

정부의 (가칭)재정건전화 특별법 쟁점과 대안

김진영 부연구위원 (법학 박사)

정부는 지난 4월 22일 「2016 국가재정 전략회의」를 개최하여 국가재정의 위험성을 직시하고 재정 운용의 새 틀을 짜고자 하였음. 여기에는 중장기 재정건전성 강화를 위하여 (가칭)재정건전화특별법의 제정 등의 사항이 담겨져 있음. 이 가운데 (가칭)재정건전화특별법에는 중앙정부의 채무한도를 설정·관리하는 채무준칙 등 재정준칙 도입논의가 있었으며 재정수반 법률에 대한 페이고(Pay-go)제도가 실효성을 가질 수 있도록 법률 개정에 대한 의견도 개진 됨. 이외에 구체적인 사항은 '17년 정부예산과 '16~'20년 국가재정운용계획에 담겨질 것으로 보임.

먼저 재정준칙은 재정수지·재정지출·국가채무 등 총량적 재정지표에 구체적인 목표수치를 제시하는 것인데 현재 우리나라는 「국가재정법」 제90조 세계잉여금 조항의 수입준칙과 국가재정운용계획의 지출준칙만이 도입되어 있는 실정임. 따라서 국가채무에 대한 직접적인 제한 규정이 마련될 필요가 있음. 하지만 재정준칙으로 인하여 확대되는 복지지출이 축소되고 재정의 순기능이 억제되는 역효과가 발생할 우려가 있음. 한편, 페이고(Pay-go)제도의 도입과 관련해서는 정부와 의회의 의견 대립이 있는 실정. 정부입법의 경우 재정지출 법안을 발의하는 경우 재원조달 방안을 법률로서 첨부하도록 하고 있지만 의원입법의 경우에는 재원조달 사항 첨부는 의무사항이 아님. 따라서 정부는 이를 의무화하도록 입법 추진계획이지만 이 경우 의원입법을 위축시키고 자칫 정치적으로 악용되는 등 의회입법권 침해문제가 발생할 위험이 있음. 따라서 이와 관련된 대안이 검토될 필요가 있음.

재정준칙과 관련하여 독일은 헌법에 신규 채무규모가 GDP 대비 0.35%를 넘지 못하도록 하고 있고, 유럽연합 전체적으로는 “안정과 성장에 관한 협약”에 따라 국가채무가 GDP의 60% 이하가 되도록 하고 있음. 따라서 국가채무를 관리하는 채무준칙의 도입이 시급. 그리고 재정준칙의 일종인 지출준칙의 경우 복지예산과 같은 특정예산의 지출을 억제하는 등 정치적으로 악용될 조치가 있기 때문에 장기적인 지출한도를 검토하고, 강행규정 형태의 입법은 지양하도록 하는 등 유연화 장치가 마련되어야 함. 그리고 페이고(Pay-go)제도는 국회입법권 침해의 여지가 있고 재정의 유연성을 억제할 수 있기 때문에 의원입법 발의 시 재원마련 사항을 ‘법률’로 강제할 것이 아니라 대략적인 재원마련 ‘방안’을 제출하도록 절충안을 제시할 필요가 있음.

I 정부의 (가칭)재정건전화 특별법 제정

□ 「2016 국가재정전략회의」의 주요 내용

○ 국가재정 전략회의

- 정부는 지난 4.22(금) 국무위원 및 민간전문가 등이 참석한 가운데 「2016 국가재정전략회의」를 개최하였음
- 2060년까지 장기재정 전망을 실시한 결과 인구구조 변화, 잠재성장률의 하락, 복지수요 증가 등으로 국가재정의 위험성이 증가¹⁾하고,
- ‘사회보험은 현 제도 유지 시 지속이 불가능 하다.’는 인식하에 재정운용의 새 틀을 짜고자 함
- 즉, 중장기 재정건전성 강화를 위한 전 방위적 재정개혁을 추진하고자 함

○ 재정개혁 추진전략

- 먼저 중장기 재정건전성 강화를 위하여 재정준칙 법제화 등을 포괄하는 (가칭)재정건전화특별법 제정을 추진하기로 함
- 또한 그동안 재정관리 사각지대에 놓여 있었던 사회보험에 대하여 전망주기를 일치시키고 재정안정화 목표를 수립하는 등 관리를 강화하기로 함
- 더불어 지방재정·지방교육재정에 대해서는 책임성을 강화하고 효율적 재정운용을 위해 강도 높은 제도개선을 추진하기로 하였는데 대표적으로 지방교육정책지원에 특별회계를 신설하고 지방조정교부금 배분기준을 조정하도록 함
- 마지막으로 비효율이 발생하고 있는 ‘10개 분야’²⁾를 재정개혁 과제로 선정하여 개선방안을 마련하고자 함

□ (가칭)재정건전화특별법의 검토

○ (가칭)재정건전화특별법의 내용

- 재정건전화를 위한 재정개혁 방안으로 (가칭)재정건전화특별법을 제정하기로 함
- (가칭)재정건전화특별법은 다양한 재정준칙의 유형을 면밀히 검토하여 우리 실정에 맞는 재정준칙을 도입하고자 하는 것으로
- 재정준칙이란 재정수지, 재정지출, 국가채무 등 총량적 재정지표에 대하여 구체적인 목표수치를 동반하면서 장기적인 재정운용의 목표를 설정하는 것
- 특히, 중앙정부 채무한도 설정·관리하는 채무준칙과 총수입 증가율 범위 내에서 총지출 증가율을 관리하는 지출준칙 등을 도입하기로 함
- 또한 재정수반 법률에 대한 페이고(Pay-go)제도가 보다 실효성 있게 작동할 수 있도록 관련 규정을 마련할 계획

○ 구체적 실행 방안

- 재정준칙의 도입과 관련해서는 재정준칙의 유형을 우선적으로 검토하되 스웨덴의 재정준칙 등을 참고할 예정
- 페이고(Pay-go)제도는 현행 정부입법관련 규정인 국가재정법 제87조, 의원입법관련 규정인 제

1) 현 지출 구조를 지속할 경우 현재(2016년) 40%대 국가채무가 2060년에는 60%대로 증가하고, 복지제도가 신설되고 저성장리스크가 현실화 될 경우 90%대까지 상승할 위험이 있음 (GDP 대비 채무비율)

2) 지방재정, 지방교육재정, 일자리, 수출지원, 저출산, 공공기관 기능조정 등이 있음

79조의2를 개정하고자 함

- 이외에 구체적인 특별법 내용은 담겨있지 않기 때문에 '17년 정부예산과 '16~'20년 국가재정운용계획을 추가적으로 살펴보아야 함

II (가칭)재정건전화 특별법의 쟁점

□ 재정준칙 도입 쟁점

○ 재정준칙의 종류

- 재정준칙은 재정수입, 재정지출, 재정수지, 국가채무 등이 있음
- ① 수입준칙은 초과세수가 발생한 경우 이에 대한 배분방식을 규정하는 것으로 초과수입 일부를 국가채무상환에 사용하여 국가재정건전화에 기여
- ② 지출준칙은 총지출한도, 분야별 명목·실질지출한도, 명목·실질지출 증가율을 설정하는 방식으로 정부지출을 줄여 재정건전화에 기여
- ③ 재정수지준칙은 매 회계연도마다 또는 일정기간 동안 재정수지를 균형으로 유지하거나 일정 수준을 유지하도록 함
- ④ 채무준칙은 GDP 대비 국가채무비율을 구체적으로 일정한 수준에서 유지 및 관리하거나 일정한도 이하로 단계적으로 감소시켜 제약을 가하는 방안

○ 우리나라 재정준칙 도입 현황

- 이미 재정준칙은 우리 법상에 일정 부분 도입되어 있으며 더불어 다양한 관련 입법이 발의되어 있는 실정
- 「국가재정법」 제90조 세계잉여금 조항은 대표적인 수입준칙으로 제1항에서는 “일반회계 예산의 세입부족을 보전하기 위한 목적으로... 해당 연도에 예상되는 초과 조세수입을 이용하여 국채를 우선 상환할 수 있다.”라고 규정
- 또한 국가재정운용계획은 “총지출 증가율을 총수입 증가율 보다 0.6% 낮게 유지하여 재정건전성을 최대한 관리”하도록 하여 지출준칙이 도입 됨
- 더불어 재정준칙과 관련해서는 2013년 김무성의원과 이낙연의원이 재정준칙관련 국가재정법 개정안을 발의하였고, 이와 유사하게 김춘진의원도 국가채무한도액을 정하고 총량한도를 조정하는 입법을 발의함³⁾

○ 재정준칙 도입 쟁점

- 국가재정을 건전화하기 위한 제도적·입법적 장치가 필요하고 그러한 수단 중 하나로 재정준칙도 실효성 있는 제도라는 것에 대해서는 대체적으로 긍정
- 하지만 재정준칙으로 인하여 확대되는 복지지출이 축소되고 재정의 순기능이 억제되는 등 역효과가 발생할 수 있다는 우려가 존재

3) 김진영, “국가재정 건전화를 위한 재정준칙 법제화 및 독립 재정기구 설치에 관한 고찰”, 「미국헌법연구」 제26권 제1호, 미국헌법학회, 2015.04.

- 또한 재정과 관련하여 「국가재정법」 이외에 추가로 특별법을 제정하는 경우 기존 법률과의 조화문제 발생

□ 페이고(Pay-go)제도 도입 쟁점

○ 페이고(Pay-go)제도 현황

- 페이고(Pay-go)제도는 지출을 계획하는 입법을 발의하는 경우 반드시 재원조달 방안을 마련하도록 하여 직·간접적으로 불필요한 재정지출을 억제하도록 하는 제도로서 현재 미국에서 시행하고 있음
- 정부입법과 관련해서는 「국가재정법」 제87조에서 “... 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 ... 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부”하도록 하고 있음
- 의원입법의 경우에는 「국회법」 제79조의2에서 “... 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 ... 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출”하도록 하고 있음
- 따라서 현재 의원입법의 경우에는 재원조달 방안의 첨부가 의무사항이 아님

○ 페이고(Pay-go)제도의 문제점

- 페이고(Pay-go)제도가 의원입법에도 도입되는 경우 의원입법을 위축시킬 위험이 있음
- 재원마련 방안을 포함시켜 입법하는 경우 의원이 입법을 주저하게 되고 자칫 정치적으로 악용하게 되는 등 의회 입법권한의 침해문제가 발생할 가능성⁴⁾
- 또한 미국이 재정운영의 모범적 사례인지에 대해서도 의문이 있으며, 재정 정책적 효과에 대해서도 여전히 논쟁이 있는 등 완벽하게 검증된 제도는 아니라는 비판⁵⁾
- 하지만 재정위기 상황을 극복하고 무분별한 재정지출을 방지하기 위하여 대략적인 재원마련 방안은 입법 발의 시 수반되어야 할 것임

Ⅲ (가칭)재정건전화 특별법관련 대안

□ 재정준칙 도입관련 대안

○ 채무준칙의 적극적인 도입

- 최근 재정위기를 극복하기 위하여 재정준칙을 도입한 국가가 상당수이며 우리나라에서 재정준칙도입에 대한 논의는 사실 늦은 감이 있기 때문에 적극적으로 입법할 필요
- 실제 2010년 이후 재정준칙을 도입한 국가를 살펴보면 다음과 같음

4) 실제로 미국의 경우 페이고 법안들의 재정상 효과가 재정적자 증가를 발생시키는 경우 극단적으로 대통령이 일률삭감(sequestration)을 진행하여 증가분을 상쇄시키는 사항을 명시하여 국회의 입법권을 제한하는 문제가 있음(염명배, ‘페이고제도에 관한 논의와 도입 방안 연구’, 한국재정학회 춘계학술대회, 2015.04)

5) 예산정책처, ‘법안비용 추계확대와 예산심사제도 개선방안’ 토론회, 2014.04.

[2010년 이후 재정준칙을 도입한 국가]⁶⁾

구 분	도입 국가
수지준칙	오스트리아, 콜롬비아, 포르투갈, 세르비아, 스페인, 미국
채무준칙	헝가리, 세르비아, 스페인, 영국
지출준칙	에콰도르, 이스라엘, 일본, 폴란드, 스페인, 미국

- 특히 채무준칙의 도입이 필요하며 GDP대비 국가채무를 일정 수준으로 관리할 필요
- 유럽연합 전체적으로는 “안정과 성장에 관한 협약”에 따라 국가채무가 GDP의 60% 이하가 되도록 하고 있음
- 독일은 헌법에서 신규 채무규모가 GDP 대비 0.35%를 넘지 않도록 하고 있고
- 스웨덴은 법률을 통하여 27개 분야로 세부항목을 나누고 개별 지출한도를 설정해 운영
- 또한 구체적인 수치를 제시하고 있지는 않지만 영국의 재정책임법에서는 GDP 대비 공공부문의 순채무비율이 직전회계연도 보다 낮게 유지되도록 함
- 현재 우리나라 국가채무 비율은 40%수준이며(2016년 기준) 향후 60%까지 증가할 전망이기 때문에 직접적으로 채무비율을 조정하는 채무준칙이 마련될 필요가 있음

○ 지출준칙의 유연성 확보

- 지출준칙은 분야별 실질 지출한도를 설정하여 정부지출을 억제하는 방식으로 특정 사업 분야의 지출을 의도적으로 억제할 위험
- 더욱이 지출준칙은 직접적으로 재정지출을 제한하거나 총량을 통제한다는 점에서 정부의 재정운용과 예산집행권을 침해할 위험성 존재
- 따라서 지출수준을 일률적으로 설정해서는 안 되며, 강행규정 형태의 입법은 지양되어야 함
- 또한 장기적인 지출한도를 검토하도록 하여 향후 지출 규모가 증가할 복지 분야에 대한 유연화 장치를 마련하여야 함

□ 페이고(Pay-go)제도 도입관련 대안

○ 페이고(Pay-go)제도 도입 방안

- 페이고(Pay-go)제도의 직접적인 도입은 의회 입법권 침해 등의 문제점이 있기 때문에 적절한 수준의 조정장치가 필요
- 이와 관련하여 정부입법과 의원입법을 구분하여 살펴볼 필요

① 정부입법

- 정부입법의 경우 현행과 같이 재정지출 법률안을 제출하는 경우 그에 수반하는 재원마련 방안을 법률로서 첨부하도록 하여 재정의 건전성 유지
- 이는 예산편성의 주체가 정부이기 때문에 이에 수반하는 재정조치도 정부가 응당 법률로서 마련하여야 하는 것

6) 홍승현, 「글로벌 금융위기와 재정준칙」, 정책분석 12-03, 한국조세재정연구원)

② 의원입법

- 현재 의원입법은 비용에 대한 추계서 만을 첨부하도록 하고 있으며 재원조달 마련 방안은 구비되어 있지 않음
- 더욱이 이를 정부입법과 같이 법률로 규정하도록 하는 경우 이는 국회 입법권 침해소지가 있으며 재정의 유연성을 위축시킬 위험
- 따라서 재원마련 ‘방안’을 첨부하도록 하여 재정의 신축성을 보장하도록 하며 다만, 과도한 재정지출이 예상되는 경우에만 이를 법률로서 규정하도록 하는 등 절충안을 마련하여야 함

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.