

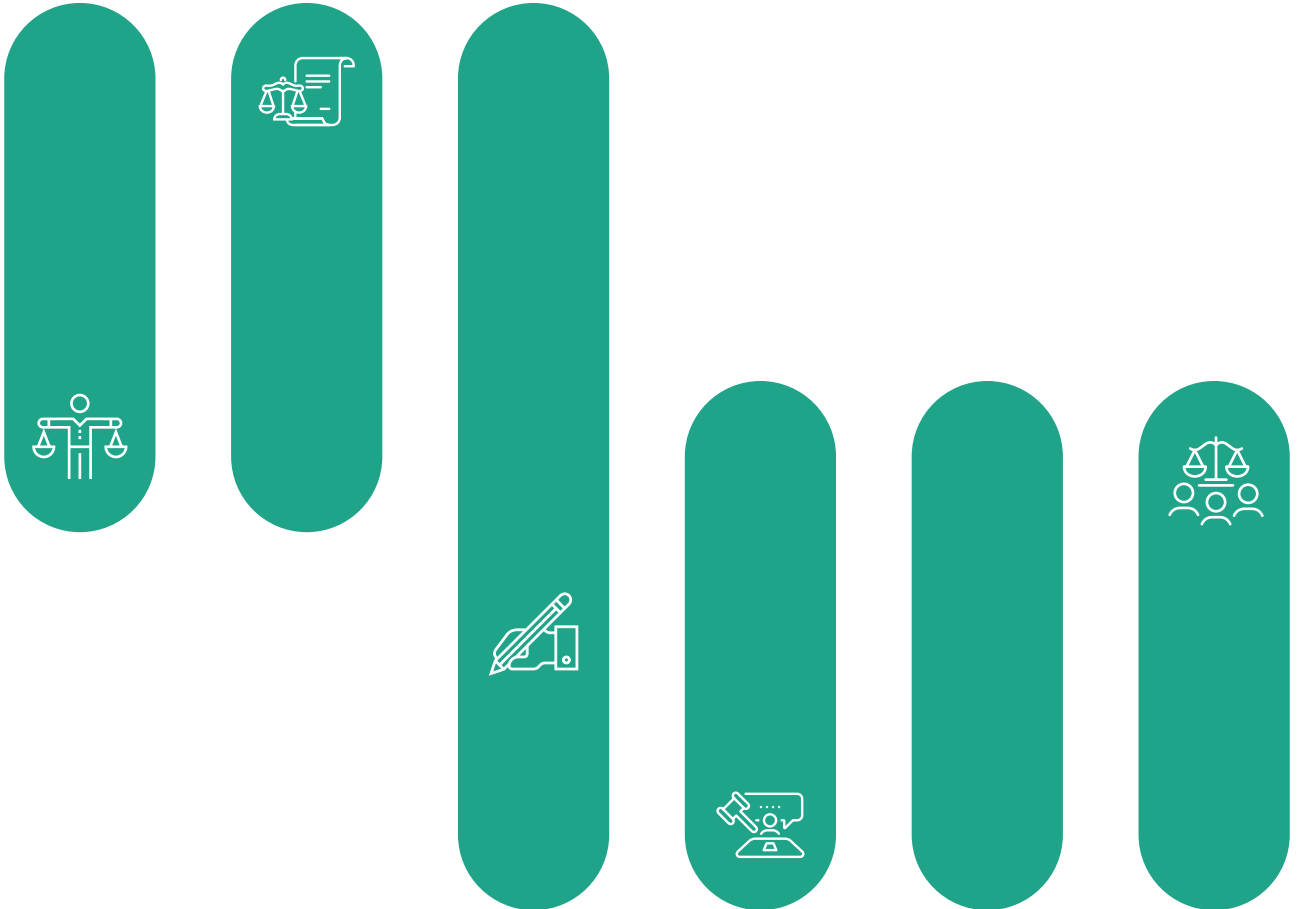
입법평가의 객관성 확보를 위한 법안비용추계의 사후적 검증에 관한 연구

김 신



입법평가의 객관성 확보를 위한 법안비용추계의 사후적 검증에 관한 연구

김 신



CONTENTS

ISSUE
PAPER

요약문	4
-----	---

Chapter. 01	7
-----------------------	---

이슈: 입법평가의 객관성 확보

Chapter. 02	10
-----------------------	----

우리나라 법안비용추계 제도

1. 법안비용추계제도 개관	10
2. 법안비용추계 운용	12
3. 입법평가로서의 문제점	15

Chapter. 03	18
-----------------------	----

미국 법안비용추계 제도 및 사례

1. 법안비용추계 제도 및 운용	18
2. 예산제도상 비용추계의 역할	23
3. 사후검증 사례	24

Chapter. 04	29
-----------------------	----

제언: 법안비용추계의 객관성 제고 방향

참고문헌	33
------	----

입법평가의 객관성 확보를 위한 법안비용추계의 사후적 검증에 관한 연구

김 신¹⁾

요약문

우리나라는 2021년 「행정기본법」이 제정되고 시행됨에 따라 법령에 대한 입법의 효과성 및 영향에 대하여 체계적인 입법영향분석을 실시할 수 있는 제도가 도입되었다. 하지만 규제영향분석을 비롯한 각종 영향평가가 사전적 평가제도로 도입되어 있으나 완전한 의미의 사전 입법영향평가라고 보기 어렵고, 이제 막 도입된 입법영향분석도 사후 입법영향평가로 자리를 잡기 위해서는 많은 어려움을 극복해야 할 과제를 안고 있다. 이 글에서는 사전적 입법평가의 일환인 법안비용추계를 사후적으로 검증하기 위한 방안을 모색하고자 한다.

1973년 「국회법」개정을 통해 도입된 법안 비용추계제도는 그동안 추계의 범위와 대상이 확대되는 등 외형상으로는 많은 발전을 거듭해오고 있으나, 비용추계를 통해 입법부의 합리적인 의사결정에 기여하고자 하는 본래의 목적을 달성하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있는 것도 사실이다. 제20대 국회의 경우 발의된 법안의 19.6%가 추계서를 첨부하고 있으나, 소위원회나 상임위원회의 검토보고서에 이들 추계서가 활용되는 경우가 상당히 저조한 실정이다.

이러한 현상이 발생하고 있는 이유 중 하나는 비용추계서의 타당성 및 신뢰성에 대한 확신이 저조한 것이라고 할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 법안비용추계의 사후검증이 필요한 것이다. 우리나라의 경우 현재 비용추계에 대한 사후검증이나 평가는 실시하지 않고 있으며, 비용추계제도를 가장 먼저 도입한 미국의 의회예산처가 비교적 가장 활발하게 사후평가를 통해 비용추계를 검증하는 작업을 수행하고 있다. 따라서 이 글에서는 미국 의회예산처의 사례를 통해

1) 한국행정연구원 규제정책연구실 전문연구위원

우리가 향후 나아갈 방향을 가늠해 보고자 한다.

미국은 객관적인 자료와 데이터에 기반하여 정부정책 결정 및 평가를 수행하는 전통이 매우 강한 국가이다. 따라서 법안의 비용추계에 대한 정확성에 대해 의회 내에서 종종 논란이 일어나고 있으며, 사후검증에 대한 필요성이 강력하게 제기되고 있는 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 법안추계비용의 사후검증은 데이터와 관련 연구 및 전문가의 결여나 법령에 대한 이해부족으로 인하여 많은 어려움을 안고 있다.

이러한 현실을 감안하여 비교적 오랜 시간 운용을 통해 많은 경험과 데이터를 축적해 오고 있는 우리나라 법안비용추계 제도를 통해 데이터기반 입법평가의 토대를 조성하고, 향후 사후 입법영향평가를 위한 기초를 구축할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 우선 미국보다도 방만하게 운영되고 있는 법안비용추계를 선택과 집중에 따라 축소하고, 그중 국민경제에 미치는 영향이 가장 큰 법령에 대해 사후검증을 선택적으로 실시해야 한다. 선택된 소수의 법령에 대한 엄격한 분석을 위해 국회 예산정책처의 역량을 제고해야 하며, 미국과 달리 법안 제출권을 행사하고 정부제출법안에 대한 비용추계를 실시하고 있는 행정부부터 사후검증 작업을 시작해야 할 것이다.

Chapter



이슈: 입법평가의 객관성 확보

이슈: 입법평가의 객관성 확보

법령에 대한 사전적, 사후적 평가를 통해 그 실효성과 효과성이 담보되어야 함에도 불구하고, 우리나라는 그동안 이를 위한 적절한 제도적 장치를 마련하지 못하였다. 하지만 2021년 「행정기본법」이 제정되고 시행됨에 따라, 법령에 대한 입법의 효과성 및 영향에 대한 체계적인 입법영향분석을 실시할 수 있는 제도가 도입되었다. 이제 막 도입된 입법영향분석도 사후 입법영향평가로 자리를 잡기 위해서는 많은 어려움을 극복하고 발전해 나가야 할 과제를 안고 있다.

우리나라는 한때 ‘평가공화국’이라고 불릴 정도로 정부의 거의 모든 분야의 정책 및 사업에 대해 평가를 시도할 정도로 평가가 난무한 적이 있었다. 정부업무평가 제도의 발전에 따라 여러 시행착오를 거치면서 지금은 좀 더 간결한 형태로 자리를 잡았지만, 아직도 ‘평가’라는 명칭이 붙은 다양한 작업들이 실제로는 목표를 정하고 그 목표의 달성 여부를 점검하는 수준이지, 정책이나 사업에 대한 효과 및 영향을 객관적이고 과학적으로 분석하는 경우는 매우 드물다고 할 수 있다.

그동안 입법 분야에서는 규제영향분석을 비롯한 각종 영향평가가 사전적 평가제도로 도입되어 시행되고 있지만 완전한 의미의 사전 입법영향평가라고 보기 어렵다. 법령의 제정 및 개정 앞서 그 영향을 사전에 분석하여, 법령 시행 과정에서 발생할 수 있는 문제점, 실현가능성, 기존 법령과의 중복성 및 정합성, 타당성을 점검하는 사전 입법영향평가 제도를 정식으로 도입하기 위한 「국회법 일부개정법률안」 6건이 제21대 국회에서 발의되어 계류 중이다.²⁾

일반적으로 사전평가는 사후평가에 비해 여러 가지 측면에서 실행하기가 어렵다. 사전평가는 아직 발생하지 않은 미래에 대해 여러 가정 및 전제를 기초로 예측하여 평가한다는 점에서, 이미 발생한 과거의 현상에 대해 사실과 데이터를 수집하여 평가하는 사후평가는 상대적으로 용이하다고 할 수 있다.

2) 김예성, “사전 입법영향분석제도 도입 필요성 검토”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처(2102호), 2023.6.

사전평가를 사후평가를 통해 검증하는 것이 가장 이상적인 형태이지만, 시간 및 자원의 한계로 인해 사안의 성격에 따라 사전적 혹은 사후적 평가를 선택하는 경우가 많고 일반적으로 평가라고 하면 사후평가를 지칭하는 경우가 대부분이다.

이 글에서는 사전적 입법평가의 일환인 법안비용추계를 사후적으로 검증하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 법안비용추계가 완전한 의미의 사전적 입법평가라고 하기는 어렵지만, 비교적 체계적인 운용을 통해 많은 경험과 데이터를 축적해 오고 있는 법안비용추계에 대한 분석을 통해 데이터에 기반한 입법평가의 기초를 조성하고, 향후 사후 입법영향평가의 발전을 위한 방향을 제시하는데 기여하고자 한다.

Chapter



우리나라 법안비용추계 제도

1. 법안비용추계제도 개관	10
2. 법안비용추계 운용	12
3. 입법평가로서의 문제점	15

우리나라 법안비용추계 제도

1. 법안비용추계제도 개관

국회법에 의하면 의원이 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 함께 제출하여야 한다. 의원이 비용추계요구서를 제출한 경우 국회예산정책처는 특별한 사정이 없으면 위원회의 심사 전에 의안에 대한 비용추계서를 의장과 비용추계를 요구한 의원에게 제출하여야 한다. 또한 위원회가 예산상 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 관한 국회예산정책처의 추계서를 함께 제출하여야 한다.³⁾

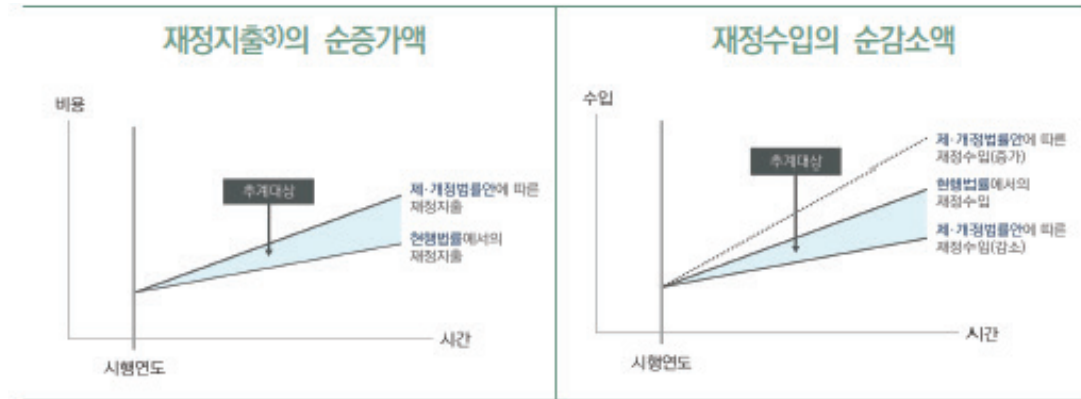
비용추계는 기본적으로 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관한 추계를 지칭하며, 법령·예산 및 기금운용계획에 따라 이미 비용이 발생하고 있는 경우에는 당해 의안에 따른 총 소요비용에서 기존의 비용을 상계한 나머지 비용을 추계해야 한다.⁴⁾

<그림 1>은 이러한 비용추계의 대상을 도식적으로 보여주고 있다. 재정지출의 순증가액은 법률안 제정 및 개정으로 인해 발생하는 총비용에서 현행 법률로 인해 이미 발생하고 있는 비용을 뺀 금액이며, 재정수입의 순감소액은 현행 법률상 재정수입에서 법률안 제정 및 개정으로 인해 발생하는 감소액을 말한다.

3) 국회법 제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출)

4) 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 제2조 및 제5조

그림 1 비용추계의 대상



자료: 국회예산정책처, 「법안 비용추계 이해와 사례」, 2022, p. 3.

위 그림에서 나타나듯이 법률안의 제정 및 개정으로 인한 재정지출의 순증가액이나 재정수입의 순감소액을 정확히 추계하기 위해서는, 기존에 존재하고 있는 현행 법률로 인해 발생하고 있는 재정지출이나 재정수입에 관한 자료인 기준선(baseline)에 대한 데이터를 가지고 있어야 한다. 비용추계의 기간은 법안의 시행일부부터 통상적으로 5년간이며, 정확한 추계를 위해서는 기준선 자료도 같은 기간 동안 확보하고 있어야 한다.

아래 <표 1>은 1973년 법안비용추계제도 도입 이래 변화해 온 간단한 연혁을 보여 주고 있다. 변화의 주요 내용은 비용추계서 작성 대상 및 주체로 나누어 살펴볼 수 있는데, 의원 발의안에만 요구되었던 추계서가 위원회안 및 정부안으로 확대되어 왔으며, 초기에는 의원실이 작성주체로 시작되어 국회예산정책처 및 정부가 추가되었지만, 현재는 의원 및 위원회 의안은 국회예산정책처로, 정부안은 정부로 비용추계서 작성주체가 일원화되었다.

표 1 법안비용추계 제도 연혁

단계	도입기 (1973.2.7~)	성장기		제도 확대기 (2014.3.18~)
		(2004.6.16~)	(2005.7.8~)	
제도 변화	법 시행	국회예산정책처 비용추계 시작	비용추계서 작성 대상 확대	비용추계서 작성 주체 일원화
세부내용	<ul style="list-style-type: none"> • 의원 발의시 예산 명세서(現, 비용추계서) 제출 의무화 • 1988년 최초 예산명세서 제출 (김덕규 의원, 「국회사무처법 일부개정법률안」) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국회예산정책처에 비용추계 전담팀 설치 • 2004년 최초 비용추계서 제출 (오홍준 의원, 「국의문사 진상규명에 관한 특별법안」) 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회안, 정부안 제출시 비용추계서 첨부 법적 근거 마련 (그러나, 위원회안은 대부분 첨부되지 않음) 	<ul style="list-style-type: none"> • 의원발의 법안 및 위원회안 비용추계서 작성주체를 NABO로 일원화 • 위원회안 비용추계서 생략 요건 강화 • 위원회 수정안에 추계서 첨부

단계	도입기 (1973.2.7~)	성장기		제도 확대기 (2014.3.18~)
		(2004.6.16~)	(2005.7.8~)	
추계서 작성주체	• 의원실	• 의원실 • 국회예산정책처	• 의원실 • 국회예산정책처 • 정부	• 국회예산정책처 • 정부

자료: 김수홍, "법안비용추계 확대 의의 및 합리적 정착 방안", 「법안비용추계 확대와 예산심사제도 개선방안」국회예산정책처, 2014. p. 17.

2. 법안비용추계 운용

1) 비용추계 작성 실적

현행 국회법상 국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하거나 위원회에서 수정된 의안이 비용을 수반하는 경우에는 비용추계서를 첨부하여야 한다. 그러나 예상되는 비용이 연평균 10억 원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억 원 미만인 경우, 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우, 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에는 첨부하지 않으며, 이러한 경우에는 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.⁵⁾

또한 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 국가 및 지방자치단체의 재정규모에 대한 영향이나 변화가 없는 경우나, 의안이 시행될 경우 국가와 지방자치단체 재정지출의 순감소 또는 재정수입의 순증가가 예상되는 경우 미대상 사유서를 제출할 수 있다.

표 2 의안 비용추계 유형별 회답 실적

		비용추계서	미첨부 사유서	미대상 사유서	합계 ¹⁾
제19대 국회 (12.5.30~16.5.29)	지출	1,138	1,461	836	3,435
	수입	547	336	54	937
	합계	1,685	1,797	890	4,372
제20대 국회 (16.5.30~20.5.29)	지출	2,523	3,737	4,340	10,600
	수입	1,248	470	164	1,882
	합계	3,771	4,207	4,504	12,482
제21대 국회 (20.5.30~22.11.30. 기준)	지출	2,088	3,249	5,564	10,901
	수입	1,018	559	126	1,703
	합계	3,106	3,808	5,690	12,604

주: 1) 비용추계시스템 상의 비용추계 회답(2022.11.30. 기준) 건수이며, 비용추계 요청 후 미발의된 의안에 대한 비용추계 회답 건수도 포함된 수치

자료: 국회예산정책처, 「법안 비용추계 이해와 사례」, 2022, p. 13.

5) 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 제3조

위 <표 2>는 제19대 및 제20대 국회와 2022년 11월 30일 기준 제21대 국회에서의 의안 비용추계의 유형별 회답 실적을 보여 주고 있다. 비용추계서, 미첨부 사유서, 미대상 사유서의 합계는 제19대 국회에 비해 제20대 국회에서 거의 3배에 가까운 정도로 급격히 증가하였으며, 제21대 국회에서도 계속해서 증가할 것으로 보인다. 핵심인 비용추계서의 경우 제20대 국회에서 2배 이상 증가하였으며, 증가추세는 제21대 국회에서도 이어질 것으로 보인다. 미첨부 사유서 및 미대상 사유서는 비용추계서보다 증가율이 더 높아지고 있다. 전체적으로 국회에서의 의안발의가 대폭 증가하면서 비용추계에 대한 수요가 같이 증가하고 있다.

2) 국회예산정책처 비용추계 역량

국회예산정책처는 2017년 직제를 개정하여 2실 1국 1관 2심의관 3담당관 17과 정원 138명으로 재구조화를 단행하였다. 이를 통해 추계세제분석실을 신설하고 예산분석실, 경제분석국, 기획관리관으로 재편하였다. 조직 재편의 결과, 예결산분석 및 사업평가 등 분산·중첩된 기능을 통합하였으며, 경제분석과 비용추계기능 등을 강화하여 업무 효율을 제고하고자 하였다.⁶⁾

법안비용추계 업무를 담당하고 있는 추계세제분석실은 실장을 보좌하는 조세분석심의관과 6개의 과로 구성되어 있다. 추계세제총괄과(8명)는 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용을 추계 총괄하고, 경제비용총괄과(7명)·사회비용추계과(8명)·행정비용추계과(7명)는 위원회별 의안에 대한 소요비용의 추계를 담당하고⁷⁾, 세제분석1과(8명)·세제분석2과(7명)는 세목별 의안에 대한 소요비용을 추계하고 있다.⁸⁾

직제상 추계세제분석실의 정원은 실장, 심의관, 과장을 포함하여 총 47명이지만 보직자와 행정지원인력을 제외하고 실제로 비용추계를 담당하는 추계세제분석관과 추계세제분석관보는 총33명에 불과하다. <표 3>에 의하면, 20대 국회의 경우 정부제출법률안을 제외하고, 추계세제분석실이 의원 발의와 위원회 제안을 합하여 총 3천771건에 대해 비용추계서를 첨부하였다. 이 수치를 근거로 대략적으로 추계세제분석 인력 1인당 약 114건의 비용추계서가 20대 국회에서 작성된 것으로 추정할 수 있다.

6) 국회예산정책처 홈페이지 기관소개를 참조 https://www.nabo.go.kr/Sub/03Information/03_Development.jsp

7) 경제비용총괄과는 농림축산식품해양수산·산업통상자원중소벤처기업·환경노동 및 국토교통 위원회 소관 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, 사회비용추계과는 과학기술정보방송통신·교육문화체육관광·보건복지 및 여성가족 위원회 소관 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계, 행정비용추계과는 국회운영·법제사법·정무·외교통일·국방·행정안전·정보·윤리특별 및 특별위원회 소관 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계를 담당

8) 세제분석1과는 소득세·부가가치세·개별소비세·증권거래세·주세·교육세 및 교통·에너지·환경세·지방소득세(개인분)·지방소비세·담배소비세·레저세 및 주민세(균등분) 등의 의안에 대한 소요비용의 추계, 세제분석2과는 법인세·상속세와 증여세·종합부동산세·관세·인지세 및 농어촌특별세·취득세·등록면허세·재산세·지방소득세(법인분)·자동차세·지역자원시설세·지방교육세 및 주민세(재산분, 종업원분)·국제거래에 관한 조세 등의 의안에 대한 소요비용의 추계를 담당

3) 법안비용추계 활용

법안비용추계의 목적은 국회법에 명시된 바와 같이 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관한 추계를 통해, 국회심의 과정에서 해당 의안의 재정적인 타당성을 판단하는 기초자료로 활용하기 위한 것이다.

아래 <표 3>은 제20대 국회에서 국회예산정책처가 비용추계서나 미첨부사유서를 회답한 총 6천633건의 발의안의 추계서 활용 현황을 보여 주고 있다. 비용추계서가 회답된 총 2천982건의 발의안 중 해당 상임위원회 검토보고서에 언급된 법안 수는 444건으로 14.9%에 그치고 있다. 나머지 85.1%에 해당하는 2천538건의 비용추계에 대해서는 검토보고서에 언급되지 않은 것으로 나타났다. 총 3천651건의 미첨부사유서에 대해서는 전혀 언급이 없었다.

소위원회의 심사보고서에 언급된 법안수는 상임위의 검토보고서에 언급된 법안수에 비해 훨씬 적게 나타났다. 총 2천982건의 공식비용추계 중 4%에 불과한 119건의 비용추계만 소위원회의 심사보고서에 언급되었다.⁹⁾ 이상의 통계가 보여주듯이, 국회예산정책처가 공식적으로 제공한 비용추계서가 상임위의 법안검토 과정에 활용되는 경우가 상당히 낮음을 알 수 있다.

표 3 발의된 의안 중 추계서의 활용

		상임위 검토보고서에 언급된 법안 수		합계
		언급	언급 없음	
예산정책처에서 비용추계 한 법률안 수	공식 추계	444 (14.9)	2,538 (85.1)	2,982 (100)
	미첨부사유서	0 (0.0)	3,651 (100)	3,651 (100)
합계		444 (6.7)	6,189 (93.3)	6,633 (100)

자료: 하연섭 외, 「비용추계 활용 현황 및 개선방안 연구」, 한국행정학회, 2021, p. 23.

4) 예산심사와 법안비용추계

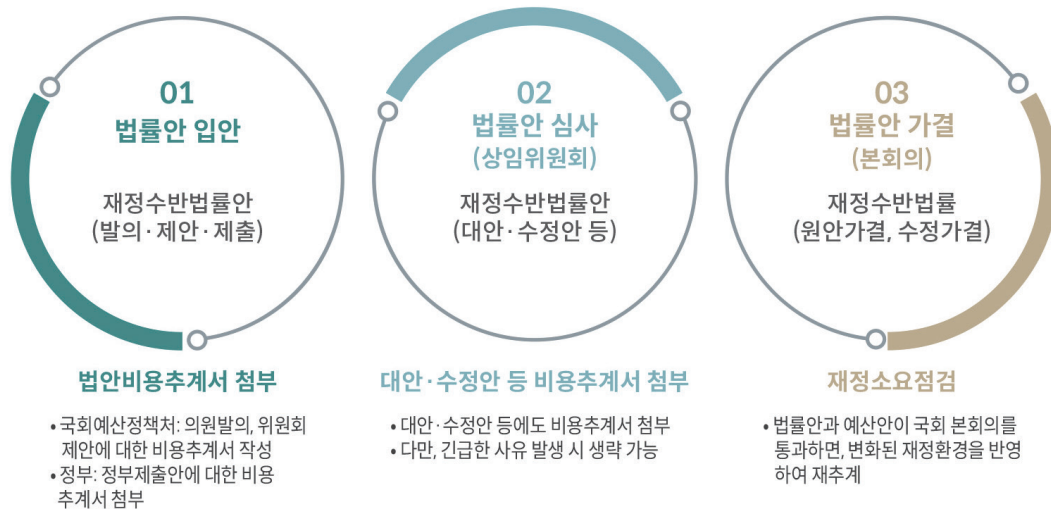
아래 <그림 2>는 재정수반법률안에 대한 의안비용추계 및 재정소요점검 처리과정을 요약하여 보여주고 있다. 그림에 나타나는 바와 같이 국회의원의 발의, 상임위원회의 제안 및 정부제출안에 대한 비용추계서가 첨부된 후, 상임위원회의 법률안 심사과정 중에 재정수반법률안에 대해 대안이나 수정안 등이 제안된 경우 이들에 대한 비용추계서도 원칙적으로 첨부되어야 한다. 마지막으로 재정수반법률이 가결된 시점과 정부 예산안이 국회에서 확정된 시점에 재정소요점검은 실시하여 기준선을 정비하도록 하고 있다.¹⁰⁾

9) 하연섭 외, 「비용추계 활용 현황 및 개선방안 연구」, 한국행정학회, 2021, p. 24.

10) 국회예산정책처, 「2022년 가결 법률의 재정소요점검」, 2023. p. 3.

재정소요점검 과정에서는 법률안이 가결된 후 법률안 발의단계에 구체화되지 않았던 사업 계획 등이 법안 가결 후 수립되거나 재정수반요인이 수정되는 등 재정환경 변화를 반영하여 재추계하고, 예산안 확정 후 제·개정된 법률에 따른 재정수반요인의 확정예산 등을 반영하여 재추계를 실시하도록 하고 있다.

그림 2 재정수반법률안에 대한 의안비용추계 및 재정소요점검 처리과정



자료: 국회예산정책처, 「2022년 가결 법률의 재정소요점검」, 2023. p. 3.

우리나라의 경우 재정수반 법률안 및 예산심의 과정이 상향식(bottom-up) 의사결정 방식을 채택하고 있어, 재정수반법률안이 수반하고 있는 비용의 상한을 실질적으로 규율할 수 있는 제도적인 장치가 없다. 따라서 비용총량과 분야별 자원배분 등에 구속되지 않으며, 국회의원이나 상임위원회가 법률안을 제안할 때 해당 법안이 수반하는 비용을 구체적으로 고려할 유인을 가지기 어려우며, 비용추계제도가 효과적으로 작동되기가 어렵다.¹¹⁾

3. 입법평가로서의 문제점

법안비용추계제도는 입법부에 새로운 법률안을 제출하기 전에 해당 법안이 재정지출을 증가하거나 재정수입을 감소하는 등의 재정에 미치는 영향을 사전에 평가하여 재정건전성을 제고하는데 기여하도록 하는 사전 입법평가로서의 역할을 수행하고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 비용추계의 대상 및 범위가 확대되고, 추계의 주체가 국회예산정책처로 일원화되는 등 제도상의 변화와 함께 추계실적이 비약적으로 증대되어 왔지만, 원래 제도가 의도한 취지인 사전 입법평가로서의 역할을 제대로 수행하고 있는지는 의문이다.

11) 하연섭 외, 「비용추계 활용 현황 및 개선방안 연구」, 한국행정학회, 2021, p. 63-64.

현행 국회법상 미첨부사유나 미대상사유에 해당하지 않는 한 의안이 비용을 수반하는 경우에는 반드시 비용추계서를 첨부하여야 한다. 근래에 민주화의 영향으로 국회의 역할이 증대되고, 의원에 의한 법안발의가 폭발적으로 증가함에 따라 비용추계에 대한 수요도 대폭적으로 증가하고 있다. 제20대 국회의 비용추계서 회답 실적이 제19대에 비해 2배 이상으로 증가하고 있으며, 그 추세는 제21대 국회에서도 유지되고 있는 것으로 보인다.

문제는 이와 같은 대폭적인 양적 증가 추세에 맞추어 추계서가 질적인 측면에서도 적시에 적절하게 제공되고 있는지 여부이다. 비용추계를 담당하고 있는 국회예산정책처에서는 추계세제분석실의 신설 및 기능통합 등을 통해 역량을 제고해 오고 있으나, 현재와 같이 대폭 증대되고 있는 비용추계 수요에 적절하게 대응할 수 있는 역량을 갖추고 있다고 보기는 어려울 것이다.

제20대 국회의 경우 약 3천 건에 달하는 발의안건에 대해 공식적으로 비용추계서가 첨부되었으나, 상임위원회 검토보고서에 추계서가 활용된 법안은 전체 추계서의 약 15%에 지나지 않은 점은 적절한 추계서가 적시에 제공되었는지 의문을 갖게 되는 동시에 법안비용추계 제도의 사전 입법평가로서의 효과성에도 의구심을 갖게 된다.

특히 우리나라 예산심의제도가 전형적인 상향식 구조를 취하고 있어, 재정수반법률안의 지출에 대한 기준이나 전체 예산의 규모에 대한 한도가 설정되어 있지 않다. 개별 법안의 비용을 규율할 수 있는 재정준칙이나 재정관리제도가 마련되어 있지 않기 때문에 법안 발의 시 재정적 영향에 대한 고려가 부족하며, 비용추계서가 법안심의 시 참고사항 정도로 그칠 수밖에 없는 것이 현실인 것이다.

이러한 현실을 극복하기 위해서는 적절한 재정관리제도의 마련과 함께, 법안비용추계서에 대한 사후검증을 통해 그 객관성과 신뢰성을 제고해야 할 것이다.

Chapter

3



미국 법안비용추계 제도 및 사례

1. 법안비용추계 제도 및 운용	18
2. 예산제도상 비용추계의 역할	23
3. 사후검증 사례	24

미국 법안비용추계 제도 및 사례

외국의 비용추계제도에 대해 국제적인 비교분석을 수행한 연구의 결과에 의하면, 영국과 호주와 같은 영연방국가의 경우 의원내각제의 특성을 반영하여 법안에 대한 비용추계는 법안을 발의하는 정부가 주도적인 역할을 수행하며, 입법영향평가 제도가 비교적 잘 정착된 유럽의 독일, 프랑스, 오스트리아의 경우 비용추계가 법안에 대한 영향을 전반적으로 평가하는 입법영향평가의 한 부분으로 이루어진다고 한다. 이와는 달리 순수한 대통령제를 채택하고 있는 미국은 정부의 법률안제안권 자체가 존재하지 않기 때문에, 의회가 의회예산처를 통해 비용추계(cost estimates)를 수행한다.¹²⁾

우리나라의 경우 순수 대통령제는 아니지만 기본적으로 대통령제에 의원내각제의 요소를 가미한 독특한 형태의 정부구조를 채택하고 있다. 따라서 입법부의 국회의원이 법안발의의 주요한 축을 형성하고 있으나, 동시에 정부의 법률안제출권 또한 허용하고 있다. 따라서 비용추계도 의원발의 및 상임위원회 제안의 경우 국회예산정책처가 수행하며, 정부 법안제출의 경우 정부가 수행한다. 하지만 기본적으로 삼권분립의 대통령제 형태의 정부구조를 택하고 있으며, 입법부의 국회예정처가 법안비용추계의 가장 핵심적인 역할을 수행하고 있는 측면에서 미국의 사례가 우리에게 가장 많은 시사점을 줄 수 있는 것으로 판단하여 미국사례를 집중적으로 조명하고자 한다.

1. 법안비용추계 제도 및 운용

1) 의회예산처의 조직 및 역량

1974년 의회예산법(Congressional Budget Act of 1974)은 연방지출정책과 예산배분의 우선순위를 설정하기 위하여 상원과 하원에 예산위원회를 설치하였다. 또한 이러한 목적을 달성하기 위하여

¹²⁾ 전주열 외, 「외국의 비용추계 제도 비교연구」, 법제연구원, 2017.

의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)를 설치하고, 이로 하여금 법안을 위한 비용추계를 입법과정에 수행하도록 하였다. 비용추계는 현행 법률하에서 즉, 새로운 법안이 통과되지 않은 상태하에서의 연방정부의 수입 및 지출과 새로운 법안이 통과되었을 시의 연방지출 및 수입의 정확한 비교를 통해 그 영향을 추산하는 제도이다. 의회예산처는 위원회가 법안을 상원과 하원 본회의 심의를 위해 법안을 보고한 후 비용추계를 수행한다.¹³⁾

의회예산처는 매년 약 700건의 공식적인 비용추계를 수행하는 데 약 90%의 비용추계는 상원과 하원의 본 회의에 보고된 법안을 대상으로 하고 있으며, 나머지 10%는 그 외의 입법과정 중에 수행되고 있다. 비용추계의 소요시간은 법안의 복잡성과 데이터의 가용성, 의회의 우선순위 등에 의해 상이하나, 평균적으로 2주가 소요된다. 하지만 긴급한 경우 요청된 당일에 보고되기도 하고, 가끔은 수주간에 걸쳐 지연되기도 한다. 의회예산처장이 비용추계를 승인하면 이 기관의 공식적인 분석으로 간주된다. 이러한 공식적인 비용추계 외에 의회예산처는 위원회에서 법안을 성안하는 과정이나 개정안 또는 수정안을 논의하는 과정 등 다양한 입법과정 중 수천 건에 달하는 기술적인 지원을 제공하고 있다.¹⁴⁾

의회예산처는 처장 직속의 수석 이코노미스트(Chief Economist), 수석운영실장(Chief Operating Officer), 연구실장(Research Director)과 보좌진으로 의회담당관(Legislative Affairs), 공보관(Communications), 선임고문관(Senior Adviser), 그리고 예산분석실(Budget Analysis), 재정분석실(Financial Analysis), 보건분석실(Health Analysis), 노동·소득보전·장기분석실(Labor, Income Security, and Long-Term Analysis), 거시경제분석실(Macroeconomic Analysis), 미시경제분석실(Microeconomic Analysis), 국가안보분석실(National Security Analysis), 조세분석실(Tax Analysis), 수석행정관 겸 관리실장(Chief Administrative Officer and Management, Business, and Information Services) 등 9개의 실로 구성되어 있다. 총인원수는 약 275명으로 대부분 석·박사학위를 취득한 경제학 및 공공정책분석 전문가들로 구성되어 있다.¹⁵⁾

이상의 8개 분석실 중 예산분석실에서 기준선 전망과 비용추계업무를 담당하며, 이와 함께 재정소요점검을 수행한다. 위원회에서 심사를 마친 후 상원과 하원의 본회의에 보고된 법안에 대하여 개별 법안별로 재정에 미치는 영향을 추계하는 것이 비용추계인 반면, 이들 법안에 대하여 상임위원회별 또는 전체법안이 재정에 미치는 영향을 전망하는 재정소요점검이 예산분석실에서 수행된다.

13) CBO, *How CBO Prepares Cost Estimates*, 2018.

14) CBO, *CBO Describes Its Cost-Estimating Process*, 2023.

15) 의회예산처 홈페이지 조직 및 인력 참조 [cbo.gov/about/organization-and-staffing](https://www.cbo.gov/about/organization-and-staffing)

2) 비용추계 및 재정소요점검

비용추계 및 재정소요점검을 수행하기 위해서는 기준선 전망이 선행적으로 설정되어야 한다. 기준선은 지출과 수입에 관한 현행법은 일반적으로 변하지 않는다는 가정 하에 현행법을 기준으로 연방정부의 수입과 지출에 대해 추정된 수치를 말한다. 향후 10년간에 걸쳐 기준선을 전망하며 매년 정기적으로 업데이트한다. 이 기준선은 새로운 법의 영향을 측정하기 위한 벤치마크로 활용한다.¹⁶⁾

기준선 전망은 예산분석실과 거시경제분석실, 그리고 조세분석실에서 수행한 자료를 기초로 작성되는데 조세분석실은 거시경제 전망을 이용하여 향후 10년간의 세수 전망치를 제시하고, 거시경제분석실은 향후 10년간의 경제전망을 제시하여 기준선 전망에 대한 기초자료를 제공하며, 이에 경제분석실이 지출을 전망하여 기준선을 작성한다. 기준선을 통해 기존의 법률로 인해 발생하는 재정소요를 전망하고, 비용추계를 통해 새로운 법안으로 인해 추가적으로 발생하는 비용을 추계하며, 기준선 전망과 비용추계를 통해 연방정부의 향후 재정소요를 추정하는 것이 재정소요점검인 것이다.¹⁷⁾

표 4 의회예산처의 기준선전망, 2022-2032

	Actual, 2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	Total		
													2023- 2027	2023- 2032	
Revenues	In Billions of Dollars														
Individual income taxes	2,044	2,623	2,579	2,542	2,539	2,771	2,970	3,049	3,170	3,301	3,436	3,582	13,400	29,938	
Payroll taxes	1,314	1,465	1,572	1,625	1,669	1,726	1,786	1,853	1,923	1,995	2,072	2,150	8,378	18,372	
Corporate income taxes	372	395	456	478	483	473	457	461	470	480	491	505	2,347	4,755	
Other	317	354	283	279	290	310	336	352	370	385	403	424	1,498	3,433	
Total	4,047	4,836	4,890	4,924	4,982	5,280	5,548	5,716	5,934	6,161	6,402	6,662	25,623	56,498	
On-budget	3,095	3,782	3,754	3,737	3,753	4,008	4,229	4,347	4,514	4,689	4,875	5,078	19,481	42,984	
Off-budget	952	1,054	1,136	1,186	1,228	1,272	1,320	1,369	1,420	1,472	1,527	1,584	6,142	13,514	
Outlays															
Mandatory	4,834	3,751	3,674	3,656	3,834	4,032	4,206	4,542	4,564	4,911	5,162	5,461	19,401	44,041	
Discretionary	1,636	1,722	1,758	1,798	1,862	1,930	1,996	2,057	2,096	2,155	2,209	2,261	9,344	20,122	
Net interest	352	399	442	525	604	681	756	842	925	1,007	1,099	1,194	3,009	8,075	
Total	6,822	5,872	5,874	5,980	6,300	6,643	6,958	7,441	7,585	8,074	8,469	8,915	31,754	72,238	
On-budget	5,819	4,794	4,688	4,705	4,942	5,208	5,436	5,826	5,872	6,258	6,546	6,887	24,979	56,368	
Off-budget	1,004	1,077	1,186	1,275	1,358	1,436	1,521	1,614	1,713	1,816	1,923	2,029	6,775	15,870	

16) Hadley, Mark, "How CBO Acquires Data, Evaluates Its Estimates, and Makes Its Work Transparent", presented for an Annual Seminar of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation, 2023.

17) 국회예산정책처, 「미국 의회예산처: 의회예산과정과 CBO의 역할」, 2012, pp. 44-45.

													Total	
	Actual, 2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2023-2027	2023-2032
Total Deficit	-2,775	-1,036	-984	-1,056	-1,318	-1,364	-1,409	-1,725	-1,651	-1,912	-2,067	-2,253	-6,131	-15,740
On-budget	-2,724	-1,013	-934	-968	-1,189	-1,200	-1,207	-1,480	-1,358	-1,568	-1,671	-1,808	-5,498	-13,384
Off-budget	-52	-23	-50	-88	-130	-164	-202	-245	-293	-344	-396	-445	-633	-2,356
Primary Deficit	-2,423	-637	-542	-531	-714	-683	-653	-883	-726	-905	-969	-1,060	-3,122	-7,665
Debt Held by the Public	22,284	24,173	25,193	26,217	27,561	28,925	30,326	32,105	33,760	35,808	37,949	40,213	n.a.	n.a.

자료: CBO, The Budget and Economic Outlook: 2022 to 2032, 2022

기준선 전망은 연방정부의 재정과 관련하여 현행법이 유지되는 것을 가정하여 도출된 전망치로서, 수입과 지출상의 변화를 확인하는 데 사용된다. <표 4>에 나타난 바와 같이, 기준선 전망은 수입, 지출, 재정수지, 그리고 국가채무 등 4개 항목에 대해 작성된다. 각 항목에 대해 2021년 실적치부터 2032년 전망치까지 십억 달러 단위로 나타나 있다. 수입은 소득세, 사회보장세, 법인세, 기타 수입의 4개 세부항목, 지출은 의무지출, 재량지출, 이자지출의 3개 세부항목으로 구성된다. 수입 및 지출 총계는 예산(on-budget)과 예산외(off-budget)로 구성되어 있다.

3) 예산전망의 정확도

의회예산처는 기존의 법률로 인하여 발생하는 비용 및 수입에 대한 예측의 정확도를 개선하고, 새로운 입법안으로 인해 발생하는 비용추계를 개선하기 위하여 제정된 법률로 인한 재정적인 영향에 대해 정기적으로 모니터링을 실시하고 있다.

하지만 특정한 법률로 인해 발생하는 재정적인 영향을 측정하는 것은 사후적일지라도 매우 어려운 작업이며, 때때로 불가능할 때도 있다. 의회예산처가 하원이나 상원에서 새로운 법률안이 보고되면 법안비용에 대한 추계를 준비하나, 경우에 따라서는 입법안이 제정되기 전에 개정되기도 한다. 이러한 경우에도 법률로 제정되기 전에 비용추계에 대한 업데이트를 제공하는데, 어떤 경우에는 비용추계가 완료된 후 법안이 개정되기도 한다.

또한 경우에 따라서는 법률제정으로 인해 발생하는 비용을 식별하기가 불가능한 경우도 있다. 실제로 의회예산처가 수행한 비용추계의 대부분은 입법화되지 않은 입법안을 대상으로 하며, 따라서 그 추계의 정확성을 판단하는 것은 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 의회예산처는 회계연도 종료 후, 실제 지출치와 추산치를 비교하여 그 정확도를 측정하고 있다.

표 5 미국 의회예산처의 2022회계연도의 예산전망과 실제와의 비교

Billions of Dollars							
	July 2021 Baseline Projection	Adjustment for Enacted Legislation	July 2021 Projection, Updated for Enacted Legislation	2022 Actual Amount	Difference	Percentage Difference	Average Absolute Error of Past Budget-Year Projections (Percent)
Revenues							
Individual income taxes	2,328	8	2,336	2,632	-297	-11	8
Payroll taxes	1,391	*	1,391	1,484	-92	-6	2
Corporate income taxes	317	*	317	425	-108	-25	18
Other	355	1	356	356	*	**	6
Total	4,390	9	4,399	4,896	-497	-10	5
Outlays							
Mandatory							
Social Security	1,203	*	1,203	1,213	-10	-1	1
Medicarec	742	7	749	747	1	**	3
Medicaid	545	*	546	592	-46	-8	4
Other	1,094	-6	1,088	1,209	-122	-10	8
Subtotal	3,583	2	3,585	3,761	-176	-5	3
Discretionary							
Defense	751	14	764	751	13	2	1
Nondefense	899	41	940	910	30	3	3
Subtotal	1,649	55	1,704	1,662	42	3	2
Net interest	306	*	306	475	-169	-36	9
Total	5,538	57	5,595	5,898	-303	-5	2
Deficit	-1,148	-48	-1,196	-1,002	-194	19	n.a.

자료: CBO, The Accuracy of CBO's Budget Projections for Fiscal Year 2022, 2023, p.3.

<표 5>에서는 2022회계연도의 추산치와 실제 수치를 비교하여 정확도를 보여 주고 있다. 수입, 지출, 그리고 재정수지 등 3개 항목에 대해 작성되어 있으며, 기준선 전망과 같이 수입은 소득세, 사회보장세, 법인세, 기타 수입의 4개 세부항목, 지출은 의무지출, 재량지출, 이자지출의 3개 세부항목으로 구성되어 있다. 이상의 항목들에 대해, 2021년 기준선 전망치, 새로운 입법으로 인한 조정치, 조정치를 반영한 2021년 전망치, 그리고 2022년의 실제치, 조정된 전망치와 실제치의 차액, 차액의 퍼센티지, 전 회계연도 전망치 평균오차의 절댓값 순으로 기술되어 있다.

수입의 경우 최저 -6%에서 최고 -25%로 상당한 편차를 보이고 있으며, 평균적으로 -10%의 오차를

나타냈다. 지출의 경우 의무지출은 절대치를 기준으로 최저 -1%에서 최고 10%의 오차를 보이고 있으며, 평균적으로 5%의 오차를 보이고 있다. 재량지출의 경우 최저 2%에서 최고 3%의 오차를 보여 상대적으로 의무지출에 비해 오차의 범위가 낮게 나타나고 있으며, 평균치는 의무지출보다 낮은 3%의 오차를 보이고 있다. 이자지출은 -36%로 상당히 큰 오차를 보이고 있으나 지출 전체로는 -5%를 보이고 있다. 재정수지에서는 19%의 오차를 보이고 있다.

전 회계연도 경우 수입 총계에서 5%, 지출 총계에서 2%의 초차를 보였으며, 수입 및 지출 세부항목의 경우 오차의 범위가 낮은 반면, 2022회계연도는 수입 및 지출의 절대치가 높았을 뿐만 아니라 세부항목의 오차범위도 높아 전반적으로 예산전망의 정확도가 낮았다고 하겠다.

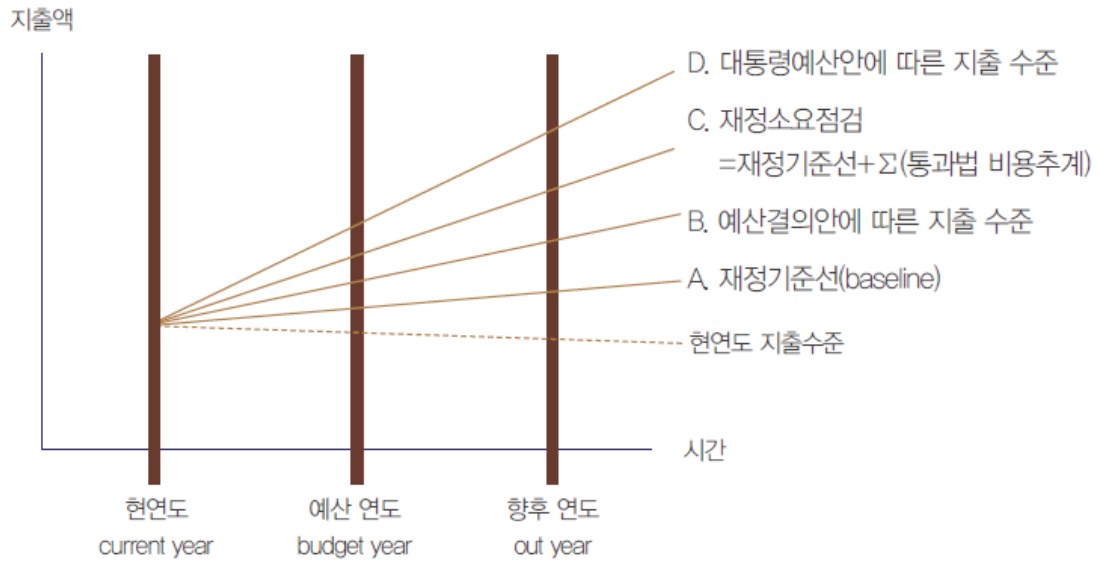
2. 예산제도상 비용추계의 역할

미국 의회에서는 예산안의 심의과정과 재정수반 법률안의 심사과정이 통합되어 운영된다. 우리나라와 달리 예산결정방식이 전형적인 탑다운 형태를 취하고 있으며, 예산결의안을 통해 재정총량과 위원회별 지출한도를 규제하고, 재정소요점검 및 의사진행상 이의제기 등의 재정규율을 통해 예산안 심의와 재정수반 법률안의 심의절차상 비용추계가 실질적인 역할을 수행할 수 있는 여건을 제공해 주고 있다.¹⁸⁾

이와 같은 과정을 구체적으로 살펴보면, 예산심의가 시작되기 전 예산위원회가 의회예산처에서 작성한 기준선 전망(예산 및 경제전망)에 근거하여 예산결의안을 의결하고, 이 결의안은 각 위원회에서 예산편성의 가이드라인으로 작동한다. 또한 예산위원회는 재정소요점검 및 조정 기능을 통해 위원회의 법안심사 결과가 예산결의안에서 정한 자원배분 한도를 초과하는지 여부를 점검한다. 위원회가 의무지출 한도나 재량지출 한도를 위반하여 예산안을 상정하면 본회의에서 의사진행상 이의제기를 통해 제재를 가할 수 있다. 따라서 예산안 및 법률안 심의과정에서 비용추계가 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

18) 하연섭 외, 「비용추계 활용 현황 및 개선방안 연구」, 한국행정학회, 2021, pp. 39-41.

그림 3 재정기준선, 비용추계, 재정소요점검의 관계



자료: 국회예산정책처, 「재정소요점검제도 도입방안 연구」, 2020, p. 23.

위의 <그림 3>은 이상에서 논의한 재정기준선, 비용추계와 재정소요점검의 관계를 요약하여 보여 주고 있다. 지출액을 중심으로 위의 그림을 살펴보면, A는 현행법을 기준으로 추정된 수치인 재정기준선이며, B는 예산위원회가 의결한 예산결의안에 따른 지출 수준이며, C는 재정기준선에 위원회에서 통과한 비용추계를 합산한 재정소요점검 결과 지출수준이며, D는 대통령예산안이 요구하고 있는 지출수준이다. 재정기준선을 기준으로 살펴보면, B-A는 의회가 결의한 추가지출수준이며, C-A는 의회에서 심사 중인 법안에 따른 추가적인 재정소요이며, D-A는 대통령예산안이 요구하고 있는 추가적인 재정소요라고 할 수 있다. 예산결의안을 기준으로 살펴보면, C-B는 의회의 위원회별로 할당된 한도를 초과하는 수준으로 의사진행상 이의제기 대상이 될 수 있으며, D-B는 의회가 정한 대통령예산안의 삭감 목표에 해당한다.

이상의 재정기준선, 비용추계 및 재정소요점검의 관계가 보여주듯이 법안비용추계를 통해 재정소요가 추계되기 때문에, 비용추계가 예산결의안에서 설정한 지출한도가 준수되는지 여부를 규율할 수 있는 재정소요점검의 핵심요소인 것을 알 수 있다.

3. 사후검증 사례

의회에 제출된 법안에 대한 의회예산처의 추계가 입법 후 발생하는 실제 결과와 어느 정도 유사한지 분석하는 것은 상당히 어려운 작업이므로, 의회예산처 비용추계의 정확도를 일반화해서 판단하기는 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고, 비용추계가 실제비용과 어느 정도 유사한지 판단하기 위해 매 회계연도가 종료된 후 의회예산처에서는 재무부에서 보고한 실제 지출비용에 대한 정밀한 분석 작업을 수행하고 있다.

연방정부의 프로그램 비용을 예측하는 데 있어서 특정 입법으로 인해 발생하는 비용을 정확하게 산정하는 것은 매우 어려운 작업이지만, 의회예산처가 매년 정기적으로 수행하고 있는 분석을 통해, 향후 비용추계의 정확도를 개선하는데 기여하고 있다. 여기에서는 프로그램 신설로 인해 비교적 명확하게 비용추계의 정확도를 가능케 볼 수 있는 사례인 메디케어 파트 D 사례와, 2007년 전 세계적인 금융위기 상황 당시 이를 극복하기 위한 대규모 법안에 대한 비용추계 검증사례를 살펴보고자 한다.

1) 메디케어 파트 D (Medicare Part D)

전문의약품 프로그램으로 알려진 메디케어 파트 D는 의회예산처의 비용추계를 실제 발생비용과 직접적으로 비교할 수 있는 몇 안 되는 사례들 중 하나이다. 일반적으로 법 개정은 기존 프로그램의 변경을 수반한다. 이렇게 프로그램 변경에 의해 실제 집행비용에 변동이 발생한 경우, 그러한 비용의 변화가 새로운 입법에 의해 발생한 건지 아니면 법 개정이 없더라도 미래 환경의 변화 등 다른 요인에 의해 발생한 건지 판단하기 어려운 경우가 많다.

하지만 이 사례는 「메디케어 처방약 선진화 법(Medicare Prescription Drug and Modernization Act of 2003)」 개정으로 인해 메디케어에 새로운 프로그램인 파트 D가 신설되어, 법 개정으로 인해 발생하는 새로운 수혜비용, 관련된 집행비용 등을 정확히 추계할 수 있었다. 따라서 실제 프로그램 집행 후, 의회예산처에서 산정한 비용추계와 행정부의 집행비용을 비교함으로써 법안비용추계의 정확성을 가늠할 수 있는 사례이다.

미국의 메디케어 프로그램은 65세 이상의 노인이나 장애인에게 제공하는 의료보험으로, 2003년 신설된 파트 D는 메디케어 수혜자를 대상으로 처방약의 비용을 지원하는 프로그램이다. 이 프로그램의 실제 순비용은 의회예산처가 당초 추산한 비용보다 상당히 낮았다. 2003년 이 프로그램을 처음 신설할 당시엔 2013년까지 5천5백20억 달러가 소요될 것으로 의회예산처가 추계하였으며¹⁹⁾, 행정부의 추계는 이 수치보다 더 높았었다. 하지만 10년 후의 사후검증에 의하면 2013년까지 3천5백80억 달러가 지출된 것으로 분석되었다. 당초 비용추계와 실제 지출과의 차이는 약 35% 정도 차이가 발생되었는데, 이 차이는 프로그램이 신설된 이후 지난 10년간의 약품소비 증가율이 당초 예상한 수치보다 낮았기 때문이다. 또한 이 프로그램에 등록된 인원이 예상보다 적었던 것도 비용추계와 실제비용과 큰 격차를 보인 이유 중 하나였다.²⁰⁾

19) CBO, *Cost Estimate for the bill as Passed by the House of Representatives for H.R.1, Medicare Prescription Drug and Modernization Act of 2003*, 2003.

20) CBO, *The Accuracy of CBO's Budget Projections*, 2013.

2) 경기부양법 지출 (Recovery Act Spending)

미국의 「미국 경기부양 및 재투자법 (American Recovery and Reinvestment Act of 2009)」은 1930년대 대공황 이래 가장 심각한 경제적 불황으로 알려진 2007년 재정위기를 극복하기 위해 제정된 법률이다. 이 법의 기본적인 목적은 기존 고용을 유지함과 동시에 새로운 고용을 창출하는 것이며, 또한 불황의 영향을 가장 심각하게 받은 계층에 일시적인 지원을 제공하고, 인프라, 교육, 보건, 재생에너지 분야의 투자를 촉진하기 위한 것이었다. 이 목적을 달성하기 위하여 새로운 프로그램을 신설하거나 기존 프로그램에 대해 광범위한 재정지원을 제공함과 동시에 연방세법의 개정을 통해 조세경감정책을 시행하였다.²¹⁾

이 법의 시행으로 발생한 비용 및 세수감소의 실제 결과는 2009년 초 의회 내 법안논의를 위해 의회예산처 및 양원합동조세위원회(Joint Committee on Taxation)가 추계한 수치와 크게 다르지 않았다. 의회예산처가 법 시행 후 4년간 실제로 발생한 비용에 대해 정밀하게 분석한 결과, 실제 지출된 비용은 5천550억 달러로 분석되었는데, 이 수치는 당초 의회예산처가 추계한 수치인 5천190억 보다 6.5%(3백60억 달러)가 높은 것이었다.

이러한 약간의 비용추계상의 차이는 실업보험과 영양보조 및 조세환급과 관련된 규정으로 인해 발생한 것으로 밝혀졌으며, 비용초과는 예상보다 낮은 경기회복에 기인하는 것으로 나타났다. 다른 항목들의 실제비용은 당초 의회예산처의 추계보다 약간 낮은 것으로 나타났다. 또한 몇몇 비용추계는 법 시행 후 4년간 실제 비용수치와 매우 근접한 것으로 나타났는데, 교통인프라 지원과 관련된 실제비용은 4년간 3백73억 달러로 나타났으며 이 수치는 의회예산처의 당초 비용추계치보다 약 1%인 5억달러 증가에 그치고 있었다.²²⁾

3) 사후검증의 평가성 검토

비용추계에 대한 사후평가는 추계의 정확성을 제고하거나 향후 정책결정에 필요한 정보를 제공하기 위한 유용한 수단이다. 하지만 이러한 평가는 복잡할 뿐만 아니라 시간이 많이 소요되기도 한다. 또한 경우에 따라서는 법안의 실제 소요비용을 완전하게 계산해 내는 것이 불가능할 때도 있다.

사후검증을 성공적으로 수행하기 위해서는 다양한 난관을 극복해야 한다. 먼저 법집행을 통해 발생하는 비용에 대한 정확한 데이터를 수집하는 것이 쉬운 작업은 아니다. 관계 기관이 법집행 상 발생하는 비용에 대해 공유하기를 꺼려 할 수 있으며, 장기간에 걸쳐 발생하는 비용을 정확하게 추적하는 것이 어려울 수 있다.

21) CBO, *Cost Estimate for the Conference Agreement for H.R.1, American Recovery and Reinvestment Act of 2009*, 2002.

22) CBO, *Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output in 2013, 2014*.

데이터가 존재하더라도 법안으로 인해 발생하는 비용을 다른 요인으로 인해 발생하는 비용과 분리해 특정하는 것은 상당히 어려운 작업이다. 법집행 상 발생하는 비용에 미치는 다양한 영향 중, 순수하게 법률로 인한 비용을 계산하는 것이 쉬운 작업이 아닌 것이다. 위에 기술된 두 사례에서도 나타나듯이 법안으로 인해 발생하는 비용은 기술의 진전이나 환경의 변화 등 수많은 요인에 의해 영향을 받기 때문이다.

이러한 어려움에도 불구하고, 사후검증은 법안의 효율성을 평가하기 위해 유용한 도구임에는 틀림없다. 사전 비용추계와 실제 발생하는 비용을 비교함으로써, 법집행 비용에 미치는 다양한 요인을 파악할 수 있으며, 법제정 목적의 타당성에 대한 평가를 제고함과 더불어, 법집행에 따른 다양한 영향을 분석할 수 있다.

또한 법안비용추계의 사후검증은 입법과정에 대한 국민의 신뢰를 제고할 수 있다. 법안에 대한 비용추계는 기본적으로 제안된 법안으로 인해 발생하는 비용에 대한 대국민 약속과 같은 것이다. 이러한 약속이 지켜지지 않으면 정부의 신뢰가 훼손될 수 있는 것이다. 사후검증을 통하여 국민에 대해 공표된 비용이 투명하게 검증이 되면 정부에 대한 국민의 신뢰가 형성될 수 있는 것이다.

이와 같이 비용추계의 사후검증이 항상 정확한 것은 아니며, 실제로 평가수행 상 다양한 어려움에 봉착할 수도 있고, 기술발전이나 시장상황의 변동 등 예상치 못한 요인에 의해 영향을 받을 수도 있다. 하지만 사후평가를 통해 비용추계의 정확성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라, 법안이 당초 의도한 목적을 달성하는데 기여할 수 있는 것이다.

Chapter

4



제안: 법안비용추계의 객관성 제고 방향

제안: 법안비용추계의 객관성 제고 방향

서두에서 언급한 바와 같이 우리나라는 아직 제대로 된 사전 입법영향평가가 자리를 잡지 못하고 있으며, 사후 입법영향평가로 도입된 입법영향분석은 제도화의 초기에 머물고 있다. 1998년「행정규제기본법」의 시행에 따라 규제영향분석 제도가 사전평가로 도입된 이래 20여 년이 흘렀다. 그동안 많은 시행착오를 겪으면서 성장해 오고 있으나 아직도 완전하게 착근됐다고 단언하기는 어려운 실정이다. 그런 가운데 최근 국제적인 추세에 맞춰 사후 규제영향평가의 도입을 위해 다양한 노력을 전개하고 있다.

완전한 의미의 사전 입법영향평가라고 보기는 어렵지만, 1973년 도입된 법안비용추계제도는 사전평가의 일환으로 외형상 상당한 발전을 거듭해오고 있으나, 재정건전성의 제고에 기여하고자 하는 제도 본래의 목적을 달성하고 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 그 의문은 부분적으로 사후검증의 부재에 따른 비용추계의 정확성에 대한 확신이 부족한 데서 기인한 측면도 있다.

재정수반법안의 비용추계에 대한 사후검증은 입법부에서 가결되기 전 추정된 비용추계의 정확성을 평가하는 것이다. 우리나라에서는 법안비용추계에 대한 사후검증 내지는 평가를 위한 제도가 도입되어 있지 않다. 하지만 법안비용추계가 의회의 예산심의과정에서 중요한 역할을 수행하고 있는 미국과 같은 체제에서는 비용추계의 정확성이 매우 중요하며, 이를 제고하기 위해 사후검증에 많은 노력을 기울이고 있다.

여러 가지 어려움에도 불구하고 비용추계에 대한 사후검증을 수행해야 하는 이유는 다양하다. 먼저 사후검증을 통해 미래에 수행할 비용추계의 정확성을 개선할 수 있다. 미국의 사후검증 사례가 보여주듯이 사전비용추계와 실제로 발생하는 비용을 비교함으로써, 재정수반법안의 비용에 미치는 다양한 요인에 대해 이해할 수 있는 것이다.

또한 사후검증을 통해 제안된 법안이 달성하고자 하는 의도에 대한 이해를 제고할 수 있다. 추계한 비용보다 실제 비용이 높을 경우, 법안이 당초 의도한 목적을 달성하기 위해 예상보다 많은 부담을 초래한다는 것을 알 수 있다. 사후검증을 통해 이러한 문제점을 정확하게 파악함으로써, 향후 새로운 법안을 고려할 때 좀 더 개선된 안을 제안할 수 있을 것이다. 따라서 여기에서는 사후검증을 통한 비용추계제도의 객관성 및 실효성 제고에 초점을 두고자 한다.

먼저 국회예산정책처의 역량에 비해 비용추계 수요가 상당히 높은 편이다. 미국 의회예산처의 연간 공식적인 추계 건수가 약 700건에 불과한 반면, 우리 예산정책처는 제20대 국회 4년간 3,771건의 공식적인 비용추계서를 작성하였다. 예산정책처 추계세제분석실의 인력 대비 미국 의회예산처 예산분석실의 인력을 고려하면 우리의 업무 부담이 상당히 높은 편이다.

이러한 현상은 우리나라 국회에서는 국회의원이 발의하거나 위원회가 제안한 모든 법안에 대해 비용추계를 작성하지만, 미국 의회의 경우 위원회에서 승인되고 상원 및 하원 본회의에 회부된 법안에 대해서 비용추계를 작성하기 때문에 발생한다. 이와 비슷한 현상이 규제영향분석에서도 발생하고 있다. 우리나라 정부는 규제를 신설하거나 강화하는 모든 경우에 규제영향분석을 의무화하고 있지만, 미국의 경우 중요한 규제(significant regulatory action)에 한하여 분석을 수행하고 있다.

역량과 자원이 미국에 비해 열악한 우리가 필요 없이 행정력을 낭비하고 있는 것이며, 이러한 경우 자칫 제도가 형식화되는 경우가 발생할 수도 있다. 한정된 자원을 효율적으로 활용하기 위해서는 선택과 집중의 원칙에 따라 합리적인 기준을 설정하고 비용추계대상을 선정해야 한다. 그리고 이에 따라 선택된 대상에 대해 사후검증을 실시하는 것이 바람직할 것이다.

이와 더불어 비용추계인력의 역량 및 전문성 제고를 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 현재 비용추계업무를 수행하기에도 벅찬 인력으로 사후검증까지 수행한다는 것은 상당한 무리를 야기할 수 있다. 비용추계업무가 비용검증업무와 기본적으로 유사하다는 측면에서 필요한 훈련과 경험을 갖춘 전문 추계인력의 확보가 무엇보다도 선결과제가 될 것이다.

비용추계를 객관적이고 과학적으로 수행하기 위해서 필요한 또 다른 과제는 데이터를 확보하는 것이다. 사후검증을 위해서는 사전평가 보다 더 많은 데이터가 필요한 것은 분명하다. 사전평가는 다양한 가정과 전제를 기초로 예측하여 평가하지만, 사후검증은 실제로 발생한 사실과 현상에 대한 데이터를 수집하여 평가하기 때문에, 필요한 데이터를 수집하거나 때로는 생산해 내야 할 경우도 있다. 장기적으로는 사안별로 데이터를 확보하는 방안보다 연도별·유형별·기관별로 분석에 필요한 기초자료를 데이터베이스화해 나가는 것이 필요할 것이다. 또한 필요에 따라 자료검색 및 수집을 위한 조사요원의 확보 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

일반적으로 공개된 데이터는 가장 쉽게 접근할 수 있으나, 때에 따라서는 다른 기관의 정보제공 협조가 필요하다. 미국 CBO의 경우 다양한 법적 규정에 기반하여 데이터 습득이 가능하지만, 우리나라는 아직도 기관 간 정보제공에 협조를 꺼리는 경우가 있는 것이 사실이다. 재정과 관련된 정보와 데이터는 정부가 디지털예산회계시스템을 통해 대부분 축적하고 있으므로, 기획재정부와 국회예산정책처가 정보의 공유 또는 협조가 절실하다고 하겠다. 특히 정부의 경우 재정 관련 데이터의 확보 외에 재정사업심층평가 등 사후평가와 관련된 경험도 축적하고 있어 정부제출법률안에 대한 사후검증을 입법부에 앞서서 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

끝으로 우리나라의 경우 비용추계제도 자체보다 제도가 위치한 여건에 의해 제도의 실효성이 떨어지는 것도 사실이다. 탑다운 형식의 예산시스템과 다양한 재정규율체계를 갖춘 미국의 경우와 비교해서 우리나라의 예산시스템은 비용추계제도가 그 역할을 충분히 수행하기 어려운 것은 사실이다. 이와 관련하여 우리나라도 예산시스템의 개편과 페이그제도의 도입 등 재정건전성 확보를 위한 방안을 모색하고 있으나, 의회중심의 예산제도를 갖추고 있는 미국 시스템을 행정부 중심의 우리나라에 바로 도입하는 데는 한계가 있을 것이다.



참고문헌

참고문헌

- 국회예산정책처, 「미국 의회예산처: 의회예산과정과 CBO의 역할」, 2012.
- _____, 「법안비용추계: 원리와 방법」, 2006.
- _____, 「법안비용추계: 원리와 실제(수입편)」, 2012.
- _____, 「법안비용추계: 원리와 실제(지출편)」, 2012.
- _____, 「재정소요점검제도 도입방안 연구」, 2020.
- _____, 「NABO 재정추계 & 세제 이슈 (제22호)」, 2023.
- _____, 「2022년 가결 법률의 재정소요점검」, 2023.
- _____, 「2014년 나라살림 토론회: 법안비용추계 확대와 예산심사 제도 개선방안 (결과보고서)」, 2014.
- _____, 「2022 법안비용추계 이해와 사례」, 2022.
- 김예성, “사전 입법영향분석제도 도입 필요성 검토”, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처(2102호), 2023.
- 류도암·임동완, “법안비용추계제도의 변화과정에 대한 제도주의적 접근”, 「국가정책연구」 (제29권 제2호), 2015.
- 임명현, “법안비용추계제도 활성화 방안”, 「법제」, 법제연구원(566호), 2005.
- 전주열 외, 「외국의 비용추계 제도 비교연구」, 법제연구원, 2017.
- 하연섭 외, 「비용추계 활용 현황 및 개선방안 연구」, 한국행정학회, 2021.
- CBO, CBO Describes Its Cost-Estimating Process, 2023.
- _____, CBO Explains Budgetary Scorekeeping Guidelines, 2021.
- _____, CBO's Cost Estimates Explained, 2020.
- _____, Cost Estimate for the bill as Passed by the House of Representatives for H.R.1, Medicare Prescription Drug and Moderanization Act of 2003, 2003.
- _____, Cost Estimate for the Conference Agreement for H.R.1, American Recovery and Reinvestment Act of 2009, 2002.
- _____, Estimated Impact of the American Recovery and Reinvestment Act on Employment and Economic Output in 2013, 2014.
- _____, How CBO Prepares Cost Estimates, 2020.
- _____, The Accuracy of CBO's Budget Projections, 2013.
- _____, The Accuracy of CBO's Budget Projections for Fiscal Year 2023, 2023.

____, The Budget and Economic Outlook: 2022 to 2032, 2022

Hadley, Mark, "How CBO Acquires Data, Evaluates Its Estimates, and Makes Its Work Transparent", presented for an Annual Seminar of the European Centre for Parliamentary Research and Documentation, 2023.

입법평가 ISSUE PAPER 23-14-②

입법평가의 객관성 확보를 위한 법안비용추계의 사후적 검증에 관한 연구

발행일 2023년 10월 31일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

입법평가의 객관성 확보를 위한 법안비용추계의 사후적 검증에 관한 연구

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)
T. 044. 861. 0300 F. 044. 868. 9913

