

재정법제 자료 10-12-12

「 PAYGO
」 가

2010. 8. 30.

전문가회의 일정

- ◇ 일 시 : 2010년 8월 30일 (월) 16:00~18:00
- ◇ 장 소 : 한국법제연구원 소회의실
- ◇ 내 용
 - PAYGO제도 연구 배경, 범위, 방법 등 설명
 - 연구 방향 검토 및 의견수렴
- ◇ 세부사항
 - 발 표 : 미국 재정법상 PAYGO제도 연구 개요
 - 김도승(한국법제연구원 부연구위원)
 - 토 론
 - 이상경(광운대 법대 교수)
 - 장철준(한동대 법학부 교수)

목 차

■	PAYGO	()
□	연구 필요성 및 목적	9
□	주요 연구내용	11
□	연구추진방법	12
□	기대효과	13
	【참고 1】 미국 PAYGO 제도 개관	14
	【참고 2】 미국 예산관련 입법 개관	28
◎	토 론 문 (이상경)	31
◎	토 론 문 (장철준)	35

PAYGO

()



- 금융위기 이후 남유럽 국가들의 재정위기가 국가부도위기로까지 치닫는가 하면 유럽 등 선진국은 국가부채 누적으로 재정긴축 움직임을 보이는 등 재정건전성에 대한 논의가 국가는 물론 국제사회 핵심의제로 논의되고 있음
- 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 있는 가운데 균형재정의 실현이 주요 과제로 부상
- 재정적자가 확대된 상황에서는 균형재정 달성을 위해서는 우선, 세출을 줄이는 조치가 필요한데, 이를 위해서는 재정운영에 관한 일정한 법적 규율(「재정규율」)이 필요
- 이와 관련하여 우리나라도 급속한 인구고령화로 증장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되고 있는 가운데, 최근 장기재정건전성 확보를 위해 감세 및 복지 등 의무적 지출에 대해 “페이고 - PAYGO -” 제도에 관한 논의 제기

【PAYGO(Pay-as-you-go) 원칙】 법정지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 것. 미국의 1990년 예산통제법에서 지출상한(spending caps)과 함께 도입되어 당시 미국이 만성적인 재정적자에서 재정건전성을 회복하는데 결정적으로 기여

- 특히 의무적 지출의 대부분을 차지하고 있는 것이 복지분야라는 점에서 우리나라도 급속한 인구고령화 등으로 중장기 재정지출의 규모가 급속히 증가할 것으로 예상되기 때문에 중장기 재정건전화를 위한 의무적 지출에 대한 통제의 일환으로 PAYGO제도의 도입 필요성 제기하고 이러한 미국의 PAYGO제도가 복지분야의 지출의 상당부분을 차지하고 있는 의무적 지출에 대한 통제수단으로 과연 실효성이 있는지 또 객관적인 규범적 근거를 마련할 수 있는지에 대한 고찰이 필요함

- PAYGO제도는 1990년대 후반 클린턴 정부가 이 원칙을 강력히 추진해 물가와 재정안정 속에 높은 성장률을 기록한 ‘신경제(new economy)’를 실현하는데 기여하였다는 평가를 받았음
 - ※ 미국은 2002년 9월 예산통제법(BEA97)의 만료로 적용 중단되었다가, 최근 오바마 대통령이 그 부활을 추진하여 2010년 2월 관련법 발효

- 이에 우리나라에서도 그 도입에 대한 논의가 특히 국회차원에서 제기되고 있으며,

- 이처럼 PAYGO원칙(제도)에 관한 관심이 높지만 현재 국내 소개는 기본개념 수준에 머무르고 있고, 상세한 법제 현황이나 운용에 대한 분석이 없는 실정이어서 과연 동원칙이 우리의 법제 및 재정현실에 도입이 적절한 것인지에 대한 합리적인 논의가 어려운 실정
 - 과연 PAYGO제도가 미국에서 어떠한 운용과정을 거쳤는지에 대한 비교법적 연구 필요

- 기초조사 결과, 미국 PAYGO제도는 기존 문헌의 평가와 달리 그 적용을 배제하는 특별법이 다수 발견되었는바, PAYGO 실효성에 대한 비판적 분석이 요구됨

- 나아가 중·장기 재정건전화 방법으로 PAYGO제도의 도입에 관한 객관적·규범적 분석은 과연 복지분야의 지출을 감소시키지 않으면서도 균형·건전재정의 확보가 가능할 것인지의 여부 등 PAYGO 제도의 운영현황의 객관적인 검토를 통하여 향후 우리나라의 재정건전화에 기여할 수 있는 보다 합리적인 제도의 개선에 필요한 입법 참고자료 마련
- PAYGO 제도에 대한 논의 자체가 복지지출에 대한 무분별한 통제로 귀결되지 않도록 객관적 분석을 중심으로



- 미국의 PAYGO제도의 규범적 근거와 도입배경 및 관련 법제도와 그 운영현황에 대한 객관적 분석
- 미국의 PAYGO제도를 포함하여 재정건전화의 규범적 틀을 제시하고 있는 예산통제법 및 예산제도의 개혁과 관련된 일련의 법령의 규범적 분석
- 미국의 PAYGO제도의 도입이 가져올 균형·건전재정의 확보라는 긍정적 측면 외에도 PAYGO제도의 주된 통제영역인 복지분야의 지출위축이라는 부정적 측면에 대한 객관적·규범적 조명
- PAYGO 제도 실제 운용에 대한 분석(적용배제 특별법을 중심으로)

- Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993 /Section 14003(c)
- Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY 1997 / Division A, Section 4001
- Balanced Budget Act of 1997/ Section 10213
- Consolidated Appropriations Act for FY 2000 / Division B, Sections 1001(a)-(c)
- Consolidated Appropriations Act for FY 2001 / Section 2
- Department of Defense Appropriations Act for FY 2002 / Division C, Section 102

○ PAYGO 제도 국내 도입 가능성 분석, 시사점 도출



- 미국 의회보고서 등 관련 문헌 검토
- 관련부처, 국회(예산정책처 포함), 학계 등 다양한 전문가 참여 워크숍 개최
- 미국 연방정부가 실시하고 있는 PAYGO제도에 대한 규범적 근거에 대한 검토
- 미국의 연방정부의 재정건전화를 예산개혁정책과 관련된 일련의 법령의 규범적 검토
- 우리나라의 기존 재정규율 체계와 미국의 PAYGO제도를 포함한 예산법 체계의 비교법적 고찰



- 미국의 PAYGO제도의 근거법인 미국의 예산통제법과 관련 법령의 분석은 향후 우리나라에서 중·장기 재정건전화 정책수립의 필요에 즉응할 수 있는 규범적 토대를 제시할 것으로 예상됨

【 1】 PAYGO

1. PAYGO 분류

- PAYGO 법정요건(statutory PAYGO requirement)
- 의회(특히 상원) PAYGO 규칙(Senate PAYGO rule)
 - 위 두 제도는 작동 절차가 다르므로 구분하여 고찰하여야 함

2. 법률상 PAYGO

가. 원칙

- 1990년 예산통제법(BEA)에서 처음 규정
- 1993년 Omnibus Budget Reconciliation Act에 의해 97년까지 연장되고, 1997년 BEA에 의해 FY2002까지 연장 후 종료
- 예산권한(budget authority)보다 지출(outlay) 수준에 적용됨
- 의무지출 및 세입법안 제정, 개정시 차년도에 이로 인한 재정수지의 변동을 초래하지 않아야 한다는 요건
- 당해, 직전 회계연도에 제정된 예산 관련 법률을 누적하여 작성한 scorecard 상의 수지가 유지되도록 함
- 주요 수단: 적자가 발생할 경우 자동적, 전반적으로 일률삭감(sequestration)
- 일률삭감은 1985년 Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act에서 규정
- 삭감절차: OMB 처장은 행정부 예산안이 의회에 제출되는 시점에 선제 보고의 형식으로 삭감보고서(sequestration report) 작성. 그리고 의회 심의 도중 개정 보고서 작성. 그리고 회기 마감 15일 전

까지 최종 보고서 작성. 의회예산처(CBO) 또한 OMB보고서 이전에 삭감에 대한 자체적 보고서를 작성하나 이는 권고적 효력만 가짐.

- OMB 처장의 최종 보고서가 발행되어 요건이 충족하게 되면 대통령은 즉시 삭감명령 발동.
- 삭감이 실행되면, 입법을 통해 scorecard 상의 양의 수치(적자가 발생했음을 의미, positive balance)를 지우게 됨.

나. 삭감회피 특별법

A Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993

(P.L. 103-66; August 10, 1993)

Section 14003(c); 107 Stat. 685

Sec. 14003. Enforcing Pay-As-You-Go.

(c) Upon enactment of this Act, the director of the Office of Management and Budget shall reduce the balances of direct spending and receipts legislation applicable to each fiscal year under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 by an amount equal to the net deficit reduction achieved through the enactment in this Act of direct spending and receipts legislation for that year.

[Note: Section 14003(a) and (b) amended the 1985 Balanced Budget Act to extend the expiration of the PAYGO requirement from FY1995 until FY1998]

ⓑ Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997

(P.L. 104-208; September 30, 1996)

Division A, Section 4001; 110 Stat. 3009-500

Sec. 4001. Adjustment of PAYGO Balances.

For purposes of section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, on the calendar day after the Director of the Office of Management and Budget issues the final sequestration report for fiscal year 1997, the Director and the Director of the Congressional Budget Office shall change the balances (as computed pursuant to section 252(b) of that Act) of direct spending and receipts legislation --

(1) for fiscal year 1997 to zero if such balance for the fiscal year is not an increase in the deficit.

ⓒ Balanced Budget Act of 1997

(P.L. 105-33; August 5, 1997)

Section 10213; 111 Stat. 712

Sec. 10213. Reduction of Preexisting Balances and Exclusion of Effects of This Act From PAYGO Scorecard.

Upon the enactment of this Act, the Director of the Office of Management and Budget shall --

(1) reduce any balances of direct spending and receipts legislation for any fiscal year under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 to zero; and

(2) not make any estimates of changes in direct spending outlays and receipts under subsection (d) of that section for any fiscal year resulting from the enactment of this Act or of the Taxpayer Relief Act of 1997.

☐ Consolidated Appropriations Act for FY2000

(P.L. 106-113; November 29, 1999)

Division B, Sections 1001(a)-(c); 113 Stat. 1536-1537

Sec. 1001. Paygo Adjustments.

(a) Notwithstanding Rule 3 of the Budget Scorekeeping Guidelines set forth in the joint explanatory statement of the committee of conference accompanying Conference Report No. 105-217, legislation enacted in this division by reference in the paragraphs after paragraph 4 of subsection 1000(a) that would have been estimated by the Office of Management and Budget as changing direct spending or receipts under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 were it included in an Act other than an appropriations Act shall be treated as direct spending or receipts legislation as appropriate, under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, but shall be subject to subsection (b).

(b) The Director of the Office of Management and Budget shall not make any estimates of changes in direct spending outlays and receipts under section 252(d) of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 for any fiscal year resulting from enactment of the legislation referenced in the paragraphs after paragraph 4

of subsection 1000(a) of this division.

(c) On January 3, 2000, the Director of the Office of Management and Budget shall change any balances of direct spending and receipts legislation for any fiscal year under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 to zero.

☐ Consolidated Appropriations Act for FY2001

(P.L. 106-554; December 21, 2000)

Section 2; 114 Stat. 2763-2764

Sec. 2.

(a) Notwithstanding Rule 3 of the Budget Scorekeeping Guidelines set forth in the joint explanatory statement of the committee of conference accompanying Conference Report 105-217, legislation enacted in section 505 of the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 2001, section 312 of the Legislative Branch Appropriations Act, 2001, titles X and XI of H.R. 5548 (106th Congress) as enacted by H.R. 4942 (106th Congress), division B of H.R. 5666 (106th Congress) as enacted by this Act, and sections 1(a)(5) through 1(a)(9) of this Act that would have been estimated by the Office of Management and Budget as changing direct spending or receipts under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 were it included in an Act other than an appropriations Act shall be treated as direct spending or receipts legislation, as appropriate, under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985.

(b) In preparing the final sequestration report required by section 254(f)(3) of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 for fiscal year 2001, in addition to the information required by that section, the Director of the Office of Management and Budget shall change any balance of direct spending and receipts legislation for fiscal year 2001 under section 252 of that Act to zero.

☐ Department of Defense Appropriations Act for FY2002

(P.L. 107-117; January 10, 2002)

Division C, Section 102; 115 Stat. 2342

Sec. 102. Pay-As-You-Go Adjustment.

In preparing the final sequestration report for fiscal year 2002 required by section 254(f)(3) of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, the Director of the Office of Management and Budget shall change any balance of direct spending and receipts legislation for fiscal years 2001 and 2002 under section 252 of that Act to zero

3. 의회규칙상 PAYGO

- 행정법규 기반이 아닌, 의회의 법제정 절차상의 관행으로 정착
- PAYGO 법정요건을 확장(augment)하는 역할
- 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에서 의무지출, 소득의 적정 수준에 관한 의회 결정의 실효성을 담보하기 위해 총 지출 한도(제311조), 위원회 지출 분할(제302조), 협상절차(제310조 내지 제313조) 등을 규정.

- 이 의회예산법 해석을 통해 예산 결의 과정에서 특별한 절차 PAYGO를 창설하게 되었음
- 이러한 해석은 예산결의(budget resolution) 내용에 명문화되기도 함(FY2000 예산결의안 제207조, 적용 대상을 1년, 첫5년, 첫5년+다음5년 세 가지로 분류)
- 상원 PAYGO 규칙의 시작은 1993년 FY1994 예산결의. 그 후 이어지는 회계연도 예산결의에서 여러 차례 개정됨(FY1995, FY1996, FY2000, FY2004, FY2008)
- 의회 PAYGO 규칙의 수단은 의사진행규정(point of order)
- 93년부터 111차 의회 회기까지 PAYGO 규칙은 35번의 개정(amendment) 시도를 좌절시켰음
- 상원은 투표로서 8차례 PAYGO 규칙 배제를 결정하였음

<의사진행규칙상 이의제기의 대상과 결과 개관>

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
1993. 10.26	긴급 실업 보상 프로그램을 연장시키고 근로자의 신상명세 시스템을 구축하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167)	부결	면제발의의 재심의 결정으로 인하여 소멸
1993. 10.27	긴급 실업 보상 프로그램을 연장시키고 근로자의 신상명세 시스템을 구축하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167)	인용 (61대 39)	소멸
1993. 10.27	소득, 부동산, 경품에 대한 소급적 세금 인상을 폐지하고 우주정거장 프로그램의 종료에 따른 세입손실분을 보상하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167)	부결	인용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
1994. 12.1	다국적 거래협상을 담은 우루과이라운드에서 결정된 무역 합의를 승인하고 실행시키기 위한 GATT 법안(H.R.5110)	인용 (68대 32)	소멸
1996. 9.11	의료법인과 환자간 특정한 형태의 의학 적 의사표시 제한을 금지하는 재무/우정 서비스 세출(Treasury/Postal Service Appropriation) 법안(H.R.3756)	부결	인용
1998. 5.7	임의 회계감사를 금지하는 국세청 개혁(IRS) 법안(H.R.2676)	부결	인용
1998. 7.28	1986년 국세기본법(Internal Revenue Code)를 종료시키는 재무/우정 서비스 세출(Treasury/Postal Service Appropriation) 법안(H.R.3756)	부결	인용
2003. 1.22	2002년의 잠정 확대 실업 보상법(Temporary Extended Unemployment Compensation Act)을 확장을 위한 종합 세출 결 의안(Omnibus Appropriations Resolution)(H.J.Res.2)	부결	인용
2003. 1.23	Medicare와 Medicaid 프로그램 하의 건 강증진을 위한 종합 세출 결의안(Omnibus Appropriations Resolution)(H.J.Res.2)	부결	인용
2003. 3.11	여성의 피임약 접근성을 증대시키기 위 한 Partial-Birth Abortion Ban(S.3)	부결	인용
2003. 7.10	보상액이 고갈된 개인들에게 잠정 확대 된 실업 보상을 위한 부가적 기간을 제 공하고, 확대된 실업보상 혜택을 철도 실업보험법에 따라 10년 이하 종사한 종업원에게 임시적으로 부여될 수 있도록 한 국무부 수권(State Department Authorization) 법안(S.925).	부결	인용
2004. 3.25	가정폭력 방지를 위한 미출생 폭력 피해 자법(Unborn Victims of Violence Act) (H.R. 1997)	부결	인용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2004. 5.4	서비스업종 종사자의 거래 적응 보조를 위한 비즈니스 강화 촉진법(Jumpstart Our Business Strength Act) (S.1637)	부결	인용
2004. 5.11	2002년의 잠정 확대 실업보상법을 더욱 확대하기 위한 비즈니스 강화 촉진법(Jumpstart Our Business Strength Act) (S.1637)	부결	인용
2006. 12.8	1986년 세무법원이 평등한 무책배우자 구조 소송을 심리할 수 있도록 하고 소송 진행 중 시효를 정지시키도록 국세기본법을 개정하기 위한 Tax-Extenders (House Message)	인용 (67대 21)	소멸
2007. 1.25	저렴한 의료기관 접근권을 증대하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부결	인용
2007. 1.25	사회보장 혜택에 대한 소득세 증가를 규정하였던 1993 조치를 폐지하도록 1986년의 국세기본법을 개정하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부결	인용
2007. 1.25	교육 관련 특정 세금우대조치를 영구화하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부결	인용
2007. 1.31	임차권, 식당, 그리고 소매업 장소 개선에 대한 감가상각 규정을 2008년 12월 31일까지 연장하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부결	인용
2007. 4.19	연방항소법원 판사의 추가 임명과 연방제9항소법원을 두 개로 분리하려는 법정보안개선법(Court Security Improvement Act) (S.378)	발의 없었음	인용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2007. 6.6	가족보증이민을 줄이려는 목표로 유효기간을 고치기 위한 종합 이민 개혁 법안(Comprehensive Immigration Reform) (S. 1348)	부결	인용
2007. 6.6	혈연관계로서 적법 영주권자의 배우자와 미성년 자녀를 재분류하기 위한 종합 이민 개혁 법안 (Comprehensive Immigration Reform) (S.1348)	부결	인용
2007. 6.20	에탄올에 대한 추가적 의무사항 확대 조항을 무력화시키기 위한 무공해 연료법(Clean Energy Act) (H.R.6)	부결	인용
2007. 6.20	재생연료로서 농산물의 대등한 지위를 확인하기 위한 무공해 연료법(Clean Energy Act) (H.R.6)	부결	인용
2007. 6.21	세금 회수의 효율적 날짜 전제조건을 마련하기 위한 무공해 연료법(Clean Energy Act) (H.R.6)	부결	인용
2007. 8.2	24% 대체 최저 세금 하의 요율을 재조정하기 위하여 1986년 국세기본법의 수정을 위한 주 아동의 건강보험 프로그램 개정법(State Children's Health Insurance Program Amendment Act) (HR. 976)	부결	인용
2007. 8.2	담배에 부과되는 세금을 2012년 9월 30일까지로 시효를 연장하기 위한 주 아동의 건강보험 프로그램 개정법(State Children's Health Insurance Program Amendment Act) (HR. 976)	부결	인용
2007. 8.2	적법요건의 임차권지 개선조치와 식당 개선에 대한 15년 연속 비용 회복조항을 수정하려는 목적, 그리고 특정 소매업 장소에 대한 15년 연속 비용회복을 부여하기 위한 1986년 국세기본법 수정을 위한 주 아동의 건강보험 프로그램 개정법(State Children's Health Insurance Program Amendment Act) (HR. 976)	부결	인용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2008. 4.3	주거 상담 인력에 대한 자금 증가를 위해, 그리고 Medicare 개혁 방향과 일치하는 프로그램 하에서 외래환자 처방약 혜택 보급을 위한 지난 입법에 대하여 상원의 감세 조정입법 심의 조건 확충을 위한 담보권 실행 방지법(Foreclosure Prevention Act of 2008) (H.R. 3221)	부결	인용
2008. 4.3	주 거주자 이득행위 방지에 대한 달리 제한 인플레이션 적응을 위한 담보권 실행 방지법(Foreclosure Prevention Act of 2008) (H.R. 3221)	부결	인용
2008. 5.8	대체물의 본질로서 홍수 보험 개혁 및 현대화법(Flood Insurance Reform and Modernization Act) (S. 2284)	인용 (70대 26)	소멸
2008. 6.19	HOPE for Homeowners Program과 관련된 조항 삭제를 위한 미국 주거 구조 및 담보실행 금지법(American Housing Rescue and Foreclosure Prevention Act of 2008) (H.R.3221)	부결	인용
2008. 9.23	특정 소멸 조항의 연기를 목적으로 1986년 국세기본법을 개정하기 위한 재생에너지 및 일자리 창출법(Renewable Energy and Job Creation Act of 2008)	인용 (84대 11)	소멸
2009. 2.3	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	인용 (71대 26)	소멸
2009. 2.3	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부결	인용
2009. 2.4	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부결	인용
2009. 2.4	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부결	인용
2009. 2.4	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부결	인용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2009. 2.6	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	인용 (80대 16)	소멸
2009. 2.6	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부결	인용
2009. 2.10	미국의 재생과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	인용 (61대 37)	소멸
2009. 5.6	가족 구호 및 주택 안정법(Helping Families Save Their Homes Act) (S. 896)	부결	인용
2009. 8.6	CAR 보호 프로그램 보충 세출법(CAR Save Program Supplemental Appropriations Act) (H.R. 3435)	부결	인용
2009. 8.6	CAR 보호 프로그램 보충 세출법(CAR Save Program Supplemental Appropriations Act) (H.R. 3435)	부결	인용

4. 법률상 PAYGO와 의회규칙상 PAYGO의 비교

- 법령에 의한 PAYGO요건은 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)에서 근거를 두었는바 동법은 1985년의 균형예산과 긴급적자통제법(the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)의 수정법임

동법의 PAYGO요건에 관한 규정은 1990년 종합예산균형법 제13장(Title XIII of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)의 내용을 개별적으로 구체화한 것이며 이는 다시 1993년 종합예산균형법과 1997년 예산집행법에서 PAYGO원칙의 연장적용을 규정한 바 있음. 여기에는 대통령의 집행정지(Sequestration)명령에 관한 근거가 마련되어 있고, 이에 더하여 연방상·하원은 의회규칙에 근거한 PAYGO제도를 별도로 도입

- 1993년에 상원은 내부적 PAYGO원칙을 채택한 바 있고 이 원칙 하에서는 조세감면이나 직접지출의 증대를 가져오는 어떠한 조치도 상쇄방법을 포함해야 되는데 몇 년에 걸쳐서, 상원은 이 원칙에 중요한 수정을 가한 바 있음
 - 첫째는 현재 예산상의 흑자를 넘지 않는 조세감면이나 직접지출의 증대를 허용하는 것이고(first to allow tax cuts or direct spending increase that did not exceed the on-budget surplus)
 - 두 번째로 예산결의안에 인수된 어떠한 조세감면이나 직접지출의 증대에 대해서는 PAYGO를 적용하지 않는 면제를 허용하였음
 - 2007년에 연방하원은 당해 연도를 포함하여 6-11년의 추계기간동안 직접지출과 수입입법에 적자중립적이어야 한다는 내부적 PAYGO원칙을 수립하였는데, 하원의 동 원칙 하에서는 어떠한 면제규정도 없기 때문에 이에 발맞추어 상원의 동일한 내용으로 PAYGO원칙을 개정하였음

특 징	법령상의 PAYGO	의회규칙에 근거한 PAYGO
입법적 근거 (Legislative basis)	1990년 예산집행법	규칙 21, 10절 (하원); 연간 예산결의안(sections in annual budget resolutions)(상원)
PAYGO 요건 (PAYGO requirement)	회기 중 법률로서 제안되는 모든 직접지출과 수입법안의 순효과(net effect)가 PAYGO추계서(scorecard)에 비용손실(cost)을 유발하지 말 것(Net effect of all direct spending and revenue bills enacted during a session must no incur a cost on the PAYGO scorecard)	직접지출과 수입의 변화를 가져오는 개별 법안은 적자중립적이어야 함(Individual bills containing direct spending or revenue changes must be deficit neutral)

특 징	법령상의 PAYGO	의회규칙에 근거한 PAYGO
적용기간 (Period of applicability)	예산연도(및 현 회계연도와 그 어떤 이월연도)	당해연도를 포함하여 6-11년간 (하원); 예산연도, 처음 5년 그리고 이후 5년간(상원)
집행시점 (Timing of enforcement)	의회회기가 종료한 후 15일 이내	직접지출이나 수입법이 고려될 때
집행강제수단 (Means of enforcement)	예산국장의 집행정지보고에 근거하여 전면적인 지출삭감을 요청하는 대통령의 집행정지명령(Presidential sequestration order implementing across-the-board spending cuts, based on OMB director's sequestration report)	의사진행규칙(point of order)
집행정지 수단 (Means of suspension)	긴급한 요구에 따른 규정의 지정(Designation of provisions as emergency requirements)(예산집행법하); 지정된 추계유지규정(directed scorekeeping provisions) (임시: ad hoc)	규칙위원회에 의해 보고된 특별규칙(Special rule reported by Rules Committee)(하원:단순다수결 투표); 면제신청(waiver motion) (상원: 60표 필요)
유효기간 (Period of effectiveness)	1992-2003 회계연도	1994-2017 회계연도(상원); 110회 의회회기 중 2007-2009 회계연도(하원)

【 2】

1. 연방예산관련 주요 입법

년 도	관련법 및 주요 내용
1789	헌법: <ul style="list-style-type: none"> ● 조세부과와 징수 및 자금차입권을 의회에 부여 ● 재정자금지출을 위해서는 반드시 의회의 지출승인필요
1802-67	의회 위원회 <ul style="list-style-type: none"> ● 하원세입위원회(House Ways and Means Committee)가 1802년 상임 위원회(standing committee)로 신설 ● 1806년 상원 재무위원회(Senate Finance Committee) 설립 ● 1865년 하원 세출위원회(House Appropriations Committee) 설립 ● 1867년 상원 세출위원회설립
1837, 1850	하원과 상원 규칙(House and Senate Rules) <ul style="list-style-type: none"> ● 수권되지 않는 세출승인을 금지함(HSR bar unauthorized appropriations)
1870, 1905-06	적자방지법(감액할당방지법)(Antideficiency Act) <ul style="list-style-type: none"> ● 세입초과지출을 방지하기 위하여 자금할당절차를 도입(Requires apportionment of funds to prevent overexpenditure)
1921	예산회계법(Budget and Accounting Act) <ul style="list-style-type: none"> ● 행정부 내 예산절차를 규정 ● 재무부 산하 예산국(the Bureau of Budget)과 회계감사원(General Accounting Office)을 설립
1939	재조직계획 No.1 <ul style="list-style-type: none"> ● 예산국을 대통령실로 이관하고 기능확대
1967	예산개념에 대한 대통령 위원회 <ul style="list-style-type: none"> ● 신탁기금을 포함한 통합예산 채택(Adoption of the unified budget, including trust funds)
1974	의회예산및지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act) <ul style="list-style-type: none"> ● 의회예산절차와 행정부지출거부에 대한 의회심사절차를 확립 ● 하원과 상원의 예산위원회와 의회예산처(Congressional Budget Office)를 신설

년 도	관련법 및 주요 내용
1980	종합조정절차(Omnibus Reconciliation Process) ● 의회예산절차에서 조정절차의 최초 활용
1985, 1987	그램-루드만-홀링스법(Gramm-Rudman-Hollings Acts) ● 재정적자축소목표를 설정하고 지출정지(강제조정)(sequestration)절차를 수립
1990	예산집행법(Budget Enforcement Act) ● 고정된 적자축소목표를 조정할 수 있는 목표로 전화 ● 재량지출에 대한 상한선을 설정 ● 수입과 직접지출에 있어 수입지출균형(PAYGO)규칙을 수립 ● 직접적이고 보증된 대출에 대한 새로운 예산규칙 수립
1990	최고재무관법(Chief Financial Officers Act) ● 주요기관에 최고재무관 제도를 도입하여 재무관리를 감독하고 예산과 회계를 통합함
2002-2007	예산집행법상의 규율종료와 적자재정으로의 회귀(Expiration of BEA rules and Return to Deficit) ● 예산집행법의 원칙은 실패되었고, 4년 간(1998-2001)의 흑자재정 이후, 적자재정으로 회귀했으며 수리적 관점에서 2004 회계연도에 적자는 \$4130억 불의 최고치에 도달 ● 10년 이상, 상원은 PAYGO 및 재량지출상한설정에 대한 내부규율을 가지고 있었음 ● 2007년 하원은 PAYGO 원칙을 채택했으며 상원은 하원의 PAYGO 제도와 상응하여 PAYGO 규율을 개정

2. PAYGO 배경으로서 재정적자

연 도	내 용
1981	레이건의 종합법안의 입법: 1982-84 회계연도의 \$1310억의 지출삭감(spending cut)과 1982-86 회계연도의 \$7,490억의 조세삭감(세금감면)(tax cut)
1982	조세형평및재정책임법 제정으로 1981년 추진된 조세삭감액의 일부감축
1984	재정적자감축법(Deficit Reduction Act)에 의한 1985-1987 회계연도 사이의 \$1,490억 적자 감축

연 도	내 용
1985, 1987	그램-루드만-홀링스법 제정으로 수지균형을 위해 적자목표를 세우고 적자예상이 목표를 초과하는 경우 집행정치조치를 할 수 있도록 근거 마련
1990	종합예산조정법이 1991-95회계연도에 걸쳐 \$4,820억의 재정적자를 감축하기로 함; 예산집행법은 재량지출상한과 수입지출균형규칙(PAYGO)을 신설
1993	종합예산조정법은 1994-98회계연도에 걸쳐 \$4,440억의 재정적자를 감축하고 나아가 재량지출상한과 수입지출균형규칙을 1998년까지 연장함
1995	클린턴 대통령은 하원의 다수당이 된 공화당이 제안한 종합예산균형법(1996-2002회계연도에 걸쳐 \$8,940억의 지출을 삭감하고 \$2,450억의 세금삭감을 내용으로 하는 법안)에 대해 거부권 행사함
1997	균형예산법제정으로 재량지출상한과 수입지출균형규칙이 2002년까지 연장; 지출수입조정법(Spending and Revenue Reconciliation Acts)이 1998-2002회계연도에 걸쳐 \$1,980억의 지출삭감과 \$800억의 세금삭감을 규정하였는바 이는 \$1,118억의 순수재정적자감축을 목표로 한 것
1998	1969년 이후 재정은 최초의 흑자를 달성; 예산집행법은 여전히 유효하나 엄격하게 적용되지 않음; 재정흑자는 향후 3년간 증대하였음
2001-02	부시대통령은 2001-11 회계연도에 걸친 \$1조300억의 세금감축에 관한 입법에 성공; 9/11사태가 국방지출을 증대시킴; 예산집행법이 실효되고 재정적자로 돌아섬
2003-06	이라크 전쟁이 국방지출을 증대케 만들었고, 새로운 세금감축이 수입을 줄게 함; 재정적자가 신기록을 경신함.

토 론 문

이상경 (광운대 법대 교수)

1. Paygo 제도의 도입배경

적자재정을 감수하면서까지 대대적인 경기부양정책을 실시한 여파로 인한 심각한 재정건전성의 훼손방지·재정적자의 감소

2. Paygo제도의 연방재정정책에서의 기능

최초의 Paygo제도하에서는 차년도 재정적자증대를 가져오는 법안이 시행될 경우, 재정몰수·분리(sequestration)절차와 상원의 결정(Senate Points of Order)절차에 의거하여 “적자재정축소”를 “지출통제”방법전환

여기서 재정몰수·분리는 재량지출에서의 비적용제외직접지출(non-exempt direct spending)의 자동감축절차를 의미: 예산회계국에서의 계산절차에 따라 재정지출의 증가부분을 감쇄하는 강제적 재정지출의 교차적 축소

상원의 결정은 자동집행의 메커니즘으로 상원의원에게 재정적자의 증대나 잉여의 감축을 가져오는 법안에 대해 이에 상응한 상쇄를 가져오는 방안이 강구되지 않은 법안에 대해 반대할 자발적 권리를 부여

그러나 재정몰수·분리절차는 2005년 회계연도까지 Paygo 점수카드의 균형이 자동적으로 원점으로 조정됨과 더불어 대체적으로 비효율적인 것이 되었으나, 상원의 결정은 Paygo원칙을 집행함에 있어 유용한 도구로 간주됨

3. Paygo제도의 법적 근거

(1) 균형예산법

균형예산법(the Budget Enforcement Act of 1990) - 1990년 종합예산균형법 제13장(Title XIII of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)의 구체화법

1993년 종합예산균형법과 1997년 균형예산법에서 확충
재정몰수·분리와 상원의 결정절차에 대한 근거 도입

The Byrd Rule과의 관계 - Paygo와의 연관성 아래에서 10년 주기를 넘어선 순수적자를 증대하는 예산조정법안을 중지하는데 쓰임

(2) 기타 관련 법안

4. Paygo제도에 대한 비판적 접근

A. Paygo원칙의 우회방법의 상존

(1) 공식적 요건으로 부터의 실제적인 의회의 일탈관행

의회의 명령(decree): 예산국의 Paygo 발란스의 초과부분의 무시명령을 통한 재정몰수·분리의 우회

예컨대, 2002 회계연도의 경우 의회 차원에서 결정된 지출에 관한 규율에 있어서는 Paygo원칙이 실효성을 보이지 못했음

(2) 수입손실의 지연(Delaying Loss of Revenue)

조세법규정의 변경의 경우 실질적인 수입의 손실부분이 균형예산정책의 시한적 틀 바깥에서 일어날 수 있도록 규정할 수 있음

(3) 수입이득의 이동(Shifting Revenue Gains)

또 다른 Paygo원칙을 우회할 수 있는 방법은 수입이득에 대한 가속화

B. Paygo의 실패요인

(1) 수권지출(Entitlement Spending)의 감축 실패

Paygo는 수권지출에 대한 일정한 상한을 부과하는데 실패
이러한 실패요인은 직접지출분야의 확대와 관련: 인구고령화에 따른
의료비지출의 증가와 더 유연한 경제를 추구해야 한다는 현존하는 민
주·경제적 경향의 관점 작용

(2) 현존상태의 유지(Maintenance of Status Quo) - 불활성의 문제 (Inertial Problem)

Paygo원칙은 현존하는 지출계획에 대해 우호적일뿐 새로운 직접지
출안에 대한 경직성을 보임
새로운 지출계획을 죽이는데 사용되는 유효한 독약(effective poison pill)

(3) 투명성의 결여와 남용의 가능성

scorekeeping mechanism을 포함한 원칙의 복잡성이 일반 대중을 좌
절케 하거나 혼란케 하는 불투명성에 기여
상원결정에서의 10년 단위의 지출계획은 정책입안자들에게 Paygod 원
칙에서 요구되는 상쇄액의 부담을 최소화하기 위해 사후부담지출(back-
load payments)에 대한 incentive를 줌

(4) 재량지출과 의무지출의 경계의 자의성

Paygo원칙은 재량지출과 의무지출의 경계선상에서 일어나는 지출에
대한 상쇄는 허용치 않음

(5) 의회의 지방자치단체의 통제권의 강화 - 권력분립·견제와 균형의 원리와의 상충문제

토 론 문

장철준 (한동대 법학부 교수)

PAYGO는 기존 법제의 실행과정 중 감세나 사회보장 수급권 축소, 기타 의무지출의 증가가 있었을 경우, 증세 혹은 의무지출의 다른 영역에서의 지출 축소를 통해 반드시 균형을 맞출 것을 요구하는 예산 규칙을 말한다. 이는 5년, 10년 단위의 예산회계연도 기간동안 이루어진다. 재정의 건전성을 담보하기 위하여 마련된 이 제도는 1990년 Budget Enforcement Act에 의하여 처음 도입되었는데, 당시 대통령이었던 Goerge H. W. Bush는 재정적자를 회복하기 위한 거시적 방안으로 지출 감소와 증세 방안을 내놓으면서 차기 의회가 이러한 기초를 거스를까 염려하여 규정하게 되었던 것이다. 이어지는 클린턴 정부에서 PAYGO 제도는 큰 환영을 받았으나 유례없던 경기 호황으로 인하여 제도 자체의 핵심이라 할 수 있는 제재 처분(discipline)으로서의 성질이 점차 약해지기 시작하였고, 2002년 부시 정부에서는 결국 폐지된다. 부시 행정부에서의 막대한 재정적자와 전세계적 경기불황을 몰고 왔던 금융위기를 극복하기 위하여, 2006년 이후 의회권력을 장악한 민주당 측에서는 재정건전성을 다시금 확보한다는 목적에서 PAYGO 논의를 부활시켜 2008년 상원 결의안으로 채택하게 된다. 오바마 대통령도 이를 적극 추진한다는 입장을 보인 바 있다.

PAYGO 제도의 문제점은 실제 법에서 마련하였던 각종 장치들이 제대로 실현된 적이 없다는 것이다. PAYGO의 취지에 어긋나게 적자 예산이 발생하였다면 특정 회계연도 동안 다른 의무지출 영역에서 실질적인 지출 감소를 이루어야 한다. 이것을 가능하게 하는 장치가 바

로 비용부담을 불러일으키는 사회보장지출을 제한하기 위한 sequestration이라는 것이다. 하지만 이 sequestration이 실제로 발동된 적이 한 번도 없다. 따라서 실제 PAYGO 제도가 운용되는 과정에서 직접적으로 발생하였던 소송 등의 사건은 존재하지 않는다. 이는 제도의 최대 전성기라 할 수 있었던 클린턴 행정부에서 최대의 경기호황 덕분에 각종 사회보장 요구에 정부가 능동적으로 반응한다 하여도 크게 문제될 것이 없었기 때문이다. 재정 건실성의 문제 보다는 막대한 돈으로 국민복지를 향상시킨다는 당위가 더 큰 힘을 발휘하였던 것이다. 따라서 실질적으로 sequestration의 ‘억지력’은 유명무실하게 되었다.

하지만 PAYGO 제도를 법에 못박아 둠으로써 발생하는 여러 가지 간접적인 영향이 있으며, 이에 관한 찬반양론의 대립이 있다. 이 영향력이 현실 재정에서 어떻게 운용되고 있으며 이들은 어떠한 점에서 비판 받고 있는가를 밝히는 작업을 거친다면 앞으로 우리 재정에서 운용되면서 나타날 문제점들을 미리 예견하고 대처할 수 있을 것이다. 미국에서 90년대 초반부터 시작하여 현실적으로 나타난 역사적, 사회적, 법적 효과를 면밀히 살펴보아야 우리의 제대로 된 제도운용이 가능할 것이다. 아래에 열거하는 효과를 불러일으켰던 실증적 예들을 찾아 연구하는 것이 이번 기획의 핵심이다.

첫째, PAYGO 제도는 의무지출을 줄이는 데 실패하였다. 앞서 언급한 바와 같이 sequestration의 기능 저하로 말미암아 의무지출의 상한 통제에 큰 어려움을 겪었다. 하지만 sequestration이 아무리 힘을 잃었다고 하더라도, 이를 법에 규정함으로써 얻을 수 있는 위하효과가 무시할만한 것은 아니다. Sequestration이 언제 발동될지 모른다는 예상을 통해 정부의 방만한 예산 운용을 어느 정도 견제할 수 있는 것이다.

둘째, PAYGO 규칙은 장래의 정책에만 적용되었다. 제도가 생기기 전에 미리 수행되고 있었던 각종 정책들은 PAYGO 원칙에 의한 심사의 대상조차 되지 못하였으며 이에 따라 변화하는 사회적 현상에 능

동적으로 대처하기보다 과거의 상태(status quo)를 오히려 보호하는 역할을 하게 된다.

셋째, 제도의 운용이 일관되지 못하고 자의적이어서 투명성이 확보되지 못하였다. 수많은 청원과 로비가 난무하는 워싱턴 정가에서 일관되게 PAYGO 원칙의 적용을 기대하기란 사실상 쉽지 않다. 예산의 배정은 권한을 확보하고 있는 정당과 개개 의원의 정치력에 따라 쉽게 달라질 수 있는 것이 현실이기 때문이다.

넷째, 연방예산의 40%에 달하는 임의지출(discretionary spending)을 통제하지 못한다. PAYGO는 의무지출의 영역에만 한정되기 때문에 막대한 비율의 임의지출에는 적용되지 않음으로써 전체 연방지출 증가를 견제하기에는 한계가 있다.

다섯째, 법률이 제대로 적용되어 PAYGO 원칙이 관철된 적이 없었다. 1991년부터 2002년까지 12년간 PAYGO 법률은 존재하였으나 sequestration을 무력화시키는 특별법이 매년 제정됨으로써 이 기간동안 정부는 7천억 달러의 새로운 사회복지 수급 예산을 창설하였다.

오바마 정부가 통과시킨 PAYGO 제도는 그 실질적 규범력을 높이는 데 주안점을 두고 있다. 구체적으로는 힘을 잃은 sequestration을 복원시킴으로써 재정적 건실화를 도모한다는 취지이다. Sequestration이 제대로 작동된다면 저소득층 가정에 불이익이 돌아갈 수 있지 않느냐 하는 우려도 있지만, 미 의회는 저소득층의 보호를 위한 사회보장에는 sequestration의 적용 예외를 둬으로써 이를 불식시키고 있다. 또한 많은 우려를 낳고 있는 전쟁 등의 국책사업에 PAYGO 제도를 유용하여 비용을 충당하지 않겠다는 약속을 함으로써 공적 신뢰를 얻으려 노력하고 있다.

제도가 시행되려면 제도 자체의 이론적, 논리적 완결성도 중요하지만, 이 제도가 현실적으로 어떻게 작동되고 있는가를 살피는 일도 중요하다. 위에서 제기하였던 문제점들이 어떻게 발생하였으며 어떤 모습의

「미국 재정법상 PAYGO제도에 관한 연구」 전문가회의

해결을 위해 노력하고 있는지 살펴봄으로써 재정건전성이 중요한 화두로 떠오르고 있는 우리 현실에 좋은 시사점을 제공해 줄 수 있으리라 생각한다.