

현안분석 2007-

입법평가 연구 07-07

# 재정수반법률안에 대한 입법평가 방안 연구

임 명 현

# 재정수반법률안에 대한 입법평가 방안 연구

A Study on How to Evaluate the Budget-related Bills

연구자 : 임명현(예산결산특별위원회 입법조사관)

Im, Myung-Hyun

2007. 10. 31.

## 국문 요약

현대 민주적 법치국가에서 입법의 역할은 단순히 정의의 실현에 국한되지 않으며, 국가정책을 담은 수단으로서 국민생활의 거의 전 영역에 걸쳐 영향을 미치고 있다. 그 결과는 재정수반법률의 급증으로 나타나고 있다.

문제는 증가하는 재정수요에 비해 재원은 한정돼 있다는 것이다. 이에 대응하여 각국은 경쟁적으로 국채를 발행하였고 그 결과 재정건전성이 심하게 위협받고 있는 상황이다. 우리나라는 그동안 상대적으로 재정이 건전하여 재정적자와 국가채무 문제로부터 자유로웠으나 최근 사회가 민주화되고 복지수요가 급증하면서 상황은 역전되기에 이르렀다. 특히 1998년 경제위기를 겪은 이후 재정적자의 시대로 접어들었다. 그 결과 국가채무는 GDP의 30%를 웃돌게 되었으며 향후 재정수요를 예상하면 낙관적으로 보기 어려운 상황이다.

본 연구에서는 우선 현행 우리나라 재정수반법률안의 입법실태를 살펴보았는데, 재정관리와 연계되지 못하여 국가재정의 건전한 운용이나 법률과 예산의 유기적 연계성 확보에 미흡한 것으로 나타났다. 그리고 증가하는 재정수반법률안의 효과적 관리를 위한 방안으로서 입법의 재정영향평가를 대안으로 제시하고, 동 평가를 시행하기 위한 실천방안으로 재정정보시스템의 구축을 제안하였다.

한편, 재정정보시스템을 통해 얻은 유용한 정보를 효과적으로 활용할 수 있는 제도적 장치로서 재정준칙(fiscal rules)의 수립, 지출법률주의의 도입, 일몰법제(sunset legislation)의 시행, 의사절차상 이의제기(point of order) 마련, 예산결산특별위원회와의 협의 활성화, 대통령의 재정수반 입법에 대한 견제장치 강화 등을 제시하였다.

※ 키워드 : 입법학, 입법평가, 입법의 재정영향평가, 규제영향평가, 일몰법, 이의제기, 지출법률주의, 재정준칙

## Abstract

The role of legislation in the modern democratic state is not simply limited to enforcing justice. Most acts include national policies affecting people's living directly or indirectly. This change has resulted in sudden increase of budget-related legislations.

The problem is that the budgetary resources are limited, while the demands are increasing. Many governments have competitively issued national bonds to cope with the budgetary pressure. In the result, fiscal soundness has been seriously threatened in many countries. Korea was free from the budgetary deficit and liability since it had maintained balanced budget. However the situation of Korea has changed in the adverse because of the development of democracy and the increase of welfare demands since the economic crisis of 1998. As of October 2007 the national debt exceeds 30 percent of the GDP and the situation is expected not to be improved, considering the increasing budgetary demand in the future.

According to the survey on the 17th congress' legislating practice in Korea, since the legislation procedure is not closely connected with financial management, most of legislative bills are reviewed inadequately in the aspect of financial soundness and close relationship between budget and law.

In order to manage increasing budget-related bills effectively, the fiscal impact assessment is suggested as a solution, and the fiscal information system is the means to exercise it. Moreover, several institutional measures are recommended to take advantage of data from fiscal information system;

establishment of fiscal policy rules, appropriations authorized only by laws, sunset legislations, point of order in proceeding, consultation with the Special Committee on Budget and Accounts and reinforcement of presidential powers to cope with congressional measures (i.e. presidential veto).

※ Key words : Legislative Theory, Evaluation of Legislation, Fiscal Impact Assessment, Sunset Legislations, Point of Order, Fiscal Rules

# 목 차

국 문 요 약 .....	3
Abstract .....	5
I. 서 론 .....	11
II. 재정수반법률안의 의의 .....	15
1. 재정수반법률안의 개념 .....	15
가. 재정수반법률안이란? .....	15
나. 재정법과의 구별 .....	23
2. 민주법치국가에서 재정수반법률안의 증가 .....	24
가. 법률유보영역의 확대와 재정수반법률안의 증가 .....	25
나. 재정민주주의와 재정수반법률안의 증가 .....	28
3. 정책유형과 재정수반법률안의 관계 .....	30
가. 법과 정책의 관계 .....	30
나. 정책유형과 재정수반법률안 .....	31
4. 재정수반법률안의 유형 .....	38
가. 법률안의 내용에 따른 분류 .....	38
나. 지출의 성격에 따른 분류 .....	47
III. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점 .....	61
1. 재정수반법률안의 입법절차 .....	61
가. 입안과정상 특징 .....	61
나. 법안심사 및 처리 과정상 특징 .....	65
2. 재정수반법률안의 입법 실태 .....	67
가. 재정수반법률안 현황 .....	67

나. 현행 법률 중 재정수반법률의 분석 .....	73
3. 재정수반입법의 증가에 따른 문제 .....	81
가. 의원입법의 증가 .....	81
나. 국가재정관리의 어려움 .....	83
다. 지방재정부담 초래 .....	85
라. 법률과 예산의 불일치 문제 .....	86
4. 재정수반법률안의 입법과정상 문제점 .....	93
가. 비용추계서 첨부 및 활용 실적 저조 .....	93
나. 재원조달방안의 문제 .....	99
다. 총괄적인 재정영향평가 및 조정기제의 미비 .....	100
라. 정부안의 우회입법 문제 .....	101
마. 본회의 의원수정안의 문제 .....	102
IV. 재정수반법률안의 입법평가 .....	105
1. 입법평가 개관 .....	105
가. 입법평가의 의의 .....	105
나. 입법평가의 필요성 .....	119
다. 입법평가의 기능 .....	125
라. 입법평가의 유형 .....	126
마. 입법평가의 방법 .....	136
바. 각국의 입법평가 현황 .....	139
2. 재정수반법률안의 입법평가 필요성 .....	153
가. 의원재정수반입법의 증가와 입법권과 재정권의 충돌문제 .....	153
나. 재정수반입법의 관리 필요성 .....	159
3. 재정수반법률안에 대한 입법평가의 요소 .....	164
가. 정책내용에 대한 평가 .....	165
나. 집행과정에 대한 평가 .....	167
다. 집행결과에 대한 평가 .....	171

V. 재정수반법률안에 대한 입법평가로서의 재정영향평가...	175
1. 입법의 재정영향평가의 의의 .....	175
가. 입법의 재정영향평가란? .....	175
나. 입법의 재정영향평가의 기대효과 .....	176
2. 입법의 재정영향평가를 위한 재정정보시스템의 구축 .....	179
가. 새로운 예산과정과 재정정보시스템 .....	180
나. 재정정보시스템의 구성요소간 관계 .....	182
다. 재정정보시스템의 각 구성요소별 유용성 .....	183
VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안 .....	187
1. 재정영향평가의 실효성 확보를 위한 재정제도의 개선 .....	187
가. 재정준칙(Fiscal Rules) 수립 .....	187
나. 지출법률주의의 도입 .....	193
다. 재량지출에 대한 상한선제 .....	197
라. 의무지출에 대한 수입지출 연계(PAYGO 원칙) .....	201
마. 이의제기권 부여(Point of Order) .....	204
2. 재정수반법률안의 입법평가를 위한 입법방식 개선 .....	209
가. 재정관련 조항의 구체적 규정 .....	209
나. 재량지출조항의 수권방식 .....	210
다. 재정수반조항의 시간적 제약(Sunset Legislation) .....	211
3. 위원회 입법심사과정의 개선 .....	213
가. 재정당국 및 예결위와의 협의제도 .....	213
나. 위원회 심사보고 방식의 개선 .....	215
다. 재정수반법률안 심사 및 처리 시기 조정 .....	216
라. 전원위원회의 심사 .....	217
4. 대통령의 견제장치 강화 .....	217
가. 대통령의 재의요구(거부권) .....	217



나. 대통령의 지출거부(impoundment) 및 예산강제조정 (sequestration) .....	219
5. 재정수반법률안 입법평가의 효율적 도입전략 .....	221
가. 재정수반법률안 입법평가의 주체 .....	221
나. 재정수반법률안 입법평가의 대상 선정전략 .....	223
VII. 맺음말 .....	225

**【참고자료】**

1. 비용추계 관련법령 .....	229
2. 위원회별 의원입법 현황(17대 국회) .....	241
3. 부처별 의원입법 현황(17대 국회) .....	242
4. 거창사건등관련자의 명예회복에 관한 특별조치법 개정법률안 재의요구안 .....	243
5. 태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안 재의요구안 .....	246
6. 혁신도시건설에 따른 규제영향분석서 .....	249
7. 공익용산지안에서 폐기물처리시설 설치 제외 규제영향분석서 .....	253
8. 남녀고용평등법 일부개정법률안 비용추계서 .....	259
남녀고용평등법 일부개정법률안 재원조달계획서 .....	262
9. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안 비용추계서 .....	263
참 고 문 헌 .....	275

## I. 서론

산업화·도시화가 진척되고 자본주의가 고도화될수록 사회관계는 더욱 복잡다기(複雜多岐)화되고 그에 따라 많은 문제와 갈등이 발생한다. 그런데 민주주의가 내적으로 심화되고 외연이 더욱 확장되면서 이러한 문제와 갈등의 해결에 있어서 국가의 적극적 역할이 정당화되었으며, 그 결과 국가의 시민사회에의 개입은 기하급수로 증가하게 되었다. 그리고 이러한 국가의 시민사회에의 개입은 공적 목표(소극적 질서유지, 적극적 공익실현)를 달성하기 위한 각종 정책의 형태로 나타나고 있다.

한편, 이들 각종 정책은 법치주의 및 의회민주주의 원리에 따라 국가의 중대한 의사결정기관인 의회가 제정한 법률로 결정되어야 한다는 사고가 등장하였으며, 그 결과 공법 영역의 급속한 증가 및 법률과 정책의 일체화 현상이 나타나고 있다.<sup>1)</sup>

이제 법은 단순히 교환적 내지 교정적 정의의 실현수단에 그치지 않고 자원의 효율적 배분 및 분배상의 형평성이라는 적극적인 목적의 달성을 위한 수단이 된 것이다.

이처럼 국가의 각종 정책이 법률의 형식으로 발현되면서 재정수반 법률이 급속히 증가하고 있으며, 그에 따라 법률이 예산과 더불어 재

---

1) 이는 사회(국민 또는 이해관계인)에 미치는 파급효과가 엄청난 정책을 사익을 추구하는 행정부 관료의 재량에 맡길 수는 없다는 것, 그리고 수익적 행정작용이라도 분배의 형평성과 정책의 투명성을 위해 가급적 법령에 그 기준을 정하는 것이 옳다는 인식에 따른 것이다(각종 용자, 출연, 보조 등 지원사업과 같이 직접 사인에게 금전을 지급하는 내용은 거의 예외 없이 법적인 근거를 갖고 있음). 물론 행정부처가 책임회피의 수단으로 법률 규정을 선호하거나, 아니면 타 부처의 반발로 정책화나 예산확보가 어려운 경우 법률에 의지함으로써 나타난 현상이기도 하다. 한편 정책의 법률화의 배경에는 이익집단 및 의회 활동의 활성화와도 관련이 깊다. 이익집단은 정책 및 사업의 결정과정에 깊숙이 침투하여 자신의 이익을 추구하고 각종 로비를 시도한다. 특히 관료집단, 해당 상임위원회와 강력한 철의 삼각을 형성하기도 하는데, 이들이 사익을 추구하는 데 있어서 가장 안정적이고 확실한 방법은 자신들의 이해에 맞도록 법률을 제·개정하는 것이다.

## 1. 서론

정지출의 중요한 축으로 자리매김하고 있다. 그러나 재정수반법률은, 특히 의원입법으로 추진되는 경우 국가재정의 통합적 관리의 측면이나 법률과 예산의 연계성 측면에서 여러 가지 문제를 유발할 수 있다.

이러한 문제에 대해 많은 의원내각제 국가에서는 원천적으로 재정수반법률안의 의원발의를 제한하고 있으며, 미국과 같은 대통령제 국가에서는 재정수반입법이 국가재정계획의 틀 내에서 이루어지도록 여러 가지 자기통제장치를 마련하고 있다.

우리 헌법 제40조는 입법권을 국회에 부여하고, 제52조는 국회의원과 정부로 하여금 법률안을 제출할 수 있도록 하되, 법률안 제출에 제한을 두지 않고 있다. 따라서 국회의원이 재정을 수반하는 법률을 제출하는 것은 헌법상 부여된 당연한 권리라고 할 수 있다. 한편 재정권과 관련하여 우리 헌법 제54조 제2항은 정부에게 예산안을 제출할 수 있도록 하되, 국회는 제출된 예산안에 대해 심의하고 확정하는 권한을 부여하고 있다. 그 결과 특히 법률에 의해 지출이 결정되는 의무지출(법정지출)의 경우 국회의 입법권과 정부의 예산편성권이 충돌되는 문제가 발생할 수 있다. 국회의원의 재정수반 입법활동이 그다지 크지 않았던 시대에는 이러한 문제가 심각하지 않았으나, 최근에 의원입법이 활성화되면서 이러한 문제가 수면위로 부상할 가능성이 크다.

실제로 참여정부 들어 국회에서 통과된 법률안에 대해 대통령의 재의요구권 행사 여부가 논란이 된 경우가 4건 있었는데, 모두 재정적인 문제와 관련되었다. 거창·산청·함양 사건으로 사망하거나 상이를 입은 자와 그 유족에 대하여 국가가 보상금을 지급하는 것을 골자로 하는 「거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법개정법률안」은 2004년 3월 2일 국회 본회의를 통과하고 3월 12일에 정부에 이송되었으나 3월 29일 대통령권한대행이 재의요구를 하였고, 결국 동 법률안은 5월 29일 임기만료로 폐기되었다. 경찰공무원의 근속승진 범위를 경위 계

급까지 확대하고, 근속승진 기간을 단축하는 내용의 「경찰공무원법 일부개정법률안」(2005. 12. 8 본회의 의결, 12월 29일 공포) 역시 재정문제를 이유로 대통령의 재의요구 여부를 놓고 논란이 일어난 바 있다. 그리고 65세 이상 노인의 약 60%에게 매달 일정액을 지급하는 내용의 「기초노령연금법안」은 2007년 4월 2일 국회를 통과하였으나, 재정적 부담을 이유로 국무총리가 대통령에게 재의요구권 행사를 건의하겠다는 발표가 있었다(4월 25일 공포). 끝으로 「태평양전쟁 전후 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률」은 행정자치위원회 대안으로 본회의에 회부된 「일제강점하 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안」에 대한 의원수정안으로 제출되어, 본회의에서 통과(2007. 7. 3.)되었으나, 당초 위원회 대안에 비해 소요재정규모가 크에도 정부의 의견을 듣지 않았으며 유사사례와의 형평성을 감안하면 국가재정에 미치는 부담이 적지 않다는 점을 들어 대통령이 재의요구를 한 상태다(2007. 8. 2.).

이처럼 재정수반법률안이 국가재정에 대한 관리계획과 유기적으로 연계되지 못할 경우에는 국가재정운용에 부담으로 작용하거나 법률과 예산의 불일치를 야기시킬 소지가 있다. 따라서 최소한 국가재정의 효율적 배분 및 건전한 운용이나 법률과 예산의 유기적 연계성 확보를 위해서는 재정수반법률안에 대한 사전평가가 매우 중요하다고 하겠다.

최근 유럽과 미국 등 선진국들은 입법의 질적 향상을 위해 다양한 입법평가의 도구를 도입하고 있다. 민주적 법치국가에서 재정난과 무한경쟁의 시대에 지속적인 행정개혁을 통한 사회후생의 극대화를 위해서는 입법개혁이 중요한 수단인 것이다. 특히 규제개혁은 선진국들의 공통적인 과제가 된 지 오래다. 규제는 그 자체로 법률의 형식을 취하기 때문에 규제개혁은 곧 법률의 개혁과 동일시된다. 나아가 입법의 재정영향평가에 대한 관심도 증폭되고 있다. 재정국가에서 재정정책은 국민생활에 밀접한 영향을 미칠 뿐만 아니라 국가경제적

## 1. 서론

으로도 중요한 정책수단이다. 특히 재정수요는 증가하는 반면 재원마련이 쉽지 않은 현대 복지국가는 경쟁적으로 국채를 발행함으로써 재정건전성이 심하게 위협받는 상황이 지속되고 있다. 이제 각국은 재정건전성의 회복을 위해 재정수반법률안의 효과적 관리를 통해 중장기적으로 재정안정성을 회복하기 위해 재정수반법률안에 대한 평가를 시도하고 있다.

우리나라의 경우 그동안 상대적으로 재정이 건전하여 재정적자와 국가채무 문제로부터 자유로웠다. 그러나 최근 사회가 민주화되고 복지수요가 급증하면서 상황은 역전되기에 이르렀다. 특히 1998년 경제 위기를 겪은 이후 재정적자의 시대로 접어들었다. 그 결과 국가채무는 GDP의 30%를 웃돌게 되었으며 향후 재정수요를 예상하면 국가채무의 증가속도는 더욱 빨라질 수 있는 상황이다. 현재의 상황에 대해 ‘재정위기다, 아니다’라는 논란이 많지만 지금부터 중장기 재정관리에 돌입하여야 한다는 점에 대해서는 공감대가 형성되고 있다.

재정관리의 효과적 추진을 위해서는 재정수반법률안에 대한 관리가 필수적이다. 거의 모든 재정정책이 법률의 근거를 두고 시행되고 있으며, 법률우위의 원칙상 예산이 법률에 위반하여 집행될 수는 없기 때문이다. 더군다나 재정당국의 관리 범위를 벗어난 의원입법의 폭증은 국가재정의 통합적 관리의 측면이나 법률과 예산의 연계성 측면에서 여러 가지 문제를 유발할 수 있다.

본 연구에서는 재정수반법률의 효과적 관리를 위한 방안을 제시하기 위해 우선 재정수반법률안의 개념과 입법실태, 입법상 문제점 등을 살펴보고, 최근 입법의 질적 향상을 위해 각국에서 도입운영중인 입법평가를 재정수반법률안의 효과적 입법을 위해 어떻게 접목시킬 수 있는지, 나아가 우리나라에 어떻게 제도화할 것인지에 대해 논하고자 한다.

## II. 재정수반법률안의 의의

현대 민주적 복지국가의 등장과 더불어 재정상 조치를 수반하는 법률안이 급증하고 있다. 이는 법률이 국가 재정 지출의 중요한 통로가 되고 있음을 시사한다. 따라서 법률안을 입안할 때는 재정적 집행가능성과 국가재정에 미치는 영향에 대한 심사가 필수적으로 요청된다. 그러나 우리나라 재정수반법률안의 입법과정은 그렇지 못하다. 법안의 소요비용에 대한 추계제도가 도입, 시행되고 있으나 아직 정착되었다고 단정하기 어려우며, 소요 비용의 조달가능성 즉 법안의 집행가능성이나 나아가 국가재정에 미치는 영향에 대한 객관적 평가는 아직 이루어지지 않고 있다. 그 결과 재정수반법률안이 국가재정의 합리적 운용을 어렵게 하고 국가재원의 효율적 배분을 저해할 가능성이 있다.

여기서는 우선 재정수반법률안의 개념을 정의해 보고 정의된 개념에 입각하여 재정수반법률안을 유형화시킴으로써 재정수반법률안에 대해 명확히 이해하고, 나아가 우리나라에서 재정수반법률안이 입법절차상 어떤 특징을 가지고 있는지를 살펴보기로 한다.

### 1. 재정수반법률안의 개념

#### 가. 재정수반법률안이란?

법률을 재정의 수반 여부에 따라 재정수반법률안과 비재정수반법률안으로 구분할 수 있을 것이다. 법률은 기초단계에서부터 법률안을 공포하기까지 제정비용이 소요된다는 점에서, 그리고 통과된 법률을 집행하기 위해서는 일정한 행정비용이 소요된다는 점을 고려하면 엄밀히 재정을 수반하지 않는 법률을 상상하기란 어렵다. 다만 법률의 직접적 목적을 달성하기 위해서는 재정적 조치가 필요한 법률안은 한정되어 있다. 예를 들어 어떤 법률안은 민간생활을 단순히 규제하는 내

## II. 재정수반법률안의 의의

용으로서 직접 재정적인 조치를 필요로 하지 않는다. 물론 이 경우에도 부수적으로 아주 미미한 정도의 행정비용이 소요될 수 있다. 그러나 이 경우에 소요된 비용은 법의 목적을 달성하기 위한 재정적 수단으로 보기는 어렵다.

한편, 많은 경우 법률은 그 목적을 달성하기 위해 - 집행을 위해 - 조직을 설립하거나 특정 프로그램을 시행하거나, 대가 없이 또는 반대급부로서 각종 보상금 또는 일정금액을 민간에 지급하는 것을 내용으로 하고 있다. 또한 어떤 경우에는 이러한 목적을 달성하는데 필요한 재정을 확보하기 위해 특정한 혹은 불특정 다수인 일반국민에게 재정적 부담을 지우는 내용을 담고 있다. 이러한 경우에는 재정이 법의 목적 달성이나 국가의 활동을 위해 직접적인 정책수단으로서의 역할을 담당한다.

이처럼 정책의 목적 달성을 위해 국가 혹은 지방자치단체의 재정수입이나 지출에 변동을 초래하는 법률안을 재정수반법률안이라고 할 수 있다. 여기서 재정이란 국민의 세금이나 부담금으로 운용되는 국가와 지방자치단체의 예산과 기금을 포괄하는 통합재정을 의미하며 변동은 예산 또는 기금의 지출과 수입의 증감을 의미하는 것으로 이해된다.

현행 국회법 제79조의2와 국가재정법 제87조에서는 비용추계의 대상을 재정을 수반하는 법령안으로 하고 있으므로 재정수반법률안의 의미는 비용추계와 연관시켜 파악할 수 있다. 이를 개념적 징표에 따라 설명하면 다음과 같다.

### 국회법 제79조의2 (의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)

① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.

- ② 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.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다

**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 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

(1) 재정상 조치를 수반하는 의안

(가) ‘구속력’ 있는 의안

‘의안’의 개념에 대한 명확한 법적 정의는 없으나 일반적으로 국회에서 통용되고 있는 개념은 헌법과 국회법 기타 법률에 의하여 국회의 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적·절차적 요건을 갖추어 국회에 제출된 것을 말한다.

의안은 그 내용에 따라 헌법개정안, 법률안, 예산안, 결산, 각종 동의 또는 승인안, 결의안, 건의안, 규칙안, 선출안, 중요동의, 의원징계, 의원 윤리 및 자격심사, 청원, 기타 각종 위원에 대한 위촉·추천·지명에 관한 건 등이 들어진다.

그러나 모든 의안이 비용추계의 대상이 되는 것은 아니다. 법적 구속력이 없는 단순 결의안이나 건의안, 청원 등은 비용추계의 대상에서 제외된다. 이들 의안에 의해 재정상 지출이 유발되지 않기 때문이다.



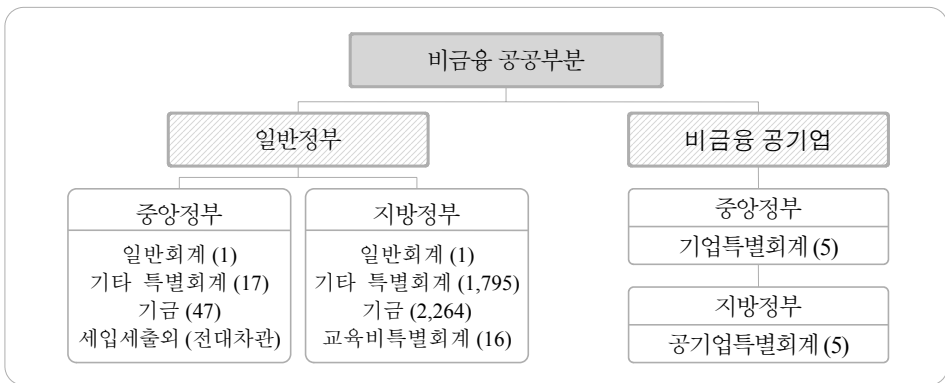
II. 재정수반법률안의 의의

(나) ‘재정’을 수반하는 의안

또한 ‘예산 또는 기금상의 조치’, 즉 재정상 조치를 수반하여야 한다. 예산과 기금의 범주가 문제가 된다. 기본적으로 예산은 세입세출 예산의 일반회계와 특별회계를 포괄하며, 기금은 기금관리기본법에 의거 정부 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금을 의미한다. 따라서 처음부터 재정상 조치와 무관한 선출안, 의원징계, 윤리 및 자격심사안 등은 추계 대상에서 제외되며, 법률안이라고 하더라도 일반회계, 특별회계, 기금상 조치를 수반하지 않는 경우에는 추계 대상이 아니다. 예산안은 별도로 추계를 할 필요가 없는 의안이므로 비용추계의 대상에서 제외된다.

다만 모든 기금이 추계의 대상인지, 그리고 지방자치단체의 재정이 포함되는지에 대한 검토가 필요하다. 통합재정의 시각에서 판단하면 기금의 명칭을 가지고 있더라도 통합재정의 범위에 포함되지 않는 외국환평형기금이나 금융성기금은 추계대상에서 제외되나, 지방자치단체의 재정은 국가의 통합재정에 포함되므로 추계대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

<그림 1> 통합재정의 범주



출처: 기획예산처

다음으로, 예산이나 기금의 명칭을 갖지 않고 통합재정의 범주에도 포함되지 않는 경우, 예를 들어 국민건강보험이 추계대상인지 의문이 있다. 우선 정부의 출연금 등 지원에 의해 운용된다면 그 지원은 예산이나 기금에 변동을 초래하므로 추계대상에 포함시켜야 한다. 다만, 정부의 지원 없이 순전히 민간의 부담금(보험료)을 재원으로 운용되는 경우에는 판단이 쉽지 않다. 공공재의 영역이며 일반국민의 부담을 초래한다면 실질적으로 예산 또는 기금의 재원인 조세나 부담금과 같으므로 추계하는 것이 바람직하다.

『의안의 비용추계 등에 관한 규정』(제4조), 『법제업무운영규정 시행규칙』(제6조는 법안비용추계에서는 원칙적으로 법률안 등의 시행에 수반되는 직접적인 재정부담액을 추계하도록 하고 있다.

여기서 직접적이라는 표현의 의미는 국가나 지방자치단체의 예산 또는 기금의 회계상 변동을 야기함을 뜻한다. 따라서 회계상 변동을 초래하지 않는 간접적인 부담이나 과급효과는 원칙적으로 추계대상에서 제외된다.<sup>2)</sup>

법안비용추계의 목적이 정부재정의 건전성 유지라는 점에서 정부재정 수지에는 아무런 영향을 미치지 않는 영역은 추계의 범위에 포함시킬 직접적인 필요는 없는 것이다. 다만, 간접적인 부담 및 과급효과에 대한 정보는 개별 법안의 효율성을 판단하는 데 유용한 자료가 될 수 있다는 점에서 필요할 경우 이 부분도 추계에 포함시키는 것은 의미가 있다.

## (2) ‘비용’을 수반하는 의안

### (가) 순지출의 증가

예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 모든 의안이 추계 대상이 되는 않는다. 단순히 조치라고 하면 지출이나 수입의 증감을 수반하

---

2) 우리나라의 회계는 현금주의에 의한 단식부기 방식에 의하기 때문에 현물출자의 경우 회계상 변동을 수반하지 않으므로 비용추계의 대상이 아니다. 예를 들어 국공유지를 무상 증여할 경우 그에 따른 회계상 변동은 발생하지 않으므로 추계 대상이 아니다.

## II. 재정수반법률안의 의의

는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 조치가 수반되더라도 실질적으로 비용을 수반하지 않는 경우에는 추계 대상에서 제외된다. 국회법도 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 “비용”을 직접적인 추계 대상으로 규정하고 있다(제79조의2제1항). 그러면 비용이 무엇인가에 대한 의문이 든다.

일단 비용을 수입과 대립되는 개념으로 이해할 경우 수입은 비용의 범위에서 제외되며, 비용은 곧 지출과 관련되며 지출의 증가가 비용이 된다.<sup>3)</sup> 이 경우 특히 세법안의 세수에 대한 추계는 비용추계의 범주에서 제외된다.<sup>4)</sup> 문제는 기타 법안에 수입과 관련된 조항이 포함된 경우이다. 비용의 개념을 순지출로 파악하면 이런 유형의 수입은 (-)의 지출로서 지출의 범주에 포함되어 총 지출에서 상계되어야 할 것이다.<sup>5)</sup>

비용을 순지출과 관련된 것으로 본다면 순지출의 증가만을 비용으로 볼 것인가의 문제가 있다. 비용추계의 목적 혹은 기능과 관련하여 판단할 필요가 있다. 우선 비용추계의 기능이 거시적으로 국가 지출의 총액을 추정하기 위한 과정으로 이해할 때, 지출의 증감에 관계없이 모든 지출상의 변동을 추계하여야 한다. 반면 비용추계의 기능이

---

3) 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)는 비용추계 대상에 지출뿐만 아니라 수입도 포함시키고 있다. 즉, 수입도 비용으로 보고 있다. 다만 수입의 특성상 지출 추계와는 별도로 내국세는 합동조세위원회(Joint Committee of Taxation), 기타 조세는 조세분석국, (-)지출로 기록되는 수입은 지출추계팀에서 담당하고 있다.

4) 순전히 조세관련 법률안이라고 하더라도 거시적인 국가재정의 건전성 유지라는 차원에서 세수의 증감도 추계 대상이 되어야 한다. 다만 이 경우의 추계는 비용추계와 구분하여 세수추계라고 칭하는 것이 일반적이다. 한편 세수의 감소 즉 조세감면지출을 세수추계에 포함시킬 것인가, 비용추계에 포함시킬 것인가의 논란이 있을 수 있다. 생각건대, 추계의 방법론에 있어서 지출 추계와는 큰 차이가 있으므로 세수추계에 포함시킴이 타당하다.

5) 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)에서는 상쇄수입의 유형으로 두 가지를 제시하고 있다. 먼저 *offsetting collections*는 특별계정의 (-)지출로 분류되는 것으로 우편사업이 그 예이다. 다른 유형으로 *offsetting receipts*는 특정 지출계정에 기록되지 않고 총 예산수권 또는 총 지출에서 공제되는 것으로 기록된다. 국립공원관리청의 입장료수입과 같은 경우가 그 예이다.

미시적으로 해당 법안의 집행가능성의 검토를 위해 국가재정에 얼마만큼의 부담을 초래하고, 재원조달이 충분히 가능한 지 등을 파악하는 것이 목적이라면 순지출이 증가(또는 순수입이 감소)되는 경우만을 추계하여야 할 것이다.

한편, 국회법 제79조의2 제2항은 정부가 제출하는 의안에 대해서는 그 소요비용에 상응하는 재원조달방안을 작성하도록 하고 있다. 따라서 비용의 의미는 재원조달의 필요성과 연계하여 판단할 필요가 있다. 아래 표에서 보듯이 재원조달이 필요한 경우는 순지출이 증가하는 경우이다.

<표 1> 순지출 증감의 효과

	국가재정	국민부담	재원조달
순지출 감소	없음	없음	불필요
순지출 증가	부담	부담	필요

의안의 비용추계 등에 관한 규칙」 제2조(정의)에서는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액을 비용으로 정의함으로써 후자의 입장을 취하고 있다.

이와 같은 입장에서 볼 때 회계상 변동을 초래하는 예산 또는 기금상 조치라 하여 모두 비용추계의 대상인 ‘비용’으로 볼 수는 없고, 순지출의 증가를 초래하는 경우에만 추계대상이 된다. 따라서 단순히 회계간 자금이동에 불과한 경우처럼 특정 회계상으로는 순지출의 증가를 초래하지만 통합재정상에는 중립적인 경우에는 추계 대상에서 제외된다.

다만, 국가와 지방자치단체간의 회계간 자금이동을 추계할 것인지의 문제가 있다. 예를 들어, 어느 광역시에서 자신의 비용으로 그동안 계속하던 사업을 국가가 지원하도록 하는 경우나, 국가의 사업을 지방에

## II. 재정수반법률안의 의의

이양하면서 해당 지방자치단체가 비용의 일부를 부담하도록 하는 경우이다. 국가와 지방자치단체를 통합재정의 시각에서 함께 보면 전체적으로 사업량에 변화가 없고 재정상 변동이 발생하지 않으므로 추계대상에서 제외시켜야 할 것이다. 그러나 중앙정부의 입법이 지방정부의 재정에 영향을 미치는 정도를 파악하기 위해서는 국가와 지방자치단체를 각각 별개의 재정 주체로 보고 각각을 구분하여 추계하여야 한다.<sup>6)</sup>

### (나) 비용부담의 주체

법 시행에 필요한 재정의 부담 주체는 크게 국가, 지방자치단체, 민간으로 나눌 수 있다. 그런데 국회법 제79조의2 제1항은 단지 ‘예산 또는 기금상의 조치’를 수반하는 의안에 대해 추계하도록 하고 있다. 따라서 누구의 부담을 초래하는 의안을 추계하는 것인지에 대한 의문이 제기된다.

국가의 부담이 포함됨에는 이견이 없을 것이다. 대부분의 법률이 사업 또는 자원부담의 주체를 국가 또는 지방자치단체로 하고 있고, 지방자치단체의 중앙정부 재원의존율이 높은 현실을 고려하면 지방자치단체의 예산 또는 기금상 조치도 추계 대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

다만, 민간 부담액을 추계의 범위에 포함시킬 것이냐의 문제가 있다. 비용추계의 대상을 국가 또는 지방자치단체의 재정을 수반하는 의안으로 한정할 경우 민간 부담액은 추계의 대상에 포함되는 경우도 있고 그렇지 못한 경우도 발생한다. 민간의 부담이 국가 또는 지방자치단체의 예산 또는 기금의 회계상 수입으로 연계되어 지출이 유발되는 경우는 추계 대상에 포함되어야 하나, 이러한 회계적 처리과정 없이 민간의 부담으로 곧바로 지출이 초래되는 경우는 추계대상에서 제

---

6) 물론, 단순히 지원방식을 변경하는 경우에는 추계할 필요가 없다. 예를 들어, 제주특별자치도에 특별회계를 설치하도록 하되, 제주특별자치도의 개발비용을 기존에 균형발전특별회계를 통해 지원하던 방식에서 변경하여 제주특별자치도에 별도의 특별회계를 만들고 국가가 필요한 자금을 출연하도록 하는 경우이다.

외된다. 다만 정책적인 문제로서 법안 심사에 특별히 필요하다고 판단되는 경우에는 이러한 경우도 추계하는 것이 합리적이라고 본다.

## 나. 재정법과의 구별

재정수반법률안은 재정권의 내용, 주체, 그 행사 방식 및 재정운용의 절차 등에 대한 대강을 규정한 재정법과 구별할 필요가 있다. 재정법이란 국가, 지방자치단체의 예산과 회계에 관한 기본법으로서, 여기에는 국가재정법(구예산회계법), 지방재정법, 물품관리법, 국유재산법, 국가채권관리법, 각종 세법, 관세법, 국세기본법, 국세징수법, 지방세법, 조세범처벌절차법 등의 법률과 그에 관련된 모든 명령·규칙 등이 망라된다.

재정법의 기본원칙으로는 재정의회주의, 공공재산엄정관리주의, 건전재정주의가 있다. 재정의회주의는 다시 조세의 종목과 세율은 법률이 정하는 바에 의하여야 한다는 조세법률주의, 예산은 국회의 심의와 의결을 거쳐 성립하여야 한다는 예산의결의 원칙, 결산은 국회가 심사하여야 한다는 결산심사의 원칙으로 나누어진다. 공공재산엄정관리주의는 재정은 국민전체를 위한 공동재산으로서 멸실·훼손되지 않고 본래의 목적에 계속 제공될 수 있도록 엄정하게 관리되어야 한다는 원칙이다. 건전재정주의는 다시 국가의 세출은 차입금 이외의 세입을 재원으로 하여야 한다는 기채금지의 원칙, 회계년도에 있어서 잉여금이 있을 때에는 국채의 원리금과 차입금을 우선 상환한다는 감채의 원칙으로 나누어진다.

재정법의 법원으로는 헌법의 일부 규정과 국가재정법, 그리고 이를 구체화한 각종 개별법으로 이루어져 있다. 우선 헌법에는 재정권의 행사주체, 행사방식, 재정수입 및 재정운용의 원칙과 방식 등과 관련하여 여러 조항이 있다.<sup>7)</sup> 이들 규정은 재정을 수반하는 내용을 담고 있는

7) 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

## II. 재정수반법률안의 의의

것이 아니고 단지 재정권한의 행사 방식을 규정하고 있을 따름이다. 그리고 국가의 명시적, 해석상 발생하는 각종 의무를 규정하고 있는데 이들 의무를 수행함에 있어 국가재정이 소요되는 경우가 있다. 이는 재정법이 아니라 재정수반법이라고 보아야 할 것이다.

법률단계에서도 그러한 구분이 가능하다. 국가재정법, 보조금예산의 편성 및 집행법, 국가를 당사자로 하는 계약법, 국가채권관리법, 지방재정법 등은 특정 국가활동을 의무화하고 의무를 수행함에 있어 재정상 조치가 수반되는 것이 아니고 단지 헌법에서 규정한 국가재정운용과 관련한 기본적 사항을 구체화하는 내용일 따름이다.

## 2. 민주법치국가에서 재정수반법률안의 증가

민주주의가 그 외연이 확대되고 내포화가 심화되는 한편, 법치주의가 강화되면서 재정에 관한 사항의 의사결정에 대해서도 의회의 역할

---

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

제55조 ① 한 회계연도를 넘어 계속하여 지출할 필요가 있을 때에는 정부는 연한을 정하여 계속비로서 국회의 의결을 얻어야 한다.

② 예비비는 총액으로 국회의 의결을 얻어야 한다. 예비비의 지출은 차기국회의 승인을 얻어야 한다.

제56조 정부는 예산에 변경을 가할 필요가 있을 때에는 추가경정예산안을 편성하여 국회에 제출할 수 있다.

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

제58조 국채를 모집하거나 예산외에 국가의 부담이 될 계약을 체결하려 할 때에는 정부는 미리 국회의 의결을 얻어야 한다.

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

이 강조되고 법률의 형식에 대한 요청이 증가하고 있다. 그 결과는 재정수반법률안 수의 지속적 증가로 나타나고 있다.

### 가. 법률유보영역의 확대와 재정수반법률안의 증가

입법의 내용은 법률유보의 범위와 밀접한 관계가 있다. 원칙적으로 법률사항을 제한할 수는 없지만, 국민의 재산과 권리를 보호하는 입법자의 헌법적 의무상 일정 사항은 반드시 법률에 근거를 두어야 한다. 따라서 법률유보란 입법사항을 구분짓는 중요한 기준이 된다. 법률유보의 내용은 시대에 따라 변하고 확대되는 경향이 있음을 부인할 수 없다. 국가와 시민사회의 관계가 더욱 밀접해짐에 비례하여 국민의 권리와 의무 영역이 확대되고 있기 때문이다. 현대 민주복지사회에서는 급부활동을 포함한 거의 모든 국가활동이 법치주의에 포섭되고 있는 경향이 발견된다. 이러한 법률유보 범위의 확대 및 법치주의의 강화는 재정수반법률안의 증가를 초래하고 있다.

#### (1) 법률유보의 의의

##### (가) 법률유보의 의의

법률유보는 행정법의 성립배경이며 존재의의이다. 행정권발동의 근거를 법률로서 규정한다는 것은 민주주의의 근본이념이기도 하다. 법률이란 국민의사의 표현이므로 결국 국민의 의사에 따라 행정을 한다는 이념적 구성이 가능하다. 따라서 가장 이상적인 모델은 모든 행정권 발동의 근거를 법률로서 규정하는 것이다.

법률유보의 원칙은 헌법이 일정한 결단을 입법자에게 유보하고 행정권은 형식적 법률에 의한 수권이 있는 경우에 한하여 일정한 조치를 취할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 행정권은 법률의 수권이 있을 때만 행위할 수 있다는 것이다. 법률우위의 원칙이 소극적으로 행정



## II. 재정수반법률안의 의의

이 법률에 위반하지 않을 것을 요구하는 것인 반면, 법률유보의 원칙은 행정활동은 법률에 근거가 없는 한 적극적인 행정조치를 할 수 없음을 요구한다.

### (나) 일반적 법률유보와 기본권적 법률유보

법률유보를 기본권적 법률유보와 일반적 법률유보로 나누어 설명할 수 있다. 기본권적 법률유보는 헌법 제37조 제2항<sup>8)</sup>에 근거한 것으로 법률유보를 기본권의 한계 내지 제한의 문제로 인식함에 반하여, 후자는 법률유보의 개념을 행정의 특성의 사례에 있어 그것이 법률적인 규정을 통한 수권근거가 있을 때에만 활동할 수 있다는 것을 의미한다.

경제적 성장에 비하여 상대적으로 정치적 입지가 좁았던 부르주아 계층이 정치로부터 독립된 법체계를 통하여, 즉 자신들이 장악하고 있던 의회의 전속적 관할에 속하는 법률을 통하여 자신들의 자유와 재산을 보호하려는 이념적 방패로서 법률유보 원칙을 주장할 당시에는 오늘날의 행정권을 포괄하는 보다 막강한 권한을 가진 왕권과 의회의 대립구도 속에서 기본권 제한의 정당화 근거, 즉 국왕의 과세권으로부터 자신의 재산권을 지키려는 수단으로서 법률유보의 이념이 활용되었을 것이다(김민호, 2004).

그러나 오늘날에는 국민의 기본권 보장이 국가의 최고선이라는 사실에 대해 완전한 합의가 도출되었기에 기본권 제한을 위한 기준과 행정권 통제를 위한 기준이 그 이념을 달리할 까닭이 없다. 따라서 일반적 법률유보와 기본권적 법률유보의 개념 구별은 그 의미가 없으며 동일한 사실에 대한 시각의 차이일 뿐이다.

---

8) “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”

## (2) 법률유보 영역의 확대와 재정수반법률안의 증가

법률은 그 경직성으로 말미암아 급변하는 행정현상에 기민하게 대응하기가 곤란하다는 점 때문에 모든 행정활동에 법률적 근거를 요구하는 것은 현실적으로 불가능하고 바람직하지도 않다. 모든 행정권발동의 근거를 법률로서 규정할 수 없다면 구체적으로 어떠한 행정권발동에 법률유보의 원칙을 적용하여야 하는 것인지, 즉 법률유보의 범위에 대한 의문이 발생한다.

법률유보 원칙의 적용범위는 근대 입헌군주제에서 현대 민주적 법치국가로 발전하면서 확대되고 있다. 국민의 자유와 재산을 침해하는 것만이 법률의 수권이 필요하고 그 밖의 영역은 법률유보가 필요 없다는 침해유보설은 국민의 기본권의 수동적 보장을 위한 최소한의 안전판의 역할을 한다. 이와 관련한 대표적 원칙이 죄형법정주의와 조세법률주의라고 할 것이다. 그러나 의회주의에 바탕을 둔 민주제로 변천하면서 법률유보의 문제는 적극적으로 어느 정도까지 국민의 의사를 법률화하는 것이 가능하고도 필요한가의 문제로 변천되고 있다. 그에 따라 등장한 이론들이 급부행정 중 기본권과 관계되는 생존배려 행정에는 법률의 수권을 요한다는 사회유보설, 현대국가에 있어 급부행정의 중요성 및 국민생활과의 밀접한 관련상 급부행정의 거부는 침익적 성격을 갖으므로 급부행정 전반에 법률의 수권을 요한다는 급부행정유보설, 민주적 법치국가인 현대 헌법현실에서 의회의 최고기관성을 고려할 때 모든 행정작용에 법률의 근거가 필요하다는 전부유보설 등으로 논의가 확대되고 있다.

이러한 법률유보의 범위를 행정작용의 성질에 따라 경직적으로 범주짓는 것에 대한 반발로 등장한 것이 본질성론이다. 이는 법치국가 원리 및 민주주의 원리에 따라 기본권과 관련하여 본질적인 사항에 대한 결정은 의회가 스스로 해야 하지 행정권에 맡겨서는 안 된다는

## II. 재정수반법률안의 의의

것이다. 사안에 따라 중요성 내지 본질성 여부에 따라 법률유보의 범위가 유동적으로 결정될 수 있음을 의미한다. 그러나 이 이론은 본질성 기준의 명확성과 예측성이 결여되어 이에 대한 판단을 결국 사법부에 유보하는 결과를 초래한다는 약점이 있다.

어떤 이론이든 법률유보의 범위의 확대와 관련되며, 이는 재정수반법률의 증가로 나타나고 있다.

### 나. 재정민주주의와 재정수반법률안의 증가

#### (1) 재정민주주의의 의의

재정민주주의의 협의의 개념은 재정입헌주의와 같은 개념으로 국가의 재정활동은 국민의 대표기관인 국회의 의결에 따라 결정되고 행해져야 함을 의미한다. 대의제민주주의의 재정영역에서의 적용개념이라고 할 수 있다.

광의의 개념은 예산에 관한 의사결정 및 예산운영을 민주화하고 궁극적으로 국민이 주권자로서의 재정권을 확립해야 한다는 것이다. 이는 납세자의 주권을 강조한 개념이다. 광의의 개념에서는 특히 시민이 예산결정에 직접 참여하고 집행과정에 직접 감시하는 것을 강조한다(시민참여예산제도).<sup>9)</sup>

재정민주주의를 결정의 대상과 관련하여 수입과 지출로 구분하여 개념을 정리할 수 있다. 국민의 재산권보장의 사상이 크게 작용한 때에는 조세법률주의로 표현되는 수입에 대한 재정민주주의가 강조되는 한편, 지출에 대해서는 상대적으로 행정부의 재량을 폭넓게 인정하여 수입에 비해 재정민주주의에 대한 요구가 적었다.

9) 경제학자 빅셀에 의하면 재정민주주의는 시민으로부터 세금을 거두어 그것으로 시민의 재정선호를 반영한 예산을 집행할 때 달성된다고 한다. 이러한 관점에서 볼 때 시민들의 재정선호가 올바르게 표출할 수 있는 전제가 마련되어야 한다. 시민의 재정선호가 반영되려면 예산과정에 시민의 참여가 이루어져 재정의 선호가 예산에 반영되고 이것이 잘 반영되었는지의 여부를 시민이 직접 감시하고 통제해야 한다.

그러나 지나친 행정재량주의 내지 행정편의주의는 재정지출에 대한 민주성의 요구를 크게 약화시킬 수 있다. 따라서 온전한 재정민주주의를 위해서는 지출 혹은 배분상 민주주의도 소홀히 할 수 없는 부분이다.

## (2) 재정민주주의와 재정수반법률안의 증가

재정민주주의와 재정수반법률안의 증가는 밀접한 관계가 있다. 재정민주주의에 입각하면 조세법률주의에 따라 엄격한 법률의 근거하에 거둬들인 세금을 역시 법률의 근거 없이 함부로 사용처와 액수를 행정부에서 맘대로 사용할 수 없음을 의미한다. 그에 따라 재정의 지출과 관련된 사항도 엄격히 의회에서 정한 법률에 따라 결정되어야 한다는 것이다.<sup>10)</sup> 그리고 현대 대의제 국가에서 국민의 의사는 국민을 대표하는 의회에 의해서 결정되며 그 내용은 국민들로부터 혈세를 필요한 만큼 거두어서 필요한 곳에 효율적이고 형평하게 사용하라는 것이다. 결국 현대국가에서 재정민주주의란 기본적으로 국가 예산, 즉 세입과 세출이 의회에서 민주적으로 결정되어야 함을 의미한다고 할 수 있다.

그런데 세입과 관련된 결정은 조세법률주의에 따라 엄격히 국회에서 법률로 결정되고 있는 반면, 세출에 대한 결정은 법률과 예산으로 이원화되어 있어서 경우에 따라서는 법률과 무관하게 예산만에 의해 결정되기도 한다. 물론 예산의 결정에 있어서도 국회의 심사를 거쳐 국회 의결로서 최종 확정된다는 점에서 재정민주주의에 반한다고 할 수는 없다. 다만 예산은 그 심사기간이 법률에 비해 짧고 집행에 대한 엄격한 책임성이 법률에 비해 약하다는 점에서 재정민주주의의 정

10) 본래 국회의 재정통제권은 “대표 없이 과세 없다”는 말에서 유추해 볼 수 있듯이 지출보다는 세입과 관련되어 발생한 것이다. 그러나 재정민주주의는 정수한 세금을 국민이 원하는 곳에 원하는 만큼 지출하는 것까지를 포함하는 것으로 이해해야 할 것이다.

## II. 재정수반법률안의 의의

도가 상대적으로 약하다. 반면, 재정수반법률은 재정정책 수행과 관련된 수행조직과 집행방식, 지출한도 등 기본적인 사항을 투명하게 규정함으로써 법적 근거 없이 수행되는 예산사업에 비해 민주적 정당성이 높은 것으로 인정된다. 다만, 재정민주주의를 지나치게 강조하여 모든 재정관련 사항을 법률에 구체화할 경우 재정의 탄력적 집행을 저해한다는 점에서 지출의 사용처와 사용규모에 대한 법적 규율은 세입에 비해 약하다. 결국 지출에 관한 의회의 결정방식은 법률의 근거를 요하되, 즉, 법률유보 영역의 문제가 아니라 법률유보의 밀도, 즉 수권의 정도의 문제로 파악함이 재정민주주의의 강화에 기여할 수 있는 바람직한 접근일 것이다.

### 3. 정책유형과 재정수반법률안의 관계

#### 가. 법과 정책의 관계

산업화·도시화가 진척되고 자본주의가 고도화될수록 사회관계는 더욱 복잡다기(複雜多岐)화되고 그에 따라 많은 문제와 갈등이 발생한다. 그런데 민주주의가 내적으로 심화되고 외연이 더욱 확장되면서 이러한 문제와 갈등의 해결에 있어서 국가의 적극적 역할이 정당화되었으며, 그 결과 국가의 시민사회에의 개입은 기하급수로 증가하게 되었다. 그리고 이러한 국가의 시민사회에의 개입은 공적 목표(소극적 질서유지, 적극적 공익실현)를 달성하기 위한 각종 정책의 형태로 나타나고 있다.

한편, 이들 각종 정책은 법치주의 및 의회민주주의 원리에 따라 국가의 중대한 의사결정기관인 의회가 제정한 법률로 결정되어야 한다는 사고가 등장하였으며<sup>11)</sup>, 그 결과 공법 영역의 급속한 증가 및 법

11) 근대 시민적 자유국가 시대 이래로 국민의 자유나 권리를 제한하거나 이익을 침해하는 국가의 행위는 반드시 법률에 근거가 있어야 한다는 사상(侵害留保說)이 지

률과 정책의 일체화 현상이 나타나고 있다.<sup>12)</sup>

이제 법은 단순히 교환적 내지 교정적 정의의 실현수단에 그치지 않고 자원의 효율적 배분 및 분배상의 형평성이라는 적극적인 목적의 달성을 위한 수단이 된 것이다.

이러한 현상이 바람직한가에 대한 논의는 차치하고, 이제 법을 정책으로 보는 시각이 필요하게 되었다는 것을 시사한다. 물론 법과 정책이 일치하느냐 그렇지 않느냐는 정책의 개념적 정의를 어떻게 내리느냐에 따라 달라질 문제지만, 기본적으로 많은 부분이 일치한다는 것은 사실인 것 같다. 이는 앞으로의 입법학의 연구에서 정책적 접근방법이 유용함을 시사한다.

## 나. 정책유형과 재정수반법률안

법률을 정책의 표현형식으로 이해할 경우 재정수반법률안을 정책과 관련하여 설명할 수 있을 것이다. 즉, 국가 정책을 그 성격에 따라 몇

---

배적이었다. 그에 따라 현대 복지국가가 등장한 초기에는 정부가 시행하는 각종 수익적인 행위나 단순히 국가자원을 배분하는 행위는 개인의 권리·의무와 무관한 것으로서 반드시 법률의 근거 없이도 가능한 행위로 여기는 것이 일반적 인식이었다. 그러나 최근에는 그러한 경우라도 급부의 거부 또는 부당한 배분은 실질적으로 침해행정 못지않게 침익적 성격을 가지므로 법률로 규율하여야 한다는 사상(給付行政留保說) 내지는 국가의 공동생활에 중요하고 본질적인 사항은 민주주의와 법치국가의 원리에 따라 국민의 대표기관인 의회가 정한 법률로 규정하여야 한다는 사상(本質性說 또는 社會留保說)이 점점 힘을 얻고 있다.

12) 이는 사회(국민 또는 이해관계인)에 미치는 파급효과가 엄청난 정책을 사익을 추구하는 행정부 관료의 재량에 맡길 수는 없다는 것, 그리고 수익적 행정작용이라도 분배의 형평성과 정책의 투명성을 위해 가급적 법령에 그 기준을 정하는 것이 옳다는 인식에 따른 것이다(각종 용자, 출연, 보조 등 지원사업과 같이 직접 사인에게 금전을 지급하는 내용은 거의 예외 없이 법적인 근거를 갖고 있음). 물론 행정부처가 책임회피의 수단으로 법률 규정을 선호하거나, 아니면 타 부처의 반발로 정책화나 예산확보가 어려운 경우 법률에 의지함으로써 나타난 현상이기도 하다. 한편 정책의 법률화의 배경에는 이익집단 및 의회 활동의 활성화와도 관련이 깊다. 이익집단은 정책 및 사업의 결정과정에 깊숙이 침투하여 자신의 이익을 추구하고 각종 로비를 시도한다. 특히 관료집단, 해당 상임위원회와 강력한 철의 삼각을 형성하기도 하는데, 이들이 사익을 추구하는 데 있어서 가장 안정적이고 확실한 방법은 자신들의 이해에 맞도록 법률을 제·개정하는 것이다.

## II. 재정수반법률안의 의의

개로 유형화하여 재정수반법률을 정책과 연관하여 그 범주를 한정지을 수 있을 것이다. 정책의 목표를 달성하기 위한 수단 중에는 재정이 수반되는 것이 있고 그렇지 않은 것이 있기 때문이다. 본 연구에서는 정책을 몇 가지 유형으로 분류하고 유형별로 재정관련한 다양한 특성을 살펴보기로 한다.

정책은 분류기준에 따라 다양한 유형으로 범주화가 가능하나, T.J. Lowi나 Almond & Powell의 분류를 참고하고 국가의 대 공동체 관계를 중심으로 국가의 의무를 공동체의 유지, 운영, 보호, 발전의 차원에서 볼 때, 규제정책, 배분정책, 보호정책, 구성정책, 추출정책으로 유형화가 가능하다.

엄밀히 말하면 모든 정책은 그 집행을 위해 비용이 수반되므로 모든 정책을 담은 법률안은 재정수반법률안이라고 할 수 있다. 그러나 규제정책은 정책수단이 재정과 직접적인 관계는 없고 단지 규제를 수행하기 위해 간접적으로 집행비용이 미미하게 소요될 뿐이다. 그리고 추출정책의 경우 지출보다는 수입을 위한 정책으로서 여타 재정수반법률안과 차이가 있다.

### (1) 규제정책(공동체유지)

규제정책은 개인 및 기업의 활동이 공동체의 발전 혹은 사회의 효율성을 저해하거나 공동체의 안녕과 질서를 해치는 경우 이를 사전적으로 제한하는 정책으로서 사회법 중 경제법, 노동법이 대표적인 예에 속한다.

규제는 국민의 자유를 제한하고 의무를 지우는 것이므로 법치주의 혹은 법률유보의 원리에 따라 반드시 법률에 구체적인 근거 규정이 있어야만 집행이 가능하다.<sup>13)</sup>

13) 우리나라는 행정규제기본법 제4조제3조에서 “행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다”고 규정함으로써 규제법정주의를 명확히 하고 있다.

또한 규제에 수반되는 비용은 대부분 개인이나 기업 등 민간이 부담하고, 규제집행기관인 정부는 물론 규제방식에 따라 다르지만 대체로 규제기관의 설치·운영비나 피규제자의 감시·감독비 등 행정비용을 부담한다.<sup>14)</sup>

다만, 규제정책의 집행에 수반되는 정부부담 비용은 그 규모도 적고 기존 조직과 인력으로도 충분히 규제를 수행할 수 있다고 보아 법률에는 규제의 집행과 관련된 재정관련 조항을 두지 않고 집행권자의 재량에 맡기는 것이 보통이다.

그러나 실제 집행현장을 보면, 규제인력의 부족에 따라 규제가 제대로 집행되지 않는 경우가 흔히 발생한다. 따라서 법률에 규제와 관련된 내용을 포함할 경우에는 반드시 현행 조직과 인력으로 규제를 집행할 수 있는지를 검토한 후, 필요하다면 법률에 규제 집행과 관련된 재정수반 조항을 두는 것이 바람직하다.

## (2) 배분(조성)정책(공동체발전)

배분정책은 개인이나 기업이 제공할 수 없거나 제공하기 어려운 공공재(재화와 서비스)를 정부가 직접 특정 지역, 계층, 분야에 제공하거나 혹은 간접적으로 지방자치단체나 민간기관에 대한 지원을 통해 조달함으로써 자원의 효율적 활용 및 국가경쟁력 제고를 도모하는 정책을 말한다.

배분정책은 개인의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용이 아니므로 반드시 법률에 근거를 둘 필요는 없고 계획이라는 이름이 붙은 각종 정책으로 결정될 수 있으며, 국가 재정지출을 수반한다는 점

---

14) 처벌 조항(최근에는 각종 부담금을 부과하는 방식이 선호됨)에 의해 간접적으로 규제 대상집단의 의무이행을 확보하는 경우에는 규제비용은 극단적으로 0이 될 수 있다.



## II. 재정수반법률안의 의의

에서 재정민주주의에 따라 의회에서 예산의 형식으로 수행되는 것이 일반적이다.

그러나 최근에는 배분정책이라도 국민생활에 중대한 영향을 미치는 경우에는 법률에 기초하여 집행되는 추세에 있다.<sup>15)</sup> 다만, 법률로 규정하더라도 법률에서는 정책 내용의 대강(통상 필요한 정책 및 정책을 수행할 조직과 그 임무가 포함된다)을 규정하고 정책의 실시 여부나 방법 등 구체적 사항은 행정부에서 예산 사정을 감안하여 결정하도록 하는 것이 보통이다.<sup>16)</sup> 또한 법률에 반드시 시행하도록 의무화하고 있는 경우(기속재량)라도 수혜자에게 수급청구권이 발생하지 않기 때문에 예산의 뒷받침이 없이는 시행되지 못한다.

한편, 배분정책에 소요되는 비용은 국가가 부담하는 것이 원칙이다. 국가가 직접 수행하는 경우는 물론, 지방자치단체나 민간기관에 정책 수행을 위탁을 할 때에도 소요비용에 관한 것은 국가가 보조 내지 출연의 형식으로 부담한다. 다만, 그 사업이 수입을 수반할 경우에는 사

---

15) 이는 사회(국민 또는 이해관계인)에 미치는 파급효과가 엄청난 정책을 사익을 추구하는 행정부 관료의 재량에 맡길 수는 없으며 수익적 행정작용이라도 분배의 형평성과 정책의 투명성을 위해 가급적 법령에 그 기준을 정하는 것이 옳다는 인식에 따른 것이다(각종 용자, 출연, 보조 등 지원사업과 같이 직접 사인에게 금전을 지급하는 내용은 거의 예외 없이 법적인 근거를 갖고 있음). 또한 예산승인만으로는 재정민주주의를 달성하는 데 한계가 있다는 인식도 작용하였다. 행정부처가 책임회피의 수단으로 법률 규정을 선호하거나, 아니면 타 부처의 반발로 정책화나 예산확보가 어려운 경우 법률에 의지함으로써 정책화 및 예산증대를 쉽게 하려고 함으로써 법률의 증가 내지는 배분정책의 법률화 현상이 나타난다. 한편 배분정책의 법률화의 배경에는 이익집단 및 의회 활동의 활성화와도 관련이 깊다. 이익집단은 정책 및 사업의 결정과정에 깊숙이 침투하여 자신의 이익을 추구하고 각종 로비를 시도한다. 특히 관료집단, 해당 상임위원회와 강력한 철의 삼각을 형성하기도 하는데, 이들이 사익을 추구하는 데 있어서 가장 안정적이고 확실한 방법은 법률로 규정하는 것이다. 한편 예산은 법률에 비해 융통성이 커서 집행과정에서 정책의 본질적 내용이 변질되는 경우가 발생할 수 있으므로 이를 방지하기 위해서는 정책내용을 법률에 구체화할 필요가 인정되기도 한다.

16) 이는 입법부에서 정책의 구체적 내용까지 입법화하기에는 정보와 자료 및 전문지식이 부족하고, 실제 구체적인 입법화가 가능하더라도 나름대로 민주적 정당성을 확보하고 있는 행정부에게 재량권을 부여하는 것이 권력분립의 원칙 내지는 견제와 균형의 원리와 부합한다는 사고가 깔려 있기 때문이다.

업의 수탁자가 동 수입을 직접 사용하도록 함으로써 사업수행에 국가가 부담하는 추가적 비용이 드러나지 않는 경우가 있다.<sup>17)</sup>

### (3) 보호정책(공동체보호)

보호정책은 각종 위험으로부터 국민을 보호하고, 사회적 약자를 배려함으로써 실질적인 평등(사회적 차별 철폐)을 보장하고 공동체의 안전과 건전성을 유지하기 위한 정책으로서 각종 사회보험(의료보험법, 소득보험법, 고용보험법, 산재보험법), 공적부조(생활보장, 의료보호), 복지법(가정복지, 장애인복지, 노인복지), 보상법 등이 포함된다. 최근에는 생산적 복지의 개념이 도입되어 적극적 복지정책(사회적 일자리 창출사업 등 근로의 권리 보장 차원의 정책)이 유행하고 있다.

보호정책은 다시 국민 개인을 사회적 위험으로부터 보호하기 위한 사회보장(복지)정책과 공동체 자체를 외부 환경적 위협으로부터 보호하기 위한 안전보장정책으로 구분되며, 전자인 사회보장정책에는 기존 분배상태의 변경을 목적으로 하여 재분배 효과를 갖는 재분배정책도 포함된다. 규제정책도 공동체의 안전을 목적으로 하는 내용이 포함되나, 여기서의 안전은 개인이나 기업의 활동으로부터 초래되는 위험에 대한 것이며, 복지정책에서의 안전은 사회 전반적인 정책이나 자연재해로부터 초래되는 위험에 대한 것이라는 점에서 차이가 있다.

사회보장(복지)정책은 규제정책과 배분정책의 성격을 모두 포함한다. 먼저, 규제정책과 같이 개인의 자유와 권리에 관계된다. 다만, 규제정책이 개인의 자유와 권리를 제한하는 효과를 가져온다면, 복지정책은 적극적으로 개인의 자유와 권리를 형성하는 정책<sup>18)</sup>이라는 점에서 차

17) 최근에는 국가적 사업을 민간자본을 유치하여 시행함으로써 국가재정을 절약하면서 공적인 목적을 달성하는 방법이 유행하고 있다. 이 경우 사업에 참여한 민간 업체는 사후에 일정 정도의 수익권을 확보하게 된다.

18) 여기서 권리는 자연법상 천부적 권리라기보다는 국가에 의해 창조된 권리, 예를 들어 생존권, 교육권, 환경권 등을 의미한다.

## II. 재정수반법률안의 의의

이가 있다. 또한 배분정책과 마찬가지로 국가가 사회적 약자에게 권리, 이익, 서비스를 사회 내 제 집단간에 배분하는 내용의 정책이다. 다만 배분의 목적이 사회적 효율성이 아니라 기존의 배분상태의 재조정을 통한 불평등의 시정 또는 형평성의 강화라는 점에서 차이가 있다.

한편, 보호정책은 법률에 근거를 두고 시행되는 것이 일반적이다. 사회권(생존권)은 추상적 권리로서 법률에 의해 그 구체적 내용이 확정되어야만 비로소 개인이 국가에 청구할 수 있기 때문이다. 또한, 현실적으로 이 정책은 사회에 미치는 영향이 중대하므로 사회일반의 합의를 필요로 한다는 점, 국민의 세금이 직접 개인에게 지출된다는 점, 배분정책과 달리 한시적인 사업이 아니고 영구적인 지출을 수반한다는 점에서 의회에 의해 구속력이 강한 법률로 규정함이 적절한 측면이 있다. 다만 보호정책 중 안전보장정책은 배분정책과 마찬가지로 정책내용의 구체화나 집행규모 등의 판단은 행정부의 재량에 맡기되 그 수행 여부는 의무화하는 것이 일반적이다.

### (4) 구성정책(공동체운영)

선거구의 조정, 정부의 새로운 기구나 조직의 설립뿐만 아니라 공직자 보수와 군인 퇴직연금에 관한 정책 등 정치체제에서 투입을 조직화하고 체제의 구조와 운용에 관련된 정책이라 할 수 있다.

이러한 구성정책은 체제의 유지를 위해 국가나 지방자치단체 등 공공기관이 반드시 필요하며, 그 운용에 일정한 비용이 수반된다는 점에서 이를 담은 법률은 재정수반법률에 포함된다. 지출의 성격을 보면 지출규모가 법률에 의해 정해지는 것은 아니며 집행과정에서 어느 정도 조정이 가능하다는 점에서 재량적 성격을 지니고 있다. 다만 정부조직법, 직제, 보수규정 등에 의해 엄격히 집행된다는 점에서 의무지출과 마찬가지로 경직성이 매우 강하다. 연금과 관련된 정책은 법

물에 의해 직접 지출의무가 발생하고 수급자인 공무원에게는 수급권이 발생한다는 점에서 의무지출에 포함된다.

#### (5) 추출정책

이는 자원을 민간부문에서 추출하는 내용을 지닌 정책을 의미한다. 추출의 대상은 크게 인적 자원과 물적 자원으로 구분할 수 있으며, 후자의 가장 대표적 유형에는 조세와 부담금 등의 수입이 있으며, 기타 토지 등의 수용도 여기에 포함된다.

본 연구에서는 연구의 편의상 위에서 설명한 여타의 각종 정책을 수행하는데 필요한 재원을 조달하는 정책으로 한정하기로 한다. 재원을 조달하는 방법으로는 조세, 국고채무부담행위, 민간자본 유치, 민간 또는 해외로부터의 차입, 국채발행, 부담금 수입 등이 있다.

#### (6) 소 결

이상에서 정책의 유형을 규제정책, 배분정책, 보호정책, 구성정책, 추출정책의 5 가지로 구분하여 보았다. 추출정책은 여타 정책의 수행을 위한 재원등 필요한 자원을 조달하기 위한 것으로 보충적 성격이 강하며, 나머지 정책은 적극적으로 정책목표를 달성하기 위해 정책수단을 마련하고 이를 집행하는 것으로서 지출과 관련된다. 다만, 규제정책은 상대적으로 국가가 부담하는 재정소요액이 미미하고 재정이 정책수행에 있어 직접적 수단이라고 보기 어렵다는 점에서 여타 재정수반법률안에 비해 재정정책으로서의 특성이 약하다.

재정수반법률안의 지출상 특징을 보면, 공동체의 운영과 유지와 보호를 목표로 하는 보호정책과 구성정책은 경직성이 강한 반면, 자원배분의 효율성과 형평성을 목표로 하는 배분정책은 재량성이 강하다.

II. 재정수반법률안의 의의

<표 2> 정책유형별 재정적 특징 비교

	규제정책	배분정책	보호정책	구성정책	추출정책
정책목표	자원배분의 효율성, 공동체의 안녕과 질서 유지	자원배분의 효율성과 형평성	사회적 약자 배려, 사회적 형평성, 공동체의 안전	정치체제의 구성과 유지	국가정책에 필요한 자원의 확보
재정부담주체	민간 > 국가	국가 > 지자체, 민간	국가 > 지자체	국가	-
지출성격	임의지출	재량지출 (비경직적)	의무지출 (경직적)	재량지출 (경직적)	경직적
기타 특징	국가는 단순히 행정(집행)비용만 부담하는 것이 일반적임.	최근에는 민자유치사업이 새로운 모델로 등장.	재정의 경직성을 강화시키는 요인.	법률의 개정 없이도 조정이 가능하나 매년 경상적으로 비용 소요	조세법률주의에 의해 엄격히 법적 근거를 요함.

주 1): 법정주의와 대치되는 개념으로 정책 내용이 법률로 구체화되기 보다는 예산에 의해 정해지는 것을 표현함.

#### 4. 재정수반법률안의 유형

##### 가. 법률안의 내용에 따른 분류

재정수반법률안은 수입을 야기하는 수입법안과 지출을 수반하는 지출법안으로 구분할 수 있으며, 후자는 법률안의 내용에 따라 크게 조직, 사업, 보상, 보장법안의 네 가지로 구분할 수 있다.<sup>19)</sup> 다만 하나의

19) 자세한 내용은 국회사무처 예산정책국, 『법률안 비용추계 사례분석 및 평가』, 국회사무처, 2003.을 참조.

법안이 반드시 하나의 법안 성격만을 갖는 것은 아니다. 예를 들어 보상 규정과 함께 보상위원회를 구성하는 내용을 담은 법안의 경우 보상법안과 조직법안 두 개의 성격을 동시에 가지고 있다. 이하에서는 법률안의 유형별 이해를 돕기 위해 비용추계와 관련하여 설명하기로 한다.

<표 3> 법안유형별 구분 기준

법안유형	세부유형	구 분 기 준
조 직	조직설립	중앙행정기관, 위원회(사무기구 있는 경우만), 소속 기관 * 특정 사업을 위해 추진단, 센터, 협회, 재단, 전 시관을 설립할 경우 사업법안으로 분류
	조직운영	조직운영을 위한 소규모 경상적인 기본사업으로 기본계획수립, 실태조사, 지도/점검, 평가 등이 그 예임. * 별도의 조직이 필요하거나 기존 조직에 위탁해야 되는 경우는 사업법안임.
사 업	직접사업	국가나 지방자치단체가 직접 시행주체가 되어 공공사업 수행
	위탁사업	국가의 직접적 업무를 특정 단체나 기관에 위탁하고 그에 소요되는 비용 전부 또는 일부를 지원
	지원사업	국가의 직접 사업(활동)은 아니지만 사회적으로 조장할 필요성이 인정되거나 경제질서의 안정이나 특정산업의 발전에 필요하여 출연 또는 보조하는 경우
보 상	손실보상	국가정책으로 재산 또는 재산외의 손실이 초래될 경우 그에 대한 보상, 수용에 대한 보상(토지매수/이주정착금), 구조조정과정에서 발생하는 손실 보상(각종 직불제)
	공로보상	국가 공헌에 대한 보상
	위로보상	국가로 인한 피해에 대한 배상(과거사 본인/유족 보상), 각종 재해로 인한 피해에 대해 위로 차원의 보상(범죄피해자 구조, 의사상자 구조)

## II. 재정수반법률안의 의의

법안유형	세부유형	구 분 기 준
사회보장	공적부조	저소득, 장애, 노인, 탈북자등 생활능력 없는 계층에 대한 급부
	장려지원	저소득층 외의 특정 계층에 대한 사회보장적 급부
	연금사업	개인의 노후 소득보장
	보험사업	위험분산, 의료보험, 고용보험, 재해보험

### (1) 조직법안

조직법안은 정부업무를 담당하고 있는 공식적 조직의 신설 또는 확대를 규정하는 법률안으로서 조직의 신설 또는 확대에 따라서 인건비, 경상경비, 기본사업비 등 조직의 경상적 운영을 위해 일정 비용이 소요되는 경우를 말한다.<sup>20)</sup>

기본사업비는 경상적 성격의 계속사업에 소요되는 비용이며 동 사업은 조직의 목표달성 및 유지를 위해 해마다 연례적, 반복적으로 동일한 내용의 활동의 수행을 내용으로 한다는 점에서 사업법안으로 분류하지 않고 조직법안으로 분류된다.

조직법안에 대한 비용은 조직의 성격과 규모만 특정되면 과거 및 현재의 유사조직의 예산정보를 활용하여 여타 법안의 경우보다 상대적으로 쉽게 산정할 수 있다. 게다가 추계과정이 예산편성과정과 비슷하여 예산편성지침<sup>21)</sup>과 같은 자료를 활용한다면 어렵지 않게 추계할 수 있을 것이다.

20) 기본사업비는 경상적 성격의 계속사업에 소요되는 비용이며 동 사업은 조직의 목표달성 및 유지를 위해 해마다 연례적, 반복적으로 동일한 내용의 활동의 수행을 내용으로 한다는 점에서 사업법률안으로 분류하지 않고 조직법률안으로 분류하였다.

21) 기획예산처의 『예산안편성지침 및 기준』에는 각종 인건비, 여비, 기관운영경비, 시설부대경비의 기준단가를 정하여 각 부처의 예산요구 시 적용하도록 하고 있다. 오스트리아의 추계지침에서는 자료의 부족으로 비용추계가 어려울 경우 물건비는 인건비의 12%, 행정운영공동경비는 인건비의 20%를 적용하도록 하고 있다.

경상적 경비(대표적으로 인건비, 경상운영비)의 경우 일몰법이 적용되지 않는 한 반영구적인 지출소요가 발생하기 때문에 연도별 소요액 산정이 중요하다. 다만, 조직의 규모가 향후 지속적으로 확장될 것인지 또는 축소될 것인지를 파악하기 위해 이에 영향을 미치는 요소를 찾아내는 작업이 중요할 수 있다.

## (2) 사업법안

사업법안은 공공목적의 달성을 위해 필요한 활동을 정부가 직접 혹은 자치단체나 민간부문에 위탁하여 수행하거나, 민간의 특정 활동에 대해 공공성을 인정하여 그 소요비용을 지원하도록 규정하는 법안을 말한다. 이러한 법안에서 규정한 사업은 다시 일회적 사업과 경상적 성격의 계속사업으로 세분해 볼 수 있으나 경상적 성격의 계속사업은 조직의 운영과 관련하여 해마다 연례적으로 반복 지출된다는 점에서 조직 법안으로 분류하였다. 따라서 여기서는 1회적 사업만을 대상으로 하는 법률안을 사업법안으로 분류하기로 한다.<sup>22)</sup>

일회적 사업은 특정목적의 달성이 한번의 사업으로 달성되는 경우로서 대형 프로젝트 사업(예를 들어, 고속전철사업, 신행정수도 건설, 古都보존정비사업 등)부터 소규모 사업(예를 들어, 화물자동차 공영주차장건립, 교육환경 개선을 위한 소규모사업, 항공기소음방지장치설치 등)에 이르기까지 다양하다.

대형 프로젝트 사업은 법안의 명칭 자체가 통상 특정사업의 명칭으로 되어 있는 경우가 많고 워낙 거대한 사업이므로 비용을 추계하기가 상당히 어렵고 장기간을 요한다. 사실 이러한 이유로 실제 행정부나 국회 모두 이러한 법률안에 대한 재정소요추계를 한 예가 없다.

22) 특정사업의 수행을 위해 한시적인 조직을 설립하는 경우가 있다. 이 경우 설립되는 조직만을 놓고 보면 조직법안이나 전체적인 비용항목을 보면 사업법안으로 분류한다.



## II. 재정수반법률안의 의의

반면, 소규모 사업은 법안에서 정하고 있는 상당히 추상적인 공익목적의 달성을 위해 부수적으로 정부가 직접 혹은 간접적으로 시행하도록 되어 있는 다양한 유형의 사업들을 의미하는데, 예를 들어 지역균형발전을 위한 지방중소기업육성특별조치법안에서는 지역균형발전이라는 상위수준의 목적을 정하고 이를 달성하기 위해 여러 가지 사업들을 규정하고 있으며, 소요재원은 새로운 기금을 설치함으로써 충당하도록 하고 있다. 즉, 기금을 통해 다양한 사업을 벌이도록 하고 있는 경우이다.

한편 일회적 사업에 대한 비용추계에 있어서는 총사업비의 산출이 중요한데, 왜냐하면 이러한 사업의 경우에는 국가적으로 중대하고 규모가 크므로 정책의 타당성 자체를 검토하는 것이 중요한 의미를 갖기 때문이다. 즉, 정책결정 시 참고 자료로서 연도별 소요액 보다는 총 사업비가 중요하다는 것이다. 다만, 예산편성과 관련하여나 한 회계연도의 정부 전체 혹은 기능별 재정규모의 파악을 위해서는 연도별 소요액 산정이 의의가 있다.

연도별 소요액은 다음의 두 가지 방식에 따라 산정할 수 있다. 우선, 총 업무량에 단위원가를 적용하여 총 사업비를 도출하고 여기에 집행률 혹은 지출률(spend-out rate)<sup>23)</sup>과 물가상승률을 반영하여 구하는 방식이 있다.<sup>24)</sup>

---

23) 지출률(spend-out rate)을 총 사업예산에 적용하여 연도별 지출액을 구할 수 있다. 지출률은 기본적으로 해당 사업의 특성에 따라 달라진다. 예를 들어 기관의 인건비나 행정경비는 매우 신속하게 집행되므로 집행율이 첫 해에 90%, 다음 해에 10%로 나타날 것이다. 반면, 건설사업 같은 경우에는 집행속도가 상당히 느려 집행율이 여러 해에 걸쳐서 예를 들어 첫 해에 10%, 둘째 해에 20%, 셋째 및 넷째 해에 30%, 다섯째 해에 10%로 나타날 것이다. 기존 사업일 경우에는 과거 사업집행실적이 집행율의 추정에 도움이 될 것이나, 전혀 새로운 사업일 경우에는 유사사업의 집행율이 참고가 될 것이다.

24) 미국 CBO의 경우 재무부로부터 입수한 과거 동일하거나 유사한 사업에 대한 재정정보 및 지출규모점검제도(Scorekeeping System)를 통해 실제 법률의 집행실적을 지속적으로 추적한 자료를 바탕으로 지출률을 산출하고 있다.

다음으로 연도별 사업량과 단위원가의 변화추이를 먼저 파악하여 연도별 소요액을 구한 후 연도별 소요액을 총 합함으로써 총 사업비를 구하는 방식이 있다. 업무량과 단위원가가 시간의 흐름에 따라 안정적이지 못하고 변화할 경우에는 연도별 업무량 및 단위원가의 변화추이를 먼저 파악하는 것이 보다 정확한 추계가 된다.

사업법안의 소요비용은 보통 재량적으로 결정된다. 법안의 재정조문에서도 일반적으로 “..... 예산의 범위 내에서 ..... 할 수 있다”의 형식을 갖는다. 따라서 실제 집행과정에서 얼마의 비용이 투입될지 사전에 예측한다는 것은 매우 어렵다. 일반적으로 사업의 직접 이해당사자의 사업계획을 토대로 추계하며, 이 과정에서 필요하면 국가재정상한계를 감안하여 추계할 필요도 있다.

조직법안과 달리 사업법안 비용추계에서는 단위원가, 즉 시장가격을 산출하는 것이 중요한 문제로 대두된다. 여기서 단위원가(unit cost)란 업무측정단위(unit of work measurement) 한 개를 산출하는데 소요되는 경비를 말하며, 단위원가가 산출되고 업무량(업무측정단위에 의해 표시된 업무의 양)이 결정되면 양자의 곱으로 소요재정액이 추계된다.<sup>25)</sup>

예를 들면 금년도에 농림부가 5,000정보의 산지사방사업을 한다면, 업무측정단위는 사방공사가 끝난 임야 1정보가 될 것이며, 업무량은 5,000이 될 것인데, 이 경우 단위원가는 1정보에 대해 사방공사를 하는데 소요되는 인건비, 자재비 등 모든 경비를 말한다.<sup>26)</sup>

25) 비용추계제도에서 다루는 비용의 개념은 회계학적 비용으로서 통상 시장가격이 단위원가가 되므로 상대적으로 비용편익분석에서의 잠재가격(완전경쟁시장을 가정한 시장가격)에 비해 그 산출이 용이하다고 볼 수 있으나, 조사통계자료가 부족하고 신뢰성이 떨어지는 우리나라의 실정을 고려하여 판단하면, 시장가격 산출도 쉽지 않은 작업이 될 수 있다.

26) 유훈, 『재무행정론』, 2003, pp 352-354.

II. 재정수반법률안의 의의

<표 4> 조직법안과 사업법안의 차이

	조직법안	사업법안
분류기준	별도의 주요사업이 없는 경우	주요사업을 위해 조직이 필요한 경우
원가계산	특별한 환산작업 불필요 비용항목(인건비, 운영비 등)별로 직접 계산	직접비 외에 간접비를 업무측 정단위에 맞춰 사업비로 배분함으로써 full cost 산출

(3) 보상법안

보상법안은 위법·적법 또는 과실 유무를 불문하고 개인이 당한 재산적, 신체적, 정신적 손해 또는 손실을 국가 또는 공공단체가 전보하는 것으로 그 내용은 크게 손실보상에 관한 것과 손해배상에 관한 것으로 나뉘어진다.<sup>27)</sup>

손실보상은 헌법 제23조제3항의 규정<sup>28)</sup>에 따라 “공공필요에 의한 적법한 공권력의 행사로 인하여 개인에게 ‘특별한 희생’이 가해졌을 때 국가 또는 공공단체가 행하는 조절적인 재산적 전보<sup>29)</sup>를 의미하는 반면, 손해배상은 공무원의 위법한 직무집행행위로 인하여 개인에게 손해를 가한 경우에 국가 또는 공공단체가 그 손해를 배상하는 것을 말한다(국가배상법 제2조).

손실보상의 구체적 유형으로는 수용(또는 사용)에 따른 개인의 피해에 대한 보상(토지매수, 이주정착금), 산업 구조조정 과정에서 발생하는 각종 손실의 보상(각종 직불제) 등이 있다.

27) 보상법률안의 내용이 손실보상에 관한 것이든 손해배상에 관한 것이든 법률안의 명칭에 보상이라는 용어가 사용된다는 점에서 보상법률안이라고 하였다.

28) 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

29) 일반행정법(상), 제10판, 석종현, 2003. 3. 10, 삼성사.

손해배상은 보통 국가배상법 규정에 따라서 개별, 구체적으로 배상 심의회의 결정이나 법원의 판단에 의해 이루어지고 있으나, 제척기간의 경과에 따라 배상의 기회를 상실했거나, 가해 공무원을 특정하기 어렵거나, 제도적 또는 국가적 차원의 잘못에 의해 피해가 발생한 경우 등에는 개별 법률에 의해 이루어지고 있다.

한편, 최근에는 오늘날 증대하는 사회적 위험에 대해 국가의 위법여부나 과실여부와 전혀 관계없이 발생한 불행에 대해 사회정의 내지는 공적부담의 형평이라는 관점에서 보상하는 내용의 법률이 증대하고 있는 추세이다. 이를 ‘위로보상’이라 하기로 한다. 이러한 경우도 개인이 당한 재산상, 신체상, 정신적 피해에 대한 전보라는 점, 다음에서 설명하는 보장법률안과 달리 1회적 보상을 내용으로 한다는 점에서 보상법률안에 포함시키기로 한다.

또한 국가에 대해 일정 공헌을 한 본인 및 유가족에 대해 보훈 차원에서 보상하는 내용의 법안도 보장법률안에 포함된다. 이를 ‘공로보상’이라 하기로 한다.

보상법안에 대한 비용추계는 법률안에서 정하는 보상단가에 대상인원 수를 곱하면 되기 때문에 논리적으로는 여타 법률안에 비해 비교적 추계가 용이하다. 그러나 보상단가나 대상인원이 여러 가지 변수에 따라 달라지거나(특히 보상이 신청을 요건으로 할 경우 신청률 산정이 중요) 보상단가가 획일적으로 정해지지 않고 대상자의 특성에 따라 달라질 경우에는 보다 정확한 통계자료가 필요하다. 정부기관이 그러한 통계자료를 보유하고 있다면 추계가 쉽게 이루어질 수 있으나, 그렇지 않은 경우에는 새로 통계자료를 산출해야 하는 부담이 있고 추계기간도 상당히 길어질 수 있다.

#### (4) 보장법안(사회보장적 지출 법안)

보장법안(사회보장적 지출 법안)은 다양한 사회적 위험(질병, 노령, 빈곤)에 노출된 사회적 약자(노령자, 장애인, 유족)를 보호하기 위해 일정 자격조건을 갖춘 이들에게 특정 혜택(공적 부조)을 부여하거나 전체 혹은 일부 국민의 생활안정을 위해 제공되는 각종 보험을 내용으로 하는 법률안을 말하며 여기에는 국가유공자나 특정 공무원의 유족에게 지급하는 각종 연금<sup>30)</sup>도 포함된다.

이 법안 유형이 앞의 보상법안과 다른 점은 일단 법에서 정한 자격조건이 충족되면 반영구적인 지출이 유발된다는 것이다. 따라서 보상총액보다는 해마다 얼마정도의 지출소요가 발생할 것인가(연도별 지급총액) 그리고 인구증감 등 사회통계학적 거시변수가 지출단가 및 대상인원의 변동에 어떻게 영향을 미치는 지를 파악하여 향후 연도별 지출액의 변화추이를 분석하는 것이 중요한 문제로 대두된다.

거시적 사회변수의 예측치에 대한 기존 통계자료가 없다면 회귀분석 및 추세연장기법을 사용하여 새로이 자료를 생산하여야 하며, 이러한 변수가 하나의 점으로 수렴하지 않고 일정 범위로 나타날 경우에는 민감도 분석<sup>31)</sup>을 사용하여 몇 가지 대안을 선정한 후 각각의 경우에 대해 추계하거나, 분기점분석(break-even analysis)<sup>32)</sup>을 통해 가장

---

30) 내용상으로는 보상법률안에 포함시킴이 적절할 수도 있으나, 사회보장적 성격도 있고 또한 지출소요가 항구적으로 발생한다는 점에서 보장법률안에 포함시킨다.

31) 모형에서의 패러미터가 불확실할 때 이 패러미터가 취하리라고 생각되는 가능한 값들을 모두 고려하여 하나하나의 값들에 따라 정책대안의 결과가 각각 어떻게 되는가를 파악하려는 방법, 즉 정책대안의 결과들이 모형상의 패러미터의 변화에 얼마나 민감한지를 파악하려는 시도이다(정정길, 정책학원론, 개정판, 1999, p. 365).

32) 최선 및 차선으로 예상되는 대안들을 몇 가지 두고 이 대안들이 동등한 결과를 산출하기 위해서는 불확실한 요소들에 대해서 어떠한 가정들을 해야 하는지를 파악하는 방법으로서 전문가들에게 의뢰하여 어떠한 가정이 그럴듯한지 판단하도록 하여 가장 발생가능성이 높다고 생각되는 가정을 지닌 정책대안을 최선의 대안으로 판단한다(정정길, 정책학원론, 개정판, 1999, p. 366).

실현가능성이 있는 시나리오(대안)를 선정하여 하나의 추계치를 산출할 수 있다.

## 나. 지출의 성격에 따른 분류

### (1) 의무지출과 재량지출의 개념

재정수반법률안은 지출의 성격에 따라 의무지출(mandatory spending)과 재량지출(discretionary spending)로 구분할 수 있다. 의무지출이란 지출 근거 및 지출요건이 근거 법령에 의해 구체적으로 규정되어 지출 규모 결정에 있어 예산편성권자의 재량이 개입될 여지가 없는 지출로서, 관련 법령에 의해 지출규모가 결정되므로 ‘직접지출(Direct Spending)’이라고도 한다.

반면, 재량지출이란 지출의 근거 법령이 없거나, 있더라도 근거 법령에서 일정 한도 내 또는 한도 없이 예산의 범위 내에서 지출규모를 예산편성권자가 자율적으로 정하도록 한 지출을 의미한다. 즉, 사업 시행 여부, 대상자 선정, 지출 규모 등에 있어 재정당국에 재량을 부여한 경우를 말한다.

### (2) 분류의 필요성

국가재정을 건전하게 관리하기 위해서는 국가재정부담능력 내에서 수입과 지출의 균형을 중장기적으로 적절히 유지하여야 한다. 국가활동이 국민의 생명과 재산을 보호하는 정도로 제한적이던 근대에는 양입제출(量入制出)의 원칙에 따라 국가재정을 건전하게 유지할 수 있었다. 그러나 현대 도시화 산업화로 인해 국가 활동 영역이 급속히 팽창되고, 세계화된 무한경쟁의 시대에서 국가 경쟁력을 강화하기 위해 국가의 적극적 역할이 강조되면서 제한된 수입으로 이전보다 더 많은 일을 해야 하는 상황에 직면하게 되었다. 이러한 상황에 대처하기 위

## II. 재정수반법률안의 의의

해 선진 각국은 국채를 발행하기 시작했으며 그 결과 국가재정수지는 악화되고 국가채무는 증가하기에 이르렀다.

국가재정의 건전성을 회복하기 위해서는 세수를 증대하거나 지출을 줄여야 한다. 세수를 증대하는 것은 조세저항에 직면할 수 있으므로 손쉽게 사용할 수 있는 대안이 아니다. 지출을 줄이는 방법이 상대적으로 재량적으로 취할 수 있는 대안이다. 지출을 통제하기 위해 의무지출과 재량지출로 구분할 필요가 발생한다. 재량지출은 의무지출에 비해 상대적으로 통제가 쉽다. 재정당국이 자유롭게 재정규모를 매년 예산편성과정을 통해 조절하는 것이 가능하기 때문이다. 물론 재량지출 중에는 인건비나 기본운영비처럼 경직성이 강한 경비도 있지만, 기본적으로 법률의 개정 없이도 구조조정을 통해 자체적으로 지출규모를 조정할 수 있다. 반면, 의무지출은 엄격히 법률에 의해 지출의 조건과 규모가 결정되고 일단 한번 발생하면 이해관계가 침해하고 관련 대상자 수가 많기 때문에 사회적 합의를 이끌지 않고 조정하기가 쉽지 않은 특성을 가진다. 따라서 재정건정성을 확보하기 위해서는 우선적으로 재량지출을 최대한 탄력적으로 조정하되, 이것만으로 부족할 경우에는 관련 법률을 개정하여 의무지출을 조정하거나 세법을 개정하여 세수를 증대하여야 한다.

### (3) 의무지출과 재량지출의 분류기준

의무지출과 재량지출의 정의만으로는 재정지출을 명확하게 분류하기 어려우므로 분류기준에 대한 논의를 통해 별도의 분류기준을 마련할 필요성이 있다. 의무지출과 재량지출에 대한 명확한 분류를 채택하고 있는 미국의 분류기준을 살펴보고, 우리나라에서는 어떤지를 살펴보기로 한다.

## (가) 미국의 분류 기준

미국 의회예산처(Congressional Budget Office)에서는 재정지출을 의무지출(Mandatory Spending), 재량지출(Discretionary Spending), 이자지출(Net Interest)로 구분한다. 의무지출은 매년 세출위원회의 지출 승인과 관계 없이 수권위원회의 항구적인 법규(authorizing legislation)에 의해 결정되는 지출로서 지출의 특성에 따라 직접지출이나 뒷문지출(Backdoor Spending)이라고 불리기도 한다. 재량지출은 매년 지출승인법(appropriation act)을 제정하는 예산 과정을 통하여 의회가 부여하는 지출권한에 의한 항목과 금액이 정해지는 지출을 말한다. 이자지출은 국가채무의 크기와 구성 및 재정적자 또는 흑자 그리고 시장 이자율에 의해 결정된다는 점에서 의무지출의 일부이지만 국가채무 및 재정적자의 크기와 관련되어 중요한 지출이기 때문에 별도로 구분하고 있다.

미국의 의무지출과 재량지출의 일차적 구분 기준은 동 예산집행법에 어떻게 규정되어 있는가에 따른다. 예산집행법은 세출위원회 소관 모든 accounts에 대하여 discretionary, appropriated entitlements, mandatories의 세 유형으로 분류하고 있다. 예산집행법에 의해 분류되지 않는 항목은 관련 기관들(예산위원회, 관리예산처, 의회예산처)간의 합의에 의해 정해지며, 합의내용은 수입지출기록지침(Scorekeeping Guideline)에 의해 명확히 규정된다.

의회예산처(CBO)에서는 의무지출을 성질에 따라 크게 entitlement, net interest, non entitlement로 구분하고, 프로그램별로 Social Security, Medicare, Medicaid, Offsetting Receipts, Other Spending 등으로 구분한다.



II. 재정수반법률안의 의의

<표 5> 미국 CBO의 의무지출 항목

유 형	상 세 항 목
Social Security	Social Security
Medicare	Medicare
Medicaid	Medicaid
Income Security	Supplemental Security Income Earned income and child tax credit Unemployment compensation Food Stamps Family support child nutrition Foster care
Other Retirement and Disability	Federal civilian Military Veterans Other
Other Programs	Commodity Credit Corporation Tricare For Life Student loans Universal Service Fund SCHIP Social services Flood insurance Other
Offsetting Receipts	Medicare Employer's share of employee retirement Other

자료: CBO, 『The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008 to 2017』,  
2007. 1

재량지출은 의무지출을 제외한 항목으로 크게 Defense와 Nondefense로 구분된다. 구체적으로 defense, transportation, national parks, law enforcement, disaster relief, foreign aid 등이 포함된다.

미국이 의무지출과 재량지출을 구분하는 것은 의무지출이 재정적자를 초래하는 주된 요인이기 때문이다. 재정적자를 방지하기 위하여 의무지출에 대해서는 pay-as-you-go 원칙을 적용하고 재량지출에 대해서는 지출한도(spending cap)를 통해 규제하고 있다.<sup>33)</sup> pay-as-you-go 원칙은 간단히 PAY-GO 원칙으로도 불리며, 재정수지적자를 초래하는 의무지출의 증가는 반드시 해당하는 만큼의 지출의 감소 또는 수입의 증가로 상쇄되어야 한다는 원칙이다. 어떤 재정수반법률안이 의무지출을 증가시킬 경우에는 반드시 그로 인하여 재정수지에 미치는 효과가 중립적일 것을 요구한다. 지출한도는 재량적 사업의 예산수권과 지출에 관해 예산집행법(budget enforcement act)에서 정한 상한액을 말한다.

#### (나) 기획예산처의 분류 기준<sup>34)</sup>

기획예산처에서는 매 회계연도마다 세출예산안 중 재량지출에 대하여 10% 이상 구조조정을 실시하는데 이를 위해 기금을 제외한 예산에 한해 의무지출과 재량지출을 구분하고 있다. 의무지출은 법령 등에 지출의무가 규정되어 있으며 지급기준이 정해져 있어 업무효율화, 사업방식 변경 등을 통해서도 사업물량·단가를 축소하기가 현실적으로 곤란한 경비로 규정하고 있는 바, 사실상 경직성 경비를 모두 포괄한다. 여기에 포함되는 항목으로는 인건비, 기본사업비, 교부금, 채무상환, 법정부담금(연금, 건강보험), 사회보장 및 소득보전지출, 균특회계사업(지자체 자율편성), 기타 법정경비 등이 있다.

재량지출은 원칙적으로 의무지출을 제외한 모든 사업을 말하며 각종 투자사업비, 경상적 경비 등을 포괄한다.

33) 다만 두 제도 모두 1990년에 도입되어 2002년 9월에 소멸되어 2007년 현재는 운영되고 있지 않음. 다만 최근 재정적자가 다시 심화되면서 2007년도에 재도입을 위한 법안이 상정되어 있음.

34) 기획예산처, 『2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침』, 2007. 4.

II. 재정수반법률안의 의의

<표 6> 기획예산처와 미국의 의무지출과 재량지출의 분류 기준 비교

구 분	기 준	내 용	예 시
미 국	의무지출	매년 의회의 지출 승인과 관계없이 항구적인 법규(authorizing legislation)에 의해 결정되는 지출	Social Security, Medicare, Medicaid, Income support, Other Retirement and Disability, Other Programs, Offsetting Receipts
	재량지출	매년 지출승인법(appropriation act)을 제정하는 예산 과정을 통하여 의회가 부여하는 지출권한에 의한 항목과 금액이 정해지는 지출	Defense, Nondefense (국가적 필요, 기관의 임무와 사업에 따라 기능별로 분류)
기 획 예산처	의무지출	법령 등에 지출의무가 규정되어 있으며 지급기준이 정해져 있어 업무 효율화, 사업방식 변경 등을 통해서도 사업물량·단가를 축소하기가 현실적으로 곤란한 경비	인건비, 교부금, 채무상환, 법정부담금(연금, 건강보험), 사회보장 및 소득보전지출, 기타 법정 경비 등
	재량지출	의무지출이 아닌 경비	투자사업비, 경상적 경비 등

- 자료: 1. 기획예산처, 『2007년도 예산안 작성 세부지침』, 2006. 5  
 2. CBO, 『The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2007 to 2016』, 2006. 1

(다) 그 외의 분류 기준

한국개발연구원의 고영선 박사는 중기 재정전망을 하기 위한 모형을 설정함에 있어 재정지출을 의무지출, 경직성 경비, 재량지출로 구분하

고 있으며,<sup>35)</sup> 의무지출에는 이자지출, 사회보험급여, 교부금, 금융구조조정 지원을 포함하고 있다. 금융구조조정 지원은 그 규모가 매우 크고 이미 정책으로 확정된 것으로 향후 정책의 변경가능성이 거의 없다고 판단되어 의무지출에 포함한다. 경직성 경비에는 국민기초생활보장·건강보험 지원, 인건비, 예비비, 기본사업비가 포함되며, 의무지출과 경직성 경비를 제외한 나머지는 모두 재량지출로 분류하고 있다.

중앙정부가 아닌 지방재정을 분석 단위로 한 연구로는 지방재정진단모형에 관한 연구에서 이상용은 경직성과 관련한 지표와 관련하여 의무적 경비지출율을 제시하고 있다.<sup>36)</sup>

의무적 경비지출율이란 [의무적 경비/일반재원\*100]로서 의무적 경비에는 인건비, 관서당경비, 지방채원리금 상환, 징수교부금, 시설유지비, 공과금, 국고지원에 따른 지방비부담분이 포함된다.

한경대학교의 이원희 교수는 지방재정의 경직성 완화에 관한 분석에서 지방 재정의 경직성을 외생적 경직성과 내생적 경직성으로 구분하고 있다.<sup>37)</sup> 외생적 경직성은 재원의 성질에 따라 의무지출이나 필요적 지출로서 재량이 없는 경우를 말하며, 세입에서는 보조금, 의무지출로는 이자지급·자격급여·징수교부금 등이 포함되고, 필수적 경비로는 인건비와 경상비가 포함된다. 내생적 경직성은 제도적인 측면에서 관리운영에 있어 재량이 축소된 경우로 예산편성지침, 목(目)의 설정, 회계연도 등에 의해 경직성이 유발된다.

#### (라) 본 연구의 분류 기준

미국과 우리나라와의 입법·예산 체계 및 심사 시스템이 상이하므로 우리 실정에 맞는 분류기준을 개발할 필요성이 존재한다.

35) 한국개발연구원, 『중기 재정전망모형 개발에 관한 기초 연구』, 국회예산정책처 용역보고서, 2006. 12.

36) 이상용, 『지방자치시대의 지방재정 발전방향: 지방정부 재정진단모형의 개발 및 재정위기관리』, 한국재정학회·한국지방재정공제회 세미나 자료, 1996.

37) 이원희, 『지방재정운영의 자율권 확대를 위한 경직성 경비의 정책과제』, 한경대학교 논문집 p23~35, 2002. 12.

II. 재정수반법률안의 의의

의무지출은 법령에 의해 반영구적으로 지출의무가 발생하며, 지출규모가 법령에서 정한 기준과 사회경제적 요인이 결합하여 지출규모가 결정되며, 예산 부족 시 추경 편성이나 예비비를 통해 반드시 지출해야 하며 집행대상자에게 급부청구권이 발생한다. 재량지출은 매년 예산편성에 의해 지출의무가 발생하며, 승인된 예산의 범위 안에서 지출규모가 결정된다. 예산 부족 시 추가경정예산을 편성하거나 예비비를 통해 반드시 지출할 필요가 없으며 집행대상자에게 급부청구권이 발생하지 않는다.

이와 같은 특성을 정확하게 파악하여 의무지출과 재량지출의 분류 기준을 마련하면 아래 표와 같다.

<표 7> 의무지출과 재량지출의 내용

	의 무 지 출 (Mandatory Spending)	재 량 지 출 (Discretionary Spending)
지출의무 발생요인	○법령에 의해 반영구적으로 지출의무 발생(법령이 지출의 직접 근거)	○매년 예산편성에 의해 지출의무가 발생(예산이 지출의 직접 근거)
지출규모 결정요인	○법령에서 정한 기준과 사회경제적 요인이 결합하여 지출규모가 결정됨	○승인된 예산의 범위 내에서 지출규모가 결정됨
근거법률의 성격	○법률에 의해 직접 예산편성의무 발생, 개정하지 않는 한 지속적으로 지출 발생 ○국회가 법률로 결정하되 하위명령에 위임이 가능	○근거법률이 없거나 있더라도 법률은 단지 예산편성의 근거에 불과함 ○예산집행을 위해 편의상 정한 집행기준(사업안내 등)은 구속력이 없음
예산의 성격	○예산은 세입과 마찬가지로 단지 추정치에 불과함	○예산은 한정된 자원의 분야별 할당액으로서 구속력 있는 정책 결정과 같음

	의 무 지 출 (Mandatory Spending)	재 량 지 출 (Discretionary Spending)
예 산 과 지출과의 관 계	○ 예산이 부족할 경우 예비비를 사용하거나 추경을 편성하여 반 드시 지출해야 함(사후적으로 지 출규모 결정됨)	○ 예산의 한도 내에서 지출규모 조정(예산과 지출이 거의 일치, 사전적으로 지출규모 결정됨). 부 족할 경우 프로그램 예산한도 내 에서 전용 가능하나 예비비나 추 경예산을 사용할 수는 없음.
집행대상자 에게 미치는 영 향	○ 집행대상자에게 급부청구권이 발생	○ 집행대상자에게 급부청구권이 발생하지 않음(예산이 부족하다 라도 지출의무가 발생하지 않음)

주: 각 기준을 모두 만족시킬 필요는 없음(의무지출도 여러 유형으로 세분  
화할 수 있는 바, 각 유형별로 해당사항이 다를 수 있음).

<표 7>에서 정리한 의무지출과 재량지출의 내용을 기본으로, 각 세  
부사업별 법적근거를 상세하게 검토하여 의무지출과 재량지출을 구분  
하기로 한다.<sup>38)</sup>

의무지출은 지출 근거 및 지출규모가 근거 법령에 의해 구체적으로  
규정되어 예산편성권자의 재량이 개입될 여지가 없을 경우로 한정하고,  
재량지출은 대통령 지시사항 혹은 계획 등으로 사업이 시행되어 법에  
지출근거가 없거나, 있더라도 지출 규모에 대하여 근거 법에서 일정 한  
도 내 또는 한도 없이 예산의 범위 내에서 예산편성권자가 자율적으로  
정하도록 한 경우로 한다. 다만, 재량지출이지만 지출여부는 법률이나  
하위법령에 기속되나, 지출규모는 예산에 의해 결정되는 경우로서 법률  
규정이 예산편성의 구속력 있는 근거로 작용하는 경우 기속재량으로,  
지출여부, 지출규모, 모두 재량인 경우로서 단순히 사업/지출 권한만 부  
여하거나 사업(지출)의 근거만 수권한 경우로서 법률에 의해 직접 지출  
이 유발되지 않는 경우는 편의재량으로 분류할 수 있다.

38) 의무지출과 재량지출의 분류 단위는 세부사업을 기준으로 함.

II. 재정수반법률안의 의의

(4) 지출종류별 세부유형

(가) 의무지출의 유형

본 연구에서는 의무지출을 크게 내용 및 성격에 따라 이전지출, 상환지출, 기타로 구분하기로 한다.

<표 8> 의무지출의 유형 구분

	이 전 지 출	상 환 지 출	기 타
내 용	민간경상이전 (자격급여, 연기금 지출 포함) 지자체경상이전 해외경상이전	원금상환 이자상환	법정 출연금/보조금 건강보험부담금 환급금

이전지출은 다시 지출대상에 따라 민간, 지자체, 해외 경상이전으로 구분할 수 있다. 민간경상이전은 일정한 자격요건에 해당하는 대상자들에게 의무적으로 근거 법령에 규정된 일정 규모의 지출을 하는 것을 의미(자격급여, 연기금 지출 포함)한다. 구체적으로 생계급여, 주거급여, 교육급여, 해산장제, 의료급여, 경로연금, 보상금 등이 있다. 지자체경상이전은 재정이 취약한 지자체가 재정 안정성을 확보하도록 하기 위하여 중앙정부에서 법령에 규정된 일정규모의 교부금을 지급하는 것을 의미하며, 여기에는 지방교부금, 지방교육재정교부금 등이 포함된다. 그리고 해외경상이전은 법령, 조약, 협정 등에 의하여 설립된 법인, 외국기관, 국제기구, 외국인 또는 외국과 공동으로 설립된 기관 및 조합에 대하여 국고에서 직접 지급할 국제부담금 및 조약 또는 협정에 의하여 정부가 부담하도록 규정된 부담금 등을 의미하며, 주한미군방위비 분담금, 국제기구 분담금(의무분담금) 등이 포함된다.

다음으로 상환지출은 국내·외 차입금에 대한 원금상환과 국내·외 차입금으로 인하여 발생하는 이자에 대한 상황이 있다.

나머지 기타 의무지출로는 법에서 기금이나 단체에 의무적으로 일정규모의 예산을 출연이나 전출 등을 하도록 규정된 법정 출연금이나 보조금으로, 건강보조금 등 보험재정 지원, 주택금융신용보증기금 출연, 농어가목돈마련저축기금 출연 등이 있다. 과다 징수된 부담금 및 보험료 등의 환급금도 기타 유형에 포함된다.

#### (나) 재량지출의 유형

재량지출의 유형을 구분하는 방법은 분류의 목적에 따라 다양하다. 먼저, 기속재량과 편의재량으로 구분하는 방법이 있다. 기속재량이란 지출여부는 법률이나 하위법령에 기속되나, 지출규모는 예산에 의해 결정되는 경비이며, 편의재량이란 지출여부, 지출규모, 모두 재량인 경우로서 단순히 사업/지출 권한만 부여하거나 사업(지출)의 근거만 수권한 경우로서 법률에 의해 직접 지출이 유발되지 않는 경비를 의미한다.

<표 9> 구속력의 정도에 따른 법안의 지출유형

지출 유형	설 명
의무지출 (법정지출)	지출여부가 법률에 의해 명확하고, 지출규모(사업량*단가)가 법률/시행령/시행규칙/고시 등에서 규정하여야 비로소 결정되는 경우. (법규적 사항이 아닌 단순히 예산으로 책정하기 나뉠 경우에는 재량지출임)
기속재량지출	지출여부는 법률이나 하위법령에 기속되나, 지출규모는 예산에 의해 결정되는 경우로서 법률규정이 예산편성의 구속력있는 근거로 작용함.



## II. 재정수반법률안의 의의

지출 유형	설 명
편의재량지출	<p>지출여부, 지출규모 모두 재량인 경우로서 단순히 사업/지출 권한만 부여하거나 사업(지출)의 근거만 수권한 경우로서 법률에 의해 직접 지출이 유발되지 않는 경우.</p> <p>주의: “~지원할 수 있다”라고 표현되었지만 비교적 상세하게 규정되거나, 하위명령에 위임하는 등 전체적으로 판단할 때 지출할 수밖에 없는 경우는 기속재량 또는 의무지출임.</p>

다음으로 경직성 여부에 따라 경직성경비와 비경직성경비로 구분하는 방법이다. 인건비나 기본운영비 등 법률에 의해 설치된 조직의 운영을 위해 매년 정상적으로 소요되는 경비가 여기에 해당된다. 기타 비경직성경비는 소요예산 규모를 자유롭게 조정할 수 있는 경비로서 영구적 사업이지만 사업규모를 자유롭게 조정할 수 있거나, 한시성 사업을 위해 소요되는 비용 등이다.

끝으로 분야별로 구분하는 방법이 있다. 여러 가지 분류방안이 있으며, 예산에서 차지하는 비중에 따라 인건비, 운영비, 국방비, 기타로 분류하는 방안이 대표적이다.

### (5) 재정수반법률안과 예산의 관계

#### (가) 독립적 관계

법률과 예산이 정책의 실현수단으로서 기능하지만 그렇다고 모든 정책이 그 결정과 집행을 위하여 반드시 법률과 예산을 필요로 하는 것은 아니고 상호 독립적인 경우가 있다. 즉, 법률에 의해서만 정책 내용이 결정·집행되고 예산이 전혀 필요 없는 경우가 있는가 하면, 법률의 근거가 없더라도 단지 예산상 계획만으로 정책의 내용이 결정·집행되는 경우도 있다.

(나) 느슨한 관계

또한 법률과 예산이 느슨하게 연계된 경우가 있다. 이는 법률과 예산을 모두 필요로 하더라도 법률에 의한 예산 규정력이 추상적인 차원에 그치고 구체적인 사업 내용 및 소요 예산 규모는 예산이라는 형식에 맡겨진 경우나, 법률에 의해 정책 내용과 구체적 소요 예산의 규모가 결정되고 예산은 단지 법률에서 정해진 내용을 그대로 숫자로 옮겨 적은 것에 불과한 경우이다.

(다) 유기적 관계

끝으로 세 번째 유형은 법률과 예산이 유기적으로 연계된 경우로서 법률과 예산의 뒷받침이 없이는 정책이 온전히 결정되고 제대로 집행될 수 없는 경우이다. 특히 국민의 권리·의무에 관련되거나 국민생활에 중대한 영향을 미치는 정책으로서 반드시 법률에 규정하여야 하나, 법률에 정책의 구체적인 내용을 담기 곤란하여 행정부에 재량권을 위임한 경우가 대표적인 예이다. 이 경우는 예산에 의해 임의로 정책내용을 수정할 수 없으며, 법률로 사업의 구체적 규모나 예산의 규모를 통제할 수도 없다.

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

#### 1. 재정수반법률안의 입법절차

입법권은 국회의 고유권한이지만 법률안 제출권은 국회의원과 정부에 있다(헌법 제40조 및 제52조). 국회의 위원회도 그 소관에 속하는 사항에 관하여 법률안을 입안하여 위원장 명의로 제출할 수 있으며(국회법 제51조), 이를 의원발의 법률안의 범주에 포함시키고 있다.

의원 및 정부가 법률안을 입안하고 제출하고 해당 위원회에서 제출된 법률안을 심사하는 과정은 일정한 절차에 따라 진행되는데, 재정을 수반하는 법률안은 일반적 절차외에 특별한 절차가 추가된다.

#### 가. 입안과정상 특징

의원발의 법률안은 대표발의자를 포함하여 10인 이상의 찬성으로 발의하며(국회법 제79조), 정부제출 법률안은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령 명의로 제출하되 국무총리와 관계 국무위원이 부서하여야 한다(헌법 제82조 및 제89조).

다만, 재정을 수반하는 경우에는 국회법, 국가재정법 등에서 특별한 요건을 규정하고 있다. 의원입법과 정부입법으로 나누어 살펴보자.

##### (1) 의원입법

의원발의 법률안의 입안과정은 통상 입법준비, 법률안 기초, 법률안 제출의 세 단계로 진행되나, 입법의 준비나 법률안의 기초는 다양한 경로를 통해 진행된다.<sup>39)</sup> 재정수반법률안도 여타 의원발의 법률안과

39) 법률안을 준비하고 기초하는 과정은 의원이 직접 주도하는 경우가 많지만, 정부 또는 제3자가 기초하여 제공하는 안을 근간으로 의원이 입안하여 제출하는 경우, 정부가 마련한 안을 의원을 통하여 제출하는 경우, 연구원 및 관련단체 등이 마련

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

마찬가지로 대표발의자를 포함하여 10인 이상의 찬성으로 발의한다(국회법 제79조). 다만, 제출하고자 하는 법률안이 재정을 수반하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서(비용추계서)를 아울러 제출하여야 한다.<sup>40)</sup> 2005년 7월 28일 개정 국회법 제79조의2는 의원발의 법률안 외에 위원회나 정부가 제출하는 의안에 대해서도 비용추계서를 첨부하도록 하였으며, 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 비용에 대한 추계서 외에 재원조달방안에 관한 자료도 의안에 첨부하도록 하였다.

재정수반법률안에 대한 비용추계서 첨부 의무는 법안 발의의 절차적 요건으로서 갖추어지지 않을 경우 국회 제출이 거부될 수 있다.

국회에서는 의원발의 법률안(위원회 제출안 포함)의 비용추계서 작성을 지원하기 위해 국회예산정책처법을 제정(2003. 7. 18)하여 법안비용추계 의무를 예산정책처의 직무에 포함시킨 바 있다.

#### 국회예산정책처법 제3조(직무)

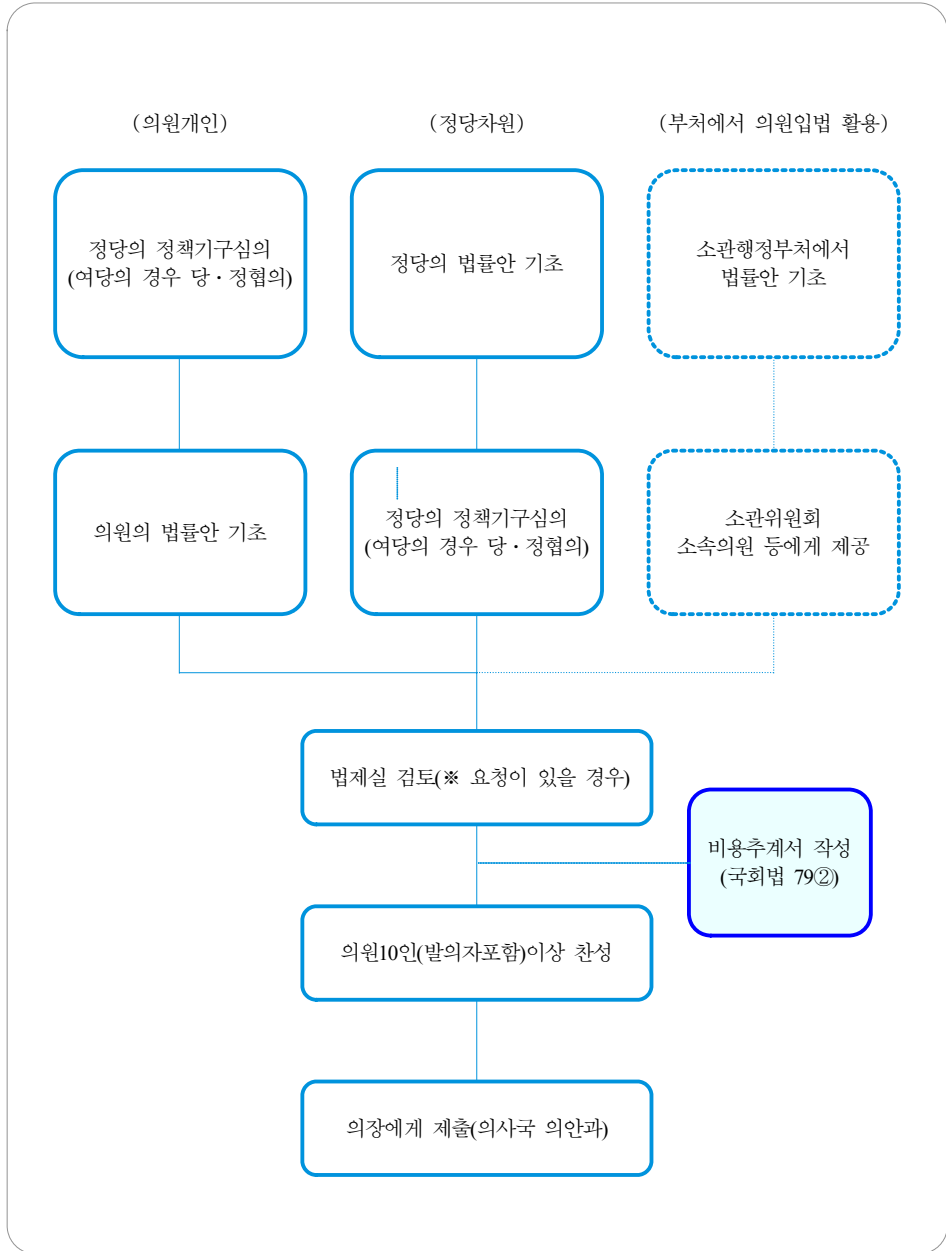
예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 다음 각호의 사무를 처리한다.

2. 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요 비용 추계

한 법률초안을 의원을 통하여 제출하는 경우 등 다양하다. 뿐만 아니라 정당에 소속된 의원은 소속정당의 정책실부서에서 입안한 법률안을 당무회의 등 소정의 당내 절차를 거쳐 발의하게 된다.

40) 1973년도에 최초로 국회법 개정을 통해 재정소요법안에 대한 예산명세서 첨부 의무를 규정한 바 있다. 제73조(의안의 발의 또는 제출) ① 의원은 20인이상의 찬성으로 의안을 발의할 수 있다. 다만, 예산상의 조치가 수반하는 법률안 기타 의안은 50인이상의 찬성으로 발의할 수 있다. ② 의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 소정의 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 제1항 단서의 경우에는 예산명세서를 아울러 제출하여야 한다.

<그림 2> 의원입법의 입안과정상 특징



### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

#### (2) 정부입법

정부제출 법률안은 각 중앙행정기관의 해당 법률안을 소관하는 주무부서에서 법률안을 기초하며<sup>41)</sup>, 관계기관과의 협의(합의)<sup>42)</sup>, 입법예고(행정절차법 제41조 내지 제43조), 경제장·차관회의, 당·정협의를 거쳐 원안이 확정된다. 확정된 안은 법제처심사와 차관회의·국무회의 심의, 대통령의 재가와 국무총리 및 관계국무위원의 부서를 통해 정부안으로 확정되며 법률안에 대한 대통령의 서명이 있으면 법제처는 법률안을 지체 없이 국회에 제출한다.

일반적인 절차 외에 입안하는 법률안이 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우에는 법제처에 법률안 심사를 요청하기 전에 반드시 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야 한다(법제업무운영규정 제21조, 행정규제기본법 제10조).

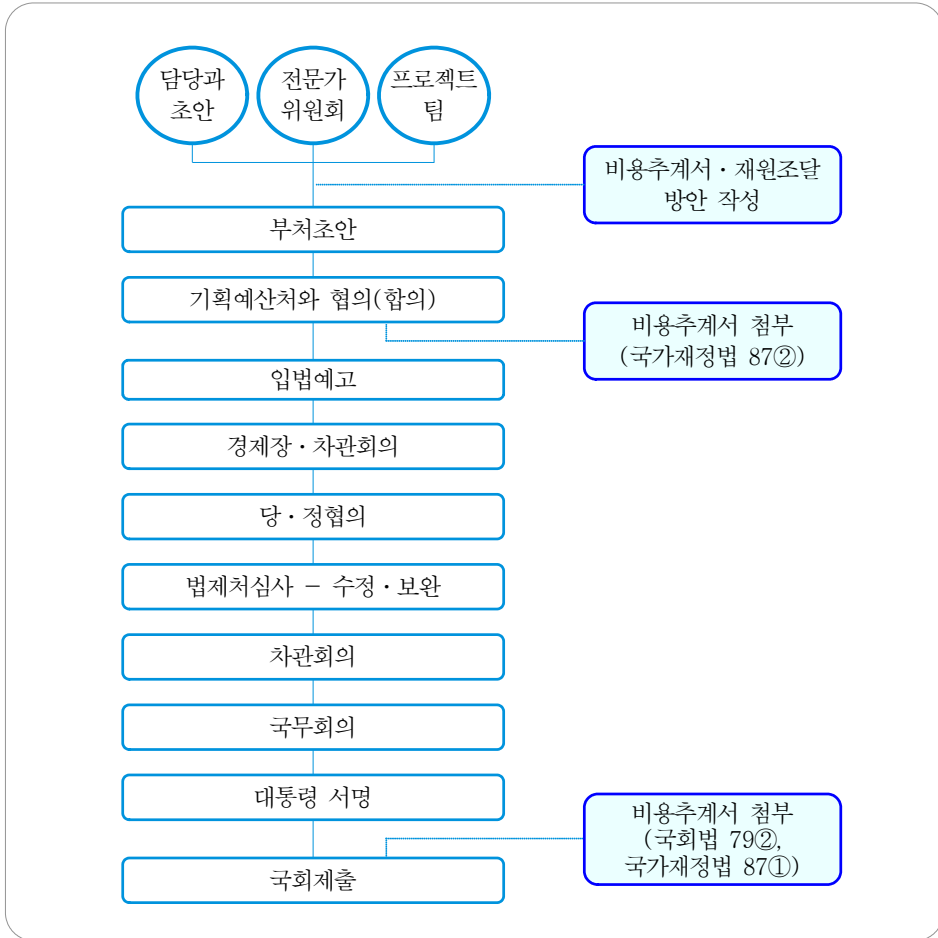
그리고 입안하는 법률안이 재정부담을 수반할 경우에는 추가적인 요건이 있다. 먼저 당해 법률안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서와 재원조달방안을 작성하여 이를 관계기관인 기획예산처와 협의를 거쳐야 하며(국가재정법 제87조제2항, 법제업무운영규정 시행규칙 제8조), 협의를 거친 후에는 법제처를 거쳐 국무회의의 상정안에 첨부하여야 한다(법제업무운영규정 제11조제2항).

---

41) 법률안의 초안은 당해 법률의 집행을 담당할 소관부처의 주무부서가 주관하게 된다. 주무부서는 평소에 입법정보와 자료를 축적하고 있기 때문에 가장 훌륭한 법률안 기초자가 될 수 있다. 그러나 고도의 전문성·기술성을 요하는 분야인 경우에는 관련연구기관, 단체에 용역을 주거나 위촉을 하는 수도 있으며 전문가들로 [법률안기초위원회]를 구성하여 입안하기도 한다.

42) 관계부처의 협의(합의)가 필요한 사항을 예시하면 다음과 같다. ① 공공요금, 수수료 기타 예산이 수반되거나 물가와 관련있는 사항은 기획예산처 ② 정부의 인사·조직에 관한 사항은 행정자치부 ③ 지방자치단체의 소관사항인 경우에는 행정자치부 ④ 서식(書式), 정기보고에 관한 사항은 행정자치부 ⑤ 감사원법 제49조의 회계관계법령안은 감사원 ⑥ 기타 정부조직법상 다른 부처의 고유업무와 관련된 사항이 있을 때에는 관련부처 ⑦ 예산에 관한 법률은 기획예산처, 회계에 관한 법률은 재정경제부, 법령에서 어느 부처의 전속적 소관업무로 정한 사항은 그 해당 부처

<그림 3> 정부입법의 입안과정상 특징



## 나. 법안심사 및 처리 과정상 특징

### (1) 예산결산특별위원회와의 협의

현행 국회법 제83조는 소관위원회에 회부된 안건이 다른 위원회의 소관사항과 관련이 있다고 인정할 때에는 관련위원회에 회부하여 의견

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

을 제시할 수 있도록 하고 있다. 따라서 소관위원회의 심사 법률안이 재정을 수반할 경우에는 예산결산특별위원회의 의견을 들어야 한다.

그러나 그 동안 이 규정은 제대로 지켜지지 않은 바, 국회법 제83조의 2 (2005. 7. 28 개정)를 신설하여 구체적으로 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거치도록 의무화하였다. 동 특별위원회에서 재정수반법률안을 검토함에 있어서 비용추계 정보는 필수적인 참고자료가 된다.

#### (2) 정부의 의견청취

현행 국회법 제58조 제7항은 “위원회는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 한다”라고 규정하고 있다.

동 규정은 정부의 예산편성권을 존중하는 차원에서 기획예산처나 재정경제부 등 재정당국의 의견을 듣도록 한 것이다. 헌법 제57조는 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.”고 규정하고 있으므로 국회에서 간접적으로 법률의 형식을 통해 지출예산의 증가를 초래할 경우에는 정부의 의견을 존중할 필요가 있다.

다만, 정부입법은 입안과정에서 이미 협의가 이루어졌으므로 다시 이 절차를 반복할 필요가 없으나 - 물론 위원회가 필요하다고 판단하면 다시 거칠 수 있지만 - 의원입법은 반드시 거치는 것이 바람직하다.

#### (3) 전원위원회 심사

국회법 제63조의2는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요 의안의 본회의 상정 전이나 본회의 상정 후에 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 때에는 그 심사를 위하여 의원전원으로



구성되는 전원위원회를 개최할 수 있도록 하고 있다. 전원위원회는 재적위원 5분의 1 이상의 출석으로 개최하고, 재적위원 4분의 1 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 위원회 안에 대한 수정안을 제출할 수 있다.

전원위원회에서 다루는 안건은 국가재정에 중대한 영향을 미치는 의안으로서, 소관위원회의 재정수반법률안 심사 시 재정당국의 의견을 청취하지 않거나, 예산결산특별위원회와 재정문제와 관련하여 협의를 거치지 않는 등 재정적 측면에서 제대로 된 심사가 이루어지지 않았다고 판단될 때 개최할 수 있다.

#### (4) 정기회 상정시기

국회법 제93조의2 제2항(2003. 2. 4. 개정)은 “정기회 기간 중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안처리에 부수하는 법률안에 한한다. 다만, 긴급하고 불가피한 사유로 위원회 또는 본회의 의결이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있다.

이는 그동안 정기회가 국정감사와 예산안 심사가 중요한 활동임에도 불구하고 법률안의 제출과 처리가 집중됨으로써 졸속심의라는 비판을 받아왔는 바, 정기회 동안 입법활동은 예산부수법안에 한정함으로써 정기회의 활동을 효율화하려는 취지에서 신설된 것이다.

## 2. 재정수반법률안의 입법 실태

### 가. 재정수반법률안 현황

#### (1) 전체법안 중 재정수반법안 수

한편, 국가의 각종 정책은 법치주의 및 의회민주주의 원리에 따라 국가의 중대한 의사결정기관인 의회가 제정한 법률로 결정되어야 한

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

다는 사고가 등장하였으며, 그 결과 공법 영역의 급속한 증가 및 법률과 정책의 일체화 현상이 나타나고 있다.

특히 사회국가원리를 채택하면서 사회적 기본권의 영역에서 활발한 입법이 이루어지고 있다. 그 결과 재정수반법률이 크게 증가하고 있다.

우리나라도 예외는 아니다. <표 10>에서 보듯이 역대국회의 재정수반법률안 제출 건수는 지속적으로 증가하고 있으며, 이러한 경향은 향후에도 지속될 것으로 예상된다.

<표 10> 역대 국회의 재정수반법률안 증가추이

(단위: 건, %)

	국 회 제 출 법 안			재정수반법률안 (추정치)
	의원발의법안	정부제출법안	합 계	
13 대	570	368	938	203
14 대	321	581	901	195
15 대	1,144	807	1,951	421
16 대	1,907	595	2,507	542
17 대	5,759	966	6,725	1,460

주: 1) 17대는 2007년 9월 25일 기준

2) 재정수반법률안은 21.6%를 적용하여 추정한 것임.

#### (2) 법안유형 및 지출유형별 비중

국회예산정책처에서 추계한 205개 법안을 법안 유형과 지출 유형에 따라 분류한 결과는 <표 11>과 같다. 표를 보면, 조직법안이 79건 (38.5%)으로 가장 높은 비중을 차지하였으며 다음으로 사업법안, 복지법안, 보상법안의 순으로 나타났다.

<표 11> 법안유형 및 지출유형별 의뢰 건수

(단위: 건)

		지 출 유 형			
		의 무	기속재량	편의재량	합 계
법 안 유 형	조 직	9 (4.4)	67 (32.7)	3 (1.5)	79 (38.5)
	사 업	3 (1.5)	46 (22.4)	20 (9.8)	69 (33.7)
	보 상	18 (8.8)	7 (3.41)	0 (0.0)	25 (12.2)
	복 지	27 (13.2)	5 (2.4)	0 (0.0)	32 (15.6)
	합 계	57 (27.8)	125 (61.0)	23 (11.2)	205 (100.0)

주: ( )의 수치는 전체 빈도 205개 중 각 셀이 차지하는 비율을 의미함.

지출유형별로 보면, 기속재량지출이 125건(61%)으로 가장 높은 비중을 차지하였으며, 의무지출이 57건으로 28%, 편의재량지출이 23건으로 11%를 차지하였다.

### (3) 재정수반법률안의 소요재정규모

#### (가) 의원발의 재정수반법률안의 소요비용

17대 국회에 발의된 의원발의 법안은 총 4,077건이며, 이중 759건(『(가칭)노인수발보험법안』 관련 4개의 법안과 『국민연금법 일부개정법률안(현애자의원 발의)』은 제외함)의 법안에 비용추계서가 첨부되어 제출되었다. 각 법안에 첨부된 비용추계서에 따라 재정 집행이 이루어지는 경우 약 2.7년 동안 총 405조 6천억원이 필요할 것으로 나타났다.

Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

<표 12> 의원발의 재정수반법안 집행에 따른 소요비용

(단위: 건수, 억원)

	재정수반법안 수	건당 소요비용	전체 소요액
2004	145	6,245	905,559
2005	330	3,153	1,040,570
2006	284	7,431	2,110,301
합계/평균	759	5,344	4,056,430

주: 1. 2004년은 17대 국회 개원부터 연말까지 통계임.

2. 각 추계서는 국회 의안과 접수 기준이며, 2006년 의원발의 법안 중 『(가칭)노인수발보험법안』 관련 4개의 법안 및 『국민연금법 일부개정법률안(현애자의원 발의)』은 통계에서 제외하였음.

이는 2005~2007년의 통합재정규모 765조 1천억원<sup>43)</sup>의 약 53%에 해당하는 규모이며, 2006년의 경우 의원발의법안에 첨부된 비용추계서에 따른 소요액이 2006년 통합재정규모의 약 82.8%에 이르는 것으로 나타나고 있어 향후 의원입법이 정부재정운용에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

(나) 정부 및 위원회 제출 재정수반법안의 소요비용

2005년 7월 『국회법』 개정으로 정부 및 위원회가 제출하는 재정수반법안도 비용추계서를 첨부하고 있다. 비용추계서가 첨부된 80개(『국

43) 우리나라 정부부문 전체의 통합재정은 국가재정, 지방재정 및 지방교육재정의 통합재정(특별회계 및 기금 포함)을 합산한 것으로 각 재정간 이전거래는 제거되었으며, 재정 활동이 아닌 금융성기금이나 공기업은 제외하였음. 2005년 결산 결과 우리나라의 통합재정규모는 242조 5천억원으로 GDP의 30.1% 수준임.

44) 통합재정규모의 GDP 대비 비율이 30.1% 수준에서 일정하다고 가정하고, 국회예산정책처 자료(“NABO 중기경제전망”, 2007, p.338.)를 이용하면 2006년 통합재정규모는 약 254조 6천억원, 2007년 통합재정규모는 약 268조원으로 추정됨.

방개혁기본법안』 제외) 법안을 집행하는데 약 57조원이 소요될 것으로 추정된다. 또한 위원회 제출 법안 중 비용추계서가 첨부된 7개 법안의 집행하는데 약 6,400억원이 소요될 것으로 예상된다.

<표 13> 정부 및 위원회 제출 재정수반법안 집행에 따른 소요비용

(단위: 건수, 억원)

	재정수반법안 수	건당 소요비용	전체 소요액
정 부	80	7,135	570,768
위원회	7	916	6,409
합 계	87	6,634	577,177

- 주: 1. 2005년 7월 29일부터 2006년 12월 31일까지 접수된 법안의 통계임.  
 2. 정부제출 법안 중 『국방개혁기본법안』은 재정소요액(15년간 621조원)이 극단 이상치(outlier)로 통계에서 제외하였음.

(다) 법안에 첨부된 비용추계서에 따른 연도별 소요비용<sup>45)</sup>

앞에서 살펴본 바와 같이 17대 국회에 제출된 법안을 비용추계서에 따라 재정집행이 이루어지는 경우 약 463조원이 소요될 것으로 보인다. 이 경우 비용추계서를 토대로 연도별 재정 소요액을 추정하면 다음과 같다.<sup>46)</sup>

45) 연도별 소요액은 국회 상임위원회나 본회의에서의 심사 지연 등으로 실제 지출에 있어서는 비용추계서와 많은 차이가 있을 것이나, 전체 재정수반법안의 재정규모를 파악하기 위해 정리한 것임.

46) 비용추계서 중 일부는 불가기준 및 추계기간이 명확하지 않아 연도별 소요액이 정확성을 확보하지 않은 경우가 있음.

Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

<표 14> 재정수반법안 집행에 따른 연간 소요비용

(단위: 조원, %)

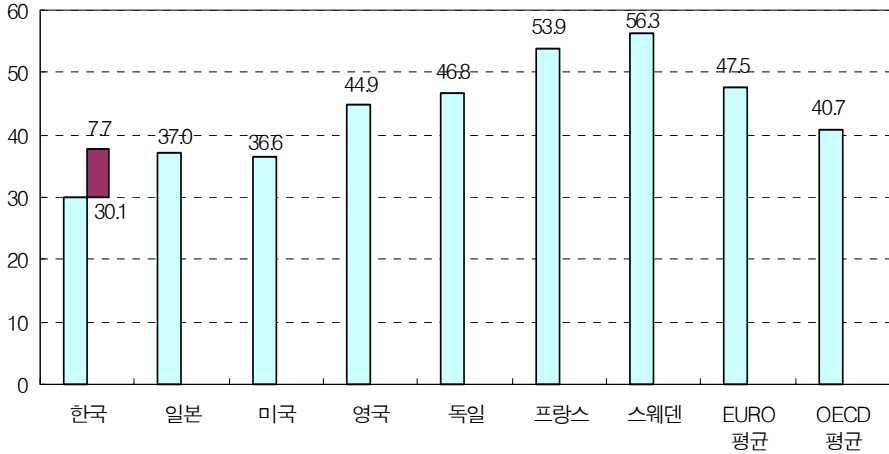
	2005	2006	2007	2008	2009	연평균
의원 발의	56.6	37.4	58.9	55.7	54.5	52.6
정부 제출	-	1.1	13.0	11.9	11.1	9.3
합 계	56.6	38.5	71.9	67.6	65.6	61.9

- 주: 1. 의원발의 법안 중 『(가칭)노인수발보험법안』 관련 4개 법안과 『국민연금법 일부개정법률안(현애자의원 발의)』, 정부제출 법안 중 『국방개혁기본법안』은 극단 이상치로 통계에서 제외하였음.
2. 법안에 첨부된 비용추계서를 이용하여 연도별 소요액을 정리하였으며, 정부는 2005년부터 비용추계서를 첨부하고 있어 4개년 평균을 구하였음.
3. 각 법안에서 추정된 가격기준을 이용하였으며, 추계기간이 명확하지 않은 경우 소요액 산정에서 제외하였음.
4. 일부 비용추계서의 경우 재정수반조항 등에 대해 충분히 고려하지 못한 경우가 있어 정확한 소요액이라 할 수는 없음.

17대 국회에 제출된 재정수반법안이 법안의 발의 취지에 따라 시행되는 경우 연평균 61조 9천억원<sup>47)</sup>이 소요될 것으로 보인다. 이는 2005년 통합재정규모의 25.5%, 경상 GDP의 7.7%에 이르는 규모이다. 경상 GDP 대비 통합재정규모는 30.1%에서 37.8%로 증가하여 OECD 평균인 40.7%에 근접하게 된다. 이처럼 재정수반법안이 국가재정에 미치는 영향이 막대하므로 향후 국회의 법안심사에서는 과학적이고 정밀하게 추계된 비용추계서의 활용을 강화할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다.

47) 재정수반법안이 매년 추가적으로 제출되고 있어 연평균 소요액은 증가할 가능성이 있음.

<그림 4> 재정수반법안이 통합재정규모에 미치는 영향



주: 1. 통합재정규모의 GDP 대비 비율은 2005년 기준임.

2. OECD 자료에서는 한국의 통합재정규모의 GDP 대비 비율이 29.1%로 나타나고 있으나, 실제 2005년 결산 결과 30.1%로 나타나고 있어 이를 적용하였음.

자료: OECD, “Economic Outlook 80 database”, 2006.

## 나. 현행 법률 중 재정수반법률의 분석

### (1) 총 재정수반법률 수

2005년말 현재 1,128개의 현행 법률을 대상으로 재정수반법률 현황을 조사한 결과 법률 수는 60%인 705개로 나타났다. 재정수반조문 수는 2,072개로서 전체 법률을 대상으로 할 경우 1개 법률당 재정수반조문은 약 1.8개이며, 재정수반법률 1개당 약 2.9개의 재정수반조문을 가지고 있는 것으로 나타났다.

Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

<표 15> 부처별 재정수반법률 현황

(단위: 건, %)

소관부처	소관법률수 (a)	재정수반 법률 수(b)	재정수반 조문수(c)	b/a	c/a	c/b
감사원	1	1	3	1.0	3.0	3.0
건설교통부	88	74	200	0.8	2.3	2.7
공정거래위원회	6	2	4	0.3	0.7	2.0
과학기술부	36	29	112	0.8	3.1	3.9
교육인적자원부	48	40	89	0.8	1.9	2.2
국가보훈처	8	4	34	0.5	4.3	8.5
국무총리	2	2	5	1.0	2.5	2.5
국방부	51	27	76	0.5	1.5	2.8
국회	10	5	12	0.5	1.2	2.4
기획예산처	10	1	1	0.1	0.1	1.0
노동부	37	21	86	0.6	2.3	4.1
농림부	56	37	153	0.7	2.7	4.1
문화관광부	40	33	178	0.8	4.5	5.4
민주평화통일자 문회의	1	1	2	1.0	2.0	2.0
방송위원회	3	2	6	0.7	2.0	3.0
법무부	126	36	56	0.3	0.4	1.6
보건복지부	67	57	138	0.9	2.1	2.4
산업자원부	90	69	185	0.8	2.1	2.7
선거관리위원회	2	2	10	1.0	5.0	5.0
여성가족부	6	6	17	1.0	2.8	2.8
외교통상부	19	6	8	0.3	0.4	1.3
재정경제부	109	41	60	0.4	0.6	1.5
정보통신부	25	18	62	0.7	2.5	3.4



## 2. 재정수반법률안의 입법 실태

소관부처	소관법률수 (a)	재정수반 법률 수(b)	재정수반 조문수(c)	b/a	c/a	c/b
조달청	3	1	2	0.3	0.7	2.0
중앙인사위원회	3	3	4	1.0	1.3	1.3
통일부	5	3	16	0.6	3.2	5.3
해양수산부	50	36	87	0.7	1.7	2.4
행정자치부	174	106	289	0.6	1.7	2.7
헌법재판소	1	1	3	1.0	3.0	3.0
환경부	47	37	138	0.8	2.9	3.7
기 타	4	4	36	1.0	9.0	9.0
합 계	1,128	705	2,072	0.6	1.8	2.9

2,072개의 재정수반조문을 법안유형별로 살펴보면, 조직법률안이 15%, 사업법률안이 75%, 보상법률안이 8%, 복지법률안이 2%로 나타났으며, 지출유형별로는 의무지출이 15%, 기속재량지출이 34%, 편의재량지출이 51%로 나타났다.

### (2) 의무지출과 재량지출 규모

#### (가) 총 지출규모

기획예산처는 매 회계년도마다 세출예산안 중 재량지출에 대하여 10% 이상 구조조정을 실시할 계획이며, 이를 위해 각 부처로부터 의무지출과 재량지출을 구분하여 보고받고 있다. 의무지출은 법령 등에 지출의무가 규정되어 있으며, 지급기준이 정해져 있어 업무 효율화, 사업방식 변경 등을 통해서도 사업물량·단가를 축소하는 것이 현실적으로 어려운 사업으로 인건비, 법정부담금, 사회보장지출 등을 포함하고 있다. 그리고 재량지출은 원칙적으로 의무지출을 제외한 모든 사업을 의미하며, 경상적 경비, 투자 사업비 등을 포함한다.

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

다음은 기획예산처의 분류기준을 활용하여 2007년 예산 및 기금을 의무지출과 재량지출로 분류한 후 각 의무지출의 법적 근거 및 내용을 검토하여 2007년도 총지출인 237조 659억원을 의무지출과 재량지출로 구분하여 파악하였다.<sup>48)</sup> 총지출 중 의무지출은 99조 5,114억원으로 약 42.0%를 차지하며, 재량지출은 137조 5,545억원으로 약 58.0%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 16> 2007년도 의무지출과 재량지출 규모 및 비중

(단위: 억원, %)

	지출 규모	비 중
의무지출	995,114	42.0
재량지출	1,375,545	58.0
총 지출	2,370,659	100.0

주: 재량지출 중에는 법률의 근거가 없는 경우도 일부 포함됨.

#### (나) 분야별 지출 규모

국가재정운용계획에서는 사회복지분야, 보건분야, 문화 및 관광분야, 환경보호분야, 농림해양수산분야, 산업·중소기업분야, 수송·교통분야, 지역개발분야, 통신분야, 과학기술분야, 국방분야, 교육분야, 일반공공행정 분야, 공공질서 및 안전분야, 통일·외교분야, 예비비 등 16개 분야별 자원배분계획을 수립하고 있다. 이에 각 분야별 총 지출액을 재량지출과 의무지출로 구분하여 파악하였다.

48) 기획예산처는 의무지출과 재량지출의 개념을 기금을 제외한 예산만으로 분류하고 있으나 기금의 경우에는 2006년까지 5000항에 편성된 지출을 법정지출로 분류하였으므로 동 기준을 참고하여 2007년 기금 지출을 의무지출과 재량지출로 구분하였음.

각 분야 중 사회복지분야에 가장 많은 지출이 이루어지며, 인건비를 포함하고 있는 일반공공행정 분야, 교육분야, 국방분야 순으로 많은 지출이 이루어지고 있으며, 예비비 분야가 가장 적게 지출되는 것으로 나타났다.

의무지출 비중이 가장 높은 분야는 교육 분야로 85.4%로 나타나고 있으며<sup>49)</sup>, 보건분야, 일반공공행정분야 순으로 의무지출의 비중이 높게 나타나고 있으며, 지역개발분야, 예비비 분야는 의무지출이 전혀 없어 전액이 재량지출로 나타나고 있다.

<표 17> 분야별 의무지출과 재량지출의 규모 및 비중

(단위: 억원, %)

분 야	총 지출 (A=B+C)	의 무 지 출		재 량 지 출	
		금액(B)	비중(B/A)	금액(C)	비중(C/A)
사회복지	560,958	321,201	57.3	239,757	42.7
보 건	52,891	41,527	78.5	11,364	21.5
문화및관광	29,178	173	0.6	29,005	99.4
환경보호	40,345	1,273	3.2	39,072	96.8
농림해양수산	159,083	2,240	1.4	156,843	98.6
산업·중소기업	125,601	9,776	7.8	115,825	92.2
수송및교통	157,518	2	0.0	157,516	100.0
지역개발	26,715	-	0.0	26,715	100.0
통 신	62,218	13,018	20.9	49,200	79.1
과학기술	31,008	39	0.1	30,969	99.9
국 방	238,760	10,320	4.3	228,440	95.7

49) 지방교육재정교부금이 교육분야에 포함됨에 따라 교육분야가 가장 높은 의무지출 비중을 보이는 것으로 나타남.

Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

분 야	총 지출 (A=B+C)	의 무 지 출		재 량 지 출	
		금액(B)	비중(B/A)	금액(C)	비중(C/A)
교 육	307,181	262,263	85.4	44,918	14.6
일반공공행정	422,837	330,232	78.1	92,605	21.9
공공질서및안전	108,990	162	0.1	108,828	99.9
통일·외교	24,376	2,887	11.8	21,489	88.2
예비비	23,000	-	0.0	23,000	100.0
합 계	2,370,659	995,114	42.0	1,375,545	58.0

(3) 재정수반법률안 심사실태

(가) 위원회 인용 현황

국회예산정책처의 『2005년 비용추계 사례』(2006. 2.)에 의하면 예산정책처의 추계서가 첨부된 102건 중 2006년 2월 15일 기준 위원회에서 인용된 경우는 아래 표에서 보듯이 34.3%인 35건으로 나타났다.<sup>50)</sup> 구체적으로 전문위원 검토보고서에서 31건이 인용되었으며, 전체회의 및 법안심사소위 회의에서는 18건이 인용되었다.

<표 18> 위원회의 예산정책처 추계서 인용 현황

(단위: 건)

	추계서 첨부	위원회 인용		
		검 토 보고서	전체/소위	계
2004	26(1)	11	10	13
2005	75(6)	21	8	22
합 계	102(7)	31	18	35

주: ( )의 숫자는 위원회에서 의뢰한 것임.

50) 최종적인 위원회 인용 실적은 17대국회 임기말에 나올 것임.

비용추계서의 위원회 인용 실적이 비교적 저조한 것은 재정적 타당성에 대한 검토가 중요하지 않은 법안들이 많은 이유이기도 하지만, 재정적 측면의 법안 심사의 중요성에 대한 인식이 여전히 미흡할 뿐만 아니라, 제도적으로 비용추계서의 적극적인 활용을 유도하는 시스템을 갖추지 못하였기 때문이다.

2005년 7월 개정 국회법은 제83조의2(신설)에서 소관위원회로 하여금 재정수반 법률안을 심사함에 있어 미리 예산결산특별위원회와 협의를 거치도록 함으로써 비용추계서가 재정수반법률안의 심사에서 중요한 참고자료가 되도록 제도적 보완이 이루어졌으나 아직 본격적으로 시행되지 못하고 있는 실정이다.

#### (나) 예결위, 정부의견 청취 현황

2005년 7월 개정국회법 제83조의2(신설)에 의거 상임위원회에서 상당한 규모의 재정수반법률안을 심사할 경우에는 예산결산특별위원회와 협의를 거쳐야 한다. 그러나 이의 구체적 시행을 위한 관련 규정이 마련되지 않아 동 조항은 현재 유명무실한 상태이다. 향후 동 조항을 활성화하기 위해서는 예결위의 인력을 확충하고 개별법안이 국가재정에 미치는 영향을 평가할 수 있는 시스템이 갖추어져야 한다.

현행 국회법 제58조 제7항은 상임위원회에서 심사하는 재정수반법안에 대해 정부의 의견을 듣도록 하고 있으나 대부분의 상임위원회는 해당 부처의 의견을 듣는 것으로 같음하고 있다. 그에 따라 기획예산처는 동 조항을 개정하여 ‘정부’ 대신 기획예산처를 명시할 것을 요구하고 있는 실정이다.

#### (다) 전원위원회 심사 현황

국회법 제63조의2는 위원회 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등 주요의안에 대해 전원

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

위원회를 개최할 수 있도록 통제장치를 마련하고 있다. 그러나 이 제도는 15대국회말 국회법 개정(2000.2.26)으로 16대국회에서 제도입된 이후, 2003년 3월 『국군부대의이라크파병동의안』에 대하여 한차례 개최된 것이 전부다.<sup>51)</sup>

전원위원회 제도는 위원회가 소수 집단의 이해를 반영하거나 국민 전체의 입장에서 타당성이 떨어지는 입법심사를 방지하기 위하여 마련된 것이나 그 운영이 형식화되고 있어 입법 내용의 타당성을 확보하는데 결함이 있을 수밖에 없는 실정이다.

#### (4) 대통령의 재의요구 현황

정부수립 이후 2007년 8월말까지 총 70회 재의 요구권 행사가 있었는데, 제13대 국회(1988 ~ 1992)에서 『국정감사 및 조사에 관한 법률안』 등 7건, 제16대 국회(2000 ~ 2004)에서 『거창사건등 관련자의 명예회복에 관한 특별조치법 개정법률안』 등 4건 재의 요구가 있었다.

참여정부 들어서는 총 4건의 재의요구 논란이 있었으며 이 중 2건은 재의요구를 하였다. 거창·산청·함양 사건으로 사망하거나 상이를 입은 자와 그 유족에 대하여 국가가 보상금을 지급하는 것을 골자로 하는 『거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법개정법률안』은 2004년 3월 2일 국회 본회의를 통과하고 3월 12일에 정부에 이송되었으나 3월 29일 대통령권한대행이 재의요구를 하였고 5월 29일 임기만료로 폐기되었다. 경찰공무원의 근속승진 범위를 경위 계급까지 확대하고, 근속승진 기간을 단축하는 내용의 『경찰공무원법 일부개정법률안』(2005. 12. 8 본회의 의결, 12월 29일 공포) 역시 재정문제를 이유로 대통령

51) 전원위원회제도는 제헌국회(1948. 6. 10)부터 제4대국회(1960. 9. 25)까지 존치하다가 제165대국회에서 제도입(2000. 5. 30)하였으며, 지금까지 제헌국회 2회, 제2대국회 4회, 그리고 제16대국회 1회로 총7회 개최되었다.

의 재의요구 여부를 놓고 논란이 일어난 바 있다. 65세 이상 노인의 약 60%에게 매달 일정액을 지급하는 내용의 『기초노령연금법안』은 200년 4월 2일 국회를 통과하였으나, 재정적 부담을 이유로 국무총리가 대통령에게 재의요구권 행사를 건의하겠다는 발표가 있었다(4월 25일 공포). 끝으로 태평양전쟁 전후 강제동원희생자 또는 그 유족 및 강제동원생환자 중 생존자에게 일정액의 위로금을 지급하는 내용의 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안’(본회의 의원수정안, 07년 7월3일 가결)으로서 대통령의 재의 요구안을 심의·의결했다. 동 법안은 당초 정부안과 의원 발의안을 합쳐서 만든 국회 행정자치위원회의 대안이 무시되고, 국회 본회의에서 일부 의원의 발의로 수정된 법률안이 가결된 결과 위로금 지원대상에 추가된 생환자 중 생존자 1명당 500만 원의 위로금을 지급하려면 추가 재정 2000억원이 필요하며, 생환 후 사망자는 물론 6·25 참전용사 등과의 형평성에 문제가 있다는 것이 재의요구의 사유다.

### 3. 재정수반입법의 증가에 따른 문제

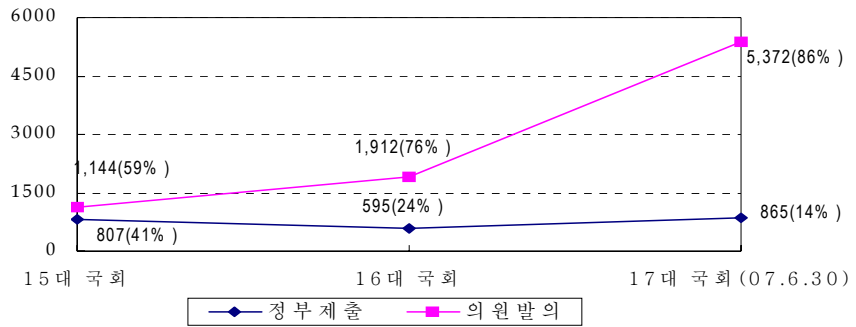
#### 가. 의원입법의 증가

##### (1) 의원발의 법안 수 증가

17대 국회의 의원발의 법률안의 건수는 총 5,372건(07. 6. 30. 현재)으로 16대 국회의 1,912건에 비하여 약 2.8배로 급증하였다. 17대 국회 중 국회의원 1인당 18건의 법률안을 대표 발의했음을 알 수 있다(17대 국회 위원회별 의원 입법 현황은 참고자료 참조).

Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

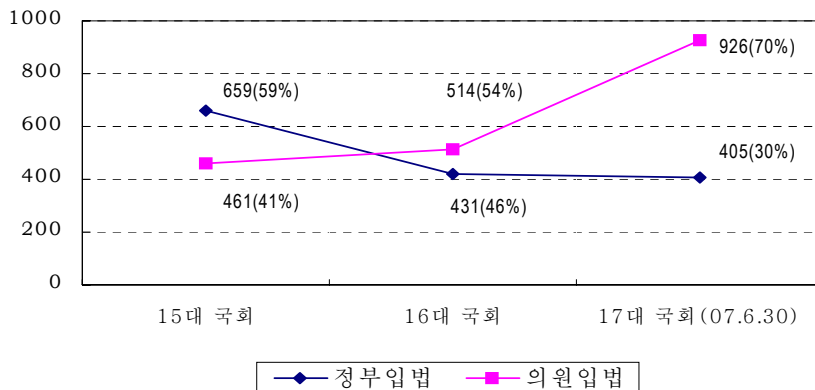
<그림 5> 역대국회 법률안 제출 건수(비율) 비교



(2) 의원발의 법률안의 통과율 증가

의원발의 법률안 건수의 급증과 더불어 국회 통과건수 및 국회 통과법률 중에서 의원발의 법률이 차지하는 비율도 증가한 것으로 나타났다. 2007년 6월말 현재 총 국회통과 건수는 1,331건이며, 이중 의원입법은 70%인 926건인 반면, 정부입법은 30%인 405건으로 나타났다 (17대 국회 부처별 의원입법 통과 현황은 참고자료 참조).

<그림 6> 역대국회 법률안 통과 건수(비율) 비교





## 나. 국가재정관리의 어려움

법치국가는 우선적으로 법에 의해서 운영되어야 한다는 기본원칙에도 불구하고 현대 복지국가에서 법에 의해서 규정되는 국가활동의 범위와 내용은 상당부분 재정현실에 구속되지 아니할 수 없다.<sup>52)</sup>

또한 우리 헌법은 제54조에서 정부가 예산안을 편성하도록 하고 있으며, 제57조에서 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 규정함으로써 예산안의 편성권한은 행정부에 있음을 명시하고 있다. 물론 예산의 최종 확정권은 국회에 있으나, 증액은 정부의 동의를 요하도록 함으로써 기본적으로 정부가 편성한 안을 존중하도록 하고 있다.<sup>53)</sup>

따라서 국회는 재정수반입법을 할 경우 정부의 동의 없이 독자적으로 의무지출 규정을 둠으로써 정부의 예산편성권을 제약하여 사실상

---

52) 우리 헌법이 사회국가의 원리를 채택하고 이의 실현을 위해 입법의무 등 국가의무를 규정하고 있더라도, 사회국가의 실현에 소요되는 방대한 사회정책적 투자를 위한 재원의 확보는 현실적으로 국가의 재정능력과 경제력에 의존할 수밖에 없다. 예를 들어, 국가의 세수는 조세법률주의에 따라 엄격히 한정되어 있으며 조세저항을 초래할 수 있기 때문에 법 개정도 쉽지 않다. 국내외 자금의 차입이나 국채의 발행 규모도 국가재정 또는 경제능력의 한계를 벗어나서 조달할 수는 없는 것이다. 그에 따라 각국은 독특한 재정규율을 정하고 있는 바, 예를 들어 영국은 정부차입은 투자지출로만 사용하도록 하고(Golden Rule), 순부채율이 GDP의 일정 범위 내에서 유지되도록(Sustainable investment Rule) 함으로써 재정적자가 미래세대에 부담이 되지 않도록 하고 있다.

53) 여러 국가 헌법도 비슷한 규정을 두고 있다. 독일헌법 제113조제1항은 정부예산안에 대해 지출증가 또는 수입감소가 발생하는 예산수정에 대해서는 정부의 동의가 필요하고, 더 나아가 정부는 “연방의회가 이러한 법률에 대해 의결하는 것을 중지하도록 요구할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 프랑스헌법은 제40조에서 “의원은 세수를 감소시키거나 신규로 재정부담을 야기시키거나 혹은 국가재정을 악화시키는 결과를 초래하는 예산법률안 및 예산수정법률안을 발의할 수 없다”라고 규정하고 있다. 이탈리아헌법도 제81조제3항에서 “예산승인의 법률을 가지고 새로운 조세 및 새로운 지출을 정할 수 없다”라고 규정하고 있다.

### III. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

예산을 편성함으로써 국가 전체적인 자원배분계획(국가재정운용계획)에 변동을 초래해서는 안 된다.

그러나 최근 의원발의 법률안 수와 통과 법률안 수의 증가는 국가재정에 과도한 부담을 주어 집행이 곤란한 법률의 증가로 나타나고 있다. 예산상 조치가 필요한 법률안에 대하여 국회법 제58조 제7항에 의거 소관부처의 의견은 듣고 있으나 기획예산처의 의견을 직접 듣는 경우는 많지 않음에 따라 재정당국이 입법과정에서 국가재정부담을 초래하는 법안의 심사에서 배제되는 실정이다. 예를 들어 『아시아문화중심도시 특별법』은 특별회계 설치에 약 2조 5천억원의 예산이 소요되어 예산부처에서 반대하였으나 통과되었으며(06.8.27. 국회 통과), 『태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안』은 강제동원되었다가 국내로 돌아온 생존자에게 1인당 5백만원의 위로금을 지급하도록 국회 본회의에서 수정의결(07.7.3. 국회 통과)됨으로써 막대한 추가재정 소요(기획예산처 추정: 약 2천억원)가 예상되고 있다.

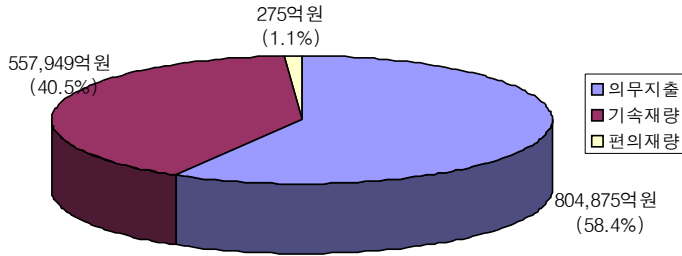
이처럼 의원입법이 활발해지면서 의원발의 법률안의 소요재정 심사 규모가 통합재정 순지출 규모의 약 42%에 달하고 있으며, 그 결과 국가재정운영에 큰 부담을 초래하여 정부의 예산편성권을 침해할 가능성이 있다. 나아가 합리적 자원배분을 왜곡할 수 있을 뿐 아니라, 재정운영의 건전성을 악화시킬 수 있다.

특히 의무지출이 전체의 약 60%를 차지하는 바, 의무지출은 다른 정책과 달리 집행부에게 정책의 집행 여부 및 집행 수준의 결정권이 거의 없이 법률에 의해 직접적으로 지출이 수반되는 결과, 국가재정에 더 심대한 영향을 미친다.<sup>54)</sup>

---

54) 예산심의 과정을 거치지 않고 지출이 확정된다는 점에서 미국에서는 뒷문지출수권(back-door spending authority)이라 한다. 뒷문지출수권의 유형으로는 차입권한, 계약권한, 자격급여, 지급보증 등이 있으며, 어떤 경우에는 공공채무에 대한 이자가 영구적인 지출의무를 유발시키기도 한다.

<그림 7> 지출유형별 차지하는 비중



#### 다. 지방재정부담 초래

대부분 재정수반법률안은 그 소요비용의 부담주체로서 국가 외에 지방자치단체를 규정하고 있는 바, 이는 가뜩이나 열악한 지방재정상황을 더욱 악화시킬 수 있다. 경우에 따라서는 지방자치단체에서 재정 부담능력상 한계를 이유로 법률의 집행을 거부하는 사태도 발생할 수 있다. 따라서 법률조항 중 지방자치단체에게 비용부담을 초래하는 조항이 있을 경우에는 어느 정도의 부담인지를 파악하고 해당 지방자치단체의 의견을 듣는 절차를 마련할 필요가 있다.<sup>55)</sup>

55) 미국은 의회의 요구를 따르는 비용이 증가할 것을 우려하는 주정부와 지방정부의 압력이 증가함에 따라 자금지원 없는 의무조항개혁법(Unfunded Mandates Reform Act of 1995)을 통해 1982년도부터 주정부와 지방정부 및 민간부문이 부담하는 비용을 추계하기 시작하였다. 그 이전에도 CBO는 주 및 지방정부가 제안된 법안을 따르는데 소요되는 비용(projected cost)을 추계에 포함시킨 바 있으나 1995년 동법의 시행으로 이 부문에서 의회예산처의 책무가 상당히 확대된 것이다. 이 법은 의회예산법(Congressional Budget Act, 1974)을 수정하여 CBO로 하여금 보고된 법안이 연방 위임명령(federal mandate)을 포함하고 있는지에 대한 보고서를 수권위원회(authorizing committees)에게 제출하도록 하고 있으며, 만약 정부간 혹은 민간부문의 연방명령에 따라 소요될 향후 5년 동안의 직접비용이 특정 수준(specified thresholds)을 초과하게 되면 그 비용에 대한 추계와 추계의 근거도 제공하도록 하고 있다.

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

지방재정법이 개정되어 중앙행정기관이 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 입법 및 예산 조치를 취할 경우에는 미리 행정자치부장관의 의견을 듣도록 한 것도 이 같은 배경을 기초로 하고 있다(지방재정법 제25조 및 제26조). 의원입법에 있어서도 이와 같은 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

제25조 (지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안) 『정부조직법』 제2조의 규정에 의한 중앙행정기관의 장(이하 “중앙행정기관의 장”이라 한다)은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정 또는 개정하고자 하는 때에는 미리 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다.

제26조 (지방자치단체의 부담을 수반하는 경비) 중앙행정기관의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 『국가재정법』 제31조의 규정에 의한 서류 또는 동법 제51조제2항의 규정에 의한 명세서를 기획예산처장관에게 제출하기 전에 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다.  
<개정 2006.10.4>

#### 라. 법률과 예산의 불일치 문제

재정수반법률안의 증가는 법률과 예산의 형식이 다를 뿐만 아니라 심사의 주기(cycle)가 다르고 각각의 주도자가 상이한 결과 재정수반 법률안에 대한 심사와 예산안 심사가 유기적으로 연계되지 않고 독자적으로 진행되고 있다. 그 결과 예산에 반영될 것을 전제로 법률안을 통과시켰으나 재원 부족으로 소요 예산이 반영되지 못한 경우나 법률안이 통과될 것을 전제로 예산을 편성하였으나 정작 법률안이 예산확정 전에 통과되지 못하는 경우 등 법률과 예산의 불일치가 발생할 가능성이 크다.

실제 2002년과 2003년에 공포된 법률의 351개 재정수반조항을 대상으로 조사한 결과, 29.1%에 달하는 102개 조항이 2005년도 예산안에 반영되지 못함으로써 법률의 제·개정에도 불구하고 당해 법률의 시행에 필요한 예산이 즉각 뒷받침되지 못하고 있는 것으로 나타나기도 하였다.

그리고 2006년도 예산안 편성 시 국민건강증진기금, 고등교육평가원 설립준비위 예산, 무인도서 실태조사 예산이 관련 법률안(국민건강증진법안, 고등교육평가에 관한 법률안, 무인도서의 보전 및 이용에 관한 법률안)의 처리 없이 예산만 통과시킨 바 있다.

다음은 국회예산정책처에서 2005년도 예산안을 중심으로 법률과 예산의 괴리실태를 분석한 결과를 요약한 것이다.<sup>56)</sup>

#### (1) 법률과 예산의 괴리 실태

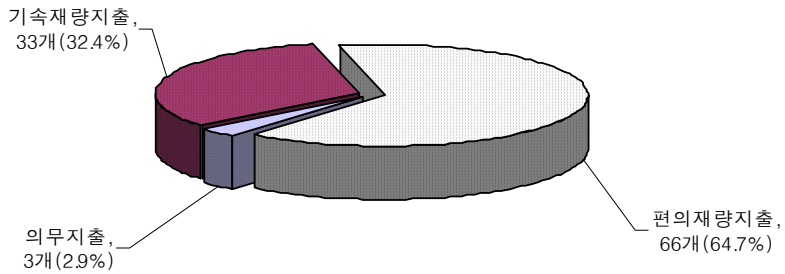
사업의 근거 법률이 있더라도 사업의 시행 여부나 시행 시기에 대해 행정부의 재량이 인정된 경우에는 2005년도 예산안에 당해 사업의 소요 예산이 미반영될 수 있다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 근거 법률은 있으나 소요 예산이 반영되지 않은 조항이 102개로서 전체의 29.1%나 되며, 다시 이를 지출 유형별로 살펴보면, <그림 8>에서 보듯이, 기속재량지출 조항이나 의무지출 조항임에도 관련 예산이 없는 경우가 102개 중 36개로서 35.3%로 나타난 바, 이는 행정부에서 예산을 편성하거나, 국회에서 예산을 심의할 때 관련 법률에 대한 고려가 제대로 이루어지지 않고 있음을 반증한다.

56) 자세한 사항은 국회예산정책처, 『법률과 예산의 연계성 실태 및 확보 방안 연구』(2004), 국회예산정책처 예산현안분석 제2호.

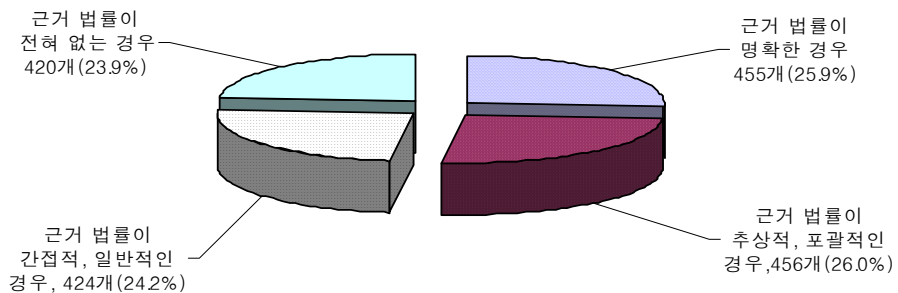
### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

<그림 8> 지출유형별 예산 미반영 조항



한편, <그림 9>에서 보는 바와 같이 2005년도 일반회계 세출예산안의 주요사업 1,775개 중 법률의 근거가 명확한 경우는 25.9%(455개)에 불과하고, 나머지 74.1%는 근거 법률이 전혀 없거나(23.9%, 420개), 근거 법률이 간접적·일반적이어서 사실상 근거 법률이 없다고 볼 수 있거나(24.2%, 424개), 근거 법률이 추상적·포괄적인 경우(26.0%, 456개)로 나타나고 있다.

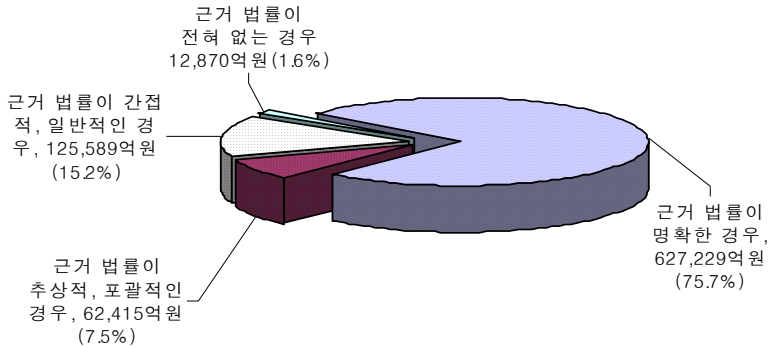
<그림 9> 2005년 일반회계 세출예산안 주요사업의 유형별 비중



이는 여전히 국가의 대다수 주요 사업이 법률과 관계없이 예산승인만으로 결정되고 집행되고 있다는 것을 의미한다.<sup>57)</sup>

다만, <그림 10>을 통해 법률과 예산의 괴리 유형별로 차지하는 예산안 규모를 보면, 전체의 75.7%(62조 7,229억원)에 해당하는 예산이 법률의 명확한 근거를 가지고 있는 것으로 나타난 바, 이는 반드시 법률의 근거를 요하는 사회보장적 성격의 사업들의 예산 규모가 크기 때문이기도 하지만, 국민 생활에 중대한 영향을 미치는 대규모 사업들이 법률의 명확한 근거하에 추진되는 경향을 반영한 결과로서 바람직한 현상으로 보여진다.

<그림 10> 근거 법률 유형별 2005년 일반회계 예산안 규모



그럼에도 불구하고 여전히 법률의 근거가 없거나 법률과의 관련성이 낮은 경우가 전체 예산안의 24.3%(20조 874억원)에 달한다는 것은

57) 물론 국민의 권리·의무와 무관한 사업일 경우에는 법률에 근거 없이 순전히 예산승인만으로도 시행될 수 있다. 그러나 예산심의과정이 입법과정에 비해 비공개적이고 참여자가 제한되어 있다는 점에서 이익집단의 영향력에 의해 예산배분이 특정 집단을 위해 편향적으로 왜곡 결정될 소지가 있다. 또한 정책이 법률에 의해 뒷받침을 받지 못하면 집행과정에서 정책의 실패가 초래될 수 있는 바, 법률의 구속력 있는 지원(처벌조항 등 집행력 확보)을 받지 못한 결과, 집행자의 이념이나 가치에 따라 혹은 이익집단의 반발에 의해 정책이 수정되거나 집행이 연기되거나 정책이 폐기될 수 있다.

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

우리나라의 입법과정과 예산과정이 유기적으로 연계되지 못하고 있음을 나타내는 것이다.

#### (2) 법률과 예산의 괴리 요인

이처럼 법률과 예산이 유기적으로 연계되지 못하고 괴리가 발생하는 것은 기본적으로 다음 <표 19>에서 보는 바와 같이 우리나라의 입법과정과 예산과정이 구조적으로 독립적·개별적으로 진행됨으로써 법률과 예산이 여러 면에서 차이가 있기 때문이다.

<표 19> 법률과 예산의 차이점

구 분	입 안 주도자	정책에 대한 규율 정도	심사의 초점	심사방식	심 사 시 기	집 행 시 기	집 행 기 간
법 률	국회, 정부	추상적	합법성, 정의, 형평성	미시적, 개별적	제한 없음	수시	다년, 반영구
예 산	정부	구체적	효율성	종합적, 거시적	정기 국회	1월1일	1회계연도

#### (가) 입안 주도자의 차이

법률과 예산 모두 국회에서 심사하나, 입안 과정에서 주도자가 다를 경우 법률과 예산의 괴리가 나타날 수 있다. 즉, 예산편성을 담당하는 부처가 법률안 입안도 함께 주도할 경우에는 예산에 반영될 확률이 높으나, 국회의원 또는 위원회에서 주도할 경우에는 예산에 반영되지 못할 소지가 있다.

이는 국회의원 스스로 단기적인 법률안 입안 실적에 관심을 갖고 있는 반면, 통과된 법률의 시행을 위해 필요한 예산이 어느 정도이며, 시행연도의 예산에 제대로 반영되는지에 대해서는 상대적으로 관심이 적기 때문이다.<sup>58)</sup>

58) 미국의 경우 입법과정과 예산과정 공히 의회의 주도하에 유기적으로 연계되어



게다가 만일 정부가 예산안 편성 시 법률에서 규정한 사업의 시행에 소요되는 예산을 반영하지 않았을 경우에는 국회에서 정부의 동의를 얻어 새 비목을 설치하거나 증액시켜야 하는 바(헌법 제57조), 일반적으로 정부안에서 정한 금액을 초과하여 국회가 증액시키면 국민의 비난이 따르기 때문에 정부 예산안을 조정하기 어려운 측면도 있다.

#### (나) 정책(사업) 내용에 대한 규율의 차이

예산은 사업의 내용과 소요 예산을 명확하게 규정하는 반면, 법률은 사업 내용은 물론, 사업시행주체, 재정부담주체, 재원조달방안 등에 대해서도 명확히 규율하지 않는 경우가 많다.

특히 법률에서 사업 내용에 대해 구체적으로 규율하지 않고 포괄적으로 하위법령에 위임할 경우 예산 편성권자는 법률에 의해 별다른 제약을 받지 않고 편의적으로 사업 내용을 정하고 소요 예산을 편성할 수 있게 된다. 또한 법률상 사업시행주체(소관 부처)가 명확하지 않은 경우나 소관 부처가 여러 개일 경우에도 예산에 관련 사업이 미반영될 수 있다.

그리고 법률의 내용이 불분명한 경우에도 법률과 예산의 괴리가 발생할 수 있다. 예를 들어 법률 조항에서 “……할 수 있다” 라고 규정할 경우, 이것의 의미가 집행 여부에 대해 행정부에 재량권을 인정한 것인지, 아니면 단순히 권한을 부여하는 내용으로서 의무적으로 집행해야 하는 것인지 불명확한 경우가 있다. 이 경우 결정자는 집행 의무를 부여하고 있더라도 집행자는 재량을 부여한 것으로 보고 집행을 연기하거나 아예 집행 의무를 해태할 수 있다.

#### (다) 심사 방식의 차이

법률안 심사는 거시적이고 종합적인 틀 내에서 이루어지지 않고 해당 법률안만을 대상으로 하여 개별적이고 미시적으로 이루어지는 반

---

진행되기 때문에 법률과 예산의 불일치는 거의 발생하지 않는다.

### III. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

면, 예산안 심사는 개별 사업은 물론 전체 사업을 총액 및 부문별 배정액을 중심으로 거시적이고 종합적으로 진행된다.

그에 따라 입법과정에서 정부 재정부담능력으로는 수행할 수 없는 내용의 사업 및 정책이 법률화되는 경우가 발생한다. 그러나 이처럼 거시적인 자원배분의 시각에서의 검토를 거치지 않고 통과된 법률은 시행과정에서 예산상 제약을 받아 집행 자체가 어려워지는 경우가 발생한다.

#### (라) 심사 초점의 차이

법률안 심사는 예산안 심사와 달리 당해 사업이 정의와 형평에 부합한지, 그리고 합법성을 갖추고 있는지(이를 위해 법제사법위원회의 체계·자구의 심사를 거친다)에 초점을 두되, 재정적 측면의 타당성이나 자원배분의 효율성에 대해서는 큰 관심을 보이지 않는다. 그 결과 예산안 심사에서는 재정적 타당성을 결여한 법률을 그대로 집행하기 위해 필요한 비용을 예산에 반영하는데 인색할 수밖에 없다.

이러한 점을 고려하여 현행 국회법은 법률안 제출·심사단계에서 미리 재정적 측면의 타당성을 고려하기 위해 법률안 제출 시 예산명세서를 첨부하도록 하고 있으며, 법률안 심사에서는 정부 및 관련위원회의 의견을 듣도록 하고 있다. 문제는 이러한 제도가 도입취지대로 운영되지 못하고 형식화되고 있다는 것이다.<sup>59)</sup>

반면, 예산안 심사에서는 사업의 법적 타당성 혹은 법률적 근거에 대한 검토가 거의 이루어지지 않고 있다. 즉, 예산 사업이 법적인 근거를 가지고 있는지, 법적으로 정의와 형평에 부합하는지, 2005회계연

59) 예를 들면, 13대로부터 16대국회의 총 의원발의 법안 수 3,942건 중 예산명세서가 첨부된 경우는 121건으로 총 법안 수 대비 3.1%에 불과하였고, 같은 기간 소관 위원회에 회부된 총 8,625건 중 관련위원회에 회부된 건수는 19.4%인 1,670건이었으며, 관련위원회에 회부된 건 중 의견제시를 한 경우는 14.3%인 238건에 불과하였다(국회사무처, 『의정자료집』, 2004).

도 예산에 반드시 반영되어야 할 법률은 없는지 등에 대한 검토는 뒷전으로 밀리고 있다.

(마) 심사·집행의 시기 및 기간의 차이

법률의 경우 심사 및 집행 시기에 아무런 제약이 없는 반면, 예산은 심사가 정기회 중 정부 예산안이 제출되는 10월2일부터 12월2일까지 2개월로 한정되어 있으며, 집행 시기도 다음연도 1월1일부터 12월31일까지로 엄격히 제한되어 있다.

그에 따라 법률과 예산의 불일치가 나타날 수 있는 바, 예산에 반영될 것을 전제로 법률안을 통과시켰으나 재원 부족으로 소요 예산이 반영되지 못하거나 법률안이 통과될 것을 전제로 예산을 편성하였으나 정작 법률안이 예산확정 전에 통과되지 못하는 경우가 발생한다.

의무적 지출의 경우에는 예산편성 여부와 관계없이 지출 의무가 발생하므로 법률의 시행에 큰 문제가 없을 수 있으나, 재량적 지출의 경우에는 다음연도 예산에 반영되지 않는 한 집행 의무가 발생하지 않기 때문에 법률의 시행에 문제가 발생할 수 있다.<sup>60)</sup>

## 4. 재정수반법률안의 입법과정상 문제점

### 가. 비용추계서 첨부 및 활용 실적 저조

#### (1) 비용추계서 첨부상 문제

국회에서는 1973년도에 최초로 국회법 개정을 통해 재정소요법안에 대한 예산명세서 첨부 의무를 규정한 바 있으나<sup>61)62)</sup>, 실제로 예산명세

---

60) 예를 들어 관련 법률 조항의 시행일이 현 회계연도 내에 있을 경우, 의무지출의 경우 예비비로 집행할 수 있으나, 여타 조항은 그 시행이 집행자의 재량에 맡겨진 결과 예산 미확보를 이유로 집행을 회피할 수 있다.

61) 제73조 (의안의 발의 또는 제출) ① 의원은 20인이상의 찬성으로 의안을 발의할

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

서가 첨부되기 시작한 것은 1988년도부터였으며, 첨부 실적도 16대 국회(2004년도 상반기)까지 총 121건(총 의원발의 법안 수 대비 3.1%)에 불과할 정도로 미미하였다. 정부에서는 1999년도에 법제업무운영규정 및 동 시행규칙을 개정하여 법령안 재정소요추계제도를 도입하여 2000년도부터 시행하고 있으나, 2000년도부터 2003년도까지의 재정소요추계의 실적을 보면, 총 24건에 불과한 것으로 나타났다. 그리고 17대 국회 들어 2006년 3. 15. 기준 국회에 제출된 것은 총 24건(총 475건 중 5%)에 불과하였으며, 이것은 최근까지도 국가재정운용의 1차적 책임을 지는 정부에서 법률안의 국가재정에 미치는 영향을 전혀 평가하지 않고 있음을 반증하는 것이며, 이는 또한 여전히 예산이 객관적, 과학적으로 편성되지 않고 정치적으로 결정되고 있음을 보여준다.

비용추계서<sup>63)</sup>의 제출이 점차 활성화된 것은 17대국회에 들어와 2003년 7월 국회예산정책처를 신설하여 법안비용추계를 그 직무에 포함시키면서부터이며, 2005년 7월 국회법 제79조의2를 신설함으로써 의원발의 법안 외에 위원회 제출 법안과 정부 제출 법안도 비용추계서를 첨부하도록 하여 추계서 첨부율이 획기적으로 증대되었다.

2006년 2월 현재 조사에 따르면 17대 국회의 법안비용추계서 첨부율은 약 16.2%로서 상당한 진척을 보였으나, 전체 발의 법안 중 약

---

수 있다. 다만, 예산상의 조치가 수반하는 법률안 기타 의안은 50인이상의 찬성으로 발의할 수 있다.

② 의안을 발의하는 의원은 그 안을 갖추고 이유를 붙여 소정의 찬성자와 연서하여 이를 의장에게 제출하여야 한다. 다만, 제1항 단서의 경우에는 예산명세서를 아울러 제출하여야 한다.

62) 동 개정안은 국회해산기간(1972. 10. 17.~1973. 3. 11.)에 공포된 것으로 개정 취지를 파악할 만한 관련 자료를 찾아보기가 힘들다. 다만, 개정 전에 비하여 의안 발의요건을 강화시켰는 바(개정전에는 모든 의안의 발의요건을 10인 이상으로 하였음), 이는 국회의원의 입법활동을 제약하려는 취지로 파악된다.

63) (구)국회법에서는 예산명세서라는 용어를 사용하였으나, 2005년 7월 개정된 국회법은 “비용에 대한 추계서”라고 표현을 변경하였다. 본 보고서는 “비용추계서”라는 명칭을 사용하기로 한다.

21% 내지 25%가량<sup>64)</sup>이 재정수반법률임을 감안하는 경우 비용추계가 정착단계에 도달한 것으로 평가하기엔 이르다.

<표 20> 역대국회 의원발의법안의 비용추계서 첨부 실적

(단위: 건, %)

	의원발의법안	비용추계서 첨부	비용추계서 첨부율
13 대	570	20	3.5
14 대	321	12	3.7
15 대	1,144	13	1.1
16 대	1,907	76	4.0
17 대 <sup>1)</sup>	2,991	4862)	16.2
합 계	6,913	607	8.8

주: 1) 2006년 2월 16일 기준

2) 의원발의 법률안 중 지출 추계에 대한 것으로, 위원회 제출 3건, 정부제출 24건, 결의안 2건, 세수추계 10건이 제외되었음.

비용추계서의 질적 측면에서는 보완해야 할 점이 더욱 많다. 우선 우리나라의 비용추계는 ‘의안의 비용추계 등에 관한 규칙<sup>65)</sup>’에서 규정

64) 전체 의원발의 법안 중 예산이 수반되는 경우는 전체의 21.6% 정도로 추정된다 (이남수, 『예산부수법안의 비용추계에 관한 연구』, 국회사무처 예산정책국, 2000, p.46). 한편 국회 의안정보시스템에 등록된 전체 법안 중 추계서 첨부율이 25% 정도로 나타났다.

65) 제 2 조 (정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “비용추계서”라 함은 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 “비용”이라 한

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

하고 있듯, 새로 발의·제안·제출되는 의안에 대해서만 비용추계를 할 뿐, 현행법에 대한 비용추계를 대상으로 하고 있지 않아 현시점에서 전체적인 국가 재정의 소요를 전망할 수 없고 그에 따라 국가재정운용계획이 제대로 수립될 수 없는 문제가 있다.

또한, 비용추계서를 작성하는 주체는 국회법 제79조의2에 별도로 규정되어있지 않은 관계로 국회예산정책처를 비롯하여 정부, 의원실 등 어느 누구든지 작성 가능하다. 17대국회 들어 6월말 현재 전체 추계서 중 예산정책처의 비중은 30% 수준에 머물고 있으며, 나머지 70%는 엄밀한 의미의 비용추계와는 거리가 멀다. 비용추계는 상당히 전문적인 영역이다. 법안의 해석에서부터 관련 정책과 사업에 대한 분석, 자료수집, 그리고 수집된 자료에 대해 추계기법을 적용하여 미래를 예측할 수 있는 능력<sup>66)</sup>이 고루 겸비되어야 한다. 그러나 국회의 전문인력은 예산정책처 법안비용추계팀 6명 정도에 불과하며, 전문인력 양성을 위한 예산은 거의 전무하다.<sup>67)</sup> 국회예산정책처가 모든 비용추계를 전담하여 작성하기에는 인력과 자원이 부족하다는 점, 정부의 비용추계 작성이 아직은 충분히 체계화되지 못했다는 점 등을 고려하여 현 시점에서는 비용추계의 작성주체를 제한하기 곤란하나, 최소한 비용추계서의 타당성을 확보할 수 있는 장치가 필요하다.

---

다)에 관하여 추계(이하 “비용추계”라 한다)한 자료를 말한다.

66) 노벨물리학상 수상자인 Nils Bohr의 표현을 빌리면 예측이 특히 미래와 관련되면 매우 어렵다(“Prediction is very difficult, especially if it's about the future.”).

67) 비용추계의 선진국인 미국의 경우 의회예산처(Congressional Budget Office)가 비용추계를 담당하고 있으며, CBO의 추계인력은 5개팀의 47명이며 한 해 약 600~700건을 공식 추계하고 있다. 주정부는 - 설문조사에 의하면 - 응답 40개 주 중 34개 주에서 의회 내 자체 추계담당조직을 설치·운영하고 있으며, 이 중 29개 주는 비용추계 전담인력을 보유하고 있는데, 주당 평균 전담인력은 21명(지원인력 제외)이 나 된다.

&lt;표 21&gt; 비용추계서 중 예산정책처 추계 비중

(단위: 건, %)

	전체 추계서(a)	예산정책처 추계서(b)	예산정책처 추계비중(b/a)
2004년 하반기	144	16	11.1
2005년 상반기	132	24	18.2
2005년 하반기	190	50	26.3
2006년 6. 28.	92	31	33.7
합 계 / 평 균	558	121*	21.7

주: 예산정책처 추계서가 첨부된 102건 중 위원회에서 의뢰된 7건 제외함.

한편, 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우, 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우, 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에 첨부할 수 있는 ‘비용추계서 미첨부사유서’를 통한 절차의 우회의 가능성이 존재하므로, 비용추계서의 미첨부 기준을 엄격하게 해석할 필요가 있다.

## (2) 비용추계서 활용상 문제

개별적인 재정수반법안은 소관상임위원회에 상정되어 검토와 의결을 거쳐 본회의로 회부된다. 소관상임위원회는 일차적으로 당해 재정수반법안이 합리적, 정치적인 관점에서 타당한지를 검토하고, 정부 소관부처와의 협의를 통하여 법안을 수정하거나 대안을 제시하여야 한다. 재정을 수반하는 법안의 경우, 재정의 소요로 인한 비용과 당해 법안을 시행함으로써 인한 효용을 적절히 저울질하여야 함은 물론이다.

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

그럼에도 불구하고, 재정수반법안의 가격표, 즉 비용추계에 대한 검토가 실질적으로는 원활히 이루어지지 않고 있다.

위원회의 심사보고서는 입법활동과 관련하여 유일한 공식 보고서라고 할 수 있다. 이 보고서는 본회의 표결 시 일반 의원들이 참고할 수 있는 사실상 유일한 자료이며, 행정부나 법원에서 법률을 해석할 때 기준이 된다. 현재 심사보고서에는 심사경과와 결과, 소수의견의 요지 및 관련위원회의 의견요지, 기타 필요한 사항을 기재하도록 하고 있는 바,<sup>68)</sup> 의원들의 본회의 표결에 필요한 중요한 재정관련 정보는 찾아보기 어렵다. 이러한 중요한 보고서에 재정적 정보가 제외되어 의원들이 재정적 영향에 대한 검토도 없이 본회의 표결을 나서는 것이다.

하나의 비용추계서가 완성되는 데는 거의 한달 남짓 소요된다. 그리고 이 과정에서 투입되는 노력은 어느 보고서에 못지않다. 이처럼 많은 시간과 노력을 투입하여 얻은 비용정보를 효과적으로 최대한도로 이용하는 것은 위원회의 몫이다. 추계서에 포함된 값진 정보를 잘만 활용하면 법안의 미비점을 보완하고 법안의 완성도를 끌어 올릴 수 있다. 나아가 예산안 심사와 연계시키면 정부의 예산편성상 잘잘못을 따지는 데 유용하게 활용될 수 있다.

그러나 현실은 그렇지 못한 것 같다. 아직도 많은 비용정보가 위원회의 법안 심사나 예산안심사에서 제대로 활용되지 못하고 사장되는 실정이다. 예산정책처의 추계서가 첨부된 102건의 법안을 대상으로 조사한 결과 2006년 2월 15일 기준 위원회에서 단순 인용된 경우는 34.3%인 35건에 불과한 것으로 나타났다.

68) 제66조 (심사보고서의 제출) ① 위원회는 안건의 심사를 마친 때에는 심사경과와 결과 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고하여야 한다.

② 제1항의 보고서에는 소수의견의 요지 및 관련위원회의 의견요지를 기재하여야 한다.

③ 의장은 보고서가 제출된 때에는 본회의에서 의제가 되기 전에 인쇄하여 의원에게 배부한다. 다만, 긴급을 요할 때에는 이를 생략할 수 있다.



비용추계서가 위원회에서 활용이 잘 되지 않고 있는 가장 큰 이유는 현재의 비용추계서가 갖고 있는 정보로서의 내재적인 한계이다. 비용추계는 단지 법안 시행을 가정하고 사전에 미리 소요되는 비용을 추산한 것에 불과하다. 비용 대비 누리는 효과에 대한 정보는 빠져있다. 그리고 추산된 비용을 어떻게 조달할 것인지(재원조달방안)와 그렇게 조달할 경우 부담주체에게 재정적으로 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 정보(재정적 영향평가)는 없다. 따라서 법안통과 여부 결정에 중대한 기준으로 작용하기에는 정보로서 한계가 있다.

### 나. 재원조달방안의 문제

『의안의 비용추계 등에 관한 규정』 제5조는 재원조달방안에는 중앙정부, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체, 민간 등의 재원분담계획과 조세수입, 세외수입, 국채발행, 타 회계나 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 구체적인 재원조달방안을 제시하도록 하고 있다. 또한 재원조달을 위해 관련 법령이나 제도상의 조치가 필요한 경우에는 그에 대한 검토도 첨부하도록 하고 있다.

그러나 정부 제출 법안에 첨부된 대부분의 재원조달계획서를 보면, 단순히 주체별로, 회계별로 재원분담의 계획을 제시하는데 그치고 있다. 이는 엄밀히 재원조달의 방안이라고 할 수 없다.

재원조달의 방안에는 크게 세 가지가 있다. 첫째는 관련 법령을 개정하여 세금이나 부담금의 수입을 증대하는 방안이며, 둘째는 국채발행 등을 통해 외부자금을 차입하는 방식, 셋째는 기존의 여유자금(기금의 경우)을 활용하거나 지출구조조정을 통해 재원을 마련하는 방안이다. 소요비용이 미미하여 셋째의 방식으로 가능할 경우에는 개별부처에서 충분히 조달방안을 작성할 수도 있으나 소요비용이 막대하여 기존 여유자금이나 지출구조조정을 통해 조달이 불가능할 경우에는 첫째와 둘째의 방식을 사용하여야 한다. 이러한 경우는 개별 부처에

### Ⅲ. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

서 수립하기 어려운 측면이 있고 재정당국과 협의하여 정하는 것이 바람직하다.

또한 재원을 지방과 분담할 경우에는 지방자치단체와의 협의를 필요하다. 그에 따라 의안의 비용추계 등에 관한 규정 제5조 제5항은 재원조달방안과 관련하여 재정경제부, 기획예산처, 지방자치단체 등과 협의를 필요한 경우에는 그 협의여부도 기재하도록 하고 있다.

#### 다. 총괄적인 재정영향평가 및 조정기제의 미비

법률안을 발의하는 의원에게 국가재정 전체를 고려하여 주기를 바라는 것은 사실상 무리다. 또한 이렇게 제출된 재정소요법안을 심사하는 소관상임위원회가 국가 전체 예산관리의 차원에서 심사하는데도 한계가 있다. 국가재정이라는 포괄적인 분야를 관리함에 있어서 개별적인 상임위원회가 비용추계서를 기초로 법안 심의 또는 예산 심의만으로는 부족하며, 이들을 통합적으로 관리하고 조정할 수 있는 심사시스템이 구축되어야 한다.

입법의 재정적 영향을 제대로 평가하려면 비용추계 결과를 토대로 집행가능성, 즉 소요비용을 조달할 수 있는 지, 그리고 동 비용을 조달하고 지출함에 따라 국가 또는 지방재정에 어떠한 영향을 미치는 지, 특히 국가재정에 대한 각종 규율(fiscal rules)을 어기는 점은 없는 지 등에 대한 전반적 검토가 필요하나 사실상 실시되지 않고 있다.

2005년 7월 개정 국회법은 제83조의2(신설)에서 소관위원회로 하여금 재정수반 법률안을 심사함에 있어 미리 예산결산특별위원회와 협의를 거치도록 하고 있다. 따라서 동 특별위원회에서 비용추계 정보를 토대로 재정적 집행가능성 평가와 재정적 영향 평가, 재정부담주체별 영향평가 등을 포함한 종합적인 재정영향평가보고서를 산출한다면 위원회 심사는 한층 탄력을 받을 수 있다.<sup>69)</sup>

69) 비용추계 정보를 활용하여 재정적 영향을 평가하는 것을 Scoring(or Scorekeeping)

현행 국회법은 소관위원회가 재정수반 법률안을 심사함에 있어 미리 예산결산특별위원회와 협의를 거쳐야 하며, 정부의 의견을 듣도록 하고 있는 바, 이를 위해서는 입법의 재정적 영향 평가가 필수적이다. 그러나 예결위와의 협의제도는 아직 본격적으로 시행되지 못하고 있는 실정이며, 정부의 의견청취는 재정영향평가와 관계없는 부처의 의견으로 같음하고 있는 실정이다.

### 라. 정부안의 우회입법 문제

정부의 각 기관은 정부제출 법률안을 작성하는 과정에서 관계기관과의 협의(합의), 입법예고, 경제장·차관회의, 당·정협의, 법제처심사, 차관회의·국무회의, 대통령의 재가와 국무총리 및 관계국무위원의 부서 등 다양한 절차를 거치며, 재정수반 법률의 경우 재정소요추계를 첨부하여 기획예산처와 협의까지 거쳐야 한다.

이 과정에서 정책적 우선순위, 개별 부처의 이해관계, 재정적·정책적 타당성 등의 다양한 변수로 인하여 정식 정부제출 법안으로 이어지지 못하는 경우가 많다. 이러한 경우, 개별 부처는 부처협의 등을 우회하여 의원 입법의 형식으로 법안을 발의할 유인을 갖는다. 타 부처 등과의 조정을 거치지 않고 자신들에게 유리한 법안을 만들 수 있기 때문이다.

물론 우회입법이라 하더라도, 1명 이상의 의원의 동의가 있지 않으면 발의될 수 없는 것이며, 발의 후 어느 의원발의 법안과 마찬가지로 의결과정을 거쳐야 한다는 점에서 문제가 되지 않는다고 보는 견해도 있다. 그러나 개별 부처의 지원 및 로비 등으로 인하여 합리적

---

이라고 하는데, 예결위는 Scoring을 통해 각 상임위의 입법조치들이 국가재정운용 계획에서 정한 예산정책상 목표들과 위배되는지를 판단함으로써 각 위원회의 입법 조치들을 장기적인 재정계획의 틀 속에서 조정할 수 있어야 한다.

### III. 재정수반법률안의 입법 실태 및 문제점

인 심사가 이루어지지 못하거나, 특정 부처나 개별의원의 이익만을 반영할 가능성이 있으며, 무엇보다 행정부의 재정준칙을 교란하고 불측의 재정부담을 발생시켜 재정의 안정성을 저해할 수 있다는 문제점이 있다.

#### 마. 본회의 의원수정안의 문제

국회법 제95조는 본회의 부의된 의안에 대해 의원 30인 이상의 찬성자와 연서하여 수정동의안(이하 ‘본회의 의원수정안’이라 함)을 의장에게 제출할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 위원회 심사에서 발생할 수 있는 미비에 대응할 수 있는 기회를 갖는다는 점에서 효용이 있으나, 본회의 의원수정안은 재정을 수반하더라도 소관위원회를 거치지 않고 본회의에 직접 부의됨으로써 예결위와의 협의, 전원위원회의 심사 등을 거치지 않는다는 문제가 있다.<sup>70)</sup>

16대부터 17대국회(2007년 7월 18일 현재) 본회의 의원수정안은 본회의 총 제출 의안 2,375건 중 2.7%인 총 63건으로 나타났으며, 제출된 63건 중 총 36건이 가결되어 가결률은 57.1%로 나타났다. 이 중 재정수반법률이 차지하는 비중이 어느 정도인지는 조사되지 않았으나, 전체 발의 법안 중 약 21%가량<sup>71)</sup>이 재정수반법률임을 감안하는 경우 적지 않은 재정수반법안이 재정적 타당성에 대한 검토 없이 통과되고 있는 것으로 파악된다.

---

70) 국회법 제83조의2는 예결위와의 협의대상을 소관위원회의 안건 중 상당 규모의 재정상 조치를 수반하는 법률안에 한정하며, 동법 제63조의2는 전원위원회의 심사대상을 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 국민에게 부담을 주는 법률안 등에 한정함으로 인하여 본회의 의원수정안은 재정적 영향에 대한 검토의 기회를 갖지 못한다.

71) 전체 의원발의 법안 중 예산이 수반되는 경우는 전체의 21.6% 정도로 추정된다 (이남수, 『예산부수법안의 비용추계에 관한 연구』, 국회사무처 예산정책국, 2000, p.46).

4. 제정수반법률안의 입법과정상 문제점

<표 22> 역대국회 의원수정안 제출 및 가결 현황

(단위: 건)

	본회의 총 제출 의안 (A)	의원 수정안	
		제출건수(B) (비중(B/A))	가결건수(C) (가결율(C/B))
16대국회	950	28 (2.9%)	16 (57.1%)
17대국회 (7. 18. 현재)	1,425	35 (2.5%)	20 (57.1%)
합 계	2,375	63 (2.7%)	36 (57.1%)

자료: 의안정보시스템

## IV. 재정수반법률안의 입법평가

### 1. 입법평가 개관

#### 가. 입법평가의 의의

##### (1) 입법학과 입법평가

입법평가는 입법학의 방법론 중 하나로서 이해된다. 따라서 입법평가의 개념정립을 위해서는 입법학과 연관지어 볼 필요가 있다. 입법학은 법률의 생성과정뿐만 아니라 해석, 실현, 영향, 관련주체에 관한 연구를 포괄하는 학문분과로서 법해석학과 대비된다. 입법학은 아직 생성중에 있는 학문으로서 전반적인 이론구축은 아직 미흡하지만 대체로 입법이론 내지 입법분석론, 입법정책론, 입법기술론, 입법기구 내지 조직론, 입법과정론으로 구분할 수 있다.

논의를 단순화하면 입법학의 목표는 소위 ‘좋은 법률’을 만드는 것이고 이를 위한 입법학의 연구는 크게 이론적 연구와 실천적 연구로 나눌 수 있다. 좋은 법률이 무엇이나에 대한 논의는 시대와 국가마다 처한 특수한 환경에 따라 달라질 것이다. 현대 사회가 직면한 입법문제를 보면 어느 정도 좋은 법률에 대한 해답이 나올 수 있을 것이다. 대부분의 국가가 직면한 문제로서 제기되는 것은 입법절차가 투명하지 못하다는 점과 입법내용의 질적 저하, 그리고 법규의 홍수에 따른 체계정당성의 문제 등이다. 또한 최근에는 복지국가를 지향한 결과로서 예산압박(budget squeeze)에 시달리고 있다. 따라서 현대 국가의 공통적인 입법학의 과제를 한마디로 요약한다면 ‘보다 적은 법률과 보다 저렴하고 질적으로 우수한 내용의 법률’이라고 할 수 있을 것이다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

이러한 좋은 법률을 만들기 위한 이론적 연구에는 무엇이 좋은 법률인가에 대한 연구, 입법의 원칙에 관한 연구, 각국의 입법방식 및 결정에 대한 비교법적 연구 등이 포함된다. 그리고 실천적 연구는 각국의 특수한 환경에 비춰 좋은 법률을 만들기 위해 필요한 구체적 방법론에 대한 연구, 즉 입법의 절차와 입법의 내용을 어떻게 하면 바람직한 방향으로 개선할 것인가에 관한 연구라고 볼 수 있을 것이다. 다시 말하면, 소위 ‘좋은 법률’을 만들기 위해서 입법과정을 어떻게 하면 민주적이고 효율적으로 개선할 것인가, 그리고 입법의 내용을 어떻게 하면 바람직한 방향으로 개선할 것인가에 대한 연구라고 할 수 있을 것이다.

입법평가는 바로 실천적 연구 중 입법의 내용 합리성을 확보하기 위한 핵심적 방법론을 제공한다.

#### (2) 입법평가의 개념

그동안 입법평가에 관하여는 입법학의 분야에서 이미 다양한 관심을 가지고 그 중요성도 인식되어 왔으나 충분한 연구가 행해지고 있지는 않았다.<sup>72)</sup>

그러나 최근에 이르러 입법학의 연구방법론이 어느 정도 구체화되면서 이 문제에 대한 학문적 관심이 높아지고 있는 바, 대체로 입법

---

72) 독일의 경우 이미 1980년초부터 입법의 위기, 법률의 인플레이, 위입입법의 광기라고 부르는 현상에 직면하여 한편으로는 용어, 문체 및 법전의 구조라고 하는 형식적인 문제, 다른 한편으로는 법률의 부적용 내지는 예기치 못한 부작용이라는 실질적인 문제가 학계와 실무계에서 지적되어 왔다. 그리하여 다수의 입법이 양산됨으로써 법률의 질이 낮아지고, 조악한 입법이 그 개정을 위하여 새로운 법률을 양산한다는 순환이 존재하는 입법의 위기에 대한 방안으로 양적인 측면에서 법률의 수를 감소시키는 한편, 질적인 측면에서 입법평가제도의 도입을 추진하여 왔다. 이를 위하여 연방정부는 1999년도에 행정의 현대화와 행정 및 입법에 대한 평가를 제도화하는 한편, 부처간의 입법업무를 효율화하고 법률안의 질을 개선하기 위하여 “현대국가-현대행정”이라는 행정개혁 프로그램을 수립, 이에 의거하여 2000년 연방각부 직무통칙을 전면 개정하고 동 직무통칙에서 새로이 입법평가제도를 도입하였다(박영도, 월간법제, □□입법평가제도에 관한 연구□□, 2002. 3, p 27).

학의 영역에는 입법정책론, 입법기술론, 입법기구 내지 조직론, 입법과정론 등이 포함된다. 입법평가제도는 입법정책론과 밀접한 관련을 가지고 있다.

일반적으로 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation von Gesetzen)의 개념에 관해서는 어떠한 기본적인 합의가 없는 실정이며<sup>73)</sup>, 그 의미는 시대와 함께 확장되어 최근에는 어떠한 정책의 사전단계(기획입안단계)부터 사후단계까지 각각에 있어서 분석하는 활동 일반을 포함하는 것으로 이해되고 있다. 즉, 그것은 목적, 목표, 개입이론, 실시과정, 결과, 성과 및 효율성을 명확히 하기 위한 체계적인 사회조사활동이라 할 수 있다.<sup>74)</sup>

그럼에도 불구하고 본 연구에서는 입법평가를 ‘입법과정에서부터 미리 당해 법률안이 국가나 사회에 미칠 영향을 다양한 측면에서 종합적으로 분석하고 그 결과를 입법에 반영함은 물론 나아가 기존 법률을 일정기간 경과 후 집행을 통해 나타난 결과를 다각도로 평가하고 평가결과를 재입법에 반영하는 것’으로 정의하기로 한다.

이러한 정의에 입각할 때 입법평가의 개념을 구체화하기 위해 다음 필요가 있는 문제로는 ① 입법평가의 목표 ② 평가의 대상으로서의 입법의 개념을 어떻게 볼 것인가, ③ 입법평가를 개별적인 평가로 볼 것인지, 평가들의 평가인 종합평가로 볼 것인지 ④ 법률의 집행 결과만을 평가할 것인지 아니면 법률의 필요성, 집행가능성 등도 평가할 것인지, ⑤ 사전평가만을 포함시킬 것인지, ⑥ 어떠한 기준에 따라 평가할 것인지 등이다.

73) 독일의 연방내무부에서는 “입법영향이란 사회적, 개인적 측면에서의 전체 영향권에 대한 법률이나 규정의 효과라고 이해될 수 있다. 법률이나 규정의 효과는 금전적, 비금전적 형태의 의도적인 결과와 비의도적인 결과(부작용)를 모두 포함한다”고 해석하고 있다.

74) 입법평가제도 발전의 초기단계에서는 법령에 대한 경험적인 사후평가의 결과를 입법을 준비하는 과정에 반영시키는 형태였으며, 입법평가의 주요 내용은 비용분석, 비용-편익분석에 한정되며 포괄적인 평가는 이루어지지 않았다.



#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

##### (가) 입법평가의 목표

입법을 정책적 시각에서 바라보면 의사결정의 일종이라고 할 수 있다. 그리고 대부분의 입법이 정책을 다루고 있다는 점을 감안하면 정책결정이라고도 볼 수 있다. 이렇게 볼 경우 입법평가의 목표는 “바람직한 정책결정”을 지원하는데 필요한 정보의 제공이라고 할 수 있다.

그런데 정책결정과 관련하여 “바람직하다”는 것은 통상 개인의 자유와 공동체의 보호 및 발전이라는 일정부분 충돌되는 양 목표를 조화시켜 사회후생을 극대화시키는 것을 의미한다. 그리고 사회후생(social welfare)은 효율성과 형평성, 즉 사회의 총부(gross wealth)를 증가시키고 증가된 부를 적절히 배분함으로써 증가된다고 볼 수 있다.

한편, 사회후생의 극대화는 일정한 자원의 제약 속에서 행해진다. 자원이 무한정 존재한다면 극대화를 추구할 필요도 없어진다. 그러나 모든 사회는 한정된 재원을 가지고 우선순위에 따라 자원을 배분하여 사회적 후생을 극대화하는 정책을 추구한다.

결국 입법평가의 목표는 “바람직한 정책결정”, 즉 “한정된 자원을 가지고 국가정책(규제 또는 배분)을 통해 사회의 총부를 증가시키고 증가된 부를 형평하게 배분함으로써 사회후생을 증가시키는 것”이라고 할 수 있다. 사회후생을 계량적으로 측정하는 것은 사실상 불가능하다. 다만 차선적으로 사회의 제 가치를 조화롭게 발전시켜나가는 것으로 만족해야 할 것이다. 따라서 사회후생은 일의적 개념이 될 수 없고 여러 가치를 나열할 수밖에 없는데, 여기에 포함되는 것에 대한 판단은 역시 헌법적 가치가 중요하게 고려되어야 한다. 기본권보장이나 제도적 보장이 중요하게 고려될 수 있다.

입법평가의 목표와 관련하여 한 가지 중요하게 다룰 문제가 있다. 입법평가의 목표가 사회후생을 극대화하는 좋은 법률을 만들기 위해 필요한 정책결정을 지원하는 것이지 그 자체로 정책결정을 대체할 수는 없다는 것이다.

## (나) 입법의 개념과 법률

입법평가를 어떻게 이해하여야 하는지의 문제는 평가의 대상, 즉 입법을 어느 범위까지 볼 것인가와 밀접한 관계가 있다.<sup>75)</sup> 우리나라에서는 입법이라는 용어를 사용함에도 불구하고 대부분 국가에서는 법률(Gesetz)이나 규제법령을 대상으로 하고 있다. 입법(Gesetzgebung)은 법률(Gesetz)을 산출해내는 과정이고, 법률은 입법과정의 산출물이라는 점에서 입법과 법률은 다른 것이라고 할 수 있다.

규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)에서의 규제의 개념도 기본적으로 입법과정을 거쳐 나타난 정책내용을 대상으로 하고 있다. 정책의 내용이 규제적이냐가 핵심인 것이다. 그리고 규제법정주의 원칙상 거의 모든 규제는 법령으로 표현된다. 따라서 엄밀히 입법평가의 대상은 입법과정의 결과로 나타난 법령을 대상으로 한다.

그럼에도 불구하고 법률평가라는 용어를 사용하지 않고 입법평가라는 용어를 사용함으로써 입법평가의 대상을 단순히 법률의 결과에 대한 평가에서 나아가 어느 범위까지 평가할 것인지에 대해 해석의 여지를 남겨 놓고 있다.

입법평가를 최광의로 이해할 경우 법률의 제정과 관련된 모든 부문의 입법체제, 즉 입법주체와 참여자, 입법과정, 입법내용 등을 총체적으로 평가하는 것을 의미한다.

본 연구에서는 입법평가를 입법학의 하나의 분과로서 이해하고, 입법자의 의무로서의 법률개선 의무, 법률과 정책의 일원론적 시각에서 정책평가와 상호융통할 수 있는 것으로 보아 최협의로서 해당 법규에 대한 평가에 한정하기로 한다.

물론, 입법평가가 현대 행정 및 재정국가에서 행정의 개혁의 연장선으로 볼 경우 입법의 모든 부분이 입법평가의 대상이 될 수 있다. 다

75) 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구(최윤철, 홍완식 공동연구).

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

만, 입법평가의 영역이 지나치게 넓어져 입법학의 영역과 입법평가의 영역이 동일시될 수 있다는 점에서 한정적으로 볼 필요가 있다고 할 것이다.

입법평가를 최협의로 이해할 경우 입법평가는 입법의 결과로서의 법률에 포함된 정책에 한정하여 “법률, 명령, 규칙 등 법령을 제정, 개정함에 있어 그러한 입법의 필요성, 입법 시행이 국가나 사회에 미치는 영향과 파급효과, 부작용 등을 다양한 측면에서 종합적으로 분석하고 그 결과를 입법에 반영함은 물론, 나아가 법률에 사후평가에 관한 조항을 첨가함으로써 사후 집행을 통해 실제 나타난 결과를 평가하고 평가 결과를 재입법에 반영하는 것”이라고 정의할 수 있다.

##### (다) 개별평가와 종합평가

입법평가의 정체성과도 관련된 문제로서 입법평가를 이미 기존의 법률을 대상으로 하는 평가방식들 각각을 입법평가의 유형으로 볼 것인지, 아니면 이들 개별 평가와는 차원이 다른 평가 종합 혹은 메타평가로서 입법평가를 볼 것인지의 문제가 있다.<sup>76)</sup>

정책평가의 경우에도 개별 평가와 평가종합(evaluation synthesis)을 구별하고 있다. 평가종합이란 연구자 개인들의 개인적 흥미에 따라서 수행되기도 하고, 어떤 행정기관이 정책을 조정하거나 감독하기 위하여 수행하기도 하며, 국회 등에서 정책을 수정·보완·종결하기 위하여 정책심의회에 필요한 정보를 요청함으로써 수행하기도 하는 등 여러 가

---

76) 메타평가를 평가종합과 동일한 것으로 보는 학자도 있으나 구분하기도 한다. 메타평가(meta evaluation)는 평가 그 자체와 피드백 기능을 평가하는 것이다. 그런 의미에서 메타평가는 평가에 대한 평가이다. 메타평가는 이미 이루어진 평가를 최종 보고자(정책결정자)에게 보고하거나 보고서를 발간하기 전에 이루어질 수도 있다. 그리고 이러한 메타평가는 평가자 자신에 의하여 이루어질 수도 있으나 일반적으로는 상급자나 외부전문가들에 의하여 이루어질 수도 있다. 그 주요목적은 평가에 사용된 방법의 적정성, 사용된 자료의 오류여부, 그리고 도출된 결과에 대한 해석의 타당성 등을 검토하자는데 있다.

지 관심사항을 충족시키기 위하여 이루어지고 있으며, 주로 영향평가에 적용되고 있다. 평가종합은 하나의 정책이나 프로그램의 수행을 통하여 무엇을 배웠는가 하는 것을 결정하기 위하여 하나 또는 여러 개의 기존의 평가에서 발견했던 사실들을 재분석하는 형태를 띠고 있다.

이러한 평가종합의 접근방법에서는, 기존의 평가가 어느 정도 이용되며 또 여타의 경험적 분석결과들이 얼마나 이용가능한가 하는데 따라서, 하나의 프로그램 또는 문제영역에 있어서 프로그램의 효과성이나 현존하는 지식의 정도에 관한 것들을 포함한 여러 가지 많은 평가적 의문들을 다루어 볼 수 있다. 그렇기 때문에 평가종합은 매우 다양한 형태를 띠게 되며, 정책형성이나 정책집행, 그리고 행정책임 등 여러 가지 목적에 필요한 정보들을 산출해 낼 수 있다.

개별 평가도 입법평가의 범주에 포함시킬 경우 우리나라를 포함한 거의 모든 국가에서 이미 입법평가를 도입·운영하고 있다고 볼 수 있다. 반면, 개별평가를 뛰어넘는 종합적인 평가로 볼 경우에는 규제정책에 대한 종합평가의 기능을 갖는 규제영향평가가 거의 유일하다고 할 수 있을 것이다.

입법평가의 목표가 좋은 법률을 만듦에 있어서 필요한 정보를 제공하는 것이라는 점에서 개별평가와 종합평가 모두를 입법평가의 범주에 포함시키는 것이 바람직할 것이다. 다만, 입법평가의 체계적인 발전이나 제도화를 위해서는 종합평가 측면을 더욱 발전시킬 필요성은 인정된다.

#### (라) 평가의 대상

입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 직역하면 법률 ‘결과’의 예측이다. 규제영향평가에서도 영향(impact)을 평가의 대상으로 하고 있다. 따라서 입법평가는 법률의 집행결과 혹은 집행으로 인하여 사회 각 부문에 미치는 영향에 대해 예측하는 것으로 이해할 수 있다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

최윤철(2005년)에 의하면 ‘결과’는 가치의 판단을 유보한 채 어떠한 과제 또는 일이 완료된 후 나타난 현실을 말한다. 그러한 현실에는 당초 해당 과제를 수행함에 있어서 과제의 완성을 기대하면서 발생하여 주었으면 바람직한(Sollen) 것도 있을 수 있으며, 수행자의 의도와는 관계없이 나타난 또는 예상하지 못하였던 것(이중에는 부작용, 역효과 또는 기대하지 못하였으나 나타난 순기능적 효과) 등을 모두 포함하는 것이다. 따라서 입법평가는 좁은 의미로 법률을 집행할 경우 예상되는 모든 결과를 일정한 기준에 비취 평가하는 것으로 이해된다.

그러나 좁은 의미의 입법평가를 위해서는 수반되는 평가가 있다. 우선 입법이 필요한지에 대한 평가이다. 입법학의 취지가 ‘좋은 법률’을 만드는 것이므로 만들어진 법률이 좋은 법률인지를 평가하는 것은 당연한 것이나, 애초부터 필요도 없는 법을 만들고 그것을 평가하는 것은 자원의 낭비에 불과하다. 또한 법률의 홍수현상으로 인하여 법률의 실효성 저하가 우려되는 현 시대에서는 법률의 간소화(simplification of legislation)가 중요한 가치가 되고 있다. 따라서 법 자체가 필요한지에 대한 평가가 수반된다. 여기에는 문제가 발생하였는지, 그런 문제가 국가의 개입을 정당화하는지, 법률 외에 다른 개입수단은 없는지 등에 대한 검토가 포함된다.

다음으로 법률의 집행가능성에 대한 평가를 들 수 있다. 이는 법률의 집행 결과가 아닌 집행 자체에 대한 평가로서 법적으로, 기술적으로, 행정적으로, 재정적으로 집행이 가능한지, 집행을 방해하는 요인은 없는지, 법률 용어에 난해성이나 차별성은 없는지, 집행대상자가 정책내용을 이해하기 쉽고 집행에 잘 순응할 것인지, 정책수단이 성공적으로 집행될 수 있는지 등을 평가하는 것으로 결국 집행이 성공적으로 이루어질 수 있는지를 보는 것이다. 집행 자체가 당초 의도대로 되지 않는다면, 집행이 성공적으로 이루어질 것으로 가정하고 그 결과에 대해 평가하는 것은 무의미할 것이다.

따라서 입법평가는 단지 법률의 집행 결과에 대한 평가 이전에 법률마련의 필요성부터 문제해결을 위한 다양한 대안에 대한 탐색, 선택한 대안의 집행가능성 등 법률을 만드는 과정에서 정책에 대한 여러 분석과정도 포함하는 것이 바람직하다.

#### (마) 사전평가와 사후평가

입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 직역하면 법률 결과의 ‘예측’이다. 따라서 입법평가는 법률의 집행 이전에 만들어진 법이 집행될 것을 가정하고 그 결과로서 예상되는 여러 가지 효과를 사전에 평가하는 것이다.

반면, 정책학에서의 평가는 통상 사후적인 개념으로 이해되어 집행 후의 결과에 대한 회고적 평가(retrospective evaluation)를 지칭하나, 경우에 따라서는 사전적 평가를 포괄한다. 이는 평가의 대상은 동일하며 평가의 시기만 다르기 때문이다. 즉 사전평가에서는 집행 결과를 미리 예측하는 것이며, 사후평가는 실제 집행 결과를 대상으로 한다.

이런 점에서 입법평가에서도 사전평가에 한정할 필요는 없다고 본다. 집행 후 결과에 대한 회고적 평가는 다시 재입법으로 환류되어 결국은 재입법을 위한 사전 예측적 평가로 연계된다는 점에서 사전평가와 사후평가는 동전의 앞뒷면과 같고 순환적인 성격을 갖고 있다고 할 수 있기 때문이다. 따라서 입법평가는 그것이 사전적이든, 사후적이든 집행 결과에 대한 평가라는 점에서 평가대상은 동일하다고 할 수 있다.

#### (바) 평가의 준거기준

입법을 효과적으로 관리함으로써 사회후생을 극대화시키기 위해 여러 가지 제도적 장치를 고안할 수 있는 바, 이들 장치는 일정한 기준에 따라 운용될 필요가 있다. 그리고 그 기준은 기본적으로 입법절차상 정당성 및 입법내용상 적정성을 담보할 수 있어야 한다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

입법절차의 정당성은 민주주의 사회에서 스스로의 가치가 된 측면도 있으나, 보다 실제적 이유로서 복잡성과 불확실성이 높은 사회에서 사전에 입법내용의 적정성을 담보하는 것은 불가능하다는 점에서 입법내용의 적정성을 확보하기 위한 최소한의 안전판으로서 가치가 있다.

한편 입법절차가 아무리 정당하더라도 잘못된 정책이 결정될 경우 그 폐해는 고스란히 국민들에게 전달된다는 점에서 입법내용 자체의 적정성을 확보하는 것이 중요하다. 입법내용의 적정성을 확보하기 위해서는 우선 입법이 필요하여야 하며, 그 내용이 법적으로, 정책적으로, 재정적으로 타당해야 하고, 또한 집행가능한 것이어야 한다. 본 연구에서 정의하고 있는 입법평가는 바로 입법내용의 적정성을 확보하기 위한 방법론적 수단이라고 할 수 있다.

우선, 정책적 타당성은 정책의 위법성 여부에 대한 검토가 아니고 적법한 것을 전제로 하여 정책목표가 바람직한지, 수단이 이러한 목표를 달성하기에 적절한 것인지를 평가하는 것을 의미한다. 정책목표와 수단을 평가하는 기준에는 시대마다 국가마다 다양할 것이나<sup>77)</sup> 대표적으로는 효과성(effectiveness), 능률성(efficiency), 형평성(equity), 재정건전성 등이 제시된다. 이러한 다양한 정책평가의 기준이 서로 상충될 때 이를 같은 선상에 놓고 비교하고 하나의 값으로 표시하는 것이 가능한지의 문제가 있다.<sup>78)</sup>

---

77) 사회후생을 결정하는 요인에는 효율성과 형평성 외에도 시대적 배경에 따라 그리고 국가마다 지향하는 가치에 따라 다양한 요인이 있다. 이는 국가의 기본적인 존재이유와도 관련되는 것으로 입법을 통해 바람직한 사회상태, 혹은 공공선을 실현하는 것이라고 할 때 헌법에서 규정하고 있는 국가의 의무가 입법평가의 내용을 한정짓는데 중요한 준거가 될 수 있다. 예를 들어, 자유권, 평등권, 재산권 등 국민의 기본권 보장, 가족제도, 정치체제 등 각종 제도적 보장, 환경의 보호, 장애인, 여성, 중소기업 등 약자의 보호 등이 입법평가의 준거기준이 될 것이다. 또한 시대적인 환경이나 배경도 중요하게 작용할 것이다. 예를 들어 자원난이 심각한 시기에는 입법평가의 내용에 있어서 국가재정의 건전성 유지가 중요한 평가기준이 될 것이고, 체제경쟁이 끝난 21세기와 같이 무한 경쟁의 시대에는 효율성의 가치가 중요하게 대두된다.

78) 다양한 기준에 따라 서로 상충되는 결과가 나타날 경우 이를 어떻게 조정할 것인가

한편, 아무리 훌륭한 정책이라고 해도 현실적으로 집행될 수 없다면 사상누각(a pie in the sky)에 불과하기 때문에 정책의 집행가능성이 중요한 입법평가의 기준이 되어야 한다. 즉, 어떤 정책목표를 달성하는데 여러 대안이 있다고 할 때, 행정적, 기술적, 재정적 집행가능성이 있는 대안을 선택하여야 하는 것이다. 그리고 집행과정에서 발생할 수 있는 부패나 인권침해의 요소가 없는지에 대한 평가가 필요할 경우에는 이러한 가치가 평가기준이 될 것이다.

### (3) 입법자의 법률개선 의무와 입법평가

입법평가의 법적, 이론적 근거를 입법자의 법률개선 의무에서 찾아볼 수 있다. 우리 헌법은 제40조에서 입법권(79)을 국회에 부여하는 한편, 특정 영역에 대해서는 반드시 입법을 하도록 입법 의무를 부과하고 있다. 입법 의무에는 명시적 의무와 해석상 의무로 나뉜다. 입법자는 헌법에서 기본권보장을 위해 또는 국가적 과제를 수행하기 위해 명시적으로 입법 위임을 하였거나 헌법 해석상 특정인에게 구체적인 기본권이 생겨 이를 보장할 필요가 발생한 경우에는 입법 의무가 발생한다.<sup>80)</sup>

- 
- 지, 아니면 조정하지 않고 각각의 기준에 따른 평가 결과를 나열함에 그칠 것인지 등의 문제가 있다. 일반적으로 국가 정책의 목표는 한정된 자원을 효율적이고 형평하게 배분함으로써 사회후생을 극대화하는 것에 있으며, 후생경제학에서는 사회후생을 극대화하기 위해서는 두 가지 조건이 필요하다고 한다. 우선 희소한 자원이 가장 효율적으로 배분됨으로써 더 이상 파레토 개선이 불가능한 상태이어야 하며, 다음으로 이 조건을 만족시키는 여러 자원배분상태 중에서 사회적으로 가장 형평하다고 판단되어야 한다. K. Arrow에 의하면 이러한 합리적 선택은 이론적으로 불가능하다고 논증하나, 기본적으로 어떠한 자원배분상태가 사회후생을 개선하는지 여부는 크게 효율성과 형평성의 잣대로 판단될 수 있다는 점에서는 의견이 일치한다.
- 79) 국회는 법률을 제정함으로써 국가 또는 제3자로부터의 기본권 침해를 방지하는 한편, 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해 국민의 기본권을 제한하고, 기타 헌법에서 법률에 위임한 헌법적 가치질서의 기본적 내용을 결정하는 권한을 가지고 있다.
- 80) 헌법재판소는 헌법 제10조 제2문(국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다)의 국가의 적극적 기본권보호의무로부터 입법 의무를 도출하고 있다.



#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

그런데 입법의무에 법률개선 의무, 즉 법률의 위헌상태(결함)를 관찰하고 위헌성을 제거하는 의무도 포함되는지의 의문이 있다. 생각건대 입법국의 기본권 보호의무는 한차례의 입법이나 행정행위에 의해 전부 달성되는 것이 아니며 따라서 입법자의 입법의무에는 단순히 법률제정뿐만 아니라 이후에도 해당 법률의 품질을 항상 관리하여야 하는 의무도 포함되어야 한다.

법률개선 의무는 특히 부진정입법부작위와 관련하여 ① 변화된 상황에 비추어 볼 때 법률의 위헌성이 의심되거나 ② 입법자의 부작위의 의심되거나 ③ 입법자의 의도와는 전혀 다른 부작용이 발생하는 경우에 발생한다.

다만, 입법권 행사 또는 입법의무, 법률개선 의무를 준수함에 있어서 입법자는 여러 가지 가능한 법적인 규율 중에서 그에게 가장 합목적적이라고 느껴지는 입법의 방법을 선택할 수 있는 자유 내지 재량을 갖는다. 이를 입법자의 형성의 자유(Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit)라고 한다.<sup>81)</sup>

이러한 입법형성의 자유는 기본권과의 관련성에 따라 그 구체적인 크기가 달라지는 바, 일반적으로 기본권과 무관한 영역에서 가장 크게 인정되며, 기본권영역 중에서도 기본권 제한영역보다 기본권형성의 영역, 또는 급부영역에서 입법권자의 형성의 자유는 확대되고 그에 따라 통제의 가능성이 줄어드는 것은 자명하다.

그러나 입법형성의 자유도 일정한 한계가 있는 바, 특히 기본권 제한은 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여야 하며, 제한하는 경우에도 본질적 내용을 침해하는 입법을 하지 말아야 한다. 기본권 형성의 경우에도 특히 평등원칙을 위반해서는 안 된다.

---

81) 우리의 헌법재판소도 “입법목적 달성을 위하여 가능한 여러 수단 가운데 어느 것을 선택할 것인가의 문제는 그 결정이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 입법재량에 속하는 것”(헌재 1996. 2. 29. 94헌마213)”이라고 하여 입법자의 형성의 자유를 폭넓게 인정하고 있다.

따라서 법률개선 의무를 위반하여 개인의 기본권을 침해한 영역에 있어서는 이에 대한 구체적 규범통제가 가능하다고 하겠다. 기타 기본권과 무관한 영역에 대해서는 입법청원에 의해 법률개선 의무를 촉구하는 정도가 가능하고, 사법적 강제는 불가능한 것으로 여겨진다.<sup>82)</sup>

이러한 법률을 지속적으로 합헌적 상태로 만듦으로써 국민을 보호할 의무를 수행하기 위해서는 입법에 대해 수시로 평가하여야 한다. 현행 법률이 위헌적 요소는 없는지 이를 개선하기 위해 만든 법률안이 당초 의도대로 현재화된 또는 잠재적인 문제를 해결할 것인지를 수시로 평가함으로써 사후 위헌적이거나 국민의 기본권 침해의 소지를 미연에 방지할 수 있게 된다.

#### (4) 현대 행정개혁과 입법평가

1930-1970년대의 복지국가는 자본주의 실패를 시정하기 위해 규제를 강화하고 사회에 적극 개입하는 국가를 지향하였다. 그러나 지나친 규제로 인한 시장의 왜곡과 도덕적 해이의 문제로 인해 정부실패가 초래되었다.

그 결과 1980년대에 “작지만 강한 정부”를 기치로 한 신공공관리론이 등장하였으며, 정치행정 체제는 점차적으로 결과를 중시하고 효과로 정당화되는 경향이 나타나게 되었다. “국가는 더 이상 그 자신의 행위가 정치적으로 무리한 것이라거나 법적으로 제약된다는 점을 통하여 정당화되는 것이 아니라, 국가가 바람직한 결과를 획득하였는가를 통하여 정당화되는 것이다. 국가는 사회경제적 문제들을 효

82) 우리 헌법 제26조는 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가기관에 문서로 청원할 권리를 가진다. 국가는 청원에 대하여 심사할 의무를 진다’고 규정하여 청원권을 보장하고 있으며, 청원법에 의하면 국가 또는 공공단체의 기관에 대하여 누구나 청원할 수 있게 하고(2조), 청원사항으로는 ① 피해의 구제, ② 공무원의 비위의 시정 또는 공무원에 대한 징계나 처벌의 요구, ③ 법률·명령·규칙의 제정·개정 또는 폐지, ④ 공공의 제도 또는 시설의 운영, ⑤ 기타 공공기관의 권한에 속하는 사항에 한정하고 있다(4조).

#### IV. 제정수반법률안의 입법평가

과적으로 해결하여야 한다” 이것은 특히 입법의 경우에 그러하다. 의회주의/대의제 국가체제의 정당성은 법률의 실효성에 의존한다. 스위스 연방의 입법평가실무위원회(Gesetzesevaluation: AGEVAL)에 의하면 오늘날 국가의 행위는 점점 더 목적지향적이고 효과지향적으로 바뀌고 있다. 입법의 제도적 특징은 더욱더 명확해지고 있다. 효율성(Wirk-samkeit)은 합법성(Rechtmässigkeit)와 함께 평가의 중요한 기준이 되었으며, 동시에 정당성(Legitimität)의 중요한 요건이 되었다.

##### (5) 입법평가와 정책평가

입법평가와 정책평가를 동일한 것으로 볼 수 있을 것인지에 대한 논의가 필요하다. 이는 정책의 개념을 어떻게 볼 것인가에 따라 달라질 것이다. 정책을 광의의 개념으로 볼 경우에는 입법적 사항을 모두 정책의 유형으로 분류하는 것이 가능할 것이다. 그러나 정책평가에서 대상으로 하는 정책에 한정한다면 입법과 정책을 동일시하기는 어렵다.

정정길에 의하면 정책은 ‘바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침’이다. 이러한 개념에 의하면 정책은 바람직한 사회로부터 벗어나 있는 상태라고 할 수 있는 사회문제를 개선하여 바람직한 상태로 만들기 위해 필요한 수단에 대한 계획이라고 할 수 있는 바, 현행 입법 중에는 단순히 방침을 정하거나 개인 사이의 재산, 신분 따위에 관한 법률 관계를 규정한 민법, 상법 등의 사법(私法)은 정책으로 보기 어렵다.

따라서 엄밀히 말하면 입법평가와 정책평가는 동일한 것은 아니다. 그러나 입법은 최소한 정책과 관련된 한에 있어서는, 즉 정책을 내용으로 하는 입법에 있어서는 입법평가와 정책평가를 동일시할 수 있을 것이다. 따라서 입법평가를 이해함에 있어서 정책학적 방법론이 많은 시사를 제공한다. 법과 정책을 동일시 할 수 있는지에 대한 논의는 차치하고라도,

거의 모든 정책이 법률의 형식을 갖는다는 점에서는 정책학적 접근법이 입법을 이해함에 있어서 상당한 도움을 주는 것은 사실이다.

## 나. 입법평가의 필요성

입법평가의 필요성은 입법실패에 대한 자각이 높을수록 커진다. 특히 현대국가에서는 입법이 정책의 중요한 형식으로 이해되면서 입법이 국가자원의 낭비와 비효율의 원천이 되지 않기를 바라고 있다. 적극적으로 입법이 정책의 중요한 수단으로서 국가자원을 민주적이고 효율적으로 활용하는 계기로 이해한다. 또한 무수히 많은 규제들로 인해 법이 제기능을 못하고 준수가능성이 떨어짐을 우려하고 있다. 최적의 입법상태에 도달하기 위한 노력이 필요한 시점이다.

### (1) 법규의 홍수와 정책실패의 방지

#### (가) 국가기능의 확대와 법규의 홍수

근대 시민사회에서 국가의 기능은 국가와 사회의 존립에 필요한 소극적 질서유지 기능에 머물렀으나, 현대 복지국가에서는 근대 산업화, 도시화의 부작용 및 시장의 한계를 치유하고 더 나아가 국민의 인간다운 생활을 보장하고 공공복리를 증진시키기 위하여 적극적으로 각종 정책을 수립함으로써 국민들의 모든 생활영역에 개입하고 있다.

이러한 국가의 시민사회에의 적극적 개입은 공적 목표(소극적 질서유지, 적극적 공익실현)를 달성하기 위한 각종 정책으로 나타나고 있는 바, 이들 정책은 법률유보의 원리에 따라 모두 법률의 근거가 있어야 하는 것은 아니고 개인의 자유, 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 침익적인 경우에는 법적인 근거가 필요하다.

그러나 최근에는 침익적 내용의 정책은 물론 기본적으로 그 내용을 불문하고 법률로 규정하는 것이 가능한 정도까지는 법률화하는 경향

#### IV. 제정수반법률안의 입법평가

이 나타나고 있다.<sup>83)</sup> 그 결과 정책과 법의 일체화<sup>84)</sup> 현상이 나타나고 있으며, 더 나아가 공법영역의 확대에 의한 법규의 홍수 현상이 나타나고 있다.

이는 향후 법을 바라보는 시각에 있어서 중대한 전환이 필요함을 시사한다. 즉, 종래와 같이 국가의 제정법을 단순히 형식논리의 범주를 통하여 정의와 공평의 시각에서 해석하고 연역적으로 결론을 도출하는 법실증주의적인 해석학으로는 현실의 사회관계에서 법률이 가지는 기능을 제대로 파악하고 관리할 수 없게 되었음을 의미한다.<sup>85)</sup>

왜냐하면 이제 법은 단순히 교환적 내지 교정적 정의의 실현수단에 그치지 않고 시장실패로 인한 사회의 각종 문제를 해결하거나 적극적으로 가치를 창조하기 위해 자원 배분에 변화를 초래하거나 및 분배상의 형평성이라는 적극적인 목적의 달성을 위한 수단이 되었을 뿐만 아니라, 한번 법이 만들어진 후에는 그 파급효과가 단순히 사적 거래의 영역에 머물지 않고 사회 전체의 거시적이고 중장기적이기 때문이다.

##### (나) 정책실패 방지를 위한 입법관리의 필요성

법과 정책의 일체화 및 그로 인한 공법영역의 급속한 증가와 법규의 홍수 현상은 민주적 법치국가에서 거래관계를 안정화시키고 합리적이고 투명한 사회(입법과정의 국민참여, 법의 공포와 국민의 국가정책에 대한 알권리 실현)를 앞당길 수 있다는 점, 그리고 법적 구속력에 따

---

83) 입법과정도 하나의 시스템으로서 기능함. 즉, 투입과 산출의 과정을 거침. 투입은 여러 경로를 통해 이루어지는데, 이익집단의 욕구 투입의 결과 각종 배분 정책이 입법화되는 것이다. 이익집단, 국회의원, 행정관료 모두 법률의 증가에 이해가 일치한다. 관료는 자신이 속한 부서의 확대를 꾀하는데, 소관법률의 증가와 밀접한 관계가 있다.

84) 이미 사회적 규제를 내용으로 하거나 경제적 규제를 내용으로 하는 정책은 법에 근거 없이 수행할 수 없게 된 것이다(규제법정주의). 거의 모든 규제는 정책을 실현하기 위한 수단이라는 점에서 즉, 나라마다 차이가 있겠지만 정책과 법의 일치 현상이 나타나고 있는 것이다.

85) 박영도, “새로운 학문유형으로서의 입법학의 필요성과 성립가능성”, 『김철수교수 정년기념논문집』, 1998, 754면.

른 국가정책의 안정적 집행을 가능하게 해준다는 점에서 긍정적인 면이 있다.

그러나 법규가 적정 수준을 넘어 양적으로 지나치게 증가하거나 특정집단의 이익추구의 수단으로 전략할 경우에는 국민들의 자율과 창의를 저해할 뿐만 아니라 법의 실효성 및 준법의식을 약화시키는 물론, 법규의 질이 저하되어 자원배분의 효율성 및 형평성을 악화시키고 국가재정의 건전성을 해칠 수 있다는 점에서 입법에 대한 특별한 관리가 필요하다.

*“법관이 악하면 백배의 화가 생기고, 법관이 선하면 백배의 복이 생긴다. 그러나 입법자에 이르러서는 그 영향은 천배에 미친다”. - J. W. Hedemann -*

*“법이란 때로 마치 소시지를 만드는 것만큼이나 간단한 일이 될 수 있다는 사실을 사람들은 잘 인식하지 못한다” “소시지를 만들 때와 법을 만들 때는 구경꾼처럼 그저 수수방관만 해서는 안된다. 그렇지 않으면 잠깐 사이에 그 품질이 형편없어지기 때문이다” - O. v. Bismarck -*

해마다 쏟아져 나오는 법률의 2/3 이상이 수정법률안일 뿐만 아니라 하나의 법률이 한 해에도 몇 차례씩 개정이 이루어지고 있다는 것은 법개정 절차가 지나치게 단순하고 쉽다는 것과 당초 법률을 제·개정할 때 문제점에 대한 심층적인 검토 없이 성급하게 만들어 법률의 질이 떨어진다는 것을 반증한다.

그 결과 ① 입법과정에 있어서 민주성이 확보되지 못하고, 집행과정에서 반대에 부딪혀 불필요한 사회적 갈등을 야기시키거나,<sup>86)</sup> ② 정책

86) 현대 민주주의가 진척되면서 이익집단의 결성 및 활동이 활발하게 진행되면서 이들이 사적 이익의 추구를 위해 정치체제에 접근하고 있다. 입법과정이 특정 이익집단의 이익추구의 도구로 활용될 경우 정책결정과정에 있어서 민주성이 확보되지 않음은 물론, 국가 전체의 공공복리가 저해되지 않을 수 없다. 또한 대의민주주의 체제하에서 국민에 의하여 선출되는 입법자들은 표의 극대화를 위해서 이익집단이

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

이 사회에 미치는 영향, 특히 비용과 편익의 측면에서 타당성이 없는 경우에도 단순히 법적 근거가 있다고 하여 그 구속력에 의해 시행됨으로써 자원의 효율적 배분을 악화시키거나, ③ 경제적 타당성이 있더라도 재정적으로나 기술적, 행정적으로 법 시행이 불가능하거나 정책대상집단의 저항으로 집행에 상당한 어려움이 발생하는 등 정책의 실패를 초래할 수 있다.

따라서 이러한 입법실패 내지는 정책실패를 방지하고 효과적 입법이 되도록 하기 위해서는 입법단계에서부터 정책에 대한 철저한 검토와 관리가 필요하다.

#### (2) 위임입법에 대한 통제

본래 입법권은 의회에 있으나 복잡다기화된 현대 사회에서 의회가 모든 사정을 고려하여 이를 입법화한다는 것은 전문성의 한계로 불가능할 뿐만 아니라, 의회 입법으로는 불확실성이 높은 현대사회에서 가변적인 행정수요에 탄력적이고 효과적으로 대응하기에는 한계가 있으므로 위임입법의 증가는 불가피한 현상으로 받아들여지고 있다.<sup>87)</sup>

그러나 이러한 불가피성에도 불구하고 행정입법이 행정편의에 따라 모법의 수권 없이 또는 수권 범위를 넘어서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 등 행정입법의 남용이라는 문제를 낳고 있고, 게다가 국민생활의 중요한 사항들이 법률에서 정하여져야 함에도 불구하고

---

나 선거구의 요구에 응할 수밖에 없고 짧은 임기에 의해 장기적 시계를 갖고 입법 활동을 할 수 없다는 점, 재선을 위해 입법활동 실적을 올리기 위해 완성도가 떨어지는 법안을 임기 말에 과다 제출하기도 한다. 경우에 따라서는 정치적 당리당락에 따라 혹은 여론에 떠밀려 법안에 대한 심층적, 객관적 심사를 거치지 않고 통과시키기도 한다. 특히 의원입법의 경우 의원들은 정치적 보상구조의 왜곡 등으로 단기적 시계를 가지고 있으며 국가 이익의 극대화보다는 표의 극대화를 추구하기 때문에 입법으로 말미암아 초래될 단기적 효과와 특수 이해관계당사자의 이익에 관심을 기울인다. 그 결과 법적 안정성을 해하고, 장기적, 거시적인 자원배분의 효율성을 저해하기도 하며, 국가재정에 큰 부담을 지우기도 한다.

87) 김동희, 『행정법』, 박영사, 2003, 132면.

하고 행정입법에 의해 규율되는 정도가 심해져서 의회의 입법권이 형해화 되고 있다.<sup>88)</sup>

더군다나 행정입법과정에서 규제대상집단에 포획되는 경우나 규제관료가 사익을 추구하는 경우에는 행정입법이 본래의 의도와 관계없이 정책을 왜곡 결정할 소지가 있다.

따라서 의회의 입법권의 형해화를 방지하고 위임입법의 질적인 향상을 담보하기 위해서는 의회차원의 적극적 입법관리가 필요하다.

### (3) 사법적 통제의 한계

가장 효과적인 입법관리의 방안은 처음부터 질높은 법을 만드는 것이다. 그러나 사전에 미리 모든 사정을 고려하고, 부작용을 파악하기가 사실상 불가능할 뿐만 아니라, 한번 만들어진 법은 그로 인하여 새로이 사회관계가 형성되고 거기에 특정 이익집단이 결부되기 때문에 다시 돌이키기란 쉽지 않다.

물론 사법적 통제를 통해 법규에 대한 사후 관리가 어느 정도 가능한 것이 사실이다. 그러나 사법적 통제방식은 ① 관련분야에 대한 전문성 부족, 법적 안정성의 가치에 대한 존중, 권력분립에 의한 입법부의 존중 등에 따라 보수적이고 소극적으로 판결할 수밖에 없다는 점, ② 현실적으로 국민의 권리·의무와 직접 관련이 없는 국가정책의 경우 사법적 해결이 불가능하다는 점, ③ 추상적 규범통제가 인정되지 않으므로 당해법률로 말미암아 자신의 권리를 직접 침해당한 경우에만 법규심사가 가능하다는 점, ④ 사법적 해결에는 절차상 많은 시간이 소요된다는 점 등 내재적 한계가 있다.

따라서 입법단계는 물론 이미 시행되고 있는 법에 대해서도 특별한 관리가 필요한 것이다. 즉, 법을 시행하면서 법이 제대로 집행되는지,

88) 이처럼 의회가 정하여야 할 사항이 포괄적으로 행정입법에 위임되는 것은 의회의 전문성 부족이 가장 큰 이유이나, 의회 스스로 이해관계가 침해한 사항에 대한 책임을 회피하려는 데 따라 나타난 현상이기도 하다.



#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

그리고 집행됨에 따라 의도한 효과가 나타나는지, 예측하지 못한 부작용은 없는지 등을 평가하고 그 결과를 재입법에 반영할 필요가 있다.

#### (4) 국가재정의 건전성 유지

최근 국회를 통과한 법률 중에는 재정적으로 시행이 불가능하다고 하여 대통령이 거부권을 행사한 예<sup>89)</sup>도 있고, 대통령의 공포를 거쳤음에도 불구하고 막대한 재정이 소요된다는 이유로 재검토 내지는 폐지 논의를 촉발시킨 경우<sup>90)</sup>도 발생하고 있다. 이러한 사태는 법률안을 심의할 때 국가재정적 측면의 타당성을 충분히 고려하지 않았기 때문에 발생한 것이다.

특히 복지정책과 관련한 의무지출(mandatory spending) 조항이 문제되는 바, 법률에서 정한 자격기준을 충족한 국민에게는 국가를 상대로 급부를 청구할 수 있는 권리를, 그리고 국가에게는 급부의무를 발생시키므로 예산편성여부와 무관하게 재정지출소요를 발생시키기 때문이다. 더 나아가 복지정책의 확대는 조세의 증가와 그에 따른 국민경제의 총수요 감소를 불러와 장기적으로 경제의 잠재성장능력을 저하시키는 등 국가경제에 큰 영향을 미친다.

또한 법률조항이 지방자치단체에게 재정적 부담을 지우는 경우가 문제가 될 수 있다. 가뜰이나 열악한 지방재정상황을 더욱 악화시킬 수

---

89) 거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법이 국회를 통과하여 정부에 이송되었으나 대통령 권한대행이 거부권을 행사, 재의요구하였고 결국 동법은 16대 국회에서 자동폐기 된 바 있는데, 거부권 행사의 주요 이유 중 하나가 국가재정에 과중한 부담을 초래한다는 것이었다. 즉 이 법이 공포되면 최대 2천억원이 소요되며, 특히 이와 유사한 법들이 다시 입법되면 최대 25조의 막대한 부담을 초래한다는 것이다. 한겨레 신문 2004년 3월 24일자(종합), 03면.

90) 신행정수도의건설을위한특별조치법도 우여곡절 끝에 지난 2003년 12월 29일 국회를 통과하고 2004년 1월 16일 공포되었으나, 소요재정에 대한 고려 없이 정치적 상황 논리에 휘말려 면밀한 검토 없이 통과된 결과, 후보지 결정과정에서 소요비용과 관련하여 커다란 논쟁에 휘말린 바 있다.

있기 때문이다. 경우에 따라서는 지방자치단체에서 재정부담능력상 한계를 이유로 집행을 거부하는 사태가 발생할 수 있다.

따라서 법률에 의무지출 조항을 둘 경우에는 미리 중앙정부 및 지방자치단체의 재정부담능력을 고려해서 법률의 시행여부나 시행시기, 시행규모 등을 조정함으로써 법의 실효성을 높일 필요가 있다.

#### 다. 입법평가의 기능<sup>91)</sup>

입법평가는 법령(안)의 결과와 부수적 효과를 측정하고 평가함으로써 보다 적은 법령, 입법의 높은 효율성과 높은 수용도를 목표로 하고 있다. 입법의 정치적 결정을 대체하는 것은 아니며 보완하는 것으로 이해된다. 따라서 입법평가는 다음과 같은 기능을 기대할 수 있다.

첫째는, 입법의 합리화기능이다. 법해석학에 있어서는 법률은 합리적인 것이라는 점을 전제조건으로 출발하나, 입법학은 법률의 합리성은 도달하여야 할 목표가 된다. 입법평가제도는 입법의 합리화를 위한 절차로써 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규율체계를 가능하게 한다.

둘째는, 정책의 타당성과 정당성기능이다. 정부정책의 정당성은 종래 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있으며, 나아가 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다. 입법평가는 결과와 집행에 대한 예견가능성을 측정하는 기능을 가진다.

셋째로 입법평가는 입법의 통제에도 이바지하는 기능을 가진다. 입법평가제도는 여론, 의회에 의한 정치적 통제 외에 행정적·재정적·사법적 통제의 도구가 될 뿐 아니라 입법과정을 투명화함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 거두게 된다는 것이다.

91) Klaus König, Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung 1986, S.99.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

마지막으로 입법평의 부수적 기능이 있다. 이는 입법평가를 통해 질 좋은 법률을 만들면 자연스럽게 불필요한 입법의 양산을 방지함으로써 법규의 홍수로 인한 법의 실효성 및 준법의식의 저하를 막을 수 있다.

### 라. 입법평가의 유형

#### (1) 평가의 시기에 따른 분류 : 사전평가와 사후평가

입법평가제도는 정책학의 분야에서 이론화·체계화되고 있는 정책평가(Program Evaluation)의 이론을 입법학의 분야에 응용·도입한 것이라 할 수 있다. 일반적으로 정책과정에 있어서 평가는 평가시기를 중심으로 할 때 사전평가(Prospective Evaluation, Ex-ante Evaluation), 과정평가(Mid-Term Evaluation, Process Evaluation) 및 사후평가(Ex-Post Evaluation)의 3단계로 나누어지는 바, 입법평가에서도 사전평가, 과정평가, 사후평가로 나누어 볼 수 있다.<sup>92)</sup> 그러나 일반적으로 크게 사전평가 혹은 미래전망형 평가(Perspective Evaluation)와 사후평가 혹은 과거 회고형 평가(Retrospective Evaluation)<sup>93)</sup>로 나누어 볼 수 있다.

92) 다만, 학자들마다 평가유형의 분류기준이 다른 바, 사전평가, 부가평가(동시평가), 사후평가로 구분하는 학자(Ulrich Karpen)도 있다. 여기서 사전입법분석법이라고도 불리는 사전평가는 법률의 준비단계에서 이루어지는 것으로 새로운 법률의 제정의 불가피성이 더 검토되어야 하거나, 만약 새로운 법률의 제정이 불가피하다고 판단되면, 그 다음 단계로서 법 형식이 어떠한 사고의 방향속에서 이루어져야 하는 지에 관하여 입법자에게 판단 기준을 제시하는 기능을 한다. 그리고 동시평가는 대부분 해당 전문가에 의해서 작성된 법률 초안에 대한 검토과정에서 수행된다. 입법자의 동시평가는 법률 초안이 실제 법률로서 제정되어 시행되는 것을 가상하고 해당 법률의 집행가능성, 준수가능성, 이해의 용이성, 비용과 효용의 관계, 제도적 가능성 등을 검토하고 최종적인 법률안을 만들기 위해 실시된다. 끝으로 사후평가는 현재 시행되고 있는 법률이 실제로 최초의 입법자의 의도대로 시행되고 있는 지를 검토하는 것으로 해당 법률의 개정, 폐지 또는 대체법률의 마련 등을 위해서 수행된다(법제처(2003. 5), pp 93~94).

93) Luzius Mader, □□Evaluating the Effects : A Contribution to the Quality of Legislation□□ 2001, p 124.

사전평가는 법안의 준비단계에서 특정 규율대안의 입법수요(입법의 필요성), 규율의 범위, 집행가능성, 다른 대안 여부 등 전반적이고 개괄적인 검토를 하고<sup>94)</sup> 입안된 법안을 대상으로 공식적으로 통과·시행되기 전에 그 잠재적 영향을 평가하는 것이다. 평가 결과는 입법여부 판단 및 법안심사시 활용되어 문제가 있다고 판단되는 대안이나 조항을 수정하는 데 도움을 줄 수 있다.

사후평가는 법이 시행된 후에 시행과정에 있는 법률에 대하여 지금까지의 집행실적을 토대로 법률의 재정적 및 비재정적 영향을 평가하는 것이다. 다만, 한시법의 경우에는 법 시행기간이 끝나거나 끝날 무렵에 평가한다. 사후평가의 목적은 법안이 시행된 후 어떠한 변화가 있으며, 법적 조치로 말미암아 실제로 어떠한 효과가 나타나는지를 찾아내어 평가하는 것이다.

사전평가는 법 시행 이전에 입법영향을 평가하여 질 좋은 입법을 가능하게 한다는 점에서 장점이 있는 반면 사전에 미래의 결과를 예측하는 것인 만큼 예측의 정확성을 확보하기가 어렵다는 단점이 있다. 반면, 사후평가는 법을 시행한 후 과거에 대한 평가라는 점에서 비교적 객관적 평가가 가능한 반면, 이미 법을 시행한 후의 평가라는 점에서 효용성이 사전평가에 비해 떨어진다고 할 수 있다.<sup>95)</sup>

양 평가의 구분은 두 평가 유형간에 영향평가를 위해 사용하는 방법이나 기법에서 차이가 나기 때문에 매우 중요하다고 볼 수 있으나

94) 이 부분은 우리나라의 규제영향분석(행정규제기본법 제10조)과 거의 흡사하다. 규제영향분석서에는 ① 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ② 규제목적의 실현가능성, ③ 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, ④ 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, ⑤ 경쟁제한적 요소의 포함여부, ⑥ 규제 내용의 객관성과 명료성, ⑦ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, ⑧ 관련 민원사무의 구비서류·처리절차등의 적정여부 등이 포함되어야 하며 자체심사의견은 규제영향분석의 결과를 기초로 작성하여야 하며 관계전문가 등의 의견을 반영하여야 한다.

95) 일단 법령이 시행되면, 그에 따라 이해관계가 고착되어 사후평가를 토대로 이를 개선한다는 것은 더더욱 어려운 작업이다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

차이점이 지나치게 강조되어서는 안 된다. 사후평가 결과를 토대로 환류과정(Feedback)을 거쳐 법개정에 영향을 미친다는 점을 고려하면 결국 사후평가와 사전평가는 일정부분 연결되어 있다고 볼 수 있다.

또한 실무적 차원에서는 두 평가 유형은 전적으로 상호보완적이다. 법안 초안에 대해 그 영향을 계량적으로 평가하려는 사전적 노력은 사후 평가를 상당히 수월하게 할 수 있다. 사전평가가 더 명확하고 구체적일수록 사후에 신뢰할만한 정보를 더 쉽게 구할 수 있다. 왜냐하면, 사전평가 시 정보의 부족에 대한 인식이 확대되고, 그러한 정보를 얻으려는 추진동력이 발생하기 때문이다. 입법과정에서 필수적인 정보가 수집될 수도 있다.

반면, 좋은 사후평가는 사전평가 시 좀 더 견고한 근거를 산출하도록 돕는다. 즉, 유용한 비교분석 자료를 산출할 뿐만 아니라 입법영향을 좀 더 정확한 평가하기 위해 필요한 이론적 통찰력의 개발을 돕는다. 따라서 두 평가유형에 대해 동일한 관심이 집중될 뿐만 아니라 두 평가방법이 동시에 개발될 필요가 있는 것이다.

#### (2) 평가의 기준에 따른 분류

입법학은 결정결과로서의 법문뿐 아니라 결정전후의 여러 사정을 포함한 과정으로서 입법을 파악한다. 즉, 입법을 문제로부터 해결로 향하는 단선적 과정으로서 파악하는 것이 아니라 피드백을 중시한다. 그리고 입법평가는 이 피드백의 역할을 담당하는 것이라 할 수 있다.

그렇다면 이러한 평가를 하기 위한 기준 내지 평가요소에 따라 평가의 과정과 결과가 달라지게 된다. 평가의 관점 내지 기준은 평가목적, 평가대상의 성질에 상응하여 적절한 관점을 채택하여 종합적으로 평가를 하나, 일반적으로 입법평가의 기준으로서는 다양한 것이 있을 수 있으며 실제로 학자마다 그 용어법도 혼재하고 있다.<sup>96)</sup>

96) 정책평가의 관점 내지 기준은 학자에 따라 매우 다양하게 제시되고 있으나, 대체

정책평가의 기준에 따라 입법 필요성 평가, 입법의 효율성 평가, 입법의 효과성 평가, 입법의 형평성 평가, 입법의 집행가능성 평가로 구분할 수 있다. 종합적 평가로 분류되는 규제영향분석은 그 평가요소별로 각각 분리하여 효율성 평가, 집행가능성 평가로 나눌 수 있다.

### (가) 입법의 필요성 평가

입법의 필요성 평가는 문제로 인식된 상황이 실제 문제라고 할 수 있는지, 해결방안을 도출해낼 필요가 있는 문제인지에 대한 검토<sup>97)</sup>와 해결수단을 마련함에 있어서 반드시 국가가 나서야 해결될 것인지, 입법에 의한 방안이 꼭 필요한지, 다른 수단은 없는지 등을 평가하는 것이다.

입법의 필요성을 평가함에 있어서는 보충성(principle of subsidiarity)과 비례성(principle of proportionality)의 원칙이 중요하다. 보충성 원칙은 개인과 사회에서, 나아가 지방정부에서 충분히 해결할 수 있는 문제에 대해서는 국가가 개입하지 않는 것을 의미한다. 중앙정부의 개입은 다른 주체가 수행할 수 없는 영역이거나 중앙정부가 더 효율적으로 할 수 있는 영역에 한정하여야 한다. 비례성 원칙은 중앙정부가 개입하더라도 목적달성에 부합하여야 하며 선택한 수단은 최소침해적이어야 하며, 다른 주체들의 자유를 최대한 보장하는 것이어야 함을

---

로 ① 필요성 : 목적의 타당성이나 행정이 담당할 필연성이 있는가, ② 효율성(efficiency) : 투입된 자원양에 부합한 결과가 얻어지는가, 어떤 결과를 얻기 위하여 어느 정도의 자원(인력, 예산, 물자 등)을 투입할 필요가 있는가, ③ 효과성(effectiveness) : 기대되는 결과가 얻어지는가, 정책에 의하여 정책목적이 어느 정도 제대로 달성되고 있는가, ④ 형평성(equity) : 정책효과의 수익이나 비용부담이 공평하게 배분되는가, 사람들이 정책으로부터의 수익을 공평하게 누리고 비용을 공평하게 부담하고 있는가, ⑤ 우선성 : 평가결과 다른 정책보다도 우선적으로 실시하여야 할 것인가, ⑥ 충분성(adequacy) : 정책에 의하여 필요한 니즈(needs)가 충분히 만족되고 있는가 등의 기준을 제시하고 있다.

97) 어떤 문제는 그로 인하여 고통을 당하고 있더라도 해결 자체가 불가능하여 입법의 필요성이 없는 경우도 있다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

의미한다. 즉 입법적 방안, 나아가 입법적 방안 중 규제적 수단은 최후의 수단으로 선택하여야 함을 의미한다.

##### (나) 입법의 효율성(efficiency) 평가

효율성은 능률성이라고도 하며 인적, 물적 자원의 투입에 비해 그로 인한 산출이 더 많을 경우를 말한다. 특히 정책을 위해 투입된 비용보다 그로 인한 효과, 즉 편익이 많은 경우를 효율성이라 부르기도 한다. 일정기간 동안 계획을 실시하기 위하여 투입된 자원(Input)과 그로부터 산출된 재화, 서비스의 Output의 관계는 어떠한가를 묻는 것이다.

일반적으로 산출은 어떤 활동이나 업무수행의 직접적 결과를 의미하고 투입은 이러한 활동을 위하여 사용되는 인적·물적 자원을 의미하는데, 이 투입된 자원을 화폐가치로서 표시한 비용으로 나타낸다. 최선의 대안을 찾기 위해서는 동일한 비용으로 최대의 효과를 얻거나 동일한 효과를 위하여 최소의 비용을 들이는 대안을 발굴할 때 이러한 효율성 기준이 적합하다.

입법비용은 입법의 추진으로 인하여 희생되는 사회적 가치로서 경제적인 관점에서 본다면 자원에 해당된다. 그러므로 일정한 비용으로 효과를 최대화하는 대안을 채택하여 추진하게 된다면 사회적 자원을 최대한 효율적으로 사용하는 것이다. 이러한 효율성을 기준으로 대안을 선택한다면 자원의 최적배분(Optimierung)을 도모할 수 있는 것이다.

그러나 효율성을 기준으로 하면 효과성을 기준으로 할 때에 비해 효과만이 아니라 비용도 고려하여 최선의 대안을 선택할 수 있는 장점이 있는 반면, 배분의 공정성 혹은 형평성 문제를 고려하지 못하는 약점도 있다.

##### (다) 입법의 효과성(effectiveness) 평가

효과성은 일반적으로 목표달성의 정도를 의미하며, 원래 정책의 효과는 정책목표달성의 결과로서 나타나는 것도 있고 부수적으로 나타

나는 부수효과도 포함된다. 이것은 어떤 활동의 예측한 결과와 실제의 효과간의 관계는 어떠한가를 묻는 것이다. 법의 효과성은 규범적 프로그램의 실현 정도로서의 효과를 의미한다.

효과성은 내부적으로 사전에 설정한 한정조건 하에서의 목표달성의 단위로서, 그것은 목표와 목표의 현실화간의 당위-존재를 조정하는데 있다. 따라서 효과성이 큰 대안일수록 보다 목표달성의 극대화를 가져준다는 의미에서 효과성 기준은 대안의 비교·평가기준으로서 매우 유용한 기준이 될 수 있다.

그러나 어떠한 대안이 목표달성을 극대화시키는 것이라 할지라도 다른 대안에 비해 비용의 측면에서 많은 지출이 소요된다면 최선의 대안으로 보기는 어려울 것이다. 반면 비용의 면을 고려하더라도 목표달성이 매우 중요하다면 효과성이 가장 중요한 대안의 비교·평가 기준이 될 수 있는 것이다. 결국 일반적으로 목표달성의 극대화가 최선이 아니라 비용도 고려하여야 하는 경우가 많으므로 효과성만을 기준으로 삼는 것은 한계가 있으며, 그리하여 효율성의 기준이 제시되는 것이다.

입법평가에서의 효과성 측정은 법규범이 사회에서 현실로 적용되고 있는가의 문제를 묻는 것으로, 효과성을 좌우하는 요소로서는 합의와 강제의 정도, 법지식의 상태, 법률과 현실의 차이 등이 함께 고려되어야 한다.

#### (라) 입법의 형평성(equity) 평가

입법에 포함된 정책이나 사업의 비용과 혜택이 사회 각 부문별로 균등하게 배분된 것인지를 평가하는 것으로 규제정책보다는 배분정책과 관련된다. 형평성은 학자마다 다르게 사용되지만, 일반적으로는 공정성(fairness), 정의(justice)의 뜻으로서 이해되며, 동일한 것은 동일하게(수평적 형평성), 서로 다른 것은 다르게(수직적 형평성) 취급하는



#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

것을 의미한다. 특히 후자의 수직적 형평성은 배분적 정의(distributive justice)로서 정책의 효과와 그 비용의 배분이 사회정의로서의 배분적 정의에 합치될 것을 요구한다.

여기에 해당되는 평가의 종류로는 지역간 균형발전에 미치는 영향을 평가하는 균형발전평가, 여성과 남성이 동등하게 정책의 수혜를 받고 성차별을 개선하는지에 대해 평가하는 성별영향평가, 대기업과 중소기업에 각각 미치는 영향의 균형성 내지 중소기업 보호 목적에 부합하는지를 평가하는 기업영향평가 등이 있다. 기업영향평가는 규제정책과도 관련된다. 규제에 대해 대기업과 중소기업은 각각 대응하는 능력에 있어서 차이가 나는 바, 이것이 경쟁을 제한하거나 헌법상의 중소기업 보호 목적에 배치되는 경우가 발생할 수 있다.

##### (마) 법적 타당성 평가

법적 타당성은 적법성과 합목적성, 법체계의 조화성, 입법기술(법문의 명료성, 평이성)과 관련된 것이며, 특히 특정 정책에 대한 합법성과 합목적성의 조화 혹은 사익과 공익의 조화 여부에 대한 검토가 핵심이 된다. 입법의 내용과 관련하여 ‘좋은 법률’이란 수범자가 이해하기 쉬워야 할 것이다. 이 점에서 지나치게 복잡하고 많은 법률은 이해를 어렵게 한다는 점에서 법률체계적합성에 대해 살펴보는 것이 평가요소가 되며, 법률내용의 명확성도 중요한 평가 잣대가 된다.

##### (바) 재정적 타당성 평가

입법의 집행결과 국가재정에 미치는 영향을 평가하는 것으로 현대와 같이 재정압박이 심함 재정국가에서는 재정건전성이 중요한 평가기준이 된다. 재정건전성은 정책의 수단이 국가재정수지와 국가채무의 증감에 미치는 영향이 중립적이거나 국가재정부담능력을 초과하지 않을 것을 요청하는 원칙이다. 아무리 정책적으로 타당하더라도 재정

적으로 국가위기를 초래한다거나 다른 정책들에 비해 시급성이 떨어진다면 이는 바람직한 정책으로 보기 어렵다.

#### (사) 입법의 집행가능성 평가

입법의 집행가능성 평가는 입법에 포함된 정책수단이 법적으로, 행정적으로, 기술적으로, 재정적으로 집행이 가능한 것인지, 집행대상자가 정책내용을 이해하고 준수할 수 있는지, 정책의 집행현장에서 이해당사자의 반대를 극복할 수 있는지 등을 평가하는 것이다.

규제영향평가에서도 규제의 명료성, 이해관계자와의 협의, 집행상 예상되는 문제점 등의 평가를 통해 집행가능성 평가를 하고 있다.

여기에 포함되는 대표적 평가로는 갈등영향분석이 있다. 이는 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에 갈등유발요인, 갈등으로 인한 사회적 영향, 갈등의 예방과 해결의 가능성 등을 평가하는 것이다.

한편, 재정적 집행가능성 평가는 입법에 포함된 정책 또는 사업이 어느 정도의 비용을 수반하는지, 소요비용이 국가의 재정부담능력상 재원의 조달이 가능한지, 가능하더라도 국가재정운용에 어느 정도의 부담을 초래할 것인지 등을 평가하는 것으로 재정적으로 집행이 가능한지를 평가하는 것이다.

#### (3) 개별 입법평가의 종류

입법평가는 여러 가치기준에 의거한 법률에 대한 다차원의 개별 평가는 물론, 여러 평가들을 종합하여 다시 평가하는 메타평가까지를 포함하는 다차원의 종합적 평가라고 볼 수 있다.

종합적인 입법평가에 포함되는 개별 입법평가의 종류는 그 평가의 기준과 대상에 따라 무수히 많을 수 있다. 대표적인 개별 입법평가들을 소개하면 다음과 같다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

##### (가) 규제영향평가

규제영향평가는 규제법정주의에 따라 입법에 포함되는 규제적 정책 내용과 관련 규제의 필요성, 규제 외의 다른 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복성 여부, 규제의 비용과 편익, 규제가 경쟁에 미치는 영향, 규제의 명료성 등을 종합적으로 검토하는 것으로 개별 평가라기보다는 규제정책에 대한 종합평가로서의 성격이 강하다.

특히 규제의 비용과 편익에 대한 분석은 입법의 효율성 평가의 한 부분에 포함된다.

##### (나) 재정영향평가

재정영향평가는 법률의 집행으로 국가 및 지방의 재정에 미치는 영향을 평가하는 것으로 재정건전성이 중요한 평가기준이 된다. 특정 재정정책이 집행될 경우 지출과 수입에 어떠한 변화를 가져오고 그 결과 재정적자와 국가채무에 어떠한 영향을 미치는 지를 파악하는 것이다.

##### (다) 성별영향평가

성별영향평가(Gender impact assessment)는 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 분석·평가함으로써 양성평등한 정책이 개발·집행되도록 하는 도구이다. 정책의 성 차별적 요소를 제거함으로써 남성과 여성 모두의 만족도 향상에 기여하여 정책의 활용도 및 효과성을 제고하고 여성과 남성의 공동 참여와 균등한 발전 기회를 보장하는 실질적 양성평등 정책 마련하기 위한 것이다.

우리나라의 경우 여성발전기본법 제10조(정책의 분석·평가 등)에서 국가 및 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다고 규정하고 있다.

## (라) 교통·환경·재해영향평가

교통영향평가는 사업이 교통에 미치는 영향, 즉 대량의 교통수요를 유발할 우려가 있거나 대량의 교통수요를 처리하기 위한 사업을 시행하거나 시설을 설치하는 경우에 그로 인해 발생할 교통장애 등 교통상의 각종 문제점 또는 그 효과를 사전에 검토분석하고 이에 대한 대책을 강구하기 위한 것이다.

환경영향평가는 정책이나 사업이 환경에 미치는 영향을 사전에 예측하는 활동이다. 환경은 일단 한번 파괴되면 그 원상회복이 거의 불가능하고, 또한 복구에 막대한 비용이 소요되어 궁극적으로는 경제활동을 제약하게 되므로 환경문제에 효율적으로 대처하기 위해서는 환경오염에 대한 사전예방의 노력이 매우 중요하다. 환경영향평가제도는 이러한 환경오염사전예방제도로 각종 사업계획을 수립·시행함에 있어서 당해 사업의 경제성, 기술성뿐만 아니라 환경적 요인도 종합적으로 비교·검토하여 최적의 사업계획안을 모색하는 과정으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적한 환경을 유지·조성함을 그 목적으로 한다.

재해영향평가는 개발계획이 수립, 입안되는 과정에서 해당 행위가 유역의 치수능력에 미치는 영향을 사전에 평가하고, 홍수피해 요인을 분석하여 그 요인들을 최소화하는 방향으로 계획을 추진하도록 하는 제도이다.

## (마) 기 타

기타 인구영향평가, 부패영향평가, 균형발전영향평가, 기업영향평가 등이 있다. 인구영향평가는 정책이 국가 전체 및 특정지역의 인구의 증감, 분포 등에 미치는 영향을 평가하는 것이고, 부패영향평가는 정책에 부패를 유발하는 요인이 있는지에 대해 평가하는 것이다. 부패

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

는 특히 규제와 관련되어 발생하는 비용의 일종으로 볼 수 있다는 점에서 규제영향분석에 포함시켜 다룰 수 있다. 균형발전영향평가는 정책이 지역간 균형발전에 미치는 영향을 평가하는 것이고, 기업영향평가는 대기업과 중소기업에 각각 미치는 영향을 평가하는 것이다.

### 마. 입법평가의 방법

#### (1) 비용편익분석(Cost Benefit Analysis)

어떤 정책의 실시에 수반하여 발생하는 사회의 부담비용(사회적 비용)과 사회가 받아들이는 편익(사회적 편익)을 화폐가치로 환산하여 그 비교를 함으로써 당해 정책을 실시하는데 있어서 타당성을 판단하는 것으로, 편익이 비용을 상회하는 사회적 순편익이 발생하면 사회적 효과가 있는 것으로 판단하는 기법이다.

이 분석기법은 일반적으로는 결과를 수치화할 수 있으므로 객관성이 우수한 것이나, 비용과 편익의 범위확정, 평가방법의 선택, 사회적 할인율의 설정 등에 관한 합의를 형성하는 것이 곤란하므로 실제의 편익계산결과는 객관성이 담보되지 않는다. 특히 입법평가와 같이 공공부문에서는 가치, 우연의 관계, 외부성, 서로 대립하는 목적 등이 복잡하게 얽혀 있으므로 비용편익분석의 실시가 곤란하다는 지적도 있다.<sup>98)</sup>

---

98) 일반적으로 비용/편익분석은 사회에 있어서 정책의 장점(편익)이 단점(비용)을 상회하는 경우에만 그 정책이 결정되는 것을 의미한다. 따라서 비용/편익분석은 협의로는 정부에 의한 공공재의 비용과 편익을 각각에 대해 추계하고 이에 의거하여 공공재의 공급에 관한 결정을 행하는 후생경제학의 하나의 수법이라 할 수 있다. 그러나 근래에는 넓은 의미로서 비용/편익분석을 사회적인 정책결정 또는 정책분석의 이론으로서 파악하면서 정부에 의한 공공투자의 결정뿐 아니라 정부의 담당자에 의한 복지정책이나 규제완화와 같은 공공정책전반을 체계적·수량적으로 비교평가하는 수법으로서 파악하고 있다. 비용/편익분석에 있어서 비용과 편익은 그 자신이 고정적인 것이 아니라 분석의 목적·파악하려는 범위·불확실성의 정도 및 영향을 받는 집단의 범위나 기간 등에 따라 다르다.

## (2) 비용효과분석(Cost Effectiveness Analysis)

특정의 목적을 달성하기 위한 최저비용, 일정비용으로 달성할 수 있는 최대의 효과를 해명하려는 것으로서 단위비용의 형태로 효과를 파악한다. 비용편익분석이 편익의 대소라는 모습으로 계획의 의의를 판단하나, 비용효과분석은 계획의 효율화의 한계를 제시하는데 그치며 정책목표달성에 따른 편익을 명확히 할 수는 없다.

비용효과분석은 측정된 업적수치를 기본적으로 그대로 사용하므로 이를 화폐가치로 환산하는 비용편익분석보다 기술적으로 용이하며 적용분야도 넓다. 그러나 다양한 편익이나 비용은 각각 다른 단위로 산정되며, 비용효과지표는 이러한 다양한 단위에 의한 업적수치를 일정한 방식으로 단일지표로 하는 방식이므로 비용효과지표의 절대치는 의미가 없다. 또한 정책 등의 상호비교가 가능하더라도 유사목적에 가진 복수정책간의 비교가 원칙이며, 목적이 다른 정책을 비교하기 위하여 사용하는 데에는 무리가 있다.<sup>99)</sup>

---

99) 비용/편익분석은 공공사업의 비용과 편익이 모두 화폐가치로 측정되고, 양자의 크기를 동일한 기준으로 비교할 수 있는 것을 전제로 하고 있으나, 현실의 공공사업 중에는 비용과 편익이 화폐가치로 측정될 수 있는 분야가 많지 않기 때문에 이런 경우에 비용/편익분석 방법으로는 대안을 비교·평가하기가 힘들어진다. 이때에 이용될 수 있는 것이 비용/효과분석이다. 즉 비용/효과분석은 각 대안들의 비용이 동일하여 효과만 비교하면 되는 경우나, 각 대안들의 효과가 동일하여 비용만 비교하면 되는 경우에 적절히 이용될 수 있다. 이러한 비용/효과분석은 목표달성정도를 화폐가치로 표현할 수 없는 사업에 자원을 어떻게 가장 능률적으로 투입할 것인가의 문제에 적용하기에 가장 적합한 방법으로서 국방·경찰행정·보건·운수 등의 영역에서 주로 사용되고 있다. 또한 비용/효과분석은 비용/편익분석과는 달리 최소비용으로서 일정수준의 효과수준을 정해 놓은 다음에 이 수준에 도달하는 몇 가지의 대안들의 비용을 비교하여 이 중에서 가장 적은 비용의 대안을 선정하거나, 최대효과로서 비용의 최고한도를 정해 놓고 이 비용한계를 초과하는 것은 제거하고 나머지 중에서 최대효과를 발휘하는 대안을 선택하는 기준을 채택하고 있다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

##### (3) 비용분석(Cost Analysis)

사회적 편익이 사회적 비용보다도 큰 것임이 명확한 경우나 사회적 편익에 관하여 이미 명시적으로 고려할 필요가 없는 경우에 직접적으로 발생하는 비용 등 객관적인 파악이 용이한 항목에 착안하여 비용의 전체적인 규모파악이나 정책수단간의 비용비교 등을 행하는 기법이다.

이것은 거래의 직접적인 대상이 아닌 사회적 비용이나 사회적 편익의 추측을 수반하지 않으므로 비용편익분석이나 비용효과분석보다도 용이하다는 장점이 있다. 그러나 이것은 비용측면에서 평가하는 것이며 정책실시를 사회적 후생의 관점에서 파악하는 것이 아니므로 비용분석만으로 공적기관이 정책을 행할 것인가를 판정할 수는 없다. 이 방법은 비교적 객관성이 높지만 가정치나 사용하는 자료에 따라 분석 결과가 변동될 수 있다.

##### (4) 통계 분석(Statistical Analysis)

공적 기관이 통제가능한 요인과 불가능한 요인(외부환경 또는 외부 요인)의 관계, 목표와 실적의 괴리가 발생한 원인을 회귀분석이나 계량경제모델 등의 사용하여 분석하고 판정하려는 것이다.

이것은 외부환경의 영향이 존재하는 경우에도 정책 등에 기인하는 효과를 추출할 수 있으며, 효과를 판정하고 이를 지표에 의하여 수치적으로 파악할 수 있다면 사전에 목표가 설정되지 않은 경우에도 평가가 가능하다. 그러나 다른 정량적인 수법과 마찬가지로 목적이 명확하고 정책이 가져오는 사회적 편익이 수치로서 파악 가능한 것이어야 한다. 아울러 통계분석자체에 특유한 한계로서 결과와 원인간의 구조적인 관계가 명확하게 되더라도 반드시 인과관계의 존재가 보증되는 것은 아니다.

## 바. 각국의 입법평가 현황

현재 종합적 평가로서의 입법평가를 시행하고 있는 국가는 없는 것으로 파악되지만,<sup>100)</sup> 비교적 종합평가로서 분류가 가능한 규제영향평가는 대부분의 국가에서 규제개혁의 차원에서 시행하고 있다.<sup>101)</sup> 기타 각국이 처한 특수한 환경에 의거 개별평가들을 시행하고 있는데 여기서는 미국과 유럽, 그리고 우리나라의 입법평가 현황을 살펴보기로 한다.

### (1) 미 국

#### (가) 규제영향분석

미국에서는 특히, 1960년대 중반 이후 규제에 관한 방대한 법령 가운데에는 그로 인하여 발생하는 편익보다도 비용이 더 많이 소요된다는 인식이 산업계뿐만 아니라 의회, 행정부에서도 공유되기에 이르렀다. 그리하여 규제완화(deregulation)가 민간부문에서의 활력을 낳고, 경제성장에도 긴요한 것이라는 공감대가 광범위하게 형성되기 시작하였다. 그 결과 1971년 닉슨행정부가 출범하면서 규제영향분석이 시행되기에 이른다. 오늘날과 같은 규제영향평가제도의 정착은 레이건행정부에 완성된 것으로 대통령 직속 관리예산처(OMB)에 소속된 정보규제실(OIRA)을 설치하여 행정기관들로 하여금 마련한 규제와 그에 대한 비용-편익분석을 OMB에 제출하도록 하였다.

미국의 규제영향분석은 행정명령(Executive Order) 제12866호에 규정되어 있으며, 동 명령을 시행하기 위한 지침으로서 Circular A-4(Regu-

100) 이는 입법평가가 선형적 혹은 연역적으로 정립되고 이를 현실에 적용하는 형태로 추진된 것이 아니라 특별한 평가수요가 발생함에 따라 개별평가의 형식으로 진화적으로 생겨났기 때문으로 이해된다.

101) 규제영향평가는 규제입법에 대한 종합평가로서의 성격을 지닌다. 즉, 규제의 필요성, 규제목적의 실현가능성, 규제의 비용과 편익, 규제내용의 객관성과 명료성 등 규제정책에 대한 다차원적이고 종합적인 평가를 포함한다.



IV. 제정수반법률안의 입법평가

latory Analysis)가 마련되었다. 규제영향분석의 대상은 규제를 “행정기관이 법으로서의 집행력 및 효력을 발생시키는 것을 목적으로 일반적인 적용가능성과 장래의 효과를 표명한 것으로서, 법 또는 정책의 실시, 해석 또는 규정을 정하거나 행정기관의 절차 또는 실시요령을 정하기 위하여 입안하는 것”으로 정의하여 의회에서 민주적 정치과정을 거쳐 성립하는 법률은 규제영향분석의 대상에서 제외하고 있다. 다만 행정기관의 규제분석 결과는 매년 의회에 보고하고 있다.

<표 23> 미국의 규제개혁 연혁

	개 혁 내 용	비 고
닉슨 행정부 (1971~)	환경규제가 기업에 주는 부담을 최소화하기 위한 목표로 백악관에 “삶의 질 평가(Quality of Life Review)” 프로그램 실시	
포드 행정부 (1974~)	정부 및 민간부분의 인플레이에 영향을 미치는 조치를 감시하기 위해 대통령 소속 임금 및 가격 안정 위원회(Council on Wage and Price) 창설, 행정명령을 발동하여 행정기관으로 하여금 새로운 규제를 만들 때 인플레이션 영향 분석서를 마련하도록 함.	CWPS는 사회적 비용이 사회적 편익을 초과하지 않으면 인플레이션에 영향을 미치지 않는다고 결론을 내고 인플레이션영향 분석을 편익-비용 분석으로 전환시킴.
카터 행정부 (1977~)	RARG(Regulatory Analysis Review Group)을 설치하여 매년 10개의 가장 중요한 규제를 선정하여 평가하도록 함.	
레이건 행정부 (1981~)	대통령 직속 관리예산처(OMB)에 소속된 정보규제실(OIRA)을 설치하여 기존 CWPS를 대체. 행정기관들로 하여금 마련한 규제와 그에 대한 비용-편익분석을 OMB에 제출하도록 함. 기존 규제를 감축하기 위해 평가하도록 함.	
클린턴 행정부 (1993~)	관리예산처(OMB)가 매년 의회에 연방규제의 비용편익분석 보고서를 제출	

(나) 법안비용추계(Cost Estimates for Bills)

연방정부의 재정적자 문제가 심각해짐에 따라 이를 적절히 통제하기 위하여 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)을 제정하여 상임위원회가 전체회의에 보고하는 모든 법안에 대하여 비용추계서를 첨부하도록 하였으며, 상임위원회의 비용추계서 작성업무의 지원을 위해 CBO(Congressional Budget Office : 의회예산처)를 설립하였다.

한편, 연방정부에서는 대통령의 예산집행정지(Sequestration)를 지원하기 위해 OMB(Office of Management and Budget : 관리예산처)가 비용추계를 담당하고 있다.

법안비용추계제도는 연방정부 재정적자를 통제하는 데 유용한 수단으로 인식되고 있다. 모든 법안에 대한 비용추계 결과는 의회로 하여금 특정 입법행위가 예산결의안(Budget Resolution)에서 정한 총 세출 규모 및 위원회별 세출한도액(Discretionary Spending Caps)을 초과하는지 여부 및 세입세출균형(PAYGO)을 유지하는지 여부를 판단하도록 돕는다(이를 scorekeeping이라 한다). 만일 특정 법안이 예산결의안을 준수하지 않을 경우 해당 법안은 상하원의 이의제기(Points of order)나 대통령의 예산집행정지(Sequestration)의 대상이 될 수 있다.

(2) 유 럽

(가) 독 일

독일의 경우 이미 1980년대 초부터 입법의 위기, 법률의 인플레이, 위입입법의 광기라고 부르는 현상에 직면하여 한편으로는 용어, 문체 및 법전의 구조라고 하는 형식면의 문제, 다른 한편으로는 법률의 부적용 내지는 예기치 못한 부작용이라는 실질적 문제가 학계와 실무계에서 지적되어 왔다. 그리하여 다수의 입법이 양산됨으로써 법률의 질

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

이 낮아지고, 조악한 입법이 그 개정을 위하여 새로운 법률을 양산한다는 순환이 존재하는 입법의 위기에 대한 방안으로 양적인 측면에서 법률의 수를 감소시키는 한편, 질적인 측면에서 입법평가제도의 도입을 추진하여 왔다. 이를 위하여 연방정부는 1999년도에 행정의 현대화와 행정 및 입법에 대한 평가를 제도화하는 한편, 부처간의 입법업무 효율화하고 법률안의 질을 개선하기 위하여 “현대국가-현대행정”이라는 행정개혁 프로그램을 수립, 이에 의거하여 2000년 연방각부직무통칙(GGO)을 전면 개정하고 동 직무통칙에서 새로이 입법평가제도를 도입하였다.

독일의 연방각부공통직무규칙 제43조에서는 연방정부가 법률안을 제출할 경우 제안이유에 입법의 효과를 표시하도록 하고, 동 규칙 제44조에서 입법효과는 “법률의 본질적 영향으로서 이는 의도된 작용 및 의도되지 아니한 부차적인 작용”을 포함한다고 규정하고 있다. 그리고 연방정부 공통업무규정(GGO)II 중 제40조 제5항에서는 법률초안을 만들 때 다음과 같은 순서에 따라 개요를 제시하도록 규정하고 있다. A. 목표설정, B. 해결책, C. 대안, D. 공공재정비용(1. 집행비용을 제외한 재정지출, 2. 집행비용), E. 기타비용들(예를 들면 경제개발비용, 사회안정시스템을 위한 비용 등).

##### (나) 스위스

스위스는 1960년대부터 법규범의 홍수로 인하여 입법의 효과성이 저하되는 문제에 대해 인식하였으며, 1970년대에 이르러서는 압력단체가 실질적으로 국가정책을 좌우하고 연방과 주정부의 타협에 의해 국가의 주요 임무와 과제가 결정되는 현상에 대해 우려가 증대되었다. 이러한 인식은 1991년의 입법평가의 제도화를 위한 보고서에 잘 나타나고 있다.

오늘날 국가의 행위는 점점 더 목적 지향적이고 효과 지향적으로 변화되고 있다. 입법의 제도적 특징은 더욱 명확해지고 있다. 효율성은 합법성과 함께 평가의 중요한 기준이 되었으며, 동시에 정당성의 중요한 요인이 되었다(ARBEITSGRUPPE “GESETZEVALUATION”, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartment, Bern 1991).

2000년부터 신설된 연방헌법 제170조(효과성심사)는 “연방의회는 연방의 조치에 대하여 그 효과성에 비추어 심사한다”라고 규정하여 입법평가의 헌법적 근거를 명확히 하였다. 연방의회의 활동 및 입법의 형식·공포·시행에 관한 법률 제43조 제3항에서는 연방내각이 의회에 제출할 경우 1. 연방 법안의 인적, 재정적 효과, 특히 비용부담의 유형과 재정계획에 대한 영향, 2. 주와 공동체에 대한 재정적 부담, 3. 경제에 미치는 효과, 4. 가능한 범위에서 법안의 비용과 이익의 상관관계 등을 첨부하도록 하고 있다.

한편, 스위스에서는 연방차원보다 주차원에서 입법평가제도가 활발하게 도입되고 있다. 특히 베른주는 헌법에서 포괄적인 입법평가의 조항을 두고 있다. 헌법 제101조 제4항은 “모든 임무는 정기적으로 그 필요성, 목적적합성, 재정적 효과 및 수용가능성에 대해 심사된다”라고 규정하고 있다. 법률차원에서도 입법평가 근거를 두고 있다. 주의 회법 제65조는 주정부에 대하여 법률안에 대한 보고에서 배제되었던 대안들, 광범위한 개정을 표기한 이유, 재정적 및 인적 측면에서의 영향, 자치단체에 미치는 영향, 중기적 재정계획에 대한 영향 및 상위법과의 관계 등을 설명할 의무를 부과하고 있다. 나아가 주행정조직법 제42조는 주정부에 대하여 모든 법률안 및 법규범안을 작성함에 있어서 자치단체에 미치는 영향을 심사할 의무를 지우고 있다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

##### (다) 오스트리아

오스트리아 연방정부는 1986년에 연방예산법을 개정(제14조)하여 새로운 입법조치가 지출을 증대하거나 수입의 감소를 초래할 경우 법령의 시행이 당해 회계연도를 포함 향후 4년간 얼마만큼의 연방지출 증대 혹은 수입감소를 가져오는지, 지출의 소요근거 및 기대수익, 소요지출액의 충당을 위한 재원마련 방안 등의 재정적 효과에 대한 의견서를 첨부하도록 하였다. 민간의 수입이나 추가지출에 영향을 미칠 경우에는 그 효과도 포함시키도록 하고 있다.

또한 법령의 재정적 효과가 기존 예산법에 그 근거와 액수가 명확하게 표시되어 있지 않은 경우에는 국가의 재정운영의 목표가 침해되지 않도록 연방재무부장관과 합의를 거치도록 하고 있다.<sup>102)</sup>

동 법률을 구체적으로 시행하기 위해 연방재무부는 1992년 12월 법령제정시 발생하는 재정적 효과를 산정하기 위한 지침서를 마련한 바 있다.

오스트리아에서 법령의 재정적 효과에 특히 관심을 가진 이유는 국가재정을 건전화함으로써 유럽연합에 가입조건을 충족하고자 하는 목표가 있었기 때문이다.

##### (라) 유럽연합

1996년 EU 집행위원회는 입법지침의 형식으로 체크리스트<sup>103)</sup>를 수립하였으며, 10개 항목은 다음과 같다.

---

102) 이러한 목표는 특히 입법조치로 인하여 야기되는 중장기적인 경제적 부담이 계속 증가하고 있는 상황에서 연방재정에 귀속되는 재정부담과 한정조건들을 극복하기 위해서는 예산정책상의 재정적인 여유가 확보되어야 한다는 전략적 사고에 기인하는 것이었다.

103) 정책이나 법적 제안에는 설명서(explanatory memorandum)가 첨부되는데, 동 보고서는 10가지 점검항목(legislative checklist)을 만족시켜야 한다(Appendix 9 of General Guidelines for Legislative Policy, 1996).

- ① 취지와 목적(justification & objective)
- ② 입법적 기초(법적 근거 : legal basis)
- ③ 법문은 접근성이 쉬어야 하며 사용자 편의적이어야 함(명확한 단어 사용, 내용이 간결하고 압축적일 것, 20면을 넘지 않을 것)
- ④ 보충성과 비례성<sup>104)105)</sup> : 보충성 심사(공동체 수준, 필요성 심사, 효과성 심사), 비례성 심사
- ⑤ 간소화(simplification) : 제안조치의 공동체와 회원국에 미치는 입법 및 행정상의 장단점
- ⑥ 다른 공동체 기구와의 일관성
- ⑦ 외부전문가나 이해집단의 자문(external consultations) : 자문의 절차와 결과를 설명
- ⑧ 평가(모든 수단은 평가를 받아야 하며, 절차와 기법들이 구체적으로 설명되어야 함)
- ⑨ 부정위험(fraud risks)의 평가
- ⑩ 재정에 미치는 영향(예산상 함의, 소요인력과 행정자원에 대한 별도의 문서)

---

104) EU헌법 제3장(UNION COMPETENCES), Article I-11(Fundamental principles)에서 보충성과 비례성원칙을 규정(“The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality”). 이 원칙의 적용을 위한 protocol에서는 입법 초안을 회원국들에게 제출할 때 보충성원칙에 부합함을 설명하고, 회원국들은 그에 대한 의견을 제출할 수 있도록 함. 이 원칙을 위반한다고 할 때는 소송을 제기할 수도 있음.

105) 공동체의 의무와 관련하여 계획 중인 조치의 목적은 무엇인가?, 그런 조치가 공동체의 배타적 관할사항인가 아니면 회원국과 공유된 영역인가?, 후자일 경우 보충성 심사를 한다. 문제는 공동체의 어느 수준에 해당하는가? 목적이 회원국에 의해 충분히 달성될 수 없는가?(필요성 심사), 가장 효과적인 해결책은 무엇인가? 공동체의 수단에 의해 혹은 국가적 수단에 의해 달성될 수 있는 것인가?, 공동체 조치에 의해 얻어지는 구체적인 부가가치는 무엇이며 아무런 조치도 취하지 않을 경우의 비용은 무엇인가?(효과성 심사), 공동체의 수단은 목적에 비례하는가?(비례성 심사), 목적을 달성하는데 가장 적절한 수단은 무엇인가?(권고, 재정지원, 상호양해, 입법 등), 입법의 경우 적용의 범위, 기간 또는 강도가 필요한 만큼을 넘어서는가?(regulations보다는 directives가 선호되어야 함)

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

유럽연합은 입법평가의 기준으로서 보충성 원칙이 매우 중요하게 다루어진다. EC 조약 제5조는 공동체의 배타적인 영역이 아닌 한 보충성의 원칙이 적용되어야 한다고 규정하고 있는데, 이는 제안된 법적 조치의 목적이 회원국에 의해 충분히 달성될 수 없고 법적 조치의 규모나 효과상 공동체에 의해 더 잘 달성될 수 있을 때에 한하여 공동체가 수행한다는 것이다. 보충성은 공동체의 헌법원칙의 위치를 지닌다.

마지막 열 번째 항목인 재정적 영향에 대한 설명은 어떠한 입법안에도 첨부되도록 하고 있다. 다만 그 내용은 공동체의 예산에 미치는 영향에 한정된다. 입법안에 종종 수반되는 또 다른 평가서로서 순응비용평가서(cost compliance assessment: fiche d'impact)가 있다.

매년 가을 위원회는 다음연도의 입법 및 사업 계획서를 발간하는데 여기에 포함된 제안 중에는 기업에 심대한 영향을 미칠 것으로 예상되는 경우가 확인된다. 이때 영향에는 재정적, 행정적 부담뿐만 아니라, 예를 들어 전체 공동체의 영역에 적용되는 입법에 의해 시장개방의 결과로 야기되는 이득과 같은 긍정적 효과도 포함된다.

일단 기업에 미치는 중요한 영향을 가지는 사업이 확인되면, 기업영향평가시스템(Business Impact Assessment System)<sup>106</sup>을 통해 체계적 평가를 거친다.

이 평가의 목적은

- ① 특히 중소기업에 불필요한 비용이나 행정적 부담을 지우지 않고
- ② 입법제안의 거시경제적 효과, 특히 고용, 기업설립, 경쟁력 등에 미치는 효과를 제시하고
- ③ 중소기업의 성장이나 고용 잠재력과 같은 것을 확인함으로써 “Think Small First”의 정신을 제고하고

---

106) 유럽위원회에서 1986년에 도입시행함. 그러나 많은 장점에도 불구하고 일부 단점을 노출. 2003년에는 BIA시스템과 다른 평가방식을 통합한 Impact Assessment System을 도입함.

- ④ 경영조직이나 다른 정보를 광범위하게 제공함으로써 위원회의 서비스를 제고하는 것이다.

유럽위원회 입법의 다른 영향평가를 살펴보자.

첫째, 위원회의 제안에는 예를 들어 채택될 경우 수반되는 결과를 보여주는 설명서가 있다. 예를 들어 농업 정책과 관련된 법안을 들 수 있다. 단 설명서는 특별한 형식에 기초한 체계적인 평가의 결과는 아니다. 설명서의 평가와 달리 사회적 영향과 관련해서는 기업영향평가시스템에서 체계적으로 연구된 고용에 미치는 영향이 있다.

마지막으로, 환경문제와 관련, 암스테르담 조약에서 도입된 선언 제 12조에서 다음과 같이 규정하고 있다. “위원회는 중대한 환경적 시사가 있는 제안을 할 경우 환경영향평가보고서를 마련하여야 한다.” 이를 위해 가장 먼저 위원회는 에너지 절약, 화학물질과 같은 문제와 관련된 어떤 제안을 하기 전에 위험과 비용편익에 대한 평가가 체계적으로 수행될 것임을 예고하여야 한다.

### (3) 우리나라

환경영향평가, 교통영향평가, 정부업무평가, 행정규제영향분석, 국가의 주요사업에 대한 분석/평가 등 공공분야의 각 분야에서 평가는 국가정책의 수립과 입법정책에 있어서 중요성을 지닌다.

입법을 대상으로 한 평가로서 현재 우리나라에서 입법평가제도의 범주로 구분할 수 있는 제도로는 정부입법을 포함한 규제를 대상으로 하는 규제영향분석과 법안비용추계제도를 들 수 있다.

#### (가) 규제영향분석

중앙행정기관의 장은 입법을 통해 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 반드시 규제개혁위원회의 규제심사를 받아야 한다(법제업무운영규정 제21조, 행정규제기본



IV. 제정수반법률안의 입법평가

법 제10조). 규제심사를 받기 위해서는 규제영향분석서, 자체심사의견, 행정기관·이해관계인등의 제출의견 요지를 제출하여야 하는 바, 규제영향분석서에는 ① 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ② 규제목적의 실현가능성, ③ 규제외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, ④ 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, ⑤ 경쟁제한적 요소의 포함여부, ⑥ 규제 내용의 객관성과 명료성, ⑦ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, ⑧ 관련 민원사무의 구비서류·처리절차등의 적정여부 등이 포함되어야 하며 자체심사의견은 규제영향분석의 결과를 기초로 작성하여야 하며 관계전문가 등의 의견을 반영하여야 한다.

그러나 현재 규제개혁 추진현황을 보면 양적으로나 질적으로 개선해야할 점이 많다.

<표 24> 연도별 행정규제 변경 현황

(단위 : 건)

연 도	등록규제수 (12월말기준)	규제수 변경				
		증 가			감 소	
		신설	누락등록	기타	폐지	기타
1998	10,555	28	72	19	166	117
1999	7,497	372	155	194	3,522	257
2000	6,975	254	251	163	740	450
2001	7,259	505	77	256	273	281
2002	7,535	274	54	28	28	52
2003	7,808	278	160	45	103	107
2004	7,757	264	56	102	72	401
2005	7,959	313	58	286	194	261
2006	8,032	186	11	31	63	92

우선 위 표를 보면, 규제개혁이 본격 시행된 1999년 이래 등록규제 수는 줄곧 감소하다가 2001년을 기점으로 다시 증가추세에 있는 것으로 나타났다.

이는 규제영향분석이 규제의 완화보다는 강화, 정당화하는 쪽으로 영향을 미친 것을 의미하는 바, 그 원인은 각 부처의 규제영향분석에 있어 규제에 의한 편익이 과다 추정되고 규제에 의한 비용을 과소 추정하였기 때문으로 파악된다. 실제로 규제영향분석서를 각 부처가 작성하도록 함으로써 규제영향분석의 질적 저하를 초래하고 결과의 객관성에 큰 의문점을 남기고 있다. 대부분의 경우 규제도입의 정책적 당위성만을 반복적으로 열거하고 있을 뿐 규제의 비용과 효과에 대한 계량적인 분석을 거의 이루어지지 못하고 있다.<sup>107)</sup>

그리고 규제영향분석서가 규제개혁위원회에 제출되었다고 하더라도 안건의 심의를 담당하고 있는 현재의 규제개혁위원회와 국무조정실의 인력으로는 규제영향분석서에 대한 전문성 있고 심도 있는 심의를 기대하기 어렵다는 점도 문제로 지적된다. 또한 아래 표에서 보듯이 규제개혁위원회의 심사 경향에 있어서도 철회나 개선권고보다는 원안의 결의 비중이 높아지는 경향이 있다.

<표 25> 연도별 규제심사 결과 및 조치사항

	법령수	심사규제수	규 제 심 사 결 과					
			철회권고		개선권고		원안의결	
2000	406	1,102	94	8.5%	306	27.8%	702	63.7%
2001	287	1,209	89	7.4%	308	25.5%	812	67.2%
2002	289	897	49	5.5%	155	17.3%	593	66.1%

107) 최종원, “규제개혁의 어제와 오늘 : 10년의 세월을 넘어”, 『규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2004, 595면.

IV. 재정수반법률안의 입법평가

	법령수	심사규제수	규 제 심 사 결 과					
			철회권고		개선권고		원안의결	
2003	261	947	39	4.1%	246	26.0%	662	69.9%
2004	342	1,054	29	2.8%	278	26.4%	747	70.9%
2005	459	1,423	57	4.0%	367	25.8%	999	70.2%
2006	373	1,076	32	3.0%	213	19.8%	831	77.2%

(나) 법안비용추계와 재원조달방안

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>108)</sup>

법안비용추계는 비용을 분석대상으로 한다는 점에서 역시 입법평가의 분석방법 중 하나인 비용편익분석(Cost Benefit Analysis)과 유사하나 다음의 점에서 차이가 있다.

먼저, 법안비용추계제도는 비용만을 추계대상으로 하는 반면, 비용편익분석에서는 비용뿐만 아니라 편익도 분석의 범위에 포함시킨다는 점이다.

그리고 법안비용추계에서의 비용의 개념은 단순히 법안의 시행에 소요되는 화폐적, 회계적 비용을 의미하나, 비용편익분석에서의 비용은 단순히 회계적인 비용이 아니라 경제학적인 기회비용<sup>109)</sup>을 의미한다는 점이다.

108) 광의의 개념에는 소요비용의 추계에서 더 나아가 어떻게 소요자원을 조달할 것인지(재원조달방안)와 그렇게 조달할 경우 부담주체에게 재정적으로 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 검토(재정적 영향평가)를 포괄한다.

109) 국민경제 전체적 차원에서의 경제학적 비용으로서 A에게는 비용이지만 B에게는 수입으로 이어지는 경우에는 단순히 이전지출로서 국민경제 전체적으로는 아무런 변동이 발생하지 않게 된다.

또한, 법안비용추계는 사전적으로 정부소요재정을 산정하되 사후적 평가는 하지 않는 반면, 비용편익분석은 사전적 분석과 사후적 평가에 모두 활용할 수 있다는 점이다.

기타 법안비용추계는 아래 표에서 보는 바와 같이 가격기준, 의사결정기준<sup>110)</sup>, 분석의 범위 등에서 비용편익분석과 차이가 있다.

<표 26> 법안비용추계와 비용편익분석의 비교

	비용추계	비용편익분석
분석대상	비용	비용과 편익
비용개념	회계학적 비용	경제학적 비용
분석시점	사전	사전, 사후
가격기준	경상가격, 시장가격	현재가치로 환산 잠재가격
의사결정기준	국가재정규모	비용과 편익
분석범위	국가/지자체/민간 등 비용을 직접 부담하는 주체에 한정	전체 사회적 차원의 비용/편익의 변화(단순한 경상이전은 제외)

법안비용추계의 직접적 근거 규정은 국회법 제79조의2(본조신설 2005. 7. 28)이다. 동조 제1항은 의원 또는 위원회가 재정수반의안(예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안)을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하도록 하고 있으며, 제2항은 정부가 재정수반의안을 제출할 경

110) 개별법안의 통과여부를 결정하기 위해서는 단순히 회계적 비용의 추계라는 법안비용추계 보다는 편익측면을 함께 고려함으로써 의사결정의 명확한 기준을 제시하는 비용편익분석이 보다 적합하다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 편익의 계량화가 불가능한 영역이 너무 많으며, 계량화가 가능하더라도 주관에 따라 편차가 크다면 비용과 편익을 단순 비교한다는 것은 상당히 위험할 수 있다. 오히려 이 경우는 비교적 객관적으로 산출되는 비용만을 가지고 판단하는 것이 보다 합리적일 수 있다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

우에는 비용추계서 외에 재원조달방안에 관한 자료까지 의안에 첨부하도록 하고 있다.

국가재정법 제87조는 재정부담을 수반하는 정부입법에 대해 비용추계 의무를 부과하고 재원조달방안을 작성하도록 하고 있다.

동조 제1항에서는 정부가 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계년도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하도록 하고 있으며, 동조 제2항에서는 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 동조 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획예산처장관과 협의하도록 하고 있다.

재원조달방안은 재원분담계획서에 따라 배분된 각각의 비용을 어떻게 조달할 것인가의 방안으로서 정부가 제출하는 법률안에 한하여 작성한다. 재원분담계획서는 중앙정부, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체, 민간 등의 재원부담주체별로 어떻게 분담할 것인지에 대한 계획이다. 재원조달의 구체적 방안으로는 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등을 상정할 수 있다.

경우에 따라서 재원조달방안은 국가전체 재정운용에 영향을 미치므로 해당 부처에서 작성하기 어려울 수 있다. 이 경우에는 기획예산처나 재정경제부와 협의가 필요하며, 종국적으로는 기획예산처가 작성하는 것이 바람직하다.

추가적인 재원조달의 필요가 없는 경우(예를 들어 기존 예산 또는 기금의 항목간 조정이나 사업간 조정을 통해 재원을 마련하는 경우)에는 구체적인 재원조달방안을 마련할 필요가 없다.

재원조달방안을 수립함에 있어서 관련 법령이나 제도상의 개선조치가 필요한 경우에는 이에 대한 의견을 제시할 수 있으며, 재원조달방안과 관련하여 재정경제부, 기획예산처, 지방자치단체 등 관계 기관과 협의가 필요한 경우에는 그 필요성 및 협의 여부를 기재하여야 한다. 이는 위원회에서 법안을 심사할 경우 첨부된 재원조달방안의 타당성에 대해 판단할 수 있는 유용한 참고가 될 수 있기 때문이다.

## 2. 재정수반법률안의 입법평가 필요성

### 가. 의원재정수반입법의 증가와 입법권과 재정권의 충돌문제

근대 시민국가와 같이 국가활동의 영역이 소극적 질서유지에 머물러 있었을 때에는 입법이 자유권적 기본권의 영역에 한정되고, 국가재정의 기능도 단지 국고의 관리에 있었으므로 입법권과 재정권의 충돌 가능성은 그리 크지 않았다.

그러나 현대 민주법치국가에서는 국가의 적극적인 사회변화와 촉진 역할이 강조되고, 입법의 영역이 사회적 기본권의 실현까지 확대됨에 따라 재정수반입법이 증가하고 있으며, 재정의 기능도 적극적으로 사회경제적 정책목표를 달성하기 위한 도구로 전환되면서 입법권과 재정권의 충돌 또는 법률과 예산의 불일치의 가능성이 그만큼 커지고 있다.

법치국가와 재정국가를 동시에 표방하는 현대 국가에서 입법권과 재정권 즉, 법률과 예산은 어느 한쪽이 일방적으로 영향을 미치는 관계에 있는 것이 아니다. 법치국가적 측면에서 법률이 예산에 우선함이 원칙이나, 반면 재정국가에서는 입법을 포함한 모든 국가활동이 희소한 국가자원의 바람직한 배분을 위해 어느 정도 제한을 받지 않을 수 없는 것이다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

### (1) 법치국가에서의 재정권의 한계

#### (가) 법률우위의 원칙

일반적으로 법률우위의 원칙을 채택하는 법치국가에서는 모든 국민을 수범자로 하는 법률이 단순히 국가기관에 대해서만 구속력을 가지는 내부법규범인 예산에 우선한다. 따라서 예산은 헌법과 법률을 위반해서 결정될 수 없고, 어떠한 경우에도 예산이 법률을 개정하는 효력을 가질 수 없다. 예산은 단지 헌법과 법률에서 위임한 사항을 시행하기 위해 필요한 구체적 정책내용, 소요금액 및 집행시기를 한정함에 그친다.<sup>111)</sup>

만일 법률에 직접적인 의무지출 규정이 있으면, 재정권자는 그 시행에 소요되는 비용을 반드시 예산에 반영하여야 하며, 이미 예산이 확정되어 집행 중인 경우에는 - 특히 사회적 기본권은 법률에 의해 그 내용이 구체화되어 개인에게는 구체적 공권(급부청구권)이 발생하고 국가에게는 급부를 제공할 의무를 지니게 되므로<sup>112)</sup> - 예산계획의 변경을 통해서라도 관련 비용의 지출이 반드시 이루어지도록 해야 한다.<sup>113)</sup> 이것은 법치국가의 운용을 위한 최소한의 요건이다.

111) 예산을 법률의 한 형식으로 보는 입장에서는 법률과 예산은 동등한 효력을 가지므로 예산이 법률에 위배된다고 하여 무효라고 할 수는 없을 것이다. 실제 미국의 경우 예산이 법률의 형식으로 결정되며, 따라서 법률과 예산이 불일치할 경우 후법우선의 원칙에 따라 예산이 법률을 개정하는 효력을 갖게 된다. 그러나 우리나라의 경우 예산은 법률과는 다른 형식으로 의결되며, 법률의 경우 개별 법률 하나 하나를 대상으로 의결을 하는 반면, 예산은 전체를 하나의 안건으로 하여 의결한다는 점에서 법률의 효력이 보다 강하다고 할 수 있다. 다만, 현실적으로 예산이 법률에 위배될 경우 이를 무효화하거나 조정할 수 있는 방안은 없는 실정이다.

112) “행정권력의 불행사에 대한 헌법소원은 공권력의 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정되어 있어 이에 따라 기본권의 주체가 행정행위를 청구할 수 있음에도 공권력의 주체가 그 의무를 해태하는 경우에 비로소 허용된다”(2002헌마52).

113) 한 예로, 국민기초생활보장법에 의한 의무지출항목인 생계급여비, 의료급여비 등의 부족액 2,288억원을 보충하기 위하여 2005년도 제1차 추가경정예산안을 편성한 바 있다.

우리 헌법 제54조제3항도 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때라도 “법률상 지출의무의 이행을 위해 필요한 경비”는 전년도 예산에 준하여 집행하도록 하고 있다.

#### (나) 법률유보의 원칙

법률유보의 원칙상 헌법에서 법률로 규정하도록 한 사항은 반드시 법률로 규정하여야 하며, 법률에서 행정입법에 위임할 경우에도 구체적으로 범위를 정하여 위임하여야 한다(헌법 제75조). 이는 행정부가 침해할 수 없는 입법의 전속적 영역으로, 만일 모법상 아무런 규정이 없는 입법사항을 하위명령이 규율하는 것은 위임입법의 한계를 벗어난 것으로 위헌적이다.

한편, 헌법이 법률에 유보하지 않은 사항을 예산이 법률의 근거 없이 독자적으로 규율할 수 있는지가 문제된다. 급부행정유보설<sup>114)</sup>에 입각할 경우 법률의 근거 없이 예산만으로 새로운 국가활동 영역을 창설할 수 없다. 그러나 우리나라의 경우 예산비법률주의를 채택하여 예산이 법률의 근거 없이 독자적으로 국가활동을 규율하고 있는 현실을 고려할 때, 급부행정유보설을 채택하고 있다고 보기는 어렵다.<sup>115)</sup> 생각건대, 행정부도 일정한 민주적 정당성을 가지고 있다는 점에서 헌법에서 명시적으로 법률로 정하도록 한 사항이거나 국민의 기본권 실현과 관련된 영역이 아니고 단지 국가의 책무로 규정한 사항이라면 반드시 법률의 근거가 필요한 것은 아니라고 생각된다.<sup>116)</sup> 다만, 그렇다

114) 국민의 자유와 재산을 침해 또는 제한하는 경우 외에 재화와 서비스의 급부활동도 사회국가의 이념 및 법 앞의 평등원칙상 법률의 근거를 요한다는 주장이다.

115) 미국은 급부행정유보설과 친하다. 의회는 상하원 규칙에 수권을 받지 못한 세출승인을 엄격히 금하고 있으며, 세출법안에 수권조항이 삽입되지 못하도록 하고 있으며, 수권법에서 정한 지출수준(authorization level)을 초과하여 편성할 수 없다.

116) “오늘날 법률유보원칙은 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요하고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권실현과 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고 있다(의회유보원칙)”(헌재 1999.05.27. 98헌바70).



#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

고 하더라도 명시적인 행정유보영역이 아닌 한 법률로 규정이 가능하며, 이 경우 법률우위의 원칙상 예산보다 법률이 우선시 되어야 하며 예산은 그 법률의 규정 취지와 일치되도록 편성되어야 한다.

### (2) 재정국가에서의 입법권의 한계

#### (가) 국가재정부담능력에 따른 제약

법치국가는 우선적으로 법에 의해서 운영되어야 한다는 기본원칙에도 불구하고 현대 복지국가에서 법에 의해서 규정되는 국가활동의 범위와 내용은 상당부분 재정현실에 구속되지 아니할 수 없다. 비록 우리 헌법이 사회국가의 원리를 채택하고 이의 실현을 위해 입법의무 등 국가의무를 규정하고 있더라도, 사회국가의 실현에 소요되는 방대한 사회정책적 투자를 위한 재원의 확보는 현실적으로 국가의 재정능력과 경제력에 의존할 수밖에 없기 때문이다.

예를 들어, 국가의 세수는 조세법률주의에 따라 엄격히 한정되어 있으며 조세저항을 초래할 수 있기 때문에 법 개정도 쉽지 않다. 국내외 자금의 차입이나 국채의 발행 규모도 국가재정 또는 경제능력의 한계를 벗어나서 조달할 수는 없는 것이다.<sup>117)</sup>

따라서 입법을 포함한 국가의 모든 활동은 국가의 재정부담능력의 한계 내에서 이루어질 수밖에 없으며, 국민들은 국가재정부담능력을 초과하는 내용의 국가활동을 요구할 권리가 없고, 입법자나 행정부도 그러한 활동을 입법하거나 예산에 편성할 의무가 면제된다.<sup>118)</sup>

---

117) 영국은 정부차입은 투자지출로만 사용하도록 하고(Golden Rule), 순부채율이 GDP의 일정 범위 내에서 유지되도록(Sustainable investment Rule) 함으로써 재정적자가 미래세대에 부담이 되지 않도록 하고 있다.

118) “국가는 사회적 기본권에 의하여 제시된 국가의 의무와 과제를 언제나 국가의 현실적인 재정·경제능력의 범위 내에서 다른 국가과제와의 조화와 우선순위결정을 통하여 이행할 수밖에 없다.”(헌재 2002.12.18. 2002헌마52)

(나) 입법권의 예산편성권 존중

우리 헌법은 제54조에서 정부가 예산안을 편성하도록 하고 있으며, 제57조에서 “국회는 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다”고 규정함으로써 예산안의 편성권한은 행정부에 있음을 명시하고 있다.<sup>119)</sup>

물론 예산의 최종 확정권은 국회에 있으나, 증액은 정부의 동의를 요하도록 함으로써 기본적으로 정부가 편성한 안을 존중하도록 하고 있다.<sup>120)</sup>

따라서 국회는 재정수반입법을 할 경우 정부의 동의 없이 독자적으로 의무지출 규정을 둠으로써 정부의 예산편성권을 제약하거나 사실상 예산을 편성하는 결과를 초래해서는 안 된다. 사실상 직접적 예산편성의 효과를 갖는 입법의 경우에는 미리 정부의 의견을 들어야 하며, 아니면 법안에서는 예산수권을 부여함에 그치고, 구체적 예산계획(지출여부, 지출규모 등의 결정)은 행정부에 위임함으로써 정부의 예산편성권을 존중하여야 한다.

입법자가 입법 시 예산편성권을 존중할 필요성은 현실적 고려에서도 인정된다. 즉, 법률로 모든 사정을 미리 예측하여 구체적으로 국가 활동을 계획할 수는 없는 것이며, 오히려 그렇게 할 경우 법률개정의

---

119) 기금의 경우에도 기금관리기본법 제7조의3(증액동의) 국회는 정부가 제출한 기금운용계획안의 주요항목지출금액을 증액하거나 새로운 과목을 설치하고자 하는 경우 정부의 사전동의를 얻어야 한다고 규정하고 있다.

120) 여러 국가 헌법도 비슷한 규정을 두고 있다. 독일헌법 제113조제1항은 정부예산안에 대해 지출증가 또는 수입감소가 발생하는 예산수정에 대해서는 정부의 동의가 필요하고, 더 나아가 정부는 “연방의회가 이러한 법률에 대해 의결하는 것을 중지하도록 요구할 수 있다”라고 규정하고 있으며, 프랑스헌법은 제40조에서 “의원은 세수를 감소시키거나 신규로 재정부담을 야기시키거나 혹은 국가재정을 악화시키는 결과를 초래하는 예산법률안 및 예산수정법률안을 발의할 수 없다”라고 규정하고 있다. 이탈리아헌법도 제81조제3항에서 “예산승인의 법률을 가지고 새로운 조세 및 새로운 지출을 정할 수 없다”라고 규정하고 있다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

경직성에 의해 효율적 예산집행이 어려워질 수 있다. 또한 개별입법의 심사에서 종합적이고 거시적인 재정적, 경제적 파급효과를 미리 고려하기도 쉽지 않다.

따라서 재정관련 입법의 구체적 내용은 행정입법이나 행정부의 예산편성 재량에 상당부분 위임하는 것이 일반적인 현상이 되었으며, 위임의 범위도 명확성과 구체성을 완화하여 비교적 포괄적으로 이루어지고 있다.<sup>121)</sup>

#### (3) 입법권과 재정권의 충돌에 의한 문제점

법률과 예산이 밀접하게 연관됨에도 불구하고, 입법권과 재정권이 상호 조화를 이루지 못하게 되는 경우, 희소한 국가자원의 적절한 배분을 통한 사회후생의 극대화를 달성하는데 실패하게 되고 국가재정 운용의 건전성이 위협받게 된다. 또한 미시적이고 실무적인 관점에서 법안이 통과되면 소요재정이 예산 혹은 기금에 자동적으로 반영되는 것인지 아니면 예산반영을 위한 별도의 노력이 필요한 것인지, 예산에 반영되지 않고 법률이 사문화될 경우 이에 대해 어떻게 대응할 것인지, 재정수반법률이 제정 혹은 개정되었을 때 그 소요비용을 반드시 예산에 반영하여야 하는 것인지, 이를 반영하지 않으면 어떠한 징계가 따르는 것인지 등의 의문이 들 수 있으며, 이러한 혼란에 따른 비효율성과 비형평성은 국민 개개인의 피해로 이어진다.

이에 따라 각 국가들은 법률과 예산이라는 두 의사의 충돌을 방지하고 양자의 연계성을 강화하기 위해 나름의 독특한 의사결정구조(입

---

121) “위임의 구체성 명확성의 요구 정도는 규제대상의 종류와 성격에 따라서 달라진다. 즉, 급부행정 영역에서는 기본권침해 영역보다는 구체성의 요구가 다소 약화되어도 무방하다고 해석되며, 다양한 사실관계를 규율하거나 사실관계가 수시로 변화될 것이 예상될 때에는 위임의 명확성의 요건이 완화되어야 하는 것이다.”(헌재 1991. 2. 11. 90헌가27)

법과 예산 시스템)를 고안하고 운용하고 있으며,<sup>122)</sup> 우리나라 역시 법률과 예산의 불일치를 방지하기 위한 여러 장치<sup>123)</sup>가 마련되어 있다. 그러나 이와 같은 장치들은 실제 입법과정과 예산과정에서 제대로 활용되지 못하고 있으며, 그 근본적인 이유는 기본적으로 입법과정과 예산과정이 상호 유기적으로 연계되지 못하고 독자적으로 진행되는 구조를 채택함에 있으며, 법률과 예산의 불일치에 대한 예방적 성격보다는 대응적이고 사후적인 대응에 초점이 맞추어져 의회 중심으로 변화하는 예산환경에 적절히 대응하지 못하고 있기 때문이다.

## 나. 재정수반입법의 관리 필요성

### (1) 국가재정에 대한 중장기 관리 필요

IMF 외환위기 이전에는 양입제출(量入制出)에 입각한 재정운영으로 균형예산을 유지할 수 있었으나 1998년부터는 2002년과 2003년을 제외하고 적자예산편성이 일상화되고 있다. 적자국채의 지속적 증가와 공적자금의 국채전환에 따라 국가채무도 증가하여 2006년에는 282조 8천억원으로 GDP 대비 33.4%에 이른다. 국채 이자는 11조 1천억원에 달하였다.

OECD 국가들과 비교하면 아직은 양호한 수준으로 아직 건전성을 크게 우려할 상황은 아니다. 하지만 국가채무의 증가속도를 감안하면 향후 특단의 세수 증가나 세출 감소의 조치가 없는 한 조만간 OECD 수준에 도달할 것으로 예상된다.

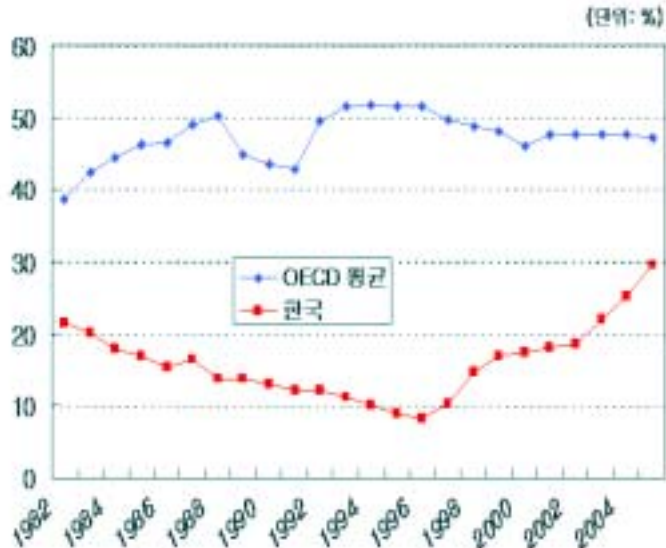
---

122) 입법권과 행정권이 분리된 대통령제 국가는 입법권과 행정권이 융화되어 있는 의원내각제 국가에 비해 상대적으로 법률과 예산의 불일치 가능성이 크므로 법률과 예산의 연계성 확보를 위한 더욱 정교한 시스템을 개발할 필요가 있다.

123) 기존 예산 또는 기금의 항목간 융통, 예비비 활용, 추가경정예산안 편성, 이월, 준예산 등이 있다.

IV. 재정수반법률안의 입법평가

<그림 11> GDP 대비 중앙정부 채무 국제비교



출처 : OECD 통계 재구성

특히 저출산 인구고령화, 사회양극화로 인한 복지수요 증대, 통일비용 등을 감안하면 앞으로 세출을 줄이기는 쉽지 않을 것으로 예상된다. 더 큰 문제는 잠재성장률이 하락한다는 점이다. 이는 재원을 조달할 여력, 즉 세입기반이 점차 약해지고 있다는 것을 의미한다. 우리 경제의 잠재성장률은 1980년대의 8% 수준에서 1990년대에는 6% 수준, 지금은 5% 내외로 하락했다.

최근 제정된 국가재정법에서도 이러한 인식의 바탕 위에 재정건전성을 예산의 제1원칙으로 하고 있으며<sup>124)</sup>, 정부로 하여금 국가재정은

124) 제16조 (예산의 원칙) 정부는 예산의 편성 및 집행에 있어서 다음 각 호의 원칙을 준수하여야 한다.

1. 정부는 재정건전성의 확보를 위하여 최선을 다하여야 한다.
2. 정부는 국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여야 한다.
3. 정부는 재정을 운용함에 있어 재정지출의 성과를 제고하여야 한다.

용계획과 국가채무관리계획을 수립하도록 하고 있다. 이러한 계획들을 잘 수립하고 국가재정을 건전하게 운용하기 위해서는 재정수반입법에 대한 정교한 관리시스템이 필요하다. 국가재정은 말로만 건전하게 운용될 수 있는 것이 아니기 때문이다. 특히 민주주의의 분권화된 사회에서는 누군가가 합리적으로 국가재정의 총량을 결정하고 배분을 조정, 관리할 수 있는 것이 아니다. 특히 의원들의 개별적인 재정수반입법이 활발할 경우에는 더더욱 어렵다.

## (2) 입법에 의한 재정악화 가능성

국회예산정책처의 최근 분석<sup>125)</sup>에 의하면 정부제출안을 포함하여 국회에 제출된 재정수반법률안의 한 해 추계액은 적게는 약 62조원, 많게는 84.6조원<sup>126)</sup>에 달한다. 여기에 조세감면지출까지 포함할 경우 그 규모는 100조원에 달할 것으로 추정된다. 이는 2005년 통합재정규모(242.5조원, 지방재정 포함)의 41.2%, 2005년 경상GDP(810.5조원) 12.3%에 해당하는 규모다.

이들 법안이 모두 의결되지는 않겠지만 만일 제출된 법안이 모두 의결된다고 가정하면 우리나라의 2005년 GDP 대비 통합재정규모는 29.9%에서 42.2%로 증가하여 2005년 OECD 평균인 40.1%를 초과하게 된다.

4. 정부는 예산과정의 투명성과 예산과정의 국민참여를 제고하기 위하여 노력하여야 한다.

5. 정부는 예산이 여성과 남성에게 미치는 효과를 평가하고, 그 결과를 정부의 예산편성에 반영하기 위하여 노력하여야 한다.

제86조 (재정건전화를 위한 노력) 정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다.

125) 『2006년 법안비용추계 사례』(국회예산정책처, 2007. 3.).

126) 단순히 첨부된 추계서에 기초할 경우 연간 추계액은 약 62조원에 달하나, 예산정책처의 추계서를 토대로 건당 한 해 추계액 1,781억원(경상가격 기준)에 한 해 재정수반법안 약 475건(23.2%)을 곱하면 총 84.6조원이 추정된다.

IV. 재정수반법률안의 입법평가

<그림 13> GDP 대비 통합재정 국제비교



자료: OECD 자료 재구성(2005년 기준)

이처럼 재정수반법안이 국가재정에 미치는 영향이 막대할 뿐만 아니라 이들 법안은 대부분 국가재정운용계획의 틀 내에서 추진되는 것이 아니므로 국가재정운용에 불측의 요인으로 작용할 가능성이 크다. 이는 특히 의무지출 또는 법정지출(mandatory spending)과 관련된다. 재량지출을 유발하는 법안의 경우 매년 정규 예산심의 과정에서 걸러낼 수 있는 기회가 있으나 의무지출을 유발하는 경우에는 재정소요가 수시로 발생하고 정규 예산심의에서 통제할 수 없고 다시 법률을 개정하지 않는 한 걸러낼 방도가 없다. 게다가 의무지출은 대부분 국민에게 권리를 발생시키고 한 번 발생하면 다시 되돌리기도 어렵고 매년 지속적으로 증가하는 속성을 가지고 있다. 따라서 향후 국회에서는 이에 대한 심사를 강화할 필요가 있으며, 정부 역시 책임있는 개입을 하여야 한다.

그럼에도 우리의 입법과정에는 이들 법안의 재정영향에 대해 분석하거나 이를 심사에 반영할 수 있는 장치가 없다.<sup>127)</sup> 정규 예산심의만으로는 재정을 효과적으로 통제할 수 없다.<sup>128)</sup> 그 결과 실제 참여정부 들어 국회에서 통과된 법률안에 대해 재정문제로 대통령의 재의요구권 행사 여부가 논란이 된 경우가 4건 있었다. 거창·산청·함양 사건으로 사망하거나 상이를 입은 자와 그 유족에 대하여 국가가 보상금을 지급하는 것을 골자로 하는 「거창사건등관련자명예회복에관한특별조치법개정법률안」은 2004년 3월 2일 국회 본회의를 통과하고 3월 12일에 정부에 이송되었으나 3월 29일 대통령권한대행이 재의요구를 하였고 5월 29일 임기만료로 폐기되었다. 경찰공무원의 근속승진 범위를 경위 계급까지 확대하고, 근속승진 기간을 단축하는 내용의 「경찰공무원법 일부개정법률안」(2005. 12. 8 본회의 의결, 12월 29일 공포) 역시 재정문제를 이유로 대통령의 재의요구 여부를 놓고 논란이 일어난 바 있다. 65세 이상 노인의 약 60%에게 매달 일정액을 지급하는 내용의 「기초노령연금법안」은 200년 4월 2일 국회를 통과하였으나, 재정적 부담을 이유로 국무총리가 대통령에게 재의요구권 행사를 건의하겠다는 발표가 있었다(4월 25일 공포). 끝으로 태평양전쟁 이후 강제동원희생자 또는 그 유족 및 강제동원생환자 중 생존자에게 일정액의 위로금을 지급하는 내용의 ‘태평양전쟁 이후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안’(본회의 의원수정안, 07년 7월3일 가결)으로서 대통령의 재의 요구안을 심의·의결했다. 동 법안은 당초 정부안과 의원 발의안을 합쳐서 만든 국회 행정자치위원회의 대안이 무시되고, 국회 본회의에서 일부 의원의 발의로 수정된 법률안이 가결된 결

127) 무엇보다도 법률과 예산의 연계성이 확보되지 않은 상황에서 입법이 국가재정 운용에 큰 부담으로 작용할 가능성이 크다. 이를 방지하기 위해 법률과 예산을 연계시키는 방안으로 입법의 재정영향평가의 필요성이 도출된다.

128) 대통령제 국가에서는 수입과 지출을 결정하는 재정입법권의 중요한 부분을 국회에서 행사하기 때문에 행정부가 홀로 재정계획을 수립하고 그에 따라 재정을 건전하게 운용하는 데 한계가 있다.



#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

과 위로금 지원대상에 추가된 생환자 중 생존자 1명당 500만 원의 위로금을 지급하려면 추가 재정 2000억 원이 필요하며, 생환 후 사망자는 물론 6·25 참전용사 등과의 형평성에 문제가 있다는 것이 재의요구의 사유다.

이러한 사태의 1차적 책임은 국회에 있을 것이다. 법률안을 심의할 때 국가재정적 측면의 타당성, 즉 법률안이 시행될 경우 어느 정도의 재원이 소요되며, 그 정도의 재원은 충분히 조달가능한지, 그리고 국가와 지방자치단체의 재정적자나 국가채무에 어느 정도의 영향을 미치는 지에 대한 충분한 검토가 없었던 것이다.

대통령이 재정부담을 이유로 재의요구를 검토한다고 할 때, 관련 법률안이 어느 정도로 재정부담이 되는지, 그 만큼의 재원마련이 가능한지, 향후 국가재정이나 국가채무의 관리에 문제가 되지 않는지 등에 대한 객관적 분석 결과를 타당한 근거로 제시하고 있지 않다는 것도 아쉬운 점이다.

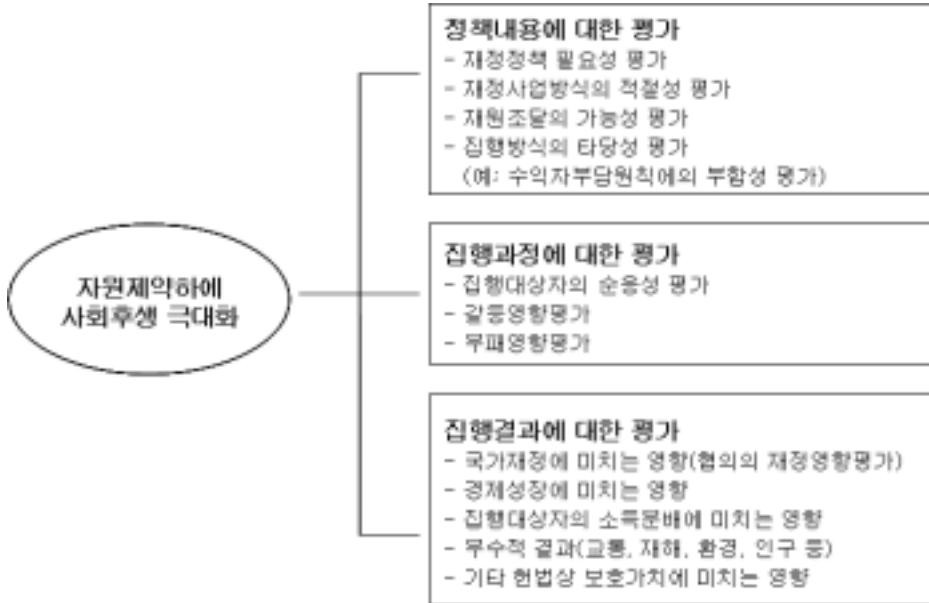
그러나 이러한 당위론적 비판은 차치하고 보다 현실적인 이유가 있다. 재정수반법안이 재정에 미치는 영향을 객관적으로 분석, 평가하는 기반이 갖추어지지 않았기 때문이다. 즉 입법을 포함한 어떤 정책에 대해 그 재정적 영향에 대한 면밀한 분석과 평가가 즉각적으로 이루어지도록 하는 시스템이 갖춰져 있지 못하다는 것이다.

### 3. 재정수반법률안에 대한 입법평가의 요소

재정을 수반하는 법률안은 정책의 유형 중 배분정책과 재분배정책, 구성정책 등 재정정책과 관련이 있는 바, 이들 유형의 정책을 대상으로 입법목표, 즉, 자원제약하에 사회후생의 극대화를 달성하기 위해서 다음의 단계별 입법평가가 요구된다. 엄밀히 말하면 입법평가는 집행 결과에 대한 평가에 한정되지만 특히 사전평가에서는 집행방식에 대

한 평가와 집행과정에 대한 평가도 입법의 합리화를 위해 반드시 필요한 평가요소다.

<그림 14> 재정수반법률안 입법평가의 요소



## 가. 정책내용에 대한 평가

### (1) 재정정책 필요성 평가

우선 국가의 개입이 필요할 정도의 문제 상황인지에 대한 검토가 필요하다. 문제상황으로 진단된 후에는 국가의 개입이 필요한지, 즉 국가개입외의 다른 정책수단은 없는지, 국가의 개입으로 문제해결이 가능한지 등에 대한 평가가 필요하다.

정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로는 재정적 수단 외에 규제적 수단이 있으며, 재정정책의 필요성 평가는 바로 재정적 수단이 정책 목표 달성에 반드시 필요한 것인지에 대한 평가이다.

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

이와 관련하여 보충성(principle of subsidiarity)과 비례성(principle of proportionality)의 원칙이 중요하다. 보충성 원칙은 중앙정부의 개입은 다른 주체가 수행할 수 없는 영역이거나 중앙정부가 더 효율적으로 할 수 있는 영역에 한정하여야 한다는 것이고, 비례성 원칙은 중앙정부가 개입하더라도 목적달성에 부합하여야 하며 선택한 수단은 최소 침해적이어야 하며, 다른 주체들의 자유를 최대한 보장하는 것이어야 함을 의미한다.

##### (2) 재정사업방식의 적절성 평가

재정정책의 보충성과 필요성을 충족한다면 다음으로 고려되어야 할 것은 어떠한 적절한 수단을 선택할 것인지의 문제다. 재정적 수단에도 여러 가지가 있기 때문이다.

대부분의 공공정책은 국가가 직접 수행하는 방식을 취하고 있다. 그러나 현대 과학기술이 발달되고 민간부분의 전문성이 확대되면서 국가가 직접 수행하기 어려운 임무도 증가하고 있다. 또한 뉴거버넌스 시대에 국가와 지방자치단체, 시민단체의 역할분담에 관한 논의도 중요한 고려사항이다. 국가는 정책의 집행보다는 조정하는 기능이 특히 강조된다.

그에 따라 최근에는 지방자치단체나 비영리민간단체, 각종 연구기관 등 중간매개집단에 사업을 위탁하고 그에 소요되는 비용을 지원하는 방식이 증가하고 있다. 다만 이러한 방식은 재정집행의 투명성이 확보되지 않거나 정보의 비대칭이 크게 작용할 경우 집행자의 도덕적 해이를 방지하기 어렵다는 점에서 문제가 있다.

따라서 재정사업을 국가가 직접 수행할 것인지, 중간매개집단에 위탁하여 수행할 것인지 등에 대한 적절성을 검토할 필요가 있다.

### (3) 재원조달의 가능성 평가

국가가 직접 수행하든 민간에 위탁하여 수행하든 일정한 재정이 소요된다. 재정이 제대로 뒷받침되지 않으면 사업을 목적기간 내에 달성하지 못하거나 아예 사업이 중단되는 경우가 발생하게 된다.

따라서 소요비용을 누가 어떻게 분담할 것이며, 각각의 재정부담주체별로 재원조달이 가능할 것인지에 대한 평가가 필요하다. 재원조달의 방식으로는 기존 예산이나 기금의 항목간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 여러 방안이 있다.

### (4) 재원조달방식의 타당성 평가

이는 재원조달의 방식이 타당한지에 대한 평가이다. 예를 들어 재원조달을 위해 특정 계층에 대해 부담금을 부과하거나, 조달한 재원을 특정계층에 투입할 경우 이러한 방식이 수익자부담의 원칙에 부합한 것인지에 대한 평가하는 것이다.

## 나. 집행과정에 대한 평가

대부분의 정책평가에서는 정책이 성공적으로 집행될 것으로 가정하고 집행 결과에 대해 평가함이 일반적이다. 그러나 특히 민주화되고 복잡한 현대사회에서 계획대로 정책이 집행현장에 잘 전달되고 적용되는 경우는 극소수에 불과할 것이다. 따라서 집행 결과에 대한 평가 못지않게 집행과정에 대한 평가가 중요시되어야 한다.

### (1) 집행대상자의 순응성 평가

정책의 내용에 대한 평가에서 타당한 것으로 결론이 나더라도 집행이 제대로 이루어지지 않으면 정책의 성공을 담보하기 어렵다. 특히

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

민주화된 사회에서 집행대상자의 순응은 정책효과의 정도를 좌우하는 중요한 요소이다.

이러한 점에서 집행대상자의 순응이 잘 확보될 것인지에 대한 평가가 중요하다. 이를 위해 특히 입법의 내용이 국민들에게 쉽게 전달될 수 있을 것인지, 이해가 용이한지에 대한 평가도 중요하다. 정책이 복잡하거나 사용한 용어가 이해하기 어려울 경우에는 쉽게 고칠 필요가 있으며, 국민들에게 정책에 대한 홍보가 필요할 경우 홍보와 관련된 별도의 정책수단을 채택할 필요도 발생한다. 또한 집행에 대해 적극 협조하여 원만한 집행이 가능한지에 대한 평가도 필요하다. 필요하다면 집행에 적극 협조할 수 있는 유인시스템이나 처벌조항 등 강제수단의 필요성에 대한 평가도 고려하여야 한다.

#### (2) 갈등영향평가

때로는 정책을 둘러싸고 참여한 이해 갈등이 발생하는 경우가 있다. 사익과 사익의 충돌뿐만 아니라 사익과 공익, 공익과 공익의 충돌이 성공적 집행을 가로막는 요인이 된다. 예를 들어 댐건설을 두고 상류지역과 하류지역의 상호 이해가 충돌한다거나, 혐오시설이나 선호시설을 두고 지역간 다툼이 발생하는 경우, 경제적 가치와 환경적 가치가 충돌하는 등 이해가 상충하는 집단간 혹은 가치간 갈등이 발생할 경우 원활한 집행이 어려워질 수 있다.

법령의 제정, 개정 등 공공정책을 수립·추진할 때 공공정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 미리 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구할 필요가 있는 것이다. 2007년 2월 12일 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령)을 마련한 바 있는 데, 동 규정 제10조는 중앙행정기관의 장이 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는

경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있도록 하고 있다.

제10조 (갈등영향분석)

① 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민 생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다. ② 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 갈등영향분석서를 작성하여 제11조에 따른 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.

③ 제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
3. 관련 단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

④ 중앙행정기관의 장이 『환경정책기본법』 제25조에 따른 사전환경성검토 또는 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』에 따른 환경영향평가 등을 실시하면서 이 영이 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

(3) 부패영향평가

기타 재정정책이 직접 추구하는 결과는 아니나 정책을 집행하는 과정에서 발생할 수 있는 부패가능성에 대해 평가할 수 있다. 부패문제는 재정정책보다는 규제정책에서 중요하게 다룬다. 규제의 집행과정에서 집행권자에게 재량을 부여할 경우 재량권을 행사하는 과정에서 법령의 불투명성에 의해 부패가 유발할 가능성이 있게 된다. 또한 법

#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

령에 흠결이 있어서 집행대상자가 교묘하게 법령의 규정을 악용하여 부패를 초래할 수 있다.

재정정책에서도 부패문제가 유발될 수 있다. 특히 재원의 배분과정에서 집행대상자와 집행자간 정보의 비대칭은 부패의 가능성을 증대시킨다. 예를 들어 특정 자격기준에 부합한 경우 일정 금액의 재정보조를 하도록 한 경우 집행대상자가 자격기준에 부합한지 투명하게 파악할 수 없는 경우에 부정수급의 문제가 발생한다. 또한 집행자가 직접 각종 문서를 위조하여 수급자가 되는 경우도 발생한다. 재정정책의 부패영향을 평가하기 위해서는 정책내용의 명료성, 투명성, 집행대상자의 접근가능성 등을 검토하여야 한다.

부패방지법 제20조의2에서는 부패방지위원회로 하여금 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있도록 하고 있다.

##### 부패방지법시행령 제13조의2 (부패유발요인의 검토)

① 위원회는 법 제20조의2의 규정에 의하여 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 “법령등”이라 한다)의 부패유발요인에 대한 분석·검토(이하 “부패영향평가”라 한다)를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.

##### 1. 부패유발의 가능성

가. 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재여부

나. 법령등의 적용기준 및 권한행사의 절차가 객관적이고 구체적인지 여부

다. 재량을 행사함에 있어 적정수준의 부패통제장치가 존재하는지 여부

##### 2. 법령등 준수의 용이성

가. 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용이 포함되어 있는지 여부

나. 법령등의 위반시 제재내용 및 제재정도가 적정한 수준인지 여부

- 다. 특혜 유발의 가능성 및 수혜의 적정성·타당성 여부
- 3. 행정절차의 투명성
  - 가. 필요한 경우 행정절차에 참여기회가 보장되고 관련정보가 충분히 공개되는지 여부
  - 나. 준비사항·처리절차·처리기간 및 처리결과 등이 예측 가능한지 여부
- 4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부

## 다. 집행결과에 대한 평가

집행결과에 대한 평가는 재정정책을 법률에 따라 집행한 결과, 곧바로 혹은 시간을 두고 나타날 수 있는 현상의 변화를 다차원에서 측정하는 것이다. 여기에는 입법에서 직접 의도하거나 기대한 변화는 물론 의도하지 않았으나 예상되는 변화도 포함된다. 이러한 변화를 측정할 때 적용되는 가치기준에는 효율성, 효과성, 형평성 등 다양하다.

### (1) 국가 및 지방재정에 미치는 영향평가

특정 정책이 국가 및 지방의 재정에 어떠한 영향을 미치는 지를 평가할 수 있다. 이를 위해 우선 해당 정책으로 국가 재정의 수입을 어느 정도 감소시키는지, 지출을 얼마나 증가시키는지 등에 대해 평가할 수 있다. 나아가 그로 인하여 국가재정의 중장기적 관리 차원에서 국가재정수지가 어떻게 변하고, 국가채무가 어떤 경로로 진행되는지에 대해 평가할 수 있다.

### (2) 경제에 미치는 영향평가

정책의 집행으로 투자나 소비 등 수요와 저축이나 노동공급 등 공급에 어떻게 영향을 미쳐서 경제안정성과 성장 혹은 성장잠재력을 촉진시킬 것인지 저해할 것인지를 평가할 수 있다.



#### IV. 재정수반법률안의 입법평가

또한 경제에 미치는 효과가 경제주체간, 지역간 어떻게 나타날 것인지, 산업간 연관효과는 어떤지 등을 포함할 수 있다.

##### (3) 집행대상자의 소득분배에 미치는 영향평가

다음으로 집행대상자에 미치는 영향에 대해 평가할 수 있다. 이는 특히 규제정책에서 중시되는 바, 규제로 인한 편익과 비용이 각각 집행대상자에게 어떠한 영향을 미치는지를 평가하는 것이다.

그러나 재정정책에 대해서도 중요하게 고려되는 평가가 있다. 이는 특히 재정정책이 정책대상자간에 미치는 형평성에 대한 평가에서 중요하게 다루어진다. 예를 들어 법률에 포함된 정책으로 인한 혜택이나, 재정부담이 남녀에 각각 미치는 영향에 대해 평가하거나, 지역간 균형 발전에 미치는 영향, 대기업과 중소기업에 미치는 영향 등이 있다.

##### (4) 부수적 결과에 대한 평가

기타 대규모 사회간접자본(SOC)의 건설과 관련된 재정정책은 교통, 재해, 환경, 인구구성 등에 미치는 영향이 크므로 이러한 사회의 제가치에 미치는 영향을 종합적으로 검토할 필요가 있다.

[환경·교통·재해등에관한영향평가법]

제 2 조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. <개정 2004.3.11>

1. “영향평가”라 함은 제4조의 규정에 의한 영향평가대상사업의 사업계획을 수립함에 있어서 실시하는 다음 각목의 1에 해당하는 평가를 말한다.

가. 환경영향평가: 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구

- 나. 교통영향평가: 사업의 시행으로 인하여 발생할 교통장애등 교통상의 각종 문제점 또는 그 효과를 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구
- 다. 재해영향평가: 사업이 홍수등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모등에 미치는 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구
- 라. 인구영향평가: 사업이 인구에 미치는 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책 강구

#### (5) 기타 헌법적 가치에 미치는 영향평가

우리 헌법은 여러 기본권 보장과 가족제도 등 보호가치가 있는 제도의 보장, 국민의 생명과 안전을 보호하는 국가의 의무 등을 내용으로 하고 있다. 재정정책의 집행 결과 이들 가치에 어떠한 영향을 미치는 지에 대하여 평가하는 것은 헌법수호의 책무가 있는 정책결정자들에게 반드시 필요하다.

## V. 재정수반법률안에 대한 입법평가로서의 재정영향평가

### 1. 입법의 재정영향평가의 의의

#### 가. 입법의 재정영향평가란?

입법의 재정영향평가(fiscal impact assessment)<sup>129)</sup>란 재정을 수반하는 법률안 등이 통과되어 시행될 경우 국가 및 지방의 재정에 미치는 영향을 사전에 분석 평가하는 것으로 입법이 국가 및 지방 재정 운용의 건전성과 효율성을 저해하지 않도록 하기 위한 것이다.

입법이 국가 등의 재정에 미치는 영향을 평가하기 위해서는 계류중이거나 통과된 법률을 시행하는데 소요되는 비용(지출-수입)을 측정하여야 하며, 이렇게 산출된 비용추계 정보를 토대로 법안에 포함된 특정 정책이나 수단이 재정적으로 타당한지, 집행가능한 것인지, 국가 및 지방자치단체의 거시 재정에 어떠한 영향을 미치는지를 분석해야 한다.

엄격히 좁은 의미로 입법평가는 입법의 사후결과에 대한 평가라는 점에서 입법의 재정영향평가는 입법에 포함된 재정정책이 국가 및 지방 거시 재정에 미치는 영향을 분석하는 것을 의미하나, 넓은 의미에서는 제안된 정책으로부터 유발되는 수입과 지출의 차이, 비용을 추계하는 것에서 나아가 비용추계 정보를 기초로 어떻게 재원을 마련할 것인가? 재원조달이 가능한가? 등 재정영향평가를 위한 제반의 정보 산출 활동을 포함한다. 본 연구에서 재정영향평가는 넓은 의미의 재정영향평가를 의미하는 것으로 본다.

129) ‘입법의 재정영향평가’는 필자가 각국의 재정제도를 연구하면서 나름대로 정립한 개념임을 밝힌다.

## V. 재정수반법률안에 대한 입법평가로서의 재정영향평가

넓은 의미의 재정영향평가는 크게 두 가지 목적을 가지고 있다. 하나는 직접적인 목적으로 신규 입법이나 정책이 국가재정에 미치는 영향을 평가함으로써 이미 수립된 거시적인 재정계획을 준수하도록 지원하는 것이다. 다른 하나는 부수적이고 간접적인 것으로 개별 정책의 재정적 타당성을 평가하고(각 대안별 재정영향을 측정하고 최선의 시나리오 선정을 지원), 재정적 집행가능성을 검토(재원조달의 가능성과 방안 검토, 재정규율 위반여부 분석)하는 것이다.

### 나. 입법의 재정영향평가의 기대효과

#### (1) 국가재정의 건전성 유지

우리나라의 경우 재정지출의 통로는 입법과 예산의 두 가지가 있다. 특히 법률안 등은 어떤 형태로든지 국가 재정에 영향을 미치므로 무분별한 입법으로 인하여 국가 재정이 악화되는 경우를 방지할 필요가 있음은 물론이다.<sup>130)</sup>

이를 위해서는 법률안 등의 심사 시 사전에 그 법률안 등의 시행으로 어느 정도의 재정적 부담이 초래될 것인지를 파악하여야 할 뿐만 아니라 국가재정운용계획상 총액 및 부문별 한도액에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보아야 한다.

한편, 법안비용추계의 결과를 토대로 법안에 수권액(지출상한선)을 규정할 경우에는 입법에 의한 국가재정의 악화 자체뿐만 아니라, 예산에 의한 국가재정의 무분별한 확대를 방지할 수 있다.<sup>131)</sup>

130) 개별 가구에서도 어떤 결정을 할 때, 가용자원에 대한 고려는 반드시 하게 마련이다. 목적이 타당하고 편익이 예상되더라도, 그를 위한 비용을 생각할 수밖에 없는 것이다. 어떤 대안이 아무리 그럴듯하더라도 돈이 없다면 선택지에서 제외될 수밖에 없음.

131) 『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』(2005. 5. 18. 제정) 제51조(국가예산지출의 상한)는 “행정중심복합도시건설과 관련하여 정부청사 등 공공건축물의 건축(부지매입비용을 포함한다)과 행정중심복합도시 광역교통시설의 건설을 위하여 국가예산에서 지출하는 금액은 8조 5천억

## (2) 희소 자원의 효율적 배분

입법안을 마련할 때 정책목표를 달성하기 위한 여러 정책수단들의 비용을 평가하고 최소비용으로 목적을 달성할 수 있는 정책대안을 선정하는 과정에서 희소한 자원의 효율적 배분이라는 효과가 기대된다. 소관 상임위원회에서는 비용추계 정보를 토대로 국가재정부담능력의 한계를 고려하여 한정된 예산을 보다 중대하고 시급한 법률안에 집중하거나, 국가재정에 부담을 주지 않도록 법안 내용을 수정 또는 폐지함으로써 불요불급한 입법행위를 방지하고 희소한 자원을 우선순위에 따라 효율적으로 배분할 수 있다.

특히 의회의 입법활동이 희소 자원의 효율적 배분 계획이라고 할 수 있는 국가재정운용계획의 틀 속에서 이루어진다면 입법활동 역시 이러한 효과를 기대할 수 있게 된다.<sup>132)</sup>

정부에서도 마찬가지다. 중앙행정기관은 할당된 자원의 제약 속에서 여러 가지 사업을 수행하게 되는데, 추진하는 입법이 할당액을 초과하는 지를 살펴보기 위해서는 비용추계를 하여야 한다. 추계 결과 초과할 경우에는 우선순위에 따라 예산과 법률을 재조정하는 작업을 수행하여야 한다.

## (3) 법률과 예산의 연계성 강화

입법과정과 예산과정을 연계시키는 데 있어서 핵심적 역할을 하는 것이 법안비용추계와 재정영향평가이다. 앞서 살펴본 바와 같이 법안

원(2003년도 불변가격 기준으로 산정한 금액을 말한다)을 초과할 수 없다”고 규정하고 있다.

132) 예를 들어 특정 상임위원회가 국가재정운용계획상 다룰 수 있는 총 예산이 100이고 소관 재정수반법률이 5개인데 이 중 하나의 법률을 개정하려고 한다고 하자. 그런데 이 법을 개정하면 총 예산이 20만큼 초과한다면 이 때는 어떻게 하여야 하나? 이 때는 다른 4개 법률을 영점기준에서 다시 우선순위에 맞춰 총 예산 100을 초과하지 않는 범위 내에서 조정하는 작업이 필요할 것이다.

## V. 재정수반법률안에 대한 입법평가로서의 재정영향평가

비용추계 결과는 미시적으로 소관상임위원회에서 법률안의 재정적 측면의 타당성을 검토하고 법률안의 내용을 수정하는데 활용되기도 하지만, 보다 거시적으로는 재정영향평가 즉, 예산안 심사 시 당해 법률안으로 인해 총액 및 부문별 예산 한도를 초과하는지를 평가하는 중요한 기준이 된다.

또한 비용추계는 재정부담능력을 고려한 입법을 유도함으로써 예산의 뒷받침이 없는 입법을 방지하고<sup>133)</sup>, 예산편성 이전에 미리 소요비용을 과학적으로 추계함으로써 법률과 연계 없이 예산을 편성하는 관행을 시정할 수 있는 계기로 작용할 수 있다.

### (4) 법안내용의 질적 제고

입법에 대해 재정영향평가를 위해서는 필히 관련 법, 제도 등을 정책적 측면에서 면밀히 검토하여야 한다. 입법평가는 가장 실현가능성이 큰 정책을 가정하고 진행된다는 점에서 부득불 정책 내용에 대해 면밀히 검토할 수밖에 없는 것이다.

이러한 과정은 법안의 내용이 구체적이지 못하고 추상적인 경우에 더 필요하지만, 비교적 구체적 내용의 법안이라도 입법평가 과정에서 새로 발견된 사실은 당초의 법안 내용을 수정하고 보완하는데 유용하게 활용될 수 있다. 애초부터 법안을 만들 때 비용문제는 고려하지 않는 것이 일반적이기 때문에 입법평가를 통해 법안 내용이 발전적으로 변화될 수 있음은 당연한 결과일 것이다.

또한 입법평가 과정에서 습득한 기존 자료나 새로 생산된 자료는 법안심사의 유용한 자료가 될 수 있다.

133) 우리나라의 재정수반법률안에 대한 심사는 예산안 심사와 유기적으로 연계되지 않고 독자적으로 진행되고 있다. 그 결과 예산에 반영될 것을 전제로 법안을 통과시켰으나 재원 부족으로 소요예산이 반영되지 못한 경우나 재정규율에 위반되어 법률의 실효성이 내지 집행가능성이 없는 경우가 발생할 수 있다. 그러나 법안 시행전에 비용추계 결과를 토대로 당해 법률안을 시행하는 데 재정적으로 문제가 없는지를 면밀히 검토하게 되면 재정적으로 실효성 있는 법률을 만들 수 있다.

### (5) 예산의 효과적 집행 유도

입법평가를 위해서는 경우에 따라서 미리 집행방식에 대한 가상적인 계획을 수립하여야 한다. 어떻게 집행될 지에 대한 분석 없이 추계의 밑그림을 그릴 수 없기 때문이다. 그런데 어떤 정책을 집행하는 방법에는 여러 가지 대안이 있을 수 있다. 이 경우 어떤 대안을 선택할 것인가의 문제가 있다.

특히 비용추계에서는 가장 비용효과적이고 집행가능성이 큰 대안을 가정하고 추계하여야 한다. 따라서 비용추계의 정보는 집행의 재량을 가지고 있는 행정부에게 집행의 방향을 제시하는 기능을 한다. 특히 비용추계에서 제시하는 단가기준은 가장 비용효과적인 단가를 채택함으로써 예산편성과 집행에서 낭비를 방지할 수 있도록 유도할 수 있다.

한편, 각 부처의 예산집행실태를 보면 당초 사업계획을 잘못 세운 결과 이용, 전용, 불용이 높거나 예비비 사용률이 상당히 높게 나오는데, 이는 예산편성 당시 예측하지 못한 사유의 발생에 따른 것이기도 하나 상당부분은 합리적이고 과학적인 예산편성이 이루어지지 않은 결과라고 할 수 있다. 따라서 법안비용추계 결과를 재정당국이 예산편성 시 활용한다면 예산편성의 과학성을 높임으로써 왜곡된 예산집행을 상당부분 방지할 수 있을 것이다.

## 2. 입법의 재정영향평가를 위한 재정정보시스템의 구축

입법에 의해 국가재정규율이 흐트러지는 것을 방지하고 국가재정을 중장기적으로 건전하게 운용하기 위해서는 신규 입법이 국가재정에 미치는 영향에 대한 평가, 즉 입법의 재정영향평가가 이루어져야 한다. 그리고 이것이 가능하기 위해서는 개별 법안의 비용추계 수준에서 더 나아가 종합적이고 장기적인 재정정보시스템의 구축이 절실하

V. 재정수반법률안에 대한 입법평가로서의 재정영향평가

다. 재정정보시스템은 현재의 국가재정의 수준뿐만 아니라 장래 예상되는 국가재정 상태를 보여주고 나아가 재정수반입법과 같은 특정 정책이 재정에 미치는 영향을 즉각 분석, 평가할 수 있도록 도와준다.

가. 새로운 예산과정과 재정정보시스템

최근 국가재정의 운용방식이 큰 틀에서 변화되었다. 5회계년도 이상의 기간에 대한 재정운용의 기본방향과 목표, 중장기 재정전망, 분야별 자원배분계획 등을 담은 국가재정운용계획이 매년 수립되고 있으며, 예산편성이 사전에 결정된 분야별 한도에 따라 각 부처가 우선순위에 따라 자율적으로 결정하는 방식으로 바뀌었다.

이러한 다년도 재정계획과 Top-down 예산편성의 시대에 국가재정의 건전한 운용이라는 목표를 달성하기 위해서는 이전과는 다른 내용의 재정정보가 필요하다. 현재와 같은 단년도 중심의 과거지향적 정보로는 새로운 예산과정의 성공을 보장할 수 없다.

다음 그림은 새로운 예산과정과 그에 필요한 재정정보의 유기적 관계를 나타낸 것이다.

<그림 15> 새로운 예산과정과 재정정보의 관계





우선 새로운 예산제도의 가장 큰 특징은 1년 단위의 재정운용체제를 벗어나 중기재정계획을 지향하고 있다는 것이다. 재정운용의 시계를 확장함으로써 재정의 건전성 확보, 국가적 우선순위에 따른 적절한 예산배분, 재정의 경기조절기능강화 등 재정운용의 큰 목표를 보다 효과적으로 달성 가능하게 됨을 의미한다. 균형예산의 목표도 중기로 확대됨으로써 단년도의 재정적자를 용인함으로써 재정의 적극적 총수요조절 수단으로서의 기능을 기대할 수 있게 된다.

다년간의 중기재정계획(국가재정운용계획)이 잘 수립되기 위해서는 장래의 재정상황에 대한 객관적 전망이 필요조건이다. 진단이 잘 되어야 좋은 처방이 나올 수 있는 것과 같다. 여러 가지 진단방식 중 현행 법과 정책이 그대로 유지될 경우 장래 지출과 수입, 재정적자나 국가채무가 어떻게 될 것인지를 파악하는 것이 도움이 된다. 이를 기준선(baseline) 전망이라 한다. 기준선 전망을 기초로 국가재정운용계획, 즉 국가재정수입과 지출의 총량 및 분야별 배분계획이 제대로 수립될 수 있다.

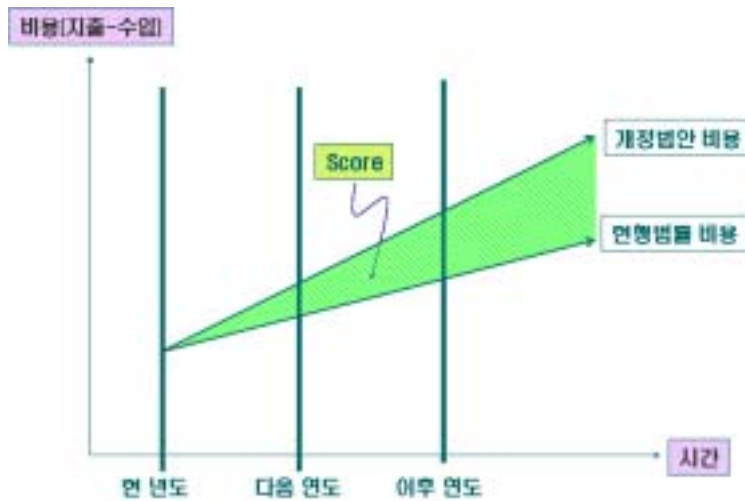
재정계획이 수립되면 그 계획 하에 미시적인 각종 개별 입법 및 예산활동이 시작되는데, 이들 미시적이고 산재된 활동들이 거시적인 재정계획을 잘 준수하고 있는지 수시로 점검해야 한다. 여기서 필요한 정보가 개별 재정활동에 대한 비용추계(cost estimate) 정보와 개별 비용정보를 재정계획상 목표치와 실시간 비교를 가능하게 하는 스코어키퍼(scorekeeping) 정보이다. 스코어키퍼는 개별 법안들의 예산상 효과를 기준선과 대비하여 누적적으로 측정함으로써 재정계획상 목표와 비교할 수 있도록 한다. 한편 개별 법안과 정책이 확정되면 기준선이 수정되고, 다시 재정계획의 변경을 가져오는 등 순환적인 과정이 반복된다.

이처럼 비용추계와 기준선, 그리고 스코어키퍼는 새로운 예산과정 속에서 유기적인 관계에 있는 바, 이들 셋의 유기적이고 지속적인 관리를 통해 재정정보를 산출하는 시스템을 재정정보시스템이라고 하자.

## 나. 재정정보시스템의 구성요소간 관계

재정정보시스템을 구성하는 비용추계, 기준선, 스코어키피는 매우 유기적으로 연관되어 움직인다. 이들 셋의 관계는 아래 그림으로 설명할 수 있다.

<그림 16> 비용추계와 기준선, 스코어키피의 관계 (I)



그림에서 새로운 정책의 소요비용에서 현행 정책이 유지될 경우의 소요비용(이를 ‘미시기준선’이라 하자)을 차감한 부분을 예산정책의 효과(score)라고 하며, 이를 산출하는 과정을 비용추계라고 한다.

한편, 아래 표에서 보듯이 모든 현행법에 대한 소요비용을 수입과 지출 측면에서 추계하여 합하면 총수입, 총지출, 재정적자, 국가채무 등의 거시 재정지표들의 기준선(이를 ‘거시기준선’이라 하자)이 추정된다. 그리고 개별 법안의 소요비용에서 기준선을 차감한 각각의 scores (비용추계액)를 기초로 각종 재정지표의 분야별 및 총 액을 산출하는 과정이 스코어키피이다.

<표 27> 비용추계와 기준선, 스코어키퍼의 관계 (II)

	현행법의 비용추계	개정안의 비용추계	추가적 비용추계 (scoring)
법률 A	기준선 a	비용 a'	score A(a'-a)
법률 B	기준선 b	비용 b'	score B(b'-b)
법률 C	기준선 c	비용 c'	score C(c'-c)
법률 D	기준선 d	비용 d'	score D(d'-d)
합 계	총 기준선	총 비용	scorekeeping

주: 정태적 추계(static scoring)에서는 각 법안의 소요비용을 단순히 합계하나, 동태적 추계(dynamic scoring)는 법안간 상호작용과 간접적 효과도 고려함.

결국 비용추계는 기준선 전망과 스코어키퍼를 위한 기초적인 자료를 제공하며, 기준선은 비용추계와 스코어키퍼를 위한 기준(benchmark)으로서의 역할을 한다. 즉, 비용추계와 스코어키퍼는 각각 입법이 미시 혹은 거시 재정에 미치는 효과를 평가하는 과정이라고 할 수 있으며, 이러한 효과평가는 기준선과 대비하여 측정된다.

#### 다. 재정정보시스템의 각 구성요소별 유용성

재정정보시스템은 비용추계와 기준선 전망, 그리고 스코어키퍼의 유기적 연계시스템으로서 이를 통해 산출된 재정정보는 다음 그림에서 보듯이 다차원의 재정영향 분석을 가능하게 한다. 이를 각 구성요소별로 살펴보자.

<그림 17> 재정정보시스템의 구성요소별 제공 정보



(1) 비용추계

개별 법안의 비용추계는 대안별 비용수입의 분석을 가능하게 한다. 많은 법률안은 정책의 목표와 그 목표를 달성하기 위한 수단을 규정한다. 목표를 달성하기 위한 수단은 여러 가지인데 이들 각 수단들을 대안이라고 한다. 비용추계는 각 대안별 소요비용을 추정하는 것으로 최소의 비용으로 목표를 달성할 수 있는 수단을 선택하도록 지원한다.

또한 비용추계 결과는 자원조달방안에 대한 분석에 활용할 수 있다. 어떤 대안의 소요비용을 추계한 결과를 토대로 그 비용을 조달하는 것이 가능한지, 어떻게 조달할 것인지 등을 분석할 수 있다. 자원조달의 방안에는 중앙정부, 지방정부, 그 밖의 공공단체, 민간 등의 자원분담계획뿐만 아니라, 구체적으로 기존 예산이나 기금의 항목간 조정으로 자원마련이 가능한 지, 아니면 별도의 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 실효성 있는 방안을 마련해야 할지에 대한 계획이 포함된다.

## (2) 기준선 전망

국가재정운용계획은 당해 회계년도를 포함하여 향후 5년간의 계획을 담고 있다. 이처럼 장기간의 재정계획을 수립하는 목적은 한정된 재원을 보다 장기적인 시계를 가지고 규모 있게 잘 배분함으로써 재정의 건전성을 유지하고 사회후생을 증진시키고자 함이다. 그런데 모든 계획이 그렇듯 계획이 단지 계획에 그치지 않기 위해서는 현상에 대한 정확한 진단이 전제되어야 한다. 국가재정운용계획도 마찬가지다. 장래의 재정상황을 정확하게 진단하여야 합리적인 재정계획을 수립할 수 있다. 장래 상황을 진단하는 방식에는 여러 가지가 있을 수 있으나 가장 기본이 되는 방식은 현재의 정책이 미래에도 그대로 지속된다고 가정 하에 장래 예상되는 재정상황을 예측하는 것이다. 이를 전술한 바와 같이 기준선 전망(Baseline Projection)이라고 한다.<sup>134)</sup> 모든 현행법과 정책이 유지될 경우를 가정하고 예상되는 다년간의 총 수입과 총 지출을 추정하면 장래의 재정적자, 국가채무 등 중요한 재정지표에 대한 기준선이 추정된다. 기준선 전망을 통해 얻은 정보는 현재 및 장래의 재정상태를 파악할 수 있도록 지원할 뿐만 아니라, 장래 재정계획의 수립에 있어 일정 시사점을 제공한다. 즉, 긴축 또는 확장의 재정정책 방향을 설정할 수 있도록 돕는다.

## (3) 스코어키픽

기준선 전망을 기초로 하여 국가재정운용계획이 아무리 잘 짜여졌다고 하더라도 지켜지지 않으면 아무 소용이 없다. 따라서 행정부와

134) 재정적자가 심각하지 않은 경우 기준선 전망의 효용성은 상당히 감소될 것이다. 그러나 이 경우에도 두 가지 측면에서 의의가 있다. 첫째는 현재의 각종 정책들이 미래에 어떠한 재정적 영향을 미치는지에 대한 진단은 항상 할 필요가 있다는 점(이는 아픈 데가 없어도 건강검진을 받는 것과 같은 이치)이며, 둘째는 장래의 재정운용의 건전성을 위해 지금 선제적으로 재정을 운용할 수 있다는 점이다. 예를 들어 먼 장래의 재정적자를 선제적으로 해결하면 세대간 형평성문제를 미연에 방지할 수 있도록 한다.

## V. 재정수반법률안에 대한 입법평가로서의 재정영향평가

국회간 재정계획 수립 및 준수와 관련하여 타협과 합의가 중요하다. 우리나라는 대통령제 국가이면서도 예산편성권을 행정부에 부여함으로써 의원들의 재정수반입법권과 행정부의 예산편성권이 충돌할 가능성이 매우 크다. 행정부에서 재정계획을 수립하더라도 국회에서 재정수반입법을 통해 계획을 얼마든지 변경할 수 있기 때문이다.

국가재정운용계획에 대해 준수하기로 합의했다고 하여도 실제 잘 지켜지고 있는지를 알 수 없다면 이 또한 계획의 실효성을 저하시킬 것이다. 따라서 앞으로의 재정정보는 미시적인 입법 및 예산활동이 국가전체의 거시적인 재정계획(지출총량과 분야별 할당액)과 유기적으로 연계되도록 돕는 기능을 담당해야 한다. 이를 위해 필요한 작업이 스코어키퍼(scorekeeping)이다.

스코어키퍼는 신규 입법이 예산에 미치는 누적적 효과를 측정하는 것으로 재정적자나 국가채무에 미치는 영향을 즉각적으로 분석하도록 지원할 뿐만 아니라 신규 입법이 재정계획에서 제시한 목표를 준수하는 지에 대한 정보를 제공한다.<sup>135)</sup>

---

135) 스코어키퍼는 크게 두 가지 목적에서 이루어진다. 우선 국가재정운용계획을 작성기 위해서다. 이는 미래의 예산계획을 짜기 위한 것으로 향후 새로운 예산상 조치들이 초래할 결과를 종합한 것으로, 새로운 예산상 조치가 없을 것을 가정하여 산출된 기준선(baseline)과 비교함으로써 미래 예상되는 적자규모의 증감을 추정하는 데 활용된다. 다음으로 국가재정운용계획의 준수를 위한 것이다. 이는 현행 수준(current level)에 대한 것으로 지금까지 이미 있는 법률을 포함하여 현재까지 통과되어 시행되고 있는 법률들의 점수를 누적적으로 계산한 것이다. 이 결과는 국가재정운용계획에서 정한 목표치와 비교함으로써 의원들의 입법행위가 국가재정운용계획을 준수하고 있는지를 파악하도록 한다.

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

입법의 재정영향평가는 재정수반법률안이 국가 또는 지방재정에 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 실시간 정보를 제공한다. 즉, 특정 법안이 통과되면 국가 혹은 지방의 재정적자가 어떻게 변화하고, 국가 혹은 지방의 채무의 규모를 다양하게(예를 들어 GDP 대비 몇 %) 표현해 준다.

그러나 이러한 유익한 정보도 활용할 수 있는 여러 제도적 뒷받침이 없다면 활용되지 못하고 사장될 수 있다. 따라서 입법의 재정영향평가를 위한 재정정보시스템의 구축 외에 동 시스템을 통해 얻은 정보를 활용할 수 있는 각종 국가재정 건전화를 위한 제도적 장치가 마련될 필요가 있는 것이다.

### 1. 재정영향평가의 실효성 확보를 위한 재정제도의 개선

#### 가. 재정준칙(Fiscal Rules) 수립

입법의 재정영향평가는 재정정보시스템의 기반위에서 신규 입법이 재정에 미치는 영향에 대한 정보를 제공하지만 이것만으로는 직접 재정을 규율할 수 없다. 재정영향평가 정보를 토대로 어떠한 재정적 결정을 내리기 위해서는 판단의 준거가 될 수 있는 기준, 즉 재정준칙<sup>136)</sup>이 마련되어 있어야 한다. 이러한 재정준칙은 사회경제적인 제도와 환경의 차이로 인하여 국가마다 그리고 시대마다 다르지만 IMF에서는 목표 재정변수(Target Aggregate)에 따라 재정수지 준칙(Deficit Rules),

136) “재정준칙(fiscal rules)”이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적인 재정지표에 대하여 구체적인 목표 수치를 동반한 재정운용목표를 법제화한 재정운용정책을 말한다(George Kopits and Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules(Occasional Paper 162)”, IMF, 1998).

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

국가채무 준칙(Debt Rules), 지출 준칙(Spending Rules), 차입 준칙(Borrowing Rules)으로 분류하고 있다.

### (1) 목표 재정변수에 따른 재정준칙

#### (가) 재정수지 준칙

재정수지 준칙은 가장 많이 알려진 재정준칙으로서 정부 재정수입과 지출 사이의 수치적차를 목표 재정변수로 한다. 재정수지에는 종합수지, 경상수지, 운용수지 등이 있으며 준칙은 매 회계년도에 이들 재정수지들이 특정한 수치목표 혹은 범위 안에 들어야 함을 의미한다. 영국에서는 “Finance Act of 1998” 제155조에 근거를 두고 “재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)”을 도입하여, ‘정부는 공공투자를 위해서만 차입할 수 있으며, 경상지출을 위해서는 차입할 수 없다’는 원칙을 채택함으로써 경상수지가 균형을 유지하도록 하고 있다. 미국도 세입세출의 균형을 강제하려는 헌법개정안 등이 1982년, 1995년<sup>137)</sup>, 1997년에 주장되었으나 모두 기각되었으며, 만약 통과되었다면 매 회계년도마다 연방예산이 균형을 이루었어야 했을 것이다. 또한 뉴질랜드는 GDP 대비 공공부채 비율이 적당하다고 판단되면 평균적으로 적절한 기간 동안 재정운용지출과 공공부문 재정수입의 균형을 통해 이를 유지하는 균형예산 준칙을 채택하였다.

#### (나) 국가채무 준칙

국가채무 준칙은 공공부문의 GDP 대비 국가채무 비율의 상한선을 정하여 국가채무에 대한 안정적인 관리를 정책 목표로 제시한다. EU의 마스트리히트 조약에서는 EMU에 참여하기 위한 조건으로 GDP

---

137) 1960년대부터 헌법 개정을 통해 세입세출 균형을 법적으로 강제하려 하였으며, 1995년 헌법개정안의 경우하원에서는 300 대 132로 통과하였으나, 상원에서 1표 차이로 부결된 바 있다.



대비 60%의 일반정부 부채비율을 상한으로 제시하고 있음과 동시에 일반정부의 GDP 대비 재정수지적자 비율이 매년 3% 이내로 안정적으로 관리되어야 할 것을 제시하고 있다. 만약 GDP 대비 재정수지적자 비율이 3%를 초과한 국가가 다음 연도에도 이를 시정하지 못하면 무이자계정에 GDP의 0.5%를 한도액으로 적립하고, 2년 후에도 시정하지 못하는 경우 적립금이 벌금으로 전환되는 제재수단을 갖고 있다.

#### (다) 지출 준칙

지출준칙이란 재정건전화를 위해 재정수지 그 자체에 초점을 맞추기 보다는 정부지출의 증가율을 제한하거나 감세규모를 제한하여 수지적자를 조정하는 재정정책운용 준칙을 말한다. 미국의 예산집행법(Budget Enforcement Act, BEA)에서 사회보장, 이자지출, 예금보험 등의 의무지출에 대해서는 지출증대나 세입감소를 초래하는 법안이 제안될 경우에 이를 상쇄하는 법안을 동시에 제출하도록 하는 PAYGO 원칙과 재량지출의 한도를 설정하고 그 한도 내에서 예산을 편성하도록 강제하는 지출상한선(spending caps) 제도가 이에 해당한다.

BEA에 따른 재정준칙은 정부의 재정흑자 증가에 따라 2002년에 종료되었고, 재정적자가 심화됨에 따라 2004년에 발의된 “Spending Control Act”는 하원을 통과하지 못했다.<sup>138)</sup> 그렇지만 미국 하원은 110대 국회 하원 의사규칙을 개정하여 PAYGO 원칙 및 지출상한선 설정의 근거를 마련하였고, 상원은 합동결의안(cocncurrent resolution)에 재정준칙의 근거를 마련함으로써 연방지출을 의무지출(mandatory spending)과 재량지출(discretionary spending)로 구분하고 지출상한선과 PAYGO 원칙을 적용하고 있다. (이에 대해서는 본 장의 『다. 재량지출에 대한 상한선제』, 『라. 의무지출에 대한 수입지출 연계(PAYGO 원칙)』에서 자세히 다루기로 한다.)

138) 표결 결과 찬성 146, 반대 268로 부결되었음.

VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

(라) 차입 준칙

차입준칙이란 정부 활동에 필요한 자금을 국내자본이나, 중앙은행으로부터의 차입을 제한하여 재정건전성을 확보하는 것이다. 이러한 기준보다 다소 완화하여 과거 정부 수입이나 지출 비율에 대비하여 정부 차입의 규모를 제한하는 차입 준칙을 채택하고 있는 나라도 있다. 차입 준칙이 적용되게 되면 정부의 활동은 자금 조달이 상대적으로 어려워지게 되고 정부로 하여금 조세 수입 등의 한도 내에서 정부 구조조정을 통한 활동이 가능하게 되기 때문이다.

(마) 재정준칙의 비교

재정수지 준칙은 대중들에게 준칙의 내용을 설명하기 쉬우며 모니터링하기도 상대적으로 용이하다. 하지만 태생적으로 갖고 있는 과도한 재정지출에 대한 경향성으로 인해 이를 통제하기에는 어려움이 있다. 2006년 OECD 보고서<sup>139)</sup>에서는 재정수지 준칙에 대하여 지출 준칙과 비교하여 지출준칙이 재정건전성 확보, 경기안정성 확보, 행정의 편의성 확보, 신뢰성 확보, 공공투자 보호 등의 측면에서 상대적으로 우수할 수 있음을 보여주고 있다.

<표 28> 재정준칙의 장단점 비교

	재정수지 준칙		지출 준칙
	경기순환 미조정	경기순환 조정	
재정건전성 (호황기) (불황기)	적자 확대 경향 적자 축소해야	(좌동)	흑자가 축적되게 적자가 발생하게

139) Bary Anderson and Joseph J. Minarik, "Design choices for fiscal policy rules", Journal on Budgeting Vol 5 No 4, 2006. p.195.

1. 재정영향평가의 실효성 확보를 위한 재정제도의 개선

	재정수지 준칙		지출 준칙
	경기순환 미조정	경기순환 조정	
경기안정성 (호황기) (불황기)	경기순응적 경기순응적	(좌동) (그 규모는 수지 준칙보다는 작음)	경기대응적 (세입의 자동 안정화장치)
행정의 편의성	과약하기 힘들	(좌동)	과약하기 용이함
신뢰성	논쟁의 여지	(좌동)	투명함
공공투자	보호가능함	(좌동)	(좌동) 재정수지 준칙보다는 효과가 더 큼
핵심 정부기능	재원의 변동성	(좌동)	예측가능한 자원 조달
통화정책	협력하기 힘들	(좌동)	협력하기 쉬움

자료: 박형수, 류덕현, “재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2006.

(2) 재정준칙과 재정건전성 확보

IMF(1998) 보고서에 따르면 재정건전성을 가늠해보는 두 가지 척도인 재정수지 준칙과 국가 부채 모두에 대해 재정준칙을 도입한 경우 그렇지 않은 경우보다 우월한 것으로 나타났다. 또한 캐나다 재무성의 보고서에 따르면 법제화된 재정준칙을 보유한 6개 국가(미국, 독일, 프랑스, 이탈리아, 뉴질랜드, 스웨덴) 및 11개 EU 국가와 그렇지 않은 4개 국가(캐나다, 일본, 영국, 호주)의 1995년부터 1999년까지의 구조적 재정수지를 분석한 결과 일본을 제외한 대부분의 국가들에서 두드러진 재정수지 개선이 있었다. 다만, 분석 대상 기간에 있어서 특별한 경기불황 시기가 포함되지 않아 재정여건이 악화된 상황에서 재

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

정준칙이 재정건전성 유지에 어느 정도의 역할을 수행하였는지에 대한 최종적인 판단을 내리기는 어려움이 있다.

### (3) 우리나라 재정준칙 도입을 위한 논의

현재 우리나라 재정법제에서는 재정의 지속가능성을 담보하기 위한 이렇다 할 규율장치가 마련되어 있지 못하다. 1980년대 초부터 외환위기 직전까지 ‘양입 제출의 원칙’ 하에 균형재정 기조를 지향하는 느슨한 형태의 재정준칙이 운영되어 왔으나, 이후 균형재정이 달성되지 못하고, 국가 채무가 증가하는 상황에서 이를 통제하기 위한 재정준칙은 수립되어 있지 않다.

한편, 2000년에 국세 감면시 기존 감면의 축소 또는 폐지 방안 등을 제출하도록 한 「재정건전화를위한특별조치법안(정세균의원 대표발의)」이 발의되었으나 임기만료로 인해 자동폐기되었다. 2005년에는 「재정지출억제 특별조치법안(이종구의원 대표발의)」이 국회에 제출되었으며, 동 법률안 제4조<sup>140)</sup>에서는 총 지출액의 증가율 상한이 경상 경제성장률을 넘어서지 못하도록 규정하고 있다. 그리고 총 지출의 증가율을 초과하여 예산을 편성한 경우 국회는 초과분을 이차지출, 사회보험급여, 지방재정교부금, 지방교육재정교부금 등 법적 경비 외의 총지출에서 삭감하도록 하는 제재수단도 명시하고 있다(안 제5조). 하지만 관련 법안은 상임위원회에 상정이 되지 않고 있어 재정준칙 도입을 위한 논의가 더 이상 진행되지 못하고 있다.

외환위기 이후 재정의 건전성은 크게 악화되었고, 저출산·고령화로 인해 향후 복지지출이 급격하게 증가할 것으로 예상되는 이 시점에서 우리나라도 재정준칙의 도입을 통해 무분별한 재정지출 확대를 경계

---

140) 제 4 조 (총 지출의 증가율 상한) 다음 연도 총지출의 증가율은 국가 재정수지가 균형을 이룰 수 있도록 다음 연도 경상 경제성장률 이내로 한다. 다만, 이법 시행 이후 최초 3년 동안 총지출의 매년 증가율은 전년대비 3%를 초과하지 않아야 한다.

할 필요가 있다. 이에 선진국이 재정준칙을 도입하여 재정규율을 강화하는 노력을 지속하여야 하며, 이러한 과정을 통해 우리나라의 재정현실에 맞는 재정준칙을 도입할 필요가 있다.

## 나. 지출법률주의의 도입

### (1) 지출법률주의의 의미

지출법률주의는 지출 예산 각항에 대하여 그 용도와 목적, 내용, 제약, 권한과 책임 등을 법률로 규정하여, 개별 법률의 근거가 있는 경우에만 지출이 가능하도록 하고 그 법률의 구체적인 지출방법을 준수하여 지출하도록 하는 것을 의미한다.

우리나라에서는 지출법률주의가 예산법률주의라는 명칭으로 더 잘 알려져 있으며 동일한 개념으로 사용되기도 했다. 예산법률주의<sup>141)</sup>가 예산 자체를 법률의 형식으로 의결하여 법률의 효력을 부여하자는 개념인 반면, 지출법률주의는 예산 자체를 법률로 만들자는 것이 아니라 예산이 지출되기 위해서는 법률의 근거가 있어야 한다는 것이기 때문에 양자는 개념이 다르다. 또한 예산법률주의가 반드시 지출법률주의를 포괄하는 개념으로 볼 수도 없다. 예산법률주의를 채택한 국가 중 지출법률주의를 명확하게 채택하고 있는 국가는 미국<sup>142)</sup>이 대표적이고, 독일의 경우 지출법률주의는 시행하지 않고 예산법률주의만 시행하고 있기 때문이다. 예산법률주의와 지출법률주의의 혼동을 피하기 위해 지출법률주의를 수권법률주의로 표현하는 것도 하나의 방안이다.

141) 권혜호(예산법률주의 도입에 관한 연구: 2005)는 예산법률주의를 재정의 세입·세출 모두가 조세법률주의와 더불어 지출법률주의가 시행되어 모든 정부 재정 활동이 법적근거를 가져야 하는 것으로 규정하고 있음.

142) 미국의 경우 연방헌법 제1장 제9절에서 “법률로 규정된 지출승인에 의하지 않고는 재정부로부터 어떠한 금전도 인출될 수 없다(No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law).”고 규정하고 있어 지출법률주의를 채택하고 있음.

## (2) 우리나라의 지출법률주의 관련 규정

우리나라 헌법 제40조는 “입법권은 국회에 속한다”고 하여 국회에 입법권을 명확하게 규정하고 있고, 헌법 제54조는 국회의 예산안 심의·확정권을 규정하고 있다. 이렇듯 우리나라 헌법에서는 국회의 예산안 심의·확정권이 입법권 규정과 별도의 조항으로 규정되어 있고, 예산 지출에 대해서는 법률로 규정한다는 내용이 없다. 실제로 우리나라는 제헌헌법 때부터 세입은 ‘조세법률주의’ 방식으로 운용하고, 세출은 법률주의가 아닌 ‘지출(세출) 비법률주의’<sup>143)</sup> 방식을 채택하여 운용하여 왔다. 그런데 지출법률주의는 조세법률주의와 상응하는 개념으로, 지출에도 ‘대표없이 지출없다’는 재정민주주의(Fiscal Democracy) 원리를 도입할 필요가 있다.

## (3) 지출법률주의 도입시 효과

지출법률주의를 도입하게 되면 원칙적으로 모든 예산 소요는 미리 법률의 근거를 확보해야만 하기 때문에 법률안 제출권이 있는 정부와 국회의원은 예산 편성에 앞서 예산의 법적 근거를 규정하는 입법조치가 완료되도록 노력할 것이다. 현재 국회 상임위원회는 10월 초 예산안이 제출될 이후에나 예산안을 심의할 수 있으나, 지출법률주의를 도입하는 경우, 이법과정에서 예산의 법적 근거에 대한 심의를 통해 연중 예산을 심의하는 효과를 볼 수 있게 될 것이다. 즉, 기존의 단기간에 걸친 곁핍기식 예산심의에서 벗어나 장기적이고 체계적인 예산심의가 가능해 질 것이다.

또한 정부가 작성한 예산(안) 각목명세서가 비목별 통제를 통해 예산을 통제하였다면, 지출법률주의를 도입할 경우 개별 법률에서 예산

---

143) 권해호, “조세법률주의에 관한 연구”, 부산대학교 행정대학원 석사학위논문, 1984.

사업의 목적과 내용, 구체적인 집행 방법 등에 대해 규정할 수 있게 되고, 정부는 이를 준수하여 예산을 집행하게 되므로 예산 집행과정에서 국회의 의사가 보다 존중될 것으로 예상된다. 그리고 지출법률주의가 도입되면 종래의 결산이 국회가 확정된 예산대로 집행되었는지에 대한 확인 작업에서 벗어나, 성과관리제도의 취지에 부합하게 사업의 목적이나 성과가 성취되었는지를 평가할 수 있게 되어 변화하는 재정환경에 부응할 수 있게 된다.<sup>144)</sup>

한편, 최근 의원입법이 활성화되면서 재정소요법안이 양산되고 있으며, 재원의 한계로 인해 법률의 규정에도 불구하고 예산이 집행되지 못하고 있다. 2005년 예산안을 기준으로 조사한 결과, 법률의 근거가 없거나 법률과의 관련성이 낮은 사업이 일반회계의 24.3%<sup>145)</sup>를 차지하고 있는데 이는 국민의 기대와는 다른 예산 집행으로 법에 대한 국민의 불신을 일으킬 우려가 있다. 이에 지출법률주의를 도입하여 예산과 법률의 일치라는 대원칙 하에 모든 예산의 지출에 법률의 근거를 요구하고, 재원의 뒷받침 없는 실효성 없는 입법이 양산되지 않도록 적절히 규제할 필요가 있다.<sup>146)</sup>

#### (4) 지출법률주의 도입시 고려사항

지출법률주의가 도입되면 개별 법률에 예산의 용도와 목적, 내용, 권한과 책임, 연도별 한도액, 집행방법 등을 규정하게 된다. 이때 중요한 사항은 사업주체나 부처에 ‘예산지출권한을 어떻게 부여할 것인가?’ 하는 것이다. 예산의 규모를 전혀 명시하지 아니하고 그 조항의

144) 정재룡, “법률 근거하지 않은 예산지출 없다”, 국회보 2007년 1월호.

145) 임명현, “법률과 예산의 연계성 실태 및 강화방안 연구”, 국회예산정책처 예산현안분석 제2호, 2004.

146) 미국은 연방 정부의 재정지출을 수반하는 법안은 상임위원회와 세출위원회를 의무적으로 거치도록 함으로써 예산의 뒷받침 없는 법률이 나타나는 것을 원천적으로 차단하고 있음.

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

집행에 필요한 자금이 세출 의결될 수 있도록 권한을 부여하는 규정을 두는 경우도 가능하지만, 연도별 한도액을 규정하여 그 범위내에서만 자금이 지출될 수 있도록 하는 것이 일반적인 방식이 될 것으로 보인다.

그러나 지출법률주의의 도입이 ‘행정부의 예산편성권을 침해하는 것이 아닌가?’에 대한 논란이 있을 수 있다. 이러한 논란을 피하기 위해 첫째, 정부가 예산안을 편성할 때 수권법의 연도별 한도액을 초과하는 것을 용납하여 실질적으로 정부의 예산 편성에는 개입하지 않는 것이 필요하다. 둘째, 법률에 근거하여 시행되는 사업은 각 상임위원회에서 담당하고, 법률의 근거가 없는 사업은 예산결산특별위원회에서 한도액을 넘어서지 않는 범위 내에서 세출 의결하는 방안도 생각해볼 수 있다. 이 경우 꾸준히 제기되어왔던 상임위원회와 예산결산특별위원회의 중복 심의 문제를 해결할 수도 있다. 셋째, 헌법을 개정하여 예산편성권을 국회에서 행사하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 국회가 예산을 편성할 수 있는 능력을 갖추어야 할 것이다. 실제 헌법 개정이 어렵다면 행정부와 국회간 합의를 바탕으로 묵시적으로 지출법률주의를 운영할 수도 있을 것이다.

한편, 지출법률주의를 도입할 경우 우리나라 재정법 체계는 미국에서와 같이 ‘수권없이 예산승인 없다’ ‘예산승인 없이 지출없다’는 이원적인 원칙에 따라 운영될 것이다. 이 경우 수권법과 세출승인법의 충돌을 어떻게 해결할 것인지가 중요한 문제가 되는데 사후법 혹은 신법 우선의 원칙을 어느 범위까지 적용할 것인지, 수권법이 규정하지 않는 영역에서는 수권법에서 자유롭게 규정할 수 있는 것인지? 등의 문제가 제기될 수 있으나, 미국과 같이 양자의 협력으로 해결하되, 법 해석의 일반 원칙인 신법 우선의 법칙 등의 적용을 통해 사전적으로 관련 근거를 명확하게 할 필요가 있다.



## 다. 재량지출에 대한 상한선제

앞에서 살펴본 바와 같이 재정수지균형에 초점을 맞추기 보다는 재량지출의 한도를 설정하여 재정 건전성을 확보하기 위한 노력이 선진국을 중심으로 전개되어 왔다. G7 국가 중 독일, 미국, 영국 등이 지출상한선을 설정하고 있으며, 스웨덴은 재정위기를 겪은 나라로서 강력한 지출 통제를 실시하고 있다.

### (1) 각국의 지출상한선 설정 사례

#### (가) 미 국

미국은 1990년에 예산집행법(Budget Enforcement Act of 1990, BEA)을 제정하였다. 균형 예산을 위해 도입되었던 균형예산 및 긴급적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act 또는 GRH 법)이 확정적인 재정적자 목표치를 설정함에 따라 발생하는 임의적인 예산편성(improvisational budgeting) 등으로 인해 재정적자를 감축하는데 실패하면서, 이를 반성삼아 BEA에서는 재정적자 감축 목표를 완화시켰다. 이에 BEA에서는 재량적 지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)을 분리한 후, 각 분야의 재량지출 상한을 설정하였으며, 1994~1995년에는 재량지출 전체에 대한 지출상한선을 설정하였다. 이후 1997년 제정된 균형예산법(Balanced Budget Act)에 의해 지출상한선 설정은 2002년까지 연장되었고, 총 재량지출 규모에 대한 한도액을 설정하는 방식으로 운영되어 왔다.<sup>147)</sup>

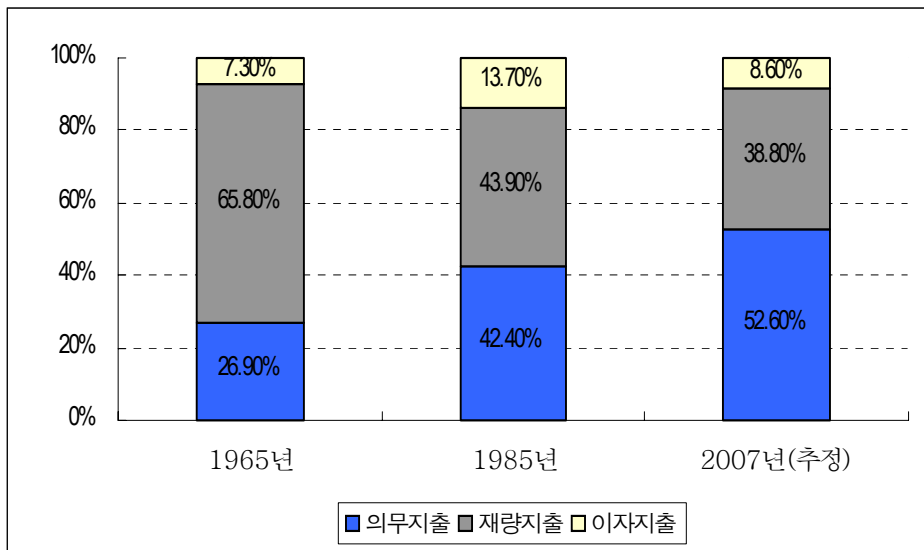
미국 연방정부의 재량지출은 전체 예산의 약 1/3을 차지하며, 이 안에는 사실상 모든 방위비 지출과 대부분의 연방기관 운영 경비 그리고

147) 2002년 9월 30일 BEA가 종료된 이후 2004년에 “Spending Control Act of 2004(H.R. 3973)”, “Restoring Fiscal Discipline Act of 2007(S. 10.)” 등 재량지출 한도를 설정하는 내용의 법안이 발의되었으나, 아직까지 관련 법안이 통과되지 못했다.

VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

수십 가지의 보조금 사업 등이 포함되어 있다. BEA에 따라 재량지출에 대한 상한선은 5년간 설정되며, 지출이 상한선(spending caps)을 상회하는 때에는 당해 지출항목 내에서 강제조정절차(Sequestration)가 이루어지도록 하여 재량지출 한도액을 넘어선 지출을 차단하고 있다.

<표 29> 미국의 재량지출과 의무지출 비율의 변화



자료: The Heritage Foundation

1991~1998년에는 BEA에 따라 설정된 재량지출 한도가 잘 지켜졌으며, 초과하는 경우에도 한도 대비 0.1% 내외에 머물러 상당히 효과를 발휘한 것으로 나타났다. 다만, 재정흑자가 달성된 1998년 이후에는 예산과정의 자기교정적 과정(Self-Correction Process)에 따라 지출상한선 자체가 크게 증가하고, 예산의 사전배정, 지불유예, 긴급자금 등의 형태로 의회가 지출 증가를 용인함으로써 BEA는 사문화되고, 2002년 9월 30일 이후에는 그 효력이 연장되지 않았다.

(나) 영국

영국은 “재정안정화준칙(Code for Fiscal Stability)”을 도입하여 황금률(Golden Rule)과 지속 가능한 투자 규칙(the Sustainable Investment Rule)이라는 두 개의 규칙을 준수하도록 하고 있다. 두 개의 재정규칙에 입각하여 총지출 목표(Total Managed Expenditure)가 설정되며, 경상지출과 자본지출은 황금률을 지키면서 별도로 관리된다. 총지출 목표의 약 1/2은 현금 기준으로 작성된 3개년 부처별 지출한도를 통해 관리되는 것으로 각 부처는 지출한도 내에서 회계년도 간에 지출을 넘길 수 있다. 또한 총 지출 목표의 절반은 단년 관리지출(Annually Managed Expenditure)로 매년 검토를 받으며 부처별 지출 한도에 따라 관리되고 있다.

(다) 스웨덴

스웨덴은 경제위기를 극복해오면서 예산과정상 개별사업보다는 총액에 집중하면서 더 일반적이고 합리적인 접근을 하게 되었다. 이에 중앙정부의 예산이 의회가 정한 상한선을 넘어서는 안된다는 지출 상한선과 모든 공공부문에서 경기순환주기에 걸쳐 GDP의 2% 흑자를 달성하여야 한다는 흑자목표를 설정하였다. 스웨덴의 예산법은 명시적으로 지출상한선을 규정하고 있지는 않으나, 행정부가 지출상한선 정책을 채택할 때 이 한도가 어떻게 처리되어야 하는가에 대한 규정은 마련해 두고 있다. 지출 상한에 대한 의회의 결정은 하나의 지침(guideline)에 불과하여 법적 구속력이 있는 것은 아니지만 사실상 구속력을 가지고 있다. 27개 부문별 지출한도 중 이자지출을 제외한 26개 지출영역의 경우 지출한도가 설정되었으며, 심지어 중앙정부 예산이 아닌 노령자 연금도 지출한도를 적용받거나 재정균형 요건을 충족하도록 하고 있다.

## (2) 지출상한선 설정시 고려사항

지출상한선 설정은 정부의 재정지출을 통제하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 하지만 이러한 지출상한선을 설정하는데 있어 주의해야 할 점이 있다.

첫째, 신중한 경제전망이 이루어져야 한다는 것이다. 신중한 경제전망이 이루어지면 과도한 재원배분이 지양되어 재정의 위험이 현격하게 감소할 수 있기 때문이다. 캐나다의 경우 민간부분의 이자율에 대한 예측의 평균값에 0.5~1.9%p를 더한 이자율을 계량 모형에 적용하여 재정목표를 설정함으로써 정부의 재정목표를 유지할 수 있는 여력을 확보하고자 하고 있다.

둘째, 지출상한선의 기간 설정 문제이다. 설정기간이 너무 짧으면 재정규율로서 의미가 약화되고, 너무 길면 실효성이 없을 수 있기 때문이다. 미국은 5년을 채택하고, 스웨덴과 영국은 3년을 채택하고 있다. 우리나라의 경우 중기재정운용계획이 5개년에 걸쳐 작성되고 있다는 점을 고려하면 4년<sup>148)</sup> 시계의 지출상한을 채택하는 것이 적합해 보인다.

셋째, 지출상한선의 포괄범위 문제이다. 지출을 일정수준으로 통제하려는 지출상한선 제도의 취지상 모든 지출이 지출상한선을 적용받아야 할 것이다. 그런데 일정한 요건이 충족되면 반드시 지출이 발생하여야 하는 자격급여(Entitlement)를 지출한도에 포함하게 되면 지출상한선의 제약이 모두 재량지출로 귀결될 수밖에 없다. 이에 법정지출의 경우 지출 한도에서 배제하여 운영하는 것이 필요할 것으로 보인다. 또한 이자지출의 경우 이자 지급액을 제한하면 이자지급 불이행이 우려되어 대외 신용도가 떨어질 가능성이 있으므로, 스웨덴과 같이 이자지출은 지출 한도에서 제외하는 것이 타당해 보인다.

148) 국가재정운용계획은 5년의 시계로 작성되지만, 매년 당해연도를 포함하여 작성되고 있기 때문에 사실상 시계는 4년임.

넷째, 지출상한선 설정시 지방정부도 포함할 것인지가 문제된다. 중앙정부와 지방정부는 동일 사업에 대해 비용을 분담하고 있으며, 지방채의 경우 중앙정부의 승인 한도내에서 발행이 된다는 점, 중앙정부에서 지방으로 이전되는 법정교부금 규모가 상당하다는 점을 고려하였을 때 지방정부를 포함하여 지출상한선을 설정하는 것이 통합재정 차원에서 의미있다고 판단된다.

### (3) 우리나라의 지출상한선 도입을 위한 논의

현재 정부는 2005회계년도부터 예산총액배분자율편성제도(Top-down)를 도입하여 운영하고 있다. 재정당국이 국정목표와 우선순위에 따라 분야별·부처별 지출한도를 설정한 후 개별사업별로 예산안을 편성하고 있다. 그러나 국무회의를 통해 결정되는 부처의 지출한도에 대한 결과가 국회에 보고되지 못하여 예산 편성은 과거와 같은 양태를 보이고 있다. 국회로부터 사전에 지출 한도에 대한 동의를 얻지 못함에 따라 매년 예산 심의가 비효율적으로 이루어지고 있다. 이에 정부와 국회가 거시적인 차원에서의 지출한도를 설정하고, 각 부처의 자율적인 예산 편성을 보장하는 것이 합리적일 것으로 보인다. 물론 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 재량지출과 의무지출에 대한 기준 등이 명확하게 수립되어 있지 않다는 점 등에 대한 사전적인 준비 작업도 필요하다.

## 라. 의무지출에 대한 수입지출 연계(PAYGO 원칙)

### (1) 미국의 PAYGO 원칙 도입 사례

미국은 1985년 균형예산 및 긴급적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)을 제정하면서 예산과정에 강제조정절차

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

(Sequestration)<sup>149)</sup>를 도입하여 재정적자 목표를 충족하도록 하였다. 재정적자 목표를 초과한 적자가 발생하는 경우 의무지출과 재량지출이 자동적으로 전면 삭감되도록 하였다.<sup>150)</sup> 그러나 정해진 재정목표치와 괴리되면서 새로운 매커니즘이 도입되었는데 이것이 BEA이며, 지출상한선과 더불어 수입지출균형규칙(pay-as-you-go rules)을 도입하였다.<sup>151)</sup>

PAYGO 규칙은 의무적 지출 또는 세입에 영향을 미치는 법적조치는 여하한 회계년도라도 재정적자에 중립적이어야 한다는 것이다. 의회가 특정 조세를 삭감하거나 특정한 의무지출 항목을 증설하는 경우 이에 상응하는 조치를 취해야 하며, 이 경우 이미 정해진 의무적 사업들에 소요되는 재원도 조정을 할 수 있었다. PAYGO Sequestration은 기존의 정해진 적자목표를 상회하는 경우 발생하는 것이 아니라 의회가 정한 PAYGO Scorecard를 넘어서는 경우 발동하도록 하여 상대적으로 재정적자 기준을 완화시켰다. 그러나 인플레이션이나 인구구성의 변화 등과 같은 사회경제적 변수의 변화로 인해 발생하는 재정적자는 불가피한 것으로 인정함으로써 새로운 정책 도입으로 인한 재정적자 심화 가능성은 감소시켰지만, 자격급여 증가 등에 따른 만성적인 재정적자에 대해서는 아무런 통제를 하지 못함에 따라 장기적인 국가재정의 균형을 보장하지 못한다는 한계를 가지고 있다. 하지만 PAYGO 규칙이 적용되는 기간 동안 미국은 상당부분 효과를 거둔 것으로 나타났다.

---

149) 실제 강제조정절차(Sequestration)는 1986년(117억달러 삭감)과 1989년(46억달러 삭감) 2회에 걸쳐서만 발동되어 실제 거의 집행되지 않았음.

150) 물론 의무지출 상당수는 강제조정절차에서 배제되어, 재량지출이 대규모로 삭감될 수밖에 없었음.

151) BEA가 2002년 종료되면서 PAYGO 규칙의 법적 근거는 사라졌음. 2007년 미국 제110대 하원은 의사규칙(H. Res. 6.)을 개정하여 PAYGO 원칙을 채택하고 있으며, 상원은 합동결의안(section 201 of S. Con. Res. 21)을 채택하면서 의무지출에 대한 PAYGO 원칙을 채택하고 있음. 그러나 법적 구속력이 없어 현재 최초 제도의 취지대로 운영은 되고 있으나, 강제조정절차가 발동되지 못함에 따라 실질적으로 크게 구속하고 있지는 못함. 이에 미국의회에는 “Restoring Fiscal Discipline Act of 2007(S. 10.)”이 발의되어 있는 상황임.

<표 30> PAYGO 규칙 적용에 따른 재정균형 변동분

(단위: billion \$)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Eliminated Balance from the Scorecard	-9	-9	0	-3	90	65	127	150	142	144

- 주: 1. (+)값은 재정적자가 증가하거나 재정흑자가 감소한 것을 의미하며, (-)값은 재정적자가 감소하거나 재정흑자가 증가한 경우를 의미함.  
 2. 음영처리한 부분은 BEA가 종료된 이후를 의미함.

자료: CBO Testimony, “Issues in Reinstating a Statutory Pay-As-You-Go Requirement”, 2007.

미국이 PAYGO 원칙을 도입할 수 있었던 것은 Scoring Rules, Concepts, Baseline 등이 정의되고, 구축되었기에 가능했다. 즉, PAYGO 도입에 따른 정책의 효과(Score)를 측정할 수 있는 체계가 마련되고, 그 포괄범위를 정의하고 Baseline을 구축함으로써 전체 의무지출의 규모를 사전에 파악함으로써 정책 변경에 따른 과급 효과를 파악할 수 있었기 때문에 가능했던 것이다.

## (2) 우리나라의 PAYGO 원칙 도입을 위한 논의

### (가) PAYGO 원칙과 유사한 우리나라 규정

현재 우리나라의 경우 PAYGO 원칙과 관련한 기준이 마련되어 있지 않다. 다만, 2000년 발의된 「재정건전화를위한특별조치법안(정세균 의원 대표발의)」에서 새로운 국세감면에 대응하는 기존 감면의 축소 또는 폐지방안 등을 동시에 제출하도록 한 바 있으며, 2005년 제정된 「국가재정법」 제87조에서 정부 제출 입법에 대한 재원조달방안을 마련토록 한 것은 신규 정책으로 인한 효과를 모두 상쇄하도록 한 것은

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

아니지만 추가 증가는 상쇄되어야 한다는 PAYGO 원칙의 기본적인 아이디어는 수용하고 있는 것으로 판단된다.

### (나) PAYGO 원칙 도입을 위한 논의

미국의 경우 법률이 수권법과 세출법으로 구분되어 PAYGO 원칙을 적용받는 수권법의 경우 상·하원 17개 상임위원회가 심의하고 있으며, 신규 재정소요가 발생하는 경우 이를 통제하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 현재 수권법과 세출법 체제를 도입하고 있지 않다. 이에 미국의 법률 분류 체계에 대응하여 현행 법률과 예산사업의 연계성을 파악하는 작업이 우선적으로 이루어져야 한다. 앞에서 언급한 바와 같이 재정 지출은 크게 의무지출과 재량지출로 구분되며, PAYGO 원칙은 의무적 지출에 적용된다는 점에서 정부와 국회가 동일한 기준을 적용하여 사업을 파악할 필요가 있다. 그리고 의무지출로 인한 정책 효과를 판단하기 위한 기준이 기준선(Baseline)이므로 모든 의무지출에 대한 기준선을 구축할 필요가 있다. 물론 이 경우에도 미국과 같이 정부와 국회가 동일한 추계 원칙에 따라 지출 규모를 파악하여야 할 것이다. 이를 바탕으로 개별 법률의 정책효과(Score)를 비용추계를 통해 파악함으로써 PAYGO 원칙을 본격 도입할 수 있을 것이다.

다만, 우리나라는 이미 복지 수준이 높은 미국과 달리 사회복지비 등 의무지출의 증가가 불가피하다는 점 등을 고려하였을 때 BEA와 같이 순증이 영(ZERO)이 되게 하는 것은 어려움이 있을 수 있다. 이에 의무지출 증가율이 목표증가율 내에 있도록 운영하는 ‘수정된 수입지출균형 준칙’을 마련하는 방안을 고려함이 바람직하다.

### 마. 이의제기권 부여(Point of Order)

미국의 입법절차에는 이의제기(point of order)라는 것이 있다(여기서 “point”는 “문제”라는 뜻이며, “order”는 “규칙, 절차”를 의미한다). 상



하원 본회의에서 토론 중에 절차상인 규칙들에 대한 위반사항이 있을 때 절차상 문제를 제기하는 것이다. point of order가 제기되면 회의 주재관은 그에 대한 최종판단까지 절차를 중단시킨다.

point of order는 예산절차와 관련하여 강력한 효과를 발휘한다.

상하원은 예산결의안에서 정한 각종 재정목표를 달성하기 위해 여러 절차적 규칙을 정하고 있다. 이런 규칙을 지키지 않으면 예산결의안의 준수가 어렵게 된다. 따라서 연방법률에는 의회 스스로 예산결의안을 지키기 위해 예산절차 곳곳에 point of order 규칙을 규정하고 있다.

### (1) 이의제기(Point of order)의 의의

이의제기(Point of order)는 일반적으로 위원회 또는 상하원에서 규정에 반하는 행위 및 입법에 관하여 그 위반을 근거로 제기하는 이의신청을 의미한다. 의회예산법(the Congressional Budget Act of 1974, CBA)상의 이의제기는 예산절차와 예산결의안을 준수하기 위해 특정한 입법 및 행위를 금지하고 있다.

예산규칙에 반하는 입법에 대하여 의원은 이의를 제기할 수 있으며, 이러한 입법이 예산결의안의 실제적 규정에 저촉된다는 이유로 이의제기된 경우, CBA의 sec. 312(a)에 규정된 바와 같이, 해당 예산위원회(the Budget Committee)의 비용추계에 근거하여 이 입법이 예산결의안에 저촉되는지 여부를 판단하게 되며, 위반사실이 인정되는 경우 해당 입법은 더 이상 논의되지 않게 되거나 위반 규정을 수정하여야 한다.

### (2) 의회예산법상 이의제기(point of order)의 유형

#### (가) 절차적 이의제기(procedural point of order)

CBA는 의회가 개별적인 재정수반을 입안하기 이전에 총체적인 예산 계획을 수립하도록 하고 있다. 이를 위해 CBA sec. 303(a)는 예산결

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

의안이 통과되기 전까지는 지출, 수입, 부채한도조정 등에 관한 입법을 할 수 없도록 하고 있으며, sec. 303(b)는 이에 대한 예외사유로 5월 15일 이후에는 예산결의안이 통과되지 않더라도 논의가 가능하도록 규정하고 있다.

새 회계연도가 시작하는 10월 1일 전까지 확정된 세출 법안과 예산수반입법을 완료할 수 있도록 CBA sec. 309와 sec. 310(f)는 하원에서는 7월중에 소위원회로 넘어가는 세출법안 및 조정입법 등을 완결하지 않는 한 3일 이상의 휴회하는 결의안을 채택하지 못하게 하고 있다.

CBA sec. 306은 예산과정과 연관된 법안, 수정안, 결의안 등을 통하여 예산위원회의 관할을 변경할 수 없도록 하고 있다.

### (나) 예산결의안의 준수를 위한 이의제기(Budget resolution enforcement points of order)

CBA sec. 302(f)와 311(a)는 예산 결의안에 따른 지출과 수입 수준을 지키도록 하는 이의제기를 규정하고 있다. sec. 302와 sec. 303(b)를 통해 규정되는 위원회 및 소위원회의 할당에 변화를 주는 조치와 311(a)에 의한 총 지출 및 수입 수준(aggregate spending and revenue level)에 영향을 주는 조치는 이들 조항으로 인하여 이의제기를 신청할 수 있다. 그러나 sec. 311(c)의 예외조항에서 규정된 바와 같이 하원에서 연관 위원회의 할당을 초과하지 않는 범위내의 신규 재량예산권한이나 신규자격사업권한을 사용하는 경우에 대해서는 이의제기를 적용할 수 없다.

예산결의안이 조정지침을 포함하고 있는 경우, CBA는 이후의 조정법안에 대하여 이의제기를 할 수 있다. sec. 310(d)는 새로운 수정안이 적자를 유발하는 경우, sec. 310(e)는 적절치 못한 사항이 조정법안의 수정안으로 제시되는 경우 이의제기를 할 수 있다.

(다) 상원에서만 인정되는 이의제기

상원에서만 인정되는 이의제기도 있다. sec. 312(b)에 의해 Budget Enforcement Act of 1997에서 규정된 조정가능한 재량지출한도를 위반하는 경우에 상원에서 이의제기가 가능하다.

sec. 313, 이른바 ‘Byrd Rule’이라 불리우는 조항으로서, 상원에서만 인정되는 규정이다. 조정입법 등에서 직접적인 예산효과를 갖지 않는 사안, 조정지침에 맞지 않게 지출을 증대시키거나 수입을 감소시키는 사안, 타 위원회의 관할 사항을 저촉하는 사안 등에 대하여 이의제기를 할 수 있다.

상원은 사회보장프로그램을 보호하기 위해 이의제기를 할 수도 있다. 예산결의안이 사회보장기금의 잉여금을 줄이는 경우 CBA sec. 301(i)에 의해 이의제기가 가능하며, sec. 310(g)에 의해 사회보장프로그램에 대한 권고사항을 담고 있는 조정법안에 대해서도 이의제기를 제기할 수 있다. sec. 311(a)(3)은 사회보장기금의 잉여금을 감소시키거나 부채를 증가시키는 입법에 대한 이의제기를 규정하고 있다.

(3) 이의제기의 취소(waiver)

이의제기는 의회 내의 절차적 타당성을 보장하기 위한 제도이나, 입법에 대한 의사진행방해수단(filibuster)로 사용될 수 있다. 또한, 대다수가 필요성을 인정하는 중대한 사안에 대비하여 의회는 이의제기절차를 무력화시키는 제도를 구비하고 있다. 하원의 경우 운영위원회(Rules Committee)의 “특별규칙(special rule)”에 의해 전원위원회의 과반수 찬성에 의한 하원결의안의 형식으로 통과시켜 이의제기를 취소시킬 수 있으며, 상원의 경우 sec. 904에 이의제기 취소에 대하여 규정되어있으며, 대부분 의원 정수의 3/5 이상이 찬성을 통해 이의제기를 취소할 수 있다.

#### (4) 이의제기제도의 시사점

입법절차의 정당성은 민주주의 사회에서 스스로의 가치가 된 측면도 있으나, 보다 실제적 이유로서 복잡성과 불확실성이 높은 사회에서 사전에 입법내용의 타당성과 합리성을 담보하는 완벽한 분석이 불가능하다는 점에서 입법내용의 합리성을 확보하기 위한 최소한의 안전판으로서의 가치가 있다. 즉, 입법절차의 정당성이 확보되지 않고 입법과정을 다수가 독점하게 되면 입법결정이 잘못 될 수 있고 설령 그 내용이 타당하게 결정되더라도 실제 집행과정에서 심한 반대에 부딪혀 집행자체에 문제가 발생할 수 있는 것이다. 그런 의미에서 이의제기(point of order)는 예산의 분배라는 고도의 정치적인 행위에 최소한의 절차적 정당성을 보장하는 것이다. 예산과정상에서 절차상의 문제가 존재하는 경우에도 이의제기를 거치지 않으면 예산으로 확정된 이후에는 문제를 제기할 수 없는데, 이 역시 법적 안정성과 절차적 정당성간의 합리적인 균형점이라고 판단된다. 또한, 이의제기의 취소(waiver)는 절차적 문제점에도 불구하고 대다수가 인정하는 중요한 사항의 경우 절차적 문제를 더 이상 문제 삼지 않고 효율성을 확보할 수 있는 제도이다.

우리나라의 경우 국회법상 규정된 각종 의사절차상 규칙들이 무시되는 경우가 많다. 예를 들어 전면개정안이나 제정안은 공청회를 개최하도록 의무화하고 있음에도 잘 지켜지지 않거나, 비용추계서가 첨부되지 않은 법안도 위원회 심사를 무사히 마친다. 한편으로, 일단 국회의 의결을 통해 공식적으로 결정된 사항이라 하더라도 그 결과가 마음에 들지 않거나 자신들에게 불리한 경우, 이미 지난 절차적 문제에 대해 문제를 제기하면서 정당성을 인정하지 않는 경우도 있다. 우리 국회도 이의제기제도와 같은 취지의 제도를 통하여 예산과 재정수반법률에 대한 절차적 정당성을 확보하고, 국회 내부에서 스스로를

구속할 수 있는 시스템을 통하여 행정부에서 점차 입법부로 이양되는 국가 재정 전체에 대한 영향력을 합리적으로 행사할 수 있도록 하여야 한다.

## 2. 재정수반법률안의 입법평가를 위한 입법방식 개선

### 가. 재정관련 조항의 구체적 규정

법안의 내용을 지극히 추상적이고 포괄적으로 규정하면, 예산 당국 및 집행부는 예산 반영 의무를 도출하기가 어렵고, 예산을 반영한다 해도 입법 목적을 달성할 수 없을 만큼 적게 반영되거나 또는 집행부의 편의에 맞게 사업이 결정될 수 있다. 선언적, 프로그램적 규정을 의도한 것이 아니라면, 법안은 가급적 사업의 시행 여부, 내용, 범위 등에 관하여 구체성을 가지고 명확히 규정되는 것이 바람직하다. 다만, 재량지출의 경우에는 행정부의 예산편성권이나 예산결산특별위원회의 심의권을 존중하는 한편 유연한 집행과 법률을 통해 기술하기 어려운 다양한 요구에 대응하기 위하여, 법안이 지나치게 구체적으로 기술되지 않도록 적절한 수준의 법제가 이루어져야 한다. 재량지출의 구체적 내용은 국회의 예산심의를 통해 확정될 필요가 있다. 재정관련 조항의 구체적 규정은 입법목적을 충실히 실현하는 것뿐만 아니라, 재정적 영향을 평가하여 전체적인 재정규모를 관리하는 데에도 도움을 준다. 지나치게 추상적인 지출 수권규정이나 수권규정 없는 예산 편성은 재정영향평가의 기초가 되는 비용추계 및 기준선 전망을 어렵게 만들어 재정관리의 장애 요인이 될 수 있다. 직접지출(direct spending) 또는 의무지출(mandatory spending)이 정교하게 규정되지 않는 경우 불측의 재정소요를 발생시킬 수 있으며, 재량지출(discretionary

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

spending)의 경우도 한도(cap)를 설정하지 않는 경우 재정추계에 곤란을 주는 요소가 될 수 있다.

재정수반 조항의 구체적 규정의 좋은 방법으로, 법안비용추계의 결과를 바탕으로 입법 목적을 적절히 달성할 수 있는 범위 내에서 법안에 지출의 상한선을 규정하는 방법이 있다. 일종의 지출 한도를 설정하는 방법을 통하여 입법에 의한 국가재정의 악화를 방지하고 예산의 무분별한 팽창을 예방하는 것이다. 2005년 5월 18일 제정된 『신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주 지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 제51조(국가예산지출의 상한)는 “행정중심복합도시 건설과 관련하여 정부청사 등 공공건축물의 건축(부지매입비용을 포함한다)과 행정중심복합도시 광역교통시설의 건설을 위하여 국가예산에서 지출하는 금액은 8조 5천억원(2003년도 불변가격 기준으로 산정된 금액을 말한다)을 초과할 수 없다”라고 규정하고 있다. 이 조항은 당시 행정중심복합도시의 건설비용과 관련된 정치적 공방을 매듭짓고, 앞으로 발생 가능한 낙타 코 들이밀기식 예산 부풀리기의 가능성을 입법을 통해 방지한 입법 사례이다. 이 과정에서 제시된 지출의 상한선은 당연히 비용추계를 통하여 산출되어야 한다.

### 나. 재량지출조항의 수권방식

의무지출은 법령에서 정한 일정한 자격조건에 따라 지출의 규모는 집행과정에서 사후적으로 결정된다. 예산은 세입과 마찬가지로 단지 추정치에 불과하여 최종적인 지출규모는 법률에 의거 사후적으로 확정된다.

반면, 재량지출은 의무지출과 달리 법률에서는 지출의 근거와 한도액을 제시할 뿐이며 구체적인 지출 규모는 예산에 의해 결정된다. 더군다나 우리나라는 예산편성권이 행정부에 있으므로 재량지출조항을

구체화하기 어려운 측면이 있다. 그러나 재량지출조항을 지극히 추상적으로 규정하게 되면 입법의 재정영향평가가 매우 불확실해진다. 재정민주주의 측면에서도 바람직하지 않다. 따라서 행정부의 예산편성권을 형해화하지 않는 선에서 법령에 구체적으로 규정할 필요가 있다.

미국의 연방예산과정의 경우 합동예산결의안이 작성된 이후, 의무지출은 수권위원회(authorizing committees)에서의 조정(reconciliation)을 통하여 결정되는 반면, 재량지출과 관련된 예산은 수권위원회와 세출위원회(appropriation committees)가 분리하여 결정한다. 수권위원회에서 수권법률에 재량지출의 근거와 지출 한도액을 설정하면 세출위원회에서 구체적 지출규모를 결정한다. 만일 수권법률에 지출한도액을 정하기 어려운 경우에는 “필요한 만큼 : such sum as may be necessary” 혹은 포괄적인 위임을 하는 경우도 발생한다.

#### 다. 재정수반조항의 시간적 제약(Sunset Legislation)

재정수반법률에 수권의 시간적 한도를 설정함으로써 일정 기간이 지나면 자동적으로 입법의 재정적 영향을 검토하도록 하는 방법이 있다. 시간적 제약을 두는 방식으로는 일몰조항(sunset clause) 또는 일출조항(sunrise clause)을 두는 것으로, 법률의 종결 및 시행의 시기를 법에 명시하는 것이다.

일몰조항은 법률의 시행 후 미리 정한 기한이 되면 자동으로 종료되도록 하는 것이다.<sup>152)</sup> 이 과정에서 해당 사업 및 조세지출 등에 대한 평가를 통하여 이 법률의 존속 또는 수정 여부에 관하여 고려하게 되므로, 그 목적을 달성하였거나 효과가 떨어짐에도 불구하고 연례적,

152) 일몰법과 일몰조항은 의미가 다르다. 전자는 기본법으로서 모든 개별법상의 조항을 일정 기간이 지나면 자동적으로 재검토하여 폐지, 확대, 축소여부를 결정하도록 하는 것이며, 후자는 개별법 내의 하나의 조항으로서 해당 조항에 한정적으로 적용되는 것을 의미한다.

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

반복적으로 발생하던 지출 및 수입 감소 등의 재정적 낭비를 방지할 수 있다. 2004년 3월 22일 제정된 「지역신문발전지원특별법」은 부칙에서 “(유효기간) 이 법은 시행일부터 6년간 효력을 가진다.”고 규정한 일몰법의 사례이다. 본 법에 의한 연간 순지출예상액은 약 160억원 정도이며, 별도의 법 개정이 이루어지지 않는 이상 2010년 3월 22일 이후에는 지역신문발전기금 및 관련 사업의 법적 근거가 효력을 상실하게 될 것이다. 일몰규정이 잘 지켜진다면, 이 법의 시행으로 인한 지역신문발전지원의 효과를 고려하지 않는다는 전제 하에 매년 약 160억원 규모의 국고를 절약할 수 있게 될 것이다. 미국의 경우 많은 법률이 다년도 및 단년도 수권으로 규정되어 있는 반면, 우리나라의 경우 대부분의 법률이 시간적 제약이 없이 영구적으로 효력을 발생하도록 규정되어 법률의 존립에 대한 사후적 평가의 기회를 갖지 못하고 있다.

일출조항은 사업의 개시 및 조직의 신설 조항의 시행시기를 특정 시점이 도래한 후 또는 미래에 특정조건이 충족된 때로 한정하는 조항이다.<sup>153)</sup> 재정수반조항의 시행 시기를 합리화함으로써 사업의 집행 가능성과 재정적 타당성을 높일 수 있다. 예를 들어, 부칙의 시행시기 조항을 조항별로 구체화하거나, “공포 후 3개월부터”보다는 “2008회계연도부터”등으로 규정하는 것이 예산 편성 및 심사 과정에서 더욱 적극적으로 예산과 법률을 연계시킬 수 있는 방안이 될 것이다. 예산은 매년 예산 순기에 의해 결정되므로, 실제적인 예산의 반영은 다급하거나 절실하지 않은 경우 법률의 공포 시기보다는 예산과정에 포함되어 예산연도의 시작에 맞추어 이루어지기 때문이다.

---

153) 일출조항은 미국의 각 주에서는 다른 의미로 사용되는 바, 특히 소비자의 건강 등에 직접적 영향을 미치는 직업에 대해 규제를 개시하기 위해서는 그 필요성 및 비용과 편익 등을 반드시 사전에 검토한 후 입법조치를 개시하도록 하고 있다.



### 3. 위원회 입법심사과정의 개선

#### 가. 재정당국 및 예결위와의 협의제도

##### (1) 예산결산특별위원회와의 협의제도

국가예산을 결정하는 통로는 두 개다. 하나는 법률에 의해 결정되는 것으로 의무지출이 이에 해당한다. 이 경우 예산에 표현된 숫자는 단지 법률에 의해 결정된 정책내용과 그 소요되는 비용을 추정하여 단지 숫자로 반영한 것에 불과하다. 잘못 추정하면 집행과정에서 수정된다. 반면 법률에서는 사업 수행의 근거로서만 기능하고 구체적인 사업내용과 사업규모는 예산에 의해 결정되는 경우로 재량지출이라고도 한다. 재량지출은 예산에 반영된 숫자의 의미가 매우 크다. 예산상 숫자 속에는 사업의 구체적 시행 규모와 집행방식 등 내용을 담고 있다.

예산결산특별위원회는 재정을 국가 전체적인 관점에서 조망할 수 있으므로 역할이 매우 중요하다. 그러나 동 위원회는 재량지출에 대해 통제할 수 있을 뿐 의무지출을 통제하는 데는 한계가 있다. 의무지출은 입법과정에서 결정되므로 국가재정 전체를 총괄적으로 관리하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

그런데 2005년 7월 28일 개정국회법 제83조의2는 “상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관 위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다”고 규정하고 있다(신설). 법률안 심사에 있어서 법적 문제에 대해서는 법제사법위원회의 체계 및 자구의 심사를 거치도록 하고 있듯이, 법률안의 재정적 측면의 타당성과 관련해서는 예산결산위원회의 심사를 거치도록 하는 것과 같다. 예산결산특별위원회는 재정수반법률안에 대해 소관위원회와 협의하기 위해 비용추계 정보를 토대로 개별 법안의 재정적 타당

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

성과 재원조달의 가능성에 대한 검토를 수행하여야 한다. 그리고 스코어키핑 정보를 기초로 개별 법안이 거시적으로 국가재정에 미치는 영향을 평가하여야 한다.

그러나 현재 예산결산특별위원회는 부족한 인력과 전문성으로 입법에 대해 재정영향평가를 할 수 있는 여건이 충족되지 못하고 있다. 이점에서 국회예산정책처의 역할이 중요하다. 국회예산정책처에서 재정수반입법의 소요비용추계 정보와 국가재정 지출규모를 실시간 예산결산특별위원회에 제공할 수 있다면 예산결산특별위원회에서 입법의 재정영향을 검토하는 것이 충분히 가능해 진다.

### (2) 정부의 의견청취

현행 국회법 제58조제6항은 “위원회는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 한다”라고 규정하고 있다. 그러나 여기서 ‘정부’가 누구인지가 불명확한 바, 많은 위원회는 소관부처의 의견을 듣는 것으로 갈음하고 있다. 이는 총체적인 관점에서의 재정적 검토 없이 운영되는 현재의 입법방식에서는 적합할 수 있으나, 본 규정이 바람직하게 활용되기 위해서는 소관부처는 물론 재정당국, 즉 국가재정의 거시적 관리를 위해 총량적인 재정을 관리하는 기획예산처나 재정경제부의 의견을 듣는 것으로 해석하는 것이 바람직하다. 최근 재정의 압박으로 인하여 개별 부처와 재정당국간의 소견이 다른 경우가 다반사인 현실을 고려할 때 이는 더욱 중요한 의미를 갖는다.

재정당국은 입법의 재정영향평가를 토대로 국가재정 전체의 시각에서 당해 재정수반법안에 대해 재정적으로 집행이 가능한 지, 국가재정에 어떠한 영향을 미치는 지에 대한 분석결과를 의견으로 제시할 수 있어야 한다. 또한 이를 통하여 행정부 내 우회입법을 유효적절하게 통제할 수 있게 될 것이다.

## 나. 위원회 심사보고 방식의 개선

위원회의 입법활동과 관련하여 유일한 공식 보고서는 심사보고서이다. 이 보고서는 본회의 표결 시 일반 의원들이 참고할 수 있는 사실상 유일한 자료이며, 행정부나 법원에서 법률을 해석할 때 기준이 된다.

현재 심사보고서에는 심사경과와 결과, 소수의견의 요지 및 관련위원회의 의견요지, 기타 필요한 사항을 기재하도록 하고 있는 바,<sup>154)</sup> 의원들의 본회의 표결에 필요한 중요한 재정관련 정보는 찾아보기 어렵다. 이러한 중요한 보고서에 재정적 정보가 제외되어 의원들이 재정적 영향에 대한 검토도 없이 본회의 표결을 나서는 것이다.

재정문제와 관련하여 예산결산특별위원회와 협의한 내용에 대한 요지를 보고서에 포함시키도록 할 필요가 있다. 예산결산특별위원회와 협의 대상이 아닌 경우에도 법안에 첨부된 비용추계서를 기초로 재정적 영향에 관련된 검토 결과를 심사보고서에 의무적으로 반영하도록 하여야 한다.<sup>155)</sup>

154) 제66조 (심사보고서의 제출) ① 위원회는 안건의 심사를 마친 때에는 심사경과와 결과 기타 필요한 사항을 서면으로 의장에게 보고하여야 한다.

② 제1항의 보고서에는 소수의견의 요지 및 관련위원회의 의견요지를 기재하여야 한다.

③ 의장은 보고서가 제출된 때에는 본회의에서 의제가 되기 전에 인쇄하여 의원에게 배부한다. 다만, 긴급을 요할 때에는 이를 생략할 수 있다.

155) 미국 연방의회의 경우 위원회보고서에는 법안의 목적이나 취지 등 기본적 내용과 위원회의 심사의견, 조문별 설명, 조문별 변화 내용(신구조문대비), 규제영향 분석결과, 정부의 의견, 반대의견, 소수의견 외에도 1974년 의회예산법 제308조(a)에 따른 소요비용에 대한 내용, 동법 제402조에 따른 CBO의 비용추계서를 첨부하도록 하고 있다. 만일 이들 사항이 보고서에서 누락될 경우 이의제기의 대상이 될 수 있다. 의원내각제 국가인 영국에서도 법안 검토보고서(explanatory note 또는 explanatory memorandum)에 법안의 재정에 미치는 영향, 규제영향에 대한 분석을 포함시키고 있다.

## 다. 재정수반법률안 심사 및 처리 시기 조정

현재 정부에서 확정된 예산안이 10월 2일 국회에 제출된 후에 시작되는 2개월간의 짧은 심의기간은 예산을 거시적, 미시적으로 충분히 심사하는 데 제약요인으로 작용하는 바, 정기회가 시작되는 9월1일 전에 정부 예산안이 국회에 제출되도록 함으로써 최소한 정기회 기간 동안은 각 상임위원회로 하여금 소관 법률안 및 예산안 심사에 집중할 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>156)</sup>

또한 현재처럼 법안 심사시기와 예산안 심사시기가 일치되지 않을 경우에는, 예산에 반영될 것을 전제로 법률안을 통과시켰으나 재원 부족으로 소요 예산이 반영되지 못한 경우나 법률안이 통과될 것을 전제로 예산을 편성하였으나 정작 법률안이 예산확정 전에 통과되지 못하는 경우가 발생할 수 있으므로 법률안의 심사시기를 예산결산특별위원회가 정부의 국가재정운용계획에 대해 검토하고 예산안 심사의 기준 혹은 지침을 시달한 후부터로 한정함으로써 예산안 심사시기와 일치시키는 것이 바람직하다.<sup>157)</sup>

한편, 정기회 기간동안 실제 법안 심사에서는 지출소요액이 해당 회계연도 예산상 지출이 가능하면 정부 동의하에 관련 예산을 증액하거

---

156) 미국의회의 예산과정은 대통령의 예산안 제출되는 2월부터 9월까지 약 8개월간 지속된다. 반면 우리나라는 행정부 예산안이 제출되는 10월2일(회계연도 개시 90일 전)부터 심사를 마치는 12월2일(회계연도개시 30일전)까지 2개월 정도인데, 이 기간에 국정감사가 있어 실질적인 예산안 심사기간은 이보다 짧다. 헌법 제54조제2항에서 회계연도 개시 “90일 전까지” 예산안을 제출하도록 규정하고 있으므로 90일보다 훨씬 이전에 제출하는 것도 법적으로 가능하다.

157) 현행 국회법 제93조의2 제2항은 “정기회 기간 중에 위원회 또는 본회의에 상정하는 법률안은 다음 연도의 예산안 처리에 부수하는 법률안에 한한다”고 규정함으로써 어느 정도 법률안 심사시기의 조정이 이루어졌다. 다만, 동 조항에 의하면 정기회 이전이라도 예산수반 법률안을 처리할 수 있다고 해석되는 바, 향후 모든 예산수반 법률안 - 이 방안이 국회의 입법권을 제약할 우려가 크다면, 최소한 의무지출을 초래하는 법률안 - 에 대해서 그 심사 및 처리시기를 정기회로 제한할 필요가 있다.

나 또는 새로운 비목을 설치하고, 예산상 지출한도를 초과할 경우에는 타 사업예산과 조정하거나 또는 여타 수입증대 방안을 마련하는 방식으로 법률과 예산의 정교한 조정이 이루어져야 한다.

### 라. 전원위원회의 심사

국회법 제63조의2는 위원회의 심사를 거치거나 위원회가 제안한 의안 중 정부조직에 관한 법률안, 조세 또는 국민에게 부담을 주는 법률안 등에 대해 본회의 상정 전이나 상정 후에 재적의원 4분의 1 이상의 요구가 있는 때에는 전원위원회를 개최할 수 있도록 하고 있다. 전원위원회의 심사는 해당 상임위원회에서 국가재정에 미치는 영향에 대한 충분한 심사가 이루어지지 못한 경우 유용하다. 전원위원회의 심사과정에서 입법의 재정영향평가 결과가 활용될 수 있음은 물론이다.

## 4. 대통령의 견제장치 강화

### 가. 대통령의 재의요구(거부권)

헌법 제53조 제2항은 대통령이 국회에서 의결된 법률안에 대하여 이의가 있을 때에는 국무회의의 심의를 거쳐 법률안이 정부에 이송된 후 15일 이내에 이의서를 붙여 국회로 환부하고, 그 재의를 요구할 수 있도록 하여 대통령의 법률안 재의요구권을 규정하였으며, 동조 제3항은 일부 및 수정재의를 요구할 수 없다는 한계를 규정하고 있다. 대통령의 재의요구를 통하여 재정수반법률안을 통제할 수 있는가에 대한 의문이 있다.

대통령이 어떠한 경우에 법률안 재의요구권을 행사해야 할 것인가에 대해서는 명문의 규정이 없다. 따라서 대통령이 자유재량에 의하여 법률안 재의요구권을 행사할 수 있다고 주장하는 관점과, 대통령

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

의 법률안 재의요구권은 정당한 이유와 필요성이 있어야 하며, 정당한 이유로는 법률안이 집행 불가능하거나, 국가이익에 반하는 것이거나, 정부에 대하여 부당한 정치적 압력을 그 내용으로 하는 경우, 법률안이 헌법과 상위법에 위반된다고 생각하는 경우로 한정하여 보는 관점이 있다. 재정을 수반하는 법률안이 국가 재정상 지나친 부담을 줄 것으로 판단되는 경우 대통령의 재의요구가 가능한 사유에 해당하느냐에 대해, 『거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법개정법률안』, 『태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 지원법』 등 본회의를 통과하여 정부로 이송된 법률안에 대하여 형평성과 재정 부담을 이유로 거부권 행사가 이루어진 사례로 보아 대통령의 재의요구 행사는 재정을 수반하는 입법에 적용될 수 있는 것으로 판단된다.

정부 수립 이후 정부가 재의요구권을 행사한 것은 총 70회<sup>158)</sup>였고, 1988년 제13대 국회 이후 17대 국회 2007년 8월 현재까지 총 12회였다. 제13대 이후 원안이 가결된 것은 2003년 12월 4일 가결된 『측근 비리의혹특검법안』 단 하나의 사례가 있으며, 『태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 지원법』은 계류 중이며, 나머지는 부결되거나 임기만으로 폐기됐다. 재의요구시 원안이 그대로 가결되기 어렵다는 점에서 향후 대통령의 재의요구가 재정수반법률안에 대한 효과적인 통제 수단으로 활용될 가능성이 높다.

미국은 연방헌법 제1조 7절(The U.S. Constitution Article I, Section 7)에 대통령 거부권 행사 근거를 두고 있으며, 1789년부터 2007년 5월까지 총 2,552건 - 환부거부(regular veto) 1,486건, 보류거부(pocket veto) 1,066건 - 의 거부권 행사가 있었다. 이 중, 제87대 의회(1961년 개원) 이후 352건의 거부권 행사가 있었으며, 33건(9.4%)가 법률로 재의결(override)되었다. 재정 소요와 관련된 세출법안(Appropriation Bills)에 대한 거부권 행사는 1789년 이후 총 81건이 있었으며, 12건(14.8%)가 재의

158) 전형철, 한국대통령의 거부권 행사에 관한 연구(2004)에 최근 통계를 추가하여 작성.

결되었다. 세출법안에 대한 거부권의 절반 이상은 1968년 이후에 발생하였다. 재정통제의 필요성을 먼저 자각한 미국은 거부권의 활용도가 높음을 알 수 있다.

더욱이 우리나라는 헌법의 명문 규정으로 일부거부 및 수정거부가 요구될 수 없으나, 미국의 경우 일부거부(항목별 거부, Line-Item Veto)가 인정되었다. 항목별 거부는 대개 세출법안에서 전체가 아닌 일부의 예산항목에 대해 거부하는 것을 의미하며, 의회에서 1996년 법(Line Item Veto Act of 1996)을 통하여 대통령이 그 권한을 행사할 수 있도록 하였다. 항목별 거부는 Bill Clinton 대통령에 의해 82개의 항목에 대하여 11번 행사되었다. 당시 백악관은 항목별 거부권의 행사를 통하여 2억 달러를 절약한 것으로 추정하였다. 그러나 항목별 거부는 1998년 Clinton v. City of New York의 소송에서 미 연방대법원의“대통령에게 법률을 제정, 수정, 취소하는 권한을 부여한 헌법의 규정은 없다”는 판시에 따라 당해 규정은 위헌으로 최종 판결되어 더 이상 사용될 수 없게 되었다. 항목별 거부권은 실제로 Clinton 대통령 재직당시는 강력한 효과를 발휘하였으나, 의회와 대통령간의 정치적인 협상 과정 등을 고려할 때 반드시 항목별 거부권에 대한 위헌 판결이 대통령의 권한을 강하게 축소하는 것은 아니라는 견해도 있다.

대통령의 재의요구 및 거부권 행사는 재의결을 위해 대다수의 찬성이 필요하다는 점에서 강력한 입법에 대한 통제 수단이 될 수 있으나, 재의요구의 행사로 인한 여론, 이해집단, 국회와의 관계 등 정치적 파급효과가 크므로 활용에 한계가 있을 수 있다.

#### 나. 대통령의 지출거부(impoundment) 및 예산강제조정(sequestration)

대통령은 다른 방식을 통하여 지출을 견제할 수 있다. 미국의 의회 예산 및 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

Act of 1974)에 의하면, 지출거부(impoundment)란 행정부가 예산권한에 의한 지출의무를 이행되지 않도록 하는 작위 또는 부작위로서, 지연과 철회(rescission)로 구분된다. 지연(deferral)이란, 행정부의 지출의무를 상황 변화 등 한정된 사유로 인하여 회계연도 내에서 일시적으로 연기하는 것을 의미한다. 이 경우 대통령은 의회에 알림으로써 의회의 별도의 조치 없이 지출이 연기되며, 의회는 법률을 통하여 이를 거부할 수 있다. 철회(rescission)는 대통령 및 의회가 예산수권에 대한 일부 또는 전부를 취소하도록 의회에 제안하고, 45일 내 의회가 철회안의 전부 또는 일부를 승인하는 의결을 하는 경우 이루어진다.

지출거부는 Richard Nixon 대통령이 지출거부에 대한 고유권한을 주장하며 수십억 달러의 지출을 거부함으로써 논쟁이 촉발되었으며, 1974년 의회예산 및 지출거부통제법의 도입으로 인하여 연방 예산의 주도권이 대통령에서 의회로 넘어오게 되는 과정에서 절차적으로 규정되었다. 현재 미국의 지출거부에 관한 절차는 대통령의 철회제안이 45일간 의결되지 않는 경우 자동적으로 폐기되는 등 의회가 유리하도록 규정되어 있다. 그로 인하여 신속한 철회권(expedited rescission)을 통하여 45일 이내 반드시 부결 및 의결을 결정하도록 해야 한다는 주장도 있다.

지출거부 절차를 통하여 행정부는 이미 이루어진 의회의 예산 결정에 일방적으로 따르지 않고, 지출을 지연하거나 철회할 수 있는 기회를 얻음으로서 예산을 절약할 수 있다.

예산강제조정(sequestration)이란 재량지출한도(discretionary spending cap) 또는 수입지출균형원칙(PAYGO rules)을 위반하는 경우 재량지출 또는 직접지출에 의한 예산재원(budgetary resources)을 취소하는 것을 말한다. 균형예산 및 긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985) sec. 251은 연간 세출 절차에 따른 지출 제한을 설정하고, 재량 지출 추계가 이 제한을 초과하는 경우 그 초과분을 취



소시키도록 하고 있으며, sec. 252는 PAYGO scorecard를 작성하여 직접지출로 인하여 발생할 5년간의 재정적 효과의 예상치를 기록하여 이 입법이 적자를 증대시키거나 흑자를 감소시키는 경우 이를 없애도록 조치해야 한다. 즉, 예산강제조정은 재량지출과 직접지출 모두에 적용되며, 재정 준칙을 위반하는 사항에 대해서는 재정준칙을 준수하도록 강제하는 제도를 통하여 재정준칙을 실효성있게 유지될 수 있도록 하고 있다.

## 5. 재정수반법률안 입법평가의 효율적 도입 전략

### 가. 재정수반법률안 입법평가의 주체

재정수반법률안에 대한 입법평가 추진전략은 일반적인 입법평가 추진전략과 연계하여 판단할 필요가 있다. 입법평가를 추진하는 전략으로는 하나의 기관에서 종합적으로 평가업무를 담당하는 방안과 여러 기관에서 각 평가유형별로 분산적으로 추진하되 법안심사를 담당하는 국회의 소관상임위원회에서 종합하는 방안이 있다.

#### (1) 종합평가로서 추진하는 경우

전자의 방식을 따른다면 재정수반법률안에 대한 입법평가도 종합평가로서의 입법평가의 한 유형으로서 포섭되어 종합평가기관이 다른 평가와 함께 수행하면 될 것이다. 이 경우 의원입법은 국회 입법활동의 전문적인 지원조직인 국회예산정책처나 국회입법조사처가 담당할 수 있다. 상임위원회의 경우 전문성이나 인력 측면에서 종합평가를 수행하기에는 역부족이다.

정부입법의 경우 정부입안단계에서 별도로 입법평가를 하는 방안과 의원입법과 마찬가지로 의회에서 전문기관이 평가하는 방안이 있다.

## VI. 입법의 재정영향평가 제도화 방안

정부에서 자체적으로 평가할 경우에는 법률안 소관 부처에서 자체 평가하는 방안과 기획예산처나 법제처가 추진하는 방식, 그리고 법제연구원과 같은 정부산하 출연연구기관에서 전담하는 방식이 있다.

한편, 감사원이 입법평가를 담당하는 방안도 고려할 수 있다. 감사원의 독립성과 전문성을 감안하면 입법평가의 기능을 충분히 담당할 수 있는 역량을 갖추었다고 볼 수 있다. 다만, 사후평가기관으로의 헌법기구가 사전평가로서의 입법평가를 담당하는 것이 타당한지에 대한 충분한 검토와 의견수렴이 필요하다.

### (2) 개별평가로서 추진하는 경우

재정수반법률안에 대한 입법평가로서 재정영향평가는 다른 유형의 평가와 비교할 때 평가방식이나 평가를 위한 기반구축의 측면에서 특별히 다를 필요가 있다는 점에서 개별 평가로서 추진할 필요성도 인정된다. 이 경우 평가의 일관성과 국가재정전체를 관리하여야 한다는 필요성에서 의원입법과 정부입법을 구분하지 않고 모든 법률안을 평가기관에서 맡아서 할 필요가 있다. 다만, 중복의 논란이 있을 수 있으나 행정부와 국회간 상호 견제의 차원에서는 국회와 행정부 양쪽에서 나름의 재정영향평가시스템을 구축할 필요가 있다. 국회의 경우 예산정책처에서 비용추계 기능에 추가하여 기준선 전망, 수입지출기록점검을 시행할 경우 충분히 가능하다고 본다. 행정부의 경우 국가재정을 관리하는 책임이 있는 기획예산처가 담당하되 한국개발연구원, 조세연구원 등 재정전문연구기관에게 위탁할 수 있을 것이다.

또 다른 방안으로서 예산결산특별위원회가 담당하는 방안도 있다. 상임위원회의 경우 국가재정 전체의 시각에서 법률안을 심사하기에는 어려움이 있으므로 국가전체 예산을 관장하는 예결위가 담당하는 것은 의미가 있다. 특히 국회법 제83조의2에서 규정한 예결위 협의체도를 활성화하기 위해서는 예결위 스스로 재정영향평가를 할 수 있어야

한다. 다만, 현 예결위의 인력과 전문성으로는 한계가 있으므로 인력과 시스템을 보강하거나, 아니면 국회예산정책처의 재정영향평가 시스템을 활용하는 방안이 있다.

### 나. 재정수반법률안 입법평가의 대상 선정전략

모든 법률안에 대하여 의무적으로 입법평가를 거치도록 하는 방안과 소관 상임위원회에서 필요하다고 인정하여 요청한 사항에 대해서만 평가하는 방안, 그리고 모든 법률안에 대해 평가하되 체크리스트에 따라 간략히 평가한 후 그 결과를 토대로 중점적으로 평가할 필요가 있는 법률안에 대해 다시 심도있는 평가를 거치는 방안이 있다.

재정수반법률안에 대한 재정영향평가의 경우 국가재정 전체에 미치는 영향을 평가해야 한다는 점에서 원칙상 모든 법률안에 대해 평가함이 바람직하다. 다만 비용추계 결과 소요금액이 미미한 경우까지 평가할 필요가 있는지에 대해 검토가 요망된다.

현행 국회법은 비용추계의 경우 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우에는 추계예외사항으로 규정하고 있으며, 예결위협의의 경우 상당한 규모의 비용을 수반하는 경우로 한정하고 있다.

## VII. 맺음말

최근 유럽과 미국 등 선진국들은 입법의 질적 향상을 위해 다양한 입법평가의 도구를 도입하고 있다. 민주적 법치국가에서 재정난과 무한경쟁의 시대에 지속적인 행정개혁을 통한 사회후생의 극대화를 위해서는 입법개혁이 중요한 수단이 된 것이다. 특히 규제개혁은 선진국들의 공통적인 과제가 된 지 오래다. 규제는 그 자체로 법률의 형식을 취하기 때문에 규제개혁은 곧 법률의 개혁과 동일시된다.

나아가 입법의 재정영향평가에 대한 관심도 증폭되고 있다. 재정국가에서 재정정책은 국민생활에 밀접한 영향을 미칠 뿐만 아니라 국가경제적으로도 중요한 정책수단이다. 특히 재정수요는 증가하는 반면 재원마련이 쉽지 않은 현대 복지국가는 경쟁적으로 국채를 발행함으로써 재정건전성이 심하게 위협받는 상황이 지속되고 있다. 이제 각국은 재정건전성의 회복을 위해 재정수반법률안의 효과적 관리를 통해 중장기적으로 재정안정성을 회복하기 위해 재정수반법률안에 대한 평가를 시도하고 있다.

세계 제2차 대전과 1960년대의 위대한 사회 프로젝트를 추진한 이후 심각한 재정적자의 문제로 골머리를 앓던 미국이 1970년대 중반이후 가장 먼저 재정수반법률안에 대한 재정영향평가를 도입한 바 있다. 미국은 동 제도의 성공으로 재정적자를 잘 대응할 수 있게 되었으며, 동 제도의 성공적 경험은 재정문제에 대한 자신감을 주고 있다.

미국과 같은 대통령제 국가인 우리나라의 경우 그동안 상대적으로 재정이 건전하여 재정적자와 국가채무 문제로부터 자유로웠다. 그러나 최근 사회가 민주화되고 복지수요가 급증하면서 상황은 역전되기에 이르렀다. 특히 1998년 경제위기를 겪은 이후 재정적자의 시대로 접어들었다. 그 결과 국가채무는 GDP의 30%를 웃돌게 되었으며 향후 재정수요를 예상하면 국가채무의 증가속도는 더욱 빨라질 수 있는 상

황이다. 현재의 상황에 대해 ‘재정위기다, 아니다’라는 논란이 많지만 지금부터 중장기 재정관리에 돌입하여야 한다는 점에 대해서는 공감대가 형성되고 있다.

재정관리의 효과적 추진을 위해서는 재정수반법률안에 대한 관리가 필수적이다. 거의 모든 재정정책이 법률의 근거를 두고 시행되고 있으며, 법률우위의 원칙상 예산이 법률에 위반하여 집행될 수는 없기 때문이다. 더군다나 재정당국의 관리 범위를 벗어난 의원입법의 폭증은 국가재정의 통합적 관리의 측면이나 법률과 예산의 연계성 측면에서 여러 가지 문제를 유발할 수 있다.

본 연구에서는 최소한 국가재정의 효율적 배분 및 건전한 운용이나 법률과 예산의 유기적 연계성 확보를 위해 재정수반법률안의 효과적 관리방안으로서 입법평가를 그 대안으로 제시하고 입법평가의 도입 방안을 구체적으로 다루었다.

재정수반법률안의 재정정책은 여러 기준에 따라 다양하게 평가할 수 있다. 그 중에서 법률과 예산을 유기적으로 연계시키고 새로운 예산결정 방식이 성공하는 데 있어 입법의 재정영향평가가 중요한 도구가 될 수 있다. 입법의 재정영향평가는 신규 입법의 소요비용을 추정함으로써 재정적으로 집행이 가능한지를 분석함은 물론, 거시적으로 총수입, 총지출, 재정적자, 국가채무 등 국가재정지표가 어떤 영향을 받는지를 평가하는 것을 포함한다. 입법의 재정영향평가를 통해 국회는 국가재정계획의 틀 속에서 입법활동을 수행할 수 있고, 그 결과 거시적 재정계획과 미시적 입법활동의 연계성을 담보할 수 있게 된다.

입법의 재정영향평가를 도입하기 위해서는 장기 재정정보시스템의 구축이 절실하며, 동 시스템을 구축하기 위해서는 비용추계와 기준선 전망, 스코어키퍼가 유기적으로 연관되어야 한다. 그리고 입법과정에서 재정영향평가가 유용하게 활용되기 위해서는 먼저 재정준칙이 마련되어야 한다. 그리고 위원회의 재정수반법안 심사에서는 예산결산

특별위원회의 협의 및 정부의 의견청취 과정이 활성화되어야 하며, 심사보고서에는 재정영향평가 결과가 요약되어 반영되어야 한다.

무엇보다도 입법의 재정영향평가의 활용을 강제할 수 있는 수단이 도입되어야 한다. 이를 위해 이의제기 절차가 유용하게 고려될 수 있다. 즉, 재정수반입법과정에서 절차상 또는 내용상 문제가 있다고 할 경우 의사절차를 잠시 중단하고 입법의 재정영향평가를 토대로 이의제기의 타당성을 면밀히 심사하는 것이다.

참 고 자 료

## 1. 비용추계 관련법령

### [ 국회법 ]

제79조의2 (의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)

- ① 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.
- ② 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.
- ③ 제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

[본조신설 2005.7.28]

### [ 국가재정법 ]

#### 제 5 장 재정건전화

제87조 (재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정)

- ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수

입·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 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

## [ 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 ]

2006.9.8 국회규칙 제135호 제정

제 1 조 (목적) 이 규칙은 「국회법」 제79조의2의 규정에 따른 의안의 비용추계 및 재원조달방안에 관한 자료의 작성 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 2 조 (정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “비용추계서”라 함은 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액(이하 “비용”이라 한다)에 관하여 추계(이하 “비용추계”라 한다)한 자료를 말한다.
2. “재정지출”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세출 및 「국가재정법」 별표 2의 규정에 따른 법률에 의하여 설치된 기금(이하 “기금”이라 한다)의 지출을 말한다.
3. “재정수입”이라 함은 국가와 지방자치단체의 일반회계·특별회계의 세입 및 기금의 수입을 말한다.

제 3 조 (비용추계서의 제출 범위) ① 국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하는 경우에는



비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우
2. 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우
3. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우

② 제1항 단서의 규정에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 규정이 정하는 바에 따라 그 사유서를 제출하여야 한다.

제 4 조 (비용추계서의 작성) ① 비용추계서에는 재정수반요인, 비용추계의 전제 등이 포함되어야 하고, 정부가 제출하는 의안의 비용추계서에는 재원조달방안에 관한 자료가 포함되어야 한다.

② 비용추계서의 내용·서식 등 비용추계서의 작성에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제 5 조 (비용추계의 방법 등) ① 비용추계는 의안의 규정에 따라 의무적 또는 임의적으로 발생하는 비용과 하위 법령에의 위임으로 발생하는 비용에 대하여 실시한다.

② 의안의 시행으로 인한 재정지출 또는 재정수입의 증감액은 상계하지 아니하고 이를 비용추계서에 각각 표시한다.

③ 법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 당해 의안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계한다.

④ 비용추계의 기간은 해당 의안의 시행일로부터 5년으로 하되, 재정소요기간이 5년 미만인 경우에는 그 기간으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

- ⑤ 비용추계서에는 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 비용을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이를 대신하여 비용 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.
- ⑥ 비용추계 값의 표시 등 비용추계의 방법에 관하여 필요한 사항은 국회의장이 규정으로 정한다.

제 6 조 (재원조달방안의 작성) 정부는 규정이 정하는 바에 따라 재원조달방안을 작성하되, 당해 의안에 수반되는 비용의 재원조달을 위한 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등 정부내부수입, 차입금, 예비비 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

부 칙 <제135호, 2006.9.8>

- ① (시행일) 이 규칙은 국회가 의결한 날부터 시행한다.
- ② (『국가재정법』에 관한 경과규정) 제2조제2호 중 『국가재정법』은 이 규칙 시행일부터 2006년 12월 31일까지 이를 『기금관리기본법』으로 본다.

[ 의안의 비용추계 등에 관한 규정 ]

2006.9.26 국회규정 제594호 제정

제 1 조 (목적) 이 규정은 『의안의 비용추계 등에 관한 규칙』에서 위임한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제 2 조 (비용추계서 미첨부 사유서) 『의안의 비용추계 등에 관한 규칙』(이하 “규칙”이라 한다) 제3조의 규정에 따라 비용추계서를 첨

부하지 아니하는 경우에는 별지 제1호서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.

제 3 조 (비용추계서의 작성) ① 규칙 제4조의 규정에 따른 비용추계서에는 재정수반요인, 비용추계의 전제, 비용추계의 결과, 부대의견, 작성자, 비용추계의 상세내역 등이 포함되어야 한다. 이 경우 비용추계서는 별지 제2호서식에 따라 작성하여야 한다.

② 제1항의 규정에 따른 비용추계서의 구체적 작성방법은 다음 각 호와 같다.

1. 재정수반요인 : 의안이 시행되는 경우 국가와 지방자치단체의 재정지출 순증가 또는 재정수입 순감소를 가져올 것으로 예상되는 요인을 당해 의안 또는 관련 법령 등의 해당 조문과 함께 명시한다.
2. 비용추계의 전제 : 비용추계를 위하여 필요한 가격기준, 비용추계기간, 그 밖에 비용추계에 사용한 가정이나 방법 등을 명시한다.
3. 비용추계의 결과 : 의안이 시행되는 경우 소요될 것으로 예상되는 비용을 재정부담주체별, 항목별 및 연도별로 요약하여 제시한다.
4. 부대의견 : 의안의 시행과 관련하여 법령 또는 제도상 개선이 필요한 사항이나 비용추계서의 활용상 한계 등을 제시할 수 있다.
5. 작성자 : 비용추계서를 작성한 기관이나 개인 등 작성자의 이름과 그 연락처를 기재한다.
6. 비용추계의 상세내역 : 비용추계의 타당성을 가늠할 수 있도록 비용추계 항목별로 비용추계의 방법, 비용추계에 사용한 자료 등을 구체적으로 제시한다.

제 4 조 (비용추계의 방법) ① 비용추계는 직접적인 재정부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 재정부담 및 파급효과 등을 포함할 수 있다.

참고자료

- ② 비용추계는 예산 또는 기금상 조치를 수반하는 조문별로 실시 하되, 성질상 부적합한 경우에는 비용을 수반하는 항목별로 추계 할 수 있다.
- ③ 비용추계의 값은 하나의 특정된 값으로 표시하되, 이것이 곤란 한 경우에는 일정범위로 나타낼 수 있다.
- ④ 비용추계는 원칙적으로 경상가격을 기준으로 하되, 이것이 곤란한 경우에는 다르게 표시할 수 있다.

제 5 조 (재원조달방안의 작성) ① 규칙 제6조의 규정에 따라 작성하는 재원조달방안은 별지 제3호서식에 따른다.

- ② 재원조달방안에는 중앙정부, 지방자치단체, 그 밖의 공공단체, 민간 등의 재원분담계획이 포함되어야 한다.
- ③ 의안의 시행에 따른 비용을 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정으로 확보할 수 없는 경우에는 조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 구체적인 재원조달방안을 제시하여야 한다.
- ④ 재원조달방안을 수립함에 있어서 관련 법령이나 제도상의 개선조치가 필요한 경우에는 이에 대한 의견을 제시할 수 있다.
- ⑤ 재원조달방안과 관련하여 재정경제부, 기획예산처, 지방자치단체 등 관계 기관과 협의가 필요한 경우에는 그 필요성 및 협의 여부를 기재하여야 한다.

부 칙 <제594호, 2006.9.26>

- ① (시행일) 이 규정은 결재한 날부터 시행한다.
- ② (적용례) 이 규정은 이 규정 시행 후 최초로 발의·제안 또는 제출하는 의안분부터 적용한다.

[별지 제1호서식]

○○○안 비용추계서 미첨부 사유서

1. 재정수반요인
2. 미첨부 근거 규정  
(『의안의 비용추계 등에 관한 규칙』 제3조제1항제○호에 해당하는  
지 표시)
3. 미첨부 사유  
(비용추계서를 첨부하지 못한 사유를 구체적으로 설명하거나 관련  
자료 제시)
4. 작성자

[별지 제2호서식]

○○○안 비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 재정수반요인
2. 비용추계의 전제
3. 비용추계의 결과

<예 시>

구 분		연 도					합 계
		2006	2007	2008	2009	2010	
지출	○						
	○						
	소 계 (a)						
수입	○						
	○						
	소 계(b)						
<input type="checkbox"/> 총 비용 (a-b)							

4. 부대의견

5. 작성자

<예 시>

작성자 이름	국회예산정책처 법안비용추계팀 홍길동 분석관
연락처	2070-0000 honggildong@nabo.go.kr

II. 비용추계의 상세내역

[별지 제3호서식]

○○○안 재원조달계획서

1. 부문별 재원분담계획

<예 시>

구 분 \ 연 도	2006	2007	2008	2009	2010	합 계
<input type="checkbox"/> 중앙정부						
○ 일반회계						
○ ○○특별회계						
○ ○○기금						
<input type="checkbox"/> 지방자치단체						
<input type="checkbox"/> 기타 공공단체						
<input type="checkbox"/> 민 간						
<input type="checkbox"/> 합 계						

2. 재원조달의 구체적 방안

(조세수입, 세외수입, 국채발행, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입, 차입, 예비비 등 구체적인 재원조달방안 작성)

3. 부대의견

4. 협의사항

5. 작성자

## [ 법제업무운영규정 ]

### 제 3 장 입법과정에서의 협조

제11조 (입법과정에서의 기관간 협조) ② 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령이 정하는 바에 따라 당해법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다.<신설 1999.10.30>

## [ 법제업무운영규정 시행규칙 ]

### 제 3 장 법령안 재정소요추계제도의 운영

제 5 조 (재정소요추계서의 작성) ① 법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 1의 재정부담을 초래하는 법령안(법률안 및 대통령령안을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 입안하는 때에는 영 제11조제2항의 규정에 의하여 법령안 재정소요추계서를 작성하여야 한다. 다만, 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.<개정 2004.2.13>

1. 국가의 일반회계 또는 특별회계의 지출증가
2. 기금관리기본법 별표 2에 규정된 법률에 의하여 설치된 기금의 지출 증가

② 법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 재정소요추계서를 작성하지 아니할 수 있다.

1. 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우. 다만, 법률에서의 재정소요추계 규모보다 재정부담이 현저히 증가되는 경우에는 그러하지 아니하다.



2. 국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사항으로서 법령안에 재정  
소요추계의 내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우
3. 법령안의 성격상 재정소요추계가 기술적으로 어려운 경우
- ③ 재정소요추계서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
  1. 법령안명 및 관련조문
  2. 재정소요추계의 내역
    - 가. 추계의 전제
    - 나. 추계의 결과
    - 다. 재원조달의 방법
  3. 작성자
  4. 기타 기획예산처장관이 정하는 사항

제 6 조 (재정소요추계의 방법 및 기간) ① 제5조의 규정에 의한 재  
정소요추계는 재정의 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우 간  
접적인 부담 및 파급효과를 포함할 수 있다.

② 제1항의 규정에 의한 재정소요추계는 법령안의 내용중 재정부  
담증가사항에 대하여 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재  
정부담을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤  
란한 경우에는 이에 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결  
과를 기술할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 재정소요추계의 대상기간은 5년으로 한  
다. 다만, 직접적인 재정부담이 연간 500억원이상인 경우에는 대  
상기간을 10년으로 한다.

④ 재정소요추계서에는 연도별 재정부담의 규모를 표시하되, 추계  
의 성질상 연도별 재정부담의 규모를 산정하기 부적합한 경우에  
는 기획예산처장관과 협의하여 달리 표시할 수 있다.

제 7 조 (재원조달의 방법표시) ① 재정소요추계서에는 추계된 재정 부담에 상응하는 재원조달의 방법을 기재하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의한 재원조달의 방법은 국가·지방자치단체·민간부문 또는 해외부문등 부문별로 구체적으로 기재하여야 한다.

제 8 조 (관계부처와의 협의) 법령안 주관기관의 장은 재정소요추계서 작성대상 법령안에 대하여 관계기관의 장과 협의하는 때에는 법령안에 재정소요추계서를 첨부하여 협의요청하여야 한다.

## 2. 위원회별 의원입법 현황(17대 국회)

(2007. 6. 30.현재)

위 원 회 명	의원발의 법률안 (처리 법률안)	정부제출 법률안 (처리 법률안)	계
국회운영위원회	236(41)	9(8)	245
법제사법위원회	457(134)	74(46)	531
정무위원회	192(79)	48(40)	240
재정경제위원회	677(392)	65(57)	742
통일외교통상위원회	88(38)	12(8)	100
행정자치위원회	761(233)	96(68)	857
국방위원회	148(66)	27(22)	175
교육위원회	287(104)	42(31)	329
과학기술정보통신위원회	149(78)	41(33)	190
문화관광위원회	320(136)	34(26)	354
농림해양수산위원회	290(181)	100(78)	390
산업자원위원회	307(175)	75(67)	382
환경노동위원회	329(173)	86(72)	415
보건복지위원회	491(187)	57(30)	548
건설교통위원회	544(297)	87(58)	631
정보위원회	16(0)	2(1)	18
여성가족위원회	63(17)	9(5)	72
기 타	17(9)	1(0)	18
계	5372(2340)	865(650)	6237

※ 처리 법률안은 내용이 중복되어 대안 폐기된 법률안을 포함하는 것으로서 실제 본회의에서 의결된 법률안은 의원입법이 926건이고, 정부입법이 405건임.

### 3. 부처별 의원입법 현황(17대 국회)

(2007. 6. 30.현재)

연번	소관부처	통과건수
1	재정경제부	111
2	건설교통부	105
3	산업자원부	97
4	행정자치부	88
5	보건복지부	74
6	법무부	53
7	농림부	51
8	환경부	49
9	교육인적자원부	47
10	문화관광부	42
11	노동부	41
12	해양수산부	32
13	정보통신부	24
14	국방부	23
15	국가보훈처	20
16	공정거래위원회	13
17	과학기술부	8
18	기획예산처	7
19	통일부	6
20	여성가족부	6
21	외교통상부	5
22	기 타	24

※ 국회심의과정에서 정부입법이 의원입법과 합쳐져 대안으로 의결된 경우에는 내용상 정부입법으로 분류될 수도 있으나 형식을 기준으로 하여 의원입법으로 분류함.

## 4. 거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법 개정법률안 재의요구안

의안 번호	
----------	--

제출연월일 : 2004. 3. 25.

제 출 자 : 정 부

2004년 3월 12일 국회에서 정부로 이송된 거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법개정법률안에 대하여 정부는 다음과 같은 이유로 이의가 있어 헌법 제53조제2항의 규정에 의하여 국회에 재의를 요구합니다.

### 이 유

#### 1. 기본전제

- 거창사건등은 6. 25전쟁중 지리산 일대에서 공비토벌 작전을 수행중이던 육군 제11사단 예하 9연대 병력에 의해 1951년 2월 8일부터 2월 11일까지 경남 거창군과 함양군 및 산청군 일원에서 주민이 집단희생된 사건으로 동사건의 희생자 및 유족들의 명예회복을 위해 1996년 1월 5일 □□거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법□□이 공포되어 그동안 사망자(934명)와 유족(1,517명)의 결정, 호적복구, 위령탑 건립 및 합동묘역 조성(정부 지원 327억원)등 명예회복사업이 착실히 추진되어 왔습니다.
- 2000년 12월 1일 기존의 명예회복사업외에 거창사건 등 관련자 및 유족들에게 국가가 보상금을 지급하는 것을 주요 내용으로 하

는 법률안이 발의되어 2004년 3월 2일 □□거창사건등관련자의명예회복에관한특별조치법개정법률안□□이 국회 본회의에서 의결되었습니다.

- 동법률안 제8조 및 제9조에서는 사건 당시 평균임금을 기준으로 한 소정의 보상은 물론 당시의 평균임금과 보상결정 당시의 평균임금 사이에 현격한 차이가 있을 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 보상금을 조정·지급할 수 있도록 되어 있으며, 또한 제12조에서는 보상금액, 생계상태 등을 참작하여 그 생활을 보조하기 위한 지원금을 지원할 수 있도록 정하고 있습니다.

2. 전쟁중에 일어난 민간인 희생의 보상에 대해 사회적 공감대가 폭넓게 형성될 필요가 있습니다.

- 거창사건등은 50여년전 6.25전쟁중에 일어난 민간인 희생사건으로서 동법률안은 6.25전후 민간인 희생자 보상에 대한 최초의 입법례가 됩니다. 그동안 과거에 있었던 불행한 사건의 치유는 명예회복과 위령사업 위주로 추진되어 왔으며 1996년 당초 제정된 특별조치법의 입법취지도 명예회복에 있었던 만큼 명예회복외의 추가적인 보상의 필요성에 대해서는 보다 폭넓은 사회적 공감대의 형성이 필요하다는 점을 신중히 고려해야 합니다.

3. 동사건에 대한 보상은 향후 국가재정에 커다란 부담으로 작용할 것이 예상됩니다.

- 동사건에 대한 보상은 6.25전후 일어난 많은 유사사건과의 형평성과 파급효과를 고려할 때 국가재정에 큰 부담으로 작용할 것이 우려됩니다.

4. 동사건과 관련하여서는 현재 소송이 진행중에 있습니다.

- 동사건에 대해서는 2001. 10. 26 창원지방법원 진주지원의 1심과 2004. 2. 9 부산고등법원의 2심에서 사망자 위자료 청구건은 민법상 소멸시효 완성으로 불인정하고 사건이후 유족들의 정신적 고통에 대한 위자료청구권만을 인정하는 등 재판이 진행중인 사안으로 별도 입법을 통한 보상금 지급 등의 법률개정은 신중을 기할 필요가 있다고 사료됩니다.

5. 결 론

- 이 법률안은 6.25전후 민간인 희생에 대한 최초의 보상이 되는 바, 이에 대한 사회적 공감대가 형성될 필요가 있고, 그대로 공포·시행될 경우 유사사건과의 형평성 및 파급효과로 인해 정부의 재정에 커다란 부담으로 작용할 것이 우려되며
- 현재 □□국가를상대하는손해배상소송□□이 진행중에 있으므로 향후 판결의 결과와 사회적 공감대 형성 등을 종합적으로 고려하여 보다 신중하게 판단해야 하는 만큼 국회에서 다시 한번 논의할 필요가 있다고 사료됩니다.

## 5. 태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안 재의요구안

의안 번호	
----------	--

제출연월일 : 2007. 8. 2.

제 출 자 : 대 통 령

2007년 7월 20일 국회에서 정부로 이송된 『태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안』에 대하여 정부는 다음과 같은 이유로 이의가 있어 헌법 제53조제2항의 규정에 따라 국회에 재의를 요구합니다.

### 이 유

#### 1. 기본전제

- 정부는 2005년 『대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정(1965년)』과 관련된 문서의 공개 과정에서 1975년 실시된 정부보상시 일제에 의해 국외로 강제동원 되었던 희생자 등에 대한 국가지원이 충분하지 못하였음을 감안하여 정부와 민간전문가가 참여하는 민·관공동위원회의 논의 결과, 인도적 차원에서 위로금 등을 지급하는 정부입법안을 마련하여 2006년 9월 25일 국회에 제출하였습니다.
- 국회 행정자치위원회는 정부가 제출한 『일제강점하 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안』과 정갑윤의원이 2006년 11월 15일 대표발의한 『태평양전쟁 전후 강제동원 희생자 지원법안』



5. 태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안 제의요구안

을 병합 심의한 결과 두 법률안을 통합·조정한 위원회 대안인 『일제강점하 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안』을 제안하기로 2007년 4월 25일 전체회의에서 의결하였고 2007년 6월 28일 법제사법위원회 의결을 거쳐 국회 본회의에 상정하게 되었습니다.

- 2007년 7월 3일 국회 본회의에서 위원회대안에 대해 장복심의원의 45인으로부터 법의 제명 중 ‘일제강점하’를 ‘태평양전쟁 전후’로 수정하고, 위로금 지급대상에 ‘생환자 중 생존자’를 추가하여 1인당 5백만원을 지급하도록 하는 내용의 수정안이 제출되어 의결되었습니다.

2. 국회 심의과정시 이루어진 조정과 합의를 유지할 필요가 있습니다.

- 당초 행정자치위원회는 위원회대안 마련과정에서 정부와 충분한 협의를 통해 소요예산을 확정하였으며 또한 피해자단체의 의견을 수렴한 대안을 마련함으로써 국회 상임위 입법과정을 통해 서로 상충되는 이해관계자들의 의견을 조화롭게 조정·통합한 바 있습니다.
- 그러나 본회의에 제출된 수정안은 많은 재정이 추가로 소요되어 『국회법』 제58조제7항에서 ‘위원회는 안건이 예산상의 조치를 수반하는 경우에는 정부의 의견을 들어야 한다’라고 규정하고 있는 취지에 비추어 정부와 사전협의를 미흡하였습니다.

3. 다른 유사사례와의 형평성, 국가재정에 미치는 부담 및 법체계의 일관성을 고려하여야 합니다.

- ‘생환자 중 생존자’에 대한 지원방안은 정부법안 마련시 민·관 공동위원회 논의, 공청회 개최, 입법예고 및 유관부처 협의 등 광범위한 의견수렴 및 조정을 통한 정부입법과정은 물론 행정자

치위원회 심의과정에서도 ‘피해의 정도에 따른 차등지원의 원칙’에 따라 사망·행방불명되거나 부상을 입은 희생자와 유족에게 지급되는 ‘위로금’이 아닌 별도의 ‘의료지원금’ 방식의 지원으로 결정되었습니다.

- 동 법률안을 그대로 시행하여 ‘생환자 중 생존자’에게 ‘위로금’을 지급할 경우 피해의 정도가 아닌 생존 여부만을 기준으로 하고 있어 국외로 강제동원되어 귀국 후 사망한 ‘생환자 중 사망자’와의 형평성이 문제될 수 있을 뿐만 아니라 다른 유사사태에 미치는 파급효과를 고려할 때 국가재정에 큰 부담으로 작용할 것이 우려됩니다.
- 동 법률안은 법 제명 수정사유를 ‘일제강점하’라는 표현이 일제식 민사관을 계승한다는 등의 이유로 부적합하여 태평양전쟁 전후 일제의 반인륜적, 반인권적 행태를 집약적으로 표현하는 ‘태평양전쟁 전후’로 수정할 필요가 있다고 하고 있습니다.

그러나, 동 법률안을 그대로 시행할 경우 『일제강점하 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법(법률 제8435호)』등 이미 시행 중인 다른 법률과 동일한 시기를 규율하면서도 법 제명을 달리함으로써 법체계상 혼동이 발생할 수 있고, 일제 강점하라는 특정한 시기가 아닌 태평양전쟁 전후라는 확정되지 않은 시기를 대상으로 한다는 점에서 법규명확성의 원칙에 반하는 점도 있다고 생각합니다.

#### 4. 결 론

- 동 법률안은 소관 상임위원 행정자치위원회 및 정부와의 사전협의 등이 충분하지 못하였고
- 그대로 공포·시행될 경우 다른 유사 사례와의 형평성 및 파급효과로 인해 국가재정에 커다란 부담으로 작용할 것이 우려되며
- 법 제명은 법체계의 일관성을 유지할 필요가 있다는 점에서 국회에서 다시 한번 논의할 필요가 있다고 사료됩니다.

## 6. 혁신도시건설에 따른 규제영향분석서

### I. 분석대상규제의 개요

1. 규제사무명	행위등의 제한	2. 구분				
		신 설	○	강 화		내 용 심 사
3. 소관부처명 및 작성자 인적사항	소관부처 : 건설교통부 공공기관지방이전추진단 기획국 이전정책팀 국장 ○○○, 팀장 ○○○, 사무관 ○○○					
4. 근거법령등	『공공기관지방이전에 따른 혁신도시건설지원 특별법』 제정안 제25조				관 련 규 제 수	1
5. 규제의 구분 및 분석방법	- 규제의 구분 : 비중요규제 - 분석방법 ① 연간비용 : 없음 ② 피규제자수 : 혁신도시개발구역내 토지소유자 ③ 경쟁제한적요소 : 없음 ④ 국제기준 : 없음					
6. 종전규제 및 신설규제의 내용	- 신설규제 ○ 혁신도시개발구역안에서 시장군수구청장의 허가를 받아야 할 사항을 규정					

## II. 평가요소별 규제영향분석

### 1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성

가. 문제의 정의·내용 및 문제발생의 원인

- 혁신도시 개발구역안에서 토지의 형질변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치 또는 토석·사력의 채취를 하고자 하는 자는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 함

나. 문제해결을 위한 규제의 필요성

- 혁신도시 개발구역안에서 시장·군수·구청장의 허가가 필요한 사항을 규정
  - 토지의 형질변경, 토석·사력의 채취 등
  - 건축물의 건축 및 공작물의 설치 등

다. 규제의 목표설정

- 혁신도시 개발구역안에서 혁신도시 개발사업의 목적 이외의 행위를 제한

### 2. 규제목적의 실현가능성

가. 규제에 대한 반대 및 사회적 제약요소

- 혁신도시 개발구역안에 토지를 소유한 자는 행위제한에 따른 불편을 이유로 반대
- 일반인 대부분은 혁신도시 개발구역안의 행위제한에 대하여 찬성하고 있으며, 특히 개발사업 전문가 및 이전공공기관은 긍정적으로 평가

나. 기술수준 및 행정환경에 비추어 본 실현가능성

- 지자체가 혁신도시 개발구역 안에서의 행위를 허가함으로써 개발 대상지의 무분별한 난개발을 방지함
  - 본 제정안은 혁신도시 개발구역안에서 무분별한 난개발을 방지하여 원활한 사업추진을 도모하는 데 목적

### 3. 규제의 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 중복여부

가. 기존 규제의 대체여부 : 없음

나. 비규제 방법으로 목적달성 여부 : 없음

다. 유사한 기존 규제와의 중복 여부 : 없음

### 4. 규제의 비용과 편익분석

가. 규제비용 분석

- 시장·군수·구청장이 혁신도시 개발구역안에서 행위허가의 대상을 규정하는 것으로서 소요되는 비용 없음

나. 규제의 편익분석

- 혁신도시 개발구역안에서 시장·군수·구청장의 행위허가 대상을 규정하여 무분별한 난개발을 방지하기 위함

다. 비용·편익 비교검토

- 혁신도시 개발구역안에서 무분별한 난개발을 방지하는 편익이 비용보다 훨씬 큰 것으로 분석됨

### 5. 경쟁제한적 요소포함 여부

가. 시장경쟁제한 요소 포함 여부 : 해당사항 없음

- 혁신도시 개발구역안에서 무분별한 난개발을 방지하므로 혁신도시 건설사업에 도움이 될 수 있음

나. 기업활동 저해요소 포함 여부 : 해당사항 없음

## 6. 규제내용의 객관성 및 명료성

가. 규제기준과 절차의 명확성 등

- 규제의 기준 및 절차에 대하여 명확하게 제정안에 명시함
- 시장·군수·구청장의 행위허가를 받아야 하는 행위를 구체적으로 제정안에 명시하고 있음

나. 규제의 법적근거 및 존속기한 타당성

- 규제의 근거를 명확하게 명시하였음
- 혁신도시 개발구역안에서 무분별한 난개발을 방지하여 혁신도시 개발사업을 원활하게 추진하도록 하는데 목적

## 7. 행정기구·인력 및 예산의 소요

- 별도의 행정기구·인력·예산 등이 소요되지 않음

## 8. 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정성

가. 구비서류와 처리기간의 적정성 : 해당사항 없음

나. 처리기관 및 처리절차의 적정성 : 해당없음

## 9. 규제 존속 : 법 제정 후 개정시까지

## 7. 공익용산지안에서 폐기물처리시설 설치 제외 규제영향분석서

### I. 분석대상규제의 개요

1. 규제사무명	공익용산지안에서 폐기물처리시설 설치 제외	2. 구분							
		신설		강화	○	내용심사		존속기한연장	
		경제적 규제		사회적 규제	○	기타			
3. 소관부처명 및 작성자 인적사항	산림청 산지보전단 산지정책팀 단장 조별철, 팀장 박기남								
4. 근거법령명등	산지관리법 제12조제2항제5호 산지관리법 시행령 제13조제3항제2호					관련 규제수*	1		
5. 규제의 구분 및 규제영향분석 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제의 구분 : 비중요규제</li> <li>&lt;판단근거 및 사유&gt;                             <ul style="list-style-type: none"> <li>①연간비용 : 해당 없음</li> <li>②피규제자수 : 4,431 명</li> <li>③경쟁 제한적요소 : 해당 없음</li> <li>④ 국제기준과 관계 : 해당 없음</li> </ul> </li> <li>○ 규제영향 분석방법</li> <li>- 부처 직접 작성</li> </ul>								
6. 종전규제 및 변경규제(또는 신설규제)의 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종전규제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익용산지안에서 폐기물관리법 제2조제7호에 따른 폐기물처리시설의 설치를 허용</li> </ul> </li> <li>○ 변경규제                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공익용산지안에서 폐기물관리법 제2조제7호에 따른 폐기물처리시설의 설치 불허</li> </ul> </li> </ul>								

7. 규제 존속기한	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제 존속기한 미설정사유</li> <li>- 공익용산지는 수원보호·자연생태계보전·국민보건휴양증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지이므로 공익기능을 유지 증진하기 위하여 폐기물처리시설의 제한이 지속적으로 요구됨</li> </ul>
------------	---

## II. 평가요소별 규제영향분석

### 1. 규제의 필요성 및 목표

가. 규제의 신설 또는 강화의 필요성

- 공익용산지는 임업생산과 함께 재해방지·수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지로서 보안림·산림유전자원보호림, 야생동·식물특별보호구역, 자연공원법에 의한 공원, 문화재보호구역, 상수원보호구역, 개발제한구역, 보전녹지 등을 대상으로 지정토록 하고 있고, 공익용산지안에서는 국방·군사시설, 국토보전시설, 산림보호·산림자원의 보전을 위한 시설 등의 설치를 허용하는 등 산지의 전용행위를 엄격히 제한하고 있는 산지로서, 공익용산지에 폐기물처리시설의 설치를 허용할 경우 공익용산지 지정의 취지인 산림의 공익기능을 저해할 우려가 있으므로 공익용산지 안에서 폐기물 처리시설의 설치를 제한할 필요가 있음

나. 규제 목표 및 기대효과

- 규제의 목표
  - 공익용산지 안에서 폐기물 처리시설의 설치를 제한하여 산지의 공익기능 증대
  - 무계획적이고 무분별한 산지의 난개발을 방지하도록 공익용산



지 안에서의 행위제한을 지속적으로 보완함으로써 산지의 효율적·체계적 이용을 도모하고 국토환경보존 및 자연친화적 산지 이용 정착

o 규제의 기대효과

- 공익용산지 안에서 폐기물 처리시설의 설치를 제한하여 수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진이 기대됨

다. 규제외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 관계

o 규제외 대체수단의 존재

- 폐기물관리법에서 폐기물처리시설의 설치 승인 또는 신고 제도를 두어 체계적인 폐기물 관리를 하고 있으나 폐기물처리시설의 입지에 대한 규정을 두고 있지 않고 있어 공익용산지 안에서 폐기물 처리시설의 설치를 규제할 대체수단이 없는 실정임
- 또한 폐기물처리시설의 설치 제한을 규정하지 아니하고 입지를 제한하기 위해서는 부담금 등 경제적 비용을 부과, 처벌 등을 통한 제한 등 또 다른 규제를 도입하는 것 외에는 대체수단이 존재하지 않음

o 기존규제와의 관계

- 공익용산지 안에서 폐기물처리시설의 설치를 허용하고 있었으나, 이로 인해 수원보호·자연생태계보전·국민보건휴양에 저해가 될 우려가 있어 이를 제한하려는 취지이고, 폐기물처리시설에 대한 제한을 두고 있지 아니하고 있는 준보전산지에서 폐기물처리시설을 설치할 수 있으므로

2. 규제의 비용/편익 분석

참고자료

1) 규제의 비용분석

가. 비용증가 요인

- 공익용산지에서 폐기물 처리시설 설치 제한으로 추가 비용증가 요인은 없음

나. 피규제자 수

- 피규제 대상지역 : 공익용산지(1,429천ha)
- 피규제자수 : 연간 4,431명(2005년 폐기물처리업체수)

다. 비용산정

- 규제 비용 없음

2) 규제의 편익분석

가. 편익증가 요인

- 공익용산지 안에서 폐기물처리시설의 설치를 제한하여 수원보호 · 자연생태계보전 · 자연경관보전 · 국민보건휴양증진
- 무분별한 산지전용을 방지하고 산지전용에 따라 재해방지, 자연생태 및 경관보전, 수원함양 등 산림의 익성 훼손을 최소화 함으로써 산림생태계의 보전과 산림의 공익적 가치 증가

나. 수혜자 수 등

- 자연생태 및 경관보전, 수원함양 등 산림 공익적 기능이 증가하므로 전국민

다. 편익산정 : 10,290백만원

- 무분별한 입목벌채 등의 방지에 따른 산림의 공익적 가치 증진  
- 58조8천억원① × 0.14② × 0.00125③ = 10,290백만원
- 산림자원의 지속가능성 유지를 통한 간접적인 편익(계량화가 어려움)

- 산림의 생물다양성 증진 및 자연경관 유지
- 산림원칙 성명, 생물다양성협약, 사막화방지 협약 등 다자간 산림환경 관련 국제협약의 성실한 이행을 통하여 국제사회에서 대한민국의 위상 제고

**【전제조건】**

- ① 산림의 공익적 평가액 : 58조8천억원/년 (2003년말 기준, 국립산림과학원)
- ② 산림을 잘 관리할 경우 공익기능 증가율 : 14%(국립산림과학원)
- ③ 전체 산림 중 산지전용허가(협의)면적이 차지하는 비율 : 0.125%
  - 연간 전용허가(협의)면적 8천ha ÷ 전체산림면적 6,400천ha

라. 규제비용 대비 편익비용 검토

- o 규제에 따른 소요 비용은 없으며, 편익발생은 산림 공익적 가치 증진 10,290백만원과 산림의 지속성 유지 등 간접적 효과가 크기 때문에 제도 시행의 타당성이 인정됨

**3. 규제내용의 적정성 및 실효성**

가. 경쟁에 미치는 영향

- o 폐기물 처리시설 입지를 제한하는 규정이나, 폐기물처리시설의 기준 또는 허가에 관한 규정은 아니므로 신규진입장애요인, 담합 또는 공정경쟁을 침해할 우려는 없음

나. 규제의 명료성

- o 공익용산지 안에서 폐기물처리시설의 설치를 제한하는 것이므로 규제가 명확하여 불명확한 규제로 인한 갈등, 처리지연 등의 문제가 발생할 우려가 없음

다. 이해관계자 협의

참고자료

- 자치단체 및 소속기관 의견조회 결과 반대의견이 없었으며, 표고 조사서 작성제출에 동의
  - '07. 2. 1 ~ '07. 2. 9 자치단체 및 소속기관 의견조회
  - '07. 3.13 ~ '07. 3.22 자치단체, 소속기관, 부처 의견조회

라. 집행상 예상 문제점

- 공익용산지 안에서 폐기물 처리시설의 설치를 제한하여 수원보호·자연생태계보전·자연경관보전·국민보건휴양증진을 위한 규제이고
- 폐기물처리시설 설치 제한으로 인해 폐기물처리시설설치 업자의 입지선정의 제한이 있으나 산림의 공익기능 증진의 효과가 더 클 것으로 기대됨

## 8. 남녀고용평등법 일부개정법률안 비용추계서

(안 제20조제1항 육아기 근로시간 단축장려금 관련)

### I. 비용추계 요약

#### 1. 재정수반요인

- 육아휴직에 준하여 육아기 근로시간 단축제도를 도입한 사업주에 대하여 육아기 근로시간 단축 장려금을 지원
- 관련법령
  - 「남녀고용평등법」 제20조제1항(일·가정의 양립을 위한 지원)
  - ① 국가는 사업주가 근로자에게 제19조와 제19조의2 따른 육아휴직이나 육아기 근로시간 단축을 허용한 경우 그 근로자의 생계비용과 사업주의 고용유지비용의 일부를 지원할 수 있다.

#### 2. 비용추계의 전제

- 2008년도부터 새로 도입을 추진하는 「육아기 근로시간 단축제도」를 도입하는 사업주에게 육아휴직에 준하여 “육아기 근로시간 단축장려금”을 지원
  - ※ 현재 육아휴직을 허용한 사업주에게 육아휴직기간 동안 육아휴직장려금(월 20만원)과 대체인력채용장려금(월20~30만원) 지원
  - 연도별 지원 인원

참고자료

(단위 : 명)

구 분	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
지원인원		2,313	2,544	2,798	3,078	3,386	3,725

\* 연도별 순계임. 매년 10%씩 증가 예상

### 3. 비용추계의 결과

○ '06년~'13년까지 약 254억원의 고용보험기금지출 예상

(단위 : 억원)

구 분		연 도							
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합 계
지출	○ 고용보험기금		33	36	40	44	48	53	254
	소 계 (a)		33	36	40	44	48	53	254
수입	○	-	-	-	-	-	-	-	-
	○	-	-	-	-	-	-	-	-
	소 계(b)								-
□ 총비용(a-b)			33	36	40	44	48	53	254

※ 노동부 고용보험기금 중기재정운영계획(안)

### 4. 부대의견

○ 육아기 근로시간 단축 장려금 지원총액은 민간기업의 제도 활용도에 따라 변동될 수 있음.

## II. 비용추계의 상세내역

### 1. 육아기 근로시간 단축장려금

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지원인원		2,313	2,544	2,798	3,078	3,386	3,725
지원금 총액		33	36	40	44	48	53

\* 2008년도 고용보험기금 운용계획 사업설명서 : 월 지원금 20만원, 평균 지원기간 7.2월, 매년 10%씩 증가할 것으로 예상

## 남녀고용평등법 일부개정법률안 재원조달계획서

(안 제20조제1항 육아기 근로시간 단축장려금 관련)

### 1. 부문별 재원분담계획

(단위 : 억원)

구 분 \ 연 도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	합 계
<input type="checkbox"/> 중앙정부		33	36	40	44	48	53	254
○ 일반회계								
○ 고용보험기금		33	36	40	44	48	53	254
<input type="checkbox"/> 지방자치단체								
<input type="checkbox"/> 그 밖의 공공단체	-	-	-	-	-	-	-	-
<input type="checkbox"/> 민 간	-	-	-	-	-	-	-	-
<input type="checkbox"/> 합 계								

### 2. 재원조달의 구체적 방안

- 고용보험기금에서 지원

### 3. 부대의견

- 해당 없음

### 4. 협의사항

- 2008년도 중기재정계획 및 기금운용계획 수립시 기획예산처와 협의



## 9. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안 비용추계서

### I. 비용추계 요약

#### 1. 재정수반 요인

- (1) 국가 및 지방자치단체는 입양기관의 아동 일시보호에 따른 비용을 보조할 수 있다(안 제23조제2항).
- (2) 현행법 제16조, 제17조를 삭제하여 국외 입양을 제한하는 바 국외입양 대상아동이 국내에 잔류하게 되는 바 이들에 대한 양육 비용이 추가적으로 발생할 것으로 예상된다.

#### 2. 비용추계의 전제

- (1) 동 법안 제12조의2제2항에서 입양대상 아동의 일시보호에 따른 비용의 전부 또는 일부를 친부모로부터 구상할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 현실적으로 아동의 친부모는 정상적인 가정을 갖지 않은 상태에서 경제적 빈곤 등으로 인하여 입양기관에 아동을 맡기는 바 실질적으로 구상권의 행사는 어려울 것으로 보여 구상권 행사에 따른 정부의 보조액 변화는 고려하지 않는다.
- (2) 국외입양 제한으로 국내에 남게 되는 아동 중 30%가량은 장애인으로 이들이 유치원 학령기에 도달하게 되면 특수교육 대상자가 되나, 이들 중 어느 정도가 특수교육 대상자가 될 것인지 불명확한 바 본 추계에서 이 부분은 고려하지 않는다.

참고자료

- (3) 동 법안 부칙에서 공포 후 1년이 경과한 날로부터 시행한다고 규정하고 있는 바 2007년부터 2011년까지 5개년을 추계하도록 한다.
- (4) 물가상승률 등을 고려한 경상가격 기준으로 추계한다.

### 3. 비용추계 결과

동 개정안에 따라 입양기관의 아동 일시보호에 따른 비용을 지원하고, 국외입양 금지로 인해 국내에 잔류하는 아동 양육보호에 2007년 294억원을 비롯하여 향후 5년간 총 3,788억원이 소요될 것으로 추정된다.

[표 1] 연도별 소요비용

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합 계
일시보호비용	12,893	12,967	13,027	13,069	13,095	65,051
아동양육비용	16,561	39,193	62,312	85,873	109,857	313,796
합 계	29,454	52,160	75,339	98,942	122,952	378,847

주: 물가상승을 고려한 경상가격 기준임.

### 4. 부대의견

없음

### 5. 작성자

## II. 비용추계 상세 내역

### 1. 입양아동 수의 추정

현재 국내·외 입양은 보건복지부장관의 허가를 받은 22개 입양기관(5개 전문입양기관 포함)에서 수행하고 있으며, 각 년도 입양기관에서 입양시킨 아동의 수는 다음 [표 2]와 같다.

[표 2] 연도별 입양아 현황

(단위: 명)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
국 내	1,726	1,686	1,770	1,694	1,564	1,641	1,461
국 외	2,409	2,360	2,436	2,365	2,287	2,258	2,101
합 계	4,135	4,046	4,206	4,059	3,851	3,899	3,562

자료: 보건복지부

[표 2]에서 보듯이 국내·외 입양은 2001년 이후로 감소추세에 있다. 이는 입양아동의 85% 이상이 미혼모 아동이나, 최근 미혼모 아동이 감소추세에 있고<sup>1)</sup>, 미혼모의 아동 양육율도 점진적으로 높아지고 있어 입양을 필요로 하는 아동이 감소하는 공급측의 요인과 더불어 경제난의 심화로 인한 입양 수요측면의 요인이 복합하여 나타나기 때문인 것으로 보인다.

이러한 상황에서 동 개정안에 따라 양부모가 아동을 입양할 때 입양 앞선 절차에 따른 비용<sup>2)</sup>만을 납부하게 하여 양부모의 경제적 부담을

1) 본 분석관이 미혼모의 집 종사자에 대한 전화조사를 실시한 결과 피임법 등이 널리 알려지고, 사후피임약의 보급 등으로 인해 미혼모가 감소하고 있다는 점에 종사자들은 동의함.

2) 한국보건사회연구원(2001)에 따르면 사진비, 서류비, 여비, 아동이송비, 양부모교육

줄이고, 국외 입양을 금지시키는 경우 국내 입양을 필요로 하는 아동이 증가하게 된다. 이와 같은 입양여건의 변화는 입양 수요와 공급을 증대시켜 국내입양을 증가시킬 것으로 예상되나, 국내입양이 얼마만큼 증가할 것인지 불확실한 바 본 추계에서는 국내입양이 최근 3개년의 국내입양 평균(1,555명) 수준에서 이루어지는 것으로 가정한다.<sup>3)</sup> 그리고 동 법안은 현행법 제16조 및 제17조를 삭제하여 국외 입양을 할 수 있는 근거조항을 삭제하여 국외입양을 금지하고 있다. 국외입양이 금지되는 경우 국외로 입양될 것으로 예상되는 수만명의 아동이 국내에 잔류할 것으로 예상된다. 이 경우 국가 및 지방자치단체는 『아동복지법』에 따라 아동을 보호할 의무가 있으며, 이로 인하여 추가적인 비용이 발생할 것으로 예상된다. 이러한 비용과 관련하여 국내잔류자를 추정하기 위하여 최근 7개년의 국외입양 아동 수 값을 이용하여 향후 국외로 입양될 것으로 예상되는 아동 수를 추정하였다.

[표 3] 장래 예상되는 국내·외 입양아동 수

(단위: 명)

	2007	2008	2009	2010	2011
국 내(a)	1,555	1,555	1,555	1,555	1,555
국 외(b)	1,859	1,792	1,724	1,654	1,583
합 계(c = a + b)	3,414	3,347	3,279	3,209	3,138

- 주: 1. 국내입양의 감소추세가 동 법안에 의해 변화할 것이나, 그 정도가 불확실한 바 최근 3년간 국내입양 아동 수의 평균을 적용하였음.  
 2. 국외입양의 경우 7개년에 걸친 국외입양 아동 수를 이용하여 추정하였음.

MODEL: Linear trend = 2,499 - 45.6071t

비, 사후관리비, 미혼모지원비 등으로 아동 1인당 34만원으로 책정하고 있음.  
 3) 입양기관에 대한 양부모가 되고자 하는 자의 입양신청은 불임가정의 증가 등의 요인에도 불구하고 오히려 감소하고 있어, 국내입양이 크게 증가하지는 않을 것으로 예상된다.

## 2. 아동 일시보호에 따른 소요비용

### 가. 일시보호 아동 수 추정

동 법안 제23조제2항에서 입양기관이 아동을 일시 보호<sup>4)</sup>하는데 따른 비용을 보조할 수 있다고 규정하고 있다. 그런데 입양기관에서 일시 보호하는 아동에는 입양이 될 아동과 입양 되지 않는 아동<sup>5)</sup>이 혼재되어 있다. 한국보건사회연구원(2001)의 연구보고서에 따르면 입양기관에서 보호하는 아동 중 32.6%<sup>6)</sup>가 미입양되는 바 [표 3]을 이용하여 입양기관에서 향후 보호할 것으로 예상되는 아동 수를 추정하면 다음 [표 4]와 같다.

[표 4] 입양기관 보호 아동 수(추정)

(단위: 명)

	2007	2008	2009	2010	2011
입양 아동(a)	1,555	1,555	1,555	1,555	1,555
입양 되지 않는 아동(d)	3,510	3,411	3,310	3,206	3,100
합 계	5,065	4,966	4,865	4,761	4,655

주: 1.  $d = (c \div 67.4 \times 100) - a$

2. 동 법안에 따라 국외입양이 금지되므로 [표 3]에서의 국외입양 예상 입양아는 입양 알선이 되지 않는 아동에 포함시킴.

4) 입양기관에서의 아동 일시보호는 아동이 입양되기 전까지 보호하는 것과 입양 알선이 되지 않아 아동복지시설로 옮겨지기 전까지 아동을 보호하는 것을 의미함.  
 5) 입양 되지 않은 아동은 현행법 제15조에 의하여 아동복지시설로 옮겨져 보호됨.  
 6) 변용찬, “적정 입양비용 산출과 분담방안”, 한국보건사회연구원, p100, 2001.

나. 일시보호 비용

동 법안 제20조에서 입양기관은 입양 알선 절차에 소요되는 비용만을 수납할 수 있다고 규정하고 있으며, 제23조에서 국가 및 지방자치단체로 하여금 입양기관 운영비 및 가정위탁비용, 일시보호비용 등을 보조할 수 있다고 규정하고 있다.

그런데 입양기관 운영비의 경우 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 시행령」[별표 1의2]의 보조금 지급제외 사업으로 지정되어 국가 및 지방자치단체의 지원은 아주 미미하여 입양기관은 양부모로부터의 입양 수수료를 받아 입양기관을 운영하고 있는 실정이다. 그러므로 동 법안에서 입양기관은 입양 알선 절차에 따른 비용만을 수납하고 기타 수수료를 받지 못하는 경우 아동 일시 보호에 따른 비용을 충당할 수 없게 될 것이어서 아동 일시 보호에 따른 비용 전액을 국가 및 지방자치단체가 보조해야 할 것으로 보인다.

그런데 법안에서 일시보호비용이라고 명시하고 있는 바 이때 입양기관에 보조하는 일시 보호 비용은 아동일시보호시설에 준하여 보조되는 것으로 한다. 이와 관련하여 2005년도 몇 개의 아동일시보호시설의 지원 현황을 살펴보면 다음과 같다.

[표 5] 아동일시보호시설 지원 현황

기 관 명	지원액(천원)	인 원(명)	아동 1인 월 보호비용(원)	비 고
경기남부 아동일시보호소	697,245	70	830,053	
경기북부 아동일시보호소	393,475	40	819,740	
광주영아일시보호소	761,987	60	1,058,315	

9. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안 비용추계서

기 관 명	지원액(천원)	인 원(명)	아동 1인 월 보호비용(원)	비 고
SOS 아동보호센터	199,852	18	925,240	현원 기준
부산시 아동일시보호소	230,559	16	1,200,820	
서울특별시립 동부아동상담소	1,939,100	140	1,154,220	
합계 및 평균	4,222,218	344	1,022,820	

주: 각 시설 지원액은 시설 종사자의 호봉 차이에 따른 인건비 및 시설순 시비 등 별도의 추가적인 재정 지원으로 인하여 발생하는 것임.

자료: 각 시도

[표 5]에서 보는 바와 같이 아동일시보호시설에서 아동 1인 1개월 보호에 월 102만원이 소요되고 있다. 그런데 5개 전문입양기관<sup>7)</sup>의 2005년 국내입양 현황에 따르면 입양기관이 아동 입양시까지 보호하는 평균 기간이 39.5일<sup>8)</sup>로 나타나고 있어 입양기관에의 일시보호 비용은 동기간동안 보호에 따른 비용을 지원하는 것으로 한다.

그리고 입양 되지 않는 아동의 경우 현행 『아동복지법』 시행규칙 제13조에서 아동일시보호시설에서 3월 이내로 보호하여야 한다(특별한 사유가 있다고 인정되는 경우 3월의 범위 내에서 1회 연장 가능)고 규정하고 있는 바 이를 유추적용하여 입양기관에서의 보호기간을 최대 3월로 하며 이 기간동안 아동을 보호하는데 필요한 비용을 보조하는 것으로 한다.

7) 홀트아동복지회, 동방사회복지회, 대한사회복지회, 한국사회봉사회, 성가정입양원.  
 8) 입양기관은 아동 보호에 따른 비용을 보조받음에 안정적인 수입 확보를 위해 입양소요기간을 늘리는 도덕적 해이가 발생할 가능성이 있으나 이 부분에 대한 부분은 무시하도록 한다.

참고자료

동 법안에 따라 입양기관에서 아동을 일시 보호하는 경우 그 소요 비용을 아동일시보호시설에 준하여 지원하는 경우 2007년 128억 9,300만원을 비롯하여 향후 5년간 650억 5,100만원이 소요될 것으로 추정된다.

[표 6] 아동 일시보호에 따른 소요비용

(단위: 명, 백만원)

		2007	2008	2009	2010	2011	합 계
입양 아동	아동 수	1,555	1,555	1,555	1,555	1,555	7,775
	보조액 (백만원)	1.36	1.40	1.45	1.49	1.54	-
	소 계	2,121	2,185	2,250	2,318	2,387	8,874
입양 알선 되지 않은 아동	아동 수	3,510	3,411	3,310	3,206	3,100	16,537
	보조액 (백만원)	3.10	3.16	3.26	3.35	3.45	-
	소 계	10,772	10,782	10,777	10,751	10,708	43,082
합 계		12,893	12,967	13,027	13,069	13,095	65,051

주: 입양 되지 않는 아동은 3개월 보호에 따른 비용을 지원하는 것으로 하여 추계하였음.

### 3. 국외입양금지에 따른 아동양육비의 증가

#### 가. 추가 양육보호 아동 수

동 법안은 현행법 제16조, 제17조를 삭제하여 국외입양에 대한 근거를 상실케 하여 국외입양을 금지하고 있다. 그런데 국외입양이 금지되면 국외 입양될 것으로 예상되는 아동 수만큼 국가 및 지방자치단체가 보호하여야 하는 바 이에 따른 재정적 부담이 예상된다.



9. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안 비용추계서

현행법 제15조에서 입양 알선이 곤란한 자들에 대해 시·도지사 및 시장·군수·구청장 등에게 보고하여 보호되고 있으며, 국외입양을 금지시킬 경우 국외 입양할 것으로 예상되는 아동([표 3] 참고)수 만큼 국내에서 보호하여야 한다. 이 경우 아동의 연령이 낮다는 점을 고려할 때 아동복지법 상의 “아동양육시설”에서 보호되게 될 것이다.

그런데 입양 되지 않은 아동의 경우 입양기관에서 최대 3개월동안 일시 보호된 후 아동양육시설로 옮겨지게 되는 바 첫해의 경우 9개월 동안 아동양육시설에서 보호된다. 이후 기간에는 계속해서 보호할 것인바 입양자 전원에 대한 양육비용을 보조하여야 할 것이다. 이에 국외입양 금지로 매년 국내에서 추가 양육하여야 하는 아동의 수<sup>9)</sup>를 추정하면 다음 [표 7]과 같다.

[표 7] 연도별 추가 양육 아동 수

(단위: 명)

	2007	2008	2009	2010	2011
0세	1,394	1,344	1,293	1,240	1,187
1세		1,859	1,792	1,724	1,654
2세			1,859	1,792	1,724
3세				1,859	1,792
4세					1,859
합 계	1,394	3,203	4,944	6,615	8,216

주: 아동양육시설로 옮겨지기 전 3개월 동안 입양기관에서 보호되는바 입양아동의 9개월분을 계산하였음.

9) 2005년말 기준으로 아동 양육시설의 정원은 23,607명이나 현원이 17,729명으로 여유공간이 충분하며, 소수의 시설을 확충하는 경우 국외입양 금지로 인한 국내 잔류아동을 충분히 수용할 수 있을 것으로 보인다.

나. 아동양육에 따른 소요비용

국외 입양 금지로 국내에서 보호되는 아동은 아동 양육시설에 보호될 것인 바 아동 1인당 소요 양육비를 이용하여 소요비용을 추정하였다. 이와 관련하여 2005년도 몇 개의 아동양육시설 지원 규모를 살펴보면 다음 [표 8]과 같다.

[표 8] 아동양육시설 지원 현황

기 관 명	지원액(천원)	인 원	아동 1인 월 보호비용(원)	비 고
해성보육원	1,442,522	105	1,144,850	
홍익영아원	586,956	48	1,019,020	현원기준
임마누엘영육아원	240,524	27	742,360	현원기준
자비아동입양위탁소	1,094,522	103	885,530	현원기준
합계 및 평균	3,364,524	283	990,730	

자료: 각 아동양육시설

이에 국외입양 금지로 국내에 남게 되는 아동에 대하여 아동양육시설에서 보호하는 경우 2006년 165억 6,100만원을 비롯하여 향후 5년간 3,137억 9,600만원이 소요될 것으로 추정된다.

[표 9] 아동양육에 따른 소요비용

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합 계
양육보호 아동	1,394	3,203	4,944	6,615	8,216	-
보호비용	11.88	12.24	12.60	12.98	13.37	-
총 소요비용	16,561	39,193	62,312	85,873	109,857	313,796

9. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안 비용추계서

- 주: 1. 양육보호 아동은 매년 추가 발생하며, 신규 보호의 경우 일시보호기간(3개월)을 고려하여 연도별 인원별 인원을 산정하였음.  
 2. 보호비용(12개월 기준)은 물가상승을 등을 고려하여 매년 3% 인상 반영하였음.

**4. 총 소요비용**

동 개정안에 따라 입양기관의 아동 일시보호에 따른 비용을 지원하고, 국외입양 금지로 인해 국내에 잔류하는 아동 양육보호에 2007년 294억원을 비롯하여 향후 5년간 총 3,788억원이 소요될 것으로 추정된다.

[표 10] 연도별 소요비용

(단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010	2011	합 계
일시보호비용	12,893	12,967	13,027	13,069	13,095	65,051
아동양육비용	16,561	39,193	62,312	85,873	109,857	313,796
합 계	29,454	52,160	75,339	98,942	122,952	378,847

주: 물가상승을 고려한 경상가격 기준임.

## 참고문헌

- 권혜호, “예산법률주의 도입에 관한 연구”, 2005.
- 김동희, 『행정법』, 박영사, 2003.
- 김민호, 판례연구 제14호, “법률유보와 의회유보”, 2004. 6.
- 박영도, “입법평가제도에 관한 연구, 월간법제 2002년 3월호.
- 박종수, “예산과 법령의 불일치 방지를 위한 입법적 방안”, 한국법제연구원, 2004.10.
- 박형수, 류덕현, “재정준칙의 필요성 및 도입 방안에 관한 연구”, 한국조세연구원, 2006.
- 신영수, “재정의 건전운동을 위한 미국의 관련법제연구”, 한국법제연구원, 2005.
- 이남수, “예산부수법안의 비용추계에 관한 연구”, 국회사무처 예산정책국, 2000.
- 이상용, “지방자치시대의 지방재정 발전방향: 지방정부 재정진단모형의 개발 및 재정위기관리”, 한국재정학회 세미나자료, 1996.
- 이원희, “지방재정운영의 자율권 확대를 위한 경직성 경비의 정책과제”, 한경대학교 논문집, 2002.
- 임명현, “법률과 예산의 연계성 실태 및 확보 방안 연구”, 국회예산정책처, 2004.
- 임명현, “입법의 재정영향평가제도 도입에 대한 제언”, 국회예산정책처, 예산춘추 2007년 여름호.

참고문헌

- 임명현, “의회중심 예산시대, 가능하고 바람직한가?”, 국회예산정책처, 예산춘추 2007년 봄호.
- 전형철, “한국 대통령의 거부권 행사에 관한 연구”, 고려대 석사학위 논문 2004.
- 정문종, “재정건전성 강화를 위한 재정규율의 확립: 지출상한선을 중심으로”, 국회예산정책처, 2005.
- 정재룡, “법률 근거하지 않은 예산지출 없다”, 국회보 2007년 1월호.
- 최윤철, 홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 2005년 법제처 용역보고서.
- 최윤철, “立法者の 法律의 瑕疵 除去義務”, 『법조(통권 561호)』, 법조협회, 2003. 6.
- 최종원, “규제개혁의 어제와 오늘: 10년의 세월을 넘어”, 『규제개혁백서』, 규제개혁위원회, 2004.
- 황선호, “지출 유형 분류에 관한 연구”, 『NABO 기준선 추계 모형 연구(내부자료)』, 2007.
- 기획예산처, “2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침”, 2007.
- 국정브리핑, “정부는 왜 『태평양전쟁희생자지원법』 재의를 요구하나”, 2007. 07. 31일자.
- 국회사무처 예산정책국, “법률안 비용추계 사례분석 및 평가”, 2003.
- 국회예산정책처, 법안비용추계의 이론과 실제, 2007.
- 국회예산정책처, “2005년 법안비용추계사례집”, 2006.
- 국회예산정책처, “2006년 법안비용추계사례집”, 2007.

- 국회예산정책처, “NABO 중기경제전망”, 2007.
- 한국개발연구원, “중기 재정전망모형 개발에 관한 기초 연구”, 국회예산정책처 용역보고서, 2006.
- 한국법제연구원, “주요국가의 입법평가 관련제도 I,II,III,IV,V”, 2007.
- Allen Schick, *The Federal Budget*, Brookings Institution Press, 2000.
- Bary Anderson and Joseph J. Minarik, “Design choices for fiscal policy rules”, *Journal on Budgeting* Vol 5 No 4, 2006.
- Carl Böhret & Götz Konzendorf, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)*, Speyer/Berlin/Stuttgart 2001
- George Kopits and Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules(Occasional Paper 162)”, IMF, 1998.
- Kevin R. Kosar, “Regular Vetoes and Pocket Vetoes”, CRS Report for Congress, 2007.
- Klaus König, *Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung* 1986, S.99.
- Luzius Mader, “Evaluating the Effects : A Contribution to the Quality of Legislation”, 2001.
- Robert Keith, *The Budget Reconciliation Process: The Senate’s “Byrd Rule”*, CRS Report for Congress, 2004.
- CBO, “The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008 to 2017”, 2007.
- CBO Testimony, “Issues in Reinstating a Statutory Pay-As-You-Go Requirement”, 2007.