전 채무의 변제의무를 수행할 수 없었을 것이다.

또한 문제가 되는 것은 기본법 제119조 제1항 제2문이 과연 어떤 종류의 채무를 정당화하고 있느냐는 것이다. 채무수입이라는 문구를 고려하면 여기에는 이른바 자금조달채무만이 해당된다. 다시 말해서 재정부채를 얻음으로써 지출항목들을 감당할 돈이 예산집행자에게 흘러드는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 부채수입에 해당하지 않는 것은 연방예산

기본법(BHO) 제18조 제2항 제2문에 따른 유동성 강화를 위한 부채이다. 이것은 자본시장에서 유동성 위기를 해결하기 위해서 수용하는 단기 융자를 말한다. 이것은 채무정책적으로 문제가 많은 사항이다. 왜냐하면 연방예산기본법(BHO) 제18조 제2항 제2문에 의하여 이러한 융자의 변제기간이 다음 회계연도의 중반까지 연장될 경우, 유동성 강화를 위한 채무는 상당한 액수의 채무와 이로 인한 이자 및 원금 변제부담을 드러내지 않게 만드는 작용을 할 수 있다. 연방이 기본법 제110조 제1항 제1문에 의거하여 특별자산을 설정함으로써 예산의 통합성을 깨뜨리고, 연방예산으로부터 막대한 채무규모를 삭제하고, 나아가 기본법 제115조 제2항의 허가사항을 근거로 그렇지 않아도 허술하기 짝이 없는 기준들을 우회하려할 가능성이 있다는 평가를 면할 수 없다.

(2) 투자개념의 모순

국가채무와 관련하여 두 번째로 고려해야 할 사항은 투자라는 개념이다. 기본법 제115조 제1항 제2문 전반에 있는 국가채무영역에서 투자라는 개념은 국가의 재정이 정상적인 상태에서 순 신규채무의 상한선을 결정하는데 기준이 된다. 순수한 신규채무 상한선의 변경 여지는 투자라는 개념이 넓게 받아들여지면 질수록 더욱 커질 수 있다. 연방헌법재판소의 요구에 따라 예산입법자는 1990년에 공포된 연방예산기본법(BHO) 제13조 제3항 제2문에서 이 개념을 구체화했는데, 이와 함께 몇 가지 모순점들이 드러났다. 예를 들어서 군사적 목적의 건설조치 및 조달사업은 투자에 속하지 않지만 연방국경경비대를 위한 조치와 조달사업은 투자에 속하는 것으로 된다. 이것은 상당히 자의적인 구분이다. 왜냐하면 군사적인 목적의 투자 가운데 민간분야에도 도움이 되는 사항들은 국가의 순자원을 증가시킬 수 있기 때문이다. 그러나 이 문제는 국가채무정책에는 해를 끼치지 않는다.

더욱 큰 영향을 미치는 것은, 연방예산기본법(BHO) 제13조 제3항 제2문에 따라 담보제공으로 인한 의무의 수행과 투자보조 등을 위한 융자도 투자로 계산된다는 사실이다. 그러나 어떤 지출이 투자의 성격을

갖추는데 결정적인 것은 자금조달의 형태가 아니라 이면에 놓여있는 투자의 목적이다. 용자와 담보제공을 위한 지출은 기본법 제115조 제1항 제2문의 의도에 따르면 원칙적으로는 투자적 지출이라고 할 수 없다.⁸⁰⁾

이러한 개념의 확대는 국가채무를 제한해야한다는 원래의 의도와는 정면으로 배치되는 것이다. 연방헌법재판소의 견해처럼, 입법자는 투자개념을 국가채무의 증가를 방지하는 방향으로 작동해야 한다는 원래의 의도에 최대한 걸맞게 투자개념을 정확하게 정해야 한다. 국가채무는 장래의 국가예산에 커다란 부담이 될 것이고 따라서 장래의 입법자가 긴급한 문제를 해결하는데 국가채무라는 도구를 동원할 수 있는 여지를 남겨야 하는 것이다.⁸¹⁾ 입법자는 지금까지의 관례에서 사용된 투자개념이 종래의 경험과 기본법 제109조 제2항 및 제115조 제1항 제2문의 규범적 의도에 적합하게 되도록 하여야 할 것이다. 기본법 제109조 제2항에 의하면 국가의 채무 수용은 거시경제적인 균형의 교란의 방지라는 필요성이 생기는 것과는 관계없이 이미 조정역할을 그 근거로 해야 한다. 국가의 채무수용은, 현재와 미래의 문제에 대해서 국가 예산으로 대처할 수 있는 능력을 위태롭게 하는 지속적인 부채의 악순환에 빠지지 않도록 하는 기능을 가져야 한다. 이러한 조정기능은 그러나 기본법 제115조 제1항 제2문에서처럼 거시경제적 교란상황과는 관계없는 국가의 부채 수용 상한선을 명시하는 투자개념을 넓게 파악하면 할수록 그 중요성이 커진다. 거시경제적 균형이라는 관점에서 거시경제의 정상상태 안에서 어떤 범위의 국가의 채무 수용이 심각하지 않은 것으로 받아들여질 수 있는지, 그리고 어떤 경우에 특별한 정당화가 필요하지 않은지 등에 대한 실용적인 방향제시를 할 규정이 없는 한에는 투자개념의 그러한 적용은 실질적으로 있을 수 없다.⁸²⁾

80) 연방의회는 종래의 관례에 상응하도록 연방과 주의 예산을 위한 Gruppierungspaln에 따라 투자개념을 연방및주예산원칙법 제10조, 연방예산기본법 제13조 제3항에서 다음과 같이 규정하고 있다. [투자를 위한 지출이란 다음과 같은 지출을 말한다: a. 군사시설이 아닌 건설, b. 행정기관의 물자조달을 위한 지출로 예정되지 않았거나 군사물자의 조달이 아닌 동산의 획득, c. 부동산의 획득, d. 기업에 대한 지분 및 증자로 인한 유가증권 등 지분 또는 기타 자본 자산의 획득, e. 용자, f. 보증으로 인한 지불, g. 이상 a~f를 위한 보조금의 지출.

81) BVerfGE 79, 311, 354 f.

예정된 투자 규모가 실질적인 한계로 작용하려면, 투자행위의 상당한 정도가 정교하게 제한되고 그 액수가 정해져 있어야 한다. 반면에 투자 개념이 부정확하고 정교하지 못하면, 행정당국은 그 개념을 정의함에 있어 어느 정도의 여지를 가지게 될 것이다. 이에 더하여 종래 이어받은 투자개념에는 이미 오래 전부터 알려져 있는 결함들이 있었다. 이 개념의 부정확함에 속하는 예로는, 용자가 투자의 범위에 들어있어 왔다는 사실이다. 예를 들면 교육비용의 지출과 대외 원조 등이 있는데, 교육에 관한 투자는 일반적으로는 투자로 분류되지 않으며, 외국에 대한 원조도 독일 안에서 이뤄지는 투자가 아닌 것이다. 또한 군사적인 용도의 건설은 투자로 취급되지 않으면서 정치적인 목적을 가진 건설은 언제나 투자로 계산되는 이유는 무엇인지 의문이 제기되기도 한다.⁸²⁾

(3) 총투자액이라는 잘못된 기준

국가채무의 제한과 관련하여 발생하는 또 하나의 문제는, 이전 회계연도의 투자지출을 통해 확보하게 된 시설자산들이 시간이 흐름에 따라 감가상각 등에 의해 가치저하를 겪게 되고, 이로 인하여 미래의 세대에게 별다른 이익이 되지 못한다는 사실이다.

헌법의 정신에 따라 미래에 넘겨줄 부담과 이익의 균형을 유지하고 그로써 국가의 순자산을 확보하기 위해서는, 이상과 같은 비금전적인 가치저하는 총투자지출에서 정기적으로 상쇄되어야 할 것이다. 그 둘의 격차가 이른바 순투자지출이다. 이 순투자지출만이 세대간의 경제정의라는 관점에서 미래를 위한 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 이루어질 수 있다. 따라서 순투자지출만이 채무를 통해서 이루어지도록 허락될 수 있다. 그래야만 자산의 증가액이 정확하게 채무의 증가액과 일치하게 된다.

입법자는 채무와 투자에 관한 부대조항을 적용하는 데 있어 이러한 재정의운용상의 배경을 고려하지 않는 듯이 보인다. 더 큰 문제는 감가상각 등과 같은 가치저하를 상쇄하지 못하고 적자상태로 유지되는 자산회계는

82) BVerfGE 79,311,356.

83) Henneke, a. a. O., S. 202 ff.

순투자지출에 대해서 아무런 정보도 주지 않는다는 것이다. 이러한 일은 실제로 자주 일어나지만, 기본법 제115조 제1항 제2문의 정신과 목적에는 부합하지 않는, 다시 말해서 위헌적인 현실이라고 할 수 있다.

(4) 거시경제적 교란상황과 국가채무를 통한 재정정책실현의 어려움

기본법상 규정된 국가채무를 동원한 국가의 역사이클릭 경기정책은, 국가의 채무를 통한 수입이 투자를 위한 지출을 넘지 않는다는 조건과 거시경제적인 정상상황에서만 유효한 측면을 가진다는 비판이 있다.⁸⁴⁾ 기본법 제109조 제2항의 내용처럼, 심각하고도 그 영향이 방대한 거시경제적 교란이 이미 발생했거나 발생할 위험이 있을 경우에는, 채무수입이 투자지출액을 넘어설 수도 있게 될 것이다. 그러나 이 때 거시경제적 교란 상황을 방지하는 데 있어서 순신규채무만이 최후의 수단인 것으로 판단되면, 사실상 입법자는 정책결정상 폭넓은 재량권을 가지게 된다. 이 경우 입법자는 민주주의 원칙에 기인하는 미래세대의 결정권한에 대한 주의의무에 구속될 의무도 없고, 비례의 원칙을 따르지 않아도 된다. 민주적인 정당성을 확보한 입법자가 기본법 제115조 제1항 제2문의 구체적 실현을 위해 또 다른 재량권을 가질 수도 있다는 것을 의미하며, 만약 정부와 의회의 다수당이 정치적으로 같은 성향을 가지고 있는 경우, 사후 헌법재판소를 통해서 채무의 합법성과 정당성심사를 통해 통제한다 하더라도 기껏해야 자의적인 채무수용만을 막을 수 있을 뿐이다. 정부와 의회가 담합하는 변칙적인 상황이 지속되는 경우에는 정상상황과 교란상황 사이의 경계는 명확하지 않게 될 것이고, 재정정책적인 결정과정에서 객관적인 기준은 그 의미를 상실할 수 있다.

또한 거시경제적 교란상황을 방지하기 위한 채무수용이 사실은 반드시 긍정적인 효과만을 약속하지는 않는다. 이러한 경우의 채무수용은 실제로 집행된 투자 지출의 규모를 넘어서면 넘어설수록 그 부작용이 커질 수 있다. 독일의 국가채무정책의 전개가 보여주듯이 과도한 채무는 십년만 지나도 그 부정적인 결과가 뚜렷해진다. 그러한 채무를 변제하는 부

84) Henneke, a. a. O., S. 202 ff.

답은 그 채무를 수용한 세대에 이미 부과된다. 독일의 경우 각 연도의 전체 원금변제 총액이 예산총액의 1/2이상을 차지하고, 이자지급총액이 세수의 1/4에 달한다. 따라서 채무의 순환변제를 위해 신규채무를 수용하지 않으면, 현재로서는 예산운영 자체가 가능하지 않게 된다. 이런 과정을 거치면 국가와 사회는 그야말로 채무의 늪에 빠지게 되는 것이다.

(5) 행정부 전횡예방의 어려움

채무의 경제적 효과들은 법적인 승인이라는 요건에 기인하는 것이 아니라, 많은 부분 행정부가 그 부채를 어떻게 활용하느냐에 기인하게 된다. 행정부가 실질적인 투자액에 관하여 의식적으로 예산안의 수용범위 안에서 머무는 경우에만, 예산안 산정이 부채 수용문제에 관하여 의미가 있다. 또한 입법자도 투자액의 산정을 통해서 행정부에게 얼마든지 큰 채무총액을 허락할 수 있고, 그에 따라 채무를 제한하는 헌법의 규정이 사문화 될 수도 있다. 기본법 제115조 제1항 제2문은 거시경제적인 정상 상태와 교란상태라는 단 두 가지의 상황만을 전제로 하고 있기 때문에, 행정부는 이렇게 법적으로 규정된 정상상태와 예외상태라는 양자 사이에서 과도한 투자액을 산정함으로써 행정부 임의의 공간, 즉 이른바 제3의 길을 만들 수도 있다. 행정부는 부채의 승인 권한을 행사하거나 산정된 투자적 지출을 집행할 의무가 없기 때문에, 어느 경우에도 입법부보다는 재량권을 행사할 여지가 넓다. 이 점에서 기본법 제115조 제1항 제2문이 원래의 의의와 목적을 실행하기 위해 문구의 제한을 넘어 예산 집행에까지 효력을 미쳐야 한다는 요구가 등장한다. 행정부가 헌법적인 조항에 구속된다고는 하지만 그렇다고 해서 행정부가 수입과 지출항목들을 모두 집행해야 할 의무가 있는 것은 아니다. 따라서 행정부는 그 재량권에 있어서 아무런 방해받지 않는다. 행정부는 승인된 부채 수용을 행사할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다. 이로써 예산집행에 관한 의회의 예산상의 권한이 무시되거나 무용하게 될 수 있고, 예산집행에 있어서의 채무 상한선의 엄격한 준수가 침해되는 결과가 일어날 수도 있게 된다.

제 2 절 독일에서의 국가채무관련법제의 개선방안

현재 독일에서는 통일 후 늘어나는 국가비용과 사회국가체제에서 요구되는 비용문제로 인해 증가하고 있는 국가채무문제를 해결하기 위한 방안의 일환으로 국가채무관련 법제도적 개선방안이 제시되고 있다.⁸⁵⁾

1. 기채에 대한 원칙적인 제한 - 예산의 수지균형의 원칙으로의 실질적인 회귀를 요구하는 주장

사실상 국가의 채무를 제한할 수 있는 가장 확실하고도 명확한 방법은 예산의 기본원칙인 예산의 수지균형의 원칙으로 회귀하는 것일 것이다. 다른 국가들에서도 국가의 채무를 근본적으로 제한하는 이러한 원칙적인 국가채무정책이 커다란 정치적인 반향을 일으키고 있다. 미국에서는 다시 공화당이 의회를 장악하게 되면서부터 국가예산을 수지균형에 맞추어 경영할 것을 정부에 요구하는 압력을 행사하고 있다. 독일연방공화국의 경우에는 매 회계연도마다의 예산의 수지균형의 원칙을 준수할 것을 요구하는 것이 자민당(FDP) 정당의 정강으로까지 등장하였다.

그러나 경직되고 예외 없는 국가채무문제의 해결은 경제적인 측면에서 살펴보면 잘못된 정책이다. 예를 들어 경기의 변동이 있을 때에 정부가 경기의 흐름을 타는 재정정책을 펴는 것은 필요하고도 중요하다. 국가경기가 불경기 때문에 혼란이 생길 때에는 국가의 예산이 경기의 흐름을 안정적으로 유지시켜 나갈 수 있도록 하는 데에 장치로서 적용된다는 것은 경제 이론적 측면에서는 학자들 간에 이미 이론의 여지가 없는 논거

85) Baum, T.-M., Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie: Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik, 1982, S. 172ff.; Folkers, C., Konzepte zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben, in: v. Arnim, H.-H./Littmann, K.(Hrsg.), Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1983 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 92, Berlin 1984, S. 173 ff.; neuerdings Funke, S., Die Verschuldungsordnung: Ein Beitrag zur finanzwissenschaftlichen Ordnungspolitik, Berlin 1995, S. 427ff.

이다. 왜냐하면 경기가 하강곡선을 그릴 때에 국가채무의 형식으로든 어떤 형식으로든 국가가 관여하지 않고 국가의 지출을 줄이는 경우에는, 경기 하강의 경향을 둔화시킬 수 있는 방법이 없게 된다.⁸⁶⁾ 따라서 독일의 경우에도 정부의 국가채무문제를 둘러싸고 첨예한 비판을 가하는 학자들 간에도 새로운 과격한 대안을 내세우려는 노력을 하면서도 극단적인 국가채무의 제한을 주장하는 학자는 존재하지 않는 것은 놀라운 일이 아니다. 그러한 학자들은 한결같이 매년도 국가예산의 균형 잡힌 균형수지를 주장하기는 하지만 특별한 상황이 주어진 환경에서의 국가채무를 통한 국가수입의 대체를 허용하는 견해를 보이고 있다.

2. 엄격한 제한규정의 구체적 정립을 요구하는 견해

법적인 규정내용을 살펴보면 독일의 경우 국가채무를 지는 정부의 입장이거나 국가채무에 대한 승인권을 보유한 국회의 입장에서는 독일기본법 제115조 제1항 제2문 두 번째 문장뿐만 아니라 독일기본법 제109조 제2항에서 규정하고 있는 ‘전체국민경제의 균형’이라는 헌법상의 대명제에도 부합되는 방향으로 국가채무를 운영하여야 한다. 그러나 정치적인 영역에서의 결정의 경우에는 자주 법적인 규정내용에만 얽매어 있을 수는 없고, 주어져 있는 정치적 또는 경제적인 상황에 맞는 정책운동을 해나갈 필요가 요청되기도 한다. 일반법상의 규정내용뿐만 아니라 헌법상의 규정내용이라 할지라도 그 내용의 규정이 지나치게 일반적이고 구체적이지 못할 경우에는 실무에서 그 규정내용을 엄격하게 지킬 것을 요구할 수 있는 경향이 마련되지를 못한다. 앞서 살펴본 바와 같이 만약 국가채무를 둘러싼 해결책으로 국가채무의 원천적인 봉쇄나 또는 국가채무의 매년도 회계연도에서의 물리적인 한계를 수치로써 확정하는 것이 가능하

86) 이러한 국가채무의 제한과 관련된 극단적인 요구는 대부분 정치적인 영역에서 선거 공약과 관련하여 등장하는 것이 보통이다. 독일의 경우에도 독일자유민주당(F.D.P.)이 선거에서 이를 내세웠으며, 극단적인 제한이 포함하고 있는 단점에 대해 독일의 전 법무부장관이기도 하고 독일자유민주당 소속 의원이기도 했던 Leutheusser-Schnarrenberger의원이 소속정당의 정강에 반대하는 의견을 개진하기도 하였다. Süddeutsche Zeitung, Nr. 81 vom 6./7./8. April 1996, S. 1.

지 않다고 결정지를 수밖에 없는 경우에는 법상의 규정의 구체화와 기술적인 입법기술방법을 동원하는 방법 이외에는 다른 대안이 있을 수 없을 것이다.

여기에서 우리는 독일에서의 새로운 헌법개정안과 아울러 “국가채무법”⁸⁷⁾의 제정을 제시하는 학자들 간의 대안의 내용을 이론적으로 접근해봄으로써 우리의 법제에 시사하는 바를 얻어낼 수도 있을 것이다.

(1) T.-B. Baum의 대안

Baum은 이 문제에 대한 해결책으로 현행 헌법상의 규정내용을 개정할 것을 방법론적으로 제시하고 있다. 즉, 현행 헌법상의 규정내용을 실질적인 방향으로 규정할 것을 제시하는 것이다. 즉, 정부가 예산을 수립할 당시에 국가수입과 국가지출의 예산을 하자 있게 하여, 예산의 운용의 와중에 변동이 발생하게 된 경우에는, 정부의 예산의 변경만큼 그에 대한 제재가 가해져야 한다는 내용을 보완하자는 것이다. Baum이 제시하는 예산의 실질적인 수지균형의 원칙이 지켜질 수 없는 예외적인 상황으로는 이하와 같은 세 가지 경우뿐이다.

- 1) 독일연방하원의회(Bundestag)와 독일연방참의원(Bundesrat) 구성원 3분의 2의 찬성으로 국가의 비상사태가 선언된 경우이다.⁸⁸⁾
- 2) 전체 실업률이 예산회계연도의 시작기에 독일연방하원의회가 확정된 비율상한선을 초과한 경우이다. 이런 경우 국가채무의 규모는 애초에 확정된 실업률의 범위를 초과한 부분만큼 인정될 수 있다고 본다.
- 3) 국가의 미래를 위한 투자는 그 투자를 통한 이익이 당해 회계연도에 창출되는 부분이 어느 정도인지를 분석하여 국가채무의 기채한도를 산정하여야 할 것이다. 투자에 대한 재정적 지원액의 계산은, 그 투자를 통해 이루어지는 이익의 창출과 국가채무에 대한 재정부담 부분이 일치될 수 있도록 계량하여 산정하여야 한다.⁸⁹⁾

87) 독일에서 『국가채무관리법』의 제정을 주장하는 논문으로는, Funke, a. a. O., S. 430 ff.

88) 이러한 국가적 비상사태에서의 예외상황의 인정에 대해 동의하는 견해로는 Buchanan, a. a. O., S. 180.

(2) C. Folkers의 대안

Folkers의 경우에도 마찬가지로 원칙적으로 수지의 균형이 맞는 예산으로의 회귀를 주장한다. 그럼에도 불구하고 공공투자부분이나 국민경제분야에서의 수요를 전제로 한 전체국민경제의 균형발전을 위해 필요한 경우에 한해 예외를 인정해야 할 필요가 있다는 점을 시인하고 있다.⁹⁰⁾

- 1) 공공투자부분에 대해서는 마치 조세에 대해 조세법을 제정하는 것과 마찬가지로 공공투자관련법을 제정하여야 한다. 즉, 국가채무와 관련하여 지금처럼 일반적인 국가채무관련 권한을 부여하는 방식으로 해결할 것이 아니라 개별적인 투자와 관련하여 그 투자와 관련된 구체적인 기채계획이나 상환계획을 기간을 한정하여 투자이용절차나 그 투자를 재정적으로 지원할 수 있는 재정지원대책의 절차 등에 대해 그 구체적인 내용을 정해 관련법을 제정하여야 한다. 오직 그러한 관련법의 제정을 통해서만 공공투자를 위한 정부의 지출을 지금과 같은 일반적인 범주를 넘지 않는 불명확한 상태로의 실행을 막을 수 있는 장치가 될 것이다.
- 2) 경기의 흐름을 전제로 한 국가의 수입의 손실 부분은 의회의 권한과 관련을 가지고 있으며, 그러한 경기의 흐름을 전제로 한 국가수입의 감소는 원칙적으로 국민경제의 수요를 전제로 한 국민경제의 불균형을 의회 구성원의 과반수이상의 찬성으로 확정된 경우에 한정하여 인정할 수 있다. 경기와 관련한 문제라 하여 국가가 항상 자의적으로 개입하여 해결할 수 있다고 판단할 수는 없는 문제이며, 국민경제의 수요의 감소를 극복하고 난 이후에는 국가채무의 규모를 감소시킬 수 있도록 제한하는 내용의 법규의 제정이 뒤따라야 할 것이다.⁹¹⁾

89) Baum, T.-M., Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie, S. 172ff.

90) Folkers, a. a. O., S. 173 ff.

91) Folkers, a. a. O., S. 174.

(3) S. Funke의 대안

이상의 이론보다 한 발짝 더 앞으로 나아가는 이론이 바로 Funke의 이론으로서, 그에 의하면 국가채무의 제한을 위해서는 국가채무관리법이 라는 별도의 법률을 제정할 필요가 있다는 것이다. 즉, 일반적인 내용뿐만 아니라 개별적인 부분에 대해서는 별도의 개별사항을 담은 내용을 기본원칙으로 한 법적인 제도적인 시스템을 만들 필요가 있으며, 그 원칙들은 향후 예산의 실무에서 당연히 준수되어야 한다는 것이다. 그 내용을 보면 이하와 같다.

- 1) 국가의 공공지출에 대한 재정적 지원은 준법성의 원칙과 국가지출의 명확성의 원칙을 정할 필요가 있다. 여기에 따른다면 국가채무의 경우에는 다음과 같은 세 가지 경우에 한하여 합법적이라고 해석할 수 있을 것이다. 경기정책으로 인해 발생한 손해의 보전을 위한 소극적인 국가채무(소극적인 국가채무정책), 아주 예외적인 상황에 적용되는 경우로는 집요하게 장기간에 걸친 경기하강의 극복을 위한 대안으로 국가채무를 지는 경우(적극적인 국가채무정책), 그리고 나머지는 지극히 예외적으로 국가경기의 활성화를 위하여 경기의 부양책의 일환으로 국가채무를 정책적으로 사용할 필요가 있는 경우이다.⁹²⁾
- 2) 국가채무의 형식으로 국가의 수입을 만드는 경우에는 국가가 국가채무의 형식으로 조달한 자금을 동원하여 달성하고자 하는 목적에 부합되어야 한다는 원칙이 요구되어야 한다. 이는 즉, 이상의 1번에서 나열한 국가채무가 정당화될 수 있는 상황에서도 국가채무는 오직 이런 경우에 한정하여 조달될 수 있는바, 이상에서 나열한 목적의 달성이 충분한 정도로 기대될 수 있는 경우가 바로 그것이다. 또한 이에 덧붙여 상황에 대한 분석이나 전제조건에 대한 분석도 함께 이루어져야 한다.
- 3) 국가채무정책상 하부원칙인 필요성의 원칙과 비례의 원칙을 준수하여야 한다는 원칙도 요구된다. 필요성의 원칙과 비례의 원칙의 요구

92) Funke, a. a. P., 431f.

는 특히 이상에서 소극적인 국가채무정책과 적극적인 국가채무정책이 요구되는 분야에서 원칙으로서 요구되는 측면이 더 강하다고 할 수 있다.⁹³⁾

- 4) 국가채무정책의 실행에 국가채무의 수립이유와 근거의 제시를 요구하는 것이 필요하다. 정치적으로 국가채무를 정책적으로 이용하려는 주체가 국가채무의 형식으로의 국가수입의 대체를 해야 하는 이유와 근거 등을 제시해야 할 의무가 있다.
- 5) 국가채무정보의 완전성의 원칙과 투명성의 원칙에 따라 기채행위가 이루어질 때마다 모든 공공기관의 전체 채무의 규모와 국가채무의 성격에 유사한 모든 국가의 의무부분까지도 전체 국가채무의 범주에 포함시켜 나타내어야 한다.
- 6) 국가채무정책의 공개성의 원칙에 따라 국민의 국가채무관련 정부정책에 대해, 그리고 특히 미래에 국민이 부담하여야 할 부담분에 대한 평가 등 정보이용의 욕구를 충족시켜주어야 하는 의무가 있다.
- 7) 법령을 통한 규범체계 이외에 제도상의 안전장치 또는 절차상의 안전장치로서 의회 밖에 연방국가채무관리위원회의 구성을 요구한다. 그리고 정부 또는 국회는 기채행위시마다 이 국가채무관리위원회의 의견을 들어야 하는 절차를 거쳐야 한다. 또한 국가채무관리위원회는 대국민 국가채무관련 정보를 공개할 의무와 권리가 있으며, 만약 정치적으로 국가채무관련 책임을 져야 하는 주체가 기채시 준수해야 하는 사항을 준수하지 않은 경우 연방헌법재판소에 제소권을 가질 수 있다.

93) Funke, a. a. P., 435ff.

제 6 장 국가채무관련법제의 개선방안

국가재정법(안)은 재정운용여건의 급속한 변화에 부응하고, 새로운 재정운용의 틀을 마련하기 위하여 정부가 그 제정을 시도하고 있는 것이다. 이 법은 기존의 예산회계법 및 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 국가 재정운용의 기본법적 성격을 갖게 되며, 국가재정운용계획, 예산의 총액배분, 예산의 자율편성, 성과관리 등 재정개혁과제들의 효율적 추진을 뒷받침하여 재정의 효율성, 건전성 및 투명성을 높이려는 의도로 제정되는 것이다.

국가재정법안의 주요내용을 살펴보면, 우선 정부가 이 법을 통하여 달성하고자 하는 목표가 재정의 효율성과 투명성, 그리고 건전성에 있다고 평가할 수 있다. 효율성의 증대를 위해서는 국가재정운용계획의 수립(안 제6조), 성과중심의 재정운용(안 제7조), 회계 및 기금간 여유재원의 신속적인 운용(안 제13조) 그리고 예산의 총액배분·자율편성제도의 도입(안 제25조 및 제26조) 등이 규정되어 있다. 재정운영의 건전성의 확보를 위한 방안으로는 재정의 경기자동안정화 기능 강화(안 제17조 제2항), 재정부담이 수반되는 법안의 경우 재원조달방안 첨부 의무화(안 제73조), 국세감면에 대한 통제강화(안 제74조 제2항과 제3항), 추가경정예산안 편성사유의 제한(안 제75조), 세계잉여금의 채무상환의무화(안 제76조 제1항과 제2항), 국가채무관리계획의 국회제출(안 제77조) 그리고 불법재정지출에 대한 국민감시제도 도입(안 제86조)이 규정되어 있으며, 국가재정의 투명성을 높이기 위한 방안으로는 주요 재정정보의 공표(안 제8조), 국가재정운용계획의 국회제출(안 제6조 제1항) 그리고 불법재정지출에 대한 국민감시제도 도입(안 제86조) 등이 있다.

이 법의 시행일이 2005년 1월 1일부터이고(부칙 제1조), 이 법의 시행과 함께 예산회계법과 기금관리기본법을 각각 폐지한다고 하고 있으므로(부칙 제2조), 본 법의 시행이 이루어지게 되면 예산관련 사항에 대대적인 변화가 발생할 것이 예상된다. 뿐만 아니라 이 법은 국가채무와 관련하여서도 포괄적인 내용을 담고 있으므로 여기에서는 특히 국가재정법안의 내용 중, 국가채무관련 규정을 중심으로 개선방안을 검토해 보고자 한다.

제 1 절 기존법령상의 내용의 정비

국가가 매회계연도의 예산을 산정하는 때에는 물리적인 예산의 균형이라는 명령을 준수해야 한다. 이러한 예산정책상의 요구는 정치적으로 그리고 부분적으로는 법학적인 스펙트럼 안에서 더 이상 낮선 것이 아니다. 이러한 요구에 정당성을 부여하는 것은 역사이클릭 재정정책 이론이 사실상 재정현실에서는 실패했다는 사실에 근거를 두고 있다. 재정실무에서 필요에 의해 예산상 국가의 지출을 확장해서 편성하는 경우에는 보통 그 확장된 예산의 많은 부분을 부채의 형식으로 충당하게 되는데, 지출의 확대이유나 국가채무가 확대될 수밖에 없는 근거를 제시하는 것이 관례이다. 그러나 경기가 회복단계에 있는 경우에는 원채무의 변제를 위해 국가의 지출을 축소하는 정책을 실행하거나 하지는 않는 정책내용의 일관성의 부재를 낳는다. 말하자면 경제적 안정과 성장이라는 명제를 위한 실무의 장에서는 법률이라는 도구는 그다지 가치가 없는 것으로 치부될 뿐 아니라, 국민에게는 보장적 의미가 강한 재정정책 하에서는 경기순환의 모든 단계에서 지속적으로 채무를 수용할 것이 요구되기까지 하기 때문이다.

세대간의 경제적 정의라는 틀에 따르면 ‘우리 다음에는 무엇이 와도 상관없다’는 이기적인 사고방식이 아니라 국가와 개인의 행동에 있어 미래를 책임지는 프로그램이 실현되어야 한다. 이러한 생각의 실제적인 출발점이 된 것은 환경법이다. 이러한 생각은 재정법에도 그대로 적용될 수 있다. 국가는 예산을 운용함에 있어 거시경제적인 균형을 이루는데 필요한 사항뿐만 아니라 현재와 미래세대를 위하여 자연적인 생활기반들을 지키기 위한 조치들을 할 의무가 있다. 이러한 국가와 사회의 지속가능성이라는 측면은 국가채무의 한계규정의 바탕이 되어야 할 것이다.

1. 헌법상 수인되는 국가채무범위의 한계설정의 필요성

우리 헌법에는 국가채무행위가 허용되는 범위와 관련하여 직접적인 규정이 없다. 그러므로 이에 관해서는 헌법상의 관련 조항의 해석이나 우리 헌법원리에 비추어 논의하여야 할 것이다. 현행 헌법상의 관련조항은

헌법 제119조 제2항이 될 것으로 생각된다. 동 조항은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, ...”라고 규정하고 있는데, 최소한 이 조항이 국가채무행위의 헌법적 근거 내지 한계조항으로 볼 수 있을 것이다. 이는 국가가 균형 있는 국민경제의 성장과 안정을 위한 정책적 수단을 강구할 수 있는 헌법적 근거라고 할 수 있다. 국민경제의 성장과 안정을 위한 정책적 수단의 하나가 바로 국가채무(국가의 직접적인 기채행위 내지는 국내 기업의 대외채무부담행위에 대한 지불보증행위)임은 물론이다.

또한 동 조항은 국가의 대외채무행위의 한계조항으로서의 의미도 갖는다고 할 것인데, 그 이유는 국가가 많은 채무를 부담함으로써 국민경제의 성장이나 안정을 해치거나 혹은 국민의 적정한 소득분배를 유지하는데 장애가 생기게 하는 경우를 금하는 의미를 지니고 있기 때문이다.

그러나 국가가 구체적으로 어떠한 채무부담행위가 국민경제의 성장이나 안정을 위해 요구되는 것이고, 또는 국민경제의 성장이나 안정에 해를 초래하게 될 것인가 하는 점이 문제인데, 이는 단순히 일의적으로 판단할 수는 없고, 국가채무부담행위 당시의 경제상황, 정부의 재정상태, 국가경제의 성장잠재력, 그리고 채무부담행위의 필요불가결성 여부 등 종합적으로 판단되어야 할 것임은 물론이다.

독일의 경우에는 이상과 같은 국가채무관련 법령상의 해석을 중심으로 한 전환을 통해 기본법 제115조 제1항 제2문의 물리적인 제한을 침해하지 않고도 정치적인, 그리고 새로운 일반 법률의 바탕 위에서 실현될 수 있다. 왜냐하면, 따로 떼어 생각하면 헌법규정은 채무수용을 강요하는 것이 아니라 그때 그때의 거시경제적인 상황에 따라 그 뉘앙스가 달라지겠지만 채무의 수용을 허용하고 있으며, 이와 함께 예산편성원칙이 정하는 한계를 훨씬 넘어서고 있기 때문이다. 물론 문제가 되는 것은 기본법 제109조 제2항이 초래하는 영향들이다. 그 영향은 기본법 제115조 제1항 제2문 후반과 경제적 안정과 성장을 위한 법률(기본법 제115조 제1항 제3문에 근거한 것)에서 뚜렷이 드러난다. 그래서 거시경제적인 균형의 회복을 핑계로 입법자들은 스스로 부채를 수용한 의무가 있다고 엄살을 떨 수도 있다. 이러한 합리화는 헌법의 규정에 따라 거부되어야 한다. 여기

서는 기본법 제115조 제1항 제2문 전반의 채무와 투자에 관한 부대조항이 목적지향적인 재정운용의 범주 안에서 유지비용을 배제하고 채무변제와 편익기간이 병행해야 한다는 뜻으로 이해되는 것이 합당할 것이다. 극단적인 경우에라도 현재 수십억유로에 달하는 예산손실의 통로가 되고 있는 기본법 제115조 제2항의 삭제를 통해 달성할 수 있다.

우리 나라의 경우에는 독일과 같은 국가채무관련 규정이 헌법상으로 구체화되어 있지 않은 상황에서 헌법상 국가채무관련 규정의 구체화작업을 위한 헌법개정이 요구되고 있는 상황이다.

2. 국가기채행위에 대한 구체적 요건규정

독일의 경우, 기본법 제109조에서 연방과 주는 전체국민경제의 균형을 위해 필요한 경우 적절한 조치를 취할 수 있다는 원칙적인 규정을 두고⁹⁴⁾, 제115조 제1항 제2절은 ‘투자’비용을 초과하는 신규국채모집을 원칙적으로 금지하되, 다만 전체 경제의 균형이 훼손되는 것을 방지하기 위하여 필요한 경우에만 예외적으로 허용되는 것으로 규정하고 있는데, 이 규정에 대해서는 각종의 문헌들에서 다소간 견해의 차이는 있으나, 대체적으로 국가채무행위의 요건과 그 허용범위에 관한 헌법상의 규정으로 인식하고 있다. 동 조항은 ‘새로운 투자를 위한 재정수요’에 충당하기 위한 세출총액을 넘지 않는 범위에서 국가채무가 인정될 수 있다고 해석될 수 있다는 점에서, 국가채무의 허용요건에 대해 비교적 엄격한 한계 규정으로서의 의미를 지닌다. 다만 이 규정 역시 구체적으로 국가의 기채행위의 범위(채무부담액의 크기)를 직접 제시하고 있지 아니하고, 국가의 예산에 반영되는 구체적인 새로운 투자계획과 유동적내지 탄력적으로 연계되도록 규정하고 있다. 이러한 점에서 학자들 중에는 이 규정 역시 프로그램적인 의미를 지니고 있다고 평가하기도 한다⁹⁵⁾.

94) 독일기본법 제109조의 규범적 의미는 연방과 주는 예산의 운용과정, 즉 모든 지출과 수입과 관련된 일련의 과정에서 전체경제의 흐름을 염두에 두고 방어적으로 기능해야 한다는 것이다. 그리고 여기에서 말하는 예산수입의 범주에는 국가가 기채한 차용수입도 포함되는 것이므로 국가채무정책도 당연히 전체국민경제의 균형이라는 목적에 합치되는 것이어야 한다, Bröcker, a. a. O., S. 21 f.

95) Kirchhof, F., a. a. O., S. 1573 ff.

독일에 있어서 국민경제의 성장과 안정을 위하여 ‘투자촉진에관한법률’이 제정되어 투자촉진을 위해 국가가 행할 각종의 정책수단 및 조치에 관하여 규정하고 있는 바, 국가기채의 허용범위와 관련하여 중대한 의미를 가지는 새로운 투자에 해당되는 조치들에 관한 보다 구체적인 규정들이 있음은 물론이다.⁹⁶⁾

오늘날의 세계에 있어서 국가의 채무행위가 긍정적인 면에서거나 부정적인 면에서건 간에 국민경제와 미래세대에 큰 영향을 가진다는 점에서 우리 나라에서도 국가의 기채행위의 실제적인 요건에 관하여 최소한 독일 기본법에서와 같은 정도의 채무행위에 대한 한계규정을 둘 필요가 있다고 할 것이며, 더 나아가서 후술하는 바와 같은 국가채무행위에 대한 절차적 내지 실질적 통제수단들을 법률로서 규율할 필요가 있다고 생각된다.

실질적인 의미에 있어서 국가의 채무행위는 오직 국가 자신의 기채행위에 한하지 아니한다. 국민경제에 대한 매우 심각한 위험은 기업의 대외채무에 대한 정부의 지불보증으로 인해 수반되는 국가의 엄청난 대외채무부담이라 할 것이다. 지난 60년대이래 외채를 들여와서 산업화를 달성하는 과정에서, 그리고 우리 기업들의 세계화 전략을 지원하기 위한 목적에서, 그리고 IMF 경제위기 이후 이를 극복하는 과정에서 외국기업의 국내투자를 유인하는 수단으로 부득이하게 행해지는 정부의 지불보증은 사실상 해외채무를 가져오는 기업에 대하여 연대보증을 해주는 것이라는 점에서, 기채한 기업이 도산할 경우에는 고스란히 국가채무로 전환되는 것이다⁹⁷⁾.

96) Pünder, H.: Haushaltsrecht im Umbruch - eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung, Stuttgart 2003, S. 34.

97) 한국은행의 조사에 의하면 금융구조조정 소요재원조달을 위해 예금보험공사와 한국자산관리공사가 각각 발행하는 예금보험기금채권 및 부실채권정리기금채권에 대한 정부의 지급보증 등으로 1996년 말 7.6조원이던 (GDP 대비 1.8%) 국가보증채무가 2001년 말 106.8조원 (GDP 대비 19.6%)으로까지 상승했으나, 2002년 말 전년 말보다 4조 3천억원이 감소한 102조 5천억원으로 GDP 대비 17.2%로 다소 감소했다, 우리 나라 국가채무의 안정성분석과 재정수지 목표수준 추정, 한국은행. 조사통계월보, 2002, 12월호, 28면 참조.

이러한 점에서 기업에 대한 국가의 지불보증에 관한 실체적인 법적 요건이나 그 절차 및 지불보증행위에 대한 통제제도에 대한 법적 규율도 요망된다. 우리 나라에서 국가채무의 규모와 관련하여 혼란을 일으켰던 것도 주로 국가채무의 범위와 관련된 것이었다. 따라서 경기의 정상상황에서의 기채인지, 또는 경기의 비정상상황에서의 기채인지에 대한 구분, 또는 순수한 한 회계연도의 신규채무만을 의미하는 것인지, 아니면 기존 회계연도에서 국회의 의결을 거친 다른 재정행위의 결과 발생한 부채까지를 포함하는 것인지 등에 관한 구체적인 요건규정을 우리 헌법상으로 구체화하는 개정이 요구된다고 보여진다.

3. 국가채무의 용도별 구분

국가의 채무의 헌법적인 한계 내지는 허용 가능한 국가채무의 양적 한계는 무엇보다도 국가가 어떠한 필요에 따라 직접 기채하거나 지불보증 등의 행위를 하는가, 즉 채무행위의 유형에 따라 달라져야 한다고 할 것이다.

예를 들어서 국가가 국민경제에 필수적인 산업을 육성하거나, 투자수익율이 높은 산업을 조성하기 위하여 기채할 경우에는 국가채무행위의 정당성은 그 만큼 확보되고, 기채를 통한 투자수익의 크기에 대한 실질적인 분석을 통해서 당해 기채행위의 크기가 정해질 수 있을 것이다.

그리고 국가가 기존의 악성 대외채무를 변제하기 위하여 보다 좋은 조건의 기채행위를 하는 경우에는 그만큼의 채무행위는 타당할 것이다.

이상과 같은 경우와는 달리 정부의 책임 있는 인사가 자기의 정치적 목적을 추구하기 위한 목적에서 일시적인 경제사정을 호도하기 위해 기채하는 행위는 그 자체가 금기시되는 경우라고 할 것이다.

이러한 점에서 헌법의 개정을 통해서 국가채무행위의 요건규정을 그 재원의 용도별로 개괄적으로 규정하거나, 혹은 헌법개정이 어려운 점을 감안하여 국가채무의 용도별로 다소 구체적인 국가의 기채 내지 지불보증행위의 실체적 요건규정을 조문화할 필요가 있다고 할 것이다⁹⁸⁾.

98) 금융권사태에서도 드러났듯이 누적된 그간의 부실금융을 청산하는 과정에서 책임귀

4. 국가채무발생에 대한 통제절차의 수립

(1) 국가채무관리계획

국가채무의 해결을 위해 집중해야 하는 중요한 문제는 국가를 지속적으로 기채의 유혹에 빠지게 만드는 절차상의 메카니즘일 것이다. 국회는 국민들에게 보여주기 쉬운 가시적인 국가활동을 위한 지출을 삭감하는 단계에서 소극적일 수밖에 없다. 민주주의는 현실정치에서는 단기적이고 시의에 편승한 정치적 성공을 추구하는 경향으로 나타나기 때문이다. 이 수화하기 좋은 정책은 일종의 선전전략으로 홍보되고 각종 언론매체를 통해 국민에게 알려지는 과정은 정치의 유혹적인 부분이다. 그러나 그 정책의 시행을 위한 지출의 규모가 어느 정도인지, 또는 예산의 확보방안은 무엇인가에 대한 진지한 질문은 보통 침묵으로 남는다. 왜냐면 나랏돈이야 어떻게든 마련되어질 수 있는 것으로 여겨지고, 또 거미줄처럼 얽힌 국가의 예산을 다년간의 기간에 걸쳐 수량적으로 밝히는 것은 전문가의 몫일 뿐만 아니라 (특히 중장기계획을 위한 예산의 경우는 더욱 더), 한시적으로 국가기관의 기능을 담당하는 정치가들에게는 사실 귀찮은 일로 비쳐지기 때문이다⁹⁹⁾. 방만하고 비계획적인 재정은 예기치 못한 지출에 취약할 수밖에 없고, 만약 불가피하게 요청되는 지출이라고 여겨질 경우 기채나 간접적인 지불보증은 최선의 해결책으로 비쳐질 것이다.

따라서 기채과정에서 국회는 기채의 목적이나 필요성, 효과 등을 염두에 둔 심의에 제 기능을 다하는 노력을 기울여야 할 것이다.¹⁰⁰⁾

속의 불명확성으로 인해 공적 자금을 의한 금융구조조정의 손실의 상당 부분이 국가채무로 귀착될 수 밖에 없는 상황을 낳았다. 누적된 잠재부실과 비효율이 사회 전 분야에 걸쳐 잔존하는 한 이의 청산과정에서 국가채무의 증가현상은 당분간 지속될 수밖에 없다, 우리 나라 국가채무의 안정성분석과 재정수지 목표수준 추정, 한국은행, 24면 이하 참조.

99) Kirchhof, F., a. a. O., S. 1570.

100) 2003년도 11월에 국회 재정경제위원회는 2004년도 재정경제위원회소관 기금운용계획안 예비심사보고서에서도 같은 맥락에서 비판하고 있는바, 당시 정부가 발표한 국고채 발행규모 추정에 따르면 공적자금의 국채전환분(49조원), 기금차입금(38.9조원), 외평채(24.6조원) 등을 모두 국채로 전환할 경우 국고채 잔액은 02년말 56조원에서 07

국가채무관리계획을 주도하는 기관을 중심으로 관계부처들은 국가채무의 현황 및 향후 전망, 기본적인 채무관리전략의 수립을 위한 국가채무관리계획을 정기적으로 수립하여 공표하여야 할 것이다. 외국의 경우에도 국가채무관리계획의 수립을 국가채무관리의 출발점으로 보고 있다.¹⁰¹⁾

국가재정법안은 제77조에서 국가채무관리계획을 규정하고 있는데, 그 내용을 보면 재정경제부장은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 국가채무관리계획을 수립하여 10월 31일까지 국회에 제출하도록 하고 있다. 국가재정법안이 국가채무관리계획을 포함하고

년 170조원 수준으로 증가할 것으로 전망된다고 발표하고 있다. 특히 국고채 발행한도가 03년에도 제2회 추경편성으로 28조 9,000억원에서 34조 8,000억원으로 확대되었고, 04년에도 외평채 및 대러차관 보증이행에 따른 추가분 등으로 발행한도가 43조 4,873억원으로 확대·변경되고 있는바, 그 필요성이 인정된다 하더라도 정부가 중장기 계획에 충실하지 못한 것은 물론 국채관리에 있어 원칙이나 기준 없이 운용하고 있는 것으로 볼 수 있다고 판단내리고 있다. 따라서 이러한 문제는 국채관리문제가 정부 및 국회에서 예산사업에 비해 소홀히 취급되고 있고, 국가채무를 총괄하는 재정경제부 내에 이 문제만을 전담하여 관리하는 조직과 인력 및 책임성이 부족하여 국가채무관리가 제대로 이루어지지 않고 있음에 기인하는바, 국고채 발행급증에 따라 국가채무관리를 강화하기 위해서는 정부가 국채의 발행 및 상환에 대한 전반적인 계획을 수립하여 이를 정기적으로 국회에 보고하고, 개별 국채의 발행필요성과 상환계획대비 실적에 대한 심사가 보다 강화되어야 한다는 견해를 밝히고 있다. 국회 재정경제위원회, 2004년도 재정경제위원회소관 기금운용계획안 예비심사보고서, 2003. 11, 18-19면.

101) 독일연방기본법 제109조 제3항상의 규정내용을 보면 연방정부와 주정부의 예산운영에 관한 내용을 담고 있으며, 연방상원의 동의를 요하는 연방법에 의해 연방과 주 정부에 모두 적용될 수 있는 예산법, 경기상황에 적절한 예산운영, 중기재정계획에 관한 원칙이 제정될 수 있다. 일반적으로 독일법상의 중기재정계획이란 미래의 수입과 지출을 정확히 추계하여 다년도의 정책에 대한 우선 순위와 중점을 정부 및 기초자치단체에 의해 확인하는 재정제도를 말한다. 재정부장관에 의해 수립되는 이 중기재정계획은 늦어도 다음연도 예산안과 함께 의회에 제출되나, 의회의결을 요하거나 장래 예산을 구속하지는 않는다. 다만 의회는 재정계획과 관련된 대안제시를 정부에 요구할 수 있는 권한을 가질 수는 있다.(근거법률: 독일예산원칙법 제50조 제3항) 독일의 공공부문은 연방과 주, 그리고 자치단체로 구성되어 있기 때문에 5년 단위로 매년 연동 운용되는 중기재정계획을 관장하는 중기재정계획위원회는 재정부장관을 위원장으로 하여 16명의 주 정부 재무장관과 자치단체 대표들로 위원이 구성되어 있다. 독일에서는 연방정부가 5년에 걸친 중기재정계획을 수립하는데, 이는 향후 5년간 정부가 추진해야 할 사업내용은 무엇이며, 그 사업은 어떤 방법으로 재원이 조달되어야 할 것인가를 계획하는 것이다. 특히, 도로, 항만, 교육, 사회복지 등은 이 장기계획의 안목 없이는 그 운용이 불가능하다. 독일정부는 1967년 기본법 제109조 제3항을 개정하여 중기재정계획의 도입근거를 마련하고 1969년에 예산기본법을 제정하여 중기재정계획을 수립하였다.

있다는 사실 자체만으로도 환영할 만한 일이라는 하지만, 몇 가지 우려되는 사항도 있다. 예를 들면, 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환 실적, 당해 회계연도의 국채발행 또는 차입금 등에 대한 추정액, 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채 또는 차입금의 상환계획, 채무의 증감에 대한 전망과 그 밖에 대통령령이 정하는 사항을 포함하여 매년 국회에 제출하는 작업이 과연 현실적으로 실효성 있게 이루어질 수 있을 것인가 하는 것이다. 국가채무와 관련된 정책은 그 정책의 실효성이 제대로 담보되기 위해서는 다양한 분야의 전문가집단으로 구성된 협의체 등의 운영이 필요하고, 또 정확한 데이터의 작성을 위해서는 광범위한 정보의 축적과 관련 사안의 추이에 대한 다년간에 걸친 집요한 집중이 요구된다. 따라서 국가재정법안의 내용대로 매년 계획을 수립하는 것은 사실 인적·물적 예산상으로도 부담이 될 수 있을 뿐만 아니라, 그 실효성 확보에도 의문이 있으므로, 3년이나 5년을 단위로 국가채무관리계획을 수립하는 것이 적절해 보이며, 매년 계획을 수립하는 대신 3년이나 5년마다 수립되는 본계획의 수립 이후에 매 회계연도의 상황변화에 따라 그때 그때 수정할 수 있도록 하는 시스템이 현실성이 있어 보인다.¹⁰²⁾

-
- 102) 독일의 재정계획관련 규정으로는, 독일의 경제의안정및성장촉진에관한법률(StGW) 제 9 조(중기재정계획) 제 1 항: 연방예산운영은 중기재정계획(5개년계획)을 기초로 하여야 한다. 이는 세출의 규모 및 재원조달방안 그리고 전체 경제의 성장발전과정과의 관계 등을 포함시킨다.
- 제 2 항: 중기재정계획은 연방 재무성장관에 의해 작성되며 논리적으로 뒷받침된다. 연방정부에 의해 채택되며 연방상원과 하원에 제출해야 한다.
- 제 3 항: 중기재정계획은 경제발전 추이와 함께 매년 계속적으로 조정되어진다.
- 연방예산기본법 제50조(중기재정계획절차) 제 1 항: 연방정부와 주정부는 각각의 예산운영에 대하여 중기재정계획을 수립한다.
- 제 2 항: 중기재정계획의 첫해는 당해 회계연도를 말한다.
- 제 3 항: 중기재정계획은 늦어도 다음 회계연도의 예산법안 제출 때까지 의회(연방과 주)에 제출되어야 한다. 의회는 이에 대한 대안이 되는 중기재정계획을 요구할 수 있다.
- 제 4 항: 중기재정계획은 우선적으로 투자할 항목을 설명하고 논리화하여야 한다.
- 제 5 항: 중기재정계획에 입각한 몇 년에 걸친 투자계획이 의회에 제출되어야 한다.
- 제 6 항: 경제의 안정 및 성장촉진에 관한 법률(StGW) 제11조 제1항에 의한 중기재정계획은 계획기간 중 3년제의 투자계획은 곧장 시행되도록 충분한 재원이 확보되도록 준비되어야 한다.
- 제 7 항: 정부는 중기재정계획에 따라 계획기간 중 매년 적절한 경제잠재력을 고려하여 예산집행에 필요한 조치를 시기적절하게 취하여야 한다.

국가채무관리계획에 포함될 내용으로는 최근의 국가채무 현황 및 관리 상황, 국채시장 현황 및 제도개선 내용, 중장기 재정전망 등을 기초로 한 중장기 국가채무 전망, 확정 채무, 잠재채무, 연금채무로 구분하여 국가채무관리의 기본방향 및 구체적인 관리방안의 제시, 국가채무 및 채무관리에 관련된 제도의 개선, 국채관리를 위한 전략적 정책 및 전술적 정책, 국가채무 관리조직에 대한 정책 및 업무방향의 제시 등을 들 수 있다.

(2) 국가채무관리위원회의 설치

예산에 대한 통제를 위해 예산결산위원회가 국회에 상설화되어 있고 감사원의 감사도 수시로 이루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 우리 나라 재정의 투명성과 책임성이 낮게 평가되는 이유는 우선 예산관련 제도 면에서 보면 위에서 밝힌 바대로 투명성의 가장 큰 저해요인이라고 할 수 있는 복잡성을 들 수 있다. 기금, 특별회계, 일반회계, 공기업 그리고 지방재정당국 등이 서로 매우 복잡한 상호거래를 통하여 얽혀 있고, 다른 회계제도와 심의 및 관리제도 하에서 운영되기 때문에 재정자금의 흐름과 효과를 정확하게 측정하는 것 자체가 불가능에 가깝게 되어 있다. 앞에서 언급한 대로 지방재정까지 포괄하는 통합재정수지 하나 제대로 작성되지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다. 또한 아직까지 우리 나라 재정지출에서 특별회계와 기금의 비중이 매우 크고 특히 기금은 정상적인 예산절차에 포함되지 않기 때문에 관리하는 부처가 상당한 재량권을 가지고 운영하고 있어 건전성의 유지 뿐 아니라 전체적인 재정운영의 조화와 합리적인 우선순위의 설정을 어렵게 하는 요인이 되고 있다¹⁰³⁾.

이에 덧붙여 지적될 수 있는 절차상의 문제점은 국회의 기채제한기능의 약화라고 할 수 있다. 새로운 국채의 모집은 헌법상 국회의 사전 의결을 거쳐야 하는 사항이나 (헌법 제58조), 기채범위에 대한 제한이나 기채의 목적의 타당성에 대한 분석 자체가 제대로 이루어지기 위해서는 일반회계나 특별회계 등을 포함한 국가의 재정상태에 대한 종합적인 분석 자체가 가능한 상태여야 한다. 그러나 이미 위에서도 언급했다시피

103) 박태원, 전게서, 20면 이하 참조.

행정국가화, 사회국가화의 경향이 빚어낸 국가채무의 불가피성은 예산의 수립단계에서 국회의 기능을 상당 부분 실질적으로 약화시킨다. 결산과정은 더욱 심각해 보통의 경우에는 9월 정기국회에서 1주일가량 심의의 결을 거쳐 마무리된다. 물론 정부의 결산보고서는 국회에 제출되기 전에 대략 70일 가량의 감사원 감사를 거치기는 하지만, 헌법상의 권력분립의 틀 속에서 행정부로 분류되는 ‘대통령 소속 하의’(헌법 제97조) 감사원이 많은 경우 재정·정책적 성격이 짙은 국가채무의 사후관리에 철저함을 기하기를 기대하기는 결코 쉽지 않을 것이다.

결산단계에서의 개선의 필요성을 인식한 국회는 작년 초 국회가 감사원 감사를 받은 정부의 결산보고서를 5월 30일까지 제출토록 요구할 수 있고 8월말까지 결산보고서를 심의·의결해야 한다는 내용을 골자로 국회법을 개정했다. 이런 내용으로 국회법을 개정한 배경은 그간의 결산심사가 시간적인 제약으로 형식적인 심사에 그친 점을 개선하고자 하는 것이었으며, 최소한 1개월에서 3개월까지의 시간적인 여유를 가지고 결산심사를 할 수 있도록 하기 위한 것이었다. 그러나 현행 정부의 예산회계법과 국고금관리법은 정부가 회계연도 개시 120일 전인 9월 2일까지 결산보고서를 국회에 제출토록 하고 있고, 또 현실적으로 행정절차상 6월 초가 되어야 지방과 중앙부처의 세입, 세출, 예비비, 국가채무, 채권, 국유재산 등 각종 국가의 재정활동에 대한 결과를 집계할 수 있고, 또 이후 70일 가량의 감사원 감사절차까지 거쳐야 하므로 ‘물리적으로’ 9월 초에나 국회에 제출될 수밖에 없는 사정인데도 불구하고 다른 법률과의 상충이나 재정실무에 대한 고려 없는 법률개정을 함으로써 국가재정 자체에 대한 국회의 전문성을 의심받지 않을 수 없는 상황까지 연출했다¹⁰⁴⁾. 물론 제대로 된 결산을 위해선 국회법과 예산회계법, 국고금관리법 등을 고려하여 다시 관련법률을 개정하는 작업이 뒤따라야 할 실정이다. 나아가 효과적인 기체제한을 위해 전문적인 통제가 가능한 감사원의 기능강화를 위한 대안의 모색도 필요한 시점이다.

재정운용의 비효율성과 관련된 가장 중요한 문제는 우리 나라의 재정

104) 조선일보, 2003. 04. 17 참조.

이 매우 불투명하게 운영되어 왔다는 것이다. 재정이 투명하다는 것은 재정과 관련된 의사결정의 절차와 내용 그리고 그 시행의 결과 등이 정확하게 공개되고 국민들에게 인지되는 것을 의미한다. 투명한 재정의 운용은 의사결정이나 집행의 책임소재가 분명해지므로 책임성이 제고된다. 재정운용에 있어서 책임성이 충분히 강조되지 않으면 재정이 방만해지는 도덕적 해이가 나타날 수 있으며, 투명성이 낮으면 의사결정과정의 왜곡될 가능성도 높아진다¹⁰⁵⁾.

우리 나라는 그러나 재정수지통계조차 제대로 작성되고 있지 않다는 비판을 받고 있다. 재정수지통계의 포괄범위나 포괄내용이 합리적으로 되어 있지 않고, 실상을 정확하게 파악하기 어렵게 작성되고 있다는 것이다. 지금까지 국가채무의 포괄범위나 규모와 관련하여 혼선이 발생하고 있는 것도 사실은 이와 같은 재정수지통계의 불명확성과 관련이 없지 않다. 재정수지 자체가 제대로 파악되고 있지 않기 때문에 그 누적치라고 할 수 있는 부채의 규모가 제대로 파악되지 않는 것은 차라리 당연하다고 해야 할 것이기 때문이다. 예를 들면 우리 나라의 통합재정수지에 지방재정수지도 포함되어 있지 않다. 전체정부채무에 지방자치단체의 채무가 포함되지 않는다면 그것은 부분적인 국가채무정보일 수밖에 없다. 특히 우리 나라는 지방자치제도를 실시하고 있다고는 하지만 지방의 재정은 사실상 중앙정부에 의존하는 정도가 높기 때문에 중앙정부만의 채무를 따로 떼어서 분석하는 것은 채무의 규모를 축소시키는 결과를 낳게 된다¹⁰⁶⁾. 국가가 부담해야 하는 모든 채무를 국가라는 주체의 개념을 광범위하게 해석하고, 또 채무의 범위도 광범위하게 해석하여 하나의 단일화된 개별 범주로 묶어 파악 가능한 대상으로 해마다 공개하는 절차가 시급히 요청된다. 다행스럽게도 정부는 올해 5월 국가채무 조달방법의 단일화에 대한 모색방안을 발표한 바 있다¹⁰⁷⁾. 현행 제도상으로는 정부가 부족한 자금을 조달할 때 국채 이외에도 각종 기금 등을 차입하는 것도 허용되어 정부의 채무관리업무가 복잡하고 국회 등의 통제도 부족하다는

105) 박태원, 전계서, 19면 이하 참조.

106) 박태원, 전계서, 6면 참조.

107) 조선일보, 2003. 05. 11.

지적이 끊이지 않는 데 대한 대안으로 정부가 채무로 자금을 조달하는 방법을 원칙적으로 국채 하나로 단일화하는 방안을 추진하겠다는 것이다. 만약 이 방안이 계획에만 그치지 않을 경우, 국가채무관리의 명확화에 기여하는 바 클 것으로 기대된다.

다른 국가들의 경우에도 현재 국가채무만을 전담하는 범정부차원의 위원회는 없는 것처럼 보인다. 그러나 우리 나라의 경우에는 현행 국가채무관리업무가 여러 부처로 나뉘어져 있는 점 등을 감안하면 범정부 차원으로 국가채무를 관리하는 전담기구를 설치할 필요도 요청된다.

특히 우리 나라처럼 예산을 수립하는 부처와 정부의 결산이나 국고자금을 관리하는 부처 그리고 지방정부의 채무를 관리하는 부처가 다른 경우에는 국가의 채무의 전망이나 그의 관리방안 등을 마련해야 할 때에는 무엇보다 부처간 의견을 수렴하는 작업이나 상호간의 긴밀한 협조가 필수적인데 지금까지의 관행으로 미루어 보면 그 긴밀한 협조라는 것도 실상을 보면 부처간 장관이나 차관들의 회의, 또는 부처간 업무협조를 통한 방법밖에 없기 때문이다.

독일의 경우 정부의 예산안편성단계에서 주무부서는 재무성(Finanzministerium)이 되는데, 이 (연방)재무성이 연방예산을 편성할 때는 보통 제출까지 5단계의 과정을 거치게 된다. 이 때 두 번째 단계는 세수추계단계가 되는데, 이 단계에서 ‘세수추계위원회’에 의해 국민경제의 거시예측을 기초로 하여 세수추계가 이루어짐. 세수추계위원회는 연방, 주정부 및 지방자치단체, 연방통계청, 경제연구소 등의 전문가집단으로 구성되어 있다. 이 밖에도 국공채발행위원회가 있어 각 정부단위의 공채발행의 경우 국공채발행법에 입각하여 발행하도록 감시하며 특히 필요 없는 초과발행을 억제하는 기능을 수행하고 있다.¹⁰⁸⁾

108) 독일의 재정운용에 대한 의견수렴 관련 근거 법률에는 연방예산기본법 제51조가 있다. 동법 동조항의 내용을 보면 재정계획위원회에 대한 규정으로서, 제 1 항: 연방정부에서 재정계획위원회는 다음 구성원들로 이루어진다. ①재무성장관, 경제부장관 ② 각 주의 재무장관 ③연방상원에서 선정된 4명의 기초자치단체와 기초자치단체연합 대표. 독일연방은행은 재정계획위원회의 토의에 참가할 수 있다. 제 2 항: 재정계획위원회는 연방정부와 주정부, 기초자치단체, 자치단체연합간의 재정계획의 조정을 권고할 수 있다. 일괄적인 재정계획체계를 세우고 경제 경제의 요구에 따른 공공업무 수행의 중점과 재정계획에 대해 경제적이고 재정적인 전제조건을 세워야 한다. 제 3 항: 제52

우리 나라와 같이 예산의 수립부처와 정부결산 및 국고자금관리부처, 지방정부채무관리부처가 다른 경우에는 국가채무의 전망 및 관리방안을 마련할 때 부처간 의견수렴 및 협조가 필수적인데, 지금까지의 관행으로 미루어 볼 때 경제부처의 장차관회의나 부처간 업무의 협조에만 의존한다는 데에는 무리가 있다. 국가채무관리위원회의 구성은 재정경제부, 기획예산처, 행정자치부, 특별회계 및 기금운용 주무부처의 장관과 한국은행으로 하고, 국가채무관리계획의 수립 및 이행상황의 점검, 국가채무관련정책에 대한 심의·의결, 관련제도의 개선, 국가채무관련 백서 작성 등의 기능을 맡기고, 그 산하에 학계 및 전문가 등으로 구성되는 자문위원회를 설치할 필요도 있다.

(3) 국가채무관리조직의 정비

국고자금을 관리하는 기관이 국가채무관리의 주체가 되거나 국채발행이 재정적자의 보전수단으로 예산의 수립과 밀접한 연관이 있으므로 예산의 수립기관이 담당하는 것이 일반적이지만 우리 나라는 국채의 발행 및 상환계획의 수립, 재정융자제도, 재정자금의 관리 등은 재정경제부가, 정부예산과 관련된 정부채무의 변동에 대해서는 기획예산처가, 지방채와 관련하여서는 행정자치부가 주관하고 있으므로, 국가채무관리의 방향설정 및 부처간 조정역할을 적극적으로 담당할 수 있도록 하는 조직의 정비가 필요하다.

현재 정부결산 및 국고자금 관리를 주관하는 재정경제부 국고국은 국가채무에 관한 정책의 수립 및 국가채무관리의 총괄, 국채에 관한 정책의 수립과 국채의 발행 및 상환, 국채시장의 관리, 한국은행으로부터의 차입, 국가의 채무보증과 보증채무의 관리, 재정차관자금의 운용 및 원리금 상환, 재정차관 및 정부보증차관의 사후관리, 공공자금관리기금의 관리와 운용, 국가채권과 채무 및 정부기금의 결산, 재정정보시스템관련

조에 언급된 기관의 세입과 지출이 연방정부, 주정부, 기초자치단체와 기초자치단체연합의 중기재정계획에 이미 포함되지 않았다면 심의와 권고에 포함시켜야 한다. 제 4항: 연방재무성장관은 재정계획위원회의 의장이 된다. 제 5항: 재정계획위원회는 그들이 세운 절차에 의해 운영된다.

사항 등을 담당하고 있다. 예산수립부처인 기획예산처는 예산편성 및 국회의 예산안 심의과정에서 예산이 수반되는 국가정책의 기획 및 조정, 재정정책수단의 종합과 조정, 재정경제부와 함께 세계잉여금에 의한 국채상환결정 등 업무 담당, 재정의 건전성 회복과 유지에 관한 제도, 시책의 운영, 조정 등 재정수지 및 국가채무 관리 등의 업무를 담당하고 있다. 특히 중장기 재정계획의 수립, 운영 등 정부의 세입, 세출 및 채무 수준을 예측하여 이를 바탕으로 국가채무의 축소 및 균형재정을 달성하기 위한 정책을 수립하고 있다.

행정자치부는 지방채발행 한도 설정 등 지방정부의 채무관리를 담당하고 있으며, 한국은행은 공공자금관리계정을 통해 국채의 발행 및 상환업무를 직접 시행하고 있으며, 정부예금의 출납사무 이외에 국가의 결산, 회계감사를 위한 국고금의 회계과목별 계리업무까지 담당하고 있다.

결국 우리 나라의 국가채무관리 업무는 재정경제부 및 기획예산처, 행정자치부, 한국은행 등 여러 기관에 분산되어 있는데, 이를 총괄하는 중심적역할을 하는 기관이 명확하지 않다.

이의 개선을 위해, 특히 국가채무관리의 선진화를 위하여 2000년 2월 국가채무관리전담반을 재정경제부 국고국 내에 설치하여 Task Force 조직으로 운영하고 있는바, 2003년 관련예산으로 2002년 예산 대비 600만원 증액된 2,200만원의 예산이 편성되었다. 국가채무관리전담반은 국가채무증가의 억제와 국가채무에 관한 위험분석, 채무비용 최소화 등 효율적인 국가채무관리를 사업목적으로 하고 있으나, 채무관련보고서를 발간한 것 이외에 구체적이고 실질적인 성과를 파악하기 힘들 정도로 유명무실하게 운영되고 있고, 2003년에도 국외여비가 소액(537만원) 추가 반영된 것 이외에 전년대비 예산상 달라진 사항은 없는 형편이다.

5. 국가채무 현황 및 관리상황에 대한 정보의 공개

우선 국회에 대해서는 국가채무관리계획의 국회보고, 예산안 수립 시 국가채무 현황 및 전망, 관리상황 및 계획을 예산안의 본문 또는 첨부서류로 제출토록 의무화하고 결산보고 시 국가채무의 현황뿐만 아니라 우발

채무 및 잠재채무에 대한 현황, 회계기간 내에 국가채무관리상황 및 관련 거래 내역 등을 보고하도록 하는 한편, 예산의 수립 시에 제시한 국가채무 관리계획의 이행여부 등을 평가하여, 보고하도록 할 필요가 있다.¹⁰⁹⁾

국민들에게는 매년 국가채무의 현황 및 전망, 국가채무의 관리 상황에 대한 백서를 발간하고 매월 국채발행 및 상화계획 등을 포함한 국가채무 및 국채시장 관련 통계 및 국가채무관리의 상황을 관련 자료로 발표하는 것이 필요하다.

6. 국가채무절차에서의 국회의 우위

국가채무에 대한 헌법상의 기본정신은 먼저 국가채무의 승인에 대해 국회에 그 권한이 유보되어 있다는 것이다. 헌법상의 3권 분립의 정신에서는 미래 세대의 경제적인 부담으로 작용하게 되는 국가채무에 대한 결정과정에서 입법부가 우선적인 결정권을 가진다.¹¹⁰⁾

그러나 국가의 예산운용의 과정을 추이를 따라 분석해 보면, 사실상 회계연도 독립의 원칙에 의거해 형식적으로는 시간적으로 절단된 예산운용의 결과를 국회에 제출하고는 있으나, 그 질적 내용을 들여다보면 한 회계연도에 맞추어 기계적으로 단절시킬 수 없는 사안들이 더 많다. 또 는 예산안상의 계획과는 상이한 방향으로의 경제흐름으로 인해 재정계획

109) 독일의 경우에는 연방및주예산원칙법 제52조에 '정보제공의무' 관련 규정이 있다:

제 1 항: 연방과 주는 그들 소관 재무장관을 통하여 재정계획위원회의 직무수행에 필요한 정보를 제공한다. 정보제공에는 소관별로 제안된 재정계획안도 포함된다. 제 2 항: 주는 기초지방자치단체와 기타 지방자치단체에 관한 정보를 제공한다. 정보제공의 무는 주, 기초지방자치단체와 그 연합체의 특별기금과 사업체 및 재정계획과 재정계획위원회 심의에 참여가 요구되는 주의 업무를 직접 수행하는 공법인에게도 동일하게 준용된다. 그 절차는 추가 정한다. 제 3 항: 연방특별기금과 기업 및 연방업무를 직접 수행하는 공법인은 연방재무성장관이 재정계획위원회에 제공할 목적으로 요구하는 정보를 그에게 제출한다. 제 4 항: 법정의료보험, 법정사고보험과 농민노후보험 및 농민노후보험연합을 포함한 연금보험사업자 및 사회보험분야의 기타 법인과 연방노동시설은 재정계획위원회가 요구하는 정보를 연방노동사회장관을 통하여 연방재무성장관에게 제공하고, 주보험업무를 직접 담당하는 단체는 사회보험을 관장하는 주의 최고행정관청을 통하여 정보를 제출한다.

110) 이에 대한 보다 상세한 설명은, W. Höfling, a. a. O., S. 12ff.; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 18.04.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, S. 311(343).

이 수정되어야 마땅한 경우도 드물지 않은 것이 사실이다.

예를 들어, 세입예산에서 추계한 세입보다 실제세입이 부족한 경우, 재정지출을 매년 안정적으로 잠재성장률 수준으로 유지하여 재정의 경기자동안정화기능을 강화하기 위해, 행정부가 별도의 국회승인 없이 국채 또는 차입금으로 충당 가능한지, 또는 예산수정의 필요성이 부여된 경우 그 때마다 국회의 승인을 받는 것이 헌법적인 요구인가에 대한 여부의 문제는 실무에서 행정부가 겪는 가장 빈번한 법해석상의 문제 중 하나가 될 것이다.

이는 예산운용상의 효율성의 원칙과 재정민주주의 원칙 사이의 충돌문제이고, 이 때의 해결원칙은 헌법이 어떠한 형태로든 국회가 관여할 수 있는 여지를 남겨 두고 있다고 해석되어지는 사안의 경우에는 국회가 결정권행사에 우위를 점하고 있다고 판단해야 할 것이다.

독일의 경우에도 기채에 대한 예외규정을 이용할 경우에는 경제의 전체적인 균형에 대한 손상이나 직접적인 위협이 있는지, 그리고 차입액을 늘리는 것이 그런 손상이나 위협을 막을 수 있는 적절한 방법인지를 판단하고 평가할 수 있는 재량권은 입법자에게 있다.

독일의 경우에는 연방예산기본법(BHO) 제418조 제3항 제1문에 따르면, 지출을 충당하기 위한 부채수용의 승인은 당해 회계연도의 말까지가 아니라 다음 회계연도 말까지 유효하고, 예산안의 공표가 늦어지는 경우에는 그보다 더 연장될 수 있다. 채무승인의 내용이 한 회계연도 안에 다 사용되지 않으면, 재무부가 요령 있게 채무운용을 하는 경우 채무승인을 넉넉히 쌓아두는 결과를 낼 수도 있다. 채무승인이 이렇게 쌓이면, 이러한 추가수입만큼 당 회계연도의 투자지출을 늘리지 않을 뿐 아니라 의회의 새로운 승인이 필요 없어, 다음 회계연도의 순신규채무액이 늘어나는 일이 생기게 되었다. 그에 따라 기본법 제115조 제1항 제2문 의 채무와 투자에 관한 규정이 침해되는 결과를 낳았다. 이는 헌법의 회계연도독립의 원칙¹¹¹⁾ 및 시간적인 중복 또는 누적사용의 금지원칙(Bepackungsverbot)¹¹²⁾과 조화를 이룰 수 없다는 판단 하에, 행정부가 예산절차

111) 기본법 제110조 제2항 제1문.

상으로 국회의 관여를 배제하려는 움직임이 기본법의 테두리 안에 있기 위해서는 이를 헌법적 정신 안에서 소극적으로 이해해야 하며, 특히 채무와 관련하여서 한 번 승인된 규모 내의 잔여분을 활용하는 방법을 동원한 “음성적 채무운용” 관행은 위헌적인 것이라고 보고 있다. 이로써 헌법이 국회의 권한행사를 예정하고 있는 영역에 대해서는 어떠한 경우에도 국회의 우위가 인정되어야 한다는 헌법상의 대전제가 있다고 보여진다.

7. 국가의 특별자산과 국가채무관리의 연계

국가채무와 관련하여 우리보다 구체적인 법규정을 가지고 있는 독일에서도 국가채무를 통한 국가예산수입에의 수용은 미래의 이익이라는 전제조건이 있어야 한다는 기본법 제115조 제1항 제2문의 원칙 때문에, “투자지출”과 “채무를 통한 수입”이라는 핵심개념들이 불확정적인 성격을 가지게 되었다. 그 뿐 아니라 거시경제적인 균형이 교란된 상태에 대한 판단권한을 근거로, 투자지출액을 넘어서 국가채무를 수용하는 정치권의 관행은 점점 자유분방하게 되었다. 이러한 상황은, 기본법 제115조 제2항에 따라 국가의 특별자산이 그렇지 않아도 험거운 채무제한규정의 대상에서 완전히 제외될 수도 있는 가능성 때문에 더욱 더 심각한 상황을 낳았다. 이러한 “일탈규정”은 특히 독일통일과 연관되어 수천억 마르크에 달하는 적자를 연방예산에서 제외시킬 수 있도록 함으로써, 국가재정의 전체상황을 호도할 수도 있는 결과를 낳게 되었다. 그러나 우리 나라와 달리 독일의 예산제도에는 일반회계와 특별회계의 구분이 없는데, 1970년도 단행된 재정개혁에서 일반회계와 특별회계의 구분을 철폐한 결과이다. 회계계정을 여러 개로 별도 설치하여 운용하는 것은 예산지출의 통일성이 결여될 뿐만 아니라, 예산운영의 효율화에 위배되며 예산의 포괄성원칙에도 배치되기 때문이다. 따라서 독일은 경제발전 수준에 부응하는 보다 합리적인 재정운영을 위하여 세입예산과 세출예산을 하나의 회계계정으로 단일화하였다.¹¹³⁾ 독일의 단일회계제도는 정부활동을 일원화

112) 기본법 제110조 제4항 제1문.

하여 통일적으로 다룰 수 있는 안목을 가져다줌으로써 국가의 자원배분에서 재정의 역할을 보다 일목요연하게 파악할 수 있다는 장점이 있다. 연방예산에서 특별회계가 없다는 것은 장기적으로 추진되어 특정한 목적하에서 운용되는 국가사업이라도 경상적인 성격의 지출로 간주한다는 것을 의미하며, 결국 특별회계의 별도 설치의 불필요한 것으로 볼 수 있다. 조세부담으로 조달되는 정부관리기금의 예산에의 반영, 특별회계와 기금사업의 중복부분의 조정도 가능해짐으로써 보다 재정운용의 효율화를 기할 수 있다는 장점이 있다. 예산의 통일성을 통해 투명성을 담보하려는 독일의 법제도적 정비방안에도 불구하고, 기금을 포함한 국가의 특별자산에서 발생하는 음성적 국가채무에 대해 우려하는 목소리가 높은 데 반해, 다양하고도 광범위한 기금제도를 운영하고 있는 우리의 경우 이에 대한 논의가 지엽적으로 이루어지고 있는 것은 국가재정에 대한 위험을 간과하고 있는 것이나 다름 아니다. 따라서 기금을 포함한 국가의 특별자산에서 발생하는 국가채무적 성격의 부채자산을 국가채무와 연계하여 그 전체규모를 파악하는 노력이 요구된다.

8. 물리적 한계범위의 설정

국가채무의 제한이라는 대명제의 실현을 위하여 중요한 것은 국가채무의 한 회계연도 내에서의 규모의 한계와 한 지역단체의 전체 채무규모의 한계를 구별하는 것이다. 독일에서도 지금껏 전체국가예산에서 국가채무 전체의 규모의 한계와 관련하여 아무런 법적인 한계규정이 존재하지 않는다. 법적으로 규정이 되어 있는 것은 한 회계연도의 국가채무의 규모의 한계이다.

공공채무가 국가재정이 빠질 수 있는 높이라는 문제를 심각하게 받아

113) 독일에는 특별회계는 존재하지 않으나 여러 가지 역사적 사건을 경험하면서 이와 관련된 문제를 해결하기 위한 몇 가지 특별기금이 있다. 이러한 특별기금으로는 2차 대전 후부터 존재해온 戰爭被害分擔基金(LAF: Lastenausgleichfonds)과 유럽復興基金(ERP-Sondervermögen), 독일통일 후의 특별재정수요에 부응하기 위한 獨逸統一基金(der Fonds 'deutsche Einheit'), 被害補償基金(Entschädigungsfonds) 그리고 舊東獨債務辯濟基金(Erblastentilgungsfonds)이 있으며 또 聯邦鐵道基金(Bundeseisenbahnvermögen), 石炭基金(Steinkohlefonds)이 있다.

들이면 국가의 지출총액을 세금, 사업이익, 지분배당, 이자 등과 같이 국가가 즉각적으로 발생시킬 수 있는 수입의 총액에 맞춰야 한다. 따라서 정부 내부의 보유자금을 잠식하거나 여러 회기에 걸친 순환지출을 강요하는 재정수요에 대해서는 새로운 것이든 이전부터 있어 왔던 것이든 간에 이의를 제기해야 한다. 그렇게 해야만 실질세액에 바탕을 둔 진정한 재정운영이라는 원칙에 합당한 예산안이 될 수 있을 것이다. 여러 분야에 걸친 지출이 재정운용상 가능한 범위로 제한되어야 한다는 목표를 위해서는 지출의 우선순위를 합당하게 정하는 것도 필요하다.

국가의 신규채무를 물리적으로 엄격하게 금지하는 조치를 취하는 것이 현재의 국가채무상황을 고려하면 당장의 실현은 어려워 보인다. 채무의 변제를 위한 이자와 원금상환분의 총액이 해마다 예산의 많은 부분을 차지하는 시점에서 물리적인 한계를 설정하여 금지하는 조치를 내린다면, 국가 활동의 대부분이 중단되는 사태까지도 초래될 수 있기 때문이다. 이러한 사실을 고려하면, 전환기의 예산편성원칙은 예외적인 사항들을 허용해야 할 필요성은 있을 것이며, 우선은 전체 채무를 지속적으로 변제해 나가는 노력을 기울이는 것과 동시에, 순신규채무의 규모에 대한 제한을 이끌어내는 방안이 함께 모색될 필요가 있다.

제 2 절 국가채무운용상의 개선방안

1. 국가채무에 대한 경제적, 심리적, 정치적 제한

국가채무를 통해 국가의 예산수입을 확보하는 것을 법적으로만 제한하는 것이 그 목적을 달성하기 어려운 경우에는, 국가채무에 대한 경제적, 심리적, 정치적 방법으로의 제한은, 실무에서 그러한 제한의 방법이 명확하게 드러나지 않는 경우라도 오히려 상당히 효과적인 의미를 가질 수 있다. 먼저 국가채무의 경제적 제한이라는 방법을 동원하면, 국가의 예산능력상으로 과연 감당할 수 있는 정도의 채무규모인지를 밝혀내는 작업이 선행되어야 할 것이다. 아울러 중요한 사안으로 부각되는 것은 발생된 채무의 이행상황이다. 따라서 국가의 한 해 예산안에 등재된 전체 국가

지출에 대한 누적된 국가채무에 따른 이자부담율을 보면, 이자를 지불한 뒤에 남는 액수를 통해 국가의 순수한 재정상의 운용여력이 어느 정도인지를 알 수 있게 될 것이며, 이러한 경제적 제한방식은 정부가 새로운 신규채무를 차용하려 할 때에 가시적인 제한의 효과를 나타내게 될 것이다.

물론 이 때 국가채무로 인해 발생된 이자부담율의 증가가 전체 국가지출의 증가보다 낮으면 국가의 부채부담능력은 감당할 수 있는 범위 안에 있는 것으로 받아들일 수 있을 것이다. 그러나 이자부담율의 증가가 전체 지출의 증가율보다 높은 경우라면 국가의 예산상황은 위협적이라고 평가해야 할 것이다. 이자부담율이 높아지면 다른 지출항목들이 차지하는 비중이 상대적으로 점점 축소될 것이기 때문이다. 보다 심각한 문제점으로 지적할 수 있는 것은 국가예산의 영역에서는 대부분의 지출부문이 법적으로 정해지기 때문에, 전체 지출의 증가에 비해 이자부담율이 더 빨리 증가하는 경우에는 실질적으로 입법부가 재량권을 행사할 수 있는 여지가 아주 빨리 사라진다. 따라서 이자부담율의 증가를 객관적으로 투명하게 나타내는 경제적 제한의 방법은 국가채무에 대한 입법부의 권한을 보호하는 기능을 행사할 뿐만 아니라 규모에 대한 제한사항이 되기도 한다고 본다. 이에 대한 저항으로 정부 또는 의회가 지출축소라는 방법 이외에도 전체 지출을 적절히 늘려 전체지출비율을 높임으로써 이자부담율의 비중을 억제하는 방법을 동원할 수도 있다. 예를 들어 독일에 서는 지난 30년 동안 그러한 편법을 동원하여 왔으며, 그렇게 전체지출을 확대하면, 그에 상응하여 세금부담이 늘어난다. 세금부담이 늘어나면 경제는 이에 적응하기 위해 반응을 보이는데, 세금부담의사가 후퇴하는 것이 그런 반응이다. 경제 분야의 세금부담의사가 후퇴하면 국가의 자원동원능력은 줄어든다. 국가채무의 제한에 대한 문제는 이렇게 세금지불자의 부담한계와 세수의 물리적 한계에 대한 질문으로 바뀐다.

또 다른 심리적 한계는, 지속적으로 늘어나는 국가채무로 인하여 국가에 대한 국민들의 신뢰가 손상되고 이와 함께 국가의 재정운용에 대한 신뢰도 사라진다는 점에서 확인할 수 있다. 순채무수용액은 다른 수입원과 함께 지방자치단체의 균형예산을 가능하게 한다. 그리고 이로써 예산을 통해서 각각의 행정기관과 그 행정기관을 뒷받침하고 있는 단위 의회

의 다수당의 정치적 프로그램을 지원한다. 여기에 속하는 것이 각 의회의 권력구조를 바꾸어 놓을 수 있음에도 불구하고 그대로 유지되도록 할 수 있는 것이다. 그래서 채무수용은 예산의 프로그램기능과 연관된 “각 단위 의회의 다수당과 정부의 권력유지기능”을 가지게 된다. 이로써 채무수용은 행정부의 정책적 질에 대한 시금석이 된다. 경우에 따라서는 미래의 선거에서 의회의 다수의석과 행정부의 재집권에 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 국가채무의 증가는 유권자의 가용소득에 직접적인 영향을 미치지 않기 때문에 정부가 정치적 우위를 유지하는 데 도움이 되고, 세금을 올려 비용을 충당하는 경우보다 전체지출의 비중을 높여준다. 전체지출의 비중을 확대한 것이 피할 수 없이 세금인상이나 지출축소를 초래한다면, 이는 반드시 선거에 영향을 미치게 될 수 있다. 그 사이에 정권이 교체되었다면 세금인상이나 지출축소에 대한 유권자 반응의 영향은 결국 이전의 의회 다수당이 아닌 새로운 다수당이 구성한 정부에 미치게 될 것이므로, 이러한 ‘현재를 보호하기 위해 미래를 앞당겨 쓰는’ 국가채무의 숨겨진 정치적 의미를 부각하는 노력은 정치의 장에서 특히 그 의미가 크다 할 것이다.

2. 국고채무부담행위의 보완

회계연도독립의 원칙에 따르면, 예산안에는 회계연도 내에 현금지불이 이루어지도록 하는 사항들만 들어 있어야 한다. 그러나 실제로 행해지는 예산의 운용과정을 보면 그것은 비현실적인 부분이 많다. 구체적인 예를 들자면, 장기적인 건설투자 건에서는 예산상의 조치(즉 법적인 국고채무부담행위의 승인)와 그 조치의 완료시점(지불만기)이 회계연도의 종료시점을 넘어 시기적으로 격차가 벌어지는 일이 허다하다. 그리고 이러한 절차상의 특수성을 예외로 감안하지 않는다면 행정기관은 의회의 승인권한과 예산권을 침해하지 않고는 어떤 경우에도 다년간에 걸친 채무를 수용할 수 없게 된다.

독일의 경우에는 1969의 예산법 개혁 이전에는 회계연도별 지출승인의 원칙과 그에 따른 만기지불의 원칙에 대해서는 오늘날처럼 엄격한 해석을 내리지 않았다. 그 대신 일단 채무가 발생한 회계연도를 대상으로

지출승인을 계획하고 난 뒤 이러한 지출을 느긋하게 다음 회기로 이월되도록 하는 방법을 사용했다. 이러한 관행으로부터 광범위한 국고채무부담행위가 발생했고, 이는 정식 예산과는 별도의 “숨겨진 예산”으로서 그 의미가 점점 커졌다.¹¹⁴⁾ 그리고 이 숨겨진 예산은 통제하기가 어려웠으므로 의회의 예산권을 손상시키는 결과를 초래했다. 이를 극복하기 위한 방안으로 1969년의 예산법 개혁에서는 이러한 문제의 해결책으로 국고채무부담행위의 승인을 연방예산회계법 제6조에 도입했다. 국고채무부담행위의 승인과 함께 입법자는 행정기관으로 하여금 대상 회기에 국고채무부담행위를 수용하도록 허락하게 되는데, 그 변제만기는 대상 회기 이후의 회기에 돌아오며 현금지불을 통해 변제를 만료하도록 되어 있었다. 연방예산회계법 제11조 제2항 제3문 및 제16조에 따르면, 국고채무부담행위의 승인은 지출승인과는 완전히 구분하여 계상해야 한다. 예산을 집행함에 있어 특정한 채무승인을 요구할 때는 연방예산회계법 제38조 제2항에 따라 연방재무부 장관의 승인을 얻어야 한다. 예상치 못했거나 입증할 수 없는 채무수용의 필요성이 생겼을 경우에 재무부는 연방예산회계법 제38조 제1항, 제2항 및 제3항, 제37조 제1항 제3문에 따라 계획 이외의, 또는 추가적인 채무승인을 요청하도록 허용할 수 있다.

적어도 문구만을 따지면, 헌법상으로는 부채수입을 포함하는 수입과

114) 무분별한 국고채무부담행위에 대해 어떤 물리적인 제약이 헌법에 마련되어 있는지에 대한 질문이 제기될 수 있는데, 기본법 제115조 제1항 제2문의 채무와 투자에 관한 부대조항은 이 사안에 대해 적용가능성을 보이지 않는다. 이 부대조항의 문구는 분명히 부채를 통한 수입만을 대상으로 하고 있는 것이다. 따라서 현금이 예산으로 흘러들게 하지는 않는 국고채무부담행위는 이 조항에 수렴될 수 없다. 이 점은, 법적으로 많은 행정채무가 예산계획에 포함될 수 있도록 하여, 이를 위한 재정부담이 미래의 예산운용에서 이루어야 할 균형예산의 달성을 심각하게 위협한다는 결과를 낳게 된다. 이에 대해서는 기본법 제109조 제2항에 따른, 거시경제적인 균형을 고려해야 할 의무가 일정한 보호장치가 될 수 있다. 왜냐하면, 미래의 회계연도에 재정적 부담을 전가하는 것은 공공예산이 경기의 변동에 유연하게 대응하는 능력을 손상시키고, 그로서 StWG § 1의 목적과 관련된 예산의 균형확보기능을 약하게 할 수 있기 때문이다. 이러한 걱정이 이론적인 악몽에 불과하지 않다는 것은 연방감사원의 경고가 여실히 보여주고 있다. 감사원에 의하면, 1998년 회계연도에서는 지출승인의 약 10퍼센트가 지난 회계연도에 이루어진 국고채무부담행위에 의한 것이었다. 1998년 1월 1일을 기준으로 이런 사전국고채무부담행위총액은 1998년도 예산총액의 37%를 점했다. 여기서 눈에 띄는 또 하나의 사실은, 기본법 제109조 제2항이 예산에 관한 통제역할을 제대로 해내지 못했다는 것이다.

지출 또는 그에 상응하는 승인만을 다루고 있을 뿐, 국고채무부담행위이라는 개념은 등장하지 않는다. 이러한 사실에서 추론할 수 있는 것은, 의회의 예산권을 보장하는 이 국고채무부담행위이라는 도구가 헌법적으로는 확보되어 있지 않으며, 따라서 입법자에게는 이 분야에 대해서 대단히 큰 재량권이 주어져 있다는 사실이다. 입법자에게는 특히 국고채무부담행위에 관한 사전예정요구의 정당한 예외사항들을 정하고 이 사안 전체를 재정학에서 일어난 학문적인 변동과 실천적 요구사항에 적응시킬 권한이 주어지는 것이다. 그러나 지출에 대한 승인과 부채에 대한 승인이라는 개념에 대해 국고채무부담행위는 중요한 보조기능을 수행하는 효과가 있는 것은 부인할 수 없다. 다년간에 걸치는 행정채무의 지표로서 이 국고채무부담행위는 동일한 회계연도 내에서 발생하고 집행하게 되는 행정채무(지출승인 때문에 생기는)와 여러 해에 걸치는 재정채무(부채승인으로 인한) 사이의 빈 공간을 채우는 역할을 한다. 다년에 걸치는 행정채무에 대한 의회의 승인권은 전통적인 부채수용에 대한 승인과 마찬가지로 중요하다. 양자의 경우 모두 예산입법 및 예산계획은 재정적인 부담을 미래세대에게 전가하는 것에 대한 형식적인 제약이 된다. 이런 제약을 통해서 미래의 예산운용의 융통성이 보장되는 것이다. 따라서 현대에 일어난 예산운용의 변화를 생각하면, 국고채무부담행위의 예산법적인 사전예정 의무를 가벼이 생각하거나 그것이 법적으로 계속 남아 있을 것인지에 대한 결정을 간단히 입법자에게 위임하는 것은 설득력이 없다. 이러한 의미로, (승인내용명시의)완전성 원칙과 미래세대를 위한 정당한 부담분배의 원칙을 위해서는 모든 국고채무부담행위에 대해 빠짐없이 그 근거를 제시해야 한다는 점이 헌법적 전체 맥락으로부터 나오는 것이다.

국고채무부담행위의 승인을 계획하고 그 권한을 행사함으로써 예산입법자는 장래의 회계연도에 대해 미리 구속되고 재정적으로 부담을 지며 정책구현의 가능성을 좁힌다. 왜냐하면, 예산입법자는 국고채무부담행위에 따라 변제만기가 돌아오는 시기가 되면, 그 이전의 의회가 대책을 생각하지 않고 결의한 조치들을 재정적으로 감당하는 데 예산자원을 사용해야 하기 때문이다. 그래서 채무승인을 사전에 계획해야 할 의무를 두

는 목적은 해당 예산입법자에게 미래에 지게 될 부담의 규모를 확인시키고 의회의 예산권에 대한 실질적인 무효화를 방지하려는 것이다.

이러한 범위 내에서 기채승인과 국고채무부담행위 승인은 서로 유사하다. 양자는 모두 법률이 정한 활동을 위한 운용권한에 연관되어 있으며, 그 승인은 대상 회기에 완료되지만 국고채무부담행위는 훨씬 나중에 돌아온다는 점에서 그렇다. 그렇기 때문에 이러한 부채 및 국고채무부담행위의 완료를 위해서 요구되는 지출은 수입으로 충당되어야 한다. 부채승인과 국고채무부담행위의 승인 사이에 있는 가장 큰 차이점은 다음과 같다. 채무를 통한 국가수입은 특정한 시기에 집행기관에게 현금이 지급되는 결과를 가져온다. 그리고 이러한 자금은 예산의 지출을 상쇄하거나 직접 절약할 수 있도록 해주며, 예산의 형식적 균형을 달성하도록 돕는다. 부채거래는 재정채무를 발생한다. 이에 반하여 이러한 의미의 부채 수용에 해당하지 않는 것은, 예산을 집행함에 있어 국고채무부담행위를 짐으로써 공적인 과제를 직접적으로 수행하는 일이다. 이 때 예산집행기관에는 예산상의 균형을 유지하기 위한 자금이 제공되지 않는다. 따라서 그에 상응하는 국고채무부담행위는 예산재정의 맥락 안에 있지 않다. 국고채무부담행위는 예산계획을 작성하는 과정에서 생긴다. 그것은 예산계획을 확정하는 데 필요한 전제조건이 아니라 그 결과다. 따라서 국고채무부담행위는 재정채무가 아니라 행정채무에 관한 것이다.

예산상의 장치로 국고채무부담행위를 예정하고 있는 이유는 이전이 가능한 지출승인에 대한 예외를 비롯한 예정된 국가의무의 수행 상으로 폭넓은 예외가 허용되어야 할 필요성이 있다는 것 때문이다. 국가의 예산관련 법령들이 허용하는 범위 안에서 예산상 주어진 재원의 운용자는 의회의 동의 없이도 지출승인을 국고채무부담행위로 전환할 수 있다. 즉, 예산의 운용자는 사용목적을 변경하면서 당회계연도가 아니라 다음 회계연도에서 완결될 예산의 운용상의 조치를 취할 수 있는 것이다. 이와 관련하여 예산회계법상 요구되는 것은, 첫째, 지출여분이 명시되어야 하고, 둘째, 당해 회계연도의 지출을 각 항목별로 확정된 국고채무부담행위액 만큼 다음 회계연도에 집행할 수 있도록 절약해야 한다는 것이다. 법적으로 명시되어 있지는 않지만 이러한 전제조건이 채워질 때만 지출승인을 국고

채무부담행위로 전환해도 별다른 부작용이 없을 것이다.

독일의 경우에는 연방예산기본법 제38조 제5항에 따르면 기본법 제59조 제2항 제1문을 바탕으로 의회의 비준이 필요한 계약에 기인하는 국고채무부담행위는 사전에 예정되어야 할 의무를 지지 않는다. 이런 사실에 포함되어 있는 법리는, 입법부가 비준관련법을 통해서 국제법상의 의무에서 발생하는 재정적 부담에 대해 암묵적으로 동의한다는 생각이다. 동시에 연방예산기본법 제38조 제5항은 기본법이 국제법에 대해 우호적이라는 사실이 예산법에 반영되었음을 보여준다. 왜냐하면, 국제적인 국고채무부담행위는 의회의 승인 여부와는 상관없이 집행되어야 하기 때문이다.¹¹⁵⁾

공공예산이 리스비용, 임차료, 사용료 등의 부담을 여러 해에 걸쳐 지게 되는 일은 드물지 않다. 법적으로는 다르지만 경제적으로는 이러한 국고채무부담행위는 부채에 대한 이자 및 원금을 변제하는 것과 그 성격

115) 연방예산기본법(BHO) 제38조 제4항 제1문에 따른 이른바 진행 중인 업무로부터 대단히 복잡미묘한 예외사항이 한 가지 발생한다. 여기에는 “행정기관의 통상적 활동의 범주 안에” 속하면서 동시에 Gruppierungsplan의 HGr 4와 5에 의한 행정기관의 인력 및 자원관련 비용을 조달하기 위해서 집행하는 운영조치들이 그것이다. 행정기관 건물의 임차 및 사용권 계약의 해지나 연장 계약이 그 예가 될 것이다. 그리고 더 직접적인 예로는 행정기관의 인력 고용이나 미래의 회계연도에 집행의무를 부담시키는 정기적 조치들이 있다. 이러한 경우에는 연방예산기본법(BHO) 제11조 제2항 제3문과 이에 연관된 제1조 제1항 제1문에 의해 원칙적으로 국고채무부담행위가 예산운용의 전제조건이 된다. 이 경우 현재 진행 중인 업무가 대상이 되기 때문에, 다년에 걸치는 지출의무를 미리 예상해야 하는 것은 아니다. 그 결과가 심대한 것은, BHO 제40조에서 언급하는 재정관련 중요조치들, 즉 현재뿐 아니라 미래 예산회계연도에서도 수입을 줄이고 지출을 늘리는 원인이 될 수 있는 조치들은 국고채무부담행위이라는 의미에서의 의회의 승인을 필요로 하지 않고 다만 재무부의 동의만 있으면 된다는 사실이다. 이 경우 재무부는 의회의 이해관계 대변자라는 역할을 해야 한다. 예산권이 의회에 있다는 사실을 생각하면, 위와 같은 경우에 행정기관이 인력운용 등과 같은 자신의 관리권한의 범주 안에서, 미래의 예산입법자들이 해결해야 할 부담스러운 국고채무부담행위를 만들어낼 수 있다는 것은 심각한 우려를 낳는 일이라고 학자들은 보고 있다. 미래에 해결할 지출의무와 관련된 예정의무에 대한 또 다른 예외는, 물질적인 부담이 따라오는 토지의 구매에 대해 연방예산기본법(BHO) 제64조 제5항에서 명기하듯이, 찾아내기가 한층 어려운 곳에 자리 잡고 있다. 법체계와 그 의미에 따르면 이러한 일은 부채와 담보의 수용에서도 마찬가지다. 이러한 조치들에 대해서는 연방예산기본법(BHO) 제18조 제2항과 제39조 제1항에 특별규정들이 있다. 즉, 이러한 조치들에 대해서는 예산법 안에서 별개의 법적 승인이 있어야 하며, 따라서 예산계획 안에 있는 추가적인 국고채무부담행위는 필요하지 않다는 것이다.

이 동일하다. 따라서 단순히 국고채무부담행위를 채무의 영역으로 포섭하는 데에 그칠 것이 아니라, 국고채무부담행위의 특징과 고유성을 파악하여 법률상 정확한 위치에 자리매김 할 수 있도록 하는 학문적 관심을 유도할 필요성은 크다.

3. 예산상 수입과 지출의 정확한 산출

예산의 진정성이라는 헌법적 원칙이 있다. 이 원칙은 예산법의 입법자들로서 하여금 집행해야 할 지출을 미리 최대한도로 정확하게 계산하고 산정할 것을 요구한다. 예산의 진정성은 그 수치들과 내역들을 임의로 작성하지 못하도록 막는다. 이러한 원칙과는 달리, 오늘날 현실이 되어버린 “국가채무로의 도피”에 있어서는 정부가 헌법과 예산법의 구속으로부터 끊임없이 재량권을 행사할 수 있는 여지를 만들어 내려하고 투자외사를 위장함으로써 부채 수용의 재량권 또한 얻어내려고 시도한다.

국가채무관련 법적 기본이 되는 헌법적 사고는 우선 채무수용에 관한 결정권을 의회에 부여한다는 것이다. 권력분립을 원칙으로 하는 민주주의 체제에서는 입법부가 국가채무와 그로 인해 발생하는 미래 세대에 대한 재정적 부담에 관해 일차적인 결정권한을 가진다. 또한 행정부가 채무를 통한 재정충당이라는 우회로를 통해 모든 수입과 지출에 대한 허가권을 가진 의회의 예산권을 무효화할 여지를 가져서는 안 된다. 연방 차원에서는 이러한 내용이 기본법 제115조 제1항 제1문에 규정되어 있으며, 특별한 채무승인에 관해서는 개별 법률에서 구체화되어 있다. 일종의 형식적 보류에 가깝다 할 이러한 규정 이외에는, 채무를 늘릴 의사를 늘 가지고 있는 의회로 하여금 헌법의 의지를 관철하기 위해 부채수용을 적절한 범위로 제한하는 데 동원하는 물리적인 제약이 있다. 즉, 연방과 각 주는 이를 위해 이른바 채무와 투자에 관한 부대조항을 설정해놓고 있는 것이다. 기본법 제115조 제1항 제2문에 의하면, 거시경제적 정상상태를 위한 순신규채무는 예산안에서 잡혀 있는 투자적 지출의 총액 범위 내로 제한된다. 헌법의 의도는 경기부양 정책에 관한 고려 이외에도, 융자를 비롯한 채무의 해결이 결국 미래 세대의 몫으로 남는다는 것이

다. 이러한 의도는 재정적인 부담을 미래로 전가할 여지를 제한한다. 미래에 저야 할 부담과 얻게 될 이익 사이의 조화를 요구하는 다세대적 부담분할이라는 원칙에 따라, 현재 세대의 입법자는 그 열매가 미래의 세대에게 유익할 경우에만 부채를 수용할 수 있다. 이처럼 미래에 이익을 가져다주는 성격을 가진 것으로는 뒤를 이어 다가오는 몇 년 또는 몇 십 년동안 이익을 가져다 줄 자산을 확보하기 위한 투자를 들 수 있다. 이를 위하여 기본법 제115조 제1항 제2문 전반은 종합적인 고려에서 출발한다. 부채로 인한 수입의 개별적인 사용처와는 관계없이 순신규채무의 총액은 예산안에 산정되어 있는 투자지출총액을 넘어서지 말아야 한다. 반면에 1969년의 예산법 개혁까지는 채무수입은 특별한 지출목적이라는 특정한 대상에 융통성 없이 묶여 있었다.(개별지출의 목적 규정성) 이러한 특별한 지출목적의 바탕이 된 것은 일반예산과 특별예산(행정예산 및 자산 예산)의 구별이었다. 이러한 시스템이 무너진 것은, 공공예산이 순수한 행정예산에서 교부 및 투자예산으로 변해가면서 원래의 목적을 잃어버리게 되면서였다. 이른바 통합예산이 도입되면서 개별목적 중심의 국가채무원칙은 국가채무관련법상의 통합목적원칙, 즉 대상 집단을 중심으로 하는 제한원칙에 그 자리를 내어주게 되었다. 기본법 제115조 제1항 제2문 전반에 따른 정상상태에서의 순 신규채무와 투자에 관한 부대조항은 상한선만을 제시하고 있을 뿐, 정상적인 채무에 관한 법적인 규정을 담고 있지는 않다. 다시 말해서 투자와 순 채무수용이 균형을 이뤄야한다는 명령은 존재하지 않는다. 독일기본법 제109조 제2항에 따른 거시경제적 균형의 고려 의무는 예산운용이 현재와 미래의 경기문제를 위하여 예방기능과 안정화 기능을 해야 함을 의미한다. 이것은 개별적인 경우에 경기가 좋을 때는 순 신규채무가 투자액보다 훨씬 적은 상태로 머무르거나 전혀 도입하지 않아야 함을 의미하는데 우리 법에 시사하는 바 크다고 하겠다.

예산편성은 전체예산운용이라는 차원에서 지속가능성이라는 사고에 바탕을 두고 있다. 미래의 예산회계연도들은 근본적으로 이자와 원금상환 의무처럼 지나간 회기의 재정문제에 의해 부정적인 영향을 받아서는 안 된다. 어느 회기의 자원소모 즉 소비를 위한 지출은 해당회기의 세수와

기타 수입에 의해 완전히 충당되어야 한다. 이러한 의미에서 무엇보다도 예산안의 산정에 있어서 조직 내부적으로뿐 아니라 조직 간의 결정과정을 통해서 만들어지는 시스템으로 운영될 필요가 있다. 그래야만 지출의 증가가 수입의 증가에 연동될 수 있게 되고(이른바 Bottom-up 방식이 아니라 Top-down 방식으로), 최종적으로 들어오는 수입총액이 변경할 수 없는 지출총액의 상한선을 결정함으로써 불필요한 채무 등의 방법으로 누더기 예산으로 되는 것을 막을 수 있다. 정치적인 긴박한 필요성이나 이해관계에 따른 예산의 배분 등을 고려하지 않고, 다만 ‘먼저 지분을 만들고 그 안에 들어가는 것은 나중에 신경 쓴다’는 원칙에 따라 정부와 의회는 먼저 예상되는 전체비용을 최종적인 수입의 범위 안에서 정하고, 그리고 난 뒤 비로소 이 상한선을 기준으로 지출, 즉 예산을 분배하는 노력을 다하여야 할 것이다.

4. 예산운용의 효율성과 경제성의 원칙의 고려

예산상으로 국가의 지출에 대한 승인이 예산계획에 예정되어 있다 하더라도, 행정기관이 이를 반드시 사용해야 하는 것은 아니다. 예산상 지출승인의 예정은 미래의 회계연도를 위한 지출을 위한 승인을 확보하는 것을 허용하는 조치일 뿐이다. 이러한 예산운용상의 재량권을 충족하는데 있어서는 무엇보다 ‘긴박한 필요성’과 효율적이고도 비용절감을 지향하는 예산운용 원칙을 고려해야 한다. 뿐만 아니라 이러한 일반적인 예산법적인 기준들은 또한 예산계획의 상정과 확정 단계에서부터 유효한 것으로 보아야 한다. 이것을 민간부문에서 이루어지는 사전재정투자의 경우에 적용하면, 각각의 프로젝트에 대해 그 집행의 효율성에 대해 정확하게 감사가 이루어져야 함을 의미한다. 예를 들어 공적인 공사를 고시할 때는 국가가 자체적으로 투자하고 건설하는 것, 민간부문의 제3자가 민자를 투자하여 건설하는 것, 국가가 투자하고 민간이 건설하는 것 등의 방법 가운데 어느 쪽이 효율적일지를 비교하는 노력쯤은 다해야 할 것이다. 이 때 고려해야 할 것은, 한편으로는 사업기간을 단축하여 얻는 전체 국민경제적 이익과, 시장에 대한 시야가 더 넓고 전문화, 합리화되

어 있는 민간부문을 동원할 때의 효율성의 증가, 그리고 다른 한 편으로는 민간부문 건설의 열등한 품질로 인해 높아지는 추가비용, 투자수익이라는 관점에 기인한 민간부문의 이윤증대, 노동시장에 미치는 영향과 공공 건설을 담당하는 행정기관의 활용도 등을 고려해야 한다. 국가의 자체적인 투자와 민간부문의 투자 가운데 어느 것이 유리한지에 대한 추상적이고도 일반적인 판단은 합목적적 심사를 어렵게 만드는 부분이기도 하지만, 예산법이 예산입법자와 예산집행자에게 부여한 재량권을 합리적이고도 효율적인 결과를 얻도록 행사할 것을 기대하는 수밖에 없을 것이다.

독일의 경우에는 독일연방헌법재판소가 확립한 기본법 제115조 제1항 제2문 및 이에 상응하는 규정의 조건들 말고도, 법학분야의 문헌들에서는 또 다른 제한조건들을 제시하고 있다. 이러한 문헌들은 재정학에서 말하는 과도행위금지라는 측면에서의 ‘비례의 원칙’, 이른바 예산위기상황, 예외적 허가의 최소화, 미래의 사항을 미리 결정하는 것을 금지하는 민주주의원칙 등을 근거로 하고 있다. 물론 기본법 제115조 제1항 제2문로부터 반드시 “비례의 원칙”(과도한 기채의 금지)이라는 조건을 따라야 한다는 의무를 추론할 수는 없다. 그러나 국가의 채무는 투자목적을 위한 지출과 거시경제적 균형의 교란 방지를 위한 경우로 그 목적을 제한 당한다는 것은 이미 헌법이 중요한 두 가지 공공의 이익, 그리고 공공복리의 달성을 위한 필수적인 방향설정을 제시하고 있다는 것을 의미한다고 할 것이다. 물론 여러 가지 재정수단들 가운데 입법자가 어떤 것을 선택하느냐는, 입법자가 정치적 과제 속에서 고려해야 할 사항이고, 입법자의 재량권이 제한되어서는 안 되는 것이다. 그러나 법과 자유를 침해하지 않는 범위 내에서는 헌법은 그 테두리만을 정해줄 뿐이고, 입법자에게 정치적인 행위를 통해 정책을 형성해 가는 여지를 허용하고 있으나,¹¹⁶⁾ 입법자의 정치적인 결정에 비례의 원칙은 하나의 기준으로 작용할 수 있다. 그 근거는, 민주주의 안에서의 권력이란 한시적으로 위임되어 있을 뿐이라는 사고방식에 맞도록 미래 세대를 위해 결정의 여지를 남겨주어야 한다. 아울러 임기를 넘어서 미래를 보고 공동체의 이익을

116) BVerfGE 72, 330, 388 이하.

지속적으로 충족할 조치를 취하고 그로써 다음 피위임자의 결정근거를 내용적으로 미리 정하는 것도 민주적 입법자의 의무에 속하므로, 따라서 민주주의 원칙이 가지는 헌법적 효력의 범위 안에서 고려되어야 할 사항이다.¹¹⁷⁾

117) BVerfGE 79, 311, 343.

제 7 장 국가채무와 국제법상의 질서

2001년 11월, IMF의 수석부전무 크루거는 국가채무재편제도(Sovereign Debt Restructuring Mechanism)에 미국과산법이 정하고 있는 파산제도를 적용할 것을 검토해야 한다는 의사를 표명했다. 그때까지 유지가 불가능한 국가채무의 구제책으로 동원되던 것은 채권국들의 합의에 의한 상환스케줄조정과 세계은행과 IMF 등 국제통화 및 금융기관이나 선진국 정부가 개입하여 시행하는 긴급융자였다. 그러나 이러한 방식은 한계가 있다는 사실이 드러났다. 문제는, 금융의 글로벌화에 따른 국제자본시장의 확대와 개발도상국의 자본조달수단의 다양화 등으로 인해 채권자의 종류가 다양해지고 그 수도 많아졌다는 데 있다. 특히 전에는 신디케이트론에 의존하던 개발도상국의 자금조달방법이 90년대 들어 채권 발행으로 바뀌는 경향이 생겼다. 국제금융시스템에 국가파산제도를 도입한다는 구상에 대해서는 경제학자뿐 아니라 금융관계자, 국가채무문제를 다루는 NGO, 국제법 학자 등이 찬반 의견을 표명하고 있다. 이 글에서는 이러한 의견들의 옳고 그름을 논하지 않고, IMF 제안의 배경과 크루거 구상의 문제점을 개관하고 그 논점을 정리하고자 한다.

제 1 절 국가채무문제의 변질과 그 배경

1970년대 초까지 개발도상국의 자금공급원은 선진국 정부와 세계은행과 국제개발금융기관이 중심이었다. 따라서 빌리는 주체나 빌려주는 주체 모두가 정부들이었고, 관계자들의 숫자도 한정되어 있었다. 그런 시대에 발생한 국가채무는 채권국과 채무국간의 합의에 의한 리스케줄링과 IMF나 그 문제에 관계된 선진국에 의한 신규차관제공으로 처리되었다. 70년대 중반에 일어난 제1차 석유위기 이후 산유국의 오일머니 흐름의 일익을 담당했던 미국은행은 개발도상국, 특히 중남미 정부들에 대해 차관공여를 확대했다. 1982년 멕시코를 기점으로 중남미외환위기가 일어나자, 이러한 위기가 미국 금융시스템이 동요를 불러오고 이에 따라 국제금융시스템 전체가 혼란에 빠질 수 있다는 우려가 팽배해졌다. 미국정

부, IMF, 그밖에 주요 선진국 정부와 중앙은행들의 긴급차관으로 멕시코는 채무불이행 사태를 피할 수 있었고, IMF에 의해 몇 가지 국가채무경감계획이 제안되고 실행되었다. 이 과정에서 도입된 채무의 증권화(주식화를 포함해서)는 국가채무의 채권자 범위를 일반투자자로 확대시키는 결과를 낳았다.

80년대 후반이 되자 동아시아, 특히 아세안 회원국에 대한 직접투자가 급증하면서 이 지역 각국 경제는 고도성장을 이루었다. 이 붐을 전후로 각국 정부는 점차 금융자유화의 길을 걷게 되며 동시에 금융완화정책을 도입했다. 그리고 선진국의 금융서비스 기업들이 속속 아시아에 진출하게 되었다. 1987년 중국이 개혁개방정책을 실시하자, 이 붐은 중국연안으로 확대되었다. 1990년대에 들어서자 동아시아의 급성장에 이끌려 세계의 자본이 이 지역으로 몰리는 사태가 일어났다. 한편, 경제가 회복되고 안정을 되찾은 중남미와 새로이 시장경제로 이행한 구 사회주의 국가들의 경제도 성장궤도에 접어들었다. 동아시아, 중남미, 구 사회주의 국가들은 자금수요가 많은 '신흥시장국'으로 불리며 투자자와 금융업자들의 시선을 끌게 되었다.

1997년 7월, 태국 바트화의 폭락을 시발점으로 아시아통화금융위기가 발생해서 말레이시아, 필리핀, 인도네시아, 한국 등지로 번졌다. 한국 기업들은 구 사회주의 국가들과 많은 거래를 하고 있었고 이에 따라 이 위기는 러시아까지 위협하게 되었으며, 신흥시장에 대한 투자심리가 위축되면서 중남미 일부에도 영향을 미쳤다. 아시아금융통화위기에서도 단기자금에 대한 과도한 의존이 그 원인으로 지적된다.

국가채무에 있어 또 한 가지 문제는 '채무과다빈곤국'(HIPC, Heavily Indebted Poor Countries)의 구제이다. 세계은행과 IMF는 1996년 9월 HIPC 이니셔티브(채무과다빈곤국 채무구제계획)를 개시했다. 이것은 IMF와 세계은행의 지원 프로그램, 채권국의 리스케줄링, 채권국과 채무국 양국간 및 민간채권자에 의한 채무구제를 통합한 포괄적인 구제조치로, 다국간 채무구제, 채무국 정부, 채권자, 차관제공자, NGO, 교회 등 모든 주체의 협력을 촉진한다는 데 그 특징이 있다. 이러한 나라

들에 대한 IMF 등의 관심은 경상수지적자를 해소할 수 있는 경제구조 개혁에 있었다.

이런 과정을 보면 1982년 멕시코 채무위기 이래 20년 동안 국가채무 문제가 커다란 변화를 겪었음을 알 수 있다. 또한 국가채무는 국제금융 시스템을 교란할 정도로 높은 리스크를 동반하는 경우와 해당국의 경제적 안정과 발전을 저해하는 선에서 멈추는 경우가 있음을 알게 되었다. 82년 멕시코 위기 때는 그 원인을 두고 유동성 부족설과 지불능력부족설이 서로 논쟁을 벌였는데, 결국 애매한 결론만을 내놓는 선에서 마무리되었다. 그 뒤 특히 HIPC 이니셔티브 실행과정에서 경제구조개혁이 중요시된 것은 해당국의 지불능력이 만성적으로 결여되어 있음을 인식하게 되었기 때문이라고 할 수 있다. 한편, 94년 말의 멕시코 위기나 97년의 동아시아 통화위기는 국제적 자본이동이 자유화되면서 급격하게 이루어진 것에도 원인이 있었기 때문에, 국제금융시스템의 혼란을 막는 긴급대응책의 필요성이 대두되었다.

제 2 절 국제자본시장의 확대와 개발금융의 변화

IMF, 세계은행 등의 정책은 신고전파의 경제이론에 의존하고 있으며, 완전경쟁가설을 전제로 정책을 수립하고 있다. 그러나 금융거래는 자산의 시차교환이라는 리스크를 동반할 뿐 아니라, 정보의 비대칭성, 거래코스트 부담 등 완전경쟁과는 거리가 먼 요소들을 가지고 있다. 그뿐 아니라 1980년대 이래의 IT혁명에 의해 금융시스템은 미증유의 기술혁신을 겪게 되었다. 글로벌화한 금융시스템을 이해하는 데 참고가 될 만한 것은 하버드 경영대학원의 “글로벌금융시스템” 프로젝트에서 여실히 드러난 기능주의적 어프로치일 것이다. 그 특징은 기존의 금융서비스 기업이나 그 조직구조에 바탕을 두고 생각하는 것이 아니라 한층 일반적인 금융시스템의 기능에 주목했다는 사실이다. 본고에서는 그런 방식을 참고로 하여 논의를 진행하기로 한다.

금융시스템은 금융시장과 그 중개자뿐 아니라 가계와 정부를 포함하는 광범위한 제도와 조직으로 이해해야 할 필요성이 있다. 왜냐하면 금융시스

템의 인프라를 유지하는 데는 정부의 역할이 없어서는 안 되고, 가계도 시장의 중요한 주체이기 때문이다. 그리고 금융 인프라에는 법률절차, 회계절차, 청산기관의 조직, 금융시스템 이용자간의 관계를 규정하는 규칙이 있음을 지적한다. 이러한 사실을 바탕으로 하여, 자금결제, 자금 풀의 조성, 시공을 초월하는 자금의 이전, 리스크 관리, 정보제공, 정보의 비대칭성에 기인하는 인센티브 문제에 대한 대처 등 여섯 가지를 금융시스템의 구체적인 기능으로 든다. 이 여섯 기능은 나라와 시대가 달라도 변하지 않는 것으로 여기고 있다. 게다가, 1960년대 이래 등장한 통신과 데이터 처리와 계산 등의 기술발전은 거래코스트를 격감시킨 금융서비스혁신을 가져왔다. 이렇게 하여 금융업은 기술의 진보, 코스트 삭감, 서비스형태의 다양화와 함께 글로벌화한 시장경제를 맞이하게 되었다. 이 연구는 금융공학의 발전에 대해서는 언급하지 않지만, 금융파생상품의 개발이 금융시스템의 여섯 가지 기능 전반에 코스트와 리스크의 경감을 가져왔음을 역설하고 있다. 그리고 거래코스트는 거래처리수수료, 거래세, 담보관리 등에 의해 발생하며, 리스크는 거래 상대방의 계약불이행에 의해 발생하는 것이다.

국제자본시장이 발전하고 확대되면서, 글로벌화한 국제금융시장에서는 개발도상국에 대한 자금공급이 확대되었다. 이것은 자금규모의 증대뿐 아니라 금융 중개기관의 리스크 분산을 촉진하는 일이 되었다. 특히 중남미 여러 나라의 채무구제에 대해서 미국 재무장관 베커가 1985년에 제안한 채무의 증권화가 주목을 끌었다. 89년에는 브레이디 채무장관이 민간은행의 채무삭감구상을 발표했다. 이 구상은, IMF와 세계은행이 채무구제의 일부를 채무삭감으로 대신하는 것으로 하여, 채무순환상환(차관을 얻어 기존의 차관을 변제하는 것)을 위한 자금용자와 채무의 증권화에 따른 채권의 원금 및 이자에 대한 담보보증을 포함하고 있었다. 이렇게 하여 하이리스크의 개발도상국 신디케이트론이 기관투자자들이 구입할 수 있는 투자적격채권으로 전환되었다. 그 결과, 시장베이스로는 처리가 불가능한 거액채무의 삭감이 실현되었다. 그 뒤로는 개발도상국들을 상대로 한 채권시장이 급성장했다. 개발도상국의 주된 개발자금원천은 외국

은행의 신디케이트론에서 증권으로 이행했다. 많은 개발도상국들이 정부채를 발행한 결과 그 채권의 보유자도 늘어나게 되었고, 이러한 사실은 개발도상국들의 리스크관리를 어렵게 만드는 요인이 되었다.

이렇게 하여 개발도상국의 채무초과문제는 발행채권의 지불불능으로 번지게 되었다. 정부채가 지불불능 상태에 빠지면, 그 구제는 차관보다 더 시간이 걸리는 문제가 되었다. 무엇보다 부채금액이 거대하기 때문에 IMF와 세계은행, 선진국 정부들이 단독으로 대응할 수 없게 되었다. 동원할 수 있는 대책은 금리가 낮고 상환기간이 긴 별도의 채권으로 전환하는 것이었지만, 이를 위해서는 민간금융기관의 참여가 필요했다. 게다가 이를 실현하는 데는 채권 보유자의 합의가 필수불가결한 것이지만, 채권보유자의 수가 엄청나게 많아서 합의를 이끌어 내는 데 드는 비용이 커지게 되었다. 그래서 국가채무구제에 대한 민간섹터의 참여가 요청된 것이다.

제 3 절 국가채무구제와 민간섹터의 관여

2000년 9월, IMF의 국제통화금융위원회(IMFC)는 국가채무재편에 있어 시장지향과 자발성을 바탕으로 하는 민간섹터의 관여(PSI, Private Sector Involvement)가 중요하다는 견해를 피력했다. 이런 견해를 받아들여 IMF는 정부채의 재편에 관련된 PSI 방안을 연구하기 시작했다. 이러한 움직임은, 90년대 후반의 국제통화금융위기 이후, 글로벌화한 국제금융시스템의 위기예방과 위기발생 이후 피해의 최소화를 가능케 할 제도과 대책에 대한 국제금융아키텍처론으로 받아들여진 과제와 하나였다.

PSI에 대한 관심이 높아진 것은, 90년대의 위기가 민간자본의 대규모 이동에 의해 생긴 자본수지의 위기였음에도 IMF와 세계은행, 선진국 정부 등의 공공분야가 이에 대응할 수 있을 만큼의 자금을 가지고 있지 못했다는 인식이 퍼졌기 때문이었다. PSI가 필요하다는 일반적인 이해는 만들어졌지만, 그것의 구체적인 실현에 대해서는 의견의 대립이 뚜렷하다. 그런 의견의 대립에서 축을 이루는 것은 PSI에 대해 규칙을 정해서 의무화할 것인가, 아니면 관계된 민간금융기관의 재량에 맡길 것인가

하는 점과, 규칙을 정할 경우라면 각각의 위기상황을 유동성위기, 건전성위기 등으로 그 원인에 따라 구별하여 대책을 바꿔나갈 것인가 하는 점이라고 한다. 그리고 규칙을 바탕으로 대응한다면, 유동성위기의 경우 IMF의 승인을 바탕으로 하는 ‘채권구제의 일시정지’에 대해, 그리고 건전성위기의 경우 정부채에 대한 집단행동조항의 부여에 대해 의견이 갈리고 있다. 스탠드스틸은 파산기업에 대해 채권자들이 경쟁적으로 자산을 차압하는 것을 억제하여 기업의 가치를 최대한 높여서 전체 채권자의 이익을 최대로 보호하는 방법이다. 이러한 조치는 여러 나라의 파산법에 도입되어 있다. 또한 집단행동조항은 개별 채권보유자가 소송 등 일방적인 행동을 하는 것을 억제하고 채권보유자 전체의 협조를 확보하는 것을 목표로 한다. 예를 들어, 채권보유자 사분의 삼의 동의를 얻어 만기변경이나 원금 및 이자에 대한 경감 등 조건변경을 실시할 수도 있고, 동의에 참여하지 않는 채권보유자들에게도 이를 적용한 경우도 있다.

정부채의 지불불능의 경우에는 다수의 채권보유자의 동의를 얻으면 채권재편을 실현할 수 있음이 드러나기는 했지만, 일부 채권자가 동의를 거부할 경우 어떤 일이 벌어질 것인가? 그 악몽이 현실이 된 것이 바로 엘리엇 어소시에이츠사와 페루 정부 사이의 소송이었다. 1995년 10월 페루정부는 IMF의 지원책에 따라 브레이디채권전환을 발표했다. 페루국채 보유자의 대다수가 이에 동의했지만, 엘리엇 어소시에이츠사는 그렇지 않았다. 이 회사는 액면가 2000만 달러가 넘는 페루정부보증채권을 할인해서 매입했다. 그리고는 브레이디채권으로의 전환을 거부하고, 액면가대로 원금과 이자를 지급할 것을 요구하면서 뉴욕 법원에 소송을 제기했다. 2006년 6월의 판결에서 승소한 이 회사는 5000만 달러를 받게 되었고 동시에 미국내 페루 자산에 대한 차압명령까지 얻어냈다. 이 재판은 법기술상의 새로운 문제를 일으켰을 뿐 아니라 IMF를 비롯한 국제개발금융기관과 개발도상국 정부들에게 새로운 도전을 제시했다. 이를 계기로 국가파산제도 도입의 필요성이 제창되었다.

제 4 절 새로운 방식의 국가채무재편과 국가파산 제도의 도입

크루거 구상이 발표된 것은 워싱턴의 내셔널 이코노미스트 클럽 연회에서 행한 연설에서였다. 비공식 석상에서 이루어진 이러한 발언의 목적은 무엇보다 신흥시장국들의 정부채 재편계획을 용이하게 해줄 법적 환경을 확보하려는 것이었고, 동시에 관련분야의 반응을 살펴보려는 것이었다. 이 연설에서 크루거 여사는 먼저 국제금융아키텍처의 개혁이 중요하다는 사실을 지적했다. 그 이유로는, 국제자본시장이 발달함에 따라 예전과 같은 외국자본의 직접투자보다 증권투자가 확대된 결과, 차입금이 시황에 대한 의존도를 높이고 금융위기를 빈번히 일어나게 하며 채무지불액이 상승하는 결과를 불러왔다는 사실을 들었다. IMF는 위기를 예방하기 위해 예방신용장치(Contingent Credit Line)를 만들어 놓고 있다. 이것은, 위기가 발생했을 때 미리 정해둔 조건으로 차입이 가능하도록 정한 것이다. 최근의 금융위기는 IMF가 경험해온 경상수지위기에서 자본수지위기로 바뀌어가는 추세이므로, 위기관리기술의개선 또한 필요해진 것이다. 금융위기가 일어나고 난 뒤의 역할을 보면, 중앙은행은 최종적인 대출기관의 기능을 맡게 되는 반면 IMF는 발권은행이 아닌 관계로 그런 역할을 담당하지 못한다. 그래서 국가채무재편에서 PSI가 요청되는 것이다. IMF의 “신방식(new approach)” 구상이 미국 파산법원을 모델로 한 것이라는 사실은 분명하다. 이 구상의 목적은 엘리엇 사건을 교훈으로 삼아 디폴트 상태에 빠진 국가의 자산을 법적관리아래 두려 한 것이다. 특히 채무재편에 비협조적인 소수 채권자의 법적권리를 제한하고, 채무재편에 강제로 참여하게 하려는 것이다.

즉, 더 이상 감당할 수 없는 채무를 진 국가가 채무지불불능상태(insolvency)에 빠졌을 때 당사국 정부가 국제적(준사법)기관에 지불불능상태의인정과 그 구제를 신청하는 절차를 마련하는 것이다. 채무국의 신청을 받아 채무초과사실을 심사하고, 지불불능상태가 인정되면 자산관리인을 중심으로 채무국과 채권자 사이에서 채무재편에 대한 중재교섭을 한다. 양자

사이에 합의가 성립될 때까지 채무국의 자산은 압류되며 채권자의 청구권은 일시적으로 정지된다. 대다수 채권자의 동의로 채무재편안이 작성되면 이 안은 동의하지 않은 소수 채권자들에게도 구속력을 가진다. 이산의 절차에 의한 처리를 제도화하려 한 것이 국가파산제도 도입이었다.¹¹⁸⁾

회사워크아웃제도를 국가에 적용하는 데는 다음과 같은 한계가 따른다. 첫째, 회사워크아웃의 조항은 채무자의 잠재적 유동성이라는 틀 안에서 집행되는데, 이것은 국가에는 타당하지 않다. 둘째, 회사워크아웃제도의 목적 가운데 하나는, 채권자가 해당기업의 자산가치에 관심을 가져 그 자산가치를 극대화함으로써 자신의 요구액을 최대한으로 높인다는 것이다. 그래서 담보양도를 포함하는 기업워크아웃을 실현하기 위해 채권자의 일방적 소송을 용인한다. 그런데 이것도 국가에는 적용할 수 없다. 셋째, 워크아웃 중에는 채권자의 이익을 보호하기 위해 해당기업의 활동을 제한하기도 하는데, 국가의 경우에는 무엇보다 재정권한을 제한할 수 없음에도 불구하고 집단행동조한, 스탠드스틸, 채권자 이익의 보호, 우선순사항목 등에 대해 국제적인 합의가 이루어지면 그러한 제한이 경감될 수도 있다는 사실이다.

크루거 여사가 IMF의 역할로 든 것은, 채무국이 채무재편 중 채무지불정지를 신청할 때 보증을 서는 것, 지불정지기간의 연장 및 채무재편협정의 승인 등이다. 그러나 이러한 구상에서 제시된 IMF의 역할에 대해서는 상당히 강한 반대 또는 의문이 제기되었다. 문제는 IMF 자체가 채권자이므로 파산법원처럼 중립성을 담보할 수 없다는 것이었다. 게다가 국가의 채무초과의 인정에서 채무재편계획의 책정 및 실시에 이르는

118) 그 뒤 2002년 4월, 크루거 여사는 “국가채무재편의 신방식”이라는 제목의 글을 발표했다. 이 글은 채무재편의 법적인 틀로 “채무초과(insolvency)법” 구상을 이끌어내고 있다. 일반적인 파산법에서는 채무초과나 지불불능상태에 빠진 기업 또는 개인에 대한 채권자의 대응이 청산이나 워크아웃이냐에 따라 달라지도록 되어 있다. 국가의 경우에는 청산이란 있을 수가 없기 때문에 당연히 워크아웃을 전제로 하는 채무구제만 남는다. 따라서 회사를 위한 워크아웃제도가 참고가 된다. 그 법률은 일반적으로 다음과 같이 네 가지 사항을 포함하고 있다. 채무재편 교섭기간에는 채권자의 법적 권리가 정지되고, 권리정지기간 동안 채권자의 이익을 보호할 조치가 있으며, 채무재편 진행 중에 신규차입을 촉진하는 메커니즘이 있으며, 적격하게 이루어진 과반수의 결정은 소수의 반대자들에게도 구속력을 가진다는 것 등이다.

법집행의 주체로 IMF가 적합한가 아닌가에 대한 의문도 제기되고 있다. 그러나 무엇보다 가장 어려운 문제는 국제금융시장에서 국가가 거래의 당사자가 되어 참여하는 탓에 그 거래의 법적인 틀을 완전히 사법(私法)적인 체계로 구성할 수 없다는 점이다. 그렇기는 하지만 파산제도의 이점은 해당국가의 경제재건에 필요한 자산이 국내에 남아 있을 수 있어서 경제재건의 가능성이 확보된다는 점이다.

새로운 방식의 채무재편을 도입하는 것에 대해, 심사 및 채무재편계획의 중립성 확보를 중요시하는 내용 때문이었다. IMF도 국가파산제도의 도입에 채무초과상태를 중립적으로 인정해줄 국제법원과 같은 기구의 설치를 제안했다.

제8장 결론

국가채무를 둘러싼 논쟁의 핵심은 급속한 국가채무의 증가추세 그 자체에 맞추어져야 한다. 국가채무의 증대는 민주주의의 발전, 사회적 시장경제질서의 유지, 그리고 생산적 복지의 실현과정에서 불가피하게 치러야 하는 과정으로서의 성격도 짙다. 그러나 최근의 급작스런 국가채무의 양적인 팽창과 관련하여 문제의 본질을 분명히 하여 공론화하고, 합리적인 향후 재정·경제적 대안을 모색하는 노력이 요구된다. 서구 선진국의 예에서도 이미 알 수 있듯이 한번 실현되기 시작한 사회복지제도는 시행을 중단하기 극히 어렵고, 따라서 전체 국가와 사회의 재정·경제능력을 올바르게 꿰뚫고 있지 않은 상황에서는 빠른 속도로 국가의 채무가 불어 날 수 있는 위험성이 있기 때문이다. 이런 시점에 국가가 입법예고한 가칭 ‘국가재정법’의 제정과 국가채무관리관련 제도의 시행노력은 고무적인 일이라 할 것이다. 정부는 그러나 이에 그치지 말고 명시적인 국가채무의 통합관리차원을 뛰어 넘어 관리대상 채무의 범위를 보다 포괄적으로 정의하여 각종 국가의 보증채무, 기타 공공부문채무 그리고 잠재적 사회보장채무 등의 실질적인 국가채무화의 가능성을 종합적으로 고려해서 국가의 채무상환능력을 독자적이고도 장기적인 안목에서 관리해야 할 필요가 있다.

이에 덧붙여 IMF라는 초유의 사태를 경험한 우리의 입장에서 국가채무의 문제를 국제법상의 시각을 염두에 두고 최근의 변화를 살펴보면, IMF가 유지 불가능한 국가채무의 구제를 위한 국가파산제도의 도입을 검토하고 있다는 점도 주목할 필요가 있다. 따라서 국가채무의 위험이 국제적인 금융위기를 불러올 가능성은 여전히 남아 있다. 물론 IMF는 국제적인 거래를 위한 다각적인 결제기구라는 기능이 있고, 그런 기능과 관련되어 용자업무에 관여하는 방편을 동원할 수 있을 것이나, 국제경제의 시장화가 진척되고 환경변화가 만성적으로 진행되는 가운데 국가가 국제경제시스템에 잘 적응하지 못하는 상황을 맞게 된다면, 국가채무문제도 더 이상 국내법상의 문제로 남지 않는다. IMF에 의한 국가파산제

제8장 결 론

도의 도입 움직임은 국제시장을 다소나마 통제할 수 있는 것으로 만들려는 노력으로 이해할 수 있다. 그렇지만 앞으로의 국제금융시스템은 금융 기술과 정보기술에 법 기술까지 통합되어 복잡해질 것이다. 그리고 리스크관리를 위해서는 의사결정속도를 고속화하지 않으면 안 된다는 사실은 앞으로 중요한 연구과제가 될 것이다.

부 록

국가채무 및 재무보증에 관한 계산서

부 록

구 분	전년말현재액 (1)	본년도분		
		한도액	채무행위액 (2)	차 액
[국가채무]			[143,519,444,000] (-233,706,119,700)	
1. 차입금	22,536,050,919,250	7,992,900,000,000	1,285,453,086,800	6,942,900,000,000
가. 국내차입금	21,039,970,000,000	7,992,900,000,000	1,050,000,000,000	6,942,900,000,000
1) 한국은행차입	530,000,000,000	7,824,400,000,000	950,000,000,000	6,874,400,000,000
일시차입금	530,000,000,000	7,824,400,000,000	950,000,000,000	6,874,400,000,000
2) 기타차입금	1,513,970,000,000	168,500,000,000	100,000,000,000	68,500,000,000
○ 국민체육진흥 기금차입금	99,770,000,000	28,500,000,000	-	28,500,000,000
· 공공자금관리 기금	99,770,000,000	28,500,000,000	-	28,500,000,000
○ 사립학교교원 연금기금차입금	600,000,000,000	140,000,000,000	100,000,000,000	40,000,000,000
· 공공자금관리 기금	600,000,000,000	140,000,000,000	100,000,000,000	40,000,000,000
○ 수출보험기금 차입금	610,000,000,000	-	-	-
· 공공자금관리 기금	610,000,000,000	-	-	-
○ 한국산업은행 차입금	114,200,000,000	-	-	-
· 공공자금관리 기금	114,200,000,000	-	-	-
			[143,519,444,000] (-233,706,119,700)	

구 분	계(1+2)	본년도중상환액 또는 소멸액	본년도말 현재액	비 고
[국가채무]				
		(-514,767,880,460)		
1. 차입금	21,633,317,330,350	1,412,625,477,440	20,735,459,733,370	
가. 국내차입금	3,153,970,000,000	858,480,000,000	2,295,490,000,000	
1) 한국은행차입	1,540,000,000,000	590,000,000,000	950,000,000,000	
일시차입금	1,540,000,000,000	590,000,000,000	950,000,000,000	
2) 기타차입금	1,613,970,000,000	268,480,000,000	1,345,490,000,000	
○ 국민체육진흥 기금차입금	99,770,000,000	28,480,000,000	71,290,000,000	
· 공공자금관리 기금	99,770,000,000	28,480,000,000	71,290,000,000	
○ 사립학교교원 연금기금차입금	790,000,000,000	140,000,000,000	650,000,000,000	
· 공공자금관리 기금	790,000,000,000	140,000,000,000	650,000,000,000	
○ 수출보험기금 차입금	610,000,000,000	100,000,000,000	510,000,000,000	
· 공공자금관리 기금	610,000,000,000	100,000,000,000	510,000,000,000	
○ 한국산업은행 차입금	114,200,000,000	-	114,200,000,000	
· 공공자금관리 기금	114,200,000,000	-	114,200,000,000	

부 록

구 분	전년말현재액 (1)	본년도분		
		한도액	채무행위액 (2)	차 액
			[143,519,444,090]	
			(-2,331,706,119,790)	
나. 해외차입금	20,432,080,919,250	-	235,453,086,800	-
			(-238,408,205,250)	
일반회계	111,217,779,870	-	-	-
			[143,519,44,090]	
			(-2,033,297,914,540)	
재정용기특별회계	20,320,863,139,380	-	235,453,086,800	-
2. 국 채	87,757,497,632,690	37,949,700,000,000	34,467,737,400,000	3,481,962,600,000
양곡증권	2,126,100,000,000	-	-	-
외국환평형기금 채권(원화표시)	8,699,945,000,000	7,500,000,000,000	7,500,000,000,000	-
외국환평형기금 채권(외화표시)	5,356,044,203,500	-	-	-
국고채권	50,919,021,000,000	22,389,700,000,000	19,350,117,000,000	3,039,583,000,000
국민주택채권 {제1종 국민주택 채권}	20,644,997,225,000 (17,408,780,805,000)	8,000,000,000,000 (8,000,000,000,000)	7,617,620,400,000 (7,617,620,400,000)	382,379,600,000 (382,379,600,000)
{제2종 국민주택 채권}	(3,236,216,420,000)	-	-	-
공공용지보상채권	64,000,000	60,000,000,000	-	60,000,000,000
국채기구에의 출자재정증권	11326,204,190	-	-	-

국가채무 및 재무보증에 관한 계산서

구 분	계(1+2)	본년도중상환액 또는 소멸액	본년도말 현재액	비 고
		(-514,767,880,460)		
나. 해외차입금	18,479,347,330,350	554,145,477,440	18,439,969,733,370	
		(-287,867,849,560)		
일반회계	-187,190,425,380	47,560,150,820	53,117,273,360	
		(-226,900,030,900)		
재정융자특별회계	18,666,537,755,730	506,585,326,620	18,386,852,460,010	
		(507,603,188,260)		
2. 국 채	122,225,235,032,690	18,586,191,230,000	103,131,440,614,430	
양곡증권	2,126,100,000,000	1,026,100,000,000	1,100,000,000,000	
외국환평형기금 채권(원화표시)	16,199,945,000,000	350,000,000,000	15,849,945,000,000	
		(507,603,188,260)		
외국환평형기금 채권(외화표시)	5,356,044,203,500	11,440,000	4,848,429,575,240	
국고채권	70,269,138,000,000	14,653,986,000,000	55,615,152,000,000	
국민주택채권	28,262,617,625,000	2,556,057,190,000	25,706,560,435,000	
{제1종 국민주택 채권}	{25,026,401,205,000}	{2,555,906,760,000}	{22,470,494,445,000}	
{제2종 국민주택 채권}	{3,236,216,420,000}	{150,430,000}	{3,236,065,990,000}	
공공융자보상채권	64,000,000	36,600,000	27,400,000	
국채기구에의 출자재정증권	11,326,204,190	-	11,326,204,190	

부 록

구 분	전년말현재액 (1)	본년도분		
		한도액	채무행위액 (2)	차 액
3. 국고채무부담 행위	2,822,145,402,910	2,598,890,036,000	2,385,915,935,460	212,974,100,540
일반회계	2,074,453,454,270	1,933,237,036,000	1,734,320,583,170	198,916,452,830
기타특별회계	313,000,000,000	345,000,000,000	343,046,700,000	1,953,300,000
기업특별회계	434,691,948,640	320,653,000,000	308,548,652,290	12,104,347,710
			[143,519,444,090]	
			(-2,331,706,119,790)	
국가채무총액(Ⅰ)	113,115,693,954,850	-	38,139,106,422,260	-
[채 무 보 증]				
일반채무보증	5,828,316,582,730	4,006,300,000,000	370,000,000,000	3,636,300,000,000
정부보증채권	97,510,149,289,000	3,660,000,000,000	3,660,000,000,000	-
			[570,035,300]	
차관지불보증	3,431,093,277,320	-	3,068,370,000	-
			[570,035,300]	
채무보증총액(Ⅱ)	106,769,559,149,110	-	4,033,068,370,000	-

구 분	계(1+2)	본년도증상환액 또는 소멸액	본년도말 현재액	비 고
		(7,347,614,630)		
3. 국고채무부담 행위	5,208,061,338,370	2,437,875,242,450	2,762,838,481,290	
		(6,972,718,800)		
일반회계	3,808,774,037,440	1,891,846,255,410	1,909,955,063,230	
기타특별회계	656,046,700,000	313,000,000,000	343,046,700,000	
		(374,895,830)		
기업특별회계	743,240,600,930	233,028,987,040	509,836,718,060	
		(182,922,430)		
국가채무총액(I)	149,066,613,701,410	22,436,691,949,890	126,629,738,829,090	
[채 무 보 증]		(494,910,000,000)		
일반채무보증	6,198,316,582,790	379,547,179,620	5,323,859,403,170	
정부보증채권	101,170,149,289,000	5,740,364,010,000	95,429,785,279,000	
		(22,232,530,690)		
차관지불보증	3,434,731,682,620	1,694,789,037,130	1,717,710,114,800	
		(517,142,530,690)		
채무보증총액(II)	110,803,197,554,410	7,814,700,226,750	102,471,354,796,970	

참고 문헌

- Andel, N., Kredit-versus Steuerfinanzierung, in: *Ö f f e n t l i c h e Verschuldung und Kapitalmarkt*, Frankfurt a. M. 1977.
- Baum, T.-M.: *Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie: Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik*, Frankfurt a. M./Bern 1982.
- Bröcker, K. T., *Grenzen staatlicher Verschuldung im System des Verfassungsstaats*, Berlin 1997.
- Buchanan, J.-M./Wagner, R.-E., *Democracy and Keynesian Constitutions: Political Biases and Economic Consequences*, in: Buchanan, J.-M./Burton, J./Wagner, R.-E.(ed.), *The Consequences of Mr. Keynes: An analysis of the misuse of economic tgeory for political profiteering with proposals for constitutional disciplines*, Institute of Economic Affairs, Lancing 1978.
- Folkers, C.: *Konzepte zur Begrenzung von Steuern und Staatsausgaben*, in: Arnim, H.-H. v./Littmann, K.(Hrsg.), *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 51. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1983 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 92*, Berlin 1984, S. 163ff.
- Funke, S: *Die Verschuldungsordnung: Ein Beitrag zur finanzwissenschaftlichen Ordnungspolitik*, Berlin 1995.

참 고 문 헌

- Gandenberger, O., Theorie der öffentlichen Verschuldung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft III, 3. Aufl. Tübingen 1981, S. 3 ff.
- Gröpl, C., Haushaltsrecht und Reform - Dogmatik und Möglichkeiten der Fortentwicklung der Haushaltswirtschaft durch Flexibilisierung, Dezentralisierung, Budgetierung, Ökonomisierung und Fremdfinanzierung-, Tübingen 2001.
- Hansmeyer, K.-H., Der öffentliche Kredit I - Der Staat als Schuldner, 3. Aufl., Frankfurt am Main 1984.
- Ursachen des Wandels der Budgetpolitik, in: Budgetpolitik im Wandel, Hrsg. von Karl Häuser, Berlin 1986.
- Henneke, H.-G.: Öffentliches Finanzwesen, Finanzverfassung : eine systematische Darstellung, 2., völlig Neubearb. Aufl., Heidelberg: Müller, 2000.
- Höfling, W., Staatsschuldenrecht: Rechtsgrundlagen und Rechtsmaßstäbe für die Staatsschuldenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1993.
- Kirchhof, F.: Der notwendige Ausstieg aus der Staatsverschuldung, in: DVBl. Heft 23/24 2002, S. 1569-1578.
- Kirchhof, P., Verfassungsrechtliche Grenzen der Steuerlast und der Staatsverschuldung, in: Schranken gegen Staatsverschuldung und Steuerlast, Frankfurter Institut -Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Köln 1996, S. 51 ff.
- Staat als Organisationsform, in: DVBl. 1999, S. 637 ff.

- Kratzmann, H.: Verschuldungsverbot und Grundrechtsinterpretation: Budgetrestriktion als finanzverfassungsrechtliche Konkretisierung primär des Demokratieprinzips und als Regulativ des “Möglichen” im einschlägigen grundrechtlichen Vorbehalt, Berlin: Duncker & Humblot, 2000.
- Mußnug, R., Die Staatsverschuldung und das demokratische Prinzip der Herrschaft auf Zeit, in: Staatsfinanzen – Staatsverschuldung – Staatsbankrotte in der europäischen Staaten – und Rechtsgeschichte, Lingelbach, G.(Hrsg.), Köln ; Weimar ; Wien : Böhlau 2000, S. 251 ff.
- Noll, M.: Haushalt und Verfassung: Normen, Reformen, Trends; eine Einführung in das Haushalts- und Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland sowie der Europäischen Union, 1. Aufl., Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 2000.
- Pünder, H.: Haushaltsrecht im Umbruch – eine Untersuchung der Erfordernisse einer sowohl demokratisch legitimierten als auch effektiven und effizienten Haushaltswirtschaft am Beispiel der Kommunalverwaltung, Stuttgart 2003.
- Püttner, G., Staatsverschuldung als Rechtsproblem: Ein verfassungsrechtliches Plädoyer gegen die Kreditfinanzierung der öffentlichen Haushalte, Vortrag gehalten vor der Berliner Juristischen Gesellschaft am 2. Juli 1980, erweiterte Fassung, Berlin, New York 1981.

참 고 문 헌

v. Stein, L., Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 4. Aufl., 2. Bd., Leipzig 1878.

Strube, S.: Die Geschichte des Haushaltsrechts vom Mittelalter bis zur Gegenwart - Eine ökonomische Analyse im Lichte der Budgetfunktionen, Berlin: Duncker & Humblot, 2002.

곽태원, 우리 나라 국가채무의 문제 및 대응방안, 서강경제논집, 서강대학교 경제학연구원, 2002.

박형수·박기백, 재정건전화를 위한 국가채무 관리방안, 한국조세연구원, 2003.

신해룡, 지방예산결산심사론, 세명서관, 2001.

이덕연, 국채발행에 대한 헌법적 한계, 헌법판례연구(3), 한국헌법판례연구회, 2001.

대한민국정부, 『국가채무에 관한 계산서』, 매년도 발행.