

한국법제연구원-한국재정법학회 공동학술회의

# 재정헌법과 재정관리

|일시| 2016년 12월 13일(화) |장소| 플라자 호텔, 메이플 홀(4F)

한국법제연구원 한국재정법학회

**한국법제연구원-한국재정법학회 공동학술회의**

# **재정헌법과 재정관리**

2016. 12. 13.

**한국법제연구원 · 한국재정법학회**

## 프로그램

일 시	발 표 및 내 용
<b>등 록</b>	
13:30~13:50	<b>개회식</b> 사 회: 김지훈 박사(한국법제연구원) 개회사: 김성수 교수(한국재정법학회) 환영사: 이익현 원장(한국법제연구원장)
13:50~14:00	<b>기 념 촬 영</b>
<b>제1부: 재정헌법</b>	
사회: 박종수 교수(고려대)	
14:00~14:30	○ 기초발제: 한국 재정의 진단과 과제 - 박재완 교수(성균관대 국정전문대학원)
14:30~15:10	제1주제: 재정건전성 확보의 헌법 및 법제적 접근 방안 - 미국의 법제 동향과 우리나라의 시사점 - 발표: 이상경 교수(서울시립대) 토론: 김명용 교수(창원대), 홍종현 박사(감사연구원)
15:10~15:50	제2주제: 재정헌법과 의회 발표: 김선화 박사(국회입법조사처) 토론: 장철준 교수(단국대), 양태건 박사(한국법제연구원)
Coffee Break(15:50~16:10)	
<b>제2부: 재정관리</b>	
사회: 이동식 교수(경북대)	
16:10~16:50	제3주제: 재정건전화법안에 대한 법적 검토 -재정준칙을 중심으로- 발표: 최승필 교수(한국외국어대) 토론: 임현 교수(고려대), 김도승 교수(목포대)
16:50~17:30	제4주제: 조례입법의 재정법적 문제 -재정수반조례를 중심으로- 발표: 강주영 교수(제주대) 토론: 조성규 교수(전북대), 이진수 교수(영남대)
<b>종 합 토 론</b>	
17:30~18:00	좌장: 이전오 교수(성균관대) 토론: 문병호 교수(강원대), 성승제 박사(한국법제연구원) 신영수 교수(경북대), 최정민 변호사(법무법인 태인)
<b>폐 회 식</b>	
<b>만 찬</b>	

# 개 회 사

안녕하십니까?

한국재정법학회 회장 김성수입니다.

어느덧 한해의 마지막이 저물어 가고 있는 요즘, 개헌에 대한 여러 논의가 백가쟁명식으로 분출되고 있습니다. 더욱이 탄핵이라는 국가적 비극 앞에서 터져나오는 개헌논의는 정략적 의도와는 별개로 학문의 장에서 논의되어야 한다는 점에서 지식인의 학문적 책무는 더욱더 엄중해야 할 것입니다.

이러한 배경에서 우리 한국재정법학회에서는 오래 전부터 재정헌법에 대한 거시적 담론과 구체적 각론을 학술대회를 통하여 발전시키고자 노력해왔습니다. 그 일환으로 이번 추계학술대회에서 한국법제연구원과 공동으로 “재정헌법과 재정관리”라는 주제로 재정헌법 전반에 관한 학문적 공론의 장을 열하고자 합니다.

제1부 재정헌법에서는 박재완 전 기획재정부 장관님의 한국재정의 진단과 과제라는 기초발제에 이어 주로 재정헌법적 시각에서의 국가 재정건전성 확보와 재정헌법과 의회와의 문제를 이상경 교수와 김선화 박사께서 발제를 맡아주셨습니다. 제2부 재정관리에서는 최승필 교수께서는 재정건전화법안에 대한 법적 검토를, 강주영 교수께서는 조례입법의 재정법적 문제에 대하여 심도 있는 발제를 해 주실 거라 생각합니다.

아울러 재정법에 대한 여러 전문가들이 토론을 맡아 주셔서 개헌에서의 재정헌법과 관련된 여러 쟁점을 미리 논의할 수 있는 담론의 장이 펼쳐지리라 생각합니다. 바쁘신 와중에도 금번 한국재정법학회와 한국법제연구원이 공동

으로 마련한 학술대회에 참석하셔서 우리 재정헌법이 나아가야 할 방향과  
구체적 사항에 대한 진지한 토론이 이루어지기를 바랍니다.

추운 날씨에도 시간을 할애해 학술대회에 참석해주셔서 대단히 감사드립니다.

2016년 12월 13일

한국재정법학회  
회장 김성수

## 환영사

여러분 안녕하십니까? 한국법제연구원장 이익현입니다.

존경하는 내외 귀빈들과 전문가 여러분을 모시고 “재정헌법과 헌법관리”라는 주제로 한국재정법학회와 함께 학술행사를 개최하게 된 것을 매우 기쁘고 감사하게 생각합니다.

특히 김성수 한국재정법학회 회장님과 기초발제를 맡아 주신 박재완 전 기획재정부장관님을 비롯하여 각 세션에서 사회 및 발제·토론을 맡아주신 전문가 여러분께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 그 밖에 귀한 시간을 내어 자리를 빛내 주시기 위하여 참석하신 내외 귀빈들께도 감사와 환영의 말씀을 드립니다.

재정법 연구에 관해서는 저희 한국법제연구원에서도 그간 재정법제연구사업을 필두로 수많은 연구를 통해 적지 않은 노력을 기울여 왔습니다. 그 과정에서 지금 이 자리에 계신 여러 교수님들과 연구자 분들이 핵심적인 역할을 하셨다는 것을 잘 알고 있습니다.

재정분야에 관한 법제도는 공적 재원의 효율적 배분과 사용을 구체화하는 사회적 합의를 도출한다는 점에서 대단히 중요한 의미를 지닌다고 생각합니다. ‘공적 재원의 사용’이라는 문제는 공동체의 신뢰에 그 기반을 두어야 할 뿐만 아니라, 일응 공동체 자체의 기초라고도 할 수 있기 때문입니다.

재정에 관한 법제도는 국회와 정부의 관계에 관한 헌법적 접근과 행정부 내부의 재정 집행에 관한 구체적 제도에 관한 접근이 모두 중요합니다. 재정헌법에 관한 연구가 전통적으로 많이 논의되었다는 사실은 정부의 재정 집

행에 대한 국회의 사전적, 사후적 통제에 관한 법제도의 중요성을 잘 나타내 줍니다.

이런 헌법적 연구의 바탕 위에 정부 내부의 재정 집행에 관한 제도와 지방 자치단체와 공공단체에 이르기까지 공적 재원이 효율적으로 사용되고 정의롭고 효과적으로 관리되도록 하는 구체적인 법제도에 대한 연구가 꾸준히 이루어지는 것이 필요합니다.

이런 의미에서 오늘 학술행사에서 다루게 될 주제들, ‘국가 재정건전성 확보를 위한 헌법적 고찰’, ‘재정헌법과 의회’, ‘재정건전화법안에 대한 법적 검토’와 ‘조례입법에 대한 재정법적 고찰’은 대단히 시의적절하고도 중요한 주제라고 하겠습니다.

오늘 이 자리에서의 치열한 논의가 향후 재정분야 법제도가 나아갈 방향을 제시하고, 이를 통해서 우리 사회가 당면하고 있는 사회양극화와 저출산·고령화에 따른 심각한 문제점들을 해결하고 새로운 국가성장동력을 창출하는데 있어 재정분야의 법제도적 뒷받침을 공고히 하는데 기여할 수 있을 것으로 기대합니다.

끝으로 오늘 이 자리가 우리 사회의 다양한 분야의 전문가들께서 각자의 영역에서 쌓아오신 소중한 경험과 식견을 폭넓게 나누는 값진 기회가 되기를 바랍니다. 다시 한번 바쁘신 일정속에서도 참여하여 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2016년 12월 13일

한국법제연구원  
원장 이 익 현

# 목 차

## ■ 기초발제 : 한국 재정의 진단과 과제 / 박재완

I. 진단 .....	3
II. 과제 .....	18

## 제 1 부 재정헌법

### ■ 제1주제 : 재정건전성 확보의 헌법 및 법제적 접근 방안 - 미국의 법제 동향과 우리나라의 시사점 - / 이상경

I. 서론 .....	33
II. 재정헌법규정의 편입의 당위성 .....	34
III. 미국의 재정건전성 확보방안 .....	39
IV. 우리나라의 입법현황 및 시사점 .....	57
V. 결론 .....	67

### ■ 제2주제 : 재정헌법과 의회 / 김선화

1. 서 .....	71
2. 재정헌법규정과 재정권한현실의 문제점 .....	71
3. 재정민주주의의 회복을 위한 방안 .....	80
4. 재정민주주의의 보완: 국민이 참여하는 재정통제 .....	83
5. 결 어 .....	87



## 제 2 부 재정관리

### ■ 제3주제 : 재정건전화법안에 대한 법적 검토 - 재정준칙을 중심으로 - / 최승필

I. 들어가는 말 .....	91
II. 재정건전성 유지작용의 법률적 근거 .....	92
III. 재정준칙의 형태와 구울방법 .....	94
IV. 재정건전화법상의 재정준칙 .....	98
V. 지출준칙으로서 페이고(Pay-Go) .....	105
VI. 재정준칙의 운영 및 재정통제기구로서의 재정전략위원회 .....	108
VII. 맺음말 .....	109

### ■ 제4주제 : 조례입법의 재정법적 문제 - 재정수반조례를 중심으로 - / 강주영

I. 들어가며 .....	113
II. 조례제정절차 - 지방의회 의원이 발의하는 조례안 (제주특별자치도의 경우) .....	114
III. 입법권과 예산편성권의 관계 .....	116
IV. 재정수반조례의 법적 통제수단에 대한 개별적 고찰 .....	123
V. 맺으며 .....	135

### ■ 종합토론

**기조발제**

# 한국 재정의 진단과 과제

2016. 12. 13.  
한국법제연구원-한국재정법학회 공동학술대회  
기조 발제



성균관대 박재완  
jbahk@skku.edu

1

I

진 단

II

과 제



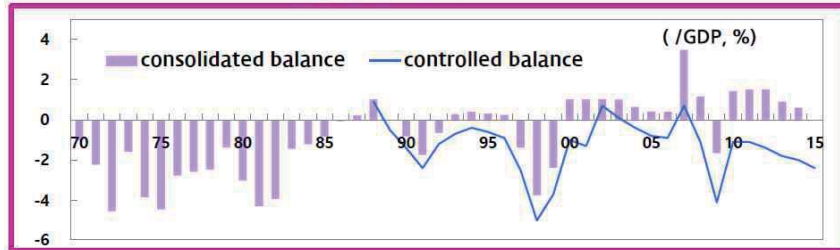
Jaewan Bahk

13/12/16

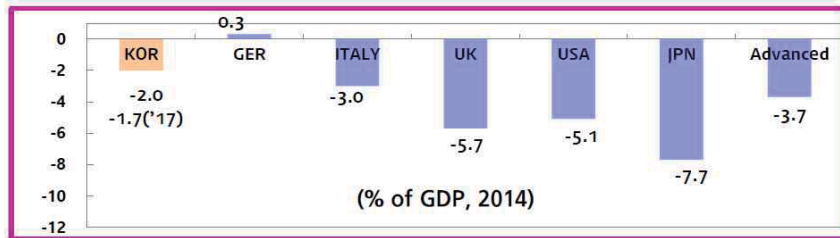
2

# 1. 재정수지가 건전한 편이나 악화 추세

재정수지 추이 (기재부, '16)



재정수지 국제 비교 (OECD, '15)



Jaewan Bahk

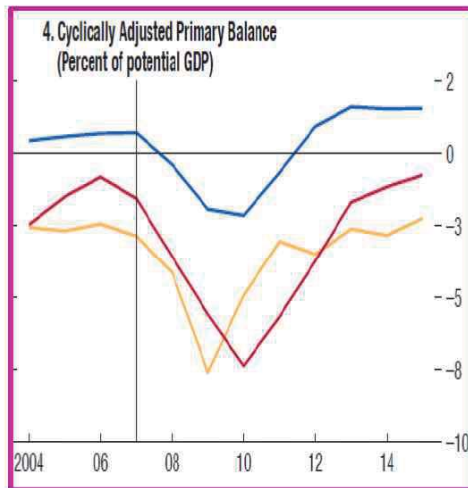
13/12/16

3

# 최근 선진국의 개선 추세와 대조적



(국회예정처, '16년)



— United States — United Kingdom — Euro Area  
(Oct.'16 Fiscal Monitor, IMF)



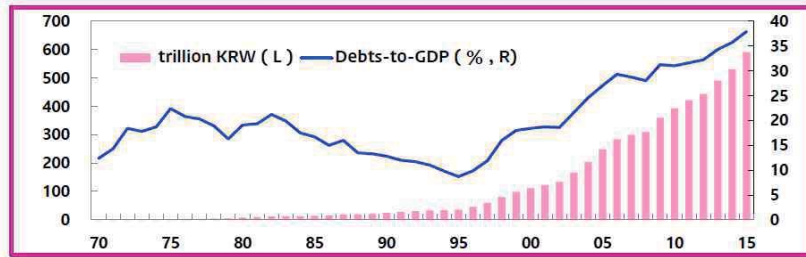
Jaewan Bahk

13/12/16

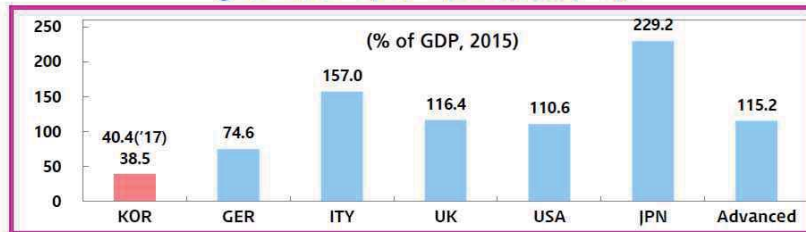
4

## 2. 양호한 정부채무도 '90대 중반부터 가파르게 증가

정부 채무 추이 (기재부, '16)



정부 채무 국제 비교 (OECD, '16)



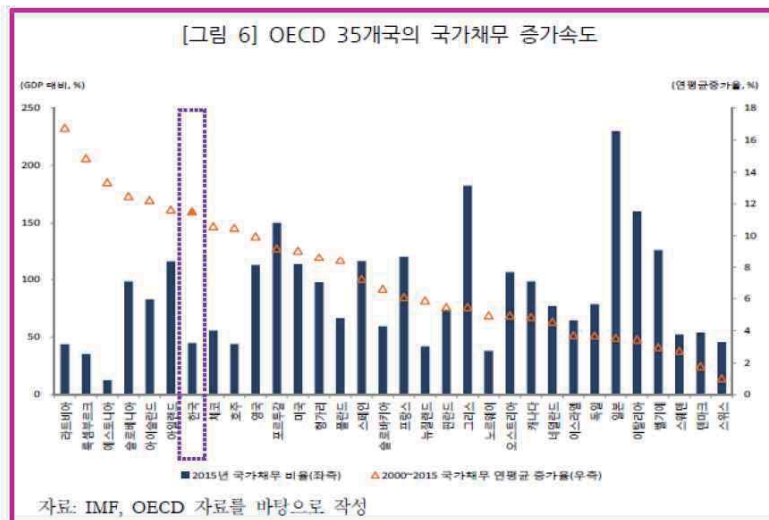
Jaewan Bahk

13/12/16

5

## 최근 15년 정부 부채 증가율이 OECD 7위

[그림 6] OECD 35개국의 국가채무 증가속도



자료: IMF, OECD 자료를 바탕으로 작성

(국회에정처, '16)

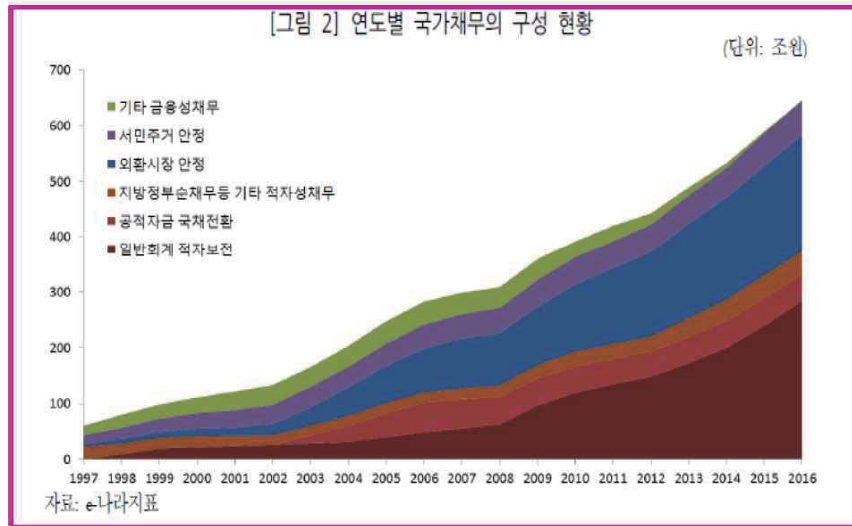


Jaewan Bahk

13/12/16

6

## 복지 확대와 외환 안정 목적 채무 급증



(국회에정치, '16)

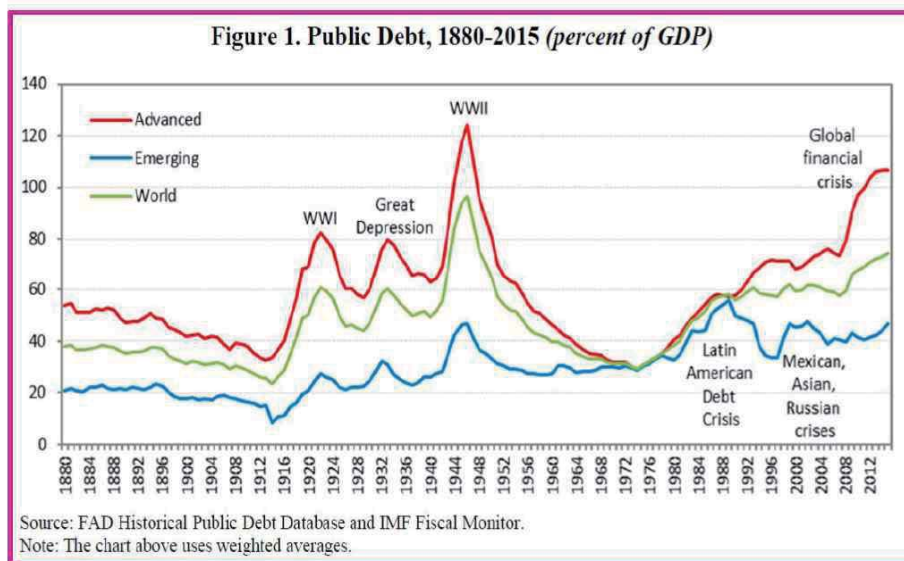


Jaewan Bahk

13/12/16

7

## 전세계 공공채무도 2차 대전 직후 역사상 고점에 근접



(Oct.'16 REO, IMF)

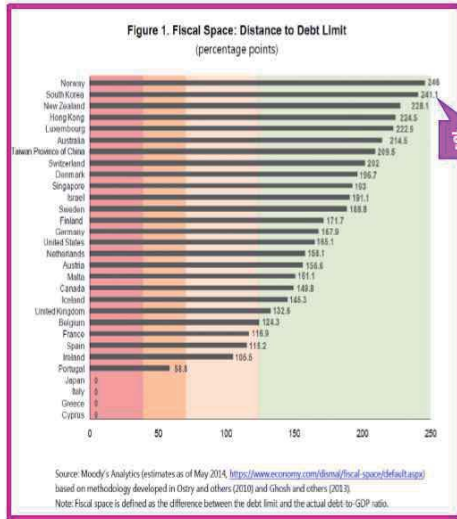


Jaewan Bahk

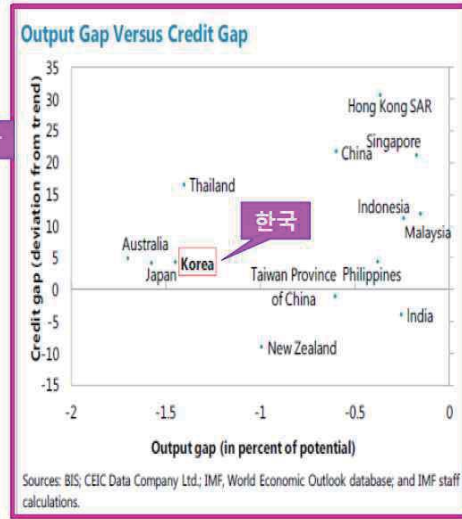
13/12/16

8

### 3. 재정여력 충분, 신용Gap 약간(+), 산출Gap 꽤(-)



(Ostry et al., '16)

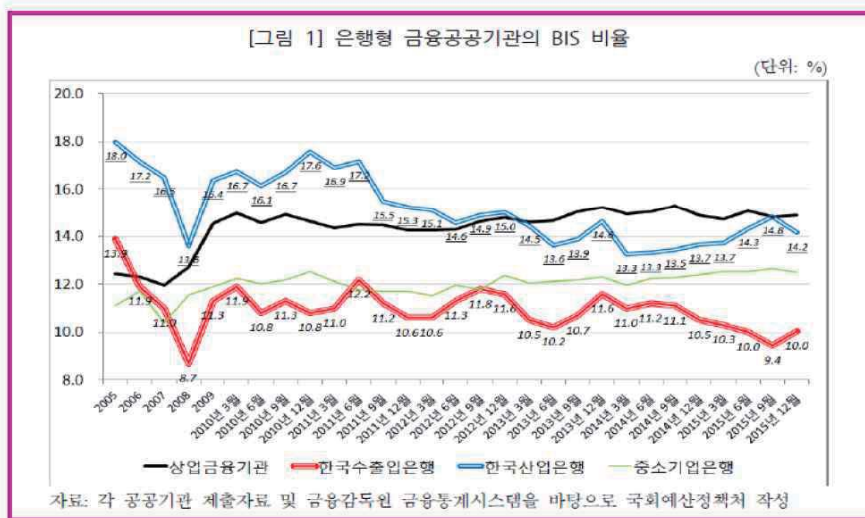


(IMF A.IV Consultation., '16)



### 4. 정부로 전이 가능한 민간부채 악화

#### 정책금융기관 BIS 하락 (국회에정처, '16)



자료: 각 공공기관 제출자료 및 금융감독원 금융통계시스템을 바탕으로 국회예산정책처 작성





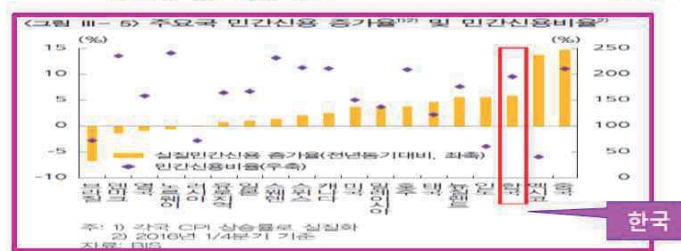
## 가계부채 증가세도 최근 반등, 질은 개선



(현대경제연구원, '16)



(LG경제연구원, '16)



(한은, '16)



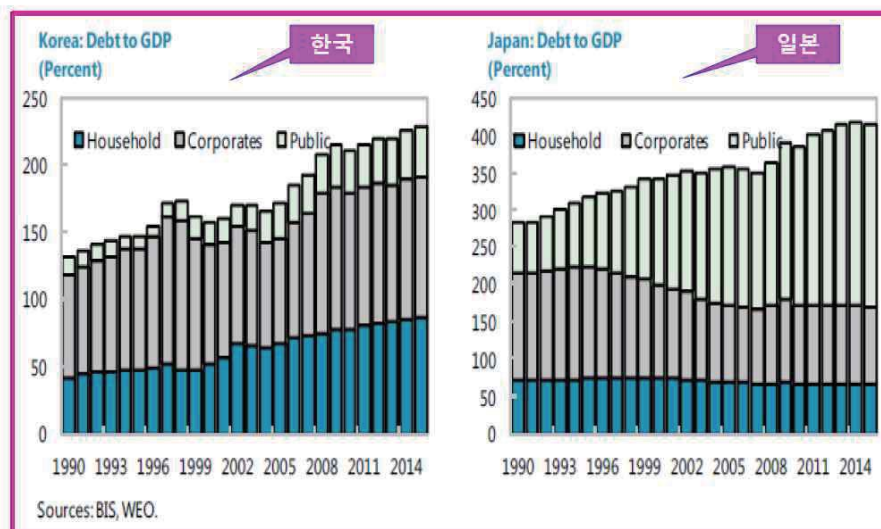
Jaewan Bahk

13/12/16

11

## 총(정부/기업/가계)부채비율 상승

일본에 비해 가계부문이 심각 (IMF A.IV Consultation, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

12



## 지구촌에 쌓이는 빚: 'Ponzi Game'?

(총부채/GDP)는 대공황 때 정점을 돌파 (Hannoun, '15)



“미래로부터 차입하는 성장은 지속 불가능”(Shirakawa, '15)

美연방 재정은 사상 최악: “This time is different.” (Miron, '16)

현 상태보다 부채 확대는 OECD와 G20 성장/분배에 악영향 (OECD, '15)



Jaewan Bahk

13/12/16

13

## Deleveraging은 至難

긴축: '90s 이후 북유럽

파산: 남유럽, 남미

Hyperinflation: 칠레, 1차 대전 후 독일

성장: '80s~'90s 한국, '00s 독일, 2차 대전 중 미국

'45~'12년 91개 긴축사례 → 원 수준 복귀 난망 (Jaramillo et al, '14)



1923년 독일 100조 Mark 지폐



5백만 Mark 가치: 1923.1월 \$714.29에서 그 해 10월 1/1,000 센트로 폭락

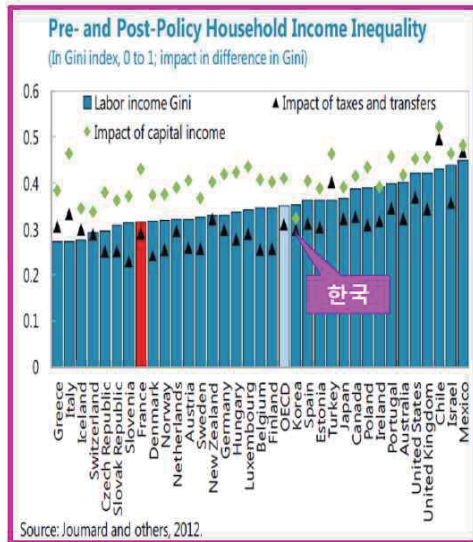


Jaewan Bahk

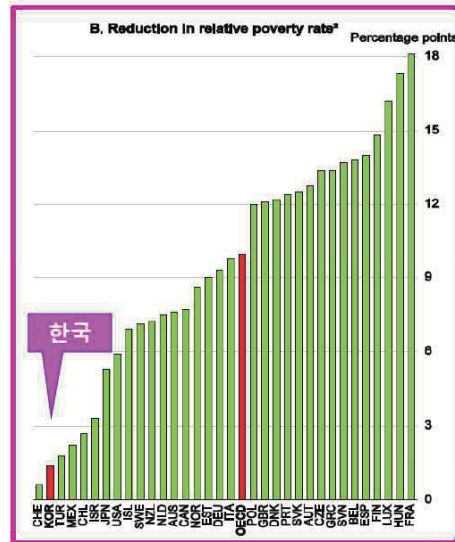
13/12/16

14

## 5. 시장소득 분배는 무난한 편, 재정 재분배효과 미약



(Espinoza & Ruiz, '16)



(Jones, '16)

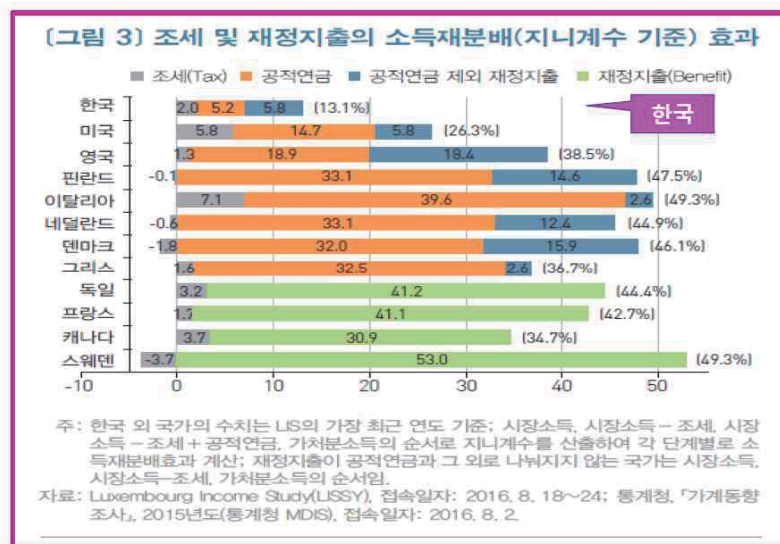


Jaewan Bahk

13/12/16

15

## 공적 연금 미성숙이 주된 원인



(윤희숙, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

16

## 근로장려환급금(EITC) 빠르게 확대



(국세청, '16)



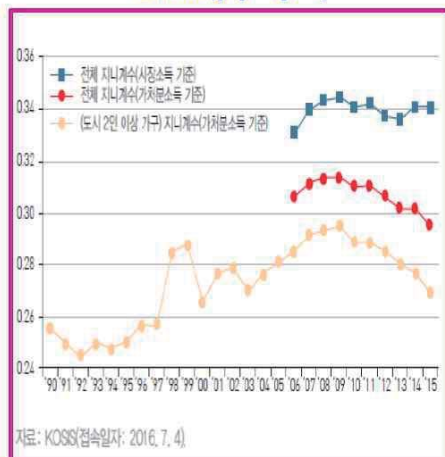
Jaewan Bahk

13/12/16

17

## 분배 악화 추이 반전, 최상위 편중은 심화

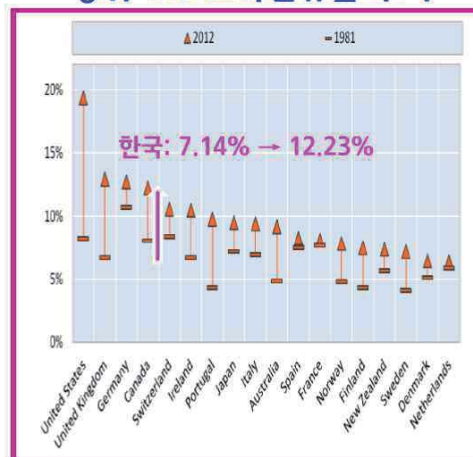
### Gini계수 추이



자료: KOSIS(검색일자: 2016. 7. 4)

(윤희숙, '16)

### 상위 1% 소득점유율 추이



(OECD, '15)

가계조사에는 부유층이, 국세자료에는 빈곤층이 누락 (Diaz-Bazan, '15)



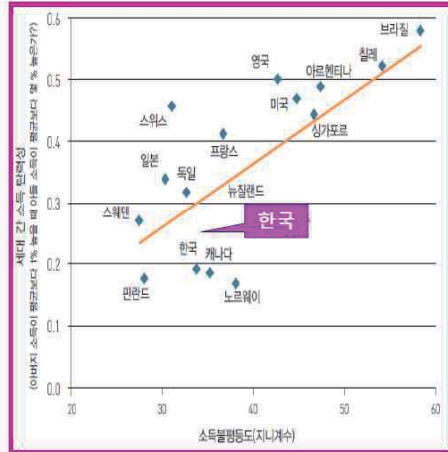
Jaewan Bahk

13/12/16

18

## 사회적 이동성도 양호하나, 대물림 심화 우려

Great Gatsby Curve



(Krueger, '12, 김희삼 '15)

세대간 상관계수



(김희삼, '15)



Jaewan Bahk

25/11/16

19

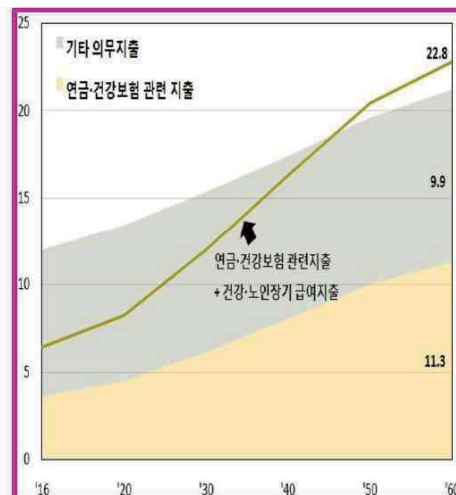
## 6. 재정지출 경직성 심화

최근 10년 의무/재량지출 추이



(국회예정처, '16)

향후 의무지출/GDP 전망



(KIPF, '16)



Jaewan Bahk

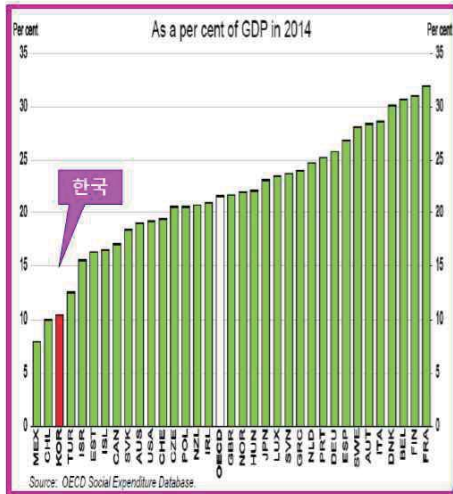
13/12/16

20



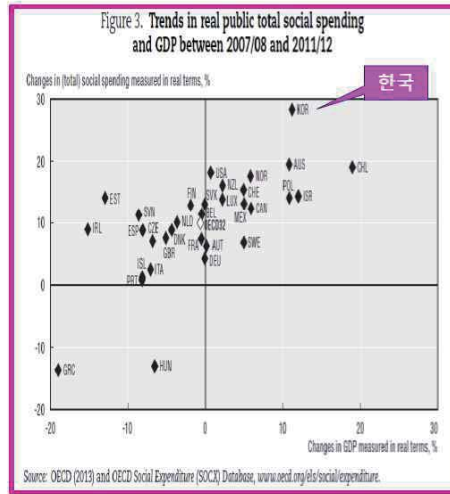
## 7. 공공사회지출 아직 미흡하지만 급등세

GDP 대비 공공사회지출 ('14년)



(Jones, '16)

'07년 이후 소득과 사회지출 증가율



(D'Addio, '16)



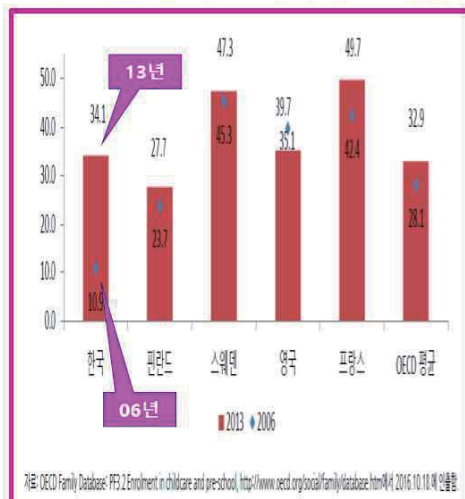
Jaewan Bahk

13/12/16

21

## 최근엔 보육, 앞으로는 연금/건보 지출 확대

'06/'13년 영아 보육서비스 이용률



(권미경, '16)

공공 사회지출 추이 전망



(원종욱 외, '15)

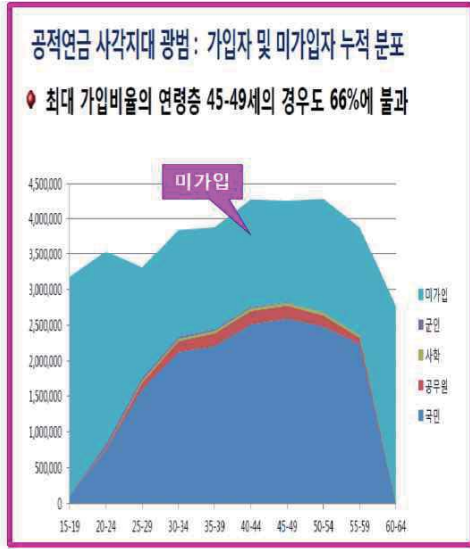


Jaewan Bahk

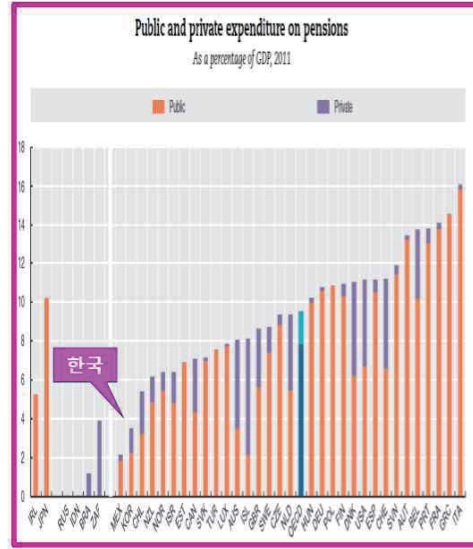
13/12/16

22

## 8. 연금 사각지대가 넓고 노후 준비 취약



(김용하, '16)



(OECD, '16)

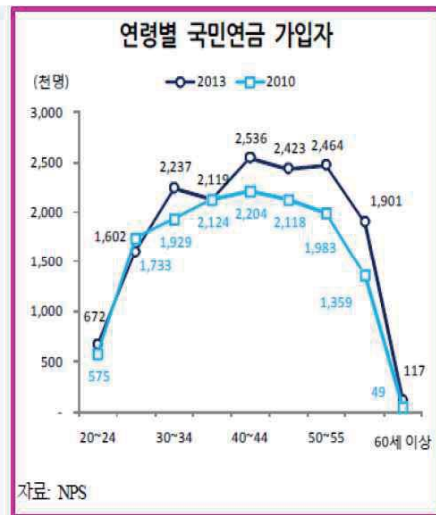


Jaewan Bahk

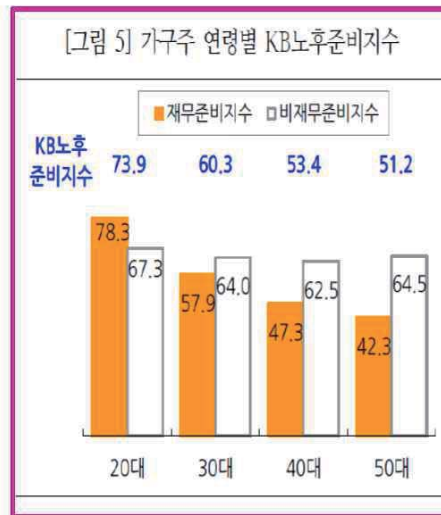
13/12/16

23

## 다만 시간이 갈수록, 젊을수록 노후준비 강화



(우리금융연, '15)



(KB금융연, '16)

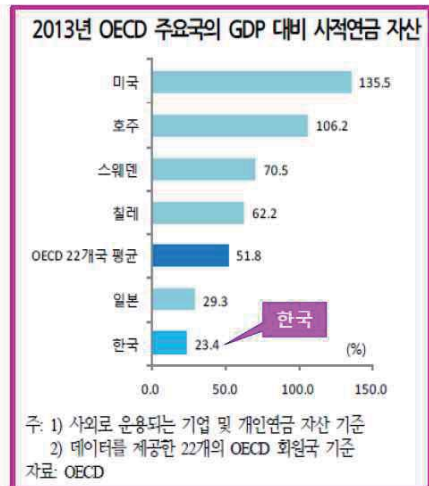


Jaewan Bahk

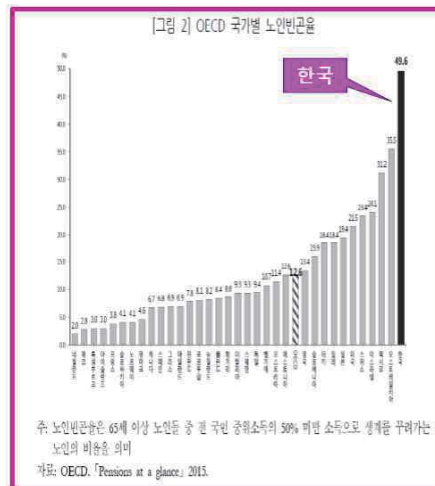
13/12/16

24

## OECD보다 사적 연금자산 1/2, 노인빈곤 4배



(우리금융연, '15)



(국회예정처, '16)



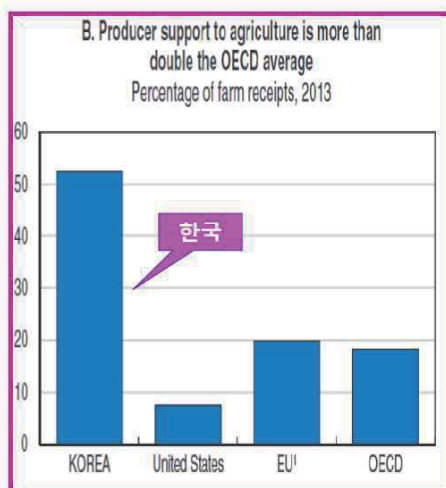
Jaewan Bahk

13/12/16

25

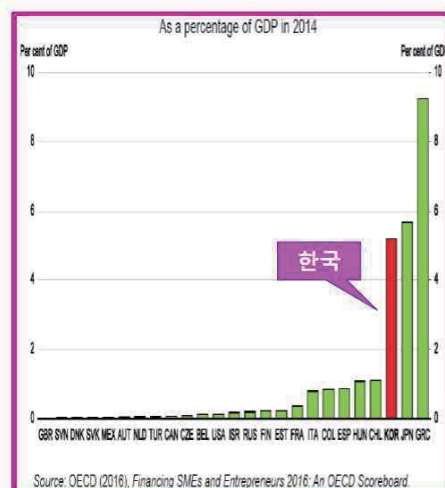
## 9. OECD 최고 수준의 정부 보조금과 정책금융

### 농가소득 중 보조금 비중



(OECD, '15)

### GDP 대비 중소기업 정부보증비율



(Jones, '16)

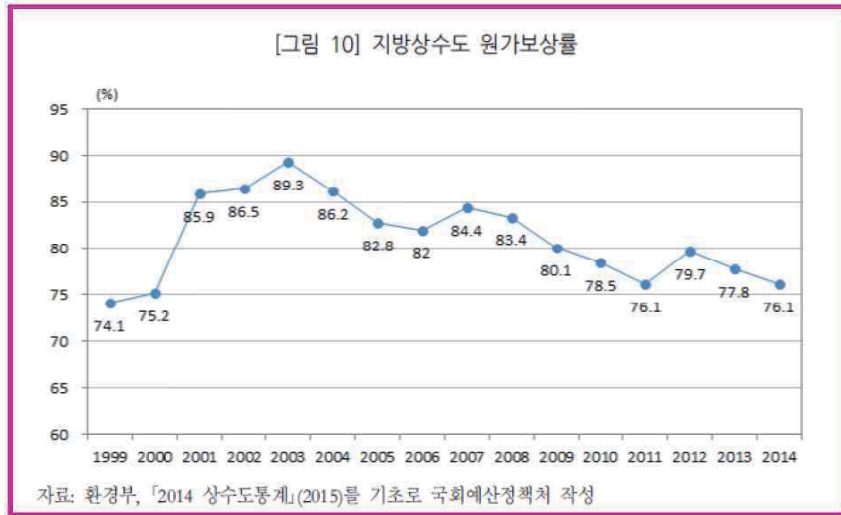


Jaewan Bahk

13/12/16

26

## 원가에 훨씬 못 미치는 공공요금



(국회에정처, '16)

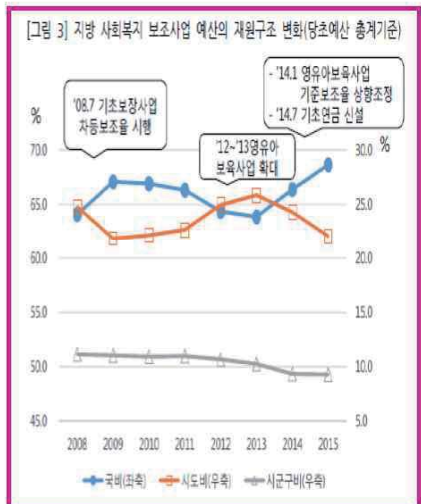


Jaewan Bahk

13/12/16

27

## 10. 자치단체 복지부담 증가와 재정자립도 하락



(국회에정처, '16)



(국회에정처, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

28



## 투표자 합리적 무관심과 자치단체의 전략적 편승

### 지방재정의 역설

국가 지원이 늘어날수록 재정자립도는 하락 악순환

### 자치단체의 과세자주권 행사 등 자구노력 소극적

상한세율 未적용, 탄력세율 회피

지방세 비과세/감면비율(22%)로 국세(13%)보다 과도

### 복지법안 논의는 팔짱, 통과된 뒤에야 재정부담 호소

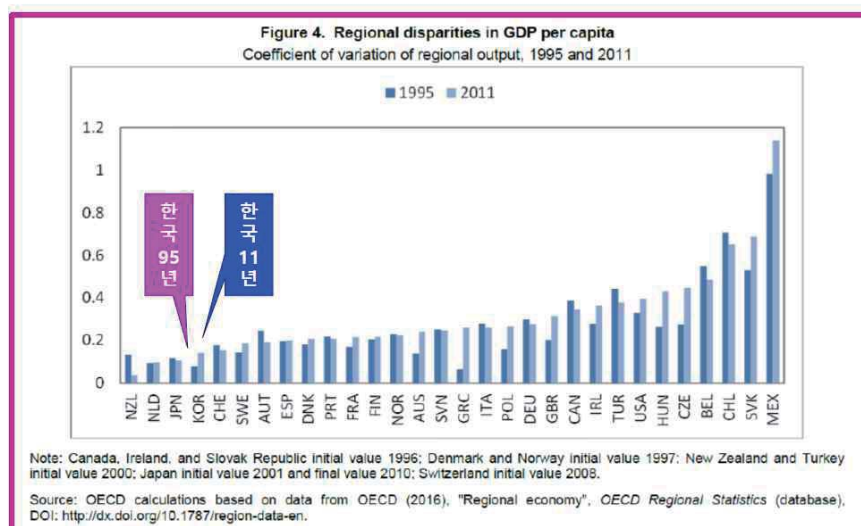
### 국고보조사업에 내재된 도덕적 해이

중앙부처는 지방에 부담을 전가할 수 있어 계속 늘리고 싶은 유혹  
자치단체는 보조금을 눈먼 돈으로 인식, 관리 소홀



Jaewan Bahk

## 자치단체간 소득 격차는 작은 편이나 확대 추세



(Bartolini et al., '16)



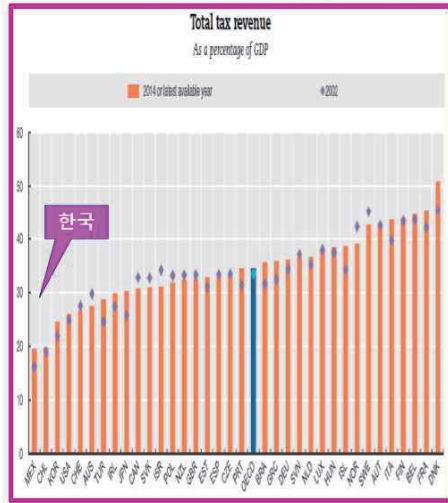
Jaewan Bahk

13/12/16

30

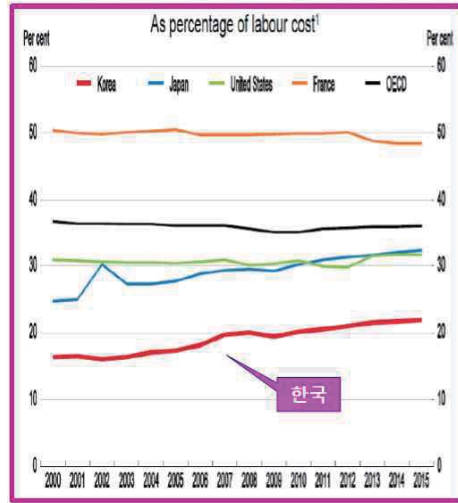
## 11. 실질 조세부담이 낮지만 꾸준히 상승

GDP 대비 조세수입 ('14년)



(OECD, '16)

노동비용 대비 조세격차 추이



(Jones, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

31

I

진 단

II

과 제

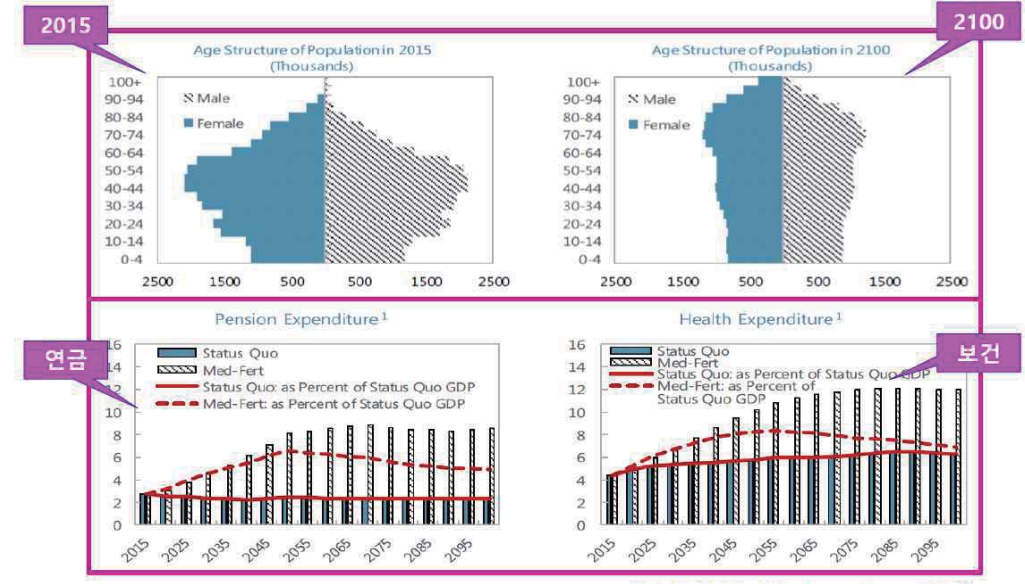


Jaewan Bahk

13/12/16

32

# 1. 재정 운용의 시평 연장: 인구배당효과 희석



(IMF FAD. Notes, Sep. '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

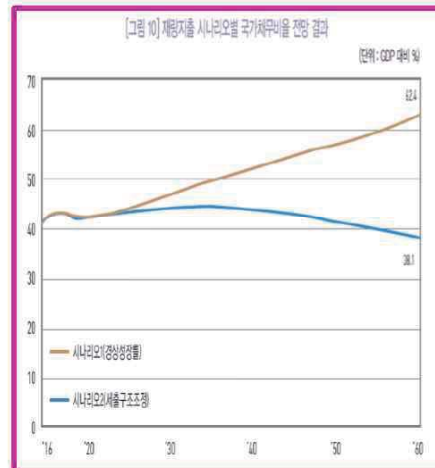
33

# 재정 장기전망의 정확성 제고

## 예산정책처와 정부(KIPF) 추계의 현격한 편차



(국회예산정책처, '16)



(KIPF, '15)



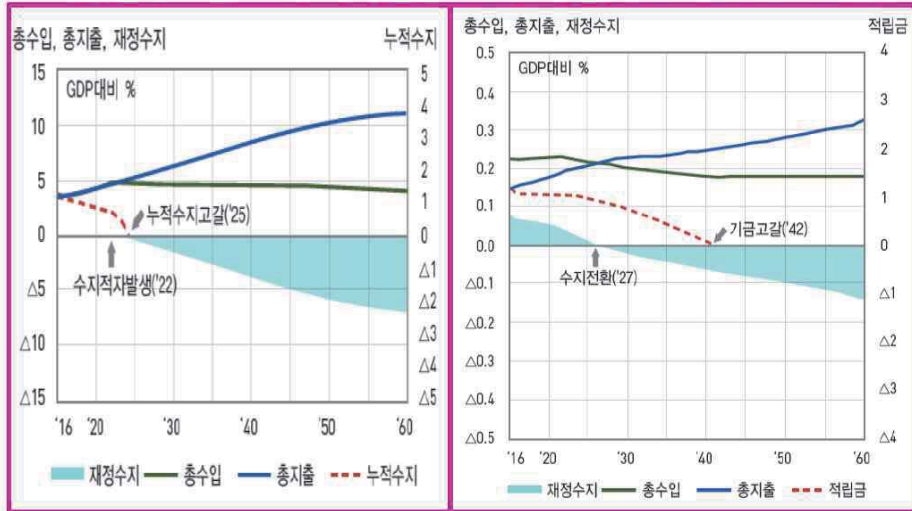
Jaewan Bahk

13/12/16

34

## 사회보험이 지속 가능하도록 구조개혁

### 국민건강보험(좌)과 사학연금(우) 장기 전망 ('15년 개혁효과 반영)



(KIPF, '15.12월)



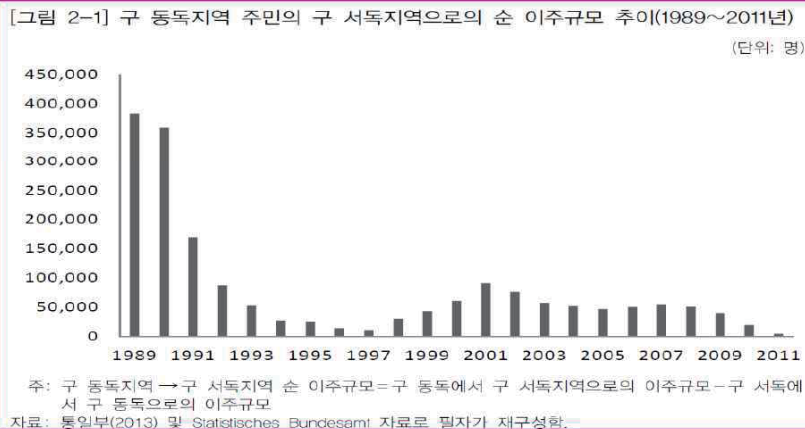
Jaewan Bahk

13/12/16

35

## 천문학적 통일비용도 유념

통일 연착륙비용: VAT 2배 이상 60년 넘게 투자 불가피  
통일 직후 소요비용이 상당 (박재완, '15)



(연하청/노용환, '15)



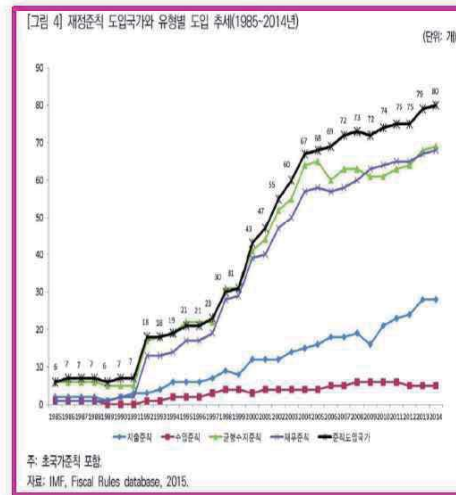
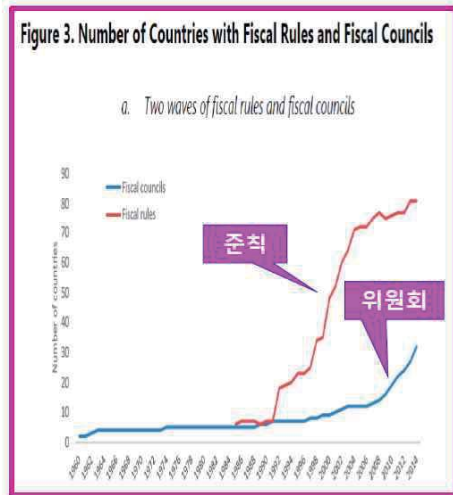
Jaewan Bahk

13/12/16

36

## 2. 재정준칙 확대로 재정규율 강화

### 재정준칙은 90년대, 재정위원회는 21c에 확산 추세



Jaewan Bahk

13/12/16

37

## 재정수지와 정부채무의 비율 상한 설정이 보편적

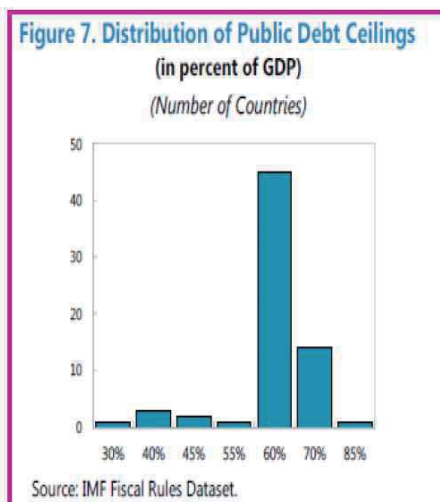
### 정부채무 상한은 GDP의 60%가 다수

[표 58] 주요국의 대표적인 재정준칙

국가	재정준칙 목표	법적 기반	주요 내용
독일	채무비율	헌법 (2016)	구조적 재정적자(GDP 대비) 0.35% 이내로 유지함으로써 부채의 신규발행을 GDP 대비 0.35% 이하로 허용
스위스	재정수지	헌법 (2003)	지출은 경기변동요인을 감안한 수입 전망치 내에서 달성
미국	PAYGO 채무한도	법률 (2010, 2011)	의무지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 하는 신규 입법시 반드시 이에 대응되는 다른 의무지출 감소나 세입 증가 등 재정조달 방안이 동시에 입법화 되도록 의무화(The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010) 법률에 의해 채무한도를 매년 통제 (Budget Control Act of 2011)
영국	채무비율 재정수지	법률 (2011)	GDP 대비 공공부담 순채무 비율 전년보다 감소 2017~2018회계연도 이내에 경기조정 재정수지 균형 달성
프랑스	재정수지	법률 (2012)	구조적 재정적자(GDP 대비) 0.5% 이하 유지
스웨덴	재정수지	법률 (2000, 2016)	구조적 재정수지 적자(GDP 대비) 2% (2000) → 0.33% (2016) 이상 유지

출처: 국회예산정책처(2016), 「주요국의 재정제도」 등을 바탕으로 재구성

(국회예정처, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

38



## 不可逆 확약(irreversible commitment) 기제 제도화

### PAYGO 준칙

적격성 새 의무지출은 재원 방안과 함께 확정 (Cordes et. al, '15)

핵심 선거공약 비용/재원 선관위 검증/공표 의무화 (박재완, '14)

국회 예산 심의도 Top-down 방식으로 전환 (박재완, '14)

일정 재정부담 법안은 예결위 심의 의무화: 국회규칙 개정

연금은 세대간 위험 공유 자동안정장치 마련 (Auerbach, '14)

지역연금은 Peak제 적용: 일정 수혜기간 or 연령 이후 遞減



Jaewan Bahk

13/12/16

39

## 3. 비과세/감면 정상화로 세입기반 확충

주식 양도차익과 임대소득 과세 단계적 확대

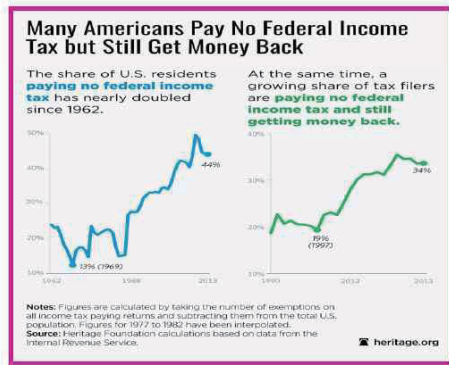
VAT 간이과세자 기준 하향 조정

소득공제의 세액공제 전환 복원

〈표 4〉 주요국의 근로소득 면세자 비율 (단위: %)

구분	미국	캐나다	호주	일본	한국	비고
면세자 비율	36.0	33.5	26.6	15.4	48.1	* 한국·미국·일본 2014년 기준 * 캐나다·호주 2013년 기준 자료: 미국 국세청( <a href="https://www.irs.gov/oc">https://www.irs.gov/oc</a> ), 캐나다 국세청( <a href="https://www.ase-arc.ca/mcs/data">https://www.ase-arc.ca/mcs/data</a> ), 호주 국세청( <a href="https://www.ato.gov.au">https://www.ato.gov.au</a> ), 일본 국세청( <a href="https://www.nta.go.jp">https://www.nta.go.jp</a> ) 자료 발췌

(임동원, '16)



(Tyrrell, '16)

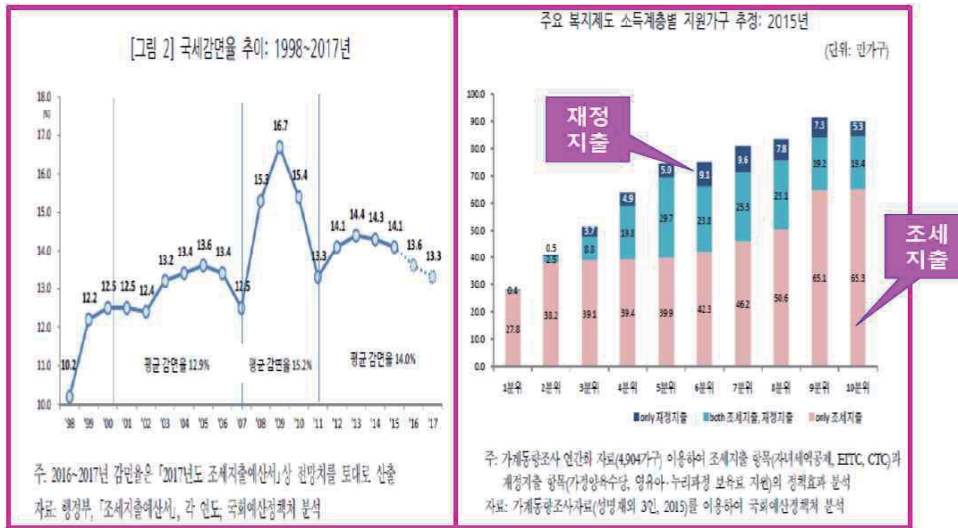


Jaewan Bahk

13/12/16

40

## 상위소득계층에 편중된 조세지출 축소



(국회예정처, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

41

## 4. 조세 부담 인상의 우선순위는 소비세

### '00년 이후 OECD 회원국의 세율 변동

구분	소득세율 (최고세율)			법인세율 (최고세율)			부가가치세율		
	인하	인상	유지	인하	인상	유지	인하	인상	유지
00 ~ 08	25 (74%)	2 (6%)	7 (21%)	27 (79%)	1 (3%)	6 (18%)	6 (18%)	9 (27%)	18 (55%)
	△5.1%p (00, 40.3% → 08, 35.2%)			△6.3%p (00, 30.2% → 08, 23.9%)			△0.1%p (00, 17.8% → 08, 17.7%)		
08 ~ 15	8 (24%)	15 (44%)	11 (32%)	17 (50%)	6 (18%)	11 (32%)	1 (3%)	21 (64%)	11 (33%)
	+0.7%p (08, 35.2% → 15, 35.9%)			△1.0%p (08, 23.9% → 15, 22.9%)			+1.5%p (08, 17.7% → 15, 19.2%)		

(기재부, '16)

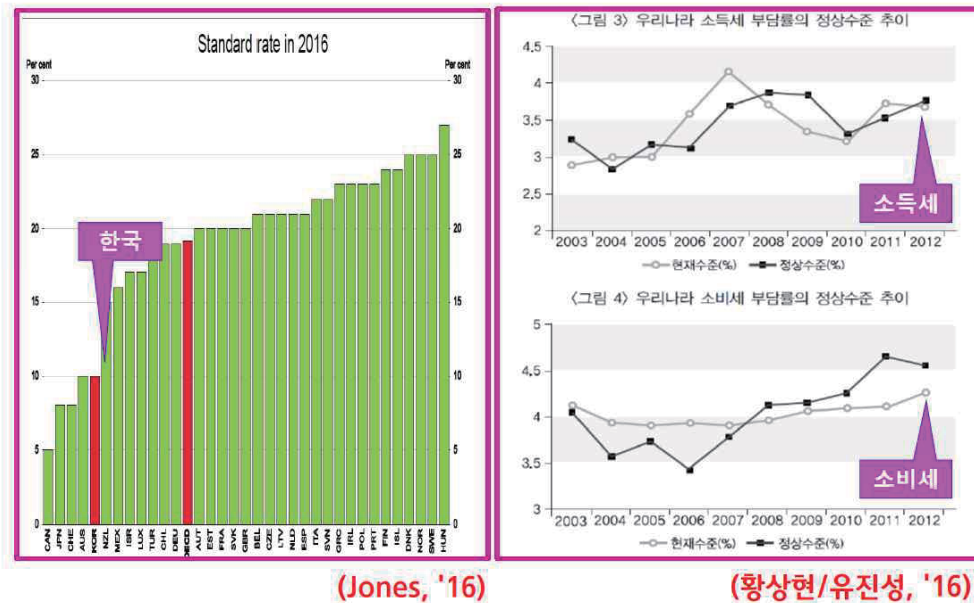


Jaewan Bahk

13/12/16

42

## VAT 부담은 낮고, 소득세 부담은 정상 수준



(Jones, '16)

(황상현/유진성, '16)



## 소비세 부담 인상은 다양한 장점을 동반

### 부가가치세

생산가능인구 비중 축소 → 소득세 의존에 한계

고령자가 늘면 일본처럼 저항 증가 → 지금이 적기 (성명재, '15)

연간 부담은 역진적이거나, 생애 주기로는 비례적 (성명재, '15)

다른 세목보다 시장 왜곡(DWL) 최소화

탈루 및 순응비용을 줄여 수평적 형평성 확보

에너지/탄소세: 녹색성장을 가격기제로 뒷받침

주세/담배소비세/비만세: 외부효과 내재화

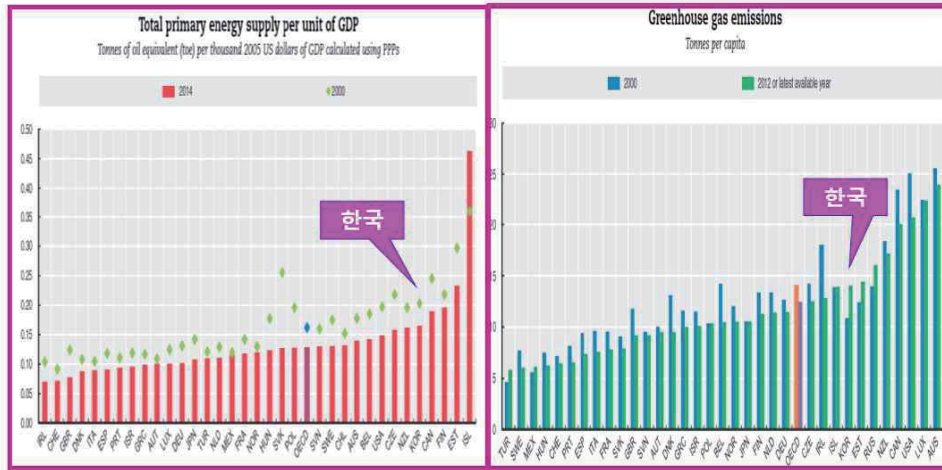




## 에너지 과소비와 미세먼지의 사회적 비용 막대

(에너지 소비/GDP) 비율

1인당 온실가스 배출



(OECD, '16)



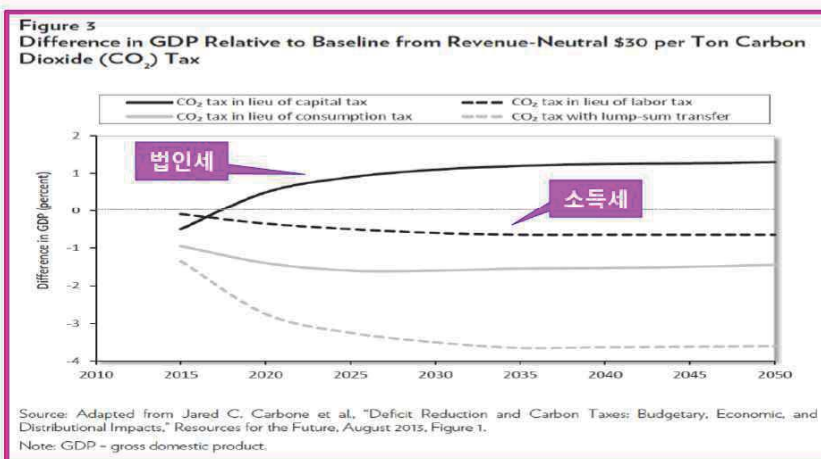
Jaewan Bahk

13/12/16

45

## 탄소세는 법인세보다 우월, 소득세와 우열은 논란

미국(탄소 다배출)의 세목별 세수중립적 탄소세 대비 GDP갭



(Murphy et al., '16)



Jaewan Bahk

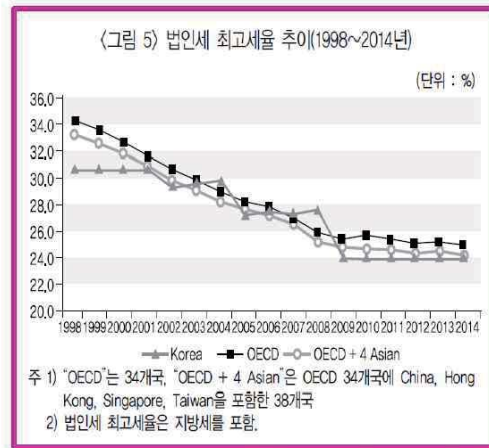
13/12/16

46

## 법인세율은 인하가 대세: 조세경쟁 & 축소균형 우려



(Clausing et al., '16)



(황상현/유진성, '16)

세입 국외 이전 (Base erosion & profit shifting) 심각 (Crivelli et al., '15)

고용/소득에 악영향, 인하는 불황기에만 순기능 (Ljungqvist, '15)



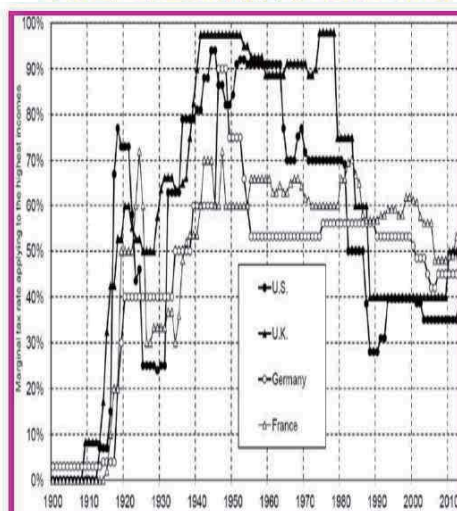
Jaewan Bahk

13/12/16

47

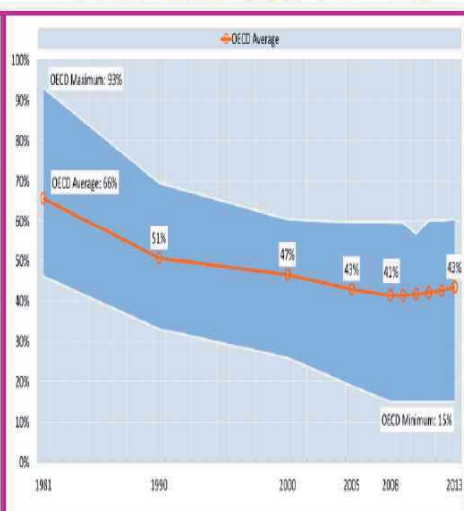
## 소득세율도 하락 흐름에서 최근 보합상태

주요국 최고소득세율 (1900~2013)



(Piketty, '14)

OECD 최고소득세율 ('81~'13)



(OECD, '15)



Jaewan Bahk

13/12/16

48

## 5. 지출구조 개혁으로 재정성과 향상



(국회예정처, '16)

(현대경제연, '16)

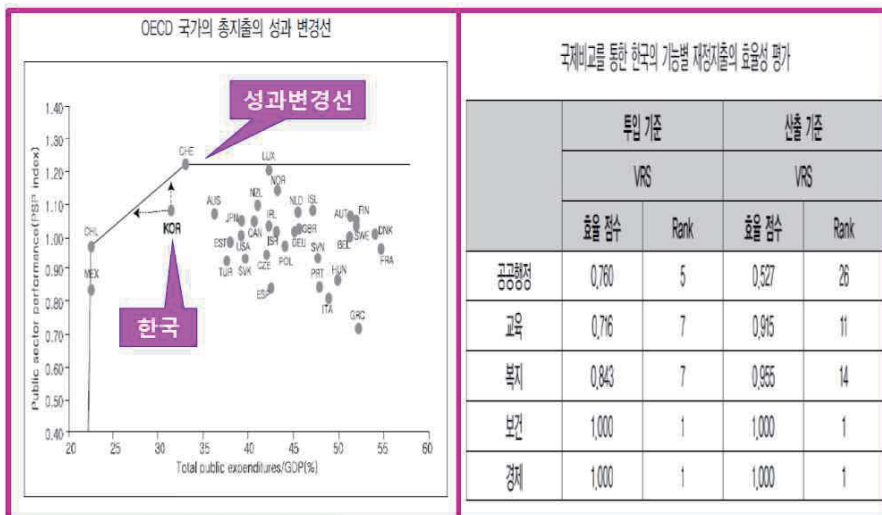


Jaewan Bahk

13/12/16

49

## 재정성과는 관참은 편, 행정/복지/교육은 개선 여지



(조경엽, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

50

## 복지와 근로를 연계해 'Curley효과' 축소

### EITC 등 복지함정 탈출 유인과 잔류 제재 강화

'15.7월 맞춤형 기초생활급여체계 개편은 탈수급 촉진 기대

가격보조/소득보장보다 취업 촉진 (윤희숙, '15)

지급기간별 실업급여 차별화로 구직 유인 제고

보육 지원은 맞춤형으로 재설계 (Sawhill & Cuddy, '15; 이영옥, '15)

복지서비스 선택권/Voucher 확대

독일 Hartz 개혁 ('03~'05년)과 Nordic 사회보장 개혁 ('90s)

無자녀 성인은 복지 수혜 제한 (Maine州; Rector & Sheffield, '16)



Jaewan Bahk

13/12/16

51

## 표적효율(target efficiency) 개선

Evidence-based 지출 구조조정 (Kamarck, '15)

육성/촉진/진흥 명목의 보조/출연/감면/정책금융 축소 (박진, '15)

교부세/교육재정교부금 배분을 수요 변화에 걸맞게 조정

노인 인구 급증 vs. 학령인구 급감

고등교육 수혜자부담 원칙 강화 (OECD, '14)

무자녀/독신 가구 조세격차(tax wedge) 확대

국민연금 사각지대 축소: 자영업자 가입/신고 유인 제고

공급자 중심 직업훈련 내실화 및 장년층 ICL 도입

최저임금을 업종/지역/연령별로 차등 설정



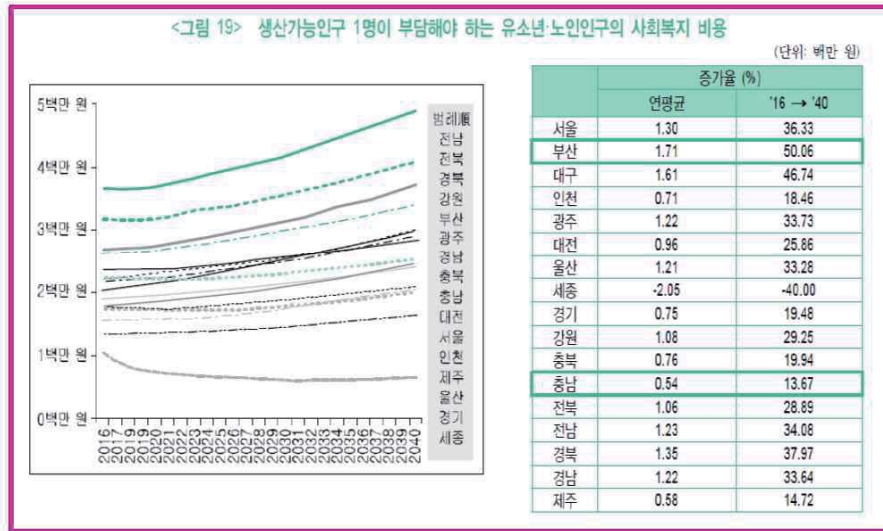
Jaewan Bahk

13/12/16

52



## 광역단체별 유소년/노인인구 부담 편차 확대 전망



(허원제, '15)

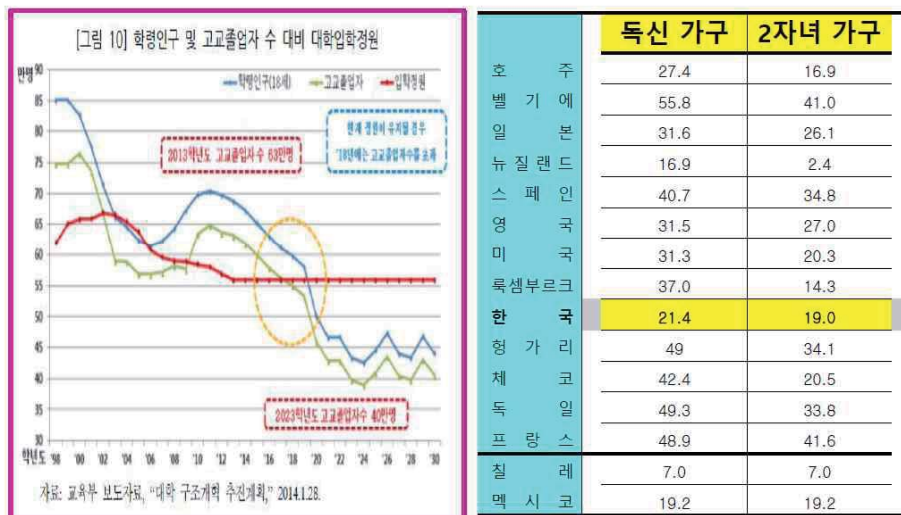


Jaewan Bahk

13/12/16

53

## 학령인구 급감 및 결혼/양육 유인 미흡



(국회예정처, '15)

(조원경, '15)



Jaewan Bahk

13/12/16

54

## 6. 그 밖의 과제

---

공공기관 민영화와 경쟁체제 도입 등 가속화

차명주식 명의신탁 양성화 촉진: 渡江稅 등 활용

공공요금 현실화: 저소득층 지원은 소득 보전으로 전환

자치단체 과세자주권 확대: 중앙정부로 책임 전가 행태 완화

예산법률주의 등 예산 성립/통제의 권력분립 강화 (황도수, '15)

감사원의 소속, 독립성 확립 및 성과감사 내실화



# 제 1 주제

## 재정건전성 확보의 헌법 및 법제적 접근 방안 - 미국의 법제 동향과 우리나라의 시사점 -

이 상 경

(서울시립대 법전원 교수)

### I. 서론

1997년 말의 우리나라의 외환위기, 서브프라임 모기지 대출의 부실화에 따른 2008년의 미국 발 금융위기, 그리고 그리스, 포르투갈, 스페인, 이태리 등 일부 남유럽국가들의 방만한 재정운용에서 촉발된 최근의 유럽 발 국가부도 위기의 추이와 그에 따른 금융대란의 연쇄파급효과를 보면 우리나라의 경우 재정의 건전성을 확보하는 것은 재정의 ‘지속가능성’ 목표를 설정하고 달성하기 위하여 재정건전성을 확보하는 것은 긴절한 과제가 아닐 수 없다. 다양한 시대적 도전 속에서도 재정의 건전성을 화두로 하여 지속가능발전을 목표를 설정하는 것은 현재 세대만을 위한 단순한 양적 성장에 초점을 맞추는 것이 아니라, 다가오는 미래 세대의 삶의 질과 행복지수를 낮추지 아니하면서도 현재 세대의 수요에 부응하는 정의이념<sup>1)</sup>에 부합되는 지속적인 발전의 가능성을 꾀하고자 하는 것이다.<sup>2)</sup> 문제는 이러한 국가적 과제를 어떠한 형식으로 구현하는 것이 바람직한 것인지, 그것이 또 왜 그러한지, 나아가 최고법인 헌법에 그러한 내용을 명시적으로 그리고 구체적으로 규정하는 경우 어떠한 내용이 포함되어야 하는지 등 여러 화두를 두고 고민해야 한다. 재정헌법이란 “국가의 예산·재산·채무경제영역 및 조세관련 기본질서영역에서의 재정과정을 규율하는 헌법규범의 총체”이다. 이 정의에 따른다면 현행 헌법상 실제적인 내용을 규정하고 있는 소위 ‘재정헌법규정’은 거의 없다고 봐야 한다. 우리헌법은 단지 예산의 편성·심의·확정 및 결산에 관한 권한과 절차규정(헌법 제54조, 제55조, 제56조, 제57조, 제89조, 제97조), 국채모집(제58조), 조

1) 전광석, 「지속가능성과 세대간 정의」, 헌법학연구, 2011.6, 제17권 제2호, 273-325면의 세대 간 정의의 문제에 관한 논의 참조.

2) 이덕연, 헌법명제로서 ‘살림’의 패러다임과 경제와 재정의 ‘지속가능성’ - ‘녹색성장’ 개념의 외연확장과 심화를 위하여, \_\_면 이하 참조.



세법정주의(제59조), 재정부담과 연계되는 조약에 대한 국회동의권(제60조)등 예산결정과정과 재정운용에 관한 기술적이고 형식적인 절차규정만을 두고 있다. 따라서 우리 헌법상 재정운용에 대한 실체법적인 지침과 한계, 특히 재정건전성을 확보하기 위한 규정은 없다. 이러한 점에서 헌법개정시에 재정 관련 규정을 어느 범위에서 헌법의 내용에 포섭시킬 것인가의 문제가 제기된다. 이하에서는 근본적인 물음인 왜 헌법에 재정에 관한 규율이 없는가, 그리고 작금의 상황에서는 재정에 관한 규율이 헌법상 편입이 되어야 하는가, 만일 편입이 필요하다면 어떤 내용에 중점을 두어야 하는가라는 문제의식을 갖고 접근하고자 한다.

## II. 재정헌법규정의 편입의 당위성

### 1. 헌법 편입 여부

국가의 재정권력에 관한 근거를 헌법사항으로 하는 것은 당위적인가라는 물음에 P. Kirchhof “재정권력도 ‘조직된 권력’(verfasste Gewalt)으로서만 정당화된다”는 답을 하였다.<sup>3)</sup> 이는 정치규범, 정책규범 또는 결정 및 통제체계로서 헌법의 특성과 기능의 관점에서, 특히 통제수요의 현실적인 크기와 규범적 당위성을 기준으로 보면 예산결정 등 재정에 대한 통제는 제1의 헌법사항이라는 점을 잘 대변해 주고 있다. 이러한 생각에는 두 가지 중요한 시사점이 있다. 우선, “재정권력에 대한 헌법적 규율의 부적합성을 예단해 온 기존의 성급한 기피의식과 특히 세출분야의 예산결정에 대한 헌법적 통제를 거의 방기해 온 헌법학과 헌법현실에 대한 반성과 발상전환의 촉구가 그 하나이고, 둘째는 형식과 절차뿐만 아니라 실체법의 측면도 포함해서 헌법도그마틱과 헌법정책의 차원에서 재정운용의 정당성과 합리성을 확보하기 위한 적극적인 노력이 필요하다”는 점이다.<sup>4)</sup> 다만 재정헌법규범의 편입의 당위성에도 불구하고 구체적인 내용을 포함한 규정을 두는데는 일정한 한계가 있음은 물론이다. 예컨대 각종 재정규율의 근거로 헌법 제119조를 원용할 수

3) 이덕연, 재정과 헌법 - 재정헌법개정의 필수성 - 헌법판례연구 7권 (2005.12), 249-252면 참조.

4) 이덕연, 앞의 글 (재정과 헌법), 254면 참조.

있다. 하지만 금융기관의 이자율과 지급준비율의 조절 기타 대출 및 투자에 대한 제한 등의 통화신용정책의 수단과 예산규모나 예산집행의 시기나 우선 순위의 조절 및 국채발행 등의 재정정책적 수단을 경기조절 등의 대안으로 검토하여 선택 또는 조합하는 결정은 거의 정치형성 및 정책재량의 판단에 백지위임되어 있다. 따라서 그것은 수권규정으로서 헌법 제119조의 ‘윤곽’에 포섭되는 것이기는 하여도, 적어도 동조가 구체적인 재정정책의 위헌 여부를 판단하는 ‘통제규범’으로 적용될 수 있는 가능성은 극히 희박하다.<sup>5)</sup> 일부 주요 재정정책결정에 대하여 개별적으로 헌법에 ‘원칙과 예외’ 형식의 명시적인 제한규정을 두거나 또는 요건을 구체화하여 보완하자는 취지의 헌법개정의 제안에는 재정정책과 관련하여 헌법 제119조의 역전된 ‘원칙과 예외관계’를 재역전시키고, 정책결정권자의 감축된 ‘소명부담’을 복원시키려는 헌법정책적 의도가 포함되어 있다. 이러한 이유로 미국의 경우, 재정에 관한 규정은 최소한으로 되어 있고, 특히 재정건전성의 확보에 관한 헌법규정의 ‘흠결’로 인하여 헌법개정의 논란이 지속되고 있다. 이른바 균형예산개헌 찬성론은 1980년대와 1990년대의 재정적자 최고조 시대 동안에 균형예산을 요구하는 헌법의 개정에 대해 지속적인 요청을 반영한 것이다. 균형예산을 헌법에 법제화하여야 한다는 주장을 대표하는 학자는 사바토(Sabato)교수이다.<sup>6)</sup> 물론 이러한 논의가 새로운 것이 아니다. 즉 1995년에는 300대 132의 표결로 소위 균형예산헌법개정안(a balanced budget amendment)이 하원에서 승인되었으나 상원에서는 가결에 요구되는 3분의 2 찬성의 가중다수결(super majority)에 1표가 미달하는 표결로 부결된 바가 있다. 예산운용이 균형적일 때는 헌법개정에 대한 논란이 잦아졌지만 적자예산이 다시 발생될 때에는 헌법개정에 대한 논란이 또 다시 쟁점으로 부각되곤 했다.<sup>7)</sup> 균형예산에 대한 헌법개정안

5) 이덕연, 앞의 글 (재정과 헌법), 276-277면 참조.

6) Larry J. Sabato, A More Perfect Constitution (Walker & Company, 2007); 이에 관한 자세한 내용은 전광석, 미국 헌법의 개정 논의, 미국헌법연구 제20권 제1호 (2009), 125-127쪽 참조.

7) 균형예산을 요구하는 헌법개정안의 예. Balanced Budget Amendment, H.J. Res. 1, 104th Congress 1st session 1995 참조.

균형예산을 요구하는 헌법개정안의 예
Section 1. 한 회계연도의 총지출은 그 회계연도의 총수입을 넘어서서는 안된다. 다만 상하 양원의 5분의 3의 결의에 의하여 수입을 넘는 특별한 지출을 허용한 경우에는 예외로 한다.

은 여러 가지 형태로 제안되었다. 몇몇은 예산결의가 이루어질 때 단지 계획된 균형을 요구하는 형태였다; 다른 형태들은 조금 더 진전된 형태로 실질적인 균형을 요구하는 것이었다. 물론 대부분의 형태는 전시 혹은 상하원의 가중다수결(예컨대, 5분의 3 등)이 있을 때는 균형을 요청을 면제토록 하는 예외를 인정하고 있다.<sup>8)</sup> 헌법 개정에 관한 논의는 모든 재정적자가 그 규모나 발생 원인에 관계없이 책임소재를 물을 수 없다는 점과 법령에 의한 구제가 제대로 작동하지 않는다는 문제의식에 기반을 두고 있다. 균형예산 개헌 회의론은 이와 반대로 균형예산을 헌법에 도입하는 문제에 대해 회의적인 입장이다. 균형예산과 같이 기술적이고도 탄력적인 운용이 필요한 문제를 경직성을 요체로 하는 헌법(경성헌법)에 도입하는 것은 맞지 않는다는 점이다. 헌법이라는 큰 틀에서의 균형예산제도를 규정하는 것에 비해 법령상의 균형예산제도를 규율함에는 상당한 유리점이 있는데 이는 1990년대의 예산집행원칙의 성공적인 정착에서 알 수 있다. 즉 법령상의 균형예산수립원칙은 큰 재정적자와 작은 재정적자를 준별할 수 있으며, 주기적인 불균형에 의한 재정적자와 구조적인 문제에서 발생한 것을 구별할 수 있고, 순간적인 것과 지속적인 것을 구별할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 의도적인 계산착오에 근거한 것인지 아니면 의회와 대통령이 예산을 편성할 때 예견치 못한 환경에 근거한 것인지를 여부를 변별할 수 있기 때문이다. 법령상의 균형예산 요건은 경험에 축적됨에 따라 또 정치인들이 어떤 것들이 작용하고 작용치 않는 가에

균형예산을 요구하는 헌법개정안의 예	
Section 2.	공익을 위하여 미국정부가 부담하게 되는 부채에 대한 상한은 증가되지 않는다. 다만 상하 양원의 5분의 3의 결의에 의하여 수입을 넘는 특별한 지출을 허용한 경우에는 예외로 한다.
Section 3.	매 회계연도 전에, 대통령은 당해 회계연도의 총지출이 총수입을 넘지 않는 연방정부의 예산안을 의회에 제출해야 한다.
Section 4.	수입을 증가시키는 어떠한 법안도 상하 양원의 다수결에 의해 승인되지 않는 한 법이 될 수 없다.
Section 5.	이 조항의 규정들은 전쟁의 선포가 유효한 경우 의회에 의해 유보될 수 있다. 이 조항의 규정들은 미국정부가 군사적 충돌에 관여되어 현저하고도 중대한 군사적 위협으로 말미암아 안보에 위협을 초래하게 되어 상하 양원의 다수에 의한 결의안으로 통과된 법이 그런 상황임이 선언된 경우에는 면제된다.
Section 6.	의회는 수입과 지출의 예측에 의존한 적절한 입법을 통하여 이 조항을 실행시켜야만 한다.
Section 7.	총수입은 대출로 인한 것을 제외한 미국정부의 모든 수입을 포함하여야 한다. 총지출은 부채원금의 지불을 위한 경우를 제외하고는 모든 미국정부의 지출을 포함하여야 한다.
Section 8.	이 조항은 2002회계연도 또는 그 승인 이후의 2번째 회계연도 중 후에 도래하는 시기부터 유효한 것이 된다.

8) Shick, 전계서, 35쪽.

대한 학습이 이루어짐으로써 세밀하게 조정될 수 있다. 비록 균형예산헌법개정안이 헌법에 명시된다하더라도 그것의 정착은 예산의 범위를 규정하는 입법에 의존하게 될 것이다; 그리고 그러한 입법은 수령, 지출, 그리고 그 외의 거래에 관한 회계원칙을 수립하는 것이며 나아가 예상되지 못한 재정적자의 경우에 어떤 조치가 취해져야 하는 지에 관하여 상세하게 규정해야 한다. 입법의 내용은 잘못된 예측과 경제적 환경의 변화, 비상사태 및 예산이 승인되었을 때 예상치 못한 여타의 변수들을 고려해야만 한다. 그렇다면 헌법개정안은 사전에 어떠한 기관이 연방기관이며 그것에 대한 예산이 포함되어야 하는지 여부에 대해 사전원칙을 포함하고 있어야 한다. 또는 개정안은 자본투자, 대출, 자산매각 및 기타 여러 종류의 거래에 대해 예산편성상의 처리에 대한 부분도 다루고 있어야 함은 물론인데 이러한 점들이 헌법 개정을 통한 수입·지출균형예산제도의 도입을 더욱 어렵게 만든다.

## 2. 재정준칙의 법제화

미국이나 EU 국가들은 2008년 금융위기 극복과정에서 악화된 재정건전성을 회복하고 재정여력을 확보하기 위해 헌법개정의 노력 외에도 이미 도입된 재정준칙을 대내외 여건에 맞게 재정비하거나 새로운 준칙을 도입하여 건전재정체계를 구축하려는 시도를 하고 있다.<sup>9)</sup> 재정준칙(fiscal rules)은 재정의 수입, 지출, 재정수지, 국가채무 등 총량적 재정지표에 관한 구체적이고 법적 구속력이 있는 재정운용 목표로서 재정규율을 담보할 수 있는 재정수단이다.<sup>10)</sup> IMF는 재정준칙을 예산 총계에 미치는 간명한 수치상의 한계를 통하여 재정정책에 부가하는 상시적 제한이라 한다.<sup>11)</sup> 먼저 재정준칙은 거시경제안정성에 유리한데, 재량적 정책보다 재정규율이 경기대응적 정책을 유

9) 정영화, 앞의글, 95면.

10) 재정준칙은 정부의 근시안적 재정정책이나, 포퓰리즘에 의한 선거공약의 지출증대 또는 세율인하 등 재정규율을 통해 거시경제의 안정성이나 정부정책의 신리성을 담보할 수 있는 장점이 있다. 반면에, 경제위기 시에 재정기능을 약화시키거나 경제적 충격을 증폭시키거나 또는 재정준칙을 위해서 분식회계의 가능성으로 인한 투명성에 반하는 단점도 있다. 김정미, 이강구, “해외 주요국의 재정준칙 운용동향과 정책시사점”, 국회예산정책처 연구보고서, 2013, 13쪽 참조.

11) IMF, Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009, at “<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>”

지할 수 있다. 둘째, 재정건전성은 재정정책의 경제안정화 기능의 강화에 필수적이다. 셋째, 재정적자를 감축하는 재정준칙은 통화 환율 정책에서 부담을 줄여준다. 넷째, 재정준칙이 부재하면 지방정부 채무가 중앙정부에게 부채탕감이나 재정보조 등 지원에 대한 압력을 증가시키게 된다. 다섯째, 재량정책보다 재정규율이 정부정책의 시간에 대한 일관성을 보장한다는 점이다.<sup>12)</sup> 때문에 EU 국가와 아시아 국가들이 2008년 금융 및 재정위기 과정에서 재정건전성을 회복하고 재정여력을 확보하기 위해 기존의 재정준칙(fiscal rule)을 재정비하거나 또는 규범력을 강화하는 추세로 변화였다.<sup>13)</sup> 그러한 노력의 일환으로 최근 미국에서는 2011년 예산통제법에 의해 이루어지는 예산통제의 방법으로 재량지출 한도설정과 채무한도 준칙 및 강제삭감제도에 관한 규율을 개정하였다. 국가채무감축의 총량규제는 상·하 양원의 특별위원회(슈퍼위원회)에서 여·야 할 것 없이 국가의 이익을 위하여 대승적 견지에서 결정하도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 특별위원회가 국가채무 감축계획에 대한 합의에 도달하지 못하는 경우 대통령이 직접 예산지출을 강제삭감하도록 권한을 분장하였다. 우리 헌법상 국회의 권한과 마찬가지로 예산의 통제는 미 연방의회의 중요한 권한이자 책임이다. 그렇기 때문에 미국 연방 대통령이 강제삭감을 통하여 예산을 통제하게 되는 것은 아마도 마지막 수단으로 작동하기 쉬울 것이다. 실제로 2013 및 2014 회계연도에 대통령의 강제삭감명령이 발동되기 직전까지 이르렀지만 결국 대통령의 강제삭감명령은 발동되지 않았다. 정부의 재정지출 삭감으로 말미암아 국민에게 돌아갈 다양한 복지재원들과 국방비 등에 부정적인 영향을 미칠 것을 우려했을 것이다. 가장 바람직한 상황은 슈퍼위원회를 통해서 재정지출삭감 합의를 도출하는 것이었다. 이에 더하여 의회의 합의가 어려운 상황에 대비하여 국민의 복지재정지출과 관련한 다양한 항목들을 예산감축과 재량지출 통제의 대상에서 제외시키거나 특별규정으로 예외를 두는 규정을 마련한 것은 아마도 정치적인 관점, 즉 선거를 의식한 것일 수 있다. 정치적인들이 염려해야 하는 밥그릇은 그들 자신의 개인적인 밥그릇이 아니라 국가와 국민의 밥그릇이어야

12) 류덕현, “재정준칙별 재정건전화 효과분석”, 2011년 한국경제학회 정책세미나 주제발표논문, 2011, 14-15쪽 참조.

13) Karsten Mause and Friedrich Groeteke, op.cit.(주 6) p.280.



하기 때문에 정치적 협상의 대상에서 법적으로 제외시켰을 것이라는 예측이 가능하다.

### Ⅲ. 미국의 재정건전성 확보방안

#### 1. 예산과정에서의 정부 및 의회 기관과 역할

미국은 대통령이 예산안을 작성하여 의회에 제출할 수 있는 권한을 가지고 있다. 이러한 대통령의 예산안제출권은 결국 개별 연방정부부처에서 예산안을 작성하면 그러한 예산안을 대통령이 통할하여 연방정부예산안을 작성하여 연방의회의 승인을 거쳐 개별연방정부에서 통과된 예산법률을 집행하는 절차를 거치게 된다. 재정법률주의 혹은 예산법률주의에 따라 대통령이 제출한 연방정부예산안은 상원과 하원의 위원회의 심의를 거쳐 본회의에서 토론을 거쳐 법률로 의결되고 대통령이 거부권을 행사하지 않아야 법률로 공포되고 이러한 예산법률을 집행함으로써 예산집행이 이루어진다. 대통령실 산하에 예산관리처(Office of Management 이하 ‘OMB’)이 대통령의 예산안제출권을 실질적으로 담당하는 기구로써 연방정부의 각 부처 혹은 연방위원회들에서 제출한 예산안을 심사하고 조정하는 권한을 행사하고 있다. 미국에서는 회계연도가 10월부터 시작하여 이듬해 9월말까지이므로 매년 10월이 되면 연방행정부의 각부처는 해당연도의 예산을 집행하면서 동시에 2년 후 회계연도 예산안에 관한 계획을 세운다. 2년 후 회계연도에 대한 예산에 대한 내부계획은 그 다음해 2월말까지 이루어지고 3월말부터 7월말까지는 예산관리처(OMB)으로부터 행정청이 전략적 지도(strategic guidance)를 받는다. 8월과 9월에는 연방행정청 혹은 연방행정위원회는 자신의 예산안을 대통령에 제출하게 된다. 연방행정청 혹은 행정위원회가 제출할 예산안을 가지고 10월이 되면 예산관리처(OMB)의 검토와 재심의요청을 통한 예산안의 협상과 최종화작업이 다시 시작되고 의회를 통과한 지난해 예산안을 동시에 집행에 들어간다. 이렇게 앞의 표에서 보는 바와 같이 예산에 관한 권한을 1년 동안 계속되어지는 업무로서 단속적으로 끊어지는 작업이 아니라고 1년 365일 한편에서는 지난해회계연도에 통과한 예산법률을 집행하여 예산을 집행하면서



동시에 차기연도 예산안에 대한 예산관리처(OMB)와 차기연도 예산안에 대한 심사와 재심의 요청에 의한 예산안의 협상과 최종화가 이루어지는 등 재정관련업무가 동시에 이루어지고 있다. 미국예산제도의 특징은 입법부와 행정부 사이의 기능이 분화되어 있다는 데에 있다. 대체로 행정부는 정부의 예산을 계획, 편성하여 집행하고 국민과 의회에 보고하는 업무를 담당하고 있고, 입법부는 예산 심의과정의 수행을 통해 연방정부의 자원배분권한을 지니고 있다. 각각의 기능을 맡고 있는 기구들을 편성과과정과 심의과정으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 예산편성 관련 기관

#### 1) 관리예산처(OMB : Office of Management and Budget)

대통령 예산안의 편성에 각 정부기관이 관여하지만, 그 중심이 되는 예산편성기구인 관리예산처(OMB)이다.<sup>14)</sup> 관리예산처장은 대통령으로부터 위임을 받아 예산편성 사무를 관장한다. 관리예산처의 기본적 기능은 예산편성 및 연방정부 재정사업 형성에 있어 대통령을 보좌하는 것으로 예산집행의 감독과 통제, 행정조직 및 관리절차 검토, 기관간 및 정부간 협조와 조정 증진 등을 담당하고 있다. 미국에서는 초기에 각 부(department)의 예산안을 각 부별로 작성하고 각각 별개로 의회에 제출한 적이 있었다. 그러나 전체 예산의 통합성을 위해 1921년부터 재무부 예산국(Bureau of the Budget)에서 취합하여 의회에 제출하게 되었으며, 예산에 대한 대통령 통제의 강화에 따라 1939년 재무부에서 예산국을 독립시켜 대통령 직속기관으로 만들었다. 1970년 예산국은 관리예산처로 바뀌었으며, 현재 관리예산처는 예산편성기능 이외에 행정관리 기능도 갖고 있다. 현재 예산편성에서 관리예산처 이외에도 재무부, 경제자문위원회, 국가안전보장회의도 큰 역할을 하고 있다. 여기서 관리예산처는 대통령의 예산통제를 보다 용이하게 하고자 하는 것이고 각 부처의 의견이 예산에 어느 정도 반영되느냐는 각 부처가 대통령과 얼마나 가까운 위치에 있는가에 의존한다. 관리예산처의 기능을 보다 구체적으로 보면

14) OMB의 조직과 권한에 관해서는 미국 연방법전 2 U.S.C. §§ 601-688에서 규정하고 있다.

다음과 같다. 우선 예산안의 준비 및 연방정부의 재정 프로그램을 입안하여 대통령을 보좌하는 임무를 가진다. 즉 대통령이 의회에 제출하는 예산교서 (budget message), 예산개요와 예산서(summary data and text) 및 그 부속서류 (supporting details)를 작성하는 것이 그 예이다. 그리고 예산행정을 감독하고 통제하는 임무를 갖는데, 법률·명령·조례규칙에 관한 사무를 통해서 입법 작용에 있어 최고 제안자인 대통령을 보좌하는 임무를 지니는 것이다. 뿐만 아니라, 대통령의 지시가 있을 때는 현재의 행정조직, 사업활동 및 각 부처의 업무방법, 그에 따르는 예산, 특수한 업무에 대한 특수한 사업활동의 할당업무의 재편성 등에 대하여 행정능률과 경제성을 확보하기 위하여 변경할 것을 대통령이 변경할 수 있도록 해당 부처에 대하여 상세한 연구조사를 할 임무가 있다. 한편 행정부 내의 다른 기관들에 대해서는 각 부처의 사업계획과 그 진도 및 완성에 관한 정보를 대통령에게 제공하는 프로그램 성과자료 (Program Performance data)를 위시한 정보체제를 계획하고 개발하는 임무를 갖는다. 그리고 행정기관의 어떤 목적을 위한 통계자료의 수집, 편집, 분석, 발행 및 배포의 개선, 계획을 발전시키며 이를 위한 규제와 명령을 한다. 무엇보다 특이한 것은 이 관리예산처가 인사의 업무인 직업공무원을 모집, 훈련시키는 임무를 수행한다는 것이다. 이는 단순히 예산만을 관장하는 예산국에서 ‘관리’의 기능을 더한 관리예산처로 기관 명칭이 변경된 점을 통해서도 확인할 수 있다.

## 2) 경제자문위원회(Council of Economic Advisors)

경제자문위원회는 1946년 고용법(The Employment Act)에 의하여 설치된 대통령 자문기관으로서 대통령의 정책형성에 큰 영향을 미치고 있다. 동 위원회의 설립에 따라 재무성의 권한은 상대적으로 약화되는 경향을 보이기도 했다. 이 자문위원회는 이른바 현실참여적 학자들을 동원할 수가 있었는데, 즉 각 대학의 저명한 교수를 비상임으로서 그 위원회에 참여시켰다. 그와 같은 방식의 참여가 불가능할 때는 쏘미국 내에 산재하는 지력을 결집시켜 전반적인 경제정세의 분석을 통하여 수시로 자문을 받았다. 경제자문위원회의 조직은 상원의 승인을 얻어 대통령에 의해 임명되는 3명의 위원이 있으며

그 중 한명은 위원장으로 지명된다. 그리고 약 40명의 경제학자 또는 경제전문가와 사무원으로 구성되는 내부집단이자 제도화된 대통령 개인 보좌기관이다. 따라서 경제의 발전과 현재 및 장래에 있어서의 경제동향에 대해 적시에 권위있는 정보를 수집하며 이 정보에 기초하여 그 연구보고를 대통령에게 한다. 그리고 최대한도의 고용과 생산 및 구매력을 높이기 위해 국가 경제정책을 수립하고 대통령에게 보고하며, 정부의 경제정책과 프로그램을 분석, 예측하여 정책수행에 필요한 경제활동의 수준을 보고한다. 뿐만 아니라 대통령에게 경제성장과 안정을 위한 정책 및 법안을 건의하는 일과 대통령이 매년 1월초에 의회에 제출하는 경제보고서를 준비하는 일을 맡는다. 그 외에도 고용법의 목적과 관련된 대통령의 경제정책과 전략을 의회와 국민에게 설명할 책임을 진다. 이와 같이 경제자문위원회는 종전의 구연방예산국의 재정과가 수행하던 책임을 인수한 양상을 띤다.

### 3) 재무성(Department of Treasury)

1789년 연방정부의 조직이 창설될 때 설치된 오랜 전통과 권위를 지닌 기관이다. 상원의 동의를 얻어 대통령에 의해 임명되는 재무성장관은 2명의 차관과 5명의 차관보의 보좌를 받는다. 재무성은 재무국을 통하여 각종 재정보고를 작성하고 국고과와 지방 출장소를 통해 대부분의 정부기관에 대한 중앙 지출기관의 역할을 한다. 또한 국세청과 세관국을 통해 국고세입을 징수하고, 조폐국을 통해 지폐와 증권인쇄의 책임을 지며, 주조소를 운영하고 공채를 관리한다.

## (2) 예산심의 기관

### 1) 의회 예산위원회(Budget Committee)

양원의 예산위원회는 매년 2개의 예산한도결의안을 의결하여 본회의에 제출하며 기존의 사업과 새로운 사업이 세출에 미치는 영향을 분석하고 의회 예산체의 운영을 감독한다. 우선 하원예산위원회는 25명의 위원을 지니고 있으며 세출위원회와 세입위원회에서 각각 5명, 기타 상임위원회에서 13명, 다수당과 소수당의 원내총무진에서 각각 1명씩 선출하는 위원으로 구성하도록

되어있다. 어느 위원을 막론하고 10년 동안에 예산위원회 배정이 6년을 초과할 수 없도록 되어 있다. 반면 상원예산위원회의 16명의 위원은 상원의 다른 위원회의 경우와 같이 각 정당의 상원의원총회에서 선출된다.

## 2) 세출위원회(Appropriations Committee)

예산의 심의과정에서 비교적 중요한 역할을 담당하는 것이 양원의 세출위원회이다. 하원세출위원회는 55명의 위원으로 구성되며 다수당과 소수당의 비율은 대략 3 대 2의 구도를 유지하고 있다. 1974년 의회예산법에 의해 그 영향력이 감소되기는 했으나 하원의 여러 위원회 가운데 가장 높은 영향력을 인정받는 위원회 중 하나이다. 한편, 상원세출위원회는 27명으로 구성되는데 상원의원의 수가 적으므로 견직이 불가피하다. 종전에는 상원세출위원회가 하원세출위원회에 비해 영향력이 적은 것으로 알려지기도 하였으나 근래에 와서는 상·하양원 세출위원회의 영향력이 동등한 수준으로 유지되고 있다.

## 3) 세입위원회(Ways and Means Committee)와 재정위원회(Finance Committee)

세출위원회와는 달리 세입을 관장하는 세입위원회는 하원과 상원의 위원회 가 명칭이 상이하다. 즉 하원은 세입위원회라고 하는데 반하여 상원은 재정위원회로 불린다. 이들 위원회는 세입뿐만 아니라 세출에 관한 업무도 관장하고 있다.

## 4) 수권위원회(authorizing committee)

상기 예산위원회, 세출위원회, 세입-재정위원회 이외의 대부분의 상임위원회들이 수권위원회이다. 상·하 양원의 규칙상 법률에 의한 수권없이 예산을 의결할 수 없다. 즉 수권위원회에 의한 수권(authorization)이 이루어지면 그 한도액을 초과하지 않는 범위 내에서 세출위원회 등이 예산의결(appropriation)을 할 수 있게 된다. 수권은 사업수행을 할 수 있는 권한의 부여와 구체적인 예산의결의 상한선까지를 포함한다.

### 5) 의회예산처(CBO : Congressional Budget Office)

의회예산처는 의회의 예산관련 업무가 효율적으로 수행되도록 하기 위해서 1974년 설치된 기관으로서, 의회 내의 예산위원회나 각 상임위원회에 예산관련 정보의 제공 및 분석기능을 수행하고 있다. 국회예산처의 주된 역할은 대통령의 예산에 대한 분석과 대안을 의회에 제시한편 개별 의원들에게 재정문제에 대한 정확한 정보를 제공하는 일이다. 재정정책의 대안, 세출예산의 규모, 예산상의 우선순위 등에 관한 포괄적인 연간보고서를 작성, 제출하며 여기에 자신들의 독자적인 견해를 덧붙여 제시하게 된다. 국회예산처는 그들의 업무를 위해 외부의 학자들과 더불어 일하고 조언을 받음으로써 신뢰성을 강화하였다. 따라서 그들이 제공한 예산정보는 매우 높게 평가되고 있다. 의회예산처는 예산심의 초기부터 종결까지 모든 과정을 정리, 통합하고 있으며, 재정정책 방향과 정책의 우선순위에 관한 보고서를 상하 양원에 제출해 오고 있다. 관리예산처와 마찬가지로 의회예산처에서도 독자적으로 중장기 재정전망을 작성하고 있으나 국회예산처가 보다 객관적이고 중립적인 입장을 취하게 된다. 관리예산처로서는 집권당의 정책과 같은 입장에 서게 되지만, 의회예산처는 야당의 입장까지도 감안해야 하기 때문이다. 결론적으로, 의회예산처는 정치적으로 중립적인 위치에 있는 예산전문기구로서 의회에 대한 정책건의 역할보다는 정보제공에 더 큰 목적을 두는 있는 기관이라 하겠다.

## 2 미국의 연방 예산편성 및 심의 과정과 그 특징

### [연간 예산처리절차 흐름]

- \* OMB가 연방행정기관(예를 들어, 연방 국방부, 농업부, 교육부 등)에 예산 관련 가이드라인을 제시
- 연방행정기관이 예산안 초안(1st budget)을 작성
- OMB가 예산안의 초안을 심의
- 연방행정기관이 초안을 수정
- OMB가 예산안을 최종 승인
- 대통령이 의회에 예산요구서(budget request)
- 상원 예산위원회 및 하원 예산위원회가 예산요구서를 심의

- 의회의 예산의결서
- 하원 세출분과위원회(House Appropriations subcommittee) 및 상원 세출분과위원회(Senate Appropriations subcommittee)의 청문(hearings)
- 하원 세출위원회와 상원 세출위원회의 예산요구서 심의 및 승인
- 하원의 최종 심사보고서 및 하원의 최종 심사보고서 작성
- 상·하 양원협의회(Conference Committee)
- 미국 대통령의 서명

### (1) 예산편성의 절차와 특징

전술한 바와 같이 미국의 연방예산은 1921년 이전까지 의회가 편성토록 되어 있었다. 하지만 1921년 예산회계법 (The Budget and Accounting Act 1921)이 제정된 이후로는 예산편성의 책임을 행정부가 지고 있으며 행정부는 예산서를 의회에 제출토록 하고 있다. 행정부에 의한 예산편성이 종료되면 사실상 예산의 대략은 결정된 것으로 볼 수 있다. 행정부 내에서도 대통령은 매년 각 중앙행정기관의 예산요구서를 검토하고 각 기관의 업무와 거기에 소요되는 경비를 검토할 권한을 부여하게 되는 것이다. 이리하여 각 부처의 모든 사업계획, 행정절차, 관리방법 등은 매년 관리예산처의 조력 하에서 대통령의 사정을 받게 된다. 예산과정 중에서도 특히 예산편성과정은 전형적으로 정치적 성격을 띠게 되어서 국가의 정책목표와 관련하여 참여하는 자의 권력관계나 또는 동원된 정치권력 영향력에 의하여 영향을 받게 된다. 예산의 편성은 당해 예산의 회계연도가 시작되기 19개월 전부터 개시된다. 예산안 편성절차는 다음의 3단계로 나뉘어 진행된다. 관리예산처는 매년 4월에서 6월에 걸쳐서 이듬해 10월 개시되는 회계연도의 예산편성 협의를 각 부와 가지는데, 이를 Spring Preview라고 한다. 여기서 각 기관은 현행 시책 및 장래계획의 검토를 행한 뒤 OMB에 요구계획을 제출한다. 관리예산처는 이러한 협의를 통해 예산의 전망에 대한 자료를 얻는다. 그와 동시에 관리예산처는 재무성 및 경제자문위원회와 협력하여 경제적 가정 및 전망을 작성하고 대통령은 관리예산처장, 관계 각료와 함께 예산전망 및 예산정책에 대해 협의한다. 관리예산처는 정책 가이드라인을 작성하고 재정정책, 예산규모, 개별 시책에 대해 대통령에게 보고한다. 대통령은 예산의 일반적 지침을 결정하고



관리예산처는 각 기관에 예산안의 작성요령(technical guideline)을 시달, 동시에 대통령이 정한 일반적 지침을 제시한다. 7월과 8월 중에 각 기관은 관리예산처가 내린 ‘한도액’에 따라 ‘예산요구서’를 작성하여 9월 15일까지 관리예산처에 제출하는데, 이 예산요구서의 작성과정에 있어서 각국(局)이나 산하기관 간의 투쟁이 벌어진다. 다시 말해, 장-차관의 신임이 두터운 국(局)이나 산하기관은 비교적 큰 몫을 차지하는데 그렇지 못한 기관은 이 단계에서부터 소외당하기 마련이다. 이익집단들도 이 단계에서 각종 수단을 동원하여 그들의 요구를 제시하고 압력을 가하게 된다. 이런 과정을 거쳐 작성된 예산요구서는 OMB에 제출되어 그 사정을 받게 되어 있다. OMB의 예산사정관들은 청문회를 열어 각 기관의 예산견적을 검토하고, 재무부 및 경제자문위원회와 함께 경제전망과 경제정책을 재검토한다. 비공개로 진행되는 이 청문회에서 해당 행정기관의 장, 차관 그리고 국장, 과장의 설명을 듣는다. 이 청문회와 기타 제출된 자료들을 근거로 하여 관리예산처장과의 협의를 거쳐 건의서가 만들어지면 이를 사정위원회(review committee)가 심의한다. 또한 대통령에 대한 예산권고(budget recommendation)를 준비한다. 이 단계에 있어서 예산의 정치적 성격이 더욱 뚜렷해지는데, 각 기관은 모든 수단 방법을 동원하여 관리예산처에 대해서 압력을 가하게 되며 이익집단들의 활동도 이 단계에서 더욱 적극화하게 된다. 각 기관이 관리예산처를 상대로 하여 예산을 요구하고 획득하는 데 사용되는 전략에는 여러 가지가 있으나 빈번하게 사용되는 것으로서 앞서 말한 바와 같이 관련이익단체의 동원이 있다. 그리고 그때 정부의 역점사업을 잘 활용하면 예산획득에 도움이 될 수 있다. 냉전시대에는 소련과의 경쟁상황에서 과학기술, 교육 등의 예산에 관심이 집중되었고, 70년대에는 에너지에, 그리고 그 후로는 사회복지 등에 국가의 역점이 주어졌었다.

[예산편성의 주요 절차]

4월~5월: 춘계 지도와 심사(spring guidance and review)

- 관리예산처(OMB)장이 연방정부 기관의 예산 요청에 관한 정부 지침을 알려주는 통문을 각 기관의 장에게 송부
- OMB는 예산상의 주요 쟁점들을 확정하고, 추계심사시의 선택안(options)을 개발하고 분석

6월: OMB가 예산안 준비 및 제출에 관한 circular No. A-11을 공포  
9월: 정부기관들은 예산안 초안을 제출  
10월~11월: 추계심사(autumn review)  
• OMB에서 정부 기관들의 예산안을 대통령의 우선순위, 사업성과 예산제약 등의 기준에 비추어 분석  
11월 말 : 통보(passback)  
• OMB는 대통령과 수석 보좌관들에게 제안된 예산정책들을 보고.  
12월: 이의제기 절차(appeal process)  
• 정부 기관들은 OMB와 대통령에 이의제기 가능.  
2월 첫 번째 월요일: 대통령이 의회에 예산안을 제출

## (2) 예산심의의 절차와 특징

미국의 연방예산 제출권은 대통령에게 귀속된다. 이는 예산회계법에 따른 것으로 개별 기관은 의회가 특별히 요구하는 경우를 제외하고 예산안이나 예산요구서를 직접 상원이나 하원 및 그 소속 위원회에 제출할 수 없도록 되어 있다. 대통령을 통해 제출된 예산안에 대하여 의회는 그에 대한 삭감권을 가짐은 물론 증액 및 신항목을 설정할 수도 있다. 예산의 심의는 1974년의 의회예산법에 의해 설치된 예산위원회(Budget Committee)와 국회예산처(CBO)에 의해 진행된다. 반면, 세출과 세입에 관한 의회의 의결을 조정할 공식기구에는 두고 있지 않다. 의회는 헌법상 세입에 관한 법률은 하원이 선의권을 가지고 있으나 세출에 관한 법안은 상하양원 중 어느 원에서 먼저 심의해도 무방하다. 다만 실제상으로 세출예산안의 심의도 하원에서부터 시작되는 것이 관례로 되어있고 상원의 의결은 하원의 의결을 수정하는 역할을 하고 있다. 그리고 미국의회의 예산심의과정을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 예산위원회가 예산의 대강을 정하는 제1차 예산결의안을 만들어 본회의에 제출하는 단계이다. 정부의 예산안이 국회에 제출되면 예산위원회가 청문회가 개시되며 예산위원회 전문위원들의 견해를 중심으로 광범위한 정보의 수집이 이루어진다. 국회예산처가 보고서를 예산위원회에 제출하면 정부의 예산안을 비롯하여 그 동안 수집한 여러 가지 자료에 근거하여 예산한도결의안을 본회의에 제출한다.

두 번째 단계는, 제1차 예산결의안의 의결단계로서 상하원이 각각 그 예산위원회로부터 제출된 예산한도결의안을 의결하고 양원협의위원회(conference committee)에 회부한다. 여기서 합의된 제1차 예산한도액은 구속력을 지니는 것은 아니며 목표액에 불과하다. 이 목표액은 다시 해당 위원회별로 할당되는데 세출위원회는 그들에게 할당된 목표액을 분과위원회별로 세분한다.

세 번째로 세출위원회의 세출예산법안에 대한 본회의 처리가 이루어진다. 이미 이루어진 세출위원회 각 분과위원회에 의한 비공개 청문회를 바탕으로 분과위원회 그리고 세출위원회 전체회의를 거쳐 하원 본회의에 상정한다. 하원에서 심의가 끝난 세출예산법안은 상원으로 이송되는데 이를 상원세출위원회는 이를 해당 분과위원회에 회부한다. 상원세출위원회의 각 분과위원회에서의 청문회 절차는 하원과 유사하나 형식적인 면이 다분하다. 상원은 일종의 재심의 기구로서 역할을 하며 하원에서 삭감된 액의 일부 또는 전부를 부활시키는 경우도 있다. 각 분과위원회는 세출법안 및 보고서를 작성하여 세출위원회에 제출하고 세출위원회는 이를 거의 수정 없이 본 회의에 상정한다. 상하원의 의견차이는 양원협의위원회에 의해 조정된다.

한편 예산위원회는 다시 제2차 예산결의안을 준비하는데, 네 번째 단계에서 제2차 예산한도결의안의 처리와 사후 조정이 이루어진다. 각 원의 예산위원회는 새로운 정보와 경제사정의 변동, 통과된 세출예산법안 등을 참고로 하여 제2차 예산한도결의안을 각각 상하원에 제출한다. 상하양원에서 이 결의안이 통과되면 양원협의위원회에 회부되어 타협안이 모색된다. 이에 따라 결의된 제2차 예산한도액은 제1차 한도액과는 달리 목표에 머무르지 않고 구속력을 갖게 된다.

끝으로 세출예산법 및 일반예산법이 제2차 예산결의의 범위 내에서 조정됨으로써 의회의 예산심사는 종료된다.

[의회 예산심의절차]

- 2월 첫 번째 월요일: 대통령이 행정부 예산안을 하원에 접수
- 6주 후: 의회예산처가 예산위원회에 예산 예측치를 제출
- 4월 15일: 예산결의안 통과

5월 15일: 하원 세출위원회가 세출법 심의 개시  
6월 15일: 세출위원회의 보고서 작성 완료  
6월 30일: 하원 본회의에서 세출법 승인  
7월 15일까지: 대통령이 회기중간 수정안(Mid-session Review) 제출  
7월 31일: 상원 본회의에서 세출법 승인  
9월 30일: 세출법 최종통과(final passage)  
10월 1일: 새 회계연도 개시

### 3. 재정건전성 확보 방안

(1) 2011년 예산통제법(Budget Control Act of 2011) - Public Law No: 112-25(08/02/2011)의 제정배경 및 입법연혁

#### 1) 명 칭

2 U.S.C. Chapter 20 - 예산적자감축을 위한 긴급권(EMERGENCY POWERS TO ELIMINATE BUDGET DEFICITS): 2011년 개정안의 약칭(Short Title of 2011 Amendment)

Pub. L. 112 - 25, §1(a), Aug. 2, 2011, 125 Stat. 240는 다음과 같이 규정한다: title 20의 901a항, title 31의 301A, 화폐 및 재정, title 20의 본 항과 622항, 645항, 901항 및 904항, 1070a와 1087e, 교육, title 31의 3101항, 본 항과 631, 902항 및 1089항 아래 규정된 주의규정을 입법하고, title 20의 621항 아래 규정된 주의규정의 개정과 이 항 아래 규정된 주의규정을 폐지하는 이법은 2011년 예산통제법으로 인용될 수 있다.<sup>15)</sup>

#### 2) 제정배경 및 입법연혁

2011년 8월 2일 발효된 예산통제법은 부채상한의 증대를 규정하고 연방예산적자(federal budget deficit)를 줄이려 고안된 절차를 수립하였다.<sup>16)</sup> 예산통

15) This Act [enacting section 901a of this title and section 3101A of Title 31, Money and Finance, amending this section and sections 622, 645, 901, and 904 of this title, sections 1070a and 1087e of Title 20, Education, and section 3101 of Title 31, enacting provisions set out as notes under this section and sections 631 and 902 of this title and section 1089 of Title 20, amending provisions set out as a note under section 621 of this title, and repealing provisions set out as a note under this section].

16) CRS Report R41965, The Budget Control Act of 2011, by Bill Henruff Jr., Elizabeth Rybicki, and

제법은 재량지출 및/또는 의무지출(직접지출)에 대한 강제삭감절차를 개시하는 두 가지 주요한 구성요소를 규정하고 있다. 첫째, 예산통제법 제1장은 2012~2021년 사이의 각 회계연도의 재량지출의 한계 또는 상한(caps)을 수립하고 있다. 만일 의회가 어느 회계연도에 예산통제법에 의해 허용된 지출한계 이상으로 예산을 사용한다면 강제삭감의 자동감축 절차(the automatic reduction process of sequestration)가 초과부분을 취소하게 될 것이다. 2012 회계연도와 2013 회계연도에는 지출한도가 ‘안보(security)’와 ‘비안보(nonsecurity)’의 범주로 구분되었고, 안보의 범주는 광범위하게 정의되어 국방부(Department of Defense), 재향군인업무부(Department of Veterans Affairs: VA), 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS) 및 국무부(State)가 포함된다. 2014 회계연도에는 안보와 비안보의 구분은 이루어지지 않았으며, 예산통제법 제1장은 매년도 단일한 재량지출한도를 수립한바 있다. 둘째, 예산통제법 제4장은 채무감축에 관한 초당파적인 상·하원 양원 합동 특별위원회(Joint Select Committee on Deficit Reduction)를 규정하고 있다. 2011년 예산통제법 제101조는 향후 10년 간 조정 가능한 법정 상한을 재량지출에 부과하기 위한 목적으로 1985년 균형예산 및 긴급적자통제법 제251조를 수정하는 것이며 이는 강제삭감절차(Sequestration process)에 의해 주로 강제될 것이다(enforced). 재량지출은 매년 세출안승인절차를 통하여 규정되고 통제된다. 재량지출에 대한 법정상한은 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990)(Title XIII of P.L. 101-508)에 의해 이전에 이미 만들어 졌는데, 동법은 균형예산 및 긴급적자통제법 또한 수정하였으며, 1993년과 1994년 확장되었지만(extended), 2002 회계연도 말에 기한만료로 소멸하였다. 예산통제법 제104조는 균형예산 및 긴급적자통제법에 있는 소멸 시일을 폐기함으로써, 강제삭감절차를 포함하여 이전의 법령상의 재량지출 한도제도가 가진 다양한 특징을 되살리고 있다.<sup>17)</sup> 예산통제법은 부채상한증가에 대한 결의를 지연하거나 방해하는 상원의 필리버스터를 방지하기 위한 절차를 규정하고 있다. 아마도 대통령은 상원의 불승인 결의를 거부할 것인데, 이는 연방재무국이 대통령에서 작금의 공약(사

---

Shannon M. Mahan.

17) CRS Report for Congress, The Budget Control Act of 2011, 11면.

업)을 시행하기 위해 필요한 추가 차입이 필요하다고 조언할 것이기 때문이다. 대통령의 거부권을 압도하기 위해서는 양원 모두 2/3의 지지가 요구된다. 그러므로 궁극적으로는 ‘부채상한증가’를 막기 위해서는 각 원의 2/3의 지지가 필요한 것이다. 예산통제법 제1장은 2012~2021년 사이의 각 회계연도의 재량지출의 한계 또는 상한(caps)을 수립하고 있고, 여기에 채무감축의 총량 규제를 위하여 상하 양원의 8명의 대표로 구성되는 슈퍼위원회(Super Committee)들 두어 국가채무 감축계획(deficit reduction plan)을 마련하도록 하고 있다. 공식적으로 채무감축에 관한 상·하원 양원 합동 특별위원회(joint select committee on deficit reduction)로서 12명으로 구성된다. 상원과 하원의 공화당과 민주당의 각 대표들이 상원과 하원에서 공화당 의원 3명과 민주당 의원 3명을 선택하여 구성한다. 위원회가 채무감축 계획을 마련하기 위해서는 11월 23일까지 회합을 갖는다. 만약 위원회에서 다수결로 채무감축 계획안을 의결하여 연방의회에 그 계획안을 보내면, 연방의회는 12월 23일까지 그 계획안에 대해 찬반의 투표를 한다. 슈퍼 위원회는 재정수입을 증대할 수 있고, 또는 국가채무 감축을 마련하는데 어떤 프로그램도 감축할 수 있다. 말하자면 미국의 슈퍼위원회의 기능은 우리나라 의회의 예산계수조정소위원회의 기능과 유사하다고 볼 수 있다. ‘슈퍼위원회’는 사회복지와 의료보험을 포함한 재정지출을 삭감하고 또 수입을 증대시키며, 또는 지출·수입양자를 상계할 수 있다. 만약 슈퍼위원회가 국가채무 감축계획을 동의하지 않거나 또는 의회가 그 계획에 승인을 거부할 경우, 1.2조 달러의 국가채무를 자동으로 삭감한다.

### 3) 재정건전성 규범의 특징과 시사점

#### 가. 특 징

- (i) 부채한도의 인상과 불승인 절차(최소 2.1조 달러, 특정 조건 하에서 2.4조 달러까지 인상)

예산통제법은 대출한도에 거의 다다른 연방정부에 대한 응답으로 대통령과 사이에 열린 협상의 결과이다(the result of negotiations between the President and Congress held in response to the federal government having nearly reached



its borrowing capacity). 예산통제법은 부채한도의 인상에 막기 위해서는 상·하 각 원의 2/3의 지지를 확보할 것을 요구하는 불승인절차에 복종한 것을 조건으로 하여, (연방정부의) 부채한도를 최소한 2.1조 달러 (특정한 조건 하에서는 최고 2.4조 달러까지) 인상하는 것을 허가한 것이다.

(ii) 법령에 의한 재량지출 한도 설정(향후 10년간 연간 지출을 통하여 쓸 수 있는 금액의 caps를 정함)

동 법은 향후 10년간 연간 지출절차를 통하여 지출될 총금액의 한계(caps)를 정한 것인데, OMB가 추산컨대, 이를 통하여 9170억 달러의 연방지출이 감소될 것으로 보인다.

(iii) 채무감축을 위한 상·하 양원 특별 합동 위원회 신설

예산통제법은 또한 채무감축을 위한 상·하 양원 합동 특별위원회 창설하였으며, 동 위원회는 2021 회계연도를 마지막으로 하여 그 때 까지 10년 동안 최소한 또 다른 1.5조 달러의 지출을 감소시키는 예산법안(bill)을 만들도록 지시되었다 (The BCA also created a Joint Select Committee on Deficit Reduction that is instructed to develop a bill to reduce the federal deficit by at least another \$1.5 trillion over the 10year period ending in FY 2021). 양원 합동 특별위원회의 권고안으로부터 결과한 입법은 양원에서 부채의 증대나 한도 제한의 논쟁을 막는 특별한 절차 하에서 고려된다(The legislation resulting from the joint committee recommendations can be considered under special procedures that prevent amendment and limit debate in both chambers). 이러한 절차들은 상원에서 중대한 영향력이 있는데, 그 절차들에 따르면 예산법안은 단순 다수의 지지를 받고도 상원을 통과할 수 있기 때문이다; 정규의 상원의사 절차에 따르면 예산법안의 고려를 진행시켜나가려면(to advance consideration of legislation) 최소한 상원의 3/5 이상(보통 60명의 상원)의 동의를 필요로 하기 때문이다.

(iv) 예산목표의 강제: 자동지출감축 작동(Automatic Spending Reduction Trigger)

만일 재정적자를 최소한 1.2조 달러 삭감하는 상·하 양원 합동 특별위원회의 결의가 2012년 1월 15일까지 입법화되지 못한다면, 그때는 예산통제법이 강제삭감(예산 원천의 취소: the cancellation of budgetary resources)을 포함하는 자동지출감축절차가 발동되도록 규정하고 있다. 이 절차는 2012년 벽두(early 2012)에 상·하 양원 합동 특별위원회의 결의로 또는 자동절차가 감축을 해나갈 때, 2013년 시작(the beginning of 2013)에 의해 다른 입법에 의해(아마도 현존하는 의회의 절차를 통하여) 재정적자 감축에 대한 합의에 이르도록 장려하는 것이다. 만일 입법화된 예산안이 1.2조 달러 이상으로 재정적자를 감축한다면, 3.0조 달러에 이르기까지 초과분만큼 부채한도의 추가적인 증분이 가능하게 된다.

(v) 균형예산에 대한 예산개정안의 표결

상, 하 양원은 연방정부의 예산이 균형을 이루도록 요구하는 예산개정안의 제안에 대해 각각 투표하도록 예산통제법은 명령한다. 예산통제법은 그러한 수단을 상원에서 취함에 있어 따라야 하는 절차를 바꾸지는 않는다. 그러므로 최소한 개정의 고려를 시작하는 60명의 상원의원들을 확보하기 전까지는 예산개정안의 통과에 대하여 투표할 수 없을 수도 있다. 예산통제법에 구체화되어 있는 대로 투표를 하지 않는 경우 유일한 절차적 결과는, 만일 의회가 예산개정안을 승인하지 않을 경우, 위 두 조건 중에서 두 번째 조건(동조건하에는 법률이 채무한도에서 추가적으로 0.3조 달러의 인상을 허용하는 경우)이 사용가능하지 않을 수 있다.

(vi) 연방등록금지원 프로그램(Federal Student Aid Programs)

예산통제법은 또한 William D. Ford Federal Direct Loan (DL) 프로그램과 연바무상학비지원 프로그램(the Federal Pell Grant Program)에 변화를 준다. 이들은 개정된 1965년 고등교육법 제4장에 의해 승인된 연방학생지원 프로그램들이다(two federal aid programs authorized under Title IV of the Higher Education Act of 1965)(HEA; P.L. 89-329). 2012년 1월 1일 유효하게 되는 것

으로, 예산통제법은 대학원과 전문대학원(professional school)의 학생에게 지원되는 Subsidized Stafford Loans의 활용가능성을 없앴으며, 한 가지를 제외하고 모든 장래 DL프로그램 대역 상환인센티브를 삭제하였다. CBO는 이러한 변화가 2012~2021 회계연도에 걸쳐 216억 달러의 직접지출을 줄이게 될 것이라 추산하였다. DL프로그램의 변화를 통하여 절약되는 216억 달러 중 대략 170억 달러는 장차 2012 회계연도와 2013 회계연도에 연방무상학자금지원의 일반적 용도로 사용되도록 지정되었다(Approximately \$17 billion of the \$21.6 billion in estimated savings from the changes in the DL program would be directed to the Pell Grant program for future general use in FY2012 and FY2013).<sup>18)</sup>

(vii) 신속한 절차(Expedite Procedures): 세 가지 입법안에 대한 신속한 고려절차가 규정됨

채무인상 불승인안(a proposal disapproving a debt increase)

상·하 양원 특별 합동위원회의 결의안(the joint committee bill)

다른 하나의 원에서 통과된 균형예산 헌법개정안(a balanced budget constitutional amendment passed by the other chamber)

#### 나. 시사점

금융위기 이후 남유럽 국가들의 재정위기가 국가부도위기로까지 치닫는다면 유럽 등 선진국은 국가부채 누적으로 재정긴축 움직임을 보이는 등 재정건전성에 대한 논의가 개별 국가는 물론 국제사회 핵심이제로 되었다. 한마디로 오늘날 재정적자의 문제는 거의 전 세계적인 관심사인 것이다. 우리도 예외는 아니어서 우리나라의 GDP 대비 국가부채 비율(33.8%)은 G20 국가 평균(75.1%)보다는 낮지만 부채 증가 속도가 너무나 빠르다는 점에서 국가재정건전성 확보를 위한 보다 강한 조치가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 특히, 미국 정부의 세출과 세입의 추이를 살펴보면 세입의 측면에서는 미국 역사상 최대의 감세를 단행했던 레이건 정부의 감세와 2001년 2003년 두 차례에 걸친 부시정부의 감세가 세수를 줄이는 데 가장 결정적인

18) Bill Heniff Jr., Elizabeth Rybicki, Shannon M. Mahan, CRS “The Budget Control Act of 2011”, 2011 August 19, 1-6면 참조

역할을 수행했고 세출 측면에서는 메디케어(medicare), 메디케이드(medicaid) 등 의료비 지출이 미국 재정적자의 핵심 요인이며 국제 정치·군사적 정세 변화에 따른 국방비지출 변동도 이에 못지않게 재정적자의 요인이었다. 또 2007~2009년 금융위기를 해소하기 위해 미국 정부가 쏟아 부은 막대한 재정자금 (공적 자금투입, 중앙은행인 연방준비은행의 용자, 연방예금보험공사의 보증액을 포함)이 미국 재정적자를 눈덩이처럼 키운 요인이다. 따라서 이러한 재정적자를 줄이고 건전한 재정을 확보하기 위하여 PAYGO 준칙과 예산통제법상의 강제삭감절차에 대한 관심이 증대되고 있다. 한편 강제삭감의 적용을 배제하는 면제 규정과 특별 규정을 살펴보면서 많은 예외를 규정하고 있는 것 자체가 강제삭감절차의 실효성을 반감시키고 있는 것은 아닌지 의구심이 들기도 한다.<sup>19)</sup> 하지만 우리나라도 급속한 인구고령화 등 다양한 사유로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되고 있으므로 재정건전성 확보를 위해 이른바 의무지출<sup>20)</sup>에 대한 관리 및 통제 필요성이 커지고 있다고 할 수 있다.<sup>21)</sup>

<표 1> 2011년 미국 연방정부의 재정수입

세금 항목	총액(단위: 10억 달러)	1인당 금액(단위: 달러)	구성비(단위:%)
개인소득세	1,075	3,446	43
사회보장세	906	2,904	36

19) 김도승, 미국 예산절차에 있어 PAYGO(Pay-as-you-go) 준칙 - 그 현황과 국내 도입 가능성을 중심으로, 미국헌법연구 제21권 제3호(2010), 313면 이하 참조.

20) 일반적으로 의무지출이라 함은 법률에 지출의 근거와 규모 등이 명확히 규정되어 있는 결과 예산은 단지 법률의 조항에 따라 확정된 계수를 그대로 옮겨 적은 것과 같은 역할을 하는 경우를 이른다. 즉, 지출 근거 및 지출요건이 근거 법령에 의해 구체적으로 규정되어 지출규모 결정에 있어 예산편성권자의 재량이 개입될 여지가 없는 지출을 말한다. 그런데 의무지출의 하방경직성·비가역성으로 인한 재정위험은 장기적 성격으로 분류할 수 있으며, 최근 이러한 재정위험에 대응하여 의무지출의 관리·통제를 강화해야 한다는 목소리가 높다. 특히 복지지출은 관련 입법에 따라 지출이 의무화되는 의무지출의 형태를 보이는 바, 재정건전성 측면에서 요주의 대상이 되고 있다. 이에 정부는 2010년 5월 「국가재정법」 개정을 통해 의무지출을 법상 개념으로 명시하고 2012년 국가재정운용계획부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 보고하도록 규정함으로써(법 제7조제2항) 재정관리의 주요 관심 대상으로 삼았다. 그러나 세무기준이 없어 과연 어떠한 지출이 의무지출인지 재량지출인지 그 구분이 용이하지 않으며, 더욱이 의무지출을 적정 관리 및 통제하기 위한 제도적인 장치도 부재한 실정이다. 보다 자세한 것은 김도승, 의무지출과 재정관리- 의무지출의 개념과 공법적 의의를 중심으로, 미국헌법연구 제23권 제1호(2012), 31면 이하 참조.

21) 전창환, 2011년 미국의 재정적자와 재정건전화의 딜레마, 동향과 전망 통권 84호(2012), 38면이하 참조.

세금 항목	총액(단위: 10억 달러)	1인당 금액(단위: 달러)	구성비(단위:%)
법인세	304	974	12
기 타	235	753	9
합 계	2,520	8,077	100%

<표 2> 2011년 미국 연방정부의 재정지출

지출 항목	총액(단위: 10억 달러)	1인당 금액(단위: 달러)	구성비(단위:%)
소득보장	1,233	3,951	33
건 강	940	3,013	25
국 방	717	2,298	19
순이자	325	1,042	9
기 타	542	1,737	14
합 계	3757	12,042	100%

위 표에서 연방정부 지출 중 가장 큰 항목은 이전지출(Transfer payment)을 포함하는 소득보장이다. 이전지출은 재화와 서비스의 구입에 대한 지출이 아닌 정부에 의한 일방적인 지급이다. 이러한 지출에는 고령층과 장애인들에 대한 사회보장 급여, 실직한 근로자들에게 지급되는 실업보험 수당, 빈곤층에 대한 소득지원 등이 포함된다. 일 지출 항목이 2011년 연방정부 지출의 약 1/3을 차지하였다. 연방정부는 이들 지출의 일부를 연방정부의 지침에 따라 해당 프로그램을 집행하는 주정부와 지방정부들에게 지급한다. 다음으로 큰 지출 항목은 건강 프로그램이다. 연방정부의 노인건강보호(Medicare), 빈곤층 의료보호(Medicaid), 국립보건원(National Institutes of Health) 등에 의해 수행되는 의학연구비 지출 등이 포함된다. 건강 관련 지출 총액은 연방정부 예산의 1/4을 차지한다. 다음으로 큰 지출 항목은 국방비이다. 국방비에는 국방 관련 인건비와 소총, 전투기, 전함 등 군사 장비 구입비용이 포함된다. 국방비 지출은 국제적 긴장의 정도와 국내 정치 기류에 따라 변동한다. 전시에는 당연히 국방비가 증가한다. 그 다음은 순이자 지출이다. 개인이 은행에서 돈을 빌리면 이자를 내야한다 정부가 민간에서 돈을 빌려도 마찬가지다. 정부채무가 많을수록 이자 부담도 커진다. <표>에서 ‘기타’ 항목은 금액이 크

지 않은 나머지 지출이다. 여기에는 연방 사법제도 운영비, 우주 개발 계획, 농민들에 대한 지원 프로그램, 주택 신용 프로그램, 의회 의원들과 대통령의 월급 등이 포함된다. 위 <표1>와 <표2>을 비교해 보면 연방정부의 세출액이 세입액 보다 1조 달러 이상 크다는 것을 알 수 있다. 재정수입이 재정지출에 미달하는 재정적자 상태에 있는 것이다. 정부는 국민들에게 차입한 세금으로 재정적자를 메운다. 정부는 국내 투자자와 해외 투자자들을 포함한 민간부문에 국채를 판다.<sup>22)</sup>

2009년부터 2012년까지 미국 연방정부는 매년 1조 달러 이상의 재정적자를 기록했는데 이는 제2차 세계대전 이후 가장 큰 규모였다. 이러한 거액의 재정적자가 발생한 것은 주로 이 시기에 미국 경제가 겪은 심각한 경기침체 때문이었다. 그럼에도 불구하고 향후 몇 십 년 동안 정부지출은 조세수입을 훨씬 초과할 것으로 보인다. 정부지출이 증가할 것으로 전망되는 이유 중 하나는 노령인구가 증가함에 따라 이들에게 지급되는 사회보장 지출과 노령층 의료보호 지출이 증가하기 때문이다. 이러한 재정적자가 계속 증가하도록 방지할 수는 없다. 재정적자가 지속되면 정부지출 증가비용을 국가채무를 물려받을 미래 세대에 떠넘기는 셈이 되기 때문이다. 궁극적으로 정부지출은 정부수입으로 충당해야하므로 수입-지출의 균형재정을 통하여 재정건전성을 확보하려는 노력이 필요하며, 이러한 재정정책을 뒷받침으로 여러 법률의 제·개정을 통하여 이러한 문제에 대응하려고 노력하고 있다.<sup>23)</sup>

## IV. 우리나라의 입법현황 및 시사점

### 1. 재정수지 현황

우리나라의 재정수지는 1997년 외환위기 직후 대기업 및 경제구조조정에 의한 공적자금 투입한 약 160조원 중 미회수분에 대한 국채전환이 이루어지면서 방대한 재정적자가 발생했다. 또한 환율방어를 위해 외평기금채권의 발행이 급증하여 재정건전성이 악화되었다. 더구나 이명박 정부의 감세정책이

22) N. Gregory Mankiw 지음, 김경환·김종석 옮김, 맨큐의 경제학, 한티미디어(2016), 278-283면 참조.

23) N. Gregory Mankiw 지음, 김경환·김종석 옮김, 앞의 책, 957면 참조.



나 재정정책(4대강 사업, 해외자원개발투자)도 재정적자의 원인이 되었다. 통합재정수지란 당해 연도의 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄한 수치로서 회계-기금간 내부거래 및 차입, 채무상환 등 보전거래를 제외한 순수한 재정수입에서 순수한 재정지출을 차감한 수치이다. 즉, 통합재정수지 = 세입(경상수입+자본수입)- 세출 및 순융자를 의미한다. 관리대상수지는 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금수지를 제외한 수치를 말한다. 즉, 관리대상수지 = 통합재정수지-사회보장성기금수지(사회보장성기금 수입-사회보장성기금 지출) \* 사회보장성기금은 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험을 포함한다. 1997년 이후 통합재정수지는 1997~1998년과 2008년을 제외하고는 다음과 같이(<표 2>) 흑자를 시현했으나, 관리대상수지는 2001~2002년 및 2006 년을 제외하고 적자를 발생했다. 재정이 경제에 미치는 영향은 통합재정수지를 기준으로 판단하는데, 당해 연도 정부의 흑자 또는 적자 규모를 의미한다. 이와 달리 재정건전성은 관리대상 수지를 기준으로 판단하는데, 사회보장성기금수지 및 공적자금 상환원금을 제외한 정부의 흑자 또는 적자 규모를 의미한다.<sup>24)</sup>

<표 3> 우리나라 통합재정수지 및 관리대상수지 현황<sup>25)</sup>

단위: 조원

연 도	통합재정수지	관리대상수지
1997	-7.0	-12.8
1998	-18.8	-24.9
1999	-13.1	-20.4
2000	6.5	-6.0
2001	7.3	-8.2
2002	22.7	5.1
2003	7.6	1.0
2004	5.2	-4.0
2005	3.5	-8.1
2006	3.6	-10.8
2007	33.8	3.6
2008	11.9	-15.6

24) 정영화, 국가의 공공부채에 대한 헌법경제학 - 재정준칙의 법제화를 중심으로, 세계헌법연구 제20권 제3호 (2015), 93-94면 참조.

25) 기획재정부

연 도	통합재정수지	관리대상수지
2009	-17.6	-43.2
2010	16.7	-13.0
2011	18.6	-13.5
2012	18.5	-17.4
2013	14.2	-21.1
2014	13.5	-25.5

<표 4> 우리나라 정부의 2013년 세입구조<sup>26)</sup>

세금 항목	총액(단위: 10억원)	1인당 금액(단위: 만원)	구성비(단위:%)
조세수입	201,906	395	64
소득 및 이익세	91,674	179	29
재산세	8,591	17	3
재화 및 용역세	77,642	152	25
관세 및 기타	24,000	47	8
세의 수입	63,089	123	20
기타 세입	49,442	97	16
총세입	314,437	615	100%

정부의 세입은 조세수입이 대부분을 차지하며, 특히 소득 및 이익세와 재화 및 용역세의 비중이 높다. 기타 세입은 사회보장기여금, 자본수입을 포함한다.

<표 5> 우리나라 정부의 2013년 세출구조<sup>27)</sup>

세출 항목	총액(단위: 10억 원)	1인당 금액(단위: 만 원)	구성비(단위:%)
방위비	35,716	70	15
교육비	49,379	97	21
사회개발	40,206	79	17
경제개발	39,242	77	17

26) 통계청, 국가통계포털, 「재정금융보험」편

27) 기획재정부, 「2013년 나라살림 예산개요 참고자료」(2013), 543면.

세출 항목	총액(단위: 10억 원)	1인당 금액(단위: 만 원)	구성비(단위:%)
일반행정	22,247	43	9
기타	49,435	97	21
총세출	236,225	462	100%

정부 세출항목 중에서 교육비와 사회개발, 경제개발 등이 높은 비중을 차지하고 있다. 기타에는 지방재정 교부금 등이 포함된다.

## 2. 입법현황<sup>28)</sup>

### (1) 재정건전화를 위한 노력

#### 1) 국가재정법 제86조(재정건전화를 위한 노력)<sup>29)</sup>의 입법배경

외환위기 이전 10% 미만에 머물렀던 국가채무의 GDP 대비 비율은 외환위기 이후 계속 증가하여 2002년 18.6%, 2003년 21.6%, 2004년 24.6% 수준으로 급격하고도 지속적으로 증가하였다. 이에 재정의 건정성을 향후 재정운용의 주요 목표로 추진하기 위해 「국가재정법」에 ‘재정건전화를 위한 노력’ 규정을 신설하게 되었다. 건전재정은 일반적으로 지출이 수입의 범위 내에서 충당되어 국채발행이나 차입이 없는 재정운용 또는 다소 적자가 발생하더라도 장기적으로 상환 가능할 정도로 크지 않은 재정운용으로 이해된다. 본문 후단이 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 하는 내용을 별도로 기술하고 있다는 점을 감안하며, 동 규정의 건전재정의 개념은 단기적 차원에서 재정의 안정성을 주로 강조하는 것으로 보인다. 재정이 기준이 되는 지출과 수입의 범위는 현재 통합재정으로 볼 수 있으며, 통합재정범위 기준으로 나타나는 재정수지는 통합재정수지와 관리재정수지가 있다. 통합재정수지는 중앙정부와 지방자치단체의 일반·특별회계, 기금, 지방교육재저의 교육비 특별회계 등을 모두 포함하되, 내부거래와 보전지출, 중앙정부의 금융성기금 및 외환평형기금을 제외한 수지를 말하며, 관리재정수지는 통합재정수지에서 사회

28) 국회예산정책처, 국가재정법 이해와 실제(2014), 623-640면 참조.

29) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.

보장성기금(국민연금·사학연금·산재보험·고용보험) 수지를 제외한 것이다. 관리재정수지가 사회보장성기금 수지분을 차감하는 것은 국민연금 등 사회보장성기금의 수입은 장기적으로 다시 그 납부자에게 지출될 수밖에 없어 이를 수지흑자로 계상하지 않는 것이 재정현황을 보다 실질적이고 객관적으로 나타내기 때문이다. 2014년도 예산 기준의 통합재정수지는 13.5조원의 흑자이나, 관리재정수지는 25.5조원 적자로 전망되고 있다. 통합재정수지는 2000년 이후 매년 흑자로 나타나다가 글로벌 금융위기 이후인 2009년에는 적자를 기록하였다. 반면, 관리대상수지는 2002~2003년, 2007년의 경우만 흑자일 뿐 매년 적자로 나타나고 있다. 또한 재정건전성은 GDP 대비 국가채무의 비율로도 나타낼 수 있다. 2014년 국회 확정예산에서 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율은 36.4%를 보이고 있다. 동 비율은 2012년 결산 기준으로 34.8%, 2013년 추경예산 기준으로 36.2%였다. 참고로 OECD 주요국가의 2014년 GDP 대비 국가채무 전망치는 평균 111.8%이다.

## 2) 건전재정의 필요성과 건전재정유지를 위한 법 규정

건전재정은 정부지출의 증가를 억제하여 구축효과 등으로 대표되는 정부지출의 비효율을 완화시킨다. 또한 정부지출의 증가로 총수요가 증대되면 인플레이션이 발생할 수 있는데 이를 억제하여 물가안정에 도움이 된다. 건전재정이 유지되지 않을 경우 신용등급의 하락을 통해 외국인 투자 감소와 경기침체가 야기될 수도 있다. 우리나라의 경우, 지난 IMF사태와 글로벌 금융위기 등을 극복하기 위한 재정확대 정책으로 인해 GDP대비 국가채무 비율이 3배 이상 급증하여, 1997년 11.9%에서 2013년 36.2%가 되어 재정위험에 대한 경계의 목소리가 높아지고 있다. 또한 향후의 고령화 등으로 인한 복지지출요구의 증대나 통일비용 등을 감야할 때 앞으로 건전재정의 달성은 긴요한 일이 될 것이며, 그 중요성이 더욱 강조될 것으로 보인다. 「국가재정법」은 건전재정을 위한 여러 구체적인 조항들을 규정하고 있다. 그 중 대표적인 것이 예산원칙규정상의 재정건전성의 확보를 규정하고 있는 제16조, 재정부담을 수반하는 법령의 제·개정시 재원조달방안을 첨부하도록 한 제87조, 국세감면율을 일정비율 이하로 유지하도록 하고 새로운 국세감면 도입 시 보충

방안을 제출하도록 한 제88조, 세계잉여금의 공적자금 및 국가채무 우선상환을 규정한 제90조 등이다. 보다 넓은 의미로 보아서 그 밖에도 추가경정예산의 요건을 규정하는 제89조, 국가채무의 관리를 규정하는 제91조, 국가보증채무의 관리를 규정하는 제92조 등 제5장의 모든 규정이 포함되며, 국가의 세출은 원칙적으로 국가·차입금 외의 세입을 그 재원으로 한다고 규정하고 있는 제18조도 건전재정을 위한 원칙 조항으로 볼 수 있다.

## (2) 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정

### 1) 국가재정법 제87조

- ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.
- ② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.
- ③ 각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 협의를 한 후 법령안의 변경으로 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 그 법령안에 대하여 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 재협의하여야 한다.

### 2) 취지 및 연혁

1973년 최초로 국회법의 개정을 통하여 재정소요를 수반하는 의원발의 법률안에 대하여 예산명세서를 첨부하도록 하였는데, 그 동안에 동 규정은 사문화되어 운용되지 않았다. 2003년 상임위원회의 요청에 따라 국회예산정책국에서 시범 운용한 바 있고, 이후 2004년 국회예산정책처의 출범과 함께 본격적으로 시행하게 되었다. 2005년 7월 28일 개정된 국회법에서는 이를 보다 발전시켜 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안 등의 의안을 발의 또는 제안하는 경우뿐만 아니라 정부가 예산 또는 기금상

의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에도 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 재원조달방안을 첨부하도록 하였다(국회법 제79조의 2). 최근 국회법 제48차 개정(2014.2.28.)에서는 위원회에서 제안하는 의안 및 위원회 수정안에 대해서도 비용추계서를 첨부하도록 하였고, 비용추계서 작성 주체를 국회예산정책처로 일원화하였다. 국가재정법 제87조는 재정부담을 수반하는 정부 법률안에도 비용추계와 재원조달방안을 첨부하도록 한 국회법 제79조의 2의 취지를 계승·발전시켜 국회에 제출하는 정부의 법률안만이 아니라 대통령령, 총리령, 부령 등의 개별 법령안이 재정에 미치는 영향을 사전에 점검할 수 있도록 법령안 재정소요추계제도를 제도화하기 위하여 법 제정시 신설된 것이다. 또한 재정부담 능력을 고려한 입법을 유도하기 위하여 법령안이 재정부담을 수반하는 경우에는 입법예고 전 재정소요 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 협의하도록 하는 규정을 두게 되었다. 국가재정법 제87조는 제정된 이후, 2008년 8월 29일 정부조직법 개정에 따라 제2항의 기획예산처장관이 기획재정부장관으로 명칭의 변경이 있었고, 2010년 5월 17일 일부 개정을 통하여 기획재정부장관과 협의 후 변경되는 법령안에 대한 비용추계재작성을 규정한 제3항이 신설되었다.<sup>30)</sup>

### 3) 법안비용추계의 개념, 추계자료 및 재원조달방안의 작성

법안비용추계는 재정부담을 초래하는 법률, 대통령령, 총리령, 부령을 제·개정할 시 당해 법령안의 시행에 따른 재정소요비용을 추정함으로써, 재정부담 능력을 고려한 법령 제·개정 여부 판단에 도움을 주기 위한 것이다. 즉, 법령안 입안 시 향후 재정소요를 추계함으로써 당해 법령안의 재정적 측면에서의 타당성 여부를 검토할 수 있게 해주는 수단이다. 국가재정법 제87조 제1항과 제2항은 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 정부 법령안 제출 시 당해 법령안의 시행에 따른 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안의 작성을 의무화하고 있다. 각 중안관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반할 때에는 당해 법령안의 시행에 따른 ‘재

30) 국회예산정책처, 앞의 책, 630면.



정수입·재정지출의 증감액에 관한 추계자료'와 재원조달방안을 작성하고, 특히 재정부담을 수반하는 법률안을 국회에 제출할 때에는 당해 법률안의 시행에 따른 재정부담 추계자료와 재원조달방안을 첨부하도록 하고 있다. 추계자료는 ① 법령안명 및 관련조문, ② 재정부담 수반의 요인, 추계의 전체, 추계의 결과, 추계의 상세내역을 포함한 재정소요추계의 내역, ③ 작성자를 주요 내용으로 한다(국가재정법 시행령 제40조 제1항). 또한 추계기간은 일반적으로 당해 법령안의 시행일로부터 5년으로 하고 동 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다(국가재정법 시행령 제40조 제2항). 국가재정법과 동법 시행령에는 관련 규정이 없지만, 의원, 위원회 및 정부 법률안의 법안비용추계의 첨부를 규정한 국회법 제79조의 2와 이에 따라 추계자료 및 재원조달방안 작성에 필요한 사항을 규정한 '의안의 비용추계 등에 관한 규칙' 그리고 정부 법령안의 재정소요추계서의 작성에 필요한 사항을 규정한 '법제업무 운영규정 시행규칙'은 ① 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우 ② 비용추계의 대상이 국가안전보장이나 군사기밀에 관한 사항인 경우 ③ 의안의 내용이 선언적·권고적 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우엔 추계자료 작성의 예외를 인정하고 대신 미첨부 사유서를 제출하도록 하고 있다. 재원조달방안에는 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 차입, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터 전입 등의 방안을 구체적으로 작성하여야 한다(국가재정법 시행령 제40조 제3항). 법안 비용추계는 법령안 입안 시 향후 재정소요를 추계함으로써 당해 법령안의 재정적 측면에서의 타당성 여부를 검토할 수 있게 해주는 수단이다. 이런 점을 고려하여 각 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 법령안을 입안하는 경우, 무분별한 입법으로 인하여 국가재정이 악화되는 경우를 방지하기 위하여 당해 법령안의 시행에 따른 재정소요 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하도록 하고 있다. 또한 이러한 협의의 결과 ① 재정지출의 규모가 100분의 20 이상 변경되는 경우 ② 연간 재정지출 규모가 100억원 이상 변경되는 경우 ③ 법령안의 시행시기 또는 시행기간이 1회계연도 이상 변경되는 경우 ④ 이외에 기획재정부장관이 필

요하다고 인정하는 경우에는 변경된 법령안에 대한 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 재협의하여야 한다(국가재정법 시행령 제40조 제5항).<sup>31)</sup>

### (3) 국회의 법안비용추계제도

우리나라 국회법상의 유사조항으로 2014년 3월 국회법 개정을 통하여 ‘의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출’이라는 제하에 ‘예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우’ 그 조치의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용을 추계하여 제출하도록 하는 규정이 마련된 바 있다.

**국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)** ① 의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다. <개정 2014.3.18.>

② 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다. <신설 2014.3.18.>

③ 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다. <개정 2014.3.18.>

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. <개정 2014.3.18.>

#### 1) 입법배경 및 주요 경과

법안비용추계제도는 법안에 수반되는 비용을 사전적으로 검토함으로써 법안이 실제 시행되는 경우 예상되는 재정적인 문제를 사전에 점검하기 위한 수단으로 도입되었다. 즉 법안이 가결되는 경우 시행에 소요되는 재원의 가용성 및 조달방법, 재정부담 주체들에게 미치는 영향 등 재정 전반에 걸쳐 문제를 사전에 점검하여 장기적으로 국가재정의 안정적인 관리를 지원하기 위하여 도입된 제도이다. 국회예산정책처법에서 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계 업무를 국회예산정책처의

31) 국회예산정책처, 앞의 책 632면.

직무에 포함시키고 있으며, 최근 국회법 개정으로 의원발의 법안의 비용추계서 작성 주체가 국회예산정책처로 일원화되었다. 국회의 법안비용추계는 2003년 국회법 개정으로 국회예산정책처를 신설(제22조의 2)하고, 국회예산정책처법 제정으로 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안 등의 의안에 대한 소요비용의 추계 업무를 국회예산정책처의 직무에 포함시키면서 본격적으로 시행되었다. 2005년 국회법 제79조2를 신설하여, 의원이 발의하고 예산을 수반하는 의안에 대해서만 예산명세서를 첨부하도록 한 비용추계제도를 예산뿐만 아니라 기금상의 조치를 수반하는 모든 의안에 대하여 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 제출하도록 하였다. 또한, 2006년 의안의 비용추계 등에 관한 규칙(국회규칙)과 의안의 비용추계 등에 관한 규정(국회규정)이 제정되어, 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관한 규정이 마련되었다. 이러한 관련 법규정의 제·개정에 따라 비용추계제도가 더욱 활성화되고, 국회의 재정수반 의안에 대한 재정적 타당성 심사 또한 강화되었다.

## 2) 법안비용추계 현황

1973년 국회법 개정으로 법적 근거가 마련되었음에도 불구하고 제13대 국회에서 제16대 국회까지 실제 예산명세서 첨부 실적은 총 의원발의 법안 수 대비 3.8%(121건/3,171건)에 불과할 정도로 미미하였다. 또한, 재정소요 추계제도의 근거가 1999년에 마련된 정부제출법안에 대한 추계서의 첨부 실적은 전무하였다. 비용추계제도가 활성화된 것은 2004년 개원한 제17대 국회부터이다. 2005년 7월 국회법을 개정으로 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안에 대하여 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 제출하게 되었다. 이보다 앞서 국회예산정책처는 2004년부터 비용추계 업무를 시작하였고, 정부의 경우에도 2006년 국가재정법의 제정으로 비용추계 작성 및 제출 절차를 구체화하여 2007년부터 정부입법안에 적용하였다. 그 결과 17대 국회의 법안 중 비용추계서가 첨부된 비율은 21.7%(1,628건/7,489건)이고, 제18대 국회의 비용추계서 첨부비율은 31.8%(4,428건/13,913건)로 제17대 국회보다 높은 첨부율을 보이고 있다. 한편, 지방자치단체의 경우,

2011년 7월 지방자치법을 개정하여 지방자치단체의 장으로 하여금 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우 비용추계서를 의안에 첨부하도록 규정하고 있다.

<표 6> 역대 제안 법안의 비용추계서 첨부 현황<sup>32)</sup>

(단위: 건)

	의원발의			위원회발의			정부발의			합 계		
	발의 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제안안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제출 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제출 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)
제13대	462	20	4.3	108	0	0	368	0	0	938	20	2.21
제14대	252	12	4.8	69	0	0	581	0	0	902	12	1.3
제15대	806	13	1.6	338	0	0	807	0	0	1,951	13	1.3
제16대	1,651	76	4.6	261	0	0	595	0	0	2,507	76	3.0
제17대	5,728	1,367	23.9	659	17	2.6	1,102	243	22.1	7,498	1,628	21.7
제18대	11,191	3,897	34.8	1,029	9	0.9	1,693	522	30.8	13,913	4,428	31.8
제19대	7,650	2,260	29.5	343	-	-	540	166	30.7	8,533	2,426	28.4

## V. 결 론

우리나라도 재정적자가 심각한 상태에 이르고 있다. 그럼에도 이에 대한 뚜렷한 대책은 마련되고 있지 않다. 차제에 미국의 재정법제의 검토를 통하여 재정지출을 통제하는 다양한 방법을 우리도 도입하는 것을 고민할 필요가 있다. 물론 달러화가 기축통화인 미국과 우리나라의 입장을 동일하지 않다. 미국경제 혹은 세계경제에 영향을 많이 받을 수밖에 없는 구조적 상황에 놓여 있는 우리로서는 헌법개정논의를 통해 윤곽규정의 의미를 가진 재정헌법규정을 보다 상세화 하고 이에 더하여 국회가 자발적으로 재정지출에 대한 다양한 통제방법을 보유하고 국가채무감축을 결의할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 여·야간의 정치적인 합의에 의해 재정지출을 통제하고 국가채무감축의 문제를 다룰 수 있도록 법제화할 필요가 있다. 미국의 경우처럼 국민복지를 위하여 반드시 필요한 영역에 대한 재정지출은 정치적 합의의 대상에서 가급적 제외시켜 우리 헌법이 추구하는 복지국가이념을 잘 구현할 수 있도록 법제를 정비하였으면 한다.

32) 국회예산정책처, 앞의 책, 636면.

## 제 2 주제

# 재정헌법과 의회

김 선 화

(국회입법조사처 입법조사연구관 / 명지대학교 겸임교수)

## 1. 서

최근의 개헌논의들을 보면, 재정의 장을 신설하고 재정헌법규정을 신설하는 논의가 있어왔다.<sup>1)</sup> 경제질서에 대해서 따로 장을 두어서 그 중요성을 강조하면서도 재정의 문제는 국가의 근간이자 민주주의의 중요한 내용이 될 수 있음에도 산발적으로만 정해져 있는 문제, 고전적인 민주주의라고도 할 재정민주주의에 대한 확고한 원칙이 제대로 확립되지 않은 문제를 함결로 이해한 것이 아닌가 생각된다.

아쉽게 생각하는 것은 헌법규정이 원래 개방적이므로 헌정현실에서 그야말로 관행을 제대로 세웠으면 헌법논의로까지 변질 것인가 싶기도 하지만, 재정문제도 역시나 전체 권력구조의 현실에서 벗어난 일이 될 수 없기 때문에 규범의 문제가 되는 것이며 헌법의 틀을 보다 촘촘히 재정비할 필요가 제기된다는 점이다.

여기서는 재정에 관한 의회의 역할과 기능 즉 재정민주주의가 우리나라에서 제대로 구현되어 온 것인지, 실제로 어떻게 운영되었는지, 문제가 있다면 규범적인 해결방식은 무엇이 될 수 있는지, 재정민주주의의 확립과 보다 더 실질적인 구현방식은 무엇일지를 의회를 중심에 두고 모색하고자 하며, 이를 보완하는 방식으로 국민참여방식도 살펴볼 것이다.

## 2. 재정헌법규정과 재정권한현실의 문제점

### 1) 현행 헌법상 재정규정

우리 헌법은 1년예산주의, 예산비법률주의를 택하고, 정부가 예산을 편성하여 이를 국회에 제출하면 국회가 예산의 심의 확정을 하도록 정하고 있다.

1) 국회사무처, 『국회의장직속 헌법연구자문위원회 결과보고서』, 2009. 참조.



또한 준예산, 추가경정예산, 예비비 등에 관하여 정하며, 결산에 관한 권한과 절차규정도 있으며, 국채모집, 조세법정주의, 재정부담이 되는 조약에 대한 국회동의권 등 예산과정과 재정운용에 관한 규정도 두고 있다. 따로 재정민주주의라고 명시하고 있지는 않지만 국민의 대표기관인 국회가 국가재정에 대해서 일정한 결정권을 가지거나 동의권, 승인권을 가지는 것으로 재정민주주의를 실현하는 태도를 취하는 것으로 보인다.

차례대로 살펴보면, 예산안 등 재정에 관한 규정은 다음과 같다.

정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다고 하며, 정부가 예산편성권을 가지도록 하고 국회가 국가의 예산안을 심의·확정한다(헌법 제54조).

새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설 유지·운영, 2. 법률상 지출의무의 이행, 3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행하도록 정하고 있다(헌법 제54조제3항).

한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부가 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다(제55조제1항). 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기 국회의 승인을 얻어야 한다(제55조제2항).

정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있으면 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다(제56조).

그리고 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다(제57조).

국채 모집 등 의결권에 관해서는, 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다(제58조).

조세에 대해서는 조세법률주의를 택하여 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다(제59조).

또한 국회는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다(제60조).

뿐만 아니라 국정감사와 조사권도 국가의 재정에 관한 내용에 대한 국회의 감시권한이 되며(제61조제1항), 감사원이 국가의 세입·세출 결산을 하고 국가 및 법률이 정한 단체의 회계검사를 하며, 그 결과를 대통령과 차년도 국회에 보고하도록 하여 결산에 관해서도 권한을 가지는 것으로 하고 있다(제97조 내지 99조).

우리 헌법에서 비록 재정의 장을 따로 두는 체계는 아니지만, 재정규정은 마련되어 있다. 따로 장을 만들고 재정원칙을 명시한 것은 아니더라도 산발적이거나 규정으로만 보면 행정부와 의회가 적절하게 권한이 배분된 것처럼 보인다.

그러나 헌정실제로는 국회가 제대로 재정에 대한 권한을 행사하고 있는 것으로 보이지는 않는다. 실효성 있는 심사나 결산검토를 충실히 하고 있는지에 대해서도 의문이 있다. 이에 더하여 매년 되풀이 되는 쪽지예산, 선거철마다 문제가 되는 예산폭탄공약 등은 국회가 재정권한을 과연 제대로 행사할 수 있는 능력과 의지는 있는 것인가 하는 불신을 받기에 충분하다고 해도 할 말이 없게 되어 있다.

이런 문제들이 헌법규정에서 비롯되는 문제인가. 충실하게 재정원칙을 천명하지 않은 헌법규정도 중요한 문제가 될 수 있다. 그렇지만 헌법은 개방적으로 규정되고 그것을 구체화하는 개별 법률들, 헌법기관의 헌법적인 관행과 의지가 작용하여 규범현실을 이루어 헌정이 완성되는 것이기 때문에, 규범의 문제에만 국한된 문제라기 보다는 재정권한의 행사를 둘러싼 권력환경, 권력담당자의 의지, 개별적인 규정들이 모두 작용하는 문제라고 볼 수 있다.

재정에 관련한 규범들은 정치구조, 정치체제의 범위 안에서 규정되게 된다. 대통령제를 택하여 행정권과 입법권이 서로 견제하고 균형을 이루지만 책임은 서로 지지 않는 정치구조 위에 현대적인 정당국가적인 현상, 기속력이 강한 정당이라는 특징이 있는 우리나라 구조에서 재정에 관한 규정들은 얼마나 민주적으로 구현되어 있는지 볼 필요가 있다.

이하에서는 재정민주주의의 구체적 원칙을 중심으로 문제점을 살펴보고자 한다.

## 2) 재정민주주의 원칙과 문제점

재정민주주의의 원칙으로 의회가 반드시 확보해야 하는 원칙으로는 조세법률주의, 지출법률주의, 통합예산주의, 독립감사의 의회보고가 있다.<sup>2)</sup>

이 중 조세법률주의는 우리 헌법 제59조에서 규정하고 있고, 지출법률주의와 통합예산주의는 헌법에 명시되어 있지 않으며, 행정부와 독립된 의회의 감사는 보장되어 있지 않고 행정부에 속하는 감사원이 의회에 감사결과를 보고하도록 규정되어 있다. 그러므로, 전반적으로 의회가 확보해야 하는 것으로 지적되는 원칙 중에서 조세법률주의 외에는 명시적으로 선언되지도 못한 상태라고 볼 수 있다.

우선 통합예산주의에 대해서 살펴본다. 통합예산 또는 통합재정은 정부의 모든 사업과 활동들을 망라하는 계획이 의회의 승인을 받는 체제를 말한다. 국회에 제출되는 예산서에는 정부의 모든 사업과 활동이 망라되어야 국회의 예산안 심의와 승인이 제대로 의미가 있게 되는 것이다. 그런데 우리 헌법에서는 정부의 모든 수입과 지출이 예산안에 포함되어야 한다는 명문규정이 없고, 대신 국가재정법 예산총계주의규정에서 한 회계연도의 수입을 세입으로 하고 모든 지출을 세출로 한다고 하면서, 세입과 세출은 모두 예산에 계상하여야 한다(제17조)고 하여 통합예산원칙을 정하고 있다.

그러면, 우리나라의 현행 세입세출 예산이 정부의 모든 사업과 활동들을 망라하고 있지 못하다. 즉, 현금지출입이 수반되지 않는 정부의 사업과 활동은 포괄하지 못하고 있다. 다만 물품과 국유재산의 운용, 보증채무 부담행위가 세입세출에는 포함되지 않지만 국회가 승인한 법률 또는 국회의 동의에 따라 운용되도록 규정하고 있다(제53조).

기금의 경우에는 특정한 목적사업에의 지출과 연계된 특정한 자금을 자율적으로 유연하게 집행할 필요가 있을 때 대개 예산과는 별도로 운용되는 세출형식이다. 이 기금은 특정한 행위의 유도나 금지 또는 이해관계의 조정 등

2) 최광, 헌법의 재정관련 조항의 문제점과 개정방향, 재정학연구 제2권제1호, 2009.2., p.186.

특정한 정책기능을 가지거나 또는 특정한 목적사업의 계속적이고 안정적인 집행을 위한 고정재원을 사전에 확보하게 하고 자율적이고 신속한 집행을 뒷받침해주는 정책수단이라고 할 수 있다. 그러나 이 기금이 예산외에서 칸막이식으로 운용되어 국회의 예산결정권의 핵심이며 예산결정의 투명성과 공개성을 보장하는 예산통일성 원칙에서 어긋난다는 점에서 문제가 된다. 특히나 그 자산규모가 큰 경우에는 근본적으로 법치국가원리에 위배된다는 지적도 받는다.<sup>3)</sup> 참고로 2016년 9월 정부가 국회에 제출한 ‘2017년도 기금운용 계획안’을 보면 전체 운용규모는 이하와 같다.

(억원, %)

구 분	2016년 계획		2017년 계획안		증 감		
		구성비		구성비		증감률	
<b>운용규모</b>	<b>6,200,110</b>	<b>100.0</b>	<b>6,146,723</b>	<b>100.0</b>	<b>△53,387</b>	<b>△0.9</b>	
수입	○ 자체수입	1,518,930	24.5	1,569,350	25.5	50,419	3.3
	○ 정부내부수입	1,707,549	27.5	1,676,358	27.3	△31,191	△1.8
	○ 차입금	1,313,777	21.2	1,271,455	20.7	△42,321	△3.2
	○ 여유자금회수 등	1,659,853	26.8	1,629,560	26.5	△30,293	△1.8
지출	○ 사업비	1,117,378	18.0	1,161,325	18.9	43,947	3.9
	▪ 사회보험성	560,834	9.0	600,335	9.8	39,501	7.0
	▪ 사업성	446,764	7.2	474,380	7.7	27,616	6.2
	▪ 금융성·계정성	109,779	1.8	86,609	1.4	△23,170	△21.1
	○ 기금운영비	22,645	0.4	23,387	0.4	742	3.3
	○ 정부내부지출	1,833,133	29.6	1,716,894	27.9	△116,240	△6.3
	○ 차입금원리금상환	1,191,170	19.2	1,210,702	19.7	19,531	1.6
	○ 여유자금운용	2,035,783	32.8	2,034,416	33.1	△1,367	△0.1

이렇게 막대한 재정에 대해서 헌법에 규정을 두지 아니하고 국가재정법에서나 다루게 하는 것은 국회의 통제에서 벗어나게 할 우려가 있기 때문에 헌법개정시에 명문화할 필요가 있다. 2009년 국회에서 국회의장직속 헌법연구자문위원회도 이와 같이 개헌방향을 제시한 바가 있다.<sup>4)</sup>

3) 최광, 위의 논문, p.191.

4) 이에 대해서 정부가 얼마든지 기금외에도 자의적 재량적으로 새로운 형태의 재정자금을 조성할 수 있기 때문에 기금에 대해서만 근거규정을 만들기 보다는 “국가가 국권에 기초하여 형성하는 일체의 자금 또는 자원이 예산 또는 재정에 포함되어야 한다”는 형태로 명시하는 것이 바람직하다는 지적

세출법률주의는 세출예산 각항에 대하여 용도, 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률로 정하는 것이다. 이것은 예산법률주의라고도 한다. 미국의 경우에 헌법 제1조제9항에서 법률로 규정된 지출승인에 의하지 아니하고는 재무부로부터 어떠한 금전도 지출되지 않는다고 정하고 있다.

국회의 국가재정통제기능이 제대로 작용하지 못하는 가장 큰 이유로 예산비법률주의가 지목되고 있다. 현행 헌법체계에서는 행정부가 예산편성권을 독점하고 입법부는 새로운 항목을 설치하거나 증액도 할 수 없으며, 사후적인 법규범통제도 이루어지기 어렵다. 국회의 고전적인 기능과 존재의의가 바로 국민으로부터 나오는 세금을 어떻게 국가가 운용하는가 하는 것을 결정하는 기능이라는 점에서 지금의 예산비법률주의는 지출법률주의 또는 예산법률주의로 개정될 필요가 있다. 헌법개정 논의에서도 예산법률주의로의 변경이 계속 요구되고 있다. 예산법률주의로 세출이 정해진다면 예산집행에 따른 책임도 크게 강화될 것으로 기대할 수 있다.

조세법률주의는 지금도 헌법에 규정된 바이지만, 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다고 하는데 조세법률주의의 법정대상인 과세표준과 세율로 되어야 할 필요가 있다는 지적이 있다.<sup>5)</sup> 또한 너무 위임입법이 많다는 점을 지적할 수 있다.

그 외에도 국회는 정보와 자료의 입수에 어려움을 겪는 경우가 많고 자료의 신빙성에 대해서도 신뢰를 못하는 지경이다. 그 때문에 행정부와 정보불균형을 겪는다. 이것은 헌법이 예정하는 견제와 균형과는 다른 모습이라 할 수 있다. 서로 견제와 균형을 갖출 수 있으려면, 또한 국민의 대의기관임을 생각한다면 국회가 국가재정에 관한 정보와 자료를 충실하게 볼 수 있어야 하는데, 그러한 기초적인 전제조건에서도 이미 어려움을 겪는다.

더구나 예산이나 재정의 문제가 규모가 커지고 복잡하며 범위가 커지면서 전문성이 없으면 검토자체가 힘들 수도 있다. 그러나 국회의원의 전문성은 행정부의 행정관료에 대적할 수 있는 정도의 전문성이 필수적인 것은 아니다. 민주주의 원리는 국민의 대표가 국가의 재정에 대해서 결정하라는 것이

도 있다(옥동석, 「헌법재정조항의 개정방향:헌법연구자문위원회안을 중심으로」, 『제도와 경제』, 2010.8., P.63).

5) 최광, 위의 논문, p.199.

지, 전문가가 하는 일은 아니다. 그러므로 국회의원의 전문성을 보좌하는 기능을 강화하는 일도 필수적이라고 하겠다.

### 3) 국회 예산과정의 문제점

국회의 예산심사는 기본적인 절차를 국회법에서 정하고는 있지만<sup>6)</sup> 심사방식과 심사원칙 등에 대해서 법률에서 정하고 있지 않다.

국회가 예산심사를 하는 단계는 상임위원회의 예비심사를 거쳐 예산결산특별위원회(이하 예결특위)의 종합심사로 이루어지게 된다.<sup>7)</sup> 상임위원회의 예비심사절차는 심사의 분야별 전문성을 제고하고 여론 수렴 폭을 확대하여 민주적인 의사결정을 하게 하기 위함이다. 각 부처의 예산안은 상임위원회 예비심사 단계에서 검토된 이후 예결특위의 부별 심사단계에서 다시 검토된다. 그런데 이 2단계 예산심의구조는 상임위원회와 예결특위의 심사과정이 비슷하여 중복심사가 되는 점이 있고, 상임위원회의 예비심사권의 성격을 불분명하게 하고 양 위원회간의 책임소재를 불명확하게 하며 기능의 분화와 전문화가 이루어지지 못하여 예산안에 대한 심사가 제대로 이루어지고 있지 못하다는 지적을 받고 있다. 또한 예결특위는 국가재정 전반에 대해 거시적으로 조정과 분배를 하는 역할을 해야 하는데 각 상임위원회의 이해관계에 바탕을 둔 예산계수조정 역할에 머무르고 있다는 문제도 지적되고 있다.<sup>8)</sup>

기 간	사 항	비 고
9월3일까지(2017년도 예산안부터) ※2016년도 예산안: 9월 13일까지 ※2015년도 예산안: 9월 23일까지	• 예산안 국회제출	• 회계연도 개시 120일 전까지(2017년도 예산안부터) ※ 2016년도 예산안: 회계연도 개시 110일 전까지 ※2015년도 예산안: 회계연도 개시 100일 전까지
9월 ~ 10월 초	• 소관 상임위원회 회부 및 정부의 시정연설	

6) 국회법 제84조 내지 제84조의4 참조.

7) 국회법 제84조.

8) 박기영, 『재정민주주의와 한국재정』, 대자커뮤니케이션, 2012, p.524.



기 간	사 항	비 고
9월 ~ 10월	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산안에 대한 상임위원회 예비심사</li> <li>예산안편성지침 국회 예산결산특별위원회 보고(기획재정부 장관 → 예산결산특별위원장)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위심사, 위원회 의결 순으로 진행</li> </ul>
10월 중	<ul style="list-style-type: none"> <li>소관 상임위원회의 예비심사 보고서 제출</li> </ul>	
10월 ~ 11월 30일까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산결산특별위원회 종합심사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산안의 예산결산특별위원회 회부</li> <li>- 예산안에 대한 예산결산특별위원회 종합심사</li> </ul> </li> <li>※ 소관 상임위원회 동의                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 삭감 세출예산 각 항 증액</li> <li>- 새 비목 설치</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소관 상임위원회의 예비심사보고서 첨부</li> <li>제안설명, 검토보고, 종합정책질의, 부별심사(분과위 심사), 소위심사, 찬반토론, 위원회 의결 순으로 진행</li> <li>※ 11월 30일까지 심사를 마치지 아니한 경우 그 다음날(12월 1일) 본회의 부의 간주(의장이 각 교섭단체대표의원과 합의한 경우 예외)</li> </ul>
12월 2일까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>본회의 심의·확정 및 이송                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산안 증액 동의 요구</li> <li>- 예산안 본회의 심의·확정</li> <li>- 예산 이송</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회계연도 개시 30일 전까지(헌법 제54조제2항)</li> </ul>

현재의 예결특위는 계수조정과정에서 세항-계계항-목에 이르는 예산조정권을 부여하여 미시적 예산검토까지 수행하는데, 이 때문에 선심성 예산이나 지역구 민원사업 해결에 예산조정권을 남용한다는 비판도 받는다.

이를 개선하기 위하여 예산안 조정권 즉 계수조정권을 예산과목 기준으로 상임위원회와 예결특위로 분할하고 배분하자는 개선안도 제시되었다.<sup>9)</sup>

결산이 제대로 되고 있지 않은 점도 문제로 지적된다.

무엇보다도 예결특위가 9월 초에 구성되어도 대정부질문, 국정감사 등 절차를 거친 다음에 실질적인 예산심사가 시작된다는 점도 제대로 심사가 되기 어렵게 하는 점이다. 예결특위의 위원 임기도 1년에 지나지 않는다. 예결

9) 광채기, 예·결산을 둘러싼 정부-국회간 권한의 합리적 조정, 2004, pp.113~115.

특위는 앞으로 상임위원회로 변경하여 위원들의 전문성과 계속성이 보장될 필요가 있다.

#### 4) 결산의 문제

결산은 한 회계연도에서 국가의 세입과 세출예산의 집행실적을 비판적으로 검토하여 나타내는 확정적 계수로 표시하는 것이다.<sup>10)</sup> 국회에서 결산은 입법부가 심의하여 확정된 예산을 행정부가 제대로 집행하고 낭비하거나 부당하게 집행한 것은 없는지 확인하여 회계책임을 확립하게 하는 일이자, 국민에게 예산집행과 재정운영결과를 공개하는 일이 된다.

결산은 부처의 결산보고와 기획재정부장관의 총세입부·총세출부 마감, 기획재정부의 결산작성, 감사원의 결산확인, 행정부의 결산제출, 국회의 결산심사 및 의결의 과정을 거치게 된다.

기 간	사 항	비 고
전년도 11월 말까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>결산의 작성</li> <li>기획재정부장관은 결산작성지침을 각 중앙관서의 장에게 통보</li> </ul>	
1월 15일까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 일선관서 출납 정리</li> </ul>	
2월 10일	<ul style="list-style-type: none"> <li>기획재정부 총세입부·총세출부 마감</li> </ul>	
2월 말까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>각 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 일반회계·특별회계 및 기금을 통합한 중앙관서 결산보고서를 기획재정부장관에게 제출</li> </ul>	
3월~4월 초	<ul style="list-style-type: none"> <li>기획재정부장관은 각 중앙관서에서 제출한 중앙관서결산보고서를 토대로 정부 전체의 국가결산보고서를 작성하여 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 받음.</li> </ul>	
4월 10일까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>결산검사 확인</li> <li>기획재정부장관은 국가결산보고서를 감사원에 제출</li> </ul>	
5월 20일까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>감사원은 국가결산보고서를 검사하고 그 검사보고서를 기획재정부장관에게 송부</li> </ul>	
5월 31일까지	<ul style="list-style-type: none"> <li>결산의 국회 제출</li> <li>정부는 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 국회에 제출</li> <li>감사원의 결산검사결과 보고(헌법 제99조)</li> </ul>	

10) 박기영, 위의 책, p.622.

기 간	사 항	비 고
6월~8월 중순 8월 중순~8월 말	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회 심의</li> <li>- 상임위원회 회부 및 예비심사</li> <li>- 예산결산특별위원회 회부 및 종합심사</li> <li>- 본회의 심의·의결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정기회 개회 전(8.31.)까지(국회법 제128조의2)</li> </ul>
이송 후 지체 없이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시정요구사항의 처리</li> <li>- 정부에 시정요구사항 이송</li> <li>- 시정요구사항 처리 및 그 결과 보고</li> </ul>	

국회의 결산기능, 회계검사기능과 관련해서는 회계검사원이 필요하므로 감사원의 회계검사기능을 이관하자는 논의가 있어왔다. 개헌논의에서도 감사원의 회계검사기능을 이관하는 방안<sup>11)</sup>, 감사원을 (대통령으로부터도) 독립기관을 하자는 방안<sup>12)</sup>, 감사원을 그대로 두고 의회고유의 회계검사원을 설치하자는 방안 등이 제시되었다.

현재의 감사원이 그동안 대통령으로부터 직무상 독립이 실질적으로 되지 않았다는 점을 비판받고 있으므로, 감사원이 어떤 기관의 소속이 되건 또는 독립기관이 되건 무엇보다도 독립성이 확보되는 방식으로 하면서 국회가 회계검사기능을 제대로 보좌받을 수 있는 방향으로 개선이 되어야 할 것이다.

### 3. 재정민주주의의 회복을 위한 방안

#### 1) 권력구조(정부형태) 개정논의

개헌에 관한 논의가 지속적으로 제기되고 있는데 공통적으로 권력분립을 근간으로 하는 대통령제가 사실상 권력분립의 장점을 누리지 못하고 행정부에 권력이 집중되는 문제와 사실상의 무책임성을 개선하고자 하는 데에 목적을 두고 있다.<sup>13)</sup> 정당국가제 요소까지 더해져서 국회는 사실상 야당이 권력분립을 실현하는 상황이고 여당은 정부를 감싸고 도는 일을 아예 노골적으로 하는 상황이다. 때문에 의원내각제나 그 중간형태로서 이원정부제가 제

11) 국회사무처, 국회의장직속 헌법연구자문위원회 결과보고서, 2009. 참조.

12) 국회사무처, 국회의장직속 헌법개정자문위원회 결과보고서, 2014. 참조.

13) 김대중-김종필 내각제개헌 합의서부터 노무현 대통령이 제안한 원포인트 개헌, 2006년 한국헌법학회의 개헌논문들, 18대 국회에서의 국회의장직속 헌법연구자문위원회의 연구결과, 19대 국회에서 국회의장직속 헌법개정자문위원회의 연구결과 모두 권력구조의 문제를 집중적으로 다루고 있다.

시되기도 한다. 대통령제를 할 경우에 지금과 같이 의원내각제 요소를 섞은 어정쩡한 권력구조 대신 각 헌법기관이 실효성있는 견제와 균형이 가능하도록 하는 엄격한 권력분립원리에 의한 정부형태를 제안하고 있다.

어떠한 권력구조를 택하더라도 재정문제에서 국회의 역할이 실질화되어야 한다는 점은 다르지 않다. 구체적인 헌법규정의 내용은 다양하게 제시될 수 있겠지만, 국회의 재정권한을 강화하여 재정민주주의를 제대로 확립하는 방향으로 논의가 될 것이다. 의원내각제나 이원정부제에서는 행정부가 그 존립을 의회에 두고 있으므로 딱히 대립구도로 볼 것은 아니다. 대통령제를 강화한다고 해도 제대로 정보가 교환되고 재정정보가 공개되고 통제가 가능해진다면 오히려 협조적인 영역도 커질 것이라고 기대할 수 있다. 재정통제는 통제자체가 목적이 아니라 국가운영의 투명도와 신뢰도를 높일 것이기 때문이다.

## 2) 예산법률주의의 도입

앞에서 언급하였지만, 예산법률주의로의 전환이 필요하다는 점을 다시 지적해야겠다. 예산안의 편성과 심의가 연계가 부족한 점, 행정부와 국회 간에 긴밀하게 정보협조가 되어야 함에도 불구하고 국가재정운용계획이나 예산안 편성지침을 보고하는 데에 그치는 상황은 예산심사를 제대로 하기 어렵게 한다. 또한 방대한 내용의 예산안을 단기간에 검토하고 분석하는 것도 어려운 것이어서 피상적으로 심의하기 쉬운데 중요한 정보에 대한 논의가 부족한 상태로 국가운영이 결정되는 것은 재정민주주의의 공동화를 가져오는 것이기도 하며 국가적으로도 불행한 일이라 할 수 있다.

예산편성을 행정부가 독점하는 것은 예산편성 책임을 명확하게 행정부가 지게 된다는 점이 있고 효율성과 전문성이라는 장점을 가지지만, 반면에 예산편성과정의 비밀주의, 예산낭비가가능성, 합리성, 균형성 측면에서 문제가 발생하기 쉽다. 또한 예산편성과정의 투명성과 공정성이 저해되거나 사회적 형평성이나 정치적 합리성도 등한시 될 수 있다.<sup>14)</sup>

예산편성에도 국가재정의 공평하고 투명한 관리, 자원배분의 국민의사반영, 사회정의의 실현이 가능하도록 국회의 참여가 필요하다는 점에 대해서도 고

14) 박기영, 위의 책, P.283.

려해 볼 수 있다. 헌법 제54조의 예산편성권이 예산편성의무라고 해석하는 견해도 있다. 예산편성과정의 투명성과 합리성을 제고하기 위한 방안으로 편성절차에서의 통제에 대해서도 생각할 때이다.<sup>15)</sup>

### 3) 국가채무 규정 및 균형재정원칙

21세기 들어 유럽의 헌법개정은 주로 균형재정원칙에 관한 내용이 많았다. 우리나라도 사정은 다르지 않아서 국가채무는 날로 늘어가는 추세이다. 며칠 전 뉴스는 우리나라의 2017년 총예산이 400조이고 국가채무는 682조가 넘는 것으로 보도하였다. 그러므로 공공부문의 범위, 재정적자, 국가채무의 내용과 범위에 대해서 객관적 통계를 마련하고 총량적 재정규율은 헌법조항으로 포함되는 것이 바람직하다는 지적<sup>16)</sup>은 타당하다. 행정이든 입법이든 국가의 부채문제에 대해서 무책임하게 방조하는 일을 하지 못하도록 헌법에서 울타리를 칠 필요가 있다.

### 4) 국회의 재정관련 역량강화문제

국회가 제대로 재정에 관하여 감독하고 통제하고 예산심사를 할 수 있으면 위에서 이미 언급한 바와 같이 예산결산특별위원회는 상임위원회로 하고, 예산결산의 절차에 대해서 현재의 국회법에서 정한 정도가 아니라 좀 더 상세하게 원칙을 정해서 정할 필요가 있다. 각 상임위원회가 소관예산을 예비심사하는 것과 구별하여 고시적인 분석을 중점으로 해서 예결특위가 예산심사를 할 수 있도록 하는 절차강화 등이 필요하다. 또한 국가재정법이 예산안의 편성방식을 단기적인 관점보다는 장기적인 관점으로 계획하고 편성하게 하는 것이기 때문에 국회의 예결특위의 심의도 이런 심사를 중점적으로 하도록 틀을 짜야 할 것이다. 중장기 과제의 심사를 위해서는 더욱더 회계검사 기능을 국회에 강화해야 한다. 그것이 감사원의 회계검사기능 이관이 되건, 또는 국회의 독자적인 회계검사기관이 되건 필수불가결한 일이 될 것이다.

15) 김순양, 예산편성단계에서의 국회의 역할, 국회예산결산 특별위원회, 2011.

16) 최광, 위의 논문, P.216.

현재 예산정책처가 국회의 재정관련 기능을 보좌하고 있지만 각 상임위원회의 전문위원, 조사관의 인력이나 전문성도 보다 강화되어야 한다.

#### 4. 재정민주주의의 보완: 국민이 참여하는 재정통제

재정민주주의의 관점에서는 예산안의 편성과 심의에서 국민의 참여나 참관이 가능하게 하는 일을 제도적으로 마련할 필요도 검토해 볼 수 있다고 생각된다.

##### 1) 주민참여예산제도

재정부문에서 대의제의 한계를 극복하고 지역주민이 직접참여하여 스스로 예산을 결정하는 제도가 이미 우리나라에서도 시행된 바가 있다.

2003년도 광주광역시 북구에서는 예산감시네트워크에서 도입을 건의하여 2004년 3월에 최초로 주민참여예산제도 운영조례를 제정하여 제도적 기반을 마련하였으며, 행정자치부가 이와 별도로 2003년에 ‘2004년도 지방자치단체 예산편성지침’을 통해서 예산편성 전에 지역주민들이 예산안 편성과정에 참여하는 제도를 도입하도록 권고하였다. 2005년 8월에 전면개정된 지방재정법에서 주민참여예산제도 시행에 관한 법적 근거가 마련되었고 2011년에는 지방재정법이 개정되면서 주민참여예산제도의 시행이 의무화(제39조)되었다.

현재 각 지방자치단체가 이러한 주민참여예산제도를 시행하고 있으며 상당히 정착되어가는 것으로 볼 수 있다.

이러한 지방단위의 주민참여예산제도가 중앙단위에서도 이루어질 수 있도록 관련하나 여건과 보완사항을 검토할 필요가 있다.

##### 2) 일본의 예산공개심사제도 사례

일본에서는 2009년도에 내각이 정부예산안은 편성하면서 일부 예산안 항목에 대한 심의에 국회의원과 민간인을 참여시키고 이를 일반인에게 공개한 일이 있었다. 당시 집권당인 민주당 국회의원들과 민간 전문가들이 일반인들의 참관이 가능하도록 체육관에서 항목별 심의를 진행하고 이를 인터넷으로 생중계하였다.



하토야마 유키오 정부의 역점 조직의 하나로 총리실 산하에 행정쇄신회의<sup>17)</sup>가 조직되어 2009년 10월 23일에 예산편성 등의 개혁방안을 마련하였다. 그리고 2010년 예산부터 구체화된 개혁방안대로 예산편성을 하기로 하였다. 2009년 11월 실시된 일본의 예산공개심사는 이 개혁방안 중에서 투명화 정책의 일환으로 볼 수 있다.

하토야마 유키오 정부는 예산관련 4대 개혁방향으로 ① 복수년도 예산제도 도입, ② 예산편성 및 집행 프로세스의 근원적 투명화 및 가시화, ③ 연말 재정낭비의 배제, ④ 정책달성목표 명시제도의 도입으로 국민에 대한 성과를 중시하는 것을 정하였다.

복수년도 예산제도 도입에서는 예산편성과정에서 예산편성의 기본방침을 꾀하여 이를 기반으로 3당 연립정권 합의서를 포함한 매니페스토 추진계획상의 주요사항, 기타 주요사항에 관하여 예산편성에 관한 각료위원회에서 논의하고 그 추진방향을 정하도록 하였다. 그리고 예산편성에 관한 논의에서 재정사정에 관한 정보를 각료간에 공유하도록 하였다.

예산편성 및 집행 프로세스의 근원적 투명화 및 가시화를 위하여, 각 행정부처는 홈페이지에 소관예산의 개산요구서(概算要求書) 및 정책평가조서를 공개하고, 개산요구의 개요를 각각 게시하도록 하며, 재무성 홈페이지에서는 각 행정부처의 도움을 얻어 각 행정부처의 개산요구서 및 정책평가서를 열람할 수 있도록 하였다.

연말예산 낭비를 배제하기 위하여 예산단년도 원칙의 폐해로 예산집행현장에서 예산을 연말에 무리하게 헛되게 낭비한다는 지적에 따라 재정규범을 유지하면서 동시에 낭비 등의 헛된 사용을 배제하기 위하여 다음 연도로의 이월제도 등을 활용하도록 하였다.

또한 영국의 공적서비스 합의제도를 참고로 해서 정책달성목표명시제도를 도입하였다. 어떠한 정책을 추진하는가가 아니라, 당해 정책이 국민에게 무엇을 가져다 주는지 구체적인 성과를 중시한 목표를 세우고 달성도는 확실하게 객관적으로 검증하게 하였다. 이에 따라 국민에 대한 설명책임을 분명

17) 행정쇄신위원회는 일본의 관료집단의 문제점을 개혁하는 정책을 표방한 민주당이 우선 정책과 예산결정 시스템을 관료주도에서 정치주도로 변경하기 위하여, 국가전략국, 각료위원회와 함께 9월 18일 신설한 기관이었다.

히 함과 동시에 보다 적은 예산으로 보다 높은 목표를 달성하기 위하여 노력하게 되었다.

이러한 노력과 함께, 예산공개심사제도를 실시하게 되었다. 2009년 10월 12일 니혼게이지신문에 따르면, 간 나오토 부총리 겸 국가전략상의 지시로 재무성 회계국의 정부예산 심사과정을 인터넷에 공개하게 되었는데, 2010년에 우선 내각 예산의 일부인 약 100억엔을 시범적용하기로 하고 2011년에는 전부처 예산으로 확대하기로 하였다. 재무성의 심사관, 회계관, 회계국 차장, 회계국장 등을 통해 변경되는 각 부처의 차년도 사업 내용, 규모 등의 명세를 인터넷에 수시로 공개하는 방안이었다. 예산심사 주무 부처인 재무성은 이같은 결정에 난색을 표명했으나 간 나오토 부총리겸 국가전략상의 실현의지가 워낙 강하다고 알려졌다.

행정쇄신회의는 정부예산사업 가운데 15%에 해당하는 447개 사업을 선별하고 이를 다시 216개 항목으로 분류한 다음 공개 사전심의에 부쳤다. 이른바 시와케닌(사업분류인)으로 불리는 의원과 민간전문가들이 각 성·청의 공무원들에게 예산관계에 관하여 질문하고 불필요한 예산을 지적하였다. 11월 11일 첫날 심사한 23개 항목 중에서 농로정비사업 등 10개 항목이 폐지로 마무리 되고 그 규모가 501억 5800만엔에 달하였으며, 27일 최종 심사 결과 총 1조6천억엔이 삭감되었다. 사상초유의 예산공개심사이기 때문에 국민의 관심도 높았고 심사과정에 대한 인터넷 생중계도 이루어졌다. 또한 현장에는 일반 국민의 방청석도 마련되었다.

아사히 신문은 2009년 11월 28일자 기사에서 내년도 예산요구된 447개 사업중 필요성이 떨어지는 사업 등에 대해 폐지나 예산삭감을 요구하여 7400억엔이 삭감가능해졌고, 행정쇄신회의가 공익법인이나 독립행정법인의 기금 중 약 8400억엔을 국고로 반납하도록 요구하여 사업분류효과는 약 1조6천억엔이라고 보도하였다.

비판의 목소리도 있다. 원래 목표로 한 3조엔 보다는 적은 수치이나 상당한 예산이 절감되었다고 볼 수 있었다. 관료들은 사업내용도 제대로 파악하지 못하면서 무조건 깎기만 한다고 불만이 많고 민간인이 무슨 법적 권리로 예산사정에 관여하는지 불만도 많았다고 한다. 자민당측에서는 인민재판, 공

개처형 등의 표현으로 비판하였고 국가사업의 존폐를 가능하는 중요한 작업 인데도 배정된 토론시간이 1시간에 불과하는 점도 문제로 지적되었다. 사업 분류 중에 과학기술예산이 삭감된 것에 대해서는 노벨상 수상자를 포함한 저명한 과학자들이 이를 비판하는 긴급성명을 발표하는 일도 있었다.<sup>18)</sup> 이런 퍼포먼스를 완전 공개해 국민여론을 우호적으로 돌리려는 정치적 의도가 숨어있다는 비판도 있었다.

그러나 공개심사를 지켜본 사람들은 지금까지 정책입안이 마구잡이로 이루어지고 있었다는 사실을 처음으로 깨달았다고 하는 등 예산공개심사가 의원과 관료들이 수십년간 담합해 만들어온 밀실예산의 문을 열어젖힌 것만으로도 의미가 있다는 평가도 있었다.<sup>19)</sup>

### 3) 검 토

일본의 이러한 예산공개심사제도는 투명한 예산심사가 가능해지고 예산낭비를 막을 수 있다는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다. 다만, 보다 면밀한 계획과 전문가의 진단이나 평가가 필요한 사업이나 항목의 경우에 반드시 예산확보가 필요함에도 불구하고 오히려 삭감되는 부작용에 대한 대비책과 일반인이 국회의 권한인 예산심사권 행사에 참여하는 것에 대한 법적 근거로 마련되어야 하는 것으로 볼 수 있다.

우리나라에서도 예산의 투명성과 공개성을 제고하고, 민주적인 재정과 국정운영의 차원에서 시도해볼만한 사례라고 생각된다. 막대한 예산이 들어가지만 장기적 안목에서 중요한 과학기술분야라든가 국가기밀사항에 대해서는 따로 분류해서 공개를 제한할 필요도 있겠지만, 일반적인 예산에 대해서는 적용할 수 있는지 검토해 볼 필요가 있다고 생각된다. 예산편성과정과 심의과정 모두 국민이 참여하거나 예산공개기간을 정하거나 하여 관심을 가지도록 하는 절차는 재정민주주의의 심화를 위해서도, 예산의 낭비와 비합리성을 좀 더 개선할 수 있는 방안으로서 예산편성 및 심의의 공개제도를 구체적으로 논의할 필요가 있겠다.

18) 2009년 11월 26일 요미우리신문 참조.

19) 2009년 11월 28일 아사히신문(朝日新聞) 참조.

## 5. 결 어

국가재정에 관한 국가권한을 감시하기 위하여 의회가 탄생했다고 해도 과언이 아니다. 국민의 대표기관으로서 국회가 국가재정에 대해서 제대로 심사하고 감시하는 것은 의회본연의 의무이자 존재의미라 할 수 있다.

현대의 복잡하고 전문적인 재정분야의 발전을 국회가 제대로 파악하고 행정부의 재예산편성과 집행에 대해서도 감시하고 감독해야 하는 것은 국회의 권한이 아니라 국민으로부터 권한을 위임받은 국회의 의무라 할 수 있다.

이런 점에서 국가재정에 대하여 국회가 제 역할을 충실히 하는 법제도와 정책에 대해서 끊임없이 고민할 필요가 있다.

정보와 예산편성, 심사, 결정의 투명성과 신뢰성의 제고는 국회, 행정부를 가리지 않는 문제이다. 차제에 헌법을 개정할 경우에 이러한 원칙을 확보하는 거시적인 국가권력구조를 설계하고 국회와 행정부의 관계를 실효성있게 설정하며, 미시적으로는 국회의 역량을 제고하는 절차적, 구성적 문제를 함께 정하도록 장기적인 관점에서 연구할 필요가 있을 것이다.

이러한 문제의 해결방식은 재정원칙과 이론으로부터 출발하기 보다는 제한 이래 지금까지 경험한 헌정현실을 철저하게 분석하여 면밀한 제도구성이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

## 제 3 주제

## 재정건전화법안에 대한 법적 검토 - 재정준칙을 중심으로 -

최 승 필

(한국외국어대학교 법학전문대학원 교수)

### I. 들어가는 말

지난 10월 27일 정부는 “재정의 중장기적 지속가능성 확보와 재정건전성 강화”를 위해 채무총량제한 및 페이고(Pay-Go)를 포함한 재정건전화 법안을 국회에 제출하였다. 우리나라의 국가채무는 OECD 국가 평균에 비해 양호한 편이라는 평가가 있지만, 그 증가속도와 규모면에서 매우 그 확장세가 가파르다는 우려가 제기되어 오고 있다. 2015년을 기준으로 볼 때, 국가채무는 591조원으로 GDP 대비 38%에 해당한다. 이는 불과 10년 전 국가채무가 204조원이고 GDP 대비로는 23%에 불과한 것에 비해 매우 우려스러운 변화라고 할 수 있다. 따라서 금번 재정건전화법의 입안은 매우 큰 의미가 있다.

그러나 금번 법안을 둘러싸고 그 여러 가지 논란이 있다. 준칙의 실효성, 재정전략위원회의 성격 및 역할, 페이고로 인한 의원입법의 위축, 복지예산의 축소, 지방자치권의 침해 등 다양한 측면에서의 논의가 제기되고 있다. 따라서 이번 연구에서는 재정건전화법안이 가지고 있는 긍정적 취지는 인정하되, 다만 그 구체적인 내용면에서 개선해야 하거나 재고의 필요성이 있는 것들을 중심으로 이를 법리적으로 검토해 보고자 한다. 특히 이 중에서 가장 중요성이 크게 부각되고 있는 재정준칙을 중심으로 주요 내용을 살핀다. 내용의 구성에 있어서도 지금까지 재정준칙에 관한 입법례적 검토는 충분히 이루어져 왔다는 점에서 이에 대한 별도의 상세한 검토는 생략하고 재정건전화법안에 관련된 사항만을 다루는데 주안을 두었다.



## II. 재정건전성 유지작용의 법률적 근거

### 1. 국가재정법상의 근거<sup>1)</sup>

국가재정법은 재정건전성을 위한 조항을 다수 두고 있는 바, 이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 제7조는 재정운용계획의 수립과 국회제출 그리고 재정운용계획에 국가채무관리계획을 포함할 것을 정하고 있다. 제18조는 원칙적으로 국가의 세출은 국채 및 차입금으로 조달해서는 안 되며, 예외적인 경우 국회의 의결을 거친 후 조달이 가능하다고 정하고 있다. 제19조는 예산의 구성항목 중 국고채무부담행위가 있는 경우 매 행위마다 그 이유를 적시해야 하며, 이 행위가 이루어 질 경우 상환연도와 채무부담금액을 제출하도록 하고 있다. 제20조는 연내 상환되는 것을 제외한 국채와 차입금의 최고 한도액을 두도록 하고 있다.

제25조는 법률에 의한 것 그리고 세출예산 또는 계속비 총액의 범위 내에서 채무부담행위를 하는 경우 국회의결을 거치도록 하고 있다. 이와 관련하여 재해 등이 발생한 경우 총액의 범위를 넘어선 채무부담행위가 가능하나 이때는 해당 사항마다 이유를 적시하여야 하며, 상환연도 채무부담의 금액을 표시하게 함으로써 무분별한 국고채무부담행위가 발생하지 않도록 하고 있다. 제86조는 정부는 재정건전성을 유지하고 국가채무를 적정수준으로 유지하기 위하여 노력해야 한다는 선언적 규정이다.

제91조는 국가채무관리계획의 수립에 대한 사항을 정하고 있는데, 국가채무관리계획의 항목으로 국채 또는 차입금의 차입 및 상환실적, 당해 회계연도부터 5회계 연도까지의 국채발행 및 차입계획과 상환계획, 국고채무부담행위들을 포함하도록 하고 있다. 한편 제92조는 국가가 타 주체의 행위에 대해서 이를 보증한 보증채무의 경우에도 사전에 국회의 동의를 얻어야 하며, 추가적으로 이러한 보증채무의 관리현황과 계획을 담은 국가보증채무관리계획을 작성하도록 하고 있다.

1) 최승필, 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구(IV) - 채무규율, 한국법제연구원, 2012, pp. 35-39의 내용을 요약 정리하였다.

## 2. 재정건전화법안에서의 재정준칙

재정건전화법안은 법안 제2조 1호에서 밝힌 바와 같이 “국가, 지방자치단체 및 공공기관의 재정을 안정적·효율적으로 운영하여 재정운용의 기반을 강화하고 재정의 지속가능성을 확보”하기 위하여 재정준칙 및 재정건전화계획의 수립 및 제출을 포함한 사항을 그 내용으로 하고 있다. 따라서 이 법안에서 제시되고 있는 의무의 이행 그리고 재량적 정책판단의 핵심적인 기준은 재정의 안정성·효율성 그리고 종국적으로는 지속가능성이라고 할 수 있다.

법안 제4조에 의하여 재정의 중장기적인 지속가능성 확보를 위해 중앙관서의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 재정건전화를 위한 정책을 마련할 의무를 지고 있다. 그리고 그 구체적인 수단으로 재정준칙을 제6조와 제7조를 통해 제시하고 있는 바, GDP 대비 국가채무총액이 100분의 45이하로 유지될 수 있도록 해야 한다.

아울러 재정부담이 수반되는 법률안 등에 대해서는 추계자료를 제출하고 재원조달방안 마련을 의무화 하였다. 즉 예산 또는 기금을 통한 재원조달이나 조세특례를 신규로 도입하는 것을 법안의 내용에 포함시킨 경우 5회계연도 기간 동안의 재정수입 및 지출 증감액에 대한 추계자료와 이에 관한 구체적인 재원조달방안 첨부하도록 하였다.

한편, 각 중앙관서의 장은 5회계연도에 해당하는 재정건전화계획을 수립하여 제출하고, 기획재정부 장관은 이를 평가하여 그 결과를 재정전략위원회에 보고하도록 하였다. 지방자치단체의 장 역시 지방재정의 건전화에 대한 정책을 마련·추진해야 한다. 사회보험 역시 장기적인 재정전망을 고려하여 사회보험별 재정건전화계획을 수립 및 제출하도록 하고, 그 결과를 재정전략위원회에 보고하도록 하고 있다.

재정건전화법안은 지금까지 기획재정부나 관련 부처의 예산지침의 정도에 머물러 있던 준칙 등의 사항을 법률화 한 것이며, 그 법률화는 준칙의 구속력의 강화와 행정입법에 대한 통제기제로 작동한다는 점에서 의미가 있다.

### Ⅲ. 재정준칙의 형태와 규율방법

#### 1. 재정준칙의 개념과 종류

재정준칙의 정의에 대해서는 다양한 시도가 가능하다. 재정준칙에 대해서는 IMF의 정의를 주로 사용하는 바, “총량적 재정지표에 대해서 목표수치를 통해 재정정책을 장기간에 지속적으로 제한하는 것”<sup>2)</sup>이라고 표현할 수 있다. 이외에도 “재정에 대한 행정부의 재량권을 제약하는 것으로 이는 재정총량에 대한 수치적인 제한”이라고 정의되기도 한다.<sup>3)</sup> 이를 법리적 측면에서 다소 보완한다면 헌법과 법률에 의하여 부여되어 있는 국가기관의 재정에 관한 재량적 권한을 규범화된 수량적 기준을 통해 수입, 지출, 채무면에서 통제하는 기제라고 정의할 수 있을 것이다. 여기에서 행정부를 국가기관으로 변경한 것은 오늘날 재정준칙의 수범대상은 행정부에 그치는 것이 아니라 이를 재정을 통제해야 하는 국회를 포함하는 것이 합리적이기 때문이다.

그러나 이러한 정의는 사실 엄밀하게는 계량적 재정준칙이라고 표현하는 것이 타당하다. 재정준칙에는 절차적 재정준칙과 계량적 재정준칙이 있는데 오늘날의 주로 논의되는 준칙들은 계량적 준칙들이기 때문에 통상 수치적 제한을 두는 계량적 준칙을 재정준칙으로 본다. 절차적 재정준칙의 경우 실질적인 구속력을 확보하기 쉽지 않으며, 오늘날 재정수요가 다양화된 현실에서 보다 강력하고 객관화된 수치가 필요하다. 따라서 절차적 재정준칙보다는 최근의 준칙논의는 계량적 준칙에 집중되고 있다. 그러나 이러한 계량적 재정준칙은 탄력적 재정운용의 저해라는 가장 근본적인 문제를 안고 있어<sup>4)</sup> 경기변화에 유연하게 대응할 수 있는 구조화된 재정준칙이라는 개념도 함께 논의되고 있다.

재정준칙은 그 대상(목표)따라 다양하게 설정될 수 있는데 주요한 것이 지출준칙과 채무준칙이다. 지출준칙(spending rule)으로는 페이고를 들 수 있다.

2) Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina and Anke Weber, Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the “Next-Generation” Rules, A New Dataset, IMF Working Paper wp/12/187(2012), p. 5

3) 박형수 외, 재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구, 한국조세연구원, 2006, p.

4) 권오성 외, 재정규율과 재정책임의 이론과 실제, 대영문화사, 2012, p. 25

페이그 원칙은 미국의 재정통제의 역사에서 부채한도 준칙과 함께 주요한 수단 중의 하나이다. 그간 페이그 원칙은 균형예산법 등과 같은 개별 법률상에 하나의 룰로 기능해오다가 2010년 세출·세입연계 적자중립화법(Statutory Pay-As-You-Go Act)으로 별도로 입법화되었다. 이 원칙은 “의무지출의 증가는 반드시 해당하는 만큼의 지출의 감소 또는 수입의 증가로 상쇄되어야 한다”<sup>5)</sup> 것이다. 이와는 달리 재량지출인 경우에는 일정기간 동안 분야별 지출한도(spending cap)를 정하고 한도가 초과된 경우 해당분야의 지출을 일률적으로 삭감한다.

채무준칙과 별도로 차입준칙도 운영되고 있는 바 건전재정의 측면에서 양자는 그 본질을 같이 한다. 다만 재정적자와 차입은 일종의 유량적 개념인데 반해 국가채무는 저장적 개념이다. 즉 적자와 차입이 회계연도내에 발생하며, 통상의 경우 회계연도말을 기준으로 저장적 개념의 채무를 산정하게 된다.

## 2. 재정준칙의 형식과 의미

금번 재정건전화법안은 그간 내부적인 지침 형식으로만 인정되어 오던 재정준칙을 법률로 규정한 것이다. 재정준칙의 법제화와 관련된 여러 논의의 근거 중에서 가장 중요한 것이 준칙의 실효성 확보 수단이며, 그 실효성을 확보하기 위해서 대외적 구속력을 가진 법령이나 최고규범인 헌법에 근거를 두기도 한다. 단순한 프로그램적 혹은 선언적인 재정준칙들이 정치적 의사 혹은 선거와 결합될 경우, 재정적자를 용인할 가능성이 크기 때문에 지속적이고 일관된 준칙을 설정해야 할 필요성이 커졌기 때문이다.

가장 높은 수준의 규범으로는 헌법을 들 수 있다. 독일 기본법(Grundgesetz)의 경우가 그 경우이다. 헌법으로 재정준칙을 정하는 이유는 의원입법 등의 활성화로 인하여 재정준칙을 법률로 정할 경우 특별법을 통해 이를 우회할 수 있기 때문이다. 물론 헌법으로 정하는 경우 준칙의 경성성으로 인해 경제 상황에 효과적으로 대처하기 어렵다는 문제가 있다. 독일의 경우 기본법에 이와 같은 조항을 둔 배경에는 EU조약의 구현측면이라는 점과 독일의 헌법 개정이 국회의결만으로 가능하다는 점이 반영된 것이다.

5) 김도승, 국가재정버방 의무지출의 관리·통제에 관한 연구, 한국법제연구원, 2011, p. 33

‘법률을 통한 법률의 우회’를 방지하기 위한 것과 관련하여 한 가지 논의해야 할 부분이 법률간의 관계에 대한 것이다. 통상의 경우 특별법 우선의 원칙, 신법우선의 원칙이 적용됨에 따라 재정건전화 법안이 통과되어 법률로서 위치를 가지고 있더라도 특별법과 신법을 통해 우회가능하기 때문이다. 따라서 재정건전화법 제3조가 다른 법률과의 관계에서 “이 법은 국가채무 및 재정수지의 관리 등 재정건전화에 관하여 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 정한 것은 우회적 상황을 고려한 것으로 보인다. 그러나 조문 이전에 법리적인 측면에서 검토해볼 만한 사항이 재정건전화에 대한 기본법적 지위를 인정할 수 있는가의 여부이다. 이에 대해서는 보다 심도있는 논의가 필요하겠지만, 재정건전화법은 재정건전화에 대해 특화된 법률로서 국가재정법상의 주요내용을 모두 포섭하고 있고 국가재정법이 규율하고 있는 사항을 대상으로 건전성 조치를 규정하고 있다는 점에서 재정건전화에 대한 기본법적인 요소를 가지고 있다고 볼 수 있다.

재정준칙과 관련하여 우리의 헌법체제하에서 가장 현실적으로 논의할 수 있는 부분이 바로 법률적 수준의 법제화이다. 지금까지 선언적 준칙 혹은 내부지침으로서의 준칙이 잘 준수되지 않았기 때문이다. 그러나 법률로 정한 재정준칙이 경기대응면에서 재정정책의 운용 폭을 제한할 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 하지만 단순한 선언 내지는 결의가 가지는 실효성의 문제는 여전히 법률적 수준의 준칙에 더 큰 의미를 부여한다. 헌법과 법률로 재정준칙을 정할 경우 재정준칙 위반시 위헌 내지 위법사유의 제거가 필요함에 따라 자동적이거나 적극적인 시정작용이 수반될 여지가 높으며, 정치·사회적으로도 준칙을 위반하는 것이 법적 내지는 사회적 이슈로 작용될 여지가 높아 실질적인 정책효과가 크게 나타날 수 있기 때문이다.

그러나 재정준칙과 관련하여서는 어느 정도 수준의 준칙을 정할 것인가의 문제가 남는다. 여기에서는 비교적 개괄적이고 선언적인 수준의 준칙이 지지되는 경우와 구체적이고 상세한 형태의 준칙이라는 두 가지 중 한가지 선택이 가능하다.<sup>6)</sup> 금번 재정건전화법률의 경우 이 양자의 모습 모두를 갖추고

6) 최승필, OECD, WorldBank, EU를 중심으로 한 글로벌 법제이슈 분석, Global Legal Issues 2014, 한국법제연구원, p. 287

있는 것으로 보인다. 즉 구체적인 기준을 제시하였으나 실효성 확보수단을 갖추지 않음으로서 논쟁의 중간을 택한 것으로 보인다.

### 3. 재정준칙과 권력분립간의 관계

강행법규로 재정준칙을 설정하는 것에 대해서는 행정부의 권한을 입법부가 법률을 통해 제한하게 됨에 따라 권력분립의 원칙을 위반할 수 있다는 우려도 있다.<sup>7)</sup> 먼저 우리가 수지준칙이라고 부르는 적자준칙에 대해서 큰 문제가 제기되지 않는다. 왜냐하면 수지균형은 굳이 입법으로 정하지 않더라도 당연히 달성해야 하는 목표이며, 오늘날 현대국가에서 정부의 역할이 확대됨에 따라 일정정도의 재정적자폭을 감안하는 수준에서 준칙을 만들어 적자의 상한을 정하는 것도 균형재정이라는 범주에서 본다면 굳이 행정부의 권한을 침해하는 것으로 보기 어려울 것이다.

지출준칙에 대해서는 논란이 많다. 행정부가 가지는 지출재량권을 지출준칙이 직접적으로 침해하고 있다는 것이다. 다만 지출준칙 중 하나인 페이고의 경우에는 직접적으로 지출을 제한한다기 보다는 지출에 상응하는 정도의 수입을 요구한다는 점에서 간접적 성격을 띠고 있어 권력분립을 침해하지 않는다고 본다.<sup>8)</sup> 이러한 주장은 일면 타당하다. 행정부는 예산집행권을 가지고 있고 행정부에 대한 평가는 작게는 정부성과평가 크게는 선거를 통해서 이루어진다는 점에서 수긍할만한 주장이다. 그러나 한편으로는 지출에 대한 합리적인 한계를 지워주는 것은 재정통제권을 가지고 있는 의회의 입장에서 당연한 것이고 입법재량의 범위에 속할 수 있다는 점, 그리고 현 정부의 방만한 재정지출은 다음 정부의 부채로 남게 된다는 점에서 국회의 통제를 일률적으로 권력분립의 원칙위반으로 보기는 어려울 것으로 생각되며, 합리적인 수준을 넘는 경우에만 비례의 원칙 위반 문제로 판단하는 것이 타당할 것이다.<sup>9)</sup>

7) 김진영, 국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립재정기구 설치에 관한 고찰, 미국헌법연구 제26권 제1호(2015.4), p. 199

8) 길준규, 재정준칙론에 대한 법적검토, 공법연구 제38집(2010.2), pp. 241-242

9) 관련 의견 김진영, 상계논문, p. 202



채무준칙의 경우, 그 전형인 EU의 안정과 성장에 관한 협약에서 정하고 있는 채무한도로서 공공채무의 수준이 GDP 대비 60%이하여야 한다는 것은 준칙이라기 보다는 수치로 전환된 개별 재정법제에서 택하고 있는 규율양식이라고 보는 견해가 있다.<sup>10)</sup> 유럽에서 이러한 채무한도가 정해지게 된 배경이 통화공동체의 선택에 따른 불가피한 제한이었고, 이로 인해 그 제한이 재정법제에서의 규율양식이 되었다는 점에는 동의하나, 그렇더라도 일단 수치로 전환된 기준이 존재하고 이를 지키지 않는다면 후속조치로서 통제행위 또는 제한행위가 수반된다는 점에서 이를 준칙의 한 형태로 보아도 무리가 없을 것이다.

수입준칙의 경우, 우리의 경우는 세계잉여금의 사용순위에 대한 것이 주요한 것으로 이는 잉여금이 발생한 경우 재정적자를 보전하는데 우선적으로 사용할 수 있도록 정한 것에 불과하며, 적자가 발생한 경우에는 이러한 원칙이 적용되지 않는다는 점, 별도의 수치제한을 두고 있지 않다는 점에서 행정부의 재정권한을 침해한다고 보기는 어렵다.

## IV. 재정건전화법상의 재정준칙

### 1. 채무준칙의 원칙

재정건전화법 제6조는 국가채무의 관리라는 제하에 재정준칙에 대한 사항을 정하고 있다. 제1항 “정부는 국가채무의 적절한 관리를 위하여 국가재정법 제32조에 따라 예산안을 편성할 때에는 국가채무총액을 국내총생산액으로 나눈 비율(국가채무비율)을 100분의 45 이하로 유지하여야 한다....”고 규정하고 있다. 그러나 전쟁과 천재지변과 같은 상황에서는 정부의 재정투입이 필수적인 바, 유럽연합의 성장과 안정에 관한 협약 그리고 독일 기본법상의 재정조항들과 유사한 구성이다. 유럽연합의 ‘과도한 적자에 대한 대응절차에 관한 프로토콜’은 과도한 재정적자의 기준을 “당해 연도 적자규모가 GDP의 3%를 초과하거나 공공채무 잔액이 GDP의 60%를 초과하는 경우”로 정의하고 과도적자 개선절차가 시작될 수 있도록 하였다.<sup>11)</sup> 따라서 GDP의 3%와

10) 길준규, 상계논문, pp. 243-244

11) Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit; 유럽운영조약 제126조; Calliess, Christian/Ruffert Matthias(Hrsg.) Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2.Aufl. Luchterland, 2002, S. 1312

GDP의 60%는 재정준칙으로 기능하고 있다.

독일의 경우, 독일기본법은 국가채무를 통제하기 위한 준칙을 설정하고 있는데 이를 ‘채무브레이크(Schuldenbremse)’ 라고 부른다. 독일 기본법 제115조 제1항은 장래의 회계연도에 있어서 차입, 담보제공 기타 보장조치 등에 대해 상한을 설정할 수 있다고 정하고 있다. 동 조 제2항은 수입과 지출은 원칙적으로 균형을 이루어야 하며, 국가채무가 명목 GDP의 0.35%를 넘지 않아야 한다고 규정하고 있다. 한편 국가부채의 규모가 명목 GDP의 1%를 초과하는 경우에는 부채규모를 감축해야 할 의무가 발생하며, 부채 축소절차에 들어가게 된다.<sup>12)</sup>

한편 기본법 제109조 제3항은 균형재정의 원칙을 설명하고 있는데, 연방과 주의 예산은 차입(국가부채의 증가)없이 균형을 이루어야 함을 규정하고 있으며, 다만 연방과 주는 경기의 과열과 경기침체, 비상사태의 경우에 필요한 기준을 마련할 수 있음을 정하고 있다. 이러한 비정상적인 상황으로 인해 증가된 차입의 경우 의회 과반다수에 의해 허용되고, 동시에 구속적 상환계획을 전제로 하여야 한다.<sup>13)</sup>

우리의 경우, 채무준칙의 설정과 관련하여 국가채무의 통제에 관한 헌법상 근거로는 제58조를 들 수 있다. 헌법 제58조는 “국채를 모집하거나 예산 이외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다”고 정함으로써 국가채무 중 국고부담행위에 대한 국회의 통제를 규정하고 있다. 그러나 이러한 통제가 직접적인 준칙을 통한 통제의 근거라고 보기에는 어려우며, 의회를 통해 이러한 제한을 둔 취지에 비추어 볼 때 채무준칙의 간접적 근거로 볼 수 있을 것이다.

## 2. 수지준칙과 지출준칙의 설정 및 운영

법안 제7조 제1항은 정부는 재정수지의 적절한 관리를 위하여 예산안의 편성시 관리재정수지의 적자를 국내총생산액의 100분의 3이하로 유지하도록 하고 있다. 관리재정수지란 예산과 기금 등을 포함한 전체 재정의 수입과 지

12) 최승필, 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구(IV) - 채무규율, 한국법제연구원, 2012, pp. 101-104

13) 최승필, 전제서, p. 102

출의 차이인 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제한 것을 의미한다. 다만 이 경우에도 국가채무의 재정준칙에 대한 예외와 마찬가지로 전쟁이나 대규모 재난, 경기침체 및 대량실업 등의 경우 등을 그 예외로 두고 있다.

### 3. 적자상환과 수입준칙

우리 국가재정법상 수입준칙의 대표적인 것이 세계잉여금의 처리방식이다. 국가재정법 제90조는 세계잉여금의 처리에 대해서 규정하고 있는 바, 제1항은 초과조세수입을 통해 국채를 우선 상환할 수 있다고 정해두고 있으며, 제2항은 지방교부세 및 교부금의 정산에 사용할 수 있도록 하고 있으며, 그 사용여부의 판단은 재량영역으로 남겨두고 있다. 그러나 제3항과 제4항은 기속적 규정으로 제3항은 공적자금상환기금에 우선적 출연으로, 제4항은 최종적으로 남은 세계잉여금의 사용대상을 명시하고 있는 바, 국채 또는 차입금의 원리금, 국가배상금, 공공관리기금법에 따른 기금의 차입금 등이다.

그러나 재정건전화법안 제6조 제5항에 따르면 기획재정부장관은 국가재정법에 다른 결산시 국가채무비율이 100분의 45를 초과하는 경우에 같은 법 제90조 제2항에서부터 제5항까지의 규정에도 불구하고 세계잉여금을 국가채무의 원리금을 상환하는데 모두 사용해야 한다고 규정함으로써 국가채무 감소에 진일보한 모습을 나타내고 있다. 그러나 이에 대해서 제기되는 견해는 세계잉여금만으로 채무준칙의 기준을 재회복하기 어렵기 때문에 추가적인 조치가 수반되어야 한다는 것이다.

법리적으로 볼 때, 해당 기준을 법률로 정한 이상 그리고 예외사항의 요건에 해당되지 않는 이상 위법상황을 방치하는 문제가 발생하며, 따라서 이를 시정하기 위한 보완적 조치들이 함께 제시되어야 한다. 따라서 자동적 시정장치가 필요하다는 견해가 제기되고 있으며, 그 하나의 예로 독일의 통제계정 활용과 같이 별도의 계정을 통해 조정하는 방법 그리고 여기에 더해 적극 지출축소정책의 실시 등이 제시되고 있다.<sup>14)</sup> 통제계정은 다소 생소한 용어인데, 원래 회계학에서 사용되던 용어로 외상매출금, 외상매입금 등에 대해 보조적으로 거래금액의 부분합을 기록하던 계정을 말한다. 재정에서의

14) 예산정책처, 경제동향 & 이슈, 통권 제49호(2016. 11), p. 39

통계계정은 독일에서 차입통제를 위해 마련된 것으로 별도의 계정에서 순차입의 정도를 파악할 수 있도록 한 것으로 순차입이 일정 수준을 넘을 경우 자동적으로 시정프로세스가 시작된다.

결론적으로 해당 법안은 재정준칙을 위반한 경우에 대한 적절한 제재수단을 두고 있지 않다. 따라서 준칙위반에 대한 실효성 확보 면에서 매우 미약하다는 평가를 받는다. 재정건전화 목표를 설정하고 이를 달성하기 어려운 경우 지출을 축소하는 방안이나, 자동적으로 시정조치가 이루어질 수 있도록 하는 방안이 보완될 필요가 있다.

#### 4. 준칙적용의 예외에 대한 검토

##### (1) 예외적 상황의 적정성

동 법안은 채무준칙과 관련하여 몇 가지의 예외를 두고 있다. 즉 균형재정의 예외를 의미한다. 첫째, 전쟁이나 재난 및 안전관리기본법이 정하고 있는 대규모 재난상황, 둘째, 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화 또는 경제협력 등으로 대내외 재정여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우이다.

해당 예외적 상황에 대한 조항은 국가재정법 제89조(추가경정예산안의 편성)상의 요건을 반영한 것으로 제1호와 제2호이다. “1. 전쟁이나 대규모 재해(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 정의한 자연재난과 사회재난의 발생에 따른 피해를 말한다)가 발생한 경우, 2. 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화, 경제협력과 같은 대내·외 여건에 중대한 변화가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우”이다. 물론 제3호가 있으나 3호는 “법령에 따라 국가가 지급하여야 하는 지출이 발생하거나 증가하는 경우”로 정하고 있어 추경에서는 가능하나 그 성질상 재정건전화법상의 예외상황으로 보기는 어렵다.

한편, 추가경정예산의 편성요건과 유사하게 재정건전성의 예외를 인정할 수 있을 것인가에 대해서 비판이 제기된다. 지금까지 대부분의 추가경정예산안의 편성<sup>15)</sup>이 어렵지 않게 충족되어 추경이 편성되었다는 점에서 예외의

15) 이와 같은 견해는 2009년 이후 8번의 회계연도 중 2009년, 2013년, 2015년, 2016년 총 4차례의 추경이 편성되었는데 그 요건이 실제로 어렵지 않게 충족되었다는 논거를 제시하고 있다. 입법조사처,

인정이 매우 용이하다는 우려이다.

우리의 경우와 비교할 수 있는 대상으로 독일 기본법상의 조항을 이미 살펴 보았다. 독일의 경우 역시 우리와 마찬가지로 추상적인 개념을 사용하고 있으며, 역시 재량 내지는 판단여지의 영역이 존재한다. 독일 기본법상 예외의 유형은 경기의 비정상적 상황, 자연재해, 비상사태로 구분할 수 있어 우리와 큰 차이를 보이지 않는다. 따라서 예외적 상황의 문제는 항목의 불확정성도 문제이지만 더 중요한 것은 해당 예외요건이 충족되었는지를 판단하는 주체가 객관적 판단을 할 수 있는가의 문제로 귀결된다고 할 수 있다.

## (2) 예외적 상황의 판단주체

제6조 제1항의 규정을 살펴보면 제1호의 경우에는 문제가 없으나 제2호의 경우에는 예외적 상황의 객관적 판단이라는 점에서 문제가 생길 수 있다. 제2호에서 경기침체, 대량실업, 남북관계의 변화 및 경제협력은 모두 불확정개념에 해당한다. 이러한 불확정개념의 판단에 있어서는 사법부의 사법심사는 자제되며, 사법심사가 용인되는 경우에는 대체로 판단기관의 권한, 일반적으로 받아들여지는 척도의 사용여부, 사실관계의 오인여부 등 만이 그 심사의 대상이 된다. 결국 가장 중요한 것은 누가 가장 객관적인 기관이며, 객관성 확보를 위해 어떤 절차를 거칠 것인가에 대한 검토가 필요하다. 결론적으로 재정준칙의 요건을 보다 구체적으로 적시할 필요가 있으며, 조항의 적용여부에 대한 판단을 절차법으로 통제하고 예외조항 적용이후 다시 원래의 준칙으로 복귀여부를 결정할 수 있는 기준 그리고 해당 기간 중 용인된 재정적자의 보전을 어떻게 할 것인가에 대한 사항이 법률에 나타나야 한다.

절차적 통제의 방법으로는 정부가 재정준칙의 예외인정 요청을 의회에 하고 의회의 상임위원회가 이를 승인하는 방식으로 처리하는 방법이 있다. 이는 의회가 가지고 재정상의 권한에 기인하는 것으로 최종적인 결정의 승인은 의회에 귀결되는 것이 원칙적으로 타당하다. 이와 관련하여 독립적인 재정기구가 존재한다면 독립적 재정기구가 판단하고 의회가 이를 승인하는 방식을 선택할 수도 있다.

---

재정건전화법안의 쟁점과 입법과제, 경제·산업분야 입법 및 정책과제, 2006. 11, p. 8

독일의 경우 이러한 판단을 누가 할 것인가에 대해서 연방헌법재판소의 판례가 있다. 독일 기본법에 직접적으로 차입 및 채무의 기준을 정함에 따라 재정부담을 주는 정부의 조치에 대한 사안에서 연방헌법재판소(BVerfGE 311, 344)는 최종적인 판단권한이 의회에 있다고 판시하였다.

“거시경제적 균형이 심각하고도 엄중한 결과를 초래할 방향으로 교란되었는지에 대한 진단, 부채수용의 확대에 이러한 교란을 막을 것이라는 의도, 이를 통하여 목적을 달성할 것이라는 사실과 그 달성방법에 대한 근거있는 예상, 즉 이러한 조치가 거시경제적인 균형의 교란을 막는데 적합한 수단이라는 판단 등이다. 그 밖에도 입법자는 재정정책과 경제정책을 위한 의견을 수렴할 수 있는 권한을 법적으로 위임받은 기관들의 견해가 입법부 자신의 견해와 일치하는지 또는 그렇지 않다는 양자의 견해가 다른 이유가 무엇인지 확인해야 한다.”<sup>16)</sup>

한편, 의회의 권한은 해당 예외사유의 발생을 단년도 기준으로만 적용할 것인지 아니면 복수연도까지 모두 인정할 것인지 여부가 문제된다. 해당 예외사유의 조항은 추가경정예산안의 편성 사유였던 바, 추경의 경우 단년도 기준이므로 이와 같은 문제가 발생하지 않았으나 경기침체가 복수연도에 연하여 나타날 수 있다는 점에서 그 모호성을 지적하는 의견이 제기<sup>17)</sup>된 바 있었다. 그러나 의회의 최종적인 권한이 해당 사유의 발생 및 지속여부인바, 복수연도도 그 판단이 가능할 것으로 보는 것이 합리적일 것이다.

## 5. 준칙상 기준의 적정성에 대한 검토

### (1) 국가채무의 포괄범위의 적정성

재정준칙의 대상인 국가채무의 포괄범위의 적정성에 대해서도 논란이 제기될 수 있다. 왜냐하면 우리의 재정준칙의 기준은 재정준칙의 모범적 모델이라고 할 수 있는 유럽연합의 안정과 성장에 관한 협약에 비해서 완화된 기준이면서 그 포괄범위는 공공부문 부채가 아닌 중앙정부와 지방정부 부문을

16) 장선희, 국가채무관련법제의 개선방안, 한국법제연구원, 2004, p. 65

17) 예산정책처, 경제동향 & 이슈, 통권 제49호(2016. 11), p. 39



합한 범위에 국한되고 있기 때문이다.<sup>18)</sup> 결론적으로 유럽연합에 비해 매우 완화된 기준을 사용하고 있다고 할 수 있다.

현재 국가채무는 국가재정법상에서의 국가채무의 범위를 사용하고 있으며, 국가재정법상의 국가채무는 중앙정부와 지방정부 채무만을 의미한다. 유형별 포괄범위를 일견하면 다음과 같다.

유형	규모 (GDP대비 비율)	포괄범위	산출기준	활용
국가채무	590.5조원 (37.9%)	중앙 및 지방정부의 회계 및 기금	현금주의	국가재정운용
일반정부 부채	620.6조원 (41.8%)	+ 비영리공공기관	발생주의	IMF, OECD
공공부문 부채	957.3조원 (64.5%)	+ 비금융공기업	발생주의	공공부문 재정 건전성 관리

\* 국가채무의 GDP 대비 비율은 2015년 잠정, 일반정부 및 공공부문 부채는 2014년 결산수치. 출처 :  
입법조사처, 재정건전화법안의 쟁점과 입법과제, 경제·산업분야 입법 및 정책과제, 2016. 11. p. 9

국가채무는 이미 언급한 바와 같이 저장(stock)의 개념으로 재정건전화법은 그 범위를 다음과 같이 정하고 있다. 첫째, 국가재정법 제91조 제2항에 기한 국가회계나 기금상 국채, 차입금, 국고부담행위이다. 그리고 국고금관리법 제32조제1항의 규정에 따른 재정증권 또는 한국은행으로부터의 일시차입금, 국가의 회계 또는 기금이 인수 또는 매입하여 보유하고 있는 국채, 국가의 다른 회계 또는 기금으로부터의 차입금은 국가채무의 개념에서 제외하고 있다. 이러한 분류방식은 국가재정법 제91조를 그대로 받아들인 것으로 재정건전화법에서 그 범위를 특히 달리 정한 것은 아니다.

국가채무의 범위에서 국가가 보유하고 있는 국채나 국가 스스로부터의 차입금은 제외하는 것은 타당하나, 보다 보수적인 입장에서 본다면 중앙은행으로부터 차입금을 재정건전화법상의 국채관리에서 제외할 것인가에 대해서는 시각에 따라 그 범위가 달라질 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 지방채무로서 지방재정법 제11조 제1항에서의 지방채, 제13조 제1항에 따른 지방자치단체의 보증채무부담행위 중 지방자치단체의 이행책임이

18) 정도영, 전계자료, p. 9

확정된 금전채무, 제44조 제1항에 따른 채무부담행위에 따른 채무이다. 여기에서도 역시 국가의 회계 또는 기금이 인수하여 보유하고 있는 채무는 제외한다.

## (2) 준칙비율의 적정성

현재 정부가 준칙의 지표로 정한 국가채무 수준의 GDP 대비 45%와 관리재정수지 GDP 대비 3%가 적정한가에 대한 비판이 제기되고 있다. 정부가 제시하고 있는 2016~2020년 국가재정운용계획에 따를 경우, 2020년에 국가채무는 793.5조원으로 GDP 대비 40.7%에 해당하며, 관리재정수지는 20.4조원 적자로 GDP 대비 1.0조원의 적자가 발생하게 된다. 이 경우 모두 법안에 제시한 준칙 범위 내로서 사실 별도의 재정건전성에 대한 특별한 노력 없이도 재정준칙을 위반하지 않게 된다는 점이다.<sup>19)</sup>

법으로 정하는 준칙의 장점은 해당 준칙이 일반적으로 강한 구속력을 갖는다는 점이지만, 반대로 해당 준칙이 합리적으로 설정되지 않을 경우 합리적이지 않은 기준을 강제한다는 문제가 있다. 따라서 적정한 국가채무수준이 어느 수준까지인지 그리고 관리재정수지가 어디까지인 지가 법안의 핵심이 될 수 있으며, 만약 형식적인 법규정에만 매몰될 경우에 법률로서의 규범성은 오히려 법률에서 정하고 있는 목표달성과 괴리를 보이는 형식적 혹은 가장적 규범화의 문제가 발생할 우려가 있다. 즉 너무 과도하게 강한 규정이 문제를 일으키는 것만큼 너무 과도하게 완화된 기준도 이에 상응할 만큼 문제를 일으킬 수 있다는 점이다.

## V. 지출준칙으로서 페이고(Pay-Go)

### 1. 본래적 의미의 페이고

페이고는 미국의 재정건전화 조치의 일환인 지출준칙의 하나로 활용된 제도이다. 의무지출을 수반하는 법률안에 대한 통제를 위한 것으로 법률안에 의무지출을 규정할 경우 지속적인 재정지출이 이루어지므로 해당 재원의 확

19) 입법조사처, 전계자료, p. 7

보를 전제로 해야 한다는 것이다. 페이고 제도는 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act)에서 도입되었다. 동 법률은 재정적자를 유발시키는 신규법안을 발의할 경우에는 반드시 이에 상응하는 적자축소방안을 제시하도록 하였다. 이후 페이고는 2002년까지 시행되었다가 폐지되었고, 2004년 부시행정부에서 지출통제법(spending control act)의 주요내용으로 포함되어 입법화 시도되었으나, 민주당이 감세와 대폭적인 지출삭감에 반대하면서 입법화에 실패하였다. 이후 2010년 재정적자의 심화에 따라 오바마 정부에서 단일 법률로 페이고법인 세출·세입 연계 적자 중립화법(Statutory Pay-As-You-Go Act)이 입법화에 성공하였다. 페이고의 대상은 의무지출소요법안이라고 할 수 있으며, 이와 반대로 재량지출은 예산과정에서 캡(cap)을 씌워 그 상한을 통제하는 방식이 활용된다.

페이고는 양방향으로 작동할 수 있는데, 첫째가 예산이 수반되는 신규입법 조치로 의무적 지출이 증가하는 경우, 둘째가 신규 조세감면조치로 인하여 세입을 감소시키는 법안인 경우이다. 이들 양자의 경우에는 지출을 증가시킬 수 있는 방안 그리고 세금감면분에 상응하는 규모만큼의 지출감축이 있는 방안을 각각 함께 제시하여야 한다.<sup>20)</sup> 여기에서 한 가지 주의할 점은 법률에 따라 지출의무가 발생하는지의 여부는 해당 법률로만 판단해야 하며, 동법의 시행령 또는 시행규칙에 규정된 의무지출사항은 고려대상이 되지 않는다.<sup>21)</sup>

우리의 경우 지금까지 발의되었던 페이고 법안 중에서는 19대 국회에서 이만우 의원이 발의하였던 국회법 및 국가재정법 개정안이 미국에서 태동한 본래적 의미의 페이고에 가장 가까운 것이었다. 동 법률안에 따르면, 정부나 국회의원 또는 위원회가 의무적 지출을 야기하거나 재정감소의 결과를 가져오는 법안을 발의할 경우 이를 상쇄할 수 있는 다른 법안을 함께 발의하도록 의무화하도록 한 바 있다.<sup>22)</sup>

20) 권오성 외, 전제서, p. 51

21) 김도승, 의무지출과 재정관리 - 의무지출의 개념과 공법적 의의를 중심으로, 미국헌법연구 제23권 제1호(2012.4), p. 44

22) 19대 국회 의안번호 2336, 2337

## 2. 재정건전화법상 페이고

재정건전화법은 국회의원 또는 상임위원회가 재정부담을 수반하는 법률안을 제안하는 경우 5년간의 수입 및 지출증감액의 추계 및 이에 상응하는 재원조달방안을 작성하여 첨부하게 하는 것이다. 재원의 확보를 전제로 한다는 점이 미국의 페이고 개념의 일부를 차용한 것이지, 전형적인 페이고와는 차이를 보인다.<sup>23)</sup> 여기에서 재정부담을 수반하는 법률이라 함은 제11조 제2항 1호와 2호의 내용과 같이 예산·기금상의 조치를 수반하거나 조세특례를 신규로 도입하는 법률안을 대상으로 하는 것으로 의무지출을 포함하고 있는 법률들이다. 의무지출에 대한 국가재정법 제7조 제2항 4의 2호의 정의 - “재정지출 중 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되는 법정지출 및 이가지출”- 는 페이고의 적용대상에 대해 단순하고 명료한 정의를 하고 있는 바, 이와 같은 조항은 현행 국가재정법 제87조<sup>24)</sup>에 규정된 정부발의 법안에 대한 재원조달방안의 사항을 의원 또는 상임위 발의 법률안에 적용한 것이다.

재정건전화법상의 페이고 제도에 대해서는 이를 현실적으로 이행하기 위해서는 몇 가지 전제가 선결되어야 한다는 견해가 제기되었다. 법안별 재원조달방안이 현실적으로 구체성을 갖추기 어려운 문제가 있거나 유의미한 정보가 아닐 수도 있다는 것으로 미국처럼 상임위별로 재원의 한도를 할당하고 그 범위 내에서 재량지출에 대해서는 지출한도를 그리고 의무지출에 대해서는 페이고 기준을 운영하자는 견해이다.<sup>25)</sup>

또 하나의 문제제기는 우리의 경우 미국과 달리 국회에 예산편성권이 없으므로 국회에서 재정부담을 수반하는 입법을 하기가 어려워질 수 있다는 점이다.<sup>26)</sup> 실제로 재정건전화법상의 페이고 제도가 도입될 경우 복지지출을 내용으로 하는 국회발의 법안이 발의되기 어려울 것이라는 우려가 제기되고

23) 예산정책처, 전계자료, p. 35

24) 국가재정법 제87조 제1항 “정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 수치자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.”

25) 예산정책처, 전계자료, p. 41

26) 예산정책처, 전계자료, p. 41

있다.<sup>27)</sup> 따라서 이에 대한 대안의 제시가 현실적인 문제가 될 것이다. 해결 방안으로 상임위별 한도를 정하고 해당 소관부처의 예산편성과정에서 이를 미리 반영하는 방안도 검토해 볼 만하다. 물론 이러한 방식 개별법안단위인 페이지와는 다른 변형적인 형태라고 할 수 있다.

## VI. 재정준칙의 운영 및 재정통제기구로서의 재정전략위원회

재정건전성통제기구로서 법안에 나타난 재정전략위원회의 역할은 매우 중요하고 포괄적이다. 재정전략위원회의 역할은 국가채무, 관리재정수지 및 국세감면과 관련된 의무의 준수 및 이행여부, 재정주체별(중앙정부, 사회보험, 공공기관, 지방자치단체) 재정건전화 계획 등의 관리 및 장기재정전망의 추계 및 재 전망 등의 사항을 심의한다. 전략위원회의 위원장은 기획재정부 장관으로서 위원은 재정운용에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 기획재정부장관이 위촉한 사람으로 위원장을 포함하여 총 30인으로 구성된다.

재정전략위원회와 관련하여서는 지방자치단체의 재정자율성의 측면까지 기획재정부 장관이 실질적인 통제권한을 행사할 수 있다는 우려가 제기되는 등 다양한 면의 문제가 제기되고 있으나, 본 검토에서 다룰 사항은 독립성의 문제이다. 즉 재정전략위원회가 재정준칙의 준수여부를 판단하거나 전망하는데 있어 대통령의 영향력하에 있는 경우 재정투입을 통한 경기부양 등에 노출될 염려가 있어 객관적 판단과 추계 및 전망이 이루어지지 않을 가능성이 있다는 점에서 독립성의 이슈가 제기되었다. 특히 재정전략위원회가 행사하는 중앙정부, 지방자치단체, 사회보험, 공운법상의 공공기관의 재정에 대한 실질적 통제권에 비추어 볼 때, 그 기구가 기획재정부의 내부기구이고, 구성 역시 기획재정부에 의해 결정된다는 점에 정치적인 면은 물론 부처 중심적 사고에서 자유로울 수 없다는 우려가 제기될 수 있다.

결론적으로 행정부가 예산편성의 권한을 가지고 있다는 점에서 객관적으로 재정준칙을 운용하고 관리할 수 있는 독립적 조직의 설치가 필요하다. 여기에는 세 가지의 선택이 있을 수 있는데 첫째, 현재의 조직에서 독립성을 강

27) 참여연대 사회복지위원회, 월간 복지동향 215권(2016.9), p. 75

화시키는 방법 - 예컨대 위원선임을 국회 상임위와 공동으로 하는 방법 등이 있을 수 있다. 둘째로는 의회소속의 기관에 해당 준칙의 운영권을 부여하는 방법이며, 셋째가 독립형 기관으로 운영하는 방법이다. 준칙의 운영 및 해석에서 중립성을 유지하기 위해서는 행정부와 의회에도 속하지 않는 독립적 기구로 하는 방안이 가장 바람직하다고 할 수 있다.

통상의 경우 재정준칙을 운영성과 분석, 전망 등을 담당하는 기구를 독립적 재정기구(independent fiscal institution)이라고 한다. 이러한 독립적 재정기구를 두 가지로 분류하는 견해도 있는데, 하나는 정책결정 및 예산집행당국으로서 독립성을 갖춘 기구와 다른 하나는 일종의 성과분석 및 평가기구로서의 조직이 있다. 현실적으로 전자의 조직은 성립하기가 쉽지 않다. 선거에 의해 선출된 대통령은 임기동안의 성과에 대해서 정치적 책임을 지게 됨에 따라 재정정책을 독립적으로 운영할 수 있도록 두기가 쉽지 않기 때문에 후자의 경우가 설치될 가능성이 높다. 한편, 이러한 독립재정기구를 감사기구의 하나로 인식하는 견해도 있으나, 모든 감사기구에 해당하는 것은 아니며, 감사기구의 기능이 회계 및 성과감사를 하는 경우 해당 기능과 중복되어서 나타날 수는 있다. 그러나 본질적으로 감사기능과 재정계획을 점검하고 그 성과를 측정하며 전망을 하는 조직과는 동일한 실체로 보기는 어렵다.

한편 재정전략위원회가 담당하는 항목 중 하나 지방재정법에 지방교육자치체와 지방자치단체 재정건전화계획에 대해 교육부 및 행정자치부가 권고 및 지도한 내용에 대한 보고접수권이다. 국가전체적인 재정전략을 모색한다는 면에서 일면 타당한 점도 있으나, 재정은 지방자치단체의 역할 직접적인 영향을 미친다는 점에서 지방자치단체장의 협의체나 지방자치단체의 협의체를 위원으로 참여시키는 등 자치권 보장에 필요한 사항을 그 전제로 둘 필요가 있다.

## VII. 맺음말

재정준칙의 본질은 의사결정권자의 행위를 제한하는데 있다. 엄밀히 말하면 정치적 의사결정을 일정정도 제한하는 것으로 그 목적은 공공의 이익과



지속가능성이라는 두 가지 목표이다. 그러나 이러한 재정준칙은 재정운용의 탄력성과 적시대응성의 문제를 가지고 있다. 결국에는 이러한 문제점이 있음에도 불구하고 재정준칙의 법제화를 받아들일 충분한 이유가 있는가가 관건일 것이다. 이를 해결하기 위한 기술적 수단으로는 경기변동에 따른 재정수지 변화를 감안한 구조적 재정수지의 개념이 필요하다. 그러나 역시 본질적으로는 현재의 우리 재정상황 및 미래 전망이 재정준칙을 받아들여야 할 상황인가이다.

우리나라의 재정건전성은 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 양호하다고 평가받고 있다. 그러나 국가채무의 증가속도는 매우 빠르며, 사회구조적으로도 인구감소로 인해 경제가능인구가 줄어들고 있으며, 북한상황의 변화에 따라 대규모의 통일비용이 투입될 수도 있다. 따라서 준칙의 법률화를 통해 건전한 재정을 견지해갈 필요가 있다. 또한 전 세계적으로도 경제위기가 상시화되고 있다는 점에서 재정준칙의 필요성을 재확인할 수 있다.

현재 재정건전화법안에서 규정하고 있는 재정준칙과 운영기구들의 사항에 대해서는 일부 문제들이 제기되고 있고 그 논거 역시 상당하다. 다만 지금까지 재정준칙이 내부적인 지침 혹은 선언에 그쳐왔다는 점에서 재정준칙을 법률화하고 이를 통해 재정건전성을 제고한다는 점은 금번 법률안의 가장 큰 의미이며 진일보한 모습이라고 할 것이다.

## 제 4 주제

## 조례입법의 재정법적 문제 - 재정수반조례를 중심으로 -

강 주 영

(제주대학교 법학전문대학원 부교수)

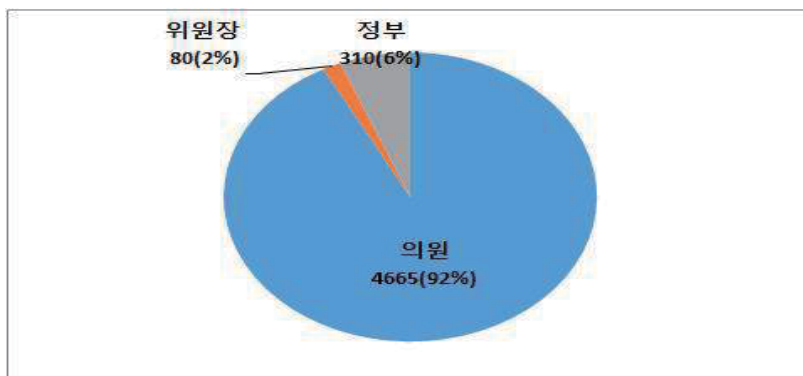
### I. 들어가며

19대 국회에서 정부가 제출한 법안은 1,093건인 데 반해 의원발의 법안은 16,728건으로 의원발의입법이 정부입법보다 15배 가량 많으며, 법안의 93%를 의원발의입법이 점하고 있다.<sup>1)</sup> 이 중 재정수반법률은 총 5,055건으로서 이와 같은 재정수반법률 중 92%는 국회에 의해 발의된 법안들이다.<sup>2)</sup> 재정수반법률 중 지출근거를 정한 이른바 재량지출성 법안은 예산의 범위 내에서 재정지출이 이루어지기 때문에 큰 문제가 되지 않으나, 특히 재정지출을 의무화한 의무지출성 법안은 국가재정건전성에 부정적 영향을 끼칠 수 있다.

따라서 재정수반법률을 통제하기 위해 독일이나 스위스의 경우에는 입법평가를 실시하고 있으나, 독일에서의 입법평가는 연방정부제출법안에만 실시하고 있으며 의원발의 법안에는 실시하고 있지 않은 바, 이는 독일의 경우는 우리와 반대로 90% 이상이 정부제출법안이기 때문이다. 따라서 우리나라의 경우 폭발적인 의원발의법안의 증가를 고려하고 재정수반법률에 대한 실효적 검토가 가능하기 위해서는, 정부제출법안뿐만 아니라 의원발의법안에 대

1) 재단법인 더미래연구소, 19대 국회 입법실적, 저조한가?, IF Report, 2016.

2) 한국법제연구원, 제19대 국회재정수반법률 입법동향 분석, 2016, 12면.



해서도 입법평가를 실시해야 한다는 주장이 나오고 있다.<sup>3)</sup>

한편, 국가가 아닌 지방에서는, 재정지출을 수반하는 조례의 경우, 이미 지방자치단체에 따라 지방자치단체장이 제출한 조례뿐만 아니라 지방의회가 발의한 조례에 대해서도 입법평가를 실시하고 있는 지방자치단체가 존재하고 있다. 이는 재정수반조례의 통제를 위한 중요하고도 의미 있는 단초라고 평가될 수 있다. 재정수반조례에 대한 실질적이고도 유효한 통제로서 기능하느냐의 여부는 지방자치단체가 실시하고 있는 조례입법평가가 적절하게 수행되고 있느냐의 문제로 환원된다.

따라서 이 글에서는 재정수반조례에 대한 적절한 통제를 위한 수단으로서의 입법평가에 대해서 알아보고, 또한 의원발의조례에 대한 지방자치단체장의 의견청취절차(「지방자치법」 제132조)에 대한 대법원의 입장을 검토하며, 그 밖에 재정수반조례의 통제를 위한 유효한 수단으로 검토되고 있는 비용추계제도 및 PAYGO제도에 대해서도 살펴보겠다.

## II. 조례제정절차 - 지방의회 의원이 발의하는 조례안 (제주특별자치도의 경우)

재정수반조례는 지방의회 의원이 발의하는 경우와 지방행정부가 발의하는 경우로 나눌 수 있다. 지방재정의 건전성 측면에서, 지방자치단체의 재정상황에 비추어 과도한 재정지출을 유발하게 하는 조례의 입법은, 일반적으로 재정운용의 전반적 책임을 맡는 지방행정에 의한 입법보다는 의원의 입법발의의 경우가 그 가능성이 크다고 생각되므로 여기에서는 지방의회가 발의하는 경우만 살펴본다.

### 1. 조례안 입안

지방의회 의원이 조례안을 발의하는 때에는 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의하거나 소관 위원회가 제출할 수 있다(「지방자치법」 제66조).

3) 법률신문, 2015.10.19. <https://www.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=96179>.

의원 및 위원회가 발의하는 조례안은 「제주특별자치도의회 회의 규칙」에 따라 5일 이상 입법예고를 하도록 하고 있으며, 특히 조례안 내용 중에서 관계 법령에 중앙부처 또는 관계 행정청의 사전 승인 또는 협의 절차를 거치도록 한 사항이 있다면, 집행기관과 협조하여 승인 또는 협의 등의 절차를 먼저 이행해야 한다. 이를 거치지 아니할 경우 향후 실효성을 보장할 수 없을 뿐만 아니라 절차의 흠으로 인하여 무효가 될 소지가 있다.

## 2. 조례안 발의

조례안을 최종적으로 확정하고 지방의회의 의안 제출 형식에 맞추어 제안 이유·주요 내용 등을 작성한다. 다음은 조례안을 제출하기 위한 발의 의원(재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상)의 서명을 받은 후 그 밖에 필요한 서류를 작성하여 서명서와 조례안 3부를 첨부하여 의장에게 제출한다.

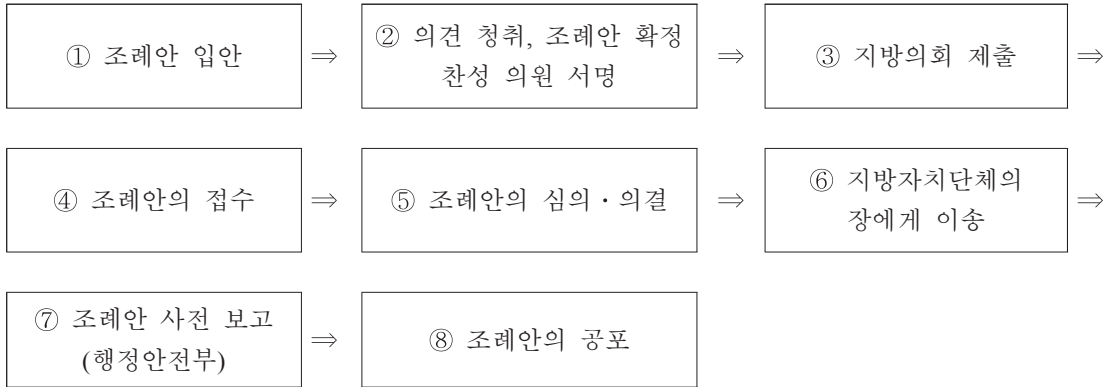
의원이 발의하는 때에는 발의 의원과 찬성 의원을 구분하되, 해당 조례안의 제명의 부제로 발의 의원의 성명을 기재하여야 한다. 다만, 발의 의원이 2명 이상인 경우 대표 발의 의원 1명을 명시하여야 한다.

의원 발의와는 달리 위원회가 그 소관 사항에 관하여 조례안을 제출하려는 경우에는 위원회 소속 의원이 그 위원회 소속의 동료 의원 1명의 동의를 받아 위원장에게 조례안을 제출한다. 조례안을 받은 위원장은 위원회에 조례안을 상정하여 심의·의결하고, 심의·의결이 끝나면 의장에게 위원장 명의로 조례안을 제출한다. 이렇게 위원회가 제출한 의안은 소관 상임위원회의 심의를 거쳤기 때문에 직접 본회의에 상정된다.

## 3. 재정 부담을 수반하는 조례의 경우

지방의회 의원이 발의하는 조례가 새로운 재정 부담을 수반하는 경우에는 의결 전에 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다(「지방자치법」 제 132조). 따라서 입안 단계부터 미리 집행부의 관련 부서와 재원 조달 방법 등 재정 부담에 대하여 협의하는 것이 필요하다.

<지방의회 의원이 발의하는 조례의 입법 과정>



### Ⅲ. 입법권과 예산편성권의 관계

#### 1. 문제의 소재

국가차원의 경우, 헌법은 예산편성권이 정부에 있음을 제54조에서 규정하고 있으며, 또한 「국가재정법」도 예산의 원칙을 정하면서 예산의 편성에 관한 사무가 정부의 사무임을 전제하고 있다(제16조). 따라서 헌법과 재정관련 법령이 상정하고 있는 ‘예산편성권한의 정부귀속’으로부터, 재정수반입법을 할 경우 정부의 동의 없이 독자적으로 의무지출 규정을 두는 것은 의회가 정부의 예산편성권을 제약하거나 사실상 예산을 편성하는 결과를 초래하는 위헌·위법적 입법권 행사라는 주장도 제기된다.<sup>4)</sup>

그러나 「국회법」은 “위원회는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관하여 국회예산정책처의 의견을 들을 수 있다”(58⑦)고 규정하여, 예산상의 조치를 수반하는 법안에 대해서는 정부의 의견을 들으면 만족하며 정부의견의 반영여부와는 무관한 것으로 정하고 있다. 이는 정부의 동의를 얻는 것과는 다른 취지로서 정부의견청취의 절차만을 강제화한 것으로 해석될 수 있다.

4) 임명현, 재정수반법률의 효과적 입법을 위한 방안, 예산춘추 제3호, 국회예산정책처, 2005, 56면.



이는 재정을 수반하는 법률이, 사실상 정부의 헌법상 권한인 예산편성권한을 침해한 것인지, 아니면 정부의 예산편성권과는 무관하며 헌법이 부여하고 있는 입법권 행사의 하나로서 정부의 재정권보다는 우위에 있는 작용인지에 대한 구명(究明)이 전제되어야 할 것이다.

## 2. 법률우위의 원칙

### (1) 법률우위의 원칙

행정법의 일반원칙으로 받아들여지고 있는 법률우위의 원칙은, 대개 “합헌적 절차에 따라 제정된 법률은 헌법을 제외한 그 밖의 모든 국가의사에 우월하고, 행정은 법률에 반할 수 없으며, 이 때 법률은 그 내용 또한 헌법에 합치되는 것이어야 한다”<sup>5)</sup>로 이해되고 있다. 따라서 행정작용의 하나인 예산편성작용도 이 원칙에 의할 경우 법률의 하위에 놓이게 되며, 법률제·개정권자가 예산편성작용의 결과물에 변경을 가하더라도 이는 입법자의 합헌적인 입법권 행사로 이해되어야 한다는 것이다. 한편 이와 같이 이미 편성된 예산을 사실상 변경하는 입법작용이 “이 때 법률은 그 내용 또한 헌법에 합치되는 것이어야 한다”에 부합하느냐는 문제가 남게 된다. 즉, 법률우위의 원칙은 단순히 모든 법률이 행정작용을 비롯한 국가의사에 무조건적으로 우위에 있음을 의미하는 것이 아니라, 제·개정의 절차 및 내용이 합헌적일 때 비로소 법률우위의 원칙이 적용될 수 있음을 뜻하는 것이며, 따라서 재정수반법률은 헌법이 부여하고 있는 정부의 예산편성권을 침해하지 않는 경우에만 정부의 행정작용과의 관계에서 우위에 있을 수 있다는 것을 의미할 수도 있다.

그러나, 국가의 작용이 질서나 치안유지 정도의 규제적 작용으로 만족하던 때를 지나 적극적 급부 및 조성작용이 중요해 지는 현재의 국가역할이라는 측면에서, 법률이 재정수반과 무관한 사항만을 다루는 한에서만 합헌적 입법행위라고 단정하는 것은 사실상 불가능한 것을 국회에 요구하는 것이고 이는 역으로 헌법 제40조가 부여한 의회입법권에 대한 본질적 제약에 해당

5) 홍정선, 행정법원론(상) 제22판, 박영사, 2014, 문단번호 155.

다고 볼 수 있어 오히려 위헌적이라 할 수 있을 것이다. 따라서 “위원회는 안전이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관하여 국회예산정책처의 의견을 들을 수 있다”고 규정하고 있는 현재의 「국회법」상의 규정(58⑦)은, 권한배분의 차원에서만 이상적이라고 할 수 있는 의회 입법권한과 정부 재정권한의 엄격한 분리를 실현하기보다는, 실질적으로 국민의 부담증가로 직결될 수 있는 법안에 대해서 정부가 합리적으로 재정계획을 할 수 있게 하는 절차를 보장하는 내용(즉, 정부의 의견을 청취하도록 함으로써)으로 정부의 재정권한을 제한하고 있는 것으로 이해되는 것이 적절하다.

따라서 정부의 예산편성과 불일치하는, 환언하여 재정지출을 의무화 하는 의회의 입법이 있는 경우, 정부는 추가경정예산을 편성하거나, 예비비의 집행 또는 금액이 과다하지 않는 경우에 있어서 비슷한 예산항목이 있는 경우 예산의 이·전용 등의 조치를 취해야 한다.<sup>6)</sup>

## (2) 조례(법) 우위의 원칙 - 재정수반조례의 경우

조례의 경우에 있어서도, 국가 단위가 아닌 지방자치단체의 단위라는 점이 다를 뿐 입법권한과 재정행정권한의 측면에서는 동일한 내용이라고 할 수 있다. 즉, 조례입법권은 당연히 법우위의 원칙에 따라 예산편성권한의 우위에 있으며,<sup>7)</sup> 마찬가지로 지방자치단체장이 예정하지 않은 재정의 지출을 명령하는 조례에 대해서도 지방자치단체장은 그에 적절한 예산상의 조치를 취해야 할 의무가 발생한다.

그러나 법률의 경우 조례와 동일하게 의회가 재정수반법률을 제정하고자 할 때 행정의 의견을 청취하도록 하는 절차를 강제하고 있지만, 재정수반조례의 경우는 재정수반법률과 다른 양상을 보이는데, 재정수반법률의 경우 행정의견청취 외에도 「국회법」에 따라 비용추계서를 첨부하여 제출하도록 국회에 강제하고 있다는 점이다. 이는 제정하고자 하는 법률의 국가재정에 대

6) 김철수, 헌법학개론 제19전정신판, 박영사, 2009, 1196면.

7) 박균성, 행정법론(상) 제14판, 박영사, 2015, 21면.

한 영향을 의회 스스로 파악하는 기회를 가지는 데 그 의미가 있다. 그러나 조례의 경우 동일하게 지방자치단체장 의견청취절차가 존재하며 이의 반영 여부도 지방의회에게 전적으로 맡겨져 있음에도(「지방자치법」 제132조), 국회와 같은 비용추계서를 첨부하도록 강제하는 법적 절차는 존재하지 않는다.

더 나아가, 이 의견청취절차마저도 다음에서 보는 대법원의 판결에 의해 임의절차화 함으로써, 지방의회가 임의로 지방자치단체장의 의견을 청취하지 않는 한, 지방의회 스스로 재정수반조례의 비용에 대한 검토의 기회를 가지는 법적 장치가 없으며, 또한 지방자치단체장이 그에 대응하여 사전에 의견 개진 하거나 재정운용에 대해 검토할 기회를 가질 수 없게 된다.

따라서 법우위의 원칙은 국가보다는 지방에서 훨씬 강하게 보장받고 있으며, 그에 대응한 예산편성권한은 훨씬 지방에 있어서 열약劣弱한 지위에 있다고 평가할 수 있다.

### 3. 관련 판례(대법원 2004. 4. 23. 선고 2002추 16 판결)

#### (1) 사실관계

서울특별시 서초구의회는 2001. 10. 16. 지방자치제도의 발전과 서울특별시 서초구민의 복리증진에 필요한 사항의 연구를 목적으로 하는 사단법인 서울특별시 서초구의정회(이하 ‘의정회’라고 한다)를 설치하는 것을 주된 내용으로 하는 서울특별시서초구의정회설치및육성지원에관한조례안(이하 ‘이 사건 조례안’이라고 한다)을 의결하여 서울특별시 서초구청장에게 이송하였다.

서초구청장 2001. 10. 27. 이 사건 조례안 중 의정회의 사업과 활동에 필요한 경비를 원고가 보조할 수 있도록 한 규정(제3조)이 보조금 지급 대상을 제한하고 있는 「지방재정법」 제14조, 같은 법 시행령 제24조의 규정에 위반될 뿐 아니라, 「지방자치법」 제118조와 「지방재정법」 제30조를 위반한 것이고, 지방의회가 이와 같이 새로운 재정 부담을 수반하는 조례를 제정하는 의결을 하고자 할 때에는 「지방자치법」 제123조에 따라 미리 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 하는데 이러한 절차를 거치지도 아니하였으며, 또한 의정회가 매 회계연도의 사업계획서와 예산서를 서초구청장에게 제출하여 승인을 얻어야 하고, 또 서초구청장의 승인을 얻어 수익사업을 할 수 있도록 한 규정(제4조)은 의정회와 같은 법인의 사업계획서 제출 및 수익사업승인의 권한을 서울특별시시장에게 위임하고 있는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제4조 제3항, 제12조 제2항과 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제24조 제3항에 위반된다는 이유로 서초구의회에게 재의를 요구하였으나, 서초구의회는 2001. 12. 21. 이 사건 조례안을 원안대로 재의결함으로써 이 사건 조례안은 조례로서 확정되었다.

<조례의 주요 내용>

서초구의회에 의하여 재의결되어 확정된 조례에 따르면, 의정회는 지방자치제도와 서울특별시 서초구의회 발전 및 서울특별시 서초구민의 공공복리 증진에 필요한 사항을 조사하고 연구하는 것을 목적으로 하고(제1조), 서울특별시 서초구의회 전임의원 및 현임의원으로 구성하며(제2조 제1항), 그 목적의 달성을 위하여 ① 지방자치단체의 발전·개선과제 및 구의회 발전 방안에 대한 조사 연구, ② 의정회 발전에 기여할 수 있는 정책의 연구개발과 의정 홍보, ③ 서울특별시 서초구 사회복지문제, 환경문제, 교통문제 등 복지증진 방안의 연구, ④ 그 밖에 이에 부수되는 사업과 의정회의 목적달성을 위하여 필요한 사업을 수행하도록 하고 있고(제3조 제1항), 서초구청장은 의정회가 추진하는 사업과 의정회 활동에 소요되는 경비를 보조할 수 있다고 규정하고 있다(제3조 제2항). 한편 의정회는 매 회계연도의 사업계획서와 예산서를 서초구청장에게 제출하여 그 승인을 얻어야 하고(제4조 제1항), 또 서초구청장의 승인을 얻어 의정회의 목적을 달성하기 위하여 필요한 수익사업을 할 수 있다(제4조 제2항)고 규정하고 있다(피고는 이 사건 소송계속중인 2002. 7. 22.에는 조례 제2조 제1항 중 현임의원을 삭제하는 것으로 개정하고, 2002. 10. 4.에는 조례 제4조 제2항을 삭제하는 것으로 조례를 일부 개정하는 의결을 하였다).

(2) 판결이유

서초구청장은, 서초구의회가 새로운 재정 부담을 수반하는 조례를 의결하고자 할 때에는 「지방자치법」 제123조에 따라 미리 원고의 의견을 들어야 함에도 그러한 절차를 거치지 아니하고 조례 제3조 제2항을 재의결한 것은 위 법률의 규정에 위반된다고 주장한다.

살피건대, 지방의회가 새로운 재정 부담을 수반하는 조례를 의결하고자 할 때에는 지방자치단체의 장의 의견을 들어야 한다고 규정하고 있는 「지방자치법」 제123조는 지방재정의 계획적이고 건전한 운영을 확보하기 위한 것으로서, 그 규정 취지가 지방의회가 지방자치단체의 장의 의견에 반드시 따라야 한다는 것이 아님은 물론이고 지방자치단체의 장 역시 「지방자치법」 제19조 제3항에 따라 지방의회가 의결한 조례에 대하여 재의를 요구할 수 있는 점 등에 비추어 보면, 피고가 「지방자치법」 제123조에 위반하여 원고의 의견을 듣지 아니하고 새로운 재정 부담을 수반하는 조례를 제정하였거나 재의결을 하였다고 하더라도 이를 가지고 곧바로 무효라고 할 수는 없는 것이므로 이 사건 재의결이 「지방자치법」 제123조에 위반되어 효력이 없다는 원고의 이 부분 주장은 이유 없다.

(3) 검토

① 문제의 제기

대법원의 위 판결은 서초구의회가 재정지출을 수반하는 조례의 입법 시, 지방자치단체장의 의견을 듣도록 한 구 「지방자치법」 제123조의 위반에도

불구하고 지방자치단체장이 구 「지방자치법」 제19조 제3항에 따라 재의요구권을 행사할 수 있으므로, 지방자치단체장의 의견을 묻는 절차를 거치지 않은 경우에도 당해 조례의 효력에는 영향을 미치지 않는다는 취지이다.

재정수반조례의 입법에 대한 절차적 규정은 현행의 경우에도 마찬가지이다. 즉, 2007년 「지방자치법」이 전면 개정된 이후에도 동일한 내용의 규정이 조문을 달리하여 현행에도 유지(제132조)되고 있다.

대법원의 위와 같은 입장은, 자치단체장 의견청취라는 절차가 생략되더라도 자치단체장의 의회에 대한 재의요구권 행사만으로도 의견청취절차의 취지가 전적으로 만족될 수 있을 때 정당성을 가질 수 있을 것이다. 즉, 대법원의 판결대로, 자치단체장의 의견청취절차는 지방재정의 계획적이고 건전한 운영을 확보하기 위한 것으로서, 이 절차를 생략하더라도 조례 재의요구를 통해서 지방재정의 계획적이고 건전한 운영을 확보하기 위한 지방자치단체장의 절차적 참여가 보장될 수 있어야 할 것이다.

## ② 조례재의 요구의 절차와 내용

지방자치단체장은, ① 지방의회의 의결이 예산상 집행할 수 없는 경비를 포함하고 있다고 인정되는 경우와 ② 법령에 따라 지방자치단체에서 의무적으로 부담하여야 할 경비와 비상재해로 인한 시설의 응급 복구를 위하여 필요한 경비를 줄이는 의결을 하는 경우, 그 의결사항을 이송 받은 날부터 20일 이내에 이유를 붙여 재의를 요구할 수 있다(「지방자치법」 제108조).

그리고 ‘예산상 집행불가능한 의결’(「지방자치법」 제108조)이 아닌 조례안에 대한 이의가 있는 경우 지방자치단체장은 조례안을 이송 받은 20일 이내에 이유를 붙여 지방의회로 환부하고, 재의를 요구할 수 있다(「지방자치법」 26③). 그러나 이 경우에 지방자치단체의 장은 조례안의 일부에 대해 또는 조례안을 수정하여 재의를 요구할 수 없다(「지방자치법」 28①단서). 따라서 지방자치단체장은 지방의회가 발의한 재정수반조례에 대해서 적절하지 않거나, 재정의 부담이 심하여 수행불가능한 경우에는 의견을 달아 재의를 요구할 수 있으며, 여기에 대해 지방의회는 수정의결을 하지 못하고 「지방자치법」

이 요구하는 조건을 충족하여 조례안을 확정하거나 또는 부결시킬 수밖에 없다(26④).

그러나, 「지방자치법」이 규정하고 있는 조례재의요구절차는, 재정수반조례에 있어서 지방자치단체장이 재정상의 문제로 인해 전적으로 거부하는 경우에만 유의하다고 할 수 있다. 그러나 많은 경우에 있어서 지방자치단체장은 재정지출의 필요성에는 동의하나, 재정지출의 양 즉, 지원대상의 범위나 지원액 등에 대해서 이견을 가질 수 있으며, 이와 같이 지방자치단체장이 의견을 개진할 필요성이 있는 경우, 현재의 재정수반조례 입법절차에 있어서는 「지방자치법」상 제132조가 규정하고 있는 도지사의 의견청취절차가 유일한 법정 절차라고 할 수 있다. 그러나 지방의회가 지방자치단체장의 의견을 청취해야 하는 절차를 무시하고 재정수반조례를 제정할 경우, 지방자치단체장은 재의를 요구하면서 수동적인 의견제출은 가능하나, 적극적인 수정재의요구는 불가능하게 되며 지방의회 스스로도 지방자치단체장의 의견에 대해 수궁하더라도 수정의결은 하지 못하고 오직 재의결을 통해 확정하거나 부결시키는 방법 밖에는 없다고 할 것이다. 특히 만약 조례안이 고도의 정치적 이념이 투영되어 있으며, 지방정부와 지방의회 다수당이 지자체장의 소속 정당과 다른 정당인 경우라면 당해 재정수반조례는 부결되지 아니하고 확정 될 가능성이 크다. 이와 같은 경우에는 지방재정에 대한 사려 깊은 고민보다는 정치적 진영논리에 따라 결정될 가능성이 매우 높아 지방재정에 부정적인 영향을 초래한다.

결국, 지방의회가 재정수반조례를 발의할 때 「지방자치법」 제132조의 문언이 도지사의견청취절차를 거치도록 ‘기속화’한 취지는, 물론 대법원의 견해와 같이 “지방재정의 계획적이고 건전한 운영을 확보하기 위한” 데에도 있으나, 더 근본적으로는 재정소요가 있는 조례를 발의하기 전에 있게 되는 지방의회와 지방정부 간의 행정실무상의 협의 또는 질의를 행정실무 또는 관행<sup>8)</sup>에 맡기지 않고 법정화 하여, 그에 따라 조례안 작성 시에 이미 있을 수 있는 지방재정 상의 부담을 최소화하기 위한 의회 내에서의 정치과정 및 대안결

8) 실제 일본의 경우, 우리 「지방자치법」 제132조 상의 규정은 찾아 볼 수 없고, 지방의회가 재정을 수반하는 조례를 입법하는 경우, 행정실무 상에서 지방자치단체장과 연락을 취하여 지원의 확보 등에 관한 조정을 하고 있다. 최우용, 지방자치법주해, 한국지방자치법학회, 박영사, 2004, 533면.



정이 가능하도록 구체적 절차의 이행을 지방의회에 대해 의무화 한 데 있다고 할 것이다.

### ③ 재정수반조례에 대한 지방자치단체장의 역할제한

결국, 이와 같은 취지에서 본다면 대법원이 판결을 통하여 「지방자치법」 제132조 상의 도지사의견청취절차를 임의절차화 또는 사문화 한 것은, ‘지방재정의 계획적이고 건전한 운영을 확보하기 위한’ 지방자치단체 집행부의 최소한의 절차상의 업무수행을 ‘조례재의요구’로만 미룬 것이 되며, 이는 결국 위에서 살펴 본바와 같이 재정수반조례에 대한 지방자치단체장의 역할을 극도로 제한하게 되는 것이다.

물론, 재정수반조례에 대한 도지사의 의견은 구속력이 없어서 도의회가 전혀 구애받을 필요가 없지만, 조례안에 대한 지방자치단체장의 의견은 지방의회 내에서의 재정건전성을 진전시키기 위한 논의와 정치과정에서의 촉매제 또는 의견결정의 대안제시라는 순기능이 있다. 반복하여서, 지방자치단체장의 의견청취절차를 임의절차화 하여 해당 규정을 사문화 한 대법원의 판결은, 재정수반조례를 통해 침해 받을 수 있는 지방재정의 효율성과 건전성을, 지방자치단체장과 지방의회와의 협의 그리고 지방의회 내에서의 대안모색을 위한 정치적 과정을 통해 확보해 나갈 수 있는 중요한 수단 중 하나를 제한한 것으로 평가할 수 있다. 왜냐하면, 재의절차에 있어서는 지방자치단체장도 수정재의요구를 할 수 없으며, 마찬가지로 지방의회도 수정의결이 불가하기 때문이다.

## IV. 재정수반조례의 법적 통제수단에 대한 개별적 고찰

### 1. 「지방자치법」상 지방자치단체장 의견청취절차의 강행절차화

#### (1) 문제점

앞에서 검토한 바와 같이 법문언 상의 표현대로 지방자치단체장 의견청취절차를 강제화 할 필요가 있다. 문제는 재정부담수반조례에서의 지방자치단

체장 의견청취절차가 이미 「지방자치법」의 법문언상 강행절차화 되어 있음에도, 절차이행이 없는 경우 당해 조례의 효력에 대한 제한 또는 지방자치단체장의 별도의 조치수단이 없어 사실상 사문화 될 수 있다는 데 있다.

## (2) 개선방안

따라서 「지방자치법」 상 동 규정의 취지와 목적을 실현하기 위해서는, 정당한 사유 없이 지방자치단체장의 의견청취절차를 이행하지 않은 경우에는 당해 조례의 효력을 무효화 하거나, 당해 재정수반조례가 의무지출인 경우에는 해당 예산편성을 거부할 수 있도록 할 필요가 있다.

## (3) 필요성

### ① 지방의회의 특수성

국회와 달리 지방의회의 경우, 재정부담과 관련한 조례의 발의 시 소속 지방자치단체의 재정력에 관한 구체적이고 정밀한 조력을 받을 수 있는 보좌기관(국회의 예산정책처 또는 입법조사처)의 역량이 충분하지 못하다는 점과 지방의 고유사무가 주민의 복리에 집중되어 있어 지방의회가 주민의 복리향상을 위한 재정수반조례 발의의 유혹에 더 노출될 가능성이 크다는 점에서, 지자체장의 의견청취절차에 관한 강행규정 실효화의 필요성이 크다고 할 수 있다.

### ② 재정수반조례에 있어서의 지방의회의 입법권

지방의회의 입법권 보장이라는 측면에서, 지방의회가 의결한 조례를 무효화하는 것이 지방의회의 입법권에 대한 중대하고도 본질적인 침해가 아닌가에 대한 주장이 제기될 수 있다. 그러나, 입법을 위한 적법한 요건과 절차를 갖추지 못한 경우에 까지 의회의 입법권을 보호할 수는 없다고 판단된다. 특히, 지방재정의 건전성 확보라는 범주에서 고려했을 때, 재정에 영향을 미치는 조례입법에 있어서의 지방의회의 입법권은, 지방행정과 지방의회 간의 권력분점 또는 구조적 관점에서 엄격한 권력분립을 통한 권력견제의 측면보다는 주어진 재정상황에서 가장 합리적이고 효율적인 재정작용을 가능하도록

하는 기능의 분점이라는 측면에서 접근할 필요가 있으며, 이와 같은 관점에서 지방자치단체의 재정운용에 1차적 책임을 지고 있는 지방정부의 법적 권한(여기에서는 지방자치단체의 의견청취절차)을 무시한 지방의회의 입법권한은 후퇴될 필요가 있다.<sup>9)</sup>

## 2. 의원발의 조례안에 대한 비용추계제도의 활용

### (1) 법안비용추계제도

#### ① 개념

법안비용추계란 재정수반법안(Budget-related Bills)에 대해 당해 법안이 시행될 경우 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총 비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요비용을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 말한다.<sup>10)</sup>

비용편익분석과 유사한 측면이 있으나, 비용추계는 비용만을 분석대상으로 삼는 반면, 비용편익분석은 비용뿐만 아니라 편익도 분석의 범위에 포함시킨다는 차이점을 가진다.<sup>11)</sup>

#### ② 내용

법안비용에 대한 추계는 직접적으로 재정에 미치는 영향에 대해서 추계하는데, 여기에는 입법비용, 집행비용, 이전지출<sup>12)</sup> 그리고 법안의 시행으로 발생하는 국민경제적 비용이 포함된다.

### (2) 재정수반법률의 경우

#### ① 현행법 상의 규정

비용추계제도는 의원발의든 정부발의든 모든 재정적 영향을 미치는 의안 또는 법률안에 대해서 적용되고 있다. 의원발의의 경우 「국회법」<sup>13)</sup>에 따라

9) 강주영, 정부 예산편성권의 공법적 함의, 미국헌법연구 제27권 제2호, 2016, 7면 이하를 참조.

10) 국회예산정책처, 법안비용추계-원리와 방법-, 2006, 3면.

11) 국회예산정책처, 앞의 책, 8면.

12) 국가에서 반대급부 없이 개인이나 단체에 대해 지급하는 급부를 의미함. 국회예산정책처, 앞의 책, 6면.

13) 「국회법」 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원이 예산 또는 기금상의 조치를

비용추계서를 작성·첨부하며 비용추계서의 제출 범위 및 방법과 내용에 대해서는 국회규칙인 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에서 더 자세히 정하고 있다. 정부제출 법률안의 경우에는 「국가재정법」<sup>14)</sup>에 근거를 두고 있으며, 비용추계의 더욱 상세한 내용은 「국가재정법 시행령」에서 정하고 있다.

## ② 비용추계서 첨부 의 재정법상 함의

일반적으로 우리나라와 같이 예산과 법률이 분리되어 있는 경우에서의 양자의 관계는, 세출예산이 성립되어 있다하더라도 세출예산에 포함되어 있는 경비의 지출을 위한 법적 근거가 없는 경우에는 정부는 지출을 할 수 없고, 마찬가지로 어떤 법률에 의해 경비의 지출이 인정되거나 또는 법률이 경비의 지출을 명령하더라도 당해 지출의 실행에 필요한 예산이 배정되어 있지 아니하면 지출행위를 할 수 없게 된다.<sup>15)</sup>

따라서 예산과 법률이 불일치하는 경우에는 재정지출이 불가능하게 되는데, 이를 예방하기 위해서 관련 법령은 정부든 의원이든 예산상의 조치 또는 조세감면을 초래하는 법안을 제출할 경우 비용추계서를 첨부하도록 하고 있다.

---

수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다.

② 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

③ 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

14) 「국가재정법」 제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.

② 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

③ 각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 협의를 한 후 법령안의 변경으로 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 그 법령안에 대하여 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

15) 김철수, 헌법학개론 제19전정신판, 박영사, 2009, 1195면.

재정을 수반하는 법안이 제출될 때 비용추계서가 첨부되게 되면, 그를 기반으로 추가경정예산을 편성하거나, 예비비 또는 예산의 다른 항목에서 이·전용을 통해 재정을 확보하거나 이 모든 재정적 수단이 불가능하여 소요될 예산을 확보할 수 없는 경우에는 당해 법률의 시행기간을 늦출 수 있는 방법을 모색할 수 있게 된다.<sup>16)</sup>

### (3) 재정지출을 수반하는 조례에 대한 비용추계서

재정지출을 수반하는 조례를 지방자치단체장이 제출하는 경우, 지방자치단체장은 「지방자치법」에 따라 비용추계서 및 재원조달방안을 첨부하여야 한다.<sup>17)</sup> 이를 통해 재원조달이 가능한 재정지출이 되도록 하며, 재정중립성은 유지되게 된다.

한편, 지방의원발의의 경우 비용추계서를 첨부할 필요가 없으며, 단지 전술한 바와 같이 「지방자치법」 제132조 상의 지방자치단체장의 의견만을 청취하기만 하면 되나, 판례에 따를 경우 이 절차마저도 임의절차화 하게 된다. 따라서 적어도 지방의원이 발의한 재정수반조례의 경우, 당해 조례로 인한 지방재정의 영향을 가늠할 수 있는 최소한의 자료 또는 그에 따른 검토 없이 제정될 위험이 있게 된다.

재정지출조례에 있어서 지방의회에 대한 필요적 절차의 생략은, 국회의원이 재정지출법률안을 제출하는 경우에도 비용추계서를 작성하여 첨부하게 하는 「국회법」의 규정을 비교해 보았을 때, 지방의회가 가지는 조례입법권의 재정권에 대한 우위에서 도출된다기 보다는, 지방의회 내 이를 수행할 수 있는 기관 또는 보좌기능의 현실적 미비점이 입법상의 흠결로까지 이어진 것은 아닌가 추측된다.

16) 김철수, 앞의 책, 1196면.

17) 「지방자치법」 제66조의3(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 지방자치단체의 장이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의할 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.  
② 제1항에 따른 비용에 대한 추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

#### (4) 소 결

결국, 지방자치단체 수준에 있어서 재정지출을 수반하는 조례를 지방의회가 발의하여 제출하는 경우에는, 현재 법제도상으로는 조례와 예산의 불일치의 해소와 지방재정의 부담최소화를 위한 논의의 가장 최소한의 자료조차 제공되고 있지 못한 실정이다.

지방자치단체장이 재정지출조례안을 제출하는 것 외에도 지방의원이 재정지출조례안을 발의하는 경우에도 비용추계서는 최소한의 첨부문서로서 같이 제출되어야 한다. 이를 통해 첫째, 당해 조례안이 지방재정에 미치는 영향도출할 수 있으며, 둘째 재정수반조례가 재량지출을 정하고 있을 경우에는, 비용추계를 기반으로 당해 조례안에 비용상한선(expenditure caps)을 포함시킬 수 있고, 셋째 차년도 예산안 심사와 연계되어 소요비용이 예산에 반영될 수 있게 된다.<sup>18)</sup>

### 3. PAYGO제도의 도입

#### (1) 개 념

PAYGO(Pay as you go)제도는 지출증가나 세입감소 등 재정적자를 증가시키는 입법이 이루어질 경우, 이에 상응하는 세입증가나 지출감소 등 재원조달 방안을 동시에 입법화하도록 요구하는 재정법상 제도라고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

PAYGO제도는 미국 재정법상 재정건전성을 확보하기 위한 법제도적 수단으로서, 일반적으로 재정적자를 유발하거나 증대시키는 또는 흑자를 감소시키는 재정입법을 좌절시키거나 막으려는 수단이라고 이해될 수 있다.<sup>20)</sup>

18) 국회예산정책처, 앞의 책, 24면.

19) 김희철, 의무지출과 재량지출에 관한 비교법 조사(미국 편), 한국법제연구원 재정법제 이슈페이퍼 10-12-5, 2010, 9면.

20) 김도승·이상경·장철준, 미국 재정법상 PAYGO준칙에 관한 연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2010, 21면.



## (2) 내 용

### ① 방 법

PAYGO는 법률상 PAYGO와 의회규칙상 PAYGO로 구분될 수 있다. 법률상 PAYGO는 PAYGO의 내용이 문자 그대로 법률에 규정되어 있어서 실제적이고 직접적인 규범력을 발하는 것인 반면, 의회규칙상 PAYGO는 상·하원 규칙으로서 직접지출과 수입에 관한 입법절차 과정 중에 재정중립적이지 않은 입법을 무력화시키기 위한 제도라고 할 수 있다. 대통령은 법률상 PAYGO제도를 통해서 적자가 발생하거나 또는 발생 할 상황이 임박한 경우 자동적·전반적 강제조정(sequestration)을 발동할 수 있다. 의회규칙상 PAYGO는 의사 진행규칙상의 이의제기를 통하여 효력을 가지는데, 예산이 적자 증가 혹은 잔액감소의 효과를 발생시킬 수 있음에도 동등한 상쇄분(offset)을 준비하지 않아서 PAYGO 준칙을 위반하여 결의되는 경우, 의원 개인이 당해 절차의 하자를 공개적으로 적시하여 절차를 중단시킬 수 있게 된다.<sup>21)</sup>

### ② 대 상

미국에서의 PAYGO제도는 의무지출인 경우에만 적용된다. 즉, 재량지출에 대해서는 지출상한선을 활용하여 재정의 누수를 예방하는 방식을 취하며, 의무지출에 대해서는 PAYGO제도를 활용하여 신규지출에 따른 재정수입감소의 중립화를 달성하고자 하고 있다.<sup>22)</sup>

## (3) 검 토

살펴 본 바와 같이, PAYGO제도는 의무지출에 있어서 재정부담의 확대를 고려하지 않은 법률안을 방지하기 위해 미국에서 실시하고 있는 재정법상 수단이라고 할 수 있다. 또한 PAYGO제도는 동일한 법리와 논리로써, 재정지출을 수반하는 조례의 입법에도 적용될 수 있다.

21) 김도승·이상경·장철준, 앞의 연구보고서, 72면~79면.

22) 김희철, 앞의 연구보고서, 29면.

### ① 재량지출을 내용으로 하는 조례

재량지출<sup>23)</sup>의 경우에는 재정지출을 위한 법적 근거는 있으나 행정이 당해 재정사업을 집행해야 할 의무가 없으므로 재정여건이 허락하는 한에서 지출에 대한 재량권을 가진다. 즉, 예산반영 여부와 예산반영에 있어서의 지출상한의 정도가 모두 재정을 집행하는 행정에 맡겨져 있다. 따라서 재량지출의 경우에는 그 법적 근거가 되는 규정이 지방자치단체장 제출이든 지방의원발의이든 문제가 되지 않는다.

### ② 의무지출을 내용으로 하는 조례

그러나 의무지출의 경우에는 지출근거뿐만 아니라, 지출의 양(재정규모), 지출의 시기 등이 조례에 근거하고 있으며, 특히 의원발의의 경우에는 지방자치단체의 재정상황과 무관하게 재정지출을 강제할 수 있게 된다. 재정지출을 수반하는 조례안이 지방의회에 의해 발의되는 때에는 많은 경우 정치적·정책적 결정에 의해 이루어질 수 있으며 특히 선거를 앞두고서는 선심성 조례입법이라는 양상이 더욱 심해질 수 있을 것이다.

이와 같은 상황에서, PAYGO제도는 의무지출을 명하는 조례의 제정시점에서부터 재정에 부정적 영향을 주는 요소를 근본적으로 방지하는 조치며, 재정수반조례에 대한 가장 강력한 조치라고 할 수 있다.

### ③ 재정지출 확대가 필요한 경우

한편 논자에 따라 재정지출이 확대되어야 하는 행정작용 상의 환경, 특히 급부행정영역의 확대와 관련하여 지속적으로 재정투하가 필요한 최근의 상황과, 근본적 취지가 지방재정부담의 총액을 묶고자 하는 PAYGO제도는 상호 부합하지 않는다는 문제를 제기한다.<sup>24)</sup> 그러나 PAYGO제도는 모든 재정지출수반 조례를 억제하는 것이 아니라, 당해 조례를 통해 발생하는 재정부

23) 재량지출이란 관련 법률이 지출에 있어 재량의 경우 해당 조항을 통해 예산사업을 할 수 있는 권한을 부여할 뿐 실제 예산사업의 반영여부나 실시시기는 정부가 결정하게 되는 지출을 의미한다. 김도승, 의무지출과 재정관리-의무지출의 개념과 공법적 의의를 중심으로-, 미국헌법연구 제23권 제1호, 2012, 42면을 참조.

24) 김도승, 앞의 논문, 51면~53면.

담을 상쇄하는 재원이 없는 경우에만 억제하는 것이다. 따라서 세수증대나 재정수입이 있을 경우에는 PAYGO제도 아래에서도 문제될 바 없으며, 다만 세입 또는 재정수입이 그대로인 상황에서 적자재정을 감수하고 특정 재정사업을 하고자 하는 경우에는 PAYGO제도로 인해 입법이 불가능하게 될 것이다.

이와 같은 경우를 대비하기 위해서 PAYGO제도의 적용을 배제할 예외적 조건을 둘 필요가 있으며, 적용배제 조건이 지방자치단체장 또는 지방의회 일방 당사자의 작용에 의해서 충족되는 경우에는, 미국에서와 같이 PAYGO제도 자체가 무력화 되는 경우가 발생할 수 있으므로,<sup>25)</sup> PAYGO제도의 적용배제 조건은 매우 엄격하고 세밀하게 규범화 될 필요가 있다.

#### 4. 재정수반조례의 입법평가

##### (1) 개념

입법평가란 일반적으로 입법 활동에 계획성을 구비하여 법규의 무절제한 증식을 억제하고 입법과정에서 나타나는 경솔함을 제거하는 한편 정기적으로 입법현상을 평가함으로써 과학적인 입법의 발전을 도모하고자 하는 재정법상 재정평가수단으로 이해될 수 있다.<sup>26)</sup>

##### (2) 연혁 - 독일에서의 입법평가

###### ① 평가대상 법률

독일의 입법절차에 있어서 법률안발의권은 연방의회, 연방참사원 그리고 연방정부가 가진다. 이 때 재정수반법률의 재정예측 또는 통제절차는 주로 연방정부가 제출하는 법률안을 중심으로 운용되고 있다. 이른바 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)제도를 통해 재정수반법률의 비용 등을 포함한 정책적 효과달성 전반에 관하여 영향평가를 실시하고 있다.

25) 김도승·이상경·장철준, 앞의 보고서, 75면~76면.

26) 차현숙·최혜선, 지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2013, 17면

② 실시기관

입법평가제도에 관한 상세한 운용은 연방내무부에서 담당하고 있으며, 연방재정부 및 연방경제·과학부 등도 참여하고 있다. 따라서 입법평가를 통한 재정수반법률은 연방정부제출법률안에 국한된 것으로 보이며, 연방의회 및 연방참사원이 제출하는 법률안에 대해서는 법령상 입법평가를 실시하지는 않는 것으로 보인다.

다만, 법률을 통해 재정지출증액 또는 재정수입감소를 가져 오는 경우, 연방정부의 동의를 받도록 하고 있는 바, 이와 같은 절차에서 약식의 입법평가가 연방정부에 의해서 이루어지는 것으로 평가되고 있다. 또한 독일의 법률제정은 대부분 연방정부에 의해서 이루어지고 있으며(전체 법률의 약 80%), 연방의회법률안의 경우에도 상당수 정부안을 토대로 제정되고 있는 현실이다.<sup>27)</sup>

③ 관련 규정

입법에 관한 최상위 규범인 기본법에는 입법평가제도에 관련한 규정은 존재하지 않는다. 다만 연방각부공동사무규칙(GGO)이, 법안작성의 주무부처에 대해 중요한 입법안에 대해서는 입법평가를 실시하고 이러한 입법평가를 일정한 지침에 따라 진행할 것을 요구하고 있다.

연방각부공동사무규칙 제13a조에 따라 입법평가를 실시하는 경우에는 그 결과와 그 결과를 고려했는지의 여부를 입법이유서에 기재한다. 입법평가를 실시하지 않은 경우에는 그 이유를 입법이유서에 기재한다(GGO 제16조).

(3) 입법평가의 내용

입법평가 모델	입법 단계	방 향			결 과
		내 용	시 간	방법론	
사전적 입법 평가	입법 의도	· 필요성 · 대안개발	사전적	· 특정한 분야에서의 입법필요성 · 규율영역의 파악 · 대안적 입법가능성의 조사 · 목표달성 및 수용성의 최대화	추천할만한 대안 또는 입법 필요성 부정

27) 원소연, 독일입법평가 조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원 연구보고서, 2011, 65면 이하.

입법평가 모델	입법 단계	방 향			결 과
		내 용	시 간	방법론	
병행적 입법 평가	입법 초안	· 법형식적 구성	초 안 이 작성되는 동안, 초 안에 수반 하여	· 계획된 규율영역에 적합한 것인가? · 계획된 입법의 준수가능성, 집행가능성 · <b>계획된 입법으로 인해 부 담가중과 부담경감이 적절 한 관계에 있는가(비용/편 익; 분배의 최적성)</b>	타 당 성 이 확인된 추안 또는 수정된 초안
사후적 입법 평가	현행법 규정	· 사후심사 · 현재기간 심사, 정기 적 심사, 최종시점 심사	사후적	· 입법목표의 달성 여부 · 부수효과의 발생여부 · <b>부담가중과 부담경감의 발 생여부</b> · 현행 법규정의 실용성 및 준수가능성 · 개정 및 폐지의 필요성	심사된 규범 (확인, 수정 제안)

독일에서 입법평가를 통한 법률안의 재정예측 및 통제는 주로 입법초안의 작성 시에 시행되는 병행적 입법평가에 의한다. 여기에서는 비용효과의 분석 도구를 통해 관료비용을 포함하여 장래의 (재정적인) 부담가중과 부담경감을 조사하게 되고, 인건비추산의 분석도구를 통해 집행에 필요한 인력투입을 조사하게 되며, 비용·편익분석을 통해 법규적용의 효과로 인한 이익과 불이익을 비교평가하게 된다.

결국, 병행적 입법평가를 통해 법률안의 재정효과를 판단하며, 개정안 작성에 있어서 재정효과의 결과를 반영하고 있다. 또한 부분적으로 사후적 입법평가를 통해서도 법률의 재정평가를 수행한다. 즉, 비용추이, 비용·편익분석 등을 수행하는 바, 이는 법률의 개정 및 폐지에 반영하기 위한 환류적 성격을 가진다.

#### (4) 입법평가 결과의 효력

입법평가의 결과는 일반적으로 비구속적이라고 한다. 입법평가의 결과를 의무적으로 조례안에 반영하여 당해 조례의 개·폐를 정할 경우, 의회의 입

법권이 과도하게 침해될 가능성이 있기 때문이라고 한다.<sup>28)</sup>

그러나 입법평가의 효력은 입법정책적인 결정에 따를 것이며, 특히 입법평가의 주체가 지방의회가 되는 경우에는 스스로 그에 구속되는 효력을 주는 것이 가능하다고 보아야 할 것이다.

### (5) 검토

현재 시행되고 있는 우리나라의 법률이 1,533개<sup>29)</sup>인 반면 제주특별자치도의 경우 현행 조례는 189개에 달해 10배 가까이 그 수에 있어서 차이가 난다. 이는 수가 많아 전수평가가 사실상 불가능한 법률에 대해서보다는 자치법규에 대한 입법평가가 훨씬 수행 가능성이 높음을 의미한다.

따라서 입법평가의 지표를 정함에 있어서, 사전평가 단계에서 비용추계 및 재정평가를 실시할 경우, 별도의 비용추계서 첨부 등의 절차 없이도 입법평가가 그와 같은 작용을 포괄하게 되며 사전 입법평가의 실시와 그 공표로 도지사의 의견뿐만 아니라 지역주민의 여론도 청취할 수 있게 되어 지방재정의 민주주의를 제고하는 기능도 가질 수 있을 것이다.

현재, 지방자치단체 중 광역의 경우 제주특별자치도, 부산광역시 그리고 광주광역시가 입법평가를 제도적으로 도입하고 있다. 입법평가를 도입한 지방자치단체는 아직 소수에 머무르고 있지만, 지방자치단체가 자발적으로 입법평가를 시행한다는 것은 재정수반조례에 대한 제도적 통제를 위한 단초로서 매우 의미 있는 출발점이라 평가할만하다.

그러나, 세 개 광역자치단체 모두 사후 입법평가만을 도입하여, 전술한 바와 같은 재정수반조례에 대한 사전적 통제(의견청취 및 비용추계서의 첨부를 통한 지자체장과 지역주민에 대한 정보제공)로서의 기능은 기대할 수 없다. 따라서 「지방자치법」 또는 「지방재정법」의 개정을 통해 광역지방자치단체는 의무적으로 입법평가제도를 도입하도록 하되, 사전적·병행적·사후적 입법평가를 온전히 실시하여, 조례의 적법성뿐만 아니라 지방재정의 부담최소화 및 그에 따른 지방재정건전성을 추구할 수 있도록 해야 할 것이다.

28) 차현숙·최혜선, 앞의 연구보고서, 28면.

29) 법제처, 국가법령정보센터 홈페이지.



## V. 맺으며

지방재정교부금 등의 국가로부터 지원되는 의존재원에도 불구하고, 지방자치단체의 채무증대와 이에 따른 재정건전성의 악화는 지방과 관련한 논의에 있어서 항상 논란의 중심이 되어 왔다. 이에 대해서는 지방이 재정역량을 넘는 사업의 추진 및 지방 세수의 감축으로 이어지는 법령의 개정 등 여러 원인이 있을 수 있으나, 그 원인이 어떠한은 차치하고 지방재정의 악화라는 상황을 ‘재정책임성’이라는 미명 아래에 지방자치단체에 맡겨 두지 않고 급기야 국가가 지방재정의 상황에 적극적으로 개입하는 국면을 맞게 되었다.

그 한 예로 최근 행정자치부는 「지방재정법」을 개정하여 지방자치단체에 대한 긴급재정관리제도를 도입·시행하고 있다. 이에 따르면, 재정위기단체로 지정되어 재정건전화계획 이행(3년) 후 지표값이 지정시점 대비 통합재정수지 적자비율이 100분의 45 이상인 경우 등의 상황이 되거나(「국가재정법 시행령」 69①), 공무원 인건비 지급이 30일 이상 지연 또는 채무 원금이나 이자 상환 60일 이상 불이행이 있을 시, 당해 지방자치단체는 긴급재정관리단체로 지정되어, 중앙에서 재정관리관이 파견되며, 그가 채무상환 및 감축, 경상비 및 사업비 등의 세출구조조정, 수입 증대 방안 등이 포함된 ‘긴급재정관리계획’을 수립하고 이 계획에 따라 예산을 편성하되, 이 계획에 의하지 않은 지방채 발행, 채무 보증, 일시차입 등은 제한된다. 또한 재정부담이 수반되는 조례 제·개정, 지방공기업에 대한 채무보증, 특별회계의 설치 등 재정에 관한 사항은 해당 자치단체 내에 설치되는 긴급재정계획심의위원회와 미리 협의를 거쳐야 한다.<sup>30)</sup>

이와 같은 제도의 필요성과 취지는 십분 이해할 수는 있으나, 지방의 재정 자치권에 대한 중대한 제약이 되는 것도 사실임을 부인할 수는 없다. 지방재정의 악화에 있어서 가장 좋은 방법과 수단은 재정악화 이전에 예방하는 것이며, 그것도 스스로 예방할 수 있는 기회를 부여한다면 지방재정자치권도 확립할 수 있는 최적의 대안이라고 할 수 있을 것이다.

30) 「국가재정법」 제5장의2.

지금까지 살펴 본 바와 같이, 지방단위에서의 비용추계제도·PAYGO제도·입법평가제도의 도입 등이 재정지출을 수반하는 조례의 입법을 통제하고 그 결과 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 대안으로서 모색되고 있으며, 이 중 조례제정 이전부터 그 이후까지 일관되게 추적 평가할 수 있는 방법으로서는 입법평가제도를 도입하는 것이 재정을 수반하는 조례에 대한 최적의 통제방안이라고 생각된다. 따라서 이를 위해 「지방자치법」 또는 「지방재정법」을 개정해 표준적 조례안을 제시하고 그에 따라 광역단체에서는 의무적으로 채택하도록 할 필요가 있다.