

PAYGO원칙과 도입방안

2013. 5. 20

16:00~17:30 국회의정관 105호



포럼 순서

- 발 제: 이만우 의원 새누리당

- 토 론: 원윤희 교수 서울시립대학교
 박용주 실장 국회예산정책처 경제분석실

목차

1. 배경
2. PAYGO 준칙
3. PAYGO 준칙 개정안
4. 결론



배경

□ 우리나라의 GDP대비 국가부채 비율은 OECD평균(102.9%, 2011년 기준)보다 낮지만 부채 증가속도가 빠르다는 점에서 재정건전성 실현이 주요 과제로 부각되고 있는 실정임.

〈 표 1 〉 국가채무 규모

	2008	2009	2010	2011	2012(잠정)
국가채무	309.0조 (30.1%)	359.6조 (33.8%)	392.2조 (33.4%)	420.5조 (34.0%)	443.8조 (34.9%)

배경

- 국가재정운용계획을 보면 재정지출의 증가를 주도하고 있는 의무지출 비중이 점차 늘고 있어 정부가 경기 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 여지가 줄어들고 있음.

〈 표 2 〉 의무지출 규모

	2012	2013	2014	2015	2016
의무지출	151.9조 (46.7%)	160.6조 (46.9%)	174.0조 (48.7%)	186.6조 (50.0)	201.0조 (51.6%)

- 의무지출은 2012~2016년 5년간 연평균 8.8% 증가.
- 의무지출 증가세를 주도하는 복지지출은 연평균 7.5% 늘어날 전망이다.

배경

- 향후 저출산·고령화 등 인구구조 변화에 따른 세수증가율 감소, 사회복지 관련 지출의 자연 증가 및 통일정책 관련 재정 부담 등 중장기 재정위험요소가 상존하고 있다는 점을 고려할 때, 지출규모를 축소하기 어려운 의무지출 성격의 재정지출 증가를 억제할 필요가 있음.
- 균형재정을 달성하기 위해서는 재정지출 증가 억제 및 재정운영에 관한 일정한 법 적규율, 즉 재정규율 확립을 통한 지출총량 규제 장치 마련이 필요.

➡ 재정건전성 확보를 위해 복지 등 의무지출에 대한

PAYGO준칙 도입 필요성 이 제기 됨

PAYGO 준칙

1. PAYGO 준칙 개념

- PAYGO(Pay-As-You-Go) 준칙이란 의무(직접)지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때, 반드시 이에 대응되는 다른 의무지출감소나 세입 증가 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 것을 말함.
- 미국 재정법상 PAYGO준칙은 일반적으로 재정적자를 유발하거나 증대시키는 재정입법을 막으려는 수단임
 - 이는 대대적인 경기부양정책을 실시한 여파로 인한 심각한 재정건전성 훼손방지과 재정 적자 감소를 목적으로 하는 것임

PAYGO 준칙

1. PAYGO 준칙 개념

- PAYGO는 재량지출에 대해서는 적용되지 않고 의무지출에만 적용되는 것이기 때문에 예산집행에 있어 포괄적으로 적용되는 수단은 아님
- 의무지출과 재정지출의 차이 이해
 - 의무지출은 정부의 의지와 별도로 법률에 의해 지출규모와 규모가 정해지는 경직성 지출로서, 의회에서 심사·의결한 법률에 근거, 즉, 수권법(Authorization Act)에 의하여 예산이 편성되고 심의됨.
 - 반면 재량지출은 매 회계연도마다 의회 결의에 따라 증감의 영향을 받게 됨
- 「국가재정법」에 따라 정부는 2012년부터 의무지출과 재량지출을 구분하여 국가재정운용계획을 작성하여야 함.

PAYGO 준칙

2. 도입배경

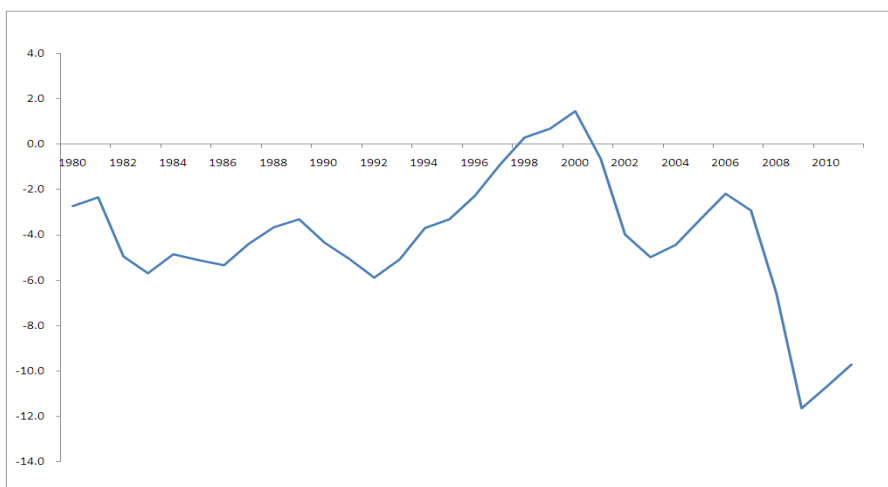
□ 재정적자의 확대

- 미국은 1980년 이후 1990년대 중반까지 재정적자를 기록하였으나, 1998년 이후 3년간 재정흑자를 실현
- 그러나 2001년 9.11 테러 사태, 이라크 전쟁에 따른 국방지출 증가로 적자로 반전되어 2003년 재정적자폭이 GDP 대비 5%를 넘어섰으나, 2006년 전후로 적자폭을 감소
- 2008년 글로벌 금융위기에 따라 적자폭이 크게 확대, 2009년 GDP 대비 11%를 초과

□ 2010년 2월 “Pay-As-You-Go Act of 2010” 제정

- 의회는 세출통제권 강화를 통해 재정적자를 감축하고자 하였으며, 의회 내부의 PAYGO 준칙으로는 재정적자를 억제할 수 없다고 판단한 오바마 행정부는 2009년 6월 PAYGO 법안을 제출하여 2010년 2월 영구법으로 부활 함.

[그림 1] 미국의 GDP 대비 재정수지 추이: 1980~2011년



■ 자료: OECD, Economic Outlook, 2011

PAYGO 준칙

3. PAYGO의 운영형태

1) 법률상의 PAYGO

□ 법률상 PAYGO 제도는 1990년 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)에서 처음 도입.

- 1990년 예산집행법은 의무지출과 세입 관련 법률에는 PAYGO 제도를 도입하고, 재량지출에 대해서는 지출상한선(Spending Cap)*을 도입.

* 스웨덴은 1995년 공공부문에 대한 지출한도(Spending Cap)를 도입하여 중앙정부의 지출규모가 의회가 정한 지출한도를 초과해서는 안 되고, 공공부문의 재정수지는 경기변동을 감안해 평균적으로 GDP 대비 2%의 흑자를 달성하여 인구 고령화에 따른 재정 압박에 대비하고자 하였음.

PAYGO 준칙

3. PAYGO의 운영형태

1) 법률상의 PAYGO

- 1993년의 중합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)에 의해 그 효력이 1998년까지 연장되었으며, 1997년 예산집행법에 의해 2002년까지 다시 연장
- 의회가 PAYGO 준칙을 지키지 못하는 경우 대통령은 의무지출에 대한 갈채삭감 (Sequestration)을 통해 재정수지에 영향이 없도록 함
- 그러나 1998년부터 4년여 동안 재정흑자의 시대를 경험하면서 의회와 대통령은 묵시적합의에 따라 6회에 걸쳐 PAYGO 준칙의 정상적 작동을 금지하는 실정법 조항을 특별법 형태로 제정하여 PAYGO 제도를 무력화 함

PAYGO 준칙

3. PAYGO의 운영형태

2) 의회 규칙에 근거한 PAYGO

☐ 상원의 PAYGO

- 법률상 PAYGO 제도의 보강을 위해 상원의 예산결의안에서 처음 도입

☐ 하원의 PAYGO

- 상원과 달리 적자의 증가에 영향을 미치는 법안뿐만 아니라 흑자의 감소에 영향을 미치는 법안들까지 금지
- PAYGO 준칙 위반시 의원의 이의제기(point of order)가 있을 경우에만 적용 여부가 결정 되므로 이의제기가 없는 경우 적자를 증가시키는 법안에 대한 심의 · 통과가 가능

PAYGO 준칙

4. 2010년 PAYGO법의 주요 내용

- ☐ 2010년 2월 12일 이후 세입과 의무지출을 변화시키는 모든 신규 법률들이 예산중립적이어야 할 것을 요구
- 세입 감소와 의무지출을 증가시키는 법안은 반드시 세입 감소 및 증가된 지출을 상쇄하는 재정확충방안(세입증가 또는 의무지출 감소 방안)이 함께 제시되어야 하는 것이 핵심
- 의회가 동 법을 위반하더라도 의결 자체는 유효하나, 대통령은 의무지출 항목을 일정비율 강제삭감(sequestration)함으로써 증가된 지출액 상쇄.

PAYGO 준칙

4. 2010년 PAYGO법의 주요 내용

□ 대상

- 의무지출이나 수입에 영향을 주는 모든 입법행위는 원칙적으로 PAYGO 대상
 - . 의무지출이나 세수에 영향을 주는 수권법률(authorizing legislation)과 중장기의 의무지출이나 세수에 영향을 주는 세출법안(appropriation legislation)
- 다만, 다음 4가지 종류의 법안의 경우 예외 적용
 - . 사회보장기금과 우체국기금 등 예산외(off-budget) 항목에 대한 법안
 - . 긴급입법
 - . 농업가격보조, food stamp, 아동건강보험 프로그램(CHIP) 등과 관련된 법안
 - . 의료보호사업 담당의사의 보수, 재산·상속세 등의 개정법안, 일몰시한이 있는 대체 . 최저한세(AMT; Alternative Minimum Tax), 2001년과 2003년 입법화된 감세조치들

PAYGO 준칙

4. 2010년 PAYGO법의 주요 내용

□ 제도의 운영

- 예산점검표(scorecard)를 통한 법안의 예산 영향 산출
 - . 예산점검표란 PAYGO 적용 법안의 예산상 효과를 기록하는 표로서 5년간의 효과와 10년간의 효과를 구분하여 기록
- PAYGO 적용 법안의 재정효과가 재정적자의 증가를 가져오는 경우
 - 대통령이 의무지출들에 대해 강제삭감(sequestration)해 증가분을 상쇄하도록 명시
- * 강제삭감' 이란 예외 적용대상이 아닌 의무지출 프로그램에 대하여 예산점검표상의 증가분을 상쇄하도록 관리예산처(OMB)가 정한 일정비율을 일률적으로 적용하여 감액하는 것을 말함

PAYGO 준칙 개정안

1. 우리나라 재정준칙 현황

□ 기획재정부에서는 이를 지침으로 사용

- 「2010~2014 국가재정운용계획」에서 균형재정달성시까지 지출증가율을 수입증가율보다 2~3%p 낮게 유지할 것이라는 계획 제시
- 기획재정부의 「예산안 편성지침」에서 각 부처의 신규사업 요구시 원칙적으로 세입증대 방안 또는 지출한도 내 기존사업의 감축 방안을 동시에 제시하도록 규정하고 있음.

PAYGO 준칙 개정안

2. 개정법률안 소개

- PAYGO준칙을 도입하기 위해서는 우선적으로
국가재정법과 국회법의 개정이 필요함.

PAYGO 준칙 개정안

1) 국가재정법 일부개정안

- 정부가 의무지출을 증가시키는 법률안 등을 제출시 이를 상쇄하기 위한 법률안의 동반 제출 의무 부여

【국가재정법 제87조의2 신설】

제87조의2(의무지출 등을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① 정부는 의무지출 또는 재정수입감소를 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법률안을 함께 제출하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 의무지출 또는 재정수입감소를 수반하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법령안을 함께 입안하여야 한다.

PAYGO 준칙 개정안

2) 국회법 개정

- 국회의원 또는 위원회가 의무지출을 증가시키는 법률안 등을 제출시 이를 상쇄하기 위한 법률안의 동반 제출 의무 부여

【국회법 제79조의3 신설】

제79조의3(의무지출 등을 수반하는 법률안의 발의) ① 의원 또는 위원회가 「국가재정법」 제7조 ②항 제4호의2*에 따른 의무지출 또는 재정수입감소를 수반하는 법률안을 발의 또는 제안하는 경우에는 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법률안을 함께 발의 또는 제안하여야 한다.

② 정부가 「국가재정법」 제7조 ②항 제4호의2에 따른 의무지출 또는 재정수입감소를 수반하는 법률안을 제출하는 경우에는 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법률안을 함께 제출하여야 한다.

PAYGO 준칙 개정안

3) 경과과정

☐ 국가재정법

- 의안접수 : 2012년 10월 30일
- 기획재정위원회 회부 : 2012년 10월 31일
- 기획재정위원회 상정: 2013년 4월 18일

☐ 국회법

- 의안접수: 2012년 10월 30일
- 국회운영위원회 심사 : 2012년 10월 31일
- 국회운영위원회 상정 : 2013년 3월 19일

PAYGO 준칙 개정안

3. PAYGO준칙 개정안 도입에 따른 기대효과

- ☐ PAYGO 준칙 도입시 동 준칙의 제도화 수준 및 예외규정 등 제도의 구체적 운용방식에 따라 그 효과가 상이할 것으로 보이며, 현재 수준에서 단순 예측하기 곤란
- ☐ 국회 예산정책처의 분석에 따르면, 현재의 법률과 제도가 그대로 유지된다는 가정 하에서 2012년부터 2016년까지 5년간 의무지출이 연평균 7.2% 증가할 것으로 전망되어 ,
 - PAYGO준칙을 통해 의무지출의 증가율을 1.2%p감소시킬 수 있다 함

PAYGO 준칙 개정안

3. PAYGO준칙 개정안 도입에 따른 기대효과

- 우리나라의 경우 행정부에서 예산을 편성하는 과정에서는 국가재정운영계획도 작성하고, 500억 이상의 경우에는 예비타당성 조사도 하는 등 합리성을 제고하기 위한 다양한 장치를 가지고 있지만,
 - 복지지출이 과다하게 늘어나는 우리의 현실에 선제적인 의미서 페이고 법안이 필요
- PAYGO 준칙과 같은 재정규율은 예산편성권이 기본적으로 행정부에 있으므로, 재정규율은 국회를 제약하기보다는 행정부를 제약하는 측면이 더 강할 수 있음.

PAYGO 준칙 개정안

4. 고려사항

□ 예산제도 차이에 따른 효과 제한

- 미국은 예산법률주의를 채택하고 있는데 반해, 우리나라는 예산과 법률이 각각 구분되어 있어 법률로서 예산을 완벽히 통제하기 곤란
- 미국의 경우 의무지출이 법률에서의 자격요건과 지불공식에 따라 발생하지만, 우리나라 의무지출의 경우 법률에서 그 대강만 정하고 시행령 또는 시행규칙 등에 의해 자격요건이나 급여액 등이 정해지는 경우가 많아 의무지출을 법률만으로 통제하기 곤란한 점.

PAYGO 준칙 개정안

4. 고려사항

□ 의회의 재정통제권 약화

- 미국의 경우 PAYGO 제도는 의회의 재정편성권한을 제약하는 것인 반면, 우리나라의 경우 예산편성권이 행정부에 귀속, 국회의 재정권한과 입법활동을 제약하는 측면
- 제도의 실효적 운영을 위해서는 국회의 법안 심의 과정에서 준수되어야 하는데, 이는 법안 심사의 논의 폭을 제한하고 국회의 효율적 운영을 어렵게 만들 수 있음

PAYGO 준칙 개정안

4. 고려사항

□ 의무지출과 재량지출의 구분

- 현행 「국가재정법」 제7조는 의무지출을 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이자지출로 규정하고 있는바, 국회와 행정부간 합의를 통해 의무지출 대상사업을 명확히 설정할 필요

□ 의무지출 핵심사항의 법률규정 필요

- 우리나라의 경우 의무지출 관련 규정을 살펴보면, 법률에서 지출의무를 규정하고 있으나, 지출규모를 결정하는 대상 및 단가가 시행령, 시행규칙, 고시 등에 다양하게 위임.
- PAYGO 제도의 도입을 위해서는 수급자격 여부 및 수금액 등에 대한 예측이 가능하도록 핵심사항을 법률에 명시할 필요

PAYGO 준칙 개정안

4. 고려사항

□ 복지지출에 대한 양날의 칼

- 적절한 복지수준에 대한 합의가 형성되지 않은 상황에서 PAYGO는 재정적자를 줄여 재정의 건전성과 지속가능성을 확보할 수 있는 유용한 도구가 될 수도 있으나
- 반대로 지속적으로 확대해야 할 복지지출을 억제함으로써 사회통합을 저해하는 수단으로 작용가능성 내포.

결론

□ PAYGO 정신은 우리의 현행 국가재정법 및 지방재정법에도 구체화

- 국가재정법 제1조 및 제18조는 국가의 세출은 국채 또는 차입금 이외의 세입을 재원으로 하여 그 재정을 건전하게 운영해야 한다고 하고 있는데, 이는 적자예산을 원칙적으로 인정하지 않음을 선언한 것임

결론

- 국회법 제83조의 2를 보면 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와 협의토록 규정하고 있음.

국회법 제83조의 2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)

① 기획재정부 소관에 속하는 재정 관련 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다<개정2010.3.12.>

- 비록 이 조항은 국회에서 지켜지지 않고 있는 상태이지만,
- PAYGO는 위 조항보다 더 포괄적인 법안으로 법안 발의 단계에서 제재를 하는 법안임.

결론

- PAYGO준칙은 세입 감소와 의무지출을 증가시키는 법안은 반드시 세입 감소 및 증가된 지출을 상쇄하는 재정확충방안(세입증가 또는 의무지출 감소 방안)이 함께 제시되어야 하는 것이 중심 내용으로서
- 이를 이행하기 위해서는 본 의원이 발의한 국회법 일부개정안과 국가재정법 일부개정안이 우선적으로 적용되어야 함
- 이와 더불어 의회가 동 법을 위반하더라도 의결 자체는 유효하나, 대통령은 의무지출 항목을 일정비율 강제삭감(sequestration)함으로써 증가된 지출액을 상쇄시키는 조항과 긴급법안에 대한 조항은 아직 개정안에 있지 않은 상태
- 추후 공청회 등을 통해 심도있는 논의로 보완해 나갈 것임.

국회 예산정책처 회의자료

FIN.

감사합니다.

 새누리당 국회의원 이만우