

[2014년 나라살림 토론회]

법안비용추계 확대와 예산심사제도 개선방안

2014. 4. 14 (월) 15:00~17:00

국회도서관 대강당

개 회 (15:00~15:15)	개 회 사	국 경 복	국회에산정책처장
	축 사	최 경 환	새누리당 원내대표
		전 병 헌	새정치민주연합 원내대표
토 론 회 (15:15~17:00)	사 회	김 동 건	서울대학교 명예교수
	발 제	김 수 흥	국회에산정책처 예산분석실장
		이 정 희	서울시립대학교 교수
	토 론	이 만 우	새누리당 국회의원
		박 민 수	새정치민주연합 국회의원
		방 문 규	기획재정부 예산실장
		하 연 섭	연세대학교 교수



Contents

개 회 사 _ 국 경 복 국회예산정책처장

축 사 1 _ 최 경 환 새누리당 원내대표

2 _ 전 병 헌 새정치민주연합 원내대표

발 제 1 _ 김 수 흥 국회예산정책처 예산분석실장

2 _ 이 정 희 서울시립대학교 교수

토 론 1 _ 이 만 우 새누리당 국회의원

2 _ 박 민 수 새정치민주연합 국회의원

3 _ 방 문 규 기획재정부 예산실장

4 _ 하 연 섭 연세대학교 교수

개 회 사



개 회 사

안녕하십니까?

국회예산정책처장 국경복 입니다.

먼저 바쁜 일정에도 불구하고 오늘 「법안비용추계 확대와 예산심사제도 개선방안 토론회」에 참석하여 자리를 빛내주신, 존경하는 최경환 새누리당 원내대표님, 전병헌 새정치민주연합 원내대표님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 귀한 시간을 할애하여 주신 이만우 의원님, 박민수 의원님, 사회를 맡아주신 김동건 서울대학교 교수님, 발제를 해주시는 김수홍 국회예산정책처 예산분석실장님, 이정희 서울시립대 교수님, 그리고 토론에 응해주신 방문규 기획재정부 예산실장님과 하연섭 연세대학교 교수님께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 오늘 토론회에 많은 관심을 가지고 이 자리를 찾아주신 여러 의원님, 보좌진, 학계, 관계 공무원 및 국민 여러분께도 감사드립니다.

최근 한국사회는 저출산·고령화 현상과 세계경기의 변동성 심화 등으로 재정의 불확실성과 건전성이 위협받는 상황에 처해 있습니다.

2012년 국회예산정책처는 앞으로 추가적인 재정개혁이 없다면, 연금 및 건강보험 등 복지지출의 증가로 2034년에 이르면 재정의 지속가능성을 담보하기 어려울 것으로 전망하였습니다.

양당 대표님들께서 최근 제안하신 ‘비전 2040 위원회’와 ‘국가 대타협위원회’의 구성은 복지지출에 대한 재원마련과 미래의 위협요인을 인식하고, 재정측면에서 선제적으로 대응하기 위한 노력의 일환이라고 생각합니다.

이한구 의원님이 발의한 「국회법」 개정안은 재정의 지속가능성을 담보하기 위하여 국회의 거시 총량적 심사방식을 제도화하려는 것입니다. 저희 처도 중장기적 관점에서 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 재정에 대한 총량적 접근이 필수적이라고 생각하고 있습니다. 예산안 심사의 총량적 접근을 뒷받침하기 위해서는 “국가 정책 입안 단계부터 그 소요 비용을 엄밀하게 추계”할 필요가 있습니다.

지난 2월, 비용추계제도를 강화한 개정 「국회법」은 저희 처에게 역할과 책임을 부여하고 있습니다. 이 자리를 빌려 「국회법」을 개정해주신 양당 원내대표님과 운영위원회 위원님들의 해안에 다시 한번 깊은 감사를 드립니다.

앞으로도 저희 처는 건전하고 효율적인 재정운용을 위하여 최선의 노력을 다하겠습니다. 오늘 토론에서 여러 국회의원님들과 발제자, 토론자께서 제기해주실 소중한 고견들은 정리하여 그 결과를 국회 소관위원회와 의원님들께 보고드리도록 하겠습니다.

다시 한 번, 바쁘신 중에도 자리를 빛내주신 양당 원내대표님과 참석자분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2014. 4. 14.

국회에 산정정책처장 국 경 복

축 사



축 사

안녕하십니까? 새누리당 원내대표 최경환 의원입니다.

먼저 귀한 시간을 내시어 토론회에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

우리나라의 재정상황은 아직까지는 다른 OECD국가들에 비하여 비교적 건전한 상태입니다. 그러나 앞으로 과거 경제개발시기와 같은 고성장을 기대하기 어려운 상황에서 양극화, 저출산·고령화에 따른 복지수요의 폭발적 증가가 맞물리면서 우리 재정은 위협받고 있습니다. 특히, 우리나라는 언제든지 통일을 맞이할 만반의 준비를 하고 있어야 합니다. 대한민국의 재정건전성이 강조될 수밖에 없는 이유입니다.

하지만 어려운 재정여건 속에서도 국가 차원에서 ‘해야 할 일’을 포기할 수는 없습니다. 재정의 적극적인 역할을 통하여 경제를 되살려야 하고, 경제성장 과정에서 소외되어 어려움을 겪고 계신 분들에게 다시 일어설 수 있는 기회를 드릴 수 있어야 합니다.

우리 새누리당은 튼튼한 복지와 건전한 재정의 합치점을 찾기 위해 국회에 “비전 2040 위원회”를 설치할 것을 제안한 바 있습니다. 사회적 합의를 바탕으로 국가부채, 재정수지 등 주요 재정지표에 대한 기본 준칙을 마련하고, 이 범위 내에서 재정을 운용하는 것입니다.

거시총량적인 재정운용은 미래 재정소요에 대한 정확한 예측이 전제되어야 합니다. 이를 위하여 지난 2월 임시국회에서 「국회법」 개정을 통해, 법률안 발의부터 심사보고 단계에 이르기까지 국회예산정책처가 법안비용추계를 전담하게 되었습니다. 국회예산정책처에 대한 기대가 높아진 만큼 책임도 막중해졌다고 하겠습니다.

우리는 그 동안 무리한 재정지출로 재정건전성이 무너지고, 국가운영에 어려움을 겪고 있는 나라들을 많이 보아 왔습니다. 인적자원 외에는 별다른 자원이 없는 우리나라가 재정건전성이 무너지면 정말 대책이 없습니다.

이러한 시점에서 오늘 토론회는 거시총량적 재정운용을 위한 토대 마련을 모색하는 소중한 자리가 되리라고 생각합니다. 새누리당도 ‘다 함께 잘 사는 경제’를 만드는 데 최선을 다하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석하신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

2014. 4. 14

새누리당 원내대표 최 경 환



축 사

안녕하십니까?

새정치민주연합 원내대표 전병헌입니다.

먼저 오늘 국회예산정책처가 주관하는 「법안비용추계 확대와 예산심사제도 개선방안 토론회」에 귀한 시간을 내어 참석해 주신 여야 국회의원님과 토론자 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

우리는 복지지출을 확대하면서 국가의 재정건전성을 확보해야 하는 두 마리 토끼를 잡아야 하는 상황에 처해 있습니다. 특히 갈수록 의무지출비중이 확대되고 있어 예산심사제도의 변화에 대한 요구에도 직면해 있습니다.

다행히 지난 2월 임시국회에서 법안비용추계를 국회예산정책처로 일원화해서 국가재정의 건전성 확보에 상당한 기여를 할 것으로 기대하고 있습니다.

한편, 새정치민주연합은 이번 임시국회 교섭단체대표연설을 통하여 다가오는 미래에 대비하기 위해서는 안정적인 국가복지재정수급 계획과 정치사회적 대타협이 반드시 필요하다고 보아, 국가복지제도를 만들고 미래사회를 준비하기 위한 「국가대타협위원회」의 구성을 제안한 바 있습니다.

부디 오늘 토론회를 통하여 예산심사 과정에서 국회의 재정통제권을 강화하고 재정 건전성을 바탕으로 지속가능한 복지정책을 실현하기 위한 다양한 방안이 개진될 수 있기를 기대합니다.

끝으로, 오늘 토론회를 마련하신 국경복 처장을 비롯한 국회예산정책처 여러분의 노고에 감사를 드리며, 비용추계제도의 확대에 따라 더욱 책임감을 가지고 국민과 국회를 위하여 봉사하는 기관으로 계속 발전해 나가길 기대하겠습니다.

감사합니다.

2014. 4. 14.

새정치민주연합 원내대표 전 병 헌

법안비용추계 확대 의의 및 합리적 정착 방안

김 수 흥

국회예산정책처 예산분석실장

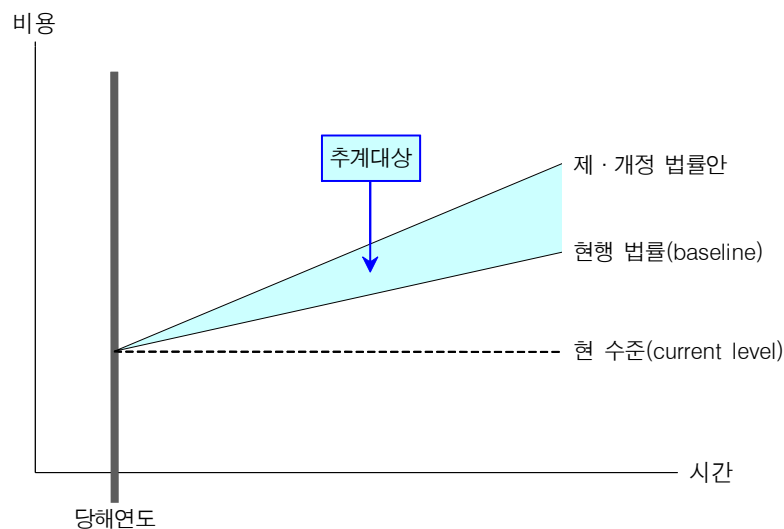
1. 법안비용추계의 의미와 연혁
2. 법안비용추계와 국회예산정책처의 역할
3. 법안비용추계 확대 배경과 주요내용
4. 법안비용추계 제도의 합리적 정착 방안
5. 결 론

1. 법안비용추계의 의미와 연혁

□ 법안비용추계의 의미

- 법안비용추계는 재정수반법안이 시행될 경우 발생될 것으로 예상되는 추가적인 재정 지출의 증가 또는 수입의 감소를 추산하는 것임
- 법률안의 입안단계부터 국가재정에 어느 정도의 부담을 초래할 것인지를 객관적으로 미리 추산하여, 새로운 입법이 재정에 큰 부담을 주지 않도록 하기 위해 도입
- 법안비용추계의 대상: 새로운 법안 시행 시 재정소요가 기존(현행 법률 유지)에 비해 얼마나 더 발생할 지에 대하여 추계

[그림 1] 법안비용추계의 대상



□ 법안비용추계 제도 연혁

- 도입기 ①: 1973년 「국회법」 개정으로 최초 도입
 - 능력적·생산적 국회운영을 도모하고 의안의 효율적 처리 등을 위하여 최초 도입
 - 예산명세서 제출을 의무화했으나, 실제 예산명세서 제출은 이루어지지 않음

○ 도입기 ②: 1988년 예산명세서 최초 제출

- 1988년 7월 18일 「국회사무처법 일부개정법률안」(김덕규의원 발의)에 예산명세서 최초로 첨부

※ 「국회사무처법 일부개정법률안」(김덕규의원 발의): 국회사무처 해직 공무원 재고용 및 해직 기간(8년)에 대한 급여 지급 명시

- 13대~16대 국회까지(2004년 6월 이전) 예산명세서가 첨부된 의원발의 법안은 전체 의안의 3.8%(121건/3,171건)에 불과

※ 정부제출 법안의 비용추계서 첨부 의무 규정은 없었으나, 정부 자체적으로 「법제업무운영규정」(1999. 10. 30) 및 동 시행규칙(1999. 11. 30)의 개정으로 2000년부터 비용추계 첨부를 규정 → 17대 국회 이전까지 비용추계서 첨부 법안은 한 건도 없었음

○ 성장기: 2004. 6월 ~ 2014. 3월

- 2004년 6월 국회예산정책처 비용추계 시작
- 2005년 7월 「국회법」 개정으로 '예산명세서'가 '비용추계서'라는 명칭으로 변경되는 동시에, 비용추계 대상이 위원회 제안 법안과 정부 제출 법안으로 확대

○ 확대기: 2014. 3월 「국회법」 개정

- 의원발의 및 위원회 제안 법안의 비용추계 주체를 국회예산정책처로 일원화
- 위원회 수정안에 대한 국회예산정책처 비용추계서 첨부 의무화

[표 1] 법안비용추계 제도 연혁

단계	도입기 (1973.2.7~)	성장기		제도 확대기 (2014.3.18~)
		(2004.6.16~)	(2005.7.8~)	
제도 변화	법 시행	국회예산정책처 비용추계 시작	비용추계서 작성 대상 확대	비용추계서 작성 주 체 일원화
세부내용	· 의원 발의시 예 산명세서 (現, 비용추 계서) 제출 의무화 · 1988년 최초 예산 명세서 제출 (김덕규 의원, 「국회사무처법 일부개정법률안」)	· 국회예산정책처에 비용추계 전담팀 설치 · 2004년 최초 비용 추계서 제출 (안홍준의원, 「군의문사 진상규명에 관한 특별법 안」)	· 위원회안, 정부안 제출시 비용추계 서 첨부 법적 근거 마련 (그러나, 위원회안은 대부분 첨부되지 않 음)	· 의원발의 법안 및 위원회안 비용추계서 작성주체를 NABO로 일원화 · 위원회안 비용추계서 생략 요건 강화 · 위원회 수정안에 추계서 첨부
추계서 작성주체	· 의원실	· 의원실 · 국회예산정책처	· 의원실 · 국회예산정책처 · 정부	· 국회예산정책처 · 정부

2. 법안비용추계와 국회예산정책처의 역할

□ 관련 법률

- 「국회법」(제66조, 제79조의2)는 재정수반법안에 대한 비용추계서 첨부 의무, 「국회예산정책처법」(제3조)은 비용추계 업무, 「국회예산정책처 직제」 및 「직제 시행규칙」은 비용추계 업무 분장을 규정

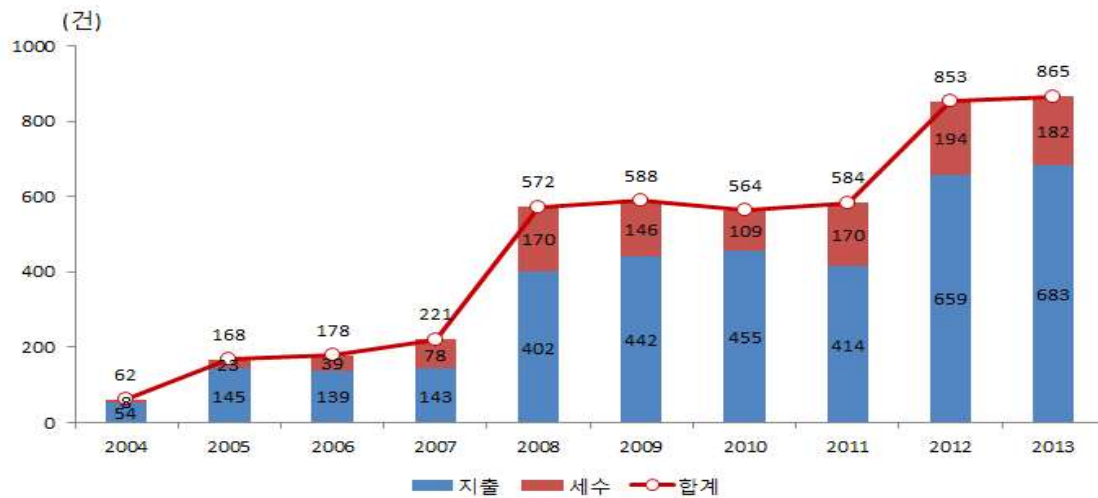
□ 국회예산정책처 비용추계 조직 현황

- 2014년 4월 현재 법안비용추계 I·II과에 13명(과장 2명 포함), 세수추계과 8명(과장 1명 포함)으로, 총 21명 근무

□ 국회예산정책처 법안비용추계 실적

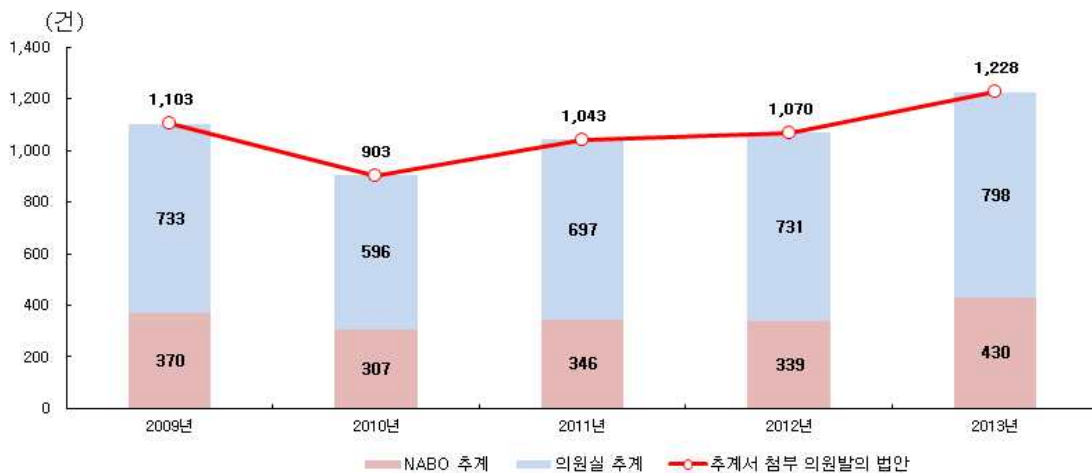
- 국회예산정책처의 법안비용추계서 회답 건수는 19대 국회 들어 급증
- 2008~2011년 연평균 577건에서 2012~2013년 연평균 859건으로, 평균 49% 증가

[그림 1] 국회예산정책처 법안비용추계 회답 실적: 2004~2013년



- 비용추계서가 첨부된 의원발의 법안 중 국회예산정책처의 비용추계서 첨부 비중은 2009~2013년간 평균 33.5% (의원실 작성 미첨부 법안: 2013년 712건)

[그림 2] 국회예산정책처 법안비용추계서 첨부 실적: 2009~2013년



3. 법안비용추계 확대 배경과 주요내용

□ 배 경

- 안건 심사 시 향후 재정소요를 파악한 후 심도있는 논의 필요
 - 법률 제·개정에 따른 재정소요는 국가 재정의 건전성과 지속가능성에 영향
- 위원회 제안 법안의 비용추계서 첨부 실적 미미
 - 2008~2012년간 위원회가 제안한 법안(1,029건) 중 비용추계서가 첨부된 비중은 0.9%(9건)에 불과하고, 2013년 위원회 제안 법안은 모두 비용추계서가 첨부되지 않음
 - ※ 기존의 제도에서도 위원회 제안 법안에 대한 비용추계서 첨부는 의무화되어 있었으나 동 규정이 잘 지켜지지 않았으며, 위원회 수정안에 대한 비용추계서 첨부 의무 규정은 아예 없었음
- 의원실의 비용추계 전문성 미흡
 - 비용추계서 미첨부 3호 규정을 과도하게 이용하는 결과 초래
 - ※ 비용추계서 미첨부 3호 규정: 기술적으로 추계가 어려운 경우 비용추계의 예외로 정함(「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제3조제1항제3호, 「법제업무 운영규정 시행규칙」 제5조제2항제3호)
 - 2008~2012년간(18대 국회) 의원발의 재정수반법안(지출) 3,199건 중에서 의원실이 실시한 비용추계 건수 비중은 70%(2,225건)에 달하나, 미첨부 사유서가 첨부된 법안 건수 비중은 85%(1,899건)임

□ 주요내용: 2014년 3월 「국회법」 개정 사항

- 법안비용추계서 작성 주체를 국회예산정책처로 일원화
 - 의원발의 법안 및 위원회 수정안·대안의 비용추계를 국회예산정책처가 전담
- 위원회 수정안 등에 대한 비용추계서 첨부 의무 강화
 - 수정안 심사보고서에 국회예산정책처 비용추계서 첨부 의무화
 - 대안에 대한 국회예산정책처 비용추계서 첨부 의무화

- 신규 조세특례 도입 법안에 대한 사전평가 의무화와 정부의 일몰도래 조세 특례 평가결과 제출에 따른 국회차원의 분석 필요
- 세입부수법안의 발의(제출) 시 국회예산정책처 분석결과를 의장에게 제출

[표 2] 「국회법」 개정 주요내용

법 조문	개정법 주요내용	관련 업무내용
1. 비용추계 관련		
「국회법」 제66조제3항	위원회 수정법안이 재정수반 시, 국회예산정책처의 비용추계서를 심사보고서에 첨부 의무화	신규업무 발생 → 기존에 첨부대상이 아니었던 수정법안에 대한 비용추계서 첨부 의무화로 업무증가
「국회법」 제79조의2 제1항	의원 발의 재정수반 법률안에 대한 비용추계서 작성주체를 국회예산정책처로 일원화	기존 업무량 증가 → 의원실 직접추계, 국회예산정책처 추계가 혼재되어 있으나, 개정후 국회예산정책처만 비용추계서 제출가능 하므로 추계대상 증가
「국회법」 제79조의2 제2항	위원회의 재정수반 법안 제안시, 국회예산정책처 비용추계서 제출 의무화	신규업무 발생 → 위원회에 대한 비용추계서 첨부 강화로 인한 업무량 증가
2. 조세특례 관련 등		
「국회법」 제79조의3	신규 조세특례 도입법안에 대한 사전평가 실시	신규업무 발생 → 신규 조세특례의 필요성, 기대효과, 예상문제점 등을 분석한 평가서를 법안에 첨부
「조세특례 제한법」 제142조 제4항	일몰도래 조세지출에 대해 정부의 사후평가 및 결과의 국회제출 의무화로 이에 대한 국회차원의 분석 필요	신규업무 발생 → 정부의 일몰도래 조세특례 평가결과에 대해 국회차원에서 분석보고서 발간 필요
「국회법」 제85조의3 (‘14.5시행)	세입예산안 부수 법률안 발의(제출)시, 국회예산정책처 의견을 반영하여 의장이 세입예산안 부수 법률안 지정	신규업무 발생 → 국회예산정책처가 법률안의 세입부수법안 해당여부 등 분석결과를 의장에게 제출

4. 법안비용추계 제도의 합리적 정착 방안

- 법안비용추계 제도 확대에 따른 동 제도 합리적 정착을 위해서는 의원실, 위원회, 정부, 그리고 국회예산정책처 간 역할 분담 및 예산심사제도 개편에 대해 충분한 논의가 필요하다고 봄

가. 의원실

□ 법안비용추계 확대에 대한 중요성 인식 필요

- 의원 법안 발의 시, 국회예산정책처의 비용추계서 작성에 대한 충분한 시간 확보 및 절차의 중요성 인식 필요
 - 국회예산정책처의 비용추계 업무량 급증으로 인한 비용추계 소요시간 지연 예상

□ 법안 발의 시 법안 내용의 구체화 필요

- 법안 내용이 지나치게 추상적·포괄적인 일부 법안의 경우 국회예산정책처의 비용추계 시 신뢰성 및 시간 지연 등의 문제가 있으므로 구체화 필요

나. 위원회

□ 위원회 수정안·대안에 대한 비용추계서 첨부 의무화로 법안 심사 및 의결에 충분한 시간확보가 전제

- 「국회법」 개정으로 향후 위원회 안에 대한 추계서 첨부 비중은 높아질 것으로 예상되나, 추계서 작성에 일정 시간이 소요되므로 법안 심사 지연 우려

※ 2013년 위원회 수정안·대안에 대한 비용추계서 첨부율 0%

□ 위원회 수정안 및 대안의 심사·의결 시 비용추계서 생략 규정의 이용 최소화 필요

- 개정된 「국회법」 제66조와 제79조에 의해 위원회 수정안 등에 대한 비용추계 생략 가능
 - 「국회법」(제66조제3항 및 제79조의2제2항)은 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 비용추계서를 생략할 수 있도록 규정
 - 긴급한 사유가 있는 경우를 제한적으로 활용하여 비용추계서 생략 최소화 필요
- 위원회 법안 심사 과정에서 비용추계서의 활용 제고 필요
- 전문위원의 법안 검토보고서에 비용추계 결과 언급
 - 소위원회 및 전체 회의 시 재정소요에 대한 논의 필요
- 본회의 심사보고서에 재정소요 언급 필요
- 위원회 심사 과정에서의 재정소요 고려 여부 및 법안 내용 수정에 따른 재정소요 변화를 심사보고서 본문에 명시

다. 정 부

- 정부 제출 법안에 대한 비용추계서 신뢰성 제고 필요
- 정부가 작성한 비용추계서 또는 비용편익 분석 보고서에 대해 국회 심사과정에서 상당부분 문제를 제기
 - 소관부처가 비용추계 결과에 대하여 기획재정부와 협의하는 절차 필요
 - 법안 제출 전 국회예산정책처와 비용추계 결과에 대해 협의하는 방안 검토 필요
- 국가 재정정보를 국회예산정책처와 공유
- 정부는 디지털예산회계시스템(d-Brain)을 통해 비용추계에 필수적인 많은 재정정보를 축적하고 있으므로, 동 시스템을 국회예산정책처와 공유 필요
 - 미국의 경우, 의회예산처(CBO)와 행정부의 관리예산처(OMB)가 공동으로 사용하는 재정정보체계를 가지고 있음

라. 국회예산정책처

□ 비용추계 확대의 조기정착을 위한 적극 홍보

- 의원실, 위원회, 정부 및 산하기관 등 관련 업무를 수행하는 기관 대상
 - 비용추계 확대·시행에 따른 제도 변화와 절차 등에 대한 매뉴얼 작성 및 배포

□ 법안비용추계 전문성 제고 노력 필요

- 정보시스템 고도화
 - 미국 의회예산처(CBO) 비용추계 시스템을 벤치마킹하여 정보시스템 고도화
 - 위원회 법안 심사 시 개별법안의 조항별 추계자료를 데이터베이스화하는 시스템 개발 추진
- 담당자의 업무처리 능력 배양
 - 주기적 직무훈련과 멘토제 운영 등

□ 업무량 증가에 따른 인력 재배치 및 충원 방안 강구

- 업무량 급증에 따른 인력 충원
 - 비용추계 업무의 확대로 업무량이 3배 이상 증가할 것으로 예상
 - ※ 법안비용추계 건수는 발의 기준으로 2013년 430건에서 향후 연간 1,663건으로 증가 예상
 - 조세특례 법안 평가 및 세입부수법안 분석 등 신규업무 추가에 따른 인력 확보

마. 현행 예산심사제도 변화 필요

□ 현행 예산심사제도의 한계 노출

- 상임위원회의 대폭 증액, 예산결산특별위원회의 거시적·총량적 심사 한계
 - 2014년 예산안의 경우, 상임위원회 증액은 11조 3,745억원, 감액은 1조 4,725억원
- 의무지출의 지속적 확대
 - 2017년에는 의무지출이 전체 지출의 52%를 차지할 것으로 전망(「NABO 재정 전망」)되어, 재정건전성 유지에 부담으로 작용

□ Top-down 예산심사제도 전환 및 PAYGO 제도 논의 필요

- 비용추계 제도는 Top-down 예산심사제도와 PAYGO 제도의 토대
 - ※ 1단계: 비용추계 제도 → 2단계: Top-down 예산심사제도 → 3단계: PAYGO 제도
- Top-down 예산심사제도
 - 예산결산특별위원회의 분야별·위원회별 지출 한도를 결정하고, 각 상임위원회는 주어진 지출 한도 내에서 예산을 자율적으로 심사
 - 위원회는 지출 한도 내에서 소관 법률안과 예산안 심사를 병행함으로써, 책임있는 결정
- PAYGO 논의 필요
 - 의무지출을 증가시키는 법률안 추진 시, 지출이 증가된 만큼 다른 지출을 감소시키거나 세입을 증가시키는 조치 필요
 - PAYGO 제도 도입 시 의원의 법률안 발의권을 제한한다는 문제 제기가 있는 바, 합리적인 방안에 대한 논의 필요

5. 결 론

□ 법안비용추계 확대의 중요성 인식 및 조기정착을 위한 사전 준비 필요

- 국회예산정책처 업무량 증가에 따른 인력 확충 필요
 - 4월 임시국회에서 국회예산정책처 직제 개정안의 처리 및 사전 준비 철저
- 비용추계 확대에 대한 인식 제고 필요
 - 법안비용추계의 확대는 국가 재정건전성 및 지속가능성 확보에 합리적인 제도로 평가
 - 의원실·위원회·정부의 적극적인 협조를 통해 동 제도가 조기에 정착될 수 있도록 협조 필요

□ 법안비용추계 확대가 예산심사제도 개선 및 PAYGO 제도와 연계될 경우 국회의 재정통제권 강화 및 재정건전성 확보에 시너지 효과를 거둘 것임

재정건전성 확보를 위한 Top-down예산심사 및 PAYGO제도 도입방안

이 정 희
서울시립대학교 교수

I. 서언

II. Top-down 예산심사제도와 PAYGO제도의 의의

III. 미국 연방의회의 Top-down 예산심사 및 PAYGO제도

IV. 우리나라 Top-down심사제도와 PAYGO제도 도입방안

V. 결론

재정건전성 확보를 위한 Top-down 예산심사 및 PAYGO제도 도입방안

이정희(서울시립대학교)

I. 서언

국가의 재정활동의 목적은 안정적 경기운용과 재정건전성이라는 통념에 따를 때 최근 우리나라의 급격한 국가부채의 증가와 재정적자의 지속, 복지지출 등 경직적인 의무지출의 확대는 많은 사람들에게 우려를 안겨주고 있다. 이러한 상황은 우리나라만의 독특한 문제라기 보다는 민주주의 정치경제체제가 재정건전성 확보를 위한 제도적 안전장치가 취약하다는 근본적인 문제와 관련이 있다. 선거를 앞둔 정치인들의 포퓰리즘적 공약으로 재정지출이 확대되나 국민들은 이후 세금을 더 내야한다는 인식이 부족하고, 재정안정화에 대한 사회적 합의가 어려워 재정난이 지속되며, 행정부가 바뀌는 경우 전정권이 재정건정성을 확보할 유인이 없는 문제로 파악된다. 근본적인 문제로서 민주주의 정치체제의 특성상 득표를 의식해야 하는 정치인들은 적자편향적(deficit bias) 재정운용을 선호하는 유인이 내재되어 있다는 점이다.

이런 상황에서 비슷한 경험을 한 선진국의 재정건전성 확보 장치인 재정준칙(fiscal rules)에 대한 관심이 증가하고 있다. 1990년대 이래에 선진국과 국제기구들은 제도적 장치로서 정부의 적자편향적 단기적 재량을 제약하기 위한 재정준칙을 적극적으로 도입하고 있다. 재정준칙(fiscal rule)이란 재정정책의 모수에 대한 공식화된 제한으로서 예산편성, 심사, 의결 시에 법적인 규율로 재정적자, 채무수준 또는 지출수준을 사전에 설정하고 법률적 효력을 부여하며 국민들에게 공표하고, 이의 위반시 법적, 정치적 책임을 지우는 제도로서 재정관련 의사결정에 재정의 지속가능성을 적극적으로 고려하도록 하는 인센티브의 역할을 하는 규칙을 말한다. 다양한 형태의 재정준칙들은 재정건전성 유지를 위한 구속력있는 조치로 정부와 의회의 재정정책의 시간적 비일관성과 적자편향성을 교정한 작용을 한 것으로 이해되고 있다.

한편 우리나라에서는 국가부채의 증가속도가 빠르며 인구고령화로 중장기적으로 의무지출이 급속히 증가할 것으로 전망되는 상황에서 다양한 유형의 재정준칙 중 미국의 PAYGO원칙에 대한 관심이 증대하고 있다. PAYGO원칙에 대한 개념과 제도에 대한 연구도 활발히 진행되고 있으며(김도승 2010; 김영록 2012; 민기 2012), 이를 관리할 수 있는 제도로서 관심을 받고 있다. 이는 PAYGO 원칙이 사회복지지출 등 의무지출에 대한 제한으로서 현재 우리나라의 재정문제와 보다 관련성이 크

고 대통령제 하의 예산과정에서 활용되고 있는 제도라는 면에서 우리나라의 법제도와 제도적 정합성이 높아 제도도입이 용이할 것이라는 기대에 따른 것이라고 판단된다.

다만 현재까지 학계, 언론, 정치권에서 PAYGO원칙이나 제도의 도입가능성에 대한 논의는 이의 정치적인 중요성과 제도적인 복잡성에 비추어 개괄적인 소개에 그치고 있다는 한계가 있다. 이는 PAYGO제도의 소개에 있어서 이 제도를 지탱하고 있는 의회의 예산제도의 점진적인 변화와 개선에 대하여 논의되지 못하고 있으며 1980년대 이후 서서히 성립한 Top-down예산심사제도와 관련된 내용이 제시되지 못하고 있다.

기실 PAYGO제도는 미국의회의 재정적자삭감 노력의 일환으로 1972년 의회예산법 이래 변화되어온 의회내의 예산과정개혁의 한 구성요소로 1980년대 초반의 예산위원회의 권한 강화, 1985년의 Gramm-Rudman-Hollings Act (GHR법)의 예산심사과정의 집권화라는 제도적 기반 하에 탄생한 제도로써 의회 내의 Top-down예산심사제도를 전제하여 성립되었다고 볼 수 있다. 이런 점을 고려할 때 PAYGO제도에 대한 정확한 이해와 제도도입을 고려하기 위해서는 Top-down예산심사제도에 대한 검토가 필수적이라고 하겠다.

이 글은 이러한 관점에서 우리나라에 제도도입 가능성을 염두에 두고 문헌연구를 바탕으로 Top-down예산심사제도와 PAYGO제도설계에 필요한 분석을 시도해보고자 한다. 먼저 PAYGO제도와 Top-down예산심사제도의 이론적 의의를 간단히 분석하고 이를 바탕으로 미국의 PAYGO제도를 분석한다. 이후 우리나라정부에 도입시 이슈가 될 만한 사항들을 이를 바탕으로 검토한 후 이에 대한 필자의 견해를 간단히 제시해본다. 마지막으로 이러한 작업을 바탕으로 우리나라의 정치 행정적 상황에 맞는 PAYGO제도 설계시 고려해야 할 사항을 제안해본다.

II. Top-down 예산심사제도와 PAYGO제도의 의의

1. Top-down 예산심사제도

Top-down 예산제도는 예산 전체에 관한 의사결정의 결과에 따라 부문 간, 부처 간 예산배분이 이루어지는 예산제도를 의미한다. Top-down 예산제도 하에서의 예산편성 및 심사과정은 2단계로서 전체 예산규모가 먼저 결정된 후, 부문별 및 조직별 예산이 결정되는 과정을 거친다. 정부부처의 예산요구액을 최종적으로 합산하는 과정에서 예산의 총액이 정해지는 것이 아니라 예산의 총액을 미리 정해 놓은 상태에서 부문 간, 부처 간 예산배분이 이루어지는 것이 특징이다.

이러한 Top-down 예산제도는 제도적 장점은 아래와 같다. 첫째, Top-down 예산제도는 예산편성 및 예산심사 단계에서 예산전체에 대한 책임이 있는 행위자(중앙예산기관 또는 예산위원회)와 개별 부문 및 프로그램에 이해관계가 있는 행위자(각 부처 및 상임위원회) 간의 상호작용의 게임을 비

협조적 게임(non-cooperative game)에서 협조적 게임(cooperative game)으로 전환되는데 기여한다. 과거 Bottom-up 예산제도에서는 예산요구하는 행위자 또는 개별부문의 예산을 심사하는 행위자와 예산을 편성하거나 전체 예산안을 심사하고 조율하는 행위자 간에 정보의 비대칭성으로 인하여 과다요구와 불충분한 심사와 일률적 삭감이라는 형태의 비협조적인 예산편성 및 심사가 지속되었다. Top-down 예산제도는 부분 예산편성의 지침 하에서 자율적으로 예산을 편성함으로써 두 행위자간의 속임수가 현저하게 줄어들었다. 둘째, 전체 예산편성에 대한 책임은 집권화된 기구가 담당하지만 개별 부분에 대한 예산편성은 전문성있는 관련자들이 수행함으로써 분권화와 전문화의 장점을 극대화할 수 있다. 셋째, 예산 총액을 결정하는 단계에서 이 결정을 내리는 의사결정의 책임소재가 분명하며 국가전체의 이익을 반영한 의사결정을 내리도록 통제하는 유인체계를 설정하는 것이 보다 용이하며 이에 따라 재정건전성과 거시적이고 장기적인 시계에서의 합리적인 의사결정을 내릴 수 있다는 장점이 있다. 이에 예산증가를 억제할 수 있고 궁극적으로 재정규율을 확보하는 도구로 활용할 수 있다. 넷째, Top-down예산심사시 행정부의 예산편성에 대하여 효과적인 견제가 가능할 수 있다. 중앙예산기관의 역할이 강하고 예산과정에서 행정부의 권한이 강할 경우 의회 내에 이에 대해 대표성있는 조직으로서 이를 심사, 통제할 기구의 역할이 긴요하다고 할 수 있다. 행정부의 중앙예산기관에 대한 통제를 위한 의회의 Top-down예산심사가 활용될 수 있다.

2. PAYGO제도

재정준칙제도는 국가재정의 어떤 변수에 제한을 가하는가에 따라 몇 가지 유형으로 구분할 수 있다. 변수의 종류에 따라 개괄적으로 구분하여 채무제한준칙, 재정수지준칙, 지출제한준칙, 균형예산준칙, 세입제한준칙의 형태가 있으며 이의 변용인 미국의 PAYGO원칙이나 영국의 Golden Rule이 있다.¹⁾

주지하듯이 PAYGO준칙이란 의무지출(mandatory spending)의 증가 또는 세입 감소를 내용으로 하는 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 제도를 의미한다. 이는 수입과 직접지출(direct spending)의 균형달성을 목표로 재정적자를 유발하거나 증대시키는 재정입법을 막으려는 수단이다. 여기서 PAYGO제도는 현재 적용 중인 법 아래서 이루어지는 직접지출을 변경시키는 것이 아니고 회기 동안 고려되는 새로운 예산입법, 즉 법률안과 이에 따른 예산의 영향을 고려하는 원칙이다.

이론적으로 검토할 때 PAYGO제도는 재정준칙의 일종으로서 현재 세대의 입법자의 입법권한에

1) 미국의 PAYGO원칙이나 영국의 Golden Rule은 재정지출에 제한을 가하기 때문에 지출제한제도의 범주에 속하지만 다른 지출제한제도와 운영방식이 매우 상이하고 재정지출의 총량에 대한 직접적인 제한도 되지 않기 때문에 하나의 범주로 유형화하기 어렵다. 따라서 재정준칙도 각국의 제도의 특수성을 고려하고 복합적인 성격을 띤 기타의 제도로 파악하고 분석해야 할 것이다.

대한 자기속박적 규제이며 현세대의 지출결정권한의 범위를 현세대의 재정에 한정하고 미래세대의 지출결정은 미래세대에게 유보하도록 강제한다는 의미가 있다. 이로써 세대간 불공평성이나 세대간 부담전가가 일어나지 않도록 막는 제도적 장치이다. 이런 점에서 현재세대의 입법권에 대한 일부 제약이나 입법권이 현재세대의 재정을 넘어서 미래세대의 재정지출에 대하여 지나치게 간섭하는 것으로 판단되는 특정한 상황에서는 합리적이고 타당한 제도로 평가할 수 있다. 이는 재정준칙을 도입할 시 어떤 입법자부터 속박받는가를 고려할 때 세대간의 자원배분과 공평성의 문제와 연관된다.

동시에 PAYGO제도는 모든 제도가 그렇듯이 이후 세대의 입법권자에 대한 현재세대에 의한 속박이다. 이에 따라 각 세대는 각자의 경제적 부담과 지출의사결정을 하게 되고 이러한 제도가 장기간 유지될 수 있으므로 결과적으로 국가는 장기간의 시계를 갖고 의사결정을 할 유인체계가 구성된다.²⁾ 준칙에 부여된 법적 규범의 강도의 차이에 따라 재정준칙에 대한 헌신(commitment)가 강하다고 할 수 있다.

PAYGO제도는 중요한 재정관리도구로서 다양한 수준의 의미를 갖는다. 첫째, PAYGO제도는 헌법과 재정법제의 구성요소로서 전체 재정거버넌스의 하위시스템으로서의 의미를 갖는다. 이에 따라 헌법적 차원의 거시적 수준으로 국가의 재정관리체제에서 PAYGO제도의 위치와 타제도와의 정합성을 살펴보아야 할 필요성이 생긴다. 둘째, PAYGO제도는 독립된 하나의 시스템으로서 몇 개의 구성요소의 전체 합으로 이해할 수 있다. 이런 관점에서 주요 구성요소와 이들간의 관계의 구조를 파악할 필요가 있다.

PAYGO제도가 다양한 이론적 의의가 있으므로 이런 관점에서 예산과정의 의사절차와 이 과정에서 PAYGO제도가 어떻게 작용하였는가를 다양한 수준에서 검토할 필요가 있다. 첫 번째 검토는 PAYGO제도를 도입시 우리나라의 전체적인 예산관리체제와 정합성을 확보하는 제도설계를 위해, 두 번째 검토는 실질적인 행정부와 의회의 재정책대 인센티브와 노력에 대한 제약을 설계하는 바람직한 제도구축을 위해, 세 번째 검토는 PAYGO제도 도입의 정치과정에서 정치적, 행정적 실현가능한 제도구축 방안의 설계를 위해 필요한 작업이다.

3. Top-down 예산심사제도와 PAYGO제도의 관계

Top-down 예산제도와 PAYGO제도는 개념적으로 직접적인 연관성은 없으며, 독립적으로 발전되어왔다고 할 수 있다. 이론적으로 상정할 때 Top-down 예산심사 없이 PAYGO 제도 도입도 가능하고 PAYGO 제도 도입 없이도 Top-down 예산심사는 이루어질 수 있기 때문이다. Top-down 예산심사가 없을 시 각 부처 또는 부처와 대응하는 위원회 단위로 PAYGO준칙을 부문예산별로 적용하는 것도 이론적으로는 가능할 것이며, Top-down 예산심사 하에 PAYGO 외의 다양한 재정준칙을 활용할 수도 있기 때문이다. 예를들어 지출제한, 채무제한, 재정적자제한 등 다른 재정준칙도

2) 이러한 입법권한의 설정은 재산권의 정의 작업으로 이해할 수 있다.

Top-down예산제도 하에서 활용할 수 있다. 재정지출, 채무, 재정적자의 총량을 관리하는 전문화된 조직에 의한 관리와 부문별 예산의 편성 및 심사가 구분되어 기능할 수 있기 때문이다. 또한 재정준칙이 부재한 경우에도 중앙예산기관의 권한이 크고 중앙예산기관의 주요 의사결정인 예산총액과 기능별 배분에 대하여 의회의 적극적인 통제가 필요한 경우 예산심사과정에서 이를 전담하는 예산위원회의 기능을 강화할 경우 효과적이므로 Top-down심사제도의 도입만으로도 의의가 있을 것이다.

그러나 두 제도는 제도적인 친밀성이 높고 함께 제도화될 때 재정관리의 합리화라는 목적에 가장 큰 효과를 낼 수 있을 것으로 보인다. 예산의 성격상 부문별 예산편성 및 PAYGO적용은 20세기 초반의 예산과정으로 회귀하는 것일 뿐 아니라 예산통일의 원칙에도 부합하지 않기 때문이다. 비슷한 성격을 띠고 있는 의무지출을 하나의 범주로 상정하고 전체를 대상으로 관리를 하는 것이 가장 자연스러우며 예산통제의 투명성과 이해가능성도 높일 수 있을 것이다. 이런 점에서 Top-down예산제도는 PAYGO제도 도입을 위한 사전 조건이라고 볼 수 있다.

동시에 Top-down예산제도도 PAYGO제도를 포함한 재정준칙에 의하여 제도적으로 보완될 수 있다. Top-down예산제도에서 예산이 갖는 공유자원의 문제를 조정하는 집권화된 의사결정자에 대한 통제의 문제가 발생하기 때문이다. 재정민주주의 메커니즘 하에 정치인에 의한 중앙예산기구의 통제나 예산위원회에 대한 정당이나 유권자의 통제가 잘 작동되지 않을 가능성이 있으며 이에 대한 대안으로써 재정준칙이 효과적일 수 있기 때문이다. 이런 관점에서 Top-down예산제도 하에서 재정준칙을 운영하지 않는 것은 그 의의가 상당히 줄어들 것이다. 실제 선진국에 재정준칙을 활용하지 않은 Top-down예산제도는 찾아보기 힘들다.

III. 미국 연방의회의 Top-down 예산심사 및 PAYGO제도

1. 도입배경 및 변천

1950-1975년 기간 동안에는 안정적이었던 미국재정은 특히 1975년에 법정프로그램의 확장으로 재정재출이 급증하기 시작하였는데, 초기에는 세수증대로 재정적자를 부분적으로 해소하였으나 이후 각종 세제에 인플레이션에 대한 연동제도 도입, 1981년 Economic Recovery Tax를 통한 감세정책 추진, 국방비 지출 증대, 경기상황 악화 등에 따라 1980년대 들어 크게 악화되었으며 1983년에는 GDP 대비 5.6%에 달하는 재정적자를 기록하게 되었다.³⁾

1980년 GDP 대비 25%이던 정부부채 규모가 40% 수준으로 상승하자 의회지도자들은 재정적자 축소를 위해 재정적자 상한선에 대한 목표를 설정하고 이를 법적으로 강제하는 제도를 논의하게 되었다.

3) 1980년대 초 GDP 대비 2-3% 수준이던 재정적자 규모가 1980년대 중반들어 4-5% 수준으로,

이에 따라 1985년에 제정된 Gramm-Rudman-Hollings Act (GHR법)은 향후 5년간(1986-1991년)의 상한선을 설정하여 최종적으로 목표연도(이후 개정법에서 1991년에서 1993년으로 달성기한을 연기)에 재정균형을 달성하는 것을 목표로 하였다. 법에서 정한 한도를 초과할 것으로 예상되면 예산상의 모든 지출을 일률적으로 삭감(sequestration)하도록 하는 강력한 조치를 취하였다.⁴⁾

1990년대 초반 경기침체로 인해 재정적자가 다시 증가하였으며 이에 따라 1980년대 초에 GDP 대비 45%에 불과하였던 부채규모가 1990년대 초에는 75% 수준으로 증가하였고 이에 따라 부시행정부의 예산집행법(Budget Enforcement Act 1990)을 통하여 재량지출에 대해 적용되는 지출상한제한 제도로, 의무지출을 제한하는 PAYGO 준칙을 도입하였으며 이는 2002년 9월까지 유지되었다.⁵⁾

이 시기에 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act)은 지출감축 규모가 감세규모를 상회하도록 함으로써 적자를 축소시키고자 하였다. 다양한 복지프로그램(entitlement program)의 근본적인 변화를 포함하여 의료보조와 가계보조는 매칭펀드(open-ended matching fund)에서 상한이 있는 포괄보조금으로 전환되고, 그 규모도 축소되었고, 의료관련 보조지출의 총액에 대해 상한이 설정되었으며, 농가 가격보상제도 보조금 지출도 점차 축소되었다. 이러한 노력으로 일단 재정수지 흑자가 달성되었고 재정적자 문제가 완화된 이후 2000년부터는 적자 감소폭이 한도액을 크게 상회하였음에도 일괄삭감 조치가 취해지지 않는 등 재정준칙의 유효성이 약화되었다. 최종적으로 이러한 배경에서 2002년 9월부터 PAYGO제도와 BEA법이 시한종료로 폐기되었다. 다만 이 시기에 상원의 경우 의회의 의사규칙으로 PAYGO제도를 유지하였다.

이후 공화당은 2004년 4월 재량적 지출에 대한 지출한도 제시, 의무적 지출에 대한 PAYGO 방식 적용, 장기 미적립지급의무에 대한 통제 강화를 주요 내용으로 하는 Spending Control Act of 2004를 다시 제안하였으나 입법화에 실패하였다.

2000년대 부시행정부의 감세와 국방비지출, 사회보장비지출에 따라 재정적자와 국가부채가 지속적으로 증가하였고 이에 대하여 2010년 2월 오바마 대통령은 Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010에 서명하였다. 이는 기존에 상원에 존재하던 의사규칙으로서의 PAYGO규칙(congressional PAYGO)을 법제화한 것이다. 2010년 법안은 예산집행법과 달리 의무지출에만 재정준칙인 PAYGO원칙을 적용하고 있다. 하원의 경우 2011년 PAYGO원칙의 변용인 Cut-And-Go원칙을 의사규칙으로 도입하였다.

4) 그러나 이 제도는 지나치게 낙관적인 경제전망과 과도한 목표설정으로 인해 실효를 거두지 못하였다. 또한 대부분의 예산(약 70%)이 GRH의 적용을 받지 않아 일률적인 재정지출 삭감이 크게 축소되었고, 대통령도 경기위축시 전형적으로 나타나는 정부수입 부족이나 의무지출(mandatory spending)이 발생한 경우 일률적 삭감 권한의 행사를 꺼렸으며 이에 대한 통제장치가 없었다.

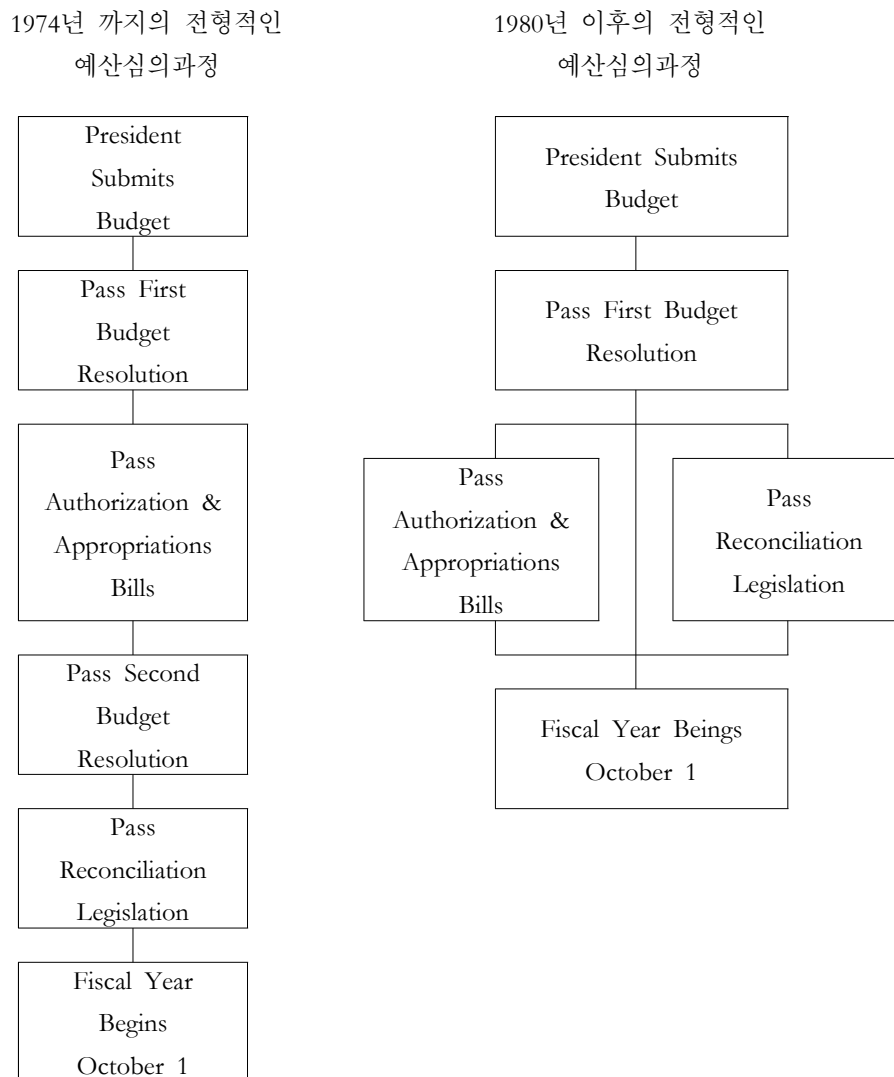
5) 미국의 경우도 법률로 명확하게 의무지출과 재량지출의 정의를 정하고 있지는 않지만, 재량지출은 행정부와 의회가 재량권을 가지고 예산을 편성, 심사할 수 있는 지출을 말한다. 의무지출은 의회에서 심사의결한 법률에 근거, 수권법에 의하여 예산이 편성되고 심의된다. 즉, 의무지출은 수권법에 따라 지출이 결정되는 것이다.

2. Top-down 예산심사제도와 PAYGO제도

1) 개요

미국 연방의회는 미국에서는 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에 의해 예산위원회가 설립되었으며 예산위원회는 예산결의안(budget resolution)을 통해 예산의 총액을 결정하는 채택하고 입법위원회와 세출위원회는 부문별 예산안을 검토하는 형태가 구성되었다. 이때 예산결의안이 채택된 후 상·하 양원에서 세출위원회를 중심으로 예산의 구체적인 배분을 정해지는 2단계 예산심의과정의 원형이 만들어졌으나 1980년대 초반에 점진적으로 예산위원회의 권한이 강화되어 Top-Down 예산심사제도로 변천하였다.

[표 7] 전형적인 미국의 예산심의과정



출처: Smith et al.(2011:379)

1979년 공화당 의원들은 기존에 선언적인 첫 번째 예산결의안에 예산조정에 대한 심사지침의 내용을 포함하는 두 번째 예산결의안의 내용까지 포함함으로써 수권법과 지출법 심사시 조정법안의 지침을 따르도록 하는 시도를 하였다. 이는 1979년 이래 증가한 재정적자에 대하여 새로운 통제의 필요성을 배경으로 공화당 의원들의 적극적인 의회의사절차 변경의 시도였다. 1979년의 시도는 기존 일부 입법위원회의 반발로 무위에 그쳤으나 1980년 확대되는 재정적자에 직면한 카터대통령과 민주당 지도부가 공화당의 제안에 동의하여 새로운 의회예산절차가 성립되게 되었다.(그림 1) 그 결과 첫 번째 예산결의안은 조정안에 대한 지침이자 수권법안 및 세출법안에 대한 지침으로 중요성이 높아졌으며 이를 담당하는 예산위원회(Budget Committee)의 위상도 높아지게 되었다. 이러한 변화의 결과 의회 예산과정은 기본적으로 예산위원회(Budget Committee), 지출위원회(Appropriations Committee), 하원의 세입위원회(Ways and Means Committee)와 개별 정책영역을 담당하는 입법위원회(Legislative Committee)로 구분되고 역할과 위상이 차이가 발생하게 되었다.

1980년 이후 미국의 예산심사의 기본일정은 크게 대통령의 예산안 제출 및 의회의 검토, 의회의 예산결의안(budget resolution) 의결, 수권법안(authorization bill) 통과, 세출법안(appropriation bill) 통과, 그리고 예산 조정안(reconciliation bill) 통과라는 전형적인 단계로 구분할 수 있다.

2) 예산위원회의 예산결의안(budget resolution)

의회의 예산안 편성기간의 단계에서 예산위원회가 본격적인 예산심의에 앞서 의회예산처의 경제 및 예산전망에 근거하여 각 위원회들의 예산편성의 가이드라인으로서 예산결의안을 결의한다. 예산결의안(budget resolution)은 개별 위원회에게 구체적인 가이드라인을 주고 지출한도를 설정한다.

예산지출한도와 세입추계의 비교, 예산총액, 기능별 배분, 예산조정을 위한 지침이 주된 내용이다. 예산결의안은 예산기능(budget function)에 관한 분류에 따라 정책의 우선순위를 간략하게 설명하는 형식이다. 예산결의안의 형식은 예산기능의 분류를 사용하는데 안보, 외교, 에너지 등 20개의 예산 분류체계를 갖고 있으며 기능별 배분한도가 있다. 예산결의안은 예산위원회의 의장과 위원들이 협의하여 작성한다. 의장은 예산위원회와 상·하원의 다수당의 지지를 유지하면서 의회의 정책적 목표에 가능한 한 합치하도록 하는 예산의결안을 도출하기 위해 노력한다. 이 단계에서는 의회 내의 양당 간의 구체적인 정책 및 예산정책에서의 충돌은 나타나지 않고 다수당의 예산편성 원칙이 천명되는 경향이 있다.

3) 각 상임위원회의 활동

의무지출(mandatory spending), 세입, 부채한도(debt-limit)는 정규 입법과정과 조정과정을 통하여 예산안이 심의된다.⁶⁾ 이에 따라 의무지출과 관련된 미국의 예산법안은 원칙적으로 수권법안, 세출법

6) 재량지출(discretionary spending)은 일반적인 세출법안(appropriations) 과정을 통하여 전체 세출위원회가 소위원회에 따라 지출 항목을 세분화하고, 각각의 세출소위원회는 공청회를 열고 정규 세출 법안의 초안을 마련하고 전체 세출위원회가 개별 할당을 초과하지 않는 각각의 세출법안의 보고서를 작성하여 양원은 각각 세출법안을 심사하고 채택한다.

안, 조정법안 등 별개의 법안으로 구성되고 의회에 심의를 받는다.

입법과정을 통하여 각 수권(입법)위원회는 공청회를 열고 관련된 입법을 심사하거나 법안 초안을 작성하고 각 위원회는 의무지출 혹은 세입 입법을 해당 상·하원에 보고한다.⁷⁾ 이때 (1) 의회 판단하에 직접 지출이 지출 한도를 초과하지 않도록 하고, (2) 세입이 예산안의 최저선 아래에 있어서는 안되며, (3) 상원의 PAYGO 준칙을 위반하여서도 안된다. 양원은 개별적으로 의무지출 혹은 세입 법안을 심사하고 합동위원회(conference committee)에서 차이점을 조정한다. 상원과 하원은 독립적으로 각 의무지출 혹은 세입 법안에 대한 보고에 동의하고 의결하면 대통령은 각 의무지출 혹은 세입 입법안이 법률이 되는 것을 승인한다. 입법과정에서 각 수권위원회는 PAYGO원칙을 준수할 것을 요구받으며 PAYGO에 관련된 기초적인 재정소요추계 등은 의회예산처(Congressional Budget Office)에서 담당한다.

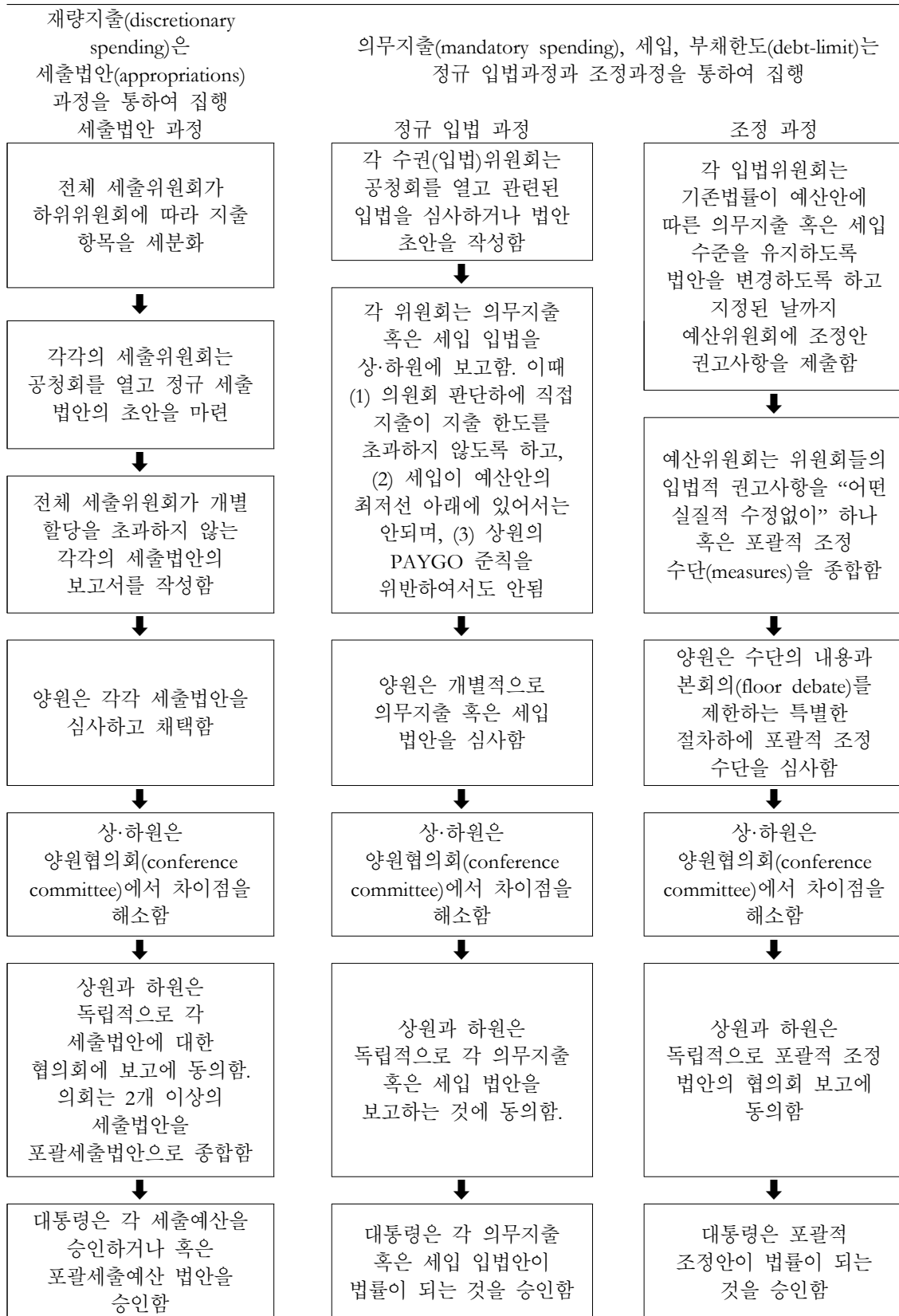
4) 예산위원회와 본회의의 조정(Reconciliation Legislation)

동시에 조정(reconciliation) 과정을 거친다. 각 위원회는 기존법률이 예산안에 따른 의무지출 혹은 세입 수준을 달성하도록 법안을 변경하도록 하고 지정된 날까지 예산위원회에 조정안 권고사항을 제출한다. 예산위원회는 위원회들의 입법적 권고사항을 “실질적 수정없이” 하나 혹은 포괄적 조정 수단(measures)으로 종합한다. 양원은 일반 입법 과정에서 사용되는 본회의토론(floor debate)를 제한하는 특별한 절차인 fasttrack제도 하에 포괄적 조정 수단을 심사한다. 이후 상·하원은 합동위원회(conference committee)에서 차이점을 조정하고 상원과 하원은 독립적으로 포괄적 조정 법안에 대한 위원회의 보고에 동의하고 의결하며 대통령이 서명하여 조정법률이 되도록 한다.

상·하원은 합동위원회(conference committee)에서 차이점을 조정하고 상원과 하원은 독립적으로 각 세출법안에 대한 위원회의 보고에 동의하여 2개 혹은 그 이상의 세출법안을 포괄세출법안으로 종합하여 의결한다. 이후 대통령은 각 세출예산을 승인하거나 혹은 포괄세출예산 법안을 승인한다.

7) 입법위원회는 우리나라의 상임위원회의 개념이다.

[표 8] 미국 의회예산법에 따른 의무지출(mandatory spending), PAYGO 한도 예산법안



출처: 이정희(2012)

[표 9] 미국 연방정부 예산의 재량지출과 의무지출의 비교

	재량지출	의무지출
수권입법의 예산상 영향	세출조치 허가	예산재원의 제공
세출위원회의 역할	예산재원의 제공 의사결정	예산재원에 대한 통제력이 없거나 미약함
입법의 빈도	매년	불규칙적, 정해진 일정 없음
예산집행규칙	지출상한	PAYGO 규칙
재정소요계산의 기초	당해연도 수준과 다음연도 대통령 요구액을 비교해 승인된 금액	기준선전망과 정책변경의 추정
거시경제적 영향	비교적 낮음, 간접적	직접적, 때로는 자동적
지출의 정치적 성격	다양함, 일부사업은 높지만 일부사업은 낮음	때때로 매우 높음
예산과 실제지출의 일치정도	대체로 높음	대체로 낮음

5) 의회예산처의 활동

PAYGO제도의 예산심의 지원기관으로 의회예산처(CBO)는 기준선전망, 예산소요추계의 기능을 수행한다. 의회예산처(CBO)의 장은 대개 1월 예산위원회에 예산경제전망 (Budget and Economic Outlook) 보고서를 제출하여 예산심의를 위한 정보를 제공하는데 보고서의 중기재정의 기준선(baseline)은 의회가 정부가 제출한 예산안을 합리적으로 심의하고 새로운 정책이 재정에 미치는 영향을 국회에서 객관적으로 평가할 수 있는 기준으로서 활용된다. 기준선은 의무지출에 대해서 PAYGO 원칙의 기준이 되므로 매우 중요한 기능을 한다.

3. 재정관리프레임워크와 PAYGO제도

1) 재정관리프레임워크

바람직한 재정관리를 위해서는 재정관리프레임워크 하에 국가가 보유한 유량과 저장에 대하여 재정통계와 관리도구가 연계되고 합리적인 재정통계에 기반하여 관리계획을 수립하고 이를 시행하며 환류되는 시스템이 구축되어야 한다.⁸⁾ 각국은 헌법체제나 정치과정의 특색에 따라 상이한 재정관리

8) 재정운용프레임워크(medium-term framework: MTF)란 중장기의 시계 하에 정책, 계획과 예산의 통합이 기본적으로 정책 우선순위에 의해 만들어지고, 예산에 의해 지지되는 재정관리 프로그램을 지지하는 개념적, 제도적 틀이다.

프레임워크를 갖고 있으며 재정통계산출, 계획, 예산, 재무관리의 기능이 면밀히 연계된 제도적 틀을 가져야 장기적인 시계에서 바람직하고 합리적인 재정관리가 가능하다고 할 수 있다.

[표 10] 재정관리프레임워크와 기능

	과거	미래(1년 단위)	중장기 미래
유량	재정통계: 수입, 지출 정부회계: 재정운용표	예산(수입 및 지출계획): 세 수예측, 지출배분 재정준칙: 지출제한, PAYGO	중기재정계획: 기준선전망, 재정소요예측
저량	재정통계: 자산, 부채 정부회계: 재정상태표	단기재무관리: 유동자산, 유동부채관리 재정준칙: 채무제한	장기재무관리: 국유재산, 국가부채관리계 획, 채무제한

최근 선진국의 경우 중기재정계획의 중심축이 배분적 효율성을 달성하기 위한 제도적 장치에서 총량적 재정 규율의 규범으로 이동하는 경향이 있다. 재정관리프레임워크 내의 재정 규율의 제도적 장치로서 PAYGO 등의 재정준칙을 도입할 수 있기 때문이다. 이 경우 만성적 재정적자와 누적된 국가채무로 인해 재정 위기가 우려되는 상황에서 재정 건전성을 유지하기 위해 예산총액의 효과적인 통제를 하는 역할을 한다.

2) 미국 연방정부의 재정관리프레임워크

(1) 예산정책처의 기준선전망

1974년 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)은 미국 의회예산처의 경우 향후 5년간의 예산전망을 제시하도록 하고 있다. 이 기준선 예산전망은 1970년대 예산과정에서 예산편성의 비교적 약한 규범력을 가진 가이드라인으로서 역할을 하였으나 1990년대 이후 재정적자 문제가 심화되면서 재정적자를 해소하기 위한 규범력있는 법제도의 기준으로 사용되면서 강한 규범력을 가진 재정전망으로 변화하게 되었다.⁹⁾

의회예산처(CBO)의 장은 대개 1월 예산위원회에 예산경제전망(Budget and Economic Outlook) 보고서를 제출하여 예산심의를 위한 정보를 제공한다. 이 보고서의 중기재정의 기준선(baseline)이 의회가 정부가 제출한 예산안을 합리적으로 심의하고 새로운 정책이 재정에 미치는 영향을 국회에서 객관적으로 평가할 수 있는 기준으로서 활용된다. 기준선(baseline)은 현행법에 기초하여 예산권한, 지출, 수입, 재정수지 수준을 기준으로 당해연도와 향후 년도에 대한 지출의 전망치를 의미한다. 이 기

Shack(2008)은 중기재정운용프레임워크(medium-term framework)를 정책의 계획의 시계를 늘리며 연간 예산제도의 시간적 한계를 넘어선 제도적인 수단으로서 기존의 중기발전계획(medium-term development plan)의 문제점을 보완한 것으로 정의하고 있으며 많은 연구들이 이러한 정의를 받아들이고 있다. 중기재정운용프레임워크는 1970년대 이래 선진국에서 발전하였고 1990년대 World Bank의 적극적인 주도로 많은 개발도상국에 도입된 바 있다.

9) 관리예산처(OMB)는 예산통제법(Budget Enforcement Act)에 근거하여 5년 중기재정전망을 작성한다.

준선은 의회예산처의 독립적 입장에서 설정된 거시경제추계 및 재정추계, 예산전망의 기준치로 인정된다. 기준선의 재량지출에 대한 지출한도의 기준이 되며 의무지출에 대해서도 새로운 지출 추가분에 따른 타분야 지출의 삭감이라는 PAYGO원칙의 기준이 되므로 매우 중요한 역할을 한다고 할 수 있다.

CBO는 매년 1월과 8월에 의회에 재정전망을 제출하는데, 이중 1월의 경제, 재정전망의 모수가 PAYGO의 기준, 조세정책의 논의의 기준으로 사용되므로 보다 중요하다. CBO는 10년의 시계를 가진 전망치를 보고하나 의회는 보통 5년까지의 전망치를 신뢰성있는 수치로 받아들인다. 일년단위의 예측을 전망(forecasting), 이 이상의 기간에 대한 예측을 추계(projections)이라고 정의하고 있다. 경제전망, 재정전망은 경기순환을 고려하지 않은 평균치의 경제성장의 경로를 추계하는 것으로 정의된다.¹⁰⁾

재정전망에서 이에 대한 정확도 및 신뢰도 개선을 위한 제도적 방안마련에 대해 지속적으로 논의되어왔다. CBO의 경제전망에 대하여 경제구조적인 변화를 신속하게 반영하기 보다는 점진적인 모수조정을 선호하는 것으로 알려져 있다.(Kitchen 2003, p.22) 구조적 변화에 대한 확신이 서기 전단계에서 점진적인 변화가 선호되어왔고 의회와의 관계에서 급진적인 변화는 신뢰성의 문제를 야기하며 다수당과 소수당 모두로부터 중립성을 요구받는 상황에서 급진적인 구조방정식의 변화가 회피되는 행태가 지적되고 있다. 경제관련 데이터와 재정관련 데이터의 질 향상과 함께 CBO의 중립성 및 독립성 강화가 보다 정확하고 신뢰성있는 재정전망을 가능하게 할 것으로 보인다.

(2) 관리예산처의 중기재정전망제도

미국은 공식적인 중기재정계획은 없으나 예산편성과정에서 관리예산처의 중기재정전망제도가 중기재정계획의 역할을 한다. 중기재정전망은 대통령이 의회에 제출하는데, 이는 의회의 의결이 불필요한 대통령이 의회에 제출하는 예산부속서류로서 계획기간은 당해연도와 그 후 4년으로 5년간이나 기간연장이 허용되며 또한 매년 연동된다. 중기재정계획은 연방예산만을 포함하며, 경제전망, 연방정부의 수입, 연방정부 지출, 연방정부의 차입금 및 채무 등의 정보가 연방기관별로 제시되고, 의무지출과 재량지출의 예산통제법 규정과의 일치 여부를 검토한다.

중기재정계획은 최초제출(analytical perspectives)과 수정제출(mid-session review)로 구분된다. 먼저 관리예산처(OMB)는 2월 첫 번째 월요일까지 예산안 부속서류로서 최초제출안(analytical perspectives)을 의회에 제출한다. 4월 15일까지 상·하원 양원은 단일 예산결의안(budget resolution)을 작

10) 전망의 오류에 관하여 Kitchen(2003)은 경제전망에서의 오류가 재정전망의 오류를 대부분 설명한다고 주장한다. 이외에 예측시점 이후 예상하기 어려운 정부정책 및 법률의 변화가 있을 경우 예측치와 실제치의 차이가 발생하게 된다. Kitchen(2003)의 연구결과에 따르면 연초인 1월에 수행되는 이번 회계연도말인 9월에 대한 경제전망 및 재정전망은 거의 오류가 존재하지 않는다. 올해 1월에 수행되는 올해 9월부터 내년도 9월까지의 경제전망 및 재정수입에 대한 전망의 경우 이것이 예산결의안과 PAYGO의 기준선이 되므로 예측치의 오류가 매우 중요한데, 지난 22년간의 예측치와 실제치의 괴리의 절대값의 평균은 GDP대비 0.8%에 달한다. 가장 큰 오류는 2001년에 2002년도 회계연도에 대한 재정수입에 대한 예측치로서 GDP대비 3.2%로서 절대치로서 3000억불의 예측오차가 발생하였다. 2001년의 예측하기 어려운 경기침체가 주된 이유이었다. 흥미로운 것은 시계를 장기로 한 예측치가 1년 후의 재정전망에 비하여 오류의 크기가 작은 점이다. 이는 무작위적인 경기변동의 평균치를 전망하기 때문에 구조적인 방정식에 일치하는 예측치가 나올 가능성이 커지기 때문인 것으로 보인다.

성하고 의결한다. 이 때 지출·수입총액을 결정하고, 예산조정지침 등을 마련한다. 이후 하원의 세출법안 심의 및 의결 절차를 거쳐 6월말 예산관리처는 다시 2월 기제출한 중기재정계획의 수정제출(mid-session review)을 의회에 제출한다. 당초 예산안과 대비한 세출과 세입, 예산권한, 재정수지 추계치의 변동사항을 내용으로 매년 7월 18일 이전까지 수정안을 제출한다. 다만 의회는 독립적으로 예산은 9월말 상원 세출법안 의결 및 양원 합동회의에서 조정되고, 최종 확정된다.

[표 11] 미국 연방정부의 중기재정관리계획 관련 제도

	중기재정전망	기준선전망	예산결의안
주체	관리예산처(OMB)	예산정책처(CBO)	상하원의 예결산 합동위원회 및 상하양원
시계	5년	5년	1년
기능	대통령의 예산배분 및 재정정책의 근거	예산심의의 기준, 재정적자 축소를 위한 정책의 기준	의회의 예산안 편성의 지침
규범력	형식적으로는 없음. 행정부 내에 실질적인 규범력	있음	있음
연동여부	연동	연동	비연동
주기	매년	매년	매년

(3) 재정준칙: 균형재정준칙, 지출제한, 채무제한제도

재정관리프레임워크의 하나로서 재정준칙은 다양한 형태를 갖고 있다. 미국연방정부는 PAYGO 준칙 외에 다양한 재정준칙을 시도하여왔다. 건국 이래 재정민주주의의 원칙 하에 국가채무상환을 입법부가 결정하는 채무제한준칙을 유지하여 왔으며 1985년에는 균형재정준칙의 변용으로서 Gramm-Rudman-Hollings Act을 제정하기도 하였다. 1990년 예산집행법은 재량지출에 대하여 지출제한(Spending Caps)제도를 시행하기도 하였다. 현재는 채무제한준칙과 의무지출에 대한 PAYGO원칙을 법률의 형식으로 보유하고 있다.

[표 12] 목표재정변수에 따른 재정준칙 유형 및 장단점

	장단점
채무제한준칙 (Debt Rules)	○ 장점: 국가채무수준이 재정건전성과 개념적으로 가장 부합하므로 재정건전성을 유지하면서 재정정책의 재량 확보 ○ 단점: 재정건전성 문제에 대한 조기경보, 사전경보에 부적합, 채무한계에 다달했을 시 이미 재정건전성 제고를 위한 정책을 펼치기에 시간적으로 늦음, 채무제한상한을 변경할 때 경제적, 정치적인 충격이 크다
재정수지준칙 (Deficit Rules)	○ 장점: 정부의 재정활동에 재량을 부여하여 신축적이고 효율적인 재정활동이 가능, 채무의 증가 방지 ○ 단점: 조세수입을 증가시켜 재정수지준칙을 지키도록 하는 것은 거시경제에 부정적 영향
지출제한준칙(E xpenditure Rules)	○ 장점: 재정준칙의 바람직한 명확하고 현실적인 의미, 재정증가의 억제라는 결과를 실제로 발생, 경기상승으로 세수 증가 시 지출도 동시에 확대되는 상황을 방지 ○ 단점: 경직적인 준칙으로 재정건전성과 크게 관련이 없는 정부의 재정활동에 지나친 제약을 가하는 문제
균형예산준칙 (Budget Balance Rules)	○ 장점: 1년 단위의 예산과 연계되고 재정적자의 방지, 재정건전성이 심각하게 훼손된 경우 재정의 증가방지 ○ 단점: 경직적인 제한으로서 경기안정화 정책을 적극적으로 펴야 하는 상황에 부적합

(4) 재정통계 및 정부회계

재정통계는 국가재정에 대해 객관적인 상황을 파악하는 작업으로 재정건전성을 위한 합리적인 대안을 마련할 수 있는 기초가 된다. 미국 연방정부는 2006년 FFATA(The Federal Funding Accountability and Transparency Act)와 the Transparency Act에 따라 Office of Management and Budget(OMB)를 통하여 USAspending.gov에서 재정통계를 공개하고 있다. 시민들은 이를 통해 비용 지불 없이 재정통계의 기초자료에 접근할 수 있다.

4. PAYGO제도의 구조 및 주요 내용

1) PAYGO제도의 주요 구성요소

(1) 적용범위

포괄성(comprehensiveness)이라고 할 수 있으며 완전한 포괄성이 원칙이지만 경제적 안정성과

원활한 정부 재정의 필요성과 같은 이유로 특정 품목을 제외하는 것이 바람직할 수 있다. 이때 예외의 증가에 따른 준칙의 복잡성 증가, 단순성(clarity) 훼손의 문제를 고려해야 한다. 제한 적용에서 배제할 것을 고려할 수 있는 항목으로는 국가채무에 대한 이자지급액(interest payments), 경기순환적 지출(cyclical sensitive items), 공공투자지출(investment expenditure) 등이 있다.

(2) 적용기간 결정

재정정책의 수요에는 거시경제와 재정 전망의 불확실성이 있고 이것이 중기의 단위로 발생하는 경향이 있으므로 행정부가 중기의 기간에 재량권을 갖고 지출계획을 세울 수 있도록 할 필요가 있다는 주장이 가능하다. 중기지출제한의 두 가지 접근법으로 수년단위로 계획이 고정된 고정기간제(fixed-term)와 매년 중기계획을 발표하는 변동중기지출제한(rolling ceiling)을 고려할 수 있다.

(3) PAYGO상한 설정

미국 연방정부의 경우 PAYGO준칙 도입시 직접지출의 양과 비중이 임계치에 달하여 더 이상 증가하는 것을 방지하기 어렵다는 판단에 의해 당시의 의무지출총량을 상한으로 고정한 것이다. 의무지출의 상한선은 현상유지에 초점을 맞추었고 PAYGO상한을 추가적으로 변경하는 작업을 고려하지 않았다.

(4) 인플레이션 등 조정치 반영 방식

정부의 규모의 확대를 제한하자는 지출제한제도의 취지 상 이를 화폐가치로 계산할 때 실제경제적 가치로 계산하여 제약을 가하는 것이 이상적일 것이나 실제 물가상승을 어떻게 고려할 것인가 하는 문제가 생긴다.

(5) 규율의 법적 성격 결정

행정부 및 입법부에 재정 규율을 촉진하기 위한 지출 한도가 효과적이기 위해서는, 확고한 제도적 장치를 가진 재정 프레임워크가 중요하다. 예산 법률과 같이 입법적으로 재정적 프레임워크는 법적 정치적 압력을 주어, 행정부 및 입법부의 불응을 억제할 수 있는 것으로 보인다. 또한 지출 제한의 경우 법적 조항은 그들의 재정 규율에 대한 확약을 공공에 표현하는 중요한 방법이 될 수 있다.

2) 제도간 비교

(1) 예산통제법(1990)의 PAYGO제도

예산집행법(BEA)은 직접지출을 경직성 지출(mandatory spending)로서 “(1) 세출 예산법(appropriation acts)이 아닌 법에 의해 제공되는 예산 권한, (2) 복지예산(entitlements), (3) 식품구입권 제도(food stamp program)”로 정의했다. 1990-1995년 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에

대해서는 지출증대 또는 세입감소를 초래하는 법안이 성립할 경우 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하였으며 이에 대한 판단을 위해 예산정책처의 기준선전망이 사용되었다. 재량적 지출은 “세출 예산법에서 제공되는 예산 재원 (직접지출 프로그램의 자금을 제외한)”을 의미한다.¹¹⁾ 재량적 지출의 한도는 매년 예산(annual appropriations) 과정을 통해 조정 가능한데 재량적 지출 한도의 수정은 빈번하게 발생하여 왔다.¹²⁾

(2) 의회의 PAYGO규칙

1993년 상원은 모든 세입 또는 직접지출 법안이 적자 중립적(deficit neutral)일 것을 요구하는 내부적인 PAYGO 규칙을 채택했다. 그에 따라, 감세 또는 직접지출의 증가를 가져오는 법안들은 반드시 그것을 상쇄하는 조치를 포함해야만 했다. 이후 예산 내 잉여금(on-budget surplus)을 초과하지 않는 감세(또는 직접지출 증가)를 허용하다가 나중에는 예산결의안 속에 상정된 감세나 직접지출 증가분을 면제해주었다. 2007년 하원은 직접지출과 세입법안에 대해 6년과 11년이라는 기간 동안 어떠한 면제도 허용하지 않고 적자 중립적일 것을 요구하는 내부적인 PAYGO 규칙을 채택했다. 이에 따라 상원도 그와 동일하게 규칙을 개정했다. (Schick 2007; 171)

11) 재량지출의 경우 분야별로 5년간의 지출상한을 정하고, 초과시 해당 분야 지출을 일률 삭감하는 지출상한제를 도입하였다. 이는 재정수지가 아닌 재정지출을 통제하는 방법으로 총지출을 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)로 구분하고 재량지출에 대해 미래 5년간의 상한선(spending cap)을 설정하고 이에 따라 재량지출을 국방비와 국제관계비, 그리고 국내 프로그램 지출(환경, 교통 등 정부의 기본활동과 관련된 지출)로 구분하여 1991, 1992, 1993년 회계연도에는 이 세 가지 지출 각각에 대한 구체적인 상한을 설정하였으며, 1994년과 1995년에는 재량지출에 포괄적인 상한을 설정하였다. 한편

12) BEA의 첫 번째 해 걸프 전쟁이 발생함으로써 수정은 불가피하였고 이 전례에 따라 수십억달러에 이르는 많은 개별적인 수정들이 매해 이루어져 왔다. 예산집행법도 OMB가 재량적 한도를 증가시키거나 감소시킬 수 있는 12개의 다른 수정요건을 허용하였다. 이 수정 조항들은 1991년 이래로 광범위하게 적용되어 왔다. 수정조항이 지나치게 많다는 반성하에 의회는 규정을 구체화하여 지출제한의 범위를 확정하고자 하였다. 예를들어 수정조항들은 대통령이 예산을 제출했을 때와 법률의 제정이 실행된 후나 혹은 OMB가 연간 최종 삭감 보고서를 의회 회기가 끝난지 15일 후에 제출하였을 때만 허용된다. 대통령의 예산제출 시 개념과 정의의 변화, 인플레이션 변화분, 신용보조에 대한 재평가분을 반영할 수 있고, OMB의 예산삭감보고서 제출시에 국제청기금분, 채권포기분, IMF 기금분, 긴급지출분, 새로운 재량적 예산 권한을 위한 특별허용분, 특별허용분 등이 있다.

(3) 제도간 비교

[표 13] PAYGO제도간 비교

	예산집행법상 PAYGO준칙(1990)	PAYGO법상 준칙(2010)	상원 PAYGO규칙	하원 PAYGO규칙(2011)
법적 근거	예산집행법	PAYGO법	예산결의안	하원의사규칙
PAYGO 의 내용	회기 중 법률로 제 안되는 모든 직접 지출과 수입법안의 순효과가 수입지출 균형예산 추계시 비용을 유발하지 않음		직접지출과 수입의 변화를 가져오는 법안은 상쇄되는 법안으로 적자중립 적이어야 함	직접지출과 수입의 변화를 가져오는 법안은 상쇄되는 법안내용으로 적자 중립적이어야 함
적용 범위 예외	기존의 법률에 따 른 의무지출의 변 동, 긴급한 요구에 따른 지출 (emergency require- ment), 지정된 추계 유지(directed score- keeping provision)		면제의결(waiver motion)	단순다수결의결
시간 적 범위			10년(5년, 5년)	6~11년
조정 치반 영	인플레이션 등 기 존법률의 직접지출 변동 허용			
법적 성격	한시법	영구법	의회규칙 (1994-2017)	의회규칙(2007-)
강제 수단	OMB보고에 따른 대통령의 일률삭감 (sequestration)	대통령의 일률삭감 (sequestration)	의사진행중지 (point of order)	의사진행중지 (point of order)

출처: Schick (2007; 59)를 바탕으로 수정

5. 요약 및 평가

미국의 Top-down제도와 PAYGO제도에 대하여 대다수의 학자들은 재정적자축소 효과가 절대적
인 것은 아니어도 상당히 기여하였다고 평가하고 있다. 또한 다양한 정치적 이해관계자들의 개입 및

이해추구로 원칙에 근거한 제도유지 노력의 부족에 의하여 제도의 부침이 있었음에도 불구하고 PAYGO제도는 2010년 법제화를 계기로 공고화된 예산제도로 정착된 것으로 보인다. 전반적으로 보아 다양한 예외사례에 불구하고 PAYGO제도가 재정확대 억제에 일정부분 기여하였다는 점 부인할 수 없을 것이다. 다만 제도 도입시 고려하여 제도상의 한계를 운영상 발생한 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

예산위원회의 권한을 강화하는 Top-down예산심사가 반드시 재정건전화에 기여하는 것이 아니고 부수적인 다양한 문제를 야기한다. 먼저, Top-down예산심사에서 예산위원회와 예산위원들의 정치적 선호에 의해 예산의 크기와 구성이 영향을 받을 것이며 이것이 재정민주주의라는 관점에서 바람직하지 않을 수 있다는 점을 들 수 있다. 이때 예산위원회의 정치적 의사결정에 대한 통제 및 유인구조 설계의 문제가 대두될 것이다.

아울러 예산위원회와 상임위원회의 권한불균형으로 인한 다양한 문제의 발생도 예상할 수 있는 점이다. 의회 내의 예산권한의 집중화는 자연스럽게 정당지도자들의 권한 강화, 다선의원들의 영향력 확대, 정당내 소수분파의 영향력 확대를 가져오게 되며 이는 미국 민주주의의 오랜 전통인 다원적, 분권적 정치의 이상으로부터 멀어지는 현상을 가져왔다. 1980년대 이후 전반적으로 진행되고 있는 정치적 양극화(political polarization), 정당간 양극화(party polarization)과 같은 정치 현상의 제도적 원인의 하나로 파악할 수 있다.

기존에 의회는 비교적 분권화되어 있고 다양한 행위자가 참여하며 정당의 경우도 상원의원의 경우 의원과 위원회의 자율성이 매우 크고 하원의 경우도 다수의 온건파가 존재하며, 의회 내의 지도자의 권한이 상대적으로 적었다. 이 경우 부분적인 타협이 가능했으나 집권화된 의사결정이 등장하고 예산위원회 등의 재임을 통한 정당 지도자들의 권한 강화가 발생함에 따라 예산과정의 집권화로 정당지도자들 또는 소수파 지도자들이 예산위원회를 장악할 수 있는 가능성이 커지며 예산과정에서의 갈등이 지속될 가능성이 커진다. 이런 배경에서 1990년대 이후 예산정치는 전반적으로 타협에서 갈등의 정치로 바뀌는 현상을 관찰할 수 있다. Williams and Jubb(1996)도 예산과정에서 행위자의 수가 줄어드면서 갈등이 커졌다고 주장하고 있다.

한편 미국 의회의 PAYGO제도에 중요한 제도적 불완전성이 존재한다는 점도 고려해야 한다. 먼저 PAYGO제도는 본질적으로 새로운 입법을 통한 추가적인 재정소요는 통제하지만 기존에 존재 하던 의무지출에 대한 검토와 구조조정과는 무관하다. 이로 인해 새로운 직접지출의 형성은 막았지만 현존하는 의무지출의 축소는 달성하지 못하였다.

기존의 의무지출의 경우 자격조건에 해당되는 급여자나 물가변동에 따른 급여액의 차이에 따라 지출액이 증가함에도 이에 대한 제도적 통제장치는 부재하다. 이로 인해 사실상 지출제한으로 통제되는 재량지출, PAYGO로 통제되는 신규 의무지출, 통제되지 않는 기존의 의무지출이라는 세 개의 범주가 존재하게 되며 이는 임의적으로 하나의 범주인 기존의 의무지출을 우대하는 것이며 시민과 입법자에게 자의적으로 하나의 프로그램을 강요하는 것으로 사회적으로 바람직하고 건전한 재정운용이라는 관점에서 이론적으로 정당화하기 어렵다. 기존의 의무지출이 전체 예산의 약 2/3을 차지하는

상황에서 PAYGO원칙의 적용을 받는 예산액은 전반적으로 상당히 협소하다고 할 수 있다.

둘째, 의무지출과 재량지출의 분류 및 통제수단적용의 자의성 문제와 예산 상호간 경직적인 전용 금지의 문제가 있다. 예산집행법의 경우 의무지출은 PAYGO원칙이 재량지출의 경우 지출상한(Spending Caps)를 적용하고 있는데 지출의 성격과 통제수단간 분명한 이론적 연결이 존재하지 않는다. 의무지출 내에도 성격상 상이한 지출범주가 존재하고 정책적 우선순위가 매우 높은 지출이 존재할 수 있으며 이 경우 재정건전성을 유지하면서 재량지출의 축소와 의무지출의 확대를 피할 필요도 있다. 이러한 범주간 경계를 넘어서는 예산의 배분에 대하여 경직적인 태도를 갖는 것은 정당화되기 어렵다고 할 수 있다. 다만 이는 예산통제도구를 개발하는 단계에서 이해가능성, 통제가능성이 높은 단순한 제도를 고안한 것으로 이해된다.

셋째, 다양한 예외 항목 인정의 문제를 들 수 있다. 긴급지출의 경우 예외로 인정하나 대통령이 지정하거나 의회가 긴급요건으로 지출한 지출입법으로 대통령과 의회에 광범위한 재량이 허용되며 남용될 가능성이 있다. 대표적인 예로 실업보험수당을 긴급입법으로 예외로 취급한 경우가 있었다.(Doyle and McCaffrey)

이는 PAYGO제도의 취지인 재정건전성 달성이 어려울 뿐 아니라 행위자들이 예외 항목으로 인정받을 경우 발생하는 지대를 추구하는 지대추구현상의 문제, 순응을 강제하기 어렵다는 문제 등 다양한 문제를 발생시킨다. 이러한 문제는 재정적자 폭이 줄어든 1990년대 후반기에 다수 발생했으며 재정적자 문제가 의회의 어젠다에서 벗어남에 따라 묵인되는 모습마저 보이게 된다.

넷째, 관련된 문제로 인플레이션 등 보정장치를 이용한 PAYGO제도에 대한 회피현상이 지적된다. 사후부담지출(backload payments)로 비용이 제도 적용 시간적 범위 이후에 발생하도록 법안을 구성하여 제약을 회피하는 노력이 나타날 수 있다. 이는 PAYGO에서 요구되는 지출감소분을 최소화하기 위하여 지출이 발생할 시기를 최대한 지연하는 기법으로 이자비용을 추가적으로 발생시켜 미래세대의 부담을 오히려 가중시킬 수 있다.

미국 연방의회의 Top-down예산심사와 PAYGO제도는 이상의 제도적 불완전성에도 불구하고 재정확대 억제 효과가 있었던 것으로 평가된다. 이는 지출제한(spending cap)과 같은 다른 제도와의 연계로 인해 가능했던 측면이 있다. PAYGO제도를 우리나라에 적용시 상기 논의된 제도적 한계를 고려해서 보완을 할 필요가 있으며 아래에서는 이와 관련된 이슈를 살펴본다.

IV. 우리나라 Top-down심사제도와 PAYGO제도 도입방안

1. 국회 Top-down심사제도 도입방안

1) Top-Down 예산심사 도입방안

현재 우리나라 국회의 예산심의를 상임위원회별 예비심사, 예산결산위원회의 종합심사, 본회의의 심의의결 등 다원화된 과정을 거치면서 이뤄지도록 제도화되었고 예산심사과정은 상임위의 미시적

검토 위주의 예산심의, 예산위원회에 의한 거시적 예산심의의 결여, 예산조정권 부재로 거시적 관점의 예산조정 부재 등의 문제가 있으며 예산결산특별위원회는 예산 전체에 대한 관리자의 역할을 하고 있지 못하다고 평가되고 있다.¹³⁾ 예결위의 상임위화 논의가 지속적으로 제기되었으며 현재 짧은 임기와 검임의 문제점도 지속적으로 제기되고 있다.

이런 상황에서 재정건정성과 국회 재정통제권 확보를 위한 상임위원회의 예산심의 이전에 예산 규모에 대하여 미리 결정하고 이것을 바탕으로 위원회별로 예산을 심의하는 Top-down 심사제도가 유용할 것으로 보인다. Top-down예산제도는 일반적인 장점과 함께 예산편성권이 행정부에 부여되어 있는 우리나라 재정법구조 하에 특별한 제도적 의미가 있는 것으로 보인다. 예산편성이 Top-down 방식으로 이루어지며 중앙예산기관의 권한이 강한 상황에서 이에 대한 효율적인 예산심사를 위해 Top-down예산심사가 필요하며, 이런 상황에서 행정부의 Top-down예산과정에 대응하는 의회의 Top-down예산심사가 필요하다. 행정부의 각 부처가 기능별로 사업수준을 결정하는 미시예산편성(micro-budgeting)을 수행하고 중앙예산기관이 경제전망 및 세입전망을 기초로 재정정책을 수립하고 정부의 총예산규모를 결정하는 거시예산결정(macro-budgeting)을 수행하므로 이에 대응하여 상임위가 미시예산심사를, 예산위원회가 거시예산심사를 수행하는 역할 분담이 있을 때 효과적인 예산심사가 가능할 것이다.

Top-down예산심사 하에서 예결위는 총액에 대한 심사와 상임위별 예산총액을 할당하는 역할, 상임위는 예결위로부터 할당받은 액수 내에서 세항에 대한 예산을 심사하는 기능을 담당하게 된다. 예산위원회는 예산심사를 위한 종합지침을 마련하고 특정상임위에서 지나치게 예산안을 삭감하거나 증액하였을 경우 해당 상임위에 예산안의 삭감을 요구하거나 예산을 조정할 수 있는 권한을 가져야 한다. 예산위원회는 지침으로서 상한액을 상임위에 요구할 수 있으며 미시적인 예산심사는 상임위에서 결정할 수 있도록 해야 할 것이다. 상임위는 소관부처 예산에 대한 실질적인 심의권과 통제권을 행사할 수 있다.

관련된 이슈로 국회 예산심사 구조에서 예결위, 기재위, 상임위와의 관계를 개선할 필요가 있다. Top-Down예산심사를 위해서는 세입총량과 세출총량이 함께 다루어져야 할 필요성이 있는데, 현재 세입총량은 기획재정위원회에서 다루고, 세출 총량은 예산결산특별위원회에서 다루는 문제가 있기 때문이다. 이와 관련하여 미국 연방정부의 경우 예산위원회(Budget Committee)와 하원의 세입위원회(Ways and Means Committee), 각 상임위(Legislative Committee)가 역할 분담을 하고 있고 상호협조 하에 재정준칙을 유지하고 있는데 반해 재정준칙의 가장 모범국인 스웨덴과 몇몇 선진국의 경우 세입세출총량을 함께 고려하기 위하여 재무위원회(Finance Committee)가 존재하며 나머지 상임위원회(Sectoral Committee)와 역할분담을 하고 있다. 이런 점을 고려할 때 우리나라에서도 국회의 위원회 구조를 효과적인 예산심사에 맞는 형태로 개편하는 작업을 고려할 필요가 있다.

13) 국회법 제83조의 2에는 ‘상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법안을 심사하는 상임위원회는 미리 예산결산특별위원회와 협의를 거쳐야 한다’고 규정하여 예결위의 권한이 일부 부여되어 있으나 현재 법안 심사 시 예결위와 사전 협의는 실질적으로 이루어지지 않고 있는 것으로 평가된다.

Top-down예산심사의 중요한 문제점에 대한 보완도 필요할 것이다. Top-Down예산심사의 경우 예산위원회와 예산위원들의 정치적 선호가 예산의 크기와 구성에 중요한 결정요인이 될 것이며 이에 대한 통제 및 유인구조 설계의 문제가 대두될 것이다. 예산위원회의 선호에 따라 예산위원회의 권한을 강화하는 Top-down예산심사의 2단계 예산과정이 반드시 재정건전화에 기여하지 않을 수도 있다. 이에 대하여 예산위원회의 재량에 대한 사전적인 통제장치인 다양한 형태의 재정준칙과 이에 연관된 법적, 정치적 책임이 효과적일 것이며 PAYGO준칙도 이와 관련이 있다.

또한 예산위원회와 상임위원회의 권한불균형으로 인한 다양한 문제의 발생도 예상할 수 있을 것이다. 예산위원회가 상임위원회에 비하여 강한 권한을 보유하고 이는 정당정치에서 자연스럽게 다선 의원들의 권력을 강화시킬 것이다. 근본적으로는 지나치게 집권화 되어 있는 정당의 민주화 및 분권화, 정당의 예산정책에 대한 유권자의 투입 및 환류의 강화 등의 제도 개선이 필요하다. 정당 구조의 개혁을 통하여 정당 지도자보다 유권자의 영향이 강한 공천제 등을 도입하여 의원의 자율성을 강화하고 정당의 응집성을 약화시켜 예산위원회 및 위원에 대한 의원들과 시민들의 통제를 강화할 필요가 있다. 예산위원 선출에 대한 방법에 의회 내의 민주적 통제의 요소를 강화하여 선거, 순번, 추천제 등 다양한 모델을 논의할 필요가 있다.

2) PAYGO제도 도입방안

Top-down예산심사와 관련하여 이 제도가 재정준칙과 제도적으로 결합하여 재정규율 확립에 기여할 수 있으며 재정준칙의 제도적 전제조건으로 파악된다. PAYGO제도 등 재정준칙의 제도화와 함께 제도를 도입하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

이때 현재 우리나라에서 논의되고 있는 재정준칙에 대한 입법권 제한의 측면에 대하여 먼저 논의할 필요가 있다. 정문중(2006)은 예산편성권한이 행정부가 있는 상황에서 국회의 예산과정에 통제가 강화되는 것은 국회의 권한을 지나치게 약화시키는 것이라고 주장하며 다수의 정치인 및 학자들도 PAYGO제도의 입법권한 제약에 대하여 우려의 논평을 내고 있다.

이에 대하여 이론적으로 검토할 때 PAYGO제도는 재정준칙의 일종으로서 현재 세대의 입법자의 입법권한에 대한 자기속박적 규제이며 현세대의 지출결정권한의 범위를 현세대의 재정에 한정하고 미래세대의 지출결정은 미래세대에게 유보하도록 강제한다는 의미가 있다는 점을 상기할 필요가 있다. 이로써 세대간 불공평성이나 세대간 부담전가가 일어나지 않도록 막는 제도적 장치이다. 이런 점에서 현재세대의 입법권에 대한 일부 제약이나 입법권이 현재세대의 재정을 넘어서 미래세대의 재정지출에 대하여 지나치게 간섭하는 것으로 판단되는 특정한 상황에서는 합리적이고 타당한 제도로 평가할 수 있다. 현재세대가 미래세대의 후생에 대한 지나치게 중요한 결정을 하는 것은 현재세대에 의한 미래세대의 부담전가가 될 수 있으며 이에 대한 일정정도의 제약은 합리적이고 타당하다는 점에서 재정준칙은 이론적으로 정당화될 수 있다. 문제는 입법권 제약의 존부가 아니라 그 제약의 정도와 범위가 대의제에 의한 현재세대의 의회와 의원의 권한을 현재세대의 자원의 활용에 관한 의사결

정에 한정짓는 것인지 아니면 이를 넘어서 헌법적인 정신을 넘어서 의회의 권한을 제약하는 것인지를 문제로 판단된다. 이런 점에서 PAYGO준칙이 적용되는 상한에 대한 의회의 합의 메커니즘이 허용되고 의무지출 총량에 대한 현재세대의 의회의 결정권한이 존재하는 조건에서 PAYGO제도는 현재세대의 입법권에 대한 지나친 제약은 아닌 것으로 판단된다.

실제 PAYGO제도가 운용이 되기 위해서는 PAYGO상한을 결정하며 개별 상임위원회가 법률안 제정 심사시 PAYGO준칙을 유지하도록 유도하며 상임위원회간 의견차이를 조정하는 기능을 수행하는 행위자가 필요하다. 개별 상임위원회는 특정 분야에 대한 법안을 심사하므로 예산증액에 따른 예산감소분은 통상 타 상임위원회에서 관할할 것이므로 이에 대한 조정의 역할이 필요하기 때문이다. 또한 상임위원회의 PAYGO준칙 위배시 의안심사가 진행되지 못하도록 하는 제어장치가 필요하다. 이는 자연스럽게 예산위원회 또는 현재의 예결위가 담당하는 것이 바람직하다. PAYGO한도를 미국의 경우와 같이 예산결의안(Resolution)에 의해 설정하고 개별 위원회에서 PAYGO한도가 의사규칙에 의하여 법안 제안시 고려되면 될 것이다. 예산위원회는 상임위에서 PAYGO준칙 위반시 이를 모니터링하고 의사규칙으로 예산안심사(point of order) 중단을 하거나 수정을 요구하는 권한을 가져야 한다.

2. PAYGO제도와 우리나라 재정관리프레임워크와의 정합성

1) 재정관리프레임워크

우리나라의 재정관리프레임워크를 대략적으로 정리하면 아래와 같다. 이 프레임워크 하에서 개별 제도들은 나름대로 제도화되어 있으며 새로운 제도설계(institutional design)를 할 경우 적절한 제도설계를 위해서는 제도들 간의 정합성이 확보되어야 하며 제도내용의 상충성이나 양면성을 최소화하여야 할 것이다.

[표 14] 우리나라 재정관리프레임워크와 재정관리도구

	과거	미래(1년 단위)	중장기 미래
경제적 유량	재정통계: 현금주의 결산 정부회계: 발생주의 재정운 용표	예산(수입 및 지출계획): 세수 예측: 부정확 재정준칙: 없음	재정운용계획: 국회심의의결 없음 세수전망, 기준선전망, 재정 소요추계: 부정확
경제적 저량	재정통계: 현금주의자산, 현 금주의 채무, 발생주의 부채 정부회계: 발생주의 재정상 태표	단기재무관리: 유동자산, 유동 부채관리 재정준칙(채무제한): 없음	장기재무관리: 국유재산관리 계획 국가채무관리계획 국가보증채무관리계획 국가부채관리계획: 부채

2) 재정관리도구와 정합성있는 PAYGO제도

이런 관점에서 볼 때 우리나라에 PAYGO제도를 도입하기 위해서는 이와 연계된 제반 재정관리 제도의 개선 및 설계가 필요할 것으로 보인다. 미국 CBO의 역할을 고려한 국회예산정책처의 역할로 서 PAYGO 한도 결정을 위한 재정추계, 기준선전망(baseline projection), 수입지출규모추계 (scorekeeping)의 기능과 작성 주체가 요구된다. 또한 재정추계를 기본 자료로 활용하여 법안비용을 추계하는 시스템의 확보가 필요하다.

미국의 경우 의회예산처에서 예산안에 대한 비용추계를 하는 것과 유사한 기능을 예산정책처 등 에서 수행하고 이를 바탕으로 상임위원회에서 재정소요점검을 실시하며 예산위원회에서는 위원회 의 결, 예산안 조정에 따른 재정소요의 변동을 쉽게 파악할 수 있도록 지원받아야 한다.

3. PAYGO제도 구성 및 구조설계

1) 고려해야할 재정준칙의 특성

재정준칙은 재정책임성의 개념과 연계성 및 타당성, 목표치의 측정의 신뢰성, 인센티브가 재정책 임성 달성에 기여하는 목적적합성이 확보되어야 하며 개념이 비교적 단순하고 일관된 기준 적용이 가능하며 이행 여부 점검이 용이하여 제도의 신뢰성, 실행가능성이 높은지 판단되어야 한다. 이런 점 을 고려할 때 바람직한 지출제한제도 설계를 위해서는 아래의 기본적인 가치를 고려해할 것으로 보 인다.

첫째, 재정준칙의 신축성(flexibility)과 신뢰성(credibility)의 가치 조화가 필요하다. 행정부를 규율 하는 원칙으로서 재정준칙은 법적 규율이나 행정계획과 달리 재정의 적극적인 기능을 위해 어느 정 도의 신축성이 필요하나 이것이 지나쳐 신뢰성을 손상시켜서는 안되며 적절한 수준에서 조화가 필요

하다.

둘째, 규칙의 단순성(clarity) 및 명확성(simplicity)과 복잡성(complexity)에 대한 결정이 필요하다. 단순성이 높을 경우 준칙에 대한 이해가능성(understandability)을 높여 시민 및 의회에 의한 통제가능성을 높일 것이나 행정이라는 업무의 복잡성을 고려할 때 지나치게 단순화된 규칙은 행정의 비효율성을 야기할 위험이 있다.

셋째, 투명성(transparency)의 정도를 어느 수준에 둘 것인지에 대한 판단이 필요하다. 재정활동과 관련된 의사결정의 과정까지 구체적으로 공개할 것인지 재정활동의 결과를 중심으로 시민들에게 공개할 것인지에 대한 결정이 필요하다.

넷째, 조정가능성(manuplability)을 고려해야 한다. 준칙의 신축성과 관련된 것으로 예산은 기본적으로 미래에 대한 예측을 바탕으로 한 지출계획이라고 할 때 합리적인 수준에서 예측할 수 없는 현상에 대하여 조정가능성을 행정부에 부여하는 것이 필수적이다. 반면 이러한 조정가능성이 행정부의 재량을 넓혀 재정준칙의 취지에 어긋나는 행동을 하지 못하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 책임성(accountability)의 문제로 준칙에 대하여 어느 정도 정치적, 법적 책임성을 부여할 것인가의 문제이다. 행정부의 활동에 대한 통제가 계획한대로 이루어지기 위해서는 강한 법적 규범력을 부여하는 것이 필요하겠으나 행정의 합리성을 고려하여 관료에 대한 시민의 통제, 대통령에 대한 시민의 통제 형식을 취하는 것도 가능하다. 지출제한을 달성하지 못했을 경우 차년도에 이를 반영하도록 하는 등의 책임을 지을 수 있겠다.

여섯째, 합법성(legitimacy)으로 재정준칙에 어떤 법적인 지위를 부여할 것인가의 문제이다. 각국의 재정법체계를 고려하고 이를 반영하는 것이 필요하다.

2) PAYGO제도의 구성요소 및 구조설계

(1) 적용범위 결정

PAYGO제도 도입 시에는 PAYGO 제한의 적용범위를 결정하는 것이 일차적으로 필요하며 동시에 적용범위 중 특정한 예외사항을 정의하는 것이 필요하다.

PAYGO제도는 의무지출에 적용하는 것이므로 먼저 우리나라 재정법상 의무지출의 정의와 범위를 확정할 필요가 있다. 먼저 우리나라의 재정법제에 의무지출과 재량지출 구분에 대한 분명한 정의가 없으므로 국가재정운용계획 등의 의무지출에 대하여 타당성있는 정의를 재정법상 규정하는 것이 바람직하겠다. 동시에 의무지출의 범주 중 우리나라의 상황을 고려할 때 어느 정도의 범위를 적용범위로 할 지의 문제가 있다. 재정준칙의 엄격한 적용을 위해서는 적용범위를 확대하는 것이 필요하겠으나 재정의 기능을 고려하여 특정영역의 정책분야에서의 재정지출은 확대 내지 유지해야한다고 판단될 경우 PAYGO원칙에서 일단 제외할 수도 있다.

둘째, 적용범위가 확정된 경우에도 미국의 예처럼 일부 예외조항을 둘 필요가 있다. 재정준칙의 경우 완전한 포괄성(comprehensiveness)이 원칙이지만 경제적 안정성과 원활한 정부 재정활동의 필요

성과 같은 이유로 특정 지출을 제외하는 것이 바람직할 수 있다. 다만 예외의 증가에 따른 준칙의 복잡성 증가, 단순성(clarity) 훼손의 문제를 고려해야 한다. 미국의 예를 고려할 때 PAYGO준칙 적용에서 배제할 것을 고려할 수 있는 항목으로는 긴급입법에 따른 지출, 국가채무에 대한 이자지급액(interest payments), 공공투자지출(investment expenditure) 등이 있다.

적용범위와 예외를 결정할 때 이때 제도의 취지를 고려하여 미래세대에 지속적으로 부담을 일으키는 현재세대의 입법을 통제할 필요가 있을 경우 재정준칙의 범위에 포함시키고 이런 재량이 없거나 통제의 필요성이 적은 경우 포함시키지 않는다는 원칙을 고려할 필요가 있다.

(2) 적용기간 결정

재정정책의 수요에는 거시경제와 재정 전망의 불확실성이 있고 이것이 중기의 단위로 발생하는 경향이 있으므로 PAYGO준칙 적용시 중기범위의 비용을 고려할 필요가 있다는 주장이 가능하다. 기중선전망의 경우도 두 가지 접근법으로 수년단위로 계획이 고정된 고정기간제(fixed-term)와 매년 중기전만을 발표하는 변동중기전망(rolling projection)을 고려할 수 있다.

(3) PAYGO 상한 설정

미국의 경우 의무지출의 한계에서 현상유지를 추구하였기 때문에 PAYGO상한을 추가적으로 변경하는 작업을 고려하지 않았다. 반면 적절한 복지지출의 비중에 대하여 충분한 국민적 합의가 이루어져 있지 않은 우리나라의 경우 PAYGO상한 자체에 대한 재조정메커니즘을 수립할 필요가 있다. 이는 국회의원과 대통령의 임기를 고려하되 입법권을 가진 국회에 의해 재조정 작업이 이루어지는 것이 바람직할 것이다. Top-down예산심사제도 하에서 예산위원회가 새로운 국회가 구성되는 초기에 PAYGO상한에 대한 정치적 합의를 도출하는 메커니즘을 고려해볼 수 있다.

(4) 인플레이션 등 조정치 반영 방식

정부의 규모의 확대를 제한하자는 지출제한의 취지 상 이를 화폐가치로 계산할 때 실제경제적 가치로 계산하여 제약을 가하는 것이 이상적일 것이나 실제 물가상승을 어떻게 고려할 것인가 하는 문제가 생긴다. 이때 명목 수치로 실제 변수를 대체하는 기술적인 문제와 이에 따른 투명성(transparency)의 감소가 고려되어야 한다. 또한 모든 공공 지출은 가격과 임금 수준의 변화에 의해 영향을 받으나 인플레이션에 대한 민감도가 균일하지 않으며 가격 및 임금 관련 항목, 정부채권 관련 인플레이션에 대한 명목 이자, 그리고 인플레이션 관련 보조금 등 인플레이션 효과는 자동적이고 예측적이다. 이에 따라 실질가치를 계산하기 위해서는 복잡한 계산과정이 필요하며 이는 지출한도의 명확성(transparency)과 단순성(clarity)을 줄일 수 있다. 또한 정부가 디플레이터(deflator)를 수정하여 재정을 확대할 수 있는 기회를 허용한다.

(5) 규율의 법적 성격 결정

행정부 및 입법부에 재정 규율을 촉진하기 위한 지출 한도가 효과적이기 위해서는, 확고한 제도적 장치를 가진 재정 프레임워크가 중요하다. 예산 법률과 같이 입법적으로 재정적 프레임워크는 법적 정치적 압력을 주어, 행정부 및 입법부의 불응을 억제할 수 있는 것으로 보인다. 또한 지출 제한의 경우 법적 조항은 그들의 재정 규율에 대한 확약을 공공에 표현하는 중요한 방법이 될 수 있다.

상임위에서나 예산위원회에서 PAYGO준칙 위반시 의사규칙으로 예산안심사(point of order) 중단을 하거나 일률삭감제도(Sequestration)제도 도입하는 방안을 고려할 수 있으나 일률삭감제도는 대통령이 행사하는 권한으로 의회의 권한을 약화시키고 예산배분에 일률삭감에 따른 자원배분 왜곡 효과가 크며 과거 GRH법안의 예에서 보여지듯이 위헌소송이 제기되어 위헌판결을 받은 점을 고려할 때 우리나라 실정에는 국회법 등에 의한 의사규칙에 의한 통제가 보다 바람직한 것으로 판단된다.

V. 결론

하나의 제도를 도입할 때 제도를 둘러싼 다양한 요인들을 반영하여야 바람직하고 실현가능성을 높일 것이다. 제도 설계(institutional design)의 이론적 논의들을 검토하면 타당한 제도설계를 위해서 제도의 맥락을 충분히 고려해야 하며 다른 제도와도 정합성을 고려해야 한다. 이 글은 이러한 관점에서 재정건전성 확보를 위한 제도적 대안으로 Top-down예산심사와 PAYGO제도의 도입가능성에 대하여 검토하였다.

먼저 Top-down예산심사와 관련하여 Top-down예산심사시 행정부의 예산편성에 대하여 효과적인 견제가 가능할 수 있다. 중앙예산기관의 역할이 강하고 예산과정에서 행정부의 권한이 강할 경우 의회 내에 이에 대해 대표성있는 조직으로서 이를 심사, 통제할 기구의 역할이 긴요하다고 할 수 있다. 행정부의 중앙예산기관에 대한 통제를 위한 의회 예산위원회가 전담하고 상임위원회는 개별 부처의 예산을 심사하는 방식의 역할분담으로 예산심사의 실질화가 가능해질 것으로 판단된다.

다만 Top-down예산심사만이 단독으로 존재할 때 예산위원회와 예산위원회의 정치적 선호가 예산의 크기와 구성에 중요한 결정요인이 될 것이며 이에 대한 통제 및 유인구조 설계의 문제가 대두될 것이다. 이를 고려할 때 이 제도가 재정준칙과 제도적으로 결합할 경우 보다 효과적으로 재정규율 확립에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 재정준칙의 제도적 전제조건으로 PAYGO 등 재정준칙의 제도화와 함께 동시에 제도화하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

기존 선행연구들의 경우 PAYGO제도나 재정건전성에 대한 개념이나 제도에 대한 단순 사례소개에 그쳐, 실제 제도를 도입하기 위해 필요한 충분한 분석이 이루어지지 못한 것으로 판단된다. 정부의 재정건전성의 확보가 중요한 정책문제로 대두된 우리나라도 PAYGO제도의 도입을 적극적으로 고려해볼 필요가 있다고 판단된다. 미국 연방정부의 PAYGO제도를 소개하고 이상의 세 가지 관점에

서 제도를 분석해보았으며 이후 우리나라정부에 도입시 이슈가 될 만한 사항들을 세 가지 수준에서 검토한 후 이에 대한 필자의 견해를 간단히 제시하였다.

먼저 PAYGO준칙은 PAYGO상한에 대한 주기적인 재검토라는 전제조건 하에서 과도한 입법권의 제약은 아니며 의회의 예산심사권한의 제약도 아닌 것으로 판단된다. 현재세대의 입법권자에 의한 미래세대의 자원배분에 대한 의사결정권의 침해를 일정부분 제어해줌으로써 현재세대에 의한 미래세대에 대한 재정적 부담전가, 세대간 착취를 방지하여 세대간 공평성과 재정의 건전성, 효율성을 제고해주는 바람직한 기제로 판단된다.

둘째, PAYGO제도는 1990년 미국 연방정부에 도입된 이래 몇 차례 제도적인 변용이 있었으며 의회의 의사규칙, 재정법 등 다양한 형태가 존재한다. 이들은 PAYGO준칙의 적용범위와 예외사항, 강제수단 등에서 매우 다양한 입장을 취하고 있다. 이를 고려할 때 우리나라의 경우도 다양한 접근방법이 가능하고 우리나라의 정치행정적 조건에 최대한 부합하는 하나의 제도를 고안하는 접근방법이 필요함을 알 수 있다.

셋째, 재정건전성확보와 바람직한 재정운용과 관련하여 좀더 거시적인 관점에서 PAYGO제도를 비롯한 재정관리도구들을 설계할 필요가 있다. 재정관리프레임워크가 개별 제도들이 밀접하게 연결되어 재정통계생산부터 중기재정운용계획에 이르기까지 체계적이고 종합적으로 기능할 때 다양한 정치적 행위자들이 개입되는 국가재정관리과정이 합리적인 재정배분의 결과를 낼 수 있을 것이다. PAYGO제도의 원활한 작동을 위해서도 기준선전망, 재정소요추계제도, 정확한 재정통계기반 등이 반드시 전제되어야 한다.

넷째, PAYGO제도의 운용을 위하여 Top-Down예산심사제도가 필요하다. 이에 따라 예산위원회와 수권(입법)위원회의 입법과정에서 조정과정을 거쳐 PAYGO상한을 유지할 수 있을 것이다. 예산심의과정에서 부문별 예산심의를 통합, 조종하는 예산위원회는 이외에도 세입하한선과 세출상한선, 위원회별 할당 및 재배정, 그리고 세출규모점검(scorekeeping)기능을 수행하며 PAYGO준칙 위배의 의사진행상 이의제기(point of order)까지 해야 하며 이러한 의회내의 행위자가 필요하며 이에 대한 법적 근거, 절차가 마련되어야 한다.

다섯째, 새로운 제도의 형성에는 반드시 그에 걸맞는 역사적, 사회적 환경의 변화와 정치 세력간의 권력 및 이익 구조의 변화가 수반된다. PAYGO제도는 예산과정에서 하나의 게임의 규칙으로서 하나의 구조로서 작용할 때 이를 둘러싼 다양한 행위자들의 상호작용을 검토할 필요가 있다. 따라서 제도도입을 위해서는 제도 도입을 둘러싼 정치적 맥락의 변화를 구체적으로 추적해서 주요 행위자들이 동의할 수 있는 방식으로 제도를 설계할 필요가 있다. 제도도입 방식 점진적 또는 급진적 적용의 선택, 19대 또는 20대 국회 등 언제부터 제도를 적용할 것인가의 문제가 제기될 수 있다. 이런 변화가 몰고 온 정치적 반향과 결과는 어떤 것인지를 분석하여 제도적 변화가 어떤 반응을 낼 것인지를 예측하고 적극적으로 대응하는 정치적 리더십이 필요하다.

마지막으로 재정이 사회에서 해야 할 다양한 역할에 대한 충분한 토론이 필요하다. PAYGO제도의 도입과 함께 우리나라에 어느 정도의 의무지출이 필요하고 어느 수준까지 국가재정이 감당할

수 있는가에 대한 충분한 토의가 필요하고 이에 바탕을 두고 PAYGO상한을 정하고 제도화하는 것이 제도의 수용성을 높이고 실현가능성을 향상시킬 것이다. 따라서 가장 먼저 필요한 작업은 재정의 역할에 대한 사회적 합의와 의무지출에 대한 재정부담을 어느 수준까지 인정할 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 작업이 필요하다고 하겠다.

참고문헌

- 김도승. 2010. 미국예산절차에 있어 PAYGO 준칙: 그 현황과 국내 도입 가능성을 중심으로. 「미국헌법연구」, 제21권 제3호 pp.313-49.
- 김도승·이상경·장철준. 2010. 「미국재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구」 한국법제연구원
- 김영록. 2012. PAYGO(수입지출균형)제도 도입방안. 한국행정연구원
- 민기. 2012. 재정준칙 PAYGO 도입 방안에 대한 시론적 고찰: 제주특별자치도를 중심으로. 지방정부연구 제16권 제3호 pp.91~109
- 이정희. 2011. 미국의 잠정예산제도. 한국법제연구원 편. 준예산의 범위에 관한 법제 연구. pp.20-83
- 이정희. 2012. 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 - 세출규율. 한국법제연구원
- 이정희. 2012. 바람직한 재정준칙의 제도설계방안: 핀란드와 스웨덴의 지출제한제도의 시사점. 재무행정연구회 편. 재정책임의 이론과 실제. 대영문화사
- 이정희. 2013. 재정건전성 확보를 위한 지방정부 재정준칙 도입방안. 경제인문사회연구회 편. 지방자치단체의 재정건전성 확보 방안
- Bradford, E. and Scogin, M. 2008. PAYGO Rules and Sequestration Procedures. Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper No.2.
- Center on Budget and Policy Priorities. 2011. PAYGO: Improving State Budget Discipline While Retaining Flexibility.
- Heniff, Bill Jr. 2001. “The Sequestration Process”. CRS Report for Congress Congressional Research Service.
- Heniff, Bill Jr. 2012. “Baselines and Scorekeeping in the Federal Budget Process”. CRS Report for Congress. Congressional Research Service.
- Keith, Robert and Heniff, Bill Jr. 2005. “PAYGO Rules for Budget Enforcement in the House and Senate”. CRS Report for Congress. Congressional Research Service.
- Leloup, Lance, Barbara Graham, Stacey Barwick. 1987. “Deficit Politics and Constitutional

Government: The Impact of Gramm-Rudman-Hollings.” Public Budgeting and Finance. Spring. pp.83-103

Lynch, Megan. 2011. “Statutory Budget Controls in Effect Between 1985 and 2002.” CRS Report for Congress. Congressional Research Service.

Rubin, S. Irene. 2000. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. Chatham House Publishers.

Schick, A. 2007. The Federal Budget - Politics, Policy, Process. Third Edition. Brookings Institution Press.

Spar, Karen. 2013. “Budget Sequestration and Selected Program Exemptions and Special Rules” CRS Report for Congress. Congressional Research Service.

Stith, Kate, 1988. "Rewriting the Fiscal Constitution: The Case of Gramm-Rudman-Hollings" Faculty Scholarship Series. Paper 1266.

Williams, Robert and Esther Jubb. 1996. “Shutting Down Government: Budget Crises in the American Political System” Parliamentary Affairs. Vol.49 No.3 July. pp.471-484

비용추계제도 확대 및 예산심사제도 개선방안에 관하여

이 만 우
새누리당 국회의원

1. 비용추계 확대의 의의
2. 현행 예산심사제도의 문제점과 제도개선 방향
3. Top-down 예산심사 및 Paygo 제도 도입을 위한
제도적 보완사항

1. 비용추계 확대의 의의

□ 재정건전성과 비용추계제도

- 「국가재정법」 제5장(§86~92)은 재정건전화를 위한 다양한 규정을 두고 있음
 - － 재정건전화를 위한 노력, 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정, 국세감면의 제한, 추가경정예산안의 편성, 세계잉여금 등의 처리, 국가채무의 관리, 국가보증채무의 부담 및 관리 등
- 재정부담을 수반하는 법령에 대한 비용추계제도는 입법과정에서 재정건전성을 고려한다는 점에서 의의가 큼

□ 최근 「국회법」 개정을 통한 비용추계제도의 확대

- 「국회법」 개정(2014.3.18. 시행 2015.3.19.)으로 위원회 수정안 및 대안에 대해서도 비용추계서를 첨부하도록 하는 등 비용추계제도가 확대됨
- 이러한 확대는 거시총량심사를 위한 예산심사제도의 개선과 **Paygo** 제도 도입의 제도적 기초로서 매우 중요한 변화임
 - － 또한 법안비용추계 작성 주체가 국회예산정책처로 일원화되었는바 전문성과 인력 강화 필요

2. 현행 예산심사제도의 문제점과 제도개선 방향

□ 현행 예산심사제도의 문제점

- 거시적 예산심사 미흡
 - － 정부는 Top-down 예산편성제도를 통해 재정의 효율적인 집행·관리를 도모하고 있으나, 정부의 제도개선에 대응한 국회의 심사제도 개선노력은 미흡
 - － 또한 국회의 예산심사는 세부사업 단위의 미시적 예산심사에 치중하여 방대한 국가재정을 충실히 심사하지 못하고 있음
- 현행 2단계 예산심사의 기능 중복 및 비효율성
 - － 국회의 예산심사는 세부사업에 대해 전문성을 지니고 있는 상임위원회의 예비심사와, 그 결과를 바탕으로 재정 전반의 관점에서 예산결산특별위원회가 종합심사하는 2단계로 진행
 - － 그러나 취지와 달리 위원회간 역할 분담이 모호하여 기능중복과 비효율성이 부각되고 있으며, 예산안에 대해 실질적 결정권이 없는 상임위원회의 예비심사가 형식화되는 경향이 나타남
- 예산결산특별위원회의 전문성 부재
 - － 예산결산특별위원회 위원은 겸임이 가능하고, 임기가 1년으로 짧으며, 매년 80% 이상의 위원이 교체되는 등 전문성 확보가 어려운 구조임
 - － 또한 정치적 쟁점이 부각될 경우 재정 전반의 관점에서 종합적인 심사를 수행하기 어려움

□ 예산결산특별위원회의 상임위원회화

- 예산·재정개혁 특별위원회(2013.3.22.~2013.9.30.)의 정책 건의
 - － 국회의 예산·결산 심사권한의 실질화 및 예산안 심사과정의 투명성 제고를 위해 상설특위인 예결위를 상임위원회로 전환
 - － 특히, 현행 2단계의 상향식 심사방식(상임위원회의 예비심사 → 예산결산특별위원회의 종합심사)을 3단계의 하향식 심사방식(예산결산위원회의 총량심사 → 상임위원회의 심사 → 예산결산위원회의 종합·조정)으로 전환

□ Top-down 예산심사제도

- 「국회법」 일부개정법률안(이한구의원 대표발의, 2014.3.3.)
 - － 예산결산특별위원회로 하여금 재정결의안(총수입, 총지출, 재정수지, 국채, 차입금, 분야별·위원회별 예산안·기금운용계획안 지출 한도 및 예산안심사지침 등)을 입안
 - － 소관 상임위원회는 재정결의안이 정하고 있는 분야별·위원회별 지출 한도 및 예산안심사지침에 따라 예산안에 대한 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고
 - － 예산결산특별위원회는 소관 상임위원회의 예비심사결과가 지출한도 등을 준수하였는지 점검하고, 필요한 때에는 이를 조정할 수 있도록 하되, 지출한도 등을 준수한 예비심사결과를 조정할 경우에는 소관 상임위원회 재적위원 3분의 2이상의 동의를 얻도록 함

□ 의무지출 또는 재정수입 감소를 수반하는 법률안에 대한 Paygo 제도

- 「국가재정법」 일부개정법률안(이만우의원 대표발의, 2012.10.30.)
 - － 정부(중앙관서의 장)가 의무지출 또는 재정수입감소를 수반하는 법률안(법령)을 제출(입안)하고자 하는 때에는 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법률안(법령)을 함께 제출(입안)하도록 규정
- 「국회법」 일부개정법률안(이만우의원 대표발의, 2012.10.30.)
 - － 국회의원·위원회 또는 정부가 「국가재정법」상의 의무지출 또는 재정수입 감소를 수반하는 법률안을 발의·제출하고자 하는 때에는 해당 의무지출의 증가 또는 재정수입의 감소분만큼 다른 의무지출을 감소시키거나 재정수입을 증가시키기 위한 법률안을 함께 발의·제출
- 법안 발의 단계뿐 아니라 심사 단계에서 실질적으로 Paygo 제도가 적용될 수 있도록 설계할 필요

3. Top-down 예산심사 및 Paygo 제도 도입을 위한 제도적 보완사항

□ 의무지출과 재량지출을 구분한 지출한도 설정 필요

- Top-down 예산심사는 재정총량, 분야별 재원배분, 국가채무 및 재정건전성 등과 같은 거시적 예산심사를 지향
- 이 제도의 핵심 절차 중 하나인 재정결의안 작성에서 정부지출을 의무지출과 재량지출로 구분하고, 각각에 대해 지출한도를 설정하여 상임위원회가 이 한도 내에서 심사하도록 할 필요

□ 예산결산특별위원회의 전문성 강화 필요

- Top-down 예산심사제도의 도입은 예산결산특별위원회의 전문성을 전제로 한 것으로 위원의 임기를 현행 1년에서 2년으로 연장하고, 타 상임위원회의 겸임 또한 일부 제한할 필요
 - － 「국회법」 일부개정법률안(이만우의원 대표발의, 2014.3.5.)
- 예산결산특별위원회의 상임위원회화 과정에서 위원회 위원의 임기 및 정수 조정 등에 대해서도 심도 있는 논의 필요

□ 의무지출의 요건, 규모 등을 법률에 명시적으로 규정할 필요

- 새로 도입되는 의무지출은 그 요건과 규모 등을 시행령이 아닌 법률에 직접 규정하여 법률안 심사시 정확한 추계가 가능하도록 할 필요
- 의무지출의 규모를 실질적으로 정하고 있는 기존 시행령 규정 역시 법률로 상향하여 규정할 필요

비용추계제도 확대 및 예산심사제도 개선방안에 관하여

박 민 수

새정치민주연합 국회의원

1. 비용추계 확대의 의의
2. 현행 예산심사제도의 문제점과 제도개선 방향
3. Top-Down 예산심사 및 Paygo 제도 도입을 위한
제도적 보완사항

1. 비용추계 확대의 의의

- 올해 2월 「국회법」을 개정하여 비용추계서 작성주체를 국회예산정책처로 일원화하고, 위원회 수정안 및 대안에 비용추계서 첨부 의무화
- 이는 비용추계서의 신뢰성을 제고하고 입법과정에서 재정건전성을 고려한다는 측면에서 긍정적인 변화라고 생각됨
- 다만, 소관 상임위 의결로 비용추계서를 생략가능 하도록 규정하고 있는데, 이러한 경우 상당한 재정소요가 예상되는 의안임에도 불구하고 비용측면의 심사 없이 본회의에 상정 가능
 - 촉박한 의사일정 등의 사유로 비용추계 생략 현상이 빈번할 경우, 비용추계 제도의 당초 도입목적이 사라지는 등 동 제도가 형해화될 수 있음
- 따라서, 제도의 취지에 부합하도록 비용추계가 법안심사과정에 잘 활용될 수 있어야 하며, 의사일정에 쫓겨 위원회 의결로 비용추계서를 생략하는 일이 없도록 운영될 필요
- 또한 비용추계서가 첨부되지 않는 경우, 형식적인 재정수반의안 발의가 예상되므로 법안비용추계 제도를 엄격히 적용하여 재정수반의안에 대한 책임성과 실효성을 제고할 필요
 - 의안 및 정책에 대한 실효성은 시행에 따른 신뢰성 있는 비용추계서가 제공될 때, 정확한 가치판단을 내릴 수 있음
 - 따라서 국회예산정책처의 역할이 중요

2. 현행 예산심사제도의 문제점과 제도개선 방향

- 국회의 주요 기능은 입법 활동, 예산 심의·의결, 그리고 정책 감시로 구성
 - 최근 3년간 국회의 예산안 심사결과를 살펴보면, 예산안 조정규모는 정부안 대비 2.5%에 그쳐, 국회의 예산안 심의·의결 기능은 다른 기능에 비하여 상당히 취약한 실정

[표] 정부안 대비 상임위 및 예결위 증감 비율: 2012~2014년

(조원, %)

	정부안	상임위			예결위			최종
		증액	감액	조정규모	증액	감액	조정규모	
2012	326.1	12.4 (3.8)	0.8 (0.2)	13.2 (4.0)	3.3 (1.0)	3.9 (1.2)	7.2 (2.2)	325.4
2013	342.5	13.3 (3.9)	1.4 (0.4)	14.7 (4.3)	4.4 (1.3)	4.9 (1.4)	9.3 (2.7)	342.0
2014	357.7	11.4 (3.2)	1.5 (0.4)	12.9 (3.6)	3.5 (1.0)	5.4 (1.5)	8.9 (2.5)	355.8
합계	1026.3	37.1 (3.6)	3.7 (0.4)	40.8 (4.0)	11.2 (1.1)	14.2 (1.4)	25.4 (2.5)	1023.2

주: 2013년 예산은 본예산 기준이며, 괄호안의 수는 정부안 대비 비율임. 조정규모는 증액 및 감액의 절대값을 더한 값으로서 상임위 및 예결위 심사과정에서 변동된 규모를 의미

자료: 박민수의원실

- 예산안에 대한 충분한 감액·증액 심사기간이 필요하며, 국회의 감액·증액 심사의견을 적극 수용하는 정부의 자세 필요
- 중장기적·거시적 관점의 예산안 심사를 위하여 예결위 상임위원회화를 통한 전문성 확보 필요
 - 다른 상임위와의 관계 설정, 예결위 소관 법률 등 예결위·상임위간 기능 전면 재조정 방안에 대한 정치권의 협의 필요

- 예결위원 전문성 확보 방안으로 예결위원 임기 연장(1년->2년) 등이 고려
- 예결위를 상임위원회로 변경하는 방안 이외 재정총량심사제도 등이 논의 될 수 있음

3. Top-Down 예산심사 및 Paygo 제도 도입을 위한 제도적 보완사항

□ Top-Down 예산심사제도: 재정총량심사제도¹⁴⁾

- 정부는 지난 2004년부터 탑다운 방식으로 예산을 편성하고 있으며, 이를 국회 심사과정에 적용하고자 하는 것으로 중장기적, 거시적 관점에서 예산을 심사하다는 측면에서 바람직
- 동 제도는 현행 2단계의 상향식 심사방식(상임위원회의 예비심사 → 예산결산특별위원회의 종합심사)을 3단계의 하향식 심사방식(예산결산위원회의 총량심사 → 상임위원회의 심사 → 예산결산위원회의 종합·조정)으로 전환을 의미
- 재정총량심사제도와 관련되어 논의될 사항을 정리하면 다음과 같음
 - － 12개의 재원배분 분야별 총량의 적정성에 대한 점검 및 여야 합의 를 통한 분야별 총량이 우선 설정되어야 함
 - － 재정총량을 예결위가 설정하고, 상임위는 한도내에서 예산을 심사하는 방안의 경우, 예결위와 상임위간 역할 분담 문제가 대두
 - ※ 예결위에 재정총량소위원회 등을 설치하는 문제, 예결위를 상임위로 변경하는 문제, 이러한 경우 예결위 소관 법안 정리문제 등 예결위·상임위간 기능 전면 재조정 필요

14) 국회 “예산·재정개혁특별위원회”(활동기간: 2013. 3. ~ 2013. 9.)는 현행 예산안 심사방식이 거시적 관점에서의 재정통제 및 효율적인 재원배분을 충분히 반영하지 못하고 있다는 문제점을 개선하려는 취지에서 “재정총량심사제도” 도입을 건의한 바 있음

- 총량관리의 대상을 무엇으로 할 것인가?
 - － 이한구의원안은 총수입, 총지출, 재정수지, 국채, 차입금, 분야별·위원회별 예산안·기금운용계획안 지출 한도 및 예산안심사지침 등을 총량관리 대상으로 제시
 - － 총량관리 대상의 적절성, 작성 주체 등에 대한 별도 논의가 필요. 또한 신뢰할 수 있는 전망자료 확보 가능성에 대한 논의가 필요함
 - － 총량관리의 대상으로 총지출을 의무지출과 재량지출로 구분하는 경우, 이는 페이고 제도 도입과도 관련 있음. 페이고 제도 도입여부에 대해서는 여야간 논의가 필요
- 경기 변동성이 반영되지 못하는 측면이 있음(예산의 경직성으로 인한 경기 대응성 예산확보에 어려움이 예상)
 - － 예비비를 확대하여 경기대응성 예산(경기대응을 위한 예산버퍼 설정)을 확보
- 재정총량심사제도가 도입된다면, 국회 예산안 심사기간은 다음과 같이 3개 기간으로 구분될 수 있음
 - － 2016년부터 정부는 회계연도 개시 120일전까지 예산안을 국회에 제출하므로, 9월에는 재정총량 심사, 10월에는 상임위 소관 예산안 심사, 그리고 11월에는 예결위 조정을 거쳐 회계연도 개시 30일전까지 예산안을 의결
 - ※ 예결위가 상임위원회화되는 경우, 예결위는 9월에 재정총량심사를 실시하고 상임위는 국정감사를 실시
 - － 이러한 경우 예결위는 30일 이내에 재정총량 심사를 완료해야 하는데 이러한 경우 상당한 시간적 제약이 예상됨. 따라서 국가재정운용계획의 조기 제출, 예산안 편성지침에 분야별·소관별 지출한도 포함 의무화 등 후속조치가 필요

□ Paygo(페이고) 제도

〈 PAYGO(Pay-as-you-go; 페이고) 준칙이란?〉

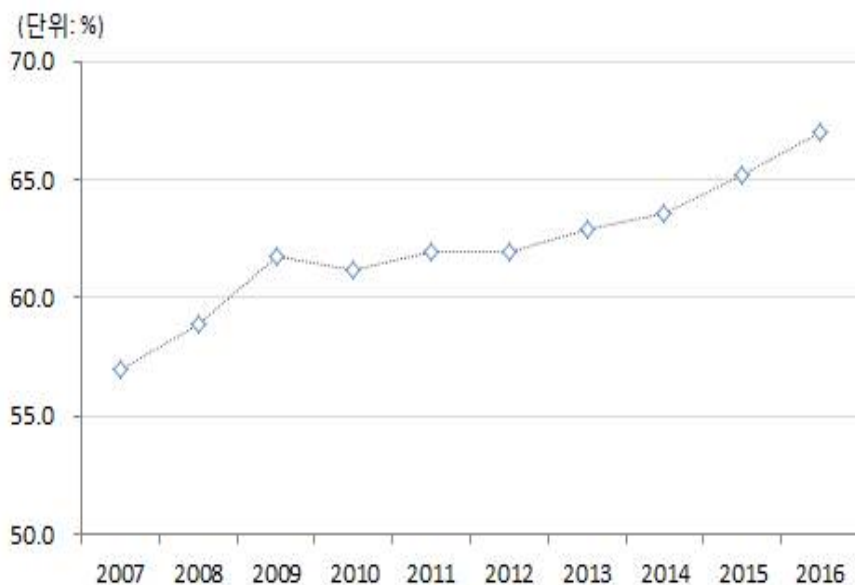
의무지출의 증가 또는 세입의 감소를 내용으로 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 의무지출 감축 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 수입지출 균형 준칙을 의미

※ 적용대상: 의무지출, 적용목적: 재정수지의 균형 달성

- 페이고 제도는 그 대상이 의무지출인 바, 국가부채의 주요원인으로 지적되는 선심성 예산, 공기업 부채 등은 대부분 재량지출 통제 결여로 발생된 문제임
 - － 공항·항만 건설, 4대강 사업 등은 재량지출 사업으로서 페이고 제도 도입 시 페이고 적용대상 사업이 아님
- 우리나라 복지지출 수준이 OECD 국가 평균 수준¹⁵⁾에 아직은 미치지 못하고 있으며 계속 확대되는 추세임. 그리고 복지예산의 상당부분이 의무지출이고, 복지 의무지출이 전체 복지예산보다 빠르게(1.9%p) 증가하고 있으므로(의무적 복지지출에 대한 수요가 계속 발생하고 있다는 의미) 페이고 제도 도입시 복지지출의 확대를 저해하는 요인으로 작동될 여지가 있음

15) OECD 자료에 따르면, 2009년 기준 “일반정부 총지출 대비 복지지출(공공사회복지지출)” 비율(2011년 기준은 2014년 6월경 발표 예정)은 우리나라의 경우 29.0%로서 미국 45.9%, 영국 47.0%, 독일 57.8%, 일본 42.1%, 프랑스 56.5% 등 30개국 중 최하위임

[표] 복지 재정 대비 복지 의무지출 추이 및 전망: 2007~2016년



(단위: 조원, %)

	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	*
복지의무지출(A)	34.9	39.8	45.9	49.4	53.3	57.4	61.1	64.9	69.9	75.7	8.9
복지재정(B)	61.4	67.7	74.6	81.2	86.4	92.6	97.1	102.1	107.2	112.9	7.0
비중(A/B)	56.8	58.8	61.5	60.8	61.7	62.0	62.9	63.6	65.2	67.1	-

주. * : 2007~2016년 연평균 증가율

자료. 복지 의무지출의 2007~2011년 자료는 의무지출 중 복지분야 예산액(「대한민국재정」, 국회예산정책처)이며, 2012~2016년 자료는 「의무지출 기준선 전망」(국회예산정책처, 2013.6)을 참조. 복지재정(국가재정운용계획의 보건·복지·고용분야 총지출 예산)의 2007~2011년 자료는 각 연도별 국가재정운용계획을 참조하였고, 2012~2016년 자료는 「2012~2016년 국가재정운용계획」(기획재정부)을 참조하여 박민수의원실에서 작성

- 따라서 재량지출에 대한 적절한 통제장치가 마련되고, 우리나라 복지수준에 대하여 여야 합의가 이루어질 경우, 페이그 제도 도입에 조건부로 찬성한다는 입장
- 기타 논의사항 사항
 - － 페이그 제도에 대하여 의안 발의단계에서 적용할 것인지 아니면 심사 단계에서 도입할 것인지에 대한 논의가 있음, 이는 재원조달방안(즉

지출-수입 상쇄 방안)을 발의시 제시할 것인지 아니면 심사시 제시할 것인지의 문제임

- 발의시 재원조달방안을 제시하는 것은 비용추계서 작성기관인 국회 예산정책처의 현황을 볼 때, 기술적으로 어려운 점이 있음
- 심의시 재원조달방안을 제시한다 하더라도 정부의 예산 편성을 전제로 하지 않는다면 실효성을 확보하기 곤란
- 정부의 예산이 담보될 수 있도록 페이고 제도 보완이 필요
- 페이고 제도는 재정총량심사제도(탑다운 방식)이 확립되어야 실효를 거둘 수 있는 제도임
- 따라서 우선 재정총량심사제도를 도입한 후, 재정준칙으로서 페이고 제도 도입여부에 대하여 국회에서 논의 가능

비용추계제도 확대 및 예산심사제도 개선방안에 관하여

방 문 규

기획재정부 예산실장

1. 법안 비용 추계제도 확대 관련
2. 국회 Top-down 심사제도 및 Pay-go 제도 도입 관련
3. 마무리

1. 법안 비용 추계제도 확대 관련

(1) 의원·위원회 법안에 대한 비용추계서 첨부 의무화 관련

〈 비용추계 의무화의 의의 〉

Pay-go 도입을 위한 기초 단계를 마련하였다는 점에서 의의

- ‘14.3월 국회법 개정으로 ① 의원 또는 위원회 법안에 대해서 비용 추계 전문기관으로 예정처를 지정하고, ② 비용추계서 첨부 의무화 한 것은 매우 의미가 있음
 - * 18대 국회 의원발의안 중 비용추계서 미첨부 비율: 72.1%(2,307/3,198)
 - 추계의 객관성이 확보, 법안 심사를 위한 중요한 기초 정보 제공으로, 새로운 입법이 재정에 부담이 되지 않을 것으로 기대
 - 또한, 의원실에서 법안 제출 이전에 비용 추계 소요를 고려하여 법안을 수정하는 등 자기 조정 효과도 발생할 것으로 전망
- 다만, 비용추계 의무화만으로는 금법 국회법 개정의 근본적인 취지인 Pay-go 원칙 정립에 한계가 있는 만큼 추가적인 보완조치가 필요
 - 상임위 법안 심사과정에서도 법안 내용뿐만 아니라, 소요 비용에 대한 상임위 차원의 검토가 이루어질 필요
 - * 대부분의 상임위 검토보고서에는 재정당국의 의견만을 포함하고, 소요 비용에 대해서는 검토가 이루어지지 않는 경우가 많음

- 비용추계 제도의 취지가 충분히 달성될 수 있도록, 재정수반법률 국회 심사 과정에서 **예결위 사전협의 제도도 운영 필요**
 - * 국회법에서 재정수반법률에 대한 예결위 사전협의 제도를 규정하고 있으나, 관련 국회규칙 미비로 실질적으로 미운영
- 아울러, 예정처의 **정치적 중립성, 독립성 확보도 매우 중요**
 - * 독립성 확보를 위해 예정처 스스로 비용추계 관련 지침, 기준선 마련 등을 마련하는 방안도 검토 필요

(2) 재정수반 법안 현황 및 문제점

- '11~'12년 국회 의결 재정수반 법률은 557개로 전체 1,174개 중 47.4%이고, '11~'12년 의결 재정수반 법률의 차년도 예산 반영 규모는 6조 2,983억원

구분	전체법률	재정수반법률	비중	차년도 예산 반영 규모
'11년	943개	459개	48.7%	6조 2,880억원*
'12년	231개	98개	42.4%	103억원
'11~'12 계	1,174	557	47.4%	6조 2,983억원

* 건강보험재정에 대한 정부지원 규정의 유효기간을 5년 연장(5.4조원)

- 현재 정부와 이견이 있는 재정수반 의원법안은 총 88건, 재정소요는 연 67~90조원 소요 추정

- 이중 법사위 등에 계류중인 주요쟁점 법안은 11건*으로 재정소요는 연 7조원 수준

* 도로법, 도시철도법, 자유무역협정지원법, 거창법, 농어업인 부채경감 특별법, 어선법, 도서지역대중교통 지원법, 지뢰피해자 지원법, 특수임무수행자보상법, 도청이전법, 청원경찰법

□ 재정원칙에 부합하지 않아 재정당국이 반대하여도, 국회에서 법안이 통과되는 경우가 많음

* (상임위) 무상보육 국고보조율 20%p 인상하는 영유아보육법 개정안, 도로관리청을 지자체 → 국가로 변경하는 도로법 개정안 등

(본회의) 새만금특별법 제정, 경로당 냉·난방비에 대한 국가 지원 근거를 신설하는 노인복지법 개정안 등

○ 지역적·정치적 이해관계 조정의 수단으로 재정수반 법안이 이용되는 등의 문제도 존재

2. 국회 Top-down 심사제도 및 Pay-go 제도 도입 관련

(1) 예결위 상임위화, 국회 예산 심사방식을 Top-down으로 전환

⇒ 원칙적으로 국회가 판단하여 결정할 사항이나, 예결위 운영방식 개선이 선행될 필요

□ 예결위가 상임위화 될 경우, 기획재정부는 복수 상임위원회 소속으로 변경(예결위, 기재위)되어 과도한 업무부담 소지

○ 이중 국정감사·업무보고, 연중 자료제출 및 출석요구 등 정부의 부담가중

○ 상임위화된 예결위와 기재위간 업무영역 갈등 우려

- 국회 예산 심의방식 변경(Bottom-Up → Top-Down)은 긍정적인 효과도 기대되나, 부작용 발생도 우려
 - 국회내 Top-down 예산심사 방식은 예산편성과 심의가 일체화되어 있는 의원내각제 국가(스웨덴 등)나 의회가 예산편성권을 가진 나라(미국 등)에서 적용이 가능
 - － 예산편성권이 행정부에 있는 우리나라에게는 예결위 심의 방식 보완의 의미로 이해될 필요
 - 우리나라의 경우에는 제도 정착 과정에서 많은 시행착오가 발생할 우려가 있으며, 현실 적용 가능성을 고려할 필요
 - － 심사 시간의 제한(12.2일 限), 예결위-상임위 갈등 및 추가 조정 등의 과정에서 부실심사 우려
 - － 예결위 내 정당간 입장차이로 상임위별 지출한도에 대한 합의점 도출 과정에서 심의가 지연될 가능성
 - － 또한, 상임위가 예결위의 지출한도를 거부하거나, 지출한도 불이행
 - * 정부는 대통령을 중심으로 자원배분회의를 통해 부처별 지출 한도를 결정하며, 기획재정부가 해당 업무를 총괄조정
 - － 특히, 상임위원장을 여야가 분점하고 있는 상황에서는 합의도출이 더욱 어려움

(2) Pay-go 제도 도입 필요성

□ Pay-go 제도 도입 필요성

- 급속한 인구구조 변화, 통일 등 미래 재정지출 증가가 예상되는 상황에서, 재정 지출의 여력을 확보하고 재정건전성을 강화
 - － 통일부 연구용역에 따르면 통일비용으로 연간 74~276조원으로 추산

□ Pay-go 제도가 반복지, 반의회적이라는 지적 관련

- 일부에서는 Pay-go 제도가 복지지출을 확대하는 법안 제출을 차단한다는 지적
 - － 우리나라 복지지출은 **현행 제도를 유지만 하여도, 자동적으로 선진국 수준으로 증가할 것으로 전망**
 - * 복지지출 전망(GDP 대비, %): ('13) 9.8 → ('60e) 29.0 (OECD 평균 '09년 22.1)
 - － 긴 시야를 가지고 복지지출의 **지속가능성을 확보할 필요**
 - － 동일한 비용을 투입하여도 복지 체감도를 높이기 위한 전달체계 개편 등 복지사각지대 해소가 더욱 중요
- 정부의 의원 입법권 침해, 삼권분립에 어긋난다는 지적
 - － Pay-go 도입은 정부의 입법부 규제가 아니라, 입법부 스스로 책임을 강화하는 것
 - － 법안 제출시 재정소요와 이에 대한 재원조달방안을 검토하는 것은 책임있는 입법활동을 위한 최소한의 기본 원칙

(3) Pay-go 제도 도입을 위한 보완사항

- **Pay-go** 도입은 단계적으로 접근할 필요, 금번 4월 국회에서는 2단계에 해당하는 ‘의원발의 재정수반 법안에 대한 재원조달방안 첨부(이노근 의원안)’ 통과 필요
 - **(1단계)** 비용추계서 첨부 의무화(이완영안, 2월 통과)
 - － 비용추계기관의 독립성 확보, 기준 단가 마련 등 필요
 - **(2단계)** 의원발의 재정수반 법안에 대한 재원조달방안 제출(이노근안)
 - **(3단계)** 재원조달방안의 실효성 확보를 위한 절차규정 강화
 - － 예결위 사전협의 내실화(국회법 개정 또는 국회규칙 제정 필요), 유관기관 의견수렴, 법안 이력관리 등
 - － 국가재정운용계획을 **Pay-go** 운용의 기준선으로 활용 여부
 - － **Pay-go** 적용 대상(의무, 법적근거가 있는 재량사업 등)에 대한 합의 도출 필요
 - － 위반시 교정조치 마련 필요
 - * (예) 예결위 감액권고 → 기재부에서 해당 부처의 예산 감액 등
 - **(4단계)** 재원조달방안을 법률안으로 제출(이만우안*)
 - * 의무지출 증가재정수입 감소를 수반하는 법률의 제개정시 재원 조달방안도 별도 법률안으로 함께 제출

- 재원조달방안을 법률로 제출*하는 강력한 Pay-go 도입은 현행 제도 하에서는 쉽지 않을 것으로 판단
 - Pay-go 준칙 적용을 위해서는 예산 법률주의적 기반 구축 필요
 - － 의무지출의 구체적인 규모가 시행령 단계에서 결정
 - － 예산 총량 차원에서의 Pay-go 준칙 적용이 곤란
 - 재원조달방안이 수입증대 법안에 집중되어 우회적인 증세 가능성
 - 재정수반 법률안 발의에 대한 제약조건이 되어 국회 입법권에 대한 과도한 침해 소지 존재
 - 법안심사 및 의결단계에서 재원조달방안과 병합심사 방안 등이 선행될 필요

3. 마무리

- 정부는 정부내 예산안 편성 과정에서 재원연계 지출원칙을 강화해 나갈 계획
 - 부처의 지출절감 계획이 마련되지 않은 경우에는 원칙적으로 신규사업 추진 또는 기존사업의 예산확대를 불허할 계획
 - 또한, 부처가 지출한도를 초과하는 예산을 요구하는 경우에는 페널티를 부여할 방침
- 국회 내에서도 Pay-go 제도가 도입된다면 국회 스스로가 책임지는 모습이 보여질 수 있는 기회가 될 것으로 생각함
 - 하루빨리 우리나라 예산심사제도에 부합한 한국형 Pay-go 제도가 도입·정착되도록, 정부는 국회와 지속적으로 협의하겠음

토론 4

Top-down 예산심사 및 PAYGO제도 도입 방안

하 연 섭
연세대학교 교수

- 재정건전성과 예산운용의 효율화가 초미의 관심사가 되면서 예산제도의 변화에 대한 요구 증가
 - 대표적인 예 : top-down 예산제도와 PAYGO제도의 도입

- 재정건전화와 관련된 쟁점
 - 대응성 있는 예산(responsive budgeting)이 반드시 책임성 있는 예산(responsible budgeting)이 아니라는 점
 - 쪽지 예산은 대응성 있는 예산일 수는 있어도 책임 있는 예산은 아님!
 - 쪽지 예산은 ‘공유지의 비극(the tragedy of the commons)’을 낳는 개별 이익의 극대화를 드러내는 현상임
 - 의회의 예산심사가 책임성 있는 예산으로 귀결될 수 있도록 하는 장치 필요

- 공유자원의 문제(common pool resource problem)를 해결하기 위한 제도적 장치로서 top-down 예산심사의 중요성 부각
 - 재정총량과 예산의 분야별 배분에 대한 결정이라는 거시적 예산결정 이후
 - 분야별 (혹은 상임위별) 예산총액 내에서의 사업 간 예산배분이라는 미시적 예산결정이 이루어질 필요

- 지금까지 우리나라 국회의 예산심의과정은 분절화된 위원회 제도(fragmented committee system)를 특징으로 하는 전형적인 bottom-up 심의가 특징
 - 개별 상임위원회는 소관 부처와 소관 사업 예산의 옹호자 역할 수행
 - 예산결산특별위원회, 특히 예산안조정소위원회가 예산에 대한 실질적 결

정권한을 가지고 있지만, 재정총량이나 분야별 배분에 대한 거시적 심사가 아니라 개별 사업에 대한 미시적 심사에 그침으로써, 총량적 재정규율과 예산의 배분적 효율성을 제고하는데에는 이르지 못함

- 일반적으로, 예산위원회(budget committee)는 예산을 전체적인 차원에서 검토하고 심사하는 것이 특징인 반면, 각 상임위원회별 예산심사에서는 사업중심(program orientation)의 예산심사가 이루어지는 것이 특징
 - 상임위원회 중심의 예산심사는 예산규율을 약화시킬 위험성이 있음
 - 포괄적(comprehensive) 시각을 갖도록 하는 제도적 장치 없이는 예산위원회의 존재가 재정규율의 확립으로 연결되지 않음
- 행정부의 Top-down 예산제도가 제 기능을 하기 위해서도 입법부에서 top-down 예산제도가 반드시 도입될 필요가 있음
 - 예산편성과정에서 top-down 예산제도가 제대로 운영되어 재정총량, 부처별 한도 등이 준수된다 하더라도 개별 부처와 사업 담당자는 사업을 살리고 예산을 증액할 수 있는 절호의 기회를 국회 예산심의과정에서 갖게 됨
 - 실무부처의 전략적 행위를 제어하기 위해서도 국회 예산심의 방식이 top-down 방식으로 변경될 필요가 있음
- 그러나 재정총량을 먼저 정한 이후 개별 사업에 대한 미시적 심사에 들어간다고 해서 재정규율이 확보될 것으로 기대할 수는 없음
 - 미국의 경우 예산위원회의 설치와 예산결의안 채택이라는 top-down 예산심의과정 도입 이후에도 지속적으로 재정총량이 늘어난 현실을 직시할 필요

- Ferejohn & Krehbiel(1987)에 의하면 개별사업에 미칠 영향을 고려하면서 재정총량을 정하고 이것이 예산결의안에 그대로 반영되었기 때문에, 이 단계 예산과정(two-stage budget process) 이후에도 예산이 지속적으로 늘어남
- 예산심의의 순서(sequencing)보다 더 중요한 것은 재정총량과 분야별 배분을 정하는 위원회의 집권화(centralization)가 더욱 중요
- 예산결산위원회를 상임위화하고, 위원들의 임명 방식 등을 고려할 때 예결위의 독립성을 충분히 확보하는 동시에 예산에 관한 의사결정권한이 집권화될 수 있도록 하는 방안을 고민할 필요
- 예결위원의 겸직은 재정규율을 약화시킬 수밖에 없음

□ Top-down 예산제도는 이른바 다년도 지출체계(medium-term expenditure framework; MTEF)와 하나의 세트로 움직이는 제도임

- 재정총량과 분야별 배분은 사실 MTEF에서 설정하는 것임
- 총량적 재정규율을 확보하기 위해서는 이의 기초가 되는 세입과 지출에 대한 추계가 중요한데, 이러한 추계의 실효성을 담보하기 위해서는 신중한 경제적 가정(prudent economic assumptions), 신중한 세입 및 세출 예측, 비용추계 등이 매우 중요
- 우리나라에서 국가재정운용계획이 도입·운용되고 있으나 그 기초가 되는 경제적 가정이나 세입·세출 예측 등의 타당성, 객관성, 정확성을 검증하는 기능은 존재하지 않음
- 국회에서의 top-down 예산심의과정 과정은 국가재정운용계획의 충실성을 제고할 수 있는 중요한 계기로 작용할 것임
- 국회가 이러한 기능을 제대로 수행하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 예산정책처의 역할과 기능이 대폭 강화되어야 할 것임

- 미국에서 1974년 예산위원회의 신설, top-down 예산심의과정의 도입과 CBO의 설치가 동시에 이루어진 것은 시사하는 바가 매우 큼

□ 재정건전성을 확보하기 위한 방안으로 PAYGO제도에 대한 관심이 높아지고 있음

- 그러나 PAYGO 제도의 도입과 관련해서는 몇 가지 쟁점과 전제조건이 해결되어야 함
- PAYGO제도는 의무지출의 지속적인 증가를 방지하는 제도임
- 따라서 PAYGO 제도의 도입은 한 나라의 의무지출의 수준, 특히 복지지출 혹은 보장적 지출(entitlement spending)의 수준이 최적의 상태에 도달해있다는 것을 암묵적으로 가정하는 것임
- 과연 우리나라에서 복지지출의 수준이 최적의 상태에 도달해 있는지는 의문임
- 현 상태에서는 PAYGO제도의 도입을 통해 의무지출의 수준을 고정시키는 것보다는 과감한 세출구조조정을 통해 예산의 배분적 효율성을 높이는 것이 순서라 할 수 있음
- SOC 투자, 경제지출 등 다른 OECD 국가에 비해 높은 수준을 보이고 있는 특정 재량지출의 상대적 비중을 낮추고, 이러한 재원을 사회지출로 전환시키는 작업이 필요
- 세출구조조정을 위한 제도적 장치가 바로 top-down 예산제도임을 명실할 필요
- Top-down 예산제도를 도입했을 때, 예산결산위원회가 집권화된 상태에서 얼마나 세출구조조정을 해낼 수 있는가가 재정건전성 확보와 배분적 효율성 제고의 관건이 될 것임

- PAYGO제도는 의무지출에 적용되는 것이므로 성공적인 도입을 위해서는 의무지출과 재량지출을 구분하는 엄격한 기준이 설정되고 지출 분류를 자의적으로 변경할 수 없도록 하는 장치 필요
 - PAYGO제도를 무력화시킬 수 있는 전략적 행위가 나타날 가능성은 매우 높음

- PAYGO제도의 핵심은 의무지출을 통해 나타나는 미래지출의 규모를 정확히 파악하는데 있음
 - 이를 위해서는 기준선 전망(baseline projection)과 비용추계가 정확해야 함
 - 따라서 PAYGO제도 도입을 위해서는 기준선 전망과 비용추계에 대한 전문성부터 확보할 필요가 있음

- PAYGO제도뿐만 아니라 top-down 예산제도의 성공적인 정착을 위해서는 MTEF의 충실성, 재정총량과 분야별 예산배분의 적정성을 검토할 수 있어야 함
 - 지난 몇 년간 기획재정부의 재정전망 등은 신뢰를 받기 어려운 수준
 - 행정부의 경제전망은 단순히 전망치라기보다는 ‘정책 의지’를 담고 있음
 - 따라서 국회, 특히 예산정책처에서 MTEF의 충실성, top-down 예산의 전체를 일일이 점검할 필요가 있음
 - Independent Fiscal Council의 가장 중요한 기능이 경기전망, 재정총량, 비용추계의 정확성, 객관성을 점검하는 것임을 기억할 필요

- 이 때 제기되는 매우 중요한 문제는 의원발의법안에 대해 예산정책처가 비용추계를 할 때 그 정확성, 객관성, 타당성을 누가 검증할 것인가의 문제가 제기됨
 - 의원발의법안에 대해서도 향후 소요될 비용을 과소 추계할 가능성은 상존
 - 특히, PAYGO제도가 도입된다면 이런 문제는 더욱 심각하게 나타날 가능성이 있음
 - 바로 이 문제를 극복하기 위해 미국 CBO의 경우 정치적 독립성, 정치적 중립성이 확고히 자리 잡고 있음
 - 우리의 경우 PAYGO제도의 도입, top-down 예산심사로의 전환을 위한 전제조건은 예산정책처의 전문성 확보와 확대뿐만 아니라 예산정책처의 정치적 독립성과 중립성 확보라는 점을 명실함 필요가 있음

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]