

## 국회의 재정수반 입법 심의와 책무

최 미 희\* · 여 은 구\*\*

### 〈국문초록〉

본 연구는 국회의 입법권과 예산심사권의 실효성 제고를 위해 재정 수반 입법의 발의에서부터 예산안 심의에 이르기까지 국회의 심의 과정 전반에 대한 고찰을 통하여 향후 재정 수반 입법 및 예산심사와 관련한 국회의 책무를 살펴보았다.

현행 국회법과 국가재정법에서 규정하고 있는 법안비용추계제도에 대해 미국제도와 우리 제도의 비교법적 고찰을 통해 시사점을 도출하고, 국회의 재정 수반 입법에 대한 심의 실태 분석을 통해 국회의 입법 및 예산과정의 현안을 검토한 결과 다음과 같은 결론을 얻었다.

첫째, 법안비용추계서의 실효성 제고를 위하여 재정수반법안 중 법안비용추계서 미첨부 법안에 대해서는 국회의 심의를 배제하거나 법안비용추계서를 첨부하여 제출할 기간을 부여하는 방안 등 재정수반법안의 재정건전성을 제고하도록 한다. 17대와 18대 국회에서 재정수반법안에 대한 법안비용추계서의 첨부비율이 21.7%와 32.2%로 매우 저조한 편이다. 이에 반해 재정수반법안의 규모는 17대와 18대 국회에서 법안 1건당 1조 5,814억원, 1조 4,853억원으로 나타나 재정지출에 미치는 영향은 지대한 편이다.

둘째, 재정수반법안에 대해 생애비용을 추계하고 국회는 이를 예산안 심의에 참조하도록 한다. 현행 법안비용추계서에서는 생애비용추계를 수행하지 아니하고, 5년간 중기재정소요 및 재원조달방안만을 추계하고 있어, 동 법안에 기반한 프로그램의 중장기 재정소요 예측이 어렵다. 미국 GAO에서 비용추계의 기준으로 두고 있는 생애비용추계(life-cycle-cost estimate)를 포함하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

\* 국회예산정책처 팀장, 제1저자

\*\* 국회예산정책처 분석관, 교신저자

셋째, 재정수반법안에 대해 첨부된 비용추계서가 실제 재정지출액과 일치하는지에 대해 사후 검토가 필요하다. 재정수반법안에서의 법안비용추계와 개별 사업 예산과의 연계를 위하여 국회에서의 재정수반 법안 심의와 관련 예산안 심의 방안을 마련하게 되면, 새로운 재정수반 법안의 제정이나 개정이 재정지출에 미치는 영향에 대한 검토 뿐 아니라, 기존 재정수반법률의 타당성과 실효성을 확인할 수 있을 것이다.

※ **주제어**: 재정의 지속가능성, 재정의 투명성, 예산정책, 재정지출, 세입세출균형, 기준선 추계, 지출규모 점검

---

I. 문제제기

II. 재정수반 입법 심의 제도 고찰

1. 재정 운용의 지속가능성과 투명성 제고
2. 재정 수반 입법의 제도적 고찰
3. 시사점

III. 국회의 재정수반 입법 심의의 실태분석

1. 재정수반법안의 입법심의 실태 분석
2. 재정수반법안 관련 예산심의 실태분석

IV. 결 론

---

## I. 문제 제기

1990년대 많은 나라가 재정운용방식을 단 년도 투입 중심에서 중장기·성과 중심으로 전환한 이후, 최근 1997년의 외환위기와 2008년의 금융위기에 처하면서 건전한 재정운용에 대한 관심이 증대되고 있다. 우리나라를 비롯한 OECD국

가들은 재정지출의 증가<sup>1)</sup>에 따른 부채와 조세의 부담을 세대 간 조정하기 위해 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)에 관심<sup>2)</sup>을 둔다. 저출산 고령화 사회가 도래함에 따라 미래에 지출은 늘어나고 부채는 쌓이고 세입은 줄어들 가능성이 높은 상황에서 지속가능한 재정운용이란 쉬운 일이 아니다. 많은 나라에서 재정을 지속가능하게 운용하기 위한 방편으로 재정운용의 투명성(fiscal transparency)을 수단으로 택한다. 과거의 재정준칙(fiscal rules)인 예산당국이 예산 관련한 정보를 독점하고 정부의 정책목표에 따른 자원배분을 결정하는 방식만으로는 재정 운용 투명성을 제고하기엔 한계가 있다고 보아 예산당국의 결정에 일정 정도 제약을 둔다.<sup>3)</sup>

국회의 본질적인 책무와 권능은 입법권과 예산심사권이다. 재정 수반 입법에 있어서 재정의 지속가능성(혹은 건전성)과 투명성을 제고하기 위한 방편으로 국회법과 국가재정법을 통해 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 제출하도록 하여 입법권의 실효성을 제고하고자 한다. 뿐 아니라 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 대한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 법률안에 첨부하도록 한다. 재정 수반 입법에 따른 중장기 세입세출 변화에 대해서는 국가재정운용계획을 통해, 단년도 예산정책과 관련해서는 예산안을 통해 국회의 심의를 받게 하여 예산심사권을 구체화하고 있다.

본 연구에서는 국회의 입법권과 예산심사권의 실효성 제고를 위해 재정 수반 입법의 발의에서부터 예산안 심의에 이르기까지 국회의 심의 과정 전반에 대해 점검한다. 우선, 제2장에서는 재정운용의 지속가능성과 투명성에 대한 일반론을 통해 그 필요성을 확인한 후, 우리나라 재정 수반 입법 심의와 관련해 참조한

1) 인구 증가와 고령화에 기인하는 연금과 의료비(pensions and health care), 지구 온난화, 세계화, 복잡한 재정 지급보증, 기타 재정 위험 등의 증가에 기인한다.

2) 한국사회는 지속적인 출산율의 저하와 평균수명의 연장으로 2000년에 고령화사회를 통과하였고, 2018년 고령사회를 거쳐 2026년에는 초고령사회에 진입할 것으로 전망되고 있다 (통계청, 2006).

3) Allen Schick, "The Role of Fiscal Rules in Budgeting," *OECD Journal on Budgeting* Vol. 3 No. 3, OECD, 2003, S.11.

미국제도와 우리 제도의 비교를 통해 시사점을 구한다. 제3장과 제4장에서는 국회의 재정 수반 입법에 대한 심의 실태 분석을 통해 국회의 입법 및 예산과정의 현안을 검토한 후, 제4장에서 향후 재정 수반 입법 및 예산심사, 사후관리를 철저히 하기 위해 필요한 요인을 분석한 후 개선과제를 도출한다. 이를 통해 국회의 책무를 확인한다.

## II. 재정수반 입법 심의 제도 고찰

### 1. 재정 운용의 지속가능성과 투명성 제고

재정 수반 입법은 많은 경우 재정지출을 증가시키고 세입을 감소시키는 경향이 있다. 사회적 요구를 수용하는 과정에서 개별 입법 취지에 따르다보면, 재정 전반에 대한 검토는 부족하기 때문이다. 그러나 중장기적 관점에서 재정의 건전성 측면에 비추어 볼 때 자칫 미래세대에 부담을 전가하는 입법 가능성이 크다. 이러한 가능성을 최소화하기 위해 지출 관련 입법에 수반되는 프로그램의 재정 수요를 예측하고 재정 수반 입법으로 야기될 재정비용을 추계하며, 정부의 재원 조달방안을 검토한다.

이러한 과정을 통해 제정된 법은 예산과정에 영향을 준다. 국회 내에서 재정 정책과 중기재정운용계획이 논의될 때, 예산 전략과 정책에 직접적으로 관여하는 것이다. Allen Schick은 재정의 지속가능성 분석 모델의 하나로 단 년도 예산 정책(current budget policy)과 연계하여 재정기준선(baseline projections)에 기반한 미래 중기재정지출(medium-term fiscal outcomes)을 추계하고 세제 변경에 따른 영향을 추정하는 것이 필요하다<sup>4)</sup>고 주장한 바 있다.

재정 수반 입법에 대한 통제와 예산심의 관행은 나라마다 다양한데, 최근 많은 나라에서 신뢰할만하고 객관적인 정보에 기반을 두고<sup>5)</sup> 의회가 예산과정에

4) Allen Schick, *Ibid*, OECD, 2003 S.8-9.

5) 입법부가 기술적이고 분석적인 지원을 받기 위해 독립적이고 비당파적 성향의 의회내 기

적극적으로 관여하는 경향이 있다. 중장기 재정운용계획과 단년도 예산안 심의에 있어서, 법 규정으로 확정된 재정지출과 세입의 변화에 대한 기준선 추계(baseline estimates)와 법안 비용추계 자료를 예산심의에 주요 참고자료로 활용하는 방식<sup>6)</sup>이 그 중 하나이다. 그러나 의회의 적극적인 관여는 오히려 재정을 더 악화시키는 위험도 있다는 지적이 있다.<sup>7)</sup> 재정지출은 증가시키고 세입은 감소시키는 방식의 “공유자원(common pool)의 남용”적 경향을 보일 가능성을 배제할 수 없음을 기인한다.

## 2. 재정 수반 입법의 제도적 고찰

재정 수반 입법에 대한 국회의 심의가 재정준칙을 위배하지 않기 위해서는 객관적이고 구체적인 검토기준을 두는 것이 필요하다. 현행 국회법과 국가재정법에서 규정하고 있는 법안비용추계제도의 실효성 제고방안을 모색하기 위해 미국의 제도와 비교법적 고찰을 통해 시사점을 구한다.

### (1) 미국의 제도

미국은 1921년 예산회계법(Budget and accounting Act)을, 1974년 의회예산과 지출거부 통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)을, 1980년대에는 균형예산과 긴급 적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985(일명 GRH; Gramm-Rudman-Hollings Act in 1985))을, 1990년에는 예산집행법(Budget Enforcement Act(GRH법의 수정안, BEA))을 제정하는 등 적자재정을 회피하고 재정의 건전성을 제고하기 위한 방편으로 재정개혁을 추진한 바 있다. 1985년 GRH법에서는 1986~1990기간에는 적자폭

---

구와 지원기관을 둔다. OECD 가입국 중 13개국에서 입법부를 지원하는 전문가로 구성된 예산처를 두고 있다.

6) B. Anderson, “The Changing Role of Parliament in the Budget Process,” *OECD Journal on Budgeting* 2009/1, OECD, 2009, S.7.

7) Ian Lienert, “Role of the Legislature in Budget Processes,” *Technical Notes and Manuals*, IMF, 2010. April, S.14.

을 줄이고 1991년에는 균형예산 달성을 목표로 하다가, 1987년 매년 적자의 상한을 두는 방식으로 개정한 바 있다. 그러나 과도한 적자가 재량지출보다는 의무지출이나 세입영역의 입법에서 나타나는 경우 실효성이 미약한 관계로 GRH 법은 효과적이지 못하였다.

1990년의 BEA법에서는 적자보다 새로운 입법으로 늘어날 예산비용(budgetary cost)를 통제하는데 중점을 두었는데 재량지출과 의무지출에 대해 통제방법을 달리했다.<sup>8)</sup> 재량지출에 대해서는 세출한도액(Discretionary spending caps)을 두었다. 동 법은 1993년과 1997년 및 2002년에 걸쳐 개정되었는데, 의무지출과 세입부문에 대해 세입세출균형(Pay-as-you -Go, PAYGO)원칙을 채택하였다. 의무지출이 늘어나고 세입이 감소하는 경우 적자가 늘어나지 않도록 상쇄해야만 한다. 이를 위해 시작년으로부터 5년간의 예상지출내역을 법안에 수록하도록 하고 있다. 그러나 GRH법과 달리 BEA법에서는 어떤 상쇄 활동을 요구하는 것은 아니다. 다만 재량지출이 지출상한선이나 PAYGO원칙을 어기는 경우 제재로서 일시적 강제조정권(sequestration)을 유지한다. BEA는 또한 적자의 목표치를 두기는 하지만 연간 예산으로 조정하고 강제조정권을 발동하지는 아니한다.

1998년까지 BEA는 효과적이었다. 1999년부터 2002년까지 연간 재량지출은 강제권이 발동되지 아니한 채 1997년에 설정한 지출상한을 초과하였고 이러한 현상은 의무지출이나 세입감소에 대해서도 마찬가지였다. 강제조정권 발동을 피하는 방법은 다양했는데, 그 중 하나는 일시적으로 초과지출을 허용하는 BEA의 긴급조항이었다. BEA법은 의회 주도권의 근간이기는 하지만 의회에 법적지위를 부여하고 의회예산과정과 마찬가지로 정부를 통제하는 역할을 한다. 그런 측면에서 보면 BEA법은 OECD국가들의 경우와 비슷하게 다년도 지출체계의 역할에 머문다고 할 수 있다. 이러한 한계를 감안하여 최근 지출에 대해서만 적용

---

8) 미국에서 공공지출(public expenditure)은 두 가지 형태의 입법체계로 구성되는데, 실체법(substantive legislation)과 세출법(appropriations legislation)이 그것이다. 실체법에서는 정책을 입안하고 직접지출(혹은 의무지출, mandatory spending) 사안을 다루며, 세출법에서는 재량지출(discretionary spending)을 다루는데, 공공지출의 약 60%는 직접지출(이자지출 제외)로 나타나고 있다.

하는 지출균형원칙(Cut-As-You-Go, CUTGO)의 도입을 고려하고 있다.<sup>9)</sup>

이러한 재정수반법안 관리시스템을 통해 미국은 재정소요점검제도(score-keeping)의 운용이 가능해 졌다. 이는 예산안을 재정수반법률안과 체계적으로 연결하여 재정소요를 파악하는 장치로 신규 입법된 재정수반법률이 재정 전반에 미치는 전망치(baseline)를 제시한다. 뿐만 아니라 미국 GAO에서는 생애비용추계(life-cycle-cost estimate)를 비용추계의 기준으로 두고 있다.<sup>10)</sup>

## (2) 우리나라 제도

우리나라도 예산회계법(1961년)과 기금관리기본법(1991년)의 통합으로 국가재정법(2006년)의 제정 및 국회법 개정(2005년)을 통해 재정개혁을 도모하였다.<sup>11)</sup> 이를 통해 재정 운용의 건전성과 투명성을 제고하기 위한 기반은 구축하였다. 단년도 위주의 재정운용방식을 개선하여 국가재정운용계획에 근거를 두고 향후 5년간 재정운용 기조를 정하고 이에 근거하여 예산을 편성하기에 이르렀다. 2010년 5월 동법 개정으로 2012년부터 지출은 의무지출과 재량지출로 세

9) PAYGO원칙이 재정지출에 대해서는 통제를 하지만 조세절감의 예산효과를 무시한다는 평가를 받고, 최근 Cut-As-You-Go원칙(CUTGO)을 도입하려 한다. CUTGO원칙은 세입효과는 배제하고 직접지출에 대해서만 적용한다. 세입증거는 지출상쇄로 달성한다. concordcoalition, New House Rules Clear Path for New Deficits, Issue Brief, 2011(<http://concordcoalition.org>).

10) Life-Cycle Cost Estimate(LCCE): 생애비용추계는 특정 프로그램을 개발하고, 생산하고, 효율적으로 사용하고, 지속하는 데 필요한 관련 비용요소와 모든 자원에 대한 온전하고 구조화된 회계이다. 모든 과거비용(혹은 매몰비용), 현재 및 미래비용을 망라한다. 통상 LCCE는 프로그램의 예산 기준선으로 활용한다. 예산을 결정하기 위해 LCCE를 사용하는 것은 프로그램 운영에 드는 총 비용을 산정하는데 도움을 준다. DOD는 LCCE 계산에는 연구개발, 구입과 투자, 운용과 유지, 폐기의 4가지 단계가 포함되어야 한다고 본다.

11) 단년도 재정운용방식은 투자의 일관성을 유지하기 곤란하였고, 투입 중심의 재정관리방식도 예산확보를 위해 부풀리기식으로 과도한 예산요구를 유발하였을 뿐 아니라 기관별로도 예산집행의 결과에 대한 책임이 그다지 크지 않았다. 그 결과 국회는 행정부와 관계에서 정보의 비대칭이 심각하여 예산심의 및 국정감사과정을 정치적 타협과 질충 및 나눠먹기식 예산배분이라는 사회적 비판을 받아왔다. 국가재정법의 제정을 통한 재정개혁은 그동안 오명을 벗어나 정책국회이자 일하는 국회로 거듭나기 위한 발판으로 작용한다.

분하고<sup>12)</sup> 산출 근거를 제시하도록 하였으며 통합재정수지도 전망과 함께 그 근거 및 관리계획을 제시하도록 하고 있으며, 전년도 계획 대비 변동사항 등에 대한 평가·분석 보고서를 첨부서류로 제출하도록 하고 있다. 이러한 개선조치로 인해 중장기 재정건전성, 즉 지속가능한 재정운용을 위해 국가재정운용계획의 역할이 한층 강화된 것이다.<sup>13)</sup>

「2010~2014년도 국가재정운용계획」에서 재정의 건전성 제고방안을 보면, 사업의 단계별 지출을 통해 효율성을 도모한다는 취지에 따라, 예산편성단계에서 국책과제를 중심으로 한 전략적인 자원배분을 피하고 신규 의무지출에 대한 재원마련을 의무화(Paygo원칙)하는 준칙을 마련하였다. 뿐만 아니라 재정규모 등 재정총량에 일정한 관리 목표를 부여하고 이를 준수토록 하고,<sup>14)</sup> 부처가 재정수반 법률안 및 중장기 계획 추진 시 재정당국과 사전 협의절차 내실화 등 협의·조정 기능을 강화하는 재정 준칙을 두고 있다.<sup>15)</sup> 더불어 장기재정전망 실시, 재정통계 정비 등 관리체계를 정비하고 장기재정전망을 통해 재정위험 요인 분석 및 대응방안을 강구하고자 한다.

한편 국가재정운용에 직접적 영향을 주는 재정수반법률에 대한 통제시스템을 두고 있다. 의원이 발의하는 예산상의 조치를 수반하는 법률안에 대해 비용추계서를 제출한다(국회법, 2005). 정부가 제출하는 재정수반법률안에 대해서도 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 대한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 법률안에 첨부하도록 하고 있다. 그러므로 세입과 세출의 총량 검토를 통한 균형예산의 달성 및 재정 사업 추진에 따른 재정 소요추계와 재원조달방안에 대한 간접적 검토를 통한 단년도 예산안 심의의 단

---

12) 2010년도에 시범제출에서는 재량지출과 의무지출의 구분이 명확한 기준은 미흡한 것으로 평가받은 바 있다. 국회예산정책처, “2011년 의무지출 예산안 분석,” 「2011년도 예산안 중점분석」 II, 2010A, 2면.

13) 대한민국정부, 2010~2014년도 국가재정운용계획, 2010.

14) 균형재정 목표 달성 시까지 예산편성과정에서 지출증가율을 수입 증가율보다 매년 2~3%p 낮게 유지하도록 하고 있다.

15) 연간 500억 원 이상 또는 총지출 2,000억 원 이상의 재정지출을 수반하는 중장기계획은 기획재정부 협의 후 경제정책조정회의 등에 상정하도록 한 것이다.



초로 활용할 수 있는 비용추계는 수행되고 있는 셈이다.

그러나 재정수반 법률안에 대한 비용추계와 국가재정운용계획에서의 Paygo 원칙과 재정수반 법률안에 대한 부처와 재정당국 간의 협의 결과를 어떻게 계획에 반영할 것인지에 대해서는 언급이 없고 실행방안도 구체적이지 못하다. 국회에서 재정의 지속가능성을 제고하기 위한 총량 심의 및 투명성을 확보하기 위한 개별 사안별 예산안 심의를 위한 준칙을 마련하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라 미국 제도에서 두고 있는 재정소요점검제도를 두고 있지 아니하다.

### 3. 시사점

재정준칙(fiscal rule)은 예산과정 내에 여러 가지 변화에 대응하여 적용할 때 효과적인 것으로 알려졌는데, Allen Schick(2003)은 다음과 같은 준칙은 지켜지는 것이 바람직하다고 주장한다. 우선 단년도에서 중기로 재정운용기간을 확장하고, 미래 재정상황에 대해 기준선을 추계(baseline projections)하며, 정책 변화에 따른 장래 재정 변화를 예측하고, 필요시 예산의 성과를 점검하며, 기회주의적인 정치인들이 준칙을 위배하지 않도록 시스템을 운용하도록 한다.

재정준칙이 준수되기 위한 주요 기준으로 재정의 건전성 점검의 일환으로 기준선 추계를, 재정의 투명성 제고의 일환으로 재정의 총량과 개별 예산안에 대한 심의에 있어서 재정 수반 입법에 대한 비용추계와의 연계를 요한다. 이를 통해 미국과 같이 적자재정에 대한 검토, 내지는 재량지출에 대한 세출한도액 설정, 의무지출과 세입에 대한 세입세출 균형원칙을 실행할 수 있을 것이다. 예산 심의에 있어서 사업 추진에 따른 재정소요추계와 자원조달방안에 대한 검토는 재정수반입법과 관련하기 때문이다. 정부의 중장기 재정운용계획을 수립함에 있어서 재정수반법안에 대한 객관적인 추계에 기초를 두고 동 계획이 후속 입법에 의해 변경되는 경우 그 타당성을 확보하는 시스템을 구축하는 것이다. 이를 통해 국가재정을 건전하게 운용하고 개별법안의 재정적 타당성을 확보하며, 지출규모 점검(scorekeeping)을 통해 기준선(baseline)을 제시하여 정부의 재정적자를 통제할 수 있을 것이다. 국회에서 향후 특정 입법행위가 국가재정운용계획

에서 제시하고 있는 분야별 재정운용계획의 달성가능성을 점검하는데도 유용하게 활용하게 된다.<sup>16)</sup>

### III. 국회의 재정수반 입법 심의의 실태분석

재정이 지속가능할 것인지에 대한 점검에는 재정 수반 입법의 비용추계 결과를 활용할 수 있다. 뿐만 아니라 예산과정에 있어서 동 추계결과의 활용을 통해 재정의 투명성을 유도할 수도 있다. 따라서 재정 수반 입법과 관련한 전반적인 실태분석을 통하여, 국회가 재정의 건전성과 투명성을 제고하기 위한 책무를 충실히 수행하고 있는지 점검할 수 있을 것이다.

건전한 재정운용 측면에 대한 실태분석 기준은 다음과 같이 둔다. 우선, 정부가 국가재정운용계획을 수립함에 있어서 의무지출, 재량지출이나 세입부문의 입법에 대한 관리 실태를 분석한다. 분석 결과를 우리나라 국가재정운용계획에서의 재정준칙, 세입세출균형원칙 뿐 아니라 미국의 지출한도액, 세입세출균형원칙 및 지출규모점검제도와 연계 해석하여 정책과제를 도출한다. 특히 분석결과의 국가재정운용계획에 반영 가능성을 검토하고, 향후 중장기재정운용계획의 운용 및 활용 방안을 검토한다. 재정수반 입법에 대한 비용추계 결과와 분야별, 프로그램별 예산편성 및 심의에 대한 미시적 실태 분석을 통해 실질적인 예산 심의 방안을 검토한다.

재정운용의 투명성 측면에 대한 실태분석기준은 재정 수반 입법에 대한 비용추계 실태 및 입법이 예산안 심의에서 어떻게 활용되고 있는지와 관련하여 국회의 역할 및 기능을 분석 기준으로 둔다. 우선 재정 수반 입법에 대한 심의 과정을 분석한다. 다음, 의무지출, 재량지출이나 세입부문 입법에 따른 세입 및 세출의 변화를 예산심의에 어떻게 활용하고 있는지 그 실태를 점검한다.

실태 분석에 활용되는 자료는 17대와 18대 국회 통과 재정 수반 법률에 대한

---

16) 미국의 세출한도액(Discretionary spending caps) 및 세입세출균형(Pay-as-you-go)에 활용하는 것과 유사하다.

비용추계 사례를 분석대상으로 한다. 이 때 대안으로 통과한 법률에 대한 분석은 비용추계서가 별도로 첨부되지 아니한 관계로 다음 연구과제로 미룬다.

## 1. 재정수반법안의 입법심의 실태 분석

### (1) 법안비용추계서 작성 및 첨부 실태

의원발의 재정수반법안에 대해서는 국회법에 의거, 정부발의 법에 대해서는 국가재정법에 의거 법안비용추계서를 작성 및 첨부하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 다음 표를 통해 확인할 수 있듯이 법안비용추계서의 첨부비율은 50%를 밑돌아 저조한 편이다. 17대 국회(2004~2008)에서는 제안법안 7,489건 중 1,628건만이 비용추계서가 첨부되어 첨부율이 21.7%를 나타내고 있다. 18대 국회(2008~2012)의 2010년 12월 31일 현재까지는 제안법안 9,951건 중 3,202건만이 비용추계서가 첨부되어 17대 국회에서보다는 첨부율이 32.2%로 증가하였다.

의원 발의법안에 대한 법안비용추계서 첨부율은 17대국회의 경우 23.9%로 가장 높게 나타났으며, 정부 발의법안의 첨부율이 22.1%이고 위원회 발의법안의 첨부율이 2.6%를 나타내고 있다. 위원회 발의법안에 대한 첨부율은 10%에도 미치지 못하고 있어 관리가 매우 부실한 편이다.

[표 1] 제17대 국회 기간 제안된 법안의 비용추계서 첨부현황

	제안법안	비용추계서 첨부	첨부율
2004(5.30~)	1,058	149	14.1
2005	2,233	357	16.0
2006	1,942	386	19.9
2007	1,987	669	33.7
2008(~5.29)	269	67	24.9
합계	7,489	1,628	21.7

자료: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)

[표 2] 제18대 국회 기간 제안된 법안의 비용추계서 첨부현황

	제안법안	비용추계서 첨부	첨부율
2008(5.30~)	3,260	957	29.4
2009	3,680	1,231	33.5
2010	3,011	1,014	33.7
2011	NA	NA	NA
2012(~5.29)	NA	NA	NA
합 계	9,951	3,202	32.2

주: 2010.12.31. 기준

자료: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)

[표 3] 제17대 국회 기간 제안법안 비용추계서 첨부현황

	의원			위원회			정부			합계		
	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율
2004(5.30~)	807	149	18.5	50	0	0.0	201	0	0.0	1,058	149	14.1
2005	1,817	331	18.2	174	3	1.7	242	23	9.5	2,233	357	16.0
2006	1,452	317	21.8	165	5	3.0	325	64	19.7	1,942	386	19.9
2007	1,476	513	34.8	192	6	3.1	319	149	46.7	1,987	669	33.7
2008(~5.29)	176	57	32.4	78	3	3.8	15	7	46.7	269	67	24.9
합 계	5,728	1,367	23.9	659	17	2.6	1,102	243	22.1	7,489	1,628	21.7

자료: 국회예산정책처, 「제17대국회 법안비용추계 성과보고서」, 2008. 10, 24면

[표 4] 제18대 국회 기간 제안된 법안의 비용추계서 첨부현황

(단위: 건, %)

	의원			위원회			정부			합계		
	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율	전체	첨부	첨부율
2008(5.30~)	2,675	782	29.2	37	0	0.0	548	175	31.9	3,260	957	29.4
2009	3,009	1,099	36.5	272	9	3.3	399	123	30.8	3,680	1,231	33.5
2010	2,439	906	37.1	166	0	0.0	406	108	26.6	3,011	1,014	33.7
2011	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
2012(~5.29)	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
합 계	8,373	2,787	33.3	476	9	1.9	1,367	406	29.7	9,951	3,202	32.2

주: 2010.12.31. 기준

자료: 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)

국회의 재정수반 입법 심의와 책무

이러한 현상은 18대 국회에서도 여전한데, 의원 발의법안이 33.3%, 정부 발의 법안이 29.7%이고 위원회 발의법안은 1.9%로 나타나고 있다. 의원과 정부발의 법안의 첨부율이 17대에 비해 늘어난데 비해, 위원회 발의법안은 17대에 2.6%에서 18대에는 1.7%로 줄어든 것으로 나타났다. 위원회발의법안에 대해서는 법안 통과에 따라 미래 정부지출이 늘어나고 이로 인해 재정건전성이 약화될 우려에 대한 심의를 그다지 중시하지 않고 있는 것이라 해석할 수 있다.

[표 5] 제17대 국회 기간 법안의 소관위원회 및 정당별 비용추계서 첨부현황

(단위: 건, %)

	민주당	한나라당	민주노동당	국민중심당	무소속	위원회 제안	정부 제출	합계	비중
건설교통위원회	52	47	14	1	-	-	20	134	9.2
과학기술정보통신위원회	7	12	-	-	1	-	10	30	2.1
교육위원회	54	51	8	-	1	1	6	121	8.3
국방위원회	28	19	1	-	-	-	14	62	4.3
국회운영위원회	9	12	1	-	1	-	2	25	1.7
농림해양수산위원회	43	30	12	1	-	9	23	118	8.1
문화관광위원회	68	35	4	1	1	2	3	114	7.8
법제사법위원회	30	34	4	-	2	-	23	93	6.4
보건복지위원회	90	81	20	-	-	-	22	213	14.6
산업자원위원회	33	28	5	2	4	-	24	96	6.6
여성가족위원회	14	15	-	-	-	-	-	29	2.0
재정경제위원회	17	13	3	-	-	-	18	51	3.5
정무위원회	31	24	1	-	-	-	13	69	4.7
정보위원회	-	3	-	-	-	-	1	4	0.3
정치개혁위원회	1	2	-	-	-	-	-	3	0.2
통일외교통상위원회	20	16	4	-	-	-	3	43	3.0
행정자치위원회	68	73	7	-	3	1	16	168	11.5
환경노동위원회	26	24	3	-	-	2	28	83	5.7
합 계	591	519	87	5	13	15	226	1,456	100.0
비 중	40.6	35.6	6.0	0.3	0.9	1.0	15.5	100.0	-

자료: 국회예산정책처, 「제17대국회 법안비용추계 성과보고서」, 2008.10, 25면

[표 6] 제18대 국회 기간 법안의 소관위원회 및 정당별 비용추계서 첨부현황

(단위: 건, %)

	한나 라당	민주 당	민주 노동 당	자유 선진 당	국민 중심 연합	친박 연대	무소 속	미래 희망 연대	진보 신당	창조 한국 당	위원 회제 안	정부 제출	합계	비중
교육과학기술위원회	99	76	11	4	-	4	5	1	-	-	-	28	228	8.7
국방위원회	37	22		4	-	5	-	-	-	-	-	10	78	3.0
국도해양위원회	140	54	6	13	-	-	2	-	-	2	1	39	257	9.8
국회운영위원회	10	10	-	2	-	1	1	-	-	-	1		25	1.0
기획재정위원회	20	26	-	2	-	2	-	1	-	2	-	13	66	2.5
기후변화대책특별 위원회	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	0.1
농림수산식품위원회	52	49	18	4	1	-	11	-	-	-	-	26	161	6.1
독도영토수호대책 특별위원회	4	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	6	0.2
문화체육관광방송 통신위원회	76	59	1	11	-	3	4	-	-	5	-	11	170	6.5
법제사법위원회	55	39	5	5	-	2	-	2	-	1	1	17	127	4.8
보건복지가족위원회	224	156	17	25	-	5	4	6	-	-	-	30	467	17.8
사법제도개혁특별 위원회	4	13	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	20	0.8
여성가족위원회	16	16	1	-	-	-	-	1	-	-	-	2	36	1.4
여성위원회	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	10	0.4
외교통상통일위원회	31	27	2	7	-	3	1	1	-	-	-	2	74	2.8
정무위원회	69	35	1	11	-	4	2	2	-	-	-	35	159	6.1
정보위원회	4	2	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	8	0.3
정치개혁특별위원회	16	16	-	1	-	2	1	-	-	-	-	-	36	1.4
지방행정체제개편 특별위원회	2	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	6	0.2
지식경제위원회	74	23	2	10	-	-	4	-	4	-	-	35	152	5.8
행정안전위원회	149	111	2	26	3	3	2	2	4	1	-	31	334	12.7
행정안전위원회	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	0.0
환경노동위원회	72	52	9	12	1	-	2	-	-	-	-	48	196	7.5
합 계	1,163	792	76	141	5	35	39	16	8	11	3	331	2,620	100.0
비 중	44.4	30.2	2.9	5.4	0.2	1.3	1.5	0.6	0.3	0.4	0.1	12.6	100.0	

자료: 국회예산정책처(「제18대 국회 재정수반법률」, 2010B)의 기준자료를 바탕으로 2008. 5.30~2010.12.31. 기간에 대해 재계산

그렇다면 17대 국회 기간 중 비용추계가 첨부된 1,628건의 법안 중 세수추계를 제외한 지출추계 1,456건에 대한 비용추계서 첨부에 대해 국회 소관위원회별, 정당별 현황을 검토해 본다. 소관위원회 별로는 보건복지위원회(14.6%), 행정자치위원회(11.5%), 건설교통위원회(9.2%), 교육위원회(8.3%)의 순으로 비중이 높아 재정의 재원비율이 높은 사회복지, 보건, 교육, 행정 등의 분야가 타분야에 비해 비용추계서 첨부율이 높음을 확인할 수 있다. 한편, 정당별로는 민주당(40.6%), 한나라당(35.6%), 민주노동당(6.0%), 국민중심당(0.3%)의 순으로 비중이 높게 나타났는데, 민주당과 한나라당에 비해 민주노동당과 국민중심당의 첨부율이 낮음을 알 수 있다.

18대 국회 기간 중 비용추계가 첨부된 3,202건의 법안 중 세수추계를 제외한 지출추계 2,620건에 대하여 비용추계서 첨부 현황은 다음과 같다. 소관위원회 별로는 보건복지위원회(17.8%), 행정안전위원회(12.7%), 국토해양위원회(9.8%), 교육과학기술위원회(8.7%)의 순으로 비중이 높아 17대국회의 순위와 변화가 없음을 확인할 수 있다. 한편, 정당별로는 한나라당(44.4%), 민주당(30.2%), 자유선진당(5.4%), 민주노동당(2.9%)의 순으로 18대 국회에서도 한나라당과 민주당의 비중이 높은 반면 그 외 정당은 저조한 편이다.

## (2) 법안심사과정에서 법안비용추계서 활용도

위원회별 법안심사과정에서 법안비용추계서 인용비율은 평균 23.8%를 나타내 저조한 편이다. 평균보다 인용비율이 높은 위원회는 정무위원회(50%), 환경노동위원회(42.9%), 보건복지위원회(37.7%), 국방위원회(33.3%)로 나타나고 있고 나머지 위원회는 평균을 밑돈다. 그 중 건설교통위원회, 과학기술정보통신위원회, 국회운영위원회, 재정경제위원회, 정보위원회 및 정치개혁위원회에서는 법안비용추계서를 전혀 활용하지 아니하고 있는 것으로 나타났다. 동 위원회의 경우 재정수반입법에 대한 심의의 실효성 제고가 시급하다고 할 것이다.

[표 7] 제 17대 국회 위원회 법안심사과정의 비용추계서 활용도

	발의법안	상정건수	검토보고서인용	인용비율
건설교통위원회	12	10	0	0.0
과학기술정보통신위원회	3	2	0	0.0
교육위원회	24	16	3	12.5
국방위원회	12	12	4	33.3
국회운영위원회	5	0	0	0.0
농림해양수산위원회	16	16	4	25.0
문화관광위원회	27	24	5	18.5
법제사법위원회	18	17	4	22.2
보건복지위원회	61	52	23	37.7
산업자원위원회	8	7	1	12.5
여성가족위원회	10	9	2	20.0
재정경제위원회	5	5	0	0.0
정부위원회	20	20	10	50.0
정보위원회	1	0	0	0.0
정치개혁위원회	1	1	0	0.0
통일의교통상위원회	17	16	3	17.6
행정자치위원회	39	28	6	15.4
환경노동위원회	7	7	3	42.9
합 계	286	242	68	23.8

주: 국회예산정책처에서 작성한 비용추계서 중 발의된 법안에 첨부된 286건에 대해 집계  
 자료: 국회예산정책처, 「제17대 국회 법안비용추계 성과보고서」, 2008. 10, 37면.

### (3) 재정수반법안의 규모

17대 국회에서는 추계액이 산출된 740건의 법안 중 의원 발의 법안은 90%에 해당하는 663건이다. 금액으로는 총 추계액 1,170조원 중 의원발의 법안은 1,101조원으로 94%를 차지한다. 법안 1건당 평균 추계액은 의원발의 법안이 1조 6,609억 원으로 정부 제출 법안 8,970억 원의 약 2배정도로 나타난다. 이를 통해 의원발의 법안의 발의 건수가 8.8배정도 많은 것은 물론, 의원이 발의한 개별법안 각각의 재정소요액 규모가 정부안보다 큰 것을 알 수 있다.



의원발의법안이 야기하는 미래 재정지출규모는 정부제출법안에 비해 상대적으로 크기 때문에 재정건전성 제고를 위해서는 이와 관련한 법안비용 심의에 신중을 기할 필요가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 앞에서 보았듯이 17대 국회의 경우 법안비용추계서의 첨부율이 21.7%, 인용비율은 평균 23.8%로 저조한 상황이므로 국회의 재정건전성 제고와 관련한 심의기능이 미약하다고 평가할 수 있다.

18대 국회에서는 추계액이 산출된 720건의 법안 중 의원 발의 법안은 89%에 해당하는 640건이다. 금액으로는 총 추계액 1,099조 원 중 1,031조원으로 의원 발의 법안은 17대 국회와 마찬가지로 94%에 해당한다. 법안 1건당 평균 추계액

[표 8] 제17대 국회 재정수반법안 추계액

	전체 비용추계	추계액 산출법안 (건)	총 추계액 (조원)	연평균 소요액 (조원)	평균추계 기간(년)	법안 1건당 평균추계액 (억원)	법안1건당 연평균소요액 (억원)
의원발의	1,230	663	1,101	179	4.2	16,609	2,711
정부제출	226	77	69	15	4.8	8,970	1,950
합계	1,456	740	1,170	194	4.3	15,814	2,632

자료: 국회예산정책처, 「제17대국회 법안비용추계 성과보고서」, 2008. 10, 28면

[표 9] 제18대 국회 재정수반법안 추계액

	전체 비용추계	추계액 산출법안 (건)	총 추계액 (조원)	연평균 소요액 (조원)	평균추계 기간(년)	법안 1건당 평균추계액 (억원)	법안1건당 연평균소요액 (억원)
의원발의	2,289	640	1,031	196	4.8	16,110	3,063
정부제출	331	80	68	11	4.9	8,512	1,372
합계	2,620	720	1,099	207	4.7	14,853	2,872

주: 제18대 국회 기간 중 접수된 2,620건의 법안비용추계(지출추계) 가운데 미첨부사유서 1,899건과 2047년부터 추계액이 산출되는 1건을 제외한 720건을 대상으로 집계

자료: 국회예산정책처(「제18대 국회 재정수반법률」, 2010B) 기준자료를 바탕으로, 2008. 5.30~2010.12.31. 기간에 대해 재계산

은 의원발의 법안이 1조 6,110억 원으로 정부제출 법안 8,512억 원보다 2배정도 큰 것으로 나타났으며, 이는 17대국회와 동일한 결과를 나타내 국회의 재정건전성 제고를 위한 재정수반법안에 대한 심의기능은 여전히 미약한 편이라고 평가할 수 있다.

## 2. 재정수반법안 관련 예산심의 실태분석

### (1) 예산심의과정에서의 활용도 : 국가재정운용계획과의 연계

#### 1) 재정준칙

「2010~2014년도 국가재정운용계획」에서 재정의 건전성 제고방안을 보면, 재정규율을 강화하고 관리체계를 개선하기 위해 재정규모 등 재정총량에 일정한 관리 목표를 부여하고 이를 준수토록 한다는 계획이다.<sup>17)</sup> 정부가 도입한 이와 같은 재정준칙이 예산심의과정에서 어떠한 논의로 이어졌는지 국회 예산결산위원회의 회의록<sup>18)</sup>을 통해 그 논의사항을 검토한다.

국회 예산결산특별위원회의 2011년도 예산안심사 공청회<sup>19)</sup>에서는 예산심의에서 예산의 총량에 대한 재정규율을 강화할 필요성, 정부의 재정준칙<sup>20)</sup>이라든지 Paygo 원칙 도입에 따른 재정규율 강화 노력 등 총량적인 재정규율의 확립에 예결위의 역할이 중요하다는 전문가 의견이 있었다. 국회에서 예산심의 확정 과정 자체를 지금과 같은 각 상임위별로 쪼개져서 분권화되어 있는 예산심의 과정 자체를 개선하는 것이 필요하다는 것이다. 뿐만 아니라 재정준칙을 둘러싸고 국회의원과 전문가간의 논의가 활발하였다.

17) 균형재정 목표 달성 시까지 예산편성과정에서 지출증가율을 수입 증가율보다 매년 2~3%p 낮게 유지하도록 하고 있다.

18) [http://www.assembly.go.kr/renew09/info/inf/record\\_list.jsp?M\\_idx=1\\_01](http://www.assembly.go.kr/renew09/info/inf/record_list.jsp?M_idx=1_01)(국회 회의록)

19) 대한민국 국회 예산결산위원회, 2010. 11. 15(예결위 회의록)

20) 정부는 이번 예산안을 통해서 2013, 2014년 균형재정 목표 달성 시까지 예산편성 과정에서 매년 지출증가율을 수입증가율보다 2~3%p 정도 낮게 설정하는 재정준칙을 도입하고 있다.

과거 추이를 보면 실제로 지출통제 노력이 지켜진 경우가 거의 없고 재정준칙이라는 것이 법적 기반도 없어서 실효성이 없으므로 향후 잘 지켜 나갈 수 있을지에 대해서는 국회의 노력과 언론과 국민들의 감시가 많이 필요하다고 보고 있다. 올해 정부가 처음으로 재정준칙을 도입했는데 이게 물론 퍼머넨틀리(permanently) 견지되어야 할 재정준칙은 아니겠지만 재정건전성 회복을 위해서 당분간 굉장히 필요한 그런 재정준칙이라고 생각하기 때문에 예산 편성에서 뿐만 아니라 예산 심의·확정 과정에서도 꾸준히 견지되어야 할 필요가 있겠다는 관점에서 이것이 예산 심의하는 데 예결이나 국회에서도 좀더 적극적으로 고려할 필요가 있다는 전문가 의견이 있었다.

그러나 예산안 심의과정에서 예산의 총량에 대한 재정규율을 강화할 필요성, 신규 의무지출에 대한 재원마련을 Paygo 원칙 등과 관련 구체적인 심의는 없었다. 국회의 예산안심의에 있어서 국가재정운용계획에서의 재정총량, Paygo 원칙, 분야별 재원배분 등의 사안은 아직까지 실질적으로 심의하지 아니한다고 해석할 수 있다. 한편, 재정수반법률과 재정준칙의 연계는 정부도 국회도 검토하지 않고 있다.

## 2) Paygo 원칙

「2010~2014년도 국가재정운용계획」에서는 사업 단계별 지출을 효율적으로 하기 위해, 예산편성단계에서 신규 의무지출에 대한 재원마련을 의무화하는 준칙도 올해 도입한 바 있다. 재량지출에 대한 지출한도액 관련 준칙은 두고 있지 않다. 정부가 도입한 이와 같은 Paygo 원칙이 예산심의과정에서 어떠한 논의로 이어졌는지 국회 예산결산위원회의 회의록을 통해 그 논의사항을 검토한다.

2010년 11. 15차 공청회에서는 대부분 복지지출 등 경직성 경비 지출은 계속 증가하고 있는 추세인데, 복지예산의 경우 공적연금이라든지 기초노령연금이라든지 하는 의무적 지출 분야가 대부분을 차지하고 있다. 복지정책 내용이 주로 보육·교육·주거·의료비 부담 이런 것들을 경감시키기 위한 주로 소모성 지출인데, 이런 소모성 지출은 한 번 시작이 되면 이것을 거두어들이기가 상당히 어

럽고, 생산을 동반하지 않는 소모성 지출은 그 부담이 결국은 미래 세대로 넘어 가게 된다는 점을 우려하고 있다.

2010년 11. 16 ~ 12. 8자 예결위 심의에서는 올해 증액된 예산이 5조 1000억 중 주요 법정외지출은 3조 6000억, 그리고 자연증가분 외에도 지원 대상과 수준을 확대한 것이고, 법정외지출을 제외한 나머지 복지지출이 노인 일자리 지원, 청년, 저소득층 1조 5000억이 증가했다는 등 의무지출 총량에 대한 논의가 있었다. 동 의무지출은 제도를 개선하지 않고서는 중간에 줄일 수 있는 여지가 굉장히 적은 부분인데, 이를 늘리게 된 결과 굉장히 국가재정에 부담이 되므로 조심해야 한다고 보고 있다. 반면 법정외지출이 늘어나는 것도 분명히 이것은 복지가 점차적으로 발전을 하고 있다는 것이다. 우리가 도입한 제도들이 점차 정착화, 안정화되어 가는 과정에 있다는 것을 반증한다는 입장도 병행하고 있다.

그런데 총량에 비추어 볼 때 재량지출의 경우 물가상승률에도 미치지 못하는 지출 증가율 자체가 1~2%로 굉장히 낮게 유지를 해야 되는 결과를 초래하고 있다. 그런데 앞으로 중기 재정건전화 5개년 계획 기간 동안에 지출 측면에서 재량지출에 속하는 분야에서 아직도 구조조정을 해야 할 그러한 여유분이 많이 있으므로 지출이 구조조정 되면 우리가 선순환 할 수 있다는 견해도 있다.

예산심의에서의 논의는 Paygo 원칙이나 재량지출 한도액 관련 논의는 엇보이지 아니하고, 다만 재정총량을 고려할 때, 재량지출과 의무지출의 배분기준이 필요하다는 정도에서 그치고 있다. 한편, 재정수반법률과 Paygo 원칙의 연계는 정부도 국회도 검토하지 않고 있는 것으로 나타났다.

## (2) 재정수반법률과 예산안과의 상관도

「2010~2014년도 국가재정운용계획」에서는 부처가 재정수반 법률안 및 중장기 계획 추진 시 재정당국과 사전 협의절차 내실화 등 협의·조정 기능을 강화한다는 재정 준칙을 두고 있다.<sup>21)</sup> 그러나 예산심의과정에서 재정수반법률이 재정

---

21) 연간 500억 원 이상 또는 총지출 2,000억 원 이상의 재정지출을 수반하는 중장기계획은 기획재정부 협의 후 경제정책조정회의 등에 상정하도록 한 것이다.

의 증감에 얼마만큼 영향을 주었는지, 혹은 개별 재정수반법률과 예산안과의 관계에 대한 논의는 보이지 아니한다. 뿐만 아니라 신규 재정수반법률이 국가재정에 어느 정도 영향을 미쳤으며, 미래에 어느 정도의 재정 경직성을 수반할 것인지에 대한 논의의 기초 자료로 재정소요 전망치를 제시한다거나 재정사업별 생애비용추계 또한 수행하고 있지 아니하다.

앞에서 보았듯이 법안 심의에 있어서 17대 국회의 경우 법안비용추계서의 첨부율이 21.7%, 인용비율은 평균 23.8%를 나타내 저조한 상황이었고 많은 국회 상임위원회에서는 인용비율이 전무한 것으로 나타난 상태이므로 예산 심의에 있어서는 재정수반법률과 예산안에서의 지출예산내역과 연계는 시간을 요한다고 평가할 수 있다. 정부가 국회에 제출하는 사업별 예산안 설명자료에서도 재정수반법률에서의 비용추계내역과 예산안에서의 중기재정계획과 연계항목이 없기 때문이다.

분야별 사례로 보건 및 사회복지 예산을 검토해 본다. 11. 15자 예결위 공청회에서는 대부분 복지지출 등 경직성 경비 지출은 계속 증가하고 있는 추세인데, 복지예산을 보더라도 공적연금이라든지 기초노령연금이라든지 하는 의무적 지출 분야가 대부분을 차지하고 있다는 것은 실제 아직도 복지가 하드웨어적인 데 치중하고 있는 것 아니냐는 비판이 있었다. 반면, 복지정책 내용이 주로 보육·교육·주거·의료비 부담 이런 것들을 경감시키기 위한 주로 소모성 지출이 대부분을 차지하는 경향이 있는데, 이런 소모성 지출은 한 번 시작이 되면 이것을 거두어들이기가 상당히 어렵고, 생산을 동반하지 않는 소모성 지출은 그 부담이 결국은 미래 세대로 넘어가게 된다. 그래서 가급적 소모성 지출 대신에 사회적 인프라를 확충하는 이런데다가 예산을 좀 사용하는 것이 좋지 않겠냐는 반대의 견도 있다.

그럼에도 불구하고 개별 예산사업에 대한 심의에 있어서는 이와 관련한 논의가 구체적이지 못하다. 예컨대, 다음 표에서 볼 수 있듯이 18대 국회에서 통과된 보건 및 사회복지 관련 법안에 대한 법안비용추계액과 개별 부처별 중기계획 혹은 예산안 설명자료에서의 중기계획과 그 규모가 다름을 알 수 있다.

[표 10] 18대 국회 보건 및 사회복지 관련 법안의 법안비용추계서와 중기계획 규모

법안명	지출 형태	규모산정 근거	2011년 (억원)	2012년 (억원)	2013년 (억원)	2014년 (억원)	2015년 (억원)	추계 기간 (년)	재정소 요기간 (년)
식품위생법 일부개정법률안	재량	법안비용 추계	-	-	-	-	-	5	100
		중기계획	24(24.1)	25(24.8)	26(25.6)	26(26.3)	27		
영유아보육법 일부개정법률안 <sup>1)</sup>	재량	법안비용 추계	13,825	17,790	-	-	-	5	100
		중기계획	898	4140(382)	4004(410)	3890(422)	3822		
		중기계획	68(54.8)	111(56.58)	92(58.2)	95(60)	98		
모자보건법 일부개정법률안 <sup>2)</sup>	재량	법안비용 추계	285	300	-	-	-	5	100
		중기계획	90(135)	128(105)	103(109)	10(114)	1149		
		중기계획	302(350)	497(297)	497(282)	497(282)	497		
사회복지사업법 일부개정법률안 <sup>3)</sup>	재량	법안비용 추계	60	60	-	-	-	5	100
		중기계획	183(224)	229(184)	174(189)	175(195)	176		
		중기계획	314(513)	347(562)	376(615)	407(673)	433		
제대혈 관리 및 연구에 관한 법률안 <sup>4)</sup>	재량	법안비용 추계	31.7	32.6	33.4	34.3	-	5	미정
		중기계획	13(12.6)	24(10.6)	30(12.9)	30(13.3)	30(13.7)		
장애인활동 지원에 관한 법률안	의무	법안비용 추계	777	3,190	3,468	3,747	4,025	5	100
		중기계획	777	3353	4002	4536	5351		
노인장기요양보험법 일부개정법률안	의무	법안비용 추계	-567	-614	-654	-	-	5	100
		중기계획	209	246	278	302	325		

주: ( )의 숫자는 부처별 예산안 설명자료에서 단위사업 혹은 세부사업의 중기계획임. 법안비용추계와 중기계획(예산안)의 수치가 다른 이유에 대한 정부설명은 각 법안별로 각주 처리함.

- 1) 비용추계서는 36개월 미만 소득하위 70%이하, 월 10~20만원 지원으로 작성되었으며, 중기계획(예산)은 24개월 미만 차상위 이하, 월 10만원으로 작성된 자료이므로 차이가 남. 정부에서도 양육수당의 지원대상을 소득하위70%이하 36개월 미만 아동까지 확대할 계획임
- 2) 예산안 상 중기계획은 세부사업인 산모건강관리사업에 대한 계획이며, 증가율 한도에 의하여 예산안 반영이 안됨/ 법 개정당시 비용추계의 경우 체외수정시술비 지원에 대해서만 추계가 된 상황이며 시술비를 240만원까지 지원하고 있으나, 대통령 공약사항으로 300만원까지 시술

- 비 지원금액을 확대토록 하고 있으며 현재 인공수정기술비까지 지원을 확대하고 있으므로 추계금액과 귀 예산상 차이가 발생할 수 있음/ 난임 관련 보조생식술의 경우 회당 평균 300만원 정도가 소요되어 고액시술비로 인한 경제적 부담이 크므로 예산 확대가 필요함
- 3) 정부의전은 의원실에서 작성한 비용추계서로 (복지부)예산내역과 비교 곤란하다고 함
  - 4) 당초 법률안 비용추계서상에는 '10년에 기증제대혈은행에서 제대혈 6만 단위를 한번에 수집하고, 6개 은행에 대하여 운영 경비를 5년간 지원하는 것으로 보관 비용과 운영비를 추계하였으나, 제도 초기인 점을 감안하여 중기계획 수립시 1개은행에서 매년 3천 단위씩 지속적으로 수집하고 운영비를 지원하는 것으로 산출함/ 중기계획에 따라 예산확보 시 법안에서의 목표를 충분히 달성할 것으로 판단됨

## IV. 결 론

첫째, 법안비용추계서의 실효성 제고하기 위해 국회의 책무를 강화할 필요가 있다. 17대와 18대 국회에서 재정수반법안에 대한 법안비용추계서의 첨부비율이 21.7%와 32.2%로 매우 저조한 편일 뿐 아니라, 첨부된 법안비용추계서에 대한 심의과정에서의 인용율 또한 평균 23.8%로 매우 낮은 실정이다. 이에 반해 재정수반법안의 규모는 17대와 18대 국회에서 법안 1건당 1조 5,814억원, 1조 4,853억원으로 나타나 재정지출에 미치는 영향은 지대한 편이다. 재정수반법안이 장래 재정의 지속가능성에 미치는 영향에 비해 국회에서의 심의가 부실하다고 평가할 수 있다. 향후 국회는 국가재정운용계획에서의 재정준칙, Paygo 원칙에 대한 예산과정에서 심의를 구체화할 필요가 있다.

국회의 재정수반 입법 심의를 강화하여 재정수반법안이 재정건전성을 제고하기 위한 용도로 활용되는 방안을 모색하도록 한다. 가령 재정수반법안 중 법안비용추계서 미첨부 법안에 대해서는 국회의 심의를 배제하거나 법안비용추계서를 첨부하여 제출할 기간을 부여하는 방안 등이 그것이다.

둘째, 재정수반법안의 생애비용을 추계하여 예산심의의 기초 자료로 제공되어야 한다. 국회에서 통과된 재정수반법률에 기인한 재정지출 증가는 중장기재정운용에 영향이 클 수밖에 없다. 이는 곧바로 재정 운용의 지속가능성(혹은 건전성)과 관련한다. 정부는 「2010~2014년도 국가재정운용계획」을 통해 법적 의

무적 지출이 확대될 것<sup>22)</sup>이라고 예측하고 있다. 동 계획에서는 재정수반법률에 기인한 재정지출 증가와 동 계획에서의 지출 확대 예측을 연계하여 구체적인 ‘법적 의무지출 확대 예측치’를 추계해서 보여주는 것이 필요하다. 동 계획에서는 재량지출의 일환인 일자리 창출 및 서민생활 지원을 위한 재정 지원 요구가 증가<sup>23)</sup>하고 있고, 지속가능한 성장기반 확충을 위한 미래대비 투자소요 확대가 필요<sup>24)</sup>하다고 보고 있으므로 더욱 그러하다. 이러한 지출증가 소요를 반영하여 2010년 6월말 각 부처에서 요구한 2011년도 지출규모는 2009~2013년 국가재정 운용계획에서 제시한 2011년도 지출규모(306.6조원)보다 6.3조 원이 초과된 312.9조 원에 이른다.

결론적으로 향후 국가재정운용계획에서는 재정수반입법 통과에 따른 재정지출 증가요인에 대해서도 별도 관리를 요한다. 재정수반입법에 기인하는 분야별 세입 세출의 증감과 국가재정운용계획과의 비교 검토가 그것이다. 이를 위해서는 국가재정운용계획에서 재량지출 한도 설정으로 의무지출과 재량지출에 대한 국회의 심의를 강화하도록 한다.

뿐만 아니라 그 사업이 의무지출이든 재량지출이든 관계없이 추계기간은 5년으로 한정하고 있으나 사회복지 및 보건 관련 법안비용추계서에서 재정소요기간은 100년으로 나타나고 있다. 따라서 동 법안의 통과에 따른 재정경직도는 높아질 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 현행 법안비용추계서에서는 생애비용추계를 수행하지 아니하고, 5년간 중기재정소요 및 자원조달방안만을 추계하고 있어, 동 법안에 기반한 프로그램의 중장기 재정소요 예측이 어렵다. 미국 GAO에서 비용추계 기준으로 생애비용추계(life-cycle-cost estimate)를 두고 있는 것과

22) 저출산·고령화 사회로의 급속한 진전에 따라 노후소득 지원 및 건강보장에 대한 지속적인 재정지출 확대가 요구되고 있기 때문이다.

23) 서민들이 경제회복의 성과를 함께 체감할 수 있도록 복지 서비스에 대한 확충 요구가 증가되고 있으며, 취업취약계층을 위한 맞춤형 고용지원서비스 확대, 서민들의 교육, 보육·교육·주거·의료비 등 부담 경감 및 취약계층에 대한 맞춤형 복지서비스 확대 요구도 증가할 것으로 전망하기 때문이다.

24) 우리 경제의 지속가능한 성장기반 확충을 위해 첨단 융합·지식기반·녹색기술분야 등 미래 먹거리 창출을 위한 재정의 적극적 역할이 요구된다고 본다.



같이, 향후 국회의 법안비용추계는 재정건전성 제고를 위해 5년간 중기재정소요만 포함시킬 것이 아니라 생애비용추계도 포함하는 방안을 검토하는 것이 필요하다.

마지막으로, 재정수반법안에 대해 첨부된 비용추계서가 실제 재정지출액과 일치하는지에 대한 사후 검토가 필요하다. 일치하지 아니할 경우, 이에 대한 대책 마련이 필요하기 때문이다. 예컨대, 국가재정법에서 총사업비 관리사업의 경우, 당초 예측치의 20%를 넘는 경우에는 관리대상으로 삼는 것과 마찬가지로 재정수반법안의 비용추계 결과와 실제 예산이 일치하지 아니할 경우 이에 대한 국회의 심의를 강화하는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 그러나 아직까지 재정수반법안에 첨부된 비용추계서에 대한 사후관리 제도가 갖추어지지 아니한 상태인데, 향후 제도 도입이 필요하다고 본다. 재정수반법안에 대한 사후관리를 하게 되면 새로운 재정수반 법안의 제정이나 개정이 재정지출에 미치는 영향에 대한 검토 뿐 아니라, 기존 재정수반법률의 타당성과 실효성을 확인할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 국회의 재정수반법안에 대한 법안비용추계와 개별 사업의 예산과 연계 심의 방안을 마련하는 것이 필요하다. 국회에서의 재정수반 법안 심의와 관련 예산안 심의를 연계하는 것이 그것이다.

## 참고문헌

- 국회예산정책처, “2011년 의무지출 예산안 분석,” 「2011년도 예산안 중점분석」 II, 2010A.
- 국회예산정책처, 「제17대 국회 법안비용추계 성과보고서」, 2008. 10.
- 국회예산정책처, 「제18대 국회 재정수반법률」, 2010B.
- 대한민국 국회 예산결산특별위원회 회의록, 2010.
- 대한민국 국회, 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>).
- 대한민국 국회 예산결산위원회, “2011년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회,” 2010. 11. 15(예결위 회의록).
- 대한민국정부, 「2010~2014년도 국가재정운용계획」, 2010.
- Allen Schick, “The Role of Fiscal Rules in Budgeting,” *OECD Journal on Budgeting* Vol. 3 No. 3, OECD, 2003.
- Allen Schick, “Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches,” *OECD Journal on Budgeting* Vol. 5 No.1, OECD, 2005.
- B. Anderson, “The Changing Rule of Parliament un the Budget Process,” *OECD Journal on Budgeting* 2009/1, OECD, 2009.
- Ian Lienert, “Role of the Legislature in Budget Processes,” *Technical Notes and Manuals*, IMF, 2010. April.
- Concordcoalition, New House Rules Clear Path for New Deficits, *Issue Brief*, 2011(<http://concordcoalition.org>).

〈Abstract〉

## Toward a more Accountability in National Assembly's Budget-related Bill

Choi, Mi-Hee · Yeo, Eun-Goo

(Director · Analyst, National Assembly Budget Office)

For the effectiveness of the National Assembly's bill and budget deliberation, this thesis has examined the Assembly's responsibilities on linkage of the budget bill and budget deliberations. By analysis of USA and Korean system on budget-related legislation and of the current budget-related legislative review, we reached the following conclusions:

Firstly, it is required to improve fiscal consolidation on the budget-related legislation by ruling out the Assembly's deliberations for the failures to file cost estimate on the bills, or give submission period.

Secondly, the life-cycle-cost estimate on the budget-related legislation as the base of the cost estimation in the GAO in the USA.

Thirdly, it is necessary to review whether the cost estimates on the bills included in the budget-related legislation correspond with the actual fiscal expenditure through the legislative evaluation.

※ **Keywords** : Fiscal Sustainability, Fiscal Transparency, Budget Policy, Fiscal Outcomes, Pay-as-you-go, Baseline Estimates, Scorekeeping