

2021. 7. 13. 화

NABO

SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄

**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄

코로나19 이후의 재정, 그리고 국회의 역할

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

차례

프 로 그 램		04
축 사	국회의장 박병석	07
축 사	국회 기획재정위원장 윤후덕	11
개 회 사	국회예산정책처장 임익상	13
기 조 발 제	코로나19 이후 재정의 변화와 바람직한 예산의 조건 연세대학교 교수 하연섭	17
SESSION 1	코로나19 이후 각국의 재정 운용, 의회의 역할과 제도	
	예산 과정에서 의회의 효과적인 역할 (재)정립 OECD 예산공공지출국장 Jón Blöndal	37
	CBO의 미 의회 지원 미국 의회예산처장 Phillip L. Swagel	65
	한국의 재정운용, 국회의 역할과 제도 개선 과제 이화여자대학교 교수 박정수	81
SESSION 2	국회의 예산제도와 NABO의 역할	
	재정운용의 계획성과 국회 예산심사 고려대학교 교수 김태일	107
	법안비용추계와 탑다운식 예산안 심의과정 KDI 국제정책대학원 교수 류철	137
	재정지출 효율화 체계 수립과 운영 방안 한국조세재정연구원 선임연구위원 박노욱	157
종 합 토 론		177

프로그램

시간	내용
09:30~09:45	영상 축사 국회의장 박병석 축사 국회 기획재정위원장 윤후덕 개회사 국회예산정책처장 임익상
09:45~10:10	기조발제 코로나19 이후 재정의 변화와 바람직한 예산의 조건 연세대학교 교수 하연섭
10:10~12:00	세션 1 코로나19 이후 각국의 재정 운용, 의회의 역할과 제도 예산 과정에서 의회의 효과적인 역할 (재)정립 OECD 예산공공지출국장 Jón Blöndal CBO의 미 의회 지원 미국 의회예산처장 Phillip L. Swagel 한국의 재정운용, 국회의 역할과 제도 개선 과제 이화여자대학교 교수 박정수
플로어 토론	
14:00~16:30	세션 2 국회의 예산제도와 NABO의 역할 재정운용의 계획성과 국회 예산심사 고려대학교 교수 김태일 법안비용추계와 탑다운식 예산안 심의과정 KDI 국제정책대학원 교수 류 철 재정지출 효율화 체계 수립과 운영 방안 한국조세재정연구원 선임연구위원 박노욱
종합토론	
좌장	전 국회예산정책처장 국경복
토론	국회의원 더불어민주당 양경숙 국회의원 국민의힘 홍석준 국회예산정책처 예산분석실장 송병철 기획재정부 재정관리관 강승준 매일경제 논설위원 박봉권

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할

PROGRAM

Time	Description	
09:30~09:45	Congratulatory speech	Byeong-seug PARK, Speaker of the National Assembly Hu-deok YOON, Chairperson, Strategy and Finance Committee, National Assembly
	Opening speech	Iksang LIM, Chief, NABO
09:45~10:10	Keynote speech	Changes in Public Finance and Desirable Budget Conditions in a Post COVID-19 Environment Yeon-seob HA, Professor, Yonsei University
10:10~12:00	Session 1	Country Case Studies on Fiscal Management and the Roles and Institutions of Parliamentary Systems in a Post COVID-19 Environment
		1) (Re-)Establishing an Effective Role for Parliaments in the Budget Process Jón Blöndal, Head, Budgeting and Public Management, Directorate for Public Governance, OECD
		2) CBO's Support of the U.S. Congress Phillip L. Swagel, Director, Congressional Budget Office
		3) Fiscal Management in Korea, the Role of the National Assembly, and Challenges for Improving the System Jhung-soo PARK, Professor, Ewha Womans University
	Floor Discussion	
14:00~16:30	Session 2	The National Assembly's Budget System and the Roles of the National Assembly Budget Office
		1) Fiscal Management Planning and the National Assembly's Budget Deliberations Tae-il KIM, Professor, Korea University
		2) Cost Estimation of Bills and Budget Deliberation That Uses a Top-Down Approach Cheol LIU, Professor, KDI School
		3) Establishing and Managing Efficient Fiscal Spending System No-wook PARK, Senior Fellow, Korea Institute of Public Finance
	Panel discussion	
	Moderator	Kyung-bok KOOK, Former Chief, NABO
	Panelists	Kyung-sook YANG, Member of the National Assembly Suk-joon HONG, Member of the National Assembly Byoung-choul SONG, Assistant Chief for Budget Analysis, NABO Seung-joon KANG, Deputy Minister for Fiscal Affairs, Ministry of Economy and Finance Bong-kwon PARK, Editorialist, Maeil Business Newspaper

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

축사

국회의장 박병석



축사

대한민국 국회의장 박병석입니다.

우리 국회예산정책처가 ‘코로나19 이후의 재정과 국회의 역할’이란 주제의 심포지엄을 개최한 것을 뜻깊게 생각합니다.

코로나19 위기 이후 우리나라는 ‘전시 재정’을 꾸린다는 자세로 나라 살림을 했습니다. 국회는 국가경제 피해를 줄이고 민생경제를 지켜 내기 위해 21대 국회 들어 지난해에만 세 차례의 추경을 편성했고 올해 예산을 법정기한 내에 여야 합의로 처리했습니다. 올 들어선 두 번째 추경을 준비하고 있습니다. 이런 재정확대 시책에 힘입어 우리나라는 비록 지난해 역성장 했지만 경제 위기를 상대적으로 잘 극복했다는 평가를 받고 있습니다. 최근 수출이 크게 늘어나는 등 우리 경제가 힘을 내고 있습니다. 경제협력개발기구 OECD는 지난달, 우리나라가 올해 3.8% 성장을 할 것으로 전망했습니다.

하지만 재정 건전성에 대한 우려가 커진 것도 사실입니다. 저출산과 고령화 대책은 물론 저성장 기조 속 소득 양극화를 좁히기 위한 재정 부담이 큰데 코로나19까지 덮쳐 국가부채가 크게 늘어났습니다. 미래세대가 저야 할 부담에 대한 고민이 필요한 시점입니다. 국회는 비상한 재정투입 상황에서 세금이 허투루 쓰이는 곳은 없는지, 또 예산배분이 효율적으로 이뤄지는지 꼼꼼히 따질 것입니다. 성장엔진을 되살리면서 민생경제에 온기가 전해지도록 노력하겠습니다.

오늘 심포지엄에서 국가 재정운영의 바람직한 방향은 물론 국회의 역할도 심도 있게 다뤄지길 희망합니다. 이 자리에 참석하신 미국 의회예산처 필립 스웨글 처장님과 OECD의 존 블론달 국장님, 기조 발제를 하실 하연섭 연세대 교수님, 토론자로 나서시는 의원님들께서 적절히 짚어주시리라 생각합니다. 심포지엄을 준비하신 국회예산정책처 임익상 처장님과 관계자 여러분, 수고 많으셨습니다.

다시 한번 NABO 예산정책 심포지엄 개최를 축하하며 함께하신 모든 분들의 건승을 빕니다.

감사합니다.

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

축사

국회 기획재정위원장 **윤후덕**



NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

개회사

국회예산정책처장 임익상



개회사

안녕하십니까? 국회예산정책처장 임익상입니다.

먼저, 오늘의 심포지엄을 영상을 통해 축하하고 격려해주신 박병석 국회의장님, 바쁘신 일정에도 불구하고 참석하여 축하의 말씀을 해주신 윤후덕 국회 기획재정위원장님, 오늘 귀한 시간을 할애하여 토론자로 참석해주신 더불어민주당 양경숙 의원님, 국민의힘 홍석준 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 기조발제를 맡아주신 연세대 하연섭 교수님, 미국과 유럽의 시차에도 불구하고 흔쾌히 온라인으로 참석하여 발표해 주실 미국 의회예산처 필립 스웨글 처장님, OECD 존 블론달 국장님, 함께 발제해주실 이화여대 박정수 교수님, 감사드립니다.

2세션에서 좌장을 맡아주신 국경복 전 국회예산정책처장님, 발제를 해주실 고려대 김태일 교수님, KDI 류철 교수님, 한국조세재정연구원 박노옥 선임연구위원님, 토론에 참여해주실 기획재정부 강승준 재정관리관님, 국회예산정책처 송병철 예산분석실장님, 매일경제 박봉권 논설위원님, 일일이 호명해 드리지 못하지만 심포지엄에 참여해주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

이번 NABO 예산정책 심포지엄의 주제는 ‘코로나19 이후의 재정, 그리고 국회의 역할’입니다.

인구 고령화와 함께 복지수요가 증가하고 있지만, 출산율이 낮아지고 경제성장이 더뎠고 있습니다.

코로나 위기 대응을 위한 재정부담 및 지출 증가 등에 따른 확장적인 재정정책으로 인해 재정건전성에 대한 우려가 높아지고 있습니다. 4차 산업혁명의 도래와 함께 일상에서 체감할 수 있을 만큼 사람들의 경제 활동의 모습이 크게 변화하고 있습니다.

장기적인 재정의 위협요인이 상존하고 있는 코로나 팬더믹 이후 뉴-노멀의 세상에서도 국가가 제 역할을 다 하기 위해서는, 국가경제의 보루와 같은 재정이 튼튼하고 효율적으로 운영되어야 할 것입니다. 이러한 관점에서 포스트 코로나 시대를 그려나가야 할 시기인 지금, 재정의 현 상황에 대한 조망과 국회와 의회재정기구의 역할 정립 방안에 대한 논의의 장을 마련하였습니다.

고맙게도 OECD와 미국 CBO의 협조로 세계 각국의 재정운용 현황과 의회 역할에 대한 최근의 경향과 이슈를 청취하는 순서를 준비할 수 있었습니다. 다시 한번 두 기관의 국제적인 협력에 감사드립니다. 또한, 국내 최고 수준의 재정 분야 전문가들로부터 발표를 듣고 여야 국회의원님, 기획재정부, NABO, 그리고 언론이 참여하는 토론 시간을 마련하였습니다.

오늘의 논의가 충실하게 진행되어, 재정에 대한 중요성과 다양한 재정 이슈에 대해 다시 한번 깊이 생각해볼 수 있는 계기가 되고, 국회의원님들의 의정활동에 도움을 드릴 수 있는 보람되고 귀한 시간이 되기를 희망하면서, 오늘 2021년 NABO 예산정책 심포지엄의 개회를 선언합니다.

감사합니다.

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

기조발제

코로나19 이후 재정의 변화와 바람직한 예산의 조건

연세대학교 교수 하연섭

코로나19 이후 재정의 변화와 바람직한 예산의 조건



연세대학교 교수 하연섭

I. 서론

코로나19로 전 세계가 고통을 겪은 지 1년을 넘겼지만, 다행히 긴 터널의 끝을 곧 만날 수 있다는 희망이 커지고 있다. 이스라엘, 미국, 영국 등 백신 접종률이 상당 수준에 이른 국가들이 나오고 있으며 우리나라의 백신 접종률도 빠르게 증가하고 있다. 코로나19는 감염병의 확산뿐만 아니라 사회적 거리두기 등 방역조치에 따라 경제활동을 크게 위축시켰으며, 그 결과 세입은 감소하고 팬데믹에 대처하는 과정에서 재정지출이 빠르게 증가함으로써 결과적으로 재정건전성이 훼손되는 문제가 나타났다.

아직까지 코로나19를 완전히 극복했다고 하기 어렵고 이에 따른 경제적 어려움이 여전히 존재하고 있기 때문에 재정건전성을 확보하는 방향으로 재정정책의 방향을 전환하기에는 때 이른 측면이 있다. 백신 접종을 포함한 보건지출과 함께 서비스업, 소상공인 등에 대한 지원이 아직은 불가피하다. 여전히 확장적 재정정책이 필요한 상황이지만, 정부의 지원이 가장 필요한 집단과 계층에게 정부지출이 집중되어야 할 뿐 아니라 정부의 지원이 경기회복으로 연결될 수 있도록 재정지원이 설계되고 집행될 필요가 있다. 나아가 긴 터널의 끝이 보이는 시점에서 팬데믹 이후의 재정운용을 준비하는 작업을 지금부터 시작할 필요가 있다. 무엇보다도 단기적으로 경기부양을 위한 확장적 재정정책 기조의 유지와 장기적인 차원의 재정건전성 확보라는 상충된 목표 간 조율을 위해서는 중기적인 재정운용의 틀이 제대로 마련될 필요가 있다. 그리고 경기회복이 이루어지면 재정건전성 확보가 재정정책의 최우선순위가 되어야 할 뿐만 아니라 기존의 재정운용에서 나타난 문제점과 약점을 보완하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 이러한 측면에서 이 글은 코로나19 이후 재정의 지속가능성을

확보하기 위한 예산의 바람직한 조건을 설명한 후 향후 재정개혁의 방향을 제시하는 데에 그 목적이 있다.

II. 코로나19 전·후의 OECD 국가 재정 운용 비교

2021년 5월 발간된 OECD *Economic Outlook*에 의하면 세계경제는 2020년 -3.5%의 성장률로부터 역전되어 2021년에는 5.8%, 2022년에는 4.4% 성장할 것으로 예상되고 있다. OECD 회원국의 경우에도 비슷한 경기회복을 보이는데, 2020년 -4.8% 성장에서 2021년에는 5.3% 성장률을 회복하고 2022년에는 3.8% 성장할 것으로 예측되었다.

[표 1] 세계경제 전망(실질 GDP 성장률)

(단위: %)

	2013-2019 평균	2019	2020	2021	2022
세계경제	3.3	2.7	-3.5	5.8	4.4
G20	3.5	2.8	-3.1	6.3	4.7
OECD	2.2	1.6	-4.8	5.3	3.8

자료: OECD, Economic Outlook. May 2021.

코로나19가 세계적으로 확산되고 사회적 거리두기와 경제활동의 위축이 본격화된 2020년에는 GDP 대비 재정적자가 선진국의 경우 전년도보다 큰 폭으로 증가하여 -11.7%에 도달했다. 2021년에는 백신접종의 확대에 따른 경제회복으로 재정수지가 -10.4%로 다소 개선된 후 2022년에는 -4.6% 그리고 2026년에는 -2.8%로 코로나19 이전의 상황을 회복할 것으로 예측되고 있다. GDP 대비 일반정부 부채 비율도 선진국의 경우 2019년 103.8%에서 2020년 120.1%로 급증했고 2021년에는 122.5%까지 상승하지만 2022년 이후에는 121% 수준을 유지할 것으로 전망되고 있다.

[표 2] 일반정부 재정수지

(단위: %)

	2019	2020	2021	2022	2024	2026
세계경제	-3.6	-10.8	-9.2	-5.4	-4.0	-3.7
선진국	-2.9	-11.7	-10.4	-4.6	-3.0	-2.8
G-20	-3.6	-12.7	-11.5	-5.0	-3.3	-3.2
프랑스	-3.0	-9.9	-7.2	-4.4	-3.6	-3.5

	2019	2020	2021	2022	2024	2026
독일	1.5	-4.2	-5.5	-0.4	0.5	0.6
일본	-3.1	-12.6	-9.4	-3.8	-2.3	-2.4
영국	-2.3	-13.4	-11.8	-6.2	-3.4	-3.3
미국	-5.7	-15.8	-15.0	-6.1	-4.7	-4.7
한국	0.4	-2.8	-2.9	-2.4	-2.4	-2.0

자료: IMF, Fiscal Monitor. April 2021.

우리나라의 경우 GDP 대비 재정적자는 2020년 -2.8%에서 2026년에는 -2.0%로 다소 개선될 것으로 예상되나, 국제기구에 보고하는 재정수지는 통합재정수지로서 우리나라의 재정 상태를 정확하게 보여주는 지표는 아니다. [표 3]에서 볼 수 있는 바와 같이 2019년 이후로 관리재정수지뿐만 아니라 통합재정수지조차도 적자 상태에 놓여 있는데, 이는 현재 적립 중인 사회보장성기금수지까지를 고려한 상태에서도 재정이 적자 상태에 놓여 있다는 것을 의미하는 것으로서 [표 2]에 나타난 다른 선진국들의 재정수지가 의미하는 바와는 전혀 다른 상황이라고 할 수 있다.

[표 3] 재정수지

(단위: %)

연도	구분	통합재정수지		관리재정수지	
		GDP 대비(%)	사회보장성 기금수지	GDP 대비(%)	
2014		8.5	0.5	38.0	-29.5
2015		-0.2	-0.0	37.8	-38.0
2016		16.9	1.0	39.6	-22.7
2017		24.0	1.3	42.5	-18.5
2018		31.2	1.6	41.7	-10.6
2019		-12.0	-0.6	42.4	-54.4
2020		-71.2	-3.7	40.8	-112.0

자료: 기획재정부, 월간 재정동향 및 이슈. 2021. 6.

일반정부 부채 수준은 우리 재정의 문제를 보다 더 극명하게 보여주고 있다. 다른 OECD 국가들의 경우 2020년과 비교해 2026년의 GDP 대비 일반정부부채비율이 비슷한 수준에 머물 것으로 예상되는 반면, 한국의 경우에는 이 비율이 21%p 상승하여 69.7%에 이를 것으로 전망되고 있다. 2020년 9월에 국회예산정책처가 발표한 장기재정전망에 의하면, GDP 대비 국가채무비율이 2030년 75.5%, 2040년 103.9%, 2060년 158.7%로 증가할 것으로 예상되고 있는데, 자칫 팬데믹 극복 예산

과 사회복지지출의 급증으로 인하여 이러한 전망치를 웃돌 가능성도 배제할 수 없다.

다른 OECD 국가들의 재정이 안정적 상태를 유지하는 반면, 우리나라의 재정불균형이 심각해 지는 이유는 저출산과 고령화라는 인구구조의 변화가 급격하게 이루어지는 동시에, 보장성지출(entitlement spending)이 성숙 단계에 들어서면서 의무지출이 빠르게 증가할 것으로 예상되기 때문이다.

[표 4] 일반정부 부채

(단위: %)

	2019	2020	2021	2022	2024	2026
세계경제	83.7	97.3	98.9	99.0	99.5	99.3
선진국	103.8	120.1	122.5	121.6	121.5	121.1
프랑스	98.1	113.5	115.2	114.3	115.9	116.9
독일	59.6	68.9	70.3	67.3	62.2	57.1
일본	234.9	256.2	256.6	253.6	253.4	254.7
영국	85.2	103.7	107.1	109.1	111.4	113.0
미국	108.2	127.1	132.8	132.1	133.0	134.5
한국	42.2	48.7	53.2	57.2	64.4	69.7

자료: IMF, Fiscal Monitor. April 2021.

III. 지속가능한 재정을 위한 예산의 조건

1. 지속가능한 재정을 위한 제도적 조건

정부예산과정(public budgeting)은 사적인 예산과정(personal budgeting)과는 전혀 다른 속성을 지니고 있다. 개인은 합리적 계산에 근거해서 자신이 사용할 자금에 대한 계획을 세운다. 이와는 달리 정부예산은 단순히 개인의 합리성으로 치환할 수 없으며, 대신 다양한 개인의 부단한 상호작용의 결과로 나타난다. 결국 개인의 합리적 선택과는 다른 독특한 현상이 집단적 상호작용의 과정에서 나타나는데, 그 이유는 개인의 선호를 합산하는 데 활용되는 규칙(the set of rules)이 집단의 선택에 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 예산을 둘러싸고 개인의 선호를 합산하는 규칙이 변화하면 동일한 사람들 사이에서도 전혀 다른 결과가 나타날 수 있다(Wagner, 2020). 이러한 시각에서 예산과정의 결과를 바람직한 방향으로 유도할 수 있는 제도적 장치에 대한 관심이 최근 매우 높는데, 이를 재정제도주의(fiscal institutionalism)라고 부른다. 재정제도주의에서 주목하는 예산제도(budgetary

institutions)란 예산편성, 예산심의, 예산집행을 규율하는 공식적·비공식적 규칙을 의미한다. 예산을 둘러싼 이러한 규칙들은 예산과정 참여자들 간 전략적 상호작용의 패턴에 영향을 미친다(von Hagen, 2008).

개인이나 집단이 정치과정을 통해 자신들이 원하는 사업을 국가예산에 반영시키고 이를 실현시키고자 하는 것은 민주사회에서 당연한 일이다. 그리고 정치인들의 가장 중요한 책무는 시민이나 지역주민들의 숙원을 예산에 반영하는 일일 것이다. 그리고 시민이나 지역주민의 선호와 바람을 예산에 반영하는 일은 대응성(responsiveness)이라는 측면에서 민주주의의 가장 중요한 요소이기도 하다. 그런데 문제는 이러한 투입 측면에서의 대응성이 자칫 재정의 과도한 팽창으로 연결될 수 있는 가능성이 매우 높다는 점이다. 다시 말해서, 대응성이 민주적 책무성(democratic accountability)으로 연결되지 않는 현상이 발생하고, 이것이 재정의 지속가능성을 위협하는 요인이 된다.

대응성이 책무성으로 연결되지 않는 가장 중요한 이유는 예산을 요구하는 집단이나 개인은 예산을 통해 나타나는 편익을 거의 전적으로 향유하지만, 그 비용은 거의 모든 국민 혹은 다른 지역의 주민들에게 전가시킬 수 있기 때문이다. 이를 공유자원의 문제(common pool resource problem) 혹은 공유지의 비극(the tragedy of the commons)이라고 부른다. 공유자원의 문제는 같은 시대를 살고 있는 사람들에게서만 나타나는 문제는 아니다. 현세대가 예산으로부터의 편익을 향유하는 대신 그 비용은 미래세대에게 전가할 가능성도 얼마든지 있다. 국가채무의 문제는 사실상 현세대가 예산을 사용하고 그 부담은 미래세대에 지우는 것에 다름 아니다. 같은 시대에 살고 있는 사람들 사이에서 나타나는 공유자원의 문제를 동 세대 내 공유자원의 문제(intra-generational common pool resource problem)라고 부르고, 현 세대와 미래세대 간 공유자원의 문제를 세대 간 공유자원의 문제(inter-generational common pool resource problem)라고 부른다.

공유자원의 문제와 함께 임기 이후의 상황에 대해서는 관심이 없고 오직 재선(reelection)의 가능성에만 관심을 두어 재정의 장기적 지속가능성보다는 단기적으로 인기 있는 정책을 추구하는 정치인들의 근시안적 시계(myopia), 정보의 왜곡에 따른 그릇된 재정정책의 추구도 지속가능한 재정을 어렵게 하는 요인이다. 지속가능한 재정을 위한 제도적 장치란 곧 이러한 공유자원의 문제, 근시안적 시계, 정보의 왜곡 문제를 해결할 수 있는 게임의 규칙(the rules of the game)을 정교하게 설계하는 것을 의미한다. 이러한 제도적 장치에는 재정총량에 대한 통제를 통한 직접적 제약과 예산과정을 일정한 방향으로 유도하는 절차적 규칙이 있다.

2. 탈정치화와 경기 역행적 재정정책

팬데믹 상황에서 보건위기에 대처하고 경기를 부양하기 위해 확장적 재정정책을 펼치는 것은 불가피하다. 재정적자를 늘리면서도 경기를 부양해야 하는 것은 재정정책의 고유한 기능이지만, 이에 못

지않게 중요한 것이 팬데믹 이후에 재정의 지속가능성을 빠르게 회복하는 일이다. 재정건전성을 회복하기 위해서는 재정이 경기와는 반대 방향으로 움직이는 이른바 경기 역행적 재정정책(counter-cyclical fiscal policy)이 필요하다. 팬데믹 상황처럼 경기가 불황에 처했을 때에는 정부지출을 늘리지만, 반대로 경기가 호황국면에 들어서면 지출을 줄여야 한다. 그래서 경기 사이클 전체적으로는 재정이 균형을 이루어야만 재정의 지속가능성을 확보할 수 있다. 그런데 현실적으로 경기가 불황에 처했을 때 확장적 재정정책을 펼치는 것은 당연하게 받아들이지만, 경기가 호황국면으로 접어들고 세수도 증가하는 상황에서 긴축정책을 펼치는 것은 대단히 어렵다. 사회 집단과 정치인들로부터의 지출 압력을 극복하고 긴축 정책을 펼치기가 거의 불가능하기 때문이다. 특히, 정치인들이 갖는 근시안적 시계 때문에 불황기에는 경기부양을 위해 지출을 늘리지만 호황기에도 지속적으로 지출을 늘림으로써 결국 재정적자가 누적되는 문제가 발생한다.

이런 상황에서 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 재정을 탈정치화(de-politicalization) 시키는 것이 매우 중요하다. 그리고 이러한 탈정치화의 수단으로서 최근 활발하게 논의되는 것이 재정준칙(fiscal rules)이다. 재정준칙은 채무준칙, 수지준칙, 지출준칙, 수입준칙 등 다양한 형태로 나타나고 있다. 우리 정부에서도 2025년부터 재정준칙을 도입하겠다고 발표했지만 그 효과에 대해 미심쩍어 하는 의견이 있는 것도 사실이다. 재정준칙의 효과에 대한 의구심은 재정준칙을 뒷받침할 수 있는 장치(supporting instruments)의 부족에 대한 우려로 연결된다. 재정준칙의 도입이 재정규율의 강화로 연결되지 않을 가능성은 다양하다.

첫째, 거시경제에 대한 낙관적인 예측은 곧바로 재정에 대한 낙관적인 전망으로 연결되고, 그 결과 계량적 목표치가 달성되는 것으로 오판하게 만듦으로써 재정규율이 와해될 수 있다.

둘째, 새로운 정책이나 법률의 도입이 재정에 미치는 영향을 제대로 판별하지 못하거나 이를 정확하게 추계한다고 하더라도 재정규율을 확보할 수 있는 별도의 장치가 없는 경우, 재정의 무분별한 확대를 막기 어렵다.

셋째, 재정의 포괄 범위를 자의적으로 조정함으로써 재정 상태에 대한 정확한 진단을 어렵게 할 수 있다.

넷째, 재정준칙을 우회하는 방법으로 회계조작(creative accounting)이 행해질 수 있다.

재정준칙의 효과나 재정규율을 약화시키는 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 예산과 예산과정의 투명성을 확보하는 동시에 다음과 같은 조건들이 만족될 필요가 있다.

첫째, 회계적 정확성뿐만 아니라 재정전망에 활용되는 경제적 가정의 정확성을 검증하는 제도적 장치를 확보함으로써 투명성을 제고하는 것이 매우 중요하다(Wyplosz, 2012).

둘째, 정책이나 법률의 변화가 예산에 미치는 영향을 예측하는 비용추계가 정확하게 이루어져야 할 뿐만 아니라 비용추계의 결과 예산의 증가가 예측되는 경우 이를 교정할 수 있는 장치를 확보하는 것이 필요하다.

셋째, 정부의 재정전망, 재정 상황과 재정통계의 정확성, 재정준칙 준수 여부 등을 객관적으로 검증할 수 있는 독립적 재정기구(independent fiscal institution)가 필요하다. 재정준칙의 작동을 객관적으로 평가한다는 측면에서 독립적 재정기구는 재정준칙의 대체재라기보다는 보완재라고 할 수 있다(Eyraud et al., 2018).

미국에서 활용하고 있는 PAYGO 제도는 의무지출만을 대상으로 하는 재정준칙이다. 새로운 의무지출을 도입할 경우 이에 상응하는 만큼 기존의 의무지출을 줄이거나 새로운 수입원을 찾아내도록 의무화하고, 이 조건이 만족되지 않으면 세출에 대한 자동 삭감이 이루어지도록 하는 준칙이다. 그러나 PAYGO 제도는 보장성지출이 성숙 단계에 들어선 경우 의무지출의 팽창을 제어할 수 있는 장치이기 때문에, 당장 우리나라에 도입할 수 있을지에 대해서는 회의적인 시각이 있는 것도 사실이다. 또한 미국의 경우 예외가 많아 의무지출 중 매우 제한된 범위에 대해서만 자동 삭감을 적용함으로써, 효과가 그리 크지 않은 것으로 알려져 있다(Boccia, 2020). 물론 재정건전성을 악화시키는 주된 요인은 의무지출의 급격한 팽창이다. 의무지출은 한번 법률에 의해 규정되면 지출을 없애거나 줄이기 거의 불가능한 지출이기 때문에 한 번 의무지출로 편성되면 계속 증가할 수밖에 없는 성질을 지니고 있다. 따라서 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 PAYGO를 도입하지 않더라도 불요불급하거나 효과가 떨어지는 지출을 의무지출로 규정하는 데에 매우 신중할 필요가 있다.

무엇보다도 재정건전성을 확보하기 위해서는 정치인과 국민들의 정치적 의지(political commitment)가 가장 중요하다. 재정건전화를 위한 정치적 의지가 있으면 재정준칙의 효과가 제대로 발현될 수 있지만, 정치적 의지가 뒷받침되지 않으면 재정준칙을 무력화시킬 수 있는 방법은 얼마든지 존재한다. 어떤 재정제도의 개혁도 재정건전화를 위한 정치적 의지를 만들어낼 수는 없다. 사실 재정준칙과 재정건전화 사이에는 역인과성(reverse causality)이 존재한다. 재정준칙이 도입되어 재정규율을 확보한 국가들의 경우에도 재정준칙이 재정규율을 확보한 것이 아니라, 재정건전화를 위한 정치적 의지를 바탕으로 재정준칙이 도입되었고 이를 통해 재정건전성이 확보되었다는 것이 보다 정확한 해석이다(하연섭, 2018).

3. 공유자원 문제의 극복과 중기적 시계에서의 재정 운용

공유자원의 문제를 해결하기 위해 도입된 예산제도가 중기재정계획체계(media-term expenditure framework)와 탑다운(top-down) 예산제도이다. 중기적 시계에서의 재정전망에 기초해서 자원배분계획을 수립하고, 단년도 예산편성 시에는 이에 기초해서 총량적 지출한도와 부문별(부처별) 지출한도를 설정함으로써 재정의 무분별한 확대를 막고자 하는 장치인 것이다.

우리나라도 노무현 정부 때부터 국가재정운용계획과 탑다운 예산제도를 도입·운영하고 있지만, 재정건전성 확보에 별로 실효적이지 않은 문제점이 지적되고 있다. 무엇보다도 우리나라 국가재정운

용계획에서는 중기적 차원의 지출한도가 제시되지 않는다. 지출한도는 재정규율을 확보하기 위한 필수적인 수단이다. 지출한도는 행정부와 의회로 하여금 지출의 우선순위 설정, 투명성 확보, 지출 프로그램 간 상쇄효과에 대해 분명하게 고려하도록 하는 장치이다(Boccia, 2020). 그런데 우리나라에서는 유럽 국가들과 달리 지출한도가 중기적 시계에서 사전적으로 설정되지 않고 또 매년 예산에도 제대로 반영되고 있지 않다. 이렇게 되면 재정준칙이 도입된다 할지라도 이를 중기적 시계에서 실현시키고 매년 예산에도 반영할 핵심적인 장치가 작동하지 않는 문제가 발생한다. 그러므로 향후 예시적 수준에서라도 중기적 차원에서 지출한도를 공표하고 이의 달성 여부와 달성하지 못했을 때의 사유를 공개하는 방향으로 국가재정운용계획의 내용과 운영 방식을 바꿀 필요가 있다.

우리나라에서 국가재정운용계획이 재정의 지속가능성을 확보하는 장치로서 실효성을 확보하지 못하는 또 다른 이유는 정치제도와 예산제도의 정합성 문제이다. 우리나라의 국가재정운용계획은 유럽의 내각책임제 국가들처럼 연정합의문(coalition agreement)에 기초한 중기적인 지출한도 설정과 재원배분 계획으로서 의회와 행정부를 동시에 구속하는 전략적 재원배분계획이 아니라 삼권분립을 특징으로 하는 대통령제 하에서 행정부 내부 문서로서의 의미만을 갖고 있을 뿐이다. 따라서 우리나라에서 국가재정운용계획이 실효성을 확보하기 위해서는 행정부와 국회 간의 재정총량과 재원배분에 대한 큰 틀에서의 합의가 필요하며 이를 위해서는 국회의 예산과정과 재원배분 방식이 근본적으로 변화될 필요가 있다.

우리 국회에서의 예산심사는 분절화된 위원회 제도(fragmented committee system)에 바탕을 둔 전형적인 상향식(bottom-up) 심사가 특징이다. 이러한 상향식 예산심의에서는 개별 사업과 개별 부처의 예산극대화를 위한 노력이 총량적 재정규율의 약화로 이어지는 이른바 ‘공유지의 비극’ 문제가 심화될 위험성이 대단히 크다. 이 문제를 해결하기 위해서는 국회의 예산심사과정을 거꾸로 뒤집는 개혁, 즉 탑다운 예산심사과정을 도입할 필요가 있다. 즉, 재정총량과 예산의 분야별 배분이라는 거시적 수준의 결정이 먼저 내려지고 이어서 분야별 (혹은 상임위별) 지출한도 내에서 사업 간 예산 배분이 이루어지도록 예산과정이 근본적으로 변화될 필요가 있다. 이렇게 함으로써, 상임위의 예산 심사가 현재와 같은 증액위주 심사에서 벗어나 지출한도라는 제약 하에서 전략적 우선순위와 예산의 효과성·효율성에 기초한 사업에 대한 실질적인 심사가 이루어질 수 있을 것이다.

행정부의 탑다운 예산제도가 제 기능을 하기 위해서도 국회에서 탑다운 예산심사제도가 도입될 필요가 있다. 현재는 행정부 차원에서만 매년 지출한도가 설정될 뿐 이에 상응할 국회 차원의 지출한도는 없다. 이러다 보니 중기적인 차원에서 국가 전체적인 지출한도에 대한 고민이나 행정부와 국회 간 실질적인 논의가 없는 실정이다. 더 큰 문제는 현 제도 하에서는 국회가 행정부에서 내부적으로 설정한 지출한도의 타당성과 적절성을 검토할 이유가 없고 이를 위한 제도적 장치도 없는 상황이다. 그러나 국회 예산심의의 첫 단계에서 재정총량과 분야별 재원배분을 정하게 되면, 국회에서 이루어질 첫

번째 작업은 행정부가 예산을 편성할 때 사용한 경제적 가정이나 세입·세출의 타당성을 검토하는 일이 될 것이다. 결국 국회에서의 탄다운 예산심의과정 도입으로 인해 국가재정운용계획의 충실성이 자연스럽게 제고될 것으로 기대할 수 있다.

그러나 재정총량을 먼저 정한 이후 개별 사업에 대한 미시적 심사에 들어가는 이른바 2단계 예산심의과정(two-stage budget approval process)의 도입이 재정규율의 확보로 직접 연결되는 것은 아니다. 재정규율을 확보하는 데 있어서는 2단계 예산심의과정이라는 예산심의의 순서(sequence)보다 예산총액과 분야별 배분을 정하는 위원회의 집권화(centralization)가 훨씬 중요하다(Wehner, 2010; 하연섭, 2018). 그러므로 앞으로 예결위의 독립성을 충분히 확보하는 동시에 예산에 관한 의결정권한이 집권화될 수 있도록 국회 예산심의 관련 전반적인 개혁이 요구된다.

4. 사전적 통제장치의 강화

지속가능한 재정을 위해서는 재정준칙의 도입과 예산과정의 개편 등이 필요하지만 이미 우리나라에 도입한 재정제도의 실효성을 확보하는 것도 이에 못지않게 중요하다. 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서는 지출이 이루어지기 전에 지출의 타당성과 적정성 그리고 새로운 지출이 재정에 미치는 영향을 사전적으로 심도 있게 검토할 필요가 있다. 우리나라에 이미 도입된 사전적 지출통제 장치의 대표적 예로서는 예비타당성조사제도와 비용추계제도를 들 수 있다.

예비타당성조사제도는 총사업비 500억 원 이상이거나 국고지원이 300억 원 이상인 건설, R&D, 정보화 사업, 중기지출이 500억 원 이상인 복지 등 기타사업을 대상으로 예산편성 전 타당성을 객관적으로 검증하는 제도이다. 예비타당성조사제도는 1999년 사회 간접 자본(SOC) 분야를 대상으로 처음으로 도입된 이래 그 대상 범위가 확대되면서 우리나라의 대표적인 관문형 예산통제장치로 자리 잡은 제도이다. 정부는 제도 도입 20년이 경과한 시점에서 경제사회 여건 변화와 대상 사업의 특성을 반영할 수 있도록 종합평가 비중 개편, 사회적 가치 평가 강화, 복지·소득이전 사업의 평가방식 개편, 종합평가(AHP) 거버넌스 개편, 예타 조사기관 다원화, 예타 조사기간 단축 등을 포함하는 개편 방안을 발표한 바 있다(기획재정부, 2019). 이러한 개편 방안은 여건 변화를 반영했다는 측면에서 바람직한 방향이라고 평가할 수도 있으나, 예타 면제에 대한 예외 인정이 자의적으로 이루어진다는 비판에서는 자유롭지 못하다. 따라서 예타가 본래의 목적인 관문형 통제장치로서 기능을 제대로 수행하기 위해서는 면제 사유를 보다 엄격하게 제한하는 등의 제도의 내실화가 필요하다.

우리나라에 도입·운영되고 있는 또 다른 예산에 대한 사전적 통제장치가 비용추계이다. 국회의원이 재정수반 법률안을 발의 또는 제출할 때에는 그에 수반될 것으로 예상되는 비용추계서 또는 비용추계요구서를 함께 제출하도록 의무화하고 있으며, 2014년 3월의 국회법 개정으로 비용추계의 작성 주체가 국회예산정책처로 일원화되어 있다. 비용추계의 근본적인 목적은 새로운 법률안이 재정에 미

치는 영향을 사전적으로 검토하는 절차를 둬으로써, 무분별한 법률이나 정책 도입을 억제하고자 함에 있다. 그러나 비용추계는 국회예산정책처의 여러 노력에도 불구하고 그 활용도가 기대에 미치지 못하고 있어, 무분별한 법률안 제안 억제를 통한 재정의 지속가능성 확보라는 본래의 목적을 제대로 달성하지 못하고 있다.

비용추계서의 활용도가 낮은 이유로서는 포괄적·추상적인 법안 내용에 따른 비용추계 곤란, 짧은 비용추계 작성 시간으로 인한 비용추계서 적시 제공 곤란, 정치적 결정과정에서 비용추계서를 참고 사항 정도로 여기는 관행의 문제, 상임위에서 법안 내용을 수정할 경우 비용추계서 첨부를 생략할 수 있는 단서 조항의 존재 등의 문제를 들 수 있다(하연섭·류철, 2021). 비용추계서 활용도를 높이기 위해서는 미첨부사유서 감소를 포함하는 행태적·실무적 차원의 개선, 비용추계 관련 절차의 개선, 비용추계 인력의 확대 등이 필요하지만, 이러한 행태적·실무적·절차적 차원의 개선만으로는 비용추계를 통해 재정의 지속가능성을 확보한다는 본래의 목적을 달성하기는 대단히 어렵다.

비용추계 제도가 본래의 목적을 달성하도록 하기 위해서는 국회 예산심의과정에 대한 보다 근본적인 개혁이 필요하다. 근본적인 개혁이란 다름 아니라 위에서 제안한 탐다운 방식으로 국회의 예산심의과정을 바꾸는 것이다. 우리가 모델로 삼은 미국 연방의회의 비용추계제도를 뒷받침하는 제도적 장치는 예산총액을 사전에 설정하는 하향식 예산심의과정이다. 비용추계가 필요한 이유는 새로운 법률이나 정책의 도입에 수반되는 비용 때문에 총지출한도나 분야별 지출한도가 초과되는지를 확인하기 위해서이다. 또한 PAYGO 제도를 통해 새로운 의무지출 프로그램의 도입이 재정에 미치는 영향만큼 기존의 지출 프로그램을 삭감하거나 새로운 세입원을 확보할 수 있도록 하기 위해서는 새로운 의무지출 프로그램이 재정에 미치는 영향을 정확하게 추계할 필요가 있다. 결국 미국 연방의회에서 비용추계 제도를 제대로 작동하도록 만드는 제도적 장치는 탐다운 예산심의과정과 지출한도라고 할 수 있다.

위에서 지적한 것처럼 우리 국회의 예산심의절차는 전형적인 상향적 과정이다. 개별 법률안과 지출 프로그램을 최종적으로 합산함으로써 예산총액이 결정되기 때문에 비용추계가 재정에 대한 사전적 통제장치로서 기능할 가능성이 없다. 이에 따라 현재는 비용추계가 참고사항 정도로만 여겨지고 있는 것이다. 따라서 예산에 대한 사전적 통제장치로서 비용추계가 제대로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 국회의 예산심의절차를 탐다운으로 바꾸고, 총지출한도, 분야별 지출한도가 도입되어야 할 것이다.

5. 사후적 평가체계와 지출구조조정의 연계

재정건전성에 관한 논의에서는 재정의 총량적 측면에 대해서만 초점을 맞추는 경향이 있으나, 이에 못지않게 중요한 것은 미시적 차원에서 재정사업의 내용과 구성이 적절한지를 살펴보는 일이다. 코

로나19 극복을 위해서 확장적 재정정책을 펼친다 할지라도 개별 사업들이 건강하지 않으면 경기를 부양하는 데에 실패할 수 있다. 반대로 개별 사업들이 정교하게 설계되고 효율적으로 집행된다면 경기를 활성화시켜 더 많은 세수를 창출함으로써 궁극적으로 재정건전성을 회복할 수 있을 것이다. 그러므로 단순히 예산의 총량에만 관심을 갖는 데에서 벗어나 예산이 국가적 우선순위에 입각해서 편성되었는지, 수명이 다한 사업이 지속되고 있지는 않은지 등을 면밀히 검토할 필요가 있다.

코로나19가 극복되고 경기가 본격적인 회복 국면에 도달하게 되면 재정건전화 노력이 본격화될 필요가 있으며, 이는 대대적인 지출구조조정을 수반하게 될 것이다. 그런데 지출구조조정이 제대로 이루어지기 위해서는 사후적 평가체계와 지출구조조정이 체계적이고 안정적인 상태로 연계되어야 한다. 최근 들어 몇 차례 지출구조조정이 시도된 바 있으나, 그 때 그때의 필요에 따라 단발적으로 시행되다 보니 경험도 축적되지 않고 방법, 대상 등이 제각각이었을 뿐만 아니라 지출구조조정을 뒷받침할 데이터베이스도 제대로 구비되어 있지 않다. 또한 다양한 평가체계와 지출구조조정이 어떻게 연계되어야 할지도 명쾌하게 정리되어 있지 않다. 코로나19 이후 효과적인 지출구조조정을 위해서는 우리나라에 맞는 지출검토제도를 설계하고, 이를 뒷받침할 수 있는 방법론, 거버넌스, 데이터베이스, 성과평가체계와의 연계 등을 구비해야 할 것이다. 이러한 제도적 장치의 마련은 단기적으로 이루어질 수 있는 성질이 아니므로, 지금부터 준비를 서둘러야 한다(하연섭, 2021).

몇 번의 부분적인 시행은 있었지만 아직까지 본격적으로 도입되지 않은 제도가 전략적 지출검토제도이다. 전략적 지출검토란 기존 지출에 대한 체계적인 검토와 분석에 기초해서 정부지출의 삭감 혹은 재배분 방안을 제시하는 행위이다. 다른 OECD 국가들의 경우 단발적(one-off) 과정이 아니라 매년 혹은 3~4년에 한 번씩 규칙적·지속적으로 지출검토를 시행하고 있으며, 최근에는 지출검토가 예산편성과과정의 일부로 제도화되고 있다(Robinson, 2018).

전략적 지출검토와 관련한 국회의 역할은 크게 국회가 전략적 지출검토를 직접 시행하는 방안과 행정부가 수행한 전략적 지출검토에 대해 국회가 독립적 사후평가(independent ex-post evaluation)를 시행하는 방안으로 대별할 수 있다. 국회가 직접 전략적 지출검토를 시행할 경우에는 행정부와 중복을 피하기 위해 포괄적 지출검토보다는 특정 분야나 특정 주제에 대한 선택적 지출검토를 실시하는 것을 고려할 필요가 있다. 특히, 행정부가 부처 간 칸막이 등으로 인하여 개별 사업, 개별 프로그램에만 초점을 맞추고 다부처 이슈(cross-cutting issues)에 대한 지출검토를 효과적으로 수행하기 어려운 점을 고려할 때, 국회는 우리나라의 핵심 이슈로 부상한 일자리, 저출산 등의 다부처 이슈에 대한 전략적 지출검토에 집중할 필요가 있다.

국회가 독립적 사후평가를 실시할 경우에는 지침의 적절성과 지침의 준수 여부, 범위와 주제 선정의 적절성, 방법론의 적절성, 정책제언과 집행의 적정성 등에 초점을 맞추는 것이 바람직하다. 이러한 검토를 통해 국회 차원에서 전략적 지출검토의 결과 지출의 효과성과 효율성이 제고되었는지를

점검할 필요가 있다(하연섭·김영록, 2019).

전략적 지출검토를 통한 지출구조조정이 제도화될 경우, 재정성과관리제도와 지출구조조정 간의 역할 분담이 필요하다. 우리나라는 재정사업자율평가제도 도입 때부터 성과정보를 예산배분과 직접 연계시키려고 시도하는 것이 특징이나, 다른 OECD 국가들의 경우에는 성과정보가 예산의 배분보다는 관리 및 책무성 확보 기제로 주로 사용되고 있다. 또한 집권화된 성과관리보다는 성과관리에 대한 일차적인 책임은 실무부처에 귀속되어 있는 것이 특징이다. 성과평가 결과를 활용한 정부 전체적인 차원에서의 예산의 재조정은 매우 드문 현상이다. 이에 따라 중앙예산기관의 역할에도 변화가 있는데 성과정보를 예산배분에 활용하기 보다는 지출검토를 통해 우선순위 설정과 재정건전성 확보를 위한 거시적 차원에서의 재원배분 기능에 집중하는 것으로 역할이 변화되고 있다(Marcel, 2014; Schick, 2014). 따라서 코로나19 극복 이후 지출구조조정의 수단으로 전략적 지출검토를 본격적으로 시행하는 경우 중앙예산기관 중심의 지출구조조정과 부처 중심의 성과관리로 확실한 역할 분담이 이루어져야 할 것이다.

전략적 지출검토를 통한 지출구조조정과 성과관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 프로그램 위주의 재정운용이 이루어질 필요가 있다. 프로그램이란 특정한 결과(results) 혹은 정책목표를 달성하는 데 필요한 사업들의 묶음으로 정의되며, 프로그램 예산제도는 예산의 원천이나 경제적 성격이 아니라 특정한 결과 혹은 정책목표를 달성하는 데 필요한 사업들의 묶음을 기준으로 예산을 분류하고 이에 기반해서 예산을 운용하는 방식이다(하연섭, 2018). 프로그램 단위는 국민들이 궁극적으로 원하는 서비스가 전달되는 단위이며, 단위사업, 세부사업 등은 프로그램의 하위 단위로서 국민 입장에서는 중간생산물의 의미를 가질 뿐이다. 중간생산물의 효율적 제공이 국민들이 궁극적으로 원하는 서비스 제공으로 연결된다는 보장은 없다. 따라서 국민 중심의 서비스 제공을 위해서는 프로그램을 중심으로 예산운용과 성과관리가 이루어질 필요가 있다. 특히, 전략적 지출검토가 제대로 작동하기 위해서는 정부지출을 통해 추구하는 목표가 궁극적으로 달성되고 있는지, 목표를 달성하는 데 필요한 사업들이 제대로 구성되어 있는지, 그리고 사업 목표를 달성하는 데 소요되는 비용이 얼마나 되는지를 정확하게 판별할 필요가 있다.

이런 측면에서, 최근 기획재정부가 재정성과관리의 기본 단위를 프로그램 단위로 변경하기로 한 결정은 매우 바람직한 변화이다. 그러나 프로그램 단위의 성과관리와 예산운용을 위해서는 넘어야 할 산이 많이 있다. 무엇보다도 현재의 예산분류 체계가 형식적으로는 프로그램 예산분류를 따르고 있긴 하지만, 실제로는 프로그램 체계가 제대로 구비되어 있지 않은 경우가 많다. 논리적으로 연결되지 않는 사업의 집합인 경우가 아직도 적지 않다는 뜻이다. 더 큰 문제는 기획재정부나 국회의 예산심사가 여전히 프로그램 단위가 아니라 세부사업, 내역사업 위주로 이루어지고 있다는 점이다. 이렇게 되면 예산편성과정에서 부처의 자율성이 위축되는 문제가 나타날 뿐만 아니라 국가 정책의 우

선순위와는 거리가 먼 사업들이 예산에 끼어들어, 이른바 집단 챙기기 정치 혹은 지역 챙기기 정치(pork barrel politics)가 횡행할 가능성이 매우 커진다.

6. 통합적 재정운용

재정의 지속가능성을 확보하는 동시에 자원배분의 효율성을 제고하기 위한 가장 기본적인 조건은 포괄성(comprehensiveness)의 원칙에 따라 재정을 운용하는 동시에 재정의 투명성을 확보해야 한다는 것이다. 그런데 재정의 포괄성과 투명성을 저해하는 주된 요인이 바로 칸막이식 재정운용이다. 칸막이식 재정운용을 하게 되면 국가 재정의 전체 규모와 분야별 자원배분을 일목요연하게 파악하기 곤란할 뿐만 아니라 투자우선순위에 따라 유연하게 재원을 재배분할 수 있는 가능성이 심각하게 제약된다.

이런 측면에서 우리나라의 기금, 특별회계 등 이른바 비전형적 지출(non-conventional expenditures)의 팽창은 이른바 봉토현상(fiefdom)을 야기하는 현상으로서, 재정의 지속가능성과 효율성을 제고하기 위해서는 반드시 해결해야 하는 과제이다. 2021년 현재 우리나라 중앙재정은 일반회계 1개, 특별회계 20개, 기금 67개로서 도합 88개의 회계·기금으로 구성되어 있어 재정의 전체 규모를 파악하기 곤란할 뿐만 아니라 회계와 기금 간 투자 대상과 사업이 겹치는 유사·중복의 문제를 발생시키고 있다. 특히, 기존의 개발연대 형의 재정투자 방식에서 저출산·고령화 등 인구구조의 변화와 보건·일자리 등 재정수요의 증가에 탄력적으로 대응할 수 있는 가능성이 심각하게 제약되고 있는 실정이다.

여기에 더해, 내국세의 20.79%로 법정화 되어 있는 지방교육재정교부금은 학령인구 감소와 교육에 대한 수요 변화에도 불구하고, 인구 팽창과 교육재정 부족이라는 문제를 해소하기 위해 50년 전에 도입한 제도적 틀을 그대로 유지함으로써 우선순위 변화에 따른 교육 분야 내에서의 자원재배분과 분야 간 자원재배분을 심각하게 제약하고 있다. 앞으로 재정을 둘러싼 봉토현상을 해소함으로써 재정여력을 확대하는 동시에 통합적 재정운용을 강화해야 할 것이다.

IV. 결론과 제언

코로나19가 초래한 보건위기와 경제위기를 극복하기 위해서는 확장적 재정정책이 불가피하지만, 그 이후의 재정운용을 준비하는 작업 또한 매우 중요하다. 팬데믹 이후 재정운용의 기본방향은 재정의 지속가능성 회복이다. 이를 위해서는 재정의 장기적 지속가능성을 훼손하는 공유자원의 문제, 근시안적 시계, 정보의 왜곡 등의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 무엇보다도 중요

하다. 정부예산은 한편으로는 국민들의 요구에 민감하게 반응하는 대응성을 갖추어야 하지만 이와 동시에 총량적 재정규율, 배분적 효율성, 기술적 효율성 제고를 통해 재정의 책무성을 동시에 확보할 필요가 있다. 또한 단기적인 경기부양을 위한 확장적 재정정책과 장기적인 재정건전성 확보라는 상충된 목표 간 조율을 위해서는 중기적인 재정운용의 틀이 마련되어야 한다. 재정의 지속가능성을 확보하기 위해서 새로운 제도를 도입하는 것도 필요하지만, 이미 도입되어 있는 제도의 실효성을 높이는 작업 또한 매우 중요하다. 예비타당성조사제도, 비용추계제도 등 사전적 통제장치와 함께 전략적 지출검토, 재정성과관리 등 사후적 통제장치의 기능 정상화도 매우 중요하다. 또한 재정의 통합성을 심각하게 저해하고 있는 칸막이식 재정운용 방식도 과감하게 수술할 필요가 있다. 경제위기 극복을 위해서는 확장적 재정정책이 불가피하지만, 경기가 호황국면으로 접어들면 긴축재정이 이루어질 수 있는 경기 역행적인 재정정책이 이루어질 수 있어야 한다. 이러한 증장기적, 통합적, 탈정치적 경기 역행적 재정이 운영되기 위해서는 이를 위한 제도적 장치를 미리부터 마련할 필요가 있다. 재정준칙, 지출한도 등 명확한 원칙에 기반을 둔 재정운용의 틀과 함께 투명성과 책무성을 담보할 수 있는 재정 제도의 정비도 필요하다.

팬데믹 이후를 위한 재정운용의 틀은 팬데믹이 절정에 달한 시점에 이루어지지 않으면 안 된다. 다른 OECD 국가와는 달리 우리나라의 경우 팬데믹 이후에도 재정이 회복탄력성을 갖지 못할 가능성이 매우 크다. 특히, 저출산·고령화라는 인구구조의 변화와 이에 따른 복지프로그램의 지출 증가는 일회적인 위기에 의한 재정위기와는 차원이 다른 위기를 초래할 가능성이 매우 크다. 그리고 재정건전화를 위한 노력은 그 필요성이 제기되었을 때 당장 실행하는 것이 중요하다. 미래로 미루는 재정건전화 노력은 성공할 가능성이 그만큼 희박해지기 때문이다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 예비타당성조사 제도 개편방안, 2019.
- 기획재정부, 재정준칙 도입 방안, 2020.
- 기획재정부, 「월간 재정동향 및 이슈」, 2021.
- 하연섭, 「정부예산과 재무행정」, 제3판, 서울: 다산출판사, 2018.
- _____, “팬데믹 극복을 위한 예산,” 「예산춘추」 제61호, 2021, 26~31쪽.
- 하연섭, 김영록, 「전략적 지출검토(Spending Review) 도입 방안 연구」, 국회사무처 연구용역보고서, 2019.
- 하연섭, 류철·장유미, 「비용추계 활용 현황 및 개선방안 연구」, 국회예산정책처 연구용역보고서, 2021.
- Boccia, Romina, “The United States vs. Switzerland and Sweden: Three Approaches to Fiscal Restraint,” in John Merrifield and Barry Poulson (eds.), *A Fiscal Cliff: New Perspectives on the U.S. Federal Debt Crisis*, Washington, D.C.: Cato Institute, 2020, pp.65-86.
- Eyraud, Luc, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledó, and Catherine Pattillo, “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability,” *IMF Staff Discussion Note*, 2018.
- IMF, *Fiscal Monitor* April 2021 IMF, 2021.
- Marcel, Mario, “Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession,” *OECD Journal on Budgeting*, vol.13 issue2, 2014.
- OECD, *Economic Outlook*, vol.1 issue.2021, 2021.
- Robinson, Marc, “The Role of Evaluation in Spending Review,” *Canadian Journal of Program Evaluation*, vol.32 no.3, 2018, pp.305-315.
- Schick, Allen, “The Metamorphoses of Performance Budgeting,” *OECD Journal on Budgeting*, vol.13 issue2, 2014.
- von Hagen, Jürgen, “European Experiences with Fiscal Rules and Institutions,” in Elizabeth Garrett, Elizabeth A. Graddy, and Howell E. Jackson (eds.), *Fiscal Challenges: An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp.103-129.
- Wagner, Richard E, “Administration vs. Politics in Theories of Democratic Budgeting,” in John Merrifield and Barry Poulson (eds.), *A Fiscal Cliff: New Perspectives on the U.S. Federal Debt Crisis*, Washington, D.C.: Cato Institute, 2020, pp.329-351.
- Wehner, Joachim, *Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control*, New York: Plagrave Macmillan, 2010.
- Wyplosz, Charles, “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences,” *National Bureau of Economic Research Working Paper 17884*, 2012.

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

세션 1

코로나19 이후 각국의 재정 운용, 의회의 역할과 제도

예산 과정에서 의회의 효과적인 역할 (재)정립

OECD 예산공공지출국장 Jón Blöndal

CBO의 미 의회 지원

미국 의회예산처장 Phillip L. Swagel

한국의 재정운용, 국회의 역할과 제도 개선 과제

이화여자대학교 교수 박정수

예산과정에서 의회의 효과적인 역할 (재)정립



OECD 예산공공지출국장 Jón Blöndal



예산과정에서 의회의 효과적인 역할 (재)정립

2021 NABO 예산정책심포지엄
2021. 7. 13

OECD 예산공공지출국장
존 블론달(Jón Blöndal)





의제

- **OECD 회원국 의회의 다양한 역할**
 - 세계금융위기 이후 여러 국가에서 의회의 역할이 축소됨
- **의회에 미친 코로나19 충격**
 - 예산과정에서의 의회 역할이 더욱 축소됨
- **향후 과제**
 - 예산과정에서 의회가 효과적인 역할을 (재)확립하기 위한 방안 모색



국가별로 큰 차이를 보이는 의회의 역할



의회의 역할을 결정하는 요인

- 헌법 조항
- 정치 관행 및 풍토
- 의회 예산 절차
- 가용한 자원
- 독립감시기구의 부상



헌법적 역할

- 대통령제 vs. 의원내각제
- 구체적인 헌법적 제한사항
 - 일체의 변경 불허
 - 모든 변경 사항을 정부가 반드시 승인
 - 지출 축소만 가능
 - 지출의 순증가(Net Increase) 불가



정치 관행 및 풍토

- 동일한 정당이 행정부와 입법부를 주도
- 예산안에 대한 투표가 자동으로 정부에 대한 신임투표로 간주됨
- 여소야대
- 연립정부



의회 예산 절차

- 예산안에 대한 본회의 토론 및 의결
- 위원회의 역할 및 기능



가용한 자원

- “힘의 실질적 행사”(“To give effect to the power”)
- 예산위원회 소속 전문인력
- 의회 예산처
- 정당의 예산 전문인력 채용을 위한 특별 예산 지원



독립감시기구의 부상

- 감사원
- 재정위원회(EU 재정 프레임워크)



의회에 미친 코로나19 충격



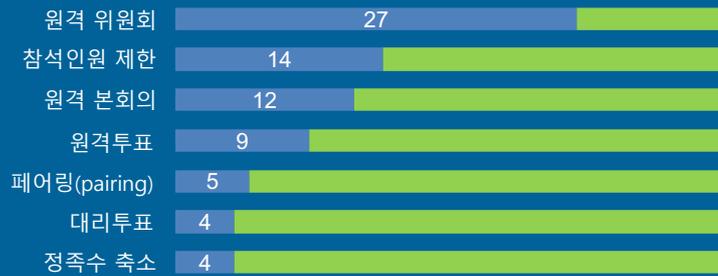
코로나19로 인한 의회 기능의 어려움

- 의회의 실질적 소집 기능을 위협
- 정책적 대응의 입법을 위한 신속한 조치가 요구됨



코로나19로 인한 실질적 기능 저하

- 의안의 심사가 중지되었으며 입법부는 원격업무와 방역수칙에 적응했어야 함



OECD 회원국 중 해당 조치를 취한 입법부의 수를 청색으로 표시.



기존의 수단을 이용한 신속 조치

- 예산 사업 전반에 대한 재분배
- 추가경정예산
- 재정준칙 유예를 위한 조항
- 대출 및 보증의 활용
- 예비비와 불황대비기금(rainy-day fund)



행정부 권한에 의한 신속 조치

- 비상사태 선언
- 국가수반에 의한 명령 발동
- 내각 또는 각부 장관에게 비상지출 및 입법에 대한 권한 부여



급조(improvised) 예산 절차에 의한 신속 조치

- 신속승인절차 적용
- 상원의회 역할 제한
- 긴급 선지출(emergency advances) 및 소급 지출(retroactive funding) 승인에 의존
- 예산 외 주체(extra-budgetary entitle) 및 외부 원조 활용
- 예산설명서(explanatory budget statements) 및 여타 재정 계획 정보의 제한



향후 과제



도전요인

- 재정책임성: 의회와 재정건전성
- 신뢰: 의회와 시민 참여

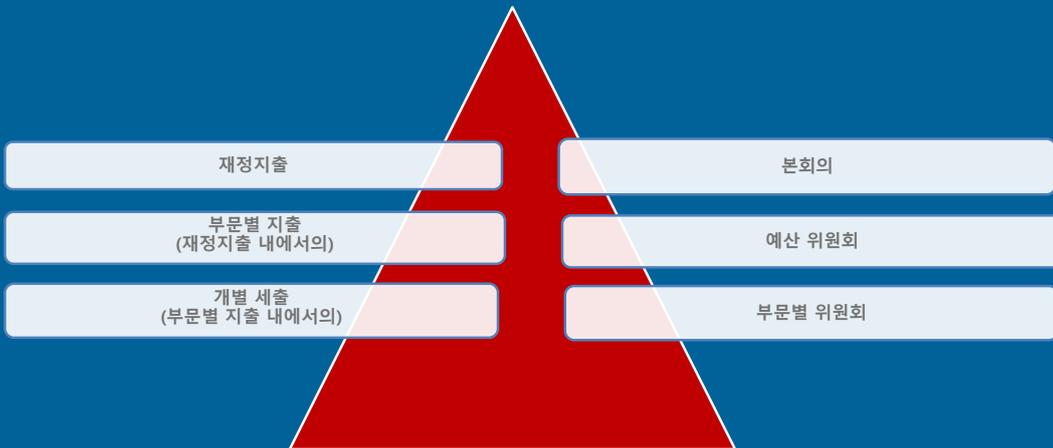
예산 승인 - I



예산 승인 - II



▶ 예산 승인 - III



▶ 위원회 심사

- 시민 참여에 역점을 둬
- 위원회는 시민사회단체를 비롯하여 다양한 관점을 지닌 광범위한 이해당사자를 참여시켜야 함
- 위원회는 더 많은 이해당사자와 소통하기 위하여 현대적 통신기술을 사용해야 함
- 위원회 심사는 공개로 진행되거나 TV 또는 인터넷을 통해 방송되어야 함



‘참여예산제도(participatory budgeting)’에 관하여

- ‘틈새(Niche)’
 - 예산의 극히 일부에만 활용됨
 - 대부분 지방정부 수준에서만 활용됨
 - 입법부 우회 수단으로 사용될 수 있음



결론

- 많은 국가에서 예산과정에서의 의회의 역할이 더욱 강조되는 추세
- 의회 역할의 (재)정립 방안
 - 의회는 적절한 제도 확립을 통하여 재정책임성에 대한 의지를 나타내야 함
 - 위원회는 예산 관련 사안에 대한 시민 참여에 역점을 두어 신뢰를 조성해야 함
- 의회가 예산과정에서 역할을 다하려면 그에 상응하는 자원이 필요



감사합니다!

OECD

예산공공지출국장

존 블론달(Jón Blöndal)

jon.blondal@oecd.org

(Re-)Establishing an Effective Role for Parliament in the Budget Process

Jón Blöndal,
Head, Budgeting and Public Management,
Directorate for Public Governance, OECD



(Re-) Establishing an Effective Role for Parliaments in the Budget Process

2021 NABO Budget Policy Symposium
13 July 2021

Jón Blöndal
Head, Budgeting and Public Management
Directorate for Public Governance





Agenda

- **The wide variety of roles for Parliaments in OECD Member countries**
 - Its role has been weakening since the Global Financial Crisis in many countries
- **The Covid-19 crisis was a shock for Parliaments**
 - It weakened their role in the budget process further
- **The Way Forward**
 - How to (Re-) Establish an effective role for Parliaments in the budget process?



THE ROLE OF PARLIAMENTS VARIES GREATLY



The Role of Parliament Depends On...

- **Constitutional Provisions**
- **Political Traditions and Climate**
- **Parliamentary Procedures for the Budget**
- **Available Resources**
- **Rise of Independent Oversight Bodies**



Constitutional Role

- **Presidential vs. Parliamentary System**
- **Specific Constitutional Restrictions**
 - No Changes Permitted
 - Government Must Approve Any Changes
 - Can Only Decrease Expenditures
 - No Net Increase in Expenditures



Political Traditions and Climate

- Same political party in control of Executive and the Legislature
- Vote on the budget is automatically considered a vote of confidence in the Government
- Minority Governments
- Coalition Governments



Parliamentary Procedures for the Budget

- Plenary Discussion and Votes on Budget Proposal
- Role and Function of Committees



Resources Available

- “To give effect to the power.”
- Specialised staff of budget committees
- Parliamentary Budget Offices
- Specialised funding for political parties to hire specialized budget staff



Rise of Independent Oversight Bodies

- Audit Offices
- Fiscal Councils (EU fiscal framework)



THE COVID-19 SHOCK TO PARLIAMENTS



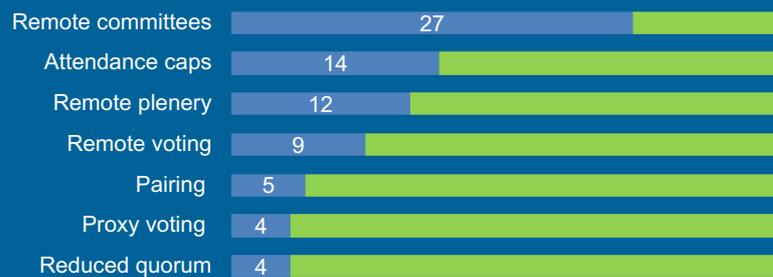
Covid-19 Challenges to Parliament's Role

- Threatened the practical ability of Parliaments to meet
- Required fast action to enact policy responses



Covid-19 caused practical disruptions

- Legislative sessions were halted and legislatures had to adapt to remote working and safety precautions:



Number of OECD legislatures that introduced measure shown in blue.



Fast action with existing tools

- Reallocations across budget programmes
- Supplementary budgets
- Provisions to suspend fiscal rules
- Leveraging loans and guarantees
- Contingency reserves and rainy-day funds



Fast action by **empowering the executive**

- Declaring states of emergency
- Issuing decrees by heads of state
- Empowering cabinet or individual ministers with emergency expenditure and law-making authority



Fast action with **improvised budget procedures**

- Invoking fast-tracked approval procedures
- Limiting the role of upper chambers
- Relying on emergency advances and retroactive funding approval
- Using extra-budgetary entities and external grants
- Limiting explanatory budget statements and other fiscal planning information



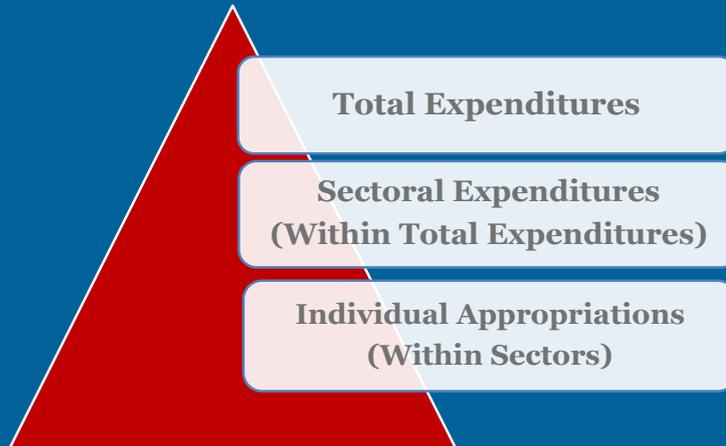
THE WAY FORWARD



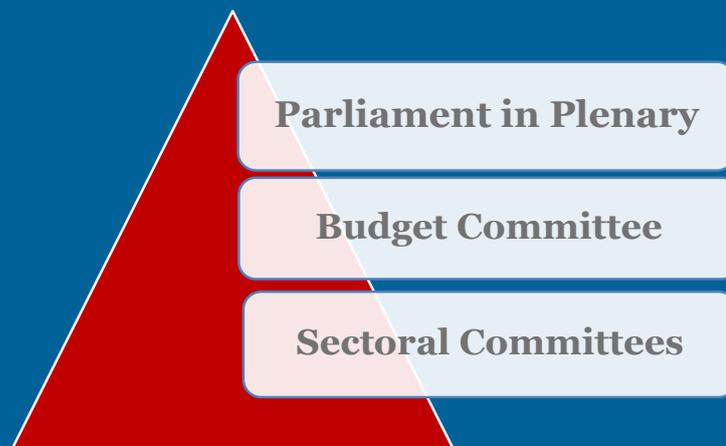
THE CHALLENGES

- **Fiscal Responsibility: Parliaments and Fiscal Discipline**
- **Trust: Parliaments and Citizen Engagement**

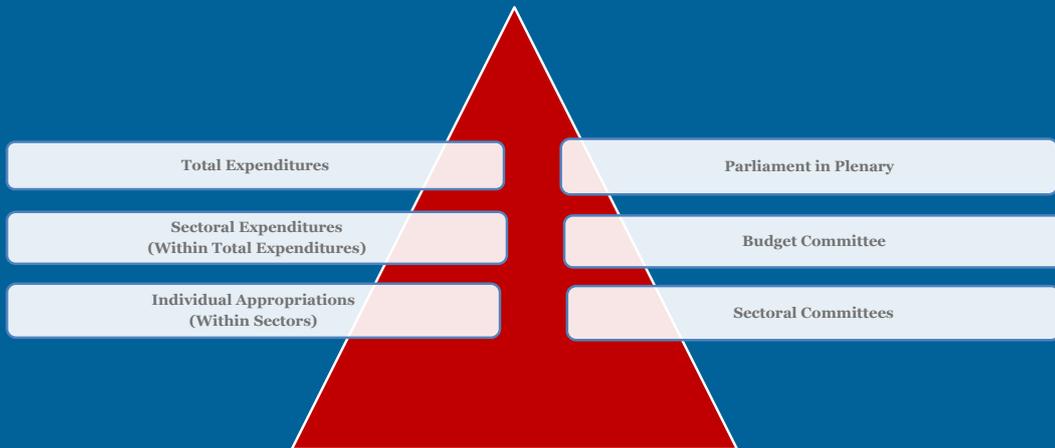
Approving the Budget - I



Approving the Budget - II



Approving the Budget - III



Committee Hearings

- A profound focus on citizen engagement
- Committees should engage with a range of stakeholders, including civil society organizations, with diverse perspectives.
- Committees should use modern communication technology to further outreach to stakeholders.
- In general, committee hearings should be open to the public and/or broadcast through television or online.



A note on “participatory budgeting”

- A “Niche”
 - Only used for very small part of the budget
 - Almost exclusively used at local levels
 - Can be used to bypass legislatures



In conclusion...

- The Role of Parliament in the Budget Process is Under *Increasing Stress* in Many Countries
- To (Re-) Establish Their Role:
 - Parliaments Need to Demonstrate their Commitment to Fiscal Responsibility through Appropriate Institutional Arrangements
 - Parliamentary Committees Need to Emphasize Citizen Engagement on Budgeting Issues in order to Foster Trust
- Parliaments Need Commensurate Resources in Order to Fulfil their Role in the Budget Process



Thank You !

Jón Blöndal

Head, Budgeting and Public Management

Directorate for Public Governance

OECD

jon.blondal@oecd.org

CBO의 미 의회 지원



미국 의회예산처장 Phillip L. Swagel

Congressional Budget Office
Nonpartisan Analysis for the U.S. Congress



CBO의 미 의회 지원

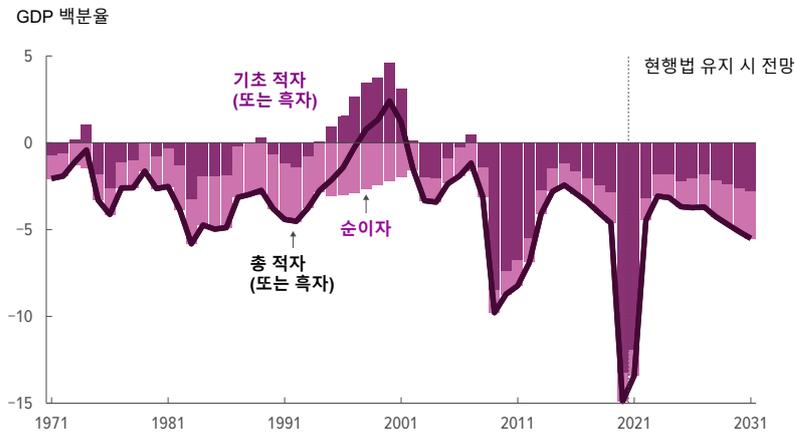
2021. 7. 12

대한민국 국회예산정책처 발표 자료

필립 스웨글(Phillip L. Swagel)
CBO 처장

주관 부처 정보: <https://korea.nabo.go.kr>

미국의 연방 재정 적자



CBO, 「예산과 경제 전망 업데이트: 2021~2031년」(2021. 7) www.cbo.gov/publication/57218, GDP = 국내총생산

1

CBO의 임무

미국 의회예산처(이하 CBO)는 예산과정에서 의회가 수행하는 막중한 역할을 지원하기 위하여 설립되었다. 매년 연방 예산안을 제출하는 것은 대통령이나, 지출과 조세에 관한 법률은 헌법이 요구하는 바에 따라 의회가 제정한다.

CBO는 예산 및 경제 관련 사안에 대하여 객관적이고 공정한 분석을 제공한다. CBO는 철저하게 비당파적 기관이며, 정책 제안을 하지 않는다.

CBO는 법률에 명시된 과정, 또는 예산위원회 및 의회 지도부와 협력하여 자체적으로 개발한 과정을 준수한다. CBO의 주된 역할은 예산위원회, 세출위원회, 세입위원회, 재정위원회의 소관 업무 수행에 조력을 제공하는 것이다.

2

분석의 객관성, 공정성, 비당파성

CBO는 전문성을 근거로 인재를 채용하며 이들의 정치적 소속을 고려하지 않는다. CBO는 예비 분석관이 개인적 관점과는 별도로 객관적 분석을 수행할 역량을 갖추었는지 면밀히 검토한다.

CBO는 상이한 법안을 분석함에 있어 일단의 공통적인 가정(假定)을 적용함으로써 추계의 일관성과 공정성을 보장한다.

추계는 본질적으로 불확실하나, CBO는 잠재적 결과들의 분포에서 중간에 위치하는 추정치의 산출을 목표로 한다.



3

법안의 영향에 대한 추계 산출

CBO는 상임위원회(full committee)의 거의 모든 법안에 대하여 그 비용의 공식적인 추계를 작성한다. 일반적으로 연간 600~800건의 비용 추계가 작성된다.

이러한 추계에는 연방위임명령(federal mandate)이 주 정부, 지방 정부, 자치 정부에 미치는 영향이 포함된다.

이와 별도로, CBO는 세출과정 각 단계의 추계를 세출위원회에 제공한다.

CBO는 또한 의원의 법률안 입안 시 필요한 수많은 예비추계(preliminary estimate) 및 기술지원 요청에 부응한다.



연방예산처(CBO)

비용추계

2020. 11. 20 수정

요 약			
S. 3591, 2020 미국의 수자원 기반시설법			
상원의회 환경 공공사업위원회의 보고에 따름(2020. 5. 11)			
예산연도, 백만 달러	2021	2021~2025	2021~2030
직접지출	65	426	1,228
세입	0	-9	-100
적자의 증가(또는 감소)	65	435	1,328
세출에 따른 지출	292	10,076	16,261
법정 pay-as-you-go 절차 적용 여부	적용됨	위임명령효과(Mandate Effects)	
2031년 기점으로 임의의 연속되는 4회의 10년 기간 동안 예산상의 적자 증가	< 50억 달러	정부 간 위임명령 포함 여부	해당없음
		민간부문 위임명령 포함 여부	해당없음

4

예산 및 경제 전망 작성

CBO는 연방 지출 및 세수 관련 현행법이 전반적으로 유지된다는 가정 하에 예산 및 경제 관련 전망치를 주기적으로 발표한다. 이러한 기준선(baseline projections) 전망은 심의 대상 연도를 기점으로 향후 10년을 포괄하며, 의회예산과정에 사용된다.

CBO는 표준적인 10년을 넘어서는 예산 전망도 의회에 제공한다. 이 전망은 향후 30년에 초점을 맞추어 인구학적 추세, 경제 발전, 보건의료 비용 등이 연방 지출, 세입, 적자에 미치는 효과를 예측한다.

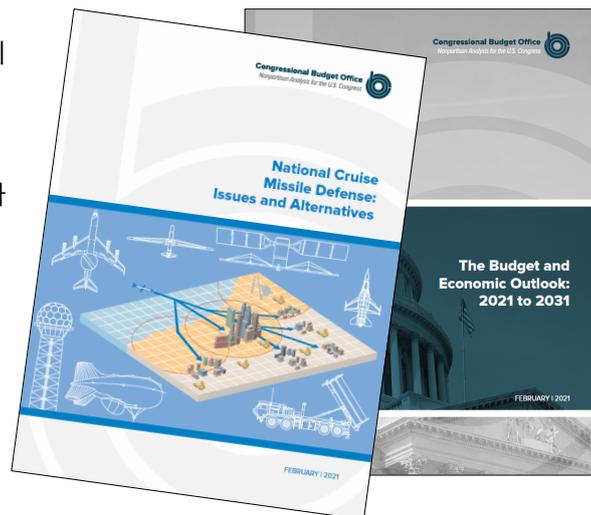
CBO의 경제 전망은 GDP, 실업률, 인플레이션, 금리 등 주요 경제 변수를 비롯하여 그밖에 광범위한 경제 지표를 포괄한다.

5

연간 70여 건의 보고서, 의회증언기록, 연구논문 발표

CBO 보고서는 지출사업, 세법, 예산 및 경제 관련 도전요인 등 연방 정책의 모든 주요 영역을 섭렵한다.

대개 보고서는 검토 중인 연방 사업계획이나 세제에 변화를 가할 수 있는 선택지를 제시하나, 정책 제안은 하지 않는다.



6

2020~2021년 팬데믹 중 여러 차례의 전망치 수정

CBO는 팬데믹으로 인한 급속한 경기 하락에 발맞추어 예산 및 경제 전망을 더욱 빈번히 수정하였다.

2020년 1월과 3월에 정례적으로 기준선 전망을 발표한 CBO는 팬데믹으로 인한 중대한 영향을 반영하여 4월에 수정된 경제 전망을 내놓았다. 이 전망치는 경기 하락의 막대한 타격을 입은 단기 예산 전망의 예비추계, 그리고 봄에 제정된 팬데믹 관련 주요 법률을 고려하였다.

CBO는 2020년 5월에 경제 전망을 재차 수정하였다.

마지막으로, CBO는 30년에 걸친 장기 예산 전망을 비롯한 모든 종류의 예산 및 경제 전망을 정규 일정을 준수하여 지난 여름에 발표하였다.



7

팬데믹 중 제정된 주요 법률의 10년(또는 11년) 비용 추산

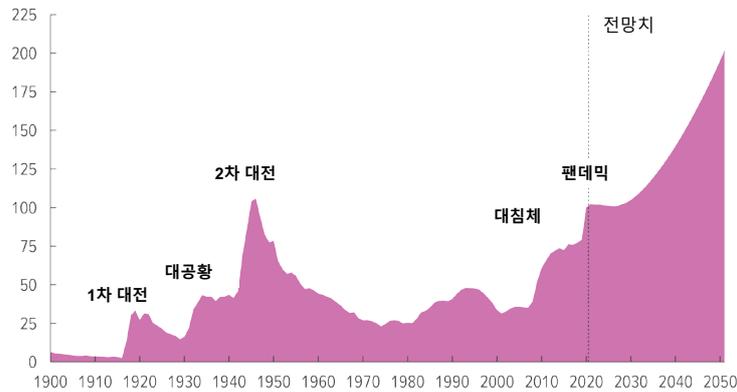
- 코로나바이러스 준비 및 대응 추경법(Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act), 2020(H.R. 6074, 2020년 3월): 80억 달러
- 가족 우선 코로나바이러스 대응법(Families First Coronavirus Response Act)(H.R. 6201, 2020년 3월): 1920억 달러
- 코로나바이러스 지원, 구호 및 경제안정법(Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act)(H.R. 748, 2020년 3월): 1조 7000억 달러
- 급여보호사업 및 보건의료강화법(Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act)(H.R. 266, 2020년 4월): 4830억 달러
- 통합 세출법(Consolidated Appropriations Act), 2021(H.R. 133, 2020년 12월): 팬데믹 관련 1조 달러 + 정규 세출
- 2021 미국 구조계획법(American Rescue Plan Act of 2021)(H.R. 1319, 2021년 3월): 1조 9000억 달러



8

막대한 장기 재정 적자에 봉착한 미국

GDP 백분율



미국의 국가채무는 2031년에 GDP의 107%에 도달하면서 역대 최고치를 갱신할 것으로 전망된다.

현행법 하에서 이는 지속적으로 증가하여 2051년에는 GDP의 202%에 육박하고, 당해 재정 적자는 13%를 달할 것이다.

CBO, 「2021 장기 예산 전망」(2021년 3월), www.cbo.gov/publication/56977

9

CBO는 앞으로도 팬데믹이 야기한 중대한 분석적 질문을 연구하고 의회에 정보를 제공할 것

분석적 질문에는 2020~2021년의 상황이 다음의 항목에 미칠 영향이 포함된다.

- 생산성
- 경제활동참가율
- 출생률과 사망률
- 보건의료 이용 및 지출
- 금리
- 인플레이션
- 잠재산출량(potential output)
- 여타 핵심 인자

10

추가 정보를 위한 참고자료



미국의 예산 및 경제 전망에 관한 논의: www.cbo.gov/topics/budget

CBO가 의회에 제공하는 예산 및 경제 관련 데이터: www.cbo.gov/data/budget-economic-data

법률에 대한 CBO의 비용 추계: www.cbo.gov/cost-estimates

현재 진행 중인 CBO 업무에 관한 추가 정보: www.cbo.gov/publication/57253

CBO's Support of the U.S. Congress

Phillip L. Swagel,
Director, Congressional Budget Office



Congressional Budget Office
Nonpartisan Analysis for the U.S. Congress



CBO's Support of the U.S. Congress

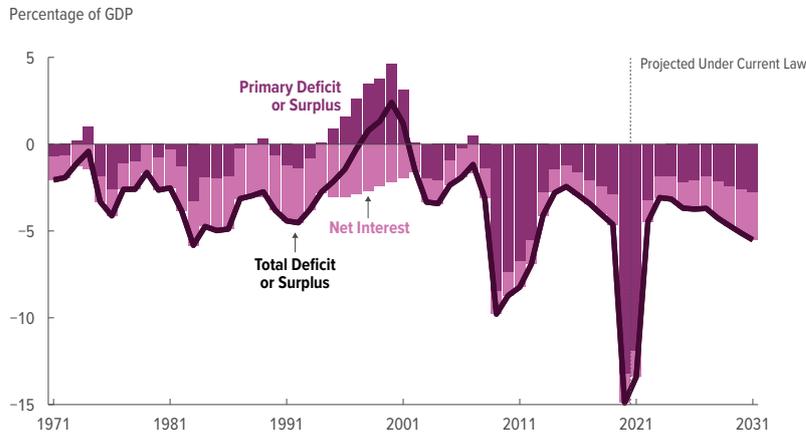
July 12, 2021

Presentation to the National Assembly Budget Office,
Republic of Korea

Phillip L. Swagel
Director

For information about the host, see <https://korea.nabo.go.kr>.

The Federal Budget Deficit in the United States



Congressional Budget Office, *An Update to the Budget and Economic Outlook: 2021 to 2031* (July 2021), www.cbo.gov/publication/57218. GDP = gross domestic product.

1

CBO's Mission

CBO was established to support the Congress as it carries out its significant role in the budget process. The President proposes a federal budget each year, but spending and tax legislation originates in the Congress, as required by the U.S. Constitution.

The agency provides analysis of budgetary and economic issues that is objective and impartial. CBO is strictly nonpartisan and does not make policy recommendations.

CBO follows processes that are specified in statute or that it has developed in concert with the budget committees and Congressional leadership. CBO's chief responsibilities are to help the budget, appropriations, ways and means, and finance committees with the matters under their jurisdiction.

2

CBO's Analysis Is Objective, Impartial, and Nonpartisan

CBO hires people on the basis of their expertise and without regard to political affiliation. The agency carefully considers whether potential analysts can perform objective analysis, regardless of their own personal views.

CBO uses a common set of assumptions when analyzing different legislative proposals to ensure that its estimates are consistent and impartial.

The agency's estimates are inherently uncertain, but its goal is to produce estimates that are in the middle of the distribution of potential outcomes.



3

CBO Prepares Estimates of the Effects of Legislative Proposals

CBO is required to produce a formal cost estimate for nearly every bill approved by a full committee. The agency usually produces 600 to 800 cost estimates each year.

Those estimates include the impact of federal mandates on state, local, and tribal governments.

Separately, CBO provides estimates to the appropriations committees at each stage in the appropriation process.

CBO also fulfills thousands of requests for preliminary estimates and technical assistance as lawmakers draft legislation.

 Congressional Budget Office
Cost Estimate

Revised November 20, 2020

At a Glance			
S. 3591, America's Water Infrastructure Act of 2020			
As reported by the Senate Committee on Environment and Public Works on May 11, 2020			
By Fiscal Year, Millions of Dollars	2021	2021-2025	2021-2030
Direct Spending (Outlays)	65	426	1,228
Revenues	0	-9	-100
Increase or Decrease (-) in the Deficit	65	435	1,328
Spending Subject to Appropriation (Outlays)	292	10,076	16,261
Statutory pay-as-you-go procedures apply?	Yes	Mandate Effects	
Increases on-budget deficits in any of the four consecutive 10-year periods beginning in 2031?	< \$5 billion	Contains intergovernmental mandate?	No
		Contains private-sector mandate?	No



4

CBO Prepares Budget and Economic Projections

CBO regularly publishes projections of budgetary and economic outcomes that are based on the assumption that current laws about federal spending and revenues will generally remain in place. Those baseline projections cover the 10-year period used in the Congressional budget process.

CBO also provides the Congress with budget projections beyond the standard 10-year period. Those projections, which focus on the next 30 years, show the effects of demographic trends, economic developments, and health care costs on federal spending, revenues, and deficits.

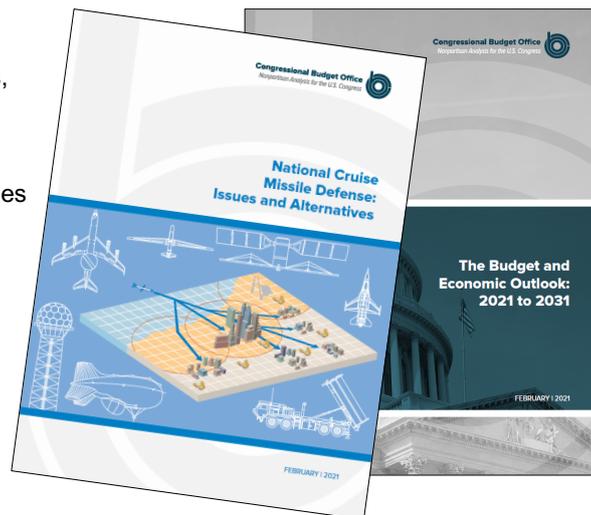
CBO's economic forecasts cover the major economic variables—gross domestic product, unemployment, inflation, and interest rates—along with a broad array of other economic measures.

5

CBO Publishes About 70 Reports, Testimonies, and Working Papers a Year

CBO's reports cover every major area of federal policy, including spending programs, the tax code, and budgetary and economic challenges.

The reports often present options for changes in the federal program or tax rule under consideration, but they make no recommendations.



6

CBO Frequently Updated Its Projections During the 2020–2021 Coronavirus Pandemic

Responding to the sharp economic downturn caused by the pandemic, CBO provided more frequent updates of its budget and economic projections than usual.

In 2020, after publishing baseline projections in January and in March (as usual), CBO released updated economic projections in April that included the severe consequences of the pandemic. Those projections also included preliminary estimates of the near-term budget outlook, an outlook greatly affected by the economic downturn and the significant pandemic-related legislation that was enacted in the spring.

CBO further updated its economic projections in May 2020.

Finally, in the summer, the agency published a full set of budget and economic projections, including long-term budget projections that spanned 30 years, keeping to its regular schedule.



7

CBO Estimated the Cost, Over 10 or 11 Years, of Major Legislation That Was Enacted During the Pandemic

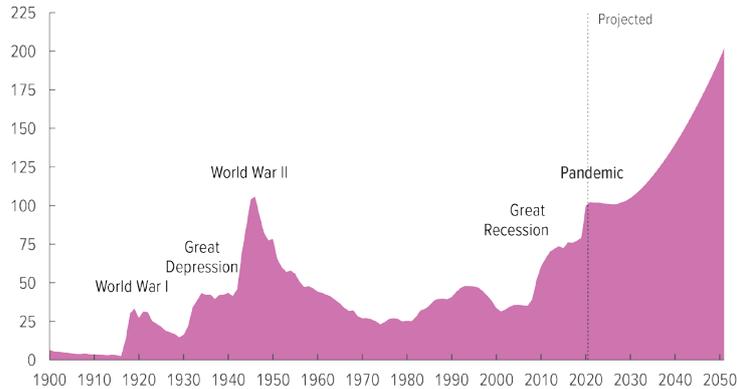
- Coronavirus Preparedness and Response Supplemental Appropriations Act, 2020 (H.R. 6074, March 2020): \$8 billion
- Families First Coronavirus Response Act (H.R. 6201, March 2020): \$192 billion
- Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act (H.R. 748, March 2020): \$1.7 trillion
- Paycheck Protection Program and Health Care Enhancement Act (H.R. 266, April 2020): \$483 billion
- Consolidated Appropriations Act, 2021 (H.R. 133, December 2020): \$1.0 trillion related to the pandemic, plus regular appropriations
- American Rescue Plan Act of 2021 (H.R. 1319, March 2021): \$1.9 trillion



8

The United States Faces Significant Long-Term Fiscal Challenges

Percentage of Gross Domestic Product



Federal debt held by the public is projected to reach 107 percent of GDP in 2031, surpassing its historical high.

Under current law, it would continue to climb thereafter—equaling 202 percent of GDP in 2051, when the deficit would amount to 13 percent of GDP.

Congressional Budget Office, *The 2021 Long-Term Budget Outlook* (March 2021), www.cbo.gov/publication/56977.

9

CBO Will Address Significant Analytical Questions Arising From the Pandemic and Provide Information to the Congress

Among those questions are how the developments in 2020 and 2021 will affect:

- Productivity,
- Labor force participation,
- Mortality and fertility,
- Health care utilization and spending,
- Interest rates,
- Inflation,
- Potential output, and
- Other key factors.

10

How to Find More Information



For discussion of the budget and economic outlook in the United States, see www.cbo.gov/topics/budget.

To find the budget and economic data that CBO provides to the Congress, see www.cbo.gov/data/budget-economic-data.

To find CBO's cost estimates for legislation, see www.cbo.gov/cost-estimates.

For more information about CBO's work in progress, see www.cbo.gov/publication/57253.

한국의 재정운용, 국회의 역할과 제도 개선 과제



이화여자대학교 교수 박정수

요약

우리나라는 최근 수년간 확장적 재정정책을 추진해오던 와중에 코로나19 위기를 극복하기 위해 획기적 예산지출이 더해진 상황이 지속되고 있다. 향후 재정의 건전성과 지속가능성을 회복하는 일이 무엇보다 중요하며, 이 과정에서 거시관리 업무를 수행하는 기획재정부 중심의 행정부에 못지않게 법과 예산을 결정하고 견제와 균형이 업(業)인 국회의 역할과 제도에 주목할 필요가 있다.

본 글에서는 우리나라의 최근 재정운용 현황을 살펴보고, 재정거버넌스 차원에서 국회와 행정부의 재정제도 운용성과에 대해 평가하고 지속가능한 재정운용을 위해 필요한 국회의 역할과 제도개선의 필요성을 검토한다. 강한 대통령중심제를 채택하고 있는 우리나라는 상대적으로 예산제도 관련 법규가 엄격하게 규정되어 있는 반면, 의원내각제를 채택한 대부분의 선진국들은 대개 느슨한 예산관련 법제도를 운영하고 있다. 코로나19는 수많은 정책실험의 계기가 되었고 위기대응 재정책대를 위한 제도 운용도 다르게 나타난다.

국회가 지속가능하고 책임 있는 재정운용의 지킴이와 길잡이 역할을 충실하게 하려면 실효성 있는 예산심의과정의 혁신이 중요하다. 우리나라 예산심의과정은 행정부 제출 예산안에 대해 일부를 삭감하고 이 중 일부를 대체하며 지역구 예산을 일부 증액하는 수준에 그치고 있다. 국회예산정책처가 장기재정전망과 비용추계를 하고 있고 국회법을 개정해 예산심의 기간을 늘리는 등 많은 제도적 노력이 경주되었으나 실효적인 성과에는 한계가 있다.

향후 전대미문의 저출산 고령화 추이 대응, 급격하게 위축되고 있는 성장잠재력과 양극화 심화 문제 해결 등에 있어 지속가능하고 제 역할을 하는 재정운용을 위한 대안은 국회의 거시재정운용의 역할 제고를 통해 견제와 균형 기제를 살리는 방향으로 설정되어야 한다. 첫째, 미래의 책무성을 확보하기 위해서는 국회 거시재정심의의 실효성 제고가 필수적이고 이를 위해 예산결산특별위원회를 전문화하고 재정운용의 큰 틀을 모니터링하며 총액 배분에 대한 의사결정을 전담하도록 한다. 둘째, 국회의 예산심의 과정이 미시적 사업 중심에서 탈피 거시적이고 지속가능한 나라살림 길잡이 역할로 바뀌어야 한다. 셋째, 유연하면서도 회복력에 초점을 맞춘 재정준칙을 법제화한다. 마지막으로 국회의 재정분석 지원기관인 국회예산정책처의 기능을 강화할 필요가 있다.

I. 팬데믹 위기와 한국의 대응

우리나라는 국가채무비율이 다른 선진국과 달리 향후에도 지속적으로 늘어날 전망이다. 국제통화기금(IMF)이 2021년 4월 7일 발표한 재정 모니터(Fiscal Monitor)에 따르면, 한국의 GDP 대비 국가채무비율은 2020년 48.7%(국제 비교 지표인 D2 기준, 기재부가 발표한 결산 자료는 D1 기준 44%)에서 2026년 69.7%로 21%p 급증하는 것으로 나타났다. 2026년 69.7%까지 올라가더라도 우리나라의 국가채무비율은 선진국 35개국 평균치 121.1%보다는 여전히 낮은 수준임에는 틀림이 없다. 그러나 2020년 35개국 중 11위 수준이었던 우리나라의 재정건전성 순위는 2026년 17위로 처질 것으로 예상된다. 실제 수준보다도 눈여겨보아야 할 부분은 2000년 16.68%, 2010년 29.49%에 비해 증가속도가 너무 가파르다는 점이다.

주요 선진국들은 코로나19로 인한 팬데믹 이후 급격히 늘어난 국가채무를 감축하기 위해 돈 풀기를 줄이며 재정건전성을 확보하려는 움직임을 보이고 있다. 하지만 우리나라는 아직 복지수준이 성숙단계에 이르지 못한데다 합계출산율이 0.8에도 못 미치는 인구구조와 타의 추종을 불허하는 고령화 속도로 재정건전성에 대한 부정적 전망에 힘을 보태고 있다. 일각에서는 이 같은 속도로 국가채무가 증가할 경우, 국가신용등급 하락 등 국가신인도 유지에도 문제가 생기지 않을까 우려한다.

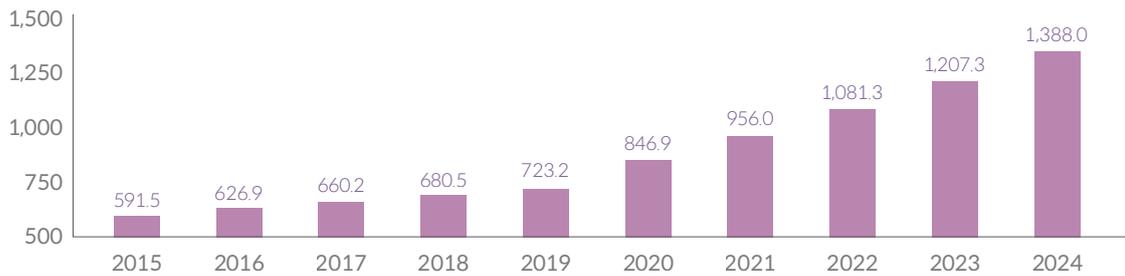
반면, 국가부채비율이 높고 급증하는 것은 무언가 불균형이 크기 때문이지만 이때 재정확대가 민간수요의 급속한 감소를 메워주고 구조적 문제를 수습하는 과정에서 생겨난 것이라면 불가피하다는 주장도 있다(하준경, 2021). 국가부채는 수치 그 자체보다는 근본 원인이 되는 민간부문의 불균

형, 즉 내수 부족, 양극화, 일자리 부족, 경상수지 적자 등에 주목하는 것이 더 중요하다는 주장이다. 결국 국제통화체제에서 위기를 촉발하는 요인은 기축통화 여부가 아니라 거시경제의 불균형이며 내수 위축과 대량실업이라는 거시경제위험이 더 크다는 점에서 팽창적 재정정책을 지지한다. 아베노믹스 이후 일본의 경우도 경제성장률이 국채이자율보다 높은 상태를 유지하는 상황에서는 재정지출의 확대에 대한 재정건전성에 대한 우려가 크지 않은 만큼 적극적인 재정역할이 강조되고 있다(원종학 외, 2020).

두 시각 모두 팬데믹 위기를 극복하기 위해 적극적인 재정정책을 운용한 부분에 대해서 긍정적인 평가를 내리는데 비해 향후 대응방안에 대해서는 생각이 다르다. 중요한 것은 재정건전화 맹신이나 비기축 통화에 대한 지나친 우려가 아니라 우리의 복지 성숙단계와 능력에 적절한 사회보험 재구조화 기제를 마련하고 유연하면서도 실효성 있는 재정통제제도를 갖추는 것이다. 미래에 대한 책무성을 확립하려는 재정제도가 잘 운용되도록 하는 노력이 행정부와 입법부 양자 모두에서 요구된다.

[그림 1] 우리나라 국가채무 추이

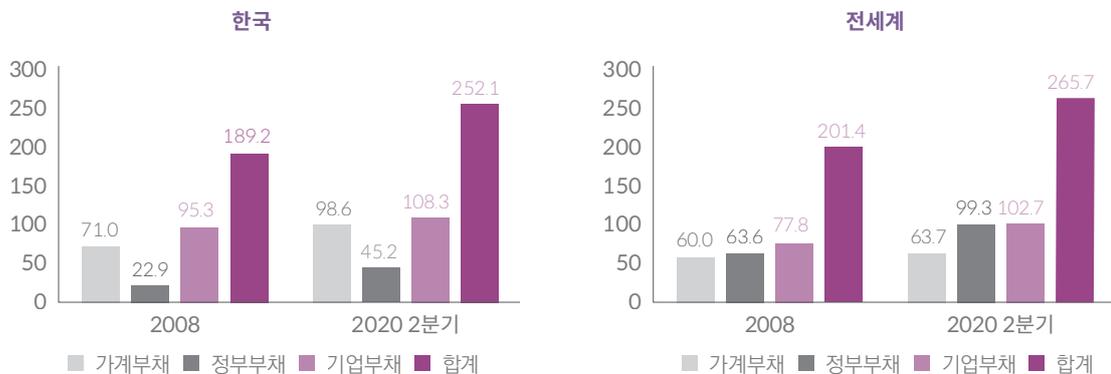
(단위: 조원)



출처: 기획재정부

[그림 2] 한국 총부채 현황

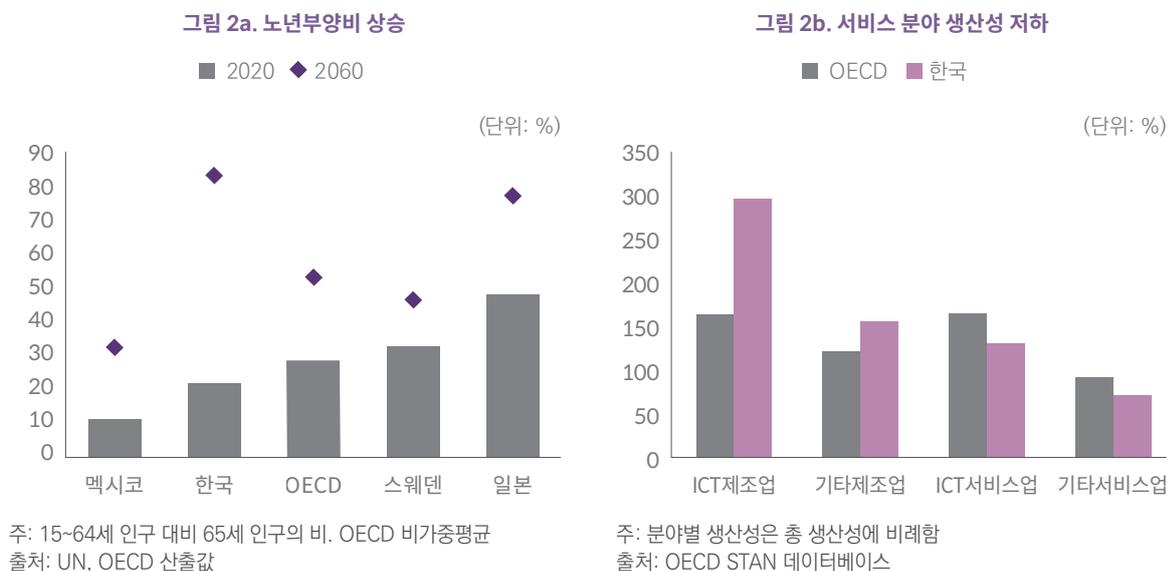
(단위: GDP 대비 %)



자료: 한국조세재정연구원, 국가별 총부채 및 부문별 부채의 변화추이와 비교, 2021.

우리나라는 정부부채만이 아니라 가계부채의 증가속도도 우려할만한 수준인바, 한국의 가계부채는 전 세계 주요국보다 빠른 속도로 늘어난 것으로 나타났다. 경기 회복과 함께 금리가 오를 경우 가계부채가 국내 경제에 큰 악재로 작용할 수 있다. 한국의 가계부채는 국내총생산(GDP) 대비 2008년 71.0%에서 2020년 2분기 98.6%로 27.6%p 늘어난 것으로 나타났다. 반면 같은 기간 선진국은 76.2%에서 75.3%로 조금 줄었고, 전 세계 가계부채는 60.0%에서 63.7%로 소폭 증가하는 데 그쳤다. 한국의 가계부채는 질적인 측면에서도 좋지 않다. 2019년 기준 단기(1년) 부채 비중이 22.8%에 달해, 프랑스(2.3%), 독일(3.2%), 스페인(4.5%) 등 해외 주요국보다 훨씬 높고 금융자산 대비 금융부채 비율도 47.2%(2019년 기준)로 프랑스(30.0%)나 영국(28.7%), 미국(17.3%) 등에 비해 높아 부채상환능력이 상대적으로 낮다. 금리가 오를 경우 부담이 커지는 것은 물론 상환 요구에 시달릴 가능성이 다른 나라보다 더 높은 셈이다. 가계부채의 경우 증가폭과 규모가 커서 집중 관리가 필요하며 특히 주택담보대출을 제외한 신용대출의 비중 및 규모가 해외 주요국 대비 매우 높은 수준으로 주의가 필요하다.

[그림 3] 한국의 고령화 수준과 서비스부문 경쟁력 비교



대부분의 OECD 국가에서도 다양한 수준으로 공유되는 바와 같이, 한국의 도전 과제는 특히 급속한 인구 고령화와 서비스 부문에서의 상대적으로 낮은 생산성을 들 수 있다. 한국은 OECD에서 가장 빠른 고령화 속도를 보이고 있으며 65세 이상 인구는 2060년까지 생산 가능 인구의 80%를 초과할 것으로 예상되고, 이는 OECD에서 가장 높은 비율이다. 감소하는 노동 연령 인구는 향후 수십 년 동안 GDP 성장에 부담을 줄 것으로 보인다.

한국의 사회복지지출 규모는 GDP의 11.1%(2018년)로 OECD 회원국 평균치 20.1%와 비교하면 매우 낮은 수준이다. 고령화와 저성장이 지속되면 세대간 재분배 문제가 더욱 심각해진다. 이 문제를 완화하기 위해서는 재정의 확대가 불가피해진다. 물론 건강보험, 국민연금 등 사회보험료 인상이 우선이나 정치적 부담은 보험료 인상이 더 클 수 있다. 저출산·고령화는 향후 복지지출을 지속적으로 확대시키는 요인으로 작용하는 동시에 생산가능인구를 감소시켜 경제성장을 제약함으로써 세입 기반을 약화시키게 된다. 국내외 기관들에 따르면 향후 한국의 잠재성장률은 계속 하락할 것으로 전망되고 있다. IMF(2018)와 대한민국 정부(2020)에 따르면, 2020~2030년 한국의 연평균 잠재성장률은 각각 2.2%와 2.3%, 2030~2040년 1.9%와 1.3%, 2040~2050년 각각 1.5%와 0.8%로 낮아질 전망이다. 우리나라 잠재성장률이 둔화되는 원인으로는 생산가능인구의 감소와 노동투입력의 약화, 투자부진과 자본축적 저하, 신성장산업 출현의 지연과 고부가 서비스업의 성장세 위축, R&D 투자 부문의 낮은 효율성과 취약한 인프라 등이 꼽힌다(홍준표·민지원, 2019).

[표 1] 한국의 연평균잠재성장률 전망치 비교

(단위: %)

	2020~2030	2030~2040	2040~2050	2050~2060
IMF	2.2	1.9	1.5	1.2
대한민국 정부	2.3	1.3	0.8	0.5

자료: IMF, 2018; 대한민국 정부 2020.

IMF(2018)에 따르면 불리한 인구구조 및 기타 구조적 취약점은 한국의 재정 전망 및 잠재적 성장에 장기적인 영향을 미칠 전망이다. 더욱이 미성숙한 사회복지시스템은 빈곤과 저소득층의 소비 감소를 초래한다. 연령 관련 지출로 인한 재정적 요구가 증가함에 따라 조세부담률 불변을 가정하면 폭발적인 부채 증가를 초래할 것으로 보인다. 이 시나리오에 따르면 통합 재정 수지는 2024년에 마이너스로 바뀌고 2050년에 GDP의 약 14%의 적자에 도달한다. 2050년까지 GDP의 100% 이상의 부채 수준이 발생하며, 이때 연령 관련 지출적자에 계속해서 상승 압력을 가할 것이다. 국회예산정책처(NABO, 2020)의 장기재정전망에서도 복지 지출 증가로 2060년 정부 채무 비율을 150%대 이상으로 예상한다. 적자에 대한 이러한 상승 압력은 실제 이자율 수준이 경제의 실질 성장률보다 크면 폭발적인 부채증가가 발생할 수 있다.

이상의 현황분석은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 1997년 동아시아 금융위기를 극복하는 과정에서 한국의 재정의 역할이 지대했으나 최근 코로나19 위기 대응을 제외하더라도 복지지출의 확장과 낮아지고 있는 잠재성장률 등으로 재정의 여력이 크게 낮아지고 있다. 둘째, 한국은 전 세계적

으로 가장 빠른 고령화추세를 보이고 있으며 다른 한편으로는 선진국 중에서 가장 낮은 합계출산율을 보이고 있다. 아직까지 사회안전망 등이 선진국 수준으로 조밀하게 마련되어 있지 못한 상황에서 향후 연금, 건강보험, 사회보험 등 재정지출이 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다. 셋째, 한국은 정부, 기업부채보다도 가계부채의 추이가 우려스러운 수준이다. 급격하게 늘고 있는 주택 담보 대출뿐만 아니라 신용대출을 포함한 가계부채의 관리가 향후 재정운용에 고려사항이 되고 있다. 넷째, 장기 잠재 성장률 전망과 재정전망을 살펴보면 적절한 구조조정과 함께 준칙에 기초하고 지속가능성에 초점을 맞춘 거시재정운용이 필요하다.

II. 예산제도와 재정운용성과

재정거버넌스는 의회와 행정부가 함께 재정을 운용하는 양식으로 정의할 수 있다(박정수, 2018). 우리나라는 행정부 주도, 그것도 기획재정부 예산실 중심의 예산편성과 재정운용이 이루어지고 있다.¹ 개발연대를 거치면서 이러한 집중화된 예산당국의 계획 및 건전성 중심의 재정운용이 상당한 성과를 거두어 왔다. 1980년대 이후 지속적인 세계 각국의 재정위기 상황 속에서 재정의 책임성 강화를 요구하게 되고, 이에 의회의 역할 강화를 위한 재정거버넌스 재설계 문제가 이슈가 되고 있다. 적절한 재정통제와 효율적 재정거버넌스를 구축하기 위해서는 재정권한 측면에서 감사원의 국회이관, 거시예산 결정과정의 강화를 위한 사전예산심의제도의 강화, 예산결산특별위원회(예결위)의 상임위원회(상임위)로의 전환 등 국회 제도의 재설계가 필요하다고 한다. 또한 예산과정 상에서도 예산의 생애주기 관리기능의 강화와 심의의결기간의 연장, 국회와 행정부와의 정보공유 시스템 구축, 결산 심사 종료시기의 명확한 규정과 예산심사기간 연장 등이 이루어져야 한다고 주장한다(박형준·김춘순, 2013).

권위주의 시대의 국회는 통법부(rubber stamp parliament)라 불렸으나 민주화의 진전 및 정책의 결정, 즉 입법과 예산심의라는 과정 충실화를 통해 국회의 권력이 상당히 강화되고 있다. 문제는 삼권분립이라는 민주주의 체제에서 국회의 통제력 강화가 재정위기 상황에서 복원력 회복에도 긍정적인 영향을 미치는가 하는 점이다. 사전에 거시예산한도를 설정하는 것은 긍정적인 영향을 미치며 재정준칙이 행정부 차원이 아니라 국회 차원에서 입법화되어 강제수단이 마련되는 경우 재정건전성 회복에 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

1. 문재인 정부에 들어서 주민들이 직접 예산편성에 참여하는 주민참여 예산제도를 확대해 국민참여 예산제도도 운영되고 있어 시민이 입법부를 통하지 않고 직접 예산운용에 참여하는 기제가 마련되었다.

우리나라는 2004년 예산과 재정개혁을 단행하여, 거시예산에 의한 재정편성과 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성제도, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템을 도입했다. 중기재정계획(mid-term expenditure framework)의 운용, 분권화된 기획예산기능, 통제중심이 아니라 성과중심의 예산운용, 복식부기 발생주의에 기초한 예산회계 정보시스템의 운용은 그 제도적 복잡성과 체계에도 불구하고 형식적 운용의 한계가 지적되고 있다.

국회의 거시예산과 재정개혁에 대한 이해와 전문성이 요구되고 있으나 국회의 재정개혁 정향(orientation)이 뚜렷하지 못하다고 지적되었다. 하지만 이에 대한 실증적인 연구는 많지 않다.² 2004년부터 2011년까지 예산결산특별위원회의 종합정책질의를 대상으로 내용분석(content analysis)을 실시한 선행연구에 따르면 국회는 아직까지 거시예산과 중장기 재정개혁에 대한 이해와 전문성이 부족한 실정이며, 과거의 관행적 예산심사와 지역예산과 같은 선심성 예산심의 활동으로 많은 문제점을 드러내고 있는 것으로 나타나며 이러한 현상은 현재도 크게 바뀌지 않고 있다.

국회의 예산심의가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위해 정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용해, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석한 연구도 있다.³ 국회예산정책처 설립 이후 감액비율과 총 수정비율이 높게 나타났다는 점에서 국회예산정책처 설립은 국회 예산심의의 실질화에 기여한 것으로 나타나기도 한다.

재정위기에 대한 대응에 있어서는 의회의 견제력이 작동하기를 기대하는 대통령 중심제에 비해 행정부와 입법부가 한 목소리를 내는 의원내각제 국가들이 비교우위가 있다. 미국을 제외하고는 실제로 코로나19 위기 대응을 위한 확장적 거시재정운용에 있어서 신속한 대응을 하고 있다. 사회적 거리두기 조치의 영향으로 가구와 기업이 받는 충격을 완화하고, 최악의 보건위기가 지나간 이후 경제활동을 재개할 수 있도록 유동성을 제공하고 직접적인 영향을 받는 가구에 대해 소득을 지원했다. 경제회복을 위한 경기부양 패키지의 규모도 상상을 뛰어넘었고 포용과 지속가능성이 강조되었다.

2. 박정수·신혜리, 거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태분석: 국회 예산결산특별위원회를 중심으로, 「의정연구 19-1」, 2013.
3. 정종선, 국회예산정책처의 설립이 국회예산심의에 미친 영향에 관한 실증적 분석: 국회 일반회계 예산안 수정비율을 중심으로, 「예산정책연구 6-1」, 2017.

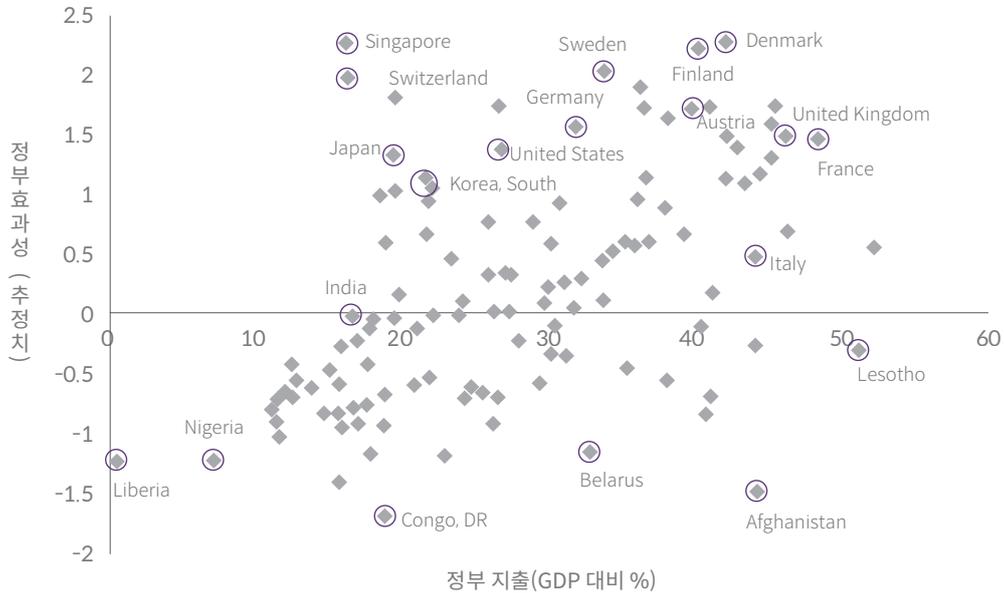
1. 행정부의 4대 재정개혁 관련 예산제도의 운용성과

우리나라 재정제도의 운용에 대한 평가는 선한 의지와 형식주의로 요약할 수 있다. 2004년부터 단행한 4대 재정제도개혁으로 선진화된 재정운용의 틀은 갖추었으나 정치 환경의 미성숙 등으로 쉽게 포퓰리즘에 흔들리며 제도의 실효성이 제대로 발휘되지 못하고 있다. 공무원연금을 비롯한 공적 연금개혁을 외치지만 인구감소와 고령화가 가파르게 진행되는 상황에서 미래 세대가 짊어져야 할 국가부채는 급속하게 확대되고 있다. 경기활성화 정책이 시행되면서 고삐가 풀린 가계부채도 빠른 속도로 증가하고 있고 부동산 가격은 침체와 폭등을 반복하는 등 안정화와는 거리가 멀다. 대기업 중심의 외형적 성장에도 불구하고 중소기업 중심으로 생산성 확산은 더디고 과실배분에 대한 불만은 사회불안정의 요소가 되고 있다. 공기업을 포함한 공공부문에서 추진 중인 생산성 증대와 사회적 가치 제고는 여의치 않은 반면 부채의 증가 및 공공부문의 규모 그 자체가 확대되고 있다.

왜 정책 의도는 선한데 그 정책의 결과는 기대에 부응하지 않고 오히려 예상치 못한 부작용이 크게 나타날까. 한국은 그동안 경제성장과 국가발전패러다임 속에서 분배와 복지보다 압축성장을 우선시해왔다. 대기업 중심의 경제성장을 통해 일자리를 늘리고 국민소득을 확대하는 고성장 경제구조를 지향하는 한편, 정부 및 공공기관 중심의 사회경제 체제를 통해 고성장 경제구조를 뒷받침하고 부족한 사회경제 서비스를 직접 제공하는 국가 운영 시스템을 만들어 왔다. 2000년대 중반까지 이러한 국가경영모델은 성공적인 것으로 평가받았으며 많은 개발도상 국가들의 벤치마킹대상이 되기도 했다. 2000년대 중반을 넘어가면서 한국형 국가발전전략이 실효성을 잃어 가는 와중에 4대 재정개혁을 단행해 적절한 제도개혁으로 평가받아 왔으나 환경의 변화에 대응한 체화가 제대로 이루어지지 않아 형식주의가 만연한 문제가 있다. 복지서비스 확대를 통한 사회적 안전망을 구축하고 내수기반을 확대하려는 정책도 국민들의 복지수요는 폭발시켰으나 정작 복지 사각지대 해소문제는 제대로 해결되고 있지 않다. 세수증대 등을 통한 안정적 재정수입이 확대되지 않은 상황에서 복지서비스의 확대는 국가 재정적자를 확대하고 미래세대가 짊어질 국가부채를 키우는 결과를 낳았다.

보다 구체적으로 행정부 중심의 재정개혁 제도 운영의 형식성을 논의해보자. [그림 4]는 정부지출의 효과성을 GDP 대비 정부지출과 세계거버넌스지표(Worldwide Governance Indicators, WGI) 중 정부정책의 효과성을 통해 살펴본 것이다. 아래 그림이 시사하는 바는 정부지출규모와 정책효과성은 체계적인 관계를 가지는 것은 아니고 주어진 정부지출규모에서 국가에 따라 다양한 정책효과성을 나타내고 있다는 것이다.

[그림 4] GDP대비 정부지출과 정부정책의 효과성



자료: World Bank Worldwide Governance Indicators and IMF Economic Outlook Database, 2013.

1990년대 민주화가 가속화되고 각 이익집단의 요구에 정치권이 휩쓸리면서 예산은 확대되기 시작하였다. 그리고 1997년 외환위기와 2008년 금융위기를 거치면서 재정 확대가 다시 추진되었다. 확장적 재정정책으로 인한 방만한 재정운영에 제동을 걸기위해 노무현 정부는 2004년부터 재정 개혁을 정부 개혁의 중요한 요소로 선정하고, 4대 재정 개혁을 추진하였다. 소위 국가재정운용계획, 성과 관리, 총액배분 자율편성(Top-down budgeting), 그리고 디지털예산회계제도가 그것이다. 그리고 이러한 조치에 대한 법적 근거를 마련하기 위해 2006년 종전의 예산회계법을 대체하는 국가재정법을 제정하였다. 동법은 재정 건전화와 효율성을 제고하기 위한 새로운 조치들을 포함하고 있다.

4대 재정개혁의 출발은 기획재정부 예산실의 집중화된 권한을 분산시키는 것에서 출발했다. 중앙예산기구는 총액과 한도만 결정하고 구체적인 사업은 개별 사업 부처에서 결정하도록 하는 것이었다. 이에 총액배분 자율편성 예산제도는 정보 비대칭을 극복하는 장치로서 중요한 의미가 있다. 개별 사업 부처가 사업의 내용을 가장 잘 알고 있기 때문에 중앙 예산기구가 구체적인 사업에 대한 개입을 최소화하려는 것이었다. 중앙 예산기구는 거시적 관점의 통제를 강화하는 노력을 하도록 했다. 따라서 중앙 예산기구는 총량적 재정규율(aggregate fiscal discipline)을 관리하고 개별 사업부처는 정보 비대칭을 극복하기 위해 개별 사업에 대한 결정을 책임지도록 설계했다. 그

리고 개별 부처의 사업 결정에 대해 중앙 예산기구는 사후적인 성과 평가 관리를 하도록 역할 분담을 하였다.

그러나 2008년 금융위기를 거치면서 다시 재정에 대한 압박이 시작되었다. 일체의 금융정책 수단이 효과성을 발휘하지 못하자 다시 재정지출을 통해 이를 극복하기 위한 조치들이 도입되었다. 일자리 예산과 저출산 대책 예산 등에 예산 조기 집행이 가미되면서 '밀어내기식' 예산운용이 만연하게 되었다. 한국의 4대 재정개혁이 갖는 매우 중요한 의미는 이들이 동시에 추진되고 시너지 효과를 발휘할 수 있었다는 점이다. 그러나 그것은 어느 하나가 허물어지면 서로 연동되어 실효성을 상실할 우려가 있다는 점도 내포하고 있다. 가장 큰 문제점은 개혁을 통해 하드웨어는 갖추었으나, 운영의 관점에서 소프트웨어가 부족했다고 할 수 있다. 즉, 형식은 갖추었으나 실질적인 운영이 이러한 취지를 따르지 못하고 있기 때문이다.

가. 총액배분 자율편성

총액배분 방식의 의사결정은 예산의 우선순위를 변경할 수 있는 계기를 마련했다. 예산 당국이 총액을 결정함으로써 예산의 전략적 기능이 강조되었다. 그리고 개별 부처가 현장에서 사업을 가장 잘 알기 때문에 사업부서에서 사업을 결정하게 했다. 이에 기획재정부 예산실은 성과평가, 전략과 기획, 조정 기능을 강화하도록 했다. 그러나 예산실이 개별 사업 심의에 관심을 갖게 되면서 총액배분의 실효성이 떨어지게 되었다. 부처에 대응하는 예산실의 구조로 인해 결국 개별 사업에 관심을 갖게 되고, 한편으로는 부처의 부풀리기 식 전략에 대응하기 위해서 개별 사업 심의가 불가피한 부분이 존재했다. 개별부처의 입장에서는 예산실에 대한 사업 설명 부담이 계속 발생했다. 총액배분 자율편성 예산제도의 쟁점은 ① 지출한도 실효성 상실, ② 중앙 예산기관과 부처의 기능분담체계의 한계, ③ 국회의 예산심의과정에서 부처별 한도의 무시가 주요한 원인이라고 할 수 있다. 자율편성 예산제도의 성공적인 운영을 위한 핵심은 지출한도의 설정인데 이러한 재정 규율이 지켜지지 못했다.

나. 성과평가

재정사업 자율평가 방식의 성과관리를 위해 재정사업에 대해 개별 부처에서 평가를 하고 기획재정부 예산실에서 상위 평가를 하는 체계를 갖추었다. 이는 개별 사업의 선택권을 사업 부처에 주고, 예산실은 성과 관리에 집중하려는 구조이며 계획, 집행, 성과의 지표 체계에 따른 성과평가 체계를 구축한 것이다. 형식과 절차 면에서 정교하게 설계되었으나, 내실을 보면 성과를 관리하는 체계를 갖추고 있지 못하다. 성과평가의 결과를 기준으로 줄 세우기를 하고 있으나, 정작 성과를 제고 할 수 있는 구조가 아니었으며 평가에 집착한 형식주의가 자리 잡았다. 재정사업 자율평가제도의 문제점으로

대상 사업의 특성과 성과목표를 연계하는 것이 부족했고, 성과목표를 제대로 설정하지 못하는 것은 사업의 방향성을 찾지 못하고 있다는 것으로 지적된다. 장기적인 효과를 대표하는 계량지표를 찾는 것은 전문가에게도 쉽지 않은 과정이다. 그리고 평가 점수에 집착하다 보니 중앙부처가 사업 성과를 관대하게 평가하는 문제가 발생하고 있다. 결과적으로 예산 규모가 클수록 사업 성과가 높은 것으로 나타나기도 했다. 결국 평가에 집착하지만, 사업의 성과 제고에는 도움이 되지 못했다는 것이다. 행정비용과 순응비용이 높은 방식이었으며 평가가 컨설팅의 과정으로 전환되지 못했다.

다. 중기재정운용

1997년에 제7차 경제개발 5개년 계획을 마지막으로 경제개발종합계획이 폐지되고 이를 대체하는 중기재정계획(Mid Term Expenditure Framework)으로서 국가재정운용계획이 도입되었다. 국가재정운용계획은 5년 단위의 재정 계획으로 참여를 확대해 세출에 대한 의견 수렴의 기회를 가졌다. 그러나 점차 예측 가능성이 낮아지고 구속력이 부족해 실효성이 떨어졌으며 2008년 금융위기, 2010년 이후의 저성장 기조 등으로 매년 계획을 수정하는 등의 한계가 드러났다. 지금은 예산과정에서 거시차원의 중기 전망을 재설계해보는 형식으로 운영되는 본질적 문제를 노정하고 있다.

라. 재무회계

우리나라가 세계적으로 모범적인 재정개혁을 한 것 중의 하나는 정부회계에 복식부기와 발생주의를 전면적으로 도입한 것이다. 2007년 국가회계법, 2016년 지방회계법의 근거로 갖추었고 매년 현금주의에 의한 예산과 결산 이외에 재무보고서도 별도로 발간하고 있다. 그러나 이는 결산을 담당하는 공무원과 디지털예산회계시스템(dBrain) 담당자 이외에는 별 관심을 두지 않는 보고서가 되고 말았다. 어렵게 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용의 자료를 산출하였지만, 예산관련 의사결정에 도움이 되는 정보가 생산되지 못했다.⁴ 이은경(2020)에 의하면 국가재무제표는 외부감사 등의 품질평가를 받지 않고 국회에 제출되고 있어 2011~2019년 동안 총 200.1조 원의 오류액이 집계되었고, 오류액도 불규칙적으로 발생함으로써, 국가재무제표의 오류가 통제되지 못하고 있다.

2. 국회의 재정개혁 관련 제도 운용 성과

개발연대의 독재정권을 거쳐 민주화가 이루어지면서 적대적 여야관계가 형성되었고 국회의 재정제도개혁도 실효성 측면에서 낮은 평가를 받고 있다. 국회는 삼권분립의 헌법정신에 따라 행정부가 제

4. 실제 2007년 개발한 디지털예산회계시스템(dBrain)과 오는 2022년까지 개발하고 있는 차세대 dBrain 시스템의 핵심은 통합재정정보를 실시간으로 생성해 재정관련 의사결정을 지원하는 것이다.

출한 예산안을 심의 의결하며 국정조사 등을 통해 성과를 모니터링하는 매우 중요한 역할을 부여받고 있다. 한국행정연구원이 2020년 2월 발표한 사회통합실태조사를 보면 가장 신뢰하는 기관으로는 의료기관을 꼽았고, 교육기관, 금융기관, 지방정부, 군대가 뒤를 이었다. 신뢰도가 가장 낮은 기관은 국회라고 한다. 통계청이 2020년 6월 조사에서 발표한 국민 신뢰도가 가장 낮은 정부 기관 역시 국회인 것으로 나타났다. 이어 검찰과 경찰 순으로 저조한 신뢰도를 보였다. 국회가 맡은 역할을 제대로 수행한다고 답한 비중은 19.7%(중복응답)에 그쳤다. 조사 대상 기관 7곳 가운데 유일하게 10%대를 기록했다. 가장 높은 신뢰를 받는 기관은 군대(48.0%)가 차지했다. 이어 지방자치단체(44.9%), 중앙정부(38.4%), 법원(36.8%), 경찰(36.5%), 검찰(32.2%) 순이었다.

이렇게 낮은 신뢰는 적대적 여야관계로 인한 대화와 심도있는 논의보다는 여야간 무한 대결의 모습이 국민들에게 그대로 투영되는 것이 큰 이유 중 하나다. 전진영(2015)에 의하면 ‘국회선진화법’으로 불리는 개정 국회법은 다수제 강화와 합의제 강화라는 상반되는 목적을 가진 일련의 의사절차 패키지로 구성되기 때문에, 그 영향력 역시 구체적인 절차와 제도의 수준에서 논의되어야 한다. 국회의장 직권상정요건을 엄격히 하고, 질서유지제도를 강화한 절차가 시행됨으로써 국회폭력 사태는 발생하지 않았고, 의안 자동 상정제의 시행에 따라 법안의 위원회 상정기간은 단축된 것으로 나타났다. 또한 국회선진화법 때문에 쟁점법안의 입법이 지연되고 입법교착이 발생했다는 경험적인 근거를 찾을 수 없었다. 입법지연과 입법교착이 여전히 발생하고 있는 것은 국회선진화법 때문이라기보다는 원내교섭단체간 협의 또는 합의에 기반하는 원내의사결정의 관행에 기인하는 바가 크나 여대야소의 경우 이러한 관행이 무시되는 문제가 있다. 입법지연을 방지하기 위해 설계된 일련의 절차들(안전신속처리제나 법사위 체계·자구심사 지연법안의 본회의 자동부의제도, 예산안 및 부수법률안의 본회의 자동부의제도)이 국회의 법안심의권이나 재정통제권을 약화시키는 결과를 초래할 수 있는 위험이 있다.

현행 국회 예산제도의 문제점으로 거시적 관점에서의 예산심사 부재, 예결위원의 전문성 부족, 쪽지예산 등의 문제점을 지적하는 목소리가 높다. 우선 예결위에서 거시적 관점에서의 예산심사가 이루어지지 못하고 있어 국가재정운영이 중장기적으로 타격을 정해 운영하는데 어려움이 있다. 무엇보다 예결위원의 임기가 짧아 전문성을 확보하기에 미흡한 환경이며, 지역구 예산을 우선적으로 확보하려는 쪽지예산문제를 예방하기 어려운 구조를 보인다.

국민들이 원하는 방향으로 예산이 편성되도록 국회가 예산편성권을 가진 행정부를 통제할 수 있어야 하나 현재 크게 세 가지 측면에서 문제점이 있다. 행정부, 즉 기획재정부가 예산안을 준비하는 기간은 상대적으로 길지만 국회가 이를 심사하는 기간은 두 달 정도로 너무 짧아서 심도있는 심사가 어렵다. 예산안의 내용이 비전문가도 이해할 수 있도록 잘 요약되어 공개되지 않기 때문에 국회 외부의 국민들이나 시민단체들은 예산안의 구체적 내용에 대한 의견을 형성하

기 어렵다. 또, 예결위 위원들이 자주 교체되어 전문성을 가진 의원들의 심도있는 예산안 심의도 기대하기 어렵다.

현재 국회에는 17개의 상임위가 구성되어 있고 그 중 운영위원회와 정보위원회, 여성가족위원회는 겸임위원회로 운영되고 있다. 그밖에 법제사법위원회, 정무위원회, 기획재정위원회, 교육위원회, 과학기술정보방송통신위원회, 외교통일위원회, 국방위원회, 행정안전위원회, 문화체육관광위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 산업통상자원중소벤처기업위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 국토교통위원회가 기능별로 구성되어 있다. 부처소관 상임위와 예결위의 합리적 역할조정이 관건이다. 특히 기획재정위원회와의 역할조정도 집중적으로 논의되어야 한다. 현행 제도의 문제점으로 현재 예산안 심사는 소관 상임위 예비심사와 예결위 종합심사로 구분되는데 상임위의 예비심사 뿐만 아니라 예결위의 종합심사 또한 미시적 심사에 그치고 있어 중복에 따른 예산안 심사의 비효율성이 발생하고 있다. 또한, 상임위 감액사항은 예결위에서 대부분 수용되고 있으나, 상임위의 과도한 증액요구에 대해 예결위에서 특별한 원칙 없이 심사를 하는 추세는 개선되어야 한다.

국경복(2015)은 국회의 예산심사권 한계 노출로 거시예산에 대한 전문성 부족과 형식적 심사를 지적하고 있다. 국회와 정부간 정보의 비대칭성과 예결위의 겸임에 따른 전문성 부족이 가장 중요한 이유라고 한다. 상임위와 예결위의 이중 심의와 국회의 예산안 수정비율이 낮고, 겸임형식의 예결위원 선임방식과 예결위원의 단년도 교체관행으로 매년 위원의 교체율이 80% 수준에 이르러 전문성의 축적이 어렵다는 점 등으로 인해 국회 예산 심의가 형식적으로 이루어지고 있다.

[표 2]와 [표 3]에 나타난 바와 같이 상임위의 예비심사는 삭감보다는 증액위주로 이루어지고 있으며, 상임위에서 삭감된 부분은 예결위의 계수조정위원회에서 대부분 그대로 반영되고 증액에 대해서는 전면적인 재심사를 통해 부분적으로 반영되고 있다. 2011년 이전에는 반영비율이 연도별로 상이하고 매우 부분적으로 반영된 반면, 2012년 이후에는 최근 2년을 제외하고는 상임위 증액금액의 3~40% 수준을 반영하는 데 그치고 있다.

[표 2] 상임위원회의 세출예산안 예비심사 결과(2003~2021년)

(단위: 억원)

회계연도	정부예산안	삭감	증액	증감	증감률
2003	1,116,580	△790	27,485	26,695	2.4%
2004	1,175,429	△3,793	82,140	78,348	6.7%
2005	1,315,110	△18,363	78,259	59,896	4.6%
2006	1,765,256	△937	24,129	23,192	1.3%
2007	1,781,116	△1,134	37,962	36,828	2.1%
2008	1,962,484	△7,112	35,719	28,607	1.5%
2009	2,176,111	△12,658	126,803	114,146	5.2%
2010	2,533,545	△6,566	82,230	75,665	3.0%
2011	2,644,629	△31,329	19,603	11,726	0.9%
2012	2,832,152	△19,762	108,460	88,698	3.1%
2013	2,975,135	△15,916	122,581	106,665	3.6%
2014	3,110,702	△7,755	102,042	94,287	3.0%
2015	3,215,208	△11,889	147,579	135,690	4.2%
2016	3,299,092	△10,861	79,620	68,759	2.1%
2017	3,347,890	△19,344	108,976	89,632	2.7%
2018	3,679,491	△2,979	77,674	75,193	2.0%
2019	3,272,966	△4,381	138,009	133,628	4.1%
2020	3,524,136	△29,403	93,508	64,101	1.8%
2021	3,708,954	△8,160	95,794	87,634	2.4%

주: 기금을 제외한 세출예산안 순계 기준이나, 회계·기금 간 내부거래는 포함되어 있으며, 단수 차이로 합계에 차이가 발생할 수 있음

[표 3] 상임위원회에서 증액된 예산의 예산결산특별위원회 조정소위원회 반영 현황

(단위: 억원, %)

회계연도	상임위 증액금액	조정소위 반영증액금액	반영비율
2000	25,276	731	2.89
2001	41,166	3,982	9.67
2002	30,106	8,560	28.43
2003	27,485	1,550	5.64
2004	82,141	6,633	8.07
2005	78,259	5,154	6.59
2006	24,129	10,894	45.15
2007	37,962	35,242	92.83
2008	35,719	537	1.50
2009	126,803	16,327	12.88
2010	82,230	40,492	49.24
2011	19,603	19,603	100
2012	108,460	33,062	30.48
2013	122,581	41,858	34.15
2014	102,042	26,849	26.31
2015	147,579	39,537	26.79
2016	79,620	27,069	34.00
2017	108,976	51,424	47.19
2018	77,674	36,773	47.34
2019	138,009	39,984	28.97
2020	93,508	74,752	79.94
2021	95,794	73,739	76.98

주: 기금을 제외한 세출예산안 순계를 기준으로 함

아래 [표 4]에서 보듯이 정부가 회계연도 120일전에 예산안을 제출해도 국정감사와 함께 이루어짐에 따라 실질적 예산심의기간은 20일 내외에 불과한 것으로 나타난다. 상임위 예비심사, 국정감사 및 법률안심사 등에 따른 예결위 활동제약도 문제다. 코로나19 여파로 예외적인 21대 국회인 2020년 예결위를 제외하면 대개 비슷한 경향을 보인다. 구체적으로 20대 국회인 2019년 예결위 예산관련 회의일수는 소위원회(11차)를 포함해서 20일에 그치고 있다.

[표 4] 2019년 예결위 회의 내역

본회의		소위원회	
제1차	9.2	예산안등조정소위 제1차: 11.11	
제5차	10.22 결산 및 예산관련 공청회 시작	예산안등조정소위 제11차: 11.27	
제13차	11.8 예산안등조정소위 구성	결산심사소위 제1~3차: 9.17, 18, 10.22	

1990년 이후 최근까지 대부분 법정시한을 넘겨 예산안이 의결되고 있다. 2012년 5월 국회법의 개정(가칭 국회선진화법)으로 여야의 갈등이 극에 달했을 때마다 국회에서 몸싸움과 폭력을 추방하고 예산안을 헌법이 정한 기간 안에 통과시키는 것이 가능해졌지만, 문제는 심의의 질이라 하겠다. 예산심의에 실질적 영향력을 행사하는 11인의 계수조정소위 구성에 걸리는 기간이 [표 4]에서 보듯이 정부안제출 이후 70일이나 소요되고 있다.⁵

이겨레·함성득(2008)은 조직의 ‘자율성’, ‘적응성’, ‘복잡성’, ‘통합성’이라는 네 가지 기준을 사용하여 ‘국회예산정책처’(National Assembly Budget Office)의 제도적 발전과정을 분석하고 있다. 국회예산정책처(예정처)가 미국의 의회예산처(Congressional Budget Office)를 벤치마킹하였으나 제도적 환경이 전혀 다르다는 점에서 실효성의 문제를 제기한다. 2003년에 설립된 예정처의 설립취지는 정치적 중립성을 유지하면서 행정부의 재정전문성에 대응하는 입법부의 제도적 재정전문기관으로 정착하는 것이었으나 인사권과 조직권, 예산권의 한계를 보이고 있다. 하지만 국가간 비교의 한계를 감안하더라도 OECD(2016)의 18개 독립재정기구(Independent fiscal institutions) 분석보고서에 따르면 원칙차원에서는 처장의 임기를 제외하고는 우리나라 예정처의 위상이 글로벌 가이드라인에 부합하는 것으로 평가되고 있다.

III. 제도 개선 방향

위에서 제기한 문제들을 풀고 미래 책무성을 확보하기 위해서는 국회의 예산심의과정 전체가 거시 중심으로 바뀌고 한도설정 등 견제 역할(watchdog)을 제대로 할 수 있도록 하는 제도개편이 필수적이다. 자카리아(Zakaria, 2003)가 갈파하는 바와 같이 우리의 민주주의 체제는 여론의 압력에 취약하며 조직화된 이익집단의 특수이익에 의해 희생되기 마련이므로 이를 감안한 제도설계가 요청된다. 기획재정부 예산실 중심만으로는 중장기 준칙에 의거한 거시재정운용을 기대하기에는 미래환경

5. 국회 선진화법은 2010년 12월 ‘2011년 예산안’을 날치기 처리한 직후부터 논의되기 시작했다.

이 우호적이지 않기에 이를 강제할 수 있는 기제가 국회차원에서 마련되어야 한다.

1. 예산결산특별위원회의 전문화 및 상임위원회화

국회 예산결산특별위원회 소속 위원들의 국가재정에 대한 이해와 전문성이 떨어진다는 지적이 끊이지 않았다. 상임위원회가 아니라 상설화되었음에도 불구하고 예산·결산 시기에만 가동하는 겸임 특별위원회로 구성돼 정부 예산 편성 과정을 깊이 있게 들여다보기 어렵다는 점 때문이다. 1년 단위인 예결위 위원들의 짧은 임기, 그리고 중첩적 소속의 특별위원회 성격이 문제다. 예결위는 1953년 일반 상임위로 설립되었다. 1963년 정기국회 중 한시적으로 활동하는 비상설 특별위원회로 전환해 15대 국회까지 운영되다가 2000년에는 상설 특별위원회로 전환됐다. 따라서 예결위를 거시재정에 특화된 상임위로 전환해 위원들의 2년 임기를 보장할 필요가 있다. 국회 예산 및 결산 심의의 문제점과 영향요인들에 대한 연구에서 정치적 문제, 짧은 심의기간, 상임위와 예결위의 단계적 심사구조, 의회의 전문성 부족, 상설 특별위원회 운영의 한계, 행정부 주도 예산안 편성의 문제, 전문적 보좌기구 및 인력의 한계 등이 지적되었다(조택·이근주, 2012). 예결위가 상임위로 전환되면 기획재정위원회와의 역할조정도 함께 이루어져야 하며 거시총량과 한도설정이라는 기능 중심으로 역할구성이 가능할 것으로 본다.

예결위가 거시총량을 전담하게 되는 탑다운(Top-down) 예산심사를 담당하게 되는 경우 현재 우리나라는 행정부가 예산편성을 독점하는 상황이기 때문에 이에 대한 효과적인 견제가 필요하다. 중앙예산기관의 역할에 대한 대응이 필요하고 국회 내에도 이를 전담할 수 있는 조직이 요구된다. 다만 이 경우에는 예결위의 권한이 상당히 강해지고 집권화되기 때문에 이에 대한 민주적인 통제 문제가 반드시 제기될 수밖에 없다. 이런 상황에서 재정준칙, 즉 시민들이 아주 단순하게 이해하고 바로 예산결산위원회의 의사결정을 통제할 수 있는 투명한 재정준칙이 필요하고 그것의 하나로써 수입지출균형(paygo) 제도를 심각하게 고려해 볼 수 있다.⁶

2. 국회 예산심의 절차의 거시 중심 방향성 전환

지속가능한 거시재정운용을 위해서는 미시적이고 중복적인 현재 국회의 예산심의절차가 거시 중심으로 전환될 필요가 있다.⁷ 앞에서 예산심의가 시간적으로 두 달에 그치는 등 제한적이고 상임위와

6. 수입지출균형제도는 “법정지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 의사결정을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증거나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 수반되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 수입지출균형준칙을 말한다.

7. 우리나라의 세입전망은 보수적으로 이루어지곤 해 국회에서 세입추계기관인 한국조세재정연구원의 전망치에 대한 신뢰성 문제가 제기되었다. 이에 따라 한국조세재정연구원장의 성과지표에 세입전망의 정확성이 들어가기도 했다. 장기추계에 있어서는 각종 파라미터 값의 가정이 낙관적으로 설정되어 실제 추세와는 거리가 있는 전망치가 발표되기도 한다.

예결위의 심의가 중복적, 분절적이며 형식적이라는 문제점을 지적했다. 우리나라의 모든 재정운용은 행정부 중심으로 여전히 일반회계/특별회계 중심의 회계단위와 현금주의의 단계에 머무르고 있고, 재정통계시스템은 국내용과 국제보고용에 차이가 있다. 이러한 제반 문제가 치열하게 논의되기 위해서는 행정부가 국가재정운용계획을 작성하고 재정전략회의를 통해 총량이 정해지는 시점에 국회의 거시예산심의가 시작되어야 한다.⁸

현재의 행정부 중심 장기재정전망은 지나치게 제한적인 재정지표에 대해 편향적인 해석을 함으로써 미래의 재정에 대한 총체적 모습을 보여주지 못하고 있다. 기껏해야 총수입과 총지출, 그리고 이를 기초로 한 재정수지, 국가채무를 보여주는 정도에 불과하다. 국민연금, 건강보험, 군인 및 공무원연금, 사학연금 등 사회보험에 대한 지속가능성 논의는 찾아보기 어렵다. 따라서 국회 예산심의과정에서 글로벌 표준의 엄정한 장기재정전망을 통해 일반정부 지출의 기능별 분류, 일반정부 부채, 비금융공공부문 부채, 공공부문 부채, 다양한 재정위험 요소들이 갖는 경제적 의미 등을 해석함으로써 재정의 지속가능성에 대한 경각심을 일깨워야 한다.

영국과 스웨덴의 재정책임기관 운영사례를 살펴보자. 영국과 스웨덴 등은 물론 의원내각제라는 점에서 한국과 직접적으로 비교하기에는 한계가 있지만, 이들은 사전예산제도와 같은 형식으로 재정총량위원회(예산위원회)에서 거시재정결의안(macro budget resolution)을 작성하고 이를 본회의에서 채택하여 상임위별 한도를 설정하는 제도를 도입 운영하고 있다. 거시중심 재정총량에 재정결의안 마련을 위해서는 재정책임운영기관의 도움이 필수적이다. 특히 영국과 스웨덴이 성과측면에서 모범사례로 꼽힌다.

영국의 예산책임처(Office for Budget Responsibility)는 2010년에 설립되어 독립적이고 권위있는 재정추계 및 분석업무를 담당하고 있으며 다섯 가지 기능을 담당한다. 경제 및 재정전망(Economic and fiscal forecasting), 한도에 기반한 성과평가(Evaluating performance against targets), 지속가능성과 재무제표분석(Sustainability and balance sheet analysis), 재정위험평가(Evaluation of fiscal risks), 조세 및 복지정책 원가분석(Scrutinizing tax and welfare policy costing)이 주 업무다. 예산책임처는 양해 각서(MOU)를 통해 국세 및 관세청, 노동 및 연금부, 재무부와의 합의된 업무 관계를 규정하고 있다.

스웨덴의 재정정책위원회(Fiscal policy council)는 재무부 산하에 조직된 정부 기관이지만 정부의 재정정책에 대한 독립적인 평가를 담당한다. 의회가 결정한 재정 및 경제정책 목표가 어느 정도 충족되고 있는지 검토하고 평가하기 위해 2007년에 설립되었다. 목표로는 재정 및 경제성장의 장기적인 지속가능성, 목표 흑자 유지, 의회에서 정한 지출 한도 미만 유지, 일관된 재정정책이 포함된다.

8. 우리나라 헌법상 예산의 제출권은 행정부에 부여되어 있다.

위원회는 또한 경제정책에 대한 공개 토론을 바탕으로 정부의 경제 평가를 기반으로 한 경제전망을 평가한다.

대통령 중심제의 정치특성상 선거주기에 맞춰 포퓰리즘으로 흐르기 쉽고 장밋빛 전망에 기초하는 예산편성의 경향성을 감안하여 정치주기(political cycle)로부터 중립적인 관점에서 국회 예산심의과정이 재설계되어야 한다. 연금과 사회보험을 포함해 중립적이고 전문적인 장기재정전망과 부문별 한도를 설정 하는 등 미시적인 관점에서 행정부가 편성한 예산을 수정하는 것이 아니라, 거시적인 관점에서 지속가능한 재정을 유지하도록 해야 한다. 국가재정운용계획 수립방향이 국회에 6월 말경 보고되면 이를 재정총량위원회에서 심의한 뒤 국회 본회의에서 회계연도 개시 90일 전까지 재정결의안으로 채택한다. 이에 기반해 각 상임위원회는 회계연도 개시 60일 전까지 할당된 재원배분한도내에서 소관 예산안을 실질 심사한다. 회계연도 개시 30일 전까지 예결위는 상임위 심사결과의 재정결의안 준수여부를 심사한 뒤 본회의에서 예산을 통과시키는 방식이다. 재정총량위원회는 예산결산위원회를 상임위화 해서 거시총량심사의 역할을 부여하는 방안과 각 교섭단체 대표의원, 정책위 의장단, 세입법률을 담당하는 기획재정위원회, 최종점검을 담당하는 예결위원회 위원 등으로 구성하는 방안을 검토할 수 있다(박정수, 2013). 국회예산정책처는 이때 재정전망, 경제전망, 국가재정운용계획 분석 수준을 넘어 국회의 수권을 받아 재정준칙의 준수여부 모니터링과 중기재정목표치 및 부문별 지출한도 등 재정총량위원회의 정책적 결정을 지원하는 역할 확대가 가능할 것으로 보인다.

재정준칙의 목표지표가 정교화되고 준칙의 설정이 복잡하게 설계되는 등 재정준칙 이행에 대한 조정 및 감독의 기능이 중요하게 부각됨에 따라 국회 예산과정의 방향전환 필요성이 강조되고 있다. 선진국을 중심으로 재정성과 평가의 독립성과 책임성을 강화하고 예산전망의 신뢰성을 높이기 위해 독립적 재정기관을 도입하는 사례가 최근 증가하고 있다. 유럽연합(EU)의 경우 재정상황 감독과 재정건전성 제고를 위한 다양한 역할을 할 수 있는 독립적 재정기관의 설치를 회원국들에게 요구하고 있다. 독립적이고 중립적인 재정책임기관의 설치에 대해서는 행정부형과 입법부형으로 구분할 수 있다. 우리나라와 같이 예산의 편성과 재정의 집행이 주로 행정부에서 이루어지는 경우 국회는 정부의 재정권한을 감독하기 위하여 그리고 재정의 회복탄력성 확보를 위해 예산심의관점을 거시적 방향으로 전환해야 할 것으로 본다.⁹ 결론적으로는 국회예산정책처의 역할 강화가 필요하다는 점을 알 수 있다.

향후 급격한 인구구조 변화로 인해 재정건전성이 악화될 것으로 예상되므로 장기재정전망은 미래에 어떤 준비가 필요한지에 대한 해결방안이 포함되어야 한다. 장기재정전망의 초기연도에 「국가재정운

9. 옥동석(2021)은 재정준칙의 준수여부를 감시하는 정치 중립적 기구로 국회예산정책처가 대안이지만 정치적 중립성과 전문성을 획기적으로 강화해야 하므로 국회예산정책처의 운영을 금융통화위원회와 같은 위원회 제도로 바꾸고 위원의 임기를 4~6년 또는 그 이상으로 하는 것을 제안하고 있다.

용계획」에 일치시키는 문제를 검토하여 임의적으로 연결하거나 조정하지 말아야 하며 재정수지와 국가채무에 포함되는 항목 간 범위의 차이 문제가 해결되어야 한다. 그리고, 공적연금(국민연금 등) 적립기금 고갈 이후 연금재정적자를 재정에 반영할 것인가의 여부도 함께 논의되어야 한다(이강구·최종하, 2019).

3. 재정준칙의 법제화

정부는 여러 차례에 걸쳐 재정준칙을 마련하려는 노력을 기울여왔고 가장 최근인 2020년에는 국가재정법의 개정을 통해 오는 2025년부터 통합재정수지 3% 적자, 국가채무비율 60%를 한계로 하는 재정준칙을 법제화하는 방안이 정부 발의로 국회에 계류 중이다. 재정준칙은 국가채무 등 재정 지표가 일정 수준을 넘지 않도록 정한 규범이다. 즉, 미래세대 부담을 줄이고, 국가 신용을 유지하기 위한 재정의 마지노선이다. 전 세계적으로 92개국, OECD 회원국 중에서는 우리나라와 터키를 제외한 34개국이 도입했다(기획재정부, 2020). 이처럼 많은 국가가 재정준칙을 도입한 것은 경제위기를 극복하는 과정에서 발생한 재정악화를 완화하고, 거시경제의 불안정성을 제어하며, 인구고령화로 인해 미래의 재정부담이 크게 증가할 것을 우려했기 때문이다.

국회입법조사처(2016)는 1970년대 초 브레튼우즈 체제가 붕괴되고 오일쇼크가 발생했을 당시 급증한 국가채무를 재정규율 도입으로 안정시킨 동 제도의 효과를 강조한다. 또 외환위기와 글로벌 금융위기를 겪은 국가들이 위기극복 과정에서 급증한 국가채무를 감축하기 위해서 균형재정이나 지출 삭감 등을 목적으로 재정준칙을 도입했다. 최근에는 전 세계적으로 인구고령화가 가속화되면서 복지지출 증가 등의 이유로 재정의 지속가능성이 위협받게 되자 예방적 차원에서 재정준칙을 도입하려는 움직임이 나타나고 있다. 우리나라는 지난 2016년 정부가 재정건전화법 제정으로 재정준칙 도입을 추진했지만 국회 문턱을 넘지 못한 바 있다. 그러나 2020년 코로나19로 4차례 추가경정예산을 편성하는 등 정부지출이 급증하자 재정준칙 도입 목소리가 다시 커지기 시작했다. 2020년 10월 7일 한국경제학회의 ‘국가부채에 대한 설문조사’ 결과에 따르면 경제학자들의 93%는 재정준칙 도입이 필요하다고 응답했다. 감사원도 ‘중장기 국가재정 운용 및 관리실태’ 감사보고서를 통해 재정준칙 도입을 검토할 것을 행정부에 권고하기도 했다.

기재부가 마련한 재정준칙에 따르면, 2025년부터 GDP 대비 국가채무비율 60%, 통합재정수지는 -3%를 기준으로 하되, 두 지표를 곱한 값이 숫자 ‘1’을 넘기지 않도록 했다. 즉 국가채무비율이 60%를 넘더라도 그에 상응해 재정적자 비율을 낮춘다면 준칙을 준수한 것으로 판정하는 식이다. 또 ‘전쟁이나 대규모 재해, 글로벌 경제 위기’ 등이 발생하면 준칙 적용을 면제한다는 조항도 담았다. 재정준칙의 기본틀을 국가재정법에 담고 구체적인 파라미터 등은 시행령에 위임하고자하는 행정부의 선한 의지를 강제하기 위해서는 큰 골격을 법에 규정하는 방식이 되어야 한다.

4. 국회예산정책처의 기능 강화

국회의 기능은 크게 입법과 예산 기능으로 대별할 수 있다. 우리나라의 국회 지원 전문 기관으로는 입법에 대해서는 입법조사처, 예산과 관련해서는 예산정책처가 운영되고 있다. 다른 모든 제도의 운영도 그러한 측면이 있듯이 국회예산정책처의 경우에도 여야간 적대적 대결구도 하에서 독립적이고 중립적인 거시재정운용의 나라살림 지킴이 역할을 수행하기에는 많은 어려움이 있다. 특히 강한 대통령제 헌법구조하에서 감사원이 대통령 소속으로 운영되고 있기에 사업평가의 역할도 병행하고 있고 예산과 결산의 전 과정을 미시적으로 지원하고 있는 것이 국회예산정책처의 현실이다. 예산결산 위원회가 거시총량재정 및 한도설정에 전문화되는 경우 국회예산정책처의 기능도 상응하게 바뀌어야 한다. 미시적 예산심사지원과 같이 지출중심 상임위를 지원하는 사무처 전문위원들의 지원기능과 중복되는 현 운영시스템을 차별화하여 거시재정 전망과 한도 모니터링, 법안비용추계 등에 집중할 수 있을 것으로 보인다.

IV. 나가며

한국은 해방과 전쟁 등 매우 어려운 환경하에서도 제2차 세계대전 이후 선진국에 진입한 유일한 나라이다. 재정운용에 있어서도 유능한 관료들의 집중적인 계획과 리더십으로 배분과 재분배, 그리고 경제안정화에 상당한 성과를 낸 것이 사실이다. 하지만 본 글에서 살펴본 바와 같이 우리가 처한 미래환경은 결코 우호적이지 않다. 지속가능한 재정운용을 위해서는 정치현실을 감안해 실효성있는 또 한번의 제도개혁을 통한 도약이 꼭 필요한 시점이다.

지금까지 행정부 그 중에서도 기획재정부 예산실 중심의 집권화된 재정운용이 더 이상 실효성을 발휘하기 어렵다는 진단 하에 국회가 거시재정운용관련 제 역할을 할 수 있는 제도개혁을 제안했다. 이러한 견제와 균형의 제도개혁이 효과를 거두기 위해서는 적대적 여야관계를 뛰어넘을 수 있는 설계가 필수적이다. 따라서 전문적이고 전업으로 거시한도 설정에 대한 설계와 모니터링이 가능하도록 예산심의 관행이 바뀌어야 한다. 재정총량위원회가 거시재정운용에 나라살림 길잡이 역할을 할 수 있도록 전문화되어야 하며 이를 실질적으로 지원하는 국회예산정책처의 재구조화도 필수적이라고 생각한다. 재정총량위원회가 상원과 같은 특권적 지위가 아니라 전문적이고 기술적인 거시한도 설정과 모니터링에 집중하기 위해서는 의무적 지출에 대한 수지균형 중심의 재정준칙 법제화가 수반되어야 한다. 2004년의 4대 재정개혁이 행정부 중심이었다고 하면 2021년의 재정개혁은 입법부 중심이 되어야 하며 이렇게 견제와 균형이 실효성을 확보하게 되면 우리 재정도 지속가능해질 수 있을 것으로 기대한다. 미래 세대에 대한 책무성(accountability) 확보를 위해 국회 예산심의과정의 제도혁신에 보다 집중적인 정책초점이 맞춰져야 한다.

참고문헌

- 국경복, 「재정의 이해」, 나남, 2015.
- 국회예산정책처, 「장기재정전망」, 국회예산정책처, 2020.
- 기획재정부, 「재정준칙」, 2020.
- 박정수, 중장기재정전망과 조세재정개혁, 한국재정학회, 2018.
- _____, 예산결산특별위원회 상임위원회화 등 예산·재정제도 개혁방안에 관한 공청회, 2013.
- 박정수·신혜리, “거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태분석: 국회 예산결산특별위원회를 중심으로,” 「의정연구」, 제38권, 2013, 73~109쪽.
- 박형준·김춘순, “예산의 책임성강화를 위한 재정거버넌스제도고찰: 국회 기능강화의 관점에서,” 「예산정책연구」, 제2권 제1호, 2013, 43~69쪽.
- 옥동석, 「나라살림 정치로부터 탈출시키자, 함께 못사는 나라로 가고 있다」, 윤성사, 2021.
- 원종학 외, “일본의 재정정책과 재정의 지속가능성: 2010년 이후의 동향과 전망,” 한국조세재정연구원, 2020.
- 이강구·최종하, 한국의 장기재정전망, 「입법과 정책」, 제11권 제1호, 국회입법조사처, 2019, 205~236쪽.
- 이겨레·함성득, “국회예산정책처의 제도적 발전과정 분석: 미의회예산처와 비교를 통하여,” 「행정논총」, 제46권 제2호, 2008, 163~198쪽.
- 이은경, “국가재무제표의 신뢰성 제고를 위한 제언: 오류총액에 대한 현황분석을 중심으로,” 「예산정책연구」, 제9권 제3호, 2020, 163~186쪽.
- 재정개혁특별위원회, 「최종보고서」, 2019.
- 전진영, “국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?,” 「현대정치연구」 제8권 제1호, 서강대 현대정치연구소, 2015, 99~125쪽.
- 정종선, “국회예산정책처의 설립이 국회예산심의에 미친 영향에 관한 실증적 분석: 국회 일반회계 예산안 수정비율을 중심으로,” 「예산정책연구」, 제6권 제1호, 2017, 40~67쪽.
- 조택·이근주, 「국회예결산심의의 한계 및 효과성 제고방안」, 국회예산결산특별위원회, 2012.
- 하준경, “비기축통화국의 재정확대,” 「재정포럼」 제298호, 한국조세재정연구원, 2021.
- 한국조세재정연구원, “국가별 총부채 및 부문별 부채의 변화추이와 비교,” 「재정포럼」 제297호, 한국조세재정연구원, 2021, 28~43쪽.
- 홍준표·민지원, “잠재성장률 하락의 원인과 제고방안,” 「경제주평」, 한국노동연구원, 2019.

Edda Zoli, et al., A New Strategy for Korea's Fiscal Policy in a Low Growth Environment, *IMF Working paper*, no. 18/91, IMF, 2018.

Fareed Zakaria, *The Future of Freedom*, W. W. Norton, 2003.

IMF, *Fiscal Monitor Reports*, IMF, 2021.

OECD, "Principles for independent fiscal institutions and case studies," *Journal on Budgeting*, OECD, 2016.

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
코로나19 이후의 재정,
그리고 **국회의 역할**

세션2

국회의 예산제도와 NABO의 역할

재정운용의 계획성과 국회 예산심사

고려대학교 교수 김태일

법안비용추계와 탑다운식 예산안 심의과정

KDI 국제정책대학원 교수 류 철

재정지출 효율화 체계 수립과 운영 방안

한국조세재정연구원 선임연구위원 박노욱

재정운용의 계획성과 국회 예산심사

고려대학교 교수 김태일



I. 서론

코로나19로 인해 온 국민이 전대미문의 상황을 겪었고 그 과정에서 좋은 국가, 유능한 정부가 내 삶에 얼마나 중요한지도 알게 되었다. 많은 사람이 코로나19 이후의 사회는 이전과 달라질 것이라고 한다. 그리고 이를 위해 국가와 국민 간에 새로운 사회계약(New Social Contract)이 필요하다는 얘기도 한다. 마치 미국이 대공황 이후 뉴딜 정책을 폈듯이, 2차 세계대전 이후 서구사회가 복지국가를 건설했듯이 말이다. 전적으로 동의한다. 국가는 우리 모두의 삶이 과거보다 나아지기 위해 무엇을 어떻게 하겠다는 청사진을 제공할 필요도 있을 것이다. 청사진을 실천에 옮기려면 향후 재정지출 증가는 당연할 것이며, 이를 위한 증세도 피할 수 없을 것이다.

정부 역할이 커질 것이고 그에 따라 재정지출이 확대될 것이라는 데 동의하고 이를 통해 국민들의 삶이 더 좋아질 것이라는 기대를 갖지만, 한편으로 과연 정부가 그런 역할을 책임성 있게 잘해나갈 것인가에 대해 염려되는 것도 사실이다. 과연 국가가 내 돈을 걷어가서 알뜰살뜰 잘 쓸까? 정부는 국민부담이 커지는 대신, 국민을 위해 제대로 잘 쓰겠다는 약속을 하고 그 약속을 잘 지킬 것이라는 믿음을 줘야 한다.

국민의 대표가 모인 국회는 정부의 재정 운용의 시작과 마무리를 확정한다. 즉 국민의 돈을 얼마나 어떻게 사용할지를 검토 확정하고(예산 심의 의결), 집행 이후 어떻게 사용했고 어떤 성과를 얻었는지를 검토하고 승인한다(결산 심의 의결). 즉 예산은 계획을 세우고 재원을 배분하는 것이고, 결산은 배분된 재원이 계획대로 사용되었는지, 그래서 어떤 성과를 얻었는지를 평가하는 것이다. 행정부가 국민의 돈을 제대로 잘 쓰게 하려면 이 두 과정이 제대로 이뤄져야 한다. 이 두 과정에서 국가가

제대로 역할을 수행하면 국민의 돈은 국민의 행복을 위하여 효과적으로 사용될 수 있다.

본 글은 이 두 과정의 국회 역할 중에서 첫 번째 과정인 예산과정의 개선안에 대해 논의한다. 국회의 예산 심의 의결 단계, 즉 국민의 돈을 얼마나 어떻게 사용할지를 검토 확정하는 단계에서 가장 중요한 것은 예산이 중장기적 시계에서 계획성 있게 운용되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 국가재정 운용계획의 실효성을 확보하는 것이 핵심이 된다. 이런 관점에서 본 글은 국가재정 운용계획의 실효성을 확보하고, 그래서 예산이 중장기적 시계에서 계획성 있게 운용되도록 하려면 무엇이 어떻게 바뀌어야 하는가를 제시한다.

이를 위한 본 글의 구성은 다음과 같다. 서론인 본 장에 이어지는 II장에서는 우선 기존 국가재정 운용계획의 문제점을 분석한다. 노무현 정부 때 만들어진 국가재정 운용계획은 이후 세 정권을 거쳤는데, 각 정권 국가재정 운용계획의 '계획'이 '실제'와 얼마나 부합하는지, 처음의 계획과 나중의 계획이 얼마나 일관성을 갖는지 분석한다. 다음으로 III장에서는 유럽연합(EU) 국가의 중기재정계획 운영현황 평가 결과를 소개하고 동일한 기준에 의해 한국의 국가재정 운용계획을 평가하고 비교한다. EU에서는 회원국들에게 중기재정계획 수립을 의무화하고 있으며 매년 운영현황을 평가하고 있다. 따라서 동일한 기준에 따라 한국의 국가재정 운용계획을 평가하고 EU 국가들과 비교함으로써, 한국의 국가재정 운용계획 운영실태가 다른 국가들과 비교할 때 어느 정도의 위치에 있는가를 알 수 있다. 끝으로 IV장에서는 국가재정 운용계획의 실효성 확보를 위한 개선안을 제시한다.

II 국가재정 운용계획 평가

1. 국가재정 운용계획의 의의

매년 9월 초가 되면 행정부는 다음 해 예산안을 국회에 제출하고, 국회는 이를 심의해서 12월 초에 확정한다. 그런데 행정부가 예산안을 제출할 때는 5년 단위의 국가재정 운용계획을 함께 제출한다. 이는 국가재정법에 의한 강제 사항이다.

왜 국가재정법은 1년짜리 예산안 심의 의결을 국회에 요청하면서 5년간의 국가재정 운용계획을 함께 제출하게 할까? 국가재정법 7조1항은 “정부는 재정 운용의 효율화와 건전화 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정 운용 계획(이하 “국가재정 운용 계획”이라 한다)을 수립하여 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 재정의 효율화와 건전화, 즉 재원 배분의 효율성과 재정의 지속가능성을 위해서는 5년 이상의 시계를 갖는 계획이 필요하다고 본 것이다.

5년 기간의 국가재정 운용계획 작성은 노무현 정부 4대 재정개혁(국가재정 운용 계획, 총액배분자

울편성, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템)의 하나로 2004년부터 시작되었다.¹ 4대 재정개혁은 1990년대 선진국에서 재정건전화와 효율화를 위해 실행된 재정개혁 제도를 받아들인 것이다.

재정학자들은 17년 전에 이뤄진 이 재정개혁을 매우 높게 평가한다. 통상 정부 재정 활동의 목표는 셋으로 제시한다. 첫째는 재정을 지속가능하게 관리하는 것, 둘째는 한정된 재원을 국민 수요에 맞춰 적절히 배분하는 것, 셋째는 공공 재화와 서비스를 누수 없이 효율적으로 제공하는 것이다. 이 4대 재정개혁이 취지대로만 운영되면 이러한 세 목표는 충분히 달성될 수 있다. 문제는 좋은 제도를 도입했지만, 실제 운영은 그렇지 않았다는 데 있다.

이 네 가지 제도는 서로 연계되어 있는데, 시작은 국가재정운용계획이 맡는다. 중기적 시계에서 재정 운용을 계획하고(국가재정운용계획), 이에 기반한 매년 예산 총액 및 분야별 지출 규모를 정한 다음 구체적인 사업은 분야별 한도 내에서 부처가 자율적으로 편성(총액배분자율편성)하되, 편성한 사업성과를 책임지게 하며(성과관리제도), 이러한 중기계획-총액배분자율편성-성과관리를 디지털 예산회계시스템으로 뒷받침하게 된다. 그러나 그동안의 성과를 보면, 시작인 국가재정운용계획부터 형식적으로 운영되었으며 그에 따라 나머지 제도들도 내실있는 운영이 이뤄지지 못했다.

국가재정운용계획이 애초의 의도를 달성하지 못하며 형식적으로 운영되고 있다는 지적은 다수 학자가 오래전부터 지적해왔다. 비록 이 분야 학자들 사이에서는 잘 알려진 일이지만 그래도 다시 한번, 기존 국가재정운용계획을 검토함으로써 문제점을 살펴보자.

2. 역대 정부의 국가재정운용계획 검토

1) 문재인 정부 이전

국가재정운영계획 작성은 2004년에 시작되었다. 매년 작성되며 9월의 국회 예산안 제출 때 함께 제출되는데, 기간은 5년이다. 5년 기간 중 첫째는 당해 연도이다. 당해 연도 재정운용계획은 이미 집행 중인 것이며, 둘째 해 재정운용계획은 내년도 예산안이다. 따라서 실제 중기계획으로서 의미를 지니는 것은 3년, 4년, 5년 차 재정운용계획이다.

한편, 매년 작성되는 국가재정운용계획 중 가장 중요한 것은 새로 집권한 정부가 집권 1년 차에 세운 것이다. 우리는 5년 단임제이다. 따라서 집권 1년 차의 5년 재정운용계획은 온전히 집권 정부가 운용한다. 하지만 2년 차부터의 재정운용계획은 차기 정부 재정운용 기간을 포함한다. 현 집권 정부

1. 5년 시계의 재정 운용 계획 작성은 1982년 제5차 경제개발계획(경제사회발전계획) 때부터 이뤄졌다. 그러나 당시는 예산 부처의 내부 참고자료로 활용하는 수준이었다. 물론 예외는 있다. 김영삼 정부 들어 처음 만들어진 1993~1997 중기재정 계획보고서는 외부에 배포되었으며 새로 집권한 정부 정책의 밑그림 역할을 하였다. 그러나 이후 다시 내부 참고자료 수준으로 퇴보하였으며, 2004년 노무현 정부 들어서부터 현재의 국가재정운용계획이 작성되었다(박형수 외, 2012).

가 세우는 차기 정부의 재정운용계획은 참고는 할 수 있겠지만, 구속력을 갖기는 어렵다.

이에 따라 이하에서는 각 정부 1년 차에 세운 국가재정운용계획을 검토한다. 단, 국가재정운용계획은 2004년에 시작되었으므로 노무현 정부의 경우는 집권 2년 차인 2004년 국가재정운용계획을 검토한다.

(1) 경제성장률 전망

중기재정계획을 세우려면 먼저 경제·재정 전망을 해야 한다. 중기적인 경제성장 수준을 전망해야, 그에 따라 재정수입을 전망하고, 지출 계획을 세우면 재정수지를 예측할 수 있게 된다.

[표 1]에는 노무현, 이명박, 박근혜 정부 초기에 수립한 국가재정운용계획의 경제성장률 전망치와 실제치가 제시되어 있다.

[표 1] 역대 정부의 국가재정운영계획 경제성장률 전망치와 실제 비교

(단위: %)

연도		2004	2005	2006	2007	2008	평균	차이1	차이2	
노무현 정부	계획	경상	8	8	8	8	8	-	-	
		실질	5	5	5	5	5			
	실제	경상	8.5	5.4	5.0	8.4	5.9	6.2	1.8%p	29.5%
		실질	5.2	4.3	5.3	5.8	3	4.6	0.4%p	8.7%
	연도		2008	2009	2010	2011	2012	평균	차이1	차이2
	이명박 정부	계획	경상	6.8	7.4	7.8	8.3	9	8.1	-
실질			4.7	5	5.4	6	6.8	5.8		
실제		경상	5.9	4.4	9.7	5.0	3.7	5.7	2.4%p	42.2%
		실질	3	0.8	6.8	3.7	2.4	3.4	2.4%p	69.3%
연도		2013	2014	2015	2016	2017	평균	차이1	차이2	
박근혜 정부	계획	경상	4.2	6.5	6.6	6.6	6.6	6.6	-	-
		실질	2.3	3.9	4.0	4.0	4.0	4.0		
	실제	경상	4.2	4.1	6.1	5.0	5.5	5.2	1.4%p	27.3%
		실질	3.2	3.2	2.8	2.9	3.2	3.0	1.0%p	31.4%

주: 노무현 정부의 경제성장률 전망치는 정확한 수치 대신 '8%대', '5% 수준'으로 제시됨.

이명박 정부의 경제성장률 전망치는 4%p의 갭을 지닌 하한과 상한으로 제시되었는데, 표에는 중간값이 제시

평균은 2년차부터 5년차까지의 평균치임. 1년차는 당해 연도이므로 예측의 의미가 없어서 제외한 것임. 차이1은 계획 평균과 실제 평균의 절대격차이며, 차이2는 상대격차임.

각 정권 초반의 경제성장률 전망치를 보면 대체로 실제치보다 높다. 이명박 정부에서 특히 차이가

크다. 하지만 이때는 글로벌 금융위기가 있었으므로 이를 감안할 필요가 있다. 어느 정권이든 집권 초에 집권 기간의 경제성장률을 전망할 때는 다소 낙관적이기 마련이다. 따라서 계획치가 실제치보다 높은 것 자체는 이해할 수 있다. 그런데 경제성장률 전망은 재정수입 재정수지 전망에 영향을 미친다. 따라서 다소 낙관적인 전망이 이뤄지는 것은 어쩔 수 없다고 해도 차이는 크지 않은 것이 좋다. 박근혜 정부에서는 전망치와 실제값의 차이가 평균 30% 내외였는데 이는 어느 정도의 ‘낙관’을 인정하더라도 지나치게 큰 것으로 판단된다.

(2) 국가채무관리 계획

[표 2]에는 노무현, 이명박, 박근혜 정부 초기에 수립한 국가재정운영계획의 국가채무 규모 전망치와 실제치가 제시되어 있다.

[표 2] 역대 정부의 국가재정운영계획 국가채무 규모 전망치와 실제 비교

(단위: 조 원)

노무현 정부	연도	2004	2005	2006	2007	2008	차이1	차이2
	계획	204.5	243.4	271.2	283.5	296.5		
실제	203.7	247.9	282.7	299.2	309	-12.5	-4.0%	
이명박 정부	연도	2008	2009	2010	2011	2012	차이1	차이2
	계획	317.1	333.8	355.5	380.2	407.3		
실제	309	359.6	392.2	420.5	443.1	-35.8	-8.1%	
박근혜 정부	연도	2013	2014	2015	2016	2017	차이1	차이2
	계획	480.3	515.2	550.4	583.1	610		
실제	489.8	533.2	591.5	626.9	660.2	-50.2	-7.6%	

주: 차이는 5년차의 계획과 실제의 격차임, 차이1은 절대격차이며, 차이2는 상대격차임.

세 정부 모두 집권 초반에 세운 국가재정운영계획의 5년 차 국가채무 규모 계획치는 실제치보다 작다. 경제성장률은 다소 낙관적인 목표를 설정하는 것을 이해할 수 있다고 했지만, 국가채무는 다르다. 국가재정운영계획에서 재정수지 그리고 그 결과인 채무 규모는 매우 중요한 재정관리변수이다. 국가채무 규모는 경제성장률보다는 훨씬 재정 당국의 의지에 의해 결정되는 측면이 크다. 재정수지와 국가채무 규모를 적정 수준에서 관리하는 것이 국가재정운영계획을 수립하는 중요한 이유이기도 하다.

이명박 정부의 국가채무 규모가 계획보다 훨씬 큰 데는 글로벌 금융위기 탓이 크다. 하지만 박근혜 정부의 경우는 뚜렷한 외생적 요인이 없었다. 따라서 박근혜 정부의 계획치와 실제치의 격차(상대격차 -7.6%)는 상당히 큰 것으로 판단된다.

2) 문재인 정부

문재인 정부 출범 이후 네 번의 국가재정운용계획이 수립되었다. 그중 2020년 9월에 수립된 2020~2024년 국가재정운용계획은 코로나19 위기 상황에 대응하기 위해 대규모의 확장재정정책을 펼쳐야 했고 그래서 이전의 계획과는 달라질 수밖에 없었다. 비록 이전 계획과 크게 달라졌지만 이는 전혀 예상치 못한, 유례없는 위기 대응을 위한 것이므로 이해할 수 있다. 따라서 여기서는 2020~2024년 국가재정운용계획은 제외하고 정부 출범 직후에 수립한 2017~2021년 계획과 비교했을 때 그 이후 수립한 2018~2022년 및 2019~2023년 계획이 어떻게 달라졌는가를 검토한다.

(1) 총지출

[표 3]에는 문재인 정부 들어 작성된 3개 국가재정운용계획(2017~2021년, 2018~2022년, 2019~2023년)의 재정지출 계획이 제시되어 있다.

[표 3] 문재인 정부 국가재정운용계획의 재정지출계획

(단위: 조 원, %)

		2019	2020	2021	2022	2023
2017-2021	금액	453.3	476.7	500.9	-	-
	증가율	5.7	5.2	5.1		
2018-2022	금액	470.5	504.6	535.9	567.6	
	증가율	9.7	7.2	6.2	5.9	
2019-2023	금액	469.6	513.5*	546.8	575.3	604.0
	증가율	9.5	7.3	6.5	5.2	5.0
금액 증가분		3.6%	7.7%	9.2%	-	-
증가율 격차		3.8%p	4.1%p	1.4%p		

주: 금액 증가분은 '2019~2023년' 금액이 '2017~2021년' 금액보다 몇 % 더 큰가를 보여줌.

증가율 격차는 '2019~2023년' 증가율과 '2017~2021년' 증가율의 %p 격차를 보여줌.

*: 2020년의 실제 예산은 예산안보다 1.2조원 감소한 512.3조원임.

전술했듯 5년의 국가재정운용계획 기간에서 첫째 지출은 집행 중인 당해 예산이며 둘째 해 지출은 내년도 예산안이다. 그래서 첫째와 둘째 해는 '중기'계획으로서의 의미가 없다. 중기계획으로서의

의미를 지닌 것은 셋째 해(t+2), 넷째 해(t+3), 다섯째 해(t+4)이다.

문재인 정부 집권 첫해에 작성된 2017~2021년 국가재정운용계획의 t+2년은 2019년이다. '2017~2021년'에서 세운 2019년, 2020년, 2021년의 지출액은 1년 뒤에 작성한 '2018~2022년'의 내년 예산안인 2019년, t+2연도 계획인 2020년, t+3연도 계획인 2021년 지출액과 큰 차이를 보인다. 동일 연도끼리 비교하면 '2017 작성'→'2018 작성'→'2019 작성' 순으로 지출액이 증가한다. 그런데 '2017 작성'과 '2018 작성'의 차이가 '2018~2022년'와 '2019~2023년'의 차이보다 더 크다. 사실 '2017 작성'의 지출증가율은 그 이전 국가재정운용계획의 지출증가율과 비교하면 약간 높지만 크게 다르지는 않다. 이에 비해 '2018 작성'에서 지출증가율은 확연히 높아졌고 '2019 작성'에서는 더욱 높아졌다. 이에 따라 '2017 작성'에 비해 2년 뒤인 '2019 작성'의 지출액은 상당히 차이가 크다. 매년의 증가율도 제법 차이가 있지만, (증가율 차이가 누적된) 금액 차이는 더욱 크다.

중기계획이 실제 예산과 일치하기는 어렵다. 하지만 차이는 작은 것이 바람직하다. '2017~2021년'의 t+2년인 2019년의 오차는 실제 2019년 예산과 비교하면 3.6%이며, t+3년에 해당하는 2020년의 오차는 실제 2020년 예산과 비교하면 7.5%이다.² III장에서 논의하겠지만, 스웨덴의 경우 중기 재정계획에 예산이 구속된다. 중기재정계획의 연도별 지출목표에서 예상치 못한 상황 변화를 고려한 오차 한도 내에서의 변동만 허용되는데 오차 한도는 t+1년 1.5%, t+2년 2%, t+3년 3%이다.³ 따라서 스웨덴의 오차 한도와 비교하면 국가재정운용계획의 오차는 매우 크다는 것을 알 수 있다.

이처럼 국가재정운용계획과 예산이 크게 다른 것은 국가재정운용계획은 일종의 참고자료일 뿐 예산에 대한 구속력이 없기 때문이다. 구속력이 없으므로 예산을 작성할 때 국가재정운용계획에서 설정한 전망치를 고려하지 않을 뿐만 아니라 역으로 국가재정운용계획을 작성할 때도 2년, 3년 뒤의 전망치 설정에 정성을 들이지 않는다.

(2) 국가채무와 관리재정수지

[표 4]에는 '2017~2021년', '2018~2022년', '2019~2023년' 국가재정운용계획의 국가채무와 관리재정수지 적자 전망이 제시되어 있다.

-
2. 2020년 예산은 '2019~2023년'에 제시된 513.5조 원보다 1.2조 원이 줄었으며, 이를 기준으로 하면 차이는 7.5%이다.
 3. 우리는 국가재정운용계획의 t+1해 재정은 내년도 예산안과 같다. 그리고 예산안은 아주 조금 감액되어 예산으로 확정된다. 그래서 국가재정운용계획의 t+1해 지출액은 실제 예산과 거의 같다. 하지만 스웨덴은 중기재정계획이 봄에 수립되며 예산안은 가을에 완성된다. 이처럼 시차가 있어서 중기재정계획의 t+1년의 오차는 우리보다 클 수 있다.

[표 4] GDP 대비 국가채무 및 관리재정수지 적자 비중 전망

(단위: %)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	격차 ¹⁾
2017-2021	국가채무	40.4	39.6	39.9	40.3	40.4	-	-	0.0%p
	재정수지	1.7	1.6	1.8	2.0	2.1	-	-	
2018-2022	국가채무	-	39.4	40.2	40.9	41.6	41.6	-	2.2%p
	재정수지	-	1.6	1.8	2.3	2.6	2.9	-	
2019-2023	국가채무	-	-	37.1	39.8	42.1	44.2	46.4	9.3%p
	재정수지	-	-	1.9	3.6 ⁴⁾	3.9	3.9	3.9	
재정수지격차1				0.1	1.6	1.8			
재정수지격차2				0.1	1.3	1.3	1.0		

주: 1) 각 연도 국가재정운용계획의 마지막 해와 첫해 비중의 %p 차이임

‘2017~2021년’ 및 ‘2018~2022년’의 국가채무와 관리재정수지 규모를 ‘2019~2023년’과 비교하면 다소 특이한 점을 발견할 수 있다. 2019년 관리재정수지 적자 규모는 ‘2017~2021년’ 및 ‘2018~2022년’ 보다 ‘2019~2023년’이 더 크다. 그런데 국가채무 비중은 ‘2019~2023년’이 더 작다. 이는 2017년과 2018년의 실제 국가채무 비중이 예상보다 작았던 탓도 있지만, 그보다는 주로 2019년부터 국가채무 비중의 분모를 구성하는 GDP 산정 기준이 바뀌었기 때문이다. GDP 산정 기준을 동일하게 하면 ‘2019~2023년’의 2019년 국가채무 비중은 39.4%가 된다.

GDP 기준이 바뀌었으므로 동일 연도에 대해 세 시기 국가재정운용계획의 국가채무 수준을 비교하기는 어렵다. 하지만 각각 5년간 얼마나 증가했는지는 비교할 수 있다. 문재인 정부 들어 처음 작성된 ‘2017~2021년’에서는 첫해인 2017년의 국가채무 비율인 40.4%가 마지막 해인 2021년에도 동일하게 유지되는 것으로 계획을 세웠다. 그리고 두 번째 작성된 ‘2018~2022년’에서는 첫해인 2018년의 국가채무 비율인 39.4%가 마지막 해인 2022년에는 41.6%로 2.2%p 높아지는 것으로 계획을 세웠다. 그런데 세 번째 작성된 ‘2019~2023년’에서는 첫해인 2019년의 국가채무 비율 39.4%가 마지막 해인 2023년에는 48.7%로 9.3%p 높아지는 것으로 계획을 세웠다. 이전 두 번에 비해 이처럼 국가채무 비중이 대폭 높아지는 이유는 2020년부터 2023년까지 매년 관리재정수지 적자가 3%를 훌쩍 넘어서 4% 가까이 발생하는 것으로 계획을 세웠기 때문이다.

5년 기간 동안 재정적자 비중을 이처럼 높게 설정하고, 그 결과 국가채무 비중이 대폭 높아지도록

4. 2019~2023년 국가재정운용계획에서는 2020년의 관리재정수지 적자 규모를 3.6%로 설정했으나, 예산안 심의과정에서 지출 규모가 축소되어 2020년 확정 예산에서는 3.5%로 설정되어 있다.

계획을 세운 것은 국가재정운용계획이 도입된 이래 ‘2019~2023년’이 처음이다. 관리재정수지 적자가 3%를 넘은 적은 국가재정운용계획의 ‘계획’에는 아예 없을 뿐만 아니라 관리재정수지가 집계된 1990년 이후 2019년까지 30년간 ‘실제’로 3%를 넘은 해도 세 번뿐이다.⁵ IMF 외환위기 당시 2년(1998년 4.7%, 1999년 3.5%), 그리고 글로벌 금융위기 당시 1년(2009년 3.8%)뿐이다.

집권 전반기인 2017년과 2018년에 비해 2019년의 경제 여건이 악화된 것은 맞다. 하지만 그렇다고 해도 IMF 외환위기나 글로벌 금융위기 때보다는 여건이 좋을 것이다. 그럼에도 그때보다 훨씬 더 오랫동안 적자 비중을 4%p 가깝게 유지하겠다는 것, 그래서 국가채무 비중을 대폭 높이는 것으로 계획을 설정했던 것은 이해하기 어렵다.⁶

IMF 외환위기나 글로벌 금융위기 같은 예외적인 상황이 아님에도 향후 4년간 재정적자 비중을 4% 가까이 유지하는 것으로 설정한 것은 재정건전화 측면에서 분명히 문제가 된다. 하지만 그보다 더 문제인 것은 왜 그렇게 설정했는가에 대한 근거가 설명되지 않았다는 점이다. 현재의 경제 상황이 어렵고 그래서 향후 4년간 적자 규모를 대폭 늘리는 확장적 재정정책이 필요하다고 판단할 수는 있다. 하지만 불과 1년 사이에 재정적자 규모를 대폭 늘리는 것으로 정책 방향을 바꿨다면, 왜 그렇게 해야 했는지에 대한 설명은 충분히 되어야 한다. 그러나 기재부가 발표한 2019~2023년 국가재정운용계획에는 이런 설명이 없었다.⁷

5. 2009~2013년 국가재정운용계획에서는 2009년의 관리재정수지 전망이 5.0%로 되어있다. 그런데 2009년은 계획연도가 아니라 실제 집행 중인 연도이다. 국가재정운용계획의 5년 기간은 집행 연도를 포함하므로 실제 계획은 4년 치에 대해서만 이뤄진다. 즉 이때의 5.0%는 재정 운용이 2/3 정도 이뤄진 시점에서 연말의 적자 규모를 추정한 것이지 계획을 세운 것은 아니다.
6. 재정적자, 그리고 재정적자가 쌓인 국가채무 규모는 어느 정도가 적절한지에 대한 정답은 없다. 다만 흔히 EU의 권고안, 즉 재정적자 GDP 대비 3% 이내, 국가채무 GDP 대비 60% 이내를 기준으로 삼는다. 국가채무 비중을 60% 이내로 정한 것은 당시 EU 통합을 주도했던 주요국가들의 평균 국가채무 비중이 60% 정도였기 때문이다. 다소 우연적인 측면이 있지만, 이 정도 규모라면 재정운영에 큰 무리가 없지만 이보다 커지면 재정운영에 부담이 된다는 판단도 작용하였을 것이다. 경상 경제성장률이 5%면(당시 주요 EU 국가들의 평상시 경제성장률이다) 국가채무 규모가 5% 늘어나도 GDP 대비 비중은 변하지 않는다. GDP 대비 국가채무 비중이 60%일 때 국가채무 규모가 5% 늘어난다는 것은 재정적자가 GDP 대비 3%라는 의미이다. 즉 재정적자를 3% 이내로 유지하라는 것은 국가채무 비중을 당시 평균 수준인 60%에서 더 높이지 말라는 의미이다. 한편 국가채무 비중이 60%인 경우, 국채 이자율이 5%(당시 일반적인 EU 국가들의 국채 이자율이다)면 매년 채무 이자로 내야 하는 돈의 규모는 GDP 대비 3%가 된다. 따라서 재정적자를 3% 이내로 유지하라는 말은 기왕에 존재하는 채무에 대한 이자만큼만 적자로 충당하고, 나머지 재정 운용은 균형을 유지하라는 말이 된다. 국채 이자 지급을 제외한 나머지 재정수지를 기초재정수지(Primary Balance)라고 한다. 즉 재정적자 3% 이내는 기초재정수지는 균형을 유지하라는 말이기도 하다.
7. 게다가 아무런 설명 없이 t+2년부터 t+5년까지 3년간의 관리재정수지 적자를 3.9%로 동일하게 제시한 것은 진지한 전망과 분석 끝에 나온 것으로 보기는 어렵다.

3. 기존 연구들의 국가재정운용계획 평가

국가재정운용계획 현황을 평가하고 대안을 제시한 연구로는 김성태(2008), 나아정·박승준(2009), 김도승(2010), 박형수 외(2012), 김대철·박승준(2015), 하연섭(2017), 김용식(2018) 등이 있다.⁸ 김성태(2008)의 연구부터 김용식(2018)의 연구까지는 10년의 시차가 있다. 그런데도 이 연구들이 제시한 문제점과 개선안은 유사하다. 이는 2004년 국가재정운용계획이 수립된 이래, 수차례에 걸쳐 문제점을 지적하고 개선안을 제시했음에도 받아들여지지 않고 10년 넘게 그대로 운영되어왔음을 의미한다.

재정건전화와 관련하여 이 연구들이 공통으로 제시하고 있는 문제점으로 대표적인 것이 '낙관적인 경제·재정전망'이다. 경제성장률의 낙관적 예측은 재정수입 과다 예측으로 이어지고 이는 다시 재정수지와 국가채무 수준을 실제보다 낙관적으로 전망하게 되어 예측과 실제의 괴리가 생긴다고 지적하고 있다.

다음으로 지적하는 것은 향후 재정전망 수치가 계속 바뀐다는 점이다. 예를 들면, 앞서 제시했듯, 2017년에 작성한 국가재정운용계획의 2020년 GDP 대비 관리재정수지 적자 비중은 2.0%인데 2018년 작성에서는 2.3%로, 다시 2019년 작성에서는 3.6%로 높아지는 식이다. 이처럼 수치가 계속 바뀌는 것은 물론 경제전망을 낙관적으로 하기 때문인 탓이 크다. 실제 경제성장률이 예측치보다 낮으므로 실제 재정수입 증가율도 예측치보다 낮는데 이의 효과는 누적되므로 t-3년 보다는 t-2년, t-2년 보다는 t-1년에 예측한 t년도 재정수입이 적고 그에 따라 재정수지적자 규모는 계속 커지게 된다.

다음으로 재정관리 목표가 명확하지 않다는 것을 지적하고 있다. 회원국들의 중기재정계획 작성을 의무화하고 있는 EU의 경우, 재정건전화를 위해 재정수지적자와 국가채무 규모가 각각 GDP 대비 3%와 60%를 넘지 않을 것을 제시하고 있다. 그런데 국가재정운용계획에서는 중기적으로 재정수지와 국가채무를 어느 수준으로 관리하겠다는 목표가 분명하지 않다. 이에 따라 재정수지적자와 국가채무 규모가 계속 증가하는 것으로 중기계획을 세우는 것이 가능한데, 이는 재정건전화 혹은 지속가능성 제고라는 국가재정운용계획 작성 취지에 배치된다.

또한, 근본적인 문제점으로서 국가재정운용계획의 구속력이 없다는 것을 지적하고 있다. 낙관적인 경제전망을 하고 이에 따라 현실과 괴리된 재정 전망치를 설정하며, 이러한 전망치를 매년 변경하는 이유는 국가재정운용계획은 그저 '계획'일뿐 이를 실천해야 할 의무가 없기 때문이다. 특정 해에 세운 국가재정운용계획을 다음 해에 임의로 변경하지 못하고, 실제 재정을 운영할 때 국가재정운

8. 이는 연구주제 자체가 국가재정운용계획의 평가와 개선안 제시인 것들이다. 그밖에 주제가 재정건전화이면서 그중 일부로 국가재정운용계획의 문제점을 지적하고 개선안을 제시한 것들도 다수 있다(예. 황성현, 2011; 김성태, 2011).

용계획에서 세운 재정 전망치(이 경우는 목표치가 된다)를 지켜야 한다면, 낙관적인 전망으로 지키지 못할 목표를 설정하기는 어렵다. 물론 미래 계획은 정확할 수 없다. 예상치 못한 상황 변화가 발생하면 계획은 수정되어야 하며, 때로는 계획 달성이 불가능할 수 있다. 따라서 아예 변경을 금지하고 반드시 지키도록 강제하기는 어렵다. 하지만 계획 변경이나 목표 미달성에 대해 일정한 제약을 가하는 것은 가능하다.

아울러 국가재정운용계획 작성과 운영에서 국회의 역할이 미미하다는 점을 지적하고 있다. 행정부가 편성한 예산안을 심의하고 확정하는 것은 국회의 고유한 권한이자 의무이다. 예산은 국민에게 부담을 지우고 혜택을 제공하는 것이므로, 누구에게 얼마의 부담을 지우고 누구에게 어떤 혜택을 제공하는가의 결정은 국민으로부터 위임받은 국회의 통제를 받아야 한다. 예산이 국민의 부담과 혜택에 대한 1년 계획이라면 국가재정운영계획은 국민의 부담과 혜택에 대한 4년 계획이다.⁹ 행정부가 세운 1년 계획에 대해 국회가 통제한다면, 4년 계획에 대해서도 통제를 하는 것이 타당하다.

중기 시계의 국가재정운용계획을 수립하는 이유는 단년도 시계에 의한 예산편성이 갖는 한계 때문이다. 즉 먼저 중기 시계의 계획을 세우고, 이에 따라 1년 예산을 편성하는 것이 재정 운용에 효과적이기 때문이다. 이처럼 국가재정운용계획에 따라 예산이 편성된다면, 더더욱 예산편성의 기반이 되는 국가재정운용계획에 대한 국회 통제가 필요하다.

국가재정운용계획의 구속력이 없다는 것과 국가재정운용계획 작성·운영에서 국회의 역할이 미미하다는 것은 밀접히 연관되어 있다. 예산이 정부 재정 운용에 구속력을 갖는 이유는 예산을 확정하려면 그리고 확정된 예산을 변경하려면 국회의 승인을 받아야 하기 때문이다. 즉 국회의 승인 없이는 행정부가 임의로 예산을 설정하거나 변경할 수 없다는 것이 구속력을 갖는다는 의미이다. 마찬가지로 국회를 거치지 않은 채 행정부 임의로 국가재정운용계획을 세우거나 변경할 수 없게 하는 것, 국가재정운용계획이 설정한 목표 수치를 달성하지 못하는 경우 국회의 통제를 받게 하는 것이 곧 국가재정운용계획이(행정부 재정 운용에 대해) 구속력을 갖는다는 의미이다.

이러한 문제점으로부터 개선안은 거의 직관적으로 도출된다. 먼저 낙관적인 경제전망이라는 문제에 대해 선행연구는 객관적으로 경제·재정 전망을 할 수 있는 장치를 제안한다. 경제정책을 주관하는 행정부의 경제성장률 전망은 예측보다는 달성하려는 정책목표 혹은 의지 표명에 가깝다. 그래서 객관적이기 어렵고 실제보다 높게 설정되기 쉽다. 따라서 행정부가 아닌 객관적인 예측이 가능한 기관의 전망치를 사용할 것을 제안하고 있다. 이에 두 가지 방법이 있다. 하나는 공신력 있는 민간 혹은 국책 경제전망 기관들의 전망치를 받아서 이의 평균값을 활용하는 것이다(김성태, 2008; 김대철·박승준, 2015). 캐나다 등에서 사용하는 방법이다. 또 하나는 경제·재정 전망을 위한 독립적인 기구

9. 국가재정운용계획은 5년 기간으로 작성하지만 예산이 집행 중인 현재 연도를 포함하므로 계획으로만 치면 4년이다.

를 설치하는 것이다. 영국, 네덜란드 등에서 사용하는 방법이다.

다음으로 재정 전망 수치가 매년 바뀌는 것, 재정 목표가 명확하지 않다는 것, 그리고 이들의 근본 원인인 구속력이 없다는 문제에 대해서는 재정관리 목표를 설정하고 이 목표가 구속력을 지니며, 그 과정에서 국회가 일정한 통제를 할 수 있어야 함을 강조하고 있다. 하연섭(2017)과 김용식(2018)은 국가재정운용계획에서 설정한 지출목표에 대해 원칙적으로 구속력을 두고 법규로 정한 상황에서만 벗어날 수 있게 하자고 주장한다.¹⁰ 김성태(2008)와 김용식(2018)은 지출 한도, 재정수지, 국가채무 수준 목표치를 설정하고 이에 대해 국회 심의를 받도록 하자고 한다. 나아정·박승준(2009), 박형수 외(2012), 김대철·박승준(2015)은 심의까지는 아니라도 국가재정운용계획을 상반기에 제출하게 해서 국회에서 충분히 논의하게 하며 사후에 결과보고서를 제출하게 해야 한다고 주장한다.¹¹ 그리고 김도승(2010), 박형수 외(2012), 김대철·박승준(2015), 김용식(2018)은 주요 재정목표를 재정 준칙으로 설정하여 법적 지위를 부여하자고 한다. [표 5]에서는 이상의 선행연구에서 주장한 국가재정운용계획의 구속력을 강화하는 개선안을 요약하였다.

[표 5] 국가재정운용계획의 구속력 강화 개선안

	개선안1	개선안2	개선안3	개선안4	개선안5	개선안6
김성태(2008)	○			○		
나아정·박승준(2009)	○	○				
김도승(2010)						○
박형수외(2012)	○	○	○			
김대철·박승준(2015)	○	○	○			○
하연섭(2017)	○				○	
김용식(2018)				○	○	○

주: 개선안1: 객관적·독립적인 경제재정 전망 가능하도록
 개선안2: 국가재정운용계획의 상반기 국회 제출하여 심도있는 논의할 수 있게
 개선안3: 국회에 사후적인 결과를 보고하고 평가받도록
 개선안4: 국회 심의받도록
 개선안5: 주요 재정목표의 변경에 일정한 제약 설정
 개선안6: 주요 재정목표에 대한 재정 준칙 설정

- 10. 김용식(2018)은 지출항목에 따라 구속력을 달리 할 것을 주장한다.
- 11. 직접 국가재정운용계획 개선안에 관한 연구는 아니지만, 김철희·박경순(2011)도 재정건전성 관리를 위한 국회의 역할 강화 방안을 논의하면서 국가재정운용계획을 상반기에 제출하여 국회 심의를 받도록 하자고 제안하고 있다.

III 국가재정운용계획의 실효성 국제 비교

1. 중기재정계획에 관한 해외 논의 검토

국가재정운용계획의 실효성 국제 비교에 앞서 중기재정계획에 관한 해외 논의를 검토한다. 검토하려는 것은 두 가지이다. 첫째는 EU 회원국들의 중기재정계획 수립 배경에 대한 것이고, 둘째는 EU, OECD 등에서 제시한 중기재정계획의 성공을 위한 조건이다.

EU의 평가 기준을 적용하여 한국의 국가재정운용계획을 평가하고 비교 검토하려면, EU 회원국이 중기재정계획을 세우고, 공통기준에 의해 이를 평가하게 된 경위를 이해해야 한다. 중기재정계획을 수립하는 국가는 1990년에 20개국 미만이었으나 2008년에는 130개국 이상으로 늘어났다(Cangiano, Curristine, Lazare, 2014). 이제는 정상적으로 재정을 운용하는 국가는 거의 모두 중기재정계획을 수립한다고 할 수 있다. 그동안 EU, OECD 등에서는 여러 국가의 중기재정계획을 분석한 후, 중기재정계획의 성공을 위한 조건을 정리하여 제시했다. 따라서 한국의 국가재정운용계획 개선안을 도출하는데, 이 국제기구들이 제시한 성공 조건을 검토하는 것이 유용함은 물론이다.

1) EU 회원국의 중기재정계획 수립¹²

1992년에 체결된 마스트리히트 조약에 따라 EU 회원국들은 단일한 통화정책(유로화 도입)과 국가별 재정정책으로 이뤄진 경제적 거버넌스를 갖추게 되었다. 비록 재정정책은 국가별로 이뤄지나 단일 통화정책을 유지하는 하나의 경제권역에 속하므로 재정정책에도 일정한 기준이 필요했다. 그래서 EU 회원국들은 재정적자와 국가채무 비율을 각각 GDP 대비 3%와 60% 이내로 유지한다는 권고안을 냈다.

1997년에는 안정과 성장 협정(Stability and Growth Pact)을 맺으면서 이 권고안에 실행력을 담보할 수 있는 장치를 도입했다. 이는 사후 교정적인 것과 사전예방적인 것으로 구분할 수 있다. 사후 교정적인 것으로 재정적자가 권고안을 초과했을 때 대응하는 절차(페널티 및 다시 권고안에 수렴하도록 교정)를 도입했다.

사전예방적인 것으로 회원국들이 각자 중기재정목표(Medium-Term Budgetary Objectives)를 세우고, 이의 달성방안으로 유로화를 사용하는 국가는 안정 프로그램(stability programme), 자국 화폐를 사용하는 국가는 수렴 프로그램(convergence programme)이라는 재정 안정화 계획을 수립, 제출하도록 했다.¹³ 두 프로그램이 담아야 할 내용은 거의 동일한데 여기에는 핵심 경제변수에 대한 가정, 중기재정목표 달성을 위한 주요 정책수단, 핵심 경제변수의 가정 변화가 재정에 미치는

12. 이 내용은 Sherwood(2015) 및 EU 사이트(<https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/>) 해당 항목에서 발췌 정리하였다.

13. 중기재정목표의 설정은 2005년 개혁에서 의무화되었다.

영향, (이러한 것들의) t+1년에서 t+3년에 걸친 분석 등이 포함된다. t+3년까지의 중기재정목표 설정 및 이를 설정하기 위한 핵심 경제변수 가정, 목표 달성을 위한 주요 정책수단 제시 등은 바로 중기재정계획을 수립하는 것에 해당한다.

비록 안정/수렴 프로그램의 제출을 통해 중기재정계획을 수립하도록 하였으나, 다수 EU 회원국들에서는 이의 실행력이 높지 않았다. 많은 회원국은 이를 EU에 제출하기만 할 뿐, 실제 자국의 매년 예산을 수립할 때는 여기에 크게 구속되지 않았다. 즉 안정/수렴 프로그램에 담긴 중기재정계획을 자국의 예산과정 일부로 포함하지는 않았다.

이처럼 안정/수렴 프로그램의 중기재정계획 수립이 회원국의 예산과정에 반영되어 재정 건전화에 기여한다는 취지를 달성하지 못하게 되자, 2011년 재정 안정화를 위한 안정과 성장 협정의 6개조 개혁(six-pack reform)의 하나로 중기재정계획 수립을 자국의 예산과정에 포함하도록 했다. 이에 따라 “회원국들은 재정이 중기적 관점에서 운용될 수 있도록 최소 3년의 시계를 갖는 신뢰할 수 있고 효과적인 중기재정계획을 수립”하게 되었다.¹⁴ 물론 EU 회원국 중 일부는 ‘안정과 성장 협정’에 의해 안정/수렴 프로그램을 실행하기 이전부터 자체적으로 재정 안정화를 위한 중기재정계획을 수립해 왔다.¹⁵ 하지만 그렇지 않은 회원국들도 2011년 이후 EU의 안정/수렴 프로그램을 자국의 예산과정에 포함하고 본래 의미의 중기재정계획을 수립하게 되었다.¹⁶

2) 중기재정계획 성공을 위한 조건

Ljungman(2007)은 스웨덴 중기재정계획을 분석한 후에, 효과적인 중기재정계획이 되려면 예산의 전 과정과 연계되어야 하며, 정확한 경제·재정 전망이 이뤄지는 것이 필요하다고 했다.

Boije & Kainelainen(2012)는 스웨덴의 중기재정계획이 잘 설계된 제도(예. 중기재정계획의 예산에 대한 구속력)이며 재정건전화에 큰 기여를 했다고 주장했다. 그리고 스웨덴의 중기재정계획이 효과적으로 작동하여 재정건전화에 큰 역할을 담당한 데는 잘 설계된 제도(예. 독립된 경제·재정 전망기구, 중기재정계획의 예산에 대한 구속력 등)를 갖춘 것뿐만 아니라 이에 대한 의회의 지지가 중요했음을 강조했다.¹⁷

14. Council Directive 2011/85/EU. Chapter V. MEDIUM-TERM BUDGETARY FRAMEWORKS. Article 9(1): Member States shall establish a credible, effective medium-term budgetary framework providing for the adoption of a fiscal planning horizon of at least three years, to ensure that national fiscal planning follows a multi-annual fiscal planning perspective.

15. 독일과 영국은 1960년대부터 중기재정계획을 수립했다(Sherwood, 2015).

16. 2013년의 2개 조(two pack) 개혁에 따라 회원국들은 EU에 안정/수렴 프로그램을 제출하면서, 동시에 자국의 국가재정 운용계획(NMTFP: national medium-term fiscal plan)을 공표해야 한다.

17. Ljungman(2007) 역시 행정부와 의회의 지지가 중요하다고 했는데, 그는 지지를 위해서는 그 전제로써 정확한 경제·재정전망이 필요하다고 해서 Boije(2012)와는 다소 관점의 차이가 있다.

IMF(2008)는 7개국(호주, 캐나다, 덴마크, 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴, 영국) 사례를 분석한 뒤에 중기재정계획이 효과적으로 작동하려면 그 내용이 투명하게 널리 공개되어야 함을 강조했다. 또한, 전체적인 재정개혁의 일환으로서 중기재정계획을 도입하는 것이 필요하며(즉 중기재정계획은 재정건전화를 위한 다른 제도들과 연계되어야 하며), 도입 초기에 효과적으로 작동함으로써 신뢰를 확보하는 것이 중요하다고 했다.

IMF(2013)는 중기재정계획을 수립하는 선진국들에 대한 분석을 통해서 중기재정계획의 효과성 확보를 위해서는 객관적인 재정기구의 신중한 거시경제 전망에 기초하여 안정되고 투명한 재정목표를 설정하고 탑-다운 예산제도를 통해 매년의 예산과 연계되어야 한다고 했다. 그리고 중기재정계획이 예산에 대해 구속력을 갖는 것이(구속력 없는) 지침에 머무는 경우보다 재정건전화에 더 효과적이며, 위기 시에는 재정정책에 대한 시장의 신뢰를 확보하기에 용이하다고 했다.

OECD(2014)는 회원국들의 중기재정계획을 분석한 후, 효과적인 중기재정계획에 필요한 요소로 다음의 여섯 가지를 제시했다; ① 신뢰할 수 있는 총지출과 수입 전망이 이뤄질 것, ② 부처들이 지출을 감축할 유인을 갖출 것, ③ 중기재정계획이 포함하는(일반재정) 범위가 넓을 것, ④(대중과 국회가 이해할 수 있도록) 단순 명료한 것, ⑤ 분야별 정책 수립에 대한 구속력을 갖출 것, ⑥ 지출 한도 초과 시 적용하는 투명한 절차를 갖출 것.

EU는 회원국들의 중기재정계획을 검토한 후에, 다음과 같이 중기재정계획에 관한 8개 측면을 정리했다(Sherwood, 2015).

- 정치적 의지: 중기재정계획이 실효성을 가지려면 국회가 중기재정계획의 수립 과정에서 중요한 역할을 해야 한다. 그래야 중기재정계획 재정목표에 대한 정치적 지지를 얻고, 매년의 예산에 반영하는 것이 용이해진다.
- 시계: 중기재정계획은 최소한 3년의 시계를 갖는 것이 적절하다.¹⁸ 그보다 더 긴 시계가 필요한지는 해당 국가의 사정, 특히 선거주기에 좌우된다. 정권이 바뀌면 이전 정부에서 세운 중기재정계획 수정이 허용되어야 한다.
- 포괄범위: 중기재정계획이 포괄하는 일반정부 재정 범위는 가능한 넓은 것이 바람직하다.
- 구체화 수준: 부처들의 예측 가능성을 높이기 위해서는 총지출뿐만 아니라 부처별 지출에 대해서도 일정한 한도를 설정하는 것이 좋다. 단, 세부 분야별 지출 한도는 총지출 한도보다 유연성을 지녀야 한다.
- 목표 설정 과정: 중기재정목표의 설정은 재정 준칙 같은 미리 정해진 규정 내에서 이뤄져야 한다. 이 경우 명목보다는 실질 가치로 설정하는 것이 중기 시계의 재정 운용에 더 용이하다.

18. 최소 3년은 EU의 '안정과 성장 협정'에서 회원국들에게 자국의 중기재정계획 수립을 요구하면서 제시한 기간이다.

- 제외 항목: 지출 한도의 설정에서는 실업급여나 이자 지급 등 비재량적 의무지출도 포함하는 것이 바람직하다. 이런 비재량적 의무지출에 대한 지출 한도는(지출요건 변화에 따라) 변경될 수 있지만, 명확한 규정에 의거해야 하며, 의회를 경유하는 것이 바람직하다. 그리고 이러한(수정이 허용되는) 지출항목은 엄격히 제한하는 것이 필요하다. 또한, 사회보장 재정은 온전히 중기재정 계획에 포함되어야 한다.
- 예산의 이월: 특정 해에 지출하지 못한 예산은 다음 해로 이월할 수 있게 하는 것이 예산의 효율적 사용에 좋다. 단, 이월금 적립에는 한계를 정하는 것이 필요하다.
- 구속력: 중기재정계획은 구속력을 갖는 것이 재정건전화에 유리하다. 예상치 못한 상황이 발생하면 중기재정계획의 재정목표 한도는 변경될 수 있다. 하지만 이 경우 분명하고 투명한 규정에 따라야 한다. 변경 사유는 의회와 대중에게 공개적으로 알려져야 한다.

2. EU 회원국과 한국의 중기재정계획 수준 비교

EU는 회원국에게 중기재정계획 수립을 요구할 뿐만 아니라 매년 회원국의 중기재정계획 수준(quality)을 평가하고 있다. 평가 항목(기준)은 다음과 같은 다섯 가지이다: ① 재정관리 목표변수가 일반정부 전체 재정의 포괄 정도, ② 중기재정계획의 목표변수와 예산의 연계 정도, ③ 중기재정계획 수립 과정에 국회의 개입 정도, ④ 중기재정계획의 수립 과정에서 독립적인 재정기구(independent fiscal institution)의 개입 정도, ⑤ 중기재정계획 내용의 구체적인(detail) 수준.

이 다섯 가지 기준은 EU가 회원국에게 자국의 중기재정계획 수립을 요구하면서, 중기재정계획이 갖춰야 할 조건으로 제시한 것들이다. 이 다섯 기준의 내용과 점수는 [표 6]에 설명되어 있다.

이 다섯 기준별로 부여된 점수를 종합하여 중기재정계획 수준(quality) 지수(index)를 산출한다. 산출방식은 다음과 같다.

① 기준별로 취득 점수를 만점 점수로 나눈다. 가령 기준 1은 4점 만점인데, 3점을 취득했으면 $3/4=0.75$ 점이 된다. 이를 변환점수라 하자.

② 다섯 기준의 변환점수를 모두 더한 후 5로 나눈다.

[표 6] 중기재정계획 평가 기준과 점수 부여

기준 1. 재정관리 목표변수가 일반정부 전체 재정을 포괄하는 정도(4점)

3점: 90% 이상, 2점: 70-90%, 1점: 50-70%, 0점: 50% 미만

- 목표 수치를 정할 때, 중앙정부와 지방정부 간 협력조정 절차 있으면 1점 추가

기준 2. 중기재정계획의 재정운용 목표변수와 예산의 연계 정도(6점)

4점: (법에 의해서든 실제 운영에서든) 예산은 중기재정계획에서 설정한 재정운용목표 한도(재정수지, 총지출 등) 내에서 편성되어야 함

3점: 중기재정계획이 설정한 재정수지 또는 구조적 재정수지를 유지하는 한, 분야별 지출 변경이 가능함(예. 추가적인 세원 확보에 의한 추가적 지출)

2점: 예산은 미리 정해진 예외적인 경우(예. 연금/실업급여 지출 변화)에 해당할 때만, 재정운용목표 한도에서 벗어날 수 있음

1점: 예산은 중기재정계획의 재정운용목표 한도에서 벗어날 수 있으나, 그 이유를 공개적으로 설명해야 함

0점: 별다른 설명 없이 예산은 중기재정계획 재정운용목표 한도를 벗어날 수 있음

- 재정운용목표(한도)가 미리 설정되고 수년간 변하지 않는 경우 1점 추가

- 계획에서 벗어날 경우 취해야 하는 구체적 지침 있으면 1점 추가(이 항목 점수가 2점 이상인 경우에만 해당)

기준 3. 중기재정계획 수립 과정에 국회의 개입 정도(3점)

3점: 국회의 투표(의결)에 의해 수립됨

2점: 국회의 의결은 아니지만, 국회에서의 정부의 공식적인 설명 및(and/or) 국회에서의 토의 과정을 거침

1점: 국회에서의 공식적인 설명은 없지만, 국회에 제출함

0점: 국회와 상관없음

기준 4. 중기재정계획 수립 과정에 독립적 재정기구(independent fiscal institution)의 개입 정도(4점)

4점: 독립적인 재정기구가 경제·재정 전망을 실시하거나 추진함

3점: 독립적인 재정기구가 경제전망과 재정전망 중 하나를 실시하거나 추진함

2점: 독립적인 재정기구가 경제·재정 전망을 평가함

1점: 독립적인 재정기구가 경제전망과 재정전망 중 하나를 평가함

0점: 독립적인 재정기구가 중기재정계획 수립에 개입하지 않음

기준 5. 중기재정계획 내용의 구체성(detail)(4점)

다음 네 항목 점수 합계에 의해 정해짐

- 총지출과 수입 전망은 (인구 등 기본변수에 의해) 고정된 정책들에 근거하여 분야별로 구분되어 있음(1/0)

- 총지출과 수입 전망의 근거가 되는 정책을 분석하는 항목(챕터)이 존재함(1/0)

- 이 정책들의 변동 시나리오에 따른 영향을 계획 기간에 걸쳐 계량화하여 제시함(1/0)

- 거시경제 변동 시나리오에 따른 예산에 미치는 영향을 구체적으로 설명하고 있음(1/0)

이 방식으로 산출한 지수는 최고 1에서 최하 0의 범위를 갖게 된다. [표 7]에는 2019년 기준 EU 국가들의 다섯 기준별 변환점수와 이를 평균한 지수 점수가 제시되어 있다. 그리고 마지막 줄에는 각 기준과 지수에 대한 한국의 국가재정운용계획 점수가 제시되어 있다. 한국 점수는 EU 평가 기준에 따라 필자가 평가한 것이다. 구체적인 점수 부여 근거는 다음과 같다.

[표 7] 국가별 중기재정계획의 수준 지수

국가	기준1		기준2		기준3	기준4	기준5	지수
	기본	추가	기본	추가				
영국	3	1	4	0	3	4	3	0.88
그리스	3	1	3	2	3	3	3	0.87
네덜란드	3	1	4	2	3	3	2	0.85
스페인	3	1	4	0	3	3	3	0.83
스웨덴	3	1	4	2	3	0	4	0.80
이탈리아	3	1	1	0	3	3	4	0.78
핀란드	3	1	4	2	2	3	2	0.78
말타	3	1	1	0	2	4	4	0.77
라트비아	3	1	0	0	3	3	4	0.75
슬로바키아	3	1	0	0	3	3	4	0.75
불가리아	3	1	2	1	2	2	4	0.73
리투아니아	2	1	1	0	3	3	4	0.73
슬로베니아	3	1	0	1	3	3	3	0.73
에스토니아	3	1	3	1	2	4	1	0.72
루마니아	3	1	2	0	3	2	3	0.72
프랑스	3	1	2	1	3	3	1	0.70
벨기에	3	0	1	0	3	3	3	0.68
룩셈부르크	3	1	2	1	2	3	2	0.68
사이프러스	2	0	4	1	3	2	2	0.67
아일랜드	3	1	1	0	2	3	3	0.67
덴마크	3	1	4	2	1	0	3	0.62
포르투갈	3	1	1	0	2	4	1	0.62
크로아티아	2	1	0	0	3	2	3	0.60
독일	3	1	0	0	2	2	3	0.58
오스트리아	1	0	2	1	3	3	1	0.55

국가	기준1		기준2		기준3	기준4	기준5	지수
	기본	추가	기본	추가				
헝가리	3	0	1	0	1	2	4	0.55
폴란드	3	1	0	0	2	0	3	0.48
체코	1	0	2	1	1	0	3	0.37
EU 평균	2.75	0.82	1.89	0.61	2.46	2.50	2.86	0.69
한국	1	0	0	0	1	0	2	0.22
한국 EU 평균	28%		0%		41%	0%	70%	31%

주: 기본은 기본항목 점수, 추가는 추가점수

먼저 다섯 기준의 변환점수를 평균한 지수 점수를 보면 EU 회원국의 경우 영국이 0.88로 가장 높고 체코가 0.37로 가장 낮다.¹⁹ 그리고 평균은 0.69다. 이에 비해 한국은 0.22로서 평균의 31% 수준이며 가장 점수가 낮은 체코와 비교해도 60% 수준이다.

다음으로 한국의 다섯 기준별 원점수를 EU 평균과 비교해 보자. 재정관리 목표변수의 일반정부 전체 재정 포괄 범위(기준 1)는 한국이 1점인데 EU 평균은 2.75점이다. 그리고 한국은 추가점수가 없지만, EU 국가의 추가점수 평균은 0.82이다. 개별 국가별로 보면 기본항목 점수가 3이 아닌, 즉 포괄범위가 90%에 못 미치는 국가는 28개국 중에서 5개국이다. 따라서 EU 국가들은 한국과는 달리 대부분 지방정부를 포함한 중기재정계획을 수립하며, 이를 수립할 때는 지방정부와 협의 절차를 거침을 알 수 있다.

한국 중기재정계획의 목표변수와 예산의 연계 정도(기준 2)는 0점으로 국가재정운용계획은 예산에 대한 구속력이 전혀 없다. 이에 비해 EU 평균은 1.89점이다. 그리고 한국의 추가점수는 없지만 EU 국가의 추가점수 평균은 0.61이다. 개별 국가별로 보면 28개국 중에서 기본항목 점수가 3점 이상은 9개국이며, 2점은 6개국이다. 따라서 절반 이상의 국가에서 중기재정계획은 예산을 엄격하게 구속하거나, 임의로 변경하지 못하게 하고 있음을 알 수 있다.

중기재정계획 수립 과정의 국회 개입 정도(기준 3)를 보면 한국은 국회에 제출만 하므로 1점인데 EU 평균은 2.46이다. 개별 국가별로 보면 28개국 중에서 3점 16개국, 2점 9개국, 1점 3개국이다. 즉 과반수 국가는 국회 의결을 거쳐 중기재정계획을 승인하며, 나머지 12개국 중에서도 3/4은 행정

19. 중기재정운용계획의 성공적인 운영사례로 꼽히는 스웨덴의 경우 0.8로 5위에 해당한다. 그런데 스웨덴의 각 기준 점수를 보면 다른 기준들은 모두 만점을 획득했으며, '경제·재정 전망에 개입하는 독립적인 기구의 존재'만 0점이다. 독립적인 기구의 존재가 필요한 이유는 행정부가 전망을 주도할 경우 낙관적인 전망이 될 우려가 있기 때문이다. 하지만 스웨덴은 중기재정계획의 전망에 매년의 예산지출이 구속되므로 행정부가 주도하더라도 낙관적으로 할 유인이 없으며, 오히려 책임성 측면에서 행정부가 주도하는 것이 더 타당할 수 있다. 참고로 뒤에서 논의하듯이, 스웨덴은 직접 전망을 담당하지는 않지만, 재정 준칙의 준수 여부를 감시하는 독립적인 재정기구(Fiscal Policy Council)가 존재한다.

부가 국회에서 중기재정계획을 설명하고 토의를 거친다. 별다른 설명 없이 국회에 제출만 하는 우리와는 매우 다르다.

중기재정계획 수립 과정에 독립적 재정기구의 개입 정도(기준 4)를 보면 우리는 0점인데 EU 평균은 2.5점이다. 우리의 국회예산정책처는 독립적인 재정기구에 해당한다. 하지만 국회예산정책처는 국가재정운용계획 수립에 간여하지 않는다. 이에 따라 0점을 부여했다. EU의 경우 28개국 중에서 24개국이 1점 이상이다. 즉 85% 이상의 국가에서 중기재정계획의 경제·재정 전망에 간여하는 독립적인 재정기구가 존재한다.

중기재정계획 내용의 구체성(기준 5)을 보면 우리는 2점인데 EU 평균은 2.86점이다. 우리의 경우 첫째와 둘째 항목을 충족하는 것으로 판단해서 각각 1점을 부여했으며, 셋째와 넷째 항목은 해당되지 않으므로 0점을 부여했다. 그런데 EU 국가의 셋째와 넷째 항목 평균점수를 보면 각각 0.89, 0.68이다. 우리는 전혀 해당이 없지만, EU 국가의 89%는 추정의 바탕이 되는 정책 변동이 재정 전망에 미치는 영향에 대한 시나리오 분석을 제공하며, 68%는 경제 여건 변화가 재정 전망에 미치는 영향에 대한 시나리오 분석을 제공하고 있음을 알 수 있다.

한국의 평가 결과를 정리하면, ① 국가재정운용계획은 전체 재정의 2/3 정도를 포괄하고 있으며(기준1), ② 총지출 및 분야별 지출 전망을 설명과 함께 제시하고 있다(기준5). 그리고 ③ 매년 국회에 제출된다(기준3). 그런데 이들은 중기재정계획을 작성한다면 당연히 되어야 할 최소한의 요건이다(③은 법 규정임). 역으로 말하면, 한국의 국가재정운용계획에는 전체 재정의 1/3은 제외되어 있으며(기준1), 매년의 예산은 중기재정계획과 상관없이 편성되고(기준2), 국회는 완성된 중기재정계획을 받을 뿐 수립 과정이나 수립 후 준수 여부 감시 등의 간여를 하지 않으며(기준3), 행정부가 주도하는 경제·재정 전망의 신뢰성은 약하고(기준4), 총지출과 12개 분야별 지출 전망에 대한 설명을 제시할 뿐, 상황 변화에 따른 시뮬레이션 등의 분석은 없다(기준5).

IV. 국가재정운용계획의 실효성 확보방안

EU 기준에 따른 한국 국가재정운용계획의 평가 결과 드러난 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

① 국가재정운용계획이 포괄하는 재정 범위가 좁음, ② 예산과의 연계가 없음, ③ 계획 수립 과정에 국회의 개입이 미미함, ④ 경제·재정 전망에서 객관적·독립적인 재정기구의 간여가 없음, ⑤ 분야별 지출의 여건 변화에 따른 영향 분석 등이 미흡함.

이러한 문제점들은 새로운 것이 아니다. II장 3절의 국내 기존 연구에서도 유사하게 지적되었다. 이러한 문제점들에 관한 기존 연구의 개선안을 다시 정리해서 제시하면 다음과 같다. ① 경제·재정

전망을 독립적인 재정기구가 담당하도록 함, ② 재정 준칙 설정 등을 통해 재정관리목표를 명확하게 함, ③ 예산에 대해 구속력을 갖도록 함, ④ 국회의 심의를 받도록 함.

이하에서는 이러한 선행연구들의 제안을 수용하여 국가재정운용계획이 실효성 확보 방안을 제시한다.

1. 독립적 재정기구의 경제·재정 전망과 운영 평가

경제전망은 세입 전망에 영향을 미치며 이는 재정수지와 국가채무 전망에 영향을 미친다. 중기재정계획이 실효성을 지니려면, 우선 계획 수립의 전제가 되는 경제·재정변수 전망이 타당하게 이뤄져야 한다. 그런데 경제·재정 전망을 행정부가 담당하면 객관적인 전망이 어렵다. 이에 따라 전술했듯 EU의 중기재정계획 평가에서는 독립적인 재정기구에 의한 경제·재정 전망 여부를 주요 평가 항목으로 제시하고 있다. 우리는 독립적인 재정기구로 국회예산정책처가 있다. 하지만 국회예산정책처는 국가재정운용계획의 경제·재정변수 설정에 아무런 영향을 미치지 못한다. 그래서 앞서 제시한 중기재정계획 평가에서 이 항목 점수는 0점이었다.

중기재정계획 수립만큼은 아니지만 독립적인 재정기구의 설립 역시 재정의 지속가능성을 위한 세계적인 추세이다. EU 국가들은 중기재정계획 수립을 의무화한 이후, 독립적인 재정기구 설립 역시 의무화하고 있다. OECD에서도 2014년 독립재정기구(Independent Fiscal Institutions) 설립 권고안을 냈다. 2019년 현재 OECD 국가 중 28개국에 독립적인 재정기구를 갖추고 있다. 각국의 독립적 재정기구가 수행하는 역할은 다양하다. 그중 대표적인 것으로 OECD는 장기재정전망, 거시경제·재정전망, 재정 준칙준수 등 모니터링, 의회 예산분석 지원, 비용추계, 선거공약 재정소요 추계의 여섯을 꼽았다(Trapp & Nicol, 2021). 이중 핵심 기능으로 거시경제·재정전망과 재정 준칙준수 등 모니터링을 꼽았는데 이들은 중기재정운용계획의 실효성 확보와 직접 관련된 것이다. 우리는 아직 재정 준칙이 없으므로 이의 준수 모니터링은 해당이 없으며, 국가재정운용계획상의 재정관리변수에 대해 국회예산정책처는 모니터링하지 않는다. 거시경제·재정전망은 국회예산정책처가 자체적으로는 하고 있으나 국가재정운용계획과는 상관이 없다.

독립재정기구로서 국회예산정책처의 역할에 대해서는 논의할 것이 많다. 그러나 본 글의 주제는 국가재정운용계획의 실효성 확보이므로 여기서는 이와 관련한 것으로 국한하자. 앞서 살펴본 국가재정운용계획 실효성에 관한 기존 연구들은 객관적 독립적인 경제·재정 전망을 주문하면서 민간연구기관 전망치의 평균값을 사용하거나, 독립적인 경제·재정 전망기구를 별도로 설치하자고 제안했다. 이 역할을 국회예산정책처에 맡기자는 제안은 없었다. 이는 비록 국회예산정책처가 독립재정기구로 존재하지만, 독립적 혹은 중립적인 경제·재정 전망을 하고, 그 전망치를 행정부(기획재정부)가 국가재정운용계획 수립에 반영할 것으로 기대하지 않기 때문일 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 할까?

대안은 세 가지다. 첫째는 국회예산정책처가 경제·재정 전망을 담당하도록 하고 행정부(기획재정부)가 이를 수용하도록 규정을 고치는 것이다. 국회예산정책처는 자체적으로 전망을 할 수도 있고 다양한 국책 및 민간연구기관 전망치 평균값을 적용할 수도 있을 것이다. 둘째는 국회예산정책처가 경제·재정 전망을 담당하도록 하되 국회예산정책처의 형태를 위원회 조직으로 전환하는 것이다. 옥동석(2019)은 정치적 중립성을 위해 국회예산정책처를 현행의 처장에 의한 독임제 대신 위원회 제도로 변경할 것을 제안하였다. OECD 국가의 독립재정기구 유형에는 우리와 같은 독임제도 있고 위원회 형식도 있다. 독립재정기구가 존재하는 28개국 중 8개 국가는 독임제 형태를, 17개 국가는 위원회 형태를 취하고 있다. 그리고 3개 국가(오스트리아, 핀란드, 아일랜드)는 두 개의 독립재정기구를 두고 있는데 각각 독임제와 위원회 형태를 취하고 있다.²⁰

Trapp & Nicol(2018)은 26개국 독립재정기구의 독립성을 평가했는데, 독임제, 위원회 형태에 따른 독립성 차이를 보면 위원회 형태가 다소 높지만 유의미한 차이는 아니었다. 한편 한국(국회예산정책처)의 독립성 점수는 26개국 평균보다 다소 낮았으며, 순위로는 26개국 중 14위였다. 한국의 순위는 모범적인 운영으로 알려진 스웨덴의 독립재정기구(Fiscal Policy Council)보다 높다. 이것만 보면 국회예산정책처의 독립성 수준은 양호하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 Trapp & Nicol은 이는 공식체계상의 독립성을 평가한 것으로 실질적인 독립성과는 다르다는 점에 주의해야 한다고 강조하고 있다. 이와 관련하여 흥미로운 것은 독립성 하위지표 점수이다. 독립성은 4개 지표(정보접근성과 투명성, 운영 독립성, 법적·재정적 독립성, 리더십 독립성)로 측정했는데 리더십 독립성의 경우는 한국이 다른 국가들과는 상당한 격차를 보이면서 가장 낮았다. 개인적인 견해로는 4개 지표 중 리더십 독립성이 실질적인 독립성에 중요할 것으로 판단된다. 국회예산정책처가 현행의 독임제 대신 여당과 야당이 추천하는 위원으로 구성되는 위원회 형태로 바뀌면 리더십 독립성은 상당히 향상될 것이고, 이는 국회예산정책처의 실질적인 독립성을 높이는 데 기여할 것이며, 국회예산정책처의 경제·재정 전망의 권위를 높일 것으로 판단된다.

마지막 대안은 현행 국회예산정책처 이외에 위원회 형태의 독립재정기구를 하나 더 만드는 것이다. 오스트리아는 독립재정기구로서 의회예산처(Parliamentary Budget Office: PBO)와 재정자문위원회(Fiscal Advisory Council: FISK)를 두고 있다. 의회예산처는 우리의 국회예산정책처보다 규모가 작는데 주로 예산 과정에서 의회를 지원하는 기능을 수행한다. 재정자문위원회는 6년 임기의 15인으로 구성되는데 위원은 내각(6인), 노(3인)·사(3인), 지자체(3인)에서 추천한다. 중기재정운영계획과 직접 관계된 것(경제·재정 전망, 재정 준칙 준수 및 다른 재정목표변수 모니터링)은 재정자문

20. OECD, IFIs Database(2019)에서 필자가 계산

위원회가 맡고 있다.²¹ 우리가 오스트리아와 유사한 재정자문위원회를 만든다면 위원 중 내각 밖은 행정부 대신 국회 여당과 야당의 추천으로 구성하는 것이 타당할 것이다. 여기에 노동자와 사용자 대표의 추천 등 다른 부문의 추천을 포함할 수 있을 것이다. 혹은 스웨덴의 Fiscal Policy Council 처럼 좀 더 소수의 여야 추천 민간 전문가(7인)로 구성할 수도 있을 것이다. 이 위원회의 기본 역할은 국가재정운용계획 상의 경제·재정 전망치 제시 및 재정목표변수(국가채무, 재정수지 등) 관리의 적정성을 검토하고 평가하는 기능이 될 것이다. 재정자문위원회와 국회예산정책처의 이원 체제의 경우 두 기구는 긴밀한 협력 관계를 형성할 것이다. 구체적인 거버넌스 방식에 대해서는 좀 더 고민해야겠지만, 재정자문위원회는 소수로 이뤄지는만큼 기능 수행에서 국회예산정책처의 적극적인 지원이 필요할 것이다.

이 세 대안 중 어느 것을 선택할지를 이 글에서 제안하지는 않는다. 다만 독립적인 경제·재정 전망을 비롯해서 국가재정운용계획의 실효성을 확보하는 데는 독립재정기구가 국가재정운용계획의 수립과 운용을 제대로 모니터링하고 평가하는 것이 매우 중요하다는 것만 강조한다.

2. 재정 준칙의 설정

국가재정운용계획을 수립하는 이유는 중기적 시계에서 재정을 운용하기 위함이다. 따라서 국가재정운용계획이 실효성을 지닌다면 실제 재정 운용이 중기적 시계에서 운용되어야 한다. 그런데 앞서 보았듯이 국가재정운용계획은 뚜렷한 이유 없이 매년의 변동이 크다. 예를 들어 2017~2021년 국가재정운용계획에서는 관리재정수지 2021년의 적자 규모를 GDP 대비 2.1%로 설정하였으나, 2018~2022년 국가재정운용계획에서는 2.6%로 늘었고 다시 2019~2023년 국가재정운용계획에서는 3.9%로 늘었다.

이처럼 매년 재정관리 목표치가 변하는 것은 중기적 시계의 재정 운용이 전혀 아니다. 이처럼 매년 변동이 큰 것은 재정관리 목표 설정에 가이드라인이 부재한 탓도 크다. 재정 준칙의 설정은 중기 재정관리의 핵심인 재정수지와 국가채무 규모에 상한선을 설정함으로써 매년의 변동을 줄여 준다.

재정 준칙은 본래 재정의 지속가능성 확보를 위한 장치이다. 재정의 지속가능성 확보는 오늘날 국가재정 운용의 주요 목표 중 하나이며, 국가재정운용계획을 수립하는 주요 목적이기도 하다. 이런 측면에서도 국가재정운용계획의 실효성 확보를 위해 재정 준칙을 설정하는 것이 필요하다.

다만, 한가지 주의할 것은 재정 준칙을 설정한다고 해서 이것이 경기변동과 상관없이 동일한 기준을 적용하는 것은 아니라는 점이다. 지금의 코로나 상황처럼 경기부양이 필요할 때는 당연히 예외를 인정할 수 있다. 재정 준칙은 평상시 재정 운용에서 지켜야 할 원칙을 의미한다. 과거의 재정 준칙이

21. 재정자문위원회가 직접 경제·재정 전망을 하지는 않으며, 행정부가 한 것을 평가하고 추인한다.

다분히 경기 순응적이었다면, 앞으로의 재정 준칙은 경기 대응적이되, 재정의 지속가능성을 확보할 수 있도록 운영하는 것이 필요하다.²²

3. 국가재정운영계획의 국회 통제와 구속력 강화

국가재정운영계획에는 5년 기간의 재정지출 규모가 제시되어 있다. 그래서 예를 들어 2021년도 예산안이 국가재정운영계획에 따라 중기적 시계에서 편성되었다면, 2021년 예산안의 지출 규모는 2017~2021년 국가재정운영계획에 제시된 5년 차 2021년의 지출 규모에 의해 정해져야 한다. 또한, 2018~2022년 국가재정운영계획의 4년 차(2021년) 지출 규모, 그리고 2019~2021년 국가재정운영계획의 3년 차(2021년) 지출 규모도 2017~2021년 국가재정운영계획에 제시된 5년 차 지출 규모에 의해 정해져야 한다.

물론 미래 예측의 한계로 인하여 5년 전에 세운 계획이 수정 없이 5년간 그대로 유지될 수는 없다. 하지만 글로벌 금융위기나 코로나19 같은 예외적인 상황이 아니라면, 일정한 오차범위 내에서만 수정하도록 하는 것은 가능하며, 또 그래야만 중기재정계획이 의미를 지닌다.

중기재정계획이 일정 범위 내 수정만 허용하며 예산을 구속하는 대표적인 국가가 스웨덴이다. 스웨덴은 1990년대 초 금융·재정위기를 겪으면서 재정적자가 대폭 증가하여 1993년에는 GDP 대비 13%에 달했다. 이에 따라 1990년대 중반부터 재정건전화를 위한 다양한 재정개혁을 실행하였다. 핵심은 부채감축을 위해 지출 한도(expenditure ceiling)를 설정하여 지출증가를 억제하고 GDP 대비 일정 비율의 재정수지 흑자 목표를 설정하여 관리하는 것이었다.²³ 재정수지 흑자 목표는 처음에는 (경기순환을 고려한) 평균 2%로 설정했다. 이후 2007년 연금제정의 저축이 정부재정수지에서 분리되면서 1%로 변경되었다. 2016년에는 1/3%로 축소되었는데, 이는 그동안의 관리로 국가부채 규모가 감소한 반면, 인구 고령화는 더욱 진행되었기 때문이다(Anderson & Jonung, 2019).

이러한 국가부채 감축 노력 덕분에 GDP 대비 국가채무 비중은 1998년 83.2%에서 10년 뒤인 2008년에는 52.6%로 낮아졌다. 그리고 2019년에는 55.9%이다.²⁴ 2008년 이후 국가채무 비중이 높아진 데는 글로벌 금융위기 대응도 일부 영향을 미쳤겠지만, 그보다는 중앙정부 채무 비중은 계속 감소한 데 비해 지방정부 및 연금부문 채무 비중이 늘었기 때문이다.²⁵

22. 대표적인 재무행정학자인 알렌 쉬크도 과거와 달리 앞으로는 재정 준칙을 경기대응적으로 운영할 것을 주장하였다(쉬크, 2000).

23. 보다 정확히는 중앙정부의 지출한도 설정, 지방정부의 수지균형, 일반정부의 재정수지흑자이다.

24. OECD 통계, <<https://stats.oecd.org/> 접속: 2021.6.10.>

25. 중앙정부만 기준으로 하면 1995년 74%에서 2008년 33%로 낮아졌으며 2017년에는 29%까지 낮아졌다(Anderson & Jonung, 2019).

이처럼 지출 한도와 구조적 재정수지 흑자 목표를 세우고 관리하기 위해서는 중기재정계획을 수립하고 그에 기반해서 예산을 짜는 것이 필요하다. 이에 따라 스웨덴은 매년의 예산이 중기재정계획에서 세운 지출 계획에 일정한 마진을 더한 규모를 초과하지 못하도록 강제한다. 마진은 예측 오차를 허용하기 위한 것으로서 미래로 갈수록 커진다. 스웨덴의 중기재정계획 기간은 3년인데(올해가 1년 차인 우리와 달리 내년이 1년 차가 되기 때문에 우리식으로 따지면 4년 기간이다), 1년 뒤는 1.5%, 2년 뒤는 2%, 3년 뒤는 3%이다.²⁶ 스웨덴이 글로벌 금융위기를 겪으면서도 다른 EU 국가들과는 달리 건실한 재정을 유지할 수 있었던 데는 중기재정계획이 중요한 역할을 했다(Boije & Kainelainen, 2012).²⁷

우리의 국가재정운용계획이 취지대로 운영되려면, 스웨덴만큼 강하게 하기는 어렵더라도, 국가재정운용계획에서 설정한 지출목표에 의해 매년 작성하는 내년도 예산 규모가 어느 정도 제한을 받도록 하는 장치가 필요하다.²⁸

5년마다 대통령이 바뀌는 우리의 정치체계에서 현 정권 때 세운 국가재정운용계획으로 다음 정권의 재정지출을 구속할 수는 없다. 즉 국가재정운영계획에 의한 내년도 예산 규모 제한은 정권 임기 내에서만 가능하다. 따라서 나는 예산안 편성 시, 예산 규모가 집권 첫해 설정한 국가재정운용계획의 ‘지출 계획+마진(지출 한도)’을 초과하게 설정하려면 국회 경유 절차를 거치도록 하는 것을 제안한다.²⁹

국회 경유 절차로는 두 가지 방식이 가능하다. 하나는 약한 제한이고 다른 하나는 강한 제한이다. 약한 제한은 내년도 예산 규모를 집권 첫해 설정한 국가재정운용계획의 ‘지출 계획+마진(지출 한도)’을 초과해서 설정하려면 국회가 주도하는 ‘의견 수렴 절차’를 거치게 하는 것이다. 예를 들어 여당과 야당이 추천하는 전문가와 예결위 위원 등으로 TF 위원회를 구성하고, 여기에서 지출 한도를 벗어

26. 그밖에도 2000년에는 재정 준칙을 도입하였으며, 2007년에는 재정의 지속가능성과 재정 준칙 준수를 감시하는 독립적인 재정정책위원회를 설치하였다(조은영, 2014).

27. 예를 들어 글로벌 금융위기 직후인 2010년의 경우, 28개 EU 국가들 중에서 성장과 안정 협약의 기준(재정적자 3%, 국가채무 60%)를 충족한 국가는 스웨덴을 포함해서 3개국이었다.

28. 스웨덴을 비롯한 EU 국가의 중기재정계획의 구속성이 강한 것은 근본적으로 이 국가들이 상당수가 내각책임제로서 연립정부를 구성하기 때문이다. 통상 정부 구성에 참여하는 정당들은 내각 배분과 집권기간 중 실행할 정책에 대한 연립정부 협약(coalition agreement)을 한다. 이 협약에 포함되는 정책에 대한 약속이 곧 예산과 중기재정계획이 된다. 이에 따라 중기재정계획에는 집권기간의 재정총량, 분야별 예산 배분 등 재정정책 방향이 구체적으로 포함된다. 그리고 예상치 못한 환경 변화가 없는 한, 집권기간 동안 연립정부 재정정책은 이 중기재정계획에 포함된 내용에 기반하여 운영된다(하연섭 2017).

29. 물론 현행도 아무런 절차가 없는 것은 아니다. 국가재정법 7조3항은 매년 국회에 제출하는 국가재정운용계획에는 “전년도에 수립한 국가재정운용계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석보고서”를 첨부하게 하고 있다. 하지만 이는 계획 변경을 신중하게 하도록 하는 것이 아니다. 오히려 평가·분석보고서 첨부를 통해 자유로운 계획 변경을 허용해 주는 것에 해당한다.

나는 예산 규모 변경에 대해 검토하고 권고안을 내는 것이다.³⁰ 물론 권고안 자체가 구속력을 갖지는 못한다. 중요한 것은 왜 그런 안을 제시하는지에 대한 근거와 논리가 상세하게 담겨 있어야 한다는 점이다.³¹

다음으로 강한 제한은 첫째 설정한 국가재정운용계획의 지출 한도를 초과하는 예산 규모를 설정하려면 국회의 동의를 얻도록 하는 것이다. 스웨덴의 경우 국회로부터 중기재정계획의 지출 한도 승인을 받으면, 그 한도 내에서 지출해야 한다.³² 중기재정계획의 의의를 십분 살리려면 스웨덴 방식이 타당하다. 그런데 우리의 국가재정운용계획 기간은 스웨덴보다 1년 길지만, 우리의 경제 및 재정 예측은 충분히 정교하지 못하다. 그래서 집권 초에 설정한 국가재정운용계획에 의해 3~5년 차 예산 규모 한도를 확정하는 것은 아직은 무리일 수 있다. 그보다는 변경을 허용하되 국회 동의를 얻도록 하는 것이 더 현실적이다. 이는 집행 중인 올해 예산에 변경을 가할 때, 즉 추가경정예산을 편성할 때 국회 동의를 얻는 것과 유사하다. 물론 이러한 국회의 변경 동의는 예산안 편성 완료 이전, 이를테면 6월 정도에는 이뤄져야 할 것이다.

이 두 가지 방식 중에서 원론적으로 더 타당한 것은 강한 제한이다. ‘강한 제한’이 더 타당하고 결국 그렇게 가야겠지만 그 중간단계로서 ‘약한 제한’, 즉 국회 내 의견 수렴을 거치는 것이라도 우선 시작하는 것이 필요하다. 스웨덴처럼 계획 변경 자체를 금하지는 않더라도, 계획을 변경할 때 이런 절차를 거치는 것은, 국가재정운용계획의 취지를 살리기 위한 최소한의 조건에 해당한다.

4. 탑-다운(총액배분자율편성) 예산제도와 연계 및 국회 예산 심의 이원화

전술했듯 국가재정운용계획은 노무현 정부 때 이뤄진 4개 재정개혁(총액배분자율편성, 국가재정운용계획, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템)의 하나로 시작되었다. 재정 운용의 효과성·효율성 제고를 위해 이 네 가지 제도 모두 본래 취지대로 운영되어야겠지만, 특히 국가재정운용계획이 취지대로 운영되려면 탑-다운 즉 총액배분자율편성이 제대로 이뤄지는 것이 중요하다.

중기재정계획 제도의 성공 사례로 살펴본 스웨덴의 경우 중기재정계획은 탑-다운 예산제도와 연계되어 있다. 의회는 봄에 중기재정계획과 그에 따른 내년 예산 총액 및 분야별 지출 한도를 승인한

30. 혹은 앞서 제안한 대로 독립재정기구인 재정자문위원회가 만들어지면 이 기구에서 권고안을 낼 수 있을 것이다.

31. 이는 EU의 중기재정계획 평가 기준 중 두 번째인 중기재정계획의 재정운용 목표변수와 예산의 연계 수준을 현행 0점(별다른 설명없이 지출 한도 벗어남)에서 1점(그 이유를 공개적으로 설명해야 함)으로 높이는 것에 해당한다. 비록 국가재정계획 수립 과정에 국회가 개입하는 것은 아니지만, 국가재정운용계획 운용에의 국회 개입 수준을 현행의 1점(제출만 함)에서 2점(국회의 토의를 거침)으로 높이는 것에 해당한다.

32. 스웨덴의 지출 한도는 사후적인 개념이다. 그래서 예산 편성뿐만 아니라 집행에서도 이를 초과할 수 없다. 그래서 우리의 추가경정예산 같은 것을 편성하더라도 이 한도 내에서 이뤄져야 한다. 단, 정권이 바뀌는 등의 특정한 사유가 발생하면 변경이 가능하다.

다. 그리고 가을에는 분야별로 정해진 한도 내에서 구체적인 사업 예산을 심의·확정한다.

국가재정운용계획이 취지대로 운영되려면, 스웨덴과 유사하게 국회에서 상반기에 내년도 예산 총액 및 분야별 지출액 한도를 심의하고, 이 한도 내에서 행정부가 예산을 편성하면 하반기에 국회에서 분야별 구체적인 사업 예산을 심의하는 것이 바람직하다.

현행의 총액배분자율편성 제도에서 총액 및 분야별 지출액은 국회와 상관없이 재정 당국이 정한다. 그리고 예산편성이 완료된 이후에 국회는 심의를 시작한다. 이런 구조에서 국회가 전체 및 분야별 지출 규모에 동의하지 않더라도 이를 수정하기는 어렵고, 그래서 지엽적인 사업 예산 변경에만 치중하게 된다.

예산의 심의·확정이 국회 본연의 임무인 까닭은, 대의민주주의에서 국민으로부터 걷어간 돈을 얼마나 어떻게 쓸 것인지는 국민대표의 승인을 받아야 한다고 여기기 때문이다. 국민의 돈을 쓰는 것, 재정 운용의 효과성·효율성에는 구체적인 사업 예산을 따지는 것도 필요하지만, 근본적으로 총액이 얼마인데 분야별로 얼마씩 배정하는가부터 따져봐야 한다. 즉 구체적인 사업 예산의 심의에 앞서서 총액과 분야별 지출 규모를 심의하는 것이 필요하다.

사실 예산사업에 대한 정보 비대칭으로 인해 행정부가 편성한 사업 예산의 효과성·효율성을 국회가 제대로 판단하기는 쉽지 않다. 그리고 지속가능성이 중요한 목표가 된 오늘날의 재정 운용에서는, 국회가 총지출 및 분야별 지출 규모의 적정성을 심의하고 판단하는 것이 더욱 중요하다. 이러한 국회의 판단에 국가재정운용계획이 유용한 준거가 될 수 있으며, 역으로 총지출 및 분야별 지출 규모 결정이 국회 예산 심의의 중요 기능이 되어야 국가재정운용계획 수립이 제 역할을 할 수 있다.

참고문헌

- 김대철·박승준, “국가재정운용계획 11년 운영 평가 및 과제,” 「제도와 경제」, 제9권 제1호, 2015, 127~156쪽.
- 김도승, 「국가재정건전화를 위한 중기재정관리제도 개선방안」, 한국법제연구원, 2010.
- 김성태, “우리나라 중기재정계획의 실효성 제고 방안,” 「재정학연구」, 제1권 제4호, 2008, 269~305쪽.
- 김용식, 「국가재정운용계획의 운영현황과 제도개선방안 연구」, 국회예산정책처, 2018.
- 김철희·박경순, “재정건전성 관리를 위한 국회의 역할강화 방안- 예산안 심의과정을 중심으로,” 「사회과학 연구」, 제20권 2호, 2001, 61~79쪽.
- 나아정·박승준, 「국가재정운용계획의 평가 및 과제」, 국회예산정책처, 2009.
- 박형수·류덕현·박노욱·백웅기·홍승현, 「재정제도 및 재정운용 시스템의 개선」, 한국조세연구원, 2012.
- 알렌 슈크, 「현대적 공공지출 관리: 예산편성 및 분석 방법론」, 국회예산결산특별위원회 수석전문위원실, 2020.
- 옥동석, “가파른 예산증가, 포퓰리즘 부추기나?,” 「한신 프리미엄 리포트」, 한반도선진화재단, 2019.
- 재정개혁특별위원회, 「재정개혁 보고서」, 재정개혁특별위원회, 2019.
- 한국개발연구원, 「2017-2021 국가재정운용계획 총괄분야보고서」, 국가재정운용계획 총괄분과위원회, 2017, 54~78쪽.
- 황성현, “재정건전성 제고를 위한 재정제도 개편방안,” 「재정학연구」, 제4권 2호, 2011, 223~263쪽.
- Boije, Robert, & Albin Kainelainen, “The Importance of Fiscal Policy Frameworks – Swedish Experience of the Crisis,” *Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis*, Banca d’Italia, 2012, pp.321-342.
- Harris Jason, Richard Hughes, Gösta Ljungman, Carla Sateriale, “Medium-Term Budget Frameworks in Advanced Economies: Objectives, Design and Performance,” *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Marco Cangiano, Teresa Curristine, and Michel Lazare(eds), IMF, 2013, pp.137-173.
- IMF, *Medium-term budgetary frameworks – Lessons for Austria from international experience*, IMF Working Papers no.08, IMF, 2008.
- Ljungman, Gösta, “The Medium-term Fiscal Framework in Sweden,” *OECD Journal on Budgeting*, vol.6 no.3, 2007, pp.1-17.
- OECD, “Medium-term expenditure frameworks,” *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing, 2014.
- OECD, IFIs Database, 2019
- Sherwood, Monika, “Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States,” *Discussion Paper* vol.21, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2015.
- The Network of EU Independent Fiscal Institutions, *Medium-Term Budgetary Framework in the EU Member*

-
- States*, European Commission, 2018.
- Trapp, Lisa von & Scherie Nicol, *Measuring IFI Independence: A first pass using the OECD IFI Database*, OECD Publishing, 2018.
- Trapp, Lisa von & Scherie Nicol, *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, OECD Publishing, 2021.

법안비용추계와 탑다운식 예산안 심의과정



KDI 국제정책대학원 교수 류 철

요약

재정수반 법률안이 수반하는 비용을 추계하여 법률안이 발의되고 심사될 때 해당 비용 정보가 실질적으로 활용되게 함으로써 결과적으로 국가의 재정건전성을 제고하는 것이 법안비용추계제도의 주요 목적이다. 본고는 제20대 국회 기간 동안 의원 발의된 모든 법률안을 정량분석하고 정책당사자를 표적집단면접함으로써 법안비용추계의 활용도와 관련 제반 문제점을 분석한다. 예산정책처에서 작성한 비용추계가 의안정보시스템에 누락된 경우도 많고 국회의 법률안 심사과정에서 비용추계가 실질적으로 활용되는 정도는 극히 저조하다. 우리나라 국회의 예산안 심의과정이 현행처럼 상향식 방식을 고수하면 법안비용추계의 활용도를 근본적으로 제고할 수 없다. 국회의 예산안 심의과정을 탑다운식 방식으로 바꾸는 전향적인 변화가 필요하다.

I. 서론

본고는 우리나라 국회의 재정수반 법률안 심사과정과 예산안 심의과정에서 법안비용추계가 활용되는 정도를 분석하고 문제점을 파악하며 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 절차적 개선방안으로 다양한 방안을 고려할 수 있으나(하연섭·류철·장유미, 2021), 본고는 보다 근본적이고 제도적인 개선방안을 제안한다.

우리나라의 법안비용추계는 개별 재정수반 법률안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정

지출의 순증가액이나, 재정수반 법률안이 시행될 경우 예상되는 재정수입의 순감액을 추계하는 제도이다. 여기서 재정수반 법률안이란 해당 법률안을 통하여 도입하고자 하는 정책의 목적을 달성하기 위해서는 국가 또는 지방자치단체의 예산 및 기금을 포함한 통합재정이 변동되어야 하는 법률안, 즉 비용을 소요하는 법률안으로 이해할 수 있다(「국가재정법」 제87조, 「국회법」 제79조의2). 법안비용추계의 목적은 해당 재정수반 법률안이 시행될 경우에 예상되는 재정지출과 수입의 증감액을 사전에 계산하여 재정수반 법률안이 발의되고 심사되는 과정에서 비용정보를 고려함으로써 무분별한 법률이나 정책이 도입되는 것을 억제하고 결과적으로 국가의 재정건전성을 관리하는 데 있다.

비용추계의 결과를 법률안에 첨부하는 방식을 기준으로 할 때, 재정수반 법률안은 다양한 유형을 통해 발의된다. 첫 번째 유형은 재정수반 법률안에 대한 비용추계가 법률안에 첨부되어 발의되는 경우이다. 두 번째 유형은 재정수반 법률안에 대한 비용추계 대신 비용추계의뢰서가 첨부되어 발의되는 경우인데, 법률안 발의자는 추후 해당 법률안에 대한 비용추계의 결과를 해당 법률안이 소관 위원회에서 심사되기 전에 국회 사무처 의안과에 제출해야 한다. 세 번째 유형은 국회의 위원회에서 수정된 법안이나 위원회 안 또는 대안의 경우이다. 이러한 경우에도 예산정책처가 작성한 비용추계의 결과를 첨부하도록 규정하고 있다. 다만 긴급한 사유가 있을 경우에는 소관 위원회의 의결로 비용추계를 생략할 수 있다(「국회법」 제66조제3항, 제79조의2의제2항).

개별 법률안이 비용추계가 필요한지의 여부는 국회 사무처 의안과에서 최종적으로 관리하고 재정수반 법률안에 대한 비용추계는 예산정책처가 전담한다. 예산정책처는 개별 재정수반 법률안의 비용추계 결과를 세 가지로 구분하여 법률안 발의자에게 회답하는데, ‘비용추계서’, ‘비용추계서 미첨부 사유서’, ‘비용추계서 미대상사유서’로 구분된다. 비용추계서의 주요 내용은 비용추계 결과, 재정수반 요인, 전제, 상세내역, 부대의견, 작성자 등이다.

본고는 제20대 국회 의원발의 법률안 전체에 대한 정량분석과 관련 정책담당자들과의 표적집단 면접을 통하여 법안비용추계가 우리나라 국회의 법률안 심사 및 예산안 심의과정에서 활용되는 정도를 분석한다. 후술하겠으나 그 활용도가 매우 저조한데 그 근본원인을 예산안 심의과정의 제도적 맥락에서 찾고 개선방안을 제시한다.

II. 법안비용추계의 활용도

1. 제20대 국회 법안비용추계 활용 현황(전체)

가. 분석대상

예산정책처가 작성하는 비용추계가 국회의 법률안 심사과정 및 예산안 심의과정에서 활용되는 정도를 조사하기 위하여, 본고는 제20대 국회 기간 동안(2016. 5. 30. ~ 2020. 5. 29.) 제출된 의원발의

법률안 전체를 분석한다.

[표 1]은 제20대 국회 기간 동안 발의된 법률안 건수와 예산정책처에 비용추계가 요구된 재정수반 법률안의 현황을 보여준다. 제20대 국회에서는 총 24,141건의 법률안이 제출되었다. 그 중에서 의원 발의된 법률안은 총 21,594건으로 전체 발의된 법률안의 89.5%에 해당 한다(전진영, 2020).

의원 발의된 총 21,594건의 법률안 중에서 예산정책처에 비용추계가 요구된 법률안은 12,482건이었다. 하지만 이 중에서 2,230건의 법률안은 제20대 국회에 최종적으로 제출되지 않았다. 따라서 제20대 국회 기간 동안 의원 발의된 법률안 중 예산정책처에 비용추계가 요구된 법률안은 총 10,252건에 해당한다. 비용추계가 요구된 총 10,252건의 법률안 중에서 비용추계서 미대상사유서의 회답을 받은 법률안이 3,619건에 해당한다(하연섭·류철·장유미, 2021).

결국 제20대 국회 기간 동안에 총 6,633건의 재정수반 법률안이 의원 발의되었음을 알 수 있다. 이는 제20대 국회에서 발의된 전체 법률안의 27.5%(=6,633/24,141)에 해당하고, 의원 발의된 법률안의 30.7%(=6,633/21,594)에 해당한다.

[표 1] 제20대 국회 법안발의 및 비용추계요구 현황

내용	건수	내용	건수(%)	내용	건수(%)
제20대 국회에서 발의된 전체 법률안 수	24,141건	의원발의 법률안 수	21,594건 (89.4*)	예산정책처에 비용추계가 요구된 법률안 건수 (재정수반 법률안)	10,252건 (42.5*%, 47.5**%)
				예산정책처에 비용추계가 요구되지 않은 법률안 건수	11,332건 (46.9*%, 52.5**%)
		비 의원발의 법률안 수	2,547건(10.6*)		

주: *제20대 국회에서 발의된 전체 법률안 건수대비, **제20대 국회에서 의원 발의된 법률안 건수대비
 자료: 하연섭·류철·장유미, 2021.

나. 예산정책처의 비용추계 회답 결과 분석

[표 2]에서 볼 수 있듯이, 제20대 국회 기간 동안 10,252건의 비용추계 의뢰에 대하여 예산정책처는 2,982건(29.1%, 2,982/10,252)에 대해 비용추계서를, 3,651건(35.6%, 3,651/10,252)에 대해 비용추계서 미첨부사유서를, 3,619건(35.3%, 3,619/10,252)에 대해 비용추계서 미대상사유서를 회답하였다.

「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」제3조에 따라 예산정책처는 다음과 같은 경우에 대하여 비용추계서 미첨부사유서를 회답한다. ① 예상되는 비용이 연평균 10억 원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우, ② 비용추계의 대상이 국가안전보장, 국가기밀에 관한 사항인 경우, ③ 의안

의 내용이 선언적, 권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우. 또한 예산정책처는 해당 법률안을 시행하여도 국가 및 지방자치단체의 재정규모에 큰 변화가 없거나 국가 및 지방자치단체의 재정수입이 증가하는 법률안을 비용추계 미대상으로 구분한다.

[표 2] 제20대 국회 의원발의 법안에 대한 비용추계 회답결과

내 용	건수(%*)
비용추계서	2,982(29.1%)
예산정책처에 비용추계가 의뢰된 법안	
비용추계서 미첨부사유서	3,651(35.6%)
비용추계서 미대상사유서	3,619(35.3%)
합계	10,252

주: *국회예산정책처에 비용추계가 의뢰된 전체 법률안 수 대비
 자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재작성

다. 작성된 비용추계서가 의안정보시스템에 등재되는 정도

예산정책처가 회답한 비용추계 결과는 국회 사무처 의안과에 송부되어 의안정보시스템에 첨부되도록 규정되어 있다. 이후 국회의 법률안 심사과정에서 활용하기 위함이다. 따라서, 제20대 국회의 경우 예산정책처가 작성한 비용추계서(2,982건)와 비용추계서 미첨부사유서(3,651건)를 합친 6,633건(비용추계서 미대상사유서 3,619건의 경우는 제외)의 온라인비용추계서가 국회 의안정보시스템에 최종적으로 첨부되어야 한다.

하지만, [표 3]에서 볼 수 있듯이 실제로는 4,034건의 온라인비용추계서만 의안정보시스템에 첨부되어 있다. 이는 예산정책처가 회답한 비용추계의 60.8%에 해당하기 때문에 예산정책처에서 작성한 비용추계의 39.2%는 의안정보시스템에서 아예 누락되어 있다.

보다 세부적으로 분석하면, 비용추계서의 경우 1,983건의 온라인비용추계서가 의안정보시스템에 첨부되어 있는데 이는 예산정책처가 작성한 비용추계서의 66.5%에 해당한다. 비용추계서 미첨부사유서의 경우 2,051건이 의안정보시스템에 첨부되어 있어서 예산정책처가 작성한 비용추계서 미첨부사유서의 56.2%만 시스템에 첨부되어 있을 뿐이다. 이러한 결과는 예산정책처가 재정수반 법률안에 대해 비용추계를 작성·회답했음에도 불구하고 상당수의 비용추계 정보가 국회 의안정보시스템에 온라인비용추계서로 첨부되지 않고 있음을 의미한다.

문제는 의안정보시스템에 온라인비용추계서로 첨부되지 않은 비용추계 정보는 추후 국회 상임위원회 검토보고서 작성 시, 소위원회 심사자료 작성 시, 나아가 국회의 법률안 심사과정에서 실질적으로 활용되기 어렵다는 점이다. 따라서 [표 3]의 결과는 국회의 법률안 심사과정에서 법안비용추계의 활용도가 근본적으로 제한될 수 있음을 암시한다.

[표 3] 예산정책처의 비용추계 중 의안정보시스템에 온라인비용추계서로 첨부된 법률안

(제20대 국회, 전체 평균)

(단위: 건)

내 용	온라인비용추계서로 첨부 여부		합계	
	첨부	미첨부		
예산정책처가 비용추제한 법률안	비용추계서	1,983(66.5%)	999(33.5%)	2,982
	비용추계서 미첨부사유서	2,051(56.2%)	1,600(43.8%)	3,651
합계		4,034(60.8%)	2,599(39.2%)	6,633

자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재작성

라. 비용추계가 상임위원회 검토보고서에서 활용되는 정도

[표 4]는 예산정책처가 작성한 비용추계(비용추계서 또는 비용추계서 미첨부사유서)가 상임위원회의 검토보고서에 언급된 건수를 정리한 것으로 법안비용추계가 상임위원회의 검토보고서 작성 시에 활용되는 정도를 보여준다.

제20대 국회 기간 동안 상임위원회 검토보고서에서 예산정책처의 비용추계가 언급된 법률안의 건수는 444건에 불과하다. 이는 예산정책처가 비용추계 한 법률안의 6.7%(= 444/6,633), 온라인비용추계서가 첨부된 법률안의 11.0%(= 444/4,034)에 해당한다. 예산정책처가 비용추계를 작성한 재정수반 법률안의 93.3%(6,189건)에 대해서는 해당 법률안의 비용추계가 상임위원회의 검토보고서에 언급되지 않았다. 온라인비용추계서가 의안정보시스템에 첨부되어 있는 재정수반 법률안에 대해서도 89%에 해당하는 법률안의 비용추계 정보가 상임위원회의 검토보고서에 언급되지 않았다. 이러한 결과는 예산정책처가 작성하는 비용추계가 상임위원회의 검토보고서 작성과 상임위원회의 재정수반 법률안 검토과정에서 활용되는 정도가 매우 낮다는 것을 의미한다.

[표 4] 국회예산정책처가 작성한 비용추계가 상임위원회 검토보고서에 언급된 정도

(제20대 국회, 전체 평균)

(단위: 건)

내 용	상임위원회 검토보고서에 비용추계가 언급된 법률안 건수		합계	
	언급	미언급		
예산정책처가 비용추제한 법률안	비용추계서	444(14.9%)	2,538(85.1%)	2,982
	비용추계서 미첨부 사유서	0(0.0%)	3,651(100%)	3,651
합계		444(6.7%)	6,189(93.3%)	6,633

자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재정리

마. 비용추계가 소위원회 심사 참고자료에서 활용되는 정도

예산정책처에서 작성한 비용추계가 상임위원회 소위원회의 심사 참고자료¹ 작성 시에 활용되는 정도는 상임위원회의 검토보고서가 작성될 때 활용되는 정도 보다 저조하다. [표 5]에서 볼 수 있는 것처럼 상임위원회 소위원회 심사 참고자료가 예산정책처의 비용추계를 직접적으로 언급한 법률안은 119건이며 이는 예산정책처가 비용추계를 작성한 법률안의 건수 대비 1.8%(= 119/6,633)에 해당하고 온라인비용추계서가 첨부된 법률안의 건수 대비 2.9%(= 119/4,034)에 해당한다. 예산정책처가 비용추계를 작성한 재정수반 법률안의 98.2%(6,514건)에 해당하는 법률안에 대해서는 해당 비용추계 정보가 소위원회의 심사 참고자료에 언급되지 않았다. 이러한 결과는 예산정책처가 작성하는 비용추계 정보가 상임위원회 소위원회의 심사 참고자료가 작성될 때 나아가 소위원회의 법률안 심사과정에서 활용되는 정도가 극히 낮다는 것을 의미한다.

[표 5] 국회예산정책처의 비용추계가 소위원회 심사 참고자료에 언급된 정도

(제20대 국회, 전체 평균)

(단위: 건)

내 용	소위원회 심사 참고자료에 비용추계가 언급된 법률안 건수		합계
	언급	미언급	
예산정책처가 비용추계한 법률안	119(4.0%)	2,863(96.0%)	2,982
비용추계서 미첨부 사유서	0(0.0%)	3,651(100%)	3,651
합계	119(1.8%)	6,514(98.2%)	6,633

자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재정리

바. 상임위원회 검토보고서 대비 소위원회 심사 참고자료 활용

예산정책처에서 작성한 비용추계가 상임위원회 검토보고서의 작성단계에서는 직접적으로 언급·활용되더라도 소위원회 심사 참고자료의 작성단계에서는 언급되지 않는 경우도 다반사로 존재한다. [표 6]에서 볼 수 있듯이, 상임위원회 검토보고서에서 예산정책처가 작성한 비용추계가 언급된 법률안 중 소위원회의 심사 참고자료에도 언급된 법률안의 비율은 23.0%(= 102/444)인 반면, 언급되지 않은 법률안의 비율은 77.0%(= 342/444)에 해당한다. 이는 국회의 법률안 심사과정에서 진행될수록 예산정책처가 작성한 비용추계가 심사과정에 실질적으로 활용되지 못하고 있음을 의미한다.

1. 소위원회의 심사자료는 비공개이므로 소위원회의 속기록을 텍스트 분석함.

[표 6] 비용추계가 상임위원회 검토보고서와 소위원회에서 활용되는 정도

(제20대 국회, 전체 평균)

(단위: 건)

내 용	국회예산정책처의 비용추계가 소위원회 속기록에 언급된 법안 건수		합계	
	언급	미언급		
예산정책처의 비용추계가 상임위원회 검토보고서에 언급된 법안 수	언급	102(23.0%)	342(77.0%)	444
	미언급	17(0.27%)	6,172(99.7%)	6,189
합계		119(1.8%)	6,514(98.2%)	6,633

자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재정리

2. 제20대 국회 기간 동안 법안비용추계 활용도의 연도별 추이

가. 제20대 국회의 법안비용추계 연도별 추이

[표 7]은 제20대 국회 기간 중에 의원 발의된 법률안과 예산정책처에서 비용추계한 재정 수반 법률안의 연도별 건수를 보여준다. 제20대 국회 기간 중에 의원 발의 법률안 건수 대비 예산정책처에서 비용추계한 재정 수반 법률안의 비율은 2016년(36.4%) → 2017년(32.7%) → 2018년(27.5%) → 2019년(27.8%) → 2020년(32.7%)으로 연평균 30.7% 정도이며 약간 감소하는 추이를 보인다.

[표 7] 의원발의 법률안 건수 대비 비용추계 건수

(제20대 국회, 연도별, 추이)

(단위: 건)

년도	의원발의 법률안 건수	예산정책처에서 비용추계한 법률안 건수		
		비용추계서	비용추계서 미첨부사유서	합계(%*)
2016	4,258	862	686	1,548(36.4%)
2017	5,494	718	1,080	1,798(32.7%)
2018	5,891	746	872	1,618(27.5%)
2019	5,706	635	954	1,589(27.8%)
2020	245	21	59	80(32.7%)
합계	21,594	2,982	3,651	6,633(30.7%)

주: * 의원발의 법률안 건수 대비 예산정책처에서 비용추계한 법률안 비율(연도별)

자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재정리

나. 비용추계서가 의안정보시스템에 등재되는 정도(연도별 추이)

[표 8]은 예산정책처에서 비용추계한 법률안에 대해서 해당 비용추계가 온라인비용추계서로 의안정보시스템에 첨부되는 비율도 제20대 국회 기간 동안 해마다 감소했음을 보여준다. 제20대 국회 기간 중에 예산정책처가 비용추계한 법률안 건수 대비 온라인비용추계서가 의안정보시스템에 첨부된 법률안의 비율은 평균 60.8%에 해당한다. 하지만 해당 비율은 2016년(79.9%) → 2017년(60.6%) → 2018년(56.1%) → 2019년(49.5%) → 2020년(17.5%)의 추이로 시간이 지날수록 급감하는 행태를 보인다. 예산정책처에서 비용추계를 작성함에도 불구하고 의안정보시스템에 첨부되지 않고 누락되는 정도가 제20대 국회 기간 중 시간이 지날수록 심각해지고 있음을 보여준다.

[표 8] 예산정책처가 비용추계한 법률안 건수 대비 온라인비용추계가 첨부된 법률안 비율

(제20대 국회, 연도별, 추이)

(단위: 건, %*)

년도	예산정책처에서 비용추계한 법률안		
	합계	온라인비용추계서 첨부	온라인비용추계서 미첨부
2016	1,548	1,237(79.9%)	311(20.1%)
2017	1,798	1,089(60.6%)	709(39.4%)
2018	1,618	907(56.1%)	711(43.9%)
2019	1,589	787(49.5%)	802(50.5%)
2020	80	14(17.5%)	66(82.5%)
합계	6,633	4,034(60.8%)	2,599(39.2%)

주: * 예산정책처에서 비용추계한 법률안 건수 대비 온라인비용추계서로 첨부/미첨부된 법률안 건수 (비율, 연도별)
 자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재정리

다. 비용추계가 상임위 검토보고서에 활용되는 정도(연도별 추이)

[표 9]는 예산정책처에서 작성한 비용추계(온라인비용추계서가 의안정보시스템에 첨부된 법률안에 한정)가 상임위원회 검토보고서에 직접적으로 언급되는 정도도 제20대 국회 기간 동안 해마다 현저하게 하락하고 있음을 보여준다. 온라인비용추계서가 첨부된 법률안 중에서 상임위원회 검토보고서에 해당 비용추계가 언급된 법률안의 비율은 제20대 국회 기간 중에 평균 6.7%로 매우 낮다. 하지만 해당 비율은 2016년(12.3%) → 2017년(6.0%) → 2018년(6.1%) → 2019년(3.1%) → 2020년(0.0%)의 추이를 보이며 시간이 지날수록 급감하는 것을 알 수 있다. 예산정책처에서 법안비용추계를 작성함에도 불구하고 해당 정보가 상임위원회 검토보고서 작성 과정에서 거의 활용되지 않으며 그 정도가 제20대 국회 기간 중 시간이 지날수록 악화되고 있음을 의미한다.

[표 9] 비용추계가 상임위원회 검토보고서에 언급된 비율

(제20대 국회, 연도별, 추이)

(단위: 건, %*)

년도	온라인비용추계서가 첨부된 법안		
	합계	상임위원회 검토보고서에 언급	상임위 검토보고서에 미언급
2016	1,548	190(12.3%)	1,358(87.7%)
2017	1,798	107(6.0%)	1,691(94.0%)
2018	1,618	98(6.1%)	1,520(93.9%)
2019	1,589	49(3.1%)	1,540(96.9%)
2020	80	0(0.0%)	80(100%)
합계	6,633	444(6.7%)	6,189(93.3%)

주: * 온라인비용추계서가 첨부된 법률안 건수 대비 해당 비용추계가 상임위원회 검토보고서에 언급/미언급된 법률안 건수의 비율(연도별)
 자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재정리

라. 비용추계가 상임위원회 소위원회의 심사과정에서 활용되는 정도(연도별 추이)

[표 10]은 예산정책처에서 작성한 비용추계(온라인비용추계서가 첨부된 법률안에 한정)가 상임위원회 소위원회의 심사 참고자료에 언급되는 정도도 제20대 국회 기간 동안 해마다 하락했음을 보여 준다. 온라인비용추계서가 첨부된 법률안 중에서 소위원회 심사 참고자료에 해당 비용추계가 언급된 법률안의 비율은 제20대 국회 기간 중에 평균 1.8%로 매우 낮다. 하지만 연평균 비율은 2016년(2.5%) → 2017년(2.0%) → 2018년(2.2%) → 2019년(0.5%) → 2020년(0.0%)의 추이를 보이며 시간이 지날수록 급감하는 것을 알 수 있다. 예산정책처에서 비용추계를 작성함에도 불구하고 해당 정보가 소위원회 심사과정에서 거의 활용되지 않으며 그 정도가 제20대 국회 기간 중 시간이 지날수록 급격히 악화되고 있음을 의미한다.

[표 10] 비용추계가 상임위원회 소위원회의 심사과정에서 언급된 비율

(제20대 국회, 연도별, 추이)

(단위: 건, %*)

년도	온라인비용추계서가 첨부된 법률안		
	합계	소위원회 심사과정에서 언급	소위원회 심사과정에서 미언급
2016	1,548	39(2.5%)	1,509(97.5%)
2017	1,798	36(2.0%)	1,762(98.0%)
2018	1,618	36(2.2%)	1,582(97.8%)
2019	1,589	8(0.5%)	1,581(99.5%)
2020	80	0(0.0%)	80(100%)
합계	6,633	119(1.8%)	6,514(98.2%)

주: * 온라인비용추계서가 첨부된 법률안 건수 대비 해당 비용추계가 상임위원회 소위원회의 심사 참고자료에 언급/미언급된 법률안 건수의 비율(연도별)
 자료: 하연섭·류철·장유미, 2021을 바탕으로 재정리

3. 법안비용추계 관련 정책 당사자 대상 표적집단면접

본고는 표적집단면접(Focus Group Interview, 이하 FGI)을 통하여 드러나 법안비용추계 제도와 관련된 정책담당자들의 인식을 분석한다. FGI를 위하여 1차적으로 설문조사를 진행하였고, 2차적으로 대면 FGI를 2021. 1. 19 ~ 1. 21의 기간에 실시하였다. FGI 참석자는 크게 네 그룹으로 구성되었으며 국회의원 보좌관(4명), 예산정책처 분석관(3명), 상임위원회 입법조사관(5명), 정부 부처 담당관(4명)이 참석하였다.

1차 설문조사와 2차 대면 FGI의 질문 내용은 동일하며, 크게 비용추계 활용도의 현황과 중요성에 대한 인식, 비용추계서(정부 및 예산정책처 작성)의 객관성과 신뢰성에 대한 인식, 법안비용추계 관련 절차의 개선 방향, 법안비용추계 관련 제도적 개선 방안 등을 포함하였다. 설문조사와 대면 FGI의 세부적인 질문 내용과 결과는 하연섭·류철·장유미(2021)에서 확인할 수 있다.

가. 비용추계의 중요성 및 활용도에 대한 인식

첫째, 재정수반 법률안을 발의하는 국회의원실은 비용추계의 중요성 및 활용도에 대해서 낮은 체감도를 보였다. 응답자들은 재정수반 법률안을 발의할 때 비용추계 결과를 10% 정도로 참고하고 법률안의 비용추계가 상임위원회 심사과정에서 활용되는 정도를 1~2% 정도라고 인식하고 있었다. 응답자들은 법률안이 국회에서 최종 의결될 때도 비용추계가 실질적인 영향은 미약하다고 답변하고 비용추계의 중요성을 전반적으로 낮게 평가했다.

둘째, 예산정책처 분석관들도 개별 법률안의 검토보고서에 비용추계가 언급되는 정도로 비용추계의 활용도를 계산한다면 활용도가 저조할 것이라고 예상했다. 하지만 이해관계가 걸리는 법률안의 경우에는 비용추계가 최종 의사결정에 미치는 영향이 크기 때문에 비용추계의 중요성을 상대적으로 강조했다.

셋째, 정부 부처 담당관들은 국회의원들이 재정수반 법률안을 발의할 때 해당 법률안이 수반하는 비용을 고려하게 하는 것이 법안비용추계의 주요 목적이지만 실제로는 우리나라 국회의원들이 재정수반 법률안을 제출할 때 비용에 민감하지 않다고 인식하고 있었다.

법안비용추계 관련 정책 당사자들은 공통적으로 법안비용추계가 현행 재정수반 법률안의 심사과정에서 활용되는 정도가 낮다고 인식하고 있었다. 특기할 사항은 법률안을 발의하는 국회의원실에서 법안비용추계의 중요성과 필요성에 대한 인식이 매우 낮다는 점이다.

나. 법안비용추계의 활용도가 낮은 이유에 대한 인식

법안비용추계 관련 정책담당자들은 우리나라 국회의 법률안 심사과정에서 비용추계의 활용도가 낮은 이유를 다음과 같이 이해하고 있다.

첫째, FGI 참여자들이 공통적으로 지적한 사항은 비용추계서 미첨부사유와 비용추계서 미대상사유가 너무나 포괄적이라는 점이다. 이러한 상황에서 국회의원이 재정수반 법률안을 발의해도 대부분의 법률안이 비용추계서 미첨부사유나 비용추계서 미대상사유에 해당할 것이라고 인식하고 있다. 비용추계서 미첨부사유와 미대상사유가 매우 포괄적이라는 인식은 결과적으로 관련 정책담당자들이 법안비용추계 제도의 규율성, 필요성에 대해 느끼는 경각심을 감소시킨다.

둘째, 법률안을 경쟁적으로 제출해야 하는 국회의원실의 입장에서는 예산정책처로부터 비용추계가 회답되는 것을 기다리며 시간을 소요하기보다는 비용추계의뢰서를 첨부함으로써 비용추계서 제출 의무를 같음하고 일단 법률안을 제출하게 되는 유인이 강하다. 비용추계의뢰서를 제출하는 것으로 비용추계서의 제출 의무를 같음할 수 있어서, 국회의원실에서는 비용추계를 형식적으로 제출하는 행정상 관행 정도로 여기게 되는 부작용이 발생하고 있다.

또한 개별 재정수반 법률안에 대한 예산 배정은 최종적으로 기획재정부의 예산안 편성과정에서 조정을 거친다. 따라서 국회의원실이 예산정책처에 비용추계를 요구해도 최종적으로는 기획재정부에서 전체 예산에 맞추어 해당 법률안에 소요되는 비용이 조정될 것이기 때문에 법률안 제출단계에서부터 비용을 면밀하게 검토할 유인이 별로 없다는 것이 국회의원실의 입장이다. 이 역시 국회의원실에서 비용추계서 제출을 행정상 관행 정도로 여기게 만든다.

셋째, 재정수반 법률안에 대한 비용추계서가 법률안에 첨부되지 않아도 해당 법률안에 대한 상임위원회의 심사가 진행될 수 있다. 따라서 관련 정책당사자들은 재정수반 법률안에 대한 심사과정에서 비용추계서가 절대적인 서류가 아니라고 인식하게 된다.

넷째, 법안비용추계 관련 정책담당자들은 공통적으로 상임위원회의 법률안 심사과정에서 수정되는 법률안에 대해서는 비용추계를 적시에 제공하는 것이 물리적으로 어렵다고 판단하고 있다. 이와 관련하여 대부분의 법률안은 국회의 심사과정에서 지속적으로 수정되기 때문에 법률안의 발의단계에서부터 첨부하는 비용추계는 실질적인 의미가 없다고 FGI 참가자들은 판단하고 있다.

상임위원회에서 재정수반 법률안이 수정되면 예산정책처에 요구하여 비용추계를 새롭게 받아야 하지만, 위원회의 의결로 이러한 과정을 생략할 수 있도록 「국회법」이 허용하고 있다. 따라서 대부분의 상임위원회에서 의결로 비용추계를 생략하는 경향이 강하다고 FGI 참여자들은 인식하고 있다. 상임위원회에서 수정 및 제안되는 재정수반 법률안에 대해서는 현행 제도상으로는 법안비용추계 제도가 효과적으로 운영되기 어렵다.

다섯째, FGI 참여자들은 재정수반 법률안의 심사와 의결 과정은 다양한 요소를 동시에 고려해야 하는 정치적 과정이기 때문에 법률안이 수반하는 비용이 최우선 고려사항이 될 수 없고 참고사항 정도로 여겨질 수밖에 없다고 인식하고 있다.

여섯째, 우리나라의 법률안의 구성 및 입법과정이 근본적으로 법안비용추계제도의 활용도를 저해

한다는 의견도 존재한다. 우리나라의 대부분의 법률안은 내용을 세부적으로 서술하지 않고 포괄적으로 기술하며 특히 비용과 관련된 부분은 시행령 등에 위임되는 경우가 많다. 이러한 상황에서 개별 법률안을 기준으로 구체적인 비용을 추계하는 것은 근본적인 한계가 존재한다.

다. 비용추계서의 객관성과 신뢰성에 대한 인식

법안비용추계와 관련된 정책담당자들은 예산정책처와 담당 정부 부처가 작성하는 비용추계서가 객관적이고 신뢰할 만하다고 대부분 동의하고 있다. 담당 정부 부처는 개별 재정수반 법률안의 비용과 관련된 정보나 통계 자료를 확보하기가 용이하고 동시에 정부 부처의 비용추계서는 사실상 사업계획서의 측면이 있기 때문에 정부 부처의 비용추계가 예산정책처의 비용추계서보다 최종 지출의 측면에서는 더 정확할 수 있다고 FGI 참석자들은 판단하고 있다. 하지만 예산정책처의 비용추계는 선행 연구 및 중립적인 자료를 기반으로 하기 때문에 객관적인 비용추계가 가능하다고 FGI 참가자들은 인식하고 있다.

라. 법안비용추계의 활용도 제고를 위한 절차적 개선사항

법안비용추계 관련 정책 담당자들은 현행 비용추계와 관련하여 절차적으로 개선되어야 할 점들을 다음과 같이 평가한다(하연섭·류철·장유미, 2021).

첫째, 비용추계서는 재정수반 법률안이 제출되는 시점에서 첨부되어야 한다. 비용추계의뢰서를 첨부함으로써 비용추계서의 첨부 의무가 같음에 되기 때문에 비용추계서의 첨부는 지연될 뿐 아니라 의안정보시스템에서 누락되는 경우가 많다. 결과적으로 비용추계서가 상임위원회의 검토보고서와 상임위원회 소위원회의 심사보고서가 작성될 때 거의 활용되지 못하게 된다.

둘째, 모든 재정수반 법률안에 대해서 비용추계를 받아야 하는 현행 시스템에서는 비용추계서의 기한을 맞추기 어렵기 때문에 현행 방식의 개정이 필요하다. 미국은 연방의회 소관 위원회의 승인을 받고 본회의에서 심사를 받기로 결정된 재정수반 법률안에 한해서만 비용추계를 실시한다.

셋째, 비용추계서를 의안과 및 의안정보시스템에 제출하는 현행 시스템의 효율성을 개선해야 한다. 현행 시스템에서는 예산정책처가 개별 재정수반 법률안에 대해 비용추계서를 작성하면 해당 법률안을 발의하는 국회의원실에 송부하고 해당 국회의원실에서 직접 국회 사무처 의안과에 제출함으로써 의안정보시스템에 해당 비용추계서가 첨부된다. 비용추계서를 의안과에 제출할 때 이메일 접수는 불가하고 국회의원실에서 국회의원의 등록 인장을 가지고 의안과에 직접 제출해야 한다. 이러한 시스템의 비효율성은 한편으로 국회의원실이 비용추계서를 의안정보시스템에 첨부시키는 기한을 못 맞추거나 비용추계서가 시스템에서 누락되는 원인으로 작용한다. 이미 발의된 법률안에 대해서는 발의자의 사전 동의 등을 통하여 국회예산정책처가 비용추계서를 작성한 후 직접 의안과에 제

출하고 의안정보시스템에 첨부할 수 있는 방식(전산화 시스템 등)을 도입할 필요가 있다².

4. 소결

제20대 국회 전체 기간을 통해 볼 때, 우리나라 국회의 재정수반 법률안 심사과정에서 법안비용추계의 활용도는 매우 저조하고 국회 기간 동안 시간이 지날수록 점점 악화되고 있다. 우리나라 국회의 법률안 심사과정에서 비용추계의 활용도와 관련한 현황과 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 예산정책처가 법안비용추계를 작성해서 국회의원실에 회답함에도 불구하고 제20대 국회 기간 동안 평균적으로 전체 60.8%의 비용추계만 의안정보시스템에 등록되고 39.2%에 해당하는 비용추계가 시스템에서 아예 누락되었으며 누락의 정도가 연도별로 시간이 지날수록 지속적으로 증가되었다. 둘째, 예산정책처가 법안비용추계를 작성하고 온라인비용추계서로 제출한다고 해도 국회의 재정수반 법률안 심사과정에서 비용추계가 실질적으로 활용되지 않고 있다. 제20대 국회 기간 동안 예산정책처의 비용추계가 상임위원회의 검토보고서와 상임위원회 소위원회의 심사 참고자료에 언급된 것은 각각 6.7%와 1.8%에 불과하다. 이러한 경향은 제20대 국회 기간 동안 시간이 갈수록 더욱 악화되고 제20대 국회의 마지막 해인 2020년에는 모두 0%에 해당한다.

법안비용추계제도의 활용도가 국회 재정수반 법률안 심사과정에서 극히 저조한 것은 관련 정책당사자들의 인식도 조사 결과와 상통한다.

재정수반 법률안의 발의자인 국회의원실에서는 비용추계서를 형식적으로 제출하는 행정상의 관행 정도로 여기며 법률안을 제안하고 심사받는 과정의 핵심정보로 인식하지 않는다. 국회의원실이 법률안을 제출할 때 비용추계서 대신 비용추계의뢰서를 제출함으로써 비용추계서가 법률안에 첨부되는 것이 지연되거나, 예산정책처가 회답한 비용추계서가 의안정보시스템에서 누락되는 경우도 많다. 재정수반 법률안을 발의하는 국회의원을 포함하여 법안비용추계와 연관된 정책당사자들에게 재정수반 법률안을 발의하기 위해서는 법안비용추계를 반드시 제출해야 하고 관련 정보를 철저히 체계적으로 관리해야 한다는 인식이 부족함을 의미한다. 이는 추후 국회의 법률안 심사과정에서 비용추계서가 활용되는 것을 방해한다. 게다가 국회의원실은 재정수반 법률안에 대한 예산 배정은 결과적으로 기획재정부의 소관이라는 인식 하에 재정수반 법률안을 발의하는 단계에서 비용추계에 큰 의미를 두지 않는다.

상임위원회 입법조사관들은 재정수반 법률안이라고 할지라도 법률안이 제출될 때 비용추계서가 첨부되어 있지 않으면 보고서 작성 시에 비용추계 정보를 거의 확인하지 않는다. 또한 위원회의 심

2. 비용추계요구서를 첨부하여 발의한 법률안에 대한 회답 내용을 예산정책처가 의장(의안과)에도 직접 제출할 수 있도록 하는 국회법 개정안이 '21.6.29. 본회의 통과함.

사과정에서 법률안은 계속 수정되기 때문에 법률안 발의 단계에서 주어지는 비용추계를 중요하게 생각하지 않는다. 위원회가 재정수반 법률안의 심사과정에서 비용추계를 생략할 수 있는 규정이 자의적으로 해석될 여지가 많아서 비용추계의 규율성·필수성을 저해하는 요인으로 작용한다.

정부부처 담당자들은 법안비용추계제도의 원래의 취지와는 다르게 국회의원들이 법률안의 발의 및 심사 단계에서 비용정보를 의사결정의 핵심정보로 활용하고 있지 않다고 인식하고 있다.

우리나라의 법안비용추계는 국회의 재정수반 법률안의 발의와 심사 과정에서 실질적으로 활용되고 있지 못하고 있다. 관련 정책담당자들도 비용추계 제출을 행정상의 관행 정도로 여기거나 심사과정의 의사결정에 핵심적인 정보로 인식하지 않는다. 다음 장은 이러한 문제가 발생하는 근본적인 원인을 우리나라 국회의 예산안 심의과정의 제도적 맥락에서 분석한다.

III. 우리나라 국회의 예산안 심의과정의 문제점

1. 우리나라 국회의 상향식 예산안 심의과정

가. 재정수반 법률안의 심사와 예산안 심의의 디커플링

우리나라의 법안비용추계가 국회의 재정수반 법률안의 심사과정에서 실질적으로 활용되기 위해서는 재정수반 법률안에 대한 심사과정과 예산안의 심의과정이 긴밀히 통합되어 작동해야 한다. 모든 재정수반 법률안은 최종적으로 예산을 배정받아야 해당 법률안이 규정하는 사업을 시행할 수 있다. 개별 재정수반 법률안이 국회에서 의결되면 기획재정부는 해당 법률안이 규정하는 사업에 대해 예산을 편성하고, 기획재정부가 편성한 전체 예산안에 포함하여 국회의 심의과정을 거친다. 따라서 국회에서의 예산안 심의과정이 개별 재정수반 법률안에 배정될 최종 예산에 영향을 미친다. 개별 재정수반 법률안이 입법되면 해당 사업에 대해 기획재정부가 예산을 배정해야 한다는 점에서 우리나라 국회의 예산안 심의과정은 재정수반 법률안의 심사과정과 연계되어 있다.

하지만 개별 재정수반 법률안이 통과되었을 때 이것이 다른 법률안의 비용, 다른 분야의 지출한도, 나아가 재정 총량에 미치는 영향을 직접적으로 조정해 주는 시스템은 없다. 이런 면에서 우리나라 국회의 예산안 심의과정과 재정수반 법률안 심사과정의 통합체계가 약하다고(디커플링, decoupling) 말할 수 있다.

나. 우리나라 국회의 상향식 예산안 심의과정

(1) 개괄

우리나라 국회는 예산안을 심의할 때 상향식(bottom-up) 의사결정 방식을 따른다. 우리나라 국회의 예산안 심의과정은 크게 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의를 통한 심의·의결의 세 단계로 구성된다.

첫 단계인 상임위원회의 예비심사는 “예산안 상정 → 제안 설명 → 전문위원 검토보고 → 대체토론(소위원회 심사) → 찬반 토론 → 의결”의 순서로 구성된다. 예산안을 제출한 정부 부처의 장이 국회의 소관 상임위원회에서 해당 부처 예산안의 개요와 사업계획을 설명(제안설명)함으로써 예비심사는 시작된다. 다음으로 국회 전문위원들로부터 해당 예산안에 대한 검토보고가 진행되고, 이어서 상임위원회의 위원들과 소관 정부 부처장들의 질의, 답변, 토론이 이루어지는데 이를 대체토론이라고 한다. 소관 정부 부처의 예산안에 대한 실질적인 심사는 대체토론 이후에 진행되는 상임위원회 심사소위원회를 통해서 이루어지고 여기에서 결정된 내용에 대해 상임위원회에서 표결함으로써 예비심사가 종료된다.

두 번째 단계는 예산결산특별위원회의 종합심사로서 “제안 설명 → 전문위원 검토보고 → 종합정책 질의 → 부별 심사 또는 분과위원회심사 → 예산안등조정소위원회심사 → 찬반 토론 → 의결”의 순서로 구성된다. 종합 정책질의는 예산결산특별위원회 위원들이 국무위원 전체를 대상으로 국정 전반에 대해서 질의하고 관계 국무위원들의 답변을 듣는 절차이다. 부별 심사는 심사 대상부처를 경제부처와 비경제부처로 나누어 관계 부처의 소관 예산안에 대하여 질의하고 답변하는 절차를 의미한다.

예산결산특별위원회의 실질적인 예산안 심사는 예산안등조정소위원회심사를 통해서 이루어지는데 종합 정책질의, 부별 심사 과정에서 나타난 위원들의 질의 및 요구사항과 상임위원회 예비심사의 결과를 토대로 예산안을 종합적으로 조정하고 단일한 예산안 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회 전체회의에 보고한다.³ 예산안등조정소위원회의 예산안 수정안은 일반적으로 전체회의에서 예산결산특별위원회의 안으로 채택되어 국회 본회의에 상정된다.

마지막으로, 예산결산특별위원회의 심사를 거친 예산안은 국회 본회의에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결된다.

(2) 우리나라 국회의 예산안 심의과정의 문제점

우리나라 국회의 예산안 심의과정은 상임위원회와 예산결산특별위원회로 구분되어 “사업별 분석 → 분야별 합산 → 지출 총량 결정”의 단계를 따르는 상향식 의사결정 방식을 따르고 있다. 이러한 제도의 본래의 취지는 상임위원회에서는 소관 정부 부처의 예산안을 미시적인 관점에서 개별

3. 「국회법」 제84조제5항은 예산결산특별위원회가 상임위원회의 예비심사를 존중해야 한다고 규정한다.

적으로 심사하고 이를 바탕으로 예산결산특별위원회에서 거시적인 관점에서 전체적인 조율과 재검토를 하자는 것이다.

하지만 실제로는 상임위원회와 예산결산특별위원회가 부처별 세부 사업을 중복 심사하고 있다. 예산결산특별위원회의 종합 정책질의나 부별 심사 단계에서 재정 총량의 고려와 같은 거시적인 질의와 논의가 제대로 이루어지지 못하고 있고, 예산안등조정소위원회에서도 상임위원회의 예비심사와 비슷하게 미시적인 예산심사가 반복되고 있다. 예비심사와 종합심사가 본래의 역할을 담당하지 못하고 오히려 기능중복과 비효율성이 발생하고 있다.

예산결산특별위원회가 상임위원회의 예비심사를 존중해야 한다고 「국회법」이 규정하고 있어서 예산결산특별위원회가 개별 상임위원회의 이해관계를 넘어서 전체 예산안을 거시적인 관점에서 조율하고 재검토하는 것을 어렵게 하고 있다. 게다가 예산결산특별위원회의 위원들이 소관 상임위원회의 이해관계에서 독립하지 못하는 것도 예산결산특별위원회의 거시적 예산 배분에 방해가 되고 있다.

2. 상향식 예산안 심의과정과 법안비용추계

우리나라 국회의 예산안 심의과정이 상향식 의사결정 방식을 따르고 예산결산특별위원회가 거시적·총량적인 예산 결정을 효과적으로 수행하지 못하기 때문에 결과적으로 법안비용추계제도도 법률안의 발의와 심사단계에서 실질적으로 활용되기 어렵다.

예산안의 심의과정을 비용과 지출한도의 측면에서 본다면, 상향식 의사결정 방식을 따르는 우리나라의 예산안 심의과정에서는 소관 사업별 비용의 총합이 소관 소위원회별 비용이 되고, 소위원회별 비용의 총합이 위원회별 비용이 되며 위원회별 비용의 총합이 전체 비용의 총량으로 귀결되기 마련이다. 전체 지출 한도를 정하고 → 분야별 → 위원회별 → 사업별로 세부적인 지출 한도를 분배해가는 것이 아니라, 반대로 사업별 비용, 위원회별 비용을 계속해서 합산해 가다 보면 최종적으로 재정 총량에 도달하게 되는 것이다.

게다가 우리나라는 개별 법률안이나 위원회별 예산/비용의 상한, 나아가 전체 예산안의 규모를 규율할 수 있는 실효성 있는 국회 내부의 결의안이나 재정준칙을 가지고 있지 않다. 이는 우리나라 국회가 재정을 규율할 수 있는 예산 과정상의 구조나 실질적인 제도적 장치를 갖지 못했다는 것을 의미한다.

이러한 상황에서는 개별 재정수반 법률안의 제안자는 해당 법안이 수반하는 비용을 심각하게 고려해야 하는 근본적인 유인을 갖지 못한다. 오히려 법률안을 통과시키면 해당 사업에 대한 예산을 법적으로 배정 받을 수 있기 때문에 재정수반 법률안을 경쟁적으로 발의할 유인을 갖게 된다. 개별 재정수반 법률안을 발의하는 국회의원의 입장에서는 해당 법률안이 수반하는 비용정보

에 대해 민감할 필요가 없고 법률안을 발의하기 전에 관련 비용추계를 면밀히 하려는 동기도 떨어진다. 비용추계서를 법률안과 함께 제출하는 것을 행정상 관행 정도로 여기게 되며, 비용추계 의뢰서를 제출함으로써 비용추계서의 제출 의무를 갈음하고자 하는 유인이 높아진다.

국회 위원회별 지출 한도가 없기 때문에 상임위원회 심사과정에서도 개별 재정수반 법안에 대한 비용추계 정보가 중요하게 활용되지 않는다. 게다가 위원회가 제안 및 수정하는 법안에 대해서는 위원회가 의결을 통해 비용추계를 생략할 수 있기 때문에 비용추계 정보는 위원회의 심사과정에서 소홀히 여겨질 가능성이 높다. 실제로 우리나라 상임위원회의 예산안 심사는 소관 부처의 예산극대화의 경향에 맞춰 증액위주의 심사를 진행하고 있다.

결과적으로 우리나라 예산안 심의과정에서 재정수반 법률안의 비용추계에 관한 정보가 실질적으로 활용되지 않는 근본적인 원인은 국회의 재정수반 법률안의 심사과정이 예산안 심의과정과 통합적으로 운용되지 않고, 예산안에 대한 심의가 “지출 총량 설정 → 분야별 재원배분 → 미시적 세출 배정”으로 이루어지는 탑다운식 의사결정 방식이 아니라, 반대로 “사업별 분석 → 분야별 합산 → 지출 총량 결정”으로 이어지는 상향식 의사결정 방식을 따르고 있기 때문이다. 소관 사업별 비용의 총합이 위원회별 지출 한도가 되고 위원회 간 지출 한도들의 총합이 재정 총량이 되는 방식으로 예산안의 심의과정이 진행되기 때문에 예산안 심의과정에 연관된 정책당사자들은 어느 누구도 개별 법률안의 비용을 심각하게 고려할 유인을 갖기 어렵다. 따라서 법안비용추계가 국회의 재정수반 법률안의 심사과정과 예산안의 심의과정에서 실질적으로 활용되지 못한다.

V. 결론 및 개선방안

1. 탑다운식 예산안 심의과정

법안비용추계제도가 실질적으로 활용되지 못하는 근본원인은 우리나라 국회의 예산안 심의 과정이 상향식으로 진행되기 때문임을 지적했다. 문제의 근본적인 해결을 위해서는 상향식 예산안 심의과정의 전향적인 변화가 필요하다. 이를 위하여 우리나라와 유사한 비용추계제도를 가지고 있고 예산안의 심의과정을 탑다운방식으로 운용하는 미국 연방의회를 참고할 필요가 있다.

대통령 예산안이 연방의회에 제출되면 미국 연방의회의 예산위원회는 의회예산처가 제출한 ‘기준선전망’ 및 ‘대통령 예산안 분석보고서’와 제반 위원회들이 제출한 ‘검토 및 추계보고서’를 기반으로 ‘예산결의안’을 작성한다. 예산결의안은 대통령 예산안의 심의를 위한 연방의회의 동의사항으로 대통령 예산안에 대한 심의과정에서 연방의회를 내부적으로 구속하고 규율하는 가이드

라인이다. 예산결의안의 핵심 내용은 예산연도를 포함한 향후 10개 회계연도에 대하여 연방정부의 세입, 예산권한, 지출, 재정적자, 공공부채, 20개 주요 기능별 지출에 대한 한도를 설정하는 것이다. 또한 예산결의안은 위원회별 지출 한도(302(a)할당)와 세출위원회의 하위 소위원회별 지출 한도(302(b) 하위할당)도 추가적으로 설정한다.

따라서 예산결의안은 미국 연방정부의 예산연도와 추후 연도의 예산권한 및 지출에 대하여 “총량 → 주요 기능별 한도 → 위원회별 한도 → 소위원회별 한도”를 설정함으로써 추후 연방의회의 탑다운식 예산안 심의과정의 기준을 제시한다.

예산결의안이 작성되면 연방의회는 의무지출, 재량지출, 수입, 부채에 대한 법률안을 모두 예산안 심의과정에 통합시켜서 심사한다. 제반 위원회(수권·세출·세입 위원회)가 대통령 예산안을 심의할 때 준수해야 할 원칙은 예산결의안이 개별 위원회 및 소위원회에 할당한 지출 한도를 지키는 것이다. 뿐만 아니라 연방의회의 예산위원회는 ‘조정입법’을 통하여 제반 위원회의 예산안 심사가 예산결의안의 지출한도를 준수하도록 규율하고 이를 위반한 법률안에 대해서는 의사진행상의 의제기를 통하여 해당 법률안이 본회의에 상정되는 것을 제지한다.

또한 미국 연방의회의 기준선전망, 비용추계, 재정소요점검, 페이고준칙, 강제삭감 등과 같은 재정준칙 및 재정관리 제도들이 탑다운식 예산안 심의과정을 실질적으로 지원한다.

탑다운식 예산안 심의과정에서는 개별 재정수반 법률안에 대한 비용추계 정보가 해당 법률안이 연방의회의 심사를 통과하기 위한 핵심적인 정보로 활용된다. 무엇보다 예산안 심의과정의 매 단계에 지출 한도가 할당되어 있고 이러한 지출한도가 예산안의 심사과정을 규율하기 때문에 개별 법률안의 비용정보가 중요하다.

예산결의안이 확정된 후에는 신규로 예산 권한을 발생시킬 수 있는 법률안, 결의안, 수정안 등은 연방의회에 상정될 수 없고, 할당된 지출 한도를 초과하면 개별 의원과 위원회는 더 이상 재정수반 법안을 추가적으로 발의할 수 없다. 이러한 제도적 맥락에서 재정수반 법률안들은 다른 재정수반 법률안들과 비용 경쟁을 할 수밖에 없고, 연방의회 의원들은 재정수반 법률안을 발의할 때부터 해당 법률안에 대한 비용추계 정보를 민감하게 고려할 수밖에 없다.

또한 개별 법률안에 대한 정확한 비용추계 정보가 있어야 연방의회는 추후 예산안 심사과정에서 “소위원회별 지출 한도 → 위원회별 지출 한도 → 재정 총량”을 규율하고 관리할 수 있기 때문에 개별 법률안에 대한 비용추계가 중요하다. 위에서 언급한 연방의회의 재정준칙들도 사실상 개별 법률안이 소요하는 비용에 관한 정보와 직접적으로 연결되어 있다.

미국 의회예산처가 연방의회의 예산안 심의과정을 지원하기 위해 제공하는 대부분의 보고서는 숫자로 말하는데 숫자로 표현된 내용의 핵심이 법률안의 비용 정보이다. 개별 재정수반 법률안에 대한 비용추계 정보는 연방의회의 예산안 심의과정에서 핵심정보로 작동하며 실질적으로 활용된다.

2. 결론

우리나라 제20대 국회에서 의원 발의된 전체 법률안을 분석한 결과, 우리나라 국회의 예산안 심의과정에서 법안비용추계의 활용도는 극히 저조했다. 국회예산정책처가 작성한 비용추계의 상당 부분(평균 39.2%)이 의안정보시스템에서 누락되었다. 더 심각한 문제는 국회예산정책처가 작성한 비용추계의 극히 일부만이 상임위원회의 검토보고서(평균 6.7%)와 소위원회 심사과정(평균 1.8%)에 활용되었다. 예산정책처가 법안비용추계를 작성하여도 국회의 법률안 심사과정에서 실질적으로 거의 활용되지 않고 있는 것이다.

국회의원실은 재정수반 법률안을 발의하면서 해당 법률안의 비용정보를 별로 중요하게 여기지 않는다. 비용추계서를 제출하는 것을 행정상 관행 정도로 여기며, 법률안의 심사과정에서 비용 정보를 핵심정보로 인식하지 않는다. 입법조사관들도 검토보고서를 작성할 때 비용추계 정보를 절대적으로 확인하지 않는다. 위원회에서 수정 및 제안되는 법률안에 대해서는 비용추계가 대부분 생략된다. 비용추계서 미첨부사유와 미대상사유가 매우 포괄적이어서 법안비용추계와 관련된 정책대상자들이 공통적으로 비용추계의 실효성과 규율성에 회의적이다.

본고는 우리나라 법안비용추계의 활용도가 이렇게 저조한 근본 원인을 예산과정의 제도적 맥락 속에서 찾고자 했다. 우리나라 국회의 예산안 심의과정은 상향식 의사결정 방식을 따른다. 상향식 예산안 심의과정에서는 사업별 비용의 총합이 위원회별 예산이 되고 위원회 간 비용의 총합이 분야별 예산, 나아가 재정 총량으로 결정되는 경향이 있다. 게다가 우리나라 국회에는 구속력 있는 국회 내부의 결의안이나 재정준칙도 존재하지 않는다. 이러한 구조에서는 재정규율이 작동하지 않고 법안비용추계와 연관된 정책당사자들이 법률안의 비용을 예산안 심의과정의 핵심정보로 사용해야 하는 실질적인 동기와 유인을 갖지 못한다.

이러한 상황을 근본적으로 개선하기 위해서 우리나라 국회의 예산안 심의과정을 현재의 상향식 방식에서 탑다운(하향식) 방식으로 과감하게 전환해야 한다. 우리나라 행정부는 이미 탑다운방식을 활용하여 예산을 편성하고 있기 때문에 현실적으로 불가능한 제안은 아니다. 예산안의 심의과정이 “재정 총량 설정 → 분야별 지출한도 설정 → 위원회별 지출한도 설정”과 같이 탑다운식으로 진행되고 지출 한도를 기준으로 단계별로 재정규율을 작동시켜야 한다. 이를 지원할 수 있는 실질적인 재정관리 제도의 도입과 예산정책처의 지원도 필요하다. 예산안 심의과정이 이처럼 탑다운 방식으로 전향적으로 개편될 때 재정수반 법률안의 비용정보가 재정수반 법률안의 심사와 예산안의 심의과정에서 의사결정의 핵심정보로 활용될 것이다. 동시에 법안비용추계제도가 실질적으로 활용될 것이며 결과적으로 재정건전성 제고라는 근본적인 목적에도 기여할 수 있다.

참고문헌

- 국회예산정책처, 「2020 법안 비용추계 이해와 사례 I」, 국회예산정책처, 2020.
- 전진영, 「제20대 국회 입법활동 분석」, 입법·정책보고서 Vol. 68, 국회입법조사처, 2020.
- 하연섭·류철·장유미, 「비용추계 활용 현황 및 개선방안」, 한국행정학회, 2021.

재정지출 효율화 체계 수립과 운영 방안



한국조세재정연구원 선임연구위원 박노욱

I. 서론

Covid-19 극복 이후에는 전례 없이 확대된 재정지출에 관한 효율화 작업이 각국에서 다양하게 이루어질 것으로 예상되며, 우리나라도 예외 없이 재정의 지속가능성 회복을 위한 재정지출 효율화 작업이 추진될 것으로 예상된다. 주요 유럽 국가들은 2022년부터는 재정적자 규모를 점진적으로 축소해서 2024년 또는 2025년에는 흑자 또는 균형 수준으로 정상화할 것으로 전망되고 있다. 이러한 재정지출의 정상화 과정에서, Covid-19으로 인한 일시적 지출증가는 원상 복귀하고, Covid-19 대응 과정에서 발견된 새로운 지출 수요에 대응하기 위해, 기존의 재정지출을 효율화하는 작업이 병행될 것으로 예상된다.

[표 1] 2020-2025 일반정부 재정수지 추세 및 전망

(단위: GDP 대비 비중, %)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
오스트리아	-9.9	-3.9	-2.3	-1.8	-1.2	-0.5
덴마크	-4.0	-3.0	-1.5	-0.2	-0.1	0.0
독일	-8.2	-3.2	0.6	0.8	1.0	1.0
네덜란드	-8.8	-4.9	-2.0	-1.1	-0.4	0.2
스웨덴	-5.9	-2.0	-1.5	0.3	0.3	0.3

출처: IMF Fiscal Monitor (Oct 2020)의 Table A.9의 자료를 활용하여 저자 작성

우리나라의 경우는, Covid-19으로 인한 급속한 재정지출 확대 이전에도 저성장·저출산·고령화로 인해 우리나라 재정의 장기적 유지가능성 확보를 위한 대응책 마련이 필요한 상황이었으므로, 지출효율화 작업의 제도화가 필요하다. 우리나라에서는 과거에 새로운 정부의 출범 시에, 새로운 정부의 공약을 담기 위한 재정여력 창출을 위해 지출구조조정 작업이 이루어졌으며, Covid-19 대응 과정에서도 재정여력 창출을 위해 우선적으로 지출효율화 작업이 이루어졌다. 그러나 우리나라에서 이루어진 지출효율화 작업은 현행 재정지출에 대한 근본적인 재검토라기보다는, 일률적인 기준에 의한 지출 삭감 또는 지출 지연이 주된 내용으로 구성되는 작업이었다.

2000년대 후반의 국제금융위기 이후에 확산된 재정지출효율화 작업의 제도화의 특징은, 포괄적 검토, 정책우선순위를 반영한 절감방안 도출, 중기적 시계의 지출효율화 추진, 범정부적 거버넌스 수립 및 운영 등을 꼽을 수 있다. 2000년대 국제금융위기 발생 이전에도 일부 국가에서는 지출효율화 작업이 이루어지긴 했지만, 국제적으로 제도화가 확산되지는 않았다. 통상적인 예산편성 과정에서는 신규 사업에 대한 검토 작업이 중점적으로 이루어지고, 기존에 계속되는 사업에 대해서는 상대적으로 근본적인 검토가 이루어지지 않는 경향이 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해, 일부 국가에서는 기존 지출에 대한 근본적인 재검토 작업을 추진하는 과정을 별도로 운영하였는데, 2000년대 후반의 국제금융위기로 인해 이러한 지출효율화 작업이 벤치마킹되어 국제적으로 확산되었다. 영국에서는 2010년 Comprehensive Spending Review, 네덜란드에서는 2010년 Comprehensive Expenditure Review, 캐나다는 2011~2012년에 Strategic and Operating Review, 아일랜드는 2011년 Comprehensive Reviews of Expenditure, 호주는 2008~2010년에 Comprehensive Spending Review 등이 추진되었다. OECD 국가 중에서 2011년에는 16개국이 채택하였으며, 2018년에는 27개국이 실행 중인 것으로 보고되었다(OECD, 2019). 그리고 17개국이 매년 시행하고, 10개국이 주기적으로 시행하고 있다고 보고되었다.

우리나라는 2000년대 후반의 국제금융위기에 크게 영향을 받지 않았으므로, 국제금융위기 이후에 확산된 다양한 재정관리제도 개혁 요소들이 제대로 도입되지는 않았다. 그 중의 하나가 지출효율화 작업의 제도화이다. 재정사업 성과관리 및 평가제도를 통해 어느 정도 지출효율화 작업이 진행되고는 있지만, 지출효율화 자체를 목적으로 근본적 재검토를 하는 작업이 제도화에 이르지 못하고 있다. 2015년 국가재정운용계획 재정개혁 분야 보고서¹에서 ‘전략적 분석’이라는

1. 박노옥, “세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석(Strategic Reviews) 도입 방안,” 「2015~2019년 국가재정운용계획」, 재정개혁 분야 보고서, 68~85쪽.

이름으로 지속가능하고 실효성 있는 지출효율화 작업의 제도화에 관한 논의가 제시되었다. 그 후 속작업으로 기획재정부는 연구용역을 발주하였으며, 2018년 시범사업이 시행되고, 그 이후에는 ‘종합적 지출구조조정’, ‘지출효율화’ 등의 명칭으로 기획재정부 내부에서 지출효율화 방안 도출을 위한 노력이 이루어지고 있다. 다만, 이러한 노력이 아직은 범정부적인 거버넌스 구조를 확보하고 있지는 못하고 있다는 한계가 있다.

본고는 지속가능하며 실효성 있는 지출효율화 작업의 제도화 방안의 모색하기 위해 작성되었다. 그 과정에서 국회의 재정기구인, 국회예산정책처의 적절한 역할도 도출하고자 한다.

II. 현행 지출효율화 작업의 성과와 한계

1. 현행 지출효율화 작업 개요

현재 예산당국인 기획재정부는 크게 두 가지 방식을 활용하여 지출효율화에 활용할 수 있는 정보를 생산하여 예산과정에 반영하는 노력을 하고 있다. 첫째, 재정사업 성과관리 및 평가제도를 통해 생산되는 정보를 예산편성과정에 환류하여, 지출효율화가 이루어지고 있다. 둘째, 2018년부터 기획재정부 내부에서, 전략적 지출검토, 지출구조조정 또는 지출효율화라는 이름으로, 재정지출 절감 방안을 도출하여 예산편성과정에 제공하고, 중기적 절감방안을 도출하는 작업을 매년 하고 있다. 본 고에서는 현행 재정사업의 성과관리 및 평가제도가 지출효율화 방안 도출에 활용되는 데에 있어서의 한계를 논하고, 별도의 지출효율화 제도의 도입 필요성과 방안을 논하고자 한다. 재정사업 성과관리와 평가제도의 원래 목적 자체는 재정사업의 성과개선과 지출효율화에 있으므로, 지출효율화 방안 자체의 도출이 유일한 목적은 아니라는 점은 염두에 둘 필요가 있다.

2. 현행 재정사업 성과관리 및 평가제도 현황과 지출효율화 수단으로서의 한계

가. 현행 재정사업 성과관리 및 평가제도 개요

현행 재정사업 평가제도는, 모니터링(재정성과목표관리제도) - 사업부처의 주기적 자체점검(재정사업자율평가제도) - 선택적 문제해결형 모니터링(핵심사업평가) - 선택적 심층평가(재정사업 심층평가제도)로 구성된 포괄적이면서도 다층적인 재정사업 평가 및 성과관리제도가 도입되어 운영되고 있다. 재정성과목표관리제도는 각 중앙행정기관이 재정지출로 수행하는 재정사업의 위계구조(전략-성과목표-단위사업)와 이에 대응되는 성과지표와 연간 목표치를 제시하고 있다. 중앙행정기관은 매년 성과계획서와 보고서를 국회에 제출하도록 의무화 되어 있으며, 재정성과목표

관리제도는 재정사업의 성과관리 및 평가의 출발점이 되는 정보를 제공하고 있다.

재정사업자율평가제도는 각 부처의 재정사업을 부처 자체적으로 평가하여 사업의 등급을 정하고, 매년 평가대상 사업의 1% 정도를 지출구조조정 대상으로 선정하여 차년도 예산편성에 반영하고 있다. “아주 우수, 우수, 보통, 미흡, 아주 미흡”의 다섯 등급으로 재정사업의 등급을 정하고, “미흡” 이하 등급 사업에 대해서는 성과개선계획 수립 또는 예산 삭감을 권고하는 체제이다. 2014년도까지는 부처의 자율평가 결과를 기획재정부가 확인점검 과정을 통해 재평가하는 과정을 거쳐서 평가 결과를 확정하는 방식으로 제도가 운영되었다. 2015년에는 부처가 평가를 준수해 오면, 부처의 평가결과를 최대한 존중하는 메타평가를 강화하여 제도 운영하였으며, 2017년부터는 기획재정부의 메타평가는 최소한으로 축소되고, 실질적으로 부처 자율로 평가제도가 운영되고 있다.

핵심사업평가는, 기획재정부가 쟁점이 있는 부처의 사업을 분기별로 모니터링 하면서, 3년간의 시계로 성과관리를 통해 부처와의 협업 기반으로 문제를 해결하고자 하는 목적으로 도입되었다. 지출효율화 방안 도출의 목적 보다는 성과개선에 초점을 둔 제도로 도입되었다.

재정사업 심층평가제도는 쟁점이 있는 사업군을 선정하여 사업 개선 및 구조조정 방안을 도출하고 있다. 매년 8~10개 정도의 사업군을 선정하여 사업의 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 등의 기준으로 심층평가 실시하고 있다. 주요 개선 방안이나 구조조정 방안이 있는 평가 결과는 기획재정부 장관이 주재하는 재정관리협의회에 보고되고, 관계 부처는 후속 조치를 실행하여 이행 결과를 보고하게 되어있다.

이상의 포괄적인 재정성과관리 및 평가제도 이외에 특정 목적의 재정사업 성과평가제도가 운영되고 있다. 보조금사업 운영평가, 복권기금사업평가, 기금자산운용평가, 기금존치평가가 기획재정부에 의해 이루어지고 있다. 기획재정부 이외의 다른 중앙 부처나 위원회에서 운영하고 있는 평가제도로서, 국가연구개발사업평가, 지역발전사업평가 등이 있다.

[표 2] 재정사업 평가제도 개요

평가명	평가근거	대상사업	평가주체	평가방식
재정사업자율평가	재정법	1,500여개/3년주기 (일반 재정사업 전체)	기획재정부	자체평가+ 메타평가
기금사업평가	재정법	자율평가와 통합	기획재정부	자체평가+ 메타평가
보조사업평가	보조금법	1,000여개	기획재정부	보조사업평가단 직접평가

평가명	평가근거	대상사업	평가주체	평가방식
복권기금평가	복권기금법	100여개	기획재정부	복권기금평가단 직접평가
R&D사업평가	R&D평가법	425개/3년주기	미래창조과학부	자체평가+ 상위평가
지역발전사업평가	균특법	지역사업 80여개	지역발전위원회	자체평가+ 상위평가

나. 세출구조조정 수단으로서의 재정사업평가제도의 한계

우리나라의 재정사업 성과관리 및 평가제도가 기존 사업의 세출구조조정의 역할을 어느 정도 수행해 왔으나, 체계적으로 세출구조조정을 목표로 제도가 기획되고 운영되어 왔다고 보기는 어려운 측면이 있다. 매년 재정사업자율평가와 재정사업심층평가를 통해 세출구조조정안이 도출되고 있다고 볼 수 있다. 제도 자체는 예산편성과정과의 연계를 가지고 지속적으로 운영되는 지출검토 제도를 구비하고 있다고 볼 수 있으나, 실질적으로 세출구조조정을 우선적 목표로 하여 제도가 기획되고 운영되고 있다고 보기는 어려운 측면이 있다. 그러므로 지속적이고 상시적인 세출구조조정의 필요성이 부각되는 재정여건을 감안하여, 기존 재정성과관리 및 평가 제도를 세출구조조정안 도출에 우선순위를 둔 제도로 개선할 필요가 있다.

재정사업자율평가제도에서 “미흡” 이하 등급 판정을 받은 사업에 대해 과거에는 원칙적으로 10% 이상의 예산삭감을 권고했지만, 재정사업자율평가를 부처 자율로 전환한 이후에는 평가대상 예산사업 총액의 1%를 세출구조조정 대상으로 제출하도록 하고 있지만, 효과는 제한적이라고 볼 수 있다.

그러나 재정사업자율평가의 예산 삭감 방식은 실제적 세출구조조정 규모와 세출구조조정안 도출 방식에 있어서 한계를 가지고 있다. 세출구조조정안이 개별 단위사업 자체의 등급에 기초하여 도출되기 때문에, 특정 정책 영역이나 프로그램 단위의 포괄적 분석에 근거한 대폭적 세출구조조정안 도출이 어렵다. 다시 말해, 기존 재정사업자율평가 운영방식은 개별 단위사업의 성과달성 정도와 사업관리의 적정성에 초점을 두고 인센티브를 제공하는 체제에 가깝다.

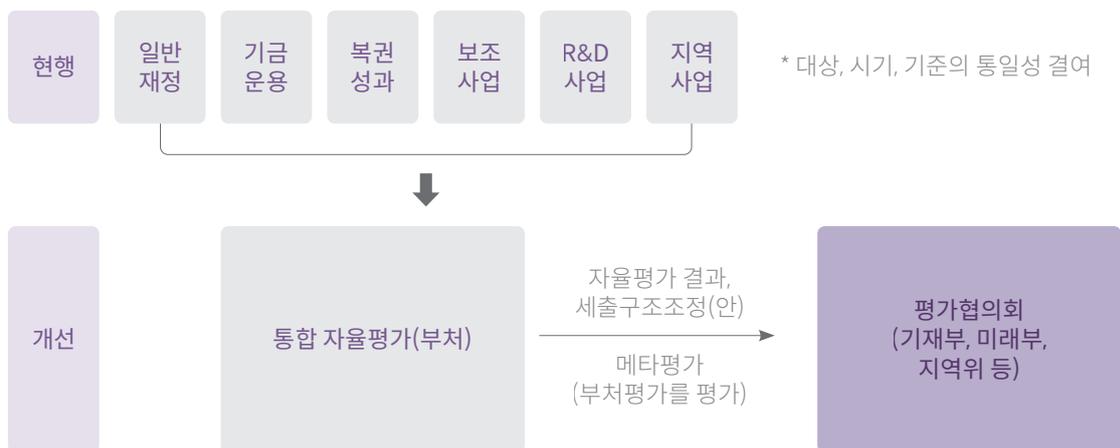
재정사업 심층평가제도는 매년 8~10개 정도의 사업군을 선정하여 심층평가를 실시하고, 사업 개선 및 구조조정 방안을 도출하여 사업개선안과 세출구조조정안 도출에 일정 부분 기여하고 있으나, 세출구조조정 효과는 제한적이다. 재정사업 심층평가는 사업의 효과성 자체에 대한 검증과 사업 기획 및 운영방식의 적정성 판단에 초점을 두고 운영되고 있으며, 세출구조조정안을 의무적으로 도출하고 있지는 않다. 재정사업 심층평가 결과에 세출구조조정안 도출을 의무적으로 포함시키고자 하는 시도가 있었으나, 추진 체계가 적절히 수립되지 못함으로 인해 성공적으로 추진되지는 못했다. 세출구조조정안 도입은 관계 부처와 기획재정부 예산 조직과의 협업이 필수적이므로

로 외부 전문가 중심의 평가를 통해 도출되기는 어렵다.

일반적으로 지출검토와 사업평가는 관련성이 없는 것은 아니지만, 사업평가 내용에 세출구조조정안이 항상 포함되는 것이 아니고, 지출검토를 위해 항상 사업평가를 활용하는 것은 아니므로 일대일 대응관계는 아니다. 최근 지출검토(Spending Review)에 대한 연구들에서도, 사업의 효과성과 사업 운영의 적성성에 초점을 둔 사업평가와 세출구조조정안 도출에 초점을 둔 지출검토를 구분하여 정의하고 있다.

세출구조조정 수단으로서의 한계를 가지고 있는 현행 재정사업 평가제도의 특성을 고려할 때, 변화된 재정여건에 대응하기 위해 세출구조조정안 도출에 초점을 둔 재정사업 성과관리 및 평가 체제 개선이 필요하다고 판단된다. 분절화된 평가제도의 연계 및 통합적 운영을 통해, 각 기관별 세출구조조정안 도출이 필요하다. 매년 기관별 재정사업자율평가를 추진하여, 기관 전체에서 추진하는 재정사업의 우선순위 도출을 통한 종합적인 세출구조조정안 도출 체제로 전환을 검토할 필요가 있다. 다른 재정사업평가제도와의 통합적 운영을 통해, 분절화된 평가 범위를 확대하고 상호 연계 강화가 필요하다. 다시 말해, 일반 재정사업과 연구개발사업과의 분리된 평가체제와 특정 목적의 평가제도(보조금사업평가, 복권기금사업평가, 지역발전사업평가)등과의 연계 강화 및 통합적 운영 방안 모색이 필요하다는 것이다.

[그림 1] 통합 자율평가 도입안



그리고 단위사업 보다 상위의 결과를 아우르는 분야 또는 부문을 대상으로 하여, 기존 재정사업과 미래 투자 전략 분석을 기반으로 세출구조조정 방향을 도출하는 전략적 분석 과정을 개발할 필요가 있다. 현행 재정사업 심층평가제도에서는 공통 정책 목표를 추구하는 사업군에 대한 평가

는 이루어지고 있으나, 상위의 부문 또는 분야에 대한 평가 및 분석은 이루어지고 있지 않다. 국가 재정운용계획 수립과정에서 분야별 쟁점 도출 및 투자 방향이 논의되기는 하지만, 기존 재정사업에 대한 분석을 바탕으로 하는 세출구조조정안과 구체적인 투자 방향이 도출되지는 않고 있다.

3. 지출효율화 작업의 성과와 한계

2015년의 국가재정운용계획 재정개혁반 보고서에서 ‘전략적 분석’이라는 명칭으로 별도의 지출 효율화 방안 도출을 위한 제도 도입 방안을 제시하고, 추가적인 연구용역이 수행되었다.² 그 이후, 2018년부터 매년 ‘전략적 지출검토’, ‘분야별 종합지출구조조정’, ‘지출효율화’ 등의 명칭으로 지출절감 방안 도출을 위한 별도의 작업이 기획재정부에 의해 추진되었다. 이러한 작업을 통해 지출효율화 방안을 도출하고, 예산실의 예산편성에 활용할 수 있는 정보로 제공하는 작업이 이루어졌다. 이 과정을 통해, 해당 연도 예산편성에 바로 반영될 수 있는 절감방안 도출과 중기적 제도 개선을 통한 절감 방안이 도출되는 성과가 있었다.

이러한 성과에도 불구하고, 범정부적인 거버넌스, 중기적 시계, 그리고 총량적 목표, 지출구조조정안 마련을 위한 역량 미비 등의 이유로 인해, 영향력 있는 지출효율화 방안의 도출과 실행에 어려움이 있다. 지출효율화 작업이 성공적으로 추진되기 위해서는, 역량 확보, 이해관계자를 아우르는 거버넌스 구조, 재정여건을 반영한 총량적 목표 설정 등이 구비되어야 하지만, 현재 기획재정부가 추진하는 지출효율화 작업은, 담당 조직과 외부 전문가를 주축으로 추진되는 한계를 가지고 있다. 우리나라에서의 지출효율화 작업은 기획재정부 내부 작업의 성격이 강하고, 아직은 본격적인 범정부적인 제도화 수준에는 이르지 못하고 있다.

III. 지출효율화 제도의 국제적 동향과 특징

1. 국제금융위기 이후의 지출검토(Spending Review) 강화 추세

2000년대 후반 국제금융위기 이후, OECD 국가들을 중심으로 재정 여력을 마련하기 위해, 기존 재정사업에 대한 재정절감 방안 도출 과정 강화가 이루어지고 있다.

과거에도 이러한 노력이 있었으나, 일회적이고 일률적인 절감방안 마련에 그치는 경향이 있었다. 최근에는 기존 재정사업에 대한 점검 강화를 통해 우선순위에 근거한 대폭적인 재정절감 방안을 도출하는 과정이 예산과정의 일부분으로 제도화되는 경향이 있다는 것이 차이점이라고 하

2. 박노욱(2015)과 박노욱(2016) 참조.

졌다. 과거의 지출검토제도 시행 국가 중 주목받았던 국가는 영국과 호주이며, 국제금융위기 20여 년 전부터 지출검토제도를 시행해왔다. 다만, 이 두 국가의 지출검토제도는 예산편성과정 전체를 지칭하는 것으로써, 기존 사업에 대한 기본적인 검토와 신규 사업에 대한 검토에 초점을 둔 통상적인 예산편성과정의 특징이 강하였다.

국제 금융위기 이전에 추진된 기존 재정사업에 대한 재점검 및 세출구조조정은 제도화되기 보다는, 당시의 재정삭감 목표 달성 후 지속되지 못하는 경향이 있었다. 네덜란드의 Spending Review의 경우, 1980년대 초에 Reconsideration Procedure라는 명칭으로 도입된 이후, 초기에는 연간 30여개의 주제에 대해 검토가 이루어졌으나, 2000년대 후반에는 연간 5개 수준으로 감소하였다. 캐나다의 Program Review와 덴마크 Special Study도 유사한 추세를 보였다.

국제금융위기 이후에는, 기존 재정사업에 대한 근본적 재검토를 통한 재정절감 방안 마련과 그 과정의 제도화가 강화되고 있다. 2018년 OECD 조사에 따르면, OECD 국가의 대부분인 27개 국가가 지출검토제도를 운영하고 있다. 국제금융위기 이후의 지출검토제도는 선별적인 접근법 보다는 최대한 포괄적 검토를 통해 대폭적인 재정절감을 추진하는 특성을 가지고 있다. 그리고 국제금융위기 이후의 지출검토제도는 사업추진 과정의 개선이나 변화를 추진하는 효율성 제고를 통한 절감(Efficiency Saving) 뿐 아니라 우선순위 도출을 통한 전략적 절감(Strategic Saving)도 동시에 추진하는 특성을 가지고 있다. 이러한 지출검토제도의 변화된 특성은 향후 상당기간 유지될 것으로 전망되며, 이상적으로는 예산편성 과정의 필수적인 요소로 정착하는 경향을 보이고 있다. 국제금융위기 이후 악화된 재정상황은 단기적으로 해결될 수 있는 것이 아니라 중장기적인 처방이 필요한 상황이므로, 이러한 지출검토제도의 강화 및 상시화가 이루어졌다. 최근의 세출구조조정 노력은 신규 사업을 최대한 억제하고 기존 재정사업의 세출구조조정을 추진하는 특징을 가지고 있지만, 중장기적으로는 새로운 정책 수요에 대응하기 위해 지속적으로 기존 재정사업의 세출구조조정을 추진하는 체계로 발전해 나가는 추세도 관찰된다. Covid-19 이후에는 국제금융위기 이후 확산되고 제도화된 지출검토제도가 재정의 정상화와 재정여력 마련을 위해 적극적으로 활용될 것으로 예상된다.

2. 지출검토제도의 정의·유형 및 주요 절차

지출검토제도는 기존의 재정사업에 대한 세출구조조정 방안이나 투자 방향을 도출하기 위한 제도를 지칭하고, 아래와 같이 유형화가 가능하다. Robinson(2013)은 기존 재정지출에 대한 재검토를 통해 재정절감방안을 도출해내는 것을 지출검토제도라고 정의하고 있으나, 미래의 정책 수요와 환경 변화에 대한 분석을 포함한 재정지출에 대한 검토도 지출검토제도로 지칭할 수 있다.

지출 검토 초점(scope)에 따른 유형화를 해보면 다음과 같다. 재정절감분 도출 방식에 따라, 효

효율성 검토제도(Efficiency Review)와 전략적 검토제도(Strategic Review)로 분류 가능하다. 효율성 검토는 조직의 운영이나 사업 추진 과정/절차의 개선을 통해 재정절감을 이루어내는 것이며, 전략적 검토는 기존 사업의 전략적 우선순위에 근거한 예산의 재배분을 통해 재정절감을 이루어내는 것이다.

효율성 검토를 통한 재정절감의 크기는 제한적일 수밖에 없으며(최대 정부 지출의 2% 수준), 대규모의 재정절감을 추진할 경우 효율성 제고를 통한 절감과 전략적 절감을 동시에 추진해야 한다. 예를 들어, 영국의 2010 Comprehensive Spending Review의 경우, 4년간 보건 및 해외 원조 부문을 제외하고 평균 19%의 지출 삭감 추진하였다. 바람직한 지출검토제도가 운영되기 위해서는 우선순위가 낮고 효과가 낮은 사업을 식별하고 지출삭감을 추진하는 전략적 절감분 도출이 필수적이다.

지출검토의 범위(coverage)에 따른 유형화는 다음과 같다. 재량적 지출, 의무적 지출, 조세지출 등 어느 정도까지를 세출구조조정 대상으로 포함하는 지에 따라 분류 가능하다. 2012 OECD 조사 결과, 지출검토제도를 운영하는 15개 국가 중 11개 국가가 재량적 지출과 의무적 지출을 모두 포함하여 검토한다고 응답하고 있다.

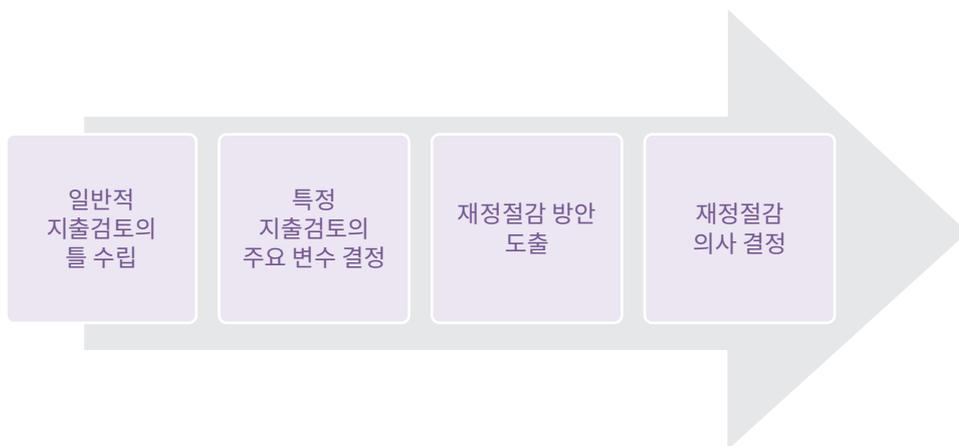
지출검토 주제(대상)에 따른 유형화는 다음과 같다. 첫 번째는, 특정 프로그램에 대한 검토(Program Review)로서, 특정 사업 영역이나 사업 수단에 대한 검토를 추진한다. 두 번째는, 과정/절차에 대한 검토(Process Review)로서, 정부 서비스 생산을 위한 비즈니스 프로세스에 대한 검토를 의미한다. 예를 들어, 조달, IT 시스템, 인력운용 등이 대상이다. 마지막으로, 특정 조직 전체에 대한 검토(Agency Review)로서, 특정 부처나 조직의 사업과 과정/절차에 대한 검토를 추진한다. 프로그램 검토(Program Review)나 과정에 대한 검토(Process Review)는 특정기관에 국한될 수도 있고, 다부처를 대상으로 이루어질 수도 있다.

지출검토는 주요 절차는 다음과 같이 분류 가능하다(Robinson, 2013).

- ① 일반적인 지출검토제도의 틀을 수립하는 단계로서 다음의 내용을 결정한다.
 - 정부 지출의 검토 범위 결정
 - 검토가 선택적일 것인지 포괄적인 것인지 결정
 - 초점이 효율성 제고를 통한 절감인지 전략적 절감인지 결정
 - 검토 추진과정에서의 주요 이해관계자의 역할 결정
 - 재정절감의 정량적 목표 설정 여부 결정
- ② 특정 지출검토 과정의 주요 변수 결정하는 단계로서 다음의 내용을 결정한다.
 - 선택적 검토일 경우, 검토 주제 결정
 - 검토 과정에서 활용될 판단 기준 결정

- 재정절감 목표액 결정
- 검토 일정 결정
- ③ 재정절감 방안 도출단계로서 다음의 내용을 결정한다.
 - 재정절감/세출구조조정 시나리오 도출
- ④ 마지막으로 재정절감안에 대한 구체적 의사결정을 하는 단계로서 다음의 내용을 결정한다.
 - 실행될 재정절감/세출구조조정 방안 결정

[그림 2] 지출검토(Spending Review)의 주요 절차



3. 지출검토 과정에서의 주요 이해관계자의 역할

지출검토 과정에서 역할을 수행하는 주요 이해관계자 집단으로서 정치적 의사결정자, 재정당국, 사업부처, 외부 전문가 그룹이 있을 수 있으며, 각 그룹의 역할은 개별 국가의 정치제도 및 정부 조직과 밀접하게 관련이 있다. 정치적 의사결정자 그룹은 선거로 선출된 정치인 그룹으로 지출검토의 기본적인 틀과 시행 자체에 대한 의사결정에 영향을 미치고, 최종적으로 도출된 세출구조조정안에 대한 선택을 하는 역할을 수행한다. 정치적 의사결정자 그룹은 예산편성과정에서 실질적으로 중요한 영향을 미치는 선출직 정치인 그룹을 의미한다. 예를 들어, 의원내각제 국가에서 의회의 다수당이 행정부를 구성할 경우, 예산편성의 실질적 의사결정은 행정부에서 이루어지고 의회는 추인하는 역할을 수행하는 경우가 많으므로, 정치적 의사결정자 그룹은 대통령, 수상, 재무부 장관 등이 될 수 있다.

재정당국은 지출검토제도의 기본적 틀 마련, 특정 지출검토 추진 계획 수립 및 추진, 세출구조조정안 도출 등에 있어서 핵심적인 역할을 수행한다. 지출검토의 기본적인 틀 마련과 계획수립 및 추진은 통상적으로 재정당국의 역할이 크다. 세출구조조정안 도출에 있어서의 재정당국의 역할은 국가별로 차이가 있으며, ① 세출구조조정안 도출을 사업부처와 공동작업으로 수행(Joint

Review)하거나, ② 사업부처가 가이드라인에 따라 안을 마련하고, 재정당국이 승인하는 과정(Bottom-up Review)을 거치거나, ③ 재정당국이 주도하여 안을 마련(Top-down Review)하는 방법이 있을 수 있다.

사업 부처는 재정당국이 마련한 지출검토 추진 가이드라인에 따라, 구체적인 세출구조조정안을 마련하는 역할을 수행한다. 외부 전문가 그룹의 역할은 지출검토 과정 자체를 위임받아 수행하는 경우에서부터, 세출구조조정안에 대한 검증 및 자문 역할을 수행하는 데까지 다양할 수 있다. 국제금융위기 이전에 수행된 일회성의 지출검토에서는 민간 전문가로 구성된 위원회에 지출검토 과정 자체를 위임하는 경우도 자주 있었다. 국제금융위기 이후의 지출검토 과정에서는 대폭적인 세출구조조정안을 마련하기 위해, 공무원들의 역할이 더욱 커지는 경향이 있다. 외부 전문가 그룹을 활용하는 경우도, 외부 전문가의 상당 비중이 전직 공무원이다.

영국의 2010 Comprehensive Spending Review의 경우, “Independent Challenge Group”을 구성하여 외부 컨설턴트와 학자를 활용하였으나, 이들 중 상당수가 전직 공무원 출신이었다. 이러한 변화는, 과거에 공공 부문에서의 정책 수립 및 집행 경험이 미약한 외부 전문가로만 구성된 위원회를 활용하여 수행한 지출검토 결과에 대한 부정적인 평가에 근거하고 있다. 다만, 정부 내의 역량이 부족한 경우는 외부 전문가의 역할이 중요할 수 있으며, 대표적인 사례는 덴마크와 아일랜드이다. 지출검토 작업이 일회성의 과정이 아니고 예산편성과정의 일부로서 지속적인 과정으로 운영된다면, 구체적인 정책이나 사업에 대한 지식이 축적된 조직이 주도적인 역할을 수행하는 것이 바람직하다고 판단된다.

4. 지출검토 추진을 통한 재정절감 실적

주요 OECD 국가에서 지출검토를 통해 달성한 재정절감 실적은 아래와 같다(2011/2012 OECD Survey).

캐나다의 2011~2012 Strategic and Operating Review의 실적은 다음과 같다. 캐나다 달러 52억을 절감했다고 보고하고 있으며, 이는 캐나다 정부의 연방정부 직접 사업지출의 2%에 약간 미치지 못하는 수준으로서, 재정위기에 대응하기 위해 대폭적인 지출 절감이 이루어졌다고 볼 수 있다. 이전 시기의 3년간에 걸친 Strategic Review를 통한 절감 폭과 비교해 보면, 차이가 뚜렷하다. 캐나다의 3년간에 걸친 2007~2010 Strategic Review의 경우, 캐나다 달러 28억을 절감했다고 보고하고 있다.

아일랜드의 Comprehensive Spending Review의 실적은 다음과 같다. 2008년과 2011년 두 차례의 Spending Review를 통해 78억 유로를 절감했다고 보고하고 있다. 아일랜드 정부가 2009년과 2011년 사이에 절감했다고 추정한 95억 유로의 대부분이 지출검토를 통해 이루어졌

음을 알 수 있다.

네덜란드의 2010 Comprehensive Spending Review를 통해 36 billion 유로를 절감했다고 보고되고 있다. 영국의 2010 Comprehensive Spending Review를 통해 2014~2015년 회계연도까지 4년간에 걸쳐 800억 파운드를 절감했다고 추정하고 있다. 보건과 원조 예산을 제외한 부처 예산의 평균 19%에 해당하는 절감이라고 보고되고 있다.

IV. 지출효율화 작업의 제도화 방안과 국회예산정책처의 역할

1. 전략적 지출분석제도의 정의

이 장에서는 지출효율화 방안 도출을 위해 분야 또는 부문별 분석을 추진하는 전략적 분석제도 도입 방안에 대해 논하고자 한다. 전략적 지출분석(Strategic Review)이 다양한 의미로 국제적으로 통용되고 있으나, 본 고에서는 주요 분야 또는 부문을 대상으로 재정사업에 대한 분석과 미래 지출방향을 도출하는 과정을 전략적 지출분석으로 정의한다.

기존 재정사업에 대한 분석을 통해 우선순위를 도출하고 세출구조조정방안을 마련하는 것을 전략적 지출분석으로 정의할 수도 있으나, 본 고에서는 분야 또는 부문별 분석에 초점을 두는 과정으로 정의한다. 2015년 국가재정전략회의에서 10대 과제 중 하나인 재정사업성과평가체계 개편 내용으로 전략적 분석제도 도입을 결정하였으며, 2015년 국가재정운용계획 재정개혁 작업반 보고서로 도입 방안을 제안하였다.³ 현행 재정사업 평가제도에서 사각지대로 놓여있는 분야 및 부문에 대한 평가 및 분석을 강화하여 투자 우선순위 도출과 중장기적 투자 방향 설정 과정을 도입하는 방안에 대해 논의하고자 한다.

2. 전략적 지출분석제도 도입 관련 주요 쟁점

전략적 지출분석제도의 도입과 관련하여 아래와 같은 쟁점이 제기될 수 있다.

첫째, 전략적 지출분석제도와 국가재정운용계획에서의 분야별 투자방향 도출과의 차이가 무엇인가? 국가재정운용계획에서 분야별 투자 방향 설정을 위해 운영되는 작업반의 작업과의 차별성은 무엇인가?

둘째, 전략적 지출분석제도를 통해 구체적인 투자 우선순위와 중장기적 투자방향을 도출하는

3. 기획재정부, 「2015 국가재정전략회의」 보도자료, 2015. 5. 13. (<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148795112> 2021. 6. 15 접속)와 박노욱(2015) 참조.

과정에서, 정치적 우선순위와의 조율은 어떤 방식으로 이루어질 것인가? 단위사업이나 사업군 중심의 기존 재정사업평가제도는 사업 수단의 효과성을 판단하고 평가한다는 측면이 강하여, 정치적 우선순위의 반영이 주요 쟁점으로 부각되지 않았지만, 분야나 부문 수준의 투자 우선순위 설정 문제를 다루게 되면, 정치적 우선순위 반영 문제가 부각될 가능성이 높다.

지출검토나 전략적 지출분석이 이루어지는 대부분의 국가가 의원내각제로서, 실질적으로는 행정부의 지출검토나 전략적 분석이 의회의 지원 또는 합의 아래에서 수행되고 있으나, 입법부와 행정부의 분리가 강한 대통령제 하에서는 전략적 분석 추진 과정에서 입법부와 사전 협의를 어떤 방식으로 어떤 수준으로 추진하는 것이 바람직한가?

셋째, 전략적 지출분석제도를 통해 분야별 부문별 투자 우선순위를 도출하는 과정에서 주요 이해관계자(stakeholder)의 역할 설정을 어떻게 할 것인가? 추진 체계는 어떻게 수립할 것인가? 분야 또는 부문에 따라서는 기존에 담당 부처들이 중장기 투자계획을 수립하고 있는데, 기존 부처의 중장기 투자계획과 관계설정 은 어떻게 할 것인가? 만약 담당부처와 협업을 통해 전략적 분석을 추진한다면, 담당 부처들과의 역할 분담은 어떻게 할 것인가?

넷째, 전략적 지출분석을 효과적으로 추진하기 위해 필요한, 분야 또는 부문에 대한 전문성을 어떻게 확보할 것인가?

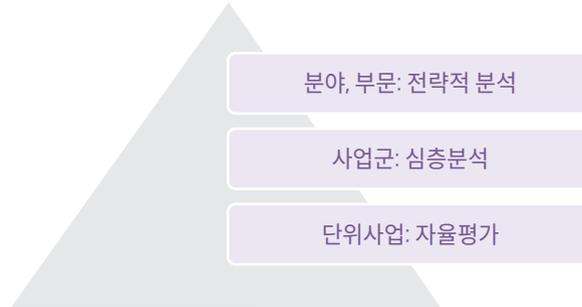
마지막으로, 현행 재정성과관리제도를 단위사업이나 사업군 중심의 세출구조조정 체제로 강화시킨다면, 새롭게 도입할 전략적 지출분석과의 연계 또는 역할 분담을 어떻게 할 것인가? 특히 사업군 평가에 초점을 둔 심층평가와의 역할 분담은 어떻게 할 것인가?

3. 전략적 지출분석 도입 방안

전략적 지출분석의 분석 대상 및 목적은 다음과 같다. 프로그램 예산체계에서의 분야 또는 부문을 분석 대상으로 설정한다. 분석을 통해 도출하고자 하는 내용은, 특정 분야 또는 부문 내에서의 기존 재정투자 방향의 적정성을 평가하고, 미래의 중장기적 투자 우선순위와 투자 전략을 수립하는 것이다. 국가재정운용계획 수립과정에서 부문간·분야간 투자 방향 설정이 이루어지고, 전략적 분석에서는 각 부문별·분야별 분석을 통해, 부문 및 분야 내에서의 투자 우선순위와 중장기 투자 방향을 도출한다.

전략적 지출분석의 핵심 내용은 기존의 재정사업지출 및 성과에 대한 분석을 통하여, 기존 재정투자 방향에 대한 비판적 분석을 시행하고, 미래 환경 변화에 대응한 중장기적 투자방향을 도출하는 것이다.

[그림 3] 재정사업 평가제도의 한 축으로서의 전략적 지출분석



[표 3] 재정사업 평가제도와 전략적 지출분석의 평가 초점

평가제도	평가 대상	평가 방식	평가 초점
전략적 지출분석	분야, 부문	기재부·부처·전문가 협업 / 상임위원회·작업반을 통한 평가	기존 투자 평가 및 중장기 투자방향 도출
심층평가	다부처 사업군	기재부·부처·전문가 협업 / 전문가 그룹에 평가 위탁	사업군 내의 사업개선 및 사업군 구조조정
자율평가	단위사업 / 프로그램	부처의 자율평가 → 기재부 메타평가	개별 단위사업 평가 / 단위사업 예산편성에 반영 *세부사업으로 변경 예정

전략적 지출분석의 시행 시기 및 주기는 다음과 같다. 제도 시행 초기에는 주요 쟁점이 있는 분야 또는 부문을 선택하여 선별적으로 전략적 지출분석을 시행한다. 일정 기간 경과 후 전략적 지출분석 방법론과 추진체계가 안정화된 이후에는, 지속적으로 모니터링 해야 할 주요 분야 및 부문에 대해서는 주기적으로 업데이트하는 체제를 운영하고, 수시성의 쟁점이 부각되는 부문에 대해서는 정책 수요에 따라 시행한다. 주기적으로 업데이트할 경우, 매년 실적을 모니터링 하여 업데이트하되, 적어도 3년 또는 5년 주기로 근본적인 전략적 분석을 시행한다.

대통령의 임기에 맞추어 5년 주기의 포괄적 전략적 지출분석(Comprehensive Strategic Review)을 운영하는 방안도 검토 가능하며, ① 신임 대통령의 공약을 반영하기 위해 분야 및 부문별 전략적 지출분석을 추진할 수도 있으며, ② 선거 전에 주요 정당들의 공약을 반영한 지출구조조정 시나리오를 도출하기 위해 전략적 분석을 추진할 수도 있다. 참고로, 네덜란드의 경우, 선거 전에 Comprehensive Expenditure Review(2010)를 시행하였다. 시행 목적은, 정당들의 공약을 반영하기 위해 필요한 재정적 공간(fiscal space)을 만들어내기 위해, 20개 분야에 대해 각각 20% 지출절감 시나리오를 도출하는 것이었다. 매년 업데이트하는 간이 전략적 분석의 경우, 예산편성 주기와 연계하여 분석 결과를 도출한다.

전략적 지출분석 추진 체계는 다음과 같다. 전략적 지출분석 틀과 방법론은 기획재정부에서 수립하고 분석과정을 운영한다. 전략적 지출분석 틀과 방법론에 포함되어야 할 요소는, 평가 대상 분야/부문의 평가 초점, 중장기 투자전략 도출에 포함되어야 할 세출구조조정 요소, 평가 일정, 평가 결과 도출 및 확정 과정 등이다.

전략적 지출분석 과정의 공신력과 구속성을 강화하기 위해, 개별 전략적 분석 어젠더 설정 및 평가 추진과정 모니터링을 수행할 조정위원회(Steering Committee)를 구성할 수 있다. 조정위원장은 해당 분야에 이해관계가 없는 중립적인 인사로 선정하고, 조정위원회는 개별 전략적 분석 틀과 어젠더를 포함한 추진계획을 승인하고, 분석과정을 모니터링하고, 분석결과를 승인하는 역할을 수행한다. 정치적 우선순위가 반영되어야 할 필요성이 높은 분야나 부문의 전략적 지출분석에는, 조정위원회에 정당의 견해를 대표할 전문가를 포함할 수도 있다.

사업부처는 기획재정부에서 수립한 전략적 지출분석틀과 방법론에 따라, 기획재정부와 협업하여 전략적 분석을 수행한다. 일방적인 bottom-up이나 top-down 형태 보다는 협업을 통한 분석(joint review) 체제를 채택한다. 다만, 협업의 형태로 추진되더라도, 실제적인 업무 분장은 명확히 이루어져야 한다.

개별 전략적 지출분석을 수행하기 위한 작업반을 구성하여 전략적 분석을 수행하되, 기획재정부 담당자, 해당 부처 담당자, 성과평가 및 분석 전문가, 분야 전문가 등으로 작업반을 구성한다. 협업 형태의 전략적 분석이 시행되더라도, 재정 당국의 도전기능(challenging function)이 제대로 작동되어야 의미 있는 전략적 분석이 가능하다.

재정 당국이 도전 기능(challenging function)을 제대로 수행하기 위해서, 분야 및 부문에 대한 전문성의 확보가 필수적이다. 재정당국 내에 별도의 조직이 이러한 기능을 수행하도록 할 수도 있으며, 전문기관이 업무를 수행할 수도 있다.

전략적 지출분석 결과 도출 및 채택과정은 다음과 같다. 전략적 지출분석 결과 도출 시, 원칙적으로 작업반에서 합의를 도출하도록 하되, 담당 부처와 기획재정부 또는 전문가 사이의 이견이 해소되지 않을 경우, 각각의 시나리오를 병기하여 조정위원회에 상정하여 선택하도록 한다. 다만, 병렬적인 시나리오에 대한 조정위원회의 의사결정 규칙을 명확히 설정할 필요가 있다.

4. 전략적 지출분석과 국회 예산정책처의 역할

위에서는 행정부 내부에서의 지출 효율화 작업의 일환으로서의 전략적 지출분석제도의 도입 방안을 기술했다. 우리나라에서 헌법에 명시된 예산편성권에 기초한 기획재정부의 권한과 역할이 실질적으로 약화되는 현실을 감안할 때, 의원내각제 국가와 유사하게 행정부와 입법부의 공감대와 합의에 기초한 예산편성 과정으로의 개선이 필요해지고 있다. 특히 재정의 지속가능성 진단에

기초한 총량적 규율에 대한 합의 그리고 재정여력을 창출하기 위해 추진되는 지출효율화 작업에 대한 국회의 참여와 책무성 확보가 중요하다.

다만, 예산편성 과정에서의 국회의 역할과 책무성 강화를 위해서는, 통화정책과 유사하게, 전문가 집단으로 구성된 독립적 재정기구의 역할이 필수적이다. 지출효율화 작업 과정도 기본적으로는 전문가 집단이 중심이 되어 추진되어야 한다. 국회는 중립적인 지출효율화 작업에 대한 정치적 지지를 제공해야 한다. 네덜란드의 지출검토의 주요 작업은 독립적 재정기구인 CPB(Bureau for Economic Policy and Analysis)가 수행한다. 지출검토 작업에 있어서 절감분의 총량 목표 도출의 근거를 마련하고, 해당 정책 영역에서의 지출구조조정 방안의 도출과 더불어 지출구조조정이 경제 성장, 소득재분배, 환경 등에 미치는 영향을 분석하는 역할을 수행한다. 물론 CPB와 더불어 전·현직 행정부 공무원과 외부의 전문가들이 협업을 하지만, 주요한 기술적 분석은 CPB가 수행한다.

만약 지출효율화 작업이 행정부 내부의 과정이 아니라, 국회와의 합의와 지지에 근거한 범정부적 과정으로 운영된다면, 국회예산정책처가 CPB와 유사한 기능을 수행할 여지가 있다. 현재 행정부 내부 과정으로 추진되는 지출효율화 작업은 국책연구기관과 전문가 그룹이 기술적 분석을 수행하지만, 국회를 아우르는 작업이 된다면, 국회예산정책처가 전략적 지출분석 작업의 주요 요소 중 일부를 담당하는 형태로 역할을 분담할 수 있다. 다만, 전략적 지출분석 과정을 운영하는 주체는 기획재정부가 될 수밖에 없으므로, 기획재정부를 도전하는 역할을 담당하는 국회예산정책처가 지출효율화 작업에는 협업적 관계로 참여한다는 역할 충돌의 문제는 있다. 지출효율화 작업이 정치적 우선순위를 반영하는 작업이 아니라, 재정의 지속가능성 확보를 위한 지출효율화 작업 과정으로 자리매김한다면, 예산당국과 국회예산정책처가 협업을 할 공간이 있을 수 있다. 예를 들어, 국제금융위기 직후에 수행된 포괄적 지출검토(Comprehensive Spending Review)의 경우, 재정의 지속가능성 회복을 위해, 20개 분야별로 다양한 20% 재정절감 시나리오를 도출했다. 재정절감 시나리오는 특정 정당의 정치적 선호만을 반영하는 것이 아니라, 최대한 다양한 시나리오를 도출하는 것을 목표로 했다. 지출검토 작업은 정치중립적으로 이루어지고, 이후 연립정부에서 정치적 선호에 따라 절감 방안을 선택하여 활용할 수 있게 하였다. 네덜란드의 사례와 같이 정치중립적이고 개방된 체제로서 전략적 지출분석 제도가 운영된다면, 국회예산정책처가 기획재정부와 협업하는 것이 서로의 역할과 상충되지 않을 수 있다.

국회예산정책처가 지출효율화 작업에 참여한다면, 주요 분야별 재정사업에 대한 지식을 가진 전문성이 보완되는 효과가 크게 있을 것으로 예상된다. 기존에 추진되는 지출효율화 작업의 큰 장애요인 중의 하나는, 해당 분야 부문의 재정사업을 비판적 시각으로 분석하고 진단할 수 있는 전문성 확보가 어렵다는 것이다. 해당 사업 전문가는 통상적으로 해당 사업을 옹호하는 입장이 다수이며, 비판적 시각을 제공할 수 있는 재정전문가는 해당 분야의 사업에 대한 전문성이 약한

경우가 다수이기 때문이다. 국회예산정책처의 분야 부문별 재정사업에 대한 전문성을 지출효율화 작업에 활용가능하다면, 작업의 실효성을 높이는데 도움이 될 것으로 예상된다.

이렇게 지출효율화 작업에 예산당국과 협업하는 체제의 수립이 어려울 경우, 국회예산정책처는 크게 두 가지 방식으로 지출검토 작업을 수행할 수 있다.⁴ 첫째는, 국회예산정책처가 자체적으로 지출절감의 가능성이 있는 영역을 선택해서 지출절감 방안을 도출해 보는 것이다. 예를 들어, 유·중복·분절화 현상이 심한 영역이나, 정책환경의 변화에 따라 새로운 방식의 재정사업이 도입되는 영역에서 기존 재정사업의 정비가 필요한 경우가 있을 수 있다. 둘째는, 기획재정부의 지출효율화 작업이 공식적으로 공개된 형태로 자리잡을 경우, 필요에 따라, 국회예산정책처가 선별적으로 별도의 추가 검토 작업을 수행할 수 있다. 예산 당국의 장기재정전망을 도출하고 있지만, 국회예산정책처가 별도의 장기재정전망을 수행하고 있는 것과 유사한 방식이다.

5. 전략적 지출분석 도입의 기대 효과와 정책 과제

전략적 지출분석이 도입되면, 중장기적으로는 분야 및 부문별 중장기 투자 계획 수립을 기획재정부와 사업부처가 협업하여 추진하고, 예산편성과정에서 중장기 투자계획에 부합하도록 자원배분이 이루어지도록 하는 효과가 있을 것이다. 현재 주요 분야 또는 부문별로 중장기 투자계획이 담당 부처별로 수립되어 있으나, 실제 예산 배분이나 편성과정과의 연계는 미약한 한계가 있다. 주요 분야 또는 분야별 중장기 투자계획을 전략적 지출분석을 통해 도출하게 되면, 실제 예산편성과정과 보다 밀접하게 연계된 실질적인 중장기 투자계획의 도출이 가능할 것으로 기대된다.

전략적 지출분석에 대한 담당 부처의 주인의식 제고를 위해 적절한 유인체계 제공이 필요할 수도 있다. 전략적 지출분석 결과에 근거한 중장기적 예산 배분의 예측가능성 제고를 통해 부처에게 유인제공이 가능할 것으로 예상된다.

현행 재정사업 평가제도는 단위사업과 사업군에 대한 과거 성과정보에 근거한 세출구조조정에 초점을 두는 한계를 가지고 있으므로, 전략적 지출분석을 통해 미래지향적인 자원배분 방향을 도출하는 보완적인 기능을 수행하는 효과가 있을 것이다. 국가재정운용계획과 재정사업 성과평가제도의 사각지대인 분야 또는 부문 내의 자원배분 방향을 체계적으로 도출하는 효과가 있을 것으로 예상된다.

전략적 분석의 실효성 및 지속가능성 확보를 위해서는 해당 분야 또는 부문에 대한 분석역량의 강화 및 정치적 이해관계자들과의 의사소통이 중요하다. 범정부적 재정사업 평가체계 수립을 통

4. 하연섭·김영록(2019)에서 행정부에 전략적 지출검토 도입 시, 국회의 대응방안으로 두 가지 선택지에 대해 논의하고 있다. 첫째는 국회에서 별도로 수행하는 방안이고, 둘째는 행정부의 지출검토에 독립적인 사후평가를 실시하는 방안이다. 동 저자는, 행정부의 지출검토를 국회에서 평가한다는 방안에 대해서 유보적이다. 지출검토를 통해 도출된 안에 대한 평가 보다는, 동일한 지출검토 주제에 대해 별도의 절감 시나리오를 도출 작업을 하는 것이 적절하다.

해 해당 분야 및 부문에 대한 적절한 성과정보의 축적이 이루어져야, 전략적 지출분석을 통해 의미 있는 결과 도출이 가능할 것이다(박노옥, 2013). 기획재정부는 재정사업에 대한 평가 지침을 개발하여 부처와 공유하고, 각 부처에게 의무적으로 매년 해당 연도의 평가계획을 제출하도록 하고, 평가 방법론·평가과정·평가 결과를 모니터링할 필요가 있다. 기획재정부 내부의 별도 조직 또는 전문연구기관에서 평가 관련 정책을 개발하고, 각 부처의 평가활동을 모니터링하는 역할 수행해야 한다. 평소에 사업 부처들은 주요 사업에 대해 주기적으로 심층평가를 실시하여 효과성 및 운영의 적정성을 관리하도록 해야 한다.

전략적 지출분석 과정에 주요 이해관계자들을 참여시킴으로써, 해당 분야 및 부문 내의 중장기적 투자 계획의 실행력 강화가 이루어지도록 해야 한다. 재원배분을 둘러싼 사회적 정치적 갈등이 심화되는 상황에서, 전략적 지출분석 과정을 통한 사전 의사소통을 통해 실제 재원배분과정에서의 실행력 강화 효과가 있을 것으로 예상된다.

참고문헌

- 기획재정부, 「2015 국가재정전략회의」 보도자료, 2015. 5. 13. <<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148795112>, 접속: 2021. 6. 15.>
- 박노욱, “지속가능한 세출구조조정 추진을 위한 정책과제,” 「재정포럼」, 208호, 한국조세재정연구원, 2013.
- _____, “세출구조조정의 실효성 및 지속가능성 제고를 위한 전략적 분석(Strategic Reviews) 도입 방안,” 「2015~2019 국가재정운용계획 : 재정개혁분야 보고서」, 국가재정운용계획 재정개혁분과위원회, 2015.
- _____, 「전략적 지출분석 도입 방안 연구」, 기획재정부/한국조세재정연구원, 2016.
- 하연섭·김영록, 「전략적 지출검토(Spending Review) 도입 방안 연구」, 국회사무처/한국행정학회, 2019.
- OECD, “Typology and Implementation of Spending Reviews,” *Discussion Paper*, OECD, 2011.
- _____, “Budgeting Levers, Strategic Agility and the Use of Performance Budgeting in 2011/2012,” *OECD Journal on Budgeting* vol.2013 no.1, OECD, 2012.
- _____, Budgeting and Expenditures in OECD Countries, 2019. <<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>, 접속: 2021. 6. 15.>
- Robinson, Mark, “Spending Reviews,” *Paper presented at the 3th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*, OECD, 2013.

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

종합토론

좌장



전 국회예산정책처장
국경북

토론



국회의원
더불어민주당
양경숙



국회의원
국민의힘
홍석준



국회예산정책처
예산분석실장
송병철



기획재정부
재정관리관
강승준



매일경제
논설위원
박봉권

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄

**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**

발간일 2021년 07월 13일

발행처 국회예산정책처

이 책은 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)에서 보실 수 있습니다.

© 국회예산정책처, 2021

내일을 여는 국민의 국회

NABO SYMPOSIUM

2021 NABO 예산정책심포지엄
**코로나19 이후의 재정,
그리고 국회의 역할**