

현안분석 2007-

재정법제 연구 07-04

국·공채발행 및 관리법제 개선연구

이동수 · 강주영

국·공채발행 및 관리법제 개선연구

The Study of Issuance of National and Public Bonds and
Improvement of Management on Legislation

연구자 : 이동수(대구가톨릭대학교 법학부 교수)

Lee, Dong-Soo

강주영(부연구위원)

Kang, Joo-Young

2007. 10. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문 요약

국가채무란 중앙정부의 채무뿐만 아니라 지방자치단체의 채무를 포함하는 국가전체의 채무라는 의미로 사용한다. 이러한 국·공채는 공적인 기관이나 넓은 의미의 정부가 발행하는 채권으로서 일반 기업이 발행하는 회사채와는 구별된다. 국가의 재정수입은 원천적으로 조세와 세외수입에 의해 총량 되어야한다. 재정지출요소가 많고 클 경우에는 조세 및 세외수입의 증가로 대처하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러므로 필연적으로 적자재정을 운영해야하며, 이렇게 발생된 적자의 보전수단으로 크게 통화증발과 국·공채의 발행을 들 수 있다. 그러나 통화증발은 인플레이션 등 예상되는 경제·사회적 문제가 많아 가장 손쉬운 방법이나 고려대상이 되지 못한다. 그러므로 국·공채의 발행으로 대처함이 가장 일반적이다.

국공채관련 법제의 개선은 다음과 같은 방향으로 국공채의 발행 및 관리가 이루어져야함을 의미한다.

- 1) 국공채 발행한도에 대한 국회(지방의회)의 심사를 의무화 하자는 것이다. 장래 국민에게 부담이 될 채권발행을 허용함에 있어서는 최소한 채권의 발행 시 고려하여야 할 발행조건, 상환기간, 상환채원 기타 기본적인 사항을 규정한 부속서류를 제시받아 그 내역을 살펴본 이후에 국회가 의결하도록 하자는 것이다.
- 2) 국공채발행의 한도액 설정이다. 국가채무부담행위는 미리 국회의 의결을 얻도록 하는 규정(제25조)만 있을 뿐 그 한도액에 관한 규정은 없다. 그러므로 법률로 국채의 발행을 GDP의 일정비율범위 내로 하도록 규정할 필요가 있다.
- 3) 국공채상환기간의 장기화는 국채의 유통을 촉진하고 국채시장의

급변동에 대해 완충역할을 수행하는 등 정부는 국채시장이 효율적으로 운용되도록 관리함으로써 국채 발행비용을 낮추고 금융시장발전의 기반을 조성하는 것이 필요하며 국채의 만기를 장기화하여 국채비를 줄일 뿐만 아니라 국채의 단기상환에서 오는 차환 국채의 발행으로 인한 국채의 누적을 해소시켜야 할 것이다.

- 4) 국공채소화방식의 선진화이다. 국공채의 시장성 결여에 따라 일반화되었던 강제할당방식이나 수익자 첨가방식을 통한 국공채의 인수방식도 점차 선진국형의 경쟁입찰에 의한 공모발행방식으로 전환되어야 할 것이다. 미국의 경우 국채발행은 완전경쟁입찰방식에 의하고 있으며, 일본, 영국, 독일 등은 점차 경쟁입찰방식의 비중을 늘려 나가는 추세에 있다.
- 5) 국공채이자율의 실세화이다. 국공채의 이자율을 보면 20년물의 경우가 평균 5.13%로 시중 보통예금금리를 약간 상회하는 수준이어서 투자자들의 관심을 크게 끌지 못한다. 비록 국공채는 회사채에 비하여 위험성이 적기 때문에 만기의 수익률이 회사채에 비하여 약간 낮을 수 있으나, 회사채의 경우 최근 주가지수의 상승 등으로 매우 안정적으로 고수익이 보장됨으로 국공채이자율을 상회시켜야 할 것이다.
- 6) 국공채 발행조건의 표준화 및 발행주기의 정례화이다. 국공채의 발행목적이나 발행조건 및 발행주체가 복잡하고 다양하다면 국채에 관한 구매력이 저하될 뿐만 아니라 결국 국채수익율도 떨어질 수밖에 없다. 그러므로 국채발행의 규모, 발행시기 및 발행주체 등에 관한 표준화할 수 있는 규정이 있어야 할 것이다.
- 7) 국공채 수요기반의 확충이다. 국공채 수요기반을 확충하기 위해서는 국공채의 비율은 실세화할 필요가 있고, 동시에 첨가소화식 국공채 발행을 가급적 줄이고 경쟁입찰방식을 확대하여야 할 것이다.

8) 국공채 관련 채무관리의 강화이다. 국가채권도 재정운영의 투명성과 신뢰 확보, 국가자산에 대한 이해증진을 통한 재정에 대한 균형감각유지, 재정건전성에 대한 이해를 통한 국공채의 발행과 상환에 대한 자신감의 배양 등을 위하여 관리할 필요가 있다. 국가채권은 결국 국가채무의 발행, 특히 국가채무의 절대량을 차지하는 국공채의 발행과 직접연관이 있으므로 국가채무는 국가채권보다 더욱 철저한 관리를 하여야 할 것이다.

※ 키워드 : 국공채의 발행, 국공채의 상환, 미국의 공채법, 국공채 관리정책, 재정헌법

Abstract

National and public bonds are interest-bearing debt instruments that are issued by government or local government to provide for a particular financial need and they are distinguished from corporation bonds. National revenue has to consist of the amount of tax and national incomes. Increasing tax and national income are limited to support government's expenditures when the government's expenditure is getting bigger or more.

Therefore, the government necessarily runs a deficit to support the expenditure of the government. The government needs to increase current money or issue national bonds and public bonds to make up a deficit. Although the former is an easy way to make up a deficit, it may cause inflation so the latter is a more general way. National debt is the total financial obligation of the government, including such instruments as long-term, short-term bonds, notes, public bonds, and foreign debt. The government makes national debt when they issue bonds and the government must repay national debt.

The article examines the right direction for improvement of Management on legislation. 1) the limit to issue national bonds and public bonds must be considered by congress (local council). After considering maturity, condition, the face amount and other basic terms on the offered bonds, the congress must decide the limit to issue national bonds and public bonds because the issue of national bonds and public bonds will give a nation burden. 2) the total amount of national bonds and public bonds must be limited. Making a national debt, the government must have the congress' approval but there is no limit for the amount of national bonds and

public bonds so it is necessary to enact the amount of national bonds and public bonds in scale with GDP. 3) maturity for national bonds and public bonds is making a long-term. Making a long term for bonds promotes the negotiability of national bonds and operates as a useful cushion to reduce damage for a sudden change in bond market. Therefore, the government not only operates and manages the bond market effectively but also reduce the cost for issue of national bonds. 4) the selling methods of the national bonds and public bonds are made like developed countries such as Japan, United State America, and German. For instance, U.S. government makes a competitive bid for issue of national bonds and the other countries are tending to increase the competitive bid for issuing national bonds. 5) the interest rate on offering bonds must be made at the effective rate. Although national bonds are less risky than other corporate bonds, the interest rate is less than others. Moreover, recently corporate bonds have become stable and given investors high-yield interests. For this reason, national bonds are not attractive among investors. 6) the issue condition and the period of issue on national bonds must be standardized and formalized. If the purpose of issue and the issue condition on national bonds are so complicated, the purchasing power of national bonds can be decreased. Therefore, the government must enact the law that manages and controls the limit and time of issue and an issuer on national bonds. 7) it is to increase the demand for national bonds. 8) it is to control the debt on national bonds. The government debt must be more controled and managed than national bonds because the issue of national bonds is directly related to the national debt.

※ Key words : Issuance of Bond, Repayment of Bond, Public Debt
Limit : 31USC§§3101-3130, Management Policy of
Bond, Fiscal Constitutional Law

목 차

국문 요약	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	11
제 1 절 국가채무의 개념과 문제점 및 분류	11
I. 국가채무의 개념	11
II. 국가채무의 법적 문제점	13
III. 국가채무의 분류	15
제 2 절 국가채무관리의 개선방안	18
I. 우리나라 국가채무의 현황	18
II. 국가채무관리의 법제상의 문제점과 개선방안	20
III. 국가채무관리의 경제·사회적 현황과 개선 방안	23
제 2 장 우리나라의 국·공채 현황과 법제상 문제점	31
제 1 절 국·공채 개념과 역사	31
I. 국·공채의 개념과 유용성	31
II. 우리나라 국·공채의 역사	36
제 2 절 우리나라 국채 현황	37
I. 국채의 개념과 종류	37
II. 국채의 발행절차	45
III. 국채시장의 현황과 활성화 방안	48
제 3 절 우리나라 지방채 현황	54
I. 지방채의 개념과 종류	54
II. 지방채의 발행절차	59
III. 지방채시장의 현황과 활성화 방안	63
제 4 절 국·공채와 관련된 법제의 현황과 문제점	69

I. 국·공채관련법제의 현황	69
II. 국·공채관련 법제의 문제점	75
제 3 장 주요국가의 국·공채 관련 법제	85
제 1 절 미 국	85
I. 국·공채의 성격과 역사	85
II. 국·공채의 종류	93
III. 공채관리정책	97
IV. 공채의 발행과 상환에 관한 법적 문제	100
V. 맺음말(공채법 개정에 대한 제언)	111
제 2 절 독 일	135
I. 국가채무의 기본관념과 해소방안	135
II. 국·공채관련 법제개선방안	142
제 3 절 일 본	148
I. 국채의 개념과 종류	148
II. 국채의 현황과 전망	152
III. 지방채의 현황과 전망	156
IV. 국·공채관리와 제도개선	159
V. 맺음말	165
제 4 장 결론(국·공채의 관리와 관련법제 개선방안)	171
제 1 절 국·공채관리의 중요성	171
I. 국·공채관리의 개념과 중요성	171
II. 국·공채관리의 기술적 측면	172
III. 국·공채관리의 경제적 측면	175
IV. 우리나라의 국·공채관리상 문제점	177
제 2 절 국·공채관련 법제의 개선방안	179
I. 국·공채관련 법령의 정비	179
II. 국·공채관련 법제개선의 주요 방향	181
참 고 문 헌	199

제 1 장 서 론

제 1 절 국가채무의 개념과 문제점 및 분류

I. 국가채무의 개념

여기서 국가채무란 중앙정부의 채무뿐만 아니라 지방자치단체의 채무를 포함하는 국가전체의 채무라는 의미로 사용한다.

일반적으로 국가는 조세권 등을 발동하여 필요한 재원을 확보하고 있는바, 채무라는 개념을 비교적 생소한 것으로 여길 수도 있다. 그러나 조세권의 발동은 그 상대방(납세자)의 조세부담능력을 합리적으로 산정하여 차등적으로 부과하게 되며 또한 조세법률주의(헌법 제59조)에 따라 국회의 엄격한 입법적 통제 하에 놓여있다.

그러나 행정 국가화 현상 및 복리국가 이념구현의 심화에 따라 국가의 재정지출의 필요성은 확대되어가고 있으나, 국민의 담세력을 고려하여 국가적 중대사를 시의적절하게 해결하지 못하게 되면 돌이킬 수 없는 고통과 피해를 초래할 수도 있는 상황이 되었다. 그러므로 국가는 재원을 차용하더라도 필요한 재정지출을 할 수밖에 없게 된다. 이것이 국가채무발생의 원인이라 하겠다.

그러나 국가의 채무는 그 당시의 시급한 사회복지, 사회간접자본(SOC)의 확충에는 긴요하게 필요하나 그 부담은 다음 정부 또는 다음 세대로 전이되기 때문에 신중을 기해야하며 적정 부채율의 유지가 요구되게 된다.

국가채무에 관한 통일적인 법률적 개념은 존재하고 있지 않으나¹⁾

1) 국가재정법은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무라고 하고 있으며(제91조 제1항), 금전채무에는 국가의 회계 또는 기금이 발행한 채권, 차입금, 국고채무 부담행위(동법 제2항)와 국가의 보증채무 중 정부의 대지급이행이 확정된 채무(동법 시행령 제43조 3항)를 발한다고 규정한다. 또한 지방재정법은 채무란 “금전의

국가재정법 시행령은 국가채무관리보고서상 국가채무를 국채, 차입금 및 국고채무 부담행위로 한정함으로써 국가채무의 개념을 명백히 하려고 하였다(제27조 제4항).

한편 국가의 채무는 양적으로 일정시점을 기준으로 하여 그때마다 발생한 재정적자의 총체를 의미하며 기본적으로 국가가 부담해야 할 범위를 말하기도 한다.

국가채무와 관련하여 다음과 같이 상이한 기준이 존재한다.

첫째, IMF기준으로 이에 따르면 정부가 직접적인 원리금 상환 의무를 지고 있는 확정채무를 말한다. 이 기준에 의하면 중앙정부 및 지방정부, 그리고 이들이 관리 주체가 되는 회계와 기금의 전부를 말하나 보증채무, 사회보장기금의 잠재채무, 중앙은행채무, 공기업채무 등은 제외된다.²⁾

둘째, OECD기준으로, 이에 따르면 채무를 정부, 금융 및 기업부분으로 나눔으로 정부부분의 채무를 기준으로 하면 IMF기준보다 매우 협소하다. 즉 IMF기준상 국가채무에 속하는 외국환평형기금(외국환거래법 제13조)이나 국민주택기금(주택법 제60조) 등은 금융부분으로 분류되고 사회보장기금의 채무는 국가채무에 포함시키고 있다.³⁾

지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 의무”를 발한다고 규정한다(제2조 제5호). 그러나 국가재정법은 각 중앙관서의 장은 국가채무관리보고서를 작성하여 다음연도 2월 말까지 재정경제부장관에게 제출토록 하고 있으므로(제58조 1항 6호), 국가채무관리 보고서 상 국가채무는 중앙정부의 채무만을 의미하는 것으로 보고 있다.

2) 이유는 보증채무와 잠재채무는 채무의 발생 가능성 및 규모가 확정되지 아니한 까닭이며(비확정채무), 중앙은행의 채무는 통화안정 등 통화정책 수행과 관련된 채무이므로 국가채무가 아니기 때문이다. 그러나 미국의 채무부 발행국채(treasury bond)는 국가채무에 포함되고 있다. 공기업채무는 공기업이 독립채산제로 운영되는 비정부형 기관이므로 국가채무에 포함시키지 않는 것이 옳다(나성진·박기백·박형수, 우리나라 국가부채의 지속가능성, 한국조세연구원(2006. 12), pp.18-19).

3) 우리나라의 경우 2005년 말을 기준으로 한 국가채무는 IMF기준에 의하면 GDP대비 30.7%, OECD기준으로는 GDP대비 20.3%이다. 이는 정부부분의 범위차이 때문이다.

우리나라는 국가채무관리보고서에 따라 국가채무를 국가(중앙정부와 지방정부)가 차입의 주체로서 원리금의 상환의무를 부담하는 확정채무로 규정하여⁴⁾ IMF기준에 따르고 있다. 그러므로 보증채무, 사회보장기관채무, 중앙은행채무, 공기업채무 등은 제외된다.

II. 국가채무의 법적 문제점

국가채무는 국가재정의 건전성을 나타내는 지표이며 이는 국가의 신용상태나 국가의 재정위험성을 측정 할 수 있는 기준이 되기 때문에 관심의 대상이 될 수밖에 없다. 국가 채무가 미칠 수 있는 문제점들을 분석하면 다음과 같다.⁵⁾

첫째, 국가목적의 우선순위에 왜곡이 발생한다.

국가가 채무로 인해 재정 압박을 받게 되면 국가는 재정지출이 과도하게 요구되는 사회복지, 사회간접자본의 확충 보다는 우선 손쉬운 사업을 우선순위에 두게 되어 장기·지속적 국가발전에 지장을 초래하게 되며, 결국 저예산·저지출 재정운용을 할 수밖에 없게 되어 국가예산과 관련된 국회의 헌법상 권한을 무력화시키게 될 것이다.

둘째, 국가의 재정기능을 약화시킨다.

정부는 국채, 차입금 등을 통하여 경기 부양책과 긴축재정 등을 운용 할 수 있는데 채무가 과도한 경우에는 추가 국채발행 등의 여력이 없어 이러한 융통성 있는 재정운용은 어렵게 된다.

셋째, 국가 채무는 국민의 조세 부담율을 증가시켜 경기침체의 원인이 될 수 있다.

국가채무는 궁극적으로 국민의 조세부담으로 상환 될 수밖에 없으므로 이미 발생한 과거의 국가채무는 그 당시 국민이 아닌 다음 세대

4) 대한민국 정부, 2005 회계연도 국가채무에 관한 계산서(GOVP1200621269), p.1 참조.

5) 장선희, 국가채무관련법제의 개선방안-독일법제에 대한 비교분석을 중심으로-, 한국법제연구원(2004. 11), pp.35-51 참조.

로 국민의 부담으로 전가되어 세대 간의 갈등·형평성 문제가 야기될 수 있을 뿐만 아니라, 가정경제의 긴축으로 경기 침체를 초래하게 된다.

넷째, 국가 채무는 국가의 경제적, 사회적, 안보적 불안 요인으로 작용하여 마침내 국가위험 또는 국가 도산을 초래할 수 있다. 또한 과도한 국가채무는 국내기업의 해외활동에 매우 부정적인 영향을 미치게 되어 수출, 해외자본·기술의 도입 등에 제약을 받게 된다.

다섯째, 국가채무는 사회계층간의 불합리한 분배의 효과를 초래한다.

국가는 국가에 대해 국채, 차입금 등으로 인해 채권을 가진 일부 국민들에게 막대한 원리금을 지급해야 하지만 그 재원은 전체국민의 부담이 될 수밖에 없기 때문이다. 이는 국채를 매입할 수 있는 고소득 계층의 국민의 이익으로 귀결될 것이다. 물론 이에 대해서는 반론이 있을 수 있다. 즉 국채 등의 매입으로 상당부분 사회보장·사회간접자본의 확충에 기여하였기 때문에 이는 당연한 결과라는 것이다.

여섯째, 국가채무가 누적적으로 증가되면 그 과정에서 국민들의 조세 부담율은 감소되었을 수 있고, 이리하여 감소된 비율만큼 기업은 신규투자를 통한 생산증대, 기술개발을 하였고, 가계의 경우는 소비를 창출할 수 있었다면 이는 국가 채무의 긍정적 효과라 할 수 있다. 또한 국가 채무가 사회보장·사회간접자본을 확장 시켰다면 이는 미래 세대의 부담을 감소시켜 주는 효과로 이어질 것이다. 그러나 국가 채무가 소모적·낭비적으로 사용되었을 경우에는 결국 국가의 채무상환능력의 상실로 이어져 국가 재정의 파탄을 초래할 수도 있다.

결론적으로 보아 국가채무는 반드시 필요한 재원의 조달을 위한 결과이므로 긍정적이나 그 비율은 합리적 상환능력의 범위 내이어야 할 것이다. 특히 고령화·저출산 사회를 눈앞에 둔 우리나라의 경우는 국가 채무를 갚아야 할 세대의 형편을 고려하여 국가 채무는 경제성장·사회보장의 결과로 나타내야만 할 것이다.

Ⅲ. 국가채무의 분류

국가채무란 국가가 국가 목적의 달성을 위해 필요로 하는 재정 수요에 충당하기 위해 금융시장과 자본시장 등에서 부채의 형식으로 빌린 총액을 말한다. 국가가 국가목적·공익목적 달성을 위하여 빌린 부채라 해도 사인간의 채권·채무 관계와 마찬가지로 원리금을 상환해야 한다.

국가채무의 범위를 정하고 이를 분류하는 것은 기본적으로 개별국의 법제에 관련된 문제라 생각된다.

이리하여 우리나라는 「국가재정법」에 따라 국가채무관리보고서를 작성해야 하는 국가채무를 국채, 차입금 및 국고채무부담행위로 한정하고 있다(동법 시행령 제27조 제4항).

1. 국 채

국채란 국가가 부족한 재정수입을 보충하기 위하여 발행하는 채권을 말한다. 국채는 재정경제부 장관이 「공공자금관리기금법」에 따라 설치된 관리기금의 부담으로(제2조) 발행하며, 국채에 관한 사무는 한국은행이 이를 처리한다(국채법 제8조 제3항). 국채는 2004년에는 국고채권, 국민주택채권 제1종만 발행되었으며, 외국환평형 기금채권은 필요에 따라 발행되었다.⁶⁾ 공공용지보상채권은 법적으로 발행이 가능하나 2001년 이후부터 발행되지 않고 있으며, 양곡증권과 국민주택채권 제2종은 발행이 폐지되어 현재 채권 잔액 상황이 이루어지고 있는 중이다.

재정증권은 재정경제부 장관이 일반회계 또는 특별회계의 부담으로 발행할 수 있고(국고금관리법 제33조, 동 시행령 제53조), 기존의 국민

6) 외국환 평형기금채권은 2002년까지는 매년 발행되었으나 2003년과 2004년에는 발행실적이 없으며, 2005년에 다시 발행되었다.

주택기금채권, 농어촌발전채권, 농지채권은 국고채권으로 흡수 되었다. 국채에 관한 자세한 논의는 다음 장에서 하기로 한다.

2. 차입금

차입금은 정부가 한국은행 등 국내금융기관, 민간기금 등 으로부터 차입하는 국내차입금과 IBRD, ADB 등 국제기구와 미국, 일본 등 외국 정부 으로부터 차입하는 해외차입금으로 구분된다. 차입금은 법정유가증권의 발행을 통하여 빌려오는 것이 아니라는 점에서 국채와는 구별되는 국고재원의 조달 방식이다. 특히 해외차입금에 관해서는 『공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률』에 따르면 공공차관의 효율적인 도입 및 관리를 통하여 국민경제의 건전한 발전을 도모하기 위하여 (제1조) 재정경제부장관은 공공차관이 ① 국가의 안전과 공공질서의 유지에 지장을 초래하거나, ② 국민의 보건위생 또는 환경보전에 해를 끼치거나 미풍양속에 현저히 반하는 경우, ③ 대한민국의 법령에 반하는 경우가 아닌 한 외국정부 또는 외국법인과 공공차관 협약을 체결할 수 있다고 한다(제3조).⁷⁾ 이 경우 공공차관은 정부가 직접 차주(借主)가 되는 재정차관과 정부가 지급 보증을 하고 지방자치단체 등이 도입하는 보증차관으로 구분되는바 보증차관은 보증채무로 분류되어 국가 채무의 범위에 포함되지 않고 재정차관만 차입금에 해당된다.

해외차입금을 도입할 경우 정부기관 또는 대한민국 정부는 재정경제부장관에게 신청하여야하며, 재정경제부장관은 해외차입금이 필요한 사업별 내용, 차입조건 및 정부의 지급보증이 필요한 채무의 범위 등 필요한 사항을 기재한 공공차관 도입 계획안을 작성하여 미리 국회의 의결을 받아야 한다(제6조).

7) 공공차관이란 대한민국정부가 외국정부 등 및 외국법인으로부터 또는 대통령령이 정하는 대한민국법인이 대한민국정부의 지급보증을 받아 외국정부 으로부터 차용하는 대외지급수단 및 수출신용제도에 의하여 도입하는 자본재·원자재를 말한다(제2조 제6호).

차입금은 1997년 외환유동성 확충을 위한 차관도입(해외차입금)으로 증대하였으나 1998년부터는 안정적 추이를 보이고 있으며 2006년 말 현재 차입금 규모는 총 6조 4,360억 원으로 해외차입금의 만기상환 등으로 전년도 비해 1조 1,890억 원이 감소하였다. 국가채무 가운데 차입금의 변동 추이는 <표1>과 같다.

<표1> 연도별 차입금 추이

(단위 :10억원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
차입금	18,492	21,760	21,386	21,907	22,536	20,736	15,750	10,655	7,625	6,436
(국 내 차입금)	(3,170)	(2,975)	(2,443)	(1,901)	(2,104)	(2,295)	(3,170)	(2,040)	(2,055)	(2,157)
(해 외 차입금)	(15,322)	(18,785)	(18,943)	(20,006)	(20,432)	(8,440)	(12,580)	(8,615)	(5,570)	(4,279)

자료 : 재정경제부 국고국국고과 · 재정정보관리과

3. 국고채무부담행위

국고채무부담행위는 국가가 예산의 확보도 없이 미리 채무를 지는 행위이다. 즉 국가가 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위내의 것 이외의 채무를 부담하는 행위로서 사전에 국회의 의결을 거쳐야 한다. 그리고 국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 년도 및 상환연도와 채무부담의 증액을 표시 하여야 한다(국가재정법 제25조 제1항, 제3항). 국고채무부담행위는 1997년 3조 4,080억원에서 2005년말 2조 1,390억원으로 감소되어오다 2006년 말에는 2조 4,610억원으로 약간 증가 되었다. 국고채무부담행위의 변동추이는 <표2>와 같다.

<표2> 년도별 국고채무부담행위 추이

(단위 :10억원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국고채무 부담행위	3,408	3,029	2,523	2,710	2,822	2,763	2,441	2,500	2,139	2,461

자료 : 재정경제부 국고국 국고과 · 재정정보 관리과

제 2 절 국가채무관리의 개선방안

I. 우리나라 국가채무의 현황

2006년도 말 우리나라의 국가채무총액은 282조7,830억원으로 1997년의 50조4,540억원에 비해 매우 가파른 증가세를 보이고 있으며 국가채무의 GDP대비율도 2006년말 33.4%로 1997년의 10.2%에 비해 3배 이상 상승한 것으로 나타났다.

국가채무와 국가채무의 GDP대비율의 추이는 <표3>과 같다.

<표3> 년도별 국가채무의 GDP대비율

(단위 :10억원)

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국 가 채 무	50,454	71,437	89,715	100,942	113,116	126,630	158,825	196,087	238,766	282,783
대GDP율, %	10.2	14.8	16.9	17.4	18.2	18.5	21.9	25.2	29.6	33.4

* 국가채무의 GDP대비율은 국민계정의 개편에 따른 GDP 변환 소급 적용 ('95~'02)

자료 : 재정경제부 국고국 국고과 · 재정정보관리과

국가채무의 지속적인 증가는 자료에서 보는바와 같이 국가채무의 상대적 크기를 나타내는 GDP 대비율이 33.4%에 이르고 있어 장차 막대한 국민적 부담을 예고하고 있는 듯하다. 그러나 이미 언급한 바와 같이 OECD기준에 따르면 2006년 말 우리나라 국가 채무의 GDP대비율은 18.7%로서 OECD국가 평균인 78.2%에 크게 못 미치고 있다. 주요국가의 국가채무의 GDP 대비율은 <표4>와 같다.

<표4> 국가별 국가채무의 GDP대비율

국가별 국가채무/GDP 비율 (단위 : %)

한국	미국	일본	독일	프랑스	영국	OECD 평균
18.7	63.4	175.2	71.3	69.5	50.3	78.2

자료 : OECD Economic Outlook No.79, 2006. 6

OECD기준에 따르면 정부가 발표하는 국가채무 중 우체국예금보험·외국환평형기금·국민주택기금 등은 금융부분으로 분류되고 기업특별회계는 기업부분으로 분류되어 이들은 국가채무에 포함되지 않기 때문이다.⁸⁾

국가채무는 그 당시 필요한 공공적 수요에 대응하기위한 불가피한 것으로 판단되나 그 부담은 국가채무의 수혜자가 아닌 다음세대의 몫으로 전가 되거나 계층간의 불균형 차별을 초래하는 등 문제점이 많다.⁹⁾ 독일의 로렌즈 폰 슈타인(L. v. Stein)의 “국가의 빛이 없는 나라

8) 보도자료, 2003년 말 국가채무현황(2004. 4), 재정경제부 국고국 국고과; IMF재정통계지침에 따라 국가부채에 포함되는 사항 중 산재보상보험기금·보험기금·국민연금기금 등은 정부 내의 사회보장기금으로, 군인연금기금·공무원특별연금기금·우체국보험 특별회계 및 기금·외국환 평형기금·국민주택기금 등을 금융부분으로 그리고 기업특별회계·지방공기업 특별회계 등은 기업부분으로 분류되어 국가채무에서 배제되고, 결국 남은 것은 중앙·지방정부 및 공공비영리기관 부채만 국가채무로 남게 된다.

9) 앞의 주 5) 참조.

는 국민을 위한 투자를 소홀히 한 것이거나 아니면 현재의 국민에게 너무 많은 부담을 요구하고 있는 것이다”¹⁰⁾라는 말의 의미에서도 보듯이 국가채무는 불가피한 현상이다. 그러므로 이를 적절히 관리하여 적정수준의 국가채무를 유지토록 하여야 할 것이다.

II. 국가채무관리의 법제상의 문제점과 개선방안

현대국가는 재정의 독자적인 역할과 다기능의 요구되는 재정국가화 되었다. 재정국가에서는 국가채무의 관리가 중요한 과제로 등장되게 되었는데 국가채무는 재정의 원활한 기능을 저해하는 역할 할 수 있기 때문이다.¹¹⁾

과도한 국가채무는 재정·경제적 위험을 초래함은 물론 법률적인 위험도 야기할 수 있다. 즉 확정적이든 잠재적이든 막론하고 과도한 채무에 시달리는 국가는 가용한 재정적 범위 내에서 국가사무를 집행할 수밖에 없으므로 예산상 뒷받침이 따라야 실효성을 가질 수 있는 대부분의 현대 입법이 제대로의 기능을 수행할 수 없을 것으로 판단된다. 이리하여 국회가 제정한 법률이 예산 편성 및 집행권을 가진 행정부의 판단에 따라 그 실효성 여부가 결정될 수도 있다.

이러한 국가채무를 관리하기위한 법률이 많이 제정되어 있으나 이들 법률이 제각기 입법목적의 차이로 인해 통일적인 관리·대책이 어렵다.¹²⁾ 예를 들면 국가부채의 중요한 부분을 차지하는 차입금 특히 해외 차입금과 관련된 『공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률』은 그 입법 목적상 국민경제의 건전한 발전을 위해 공공차관을 효율적으로

10) Hansmeyer K. H., Der öffentliche kredit I - Der Staat als Schuldner, 3Auffl., Frankfurt am. Main 1984, S. 125.

11) 이덕연, “국채발행에 대한 헌법적 제한”, 헌법판례연구(3), 한국헌법판례연구회(2001), pp. 505-506 참조.

12) 특히 중요한 법률로는 국가재정법, 지방재정법, 공공차관의 도입 및 관리에 관한 법률, 공공자금관리 기금법, 국고금관리법, 국채법, 공적자금상환기금법, 지방자치법 등 다수 있다.

도입하기 위해(제1조) 도입기준을 완화시키고 있을 뿐만 아니라(제3조 참조) 원리금의 대외송금을 보장(제4조)하고 외국정부 등 대주(貸主)에 대해 내국인·내국법인과 동등한 대우를 보장(제5조)하고 있다. 한편 『국가재정법』은 국가채무의 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정 운영과 건전 재정의 기틀을 확립하기 위해(제1조) 기금설치의 제한(제5조), 국가채무관리보고서의 의무적 작성(제58조 제6조) 등 국가부채의 축소 지향적 관리를 의도하고 있다.

그러나 이를 다수의 법률 사이의 조정과 법해석의 지침 될 수 있는 규정을 헌법에 두어야 하나 정작 헌법은 국가채무의 개념, 범위 및 제한 등에 관한 규정을 두고 있지 않고 있다.

우리나라는 아직까지 국가채무를 적절히 관리할 조직이나 체계가 확립되어 있지 않으므로 국가채무를 전망하고 관리하기 위한 계획을 수립하는 일과 이를 집행하는 조직을 체계적으로 정비하여야 한다.

국가채무로부터 발생하는 문제점을 해결하기 위한 종합적인 채무관리가 어려운 이유 중의 하나는 우선 기채권한을 가지고 있는 국가기관들이 나름대로의 필요성에 따라 기채 할 수 있는 가능성을 보유하고 있기 때문에 통일적 관리가 어렵게 된다. 예를 들면 국채의 발행은 재정경제부 장관이(국채법 제3조), 국채사무의 처리는 한국은행이(국채법 제8조) 하도록 통일적 규정을 두고 있으나 국채발행의 요청은 국가의 회계·기금 또는 특별계정을 관리하는 중앙관서의 장이 할 수 있도록(국채법 시행령 제2조) 함으로 주요 국채 가운데 1986년 이후 전혀 발행 실적이 없는 경우(출자재정증권)도 있고, 이자율도 시장금리에 의하는 경우(국고채권 등), 만기도 3년에서 10년(국고채권 등) 또는 10년에서 20년(외국환 평형기금채권) 등 다양하며, 발행 방법도 경쟁입찰(국고채권 등) 또는 교부(공공용지보상채권) 또는 첨가소화(제1종 국민주택채권) 등 다양하다. 그 밖에 차입금 특히 국내차입금은 해외차입금과는 달리 특별한 법적 절차와 규제가 정비되어 있지 않다.

또 지방채 발행의 무문별한 남용을 억제하기 위하여 행정자치부 장관의 승인을 얻기 전에 충분히 지방의회의 의결을 거치도록 할 필요가 있다(지방자치법 제124조 1항, 지방재정법 제11조 및 제12조 참조). 이렇게 볼 때 현행 법제는 전체 국가채무를 종합하는 적극적·거시적 관리 제도로 운영되기 보다는 영역별로 분산하여 규정·처리하고 있다.

또한 국가채무를 관리하는 조직을 살펴보면 정부의 결산 및 국고자금을 관리하는 재정경제부의 국고국은 국가채무에 관한 정책의 수립 및 관리의 총괄, 정책의 수립과 국채발행 및 상환과 관련된 업무를 담당한다.

이와는 별도로 예산을 수립하는 부서인 기획예산처는 예산편성 및 국회의 예산안 심의과정에서 예산에 수반되는 국가 정책의 기획과 조정, 재정경제부와 함께 국채의 상환결정, 재정수지 및 국가채무 등의 업무를 담당한다. 그리고 행정자치부는 지방채 발행의 한도 설정 등 지방정부의 채무관리 규제업무를 담당하고 있으며 한국은행은 공공자금관리계정을 통하여 국채의 발행 및 상환업무를 직접 담당하고 있으며 정부예금의 출납사무 이외에 국가의 결산, 회계감사를 위한 국고금의 회계 과목별 계리업무까지도 담당하고 있다(국고금 관리법 제12조, 제31조, 제36조 및 동 시행규칙 제28조 및 제91조 이하 참조).

이와 같이 우리나라는 국가채무와 관련되는 업무가 재정경제부, 기획예산처, 행정자치부 그리고 한국은행 등 여러 기관으로 그 권한 및 업무가 분산되어 있는 관계로 국가채무관련 사항을 총체적으로 파악하여 관장하거나 책임기관으로서의 역할을 수행할 수 있는 기관이 명확하게 구체화 되어있지 않고 이로 인해 관련 사항에 대한 부처간 정책 조율이 불필요하게 복잡해지거나 필요이상의 협의기간을 소비할 수밖에 없는 비능률을 내재하고 있다고 생각된다.

이리하여 국가 채무 관련 법제의 개선방안이 논의 되었고 그 중심에 법제도의 정비가 있었다. 이와 관련된 부분은 다음 章에서 논의할

국·공채 관련 법제상의 문제점과 개선방안에서 자세히 언급하기로 한다.¹³⁾

Ⅲ. 국가채무관리의 경제·사회적 현황과 개선 방안

국가는 재정지출 재원이 부족할 경우 국채를 발행하거나 국내외의 차입금으로 충당해야 한다. 이러한 국채발행이나 차입을 통한 재정적자의 보전은 조세 평준화를 통해 경제적 왜곡을 줄일 수 있으며, 국채발행은 채권시장의 발전을 촉진시키는 역할을 하기도 한다.¹⁴⁾ 또한 국채 등의 발행을 통한 국가채무는 그 당시 정부가 사회보장 시설의 확충 및 사회간접자본의 건설 등을 적극적으로 추진한 결과이므로 비록 그 상환은 다음 세대로 이어지는 국민적 부담이 될 수 있으나 경제의 지속적 발전, 인구(출산율)의 적정 규모 유지 등이 보장 된다면 지금의 국가채무는 오히려 다음세대의 부담을 줄여 주는 효과도 발생시킬 수 있을 것이다.

그러나 국가채무가 누적되어 감당하기 어려운 상황에 이르게 되면 또 다른 대규모의 국공채의 발행 및 차입을 고율의 이자로 끌어 올 수밖에 없게 되고 결과적으로 정부의 이자지출 증가로 재정의 경기 대응 기능 약화, 국가의 대외 신인도 하락 등의 부작용을 초래하게 된다.

그러므로 적정규모의 국가채무를 유지함은 재정정책의 중심적인 과제라 할 것이다. 경제성장이 지속적으로 이루어져 국가 부채를 일정 수준으로 유지할 수 있게 될 때 국가 채무의 지속 가능성이 있다고

13) 이리하여 정부는 2002년 가칭 국가채무관리법을 제정하여 시행할 예정(2004년 1월)이었으며, 부처간의 원활한 협조관계를 유지하기 위하여 경제부총리를 위원장으로 하는 국가채무관리위원회를 설치 운영할 예정이었으나 시행되지 못하였고 그 대신, 기존의 예산회계법과 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 『국가재정법』(2006년 10월 4일, 법률 제8050호)을 제정하였고, 재정경제부 장관으로 하여금 매년 국가채무관리 계획을 수립토록 하였다(제91조 참조).

14) 박형수, “국가채무관리의 개선방안”, 재정포럼 제87호(2003. 9), p. 48.

할 수 있으나 그렇지 못한 경우에는 국가채무 지속이 불가능하게 될 것이며 모든 세계 국가가 이를 우려하는 것이다.¹⁵⁾

먼저 우리나라 국가채무의 전체적인 추이를 살펴보면,

<표3>에서 보는 바와 같이 IMF외환위기 발생시점인 1997년에는 총 국가채무가 50,454십억 원이었으나 이후 외환위기를 극복해 나가는 과정에서 계속 증가되어 2006년 말에는 282,783십억 원으로 5배 이상 증가되었다.¹⁶⁾ 그러나 문제는 국가 부채의 금액이 중요한 것이라기보다 국가 경제가 이를 상환하거나 극복할 수 있는 능력이 있느냐 하는 것이다. 이를 국가 채무의 GDP 대비율이라 할 수 있다. 국가 채무의 GDP 대비율이 1970년 12.4%에서 1975년 22.5%까지 증가 되었으며, 이후 하락세를 보이다가 경제위기가 발생한 1980년대 초에 다시 증가하는 현상을 보이게 된다. 그러나 1983년부터 재정 안정화 정책이 시행되면서 다시 1996년 8.8%까지 낮아지게 되었다. 그러나 1997년 외환위기를 맞아 다시 증가하기 시작하여 33.4%까지 증가 되었다<표3참조>.

우리나라의 국가 채무의 GDP 대비율은 OECD기준에 따르면 2006년 6월 기준으로 18.7%에 불과하여 미국(63.4%), 일본(175.2%) 등에 비해서 낮은 수치이며 OECD국가 평균 비율인 78.2%에 비해서는 현저히 낮은 비율이다.¹⁷⁾

15) 앞의 주 2), pp.24~25참조(특히 현재와 같이 저출산·고령화 추세가 계속될 경우 미래에 세금을 낼 세대수는 줄어들고 정부의 혜택을 받아야 할 세대수는 증가하게 되는 바, 이러한 상황에서 경제성장마저 제대로 되지 못할 경우 국가채무의 급증은 우려할 만한 상황이 될 것이다. 그러므로 국가채무의 지속가능성은 매우 중요한 연구과제이다).

16) 여기서 국가채무는 일반적으로 국가채무의 범주에 포함시키는 차입금과 국채 및 국고채무부담행위 만을 의미한다(국가재정법 시행령 제27조 제4항의 국가채무관리보고서 상 국가채무를 의미한다). 그러므로 지방정부의 대 중앙정부채무나 확정되지 아니한 국가보증채무 등은 제외된다.

17) 우리나라 재정경제부의 자료에 따른 2006년도 국가채무의 GDP 대비율이 21.9%인데, OECD기준에 따르면 18.7%에 불과한 이유는 분류 기준의 차이에 따른 것이다(앞의 주 8)참조).

이미 언급한 바와 같이 GDP 대비율이 낮은 것만이 바람직한 것은 아니며 이는 국가가 그 당시 필요한 공공적 사업에 투자를 소홀히 한 것으로도 평가될 수도 있다. 그러므로 적정 비율을 유지하기 위해서는 국가채무에 관한 관리가 이루어져야 한다.

먼저 외국의 경우 국가채무관리 체계에 관해 간략하게 소개하면 다음과 같다.

첫째, IMF/World Bank의 국가채무관리지침은 다음과 같다.

2001년 3월, IMF와 세계은행에서 공동으로 발표한 『공적채무관리를 위한지침』(Guidelines for Public Debt Management)에 따르면 국가 채무를 안정화시키기 위한 적극적 채무관리를 여러 가지 법적·제도적 장비를 통하여 구축하고, 이에 따른 관리조직과 운영시스템이 마련되어야 한다고 한다.¹⁸⁾ 동 지침은 우선 국가채무관리의 주요 목적을 정부의 자금조달 및 상환을 중·장기적으로 적정한 수준의 위험(prudent degree of risk)의 범위 내에서 최저비용으로 하는 것이며, 국가 채무 관리는 정부가 통제 가능한 모든 금융채무(financial obligation)가 그 대상이 되어야 한다는 것이다. 국가 채무 관리에서는 통화 정책과 재정 정책이 조화를 이루어야 하며 국가채무관리담당자는 재정정책입안자 및 중앙은행과 서로의 정책목표를 이해하고 서로의 정책수단이 밀접하게 연관되어 있음을 알아야 한다고 하며 그 밖에 법적, 제도적 문제점까지 소상히 권고 하고 있다.

IMF/World Bank의 국가채무관리지침에 관한 구체적 내용은 우리나라의 국공채 관련제도 개선과 관련하여 언급하기로 한다.

둘째, 영국의 경우에는 1780년대 초 국가채무를 감소시켜야 한다는 필요성이 제기되어 국가채무감축법(the National Debt Reduction Act : 1786)이 제정되었고 이를 근거로 현재의 국가채무감축위원회(the Commissioners for the Reduction of the National Debt)가 구성되었다. 국가

18) 앞의 주 14), pp.54~55 참조, pp.66~70(IMF/World Bank의 국가채무관리지침) 참조.

채무감축위원회는 그 법적 기능이 대부분 재무부 산하의 국가채무관리청(the United Kingdom Debt Management Office (DMO))으로 이전되었고 현재는 기금의 투자·운영 기능만 갖고 있다. 1998년에 설립된 DMO는 실질적으로 독립적 운영을 하고 있으며, 재무부장관은 국가채무 및 현금관리운영에 대한 DMO의 연간한도를 정하고, DMO는 그 한도와 지침에 의거하여 재무부장관의 관여를 받음이 없이 어떻게 목표를 달성할 지를 결정하고 있으며 채무관리계정(Debt Management Account)을 효율적으로 관리한다. 채무관리계정은 국가재정법(The Finance Act : 1988)에 의해 설치된 것으로 DMO에서 운영하는 채무와 현금의 관리와 보고를 위해 필요한 것이다.¹⁹⁾

DMO의 전략적 목표(strategic objective) 가운데 국가채무관리와 관련된 내용을 소개하면, ① 위험을 계산하여 장기비용을 최소화함으로써 국채의 판매 및 지급을 위해 재무부장관에 의해 설정된 연간 한도의 달성, ② 시장기능을 통해, 사업일 마다 신용위험 관리를 고려하여 비용 효과적인 방법으로 국가대부기금(National Loan Fund)의 예측된 현금 유출입의 부족분을 상쇄시킴, ③ 재무부장관이 설정한 목표에 따라 채무관리 계정에 속한 특정 자산들을 효율적으로 관리함, ④ 채무 및 현금을 효율적으로 운영하며 비용을 최소화 하는 발행 기법 및 수단을 개발·발전시키고, 채무 및 현금운용정책과 실현방안을 개선시키고 재무부장관 및 관련 정책당국자들에게 필요한 자문을 행함, ⑤ 국채시장의 원활한 운용 및 적정한 유동성 공급을 위해 시장참가자와 정책당국자들 사이에 가교역할을 담당함, ⑥ 정부의 금융자산 및 채무관리에 필요한 전략의 개발 등이 있다.

셋째, 미국의 경우는 국가채무관리·운영, 국고금 관리 등을 재무부가 통일적으로 담당하고 있으나, 국채잔액에 대한 회계기능 등을 재무부 국채국과 재정업무 대리인인 연방준비은행(FRB)에서 담당하고 있다.

19) 박형수, 박기백, 재정 건전화를 위한 국가채무관리 방안, 한국조세연구원, 2003. 12, pp.131~133 참조.

미국에 있어서 국가채무 특히 국·공채와 관련된 제도적 특색은 다음章에서 상론하기로 한다.

우리나라의 국가채무관리 개선방안에 관해서는 본 연구 논문의 결론부분에서 논의하기로 한다. 그러나 「참여정부의 재정세계개혁」(2003. 4 ~ 2005. 12)에 따르면²⁰⁾ 외환위기 극복과정에서 국가채무관리시스템을 구축할 필요성이 강하게 대두 되었다고 한다.

즉 외환위기 극복과정에서 적극적인 재정운용의 결과, 국가채무가 크게 증가하였다. GDP 대비 중앙정부 채무는 1997년 말 10.3%에서 1999년 말 GDP의 16.9%로 1.6배 증가하였다. 통합재정수지가 흑자를 보인 2000~02년에도 중앙정부 채무는 GDP의 18% 내외에 달하였다. 2003년 말에는 공적자금의 국채전환(14.4조원) 등의 요인으로 중앙정부 채무가 전년에 비해 32.2조원이나 급증하였으며 GDP 대비로는 21.9%에 이르고 있다. 보증채무 역시 외환위기 직후 금융구조조정을 위한 공적자금 투입으로 급증하였으나 2003년부터는 공적 자금의 국채전환으로 감소추세에 있다.

한편 2003년 말 현재 지방정부 채무는 18.4조원(GDP의 2.5%)으로서 중앙정부 채무에 비해서는 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 지방정부 채무의 대부분은 중앙정부에 대해 지고 있는 것인데, 지방정부의 대 중앙정부 채무는 11.6조원에 달한다. 이들을 상계하고 중앙정부 채무와 지방정부 채무를 합하면 국가채무는 165.7조원(GDP의 22.9%)으로 계산된다. 그리고 여기에 중앙정부 보증채무를 합할 경우 총 부담 수준은 246.3조원(GDP 대비 34.0%)에 달한다.

1997~2004년간 채무증가의 가장 큰 부분을 차지한 것은 외환시장안정용 국채(47.1조원), 일반회계 적자국채(31.9조원), 공적자금상환용 국채(29.4조원) 등이다. 그러나 1999~2002년간 예금보험공사 및 자산관리

20) 대통령자문 정부혁신 지방분권위원회에서 발간한 정부혁신지방분권위원회 백서, pp.233~237 참조.

공사에 대한 이자지원 22조원을 고려하면 실질적으로 금융구조조정이 가장 큰 부채증가요인이라 할 수 있다.

2006년까지도 공적자금 상환을 위한 국채발행('03~'06년 53.7조원)에 따라 국가채무비율 상승이 불가피하였으며, 그 외에도 정부 보증채무, 공적연금의 부채화가능성 등 국가채무 위험요인이 상존하고 있다.

따라서 국가채무 증가를 억제하고 증가한 국가채무를 효율적·체계적으로 관리하기 위해서는 국가채무 관리를 위한 종합적 체계 구축이 필요하다. 또 보증채무, 연기금 및 공기업 채무 등 향후 국가채무를 증가시킬 수 있는 잠재요인에 대한 관리도 필요하다.

이리하여 국가채무 관리체계를 마련하기 위하여 재정관계법을 입안하였다. 2003년 6월에는 외평채·기금차입금을 국고채로 전환하는 내용의 국고채 물량 확대방안을 발표하여 현재 시행하고 있다. 동 방안에서는 외평채 및 연기금 차입금을 국고채로 전환('03년 7조원)함으로써 재정건전성을 유지하면서 국고채의 유동성을 제고하고자 하였다. 또 10년물 국고채 비중을 총발행량의 20%에서 30%로 확대하여 장기채 시장을 육성하고자 하였으며 또한 2003년 12월에는 「공공자금관리기금법」을 개정하여 국가보증채무 이행체계를 마련하였다. 보증채무 이행의무가 발생한 경우 공공자금기금이 국채를 발행하여 이행하고 그 후 구상권 수입으로 국채를 상환하도록 하였다. 보증채무 이행손실은 다음연도 일반회계에서 부담하게 된다.

이와 더불어 국가재정운용계획 수립의 일환으로 중장기 재정전망을 매년 실시하고 있다. 또한 국가채무관리계획을 수립할 예정이다. 즉 재정경제부장은 매년 국가채무관리계획을 수립하여 국회에 제출하게 된다. 그 주요내용으로 3~5년간의 재정·경제 여건과 전망에 바탕을 둔 국가채무의 증감전망 및 국채·지방채 발행, 차입금 등 차입계획, 국가채무의 상환계획 등 국가채무 관리방안이 포함된다.

또한 재정자금 조달체계도 정비하고 있다. 현재에는 회계별로 세입·세출을 구분 관리하고 있어 각 회계의 일시적인 자금과 부족에 대한 조정과 유휴자금의 활용이 어려운 실정이다. 이를 개선하기 위해 회계별로 구분관리하고 있는 재정자금을 통합적으로 관리하는 방안을 마련하고 있다. 즉 각 회계에서 자금부족이 발생한 경우 다른 회계의 여유자금을 우선적으로 사용함으로써 외부차입을 최소화하는 것이다. 이를 위해 「국고금관리법」을 개정하여 2005년 7월 1일부터 시행하고 있다.

마지막으로 국채시장 활성화와 관련하여 재정건전성을 유지하면서 국고채유동성을 제고하기 위하여 외평채·연기금 차입금을 국고채로 지속적으로 전환할 계획이다. 전환 예정 총규모는 외평채 23.7조원, 차입금 12.4조원 등 36.1조원이다.

매년 국가재정운용계획 수립 시 중장기 국가채무 전망을 실시하고, 국가채무 관리체계를 마련하기 위하여 재정관계법령을 정비하며, 재정건전성을 확보하기 위해 세계잉여금은 국가채무 상환에 우선적으로 사용하도록 하는 등의 규정을 마련한다. 그리고 국가채무관련 정보에 관한 투명성을 제고하기 위해 국가채무·보증채무 규모 및 산정근거 등 국가채무관련 정보를 정기적으로 투명하게 발표한다. 또한 국가채무의 대부분을 차지하는 국고채의 조달 비용을 낮추고, 국고채에 대한 위험관리를 강화하기 위하여 국채시장을 활성화 한다.

국가재정운용계획과 관련하여 이해관계자 및 전문가들의 의견을 수렴하기 위해 2005년 3월과 4월에 분야별 공청회를 개최하였으며, 국가채무에 관한 공청회는 2005년 3월 25일 개최되었다. 동 공청회에서는 전체적으로 재정건전성의 중요성에 공감하는 의견이 많이 제시되었다.

앞으로도 지출수요와 재정여건을 매년 점검하여 국가채무의 관리목표를 설정하고 이를 국가재정운용계획에 반영할 계획이다. 또한 이해관계자 및 전문가 의견을 수렴하고자 매년 공청회를 개최할 계획이다.

끝으로 정부는 국가의 전반적인 채무관리를 위하여(국가재정법 제91조) 2002년 2월 재정경제부 소속으로 국가 채무관리 전담반(Task Force Team)을 구성하여 활동하고 있다. 그 활동내역은 ① 보증채무(공적자금)의 만기도래현황, 국채의 현금흐름 분석, 국고채의 발행율과 이자 지급 내용간의 상관관계 분석, 부채상환 프로그램 파일 분석 등을 통한 국가채무관련 보고서 작성, ② 국내외 주요 국가채무관리 전문가를 초빙하여 채권이론 및 실무, 환매(buy-back) 장기채권발행 등 국가채무관리에 필요한 실무기법 및 경험전수, ③ 국가채무관련 국제회의 참석 및 국제발표, ④ 주요 선진국의 국가채무관리현황 자료 작성, ⑤ OECD회원국들의 국가채무관리정책, 국채발행 및 유통시장동향 및 최신금융기법, 국채제도의 발전방안 등을 논의하기위한 실무회의 참석, ⑥ IMF/IBRD주관 재정영역평가 프로그램(Financial Sector Assessment Program)실시 등이 있다.

제2장 우리나라의 국·공채 현황과 법제상 문제점

제1절 국·공채 개념과 역사

I. 국·공채의 개념과 유용성

국·공채란 공적인 기관이나 넓은 의미의 정부가 발행하는 채권으로서 일반 기업이 발행하는 회사채와는 구별된다.²¹⁾

국가의 재정수입은 원천적으로 조세와 세외수입에 의해 충당되어야 한다. 재정지출요소가 많고 클 경우에는 조세 및 세외수입의 증가로 대처하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러므로 필연적으로 적자재정을 운영해야하며, 이렇게 발생된 적자의 보전수단으로 크게 통화증발과 국·공채의 발행을 들 수 있다. 그러나 통화증발은 인플레이션 등 예상되는 경제·사회적 문제가 많아 가장 손쉬운 방법이나 고려대상이 되지 못한다. 그러므로 국·공채의 발행으로 대처함이 가장 일반적이다. 또한 국·공채는 일단 발행되면 국민소득의 흐름, 세대 간 및 세대내의 자원의 배분, 경기변동 등에 영향을 미치기 때문에 재원조달 이외에도 경제정책 수단으로도 활용된다. 우리나라는 국가경쟁력 강화 차원에서 사회간접시설이나 한·미, 한·칠레 FTA 체

21) 엄밀하게 말하자면 국채와 공채는 구별되는 개념이다. 즉, 국채란 국가가 차입의 주체가 되며 단기국채, 장기국채 등이 있다. 국채는 국가재정법 제91조에 근거한 국가채무의 일종으로 당해 회계연도 세입으로 상환하기 위해 발행하는 단기국채와 국가의 예산상 세입의 확정적인 부족을 보충하기 위해 당해연도 이후의 세입으로 상환하는 장기국채가 있으며, 국채는 모두 재정증권으로 발생된다. 그러나 공채는 지방자치단체(지방채)나 특별법에 의해 설치된 법인(특수채)이 발생하는 채권을 말한다. 특히 공채 가운데 국가의 동의를 얻어 정부가 지급 보증해 주는 경우를 정부보증채라고 하는데 정부가 공채에 대해 지급보증을 하게되면 일반적으로 채권가격은 높아지나 반면 채권수익율(이자율)은 낮아지게 되어 자금조달의 비용이 감소되는 효과가 있다(kl216tj@mofe.go.kr). 본 연구에서는 국·공채를 필요한 경우를 제외하고는 구별하지 않고 사용하려 한다.

결 등에 따른 농·축산 부문 등에서의 산업구조조정, 교육·과학기술 개발 등을 위한 투자 증대가 요구되고 있으나 조세부담률을 점진적으로 제고시키고 있음에도 불구하고 조세 및 세외수입만으로 이러한 투자 증대 요인에 대처하기 어려워 국·공채의 발행에 의한 자원 조달이 절실하게 요구된다.²²⁾ 더구나 지난 수년간 대규모로 발생했던 세계잉여금도 대폭 축소되어 자원 확보가 더욱 어려운 실정이다.²³⁾ 그러나 우리나라의 경우 국·공채를 포함한 국가 부채의 GDP 대비율이 다른 선진국(OECD국가)에 비해 상당히 낮은 수준이므로 비교적 건전 재정기조를 유지하고 있다고 보여 진다. 그리고 우리나라의 총 국가채무액(차입금, 국고채무부담행 및 국채) 가운데 국채가 차지하는 비율은 다음과 같다.

<표5> 국채의 대 국가채무 비율

(단위 : 10억원)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국가채무	113,116	126,630	158,825	196,087	238,766	282,783
국 채	87,758	103,131	140,633	182,932	229,002	264,317

22) 유일호, 최범수, 황성현, 우리나라의 국공채의 현황과 제도개선방안연구, 한국개발원 정책보고서, 93-20(1993. 12), p.1.

23) 세계잉여금이란 매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금 중 다른 법률에 따른 것과 국가재정법 제48조(세출예산의 이월)의 규정에 따른 이월액을 공제한 금액을 말하며 이 금액은 지방교부세의 정산(지방교부세법 제5조 제2항) 및 지방교육재정교부금법에 따른 교육인적자원부 장관의 특별교부금(동법 제9조 제3항)에 사용된다(국가재정법 제90조 9항). 그러나 국가재정법은 지방교부세 등으로 사용하고도 남은 금액이 있으면 그 100분의 30이상을 공적자금상환기금법에 따른 공적자금상환기금에 우선적으로 출연하여야 하며, 그 밖에도 세계잉여금에 여분이 있으면 남은금액의 100분의 30이상을 ① 국채 또는 차입금의 원리금 상환, ② 국가배상법에 따른 배상금지급, ③ 공공자금관리기금법에 따른 공공자금 관리기금의 융자계정의 차입금, ④ 그 밖에 다른 법률에 따라 정부가 부담하는 채무에 출연하여야 한다. 세계잉여금의 사용 또는 출연은 그 세계잉여금이 발생한 다음연도까지로 하되 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다(국가재정법 제90조 제2, 3, 5항 참조).

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
비 율	78%	81%	89%	93%	96%	93%

자료 : 재정경제부 국고국 국고과·재정정보관리과

<표5>에서 보는 바와 같이 국가채무 가운데 국채가 차지하는 비율이 계속 높아지고 있다. 이렇게 볼 때 국·공채의 경제적 유용성이 확인된 듯하지만 과도한 국·공채의 발행은 국민경제에 부담을 주게 되며 정부재정의 균형적 운영에도 지장을 초래할 수 있으므로 국·공채와 관련된 문제점을 발견하고 보완하는 노력이 지속되어야 할 것이다.

이와 같이 국·공채의 발행이 증가되고 동시에 국가채무에서 차지하는 비중이 높아지는 것은 국·공채가 가지는 경제적인 효과의 긍정적인 면이 부정적인 면 보다 우세하기 때문일 것이다.

즉 국·공채의 발행으로 조달된 재원이 정부소비로만 지출되면 유효수요의 증대에 의해 소득(GNP)이 증가되고 이는 조세수입의 증대, 수입 증가를 가져오게 된다. 동시에 총 수요 압력의 증대에 의한 물가가 상승하며 이에 따라 수출이 감소하게 될 것이다. 따라서 수출감소·수입증대는 경상수지의 악화를 초래하게 될 것이다. 그러나 만약 국·공채 발행으로 인한 수입이 정부 투자로 지출된다면 자본보유(Stock)의 효과가 추가로 발생된다. 즉 자본 보유의 증가는 물가하락 및 수출증대의 효과를 가져 온다. 따라서 정부소비로 지출된 경우에 비하여 조세수입과 수입에 대한 효과는 동일하나 물가와 수출·경상수지에 미치는 영향은 정반대의 결과로 나타날 수 있다.

또한 국·공채의 발행에 의한 채권시장에서의 신규 물량의 유입으로 유통금리가 상승할 것이며 이에 따른 통화증발압력과 회사채 등 민간발행채권의 발행규모가 축소될 것이다. 따라서 국·공채 발행은

금리상승을 통한 민간투자의 위축으로 이어질 수 있다. 이상과 같이 국·공채의 발행은 재원 조달을 통한 단기적인 국민소득 증대와 물가 상승의 효과를 볼 수 있으며, 장기적으로는 사회간접자본에 대한 투자를 통하여 경기부양 효과를 가져 올 것으로 생각된다.²⁴⁾

그 밖에도 국·공채는 다음과 같은 중요한 효과를 가져다 줄 수 있다.²⁵⁾

첫째, 국가재정적 측면에서 보면, 정부는 필요한 만큼의 재정 자금을 적기에 낮은 금리(최소비용)로 조달할 수 있다.

둘째, 금융 시장적 측면에서 보면, ① 국·공채는 안정성과 유동성이 높기 때문에 금융 상품 가격의 기초가 되는 지표금리를 제공하게 되어 공정한 채권가격 형성에 기여하게 되며 각종 회사채, 공사채 등의 금리는 무위험자산인 국·공채 금리를 기준으로 당해 채권의 위험도와 유동성에 따라 가산율이 붙어 결정되게 될 것이며(지표금리제공), ② 동시에 국·공채는 금융기관 등에 무위험 투자자산을 제공하게 됨으로써 모든 자산포트폴리오를 구성하는 기초가 된다. 금융기관은 이자율 변동에 따라 신속히 국·공채 등에 대한 자산운용을 변경해야 하므로 국채의 증가는 자산운용기법의 발달을 촉진 시키며, 특히 장기 국·공채를 보유한 경우에는 이자율에 대한 가격변동이 훨씬 크므로 이자율에 대한 민감도가 높아진다(자산 운영기법의 발달), ③ 또한 국·공채 시장의 발전은 국채금리선물, 금리스왑 등 국채관련 파생상품시장발전의 필수요인이 된다. 국내 국채금리선물은 1999년 9월 도입 이래 아시아 최대 규모의 거래 실적을 보이고 있다(국채관련 금융시장 발전의 토대 마련).

셋째, 정책적 측면에서도 ① 단기 국·공채 금리는 시장의 유동성

24) 앞의 주 22), pp.41-43 참조.

25) 보도자료, 국채시장의 현황과 향후 정책방향, 재정경제부 국고과, (2003. 12. 11자), pp.2-3.

수준을 반영하고 장기 금리는 경기전망 등에 대한 시장의 기대를 반영하므로 국·공채 금리는 경제 상황에 관한 유용한 정보를 제공해주며, ② 국·공채의 발행에 따라 만기별 수익률 곡선이 잘 갖춰질 경우 콜금리 조정 등 통화정책이 장·단기 금리의 변화를 통해 실물 경제에 영향을 미치게 된다.

한편, 최근 선진국들뿐만 아니라 개발도상국가들에게서도 정부의 재정적자 및 정부채무가 지속적으로 늘어가고 있다. 더욱이 국·공채의 누적은 결국에는 상환해야 할 만족스럽지 못한 경제적 성과를 가져다 주는 것으로 경계해야 할 부문임이 틀림없다. 따라서 정부지출의 재원 조달 방법에 관한 선택이 경제에 미치는 효과를 재인식해야 할 시점이 되었다. 특히 재정적자 즉 국·공채 잔액이 총수요에 미치는 영향, 그리고 이것을 통하여 인플레이션, 국제수지, 고용수준 및 실질 이자율 등에 미치는 영향에 관한 분석적 연구가 필요하다. 이 가운데 구체적으로 관심의 대상이 되었던 것은 정부가 정부 재원을 도달하기 위하여 국·공채의 발행을 통하여 민간부문의 자원을 흡수할 경우 이것이 민간 부문의 소비와 관련하여 총수요 대한 영향을 미칠 것인가 이었다. 이에 관해서는 전통적으로 조세수입을 국·공채 수입으로 대체하게 됨으로 개인들의 가치분 소득이 증대하고 그 결과 총 소비와 소득을 증가시키게 되며 이는 실질 이자율을 증가시켜 민간투자를 위축시킨다고 보았다. 이에 대해 국채의 중립성(debt neutrality)을 주장하는 견해는 일련의 특정한 상황에서 정부지출이 주어진 경우 조세의 국·공채로의 대체는 민간 부문의 소비 및 소득에 영향을 미치지 아니하기 때문에 그 결과 균형예산을 유지하든 국·공채의 발행으로 조달하든 그 효과는 동일하다고 보고 있다. 그러나 이러한 국·공채의 중립성에 기초한 견해는 엄밀한 분석과 검증을 거치지 아니한 것으로, 국·공채의 발행은 이미 언급한 바와 같이 중요한 경제적 의미를 갖는다고 생각된다.²⁶⁾ 더 나아가 우리나라 경제·재정 규모의 확대에

따라 대부분의 재정적자를 국·공채 발행을 통하여 보전하고 있음을 볼 때 국·공채의 국민경제에 대한 영향을 깊이 있게 연구하여야 할 것이다<표5 참조>.

II. 우리나라 국·공채의 역사

1949년 12월 제정된 「국채법」에 따라 1950년 2월부터 건국국채가 발행 되었고 1950년 3월부터는 「농지개혁법」 시행에 따른 농지보상을 위해 지가증권이 발행되기 시작하였다. 1954년부터는 산업부흥국채가 발행 되었으며 산업은행 설립 이듬해인 1955년 및 1962년에는 농어촌 개발자금 조달 및 고리채 정리를 위한 목적으로 농업금융채권이 발행 되기도 하였고, 1961년에는 통화안정증권, 1963년에는 전화국채가 발행 되기도 하였다. 이 시기에 발행된 채권들은 모두 국·공채로서 현재와 같이 투자자들의 수요를 충족시킴으로써 시장에서 자금을 조달하는 의미보다는 자금의 수요자가 정책적 목적을 달성하기 위한 자금 조달의 수단으로 첨가소화 방식 또는 금융기관 인수방식으로 발행한 것이었다. 따라서 발행 조건도 시장금리보다 현저히 낮은 것이 대부분이었으며 또 지가증권이 장외시장(점두시장)에서 거래(outside dealing)된 것을 제외하고는 증권거래소를 통하여 거래된 것은 건국채권 한 종류에 불과 하였다.

재정안정계획의 실시로 1963년 이후 발행이 중단되었던 국·공채들은 약 5년간의 휴지기를 거쳐 1968년 8월 1일 고속도로 건설에 필요한 재원을 확보하기 위하여 도로국채를 발행함으로써 재개되었다. 1970년대에는 전력채권 및 징발보상증권이 신규로 발행되었고, 주택채권 및 산업금융채권의 발행도 재개되었다. 이와 같은 국·공채 발행의 재개는 1967년부터 시행된 제2차 경제개발 5개년 계획의 추진에

26) 최종수, “재정정책과 국채의 중립성”, 경제연구 제21권 제4호(2003. 12), pp.63-65 참조.

따른 기반시설 구축을 위한 재원조달이 그 목적이었다. 따라서 이들 채권의 발행은 주로 금융채권 등이 인수하거나 첨가소화 방식에 의존하였다. 그리고 이 시기에는 1965년부터 시행된 금리자유화 정책에 의해 형성되었던 금융권의 실세금리가 반영 되었고 채권의 만기도 비교적 짧아 기존의 국·공채에 비해 채권 수요자들을 고려한 것이라 할 수 있다.²⁷⁾ 이후에도 국·공채 발행은 꾸준히 이어져 왔으나 국민 경제가 부담할 수 있는 능력의 한계로 인해 활발하지는 못하였다. 1970년대 중반까지도 국채를 포함한 채권의 발행 규모는 미비한 수준이었으나 1978년 총 발행 규모가 1조원을 넘는 이래 1982년에는 5조원을 넘겼으며, 무역수지가 흑자로 돌아선 1986년에는 해외 부문으로부터 발행된 통화팽창환수를 목적으로 통화안정증권을 대규모로 발행하여 채권 규모가 10조원을 넘어섰다. 채권 가운데 국·공채가 차지하는 비율도 초창기에 비해 상당히 낮아졌으며 80년대 초반 국·공채 및 특수채의 비율이 60~70%로 낮아졌고 최근에는 총 채권 발행 대비 국채의 비중은 1997년 6.1%, 1998년 6.8%, 1999년 13.4%, 2000년 9.3%, 2001년 10.7%, 2002년 13.4%, 2006년에는 국채 발행 규모가 60.7조원으로 전체 채권 발행액 380.9조원의 15.9%에 머무르고 있다.²⁸⁾ 국·공채의 발행과 관련하여 「헌법」 및 「국가재정법」, 「지방재정법」, 「국채법」 등 관련 법률 및 시행령 등이 제정되어 국가채무관리에 신중을 기하고 있으며 그 국채의 경우는 그 업무를 한국은행이 담당하고 있다.

제 2 절 우리나라 국채 현황

I. 국채의 개념과 종류

27) 정희준, “우리나라 초창기 채권시장에 관한 소고”, 사회과학 논총 제19권(2003), 전주대학교 사회과학연구소, pp.340-341, p.354.

28) 2006년 채권 종류별 발행비중(%)은 국고채 15.9, 통화안정채 39.3, 특수·금융채 31.8, 회사채 8.4, 기타 4.9로 나타났다(재정경제부 국고국 국고과, 2007. 1. 11).

우리나라의 국채 시장은 IMF 외환위기 이전에는 국채의 발행물량이 적어 채권시장 발전에 기여하지 못하였으나 외환위기 이후 금융구조 조정과 경제회복에 소요되는 재정자금을 확보하기 위해 국채의 발행이 지속적으로 증가되었다. 즉 우리나라 주요 국채 발행액이 1997년 6조8천억 원, 1998년 22조원, 1999년 28조원, …2001년 30조8천억 원으로 증가되었다가 2004년 61조9천억 원, 2005년 71조원, 2006년 62조1천억 원이며 2007년도 5월 현재 49조9천억 원을 발행 하였다. 동시에 국채 거래량도 1998년 32조원에서 2002년 366조원으로 크게 증가하였다. 이는 그 만큼 국채가 국민경제의 발전에 기여하는 몫과 차지하는 비중이 높아지고 있음을 보여주는 것이다. 국채는 재정자금을 조달하기 위하여 발행하되 동시에 국채의 발행·상환 등을 조정하여 적정규모의 국채를 유지하여야 한다. 이를 위해서 정부는 공개시장에서 국채의 거래량을 조절하고 신규 국채의 발행, 종류, 만기, 이자율 등 발행조건을 결정하기도 한다. 또한 경제안정을 위하여 불황기에는 유동성이 낮은 장기국채를 유동성이 높은 단기국채도 변환시켜 자산구조의 유동성을 증대시켜 이자율을 낮춤으로써 민간설비 투자를 자극하고 총수요를 장려하여 불황을 극복하게하며, 반대로 호황기에는 단기국채를 장기국채로 전환하여 결과적으로 총수요를 억제하는 효과를 얻게 된다.

즉 단기국채의 비중이 높은 경우에는 만기가 되어 국채를 상환하거나 다시 발행하는 빈도가 높아져서 경제정세에 따른 적절한 금융긴축과 지급준비 등의 정책의 수행이 곤란하게 되므로 국채의 평균 만기 구성을 장기화하는 것이 요구된다. 그리고 이자비용의 최소화는 국채의 발행 당시에 최소비용이 드는 것만으로는 충분하지 않고, 장래에 있어서의 이자율의 움직임을 예측하여 판단할 필요가 있는 것이다.

그런데 경제안정을 위해서는 만기구성도 단기화가 바람직하며, 이자비용을 줄이기 위해서는 단기국채보다는 장기국채를 매각하여야 하는

것과 같이 국채관리정책에 있어서 경제안정, 만기구성의 장기화, 이자비용의 최소화 등의 목표는 서로 모순되는 관계에 있다. 그러한 모순을 해결하기 위하여 대립하는 목표들을 어떻게 조정할 것인가 하는 것은 국가재정·금융제도 등을 비롯한 제반 경제상황에 따라 결정하게 된다.

현재 우리나라에서 발행되는 국채의 유형과 발행조건 및 근거, 소화방식 등에 관해 소개하면 다음과 같다.

첫째, 국고채권의 경우이다.

국고채권이란 세입보전공채의 성격을 가지며 부득이한 경우에는 국가의 세출을 국회의 의결로서 제한된 범위 안에서 국채로 충당할 수 있다는 『국가재정법』의 규정을 근거로(제18조) 발행되며 직접 근거법은 『국채법』이다. 국고채권은 상장 되지는 않으나 가장 거래가 활발하고 실세금리를 민감하게 반영하는 채권중의 하나로 장외시장에서의 대표수익률과 시중자금사정을 나타내는 기준금리를 파악하는 지표가 되고 있다. 국고채권은 3, 5, 10, 20년 만기로 발행되며 이자율은 시장실세금리를 적용하고, 액면가로 발행된다. 또 원금상환방식은 만기일시상환 방식을 취하고 있으며 이자는 매 6월마다 지급한다. 또한 소화방식은 경쟁입찰이나 인수·매출의 방식에 의하며 재정경제부가 주관하는 공공자금관리기금으로 운영되며 자금은 기금에 예탁되고 있고, 『국채법』 및 하위규범 그리고 『공공자금관리기금법』이 근거법이 된다.

둘째, 국민주택채권(제1종)의 경우이다.

국민주택채권 제1종은 국민주택 사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 국민주택기금의 부담으로 건설교통부장관의 요청에 의해 재정경제부장관이 발행하며(주택법 제67조 제1항 및 제2항), 이때 재정경제부장관은 채권의 발행총액 등을 결정 공고 하여야한다. 국민주택채권 제1종은 국가나 지방자치단체로부터 면허·허가·인가를 받거나 등기·등록을 신청한 자 및 국가나 지방자치단체 또는 「공공기관의 운영에 관

한 법률』 제4조, 제5조 및 제6조의 규정에 의한²⁹⁾ 공공기관과 건설공사 도급계약을 체결한 자가 매입해야하는 채권이다(주택법시행령 제91조 제1항 제1호). 국민주택채권 제1종의 발행조건 등은 다음과 같다. 즉 이율은 3%이며, 액면가로 발행되고 5년 만기 일시상환하게 되며, 이자지급방법은 연 단위 복리 후급제이며, 소화방식은 첨가소화이며 건설교통부 국민주택기금을 부담으로 하며 「주택법」이 그 근거법이다.

셋째, 국민주택채권(제2종)의 경우이다.

국민주택채권 제2종도 그 발행 목적은 제1종의 경우 같으나 그 매입자가 주택법에 의해 건설·공급하는 주택을 공급 받는 자인 점에서 다르다. 그 밖에도 국민주택채권 제2종은 이율은 없으며 액면가로 발행되며, 원금 상환 방법은 10년 만기 일시상환하며, 채권입찰제로 소화되며, 건설교통부의 국민주택기금으로 부담되며, 「주택법」이 그 근거법이다. 또 국민주택채권 제2종은 제1종과는 다르게 자금의 사용 목적이

29) 공공기관의 운영에 관한 법률(법률 제 8258호, 2007. 1. 19제정)은 동법에 의해 폐지된 정부투자기관 관리기본법 제2조에 규정된 정부투자기관에 관한 규정을 2008년 12월 31일 까지 인정하되, 그 이후부터는 새로이 제정된 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조, 제5조 및 제6조에 따라 지정된 공공기관과 건설공사 도급계약을 체결한 자가 국민주택채권 제1종의 매입의무자로 하였다. 특히 동법 제4조의 공공기관지정에 관한 규정을 보면 다음과 같다. 즉 기획예산처장관은 국가와 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 기관이라 한다)으로서 ① 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, ② 정부의 지원액이 총 수입액의 1/2을 초과하는 기관, ③ 정부가 50/100이상의 지분을 가지고 있거나 30/100이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ④ 정부와 앞의 ①, ②, ③의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 50/100이상의 지분을 가지고 있거나, 30/100이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, ⑤ 앞의 ①, ②, ③, ④의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두 개 이상의 기관이 합하여 50/100이상의 지분을 가지고 있거나 30/100이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관, 그리고 ⑥ 앞의 ①, ②, ③, ④의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다고 규정한다. 그러나 ① 구성원 상호간의 상호부조, 복리증진, 권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립한 기관과 ② 지방자치단체가 설립하고 그 운영에 관여하는 기관은 공공기관으로 지정할 수 없도록 하였다.

국민주택건설촉진을 위한 재정조달 이외에 주택 가격의 시세차익의 환수 목적도 가진다. 국민주택채권 제2종은 채권입찰제의 폐지로 1999년 7월 15일 이후 발행이 중단되었다가 2006년 다시 발행 되었다.

넷째, 국민주택채권 제3종의 경우이다.

국민주택채권 제3종은 공공택지 안에서 택지를 공급 받는 자에게 귀속되는 개발이익을 환수하여 서민주거안정을 위한 주택자금으로 활용될 수 있도록 85㎡를 초과하는 주택을 건설하기 위한 공공택지에 대하여는 국민주택채권을 많이 매입한 주택건설업자에 공급되는데 이때 매입하게 되는 채권이다. 이율은 0%이며 10년 만기로 채권입찰제로 소화한다. 2005년 6월 처음 발행되었으며 만기일은 2015년 9월이다. 2006년부터 국민주택채권 제2종이 발행됨으로 제3종은 발행이 중지될 예정이다.

이상 3종류의 국민주택채권의 연도별 잔액을 보면 <표 6>과 같다.

<표6> 연도별 국민주택잔액

(단위 : 조원)

구 분	02년말	03년말	04년말	05년말	06년말	07년 5월말
제1종	22.5	26.9	29.3	33.5	38.2	38.0
제2종	3.2	3.2	3.1	3.0	4.0	3.9
제3종	-	-	-	-	0.59	0.59

<표 6>에서 보는 바와 같이 국민주택채권은 그 중심이 제1종 채권임을 알 수 있다.

그 밖에도 국채에는 출자채정증권, 양곡증권, 외국환평형기금채권 등이 있으나 현재 발행되지 않고 있으며 원리금 상환중이다. 특히 양곡증권은 2004년도 상환이 종료되었고, 외국환평형기금채권은 2007년

5월말 6조9천억 원이 남아 있다.

이상은 국채의 종류와 특징을 소개하였다.

그러나 국채이외에도 국채와 같이 정부가 상환의무를 부담하는 특수채가 있다. 특수채란 특별법에 의해 설립된 특수법인(공법인)이 근거법률에 따라 자금을 조달할 필요가 있을 때 발행하는 채권으로서 정부가 원리금 지급 보증을 하는 보증채권이기 때문에 국가채무가 확정되지 아니한 잠재적 채무이므로 일반적으로 국가채무에 포함시키지 않는다.

그러나 특수한 공공목적을 달성하기 위한 재원조달이 목적이며 또한 정부의 지급보증이 수반된다는 점에서 광의의 국채 개념에 포함시킬 수 있다.

특수채에 해당하는 것으로 중요한 것은 다음과 같다.

첫째, 통화안정증권을 들 수 있다.

통화안정증권은 한국은행이 통화가치의 안정을 기하기 위하여 「한국은행법」 또는 「한국은행통화안정증권법」에 근거하여 14일, 28일, 63일, 91일, 140일, 182일, 364일, 371일, 392일 또는 546일을 만기로 발행하며 이율은 시장실세금리가 적용되고, 액면 또는 할인으로 발행된다. 또, 원금은 만기일에 일시 상환되며, 이자는 발행 시 선이자를 지급한다. 채권입찰제로 소화되며, 한국은행의 부담으로 관리된다.³⁰⁾

둘째, 토지개발채권이 있다.

토지개발채권이란, 「한국토지공사법」에 의한 일반 토지 및 기업의 비업무용토지수용을 위한 자금을 조성하기 위하여 한국토지공사가 발행하는 채권이다. 이율은 일반토지의 경우 9%이며 액면으로 발행되

30) 이는 한국은행 통화안정증권을 한국은행이 발행하고 상환한다는 의미이지 한국은행이 보유하는 통화안정증권은 한국은행이 자산이나 부채가 되는 것이 아니다(한국은행법 제69조, 제50조 참조).

며, 원금상환방법은 일반토지의 경우 2년 만기이다.

이자는 6개월 후급 상환 시 일시지급하며, 토지 피수용자에게 교부하여 소화시킨다.

셋째, 산업금융채권이 있다.

산업금융채권은 1~10년 만기로 액면 또는 할인으로 발행되며, 이율은 시장실세금리가 적용되고, 원금상환은 만기 시 일시상환하며, 이자 지급방법은 6개월 후 또는 만기 시 일시 상환하기로 한다. 소화방법은 인수·매출식이며, 『한국산업은행법』에 근거하여 한국산업은행이 주요 산업의 개발자금을 조달하기 위해 발행한다.

넷째, 전력채권이 있다.

전력채권은 한국전력공사가 『한국전력공사법』에 근거하여 전력사업의 재원확보를 위하여 발행하며 이율은 시장실세금리를 적용하며 액면가 발행을 하며 3년 만기로 원금을 먼저 상환하며 이자는 3개월 후 불체이다. 또, 소화방법은 인수·매출에 의한다.

다섯째, 예금보험기금채권이 있다.

이는 예금자 보호를 위한 보험금지급을 목적으로 『예금자보호법』에 의해 예금보험공사가 발행하는 채권이다. 이율은 시장실세금리가 적용되며 액면발행하며 원금상환방법은 3년, 5년, 7년으로 상환하며, 이자는 3개월 후급으로 지급되고, 경쟁입찰 또는 인수로 소화 된다.

여섯째, 부실채권정리기금채권이 있다.

이는 금융기관의 부실채권의 매입을 위하여 필요한 재원을 조달할 목적으로 『금융기관부실자산등의효율적처리및한국자산관리공사의설립에관한법률』에 근거하여 한국자산관리공사가 발행하는 채권으로(제40조), 이자율은 시장실세금리가 적용되며, 액면가 발행하며, 원금상환방법은 1년, 3년, 5년 만기 상환하며 이자지급은 만기에 일시 지급하거나 3개월 후급으로도 지급한다. 또 채권의 소화방법은 인수·매출에 의하며, 한국자산관리공사의 부실채권정리기금의 부담으로 운영한다.

끝으로, 중소기업금융채권이 있다.

이는 중소기업은행이 『중소기업은행법』에 의해 중소기업의 자금지원을 목적으로 1~5년 만기채로 발행하는 채권이다(제36조의 2). 이자율은 시장실세금리를 적용하며 액면 또는 할인으로 발행되며, 원금상환은 1~5년 만기에 일시 상환하게 된다. 이자지급방법은 할인, 복리, 이표식으로 지급되며 인수 또는 매출에 방식으로 소화된다.

이상에서 소개한 우리나라의 주요 특수채 발행의 최근현황을 보면 <표 7>과 같다.

<표7> 주요 특수채 발행 현황

(단위 : 억원)

구 분	중소금융채권	전 력 채 권	토지개발채권	산업금융채권	주택공사채권	부실채권 정리기금 채 권	예금보험기금 채 권	통화안정 증 권	
2004	발행	70,939	13,300	16,006	186,324	40,935	-	65,000	1,347,225
	상환	69,478	21,200	7,025	152,233	3,807	21,587	166,227	974,463
	잔액	99,107	34,450	41,185	286,505	40,935	40,000	611,146	1,427,730
2005	발행	123,534	15,300	280	217,616	19,835	-	74,400	1,651,253
	상환	74,279	2,400	4,716	196,671	1,994	-	180,904	1,526,633
	잔액	148,362	47,350	36,749	307,450	58,677	40,000	504,642	1,552,350
2006	발행	298,074	7,500	44,305	247,567	46,207	-	-	1,500,487
	상환	138,254	8,900	7,927	200,818	267	17,000	190,636	1,468,937
	잔액	308,182	45,950	73,127	354,199	104,617	23,000	174,606	1,583,900

자료 : 재정경제부 국고국 국고과

II. 국채의 발행절차

헌법은 정부가 국가의 세입부족을 보충하기 위하여 국가가 재정적 채무를 지는 국채를 발행하는 경우에는 미리 국회의 동의를 얻도록 하였다(제58조). 국채발행과 관련하여 우리나라 헌법은 정부는 국회의 사전 동의(의결)를 얻어야 한다는 규정을 두고 있다는 것이다.

그러나 국회는 헌법상 입법권 즉 법률의 제정 및 개정·폐지권을 가지므로(제40조), 이러한 입법권에는 당연히 재정에 관련된 입법권도 포함되므로(재정입법권), 국가나 국민에게 재정적 부담을 지우게 되는 국채의 발행은 당연히 국회 제정법(법률)에 근거하고 그 절차에 따라야 할 것이다.³¹⁾ 국회의 재정입법권에 의해 국채발행과 관련된 기본 법률은 『국가재정법』과 『국채법』을 들 수 있으며, 특수채의 경우는 개별근거법률이 우선적으로 적용된다.

국채의 발행 절차와 관련된 법률을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 『국가재정법』³²⁾의 규정을 보면 다음과 같다.

동법은 그 입법 목적을 국가채무의 효율적이며 투명한 운용과 건전 재정의 기틀을 확립할 것에 두었으며(제1조), 재정경제부장관은 당해 회계연도의 국채의 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액이나 다음 회계연도부터 3회계연도 이상의 기간에 대한 국채의 상환계획 등의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다고 규정하고 있다

31) 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2005, pp.1152-1153; 성낙인, 헌법학, 법문사, 2005, pp. 740-741(재정의 조달은 기본적으로 국민의 부담으로 이루어진다. 국민부담의 합리성과 민주성을 제고하기 위하여 헌법은 재정에 관한 기본사항을 헌법으로 정하는 재정입헌주의를 채택하고 있으며, 기채동의권도 마찬가지이다); 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2006, p.826(국가의 재정형식은 법률의 제정과 같은 입법적 형식에 의한다).

32) 『국가재정법』은 동법 부칙(제8050호, 2006. 10. 4)에 의해 기존의 『예산회계법』이 폐지되고, 이를 대체할 목적으로 2007년 1월 1일부터 시행된 법률이다.

(제91조 제1항). 또한 각 중앙관서의 장은 국채에 관한 국가채무관리 보고서를 작성하여 회계연도마다 다음 연도 2월말까지 재정경제부장관에게 제출하도록 하였다(법 제58조 제1항, 동법시행령 제27조 제4항). 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출액에 관한 추계자료와 국채의 발행 등을 포함하는 이에 상응 재원조달방안을 작성하여 그 법률안에 첨부하여야 하며, 각 중앙관서의 장이 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 경우에도 마찬가지로 국채의 발행 등 재원조달 방안을 작성하여야 하나 그 법령안에 대한 입법 예고 전에 기획예산처장관과 협의하도록 하였다(법 제87조 제1항, 제2항 및 시행령 제40조 제3항).

둘째, 『국채법』상 규정을 보면 다음과 같다.

동법은 국채의 발행·관리 등에 관한 업무를 효율적으로 실행하기 위하여 제정된 것으로(제1조), 국채의 발행은 『공공자금관리기금법』상의 공공자금관리기금³³⁾의 부담으로 재정경제부장관이 발행하며³⁴⁾, 국채를 발행하고자 할 때에는 사전에 국회의 의결을 거쳐야 한다. 국채는 원칙적으로 공개시장에서 발행하여야 하며, 다만 다른 법률이 정하는 바에 따라 특정인으로 하여금 국채를 매입하게 하거나 현금의 지급에 갈음하여 국채를 교부할 수 있다.³⁵⁾ 국채의 발행은 기명 또는

33) 공공자금관리기금법은 정부는 재정용자 등 공공목적에 필요한 자금을 확보·공급하고 국채의 발행 및 상환을 효율적으로 관리하기 위하여 공공자금관리기금을 설치한다고 규정한다(제2조).

34) 다만 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에 따라 회계·다른 기금 또는 특별계정의 부담으로 재정경제부장관이 발행할 수 있다(동법 제3조 1항 단서). 이 경우 국가의 회계·기금(공공자금관리기금법 제2조의 규정에 의한 공공자금관리기금은 제외한다) 또는 특별계정을 관리하는 중앙관서의 장은 국채를 발행할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 ① 발행한도액, ② 발행요청액, ③ 액면금액의 종류, ④ 소화계획, ⑤ 원리금 상환계획, ⑥ 기타 국채발행에 관하여 필요한 사항을 명시하여 재정경제부 장관에게 그 발행을 요청하여야 한다(동법 시행령 제2조).

35) 주택법에 따라 건설교통부의 국민주택기금의 부담으로 운영되는 국민주택채권

무기명증권으로 하며 국채증권에는 ① 국채의 명칭, ② 국채의 발행 근거, ③ 국채의 발행회차 또는 기호 및 번호, ④ 국채의 액면금액, ⑤ 국채의 이자율, ⑥ 원리금의 상환방법 및 시기, ⑦ 기명증권인 경우에는 채권자의 주소와 성명, ⑧ 기타 필요한 사항을 반드시 기재하여야 하며 국채의 명칭은 “국고채권”으로 한다(동법 시행령 제4조). 또한 국채의 발행일이 국채증권에 기재되지 않은 경우 그 발행일은 당해 국채증권의 매출일 또는 교부일로 한다(시행령 제3조). 국채사무 처리에 관해서는 한국은행이 이를 처리하며 한국은행 총재는 국채사무의 처리내역을 재정경제부장관에게 보고하여야 한다(법 제8조 및 제18조).³⁶⁾ 그리고 국채사무처리기관은 ① 국채발행자금수급장, ② 국채발행원장, ③ 국채등록부, ④ 등록국채공유자명부, ⑤ 국채원리금상환자금수급장, ⑥ 국채증권신탁표시부, ⑦ 국채증권출납장, ⑧ 국채증권사고신고접수부 등의 장부를 비치하고 당해 국채의 소멸시효가 완성된 후 1년간 이를 보존해야 한다(국채법 시행규칙 제5조, 제6조, 제7조, 제26조 참조).

(주택법시행령 제91조 제1항 제1호)등이 있다. 또한 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률은 현금보상의 원칙을 규정하면서도, 사업시행자가 국가·지방자치단체 그 밖에 대통령령이 정하는 정부투자기관 및 공공단체인 경우로서 ① 토지소유자 또는 관계인이 원하는 경우, ② 사업인정을 받은 사업에 있어서 대통령령이 정하는 부채부동산 소유자(사업인정고시일부터 당해 토지의 소재지와 동일한 시·구(자치구) 또는 읍·면에 계속하여 주민등록을 하지 않거나, 주민등록을 했더라도 질병으로 인한 요양이나 군입대 등 부득이한 사유로 거주할 수 없는 자를 제외한 사실상 비거주자 등)에 대해서는 1억 원을 초과하는 금액에 대해서는 채권 보상을 수 있으며(제63조 제1항, 제2항), 토지투기가 우려되는 지역 등에서는 1억 이상의 금액에 대해서는 당해사업시행자가 발행하는 채권으로 지급해야만 하도록 규정한다(제63조 제3항 참조).

36) 국채에 관한 사무는 한국은행 본·지점 및 대리점에서 처리하며, 국채사무 처리기관은 국채응모상황·모집액 결정내용·국채대금 납입상황 등 국채발행 상황에 관하여 재정경제부 장관에게 보고해야 한다. 또 국채사무 처리기관은 국채의 발행 또는 상환내용을 게시판에 게시하거나 관보 또는 신문에 게재하는 등 적절한 방법으로 이를 공고하여야 한다.

Ⅲ. 국채시장의 현황과 활성화 방안

1. 국채시장현황

최근 우리나라 국채시장의 현황을 보면 다음과 같다.

먼저 2006년 국채시장은 ① 지속적인 국채수요 등에 따른 원활한 국고채 입찰, ② 연중 국고채 금리는 완만한 하향 안정세 유지, ③ 국고채 20년물의 성공적인 정착으로 국채시장의 선진화에 기여하는 의미를 부여할 수 있는 한해였다. 이를 국채발행시장과 유통신장으로 구분하여 살펴보기로 한다.

국채발행시장에서는 2006년도 국고채는 총 60.7조원을 발행하였으며 이중 23.7조원을 신규재정수요에 충당하였다.³⁷⁾ 그리고 3년·5년·10년·20년물 발행비중이 예정대로 유지되었고, 월별평균 발행기조 유지로 시장의 불확실성이 최소화되었고 평균응찰율(응찰액/낙찰액)이 약 100%에 달하는 등 국채에 대한 시장의 안정적 수요를 확인하는 등 긍정적인 면이 많았다. 또한 국채유통시장에서도 2006년 국채의 거래량은 전체 채권 거래량 1,628.8조원의 56.7%인 922.8조원에 해당되어 높은 수준이며, 국채의 회전율(거래량/잔액)도 446.2%로 전체 채권 회전율 209.1%에 비하여 매우 높은 수준이다.

다음으로 2007년의 경우를 살펴보면 다음과 같다. 정부는 2007년 중 국고채 50.6조원, 국민주택채권 11.5조원 등 총 62.1조원의 국채를 발행할 예정이다. 국고채 발행자금 50.6조원 가운데 25.2조원을 기존 국채상환재원으로 사용하고 25.4조원을 신규수요에 충당할 계획이다.³⁸⁾

37) 신규재정수요로는 ① 외국환평형기금채원조달 18.2조원, ② 공적자금 국채전환 10.8조원, ③ 일반회계 적자보전 7.95조원, ④ 남북협력기금 등 0.05조원이다.

38) 신규재정수요로는 ① 외국환 평형기금 채원조달 16.1조원, ② 공적자금 국채전환 10.8조원, ③ 일반회계 적자보전 8.0조원, ④ 쌀 소득 보전기금 5.0조원, ⑤ 주한미군기지가전 특별회계 0.3조원, ⑥ 과학기술진흥기금 0.3조원, ⑦ 기타 0.2조원으로 구성된다.

그리고 국민주택채권발행자금 11.5조원 중 7.4조원을 기존 주택상환재원으로 사용하고, 4.1조원은 주택건설 및 주택수요자 융자자금 등으로 사용할 예정이다. 2007년 발행예정 국고채 발행자금은 50.6조원으로 2006년도 60.7조원 보다 무려 10조원 정도나 줄어든 것으로 이는 공적자금의 국채전환완료(2003~2006년까지)에 따른 자금소요의 감소에 기인한 것이다.

이상과 같이 최근 국채시장은 안정속의 질적 성장을 실현³⁹⁾시켜 나가고 있으나 외환보유액의 증가에 따른 통화안정증권의 누증문제가 발생하는 등 우려되는 점도 없지 않다.⁴⁰⁾

2. 국채시장의 활성화를 위한 제도적 방안

정부는 우리나라 국채시장의 활성화는 국채발행시스템의 선진화, 국채수요증진 및 유통구조개선, 그리고 시장과의 대화 채널 강화 등 국채시장의 질적 향상을 통하여 이룩될 수 있다고 판단하고 구체적이고 세부적인 방침으로 다음을 제시하였다.

첫째, 외국인 투자비중의 증대(2005년 말 투자비중1.2%) 등 다양한 국채수요기반을 확보한다. 이를 위해 전문연구기관의 연구, 공청회 등 충분한 시장의견수렴을 거쳐 관련기관과의 협조하에 외국인 투자절차 간소화⁴¹⁾를 위해 노력한다.

둘째, 국채발행절차를 투명화하고 시장의견을 상시 수렴하는 등 국채발행제도를 지속적으로 개선한다. 여기에는 월별 국고채발행물량을 균등한 수준으로 유지하며, 연별 및 월별 국고채발행규모를 사전에

39) 보도자료, 2007년 국채발행 및 국채시장 활성화 계획, 재정경제부, 국고국 국고과 (2007. 1) 참조.

40) 한국은행, “통화정책과 관련한 이슈”, 우리나라의 통화정책(8), (2004. 11), pp. 1-3 참조.

41) 외국인에 대한 국채이자 소득세 면제(미국, 영국, 일본 등)와 외국인투자 등록제 등.

공표하고 만기물별 입찰일을 정례화하며, 새로운 국채제도 도입시 시장의견을 충분히 수렴하는 일이 포함된다.

셋째, 국채유통시장의 효율성과 투명성제고를 위해 세계적인 추세에 따라 국채전자거래시스템정착을 위해 노력한다.⁴²⁾

넷째, 국고채 전문딜러의 시장조성기능 강화를 위해 전문딜러제도를 시장 친화적이고 국제적 기준에 맞도록 발전시킬 계획이다.⁴³⁾

다섯째, 물가연동국채 등 새로운 국채의 개발을 통하여 시장의 수요에 적극 부응한다. 특히 물가연동국채(Inflation-linked KTB)란 국채의 원금 및 표면이자를 물가에 연동시켜 국채투자에 따른 물가변동위험을 제거함으로써 국채에 대한 실질적 구매력을 보장하는 제도이다.⁴⁴⁾

여섯째, 국채수요증진 및 유통구조개선에 노력한다. 여기에는 미발행국채에 대해 향후 발행을 조건으로 사전에 매매가 이루어지는 국채 발행 전 매매시장(When-Issued Market)제도 도입을 검토하고⁴⁵⁾ 또한 국채유통시장의 투명성을 강화하기 위한 노력이 요구된다.⁴⁶⁾

42) 유가증권의 매매거래 및 선물거래의 안정성과 효율성을 도모하기 위하여 제정된 한국증권선물거래소법이 2007년 8월 3일 폐지되었고, 또한 유가증권의 발생, 매매 기타 거래의 공정을 도모하고 투자자를 보호하기 위하여 제정된 증권거래법도 2007년 8월 3일 폐지되었다. 위의 법률들이 국채의 전자거래를 위한 근거법률이 될 수 있으나 현재는 증권선물거래소의 유가증권시장 업무규정 등에 의해 운영되고 있다.

43) 특히 국고채 전문딜러(Primary Dealer : PD)를 평가하여 국고채 인수실적이 우수한 딜러기관에게 입찰일 2일 후 입찰일에 결정된 금리로 국고채를 추가로 매입할 수 있는 옵션(비경쟁 입찰권한)을 2006년 9월부터 부여하고 있다.

44) 현재 핀란드(1945년), 영국(1981년), 미국(1997년), 프랑스(1998년), 일본(2004년) 등 약 20여개 국가에서 발행 중이며, 2006년 중 물가연동채권의 시장가액은 약 10조 달러를 넘어설 것으로 예상되며, 아시아권에서는 일본만 발행하고 있다. 발행조건은 매월 초 통계청 발표 소비자 물가지수(CPI)를 기준으로 3개월의 시차를 두고 물가를 반영하게 되며, 만약 물가가 하락할 경우에는 물가연동국채의 경제적 순기능을 강화하기 위해 원금이 보장되지 않으며, 물가연동국채의 초기안정적 정착을 유도하기 위하여 10년 만기로 발행되며, 발행규모는 시장수요 등을 반영하여 2007년 국채발행 총액의 5%정도로 예정하고 있다(앞의 주 39), 참고 3참조).

45) 국채발행 전 매매 시장제의 도입으로 낙찰금리에 대한 예측가능으로 적극적 응찰을 유도할 수 있고, 국채발행정책수립 및 평가에 필요한 정보를 제공할 수 있으며, 금리변동 및 입찰물량 보유위험에 대한 hedge 수단제공 등의 효과를 얻을 수 있다.

46) 국채유통시장의 투명성을 확보하기 위하여 국제적 기준의 국채전자거래시스템

일곱째, 국채원금이자분리제도(STRIPS)의 시행을 통하여 가격변동이 큰 장기국채의 활용도를 높여, 장기국채의 수요를 촉진시키며, 이표채권과 연계거래 등 투자기법의 선진화에 기여하며⁴⁷⁾ 국제적 기준에 부합되어 외국인의 투자촉진 등의 효과를 얻는다.⁴⁸⁾

끝으로 국채업무와 관련하여 주무 행정기관으로 최근 신설된 재정경제부 국고국 국채과의 업무나 인원을 보강하여 국고과와 균형을 유지토록 해야 할 것이다. 특히 국채과에서는 ① 국채발행업무와 국채관련 각종제도의 연구·검토, ② 민간금융전문가영입, 금융기관위탁교

(Electronic Trading System)을 조기에 정착시킬 예정이다. 전자거래시스템이란 다수의 시스템사용자가 제출한 주문을 집중하고 집중된 주문을 비교 가능하도록 공시하여 사용자간 거래를 중개하는 매매시스템을 말한다. 종전의 채권거래는 딜러나 브로커를 통한 1:1협상거래에 의존하였다. 그러나 전자거래 시스템을 도입함으로써 국채거래의 투명성을 제고하여 시장상황이 실시간으로 정확히 반영되는 지표금리를 제공하게 되며, 탐색비용 등 거래비용이 절감되는 효과를 얻을 수 있다. 외국의 경우를 보면, 유럽시장은 대부분의 유로화가 통용되는 국채는 전자거래시스템(MTS)을 통해 거래가 이루어지며, 미국시장의 경우는 큰 시장규모, 풍부한 유동성을 바탕으로 시장자생적인 각종 전자거래 시스템을 통해 거래되며, 총 거래량의 88% 및 지표종목의 대부분 거래가 전자거래시스템을 통하여 거래되고 있다. 우리나라의 경우는 이미 1999년 증권선물거래소 내 국채 전자거래 시스템을 구축하였으며, 2000년 이후 국고채전문딜러(PD)로 하여금 지표종목의 경우 장내 전자거래시스템에서 거래하도록 의무화 하였고, 2006년 말 현재 국채의 장내 전자거래시스템을 통한 거래비중은 전체 국채거래량의 30% 정도에 이른다(앞의 주 39), 보도자료, pp.11-12).

47) 이표채권이란 투자자의 이름이나 주소 등을 채권면이나 발행기관의 장부에 기록하지 아니하고 인도만으로 자유롭게 이전·양도할 수 있으며 이 경우 반드시 이표(coupon)가 첨부된다. 이자는 지급기일에 소지인이 발행자 또는 발행자의 대리인에게 첨부된 이표를 제시하여 지급받게 된다. 반면에 무이표채권(등록식 채권)은 채권면에 소유자 즉 투자자의 이름이 기재되며 발행자의 등록부에도 소유자의 이름·주소 등이 기재되며 발행자는 후에 이자 및 원금을 그 주소나 소유자의 당좌예금에 송부하게 된다. 무이표채권은 이자와 원금 모두를 등록해 기재하는 경우와 원금만 기재하는 경우가 있는데 원금만 등록된 경우에는 이표가 첨부되어 이 이표는 이표채권과 마찬가지로 이자에 관해서는 이표를 통하여 자유롭게 거래할 수 있다.

48) 국채원금이자 분리제도(Separate Trading of Registered Interest and Principal of Securities : STRIPS)는 국채를 원금부분과 이자부분으로 분리해 각각의 채권으로 거래하는 제도이며, 이 경우 다양한 만기(6개월에서 10년 사이에 6개월 단위)의 무이표채권으로 유통되어 기간별 시중금리파악이 용이해지며, 투자자는 자신이 보유한 국채의 다양한 결합을 통하여 차익거래의 기회를 활용할 수 있다(보도자료, 알기 쉬운 국채투자, 재정경제부(2004), p.12 참조).

육, 시장 모니터링 인프라구축 등을 통하여 국가채무관리의 전문성을 제고 시키고, ③ 주요선진국 채무관리조직의 기능·운영 등에 관한 연구⁴⁹⁾ 및 향후 우리나라 채무관리조직의 개선방향 모색 등 국가채무 전반에 걸친 업무를 담당하여야 할 것이다.

이상에서 본바와 같이 정부는 국채를 포함한 국가채무를 합리적으로 관리하여 그 투명성을 제고하고, 국채시장의 활성화를 도모하기 위해 노력하고 있다. 최근의 이러한 노력을 정리하면 <표8>과 같다.

<표8> 2006년과 2007년 주요 국채정책 방향비교

구 분	2006년	2007년
①안정적인 자금조달기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 국고채 20년물 발행 (’06년 국고채 발행량의 10% 수준) - 장기채 발행비중 확대 (5년물 이상(%) : ’05년 70→’06년 75) 	<ul style="list-style-type: none"> - 물가연동국고채 발행 (’07년 국고채 발행량의 5% 수준) - 장기채 발행비중 확대 (5년물 이상(%) : ’06년 75→’07년 80)

49) 주요국가의 국가채무관리기구를 보면 다음과 같다. 먼저 미국은 재무부(Department of Treasury)산하의 국가채무관리청(Debt Management Office)에서 국채의 발행·상환 및 국채정책의 수립, 국가채무 위험분석 및 적정 포트폴리오 설정 그리고 국채발행의 정산 및 결제 등을 담당하고 있다. 둘째, 일본의 경우는 재무성 이재국(理財局)내 국채의 발행 및 제도전반을 담당하는 국채기획과(32명)와 시장·위험분석 및 관리 등을 담당하는 국채업무과(29명), 그리고 자금 관리 및 용자사업기획업무를 담당하는 재정투융자 총괄과(32명)로 조직되어있다(우리나라 국채과의 직원이 과장을 포함해 5인에 불과한 것과 비교된다). 셋째, 프랑스는 재무부 산하에 채무관리전문 행정기관인 AFT(Agence France Tresor)를 설치하여 재무부 경제정책국장이 AFT의 대표를 겸임하도록 하였고, AFT에는 1개의 전략위원회와 6개의 Task Force Team(32명, 이 중 1/2은 민간전문가)이 조직되어 국채의 발행 및 유통, 국고금관리, 위험관리를 수행하며 특히 이자율 스왑 등을 활용하여 적극적으로 대체하고 있다. 넷째, 영국의 경우는 재무부 산하에 책임집행기관으로 설립된 국가채무관리청(Debt Management Office)으로 하여금 국채의 발행 및 유통단계에서의 관리(debt management), 국고금관리(cash management) 및 위험관리(risk management)를 담당하며, 8개 팀, 3개 위원회로 구성되어 있다.

구 분	2006년	2007년
②다양한 국채수요 기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 국고채 입찰단위 분할 (100억원→10억원) - 국고채 원금이자분리제도 (STRIPS) 도입 	<ul style="list-style-type: none"> - 국고채 발행전매도시장 도입 검토 - 국내외 IR개최 - 국고채 국·영문 투자 가이드 작성
③국채시장 인프라 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 국고채전문딜러(PD)의 시 장조성 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> — PD의무 개선 : 입찰실 적 강화 등 — PD인센티브 강화 : 우수PD명단 발표, * 비경쟁입찰권한Ⅱ 부여 - 장내 국채 전자거래시스 템 개선 : 주문 처리시간 단축 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 국고채전문딜러(PD)의 시장조성 기능 강화 <ul style="list-style-type: none"> — 예비PD제도 폐지 로 PD진출입 장 벽 완화 — 비경쟁입찰권한Ⅱ 부여 비중 확대 등 인센티브 체계 개선 - 국채 유통시장의 투명 성 강화방안 마련

* 입찰일 2일 이후, 입찰일 결정된 낙찰금리에 국채를 추가매입할 수 있는
권리(경쟁입찰물량의 10%)

자료 : 재정경제부 국고국 국고과

이상과 같은 국채제도개선을 위한 노력의 결과를 타국에 전수하기
도 하였다.⁵⁰⁾

50) 정부는 인도네시아 재무부의 요청에 따라 우리나라 국채시장 선진화를 위한 그
동안의 제도개선 경험을 전수하였다. 이 중 특히 중요한 것은 다음과 같다. 첫째,
제1차 협의회(2006년 8월 12일에서 16일까지)를 통하여 우리나라 국채시장의 현황
과 전망, 2000년 이후의 국채시장 발전전략을 소개하였고, 제2차 협의회(2006년 11
월 5일에서 9일까지)를 통하여는 특히 인도네시아 재무부의 요청에 따라 국고채전
문 딜러(PD)제도 및 증권선물 거래소의 국채전문거래 시스템에 대해 설명하였다.
둘째, 인도네시아 재무부는 자국의 국채시장 발전을 위하여 우리나라 국채제도에
대한 적극적 수용의사를 피력하였으며 국채전문관리기구(Debt Management Office)
를 설치할 준비 중이다(보도참고자료, 우리나라국채제도 인도네시아에 전수, 재정경제
부 2006. 11. 10일자 참조).

제 3 절 우리나라 지방채 현황

I. 지방채의 개념과 종류

지방채란 지방자치단체가 재정수입의 부족분을 충당하기 위하여 또는 새로운 투자재원을 조달하기 위하여 발행되는 지방자치단체의 차입이며 특히 그 상환이 복수회계년도에 걸쳐서 이루어지는 지방자치단체의 부채를 의미한다. 지출의 재원에 충당하기 위하여 지게 되는 채무로서 손실보상이나 대금의 연부계약(年賦契約)과 같이 자금이 이동하지 않은 채무와는 다르며, 또 복수회계년도에 걸쳐 상환되는 것이 지방채와 일반차입을 구분하는 기준이 되며, 동일회계년도에 상환되는 일시차입금(지방재정법 제14조 참조)과도 다르다.⁵¹⁾

지방자치의 실시로 지방정부가 그 관할구역내의 경제정책수행이나 대규모 공공시설사업, 공영사업, 재해복구사업 등 지방재정투자수요에 대처하고 각종 지역개발사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 지방자치단체 스스로의 재원확보가 요구된다. 물론 재정 수입의 증가를 위해서는 일차적으로 세율인상이나 새로운 세원 발굴과 같이 조세수입 증가를 통한 것일 것이다. 그러나 이러한 방법에 의한 재정 수입증가는 주민들의 조세부담증가로 이어져 조세저항을 야기 시킬 뿐만 아니라 지역의 생산활동의 위축, 개인이나 기업의 타 지역으로의 이주 등을 초래하여 당해 지방 경제를 압박하는 결과를 가져오게 된다.

그러나 지방채의 경우는 그 자금원이 반드시 지방주민 또는 지방경제와 연결되는 것은 아닌 국내 또는 국외의 자본 시장이기 때문에 지방채발행을 통한 자금조달이 해당지방의 경제에 직접 부담을 주지는 않는다. 따라서 과세증가에 의한 방법에 비해서 저항이 적고 지역경제에 미치는 부정적 충격을 완화시킬 수 있을 것이다.

51) 좁은 의미에서의 지방채는 지방정부의 부채 가운데 증권발행을 통하여 조달된 것을 의미한다.

또한 지방채발행을 통하여 조달되는 자금은 지방정부의 경상적 지출인 경우보다는 공공재를 공급하기 위한 자본적 지출에 사용되는 경우가 일반적이므로 지방채를 통한 투자자금의 조달은 공공재 공급에 의해 발생하는 효용의 흐름과 비용부담을 위한 현금의 흐름사이의 시차를 근접 시킨다. 즉 조세수입을 통한 재원확보는 미래에 발생할 효용의 비용을 현재의 주민에게 미리 부담시키는 일이지만 반면에 지방채발행을 통한 재원의 확보는 그 비용부담을 다음세대로 연기시키는 것이므로 공공재공급에 의한 효용과 비용부담의 시점이 보다 근접하게 된다는 것이다. 따라서 지방채발행을 통한 자금조달은 수익자부담의 원칙에 보다 충실한 투자자금 조달방식이 될 것이다.⁵²⁾

지방채를 국채와 비교하면 다음과 같은 특색이 있다.

첫째, 국채는 주로 경기조절기능을 수행할 목적으로 중앙은행의 인수를 통한 신용창조에 의해 발생되기 때문에 중앙은행의 신용팽창에 따른 인플레이션의 유발 우려가 있으나, 지방채의 경우는 재원조달 그 자체가 직접적인 목적이 되므로 인플레이션의 우려가 없다고 하겠다. 이러한 점에서 지방채는 사채나 기업의 장기 차입금에 가까운 성격을 가진다.

둘째, 국채는 중앙정부가 스스로 적정규모의 국채를 유지하기 위하여 그 발행·상환 등을 조정하며, 또 경제안정을 위하여 불황기에는 유동성이 낮은 장기국채를 유동성이 높은 단기국채로 전환시키는 등 자율적인 조절이 가능하나, 지방채의 경우는 지방자치단체 의회의 의결을 거쳐 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하며 결국 지방채 발행·계획수립 주체와 승인주체가 달라 경직성을 보이게 된다.

셋째, 지방채는 국채와 달리 발행액수도 적으며, 신용도도 국채에 비해 현저히 낮기 때문에 유동성 또한 낮은 편이다. 그러므로 5년 만기

52) 정창영, “우리나라 지방채 시장의 활성화 과제와 전략”, 증권학회지, 제19집(1996), pp.253-255.

의 지역개발채권이 많으며 주로 보험회사나 은행권에서 소화하지만 표면금리가 낮고 세후 수익률이 높아 개인 투자자들도 매입하기도 한다.

우리나라의 지방채의 종류는 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째, 지방채는 발행하는 회계에 따라 일반회계의 재원으로 충당하는 일반회계채, 공기업특별회계로 충당하는 공기업특별회계채 및 기타 특별회계로 조달하는 기타 특별회계채로 구분된다. 우리나라의 지방채는 주로 지하철, 도로건설, 상·하수도, 택지조성 및 국민주택건설, 재해복구사업, 공단조성 등에 사용되는데 지방자치단체의 형편에 따라 차이가 있으나 일반적으로 일반회계채로 조달되는 경우가 많다.

행정자치부의 자료에 따르면 2005년 말 전국 지방자치단체의 지방채의 회계별 분석에 따르면 일반회계채가 2,385건으로 9조 4,937억원(54.4%)이며, 기타 특별회계채가 918건으로 4조 4,769억원(25.7%)이며 공기업특별회계채가 1,405건으로 3조 4,774억원(19.9%)으로 나타났다.

둘째, 지방채 발행 방법에 따라 지방채증권과 차입금으로 구분한다. 지방채증권은 지방자치단체가 증권발행의 방법에 의해 차입하는 지방채를 말하며 외국에서 발행하는 경우를 포함한다. 또 차입금은 지방자치단체가 증서에 의해 차입하는 지방채(증서차입채)를 말하며 외국 정부·국제기구 등으로 부터의 차관(현물차관을 포함한다)을 도입하는 경우도 포함된다(지방재정법 시행령 제7조).

먼저 지방채증권(증권발행채)를 살펴보면 다음과 같다.

지방채 증권은 국내 지방채증권(내국채)과 국외 지방채 증권(외화채)으로 나누며, 내국채는 모집, 매출, 교부 등 세 가지로 구분한다. 모집에 의한 발행방법(모집공채)은 신규로 발행하는 지방채 증권에 대하여 청약서에 의하여 불특정 다수를 대상으로 투자자를 모집한 후 현금의 납입을 받고 증권을 발행하는 것으로, 발행주체가 연고인수선(은행, 보험, 투자신탁 등)과 계약을 체결하여 발행하는 사모와 발행주체가

자본시장을 통하여 투자자를 공개 모집하는 공모가 있다. 그리고 공모에도 발행주체가 직접 모집하는 직접 모집과 발행 주체가 위탁기관(증권사 등)을 통하여 투자자를 모집하는 간접 모집이 있다. 매출에 의한 방법(매출 공채)은 지방자치단체로부터 인·허가나 차량등록 등 특정한 업무를 제공받는 주민 또는 법인을 대상으로 원인행위에 참가하여 강제 소화시키는 것으로 지방채 증권에 의한 발행 방법 중 가장 많이 이용되는 형태인데, 발행기관이 직접 매출하는 직접매출 방법과 매출 위탁회사를 지정하여 매출하는 위탁매출 방법이 있다. 매출 방법을 이용하는 지방채로는 지하철 공채, 상·하수도 공채, 지역개발 공채 등이 있다. 교부에 의한 발행방법(교부공채)은 지방자치단체가 주로 토지를 매입하거나 공사대금 등을 지불하는 경우에 일시에 현금을 지급하는 대신에 후년에 지급을 약속하고 지방채 증권을 채권자에게 교부하는 것을 말한다. 이 방법은 지역개발사업 등에 쉽게 이용될 수 있으나 우리나라에서는 잘 이용되지 않고 있다.

국외 지방채 증권의 발행은 지방정부가 외국인을 대상으로 채권을 발행하여 외자를 도입하는 형태이다. 이러한 예로는 양키본드(미국), 사무라이 본드(일본) 등이 있으며, 특히 서울특별시와 대구광역시가 중앙정부의 승인을 얻어 미국 증권시장에서 달러표시 해외증권인 양키본드를 발행한 바 있다.

다음으로 차입금의 경우도 국내차입금과 국외차입금으로 나누며, 국내차입금은 차입선과 자금의 종류에 따라 정부자금채, 지방공공자금채, 민간자금채로 구분된다.

정부자금채는 ① 정부특별회계(재정융자, 토지관리 및 지역균형개발, 도로 등 교통시설, 농어촌구조개선, 에너지 및 자원사업, 환경개선 등)에서의 지방채 인수를 통한 자금 지원(정부특별회계자금), ② 정부관리기금(농수산물가격안정기금, 농어촌발전기금, 국민주택기금, 관광진흥개발기금 등)에서 지원되는 융자금, ③ 민간기금(공무원연금기금, 환경

오염방지기금 등) 등이다. 지방공공자금채는 시·도 단위로 조성·운용되는 지역개발기금, 지방재정공채회 등에서 지원되는 용자금이다. 그리고 민간자금채는 은행(시중은행, 지방은행, 특수은행 등), 제2금융권(투자신탁, 단자사 등) 등의 금융자금과 일반 민간인자금 및 기타 연고자금 등이다.

국외차입금(차관)은 공공차관과 상업차관으로 나눈다. 먼저 공공차관은 우리나라 중앙정부나 지방정부를 포함한 법인이 외국정부·경제협력기구·외국 법인 등에서 현금을 차입하거나, 자본채 또는 원자채를 도입하는 것이다.

이러한 공공차관은 개발도상국가에 대한 정책자금으로 우리나라는 1995년부터 대상에서 제외되었다. 상업차관은 지방정부가 일반경제주체와 같은 지위에서 외국(법)인과의 차관 계약에 의해 도입되는 외국자본을 말한다.

셋째, 상환방법에 따라 일시상환채와 분할상환채로 나눌 수 있다.

일시상환채는 상환기간이 도래하면 전액을 일시불로 상환하는 것을 말하고, 분할상환채는 원리금을 수회에 걸쳐 상환하는 것을 말한다. 분할상환채는 다시 상환액수에 따라 균등상환채, 불균등상환채로 나누어진다.

넷째, 그밖에도 소화방법의 강제성 유무에 따라 강제공채와 임의공채로, 발행주체에 따라 특별시채, 광역시채, 도채, 시채, 군채, 자치구채, 지방자치단체조합채⁵³⁾로 나눈다. 또 상환기간에 따라 단기채와 장기채로, 채무의 순증가 여부에 따라 신규채와 차환채 등으로 나눌 수 있다.

53) 지방자치단체 조합채란 지방자치법 제159조 규정에 의해 지방자치단체조합의 장이 그 조합의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때 또는 지방자치단체에 대부할 필요가 있는 때 발행하는 채권이다. 지방자치단체 조합채를 발행하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위내에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회의 의결을 거쳐야 한다. 이렇게 발행된 지방채에 대해서는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다(지방재정법 제11조 4항, 5항).

본 연구에서는 지방재정법 시행령에 따른 분류인 지방채증권과 차입금을 대상으로 다룬다.

II. 지방채의 발행절차

지방채의 발행절차는 다음과 같다.

1. 지방채발행계획의 수립

지방채발행계획이란 각 지방자치단체의 지방채에 관한 계획을 총괄하여 지방채 발행규모·자금의 종류·발행형식·상환조건 등을 관계부처와 함께 협의·조정하기 위한 계획을 말한다. 이러한 지방채 발행계획제도는 ① 중기 지방재정계획과의 연계를 통한 재정 운영의 계획성 제고, ② 단위 사업별 투자효과분석을 통한 재정투자의 효율성 증진과 대상 사업의 선정 및 재원 조달 과정에서 적정성 도모, ③ 투자재원의 안정적 확보, ④ 지방채 남발 방지를 통한 지방재정의 건전성 유지를 등을 위한 목적이 있다.

지방채발행을 위한 계획수립절차는 다음과 같다.

행정자치부장관을 매년 7월 15일까지 다음 연도 지방자치단체의 지방채 발행한도액을 통보하여야 한다. 지방자치단체의 장 또는 지방자치단체조합의 장은 일정한 경우⁵⁴⁾ 행정자치부장관의 승인을 얻어 지방채를 발행하고자 할 때에는 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 8월 31일까지 다음 연도 지방채 발행 계획안을 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 시·군 및 자치구의 지방채 발행 계획안은 당해 광역자치단체장을 거쳐서 제출하여야 한다. 이때 행정자치부장

54) 여기서 일정한 경우란 지방자치단체장 등이 다음연도에 ① 지방채의 발행한도액의 범위 내 라도 외채를 발행하려는 경우, ② 지방채의 발행한도를 초과하려는 경우, ③ 지방자치단체 조합이 필요에 의해 지방채를 발행하려는 경우이다(지방재정법 시행령 제11조 제2항).

관은 지방채 발행 계획안을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 10월 31일까지 승인 여부를 결정·통보하여야 한다.

2. 지방채발행대상사업

『지방재정법』에 따라 지방채를 발행할 수 있는 대상사업은 다음과 같다.

먼저 지방자치단체장 또는 지방자치단체조합의 장이 행정자치부장관이 통보한 한도내에서 지방채를 발행할 수 있는 경우는(제11조 제1항 및 제4항) ① 공용·공공용 시설의 설치, ② 당해 사업의 수익금으로 원리금 상환이 가능한 사업, ③ 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ④ 재해예방 및 복구사업, ⑤ 이미 발행한 지방채의 상환, ⑥ 그 밖에 주민의 복지증진 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업 등이다. 그리고 행정자치부장관의 승인을 얻어 지방채 발행한도를 초과하여 지방채를 발행할 수 있는 경우는 ① 천재지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전, ② 재해 예방 및 복구사업, ③ 그 밖에 주민의 복지 등을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우이다.

한편 위와 같이 지방채 발행 대상에 해당하는 경우라도 총사업비가 광역자치단체의 경우 20억 미만(서울특별시는 30억 미만)인 신규 투·융자사업이나, 기초자치단체의 경우는 10억 미만의 신규 투·융자사업인 경우에는 지방채를 발행할 수 없다.⁵⁵⁾

3. 지방채 발행 한도액

지방채 발행 한도액은 당해 지방자치단체의 전전년도 예산액의 100분의 10의 범위 내에서 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한

55) 다만 청사정비기금을 차입하는 경우는 그렇지 아니다(지방재정법 시행령 제9조 및 제41조 제1항).

재난복구 등의 필요가 있는 경우에 발행한 지방채의 발행액⁵⁶⁾, 『지방자치법』에 따라 지방자치단체가 지고 있는 보증채무부담행위액 중 채무자의 파산 등으로 인해 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액, 지방자치단체가 지방의회의 의결을 거쳐 계약의 체결 등으로 인한 채무부담행위액 그리고 그밖에 당해 지방자치단체의 채무규모, 상환일정 등 재정상황 등을 고려하여 행정자치부 장관이 정한다.

지방채 발행 한도액을 정하기 위하여 행정자치부 장관은 지방자치단체의 장에게 한도액 산정에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있으며, 만약 사실과 다른 자료의 제출로 과도하게 한도액을 배정 받거나, 승인을 얻지 아니하고 한도액을 초과하여 지방채를 발행한 사실이 있는 경우에는 지방채 발행 한도액을 축소·조정하거나 지방채 발행을 제한할 수 있다(지방재정법 시행령 제10조).⁵⁷⁾

4. 지방채 발행절차

지방자치단체장이 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 행정자치부 장관이 설정한 발행한도 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐야 한다. 또한 지방채의 발행 한도 내라

56) 그러나 지방공기업법 제19조 제2항에 의한 지역개발을 위한 기금조성의 목적으로 발행한 지방채의 발행액은 제외한다(지방재정법시행령 제10조 제1항 제1호 단서). 지방재정법 이외에도 지방자치단체는 ① 정상적인 운전자금의 충당을 위하여, ② 회전기금의 재원의 충당을 위하여, ③ 건설 또는 개량비에 충당하거나 유사사업의 매수자금으로 필요한 경우에는 수입을 얻은 지방직영기업의 특별회계의 부담으로 지방채를 발행할 수 있다. 또한 광역자치단체는 수도사업(간이상수도사업 제외), 공업용 수도사업, 레도사업(도시철도사업 포함), 자동차운송사업, 지하철도사업, 주택사업, 토지개발사업의 투자재원확보와 지역개발을 위한 기금조성을 위하여 지방의회의 승인을 얻어 지역개발채권을 발행할 수 있다(지방공기업법 제19조, 제2조 참조).

57) 그러나 행정자치부 장관은 경제자유구역지정 및 운영에 관한 법률에 따라 경제자유구역 행정기구(지방자치단체소속기관에 한함)의 원활한 사업추진을 위해 필요하다고 판단되는 경우에는 당해 지방자치단체에게 지방채발행 한도액 이외에 추가한도액을 설정할 수 있다(지방재정법 시행령 제10조 제2항).

할지라도 외채를 발행하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻은 후 지방의회의 의결을 거쳐야 한다(지방재정법 제11조 제1항, 제2항).

지방자치단체가 다음 연도에 정부의 특별회계 및 기금, 청사정비기금 등으로 부터 차입하고자 하는 경우에는 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 8월 31일까지 다음 연도 지방채 발행 계획안을 행정자치부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 기초자치단체의 지방채 발행 계획안은 광역자치단체장을 거쳐 제출하여야 한다.

행정자치부장관은 지방자치단체가 제출한 지방채 발행 계획안을 관계 중앙행정기관의 장 또는 관련 지방자치단체조합의 장 등과 협의하여 10월 31일까지 협의 결과를 통보해야 한다. 그리고 기초자치단체가 다음 연도에 『지방공기업법』에 의한 지역개발을 위한 기금 등으로 부터 차입하고자 하는 경우에는 행정자치부장관이 정하는 기준에 따라 7월 31일까지 다음 연도 지방채 발행 계획안을 당해 광역단체장에게 제출해야 한다(지방재정법 시행령 제12조).⁵⁸⁾

지방자치단체가 모집의 방법으로 지방채증권을 발행하는 경우에는 지방자치단체의 명칭, 지방채증권의 발행 총액, 발행 목적 등을 기재한 지방채증권청약서를 작성하여야 한다.⁵⁹⁾ 지방자치단체는 지방채증권에 대한 전액의 납입이 완료된 때에는 지체 없이 증권을 발행하여

58) 지방공기업법은 광역지방자치단체는 동법 제2조에 규정된 수도사업 등을 위한 재원확보와 지역개발을 위한 기금조성을 위하여 지방의회의 승인을 얻어 지역개발채권을 발행할 수 있다고 규정한다(제19조 제2항).

59) 그 밖에도 지방채 증권청약서의 기재사항으로는 지방채증권의 권면금액, 발행가액 또는 최저가액, 이율, 상환과 이자지급의 방법 및 기한, 분납의 경우 그 금액과 시기, 기명식 또는 무기명식으로 정한 경우에는 그 뜻, 지방채증권의 모집의 위탁을 받은 회사가 있는 경우에는 그 상호와 주소, 응모액이 발행총액에 미달될 경우 그 잔액인수 약정자가 있을 경우에 그 뜻, 명의개서 대리인을 둔 때에는 그 성명·주소 또는 영업소, 지방채증권의 청약기한 등이 있다(지방재정법 시행령 제13조 제1항). 그러나 지방채증권의 응모액이 지방채증권청약서에 기재된 지방채증권의 발행총액에 달하기 못한 경우에도 당해 지방채증권을 성립하게 할 것을 지방채증권청약서에 기재한 때에는 그 응모액으로써 당해 지방채 증권의 발행총액으로 할 수 있다(시행령 제15조).

야 하며, 지방채증권에는 지방채증권번호 등을 기재하고 지방자치단체장이 기명날인 하여야 한다(시행령 제17조 제1항, 제2항). 지방자치단체가 지방채증권을 발행하는 경우에는 지방채증권원부를 작성·비치하여야 한다.⁶⁰⁾

외국에서 외국통화로써 표시되는 지방채증권(외화지방채증권)의 발행, 외화지방채증권의 기명식과 무기명식 간의 전환, 외화지방채증권에 관한 장부, 외화지방채증권의 추심상환 등에 관해서는 『지방재정법시행령』의 규정에도 불구하고 기재지의 법령 또는 관습에 의할 수 있다(시행령 제24조).

지방채의 발행은 시급한 공공적 사업을 위하여 필요한 것이지만 결국은 주민 스스로의 부담으로 남게 된다. 그러므로 지방자치단체가 예산을 편성할 경우에 일정한 주민의 참여를 허용함으로써 예산의 부족분과 지방채의 발행과의 불가피성을 인식하게 될 것이다. 이러한 주민참여를 위해서는 예산 및 공익사업에 대한 정보공개가 충실히 이루어져야하며 지방자치단체의 주민에 대한 설명의무가 강화되어야 할 것이다.⁶¹⁾

Ⅲ. 지방채시장의 현황과 활성화 방안

우리나라 지방채시장의 현황에 대하여 행정자치부의 보도 자료를 중심으로 살펴보면 다음과 같다.⁶²⁾

60) 지방채증권은 기명식과 무기명식으로 발행할 수 있으며, 이 경우 필요한 사항을 기재하여야 한다(시행령 제21조 제1항, 2항).

61) 이순태, “참여정부에서의 주민참여예산법제에 대한 평가와 과제”-참여정부에서의 지방재정법제에 대한 평가와 과제-, (사)한국지방자치법학회·한국법제연구원, 제18회 학술발표대회(2007. 9.15)참조(2007년 9월까지 주민참여예산조례를 제정한 자치단체는 모두 57곳이다).

62) 보도자료, “지방채무 최근 6년간 17조원대 머물러”, 행정자치부, 2007. 3., pp.1~9 참조.

첫째, 행정자치부는 2006년 말 기준 지방자치단체의 지방채 규모를 분석한 결과 총 17조 4,351억원으로 2005년의 17조 4,480억원에 비해 129억원이 감소(0.07%)하였으며, 2001년부터 2006년까지 계속 17조원 대에 머물고 있다고 발표하였다.

사업별로는 도로건설 채무가 4.5조원(26%)으로 가장 많고, 상하수도 3.1조원(18%), 지하철 1.7조원(10%) 등의 순이며, 단체별로는 광역단체 채무 11.1조원(64%), 기초단체 채무 6.3조원(36%)이다. 또한 국내채가 17.2조원(98.9%)으로 대부분이며, 외채는 1,896억원(0.11%)에 불과하고, 자금별로는 증서차입 16.6조원(95.1%), 증권발행 채무가 8,567억원(4.9%)으로 나타났다.

둘째, 전체적으로 안정적인 지방채무 규모를 유지하고 있다.

1995년 민선자치 실시이후 지역현안사업의 의욕적 추진 등으로 지방채무가 지속적으로 증가하여 왔으나, 2001년 이후 채무에 대한 부정적 인식과 건전화 노력으로 점차 감소하여 지방채무규모가 안정적 수준을 유지하고 있다. <표9>에서와 같이 2001년 이후 연도별 지방채의 증감현황을 보더라도 매우 안정적임을 알 수 있다.

<표9> 연도별 지방채 증감현황

(단위 : 조원)

연 도	2001	2002	2003	2004	2005	2006
액 수	17.7	17.0	16.5	16.9	17.4	17.4

자료 : 행정자치부

또한 전체 지방자치단체 예산 150조원에 대비 지방채무의 비율이 11.63%로 국가채무(283.5조원)의 GDP(849조원)대비율 33.4%에 비해 매우 낮으며 안정적이다.

이와 같이 지방채무 규모의 안정적 수준 유지는 우리나라 지방채 발행 조건에 대한 엄격한 관리장치, 지역주민의 부정적 시각, 채권시장에서 지방채가 상품화가 되지 않은 것 등이 작용한 것으로 판단된다.

셋째, 지방자치단체의 자율적 통제에 의한 건전한 지방재정이 운영되고 있다.

2006년 지방채 발행액은 2조 8,638억원(425건)으로 2005년 대비 다소 증가(2,974억원, 11.6%)하였으나, 지방채발행총액한도제를 도입(2006년)하여 발행의 자율권을 부여하였음에도 발행액이 한도액(5조 8,649억원)의 48.8%에 불과했다.

2005년까지는 자치단체에서 지방채를 발행하기 위해서는 사업별 행정자치부의 승인을 받아야 발행이 가능하였으나, 2006년부터는 자치단체별 재정규모와 채무규모 등을 기준으로 매년 한도액을 부여하고, 한도액내에서는 행정자치부 승인 없이 지방의회의 승인을 받아 자율적으로 발행할 수 있는 지방채발행한도제를 도입하여 운용하고 있다. 지방채 발행의 자율권을 부여하여 지방채 발행이 급격히 증가하고 지방재정의 건전성이 훼손될 것으로 일부 우려가 있었으나, 채무관리에 대한 지방의 자율통제(지방의회, 주민, 시민단체 등)가 작동되어 지방재정 운영의 건전성이 유지된 것으로 판단되고 있다.

넷째, 지방채관련 주요 지방자치단체를 비교해 보면 다음과 같다.

예산대비 지방채무의 평균비율은 11.63%로 국가채무 또는 일본 등에 비교하여 건전한 편이지만 광역시의 경우는 32.73%로서 전체비율보다 상대적으로 높은 편이다. 2006년말 현재 채무가 가장 많은 광역자치단체는 부산시(1조 9,843억원)이고, 기초의 경우는 성남시(4,348억원)이며, 채무가 전혀 없는 단체는 서울 중구, 인천 용진군 등 45개 단체이다. 그리고 채무가 급증한 광역자치단체는 인천시(1,171억원, 10%)이고, 기초의 경우는 고양시(1,664억원, 880%)로 나타났다.⁶³⁾ 가장 많

63) 인천광역시의 경우는 경인고속국도 직선화 사업(600억원), 도로신설(412억원) 등

이 감소한 광역자치단체는 대구시(6,086억원, 26%)이고, 기초의 경우는 성남시(3,039억원, 60%)로 지방채 상환 및 지방채발행 억제 등으로 나타났다. 또한, 2006년 지방채총액한도를 초과하여 지방채발행 승인을 받은 단체로는 채무비율이 높은 부산, 대구 등 대부분의 광역단체와 기초의 경기 고양, 평택 등으로 지하철공사, 도로건설사업, 택지개발사업 등으로 인하여 한도액을 초과한 경우로 나타났다.⁶⁴⁾ 6개 광역시의 채무관련 현황을 보면 <표10>과 같다.

<표10> 광역시의 채무현황

(단위 : 억원)

구 분	채 무 액			2006년 예산액	예산대비 채무비율 (%)	채무상환 비율
	2006	2005	증 감			
계	69,451	73,730	4,279(감)	212,213	32.73	9.85
부 산 시	19,843	18,765	1,078	61,279	32.38	12.64
대 구 시	16,860	22,946	6,086(감)	37,349	45.14	16.46
인 천 시	12,366	11,195	1,171	48,121	25.70	3.61
광 주 시	8,861	8,894	33(감)	24,391	36.33	9.53
대 전 시	5,702	6,250	548(감)	23,363	24.41	10.93
울 산 시	5,819	5,680	139	17,710	32.86	5.91

※ 광역시 주요투자사업 : 지하철, 도로, 상하수도, 월드컵경기장 건설 등
자료 : 행정자치부

그러나 지방채무가 비교적 높은 자치단체의 경우도 제도적 위험선으로 보고 있는 예산대비 채무비율 80%, 채무상환비율 20%에 모두 미치지 않는 것으로 분석되고 있다.

에 집중 투자되었고, 고양시의 경우는 국제전시장 부지조성사업비(1,500억원), 동사무소 신축(60억원) 등에 투자되었다.

64) 한도초과 발생액은 97건으로 1조 5천 억원(발행총액의 52.4%)이다.

끝으로 향후 지방채무의 전망에 관하여 행정자치부는 2006년도 지방채발행 한도제가 처음 시행되어 자치단체의 재정운용에 대한 자율성이 대폭 확대되었지만 지방채발행은 한도액의 절반수준에 머물고 있는 경향으로 볼 때 지방채무 규모는 현재 수순을 유지할 것으로 전망된다. 행정자치부에서도 안정적이고 건전하게 지방재정이 운영될 수 있도록 지방재정분석 및 재정공시 지표에 지방채무 관련 지표를 반영·분석하고 그 결과를 공개하여 주민에 의한 자율 통제를 유도하고, 채무비율이 과다한 자치단체에 대하여는 순세계잉여금의 일정율을 채무상환에 직접 사용하거나 채무감축을 위한 기금에 적립토록 지속적인 지도와 지방채발행 한도액 산정 및 초과승인시 재정상황, 사업의 타당성 등을 면밀히 검토할 것이라고 하였다.

참고로 전국지방자치단체의 지방채 발행현황을 비교하면 <표11>과 같다.

<표11> 지방자치단체별 지방채발행 현황

(단위 : 억원)

구분 시도별	2005년말	2006년말	증 감	비 고
합 계	174,480	174,351	129	감 소
서 울	10,121	9,189	932	감 소
부 산	19,255	20,372	1,117	
대 구	23,529	17,345	6,184	감 소
인 천	11,787	13,020	1,233	
광 주	9,105	9,129	24	
대 전	6,320	5,797	523	감 소
울 산	5,738	5,937	199	

제 2 장 우리나라의 국·공채 현황과 법제상 문제점

구분 시도별	2005년말	2006년말	증 감	비 고
경 기	30,434	31,786	1,352	
강 원	9,322	9,747	425	
충 북	3,399	3,546	147	
충 남	6,127	5,521	606	감 소
전 북	7,072	7,474	402	
전 남	6,013	6,506	493	
경 북	10,064	10,639	575	
경 남	9,669	11,878	2,209	
제 주	6,525	6,465	60	감 소

※ 기초자치단체채무포함

자료 : 행정자치부

<표11>을 보면 우리나라 16개 광역자치단체 가운데 대구광역시가 2005년말과 2006년말을 비교하여 볼 때 6,184억원이나 감소되어 가장 두드러진다. 이러한 현상에 관해 대구광역시는 ① 신규투자 보다는 완결위주의 집중투자 실시, ② 매 회계연도의 집행 잔액 등 순세계잉여금의 30%를 지방채상환기금으로 적립하여 상환재원으로 활용하고 긴축재정을 실시하였으며, ③ 지방채 상환이자비용의 절감을 위해 자금 차입선의 공개경재입찰방식을 통한 채무구조개선계획을 수립하여 실시한 결과라고 하면서 ④ 향후 지방채발행은 지역경제회생을 위해 꼭 필요한 사업에만 발행하되 2005년말 지방채 규모의 범위 내에서 탄력적으로 운영할 것이라 하였다.⁶⁵⁾

65) 대구광역시, “지방채현황”, (2006. 12. 31) 참조.

제 4 절 국·공채와 관련된 법제의 현황과 문제점

I. 국·공채관련법제의 현황

현재 우리나라의 국공채와 관련된 법제는 헌법을 위시하여 매우 다양한 법률과 그 하위규범으로 구성되어 있고, 또 법률 상호간에도 다양한 경로로 연결되어 운영되고 있다.

1. 헌 법

「헌법」은 정부가 국채를 발행하거나 모집하는 경우에는 국회의 사전의결을 받도록 규정한다(제58조). 이를 국회의 기채동의권이라 하며 국공채와 관련된 직접규정은 이것이 유일하다. 그러나 국채를 국가채무의 한 유형으로 보아 차입금 및 국고채무부담행위(국가재정법 시행령 제27조 4항)를 포함할 경우에는 예산외 국가부담이 될 계약(제58조 후단)이나 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약(제60조 제1항)을 체결할 때에도 마찬가지로 사전 국회의 동의를 요하고 있으므로 이들도 광의의 국채에 관한 규정이라 할 수 있다.

이 경우의 의결정족수는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 하며 가부동수의 경우에는 부결된 것으로 본다(제49조, 「국회법」 제109조).

2. 국채관련 법률 및 하위규범

(1) 국채와 관련된 법률

국채와 관련된 기본 법률은 「국가재정법」과 「국채법」이라 할 수 있다. 첫째, 「국가재정법」은 국가채무의 효율적이고 성과 지향적이며 투명

한 운영과 건전재정의 기틀을 확립하기 위한 목적으로 제정되었으며(제1조), 국가의 세출영역의 하나로 국채를 들고 있으며(제18조), 정부는 예산총칙에도 국채의 발행에 관한 사항을 규정토록 하였다(제20조 제68조 제1항). 국채 이외의 채무인 국고채무부담행위에 관한 규정을 두어 이를 국회의 사전 동의를 요하는 사항으로 하였다(제25조). 또한 재정경제부 장관은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대해 당해 회계연도의 국채발행에 대한 추정액이 포함된 국가채무관리 계획을 수립하여야 한다고 규정한다(제91조 제1항 제2호).

둘째, 「국채법」은 국채의 발행·관리 등에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 제정되었다(제1조). 동법은 국채의 발행은 「공공자금관리기금법」제2조에 의한 공공자금관리기금의 부담으로⁶⁶⁾ 재정경제부 장관이 발행한다고 규정하고, 국채를 발행할 경우 미리 국회의 의결을 거치도록 하였다(제3조 제1항 및 2항). 그밖에 국채의 등록(제5조), 등록국채의 이전(제6조), 국채등록의 정지(제7조) 등을 규정하고 있으며, 재정경제부 장관은 국채의 발행 및 관리의 적정을 기하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙관서의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 재정경제부 장관의 요청을 받은 중앙관서의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 하도록 하였다(제19조).

그리고 동법은 국채에 관한 사무를 원칙적으로 한국은행이 허가하도록 하였고(제8조 제3항), 한국은행총재는 국채사무허가의 내역을 재정경제부 장관에게 보고하도록 하였다(제18조).

셋째, 그밖에도 국채와 관련된 법률로서 중요한 것으로 「공공자금관리기금법」을 들 수 있다. 동법은 기금 등의 여유자금을 통합관리 하여 이를 재정용자 등 공공목적에 활용하고 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위해 공공자금관리기금을 설치할 것을 목적으로 제정되었다(제1조). 그리고 정부는 재정용자 등 공공목적에 필요한 자

66) 앞의 주 33), 34) 참조.

금을 확보·공급하고 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위하여 공공자금관리기금을 설치하도록 하였다(제2조).

또, 국채·지방채 등의 유가증권 수입과 국채발행수입 등은 관리 기금의 총괄계정으로 관리토록 하였다(제2조의 2, 제3조 제1항 참조). 그리고 재정경제부장관은 관리기금운용상 여유자금이 발생하는 경우에는 이를 국·공채 등의 유가증권을 매입에 사용할 수 있도록 규정하였다(제8조 제3항).

(2) 국채와 관련된 시행령 및 시행규칙

첫째, 『국가재정법시행령』은 『국가재정법』이 위임한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며(제1조), 국채를 국가채무의 일종으로 규정하면서 각 중앙관서의 장은 국채에 관한 국가채무관리 보고서를 작성하여 재정경제부장관에게 제출토록 하였다(시행령 제27조 제4항). 그리고 정부는 재정건전화를 위하여 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력해야 할 책무가 있으므로(국가재정법 제86조) 정부가 재원을 조달하기 위하여 국채 등을 발행하려는 경우에는 그 방안을 구체적으로 명시하도록 하였다(시행령 제40조 제3항).

둘째, 『국채법시행령』은 『국채법』에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며(제1조), 구체적 내용은 다음과 같다. 즉, 중앙관서의 장은 국채를 발행할 필요가 있다고 인정되는 경우 발행한도액 등을 명시하여 재정경제부장관에게 요청할 수 있으며(제2조), 그 밖에 국채발행일, 국채증권과 관련된 사항들, 그리고 국채등록사무와 관련한 사항들⁶⁷⁾, 국채의 원금상환 및 이자지급 등에 관해 규정(제21조, 제22조 및 제23조)하고 있다.⁶⁸⁾

67) 즉, 국채증권의 기재사항(제4조), 등록국채에 대한 기명증권의 발행 등(제5조), 기명식·무기명식 국채의 전환(제6조), 국채증권 또는 이권의 멸실 또는 분실신고(제9조), 국채증권의 분할 또는 병합의 청구(제11조) 등 국채증권에 관해 자세한 규정을 두고 있다.

68) 국채사무처리기관(제13조), 국채의 등록청구(제14조), 국채등록의 말소(제16조), 등

또한 『국채법시행규칙』은 『국채법시행령』에서 위임된 사항과 그 시행에 관한 필요한 사항을 정하고 있다. 그 중요한 내용은 다음과 같다. 즉, 국채는 액면금액 또는 할인의 방법으로 발행하지만 금융시장의 자금사정 등에 따라 액면을 초과하거나 미달하는 금액으로도 발행할 수 있다(제2조 제1항). 국채의 이자율은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 발행당시의 국·공채 및 보증사채의 금리수준 등 시장실세금리를 참작하여 재정경제부장관이 정하며(제3조), 국채에 관한 사무는 한국은행의 본점·지점 및 대리점에서 이를 처리하며, 한국은행이 이를 재정경제부장관에게 보고한다(제5조).

그리고 한국은행은 국채의 발행으로 수입되는 자금과 국채원리금의 상환을 위한 자금의 수지를 국고금총괄장에 기입하고, 국고금대차대조표에 편입하여야 하며, 국채사무처리기관은 국채의 발행에 의하여 수납한 응모납입금·응모신청금·연체이자 등의 수입금을 당해 국채의 발행자금계정의 수입으로 정리하여야 한다. 또한 국채사무처리기관은 국채의 원리금 상환과 이자지급에 필요한 자금을 소요기일 전에 교부받아 당해 국채의 상환자금계정의 수입으로 정리하여야 한다(제5조).

국채사무처리기관은 국채발행명세표, 국채등록액보고서, 국채원리금상환자금수급명세표, 국채증권재고 및 동태일람표를 매월 말일을 기준으로 작성하여 그 다음 달 20일까지 재정경제부장관에게 제출하도록 하였다(제27조).

셋째, 『공공자금관리기금법시행령』은 국채·지방채의 인수를 요청하려는 국·공채발행자는 재정경제부장관(지방채의 경우는 행정자치부장관)과 협의하도록 하였고, 국·공채의 발행자가 국·공채인수와 관련된 협의를 하고자 하는 경우에는 다음 연도의 국·공채발행계획서와 사업계획서를 재정경제부장관에게 제출하여야 한다(제2조). 또 재정경제부장관은 급격한 금리상승 등으로 금융시장 여건상 국채발행 등을

록국채에 대한 질권설정 등(제17조, 제18조) 등에 관해 규정하고 있다.

통한 자금조달이 적당하지 아니한 경우 기금의 관리자에게 여유자금의 예탁을 요청할 수 있다(제6조). 그리고 『공공자금관리기금법시행규칙』은 국·공채의 발행자가 국·공채발행계획서를 재정경제부장관에게 제출하는 경우에는 국·공채의 발행사유·시기·규모, 상환계획, 기존에 발행한 규모, 관리기금이 인수한 기존 국·공채현황 등을 명시하여야 하며(제3조 제1항), 사업계획서에는 사업명·사업목적 및 추진경위, 연도별·재원별 투자계획 등을 명시하여야 한다(제3조)고 규정한다.

3. 지방채 관련 법률 및 하위 규범

(1) 지방채 관련 법률

지방채와 관련된 기본 법률은 『지방재정법』이다. 동법은 지방자치단체의 재정 및 회계에 관한 기본 원칙을 정하여 지방재정의 건전하고 투명한 운용과 자율성을 보장하기 위하여 제정되었다(제1조).

이리하여 지방자치단체는 주민의 복리증진 등을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운영하여야 한다(제3조). 이를 위해 지방자치단체의 장은 그 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있을 때에는 지방채를 발행할 수가 있다(제11조 제1항).

지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 재정상황 및 채무규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액의 범위 안이라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다.

또한 지방자치단체의 장은 당해 지방자치단체의 발전과 관계있는 사업을 위한 경우 등 대통령령이 정하는 사유가 발생하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어 지방채발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. 그리고

『지방자치법』 제159조의 규정에 의한 지방자치단체조합의 장은 그 조합의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때 또는 지방자치단체에 대부할 필요가 있는 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정자치부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체의 지방의회의 의결을 얻어야 하며, 이렇게 하여 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다고 규정하였다(제11조).

그리고 지방채 발행의 절차 등에 관하여는 『지방재정법시행령』에 규정하였다. 그 밖에도 『지방공기업법』은 지방자치단체는 정상적인 운전자금의 충당을 위하여 필요한 경우나, 회전기금의 재원의 충당을 위하여 필요하거나, 건설 또는 개량비에 충당하거나 유사 사업의 매수자금으로 필요한 때에는 수입을 얻은 지방직영기업의 특별회계의 부담으로 지방채를 발행할 수 있다고 규정하고 있으며, 광역지방자치단체는 수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등 동법 제2조에 규정된 개발사업의 투자재원을 확보하고 지역개발을 위한 기금조성을 위하여 지방의회의 승인을 얻어 지역개발채권을 발행할 수 있다고 규정하고 있다(제19조 제1항, 제2항).

(2) 지방채 관련 법률 시행령

먼저 지방채발행의 기본적 법률인 『지방재정법』에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정한 『지방재정법시행령』을 들 수 있다.

동 시행령은 지방채의 종류를 지방채증권과 차입금으로 나누고 있으며(제7조) 지방채의 발행대상사업을 공용·공공용시설의 설치, 재해예방 및 복구사업 등 주민의 복지증진을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 사업으로 규정하고(제9조 제1항), 천재·지변으로 인한 재해 등 예측할 수 없는 세입결함의 보전 등을 위해서는 지방채 발행 한도액을 넘어서 지방채를 발행할 수 있도록 하였다(제9조 제2항).

지방채 발행 한도액을 전전년도 예산액의 100분의 10범위 안에서 여러 사정을 고려하여⁶⁹⁾ 행정자치부 장관이 정하도록 하였다. 그 밖에도 지방채 발행절차(제11조), 지방채 인수절차(제12조), 외화지방채증권의 특례(제24조) 등 구체적인 내용을 규정하고 있다.

다음으로 『지방공기업법시행령』은 법률상 지역개발채권의 발행에 관하여(법 제19조 제2항) 광역지방자치단체장이 지역개발채권을 발행하기 위하여 지방의회 승인을 신청하는 때에는 기금운용계획안을 지방의회에 제출하여야 하며, 기금운용계획안에는 기금조성 및 사업별 용자계획이 포함되어야 한다. 그리고 제출한 기금운용계획안에 대하여 지방의회의 승인을 얻은 때에는 지체 없이 그 기금운용계획을 행정자치부장관에게 제출하여야 한다고 규정하고 있다(제15조).

II. 국·공채관련 법제의 문제점

1. 헌법적 근거의 미비

이미 언급한 바와 같이 헌법은 국공채발행과 관련된 규정으로 제58조와 제60조 제1항을 들고 있을 정도이다. 조세와 관련 하여는 조세법률주의를 선언하여(제59조) 영미법에서 발달된 『대표없이 과세없다』(no taxation without representation)라는 원칙을 구현하고 있다. 조세법률주의는 국민의 대표기관인 국회가 제정하는 법률에 근거하여 근대 행정의 기본원리인 법치주의를 실현함에 목적이 있을 뿐만 아니라 국민의 재산권을 보호하여 법률생활에 안정을 기하려는 의미이다.

조세는 국가재정의 가장 중요한 부분(세입)을 차지하기 때문에 국민의 조세부담률은 매우 중요한 의미를 가진다. 즉 현대국가를 재정국가, 재정입헌국가(주의)라고 부르기도 하고 또 복지국가라고 하기도 한다. 재정입헌주의란 국가세입예산의 대부분을 차지하는⁷⁰⁾ 조세수입을

69) 지방재정법시행령 제10조 1항 참조.

70) 2004년도 우리나라 일반회계예산 1,183,560억원 가운데 국세수입이 1,112,380억원

헌법이 그 부과·징수·지출에 이르기까지 규제하고 통제해야 한다는 의미이겠으나 대부분 헌법의 위임에 의해 법률적 사항으로 운영하고 있다. 국민의 조세부담률이나 국민부담률이 OECD 선진국에 비해 결코 낮지 않은 수준에 있는 우리나라의 경우를 볼 때 현대재정국가로서의 헌법의 역할이 매우 중요할 것이다.

우리나라의 조세부담률과 국민부담률을 OECD국가와 비교하면 <표 12>와 같다.

<표12> 조세부담률·국민부담률 비교(2003년기준)

국 가	한 국	미 국	일 본	영 국	독 일	프랑스
조세부담률(%)	20.4	18.8	15.6	29.0	21.1	27.0
국민부담률(%)	25.3	25.6	25.3	35.6	35.5	43.4

자료 : 청와대 국정브리핑, 2006. 11.

그리고 우리나라의 연도별 조세·국민부담률 추이는 <표13>과 같다.

<표13> 조세·국민부담률 추이

구 분		2000	2001	2002	2003	2004	2005
규모 (조원)	o경상GDP	578.7	622.1	684.3	727.7	779.4	806.6
	o조세	113.5	122.5	135.5	147.8	152.0	163.4
	- 국세	92.9	95.8	104.0	114.7	117.8	127.4
	- 지방세	20.6	26.7	31.5	33.1	34.2	36.0
	o사회보장기여금	22.8	27.3	31.7	35.9	39.7	43.4

으로 94%에 이른다.

제 4 절 국·공채와 관련된 법제의 현황과 문제점

구 분		2000	2001	2002	2003	2004	2005
부담 률(%)	o조세부담률	19.6	19.7	19.8	20.4	19.5	20.3
	- 국세	16.1	15.4	15.2	15.8	15.1	15.8
	- 지방세	3.5	4.3	4.6	4.6	4.4	4.5
	o국민부담률	23.6	24.1	24.4	25.3	24.6	25.7
1인당 부담액 (만원)	o조세부담액	242	259	284	308	316	338
	- 국민부담액	198	202	218	239	245	264
	o국민부담액	290	316	351	383	399	428
*조세부담률 = 조세(국세+지방세)/경상GDP *국민부담률 = (조세+사회보장기여금)/경상GDP *사회보장기여금 : 연금(국민연금, 공무원연금, 사학연금, 군인연금, 보훈기금), 의료보험, 산재보험, 고용보험							

자료 : 청와대 국정브리핑, 2006. 11.

그리고 향후 삶의 질을 향상시키는 선진복지국가로 나아가기 위해서는 <표14>에서 보는 바와 실질경제성장률을 훨씬 상회하는 조세부담률이 예상된다.

<표14> 실질성장률과 조세증가율의 추이

구 분	1991~1995 평균	1996~2000 평균 (98년 제외)	2001~2005 평균
실질성장률(%)	7.8	7.4	4.4
조세증가율(%)	16.8	13.2	7.6

자료 : 청와대 국정브리핑 2006. 11.

한편, 재정국가화 현상에 따라 헌법이 국가재정에 관한 보다 많은 관심을 가지고 헌법 스스로⁷¹⁾ 또는 법률 등 하위입법에의 위임을 통하여 필요한 규정을 두는 것은 매우 당연하나, 그 관심의 중심은 조세와 관련된 것이며, 조세수입의 부족을 보충하는 국공채에 관해서는 헌법적 규정과 관심이 부족한 것이 사실이다.

사실 국공채의 발행은 주로 국가 또는 지방자치단체의 재정수입의 부족분을 충당함에 있으나 그 내용을 보면 국채의 경우는 「공공자금관리기금법」에 의한 공공자금관리기금의 부담으로 발행되는바 동법에 의하면 공공목적에 필요한 자금을 확보하기 위한 목적(제2조)으로 발행되며, 지방채 또한 그 지방자치단체의 항구적 이익을 위하여 또는 긴급한 재난복구의 필요가 있을 때 발행되는 것이다(「지방재정법」 제11조 참조). 조세수입은 공공적 목적이외에도 국가재정 전역에 걸쳐 사용되는 것이지만 국공채 수입은 거의 재정용자 등 공공목적에 사용되는 것으로 공공성이 더욱 강조되고 있다.⁷²⁾ 그러나 국공채와 관련된 헌법규정은 국공채의 중요성만큼 다양하지 못하다. 국공채로 인한 국민부담은 시기와 정도에 따른 차이는 있을지라도 본질적으로 조세와 다르지 않으며, 더욱이 미래세대의 부담으로 남기 때문에 더욱 헌법적 대응이 요구될 것이다.⁷³⁾

71) 헌법은 재정입헌주의에 따라 한편에서는 모든 국민에게 법률이 정하는 바에 따른 납세의 의무를 부과하면서(제38조), 국민들의 납세로 이루어지는 예산에 대해서 그 편성권은 정부에 부여하되 국무회의의 심의를 거치도록 하였고(제89조 제4호), 정부가 편성·제출한 예산안에 대해서는 국회가 단독으로 심의·의결토록 하였다. 그리고 헌법이 정한 심의·의결기간이 도과한 경우에는 일정한 범위 내에서 정부가 준예산을 편성하여 집행할 수 있도록 하였다(제54조). 그 밖에도 헌법은 정부가 계속비·예비비를 편성하려는 경우에는 사전국회의결이나 차기국회의 승인을 얻도록 하였고(제53조), 추가경정예산(제56조), 국채모집(제58조), 국가나 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약의 체결에 대한 동의권(제60조 제1항)을 국회에 부여하였고, 동시에 국회도 정부의 동의 없이는 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없도록 하였다(제57조). 그리고 조세법률주의를 규정하였다(제59조).

72) 2004년도 일반회계 예산 1,183,560억원 가운데 국채발행수입은 12,500억원으로 0.01%에 해당된다.

73) 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2006, p.454 참조.

이와 관련하여

첫째, 헌법은 국가채무의 허용범위에 관한 한계를 설정할 필요가 있다. 헌법은 국공채 발행과 관련하여 그 허용범위에 관한 직접적 규정을 두고 있지 않다. 국공채의 발행이 필요한 공익사업이나 재난복구를 위해 필요한 예산의 부족분을 충당하기 위한 방법이지만 결국은 궁극적으로는 국민들의 조세부담을 통하여 해소되어야 하며 마찬가지로 다음 세대의 부담으로 귀결되기 때문에 그 필요한 상한선에 관한 구체적인 기준을 헌법이 제시함이 타당하리라고 생각된다. 이는 헌법상 조세법률주의(제59조) 취지에도 부합되는 것이다. 이에 관한 논의를 헌법 제119조 제2항에서 찾으려는 견해도 있다. 이는 헌법규정의 추상성·개방성에 비추어 헌법이 유독 국공채의 발행 상한선에 대한 규정을 두기가 어렵기 때문에 헌법상의 경제조항을 적절히 해석함으로써 그 의미를 살릴 수 있다는 것이다. 즉 헌법은 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”(제119조 제2항)고 규정하고 있으므로 이점이 국가채무행위의 헌법적 근거 또는 그 한계조항으로 볼 수 있다는 것이다. 즉 동 조항은 국가가 균형 있는 국민경제의 성장과 안정을 위한 정책적 수단을 강구할 수 있는 헌법적 근거이며 국민경제의 성장과 안정을 위한 정책적 수단의 하나가 국공채의 발행을 포함한 국가채무부담행위라는 것이다. 동시에 동 조항은 국가의 대외 채무부담행위의 한계 조항으로서의 의미도 가진다고 한다. 이유는 국가가 과도한 채무를 부담함으로써 국민경제의 성장이나 안정을 해치거나 혹은 국민의 적정한 소득분배를 유지하는데 장애가 발생할 것을 우려하여 이를 제한한다는 것이다.⁷⁴⁾ 그러나 이와 같은 논리는 다소간의 비약이 있다고 생각된다. 즉 헌법 제119조

74) 장선희, 앞의 주 5), pp. 82-83.

는 자본주의적 시장경제를 기반으로 하여 경제에 관한 국가적 개입과 그 한계에 관한 규정이다. 그러나 국공채의 발행 등을 통한 국가채무 부담행위는 기본적으로 국가도 가계나 기업과 같은 하나의 경제주체로서의 행위에 불과한 것이며 이는 가능한 한 보장되어야 할 일이다. 물론 국공채의 강제적인 첨가소화나 간접 강제적 성격의 채권입찰제의 경우는 규제적 측면이 있으나 일반적인 증권식 국공채의 발행은 자본주의 시장경제의 자연스러운 현상일 것이다. 또한 국가의 경제규제의 목표로 지나치게 소득의 재분배를 우선시 하는 것은 안된다는 것이 타당한 해석일 것이다.⁷⁵⁾ 그러므로 국공채의 발행 등 국가채무 부담행위에 대한 상한선의 도입은 헌법의 별도 규정으로 이루어져야 할 것이라 생각된다.

독일의 경우에는 기본법(Grundgesetz : GG)상 이에 관한 비교적 구체적 규정을 두고 있다. 즉 “장래의 회계연도에 지출을 초래할 수 있는 차입, 보증, 담보제공 등의 회수행위는 그 액수를 명기하거나 확인 가능한 내용으로 연방법률에 의해 승인되어야 한다. 차입에 의한 수입은 예산안에서 예정된 투자총액을 초과하지 못한다. 이에 대한 예외는 국가경제의 전반적인 균형에 대한 교란을 해결하기 위한 경우에만 허용된다. 구체적인 것은 연방법률(Bundesgesetz)로서 정한다.”(제115조 제1항).

우리나라의 경우도 현 독일 기본법 수준의 규정이 요구된다고 할 것이다.

75) 98헌마 5, 헌재 1999. 11. 25(입법자는 사회·경제정책을 시행함에 있어서 소득의 재분배라는 관점만이 아니라 서로 경쟁하고 충돌하는 여러 목표를 함께 고려하여야 하며, 적정한 소득의 분배를 무조건 실현 할 것을 요구하거나 정책적으로 항상 최우선순위에 두어야 하는 것은 아니다); 한편 국채발행시 국회의 의결 정족수를 강화(재적의원 2/3이상 찬성)하거나, 그 상한선의 기준을 제시하거나, 국민경제상 불가피한 경우를 제외한 투기(투자)목적의 국채발행을 금지하는 규정을 헌법에 둘 것을 주장하는 견해도 있다(이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적 평가, 법제연구원(2005.11), pp.95-102참조).

2. 법률상의 문제점

첫째, 국가채무 관련 법률체계의 정비를 서둘러야 한다.

특히 국채의 경우는 「국채법」 및 「국채법시행령」 그리고 「국채법시행규칙」으로 편제상으로는 정리가 된 것처럼 보인다. 그러나 「국채법」은 국채발행의 주체를 재정경제부장관으로 하고 국채사무처리기관을 한국은행으로 하는 것에 관한 규정만 두고 있고 국채발행과 관련된 구체적 절차나 그 상한에 관해서는 규정이 없다. 그리고 국채의 발행을 공공자금관리기금의 부담으로 하도록 하고 이 기금에 관해서는 「국채법」이 아닌 「공공자금관리기금법」에 규정하여 적용토록 하였다. 그러나 동법은 기금 등의 여유자금을 통합·관리하여 이를 재정용자 등 공공목적에 활용하기 위한 것으로의 공공자금관리기금을 운영하기 위한 법으로 국채에 특유한 것은 아니다. 그러므로 국채에 고유한 근거법을 제정하여 국채의 발행 및 국채의 부담이 되는 기금에 관한 통일적인 규정을 두어야 할 것이다.

또한 지방채에 관해서는 「지방채정법」과 「지방채정법시행령」으로 제도화 되어 있다. 즉 「지방채정법」은 대통령령으로 정하는 지방채발행한도액의 범위 내에서 지방의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있다고 한다. 다만 지방채발행의 한도내라 할지라도 외채를 발행하는 경우에는 행정자치부장관의 승인을 얻어야 하도록 규정하였다.

지방채의 경우는 국채와 달리 국회의 의결이 아닌 지방의회 의결을 거쳐야 하며, 국채는 재정경제부장관이 발행하나 지방채는 지방자치단체장이 발행하되 일정한 경우 행정자치부장관의 승인을 얻도록 하였다. 그러나 무엇보다도 지방채 발행의 한도를 대통령령(지방채정법시행령)으로 정하도록 한 것이다. 그런데 「지방채정법시행령」은 지방채 발행의 한도액을 당해 지방자치단체의 전전년도 예산액의 10/100

범위 내에서 지방자치단체의 보증채무부담액 중 채무자의 파산 등으로 지방자치단체가 이행책임을 지게 된 금액 등을 고려하여 행정자치부장관이 정하도록 하였다(제10조). 지방채 발행의 한도액이 결국에는 대통령이 아닌 행정자치부장관에 의해 결정되게 된 것이다. 그러나 국채의 발행에는 그 한도가 없으므로 지방채와 대비된다.

생각건대 국채발행의 상한선에 대해서도 법률상 근거를 두어야 할 것이다. 그리고 국채의 발행주체는 재정경제부장관이 되며, 재정경제부장관은 국가의 회계·기금 또는 특별계정을 관리하는 중앙관서의 장의 요청에 따라 국채를 발행한다. 이 경우 국채의 부담이 국가의 회계·기금 또는 특별계정으로 분산·다양화 되게 된다(국채법 제3조, 국채법시행령 제2조). 이렇게 되면 기금 등을 관리하는 중앙관서의 장의 사정에 따라 발행규모·시기 등이 다르게 결정되게 되어 체계적이고 효율적인 국채관리가 어려울 것이다. 이는 결국 채권시장의 불안정을 가져오게 된다. 또한 동질성 국채의 발행물량이 많아야 채권의 시장성이 제고되어 채권시장에서의 소화기반이 확충되는바, 현행제도는 표준화된 국채발행을 어렵게 만들어 국채의 상품성과 유동성의 저하를 초래하였다.⁷⁶⁾

둘째, 우리나라는 국공채와 국가예산과의 연계성이 결여되어 있다.

이는 앞서 설명한 바와 같이 국채가 예산외로 운영되는 기금·특별계정 등에 의해 발행하기 때문이다. 예를 들면 일반회계에서는 세계잉여금이 발생하는 경우에도⁷⁷⁾ 기금 등에서 국채발행이 증가되는 이유가 바로 그것이다. 그러므로 국공채의 발행과 국가 또는 지방자치단체의 일반예산과 연계시켜 국회의결 또는 지방의회의 의결이 이루어지도록 법제화해야 할 필요가 있다.

76) 유일호, 최범수, 황성현, 앞의 주 22), p.70.

77) 앞의 주 23) 참조.

셋째, 국공채의 발행과 국공채 사무를 취급하는 기관인 한국은행, 주택은행, 농협 등 통화신용정책을 결정하는 기관과의 연계성도 부족하다. 즉 국채발행기관은 재정경제부장관이지만 그 사무를 취급하는 기관은 한국은행, 주택은행 등으로 분산되어 있기 때문이다(국채법제8조 제3항). 그러므로 국공채관리와 통화신용정책과의 유기적 보완기능이 저하되어 국채관리의 비효율성이 초래될 것이다. 그러므로 국공채 발행기관과 사무처리기관을 연계시켜 일원화할 필요가 있다.⁷⁸⁾

넷째, 우리나라의 국공채발행방식은 저금리발행에 의한 첨가소화식 방식을 주로 채택하고 있으므로 인수금융기관 또는 개인에게 손해를 발생시킬 우려가 있고 결국은 국공채의 원활한 발행 및 유통을 저해하고 있다. 예를 들면 대표적인 국채인 국민주택채권(제1종)은 이율이 연 3.0%이며 소화방식은 첨가소화식이며 일정한 개인이 의무적으로 매입해야한다(주택법시행령 제91조 제1항 제1호). 또 국민주택채권(제2종)은 이자가 없으며 채권입찰제로 소화된다. 즉 최저금리에 할당식 소화방법이므로 경제성과 시장성이 낮을 수밖에 없다. 이들 국채발행 근거법령을 개정하여 적어도 국고채권과 같이 시장실세금리를 적용할 필요가 있다(국채법시행규칙 제3조).

다섯째, 국공채의 발행의 근거법령을 개정하여 만기를 장기화할 필요가 있다.

우리나라의 국공채는 비교적 단기채 위주로 편성되어있어 국채부담의 세대간 분담이 약화되어 있고 국채관리비용이 증가되는 실정이다. 예를 들면 국고채권의 경우는 3, 5, 10, 20년 만기, 국채의 주종이 되는 토지개발채권은 2년 만기이며 부실채권정기기금채권은 1, 3, 5년

78) 일본의 경우는 일반 또는 특별회계로서 국채의 신규발행을 수입으로 하고 국채 발행비용(국채비)를 지출에 포함시키고 있으며, 국채원리금상환이나 차입금원리금상환은 국채정리기금 특별회계로 처리하고 있어 국채와 일반회계의 연계성이 유지된다.

등이다.⁷⁹⁾ 이상과 같이 국공채의 발행으로 인해 발생하는 문제들을 적절히 관리하기 위해서는 무엇보다도 관련 법제의 정비가 우선되어야 할 것이다. 이에 관한 설명은 제4장 법제개선방안을 통하여 자세히 논의하기로 한다.

79) 일본의 경우 10년 이상 장기국채 비중이 85%를 차지하고 있으며, 우리나라의 경우도 2007년 3·5·10·20년 만기채의 발행비중(%)을 20:40:30:10으로 할 계획이다 (보도자료, 2007년 국채발행 및 국채시장활성화 계획, 재정경제부, 2007. 1. 11).

제 3 장 주요국가의 국·공채 관련 법제

제 1 절 미 국

I. 국·공채의 성격과 역사

1. 미국의 헌법과 공채제도

연방헌법은 의회에 재정에 관한 권한을 부여하고 있다. 즉 헌법은 “세입징수에 관한 모든 법안은 먼저 하원에 제출되어야 한다.”(제1조 제7항), “정부의 채무를 지불하고 또 공동방위와 공공복지에 대비하는 목적으로 조세, 관세, 간접세 및 소비세를 부과·징수하는 것”(제1조 제8항), “정부의 신용으로 금전을 차입하는 것”, “화폐를 주조하고 그 가격과 외국화폐의 가격을 규율하여 도량형의 기준(standard of Weights and Measures)을 정하는 일”, “국고금(treasury)은 법률로 정한 세출예산에 의하지 아니하고는 지출할 수 없다, 모든 공적자금(public money)의 수납과 지급에 관한 공식적 진술과 회계는 수시로 공표되어야 한다”(제1조 제9항) 등 이다.

그러나 헌법은 국가재정의 정책결정에 대하여 상세한 규정을 두고 있지 않으므로 의회는 제정법(statute), 내부규칙(internal rule), 그리고 재정정책결정절차를 관리하는 입법과 행정절차를 포함하는 재정헌법(fiscal constitution)을 가지고 있다.⁸⁰⁾ 이러한 재정헌법중의 하나가 1917년 제정된 제2자유공채법(the Second Liberty Bond Act)이며 이 제정법의 한 내용이 공채한도법(debt limit statute)이다.⁸¹⁾ 이 법이 제정되기 전에는 미국정부의 신용으로 차입하기 위해서는 의회의 헌법상 권한

80) K. Stith, “Rewriting the Fiscal Constitution: The Case of Gramm-Rudman-Hollings”, 76 California L. Rev., 595, 597(1988).

81) Second Liberty Bond Act(1917), Pub. L. No. 65-43, 40 Stat. 288(31USC §3101(2000)).

(제1조 제8항 2)에 따라 의회가 국가에 대한 이익여부에 따라 개별적인 공채의 발행에 동의하였다. 공채한도법은 허용된 범위 내에서 의회의 동의 없이도 공채발행의 권한을 재무부장관(Secretary of Treasury)에게 부여하였다.⁸²⁾ 공채한도법은 의회예산절차의 영속적인 요소이다.

그러나 매년 계속되는 정부지원의 부족은 이 「공채한도법」과 마찰을 초래할 수밖에 없으며 이리하여 정부차입과 관련하여 재무부의 권한 강화가 필수적인 입법적 과제가 되었다.

연방예산절차와 재정정책결정절차상 「공채한도법」의 역할에 대한 논의는 활발하지 못하였다. 국가의 부채가 오늘날 중요한 정치적 문제가 되었음에도 학문적으로는 활발한 연구가 없었다. 여기서는 정부의 공채발행과 관련하여 의회의 역할, 즉 정부의 차입(The Congress shall have power... to borrow Money on the credit of the United States)과 상환(giving Congress power to pay the debts... of the United States)에 관한 감시(통제)를 위한 헌법적 임무(제1조 제8항)에 관한 내용을 중심으로 한다. 또한 공채한도법을 통하여 의회가 특정한 이익보다도 일반적 공익과 미래세대에 대한 배려를 조성하고, 이익집단이나 정당에 대한 중요한 통제적 기능을 수행하려는 것이다.

의회의 예산심의절차는 의회 다수당 또는 강력한 이익집단에 의해 좌우되고 이들은 국가의 채무를 증대시켜서라도 자신들의 목적을 달성하려고 한다. 이때 공채한도법은 적절한 기능을 수행할 것이며 이는 재정헌법의 중심이라 할 것이다.

미국정부가 다양한 공채를 발행하여 재정적자를 보충할 수는 있겠으나 만약 미리 억제하지 않는다면 비능률성과 재정운용의 어려움이

82) 31USC §3101(b)(이 법에 따라 발행된 채권과 미국정부가 원금과 이자를 보장하는 채권(재무부장관이 보유한 보증채권은 제외)의 미지불된 액면가 총액은 한번에 8,184,000,000달러를 초과할 수 없으며, 이 한도액은 정기적으로 법에 따라 하원 규칙 XLIX(Rule XLIX of the Rules of the House of Representative)에 규정된 의회의 예산집행 절차를 통하여 변경될 경우는 그렇지 않다).

예견되며⁸³⁾ 특히 GNP/GDP 대비율의 증가는 주로 공채상환에 사용되어 결국 악순환을 낳게 되었다. 만약 이러한 경향이 지속된다면 그들의 채권자(공채구입자)들에게 원리금상환을 위해 더 많은 소득을 포기해야 할 것이며 이는 달러의 국제적 가치를 지속적으로 하락시키는 결과를 초래하게 되고 달러에 대한 구매력도 감소시키게 된다.⁸⁴⁾

그러나 한편 이러한 『공채한도법』이 불필요한 시대적 착오 및 의회가 공채와 관련 없는 부문에 까지 대통령을 억압하는 계기를 만들 수 있어 악용의 소지가 있다고 하면서 이 법의 폐지를 주장하기도 하였다.⁸⁵⁾

생각건대 『공채한도법』은 국가의 차입에 대한 의회의 권한행사의 일부분이며 국가채무를 줄이는 것을 목표하는 재정헌법의 중심이다. 그러므로 동법을 폐지하기 보다는 공채발행결정과 그 규모에 대한 의회의 책임을 분명히 하고, 또한 의회의 내부규칙의 정비를 통하여 신중한 접근을 해야 할 사항이라고 하겠다.

2. 공채의 역사

미국의 공채법은 그 근거가 의회의 통제를 바탕으로 하는 헌법규정이며 헌법정신에 따라 공채발행의 한도를 제한하는 『공채한도법』이 그 중심이다(31 USC §§ 3101~3130(2000)).

동법의 발전 및 공채정책의 역사를 살펴보면 다음과 같다.

1789년 미국의 헌정사 이래로 의회는 공채의 발행(issuance)과 상환(repayment)을 포함하는 재정정책에 대한 본질적 권한을 재무부장관에

83) 1974년 국가채무가 GNP/GDP대비 34.2%였으며, 1994년 68.91%였으나, 2007년에는 40%로 낮출 계획이다(108th Cong. 27(2004)).

84) 당시 연방준비제도이사회(FRB)의 의장인 Alan Greenspan이 우려한 바와 같이 공채의 발행이 이런 식으로 지속된다면 미래세대의 공채의 GDP대비율의 증대와 생활수준의 하락으로 나타날 것이다(108차 하원 예산위원회(2004)).

85) M. Abramowicz, "Beyond Balanced Budgets, Fourteenth Amendment Style", 33 Tulsa L. J. 561, 578-79(1997)(공채발행의 한도를 정하자는 논의는 위험한 것이며, 동법의 개편을 요구한다).

게 부여하였다. 이러한 권한의 위임은 의회가 한편에서는 공채발행의 한계를 설정하려는 움직임 속에서도 지속적으로 증대되어 최근 60여 년 동안은 대폭적인 국가채무의 증대를 초래하였다. 이를 구체적으로 구분하여 설명하자면, 전쟁이나 경기회복을 위해 공채가 발행되었으며 이 경우 ① 전쟁의 종료와 경기회복으로 상황이 종료된 시대(1789~1917), ② 의회가 재정부족분의 보충을 위한 차입권환을 재무부장관에게 부여함과 동시에 그 한도를 규정하였고 의회의 지속적인 공채관리와 이루어진 시대(1917~1946) 및 ③ 1946년 이후 현재에 이르기까지 공채에 대한 원리금상환 등의 이유로 정부재정의 직접적 부족이 발생하거나 대규모 공공사업의 추진 없이도 계속적으로 공채를 발행하게 되어 공채한도에 변화가 없음을 보여주는 시대로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 1917년 이전의 국가공채의 발행과 그 상황에 대하여 보면 다음과 같다.

미국정부는 1789년 몇몇 주정부와 그리고 그 이전 정부로부터 물려받은 7천8백만 달러의 채무로 시작된다.⁸⁶⁾ 이때 국가채무의 대부분은 미국의 독립전쟁(Revolutionary War)의 비용으로 발생한 것이었으며, 의회도 국가채무의 상환을 국정의 최우선 과제로 삼았다. 이리하여 1811년까지 국가채무를 4천8백만 달러까지 줄였으나 전쟁이 종료될 무렵에는 9천9백만 달러까지 증대되기도 하였다.

1836년 Andrew Jackson 대통령이 국립은행을 폐쇄시키기로 결정한 직후, 미국은 심각한 경제공황을 경험하게 되었다. 1843년까지 공황은 계속되어 3천2백만 달러의 공채가 신규로 발행되었고 이후 본격적인 공채관리대책을 수립한 결과 1천5백만 달러까지 감소시켰다.

86) <http://oregonstate.edu/dept/pol-sci/fac/sahr.htm>(last visited Nov. 27, 2004)(이 금액을 2004년 기준으로 환산하면 160억 달러에 이른다).

1847년 멕시코와의 전쟁(Mexican War)을 치르기 위한 재원확보를 위해 의회는 처음으로 “연동적예산제”(automatic appropriation)를 채택하였다. 이는 공채의 상환기한(만기)이 도래한 경우 의회의 동의 없이 원금과 이자를 지급하는 제도로서 그 권한이 재무부장관에게 부여되었다.⁸⁷⁾

1860년대에는 남북전쟁(Civil War)이 발발하여 군비지출을 위한 공채의 발행이 전례 없이 늘었다. 즉 개전 후 연방은 당시 기준으로 1일 17만2천 달러를 전비로 지출하였으나 3개월만에 1백만 달러를 소비하였다.⁸⁸⁾ 의회는 당시 재무부장관인 Jay Cooke에게 상환기간이 5~50년물 공채(five-fifty bonds)를 발행할 수 있는 권한을 주었으며 이 공채는 6%의 이자율이 적용되며 5년 내지 50년 전에는 일체 상환되지 않았다. 이를 Jay Cooke Bond라고 명명하였다. J. Cooke 이 공채를 일반인이 구입토록하기 위하여 신문에 광고까지 하였다.

의회는 소비세, 인지세, 교통세, 광고세 그리고 수입에 대한 연방세금을 포함하는 새로운 세금을 부과하였다. 그리고 의회는 이러한 세금의 평가 그리고 세금징수를 관리하기 위하여 국세청(The Bureau of Internal Revenue)을 만들었다.⁸⁹⁾

남북전쟁이 끝날 때까지, 국가의 채무는 전쟁이전의 약 5천8백만 달러에서 전쟁이 끝나고 첫 번째 해인 1866년까지 27억7천5백만 달러로 증가하였다. 그러나 전쟁이 끝난 즉시, 의회는 다시 잉여금을 운영하였고 그리고 국가채무를 감소 시켰다.

1917년에는 미국의 1차 세계대전의 참여로 정부의 지출이 다시 늘어났다. 남북전쟁 때 J. Cooke이 발행한 공채를 모델로 해서 재무부

87) Act of Feb. 9, 9 Stat. 123, ch.7(1847)(공채와 관련된 어떠한 채무라도 이에 대한 상환권을 부여함).

88) 이 금액은 2004년 기준으로 환산하면 개전초기에는 1일 3백70만 달러, 3개월 후에는 2천백30만 달러를 매일 지출한 셈이 된다.

89) Act of July 1, 12Stat. 43, ch.119(1862)(국세청은 공채발행에 따른 이자지급과 정부를 지원하는 업무를 수행하였다).

는 군비에 대한 세입을 증가하기 위하여 1차 세계대전 공채시리즈를 발행하기 시작하였다.⁹⁰⁾ 또한 정부는 전쟁을 지원하기 위하여 중산층의 조세부담의 감소를 최소화하는 등 조세정책을 통하여 연방의 조세수입을 급격히 증가시켰다. 이러한 전쟁의 결과로, 국가의 채무는 20배의 규모로 증가하였다. 그러므로 1789년부터 1917년까지의 공채에 대한 의회의 접근법은 비교적 보수적이라 할 수 있다. 비록 정부가 공채의 발행을 두려워하지 않는다고 하지만 정부의 정책은 관세 그리고 조세수입으로 공채를 서둘러 상환하기를 원했다. 다만 정부는 전쟁이나 경제침체의 긴박한 상황에 직면 한 때에만 공채의 발행을 통한 차입을 하였다. 그리고 이러한 상황이 종료가 되면, 의회는 즉각적으로 이러한 상황에 의하여 발생한 채무를 줄이거나 축소하기 위하여 상환하기 시작했다.

둘째, 1917년 제2자유공채법(the Second Liberty Bond Act)의 제정과 그 이후에서 1946년도까지의 상황이다.

제1차 세계대전 전에는 의회가 정부의 재정 부족분을 보충하기 위한 자금 확보를 위하여 공채 등을 발행할 수 있는 권한을 행정기관에게 독자적으로 부여하였다. 이 권한 속에는 공채이자율, 상환기간 등에 대한 결정권도 포함되었다.

그러나 전쟁을 거치면서 의회는 정부의 급속히 증가되는 재정적자 보충행위를 통제하기 위하여 여러 건의 자유공채법을 제정하였다.⁹¹⁾ 특히 1917년 9월에 통과된 제2자유공채법은 현재의 미국의 『공채한도법』의 모체가 되었다.

동법은 제1조에서 “대통령의 동의하에 재무부장관은 동법의 목적을 위하여 미국정부의 신용으로 수시로 차입하는 권한과, 국가안보와 방

90) 제1자유공채법(First Liberty Bond Act, Pub. L. No. 65-3 (40Stat. 35(1917))).

91) 즉 First Liberty Bond Act(1917), Second Liberty Bond Act(1917), Third Liberty Bond Act(1918), Fourth Liberty Bond Act(1918) 그리고 Victory Liberty Loan Act(1919) 등이다.

어 그리고 법에 의하여 위임된 다른 공공의 목적을 위하여 필요한 지출에 대하여 결제하는 권한을 가지며, 그 총액은 75억3800만 달러를 넘지 못한다. 여기에 위임된 채권은 각각의 형식과 단위명칭들로 되어 있어야 하고 그리고 각각의 발행기간, 조건, 전환, 상환, 만기, 지불, 그리고 이자율을 정한다. 이자율은 연 4%를 초과할 수 없고, 그리고 이자의 지급금액의 두 배 이상을 초과 할 수 없다. 재무부는 수시로 또는 발행 전에 이러한 것을 규정할 수 있다.”고 규정한다.

즉 의회는 정부가 필요하다고 판단되는 경우에는 75억3800만 달러 범위 내에서 재무부장관에게 공채 등을 발행하여 조달할 수 있는 권한을 부여한 것이다. 비록 의회가 공채의 이자율 등에 관하여는 재무부장관에게 자유로운 결정권을 부여하고 있으나 그 공채발행총액에 대하여는 한도를 설정하고 있었다. 또한 의회는 정부가 필요로 하는 경우 채무증서(certificates of indebtedness)를 발급하여 40억 달러까지, 또 전쟁대비증서(war-savings certificates)의 발급을 통하여는 20억 달러까지 기채할 수 있도록 허용하였다.

특히 이법은 국가안보나 방어 그리고 전쟁수행을 위하여 보다 효과적으로 목적을 달성하기 위하여 외국정부의 채무를 미국정부가 대신하여 상환하여주고 그 대신 미국의 적과의 전쟁에 참여케 하는 권한을 재무부장관에게 주었고, 이 비용을 위한 지출은 40억 달러로 제한되었으나⁹²⁾, 독일과의 전쟁이 끝남에 의하여 폐지되었다. 동법의 다른 규정들은 공채의 전환, 세금면제, 공채증권의 판매로부터의 수익의 예금, 광고와 판매 그리고 공채 배달을 지원하기 위한 우체국 서비스의 책임, 그리고 더 많은 공채 발행에 대한 제한에 대한 세부적인 사항이 있었으며, 특히 재무부장관에게 주어진 부가적인 권한을 점검하기 위해 장관에게 모든 지출에 대한 세부적 상황을 연례보고서를 통하여 의회에 제출하도록 요구하고 있었다. 1918년에 통과된 제3자유공채법

92) 2004년 기준으로는 58억6250만 달러에 해당된다.

은 공채의 발행, 연방 정부에 대한 신용, 그리고 채무증서에 대한 권한의 제한을 확대하기 위하여 제2자유공채법을 개정한 것이다. 또한 1919년에 통과된 전승자유공채법(Victory Liberty Loan Act)은 중기증권, 채권, 증권 그리고 신용에 대하여 정부가 70억 달러까지 발행할 수 있도록 허용하였다.

결국 비록 초기의 공채한도법은 재무부장관에게 차입을 위한 권한을 주었고, 공채발행과 관련된 보다 미세한 세부항목의 일부분에 대한 의회의 통제를 제거하였지만, 의회는 정부의 차입행위를 일정한 수준으로 묶어둘 수 있었다.

그 이후 즉 1920년에서 1946년까지에 걸쳐 나타난 특징은 공채발행으로 인한 채무의 빈번한 증가와 상환으로 나타난다. 즉 1차 대전 이후에서 2차 대전이 종료될 때까지의 현상은 재무부는 의회로부터 전쟁기간과 공황기를 제외하고는 늘 공채의 발행한도를 사전에 제시하는 (predebt limit pay-as-you-go-except-during-war-or-depression) 방식으로 권한을 부여받게 된다. 이러한 규제의 목표는 250억 달러에 해당하는 전후 국가채무를 감소시키기 위하여 2단계의 전략을 수립하였다. 첫째 단계는 국가의 장기지속적인 평화 상태를 구축하기 위하여 국가의 부채를 삭감하기 위한 정부의 잉여재원을 동원하려는 것이다. 두 번째 단계는 1921년 예산회계법(Budget and Accounting Act : Pub. l. No. 67-13, 42stat.20(1921))을 통과시키는 것이다. 동법은 정부로 하여금 매년의 예산서를 의회로 제출토록 하였고, 예산국(Bureau of the Budget)을 신설하고⁹³⁾ 동시에 일반회계국(General Accounting Office)을 설치하였다. 이리하여 결국 전후 연방정부의 예산은 그 지출예산이 1920년에서 1927년 사이에 50%나 삭감되었다. 동시에 국가의 채무는 243억 달러에서 1929년까지 169억 달러로 줄게 되었다.

93) 현재 관리·예산국(Office of Management and Budget: OMB)로 발전됨.

1930년대 경제공황기에는 위와 같은 경향에 극적인 변화가 초래되었다. 이는 2차대전과 맞물려서 일어났으며 2690억 달러의 국가채무를 낳았다. 정부는 계속해서 공채 등을 발행하게 되었고 이리하여 『공채한도법』에 대해 새로운 관심을 가지게 되었다.

셋째, 1946년 이후부터 현재에 이르기까지의 공채의 상황은 한마디로 국가의 채무를 삭감하기 위하여 균형예산(balanced budget)에 초점이 맞추어져 있었다(1946년~1960년 사이). 1960년에서 1970년대 사이에서는 J.M.Keynes의 이론을 받아들여 결과적으로 정부의 재정정책을 견제하기 위한 『공채한도법』의 적용과 지속적인 재정적자와 국가채무의 확장이라는 양면을 모두 포괄하게 되었다. 이러한 경향은 1980년대, 1990년대 이후에도 지속되고 있는 경향이라 하겠다.

II. 국·공채의 종류⁹⁴⁾

Treasury securities(공채)는 미국의 재무부(the United States Department of the Treasury)에 의하여 공채국(the Bureau of the Public Debt)을 통하여 발행된다.

Treasury securities는 또한 간단히 Treasuries라고도 언급된다. 공채에는 4가지의 종류가 있으며 거기서 다시 시장성공채와 비시장성공채로 나뉜다. Treasury bill(단기공채), Treasury bond(장기공채), Treasury note(중기공채), 그리고 Saving bond(저축공채) 등이 있다. 전 3종류는 시장성공채(marketable securities)이며 후자의 한 종류는 비시장성공채(non-marketable securities)이다. 이러한 공채는 정부 증권거래 웹사이트(Treasury Direct)에 의하여 바로 구입 할 수 있다.

94) Bureau of the Public Debt - United States Department of the Treasury(www.publicdebt.treas.gov).

1. 시장성공채(marketable securities)

(1) 미 정부에 의하여 발행되는 공채

① Treasury bill(T-bill)(단기공채) : 단기공채(T-bill)은 1년 또는 그 이하의 단기자금유통을 목적으로 한 단기채권이다. 이 단기공채는 만기 전에는 이자를 지급하지 않는 무이자할인채권(Zero-coupon bond)과 같 으며, 대신에 T-bill은 만기에 실제적인 이윤을 창출하기 위하여 액면 가격의 할인액으로 판매가 된다. 이러한 T-bill은 미국의 투자자들에게 가장 위험성이 적은 투자로 인식되고 있다. 이 공채의 만기일은 일반적으로 28일(1 month), 91일(3 months), 그리고 182일(6 months)이다.

② Treasury note(T-Note)(중기공채) : T-Note는 2년에서 10년에 만기 가 도래한다. 이 공채는 이자부공채로서 매 6개월에 이자를 지급하며, 주로 2년, 5년, 또는 10년의 만기와 1,000달러에서 1,000,000달러의 액 면가로 발행된다. T-note는 한 포인트의 32분의 1 액면가의 퍼센트로 증권시장(secondary market)에서 인용된다. 그래서 예를 들면 공채에 95:07 이라고 되어 있으면 이 공채는 액면가 1,000 달러의 공채에 952.19(95 7:32%)달러 가격에 할인되어 거래되고 있다는 것이다. T-Note 중 10년 만기 공채는 미국 정부가 공채시장에 대하여 논의 그리고 장기의 거 시경제의 기대에 대한 시장반응을 알리는데 이용한다.

③ Treasury bond(T-Bond or the long bond)(장기공채) : T-bond 공채는 10년에서 30년 만기의 장기공채이다. T-Bond 공채 역시 T-Note 같은 이자공채로서 매 6개월마다 이자를 지급하며, 일반적으로 30년 만기 의 공채를 발행한다. 미국에서 일반적으로 많이 발행된 30년 만기의 공채는 2001년 10월31에 미국정부에서 발행을 중단하였다. 그래서 10 년 만기의 T-Note가 이를 대신하였다. 그러나 연금과 장기 기관투자자 의 수요와 공채책임의 다변화의 필요 그리고 평탄한 이율곡선은 장기

공채 판매의 기회비용을 낮추어 진다는 의미에서 30년 만기의 채권이 다시 2006년 2월에 부활하게 되었고, 지금은 연 4회 발행되고 있다.

④ Treasury Inflation - Protected Securities(TIPS)(인플레이션연동공채) : TIPS는 미국 재무부에서 발행하는 인플레이션지표공채이다 이 공채는 1997년에 처음 발행되었으며, 일반적으로 인플레이션을 측정하는데 이용되는 소비자물가지수에 맞추어져 있다. 이자율은 고정되어 있으나, 인플레이션에 조정된 자금이 증식될 때 이자의 다른 총액을 생산한다, 그래서 증권 소유자를 인플레이션으로부터 보호한다. TIPS는 5, 10, 그리고 20년 만기로 발행되어지고 있다. 30년 만기의 TIPS는 더 이상 발행이 되지 않고 있다. TIPS와 전통적인 미정부 공채(conventional US Treasury bond) 이자율 차이는 차용자가 인플레이션 위험을 피하기 위하여 포기 할 의지가 있다. 그래서 이러한 이자율 차이 변화는 공채를 통하여 인플레이션에 대하여 시장의 기대가 변하는 것을 나타내기 위한 역할에 사용되어 진다. 이러한 이유에서 정책 수립자는 TIPS를 중요한 정보로 사용한다.

(2) 금융업에 의하여 발행되는 공채

STRIPS(Separate Trading of Registered Interest and Principal Securities)(등록된 이자와 원금 채권의 분할 거래) : T-Note, T-Bonds and TIPS는 채권의 원금 부분과 이자로 분할 될 수 있다. 이렇게 분할된 것은 서로 다르게 증권거래소에서 판매 될 수 있다. 이러한 것을 STRIPS라고 한다. 이 공채는 정부로부터 직접적으로 발행되지는 않고, 은행이나 증권회사에 의하여 형성 되었다. 그러나 정부는 이러한 STRIPS를 등록부에 등록하고 있다. 정부가 아닌 브로커에 의하여 구입이 가능하다.

2. 비시장성 공채(nonmarketable securities)

(1) Saving bond(저축성공채) : 저축성공채는 개인 투자자를 대상으로 하는 공채이다. 저축성공채 역시 등록이 되어 있고, 바로 상환되지 않

는 채권이다. 미국인의 6명 중 한명이 여기에 투자하고 있으며 총액은 2천억 달러를 초과한다. 그러나 모든 저축성 공채는 미국정부 공채의 단지 3%로의 낮은 비율이다. 이 공채를 증권거래소에서 거래할 수는 없지만 만약에 증가된 이자에 대하여 세금을 지급했다면 양도될 수는 있다. 일 년 후에 이 공채는 정부로부터 상환이 있을 것이다. 저축성공채는 이자표가 없다. 이 공채의 가치는 상환시에 추가하게 된다. 다른 채권과 달리 이 채권의 이자로부터 나오는 소득은 채권이 현금으로 교환되기 전까지는 국세청에 소득신고를 하지 않아도 된다.

- ① A Bond : Series A Bond는 1935년 3월에 발행되었다.
- ② B Bond : Series B Bond는 1936년에 제공되었다.
- ③ C Bond : Series C Bond는 1937년과 1938년에 제공되었다.
- ④ D Bond : Series D Bonds는 1939년부터 1941년 4월까지 제공되었다.
- ⑤ E Bond : Series E Bonds는 1941년 5월부터 시작하여 2차 세계대전의 재정에 큰 역할을 하였다. E 채권은 1980년 6월 30일에 중단되기 까지 거의 40년 동안 매매되었다.
- ⑥ EE Bond : EE bond는 1980년에 E bond 대신에 소개 되었으며, EE bond는 액면가(50달러에서 10,000달러)의 50% 할인액으로 매매되었고, 다양한 만기일 즉 8년부터 20년에 걸쳐 있어서 적어도 액면가의 가치는 보장되었다. EE bonds는 발행일, 만기일의 장기, 그리고 다른 공채의 이윤에 따라 이자율은 매우 다양하다. 2005년도에는 EE bonds는 구매하는 당시의 지정된 이율이 할당되었다. 이율은 2006년 11월 당시에 3.6%였다.
- ⑦ HH Bond : 저축성 HH공채는 액면가 500 달러부터 10,000 달러까지로 매매 되었다. E 시리즈와 EE 저축성 공채는 교환이 가능하였다. HH 저축성 공채는 연 2회 그리고 20년 안의 만기에 이자를 지급한다. H 시리즈 공채의 만기는 30년이다. 이 공채는 2004년 9월 1일부터 재무부나 다른 공채의 교환으로 구입이 불가능 해졌다.

⑧ I Bond : I 시리즈 공채는 1998년에 소개되어졌다. 이 증서공채는 액면가격은 50불에서 10,000불이며 전자공채의 액면가는 25달러이상이다. 이 공채의 이자는 한달에 한번 지급되며 일 년에 두 번 복리로 계산된다. 복합된 이자율은 2가지로 구성된다. 30년 동안 변하지 않는 고정된 이율과 다른 하나는 일 년에 두 번 조정되는 반년마다의 인플레이션 이율이다. I bond 와 TIPS의 다른 점은 I bond는 모든 이자가 채권 안에 유지되고, 과세가 유예되며, 그리고 가치의 손실로부터 보호가 된다는 점이다, 반면에 TIPS는 일 년에 두 번 이자가 지급되며, 보다 복잡한 세금이 있으며, 그리고 공채의 가치를 상실 할 수 있으나, 일반적으로 보다 높은 고정 이율이 있다.

⑨ Patriot Bonds : 2001년 12월 10일 이래로 EE 시리즈 공채를 애국공채("Patriot Bond")라고 인쇄된 공채로 구입 할 수 있다. 이 변화의 배경에는 9·11 테러 공격에 의하여 미국의 대응을 위한 기금을 조성하기 위한 것이다. 애국공채는 EE 시리즈 채권과 동일한 것으로 보여 지고, 이 애국채권도 정부채무에 대하여 사용되어지고, 특별한 목적을 정하지는 않았다.

(2) Zero-Percent Certificate of Indebtedness : The Certification of Indebtedness(채무증서)는 어떠한 이자 그리고 지정된 만기일이 없는 공채를 말한다. 이 채권은 재무부로부터 직접적으로 거래가 이루어진다. 구입과 상환은 은행의 구좌나 또는 양도에 의하여 어떠한 시간에도 가능하다.

Ⅲ. 공채관리정책

1930년 이래 J.M.Keynes과의 공채론의 융성과 누적 공채의 대폭적 증가 등과 관련하여 제2차 세계대전 후 경기대책을 위한 공채관리정책론이 대두되었다.

이는 고전적 공채관리정책론의 여러 명제들을 부정하고 공채의 발행, 누적 공채를 경제안정화의 수단으로 활용할 것을 주장한 것이다.

그러나 제2차 세계대전 후의 현실의 사태의 진전은 결코 공채관리정책론의 유효성을 증명해보인 것은 아니었다.

종전 직후 대량의 공채누적은 경기대책형 국채관리정책의 주장과는 반대로 경제안정화의 수단이 아닌 오히려 불안정화의 요인으로 작용하였고, 더 나아가 공채가격유지정책이 전후에도 계속되어야 했었다. 1951년의 공채가격유지정책의 폐지로 인해 장기공채와 단기공채의 만기에 따른 구별이 나타났으며 경기대책형 공채관리정책론이 현실적 기반을 갖게 되었다. 1953년에는 경제안정화 즉 경기나 인플레이션의 억제를 목적으로 한 공채관리가 본격화 되었으나 1960년대 와서는 크게 주목 받지 못하였다.

재무부에 따르면 강력한 금융긴축이 필요한 시기에 경기대책형 공채관리는 적합하지 않다고 본 것이다. 이는 공채의 발행은 기업의 활동을 위축시키고 이윤을 억제하는 효과를 가져 올 수 있기 때문이었다. 이리하여 50년대를 거쳐 60년대 후반부터는 경기순응형 공채관리정책을 전개하게 되었다. 이는 기업의 이윤획득요구와 충돌하지 않고 또 경기를 자극하여 활성화하는 목적을 가진 것이다.

한편 공채관리정책으로서의 공개시장조작(open market operation)에 대해서도 마찬가지로 공채가격유지정책의 폐지로 인해 그 조작이 경기대책형 공채관리정책으로 전개될 기반을 갖게 되었다. 이 경우 민간부문에서의 공채보유에 변화가 초래되었고, 결국 단기국채보유로 이동하게 되었다.

그러나 1960년대에는 단기국채만으로 한정 되다시피 한 정책이 폐지되고, 60년대 후반에는 경제정책으로서의 경기대책형 공채관리정책이 적극적으로 활용되었다.

단기공채한정(bills-only)정책의 채용이나 불완전한 국채전환정책을 전개하는 중요한 근거는 연방공개시장위원회의 공채시장에의 개입의 최소화 원칙을 중시하였기 때문이다. 즉 이운동기에 기초하여 국채가격의 변동의 자유의 보장, 다시 말해 공채 Dealer의 이윤획득의 자유를 보장하는 것이었다.

재무부의 공채관리정책과는 다르게 공채관리정책으로서의 공개시장조작은 공채시장에서 국채의 유통구조에 큰 영향을 미치게 되고 공채시장의 핵심적 역할을 하는 Dealer의 이윤획득요구에 합치 시키는 것이다.

경기대책형 공채관리정책론이 상정하는 것은 공채관리정책은 재무부의 정책과 공채관리정책으로서의 공개시장조작은 현실적이지 못하다는 것이다.

공채관리정책도 그 기반이 자본주의 경제에 두고 있는 이상 전후 미국의 경제정책에 관한 J.G.Gurley의 지적처럼 공채관리정책도 사적자본인 기업이나 금융기관(정확히 말하면 거대기업이나 거대금융기관) 등의 이윤획득을 촉진 하는 것을 일정하게 규제하는 방향으로 전개되어야 한다는 것이다.⁹⁵⁾

2차 대전 후에는 금본위제에 비하여 중앙은행의 신용의 팽창이 가능한 관리통화제의 실시로 미국경제가 인플레이션의 위험을 내포한 채로 성장을 이루었고 이는 공채의 GNP대비율을 낮추는 결과가 되었다. 그러나 공채의 누적은 기업의 이윤추구에 지장을 초래하였고 정부는 이를 방지하기 위하여 노력하였다.

95) J. G. Gurley, "Have Fiscal and Monetary Policies Failed?", 62 American Economic Rev. 20(1972)(모든 자본주의 정부의 궁극적 또는 최우선적 목표는 자본주의 즉 사적기업제도의 강화에 있다. 미국 경제에 있어서도 역대 정부가 기업의 번영을 위하여 노력해 왔고, 정부는 미국경제의 발전방향을 정하고 수많은 각 분야의 기업들의 번영을 촉구하는 정책을 추진하여 왔다. 이는 이들 기업의 이윤의 극대화를 의미하는 것이다. 그러나 한편 완전고용, 복지계획, 가격안정화 등과 같은 사적영역에서의 가치는 어느 정도 반영되고 보장되어야 하는가, 즉 사적이윤 추구의 정도 등이 고려되어야 할 시점이다).

그렇다고 공채의 조기상환을 주장하는 분위기는 아니었다.

지금까지의 경기대책형 공채관리와는 달리 경기중립형 공채관리가 경제안정화정책으로서의 금융정책을 저해하지 않으며 또 금융시장의 혼란을 초래하지 않는다는 주장을 하면서 공채관리정책의 기본과제는 경기변동에서 자유로운 누적공채의 안정적 만기구성의 유지, 공채발행시기의 정례화, 소액공채의 수시발행 등을 요구하는 것이다.

경기순응형 공채관리정책론이나 경기중립형 공채관리정책론은 모두 금융정책을 저해시키지 않으며, 공채이자부담의 경감, 금융시장의 혼란의 회피 등을 공채관리정책의 기본으로 제시하고 있으나, 결국 공채상환을 위해 또 다른 공채를 발행하는(차환공채) 모순점을 보여주고 있다.

그러나 현재까지 공채정책의 바탕은 경기대책형도 경기순응형도 아닌 경기중립형이라 할 수 있으며, 미국은 공채와 경기대책 사이에서 중립적 가치관을 가지고 급격하게 팽창하는 공채의 누적에 대처하고 있다.⁹⁶⁾

IV. 공채의 발행과 상환에 관한 법적 문제

정부의 공채부담과 상환에 대한 태도는 지난 50년간 변화를 이어왔고 이에 따라 공채의 최고한도(debt ceiling)나 『공채한도법』도 변화를 겪어왔다.

공채발행의 상한선은 재무부나 대통령의 요청에 따라 전쟁 또는 경기불황일 경우에 그 상한선이 증액되기도 하였다. 더욱이 『공채한도법』은 대체로 재무부장관이 공채를 발행하여 재정결손을 보충하려는 경우에 의회가 그 상한선에 대한 규정의 개정을 지연시킬 것에 대비하여 재정정책의 허가/승인(permission/ratification)제도를 통하여 공채한도액을 회피할 수 있는 경우도 두고 있다. 그러나 공채한도법상 한도

96) 池島正興, 米國의 國債管理政策, 同文館, 平成 10年, pp.289-296 참조.

액이 국가의 상환능력을 의미하는 것으로 보여지기 때문에 이 법의 폐지를 주장하기도 하였으나 이는 동법의 표면적 이해에서 나온 것이다. 이 법은 정부의 차입과 국가의 채무증가에 대한 의회적 통제 및 정부에 대한 의회의 책임수행이라는 구조적 역할 분담이라는 의미와 국가의 재정정책에 대한 정당의 비공식적 통제를 억제하는 기능을 수행하기도 한다.

1. 헌법상 원리

공채정책에 관련된 의회의 권한은 헌법 제11조 제8항의 “채무의 지급에 관하여”(to pay the debts)와 “미국정부의 신용으로 금전을 차입하는”(to borrow money on the credit of the United States)이란 규정에서 도출된다. 표현상으로 보아 첫 번째 규정은 의회에 대한 재정상 책무를 부여하는 것이며, 반면에 두 번째 규정은 광범한 재정상 권한을 의미한다.

헌법에 규정된 연방의 권한을 제한하는 여러 규정들처럼 위의 두 조항도 의회가 정부에게 모든 것을 명령하거나 요구하는 것은 아니다.

본질적인 것은 공채발행 및 상환에 관한 균형성(balance) 및 의회의 통제(control)와 책임성(accountability)을 확보하는 일이다. 이와 관련하여 3가지의 원리가 도출될 수 있다.

첫째, 규제된 차입의 원리(principle of regulated borrowing)이다.

미국 역사의 초기에는 공채발행과 관련하여 의회의 권한이 정부의 공채발행의 조건이 안전하고 효과적인지, 누구로부터 차입하는 것인지 등에 관하여 중앙은행과 협의하기 위한 권한들이 중심이 되었다. 또 차입에 대한 규제는 정부가 상환함에 대한 의회적 통제를 내포하고 있다. 예를 들면 오래전에 발행된 공채를 액면가로 상환할 것인지 아니면 현재가치로 상환할 것인지에 대한 논쟁 등이다.

둘째, 차입과 채무통제의 원리(principle of borrowing and debt control)이다.

정부가 발행할 공채의 한도액과 공채발행의 목적에 대하여 이를 통제할 수 있는 권한을 가지는 것은 당연한 것이며, 만약 이를 인정할 수 없다면 공채의 발행은 단순히 정부의 행정절차상의 문제로 귀결될 것이다.

셋째, 상환의 원리(principle of repayment)이다.

미국 정부의 이름으로 차입되는 공채는 영예로운 것이며, 그러므로 이는 반드시 상환되어야 하며 의회는 공채가 확실히 상환되는 것을 확인하고 보증해야 할 책임과 권한이 있다. 이는 헌법 제1조 및 헌법의 역사에서 도출된다. 1787년 헌법제정회의(constitutional convention)에서 헌법기초자들은 연방의 규약(article of confederation)들과 혁명전쟁으로 인한 국가채무의 변제가 미진한 것에 큰 좌절감을 맛보았다. 실제로 새로운 헌법을 비준하기 위하여 미국의 여론을 설득할 목적으로 공포된 연방공보(Federalist Papers)는 연방정부와 연방헌법을 제정하는 이유로 연방의 외국인에 대한 채무(debts for foreigners)를 변제할 필요성 때문이라 기술하고 있다. 더 나아가 그들은 미상환된 국가채무에 대하여 채무소멸계획(plan of extinguishment)을 수립하고 이를 위한 조세 부과와 필요성도 강조하였다.⁹⁷⁾

또한 헌법 제1조 제8항의 의미가 의회는 정부의 공채발행 및 상환에 대한 책임을 정부에 대하여 뿐만 아니라 국민에 대해서도 책임져야 한다는 것으로 해석되고 있다. 그 이유는 동 조항에는 ① 조세에 관한 권한과 공채변제에 관한 권한(the power to tax and the power to pay debts)을 규정하고, 동시에 ② 차입(새 borrow money)에 관한 규정을 두고 있는데 이것은 우연한 것이 아니라는 것이다. 왜냐하면 이들

97) The Federalist No.15 at 91(A. Hamilton), No.30 at 190(A. Hamilton)(J. E Cooke ed. 1961).

권한은 서로 연결되어있으며 이상의 3가지 권한이 같이 규정되어 있기 때문이라고 한다.

조세의 부과와 공채의 상환, 신규공채의 발행은 궁극적으로 국민의 부담으로 귀결되며 이는 곧 의회의 대 국민적 책임이기 때문이다. 이러한 3각 구도는 미국 헌법 제정권자들의 기술적 우월성을 반영한 것이다. 공채상환, 조세부과, 공채발행이 서로 균형을 이루게 되었기 때문이다.

조세의 부과, 공채의 상환 및 신규공채의 발행(tax, pay debts, and borrow money)에 관한 의회의 권한을 이렇게 병렬적으로 나열한 것(side-by-side location)은 적어도 조세에 관한 의회의 대 국민적 책임이 이러한 일련의 공채발행 등에 적용되어야 한다는 의미이다.

또한 공채의 발행 또는 금전차입과 상환에 관한 헌법조항들은 행정부의 권한에 한계를 부여하게 되었다. 정부차입에 대한 의회의 권한은 행정부에 대한 견제와 균형의 원리이며, 대통령이 필요성을 내세워 재무부장관에게 공채의 발행을 지시하지 못하게 하는 장치이기도 하다.

2. 「공채한도법」의 제도적 유용성

(1) 공채한도법의 이론적 배경

이미 여러 영역에서 연구된 바와 같이 의회의 입법절차는 적어도 재정정책결정에 있어서는 이상적인 결론(ideal outcomes)을 도출하지 못한 경우가 많으나, 여기서 언급할 「공채한도법」은 견제와 형평(checks and counterbalances)을 도출한 것으로 생각된다.

먼저 재정정책결정에 관한 입법절차에 있어서의 문제점에 관한 논의를 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 다원주의자(pluralist) 또는 이익집단(interest group)이론가들은 입법절차를 자신들의 이익과 관련되는 경우 상호협력하거나 경쟁하는

일련의 절차로 보고 있다. 이 경우에 의원(legislator)들은 다양한 이해관계자들 사이에 브로커(broker)역할을 하게 된다. 즉 의원들은 이들의 욕구를 조합(combination)하여 입법하게 된다는 것이다.⁹⁸⁾ 이리하여 정부 공무원들은 이들이 만든 법률을 기계적으로 집행하는 것(rubber stamp)에 불과하다고 본다.

그러나 문제는 이들의 이익주장이 입법에 평등하게 반영되는 것이 아니라는 것이다. 의원들은 이들이 주장하는 이익들 중 자신들에게 더 유리한 것들을 취사선택하기 때문이다. 또 일반 시민들의 보편적 이익보다 이익집단 등의 개별적 이익이 더욱 입법에 반영될 것이다.⁹⁹⁾

그런데 재정이라는 관점에서 볼 때 이익집단 등의 이론은 정부의 지출, 국가의 채무는 의회의 목인 속에 통제되지 아니하는 상태로 전개되어 확대될 것이고, 급기야 공채의 발행의 남발을 초래할 뿐만 아니라 재정지출도 불공정하게 이루어질 것이다. 그러므로 공채발행 및 상환과 관련하여 이익집단, 다원주의자들의 주장은 설득력이 부족할 것이다.

둘째, 의회의 다수결에 의해 만들어지는 입법은 대부분 진정한 의미의 다수결이 아니며, 입법절차 또는 법안의 발의, 토론 및 다양한 정책선택의 투표구조를 관리하는 법규상 절차라고 한다. 또 정당의 방향이나 정당지도자의 리더십 등에 따라 정책이 결정되기 때문에 의원의 개별성·전문성 등은 배제 될 수밖에 없으며, 예산과 관련하여서는 다수당의 지도부의 의도에 우선권이 부여되어 하향식(top-down)으로 예산법안이 만들어 진다는 것이다.¹⁰⁰⁾ 그러므로 연공서열식(seniority

98) R. D. Tollison, "Public Choice and Legislation", 74 Vanderbilt L. Rev. 339, 343(1988).

99) R. A. Posner, "Economics, Politics and the Reading of Statutes and the Constitution", 49 U. of Chicago L. Rev. 263, 265-66(1982).

100) N. E. Devins, "Budget Reform and the Balance of Powers", 31 William & Mary L. Rev. 993, 994, 997(1990)(예를 들어 예산결정에 있어서 다수당의 지도부의 지시를 받은 강력한 의원단이 협력적 결탁(log rolling)을 하고, 또 의원들의 선발된 집단에 의해 예산상 다양한 권한이 행사된다).

system) 의사결정도 형식적 다수결도 공채발행 및 상환이라는 국가재정정책에 있어서는 그 적용에 한계가 있을 것이다.

셋째, 반면에 공화주의자(republicanist)들이나 심사숙고를 주장하는 자들은 입법절차를 좀 더 긍정적으로 보고 있다. 이들은 의회의 절차는 토론과 정보수집 및 분배를 장려하는 구조로 이루어져야 하며 신중히 고려된 결과를 입법으로 도출해야 한다는 것이었다.¹⁰¹⁾ 이와 같은 신중론자(deliberative)들은 의원들이 전문적 정책을 개발하고 동료 의원들과 정책정보를 공유하도록 하는 동기를 제공하는 규칙과 절차를 제도화할 것을 강조한다. 가장 이상적이며 심사숙고형 입법기관은 공동체의 이익을 개별의원 등의 정보수집 등에 의해 결정할 것이 아니라, 그리고 특수이익집단의 참여를 통하여 결정할 것이 아니라 다수에 의해 감독되는 체계를 유지하되 이 경우 다수는 집권정당 또는 거대정당을 의미하기 보다는 의회의 중견의원들에게 우선권이 주어지는(median chamber preferences) 체제로 운영되도록 입법화되어야 한다고 주장한다. 이렇게 하여 공통선(collective, public good)을 추구하는 입법절차를 만들어야 한다는 것이다.

이상에서 논의한 이론 가운데 특히 공화주의이론이 『공채한도법』의 배경이 될 것으로 생각된다.

(2) 통제와 균형의 원리로서의 공채한도법

『공채한도법』은 헌법상 공채발행과 상환에 관한 의회의 책무를 이행하도록 돕고 국가예산과 재정정책을 수립하는 입법절차상 내재된 여러 가지 제도적 문제를 개선시킴으로써 재정헌법(fiscal constitution)상 매우 중요한 역할을 수행한다.

101) C. R. Sunstein, "Interest Groups in American Public Law", 38 Stanford L. Rev. 29 (1985); C. R. Sunstein, "Factions, Self-Interest and the APA: Four Lessons Since 1946", 72 Vanderbilt L. Rev. 282(1986)(이들은 특히 공개적 토론을 중요시한다).

첫째, 「공채한도법」은 의회가 정부차입의 조건에 대한 통제를 유지할 수 있는 메카니즘을 제공함으로써 규제된 차입원칙에 대한 의회적 이행을 용이하게 한다. 또 「공채한도법」은 의회가 정한 범위 내에서 재무부장관에게 이자율을 포함하는 정부 공채의 발행, 상환조건, 공채의 판매가격을 통제하는 조건 등을 포함하는 규제권한을 정부에게 위임하였다(§§3105(c)(4)-(5)).

둘째, 「공채한도법」은 의회가 정부차입의 총액에 관한 최종적 권한을 갖도록 하여 의회로 하여금 재정통제의 원칙을 준수하도록 하였다. 즉 1917년 이전처럼 의회가 정부의 공채발행 등 차입에 대하여 개별적으로 동의절차를 밟도록 요구하는 것이 아니라 공채 등의 발행 총액만 통제하도록 한 것이다.¹⁰²⁾

셋째, 「공채한도법」은 의회로 하여금 공채의 상환(공채상환의 원칙)을 확인하게 하고 국민들에게 책임지는 책무를 수행하도록 도와준다. 이렇게 볼 때 사실 동법은 의회가 누적된 공채상환과 회수에 필요한 자금을 충당하기 위하여 이용할 수 있는 매개체(vehicle)이라 할 수 있겠다.¹⁰³⁾ 그러나 동법상 더욱 중요한 것은 의회가 공채발행한도를 증가시키기 위해 정기적으로 표결에 붙여야하는 것으로, 공채발행한도에 관한 공적 책임을 강조한 것이다.

이상과 같이 「공채한도법」이 의회의 「헌법」상 책무의 수행을 돕는 기능 이외에도 동법은 연방의 예산심의과정에 내재된 제도적인 문제점을 시정하고 의회운영의 신중을 기해야 한다는 의회운영원리의 구현에도 적합한 것이다.

공채발행의 한도를 증가시키기 위해서는 의회는 정부가 필요한 차입금액과 그 정부채무를 상환해야할 다음 세대의 부담을 감안하여 표

102) 31 USC §§3101-3107(2000) 참조.

103) 31 USC §§3111-3112(2000)(즉 공채의 상환을 위한 감채기금(sinking fund)의 역할을 한다).

결을 통하여 결정하게 되므로 결국 특정 이익집단을 옹호하지도 또한 비조직적이고 분산된 일반시민들의 이익을 무시하지도 않는 결정을 하게 될 것이다.

물론 이러한 국가 전체적 상황을 고려한 공채발행한도액의 증가결정은 1974년의 예산법(Budget Act)¹⁰⁴⁾이 지향한 목표들의 하나이지만 실패하고 말았다. 즉 1974년의 예산법은 의원들이 심의과정에서 일정하게 정해 한도액을 맞추기로 설정하였으나, 정부의 신용을 이유로 하여 높은 수준의 지출예산을 편성하는 바람에 결국은 이익집단의 이해를 돕기 위해 의원상호간에 결탁하는 도피성 예산편성(escapist budgeting)을 낳게 된 것이다. 이렇게 보면 공채발행한도액을 증가시키기 위한 의회의 표결은 명목상 걸치레용(media for shaming Congress)에 불과할 수도 있다.

그러나 『공채한도법』상 한도액 증가절차는 의원들로 하여금 연간의 예산심의에 있어서 보다 더 큰 재정적 책무를 가지고 임하도록 하는 계기가 된다. 즉 ① 공채발행한도액의 증가를 결정하는 표결에 시민들의 관심과 이와 관련된 여러 사회집단의 이해를 고려해야 되기 때문이며, ② 특히 중요한 것은 공채한도액의 증가에 관한 표결은 상원의 금융위원회(Senate Finance)와 하원의 세입위원회(House Ways and Means)의 관할에 속하기 때문에 표결과정에서 의회다수당의 우선권이 상당히 제한될 수 있을 것이기 때문이다.¹⁰⁵⁾ ③ 그리고 공채한도액 증가와 관련된 이익집단들의 로비 등이 걱정스러우나 실제로는 이익집단들이

104) 의회의 예산 및 압류의 통제에 관한 법률(Congressional Budget and Impoundment Control Act: 1974)(July 12, 1974, Pub. L. No. 93-344, 88Stat. 297)(현재에는 2 USC (2000)에 분산규정되어 있다).

105) 그리고 상·하원의 예산관련 위원회의 위원들은 주로 전통적으로 재정보수주의자(traditionally fiscally conservative members)들로 구성되어 특히 정부차입에 대해서는 비교적 소극적이다. 예를 들면 2002년 Bush 행정부에서 감세는 1조 3천 5백억 달러나 된 반면에 공채한도액은 1천 4백 50억 달러 증가됨에 그쳤다(Treasury Revises Debt Ceiling Deadline to Mid-May, Cong. Daily, May 1 (2002)).

증액됨으로써 사후에 자신들에게 돌아올 비난 여론 등 때문에 공채한도증가에 관한 논쟁에서 멀리 있게 된다는 것이다. 결국 『공채한도법』의 개정은 상·하원 소관위원회에서 이루어지는 것이지 결코 이익집단 자신들의 손에서가 아니라는 것이다.¹⁰⁶⁾ ④ 『공채한도법』은 의원들에게 공화주의 이론에 따라 심사숙고의 원리(deliberative principle)에 따라 신중한 처신을 하도록 격려한다. 특히 공채한도액 증가라는 하나의 문제점에 관한 입법의 경우에 의원들은 국가채무의 증가라는 측면에서 보다 큰 주의를 기울이도록 요구받게 된다. 사실 국가의 일반예산의 심의에는 흔히 법정 시한 내에 통과시켜야 하는 부담을 많이 받게 되어 심도 있는 심의보다는 각 부문별 총괄예산(omnibus appropriation)에 주력할 수밖에 없으나 『공채한도법』의 개정은 단일의제(single-issue)이므로 신중을 기할 수 있을 것이다. 이리하여 의원들은 국가채무의 증가에 대한 근본적 이유와 대책을 논의할 수 있고 국가의 재정 상황을 고려할 수 있는 계기가 될 것이다.¹⁰⁷⁾

지금까지 『공채한도법』이 국가채무증가를 억제하는 등 긍정적인 역할을 하였음을 설명하였다.

3. 공채한도법에 대한 부정적 견해와 평가

공채한도법의 이러한 심사숙고적 장점에도 불구하고 동법은 별로 인기가 없었다. 심지어 폐지주장까지 등장하였다.¹⁰⁸⁾ 이들의 주장은 다음과 같이 크게 3가지로 구분된다. 그러나 이는 『공채한도법』 운영상의

106) E. A. Zelinsky, "James Madison and Public Choice at Gucci Gulch: A Procedural Defense of Tax Expenditure and Tax Institutions", 102 Yale L. J. 1165, 1182-83(1993) (실제로 상원 재무위원회 의원이나 하원 세입위원회 의원들은 이익집단의 영향이나 포로(capture)로부터 훨씬 더 큰 자유를 느끼고 있다).

107) 상원보고서(S. Rep. No. 98-279 at13)(1983)에 따르면 Idaho주의 공화당 상원의원 Symms는 2차 대전 후 증가되어 온 공채한도액은 앞으로는 반드시 감소시켜야 할 미국 재정문제의 핵심이라 하였다.

108) M. Abramowicz, 앞의 주 85) 참조.

문제점을 과대 포장한 것이며, 또한 동법이 재정정책결정과정상 수행하는 「헌법」상 역할을 간과한 때문이라 생각한다.

이를 구체적 논의하면 다음과 같다.

(1) 공채한도의 부적절성에 관하여

국가의 채무의 한도를 규정하는 것은 시대착오적(anachronism)이라고 한다. 또 채무의 한계를 정하는 것은 국가 기능의 일부 마비를 가져올 수도 있다고 주장하면서 역대 정부의 경험을 보면 대통령은 의회가 권한을 위임한 것 보다 더 많은 증가를 주장하였다고 말한다.¹⁰⁹⁾

그러나 만약 공채한도액이 폐지되고 공채발행과 관련된 모든 권한이 재무부장관에게 주어진다면 정부차입으로 인한 행정부의 강화·비대화를 초래하게 될 것이며 이에 대한 의회의 통제는 포기 되는 것이다. 그러므로 이러한 주장은 수용될 수 없다.

헌법제정권자들이 공채발행을 포함한 국가의 차입권을 조세와 마찬가지로 행정부에게 부여하지 아니하고 의회에 부여한 것은 이유가 있다. 즉 국민의 지갑에 영향을 주는 결정은 대통령 보다 더 국민에게 가까운 의회에서 결정되어야 한다는 것이다. 그리고 공채한도법의 폐지는 국가의 차입의 규모와 용도에 대한 의회의 책임면제를 의미하는 것이며 이리하여 의회는 재정정책과 관련된 결과를 숨기기 위해 대통령과 결탁하게 될 것이다. 또한 이틈을 이용하여 이익집단들의 활동을 장려하게 되며, 국가채무의 확장으로 이어져 다음 세대의 부담을 증가시켜줄 것이다. 그렇다고 공채의 한도를 엄격하게 할 경우 재정적자의 보충과 공공사업에의 적극적 대처를 기대하기 어렵게 된다. 그러므로 공채한도에 대한 의회의 통제를 유지하되 차입목적과 지출목적 사이에 유기적 상호관계(correlation)를 정립하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

109) 1958년, 1959년, 1962년, 1973년, 1989년 및 2002년 등에서 의회는 대통령이 요구한 공채발행 한도액보다 다소 낮은 금액을 제시하였다.

(2) 입법에서 불모로서의 역할이라는 것에 관하여

즉 의회는 자신들이 요구하는 법률을 제정하기 위하여 충분한 공감대를 얻기가 어렵거나 만약 대통령이 거부권을 행사할 때를 대비하여 「공채한도법」의 개정을 통한 한도액 증가를 불모로 활용할 수도 있다는 것이다.¹¹⁰⁾ 그러나 이러한 통념도 오해의 결과이다.

사실상, 지난 50년간을 돌아보아도 「공채한도법」과 다른 법률이 흥정의 대상이 되지 않고 투명한(clean) 상태로 통과되었다. 이 기간 동안(1978년에서 2002년 사이)에 공채의 한도액을 증가시키기 위한 법개정이 42차례 있었으며 이 가운데 30차례가 부수적 조항의 개정 등을 수반하지 않고 한도액만 증가시킨 상태로 통과 되었다.¹¹¹⁾ 결국 42개 법안 중 4개 법안만이 공채의 발행, 채무총액 및 공채상환과 전혀 관계 없는 법안의 개정을 위한 불모로 통과되었다. 그러므로 공채한도액의 증가가 결코 대통령이 거부할 수도 있는 입법을 받아들이도록 강제하는 효과적인 매개물이 아니라는 것이다.

(3) 공채한도는 국가신용에 대한 위협이라는 것에 관하여

국가채무의 한도는 미국정부의 신용과 재정적 지속성을 저해하는 것이라고 한다. 즉 의회가 필요한 시기에 필요한 규모의 공채발행한도를 개정하지 못할 경우 이미 성립된 국가채무의 상황이 이루어질 수 없게 되어 채무불이행 상태가 초래될 수 있다는 것이다. 국가채무를 제때 이행하지 못할 경우 공채시장의 혼란과 국가신용이 추락될 것은 분명한 일이다.

110) 이는 무임승차(편승)과 같은 의미로 악용되었다. J. Calmes, "Riders Line Up for free Trip on Must-Pass Debt Bill", 47 Cong. Q. Wkly. Rep. 2767(1989)(공채한도법은 다른 입법의 목적달성을 위한 도구(tool or vehicle)로서 기능을 하며, 한도액 증가에 편승하여 대통령의 거부권과 흥정할 수 있다.

111) 나머지 12개 법안 중 5개의 개정안은 공채한도법상 절차조항의 개정과 동시에 개정되었고(예, 장기공채의 총액수정 등), 나머지 7개 법안 중 3개 법안은 공채한도액 증가와 동시에 5년간 공채채무를 감소할 것 등과 연계하여 개정되었다.

『공채한도법』에 대한 비판중 이 부분이 가장 합리적인 것이라 생각되지만 이것 또한 매우 과장된 것이라 하겠다.

공채발행 한도액의 증가를 위한 법개정이 때로는 지연되기도 하였으나 의회는 결국은 통과시켜, 『공채한도법』이 제정된 이후(1917년) 90년이 지났으나 국가가 한 번도 공채 원리금 상환을 거부한 적이 없다. 이는 채무불이행으로부터 발생하는 비난은 대통령보다 법개정에 소극적인 의회가 더 많이 감수해야할 것으로 판단하기 때문이기도 하다.

한편 정부는 채무불이행이 발생할 상황을 고려하여 법개정이 될 때까지 한시적으로 대응할 수 있는 안전장치를 재무부장관에게 마련토록 하였다. 이러한 장치 중에는 시장성이 높은 유가증권의 경매중지, 공무원의 퇴직과 장애기금에의 투자 중지 그리고 만기일전에 그 기금이 보유하고 있는 유가증권이나 자산을 매각하는 것들이 포함된다.¹¹²⁾

그러나 의회의 위임 없이 재무부장관이 비록 임시적이긴 하지만 막강한 수단을 행사할 수 있다는 것은 억제되어야 하며 합헌성에 의문이 제기될 수도 있다.

이상에서 언급한 바와 같이 『공채한도법』에 대한 비난은 과장된 것으로 부분적인 문제점 특히 의회의 지연을 막기 위한 절차적 노력 등을 보완함에 그치는 것이 타당하다고 생각된다.

V. 맺음말(공채법 개정에 대한 제언)

미국의 공채법은 미국연방법전(United States Code) 제31편 화폐와 금융(Title 31, Money and Finance), 제3장 재정관리(Subtitle III, Financial Management), 제31절 공채(Chapter 31, Public Debt)라는 곳에 규정되어 있다(31USC §§3101~3130).

이를 흔히 공채법이라 부른다. 그런데 공채법 규정 중 제3101조가 공채한도(public debt limit)에 관해 규정하고 이 규정이 공채법의 핵심적

112) 총괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act: 1986) (5 USC §8348(jj-ck)(2000)).

내용이므로 공채법을 공채한도법이라고 하기도 한다. 여기서는 공채법상 공채한도와 관련하여 입법론적 논의점을 중심으로 서술하기로 한다.

의회가 공채법을 개정하여 그 한도를 증가시키려는 경우에 있어서 내부적 절차와 관련된 문제와 「공채한도법」 자체와 관련된 문제로 나누어 보기로 한다.¹¹³⁾

1. 의회 내부적 입법절차상의 문제

첫째, 의원들로 하여금 「공채한도법」 개정과 관련하여 이를 단순히 재정수입과 지출의 격차를 해소하는 도구(catch-up mechanism)로 사용해서는 안된다는 것이다. 이를 위하여 구체적으로는 다음과 같이 조치를 하여야 할 것이다.

① 하원은 예산의결서에 명시된바 있는 지출예산과 연계하여 공채한도를 자동적으로 증가시키는 규정(Gepphardt rule)을 폐지하여야 한다. 이 규정은 국가채무를 관리하고 통제해야 할 의회의 책무를 회피하는 수단이 될 수 있으며 결국 의회의 대국민적, 대헌법적 책임회피를 가능케 한다. 정부의 차입권과 상환의무를 포함한 국가채무전반을 통제해야 할 대통령, 그리고 의회의 심사숙고한 결정을 포기토록 할 수 있다.

② 의회는 공채의 한도를 증가시키는 법개정을 다른 관련법개정과 총괄적(omnibus)으로 다룰 것이 아니라, 한도액 증가 부분만 별도의 절차에 따라 심사숙고하여 처리해야 한다. 이와 같이 총괄심의·의결은 공채한도 증가에 대한 의원들의 직접적 책임을 회피할 수 있기도 하지만, 총괄예산심의가 오히려 대통령이 국가채무 증대를 우려하는 시민적 비난을 회석시킬 수도 있다. 이는 대통령이 자신이 소속된 정당의 지도자들을 회유하여 일괄처리를 요청할 가능성에 대비한 것이다. 실제로 Clinton 행정부와 민주당 지도부사이에 예산법안의 일괄

113) A. S. Krishnakumar, "In Defense of the Debt Limit Statute", 42 Harvard J. on Legislation, pp. 179~185(2005).

처리 속에 『공채한도법』의 개정안도 포함하여 겉으로는 “지속적인 논쟁”(lengthy debate)을 통하여 통과시킨 것처럼 보이거나 실제로는 이에 관해 “본질적 논쟁없이”(virtually no debate) 처리한 사례도 있다.¹¹⁴⁾

③ 의회는 공채한도액의 증가로 인한 영향을 감안하여 조세 및 후생복지입법을 논의 하여야 할 것이다. 이는 의회가 정부에 대하여 후생복지지출의 증가와 조세와의 관계 및 공채한도액의 증가가 어떤 관련이 있는지 설명할 것을 요구해야 하기 때문이다.

둘째, 의회는 공채한도증가 심의과정에서 지연을 최소화해야 한다.

상·하 양원의 의원들은 공채한도액 증가와 관련하여 동반되어진 어떠한 법개정안이 『공채한도법』개정과 어떠한 밀접한 관계가 있는지 판단해야 하며 여기서 밀접한 관계(germaneness)란 『공채한도법』 그 자체와 관계가 있거나 채무부담 및 상환과 관계있음을 의미한다. 『공채한도법』과 밀접한 관계가 있으며 이들을 일괄 심사하여 통과시키는 것이 오히려 지연을 방지하고 한도액증가를 위한 판단에도 도움을 줄 수 있겠으나, 밀접한 관계가 없는 법안이 동시에 논의대상이 되면 절차의 지연이 초래될 것이다.

2. 『공채한도법』과 관련된 문제

첫째, 발행한도의 적용대상이 되는 공채란 현행법상 의회로부터 정기적으로 그 한도증가에 대하여 심의·의결을 거쳐야 하는 것으로 크게 2가지 종류가 있다. 즉 일반시민(개인·비정부기관 등)이 소유한 것으로 재무부에서 발행한 공채(treasury-issued debt)와 정부계정(대부분 신탁기금)이 소유한 것으로 정부 내의 재무부공채(intra-governmental Treasury debt)이다.¹¹⁵⁾

114) 9 Cong. and the Nation, 1993-1996(Ann O'Connor et al. eds., 1997)(A. S. Krishnakumar, 앞의 주 113), n. 240).

115) A. S. Kirshnakumar, 앞의 주 113) n. 134 참조.

이들 공채의 한도액은 정부가 차입한 금액의 규모와 그 차입의 대상이 누구이냐에 따라 증액의 필요성이 요구되기 때문에 한도액의 증감이 결정된다.

사회보장신탁기금과 같이 정부계정(government account)에 의한 재무부공채에 투자된 것은 연방의 채무로 간주되기 때문에 신탁기금의 흑자·적자 여부에 관계없이 투자되어야 하는 것이므로 한도액의 증가가 불가피할 것이다. 한편 법정공채한도의 적용대상에서 배제된 소규모의 연방채무라 할지라도 의회가 정부차입에 대한 관리·감독권 행사의 차원에서 교정되어야 할 것이다. 그러나 순수하게 정부 내에서 소화되고, 일반시민에게는 발행되지 않은 공채의 경우는 그 제한 대상에서 배제될 수 있다. 공채한도제한의 적용대상에서 제외되는 정부내 채무(intra-governmental debt)는 사실상 무제한적 증액이 가능하기 때문에 이에 관한 규제도 필요하다.

둘째, 공채한도의 증가를 위한 적절한 시기와 증가 목적에 대한 진술이 요구된다.

공채한도의 증가를 요청하는 시기는 「공채한도법」 개정과 관련하여 이에 영향을 미치거나 압력을 행사할 수 있는 중요한 외부적 요인이다. 만기가 4월 또는 5월인 공채의 경우나 9월 또는 10월이 만기인 공채와는 그 한도증가를 요구하는 시기가 다를 것이다. 그러나 특히 중요한 것은 예산주기(budget cycle) 중 어느 시점에서 한도액 증가가 고려되어야 할 것인가이다.¹¹⁶⁾ 이 경우 예산안 의결 단계에서 논의되어야 하며 이를 위해 공채한도증가를 위한 「공채한도법」 개정안을 고정한 시기에 심의·의결토록 함이 타당할 것으로 보이나, 생각건대 공채한도액 증가로 인한 차입과 재정지출과는 밀접한 관계가 있으므로 지출예산과 관련되는 시기에 심의·의결하여 증액시킴이 바람직

116) 미국 재무부의 회계연도는 매년 10월 1일에서 시작하여 다음 해 9월 30일까지다. 매년 법에 따라 유통되는 필요한 수입금과 지출금의 총액은 당해 회계연도 안에 유통되어야 한다(31 USC §1102(Fiscal year)).

할 것이다. 더 나아가 이미 언급한 바와 같이 공채한도의 증가를 위한 법개정은 다른 예산입법과 총괄적으로 다루지 말고 별도의 절차에 의하여야 하며 충분한 시간적 여유를 가지고 논의 되어야 할 것이다.

그러나 공채한도증가를 위한 법개정은 필요한 경우에 지출예산과 연계하여 제출할 수 있겠으나 의회는 어떠한 경우에도 매회계년도 말기 이전에 여유를 두고 의결하여야 한다.

공채한도증가의 목적에 대한 진술은 개정법안의 취지, 차입금의 용도 그리고 상환계획, 장래 적어도 5년 정도의 공채발행계획 등에 관한 개요를 제시해야 할 것이다.¹¹⁷⁾

이상의 문제들만 고려되면 공채법상 공채한도에 관한 규정은 충분히 의미가 있으며 미국의 건전재정확보를 위해 필요한 제도라 할 것이다.

<부 록>

이 제정법은 미국연방법전(United States Code : USC) 제31편(화폐와 금융)(Title 31 : Money and Finance), 제31장(공채)(ch. 31 : Public Debt)을 번역한 것임(31USC§§3101-3130).

공 채 법

제 1 절 차입권(Subchapter I - Borrowing Authority)

제3101조 공채한도(Public debt limit)

(a) 이 조에서는, 할인식으로 발행되고 채권보유자의 임의로 만기전에 상환할 수 있는 채권의 현 상환가를 그 채권의 액면가로 본다.

(b) 이 법에 따라 발행된 채권과 미국정부가 그 원금과 이자를 보장하는 채권(재무장관이 보유한 보증채권은 제외함)의 미지불된

117) 여기서 5년이란 기간은 재무부장관이 상원 금융위원회와 하원 세입위원회에 매년 제출해야하는 연례공채보고서(Annual Public Debt Report)의 내용 중 공채활용에 관한 보고서에 향후 5년간의 관련 정보를 포함시키도록 하고 있으므로 당연한 것이라 하겠다(31 USC §3130(2000)).

액면가총액은 한번에 8,184,000,000,000달러를 초과할 수 없으며, 이 한도액은 정기적으로 법에 따라 “하원규칙”의 규칙 XLIX에 명시된 의회 예산집행과정을 통하여 변경될 경우에는 그 결정을 따른다.

(c) 이 조의 목적범위 내에서, 채권보유자의 임의로 조기 상환될 수 없는 할인식으로 발행된 채권의 액면가는, 그 어느 달에라도 다음 각 호의 합과 동일하다 -

(1) 채권의 원래 발행가격, 더하기

(2) 그 달이 시작되기 전까지의 기간에 대한 채권에 대한 할인 몫 (“내국세법(1986)” 제1272조(2)호에 언급된 예외조항에 상관없이 이 조의 (a)항의 원칙에 따라 결정된 사항임)

제3102조 장기채권(Bonds)

(a) 미 재무부는 대통령의 인가를 받아 미국정부의 신용을 근거로 법에 의하여 승인된 지출에 필요한 금액을 차용할 수 있고, 그 차용액에 대한 국채를 발행할 수 있으며, 이 법의 제3111조에 의하여 매입, 상환, 차환할 수 있다. 재무장관은 이 조의 규정에 따라 일반대중과 정부계정에 대하여 어떠한 연이율의 채권이라도 발행할 수 있으며, 이 법의 제3121조에 의하여 발행조건을 규정할 수 있다.

(b) 재무장관은 이 조에 의하여 인가된 채권을, 우선 미국 국민들이 거의 동등한 기회를 부여받아 채권공모에 참여할 수 있도록 공공채권으로 공급하여야 한다. 그러나 장관이 다른 방법이 국민들에게 이익이 된다고 판단할 때에는 공공채권 대신 다른 방법으로 채권을 공급할 수 있다.

(c)(1) 장관이 이 조에 의하여 채권을 공급하는 것이 일반대중에게 이익이 된다고 결정하면, 장관은 다음 각 목의 조치를 할 수 있다-

- (A) 소액채권청약을 접수한 후 장관이 정하는 마감일 전에 청약한 사람들에게 최대한으로 채권을 분배할 수 있다;
 - (B) 마감일 후에 접수된 청약이나 거액채권청약은 거절하거나 또는 배분액을 줄일 수 있다;
 - (C) 법인은행과 투자회사들이 자체계좌를 위하여 청약한 경우에는 거절하거나 배분액을 줄이거나 또는 다른 청약자들에게 최대한 배분하거나 그들의 배분액을 늘려줄 수 있다; 그리고
 - (D) 배분액의 등급을 정할 수 있다.
- (2) 장관은 위 (1)호에 의하여 배분액의 증액이나 감액에 대한 규정을 정하여, 비슷한 상황에 있는 모든 공채 청약자들에게 적용되게 하여야 한다.
- (d) 장관은 군인들로부터 접수한 채권청약에 대하여 특별조치를 마련할 수 있다. 그러나 이들 군인에게 발행된 채권은 동일 발행물의 다른 채권과 동일하여야 한다.
- (e) 장관은 매각되지 않은 공모채권의 어느 부분이라도 처분할 수 있고 그 매각가격과 방법을 정할 수 있다.

제3103조 중기채권(Notes)

- (a) 재무장관은 대통령의 인가를 받아 미국정부의 신용을 근거로 법에 의하여 승인된 지출에 필요한 금액을 차용할 수 있고, 그 차용액에 대한 중기채권을 발행할 수 있으며, 이 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 장관은 이 법의 제3121조에 의하여 채권발행 조건을 정할 수 있다. 이 법 제3121조(a)항(5)호에 관계없이, 발행된 각 중기채 시리즈는 만기도래 기간이 발행일로부터 1년이상 10년이하하여야 한다.
- (b) 정부는 중기채 시리즈의 어떤 부분이라도 적어도 4개월 전 내지 1년 전에 통보하여 만기 전에 상환할 수 있다.

(c) 이 조에 의하여 발행된 다른 중기채 시리즈와 발행일자가 똑 같고, 역시 이 조에 의하여 발행된 중기채 시리즈를 보유한 자는 액면가로 그 보유자의 중기채를 다른 시리즈의 중기채로 전환할 수 있다.

제3104조 재무부증권과 단기채권(Certificates of Indebtedness and Treasury Bills)

(a) 재무장관은 미국정부의 신용을 근거로 법에 의하여 승인된 지출에 필요한 금액을 차용할 수 있으며, 이 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 그 차용액에 대하여 장관은 다음 각 호를 발행할 수 있다 -

- (1) 재무부증권; 그리고
- (2) 재무부 단기채권

(b) 장관은 이 법의 제3121조에 의하여 재무부증권과 단기채권의 발행조건, 그리고 재무부증권과 단기채권을 만기 전에도 상환할 수 있도록 하는 조건을 정할 수 있다. 동 조 (a)항(5)호에 관계없이 재무부증권과 단기채권의 상환일은 발행일로부터 1년을 넘을 수 없다.

(c) 이 조에 의하여 발행된 단기채권은 만기 전에는 미국정부가 보유하고 있는 외국 정부채권에 대한 원금이나 이자를 지불하는데 쓰이도록 허용되지 아니한다.

제3105조 저축채권과 저축증서(Savings Bonds and Savings Certificates)

(a) 재무장관은 대통령의 인가를 받아 미국정부의 저축채권과 저축증서를 발행하여, 이 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 저축채권과 증서 발행으로 생긴 수익은 법에 의하여 승인된 지출을 위하여 사용되어야 한다. 저축채권과 증서는 이자발생식, 할인식, 또는 이자발생식과 할인식의 혼합방식으로 발행할

수 있다. 저축채권은 발행일로부터 20년 미만을, 저축증서는 발행일로부터 10년 미만을 만기로 하여야한다. “내국세법(1986)”(26 U.S.C. 1 et seq.)의 규정대로 저축채권이나 증서의 매입시 지불한 금액과 상환시 받는 금액의 차이가 바로 이자몫이다.

(b)(1) 장관의 권한 -

(A) 저축채권의 투자수익을 정하고; 그리고

(B) 미 지불된 저축채권의 투자수익을 변경할 수 있으나, 다만 일정 기간동안 보유한 채권의 수익률을 그 채권 발행당시 그 기간에 대하여 보장했었던 최소한의 수익률보다 낮은 수준으로 변경할 수는 없다.

(2) 장관은 규정을 정하여 다음 각 목의 사항이 가능하도록 할 수 있다 -

(A) 저축채권 소유자가 채권을 만기 후나 만기를 넘긴 일정기간 후에도 보유할 수 있으며, 그 동안에도 이자가 발생하였고 앞으로도 계속해서 위 (1)호와 일관된 율의 이자가 발생한다; 그리고

(B) 이 규정이 있기 전까지는 다른 이자수익률을 적용 받던 저축채권도 위 (1)호와 일관된 이자 수익률을 적용 받을 수 있다.

(c) 장관은 이 조에 따라 발행되는 저축채권과 증서에 대하여 다음 각 호를 규정할 수 있다-

(1) 발행물과 시리즈의 형태와 총 물량;

(2) 발행 방식;

(3) 이들 채권에 적용되는 양도제한을 포함한 조건들;

(4) 상환에 대한 조건;

(5) 판매가와 액면가;

- (6) 지급이나 분할지급을 입증할 방법과 저축증서를 저축채권으로 교환할 수 있게 하는 방법; 그리고
- (7) 1인이 보유할 수 있는 한 해에 발행된 최대 채권 물량
- (d) 장관은 장기저축채권과 중기저축채권의 상환금을 지불할 수 있는 금융기관을 인가한다. 이들 금융기관은 다음 각 호에 해당할 경우에만 지불주체가 될 수 있다 -
 - (1) 연방, 주, 컬럼비아특별구, 미국의 준주(準州)나 영지(領地)의 법에 따라 법인으로 인정되는 기관;
 - (2) 정상 영업시 예금이나 주식구입용으로 돈을 인수 및 인출해주는 기관;
 - (3) 이들 법인의 소재지를 관할하는 금융당국으로부터 감독을 받는 기관;
 - (4) 영업활동을 위한 정규 사무실을 갖고 있는 기관; 그리고
 - (5) 장관이 정한 규정에 따라 이 항의 내용을 수행해 나갈 자격이 있는 기관
- (e)(1) 장관은 “내국세법(1986)”(26 U.S.C. 1 et seq.)에 따라 세금환급으로 개인에게 발행된 수표(신탁이나 재산권 제외)가 E시리즈 채권으로 전환될 수 있는 방법을 규정한다. 그러나 수표가 채권으로 전환되기 위하여서는 반드시 법이 정한 과세대상연도의 소득세신고 마감일(마감일은 연장이 되지 아니한다) 이전에 환급요청을 할 경우에만 적용된다. 장관은 수표가 채권으로 전환되는 시점과 방법을 정할 수 있다.
 - (2) 이 항에 따라 발행되는 채권은 이 조에 의하여 발행되는 E시리즈 채권으로 간주되나, 채권 발행날짜가 채권으로 발행된 그 과세연도가 끝난 후 시작하는 첫 달의 첫 날짜로 표시되어 있는 채권의 경우는 제외한다. 또한 장관은 공동 수취인에

게 발행된 채권의 경우, 그들 중 한 사람에게만도 상환될 수 있게 조치할 수 있다.

제3106조 퇴직저축채권(Retirement and savings bonds)

(a) 재무장관은 대통령의 인가를 받아 미국정부의 퇴직저축채권을 발행할 수 있으며 이 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 채권수익은 법에 의하여 승인된 지출을 위하여 사용되어야 한다. 퇴직저축채권은 할인식으로만 발행할 수 있다. 이들 채권의 만기는 발행일로부터 적어도 10년부터 최대 30년까지여야 한다. 채권을 매입할 때 낸 액수와 상환시 받는 액수간의 차액이 “내국세법(1986)”(26 U.S.C. 1 et seq.)에 의한 이자 몫이다.

(b) 대통령의 인가를 받아 장관은 퇴직저축채권 소유자들이 만기 후에도 채권을 소유하여 계속해서 퇴직저축채권이 제공하는 투자 수익율과 같은 율의 이자수익을 얻을 수 있도록 허용할 수 있다.

(c) 이 법의 제3105조(c)항(1)호 내지 (5)호는 이 조에 적용된다. 동조 (c)항(6)호, (d)항, 제3126조는 이 조와 거의 일치할 정도로 이 조에 적용된다. 장관은 이 조에 따라 한 해에 발행되는 퇴직저축채권 중 1인이 소유할 수 있는 최대물량을 정할 수 있다. 그러나 최대물량은 적어도 3,000달러는 되어야 한다.

제3107조 퇴직채권의 이자율과 투자수익의 인상(Increasing interest rates and investment yields on retirement bonds)

장관은 대통령의 인가를 받아 이 법에 따라 발행되고, “내국세법(1954)” 제405조(b)항과 제409조(a)항에 기술되어 있는 채권매물의 이자율과 수익률을 사실상 “세계개혁법(1984)” 제정 이전과 같이 되도록 규정에 따라 올릴 수 있다. 수익률 인상은 규정에 명시된 이자발생 기간에만 적용하여, 그 기간 동안의 채권의 이자율이나 투자수익이 이들 채권의 신규매물의 이자율이나 수익율과 일치하도록 한다.

제3108조 유통특혜 금지(Prohibition against circulation privilege)

이 법의 제3102조 내지 제3104조(a)항(1)호와, 제3105조 내지 제3107조에 따라 발행된 채권은 유통될 권리를 가지지 아니한다.

제3109조 세금과 손실채권(Tax and loss bonds)

(a) 재무장관은 미국정부의 세금과 손실채권을 발행할 수 있으며, 이 법의 제3111조에 따라 매입, 상환, 차환할 수 있다. 세금과 손실채권의 수익은 법이 승인한 지출을 위하여 사용하여야 한다. 세금과 손실채권은 장관의 조치가 있지 않는 한 양도할 수 없고, 이자가 붙지 않으며, 사람들이 “내국세법(1986)” 제832조(e)항(26 U.S.C. 832(e)의 규정을 따를 수 있을 만큼의 물량이 발행되어야 한다. 장관은 제832조(e)항의 규정대로 세금과 손실채권의 물량과 채권발행 조건을 정할 수 있다.

(b) “내국세법(1986)” 제832조(e)항(2)호(26 U.S.C. 832(e)(2))에 언급된 담보보장계좌에서 금액이 공제되는 과세연도의 경우, “내국세법(1986)” 제832조(e)항(2)호 (26 U.S.C. 832(e)(2))에 따라 구입한 세금과 손실채권 총액은 담보보장계좌에서 공제되는 금액을 위하여 상환되어야 한다. 공제받은 금액은 동 법 제832조(b)항(1)호(E)목(26 U.S.C. 832(b)(1)(E))에 따라 총 소득에 포함되기 때문에 상환받은 금액은 세금 납부에 쓰여져야 한다. 장관은 이들 채권을 상환하는 추가의 방법들도 정할 수 있다.

제3110조 외국정부채권 판매(Sale of obligations of governments of foreign countries)

(a) 재무장관은 대통령의 인가를 받아 외국정부의 채권을 판매할 수 있는데, 다만, 다음 각 호의 조건하에서 채권이 취득되었을 경우에만 해당한다 -

- (1) First Liberty Bond Act에 따라 취득하고, 만기가 1947년 6월 16일 전인 채권;
 - (2) Second Liberty Bond Act에 따라 취득하고, 만기가 1938년 10월 16일 전인 채권; 또는
 - (3) Victory Liberty Loan Act 제7조(a)항에 따라 취득한 채권
- (b) 장관은 위 (a)항에 언급된 법에 따라 취득한 외국정부채권의 지불조건과 지불빈도를 정할 수 있다. 상기 법령들에 의하여 취득한 채권의 판매가는 적어도 매입가와 이자발생분의 합과 같아야 한다. 이 조에 따라 매각한 채권의 수익과, 외국정부로부터 받은 그 나라 채권에 대한 원금상환액은 이 법에 의하여 발행된 미국정부채권을 상환하거나 매입(액면가와 이자액을 넘지 않는 가치로) 하는데 사용하여야 한다. 이들 채권을 상환하거나 매입할 수 없는 경우, 장관은 상환대상이거나, 또는 액면가와 이자액의 합보다 높지 않은 가격으로 매입할 수 있는 다른 미지불된 이자식 정부채권을 매입하거나 상환하여야 한다.

제3111조 상환된 채권을 매입, 상환, 차환하는데 사용되는 신규 발행물(New issue used to buy, redeem, or refund outstanding obligations)

이 법에 따라 미지불된 미국정부의 장기채권, 중기채권, 단기채권, 재무부증권을 상환만기일이나 그 전에 매입, 상환, 차환하기 위하여 채권을 발행할 수 있다. 재무장관이 정한 규정에 따라 채권매각 대금으로 인수한 돈과 재무부의 일반기금의 돈을 상기한대로 매입, 상환, 차환하는데 사용할 수 있다.

제3112조 장기채와 중기채의 회수와 말소를 위한 감채기금(Sinking fund for retiring and cancelling bonds and notes)

(a) 재무부는 이 법에 따라 발행된 장기채와 중기채의 회수에 대비하여 감채기금을 보유하고 있다. 본 기금의 총액은 장기채와 중

기채의 만기도래시의 지불이나 상환, 또는 만기 이전 재무장관에 의한 채권매입을 위하여 책정되어 있다. 본 기금은 모든 장기채와 중기채가 회수될 때까지 존재한다.

제3113조 기증받기(Accepting gifts)

(a) 미국 국민들에게 미국정부가 공채를 줄여나가는데 사용할 수 있도록 기증할 기회를 주기 위하여 -

(1) 재무장관은 정부를 대신해서 다음 각 호의 증여를 받을 수 있다 -

- (A) 공채를 줄이는데 사용하여야 한다는 조건으로 기증된 돈;
- (B) 말소하고 회수하며 재 발행하지 않는다는 조건하에 기증된 공채에 포함되는 정부채권; 그리고
- (C) 매각하여 그 매각대금으로 공채를 줄이는데 사용하여야 한다는 조건하에 기증된 기타 무형의 개인 자산; 그리고

(2) 총무청장(Administrator of General Service)은 정부를 대신하여, 매각하여 그 대금으로 공채를 줄여나가는데 사용하여야 한다는 조건이 붙은 유형자산을 기증받을 수 있다.

(b) 재무장관과 총무청장은, 기증을 받아들이지 않는 것이 정부에게 이익이 될 경우 이 조에 의하여 거절할 수 있다.

(c) 재무장관과 총무청장은 그들 각자가 받은 기부를 이 조의 (a)항(1)호(C)목에 따라 가능한 최상의 조건으로 화폐로 전환할 수 있다. 이 조의 (a)항에 의하여 받은 기증이 증여세나 상속세 납부 대상이라면, 재무장관이나 총무청장은 기증품의 수익이나 기증품의 상환 또는 매각에서 나온 수익으로 세금을 납부할 수 있다.

(d) 재무부는 기증으로 받은 돈과 이 조에 의하여 기증품을 매각, 상환하여 얻은 수익금을 예치할 계좌를 갖고 있다. 재무장관은 이 계좌의 돈을 공채에 포함되어 있는 정부채권을 만기도래시 상환하

거나, 만기 전에 상환 또는 매입하는데 사용하여야 한다. 이 계좌의 돈으로 지불되거나 상환 또는 매입된 국채는 반드시 말소되고 회수되어야 하며, 또한 재 발행될 수 없다. 이 계좌에 예치된 돈은 이 조를 수행해 나가기 위한 목적으로 책정, 사용되어야 한다.

(e)(1) 재무장관은 이자발생식이거나 할인식으로 판매된 정부의 직접채권을 환수하게 되면, 다음 각 호에 해당할 경우에는 상환하여야 한다 -

- (A) 채권이 정부에게 주어졌다;
- (B) 채권이 신탁조건으로 정부의 자산이 되었다; 또는
- (C) 채권소유자의 사망시, 채권상환액이 정부(또는 공적능력이 있는 정부관리)에게 지급되어야 한다.

(2) 정부가 받은 기증이나 양도가 증여세나 상속세 대상이 될 경우, 장관은 해당 기증품을 상환하여 얻은 수익금으로 세금을 납부하여야 한다.

제 2 절 행정사항(Subchapter II - Administrative)

제3121조 절차(Procedure)

(a) 이 법의 제3102조 내지 제3104조에 따라 채권을 발행할 때, 재무장관은 다음 각 호에 해당하는 사항을 정한다 -

- (1) 채권발행을 이자식, 할인식, 이자식과 할인식의 혼합 중 어떤 방식으로 할 것인가에 대한 결정;
- (2) 경쟁입찰 또는 비경쟁입찰 등 어떤 조건으로 채권을 매각할 것인가에 대한 규정;
- (3) 채권 판매가와 이자율;
- (4) 이자율 계산방법;
- (5) 원금과 이자의 지불일;
- (6) 채권의 형태와 액면가; 그리고

(7) 기타 조건

(b)(1) 이 법에 따라 발행되고, 채권소유자나 보유자의 청구 시 상환이 가능한 채권은 장관이 정한 조건하에, 정부에 의하여 부과된 세금을 납부하는 데에 사용될 수 있다.

(2) 법에 따라 1971년 3월3일 이후 발행된 정부채권은 채권상환 당시의 채권의 적정시가보다 더 많은 금액으로 정부에 의하여 부과된 세금을 납부하기 위한 목적으로 만기이전에 상환될 수 없다. 이 호는 제3104조에 따라 미 재무부가 발행하는 단기채권에는 해당하지 아니한다.

(c) 장관이 정한 조건하에, 이 법에 의하여 인가된 채권은 만기 시 또는 만기 이전에 원금과 이자를 정부가 무조건적으로 보장하는 정부기관채권과의 교환으로 발행될 수 있다.

(d) 장관이 정한 조건하에, 장관은 이미 발행되었거나 발행될 수 있는 이표채(coupon bond)와의 교환으로 또는 그 대신에 등록채권을 발행할 수 있다.

(e) 이 법 제3102조 내지 제3104조에 의한 채권발행에 대한 장관의 결정은 최종적인 것이다.

(f) 재무장관은 공공채무 매각을 수행하는 데 있어서 자원봉사를 허용할 수 있다.

(g)(1) 이 항에서 사용되는 “등록의무 채권”은 다음 각 목을 제외한 채권을 의미한다 -

- (A) 일반대중에게 공급되는 종류가 아닌 채권;
- (B) (발행시) 상환만기가 1년 이하인 채권; 또는
- (C) 다음 (2)호에 언급되어 있는 채권

(2) 다음 각 목에 해당되는 채권은 등록의무 채권이 아니다 -

- (A) 채권이 필히 미국시민이 아닌 사람에게만 매각(또는 최초 발행과 관련된 재매각)되도록 합리적인 장치가 마련되어 있는 경우; 그리고

(B) 등록대장에 없는 채권의 경우 -

(i) 채권이자 미국 밖이나 미국의 준주와 영지 밖에서만 지급 가능하게 되어있는 경우; 그리고

(ii) 채권표면에 본 채권을 소유한 미국인은 미국 소득세법에 따라 제약을 받는다는 문구가 적혀있는 경우

(3) 미국정부의 모든 등록의무 채권은 등록대장에 올라야 한다. 장관 규정에 부합하여 채권원금과 정해진 이자에 대한 권리를 전산계좌(book entry)를 통해서만 양도할 수 있을 경우, 이 전산계좌 채권은 등록대장에 오른 것으로 간주된다.

(4) 명의인(nominee)이 있을 경우, 장관은 이 항을 수행하여 나가기 위하여 필요한 규정을 정한다.

(h)(1) 재무장관은 이 법에 의하여 발행된 채권과, 다른 방법으로 미국이 발행하였거나 원금과 이자를 보증하는 채권들에 대한 보호조치와, 채권의 사용에 대한 기준을 규정에 따라 정하여야 한다. 이들 규정은 공채 중개인이나 공채 딜러가 아니면서, 수탁인이나 관리인의 자격으로, 그렇지 않으면 자신의 구좌가 아닌 고객의 구좌로 채권을 보유하고 있는 수탁기관들에게만 적용된다. 여기에는 재매각 또는 재매입될 매입, 매각채권들을 포함한 수탁기관들의 보유채권을 적절히 격리보호(segregation)할 것이 규정되어 있어야 한다.

(2) 위 (1)호에 명시된 규정을 위반할 경우, “개정법” 제5239조 (a)항 또는 (b)항(12 U.S.C. 93(a) or (b)), “연방예금보험법” 제8조(b)항 또는 (c)항, “주택소유자용자법(1933)” 제5조(d)항(2)호 또는 (3)호, “미국소비자신용조합법” 제206조(e)항 또는 (f)항에 의한 명령을 받을 근거가 된다. 이 명령은 수탁기관에 대해서는 이 기관의 적정 감독기관이, 연방정부가 보증하는 신용조합에 대해서는 국립신용조합관리국이 발동한다.

- (3) 이 항의 어떠한 내용도 기타 다른 법률조항에 의한 상기 기관들의 권한에 어떤 식으로든 영향을 주는 것으로 해석되어서는 아니된다.
- (4) 이 항에 따라 규정을 채택하기 전에, 재무장관은 적정 감독 기관과 국립신용조합관리국과 관련하여, 이들 각 기관의 규칙과 기준이 이 항에 의하여 공포될 규정의 목적에 부합하는지를 결정하고, 만약 장관이 그렇다고 결정할 때에는, 이들 규칙과 기준을 따르는 수탁기관들을 이 항에 따라 공포될 규정에서 면제시켜야 한다.
- (5) 이 항에서 사용되는 용어를 다음 각 목과 같이 정의한다 -
 - (A) “수탁기관”은 “연방준비법” 제19조(b)항(1)호(A)목의 (i) 내지 (vi)에서 명시된 의미를 갖고 있으며, 여기에는 외국은행, 외국은행지점이나 대리점, 외국은행의 소유나 관리하에 있는 상업대출은행들도 포함된다(“국제금융법(1978)”에 이들 용어들의 정의가 나와 있다).
 - (B) “공채 중개인”의 의미는 “증권거래법(1934)” 제3조(a)항(43)호에 규정되어 있다.
 - (C) “공채 딜러”의 의미는 “증권거래법(1934)” 제3조(a)항(44)호에 규정되어 있다.
 - (D) “적정 감독기관”의 의미는 “증권거래법(1934)” 제3조(a)항(34)호(G)목에 규정되어 있다.

제3122조 수탁자로서의 은행과 신탁회사(Banks and trust companies as depositaries)

- (a) 재무장관은 은행법인과 신탁회사를 지정하여 이 법에 따라 발행된 채권수익의 어떤 부분이라도 수탁하도록 할 수 있다. 장관은 이 조에 의하여 수탁금에 대한 이자율과 안전보장을 포함한 예치조건을 정할 수 있다.

(b) 장관은 위 (a)항에 의하여 수탁자가 된 은행이나 신탁회사를 정부의 재정대리인으로 지정하여 정부가 발행하는 장기채와 재무부증권을 매각, 인도할 수 있게 할 수 있다.

제3123조 공채 원금과 이자의 지급(Payment of obligations and interest on the public debt)

(a) 미국정부는 이 법에 따라 발행된 정부채권의 원금과 이자를 법화(法貨)로 지불할 것을 서약한다.

(b) 재무장관은 공채의 정기이자나 이자발생분을 지불하여야 한다. 장관의 판단에 따라, 장관은 이자표(coupon)의 이자를 할인(rebate) 또는 할인하지 않은 채로 공채이자를 최대 만기보다 1년 먼저 상환할 수 있다.

(c)(1) 장관은 이 법에 의하여, 장기채, 중기채, 재무부증권의 원금과 이자를 이들 채권에 명시된 외환으로 지불할 수 있는 장기채, 중기채, 재무부증권을 발행할 수 있다. 장관은 이들 장기채, 중기채, 증권을 제3102조(b)항 내지 (d)항에 상관없이, 적어도 액면가로 처분할 수 있다.

(2) 이 법에 따라 발행할 수 있는 장기채, 중기채, 재무부증권의 달러총액을 결정할 때에, 외환으로 지불가능한 장기채, 중기채, 재무부증권 총액의 달러 상당액은 이들 장기채, 중기채, 증권의 발행 당일, 제31편 제5151조에 따라 장관이 공시하였던 환전시세와 동일하게 산정한다.

(3) 장관은 외국의 수탁기관을 지정하여 그 나라 화폐로 지불가능한 장기채, 중기채, 재무부증권 수익의 어떤 부분이라도 수탁할 수 있게 할 수 있다.

제3124조 과세면제(Exemption from taxation)

(a) 미 정부 증권과 채권은 각 주나 각 주의 정치구획에서 부과하는 과세 대상에서 면제된다. 이 감면조치는 세금계산시 채권, 채

권이자, 또는 채권과 이자의 합계를 고려할 것을 요하는 각종 과세방법에 적용되나, 다음 각 호는 제외시킨다 -

- (1) 법인에 부과되는 무차별 영업세 또는 영업세 대신의 또 다른 비자산세; 그리고
- (2) 유산세 또는 상속세

(b) 채권이자, 또는 정부나 정부기관이 발행한 소유권증명으로부터 발생한 이익배당, 소득, 기타 수입과, 이들 채권의 처분과 채권 소유권 증명으로부터 발생한 수익과 손실에 대한 세금처리방법은 “내국세법(1986)”(26 U.S.C. 1 et seq.)에 따라 결정된다. 연방주택청이 1941년 3월 1일 전에 행한 계약에 따라 장래에 발행하기로 한 채권은, 계약당시 과세면제를 인가한 법에 따라 과세면제 특혜를 받는다. 이 항은 컬럼비아특별구나 미국의 準州나 領地, 또는 이들 지역의 부, 기구, 대행기관, 정치구획이 발행한 채권과 채권 소유권에는 적용되지 아니한다.

제3125조 분실, 도난, 파괴, 절단, 마손된 채권(Relief for lost, stolen, destroyed, mutilated, or defaced obligations)

- (a) 이 조에서, “채권”(obligation)은 미국법에 따라 발행된 금전적 가치를 지닌 미국정부의 직접채무를 뜻하며, 장기채, 중기채, 재무부증권, 단기채권, 가(假)채무증서로 구성되어 있다.
- (b) 재무장관은 숫자와 진술로 확인된 채권의 분실, 도난, 파괴, 절단, 마손에 대한 구제책을 제공할 수 있다.
- (c)(1) 채권이 채권 지참인에게 지불 가능하거나 또는 그렇게 지정되어 지참인에게 지불이 가능한 경우에 파손이 명확히 증명되지 않을 때에는 구제조건으로 보상채권(indemnity bond)이 요구된다. 장관은 보상채권에 대한 형태, 액수, 담보 또는 보증의무를 규정할 수 있다.

- (2) 채권에 붙어 있었다고 주장하는 이자표(coupon)에 대해서는 장관이 판단해 볼 때, 해당 이자표가 지불되지 않았거나, 파손되었거나, 또는 이자표를 근거로 앞으로 정부에 타당한 배상요구를 할 수 없을 것이라는 확신이 드는 경우에만 구제될 수 있다.

제3126조 장기, 중기 저축채권의 상환과 관련된 분실과 법적 책임으로부터의 구제(Losses and relief from liability related to redeeming saving bonds and notes)

- (a) 재무장관이 정한 규정에 따라, 장기 또는 중기 저축채권의 상환과 관련된 지불과정에서 발생한 분실은, “선적시정부손실법” 제2조(Government Losses in Shipment Act)(40 U.S.C. 722)에 의하여 설립된 기금으로 대체하여야 한다. 장기채나 중기채의 상환액을 지불하도록 인가된 지불대행업체인 연방준비은행이나 재무부 관리, 직원이 분실한 경우에는 분실 발생이 은행, 지불대행업체, 관리, 직원의 잘못이거나 부주의 때문이 아니라는 장관의 확신이 있을 때에만 정부에 대한 법적 책임으로부터 구제된다. 장관은 지불착오 발생일 후 10년 동안 준비은행, 대행업체, 관리, 직원들이 정부로부터 법적 책임이나 책임 가능성에 대한 서면통고를 받지 않았다는 판단이 서면, 연방준비은행, 대행업체, 관리, 직원들을 책임으로부터 구제하여야 한다. 그러나 장관은 지불대행업체의 정부에 대한 무조건적인 법적 책임에 대한 추정은 면하여주지 아니할 수 있다.

- (b) “선적시정부손실법” 제3조(40 U.S.C. 723)(장관 결정의 최종성과 관련된 조항)는 이 조 하에 취해진 장관의 결정에도 적용된다. 기금으로부터 대체되는 분실액이 회수 또는 변제되면 본 기금으로 불입되어 기금의 원래 목적을 위하여 사용된다.

제3127조 도난채권에 대하여 관리, 직원, 대행업체에게 지급(Credit to officers, employees, and agents for stolen Treasury notes) 중기채권의 인수권이나 상환권이 있는 관리, 직원, 대행업체에 의하여 이미 채권이 인수, 상환된 후 도난당하여 유통되고 있던 채권을 중기채권의 인수권, 상환권, 또는 말소권을 가지고있는 미국 정부의 관리, 직원, 대행업체가 인수하거나 지불할 때에는, 재무장관이 해당 도난채권을 인수 또는 지불하는 관리, 직원, 대행업체의 계좌로 해당 채권액수 만큼을 불입한다. 다만, 장관은 해당채권이 성실하고, 신중하게 인수되었거나 지급되었다는 확신이 있을 경우에만 불입할 수 있다.

제3128조 지급을 뒷받침할 사망확인(Proof of death to support payment) 사망판정 결정을 하도록 법에 의하여 인가받은 미국정부 관리나 직원이 판정한 사망은 그 자체로 충분히 사망입증이 되어, 재무장관이 양도증개인의 역할을 하는 정부보증채권을 포함한 정부채권의 양도, 교환, 재발행, 상환, 또는 지급과 관련한 경우에 그 대금은 연방준비은행이나 재무부의 해당 관리의 계좌로 불입된다.

제3129조 경비지출(Appropriation to pay expenses)

(a) 이 법으로 인가된 채권발행에 필요한 경비(임대료 포함) 지불에 필요한 총액은 재무장관에게 책정된다. 그러나 이 조에 따라 책정된 총액은 다음 각 호의 합을 초과할 수 없다 -

- (1) 이 법에 의하여 인가된 장기채와 중기채 물량의 0.2 퍼센트;
- (2) 이 법 제3104조에 따라 인가된 재무부증권 물량의 0.1퍼센트; 그리고
- (3) First Liberty Bond Act에 따라 인가된 재무부증권 물량의 0.1 퍼센트

(b) 이 항에 의하여 책정된 금액은 채권이 발행된 회계연도로부터 그 회계연도 말까지만 채권을 위하여 사용될 수 있다. 이 조에 따라 불특정 금액으로 책정해 놓은 경비에 대하여 어떤 기간동안 특정금액이 책정되었을 경우, 그 기간에는 특정금액 만큼의 경비만 채권을 위하여 사용될 수 있다.

제3130조 연례 공채보고서(Annual public debt report)

(a) 총칙 - 1993년 이후부터 매년 6월 1일 또는 그 이전에 재무장관은 하원 세입위원회와 상원 금융위원회에 다음 각 호에 대한 보고서를 제출하여야 한다.

- (1) 재무부의 공채사업; 그리고
- (2) 연방융자은행(Federal Financing Bank)의 운용;

(b) 공채활동에 관한 필요한 정보 - 위 (a)항에 의하여 제출하는 각 보고서는 다음 각 호의 정보를 포함하여야 한다:

- (1) 총 공채에 관한 다음 각 목의 정보를 보여주는 표:
 - (A) 총 공채의 과거 규모와 행정부의 가장 최근 서비스를 기준으로 추정한 현 회계연도 말과 향후 5개 회계연도 말의 총 공채 규모
 - (B) 과거의 채무대비 GDP 비율과 행정부의 가장 최근 서비스를 기준으로 추정한 현 회계연도 말과 향후 5개 회계연도 말의 채무대비 GDP 비율
- (2) 순공채(net public debt)에 대한 다음 각 목의 정보를 보여주는 표:
 - (A) 순공채의 과거 규모와 행정부의 가장 최근 서비스를 기준으로 추정한 현 회계연도 말과 향후 5개 회계연도 말의 순공채 규모

- (B) 과거의 채무대비 GDP 비율과 행정부의 가장 최근 서비스를 기준으로 추정된 현 회계연도 말과 향후 5개 회계연도 말의 채무대비 GDP 비율
 - (C) 이전 회계연도들의 순공채에 대한 이자비용과 행정부의 가장 최근 서비스를 기준으로 추정된 현 회계연도 말과 향후 5개 회계연도 말의 순공채에 대한 이자비용
 - (D) 이전 회계연도들의 이자비용 대비 지출비율과 행정부의 가장 최근 서비스를 기준으로 추정된 현 회계연도와 향후 5개 회계연도의 이자비용 대비 지출비율
- (3) 이전 년도들의 보고서 제출 당시의 순공채의 만기일 분포도와 공채발행 시점의 만기일 분포도를 결정짓는데 사용된 전반적인 자금조달 전략과, 현 회계연도와 향후 5개 회계연도의 이자율구조에 대한 추정과 가정에 대하여 벌인 토론을 나타내 주는 표
- (4) 보고서 제출 당시와 이전 년도들의 다음 각 목의 정보를 보여주는 표:
- (A) 공공채무증서 보유자들에 대한 다양한 분류에 관한 설명
 - (B) 이들 각 분류 그룹이 보유하고 있는 총 공채의 비율
- (5) 보고서 제출 당시와 이전 년도들의 총 연방차입금과 연방보조차입금과의 관계를 나타내주는 표
- (6) 매년 동일 액수로 만기까지 남아있는 가장 긴 기간에 걸쳐 순공채액(보고서 제출당시)을 상환하는데 소요되는 연간 원금과 이자지급액을 나타내주는 표
- (c) 연방융자은행에 대한 정보 - (a)항에 따라 제출하는 보고서는 연방융자은행의 재정활동(그러나 여기에만 국한되지는 않음)에 대한 정보를 담고 있어야 하는데, 여기에는 연방융자은행의 융자지급과 선지급, 현 회계연도와 이전 회계연도들의 대출활동 수준과 분류에 대한 정보도 포함하여야 한다.

- (d) 권고안 - 재무장관은 (a)항에 따라 제출하는 모든 보고서에 그 가 합리적이라고 생각하는 공채발행 방법과 매각향상 방법을 제안할 수 있다.
- (e) 정의 - 이 조에 언급되는 용어들을 다음과 같이 정의한다 -
 - (1) 현 회계연도 - “현 회계연도”라 함은 보고서가 제출되는 년도에 끝나는 회계연도를 의미한다.
 - (2) 총 공채 - “총 공채”라 함은 이 법 제3101조에 명시된 공채 한도를 넘을 수 없는 채권의 총액을 의미한다.
 - (3) 순공채 - “순공채”라 함은 총 공채 가운데 일반대중이 보유하고 있는 공채의 비율을 의미한다.
 - (4) 채무대비 GDP 비율 - “채무대비 GDP 비율”이라 함은 경우에 따라 총 공채나 순공채 물량을 GDP로 나눈 비율을 의미한다.
 - (5) 지출대비 이자비용 비율 - “지출대비 이자비용 비율”이라 함은 매 회계연도별로, 그 회계연도의 순공채에 대한 이자비용을 그 회계연도의 총 연방 지출액으로 나눈 비율을 의미한다.

제 2 절 독 일

I. 국가채무의 기본관념과 해소방안

1. 국가채무의 기본관념

독일에서의 국가채무에 관한 기본관념은 현재의 국가재정상의 어려움을 다음 세대가 부담해야한다는 것에서 출발한다. 다시 말해 국가가 차입한 채무의 원금과 이자는 만기에 이를 조세 등의 형태로 부담시킬 수밖에 없다는 것이다. 이리하여 국가는 미래 세대의 부담으로 현재의 재정적 부족분을 매워간다는 것이다. 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.¹¹⁸⁾ 이리하여 국가채무에 관한 「기본법」상 규정은 “장래의 회계연도에 지출을 초래할 수 있는 차입, 보증, 담보 제공 등의 채무행위는 그 액수를 명기하거나 확인 가능한 내용으로 연방 법률에 의해 승인되어야 한다. 차입에 의한 수입은 예산안에서 예정된 투자총액을 초과하지 못한다. 이에 대한 예외는 국가경제의 전반적인 균형에 대한 교란을 해결하기위한 경우에만 허용된다. 자세한 것은 연방의 법률로서 정한다.”고 하였다.¹¹⁹⁾ 그러나 이를 구체화하기위한 연방 법률은 1969년에 와서 비로소 제정되었다.

즉 「예산원칙법」(Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und Länder : HGrG)¹²⁰⁾은 차입할 수 있는 경우와 차입한도를 정하였다.¹²¹⁾ 그리고 「기본법」은 국가의 채무를 거시경제적 상황에 적

118) 장선희, 재정의 건전운영을 위한 독일의 관련 법제연구, 연구보고 2005, 한국법제연구원(2005.11), p.97.

119) GG Art. 115(Kreditbeschaffung) ①항 참조.

120) 법의 정식 명칭은 「연방 및 각주의 예산원칙에 관한 법률」이지만 약칭 「예산원칙법」(Haushaltsgrundsatzegesetz : HGrG)이라 한다.

121) 즉 예산원칙법은 제13조에 차입승인(Kreditemächtigungen)규정을 두었다. 동 조항의 내용은 다음과 같다.

① 예산법에는 소관장관이 다음 목적으로 재원조달을 위하여 기채할 수 있는 한도를 규정하였다.

1. 지출에 충당
2. 정상적인 금고관리유지(금고증액차입금)

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

② 제1항 제1호에 따른 권한위임은 다음 회계연도 말까지 적용되며 다음 회계연도의 예산법이 적기에 공포되지 못할 경우 동 예산법이 공포될 때까지 적용된다. 제1항 제2호에 따른 권한의 위임은 현 회계연도 말까지 유효하며 다음 회계연도 예산법률이 적기에 공포되지 못할 경우 동 예산법이 공포될 때까지 적용된다.

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

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

2. 국가채무의 억제를 위한 법적수단

국가의 재정결손의 보충을 위한 차입은 주로 공채의 발행을 통하여 이루어진다. 이에 관해 「기본법」은 기채는 투자목적(투자총액)의 한도 내에서 이루어진다고 하여(제115조 제1항), 국가채무영역에서 투자라는 개념을 사용하였다. 그러므로 공채발행의 한도액을 확대하기 위하여는 투자의 개념을 넓게 해석할 수밖에 없다. 이리하여 연방헌법재판소의 결정에 따라 1969년에 제정된 「연방예산법」(Bundeshaushaltsordnung : BHO)은 예산안에는 예상되는 모든 수입과 지출 및 필요하다고 하여 예상되는 국고채무부담행위에 관한 항목을 포함 시키도록 하였고(제11조 제2항), 동법 제10조는 연방정부는 연방의 예산의 초과지출에 대한 보완책을 어떠한 방식으로 해소할 것인지를 표시하여 연방의회에 보고하도록 하였는바, 이는 공채발행을 예견하고 이를 의회의 통제하에 두려는 것이다. 한편 동법은 국·공채발행의 한도에 관한 융통성

을 부여하기 위하여 국·공채발행의 기준이 되는 투자의 개념을 ① 군사시설이 아닌 건설비용, ② 실물에 대한 행정지출로 계상되지 않거나 군수조달에 해당하지 않는 동산의 취득, ③ 부동산의 취득, ④ 지분을 비롯한 자본자산, 기업에 대한 채권과 지분권, 유가증권의 취득, 그리고 기업의 증자를 위한 지출, ⑤ 대부, ⑥ 보증행위에 의한 지출, ⑦ 이상①~⑥에 열거한 목적을 위한 지출을 조달하기 위한 교부금과 보조금까지로 확대하였다(제13조 제3항 2호(지출항목)).¹²²⁾ 이러한 투자개념의 확대는 국가채무, 국·공채발행을 제한해야 한다는 연방헌법재판소의 견해와는 상반되는 것이었다.¹²³⁾ 즉 입법자들은 동법상의 투자개념을 국가채무의 증가를 방지하는 방향으로 작동해야 한다는 원래의 의도에 최대한 걸맞게 정확하게 정하여야 한다는 것이다. 국가채무는 장래의 국가예산에 커다란 부담이 될 것이고 따라서 장래의 입법자가 긴급한 문제를 해결하는데 국가채무라는 도구를 동원할 수 있는 여지를 남겨야 한다는 것이다. 그러나 한편 독일에서는 1969년 「경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률」(Gesetz zur Förderung der Stabilität und Wachstums der Wirtschaft)이 제정되어 투자촉진을 위해 국가가 행할 각종의 정책수단 및 조치에 관해 규정하였고, 국가의 기채의 허용범위와 관련하여 중대한 의미를 가지는 새로운 투자개념에 관한 규정을 두었다.¹²⁴⁾ 이리하여 재정상 필요에 따른 차입을 억제하거나 그 한

122) 앞의 주 120), 제10조 제3항 제2호(지출항목).

123) BVerfGE 79, 311, 354f.

124) 동법은 “연방과 각주는 경제 및 재정정책적 조치를 취함에 있어 국가 전체의 경제적 균형을 배려해야 한다. 이러한 조치들을 실시할 때는 그 조치들이 시장경제 질서의 테두리 안에서 물가 안정과 고용 확대 그리고 대외경제적 균형과 더불어 지속적이고도 적절한 경제성장을 달성할 수 있도록 해야 한다”(제1조)고 규정하여 경제 및 재정정책을 수립할 경우 지속적이고도 적절한 경제성장을 달성할 수 있도록 해야 하며, “경제활동의 전반적인 약화로 제1조의 목표 달성이 위협에 빠지는 경우 연방정부는 추가 지출을 결정할 수 있다. 이를 위해서는 제1항 제2호를 적용한다. 추가재원의 지출은, 재정운용계획(제9조와 제10조) 안에 예정된 목적 또는 거시경제적 교란의 방지(기본법 제104조a 제4항 제1호)를 위한 주와 지방자치단체의 특별투자만을 위해서 사용되어야 한다. 이를 실현하기 위해 무엇보다 경기균형기금

도를 설정하려는 기본법 제115조 제2항 폐지 또는 삭제되어야 한다는 주장도 있었다.¹²⁵⁾

이하에서는 국·공채발행을 포함하는 국가채무의 증가에 대한 억제 관련된 몇 가지 주장을 소개하기로 한다.¹²⁶⁾

첫째, 독일의 경우에는 독일연방헌법재판소가 확립한 기본법 제115조 제1항 제2호 및 이에 상응하는 규정의 조건들 이외에도 법리적인 제약들이 있다. 이러한 법리들은 주로 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 제2호로부터 반드시 ‘비례의 원칙’(과도한 기채의 금지)이라는 조건을 따라야 한다고 추론할 수만은 없으나 국가의 채무는 투자목적을 위한 지출과 거시경제적 균형의 교란 방지를 위한 경우로 그 목적을 제한 당한다는 것은 헌법이 공공복리의 달성을 위한 필수적인 방향설정을 제시하고 있다는 것을 의미한다고 할 것이다. 물론 여러 가지 재정수단들 가운데 입법자가 어떤 것을 선택하느냐 하는 것은, 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 있으므로¹²⁷⁾, 입법자의 정치적인 결정에 비례의 원칙은 하나의 기준으로 작용할 수 있다.

둘째, 세대간의 부담의 공정성이란 관념하에 미래세대에 대한 책임을 질 수 있는 프로그램이나 국가행위가 결정되어야 한다는 것이다.

에서 재원을 동원해야 한다”고 하여(제6조 제2항) 국가의 기채의 가능성을 확대하고 있다.

125) 장선희, 앞의 주118), p.84 참조.

126) 장선희, 앞의 주118), pp.84~90 참조.

127) BVerfGE 72, 330, 388 이하.

즉 국·공채발행 당시의 편익과 상환시점에서의 세대의 부담을 조정해야 한다는 것이다(세대간 이해 조정의 원리). 이러한 원칙의 현실적인 출발점은 환경법이었는데, 이 원칙이 재정법에도 그대로 적용된 결과이다. 그래서 차입금과 투자를 연계하는 부대조항에서도 환경법상의 환경개발에서 유래한 ‘지속가능성’이라는 개념을 차용하여 미래에도 효력을 가질 수 있는 세대를 초월한 구도를 설정할 것이 요구되는 것이다. 이는 예산운영에 있어 거시경제적 균형을 위해 요구되는 사항들 뿐 아니라 현재와 미래의 세대를 위한 삶의 기초에 대한 보호의무에 대해서도 책임을 지도록 하고 있는 것이다. 지속가능성이라는 측면은 『기본법』 제113조 제1항 제2호 문장 전반의 신규채무제한 조항의 토대를 이루는 것이기도 한다.

끝으로, 국가의 보증채무부담행위를 제한하자는 것이다. 국가의 차입재정과 밀접하게 연관되어 있는 것은 국가에 의한 채무보증, 담보제공 등 보증채무부담행위들이다. 여기서 중요한 것은, 차입뿐만 아니라 보증채무부담행위도 장래 회기의 지출로 이어지고, 따라서 이후 회기의 예산입법자들의 재정운영의 가능성을 제한한다는 사실이다. 『기본법』 제115조 제1항 제1호와 이에 상응하는 『연방예산법』(BHO) 제39조 제1항은 이러한 경우를 위한 법적인 승인에 대해 규정하고 있다.¹²⁸⁾ 보증채무부담행위는 차입과 다르다. 보증채무부담행위는 예산운영을 위한 재정조달행위가 아니며 국가에 아무런 수입도 들어오지 않는다. 보증에 의한 의무는 무조건적으로, 즉 만기가 각기 달리 정해진 이자지불과 원금 상환계획에 따라 기계적으로 발생하는 것이 아니라, 원채무자의 채무이행에 문제가 생겼을 때 비로소 발생한다. 보증에 의한 지불의무는 이른바 우발적 구속(Eventual-verbindlichkeiten)으로, 이 우발성은 예산운영상의 보증권한의 근거가 된다. 또한 보증행위는 일반적

128) BHO 제39조(보증, 신용약정)은 “다음 회계연도에 지출로 이어질 채권, 담보, 그 밖의 보증업무를 인수하려면 그 한도를 규정하고 있는 연방법률을 통해 그에 대한 권한을 부여받아야 한다”고 규정(제1항)한다.

으로 행정부서 또는 재무부가 실행해야 하는 재량권에 속한다. 그 밖에도 보증행위에서 개입되는 우발성 때문에, 보증한도액과 그로부터 산출되는 실제 부담의 비율은 서로 달라질 수 있다. 바로 이점이 지출부담행위 및 채무부담행위와 다른 점이다. 이러한 차이는 예산법 내에서 부담을 초래하는 행위와 그에 대한 충당액 사이에서도 이어진다. 즉, 『연방예산법』 안에서 승인을 받아야 하는 것은 보증한도액이다. 그러나 충당해야 하는 것은 결손액에 한정된다. 그래서 이 보증한도액이 예산집행의 방향설정기준이 된다. 회계상으로, 그리고 재정적으로 감당해야 하는 것은 이 결손액에 한정되는 것이다.

3. 국가채무억제에 관한 평가

국가채무를 억제하여 『기본법』 제115조 제2항의 정신에 부합되게 재정을 운영할 것인지 아니면 공공사업에 소요되는 경비를 국·공채의 발행 등으로 적극적으로 조달하여 공공복리를 실현할 것인지는 입법적 재량에 속한다고 생각되며, 이러한 재량권의 행사에는 다음의 요소가 반영되어야 할 것이다.

첫째, 민주적 입법자라면 비록 추상적이지만 『기본법』의 의도를 충실히 반영하여야 할 것이다.¹²⁹⁾ 그러나 국·공채의 발행 등으로 인한 신규차입은 현실적으로 불가피한 일이다. 신규차입의 금지는 앞으로 복지사업에 투자하지 않겠다는 의지에서 더 나아가 기존의 지속적인 사업에서도 손을 떼야 할 것임은 물론, 기존에 차입한 원리금의 상환도 불가능하게 되는 일이기 때문이다. 그러므로 적정 국가채무의 유지는 현대 민주·복지국가의 필수 불가결 요인이라 하겠다.

둘째, 국가채무의 세대간 이전 문제는 매우 중요한 고려사항이 분명하나 미래 세대는 앞선 세대가 이룩해 놓은 복지 등 시설·환경을 즉

129) BVerfGE 79, 311, 343.

시로 이용할 수 있다는 장점도 있다. 또한 국·공채 발생시 이자율과 만기의 조정으로 매대 세대의 부담을 최소화할 수 있는 기법도 있을 것이다. 그러므로 국가예산이나 재정정책은 지속가능성을 토대로 수립되어야 할 것이다.

셋째, 보증채무는 미래 발생 불확성·우발성이 있는 채무이며 우리나라에서는 국가채무의 범주에 포함되지 않는 잠재채무에 불과한 것이다. 그러나 보증채무도 현실화된 가능성을 배제할 수 없으므로 즉 채무자 및 채무이행의 상황을 종합적으로 고려하여 보증채무부담행위를 하여야 할 것이다.

II. 국·공채관련 법제개선방안

1. 국·공채의 개념

국공채는 공공주체(연방, 주, 지방자치단체)와 다른 단체들이 조세를 통한 재정수입만으로는 당해연도 및 계속적인 공공사업에 소요되는 경비의 충당에 부족분이 발생하는 경우 이를 보충하기 위하여 기채를 통하여 조달하는 차입의 형식으로 발행하는 단기-, 중기- 또는 장기 채권 등 이다. 국채의 가치는 발행주체의 신용에 따라 산정한다. 발행주체의 상환능력에 대한 평가는 국제적 전문평가기관인 무디스 등의 평가들이 결정적이다.

독일의 경우 국채발행의 여부 및 규모를 결정하는 것은 일차적으로 의회의 권한에 속하고, 여당과 야당간의 이견이 심하고 해결점을 찾기 어려운 극히 예외적인 경우 헌법재판소에 문제를 회부할 수 있다.

연방과 주, 게마인데(Gemeinde)에는 신용의 정도에 차이가 크다. 연방은 각각의 다른 영역단체보다 더욱 많은 대부를 받기 때문에, 이미 이러한 이유에서 연방의 신용한도에 가장 큰 의의가 부여된다. 또한 연방과 주가 주의해야 하는 것은 특히 주의 경우는 신용한도가 많은

적든 연방의 신용한도와 조화되어야 한다. 이유는 연방국가의 성격상 주가 시민들의 복지에 대한 제1차적 책임과 공공시설 설치·유지에 대한 직접적인 책임을 부담하기 때문에 주의 신용한도는 결국 연방의 보증채무로 귀결될 가능성이 높기 때문이다. 게마인테의 신용한도는 연방과 주의 신용한도와 현저히 구별된다. 지방자치단체의 신용차입(Kreditaufnahme)은 비교적 적고, 더욱이 각기 주의 지방자치감독을 통하여 허가를 필요로 한다.

2. 관련 법제 및 판례

독일은 우리와 달리 연방 『기본법』상으로 재정과 관련해 별도의 장을 마련하고 있으며,¹³⁰⁾ 그밖에 『연방예산법』, 『연방 각 주의 예산원칙에 관한 법률』, 『경제안정과 성장의 원칙을 위한 법률』, 『연방회계감사원법』(Gesetz über den Bundesrechnungshof : Bundesrechnungshofgesetz-BRHG) 등이 있고, 그 중에서 국공채와 관련한 법조항은 『기본법』 제109조, 기본법 제115조, 『경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률』 제6조 3항 등을 들 수 있다.

(1) 기본법

기본법 제115조 제1항 제2문은“차입에 의한 수입은 예산안에서 예정된 투자를 위한 총액을 초과하지 못한다. 예외는 단지 국가경제의 균형의 침해를 방지하기 위해서만 허용된다”라고 규정한다.¹³¹⁾ 이런

130) 『기본법』은 1990년 8월 31일 개정을 통하여 통일조약(Einigungsvertrag)을 신설하였으며 그 중심에는 제7조 재정헌법(Finanzverfassung), 제21조 행정재산(Verwaltungsvermögen), 제22조 재정재산(Finanzvermögen), 제23조 채무규정(Schuldenregelung), 제24조 외국과 독일연방공화국에 대한 결제요구 및 채무의 청산(Abwicklung der Forderungen und Verbindlichkeiten gegenüber dem Ausland und der Republik Deutschland)에 관해 규정하고 있다. 이들 조문은 통일과 관련되어 필요한 것들이다.

131) 또한 기본법 제115조 제1항 제1문은 차입은 액수에 따라 정해지거나 정할 수

규정은 한편으로 소위 예산안에 계산된 투자를 위한 지출의 총계라는 제한된 기준을 포함하지만 예외를 허용하고 있다. 국가경제의 균형의 침해를 방지하기 위해서 허용되는 신용한도의 초과가 명확하게 언급된다. 동 규정으로부터 파생되는 예외는 다음과 같다.

① 자본시장에서의 순신용차입(Netto-Kreditaufnahme), 즉 신용차입과 상환(Tilgung)의 차액은 차입에 의한 수입으로 표시된다. 이는 구채무의 상환을 위한 신용의 차입은 신용차입에 속하지 않고, 그 때문에 투자와 관련된 신용한도에 종속되지 않는다.

② 나아가 행정채무도 역시 차입에 의한 수입에 속하지 않기 때문에 투자와 관련된 신용한도로부터 제외된다. 결과적으로 지출재정(Finanzierung von Ausgaben)에 기여하는 신용만이 해당된다.

③ 마지막으로 의미상 신용한도는 예산집행에 적용되지 않는다고 추론된다. 예산안에 예정된 투자지출에 대한 신용한도의 연결로부터 단지 예산안의 수립에 있어서만 신용한도의 적용을 받게 된다.

④ 나아가 기본법 제115조 제2항에 주목하여야 한다. 그것은 다음의 의미를 지니고 있기 때문이다. 즉 연방의 특별재산에 관해서는 연방의 법률로 제1항의 예외가 허용될 수 있기 때문이다. 제1항은 신용한도에 대한 법률유보뿐만 아니라 차입에 의한 수입을 포함하기 때문에 예외는 양쪽과 관련될 수 있다. 특별재산은 투자와 관련된 신용한도로부터 제외된다.

있게끔 연방법률에 위임하여야 함을 요구한다. 그러나 이런 의회유보는 외부금융의 한계로서 예외적인 경우에만 효력이 있다. 왜냐하면 정부가 대개 **Regierungsfraktionen**을 통하여 후원할 수 있기 때문이다. 기본법 제115조(차입) 제1항 제2문 차입에 의한 수입은 예산안에서 예정된 투자총액을 초과하지 못한다. 이에 대한 예외는 국가경제의 전반적인 균형에 대한 교란을 해결하기 위한 경우에만 허용된다.

결론적으로 연방의 신용한계는 제109조 제2항을 통하여 규정된다.¹³²⁾ 그것은 외부금융을 포함하는 예산경제가 국가경제적 요구를 고려할 것을 명한다. 즉, 연방과 주는 예산경제에 있어서 국가경제의 균형이라는 요구를 고려하여야 한다. 이를 넘어 제109조 제3항은 연방입법자에게 연방상원의 동의를 요하는 법률로써 연방과 주에 대하여 “경기에 적절히 대처할 수 있는 예산경제를 위한 공통적으로 적용되는 원칙”을 수립할 것을 수권한다.

(2) 경제안정과 성장의 촉진을 위한 법률(경제안정및성장법)

안정 및 성장법 제6조 제3항의 연방 재무부는 제2항에 명시된 목적을 위하여, 예산법에 허용된 한도를 넘어 50억 마르크까지 차입할 권한을 가지되, 경우에 따라서는 금융시장에 채권을 발행하는 방법을 동원할 수도 있다. 그러한 차입이 추가로 예산법에 규정된 차입권한에 포함될 경우, 연방재무부는 새로운 차입권한을 요구할 수 있다.

독일은 『기본법』 제109조에서 연방과 주는 전체국민경제의 균형을 위해 필요한 경우 적절한 조치를 취할 수 있다는 원칙적인 규정을 두고, 제115조 1항에서 원칙적으로 신규로 발행하는 국채의 규모가 투자목적의 지출총액을 넘지 못하도록 하되, 다만 전체 경제의 균형이 흐트러지는 것을 방지하기 위한 경우에만 예외적으로 인정한다고 규정한다. 『기본법』 제109조제2항에서 언급된 국가 전체의 경제적 균형의 내용은 이미 1967년에 개정된 『경제안정 및 성장법』 제1조 제2문에 규정된 물가안정, 고용촉진, 국제수지의 균형, 적절한 경제성장의 네 가지 경제정책의 목표가 최적균형을 이루는 것이다.¹³³⁾

132) 기본법 제109조(연방과 각 주의 예산운용) 제1항은 연방과 각 주는 예산의 운용에 있어 자율성을 가지며 서로 독립되어 있다고 하였고, 제2항은 연방과 각 주는 예산을 운용함에 있어 국가경제의 전반적인 균형을 유지하는 데 요구되는 사항들을 고려해야 한다고 규정한다.

133) 경제안정및성장법 제1조는 연방과 각주는 경제 및 재정정책적 조치를 취함에

BVerfGE 79,311(344ff.)¹³⁴⁾에서 독일연방헌법재판소는 기본법 제115조 1항에서 국민경제전체의 균형에 대한 심각하고 지속적인 장애를 제거하기 위한 경우에만 예외적으로 허용되는 투자목적이외의 초과국채발행의 합헌성에 관한 결정에서 입법자의 소명의무 개념을 제시하였다.¹³⁵⁾

3. 발행절차 및 현황

독일의 국공채발행권은 연방정부, 연방철도청 및 연방채신청으로 다원화되어 있다. 연방철도청과 연방채신청은 연방정부의 소속기관이지만 연방정부의 승인없이 독자적으로 철도채와 우편채를 발행할 수 있다.

독일의 국채발행방식에는 국채모집인수단 인수방식, 경쟁입찰방식 및 매출방식이 있다. 인수단 인수방식은 연방은행이 선정한 은행으로 구성되는 국채모집인수단이 인수하는 방식으로 장기국채 발행시 적용된다. 연방정부가 장기국채 발행계획을 연방은행에 통보하면 연방은행은 인수단 회의를 소집하여 동 회의에서 발행규모, 만기, 표면금리, 가격 등 기재조건을 결정한다.

1990년 이후에는 장기국채 발행시 경쟁입찰방식을 부분적으로 도입하여 인수단 30%, 경쟁입찰 40%, 연방은행 보유 30%의 비율로 소화하고 있으나 동 혼합비율은 시장여건 및 경쟁입찰 결과에 따라 다소 유동적이다.

경쟁입찰방식은 최저낙찰가격을 발행가격으로 하는 단일가격결정방식을 채택하고 있으며 중기채 및 재정할인채 발행시 적용된다. 비거주

있어 국가전체의 경제적 균형을 배려해야 하며 이러한 조치들을 실시할 때는 그 조치들이 시장경제질서의 테두리 안에서 물가안정과 고용확대 그리고 대외경제적 균형과 더불어 지속적이고도 적절한 경제성장을 달성할 수 있도록 해야 한다고 규정한다.

134) 1989.4.18.

135) 이덕연, “재정과 헌법-헌법개정을 통한 재정헌법보완의 필수성”, 재정법포럼, 2005. 10, p.49.

자를 제외하고는 입찰참가자격에 제한이 없으나 대부분의 물량은 주요 은행이 응찰하며 낙찰 후의 시중소화도 보험회사 등의 금융기관을 중심으로 이루어진다.¹³⁶⁾

독일의 통일과정에서 이루어진 서독에서 동독으로의 높은 이전지출이 성장을 저해하고 있는데, 서독 GDP의 4%에 맞먹는 이전지출 재원을 국채발행을 통해 충당함으로써 정부 부채비율이 통일 전 42%에서 2005년에는 67.7%로 증가했다.¹³⁷⁾

국채시장에서 외국인 투자자의 투자비중이 40.4%로 0.61%인 우리나라에 비해 상당히 높다(2005년 기준).¹³⁸⁾

국채는 재정적자와 관련하여 논할 수 있는바, 독일의 경우 특히 동서독 통일 후 이전비용충당을 위해 막대한 국채가 발행되었다.

독일 기본법 115조1항 2문의 경우 채무와 투자에 대한 상한선만 규정하고 있을 뿐, 채무와 투자간에 균형을 이루어야 한다는 명령이 존재하지 않는다는 비판이 있다.

4. 맺음말

독일의 법제와 현황을 통해 볼 때, 우리나라 국공채제도의 법제개선 방안은 헌법개정을 고려할 수 있다. 국내 일부 학자들을 통해 국채발행에 대한 실체법적인 지침과 한계를 명시적으로 규정하는 헌법개정에 대한 논의는 이미 제기된 바 있다. 예를 들어 독일 『기본법』식으로 원칙적으로 투자목적과 연계된 국채발행만을 허용하는 이른바 원칙과 예외 규정의 양식으로 헌법상 제한하는 방안을 생각할 수 있다.

그러나 헌법해석론의 관점에서 투자와 예외허용의 요건이 고도의 불확정 법개념이기 때문에 국채발행에 대한 통제규범으로서 실효성을

136) 양기청, 사회간접자원 투자재원 확충방안, 국토개발연구원, 1996, p.19.

137) Juergen B. Donges, Germany: Understanding for the Underperformance since Reunification(통일 이후 독일 경제침체의 교훈), 세계경제연구원, 2007.2. pp. 1~53 참조.

138) 광관훈, 재정건전화를 위한 현행법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2005.11, p.116.

기대하기 어렵다는 의견도 있다.¹³⁹⁾ 또한 국채발행에 대한 실체법적 한계의 정치적 정당성은 인정하면서도 국채와 투자의 세대간 부담균형적 효과가 불명확하고 국채발행과 투자가 각각 독자적인 정치상황과 연계된 결정이라는 점에서 구속력 있는 헌법적 제한에 대해 부정적인 의견도 있다.¹⁴⁰⁾

제 3 절 일 본

I. 국채의 개념과 종류

1. 국채의 개념

국채란 국가가 재정상 필요에 의하여 발행하는 채권으로 국가의 운영에 필요한 자금을 조달하기 위해 발행하는 것으로 정식 명칭은 국고채권이다. 국채는 발행 시에 상환기간과 이자율이 정해져있어 구매자는 이에 대한 이자를 받을 수 있고 상환기간이 도래하면 원금인 국채의 발행 시의 금액(액면금액)을 지급받게 된다.

국채는 다른 채권과 마찬가지로 발행된 이후라도 시장에서 매매가 가능하기 때문에 가격은 항상 변동하고 있다. 국채가격과 그 이면에 기재된 국채금리는 국채발행국가의 사회동향, 경제상황 및 정치적 상황에 따라 매우 유동적이다.

일본에 있어서 국채는 정부의 발행채권으로 1965년(소화40년)에 적자국채발행이 시작되었고 그 발행 잔고가 2006년(평성18년) 3월 현재 670조 5794억엔에 달한다.¹⁴¹⁾ 일본의 경우는 다른 선진국들에 비하여

139) 이덕연, 재정헌법흡결에 대한 헌법정책적 평가, 한국법제연구원, 2005.11, p.100.

140) 전광석, 앞의 주 73), p.454.

141) 같은 기간에 있어서 정부의 차입금은 59조 2737억엔, 정부의 단기증권은 97조 6274억엔이며, 여기에 국채를 포함한 827조 4805억엔이 국가의 채무가 되는 것이다. 정부의 금융자산은 사회보장기금, 내외투융자, 외화준비 등이 있고, 정부의 순채무는 400조엔 미만이다. 또한 정부의 보증채무가 존재하고 있으나 동시에 정부는

GDP대비 국가채무의 비율이 현저히 높아 그 지속가능성이 논의 되고 있으나 정부채무에서 정부의 금융자산을 공제한 나머지 순 채무의 GDP 대비율은 다른 선진국에 비하여 그리 높지는 않다. 또 국가채무의 90%이상은 국내에서 차입한 것이며, 또 채무의 반 이상이 일본은행, 재정융자자금, 사회보장기금, 우편저금, 간이보험 등의 공공부문에서 가지고 있는 것이다. 조세부담의 증가, 높은 인플레이션, 회수불이행 등의 경제적 위기가 우려되고는 있으나 역사적으로 보더라도 문제가 되는 정도는 아니라고 한다. 결국 GDP 대비율 그 자체의 의미도 없다는 견해도 있다.¹⁴²⁾

일본은 1980년대 후반 bubble 경제시대에는 호황으로 세금이 많이 징수되었기 때문에 정부수입인 세입이 윤택하였다. 그리하여 국채의 발행액도 그리 많지 않았다. 그러나 bubble 경제가 붕괴되고 세수가 감소됨에 따라 세입도 줄어들게 되고 이에 따라 여러 차례 경기부양을 목적으로 하는 재정지출이 이루어졌으며 또한 고령화의 급속한 진행으로 사회보장비가 증가되게 되어 국채가 대규모로 발행되었으며 발행 잔고도 급격히 증가 되었다. 이때 국채의 대부분이 고정금리였기 때문에 디플레이션에 의해 명목성장율이 증가되지 않았으며, 그리하여 GDP 대비율이 쉽게 증가된 것이다. 디플레이션의 장기화에 의해 세입증가는 저조하고, 공공사업의 지출을 삭감했음에도 불구하고 사회보장비 등의 지출증대가 겹쳐져 국채의 상환자금이 부족하게 되었다. 그 때문에 정부는 국채의 원리금상환을 목적으로 추가적인 국채를 발행하게 되었으며 이를 차환국채(借換國債)라 한다. 이리하여 정부의 차입금인 국채의 발행은 더욱 증가되었고, bubble 경제 붕괴 후 일본의 신규발행국채는 차환국채와 더불어 계속 증가되어 문제가 되

많은 채권도 가지고 있다. 과도한 채무의 존재는 재정상 큰 문제를 야기하는 것은 분명하지만, 채무의 액수만 가지고 비난하는 것은 옳은 일이 아니다.

142) <표 4> 국가별 국가채무/GDP대비율 참조.

었다. 이리하여 국채의 원리금상환 문제가 주관심의 대상이 되었고, 재정건전화의 움직임이 일어나게 되었다.

1998년 『고이즈미』내각이 발행한 국채 40조엔의 대부분이 2008년도에 상환해야할 것들이기 때문에 일본에서 국채위기가 발생하는 것이 아닌가 하는 우려가 높아졌다. 그러나 실제로는 각종의 상환대책이 마련되어있어 2008년에 집중적으로 상환해야할 위험은 벗어났다고 생각된다. 2006년 현재 일본정부의 세수입은 약 50조엔이다.

2. 국채의 종류

일본의 국채에는 많은 종류가 있으나 그것들은 발행의 목적이나 상환기간의 장·단기 등에 의해 분류된다.

첫째, 발행목적에 따라 국가의 수입이 되고 국가의 경비로 지출되는 보통국채, 국가가 일상의 자금을 조달하기 위해서 발행되며 금융기관으로서의 법인만 구매할 수 있는 정부단기증권, 교부채권, 재정융자금 융특별회계국채, 차환국채 등으로 나눌 수 있다.

둘째, 상환기간에 따라 상환기간이 15년, 20년, 30년에 해당하는 초장기국채, 10년에 해당하는 장기국채, 2년·5년에 해당하는 단기국채 및 상환기간이 원칙적으로 13주에 불과한 정부단기증권, 상환기간 10년의 물가연동국채, 개인에게만 구매가 허용되는 상환기간 10년 또는 5년의 개인에 대한 국채가 있다.

셋째, 채권(債券)형태에 따라 상환기간까지 정기적으로 이자를 지급하는 이부국채(利付國債), 상환기간까지의 상당액에 해당하는 이자를 지급하지 않으나 이자액에 해당하는 만큼 국채의 액면가보다 줄여서 판매하고 만기시에는 액면가로 상환하는 할인국채, 그리고 원리금의 상환을 할부의 방식으로 지급하는 할부상환제국채 등이 있다.

넷째, 국채발행의 근거법에 따라 건설국채(재정법), 특례국채(특례공채법), 차환국채(국채정리기금특별회계법), 투자국채(재정융자자금특별회계법) 및 정부단기증권(재정법)이 있다.

끝으로 국채발행지에 따라 내국채와 외국채로 구분된다.

이상의 분류를 종합해서 설명하면 다음과 같다.¹⁴³⁾

먼저 국채의 상환기간에 따라 볼 때, 平成18년(2006년)에 30년, 20년, 15년, 10년, 5년, 2년, 1년, 6개월의 국채가 발행되고 있었다. 장기·초장기 국채 가운데 10년 利付國債가 대부분을 차지하고 있으며, 10년 이부국채는 초창기에는 인수방식으로 발행되었으나 2006년 4월부터 공모입찰방식으로 발행되었다. 그 밖에 구입대상을 개인에게 한정하며 변동금리, 상환기간 10년, 중도 환매 가능한 개인국채가 2003년 발행되었으며, 2006년 1월부터는 고정금리, 상환기간 5년, 중도 환매 가능한 신형 개인국채가 발행되었다.

국채의 발행방식은 매우 다양하지만 주로다음과 같은 방식으로 발행되었다.

첫째, 공모입찰방식이다.

이는 다수의 응모자에 대해 국채의 발행조건을 입찰에 붙여 그 응모상황에 기초하여 발행조건 및 발행액을 정하는 것이다. 이 경우 주로 표면이자율, 발행액(할인국채의 경우는 발행액만 기재)을 정하고 다만 발행가격을 입찰에 붙이는 방식(가격경쟁입찰방식)이 이루어진다. 현재는 2년 이부국채, 5년 이부국채, 10년 이부국채를 대상으로 실시되고 있다.

그밖에 국채시장특별참가자만 참가가 인정되는 비가격경쟁입찰(경쟁입찰의 낙찰평균가격을 발행가격으로 하여 각 참가자마다 정해진 한도액까지 낙찰 받을 수 있다.)이 단기국채와 정부단기증권을 제외한 모든 국채에서 실시되고 있다.

143) 木下康司, 日本の 財政, 東洋經濟新報社, 2006, pp. 214~215.

둘째, 우체국에서의 모집방식이다.

1978년 4월부터 우체국에서의 국채모집이 시작되었고, 현재 2년 이부국채, 5년 이부국채, 10년 이부국채, 개인국채가 판매되고 있다.

셋째, 일은승환(日銀乘換)의 경우이다.

재정법은 일본은행의 국채의 인수를 원칙적으로 금지시키고 있다(제 5조 제1항). 그러나 특별한 사유가 있으면 국회의 의결을 거쳐 정해진 범위 내에서 국채를 인수할 수 있다. 현재 일본은행이 보유한 국채의 상환액의 범위 내에서 국채를 상환하기 위한 국채(차환채)의 인수가 이루어지고 있다. 이를 승환이라 한다.

넷째, 정부단기증권의 일본은행 인수의 경우이다.

정부단기증권의 경우는 원칙적으로 공모입찰에 의해 발행되나 공모입찰에 있어서 모집잔액 등이 발생한 경우에는 예외적으로 일본은행이 소요액을 인수하도록 하였다.

II. 국채의 현황과 전망

1. 국채시장의 현황

일본경제는 아직도 오랜 불황의 늪에서 완전히 벗어난 것은 아니며, 그간의 정부의 불황타개를 위한 노력의 일환으로 수차례 확대재정을 통한 경기 부양책을 실시하였고 이에 소요되는 자금조달위해 지속적으로 국채의 발행을 증가 시켜 왔다. 이리하여 정부의 실질적 부채 부담이 가중되고 이는 일반인들의 국채에 대한 거부감으로 나타나고 한편 이를 극복하기 위한 노력으로 국채수익율의 인상으로 이어지게 된다. 그러나 이러한 예상되는 악순환에도 불구하고 일본의 국채시장은 비교적 낮은 수익률로서 안정적인 모습을 보이고 있다.

일반적인 채권거래에 따르면 채권가격은 위험이 증가하거나 채권의 공급이 증가하면 그 가격은 하락하게 된다. 그러나 일본은 상당한 물

량의 공급에도 불과하고 10년물 국채수익률은 1990년의 8%에서 계속 낮아져서 2004년 1월에는 1.33%까지 낮아졌고, 장기실질이자율도 지난 10년의 평균수준에 머물고 있다.

이와 같이 국채수익률이 낮은 수준에 머물 수 있는 요인은 다음과 같다.¹⁴⁴⁾

첫째, 연기금, 보험회사, 은행, 일본은행 등이 꾸준히 국채를 매입하고 있기 때문이다.

둘째, 채권투자자들이 일본의 경제를 낙관적으로 보고 있지 않기 때문에 주식 등 투자보다는 국채 등에 투자하게 된다.

셋째, 엔화절상으로 인해 일본경제가 인플레이션에 직면하지는 않을 것으로 생각한다.

넷째, 일본의 주요 무역대상국인 미국, 중국의 경제 불안, 즉 미국 내 고용시장의 침체, 경상수지의 적자, 그리고 중국의 경기과열의 붕괴 등으로 일본경제에 악영향을 미칠 것으로 생각하기 때문이다. 그러나 일본정부가 과연 앞으로도 지속적으로 국채를 안정적으로 공급할 수 있을지는 다소 불투명하다.

일본의 채권시장은 1970년 중반 제1차 오일쇼크를 거치면서 본격화되었고 대부분의 채권은 정부가 국채의 형식으로 발행되었으며, 1999년에는 일본의 국채발행량이 미국의 재정증권보다 26% 더 많아졌다. 이는 일본의 GDP가 미국의 절반수준임을 감안할 때 엄청난 수치이다. 그런데 일본 국채시장의 특이한 점은 다른 선진국에 비해 금융기관의 보유량이 많다는 것이다. 2001년 12월 일본의 국채는 은행이 27%, 다른 금융기관이 23.4%, 보험회사와 연기금이 21.3%, 일본의 중앙은행이 14.9%를 보유하고 있으며 나머지 13.4%는 개인, 외국인, 공공기관 등이 보유하고 있다. 그리고 일본국채의 97%를 내국에서 보유하고 있다.¹⁴⁵⁾

144) 김정일, “위험수준의 일본국채시장”, 월간 아태지역동향(2004. 4), pp. 34~37참조.

145) 이 시기에 미국의 경우는 재정증권의 34.7%를 외국인이, 15.5%를 중앙은행이, 15%를 보험회사와 연기금이, 그리고 개인, 금융기관 및 공공부문이 각각 9% 미만

이는 일본국채시장의 폐쇄성을 나타내고 있으며, 단기적으로는 국채시장의 안정화에 기여할지 모르나 장기적으로는 일본국채가 제대로 평가받지 못하고 있음을 나타낸다.

2. 재정건전화를 위한 국채시장의 전망¹⁴⁶⁾

일본정부는 고이즈미 수상 취임 후 공공부문의 개혁과 공공투자의 감축 등 세출삭감을 지속하여 2003년 이후 4년간 기초재정수지적자가 1/4규모로 축소되는 등 재정건전화가 다소 진전되고 있으나 GDP대비 재정수지적자규모는 여전히 선진국 가운데 가장 높은 수준으로 특히 국채발행잔액은 전후 최고인 547조엔(2007년도 기준)으로 일반회계 조세수입의 10년분에 해당하는 규모이다. 앞으로 아베 정부의 성장 중심정책과 향후 금리 상승 시 국채이자부담의 증가, 고령화에 따른 사회보장비의 증대, 소비세율인상 시 소비위축에 따른 경기감속 가능성 등을 감안할 때 재정건전화 여건이 어려워질 전망이다. 이를 자세히 설명하면 다음과 같이 전망된다.

첫째, 일본의 재정적자 및 정부채무의 수준은 심각한 형편이다.

일본은 2007년도 기초재정수지¹⁴⁷⁾적자가 4.4조엔에 달하는 한편 국채의 발행잔액은 사상 최고수준인 547조엔에 달하고 있다. 특히 국채잔액규모는 일반회계 조세수입의 약 10년분에 해당하며 1년의 이자지급액만도 약 10조엔에 달한다.

세입예산 중 조세수입은 60% 미만으로 나머지를 국채발행에 의존하고 있으며 일반회계 세출예산 중 1/4를 국채비¹⁴⁸⁾가 차지하고 있다.

을 보유하고 있었다.

146) 한국은행, 해외경제정보, 제2007-23호(2007. 4. 2), pp.1~9 참조.

147) 기초재정수지 적자는 재정적자에서 원리금 지급액을 제외한 것으로 제로(기초수지의 균형)가 될 경우 해당 회계연도의 정책적 지출을 신규국채발행에 의존하지 않고도 감당 가능한 재정 수준이 된다.

148) 국채비란 국채원리금 상환액, 국채발행을 위한 경비 등 국채관련 여러 비용을 의미한다.

이러한 현상은 주요국에 비해서도 상당히 우려되는 높은 수준이다(앞의 <표4>참조). 또한 고령화의 진전에 따른 사회보장관련비용의 빠른 증가로 세출증가압력이 계속 확대되어 가는 추세이다.

둘째, 2003년 이후 재정상황이 다소 개선되는 추세이다.

고이즈미 정부 출범 당시부터 재정상황의 심각성을 인식하고, 공공부분개혁과 공공투자의 감축 등 세출삭감을 위해 노력하였다. 즉 2006년 7월 7일 『경제재정운영과 구조개혁에 관한 기본방침 2006』을 수립하여 정책의 최우선과제로 재정건전을 내세웠다.¹⁴⁹⁾

셋째, 그러나 향후로는 재정건전화여건이 점차 어려워질 전망이다.

아베 정부는 출범이후 성장을 보다 중요시하고 있어 기초수지균형 등 향후 재정건전화 목표의 달성이 점차 어려워질 전망이다. 실례로 2007년도 세출예산총액은 전년도 예산 79.7조엔 보다 3.2조엔 증가한 82.9조엔으로 2년만에 증가세로 전환되었다. 특히 신규국채발행액이 그간 30조엔 정도로 억제되었으나 만기 차환채는 약 100조엔으로 연간 총발행액이 130조엔에 이르러 향후 금리인상 시 국채비 부담이 급속히 증가될 것으로 예상된다.

넷째, 재정건전화 지연은 일본경제의 활력을 저해할 우려가 있다.

적자지속에 따른 재정의 경직화는 성장동력확충을 위한 정책자금지출을 제한함과 동시에 국채에 대한 신뢰의 저하와 소비감소, 금리상승에 따른 구축효과 등으로 일본경제의 활력이 크게 저하될 우려가 있다. 또한 일부에서는 채무잔액의 GDP 대비율 저하를 건전재정의 목표로 삼을 것을 주장하기도 한다.

149) 일본정부의 재정개혁을 위한 7대원칙(2006. 7. 7 내각결정)은 ① 철저한 정부 슬림화(세출개혁, 자산매각, 특별회계 등)로 국민부담 최소화, ② 성장력 강화에 따른 성과는 국민생활 활성화 재정건전화로 유도, ③ 우선순위 명확화로 성역(특별회계, 독립행정법인 등 포함) 없는 세출삭감 실시, ④ 중앙과 지방간의 균형있는 재정건전 실현을 위한 협력체제 강화, ⑤ 장래 세대에 부담을 넘기지 않는 사회보장제도 확립(공평부담과 안정재원 확보), ⑥ 과감한 자산압축 진행으로 밸런스시트를 축소, 그리고 ⑦ 새로운 국민부담은 정부 비대화가 아닌 대국민 환원(선 세출삭감)이다.

Ⅲ. 지방채의 현황과 전망

1. 지방채의 현황

지방자치단체의 세출은 원칙적으로 지방채이외의 세입으로 그 재원을 마련해야 한다(지방재정법 제5조). 그러나 새로운 대규모 사업을 시행할 경우 또는 임시재해복구사업을 시행해야할 경우 등은 당해 년도에 조달될 세입만으로는 충분하지 않을 경우가 있다. 또 세대 간의 공평부담을 위한 관점에서 당해 년도에 조달될 세입만으로 경비를 모두 충당하는 것은 부적당한 경우도 있다. 이런 경우에 지방채를 발행하여 자금조달을 하게 된다. 또 일본은 2006년부터 지방채 허가제도가 폐지되고 대신 협의제도로 대체되었다. 종래의 허가제도는 지방채를 발행할 때 지방자치단체는 중앙정부의 총무부장관이나 도지사의 허가를 받아야 하지만, 협의제도하에서는 원칙적으로 이들과 협의만 하면 동의를 얻을 수 없는 경우에도, 지방의회에 보고하고 지방채를 발행할 수 있다. 협의제도로의 이행은 지방자치단체의 자기결정을 존중한 것으로 볼 수 있다.

그런데 실질수지의 적자가 일정규모이상으로 큰 지방자치단체, 공채 등의 비율이 일정규모이상인 자치단체, 그리고 적자지방공기업 등은 지방채를 발행할 경우 총무부장관의 허가를 받아야만 하기 때문에 조기의 재정건전화를 위해 조기의 시정조치제도를 도입하고 있다.¹⁵⁰⁾

일본에 있어서 지방채란 지방자치단체가 자금조달에 의하여 부담하는 채무로서 차입증서 및 증권발행의 형식으로 이루어진다. 또한 지방채는 지방공공단체의 과세권 및 지방교부세법에 근거한 지방교부세를 받을 권리를 실질적으로 담보한 채무이며, 채무의 이행이 1회계연도를 넘어서 이루어지는 것이다.¹⁵¹⁾ 일본의 지방채의 경우는 국채와는

150) 木下康司, 앞의 주 143), pp. 223-234.

151) 일본 지방채 발행의 근거법은 기본적으로 지방자치법이다. 즉 “보통지방공공단

달리 감소되는 추세이다. 즉 2006년도는 전년도에 비해서 11.8% 감소된 10조 8,174억엔(전년도 12조 2,619억엔)이며 지방재정의 지방채 의존율은 13.0%로서 전년도의 14.6%보다 감소되었다. 공채비의 경우도 전년도에 비해 0.6% 감소된 13조 2,79억엔(전년도 13조 3,803억엔)으로 감소되었으나 그 이유로는 20년 만기채를 30년 만기채로 전환한 것을 들 수 있다.

2. 지방채 발행의 제한

지방채에 대하여 『지방자치법』 제230조 제1항은 “보통지방공공단체는 별도의 법률이 정하고 있는 경우 예산이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘별도의 법률이 정하는 경우’의 일반적 규정으로서 『지방재정법』 제5조를 들 수 있다. 지방재정법 제5조 제1항은 우선 “지방공공단체의 세출은 지방채 이외의 세입을 가지고 그 재원으로 하지 않으면 안 된다”는 원칙 즉 非募債主義에 있음을 명확하게 하고 있으며, ‘다만 지방채를 가지고 그 재원으로 할 수 있는 사업을 ① 공영기업, ② 출자금 및 대부금, ③ 지방채의 借換, ④ 재해복구사업비 등, ⑤ 공공·공용시설의 건설 사업비에 한정하고 있다. 그러므로 경상경비에 충당하기 위한 소위 적자지방채는 금지되고 있다.

또한 『지방재정건전정비법』 제23조 제1항은 적자단체에 대하여 공공·공용시설의 건설 사업비에 충당하기 위하여 지방채를 발행할 수 없다는 것을 규정하고 있다.

그 외 지방채발행에 대한 법률상의 제한으로서 지방채 허가제도, 지방채 협의제도가 있다.

채는 별도로 법률이 정하는 경우에 예산이 정하는 바에 따라 지방채를 발행할 수 있다.”(제230조 제1항), “지방채의 기채목적, 한도액, 기채방법, 이자율 및 상환의 방법은 예산으로 결정한다.”(동조 제2항)고 규정하고 있다.

세입결손이 발생한 단체는 다음 각호에 해당하는 것을 준용재건의 방법으로 재정 재건을 행하는 경우가 아니면, 지방채를 가지고 지방재정법 제5조 제5호에 규정된 경비의 재원으로 사용할 수 없다. 다만, 직할사업부담금 및 재해관련사업, 특수긴급치산·소방사업, 긴급치산·소방사업 등에 필요한 경비의 재원으로 사용되는 경우에는 제한되지 않는다.

① 도부현의 전년도 적자액이 표준재정규모의 5% 이상인 단체, ② 시정촌의 전년도 적자액이 표준재정규모의 20% 이상인 단체, ③ 도의 전년도 적자액이 도가 특별구에 대신하여 수입으로 하고 있는 시정촌 몫의 기준재정수입액에 산입되는 부분을 공제한 것의 20%와 도를 도부현으로 간주하여 산정한 표준재정규모의 5%와의 합산액 이상인 경우에 있어서 도(都), ④ 특별구의 전년도 적자액이 특별구조정교부금 중 보통교부금과 그의 산정에 있어서 표준적인 세 등의 수입목표와의 합계액의 20% 이상인 단체 등은 지방채를 발행하여 경비를 조달할 수 없는 경우이다.

여기서 5%, 20%의 수준은 적자액의 해소에 3년 이상을 요하는 적자액을 책임지는 단체는 그 재정구조에 불건전한 요소가 있다고 생각하는 방법에 근거하여 도부현 및 시정촌이 단위연도의 적자해소에 미치게 되는 액수에 대하여 규정창설시의 재정재건단체 또는 준용재건단체로 된 단체의 적자해소실적으로부터 각각의 표준재정규모의 10%, 2.5%의 예상을 기초로 정하였다.

이러한 제한이 행하여지는 것은 많은 액수의 적자를 책임지는 단체가 재정을 재건하는 것을 내다보지 않고 장래 재정부담이 되는 지방채를 발행하는 것은 다음 연도의 공채비의 누적적 증가를 초래하며, 적자의 해소, 재정구조의 건전화를 더욱더 곤란하게 한다는 것에 있다.

한편 이러한 제한에 의하여 지방채전체의 신용력은 다시 높아지게 되며, 이 규정은 지방공공단체가 저리로 안정된 자금조달을 행하기 위한 근거가 되고 있다.¹⁵²⁾

IV. 국·공채관리와 제도개선

1. 공적채무관리의 의의와 역할¹⁵³⁾

공적채무관리정책이란, 「공적채무관리지침」(IMF와 세계은행, 2001년 3월 발표)에 의하면 “필요한 정부자금을 조달하는 관점에서 그 채무를 관리하기 위한 전략을 입안하고 집행하는 일”이라고 한다. 공적채무의 관리당국은 이러한 정책을 바탕으로 자금을 효율적으로 관리하여 채무변제가 확실하게 이루어지도록 하지 않으면 안 된다.

이를 위해서, 공적채무관리정책의 목적은 필요한 재정자금을 조달함에 있어 위험을 적절한 수준으로 억제할 뿐 아니라, 중장기적 시점에서 정부의 자금조달비용을 최소화하는 것을 기본으로 해야 한다.

이러한 공적채무관리정책의 목적을 달성하기 위해서는, 국채잔고의 증가를 고려해서 공적채무에 동반되는 위험(금리변동, 이율 등의 위험)을 예측하고 적절히 관리하는 것이 무엇보다 중요하게 되었다.

또한, 중장기적 시점에서 정부의 자금조달비용을 최소화하기 위해서는, 국채시장의 유동성을 향상시키고 국채시장의 안정성을 높이는 등, 시장을 정비하는 노력도 중요하다. 국채는 사채를 포함하는 채권시장

152) 김명용, “일본의 지방재정건전화 관련 법제연구”, 재정건전성 제고를 위한 지방재정법의 과제, 한국법제연구원 제정법제 워크숍 자료집(2006. 7. 12), pp. 92~93, p. 102참조.

153) 일본 재무성, 공적채무관리정책연구회 보고서(2003. 11. 25) 참조.

이 보고서는 일본 재무성의 공적채무관리 정책연구회 회원(회장 本間正明(오사카 대학 대학원 경제학 연구과 교수) 외 5명)이 2003. 3월 5일부터 11월 25일 까지 12회에 걸친 모임을 통하여 작성된 보고서이다. 이하에서는 본 보고서의 내용을 중심으로 논의하기로 한다.

에서 유일하게 위험이 없는 채권으로서 중심적인 지위를 차지하고 있으므로, 국채시장의 발전은 채권시장 전체의 발전에도 기여하는 일이 된다.

『공적채무관리지침』에서 나타나 있는 것처럼 공적채무관리정책과 재정 및 금융정책의 관계는 건전한 재정, 적절한 금융을 실현하는 정책이야말로 공적채무관리정책이 효과적으로 기능을 발휘하기 위한 전체 조건이라는 것으로 요약된다. 공적채무관리정책이 재정 및 금융정책을 대신할 수 있는 것은 아닌 것이다.

공적채무관리지침에서는 재정과의 관계에 있어서는 무엇보다 채무잔고 및 그 증가율이 지속가능한 수준 아래로 억제하는 것이 필수적이라고 한다. 또한 시장에서 국채 가격이 결정될 때는 앞으로의 정부재정운영의 전망이 평가에 포함되고, 그것이 국채시장의 동향에 반영된다. 따라서 공적채무관리당국은 정부의 조금조달액수와 채무잔고에 대한 시장의 상황을 적절하게 피드백(feedback)하여 재정정책의 의사결정과정에 활용해야 한다.

공적채무관리정책과 금융정책은 각기 고유한 정책목표를 가지고 독립적으로 운영된다. 다만 두 가지 모두 금융시장에 영향을 미치는 주체이므로, 두 부문이 적절한 정책효과를 얻으려면 각 당국이 서로 긴밀한 의사소통을 유지하고 금융시장에 대한 인식을 공유하면서 정책을 운영해나가는 것이 중요하다.

2. 공적채무관리정책의 대상

일본에서의 공적채무는 국가의 자금조달에 의한 채무(보통국채, 특별회계차입금 등)와 특수법인 등의 자금조달에 대한 정부의 지급보증, 그 밖에 우편저축, 간이보험, 공적연금, 지방채 등이 있다.

일본에서도 국가의 자금조달에 의해 발생하는 채무와 특수법인 등의 자금조달에 대한 지급보증은 중앙정부의 통제 안에 있는 채무이며

국가의 재정활동에 동반되는 채무이므로 공적채무관리당국이 관리해야 할 채무로 여겨진다. 따라서 일본의 공적채무관리정책은 좁은 의미의 국채만이 아니라, 특별회계차입금, 정부보증채무 등을 대상으로 입안되어 있다.

그 밖에 우편저축, 간이보험, 공적연금, 지방채 등의 공적채무는 국가의 재정자금조달에 의해 발생하는 것이 아니고 거버넌스의 구조도상이하므로, 일률적인 정책을 세울 수는 없겠지만, 이러한 채무의 상환은 국채 등의 공적채무관리의 현재와 미래에 걸친 잠재적인 재정부담에도 영향을 미치게 마련이다. 따라서 공적채무관리당국도 이러한 채무를 제대로 모니터링하고 그로부터 얻어진 정보를 이해하기 쉬운 형태로 제공하는 것이 바람직하다.

그러나 여기서는 국채와 지방채를 그 대상으로 채무관리정책을 논의하려고 한다.

3. 국채관리정책

재정구조개혁을 시행했음에도 불구하고 일본의 재정은 여전히 어려운 상황이다. 새로운 국채의 발행에 따라 지금까지 발행한 국채가 대량으로 상환되는 경우, 또다시 차환채를 포함한 대량의 국채발행이 예상된다. 그러므로 국채관리정책을 적절히 운영하는 것이 중요한 과제이다.

국채관리정책이란 국채를 발행하는 입장에 있는 재정당국에서 재정부담을 경감하는 관점에서 이자비라는 조달비용을 중장기적으로 억제하고 국채의 확실하고도 원활한 소화를 위하여 국채의 발행, 소화, 유통 및 상환의 각 방면에 걸쳐서 이루어지는 여러 가지 정책의 총칭이다.

국채관리정책의 운용에 있어서 우선 재정구조개혁을 추진함으로써 국채에 대한 신뢰를 확보할 필요가 있다. 그리고 중장기적인 조달비용을 억제하고 국채의 확실하고도 원활한 소화를 도모하여야 한다는

기본적인 생각하에 시장의 필요·동향 등을 충분히 고려한 후 국채를 발행함과 동시에 기존 발행된 국채의 적절한 관리 등 국채에 관한 각종의 시책을 종합적으로 강구해야 한다.

2006년 이후 새로이 시행된 시책은 다음과 같다.

첫째, 매입·소각에 의한 국채잔고의 축소이다.

2008년도에는 차환채의 발행이 급증하여 국채의 수급환경의 악화를 초래하여 국채의 안정적 소화를 위태롭게 할 우려가 있다. 즉 이는 10년 전인 1998년도에는 국가철도 및 국유임야의 채무승계에 관한 차환채의 발행과 3차례에 걸친 추가경정예산의 편성에 따라 10년 만기채의 발행이 급증하였기 때문이다. 2002년부터 이 문제에 대처하기 위하여 2008년에 상환되어야 할 국채를 매입하여 소각하기 시작했고, 그밖에 발행연한의 장기화나 차환채의 앞당긴 발행에 의해 매년도 간의 국채발행액의 평준화 등에 노력하였다.

2006년도에는 특별회계개혁, 자산·채무개혁, 국채잔고의 축소의 관점에서 재정융자금융특별회계에서 국채정기기금특별회계에 12조엔을 조달하여 이 자금으로 기존 발행 국채를 매입·소각하여 국채잔고를 줄이기로 하였다. 매입·소각의 대상 대부분이 2008년도에 상환되어야 할 국채이었다.

둘째, 시장의 요구·동향 등을 포함한 국채발행계획의 수립이다.

매년 국채발행계획을 수립함에 있어서 국채의 확실하고도 원활한 소화를 위하여 시장관계자와의 의견교환을 통한 시장의 요구를 충분히 수렴하여 단기·중기·장기·초장기 등 각 부문에 균형잡힌 발행액이 설정될 필요가 있다.

이러한 점들을 포함하여 2006년도의 국채발행계획은 투자자들의 수요가 많은 20년 만기채를 증액함과 동시에 15년 변동이부채와 단기국채를 축소시켰다.

또 매 회계년도 중간이라도 시장참가자의 의견을 고려하여 필요한 만기채를 발행하는 등 시장의 수요에 유연하게 대응하기로 하였다. 국채의 발행에 있어서는 매년 12월 하순에 발표되는 국채발행계획을 통하여 다음연도의 발행예정액 등을 공표하는 등 시장의 예견가능성을 확보하려고 하였다.

셋째, 국채시장의 효율성 향상이다.

국채관리정책을 원활하게 운영하기 위해서는 경쟁적 또는 효율적인 국채시장을 형성해야 한다. 2004년 시장원리에 보다 적응하여 국채전체의 안정적 소화를 위한 제도로서 국채시장특별참가제도를 도입하였다.

넷째, 국채시장의 유동성의 유지·향상과 적절한 채무관리이다.

국채관리정책은 발행·소화뿐만 아니라 국채의 원활한 유통을 위한 것이 그 중요한 목적이다. 2006년에는 이미 발행된 국채와 동일한 상표를 입찰에 의해 추가 발행할 수 있는 유동성공급입찰제를 도입하여 국채유통시장의 기능을 향상시켰다.

또 매입소각의 대상상표를 전체상표로 확대하여 국채잔고를 줄이고 있다.

다섯째, 국채의 상품성과 보유자 층의 다양화이다.

국채를 대량으로 발행하면서 국채의 안정적 소화를 확보하고 국채시장의 안정성을 확보하기 위하여는 국채 보유자 층을 다양화 할 필요가 있다. 특히 일본의 국채보유구조를 보면 개인이나 해외 투자가 층의 보유가 적은 반면 예금금융기관에 의한 보유가 높아 시장 환경의 변화에 따라 일방적으로 흘러갈 우려가 많다.

이리하여 개인의 국채보유율을 높이기 위하여 2003년부터 그 보유를 개인에게만 한정시키는 개인대상국채(10년 만기 변동금리형)의 발행을 시작하였고, 2006년에는 5년 만기의 고정금리형 개인대상국채를 발행하였다. 또 해외투자자들의 국채보유를 촉진시키기 위하여 국채에 관한 해외설명회를 개최하여(2005년) 일본의 국채관리정책의 현황과 전망에 대해 설명하기도 하였다.

이상에서 설명한 바와 같이 국채관리정책의 수립에는 시장 참가자와의 정기적인 대화나 열린 토론을 통하여 시장의 요구나 동향을 정확히 파악해야 한다. 즉 국채투자가 간담회, 국채시장특별참가제도입 등이 적절히 활용되어야 할 것이다.¹⁵⁴⁾

4. 지방채관리정책

지방채는 사회자본정비 등의 지방행정과 관련된 재원을 충족하기 위해 발행하는 지방공공단체의 채무로, 원래는 개별 지방자치단체가 자기책임원칙을 바탕으로 발행하고 상환하는 것이지만, 이에 대해서도 국가가 여러 가지 재정적 조치를 마련해 놓았다. 이러한 재정적 조치들의 결과, 시장에서 지방채가 국채에 준하는 것으로 받아들여지고 따라서 지방채와 국채 사이의 이율격차가 기본적으로는 유동성의 격차만 있는 것으로 되어, 발행주체의 사업내용이나 재정상황 등이 반영되지 않는 원인이 되기도 한다.

이러한 사실의 배경에는 국가의 의한 여러 가지 재정적 조치의 취지가 반드시 시장에 반영되는 것도 아니며 또한 이해관계인 사이에서도 지방채가 결과적으로 저비용으로, 그리고 안정적으로 소화된다는 것을 알고 있기 때문이라 생각된다. 앞으로는 지방공공단체의 채무에 대해 정부와 지방공공단체의 책임의 한계를 명확하게 하고, 이에 관한 전체 내용이 알기 쉽게 제시되어야 할 것이다. 동시에 이러한 현상과 여러 재정적 조치를 고려하여, 공적채무관리정책을 입안할 때 지방의 채무상황을 충분히 파악해야 할 것이다.

각 지방공공단체의 자주적인 채무관리를 촉진한다는 관점에서는, 세출도 고려하여 세입과 세출의 차액을 보정하는 지방교부세와 지방재정계획의 내용을 이른바 三位一體개혁¹⁵⁵⁾의 틀 안에서 조정하고, 재정투

154) 木下康司, 앞의 주143), pp. 217~222 참조.

155) 지방재정건전화를 위한 3위 1체형 개혁이란 ① 보조금개혁, ② 지방교부세 개혁 및 ③ 세원이양을 포함하는 세원분배를 말한다(木下康司, 앞의 주 143), p.237).

용자 등에 의한 지방채 인수에 있어 대상 분야와 개별사업에 대해 각기 적절한 감축과 집중화를 시도할 필요가 있다. 또한 공공기업금융 금고의 역할도 이러한 시도와 병행하여 같은 관점에서 검토해야 할 것이다.

V. 맺음말

일본은 이미 언급한 바와 같이 OECD 가입국 중에서도 GDP 대비 국가채무의 비율이 비교하기 어려울 정도로 높다. 그러므로 국공채를 중심으로 한 국가채무의 관리가 시급히 요구된다. 이를 합리적으로 시행하기 위한 지침이 『공적채무관리지침』이며 이 지침을 바탕으로 한 구체적 관리기준은 다음과 같다.

첫째, 국공채의 증가발행은 이에 따르는 위험을 엄격히 분석한 후 시행되어야 한다. 이는 정략적 분석이 되어야 하며 국공채관련 법규의 개정을 통하여 의무적으로 시행토록 한다.

둘째, 금리변동에 신속히 대응하여야 한다. 시중금리의 변동은 국공채의 구매자에게는 필수적 선택 기준이 되기 때문이다.

셋째, 국공채보유구조를 개선하여야 한다. 특히 개인과 국외국의 국공채 시장에의 참여를 촉진시킨다.

넷째, 국공채시장과 국공채발행주체와는 지속적인 대화가 이루어져야 하며 시장참여자들의 의견이 국공채발행에 반영되어야 한다.

다섯째, 보험·연금기금의 국공채투자를 신장해야 한다.¹⁵⁶⁾

끝으로 이미 언급한 바와 같이 지방채발행에 있어서 협의제는 재정규율강화를 위하여 진일보한 것이다. 재무성장관은 지방자치단체가 자기책임하에 자금조달을 위해 노력하도록 독려하는 한편 이러한 노력을 대만히 하는 지방자치단체는 정부의 지급보증을 부여하지 않게

156) 白川俊介, “2010年の 生保 risk 管理”, 金融財政事情(2007. 4), pp. 28~31 참조.

하기 위한 것으로 종전의 허가제도에 비해 지방자치단체의 자주성을 신장시킴과 동시에 무분별한 지방채발행의 남용도 규제할 수 있는 제도로 확대 실시됨이 바람직하다.¹⁵⁷⁾

이상의 지침은 우리나라 국공채발행에도 고려해야 할 사항이라 생각된다.

<부 록>

일본의 국·공채에 관한 법률

○ 국채에 관한 법률(페이지39·4·11 법 34)

시행 페이지 39·7·1(페이지 39법134)

개정 타이쇼10법44, 쇼와14법60, 헤이세이18법111, 쇼와29법121, 쇼와41법4, 헤이세이11법160, 헤이세이14법65

제 1 조 【재무대신의 권한, 일본은행의 사무취급】 ① 국채 발행가격, 이율, 상환기한 기타 기채에 관하여 사항을 나열하여 원금상환, 이자 지불(지급), 증권 및 등록에 관하여 필요한 사항은 재무대신이 이것을 정한다.

② 전항의 국채에 관한 사무는 재무대신이 정하는 바에 따라 일본은행으로 하여금 취급하게 한다.

③ 제1항의 규정은 차입금 및 일시차입금의 차입, 원금상환 및 이자 지불에 대해 이것을 준용 한다.

제 2 조 【국채 발행】 ① 국채에 대하여서는 무기명 증권을 발행한다.

② 국채등록을 할 경우에 있어서는 증권을 발행하지 않는다.

¹⁵⁷⁾ 公明新聞, “地方債制度 改革”, 2006. 3. 13字.

제 2 조의2 【양도금지 국채】 채무대신이 정하는 국채는 채무대신이 정하는 사람에게 양도할 경우를 제외하는 것 외에 이것을 타인에게 양도할 수 없다.

제 3 조 【등록 국채의 권리 변동】 등록국채를 이전하고 또는 등록국채로써 질권의 목적으로 할 때에는 등록을 받지 못하면 이것을 정부 그 밖의 제3자에게 대항할 수 있다

제 4 조 【권리 이전에 의한 국채 등록의 일정기간내의 정지】 상속, 유증 및 강제집행 할 경우를 제외하는 것 외에 권리의 이전으로 인한 국채 등록은 그 이자지불기간 전 1개월을 넘는 기간을 정지할 수 있고, 국채등록제거에 대해서도 역시 같다.

제 5 조 【기명국채증권의 멸실·분실】 ① 기명국채증권 또는 그 이표(배당지불의 상환증서)를 멸실 또는 분실했을 때는 그 기명자로부터 직접 이것을 소관취급은행에 신고해야 하고, 이것을 발견했을 때도 역시 같다.

② 전항의 규정에 의해 멸실 또는 분실 신고를 한 사람은 신고를 한 후 3개월을 경과 하고 거듭 발견할 수 없었을 때는 대리 증권 또는 대리 이표 교부를 청구할 수 있다. 단 그 원금 상환기간 또는 이자 지불기간 개시 이후에는 대리 증권 또는 대리 이표 교부를 하게 된다.

③ 멸실 또는 분실의 신고가 있는 기명 국채증권 또는 그 이표는 대리 증권 또는 대리 이표의 교부로 인하여 그 효력을 잃는다.

제 6 조 【무기명 국채증권의 멸실·분실】 ① 무기명 국채증권 또는 그 이표를 멸실 또는 분실한 자는 그 증권 또는 이표 지참인이 상환 또는 지불을 받을 수 있는 경우에는 그 금액 및 그 지불기

일 이후의 이자를 변상해야하는 취지를 약속하고 담보를 제공하여 그 원금의 상환 또는 이자 지불을 청구할 수 있다. 단 취득은 행이 확실하다고 인정하는 보증인을 세워 담보 제공으로 대신할 수 있다.

- ② 담보를 제공하는 자가 채무 이행을 하지 않을 때는 담보로써 이것에 충당하여 과잉액이 있을 때는 이것을 환부한다.
- ③ 금전 이외의 담보는 이것을 공매에 붙인다.
- ④ 공매에 관한 규정은 재무성령으로서 이것을 정한다.

제 7 조 【이표의 결함】 ① 무기명 국채증권에 대하여 원금을 상환할 경우에 있어서 그 증권에 부속하는 이표 중 결함되는 것이 있을 때는 이것에 상당하는 금액을 원금 내에서 공제한다. 단 이미 이자 지급기간이 개시된 이표에 대해서는 이에 제한한다.

- ② 전항 이표 소지인은 몇 시와 누구, 그 이표를 제출하여 공제 금액의 지급을 청구할 수 있다.

제 8 조 【민법시행법의 부적용】 민법시행법제57조의 규정은 국채증권 및 그 이표에 이것을 적용한다.

제 9 조 【소멸시효】 ① 국채의 소멸시효는 원금에 있어서는 10년, 이자에 있어서는 5년으로 완성한다. 단, 외국에서 기채된 국채(외국에서 기채된 지방채 또는 사채로써 국가가 원리지급의무를 승계하는 것을 포함한다)에 대해서는 해당 기채지의 법령 또는 관습에 의할 수 있다.

- ② 할부상환의 방법에 의한 상환해야 할 국채부금(원금과 동시에 지불해야 할 이자를 포함한다)의 소멸시효는 10년으로 완성한다.

부 칙

- ① 본법시행의 기일은 칙령으로써 이것을 정한다(페이지39·7·1시행-페이지39칙 134).
- ② 신규 공채증서발행조례에 의한 구공채의 부금에는 본법중 이자의 규정을, 부찰에는 본법 중 이표의 규정을 준용한다.
- ③ 국채에 관한 현행법령 중 본법의 규정에 저촉되는 것은 그 효력을 잃는다. 다만, 시효에 관한 규정은 이에 제한 한다.
- ④ 본 법 시행 전에 정리공채조례의 규정에 의하여 멸실 또는 분실 신고를 하는 무기명국채 증권 및 그 이표 처분에 대해서는 거듭 정리공채조례에 의한다.

부 칙(헤이세이14·6·12법 65)(초)

(시행기일)

제1조 이 법률은 헤이세이 15년 1월 6일부터 시행한다. 다만, 다음의 각호에 거론되는 규정은 해당 각호에 정하는 날부터 시행한다.

제 4 장 결론(국·공채의 관리와 관련법제 개선방안)

제 1 절 국·공채관리의 중요성

I. 국·공채관리의 개념과 중요성

국공채관리란 국공채운용의 기술을 말한다.

국공채가 발행되면 이로부터 발생하는 이자지급, 원금상환 및 공채의 회수에 이르기까지 일련의 관리 문제가 발생한다. 공채를 관리하는 목적은 무엇보다도 국공채와 관련을 맺고 있는 정부, 공채보유자 및 국민경제에 대한 국공채의 저해적 요인을 최소화하고 긍정적 효과를 극대화하는 것이다.

국공채관리정책은 재정자금의 조달이라는 측면에서 재정정책과 불가분의 관계가 있다. 또한 공채관리의 방법 여하에 따라서 시중의 국공채구성의 변화가 발생하고, 이에 의해 시중금리 및 유동성 등에 직접적인 영향을 주기 때문에 금융정책과도 관계가 깊다. 미국이나 영국처럼 1·2차대전으로 거액의 국채가 누적된 국가는 말할 것도 없고, 일본이나 서독 같은 선진국에서 국공채를 도외시한 금융시장의 움직임은 파악한다는 것은 의미가 없을 정도로 국공채관리의 의미는 중요하다. 한편 국공채관리는 원래 재정정책과 금융정책의 양 분야를 함께 포함하고 있다. 왜냐하면 차입에 의한 자원조달은 재정정책과 관련되어 있으나, 일단 공채가 하나의 유가증권으로 통용될 때 그것은 금융적 성격을 띠기 때문이다. 그러므로 국공채관리는 사실상 국민경제에 대해서 중요한 영향력을 구사할 수 있다. 따라서 국공채관리는 기술적인 측면뿐만 아니라 국민경제적인 측면도 포함하고 있다고 하겠다.

국공채관리의 기술적 측면은 공채유형의 선택, 이자율의 결정, 국채증권의 가격결정, 상이한 국채의 상환기간의 조정 등과 관련되고 있

다. 국공채관리의 국민경제적 측면은 이자율, 통화공급, 물가수준 및 국민소득수준 등과 관련되고 있다.

II. 국·공채관리의 기술적 측면

1. 기술적 관리의 요건

특히 기술적 측면에서 볼 때 국공채는 다음의 요건을 고려하여 관리하여야 한다.¹⁵⁸⁾

첫째, 공채는 무엇보다도 건전한 공공신용을 갖추도록 관리되어야 한다. 건전한 공공신용이 전제될 때 비로소 민간투자가는 정부의 유가증권을 안전하고 신뢰할 수 있는 대상으로 간주할 것이다.

둘째, 정부는 투자선호가 다른 민간투자가의 요구에 부응할 수 있도록 다양한 공채를 공급해야 한다. 예로서 은행은 일반적으로 유동성이 높은 유가증권을 선호함으로써 단기공채가 적합할 것이다. 그러나 노령의 정년퇴직자들은 이자율이 높고 원본의 안전성이 있는 유가증권을 선호할 것이며, 저소득층도 이자율이 높은 장기국채를 원할 것이다. 한편 증권투자가의 기호에 맞는 공채를 제공할 때 정부는 여러 가지 이점을 얻을 수 있고, 무엇보다도 그것은 공채의 소화를 용이하게 할 것이다.

셋째, 정부는 소액투자자에게 적합한 저축성유가증권을 발행함으로써 중산층 또는 저소득층의 저축을 촉진할 수 있으며, 국채의 분포를 보다 광범위하게 배분할 수 있다.

넷째, 공채가 금융기관에 집중적으로 보유되는 것은 회피해야 할 것이다. 왜냐하면 은행에 대해 지불되는 년 공채이자액은 엄청난 규모가 될 것이며, 그렇게 될 때 지불된 이자액은 은행에 흡수됨으로써 시중의 수요를 감축시킬 우려가 있기 때문이다.

158) 이필우, 재정학, 법문사, 2004, pp.492-493.

다섯째, 지나치게 큰 규모의 공채가 한 회계연도에 전부 소화되지 않도록 배려해야 한다. 왜냐하면 큰 규모의 공채상환이 한 해에 집중될 때 정부재정에 압력이 가해질 것이기 때문이다. 따라서 이 같은 재정적 압박을 완화하기 위하여 단기공채를 장기공채로 대체할 수 있는 방법이 강구되어야 한다.

여섯째, 공채관리의 주체인 재무부의 정책과 중앙은행의 금융정책과는 상호 밀접한 연관 하에서 상호조정 되어야 한다.

2. 국·공채의 유형 및 상환기간의 결정

공채발행의 필요성이 결정되면 다음에는 어떤 유형의 공채를 발행하는가를 결정해야 한다. 여기에서 중요한 것은 공채의 상환기간(만기)을 정하는 일이다.

단기공채는 이자율이 싸다는 점에서는 유리하겠으나, 연속적인 원금상환의 번거로움이 수반되는 단점이 있다. 또한 이에 더하여 단기공채는 주로 시중은행에 의해 소화되는데, 그 결과 인플레이션이 발생할 우려도 없지 않다. 그러나 반면에 그 매매거래가 용이하다는 장점이 있으며, 후에 장기공채로 전환시킬 수도 있다.

장기공채는 통상 이자율은 높지만 단기공채의 경우와는 달리 연속적으로 원금을 상환해야 할 부담은 적다.

공채의 이 같은 두 유형은 각기 장단점이 있는 것이지만 공채는 무엇보다도 공채상환에 있어서 정부수입에 대한 영향을 고려하여 발행해야 할 것이다. 즉, 단기공채와 장기공채의 상환기간이 정부수입에 차질을 가져오지 않는 범위내에서 서로 조정하여 결정하여야 할 것이다. 다시 말하면 양자의 상환기간이 정부수입조달의 무리가 없도록 안배적 관점에서 책정되어야 한다는 것이다. 특히 한 회계연도에 공채상환이 집중되지 않도록 유의해야 할 것이다. 만일 공채상환이 조세수입을 가지고도 불가능할 때 정부는 민간부문으로부터 새로운 차

입을 위한 기채를 해야 할 것이고, 이는 결과적으로 민간부문의 자금 경색과 이자율인상의 효과를 가져올 것이다.

공채상환으로 부더의 재정적 압박을 모면하기 위하여는 단기공채의 발행을 감소시키고 장기공채의 발행을 증대하는 것이 유리할 것이다.

3. 이자율의 결정

공채의 상환기간과 직결되는 것은 이자율이다. 공채의 이자는 공채 유형에 따라 달리 결정된다. 즉, 단기공채는 이자율이 낮으며, 장기공채는 이자율이 높다.

공채의 이자율을 높게 책정하면 공채에 대한 과다응모현상이 일어날 것이고, 반대로 공채이자율이 지나치게 낮게 결정되면 공채에 대한 과소응모현상이 발생할 것이다. 이 같은 경우에 공채는 회수되지거나 할인가격으로 판매되어야 한다.

이자율과 관계되는 문제로서 공채의 가격을 어떻게 결정할 것인가 하는 문제도 공채관리의 중요한 부분이다. 사실상 이자율과 공채의 발행가격은 표리관계에 있다. 일반적으로 공채발행의 가격은 그 채권의 액면가격에 의해 결정되며, 이때 이자율도 물론 액면가격에 기초해야 한다. 그러나 만일 정부의 국채증권에 대한 시중의 수요가 과열되는 경우에 정부는 액면가격 이상의 소위 프리미엄 가격을 적용할 수도 있고, 반대로 수요가 떨어지면 액면가격 이하의 할인가격을 적용하여 판매할 수 있다.

따라서 공채의 이자율 및 공채의 가격은 시장이자율, 민간보유자산 상태 및 국고수입 등을 충분히 고려하여 결정해야 할 것이다.

4. 국·공채 퇴각의 문제

정부가 발행하는 공채는 약속된 기일이 만료되면 마땅히 공채보유자에게 그 원본을 상환해 주어야 한다. 이 같은 공채의 상환이 곧 공

채의 퇴각(retirement)을 의미하지는 않는다. 왜냐하면 공채상환을 위해 정부는 새로운 공채를 발행하기 때문이다. 여기에서 공채의 완전퇴각의 문제가 발생 한다.

일반적으로 공채는 완전히 퇴각시킬 필요가 없으며, 퇴각시키지 않을 때 오히려 정부는 유리하다는 견해가 지배되고 있다. 여기서 그 이유는 다음과 같다. 즉 공채가 내국채인 경우 그를 완전히 퇴각시킬 필요는 없다. 물론 정부도 개인 또는 기업과 마찬가지로 약속된 기일에 차입한 원본을 자기자금에 의해 상환함으로써 채무를 해소시키는 것이 미덕이 될지도 모르나 정부에 관한 한 반드시 그런 것은 아니다.

특히 정부는 과세권은 물론 통화발행의 권한을 가지기 때문에 공채발행에 의한 공채상환을 사실상 매우 쉬운 일일 것이다.

그러나 공채가 퇴각될 필요가 없다고 하려면 다음과 같은 전제조건을 갖출 때 가능하다. 즉, 정부의 공채수입이 생산적으로 투자되어 짐으로써 공채수입의 수익성이 공채발행의 비용을 상회하지 않으면 안 된다는 것이다. 만일 정부의 공채수입이 공채발행비용보다 적을 경우에 공채를 퇴각시키지 않고 새로운 공채가 발행된다면 공채는 누적될 것이고, 그로 인한 다음 세대의 조세부담의 가중은 물론 경제의 불안정을 초래할 것이다. 따라서 공채퇴각이 불필요하다는 명제가 타당성을 지니기 위하여는 공채수입의 생산적 이용이 전제되어 있어야 한다.

Ⅲ. 국·공채관리의 경제적 측면

1. 경제적 관리의 요건

공채관리는 국민경제의 성취능력을 극대화하는 방향으로 합리화되어야 한다.

첫째, 공채관리는 시중의 유동자산, 이자율 및 통화량과 불가분의 관계를 맺고 있으므로 인플레이션과 디플레이션을 통제하는 기능을

지니고 있다. 따라서 공채관리를 통해 우리는 경제의 불안정요인을 조정할 수 있다.

정부가 단기공채발행에 지나치게 큰 비중을 둔다면 이는 빈번한 공채상환을 통해 중앙은행의 인플레이션 억제를 위한 통화정책에 타격을 줄 것이다. 또한 공채이자율이 시중 이자율보다 높게 책정되면 시중의 유희자산은 다른 유가증권보다 이자율이 높은 공채증권을 수요할 것이므로 디플레이션을 자극할 수도 있다.

특히 공채가 중앙은행의 신용창출에 의해 인수되어 진다면 이는 인플레이션을 가져올 것이다.

둘째, 공채이자율이 지나치게 높게 책정되면 그만큼 다음 세대의 공채원리금상환을 위한 조세부담은 가중될 것이다. 따라서 단기공채나 장기공채나 모두 상대적으로 낮은 이자율이 적용되는 것이 바람직스럽다. 특히 장기공채의 이자율이 낮게 책정될 수 있다면 그것은 정부 경비지출에 의한 수익성을 더욱 높여주는 효과를 가져올 것이다.

셋째, 공채관리의 또 하나의 거시적 측면으로 과도한 규모의 공채발행은 삼가야 한다. 왜냐하면 그것은 국고의 파산을 초래할 우려뿐만 아니라 국민경제의 생산력의 위축과 파탄을 내포하기 때문이다. 따라서 대규모의 공채발행으로부터 오는 국민경제적인 마찰과 위험을 극소화할 수 있는 공채관리방법이 모색되어야 할 것이다.

넷째, 공채관리를 경제정책의 한 수단으로서 파악할 때 그것은 그 밖의 재정금융정책수단과 조화 있게 구사되고 적용되어야 할 것이다. 공채관리의 조화 있는 수단을 통해 경제안정, 완전고용, 국민소득증대 및 경제성장 등의 중요한 경제정책의 목표달성에 도움을 줄 수 있기 때문이다.

2. 국·공채의 장단기의 적정배분

장기채와 단기채는 그 경제효과에 있어 다르다. 먼저 유동성면에서 볼 때 전자는 작지만 후자는 크다. 따라서 불황시 유효수요부족 현상

을 극복하는 데는 유동성이 큰 단기채가 유리하며, 호황시에는 경기과열억제를 위해 유동성이 적은 장기채가 유리하다. 따라서 장기채와 단기채를 전체 공채발행에 있어 어떤 비율로 구성하는 것이 경제안정적인 관점에서 가장 이상적인가 하는 공채의 만기구성의 최적화문제가 제기된다. 한편 장기채와 단기채는 그 이자율에 있어 전자가 후자보다 더 높은 것이 통상이며, 또한 그것은 자본시장의 상황에 따라 변동한다. 정부의 입장에서 공채의 이자부담은 공채비용이며 이자부담이 지나치게 높을 때 공채비용은 커져 공채의 경제성은 상실될 것이다. 여기에서 공채비부담의 최소화과제가 등장한다. 따라서 공채의 만기구성을 최적화하는데 있어서는 공채비부담과 유동성이 함께 고려되어야 한다.

IV. 우리나라의 국·공채관리상 문제점

이미 보아온 바와 같이 우리나라의 국공채 발행실적은 다른 OECD 국가에 비해 매우 낮은 비율이다. 이는 정부의 재정운용에 있어서 국공채의 의존도가 낮음을 의미하나 국공채를 비롯한 국가채무가 낮은 재정운용에 압박을 주어 필요한 공공사업을 할 수 없음을 의미하기 때문에 국공채의 발행을 통한 적정한 국가채무비율을 유지하는 것이 필요하다.

우리나라에 있어서 국공채의 발행과 관련하여 관리상 문제점을 보면 다음과 같다.¹⁵⁹⁾

첫째, 우리나라는 그 동안 만성적 인플레이션으로 저축성향이 낮고 자본시장이 육성되지 못해 국공채발행 및 그 소화에 근본적인 어려움이 있었으나 최근에 와서 국채발행잔액이 증가하고 있다. 그러나 국민경제 전체와 비교할 때 그 규모가 매우 작으며, 그 발행의 대부분

159) 김동건, 현대 재정학, 박영사, 2004, pp.477-478.

은 재정적자의 보전수단으로 발행되었기 때문에 적극적인 경기조정적 목적에서 이루어진 것이 아니었다.

둘째, 국채의 시장유동성(marketability)은 국채의 다양성 및 복잡성과 밀접하게 관련된다. 그러나 국채의 종류와 구성이 다양하지 못하여 국채의 시장유동성이 낮은 편이다. 따라서 발행국채의 대부분이 단기국채로 이루어져 있으며, 장기국채는 강제소화 이외에는 발행하기 어려운 실정이다.

셋째, 국채의 발행이자율이 시장이자율과 현격한 차이가 있기 때문에 시중소화가 원만히 이루어지지 못하고 있다. 따라서 국채의 상당부분을 중앙은행이 직접 인수하는 발행방법을 택함으로써 실질적으로 한국은행의 장기차입과 다를 바가 없었고 이것이 통화증발에 의한 인플레이션요인이 되었다. 또한 금융기관의 국채보유비중이 높아 국채보유의 안정화가 이루어지지 못하고 있었으나 최근 해가 갈수록 민간 및 기타의 보유비중이 꾸준히 증가하고 있는 것은 고무적인 현상이라 하겠다.

넷째, 국공채에 관한 종합적이고 전문적인 관리기관이 없으므로 이로 말미암아 국공채관리가 무질서하게 되고 국공채발행을 통한 경기 대응적인 재정운용을 피하지 못하고 있다.

이상의 문제점을 고려할 때 우리나라의 국공채관리정책의 원칙적인 개선방향으로서 다음과 같은 사항을 지적할 수 있다.

첫째, 국공채는 무엇보다도 건전한 공공신용을 전제로 하여야 한다. 건전한 공공신용이 존재할 때 비로소 민간투자가는 공채를 안심하고 신뢰할 수 있는 투자대상으로 간주하게 될 것이다.

둘째, 정부는 금융 및 자본시장의 육성을 위해 최선을 다해야 한다. 이렇게 함으로써 공채의 소화를 시장기능에 맡기도록 하여야 할 것이다. 또한 시장실세금리를 반영하는 국채를 발행할 필요가 있다.

셋째, 정부는 국채를 다양화시키고 특히 소액투자자에게 적합한 저축성 유가증권을 발행함으로써 저소득층의 저축을 촉진시키도록 하여야 한다.

넷째, 국공채는 계속적으로 차환(refunding)될 수 있는 것이므로 이것이 관행화되면 공채를 완전히 소멸시키지 않고 국공채잔액을 계속 누적시킬 가능성이 크다. 공채의 누적은 원리금상환부담을 가중시켜 재정구조를 경직화시키는데, 이 점에 각별한 주의가 있어야 한다. 원리금상환부담을 완화하기 위해서 감채기금을 설치하는 것도 바람직할 것이다.

끝으로, 공채의 관리체계, 절차, 기구 등을 개선·정비하고 재정정책·금융정책과의 밀접한 연관하에서 상호 조정된 종합적인 공채관리체도가 확립되어야 할 것이다. 또한 국공채 관련 법제를 개선하여 국공채가 그 본래의 발행목적에 적합하게 운영되도록 노력하여야 한다.

제 2 절 국·공채관련 법제의 개선방안

I. 국·공채관련 법령의 정비

향후 지속적인 증가가 예상되는 국가채무는 여·야간의 국정평가의 단골메뉴가 되었고 정부도 그 심각성을 알고 있다. 이리하여 참여정부는 12대 국정과제 중 공정하고 자유로운 시장질서 확립이란 부분에서 재정·세제개혁의 일환으로 국가채무관리를 위한 법적·제도적 장치를 마련하려는 계획으로 통일적인 『국가채무관리법』을 제정하려고 하였다. 사실 우리나라는 국가채무에 관련 법령이 산재해 있어 국가채무에 관해 적절히 대처하지 못하고 있다는 비난을 받아왔다.¹⁶⁰⁾

160) 국가채무관련법률로 중요한 것은 국가재정법, 지방재정법, 국채법, 공공자금관리기금법, 공공차관도입 및 관리에 관한 법률, 지방자치법, 지방공기업법, 국고금관리법 등이 있다.

그러나 국가채무의 전반을 포괄하는 법률의 제정은 그 국가채무의 성격과 내용이 서로 다르기 때문에 통일적인 규율은 어려울 뿐만 아니라 필요치도 않을 것이다. 다만 국가채무를 통일적으로 관리하는 기구를 설치하여 합리적으로 대처하는 방법이 더 실용적일 수 있다.

국가채무 가운데 절대적 비율을 차지하는 국채(국공채)에 관한 법제를 정비하여 국공채의 기능을 원활히 하기 위한 노력이 요구된다.¹⁶¹⁾

1. 국채관련 법제 정비

첫째, 「헌법」은 국채발행 시 국회의 의결(동의)권을 부여함에서 더 나아가 국채의 발행과 관련된 사항을 법률로 정하도록 하되 그 발행 한도액에 관한 기준을 제시하여야 한다.

둘째, 「국가재정법」에는 국채발행의 근거만 규정하고 종류, 절차 등 필요한 내용은 「국채법」에 통일적으로 규정한다. 그리고 국채사무기관을 발행기관인 재정경제부로 통일하여 업무의 능률을 기한다.

셋째, 국채의 재정·경제적 기능을 강화하기 위하여 국채의 종류, 상환기간, 이자율, 소각방법 등에 관한 국채법적 근거규정을 마련하고 「국채관리위원회」를 구성하여 구체적으로 필요한 집행사항을 정하도록 한다.

넷째, 국회의 국채발행 등에 관한 통제기능을 강화하여 헌법적 위임에 의해 매회계년도의 국채 발행 상한액을 정할 뿐만 아니라, 상한액의 범위내에서 국채를 발행한다 해도 국회 소관 상임위원회(재정경제위원회 등)의 동의를 얻도록 하여 정부의 국채 남발을 억제할 필요가 있다.

한편 우리나라는 앞서 언급한 바와 같이 OECD 국가 중 국채(국가채무)의 GDP 대비율이 가장 낮은 국가에 속함으로 자칫 국채의 재정·

161) 특히 국채가 국가채무에서 차지하는 비율은 <표5>에서 보는 바와 같이 평균 90%이상이다.

경제적 기능이 위축될 우려가 있다. 이러한 경우 국회는 정부로 하여금 적정규모의 국채를 발행토록 권유할 수도 있을 것으로 생각된다.

2. 지방채관련 법제 정비

『지방자치법』은 현행처럼 지방채발행의 근거규정(제115조 제1항)만 두고 지방채의 종류, 상환기간, 이자율, 소각방법 등에 관한 규정 『지방재정법』이 아닌 지방채법을 제정하여 통일적으로 관리할 필요가 있으며, 발행한도를 현재처럼 대통령에 위임할 것이 아니라 법률로 정해야 할 것이다. 그리고 지방채발행 대상 사업을 보다 구체화함과 동시에 행정자치부장관의 승인(지방재정법 제11조 제2항, 제3항)제도를 폐지하고, 대신 당해 지방자치단체와 행정자치부장관의 협의 제도를 도입함이 바람직할 것이다. 이는 지방재정의 수요에 원활히 대응하기 위하여도 필요한 것이다.

다만 지방채 중 국가의 보증을 요하는 채무는 행정자치부장관의 동의를 얻어야 할 필요가 있다.

II. 국·공채관련 법제개선의 주요 방향

이 장에서 언급한 국공채관련 법제의 개선은 다음과 같은 방향으로 국공채의 발행 및 관리가 이루어져야함을 의미한다.

1. 국·공채발행에 대한 국회의 심사강화

국공채 발행한도에 대한 국회(지방의회)의 심사를 의무화 하자는 것이다.

특히 국채의 발행에 대하여는 예산총칙 이외에 기금운용계획안에도 국채발행규모가 계상되어 있기는 하나, 동 기금운용계획안을 국회가 심의·의결한다고 하여 채권발행에 관하여 『국채법』 제3조가 요구하는

국회의 의결을 얻었다고 보기 어렵고, 발행 한도액 또한 기금운용계획상의 채권발행수입과 일치하지 않는 경우가 있어, 국채발행한도를 예산총칙에 규정하여 국회 예산심의절차를 거침으로써 비로소 국회의 의결을 얻은 것으로 볼 때(국가재정법 제25조), 기금운용계획안과는 별도로 국채의 발행규모에 대한 예산총칙의 심사가 있어야 할 것이다.

그러나, 수십조원의 채권발행에 관하여 정부는 단순히 그 한도액만을 적시한 예산총칙의 내용을 제출하고 있는 바, 아무리 심사의 경제성을 감안하더라도 장래 국민에게 부담이 될 채권발행을 허용함에 있어서는 최소한 채권의 발행 시 고려하여야 할 발행조건, 상환기간, 상환재원 기타 기본적인 사항을 규정한 부속서류를 제시받아 그 내역을 살펴본 이후에 국회가 의결하도록 함이 타당하겠고, 또한 국공채발행으로 얻을 수 있는 효과에 관한 성과분석(예측)자료를 함께 제출토록 하며, 채권발행에 대하여는 별도의 발행동의안을 작성 제출 받아 각각 별도로 심의 의결하는 방안의 검토와 아울러 재정운용계획상 국채발행의 규모의 결정과 관리에 대하여 재정경제부는 예산심의시 그 역할을 보다 충실히 하여야 할 것이다.

2. 국·공채발행의 한도액 설정

정부가 재정수요에 충당하고 재정적자를 메우기 위하여 국채의 발행이 크게 늘었고 그 결과 시중에는 많은 유동성으로 인하여 부동산, 주식, 미술품, 골프회원권 등으로 옮겨 다니며 자산가격의 거품을 일으키게 되었다.¹⁶²⁾ 시중의 유동성에서 국공채가 차지하는 비중이 2000

162) 중앙일보, 2007. 8. 31참조(30일 한국은행에 따르면 2002년 말 23조원이었던 국채발행 잔액은 올 5월 말에 107조원으로 네 배 이상으로 불어났다. 이는 국채를 발행해 부족한 재정수입을 보충했기 때문으로 풀이된다. 참여정부 들어 국가균형발전, 보건복지 등의 예산이 크게 늘면서 돈 쓸 곳이 많아졌다. 하지만 거둬들이는 세금이 그에 못 미쳐 재정적자가 늘었다. 재정경제부에 따르면 나라 빚 상황을 가장 잘 보여주는 관리대상수지(통합재정수지에서 4대 사회보장성기금을 제외한 것)

년 말 1.5%이었으나 2003년 말 3.2%에서, 2006년 말에는 5.7%로 증가하였다.

그러나 「국채법」이나 동법시행령은 재정경제부장관이 「공공자금관리기금법」상 공공자금관리기금의 부담으로 발행할 수 있다고 하였고, 중앙관서의 장이 재정경제부장관에게 국채의 발행을 요청할 때 그 발행한도액을 명시해야 한다는 규정이 있을 뿐이다(법 제3조, 시행령 제2조). 또한 「국가재정법」도 국회의 의결을 얻은 범위 내에서 국채로 국가의 세출예산에 충당할 수 있다는 규정(제18조)과 국가채무부담행위는 미리 국회의 의결을 얻도록 하는 규정(제25조)만 있을 뿐 그 한도액에 관한 규정은 없다. 그러므로 법률로 국채의 발행을 GDP의 일정 비율범위내로 하도록 규정할 필요가 있다.

일본에의 경험에 비추어 볼 때 국채비 또는 국채의 상한비용에 충당하기 위한 또 다른 국채(차환국채)를 계속 발행하여 국채잔고가 급속도로 증가하고 있음은 고려해야 할 사항이다.

한편 지방채의 과도한 발행도 국채의 경우와 같은 우려가 발생할 수 있다.

이에 관하여는 최근 개정된 「지방채발행한도액설정 및 지방채무관리 등에 관한 규정」¹⁶³⁾을 근거로 살펴보기로 한다.

동 규정의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 동 규정은 「지방재정법」등의 규정에 근거하여¹⁶⁴⁾ 지방채 발행한도액의 설정 등을 목적으로 하고 있으며, 지방채를 지방정부의 재

는 2003년 1조원 흑자에서 지난해엔 10조 8000억원의 적자를 기록했다. 올해 적자 규모는 역대 최고인 13조 6000억원으로 늘어날 전망이다).

163) 행정자치부예규 제242호(2007. 7. 23).

164) 「지방재정법」 제11조(지방채의 발행), 제12조(지방채발행절차), 제44조(지방자치단체 채무부담행위)와 「지방재정법시행령」 제7조(지방채의 종류), 제8조(지방채증권 발행의 특례), 제9조(지방채의 발행대상), 제10조(지방채발행의 한도액 산정 등), 제11조(지방채 발행절차), 제12조(지방채 인수절차) 등을 근거로 제정되었음.

정수입을 보충하기 위한 자금차입의 부담채무로 그 채무의 이행이 1 회계년도를 넘어서 이루어지며 지방채증권¹⁶⁵⁾이나 차입금¹⁶⁶⁾의 형식을 취하는 것으로 규정하였다.

둘째, 지방채 발행 한도액에 관하여는 『지방재정법』 및 『지방재정법 시행령』에 근거하여 행정자치부장관이 지방의회의 의결로서 정할 수 있으며(법 제11조 제2항, 시행령 제10조 제1항), 상한액 산정의 구체적 금액은 당해지방자치단체의 전전년도 예산액의 10/100 범위내에서 재정상황이나 채무규모 등을 고려하여 행정자치부장관이 정하며, 행정자치부장관은 매년 7월 15일까지 다음 연도 지방자치단체의 지방채 발행 한도액을 통보해야한다(시행령 제10조 제11조).¹⁶⁷⁾ 더 나아가 행정자치부장관이 각 지방자치단체의 지방채 발행액 한도를 정할 때는 일반재원대비 10%이하, 5%이하, 3%이하 그리고 0%인 경우 등 4유형으로 구분하여 정한다. 지방자치단체의 일반재원에는 지방세, 보통교부세, 경상적 세외수입, 조정교부금 및 재정보전금 등이 포함된다. 한편 사실과 다른 자료제출로 과도하게 지방채 발행 한도액을 배정받은 경우나 초과승인을 받지 않고 지방채를 발행한 경우에는 지방채 발행 한도액을 감액할 수 있다. 그리고 지방채 발행 한도액은 채무부담행위액, 보증채무부담행위액 중 채무이행책임금액, 지방채발행 순으로 충당되어야 한다.

셋째, 『지방재정법시행령』에 따른 지방채 발행 한도액을 초과할 수 있는 경우를 다양하게 허용하고 있다.

165) 지방채증권이란 지방자치단체가 증권발행의 방법으로 차입하는 지방채이며 외국에서 발행하는 것도 포함된다.

166) 차입금은 지방자치단체가 증서에 의하여 차입하는 지방채를 말하며, 외국정부·국제기구 등으로 부터 차관을 도입하는 경우도 포함된다.

167) 지방채발행한도액에는 지방채 발행액(지방공기업법 제19조 규정에 의한 지역개발을 위한 기금조성을 위하여 발행하는 지방채금액 제외), 채무부담 행위액, 보증채무부담 행위액 중 채무자의 파산 등으로 인하여 지방자치단체가 채무이행의 책임을 지게 된 금액이 포함된다.

이상에서 본바와 같이 지방채관련 법령은 원칙적으로 발행 한도액을 설정하고 있으나, 그 예외적 초과범위가 매우 광범위하고¹⁶⁸⁾, 또한 부적절한 지방채 발행에 대한 제재조치도 매우 경미하다.¹⁶⁹⁾

그러나 한편 중앙정부(행정자치부)가 지방채 발행의 한도를 엄격히 규제하면 지방재정조달이 원활 할 수 없어 지방적 공공사업 등의 추진이 어려워지고, 그렇다고 이를 완화하면 지방재정의 부실이 초래될 수도 있다. 그러므로 현행 행정자치부장관의 한도액 설정을 지방자치단체와의 협의를 거치도록 하여 자율적 규제를 유도함이 바람직하다.

3. 국·공채상환기간의 장기화

우리나라에서 연중 발행되는 국채(차환공채포함)의 규모는 2006년 말 기준으로 35조원 정도이며 만기보유성향이 강한 연기금·보험사 등이 국채에 투자하는 비중이 매우 높아 국채발행으로 인한 시중의 유동성 증대는 기대하기 어렵게 된 실정이다.

또한 개인은 국채에 대한 투자기회를 잃게 되고 결과적으로 국채의 기능이 위축되게 되었다. 반면에 연기금 등은 국채에 투자하면서 이를 장기화해줄 것을 요구하게 되었다. 그동안 정부는 중장기 국고채(5년 및 10년)를 발행하여 왔으나 연기금·보험사 등 장기 자산운용기관의 장기채 수요에는 못 미치고 있는 것이 사실이었다.

그러나 현 상황에서 장기국채 발행을 대폭 확대할 경우 3년물·5년물의 국고채 발행량의 감소로 국채시장 위축을 초래할 수 있으므로

168) 행정자치부의 동 규정에 의하면 초과승인기준에 적합하지 아니한 경우에도 ① 단기·고금리의 지방채를 상환하기 위해 추가부담이 없는 차환채의 발행, ② 재해 등으로 사업시행이 긴급한 사업, ③ 상환재원의 대부분이 국비(국고보조금, 지방교부세 등) 또는 특정재원으로 충당되는 사업, ④ 계속사업 중 사업추진을 중단하는 것이 심히 공익에 반하여 지방채 발행이 불가피할 경우에는 초인승인할 수 있다. 또한 지방공기업사업, 외채발행, 지방채발행계획의 변경 등에도 초과발행이 가능하다.

169) 지방공기업법 시행령은 한도액 감액과 초과승인제한에 관해서 규정하고 있다(제 10조).

국고채물량 자체가 증가하지 않는 경우 장기 국고채를 대폭 확대하기는 어렵다. 그러나 정부도 국가의 재정 건전성을 유지해야 한다는 인식이 팽배하여 적극적으로 국채발행 물량을 늘이기 어려운 상황이며 또한 국채가 금융시장 인프라 등 국가경제에서 차지하는 중요성에 대한 인식도 부족한 상황이었다.

국채의 유통을 촉진하고 국채시장의 급변동에 대해 완충역할을 수행하는 등 정부는 국채시장이 효율적으로 운용되도록 관리함으로써 국채 발행비용을 낮추고 금융시장발전의 기반을 조성하는 것이 필요하며 국채의 만기를 장기화하여 국채비를 줄일 뿐만 아니라 국채의 단기상환에서 오는 차환국채의 발행으로 인한 국채의 누적을 해소시켜야 할 것이다. 더 나아가 외환위기 이후 자금력을 바탕으로 새로운 채권수요자로 등장한 연기금 및 보험권의 장기채 수요 등을 감안하여 장기 국고채의 발행을 확대해야 하며, 향후 국고채 물량이 증가하는 경우 장기 국고채 비중을 높이는 방안을 검토하여야 한다. 장기채시장은 금융시장 발달과정(화폐시장→단기채시장→중기채시장→장기채시장)의 최종단계로서 우리나라도 이제는 장기채시장을 적극 육성할 단계에 왔다고 생각된다.

한편 중장기 채권발행시장의 발전을 위하여 먼저 물가안정, 토지 등 실물자산가격의 급등 억제 등이 선행되어야 할 것이며 아울러 단기채, 중기채 및 장기채 사이의 적절한 수준의 발행금리 차등화를 이루는 한편 중장기 채권의 장기보유자에 대한 세제상의 혜택을 부여하는 등으로 중장기 채권의 투자수요계층을 확대시켜 나아가야 할 것이다. 금융소득 종합과세가 실시되고 있는 나라에서도 장기채권 또한 장기간 보유한 금융자산에 대해서는 분리과세하거나 저율로 과세하는 경우가 많다. 이리하여 정부는 국고채 20년물을 입찰방식으로 전환하여 소각하고 있다.¹⁷⁰⁾

170) 보도자료, 2006년 국채발행 및 국채시장 활성화 방안, (2006. 1. 12), 재정경제부, 국고국 국고과(국고채 전문딜러(PD)를 대상으로 입찰).

현행법은 국채의 원금상환기일은 국채발행 당시에 정한 바에 따르도록 하여(국채법 시행령 제23조) 재정경제부장관이 국채발행시 필요한 만기물을 정하게 하였으나(국채법 제1조 참조)¹⁷¹⁾ 이에 관한 구체적인 기준은 존재하지 않는다.

그러나 「공공자금관리기금법」은 그 기금설치의 목적을 정부가 재정용자 등 공공목적에 필요한 자금을 확보·공급하고 국채의 발행일 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위한 것으로 규정하고 있고(제2조), 국공채의 원리금수입과 국채발행수입으로 인한 재원은 총괄계정으로 운영하며, 총괄계정은 국공채의 인수·매입, 국채의 원리금 상환, 국채관리경비 등의 용도로 운용하도록 하였으므로(제3조) 국공채와 관련된 기금운영은 효율적으로 관리되어야 한다(제1조). 그러므로 재정경제부장관은 국공채시장의 수요에 부응하고 단기 국공채의 증가에 따른 차환국채의 발행과 국채잔고의 누적을 방지하기 위하여 장기국채의 발행비중을 확대시켜야 할 것이다.

이를 위해 관련법제의 정비가 필요하다고 생각된다.

즉 「국채법」을 개정하여 국채는 그 상환기간을 적절히 정하여 재정경제부장관이 발행하되 10년 이상 장기국채의 발행 비율을 당해 회계연도 국채발행분의 50%가 넘도록 규정할 필요가 있고(제3조), 「공공자금관리기금법」상 기금운용의 기준의 우선순위를 장기국채의 발행, 관리경비, 및 상환에 두도록 규정할 필요가 있다(제3조 제2항 참조).

171) 현재 국채의 만기물은 3년, 5년, 10년, 20년으로 되어있으며 2006년 평균 만기물별 응찰율과 낙찰금리는 다음과 같다.

(단위 : %)

구	분	3년물	5년물	10년물	20년물	평 균
평 균	응찰율	197.1	144.7	162.2	151.4	163.9
	낙찰금리	4.83	4.98	5.15	5.33	5.07

그리고 『국채법 시행령』상 국채원금 상환기일을 장기화할 수 있는 근거와 기준을 제시할 필요가 있으며(제23조 참조), 『공공자금관리기금법 시행규칙』상 국공채발행계획서 수립시 명시해야할 사항으로 상환계획과 함께 상환시기를 명시하되 10년 이상이 장기국공채의 비율이 당해 회계연도 국공채발행분의 50%가 넘도록 하는 규정을 두어야 할 것이다(제3조 제1항 참조).

우리나라도 현재 3년 만기 회사채시장이 비교적 활발하게 형성되고 있으므로 우선 5년 만기 국채발행부터 시작하는 것이 바람직할 것이다. 5년 만기 국채시장이 원활하게 작용하면 다시 7년, 10년으로 만기를 장기화시킬 수 있다. 그렇게 되면 회사채의 만기도 현재의 3년에서 5년, 7년으로 보다 장기화될 수 있을 것이다. 이 과정에서 금융기관을 비롯한 투자자들의 자금운용시계가 장기화되고 기업들도 보다 장기적 전망하에 불확실성이 축소된 가운데 설비투자에 나설 수 있게 될 전망이다. 장기채권의 발행금리가 단기채권보다 높아질 가능성도 배제할 수 없으나 장기안정적인 자금이라는 점에서 발행주체가 유리한 점이 있으며 이를 통해 채권시장을 발전시키는 국민경제적 효과가 크게 기대되므로 정부가 앞장서서 국채만기를 장기화해 나갈 필요가 있다.

지방채의 경우도 마찬가지다.

『지방채정법』상 지방채 발행절차로서의 지방자치단체장의 지방채발행계획안에 지방채 상환기간을 정하되 10년 이상 장기채의 발행비율이 50%이상 되도록 요구할 필요가 있으며, 만약 지방채발행시 행정자치부장관과의 협의제도가 채택된다면 협의시 장기채의 발행을 권장하도록 할 것이다(시행령 제11조 참조).¹⁷²⁾

172) 정부는 최근 3년, 5년, 10년, 20년물 발행비율(%)을 2006년의 25:40:25:10에서 20:40:30(고정금리 25, 물가연동 10):10으로 다소간 장기채의 비율을 높였다(보도자료, 앞의 주 39)참조). 그러나 이미 제시한 바 있는 장기채 50%이상 확보에는 미흡하다.

4. 국·공채소화방식의 선진화

국공채의 시장성 결여에 따라 일반화되었던 강제할당방식이나 수익자 참가방식을 통한 국공채의 인수방식도 점차 선진국형의 경쟁입찰에 의한 공모발행방식으로 전환되어야 할 것이다. 미국의 경우 국채 발행은 완전경쟁입찰방식에 의하고 있으며, 일본, 영국, 독일 등은 점차 경쟁입찰방식의 비중을 늘려 나가는 추세에 있다.¹⁷³⁾

우리나라도 국공채 및 통화채의 금리자유화를 효과적으로 시행하고 나아가서 간접규제에 의한 통화관리로 이행하기 위해서는 국공채 경쟁제도를 활용할 필요가 있다. 그러나 일시에 경매방식으로 전환하는 경우 동 제도에 익숙하지 못하기 때문에 혼란의 가능성이 있으며 이에 따라 금리가 급등락하고 금융시장이 불안정해질 소지가 크다. 그러나 우리나라는 국공채가 개인보다는 기관투자자들에 의해 소화되는 경향이 높으므로 경매방식이 필요할 것이다.

그러나 기관투자자들의 대부분이 동시에 자금경색을 겪는 등 자금사정이 동질적이기 때문에 경매에 의할 경우 채권가격의 변동성이 증폭될 소지가 크다. 이러한 이유 때문에 선진국에서도 경쟁입찰방식에 만 의존하지 않고 인수단방식을 병행하고 있는 것이다.

따라서 우리나라는 은행, 투자신탁회사, 생명보험회사, 증권회사, 투자금융회사 등 금융기관 가운데 국공채 수요가 많은 대형금융기관을 중심으로 인수단을 구성하여 정부와 인수단과의 협의에 의해 시장실세 금리를 반영하는 수준에서 국공채발행금리를 결정하는 것이 현실적이

173) 주요 국공채의 종류별 소화방식은 다음과 같다. 우선 국채 가운데 국고채권(3, 5, 10, 20년물)은 경쟁입찰·인수·매출식이며, 국민주택채권(1종)은 참가소화식, 국민주택채권(2종)은 채권입찰제이다. 또 특수채 가운데 통화안정증권은 채권입찰제, 토지개발채권은 토지피수용자에 교부발행, 산업금융채권은 인수·매출방식, 전력채권은 인수·매출방식, 예금보험기금채권은 경쟁입찰·인수방식, 부실채권정리기금채권은 인수·매출방식, 그리고 중소기업금융채권도 인수·매출방식으로 소화한다.

고 바람직한 방법일 것이다. 그러나 인수단방식을 활용하는 일본, 영국 등지에서도 경쟁입찰방식의 비중을 늘려나가는 데에서도 알 수 있는 바와 같이 시장수급원리를 가장 잘 반영하는 것은 경매방식이다.

우리나라도 경매방식을 도입하되 처음에는 신규발행물량 중 일부분만 경매를 통해 매각함으로써 제도의 이해와 관행의 정착에 주력하다가 점차적으로 수요가 많은 종목을 중심으로 경매의 비중을 늘려나가는 것이 바람직할 것이다. 국공채의 유통수익율이 객관적으로 잘 알려지게 되면 모집방식이나 매출방식도 보다 효율적으로 활용될 수 있을 것이다. 모집방식은 발행자가 균일한 발행조건을 제시하고 응모자의 청약에 따라 발행예정액 범위 내에서 정해진 기일에 일시에 발행하며 응모총액이 발행예정액을 초과할 경우에는 응모금액에 비례하여 배분하는 방식이다. 매출방식은 일정한 기간내에 균일한 조건으로 발행총액 한도 내에서 선착순으로 발행하는 방식을 말한다.

각종 매입방식들은 나름대로 장단점이 있으므로 어느 한 방식이 절대적으로 우월하다고 말할 수 없지만 우리가 경쟁입찰을 도입할 때에는 단일가격결정방식을 우선적으로 고려하는 것이 바람직할 것이다. 우리는 선진국에 비해 금융경제환경이 급변하는 경향이 있는 반면 규제금융하에서 자산운용도 정책적으로 결정되어 왔기 때문에 금리예측 능력을 발전시킬 기회를 갖지 못하였다. 따라서 복수가격 결정방식을 채택할 경우 각 금융기관의 자산운용담당자들이 보수적으로 입찰할 가능성이 매우 크다. 보다 적극적인 국공채 수요를 창출하기 위해서는 입찰의 성과가 즉각적으로 비교되지 않는 단일가격 결정방식이 유리할 것이다.

아울러 소규모 기관투자자들을 위해서 가격을 기재하지 아니하고 수량만을 입찰하여 낙찰가에 의해 우선적으로 배분하는 비경쟁입찰방식을 병행하는 것이 바람직하다. 또한 발행시점에 즈음하여 선물거래를 활성화하면 입찰참가자들의 리스크를 축소할 수 있어 보다 적극적인

입찰을 기대할 수 있다. 이 방식은 매주 입찰을 실시하는 미국에서 매우 호평을 받고 있는 방안이다.

5. 국·공채이자율의 실세화

국공채시장에서 추진되어야 할 가장 기본적인 발전과제는 국공채의 발행금리를 자율화·실세화 함으로써 국공채의 시장성을 제고시키는 일이다.¹⁷⁴⁾

금융개혁부문에서 금리자유화의 단계적 추진은 금융채 발행금리를 조기에 자유화하고 통화채와 국공채도 실세발행하려는 것이다. 이는 채권시장의 발전을 위해서 뿐 아니라 금리자유화 및 통화간접관리의 여건조성을 위해서 핵심적인 과제이므로 중점적으로 시행되어야 할 것이다.

현재 최근 우리나라의 국고채의 만기물별 유통금리의 변동추이는 <표15>와 같다.

<표15> 국고채 만기물별 유통금리추이

(단위 : %)

구 분	'05.12말	'06.2말	4월말	6월말	8월말	10월말	12월말
국고채 3년물	5.08	4.90	4.81	4.92	4.76	4.71	4.92
국고채 5년물	5.36	5.05	4.98	5.04	4.82	4.79	5.00
국고채 10년물	5.62	5.25	5.25	5.20	4.96	4.91	5.06
국고채 20년물	-	5.54	5.53	5.46	5.10	5.06	5.19

자료 : 재정경제부 국고국 국고과(2007.01.11)

174) 회사채의 경우는 이미 1991년 제1단계 금리자유화조치 이후 이자율의 할인(할증)방식이 도입되어 회사채의 발행금리와 시중의 유통수익율을 연동시켜 시장여건의 변동을 감안하여 발행조건을 조정하고 있다(유일호 외, 앞의 주 22), p.72참조).

국공채의 이자율을 보면 20년물의 경우가 평균 5.13%로 시중 보통 예금금리를 약간 상회하는 수준이어서 투자자들의 관심을 크게 끌지 못한다.

국공채금리를 회사채기준으로 상향조정 해야 할 것이며 경쟁입찰제의 확대를 통하여 이자율을 시장실세금리에 접근시켜야한다. 최근 국고채(3년 만기)와 회사채(3년 만기)의 이자율을 비교하면 <표16>과 같다.

<표16> 국고채와 회사채의 금리 비교¹⁷⁵⁾

구 분	06년말	07.6월말	7월말	8. 9일	8. 10일	13일	14일	16일
국고채3년	4.92	5.26	5.22	5.32	5.27	5.29	5.30	5.25
회사채 (AA-,3년)	5.29	5.66	5.64	5.73	5.68	5.70	5.71	5.66
회사채 (BBB-,3년)	8.08	8.45	8.37	8.44	8.39	8.42	8.43	8.38

자료 : 한국은행 보도자료(2007.8.16:공보 2007-8-25)

175) 회사채를 발행한 기업이 원리금 상환 만기일까지 제대로 돈을 갚을 수 있는지를 따져 그 상환능력에 따라 한국신용평가(KIS)·한국신용정보(NICE)·한국기업평가(KMCC) 등 신용평가기관이 매기는 등급을 말한다. 예를 들면 3년 만기 장기 회사채를 발행하고 돈을 빌려간 기업이 체때에 원금을 상환하지 못할 수도 있는데, 이러한 위험성을 방지 할 목적으로 신용도에 따라 총 18개의 등급으로 차등을 두어 신용도를 평가한다. 18개 등급은 AAA, AA+, AA, AA-, A+, A, A-, BBB+, BBB, BBB-, BB+, BB, BB-, B, CCC, CC, C, D 등 영문 알파벳 순으로 매겨지는데, AAA는 원리금 지급능력이 최상급을, AA+는 아주 우수함을 의미하며, 그 아래로 내려갈 수록 지급능력은 떨어지게 된다. 보통 원리금 지급능력은 있으나 경제 여건이나 환경에 따라 원리금 지급능력이 떨어질 위험성을 안고 있는 BBB까지를 투자 적격 등급이라 하고, BB이하를 투자 부적격 등급, 즉 투기등급이라 한다. 그 가운데서도 C는 채무 이행 가능성이 거의 없는 상태를, D는 부도나 화의 등으로 인해 이미 채무를 이행할 수 없는 상태에 있음을 뜻한다. 따라서 등급이 낮을수록 위험도 커지기 때문에 회사채 발행회사는 돈을 빌려 준 금융기관 등에 더 높은 이자를 부담하게 되는 것이 일반적이다.

일반적으로 국공채는 회사채에 비하여 위험성이 적기 때문에 만기의 수익률이 회사채에 비하여 약간 낮을 수 있으나, 회사채의 경우 최근 주가지수의 상승 등으로 매우 안정적으로 고수익이 보장됨으로 국공채이자율을 상회시켜야 할 것이다.

현행 국공채관련법령상 이자율과 관련된 조항과 개선방안은 다음과 같다.

먼저 국채의 경우 그 이자율에 관해서는 재정경제부령으로 정하도록 규정하였고(국채법 제8조 제2항), 이에 근거하여 『국채법시행규칙』은 국채의 이자율은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 발행 당시의 국공채 및 보증사채의 금리수준 등 시장실세금리를 참작하여 재정경제부장관이 정한다고 하였다(제3조 제1항).

『지방채정법』은 지방채의 발행절차를 규정하면서 원금의 상환과 이자의 지불 등에 관해서는 시행령에서 규정하도록 위임하였다(제12조 제1항).

그러나 『지방채정법시행령』은 지방채의 이자율에 대해서는 구체적인 언급이 없고 다만 지방자치단체가 모집의 방법으로 지방채증권을 발행하는 경우에 지방채증권청약서를 작성하게 되고 그 기재사항으로 지방채증권의 이율을 기재토록 하였고(제13조 제1항 6호), 또한 지방채증권원부 작성시 원리금의 지급에 관한 사항을 기재토록 하였다(제21조). 그러므로 『지방채정법』을 개정하여 지방채이자율 산정기준을 규정하고 이에 따라 지방자치단체장이 지방의회의 의결을 거쳐 발행하도록 해야 할 것이다(제11조 참조).

6. 국·공채 발행조건의 표준화 및 발행주기의 정례화

국공채의 발행목적이나 발행조건 및 발행주체가 복잡하고 다양하다면 국채에 관한 구매력이 저하될 뿐만 아니라 결국 국채수익율도 떨어

어질 수밖에 없다. 그러므로 국채발행의 규모, 발행시기 및 발행주체 등에 관한 표준화할 수 있는 규정이 있어야 할 것이다.

이와 관련하여 몇 가지 문제점과 개선안을 논의하면 다음과 같다.

첫째, 국공채관리기금을 독자적으로 조성하여 운용해야 할 것이다.

현행 법제는 국채발행기금을 「공공자금관리기금법」에 의해 조성된 공공자금관리기금의 부담으로 하고 있다(국채법 제3조). 그런데 공공자금관리기금은 여유자금을 통합관리하여 이를 재정용자 등 공공목적에 활용하기 위한 것으로(동 법 제1조) 국채 이외에도 광범하게 활용될 수 있는 기금이다. 그러므로 정부조직체계하에서 각 중앙행정기관장의 요청에 따라 재정경제부장관이 국채를 발행하고자 하는 경우의 기금상 부담과 재정용자 등 공공목적에 활용하려는 기금상 부담이 조화를 기하기 어려운 경우도 있을 것이다. 또한 기금의 확보 정도에 따라 국채발행 액수와 양이 결정될 수 있으므로, 공공자금관리기금과는 별도 국채관리기금을 설치하여 운영할 필요가 있다. 그러므로 「국채법」상 국채관리기금 조성에 관한 규정을 두어야 한다. 이는 특히 국채가 단순히 정부재원조달이라는 목적이외에 경기 조절적 기능과 개인과 단체의 투자·재산증식의 목적이라는 사적목적으로도 이용되기 때문에 공공자금관리기금으로부터 분리됨이 바람직할 것이다.

둘째, 정부는 국채의 발행조건을 표준화하여 국채의 발행을 요청하는 중앙관서의 장에게 이를 준수토록 하여야 한다. 각 중앙관서는 각각의 사정에 따라 국채의 발행을 요청할 것이나 특히 요청액, 소화계획, 원리금상환계획 등을 재정경제부장관이 제시한 기준의 범위내에서 통일화함으로써 국채의 상품성을 높이고 국채관리의 효율성을 기할 수 있다. 또한 국채의 종류를 단순화하고 이자율을 실세화하여 개인의 국공채에 대한 접근성을 용이하게 하여야 한다.

셋째, 국공채의 발행주기를 정례화하고 일관성을 유지하고 국공채의 발행계획을 사전에 예고할 것이다. 더 나아가 정부는 국공채의 발행

등과 관련된 필요한 정보를 제공하여야 할 것이다. 이러한 정보제공은 「공공기관의정보공개에관한법률」의 적용대상이 되기 어렵다고 판단되므로 「국가재정법」이나 「지방재정법」에 별도 규정을 두어야 할 것이다.

이미 언급한 바와 같이 국공채는 이미 단순한 재원조달의 의미보다 투자의 효과도 동시에 누리기 때문에 개인이나 단체가 사전에 매입계획을 수립하여 대처할 필요가 있기 때문이며, 정부 스스로가 발행 물량을 조절하여 시중의 유동성을 조절할 수 있게 된다.¹⁷⁶⁾

7. 국·공채 수요기반의 확충

국공채 수요기반을 확충하기 위해서는 국공채의 비율은 실세화 할 필요가 있다. 그렇다고 국공채의 금리인상은 시중의 유동성을 위축시키고 개인의 기업에 대한 투자 등이 이루어지지 않게 된다. 동시에 첨가소화식 국공채 발행을 가급적 줄이고 경쟁입찰방식을 확대하여야 할 것이다. 또한 국공채의 환매와 거래를 금융기관이 매개토록 하여 국공채의 자유로운 거래가 이루어지도록 해야 한다.

8. 국·공채 관련 채무관리의 강화

우리나라는 현재 국가채무의 GDP 대비율이 OECD 국가 중 가장 낮은 편이나, 국가채권은 GDP 증가율을 앞지르고 있어 채무관리에 비상이 걸린 것은 아니다.

그러나 국가채권도 재정운영의 투명성과 신뢰확보, 국가자산에 대한 이해증진을 통한 재정에 대한 균형감각유지, 재정건전성에 대한 이해

176) 국채의 발행계획을 사전에 공표하게 되면 발행시점에 금융시장의 여건변동이 초래될 수도 있으나 이는 발행물량의 조절로 대처할 수 있으며, 미국에서는 개인들에게 예측가능성을 확보해 주는 것이 국공채 매입자의 부담을 줄여주는 것으로 생각하고 있다.

를 통한 국공채의 발행과 상환에 대한 자신감의 배양 등을 위하여 관리할 필요가 있다.¹⁷⁷⁾ 이리하여 1971년 「국가채권관리법」 시행이후 처음으로 국가채권관리백서를 발간하였다(2006).

국가채권은 결국 국가채무의 발행, 특히 국가채무의 절대량을 차지하는 국공채의 발행과 직접관련이 있으므로 국가채무는 국가채권보다 더욱 철저한 관리를 하여야 할 것이다.

국가채무의 관리목적은 ① 정부재정자금의 적기조달, ② 자금조달비용의 최소화, ③ 국가채무로 인한 위험의 최소화, ④ 국공채시장육성을 통한 자본시장의 발전 등에 있다.¹⁷⁸⁾ 이를 위하여 정부는 ① 국공채의 현황과 전망, ② 국공채의 발행으로 인한 위험 분석, ③ 향후 국공채의 관리방향, 그리고 ④ 외국의 국공채의 발행 및 문제점에 관해 분석하고 점검하여야 한다.

참고로 IMF/World Bank의 국가채무 관리지침(Guidelines for Public Debt Management : 2001)에 의한 지침의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 국공채관련 국가채무의 관리목적은 재정자금의 조달 및 상환을 중장기적으로 걱정할 위험 수준하에 두어야 한다.

둘째, 국공채의 발행주체, 절차 등에 관하여 법적으로 명백히 하여 그 권한과 책임을 분명히 하여야 한다. 그리고 국공채사무처리 담당기관은 정확하고 체계적인 국가정보시스템의 지원을 받아야 하며, 업무수행과 관련된 재난 등에도 대비하여야 한다.

셋째, 국공채의 관리와 관련된 비용 및 위험을 분석하고 관리하기 위하여 정기적으로 가상적인 경제적 충격 및 금융충격에 대한 영향평가를 실시하여야 한다. 또한 매년 외부감사도 받아야 한다.

177) 보도자료, 국가채권관리백서, 2006. 1. 23, 재정경제부, 국고국 국고과, pp.1-2 참조.

178) 보도자료, 국가채무관리의 효율화 방안, 2005. 10. 12, 재정경제부, 국고국 국고과, pp.6-7.

넷째, 중장기적으로 국공채에 따르는 비용 및 위험을 최소화하기 위하여 국가채무관리자가 효율적인 국공채시장 유지를 위한 정책을 개발·실시하여야 한다.¹⁷⁹⁾

한편 지방채와 관련하여도 특히 관리의 필요성이 강조된다.

첫째, 각 지방자치단체는 지방채 운용의 기준을 설정하여야 한다.

즉 각 지방자치단체에서는 지방재정이 건전하고 효율적인 운영이 될 수 있도록 당해연도 지방채발행사업에 대하여 세부집행 계획을 수립하여 추진하며, 지방채사업은 그 발행 및 차입에 앞서 사업추진 진도, 자금수요 등을 판단하여 적기에 자금을 차입함으로써, 차입 후 자금의 장기보관 등으로 이자만 부담하는 일이 없도록 유의해야 한다. 그리고 채무규모가 과다한 자치단체는 지방채 발행 후 집행잔액에 대하여는 감채기금적립 및 채무상환 등으로 활용해야 한다.

지방채 발행을 통해 투자사업재원의 일부를 충당하고 있는 경우에는 다음연도 이후의 건전한 재정운영을 도모하고 채무상환부담을 경감하기 위해 감채기금을 설치하여 순세계잉여금의 일정비율을 적립하거나 순세계잉여금의 일정비율을 직접 채무상환에 활용하여야 할 것이다.

둘째, 이상과 같은 지방채의 관리를 위해서는 지방채발행심사위원회를 설치하여 운영해야 할 것이다. 이와 관련된 「행정자치부예규」(제242호:2007, 7, 23)에 따르면 심사위원회의 구성은 외부전문가 및 업무관련 팀장 등으로 10명 내외로 이루어지며, 당연직 위원으로는 지방재정세제본부장, 재정정책팀장, 교부세팀장, 지방공기업팀장, 지역발전정책팀장이 되며, 위촉직 위원은 지방재정관련 전문가로 위촉하도록 하였다. 그러나 위촉직 위원이 전체위원의 과반수가 되지 못하도록 법적규제를 할 필요가 있다.

¹⁷⁹⁾ 박형수, 앞의 주 14), pp. 66-70 참조.

위촉직 심사위원의 임기는 2년으로 하고 1회 연임가능하며 심사위원장은 지방재정세제본부장이 된다. 동위원회의 업무는 지방채발행 한도액을 초과하는 지방채발행사업, 자금인수신청 사업에 대하여 심사하며, 심사는 심사조서 및 실무검토의견 등을 감안하여 서면 심사하되, 필요시 심사대상사업에 대한 해당 자치단체의 관계관을 참석하도록 하였다.

기타 운영에 관하여 필요한 사항은 행정자치부장관이 정하도록 하였다.

참고문헌

I. 국내 문헌

1. 단행본

- 광관훈, 재정건전화를 위한 현행법제의 개선방안, 한국법제연구원 (2005.11).
- 김동진, 현대재정학, 박영사, 2004.
- 김철수, 헌법학개론, 박영사, 2005.
- 나성진, 박기백, 박형수, 우리나라 국가부채의 지속가능성, 한국조세연구원(2006.12).
- 박형수, 박기백, 재정건전화를 위한 국가채무관리방안, 한국조세연구원(2003.12).
- 양기청, 사회간접자원 투자재원확충방안, 국토개발연구원(1956).
- 유일호, 최범수, 황성현, 우리나라 국공채의 현황과 제도개선방안 연구, 한국개발원 정책보고서 93-20(1993.12).
- 이덕연, 재정헌법의 흠결에 대한 헌법정책적평가, 법제연구원(2005.11).
- 이필우, 재정학, 법문사, 2004.
- 장선희, 국가채무관련법제의 개선방안 - 독일범례에 대한 비교분석 -, 한국법제연구원(2004.11).
- _____, 재정의 건전운영을 위한 독일의 관련 법제연구, 연구보고 2005, 한국법제연구원(2005.11).

참고문헌

○ 전광석, 한국헌법론, 법문사, 2006.

○ 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2006.

2. 논문 및 보도자료 등

○ 김명용, “일본의 지방재정건전화 관련 법제연구”, 재정건전성 제고를 위한 지방재정업무과제, 한국법제연구원(2006.7).

○ 김정일, “위험수준의 일본국채시장”, 월간 아태지역동향(2004.4).

○ 박형수, “국가채무관리의 개선방안”, 재정포럼 87호(2003.9).

○ 이덕연, “국채발행에 대한 헌법적 제한”, 헌법판례연구(3), 헌법판례연구회(2001).

○ _____, “재정과헌법 - 헌법개정을 통한 재정헌법보완의 필수성”, 재정법포럼(2005.10).

○ 이순태, “참여정부에서의 주민참여예산법제에 대한 평가와 과제”-참여정부에서의 지방재정법제에 대한 평가와 과제-, (사)한국지방자치법학회 · 한국법제연구원, 제18회 학술대회(2007.9.15).

○ 정창영, “우리나라 지방채시장 활성화 과제와 전략”, 증권학회지, 제19집(1996).

○ 정희준, “우리나라 초창기 채권시장에 관한 소고”, 사회과학논총 제19권, 전주대학교 사회과학연구소(2003).

○ 최종수, “재정정책과 국채의 중립성”, 경제연구 제21권4호(2003.12).

○ 보도자료, “2003년말 국가채무현황”, 재정경제부 국고국, 국고과(2004.4).

○ _____, “국채시장의 현황과 향후 정책방향”, 재정경제부 국고국, 국고과(2003.12).

- _____, “2007년 국채발행일 국채시장 활성화 계획”, 재정경제부, 국고국, 국고과(2007.1).
- _____, “알기 쉬운 국채시장 활성화 계획”, 재정경제부(2007.1).
- _____, “우리국채제도 인도네시아에 전수”, 재정경제부(2006.11).
- _____, “지방채무최근6년간 17조원대 머물러”, 행정자치부(2007.3).
- _____, “국가채권관리백서”, 재정경제부, 국고국, 국고과(2006.1).
- _____, “국가채무관리의 효율화 방안”, 재정경제부, 국고국, 국고과(2005.10).
- 한국은행, “통화정책과 관련한 이슈”, 우리나라의 통화정책(8)(2004.11).
- _____, 해외경제정보, 제2007-23호(2007.4).
- 대구광역시, “지방채현황”(2006.12).
- 일본재무성, 공적채무관리정책 연구회 보고서(2003.11).

II. 외국문헌

- Abramowicz M., “Beyond Balanced Budgets, Fourteenth Amendment Style”, 33 Tulsa L.J.(1997).
- Calmes J., “Riders Line Up for free Trip on Must-Pass Debt Bill”, 47 Cong. Q. Wkly. Rep.(1989).
- Devins N. E., “Budget Reform and the Balance of Powers”, 31 William & Mary L. Rev.(1990).
- Donges J. B., Germany : Understanding for the Underperformance since Reunification(통일이후 독일 경제 침체의 교훈), 세계경제연구원, (2007.2).

참 고 문 헌

- Gurley J. G., “Have Fiscal and Monetary Policies Failed?”, 62 American Eco. Rev.(1972).
- Hansmeyer K. H., Der öffentliche Kredit I - Der Staat als Schuldner, 3 Aufl., Frankfurt am. Main, 1984.
- Krishnakumar A. S., “In Defense of the Debt Limit Statute”, 42 Harvard J. on Legislation(2005).
- Posner R. A., “Economics, Politics and the Reading of Statutes and the Constitution”, 49 Univ. of Chicago L. Rev.(1982).
- Stith K., “Rewriting the Fiscal Constitution : The Case of Gramm-Rudman - Hollings”, 76 California L. Rev.(1988).
- Sunstein C. R., “Factions, Self-Interest and the APA : Four Lessons Since 1946”, 72 Vanderbilt L. Rev.(1986).
- _____, “Interest Groups in American Public Law”, 38 Stanford L. Rev. (1985).
- Tollison R. D., “Public Choice and Legislation”, 74 Vanderbilt L. Rev (1988).
- Zelinsky E. A., “James Madison and Public Choice at Gucci Gulch : A Procedural Defense of Tax Expenditure and Tax Initutions”, 102 Yale L. J(1993).
- 木下康司, 日本의 財政, 東洋經濟新報社, 2006.
- 池島正興, 美國의 國債管理政策, 同文館, 平成 10.
- 東明新聞 “地方債制度 改革”, 2006.3.13字.
- 白川俊介, “2010年の 生保 Risk 管理”, 金融財政事情(2007.4).