재정법제 자료 10-12-17

# 미국 재정법상 세입세출 균형규칙(PAYGO) 운용현황과 입법적 시사점

2010. 10. 22.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 워크숍 일정

◇ 일　　시 : 2010년 10월 22일 (금) 16:00~18:00

◇ 장　　소 : 한국법제연구원 대회의실

◇ 구　　성

<사회> 김도승 부연구위원(한국법제연구원)

[제1주제] 미국의 재정적자 감축을 위한 입법과 PAYGO 준칙
발표: 문준조 선임연구위원(한국법제연구원)

[제2주제] 미국 PAYGO 제도의 근거에 대한 규범적 고찰 및 입법적 시사점에 관한 연구
발표: 이상경 교수(광운대학교)

[제3주제] PAYGO 제도 운용현황 분석
발표: 장철준 교수(한동대학교)

[종합토론]
임명현 서기관(국회 예산결산특별위원회)
정문종 팀장(국회 예산정책처)
이원희 교수(한경대학교)
신영수 교수(경북대학교)
김현동 교수(고려사이버대학교)

# 목 차

## ▣ 미국의 재정적자 감축을 위한 입법과 PAYGO 준칙 (문준조)


1. 서 론 ····· 11

2. 시대적 구분에 따른 미국의 재정적자 확대와 대응 ····· 11
   (1) 대규모 재정적자 시대 ····· 11
   (2) 균형재정 수렴시대 ····· 12
   (3) 2002년 이후 재정의 급속한 악화시대 ····· 13

3. 주요 재정적자 감축정책과 입법 ····· 14
   (1) 개 요 ····· 14
   (2) 1985년 긴급재정적자통제법 ····· 14
   (3) 1987년 긴급재정적자통제법 ····· 15
   (4) 1990년 포괄예산조정법(Ominibus Budget Reconciliation Act)과 예산통제법(Budget Enforcement Act) ····· 15
   (5) 1993년 포괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act) ···· 17
   (6) 1997년 균형예산법(Balanced Budege Act) ····· 18

4. 2000년대 주요 재정적자 감축관련 법 ····· 18
   (1) 2004년 지출통제법(Spending Control Act) 제정 추진 ····· 18
   (2) 2007년 하원규칙 H.Res.6 ····· 19

## ▣ 미국 PAYGO 제도의 근거에 대한 규범적 고찰 및 입법적 시사점에 관한 연구 (이상경)


Ⅰ. 서 설 ····· 23

Ⅱ. PAYGO 제도의 도입의 역사적 배경 ····· 24

1. 연방의회와 대통령의 예산편성과 관련된 대립 ····· 24
2. 그램-루드만-홀링스법의 제정과 동법의 결함 ····· 26
3. 예산집행법의 제정과 PAYGO제도의 신설 ····· 28

Ⅲ. 법령상의 PAYGO v. 의회규칙에 근거한 PAYGO ····· 32

Ⅳ. PAYGO 제도의 영향에 관한 분석 ····· 35

1. PAYGO 조항의 성과에 대한 평가(Assessing the Impact of PAYGO) (직접지출관련 입법에 대한 영향) ····· 35
2. PAYGO 조항이 의회의 행동에 미치는 영향 (수입관련입법에 대한 영향) ····· 36

Ⅴ. PAYGO 제도에 대한 비판적 접근 ····· 39

1. 보장적지출(Entitlement Spending)의 감축 실패 ····· 39
2. 현존상태의 유지(Maintenance of Status Quo) - 불활성의 문제 (Inertial Problem) ····· 39
3. 게임체계-투명성의 결여와 남용의 가능성 ····· 40
4. 재량지출과 의무지출의 경계의 자의성 ····· 41

Ⅵ. 결 어 ····· 42

## ▣ PAYGO 제도 운용현황 분석 (장철준)

제 1 절 PAYGO 제도 운영방법 개관 ····· 47
Ⅰ. 두 가지 모습의 PAYGO 절차 ····· 47
Ⅱ. 실정법상의 PAYGO 절차 ····· 49
Ⅲ. 의회규칙으로서의 PAYGO 절차 ····· 52
Ⅳ. 소 결 ····· 54

제 2 절 실정법상의 PAYGO 요건(Statutory PAYGO Requirement) 운용현황 ····· 55
Ⅰ. 개 요 ····· 55
Ⅱ. PAYGO 실행 절차로서의 강제조정(Sequestration)과 그 회피 입법 ···· 56

제 3 절 의회규칙상의 PAYGO(House/Senate PAYGO Rule) 운용현황 ····· 66
Ⅰ. 개 요 ····· 66
Ⅱ. 상원(Senate) PAYGO 규칙 ····· 67

## ▣ 종 합 토 론

◎ 토 론 문 (임명현) ····· 79

◎ 토 론 문 (정문종) ····· 85

◎ 토 론 문 (이원희) ····· 97

◎ 토 론 문 (신영수) ····· 101

◎ 토 론 문 (김현동) ····· 105

# 미국의 재정적자 감축을 위한 입법과 PAYGO 준칙

문 준 조

(한국법제연구원 선임연구위원)

# 1. 서 론

미국은 1975년 전후 최초로 재정적자 규모가 GDP대비 3%를 초과한 후 1983년에는 6%를 기록하고 1990년대 중반까지 최악의 재정위기를 맞이하였다. 미국은 이러한 위기를 지출통제를 통해 1998년부터 4년 동안 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. 아래에서는 미국의 재정적자 감축정책과 그에 내포된 PAYGo 준칙에 대한 간략한 소개를 하기로 한다. 국가의 적정한 재정적자수준에 대해서는 어떠한 명확한 이론이나 국제적으로 합의된 기준은 없지만, 1992년 2월 7일 EU의 Economic and Monetary Union(EMU)을 위하여 체결된 Maastricht 조약은 재정 부문 EMU 가입조건으로 각국의 GDP 대비 재정적자 비율 3%, 국자채무비율 GDP대비 60% 이내로 유지하는 것을 재정건전화 기준으로 규정한 바 있다. 아래에서는 재정적자비율 3%를 기준으로 1975년 대규모재정적자 시대이후 추이와 대응을 분석해본다.

# 2. 시대적 구분에 따른 미국의 재정적자 확대와 대응

## (1) 대규모 재정적자 시대

비교적 소규모 재정적자시대였던 1960년-1974년의 기간을 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 노력

이 시작되었다. 의회는 세출통제권을 강화하기 위하여 1974년 의회 예산 및 지출정지 통제법(Congressional impoundment Control Act)을 제정하는 등 재정개혁조치를 단행하였다. 이 법은 연방정부의 예산의 편성·심의 과정에서 의회의 재정통제권을 강화하기 위하여 의회에 행정부의 OBM(Office of Management and Budget)에 상응하는 의회 예산처(Congressional Budget Office)를 신설하고 행정부 예산안에 상응하는 입법부 예산안(budget resolution) 편성제도를 도입하였고 의회 예산안 편성 임무를 수행하는 주무기구로 상, 하 양원에 각각 예산위원회(Budget Committee)를 신설하였다.

그러나 이 법 제정이후 의회와 행정부간의 세출정책을 둘러싼 마찰이 커지게 되었다.

특히 1981년 대규모 감세조치와 국방비 증액, 1980년대 마이너스 성장으로 인하여 적자폭이 급등하고 균형예산의 원칙이 무너지게 되었다. 레이건대통령 당시 소득세와 투자세율을 낮춘 1981년 Economic And Recovery Tax Act 1982년 Tax Equity and Fiscal Responsibility Act, 1986년 Tax Reform Act 등 세차례나 대규모 감세조치가 단행되었다. 당시, 의회는 재정위기를 극복하고 국가채무를 체계적으로 관리하기 위하여 1985년 재정적자 통제법(GHR법), 1990년 포괄예산조정법(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.

### (2) 균형재정 수렴시대

1994년부터 2002년까지는 균형재정 수렴시대라고 할 수 있다. 클린턴 대통령 취임 첫해인 1993년 2,550억달러 이상의 재정적자가 발생

하자 재정적자 감축을 신행정부의 최우선 정책과제로 선정하고 소득세 인상과 지출 삭감조치 등을 주요 내용으로 하는 1993년 Omnibus Budget Reconciliation Act 1997년 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.

### (3) 2002년 이후 재정의 급속한 악화시대

2001년 9.11테러 사태이후 전쟁경비와 경기 부양을 위한 조세지원조치 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 감도 등이다. 특히 부시정부는 경기부진 타개를 위하여 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 경기진작을 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 추정한 바 있다. 또한, 그린스펀 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.

## 3. 주요 재정적자 감축정책과 입법

### (1) 개 요

1960년대 초부터 재정적자가 연례적인 현상이 된 후 1974년 의회예상 및 지출정지 통제법을 제정하였으나 실효를 거두지 못하고 이를 해소하기 위해 1980년대 중반 구체적인 적자 감축법안이 제정되었다. 긴급재정적자통제법(GRH 법)이 그 첫 번째 시도였으나 역시 실효를 거두지 못하였고 1990년 포괄예산조정법과 예산통제법, 1993년 포괄예산조정법, 1994년 균형예산법, 1997년 균형예산법 등 일련의 이자 감축법을 제정하였으며 2002년 재정적자폭이 확대되자 2004년 지출통제법 제정을 시도하연 바 있으며 2007년 1월 출범한 민주당 의회는 재정책임성 제고를 위한 하원규칙(H. Res.6)을 채택하였다.

### (2) 1985년 긴급재정적자통제법

이 법의 정식명칭은 The Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act이며 3명의 발의자 이니셜을 따서 Gramm-Rudman-Holdings Act 혹은 간략하게 GHR법이라고 부르기도 한다. 이 법은 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 경제성장율 추정이 비현실적이었기 때문에 고정적자 목표치를 낮게 계상하였다는데서 찾을 수 있다.

### (3) 1987년 긴급재정적자통제법

그램·루드만·홀링스 상원의원은 1987년 적자감축 목표달성이 어렵다고 판단되자 적자 감축목표를 하향조정하고 균형예산 실현년도를 1991년 회계년도에서 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 재정부담으로 금융구조조정 비용을 지원하게 되면서 실제 적자규모와 적자 목표치간에 차이가 1천 2백달러를 넘게 되었다. 결국 일률적인 지출감축을 통해 양자를 일치시키는 자동삭감 집행이 현실적으로 불가능하게 되었고 결국 이 법도 1990년 폐기되는 운명을 맞이하게 된다.

### (4) 1990년 포괄예산조정법(Ominibus Budget Reconciliation Act)과 예산통제법(Budget Enforcement Act)

#### 1) 포괄예산조정법

부시행정부는 1991년 추정 적자규모가 큰 폭으로 증가하는 것으로 추정되자, 증세에 반대하던 자신의 대선 공약 및 공화당 재정기조를 파기하는 정치적 결단을 내려 의회와 1990년 포괄예산조저법 제정에

합의하게 된다. 이 법의 핵심 내용은 1990년-1995년 회계연도에 걸친 5년 동안 지출삭감세수증대라는 복합적인 적자 감축 정책 패키지를 통하여 재정적자를 총 4,960억 달러 감축한다는 것이다. 또한 이 법의 감축목표를 달성하기 위하여 포괄예산조정법 제13장에 적자감축의 구체적인 집행수단을 정하고 있는 바 이것이 예산통제법이다.

2) 예산통제법

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(Pay as You Go: PAYGO 준칙)룰 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 사전이 설정된 비현실적인 고정 적자 목표치 달성에 주력함에 따라 재정정책이 제약을 받아 그 실효를 거두지 못하였다는 점을 고려하고 있다.

또한 예산통제법은 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 세 가지 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.

예산통제법은 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 예산통제법의 제정에도 불구하고 이 법의 규정을 회피하기 위한 회계적 속임수가 속출하여 장부상으로는 적자감축 목표를 달성하였으나 실제적으로는 국가채무 수준에 아무런 변동이 없었다고 주장하는 사람도 있다.

### (5) 1993년 포괄예산조정법(Omnibus Budget Reconciliation Act)

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

### (6) 1997년 균형예산법(Balanced Budege Act)

이 법은 1993년 포괄예산조정법의 적자 감축방식을 승계하면서도 증세를 적자감축 수단으로 사용한 포괄예산조정법과 달리 감세와 감세규모를 상회하는 지출 삭감을 골자로 하고 있다. 한편 의회는 1997년 예산통제법의 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.

## 4. 2000년대 주요 재정적자 감축관련 법

### (1) 2004년 지출통제법(Spending Control Act) 제정 추진

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 예산통제법과 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 분

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

셋째, 이 법은 국민연급 등 정부가 비래 수혜자들에게 지급의무가 있지만 그 준비금이 충분하게 마련되어 있지 아니한 장기적인 부채성 의무자동세출 프로그램에 대한 지출 통제를 강화하였다 국민연금, 공공의료지출 등과 같은 의무적 지출 프로그램의 경우 중장기적 재정전망만으로는 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 엄격힌 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.

### (2) 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.

# 미국 PAYGO 제도의 근거에 대한 규범적 고찰 및 입법적 시사점에 관한 연구

이 상 경

(광운대학교 법과대학 교수)

# Ⅰ. 서 설

PAYGO제도는 수입과 직접지출입법의 고려의 관점에서 예산정책을 집행하는데 있어 중요한 역할을 수행하는 절차인바 일반적으로 말하자면 재정적자를 유발하거나 증대시키는 또는 흑자를 감소시키는 재정입법을 좌절시키거나 막으려는 수단인 것이다. 이는 적자재정을 감수하면서까지 대대적인 경기부양정책을 실시한 여파로 인한 심각한 재정건전성의 훼손방지·재정적자의 감소를 목적으로 하는 것이다. 물론 PAYGO 제도는 재량지출에 대해서는 적용되지 않고 직접지출 혹은 의무지출에만 적용되는 것이기 때문에 예산집행에 있어 포괄적으로 적용되는 수단은 아니다. 나아가, 회기 동안에 고려되는 예산입법에 대한 영향만을 고려하는 원칙이지, 경제의 변동, 통계의 추이 기타 등등을 고려하여 이루어진 현재 적용 중인 법 아래에서 이루어지는 직접지출이나 수입의 수준을 변경시키기 위한 수단이 아니다.

미국에서는 지난 십수년간 예산집행을 목적으로 한 형태의 PAYGO 절차가 사용되었는바, 기본적으로 법령에 의한 절차와 의회규칙에 의한 절차 등으로 구분되어 진다. 이 두 가지 형식은 동시에 적용되기도 하고 경우에 따라서는 하나의 형식만 효력을 발생하기도 하는바 PAYGO절차의 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 부활된 바가 있어 본 연구는 크게 보아 위 두 가지 상이한 절차 중 신설, 폐기, 부활의 절차를 거친 법령에 의한 PAYGO제도의 규범적인 틀을 중심으로 살펴보고자 한다.

# Ⅱ. PAYGO 제도의 도입의 역사적 배경

## 1. 연방의회와 대통령의 예산편성과 관련된 대립

닉슨 대통령이 1970년대 초기에 예산상 우선순위에 대해 의회와 대립하고 의회가 결정한 수십억 달러의 예산 집행을 거부한 것이 두 기관의 예산편성권과 관련된 대립의 시대가 시작되는 계기가 되었다. 예산이 의회의 통제권 밖으로 벗어났다는 염려와 더불어 대통령의 지도력에 회의를 느끼면서, 의회는 의회 내에 새로운 예산과정을 도입함으로써 그 역할을 강화하려 한 것이다.

의회의 예산상 독립을 위한 추구는 1974년 의회예산과 지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)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. 이 전처럼 대통령은 매년 예산안을 제출하고 의회는 그 권고를 받아들이거나 거부하거나 할 수 있다. 하지만 이제 의회는 그 자신의 예산청사진, 경제전망에 대한 전제, 사업분석, 지출우선순위, 그리고 수입과 지출이 변화되어야 하는지 여부에 대한 독자적 의견을 가지게 되었다.

1974년 법이 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 의회예산처(Congressional Budget Office)가 있어 더 이상 경제전망과 사업비 추

정에 대해 행정부에 의존할 필요가 없었다. 물론 결국은 이견을 해소해 세출예산을 만들고 수입과 보장적 지출(entitlement)을 규정하도록 입법하였다. 그러나 처음에는 서로 다퉜음은 물론이다. 더욱이 옛날처럼 세부사항에 대해 다투기보다는 이제 정부의 규모, 국방비 대 국내사업, 세입세출 증가율, 적자축소의 방법으로 지출축소와 세금인상 가운데 어느 방법을 채택할 것인지 여부 등 큰 정책문제를 두고 논쟁하였다.[1)]

의회의 새로운 예산절차가 갈등의 문을 열었다면 오래 지속된 여소야대의 정치상황와 경기부진은 갈등을 지속시킨 요인이었다. 1969년부터 2008년 사이에 11년(1977-80, 1993-94, 2001, 2003-06)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 예산과정이 미국의 경제적 상황이 악화될 때 도입된 것은 불운이었다. 전후 경기 호황은 대규모의 지속적인 생산성 향상과 국민소득 및 국민복지의 증대를 가져왔는데, 제1차 오일쇼크로 말미암아 1973-74년 사이에 갑작스레 끝나버렸다. 인플레이션, 실업률, 금리는 솟구쳤고, 생산성은 지지부진하였고 실질가처분소득(real disposable income)은 뚝 떨어졌다. 스태그플레이션과 경제고통지수(misery index)와 같이 새로운 용어가 이러한 부정적인 경제상황을 표현하기 위한 용어로까지 등장했다. 경기부진은 해결될 수 없는 부담을 연방예산에 안겼고, 재정적자는 연방의회예산예산절차의 도입 전에는 상대적으로 적었었는데 오히려 도입 전보다 훨씬 커졌다.

1974년 예산법은 균형예산을 강제하는 것도 아니고 대규모 재정적자를 유발하는 예산결의안을 의회가 통과시키지 못하도록 금지하는 것

1) Allen Schick, The Federal Budget - Politics, Policy. Process, 3d. Ed., Brooking Institution Press, 2007, 18-19쪽.

도 아니었다. 새로운 제도는 의회가 명시적으로 재정적자 규모 등에 대해 의결하므로 적자가 축소될 것이라는 기대에 근거해 도입된 것이었다. 그러나 이러한 기대는 경제상황의 악화에 의해 좌절되었는바 재정적자는 1976-85년 동안 연평균 $ 1,100억(GDP의 3.6%)였던 반면에 그 전 10년 동안(1966-75) 연 평균 $160억(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 $2,000억에 이르는 재정적자로 이어졌다.

## 2. 그램-루드만-홀링스법의 제정과 동법의 결함

의회는 이러한 적자위기에 대처하기 위해서 1985년 예산균형과 긴급적자통제법(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985) 또는 통상 그램-루드만-홀링스법(Gramm-Rudman-Hollings Act)으로 불리는 법을 제정했다.[2] 이 법은 1986년부터 1990녀까지 매년 누진적으로 적자를 축소시켜 1991년에는 균형예산을 실현할 것을 요구하고 있다.[3]

2) Schick, 전게서 22쪽.

3) 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, 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

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

예상적자가 목표치를 상회하면 집행정지·유보(Sequestration)한다는 위협에도 불구하고 매년 실제적자는 목표치를 상회했다. 따라서 동법은 그다지 효과적이 못했던 것이다. 그것은 실제적자가 목표범위 안에 있어야 되는 것이 아니라, 당해 회계연도 시작 때 예상적자가 그 해 허용범위 안에 있기를 요구했기 때문이다(it did not require the actual deficit to be within the target, but only that the deficit projected at the start of each fiscal year be within that year's allowed level). 그 해 동안의 실제 적자증가에 대해서는 그것이 추계잘못이든, 경제상황의 변화이든 또는 새로운 정책 때문이든, 의회나 대통령으로부터 이러한 재정적자의 증가를 상쇄할 어떠한 조치도 요구하지 않았다. 실제적자가 아니라 예상적자를 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-홀링스법은 비록 백악관과 의회를 각기 다른 정당이 장악하고 있는 상황에서도 정치인들이 수입과 지출결정을 할 때 지켜야 하는 예산 관련 규칙이 있다는 생각을 일깨워 준 것이다. 예를 들면, 1921년 예산회계법과 1974년 의회예산법은 각각 대통령과

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.

의회에 그들이 각자 생각하는 가장 적정한 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 PAYGO제도의 신설

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

이러한 적자증가에도 불구하고 1990년 예산집행법에 규정된 새로운 예산규칙들은 적자가 목표수준을 초과하더라도 집행정지라든지 다른 조치를 요구하지 않았다. 그램-루드만-홀링스법의 실패로부터 의회와 대통령이 얻은 교훈은 경제상황의 변화나 사업지출액의 재평가 등에도 불구하고 재조정할 수 없는 연간 적자한계를 설정하는 것은 무의미하다는 것이었다. 고정된 적자한도는 1990-91년 불황과 같은 예상 못한 상황변화에 따라 달성불가능하게 되기 쉽다는 것을 깨달은 것이

4) Schick, 전게서 24쪽.

다. 정치지도자들은 적자를 통제하기 위해서는 그들이 수입과 지출을 반드시 통제할 수 있어야 한다는 점을 이해하게 되었다.[5] 이러한 이유에 근거하여 예산집행법은 새로운 적자통제절차를 도입했는바, 이는 매년 예산승인절차(annual appropriations)에 의해 통제되는 재량지출과 실체적 입법(substantive legislation)에 의해 통제되는 직접지출을 구분하였다. 예산집행법은 당초 1991년부터 1995년까지의 한시법이었으나 1998년까지 연장되고 다시 2002년까지 연장되었다. 이러한 법령에 의한 통제는 정치적인 매력의 관점에서 볼 때, 또 다시 재도입될 것으로 예측되었는바 결국 현 오바마 정부에서 다시 도입되었다. 이러한 예산집행법상의 규율들을 확장(augmented)하는 의회의 내부규율이 또한 때때로 개정되었고, 최근에는 민주당이 의회의 통제권을 장악한 2007년에 의회내부의 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 수입지출균형조항(PAYGO)이다. 비록 예산집행법이 적자를 통제하기 위해 고안되었지만 그 규칙들은 흑자예산시에도 적용됨은 물론이다.[6]

보다 구체적으로 연방예산관련 주요 입법의 내용은 아래와 같이 정리될 수 있다.[7]

| 년도 | 관련법 및 주요 내용 |
|---|---|
| 1789 | 헌법:<br>● 조세부과와 징수 및 자금차입권을 의회에 부여<br>● 재정자금지출을 위해서는 반드시의 의회의 지출승인필요 |

5) Schick, 전게서 25쪽.
6) Schick, 전게서 26쪽
7) Schick, 전게서.

| 년도 | 관련법 및 주요 내용 |
|---|---|
| 1802-67 | 의회 위원회<br>● 하원세입위원회(House Ways and Means Committee)가 1802년 상임위원회(standing committee)로 신설<br>● 1806년 상원 재무위원회(Senate Finance Committee) 설립<br>● 1865년 하원 세출위원회(House Appropriations Committee) 설립<br>● 1867년 상원 세출위원회설립 |
| 1837, 1850 | 하원과 상원 규칙(House and Senate Rules)<br>● 수권되지 않는 세출승인을 금지함(HSR bar unauthorized appropriations) |
| 1870, 1905-06 | 적자방지법(감액할당방지법)(Antideficiency Act)<br>● 세입초과지출을 방지하기 위하여 자금할당절차를 도입(Requires apportionment of funds to prevent overexpenditure) |
| 1921 | 예산회계법(Budget and Accounting Act)<br>● 행정부 내 예산절차를 규정<br>● 재무부 산하 예산국(the Bureau of Budget)과 회계감사원(General Accounting Office)을 설립 |
| 1939 | 재조직계획 No.1<br>● 예산국을 대통령실로 이관하고 기능확대 |
| 1967 | 예산개념에 대한 대통령 위원회<br>● 신탁기금을 포함한 통합예산 채택(Adoption of the unified budget, including trust funds) |
| 1974 | 의회예산및지출거부통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act)<br>● 의회예산절차와 행정부지출거부에 대한 의회심사절차를 확립<br>● 하원과 상원의 예산위원회와 의회예산처(Congressional Budget Offcie)를 신설 |
| 1980 | 종합조정절차(Omnibus Reconciliation Process)<br>● 의회예산절차에서 조정절차의 최초 활용 |
| 1985, 1987 | 그램-루드만-홀링스법(Gramm-Rudman-Hollings Acts)<br>● 재정적자축소목표를 설정하고 지출정지(강제조정)(sequestration)절차를 수립 |
| 1990 | 예산집행법(Budget Enforcement Act)<br>● 고정된 적자축소목표를 조정할 수 있는 목표로 전화<br>● 재량지출에 대한 상한선을 설정<br>● 수입과 직접지출에 있어 수입지출균형(PAYGO)규칙을 수립<br>● 직접적이고 보증된 대출에 대한 새로운 예산규칙 수립 |

| 년도 | 관련법 및 주요 내용 |
|---|---|
| 1990 | 최고재무관법(Chief Financial Officers Act)<br>● 주요기관에 최고재무관 제도를 도입하여 재무관리를 감독하고 예산과 회계를 통합함 |
| 2002-2007 | 예산집행법상의 규율종료와 적자재정으로의 회귀(Expiration of BEA rules and Return to Deficit)<br>● 예산집행법의 원칙은 실효되었고, 4년 간(1998-2001)의 흑자재정 이후, 적자재정으로 회귀했으며 수리적 관점에서 2004 회계연도에 적자는 $4130억 불의 최고치에 도달<br>● 10년 이상, 상원은 PAYGO 및 재량지출상한설정에 대한 내부규율을 가지고 있었음<br>● 2007년 하원은 PAYGO 원칙을 채택했으며 상원은 하원의 PAYGO 제도와 상응하여 PAYGO 규율을 개정 |

나아가 PAYGO제도의 필요성이 등장한 배경에 관하여는 예산 혹은 적자재정과의 지난한 전쟁과정을 살펴보면 보다 이해가 쉬운바 구체적 내용은 다음 도표와 같다.[8)]

| 연 도 | 내 용 |
|---|---|
| 1981 | 레이건의 종합법안의 입법: 1982-84 회계연도의 $1310억의 지출삭감(spending cut)과 1982-86 회계연도의 $7,490억의 조세삭감(세금감면)(tax cut) |
| 1982 | 조세형평및재정책임법 제정으로 1981년 추진된 조세삭감액의 일부감축 |
| 1984 | 재정적자감축법(Deficit Reduction Act)에 의한 1985-1987 회계연도사이의 $1,490억 적자 감축 |
| 1985, 1987 | 그램-루드만-홀링스법 제정으로 수지균형을 위해 적자목표를 세우고 적자예상이 목표를 초과하는 경우 집행정치조치를 할 수 있도록 근거마련 |
| 1990 | 종합예산조정법이 1991-95회계연도에 걸쳐 $4,820억의 재정적차를 감축하기로 함; 예산집행법은 재량지출상한과 수입지출균형규칙(PAY-GO)을 신설 |

8) Schick, 전게서 23쪽.

| 연 도 | 내 용 |
|---|---|
| 1993 | 종합예산조정법은 1994-98회계연도에 걸쳐 $4,440억의 재정적자를 감축하고 나아가 재량지출상한과 수입지출균형규칙을 1998년까지 연장함 |
| 1995 | 클린턴 대통령은 하원의 다수당이 된 공화당이 제안한 종합예산균형법(1996-2002회계연도에 걸쳐 $8,940억의 지출을 삭감하고 $2,450억의 세금삭감을 내용으로 하는 법안)에 대해 거부권 행사함 |
| 1997 | 균형예산법제정으로 재량지출상한과 수입지출균형규칙이 2002년까지 연장; 지출수입조정법(Spending and Revenue Reconciliation Acts)이 1998-2002회계연도에 걸쳐 $1,980억의 지출삭감과 $800억의 세금삼각을 규정하였는바 이는 $1,118억의 순수재정적자감축을 목표로 한 것 |
| 1998 | 1969년 이후 재정은 최초의 흑자를 달성; 예산집행법은 여전히 유효하나 엄격하게 적용되지 않음; 재정흑자는 향후 3년간 증대하였음 |
| 2001-02 | 부시대통령은 2001-11 회계연도에 걸친 $1조300억의 세금감축에 관한 입법에 성공; 9/11사태가 국방지출을 증대시킴; 예산집행법이 실효되고 재정적자로 돌아섬 |
| 2003-06 | 이라크 전쟁이 국방지출을 증대케 만들었고, 새로운 세금감축이 수입을 줄게 함; 재정적자가 신기록을 경신함. |

## Ⅲ. 법령상의 PAYGO v. 의회규칙에 근거한 PAYGO

앞서 언급된 바와 마찬가지로 법령에 의한 PAYGO요건은 예산집행법(the Budget Enforcement Act of 1990)에서 근거를 두었는바 동법은 1985년의 균형예산과 긴급적자통제법(the Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)의 수정법이다. 동법의 PAYGO요건에 관한 규정은 1990년 종합예산균형법 제13장(Title XIII of the Omnibus Budget Reconciliation Act of 1990)의 내용을 개별적으로 구체화한 것이며 이는 다시 1993년 종합예산균형법과 1997년 예산집행법에서 PAYGO원칙의 연장적용을 규정한 바 있다. 여기에는 대통령의 집행정지(Seques-

tration)명령에 관한 근거가 마련되어 있고, 이에 더하여 연방상·하원은 의회규칙에 근거한 PAYGO제도를 별도로 도입하였는데 이는 예산집행법상의 PAYGO제도의 확장적용이나 다름 아닌 것이다.

즉 1993년에 상원은 내부적 PAYGO원칙을 채택한 바 있고 이 원칙하에서는 조세감면이나 직접지출의 증대를 가져오는 어떠한 조치도 상쇄방법을 포함해야 되는데 몇 년에 걸쳐서, 상원은 이 원칙에 중요한 수정을 가한 바 있다. 첫째는 현재 예산상의 흑자를 넘지 않는 조세감면이나 직접지출의 증대를 허용하는 것이고(first to allow tax cuts or direct spending increase that did not exceed the on-budget surplus) 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 PAYGO원칙을 수립하였는데, 하원의 동 원칙 하에서는 어떠한 면제규정도 없기 때문에 이에 발맞추어 상원의 동일한 내용으로 PAYGO원칙을 개정한 바 있다.[9)]

아래의 도표는 법령상의 PAYGO제도와 의회규칙에 근거한 PAYGO제도를 비교분석한 것이다.[10)]

| 특 징 | 법령상의 PAYGO | 의회규칙에 근거한 PAYGO |
|---|---|---|
| 입법적 근거 (Legislative basis) | 1990년 예산집행법 | 규칙 21, 10절 (하원); 연간 예산결의안(sections in annual budget resolutions)(상원) |
| PAYGO 요건 (PAYGO requirement) | 회기 중 법률로서 제안되는 모든 직접지출과 수입법안의 순효과(net effect)가 PAYGO추계서 | 직접지출과 수입의 변화를 가져오는 개별 법안은 적자중립적이어야 함(Individual bills con- |

9) Schick, 전게서 171쪽.
10) Schick, 전게서 59쪽.

| 특 징 | 법령상의 PAYGO | 의회규칙에 근거한 PAYGO |
|---|---|---|
| | (scorecard)에 비용손실(cost)을 유발하지 말 것(Net effect of all direct spending and revenue bills enacted during a session must no incur a cost on the PAYGO sco-recard) | taining direct spending or revenue changes must be deficit neutral) |
| 적용기간 (Period of applicability) | 예산연도(및 현 회계연도와 그 어떤 이월연도) | 당해연도를 포함하여 6-11년간(하원); 예산연도, 처음 5년 그리고 이후 5년간(상원) |
| 집행시점 (Timing of enforcement) | 의회회기가 종료한 후 15일 이내 | 직접지출이나 수입법이 고려될 때 |
| 집행강제수단 (Means of enforcement) | 예산국장의 집행정지보고에 근거하여 전면적인 지출삭감을 요청하는 대통령의 집행정지명령(Presidential sequestration order implementing across-the-board spending cuts, based on OMB director's sequestration report) | 의사진행규칙(point of order) |
| 집행정지 수단 (Means of suspension) | 긴급한 요구에 따른 규정의 지정(Designation of provisions as emergency requirements)(예산집행법하); 지정된 추계유지규정(directed score-keeping provisions)(임시: ad hoc) | 규칙위원회에 의해 보고된 특별규칙(Special rule reported by Rules Committee)(하원:단순다수결투표); 면제신청(waiver motion)(상원: 60표 필요) |
| 유효기간 (Period of effectiveness) | 1992-2003 회계연도 | 1994-2017 회계연도(상원); 110회 의회회기 중 2007-2009 회계연도(하원) |

# Ⅳ. PAYGO 제도의 영향에 관한 분석

## 1. PAYGO 조항의 성과에 대한 평가(Assessing the Impact of PAYGO)(직접지출관련 입법에 대한 영향)

PAYGO조항의 성과를 평가하기 위해서는 지출규모 측정규칙과 추정규모를 줄이기 위해 사용되는 각종 기법(tactics)들을 고려하는 외에 수입지 PAYGO 조항이 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 치출규모 추정치 삭감을 만들어 냈다. 발표된 예산절감액이 환상에 불과하고(illusory) 사실상 연방지출에 별 영향을 주지도 못했지만 의료혜택증가의 비용을 상쇄하는데 적용되었다.[11]

PAYGO조항은 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 $540억을 절감할 수 있을 것으로 공식 추정되었다. 그러나 1993년에 비해 1996년에는 650만 명이나 줄어든 예상치 못한 수혜자 집단의 대폭적인 감소 때문

11) Schick, 전게서 81쪽.

에 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.

PAYGO조항은 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 조항을 이용해 좌절시킨바 있다. 그러나 클린턴의 후임자인 부시 대통령이 대규모 세금감축법안에 비준한 예에서 알 수 있는 것처럼, 클린턴의 강력한 반대가 없었다면 PAYGO 조항만으로 전반적 세율인하 요구를 막기는 충분하지 못했을 것임이 분명하다.

## 2. PAYGO 조항이 의회의 행동에 미치는 영향 (수입관련입법에 대한 영향)

법령상의 PAYGO 원칙은 그 효력을 발생하고 있는 기간 동안 의회의 행동과 세입입법 양자에 영향을 미쳤는바, 그것들 중 어떤 것은 절차적인 것이었지만 상당수는 실체적인 것이었다. PAYGO 조항은 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 비춰 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 목

적으로 하고 있지는 않았지만 동 법안으로 말미암아 향후 5년간 $180억의 세입을 감소시키는 것을 추계되었기 때문에 이 법률안을 심사보고하기 전에 재정위원회는 PAYGO 조항을 충족시키면서도 세금인상으로 간주되지 않는 상쇄조치를 마련해야 했다. 절반 가량의 상쇄액은 사업체들이 피고용인들에게 지급하는 어떤 보전금에 대한 공제를 주장할 수 있는 시기의 변경에서부터 나왔다(Approximately half of the offset came from changing the timing of when businesses could claim deductions for the payment of certain compensation to employees).[12] PAYGO 조항으로 말미암아 하원과 상원 모두 상쇄게임을 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.[13]

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 한

12) Shick, 전게서, 170쪽.
13) Schick, 전게서 171쪽.

번만 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(The reverse of this game is to structure tax cuts so that they are effective for only a portion of the scored period, thereby reducing the amount that has to be offset).

의회는 장기적 수입을 감소시키는 인자(long-term revenue losers)를 단기적(5-10년)으로는 세입을 증가시키는 요소(short-term revenue gainers)로 전환시키는데 능숙해졌다. 즉 추계되는 기간의 앞부분에는 세입이 증가하고, 대부분의 수입감소는 추계기간의 후반부에 발생하도록 세법을 구조화는 기술을 사용하게 만들었다. 이것의 좋은 예가 1996년 소기업에 대한 각종 세금우대조치(a variety of breaks)를 포함하고 있는 입법인데 동법에 의하면 향후 5년간 $100억, 10년간 $200억의 손실이 추계되었다. 여기에 필요한 상쇄액의 일부는 연금기금으로부터 배분되는 일부 항목에 대한 15%의 부과금을 잠정적으로 유예함으로써 얻어졌다. 이러한 조세감면(!5%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 내야하고 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.

# Ⅴ. PAYGO 제도에 대한 비판적 접근

## 1. 보장적지출(Entitlement Spending)의 감축 실패

PAYGO 조항은 보장적 지출에 대한 일정한 상한을 부과하는데 실패하였다. 비록 PAYGO 제도가 적자상쇄적 입법을 요구함으로써 새로운 직접지출안의 형성을 억제하는 것은 맞지만, 현존하는 지출계획에 대한 위축효과는 전무한 것이다.[14] 직접지출에 대한 제한이라는 PAYGO제도의 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.[15]

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

PAYGO 조항은 현존하는 지출계획에 대해 우호적일뿐 새로운 직접지출안에 대해 숨통을 조이는 것이다. 새로운 지출입법 또는 기존의

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

15) Bradford et.al, 전게논문 15쪽.

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 PAYGO제도는 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.[16]

## 3. 게임체계-투명성의 결여와 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 제도의 비용추계절차의 복잡성이 일반대중을 좌절케 하거나 혼란케 하는 불투명성에 기여하게 될 수 있다. 비용추계절차는 지출입법과 관련한 발생 비용손실을 결정하는데 쓰이는데 이는 정책입안자들의 선호를 실제 반영하지 않는 쪽으로 입법을 변경하게 할 있다. 특히 상원결정에서의 10년 단위의 지출계획은 정책입안자들에게 PAYGO 제도에서 요구되는 상쇄액의 부담을 최소화하기 위해 사후부담지출(backload payments)에 대한 incentive를 줌으로써

16) Bradford et.al, 전게논문 16쪽.

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 관한여 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. 재량지출과 의무지출의 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 재량

지출의 감축으로 해결하려는 것은 부적할 한 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(But in ears of high deficits, it seems less problematic to fund discretionary spending with funds from direct spending or revenue accounts as such a transfer will likely reduce future entitlement obligations).[17)]

## Ⅵ. 결 어

지금까지의 논의는 미국의 PAYGO 제도에 대한 도입배경을 살펴보고 실제적인 운영의 측면에서의 명암을 재조명함으로써 과연 우리나라에서도 이와 같은 균형예산을 실현하기 위한 법제도를 정비해야 하는가에 대한 해답을 얻기 위한 것이었다. 그러나 PAYGO제도의 운영이 여러 지적에서도 나왔듯이 game의 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 재정편성권한을 제약하는 것이다. 반면 우리의 경우는 예산편성권이 기본적으로 행정부에 있으므로, 재정규율은 국회를 제약하기보다는 행정부를 제약하는 측면이 더 강할 수도 있다. 국회의 입장에서는 법률의 형태

17) Bradford et.al, 전게논문 21쪽.

로 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, 조세수입의 크기를 결정할 수 있다. 의무지출이나 세법의 효과가 크거나 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 공동편성” 또는 “정부 계획 제출, 국회 편성”이라는 구조로 바꾸는 것도 고려해 볼 수 있다.”[18] 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.

18) 정문종, 미국의 재정개혁 논의동향과 시사점, 국회예산정책처

이와 같은 주장도 경청할 가치가 있지만 PAYGO 제도를 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.

# PAYGO 제도 운용현황 분석

장 철 준

(한동대학교 교수)

# 제 1 절 PAYGO 제도 운영방법 개관

## Ⅰ. 두 가지 모습의 PAYGO 절차

일반적으로 사전적인 의미에서 PAYGO라 하면 외상이나 채무를 지지 않고 비용을 즉석에서 혹은 미리 치루는 방식의 지불 방법을 말한다.[1] 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 일환으로 핵심적 역할을 하였던 제도로 알려져 있다.[2] 80년대 말까지 극심한 재정적자를 경험하였던 미국 정부는 재정 건전성 확보를 당면 과제로 내걸고 다양한 노력을 경주하였다. 그 중 재량지출의 상한과 의무지출의 PAYGO 원칙을 정하였던 예산통제법(Budget Enforcement Act)은 대표적인 입법적 노력이었으며, 이는 90년대 중·후반 미국 재정이 흑자로 돌아서는 데 근본적 유익을 제공하였다는 평가를 받는다.[3] 앞서 언급하였다시피, 이 법에서는 재량지출 부문에서 지출상한

1) Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary, HaperCollin Publishers, 2009.

2) 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 준칙이다. 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.

3) 정문종, 미국의 재정개혁 논의동향과 시사점, 국회예산정책처 경제현안분석 제11호, (2006), 15면.

(CAP) 설정, 의무지출 부문에서 PAYGO 원칙 도입을 주된 내용으로 삼고 있다. 이후 예산집행법상 지출상한과 PAYGO 원칙을 폐지하자 재정이 다시 적자로 돌아섬으로써, 국가 재정의 의무지출 부분에서 PAYGO는 재정 건전성이라는 목표 달성에 중요한 역할을 한다는 사실이 적어도 경험적으로는 입증된 셈이다.

하지만 이러한 현상적 증거와는 달리, 실제 PAYGO 절차의 운용 실태를 살펴보면 의아한 점이 발견된다. 의무지출 면에서 PAYGO 제도 덕분에 전체 재정적자를 흑자로 전환할 수 있었다는 평가를 받으면서도 예산통제법상 규정된 PAYGO 제도의 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.

미국 연방예산절차에서 PAYGO는 구체적으로 두 가지로 그 제도적인 실행의 모습을 나타낸다. 바로 적자 0의 수렴 상태(deficit neutral)를 보장하기 위하여 새로운 의무지출・재정소득 입법을 요하는 실정법상의 PAYGO와 의회규칙으로서의 PAYGO이다.[4] 전자는 제정법에 기초한(statutory) 절차이고 후자는 의회규칙(Congressional rules)에 기반한 절차이다. 실행의 방법을 달리하지만 이 두 절차는 예산 정책의 실행에 모두 중요한 역할을 담당한다.[5] 이들은 각각 동시에 발전하여 왔으며 PAYGO 절차의 범위와 효과는 이들 형태에 따라 각각 다른 모습을 띨 수 있다. 하지만 이들은 모두 의무지출에 관하여서만 적용되므로 재량지출까지 통제하는 절차가 아니라는 점에서 포괄적 예산 정책 절차라고는 할 수 없다.[6]

---

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

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

6) Id.

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

## Ⅱ. 실정법상의 PAYGO 절차

실정법상의 PAYGO 절차는 말 그대로 PAYGO 원칙을 실정법으로 제정해 놓고 규율하는 방식이다. 현재 실정법상의 PAYGO 절차는 오바마(Obama) 정부 하의 2010년 신법 제정으로 새로운 국면을 맞이한 상황이다. 본래 실정법상의 PAYGO 절차는 1990년 예산통제법에서 처음 규정한 것이다. 예산통제법은 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. 예산통제법상의 PAYGO 절차는 1990년 Omnibus Budget Reconciliation Act로만 규율되었던 상당한 정도의 적자 감소 상태를 유지하기 위한 목표였다.

실정법상의 PAYGO 절차는 1993년의 Omnibus Budget Reconciliation Act에 의하여 그 효력이 1998회계연도까지 연장되었으며 1997년의 예산통제법에 의하여 2002회계연도까지 다시 연장되었으나, PAYGO 스코어카드(scorecard) 상의 모든 잔액을 0으로 맞추는 Public Law 107-312를 통과시킴으로써 그 끝을 맞이하게 되었다.[7] 이 법에 의거한 관

7) Robert Keith, Termination of the “Pay-As-You-Go”(PAYGO) Requirement for FY2003

리예산처(OMB)장의 이 같은 조치로 2003회계연도와 2006회계연도까지 매년 PAYGO 강제조정(sequestration)을 회피하게 된다. 하지만 그동안 계속 실정법상의 PAYGO 절차를 부활시키려는 노력이 이어진 끝에 오바마 행정부가 2010년 2월 다시 이를 제정하기에 이르렀다.[8]

실정법상의 PAYGO 절차에 따라 적자가 발생한 경우 조치할 수 있는 주요한 수단은 자동적, 전반적으로 발생하는 강제조정(sequestration)의 방법이다. 관리예산처(Office of Management and Budget)장은 행정부 예산안이 의회에 제출되는 시점에 선제 보고의 형식으로 강제조정 보고서(sequestration report)를 작성하여 제출한다. 그리고 의회의 예산안 심의 도중에는 그 개정 보고서를 작성, 제출하며, 회기 마감 15일 전까지 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.

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 원칙과는 관계없는 적자목표와 재량지출의 영역에서 발생한 것들이다.[9] 더구나 1991회계연도 이후에는 발생한 적이 없다.

PAYGO 영역에서 강제조정이 발생하지 않았던 이유는 의회와 대통령이 강제조정을 효과적으로 회피하였기 때문이다. 이를 위해서는 실정법상의 PAYGO 절차의 목표에 어긋나는 지출과 소득에 관한 입법

---

and Later Years, CRS Report RS21378, (2002), p.1.

8) Public Law 111-139.

9) Robert Keith, Budget Sequesters: A Brief Review, CRS Report for Congress RS20398, (2004), p. 1.

을 하지 않았다는 사실을 확증시키는 것이 필요하다. 이는 주로 의회와 대통령이 누리는 입법 절차상의 유연성이라는 이점 때문에 가능한 것으로, 이들이 “긴급 요건(emergency requirement)”을 충족하는 상황에서 지출할 수 있는 능력을 보유함으로써 비롯되는 것이다.[10]

위 기간에 의회와 대통령은 6회에 걸쳐 PAYGO 절차의 정상적 작동을 금지하는 실정법 조항을 제정하였다. 이들은 각각 1993년의 Omnibus Budget Reconciliation Act,[11] 1996년의 The Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997,[12] 1997년의 The Balanced Budget Act,[13] 1999년의 The Consolidated Appropriations Act for FY2000,[14] 2000년의 The Consolidated Appropriations Act for FY2001,[15] 그리고 2002년의 The Defense Appropriations Act for FY2002 등이다.[16]

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.[17]

후자 3개의 법을 통해서는 PAYGO 스코어카드상의 비용 항목을 삭제하게 된다. 이로써 2001회계연도에 발생할 수 있는 1백5억달러의 강

10) Id.
11) P.L. 103-66; August 10, 1993.
12) P.L. 104-208; September 30, 1996.
13) P.L. 105-33; August 5, 1997.
14) P.L. 106-113; November 29, 1999.
15) P.L. 106-554; December 21, 2000.
16) P.L. 107-117; January 10, 2002.
17) Robert Keith, Techniques for Preventing a Budget Sequester, CRS Report for Congress, RL31155, (2002), p. 7.

제조정, 2002회계연도에 발생할 수 있는 1천3백2억 7천9백만달러의 강제조정, 그리고 장래에 발생할 수 있는 강제조정을 모두 회피하였던 것이다.[18]

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

## Ⅲ. 의회규칙으로서의 PAYGO 절차

의회규칙으로서의 PAYGO 절차는 실정법에 의존하는 절차가 아닌 의회의 법제정 절차상의 관행을 통해 정착된 절차이다. 상원은 1993년 이래로 독자적인 PAYGO 규칙을 가지고 있지만 하원은 2007년 이후에야 채택하였다.[19] 특히 상원 규칙으로서의 PAYGO는 예산통제법상의 PAYGO를 확장하기(augment)위한 목적으로 기초되었는데,[20] 상원·하원 규칙으로서의 PAYGO는 모두 직접지출과 수입에 관한 입법절차에서 적자 0의 상태를 지향하지 않는 입법을 무력화시키기 위한 목표를 공유하고 있다.[21]

이와 비슷한 초기의 노력으로는 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에서 의무지출을 규정한 것, 소득의 적정 수준에 관한 의회결정의 실효성을 담보하기 위하여 총지출 한도를 정한 것(제311조),

18) Id., at 12.
19) Keith, supra note 5, at 4.
20) Keith, supra note 7, at 2.
21) Keith, supra note 5, at 4.

위원회 지출 분할을 규정한 것(제302조), 협상 절차를 규정한 것(제310조 내지 제311조) 등을 들 수 있다. 이 의회예산법의 해석을 통해 예산 결의 과정에서 특별한 절차인 PAYGO 절차를 창설하게 되었다. 그리고 이는 2000회계연도 예산 결의안 제207조에서와 같이 의회의 예산 결의안(budget resolution) 내용에 명문화되기도 하였다.

1993년 연방 상원에서 결의된 상원 규칙으로서의 PAYGO 절차는 재정 상황이 변동함에 따라 여러 차례 개정되었다. 원래의 PAYGO 규칙은 수입과 직접 지출에 관한 입법적 고려를 제약하는 새로운 규율로서의 의미를 갖는다. 이후 개정 과정에서는 만료 기한을 연장한다든지, 가능한 규칙 회피의 시도를 무력화시키기 위한 적용의 확대를 꾀한다든지, 수입 감소나 직접 지출 증가 등의 보완을 위해 사용하려는 예산 잉여금을 허용하는 등의 노력이 첨가되었다.[22)]

하원에서는 그 전 몇 차례의 제정 시도가 좌절된 후, 2007년에야 PAYGO 규칙을 제정하였다. 상원 규칙과 마찬가지로 하원 규칙에서도 현 회계연도, 그 다음 회계연도, 그리고 이어지는 4회계연도를 포함한 6년간의 회계연도 동안, 그리고 거기에 이어지는 5회계연도를 합친 11회계연도 동안 직접 지출이나 수입에 영향을 주는 입법은 적자를 증가시킬 수 없다는 것을 그 내용으로 한다. 다만 상원 규칙과 달리 하원 규칙에서는 잉여를 감소시키는 직접 지출에 관한 입법의 고려 또한 금지하는 것이 다른 점이다.[23)]

의회규칙상의 PAYGO 절차를 실행하는 방식은 의사진행규칙상 이의제기(point of order)를 이용하는 것이다. 의사진행규칙상 이의제기란 일반적으로 의회의 회의 중에 있는 상원의원이 회의 절차가 법에 위반된다고 판단할 경우 이를 공식적으로 적시할 수 있다는 규칙을 말한다. 의원이 이를 제기하는 경우 해당 법안은 자동 폐기됨으로써 실

22) Keith, supra note 5, at 6.
23) Id., at 7.

질적인 거부권의 효과를 가진다고 하며, 의장이 주장에 동의하지 않을 경우 자동적으로 본회의 재적의원 3/5 투표로 결정한다.[24] 이 규칙은 의원의 주장이 있을 때에만 적용되는 것이며, 의원이 이를 반드시 주장하여야 할 의무를 지니는 것은 아니다. PAYGO 절차와 관련하여 의사진행규칙상 이의제기는 예산이 PAYGO 규칙을 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.[25]

## Ⅳ. 소 결

강제조정이라는 전면적이고 강제적인 절차가 존재하고 있는 한, 의회와 정부의 정치적 이해관계의 합치에 의하여 행정부와 입법부가 정면으로 실정법상의 PAYGO 절차를 위배할 수는 없었을 것이다.[26] 이러한 이유로 이를 회피하기 위한 각종 입법을 통해 강제조정 절차를 무력화시켰으며 실제 삭감이 실행된 예에서도 그 액수가 미미한 수준에 머물렀다. 결국 PAYGO 제도가 명맥을 유지하였던 것은 2002년 이후 폐지된 실정법상의 PAYGO 절차에도 불구하고 처음부터 계속 그 생존을 유지하여 온 의회규칙으로서의 PAYGO에 의하였던 것이다. 의회 내에서는 이해관계를 달리하는 서로 다른 정파의 대립이 첨예한 곳이기에, 입법절차로서의 의사진행규칙상 이의제기는 수 십 차례 발동되면서 의무지출 입법에 대한 한계로서 명실 공히 그 위상을 쌓아왔던 것이다.

---

24) 김종면・임현정, 주요국의 예산제도, 한국조세연구원 재정분석센터, (2009), 19면.
25) Bradford & Scorgin, supra note 4, at 3.
26) 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.

이어지는 장에서는 위 실정법상의 PAYGO 절차의 운용 현황을 강제조정의 절차 과정을 중심으로 살펴보고, 의회규칙으로서의 PAYGO 절차를 특히 상원의 의사진행규칙상 이의제기를 중심으로 운용의 면에서 고찰하고자 한다.

## 제 2 절 실정법상의 PAYGO 요건(Statutory PAYGO Requirement) 운용현황

### Ⅰ. 개 요

이 절에서는 앞서 개관하였던 실정법상의 PAYGO 제도가 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 앞에 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 것뿐이다.

요컨대 실정법상의 PAYGO 요건을 비롯한 재정준칙의 법제화 노력이 일정 기대수준 이상의 효과를 거둔 것은 사실이지만, 실정법상의 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 현실

적 한계 앞에 무력할 수밖에 없는 구조에서 재정이 형성되기 때문이다.[27] 제도사상적 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 실정법상의 PAYGO 절차를 무력화시킨 각각의 입법을 살펴보고 그 의미를 고찰하는 일은 재정 건전화 달성을 목표로 PAYGO 제도를 도입하려는 우리 입장에서 반드시 거쳐야 할 과정이다. 그러한 입법 조치가 반드시 필요한 것이었는지, 그렇다면 그 과정은 정당하였는지, 그로 인하여 도출된 결과는 목표에 적합한 것이었는지를 알아보는 과정을 통해 실정법상의 PAYGO제도가 우리에게 줄 수 있는 제도적 시사점을 이끌어 낼 수 있어야 한다.

## Ⅱ. PAYGO 실행 절차로서의 강제조정 (Sequestration)과 그 회피 입법

### 1. 강제조정(Sequestration)

강제조정 제도의 역사는 상당히 길다. 1985년 균형예산 및 긴급 적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)에서 적자 목표(deficit targets) 설정(후에 재량지출에 대한 한계로 변경됨), 직접지출과 세입 입법에 대한 PAYGO 원칙을 규정한 이래 이에 대한 구체적 실행 방법으로써, 재량지출 한계는 1991회계연도에, 직접지출 및 세입 입법에서의 PAYGO 원칙은 1992회계연도에 각각 유효하도록

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

규정되었다. 동 법률에서는 매 회계연도에 대한 적자목표를 설정하고 예상 적자가 정해진 목표를 초과할 경우 전면적(across-the-board)강제조정의 방법을 통해 자동적으로 다른 예산 재원을 취소하도록 하였다.[28]

하지만 앞서 언급한 바와 같이, 위 법이 실행된 1991~2회계연도에 의회와 대통령이 적자목표를 따르지 않았다는 이유로(PAYGO 원칙 위반의 명목이 아니었다) 총 다섯 차례 삭감이 이루어 졌으나, 예산통제법상의 강제조정이 가능하게 된 1993년 이래로는 한 차례도 실행된 적이 없다. 이것이 가능했던 이유는 의회와 정부의 입법이 실정법상의 목표에 위반하지 않았음을 보이려 노력하였기 때문이다.[29]

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.[30] 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

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

29) Keith, supra note 17, at 1.

30) Keith, supra note 9, at 2. 뒤에서 다시 서술하겠지만, 이 점이 의회규칙으로서의 PAYGO 절차에 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 원칙만을 고려하여 조정하는 것이다.

두지 않은 상태에서의 무작정 도입한다면 그 효력 발생에 매우 큰 장애가 발생하리라는 것은 쉽게 예상할 수 있을 것이다. 아래에서는 PAY-GO 원칙과 관련하여 강제조정을 회피한 명분으로 이용되었던 구체적 입법과 적용례를 검토한다.

## 2. 강제조정(Sequestration) 회피 입법

### 1) Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993[31]

흔히 예산조정에 관한 법률이라 일컬어지는 reconciliation act란 예산결의안의 조정지침에 따라서 세입과 직접지출을 정하기 위하여 하원 또는 상원위원회가 권고한 법률의 수정을 포함하는 법을 말한다.[32] 1993년의 종합예산조정법에서 관리예산처장은 1994회계연도에 470억 달러에 달하고 1994~1998회계연도에 5천50억 달러에 달하는 PAYGO 스코어카드상의 예산절감액을 계산에 넣지 않았는데, 이는 5년 기간 동안의 적자감소활동을 보존하기 위한 목적에서였다.[33] 구체적인 법률의 내용은 다음과 같다.

*제14003조 PAYGO의 실행*

(c) 이 법의 제정과 함께 관리예산처장은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조에 의하여 각각의 회계연도에 적용 가능

31) 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.

32) Allen Shick, 현성수 등 역, 미국연방예산론(The Federal Budget), (2005), 417면.

33) Keith, supra note 17, at 8.

한 직접지출과 예산세입입법(receipts[34] legislation)의 잔액을, 당해 연도 직접 지출과 예산세입입법에 관한 이 법 조항을 통하여 달성된 순 적자 감소분까지 줄여야 한다.

2) Omnibus Consolidated Appropriations Act for FY1997[35]

이 법에 의하면 관리예산처장과 의회예산처장은 1997회계연도의 예산절감액을 1997회계연도를 위한 관리예산처장의 최종 강제조정 보고서(Final Sequestration Report)가 발행된 다음날로부터 PAYGO 스코어카드로부터 삭제하여야 한다. 63억1백만 달러에 달하였던 당해 연도의 예산절감액은 삭제되었고 이로써 다음 회기에 심의될 상쇄입법에 고려될 수 없었다.[36] 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.

---

34) receipts는 시민들로부터 조세수입과 사회보장료를 포함하여 징수한 세입을 말한다. 예산상 세입은 부(-)의 지출로 설명되는 다양한 상쇄수입은 포함시키지 않는다. Shick, 위의 책, 417면.

35) 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.

36) Keith, supra note 17, at 8.

3) Balanced Budget Act of 1997[37]

관리예산처장은 본법에 의해 PAYGO 스코어카드 상의 1997~2000회계연도를 위하여 기존에 남아 있던 수지를 0으로 축소하여야 했다. 또한 본법 혹은 1997년 납세자 부담 경감법(Taxpayer Relief Act)상의 5개년도 예산절감액을 스코어카드상에서 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 스코어카드에 산입되는 것 또한 금지되었다. 이들 예산절감액이 삭제됨으로써 다음 회기에 심의될 상쇄입법과정에 이용될 수 없게 되었다.[38] 법의 구체적 내용은 다음과 같다.

*제10213조 잔존 수지 축소와 PAYGO 스코어카드로부터 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.

---

37) 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.

38) Keith, supra note 17, at 9.

(2) 모든 회계연도에서 본 법의 제정과 1997년 납세자 부담경감법으로 발생하는, 본조 d항에 의한 직접지출(direct spending outlays[39]) 과 예산세입의 변동을 추산하여서는 아니된다.

4) Consolidated Appropriations Act for FY2000[40]

본 법은 재량지출한도와 PAYGO 스코어카드 내에서, 법에 의해 만들어진 직접지출과 수입의 변동에 대한 예산점검(scoring[41])을 금지하였다. 이로 인해 2000회계연도의 15억5천2백만 달러에 달하는 비용과 2000~2004회계연도의 1백5십1억 9천3백만 달러에 달하는 비용이 PAY-

39) outlays는 지출원인행위(obligation)를 해소하기 위해 이행된 지급을 말한다. 한 회계연도 동안의 지출은 전년도 또는 동일년도에 발생한 채무부담의 지급에 대한 것일 수 있다고 한다. Shick, 위의 책, 416면.

40) 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.

41) scoring은 예산통제법에 의해 법률이 예산에 미치는 영향을 측정하기 위한 절차 및 법규를 말한다. Shick, 위의 책, 417면.

GO 스코어카드에 산입되지 못하였다. 구체적으로 본 법은 관리예산처장으로 하여금 2000년 1월 3일에 2000~2004회계연도 스코어카드상의 모든 수지를 0으로 변경하도록 명령한다. 이를 통해 30억1천4백만 달러에 달하는 결합된 1999~2000회계연도의 예산절감액을 스코어카드에서 삭제되었지만, 만일 상쇄되지 않았거나 방지되지 않았다면 PAYGO 강제조정을 유발할 수도 있었던 157억6천3백만 달러에 달하는 2001~2004회계연도 비용 또한 삭제되었다.[42] 법 조항의 구체적 내용은 다음과 같다.

*제1001조 Paygo 변경*

(a) 회의보고서 105-217번에 수반된 상·하 양원 공동위원회의 공동해설 성명에서 예산 세출규모점검(scorekeeping[43]) 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 추산하여서는 아니된다.

(c) 2000년 1월 3일, 관리예산처장은 1985년 균형예산 및 긴급 적자관리법 제252조에 의하여 모든 회계연도에서 모든 직접지출과 예산세입입법의 수지를 0으로 변경하여야 한다.

---

42) Keith, supra note 17, at 9.

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

5) Consolidated Appropriations Act for FY2001[44]

본 법 또한 재량지출한도에서 법에 의해 만들어진 직접지출과 수입의 변동에 대한 예산점검(scoring)을 금지하였으나, PAYGO 스코어카드에 의해서 점검받게 하였다. 이로 인해 2001회계연도의 71억7천만 달러 비용과 2001~2005회계연도의 494억6천3백만 달러 비용이 PAYGO 스코어카드에 산입되었다. 더 나아가 본 법은 관리예산처장에게 2001회계연도의 최종 강제조정 보고서 작성을 준비하면서 스코어카드상의 수지를 0으로 변경하라 명령하였다. 이 조치로 결합된 2000~2001회계연도의 105억4천2백만 달러에 달하는 비용이 스코어카드로부터 지워졌으며, 그로 인하여 PAYGO 강제조정을 회피하였다. 만일 상쇄되지 않거나 회피되지 않았다면 PAYGO 강제조정이 이루어졌을 2000~2005회계연도의 745억2천7백만 달러에 달하는 PAYGO 스코어카드상의 비용은 아무런 영향을 받지 않게 되었다.[45] 구체적인 법 내용은 다음과 같다.

---

44) 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.

45) Keith, supra note 17, at 10.

*제2조* (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 제505조, 2001년 입법부 세출법률 제312조, 106차 회기 의회결의안 4942호에 의하여 제정된 의회결의안 5548호의 10번과 11번 타이틀, 이 법에 의해 제정된 106차 회기 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 예산세입 입법의 수지를 0으로 변경하여야 한다.

6) Department of Defense Appropriations Act for FY2002[46)]

본 법은 관리예산처장으로 하여금 2002회계연도의 최종 강제조정 보고서 작성을 준비하면서, 2001회계연도와 2002회계연도의 PAYGO 스

46) 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.

코어카드상의 수지를 0으로 변경하도록 명령하였다. 이 조치로 결합된 2000~2001회계연도의 1천3백2억7천9백만 달러에 달하는 비용이 스코어카드로부터 삭제되었으며, 그로 인하여 PAYGO 강제조정을 회피하였다. 만일 상쇄되지 않거나 회피되지 않았다면 PAYGO 강제조정이 이루어졌을 2003~2006회계연도의 1천백억 달러부터 1천3백5십억 달러 범위의 PAYGO 스코어카드상의 비용은 아무런 영향을 받지 않게 되었다.[47] 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 Purposes[48]

부시(George W. Bush) 행정부에서 제정된 이 법률로 인하여 실정법상의 PAYGO 제도가 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

47) Keith, supra note 17, at 10.

48) 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.

마련하였던 것이다. 실제로 이후 의무지출 혹은 세입입법으로 인한 예산상 효력이 미치는 바는 PAYGO 스코어카드에 더 이상 반영되지 못하였다.[49] 법문의 내용은 다음과 같다.

*제1조 잔존 PAYGO 수지의 삭제*

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

## 제 3 절 의회규칙상의 PAYGO(House/Senate PAYGO Rule) 운용현황

### Ⅰ. 개 요

앞 장에서 검토하였던 실정법으로서의 PAYGO 요건이 의회와 행정부의 재정 관계에서 협동적으로 이루어지는 절차에 관한 것이라면, 의회규칙으로서의 PAYGO는 의회에서 예산 등의 재정절차를 진행함에 있어 의원 개인의 의사를 존중함으로써 PAYGO 원칙에 따른 재정건전성을 도모하기 위한 절차상의 원리이다. 즉 상원 PAYGO 규칙은 직접지출을 증대시키거나 세입을 감소시키는 법률이 상호 상쇄되어야만 통과될 수 있다는 내용이다. 실정법상의 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 것이다.

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

실정법상의 PAYGO 요건이 강제조정이라는 수단으로 실행의 효력을 꾀한다면, 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 규칙을 가지고 있는데, 양 제도의 공통 목표는 PAYGO 원칙의 관철, 즉 직접지출이나 세입입법을 처리하는 회기 동안 재정 적자 중립적(deficit neutral)이지 않은 법률의 심의를 무력화시키는 것이다.[50] 아래에서는 크게 상원과 하원 규칙을 각각 그 용례를 중심으로 설명하면서 비교한다. 특별히 그 실행방법인 의사진행규칙상 이의제기를 중점으로 살펴보도록 할 것이다.

## Ⅱ. 상원(Senate) PAYGO 규칙[51]

### 1. 성립 및 변동 개괄

앞서 언급한 바와 같이 상원 PAYGO 규칙은 1993년 처음으로 만들어졌는데, 그 모습은 1994회계연도를 위한 예산 결의안 항목에 포함된 형태였다.[52] 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 심의

50) Keith, supra note 5, at 4.
51) 하원(House of Representative) PAYGO 규칙은발표시 보완 설명드릴 예정입니다.
52) Section 12(c) of the FY1994 budget resolution (H.Con.Res.64).

할 수 없도록 해 두었다.[53] 따라서 문언적으로 유효기간을 명시하지는 않았지만 10년 후인 2003년까지 규칙의 효력이 미치는 것으로 이해되었다.

이어지는 규칙 개정 과정은 주로 유효기간 연장을 목적으로 한 것이었는데, 다른 이유들도 각기 첨가되었다. 1994년 있었던 첫 번째 개정에서는 유효기간을 1998년까지 명시하였고 규칙이 적용되는 시간범위를 세 가지, 즉 첫 회계연도, 첫 5회계연도, 그리고 이어지는 5회계연도로 나누어 각각 적용될 수 있도록 하였다.[54] 1995년 있었던 개정에서는 유효기간을 2002년으로 연장하였고,[55] 이어지는 1999년의 개정에서는 예산 내 항목(on-budget)[56] 잉여분을 감세 혹은 지출증대로 상쇄할 수 있게 사용되는 것을 허용하도록 규칙을 변경하였다.[57] 그리고 2002년의 개정에서는 2003년까지로 유효기간을 연장하였고, 규칙의 적용 대상을 연례 세출법(annual appropriations acts)상의 수입 및 직접지출 변동까지 확대하였다.[58] 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.[59]

---

53) 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 (PAY-GO) Rule, CRS Report for Congress, RS21316, (2002), pp.2~3.

54) Section 23 of the FY1995 Budget Resolution (H.Con.Res.218).

55) Section 202 of the FY1996 Budget Resolution (H.Con.Res.67).

56) 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 우정서비스의 Postal Service Fund는 예산 외 항목으로 운영한다. 김종면・임현정, 앞의 책, 2면.

57) Section 207 of the FY2000 Budget Resolution (H.Con.Res.68).

58) Section 2(b) of S.Res.304.

59) Section 505 of FY2004 Budget Resolution (H.Con.Res.95).

마지막으로 2007년에 있었던 개정에서는 2017년까지 유효기간을 연장하였고, 위 2003년 개정 사항이 삭제되었고 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.[60] 따라서 현재 상원 PAYGO 규칙은 6년과 11년 동안의 적자 중립성을 요구하고 있는 것이다.

상원 PAYGO 규칙은 조정 입법을 제외하고, 매 역년(calendar year)의 시작부터 제정되고, 베이스라인(baseline)에 산입되지 않는 모든 법률에서 발상하는 예상 적자 축소폭을 기록하기 위하여 "PAYGO 대장(ledger)"을 제공한다.[61] 바로 이 점에서 상원 PAYGO 규칙의 유연성이 비롯되는데, 바로 예산안마다 달리 요건을 적용할 수 있다는 뜻이다. 이는 실정법상의 PAYGO 요건이 다수의 법을 상대로 포괄적으로 적용되는 점과 크게 대비되는 측면이라고 할 수 있다.

상원 PAYGO 규칙은 만장일치의 동의로 적용 면제될 수 있다. 면제를 발의할 때는 재적의원 5분의 3의 결의가 있어야 하며, 이 요건은 PAYGO 의사진행규칙상 이의제기가 있을 시 이를 물리칠 수 있는 의결정족수와 같은 수치이다.[62] 다음 절에서는 PAYGO 원칙을 상원에서 실행하는 수단인 의사진행규칙상의 이의제기에 관하여 자세히 살펴본다.

### 2. 의사진행규칙상 이의제기와 그 용례

앞서 의회의 PAYGO 규칙이 실정법상의 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 대

60) Section 201 of FY2008 Budget Resolution (S.Con.Res.21).

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

62) Id., at 3.

하여 PAYGO 원칙을 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 원칙에 입각한 이의제기가 무력화되었다.

하지만 이러한 높은 성공률에도 불구하고 의사진행규칙상 이의제기를 우회하여 법률안을 통과시켰던 세 가지 유형이 존재하였는데,[63] 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 Act[64])을 들 수 있다. 여기에서 예상 조세에 관한 합동위원회(joint Committee)는 예산 내 항목 적자를 증가시키지 않았다는 이유로 PAYGO 원칙을 위반하지 않은 채 2001회계연도부터 2011회계연도까지 11년 기간에 걸쳐 1조2천6백억 달러의 세입을 감축시켰다. 또한 2003년에는 의료보험 처방약 발전과 현대화를 위한 법률(Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act[65])이 통과되었는데, 의회예산처의 예상치가 2004회계연도부터 2013회계연도까지 10년에 걸쳐 3천9백5십억 달러의 직접지출 증가였음에도 불구하고 적자 증가분이 예산 결의안에 상정되어 있다는 이유로 PAYGO 원칙을 위반하지 않았다.

둘째, 지출 혹은 수입 조항을 긴급 요건으로 지정하는 방법이다. 2009년 상원은 미국의 회복과 재투자 법률(America Recovery and Reinvest-

63) 이하 자세한 내용은 Id., at 11.
64) P.L.107-16.
65) P.L.108-173.

ment Act)의 하원 결의안에 관한 위원회 보고서를 심의하였다. 여기에는 긴급지정(emergency designation) 항목이 있어서 지출이나 세입 조항이 PAYGO 규칙 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 규칙을 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 만장일치로 통과시켰다. 의회예산처에 따르면 상원의 보건, 노동, 교육, 연금위원회가 보고한 법안은 2008회계연도부터 2012회계연도까지 9억3천만 달러, 2008회계연도부터 2017회계연도까지 27억6천만 달러의 예산 내 항목 적자의 증가가 예상되었다.

아래에서는 제기되었던 의사진행규칙상 이의제기의 대상과 결과를 구체적으로 살펴본다.

| 일자 | 의사진행규칙상 이의제기의 대상 | 면제발의 | 이의제기의 처리 |
|---|---|---|---|
| 1993. 10.26 | 긴급 실업 보상 프로그램을 연장시키고 근로자의 신상명세 시스템을 구축하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167) | 부결 | 면제발의의 재심의 결정으로 인하여 소멸 |
| 1993. 10.27 | 긴급 실업 보상 프로그램을 연장시키고 근로자의 신상명세 시스템을 구축하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167) | 인용 (61대 39) | 소멸 |

| 일자 | 의사진행규칙상 이의제기의 대상 | 면제발의 | 이의제기의 처리 |
|---|---|---|---|
| 1993. 10.27 | 소득, 부동산, 경품에 대한 소급적 세금 인상을 폐지하고 우주정거장 프로그램의 종료에 따른 세입손실분을 보상하기 위한 긴급 실업 보상(Emergency Unemployment Compensation) 법안(H.R.3167) | 부결 | 인용 |
| 1994. 12.1 | 다국적 거래협상을 담은 우루과이라운드에서 결정된 무역 합의를 승인하고 실행시키기 위한 GATT 법안(H.R.5110) | 인용 (68대 32) | 소멸 |
| 1996. 9.11 | 의료법인과 환자간 특정한 형태의 의학적 의사표시 제한을 금지하는 재무/우정 서비스 세출(Treasury/Postal Service Appropriation) 법안(H.R.3756) | 부결 | 인용 |
| 1998. 5.7 | 임의 회계감사를 금지하는 국세청 개혁(IRS) 법안(H.R.2676) | 부결 | 인용 |
| 1998. 7.28 | 1986년 국세기본법(Internal Revenue Code)를 종료시키는 재무/우정 서비스 세출(Treasury/Postal Service Appropriation) 법안(H.R.3756) | 부결 | 인용 |
| 2003. 1.22 | 2002년의 잠정 확대 실업 보상법(Temporary Extended Unemployment Compensation Act)을 확장을 위한 종합 세출 결의안(Omnibus Appropriations Resolution)(H.J.Res.2) | 부결 | 인용 |
| 2003. 1.23 | Medicare와 Medicaid 프로그램 하의 건강증진을 위한 종합 세출 결의안(Omnibus Appropriations Resolution)(H.J.Res.2) | 부결 | 인용 |
| 2003. 3.11 | 여성의 피임약 접근성을 증대시키기 위한 Partial-Birth Abortion Ban(S.3) | 부결 | 인용 |
| 2003. 7.10 | 보상액이 고갈된 개인들에게 잠정 확대된 실업 보상을 위한 부가적 기간을 제공하고, 확대된 실업보상 혜택을 철도실업보험법에 따라 10년 이하 종사한 종업원에게 임시적으로 부여될 수 있도록 한 국무부 수권(State Department Authorization) 법안(S.925). | 부결 | 인용 |

| 일자 | 의사진행규칙상 이의제기의 대상 | 면제발의 | 이의제기의 처리 |
|---|---|---|---|
| 2004. 3.25 | 가정폭력 방지를 위한 미출생 폭력 피해자법(Unborn Victims of Violence Act) (H.R. 1997) | 부결 | 인용 |
| 2004. 5.4 | 서비스업종 종사자의 거래 적응 보조를 위한 비즈니스 강화 촉진법(Jumpstart Our Business Strength Act) (S.1637) | 부결 | 인용 |
| 2004. 5.11 | 2002년의 잠정 확대 실업보상법을 더욱 확대하기 위한 비즈니스 강화 촉진법(Jump-start Our Business Strength Act) (S.1637) | 부결 | 인용 |
| 2006. 12.8 | 1986년 세무법원이 평등한 무책배우자 구조 소송을 심리할 수 있도록 하고 소송 진행 중 시효를 정지시키도록 국세기본법을 개정하기 위한 Tax-Extenders (House Message) | 인용 (67대 21) | 소멸 |
| 2007. 1.25 | 저렴한 의료기관 접근권을 증대하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2) | 부결 | 인용 |
| 2007. 1.25 | 사회보장 혜택에 대한 소득세 증가를 규정하였던 1993 조치를 폐지하도록 1986년의 국세기본법을 개정하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2) | 부결 | 인용 |
| 2007. 1.25 | 교육 관련 특정 세금우대조치를 영구화하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2) | 부결 | 인용 |
| 2007. 1.31 | 임차권, 식당, 그리고 소매업 장소 개선에 대한 감가상각 규정을 2008년 12월 31일까지 연장하기 위한 정당한 최저임금(Fair Minimum Wage) 법안 (H.R.2) | 부결 | 인용 |
| 2007. 4.19 | 연방항소법원 판사의 추가 임명과 연방 제9항소법원을 두 개로 분리하려는 법정 보안개선법(Court Security Improvement Act) (S.378) | 발의 없었음 | 인용 |

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

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

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

# 종 합 토 론

# 토 론 문

임명현 (국회 예산결산특별위원회 입법조사관)

## 1. 미래세대에 대한 배려와 PAYGO 정신

현대국가의 사회개입은 대략 두 가지 유형의 정책을 통해 이루어짐. 하나는 규제정책이고, 다른 하나는 재정정책임. 현대국가의 또 다른 특징은 이러한 정책들이 입법을 통해 이루어지고 있다는 것임.

문제는 매일 쏟아져 나오는 입법들이 재정을 수반하고 국가재정에 부담을 초래하고 있다는 것임. 과거와 같이 재원에 대한 고려 없이 자유롭게 입법활동을 누릴 수 있는 시대가 아니라는 것임.

그럼에도 현대 국가는 재정에 대한 걱정 없이 입법을 남발하고 있는데, 이것이 가능한 것은, 국채발행이라는 조세저항 없는 새로운 재원조달방안을 마련한데 있음. 그러나 국채는 무한정 증가할 수 없는 바, 단지 미래세대로 이전하는 것에 지나지 않음.

따라서 현대 재정국가에서 재정정책을 시행함에 있어 현세대와 미래세대간 재원부담의 배분 문제를 함께 고민하는 것은 미래세대에 대한 최소한의 배려라고 할 수 있음.

즉, 자원의 배분과 부담의 배분을 결정할 때는 항상 어느 세대가 혜택을 누리고 누가 부담을 지는 것이 정당한지 고민하여야 한다는 것임.

예를 들어, 현세대의 소비를 위해 채무를 지는 것은 미래세대의 부담으로 현세대가 혜택을 누리는 것으로 공정하다고 볼 수 없음. 이는 PAYGO 정신에 위배(현 세대의 소비를 미래세대 부담으로 조달)되는 것임.

PAYGO 정신은 현행 국가재정법 및 지방재정법에도 구체화되고 있음. 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 것임(국가재정법 제1조・제18조).

2. 한국에서 PAYGO 도입의 적실성

미국에서 도입한 PAYGO 제도는 수입과 직접지출(의무지출) 법안에 대해 적용하고 있음. 직접지출은 주로 복지와 관련된 것으로 법률에 의해 지출규모가 직접 결정된다는데 그 특징이 있음. 반면, 재량지출은 법률의 근거를 갖고 있으나 지출여부나 규모가 직접 법률에 의해 결정되지 않음.

따라서 미국의 PAYGO도 근본적으로는 법률에 의한 현세대의 지출결정은 미래세대의 부담으로 하지 말고 현세대가 직접 그 재원을 마련하라는 철학이 내재되어 있다고 할 수 있음. 물론 재량지출은 직접 세출법안의 조정을 통해 지출통제가 가능하나 의무지출은 세출법안의 조정으로 그 규모를 통제할 수 없고 직접 수권법률의 입법방식을 통해 통제가 가능하다는 현실적 고려에 따라 생겨난 제도임.

미국에서 PAYGO 제도가 도입될 수 있었던 데에는 이미 의무지출(복지지출)의 비중이 임계치에 달하여 더 이상 증가되는 것을 방치하기 어렵다는 현실적 고려가 배경이 되고 있음. 즉 복지지출이 국가재정에 부담을 초래하는 주범이라는 공통된 인식에 의한 것임.

그러나, 적절한 복지수준에 대한 합의가 형성되지 않은 한국적 상황에서는 PAYGO 제도는 양날의 칼이 될 수 있음. 재정적자를 줄여 재정의 건전성과 지속가능성을 확보할 수 있는 유용한 도구가 될 수도 있으나, 반대로 지속적으로 확대해야 할 복지지출을 억제함으로써 사

회통합을 저해하는 수단으로 작용할 수 있다는 것임.

한국의 복지수준은 OECD 국가들에 비해 낮은 수준인데 PAYGO 준칙이 도입될 경우 복지지출에 타격이 될 수 있음.

한편, 한국은 재정권이 행정부에 집중이 되고 국회의 재정권이 극히 제약된 상황에서 PAYGO 도입은 국회의 입법 및 재정권한을 제약하는 것으로 국회의 반발을 초래할 수 있다는 점도 감안해야 할 것임.

사실 PAYGO는 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 있음.

또한 기술적 문제도 걸림돌이 될 수 있음. PAYGO의 실천을 위해서는 법안비용추계제도가 정착되어야 하며, 모든 수입 및 직접지출 입법에 대한 기준선 전망(baseline projections)과 수입지출규모점검(scorekeeping)이 가능해야 함.

현재 법안비용추계는 아직 모든 입법에 대해 시행되지 않고 있으며, 기준선 전망이나 수입지출규모점검은 요원한 실정임.

### 3. 한국적인 PAYGO 제도 도입전략

위에서 논한 바와 같이, 한국적 상황에서 미국식 PAYGO 제도를 직접 도입하는 것은 정치적으로나, 기술적으로 한계가 있음.

한국의 현실에 맞춰 과도기적으로 PAYGO 정신에 입각한 제도적 장치를 마련할 수 있을 것임. 즉, 미국식 PAYGO 도입 이전에 개별입법 심사시 재원조달가능성, 국가재정에 미치는 영향 등 입법의 재정영향평가를 통해 직접지출 입법에 대한 상임위 심사를 자율적으로 강화하는 방안이 우선적으로 시행되어야 함.

현행 국회법 제83조의2는 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와 협의하도록 하고 있음.

국회법 제83조의2(예산 관련 법률안에 대한 예산결산특별위원회와의 협의)

> ①기획예산처소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관위원회는 미리 예산결산특별위원회와의 협의를 거쳐야 한다.
> ②소관위원회의 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.
> ④소관위원회는 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 협의가 이루어지지 아니하는 경우에는 바로 심사보고를 할 수 있다.
> ⑤제1항의 규정에 따른 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안의 범위 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

재정수반법안에 대한 예결위와의 협의시 다음과 같은 재정영향평가를 시행한다면, 어느 정도 PAYGO 정신에 입각한 재정규율을 확보할 수 있을 것으로 봄.

① 필요성 평가 : 재정사업의 필요성(문제진단, 문제의 해결가능성, 재정수단의 필요성, 보충성(기존 또는 다른 우수한 수단의 존재여부)
② 집행가능성 : 재원조달의 가능성 및 타당성(가급적 국가채무를 늘리지 않는 방안이 타당, 재정부담 주체간 형평성)
③ 재정건전성 평가 : 국가채무에 미치는 영향(채무규모, 채무의 질(적자성 vs 금융성, 한시성 vs. 지속성, 한정성 vs. 파급성(유사법률, 집단에 영향을 미쳐 재정지출증가 가능성))

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 정신에 맞도록 변경하도록 지원할 수 있음. 즉, 법률의 시행시기, 시행규모, 시행방식 등을 조정하여 미래세대에 대한 부담을 최소화하고, 재정악화를 방지하는데 도움을 줄 수 있음.

# 토 론 문

정문종 (국회 예산정책처 법안비용추계1팀장)

## Ⅰ. 2010년 미국 Pay-As-You-Go 제도의 재도입

### 1. 개 요

2010년 2월 12일에 미국에 paygo제도가 법률적으로 재도입되었다. 근거법은 The Statutory Pay-As-You-Go Act of 2010이다. 약칭으로 The Statutory PAYGO Act라고 불릴 것으로 보인다. 주요내용은 다음과 같다.

- 일몰조항이 없는 영구법이고 재량지출에 대해서는 별도의 규정이 없음
- 핵심 내용은 직접지출(의무지출)과 세법은 재정수지에 중립적이어야 한다는 조항
- CBO와 OMB의 비용추계에 따라 PAYGO의 수준이 정해짐
- 의회에서 PAYGO 준칙을 지키지 못하면 대통령은 의무지출에 대하여 강제삭감명령을 내려 재정수지에 영향이 없도록 하여야 함

### 2. 입법배경

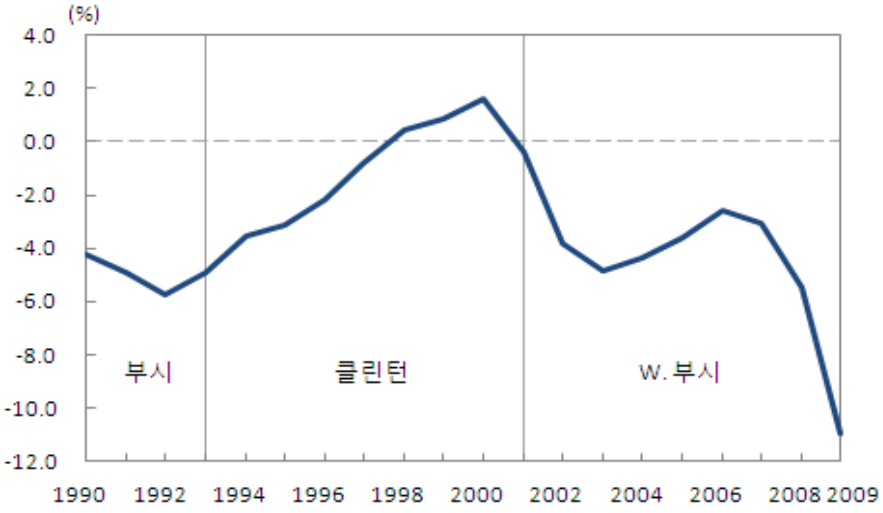
미국은 1980년대에 재정적자가 증가하자(1980년대는 무역적자와 재정적자가 증가하던 소위 '쌍둥이 적자'로 알려졌던 시기) 각종 재정적자 억제책을 도입하였다. 그램-루드만-홀링스(GRH)법으로 알려진 1985년 균형재정 및 긴급적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)도 이 시기에 도입되었다. 이 법은 재정적자 수준을 일

정한 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 pay-as-you-go(PAYGO) 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.

**1990년 이후 미국의 GDP 대비 재정수지 추이**




자료: OECD, Economic Outlook, 2010

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 적용하려 해, 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.

3. 주요 내용

(1) 영구법

이전 PAYGO법규정들은 한시 규정들이었으나, 이 법은 별도의 시효규정이 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 긴급

입법은 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 이 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, 10년점검표에는 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 직

접지출을 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.

### 4. 향후 전망

1990년대의 경험에 비추어 보면 PAYGO제도가 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 PAYGO제도는 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 정부제출 입법안의 경우 의무지출에 대해서는 PAYGO를 적용시키려 하고 있다. 이러한 상황에서 미국의 PAYGO제도는 향후 우리에게 커다란 시사점을 줄 것이라고 판단된다.

## Ⅱ. 미국의 의회예산과정

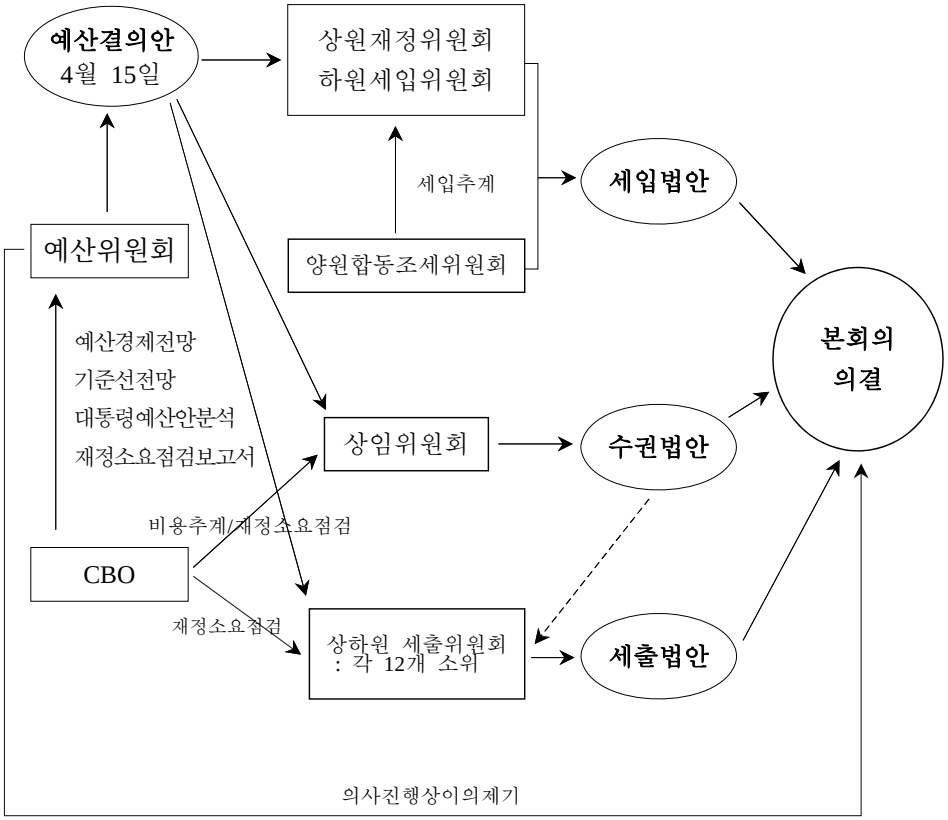
### 1. 미국의 의회예산기구의 역할

**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 예산안 제출 후 6주 이내 | ▷상임위원회는 예산위원회에 위원회의 입장 및 초안 제출 | ▷예산위원회: 기준선전망에 근거하여 예산배분 결정<br>▷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 |
| 6월 10일 | ▷하원 세출위원회는 최종 세출법안을 본회의에 회부 | ▷상임위원회: 예산결의안에 따라 재정수반법안 심사<br>▷예산위원회: 세출위원회와 상임위원회의 예산 및 법안 심사과정이 예산결의안을 위배하는지 감시. 위배하는 경우 본 |

| | 의회예산과정 | 예산기구의 역할 |
|---|---|---|
| | | 회의에서 의사진행상이의제기<br>▷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 |

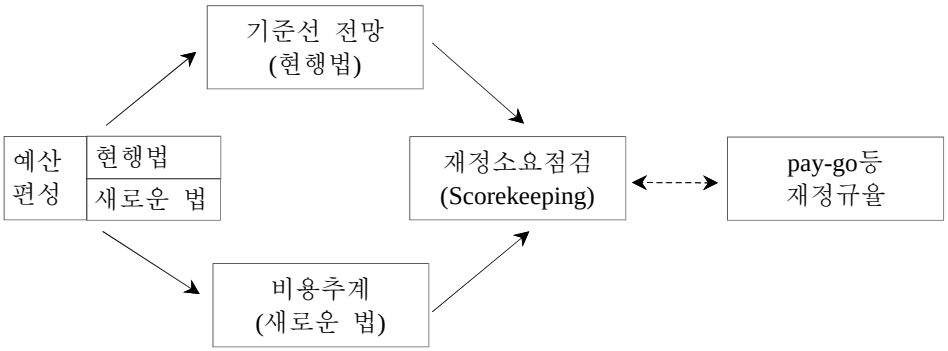
**미 의회예산과정과 주요 예산기구들**



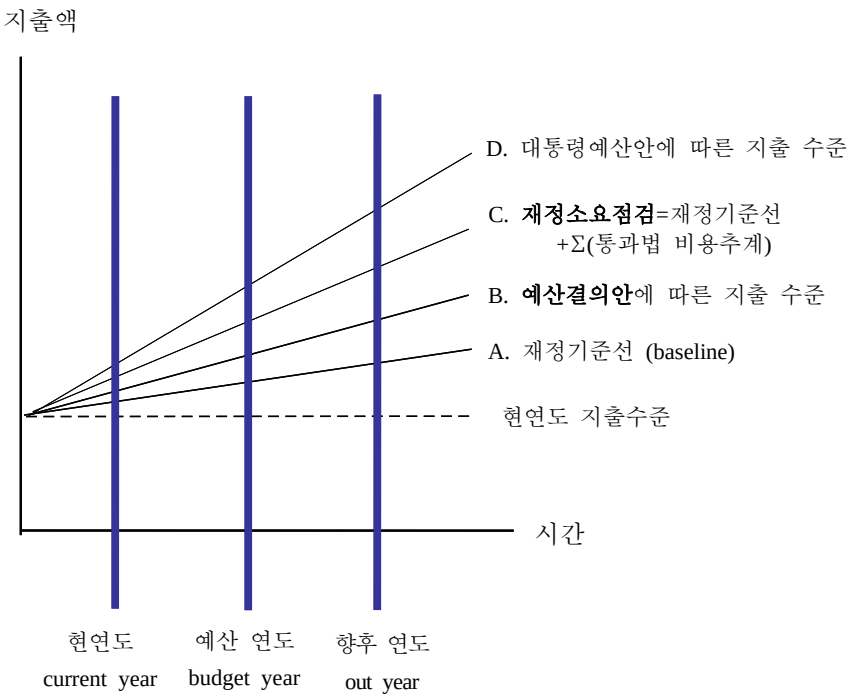
2. 미국에서 의사진행상이의제기의 의의

- 미 의회는 본격적으로 세출법안(우리의 경우, 예산안)을 심사하기 전에 미리 예산의 한도를 예산결의안이라는 형식으로 결의(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 함
- 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 있음
- 또한 의사진행이의제기에 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 됨(2010 회계연도 예산결의안 29면)

**미국의 의회예산과정에서 재정규율의 기능**



미 의회의 예산결의안/재정규율과 의사진행상이의제기




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: 의사진행상이 의제기 대상**

## Ⅲ. 우리나라에 대한 시사점

### ▣ 첫째, 의무지출(직접지출, 법정지출)과 재량지출의 구분 필요

○ 국회와 행정부가 가칭 “예산개념위원회”를 만들어 예산과 관련된 각종 개념을 규정하고, 예산사업에서 의무지출과 재량지출에 대한 합의를 이끌어 내야 함

- ㅇ 미 CBO는 행정부의 관리예산처(OMB)와 자료를 공유하면서 업무를 처리하고 있음

**▣ 둘째, 법안비용추계 중요**

- ㅇ 통과법에 대한 법안비용추계가 가능해야 pay-go제도가 기능할 수 있음. 미국의 경우 비용추계는 의회예산처(CBO)가 수행
- ㅇ 법안비용추계를 바탕으로 상임위원회에 대하여 재정소요점검을 실시하고, 예산결산특별위원회에서 논의되고 있는 예산안의 수정과정을 추적하여야 함

**▣ 셋째, 위원회 통과법안과 본회의를 통과한 법률에 대한 비용추계가 이루어져야 함**

- ㅇ 현재 우리나라에서는 법안의 발의 단계에서만 이루어지고 있음

**▣ 넷째, 예산안이 실질적으로 심의되기 시작한 이후에 제출된 새로운 재정수반법안은 심사 일정을 다음 회기로 이월하는 방안이 필요함**

- ㅇ 미국은 예산결의안이 합의된 이후에는 재정수반법안을 제출할 수 없음

**▣ 다섯째, 국회가 상임위원회의 예산 심의 이전에 예산 규모에 대하여 미리 결정한 후 이것을 기준으로 위원회별로 예산을 심의하는 방법에 대한 검토가 필요함**

**▣ 여섯째, 향후 우리나라에도 예산 총액이 먼저 결정되고 이를 분야별이나 위원회 별로 할당하는 제도가 도입되는 경우, 할당 한도를 위반하면 법안 심사에 제한을 가하는 제도의 도입이 필요함**

- ㅇ 미 의회의 '의사진행상이의제기'제도는 한도를 위반하는 경우 법안 심사를 종료하거나, 법안을 수정할 것을 요구하고 있음

# 토 론 문

이원희 (한경대학교 교수)

## 1. PAYGO 원칙의 지향하는 이념

PAYGO은 재정적자가 대두됨에 따라 도입된 방식이다.

특히 PAYGO 원칙은 사회복지 지출이 증가함에 따라 대두된 방식이다. 사회복지 지출은 자격이 주어지면 법률에 근거하여 의무적으로 지출해야 한다. 예컨대 “65세 이상의 생활보호대상자는 5만원을 지급한다”는 방식으로 운용된다. 이럴 경우 이는 자격이 주어지면 무조건 일정 금액이 지출되어야 하는 것이다. 이러한 자격급여(entitlement expenditure)에 따른 재정 적자를 방지하는 방식이다.

## 2. 이상경 교수님 접근에 대한 몇 가지의 의견

연혁과 배경에 대해서 매우 자세하게 기술하고 있고, 중요한 정보를 제공하고 있다. 다만 성과에 대한 부정적인 평가가 제도 자체의 실효성에 대한 부정적인 입장으로 나타나고 있다.

*“PAYGO 제도의 비용추계절차의 복잡성이 일반 대중을 좌절케 하거나 혼란케 하는 불투명성에 기여하게 될 수 있다.”*

비용추계절차가 복잡하고 방법론적으로 쉽지 않다고 하더라도 그것은 절차적인 쟁점이고, 이러한 자료는 의사결정에 매우 중요한 근거자료가 될 수 있다. 특히 예산 결정 과정이나 입법 과정에서 예산 추계를 하는 것은 필수적이다. 다만 비용추계의 결과물을 분석하여 비

용 추계가 과소평가되었거나, 과다 평가된 결과물을 분석하는 것이 필요할 것이다.

*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.*

2006년의 국가 재정법에 의하면 기금도 예산과 마찬가지로 국회의 심의를 받도록 제도 개선이 되었으며, 무엇보다 프로그램 예산 과목 체계에서 일반회계, 특별회계, 기금의 과목은 같은 체계에서 관리된다. 따라서 국회의 심의권 밖에 있는 영역이 많기 때문에 PAYGO의 의미가 희석된다는 측면은 수정될 필요가 있다.

*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."*

미국의 경우 1924년에는 의회가 직접 예산 편성을 하였으나, 경제구조가 복잡해지고 사업이 많아짐에 따라 직접 사업을 수행하는 주체가 안을 가져오면 이를 자료로 하여 의회가 결정하여 준다는 분업 관계가 형성되었다. 따라서 권력 분립의 관게에서 공동 편성은 적합하지 않지만, 정부 계획 제출, 국회 편성은 단어의 차이가 있지만 지금의 편성과 심의와 유사한 절차를 설명한다고 할 수 있다. 문제는 심의 내지 최종 결정권은 재정민주주의 입장에서 반드시 국회가 가져야 한다는 것이다. 그리고 재정 건전화를 위한 노력에서 국회도 예외일 수 없다. 국회가 제출하는 법률안에 대해서도 PATGO 원칙이 적용되어야 하는 이유이다.

그런 측면에서 필자가 결론에 제시한 다음 문장은 쟁점의 핵심을 전달하는 부분이고, 전적으로 동의한다.

*“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”*

3. 정철준 교수님 발표문에 대한 의견

우리나라의 경우 행정부에서 예산을 편성하는 과정에서는 국가재정운영계획도 작성하고, 500억 이상의 경우에는 예비타당성 조사도 하는 등 합리성을 제고하기 위한 다양한 장치를 가지고 있다. 그러나 오히려 국회의 과정에서 예산결산특별위원회의 계수조정소위원회에서 엉뚱하게 사업이 만들어 지기도 한다. 이에 한국의 경우 PAYGO 제도는 국회에도 적용되어야 하는 중요한 과제이다. 미국의 절차를 상세히 소개한 것은 우리에게 매우 시사점이 있을 것이다. 국회의 절차를 규정하는 노력이 필요하고, 이에 중요한 정보를 제공한 것이라고 본다. 이러한 맥락에서 우리나라에도 사전예산심의제(pre budget)가 도입될 필요가 있다. 구체적인 사업을 심의하는 예산안 심의에 앞서 거시재정상황을 평가하고 거시재정지표를 관리하는 노력이 강화될 필요가 있다. 우리의 제도와 접목한다면, 국가재정운용계획과 관련하여 국회의 권한과 의결 의무를 강화하는 것이 될 것이다.

# 토 론 문

신영수 (경북대학교 교수)

## 1. 최근의 재정정책 기조와 PAYGO 제도의 의미

국가재정의 운용에 있어서 재량과 준칙은 동전의 양면과 같아서 어느 한쪽이 다른 쪽을 대체할 수 없는 관계에 있다고 봅니다. 재량은 국가경제환경 및 재정상황에 민감하게 대처하기에 매우 효율적 기재이고 특히 재정위기시 그 역할이 더욱 확대 및 강조되는 경향이 있습니다. 반면 준칙은 재정건전성을 도모하기에 유리하며 안정적이고 예측가능한 재정운영기조의 수립이나 선심성 예산낭비의 저지를 위해 매우 효과적인 수단이기도 합니다. 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 지출통제을 통제하기 위한 필요를 체감하게 되는 상황에서 준칙중심의 재정운용에 대한 기치가 수시로 대두되곤 했습니다.

최근 다시 PAYGO를 위시한 재정준칙의 도입론이 대두된 배경에도 이 같은 흐름이 깔려 있는 것으로 보이기는 하나 현재 논의되는 PAYGO 원칙의 도입론에는 이전과 달리 국가재정에 대해 장기적 관점에서 부정적인 결과가 예측된다는 점에서 재정준칙으로서 PAYGO 도입론의 입지는 어느 때보다 견고해 보입니다. 다만 재정을 운용하는 주체 즉 정부의 입장에서는 필요성은 절감하면서도 이런 경직적 성격의 원칙이 장래 상황변화에 따라 재정운용의 발목을 잡는 악역을 하게

되지 않을까 하는 경계심과 향후 복지지출의 증대 요청에 충실히 대처하기 어렵다는 우려가 여전히 엿보이고 있습니다.

이런 시점에서 오늘 두분 교수님의 미국 재정법상 PAYGO 제도에 대한 분석은 매우 시의적절하고도 심도가 깊은 것이어서 향후 실무적으로는 물론이고 학술적으로도 많은 참고가 되리라고 생각합니다. 특히 이제껏 PAYGO에 관해 공개된 자료 가운데는 법제적 측면의 특징은 물론이고 실무적 측면에서 운용실태를 제시하고 있어서 개인적으로 매우 많은 공부가 되었습니다. 이 점에 대해 먼저 감사의 말씀을 드리고 싶습니다.

## 2. PAYGO 제도의 도입론과 도입방법론

최근 정부안팎에서 제기되고 있는 논의를 종합해 볼 때 PAYGO에 대한 담론은 이 제도를 도입할 것인지 여부에 대한 것에서 벗어나서 도입을 전제하되, 구체적인 도입방식의 문제로 옮겨지고 있다고 보여집니다.

주지하시다 시피 PAYGO 원칙도 그 형식이나 내용에 있어서 매우 다양한 스펙트럼이 존재하는데, 이를 법제화 여부를 기준으로 나누어 보면 헌법이나 법률사항으로 PAYGO를 규정하는 법제화 방식과 법규 이외의 지침이나 가이드라인, 중기재정계획 등을 통해 PAYGO의 원칙을 실현하고자 하는 비법제화 방식으로 나누어 볼 수 있을 듯합니다.

전자의 경우는 의무지출을 수반하는 법령의 입법시 그에 대한 재원조성이나 법정지출 감소 등의 대책을 동시에 입법화하도록 의무지우는 방식입니다. 반면 후자는 의무지출의 재정적 통제를 법령이 아닌 정부지침이나 정부의 재정계획에 반영하는 방법임. 일본의 경우 정부회계기준에 마련해 두고 있는 것으로 듣고 있습니다.

최근의 정부 입장은 법제화 방식에 대해서는 다소 신중한 것으로 보입니다만, 그렇다고 비법제화 방식 또한 완벽한 대안은 되기 힘들

어 보이기도 합니다.

무엇보다 지출근거와 요건이 법령에 정해져 있는 의무지출은 지급기준이 정해져 있어서 현실적으로 축소가 어려우며, 그 결과 향후의 입법에 대해서만 적용된다는 점을 들 수 있습니다. 이상경 교수님의 발제문을 보더라도 미국의 경우도 현존하는 지출에 대한 축소효과는 전무한 것으로 알려집니다.

또한 법률 보다 하위에 놓인 지침을 통해 입법을 통제하려 할 경우 이 원칙에 따라 법률의 제개정의 여부를 가늠한다는 것이 적절한지에 대한 문제제기도 뒤따르게 될 수 있습니다. 또한 의원입법안의 경우 대부분이 의무지출에 대한 법안으로[1] 알려집니다만 그럼에도 정부가 페이고 원칙을 강제할 수 없는 게 현실이기도 합니다. 미국과 같이 의회규칙 방식을 따를 경우 포퓰리즘적 경향의 우리 의회풍토에서 의회규칙을 통한 방식이 미국과 동일한 효력을 발휘할이지도 의문입니다.

더욱이 오늘 이 교수님과 장교수님의 발제문에 기초하자면, 미국에서도 PAYGO원칙에 상당한 예외의 영역이 인정되고 있는 것을 볼 수 있어서 적어도 재정정책 운용상의 경직성을 이유로 한 도입반대론 내지 법제화 부정론의 경계심은 생각보다 심각하지 않을 수 있을 듯도 합니다.

### 3. 약한 성격의 PAYGO 제도의 도입 타당성

따라서 일응 법제화를 전제로 하되 원칙에 입각한 방식과 예외의 여지를 포괄적으로 인정하거나 과도기적 성격의 PAYGO 제도를 도입하는 방안을 모색해 볼 필요가 있습니다. 그 내용에 있어서 적용범위나 시차 등의 조정을 통한 이른바 ‘약한 성격의 PAYGO’를 시행하는 방안이라 할 수 있습니다.

---

1) 의무지출 규모는 2010년 현재 145조원 규모. 2014년에 200조원으로 예상되며, 2011년부터는 의무지출이 재량지출을 추월할 것으로 분석됨.

이를 테면;

- 필요재원이 일정규모 이상이 되는 정책에 한해서만 PAYGO를 시행하는 방안
- 의원입법을 할 경우 재원조달방안을 법안에 넣지 않고 첨부하게 하는 방안(현재 국회법상 정부입법은 비용추계서와 재원조달방안을 첨부하도록 되어 있는 반면, 의원입법은 비용추계서만 첨부하면 족함)
- 의원입법시 정부 협의 단계에서 PAYGO 원칙을 설득하고 예결위와 상임위 간 협의를 강화해 가는 방법도 현실적일 것으로 봄.
- 원칙적으로 PAYGO를 도입 적용하되, PAYGO 원칙의 적용을 배제할 수 있는 예외적 상황을 두는 방안 등입니다.

그 외에 두 분 교수님의 발제문 가운데 의문이 드는 몇 가지 점에 대해서는 따로 질문 드리도록 하겠습니다.

감사합니다.

# 토 론 문

김현동 (고려사이버대학교 교수)

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 도입된 바 있다.

미국이 2010년에 다시 도입한 PAYGO 제도는 두 가지 지출 중 의무지출에 적용되는 것인데, 재량지출에 대해서는 지출상한제(Spending Caps)가 적용된다. 미국의 경우 의무지출에서의 재정확대가 재정건전성을 악화시키는 주요 원인으로 보고 세입세출의 균형을 위한 PAYGO 제도를 운영하고 있다. 미국의 의무지출(Social Security, Medicare, Income Security, Other Retirement and Disability 등)은 대부분 복지와 관련된 것으로 PAYGO 제도는 복지관련지출 확대에 대해 분명한 제동을 거는 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 물론 PAYGO 제도상 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 수밖에 없는 선진국에서는 급격히 이루어질 가능성이 매우 적다고 볼 수 있다. 세법의 개정을 통한 세입의 증가 역시 여러 한계로 인해 여의치 않는 것이 통상이다.

결국 PAYGO 제도의 운영은 복지에 관한 더 이상의 지출을 제한하겠다는 것으로 풀이될 수 있는데, 이는 우리나라로의 당해 제도의 도

입에 있어서 매우 신중함이 요구되는 대목에 해당한다. 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.

비교법적 측면에서 재정건전성에 대한 개선방안을 검토하기 위해서는 검토대상국을 보다 확대할 필요가 있다고 판단된다. 예컨대 사회보장제도가 잘 갖추어진 북유럽국가들이나 재정건전성 문제가 불거지고 있는 G7과 같은 다른 국가들을 연구의 범위에 포함하는 것이 보다 의미 있는 해결책을 찾는데 도움이 될 것으로 보인다.

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 제도의 우리나라로의 도입에 있어 신중함이 요청된다.