



재정건전성 강화를 위한 EU 및 독일 입법례

2020-10호 (통권 제124호, 2020.4.21.)

최신 외국입법정보

발행처 국회도서관 | 발행인 현진권 | 작성자 김성호*

- 최근 코로나바이러스감염증-19(COVID-19) 사태로 추가경정예산이 편성되면서, 다른 한편에서는 재정건전성에 대한 문제가 제기되고 있다. 정부에 따르면, 2020년도 우리나라의 국내총생산(GDP) 대비 국가채무 비율은 39.8%(805조 5000억원)를 기록할 전망이었으나, 추경편성으로 40%를 넘게 되었다.
- 「국가재정법」은 건전재정을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 ‘노력’할 의무를 규정하고 있으나(제86조), 구체적인 채무부담한도에 관한 기준은 규정하고 있지 않다. 이에 따라 경기침체, 자연재난, 감염병 유행 등으로 인한 대규모의 추경편성 시마다 국가채무의 급속한 증가에 대한 우려가 반복되고 있다.
- 이 보고서는 재정건전성 유지에 관한 유럽연합(EU)의 기준과 유럽 국가 중 가장 강력한 국가채무 관리기준을 도입한 독일의 입법례를 살펴보고, 이를 통해 우리나라 입법에 대한 시사점을 찾아보고자 한다.

* 법률정보실 외국법률정보과 법률자료조사관(법학박사), ☎ 788-4759

[재정준칙을 운용하는 국가(총 96개국) 중 재정수지 준칙과 국가채무 준칙을 법제화한 국가 현황]

구분	재정수지 준칙	국가채무 준칙
헌법	8	2
법률	48	27
비법제화(정당간 합의 등)	13	9
계	69	38

* 재정수지 준칙: GDP 대비 재정수지적자 비율에 관한 준칙, 국가채무 준칙: GDP 대비 국가채무 비율에 관한 준칙

출처: International Monetary Fund, 「Fiscal Rules at a Glance」, 2017

시사점

- 재정건전성은 국가채무를 적정 수준으로 유지하여 채무상환능력이 있는 지속 가능한 재정 상태를 의미하며, 국가의 대외 신인도를 결정하는 요소이다. 국제 통화기금(IMF)에 따르면 미국, 일본, 유럽연합(EU) 등 주요국들은 이를 위하여 재정준칙(fiscal rules)을 운용하고 있다.¹⁾
 - 재정준칙은 재정수지, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 재정 운용 목표를 정한 재정운용정책을 의미한다.²⁾ 국가마다 이를 법제화(헌법 또는 법률)한 경우도 있고, 법적 강제력을 갖지 않는 연성규범으로 정한 경우도 있다.
- 1997년 유럽연합(EU)의 「안정성장협약」(Stability and Growth Pact; SGP)³⁾은 회원국의 재정건전성을 위하여 원칙적으로 연재정적자를 GDP 대비 3% 이하로, 총재정적자를 GDP 대비 60% 이하로 유지하도록 한다.
- 독일 「기본법」(Grundgesetz)은 평상시의 국가채무 관리를 위하여 정부의 연간 신규 채무부담 한도를 명목 GDP의 0.35%로 제한한다. 그리고 경기변동, 자연재해 등 비상시 재정을 탄력적으로 운용할 수 있도록 위의 채무부담 한도를 초과할 수 있는 요건과 초과채무의 관리·상환 기준을 규정한다.

1) International Monetary Fund, 「Fiscal Rules at a Glance」, 2017.

2) IMF는 이를 재정수지준칙(Budget Balance Rules, BBR), 채무준칙(Debt Rules, DR), 지출준칙(Expenditure Rules, ER), 세입준칙(Revenue Rules, RR)으로 분류한다.

3) 이는 단일한 협약이 아니라, EU 회원국의 재정건전성을 유지하고, 이들 간의 재정정책을 조정하는 내용을 담은 일련의 법규들(set of rules)을 지칭한다. 여기에는 「유럽연합의 운영에 관한 조약」(Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union)의 관련 규정과 이를 기초로 제정된 「유럽이사회 규정 제1466/97호」(Council Regulation (EC) No 1466/97) 및 「유럽이사회 규정 제1467/97호」(Council Regulation (EC) No 1467/97) 등이 포함된다.

최신 외국입법정보

[국가채무⁴⁾ 추이]

(단위: 조원, %)

연도	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
국가채무	660.2	680.5	731.5	805.5	887.6	970.6	1,061.3
GDP 대비 비율	36.0	35.9	37.2	39.8	42.1	44.2	46.4

출처: e-나라지표(http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1106)

- 2006년 제정된 우리나라의 「국가재정법」은 기획재정부 장관이 매년 국가채무 관리계획을 수립하도록 하고(제91조), 추가경정예산안의 편성 사유를 전쟁, 자연 재난 시 등으로 제한하고 있으나(제89조), 구체적인 채무부담 한도에 관한 법률상 기준은 없다. 또한, 「헌법」에서도 정부의 추가경정예산안 편성·제출권(제56조)과 국회의 국채모집 등에 대한 의결권(제58조)을 규정하고 있으나, 구체적인 통제 기준은 명시하고 있지 않다.⁵⁾
 - 금융위기, 감염병 유행 등으로 인한 대규모 추경편성 시마다 추경 가능여부에 대한 논란과 함께 재정건전성에 대한 문제제기가 되풀이되고 있다.
- 국가의 재정건전성을 위해서는 평상시 국가채무비율⁶⁾을 GDP 대비 일정 수준으로 유지하도록 하고, 대규모 재난이나 경기침체 등 추경편성 사유 발생 시에는 국가 채무상한을 초과할 수 있는 요건과 상환기준을 마련할 필요가 있다.
 - 비상시는 물론 고령화·저출산, 양극화 해소, 4차 산업혁명 대비 등 사회구조혁신이 필요한 분야에서 탄력적이고, 적극적인 재정지출 정책을 펼칠 수 있다.
 - 행정부에 대해서는 재정집행의 책임성을 높이고, 국회 차원에서는 재정통제권의 실효성을 제고할 수 있다.
 - 다만, 독일과 같이 헌법적 수준으로 국가채무의 부담 한도를 정하는 경우 경기변동, 재난발생 등 상황변화에 신속하게 대응하기 어려우므로, 법률 또는 구속력 있는 재정준칙의 형식으로 정하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

4) 정부는 국가채무를 '국채잔고 + 차입금잔고 + 국고채부담행위 + 지방정부채무' - 지방정부의 대중앙정부채무로 계산한다. '국채'는 국가가 발행하는 채권, '차입금'은 정부가 한국은행, 기타 기금 또는 국제기구, 외국정부 등으로부터 차입하는 자금, '국고채무부담행위'는 예산확보 없이 국가가 미리 채무를 부담하는 행위(지출이 수반되는 계약을 미리 체결하고, 예산의 지출은 다음연도 이후의 예산에 계상)를 말한다.

5) OECD의 회원국 중 한국과 터키를 제외한 대부분의 국가들이 재정수지 준칙과 국가채무 준칙을 운용하고 있다

6) '국가채무비율'은 GDP 대비 국가채무의 비율을 말한다. 여기서 국가채무는 다양한 방식으로 정의할 수 있으나, 국제비교의 표준이 되는 IMF 기준에서는 정부가 직접적인 상환의무를 부담하는 순회정부채무, 즉 상환기간이 확정되어 있고 이자가 발생하는 정부의 빚을 가리킨다.

유럽연합의 재정건전성 기준

- 1997년에 채택된 EU의 「안정성장협약」은 회원국의 재정적자를 다음의 기준에 따라 관리하도록 한다.⁷⁾
 - 한 해의 예산적자가 GDP의 3%를 초과하지 않을 것
 - 국가채무가 GDP의 60%를 초과하지 않을 것
- 회원국에 위의 기준을 초과하는 과잉적자(excessive deficit)가 발생한 경우, 유럽이사회의 조치 권한은 다음과 같다.
 - 1차적으로 주어진 기간 내에 과잉적자를 해소하도록 ‘권고’하고, 당해 회원국이 지속적으로 권고를 이행하지 않는 경우에는, 일정한 기간 내에 과잉적자를 감축하기 위한 조치를 취하도록 하는 결정을 내린다.⁸⁾
 - 당해 회원국이 그러한 결정을 준수하지 않는 경우에는 다음의 조치 중 하나 이상을 적용, 강화할 것을 결정할 수 있다.⁹⁾
 - 당해 회원국이 채권 등을 발행하기 전 이사회가 정하는 추가적 정보를 공표할 것을 요구
 - 유럽투자은행의 당해 회원국에 대한 대출정책의 재심사 요청
 - 적정한 규모의 무이자 예치금을 EU에 기탁할 것을 요구
 - 적절한 규모의 벌금 부과
 - 다만, 과잉적자가 일시적, 예외적으로 3%를 초과하거나, 채무비율이 위의 기준비율에 근접하는 경우에는 조치의 대상이 되지 않는다.¹⁰⁾

독일의 국가채무 관리 기준

- EU의 「안정성장협약」을 선도한 독일은 2009년 「기본법」 제115조를 개정하여 국가채무 부담 한도에 관한 기준을 도입하였다. 이에 따르면, 새로운 국가채무를 부담하기 위해서는 연방법률의 제정이 필요하다.¹¹⁾ 국가채무부담에는 국채발행, 차입 등 국내외에서의 모든 채무부담이 포함된다.¹²⁾

7) 이 기준은 「안정성장협약」 중 「유럽연합의 운영에 관한 조약」 제126조와 동 조약의 부속서인 '과잉적자절차에 관한 프로토콜'(Protocol (No 12) on the excessive deficit procedure) 제1조에서 규정하고 있다.

8) 「유럽연합의 운영에 관한 조약」 제126조 제7항 및 제9항.

9) 「유럽연합의 운영에 관한 조약」 제126조 제11항.

10) 「유럽연합의 운영에 관한 조약」 제126조 제2항.

11) 독일에서 예산은 ‘법률’로 확정한다(「기본법」 제110조, 예산법률주의). 또한, 연방의회의 의결을 통해 예산법률이 확정된 후에 추가되는 예산을 ‘추가예산’(Nachtragshaushalt)이라고 하며, 이는 「연방예산법」(Bundeshaushaltssordnung)이 규정한 절차에 따라 확정된다(동법 제33조).

12) 「기본법」은 채무의 유형을 제한하지 않는다.

- 정부는 원칙적으로 새로운 채무부담 없이 수입과 지출의 균형을 맞추어야 한다(신채무금지의 원칙). 다만, 새로운 국가채무가 명목 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않는 경우, 이 원칙을 준수한 것으로 본다. 연방은 평상시 이 범위에서 재정지출에 관한 재량을 갖는다.
- 「기본법」은 위 원칙에 대하여 2가지의 예외 사유를 규정한다.
 - 첫째, 정상국면을 벗어난 경기변동 시에는 재정 여건을 고려하여 0.35%를 초과하는 채무를 부담할 수 있다.¹³⁾ 다만, 이는 별도의 ‘통제계정’(Kontrollkonto)을 통해 관리해야 한다. 또한, 통제계정의 채무액이 명목 GDP의 1.5%를 초과하는 경우에는, 그 초과부분을 경기상황에 맞추어 상환해야 한다.
 - 둘째, 자연재해 또는 비상적 긴급상황이 발생한 경우에는 연방의회 재적의원 과반수의 의결로 0.35%의 한도를 초과할 수 있다. 이 경우 채무부담과 함께 그 ‘상환계획’도 함께 의결해야 하며, 적정한 기간 내에 채무를 상환해야 한다.
- 개정된 기준은 2011년부터 발효되지만, 2011년부터 2015년까지를 과도기(경과기간)로 설정하여, 회계연도 2016년부터 정식으로 적용되고 있다.¹⁴⁾

[주요국의 국가채무부담 한도에 관한 법률 비교]

구분	근거법률 및 내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> - 국가부채한도: 14조 2,940억 달러(「미국연방법전 제31편」(31 U.S. Code) 제3101조(b)) - 필요시 의회결의를 통해 부채 상한 증액
일본	<ul style="list-style-type: none"> - 국가채무 부담한도를 명시한 법률 없음 - 예산안에 채무한도(채무성증권의 발행 및 일시차입금의 최고액)를 포함하여 매 회계연도별로 국회의결(「재정법」제7조)
유럽연합	<ul style="list-style-type: none"> - 예산적자: GDP의 3%, 국가채무: GDP의 60% 한도(「안정성장협약」) - 위반시: 유럽이사회가 과잉적자 발생 회원국에 대해 재재 가능
독일	<ul style="list-style-type: none"> - 원칙: 예산외 신규 채무를 명목 GDP의 0.35%로 제한 - 예외: 경기변동, 자연재해 등 비상시, 법정요건에 따라 한도초과(「기본법」제115조)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> - 국가채무 부담한도를 명시한 법률 없음 - 균형재정준칙 법제화: 2012년 「예산법」(Loi organique), 「공공재정계획법」(Loi de programmation des finances publiques)
영국	<ul style="list-style-type: none"> - 국가채무 부담한도를 명시한 법률 없음 - 회계연도 2019-20까지 매년 GDP 대비 공공부문 순부채 감축 계획 포함(「2011년 예산책임 및 감사법」(Budget Responsibility and National Audit Act 2011) 및 2015년 예산책임현장)

13) 정상국면을 벗어난 경기변동이란 국가의 거시경제적 생산능력이 초과 또는 미달될 것으로 예상되는 경우를 말한다(「기본법」제115조의 집행에 관한 법률)(Gesetz zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes) 제5조 제2항).

14) 「기본법」제143d조 제1항.

「유럽연합의 운영에 관한 조약」(Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union)

원문

Article 126

1. Member States shall avoid excessive government deficits.

2. The Commission shall monitor the development of the budgetary situation and of the stock of government debt in the Member States with a view to identifying gross errors.

In particular it shall examine compliance with budgetary discipline on the basis of the following two criteria:

(a) whether the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product exceeds a reference value, ...

(b) whether the ratio of government debt to gross domestic product exceeds a reference value, ...

The reference values are specified in the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaties.

Protocol (No 12) on the excessive deficit procedure

Article 1

The reference values referred to in Article 126(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union are:

- 3 % for the ratio of the planned or actual government deficit to gross domestic product at market prices;

- 60 % for the ratio of government debt to gross domestic product at market prices.

번역문

제126조

1. 회원국은 과도한 정부 적자를 회피하여야 한다.

2. 집행위원회는 회원국의 예산상황과 정부채무 총량의 변화를 감독하여 중대한 문제가 있는지 확인하여야 한다.

특히 집행위원회는 다음과 같은 두가지 기준을 기초로 예산원칙의 준수를 조사하여야 한다.

(a) 계획되거나 실현된 정부 적자비율이 GDP 대비 기준비율을 초과하는지 여부

[중략]

(b) 정부의 채무비율이 GDP 대비 기준비율을 초과하는지 여부

[중략]

기준비율은 본 조약에 부속된 과잉적자절차에 관한 프로토콜에서 규정한다.

과잉적자절차에 관한 프로토콜(제12호)

제1조

조약 제126조 제2항에 규정된 기준비율은 다음과 같다.

시장가격으로 평가한 GDP 대비, 계획되거나 실현된 정부 적자 비율은 3%

시장가격으로 평가한 GDP 대비, 정부채무의 비율은 60%

독일「기본법」(Grundgesetz)

원문

Art. 115

(1) Die Aufnahme von Krediten sowie die Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen, die zu Ausgaben in künftigen Rechnungsjahren führen können, bedürfen einer der Höhe nach bestimmten oder bestimmbaren Ermächtigung durch Bundesgesetz.

(2) Einnahmen und Ausgaben sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Diesem Grundsatz ist entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten.

Zusätzlich sind bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen.

Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der nach den Sätzen 1 bis 3 zulässigen Kreditobergrenze werden auf einem Kontrollkonto erfasst;

Belastungen, die den Schwellenwert von 1,5 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt überschreiten, sind konjunkturgerecht zurückzuführen.

Näheres, insbesondere die Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen und das Verfahren zur Berechnung der Obergrenze der jährlichen Nettokreditaufnahme unter Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung auf der Grundlage eines Konjunkturberichtigungsverfahrens sowie die Kontrolle und den Ausgleich von Abweichungen der tatsächlichen Kreditaufnahme von der Regelgrenze, regelt ein Bundesgesetz.

Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, können diese Kreditobergrenzen auf Grund eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages überschritten werden.

Der Beschluss ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden.

Die Rückführung der nach Satz 6 aufgenommenen Kredite hat binnen eines angemessenen Zeitraumes zu erfolgen.

번역문

제115조

(1) 장래의 회계연도에 있어서 지출이 될 수 있는 신용차입, 담보제공 또는 그밖의 보증은, 액수를 특정하거나 특정할 수 있는 연방법률에 따른 수권을 요한다.

(2) 수입과 지출은 원칙적으로 차입수입 없이 균형을 이루어야 한다.

차입수입이 명목 국내총생산의 0.35%를 초과하지 않을 때, 위 원칙에 부합한다.

정상국면을 벗어난 경기변동으로 인하여 추가적인 신용차입을 할 경우에는 경기호황 및 침체시의 재정에 대한 영향을 균형있게 고려하여야 한다.

실제 이루어진 신용차입이 제1문부터 제3문까지의 규정에 따라 허용되는 신용차입한도를 벗어나는 경우, 이는 통제계정에서 관리된다.

명목 국내총생산의 1.5 퍼센트를 넘는 초과부담은 경기상황에 맞추어 상환되어야 한다.

세부적인 사항, 특히 금융거래를 반영한 수입 및 지출의 조정, 경기조정절차에 기한 경기변동을 고려하여 연간 순신용차입의 상한을 산정하기 위한 절차, 실제 신용차입이 규정상 한계를 벗어나는 것에 대한 통제 및 조정 등은 연방법률로 정한다.

국가의 통제를 벗어나고 국가의 재정적 기반을 현저히 잠식하는 자연재해 또는 비상적 긴급상황이 발생한 경우에는, 연방의회 재적의원 과반수의 의결에 따라 신용차입상한을 초과할 수 있다.

연방의회 의결시 그 신용차입에 대한 상환계획도 함께 의결하여야 한다.

제6문에 따른 신용차입은 적절한 기간내에 상환되어야 한다.

최신 외국입법정보

국회도서관은『최신외국입법정보』를 발간하고 있습니다.
더욱 알찬 내용으로 국회의 입법 활동을 지원하겠습니다.



국회도서관

NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY

「최신 외국입법정보」는 국회도서관 법률정보서비스
<http://law.nanet.go.kr>에서도 보실 수 있습니다.

박가등록번호 31-9720109-001630-14

ISSN 2586-6869

