

재정법제 자료 10-12-14

“

”

2010. 10. 8.

## 워크숍 일정

◇ 일 시 : 2010년 10월 8일(금) 16:30-18:00

◇ 장 소 : 한국법제연구원 본원 3층 초빙연구위원실

◇ 구 성

(1) 사회 : 성승제 박사 (한국법제연구원)

(2) 발표 및 토론

제1주제 : 독일의 “안정과 성장에 관한 협약(Stabilitäts- und Wachstumspakt)”의 자국 내 법제화 현황과 시사점

발표 : 김성수 교수 (연세대학교 법학전문대학원)

토론 : 변무웅 교수 (대진대학교 법학과)

제2주제 : “안정과 성장에 관한 협약”에 대한 영국의 법제 연구

발표 : 정찬모 교수 (인하대학교 법학전문대학원)

토론 : 신영수 교수 (경북대학교 법학전문대학원)

# 목 차

■ “ (Stabilitäts- und Wachstumpakt)” ( )	
I. 문제의 제기 .....	11
II. 안정과 성장에 관한 협약의 국내 법제화에 대한 논의 .....	20
1. 독일 국내에서의 법제화 논의 .....	20
2. 해결방안 .....	25
III. 예산기본법(Haushaltsgrundsätze-gesetz), 基準法(Maßstäbe-gesetz)과 連帶協約執行法(Solidarpaktfortführungsgesetz), 제재금배분법(Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz)의 개정 및 제정 .....	35
1. 유럽연합의 기준의 국내 입법화 .....	35
2. 독일 안정협약에 대한 유럽연합의 법적 기준 .....	36
3. 독일 국내안정협약이 마련된 경과 .....	37
4. 제재금지불-분배법(Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Art. 104 des Vertrags der Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz - SZAG) .....	43
5. 결 론 .....	43
IV. 리스본조약의 채택으로 인한 유럽연합기능조약상 회원국의 의무 .....	45
1. 유럽연합기능조약 제121조 .....	45
2. 유럽기능조약 제126조 .....	47



제 2 절 영국의 1998년 재정법(Finance Act) .....	86
I. 개 관 .....	86
II. 재정안정화준칙 관련 규정 .....	87
제 3 절 1998년 재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability) .....	89
I. 개 관 .....	89
II. 재정안정화준칙 .....	90
III. 준칙의 개정논의 .....	99
제 4 절 경기침체에 대한 대응과 금융건전성 강화 .....	101
제 5 절 경기회복에 따른 출구전략 법제화 .....	103
I. 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act) .....	103
II. 재정안정화준칙 개정안 .....	106
제 6 절 2010년 총선 이후 연립정부의 재정정책변화 .....	111
I. 보수당연립정부의 재정정책 .....	111
II. 재정적자 종식을 위한 영국의 조치에 대한 EU집행위의 평가 .....	112
제 7 절 영국재정안정화준칙과 한국국가재정법의 비교 .....	118
제 8 절 시사점 .....	132
◎ 토론문 (신영수) .....	135

“

(Stabilitäts- und Wachstumspakt)”

( )

## I.

유럽연합의 회원국 중 유로화 사용국들이 체결한 안정과 성장에 관한 협약(이하 ‘안정협약’이라 한다)의 일차적인 목적은 유럽연합이 경제 및 화폐공동체를 지향하기 위하여 도입한 유로화의 안정을 도모하기 위한 것이다. 또한 유로화라는 단일화폐의 안정을 위해서는 회원국의 재정위기나 인플레이션과 같은 경제적 위기를 방지하는 것이 매우 중요한 과제이기 때문에 유럽연합의 안정협약은 회원국들에게 일정한 비율의 국가부채상한을 설정하고 이를 위반하는 경우에는 다양한 형태의 제재수단을 예정하고 있다.

유럽연합 안정협약의 모태는 지난 1992년 네덜란드의 마스트리히트에서 회원국의 정상들이 이른바 제3기 유럽통화공동체(die dritte Stufe der Europäischen Währungsunion)에 가입하고 유로화를 도입하려는 회원국들에 대하여 일정 한도의 공동기준을 마련하기로 결의한 것으로부터 시작한다. 당시 독일의 재무부 장관이었던 테오 바이겔(Theo Waigel)의 주도 하에 후술하는 바와 같이 국가부채의 상한과 관련하여 두 가지 재정운용의 기준이 마련되었으며, 이는 1996년 아일랜드의 더블린 회담부터 유로화를 사용하려는 회원국들에게 적용하는 것으로 결정하였다. 그리고 1997년 네덜란드의 암스테르담에서 체결된 이른바 암스테르담조약은 유럽연합 안정협약에 대하여 회원국들에게 직접 적용되는 법률적 효력을 부여하였다.

안정협약은 유로화를 사용하는 유럽연합 회원국들에게 평상시에는 비교적 균형 있는 재정을 유지하도록 하여 재정위기 등 비상시에 대비하도록 요구하고 있다. 즉 재정위기 등 비상시에는 국가의 재정지출을 증가시켜서 이러한 위기를 극복하게 하는 것이다. 이러한 목적으로 안정협약은 유로화 사용국들에게 두 가지 기준, 첫째, 매년 새로

발생하는 국가부채가 국내총생산의 3%를 초과할 수 없으며 둘째, 개별 회원국의 누적된 국가부채가 역시 국내총생산의 60%를 초과할 수 없다고 요건을 제시하였다.

안정협약에 따르면 이를 위하여 모든 유로화 사용국들이 유럽연합의 경제·재정이사회(ECOFIN-Rat)에 매년 가장 최근의 통계에 바탕을 둔 안정화프로그램 보고서를 작성하여 제출하도록 의무지우고 있다. 예를 들어 독일의 경우에는 연방정부가 2010년 2월 9일 최근 작성된 안정화 보고서를 승인하였다. 그리고 연방정부가 승인한 안정화 보고서는 독일 연방의회와 연방참사원의 관할 상임위원회에 제출되었다. 그리고 최종적으로 연방재무성은 안정화 보고서를 대외적으로 공포하고 발간하였다.

이미 언급한 바와 같이 안정협약은 유로화를 사용하는 권내 영역의 회원국 경제의 안정과 성장을 촉진하고 도모하는 것이다. 무엇보다 중요한 것은 안정협약을 통하여 유로화를 사용하는 회원국들이 방만한 재정운용으로 인하여 재정적자가 누적되고 인플레이션이 발생하는 등 경제적 위기상황이 초래되지 않도록 사전에 예방하는 것이다. 또한 국가부채가 많은 유로사용 회원국들이 유럽중앙은행에 압력을 가하여 인위적으로 낮은 이자율을 유지하도록 하고 이러한 수단을 통하여 부채의 상환압박으로부터 벗어나려는 유혹으로부터 유럽중앙은행을 보호하여 자율적인 통화 및 이자율정책을 수행할 수 있도록 하자는 것도 안정협약의 중요한 목적 중의 하나이다.

특히 유럽중앙은행은 특히 유로화 사용국에서 재정위기나 극심한 물가의 양등이 빚어지지 않도록 유로화의 가치 안정화에 모든 정책적 역량을 집중하고 있다. 또한 이러한 과정을 통하여 안정협약은 장기적으로 아직은 존재하지 않지만 유럽연합 전체를 대상으로 시행될 재정정책의 모태를 이루고 결국은 유럽통합을 가속화하는 목적을 가지고 있다.



유럽연합이 안정협약의 취지와 목적을 실현하기 위해서는 이미 언급한 바와 같이 재정운용의 기준을 준수하지 않는 유로사용 회원국에 대한 실효성 있고 효과적인 제재수단을 가지고 있어야 한다. 우선 안정협약에 따라 유럽연합은 유로화를 사용하는 있는 회원국이 위에서 언급한 재정운용의 기준을 준수하기 어렵다는 판단을 가지게 되는 경우에는 조기경보시스템을 가동할 수 있다. 그리고 실제로 유로화를 사용하는 회원국이 위 3%기준을 넘어서는 경우에는 과도한 국가부채를 해결하기 위한 절차에 돌입한다.

우선 유럽연합은 이러한 회원국에게 장차 어떠한 방법으로 초과된 기준을 다시 회복할 것인가에 대하여 계획을 수립하도록 하고 이를 제출하도록 명한다. 그럼에도 불구하고 의무를 위반한 회원국이 계획의 수립 및 제출의무마저 준수하지 않는 경우에는 다음과 같은 제재수단이 고려될 수 있다.

1. 의무를 위반한 회원국에게 국내총생산의 0.2%에서 0.5%에 이르는 벌금을 부과할 수 있다. 이 중 0.2%는 고정된 비율이며 나머지 0.3%의 벌금은 회원국 위반행위의 경중에 따라서 결정한다.
2. 유럽연합의 각료위원회는 의무를 위반한 회원국에게 의무이행이 이루어질 때까지 적절한 수준의 무이자 예치금을 유럽연합에 예치하도록 요구할 수 있다.
3. 유럽연합은 의무 위반국이 국채 또는 유가증권을 발행하기 이전에 이에 대한 추가적 소명을 요구할 수 있다.
4. 유럽연합은 유럽투자은행으로 하여금 의무 위반국에 대하여 대출정책을 재검토하여 줄 것을 요청할 수 있다.

물론 안정협약은 이러한 재정운용의 한계 준수와 제재에 대하여 일정한 예외를 인정하고 있는데, 유로화를 사용하는 유럽연합의 회원국이 천재지변과 같이 일반적으로 예상하기 어려운 사건에 직면하거나

혹은 심대한 재정적 위기(안정협약은 회원국의 국내총생산이 0.75% 감소하는 경우를 이에 해당하는 경우로 보고 있다)를 겪는 상황을 예상할 수 있다. 그리고 유럽연합 집행위원회가 아닌, 각료위원회의 3분의2 이상의 찬성에 의하여 제재조치가 취해지며, 당해 의무위반국은 표결권이 없다.

독일과 프랑스가 각각 2002년과 2003년에 안정협약이 규정한 3% 기준을 초과하였음에도 불구하고 유럽연합 경제·재정사회는 양 국가가 2005년에는 새로운 국가부채의 증가율을 3% 이내로 억제하겠다고 약속함에 따라서 양 국가에 대하여 추진하던 제재절차를 중지하였다. 그러나 향후에 유사한 사례의 발생을 억제하고 안정협약체제의 지속성을 보장한다는 차원에서 유럽연합 집행위원회는 이와 같은 유럽연합 경제·재정사회의 결정에 대하여 유럽재판소에 소송을 제기하였다.

특히 당시에 이 문제에 대해 관심을 가지고 있었던 유럽연합 집행위원회 화폐담당위원(Währungskommissar)이었던 페드로 솔베스(Pedro Solbes)는 위 소송을 통하여 유럽연합 경제·재정사회가 유럽연합집행위원회가 의무위반국에 대하여 부과한 조건 내지 다양한 내용의 부관을 거부할 수 있는 권한을 가지고 있는 것인지, 더 나아가 의무위반국에 대한 제재절차를 중지시킬 수 있는 것인지 등에 대하여 보다 분명한 사법적 판단을 원하였다. 유럽재판소는 2004년 7월 13일 위 소송에서 유럽연합 경제·재정사회는 유럽연합집행위원회의 권고를 반드시 따를 의무는 없으며, 또한 후속하는 의무위반국에 대한 제재절차를 중지할 수 있는 권한이 있다고 판시하였다.

그럼에도 불구하고 2002년 독일과 2003년 프랑스에 대한 유럽연합 경제·재정사회의 당해 결정은 독일과 프랑스에 대한 유럽연합 경제·재정사회의 권고형태로 이루어졌는데, 이는 유럽연합 집행위원회의 주도적 집행권한과 이를 근거로 결정한 개선조건이나 부관보다

도 훨씬 미치지 못하는 내용이라는 이유로 유럽연합법을 위반한 것으로 판시하였다.

그러나 유럽연합 집행위원회도 2004년 독일에 대하여 진행하려고 예정하였던 제재절차를 중지하는 결정을 내렸는데, 그 이유는 독일이 2005년 국가부채순증가율을 2.9%로 예정하였고, 집행위원회는 이러한 예측을 상당히 신빙성이 있는 것으로 판단하였기 때문이다. 2006년 3월 14일 유럽연합 재무장관들은 독일에 대한 보다 강화된 제재절차를 결의하였으나 독일은 당초의 예상과는 달리 안정협약의 조건을 충족하였다.

2006년 9월 5일 구 유럽연합조약 제104조에 따라서 독일은 제재절차가 진행되어 벌금이나 예치금을 부담할 경우 이를 연방과 주, 주 상호간에 분배하기 위한 제재금지불-분배법(Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz - SZAG)를 제정하였다.

본 연구에서는 이와 같이 유럽연합조약과 안정협약에 따라서 독일이 이러한 유럽연합차원의 기준들을 법제화하는 과정 및 그러한 과정에서 있었던 다양한 정부 차원의 논의를 검토한다.

주목할 것은 독일의 경우 유럽연합조약과 안정협약의 이행을 위하여 관련 법률의 개정은 물론 2009년 기본법 제109조 제2항의 개정까지 이루어지게 되었는데, 독일에서 재정헌법의 개정은 국가의 전체적인 재정질서의 변환을 의미하므로 본 연구는 또한 기본법개정과정에서의 내용과 개정된 내용을 분석하고 평가하기로 한다.

유럽연합은 2007년 6월 5일 독일에 대한 모든 제재절차를 중지하였다. 유럽연합의 재무장관들은 독일의 2006년 국가부채의 순증가율이 국내총생산의 1.7%에 불과하여 안정협약의 조건을 충족하였다고 판단하였기 때문이다. 동시에 유럽연합은 말타와 그리스에 대한 제재절차 역시 중지하였다. 그러나 2008년 시작된 전 세계적인 금융 및 경제위기로 인하여 유로화를 사용하는 회원국들의 국가부채가 급격하게 증

가하고 안정협약의 기준을 준수하지 못하는 상황이 벌어지고 있다.

2009년 2월 유럽연합 집행위원회는 프랑스, 스페인, 아일랜드, 그리스 및 말타 등 유로화를 사용하는 5개국, 유로화를 사용하지 않는 라트비아에 대하여 제재절차를 시작하겠다는 결정을 내렸다. 또한 유로화를 사용하지 않는 영국 역시 안정협약의 기준을 초과하고 있다. 2009년 여름 유럽연합 집행위원회는 폴란드, 루마니아, 라투아니아에 대한 제재절차에 돌입하였고, 헝가리에 대한 제재절차 연장을 결정하였다. 또한 유럽연합 집행위원회는 2009년 10월 16일 독일, 오스트리아, 벨기에, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코에 대하여 역시 제재절차를 결정하게 됨으로서, 당시 유럽연합 27개의 회원국 중 20개국이 안정협약의 기준을 모두 위반한 결과가 되었다.

2010년 연초에 유럽연합 집행위원회는 여기에 다시 5개국에 대하여 제재절차에 들어간다는 결정을 하면서 현재 25개 회원국이 안정협약에 의한 제재절차를 받게 되었다. 유럽각국이 이제 까지 경험하지 못한 재정위기를 겪게 되면서 유럽연합회원국 27개국 중 25개국이 안정협약에 의한 제재절차의 대상국이 되었다는 사실은 안정협약의 무용론과 더불어 그에 대한 대대적인 개혁이 필요하다는 의견들이 제시되는 계기를 만들었다.

물론 유럽이 재정위기를 경험하기 이전부터 안정협약의 재정운동기준이 비현실적이라는 지적과 더불어 위와 같은 상황을 맞이하여 다양한 개혁논의가 봇물을 이루고 있는 실정이다. 안정협약의 강화를 주장하는 입장은 제재절차의 자율성을 제고하여 의무위반 대상국가가 향후의 국가부채부담을 두려워하여 제재절차를 방해하는 것을 방지하는데 개혁의 초점을 맞추고 있다. 그러한 의미에서 안정협약의 정치적 성격이 탈색되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

무엇보다도 유럽연합 경제·재정이사회가 의무를 위반한 유로화 사용국에 대하여 제재절차를 개시하고 필요한 조치를 취하며, 경우에

따라서는 구체적인 제재결정을 내리기에 적합한 조직과 위상을 가지고 있는가에 대하여 끊임없이 의문이 제기되고 있다. 유럽연합 경제·재정이사회는 대체로 유럽연합의 재무장관과 경제장관들로 구성하는데, 이들 중 일부는 바로 안정협약상의 의무를 위반한 당사국의 장관들도 일부 포함되어 있기 때문에, 자신들이 객관적으로 의무위반에 대한 제재를 결정할 수 있겠는가 하는 문제이다.

따라서 안정협약의 강화를 주장하는 견해는 유럽연합 경제·재정이사회가 정치적인 고려를 통하여 제재절차를 왜곡하는 것을 원천적으로 차단하기 위하여 의무위반 당사자인 국가는 이사회에서 의결권을 행사하지 못하도록 하자는 주장을 굽히지 않고 있다. 이렇게 되면 의무를 위반한 당사국은 물론 안정협약상의 기준을 위반하고 있는 잠재적 의무위반 당사국 대표들의 표결권까지 박탈하게 될 가능성을 배제할 수 없다. 이 보다 더 과격한 개혁을 주장하는 안정협약 강화론자들은 한 걸음 더 나아가서 유럽연합 경제·재정이사회가 가지고 있는 현재의 모든 권한을 박탈하여 이를 유럽연합 집행위원회에게 부여하는 경우에만 안정협약상의 의무를 위반한 당사국을 실효성 있게 제재하는 것이 가능하다고 보고 있다.

이와는 달리 다른 한편에서는 현재의 안정협약의 축소 내지 기준의 완화를 주장하고 있다. 특히 안정협약의 완화론자들은 유로화를 사용하는 회원국들이 매년 국내총생산의 3% 내에서만 신규의 국가부채를 늘릴 수 있도록 하는 조항의 개정 또는 현실화를 주장하고 있다. 예를 들어 프랑스의 시락 전대통령은 순국가부채비율을 4%로 완화할 것을 주장하였다. 이와 유사한 주장으로는 국가의 순부채비율을 매년 정하지 말고 회원국이 감당 가능한 수준으로까지 완화하고 이를 국가의 누적적인 전체 국가부채비율에 대비하여 부채관리가 가능한 수준까지 허용하자는 것이다. 이렇게 함으로서 국가부채의 위기에 직면한 회원국들로 하여금 전체적인 부채감당능력을 기준으로 국가부채를 관

리하게 하여 오히려 경제위기 상황이 도래 하였을 때 회원국의 재정 정책적 자율성과 탄력성을 확보할 수 있다는 것이다.

세 번째 개혁안은 유로화를 사용하고 있는 회원국들의 예산항목에서 순수한 투자재원이나 국방예산과 같은 것은 국가부채의 범위에서 삭제하자는 주장이다. 이러한 주장은 안정협약 완화론자들과 맥락을 같이 하는 것으로서 이러한 주장을 수용할 경우 이른바 ‘창조적인 예산정책’을 통하여 예산의 진정성과 더불어 국가부채 문제를 교묘하게 회피해갈 수 있다는 점이 결정적인 문제로 지적되고 있다.

네 번째의 주장은 앞서 언급한 바와 같이 안정협약의 비현실성을 들어 이를 폐지하자는 것이다. 최근 유럽연합의 집행위원회는 안정협약에 대한 이러한 다양한 개혁논의를 외면하지 않고 적극적으로 합리적인 방안을 찾고자 노력하고 있다. 다만, 문제가 되는 것은 안정협약이 처음부터 지향하고 있는 하나의 목적, 다시 말하자면 유로화를 사용하는 회원국에서의 유로화의 안정성 보장과 과도한 국가부채를 방지하는 노력이 이러한 이른바 개혁논의로 인하여 희석되는 것을 집행위원회가 결코 허용할 수 없다는 대 전제가 흔들려서는 아니 된다는 것이다. 또한 어떠한 개혁논의도 유로화를 사용하고 있는 모든 회원국들이 만장일치로 동의해야 한다는 것도 현실적인 걸림돌로 작용하고 있다.

유로화의 도입 이후에 유로화를 사용하고 있는 유럽연합의 회원국들은 상시적으로 회원국들의 예산 및 재정상황에 대하여 주시하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이들은 결국 유로화라는 단일화폐를 사용하는 운명공동체로서 한 나라의 재정 및 경제위기가 전체 유로화 사용국으로 확대되는 것을 가장 두려워하기 때문이다. 그리스의 재정위기나 부동산버블의 붕괴로 경제적인 어려움을 겪고 있는 스페인의 경우가 가장 대표적인 것이며, 이는 유럽연합의 위기대응 매뉴얼이 충분하지 못하다는 것을 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다.

이러한 안정협약에 대한 개혁논의는 당연히 독일을 비롯한 회원국들이 자신의 관련법과 제도를 정비하는데 중요한 고려사항이라고 할 수 있다. 그러나 이는 아직은 법정책적인 논의로서 입법화된 것은 아니기 때문에 본 연구에서는 다루지 않기로 한다. 이미 살펴본 바와 같이 2008년과 2009년 유럽연합의 여러 회원국들이 미증유의 재정 및 경제위기에 처하면서 기존의 안정협약상의 위기대응방식은 한계가 있다는 인식이 보편화하면서 이를 보완하는 새로운 질서를 모색하게 되었고, 특히 그리스사태를 맞이하여 그 필요성이 급박하게 대두되었다.

이에 따라서 유럽연합 정상들은 2010년 5월 9일과 10일 브뤼셀에서 긴급회동을 갖고 유로존은 물론 유럽 전체의 안정을 보장하기 위하여 구제금융장치를 마련하였는데, 이를 유럽안정화체제(European Stabilization Mechanism, ESM; Europäischer Stabilisierungsmechanismus)라고 부른다. 이미 언급한 바와 같이 특히 그리스가 당면한 국가재정 위기의 타개를 위하여 회원국들이 긴급구제금융이 불가피하다는 인식 하에 그리스는 물론 다른 회원국들의 경우에도 긴급상황에 처하게 되는 경우에는 4천4백억 유로를 지원할 수 있도록 하였다. 여기에 유럽연합 집행위원회는 추가로 600억 유로를 지원할 수 있다. 또한 국제통화기금도 이와 별도로 2천5백억 규모의 지급보증을 예상하고 있다.

독일은 이를 뒷받침하기 위한 조치로서 2010년 5월 22일 ‘지급보증 인수에 관한 법률’(Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus)을 제정하였다. 본 연구에서는 위 법률이 제정된 배경과 의미, 내용에 대해서 언급하기로 한다. 유럽연합 집행위원회는 유럽안정화체제가 안정협약과 더불어 유로화의 안정을 장기적으로 보장하는 장치로 생각하고 있으며, 이를 위한 법인이 룩셈부르크법에 의하여 설립되었다.

마지막으로 이러한 유럽연합 차원의 변화는 필연적으로 회원국의 하나인 독일의 헌법질서에 궁극적인 영향을 미칠 수밖에 없다는 것은

자명하다. 독일에서는 이러한 논의를 바탕으로 2009년 독일기본법의 제10장 재정편 제109조 제2항과 제115조를 개정하였다. 본 연구에서는 위에서 언급한 장기간에 걸치는 유로화의 안정과 회원국의 부채관리를 위한 노력들과 다양한 제도개선이 어떠한 과정을 거쳐서 독일의 기본법상 재정조항, 특히 제109조와 제115조의 개정에 까지 이르게 되었는지를 검토하고, 이와 관련된 다양한 논의를 소개하고 분석하기로 한다. 또한 독일은 유럽연합조약이 리스본조약과 유럽기능조약으로 대체되고 기존의 안정협약과 기본법개정에 따라 연방과 각주의 예산회계 및 재정운용을 감독하던 재정계획위원회를 폐지하는 법률과 이를 대체하여 재정안정화위원회를 신설하는 재정안정화위원회법을 각각 2009년과 2010년 제정하였다.

## II.

### 1. 독일 국내에서의 법제화 논의

#### 1) 連帶協約執行法の 제정과 예산기본법 제51a조의 개정

이미 언급한 바와 같이 안정협약의 비교적 엄격한 요건으로 인하여 2002년과 2003년에 재정적으로 어려움을 겪고 있었던 독일과 프랑스 같은 나라에서는 상당한 비판이 제기되었다. 그런데 당시 독일에서 유럽연합의 안정협약을 국내법적으로 전환함에 있어서는 정치권을 비롯하여 경제학 또는 재정학 분야에서는 많은 논의가 이루어지기는 했으나 이를 법학적인 차원에서 정리하고 분석한 문헌은 그리 많지 않은 것이 사실이다.

유럽연합의 안정협약을 국내법적으로 구체화하는 작업의 핵심은 2001년 제정된 連帶協約執行法(Solidarpaktfortführungsgesetz)과 이를 통하여



2001년 12월 20일 개정된 예산기본법(Haushaltsgrundsatzgesetz) 제51a 조이다. 예산기본법 제51a조 제1항에 따라서 연방과 각 주는 유럽연합 조약 제104조와 안정협약에서 규정하는 요건을 준수할 책임을 부담하며, 위 조약 및 협약이 정하는 재정운용의 기준을 준수할 수 있도록 신규의 국가부채와 균형예산을 관리할 의무가 있다.

또한 제2항은 재정계획위원회가 국민경제와 국가재정의 여러 가지 요소를 고려하고 예산운영 실태와 특히 통일적인 지출정책의 시행을 위하여 필요한 권고를 할 수 있다고 규정하였다. 이를 기초로 하여 재정계획위원회는 연방과 각 주, 지방자치단체 및 지방자치단체의 조합 등의 예산지출과 잔고 등 전체적인 예산운용이 유럽연합조약 제 104조 및 안정협약 등의 규정과 기준에 합치하는지에 대하여 공개된 논의에 붙여야 한다.

만약 연방과 각 주, 지방자치단체의 예산 및 재정운용이 예산기본법 제51a조 제1항 및 제2항에서 규정한 내용을 위반하는 경우에 재정계획위원회는 그 이유를 공개적으로 논의에 붙이고 다시 법률상 기준에 부합할 수 있는 재정운용방안을 권고한다. 그 외에도 재정계획위원회는 예산기본법 제51a조의 내용을 실현하기 위하여 2002년 3월 21일 2004년 허용된 국가부채의 총액을 연방과 사회보험자단체에게 45%, 각 주와 지방자치단체에게 55%로 배분하는 결정을 내렸다.

## 2) 국내 법제화의 문제점

유럽연합조약과 안정협약을 국내법적으로 전환하고 이를 구체화함에 있어서 출발점은 아무래도 독일이 연방국가로서 연방정부와 연방을 구성하는 주, 지방자치단체, 지방자치단체의 조합 등을 포함하는 전체 국가의 재정운용이 안정협약에서 규정한 두 가지의 요건, 즉 신규 국가부채가 국내총생산의 3% 이하, 총 부채액이 국내총생산의 60% 이하를 충족하여야 한다는 것이다. 여기에서 보다 분명하게 드러나야

하는 점은 유럽연합조약 제99조 및 안정협약상의 기준과 유럽연합조약 제104조의 기준이 서로 구별되어야 한다는 점이다.

우선 유럽연합조약 제99조와 안정협약상의 기준을 살펴보면, 여기에서는 일단 네 가지 요건이 규정되어 있는데, 이를 충족하기 위해서는 다음과 같은 유럽연합의 관련 제 규정이 준수되어야 한다. 1. 연방과 각 주, 지방자치단체 등이 어느 정도 재정운용의 재량권을 가지고 있는지 밝혀져야 한다. 2. 연방과 각 주, 지방자치단체의 예산 및 재정운용을 감독할 수 있는 충분한 권한을 가진 기관이 존재해야 한다. 3. 유럽연합조약과 안정협약에서 규정한 기준을 위반하는 경우에는 조기에 이를 확인할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는 장치가 마련되어야 한다. 4. 연방과 각 주, 지방자치단체 등이 안정협약에 규정된 규정을 준수하고 이에 협력하는 방향으로 재정운용을 하도록 일종의 강제수단이 존재해야 한다.

이에 비하여 유럽연합조약 제104조가 규정한 요건은 유럽연합조약과 안정협약에서 규정하는 기준을 위반하는 경우 조속하게 독일연방의회와 연방참사원이 이를 교정하는 재정정책적 조치를 내릴 수 있도록 국내법적인 정비가 완벽하게 이루어져야 한다는 점이다. 그런데 이러한 원칙과 요건에도 불구하고 독일은 국내법제를 정비함에 있어서 우호적인 환경이 조성되었다고 보기에는 여러 가지 어렵고 고질적인 문제가 존재하였다.

우선적으로 지적할 수 있는 것은 연방과 각 주, 지방자치단체가 어느 정도로 예산 및 재정운용에 있어서 자율권과 재량을 가지고 있는지 정확한 정보나 통계가 없고 또 있는 경우에도 사용할 수 있을 정도로 구체화되지 못하였다는 것이다. 이미 기술한 바와 같이 사회보험자단체를 포함한 연방과 지방자치단체를 포함하는 주 간의 이른바 수직적인 부채의 비율(45 대 55)에 대한 통계나 자료는 존재하지만, 주들 상호간에 이를 어떻게 배분하는지에 대한 자료나 통계는 찾아보

기 어렵다. 주 상호간에 허용되는 국가부채의 비율을 구속력 있게 정하는 기준은 없으며 그 대신에 재정계획위원회에서 합의한 지출예산 준칙 정도가 있을 뿐이다.

그나마도 이러한 지출예산준칙은 다음과 같은 두 가지 이유로 그 실효성이 상당한 정도로 의문시 된다. 첫째, 예산 및 회계를 담당하는 공무원 등의 허위 또는 항목 누락 등의 회계조작 또는 관련 법규의 해석상의 오류 등이 널리 행하여지고 있는 것으로 보고되고 있어서, 특히 지방자치단체의 경우에는 구체적으로 부채의 규모가 어느 정도인지 파악하기 어려운 것이 현실이다. 이와 연관된 두 번째 문제는 독일의 연방과 각 주, 특히 지방자치단체의 예산항목이 마스트리히트 조약에서 정하는 유럽연합의 그것과 일치하지 않는 경우가 많아서 이른바 ‘은폐된 부채’가 상당한 정도로 있다는 점이다.

2001년 당시 유럽연합조약과 안정협약을 예산기본법의 개정 등을 통하여 국내에 수용하였던 독일의 경우에 연방과 각주, 지방자치단체 등의 예산회계와 재정운영을 감독하는 기관은 재정계획위원회였다. 그런데 유감스럽게도 재정계획위원회의 구성, 의사결정구조, 법적 구속력을 결여한 권고권한 등 예산기본법 제51조 제2항 제2문에서 규정한 과제를 수행하기에 적합하지 않은 것으로 지적되고 있다.

특히 재정계획위원회는 위 규정에서 정하는 바에 따라서 국민경제 전체의 다양한 요소를 고려하여 자신의 업무를 수행하며, 이에 더 나아가 연방과 주 전체의 과제를 조율하는 업무를 수행하도록 위임받고 있으나, 실제로 그의 업무수행에 대해서는 회의적인 시각이 지배적이다. 또한 재정계획위원회가 안정협약상의 기준의 초과 여부를 검토하여 이에 대한 권고의견을 내는 경우에는 상당한 정치적인 고려가 연계되어 있기 때문에 과거 재정계획위원회는 매우 제한된 사안에서만 권고의견을 제시하였다. 또한 재정계획위원회의 결정은 국민들의 관심을 끄는 것에서도 실패하였다.

재정 및 예산회계와 관련한 정보에 대해서 독일은 어느 정도 중요한 실적은 가지고 있다고 평가할 수 있다. 특히 각 주는 주기적으로 자신의 재정운용과 예산회계와 관련된 자료와 정보를 연방재무성에 제출하고 있다. 그런데 문제는 이러한 자료와 정보를 제공하는 인프라나 기초가 부실하다는 점이다. 이미 언급한 바와 같이 독일의 연방, 각 주 및 지방자치단체가 작성하는 통계나 보유하고 있는 예산 및 재정정보는 유럽연합이 마스트리히트조약을 통하여 규정한 통계방식과 부합하지 못하는 경우가 많았다.

또한 유럽연합과 안정협약이 요구하고 있는 감독기관의 권한 및 기능과 관련하여 당시 재정계획위원회는 오직 권고적 권한만 갖고 있을 뿐 구속력 있는 제재권은 보유하고 있지 못하였다. 이는 특히 독일의 독특한 정치적 상황과도 무관하지 않다. 다시 말하자면 독일은 1990년 이후 연방정부와 주정부를 구성하는 정당이 서로 다르고 이러한 정치적 역학관계로 인하여 연방과 주간의 조율이 원활하게 이루어지지 못하였다. 이로 인하여 연방과 각 주 그리고 지방자치단체 간에는 항상 긴장과 갈등의 가능성이 상존하고 있었으며, 여기에 더하여 특히 주 행정조직법적으로 주에 속하는 지방자치단체들이 연방정부가 주도하는 국가부채 문제와 관련하여 자신들의 예산회계와 재정운용을 통하여 이를 줄이거나 개선하는데 동참하기를 꺼려왔다는 것이다.

이는 결과적으로 주정부가 연방정부의 국가부채문제 해결에 적극적으로 협력하는 것을 방해하였다. 그러므로 연방정부가 유럽연합조약과 안정협약이 요구하는 재정운용의 원칙을 아무리 실천에 옮기려고 노력하였음에도 불구하고 전적으로 그 성과는 각 주와 이에 속하는 지방자치단체의 단순한 호의에 의존할 수밖에 없었음을 의미하는 것이다.

그리고 독일의 경우에는 2001년 당시 유럽연합조약 제104조에서 요구하고 있는 제제조치를 현실화하기 위한 국내의 입법적 준비가 제대

로 이루어지지 못했음을 지적하지 않을 수 없다. 또한 여기에서 언급하지 않을 수 없는 사실은 마스트리히트조약에서 규정한 원칙과 기준에 따라서 과연 독일의 예산회계와 재정운용이 이루어진 것인지를 확인하는 절차도 없었으며, 그에 따라서 시정조치 또한 제대로 이루어지지 못했다는 점을 주목할 필요가 있다. 또한 재정계획위원회가 재정계획을 수립하면서 지나치게 낙관적인 경제전망이나 통계자료에 의존한 결과 과연 독일 국가 전체가 어느 정도의 국가부채를 지속적으로 감당하고 이를 적절하게 관리해 나갈 것인가에 대해서 어떠한 구체적인 제안이나 국민 상호간에 합의를 도출하는 것도 실패했다고 볼 수 있다.

## 2. 해결방안

### 1) 충분한 정보의 확보

이미 언급한 바와 같이 2001년 당시 독일에서는 유럽연합조약 제 104조와 안정협약을 독일국내법으로 수용하는 과정에서 각 주의 중요한 예산회계 및 재정운용의 정보와 통계가 마스트리히트조약이 제시한 기준이나 원칙을 위반하는 문제가 발생하였다. 그리고 이 문제를 전문적으로 토의하기 위하여 구성된 독일의 전문가위원회는 당시 독일의 재정상황에 대한 예측과 그 예측에 기반한 정치적 결정에서 장기적인 안목이 요구된다는 자문하였다.

그리고 전문가위원회는 이러한 재정상황에 대한 예측은 다년간의 통계와 자료를 바탕으로 매우 정확하고 설득력 있는 근거를 가지고 있어야 하기 때문에 이를 위하여 별도의 독립한 예측팀을 설치하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 이러한 예측팀에는 통계를 담당하는 국가공무원뿐만 아니라 연방중앙은행(Bundesbank)의 관련 전문가, 대형 국책 또는 사실 연구기관, 연방재무성 공무원 등이 참여하는

것이 바람직하며, 이러한 팀으로 하여금 향후 독일의 예산과 재정상황이 어떠한 방향으로 발전할 것인가를 전문적으로 예측하는 기능을 부여하는 것이 바람직하다는 점을 강조하였다.

또한 전문가위원회는 연방과 주정부가 분기별로 마스트리히트조약과 안정협약에 규정된 기준과 원칙을 준수하여 재정운용을 하고 있는지, 혹은 현실로 발생한 국가부채는 어느 정도인지를 예측팀에 제출하고 그에 대한 근거를 제시하도록 의무화하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 그리고 연방재무성은 국내총생산 및 예산과 관련된 자료를 검증 가능한 방법으로 작성하도록 하고, 현재의 재정 상태를 바탕으로 하는 향후예측이 정치적인 조치들을 통하여 수정될 여지나 필요가 있는지 추가적인 언급을 반드시 하여야 한다는 점도 강조하였다. 또한 전문가위원회는 연방재무성이 현재 상태를 기초로 하는 향후예측이 이와는 다른 예측분석과 주기적으로 비교 검토하는 것이 필요하다는 의견도 덧붙였다.

## 2) 연방, 각주 및 지방자치단체의 재정운용상 재량에 관한 규정

독일의 연방과 각 주의 입법자들은 유럽연합조약과 안정협약에 따라서 자신들의 재정운용에 대한 재량권 행사를 유럽연합의 기준에 따라 조정하는 의무를 가지고 있다. 이에 대해서는 연방재무성에 설치된 전문가위원회가 독일 전체의 국가부채를 연방과 각주 그리고 지방자치단체에 정확하게 배분할 것을 권고 하였다. 전문가위원회는 일단 국가 전체의 국가부채를 대상으로 연방과 각 주 그리고 지방자치단체들이 부채를 인수할 수 있는 권리를 얻기 위하여 서로 경쟁하게 하고, 그 이후에 연방과 각 주가 서로 적정한 선에서 합의하는 방안을 제안하였다.

그리고 연방과 각 주 그리고 지방자치단체가 인수할 수 있는 부채의 상한을 일정한 고정비율로 정하는 것이 바람직하다는 것이라고 권

고하였다. 물론 이러한 고정비율은 독일 전체의 국가부채를 분배하는 새로운 기준을 만드는 것이므로, 이는 각 주체들이 가지고 있는 경기 조절적 권능과 일치하도록 정하는 것이 바람직하다. 그런데 위에서 언급한 연방과 각 주간에 이루어지는 협상과 합의가 과연 실효성이 있을지는 지극히 의문시 되었다.

우선 독일에서 매년 재정조정법을 통하여 이루어지는 수직적 또는 특히 수평적 재정조정의 경우에도 연방과 각 주 간은 물론 주 상호간에도 지루하고 비효율적인 협상이 이어질 뿐만 아니라, 극적으로 타협이 이루어진다고 하더라도 경제적으로 실현가능성이 그리 높지 못한 것이 현실이기 때문이다. 거기에 더하여 협상이 지향하는 해결방안이 제시된다고 하더라도 국가 전체의 차원에서 수립하는 재정운용 계획과 일치하지 않는 경우가 많다.

이러한 독일의 일종의 국가적 관행은 국가 전체의 부채를 연방과 각 주 그리고 지방자치단체에 분배하는 경우에도 동일하게 나타날 가능성이 크며, 일정한 고정 값에 따라 연방이 중심이 되어 전문적 판단을 기준으로 일률적으로 분배하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

#### (1) 국가부채상한 배분의 재정헌법적 문제

국가 전체의 부채를 연방과 각 주, 지방자치단체에게 분배하는 연방 법률이 제정되는 경우에 이 법률은 당연히 독일기본법상 재정헌법규정의 요건을 충족하여야 한다. 이러한 요건이란 다음과 같다. 1. 제정된 법률에 대하여 연방의회가 입법관할권을 가지고 있는가 2. 헌법의 다른 실체적 조항을 위반하지는 않는가 등이다.

그런데 연방법률을 통하여 고정된 비율로서 연방, 각주 및 지방자치단체에 국가부채를 배분하는 문제에 대해서는 적지 않은 반론이 제기되었다. 따라서 이 문제를 분명하게 하기 위해서는 기본법 제109조를 연방의회가 위와 같은 배분법을 제정할 수 있는 헌법적 근거로 제시

하는 것이 중요하다. 또한 위와 같이 기본법 제109조를 근거로 하여 국가부채를 분배하는 연방법률을 제정하는 경우에 헌법의 다른 조항들과 충돌하지 않기 위해서 중요한 문제는 연방을 구성하는 각 주가 이른바 연방충실의 원칙(Bundestreue)을 따르도록 하는 것이다.

즉 각 주들은 위와 같은 연방법률을 통하여 독일 전체가 유럽연합 조약과 안정협약의 기준을 준수할 수밖에 없다는 현실을 인식하고 연방정부의 정책방향과 의사결정을 존중하도록 하자는 것이다. 또 하나의 방법으로는 각 주들이 유럽연합조약 104조에 직접적으로 법적인 구속을 받도록 하는 것이다. 이와 같은 두 가지 방안을 통하여 연방과 각 주 그리고 지방자치단체가 각자의 재정운용과 관련하여 가지고 있는 재량권이 어디까지인지 명확하게 인식하도록 하는 것이다.

그리고 이러한 연방법률이 제정된다고 하더라도 이것이 결코 각주의 재정운용상의 자율성을 침해하는 것이 아니다. 그 이유는 연방헌법재판소가 결정례를 통하여 연방과 각주가 상호 재정적으로 독립적이라는 의미는 예산편성과 심의확정, 집행 등 예산과정에서 상호 독립적이라는 것이지 국가전체의 재정상황과 관련된 문제에서 상호 조율이 필요하며 자신의 재정규모를 신축적으로 조정할 필요를 부정하는 것은 결코 아니라는 점을 분명히 하였기 때문이다.

## (2) 배분에 대한 실체적 요건

국가 전체의 국가부채를 연방과 각 주 그리고 지방자치단체에 배분하는 법률은 그 이유와 근거를 명확하게 제시하여야 한다. 즉 예상되는 국내총생산을 기준으로 하여 1. 마스트리히트조약이 규정하는 기준에 따라서 허용되는 부채의 전체 액수 2. 전체적으로 허용된 국가부채의 양을 연방과 각 주에 배분하는 비율 3. 각 주 상호간에 배분하는 비율. 문제는 연방과 각 주, 주 상호간에 배분비율을 어떠한 원칙에 따라서 정하겠는가 하는 것이다.



우선 연방과 각 주에 수직적으로 국가부채의 총액을 분배하는 문제는 이미 언급한 바와 같이 재정규모, 과거 신규부채의 증가추이, 누적된 전체 부채액 등을 고려하여 고정비율 또는 고정 값을 적용하는 것이 불필요한 마찰과 정치적으로 소모적인 논쟁을 방지하는데 적합하다. 이는 특히 연방재무성에 설치된 전문가위원회가 강력하게 권고한 사항이기도 하다. 따라서 전문가위원회는 이 문제와 관련하여 해석상의 여지를 남기지 않는다는 차원에서 연방과 주간에 50대 50의 배분 비율을 권고적으로 제시하였다. 그러나 여기에 대해서는 특히 주들이 강력하게 항의하였고 결과적으로 이미 언급한 바와 같이 법률에서는 45대 55의 비율로 결정되었다.

또한 주 상호간에 수평적으로 국가부채를 배분함에 있어서는 관련되는 문헌들이 주내 총생산, 재정규모, 인구수 등에 따르는 비율을 제시하였다. 그런데 최종적으로는 각 주의 인구수를 기준으로 배분하는 것이 가장 합리적이라는 결론에 도달하였다. 그 이유는 인구수를 기준으로 하는 것이 확인가능성이 가장 크며, 또한 정치적으로 악용될 소지도 크지 않다는 이유 때문이다. 그리고 인구는 일부 구조적으로 취약한 주의 재정상황을 가장 객관적으로 나타낼 수 있는 지표가 되기 때문이다.

그리고 인구를 기준으로 하는 분배기준은 경쟁적 연방주의(Wettbewerbsförderalismus)를 지향할 수 있는 계기를 만들 수 있을 것으로 기대한다. 또한 연방법률로 국가부채의 분배기준을 정하는 것에 대하여 비판적인 견해를 제기하는 사람들조차도 인구수는 특정 지역의 생산의 잠재능력을 결정하는 요소라는 점에 대해서 동의하고 있다. 또한 인구수를 기준으로 국가부채를 배분하는 경우에는 일단 추가적인 비용이 거의 들지 않을 뿐만 아니라 재정계획과 예산편성에 있어서 지속성을 보장할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

### (3) 감독기관, 제재조항, 수정절차 등

일단 당시의 감독기관인 재정계획위원회의 결정에 대하여 연방재무 장관이 실질적인 협의권을 행사할 수 있도록 하여 재정계획위원회 의 정치적 위상을 높여서 하나의 정치적으로 구속력이 있는 결정을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 이미 언급한 바와 같이 재정계획위원회가 만장일치로 결정을 내릴 수 없을 때 그러한 결정불능상태를 벗어날 수 있도록 다음과 같은 장치가 마련되었다. 1. 연방과 각 주간의 수직적으로 국가부채를 배분함에 있어서는 45대 55의 배분기준이 적용된다. 2. 주 상호간에도 일정한 합의가 도출되기 어려운 경우에는 일률적으로 인구수에 따라서 국가부채의 허용한도를 배분한다. 이와 더불어 필요한 경우에는 위와 같은 합의를 도출하기 위하여 중재위원회를 고려할 수 있으며, 재정계획위원회가 조기경고권을 발동할 수 있는 권한을 부여하는 것도 검토 대상이었다.

그리고 이러한 분배기준에 따라 연방, 각 주 및 지방자치단체가 할 당된 국가부채인수권이 한계를 넘어서는 경우에는 일정한 제재수단을 예정하고 있다. 이미 설명한 바와 같이 재정계획위원회에 조기경고권을 부여하는 동시에 연방이나 각 주 또는 지방자치단체가 일정한 의무를 위반하는 경우에는 이를 공시하여 예산 및 재정운용상의 난맥상을 공개적으로 문제 삼는 방안도 추진할 수 있다.

독일이 유럽연합 및 안정협약의 당사자로서 이른바 국가부채제재절차에서 살아남기 위해서는 연방을 구성하는 각 주와 지방자치단체가 일정한 의무위반 행위를 행한 경우에는 이에 대한 조기경고장치가 작동할 수 있어야 한다. 그리고 유럽연합조약 104조에 규정한 기준에 위반하는 행위가 있는 경우에는 이를 시정하기 위한 수정절차가 마련 되어야만 이러한 문제를 원만하게 해결할 수 있다.

이미 감독기관의 의사결정과정에서도 언급한 바와 같이 위반행위 시에 이를 시정하기 위한 조치나 결정을 방해하지 못하도록 하는 원칙이 마련되어야 한다. 사람에 따라서는 유럽연합조약과 안정협약에 규정된 기준과 원칙에 대해서 다양한 평가를 내릴 수 있다. 그러나 중요하고 또 분명한 사실은 이러한 법적 기초로부터 유로화를 사용하는 회원국이 마스트리히트조약에서 정한 기준과 원칙을 준수해야 하는 법적 구속력을 받고 있다는 사실이다.

다만, 이러한 유럽연합의 기준들을 독일이 국내법적으로 수용함에 있어서 대체로 성공적이지 못했다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이와 같이 유럽연합의 기준을 구체화하기 위하여 2001년, 2002년 당시 예산기본법(Haushaltsgrundsatzgesetz), 基準法(Maßstäbengesetz)과 連帶協約執行法(Solidarpaktfortführungsgesetz)의 개정 및 제정하였다는 점은 이러한 흠결을 상당 부분 메울 수 있을 것으로 기대하였다. 만약 그렇지 못하는 경우에는 연방재무성의 전문가위원회가 지적하듯이 독일이 유럽연합조약 제104조와 안정협약을 위반하는 것은 우연한 일이 아니고 의도적인 것이라는 비난에서 결코 자유롭지 못하다는 점을 기억해야 할 것이다.

### 3) 전문가위원회의 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 독일이 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약을 독일의 국내법으로 전환 내지 수용함에 있어서는 당시에 여러 가지 해결해야 할 선결적 과제가 있었음을 잘 알 수 있다. 따라서 당시 연방재무부장관 소속하에 설치된 전문가위원회는 이러한 문제들의 해결을 위하여 보고서를 작성하여 연방재무부장관에게 제출하였다. 이하에서는 전문가위원회가 건의한 내용을 요약하여 살펴보기로 한다.

유럽연합조약은 유로화를 사용하는 회원국들에게 예산회계와 재정 운영을 적정하게 할 것과 동시에 마스트리히트조약에서 규정한 국가 부채가 일정한 한계를 넘지 않을 의무를 부과하고 유럽연합의 안정협약을 준수할 것을 요구하고 있다. 유럽연합의 안정협약을 독일법으로 전환 내지 수용하는 것은 특히 독일이 유럽연합의 다른 어느 나라보다도 연방주의가 강하게 작용하는 국가라는 점을 고려할 때 상당한 어려움이 있다. 유럽연합이 독일에게 요구한 협약의 내용은 마스트리히트조약에서 규정한 유럽연합 전체가 지향하는 목적을 실현할 수 있도록 여기에 협조해 달라는 것이다.

그런데 그와 같은 협력적 절차는 몇 가지 기능적 조건을 전제로 한다. 이와 같은 기능적 조건들이 기존의 독일법 체계에서 어느 정도 충족할 수 있는 것인지를 검토하면 그렇지 못하다는 결론에 이른다. 독일에게 적용되는 협약의 내용을 살펴보면 연방이나 각 주 또는 지방자치단체의 재정운용을 적절하게 감시할 통제기구도 없으며, 그에 대한 통계나 정보 역시 제대로 제공되지 못하고, 제재절차 역시 불충분한 상태이며, 재정운용상의 책임 문제를 발생시킨 연방, 사회보험자 단체, 각 주, 지방자치단체에게 의무위반에 대한 제재를 취할 적절한 수단도 없다는 것이다.

이렇게 볼 때 독일은 2001년 당시 마스트리히트조약을 표면적으로는 준수하고 있는 것으로 보이지만 실제로는 그렇지 못하다는 것을 잘 알 수 있다. 이러한 평가에 근거하여 전문가위원회는 독일에게 부여된 안정협약의 내용을 이행하는데 장애가 되는 기능적 결함을 제거하고자 다음과 같은 독일 자체의 안정협약을 제안한다.

(1) 연방과 각 주가 기능적으로 협력하기 위해서는 상호간에 솔직하게 마스트리히트조약이 정하는 기준을 준수하는 목적을 실현함에 있어서 자신이 각출할 수 있는 재정적 여유가 과연 어느 정도인지 밝히

는 것이 중요하다. 그러나 유감스럽게도 오늘날까지도 연방과 주가 이러한 솔직한 입장을 밝히고 있지 못하다. 기존에 연방과 각 주가 서로 동의하여 작성한 안정화 프로그램은 없고 오직 개별적으로만 존재하였는데, 이것이 전체적으로 통합되고 조율되어 단일한 안정화 프로그램으로 성립되는 경우에는 위에서 언급한 연방과 주의 기능적 협력 가능성이 있을 수 있다.

그런데 이러한 통합과 조율이 가능하기 위해서는 연방과 각 주가 안정화 프로그램에 구속력을 부여하는 협상의 기회가 주어져야 한다. 전문가위원회는 이러한 협상과정을 마련하고 분쟁이 있는 경우 이를 해결하기 위해서 원칙을 제시하였다. 연방과 주간의 협상을 통하여 합의가 도출되지 않는 경우에는 이미 언급한 바와 같이 마스트리히트 조약에서 규정한 재정적자의 한계를 사회보험자 단체를 포함하는 연방에 45%, 지방자치단체를 포함하는 주에게 55%로 각각 배분할 것을 권고하였다. 또한 주 상호간에는 인구수에 비례하여 이를 배분할 것도 동시에 권고 하였다.

(2) 그런데 위와 같은 협상과정은 정치적으로 그 위상이 격상된 재정계획위원회가 주도하는 것이 바람직하다. 그리고 재정계획위원회는 이러한 협상을 미리 준비하고 이를 실제로 진행할 전문 인력의 도움을 받아야 한다. 이러한 방식을 따르는 경우에만 일종의 집행가능한 감독기구가 성립할 수 있으며, 감독기구는 협상에 참여하는 당사자가 협상에 응하려하지 않을 때에 조기경고체제를 통하여 협상참여를 유도하고, 그것이 여의치 못할 경우 적기에 태도변화를 이끌어낼 수 있어야 한다.

(3) 수년간 독일의 안정화협약을 준수하지 않는 연방, 주 또는 지방자치단체에게 공개적인 방법으로 공식적인 조기경고를 발한다는 것 자체가 당사자에게는 잠재적인 제재의 효과를 가질 수 있다. 그리고 실제로 위반행위가 발생하는 경우에 전문가위원회는 유럽연합이 의무

위반에 대하여 벌금 등을 부과할 것을 예상하여 이를 책임자에게 적절하게 분배하는 공식적인 제도를 마련할 것을 권고하였다.

(4) 유럽연합조약 제104조에서 정한 국가부채의 상한선 위반을 방지하고 유럽연합조약 제99조 및 안정협약에서 규정한 요건을 준수하기 위해서는 앞서 언급한 조건들을 충족하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그럼에도 불구하고 실제로 위 규정들에 위반하는 상황이 도래하는 경우를 결코 배제할 수 없는데, 이러한 경우에 이를 시정하고 수정할 수 있는 절차가 마련되어야 한다.

그런데 현재 독일에서는 연방과 각주가 유럽연합조약과 안정협약이 규정하는 국가부채의 한계를 넘지 않을 정도의 여력을 가지고 있으나 이는 이미 시대에 뒤지는 기준을 바탕으로 판단한 것이기 때문에 조속한 시일 내에 새로운 기준에 따라 과연 어느 정도의 여력이 잔존하고 있는지 검토가 필요하다. 그런데 여기에 대해서도 어떠한 합의가 도출되지 못하는 경우에는 1) 부분에서 언급한 원칙에 따라서 배분비율을 정하는 것이 합리적이다.

이와 같은 전문가위원회의 권고사항은 독일이 가지고 있는 연방주의적 특성을 적절하게 반영하고 있는 것으로 판단한다. 물론 전문가위원회는 2001년 당시 당분간 독일이 위에서 언급한 모든 조건과 법제도적인 정비를 할 수 있을 것으로는 전망하지 못하였다. 그 이유는 근본적인 개혁은 기본법의 개정을 통하여 이른바 ‘경쟁적 연방주의’(Wettbewerbsföderalismus)의 도입 없이는 이루어지기 어렵기 때문이다. 특히 독일은 재정적으로 어려운 시기에 처할 때 작동할 수 있는 안정협약을 필요로 하는데, 바로 이러한 장치를 마련할 수 있는 제도적 보완이 시급하였다.

후술하는 바와 독일의 국내법적 제도정비와 보완에도 불구하고 이러한 전문가위원회의 경고와 우려는 2002년 독일이 완만하기는 하지만 재정적 위기를 겪으면서 현실화한다.

III. (Haushaltsgrundsätzegesetz), 基準法  
(Maßstäbegesetz) 連帶協約執行法(Solidar-  
paktfortführungsgesetz), (Sak-  
tionszahlungs-Aufteilungsgesetz)

1. 유럽연합의 기준의 국내 입법화

독일은 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약을 국내법적으로 전환 내지 수용하기 위하여 몇 가지 연방법률을 개정 또는 제정하였다. 대표적으로 들 수 있는 것이 2002년 6월 개정된 예산기본법 제51a조라고 할 수 있다. 예산기본법 개정안은 그 이전에 기준법과 연대협약 집행법에 의하여 그 개정의 근거가 마련되었다. 또한 독일은 유럽연합이 정한 국가부채기준을 초과하는 경우 이에 대해 벌금 등이 부과될 경우 이를 연방과 각주 및 지방자치단체에 배분하기 위한 법적 기초로서 2006년 5월 제재금배분법을 제정하였다.

이미 언급한 바와 같이 독일은 유럽연합조약과 안정협약에서 규정한 국가부채의 상한과 관련된 규정이나 요구를 국내법적으로 전환 또는 수용하기 위한 인프라가 당시에는 좋지 않은 상황이었던 것이 사실이다. 특히 독일이 유럽연합의 여러 회원국 중에서 유독 연방주의의 헌법질서와 역사적 전통이 강한 국가라는 점에서 연방을 구성하는 각 주의 재정 및 예산상의 자율성을 훼손하지 않으면서도 유럽연합의 기준과 원칙을 통일적으로 수용할 수 있는 고도의 정치적 타협의 기술이 요구되었다.

그런데 이와 같은 상황에도 불구하고 예산기본법 등 관련 법규에서는 유럽연합의 지침과 원칙을 각 주에 강요하는 방식이 아니라 연방 정부와 유연한 협상을 통하여 문제해결을 시도하는 제도를 선호했다

는 점이 매우 시사적이다. 이는 독일이 앞서 언급한 바와 같이 경쟁적 연방주의를 지향하면서도 전통적으로 독일연방을 작동시키는 원리로서 협력적 연방주의(kooperativer Föderalismus)를 지혜롭게 적용한 사례로 평가받고 있다.

재정계획위원회가 2002년 3월 21일 내린 결정을 바탕으로 독일연방 정부는 각 주들과 협의하여 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약을 구체화하는 독일 국내의 안정협약의 기초를 마련하고 독일연방의 재정질서를 새롭게 구축하는데 역사적인 이정표를 제시하였다. 이와 같이 독일 국내에서 안정협약이 구체화함에 따라서 독일연방의회의 경제·재정위원회가 독일의 연방, 각주 및 지방자치단체를 포함하는 전국국가적으로 준수되어야 할 재정운용의 지침에 대한 규범적 토대가 마련된 것이다.

## 2. 독일 안정협약에 대한 유럽연합의 법적 기준

이미 여러 차례 언급한 바와 같이 독일 국내에서 마련된 안정협약은 마스트리히트 유럽연합조약 제104조에 그 법적 근거를 가지고 있는데, 이에 따르면 유로화를 사용하는 회원국들은 과도한 국가부채를 회피해야 하는 의무를 지고 있다. 그 구체적인 기준으로 위 조항은 회원국이 매년 새롭게 부담하는 부채가 국내총생산의 3%, 전체적으로 누적된 국가부채가 국내총생산의 60%를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 위 규정에 의하여 마련된 집행절차에 따라서 유로화를 사용하는 회원국들이 과도한 국가부채를 가지고 있는 경우 국내법에 위 절차에 상응하는 집행절차를 마련하여 특히 예산회계와 재정운용의 영역에서 유럽연합조약에서 규정한 기준과 원칙을 준수할 수 있도록 강제하는 것이다.

따라서 독일의 경우 연방은 물론 각 주 및 지방자치단체 전체가 이러한 의무를 부담하는 주체가 된다. 특히 이와 같이 유로화를 사용하



는 회원국이 부담하는 구체적인 의무는 안정협약에 의하여 정하여지며, 장기적인 관점에서 하나의 법적 근거를 이루게 된다. 공공재정의 경우에 안정협약은 적어도 균형재정 더 나아가 가능한 경우에는 흑자재정을 운용할 수 있도록 회원국들이 자신들의 국가부채를 관리하도록 규정하고 있다. 유로화를 사용하는 회원국은 유럽연합이사회 1997년 6월 17일 안정협약에 대한 결정과 같은 날 유럽연합이사회 1466/97호에 의하여 재정정책에 대한 감독기구를 마련하고 경제정책에 대한 적절한 감독과 조율을 통하여 중기적으로 균형재정 또는 흑자재정을 이룰 의무가 있다.

### 3. 독일 국내안정협약이 마련된 경과

#### 1) 기준법(Maßstäbengesetz)의 규정

기준법이란 독일의 재정질서 역시 연방주의에 바탕으로 두고 있기 때문에 연방과 주의 이른바 공동세로 규정된 부가가치세의 세수를 연방과 주간에 배분하는 기준과 더불어 주 상호간에 재정조정 및 연방의 주에 대한 추가적인 재정지원의 기준과 원칙을 정하는 법률이다. 이를 위하여 연방의회는 매년 기준법을 제정하고 있다.

이미 상술한 바와 같이 연방정부는 유럽연합조약 및 안정협약의 국내 수용과 독일의 복잡한 연방주의 구조 등을 고려하여 기준법에 예산기본법의 개정을 위한 근거를 마련하였다. 기준법은 독일기본법과 재정조정법 간에 새로운 관계를 설정하여 연방국가인 독일에서 재원분배의 원칙을 구체화 하여야 한다.

그런데 기준법 제4조 제3항은 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약의 기준과 원칙을 독일법에 수용하는 기본원칙을 다음과 같이 규정하고 있다. “연방과 각주의 재정수요를 결정하고 국가예산을 편성함에 있어서는 기본법 제106조 제3항 제4문과 제5문의 규정뿐만 아니라 통

일적인 지출기준을 마련하여 마스트리히트 유럽연합조약 및 안정협약에서 규정에 따라 국가부채를 제한하려는 목적이 실현될 수 있도록 보장하여야 한다.”

## 2) 예산기본법의 개혁

주 상호간 재정조정제도를 새로 개편하면서 連帶協約執行法 내에 예산기본법을 개정하는 내용이 후술하는 바와 같이 삽입되었다. 연대협약집행법은 독일 통일 이후 구 동독지역의 지원 등 다양한 재원분배를 위한 입법으로서 이 법 제7조에서 예산기본법 제51a조항을 규정하고 있다. 삽입된 조항은 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약에서 규정한 내용을 독일의 국내법으로 전환시킬 목적으로 마련된 것이다.

예산기본법의 개정조항들은 연방국가인 독일에서 연방정부 뿐만 아니라 지방자치단체를 포함하고 연방을 구성하는 각 주들에게도 마스트리히트 유럽연합조약에서 정하는 국가부채의 한계를 준수하도록 하는 목적을 가지고 있다. 예산기본법에 이러한 조항이 삽입된 이유와 기본정신은 유럽연합의 회원국들이 유럽연합에 적합하고 이를 지향하는 원칙을 형성하여 이들 회원국들의 예산 및 재정운용을 적절하게 통제할 수 있도록 하며, 동시에 독일이 가지고 있는 특수한 연방주의적 특징을 고려하도록 한 것이다.

예산기본법의 규정을 통하여 마스트리히트 유럽연합조약에서 규정한 기준과 원칙을 위반하지 않도록 사전에 이를 배려하는 예방적 장치가 법적으로 마련된 것이다. 유럽연합의 원칙과 기준에 기속되면서도 동시에 개정 법률은 연방과 각 주 그리고 지방자치단체의 예산운용상의 자율성을 침해하지 않도록 배려하였다. 따라서 예산기본법이 개정됨으로 인하여 연방과 각 주 그리고 지방자치단체에 배분되는 국가부채의 상한을 정하는 문제와 이를 위반하는 경우 가해지는 제재는 부차적인 관심사로 머물게 되었다.

이미 언급한 바와 같이 유럽연합조약과 안정협약의 규정을 독일 국내법으로 수용함에 있어서 연방과 각주 그리고 지방자치단체에게 일정 비율로서 국가부채의 상한을 배분하자는 견해가 우세했다. 따라서 이 중 누구든지 이러한 한계를 넘어서서 의무를 위반하고 그것이 유럽연합의 제재로 이어지는 경우에 이를 연방과 주 그리고 지방자치단체에 어떻게 배분할 것인가가 중요한 관심사였다는 의미이다.

다시 말하자면 연대협약집행법 제7조에 규정된 예산기본법에서는 이러한 강제적 배분과 제재라는 메커니즘 보다는 각 주체들의 자율적인 협상과 조율에 따라서 문제를 해결하려는 입법적 의지가 강하다는 것이다. 연대협약집행법 제7조에 의하여 개정된 예산기본법 제51a조의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

51a조의 제목은 ‘유럽경제 및 화폐공동체 내에서의 예산규율의 유지’이며

- 제1항 : 연방과 각 주는 유럽연합조약 제104조와 안정협약의 규정을 준수할 책임을 지며 신규부채를 감소시켜 균형재정을 이루도록 노력한다.
- 제2항 : 재정계획위원회는 국민경제와 국가재정의 여러 가지 요소를 고려하여 재정에 대한 규율 및 기준법 제4조 제3항에서 정하는 통일적인 지출기준을 권고할 수 있다. 재정계획위원회는 이러한 기초 하에서 연방과 각 주 그리고 지방자치단체 및 지방자치단체의 조합 등의 예산집행, 특히 세출예산과 집행 잔액이 유럽연합조약 제104조와 안정협약의 규정과 일치하는지 공개적으로 논의에 붙여야 한다.
- 제3항 : 연방과 각 주 그리고 지방자치단체 등의 예산규율이 제1항과 제2항에서 규정한 원칙과 기준에 충분하게 합치하지 못하는 경우에는 재정계획위원회는 그 이유에 대하여 공개적

으로 논의에 붙이고, 재정규율을 회복할 수 있도록 권고한다.

이와 같이 개정된 예산기본법의 핵심적인 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 연방과 각주는 균형예산을 이룰 수 있도록 신규의 국가채무를 줄여나가야 한다. 둘째, 연방과 각주 그리고 지방자치단체의 예산회계와 재정운용을 조율하는 기능을 가지는 재정계획위원회의 위상이 강화되었으며, 유럽연합의 원칙과 기준에 따라 보다 그 업무가 보다 구체화 되었다. 셋째, 재정계획위원회는 국민경제와 국가재정의 여러 요소를 고려하여 예산규율에 대하여 권고를 하며, 특히 유럽연합의 원칙과 기준을 보장하는 기준법 제4조 제3항에 따라서 연방과 각주 그리고 지방자치단체에게 통일적인 지출예산의 지침을 줄 수 있다. 넷째, 연방재무부장관, 각주의 재무장관 및 지방자치단체와 지방자치단체 조합의 대표가 참여하는 재정계획위원회는 연방과 각주 및 지방자치단체 등의 예산집행이 안정협약의 규정과 일치하는지 논의한다. 다섯째, 이뿐만 아니라 재정계획위원회는 재정규율을 회복하기 위하여 필요한 경우 이를 위한 권고를 할 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재정계획위원회는 일종의 타협과 조정의 절차를 거쳐서 일치된 의견으로 일정한 권고를 할 수 있다는 점에서 그 위상이 개정 법률을 통하여 강화되었다. 따라서 예산기본법의 개혁은 동등한 자격을 가지는 당사자들의 합의와 협력에 의한 구속력을 강화하는 반면에 법적으로 일정한 상한을 규정하는 등 강제적인 방법으로 해당 주체들의 예산 및 재정적 자율성을 침해하지 않으려고 배려하는 것이 특징적이다.

이렇게 볼 때 독일의 오랜 전통이라고 할 수 있는 ‘협력적 연방주의’를 실현하고 국가부채의 상한을 강제적으로 배분하는 관료주의를 지양하는 목적이 유럽연합의 틀 속에서 재현된 것이라고 평가할 수 있을 것이다. 그리고 균형예산을 지양함으로써 과도한 국가부채가 발

생하는 것을 방지하는 것이 개정 법률의 중요한 목적이라고 할 수 있다. 이를 통하여 특히 각 주의 예산 및 재정운용의 자율성이 보장될 수 있다.

그리고 개정 법률은 독일기본법 제109조 제3항의 규정, 즉 연방정부가 연방은 물론 각주와 지방자치단체 등의 예산운용이 경기에 적합하도록 일반적으로 타당한 원칙을 정하고 다년간의 재정계획을 수립할 수 있도록 한다는 내용을 실현하는 것이다. 다시 말하자면 연방과 각주 그리고 지방자치단체 등이 유럽연합조약 및 안정협약에서 규정하는 기준과 원칙을 준수하면서 동시에 독일기본법 상의 재정질서에 순응하도록 하는 것이다.

또한 중요한 것은 이미 언급한 바와 같이 예산기본법 제51a조 제2항에 따라서 재정계획위원회가 기준법 제4조 제3항에 규정된 연방과 각주 그리고 지방자치단체에게 통일적인 지출예산의 기준을 권고할 수 있다는 점이다. 특히 재정계획위원회가 필요한 경우 재정규율의 회복을 위하여 일정한 권고를 할 수 있도록 한 것은 안정협약이 국가부채가 과도하게 증가할 경우 이를 방지하도록 권고할 수 있는 조항을 독일식으로 수용한 결과라고 할 수 있다. 즉 유럽연합의 차원에서 유로화를 사용하는 회원국의 국가부채가 증가하는 경우 이를 감소시키기 위하여 일차적으로 감독기관이 필요한 권고를 하는 절차를 독일 국내법규에 도입한 것이다.

### 3) 재정계획위원회의 2002년 3월 21일 결정

예산기본법이 개정된 이후에 독일 국내의 안정협약이 작동하기 위한 중요한 조건은 위 개정된 예산기본법 제51a조가 내용에 따라 정상적으로 적용되는 것이다. 당시 가장 현실적인 문제는 유럽연합의 경제·재정위원회가 2002년 2월 12일에 내린 결정인데, 이에 따르면 독일이 2004년도에 균형예산을 이루도록 유럽연합의 다른 회원국에게

의무를 부담하는 내용이다.

이에 따라 독일의 연방과 각 주는 안정협약상의 의무를 이행하기 위하여 2002년 3월 21일 재정계획위원회 특별회의를 개최하여 이에 상응하는 결의를 하였다. 이와 같은 재정계획위원회의 특별회의는 연방주의 국가인 독일의 경우 국가 전체를 아우르는 재정정책을 수립하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있으며, 재정계획위원회가 안정협약에 따라서 구체적인 실천방안을 마련하였다는 점에서 의의를 가지는 것으로 평가할 수 있다.

특히 중요한 것은 당초에는 2005년에 예정되었던 예산기본법이 2002년으로 앞당겨 개정되었다는 것이다. 즉 연방의회는 2002년 6월 6일 連帶協約執行法을 통하여 예산기본법의 개정에 대한 법적 근거를 마련하였으며, 연방참사원 역시 2002년 6월 21일에 신속히 입법조치를 완료하였다. 위에서 언급한 바와 같이 유럽연합이 2004년도에 독일에 게 균형예산을 이루도록 요구한 것과 관련하여 재정계획위원회는 2003년과 2004년 예산편성을 하면서 경기와 관련된 큰 변동이 없는 한 평균 0.5%의 연방예산을 축소하도록 결정하였다.

따라서 2004년에는 국가부채가 국내총생산의 0.2%에 그치고 연방과 사회보험에 45%, 각주와 지방자치단체에 55%를 배분하는 계획의 순조로울 것으로 예상되었다. 이러한 국가부채비율과 각 주체별 배분기준은 2005년과 2006년에도 계속해서 이어질 것으로 예상하여 2006년에는 드디어 균형예산을 이룰 것으로 기대하였다. 동시에 재정계획위원회는 연방을 비롯한 각 주체들이 기존의 지출 이외에 새로운 지출도 대폭으로 축소할 것을 결정하였다. 그러나 이러한 낙관적인 예측은 실현되지 못하였고 결과적으로 유럽연합은 독일에 대하여 2002년에 국가부채의 비율초과로 인한 절차를 개시하게 된다.

#### 4. 제재금지불-분배법(Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbußen gemäß Art. 104 des Vertrags der Gründung der Europäischen Gemeinschaft; Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz - SZAG)

이미 언급한 바와 같이 유럽연합조약 제104조에서 규정한 원칙과 기준을 준수하지 않는 경우에 유럽연합은 시정명령 등의 절차를 거쳐 예치금이나 벌금을 부과할 수 있다. 독일연방의회는 실제로 독일이 유럽연합조약이나 안정협약을 준수하지 않아 예치금이나 벌금이 부과되는 경우 이를 연방과 각주 그리고 지방자치단체 등에게 분배하는 작업이 후속할 것을 예상하여 필요한 입법조치를 행한 것이다.

2006년 9월 12일 제정된 제재금지불-분배법은 이러한 분배의 기준과 절차를 규정하고 있다. 이에 의하면 예치금이나 벌금 등 제재금이 부과되는 경우 인구수에 따라서 연방에 65%, 각주에 35%를 배분하여 부담한다(제2조 제1항).

#### 5. 결 론

이미 언급한 바와 같이 독일연방의회와 참사원이 예산기본법 개정안을 통과시킨 것은 국내 재정정책을 유럽연합의 기준과 원칙에 맞도록 국가부채 문제를 관리한다는 점에서 역사적인 의의가 있을 뿐만 아니라 독일이 유로화를 사용하는 다른 회원국들에게도 신뢰성 있는 모습을 보여주었다는 점에서 큰 의의가 있다. 특히 예산기본법의 개정으로 인하여 마스트리히트 유럽연합조약상 국가부채의 일정 한도를 넘지 않도록 사전적인 배려장치가 마련되었다는 점이 중요하다.

이를 통하여 연방과 각 주는 자신의 예산회계 및 재정운용에 대하여 일정한 규율의 틀을 마련하였으며, 특히 연방주의를 취하고 있는

독일에서 마스트리히트 유럽연합조약의 취지가 항구적으로 실현될 수 있는 토대가 마련된 셈이다. 결과적으로 예산기본법 제51a조와 재정계획위원회의 2002년 결정으로 인하여 독일에 마스트리히트 유럽연합조약과 안정협약의 내용을 실현하는 계기가 마련됨과 동시에 독일 스스로 예산 및 재정운용에 대하여 강력한 규율장치를 마련하였다는 점을 주목할 필요가 있다.

특히 독일이 강한 연방주의적 전통을 가지고 있다는 현실을 감안한다면 연방은 물론 각 주와 지방자치단체까지 모두 참여하여 이들 주체가 유럽연합이 요구하는 원칙과 기준을 합의과정을 통하여 공동으로 실현한다는 점에서 일종의 보편적 타당성을 가지는 재정운용의 규범이 마련된 것으로 볼 수 있다. 특히 예산기본법의 개정과 후속하는 재정계획위원회의 결정은 독일 국내에서 안정협약을 수용하였다는 점에서 커다란 성과가 아닐 수 없다.

특히 여러 차례 언급한 바와 같이 연방을 구성하는 각 주도 일종의 이기주의를 극복하고 연방정부뿐만 아니라 자신들이 적극적으로 유럽연합의 기준을 준수하는 것이 독일 전체의 이익과 더불어 유로화를 사용하는 회원국 전체의 재정 및 경제의 안정을 도모할 수 있다는 점을 인식하였다는 점이 커다란 의미가 있다.

또한 예산기본법이 규정하는 바와 같이 새로운 국가부채를 축소하는 노력을 경주하도록 하고, 연방과 각 주가 통일적인 지출예산의 기준을 준수하도록 하여 일종의 예산 및 재정운용에 있어서 개혁을 시도하였다는 점에서 일단 그 시작을 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 이러한 지출예산에 대한 통일적인 공동지침이 마련됨으로 인하여 이것이 예산을 편성하는 단계에서부터 고려하는 것이 가능해졌다. 이를 통하여 연방과 각 주, 지방자치단체 등이 유럽연합의 기준과 원칙, 그리고 안정협약상의 내용을 준수하여 이른바 예방적 국가부채관리시스템을 구축하고 실행하여 유럽연합에 일종의 롤모델이 될 수 있도록



정착시키는 노력이 계속되는 것이 필요하다.

이와 더불어 유럽연합이 제시한 예산 및 재정운용의 기준과 원칙이 개별 회원국에서 국내법적으로 정착시키는 과정에서 일정한 성공을 거둘 수 있도록 재정계획위원회의 기능과 위상을 격상시키는 노력이 계속되어야 한다. 그러나 이러한 기대에도 불구하고 후술하는 바와 같이 재정기획위원회는 그 구성과 권한에 대한 원시적인 흠결로 인하여 제대로 작동하지 못하였고 결국 2009년 폐지되어 안정화위원회(Stabilitätsrat)에 그 역할을 넘겨주는 운명에 처하게 된다.

## IV.

### 1. 유럽연합기능조약 제121조

유럽연합이 리스본조약을 채택하게 됨에 따라서 독일의 예산기본법 제51a조에 대한 유럽연합 차원의 법적 근거를 이루던 유럽연합조약 제99조와 제104조는 유럽기능조약(Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, 이를 줄여서 AEUV) 각각 제121조와 제126조로 그 위치와 함께 내용이 다소 변경되었다. 개정된 유럽기능조약 제121조의 내용은 다음과 같다.

- 1) 유럽연합의 회원국은 자신의 경제정책을 유럽연합 전체의 공통적인 관심사로 인식하며 제120조에 따라서 경제·재정이사회의 업무에 협조하여야 한다.
- 2) 유럽연합 경제·재정이사회는 유럽연합 집행위원회의 권고에 따라서 회원국 전체와 유럽연합 자체의 경제정책에 대한 기본원칙을 담은 보고서 초안을 작성하고 유럽연합 전체 이사회에 이를 보고한다. 유럽연합 전체 이사회는 경제·재정이사회가 작성한 보고서를 기초로 하여 유럽연합 회원국 및 유럽연합 자체의 경제정

책에 대한 기본원칙을 결정한다. 유럽연합 경제·재정사회는 위 유럽연합 전체 이사회를 기초로 하여 유럽연합 및 회원국 경제정책의 기본원칙을 포함한 권고를 결정한다. 유럽연합경제·재정사회는 이러한 권고결정을 유럽연합 의회에 보고한다.

- 3) 유럽연합 회원국들의 경제정책을 긴밀하게 조율하고 지속적인 경제활동의 통일성을 보장하기 위해서 유럽연합 경제·재정사회는 유럽연합 집행 위원회의 보고서를 기초로 하여 회원국 및 유럽연합 자체의 경제적 상황 및 경제정책이 제2항에서 언급한 경제정책의 기본원칙에 부합하는지 감독하고 정기적으로 전체적인 평가를 시행한다. 유럽연합 경제·재정사회의 다원적인 감독권 행사를 원활하게 하기 위하여 유럽연합의 회원국들은 경제정책의 영역에서 취한 중요한 개별적인 조치들의 내용과 향후 필요하다고 판단하는 지출예산에 대하여 유럽연합 집행위원회에 전달한다.
- 4) 제3항에서 규정한 절차를 시행하면서 유럽연합 회원국의 경제정책이 제2항에서 언급한 경제정책의 기본원칙에 부합하지 않거나 유럽연합의 경제 및 통화정책의 정상적인 기능을 위협하는 경우에는 유럽연합 집행위원회는 이에 해당하는 회원국에게 경고를 발할 수 있다. 또한 유럽연합 경제·재정사회는 유럽연합 집행위원회의 권고에 따라서 해당 회원국에게 필요한 권고를 할 수 있다. 유럽연합 경제·재정사회는 유럽연합 집행위원회의 건의에 따라서 자신의 권고사항을 공개적으로 발표할 수 있다. 유럽연합 경제·재정사회는 위에서 언급한 권고 또는 이를 공개적으로 표명하기로 결정하는 경우에는 동 위원회의 당해 회원국의 표결권을 고려하지 않는다. 기타 이사회회원국의 가중된 정족수는 제238조 제3항 제a호에 의하여 결정한다.

- 5) 유럽연합 경제·재정이사회와 유럽연합 집행위원회의 의장은 경제정책의 감독결과에 대한 보고서를 작성하여 이를 유럽연합 의회에 보고한다. 유럽연합 경제·재정이사회 의장은 이사회가 권고 결정을 공개적으로 발표하는 경우에 유럽연합 의회의 해당 위원회에 출석하여 발언을 요청받을 수 있다.
- 6) 유럽연합 의회와 경제·재정이사회는 정상적인 입법절차에 따라서 법규명령을 통하여 제3항과 제4항에 규정한 감독을 위한 개별적인 절차를 규정할 수 있다.

## 2. 유럽기능조약 제126조

유럽연합이 특히 유로화를 사용하는 회원국에 대하여 예산회계와 재정운용에 대한 일정한 기준을 마련하기 위하여 안정협약과 함께 적용한 핵심적인 조항으로서 과거 유럽연합조약 104조의 규정은 현재 유럽기능조약 제126조로 개편되었으며, 그 내용은 다음과 같다.

- 1) 유럽연합의 회원국은 과도한 국가부채가 발생하지 않도록 하여야 한다.
- 2) 유럽연합 집행위원회는 회원국 재정의 심각한 과실을 확인한 경우 예산 및 국가부채의 수준의 상황 진전을 감독한다. 특히 유럽연합 집행위원회는 다음과 같은 두 가지 기준에 의하여 회원국의 재정규율의 준수 여부를 심사한다.

첫째, 사전에 계획한 국가부채와 현실적으로 발생한 국가부채가 국내총생산의 법정 비율을 초과하였는지, 다만 다음과 같은 경우에는 예외로 한다. 1) 그 비율이 현저히 또는 지속적으로 감소하고 그 숫자가 법정 비율에 근접하는 경우 2) 법정 비율을 일시적·예외적으로 초과하였으나 그 숫자가 법정 비율에 근접하는 경우.

둘째, 국가부채의 전체 액수가 국내총생산에 비추어 법정 비율을 초과하였는지, 다만 초과한 비율이 충분히 감소하고 급격하게 법정 비율에 근접하는 경우에는 예외로 한다. 법정 비율은 유럽기능 조약에 첨부된 ‘개별적인 경우 과도한 국가부채 처리절차를 정한 부속서’에서 정한다.

- 3) 회원국이 위 두 가지 요건을 모두 충족하지 못하거나 하나의 요건만을 충족하는 경우에는 유럽연합 집행위원회는 보고서를 작성한다. 이 보고서에는 우선적으로 해당 회원국의 국가부채가 공공투자 목적을 초과하는지의 여부와 더불어 해당 회원국의 중기 경제 및 재정전망 등을 포함하는 모든 관련 사항들이 포함된다. 또한 유럽연합 집행위원회는 해당 회원국이 위 두 가지 요건을 모두 충족하였음에도 불구하고 과도한 국가부채를 발생시킬 위험이 있다고 판단하는 경우에도 보고서를 작성할 수 있다.
- 4) 유럽연합 경제·재정이사회는 유럽연합 집행위원회의 보고서에 대하여 의견을 표명할 수 있다.
- 5) 유럽연합 집행위원회는 회원국의 국가부채가 과도하게 발생하였거나 발생할 우려가 있다고 판단하는 경우에는 해당 회원국에 의견을 제시하고 이를 유럽연합 전체 이사회에 보고한다.
- 6) 유럽연합 전체 이사회는 유럽연합 집행위원회의 제안에 따라서 과도한 국가부채를 발생시키거나 발생시킬 우려가 있는 해당 회원국의 의견을 청취하고 전체적인 상황을 고려하여 실제로 과도한 국가부채가 발생하였는지 또는 그러한 위험이 존재하는지 결정한다.
- 7) 유럽연합 전체 이사회가 제6항에 의하여 해당 회원국의 과도한 국가부채가 존재한다고 결정하는 경우에는 유럽연합 집행위원회의 제안에 따라서 해당 회원국에게 일정 기간 내에 이를 해소할 목적으로 이러한 사실을 통보한다. 다만, 제8항의 경우를 제외하

고는 이러한 일련의 권고사항은 공개하지 아니한다.

- 8) 유럽연합 전체 이사회는 제7항에서 정한 기간 내에 이러한 권고가 해당 회원국에서 효과적인 조치를 이끌어내지 못하는 경우에는 이를 공개할 수 있다.
- 9) 해당 회원국이 유럽연합 전체 이사회 권고에도 불구하고 필요한 조치를 이행하지 않는 경우에는 일정한 기간 내에 이사회가 해당 회원국의 부채 문제를 해결하기 위하여 적절하다고 판단하는 조치를 취할 것을 결정함으로써 해당 회원국이 이행지체 상태에 있다는 것을 알릴 수 있다. 이 경우 유럽연합 전체 이사회는 해당 회원국의 자구노력을 심사할 수 있는 보고서를 작성할 것을 요구할 수 있다.
- 10) 유럽기능조약 제258조와 제259조에 규정된 제소권은 제1항 내지 제9항의 경우에는 적용되지 않는다.
- 11) 해당 회원국이 제9항에서 규정한 결정을 이행하지 않는 경우에 유럽연합 전체 이사회는 이와 관련되는 하나 또는 다수의 조치들을 적용하거나 또는 경우에 따라서 아래와 같은 조치들을 취하거나 강화할 수 있다.
  - 첫째, 해당 회원국으로 하여금 국가가 채권 또는 기타 유가증권 등을 발행하기 이전에 그에 필요한 추가적인 이유를 이사회에 소명하여야 한다.
  - 둘째, 유럽투자은행은 해당 회원국에 대한 대출정책을 재심사하여야 한다.
  - 셋째, 유럽연합 전체 이사회 판단에 따라서 해당 회원국의 부채 문제가 해결되었다고 볼 수 있는 기간까지 해당 회원국에게 적절한 액수의 무이자 예치금을 유럽연합에 예치하도록 요구할 수 있다.

넷째, 일정한 액수를 벌금을 부과할 수 있다. 유럽연합 전체이사회 의장은 유럽 의회에 이와 같은 결정을 보고하여야 한다.

- 12) 유럽연합 전체 이사회는 이사회의 견해에 따라서 해당 회원국의 부채문제가 해결되었다고 판단하는 즉시 제6항 내지 제9항의 결정이나 권고를 철회한다. 유럽연합 전체 이사회가 이러한 결정이나 권고를 이미 공개한 경우에는 제8항의 철회와 동시에 역시 공개적인 방법으로 해당 회원국의 부채 문제가 해결되었음을 표명한다.
- 13) 제8항, 제9항, 제11항 및 제12항의 결정이나 권고는 유럽연합 집행위원회의 권고에 따라 이루어진다. 유럽연합 전체 이사회가 제6항 내지 제9항, 제11항 및 제12항에 따라서 결정이나 권고를 행하는 경우에는 해당 회원국의 표결권을 고려하지 아니한다. 유럽연합 전체 이사회 다른 회원국들의 가중된 정족수는 유럽기능 조약 제238조 제3항 a호에 의한다.
- 14) 유럽연합 기능조약 제126조의 집행과 관련된 여타의 규정은 이 조약부속서에 규정된 ‘과도한 국가부채 처리에 관한 절차’에 포함된다. 유럽연합 전체 이사회는 특별한 입법절차를 통하여 유럽의회와 유럽중앙은행의 의견을 청취한 후 만장일치로 위에서 언급한 부속서를 대치하는 적절한 규정을 마련할 수 있다. 유럽연합 전체이사회는 유럽기능 조약 제126조의 여타 규정에 반하지 않는 한 유럽연합 집행위원회의 제안과 유럽의회의 의견을 청취한 후 위 부속서의 집행에 필요한 개별 사항이나 개념규정을 마련할 수 있다.

## V.

### 1. 총 설

이미 언급한 바와 같이 유럽연합 차원에서 각 회원국의 국가부채관리에 엄정한 규율을 요구하고 이를 구체화하는 내용이 유럽기능조약

과 안정협약 등에 명시됨에 따라서 독일은 자국의 법제를 꾸준히 정비하여 왔다. 그러나 법률 또는 명령 등의 제정이나 개정만으로는 이러한 문제를 만족스럽게 해결하는데 한계를 가지고 있으므로 독일 기본법의 관련 조항에 대한 신설 또는 개정이 필요하다는 견해가 제시되었다.

이러한 기본법의 개정은 연방국가인 독일에서 연방과 각 주의 재정 질서를 현대화한다는 의미에서도 그 중요성이 강조되고 있다. 연방과 주간의 재정질서를 현대화하고 유럽연합 차원의 요구를 지속적으로 실현하기 위하여 연방의회와 연방참사원은 2006년 12월 15일 공동위원회를 구성하기로 결의하고, 양원 의장이 2007년 3월 8일 위원회를 구성하였다. 공동위원회는 독일 국내 및 유럽연합 등 독일 외부에서 요구하는 안정 및 고용정책에 능동적으로 대처하기 위한 틀을 제시하여 연방과 주간의 재정질서를 현대화한다는 임무를 부여 받았다. 물론 2008년 마련된 기본법의 개정안 조항에는 연방과 주간의 정보통신 업무의 활성화 등 공행정의 효율적인 협력방안에 대한 내용도 포함되었다.

국가부채 등을 제한하기 위한 기존의 기본법 조항에도 불구하고 지난 수년간 독일의 국가부채는 꾸준히 증가되어 위 조항들의 실효성에 대한 의문이 제기되어 온 것이 사실이다. 기본법 제10장에 있는 재정조항들을 개정하는 근본적인 이유와 목적은 유럽연합이 마련한 안정협약상의 의무를 고려하여 연방과 각 주의 예산회계와 재정운용이 장기적인 관점에서 안정성과 지속가능성을 보장할 수 있도록 제도적인 요건을 정비하는 것이다.

이에 따라서 기본법 제109조에 국가의 부채차입 없이도 균형예산을 이루어야 한다는 원칙이 신설되었다. 특히 연방의 경우에는 다음 세대에 국가부채로 인한 부담을 덜어주는 의미의 구조적인 국가부채가 국내총생산의 0.35%를 넘지 않도록 주의의무가 부과되었으며, 각

주는 이러한 구조적인 국가부채 자체가 허용되지 않는다.

물론 이러한 원칙에도 불구하고 일정한 경우 예외가 인정될 수 있는데, 그러한 예외적인 경우란 경기변동으로 인한 국가재정 수입과 지출 등을 고려하여 경제적 위기 등을 극복하고 경제안정을 이루기 위하여 필요한 조치들을 의미한다. 또한 이러한 필요한 조치들이란 경기가 과열되거나 침체되는 경우 모두 적용할 수 있다. 이러한 예외조항은 극심한 자연재해 또는 위기상황으로 인하여 국가의 통제권이 실현되지 못하고 국가의 재정상태를 심하게 훼손하는 상황 등에서 국가의 행위능력을 보장하기 위한 경우에 적용된다. 물론 이러한 예외상황에서 국가부채가 증가하는 경우 그에 대한 상환방법이 마련되어야 한다.

개정된 기본법 제109조는 역시 동시에 개정된 제115조를 통하여 보다 그 내용이 구체화되었다. 또한 각 주에 적용되는 자세한 내용은 주법들에 의하여 규율된다. 그리고 개정된 기본법에 따라서 국가부채를 제한하기 위한 규정은 2011년 처음으로 적용된다. 그런데 유럽연합 차원에서 최근 촉발된 그리스 등의 재정위기를 극복하기 위하여 회원국들이 비상적인 재정지출을 시행하고 있는 상황을 고려하여 이러한 기본법상의 국가부채 제한조항을 2011년부터 적용하는 데에는 현실적인 어려움이 있으므로 기본법 제143d조에는 한시적으로 예외적인 조항을 두고 있다.

이에 따라서 연방은 구조적인 국가부채조항에 대한 예외를 허용 받고 있다. 주 역시 개정된 기본법의 국가부채 제한조항에 대하여 제109조 제3항에 대한 예외를 인정받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 개정된 기본법의 국가부채 제한조항은 연방의 경우 2016년, 주의 경우에는 2020년부터 원칙적으로 적용된다. 또한 기본법 제143d조에 따라서 현재 재정적으로 구조적인 어려움에 처해있는 베를린, 브레멘, 사알란트, 삭센-안할트, 슐레스비히-홀슈타인주에게는 2011년부터 2019년까지 연방정부가 재정정상화를 위한 자금을 지원한다.



## 2. 개정된 재정헌법조항

### 1) 제109조

#### (1) 제2항

제2항에 따라서 연방과 각 주는 유럽연합의 창설을 위한 조약(유럽 연합조약) 제104조(이미 언급한 바와 같이 이 조항은 리스본조약에 따라 개정된 유럽기능조약 제126조로 대체됨)에 의한 재정규율을 위하여 마련된 각종의 법적 규정에 따르는 공통의 책임을 준수하고 이러한 제도적 틀 안에서 전체 경제상황의 균형을 고려한다.

#### (2) 제3항

연방과 각 주의 예산은 국가부채의 차입이 없도록 균형을 이루어야 한다. 연방과 각 주는 정상적인 상태를 벗어나서 발생하는 경기과열이나 경기침체 등이 경제에 미치는 영향 및 자연재해와 국가의 통제를 벗어나서 국가의 재정상태를 심각하게 훼손하는 경우 등에 필요한 예외규정을 발할 수 있다. 이러한 예외규정에 대해서는 부채 상환에 필요한 조치가 마련되어야 한다. 연방의 예산과 관련된 자세한 사항은 제115조가 규정하는 바에 따라서 국가부채가 국내총생산의 0.35%를 넘지 않는 경우에는 제109조 제3항 제1문이 적용된다. 각 주의 예산과 관련된 자세한 사항은 헌법이 주에게 부여한 권한의 범위 안에서 제115조가 규정하는 바에 따라 국가부채가 허용되지 않는 경우에만하여 제109조 제3항 제1문이 적용된다.

#### (3) 제5항

유럽연합이 유럽연합조약 제104조(리스본조약에 따라 개정된 유럽 기능조약 제126조)에 따라서 예산규율을 위하여 제재조치를 부과한

경우 연방과 각주는 65대35로 이를 부담한다.

## 2) 제109a조

예산에 대한 위기상황을 극복하기 위하여 연방참사원의 동의를 얻은 연방법률은 다음과 같은 사항을 규정한다.

1. 공동의 위원회(안정화위원회)를 통하여 연방과 각주의 예산에 대한 지속적인 감독
2. 예산의 위기상태를 확인하기 위한 요건과 절차
3. 예산에 대한 위기상태를 극복하기 위한 회생절차

안정화위원회의 결정과 그의 근거가 되는 토의자료는 이를 공개한다.

## 3) 제115조 제2항

수입과 지출은 원칙적으로 국가부채의 차입 없이 균형을 이루어야 한다. 이러한 원칙은 국가부채로 인한 수입이 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않는 경우에 적용한다. 또한 정상적인 상황을 벗어나는 경기변동은 경기과열이나 경기침체를 모두 고려하여야 한다. 제1문 내지 제3문이 허용하는 국가부채의 한도를 벗어나 실제로 국가부채가 인수된 경우에는 이를 통제하는 계정에 기록한다 ; 국내총생산의 1.5%를 넘어서는 국가부채의 경우에는 경기변동에 합당한 것으로 본다. 이와 관련된 자세한 사항, 특히 재정거래에 대한 수입과 지출의 정산, 경기정산절차에 기초하여 경기변동을 고려한 연간 순국가부채 상한에 관한 계산절차 및 통상적인 국가부채를 벗어나는 경우의 통제와 조정 등에 대해서는 연방법률로 규정한다. 국가의 통제를 벗어나거나 국가의 재정상황을 심각하게 훼손하는 자연재해 또는 비정상적인 위기상황의 경우에는 연방의회의 다수결로 국가부채의 상한을 초과할 수 있다. 이러한 결정에는 상환규정이 포함되어야 한다. 제6문에 규정된 상

환은 적절한 시기 안에 이루어져야 한다.

### 3. 개정의 근거

#### 1) 제109조와 제115조 개정의 배경과 목적

지난 수십 년 간 독일에서 이루어진 국가부채 문제의 전개 상황을 고려하여 보면 기존의 재정헌법 조항이 새로운 국가부채의 발생을 효과적으로 억제하지 못하였으며 국내 총생산 대비 국가부채의 비율이 꾸준히 상승해 왔음을 알 수 있다. 기존의 기본법 제115조는 1967년과 1969년 사이에 있었던 재정개혁의 결과라고 볼 수 있는데, 당시 국가부채는 국내총생산의 20%에 불과했으나 현재 그 비율은 70%로 상승하였다. 이러한 국가부채 문제의 증가와 이에 대한 대처가 미흡했던 것은 연방과 각 주의 일부 재정헌법의 관련 조항이 경제적 또는 정치적으로 잘못된 신호를 보내온 것에 기인하는 것이 사실이다.

현재까지 이른바 금과옥조로 취급되던 기본법 제115조는 일부 주 헌법에도 그대로 수용되어 독일에서는 국가부채의 일반조항으로서의 기능을 했다고 보아도 무방한데, 이를 통하여 연방이나 주정부는 예산안에 계상된 공공투자에 상응하는 액수의 신규 국가부채를 허용해 온 것이다. 이 규정의 구조적 결함은 국민경제의 실질성장에 어울리지 않는 총투자개념을 적용한다는 것 외에도 다음과 같은 점에서 취약성을 가지고 있다.

즉 기존의 제115조는 극심한 경기변동이 있는 경우 지나치게 광의로 이해될 수 있는 예외규정과 더불어 예산편성에 있어서의 규정준수와 예산집행에 있어서의 규정준수에 대한 연결고리가 부족하고, 경기가 호황일 경우 국가가 세수증대 등을 통하여 적립한 예산잉여금을 경기가 극심하게 침체되어 국가의 재정지출이 불가피한 경우 예외규정을 활용하여 전체경제적인 균형에 대한 장애를 극복할 목적에 투입

하도록 하는 의무 등이 결여되어 있다는 점이 문제로 지적되어 왔다.

또한 1967년과 1969년 당시의 경제 및 국가의 재정여건과 현재는 다음과 같은 점에서 근본적으로 변화되었다.

첫째, 고령화와 저출산과 같은 인구의 변화와 그로 인한 사회보장적 지출 증가 등은 국가에게 보다 많은 지출을 요구하고 있으며 그에 따라서 세대 간에 새로운 재정적 부담의 분배를 불가피하게 한다.

둘째, 국가부채의 증가로 인하여 국가적 업무의 수행을 위한 재정적 활동의 여지가 축소하고 그에 상응하여 성장과 고용 역시 더욱 큰 어려움을 겪게 되었다.

셋째, 세계화에 따라서 독일경제가 세계경제의 일부로 편입되는 과정이 가속화함에 따라서 국가의 재정정책을 통한 한 국가의 거시적인 경제조정행위가 그만큼 실효성을 잃게 되었다.

넷째, 기본법의 재정조항과 함께 유럽연합 차원의 사전적 혹은 사후 교정적인 지침과 결정 등이 양적·질적으로 증가하고 특히 국가부채 문제와 관련하여 안정협약의 준수가 현안으로 부상하였다. 특히 리스본조약의 체결로 인하여 더욱 직접적으로 유럽연합의 조약상 의무가 회원국의 공적 영역에 지속적이고 미래지향적인 영향력을 강화하였다.

이와 같은 변화된 여건과 상황 하에서 기본법 제109조에 연방과 각 주의 신규 국가부채의 억제를 위한 새로운 규정이 만들어진 것이다. 이미 언급한 바와 같이 이러한 신규정은 유럽연합의 안정협약이 지향하는 이른바 예방적 조치라는 철학에 따라서 장기적으로 연방과 각 주 예산의 존속가능성을 보장하고 이러한 기준과 원칙에 따라서 경기 적응적이고 미래지향적인 재정정책을 가능하게 하려는 목적을 가지고 있다. 이에 따라서 제115조는 제109조에서 규정한 기본원칙을 구체화하고 연방정부에 대하여 국가부채의 헌법적 한계를 명시하였다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있을 것이다.

## 2) 제109조 개정의 근거

위에서 언급한 바와 같은 취지를 반영하고 재정헌법이 새로운 여건에 능동적으로 대응하기 위하여 제109조는 아래와 같은 내용으로 개정되었다. 즉 “연방과 각주는 유럽연합의 창설을 위한 조약(유럽연합조약) 제104조(이미 언급한 바와 같이 이 조항은 리스본조약에 따라 개정된 유럽기능조약 제126조)에 의한 재정규율을 위하여 마련된 각종의 법적 규정에 따르는 공통의 책임을 준수하고 이러한 제도적 틀 안에서 전체 경제상황의 균형을 고려한다”

이에 따라서 연방과 각 주의 예산은 신규 국가채무의 차입이 없이 균형예산을 이루어야 한다. 이러한 원칙에 대한 예외는 경기과열이나 경기침체로 인한 극심한 경기변동으로 인하여 연방과 각 주의 예산경제에 미치는 부정적인 과급효과를 차단하기 위하여 필요한 경우에 한하여 허용될 수 있을 뿐이다.

이와 같이 연방과 각 주의 균형예산이라는 원칙 하에서 연방은 경기변동과는 무관하게 인정되는 매우 제한된 범위의 국가부채 차입의 구조적 재량권을 부여받게 되었다. 이러한 재량권이라는 것은 세대간의 정의실현이라는 관점에서 연방의회에게 수입과 지출관리를 위하여 일정한 입법재량권을 부여하여 질적으로 고양된 조치를 취할 수 있도록 하는 것이다.

보다 상세하게 말하면 입법자가 취할 수 있는 세대간 정의실현을 위한 조치는 지속적으로 경제의 성장과 발전을 도모하여 후세대에게 그 과실이 귀결될 수 있도록 하는 동시에 그로 인하여 국가재정이 정상적으로 작동하는데 지장을 주지 않도록 하는 고도의 세련되고 질적으로 고양된 재정운용을 의미한다. 다만, 제109조는 연방과는 달리 각 주에게는 이러한 구조적인 입법재량권을 부여하지 않았다.

이러한 연방의 이른바 구조적 재량권은 동시에 유럽연합이 특히 안정협약을 통하여 지향하는 예방적 예산운용과 그 궤를 같이하는 것이다. 유럽연합이 지향하는 예방적 예산운용은 유로화를 사용하는 회원국들은 균형예산 또는 흑자예산을 운용할 수 있도록 중기예산정책의 목표를 설정한다는 것이다. 안정협약이 지향하는 사전적 예산 또는 재정운용원칙은 이러한 목표를 달성하지 못한 경우에 가해지는 제재 등 사후적 조치와 함께 2005년 개정을 통하여 그 실효성이 강화되었다.

이와 같은 원칙 하에서 유럽연합이 지향하는 중기 재정운용은 다음과 같은 세 가지 목표를 실현하는 것이다. 첫째, 마스트리히트 유럽연합조약이 규정한 국내총생산 대비 3%의 신규 국가부채의 상한과 함께 둘째, 이를 통하여 장기적으로 국가재정의 조속한 안정을 이룩할 것과, 마지막으로 궁극적으로 구조적 재량권을 적절하게 활용하여 성장과 안정을 위한 의미 있는 국가의 투자가 이루어져야 한다는 것이다.

안정협약에서는 중기재정정책의 목표만을 설정하여 각국의 입법자에게 상당히 광범위한 입법재량을 부여하고 있으나 연간 신규의 국가부채의 액수가 어느 정도인지에 대해서는 명확한 지침을 주고 있지 않다. 이미 언급한 바와 같이 기본법 제109조에서는 연방에 대하여 일정한 구조적 재량권을 부여하고 있는 반면에 각 주에 대해서는 이러한 재량권을 인정하고 있지 않은 점 등을 고려하여 구체적인 액수는 안정협약의 철학과 취지로부터 도출하는 수밖에 없다.

국가부채의 차입 없이 균형예산을 이루어야 한다는 원칙이 연방과 각 주에서 다소 탄력적으로 적용될 수 있다는 사실은 기본법 개정을 위한 공동위원회의 모든 참가자들에 의하여 공유된 인식이며, 객관적 이유가 있는 것으로 수용되었다.

제109조 제3항에 의하여 각 주에 국가부채의 제한을 규정한 것이 제79조에 의하여 보장하는 각주의 국가적 성격의 핵심적인 내용을 침해하는 것은 아니며, 동시에 이것이 제109조 제1항 상 각주의 예산독

립성을 훼손하는 것도 물론 아니다. 이것은 기본법이 연방과 각 주의 재정운용이나 예산의 독립성을 원칙적으로 보장함에도 불구하고 그에 대한 광범위한 제한을 동시에 허용하고 있다는 사실과 무관하지 않다.

다시 말하자면 기본법의 재정조항은 연방국가 독일 전체의 재정질서를 규율하는 것으로서 연방과 각 주의 재정적 독립성은 연방과 각 주간의 세수배분이나 재정조정을 위한 질서에 비하여 하위에 있다는 것을 의미한다. 보다 직접적인 예산운용에 관한 제한으로서는 연방과 각 주의 재정과 예산운용이 국가 전체의 경제적 균형을 고려하여야 한다는 목표에 대한 기속으로부터 나오는 것으로 볼 수 있다.

기존의 기본법 구 제109조 제4항은 국가 전체의 경제적 균형이 훼손되는 것을 방지하기 위하여 연방입법자에게 신규 국가부채의 규모, 상환조건 및 시기 및 적립금의 적립의무 등에 대하여 광범위한 규제와 형성을 위한 입법재량을 부여하고 있다. 국가부채의 인수에 대한 제109조 제3항은 위에서 언급한 원칙과 연방입법자의 재량권의 행사를 준수하며 예산 및 재정운용에 있어서 각 주에게 제도적인 자율권만을 부여한 것으로 이해할 수 있다. 제109조 제3항은 연방과 각 주에게 신규의 국가부채를 절대적으로 불허하는 것이 아니라 구조적으로 균형예산을 이룰 것을 주문하고 있는 것이다. 그러므로 극심한 경기의 변동이나 비정상적인 위기상황에서의 신규 국가부채는 여전히 허용된다.

### 3) 제115조 개정의 근거

제115조는 제109조에서 연방의 재정 및 예산운용, 특히 국가부채에 대한 내용을 구체화하고 있다. 이로서 기존의 제115조가 국가부채의 증가를 억제하는데 가지고 있었던 구조적으로 취약점이 보완되었으며, 1967년과 1969년 재정개혁을 통하여 도입한 연방의 국가부채에 대한 헌법규정이 아래의 내용을 통하여 보완된 것이다.

첫째, 명시적 혹은 잠재적인 국가부채의 증가추세를 고려하여 소위 세대간 재정부담의 재조정이라는 문제는 균형예산원칙에 입각하여 해결되어야 하며, 국가의 총투자금액에 해당하는 액수의 국가부채를 허용하던 조항은 폐지되고 위 내용을 통하여 대체된 것이다.

둘째, 이른바 세대 간 정의의 실현이라는 관점에서 인정되는 구조적 입법재량은 매우 제한된 범위에서의 입법재량으로서 지속적인 성장의 과실이 미래세대에게 귀속될 수 있는 입법조치에만 한정된다. 한 가지 오해해서는 안 될 사항은 이러한 매우 협소한 구조적인 입법재량은 향후 재정계획을 입안함에 있어서 국가부채를 자동적으로 증가시키는 근거가 될 수 없다는 사실이다.

셋째, 기존의 구 제115조와는 달리 개정된 제115조는 국가부채 문제와 법적으로 그 개념이 불명확한 공적 투자의 연결고리를 차단함으로써 연방입법자로 하여금 지속적인 성장과 발전을 강화하는 정책, 특히 인적자원을 양성하는 정책을 수행함에 있어서 보다 많은 유연성을 부여하였다. 바로 이러한 점에서 제115조는 안정협약의 개혁과 리스본조약의 전략을 독일의 재정질서에서 구현하고 있는 것으로 평가할 수 있으며, 단순히 양적인 개념에서 벗어나서 공적 재정의 질적 향상에 그 목표를 두고 있다.

넷째, 이른바 구조적 재량이라는 국가부채관리를 위한 국가의 활동여지는 국가부채의 가능성과 범위를 현저하게 제한하고 있으며 이를 통하여 가시적이고 지속적인 국가부채 비율의 감소와 이자부담을 축소할 것으로 보인다.

다섯째, 경기변동을 안정화하는 것은 연방입법자가 이른바 경기정산절차라는 것을 통하여 이루어지는데, 여기에는 이른바 안정화 요소라는 것이 경기과열과 경기침체 등에 자동적으로 상호 작동하는 것을 말한다. 안정화 요소의 상호 작동이라는 것은 경기과열로 인하여 발생한 재정흑자가 경기침체 시에 국가부채를 통하여 조성된 국가재정



으로 인한 적자를 메워주는 것을 말하며, 이를 통하여 장기적으로 균형예산원칙을 실현하는 것이다. 이러한 경기정산절차를 통하여 국가부채가 장기적으로 누적되거나 증가하는 것을 방지하는 목적을 실현할 수 있다.

여섯째, 통제계정과 균형예산원칙을 통하여 예산집행에 있어서 국가부채의 제한에 관한 규정이 준수될 가능성이 현저히 높아진다. 통제계정을 통하여 재정운용의 구조적 결함이 확인되고 지속적으로 기록된다. 그리고 국가부채의 한계가 일정한 비율을 넘어서는 경우에는 이를 경기에 적합하도록 수정한다. 이렇게 함으로서 다시 경기가 정상화되는 경우 구조적인 국가부채 문제를 예방할 수 있다.

일곱째, 이에 비하여 예외조항의 요건은 보다 엄격화되었다. 또한 연방입법자가 이러한 예외조항의 적용을 원하는 경우에는 동시에 상환계획도 입법에 반영하여야 한다. 상환계획에는 일정한 비율을 초과하는 국가부채에 대하여 적절한 기간을 정하는 내용이 포함되어야 한다. 이를 통하여 국가부채가 지속적으로 증가하는 것을 방지하고 상환계획을 경기에 적합하도록 집행할 수 있다.

여덟째, 기존의 기본법 제115조 제2항을 삭제하여 국가부채에 대한 규범의 실효성을 제고하였다. 과거와는 달리 제115조의 국가부채의 한계조항은 연방이 국채를 발행하여 연방특별채산을 설치함으로써 이를 회피할 수 있었던 여지를 봉쇄하였다.

재정거래의 수입과 지출에 대한 정산, 이른바 경기정산절차에 의한 경기과열 및 경기침체의 완화와 균형예산원칙의 실현, 예산집행에 있어서 이러한 원칙의 준수 등을 통하여 제115조는 연방에 대한 국가부채에 대한 재정헌법의 구체화라는 과제뿐만 아니라 유럽연합이 제시한 안정협약의 기준을 실현한다는 목적을 가지고 있다. 개정된 재정헌법조항 제109조와 제115조는 원칙적으로 2011년부터 적용된다.

그러나 최근 유럽의 재정 및 경제위기로 인하여 국가부채가 증가하고 개정된 조항에 의한 한계조항을 2011년부터 적용하는 것이 어려운 상황에서 연방과 각주는 143d조에 의하여 한시적으로 그 적용의 유예를 받을 수 있다. 그럼에도 불구하고 어떠한 일이 있더라도 개정된 조항은 연방의 경우 2016년부터, 각 주의 경우에는 2020년부터 적용된다.

각 주는 잠정적으로 기존의 재정헌법 규정에 따라서 개정된 제109조의 적용을 회피할 수 있다. 그러나 각 주는 유예기간 중에 예산 및 재정운용을 통하여 2020년에는 반드시 균형예산을 이루어야 한다. 연방의 경우에도 제115조 제2항 제2문이 정하는 국가부채의 한계비율인 국내총생산의 0.35%를 초과하는 것이 가능하지만 2011년부터 점진적으로 국가부채를 축소시킴으로서 과도한 구조적 부채를 해소하여 제 115조가 규정하는 요건을 2016년에는 반드시 충족하여야 한다.

## VI.

### 1. 예산기본법 제51조의 개정 및 제51a조의 삭제

이미 언급한 바와 같이 연방과 각 주의 재정 및 예산규율을 담당하던 재정계획위원회는 그 구성이나 운영과 관련하여 비판의 대상이 되어온 것이 사실이다. 유럽연합조약이 리스본조약으로 대체되는 과정에서 유럽기능조약 제126조의 규정에 따라서 독일기본법 제109조와 제115조가 개정되고 그에 따라 기존의 재정계획위원회에 대한 법제적 정비의 필요성이 제기되었다. 그러므로 독일은 2009년 예산기본법을 개정하여 기존의 재정계획위원회를 폐지하고 안정화위원회를 설치하였다.

기존의 재정계획위원회가 설립될 당시 주요한 과제는 연방, 각 주 그리고 지방자치단체 및 그 조합의 예산회계와 재정운용을 조율하고 감독하여 이들의 재정행태가 일관된 원칙에 따라 이루어짐으로서 국민 경제 전체의 발전과 균형을 도모하는 것이었다. 그런데 시간이 점차로 지나면서 재정계획위원회의 과제와 기능의 중심이 위에서 서술한 내용으로부터 연방과 각 주 그리고 지방자치단체 등의 재정규율을 강화하고 유럽연합의 안정협약의 준수 여부를 감독하는 것으로 이동하였다.

이러나 독일의 제2차 재정개혁에 따라서 독일의 국가부채 문제는 헌법적으로 재 규율되기에 이르렀다. 연방과 각 주 그리고 지방자치단체의 재정적 위기상황을 극복하고 사전에 이를 회피하기 위하여 연방과 각 주 그리고 지방자치단체의 예산회계와 재정운용을 지속적으로 감독하기 위하여 재정계획위원회를 폐지하고 안정화위원회(Stabilitätsrat)를 설치하기 위한 예산기본법의 개정이 이루어진 것이다.

기존에 예산기본법 제51조와 제51a조는 재정위원회의 설치와 운용에 관한 법적 근거를 이루고 있었다. 즉 51조는 재정위원회의 구성과 업무에 관한 조항이며, 제51a조는 유럽연합조약과 안정협약의 준수에 관한 내용이다. 그런데 제51조의 개정을 통하여 기존의 제51a조의 내용이 모두 제51조에 흡수되고 기존의 제51조에 규정된 재정위원회의 구성과 업무에 관한 내용은 후술하는 바와 같이 안정화위원회법 제2조 제2항에 규정되었다.

이미 언급한 바와 같이 기본법 제109조 제2항에 따라서 연방과 각 주는 유럽연합의 창설을 위한 조약(유럽연합조약) 제104조(이미 언급한 바와 같이 이 조항은 리스본조약에 따라 개정된 유럽기능조약 제126조)에 의한 재정규율을 위하여 마련된 각종의 법적 규정에 따르는 공통의 책임을 준수하고 이러한 제도적 틀 안에서 전체 경제상황의 균형을 고려한다. 결국 이러한 헌법적 요청에 따라서 연방과 각 주가

공동으로 참여하는 공동위원회 형태인 안정화위원회가 예산 및 재정 계획의 수립과 집행과 관련하여 국민경제와 재정경제적인 거시적 틀을 마련하는 조정적 역할을 담당하게 된 것이다.

안정화위원회 내에 설치된 경기예측위원회의 토의결과는 연방과 각주 그리고 지방자치단체가 예산의 편성 및 집행 시에 반드시 고려하여야 하는 필수 사항이다. 안정화위원회는 위에서 언급한 업무 외에도 독일통일 이후에 구동독지역에 대한 발전상황을 담은 보고서에 대하여 논의하며 이와 관련된 연방정부의 의견을 청취한다.

안정화위원회를 설치하기 위하여 예산기본법의 개정과 함께 안정화위원회의 설치 및 예산위기 방지를 위한 법률(*Gesetz zur Errichtung eines Stabilitätsrates und zur Vermeidung von Haushaltsnotlagen*; ‘안정화위원회법’이라 부른다)이 2009년 제정되었다. 그런데 안정화위원회법 제2조 제2항에 의하면 이 법에 따라서 다른 종류의 업무도 안정화위원회에 위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 이러한 다른 종류의 업무위탁을 통하여 안정화위원회는 헌법상의 기구로서(제109a조 제1호) 연방과 각주 그리고 지방자치단체의 예산회계, 재정운용을 감독하여 국가 전체적인 경제상황을 경기에 합당하도록 조절한다. 이 외에도 재정 및 인적 통계법(*Das Finanz- und Personalstatistikgesetz*)의 개정을 통하여 안정화위원회의 운영에 필요한 물적 인프라가 구축되었다.

## 2. 안정화위원회법

이미 언급한 바와 같이 독일 연방의회는 예산기본법의 개정과 함께 2009년 8월 10일 예산 위기상태를 방지하기 위하여 안정화위원회법을 제정하여 2010년부터 시행하고 있다. 안정화위원회의 구성은 연방재무부장관, 각주의 재무부장과 및 연방경제부장관이 위원으로 참여하며 연방정부 내에 설치한다(제1조 제1항). 안정화위원회의 임무는 연

방, 각주 및 지방자치단체의 예산회계와 재정운용을 주기적으로 감시하고 제5조에 규정된 회생절차를 집행하며, 이 법률에 따라서 기타의 과제를 위탁할 수 있다(제2항).

## VII.

### (Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus)

이상에서 언급한 바와 같이 유럽연합 및 각 회원국, 독일이 국가부채 문제를 해결하기 위한 수년간의 노력에도 불구하고 최근 그리스, 스페인 등을 비롯한 유럽연합회원국이 겪고 있는 미증유의 재정 및 경제위기를 타개하기 위하여 비상조치가 요구 되었다. 또한 이러한 위기를 극복하는 과정에서 회원국의 재정상황은 극도로 악화되었다. 그리고 이러한 경제 및 재정위기는 국가재정의 기본여건을 변화시키는 것으로서는 설명할 수 없을 정도로 단기간에 이루어진 측면이 있다. 만약 이러한 위기가 계속된다면 일부 회원국의 지불능력을 훼손하고 유로화를 사용하는 회원국의 재정건전성과 안전성을 크게 위협할 것이 분명하다.

이러한 이유 때문에 2010년 5월 10일 유럽연합 정상이 참여하는 전체 이사회는 유로화를 사용하는 회원국들의 재정안정을 위한 조치에 합의하고 이를 결정하였다. 유럽연합 전체 이사회는 관련 당사국에서 재정정상화를 위한 조치들이 속도를 내야한다고 주문하였으며, 이를 위한 포르투갈과 스페인의 제안을 환영하였다. 향후 유럽연합 집행위원회의 제안에 따라서 일정한 조건 하에 재정 및 경제위기를 겪고 있는 회원국에 대한 재정지원이 가능해 진다.

물론 이러한 재정지원에는 해당 회원국의 통제를 벗어나서 당해 국가의 재정이나 경제를 심각하게 위협하는 사태가 벌어져야 한다는 조

건을 충족해야 한다. 이와 더불어 유럽연합 전체 회원국은 정부간 협약을 통하여 안정화체제에서 사용가능한 수단이 모두 소진한 이후에도 재정문제가 해결되지 않는 경우에 대비하여 추가적인 지원가능성에 대한 가능성을 열어 놓았다.

재정 및 경제위기를 겪고 있는 회원국을 위하여 일종의 목적회사(Zweckgesellschaft)가 설립되었다. 독일연방재무부장관은 유럽연합회원국 중 유로화를 사용하는 회원국이 설립한 이 목적회사가 경제위기를 겪고 있는 회원국의 지불능력을 유지하기 위한 비상조치에 필요한 지원을 위하여 차입한 채무에 대하여 1230억 유로의 한도 내에서 지급보증을 할 수 있다. 물론 이러한 지급보증은 당해 회원국의 지불능력을 유지하고 유로화의 안정을 위하여 필요한 비상조치가 필요한 경우에 한한다(제1조).

## VIII.

유럽연합의 상당수 회원국이 유로화를 단일화폐로 사용하여 통화공동체를 지향하게 되면서 가장 시급하고 동시에 우려하는 문제는 유로화의 안정성과 지속가능성을 보장하는 것이다. 유로화의 안정과 지속가능성을 보장하기 위해서는 이를 단일화폐로 사용하는 회원국의 재정건전성이 확보되고 경제활동이 정상적으로 이루어지는 것이 무엇보다 중요하다. 유럽연합은 유로화 안정화라는 제도적인 틀을 보장하기 위해서 1992년 마스트리히트조약과 더불어 안정과 성장을 위한 협약을 마련하고 각 회원국의 부채관리가 일정한 한도를 초과하는 경우 각종의 제재절차와 수단을 지속적으로 강구하고 있다.

독일 역시 유럽연합 차원의 노력에 동참하기 위하여 2001년부터 각종의 입법조치를 단행하여 왔다. 독일이 역사적·전통적으로 유지하고 있는 강한 연방제의 특성에도 불구하고 각종의 입법조치를 통하여

연방정부는 물론 연방을 구성하는 주와 지방자치단체 모두 독일이 안정협약상의 의무를 준수하는 것이 독일은 물론 유럽연합과 유로화의 안정을 위하여 중요하다는 책임의식을 공유하게 되었다는 것은 중요한 성과로 볼 수 있다.

다만, 2009년 기본법 제109조와 제115조에 대한 개정을 통하여 유로화의 안정과 국가부채는 법률이나 시행령의 차원에서만 해결할 문제가 아니라 국가 전체의 헌법적 재정질서의 개편이 불가피하다는 점을 우리도 주목할 필요가 있다.

물론 경제의 흐름이나 국가재정운용의 문제를 헌법이나 법률 등 규범을 통하여 묶어 두는 것이 과연 가능하며 또한 바람직스러운 일인가에 대해서는 근본적인 의문이 제기될 수 있다. 이 문제는 유럽연합의 안정협약이 국가부채의 일정한 상한을 규정한 것과 더불어 “경제현실에 대한 규범의 역할이 제한적일 수밖에 없다”는 회의론에 힘을 실어줄 수도 있다. 그러나 안정협약과 독일기본법 제109조, 제115조는 상한의 위반 시에 일정한 제재절차를 예정함으로써 그 실효성을 확보하는 장치를 동시에 마련하고 있다.

“나는 아침 9시까지 출근한다”는 원칙을 가지고 있어도 이러한 원칙을 언제나 준수할 것을 기대하기는 어렵다. 또한 그러한 원칙에 대한 예외도 허용될 수 있어야 한다. 그러나 그러한 원칙을 제대로 준수하지 못하는 경우 자신이 속한 조직이 일정한 불이익을 가하는 제재수단과 절차를 개시하는 경우에는 조직의 근무질서는 그러한 것이 없는 경우에 비하여 보다 엄정해질 수 있다. 다만, 그러한 제재수단은 실천가능성과 당사자들의 수용가능성을 고려해야만 실효성을 가질 수 있다는 점을 기억해야 할 것이다.

## 토 론 문

변무웅 (대진대 조교수, 법학박사, LL.M.-Koeln)

김성수 교수님의 논문을 잘 읽었습니다. 전체적으로 이 주제에 관하여 **두 개 방향**에서 접근할 수 있다고 생각합니다. 국가 단위나 차원에서 유럽연합을 바라보는 측면과 유럽연합 차원이나 단위에서 국가를 바라보는 측면이 그것입니다. 하지만 일단 통합화가 가동한 이상 현재 상황에서도 일단 유럽연합의 관점이나 차원이 더욱 중요하다고 봅니다.

본래 **유럽의 통합**을 진전시켜 특히 **일원화한 통화를 사용하는 경제 및 통화 연합**을 이룬 데에는 **독일통일**이 크게 작용했다고 합니다. 독일의 통일로 유럽의 심장부에 종래보다 더 큰 국가를 형성하는 데 유럽 각 나라와 러시아 등이 긍정적으로 대처한 이유는 그 반대급부로 독일이 종래 마르크화를 포기하고 유럽통합 화폐인 유로를 받아들일 것이라는 약속에 있었다고 합니다. 종래 경제적 강자인 독일이 그 대신에 자국에서 성공을 거둔 독립된 중앙은행 제도로 물가 수준을 유지하던 통화체제를 모델로 유럽중앙은행을 구성해야 한다는 조건 아래 상대적으로 우위를 차지하였습니다. 반면에 **유럽 자체**로서는 미국을 비롯한 아메리카 대륙과 중국을 비롯한 아시아 대륙에 대한 상당한 규모의 경제영역을 장악하기 방편으로 여하튼 유럽통합을 끈질기게 추구하지 않으면 안 되었습니다. 이 경우 개별국가와 유럽연합은 상당 부분이 겹칩니다. 유럽연합 체제에서 더 유리한 국가와 덜 유리한 국가의 격차는 모종의 보완조치가 없는 한 개별국가 체제보다 더 심하게 벌어질 것입니다. 통합의 과정에서 시도했던 유럽헌법의 제정



은 실패했지만 실질적 내용은 리사본 조약으로 그대로 유지했다고 합니다.

유럽연합이 정치적으로나 경제적으로 아직 **단일국가 내지 연방국가 수준까지 통합**을 이룩하지는 못했습니다. 유럽연합의 어떤 사태이든 궁극적으로는 단일국가나 연방국가의 시각에서 보면 여전히 협상을 통한 형성의 영역이 남아있기 마련입니다. 그렇게 빈 곳을 의식하면서 개별국가로서 독일의 법제를 이를 수용하기 위하여 법률을 비롯하여 헌법 즉 기본법까지 개정해야 하는 상황은 결코 생소한 것이 아닙니다.

이하에서는 김성수 교수님이 해당 항목마다 세세하게 설명해 주신 데 기대어 대개 큰 흐름만 훑어서 유럽 차원의 규범을 살펴보고 그 다음에는 이에 대응하는 독일의 법제적 상황을 지적해서 서로 호응하는 바나 준수해야 할 사항을 살펴본다.

#### 유 럽:

유럽경제통화연합(Europäische Wirtschafts- und Währungsunion - EWWU; 이를 줄여서 Wirtschafts- und Währungsunion - WWU)<sup>1)</sup>

1990-1999

제3단계 (통합통화 사용, 각국 중앙은행의 자금지원 기능배제 등)

안정과 성장에 관한 협약

- 제1차

- 제2차 (2005) 유럽법원의 판결을<sup>2)</sup> 계기로 기본요건을 완화하였다.<sup>3)</sup>

1) wikipedia: “Europäische Wirtschafts- und Währungsunion” (2010. 10. 07.)

2) EuGH, Urteil vom 13.7.2004 - C-27/04.

3) 당시 안정과 성장에 협약의 개혁상황에 대해서는 Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (veroeffentlicht auf EurActiv -<http://www.euractiv.com>: 30. Juni 2005, updated: 29. Januar 2010); Martin Karl Georg Heipertz, Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt - Institutionendesign im Selbstbindungsdilemma, Dissertation (Koeln), Januar 2005; 국내문헌으로는 김재훈, “유럽연합의 재정정책 조정에 관한 연구: ‘성장과 안정 협약(Stability and Growth Pact)’을 중심으로”, 『세계지역연구논총 제28집 제1호』(한국

그리스사태4)

- 2009/10 유럽통화기금(Europaeische Waehrungsfonds) 설립 및 예산 사전제출 제도5) 확립; 10. Mai 2010 유럽안정체계(Europaeischer Stabilisierungsmechanismus); 유럽 재정안정화 지원 목적조합(eine Zweckgesellschaft - die Europaeische Finanzstabilisierungsfazilitaet - EFSF)6) - 지급보증 등 금지 원칙을7) 회피하기 위한 방편으로 설립.
- 안정과 성장에 관한 협약의 계속적 발전에 관한 제안8)
- (지급보증, 조세이전, 국가파산, 유럽연합 이탈 내지 강제탈퇴)

**독일 국내법의 대처:**

1969. 08. 19. - 2001 예산기본법(Gesetz ueber die Grundsaeetze des Haushaltsrechts des Bundes und der Laender - Haushaltsgrundsaeetzegesetz - HGrG)

세계지역학회 2010), 211쪽 이하 특히 221쪽 이하에서는 아일랜드 사례, 포르투갈 사례, 독일 사례, 프랑스 사례 등에 관하여 비교적 세세하게 설명하였다.

- 4) 유로지역 내의 국가파산에 관련하여 안정화기금, 파산법, 유럽채권 등의 문제에 관하여 재정학적으로 접근한 논의로서는 Dullian, Sebastian/Daniela Schwarzer, Umgang mit Staatsbankrotten in der Eurozone - Stabilisierungsfonds, Insolvenzrecht fuer Staaten und Eurobonds (SWP-Studie: Stiftung Wissenschaft und Politik - Deutsches Institut fuer Internationale Politik und Sicherheit), Berlin Juli 2010; 그리고 암묵적 공공채무에 관한 재정학적 논의로서는 Hishow, Ognian N., Die implizite oeffetnliche Schuld - Schuldenproblem »plus« der Europaeischen Union (SWP-Studie), Berlin Oktober 2010. (인터넷에서 다운로드 가능) 참조.
- 5) 이에 관해서는 성승제/ 길준규/ 박중수, 『재정건전성 확보를 위한 재정규율의 법적 고찰』(한국법제연구원, 2009. 7.), 132쪽 이하의 국가 내부의 “사전예산 제도” 참조.
- 6) wikipedia: “Europaeische Wirtschafts- und Waehrungsunion” (2010. 10. 07.) 참조.
- 7) Die “No-Bail Out”-Klausel in Art. 125 AEUV stellt sicher, dass ein Euro-Teilnehmerland nicht für Verbindlichkeiten und Schulden anderer Teilnehmerländer haften oder aufkommen muss. Diese Klausel soll gewährleisten, dass für die Rückzahlung öffentlicher Schulden die Staaten selbst verantwortlich bleiben. Die Übertragung von Risikoprämien infolge einer nicht tragbaren Haushaltspolitik einzelner Staaten auf die Partnerländer soll damit vermieden werden. Mit dieser Bestimmung soll auch eine vernünftige Haushaltspolitik auf einzelstaatlicher Ebene gefördert werden. (aus EU-Glossar: 2010. 10. 07.)
- 8) 계속 형성하며 발전 과정에 있는 안정성장 협약의 상황과 전망에 대해서는 Kerber, Markus C., Die Vorschlaege zur “Fortentwicklung” des Stabilitaetspakts, Maerz 2005; wikipedia: “Europaeische Wirtschafts- und Waehrungsunion”와 “Stabilitaets- und Wachstumspakt” (2010. 10. 07.) 등 참조.

2001. 9. 9. - 기준법(Gesetz ueber verfassungskonkretisierende allgemeine Massstaebe fuer die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, fuer den Finanzausgleich unter den Laendern sowie fuer die Gewaehrung von Bundesergaenzungszuweisungen - Massstaebegesetz - MassstG)

2001. 12. 20. 연대협약 계속 집행법(Gesetz zur Fortfuehrung des Solidarpaktes, zur Neuordnung des bundesstaatliche Finanzausgleichs und zur Abwicklung des Fonds Deutsche Einheit - Solidarpaktfortfuehrungsgesetz) - 1993년 3월 13일 연방과 각 주가 합의한 제1차 연대협약(Solidarpakt I)은 1995년에 효력을 발생하여 2004년까지 구현할 예정이었다. 이미 목표 달성이 불가능하다고 드러나자 2001년 12월에 다시 제2차 연대협약(Solidarpakt II)을 체결하였는데 이는 2019년까지 시행할 예정.<sup>9)</sup>

2006. 9. 5. 제재금 지급 배분법(Gesetz zur innerstaatlichen Aufteilung von unverzinslichen Einlagen und Geldbussen gesmaess Artikel 104 des Vertrags zur Gruendung der Europaeischen SGemeinschaft - Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz - SZAG)

2010. 5. 22. 지급보증 인수에 관한 법률(Gesetz zur UEbernahme von Gewaehrleistungen im Rahmen eines europaeischen Stabilisierungsmechanismus - StabMechG)

결론적으로 몇 개 질문이 생성됩니다.

유럽 차원에서

- 현재 유럽통합의 수준은 어떤 정도입니까.
- 개별국가의 파산사태에 유럽연합은 어떻게 대처할 수 있습니까.
- 16개 유로통합 가입국가와 27개 유럽연합 가입국가 중 나머지 11개 국가의 관계.
- 가입이나 탈퇴 내지 강제탈퇴 등의 기준, 수단, 절차 등은 구성할 수 없는지

---

9) wikipedia: “Solidarpakt” (2010. 10. 04.) 참조.

개별국가인 독일의 관점에서

- 헌법적 주권의 관점에서 어디까지 유럽연합의 관여를 허용할 수 있는지
- 개별국가 유지의 관점에서 어디까지 관여할 수 있는지

기왕에 상세하고 체계적 논문에 몇 개 부분을 보완해 주시기 바랍니다.

- 안전성장협약의 제1단계와 제2단계 구별
- 그리스사태로 인한 각 제도와 안전성장협약의 한계 점검

감사합니다.

“

”

(

)

## I. 개 관

“안정과 성장에 관한 협약”(The Stability and Growth Pact, SGP)은 경제통화연합(EMU)하에서 유럽연합(EU) 회원국 간의 재정정책을 조정하는 법적 기반을 제공하는 협약이다.<sup>1)</sup> 회원국의 재정정책을 유럽연합 집행위원회와 이사회가 감독하고, 위반 국가에 대하여 일련의 경보를 발한 후에 최종 위반 시에는 제재를 가하는 제도이다. 1997년 채택된 이 협약에 따라 회원국은 소위 ‘마스트리히트 기준’이라고 불리는 다음 기준을 준수해야 한다.

- 한 해의 예산적자가 GDP의 3%를 초과하지 않을 것(지자체를 포함한 모든 공공예산을 포함한다)
- 국가채무가 GDP의 60% 혹은 그 근접가액 이하일 것.

안정과 성장에 관한 협약은 독일이 선도적으로 주장하였다. 1950년대 이후의 독일 경제의 안정적 성장에 저 인플레이션 정책이 기여했다고 생각하는 독일은 유로를 통한 유럽에서의 화폐통합이후에 각 회원국의 인플레이션 정책 추구를 억제할 필요를 느꼈으며 그것이 동협약의 주요 동인으로 작용하였다.

동 협약은 크게 예방적 메커니즘(preventive arm)과 교정적 메커니즘(dissuasive arm)을 가지고 있다. 예방적 메커니즘은 각 회원국이 중기적으로 어떻게 건전한 재정 상태를 달성, 유지할 것인가를 보여주는 안정화 혹은 융합 프로그램<sup>2)</sup>을 매년 제출할 것을 요구한다. 집행위원회(Commission)가 이 프로그램을 평가하고 이사회(Council)가 의견을 제

1) [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/index_en.htm)

2) 유로 회원국은 안정화 프로그램, 기타 회원국은 융합 프로그램을 제출한다.

시한다. 예방적 메커니즘을 위해 두 가지 정책수단이 있다. 첫째, 집행위원회의 제안에 기초하여 이사회가 과도한 적자 발생을 예방하기 위한 조기 경보를 발할 수 있다. 둘째, 집행위원회가 회원국의 재정정책의 전체적 함의에 대하여 해당 회원국에 직접 정책 권고를 발할 수 있다.

교정적 메커니즘은 과잉적자절차(excessive deficit procedure, EDP)이다. 이 절차는 기본조약의 GDP 3% 한계를 초과하는 적자에 대하여 발동된다. 적자가 지나친 것으로 결정되는 경우 이사회는 해당 회원국에 과잉적자 교정을 위한 권고를 발하며 이행을 위한 일정을 제시한다. 만약 권고를 이행하지 않는 경우 유로가입 회원국에는 제재조치가 가해질 수 있다.

고령화 사회에 접어들면서 EU회원국들은 장기적으로 재정의 지속가능성을 유지해야 한다는 도전에 직면하고 있다. 이에 대응하여 EU차원의 공동 장기 예산 전망이 수행되고 개별 회원국의 상황이 평가 감독된다. 재정의 장기적 지속가능성은 안정과 융합 프로그램의 평가에 있어서도 고려된다.

## II. 근거 법규

### 가. 조약상 근거

유럽연합의 운영에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 중에 제121조(구 99조) 안정화와 융합 프로그램 그리고 조기경보체제를 위한 다자간 감독, 제126조(구 104조) 과잉적자절차(EDP), 그리고 과잉적자절차에 관한 부속프로토콜이 관련 규정이다.

#### 제121조(구<sup>3)</sup> 99조) - 감독체계

1. 회원국은 자국의 경제정책이 공동관심사임을 인정하고 제120조 규정에 따라 이사회에서 이를 조정한다.

---

3) 유럽공동체설립조약(TEC)

2. 이사회는 집행위원회의 권고를 기반으로 회원국과 유럽연합 경제정책의 대강의(broad) 지침 초안을 작성하여 유럽이사회에 보고하여야 한다. 유럽이사회는 이사회에 보고에 기초하여 회원국과 유럽연합 경제정책의 대강의 지침에 관한 결론을 논의한다. 이 결론을 기반으로 이사회는 대강의 지침을 제안하는 권고를 채택하여야 한다. 이사회는 유럽의회에 이 권고를 고지하여야 한다.
3. 회원국 경제정책의 긴밀한 조정과 경제성과의 지속적 융합을 확보하기 위하여 이사회는 집행위원회가 제출한 보고를 기반으로 회원국과 유럽연합의 경제상황, 이의 제2항에 언급된 대강의 지침과의 합치성을 감독하고 정기적으로 전체적 평가를 행하여야 한다. 이 다자간 감독을 위하여 회원국은 경제정책 분야에서 취한 주요한 조치에 관한 정보와 기타 필요한 정보들을 집행위원회에 전달하여야 한다.
4. 제3항의 절차에 따라 어떤 회원국의 경제정책이 제2항의 대강의 지침에 불합치한다고 결정되거나 경제통화연합의 정상적 운영에 위해를 줄 수 있다고 결정하는 경우 집행위원회는 해당 회원국에 경고를 발할 수 있다. 이사회는 집행위원회의 권고를 기반으로 해당 회원국에 필요한 권고를 발할 수 있다. 이사회는 집행위원회의 제안을 기반으로 그 권고의 공개를 결정할 수 있다. 본 항과 관련하여 이사회는 해당 회원국을 대표하는 이사회 회원의 표를 산입하지 않고 의결하여야 한다. 여타 이사회 회원의 가중다수결은 제238조(3)(a)에 의거하여 정의되어야 한다.
5. 이사회와 집행위원회는 다자간 감독의 결과에 대해 유럽의회에 보고하여야 한다. 이사회가 그 권고를 공개한 경우에 유럽의회의 관련 위원회는 이사회장의 출석을 요구할 수 있다.



6. 유럽의회와 이사회는 일반적 입법절차에 따른 규칙의 형식으로 제3항과 제4항에 언급된 다자간 감독절차를 위한 구체적 준칙을 채택할 수 있다.

**제126조(구 104조) - 과잉적자절차(EDP)**

1. 회원국은 과도한 정부 적자를 회피하여야 한다.
2. 집행위원회는 회원국의 예산상황과 정부채무 총량의 변화를 감독하여 중요한 문제가 있는지 확인하여야 한다. 특히 집행위원회는 다음과 같은 두 가지 기준을 기반으로 예산원칙의 준수를 조사하여야 한다.
  - (a) 계획되거나 실현된 정부 적자비율이 GDP대비 기준비율을 초과하는지. 다만 다음의 경우 예외이다.
    - 그 비율이 실질적으로 그리고 지속적으로 하락하여서 기준 비율에 근접한 수준에 도달하거나,
    - 기준비율 초과가 단지 예외적이고 한시적이며 그 비율이 기준비율에 인접해 있는 경우
  - (b) GDP 대비 정부채무 비율이 기준비율을 초과하는지 여부. 다만 그 채무 비율이 충분히 감소하고 있으며 만족할만한 속도로 기준비율에 접근하는 경우는 예외이다.

기준비율은 기본조약에 부속된 과잉적자절차에 관한 프로토콜에 규정된다.
3. 어느 회원국이 이 요건중 하나 이상의 요건을 충족하지 못하는 경우 집행위원회는 보고서를 준비하여야 한다. 집행위원회의 보고서는 해당 정부적자가 정부투자지출을 초과하였는지 여부, 기타 해당국의 중기 경제예산상황을 포함한 모든 관련 요소를 고려하여야 한다. 집행위원회는 또한 위 기준의 요건을 충족함에도 불구하고 어느 회원국에 과잉 적자의 위험이 있다고 판단하

- 는 경우 보고서를 준비할 수 있다.
4. 경제재정위원회(the Economic and Financial Committee)는 집행위원회 보고서에 대한 의견을 작성하여야 한다.
  5. 집행위원회가 어느 회원국에 과잉적자가 존재하거나 발생할 수 있다고 판단하는 경우에는 그 회원국에 의견을 발하고 이를 이사회에 고지하여야 한다.
  6. 이사회는 집행위원회의 제안에 기초하고 당해 회원국의 견해를 고려한 후에 전반적인 평가를 하고, 과잉적자가 존재하는지를 결정하여야 한다.
  7. 이사회가 제6항에 의거 과잉적자가 존재한다고 결정하는 경우 이사회는 지체 없이 집행위원회의 권고에 기반을 두어 그 회원국에 주어진 기간 내에 그 상황을 종료하도록 권고를 채택하여야 한다. 제8항 규정을 조건으로 이 권고는 공개되지 않는다.
  8. 주어진 기간 내에 권고에 응하는 효과적 조치가 취해지지 않은 경우 이사회는 그 권고를 공개할 수 있다.
  9. 회원국이 지속적으로 이사회 권고를 이행하지 않는 경우에는 이사회는 그 회원국에 이사회가 판단하기에 상황을 개선하기 위하여 필요한 적자감축을 위한 조치를 정해진 기간 내에 취할 것을 통지하는 결정을 할 수 있다. 그러한 경우에 이사회는 회원국의 교정노력을 검사하기 위하여 특정한 일정에 따라 보고서를 제출할 것을 요청할 수 있다.
  10. 제258조<sup>4)</sup>와 제259조<sup>5)</sup>에 규정된 제소권한은 본 조 제1항 내지 제9항과 관련해서는 행사될 수 없다.
  11. 어느 회원국이 제9항에 따른 결정을 준수하지 않는 한에 있어서 이사회는 다음 조치중 하나 또는 그 이상을 적용하거나 강화

---

4) 회원국의 의무불이행에 대한 집행위원회의 제소

5) 회원국의 의무불이행에 대한 타 회원국의 제소

할 것을 결정할 수 있다:

- 당해 회원국에 채권이나 증권을 발행하기 전 이사회가 정하는 추가적 정보를 공표할 것을 요구,
- 유럽투자은행(European Investment Bank)의 당해 회원국에 대한 대출정책의 재고를 요청,
- 해당 회원국에 이사회가 보기에 과잉적자가 교정될 때까지 적정한 규모의 무이자 예치금을 유럽연합에 기탁할 것을 요구,
- 적절한 규모의 벌금을 부과.

이사회장은 취해진 조치를 유럽의회에 고지하여야 한다.

12. 이사회는 당해 회원국의 과잉적자가 교정된 경우 제6항 내지 제9항 그리고 제11항의 결정과 권고 중 일부 또는 전체를 폐지하여야 한다. 이사회가 이전에 공개 권고를 한 경우에는 제8항의 결정이 폐지되는 경우 즉각 해당 회원국의 과잉 적자가 해소되었다는 공개 발표를 하여야 한다.

13. 제8항, 제9항, 제11항, 제12항의 결정과 권고를 함에 있어 이사회는 집행위원회의 권고에 기반을 두어야 한다. 제6항 내지 제9항, 제11항, 제12항의 조치를 채택함에 있어 이사회는 해당 회원국을 대표하는 이사회 회원의 표를 산입하지 않고 의결하여야 한다. 나머지 이사회 회원의 가중다수결은 제238조(3)(a)에 의거하여 정의되어야 한다.

14. 본 조의 절차 이행과 관련된 추가 규정은 기본조약에 부속된 과잉적자절차에 관한 프로토콜에 정한다. 이사회는 이 프로토콜을 대체하는 적절한 규정을 채택하는 경우에는 유럽의회와 유럽중앙은행과의 협의를 거친 후 특별입법절차에 의거 만장일치에 의하여야 한다. 본 항의 다른 규정을 조건으로 이사회는 집행위원회의 제안에 기반하여 위 프로토콜의 적용을 위한 구체적 준칙과 정의를 유럽의회와 협의 후에 정할 수 있다.

**과잉적자절차에 관한 프로토콜(Protocol on the excessive deficit procedure)**

**제 1 조**

유럽연합의 운영에 관한 조약 제126조(2)에 언급된 기준 비율은:

- GDP 시장가 대비 계획되거나 실현된 정부 적자의 비율이 3%;
- GDP 시장가 대비 정부채무의 비율이 60%

**제 2 조**

기본조약 제126조와 본 프로토콜에서:

- “정부”란 일반정부로서 유럽통합경제회계시스템(European System of Integrated Economic Accounts)에 정의된 대로의 중앙정부, 지역 혹은 지방정부, 그리고 상업적 활동을 제외한 사회안전기금을 의미한다.
- “적자”란 유럽통합경제회계시스템에 정의된 대로의 순차입을 의미한다.
- “투자”란 유럽통합경제회계시스템에 정의된 대로의 총고정자본 형성을 의미한다.
- “채무”란 앞 1문에 정의된 일반정부의 영역 내부와 영역 간에 정리된 연말에 미해결된 명목가액의 총채무의 합을 의미한다.

**제 3 조**

과잉적자절차의 효율성을 확보하기 위하여, 회원국정부는 본 절차 하에서 제2조1문에 정의된 일반정부의 적자에 대하여 책임이 있다. 회원국은 자국의 예산절차 하에서 이 영역의 의무를 준수하는 것이 가능하도록 하여야 한다. 회원국은 자신의 계획되고 실현된 적자와 채무수준을 즉시 그리고 정기적으로 집행위원회에 보고하여야 한다.

#### 제 4 조

집행위원회는 이 프로토콜의 적용에 이용되는 통계자료를 제공하여야 한다.

##### 나. 시행법령 및 가이드라인

- Council Regulation (EC) 479/2009 on the application of the Protocol on the EDP - 과잉적자절차 프로토콜의 적용에 관한 규칙 (정확한 데이터를 위한 회계기준, 보고방식, 기한 등에 대해 규정)
- Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact, Amsterdam, 17 June 1997
- European Council Presidency conclusions of 22-23 March 2005, endorsing and including the ECOFIN Council report of 20 March 2005 on “Improving the implementation of the Stability and Growth Pact”
- Consolidated version of Council Regulation (EC) 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies - “안정과 성장에 관한 협약”의 예방적 메커니즘
- Consolidated version of Council Regulation (EC) 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure - “안정과 성장에 관한 협약”의 교정적 메커니즘
- Code of conduct - “Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes”, endorsed by the ECOFIN Council on 10 November 2009
- October 2006 ECOFIN Council conclusions on the quality of public finances

- October 2007 ECOFIN Council conclusions on improving the effectiveness of the Stability and Growth Pact

### Ⅲ. 시 행

안정과 성장에 관한 협약은 좌파로부터는 너무 경직적이라고 우파로부터는 너무 유약하다고 비판받는다. 이 협약의 주창자였던 독일과 프랑스조차도 협약을 위반하는 등 회원국의 협약 준수도가 높지 않다. 협약 위반에 따른 절차의 진행은 여러 국가에 대해 다수 있었지만 벌금이 부과된 적은 없다. 2008년 이후 영국에 대해 취해진 조치는 아래와 같으며 현재의 재정적자에 대해 영국은 2014/15 회계 연도까지 시정조치를 완료하여야 한다.

2008년 이후 영국의 재정적자에 대한 EU의 조치		
조 문	조치의 명칭	일 자
104(3)	Commission report	11.06.2008
104(3)	Commission report - Annex	11.06.2008
104(5)	Commission opinion on the existence of an excessive deficit	02.07.2008
104(6)	Commission recommendation for a Council decision on the existence of an excessive deficit	02.07.2008
104(7)	Commission recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation	02.07.2008
104(6)	Council decision on the existence of an excessive deficit	08.07.2008
104(7)	Council recommendation to end the excessive deficit situation	08.07.2008
104(8)	Commission recommendation for a Council decision establishing inadequate action	24.03.2009
104(8)	Council decision establishing inadequate action	27.04.2009
104(8)	Commission recommendation for a Council decision establishing inadequate action	24.03.2009
104(8)	Council decision establishing inadequate action	27.04.2009

2008년 이후 영국의 재정적자에 대한 EU의 조치		
조 문	조치의 명칭	일 자
104(7)	Commission recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation	11.11.2009
126(7)	Council recommendation to end the excessive deficit situation	02.12.2009
	Commission communication to the Council on action taken	06.07.2010
	Council conclusions	13.07.2010

2010년 9월 29일 집행위원회는 “안정과 성장에 관한 협약”의 이행의 감독과 집행을 강화하고 거시경제 불균형을 예방하고 교정하며, 일관된 회계원칙과 다년간 예산계획으로의 전환 등을 내용으로 한 6개의 법 개정안을 제안하였다.<sup>6)</sup>

## 2                      1998                      (Finance Act)

### I. 개 관

제1부 소비세: 주세, 유류세, 담배세, 사행업세, 자동차세 등

제2부 부가가치세

제3부 소득세, 법인세, 자본이득세

제4부 상속세

---

6) COM(2010) 522, Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure; COM(2010) 523, Proposal for a Council Directive on requirements for budgetary frameworks of the Member States; COM(2010) 524, Proposal for a Regulation on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area; COM(2010) 525, Proposal for a Regulation on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area; COM(2010) 526, Proposal for a Regulation amending Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies; COM(2010) 527, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and correction of macroeconomic imbalances.

제5부 기타의 세금: 보험세, 토지조성세, 가스세, 덤핑세 등

제6부 보칙

재정안정성

155조 재정안정화준칙

156조 연차 예산문서

157조 감사원장

국가차입(제158조~162조)

유럽단일통화

기타

## II. 재정안정화준칙 관련 규정

### 가. 제155조 재정안정화준칙

(1) 재무부는 제2항의 핵심원칙을

(a) 재정정책, 그리고 (b) 국가채무관리정책

의 형성 및 이행에 적용할 준칙을 준비하여 의회에 제출하여야 한다.

(2) 핵심원칙은 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성이다.

(3) 이 조항에 의거 준비되는 준칙은 다음 사항을 포함하여야 한다.

(a) 각 핵심원칙이 재정정책 및 국가채무관리정책에 갖는 함의에 대한 재무부의 이해

(b) 제156조의 이행을 위하여 재무부가 필요하다고 생각하는 규정

(c) 제1항에 언급된 정책을 형성하고 이행하기 위하여 사용되는 회계, 예측, 기타 문서의 준비에 적용되는 회계방법과 원칙

(4) 제1항에 의거한 준칙이 의회에 제출된 경우에도 재무부는 경우에 따라 그 준칙을 수정할 수 있다. 그 경우에는 수정된 준칙을 의회에 제출해야 한다.



- (5) 이 조항에 의거 의회에 제출된 준칙은 하원의 의결로 승인되어야 발효한다.
- (6) 재무부는 이 조항에 의거 의회에 제출되고 승인된 준칙을 적절한 방법으로 발간하여야 한다.
- (7) 이 조항에 의거 의회에 제출되는 첫 번째 준칙은 1998. 12. 31. 이전에 제출되어야 한다.

나. 제156조 연차 예산문서

- (1) 재무부는 매 회계 연도에 대한 다음의 문서를 작성하여 의회에 제출하여야 한다.
  - (a) 재무제표와 예산서
  - (b) 경제·재정전략보고서
  - (c) 채무관리보고서
- (2) 매 회계 연도에 대한 재무제표와 예산서의 제출보다 재정안정성 준칙이 정하는 기간 앞에 재무부는 사전예산서를 준비하여야 한다.
- (3) 재무부는 제2항에 의거 준비된 사전예산서를 의회에 제출하여야 한다.
- (4) 이 조항에 의해 재무부가 준비하여 의회에 제출하여야 하는 문서의 내용과 시점은 재정안정성준칙의 관련 규정에 합치하여야 한다.
- (5) 감사원장은 이 조항과 재정안정화준칙에 의거하여 재무부가 준비하는 문서의 기본 가정과 약정이 재무부에 의해 자신에게 제출되면 이를 검사하고 하원에 보고하여야 한다.
- (6) 제5항에 의거한 감사원장의 보고는 그것이 언급하는 문서가 의회에 제출되는 것과 동시에 또는 가능한 빨리 제출되어야 한다.
- (7) 재무부는 이 조항에 의거하여 의회에 제출하는 문서를 재정안정화준칙이 정하는 바에 따라 발간하여야 한다.

- (8) 이 조항에서 재정안정화준칙이라 함은 제155조하에서 잠정적으로 유효한 준칙을 말한다.
- (9) 제1항에서 언급된 문서들이 준비되어 의회에 제출되어야 하는 첫 회계 연도는 1999. 4. 1. 일로 시작되는 한해이다.

### 3 1998 (Code for Fiscal Stability)

#### I. 개 관

1998년 재정안정화준칙은 다음과 같은 인식을 배경으로 한다.

- 성장과 고용을 증진시키기 위해서는 안정적 경제 환경이 중요하다.
- 재정정책은 경제안정성에 중요한 영향을 미친다.

재정안정화준칙의 핵심 내용은 다음과 같다.

- 원칙에 입각한 재정정책 수행
- 재정정책의 목표, 실행규칙의 명확한 공시, 그 변경의 경우 설명 의무
- 우선 목표를 달성하기 위한 채무조정 수행
- 경제 및 재정 전망에 중요한 영향을 가질 수 있는 모든 결정과 상황의 공개와 계량화
- 공공재무회계에 모범회계기준을 사용
- 사전예산서(Pre-Budget Report)의 발간
- 중요한 예산 결정과 단기적 경제·재정 전망을 제시하는 재무제표와 예산서(Financial Statement and Budget Report, FSBR)의 발간
- 정부의 장기적 목표와 전략을 제시하는 경제·재정전략보고서(Economic and Fiscal Strategy Report, EFSR) 발간
- 경제 및 재정 전망 중 경기변동조정 예측을 포함한 구체적 정보의 제공

- 재정전망의 주요 가정에 변화가 있을 경우에는 감사원(National Audit Office) 감사
- 채무관리보고서(Debt Management Report) 발간
- 모든 보고서는 하원 재정위원회에 회부
- 모든 보고서에 대한 일반인의 완전한 접근 보장

재정안정화준칙의 법적 근거를 위하여 재정법에 다음과 같은 근거 규정 마련.

- 정부는 의회에 재정안정화준칙 제출
- 재정안정화준칙 개정에는 의회의 승인을 요함
- 재정정책의 투명성, 안정성, 책임성, 공정성, 효율성 원칙을 보장하는 내용을 준칙에 포함

## II. 재정안정화준칙

### 가. 준칙의 목적

1. 이 준칙의 목적은 재정정책의 수립과 이행을 지도할 원칙을 구체화하고 정부가 부담하는 보고의무를 강화하여 재정정책수행을 향상하는데 있다.
2. 이 준칙에서 달리 언급되지 않는 한 재정정책은 채무관리정책을 포함한다.

### 나. 재정운영 원칙

3. 정부는 다음 원칙에 의거하여 재정정책을 수행한다.
  - a. 재정정책 목표수립, 재정정책 이행 그리고 정부회계 발표에 있어서의 **투명성(transparency)**
  - b. 재정정책 결정과정과 재정정책의 경제에의 영향에 있어서 **안정성(stability)**

- c. 재정운영에서의 **책임성**(responsibility)
  - d. 세대(generations)간 공평을 포함한 **공정성**(fairness)
  - e. 재정정책의 입안과 실행 및 공적부문 수입 및 지출 양측의 운용에 있어서 **효율성**(efficiency)
4. **투명성**의 원칙은 정부가 일반 국민이 재정정책의 수행과 재정상태를 조사할 수 있도록 충분한 정보를 발간하여야 하며, 당해 정보의 공개가 다음 중 하나에 해당하지 않는 한 정보를 비공개하지 않아야 함을 의미한다.
- a. 다음 중 하나를 심대하게 침해:
    - i. 영국의 국가안보, 국방 또는 국제관계
    - ii. 범죄의 수사, 소추, 예방 또는 민사소송의 수행
    - iii. 프라이버시권
    - iv. 정부와 비밀통신을 할 수 있는 다른 사람의 권리
    - v. 상업 활동을 수행할 정부의 능력; 혹은
  - b. 정부 내 정책결정과 정책자문 과정의 정체성을 침해
5. **안전성**의 원칙은 합리적으로 가능한 한 정부는 예측가능하고 성장과 고용의 높고 안정적인 수준이란 핵심경제목표와 합치하는 방향으로 재정정책을 운용해야 함을 의미한다.
6. **책임성**의 원칙은 정부가 재정정책을 신중하게 운용하여야 하며, 재정상태가 장기적으로 지속가능하도록 공공재산, 채무와 위험을 관리하여야 함을 의미한다.
7. **공정성**의 원칙은 합리적으로 가능한 한 정부는 현세대의 배분적 효과뿐만 아니라 미래시대에의 재정적 영향을 고려하는 방향으로 재정정책 운용을 도모하여야 함을 의미한다.
8. **효율성**의 원칙은 정부가 재원을 최대의 효용을 나타내도록 사용하며, 공공자산이 최선으로 이용되며 잉여자산이 없도록 유의해야 한다는 것이다. 정부는 또한 조세정책을 수립함에 있어 경제적 효

율성과 준수비용을 유의해야 한다.

다. 재정 및 채무관리의 목표와 재정정책의 운용

9. 제12문하에서, 정부는 재정정책 목표와 의회회기 동안 재정정책 운용의 기준이 될 준칙을 설명해야 한다. 이 목표와 운용준칙은 제3문에 제시된 원칙과 일치하여야 하며, 각 예산서에서 다시 언급되어야 한다.

[해설] 영국정부가 1997. 7. 재무제표와 예산서에서 처음 설정하고 1998. 3. 예산에서 다시 언급된 재정 준칙은 다음과 같다:

- 황금준칙: 정부는 경기가 변동하더라도 경상비용을 조달하기 위해서 차입해서는 안 되며 투자의 목적으로만 차입할 수 있다. 경상수지의 균형이 유지되어야 하며 세대간 공공지출의 수익과 부담이 공정하게 이루어져야 한다.
- 국가소득에 대비한 공공채무 비율이 경기가 변동하더라도 안정적이고 신중한 수준을 유지하여야 한다.

10. 정부는 다음 조건하에 재정정책 목표와 운용준칙을 변경할 수 있다.

- a. 새로운 재정정책 목표와 운용준칙 또한 제3문에 제시된 원칙과 일치하여야 한다; 그리고
- b. 이전의 재정정책 목표와 운용준칙을 변경하려는 이유를 설명하여야 한다.

11. 다음을 명시하는 경우 정부는 재정정책 목표와 운용준칙으로부터 일시적으로 벗어날 수 있다.

- a. 이전의 재정정책 목표와 운용준칙으로부터 벗어나려는 이유
- b. 이전의 재정정책 목표와 운용준칙으로 복귀를 위한 정부의 접근 및 소요기간

c. 이 기간 동안 적용할 재정정책 목표와 운용준칙

12. 채무관리정책의 우선목표는 장기에 걸쳐 다음 사항을 만족하면서 정부의 재정수요충족 비용을 최소화하여야 한다.

a. 위험을 고려; 그리고

b. 가능한 한 금융정책과의 충돌을 회피.

라. 회계 관행

13. 정부는 모든 공공부문에 대해서 회계보고서가 작성되도록 하여야 한다. 가능하다면 이 회계보고서는 또한 통합 형태로 작성되어야 한다.

14. 정부는 가능한 한 회계보고서를 작성함에 있어 영국일반회계관행(Generally Accepted Accounting Practice in the United Kingdom)으로 대표되는 최선의 회계방법을, 공공부문에 필요한 변형을 걸쳐서, 적용하여야 한다. 특히 정부는 가능한 조기에 정부소비 자원의 비용을 기획하고 회계하는 자원회계예산(Resource Accounting and Budgeting) 방식을 채택하여야 한다.

[해설] 공공부문에 있어 현금주의 회계방식을 자원회계예산으로 보완하고자 한다. 자원회계예산에서 발생주의 원칙을 사용하고 있다. 하지만 조세, 특히 법인세 등의 분야에서는 여전히 현금주의 회계가 사용된다.

마. 사전예산서

15. 일반적인 경우로서 회계연도에 하나의 예산만이 있는 경우에는 재무부는 사전예산서를 적어도 본예산 3개월 전에 발간하여야 한다. 다만 당해 의회의 첫 번째 예산인 경우에는 사전예산서가 필요 없다. 또한 어떤 회계연도에 하나 이상의 예산이 있는 경우에

도 하나의 사전예산서만 요구된다.

16. 사전예산서는 성질상 협의를 위한 것이다. 그러므로 가능한 한 본예산에 도입을 고려중인 재정정책에 있어서의 중요한 변화를 위한 제안은 모두 포함되어야 한다. 하지만 사전예산서를 정부가 조치를 취하려고 하는 모든 조세정책분야를 시사하는 것으로 받아들여져서는 아니 된다. 특히, 다음 분야에서의 협의는 가능하지 않을 수 있다:

- a. 현재 혹은 장래의 납세자에 의한 심각한 회피행위의 위험이 있는 분야
- b. 금융시장 요동을 포함하여 납세자와 시장의 행태에 심각한 일시적 왜곡을 가져올 수 있는 분야

17. 사전예산서는 또한 본서나 별지에 다음 사항을 포함하여야 한다:

- a. (제20-25문에 정의된) 경제·재정전망; 그리고
- b. 제9-11문에 언급된 재정목표 대비 달성을 보여주기 위하여 경기변동조정 상황(cyclically-adjusted position)의 추계를 포함하여 경제순환의 주요재정집계에의 영향을 분석

[해설] 정부가 정책결정을 함에 있어 각계의 의견을 청취할 필요가 있다. 그럼에도 과거에는 예산절차가 비밀주의에 싸여있었다. 사전예산제는 주요 경제사안에 대한 국가적 논의를 활성화하고자 함이다.

바. 재무제표와 예산서

18. 재무부는 본예산의 시기에 '재무제표와 예산서'(FSBR)를 발간해야 한다. 재무제표와 예산서에는 최소한 다음이 포함되어야 한다:

- a. (제20-25문에 정의된) 경제·재정전망;
- b. 예산에 도입될 중요한 재정정책조치의 설명

- c. 필요한 경우, 이들 재정정책조치가 공공재정의 경로를 어떻게 회복시켜서 다음과 일치하는 상태로 만들 것인가에 대한 설명:
  - i. 제9-11문에 언급된 재정목표와 운용규칙; 그리고
  - ii. 정부의 EU에 대한 약속, 특히 ‘안정과 성장에 관한 협약’의 제 조건.

[해설] 재무제표와 예산서는 정부가 단기 경제재정 전망을 설명하는 주요 수단이다. 또한 장기적 목표의 달성이 어려워 보일 때에 경제를 정상궤도로 올려놓기 위해 취해진 정책수단을 설명하는 수단이 되기도 한다.

#### 사. 경제·재정 전략보고서

- 19. 재무부는 통상 본예산 시기에 ‘경제·재정 전략보고서’(EFSR)를 발간해야 한다. 하지만 어떤 회계연도에 하나 이상의 예산이 있는 경우에도 하나의 경제·재정 전략보고서만 요구된다. 재정관리 원칙 하에서 경제·재정 전략보고서는 다음을 수행하여야 한다.
  - a. 주요재정집계 관련 장기 목표를 포함한 정부의 장기 경제·재정 전략의 제시
  - b. 이 장기 전략에 비추어서 최근의 성과와 FFSR에 포함된 단기 경제·재정전망을 평가
  - c. 단기 전망 및 장기 전략이 정부의 EU에 대한 약속, 특히 ‘안정과 성장에 관한 협약’의 조건에 합치하는지 평가
  - d. 세대 간 영향과 재정정책의 지속가능성을 조망할 수 있도록 개연성 있는 가정에 입각하여 장래 10년 이상의 기간에 대한 주요 재정집계의 예시적 전망 제시; 그리고
  - e. 경기변동조정 상황의 추계를 포함하여 경제순환의 주요재정집계에의 영향을 분석



[해설] 과거 정부에서 단기 목표에 정책이 집중되었던 것을 탈피하기 위해서 새로 도입된 보고서이다.

아. 경제재정 전망

20. 이 준칙 하에 발간된 보고서가 경제재정 전망(Economic and Fiscal Projection)을 포함할 경우에는 최소한 다음을 포함해야 한다.

- a. 세계경제성장, 교역조건, 추산산출량과 관련된 것을 포함한 전망의 기초가 되는 주요 가정, 예측, 약속
- b. 다음에 대한 전망
  - i. GDP와 그 구성요소
  - ii. 소매가격 (정부의 공식적 물가상승목표 가격 포함)
  - iii. 대차대조표상의 경상수지 상황
- c. 자원회계예산의 이행에 근거하여 정부의 매 회계연도 경상 수익과 지출 전망치를 반영하는 운용보고;
- d. 매 회계연도 현금흐름 전망치를 반영하는 현금흐름 보고
- e. 공공자산 매각으로부터의 수익에 관한 보고
- f. 정부의 재정성과예측을 공정하게 반영하는 데에 필요한 여타 보고
- g. 정부의 결정과 기타 정확하게 계량화되어야 할 상황을 포함한 경제재정 상황을 둘러싼 위험, 여타 주요한 우발적 책임에 대해 분석, 제20(b)문에 언급된 집계와 공공부문차입요구분(Public Sector Borrowing Requirement, PSBR)에 있어서의 과거 예측 오류에 대한 지적.

21. 제20문하에서 발간된 재무제표는 다음을 포함한 주요 재정집계의 전망을 포함하여야 한다: 경상지출과 경상수입, 경상수지, 공공부문차입요구분, 일반정부(General Government)<sup>7)</sup>재정적자, 일반정부

---

7) 국가채무는 중앙행정기관, 지방자치단체, 일부 기금만 포함시키는 반면, OECD 기

- 총채무, 공공부문 순채무 그리고 순자산의 척도. 가능하다면 분야별, 경제 그리고 기능범주별로 지출과 수입이 세분되어야 한다.
22. 재무제표는 또한 정부의 재정정책 목표와 규칙, 그리고 정부의 EU에 대한 약속, 특히 ‘안정과 성장에 관한 협약’에 비추어 성과를 평가하는 데에 요구되는 여타의 지표를 포함하여야 한다.
23. 이 준칙하의 보고서에 포함된 모든 경제재정전망은 가능한 한 모든 정부결정과 재정예측에 중요한 영향을 줄 수 있는 모든 다른 상황에 근거를 두어야 한다. 특히,
- a. 이들 결정과 상황의 재정효과가 전망의 종료일에 상당히 정확하게 계량화될 수 있는 경우 그 효과는 발간된 전망에 포함되어야 한다; 그리고
  - b. 이들 결정과 상황의 재정효과가 전망의 종료일에 상당히 정확하게 계량화될 수 없는 경우 그 효과를 확인된 재정위험으로 언급되어야 한다.
24. 전망의 시계는 발간일 이후 완전한 두 회계연도 이상이어야 한다. 직전 두개 회계연도에 대한 주요 재정집계를 보여주는 모든 제표와 비교도가 발간되어야 한다.
25. 재무부는 모든 중요한 회계정책에 대하여 이전 관행으로부터 변경된 사항을 포함하여 그 설명을 제공해야 한다.

#### 자. 감사원의 역할

26. 재무부는 재정전망의 기초가 되는 주요 가정과 약속에 변화가 있는 경우 감사원(NAO)에 그 감사를 요청하여야 한다. 감사원장 (Comptroller and Auditor General)은 모든 감사의견을 재무부와 의회에 전달해야 한다.

---

준인 일반정부는 그 밖에 정부산하기관 등 준정부기관과 공기업을 포함한다.

[해설] 이 규정의 목적은 전망이 투명성과 책임성 원칙에 합치하게끔 하는 것이다.

차. 채무관리 및 채무관리보고서

27. 국가는 공중이 그 채무관리정책의 이행을 살펴볼 수 있도록 충분한 정보를 제공하며 매년 그 차입구조와 국가채무의 비용을 보고하여야 한다. 과거의 재정적자를 메우기 위한 전체적 채무포트폴리오가 매 회계연도에 발간되는 채무관리보고서에 포함될 것이다. 채무관리정책을 시행하는 정부기관인 채무관리실(Debt Management Office)과 국민저축은행(National Savings)는 자체의 연차보고서와 재무제표에 더 상세한 정보를 제공하여야 한다.

28. 정부는 연간 채무관리보고서에 각부의 채무한도(remit)를 설정한다. 이 보고서는 다음을 포함할 것이다:

- a. 국민저축은행을 통한 순수 재원조달의 예상
- b. 다음 회계연도의 국채(gilts)발행계획의 전체적 크기
- c. 계획된 채무 만기구조와 지수연계(index-linked) 국채와 일반 국채의 비율
- d. 국채발행일정

29. 상기 채무한도는 정부가 후속 재정전망을 발간할 때 개정되거나 확인될 수 있다.

[해설] 이와 같은 보고는 투명성과 안정성을 높여서 시장 참여자들이 좀 더 확실하게 투자전략을 수립할 수 있을 것이다.

카. 재정위원회에 회부

30. 재무부는 이 준칙의 의무사항으로 발간되는 모든 보고서를 하원 재정위원회에 회부하여야 한다.

타. 여타 정보의 공개

31. 재무부는 국민이 재정정책과 국가재정 상태를 조사하는데 도움이 되는 여타의 정보를 수시로 발간하여야 한다.

파. 보고서의 발간과 열람

32. 재무부는 이 준칙의 의무사항으로 발간되는 모든 보고서에 대하여 다음 사항을 공시하여야 한다:
- a. 보고서를 무료로 열람할 수 있는 장소: 그리고
  - b. 보고서를 구매할 수 있는 장소
33. 재무부는 발간 후 최소한 6개월 동안은 보고서를 열람 또는 구매할 수 있도록 하여야 한다. 모든 보고서는 또한 재무부의 인터넷 웹사이트에 공개되어야 한다.

### Ⅲ. 준칙의 개정논의<sup>8)</sup>

가. 투명성 관련

첫째, 정보공개에 대한 예외 규정 중 “b. 정부 내 정책결정과 정책자문 과정의 정체성을 침해”는 개념이 모호하여 지나치게 포괄적으로 확대, 남용될 여지가 있으므로 삭제해야 한다.

둘째, 재정정보 공개 일자가 충분히 사전에 고지되어야 한다.

셋째, 재정 항목이 세분화되고 일관적으로 적용되어야 한다.

넷째, “경제재정전망이 경제재정 상황을 둘러싼 위험, 여타 주요한 우발적 책임에 대해 분석”(단락 20)하도록 되어 있으나 여기서 ‘주요한(material)’ 우발적 책임에 한정할 것이 아니라 이를 삭제하고 가능

---

8) 이 단락의 논의는 Carl Emmerson, Chris Frayne & Sarah Love, “Updating the UK’s Code for Fiscal Stability”, The Institute for Fiscal Studies WP04/29, 참고.

한 한 포괄적으로 상세한 분석을 행하도록 하여야 한다.

다섯째, 회계방법이나 데이터 처리방식에 변화가 생기는 경우에는 이전 방식으로 전환할 수 있는 설명이 부가되거나 최소한 3년간은 이전 방식으로도 정보를 제공하여 연도별 비교분석이 가능하도록 하여야 한다.

#### 나. 안정성 관련

첫째, 안정성과 신축성은 어느 하나도 포기하기 어려운 가치이다. 변동하는 경제재정 환경 하에서 재정세칙에 지나치게 집착하는 것이 경우에 따라서는 큰 부작용을 가져올 수도 있다. 단락 11에 규정된 바와 같이 일시적인 재정세칙으로부터의 이탈을 허용하되 조건을 엄격히 적용할 필요가 있다.

둘째, 건강한 경제를 위해서는 재정정책과 통화정책의 긴밀한 협력이 필요하다. 재정세칙을 수립함에 있어서 통화정책을 고려하도록 하고 당국 간에 필요한 정보교류를 하도록 명시할 필요가 있다.

#### 다. 책임성 관련

첫째, 재정세칙을 수립함에 있어서 향후 경제에 대하여 지나치게 낙관적인 가정에 기반을 두는 것도, 지나치게 비관적인 가정에 기반을 두는 것도 바람직하지 못하다. 정치적으로는 일단 미래를 비관적으로 예측한 다음에 예상을 뛰어넘는 성과를 거두었다고 발표하고자 하는 유혹이 있으나 이는 예측의 신뢰성을 해치게 된다. 따라서 중도적 가정에 기반을 두는 것이 전망의 오류를 줄이는 방법이 된다.

둘째, 현재 감사원이 재무부의 재정전망의 기초가 되는 ‘주요(key)’ 가정에 대해서 감사하도록 되어 있으나 ‘주요’한지 여부에 재량이 개입할 수 있으므로 원칙적으로 ‘모든’ 가정에 대해서 감사하도록 확대하는 것이 적절하다.

셋째, 감사원은 재무부의 가정에 대해서 형식적, 소극적으로 확인하는 방식을 취할 것이 아니라 실질적, 독자적으로 합리적인 가정의 범주를 설정하고 재무부의 가정들이 그 범주 내에 들어오는지를 판단하여야 할 것이다.

넷째, 모든 전망은 오류의 가능성이 있는바 전망은 오류의 가능성을 밝힐 필요가 있다. 과거의 오류 정도를 공개하는 것도 미래 전망의 불확실성을 가늠하는데 유용한 수단이 될 것이다.

#### 라. 공정성 관련

공정성 원리와 관련한 현행 문구는 “도모한다”(shall seek to operate)라고 되어 있기 때문에 규범력이 약하다. 재정의 지속가능성이라는 측면에서 보았을 때 세대 내의 배분효과나 세대간 영향은 재정정책 수립 및 집행에 있어서 더욱 중요시 되어야 하므로 규범력을 높여서 가능한 한 모든 재정정책에 대해서 공정성 평가를 수행하도록 함이 바람직하다.

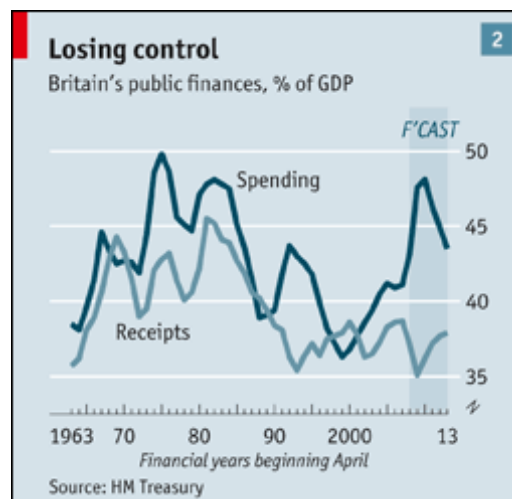
#### 마. 효율성 관련

재정 지출을 수반하는 모든 정부정책은 비용 대비 효과에 대한 영향평가를 통해서 정책의 가치를 평가하여야 한다. 공공사업이라고 하여 반드시 국가재원으로 수행되어야 하는 것도 아니다. 민관합동사업으로 민간투자를 유치할 수도 있다. 공공사업에 대한 다양한 자원조달 방안이 적절하게 고려되어야 한다.

### 4

영국은 금융위기에 따른 경기침체에서 벗어나기 위하여 일시적으로 재정준칙을 완화하고 경기부양을 위한 조세감면을 확대하였다. 예컨

대 2008년 11월 영국재무성은 Pre-Budget Report 2008을 발표하여 부가가치세율을 2.5% 삭감해주었다. 그 결과 영국의 재정적자는 급속히 증가하였다.



[출처] Britain's fiscal emergency: Deflating the state, The Economist Sep 24th 2009

2009년 들어서 재정적자문제는 해결하지 않을 수 없는 현실과제가 되었다. 우선 금융위기의 원인으로 은행들의 도덕성해이가 지적되자,

은행 상여금에 대해 고율(50%)로 과세하였으며 지금까지 면세이던 영국의 외국인 거주자들의 자본 수익에도 세금을 부과 하는 등 조세감면을 역지하기 위한 조치를 발표하였다. 이에 더하여 추가적인 지출 감축과 증세의 필요성이 인식되었으나 2010년 총선을 앞둔 상태에서 수면 아래에서만 논의되었다.

## 5

### I. 2010년 재정책임법(Fiscal Responsibility Act)

#### 제 1 조. 주요 의무

- (1) 재무부는 2011년 종료 회기부터 2016년까지 매 회계연도에 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 직전 회계연도 보다 낮게 하여야 한다.
- (2) 재무부는 2014년 종료하는 회계연도의 GDP 대비 백분율로 표현되는 공공부문 순차입을 2010년 종료하는 회계연도의 공공부문 순차입 비율의 반이하가 되도록 하여야 한다.
- (3) 재무부는 GDP(2016. 3. 31 기준) 대비 백분율로 표현되는 2016년 종료하는 회계연도 말의 공공부문 순채무가 GDP(2015. 3. 31 기준) 대비 백분율로 표현되는 직전 회계연도 말의 공공부문 순채무 보다 작도록 하여야 한다.

#### 제 2 조. 건전재정 확보를 위한 추가적 의무

- (1) 재무부는 2011년 종료 회기부터 2016년까지 중 어느 하나 이상의 회계연도에 대해 재무부에 의무를 부과하는 명령을 발할 수 있다.
- (2) 재무부는
  - (a) 2016년 3월 31일 이전에 그 날짜 이후에 종료하는 회계연도에 대한 의무를 재무부에 부과하는 명령을 발하여야 하며,



- (b) 각 관련 날짜 이전에 그 날짜 이후에 종료하는 회계연도에 대한 의무를 재무부에 부과하는 명령을 발하여야 한다.
- (3) 제(2)항 (b)문의 각 관련 날짜는 다음과 같다.
  - (a) 동항 (a)문의 명령에 규정된 회계연도 혹은 최종회계연도의 마지막 일
  - (b) 동항 (b)문의 명령에 규정된 회계연도 혹은 최종회계연도의 마지막 일
- (4) 본조의 명령에 의해 부과되는 의무는 건전 재정을 목적으로 부과되는 것이어야 한다.
- (5) 본조의 명령에 의해 부과되는 의무는 (a) 제1조 의무의 어느 하나와 유사한 것이거나, (b) 재무부가 적절하다고 여기는 재정 정책과 관련된 여타의 일반적 의무가 될 수 있다.
- (6) 본조의 명령에 의해 부과되는 의무는 재정안정성준칙에 의하여 적용되는 주요 원칙과 합치하여야 한다.
- (7) 본조의 명령은 법적 문서로 행해져야 한다.
- (8) 본조의 명령은 이를 포함하는 법적 문서의 초안이 의회에 제출되어 하원의 의결로 승인되지 않고는 발해질 수 없다.

### 제 3 조. 이행보고

- (1) 재무부는 (a) 경제·재정전략보고서, 혹은 (b) 사전예산서가 의회에 제출된 경우 그 회계연도에 대하여 제1조제(1)항의 의무를 준수하기 위해 행해진 이행에 관한 보고서를 작성하여야 한다.
- (2) 재무부는 제1조제(1)항의 의무가 적용되는 회계연도 종료 이후에 의회에 사전예산서를 제출하는 첫 번째 경우에 그 회계연도와 관련하여 당해 의무가 준수되었는지 여부와 준수되지 못했다면 그 이유를 진술하는 보고를 하여야 한다.
- (3) 재무부는 (a) 경제·재정전략보고서, 혹은 (b) 사전예산서가 2014년 4월 1일 보다 전에 의회에 제출된 경우 제1조제(2)항의 의

무를 준수하기 위해 행해진 이행에 관한 보고서를 작성하여야 한다.

- (4) 재무부는 2014년 3월 31일 이후에 의회에 사전예산서를 제출하는 첫 번째 경우에 그 당시에 제1조제(2)항의 의무가 준수되었는지 여부와 준수되지 못했다면 그 이유를 진술하는 보고를 하여야 한다.
- (5) 재무부는 (a) 경제·재정전략보고서, 혹은 (b) 사전예산서가 2016년 3월 31일로 종료하는 회계연도 중에 의회에 제출된 경우 제1조제(3)항의 의무를 준수하기 위해 행해진 이행에 관한 보고서를 작성하여야 한다.
- (6) 재무부는 2016년 3월 31일 이후에 의회에 사전예산서를 제출하는 첫 번째 경우에 그 당시에 제1조제(3)항의 의무가 준수되었는지 여부와 준수되지 못했다면 그 이유를 진술하는 보고를 하여야 한다.
- (7) 제2항의 명령은 재무부로 하여금 당해 명령에 의해 부과되는 의무와 관련한 (a) 이행보고서와 (b) 준수보고서를 작성하도록 요구하는 규정을 포함하여야 한다.
- (8) 재정안정성준칙은 본 조에 의거한 보고서의 내용과 형식에 관해 규정할 수 있다.

#### 제 4 조. 의회에의 책임

- (1) 제3조에 의거하여 작성된 보고서는 의회에 제출되어야 한다.
- (2) (a) 제1조의 의무와 (b) 제2조의 명령에 의해 부과된 의무와 관련하여 책임성을 확보하기 위한 유일한 수단은 제3조에 의한 이행보고서와 준수보고서 그리고 제(1)항의 의무이다.
- (3) 따라서, 제1조하의 의무나 제2조하의 명령에 의한 의무가 준수되지 못했거나 못할 것이라는 사실이 어떤 인에 의한 작위나 부작위의 합법성에 영향을 미치지 않는다.

## 제 5 조. 해석

### (1) 재정안정성준칙은

(a) 이 법의 목적을 위해 요구되는 한에서 제1조에서 사용되는 “공공부문 순차입”, “총국내생산(GDP)”, “공공부문 순채무”, “총국내생산(특정일 기준)”라는 표현의 의미를 설명하여야 하고

(b) 제2조 하의 명령에서 사용된 표현의 의미를 설명할 수 있다.

### (2) 본 법에서

“재정안정성준칙”은 1998년 재정법 제155조하의 준칙을 말한다.

“경제·재정전략보고서”는 동법 제156조(1)(b)에 의거 준비된 경제·재정전략보고서를 의미한다.

“주요 원칙”은 동법 제155조(2)에 규정된 원칙을 의미한다.

“사전예산서”는 동법 제156조(2)에 의거 준비된 사전예산서를 의미한다.

## II. 재정안정화준칙 개정안

국가재정법 제정을 반영하기 위하여 재정안정화준칙 개정안이 마련되었다. 최종 개정준칙은 입수하지 못하였고 입수 가능한 2010, 01자 개정초안은 아래와 같다.<sup>9)</sup>

### 준칙의 목적

1. 이 준칙은 다음과 같은 목적을 갖는다:

- a. 재정정책의 수립을 지도하는 핵심 원리와 목표를 구체화하여 재정정책 수행을 향상시킴
- b. 정부에 부과된 보고의무를 강화하여 재정정책 이행을 향상시킴

---

9) 정권교체로 추가적인 변화가 예견된다.

- c. 재정책임법에 의해 요구되는 정부의 재정계획에 관한 정보를 제공함

2. (기존 준칙과 동일)

**재정정책의 체계**

3. 정부의 재정정책은 다음에 기반한다:

- a. 1998년 재정법에 제시된 핵심 원칙
- b. 이 지침에 제시된 정부의 재정정책 목표
- c. 재정책임법에 규정된 재정계획

4. 재정안정화준칙은 전조의 각항을 구체화한다.

**재정운영의 핵심 원칙**

5. (기존준칙 3과 동일)

6. ...(기존 준칙 4와 동일)....., 정부는 2000년 정보자유법에 의해 공개가 면제된 정보 이외의 정보를 비공개로 하여서는 아니된다.

(기존 준칙 4의 각항 삭제)

7. ~ 10. (기존준칙 5~8과 동일)

**재정과 채무관리 목표**

11. 정부의 재정목표는 다음에 있다:

- a. 중기적으로 지출과 세수의 효과가 세대 내와 세대 간에 적정하게 나타나는 건전한 공공재정을 확보하며;
- b. 단기적으로 통화정책을 지원하며, 특히 경기변동을 완화시키는 자동 안정화조치를 용이하게 함.

12. 이 목표는 제5조에서 언급된 원칙과 합치한다.

13. 정부의 채무관리 목표는 아래와 같은 상황에서 정부의 재정필요를 충족하는 비용을 장기적으로 최소화하는 데에 있다:

- a. 위험의 고려; 그리고
- b. 가능한 한 통화정책과의 충돌을 회피

### 재정계획

14. 재정책임법은 정부가 지속가능한 공공재정을 유지하기 위하여 재정계획을 수립할 것을 의무지우고 있다. 재무부는 재정계획에 부응하는 재정정책을 수립·시행하여야 한다. 재정계획에 대해서는 재정책임법 및 그 시행령에 규정되어 있다.
15. 정부의 재정계획은 위 제5조 내지 제13조에 규정된 핵심원칙과 재정목표에 합치하여야 한다.
16. 재정책임법은 재정통합계획에 사용되는 다음 주요 용어를 준칙이 정의할 것을 규정한다:
  - a. 공공부문 순차입
  - b. 공공부문 순채무
  - c. 총국내생산
17. 이 용어들은 아래와 같이 정의된다.

### 공공부문 순차입

18. “공공부문순차입”은 1995년 유럽회계기준(ESA95)의 B.9에 정의된 순차입을 말한다. 누계적으로 공공부문의 지출과 수입간의 차이로서 통계청이 작성하는 재정상태의 주요한 지표이다.
19. “공공부문”은 중앙정부, 지방정부, 공기업을 포함한다. 통계청이 독립적으로 구체적인 기관과 거래가 공공부문에 속하는 지를 결정한다.
20. “순차입”은 재정개입의 단기 효과는 배제하고 납세자에 장기적 비용이 되는 것을 포함한다.

### 공공부문 순채무

21. 공공부문순채무는 총채무에서 유동금융자산을 제한 것으로 정의되는 재정지속성의 주요한 지표이다.

22. ~ 23. (위 19 ~ 20과 동일)

### 총국내생산

24. 총국내생산(GDP)은 국내 경제활동의 총합이며 통계청이 사분기 별로 작성한다.
25. 총국내생산은 차입규모의 적정성을 평가하는데 사용되는 도구이다. (차입은 일정한 기간에 대한 유동적 개념이다)
26. 연도 말 기준 총국내생산은 채무규모의 적정성을 평가하는데 사용되는 도구이다. (채무는 특정 시점에서의 고정적 개념이다)

### 재정계획의 보고

27. 투명성원리에 의거하여 재정책임법은 재무부가 다음에 대하여 보고할 것을 요구한다:
  - a. 재정계획의 이행을 위한 조치의 진척(이행보고); 그리고
  - b. 재정계획이 준수되었는지 여부와 위반의 경우 그 이유(준수보고).
28. 법은 준칙에서 재정계획의 이행과 준수보고서의 구체적 내용과 형식을 정할 수 있도록 하고 있다.
29. 재정계획에 대한 보고는 경제·재정전략보고 및 사전예산서와 상응하는 것이어야 한다.
30. 이행보고에서 재무부는 재정계획의 이행 평가를 수행하여야 한다.
31. 준수보고에서 재무부는 이행 계획이 준수되었는지를 평가하여야 한다.
32. 재정계획이 준수되지 않은 경우에 재무부는 그 이유와 의도하는 시정조치를 제시하여야 한다.

### 회 계

33. ~ 34. (기존준칙 13 ~ 14와 대동소이)

### 사전예산서

35. ~ 36. (기존준칙 15 ~ 16과 동일)

37. 사전예산서는 또한 본 보고서 또는 부속서에 다음을 포함하여야 한다:

- a. 제27조 내지 제32조에 의거한 재정계획의 이행 및 준수보고서
- b. c. (기존준칙 17 a, b와 동일)

### 재무제표와 예산서

38. (기존준칙 18과 대동소이)

### 경제·재정 전략 보고서

39. (기존준칙 19 전문과 동일)

40. 경제·재정 전략 보고서는 보고 당시의 정부 재정계획의 이행 및 준수에 관한 보고를 포함하여야 한다. 이들 보고는 제27조 내지 제32조와 상응하여야 한다.

41. (기존준칙 19 각항과 동일)

42. .... (기존준칙 20과 동일. 다만, 기존 준칙의 자원회계예산과 관련한 c. 삭제)...

43. ~ 47. (기존준칙 21 ~ 25와 동일)

### 감사원의 역할

48. (기존준칙 26과 동일)

### 채무관리와 채무관리보고서

49. ~ 51. (기존준칙 27 ~ 29와 대동소이)

### 재정위원회에의 회부

52. 재무부는 이 준칙과 재무책임법상의 의무로 발간된 모든 보고서를 하원 재정위원회에 회부하여야 한다.

## 다른 정보의 공개

53. (기존 준칙 31과 동일)

## 보고서의 발간 및 제공

54. ~ 55. (기존 준칙 32 ~ 33과 동일)

# 6 2010

## I. 보수당연립정부의 재정정책

정치적으로 우파정부는 좌파정부보다 재정건전성에 더 관심을 기울이는 것이 일반적이다. 2010 총선으로 등장한 보수당연립정부도 여러 측면에서 재정건전성을 주요한 정책목표로 추구할 것임을 시사하고 있다.

### - Office for Budget Responsibility 신설

2010년 5월 보수당연립정부는 재정전망 및 실적에 대한 독립적인 평가를 위하여 예산책임원(Office for Budget Responsibility, OBR)을 신설하였으나 초대 실장인 Alan Budd 경이 3개월 만에 사퇴하면서 현재와 같이 재무부에 손발을 의존하는 구조에서는 집권당 및 재무부와 크게 다른 목소리를 낼 수 없기 때문에 실질적 독립 필요성이 제기되고 있다.

### - 보수당연립정부의 예산서

2010년 6월 발표된 신정부의 예산서는 영국의 기록적 재정적자를 줄이고 공공재정을 긴축하기 위한 적극적 정책을 담고 있다. 은행세를 도입하고 연금면세범위 축소를 계획하고 있다. 2010년 7월 하원토론회에서 재무부<sup>10)</sup>는 6월 예산의 결과 2014-15년이면 이전 정부가 계

---

10) The Chief Secretary to the Treasury (Danny Alexander)가 OBR 공표자료를 인용함.



획했던 것보다 5% 낮은 GDP 대비 69.4% 수준으로 채무를 줄일 수 있을 것으로 전망했다.

- 사전예산서 폐기

보수연립정부는 재무부의 인력재원을 효율적으로 활용하고 경제정책결정의 정상 사이클을 회복하기 위하여 사전예산서를 폐지하기로 결정했다. 그 대신에 경제재정전망이 지출검토서와 함께 연말에 제출될 것이다.

## II. 재정적자 종식을 위한 영국의 조치에 대한 EU 집행위의 평가

이 단락은 Communication From the Commission to the Council, “Assessment of the action taken by the United Kingdom in response to the Council Recommendations of 2 December 2009 with a view to bringing an end to the situation of excessive government deficit<sup>11)</sup>”에서 발췌한 것이다.

### 1. 현 위기 상황에서 “안정과 성장에 관한 협약”(SGP)의 적용

상당수의 EU회원국들이 현재 EU운영조약(TFEU)에 설정된 GDP 표준가액의 3%를 넘는 재정적자를 기록하고 있다. 현재의 재정적자와 채무증가는 2008/09년도의 유례없는 세계적 금융위기와 경기침체라는 상황 하에서 검토되어야 한다. 여기 몇 가지 요인들이 있다. 첫째, 경기침체는 세수감소와 실업급여와 같은 사회보장지출의 증가를 가져왔다. 둘째, 현금의 특별한 경제상황에서 예산정책이 중요한 역할을 수행할 수 있음을 인식한 집행위원회는 2008년 11월 유럽경제회복계획(European Economic Recovery Plan, EERP)에서 재정투자를 통한 자극

---

11) European Commission, SEC(2010)880, Brussels, 6. 07. 2010.

을 제안했고 유럽이사회(European Council)는 12월 이를 승인했다. 동 계획은 공공재정의 지속가능성과 경쟁력이라는 차원에서 회원국 간 차이를 고려하여 재정투자를 통한 자극도 회원국별로 차이가 있어야 한다고 규정했다. 마지막으로, 몇몇 국가가 금융시장 안정화 조치를 취하였는데 이것이 채무상황에 영향을 주고 비록 향후에 일부가 회수가 가능하다고 할지라도 장래 적자와 채무가 더 심해질 위험요인이 되었다.

2009년 10월 경기회복의 신호에 편승하여 유럽이사회는 다음과 같은 원칙에 기반한 출구전략을 승인했다. (i) 출구전략은 “안정과 성장에 관한 협약”의 일관성있는 이행이란 골격하에서 여러 나라에 걸쳐서 공조 하에 수행되어야 한다. (ii) 경기부양을 위한 재정 투입을 적시에 회수할 필요가 있다. 집행위원회의 전망치가 경기회복세가 강화되고 자체지속성을 갖게 되었다고 나타나는 경우, 늦어도 2011년에는 모든 EU 회원국에서 재정안정화 조치가 시작되어야 한다. 국가별 특수한 사정이 고려되어야 하며, 일부 국가는 그보다 먼저 재정안정화를 실시할 필요가 있다. (iii) 여러 가지 장애요소를 고려할 때, 계획된 재정안정화의 속도는 거의 모든 회원국에서 연간 GDP 0.5% 기준을 상회하는 야심찬 것이어야 한다. (iv) 출구전략에서 중요한 측면정책으로는 SGP에 의해 강조되듯이 안정화 정책의 신뢰성을 담보할 수 있는 국가예산제도의 실행과 장기 재정의 지속성을 지원하는 조치가 포함되어야 한다. 더하여, 생산성을 향상시키고 장기투자를 지원하기 위한 구조적 개혁 노력이 배가되어야 한다. 출구전략을 위한 이와 같은 원칙은 과잉 재정적자에의 대응과 최근의 “안정과 융합 프로그램” 이행 점검 과정에서 내려진 권고에 이미 포함되어 있다. 이행 시점이나 구조적 개혁조치는 각국의 특유한 사정을 고려하여 회원국별로 차별화되었다.

유럽경제회복계획으로 취해진 재정투입과 금융부문 안정화 조치는 경제의 붕괴를 막고 회복을 위한 기초를 놓았다. 2010년 집행위원회

전망치는 투자자금 회수에 적합한 점진적 회복을 예상하고 있다. 하지만, 금융시장에는 아직 상당한 위험요인이 잔존하고 있으며 국가채무의 전개와 은행부문간의 역순환의 우려도 있다. 2009년 12월 2일 이사회권고와 관련한 영국의 조치에 대한 이하의 평가는 위와 같은 배경 하에 수행된 것이다.

## 2. 과잉 재정적자에 대한 대응절차와 최근의 권고

안정과 성장에 관한 협약은 어떤 회원국의 재정적자가 GDP 표준가액의 3%를 초과하는 경우 집행위원회가 과잉 재정적자 대응절차(EDP)를 개시할 것을 요구하고 있다. 2005년 “안정과 성장에 관한 협약” 개정은 EDP의 모든 단계에 있어서 경제 및 예산상황을 충분히 고려하는 것을 확실히 하기 위함이었다. 이와 같이, “안정과 성장에 관한 협약”은 경제현실을 고려한 건전한 예산편성에의 조기 복귀를 위한 정부정책을 지원한다. 또한 그럼으로써 공공재정의 장기적 안정성을 보장하는 기본골격을 제공한다.

2008년 7월 8일 이사회는 유럽공동체조약 제104조(6)에 따라 영국에 과잉 재정적자가 있다고 결정했다. 유럽연합운영조약 제126조(7)에 의거한 가장 최근의 이사회 권고가 2009년 12월 2일 채택되었다.

이사회는 영국이 2014/15년까지 현재의 과잉 재정적자 상황을 종료할 것을 권고했다. 이사회권고는 영국당국이 중기계획에 의거 조치를 취하여 신뢰할만하고 지속가능하게 재정적자를 GDP 3% 이하로 낮출 것을 권고했다. 이를 위하여 영국당국은 (a) 2009 예산에 계획된 대로 2009/10년 재정집행을 하되, 공공재정을 악화시키는 추가조치는 회피하며, 2014/15년까지는 표준가액 이하로 재정적자를 줄이기 위하여 2010/11년에 안정화조치를 시작한다. (b) 2010/11년과 2014/15년 사이의 평균 연간 재정투자를 GDP의 1¾%에 맞추고, 정부총채무비율을 축소

하여 만족할만한 속도로 표준가액에 접근할 수 있도록 적절한 초기 재정흑자를 회복한다. (c) 2014/15까지 과잉 재정적자를 수정하고, 경기순환이 순조롭고 경제 및 예산조건이 현재 예상보다 좋을 경우 재정적자 감축을 가속하는 데에 필요한 추가적 조치를 확정해야 한다.

추가로 영국당국은 재정조치이외에 경제조건이 허락하는 경우 총채 무비율을 가속적으로 축소하기위한 조치를 취할 것이 권고된다. 영국은 수정된 재정계획이 조정의 위험을 줄이고, 과잉 재정적자가 해소된 이후에는 지속적 예산안정화에 기여하도록 하여야 한다.

이사회는 영국정부가 2009 예산계획대로 재정조치를 취하고 과잉적자의 해소를 위해 필요한 전략을 구체화하는 시한으로 2010년 6월 2일을 정하였다. 이행에 대한 평가는 위원회의 전망치와 비교한 경제상황 변화를 고려할 것이다.

규칙 1467/97<sup>12)</sup>과 개정 행동규약(Code of Conduct)<sup>13)</sup>에 따르면 회원국이 TFEU 제126조(7)의 권고에 따라서 행동하였을 경우 효과적 조치를 취한 것으로 간주된다. 행동규약은 효과적 조치 여부의 평가는 회원국이 이사회가 권고하는 주기적으로 조정되는 수지균형의 연간 개선치, 일회적 조치를 달성하였는지를 고려하여야 한다; 개선치가 권고치보다 낮은 경우에는 미달의 사유를 엄밀하게 분석해야 한다; 여러 해에 걸친 조정과 관련하여 과잉적자가 발견된 익년에 적절한 재정적 조정을 위한 조치를 취했는지에 주안점을 두어야 한다고 규정하고 있다.

2010년 5월 6일 총선이후에 신정부는 긴급예산을 제출할 의사를 표명하였으며, 2010년 6월 22일 이를 채택하였다. 이 평가는 이러한 상황을 고려하였다.

---

12) Regulation 1467/97 OJ L 209, 2.8.1997, p. 6.

13) Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes, endorsed by the ECOFIN Council of 10 November 2009.

### 3. 조치에 대한 평가

2010년 봄 영국정부 재정적자의 감소 전망치는 2009/10년 GDP의 12¼%에서 2010/11년 GDP의 11½%로의 감소였다. 2010/11년 재정적자 폭 감소는 GDP 1% 남짓의 재량조치에 의해서 가능하였다. 특히, VAT기준율을 2010년 1월부터 재정책대정책 이전 수준으로 올린 것은 2010/11년 재정수익을 GDP의 0.6% 가까이 올릴 것으로 추정되며, 자본지출을 GDP 0.2% 감축한 것은 경기침체의 극복을 위하여 2010/11 계획된 공공투자를 2008/09와 2009/10으로 앞당긴 것을 보상할 것이다. 2010/11년 구조적 예산적자는 종래 주 수입원이던 금융과 주택시장이 약세였던 결과 단지 전년도 대비 GDP의 ¼% 감소에 그칠 것으로 예상된다.

총선 후 새로운 연립정부는 2010년 5월 17일 예산책임청(Office for Budget Responsibility, OBR)을 신설하여 재정정책에 도움이 되는 공공재정 및 경제에 관한 독립적 전망을 내놓고, 또한 재정정책목표를 달성할 가능성을 평가하도록 하였다.

2010년 5월 24일 정부는 일부부처의 예산을 추가로 삭감하고 공무원신규채용을 동결하였다. 이 조치로 재정적자를 현 2010/11회계 연도에 GDP 0.4% 줄일 것이다. 6월 17일에 정부는 과거 정부의 지출계획을 재검토한 결과 GDP 0.1%에 상당하는 일부 프로젝트를 취소하며 GDP 0.6%에 해당하는 국방, 교통관련 프로젝트를 보류한다고 선언하였다.

2010년 6월 18일 발표된 공공재정통계에 의하면 2009/10년 재정적자는 GDP의 11.3%에 달할 것이다. 이는 2009년 가을 예측치보다 1¼ 퍼센트 낮은 것이며, 2010년 봄 예측치보다 1 퍼센트 낮은 것이다. 하지만 아직 EU에서 가장 높은 수준의 적자이다. 예상보다 조세수익에 부정적 효과가 적게 나타난 긴축에 따른 이 결과는 다음 회기인 2010/11

에 더 낮은 재정적자로 순환되어야 한다.

2010년 6월 22일 신정부는 긴급예산을 제출하였는데 이는 추가적인 재정 안정화조치를 포함하고 있다. OBR에 의하면 현 2010/11년 추가적으로 GDP 0.5% 정도의 재정적자 감소가 있을 것이며, 2011/12에는 1.0%, 2012/13에는 1½%, 2014/15에는 2¼% 감소할 것이다. 2009년 12월 이사회권고에서 영국에 주어진 시한인 2014/15까지는 선거전 계획치인 GDP 4¼% 대신에 2¼%를 달성할 것으로 OBR은 예측했다. 정부채무비율은 2012/13년에 GDP의 85%로 고점에 달하였다가 2015/16년에는 GDP의 80%로 떨어질 것으로 전망했다.

이하 긴급, 안전재정에 대한 확인과 설명은 생략한다.

#### 4. 소 결

집행위원회는 현재 주어진 정보로 판단컨대 영국은 이사회에서 설정한 한도 내에서 과잉 재정적자를 해소하기 위한 적절한 개선을 나타내는 조치를 취하고 있다고 결론지었다. 특히 2010년 6월 긴급예산에서 선언된 조치들은 2010/11년에 재정안정화 폭을 한층 제고할 것이고 중기적으로도 계획된 적자폭 감소의 추진을 공고하게 할 것으로 보았다.

2010년 6월 예산에서 선언된 조치는 2014/15년 재정적자를 GDP의 2¼% 하락시킬 것으로 전망된다. 재량적 지출을 줄인 것이 이와 같은 안정화에 기여하고 있다. 의회회기동안 부처별 지출한도가 설정되었다. 재정목표는 직접적으로 자본지출을 언급하지 않고 채무목표는 총채무가 아니라 순채무를 기준으로 했다는 문제가 있기는 하지만 이 조치들이 EU 지침에의 합치성을 제고할 것이 분명하다. 위험이 남아 있기는 하지만 전반적으로 영국의 조치는 권고 기한 내에 GDP 3% 이하의 재정적자란 기준을 달성할 수 있는 궤도에 있어 보인다. 따라서 집행위원회는 현재로서는 영국에 대하여 더 이상의 과잉 재정적자

절차(EDP)를 밟을 필요가 없다고 생각한다.

7

가

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p style="text-align: center;"><b>준칙의 목적</b></p> <p>1. 이 준칙은 다음과 같은 목적을 갖는다:</p> <p>a. 재정정책의 수립을 지도하는 핵심 원리와 목표를 구체화하여 재정정책 수행을 향상시킴</p> <p>b. 정부에 부과된 보고의무를 강화하여 재정정책 이행을 향상시킴</p> <p>c. 재정책임법에 의해 요구되는 정부의 재정계획에 관한 정보를 제공함</p> <p>2. 이 준칙에서 달리 언급되지 않는 한 재정정책은 채무관리정책을 포함한다.</p>	<p>제 1 조(목적) 이 법은 국가의 예산·기금·결산·성과관리 및 국가채무 등 재정에 관한 사항을 정함으로써 효율적이고 성과 지향적이며 투명한 재정운용과 건전재정의 기틀을 확립하는 것을 목적으로 한다.</p>
<p style="text-align: center;"><b>재정정책의 체계</b></p> <p>3. 정부의 재정정책은 다음에 기반한다:</p> <p>a. 1998년 재정법에 제시된 핵심 원칙</p> <p>b. 이 지침에 제시된 정부의 재정정책 목표</p> <p>c. 재정책임법에 규정된 재정계획</p> <p>4. 재정안정화준칙은 전조의 각항을 구체화한다.</p>	<p>제86조(재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.</p>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p style="text-align: center;"><b>재정운영의 핵심 원칙</b></p> <p>5. 정부는 다음 원칙에 의거하여 재정 정책을 수행한다.</p> <p>a. 재정정책 목표수립, 재정정책 이행 그리고 정부회계 발표에 있어서의 <b>투명성(transparenty)</b></p> <p>b. 재정정책 결정과정과 재정정책의 경제에의 영향에 있어서 <b>안전성(stability)</b></p> <p>c. 재정운영에서의 <b>책임성(responsibility)</b></p> <p>d. 세대(generations)간 공평을 포함한 <b>공정성(fairness)</b></p> <p>e. 재정정책의 입안과 실행 및 공적 부문 수입 및 지출 양측의 운용에 있어서 <b>효율성(efficiency)</b></p> <p>6. <b>투명성</b>의 원칙은 정부가 일반 국민이 재정정책의 수행과 재정상태를 조사할 수 있도록 충분한 정보를 발간하여야 하며, 2000년 정보자유법에 의해 공개가 면제된 정보 이외의 정보를 비공개로 하여서는 아니 됨을 의미한다.</p> <p>7. <b>안전성</b>의 원칙은 합리적으로 가능한 한 정부는 예측가능하고 성장과 고용의 높고 안정적인 수준이란 핵심경제목표와 합치하는 방향으로 재정정책을 운용해야 함을 의미한다.</p> <p>8. <b>책임성</b>의 원칙은 정부가 재정정책을 신중하게 운용하여야 하며, 재정상태가 장기적으로 지속가능하도록</p>	<p>제16조(예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다. &lt;개정 2010. 5.17&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.</li> <li>2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.</li> <li>3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출 및 제27조제1항에 따른 조세지출의 성과를 제고하여야 한다.</li> <li>4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.</li> <li>5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.</li> </ol> <p>제86조(재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.</p>



영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>공공재산, 채무와 위험을 관리하여야 함을 의미한다.</p> <p>9. <b>공정성</b>의 원칙은 합리적으로 가능한 한 정부는 현세대의 배분적 효과뿐만 아니라 미래시대의 재정적 영향을 고려하는 방향으로 재정정책 운용을 도모하여야 함을 의미한다.</p> <p>10. <b>효율성</b>의 원칙은 정부가 재원을 최대의 효율을 나타내도록 사용하며, 공공자산이 최선으로 이용되며 잉여자산이 없도록 유의해야 한다는 것이다. 정부는 또한 조세정책을 수립함에 있어 경제적 효율성과 준수 비용을 유의해야 한다.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>재정과 채무관리 목표</b></p> <p>11. 정부의 재정목표는 다음에 있다:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 중기적으로 지출과 세수의 효과가 세내내와 세대간에 적정하게 나타나는 건전한 공공재정을 확보하며;</li> <li>b. 단기적으로 통화정책을 지원하며, 특히 경기변동을 완화시키는 자동안정화조치를 용이하게 함.</li> </ul> <p>12. 이 목표는 제5조에서 언급된 원칙과 합치한다.</p> <p>13. 정부의 채무관리 목표는 아래와 같은 상황에서 정부의 재정필요를 충족하는 비용을 장기적으로 최소화하는 데에 있다:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 위험의 고려; 그리고</li> <li>b. 가능한 한 통화정책과의 충돌을 회피</li> </ul>	

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p style="text-align: center;"><b>재정계획</b></p> <p>14. 재정책임법은 정부가 지속가능한 공공재정을 유지하기 위하여 재정계획을 수립할 것을 의무지우고 있다. 재무부는 재정계획에 부응하는 재정정책을 수립·시행하여야 한다. 재정계획에 대해서는 재정책임법 및 그 시행령에 규정되어 있다.</p> <p>15. 정부의 재정계획은 위 제5조 내지 제13조에 규정된 핵심원칙과 재정목표에 합치하여야 한다.</p> <p>16. 재정책임법은 재정통합계획에 사용되는 다음 주요 용어를 준칙이 정의할 것을 규정한다:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 공공부문 순차입</li> <li>b. 공공부문 순채무</li> <li>c. 총국내생산</li> </ul> <p>17. 이 용어들은 아래와 같이 정의된다.</p> <p style="text-align: center;"><b>공공부문 순차입</b></p> <p>18. “공공부문순차입”은 1995년 유럽 회계기준(ESA95)의 B.9에 정의된 순차입을 말한다. 누계적으로 공공부문의 지출과 수입간의 차이로서 통계청이 작성하는 재정상태의 주요한 지표이다.</p> <p>19. “공공부문”은 중앙정부, 지방정부, 공기업을 포함한다. 통계청이 독립적으로 구체적인 기관과 거래가 공공부문에 속하는 지를 결정한다.</p> <p>20. “순차입”은 재정개입의 단기 효과는 배제하고 납세자에 장기적 비용</p>	<p>제25조(국고채무부담행위) ①국가는 법률에 따른 것과 세출예산금액 또는 계속비의 총액의 범위 안의 것 외에 채무를 부담하는 행위를 하는 때에는 미리 예산으로써 국회의 의결을 얻어야 한다.</p> <p>②국가는 제1항에 규정된 것 외에 재해복구를 위하여 필요한 때에는 회계연도마다 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 채무를 부담하는 행위를 할 수 있다. 이 경우 그 행위를 일반회계 예비비의 사용절차에 준하여 집행한다.</p> <p>③국고채무부담행위는 사항마다 그 필요한 이유를 명백히 하고 그 행위를 할 연도 및 상환연도와 채무부담의 금액을 표시하여야 한다.</p>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>이 되는 것을 포함한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>공공부문 순채무</b></p> <p>21. 공공부문순채무는 총채무에서 유동금융자산을 제한 것으로 정의되는 재정지속성의 주요한 지표이다.</p> <p>22. 위 19와 동일</p> <p>23. 위 20과 동일</p> <p style="text-align: center;"><b>총국내생산</b></p> <p>24. 총국내생산(GDP)은 국내 경제활동의 총합이며 통계청이 사분기별로 작성한다.</p> <p>25. 총국내생산은 차입규모의 적정성을 평가하는데 사용되는 도구이다. (차입은 일정한 기간에 대한 유동적 개념이다)</p> <p>26. 연도말 총국내생산은 채무규모의 적정성을 평가하는데 사용되는 도구이다. (채무는 특정 시점에서의 고정적 개념이다)</p>	
<p style="text-align: center;"><b>재정계획의 보고</b></p> <p>27. 투명성원리에 의거하여 재정책임법은 재무부가 다음에 대하여 보고할 것을 요구한다:</p> <p style="margin-left: 20px;">a. 재정계획의 이행을 위한 조치의 진척(이행보고); 그리고</p> <p style="margin-left: 20px;">b. 재정계획이 준수되었는지 여부와 위반의 경우 그 이유(준수보고).</p> <p>28. 법은 준칙에서 재정계획의 이행과 준수보고서의 구체적 내용과 형식을 정할 수 있도록 하고 있다.</p>	<p>제 9 조의2(재정 관련 자료의 제출) 기획재정부장관은 매년 회계연도 개시 90일 전까지 다음 각 호의 서류를 국회에 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제92조에 따른 국가보증채무관리계획</li> <li>2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의2에 따른 증장기 재무관리계획</li> <li>3. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제24조의2에 따른 임대형 민자사업 정부지급금추계서</li> </ol>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>29. 재정계획에 대한 보고는 경제·재정전략보고 및 사전예산서와 상응하는 것이어야 한다.</p> <p>30. 이행보고에서 재무부는 재정계획의 이행 평가를 수행하여야 한다.</p> <p>31. 준수보고에서 재무부는 이행 계획이 준수되었는지를 평가하여야 한다.</p> <p>32. 재정계획이 준수되지 않은 경우에 재무부는 그 이유와 의도하는 시정 조치를 제시하여야 한다.</p>	<p>[본조신설 2010.5.17]</p>
<p style="text-align: center;"><b>회 계</b></p> <p>33. 정부는 모든 공공부문에 대해서 회계보고서가 작성되도록 하여야 한다. 이 회계보고서는 또한 통합 형태로 작성되어야 한다.</p> <p>34. 정부는 가능한 한 회계보고서를 작성함에 있어 영국일반회계관행으로 대표되는 최선의 회계방법을, 공공부문에 필요한 변형을 거쳐서, 적용하여야 한다. 정부는 정부소비 자원의 비용을 기획하고 회계하는 데에 자원회계예산 방식을 계속 이용하여야 한다.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>사전예산서</b></p> <p>35. 일반적인 경우로서 회계연도에 하나의 예산만이 있는 경우에는 재무부는 사전예산서를 적어도 본예산 3개월 전에 발간하여야 한다. 다만 당해 의회의 첫 번째 예산인 경우에는 사전예산서가 필요 없다. 또한 어떤 회계연도에 하나 이상의 예산</p>	

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>이 있는 경우에도 하나의 사전예산서만 요구된다.</p> <p>36. 사전예산서는 성질상 협의를 위한 것이다. 그러므로 가능한 한 본예산에 도입을 고려중인 재정정책에 있어서의 중요한 변화를 위한 제안은 모두 포함되어야 한다. 하지만 사전예산서를 정부가 조치를 취하려고 하는 모든 조세정책분야를 시사하는 것으로 받아들여져서는 아니 된다. 특히, 다음 분야에서의 협의는 가능하지 않을 수 있다:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 현재 혹은 장래의 납세자에 의한 심각한 회피행위의 위험이 있는 분야</li> <li>b. 금융시장 요동을 포함하여 납세자와 시장의 행태에 심각한 일시적 왜곡을 가져올 수 있는 분야</li> </ul> <p>37. 사전예산서는 또한 본 보고서 또는 부속서에 다음을 포함하여야 한다:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 제27조 내지 제32조에 의거한 재정계획의 이행 및 준수보고서</li> <li>b. (제42-27조에 정의된) 경제·재정 전망; 그리고</li> <li>c. 경기변동조정 상황의 추계를 포함하여 경제순환의 주요재정집계에의 영향을 분석</li> </ul>	
<p style="text-align: center;"><b>재무제표와 예산서</b></p> <p>38. 재무부는 본예산의 시기에 ‘재무제표와 예산서’(FSBR)를 발간해야 한다. 재무제표와 예산서에는 최소한 다음이 포함되어야 한다:</p>	

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>a. (제42-47조에 정의된) 경제·재정 전망;</p> <p>b. 예산에 도입될 중요한 재정정책 조치의 설명</p> <p>c. 필요한 경우, 이들 재정정책조치가 공공재정의 경로를 어떻게 회복시켜서 다음과 일치하는 상태로 만들 것인가에 대한 설명:</p> <p>i. 제11-13조에 언급된 재정목표와 운용규칙; 그리고</p> <p>ii. 정부의 EU에 대한 약속, 특히 ‘안정과 성장에 관한 협약’의 제 조건.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>경제·재정 전략 보고서</b></p> <p>39. 재무부는 통상 본예산 시기에 ‘경제·재정 전략보고서’(EFSR)를 발간해야 한다. 하지만 어떤 회계연도에 하나 이상의 예산이 있는 경우에도 하나의 경제·재정 전략보고서만 요구된다.</p> <p>40. 경제·재정 전략 보고서는 보고 당시의 정부 재정계획의 이행 및 준수에 관한 보고를 포함하여야 한다. 이들 보고는 제27조 내지 제32조와 상응하여야 한다.</p> <p>41. 재정관리 원칙 하에서 경제·재정 전략보고서는 다음을 수행하여야 한다.</p> <p>a. 주요재정집계 관련 장기 목표를 포함한 정부의 장기 경제·재정 전략의 제시</p> <p>b. 이 장기 전략에 비추어서 최근의</p>	<p>제 7 조(국가재정운용계획의 수립 등)</p> <p>①정부는 재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획(이하 “국가재정운용계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하여야 한다.</p> <p>②국가재정운용계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재정운용의 기본방향과 목표</li> <li>2. 중·장기 재정전망</li> <li>3. 분야별 채원배분계획 및 투자방향</li> <li>4. 재정규모증가율 및 그 근거</li> </ol> <p>4의2. 의무지출(재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출을 말하며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한</p>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>성과와 FSBR에 포함된 단기 경제·재정전망을 평가</p> <p>c. 단기 전망 및 장기 전략이 정부의 EU에 대한 약속, 특히 ‘안정과 성장에 관한 협약’의 조건에 합치하는지 평가</p> <p>d. 세대 간 영향과 재정정책의 지속가능성을 조망할 수 있도록 개연성 있는 가정에 입각하여 장래 10년 이상의 기간에 대한 주요재정집계의 예시적 전망 제시; 그리고</p> <p>e. 경기변동조정 상황의 추계를 포함하여 경제순환의 주요재정집계에의 영향을 분석</p> <p>42. 이 준칙 하에 발간된 보고서가 경제재정 전망을 포함할 경우에는 최소한 다음을 포함해야 한다.</p> <p>a. 세계경제성장, 교역조건, 추세산출량과 관련된 것을 포함한 전망의 기초가 되는 주요 가정, 예측, 약속</p> <p>b. 다음에 대한 전망</p> <p>i. GDP와 그 구성요소</p> <p>ii. 소매가격 (정부의 공식적 물가 상승목표 가격 포함)</p> <p>iii. 대차대조표상의 경상수지 상황</p> <p>c. 매 회계연도 현금흐름 전망치를 반영하는 현금흐름 보고</p> <p>d. 공공자산 매각으로 부터의 수익에 관한 보고</p> <p>e. 정부의 재정성과예측을 공정하게 반영하는 데에 필요한 여타 보고</p>	<p>다)의 증가율 및 산출내역</p> <p>4의3. 재량지출(재정지출에서 의무지출을 제외한 지출을 말한다)의 증가율에 대한 분야별 전망과 근거 및 관리계획</p> <p>4의4. 세입·세외수입·기금수입 등 재정수입의 증가율 및 그 근거</p> <p>5. 조세부담률 및 국민부담률 전망</p> <p>6. 통합재정수지에 대한 전망과 근거 및 관리계획</p> <p>7. 삭제</p> <p>8. 그 밖에 대통령이 정하는 사항</p> <p>③제1항에 따라 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.</p> <p>1. 전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서</p> <p>2. 제73조의3에 따른 중장기 기금재정관리계획</p> <p>3. 제91조에 따른 국가채무관리계획</p> <p>④기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립함에 있어 필요한 때에는 관계 국가기관 또는 공공단체의 장에게 중·장기 대내·외 거시경제 전망 및 재정전망 등에 관하여 자료의 제출을 요청하거나, 관계 국가기관 또는 공공단체의 장과 이에 관하여 협의할 수 있다.</p> <p>⑤기획재정부장관은 국가재정운용계획을 수립하는 때에는 관계 중앙관</p>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>f. 정부의 결정과 기타 정확하게 계량화되어야 할 상황을 포함한 경제재정 상황을 둘러싼 위험, 여타 주요한 우발적 책임에 대한 분석, 제42(b)조에 언급된 집계와 공공부문순차입(PSNB)에 있어서의 과거 예측 오류에 대한 지적.</p> <p>43. 제42조하에서 발간된 재무제표는 다음을 포함한 주요 재정집계의 전망을 포함하여야 한다: 경상지출과 경상수입, 경상수지, 공공부문순차입, 중앙정부순현금요구분, 일반정부순차입, 일반정부 총채무, 공공부문 순채무 그리고 순자산의 척도. 가능하다면 분야별, 경제 그리고 기능범주별로 지출과 수입이 세분되어야 한다.</p> <p>44. 재무제표는 또한 정부의 재정정책 목표와 규칙, 그리고 정부의 EU에 대한 약속, 특히 ‘안정과 성장에 관한 협약’에 비추어 성과를 평가하는데에 요구되는 여타의 지표를 포함하여야 한다.</p> <p>45. 이 준칙하의 보고서에 포함된 모든 경제재정전망은 가능한 한 모든 정부결정과 재정예측에 중요한 영향을 줄 수 있는 모든 다른 상황에 근거를 두어야 한다. 특히,</p> <p>a. 이들 결정과 상황의 재정효과가 전망의 종료일에 상당히 정확하게 계량화될 수 있는 경우 그 효과는 발간된 전망에 포함되어야 한다; 그리고</p>	<p>서의 장과 협의하여야 한다.</p> <p>⑥제1항부터 제5항까지에 규정된 사항 외에 국가재정운용계획의 수립에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑦기획재정부장관은 제35조에 따른 수정예산안 및 제89조에 따른 추가경정예산안이 제출될 때에는 재정수지, 국가채무 등 국가재정운용계획의 재정총량에 미치는 효과 및 그 관리방안에 대하여 국회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑧기획재정부장관은 국가재정운용계획을 국회에 제출하기 전에 재정규모, 재정수지, 자원배분 등 수립 방향을 국회 소관 상임위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑨각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 수립하는 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>⑩지방자치단체의 장은 국가의 재정지원에 따라 수행되는 사업으로서 대통령이 정하는 규모 이상인 사업의 계획을 수립하는 때에는 미리 관계 중앙관서의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중앙관서의 장은 기획재정부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>&lt;개정 2010.5.17&gt;</p>



영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>b. 이들 결정과 상황의 재정효과가 전망의 종료일에 상당히 정확하게 계량화될 수 없는 경우 그 효과를 확인된 재정위험으로 언급되어야 한다.</p> <p>46. 전망의 시계는 발간일 이후 완전한 두 회계연도 이상이어야 한다. 직전 두 개 회계연도에 대한 주요 재정집계를 보여주는 모든 제표와 비교도는 발간되어야 한다.</p> <p>47. 재무부는 모든 중요한 회계정책에 대하여 이전 관행으로부터 변경된 사항을 포함하여 그 설명을 제공해야 한다.</p>	
<p style="text-align: center;"><b>감사원의 역할</b></p> <p>48. 재무부는 재정전망의 기초가 되는 주요 가정과 약속에 변화가 있는 경우 감사원에 그 감사를 요청하여야 한다. 감사원장은 모든 감사의견을 재무부와 의회에 전달해야 한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>채무관리와 채무관리보고서</b></p> <p>49. 국가는 공중이 그 채무관리정책의 이행을 살펴볼 수 있도록 충분한 정보를 제공하며 매년 그 차입구조와 정부채무의 비용을 채무관리보고서에 포함 보고하여야 한다. 채무관리정책을 시행하는 정부기관인 채무관리실과 국민저축은행은 자체의 연차보고서와 재무제표 등에 더 상세한 정보를 제공하여야 한다.</p> <p>50. 정부는 연간 채무관리보고서에 각</p>	<p>제91조(국가채무의 관리) ①기획재정부장은 국가의 회계 또는 기금이 부담하는 금전채무에 대하여 매년 다음 각 호의 사항이 포함된 국가채무관리계획을 수립하여야 한다. &lt;개정 2010.5.17&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전전년도 및 전년도 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적</li> <li>2. 당해 회계연도의 국채 발행 또는 차입금 등에 대한 추정액</li> <li>3. 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 국채 발행 계획 또는 차입 계획과 그에 따른 국채 또는 차입금의 상환 계획</li> <li>4. 해당 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 채무의 증감 전망과 근거 및 관리계획</li> <li>5. 그 밖에 대통령이 정하는 사항</li> </ol>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
<p>부의 채무한도를 설정한다. 이 보고서는 다음을 포함할 것이다:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. 국민저축은행을 통한 순수 재원 조달의 예상</li> <li>b. 다음 회계연도의 국채발행계획의 전체적 크기</li> <li>c. 계획된 채무 만기구조와 지수연계 국채와 일반 국채의 비율</li> <li>d. 국채발행일정</li> </ul> <p>51. 상기 채무한도는 정부가 후속 재정전망을 발간할 때 개정되거나 확인될 수 있다.</p>	<p>②제1항의 규정에 따른 금전채무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국가의 회계 또는 기금(재원의 조성 및 운용방식 등에 따라 실질적으로 국가의 회계 또는 기금으로 보기 어려운 회계 또는 기금으로서 대통령령이 정하는 회계 또는 기금을 제외한다. 이하 이 항에서 같다)이 발행한 채권</li> <li>2. 국가의 회계 또는 기금의 차입금</li> <li>3. 국가의 회계 또는 기금의 국고채무부담행위</li> <li>4. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하는 채무로서 대통령령이 정하는 채무</li> </ol> <p>③제2항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 채무는 국가채무에 포함하지 아니한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「국고금관리법」 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금</li> <li>2. 제2항제1호에 해당하는 채권 중 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 채권</li> <li>3. 제2항제2호에 해당하는 차입금 중 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금</li> </ol> <p>④기획재정부장관은 제1항의 규정에 따른 국가채무관리계획을 수립하기 위하여 필요한 때에는 관계중앙관서의 장에게 자료제출을 요</p>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
	<p>청할 수 있다.</p> <p>제92조(국가보증채무의 부담 및 관리)                      ①국가가 보증채무를 부담하고자 하는 때에는 미리 국회의 동의를 얻어야 한다.                      ②기획재정부장관은 매년 제1항에 따른 국가보증채무의 부담 및 관리에 관한 국가보증채무관리계획을 작성하여야 한다.                      ③제1항에 따른 보증채무의 관리 및 제2항에 따른 국가보증채무관리계획의 작성 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2010.5.17&gt;</p>
<p style="text-align: center;"><b>재정위원회에의 회부</b></p> <p>52. 재무부는 이 준칙과 재무책임법상의 의무로 발간된 모든 보고서를 하원 재정위원회에 회부하여야 한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>다른 정보의 공개</b></p> <p>53. 재무부는 국민이 재정정책과 국가재정 상태를 조사하는데 도움이 되는 여타의 정보를 수시로 발간하여야 한다.</p> <p style="text-align: center;"><b>보고서의 발간 및 제공</b></p> <p>54. 재무부는 이 준칙의 의무사항으로 발간되는 모든 보고서에 대하여 다음 사항을 공시하여야 한다:                      a. 보고서를 무료로 열람할 수 있는 장소: 그리고                      b. 보고서를 구매할 수 있는 장소</p>	<p>제 9 조(재정정보의 공표) ①정부는 예산, 기금, 결산, 국채, 차입금, 국유재산의 현재액 및 통합재정수지 그 밖에 대통령령이 정하는 국가와 지방자치단체의 재정에 관한 중요한 사항을 매년 1회 이상 정보통신매체·인쇄물 등 적당한 방법으로 알기 쉽고 투명하게 공표하여야 한다.                      ②기획재정부장관은 각 중앙관서의 장에게 제1항의 규정에 따른 재정정보의 공표를 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.</p>

영국재정안정화준칙(2010.1 초안)	한국국가재정법
55. 재무부는 발간 후 최소한 6개월 동안은 보고서를 열람 또는 구매할 수 있도록 하여야 한다. 모든 보고서는 또한 재무부의 인터넷 웹사이트에 공개되어야 한다.	

추가하여, 재정준칙의 본문에 명시되지는 않았지만 EU “안정과 성장에 관한 협약”을 이행하기 위해 영국이 채택한 “i) 정부는 경기가 변동하더라도 경상비용을 조달하기 위해서 차입해서는 안 되며 투자의 목적으로만 차입할 수 있다 ii) 국가소득에 대비한 공공채무 비율이 경기가 변동하더라도 안정적인 수준을 유지하여야 한다”라는 원칙은 한국 국가재정법 제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)에서 정부가 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정 수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부할 것을 의무화하고 동법 제88조(국세감면의 제한)에서 국세감면율이 일정 비율 이하가 되도록 노력할 것을 의무지우고 신규감면 요청 시에는 기존 재정지출 축소 방안을 제출하도록 의무지운 것에 반영되어 있다고 할 것이다. 다만 국가채무 및 재정적자 규모에 대해 구체적인 수치목표를 제시하지 않고 있다는 점에서 EU “안정과 성장에 관한 협약”의 입법방식과는 영국이나 한국 모두 거리가 있다고 할 것이다.

이와 같이 영국과 한국의 재정안정화 제도는 유사점이 많으나 다음과 같은 차이점도 찾아볼 수 있다. 첫째, 영국의 사전예산제도가 한국에는 없다. 둘째, 한국은 영국의 재정원칙 중에서 투명성과 효율성은 공히 강조하고 있으나 안전성, 책임성, 공정성에 대한 고려가 불충분

하다. 셋째, 영국 재정준칙의 공공부문은 한국 국가재정법과 달리 중앙정부와 지방정부뿐만 아니라 공기업도 포함한다. 넷째, 영국 재정준칙에 있어서 감사원의 역할이나 예산책임원의 신설도 주목되는 부분이다.

## 8

한국의 국가채무의 규모와 증가속도가 우려의 목소리가 높은 와중에서 경기침체와 경기 부양책 이후의 출구전략과 관련하여 영국은 한국이 참조할 수 있는 국제적 공조 및 합리적인 국내 제도 운영의 중요한 사례를 제공한다. 그동안 타 연구에서 언급되고 이 연구에서도 부연된 영국의 재정안정화준칙의 내용은 2010년 보수연립정부의 등장 이래 일정부분 변화를 피하기가 어려울 것이다. 실제로 지난 몇 개월간의 보수당 연립정부의 재정정책이 기존 사전예산서 폐기 등 과거 노동당정부의 재정정책에 대한 변화를 가져오고 있다. 그러나 이러한 변화가 결코 재정건전화 준칙의 완화를 의미하지는 않으며 보수당의 전통적인 당론에 비추어볼 때 예산책임원 신설이 예고하는 바와 같이 건전재정을 강화하는 노선을 추구할 것으로 판단된다.

우리 입장에서는 과거 영국노동당 정부의 재정건전화를 위한 구체적인 제도는 우리 환경에의 부합여부를 따져서 선별적으로 취사선택 하되, 영국 내 보수연립정부의 과거 정부에 대한 평가를 기다려보는 것도 방법일 것이다. 그러나 투명성·안전성·책임성·공정성·효율성과 같은 재정준칙의 기본원리는 정권의 뒤바뀔 여부를 불문하고 국가재정의 기본원리로서 정책을 지도하고 있음을 주목하여야 한다. 한국은 비록 영국이 EU 차원의 “안정과 성장에 관한 협약”의 테두리 안에서 재정정책을 운용하여야 하는 것과 같은 엄격한 의무에 구속되지는 않고 있으나, G20의 일원으로서 국제적 경제안정과 성장을 위한

상호조정에 협조하지 않을 수 없다. 따라서 우선적으로 국가채무의 산정범위를 국제기준에 맞추어 재조정하고<sup>14)</sup>, 재정운용에 대한 평가의 객관성을 높이고, 의회의 실질적 심사를 도모하려는 노력<sup>15)</sup>이 경주되어야 할 것이다.

---

14) 국가채무 < 국가부채(준정부기관 추가) < 공공부채(공기업 추가)를 구분하는 것도 적극 고려할 가치가 있다. 국가재정법 일부개정법률안(이종혁의원 대표발의, 의안번호 9407, 발의연월일: 2010. 9. 17)

15) 현재 다음과 같은 국가재정법 일부개정법률안이 제안되어 있다. 재정사업평가결과 제출에 관한 (의안번호 9308); 성과계획서와 성과보고서의 제출에 관한 (의안번호 9364); 추가경정예산안 편성억제에 관한 (의안번호 9287) 총액계상사업의 세부사업시행계획과 세부집행실적 제출에 관한 (의안번호 9306) 예비비사용명세서 제출 (의안번호 9290) 예산안편성지침에 중앙관서별 지출한도를 포함하여 의회제출 (의안번호 8556).

## 토 론 문

신영수 (경북대학교 교수)

정찬모 교수님의 발제문은 아마도 영국의 재정준칙은 물론이고 재정법 전반에 관해 제가 접한 문헌 중 가장 밀도높고 심도있는 분석을 한 논문이 아닌가 생각합니다. 비교재정법 분야에 대한 연구가 그리 활발하지 않은 우리 재정법학의 현실에 비춰 볼 때, 정책적 활용도는 물론이고 학술적 기여가 매우 높은 문헌으로 보이고, 개인적으로도 대단히 많은 공부가 되었다는 점에서 먼저 감사를 드리고 싶습니다.

다른 한편으론 제가 이 분야에 대해 토론을 드릴 만큼 전문성이 있거나 선행연구가 되어 있지 못해서 적절한 코멘트를 드릴 수 없는 점이 아쉽고, 송구스럽습니다. 저로서는 논문의 내용을 따라가기에도 벅잡니다만 교수님의 논문을 읽으면서 느낀 몇 가지 점들에 대해 질문을 드리는 것으로 오늘 토론에 대신하고자 합니다.

1. 일반적으로 재정준칙이 성립하고 효과적으로 작동하기 위해서는 i> 법적토대(statutory basis)에 기초한 강제력을 갖춘 후에 ii>재정수지, 국가채무 등에 관한 총량적 재정목표설정하고, 나아가 iii> 준칙의 위반시 사법적(judicial), 금전적(financial), 신용적(reputational) 방법을 통한 제재조치(sanctions)를 가할 수 있어야 한다고 얘기되고 있습니다.

우리의 경우 재정준칙의 도입론을 검토함에 있어서 타당성 내지 부과수위에 관한 합의가 아직 이루어지고 있지 않은 부분이 준칙위반시 어떤 제재를 부과할 것인가 하는 점인 것 같습니다.

특히나 국가단위 내부에서 기대되는 수준의 규범 집행력을 아직은 확보하고 있지 못한 것으로 보이는 유럽연합의 경우 조약을 통한 재정준칙이 회원국에 실효적으로 적용되기 위한 관건은 위의 요건 가운데 역시 제재조치가 아닐까 생각합니다.

교수님께서서는 SGP의 교정적 메커니즘에 관해 언급하시면서 재정적자가 지나친 것으로 결정되는 경우 이사회는 해당 회원국에 과잉적자 교정을 위한 권고를 발하게 되는데, 만일 회원 권고를 이행하지 않는 경우 유로가입 회원국에는 제재조치가 가해질 수 있다는 설명을 해주셨는데요,

유럽연합 차원에서 회원국들의 재정준칙위반에 대한 제재조치에 관해 규정하고 있는 협약의 구체적 근거규정이 있는지 여부와, 제재조치의 실제 운용현황에 관해 추가적으로 설명해주시면 감사하겠습니다.

2. 영국의 재정안정화준칙의 5대 원칙은 우리 국가재정운용에 있어서도 유념해야 할 매우 중요한 원칙이 아닌가 생각합니다. 그 가운데 특히, 정부가 현세대의 배분적 효과뿐만 아니라 미래시대에의 재정적 영향을 고려하는 방향으로 재정정책 운용을 도모하여야 한다는 이른바 ‘공정성의 원칙’이 주목됩니다.

개인적으로는 저출산과 고령화시대의 도래에 따른 세대간 인구구조의 변화가 우리사회에 예견되고 있어서 조세 및 연금 부담의 불균형 문제를 해결하기 위한 방안, 특히 사회보장수급권을 조정할 수 있는 방안을 정책운용 내지 규범체계안에 수용할 수 없을지에 대해 관심을 가지고 있습니다.

그런데 제가 공정성의 원칙이나 이와 관련한 이른바 황금규칙(Golden Rule)에 관해 살펴 본 바로는, 경상지출과 자본지출을 구분하고 경상지출의 재원은 세입으로 하되 평균적 경기상황에서 경기안정화장치에 의한 공공부문 경상수지는 균형이거나 흑자를 유지하도록 해야 하는



반면, 자본지출은 차입에 의해 재원을 확보하고 자본지출에 의해 투자가 이루어질 수 있도록 한 것으로 보입니다. 즉, 경상지출에 의한 이익은 동 시대의 납세자들이 누리는 것이므로 그에 해당하는 부분을 조세로 부담하도록 하는데 비해, 공공투자에서 발생하는 이익은 미래의 납세자들이 누리고 또 국가부채와 감가상각에 해당하는 부분은 미래 납세자들이 부담해야 할 부문이므로 차입을 통해서 이루어져야 한다는 취지로 이해됩니다.

그런 점에서 세대간 재정부담의 ‘공정성 원칙’을 노령층에 대한 사회보장수급권 조정 가능성에 대한 근거로 보기는 좀 한계가 있지 않나 생각됩니다. 공정성의 원칙을 통해 저출산 고령화등 인구구조 변화에 따른 사회보장수급권 조정까지 포함할 수 있는지, 아니면 영국의 재정안정화준칙이나 유럽연합의 관련 협약에서 이 문제를 수용할 수 있는 또 다른 원칙이나 규정이 있는지 궁금합니다.

3. 재정정책도 경제현실에 대응하기 위한 정책집행의 일환으로 현실화되기 마련이고 경제현실에 따라 이른바 정부의 ‘재량’과 ‘준칙’간의 우선순위 내지 조정방식에 있어서 차이가 발생할 수밖에 없다고 생각됩니다. 재량을 중시하면 경제현상에 신속히 대응할 수 있다는 장점이 있고, 이 때문에 위기시에는 정부의 재량권을 확대하는 방향으로 재정운용이 불가피한 반면에, 준칙을 강조하는 재정기조하에서는 불필요한 지출을 차단함으로써 재정 건전성에 크게 도움이 될 것이기 때문입니다.

그러기에 재정운용의 기법으로서 재량과 준칙은 시기와 경제현실에 따라 기복과 편차를 나타낼 수밖에 없을 것 같습니다. 우리나라의 경우 그간의 재정운용은 경직성에 대한 우려가 강조되어 재량권을 많이 부여하는 방향으로 진행되어 온 것으로 보이지만,

교수님의 발제문을 대략 이해한 바로는 영국의 경우도 1998년 재정법 이후 재정준칙을 엄격히 규율하여 오다가 경제환경의 변화에 따라 이를 완화하는 방향으로 정책기조가 변화한 것으로 보입니다. 제가 이해한 바가 맞다면 올 초에 있었던 재정책임법(Fiscal Responsibility Act) 개정의 내용은 그런 기조에 비해 매우 구체적이고도 단호한 재정준칙을 제시하고 있는 것이 아닌가 싶기도 합니다. 최근 영국의 재정준칙 운용기조 속에서 2010년 재정책임법의 의미를 어떻게 보아야 할지에 대해 부연해 주시면 이해에 큰 도움이 되겠습니다.

감사합니다.