

재정법제 연구 10-12-⑥

PAYGO

김도승 · 이상경 · 장철준



PAYGO

Pay-As-You-Go in the Federal Budget Process :
a Comparative Study between the U.S. and Korea

연구자 : 김도승(한국법제연구원 부연구위원)

Kim, Doseung

이상경(광운대학교 법과대학 교수)

Lee, Sangkyung

장철준(한동대학교 법과대학 교수)

Chang, Cheoljoon

2010. 10. 31.



I. 배경 및 목적

- 최근 금융위기를 거치면서 국가재정건전성 확보를 위한 보다 강한 조치가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있는 가운데 균형재정의 실현이 주요 과제로 부상되고 있음
- 재정적자가 확대된 상황에서는 균형재정 달성을 위해서는 우선, 세출을 줄이는 조치가 필요한데, 이를 위해서는 재정 운영에 관한 일정한 법적 규율이 필요
- 최근 장기재정건전성 확보를 위해 감세 및 의무지출에 대해 그에 상응하는 세입 또는 재원감소 방안을 제출하도록 하는 미국 재정법상 “수입지출균형(PAYGO) 준칙” 도입 논의가 활발하나 그에 관한 상세한 법제연구는 전무한 실정
- 본 보고서에서는 미국 예산절차에 있어 PAYGO 준칙의 도입 배경을 살펴보는 것을 시작으로 PAYGO 준칙의 유형과 특성, 실제 운용에 있어서의 문제점 등을 분석함

II. 주요 내용

- PAYGO(Pay-as-you-go) 준칙이란 “법정지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응

되는 세입증가나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 것”을 의미

□ 미국에서 PAYGO준칙의 도입 배경과 그 적용 역사는 재정적자의 추이와 밀접한 관련이 있음

○ PAYGO는 비교적 단기간 내에 적자와 흑자를 숨 가쁘게 넘나들었던 1980년대 후반부터의 미국 재정준칙 혹은 규율의 일환으로 핵심적 역할을 하였던 제도로 알려져 있음

○ 80년대 말까지 극심한 재정적자를 경험하였던 미국 정부는 재정건전성 확보를 당면과제로 내걸고 다양한 노력을 경주하였으며, 그 중 재량지출의 상한과 의무지출의 PAYGO 준칙을 정하였던 예산집행법은 대표적인 입법적 노력

○ 2002년 9월 한시법조항이었던 예산집행법(BEA97)의 만료로 적용 중단되었다가, 최근 오바마 대통령이 그 부활을 추진하여 2010년 2월 영구법으로 화려하게 부활

□ 미국 PAYGO 준칙은 법률상 PAYGO와 의회규칙에 따른 PAYGO으로 구분되고, 기존 문헌의 평가와 달리 법률상 PAYGO 준칙의 경우 그 적용을 배제하는 특별법이 다수 발견되었음

○ 미국 연방예산절차에서 PAYGO는 구체적으로 적자에 영향을 주지 않는 중립상태(deficit neutral)를 보장하기 위하여 새로운 의무지출·재정소득 입법을 요하는 법률상(statutory)의 PAYGO와, 의회규칙(Congressional rules)으로서의 PAYGO로 구분됨

- 이들은 모두 의무지출에 관하여서만 적용되므로 재량지출까지 통제하는 준칙이 아니라는 점에서 포괄적 예산정책 절차라고는 할 수 없음
- 법률법상의 PAYGO 준칙은 강제조정(sequestration)이라는 강력한 적자삭감 조치를 가짐
 - 그러나 의회와 대통령은 6회에 걸쳐 PAYGO 준칙의 정상적 작동을 금지하는 실정법 조항을 제정함으로써 강제조정은 실시되지 못하였음
 - 1993년의 Omnibus Budget Reconciliation Act, 1996년의 The Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997, 1997년의 The Balanced Budget Act, 1999년의 The Consolidated Appropriations Act for FY2000, 2000년의 The Consolidated Appropriations Act for FY2001, 2002년의 The Defense Appropriations Act for FY2002 등
- 의회규칙으로서의 PAYGO 준칙은 의사진행규칙상 이의제기라는 힘있는 관행을 통해서 그 효력을 유지해오고 있음
 - 미국의 재정건전화를 이야기 할 때 PAYGO 준칙을 빼놓을 수 없으나, 엄밀히 살폈을 때 의회규칙으로서의 PAYGO가 월등히 힘을 발휘하였음을 기억할 필요가 있음

III. 기대효과

- 본 보고서에서 다룬 PAYGO의 개념, 상세 운용현황, 성과와 한계, 시사점 등은 향후 우리나라에서 중·장기 재정건전화 정책수립의 필요에 즉응할 수 있는 규범적 토대를 제시할 것으로 기대

□ 특히, PAYGO의 실제 운용에 대한 보다 객관적이고 세심한 분석을 통해 PAYGO 준칙에 대한 논의 자체가 복지지출에 대한 무분별한 통제로 귀결되지 않도록 함

▶ 주제어 : 수입지출균형(PAYGO)준칙, 세입세출균형, 재정규율, 미국 재정부, 재정적자, 의무지출, 예산집행법

Abstract

I . Background and Purpose

- The financial crisis has added credibility to the claim that there is a need for strict measures to secure sound finance. As such, the actualization of a balanced budget is now arising as the main objective.
- In a situation where the financial deficit has exacerbated, a measure to curtail spending is a primary need in order to achieve a balanced finance. To this end, a fiscal discipline, a legal regulation pertaining to fiscal management, is required.
- Recently, to secure a long-term fiscal soundness, there has been much discussion on the matter of adopting the U.S. finance acts, the PAYGO rule which calls for measures to decrease revenue which corresponds to tax deduction and mandatory (direct) spending. Despite the heated talks, there has not been an in-depth research on legislation regarding the issue.
- This report explores the background of the PAYGO rule's emergence in the U.S. budget proceedings, identify the types and traits of the PAYGO rule, and analyze the challenges in its actual application.

II. Summary of Content

- PAYGO rule means to ensure, “when proposing a new legislation which includes an increase in legal expenditure or decrease in tax revenue, a corresponding legislation which increases tax revenue or decreases other legal expenditures must be simultaneously imposed to offset its impact on financial balance”

- In the case of the U.S., the background history of the adoption and application of PAYGO rule is closely related to the progression of national budget deficit.
 - PAYGO is known to have played a central role as part of the U.S. fiscal discipline or rule, amidst the dynamic changes between surplus and deficit, within a relatively short period of time since the late 1980s.
 - Having been through extreme fiscal deficit until the late 1980s, the U.S. government concentrated efforts to secure the national fiscal soundness. Chief among these efforts, the Budget Enforcement Act formed the PAYGO principle in mandatory spending, and set spending caps in discretionary spending
 - Due to the expiration of the Budget Enforcement Act(BEA97) in September of 2002, the PAYGO rule came to a halt. As of February 2010, President Obama supported the re-enactment of PAYGO rules, renewing it to a permanent statute from the previous temporary statute

- PAYGO rules in the U.S. can be classified as statutory and congressional rule. Contrary to the previous assessment reports, in the case of statutory PAYGO rule, a number of special acts have been found to provide immunity from its application.
- The U.S. Federal Budget Process classifies PAYGO into two types:
 - a statutory PAYGO rule which requires new laws that require mandatory spending • fiscal income in order to maintain a deficit neutral condition, and Congressional PAYGO rule.
 - The application of the rules are limited to mandatory spending, but has no control over discretionary spending. Thus, it cannot be considered as a comprehensive budget process.
- The statutory PAYGO rule has a strict deficit reduction measure called sequestration.
 - However, the congress and the president have enacted laws banning the normal functioning of the PAYGO rule on six occasions.
 - Omnibus Budget Reconciliation Act in 1993, The Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997 in 1996, The Balanced Budget Act in 1997, The Consolidated Appropriations Act for FY 2000 in 1999, The Consolidated Appropriations Act for FY2001 in 2000, The Defense Appropriations Act for FY2002 in 2002 etc.
- PAYGO as a Congressional rule has been maintaining its effect by exercising point of order through the rules of procedure.

- PAYGO is a core element in the process of securing U.S. national fiscal soundness. In a strict sense, more recognition must be attributed to PAYGO as a congressional rule(as opposed to statutory rule) for playing a powerful role to this result.

III. Expected Outcomes

- The report provides the concept of PAYGO, detailed analysis of application in the current state, accomplishments and limitations, and its implications. This is to set a normative foundation on which policies will be made as a prompt response for medium/long term fiscal soundness securement in Korea.
- In particular, the report provides an objective and detailed analysis on the application of PAYGO in order to prevent the debate from resulting in reckless restraint on social expenditure.

➤ **Key Words : PAYGO rules, revenue and spending balance, fiscal discipline, U.S. Finance Act, financial deficit, mandatory spending, Budget Enforcement Act**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구목적 · 필요성	15
제 2 절 연구범위 · 방법	18
제 2 장 PAYGO 도입 배경	21
제 1 절 서 설	21
제 2 절 PAYGO 준칙의 도입 배경 분석	23
1. 예산과정에서의 입법부와 행정부간 대립	23
2. 재정적자의 확대	26
제 3 장 PAYGO 도입과정과 관련법제	33
제 1 절 PAYGO 도입과정과 관련법제	33
1. 재정적자 감축을 위한 입법들	33
2. 1985년 GRH법의 결함	40
3. 예산집행법의 제정과 PAYGO준칙의 신설	42
제 2 절 균형예산을 위한 헌법개정논의	43
제 3 절 2010년 PAYGO의 재도입	47
1. 배 경	47

2. 주요 내용	49
제 4 장 PAYGO 준칙의 개념과 유형	53
제 1 절 논의의 기초	53
1. 재정규율(fiscal discipline)과 재정준칙(fiscal rules)	53
2. 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)	61
3. 두 가지 모습의 PAYGO	69
제 2 절 법률상 PAYGO	71
1. 개 요	71
2. 내 용	72
제 3 절 의회규칙상 PAYGO	76
1. 개 요	76
2. 내 용	77
제 4 절 양자의 구분	80
제 5 장 PAYGO 운용현황 분석	83
제 1 절 법률상 PAYGO의 운용현황	83
1. 개 요	83
2. PAYGO 실행 절차로서 강제조정	84
3. 강제조정 회피 입법 분석	86
4. 평 가	94
제 2 절 의회규칙상 PAYGO의 운용현황	94
1. 개 요	94
2. 상원의 PAYGO 준칙	96

3. 하원의 PAYGO 준칙	108
4. 평 가	112
제 6 장 PAYGO 준칙의 성과와 한계	115
제 1 절 PAYGO 준칙의 영향에 관한 분석	115
1. PAYGO 준칙의 성과	115
2. PAYGO 준칙이 의회에 미치는 영향	116
제 2 절 PAYGO 준칙에 대한 비판적 접근	119
1. 보장적 지출의 감축 실패	119
2. 현존상태 유지의 문제	120
3. 투명성의 결여와 남용의 가능성	120
4. 재량지출 · 의무지출 경계의 자의성	121
제 7 장 결 론	123
1. PAYGO 준칙 운용의 시사점	123
2. PAYGO 준칙의 국내 도입에 관한 논의	124
3. 결 어	128
참 고 문 헌	133

제 1 장 서 론

1 .

금융위기 이후 남유럽 국가들의 재정위기가 국가부도위기로까지 치닫는가 하면 유럽 등 선진국은 국가부채 누적으로 재정긴축 움직임을 보이는 등 재정건전성에 대한 논의가 국가는 물론 국제사회 핵심의제로 논의되고 있다. 우리나라의 GDP 대비 국가부채 비율(33.8%)은 G20 국가 평균(75.1%)보다는 낮지만 부채 증가 속도가 너무나 빠르다는 점에서 국가재정건전성 확보를 위한 보다 강한 조치가 필요하다는 주장이 설득력을 얻고 있는 가운데 균형재정의 실현이 주요 과제로 부상되고 있는 실정이다.

재정적자가 확대된 상황에서는 균형재정 달성을 위해서는 우선, 세출을 줄이는 조치가 필요한데, 이를 위해서는 재정운영에 관한 일정한 법적 규율(‘재정준칙’)이 필요할 것이다. 이와 관련하여 우리나라도 급속한 인구고령화로 중장기적으로 재정지출 규모가 급속히 증가할 것으로 전망되고 있는 가운데, 최근 장기재정건전성 확보를 위해 감세 및 복지 등 의무적 지출에 대해 “PAYGO 준칙”에 관한 논의가 제기되고 있다. PAYGO(Pay-as-you-go) 준칙이란 “법정지출 증가 또는 세입 감소를 내용으로 새로운 입법을 할 때는 반드시 이에 대응되는 세입증가나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화함으로써 재정수지에 미치는 영향이 상쇄되도록 하는 수입지출균형준칙”을 의미한다.

기존 문헌에 따르면 미국의 1990년 예산집행법에서 지출상한(spending caps)과 함께 도입되어 당시 미국이 만성적인 재정적자에서 재정건전성을 회복하는데 결정적으로 기여한 것으로 평가되고 있다. 즉, PAYGO준칙은 1990년대 후반 클린턴 정부가 이 준칙을 강력히 추진해

물가와 재정안정 속에 높은 성장률을 기록한 ‘신경제(new economy)’를 실현하는데 기여하였다는 평가를 받았으며, 2002년 9월 예산집행법(BEA 97)의 만료로 적용 중단되었다가, 최근 오바마 대통령이 그 부활을 추진하여 2010년 2월 영구법으로 화려하게 부활하였다.

이에 우리나라에서도 그 도입에 대한 논의가 활발하게 제기되고 있으며, 최근 지방재정 악화 문제에 대한 해소방안으로 지방 교부금에 PAYGO 준칙을 도입하여 지방재정의 건전성을 강화하자는 주장마저 제기되고 있는 실정이다. 허나 이처럼 PAYGO 준칙에 관한 관심이 높지만 현재 국내 문헌상 소개는 기본개념 수준에 머무르고 있고, 상세한 법제 현황이나 운용에 대한 분석이 없는 실정이어서 과연 동준칙이 우리의 법제 및 재정현실에 도입이 적절한 것인지에 대한 합리적인 논의가 어려운 실정이다.

미국이 2010년에 다시 도입한 PAYGO 준칙은 재정지출 중 의무지출에 적용되는 것인데(재량지출에 대해서는 지출상한제(Spending Caps)가 적용된다), 미국의 경우 의무지출에서의 재정확대가 재정건전성을 악화시키는 주요 원인으로 보고 세입세출의 균형을 위한 PAYGO 준칙을 운영하고 있다. 미국의 의무지출(Social Security, Medicare, Income Security, Other Retirement and Disability 등)은 대부분 복지와 관련된 것으로 PAYGO준칙은 복지관련지출 확대에 대해 분명한 제동을 거는 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 물론 PAYGO 준칙상 세입이 증가된다면 세출을 증가시킬 수 있으므로 반드시 복지지출의 확대가 불가능한 것은 아니나, 세법의 개정을 통하지 않고서는 경제규모의 확대 등에 의한 세입증가는 미국과 같이 경제성장률이 개발도상국에 비해 낮을 수 밖에 없는 선진국에서는 급격히 이루어질 가능성이 매우 적다고 볼 수 있다. 또한 세법의 개정을 통한 세입의 증가 역시 여러 한계로 인해 여의치 않는 것이 통상이다.

결국 미국에서 PAYGO 준칙의 운영은 일응 복지분야에 관한 더 이상의 지출을 제한하겠다는 것으로 풀이될 수 있는데, 이는 우리나라

로의 당해 준칙의 도입에 있어서 매우 신중함이 요구되는 대목이다. 우선, 우리나라의 복지지출수준이 과연 미국과 같은 수준인지 그 여부를 우선 따져야 할 필요가 있고, 앞으로 경제성장에 따라 사회양극화가 커질 수 있는 점, 고령사회로 진입한 점 등도 신중히 고려하여야 한다는 것이다.

과연 정부나 공공기관의 지출이 효과적이고 효율적인 측면에서 이루어지고 있는지도 따져 보아야 한다. 불필요한 세목에서 세수감소를 초래한 세법규정이 있는지도 검토할 필요가 있다. 사실 쌍둥이적자를 보였던 1980년대 미국 레이건 정부에서 득세하였던 자들은 공급경제학파로 래퍼곡선(Laffer Curve)에 근거하여 세금징수를 줄임으로써 경제주체들의 경제활동을 촉진시켜 궁극적으로 경제성장과 그에 따른 세수증대효과도 달성할 수 있다고 보았다. 기축통화의 발권능력을 가진 미국이라는 특수성을 감안하여 PAYGO 준칙에 대한 도입 가능성을 검토함에 있어 신중함이 요청된다.

따라서 과연 PAYGO 준칙이 미국에서 어떠한 배경하에 도입되었으며 그 운용형태는 어떠한 것인지에 대한 비교법적 연구가 절실한 실정이다. 특히, 연구결과에 따르면 미국 PAYGO 준칙은 하나의 모습이 아닌 예산집행법(the Budget Enforcement Act) 등 법률상 PAYGO와 회규칙에 따른 PAYGO으로 구분되고, 기존 문헌의 단편적인 평가와 달리 법률상(제정법상) PAYGO 준칙의 경우 그 적용을 배제하는 특별법이 다수 발견되었는바, PAYGO 준칙의 실효성에 대한 비판적 분석이 요구된다 할 것이다. 따라서 PAYGO 준칙의 적용대상인 의무지출¹⁾의

1) 의무지출은 정부의 의지와 별개로 법률에 의해 지출의무와 규모가 정해지는 것을 의미하는 것으로 이미 법에 의해 그 지출의무와 지출규모가 확정되어 있기 때문에 정부의 정책적 의지가 개입될 수 없다는 점에서 재량지출과 구분된다. 최근 국가재정법 개정을 통해 우리나라에서도 이러한 의무지출과 재량지출의 개념이 도입되었으나(2012년 시행예정), 과연 수많은 지출사항을 구체적으로 어떻게 구별할 것인지는 아직 결정되지 못하였다. 의무지출은 정책적 의지를 내포하고 있는 재량지출과는 다른 재정소요의 추계방식이 적용되며, 미국의 경우 의무지출과 재량지출의 구

대부분이 이른바 사회복지 지출임을 감안하면, PAYGO 준칙의 문제는 단순한 예산절차의 문제에 머무르지 않고 국민의 기본권 실현, 재정 민주주의 등 헌법적 함의를 지니는 문제로 발전된다는 점을 상기할 필요가 있다. 아울러 PAYGO 준칙에 대한 논의 자체가 복지지출에 대한 무분별한 통제로 귀결되지 않도록 PAYGO의 실재 운용에 대한 보다 객관적이고 세심한 연구가 필요하다.

본 보고서는 미국 예산절차에 있어 PAYGO 준칙을 다룬 가장 최신 화되고 상세한 분석서가 될 것이다. 본 보고서에서는 미국 예산절차에 있어 PAYGO의 도입 배경과 그 개념을 간략히 살펴보는 것을 시작으로 그 성과와 한계, 시사점 등을 도출하고자 한다. 아울러 최근 동향과 관련하여 과거 한시법의 성격을 가지던 PAYGO의 근거 법률이 오바마 정부에서 영구법으로 부활된 「2010 PAYGO ACT」의 특성과 의미에 대해서도 살펴본다. 무엇보다 국가재정정책의 최대 화두인 재정 건전성 확립을 위한 방안으로 이 같은 PAYGO 준칙을 국내에 도입하는 방안에 대해 검토해 봄으로써 향후 우리나라에서 중·장기 재정건전화 정책수립의 필요에 즉응할 수 있는 규범적 토대를 제시하는데 기여하고자 한다.

2 .

1990년대 미국의 경험에 비추어 보면 PAYGO준칙이 도입됨으로써 재정수지는 어느 정도 개선될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 1990년대에 미국의 재정수지가 개선된 것은 높은 경제성장의 결과이기도 했다. 따라서 재정 건전성을 유지하기 위해서는 효율적인 재정지출 관

분은 예산관련 기관들(세출위원회, 의회예산처, 관리예산처 등)의 협의를 통하여 결정된다. 우리나라에서 의무지출과 재량지출의 도입에 관한 상세 논의는 국회 기획재정위원회 「국가재정법 일부개정법률안, 공공기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안, 사회기반시설에 대한 민간투자법 일부개정법률안 【김성식의원 대표발의】 검토보고서」, 2010.4, 29~41면 참조.

리와 더불어 안정적인 재정수입을 확보할 수 있도록 경제를 잘 운용하는 것이 중요하다. 그러나 의원들에게 PAYGO준칙은 커다란 부담이다. 의원의 정책의지를 관철시키기 위해서 PAYGO(적용대상)입법을 도모하는 경우 재정소요만큼 다른 지출을 줄이거나 수입을 증가시켜야 하는데 이것은 매우 어려운 일이기 때문이다. 우리나라도 재정건전성을 강조하면서 각종 재정규율이 도입되고 있다. 국가재정법에서는 2012년부터는 의무지출과 재량지출을 구분하여 국가재정운용계획을 작성하도록 하고 있으며, 기획재정부에서는 정부제출 입법안의 경우 의무지출에 대해서는 PAYGO 준칙을 적용시킨다는 방침을 확인하고 있다. 이러한 상황에서 미국의 PAYGO 준칙의 도입배경을 비롯한 그 운영현황은 향후 우리에게 많은 시사점을 줄 것이라고 판단된다. 특히, PAYGO 준칙의 운영은 사실상 복지지출을 제한하겠다는 의지로 풀이될 수 있는데, 이는 우리나라로의 당해 준칙의 도입에 있어서 매우 신중함이 요구되는 대목이다. 적절한 복지수준에 대한 합의가 형성되지 않은 한국적 상황에서는 PAYGO 준칙은 양날의 칼이 될 수 있는 것이다. 재정적자를 줄여 재정의 건전성과 지속가능성을 확보할 수 있는 유용한 도구가 될 수도 있으나, 반대로 지속적으로 확대해야 할 복지지출을 억제함으로써 사회통합을 저해하는 수단으로 작용할 수 있는 것이다. 따라서 미국의 PAYGO준칙의 도입을 고려할 때, 그로 인한 균형·건전재정의 확보라는 긍정적 측면 외에도 PAYGO준칙의 주된 통제영역이 될 수 있는 복지분야의 지출위축이라는 부정적 측면에 대한 객관적·규범적 조명이 요구된다.

본 연구는 PAYGO 준칙의 운영현황에 대한 보다 상세한 객관적·규범적 분석을 통하여 향후 우리나라의 재정건전화에 기여할 수 있는 입법 참고자료를 마련하는 것이 목적이다. 따라서 미국 재정법상 PAYGO 준칙의 개념과 형태를 파악하고 재정건전화의 규범적 틀을 제시하고 있는 예산집행법 및 예산제도의 개혁과 관련된 일련의 법령을 분석하였다.

아울러 PAYGO 준칙에 대한 보다 실질적인 논의를 진전시켜나가기 위해 PAYGO 준칙에 대한 비판적 시각을 소개하고, 재정준칙으로서 PAYGO가 가지는 의미를 평가하였다.

본 보고서는 5개의 장으로 구성되어 있다.

제2장에서는 PAYGO에 대한 보다 현실적인 이해를 돕기 위해 도입 배경을 상세히 설명하였다. 즉, 예산편성 및 심의를 둘러싼 연방의회와 대통령간의 대립을 중심으로 설명하고, 이어 PAYGO 준칙 도입의 가장 현실적인 이유가 되었던 미국의 재정적자 문제에 대해 설명하였다.

이러한 이해를 바탕으로 제3장에서는 기존 국내문헌에서 구분없이 소개되어 혼선을 주었던 PAYGO 준칙을 제정법상(실정법상) 재정적자 감축을 위한 대통령 강제삭감명령의 요건으로서 PAYGO와 의회규칙상의 예산결의안 심사과정상의 이의제기 절차인 PAYGO로 구분하여 양자를 비교·검토하였다.

이어 제4장에서는 제3장에서의 구분을 기초로 본격적인 논의를 시작하였다. 즉, 법률상 PAYGO 준칙과 의회규칙상의 PAYGO 준칙에 대하여 각기 그 운용과정 그리고 성과와 한계를 분석하였다. 특히, 이를 위해 미국 의회예산처(CBO)의 PAYGO Rule 관련 보고서를 집중적으로 분석하였다.

결론에 해당하는 제5장에서는 PAYGO 준칙이 미친 영향을 분석하고 우리나라에 주는 시사점을 도출하였다.

제 2 장 PAYGO 도입 배경

1

국가재정의 운용에 있어서 재량과 준칙은 동전의 양면과 같아서 어느 한쪽이 다른 쪽을 대체할 수 없는 관계에 있다. 재량은 국가경제환경 및 재정상황에 민감하게 대처하기에 매우 효율적 기재이고 특히 재정위기시에 그 역할이 더욱 확대 및 강조되는 경향이 있다. 반면 법적 규율로서 준칙은 재정건전성을 도모하기에 유리하며 안정적이고 예측가능한 재정운영기조의 수립이나 선심성 예산낭비의 저지를 위해 일응 효과적인 수단이라 평가된다. 그간 우리 정부는 건전재정을 국가재정운영의 중요 목표가치로 설정하면서도 경기부양의 필요성이나 복지지출의 수요 증대에 따라 재량에 좀더 방점이 찍힌 정책을 유지해 온 것으로 볼 수 있으며, 그 과정에서 재량권의 남용을 견제하고 지출통제를 통제하기 위한 필요를 체감하게 되는 상황에서 준칙 중심의 재정운용에 대한 기치가 수시로 대두되곤 했다. 하여 최근들이 재정연구분야에 있어 재정에 대한 법적 규율, 즉 재정준칙(Fiscal Rule)에 대한 관심이 집중되고 있다.

미국 재정법상 PAYGO Rule(‘페이코 준칙’)은 수입과 직접지출입법의 고려의 관점에서 예산정책을 집행하는데 있어 중요한 역할을 수행하는 규칙 내지 절차인바 일반적으로 말하자면 재정적자를 유발하거나 증대시키는 또는 흑자를 감소시키는 재정입법을 좌절시키거나 막으려는 수단이다.²⁾ 이는 적자재정을 감수하면서까지 대대적인 경기부양정책을 실시한 여파로 인한 심각한 재정건전성의 훼손방지·재정적

2) 참고로 PAYGO를 한글명칭으로는 “세출세입 연계 적자 중립화 장치”, “세입세출 균형준칙”, “수입지출균형준칙” 등이 문헌상 소개되고 있으나, 세입세출균형을 달성하기 위한 정책적·제도적 장치는 다양할 수 있고, 미국의 PAYGO Rules에 대한 분석이라는 점을 명확히 하기 위하여 본 보고서에서는 영문 그대로 표기하였다.

자의 감소를 목적으로 하는 것이다. 물론 PAYGO 준칙은 재량지출에 대해서는 적용되지 않고 직접지출 혹은 의무지출에만 적용되는 것이기 때문에 예산집행에 있어 포괄적으로 적용되는 수단은 아니다. 나아가, 회기 동안에 고려되는 예산입법에 대한 영향만을 고려하는 준칙이지, 경제의 변동, 통계의 추이 등을 고려하여 이루어진 현재 적용 중인 법 아래에서 이루어지는 직접지출(의무지출)이나 수입의 수준을 변경시키기 위한 수단이 아니다.

미국에서는 지난 십수년간 예산통제를 목적으로 한 형태의 PAYGO 준칙이 사용되었는바, 기본적으로 법률(소위 제정법)에 따른 준칙(statutory PAYGO requirement)과 의회규칙(특히, 상원)에 의한 준칙(Senate PAYGO rule) 등으로 구분되어 진다. 이 두 가지 형식은 동시에 적용되기도 하고 경우에 따라서는 하나의 형식만 효력을 발생하기도 하는바, PAYGO 준칙의 효력이나 그 범위는 그 형식에 따라 다르기 때문에 양자를 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 현재는 상원규칙 및 하원규칙에 따른 절차와 법령에 절차만이 존재하고, 법령에 의한 절차는 10여 년 넘게 존재하다가 2002도에 폐지되었다가 다시 오바마 정부에 의해 부활되었다.

법률에 따른 PAYGO 준칙은 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)에서 근거를 두었는바, 동법은 1985년의 균형예산과 긴급적자통제법(the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)의 수정법이다. 동법의 PAYGO준칙에 관한 규정은 1990년 예산집행법 및 예산조정법 제13장(Title XIII of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)의 내용을 개별적으로 구체화한 것이며 이는 다시 1993년 예산집행법과 1997년 예산집행법에서 PAYGO준칙의 연장적용을 규정한 바 있다. 여기에는 대통령의 강제삭감명령(Sequestration)에 관한 근거가 마련되어 있고, 이에 더하여 연방 상·하원은 의회규칙에 근거한 PAYGO준칙을 별도로 도입하였는데 이는 예산집행법상의 PAYGO준칙

의 확장적용이나 다름 아닌 것이다. 즉, 1993년에 상원은 내부적 PAYGO 준칙을 채택한 바 있고 이 준칙 하에서는 조세감면이나 직접지출의 증대를 가져오는 어떠한 조치도 상쇄방법을 포함해야 되는데 몇 년에 걸쳐서, 상원은 이 준칙에 중요한 수정을 가한 바 있다. 첫째는 현재 예산상의 흑자를 넘지 않는 조세감면이나 직접지출의 증대를 허용하는 것이고, 그 후에 두 번째로 예산결의안에 인수된 어떠한 조세감면이나 직접지출의 증대에 대해서는 PAYGO를 적용하지 않는 면제를 허용하였다. 2007년에 연방하원은 당해 연도를 포함하여 6~11년의 추계기간동안 직접지출과 수입입법에 적자중립적이어야 한다는 내부적 PAYGO준칙을 수립하였는데, 하원의 동 준칙 하에서는 어떠한 면제규정도 없기 때문에 이에 발맞추어 상원의 동일한 내용으로 PAYGO준칙을 개정한 바 있다.³⁾

이하 본장에서는 먼저 PAYGO 준칙이 도입된 배경을 살펴봄으로써 그 제도적 의미를 음미하고, 이어 제3장에서 PAYGO 준칙의 구체적인 내용을 법률상 PAYGO와 의회규칙상 PAYGO로 나누어 분석한다.

2 PAYGO

1. 예산과정에서의 입법부와 행정부간 대립

(1) 대립의 계기

닉슨 대통령이 1970년대 초기에 예산상 우선순위에 대해 의회와 대립하고 의회가 결정한 수십억 달러의 예산 집행을 거부한 것이 두 기관의 예산편성·심의권과 관련된 대립의 시대가 시작되는 계기가 되었다. 예산이 의회의 통제권 밖으로 벗어났다는 염려와 더불어 대통령의

3) Allen Schick, *The Federal Budget-Politics, Policy. Process*, 3d. Ed., Brooking Institution Press, 2007, 171면.

지도력에 회의를 느끼면서, 의회는 의회 내에 새로운 예산과정을 도입함으로써 그 역할을 강화하려 한 것이다.

전술한 바와 같이 의회의 예산상 독립을 위한 추구는 1974년 의회예산과 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974; 이하 ‘의회예산법’)으로 나타났는데, 닉슨 대통령은 워터게이트사건으로 물러나기 한 달 전에 이 법을 비준했다. 이 법은 의회가 연간 예산결의안을 채택하도록 하고 있는데 이는 수입, 지출, 재정흑자 또는 적자, 그리고 부채규모를 설정하고 모든 예산을 20개 기능별로 배분하도록 하였다. 이 법은 의회의 예산권한을 확대하고 있지만 대통령의 공식적 역할을 변경시킨 것은 아니다(이전처럼 대통령은 매년 예산안을 제출하고 의회는 그 권고를 받아들이거나 거부하거나 할 수 있다). 하지만 동법의 제정으로 의회는 그 자신의 예산청사진, 경제전망에 대한 전제, 사업분석, 지출우선순위, 그리고 수입과 지출이 변화되어야 하는지 여부에 대한 독자적 의견을 가지게 되는 기회를 맞이하였다.

(2) 대립의 파장

1974년 동법이 형성되었을 때는 예상하지 못했던 정도로 새로운 제도는 의회와 대통령 간 예산과정상 갈등을 증가시키고 표면화(institutionalized)하게 되었다. 양측이 모두 그 자신의 예산대안을 가지고 있고 어느 쪽도 상대방의 과정에 대한 발언권이 없었다. 의회에는 이제 의회예산처(Congressional Budget Office)가 있어 더 이상 경제전망과 사업비추정에 대해 행정부에 의존할 필요가 없었다. 물론 결국은 이견을 해소해 세출예산을 만들고 수입과 보장적 지출(entitlement)을 규정하도록 입법하였다. 그러나 처음에는 서로 다툴음은 물론이다. 더욱이 옛날처럼 세부사항에 대해 다투기보다는 이제 정부의 규모, 국방비 대 국내사업, 세입세출 증가율, 적자축소의 방법으로 지출축소와 세금인상 가

운데 어느 방법을 채택할 것인지 여부 등 큰 정책문제를 두고 논쟁하였다.⁴⁾

의회의 새로운 예산절차가 갈등의 문을 열었다면 오래 지속된 여소야대의 정치상황과 경기부진은 갈등을 지속시킨 요인이었다. 1969년부터 2008년 사이에 11년(1977~1980, 1993~1994, 2001, 2003~2006)을 제외하고는 최소한 상·하원 가운데 한 곳은 대통령의 당적과 다른 정당이 지배하고 있었기 때문에 이렇게 의회와 행정부를 다른 정당이 지배하고 있는 상황에서, 공화당과 민주당은 만성적 재정적자에 대처할 방안 등 예산정책을 두고 계속해서 충돌했다.

의회의 새로운 예산절차가 미국의 경제적 상황이 악화될 때 도입된 것은 불운이었다. 전후 경기 호황은 대규모의 지속적인 생산성 향상과 국민소득 및 국민복지의 증대를 가져왔는데, 제1차 오일쇼크로 말미암아 1973년과 1974년 사이에 갑작스럽게 끝나버렸다. 인플레이션, 실업률, 금리 등은 솟구쳤고, 생산성은 지지부진하였고 실질가처분소득(real disposable income)은 뚝 떨어졌다. ‘스태그플레이션’(Stagflation: 경제불황 속에서 물가상승이 동시에 발생하고 있는 상태)과 ‘경제고통지수’(Misery Index: 특정한 기간동안 물가상승률과 실업률을 합한 수치)와 같이 새로운 용어가 이러한 부정적인 경제상황을 표현하기 위한 용어로까지 등장했다. 경기부진은 해결될 수 없는 부담을 연방예산에 안겼고, 전술한 바와 같이 재정적자는 연방의회예산예산절차의 도입 전에는 상대적으로 적었었는데 오히려 도입 전보다 2.5배이상 훨씬 커졌다.

1974년 예산법은 균형예산을 강제하는 것도 아니고 대규모 재정적자를 유발하는 예산결의안을 의회가 통과시키지 못하도록 금지하는 것도 아니었다. 새로운 제도는 의회가 명시적으로 재정적자 규모 등에 대해 의결하므로 적자가 축소될 것이라는 기대에 근거해 도입된 것이었다. 그러나 이러한 기대는 경제상황의 악화에 의해 좌절되었는바, 재정적

4) Allen Schick, 앞의 책, 18-19면.

자는 1976-1985년 동안 연평균 1,100억달러(GDP의 3.6%)였던 반면에 그 전 10년 동안(1966-75) 연 평균 160억달러(GDP의 1.4%)에 불과하였다. 의회와 백악관이 서로 다른 정당에 의해 분리된 정부와 만성 재정적자는 지루한 예산갈등을 지속시켰다. 대통령은 자신의 예산안을, 의회도 자신의 예산결의안을 가지고 각기 독자적으로 행동했다. 어떤 식으로든 매년 조정모임 있어야만 했고 이러한 예산갈등구조 하에서도 예산안에 관한 결의도 물론 있었다. 이러한 상태 하에서 1982년의 불황과 레이건 대통령과 의회 사이의 예산을 둘러싼 대결은 연간 2,000억달러에 이르는 재정적자로 이어졌다.

결국 예산편성 및 심의를 둘러싼 입법부와 행정부간의 대립은 재정적자의 확대로 이어졌고 이러한 재정적자의 확대가 PAYGO준칙 도입의 실질적 계기가 되었다.

2. 재정적자의 확대

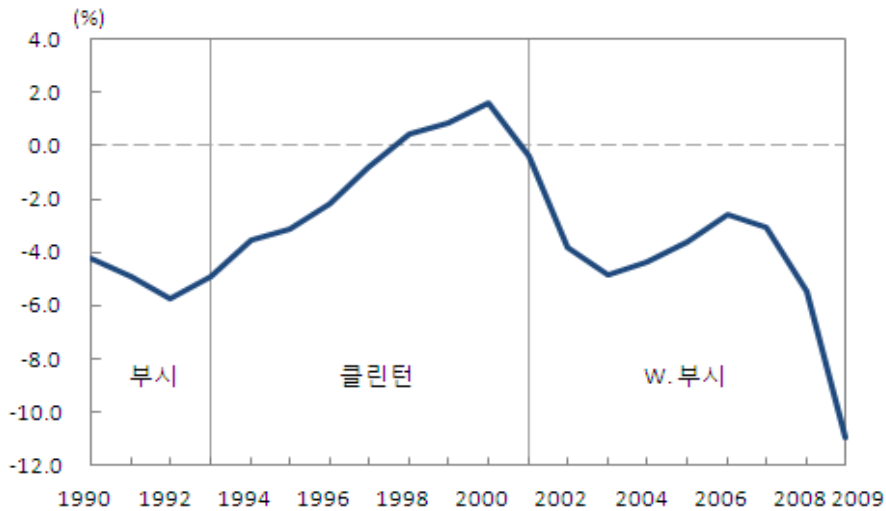
(1) 개 요

미국에서 PAYGO준칙의 도입 배경과 그 적용 역사는 재정적자의 추이와 밀접한 관련이 있다. 따라서 이하에서는 PAYGO 준칙 도입의 계기를 미국의 1990년대 이후의 재정적자 추이를 통해 살펴본다.

그런데 국가의 적정한 재정적자수준에 대해서는 어떠한 명확한 이론이나 국제적으로 합의된 기준은 없으며 각국의 사회현실과 재정여력 등에 따라 다른 기준이 설정될 것이다. 다만, 주지하는 바와 같이 1992년 2월 7일 EU가 Economic and Monetary Union(EMU)을 실현하기 위하여 체결된 Maastricht 조약(‘안정과 성장에 관한 협약’)은 이에 대한 유의미한 기준으로 평가된다. 즉, 재정 부문 EMU 가입조건으로 각국의 GDP 대비 재정적자 비율 3%, 국채채무비율 GDP대비 60% 이내로 유지하는 것을 재정건전화 기준으로 규정한 바 있다. 따라서 이하

에서는 재정적자비율 3%를 기준으로 1975년 대규모재정적자 시대이후 추이와 대응을 분석해 본다. 미국은 1975년 전후 최초로 재정적자 규모가 GDP대비 3%를 초과한 후 1983년에는 6%를 기록하고 1990년대 중반까지 최악의 재정위기를 맞이하였다. 미국은 이러한 위기를 지출 통제를 통해 1998년부터 4년동안 재정흑자를 실현한 바 있다. 그 후 2001년 9.11 테러 사태와 더불어 다시 적자로 반전되어 2003년부터 2004년에는 재정적자폭이 다시 GDP 대비 3%를 넘어섰으나 2006년에는 1.9%로 적자폭을 줄인 바 있다.⁵⁾

<그림1> 1990년 이후 미국의 GDP 대비 재정수지 추이



(출처: OECD, Economic Outlook, 2010)

이하에서는 시대적 구분에 따른 미국의 재정적자 확대 추이를 살펴 본다.

5) 이하 내용은 인태환, 1960년 이후 미국 재정적자 추이 및 주요 적자 감축 정책 연구, 국제문제연구(2007 봄호), 2007.3을 기초로 수정보완한 내용임.

(2) 대규모 재정적자 시대(1975년-1993년)

미국은 비교적 소규모 재정적자시대였던 1960년부터 1974년의 기간⁶⁾을 거쳐 1975년부터 1993년까지 대규모 재정적자시대를 맞이하게 된다. 이 시기는 재정적자가 급증하여 재정적자 비율이 3%를 초과하고 재정적자가 사회문제화 되면서 그 심각성에 대한 인식을 켜져 구체적인 감축 노력이 시작되었다.

즉, 의회는 세출통제권을 강화하기 위하여 1974년 의회예산법(Congressional impoundment Control Act)을 제정하는 등 재정개혁조치를 단행하였다. 전술한 바와 같이 이 법은 연방정부의 예산의 편성·심의 과정에서 의회의 재정통제권을 강화하기 위하여 의회에 행정부의 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)에 상응하는 의회예산처(CBO: Congressional Budget Office)를 신설하고 행정부 예산안에 상응하는 입법부 예산결의(budget resolution) 편성제도를 도입하였고 의회 예산안 편성 임무를 수행하는 주무기구로 상·하 양원에 각각 예산위원회(Budget Committee)를 신설하였다. 그러나 이 법 제정 이후 의회와 행정부간의 세출정책을 둘러싼 마찰이 커지게 되었다.⁷⁾

특히 1981년 대규모 감세조치와 국방비 증액, 1980년대 마이너스 성장으로 인하여 적자폭이 급등하고 균형예산의 원칙이 무너지게 되었다. 레이건대통령 당시 소득세와 투자세율을 낮춘 1981년 Economic And Re-

6) 이 시기는 15년 중 13년 동안이나 적자를 기록하면서 재정적자가 일상화되기 시작한 시대였으나(1968년 2.9%로 최대) 1960년과 1969년 두 차례나 흑자를 실현한 적이 있고 재정적자 비율도 1%미만인 평균 0.92%를 기록, 국민경제 규모와 비교해 볼 때 적자 폭이 적었던 소규모 적자시대이다. 보다 상세는 인태환, 앞의 논문, 146-147면 참조.

7) 재정적자 규모는 의회예산 및 지출정지통제법 도입 이전 10년(1966-1975) 동안 연평균 160억 달러(GDP 대비 1.4%)였으나, 동법 제정 이후 새로운 입법부 예산편성 제도 도입에 따른 입법부와 행정부간의 예산편성 및 심의를 둘러싼 마찰로 말미암아 이후 10년 동안에는 1130억 달러(GDP 대비 3.6%)로 그 규모가 2.5배이상 급증하였다. 동법의 제정과 갈등에 대한 상세는 후술한다. Allen Schick, 앞의 책, 17-20면.

covery Tax Act, 1982년 Tax Equity and Fiscal Responsibility Act, 1986년 Tax Reform Act 등 세차레나 대규모 감세조치가 단행되었다. 당시 의회는 재정위기를 극복하고 국가채무를 체계적으로 관리하기 위하여 1985년 재정적자 통제법으로 불리는 ‘그램-루드만-홀링스 법(GHR법)’, 1990년 종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act) 및 예산집행법(Budget Enforcement Act) 등 적자통제를 위한 특단의 입법을 발의한 바 있다. 이 시기의 주요 재정적자 지표를 보면 1975년 532억 달러를 넘어섰고 1982년에는 약 1,300억달러 1983년에는 2000억 달러를 상회하게 되었다.

(3) 균형재정 수렴시대(1994년-2002년)

1994년부터 2002년까지는 균형재정 수렴시대라고 할 수 있다. 클린턴 대통령 취임 첫해인 1993년 2,550억달러 이상의 재정적자가 발생하자 재정적자 감축을 실행정부의 최우선 정책과제로 선정하고 소득세 인상과 지출 삭감조치 등을 주요 내용으로 하는 1993년 종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act), 1997년 균형예산법(Balanced Budget Act) 등 적자감축법안을 발의하게 된다. 그 후 재정수지는 적자폭이 크게 감소하면서 1998년 30년만에 처음으로 흑자로 반전된 후 2001년까지 4년 동안 흑자를 유지하게 되었다. 그러나 2001년 부시대통령 취임이후 9.11테러 사태이후 재정이 악화되어 2002년에는 GDP 대비 1.5%의 적자로 돌아서게 되었다.

(4) 재정의 급속한 악화 시대(2002년 이후)

2001년 9.11테러 사태이후 전쟁경비와 경기 부양을 위한 조세지원 조치 등에 대규모 재원이 투입되면서 미국의 재정은 급속하게 악화되었다. 적자 유발의 주요 요인으로는 9.11테러사태, 테러와의 전쟁 경비 증가, IT 버블 붕괴에 따른 경기침체 및 부시행정부의 대규모 감세조치에 따른 세수 감소 등이다. 특히 부시정부는 경기부진 타개를 위하

여 2001년 Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act, Job Creation and Worker Assistance Act 및 2003년 Job and Growth Tax Relief Reconciliation Act 등 세 차례의 대규모 조세 감면 입법을 통하여 경기 진작을 위해 힘썼다.

이러한 조세 감면조치로 인하여 연방정부의 주수입원인 소득세와 법인세가 대폭 감소, 총세입이 2001년부터 2004년의 기간 동안 4년 연속 마이너스 성장을 기록하면서 재정적자 폭은 더욱 확대되었다.

한편 2004년 IMF는 미국은 조세감면조치로 2002년부터 2011년의 10년 동안 약 1조 7천억 달러의 세수가 감소할 것으로 전망하고 2000년부터 2003년 동안의 재정적자 25%가 조세감면 조치로 인한 것이라고 추정하는 바 있다. 또한, 그린스핀 FBR 회장 등은 미국정부가 재정적자를 통제하는데 실패하게 되면 장기적인 이자율 상승을 초래하여 미국 경제성장을 위협할 수 있다는 이유로 부시정부의 감세정책에 반대를 한 바 있다.

2004년과 2005년에는 1993년 이래 처음으로 2년 연속 3% 초과하는 재정적자를 기록하게 된다. 그러나 2005년 경기회복에 따른 소득세, 법인세 등 세수증가 및 세출 억제노력으로 재정적자 폭이 크게 감소하여 2006년 회계연도에는 적자비율이 1.9%로 하락하였다. 부시 대통령은 2004년 재선에 성공한 후 2009년까지 재정적자를 절반으로 감축하겠다는 공약을 하고 공화당 상하원이 지출감축안을 각각 의결하는 등 지출 억제정책을 추진하였다.

PAYGO준칙의 필요성이 등장한 배경에 관하여는 예산 혹은 적자재정과와의 지난한 전쟁과정을 살펴보면 보다 이해가 쉬운바 구체적 내용은 다음 도표와 같다.⁸⁾

8) Allen Schick, 앞의 책 23면.

제 2 절 PAYGO 준칙의 도입 배경 분석

연 도	내 용
1981	레이건의 종합법안의 입법: 1982-84 회계연도의 1310억 달러의 지출삭감(spending cut)과 1982-86 회계연도의 7,490억 달러의 조세삭감(세금감면)(tax cut)
1982	조세형평및재정책임법 제정으로 1981년 추진된 조세삭감액의 일부감축
1984	재정적자감축법(Deficit Reduction Act)에 의한 1985-1987 회계연도 사이의 1,490억달러 적자 감축
1985, 1987	그램-루트만-홀링스법 제정으로 수지균형을 위해 적자목표를 세우고 적자예상이 목표를 초과하는 경우 집행정치조치를 할 수 있도록 근거 마련
1990	종합예산조정법이 1991-95회계연도에 걸쳐 4,820억 달러의 재정적자를 감축하기로 함; 예산집행법은 재량지출상한과 수입지출균형준칙(PAYGO)을 신설
1993	종합예산조정법은 1994-98회계연도에 걸쳐 4,440억 달러의 재정적자를 감축하고 나아가 재량지출상한과 수입지출균형준칙을 1998년까지 연장함
1995	클린턴 대통령은 하원의 다수당이 된 공화당이 제안한 종합예산균형법(1996-2002회계연도에 걸쳐 8,940억 달러의 지출을 삭감하고 2,450억 달러의 세금삭감을 내용으로 하는 법안)에 대해 거부권 행사함
1997	균형예산법제정으로 재량지출상한과 수입지출균형준칙이 2002년까지 연장; 지출수입조정법(Spending and Revenue Reconciliation Acts)이 1998-2002회계연도에 걸쳐 1,980억 달러의 지출삭감과 \$800억의 세금삼각을 규정하였는바 이는 1,118억 달러의 순수재정적자감축을 목표로 한 것
1998	1969년 이후 재정은 최초의 흑자를 달성; 예산집행법은 여전히 유효하나 엄격하게 적용되지 않음; 재정흑자는 향후 3년간 증대하였음
2001-02	부시대통령은 2001-11 회계연도에 걸친 1조300억 달러의 세금감축에 관한 입법에 성공; 9/11사태가 국방지출을 증대시킴; 예산집행법이 실효되고 재정적자로 돌아섬
2003-06	이라크 전쟁이 국방지출을 증대케 만들었고, 새로운 세금감축이 수입을 줄게 함; 재정적자가 신기록을 경신함.

제 3 장 PAYGO 도입과정과 관련법제

1 PAYGO

1. 재정적자 감축을 위한 입법들

1960년대초부터 재정적자가 연례적인 현상이 된 후 1974년 의회예산법을 제정하였으나 실효를 거두지 못하고 이를 해소하기 위해 1980년대 중반 구체적인 적자 감축법안이 제정되었다. 1985년 예산균형과 긴급적자통제법(GRH법)이 그 첫 번째 시도였으나 역시 실효를 거두지 못하였고 1990년 종합예산조정법과 예산집행법, 1993년 종합예산조정법, 1994년 균형예산법, 1997년 균형예산법 등 일련의 적자 감축법을 제정하였으며 2002년 재정적자폭이 확대되자 2004년 지출통제법 제정을 시도하였으나 있으며, 2007년 1월 출범한 민주당 의회는 후술하는 바와 같이 재정책임성 제고를 위한 하원규칙(H. Res.6)을 채택하였다.

(1) 1985년 균형예산과 긴급적자통제법

1985년 예산균형과 긴급적자통제법(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)⁹⁾은 매년 예상되는 재정적자가 사전에 설정된 고정적자 목표치(fixed limit)를 100억달러 이상 초과하고 대통령과 의회간에 이를 감축하기 위한 합의가 이루어지지 않을 경우 적자목표치 초과분의 50%는 국방비 부문에서 나머지 50%는 국내프로그램 예산에서 일률적으로 자동삭감하도록 의무화하였다. 그러나 이 법안은 시행첫해부터 실효를 거두지 못하여 결국 폐기되었다. 그 원인은 경제성

9) 동법은 통상 3인의 발의자 명의를 이니셜을 따 “그램-루드만-홀링스법(Gramm-Rudman-Hollings Act)”으로 불리기도 한다.

장을 추정이 비현실적이었기 때문에 고정적자 목표치를 낮게 계상하였다는데서 찾을 수 있다.

(2) 1987년 긴급재정적자통제법

그램·루드만·홀링스 상원의원은 1987년 적자감축 목표달성이 어렵다고 판단되자 적자 감축목표를 하향조정하고 균형예산 실현시기를 1991년 회계연도에서 1993 회계연도로 2년 연기하는 것을 주요 내용으로 하는 1987년 긴급재정적자통제법을 제정하였다. 그러나 이 역시 재정적자규모가 목표치를 초과하고 특히 1990년에는 저축대부기관 부실사태(Savings and Loan Crisis) 발생으로 연방정부가 채정부담으로 금융구조조정 비용을 지원하게 되면서 실제 적자규모와 적자 목표치간에 차이가 1천 2백억달러를 넘게 되었다. 결국 일률적인 지출감축을 통해 양자를 일치시키는 자동삭감 집행이 현실적으로 불가능하게 되었고 결국 이 법도 1990년 폐기되는 운명을 맞이하게 된다.

(3) 1990년 종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)과 예산집행법(Budget Enforcement Act)

1) 종합예산조정법

부시행정부는 1991년 추정 적자규모가 큰 폭으로 증가하는 것으로 추정되자, 증세에 반대하던 자신의 대선 공약 및 공화당 재정기조를 포기하는 정치적 결단을 내려 의회와 1990년 종합예산조정법 제정에 합의하게 된다. 이 법의 핵심 내용은 1990년-1995년 회계연도에 걸친 5년 동안 지출삭감·세수증대라는 복합적인 적자 감축 정책 패키지를 통하여 재정적자를 총 4,960억 달러 감축한다는 것이다. 또한 이 법의 감축목표를 달성하기 위하여 종합예산조정법 제13장에 적자감축의 구체적인 집행수단을 정하고 있는 바 이것이 예산집행법이다.

2) 예산집행법

이 법의 주요 내용은 변동 재정적자 목표제를 도입하고 연방정부 지출을 2가지로 대분하여 재량적 지출에 대해서는 분야별 지출 상한제를 설정하고 의무적 지출에 대해서는 재정적자에 미치는 영향을 중립화시키는 세출·세입 연계 적자 중립화장치 즉, PAYGO 준칙을 도입하는 등 크게 3가지로 대별된다.

이 법은 대통령에게 경제성장률 등 매 회계연도의 경제변수 변동에 따라 재정적자 목표치를 탄력적으로 재설정할 수 있도록 하는 권한을 부여하였으며 이는 GRH법이 사전에 설정된 비현실적인 고정 적자 목표치 달성에 주력함에 따라 재정정책이 제약을 받아 그 실효를 거두지 못하였다는 점을 고려하고 있다.

또한 예산집행법은 재정적자 감축 목표를 실효성 있게 달성하기 위하여 연방 지출을 재량적 지출과 의무적 지출로 대별한 후 재량적 지출과 의무적 지출에 대해 서로 다른 지출 억제 방식을 도입하였다. 전자에 대해서는 향후 5년간 분야별로 지출 상한을 정하고 이를 넘길 경우 해당 분야 지출을 일률적으로 삭감하도록 하였다. 재량적 지출이라 함은 매년 예산배정을 받아야 하는 통상적이 지출이며 인건비 및 교부금과 일부 이전지출, 재화 및 서비스 공급을 위해 필요한 대부분의 지출이 포함된다. 이를 다시 국방비와 비국방비로 나누고 비국방비를 다시 국제관계비와 국내지출(환경, 우주, 교통 등 정부의 기본 활동과 관련된 지출)로 재구분하여 세가지 범주의 재량적 지출에 대해 각기 다른 지출 상한을 설정하였다. 의무적 지출에 적용하는 PAYGO 준칙은 신규사업 발의 등 의무적 지출 증대가 불가피한 경우 동 지출 증가분을 상쇄시킬 수 있는 상응하는 조세 수입증대조치를 동시에 입안하도록 의무화하여 재정적자 순증가분을 제로로 중립화시켜 신규사업이 초래할 수 있는 재정 적자에 미치는 영향을 사전에 봉쇄하는 제도적 장치이다.

예산집행법은 재정적자 감축 목표를 경제상황 변화에 따라 변경될 수 있도록 설정함으로써 행정부에 재정정책의 재량을 부여하는 동시에 지출상한제와 세출·세입 연계 적자 중립화 장치를 도입하여 재량적 지출과 의무적 지출의 증가 억제에 성공하여 재정적자 감축에 기여하였다. 이 법은 1991년부터 1995년까지만 시행한다는 한시법이었으나 두 번이나 연장되어 2002년까지 시행되었다. 한편 예산집행법의 제정에도 불구하고 이 법의 규정을 회피하기 위한 회계적 속임수가 속출하여 장부상으로는 적자감축 목표를 달성하였으나 실제적으로는 국가채무 수준에 아무런 변동이 없었다고 주장하는 사람도 있다.

(4) 1993년 종합예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)

클린턴 행정부와 의회는 재정적자를 감축하기 위하여 1993년 종합예산조정법을 제정하였는 바, 1990년부터 시행되고 있는 예산집행법이 재정적자 감축에 실효를 거두고 있다고 판단하여 예산집행법의 적용시한을 1995년에서 1998년까지 3년 연장하였다. 또한 적용대상을 연방정부외에 주정부까지 포함시켜 연방과 주 모두 균형재정 달성을 의무화하였다 또한 재정적자 감축을 가속화하기 위하여 1990년 종합예산조정법에서 사용하였던 지출 삭감과 증세 혼합정책 패키지를 재도입하였다.

(5) 1997년 균형예산법(Balanced Budege Act)

이 법은 1993년 종합예산조정법의 적자 감축방식을 승계하면서도 증세를 적자감축 수단으로 사용한 종합예산조정법과 달리 감세와 감세규모를 상회하는 지출 삭감을 골자로 하고 있다. 한편 의회는 1997년 예산집행법의 적용시한을 1998년에서 2002년까지 연장하였다. 1997년 균형예산법은 1996년-2002년에 걸쳐 연방조세는 2,180억 달러 삭감하고 연방지출은 1조 2천억달러 감추하여 2002년까지 균형예산 달성을 목표로

하였다. 또한 균형예산법은 의무적 지출 감축 삭감을 위하여 자동세출 프로그램 제도의 개혁을 추진하였다. 예컨대, 의료관련 의무적 지출 삭감을 위하여 저소득층 의료지원, 고령자 의료지원 방식을 종전의 open-ended matching fund 형식에서 지출 상한이 있는 보조금 방식으로 변경하였다.

(6) 2004년 지출통제법(Spending Control Act)

9.11사태이후 아프가니스탄전쟁, 이라크전쟁, 기타 테러와의 전쟁 등으로 2002년 이후 추가적인 지출이 증가하면서 재정수지는 다시 적자로 전환되었다. 그후 경기침체, 대규모 감세정책 등으로 적자 폭이 확대되어 2004년 하원에서 지출통제법 제정을 추진하였으나 실패하였다. 이 법안은 1990년 예산집행법과 유사한 내용을 가지고 있었으며 2009년까지 재량적 지출에 대해 분야별로 지출상한제를 도입하고 의무적 지출에 대해서는 PAYGO 준칙 적용을 다시 도입하여 재원이 마련되지 아니한 자동지출에 대한 통제 강화를 주요 내용으로 하고 있었다.

첫째, 재량적 지출에 대해서는 2004년부터 2009년까지 6년간 분야별로 지출상한을 설정하였다.

둘째, 연방예산의 50% 이상을 차지하는 의무적 지출 통제를 위해 예산집행법이 채택한 PAYGO 조항을 삽입하였지만 작동메커니즘을 일부 수정하였다. 의무적 지출 증가로 초래되는 입법안 발의시 그 증가분에 상응하는 조세 수입 증대로 재정수지에 미치는 영향을 중립화시켰던 예산집행법 방식과는 달리 이 법은 세수 증대가 아닌 의무적 지출내의 다른 항목 삭감을 통해 재정수지에 미치는 영향을 중립화하도록 의무화하였다.

셋째, 이 법은 국민연금 등 정부가 비래 수혜자들에게 지급의무가 있지만 그 준비금이 충분하게 마련되어 있지 아니한 장기적인 부채성 의무 자동세출 프로그램에 대한 지출 통제를 강화하였다. 국민연금, 공공

의료지출 등과 같은 의무적 지출 프로그램의 경우 중장기적 재정전망 만으로는 그 영향을 파악하기 어렵다. 이에 따라 단기적으로는 지출부담이 적지만 장기적으로는 대규모 지출의무를 발생시키는 의무적 지출 프로그램에 대한 초장기 재정영향 분석을 의무화하고 이를 통해 암묵적 부채를 증가시키는 자동세출입법 제정을 엄격한 제한하고 있었다. 이는 PAYGO 규정 회피를 위한 세입 법안 제정 또는 개정시 단기적으로는 세수가 증가하지만 조세지출을 통하여 장기적으로 세수를 감소시키는 등 세입 법안의 구조를 변경하는 사례를 사전에 예방하고자 하였던 것이다.

(7) 2007년 하원규칙(H.Res.6)

이 규칙은 재정건전화를 위해 공약한 PAYGO 준칙의 도입을 규정하고 2007년부터 적용을 의무화하였다.

이 규칙의 핵심내용은 의무적 지출이나 조세에 영향을 줄 수 있는 어떠한 법안도 재정적자를 증가시키거나 흑자를 감소시키는 재정수지 순효과가 마이너스가 되어서는 안 된다는 점이다. 즉 의무적 지출 증대나 감세조치는 반드시 그에 상응하는 지출감소나 증세조치를 동시에 수반하여 지출증가나 감세가 재정수지에 미치는 영향을 상쇄시켜야 한다는 내용이다.

이상의 연방예산관련 주요 입법의 내용은 아래와 같이 정리될 수 있다.¹⁰⁾

년 도	관련법 및 주요 내용
1789	[헌법] o 조세부과와 징수 및 자금차입권을 의회에 부여 o 재정자금지출을 위해서는 반드시 의회의 지출승인필요

10) Allen Schick, 앞의 책, 15면.

년 도	관련법 및 주요 내용
1802~ 1867	[의회 위원회] o 하원세입위원회(House Ways and Means Committee)가 1802년 상임위원회(standing committee)로 신설 o 1806년 상원 재무위원회(Senate Finance Committee) 설립 o 1865년 하원 세출위원회(House Appropriations Committee) 설립 o 1867년 상원 세출위원회설립
1837, 1850	[하원과 상원 규칙(House and Senate Rules)] o 수권되지 않는 세출승인을 금지함(HSR bar unauthorized appropriations)
1870, 1905~ 1906	[적자방지법(감액할당방지법)(Antideficiency Act)] o 세입초과지출을 방지하기 위하여 자금할당절차를 도입(Requires apportionment of funds to prevent overexpenditure)
1921	[예산회계법(Budget and Accounting Act)] o 행정부 내 예산절차를 규정 o 재무부 산하 예산국(the Bureau of Budget)과 회계감사원(General Accounting Office)을 설립
1939	[재조직계획(Reorganization Plan) No.1] o 예산국을 대통령실로 이관하고 기능확대
1967	[예산개념에 대한 대통령 위원회] o 신탁기금을 포함한 통합예산 채택(Adoption of the unified budget, including trust funds)
1974	[의회예산및지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)] o 의회예산절차와 행정부지출거부에 대한 의회심사절차를 확립 o 하원과 상원의 예산위원회와 의회예산처(Congressional Budget Office)를 신설
1980	[종합조정절차(Omnibus Reconciliation Process)] o 의회예산절차에서 조정절차의 최초 활용
1985, 1987	[그램-루드만-홀링스법(Gramm-Rudman-Hollings Acts)] o 재정적자축소목표를 설정하고 지출정지(강제조정)(sequestration)절차를 수립

년 도	관련법 및 주요 내용
1990	[예산집행법(Budget Enforcement Act)] ○ 고정된 적자축소목표를 조정할 수 있는 목표로 전화 ○ 재량지출에 대한 상한선을 설정 ○ 수입과 직접지출에 있어 수입지출균형(PAYGO)준칙을 수립 ○ 직접적이고 보증된 대출에 대한 새로운 예산규칙 수립
1990	[최고재무관법(Chief Financial Officers Act)] ○ 주요기관에 최고재무관 제도를 도입하여 재무관리를 감독하고 예산과 회계를 통합함
2002~ 2007	[예산집행법상의 규율종료와 적자재정으로의 회귀(Expiration of BEA rules and Return to Deficit)] ○ 예산집행법의 원칙은 실효되었고, 4년 간(1998-2001)의 흑자재정 이후, 적자재정으로 회귀했으며 수리적 관점에서 2004 회계연도에 적자는 4130억 달러의 최고치에 도달 ○ 10년 이상 상원은 PAYGO 및 재량지출상한설정에 대한 내부규율을 가지고 있었음 ○ 2007년 하원은 PAYGO 준칙을 채택했으며 상원은 하원의 PAYGO준칙과 상응하여 PAYGO 규정 개정

2. 1985년 GRH법의 결함

앞서 살펴본 바와 같이 1982년의 불황과, 대통령과 의회 사이의 예산을 둘러싼 대립은 연간 2,000억달러에 이르는 재정적자로 이어졌고 의회는 이러한 재정적자위기에 대처하기 위해서 1985년 예산균형과 긴급적자통제법(그램-루드만-홀링스법)을 제정하기에 이른다.¹¹⁾ 이 법은 1986년부터 1990년까지 매년 누진적으로 적자를 축소시켜 1991년에는 균형예산을 실현할 것을 요구하고 있다.¹²⁾ 대법원이 동법을 위헌으로

11) Allen Schick, 앞의 책 22면.

12) The Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 (Pub.L. 99-177, title II, December 12, 1985, 99 Stat. 1038, 2 U.S.C. § 900) and Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act of 1987 (Pub.L. 100-119,

1986년 결정하자 의회는 이를 개정해 균형예산 목표연도를 1993년으로 연기했다.

예상적자가 목표치를 상회하면 강제삭감(Sequestration)한다는 위협에도 불구하고 매년 실제 적자는 목표치를 상회했다. 따라서 동법은 그다지 효과적이 못했던 것이다. 그것은 실제 적자가 목표범위 안에 있어야 되는 것이 아니라, 당해 회계연도 시작 때 예상적자가 그 해 허용범위 안에 있기를 요구했기 때문이다. 그 해 동안의 실제 적자증가에 대해서는 그것이 추계잘못이든, 경제상황의 변화이든 또는 새로운 정책 때문이든, 의회나 대통령으로부터 이러한 재정적자의 증가를 상쇄할 어떠한 조치도 요구하지 않았다. 실제 적자가 아니라 예상 적자를 이용한 것은 실제 정부저축이 아니라 예산측정치의 조작과 회계상 요령 등을 이용하게 만들었고, 결국 예상되었던 것보다 훨씬 높은 연간 적자로 이어진 것이다. 사실상 예산적자는 동법의 시행 마지막 해인 1990년에 법 시행 이전인 1984년 보다 더 많아졌음에서 그 결함을 알 수 있다.

이렇게 실패로 끝난 동법은 예산결정관행에 지속적인 영향을 미쳤는바 1990년 제정된 예산집행법 등에 나타난 규칙들이 이러한 점을 보여준다. 즉, ‘그램-루드만-홀링스법’은 비록 백악관과 의회를 각기 다른 정당이 장악하고 있는 상황에서도 정치인들이 수입과 지출결정을 할

title I, Sept. 29, 1987, 101 Stat. 754, 2 U.S.C. § 900) (both often known as Gramm-Rudman) were “the first binding constraint imposed on federal spending, and its spending caps have become part of every subsequent U.S. budget. Together with a rapidly growing economy it produced the first balanced federal budget in a quarter of a century.” The Acts were aimed at cutting the budget deficit, which at the time was the largest in history. They provided for automatic spending cuts (called “sequesters”) if the deficit exceeded a set of fixed deficit targets. The process for determining the amount of the automatic cuts was found unconstitutional in the case of *Bowsher v. Syna*, 478 U.S. 714 (1986) and Congress enacted a reworked version of the law in 1987. Gramm-Rudman failed, however, to prevent large budget deficits. The Budget Enforcement Act of 1990 supplanted the fixed deficit targets. Balanced budgets did not actually emerge until the late 1990s when budget surpluses emerged.

때 지켜야 하는 예산 관련 규칙이 있다는 생각을 일깨워 준 것이다. 예를 들면, 1921년 예산회계법과 1974년 의회예산법은 각각 대통령과 의회에 그들이 각자 생각하는 가장 적절한 예산을 만들어 낼 수 있도록 권한을 부여한 것과는 대조적으로 그램-루드만-홀링스법의 전제는 정치인들도 특정 종류의 예산 선택을 할 수 없도록 미리 정한 규칙을 지켜야 한다는 것인데 이는 결국 정치인들이 스스로 올바른 결정을 한다고 신뢰받지 못했기 때문이고 나아가 연방수입과 지출을 적정하게 하는데 필요한 어려운 결정을 제대로 만들어 낼 수 없었기 때문이다.

3. 예산집행법의 제정과 PAYGO준칙의 신설

의회와 대통령은 1990년에 당면한 예산위로 곤경을 겪게 되었는데, 당초 그램-루드만-홀링스법의 목표는 1991년에 단지 640억달러의 적자를 허용하는 것이었으나, 1970년 7월 시점에서의 예상액은 2,300억달러를 초과하는 것이었기 때문이다. 이는 방위비와 사회복지프로그램, 빈곤층에 대한 지출에 심각한 부정적 영향을 끼치지 않고는 예산집행정치를 할 수 없는 규모였다. 어려운 협상이 진행되어 세금인상, 지출삭감, 새로운 예산집행규칙 등의 포괄적 합의에 도달하여 이에 근거한 수입과 지출의 변화는 향후 5년간에 걸쳐 적자를 4,820억달러를 줄일 수 있다고 추정되었다. 그러나 협상의 마무리단계에 있던 1990년 국가경제가 심한 불황기(후퇴기)의 국면에 빠져 들어가 적자는 계속 증가해 1992년 2,900억 달러에 이르게 되었다.¹³⁾

이러한 적자증가에도 불구하고 1990년 예산집행법에 규정된 새로운 예산규칙들은 적자가 목표수준을 초과하더라도 강제삭감이라든지 다른 조치를 요구하지 않았다. 그램-루드만-홀링스법의 실패로부터 의회와 대통령이 얻은 교훈은 경제상황의 변화나 사업지출액의 재평가 등에도

13) Allen Schick, 앞의 책 24면.

불구하고 재조정할 수 없는 연간 적자한계를 설정하는 것은 무의미하다는 것이었다. 고정된 적자한도는 1990년부터 1991년간의 불황과 같은 예상 못한 상황변화에 따라 달성불가능하게 되기 쉽다는 것을 깨달은 것이다. 정치지도자들은 적자를 통제하기 위해서는 그들이 수입과 지출을 반드시 통제할 수 있어야 한다는 점을 이해하게 되었다.¹⁴⁾ 이러한 이유에 근거하여 예산집행법은 새로운 적자통제절차를 도입했는데, 이는 매년 예산승인절차(annual appropriations)에 의해 통제되는 재량지출과 실제적 입법(substantive legislation)에 의해 통제되는 직접지출(의무지출)을 구분하였다. 예산집행법은 당초 1991년부터 1995년까지의 한시법이었으나 1998년까지 연장되고 다시 2002년까지 연장되었다. 이러한 법령에 의한 통제는 정치적인 매력의 관점에서 볼 때, 또 다시 재도입될 것으로 예측되었는데 결국 후술하는 바와 같이 오바마 정부에서 2010년 2월 다시 도입되었다. 이러한 예산집행법상의 규율들을 확장(augmented)하는 의회의 내부규율이 또한 때때로 개정되었고, 최근에는 민주당이 의회의 통제권을 장악한 2007년에 의회 내부의 개정이 있었다.

예산집행법에 설정된 규칙은 복잡하지 않지만 그것을 집행하기 위해서는 복잡한 계산과 절차를 거쳐야 한다. 예산집행법은 세 가지 규칙을 가지고 있다; 첫째, 조정가능한 적자/흑자 목표, 둘째, 재량지출의 상한, 셋째, 수입과 직접지출에 관한 수입지출균형준칙(PAYGO)이다. 비록 예산집행법이 적자를 통제하기 위해 고안되었지만 그 규칙들은 흑자예산 시에도 적용됨은 물론이다.¹⁵⁾

2

예산편성이라는 것은 재정적 또는 정치적인 조건의 변화에 즉응하여 스스로를 새로이 발전시키는 적응적인 절차이다. 그러나 적응절차

14) Allen Schick, 앞의 책 25면.

15) Allen Schick, 앞의 책, 26면.

라는 것은 마찰적이고도 고통스런 것이다. 균형예산원칙을 실현하기 위하여 PAYGO준칙을 검토하였는데 이러한 PAYGO준칙의 헌법적 근거를 마련함으로써 오히려 균형예산편성의 마찰과 고통을 줄일 수 있는지 하는 점이 쟁점으로 부각되었다. 따라서 이하에서는 균형예산을 요구하는 헌법적 제안에 대해 검토하기로 한다.

1980년대와 1990년대의 재정적자 최고조 시대에 균형예산을 요구하는 헌법의 개정에 대해 계속되는 요청이 있었다. 1995년에는 300대 132의 표결로 소위 균형예산헌법개정안(a balanced budget amendment)이 하원에서 승인되었다. 그러나 상원에서는 가결에 요구되는 3분의 2 찬성의 가중다수결(super majority)에 1표가 미달하는 표결로 부결되었다. 예산운용이 균형적일 때는 헌법개정에 대한 논란이 수그러들었지만 적자예산이 다시 발생될 때에는 헌법개정에 대한 논란이 또 다시 쟁점으로 부각되곤 했다.

균형예산에 대한 헌법개정안은 여러 가지 형태로 제안되었다. 몇몇은 예산결의가 이루어질 때 단지 계획된 균형을 요구하는 형태였다. 다른 형태들은 조금 더 진전된 형태로 실질적인 균형을 요구하는 것이었다. 물론 대부분의 형태는 전시 혹은 상하원의 가중다수결(예컨대, 5분의 3 등)이 있을 때는 균형을 요청을 면제토록 하는 예외를 인정하고 있다.¹⁶⁾

균형예산을 요구하는 헌법개정안의 예¹⁷⁾

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

Section 2. 공익을 위하여 미국정부가 부담하게 되는 부채에 대한 상한은 증가되지 않는다. 다만 상하 양원의 5분의 3의 결의에 의하여 수입을 넘는 특별한 지출을 허용한 경우에는 예외로 한다.

16) Allen Schick, 전게서, 35면.

17) Balanced Budget Amendment, H.J. Res. 1, 104th Congress 1st session 1995.

Section 3. 매 회계연도 전에, 대통령은 당해 회계연도의 총지출이 총수입을 넘지 않는 연방정부의 예산안을 의회에 제출해야 한다.

Section 4. 수입을 증가시키는 어떠한 법안도 상하 양원의 다수결에 의해 승인되지 않는 한 법이 될 수 없다.

Section 5. 이 조항의 규정들은 전쟁의 선포가 유효한 경우 의회에 의해 유보될 수 있다.

이 조항의 규정들은 미국정부가 군사적 충돌에 관여되어 현저하고도 중대한 군사적 위협으로 말미암아 안보에 위험을 초래하게 되어 상하 양원의 다수에 의한 결의안으로 통과된 법이 그런 상황임이 선언된 경우에는 면제된다.

Section 6. 의회는 수입과 지출의 예측에 의존한 적절한 입법을 통하여 이 조항을 실행시켜야만 한다.

Section 7. 총수입은 대출로 인한 것을 제외한 미국정부의 모든 수입을 포함하여야 한다. 총지출은 부채원금의 지불을 위한 경우를 제외하고는 모든 미국정부의 지출을 포함하여야 한다.

Section 8. 이 조항은 2002회계연도 또는 그 승인 이후의 2번째 회계연도 중 후에 도래하는 시기부터 유효한 것이 된다.

헌법개정에 관한 논의는 모든 재정적자가 그 규모나 발생 원인에 관계없이 책임소재를 물을 수 없다는 점과 법령에 의한 구제가 제대로 작동하지 않는다는 문제의식에 기반을 두고 있다. 헌법상의 규율은 재정적자가 크건 작건 간에 그리고 재정적자가 경제의 주기적 취약성에 기인한 것인지 아니면 수입과 지출에 대한 구조적 불균형에 근거한 것인지 불문한다.

미국의 역사를 관통하고 있는 지배적인 감정은 재정적자는 국가의 안녕과 번영에 유해한 것으로 간주된다. 주된 염려는 수입을 넘어서는 지출에 의하여 정부는 미래세대에 부담을 주게 된다는 것이고 이러한 미래세대는 예산결정에 대하여 목소리를 낼 수 없을 뿐만 아니라 그러한 지출로부터 이익을 향유할 수 없는 집단이라는 점이다. 때때로 마치

정부가 대출자금으로 재정적인 운용을 한 경우처럼 이러한 논쟁이 도덕적인 관점에서 포섭이 되기도 한다. 이러한 도덕적 견지는 전쟁수행 중에는 완화되는데 이는 군대를 재정적으로 지원하는 것이 균형예산의 목적을 이루는 것보다 더 중요한 것으로 간주되기 때문이다.

개헌론자들은 민주적 다수결원칙에 헌법적 제한을 부과해야 한다는 점에 유의해야 한다. 법령상의 구체제도는 상당한 유리점이 있는데 이는 1990년대의 예산집행원칙의 성공적인 정착에서 알 수 있다. 즉 법령상의 균형예산수립원칙은 큰 재정적자와 작은 재정적자를 준별할 수 있으며, 주기적인 불균형에 의한 재정적자와 구조적인 문제에서 발생된 것을 구별할 수 있고, 순간적인 것과 지속적인 것을 구별할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 의도적인 계산착오에 근거한 것인지 아니면 의회와 대통령이 예산을 편성할 때 예견치 못한 환경에 근거한 것인지의 여부를 변별할 수 있기 때문이다. 법령상의 균형예산 요건은 경험이 축적됨에 따라 또 정치인들이 어떤 것들이 작용하고 작용치 않는 가에 대한 학습이 이루어짐으로써 세밀하게 조정될 수 있다.

비록 균형예산헌법개정안이 헌법에 명시된다하더라도 그것의 정착은 예산의 범위를 규정하는 입법에 의존하게 될 것이다. 그리고 그러한 입법은 수령, 지출, 그리고 그 외의 거래에 관한 회계원칙을 수립하는 것이며 나아가 예상되지 못한 재정적자의 경우에 어떤 조치가 취해져야 하는 지에 관하여 상세하게 규정해야 한다. 입법의 내용은 잘못된 예측과 경제적 환경의 변화, 비상사태 및 예산이 승인되었을 때 예상치 못한 여타의 변수들을 고려해야만 한다. 그리고 헌법개정안은 사전에 어떠한 기관이 연방기관이며 그것에 대한 예산이 포함되어야 하는지 여부에 대해 사전원칙을 포함하고 있어야 한다. 또는 개정안은 자본투자, 대출, 자산매각 및 기타 여러 종류의 거래에 대해 예산편성상의 처리에 대한 부분도 다루고 있어야 함은 물론이다.

여러 해 동안, 경제는 예산이 균형적인지의 여부에 관하여 최종적인 판단을 부여한다. 심각한 경제적인 어려움의 시기에는 헌법이 경제적인 현실에 직면하여 후퇴해야만 하기 때문에 특히 확률이 지배적인 사실이 된다. 사실상 대부분의 균형예산원칙은 의회에 비상시의 경우에는 균형예산원칙의 적용 면제를 허용한다. 그러나 면제는 자동적인 것이 아니고 의회 다수나 가중다수에 의한 결정에 의해 이루어지기 때문에 면제가 승인되지 않은 가능성이 열려있을 뿐만 아니라 균형예산이 성취되지 않을 수도 있는 것이다. 균형예산 헌법개정이 경제적인 요청에 의하여 중단될 수 있다면 그것은 또한 정치적인 요청에 의해서도 반복될 수 있는 것이다.

아마 헌법개정에 대한 가장 힘든 측면은 그러한 개정헌법이 정부의 경직을 가져올 수 있다는 점일 것이다. 헌법개정안은 의회가 균형예산을 통과시킬 다수나 적자지출을 승인할 가중다수를 결하고 있는 경우에 예외를 허용하고 있어야 할 것이다. 균형예산 헌법개정안은 선거직 공직자가 정책을 만들어야 한다는 근본적인 정치적 원칙에 대한 제한을 가져온다. 이러한 관점에서 볼 때 정치적 절차가 원치 않는 재정적자를 유발한다면, 이에 대한 교정은 법령상의 구제절차에 의하는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 헌법개정에 관한 논의는 더 이상 진전되지 못하고 2010년도에 이르러 PAYGO준칙은 법률에 근거를 두고 재도입된 것으로 보인다.

3 2010 PAYGO

1. 배 경

미국은 1980년대에 재정적자가 증가하자(1980년대는 무역적자와 재정적자가 증가하던 소위 ‘쌍둥이 적자’로 알려졌던 시기) 각종 재정적자 억제책을 도입하였다. 그램-루드만-홀링스(GRH)법으로 알려진 1985년

균형재정 및 긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)도 이 시기에 도입되었다. 이 법은 재정적자 수준을 일정한 한도로 억제하는 것을 목표로 하고 있었으나 그 성과를 거두지 못하였다.

1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act)에서는 더욱 적극적인 재정적자 억제책을 도입하였다. 기존에 사용되던 직접지출(세출위원회를 거치지 않고 직접 상임위원회의 입법에 의하여 지출이 결정되는 지출)과 재량지출(직접지출이 아닌 지출로서 세출위원회에서 예산법으로 결정되는 지출) 구분을 이용하여, 재량지출에 대해서는 지출상한선을 설정하고, 직접지출과 세입에 영향을 주는 법에 대해서는 해당 입법이 재정수지에 영향을 주지 않도록 하는 PAYGO(pay-as-you-go) 준칙을 도입하였다. 따라서 직접지출 입법의 경우 해당법에 의하여 지출이 증가하면 그 증가분만큼 다른 직접지출 사업의 지출을 감소하게 하거나 수입을 증가시켜야 했다. 수입에 영향을 주는 입법도 같은 방식으로 재정수지에 영향을 주지 않아야 했다.

이와 같이 재량지출에 대해서는 지출상한선을 설정하고, 직접지출과 세입법에 대해서는 PAYGO를 적용하는 재정준칙은 5년 한시 조항이었으나, 그 성과가 나타나자 1993년, 1997년에 두 차례 연장하였다. 1998년에 미국은 30년만에 재정흑자를 달성하였다. 그리고 4%를 상회하는 경제성장률과 더불어 재정수지 흑자가 증가하자 두 개의 재정준칙은 각종 예외를 통하여 무너지게 되었고, 1997년 연장 후 5년째인 2002년이 되자 미 의회는 기간 조항을 개정하지 않는 방법으로 이 재정준칙들을 폐지하였다. 그 이후 2010년 2월까지 법으로 명시된 재정준칙은 존재하지 않았다.

2002년 명문화된 재정준칙 소멸 이후 재정적자는 급속도로 증가하였다. 이에 의회는 재정적자를 억제하려 하였으나, 재정을 통한 경기부양, 이라크 전쟁, 자연재해(허리케인 카트리나), 금융위기 극복 등의 이유로 재정적자는 급증하여 2009년에는 GDP 대비 11.0%에 이르게 되었다.

재정적자를 제도적으로 억제하고자 2003년부터 PAYGO를 재도입하려는 논의가 의회에서 있어왔다. 그러나 민주당은 직접지출과 세입에 모두 이를 적용하려 한 반면, 공화당은 직접지출에만 이를 적용하려해, 입법화는 번번이 무산되었다. 그러나 실질적으로 PAYGO 준칙은 의회에서 활용되고 있었다. 하원과 상원은 내부적인 의사절차로서 PAYGO를 유지하고 있었고, 2008회계연도 및 2009회계연도 예산결의안에는 일종의 부대의견으로서 직접지출입법 심사시에 PAYGO를 적용할 것을 요구하고 있었다. 그리고 재량지출에 대해서도 예산결의안에서 한도를 설정하고 있으며, 상원에서는 재량지출 총액한도를 설정하고 있다.

그러나 이러한 자체 규칙만으로는 미국의 재정적자를 억제할 수 없었다. 이에 오바마 대통령이 중심이 되어 2009년 6월 하원에 PAYGO를 법제화하는 법안을 제출하였고, 상원의 수정안을 2010년 2월 4일 하원이 통과시키고, 2월 12일 대통령이 서명함으로써 입법화되었다.

2. 주요 내용

(1) 영구법

이전 PAYGO법규정들은 한시 규정들이었으나, 이 법은 별도의 시효 규정이 없다. 즉, 영구법이다. 따라서 당연한 말이지만 미국의 재정상태가 좋아져서 재정흑자가 발생할 때도 별도의 입법이 없는 한 이 규정은 계속 적용된다.

1990년 예산집행법에서는 직접지출에서는 PAYGO 준칙을 적용하고, 재량지출에 대해서는 지출상한선 준칙을 적용하였으나, 이번 2010년 Statutory PAYGO Act에서는 재량지출에 대한 준칙은 없다. 향후에도 재량지출은 별도의 재정준칙을 마련하지 않고 현행과 같이 예산결의안에 분야별·부분별 그리고 총액 상한을 설정하는 방식으로 규제가 이루어질 것으로 보인다.

(2) 대 상

이 법에서는 PAYGO 입법(PAYGO legislation)을 “기준선에 대비하여 직접지출 또는 수입에 영향을 주는 법안이나 공동결의안”이라고 정의하고 있다. 즉, 직접지출이나 수입에 영향을 주는 입법행위는 모두 PAYGO 대상이라고 보고 있다.

그러나 직접지출이나 수입에 영향을 주는 모든 법안이 PAYGO입법은 아니다. 다음의 네 종류는 PAYGO의 적용을 받지 않는다. (1) 사회보장기금과 우체국기금은 off budget으로서 이 법의 적용을 받지 않는다. 즉 on budget 만이 PAYGO의 대상이 된다. (2) on budget 중 긴급입법은 PAYGO의 적용을 받지 않는다. (3) 채무에 대한 이자지급도 이 법의 적용을 받지 않는다. (4) 그리고 특별히 분류된 네 가지 사업(의료보호사업 담당의사의 보수, 재산·상속세, AMT(Alternative Minimum Tax), 그리고 2001년과 2003년에 입법화된 감세조치들)도 이 법의 적용을 받지 않는다.

(3) CBO의 비용추계와 PAYGO 기록표(scorecards)

PAYGO 입법의 예산영향(budgetary effect), 즉 “PAYGO 입법에 따라 기준선에 대비하여 지출액이나 수입이 변하는 금액”은 의회가 결정하지 않으면 OMB에서 결정한다. 일반적으로는 의회가 정한다. 의회에서 예산영향을 측정하는 곳은 CBO다. 상원과 하원의 예산위원회 위원장은 CBO에 “PAYGO 입법의 예산영향”(Budgetary Effects of PAYGO Legislation)에 대하여 비용을 추계하도록 하고, 그 결과를 의회속기록에 기재한다.

이 추계에 근거하여 OMB는 PAYGO입법에 대하여 두 종류의 “PAYGO 점검표(PAYGO scorecards)”를 관리한다. 하나는 5년 점검표이고, 다른 하나는 10년 점검표이다. 이 두 개의 PAYGO 점검표는 각각 CBO의

5년 비용추계와 10년 비용추계 결과의 평균값을 기록한다. 어떤 PAYGO 입법의 5년 비용추계의 합계가 10억달러이고, 10년 비용추계의 합계가 60억달러이면, 5년점검표에는 매년 2억달러(10억/5년)로 기록되고, 10년 점검표에는 매년 6억달러(60억/10년)로 기록된다. PAYGO 대상은 이 두 기록표 중 금액이 많은 것이다.

(4) 강제삭감(Sequestration) 절차

OMB는 의회의 예산심의가 종료된 14일(작업일 기준) 이내에 PAYGO 보고서를 작성하여야 한다. 이 보고 결과 의회가 PAYGO 준칙을 지키지 못하여 재정수지가 영향을 받으면 대통령은 영향을 받은 만큼 직접지출을 감소시키는 명령을 내려야 한다. 이러한 절차를 강제삭감(Sequestration)이라고 한다.

강제삭감명령이 개시되면 직접지출 중 강제삭감대상인 사업들(주로 의료보호사업)에 대하여 무조건 일괄적으로 같은 비율(예를 들면 4% 씩)로 지출을 삭감시킨다. 앞의 PAYGO 점검표의 예를 들면, 만약 의회가 해당법을 그대로 통과시키고 PAYGO를 지키지 않은 경우, 대통령은 예산에서 6억달러를 무조건 삭감하는 명령을 내린다. 그리고 다음해에도 다시 6억달러를 PAYGO하지 못하면 대통령은 다음해 예산에 대하여 다시 6억달러를 삭감하는 명령을 내린다.

이 절차는 의회가 재정준칙을 준수하지 못했을 때, 그에 대한 일종의 페널티로서 1985년 GRH법에 도입된 절차로서 2002년까지 유효한 절차였고, 이번에 다시 효력을 갖게 되었다. 역사적으로 강제삭감절차가 실질적으로 적용된 예는 없으나, 의회가 PAYGO준칙을 반드시 지키도록 하는 데 역할을 한 것으로 평가되고 있다.

제 4 장 PAYGO 준칙의 개념과 유형

1

1. 재정규율(fiscal discipline)과 재정준칙(fiscal rules)

(1) 재정규율의 의미

앞 장에서 고찰한 PAYGO 준칙은 넓은 의미에서 재정 적자를 줄이고 국가의 재정 건전화를 달성하기 위한 재정준칙(fiscal rules)의 일환이라고 볼 수 있다. 이 재정준칙을 더 넓은 의미까지 확대시켜 본다면, 재정의 전체 범위에서 규율을 마련하고 이를 집행함으로써 재정에 관한 정책의 효과를 구현시키는 모든 과정과 결과를 통틀어 일컫는 ‘재정규율(fiscal discipline)¹⁸⁾’의 구체화라고 이해 할 수 있을 것이다. 재정규율을 이렇듯 광의로 이해하게 되면 국가의 재정에 관한 규범적 규율의 총체라고 생각할 수 있지만, 자세히 그 실체를 관찰하면 결국 이들 규율의 규범력을 확보하여 실효성을 보장하기 위한 방법인 재정준칙의 수립으로 귀결될 수 있다.¹⁹⁾ 이런 전제에서 PAYGO 준칙을 재정준칙을 법제화하려는 노력으로 이해할 수 있음은 물론이다.

하지만 기본적으로 재정규율이라는 개념은 헌법상의 제도나 규율의 차원으로 이해되는 것은 아니며, 아직 그 구체적인 의미가 형성되어가고 있는 과정에 있다고 할 수 있을 것이다. 조사에 의하면 재정규율은 이 때문에 다양한 형태로 표현되고 있음을 확인할 수 있다. 가장 보편적으로 재정규율이 의미하는 바는 “재정 건전성의 달성”을 위한 방편

18) 성승제·길준규·박종수, 재정건전성 확보를 위한 재정규율의 법적 고찰, 한국법제연구원 정책과제 자료집, 2009, 17면.

19) 이를 협의의 재정규율로 정의하여 재정 적자의 통제방안, 즉 적자 상한을 직접 규율하는 방법과 지출규모의 상한을 정하는 방법으로서의 ‘재정준칙’을 의미한다고 보는 견해와 일맥상통한다. 성승제·길준규·박종수, 위의 글.

이라고 할 수 있다. 또한 상당수 문헌에서 재정규율은 재정준칙을 의미하면서 사용되기도 하는데, 그 문자적 의미를 중심으로 생각해 본다면 재정준칙의 도입을 재정에 관한 중립적이고 광범위한 정책목표를 전제한다고 할 수 있으므로, 재정준칙과 재정건전성을 직접 연결하는 것은 약간 무리가 있어 보인다.²⁰⁾ 한편 재정규율은 “재정에서 추구해야 하는 바람직한 방향이나 원칙”으로 폭넓게 정의되기도 한다. 이러한 정의에 의하였을 때 “재정규율이 약화된 상황”은 재정운영이 원칙을 준수하지 못하는 상황을 이야기함은 물론, 재정에서의 “도덕적 해이”나 “낭비적 요인”까지 일컫는 것으로 보기도 한다.²¹⁾

특히 2002년 재정당국인 기획예산처는 재정규율이라는 표현을 광의의 의미인 ‘원칙의 준수’ 차원에서 이해하여 사용하는 공식 문서를 발행한 바 있다.²²⁾ 즉, 기금운용계획에서 재정규율을 확보한다는 것을 기금에 대한 원칙과 관리절차를 수립하는 것으로 정의하였다. 구체적으로 “기금운용에 대한 재정규율과 점검·평가체계를 강화하고 예산과의 차별성, 유사·중복성, 목적 달성도 등을 고려하여 기금을 정비”하고, “국회 심사 제도화 등 기금운용계획에 대한 재정규율을 강화”하며, “기타기금에 대해서도 종전의 공공기금과 동일한 재정규율을 적용한다”고 밝혔다.²³⁾ 또한 2002년 예산개요를 통해서는 “2002년부터 기금제도 예산에 준하는 재정규율이 적용”된다면서 재정규율을 확립하는 구체적 항목까지 제시하고 있다.²⁴⁾

20) 최준욱·박형수, 재정규율 강화를 위한 정책방향, 한국조세연구원, 2007, 2면.

21) 최준욱·박형수, 위의 책, 3면.

22) 동 문단의 이 내용은 최준욱·박형수, 위의 책, 6면에서 인용.

23) 기획예산처, 기금제도 개혁 본격 추진, 보도자료, 2002.

24) 이들 구체 항목으로, ① 민간부문과 경합하는 신규사업 원칙적 요구 불가, ② 신규사업 추진이 불가피한 경우에도 기존 인력·조직과 외부위탁 등의 활용방안 우선 강구, ③ 국고보조사업은 신청주의 원칙 엄격 적용, 신청 없는 경우 원칙적 예산 반영 불가, ④ 재정지출 또는 조세감면을 확대하는 법률안을 입안하는 경우 상응하는 대체재원 조달방안 동시 제시, ⑤ 주요 재정사업은 중장기적 시작에서 해당부문의 사업간 우선순위 검토 후 요구, ⑥ 공공사업은 원칙적으로 타당성 조사 및 기

재정규율은 역사적으로 세계 각국이 경험한 재정적자의 심각성에서 그 필요성을 이끌어 낼 수 있다. 2차 대전 이후 균형예산의 이상이 깨어지고 경기순환 주기에 따른 균형관념이 자리 잡으면서, 재정수요의 증대, 재정적자의 누적이 발생하면서 새로운 규율의 관념을 생각하게 되었다고 한다.²⁵⁾ 이러한 현상적 모습에서 구체적 재정 규율의 아이디어가 탄생하게 된다. 즉, 적자의 방지 측면에서 재정은 건전하게 운용되어야 하고, 이는 그 동안 선진국에서 통용되어 왔던 재정의 투명성과 효율성을 보완할 새로운 관념으로 인식되었다.²⁶⁾ 또한 위 현상은 재정을 좀더 거시적 시각에서 이해할 필요성을 배태시켰다. 즉, 재정을 특정 분야만의 흑자만을 지향하지 않고 총량적으로 규제할 필요가 생겼고, 재정의 운영 또한 매 회계연도 단위가 아닌 3~5년 정도의 중기적 단위에서 운용할 수 있는 제도가 나타나기 시작하였던 것이다.²⁷⁾

우리의 경우는 재정 건전화의 필요성을 온 국민이 깊이 체감하였던 IMF 구제금융 사태를 겪으면서, 선진국에서의 위의 현상이 짧은 기간에 좀더 극명하게 드러날 수 있었던 환경 속에 있었다. 이 현상을 가장 확실하게 대변하는 것으로 “국가재정법”의 제정을 들 수 있다고 한다.²⁸⁾ 국가재정법은 그 규정 속에 위 재정규율의 필요성을 거의 모두 받아들이고 있다. 구체적으로, 제1조에서 효율성, 성과 지향성, 건전재정의 기틀 확립을 목표로 정하고 있다. 제7조에서는 “재정운용의 효율화와 건전화를 위하여 매년 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간에 대한 재정운용계획을 수립”한다고 하여 중기재정전망과 규율을

본설계비→실시설계비→보상비→공사비 순으로 전 단계가 완료되어야 다음 단계의 예산 요구·반영 등을 제시하고 있다. “2002년도 예산개요”, 인터넷 KDI 정보센터, <http://epic.kdi.re.kr/epic/epic_view_source.jsp?num=59258&menu=1> 참조.

25) 성승제·길준규·박종수, 앞의 글, 18면.

26) 성승제·길준규·박종수, 앞의 글, 18면.

27) 중기재정운영은 OECD국가를 중심으로 재정 위험도의 상승과 함께, 성과주의 예산과 총액배분예산편성의 실효성을 지속적으로 담보할 필요에서 등장하게 되었다고 한다. 성승제·길준규·박종수, 앞의 글, 18~19면.

28) 성승제·길준규·박종수, 앞의 글, 20면.

명시하고 있다. 이에 더하여 제5장에서는 재정건전화를 독립된 장으로 두고 각종 제도를 수립함에 있어 커다란 준거로 사용할 것을 명하고 있다. 즉 제86조에서 “정부는 건전재정을 유지하고 국가채권을 효율적으로 관리하며 국가채무를 적정수준으로 유지하도록 노력하여야 한다”고 하여 재정 건전화 노력을 규범적 목표로 상정하고, 제87조에서 재정 부담을 수반하는 법령의 제정과 개정시의 절차를 규정함으로써 이를 구체화시키고 있다. 이 국가재정법 제87조는 미국의 PAYGO 준칙과 유사한 것으로서 볼 수 있는데, “정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원 조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다”고 규정할 뿐 아니라, 구체적으로 “각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다”고 명령하고 있다. 이는 위 재정규율의 필요성을 가장 정치하게 규정한 것으로 볼 수 있는 것이다.

(2) 재정준칙

재정준칙은 예산 총계에 미치는 간명한 수치상의 한계를 통하여 재정 정책에 가해지는 항구적인 제한이라 정의될 수 있다.²⁹⁾ 박형수 등에 의하면, 자세한 정의로는 재정수지, 재정지출, 국가채무 등의 총량적 재정지표에 구체적 목표수치가 가미된 재정운용목표를 법으로 제공한 재정운용정책이라 할 수 있다.³⁰⁾ 하지만 이와 다른 재정준칙의 정의도 존재하는데, 이는 재정준칙을 재정에 대한 행정부의 재량 제한으로 보아, “재정운용상 행정부의 재량권을 명시적으로 제약하기 위하여 입법부·

29) IMF, Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, 2009, 4면.
인터넷 자료 <<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>>

30) 박형수·류덕현, 재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구, 한국조세연구원 연구보고서 06-13, 2006, 21면.

국제기관 등 제3자가 제정한 재정 규제로서 1980년대 이후에는 행정부에 대한 총량적 재정목표를 부과하는 방식으로 제정”된다고 한다.³¹⁾

재정준칙의 대표적인 사례로서 예시되는 것은 다음과 같은 것들이 있다.³²⁾ 첫째, 미국 대부분의 주정부에서 현재까지 채택하고 있는 경상 재정수지균형을 목표로 한 황금률(Golden Rule). 이는 2차대전 이후 독일, 일본 등에서 도입한 적도 있다. 둘째, 1973년부터 국제 조약을 통해 탄생한 아프리카 14개국 단일통화지역 CFA 프랑화 지역에서 채택하고 있는 차입제한준칙, 셋째, 미국 정부가 1985년 재정적자감소를 위해 제정하였던 Gramm-Rudman-Hollings(GRH)법과 1990년 예산집행법(Budget Enforcement Act). 넷째, EMU 가입국에게 재정적자 및 국가채무 규모에 관한 제한을 부과한 1997년 ‘안정과 성장을 위한 협약(Stability and Growth Pact)’. 여기서서는 적자 및 채무를 GDP 대비 3% 및 60%로 유지하도록 하였다. 다섯째, 1997년부터 채택된 영국의 황금률(Golden Rule) 및 지속 투자 규율(Sustainable Investment Rule). 여섯째, 1997년 이래 스웨덴의 재정준칙인 일반정부 재정수지 2% 흑자유지 및 이자를 제외한 중앙정부 재정지출 한도 등을 들 수 있다. 물론 여기에 이 글에서 주제로 삼고 있는 PAYGO 준칙도 해당될 수 있을 것이다.

박형수 등에 따르면, 재정준칙을 구성하는 요소로는 다음 세 가지를 들 수 있다고 한다.³³⁾ 첫째, 헌법, 법률, 규제, 정책 가이드라인, 국제 협약 등의 법적 토대이다. 둘째, 재정수지, 국가채무 등에 목표 수치를 설정하는 총량적 재정목표의 설정이다.³⁴⁾ 마지막으로 각종 사법적·금전적·신용적 제재를 의미하는 제재조치가 존재하여야 한다.³⁵⁾ 이

31) 성승제·길준규·박종수, 앞의 글, 95면.

32) 최준욱·박형수, 앞의 책, 86면.

33) 박형수·류덕현, 앞의 책, 22-23면.

34) 통상적으로 많이 이용되는 총량적 재정목표로 재정수지 적자의 GDP 비율, 국가채무의 GDP 비율 및 재정지출에 대한 한도 설정 등이 있다고 한다.

35) 금전적 제재는 준칙을 준수하지 못할 경우 다음 연도에 지출규모를 위반한 만큼 축소하게 하는 방법, 협약에 의하여 정해진 목표수치를 지키지 못한 경우 벌금을

외에 부가적인 요소로 예산 집행 당국에 독립적인 기구가 재정준칙의 집행과 준수의 여부를 점검할 필요가 있다고 한다. 여기에는 중앙은행, 재무부, 대법원 등이 예로 거론되고 있다.³⁶⁾

재정준칙은 몇 가지 기준에 따라 서로 다른 유형으로 구별할 수 있다고 한다.³⁷⁾ 그 기준으로는 목표 재정변수(target aggregate), 재정준칙의 엄격 정도, 준칙의 제정과 집행 주체, 회계기준 등이 거론된다. 먼저 목표 재정변수에 따라 구분해 본다. 목표 재정변수에는 재정수지, 정부차입, 국가채무, 정부지출 등이 있으며 GDP에 대한 비율이나 전년 대비 증감률 등의 운용 형태를 띤다. 이러한 목표 재정변수에 따른 재정준칙은 첫째, 재정수지준칙(deficit rules), 지출준칙(spending rules), 국가채무 혹은 준비금 준칙(debt or reserve rules), 차입준칙(borrowing rules) 등으로 구분할 수 있다.

재정수지준칙은 각 회계연도 종합수지(overall balance), 경상수지(current balance), 운용수지(operating balance) 등의 재정수지가 특정 목표의 범위 내에서 유지되도록 하는 준칙이라고 한다. 즉, 정부 총수입과 총지출의 수지 균형을 맞추라는 준칙을 말한다. 즉 정부의 차입을 금지하는 것이다. 이는 또한 구조적 재정수입과 지출의 수지 균형을 지향하는 구조적 재정수지균형 준칙이라고도 한다. 또한 자본지출의 차입을 허용하면서 경상수입과 경상지출의 수지 균형을 추구하기도 한다.

지출준칙은 재정수지보다 정부지출에 초점을 맞추어 관리하는 준칙으로서, 정부지출증가율에 직접 제한을 두는 방법을 취한다. 이를 통하

부과하는 방법, 관료의 급여 삭감의 방법 등의 예가 있다고 한다. 사법적 제재조치는 중앙정부나 지방정부에 대하여 재정준칙을 준수하지 못했을 경우 사법적 심판을 받게 하는 것을 말한다. 신용적 제재조치는 재정준칙의 적용에 실패한 정부의 경우 차기 선거에 부정적 영향을 받게 될 것이므로 재집권에 실패하거나 국제금융시장의 신용등급 하락으로 자금조달에의 어려움이 있을 것 등이라 한다.

36) 박형수·류덕현, 앞의 책, 23면.

37) 이하 재정준칙의 유형과 분류에 관한 사항은 IMF, Rule-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain, Occasional Paper No.225, 2003; 박형수·류덕현, 앞의 책, 34-43면에서 인용.

여 세입 측면에서 자동 안정화 장치가 작동함으로써 경기대응적인 정책의 기초가 유지될 수 있다.

국가채무 혹은 준비금 준칙은 GDP 대비 공공부문 채무 비율의 상한선을 확정하는 준칙을 말하는 것으로서, 총 정부 부채에 대한 제한을 가하는 방법이 사용된다. 또는 특별예산상의 예비기금 보유고를 연간 사회보장기금의 일정 비율로 제한하는 방식을 취하기도 한다.

차입 준칙이란 국내 자본으로부터의 정부 차입을 금지하는 방법을 사용한다. 또는 중앙은행으로부터도 정부차입은 금지된다. 그리고 과거 정부 수입이나 지출의 비율에 대비하여 정부 차입에 제한을 두는 방법도 이용될 수 있다.

다음으로 재정준칙은 그 엄격함의 정도에 따라 경성준칙(hard rule)과 연성준칙(soft rule)으로 나눌 수 있다. 준칙의 엄격함이란 경제환경이나 정치환경의 변화에 따라 그것이 변경될 수 있는가를 말하는 것이다. 변경이 불가하다면 경성준칙이라 할 수 있고, 이는 항구적이며 매년 수정할 필요가 없다. 대부분 경성준칙을 보유한 나라는 일당 주도의 강력한 정부와 특수 목적의 연합체의 형태를 띤다. 대표적 경성준칙에는 EMU의 마스트리히트 조약과 안정·성장협약(SGP)이 있다. 연성준칙은 말 그대로 쉽게 변경할 수 있다. 매년 예산안을 채택하기 전에 수정이 가능한 것이다. 여기에는 민주적 통제에 의해 정치적 재량의 통제가 가능한 정치연합체가 대부분을 차지한다. 연성준칙의 대표적 예로는 호주, 뉴질랜드의 중기재정계획을 들 수 있다.

재정준칙의 제정과 집행의 주체에 따라 구분할 수도 있는데, 일반적인 모습으로서 단일 국가의 재정정책에 적용되는 재정준칙, 그리고 EU나 IMF 등 외부 기관에 의해 제정되고 감시되는 재정준칙이 있을 수 있다. 하지만 타율에 의한 재정준칙의 집행과 제정에는 한계가 존재하는데, 외부의 감시가 있을 경우 재정이 잠시 개선될지라도 이로 인하여 완전한 재정의 개선을 이루기에는 한계가 존재하여, 자기 규율에 의한 준칙의

집행을 완전히 대체할 수 없다. 준칙의 이행과 준수 여부는 정치적 협약에 대한 이행에 의존하는 경우가 많다고 한다. 어느 한 경우를 획일적으로 들어 설명할 수 없을 정도로 예외적인 현상을 보여주는 예 또한 존재하는데, 흔히 예상할 수 있는 과반수 정당 지배체제, 연합 정부형태 등에서 서로 다른 결과를 나타내는 재정준칙이 실행된 적이 있다.

회계 기준에 따른 구분으로는, 재정준칙이 정부회계의 기준을 발생주의로 할 것인가 현금주의로 할 것인가에 따라 영향을 받는다고 한다. 대부분 재정준칙은 현금주의가 아닌 발생주의 원칙에 의하여 제정되고 있으며 회계조작에서도 완전히 자유롭지는 않다.

(3) 재정준칙으로서의 PAYGO 준칙

이 글에서 다루는 PAYGO 준칙은 위 재정준칙의 분류 중 지출준칙의 일종으로 이해될 수 있다. 지출준칙이란 앞서 살펴보았다시피 재정건전화를 목표로 재정수지 그 자체에 집중하는 것이 아니라, 정부 지출의 증가율을 제한하거나 감세 규모를 제한함으로써 수지의 적자를 규율하는 준칙을 말한다.³⁸⁾ 이러한 지출 준칙은 조세수입의 감소를 가져오는 세율 변경에 대한 통제권까지 포함한다고 한다.³⁹⁾ 그 예로서 의무 지출에 대하여 지출의 증대나 세입의 감소가 예상되는 법안이 제안될 경우 이에 대한 상쇄법안까지 동시에 제출되어야 하는 PAYGO 준칙은 지출준칙에 대한 좋은 예가 된다고 할 수 있다.

아래에서 살펴볼 바와 같이 PAYGO 준칙의 두 가지 형태로서의 실정법에 정부의 과도한 지출을 직접적으로 통제함으로써 자동안정화 장치의 작동으로 재정정책 기조가 경기 순행적으로 되는 것을 방지한다고 한다. 또한 대중과 시장 참가자들에게 설명하기 쉬운 장점이 있다. 하지만 지출준칙도 과도한 재정적자 성향을 완전히 바꾸기에는 한계가 있어서, 대규

38) 박형수·류덕현, 앞의 책, 41면.

39) 박형수·류덕현, 앞의 책, 41면.

모 감세조치나 세수의 체계적인 과다추정에 의한 재정수지 적자가 발생할 경우 뾰족한 대책을 내놓을 수 없다는 단점 또한 존재한다고 한다.⁴⁰⁾

미국의 예에서 이러한 지출준칙은 효과적인 제도로서 뒷받침되고 있는 것으로 보인다. 바로, 예산집행법의 규정에 의하여 지출의 종류를 재량지출과 의무지출로 나누어 재량지출에는 지출규모상한제(spending caps)를 두고, 의무지출에는 PAYGO 준칙을 두어 각각의 영역에서 역할을 하게 하는 것이다. 그렇다면 과연 미국 제도에서 지출의 두 영역인 재량지출과 의무지출은 무엇을 말하는지 명확히 고찰할 필요가 있을 것이다.

2. 재량지출(discretionary spending)과 의무지출(mandatory spending)

(1) 정 의

재량지출과 의무지출은 지출의 성격에 따라 구분한 것이다. 전자는 지출의 근거 법령이 없거나, 있더라도 근거 법령에서 일정 한도 내 혹은 한도와 무관하게 예산 범위 내의 지출 규모를 편성권자가 자율적으로 정할 수 있도록 한 지출을 말함에 반하여, 후자는 지출 근거 및 요건이 근거 법령에 의하여 구체적으로 규정되어 있기 때문에 예산 편성권자의 재량 여지가 없는 지출을 말한다.⁴¹⁾ 의무지출은 법령에 의하여 직접 지출규모가 결정되므로 직접지출(direct spending)이라고도 한다.

PAYGO 준칙이 적용되는 지출은 의무지출 또는 직접지출로서, 기존 법령으로서 지출되고 있는 사항이 아닌, 수입 감소나 지출 증대를 수반하는 ‘새로운’ 법령에 의하여 발생하는 결과를 문제로 삼는다. 1990년 예산집행법에 의하여 처음 법제화된 이 원칙은 재량지출에도 그 상한을 정하는 방법으로 통제하고 있음은 위에서 확인한 바와 같다.

40) 박형수·류덕현, 앞의 책, 41면.

41) 임명현, 재정수반법률안에 대한 입법평가 방안 연구, 한국법제연구원, 2007, 47면.
이하 재량지출과 의무지출에 관한 서술은 이 책에서 인용하였다.

지출준칙의 효율성과 실효성을 추구하기 위해서는 이처럼 지출을 두 분야로 나누는 것이 유리하다. PAYGO 준칙 혹은 재량지출상한제 등을 실행하기 위하여 지출을 재량지출과 의무지출로 구분하게 되면 각 지출의 특성에 걸맞은 다른 통제가 가능하기 때문이다. 재량지출은 재정 당국이 매년 예산 편성을 바꾸어 적용할 수 있으므로 자유롭게 재정규모를 조절할 수 있는 이유에서 의무지출에 비하여 통제가 쉽다고 볼 수 있다.⁴²⁾ 재량지출은 법에 의해 규정된 직접적인 지출이 아니기 때문에 법률 개정 없이도 구조조정을 통해 자체적인 지출규모를 조절할 수 있다. 하지만 의무지출은 법에 의해 직접 지출되는 것이다. 이는 지출의 조건과 규모가 법에 의해 결정된다는 뜻이며, 따라서 지출이 일단 결정되고 발생하면 구조조정 등으로 쉽사리 바꾸기는 거의 불가능하다. 왜냐하면 아래 내용 편에서 확인하겠지만, 이해관계가 대립되는 당사자들이 법에 의해 이미 생긴 상태이고 이에 규율되는 대상 또한 다수이기 때문에, 기존 의무지출의 내용을 바꾸기 위해서는 이해관계인들의 또 다른 합의가 필요하며 이는 매우 어려운 것이 사실이다.⁴³⁾ 이런 이유로 의무지출을 다루는 PAYGO 준칙 또한 앞으로 발생할 ‘새로운’ 법률만을 규율하며, 기존에 이미 효력을 발생하고 있는 법률을 변경하는 효력은 없는 것이다.

(2) 구분 기준

미국의 재량지출과 의무지출의 개념은 의회의 예산 절차적인 측면과 관계가 있다. 재량지출은 앞서 살핀 대로 매년 변경이 가능하기 때문에 지출승인법(appropriation act)을 제정하는 예산 절차에 의존하게 된다. 여기에서 의회가 부여하는 지출 권한에 의한 항목과 금액이 정해지게 된다.⁴⁴⁾ 의무지출은 매년 세출위원회의 지출 승인과 관계없이 수권 법률(authorizing legislation)에 의하여 결정된다. 보통 미국 의회는 예산

42) 임명현, 위의 책, 48면.

43) 임명현, 위의 책, 48면.

44) 임명현, 위의 책, 49면.

권한(budget authority)을 가지고 연방기관에 지출 권한을 부여하는 입법을 한다. 예산권한은 정부가 즉시 혹은 미래에 지출하게 될 지출원인행위(obligations)를 할 수 있도록 법에 의해 보장된 권한을 말한다.⁴⁵⁾ 이에 따라 일반적으로 재량지출은 연간 지출승인법으로, 의무지출은 수권법률을 통하여 예산 규모가 결정된다.

나아가 이들 각각을 관장하는 의회 내의 위원회 또한 재량지출과 의무지출을 구분하여 다루게 된다. 의회의 지출승인위원회(appropriations committees)는 각종 지출승인법안을 담당하고, 폐지안 및 집행 연기안을 검토하며, 예산위원회에 연방지출에 대한 소견 및 비용추계를 제출하고, 지출승인법안에 수반하는 보고서에 그 지침과 방향 등을 제시하므로, 재량지출이란 공식적으로 지출승인위원회의 소관 예산법안이 여기에 해당된다는 뜻으로 이해할 수 있다.⁴⁶⁾ 반면 의회의 수권위원회(authorizing committees)는 수권법률과 직접지출 법률을 담당하고, 예산위원회에 관할 사항에 대한 소견과 비용 추계를 제출하며, 조정지침에 따른 법의 수정안을 제시하고, 소관 입법 보고서에 의회예산처의 비용추계를 포함하게 되어, 의무지출이란 공식적으로 수권위원회의 소관 예산법안이 여기에 해당된다는 뜻으로 이해할 수 있다.⁴⁷⁾

재량지출과 의무지출이 처음 규정된 1990년의 예산집행법은 양 자를 구분할 기본적인 기준을 제공한다. 이 법에서는 지출승인위원회 소관의 모든 지출에 대하여 재량지출, 의무지출, 지출승인된 사회보장수급권 지출(appropriated entitlements)이라는 세가지 형태로 분류하고, 이렇게 분류되지 않는 항목은 의회 예산위원회, 정부 관리예산처, 의회예산처간의 합의로 정하며 그 내용은 수입지출기록지침(scorekeeping guideline)의 도움을 받아 확정된다.⁴⁸⁾

45) 김종면·임현정, 주요국의 예산제도, 한국조세연구원 재정분석센터, 2009, 11면.

46) 김종면·임현정, 위의 책, 14-15면.

47) 김종면·임현정, 위의 책, 14면.

48) 임명현, 앞의 책, 49면.

구체적으로 재량지출과 의무지출이 어떻게 분류되는지를 이해하기 위해서는 의무지출의 내용을 먼저 규정하는 것이 유리하다. 왜냐하면 재량지출은 대개 의무지출을 제외한 나머지 영역이라고 이해할 수 있기 때문이다. 미국 의회예산처가 제시하는 의무지출의 내용을 항목별로 살펴보면 다음과 같다.⁴⁹⁾

<표1> 의무지출의 유형과 상세항목

유 형	상세항목
사회보장(social security)	사회보장(social security)
노인의료보험(medicare)	노인의료보험(medicare)
저소득층 의료보장(medicaid)	저소득층 의료보장(medicaid)
소득보장(income security)	보조적 보장소득(supplemental security income) 기수입소득 및 피부양자녀 세금공제(earned income and child tax credit) 실업보조(unemployment compensation) 식료품 할인 구매권(food stamps) 가족부양(family support) 소아영양(child nutrition) 소년교육(foster care)
기타 퇴직이나 장애 (other retirement and disability)	연방 시민권자(federal civilian) 군인(military) 참전용사(veterans) 기타(others)
기타 프로그램(other programs)	상품금융공사(commodity credit corporation) 퇴역군인 의료보장(tricare for life) 학비대부(student loans)

49) Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2008 to 2017, 2007, 56면, 표3-3; 임명현, 앞의 책, 50면 참조.

유 형	상세항목
	방송통신전파서비스(universal service fund) 주 어린이 건강 프로그램(SCHIP) 사회봉사(social services) 수해보험(flood insurance) 기타(other)
상쇄 수령(offsetting receipts)	노인의료보험(medicare) 종업원 퇴직의 사업자 지분(employer's share of employee retirement) 기타(other)

대부분 사회복지 사항을 내용으로 하는 의무지출은 재정적자를 초래하는 주 요인이라 할 수 있다. 이 때문에 의무지출에 대한 PAYGO 준칙이 의미있는 것이다.

재량지출은 의무지출을 제외한 항목으로 방위지출(defense)과 비방위지출(nondefense)로 구분할 수 있으며, 구체적으로 방위(defense), 교통(transportation), 국립공원(national parks), 법집행비용(law enforcement), 재난구호(disaster relief), 해외원조(foreign aid)등을 말한다고 한다.⁵⁰⁾

우리의 기획재정부에서도 재량지출과 의무지출을 구분하여 재량지출에 대한 10% 구조조정과 의무지출에 대한 PAYGO 준칙의 도입 등을 기획하고 있다.⁵¹⁾ 이 맥락에서의 의무지출과 재량지출에 관한 대략적인 가이드라인은 가지고 있다고 볼 수 있다. 의무지출은 법령 등에 지출에 관한 의무가 규정되어 있고, 지급 기준이 정해져 있어 업무효율화, 사업방식 변경 등을 통해서도 사업물량이나 단가를 축소하기가 현실적으로 곤란한 경비로 규정하며, 이는 사실상 경직성 경비를 모두 포괄한다. 여기에는 인건비, 기본사업비, 교부금, 채무상환, 법정부담금

50) 임명현, 앞의 책, 50면.

51) 기획예산처, 2008년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 지침, 2007; 임명현, 앞의 책, 51면.

(연금, 건강보험), 사회보장 및 소득보전지출, 균특회계사업(지자체 자율편성), 기타 법정경비 등이 해당된다고 한다. 재량지출은 의무지출을 제외한 모든 사업을 말하고, 각종 투자사업비나 경상적 경비를 포함한다고 한다.⁵²⁾

재량지출에 대한 상한제와 의무지출에 대한 PAYGO 준칙을 실행하고 있는 미국과, 각각에 대한 계획을 수립해 가는 단계인 우리의 상황에서 재량지출과 의무지출의 내용이 서로 상이할 수 있다. 기획재정부의 가이드라인을 발전시켜 우리의 실정에 맞는 분류를 고안해 낸 임명현의 분류는 다음과 같다.⁵³⁾

<표2> 의무지출과 재량지출의 구분

구 분	의무지출 (mandatory spending)	재량지출 (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	<ul style="list-style-type: none"> • 법률에 의해 직접 예산편성의무 발생, 개정하지 않는 한 지속적으로 지출 발생 • 국회가 법률로 결정하되 하위 명령에 위임이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 근거법률이 없거나 있더라도 법률은 단지 예산편성의 근거에 불과함 • 예산집행을 위해 편의상 정한 집행기준(사업안내 등)은 구속력이 없음
예산의 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 예산은 세입과 마찬가지로 단지 추정치에 불과함 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산은 한정된 자원의 분야별 할당액으로서 구속력 있는 정책 결정과 같음

52) 임명현, 앞의 책, 51면.

53) 임명현, 앞의 책, 54-55면.

구 분	의무지출 (mandatory spending)	재량지출 (discretionary spending)
예산과 지출 과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 예산이 부족할 경우 예비비를 사용하거나 추경을 편성하여 반드시 지출해야 함(사후적으로 지출규모 결정됨) 	<ul style="list-style-type: none"> • 예산의 한도 내에서 지출규모 조정(예산과 지출이 거의 일치, 사전적으로 지출규모 결정됨). 부족할 경우 프로그램 예산한도 내에서 전용 가능하나 예비비나 추경예산을 사용할 수는 없음
집행대상자에게 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> • 집행대상자에게 급부청구권이 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 집행대상자에게 급부청구권이 발생하지 않음(예산이 부족하더라도 지출의무가 발생하지 않음)

이를 다시 정리하면, “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 한도 내 또는 한도 없이 예산의 범위 내에서 예산편성권자가 자율적으로 정하도록 한 경우로 정리한다. 다만 재량지출이지만 지출 여부는 법률이나 하위 법령에 기속되나, 지출규모는 예산에 의해 결정되는 경우로서 법률 규정이 예산편성의 구속력 있는 근거로 작용하는 경우 기속재량으로, 지출여부, 지출규모, 모두 재량인 경우로서 단순히 사업, 지출 권한만 부여하거나 사업(지출)의 근거만 수권한 경우로서 법률에 의해 직접 지출이 유발되지 않는 경우는 편의 재량으로 분류”할 수 있다고 한다.⁵⁴⁾

(3) 소 결

지금까지 개관하였던 재정규율 및 재정준칙의 개념과 용례, 그리고 재량지출과 의무지출의 구별 및 의미 등은 이어지는 PAYGO 준칙에

54) 임명현, 앞의 책, 55면.

대한 고찰을 위해 예비적으로 필요한 지식을 다듬는다는 의미에서 필요한 과정이었다. 사회가 점점 복잡해지면서 그 기대에 부응하여야 할 정부의 역할 역시 증대되었다. 사회의 기대수준을 만족시키기 위해서는 재정 지출이 필수적임은 두말할 나위 없다. 이러한 상황에서 정부가 재정건전성을 유지하기 위해서는 세입을 증대 시키는 방법밖에 없다. 하지만 세금의 증가는 곧 국민 부담의 증가와 직결되므로 정부로서는 정치적 부담을 감수하고 이를 쉽사리 시행하기 어렵다. 이런 상황이라면 한정된 재정 수입에 지출을 최대한 합리적, 효율적으로 시행하는 방법만이 유일한 대안이 될 것이다. 이를 위해서 재정 건전화목표로 이러한 기조를 규율하는 재정규율의 방법이 고려될 수밖에 없었고, 이에 법적 강제력까지 가미하려는 노력에까지 이르러 재정준칙 제도가 탄생하였다. PAYGO 준칙 역시 이러한 연장선상에서 재정건전화를 달성하려는 재정적 노력의 일환으로 이해되어야 한다.

그렇다면 재정준칙으로서의 PAYGO 준칙을 더욱 명확히 이해하기 위하여 미국 예산집행법에서 규정하였던 재량지출과 의무지출의 구별 개념을 먼저 이해할 필요가 있다. 왜 재정 지출을 이렇게 나누어서 고찰해야 하는지를 이해하여야 하고, 그러한 방법의 장점 또한 정확히 알아야 한다. 그래야 PAYGO 준칙의 의미를 올바르게 이해할 수 있을 것이다. 1990년 미국의 예산집행법(Budget Enforcement Act)은, 균형예산을 통하여 재정건전화를 달성하겠다는 목표로 제정된 1985년의 균형예산 및 비상적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) 혹은 Gramm-Rudman-Hollings(GRH)법의 한계를 극복하기 위하여 만들어졌던, 적자 개선을 위한 획기적인 시도였다. GRH가 실패로 끝나고 5개년간의 예산운용 및 적자관리에 관한 합의가 의회와 정부 사이에 이루어지게 되며, 구체적으로 약 5000억 달러의 적자감축 목표가 설정되었다는 데 의의가 있다.⁵⁵⁾ 더 구체적으로는 1580억 달러의

55) 신영수, 재정의 건전운영을 위한 미국의 관련법제 연구, 한국법제연구원, 2005, 53면.

세입을 늘리고, 750억 달러의 사업을 감축하며, 1991회계연도 재량적 예치금을 460억 달러, 부채사업 저축액을 590억 달러, 1992년부터 1995년까지의 재량적 예치금을 1440억 달러로 확보하는 것들이었다.⁵⁶⁾

결정적으로 예산집행법은 확정적 적자목표치를 설정하지 않고 지출을 통제하는 방식의 지출균형을 도모하였다는데 의미가 있다. 이는 지출을 재량지출과 의무지출로 구분하고, 재량지출에 지출상한선을 설정하고 의무지출에 PAYGO 준칙을 도입하였다. 절차적 측면에서는 재량지출의 상한과 의무지출의 PAYGO 준칙 위반의 법률이 만들어지려 할 때, 관리예산처와 의회예산처, 그리고 의회와 정부가 각기 적극적이고 유기적으로 활동하여 의견을 교환함으로써 협동의 장을 만들어 낼 수 있다는 데 우리에게 큰 시사점을 줄 것으로 본다. 아래에서는 이러한 배경적 지식에 기초하여 본격적으로 PAYGO 준칙이 만들어지고 실행되었던 상황을 고찰해보기로 한다.

3. 두 가지 모습의 PAYGO

일반적으로 사전적인 의미에서 PAYGO라 하면 외상이나 채무를 지지 않고 비용을 즉석에서 혹은 미리 치루는 방식의 지불 방법을 말한다. 즉 지출활동에 있어 경제적 부실의 가능성을 줄이기 위해 지출에 필요한 수입을 확보하는 노력으로 볼 수 있다. 국가재정에서 말하는 PAYGO는 이같은 노력의 일환으로 의무지출을 증가시키거나 수입을 감소시키는 새로운 입법을 할 경우 수입의 증가 혹은 지출의 감소를 담보함으로써 적자의 증가나 흑자의 감소를 예방하는 장치를 말한다.

주지하다시피 PAYGO는 비교적 단기간 내에 적자와 흑자를 숨 가쁘게 넘나들었던 1980년대 후반부터의 미국 재정준칙 혹은 규율의 일환

56) Congressional Budget Office, The Economic and Budget Outlook: Fiscal Years 1992-1996, 1991, 66면; 신영수, 위의 책, 53면.

으로 핵심적 역할을 하였던 제도로 알려져 있다.⁵⁷⁾ 80년대 말까지 극심한 재정적자를 경험하였던 미국 정부는 재정 건전성 확보를 당면과제로 내걸고 다양한 노력을 경주하였다. 그 중 재량지출의 상한과 의무지출의 PAYGO 준칙을 정하였던 예산집행법(Budget Enforcement Act)은 대표적인 입법적 노력이었으며, 이는 90년대 중·후반 미국 재정이 흑자로 돌아서는 데 근본적 유익을 제공하였다는 평가를 받는다.⁵⁸⁾ 앞서 언급하였듯이, 이 법에서는 재량지출 부문에서 지출상한(CAP) 설정, 의무지출 부문에서 PAYGO 준칙 도입을 주된 내용으로 삼고 있다. 이후 예산집행법상 지출상한과 PAYGO 준칙을 폐지하자 재정이 다시 적자로 돌아섬으로써, 국가 재정의 의무지출 부문에서 PAYGO는 재정 건전성이라는 목표 달성에 중요한 역할을 한다는 사실이 적어도 경험적으로는 입증된 셈이다.

하지만 이러한 현상적 증거와는 달리, 실제 PAYGO의 운용 실태를 살펴보면 의문점이 발견된다. 의무지출 면에서 PAYGO 덕분에 전체 재정적자를 흑자로 전환할 수 있었다는 평가를 받으면서도 예산집행법상 규정된 PAYGO 준칙의 실행은 실제 몇 차례 없었으며 그나마 있었던 기회에서도 미미한 액수에 관한 것이었기 때문이다. 이는 아래 설명하는 것처럼 두 가지 형태의 제도적 분류의 전제 없이 이해하였을 때 생길 수 있는 오해이다.

57) 흔히 재정준칙은 그 목표 재정변수에 따라 재정수지준칙(deficit rules), 국가채무준칙(debt rules), 지출준칙(spending rules or expenditure rules) 등으로 분류한다. 재정수지준칙이란 각 회계연도 종합수지(overall balance), 경상수지(current balance), 운용수지(operating balance) 등의 재정수지가 특정 목표 범위 내에서 유지되도록 하는 규칙이다. 국가채무준칙은 GDP 대비 공공부문 채무 비율의 상한선을 확정하는 준칙을 말한다. 마지막으로 지출준칙이란 재정수지보다 정부지출에 초점을 맞추어 관리하는 준칙이다. 박형수·류덕현, 재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구, 한국조세연구원 연구보고서 06-13, (2006), 38-43면.

58) 정문중, 미국의 재정개혁 논의동향과 시사점, 국회예산정책처 경제현안분석 제11호, 2006, 15면.

미국 연방예산절차에서 PAYGO는 구체적으로 두 가지로 그 제도적인 실행의 모습을 나타낸다. 바로 적자에 영향을 주지 않는 중립상태(deficit neutral)를 보장하기 위하여 새로운 의무지출·재정소득 입법을 요하는 법률상의 PAYGO와, 의회규칙으로서의 PAYGO이다.⁵⁹⁾ 전자는 소위 제정법(실정 법률)에 기초한(statutory) 방식이고 후자는 의회규칙(Congressional rules)에 기반한 방식이다. 실행의 방법을 달리하지만 이 두 절차는 예산 정책의 실행에 모두 중요한 역할을 담당한다.⁶⁰⁾ 이들은 각각 동시에 발전하여 왔으며 PAYGO의 적용범위와 효과는 이들 형태에 따라 각각 다른 모습을 띠 수 있다. 하지만 이들은 모두 의무지출에 관하여서만 적용되므로 재량지출까지 통제하는 준칙이 아니라는 점에서 포괄적 예산정책 절차라고는 할 수 없다.⁶¹⁾

큰 기대와 함께 의회가 제정한 입법으로 도입된 법률로서의 PAYGO 준칙은 의회와 대통령의 묵시적 합의에 의해 그 실행을 회피할 수 있는 또 다른 입법으로 그 실행이 사실상 무력화되었다. 그러나 법률상 PAYGO 준칙이 제정, 실행되는 와중에도 의회, 특히 상원에서는 입법 규칙으로서의 PAYGO 절차(준칙)가 실질적으로 작동하고 있었으며 바로 이 규칙으로 인하여 1990년대 초반의 재정 적자가 점차 개선되어 98년 이후 흑자재정으로 돌아설 수 있었던 것이다.

2 PAYGO

1. 개 요

법률상의 PAYGO(Statutory PAYGO Requirement)는 말 그대로 PAYGO 준칙을 법률로 제정해 놓고 규율하는 방식이다. 현재 법률상의

59) Ellen Bradford & Matthew Scogin, PAYGO Rules and Sequestration Procedures, Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper No.2, 2008, 2면.

60) Robert Keith, Pay-As-You-Go Procedures for Budget Enforcement, CRS Report for Congress, December 31, 2007, 1면.

61) Keith, 앞의 논문, 1면.

PAYGO 준칙은 오바마(Obama) 정부 하의 2010년 신법 제정으로 새로운 국면을 맞이한 상황이다. 본래 법률상의 PAYGO 준칙은 1990년 예산 집행법에서 처음 규정한 것이다. 예산집행법은 1985년 예산균형 및 비상적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)을 개정한 법률이었는데, 이 1985년의 법 제252장에 PAYGO 요건이 수립되어 있었다. 이 요건에 의하면 1회계연도에 새로운 직접 비용을 유발하거나 수입을 감소시키는 법률을 제정하기 위해서는 당해 회계연도에 순비용(net cost)을 발생시키지 말아야 한다. 예산집행법상의 PAYGO 준칙은 1990년 Omnibus Budget Reconciliation Act로만 규율되었던 상당한 정도의 적자 감소 상태를 유지하기 위한 목표였다.

법률상의 PAYGO 준칙은 1993년의 Omnibus Budget Reconciliation Act에 의하여 그 효력이 1998회계연도까지 연장되었으며 1997년의 예산 집행법에 의하여 2002회계연도까지 다시 연장되었으나, PAYGO 기록표(scorecard) 상의 모든 잔액을 0으로 맞추는 Public Law 107-312를 통과시킴으로써 그 끝을 맞이하게 되었다.⁶²⁾ 이 법에 의거한 관리예산처장의 이 같은 조치로 2003회계연도와 2006회계연도까지 매년 PAYGO 강제조정(sequestration)을 회피하게 된다. 하지만 그 동안 계속 법률상의 PAYGO 준칙을 부활시키려는 노력이 이어진 끝에 오바마 행정부가 2010년 2월 다시 이를 제정하기에 이르렀다.⁶³⁾

2. 내 용

법률상의 PAYGO 준칙에 따라 적자가 발생한 경우 조치할 수 있는 주요한 수단은 자동적, 전반적으로 발생하는 강제조정(sequestration)의 방법이다. 관리예산처(Office of Management and Budget)장은 행정부 예

62) Robert Keith, Termination of the “Pay-As-You-Go”(PAYGO) Requirement for FY2003 and Later Years, CRS Report RS21378, 2002, 1면.

63) Public Law 111-139.

산안이 의회에 제출되는 시점에 선제 보고의 형식으로 강제조정보고서(sequestration report)를 작성하여 제출한다. 그리고 의회의 예산안 심의도중에는 그 개정 보고서를 작성, 제출하며, 회기 마감 15일 전까지는 최종 보고서를 작성한다. 의회예산처(Congressional Budget Office) 또한 관리예산처의 최종 보고서가 제출되기 이전에 강제조정에 대한 자체 보고서를 작성하지만 이는 권고적 효력만을 갖는다. 관리예산처장의 최종 보고서가 발행되어 강제조정의 실행 요건을 완전히 충족하게 되면 대통령은 즉시 강제조정 명령을 발동한다.

<표3> 미국의 예산과정과 예산기구의 역할

	의회예산과정	예산기구의 역할
1월 초		▷CBO: 기준선전망 발표
2월 첫 월요일	▷대통령 예산안 제출	▷OMB: 대통령 예산안 작성, 행정부의 기준선전망도 발표
2월 15일	▷CBO는 대통령 예산안에 대한 보고서를 양원 예산위원회에 제출	▷CBO: 기준선과 대통령 예산안 비교한 대통령예산안분석
대통령 예산 안 제출 후 6 주 이내	▷상임위원회는 예산위원회에 위원회의 입장 및 초안 제출	▷예산위원회: 기준선전망에 근거하여 예산배분 결정 ▷예산위원회: 의회의 규칙과 예산관련법규에 따라 예산결의안에 심사규칙을 규정(예, 재량지출한도와 PAYGO 규칙)
4월 1일	▷상원 예산위원회는 예산결의안을 본회의에 회부	
4월 15일	▷의회는 예산결의안 결의	
5월 15일	▷하원에서 세출예산안 심의	▷세출위원회: 예산결의안에 따라 12개의 소위에 한도액 할당 ▷상임위원회: 예산결의안에 따라 재정수반법안 심사 ▷예산위원회: 세출위원회와 상임위원회의 예산 및 법안 심
6월 10일	▷하원 세출위원회는 최종 세출법안을 본회의에 회부	

	의회예산과정	예산기구의 역할
		사 과정이 예산결의안을 위배하는지 감시. 위배하는 경우 본회의에서 의사진행상의 제기 ▷CBO: 재정소요점검(scorekeeping)
6월 15일	▷조정법안 심의 종료	▷예산결의안을 근거로 양당이 합의
6월 30일	▷하원은 세출법에 대한 심의 종료	▷CBO: 8월 중순에 기준선 전망 update
10월 1일	▷회계연도 개시	▷CBO, OMB: 강제집행보고서 작성

(출처 : 국회예산정책처, 재정소요점검제도 도입방안 연구, 2010.3, 28면)

강제조정은 1985년의 예산균형 및 비상적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)에서 균형예산의 실현을 목표로 처음 설계한 것인데, 1986회계연도부터 2002회계연도까지 통틀어 다섯 번의 강제조정이 이루어 졌으나 이들은 모두 PAYGO 준칙과는 관계없는 적자목표와 재량지출의 영역에서 발생한 것들이다.⁶⁴⁾ 더구나 1991회계연도 이후에는 발생한 적이 없다.

PAYGO 영역에서 강제조정이 발생하지 않았던 이유는 의회와 대통령이 강제조정을 효과적으로 회피하였기 때문이다. 이를 위해서는 입법을 하기는 하였으나 법률상의 PAYGO 준칙의 목표에 어긋나는 지출과 소득에 관한 것이 아니었다는 사실을 입증시키는 것이 필요하다. 이는 주로 의회와 대통령이 누리는 입법 절차상의 유연성이라는 이점 때문에 가능한 것으로, 이들이 “긴급 요건(emergency requirement)”을 충족

64) Robert Keith, Budget Sequesters: A Brief Review, CRS Report for Congress RS20398, 2004, 1면.

하는 상황에서 지출할 수 있는 능력을 보유함으로써 비롯되는 것이다.⁶⁵⁾

위 기간에 의회와 대통령은 6회에 걸쳐 PAYGO 준칙의 정상적 작동을 금지하는 실정법 조항을 제정하였다. 이들은 각각 1993년의 Omnibus Budget Reconciliation Act,⁶⁶⁾ 1996년의 The Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997,⁶⁷⁾ 1997년의 The Balanced Budget Act,⁶⁸⁾ 1999년의 The Consolidated Appropriations Act for FY2000,⁶⁹⁾ 2000년의 The Consolidated Appropriations Act for FY2001,⁷⁰⁾ 그리고 2002년의 The Defense Appropriations Act for FY2002 등이다.⁷¹⁾

이들 6개의 법들은 크게 두 가지 방법으로 달리 실행되는데, 전자 3개의 법에서는 관리예산처장이 예산절감액(savings balances)을 삭제하라는 명령을 받는다. 이를 삭제함으로써 예산절감액이 다음번 회기에서 상쇄입법을 제정하는 데 근거가 되지 않도록 미리 조치해 놓는 것이다. 이러한 명령은 예산절감액이 63억 1백만달러에 달했던 단일 1997회계연도에만 적용되었기도 하고, 예산절감액 5천5십억달러에 달했던 1994년부터 1998년까지, 예산절감액 7백4십억 9천만 달러에 달했던 1998년부터 2002년까지의 복수 회계연도에 적용되기도 하였다.⁷²⁾

후자 3개의 법을 통해서는 PAYGO 기록표상의 비용 항목을 삭제하게 된다. 이로써 2001회계연도에 발생할 수 있는 1백5억달러의 강제조정, 2002회계연도에 발생할 수 있는 1천3백2억 7천9백만달러의 강제조정, 그리고 장래에 발생할 수 있는 강제조정을 모두 회피하였던 것이다.⁷³⁾

65) Keith, 앞의 논문, 1면.

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

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

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

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

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

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

72) Robert Keith, Techniques for Preventing a Budget Sequester, CRS Report for Congress, RL31155, (2002), 7면.

73) Keith, 앞의 논문, 12면.

여기에 부시(George W. Bush) 행정부 초기 대대적으로 감행되었던 의료보장(Medicare) 체계 변동과 대규모 감세조치의 효율성을 담보하기 위하여, 예산집행법의 효력이 만료한 시점인 2002년 이후에도 2006 회계연도까지 포괄적으로 강제조정을 회피할 수 있도록 한 Public Law 107-312가 공포됨으로써 결정적으로 법률상의 PAYGO 준칙이 무력화된다. 이 시기부터 다시 재정상황은 적자로 전환되었고 그 정도는 계속 더하여 갔다.

3 PAYGO

1. 개 요

의회규칙으로서 PAYGO는 실정법(제정법)에 의존하는 준칙이 아닌 의회의 법제정 절차상의 관행을 통해 정착된 절차이다. 상원은 1993년 이래로 독자적인 PAYGO 준칙을 가지고 있지만 하원은 2007년 이후에야 채택하였다.⁷⁴⁾ 특히 상원 규칙으로서의 PAYGO는 예산집행법상의 PAYGO를 확장하기(augment)위한 목적으로 기초되었는데,⁷⁵⁾ 상원·하원 규칙으로서의 PAYGO는 모두 직접지출과 수입에 관한 입법 절차에서 적자 중립적이지 않은 입법을 무력화시키기 위한 목표를 공유하고 있다.⁷⁶⁾

이와 비슷한 초기의 노력으로는 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에서 의무지출을 규정한 것, 소득의 적정 수준에 관한 의회 결정의 실효성을 담보하기 위하여 총지출 한도를 정한 것(제311조), 위원회 지출 분할을 규정한 것(제302조), 협상 절차를 규정한 것(제310조 내지 제311조) 등을 들 수 있다. 이 의회예산법의 해석을 통해 예산 결

74) Keith, 앞의 글(주64), 4면.

75) Keith, 앞의 글(주72), 2면.

76) Keith, 앞의 글(주64), 4면.

의 과정에서 특별한 절차인 PAYGO 절차를 창설하게 되었다. 그리고 이는 2000회계연도 예산 결의안 제207조에서와 같이 의회의 예산 결의안(budget resolution) 내용에 명문화되기도 하였다.

2. 내 용

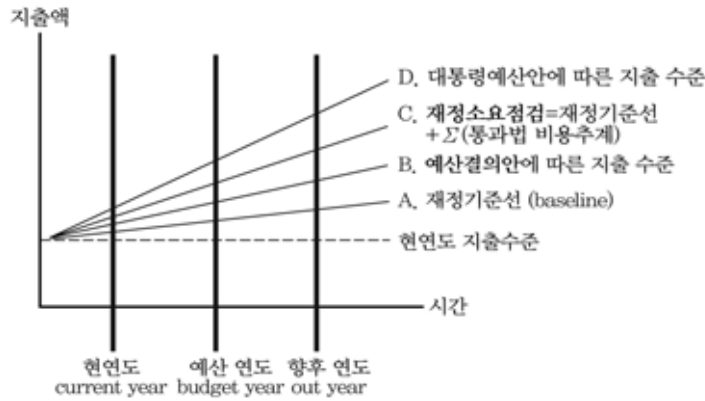
1993년 연방 상원에서 결의된 상원 규칙으로서의 PAYGO 준칙은 재정 상황이 변동함에 따라 여러 차례 변경되었다. 원래의 PAYGO 준칙은 수입과 직접 지출에 관한 입법적 고려를 제약하는 새로운 규율로서의 의미를 갖는다. 이후 개정 과정에서는 만료 기한을 연장한다든지, 가능한 준칙 회피의 시도를 무력화시키기 위한 적용의 확대를 꾀한다든지, 수입 감소나 직접 지출 증가 등의 보완을 위해 사용하려는 예산 잉여금을 허용하는 등의 노력이 첨가되었다.⁷⁷⁾

하원에서는 그 전 몇 차례의 제정 시도가 좌절된 후, 2007년에야 PAYGO 준칙을 제정하였다. 상원 준칙과 마찬가지로 하원 준칙에서도 현 회계연도, 그 다음 회계연도, 그리고 이어지는 4회계연도를 포함한 6년간의 회계연도 동안, 그리고 거기에 이어지는 5회계연도를 합친 11회계연도 동안 직접 지출이나 수입에 영향을 주는 새로운 입법은 적자를 증가시킬 수 없다는 것을 그 내용으로 한다. 다만 상원 준칙과 달리 하원 준칙에서는 잉여를 감소시키는 직접 지출 입법 자체의 심의 또한 금지하는 것이 다른 점이다.⁷⁸⁾

77) Keith, 앞의 글(주64), 6면.

78) Keith, 앞의 글(주64), 7면.

<그림2> 미국 의회의 예산결의와 재정규율



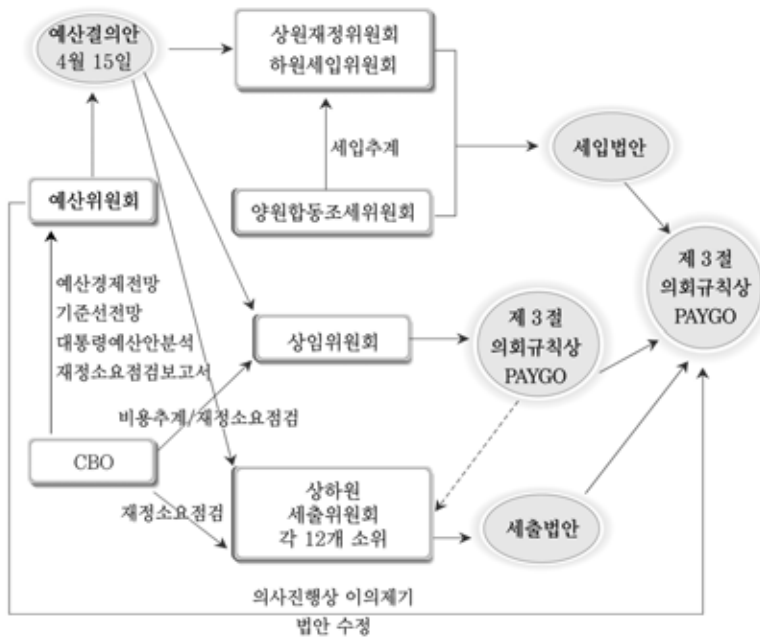
- D-A: 대통령예산안에 따른 추가적인 재정소요
 - C-A: 의회에서 심사중인 법안에 따른 추가적인 재정소요
 - B-A: 의회가 결의한 추가 지출 수준
 - D-B: 의회가 정한 대통령 예산안 삭감 목표
 - C-B: 의회의 위원회 별로 할당된 한도를 초과하는 수준: 의사진행상이의 제기 대상**
- (출처 : 국회예산정책처, 재정소요점검제도 도입방안 연구, 2010.3, 23면)

의회규칙상의 PAYGO 준칙을 실행하는 방식은 의사진행규칙상 이의제기(point of order)를 이용하는 것이다.⁷⁹⁾ 의사진행규칙상 이의제기란 일반적으로 의회의 회의 중에 있는 상원의원이 회의 절차가 법에 위반된

79) 미국 의회는 본격적으로 세출법안(우리의 경우, 예산안)을 심사하기 전에 미리 예산의 한도를 예산결의안이라는 형식으로 결의한다(매년 4월). 5월부터 9월까지의 재정수반법안과 세출법안 심사 중 예산결의안과 의회의 재정규율을 위배하면, 상원 본회의에서 의사진행상이의제기(point of order)에 따라 법안 심사가 중지되거나, 예산결의안에 맞추어 수정되어야 한다. 상원 본회의에서 의사진행상이의제기가 제기되고, 의장이 이를 받아들이면 해당 법안은 (1) 의장의 결정에 의하여 심사종료되거나 (2) 예산결의안과 그에 따라 할당된 한도에 맞추어 수정안을 내거나 (3) 3/5 이상의 찬성에 의하여 의사진행상이의제기를 면제받을 수 있다. 또한 의사진행상의제기에 대한 의장의 결정에 대하여 이의가 제기되는 경우, 총 1시간 이내에서 양방에 같은 시간을 주고 논의될 수 있으며, 3/5의 찬성이 있으면 의장의 결정에 대한 반대 의견이 유효하게 된다(2010 회계연도 예산결의안 29면 참조).

다고 판단할 경우 이를 공식적으로 적시할 수 있다는 규칙을 말한다. 의원이 이를 제기하는 경우 해당 법안은 심의의 절차가 중단되므로 실질적인 거부권의 효과를 가진다고 하며, 의장이 주장에 동의하지 않을 경우 자동적으로 본회의 재적의원 5분의 3의 투표로 결정한다.⁸⁰⁾ 또한 이 규칙은 의원의 주장이 있을 때에만 적용되는 것이며, 의원이 이를 반드시 주장하여야 할 의무를 지니는 것은 아니다. 요컨대 PAYGO 준칙과 관련하여 의사진행규칙상 이의제기는 예산이 PAYGO 준칙을 위반하여 결의되려 하는 경우, 즉 동등한 상쇄분(offset)을 제공하지 않는 경우나, 적자 증가 혹은 잉여 감소의 효과를 일으킬 수 있는 경우 의원 개인이 이 절차의 잘못을 공개적으로 지적하여 절차를 중단시키는 것이다.⁸¹⁾

<그림3> 미국 의회예산과정과 주요 예산기구들



(출처 : 국회예산정책처, 재정소요점검제도 도입방안 연구, 2010.3, 27면)

80) 김종면 · 임현정, 주요국의 예산제도, 한국조세연구원 재정분석센터, (2009), 19면.

81) Bradford & Scorgin, 앞의 글(주59), 3면.

4

강제조정이라는 전면적이고 강제적인 절차가 존재하고 있는 한, 의회와 정부의 정치적 이해관계의 합치에 의하여 행정부와 입법부가 정면으로 법률상의 PAYGO 준칙을 위배할 수는 없었을 것이다.⁸²⁾ 이러한 이유로 이를 회피하기 위한 각종 입법을 통해 강제조정 절차를 무력화시켰으며 실제 삭감이 실행된 예에서도 그 액수가 미미한 수준에 머물렀다. 결국 PAYGO 준칙이 명맥을 유지하였던 것은 2002년 이후 폐지된 법률상의 PAYGO 준칙에도 불구하고 처음부터 계속 그 생존을 유지하여 온 의회규칙으로서의 PAYGO에 의하였던 것이다. 의회 내에서는 이해관계를 달리하는 서로 다른 정파의 대립이 첨예한 곳이기 에, 입법절차로서의 의사진행규칙상 이의제기는 수 십 차례 발동되면서 의무지출 입법에 대한 한계로서 명실 공히 그 위상을 쌓아왔다. 법률상의 PAYGO준칙과 의회규칙에 근거한 PAYGO준칙을 비교하면 아래 표와 같다.⁸³⁾

<표4> 법률상 PAYGO와 의회규칙상 PAYGO 비교

특 징	법률상의 PAYGO	의회규칙에 근거한 PAYGO
입법적 근거	1990년 예산집행법	규칙 21, 10절(하원); 연간 예산결의안(sections in annual budget resolutions)(상원)
PAYGO 요건	회기 중 법률로서 제안되는 모든 직접지출과 수입법안의 순 효과(net effect)가 PAYGO추계	직접지출과 수입의 변화를 가져오는 개별 법안은 적자중립적이어야 함

82) 전임 정권의 심각한 재정적자 상황을 물려받은 클린턴 행정부 하에서도 1993년 이후 사회복지의 확충을 철학으로 삼는 민주당 의회세력과 뜻을 합하여 각종 사회복지 법률을 제정할 필요성이 절실하였을 것이다.

83) Allen Schick, 앞의 책, 59면.

특 징	법률상의 PAYGO	의회규칙에 근거한 PAYGO
	서(scorecard)에 비용손실(cost)을 유발하지 말 것	
적용기간	예산연도(및 현 회계연도와 그 어떤 이월연도)	당해연도를 포함하여 6-11년간(하원); 예산연도, 처음 5년 그리고 이후 5년간(상원)
집행시점	의회회기가 종료한 후 15일 이내	직접지출이나 수입법이 고려될 때
집행방법	OMB국장의 집행정지보고에 근거하여 전면적인 지출삭감을 요청하는 대통령의 강제삭감명령	의사진행규칙(point of order)
집행정지 방법	긴급한 요구에 따른 규정의 지정(Designation of provisions as emergency requirements)(예산집행법하); 지정된 추계유지규정(directed scorekeeping provisions)(임시: ad hoc)	규칙위원회에 의해 보고된 특별규칙(Special rule reported by Rules Committee)(하원: 단순다수결투표); 면제신청(waiver motion)(상원: 60표 필요)
유효기간	1992-2003 회계연도	1994-2017 회계연도(상원); 110회 의회회기 중 2007-2009 회계연도(하원)

이어지는 장에서는 위 법률상의 PAYGO 준칙의 운용 현황을 강제 조정의 절차 과정을 중심으로 살펴보고, 의회규칙으로서의 PAYGO 준칙(절차)를 특히 상원의 의사진행규칙상 이의제기를 중심으로 운용의 면에서 고찰하고자 한다.

제 5 장 PAYGO 운용현황 분석

1 PAYGO

1. 개 요

이 절에서는 앞서 개관하였던 법률상의 PAYGO 준칙이 어떻게 집행되었는지, 그 운용 모습을 검토한다. 의무지출을 규율하는 준칙으로서의 PAYGO가 재정건전성이라는 목표 달성에 필수적인 제도였다는 경험적 증거에도 불구하고, 제도 자체가 강력하게 규율 되었는가, 즉 제도 자체의 규범력이 존재하였는가, 또한 그 효과 면에서 과연 그 규율로 인하여 미국 재정이 흑자로 돌아서게 되었는가 등의 질문 앞에서는, 선뜻 확신의 긍정을 답할 수 없는 운용의 편력을 가지고 있다. 즉 PAYGO를 무력화하는 각종 제도적 장치로 인해 실제 규정된 대로 재정이 규율되지는 않았다는 뜻이다. 여기에 클린턴(Bill Clinton) 행정부 말기 유례없던 경기 호황으로 PAYGO를 비롯한 재정규율이 비교적 그 효과를 잘 드러낸 것으로 보였기 때문에, 제도에 대한 각종 무력화 시도가 큰 비난을 받지 않았던 것 뿐이다.

요컨대 법률상의 PAYGO 요건을 비롯한 재정준칙의 법제화 노력이 일정 기대수준 이상의 효과를 거둔 것은 사실이지만, 법률상의 PAYGO 요건 그 자체의 법적 규율로 인하여 재정 건전화가 직접적으로 달성된 것은 아니다. 이에 대한 가장 근본적인 이유는 재정의 주체 문제인 정치권력 연관성을 들 수 있을 것이다. 재정에 관하여 아무리 정치한 법·제도라 할지라도 정치 논리에 의한 지출이라는 현실적 한계 앞에 무력할 수밖에 없는 구조에서 재정이 형성되기 때문이다.⁸⁴⁾ 제도사상

84) 이덕연, 재정과 헌법, 21세기교육사, 2007, 15-7면; 참고적으로 미국 연방헌법 제1조 제9항에는 예산법률주의의 취지가 명시되어 있다.

“No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequences of Appropriations

적 배경을 찾자면 민주주의 원리에 의해 규율되는 재정에 대하여 예산 절차에 재정준칙으로 대표되는 법치주의의 견제 노력으로는 ‘주권자의 뜻에 따른 재정 운용’이라는 재정의 본질상 한계를 가질 수밖에 없다는 설명이 가능할 것이다.

이렇듯 법률상의 PAYGO 준칙을 무력화시킨 각각의 입법을 살펴보고 그 의미를 고찰하는 일은 재정 건전화 달성을 목표로 PAYGO 준칙의 도입을 고려하려 할 때 반드시 거쳐야 할 과정이다. 그러한 입법 조치가 반드시 필요한 것이었는지, 그렇다면 그 과정은 정당하였는지, 그로 인하여 도출된 결과는 목표에 적합한 것이었는지를 알아보는 과정을 통해 법률상의 PAYGO준칙이 우리에게 줄 수 있는 제도적 시사점을 이끌어 낼 수 있어야 한다.

2. PAYGO 실행 절차로서 강제조정

강제조정(Sequestration) 제도의 역사는 상당히 길다. 1985년 균형예산 및 긴급재정적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)에서 적자 목표(deficit targets) 설정(후에 재량지출에 대한 한계로 변경됨), 직접지출과 세입 입법에 대한 PAYGO 준칙을 규정한 이래 이에 대한 구체적 실행 방법으로써, 재량지출 한계는 1991회계연도에, 직접지출 및 세입 입법에서의 PAYGO 준칙은 1992회계연도에 각각 유효하도록 규정되었다. 동 법률에서는 매 회계연도에 대한 적자목표를 설정하고 예상 적자가 정해진 목표를 초과할 경우 전면적인(across-the-board) 강제조정의 방법을 통해 자동적으로 다른 예산 재원을 취소하도록 하였다.⁸⁵⁾

made by Law; and a regular Statement and account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time”

85) 하지만 이 법은 실제 적자가 아닌 예상적자로 강제조정 제도를 운영하여 실효성이 떨어졌다는 지적을 받는다. 김종면·임현정, 앞의 책, 21면.

하지만 앞서 언급한 바와 같이, 위 법이 실행된 1991~2회계연도에 의회와 대통령이 적자목표를 따르지 않았다는 이유로(PAYGO 준칙 위반의 명목이 아니었다) 총 다섯 차례 삭감이 이루어 졌으나, 예산집행 법상의 강제조정이 가능하게 된 1993년 이래로는 한 차례도 실행된 적이 없다. 이것이 가능했던 이유는 의회와 정부의 입법이 실정법상의 목표에 위반하지 않았음을 보이려 노력하였기 때문이다.⁸⁶⁾

이렇듯 강제조정은 자동적, 전면적으로 적용되는 효과를 통하여 매우 강력한 힘을 보유한다고 볼 수 있다. 관리예산처장의 보고에 의하여 시작되는 이 절차는 제정 목표 위반시 대통령에게 즉시 강제조정 명령을 부과한다. 또한 이 명령에 의해 실행되는 삭감은 각 범주 내에서 “통일된 삭감 비율(uniform reduction percentage)”에 의한다.⁸⁷⁾ 재정준칙에 관한 의식이 아직 완전히 자리 잡지 못한 우리 법체계상 미국식 의무지출 영역에 해당하는 항목의 지출에 관한 정부와 국회의 의도적이고 무분별한 지출이 문제가 되고 있는 점을 생각하면, 강제조정은 권력기관을 구속하는 재정 제도로서 우리도 유익하게 도입·적용될 수 있을 것이다. 하지만 이어서 살펴보는 바와 같이 미국에서도 ‘긴급상황’이라는 명분으로 각종 특별 입법을 통해 강제조정을 회피하였던 전례가 있었음을 상기한다면, 이에 대한 대비책을 마련해 두지 않은 상태에서의 도입은 그 효력 발생에 매우 큰 장애를 야기할 수 있을 것이다. 아래에서는 PAYGO 준칙과 관련하여 강제조정을 회피한 명분으로 이용되었던 구체적 입법과 적용례를 검토한다.

86) Keith, 앞의 글(주72), 1면.

87) Keith, 앞의 글(주64), 2면. 뒤에서 다시 서술하겠지만, 이 점이 의회규칙으로서의 PAYGO 준칙에 의하여 적용되는 방법과 다른 점이라 할 수 있다. 강제조정 대신 상원 규칙에서는 의사진행규칙상 이의제기(point of order)의 수단을 통해 PAYGO를 집행하게 되는데, 여기서는 개별 입법과정 절차에서 따라야 하는 규칙이므로 위와 같이 비슷한 범주 안의 의무지출 혹은 세입 간의 통일된 강제조정 대신에 개별 법률만의 PAYGO 준칙만을 고려하여 조정하는 것이다.

3. 강제조정 회피 입법 분석

(1) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993⁸⁸⁾

흔히 예산조정에 관한 법률이라 일컬어지는 reconciliation act란 예산결 의안의 조정지침에 따라서 세입과 직접지출을 정하기 위하여 하원 또는 상원위원회가 권고한 법률의 수정을 포함하는 법을 말한다.⁸⁹⁾ 1993년 의 종합예산조정법에서 관리예산처장은 1994회계연도에 470억 달러에 달하고 1994~1998회계연도에 5천50억 달러에 달하는 PAYGO 기록표 상의 예산절감액을 계산에 넣지 않았는데, 이는 5년 기간 동안의 적 자감소활동을 보존하기 위한 목적에서였다.⁹⁰⁾ 구체적인 법률의 내용은 다음과 같다.

제14003조 PAYGO의 실행

(c) 이 법의 제정과 함께 관리예산처장은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제 252조에 의하여 각각의 회계연도에 적용 가능한 직접지출과 예산세입입법 (receipts⁹¹⁾ legislation)의 잔액을, 당해 연도 직접 지출과 예산세입입법에 관한 이 법 조항을 통하여 달성된 순 적자 감소분까지 감소시켜야 한다.

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

Section 14003(c); 107 Stat. 685

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

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

89) Allen Shick, 417면.

90) Keith, 앞의 글(주72), 8면.

91) receipts는 시민들로부터 조세수입과 사회보장료를 포함하여 징수한 세입을 말한다.

(2) Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997⁹²⁾

이 법에 의하면 관리예산처장과 의회예산처장은 1997회계연도의 예산 절감액을 1997회계연도를 위한 관리예산처장의 최종 강제조정 보고서 (Final Sequestration Report)가 발행된 다음날로부터 PAYGO 기록표로부터 삭제하여야 한다. 63억1백만 달러에 달하였던 당해 연도의 예산절감액은 삭제되었고 이로써 다음 회기에 심의될 상쇄입법에 고려될 수 없었다.⁹³⁾ 법의 구체적 내용은 다음과 같다.

제4001조 PAYGO 수지의 수정
1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조의 목적을 위하여, 관리예산처장이 1997회계연도분 최종 강제조정 보고서를 발행한 익일에 관리예산처장과 의회예산처장은 동법 제252조 b항에 따라 계산된 1997회계연도분 직접지출과 예산세입 수지를 (1) 당해 연도의 수지가 적자 항목의 증대를 나타내지 않는다면 0으로 변경한다.

예산상 세입은 부(-)의 지출로 설명되는 다양한 상쇄수입은 포함시키지 않는다. Allen Shick, 앞의 책, 417면.

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

Division A, Section 4001; 110 Stat. 3009-500
Sec. 4001. Adjustment of PAYGO Balances.

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

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

93) Keith, 앞의 글(주72), 8면.

(3) Balanced Budget Act of 1997⁹⁴⁾

관리예산처장은 본법에 의해 PAYGO 기록표 상의 1997~2000회계연도를 위하여 기존에 남아 있던 수지를 0으로 축소하여야 했다. 또한 본법 혹은 1997년 납세자 부담 경감법(Taxpayer Relief Act)상의 5개년도 예산절감액을 기록표상에서 계산해 넣지 말아야 했다. 본 법상의 이러한 처분으로 1997~1998회계연도의 58억8천1백만 달러에 달하는 총 잔존 예산절감액이 삭제되었으며, 위 두 법에서 발생하는 1998~2000회계연도의 740억 달러의 순 예산절감액이 기록표에 산입되는 것 또한 금지되었다. 이들 예산절감액이 삭제됨으로써 다음 회기에 심의될 상쇄입법과정에 이용될 수 없게 되었다.⁹⁵⁾ 법의 구체적 내용은 다음과 같다.

제10213조 잔존 수지 축소와 PAYGO 기록표로부터 본 법 효력의 배제

이 법 제정으로, 관리예산처장은

- (1) 모든 회계연도에 있어 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조 하의 직접지출과 예산세입입법의 모든 수지를 0으로 축소하여야 한다.
- (2) 모든 회계연도에서 본 법의 제정과 1997년 납세자 부담경감법으로 발생하는, 본조 d항에 의한 직접지출(direct spending outlays⁹⁶⁾)과 예산세입의 변동을 추계 하여서는 아니된다.

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

Section 10213; 111 Stat. 712

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

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

- (1) reduce any balances of direct spending and receipts legislation for any fiscal year under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 to zero; and
- (2) not make any estimates of changes in direct spending outlays and receipts under subsection (d) of that section for any fiscal year resulting from the enactment of this Act or of the Taxpayer Relief Act of 1997.

95) Keith, 앞의 글(주72), 9면.

96) outlays는 지출원인행위(obligation)를 해소하기 위해 이행된 지급을 말한다. 한 회

(4) Consolidated Appropriations Act for FY2000⁹⁷⁾

본 법은 재량지출한도와 PAYGO 기록표 내에서, 법에 의해 만들어진 직접지출과 수입의 변동에 대한 예산점검(scoring⁹⁸⁾)을 금지하였다. 이로 인해 2000회계연도의 15억5천2백만 달러에 달하는 비용과 2000~2004 회계연도의 1백5십1억 9천3백만 달러에 달하는 비용이 PAYGO 기록표에 산입되지 못하였다. 구체적으로 본 법은 관리예산처장으로 하여금 2000년 1월 3일에 2000~2004회계연도 기록표상의 모든 수지를 0으로 변경하도록 명령한다. 이를 통해 30억1천4백만 달러에 달하는 결

계연도 동안의 지출은 전년도 또는 동일년도에 발생한 채무부담의 지급에 대한 것일 수 있다고 한다. Shick, 앞의 책, 416면.

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

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

Sec. 1001. Paygo Adjustments.

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

(b) The Director of the Office of Management and Budget shall not make any estimates of changes in direct spending outlays and receipts under section 252(d) of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 for any fiscal year resulting from enactment of the legislation referenced in the paragraphs after paragraph 4 of subsection 1000(a) of this division.

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

98) scoring은 예산집행법에 의해 법률이 예산에 미치는 영향을 측정하기 위한 절차 및 법규를 말한다. Allen Shick, 앞의 책, 417면.

합된 1999~2000회계연도의 예산절감액을 기록표에서 삭제되었지만, 만일 상쇄되지 않았거나 방지되지 않았다면 PAYGO 강제조정을 유발할 수도 있었던 157억6천3백만 달러에 달하는 2001~2004회계연도 비용 또한 삭제되었다.⁹⁹⁾ 법 조항의 구체적 내용은 다음과 같다.

제1001조 Paygo 변경

- (a) 회의보고서 105-217번에 수반된 상·하 양원 공동위원회의 공동 해설 성명에서 예산 세출규모점검(scorekeeping¹⁰⁰⁾) 가이드라인 제3규칙이 제시되었음에도 불구하고, 다음의 법률은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조 하에서 직접지출 혹은 예산세입입법으로 적절하게 다루어져야 한다. 그러나 b항의 대상이 되어야 한다. 그 법률은 상기 위원회에서, 만일 세출 법률이 아닌 어떤 법률의 내용이었다면 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조 하에서 관리예산처장에 의해 변동된 직접지출이나 예산세입으로 추산되었을 1000(a)항 4단락 이후의 단락들을 참조하여 제정된 것이다.
- (b) 관리예산처장은 모든 회계연도에서 본 위원회의 1000(a)항 4단락 이후의 단락들을 참조한 입법으로부터 발생한, 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조 하의 직접지출(direct spending outlays)과 예산세입의 변동을 추계하여서는 아니된다.
- (c) 2000년 1월 3일, 관리예산처장은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제 252조에 의하여 모든 회계연도에서 모든 직접지출과 예산세입입법의 수치를 0으로 변경하여야 한다.

99) Keith, 앞의 글(주72), 9면.

100) scorekeeping은 수입, 예산권한, 지출, 흑자 또는 적자 및 공공부채에 영향을 미치는 의회의 예산심의시에 추적 및 보고를 위한 절차라 한다. Shick, 앞의 책, 417면.

(5) Consolidated Appropriations Act for FY2001¹⁰¹⁾

본 법 또한 재량지출한도에서 법에 의해 만들어진 직접지출과 수입의 변동에 대한 예산점검(scoring)을 금지하였으나, PAYGO 기록표에 의해서 점검받게 하였다. 이로 인해 2001회계연도의 71억7천만 달러 비용과 2001~2005회계연도의 494억6천3백만 달러 비용이 PAYGO 기록표에 산입되었다. 더 나아가 본 법은 관리예산처장에게 2001회계연도의 최종 강제조정 보고서 작성을 준비하면서 기록표상의 수지를 0으로 변경하라 명령하였다. 이 조치로 결합된 2000~2001회계연도의 105억4천2백만 달러에 달하는 비용이 기록표로부터 지워졌으며, 그로 인하여 PAYGO 강제조정을 회피하였다. 만일 상쇄되지 않거나 회피되지 않았다면 PAYGO 강제조정이 이루어졌을 2000~2005회계연도의 745억2천7백만 달러에 달하는 PAYGO 기록표상의 비용은 아무런 영향을 받지 않게

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

Sections 2; 114 Stat. 2763-2764

Sec. 2. (a) Notwithstanding Rule 3 of the Budget Scorekeeping Guidelines set forth in the joint explanatory statement of the committee of conference accompanying Conference Report No. 105-217, legislation enacted in section 505 of the Department of Transportation and Related Agencies Appropriations Act, 2001, section 312 of the Legislative Branch Appropriations Act, 2001, titles X and XI of H.R. 5548 (106th Congress) as enacted by H.R. 4942 (106th Congress), division B of H.R. 5666 (106th Congress) as enacted by this Act, and sections 1(a)(5) through 1(a)(9) of this Act that would have been estimated by the Office of Management and Budget as changing direct spending or receipts under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 were it included in an Act other than an appropriations Act shall be treated as direct spending or receipts legislation, as appropriate, under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985.

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

되었다.¹⁰²⁾ 구체적인 법 내용은 다음과 같다.

제 2 조 (a) 회의보고서 105-217번에 수반된 상·하 양원 공동위원회의 공동 해설 성명에서 예산 세출규모점검(scorekeeping) 가이드라인 제3규칙이 제시되었음에도 불구하고, 다음의 법률은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조 하에서 직접지출 혹은 예산세입입법으로 적절하게 다루어져야 한다. 그 법률은 상기 위원회에서, 만일 세출 법률이 아닌 어떤 법률의 내용이었다면 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조 하에서 관리예산처장에 의해 변동된 직접지출이나 예산세입으로 추산되었을 2001년 교통부 및 관련 행정청의 세출에 관한 법률 제 505조, 2001년 입법부 세출 법률 제312조, 106대 의회 의회결의안 4942호에 의하여 제정된 의회결의안 5548호의 10번과 11번 타이틀, 이 법에 의해 제정된 106대 의회 의회결의안 5666호 B 영역, 그리고 이 법의 1(a)(5)조 내지 1(a)(9)조에서 제정된 것이다.

(b) 관리예산처장은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제254(f)(3)조에서 요구하는 2001회계연도 최종 강제조정 보고서를 준비함에 있어, 당해 조항에서 규정하는 정보에 더하여, 동법 제252조에 의하여 2001회계연도에서 모든 직접지출과 예산세입입법의 수지를 0으로 변경하여야 한다.

(6) Department of Defense Appropriations Act for FY2002¹⁰³⁾

본 법은 관리예산처장으로 하여금 2002회계연도의 최종 강제조정 보고서 작성을 준비하면서, 2001회계연도와 2002회계연도의 PAYGO 기록표상의 수지를 0으로 변경하도록 명령하였다. 이 조치로 결합된 2000~2001회계연도의 1천3백2억7천9백만 달러에 달하는 비용이 기록표로부터 삭제되었으며, 그로 인하여 PAYGO 강제조정을 회피하였다. 만일 상

102) Keith, 앞의 논문(주72), 10면.

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

Division C, Sections 102; 115 Stat. 2342

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

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

왜되지 않거나 회피되지 않았다면 PAYGO 강제조정이 이루어졌을 2003~2006회계연도의 1천백억 달러부터 1천3백5십억 달러 범위의 PAYGO 기록표상의 비용은 아무런 영향을 받지 않게 되었다.¹⁰⁴⁾ 법 내용은 다음과 같다.

제102조 Pay-As-You-Go 변경

관리예산처장은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제254(f)(3)조에서 요구하는 2002회계연도 최종 강제조정 보고서를 준비함에 있어, 동법 제252조에 의하여 2001, 2002회계연도의 모든 직접지출과 예산세입입법의 수지를 0으로 변경하여야 한다.

(7) An Act to Reduce Preexisting PAYGO Balances, and for Other Purposes¹⁰⁵⁾

부시(George W. Bush) 행정부에서 제정된 이 법률로 인하여 법률상의 PAYGO 준칙이 사실상 소멸하는 단계에 이르렀다. 특정 회계연도를 대상으로 강제조정을 회피하도록 규정하였던 이전의 법과는 달리 2003회계연도는 물론, 향후 2002회계연도 이전에 제정된 법률로 인하여 야기될 모든 강제조정에 대하여, 2006년까지 4천3백4억 달러에 달하는 추가적인 수지를 삭제함으로써 이를 회피할 수 있는 길을 마련하였던 것이다. 실제로 이후 의무지출 혹은 세입입법으로 인한 예산상 효력이 미치는 바는 PAYGO 기록표에 더 이상 반영되지 못하였다.¹⁰⁶⁾

104) Keith, 앞의 논문(주72), 10면.

105) P.L. 107-312; December 2, 2002.

Sections 1; 2 USC 902

Sec. 1. Reduction of Preexisting Paygo Balances.

Upon the enactment of this Act, the Director of the Office of Management and Budget shall reduce any balances of direct spending and receipts legislation for all fiscal years under section 252 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 to zero.

106) Office of Management and Budget, Final Sequestration Report for Fiscal Year 2003, (2002), 4면.

법문의 내용은 다음과 같다.

제 1 조 잔존 PAYGO 수지의 삭제

본 법에 의하여 관리예산처장은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조에 의하여 모든 회계연도의 모든 직접지출과 예산세입입법의 수지를 0으로 변경하여야 한다.

4. 평 가

이상 법률상의 PAYGO 요건이 어떻게 제정되고 운용되었는지를 살펴보았다. 무엇보다 제도의 가장 핵심적 실행방법인 강제조정의 운용편력을 검토함으로써, 제도 자체의 이상적 목적과 달리 실제 운용에 있어서 존재하였던 괴리를 확인할 수 있었다. 이는 재정준칙의 법제화 노력의 일환이었던 법률상의 PAYGO 요건이 미국에서 실제 성공을 거두었다는 평가를 정면으로 반박할 수 있는 자료이다. 요컨대 법률상의 PAYGO 요건 그 자체의 법적 규율로 인하여 미국의 재정 건전화는 직접적으로 달성된 것은 아니다. 그렇다면 남은 종류의 PAYGO 준칙의 실현, 즉 의회규칙으로서의 PAYGO 준칙을 통해 이것이 가능했던 것이었는지, 다음 장에서 자세히 살펴야 할 필요성이 대두된다.

2 PAYGO

1. 개 요

앞 장에서 검토하였던 법률로서의 PAYGO 준칙이 의회와 행정부의 재정 관계에서 협동적으로 이루어지는 절차에 관한 것이라면, 의회규칙으로서의 PAYGO(House/Senate PAYGO Rule)는 비록 협동적 예산절차 속에서 발생하는 것이기는 하지만, 의회 내부의 절차에 초점을 맞

추어 관찰할 수 있는 PAYGO 준칙이라 할 수 있다. 즉, 의회규칙으로서의 PAYGO는 의회에서 예산 등의 재정절차를 진행함에 있어 의원 개인의 의사를 존중함으로써 PAYGO 준칙에 따른 재정건전성을 도모하기 위한 절차상의 원리이다. 예를 들어, 상원 PAYGO 준칙은 직접지출을 증대시키거나 세입을 감소시키는 법률이 상호 상쇄되어야만 의회의 심의를 통과할 수 있다는 내용이다. 법률상의 PAYGO 요건이 정치적 이해관계에 따라 다양한 우회방법을 통해 그 주된 실행 수단인 강제조정을 회피함으로써 재정 건전화와 관련하여 직접적이고 결정적인 공헌을 하지 못했다 평가할 수 있다면, 의회규칙으로서의 PAYGO가 그나마 충분한 규범력을 확보하고 있었기에 클린턴 행정부 후반에 재정적자 극복이라는 숙원을 달성할 수 있었던 것으로 볼 수 있다.

법률상의 PAYGO 요건이 강제조정이라는 수단으로 실행의 효력을 피한다면, 의회규칙으로서의 PAYGO는 의사진행규칙상 이의제기(Point of Order)라는 절차로 실행을 확보한다. PAYGO 원리에 반하는 입법절차가 시작된 경우 이에 반대하는 의원 개인의 이의제기로 전체 절차가 잠정적으로 중단될 수 있는 힘을 부여한 절차이다. 상원에서는 이의제기가 제출된 경우 재적의원 5분의 3, 즉 100명 재적시 60명 이상의 찬성이 있어야만 이를 물리칠 수 있다.

현재 연방의회 상원과 하원은 각각의 PAYGO 준칙을 가지고 있는데, 양 제도의 공통 목표는 PAYGO 준칙의 관철, 즉 직접지출이나 세입입법을 처리하는 회기 동안 재정 적자 중립적(deficit neutral)이지 않은 법률의 심의를 무력화시키는 것이다.¹⁰⁷⁾ 아래에서는 크게 상원과 하원 규칙을 각각 그 용례를 중심으로 설명하면서 비교한다. 특별히 그 실행방법인 의사진행규칙상 이의제기를 중점으로 살펴보도록 할 것이다.

107) Keith, 앞의 글(주64), 4면.

2. 상원의 PAYGO 준칙

(1) 성립 및 변동 개괄

앞서 언급한 바와 같이 상원 PAYGO 준칙은 1993년 처음으로 만들어졌는데, 그 모습은 1994회계연도를 위한 예산 결의안 항목에 포함된 형태였다.¹⁰⁸⁾ 그 표면적인 동기는 차후의 예산조정 법안에서 일어나리라 예상되는 예산 절감이 새로운 직접지출이나 세입 입법의 비용으로 상쇄되는 것을 방지하기 위한 것이었으며, 1998회계연도까지 효력을 미치는 1994회계연도의 예산결의안에서, 혹은 2003회계연도까지 효력을 미치는 모든 예산결의안에서 적자를 증대시키는 법률을 심의할 수 없도록 해 두었다.¹⁰⁹⁾ 따라서 문언적으로 유효기간을 명시하지는 않았지만 10년 후인 2003년까지 준칙의 효력이 미치는 것으로 이해되었다.

이어지는 준칙 개정 과정은 주로 유효기간 연장을 목적으로 한 것이었는데, 다른 이유들도 각기 첨가되었다. 1994년 있었던 첫 번째 개정에서는 유효기간을 1998년까지 명시하였고 준칙이 적용되는 시간 범위를 세 가지, 즉 첫 회계연도, 첫 5회계연도, 그리고 또 이어지는 5회계연도로 나누어 각각 적용될 수 있도록 하였다.¹¹⁰⁾ 1995년 있었던 개정에서는 유효기간을 2002년으로 연장하였고,¹¹¹⁾ 이어지는 1999년의 개정에서는 예산 내 항목(on-budget)¹¹²⁾ 잉여분을 감세 혹은 지출증대로

108) 1994회계연도 예산결의안 12(c)조 (H.Con.Res.64).

109) 차회기에 Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993(P.L.103-66)으로 제정된 조정법안에서는 당시 1994~1998회계연도에 약 5천억 달러까지 적자를 감소시킬 것으로 예측되었다. Bill Heniff Jr., Budget Enforcement Procedures: Senate Pay-As-You-Go (PAYGO) Rule, CRS Report for Congress, RS21316, (2002), 2~3면.

110) 1995회계연도 예산결의안 23조 (H.Con.Res.218).

111) 1996회계연도 예산결의안 202조 (H.Con.Res.67).

112) 예산의 범위를 정함에 있어 예산 외 항목(off-budget)으로 편성되면 예산 내 항목 합계의 수입과 지출, 수지 계산에서 제외하게 된다. 현재 사회보장의 Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund와 Federal Disability Insurance Trust Fund와 우정 서비스

상쇄할 수 있게 사용되는 것을 허용하도록 준칙을 변경하였다.¹¹³⁾ 그리고 2002년의 개정에서는 2003년까지로 유효기간을 연장하였고, 규칙의 적용 대상을 연례 세출법(annual appropriations acts)상의 수입 및 직접지출 변동까지 확대하였다.¹¹⁴⁾ 2003년의 개정에서는 유효기간을 2008년까지로 연장함과 아울러, 가장 최근에 채택된 예산 결의안에서 전제된 직접지출 및 세입정책 변동을 담고 있는 법률은 예산 내 항목 적자의 유발 가능성이 있더라도 면제시켜 줄 수 있도록 변경하였다.¹¹⁵⁾ 마지막으로 2007년에 있었던 개정에서는 2017년까지 유효기간을 연장하였고, 위 2003년 개정 사항이 삭제되었으며, 예산 내 항목 적자 중립성을 요구하기 위하여 규칙의 적용 가능한 시간 범위를 두 가지, 즉 현 회계연도와 이어지는 5회계연도, 그리고 현 회계연도와 이어지는 10회계연도로 구분하였다.¹¹⁶⁾ 따라서 현재 상원 PAYGO 준칙은 6년과 11년 동안의 적자 중립성을 요구하고 있는 것이다.

상원 PAYGO 준칙은 조정 입법을 제외하고, 매 역년(calendar year)의 시작부터 제정되고, 기준선(baseline)에 산입되지 않는 모든 법률에서 발상하는 예상 적자 축소폭을 기록하기 위하여 “PAYGO 대장(ledger)”을 제공한다.¹¹⁷⁾ 바로 이 점에서 상원 PAYGO 준칙의 유연성이 비롯되는데, 바로 예산안마다 달리 요건을 적용할 수 있다는 뜻이다. 이는 법률상의 PAYGO 요건이 다수의 법을 상대로 포괄적으로 적용되는 점과 크게 대비되는 측면이라고 할 수 있다.

상원 PAYGO 준칙은 그 적용이 면제될 수 있다. 면제를 발의할 때는 재적의원 5분의 3의 결의가 있어야 하며, 이 요건은 PAYGO 의사

의 Postal Service Fund는 예산 외 항목으로 운영한다. 김종면·임현정, 앞의 책, 2면.

113) 2000회계연도 예산결의안 207조 (H.Con.Res.68).

114) 상원결의안 304, 2(b)조.

115) 2004회계연도 예산결의안 505조 (H.Con.Res.95).

116) 2008회계연도 예산결의안 201조 (S.Con.Res.21).

117) Bill Heniff Jr., Budget Enforcement Procedures: Senate Pay-As-You-Go (PAYGO) Rule, CRS Report for Congress, RL31943, 2010, 2면.

진행규칙상 이의제기가 있을 시 이를 물리칠 수 있는 의결정족수와 같은 수치이다.¹¹⁸⁾ 다음 절에서는 PAYGO 준칙을 상원에서 실행하는 수단인 의사진행규칙상의 이의제기에 관하여 자세히 살펴본다.

(2) 의사진행규칙상 이의제기와 그 용례

앞서 의회의 PAYGO 준칙이 법률상의 PAYGO 요건보다 규범력이 컸다고 분석할 수 있었던 것은, 의사진행규칙상의 이의제기라는 전자의 실행 방식이 강제조정이라는 후자의 실행 방식에 비해 훨씬 의도대로 잘 작동하였다는 뜻이다. 즉, 의사진행규칙상의 이의제기에 대하여 PAYGO 준칙을 회피하기 위한 방법이 잘 먹히지 않았다는 말도 된다. 실제 의사진행규칙상 PAYGO 이의제기를 무력화하기 위한 대부분의 제안은 재적의원 5분의 3이라는 정족수를 채우지 못해 기각되었다. 규칙이 생긴 1993년부터 2009년 현재까지 총 44회의 이의제기가 이루어 졌으며 이 중 8차례 정족수를 채워 PAYGO 준칙에 입각한 이의제기가 무력화되었다.

하지만 이러한 높은 성공률에도 불구하고 의사진행규칙상 이의제기를 우회하여 법률안을 통과시켰던 세 가지 유형이 존재하였는데,¹¹⁹⁾ 첫째, 입법을 활용 가능한 예산 내 항목 잉여 속에 두거나, 2002회계연도와 2004회계연도에 각각 도입되었던 바에 따라 예산 결의안에서 적자의 증가를 가정하는(assuming) 방법이 있었다. 이러한 예로는 2001년 상원이 심의·통과시켰던 경제성장 및 세금 경감 조정법(The Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act¹²⁰⁾)을 들 수 있다. 여기에서 예상 조세에 관한 합동위원회(joint Committee)는 예산 내 항목 적자를 증가시키지 않았다는 이유로 PAYGO 준칙을 위반하지 않은 채 2001회계연도부터 2011회계연도까지 11년 기간에 걸쳐 1조2천6백억 달러

118) Heniff, 앞의 논문, 3면.

119) 이하 자세한 내용은 Heniff, 앞의 논문, 11면.

120) P.L.107-16.

의 세입을 감축시켰다. 또한 2003년에는 의료보험 처방약 발전과 현대화를 위한 법률(Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act¹²¹⁾)이 통과되었는데, 의회예산처의 예상치가 2004회계연도부터 2013회계연도까지 10년에 걸쳐 3천9백5십억 달러의 직접지출 증가였음에도 불구하고 적자 증가분이 예산 결의안에 상정되어 있다는 이유로 PAYGO 준칙을 위반하지 않았다.

둘째, 지출 혹은 수입 조항을 긴급 요건으로 지정하는 방법이다. 2009년 상원은 미국의 회복과 재투자 법률(America Recovery and Reinvestment Act)의 하원 결의안에 관한 위원회 보고서를 심의하였다. 여기에는 긴급 지정(emergency designation) 항목이 있어서 지출이나 세입 조항이 PAYGO 준칙 목적에 부합하지 않아도 무방하였다. 의회예산처에 따르면 보고서가 2009회계연도부터 2014회계연도까지 8천5십억 달러, 2009회계연도부터 2019회계연도까지 7천8백9십억 달러의 예산 내 항목 적자 증가를 예상하였다.

셋째, 가용 비용 예상액이 적자를 증가시킬 만큼의 사실상 예산 영향력이 있을 것이 예상되는 경우, PAYGO 준칙을 강제하기 위하여 의사진행규칙상의 이의제기를 아예 하지 않는 방법도 있었다. 상원은 2007년 정신건강의 동등가치에 관한 법률(Mental Health Parity Act)을 대체입법의 성격으로 개정 조항과 함께 통과시켰다. 의회예산처에 따르면 상원의 보건, 노동, 교육, 연금위원회가 보고한 법안은 2008회계연도부터 2012회계연도까지 9억3천만 달러, 2008회계연도부터 2017회계연도까지 27억6천만 달러의 예산 내 항목 적자의 증가가 예상되었다.

실제 상원 PAYGO 준칙 텍스트를 살펴보면 위에서 언급한 내용이 모두 상세히 기록되어 있다. 여기서는 2008회계연도 예산결의안(S.Con. Res. 21) 제201조 내용을 중심으로 의사진행규칙상 이의제기가 실제 어떻게 규정되어 있는지를 살펴보기로 한다.

121) P.L.108-173.

제201조 상원 Pay-As-You-Go 의사진행규칙상 이의제기

(a) 이의제기.—

(1) 개요.— 상원에서 아래 (5)호와 (6)호에서 계산된 적용 가능 기간 동안 예산 내 항목 적자를 증가시키거나 예산 내 항목 적자를 야기할 직접 지출과 세입입법을 심의하는 것은 의사진행규칙(order)에 위반된다.

(2) 적용 가능 기간.— 아래 항목에서 “적용 가능 기간”이란 아래 두 사항을 의미한다.

(A) 현 회계연도, 예산연도, 및 예산연도에 뒤따르는 4회계연도의 기간

(B) 현 회계연도, 예산연도, 및 예산연도에 뒤따르는 9회계연도의 기간

(3) 직접지출 입법.— (4)호를 제외한 아래 항목에서 “직접지출 입법”이란 1985년 균형예산 및 긴급 적자통제법에서 규정되었거나 그 해석으로 인정되는 기간 동안의 직접지출에 영향을 주는 모든 법안, 합동결의안, 수정안, 청원, 협의보고서 등을 말한다.

(4) 배제.— 아래 항목에서 “직접지출 입법”과 “세입 입법”은 다음 사항을 제외한다.

(A) 예산 과정 중의 결의안

(B) 전체 재정지원에 영향을 미치거나 1990년 예금보험보증합의의 지속에 영향을 줄 법조항

(5) 기준선.— 이 조항에 따라 마련된 추계는

(A) 가장 최근에 채택된 예산 과정 중의 결의안에서 사용된 기준선 잉여 혹은 적자를 사용하여야 한다.

(B) 위 예산결의안이 적용되는 시점 이후의 회계연도에 대하여는(2002년 9월 30일 이전에 발효된)1985년 균형예산 및 긴급 적자통제법 제257조 (b)항 내지 (d)항의 요건 하에서 계산되어야 한다.

(b) 압도적 다수에 의한 면제 및 이의심사(appeal).—

(1) 면제.— 이 조항은 정당하게 선출되고 선서한 상원 구성원의 5분의 3의 찬성 결정으로만 면제되고 연기될 수 있다.

(2) 심사.— 이 조항과 관련하여 의장의 결정에 대한 이의심사는, 그 성질상 가능하다면, 1시간 이내에 완료되어야 하며 심사제기자와 법안 혹은 합동 결의안의 진행자가 공평히 나뉘어진 가운데 절차가 진행되어야 한다. 본 조에 의해서 제기된 의사진행규칙상의 이의제기에 대한 의장의 판단에 대한 이의심사를 진행하기 위해서는 정당하게 선출되고 선서한 상원 구성원의 5분의 3의 찬성표가 필요하다.

제기되었던 의사진행규칙상 이의제기의 대상과 결과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.¹²²⁾

<표5> 의사진행 규칙상 이의제기의 대상과 처리결과 분석

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
1993. 10.26	긴급 실업 보상 프로그램을 연장시키고 근로자의 신상명세 시스템을 구축하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167)	부 결	면제발의의 재심의 결정으로 인하여 소멸
1993. 10.27	긴급 실업 보상 프로그램을 연장시키고 근로자의 신상명세 시스템을 구축하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167)	인 용 (61대 39)	소 멸
1993. 10.27	소득, 부동산, 경품에 대한 소급적 세금 인상을 폐지하고 우주정거장 프로그램의 종료에 따른 세입손실분을 보상하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167)	부 결	인 용
1994. 12.1	다국적 거래협상을 담은 우루과이라운드에서 결정된 무역 합의를 승인하고 실행시키기 위한 GATT 법안(H.R.5110)	인 용 (68대 32)	소 멸
1996. 9.11	의료법인과 환자간 특정한 형태의 의학 적 의사표시 제한을 금지하는 재무/우정 서비스 세출(Treasury/ Postal Service Appropriation) 법안(H.R.3756)	부 결	인 용
1998. 5.7	임의 회계감사를 금지하는 국세청 개혁 (IRS) 법안(H.R.2676)	부 결	인 용

122) Heniff, 앞의 글(주117), 12-6면.

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
1998. 7.28	1986년 국세기본법(Internal Revenue Code)를 종료시키는 재무/우정 서비스 세출(Treasury/Postal Service Appropriation) 법안(H.R.3756)	부 결	인 용
2003. 1.22	2002년의 잠정 확대 실업 보상법(Temporary Extended Unemployment Compensation Act)을 확장을 위한 종합 세출 결의안(Omnibus Appropriations Resolution)(H.J.Res.2)	부 결	인 용
2003. 1.23	Medicare와 Medicaid 프로그램 하의 건강 증진을 위한 종합 세출 결의안(Omnibus Appropriations Resolution)(H.J.Res.2)	부 결	인 용
2003. 3.11	여성의 피임약 접근성을 증대시키기 위한 Partial-Birth Abortion Ban(S.3)	부 결	인 용
2003. 7.10	보상액이 고갈된 개인들에게 잠정 확대된 실업 보상을 위한 부가적 기간을 제공하고, 확대된 실업보상 혜택을 철도 실업 보험법에 따라 10년 이하 종사한 종업원에게 임시적으로 부여될 수 있도록 한 국무부 수권(State Department Authorization) 법안(S.925).	부 결	인 용
2004. 3.25	가정폭력 방지를 위한 미출생 폭력 피해자법(Unborn Victims of Violence Act)(H.R.1997)	부 결	인 용
2004. 5.4	서비스업종 종사자의 거래 적응 보조를 위한 비즈니스 강화 촉진법(Jumpstart Our Business Strength Act)(S.1637)	부 결	인 용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2004. 5.11	2002년의 잠정 확대 실업보상법을 더욱 확대하기 위한 비즈니스 강화 촉진법(Jump-start Our Business Strength Act) (S.1637)	부 결	인 용
2006. 12.8	1986년 세무법원이 평등한 무책배우자 구조 소송을 심리할 수 있도록 하고 소송 진행 중 시효를 정지시키도록 국세기본법을 개정하기 위한 Tax-Extenders (House Message)	인 용 (67대 21)	소 멸
2007. 1.25	저렴한 의료기관 접근권을 증대하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부 결	인 용
2007. 1.25	사회보장 혜택에 대한 소득세 증가를 규정하였던 1993 조치를 폐지하도록 1986년의 국세기본법을 개정하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부 결	인 용
2007. 1.25	교육 관련 특정 세금우대조치를 영구화하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부 결	인 용
2007. 1.31	임차권, 식당, 그리고 소매업 장소 개선에 대한 감가상각 규정을 2008년 12월 31일까지 연장하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2)	부 결	인 용
2007. 4.19	연방항소법원 판사의 추가 임명과 연방 제9항소법원을 두 개로 분리하려는 법정 보안개선법(Court Security Improvement Act) (S.378)	발 의 없었음	인 용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2007. 6.6	가족보증이민을 줄이려는 목표로 유효 기간을 고치기 위한 종합 이민 개혁 법안 (Comprehensive Immigration Reform) (S.1348)	부 결	인 용
2007. 6.6	혈연관계로서 적법 영주권자의 배우자와 미성년 자녀를 재분류하기 위한 종합 이민 개혁 법안(Comprehensive Immigration Reform) (S.1348)	부 결	인 용
2007. 6.20	에탄올에 대한 추가적 의무사항 확대 조항을 무력화시키기 위한 무공해 연료법 (Clean Energy Act) (H.R.6)	부 결	인 용
2007. 6.20	재생연료로서 농산물의 대등한 지위를 확인하기 위한 무공해 연료법(Clean Energy Act) (H.R.6)	부 결	인 용
2007. 6.21	세금 회수의 효율적 날짜 전제조건을 마련하기 위한 무공해 연료법(Clean Energy Act) (H.R.6)	부 결	인 용
2007. 8.2	24% 대체 최저 세금 하의 효율을 재조정하기 위하여 1986년 국세기본법의 수정을 위한 주 아동의 건강보험 프로그램 개정법(State Children's Health Insurance Program Amendment Act) (HR. 976)	부 결	인 용
2007. 8.2	담배에 부과되는 세금을 2012년 9월 30일까지로 시효를 연장하기 위한 주 아동의 건강보험 프로그램 개정법(State Children's Health Insurance Program Amendment Act) (HR. 976)	부 결	인 용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2007. 8.2	적법요건의 임차권지 개선조치와 식당 개선에 대한 15년 연속 비용 회복조항을 수정하려는 목적, 그리고 특정 소매업 장소에 대한 15년 연속 비용회복을 부여하기 위한 1986년 국세기본법 수정을 위한 주 아동의 건강보험 프로그램 개정법 (State Children's Health Insurance Program Amendment Act) (HR. 976)	부 결	인 용
2008. 4.3	주거 상담 인력에 대한 자금 증가를 위해, 그리고 Medicare 개혁 방향과 일치하는 프로그램 하에서 외래환자 처방약 혜택 보급을 위한 지난 입법에 대하여 상원의 감세 조정입법 심의 조건 확충을 위한 담보권 실행 방지법(Foreclosure Prevention Act of 2008) (H.R. 3221)	부 결	인 용
2008. 4.3	주 거주자 이득행위 방지에 대한 달러 제한 인플레이션 적응을 위한 담보권 실행 방지법(Foreclosure Prevention Act of 2008) (H.R. 3221)	부 결	인 용
2008. 5.8	대체물의 본질로서 홍수 보험 개혁 및 현대화법(Flood Insurance Reform and Modernization Act) (S. 2284)	인 용 (70대 26)	소 멸
2008. 6.19	HOPE for Homeowners Program과 관련된 조항 삭제를 위한 미국 주거 구조 및 담보실행 금지법(American Housing Rescue and Foreclosure Prevention Act of 2008) (H.R.3221)	부 결	인 용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2008. 9.23	특정 효력 상실 조항의 연기를 목적으로 1986년 국세기본법을 개정하기 위한 재생 에너지 및 일자리 창출법(Renewable Energy and Job Creation Act of 2008)	인 용 (84대 11)	소 멸
2009. 2.3	채무 이자 및 국영 불하에 대한 경상 수지 계산의 개인 소득세, 특정 자동차의 구매 소비세 차감을 허용하도록 1986년 국세기본법을 개정하기 위한 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	인 용 (71대 26)	소 멸
2009. 2.3	1년 부가기간 동안 피지배 외국법인으로 부터의 배당금을 차감하도록 1986년 국세기본법을 개정하기 위한 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부 결	인 용
2009. 2.4	대체입법 성격으로서의 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부 결	인 용
2009. 2.4	모든 근로 납세자들에게 소득세를 감면하기 위한 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부 결	인 용
2009. 2.4	사회보장 혜택에 대한 1993년 소득세 인상을 2009년 동안 동결하도록 1986년 국세기본법을 개정하기 위한 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부 결	인 용

일 자	의사진행규칙상 이의제기의 대상	면제발의	이의제기의 처리
2009. 2.6	에너지세 인센티브 관련 조항, 에너지 재산권을 창출하는 제조업 세금 인센티브 조항의 확충을 위한 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	인 용 (80대 16)	소 멸
2009. 2.6	소득공제를 신청하는 모든 미국인에게 직접 환불을 해 주도록 모든 지출조항, 세금조항을 교체하기 위한 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	부 결	인 용
2009. 2.10	대체입법 성격으로서의 미국의 회복과 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act) (H.R.1)	인 용 (61대 37)	소 멸
2009. 5.6	연방 부동산의 처분 촉진 시험 프로그램 수립을 위한 가족 구호 및 주택 안정법 (Helping Families Save Their Homes Act) (S. 896)	부 결	인 용
2009. 8.6	자선단체와 곤궁 가정 보조를 위한 CAR 보호 프로그램 보충 세출법(CAR Save Program Supplemental Appropriations Act) (H.R. 3435)	부 결	인 용
2009. 8.6	특정 가정구매의 소득세 공제를 목적으로 1986년 국세기본법을 개정하기 위한, 그리고 그러한 공제의 결과 발생하는 소득 삭감량에서 미국의 회복과 재투자법에 의해 조달 가능한 비의무적 기금을 재무부로 이전하기 위한 CAR 보호 프로그램 보충 세출법(CAR Save Program Supplemental Appropriations Act) (H.R. 3435)	부 결	인 용

(3) 소 결

이상 상원 규칙으로서의 PAYGO 준칙과 그 운용에 대하여 알아보았다. 법률상의 PAYGO 준칙이 실제 강제조정의 회피를 통해 제대로 작동하지 않았다면, 상원 규칙으로서의 PAYGO는 의사진행규칙상의 이의제기라는 실행방법으로 그 실질적 실효성까지 담보하였음을 확인하였다. 실제 이의제기 절차는 상원 의결과정 중에 중대한 정치적 부담이 따르기 때문에 양 당 지도부의 결정으로 행해지는 경우가 많다. 예산에 관한 의회에서 복잡한 정치적, 경제적 역학관계가 위에서 살핀 바와 같은 PAYGO 준칙의 역동성을 제공하였다고 볼 수 있다.

3. 하원의 PAYGO 준칙

(1) 성립 및 변동 개관

하원(House of Representative) PAYGO 절차(준칙)은 그 전부터 여러 번의 시도가 있었으나 매번 무산되다가 2007년 1월, 110대 의회 하원 결의안을 통하여 마련되었다.¹²³⁾ 110대 의회를 위한 전체 규칙을 개괄하는 수단으로서의 하원결의안 6호의 405조가 Rule XXI의 10항에서 이 PAYGO 준칙을 담았다.

하원 PAYGO 준칙¹²⁴⁾

Rule XXI

10. 법안, 합동결의안, 개정안, 협의 보고서 등의 조항에 현 회계연도를 포함하며 차회계연도부터 시작하는 5회계연도의 기간, 또는 현 회계연도를 포함하며 차회계연도부터 시작하는 10회계연도의 기간 동안 직접지출과 세입에 영향을 미치는 사항이 순전히 적자를 증가시키거나 잉여를 감소

123) 하원결의안 6, Title I, 110th Cong., 1st Sess. (2007).

124) House' PAYGO Rule

시키는 효과를 발생시키는 경우, 이를 심의하는 것은 의사진행규칙에 어긋나는 것이다. 적자나 잉여에 대하여 이러한 수단의 효과는 다음과 관련한 예산 위원회가 제시하는 추계를 기초로 하여 결정되어야 한다—

- (a) 예산과 동시에 수립하는 결의안을 심의하기 위한 것으로써, 의회에 산처가 1985년 균형예산 및 긴급적자통제법 제257조에 상응하도록 제공한 가장 최근의 기준선 추계
- (b) 새 해 시작 이후 그리고 예산과 동시에 수립하는 결의안을 심의하기 전의 것으로써, 의회예산처가 1985년 균형예산 및 긴급적자통제법 제257조에 상응하도록 제공한 가장 최근의 기준선 추계

의원의 숫자가 적고 의원 개개인의 힘이 막강한 상원에서의 PAYGO 준칙에 비한다면 상대적으로 규범력이 덜한 측면도 있겠으나, 내용 대부분이 상원 규칙과 비슷하고 하원 나름의 실행 및 통제 방법도 갖추고 있다. 그러나 의사진행규칙상 이의제기가 있을 경우, 이를 면제하는 특별한 규정이 없어 효과면에서는 상원 PAYGO 준칙에 버금갈 것으로 보인다.

Rule XXI

10. It shall not be in order to consider any bill, joint resolution, amendment, or conference report if the provisions of such measure affecting direct spending and revenue have the net effect of increasing the deficit or reducing the surplus for either the period comprising the current fiscal year and the five fiscal years beginning with the fiscal year that ends in the following calendar year or the period comprising the current fiscal year and the ten fiscal years beginning with the fiscal year that ends in the following calendar year. The effect of such measure on the deficit or surplus shall be determined on the basis of estimates made by the Committee of the Budget relative to—
- (a) the most recent baseline estimates supplied by the Congressional Budget Office consistent with section 257 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 used in considering a concurrent resolution on the budget; or
 - (b) after the beginning of a new calendar year and before consideration of a concurrent resolution on the budget, the most recent baseline estimates supplied by the Congressional Budget Office consistent with section 257 of the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985.

(2) 상원 PAYGO 준칙과의 비교

하원 PAYGO 준칙은 정의, 기간 등 기본적인 구조면에서 상원 PAYGO 준칙과 동일하다. 하지만 명백한 차이점 또한 존재한다. 아래에서는 이 유사점과 차이점을 구체적으로 분석한다.¹²⁵⁾

1) 유사점

양 준칙의 유사점은 무엇보다 준칙의 적용 대상이 되는 입법에서 찾을 수 있다. 양 자 모두 “직접 지출과 세입에 영향을 미치는 모든 법안, 합동 결의안, 개정안, 또는 협의보고서”를 대상으로 한다. 다만 상원 규칙은 직접 지출에 대하여 1985년 균형예산법에서 정의하는 것을 말한다고 하여, 이를 명확히 해 두고 있다.

또 한 가지 유사점을 발견할 수 있는 핵심 사항은 준칙 실행 기간에 관한 것이다. 양 자 모두 기간 유형을 두 가지로 나누어서 첫째, 현 회계연도와 그 다음 5회계연도, 둘째, 현 회계연도와 그 다음 10회계연도로 정하고 있다.

이렇듯 양 준칙의 적용대상과 적용기간을 동일하게 둬으로써, 예산과정상 PAYGO 준칙이 적용되는 데 상하 양원에서 핵심 사항에 대한 혼선이 일어나지 않도록 조치를 취한 것으로 보인다. 이는 15년여 후에 성립된 하원 PAYGO 준칙이 기왕에 시행되고 있었던 상원 PAYGO 준칙을 염두에 두고 성립되었음을 확인할 수 있는 측면이다.

2) 차이점

이렇듯 유사한 핵심 사항 이외에 몇 가지 점에서 차이점을 발견할 수 있다. 첫째, 준칙을 정해놓고 있는 법적 근거를 각각 독립적으로 두고 있다는 점이다. 현행 상원 PAYGO 준칙의 근거는 2008회계연도 예

125) 아래 사항은 Keith, 앞의 글(주64), 5면을 참조하여 분석하였다.

산결의안 제201조이다. 하원 PAYGO 준칙의 근거는 앞서 소개한 대로 하원 규칙 21의 제10조이다.

둘째, 양 PAYGO 준칙을 통해 금하는 사항에 대하여 다음과 같이 약간씩의 차이를 보이고 있다. 상원 규칙에서는 “예산 내 항목상의 적자를 증가시키거나 예산 내 항목상의 적자를 야기할 입법을 심의하는 것”이 의사진행규칙에 어긋나는 것이라 지적한다. 반면 하원 규칙에서는 “적자를 증가시키거나 잉여를 감소시키는 순 효과(net effect)”를 가지고 있는 입법을 심의하는 것이 의사진행규칙에 반하는 것이라 한다.

셋째, PAYGO 준칙의 적용이 면제되는 가능성에 차이가 있다. 상원 규칙에서는 예산결의안, 전체 재정지원에 영향을 미치거나 1990년 예금보험보증합의의 연속에 영향을 줄 법조항, 조정 수단(reconciliation measures)을 제외하고 당해 연도에 실행될 “이전의 잉여”에 의하여 충당되는 법률 등에서 PAYGO 준칙의 적용이 면제되지만, 하원 규칙에서는 이러한 사항이 규정되어 있지 않다.

넷째, PAYGO 준칙에 위배되었다 하여 의사진행규칙상 이의제기가 있을 경우 상원에서는 전체 재적의원 5분의 3의 찬성(결원이 없을 경우 60표)으로 이를 면제할 수 있는 길을 마련해 놓고 있으나, 하원에서는 면제의 방법이 명시적으로 규정되어 있지 않다. 다만 하원 규칙은 대개 단순 다수결이나 기타 방법을 통해 하원 규칙위원회가 보고하는 특별 규칙으로 면제시킬 수는 있다.

(3) 의사진행규칙상 이의제기

하원에서도 의사진행규칙상 이의제기가 존재한다. 하원규칙 XXI에서는 입법적인 방안에 포함된 세출의 경우 및 그러한 방안에 포함된 세금 조항에 있어, 법안 심의가 시작되는 때에 적절하게 제기되어야 한다. 일반세출법안의 경우에는 이의제기가 자동적으로 유보된다.¹²⁶⁾

126) 하원규칙 XXI, 제4조, 제5(a)조, 제1조 등 참조. Robert Keith, The House's "Pay-

(4) 소 결

양원제 국가인 미국 의회에서 모든 법률은 상·하원에서 동시에 통과되어야만 한다. 예산 또한 상·하원의 협동과 행정부와의 긴장 혹은 협력의 관계 속에서 수립되고 집행되는 것이다. 상원의 PAYGO 준칙보다는 역사나 체계, 그리고 그 역동성 면에서 떨어지는 감은 있지만 하원의 PAYGO 준칙은 상원에서 규율하지 못하는 점까지 다양하게 규율함으로써 양 자가 서로의 영역에서 잘 작동하고 있음을 확인할 수 있다.

4. 평 가

이상 PAYGO 준칙을 실정법(제정법)에 근거한 것과 의회규칙에 근거한 것으로 구분하여 그 운용을 중심으로 고찰해 보았다. 법률상의 PAYGO 준칙에는 강제조정이라는 강력한 실행 방법이 존재하고 있으나, 실제 운용의 면에서는 그리 힘을 발휘하지 못하였음을 확인하였다. 의회규칙으로서의 PAYGO 준칙은 의사진행규칙상 이의제기라는 힘있는 관행을 통해서 그 효력을 유지해오고 있다. 미국의 재정건전화를 이야기 할 때 PAYGO 준칙을 빼놓을 수 없으나, 엄밀히 살폈을 때 의회규칙으로서의 PAYGO가 월등히 힘을 발휘하였음을 기억할 필요가 있다.

그렇다고 해서 법률상의 PAYGO 준칙이 쓸모없이 무력하다는 것은 아니다. 2010년 2월 오바마 대통령은 다시 이 준칙을 제정함으로써 영구적으로 PAYGO 준칙을 실정법(제정법)의 형태로서 관철시키려 하고 있다. 국민의 다양한 이익을 대변하는 단체로서의 의회에서의 규칙과 함께 이 단체성이 가지는 한계를 보충할 실정법(제정법)상의 규칙이 함께 필요했다는 반증일 것이다. 특히 여당과 야당의 정치관계 뿐 아

As-You-Go”(PAYGO) Rule in the 110th Congress: A Brief Overview, CRS Report for Congress, RL33850, (2007), 7면.

나라 입법부와 행정부 간의 예산에 관한 특수한 관계를 함께 고려하여야 할 필요성은, 의원의 정당기속성과 제왕적 대통령제로 별칭되는 우리 정치환경을 고려할 때 반드시 염두에 두어야 하는 사항으로 생각된다. 요컨대 미국에서 강제조정의 다양한 회피방법을 통해서 법률상의 PAYGO준칙이 무력화된 측면이 있다면, 이를 최소화하거나 막을 수 있는 방안을 차제에 함께 연구하여 의회의 규칙과 함께 도입하는 것이 바람직할 것이다.

제 6 장 PAYGO 준칙의 성과와 한계

1 PAYGO

1. PAYGO 준칙의 성과

PAYGO준칙의 성과를 평가하기 위해서는 지출규모 측정규칙과 추정 규모를 줄이기 위해 사용되는 각종 기법(tactics)들을 고려하는 외에 수입지 PAYGO 준칙이 활용되는 예산상, 정치적 맥락을 살펴봐야 한다. 직접지출의 변화는 기준선을 준거로 계산되기 때문에, 의회와 대통령은 기준선을 높이는 가정들을 사용해 사업활동을 손상하지 않고도 지출삭감의 여지를 만들 수 있다. 이런 일은 의료보호예산에서 반복되었는데, 의료혜택을 조금도 줄이지 않고도 수천억불의 지출규모 추정치 삭감을 만들어 냈다. 발표된 예산절감액이 환상에 불과하고(illusory) 사실상 연방지출에 별 영향을 주지도 못했지만 의료혜택증가의 비용을 상쇄하는데 적용되었다.¹²⁷⁾

PAYGO준칙은 또한 의회의 행동양식에도 심대한 영향을 미쳤다. 물론 그것이 신규 지출과 수입관련 입법을 막지는 못했으나, 의회가 만들어내는 조치의 형태를 변화시켰다. 예컨대, 어린이가 딸린 가족에 대한 보조(Aid to Families with Dependent Children)로서의 복지지원이 제한 없는 보장적 지출(an open-ended entitlement)에서 고정된 보조금(a fixed block grant)으로 전환되었고, 수혜자들이 복지수급자로부터 근로자로 옮겨 가도록 자격규정과 혜택에 있어 중요한 변화가 만들어 졌다. 이러한 개혁이 1996년에 입법 되었을 때 6년간 540억 달러를 절감할 수 있을 것으로 공식 추정되었다. 그러나 1993년에 비해 1996년에는 650만 명이나 줄어든 예상치 못한 수혜자 집단의 대폭적인 감소

127) Allen Schick, 앞의 책 81면.

때문에 복지개혁은 구 정책이 계속되었으면 지출되었을 금액보다 더 많은 지출을 가져왔다. 농산물가격 지지정책도 분석되었지만 예상된 절감액이 실현될지는 의문스럽다. 농업부문이 어려움에 부딪힐 때마다 의회와 대통령은 수십억 불의 긴급자금을 퍼붓기 때문이다.

PAYGO준칙은 신규 직접지출 입법의 남발을 방지하고, 정부가 그 수입배당금에 집중하는 것을 더 용이하게 만듦으로써 재정적자의 해소에 기여했다. 1990년대의 세입급증 기간에 클린턴은 재정흑자의 도래와 GDP 대비 연방세입 비중의 급격한 증가에도 공화당의 세율인하 요구를 PAYGO 준칙을 이용해 좌절시킨바 있다. 그러나 클린턴의 후임자인 부시 대통령이 대규모 세금감축법안에 비준한 예에서 알 수 있는 것처럼, 클린턴의 강력한 반대가 없었다면 PAYGO 준칙만으로 전반적 세율인하 요구를 막기는 충분하지 못했을 것임이 분명하다.

2. PAYGO 준칙이 의회에 미치는 영향

법령상의 PAYGO 준칙은 그 효력을 발생하고 있는 기간 동안 의회의 행동과 세입입법 양자에 영향을 미쳤는바, 그것들 중 어떤 것은 절차적인 것이었지만 상당수는 실체적인 것이었다. PAYGO 준칙은 조세입법에 있어서 상원이 갖고 있던 조항수정 권한을 크게 감소시켜, 매 단계마다 상원은 어떤 제안이 세입을 감소시킬지 여부에 대해서 염두에 두게 만들었다. 상원을 통과한 세법 안은 반드시 재정적자 혹은 재정흑자 중립적이어야 하기 때문에 법률안의 목적에 비취 의도한 것이 아니었다고 할지라도 모든 수입의 감소분은 반드시 상쇄되어야 했다. 예를 들어 1998년 상원재정위원회는 국세청(Internal Revenue Service)이 세법을 집행할 때 사용하는 몇 가지 관행을 제한하는 법률안을 심사보고 했다. 비록 이 법률안이 연방세입을 변화시키는 것을 목적으로 하고 있지는 않았지만 동 법안으로 말미암아 향후 5년간 180억 달러의 세입을 감소시키는 것을 추계되었기 때문에 이 법률안을 심사보

고하기 전에 재정위원회는 PAYGO 준칙을 충족시키면서도 세금인상으로 간주되지 않는 상쇄조치를 마련해야 했다. 절반가량의 상쇄액은 사업체들이 피고용인들에게 지급하는 어떤 보전금에 대한 공제를 주장할 수 있는 시기의 변경에서부터 나왔다¹²⁸⁾ PAYGO 준칙으로 말미암아 하원과 상원 모두 상쇄계임을 해야 했는바, 법률안의 목적이 감세를 위한 것인 경우에도 수입을 증가시키는 조항을 포함해야 했고, 상원이나 하원 그리고 어느 정당도 세금인상에 찬성하는 역할을 하고 싶어 하지 않기 때문에 세금을 증가시킨다는 비난을 받지 않으면서도 세입을 증가시키는 방안을 찾으려고 노력하게 되었다. 이러한 게임에서는 시기가 중요한데 언제부터 세입의 변화가 발생하고 그것이 언제 종료하는지가 비용추계를 필요로 하는 법률안(the score accorded legislation)에 영향을 미친다. 또 하나의 기법은 비용추계가 5년 또는 10년이라는 일정한 기간만을 대상으로 이루어지고 있다는 점을 이용하는 것으로 이 기간 이전에 또는 이후에 발생하는 것은 추계치에 전혀 영향을 미치지 않는 점을 활용하여 상쇄조치를 마련하는 것이다.¹²⁹⁾

흔히 볼 수 있는 시기조정기법은 세금의 소멸시효를 연장하는 것이다(to extend an expiring tax). 예컨대, 1996년에 종료하는 항공권에 대한 연방세를 당해 연도에 한하여 짧은 기간 갱신하고 이를 차년에도 약간 다른 형태로 다시 갱신하는 방법이 그것이다. 세입의 증가가 한번만 있다고 비용추계되는 영구세(permanent tax)에 비해 임시세(temporary tax)는 그것이 갱신될 때마다 세입증가로 비용추계된다. 이러한 상쇄기법의 정반대의 형태는 감세조치를 설계할 때, 비용추계대상 기간의 일부분 만에 유효하도록 하여 상쇄되어야 할 금액을 줄이는 방법이다.

의회는 장기적 수입을 감소시키는 인자(long-term revenue losers)를 단기적(5-10년)으로는 세입을 증가시키는 요소(short-term revenue gainers)

128) Allen Schick, 앞의 책, 170면.

129) Allen Schick, 앞의 책 171면.

로 전환시키는데 능숙해졌다. 즉 추계되는 기간의 앞부분에는 세입이 증가하고, 대부분의 수입감소는 추계기간의 후반부에 발생하도록 세법을 구조화하는 기술을 사용하게 만들었다. 이것의 좋은 예가 1996년 중소기업에 대한 각종 세금우대조치(a variety of breaks)를 포함하고 있는 입법인데 동법에 의하면 향후 5년간 100억 달러, 10년간 200억달러의 손실이 추계되었다. 여기에 필요한 상쇄액의 일부는 연금기금으로부터 배분되는 일부 항목에 대한 15%의 부과금을 잠정적으로 유예함으로써 얻어졌다. 이러한 조세감면(15%의 부과세의 유예)은 오히려 세수증가를 발생시키는 요인으로 추계되는데, 이러한 조세감면이 납세자들에게는 그들의 연금기금에서 자금을 인출하도록 동기(incentives)를 부여하기 때문이다. 연금기금에서 자금을 인출함으로써 납세자들은 15%의 부과세를 납부하지는 않겠지만, 여전히 보통의 소득세를 내야 하고 이로써 비용추계대상기간 동안 세입의 증가를 가져오게 될 것이다. 비록 이 기간 이후에는 세입의 감소가 있겠지만 그것은 비용추계에는 영향을 미치지 않는다. 연방의회는 1998년 국세체계를 바꾸는 입법에도 사용했고, 또한 비과세개인연금적금(Roth IRAs)의 가입을 상위소득 납세자에게도 허용하는 2005년도 조치에도 사용한 바 있다.

1990년대의 경험에 비추어 보면 PAYGO준칙이 도입됨으로써 재정수지는 개선될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 1990년대에 미국의 재정수지가 개선된 것은 높은 경제성장의 결과이기도 했다. 따라서 재정 건전성을 유지하기 위해서는 효율적인 재정지출 관리와 더불어 안정적인 재정수입을 확보할 수 있도록 경제를 잘 운용하는 것이 중요하다.

그러나 의원들에게 PAYGO준칙은 커다란 부담이다. 의원의 정책의지를 관철시키기 위해서 PAYGO 입법을 도모하는 경우 재정소요만큼 다른 지출을 줄이거나 수입을 증가시켜야 하는 데 이것은 어려운 일이기 때문이다.

우리나라도 재정건전성을 강조하면서 각종 재정규율이 도입되고 있다. 국가재정법에서는 2012년부터는 의무지출과 재량지출을 구분하여 국가재정운용계획을 작성하도록 하고 있다. 또한 기획재정부에서는 정부지출 입법안의 경우 의무지출에 대해서는 PAYGO를 적용시키려 하고 있다. 이러한 상황에서 미국의 PAYGO준칙은 향후 우리에게 커다란 시사점을 줄 것이라고 판단된다.

2 PAYGO

1. 보장적 지출의 감축 실패

PAYGO 조항은 보장적 지출(Entitlement Spending)에 대한 일정한 상한을 부과하는데 실패하였다. 비록 PAYGO 준칙이 적자상쇄적 입법을 요구함으로써 새로운 직접지출안의 형성을 억제하는 것은 맞지만, 현존하는 지출계획에 대한 위축효과는 전무한 것이다.¹³⁰⁾ 직접지출에 대한 제한이라는 PAYGO준칙의 이러한 실패는 보장적 지출분야의 급격한 확대를 설명해 주는 의미가 있다. 특별히 인구고령화에 따른 의료비지출의 증가와 더 유연한 경제를 추구해야 한다는 현존하는 민주·경제적 경향의 관점에서 볼 때 이러한 실패는 부정적으로 평가될 것만은 아닌 것이다. 다만 이러한 보장적 지출분야의 준물권적인 본질(the quasi-property like nature of these programs)에 비추어 볼 때 직접지출의 상한이 결여된 것이 어느 정도 설명되는바, 특히 보장지출은 기본적인 생활을 유지하기 위해 제공되는 것이기 때문에 더욱이 그런 설명이 가능한 것이다. 비록 수혜자가 그들의 보장지출에 대하여 주장할 권리를 갖고 있지는 않지만, 현존하는 지출계획으로부터 그들이 지급받는 금액을 삭감하는 것은 정치적으로 볼 때 어려운 일이다.¹³¹⁾

130) Ellen Bradford, Matthew Scogin, PAYGO Rules and Sequestration Procedures, Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar Briefing Paper No.2, 14면.

131) Bradford et.al, 앞의 논문 15면.

2. 현존상태 유지의 문제

PAYGO 조항은 현존하는 지출계획에 대해 우호적일뿐 새로운 직접 지출안에 대해 숨통을 조이는 것이다. 새로운 지출입법 또는 기존의 지출안의 확대의 경우에만 PAYGO의 심사에 대상이 될 뿐, 현존하는 지출계획은 심사에서 벗어나서 대통령 또는 의회의 예산범위에 견고하게 자기의 자리를 지키고 있게 된다. Richard Doyle의원은 이러한 현상을 불활성의 문제라고 일컫는다. 만일 기존의 지출계획이 PAYGO 조항에 따르면 제거되었어야만 한다면 이러한 차별적인 취급의 부정적인 결과는 더욱 크게 될 것이다. 이를 두고 PAYGO준칙은 새로운 지출계획을 죽이는데 사용되는 유효한 독약(effective poison pill)이라는 비판을 받고 있다.

다만 PAYGO 조항은 현존하는 지출계획에 대해서도 ‘잠재적인 심사’대상의 가능성을 제공하는 것으로 보여 질 수 있기 때문에, 제출된 직접지출계획에 대한 옹호자들은 적자상쇄를 위한 자금을 확보하려는 노력을 더욱 증대시킬 수 있다는 긍정적 측면이 있다.¹³²⁾

3. 투명성의 기여와 남용의 가능성

PAYGO 조항은 비용추계메카니즘과 제한된 시계열평가 및 ‘긴급지출’의 경우에 대한 예외를 두고 있기 때문에 한편으로는 PAYGO의 활자화된 요건에 부합하지만 다른 한편으로는 준최적의 정책적 결과(sub-optimal policy outcomes)를 초래하는 예산안을 만들어내는 상황을 허락하게 된다. 나아가 PAYGO 준칙의 비용추계절차의 복잡성이 일반 대중을 좌절케 하거나 혼란케 하는 불투명성에 기여하게 될 수 있다. 비용추계절차는 지출입법과 관련한 발생 비용손실을 결정하는데 쓰이

132) Bradford et.al, 앞의 논문 16면.

는데 이는 정책입안자들의 선호를 실제 반영하지 않는 쪽으로 입법을 변경하게 할 있다. 특히 상원결정에서의 10년 단위의 지출계획은 정책입안자들에게 PAYGO 준칙에서 요구되는 상쇄액의 부담을 최소화하기 위해 사후부담지출(backload payments)에 대한 인센티브(incentive)를 줌으로써 이러한 경향은 James A. Thurber가 말한 것처럼 ‘고통연기 예산편성(pain-deferral budgeting)’이라는 것을 만들어 낼 수 있다.

또한 순적자의 계산에서 ‘긴급지출’을 제외하는 것은 게임의 구조를 증가시킬 수 있다. ‘긴급지출’의 정의는 대통령이 직접지출을 지정하거나, 의회가 긴급요건’으로서 지정한 지출입법을 말하므로 무엇이 긴급지출을 의미하는지에 관하여 대통령과 의회에 광범위한 재량권이 부여되어 있다. 이러한 재량은 특히 경제불황의 상황에서 현재의 지출수준을 유지하고 이를 상쇄할 수입이 부족한 경우 때때로 남용될 소지가 있는 것이다. Richard Dolye과 Jerry McCaffrey는 실업보험수당을 긴급입법이라고 지정한 것을 두고 ‘정치적 모호성’이라고 언급한 바 있다.

4. 재량지출 · 의무지출 경계의 자의성

PAYGO 조항은 재량지출과 의무지출의 사이에 일어나는 지출에 대한 상쇄는 허용치 않는다. 추가적인 수입입법의 변경은 PAYGO 조항의 적용대상이지만, 추가적인 재량지출의 재원마련을 위해 사용될 수가 없다. 두 영역간의 자금의 이동에 대한 금지는 사회복지프로그램에 대한 재정적 지원을 방해하게 될 수도 있다. 물론 이러한 전용(transfer)은 조세수입의 변경을 재량지출의 수정과 함께 규정한 종합조정법안의 사용으로 성취될 수 있긴 하지만 이러한 조정법안의 사용은 또 다른 절차적 장애를 낳는다. 이는 절차는 결국 전용체계의 복잡성을 증대시키고 나아가 바람직한 전용의 가능성을 낮추는 결과가 될 수

있다. 이러한 제한은 그러나 각각의 지출영역 따라 서로 다른 시간적 틀을 규정하고 있는 관점에서는 정당화 될 수 있다. 즉 재량지출은 전형적으로 매해 갱신되지만 이러한 일은 직접지출에서는 일어나지 않는다. 따라서 직접지출의 증대를 위한 자금을 마련을 재량지출의 감축으로 해결하려는 것은 부적절한 것이고 결국은 이러한 체계의 게임성을 증대시킬 수 있다. 다만, 적자가 매우 큰 시기에 있어서는 직접지출이나 수입계정으로부터 재량지출의 재원을 마련하는 것은 덜 문제된다고 할 것이다. 왜냐하면 그러한 전용은 미래의 보장적 지출의 의무를 감소시키기 때문이다.¹³³⁾

133) Bradford et.al, 앞의 논문, 21면.

제 7 장 결 론

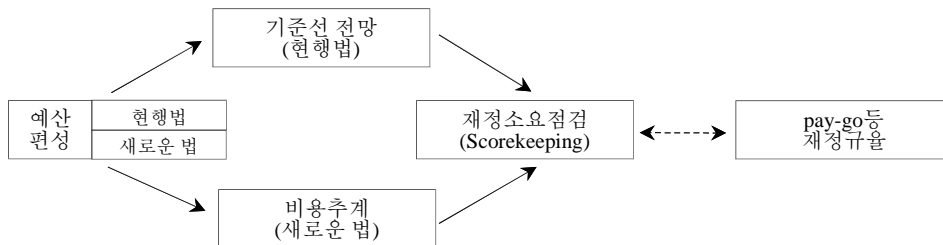
1. PAYGO 준칙 운용의 시사점

이상과 같은 논의를 통해 우리가 받을 수 있는 시사점은 아래와 같다.

첫째, 의무지출(직접지출, 법정지출)과 재량지출을 구분할 필요가 있다. 국회와 행정부는 가칭 “예산개념위원회”를 만들어 예산과 관련된 각종 개념을 통일적으로 규정하고, 예산사업에서 의무지출과 재량지출에 대한 합의점을 찾도록 해야 한다.¹³⁴⁾ 특히 미국 의회예산처(CBO)가 행정부의 관리예산처(OMB)와 자료를 공유하면서 업무를 처리하고 있는 점에 주목하여 예산사업에서의 양 기관의 공조체제수립을 통하여 보다 유기적인 관계로 발전하여야 할 것이다.

둘째, 법안비용추계시스템의 확보가 중요하다. 특히 미국의 경우처럼 의회예산처(CBO)에 의한 예산안에 관한 비용추계가 가능해야 PAYGO준칙이 기능할 수 있음을 볼 때, 우리나라도 예산법안의 비용추계를 바탕으로 상임위원회에 대하여 재정소요점검을 실시하고, 예산결산특별위원회에서 논의되고 있는 예산안의 수정과정을 추적할 수 있도록 해야 할 것이다.

<그림4> 미국의 의회예산과정에서 재정규율의 기능



(출처 : 국회예산정책처, 재정소요점검제도 도입방안 연구, 2010.3, 2면)

134) 최근 7월 개정된 국가재정법은 의무지출과 재량지출에 대한 개념 구분을 명시하고 오는 2012년도부터 이를 시행할 예정이다. 그러나 의무지출과 재량지출의 구분을 위한 구체적인 절차나 기준은 마련되지 못하고 있으며, 그러한 구분에 따른 재정규율(지출상한이나 PAYGO와 같은)도 없는 실정이다.

셋째, 나아가 위원회 통과법안과 본회의를 통과한 법률에 대한 비용 추계가 이루어져야 한다. 현재 우리나라에서는 법안의 발의 단계에서만 이루어지고 있으므로 이를 본회의를 통과한 법률에 대한 비용추계도 이루어질 수 있도록 제도를 개선해야 할 것이다.

넷째, 예산안이 실질적으로 심의되기 시작한 이후에 제출된 새로운 재정수반법안은 심사일정을 다음 회기로 이월하는 방안의 모색이 필요하다. 미국의 경우 예산결의안이 합의된 이후에는 재정수반법안을 제출할 수 없다는 점에 주목할 필요가 있다.

다섯째, 국회가 상임위원회의 예산 심의 이전에 예산규모에 대하여 미리 결정한 후 이것을 위원회별로 예산을 심의하는 방법에 대한 검토가 필요하다.

여섯째, 향후 우리나라도 예산 총액이 먼저 결정되고 이를 분야별이나 위원회별로 할당하는 제도가 도입되는 경우, 할당한도를 위반하면 법안 심사에 제한을 가하는 제도의 도입이 필요하다. 미국의 의회의 “의사진행상 이의제기” 제도는 한도를 위반하는 경우 법안 심사를 종료하거나, 법안을 수정할 것을 요구하고 있다는 점에 또한 주목할 필요가 있다.

2. PAYGO 준칙의 국내 도입에 관한 논의

(1) 쟁 점

앞서 언급한 바와 같이 2010년 미국 오바마 정부에서 재도입한 PAYGO 준칙은 수입과 직접지출(의무지출/복지지출) 법안을 적용대상으로 하고 있는바 특히 주로 복지와 관련된 직접지출에 대해 수입과 균형을 맞추도록 하는 제한을 부과하고 있다는데 그 특징이 있다. 따라서 미국의 PAYGO 준칙은 근본적으로는 법률에 의한 현세대의 지출결정은 미래세대의 부담으로 하지 말고 현세대가 직접 그 재원을 마련하라는 철학이 내재되어 있다고 할 수 있다. 물론 재량지출은 직접 세출법안의 조정을 통해 지출통제가 가능하나 의무지출은 세출법안의 조정으

로 그 규모를 통제할 수 없고 직접 수권법률의 입법방식을 통해 통제가 가능하다는 현실적 고려에 따라 생겨난 제도이기도 하다. 나아가 미국에서 PAYGO 준칙이 도입될 수 있었던 데에는 이미 직접지출(의무지출/복지지출)의 비중이 임계치에 달하여 더 이상 증가되는 것을 방지하기 어렵다는 현실적 고려가 배경이 되고 있는 바, 복지지출이 국가재정에 부담을 초래하는 주범이라는 공통된 인식에 의한 것이랄 수 있다.

그러나 적절한 복지수준에 대한 합의가 형성되지 않은 한국적 상황에서는 PAYGO 준칙은 양날의 칼이 될 수 있다는 점에 유의해야 한다. 즉 재정적자를 줄여 재정의 건전성과 지속가능성을 확보할 수 있는 유용한 도구가 될 수도 있으나, 반대로 지속적으로 확대해야 할 복지지출을 억제함으로써 사회통합을 저해하는 수단으로 작용할 수 있다는 문제의식이 필요한 것이다. 우리나라의 복지수준은 OECD 국가들에 비해 낮은 수준인데 PAYGO 준칙이 도입될 경우 복지지출에 타격이 될 수 있다는 점에 유의해야 한다.

한편 우리나라는 재정권이 행정부에 집중이 되고 국회의 재정권이 극히 제약된 상황에서 PAYGO 준칙의 도입은 국회의 입법 및 재정권한을 제약하는 것으로 국회의 반발을 초래할 수 있다는 점도 감안해야 할 것이다. 사실 PAYGO 준칙은 미국에서도 재정적자 문제가 심각하여 달리 방안이 없을 때, 재정권을 쥐고 있는 의회에서 최후적 수단으로 스스로의 결단에 의해 도입된 것이라는 점에서 우리와 여러 상황이 다른 점이 있다는 점을 주목하지 않을 수 없다. 또한 기술적 문제도 걸림돌이 될 수 있는바 PAYGO 준칙의 실천을 위해서는 법안비용추계제도가 정착되어야 하며, 모든 수입 및 직접지출 입법에 대한 기준선 전망(baseline projections)과 수입지출규모점검(scorekeeping)이 가능해야 함은 물론이다. 이와 관련하여 볼 때 현재 법안비용추계는 아직 모든 입법에 대해 시행되지 않고 있으며, 기준선 전망이나 수입

지출규모점검은 요원한 실정이기 때문에 PAYGO준칙 도입을 위해서는 이와 같은 전제적 요건이 충족되어야 할 것이다.

(2) 한국적인 PAYGO 준칙 도입전략

현대국가의 사회개입은 대략 두 가지 유형의 정책을 통해 이루어진다. 하나는 규제정책이고, 다른 하나는 재정정책이다. 현대국가의 또 다른 특징은 이러한 정책들이 입법을 통해 이루어지고 있다는 것인데, 문제는 과거와 같이 재원에 대한 고려 없이 자유롭게 입법활동을 누릴 수 있는 시대가 아님에도 불구하고 매일 쏟아져 나오는 입법들이 재정을 수반하고 국가재정에 부담을 초래하고 있다는 것이다.

그럼에도 현대 국가는 재정에 대한 걱정 없이 입법을 남발하고 있는데, 이것이 가능한 것은 국채발행이라는 조세저항 없는 새로운 재원조달방안을 마련한데 있다. 그러나 국채는 무한정 증가할 수 없는바, 단지 미래세대로 이전하는 것에 지나지 않는 것이다. 따라서 현대 재정국가에서 재정정책을 시행함에 있어 현세대와 미래세대간 재원부담의 배분 문제를 함께 고민하는 것은 미래세대에 대한 최소한의 배려라고 할 수 있다. 즉, 자원의 배분과 부담의 배분을 결정할 때는 항상 어느 세대가 혜택을 누리고 누가 부담을 지는 것이 정당한지 고민하여야 한다는 것이다.

예를 들어, 현세대의 소비를 위해 채무를 지는 것은 미래세대의 부담으로 현세대가 혜택을 누리는 것으로 공정하다고 볼 수 없으며, 이것이 바로 PAYGO 정신에 위배되는 것이라 볼 것이다. PAYGO 정신은 현행 국가재정법 및 지방재정법에도 구체화되고 있다. 즉, 국가재정법 제1조 및 제18조는 국가의 세출은 국채 또는 차입금(외국정부, 국제협력기구 및 외국법인으로부터 도입되는 차관자금을 포함한다) 이외의 세입을 재원으로 하여 그 재정을 건전하게 운영해야 한다고 하고 있는데, 이는 적자예산을 원칙적으로 인정하지 않는 것을 의미한다.

위에서 논한 바와 같이, 한국적 상황에서 미국식 PAYGO 준칙을 직접 도입하는 것은 정치적으로나 기술적으로 한계가 있기 때문에 우리나라의 현실적 상황에 부응하여 과도기적으로나마 PAYGO 준칙의 정신에 입각한 제도적 장치를 마련할 수 있을 것으로 보인다. 즉, 미국식 PAYGO 준칙의 도입 이전에 개별입법 심사시 재원조달가능성, 국가재정에 미치는 영향 등 입법의 재정영향평가를 통해 직접지출 입법에 대한 상임위 심사를 자율적으로 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이와 관련하여 현행 국회법 제83조의2는 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와 협의하도록 하고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.¹³⁵⁾

따라서 재정수반법안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의시 다음과 같은 재정영향평가를 시행한다면 어느 정도 PAYGO 정신에 입각한 재정규율을 확보할 수 있을 것으로 보인다.¹³⁶⁾

- ① 필요성 평가 : 재정사업의 필요성(문제진단, 문제의 해결가능성, 재정수단의 필요성, 보충성(기존 또는 다른 우수한 수단의 존재 여부))

135) 국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)
 ① 기획예산처소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다.
 ② 소관위원회의 위원장은 제1항의 규정에 따른 법률안을 심사함에 있어 20일의 범위 이내에서 협의기간을 정하여 예산결산특별위원회에 협의를 요청하여야 한다. 다만, 예산결산특별위원장의 요청에 따라 그 기간을 연장할 수 있다.
 ④ 소관위원회는 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 바로 심사보고를 할 수 있다.
 ⑤ 제1항의 규정에 따른 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

136) 이하 임명현, 미국 재정법상 세입세출균형규칙 운용현황과 입법적 시사점 워크숍 토론문, 한국법제연구원 재정법제 자료집(10-12-17), 2010 참조.

- ② 집행가능성 : 재원조달의 가능성 및 타당성(가급적 국가채무를 늘리지 않는 방안이 타당, 재정부담 주체간 형평성)
- ③ 재정건전성 평가 : 국가채무에 미치는 영향(채무규모, 채무의 질¹³⁷⁾)
- ④ 재정경직성 평가 : 의무지출, 경직성경비 비중 변화 추이
- ⑤ 지방재정 영향 평가 : 특히 지방비 매칭 국고보조사업이 지방재정에 미치는 영향에 대한 평가

입법에 대한 재정영향평가 결과는 입법의 규율내용을 PAYGO 준칙의 정신에 맞도록 변경하도록 지원할 수 있다고 보인다. 즉, 이러한 평가를 통해 법률의 시행시기, 시행규모, 시행방식 등을 조정하여 미래세대에 대한 부담을 최소화하고, 재정악화를 방지하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

3. 결 어

1990년대의 경험에 비추어 보면 PAYGO 준칙이 도입됨으로써 재정수지는 개선될 수 있을 것으로 보인다. 그러나 1990년대에 미국의 재정수지가 개선된 것은 높은 경제성장의 결과이기도 했다. 따라서 재정 건전성을 유지하기 위해서는 효율적인 재정지출 관리와 더불어 안정적인 재정수입을 확보할 수 있도록 경제를 잘 운용하는 것이 중요하다. 그러나 의원들에게 PAYGO 준칙은 커다란 부담이다. 의원의 정책의지를 관철시키기 위해서 PAYGO 입법을 도모하는 경우 재정소요만큼 다른 지출을 줄이거나 수입을 증가시켜야 하는 데 이것은 어려운 일이기 때문이다. 우리나라도 재정건전성을 강조하면서 각종 재정규율이 도입되고 있다. 국가재정법에서는 2012년부터는 의무지출과 재

137) 예컨대, 적자성 대 금융성, 한시성 대 지속성, 한정성 대 파급성(유사법률, 집단에 영향을 주어 재정지출이 증가될 가능성)

량지출을 구분하여 국가재정운용계획을 작성하도록 하고 있다. 또한 기획재정부에서는 정부제출 입법안의 경우 의무지출에 대해서는 PAYGO를 적용시키려 하고 있다. 이러한 상황에서 미국의 PAYGO 준칙은 향후 우리에게 커다란 시사점을 줄 것이라고 판단된다.¹³⁸⁾

지금까지의 논의는 미국의 PAYGO 준칙에 대한 도입배경을 살펴보고 실제적인 운영의 측면에서의 명암을 재조명함으로써 과연 우리나라에서도 이와 같은 균형예산을 실현하기 위한 법제도를 정비해야 하는가에 대한 해답을 얻기 위한 것이었다. 그러나 PAYGO 준칙의 운영이 여러 지적에서도 나왔듯이 게임의 법칙에 따라 운영될 소지가 크다면 적자재정에 대한 유효한 대응책이 될 수 있음에도 불구하고 오히려 오남용의 우려가 있음을 언급하지 않을 수 없다. 이러한 미국의 법제도가 규범적으로 우리에게 얼마나 걸 맞는 옷이 될런지는 앞으로 더욱더 심사숙고해야 될 사항이 되겠지만 일단 다음과 같은 견해가 제기되어 있음으로 이를 소개하기로 한다.

“재정규율은 예산을 편성할 때 지켜야 할 최소한을 규정하고 있는 것이므로, 미국의 경우 재정규율을 강화하는 것은 의회의 재정편성 권한을 제약하는 것이다. 반면 우리의 경우는 예산편성권이 기본적으로 행정부에 있으므로, 재정규율은 국회를 제약하기보다는 행정부를 제약하는 측면이 더 강할 수도 있다. 국회의 입장에서는 법률의 형태로 재정규율을 설정함으로써 행정부나 정권 담당자가 국회의 동의 없이 국가정책의 우선순위를 변경할 가능성을 줄일 수 있다. 그러나 재정규율이 행정부만을 규제하는 것은 아니다. 입법부도 재정규율을 지켜야 한다. 국회의원들은 입법을 통하여 의무지출을 결정하고, 조세 수입의 크기를 결정할 수 있다. 의무지출이나 세법의 효과가 크거나

138) 다만, 미국의 PAYGO준칙의 도입이 가져올 균형·건전재정의 확보라는 긍정적 측면 외에도 PAYGO준칙의 주된 통제영역인 복지분야의 지출위축이라는 부정적 측면에 대한 개관적·규범적 조명이 요구된다.

향후 오랜 기간 동안 영향을 미친다면 이것들은 재정규율에 의하여 규제되어야 한다. 미국의 경우는 재정규율이 의회의 권한을 제약하였다고 할지라도 의회는 여전히 의무지출에 관한 법률을 제·개정하고, 재량지출의 세부 내역을 결정할 수 있다. 우리의 경우는 국회의 예산편성권이 제약적인 상황에서 재정규율이 국회의 활동을 제약한다면, 과연 국회의원들이 재정규율을 받아들일 수 있을 것인지 의문이다. 미국에서 재정규율을 재도입하려는 논의와 동시에 예산결정과정 자체를 개편하려는 다양한 논의가 존재하는 이유는 재정규율의 효과성을 강화하기 위한 것으로 보인다. 미국 의회보다 예산편성권한이 훨씬 더 제약되어 있는 우리 국회에서 재정규율이 효과성을 가지려면 예산과정을 개편하는 것도 진지하게 고려될 수 있을 것이다. 예를 들면 국회가 정부와 동일한 수준의 재정정보를 공유하고, 이를 바탕으로 예산에 대하여 “정부 편성, 국회 심의”라는 방식에서 “정부·국회 공동 편성” 또는 “정부 계획 제출, 국회 편성”이라는 구조로 바꾸는 것도 고려해 볼 수 있다.¹³⁹⁾ 또한 “강력한 재정규율이 도입되어 예산과정에 통제가 강화되는 경우, 여러 가지 정보를 가지고 예산을 편성할 수 있는 행정부의 권한이 더 강화될 가능성도 있다. 기본적으로 정부가 예산을 편성하고 있고, 여기에 국회가 거의 영향을 미치지 못하는 기금을 포함하면 정부가 거의 전적으로 재정을 관리하고 있는 우리의 현실에서 재정의 건전성을 강조하는 입장이 국민의 대표인 국회의 권한을 약화시킬 우려가 있다.”는 우려도 제기되고 있다.

미국의 경우 1924년에는 의회가 직접 예산 편성을 하였으나, 경제 구조가 복잡해지고 사업이 많아짐에 따라 직접 사업을 수행하는 주체가 안을 가져오면 이를 자료로 하여 의회가 결정하여 준다는 분업 관계가 형성되었다. 따라서 권력 분립의 관계에서 공동 편성은 적합하지 않지만, 정부 계획 제출, 국회 편성은 단어의 차이가 있지만 지금의

139) 정문중, 미국의 재정개혁 논의동향과 시사점, 국회예산정책처,

편성과 심의와 유사한 절차를 설명한다고 할 수 있다. 문제는 심의 내지 최종 결정권은 재정민주주의 입장에서 궁극적으로 국회가 가져야 한다는 것이다. 그리고 재정 건전화를 위한 노력에서 국회도 예외일 수 없다. 국회가 제출하는 법률안에 대해서도 PATGO 준칙이 적용되어야 하는 이유이다. 따라서 PAYGO 준칙을 우리나라에 도입하자는 논의에 대하여 기관이익을 중심으로 바라볼 것이 아니라 예산편성과 관련한 국회와 행정부의 권력의 분립과 견제와 균형의 관점이라는 중립적인 관점에서 바라봐 주길 바랄뿐만 아니라 나아가 건전재정을 확보하고 균형예산정책수립을 위한 여러 방도를 강구하기 위한 노력의 일환이기 때문에 향후 논의를 더욱 활성화시킬 필요가 있다는 점을 강조하며 이를 결론에 갈음하기로 한다.

참 고 문 헌

1.

- Allen Schick, *The Federal Budget - Politics, Policy. Process*, 3d. Ed.,
Brooking Institution Press, 2007.
- Balanced Budget Amendment, H.J. Res. 1, 104th Congress 1st session
1995.
- CBO, “The Expiration of Budget Enforcement Procedures: Issues and
Options”(The Budget and Economic Outlook: Fiscal Years 2004-
2013의 Appendix A), 2004.
- CRS Report for Congress RL34300, Dec. 31, 2007.
- CRS Report RL31137, Sequestration Procedures Under the 1985 Bal-
anced Budget Act, by Robert Keith.
- Ellen Bradford, Matthew Scogin, PAYGO Rules and Sequestration Pro-
cedures, Harvard Law School, Federal Budget Policy Seminar
Briefing Paper No.2.
- Elizabeth Garrett, Rethinking the Structure of Decision Making in the
Federal Budget Process, 35 Harv. J. on Legis. 387(1998 Summer).
- James A. Thurber, Congressional Budget Reform: Impact on Appropria-
tions Committees, Public Budgeting and Finance (1997 Fall).
- The Gramm-Rudman-Hollings Balanced Budget and Emergency Deficit
Control Act of 1985 (Pub.L. 99-177, title II, December 12, 1985,
99 Stat. 1038, 2 U.S.C. § 900) and Budget and Emergency Deficit

참 고 문 헌

Control Reaffirmation Act of 1987 (Pub.L. 100-119, title I, Sept. 29, 1987, 101 Stat. 754, 2 U.S.C. § 900).

Richard Doyle, Congress, the Deficit and Budget Reconciliation, Public Budgeting and Finance, 1996.

Robert Keith, Pay-As-You-Go Procedures for Budget Enforcement, CRS Report for Congress, December 31, 2007.

Robert Keith, Termination of the “Pay-As-You-Go”(PAYGO) Requirement for FY2003 and Later Years, CRS Report RS21378, 2002.

Robert Keith, Budget Sequesters: A Brief Review, CRS Report for Congress RS20398, 2004.

Robert Keith, Techniques for Preventing a Budget Sequester, CRS Report for Congress, RL31155, 2002.

Kate Stith, Congress' Power of the Purse, 97 YALE L.J. 1343 1988.

2.

김종면 · 임현정, 주요국의 예산제도, 한국조세연구원 재정분석센터, 2009.

국회예산정책처, 미국의 재정개혁 논의동향과 시사점, 현안분석 제11호, 2006.6.

길준규, 재정준칙론에 대한 법적 검토, 공법연구 제38집제3호, 2010.

김종면 · 임현정, 주요국의 예산제도, 한국조세연구원 재정분석센터, 2009.

박종수, “법원칙으로서의 재정효율성”, 토지공법연구 제43집 제1호, 2009.

박형수·류덕현, 재정준칙의 필요성 및 도입방안에 관한 연구, 한국
조세연구원 연구보고서 06-13, 2006.

인태환, 1960년 이후 미국 재정적자 추이 및 주요 적자 감축 정책
연구, 국제문제연구(2007 봄호), 2007.3.

정문중, 미국의 재정개혁 논의동향과 시사점, 국회예산정책처, 2006.6.