▌ 예산정책연구 제5권 제2호 2016. 11. pp.99-128 https://doi.org/10.35525/nabo.2016.5.2.004

「국가재정법」과 지속가능 건전재정을 위한 국회의 예산심사제도 개선*

이 인 실**

국문초록

신공공관리적 관점의 「국가재정법」이 시행된 지 10년이 되는 시점에서 동법 제정의 취지와 거시예산과 미시예산 차원에서 재정개혁성과를 점검하였다. 재정의 지속가능성에 대한 위험도가 높아진 상황에서 재정통제권을 가진 국회는 행정부의 재정개혁에 걸맞게 국민의 지지와 신뢰를 받는 방향으로 예산심사제도를 개선해야 한다. 이는 거시예산을 결정하는 재정총량위원회를 신설하고 동위원회에서 재정총량을 분야별로 결정한 후 각 상임위원회에서 미시예산을 심의하고 예산결산특별위원회에서 이를 조정하는 순차적 방식이 되어야 할 것이다. 사후 통제 시스템을 강화하고 정치적 사안과 거리를 두면서 심의에 임하는 전통을 확립하고 행정부 편성 예산안에 대한 대응적 포지션을 정립하려는 노력이 배가되어야 한다. 국회예산결산특별위원회를 상임위원회인 예산결산위원회로 전환하여 정밀한 예산 심사와 결산 심사가 이루어져야 한다. 현세대에 의한 미래세대로의 재정 부담이 가중되고 세대 간 형평성 문제가 심각해지는 점을 고려할 때 국회차원의 세입세출균형원칙을 도입해야 한다. 국회의 예산·결산 심의기능을 활성화하기 위한 제도 개선 노력으로 종전에 비해 국회의 예산·결산 관련 권한과 제도적 기반이 강화되었다. 「국가재정법」의 틀 속에서 국회는 강화된 재정통제권한에 상응하여 보다 바람직한 역할을 모색하고 실행에 옮겨야 한다.

□ 주제어: 「국가재정법」, 미시예산, 거시예산, 지속가능재정, 예산심사제도

투고일: 2016. 11. 8. 수정일: 2016. 11. 11. 게재확정일: 2016. 11. 24.
* 본 논문에 대해 생산적인 논평을 해주신 익명의 심사자님들께 감사의 말씀을 드립니다.
** 서강대학교 경제대학원 교수(insill723@sogang.ac.kr)

Ⅰ. 서 론

글로벌 금융위기 이후 한국경제는 구조적 취약성을 보이며 저성장기조가 고착화되고 있다.[1] 세계적으로 유례가 없을 정도로 빠른 고령화 속도와 초저출산 추세는 직·간접적으로 저성장경제를 부추기는 요인이 되고 있다. 저성장과 고령화가 재정에 미치는 가장 직접적인 영향은 세수감소와 재정지출확대로 인한 재정건전성의 악화이다. 급변하는 경제사회환경 하에서 재정건전화를 소홀하게 되면 남유럽국가와 같이 재정 문제로 경제위기에 처할 가능성이 높다.[2] 글로벌 금융위기 극복을 위해 주요 선진국들이 소위 비정상적 통화정책이라는 '양적완화' 정책을 펼쳤음에도 불구하고 세계경기는 더욱 위축되는 모습을 보이고 있다. 이런 상황에서 우리나라는 고용대책, 사회안전망 확충과 관련된 복지대책 등 재정 지출수요가 다양한 방향으로 확대되고 있다. 재정지출 확대를 통한 경기부양에 대한 국내적 요구가 점점 더 늘어나는 가운데 최근에는 국제통화기금(IMF)도 한국을 비롯한 재정여력이 있는 국가에 대해 재정지출 확대를 통한 경기부양을 촉구하고 있다.[3] 제한된 경제적 자원으로 국민경제의 비전을 달성하기 위해 재정의 효율성과 지속가능성이 더욱 중요해지고 있다.

재정의 경제적 기능이 강조되면서 입법권, 국정통제권, 국회자율권과 더불어 국회의 4대 권한 중 하나인 재정통제권의 중요성이 부각되고 있지만 재정통제권의 효율성이나 실효성에 대한 국민의 기대나 평가는 매우 낮은 수준이다. 2016년 현재 우리나라의 GDP대비 국가채무비율 39.5%로 OECD 평균수준과 비교해 볼 때 낮은 수준이라고는 하지만 급격한 고령화로 과거 선진국이 경험하지 못한 새로운 재정의 건전성위험에 대한 경각심을 늦출 수 없는 상황이다. 외환위기 전까지만 해도 단년도 예산제도 내에서 '세출입 내 세출 원칙' 이 어느 정도 지켜지고 국채 발행을 통해 재정수요를 충당하기보다는 세목 신설 등을 통해 세수를 늘리는 것이 가능하였다.[4] 그러나 글로벌 금융위

---

1) 2001~2010년 사이 연평균 경제성장률이 4.4%였지만 2011~2015년 연평균 성장률은 2.96%로 3%를 하회하고 있다.

2) 박형수(2012)는 장기 기준선 전망을 하면서 2030년(GDP 대비 복지지출 15.0%, 국민부담률 28%)에 영미형 국가와 유사하게 되고, 2050년(각각 21.4%, 29.5%)에는 남유럽형 국가와 유사하게 될 것으로 보았다.

3) 국제통화기금(IMF)은 2016년 2월에도 보고서를 통해 글로벌 경제성장을 위해 세계주요국이 대담하게 재정지출확대 조치를 취해야한다고 촉구했다.

4) 방위세(1975년), 부가가치세(1977년), 교육세(1982년), 농어촌특별세(1994년) 등의 도입이 대표적인 사례이다.

기 이후 세율 인상을 통한 세입확보가 갈수록 어려워지고 있고 세외수입도 기대하기 어려워졌다.[5] 더욱이 국가채무 증가와 더불어 민간부채비율도 급격히 증가하고 있고 세계적인 경기침체와 더불어 국내경제의 잠재성장률 하락이 불가피한 상황이어서 장기적 재정관리에 적신호가 켜진 상태이다.[6]

재정관리는 크게 나누어 거시재정과 미시재정으로 구분될 수 있다. 거시재정(예산)은 큰 틀에서 재정의 중장기 건전성 확보, 재정의 경기조절기능, 분야별 재정배분에 관해 합리적인 의사결정체제 구축, 국회의 정부편성 예산에 대한 심의·확정, 정부의 재정집행에 대한 해명책임(accountability) 추구 등을 시행하는 것이다. 미시재정(예산)은 재정을 집행하는 개별사업의 의사결정이 국민경제의 비전과 정책적 목적에 맞게 효율적으로 실행되는 유인구조(incentive system)가 작동되도록 하는 것이다. 1980년대 이후 저성장과 고령화문제에 당면하게 된 OECD 선진국들은 신공공관리론(NPM)[7]의 관점에서 '합리적 의사결정체계' 와 '효율성 제고 유인구조' 를 구축하기 위한 재정개혁을 꾸준히 추진해 왔다.

우리나라는 외환위기 이후 재정의 역할이 확대되고 재정관리의 위험성과 중요성이 강조되면서 선진국들의 추세를 받아들여 2000년대 들어 재정개혁 논의를 본격적으로 진행해왔다. 2004년에는 행정부에서 거시재정 차원의 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성제도, 성과관리제도, 디지털예산회계시스템을 도입하였고 이를 반영해 2006년 「국가재정법」이 제정되어 2007년부터 시행되고 있다.

「국가재정법」은 국가의 재정을 좁은 의미의 예산과정이라는 개념에서 탈피하여 기타 재정관련 여러 제도들을 포괄하여 헌법의 재정조항들을 구체화한 국가재정의 기본법이다. 동법은 중요한 목표 중 하나로 재정건전성의 중장기 확보를 명시적으로 적시하고 있다. 이후 「국가재정법」은 51차례 개정을 거치면서 변화하는 환경에 맞게 재정개혁의 제도적 정리를 담당해왔다. 또한 저출산 고령화 등 사회경제적 변화를 고려한

---

5) 잠재성장률이 급격히 하락하고 있고 국제조세경쟁으로 인한 법인세율 인하, 신용카드 사용 확대에 따른 과표 양성화 효과 소진 등과 더불어 순세계잉여금과 한은잉여금이 감소하는 추세이다.

6) 2015년 12월 행정부가 처음으로 발표된 「2060년 장기재정전망」의 결과, 현 제도가 지속될 경우 사회보험의 경우, 적립금이 고갈되는 등 대부분 전망기간 내 지속가능성이 상실될 것으로 예상되었고, 일반재정의 경우에도 지속적인 지출구조조정이 있을 경우에만 지속가능성이 있을 것으로 전망된 바 있다.

7) 신공공관리론은 민간기업의 관리방식을 정부부문에 도입하고자 하는 주장으로서 정부부문의 성과·실적을 중시하고, 관리자의 개인적 책임을 강조하는 이론으로 공공부문에 초점을 맞춘 연구에 경영학에서 발전된 관리적 관점을 도입한 접근법이라 할 수 있다.

국가재정의 지속가능성을 담보하기 위한 세출확대와 함께 재정지출의 효율적 통제를 위한 재정규율을 확립하는 노력이 지속되어 왔다.[8)]

그러나 이러한 정부예산과 재정 결정 방식에 새로운 제도가 도입되었음에도 불구하고 「헌법」상 국가의 재정권(power of the purse)을 가지고 예산을 심사하고 결정할 수 있는 국회의 거시예산심사와 재정개혁은 매우 미진한 상태이다. 국회는 예산총액배분 자율편성(top-down)이 아닌 상향식(bottom-up) 절차에 의한 미시적 예산(micro-budgeting) 심사과정을 여전히 계속하고 있다. 박정수·신혜리(2013)는 국회의 재정개혁 정향(orientation)이 뚜렷하지 못함을 2004년부터 2011년까지 예산결산특별위원회의 종합정책질의 내용을 대상으로 한 내용분석(content analysis)을 통해 지적하고 있다.

배석주(2016)은 2012회계연도부터 2015회계연도 예산안 심의를 바탕으로 국회 예산심사과정에서 소위 '쪽지예산' 이라고 하는 예산 민원이 토론 없이 삽입되고 있으며 지역사업을 하고자하는 국회의원, 지방자치단체와 사업을 집행하고자 하는 소관부처의 이해가 맞아 떨어져 상임위원회의 예비심사가 정부가 제출한 예산안보다 증액되어 예산결산특별위원회로 통보되고 있음을 지적하고 있다,[9)] 통상적으로 국회의 삭감과 증액을 모두 합한 조정액의 상한이 존재하는 점을 감안할 때 상임위원회의 증액요구안이 예산결산특별위원회에서 그대로 받아들여지지 못함에도 불구하고 이러한 행태가 일어나는 것은 재정의 효율성과 건전성을 저해하는 일이다. 더욱이 예산결산특별위원회에서 별도로 제기한 증액요구사업도 받아들여져야 하므로 대부분의 경우 상임위원회에서 예비 심사한 증액사업도 다시 예산결산특별위원회에서 재심사를 거치게 되어 언론과 시민단체로부터 비난의 대상이 되어왔다. 결국 요구한 사업도 관철시키지 못하면서 증액을 계속하는 상임위원회의 태도로 인해 국민으로부터의 신뢰만 떨어뜨리는 결과를 초래해왔다.

「국가재정법」 제정은 재정의 투명성과 건전재정 확립이라는 원칙의 구현에 한 발 더

---

8) 예를 들어 2010년 5월 '「국가재정법」' 개정을 통해 의무지출을 법상 개념으로 명시하고, 2012년 국가재정운용계획부터 재정지출을 의무지출과 재량지출로 구분하여 보고하도록 규정(법 제7조 제2항)하는 것들은 중요한 제도개혁의 예이다.

9) 2016년 예산안에 대한 상임위원회 예비심사 결과 총 1,910억원의 세입 및 수입 감액, 6조 8,759억원의 세출 및 지출 증액이 있었다. 2014년에도 총수입은 5,891억원이 감액된 반면 총지출은 9조 902억원이 증액되었다.

다가가고자 하는 의도에서 시작되었다. 그러나 이 법의 제정은 향후 재정개혁의 시작이지 완성은 아니다. 무엇보다도 과거 비효율적 관행이라고 지적되던 부분이 개혁되어야 「국가재정법」의 제정 취지가 살아날 것이다. 「국가재정법」이 국회에 계류되어 무려 2년간 논의되는 과정에서 재정제도의 개혁이 법률적 입법보다는 실질적 관행의 변화를 통해 더 잘 구현될 수 있다는 것을 보여주었다.[10] 재정개혁은 예산의 편성·승인·집행·보고 등의 순환과정에서 국회와 행정부의 역할이 각각 어떻게 규정되어야 할 것인가와 매우 밀접한 연관을 갖고 있다.

본 연구에서는 우리나라가 선진국으로부터 신공공관리적 관점의 재정운용방식을 받아들여 제정한 「국가재정법」이 시행된 지 10년이 되는 현 시점에서 동법 제정의 취지와 재정개혁을 뒤돌아보고자 한다. 특히 국회 차원에서 재정건전성을 제고하기 위한 다양한 논점을 점검해보고 「국가재정법」의 틀 속에서 국회의 강화된 재정통제권한에 상응한 국회의 역할에 대한 평가와 개선방안을 논의해보고자 한다. 현재처럼 재정위험도가 높아진 상황에서 국민적 기대욕구에 부응할 수 있는 재정의 지속가능성과 건전성 제고를 위한 국회예산심의에서의 역할 변화가 절실하기 때문이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 「국가재정법」이 도입된 후 10년이 지난 현 시점에서 「국가재정법」 제정 취지와 이로 인한 재정개혁의 내용을 평가해보았다. Ⅲ장에서는 동법의 중요한 의의 중 하나인 건전재정기조의 유지를 위한 재정개혁 상의 국회의 역할에 대한 논점을 살펴보았다. Ⅳ장에서는 이 과정에서 국회의 예산심사방식의 개선점이 무엇인지 제시해보았다. Ⅴ장에서는 결론과 향후 시사점에 대해 논의하였다.

Ⅱ. 「국가재정법」 제정과 재정개혁

1. 「국가재정법」의 제정 취지

외환위기 이후 국가채무가 급격히 늘고 재정민주화 요구가 커지게 되었으며 급격한 정보화의 진전으로 재정제도 전반에 대한 개혁의 필요성이 크게 대두되어 왔다. 과거 압

10) 김상헌, "「국가재정법」 추진현황과 개선방안," 한국경제연구원, 2007.

축적 경제성장과정에서 행정부의 탄력적인 재정운용을 위해 지속해오던 「예산회계법」 체계를 「국가재정법」으로 대치하게 된 것은 이런 재정관련 환경변화에 기인하는 바가 크다. 「예산회계법」은 1961년 제정된 이후 25차례나 개정을 거듭하였다. 그러나 이는 부분적 개정에 그쳤으며 근본적인 개정은 45년간이나 미루어져 왔다.[11)]

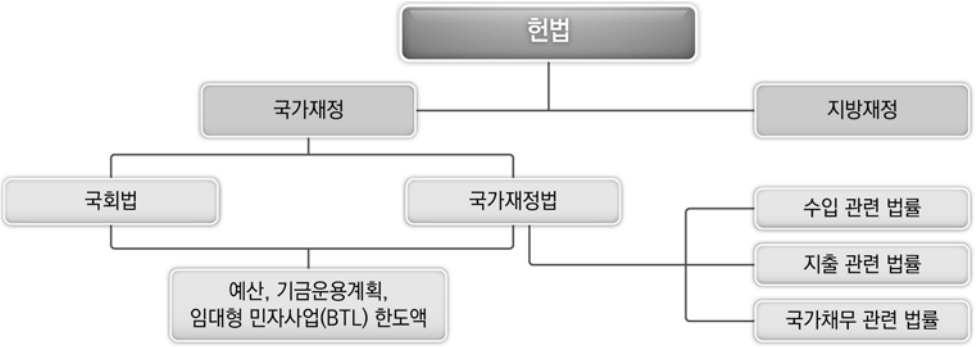
2004년 10월 「예산회계법」과 「기금관리기본법」을 포함한 「국가재정법」 안이 국회에 제출된 이래 약 2년간의 심의과정을 거쳐 2006년 9월 8일 국회를 통과하였다. 「예산회계법」이 「국가재정법」으로 새롭게 출발하면서 우리나라 예산회계시스템의 새로운 규범으로 자리잡게 된 것이다. 동법이 시행되기 전 2004년부터 과거 국회제출 예산안의 범위가 일반회계, 특별회계에 한정되었던 관행에서 벗어나 기금을 망라하여 '통합재정'을 위한 진일보한 조치가 취해졌다. 2004년에 행정부는 '총액배분 자율예산편성(top-down)' 방식과 함께 5년 단위의 '국가재정운용계획'을 실질적으로 도입하였다. 또한 재정사업의 성과관리를 강화하기 위한 '성과주의 예산제도'가 정착할 수 있도록 각 부처의 성과계획서와 성과보고서를 의무화하였다. 「국가재정법」의 제정은 재정여건 변화에 따른 새로운 재정운용방식을 법적으로 뒷받침한다는 점에서도 의미있는 일이었다.

「국가재정법」은 명칭에서 보듯이 국가의 재정을 좁은 의미의 예산과정이라는 개념에서 파악하지 않고 기타 재정관련 여러 제도들을 포괄하는 보다 넓은 개념으로 「헌법」의 재정조항(재정헌법)들을 구체화한 국가재정의 기본법이다. 따라서 동법 제정은 「헌법」의 하위법으로 예산의 편성, 집행, 결산 등을 총괄하여 이에 근거해서 다수의 수입 및 지출 관련 법률, 국가채무 관련 법률이 운영되도록 체계화하였다는 점에서 의미가 크다([그림 1] 참조). 더욱이 건전재정기조의 유지를 위해 외환위기 극복과정에서 증가한 국가채무의 적정관리를 위해 재정 건전화 관련규정을 신설하고, 예비타당성 조사나 총사업비 관리, 출연금 지원, 기술료 사용 등 그동안 명확한 법률적 근거 없이 시행령이나 지침 등으로 운영되어 왔던 재정관련 제도에 대한 근거규정을 마련하였다.

---

11) 그동안 규모면에서 일반회계 예산의 경우 1961년 572억원에서 2006년 144.8조원으로 45년간 2,530배가 증가하였다.

[그림 1] 우리나라 재정관련 법률체계



자료: 국회예산정책처, 「「국가재정법」 이해와 실제」, 2014. 5.

2. 한국의 재정개혁 평가

가. 신공공관리적 재정개혁

경제위기를 겪은 대부분의 선진국들은 정부의 신뢰도를 제고하고 경제 활력을 살리기 위해 재정개혁을 단행하였다. 특히 1980년대 이후 OECD국가를 중심으로 신공공관리론(new public management) 관점에서 공공부문에 대한 개혁을 단행하였다. 우리나라도 공공부문의 관리에 시장기능적 유인구조를 접목하여 관리방식을 개선하는 재정개혁이 소개되면서 다양한 방식으로 도입하려는 노력이 추진되었다.

「국가재정법」 제정은 기존의 투입과 통제 중심의 재정운용방식을 벗어나 성과관리를 통해 획득된 성과정보를 바탕으로 정부업무 수행의 책임성을 제고하며, 예산의 편성, 심의, 집행, 결산의 전 과정을 성과위주로 운용하여 효율성과 투명성, 건전성을 달성하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 OECD 선진국들이 재정사업의 궁극적 목표, 재량의 범위, 책임 부담 등이 규정된 성과협약(performance agreement)을 도입하던 것과 같은 맥락이다. 전통적인 공공행정(public administration)에서 인건비, 경상비, 자본지출비 등 세부비목과 이들의 집행내용을 통제하는 각각의 법률을 사업집행자가 준수(compliance)하는지를 사후 감독하는 방식에서 벗어나 공공부문을 거래비용으로 접근하는 신공공관리적(New Public Management, NPM)의 관점에서 재정개혁을 추진하게 된 것이다.

나. 국민의 정부의 재정개혁

1998년 국민의 정부는 정부개혁실을 설치하고 '재정에 관한 합리적 의사결정체계'와 '효율적 재정관리를 위한 유인구조'를 구축하기 위해 재정개혁을 추진하였다. 거시재정의 '합리적인 의사결정체계 구축'과 관련해 공공부문과 재정 총량을 관리하기 위해서 「정부산하기관관리기본법」을 제정하고, 기금제도의 재정규율을 강화하였으며, 예비타당성제도 및 총사업비 관리를 강화하였다. 미시재정의 '효율성 제고 유인구조 정립'과 연관되는 재정개혁도 다양하게 추진하였다. 외환위기 극복을 위해 중앙 및 지방정부의 조직개편을 단행하였으며 공무원 인력 감축과 교육훈련기관 구조조정, 공기업 통폐합 및 인력감축 등 대부분이 전통적 정부운영 방식에 의한 개혁이었다.

공공부문 구조조정의 일환으로 정부기능의 외부위탁, 철도산업 구조개편, 공기업 민영화, 공기업 자회사 정리, 산하기관 민간위탁 등 정부와 공공기관의 기능을 민간부문으로 점차 이전하는 노력도 기울였다. 국민의 정부는 전통적인 정부운영방식에 의한 개혁과 유인구조에 의한 개혁을 동시에 적용한 것이다. '자기책임-보상'의 유인구조를 개선하는 제도로 중앙기능의 지방이양, 정부투자기관 운영시스템 개선, 정부출연연구기관 운영시스템 개선, 예산절약 인센티브제도, 책임운영기관제도 등을 운영하였다. 다른 한편으로는 산하기관의 과도한 복리후생제도 개선, 공기업과 산하기관의 퇴직금제도 개선 등 그동안 정부가 해왔던 통제에 의한 전통적 운영방식도 사용하였다. 거시적 재정에 관한 합리적 의사결정체제와 미시적 재정의 효율적 관리를 위한 유인구조를 충분히 이해하고 구축해 나가기에는 외환위기 극복이라는 시대적 과제가 중차대하여 자율보다는 명령과 통제에 의한 중앙집권적 관리가 우선시되었다고 평가된다. Schick의 지적처럼 개발도상국에 천착해있는 비공식적이고 편법적인 관행의 보편화라는 벽을 넘기가 쉽지 않았다. 결국 국민의 정부는 기본 철학과 중장기적 비전에 따라 거시재정과 미시재정 과제들을 일관성 있게 추진하지 못하고 단발성 과제 중심으로 진행하면서 재정개혁의 패러다임을 근본적으로 변화시키지 못하였다고 평가된다.

다. 참여정부의 재정개혁

참여정부는 기획예산처가 중심이 되어 소위 4대 재정혁신제도('국가재정운용계획', '총액배분자율편성', '성과관리', '디지털예산회계시스템')를 주도하였다. 4대 재정혁신

중 '성과관리'를 빼고는 거시재정 차원에서 합리적인 의사결정체계를 구축하기 위한 것이다. '국가재정운용계획'에서는 재정수지, 국가채무 등 총량목표와 구체적인 재원배분계획을 제시하고 이를 통합재정 기준으로 단년도 예산 및 기금운용계획의 기본 틀로 사용하고자 하였다. 기존 예산편성에서는 개별 사업과 비목별 예산편성에 집중하였지만, '총액배분자율편성' 제도에서는 국가재원배분의 전략적 선택을 강화하여 부처의 자율성과 전문성을 적극 활용하려고 노력하였다. 각 부처가 예산삭감을 우려하여 예산을 과다 요구하고 예산당국은 일률적으로 삭감하는 악순환이 반복되는 점증주의식(incrementalism) 예산편성에서 벗어나려는 의도였다. 디지털예산회계시스템의 도입으로 예산편성, 집행, 결산까지 모두 하나의 시스템에서 처리할 수 있도록 하여 재정총량과 재정적자 규모를 적절히 관리하는 관점에서 예산을 바라보게 된 것은 큰 진전이라고 할 수 있다. 또한 복식부기, 발생주의에 따라 모든 재정사업의 전 과정을 관리하며 집행실적과 성과 등 사업 현황을 실시간으로 한 눈에 파악할 수 있도록 하였다.[12)]

미시재정 차원에서는 효율성을 높이는 유인구조를 확립하기 위해 성과관리제도를 도입하여 주요 재정사업에 대한 향후 5년간의 중기 전략목표 및 성과목표를 제시하고, 목표 달성 여부를 판단할 수 있는 지표 및 지표별 목표치를 제시하는 성과보고서를 작성하였다. 총액배분자율편성 제도의 도입으로 각 부처의 예산운영 자율권이 확대됨에 따라 재정운용 성과에 대한 모니터링과 예산환류의 수단으로 활용하기 위하여 2005년부터 재정사업자율평가제도(K-PART)를 도입하였다.

그러나 각종 위원회를 중심으로 다양한 과제들이 산발 추진되었고 기본적 재정기조가 확대위주였기 때문에 근본적 개혁에는 한계가 있었다. 또한 민영화와 민간위탁 등이 중단되면서 성과주의 예산을 제외하고는 '효율성제고 유인구조 정립'을 위해 추진한 재정개혁은 취약했다고 평가된다.[13)]

기존의 민간투자제도를 확대하는 임대형 민자사업(Build Transfer Lease, BTL) 제도의 도입은 미시재정 차원의 효율성을 높일 것으로 기대되었으나 민간투자 대상시설을 기존의 산업기반시설에서 생활기반시설로 확대한 것이 걸림돌이 되었다. 생활기

---

12) 재정경제부의 국가재정정보시스템(NaFIS)은 단식부기·현금주의 시스템이었고, 기획예산처의 예산정보시스템(FIMSys)은 중기계획과 단년도 예산편성을 개별 관리하고 있었으며, 지방자치단체의 지방재정정보시스템도 구분 운영되고 있었다.

13) 참여정부의 국정기조의 한 축이 진보적 가치의 실현이다 보니 동반성장, 균형발전, 사회투자를 강조하고 공공부문의 구조조정에는 소극적이었다.

반시설 민자사업의 특성상 최종수요자에게 사용료를 부과하기 어려워 정부가 시설물을 운영하며 운영기간 중 민간사업자에게 시설물의 임대료를 지급하는 형식을 도입하였다. 결국 민간 사업자가 건설, 운영, 자금조달 상의 위험을 거의 부담하지 않아 국채 발행 없이 재정부담을 미래로 전가시킨 제도라는 비판이 제기되기도 하였다.[14)]

2007년 제정된 '공공기관의 운영에 관한 법률'도 공공부문에 포함되는 전체 기관들을 모두 망라하여 관리의 사각지대가 발생하지 않도록 총괄적 관리체제를 구축하고 공공기관의 유형을 준정부기관과 공기업으로 구분하여 유형별로 적절한 거버넌스를 제시하였다는 면에서 의미 있는 작업이었다. 참여정부는 거시재정 차원에서 패러다임을 변경하여 '합리적인 의사결정체계 구축'에 대해 기여한 바가 크나 재정지출 증대에 주력함으로써 실질적인 재정개혁 성과로 이어지는데 한계가 있었다.

라. 이명박정부의 재정개혁

거시재정 차원에서 재정준칙의 근간이 되는 신뢰가능한 재정지표에 공감대가 형성되지 못하여 국가채무와 재정범위에 대한 논쟁이 지속되고 있었으나[15)] 글로벌 금융위기 극복을 위한 지출증대에 부담이 된다는 인식하에 대응이 미미했다. 재정총량지표에 대해서는 국민적 합의와 신뢰가 부족함에도 불구하고,[16)] 개선을 위한 결과를 제시하지 못한 재정당국은 우리나라의 '국가채무'가 국제적으로 사용되는 '일반정부 총금융부채' 개념과 다르다는 사실을 공식적으로 인정하지 않았다. 재정총량지표에서 가장 큰 쟁점은 재정범위에 포함되는 준정부기관을 구분하는 일과 공기업에서 재정범위에 포함되는 준재정활동을 구분하는 것인데 이에 대해서는 전문가들 사이에서도 논란이 있었다.

이명박 정부는 집권초기 미시재정 측면에서 대부처주의에 입각한 정부조직 개편과 민영화 및 통폐합을 통한 공공기관 개혁 등을 추진하였다. 하지만 민영화(Privatization)를

---

14) 예를 들어 국회예산정책처 '민자유치건설보조금사업평가'(2009.5. 19쪽) 보고서에 의하면, 2009년 5월 현재까지 실시협약이 체결된 임대형 사업에서만 정부가 향후 20년간 총 28조원을 민간자본에게 지급해야 한다. 2013년 이후 매년 1조 4천억원 이상의 세금이 민간사업자에게 임대료로 나가는 것이다.

15) 2006년 중앙일보는 회계단위에 의한 우리나라의 재정범위가 제도단위를 기준으로 하는 국제기준의 재정범위에 크게 미달한다고 주장하며 재정범위 논쟁을 촉발하였다.

16) 2008년말 국회예산결산특별위원회의 재정학회 연구용역에서 우리나라의 국가채무는 국제적으로 용인된 개념과 수치가 아니라는 주장이 제기되면서 민주당, 민노당 등 야당에서 재정건전성 문제를 본격 제기하였다.

제외하고는 재정개혁의 핵심 목표에 대한 인식이 부족한 채 통제와 명령을 통한 기존의 정부운영 패러다임에 안주하였다. 이명박 정부의 유일한 재정개혁 과제는 '예산 10% 절감'과 '계약심사제'가 전부인데, 이 또한 2008년의 금융위기로 그 의지가 실종되었다.[17]

마. 실질적 재정개혁평가

「국가재정법」 제정을 비롯한 일련의 재정개혁은 선진국들의 재정제도 개혁과도 맥을 같이한다. 최근 선진국 재정제도 개혁의 핵심은 거시경제의 안정화를 도모하기 위한 경제전체의 총수요 관리목표 내에서 재정에 관한 합리적 의사결정체계와 효율적 재정관리 체제를 만들어 가기 위한 유인구조를 구축하는 것이다. 보다 구체적으로는 각종 재정정책을 중장기적으로 원활하게 수행하기 위해 재정건전성을 확보하며 재정자원을 각종 정책과 사업별로 적정하게 배분하고, 개별 사업 운용의 효율성을 높이는 방식의 제도를 구축해 나가는 것이다.

그럼에도 불구하고 행정부의 국가채무관리 실적을 본다면 건전성 차원의 재정개혁의 실효성은 높다고 보기 어렵다. 국가재정운용계획을 발표하기 시작한 2004년 이후 국가채무는 계획상의 전망치보다 매년 확대되어 왔다. 가장 최근 3년간 정부가 발표한 「2014~2018년 국가재정운용계획」과 「2016~2020년 국가재정운용계획」만 비교해보아도 GDP 대비 국가채무 비율이 작게는 2.9%p(2016)에서 많게는 3.6%p(2018)나 전망 수치보다 증가하고 있다([표 1] 참조).

[표 1] 국가재정운용계획상의 국가채무 총량과 GDP대비 비율 차이

	'14년*	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년
'14~'18년계획(조원)	527.0	570.1	615.5	659.4	691.6		
'15~'19년계획(조원)		595.1	645.2	692.9	731.7	761.0	
'16~'20년계획(조원)			637.8	682.7	722.5	756.8	793.5
'14~'18년계획(GDP대비, %)	(35.1)	(35.7)	(36.4)	(36.7)	(36.3)		
'15~'19년계획(GDP대비, %)		(38.5)	(40.1)	(41.0)	(41.1)	(40.5)	
'16~'20년계획(GDP대비, %)			(39.3)	(40.4)	(40.9)	(40.7)	(40.7)

자료: 1. 기획재정부, 「2014~2018년 국가재정운용계획」, 2014.
2. _____, 「2015~2019년 국가재정운용계획」, 2015.
3. _____, 「2016~2020년 국가재정운용계획」, 2016.

17) 옥동석, "이명박 정부의 재정개혁: 평가와 과제," 「CFE Report」 no.110, 자유기업원, 2010.1.

우리나라의 재정은 양적인 차원에서 여타 선진국에 비해 위험한 상태는 아니라고 하나 인구구조의 변화와 저성장으로 인해 우려의 목소리가 높다. 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)을 보여주는 여러 전문기관의 장기재정전망을 보면 다소 차이가 있지만 대체적으로 걱정스러운 수준이다. 국회예산정책처(2016)는 현재의 법률과 제도가 앞으로도 그대로 유지된다는 가정 하에 2016~2060년에 대한 기준선 전망을 하였다.[18] 2060년에는 재정관리수지가 GDP 대비 7.7% 적자이고 국가채무비율은 151.8%까지 상승할 것으로 전망하였다.

기획재정부(2015)는 일반재정부문과 사회보험부문으로 나누어 재정상태를 전망하였는데[19] 일반재정의 경우는 재량지출이 경상성장률을 하회하도록 통제하는가 혹은 경상지출만큼 증가하는가에 따라 국가채무비율이 2060년 38.1~62.4%에 이를 것으로 보았다. 다만 사회보험부문은 정부재정부문과 달리 적정부담-적정급여 체계로의 개혁이 필요하다고 보고 만일 그렇지 못할 경우 국민연금은 2044년에 적자로 전환되어 2060년에는 기금이 고갈될 것이며 사학연금은 2015년 연금개혁으로 적자 전환 시기가 6년, 기금 고갈 시기는 10년 연장될 것이다. 그럼에도 불구하고 2027년에 적자로 전환되고 2042년에 기금이 고갈될 것으로 보았다. 건강보험과 노인장기요양보험의 경우도 고령화에 따른 의료비 지출 증가에 따라 2025년이나 2028년 경 기금이 고갈될 것으로 보았다. 만일 이들 사회보험 기금 고갈을 방지하기 위해 국민부담률을 올려서 해결하는 경우 2060년에 국민부담률이 현재의 GDP 대비 28.4%에서 39.8%로 11.4%p 상승할 것으로 전망하고 있다.

한국조세재정연구원(2012)은 2012~2050년까지의 기준선 전망[20]을 하면서 GDP 대비 공공사회복지지출 규모가 2043년에 19.2%로 OECD 국가 평균(2007년) 수준에 도달하고 2050년에는 21.4%로 OECD 국가 평균의 1.1배가 될 것으로 전망하고 있다. 2013년 조세부담률 20.1%에 변화가 없는 것으로 가정했을 때 2050년 국가채무비율이 128.2%가 되어 2011년 PIGS(120%) 국가 평균 보다 조금 높아질 것으로 전망하고 있다. 가정을 어떻게 하느냐에 따라 다르지만 이러한 재정전문기관의 장기재정전망을 고려한다면 효과가 보장되지 않는 확대적 재정정책은 억제되는 방향으로 재정제도 개혁

---

18) 국회예산정책처, 「2016~2060년 장기재정전망」, 2016.
19) 기획재정부, 장기재정전망 보도자료, 2015.12.
20) 박형수, 「장기재정전망과 재정정책운용방향」, 한국조세연구원, 2012.

을 해야 한다는 결론이 나온다.

이인실·박승준(2013)은 우리나라의 기초재정수지가 지속적인 적자상태였음에도 불구하고 선진국보다 상대적으로 낮은 수준의 국가채무비율(GDP 대비)을 유지할 수 있었던 것은 장기 균형 상태에서의 국가 예산식 차원에서 보면 실질성장률이 실질이자율을 상회하는 기조가 유지되어왔기 때문이라고 주장하고 있다.[21] 최근 여러 재정관련 연구기관들의 장기재정전망을 종합해보면 2016년 우리나라의 GDP 대비 국가채무 비율(39.5%)은 OECD 평균(116.0%)에 비해 크게 위험한 수준은 아니지만, 장기적으로는 결코 안심할 수 없는 수준으로 확대될 것으로 보고 있다.[22] 이러한 실질적 재정개혁의 결과를 볼 때 실효성에 대한 의문이 들지 않을 수 없다. 기획재정부는 지난 8월 재정준칙의 도입과 PAYGO제도 강화, 재정안정화 관리계획 수립 등 범정부적 차원의 재정건전성 관리를 총괄하는 '「재정건전화법」' 제정을 입법예고하였지만 보고가 주를 이루고 법적 구속력 여전히 약한 상황이 이어질 것이다.

Ⅲ. 국회 차원의 재정개혁의 논점

1. 지속가능한 건전재정을 위한 국회의 예산심의

저성장 기조 지속으로 세입기반이 약화되어 있는 반면, 급격한 저출산고령화 추세로 인한 복지지출 확대와 경기침체로 인한 재정지출 수요 증가로 재정의 지속가능성(fiscal sustainability)에 대한 우려의 목소리가 높았다. 이에 따라 「국가재정법」 제정을 전후하여 국회 차원에서도 지속가능한 재정의 건전성을 유지하기 위한 국회의 예산·결산 심의기능을 제고하기 위한 제도 개선 노력이 전개되었다. 예산결산특별위원회의 상설화, 국회 재정통제 범위를 통합재정으로 확대, 결산심의 기능 강화, 국회예산정책처 및 입법조사처의 신설 등이 대표적인 제도개선 성과들이다. 주지하다시피 현행 「헌법」에 의하면 예산편성권은 행정부에, 예산안 심의·확정권은 국회에 부여되어 있

21) 이인실·박승준, "우리나라의 정책조합과 재정 건전성," 「재정학연구」 제6권 제1호, 2013, 209~243쪽.
22) 한 예로 국회예산정책처는 2060년 국가채무(151.8%)는 GDP의 1.5배가 넘는 규모로 급속하게 확대될 것으로 보고 있다.

는 가운데 「국가재정법」은 편성과정에서도 예비타당성조사, 총액배분 자율편성예산제도, 국가재정운용계획을 수립하고 국회에 보고하도록 하고 있다. 또한 재정건전화 유지의무를 명시적으로 적시하고 국가채무가 적정수준으로 유지되도록 정부가 국가채무관리계획을 세워 국회에 보고하도록 되어 있다. 그러나 부처에 총액한도를 배분하고 한도 범위 내에서 예산을 편성하도록 되어 있는 취지와 달리 부처의 자율적 편성권이 제대로 인정되어있지 못하다. 국회에 보고 의무만 있지 심사의 대상이 아니다 보니 정부가 지키지 못해 선언적 계획으로 끝나는 경향이 있다.

국회가 비용추계(cost estimates)제도를 운영하여 재정수반법안에 대해 상임위원회와 예산결산위원회에서 사전 협의하고 재정기준선 전망(baseline projection)을 하고 있는 것은 제도적 개선의 결과이다. 재정기준선 전망은 정부가 제출한 국가재정운용계획과의 비교를 통해 예산심의를 심도있게 할 수 있기 때문이다. 예산수반정부법안은 향후 5년간 비용추계서를 첨부해야 하고 의원발의입법안도 국회예산정책처가 비용추계를 한다. 이후 수정안이나 대안이 국회 본회의에 보고되는 경우도 예산정책처가 추계서를 전망하도록 되어있다. 그러나 '일정규모' 이상의 재정수반 법안은 사전협의하도록 했지만 국회규칙으로 위임한 '일정규모' 에 대한 규칙이 정해지지 않고 있다.

현실적으로 예산 심의·확정권은 국회가 행정부에 대한 균형과 견제 장치로써 절대적으로 중요하지만 미시적 차원에서 방대하고 복잡한 국가예산을 국회가 개별항목까지 일일이 점검하는 것이 불가능하고 실효성이 크지 않다. 예산을 통한 국회의 견제기능이 국가경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 국회가 국가의 장기비전과 재정정책의 기조, 예산의 규모와 국민부담, 국가채무관리, 주요 국책사업, 부문별 자원배분의 우선순위 등 국민경제적 수준과 전략적 차원의 의제에 초점을 더 맞추어야하며 세부사업들은 사후평가 및 점검을 통해 보는 것이 더 효과적일 수도 있다.

2. 예산심의에서의 국회의 권한

예산을 통한 국회의 견제기능이 국가경쟁력 제고와 국민의 삶의 질 향상에 근접하도록 하기 위해서는 국회가 국가의 장기비전과 재정정책의 기조, 예산의 규모와 국민부담, 국가채무관리, 주요 국책사업, 부문별 자원배분의 우선순위 등 국민경제적 수준과 전략적 차원의 의제에 대하여 행정부에 비해 우위에 있어야 한다. 이를 위해서는 예산을

심의해 확정하는 국회의 권한에 대해 고민해 봐야 한다. 장기적이고 큰 비전에 전념하면서 세부사업의 경우 사후평가 및 점검을 통하여 국회의 소임을 다하는 국가적 분업체계를 생각해 볼 수도 있다. Premchand(1990)은 예산과정에서의 정부와 국회 간 권한배분은 국가마다 정치체계나 재정목표에 따라 다를 수 있다고 한다. 미국, 이탈리아처럼 국회가 예산편성권도 가지고 지배적인 영향력을 행사하며 행정부 예산안을 거부할 수도 있는 나라가 있는 반면 영국, 영연방국가, 개발도상국가 등에서는 국회가 행정부가 제안한 예산안을 거부하거나 부분적으로 삭감할 수 있는 권한만을 가진다. 예산의 내용에 따라 입법부의 권한을 차등화하는 일본이나 프랑스와 같은 나라도 있다. 국회는 신규사업과 신규지출에 대해서만 엄격하게 심의를 하고, 계속사업이나 경상지출에 대해서는 의례적인 심사만 하는 것이다. 단년주의 예산제도를 가지고 있지만 투자사업예산은 사업이 완성되는 기간까지의 총예산을 기준으로 승인 하는 나라도 있다.

예산심의에서 국회의 권한을 어떻게 사용하는가보다 권한행사에 따라 의도했던 정책 성과를 얼마나 달성하는가에 주목해야 한다. 총액배분 자율편성제도의 가장 중요한 기능은 국가재정운용계획과 연계하여 총지출규모와 분야별·부처별 지출한도를 설정하는 것인데 국가재정운용계획이 구속력을 확보할 수 있는 메커니즘을 가지고 있지 못하다 보니 지출총액 및 분야별·부처별 지출한도가 계속해서 변화되어 왔다. 게다가 부처별 지출한도를 결정하는 과정이 실제로는 아직도 상향식(bottom-up) 방식으로 이루어지고, 여전히 전년도 지출한도에 기반해 점증적으로 조정하는 방식으로 이루어지고 있다는 점도 문제다.

예산심의권의 질을 높이기 위해 2013년 「국가재정법」을 개정해 2016년부터 국회의 심의기간이 90일로 늘어났으나 국회가 심의기간 확장 취지를 활용하지 못하고 있다. 상임위위원회에서 민원성 예산을 증액하는 데만 골몰하다 보니, 국회예산결산특별위원회가 다시 개별 사업을 심사하는데 시간을 낭비하는 문제점이 있다. 효율적 심의를 위해 예결위에서는 거시적 예산을 중점적으로 심의하고 미시적인 예산은 상임위에서 심의하는 것으로 역할을 분명히 할 필요가 있다.

3. 예산심의의 정치적 중립성

예산심의에 관한 이론이 '합리적 관점'과 '정치적 관점'이 대립을 이루면서 발전되어 왔

듯이 예산배정이 정치적 과정에서 자유롭기는 쉽지 않다. 예산의 정치적 속성을 부각시킨 Wildavsky(1961)의 주장처럼 국회의 예산배정은 '가치의 권위적 배분'이라는 정치과정이며 국회의 예산심의·확정권이 현실적으로 다른 국정이슈나 긴박한 정치 현안과 어느 정도 거리를 두면서 발휘될 것인가는 중요한 주제이다. 정부예산에 대한 합리적 관점은 경제적·관리적 시각을 포함하는데, 경제적 시각에서는 정부의 재정활동이 자원배분의 효율성과 사회적 후생에 미치는 영향에 관심을 두고 자원의 효율적 관리, 예산의 계획적 편성 및 효율적 집행 등과 같이 공공서비스를 효율적·효과적으로 제공하는데 관심을 두기도 한다(Lynch 1995). 최근에 이루어지고 있는 예산개혁은 정부예산에 대한 이러한 합리적 관점에 기반하고 있는 것이다.

정치적 경기순환론(political business cycle)에서도 선거가 예산에 미치는 영향에 논의하고 있다. 유금록(1996)은 선거가 있는 해에 적자예산 편성에 대한 실증적 증거를 분석하였고 정창수 외(2011)도 선거 승리를 위해 집권당이 국민과 관련된 예산을 증액하는 경향이 있다고 분석하였다. 다른 한편으로 이영선·조문경(2007)은 한국의 재정지출에서 정치적 경기변동이 존재하는가를 분석하고 다른 민주주의 국가와 달리 대통령 단임제를 채택하고 있는 한국에서는 전통적인 정치적 경기변동이론과는 달리 집권정부가 재집권을 위해 선거 전에는 재정지출을 늘리고, 선거 후에는 재정지출을 줄이는 기회주의적 행태가 발견되지 아니하고 오히려 대통령이 자신의 임기 동안의 업적 등을 위해 임기 초기에 지출확대가 이루어지고 임기 말에는 권력누수현상이 일어나면서 상대적으로 재정지출의 축소가 이루어지는 현상이 발견되었다고 주장하였다.

대통령제에 있어서 입법부와 행정부의 재정활동에 대한 이론과 현실은 다양하게 분석되고 있다. 대통령과 국회의원이 모두 국민들의 직접적인 선거에 의해 선출되었기 때문에 소위 말하는 '이원 민주적 정통성(dual democratic legitimacy)'을 가지게 되어 견제와 균형이 이상적으로 이루어지기도 하지만 양 권력이 불필요하게 충돌할 수도 있다(김욱 2008). 우리나라는 매우 짧은 기간을 제외하고 대통령제를 유지하고 있다. 전통적인 후생경제학에서 가정하고 있는 것처럼 정부는 단일의사결정주체가 아니라 여러 경제주체들의 집합으로 각 경제주체들의 목표함수를 극대화하는 존재들이다. 따라서 예산과정에서의 시각 차이는 이들의 목적함수에 달려있다고 본다. Persson et al.(2001)은 이들이 어떻게 권한(power)을 획득했는가를 살펴보아야 한다고 주장한다. 행정부와 입법부가 선거에서 승리함으로써 국민으로부터 위임 받은 권한임을 고려

해보아야 한다는 것이다. 대통령선거와 국회의원 선거는 권력을 위임하는 국민들의 대표성에서 차이가 있다. 국회의원은 선거구의 구민의 특수이익을 대표하지 않을 수 없다. 대통령으로 대표되는 행정부는 전국단위의 이익을 대표해야 하므로 '중위자 투표이론(median voting theory)' 에 의하면 전국민이라는 모집단 중 중위자의 선호를 반영하게 되는 것이다. 국회의원도 지역구의 모집단의 중위자 선호를 반영하는 예산을 선호하게 될 것이다.

예산이 전체 국정시스템의 하위체제이기도 하기 때문에 예산심의·확정권을 국정현안과 별도로 다루는 것은 분명히 비현실적이지만 여·야간의 치열한 정치적 사안의 쟁점이 예산심의의 기본 축을 흔드는 것 역시 적절하지 못하다. 예산안 심의가 정치적 쟁점과 일정한 완충거리(Buffering Zone)를 두어야 예산안 심의에 있어서 국회의 본질적 역할을 수행할 수 있다는 문제인식이 있어야 한다. 정치적 대결로 예산안 심의가 표류하는 것보다는 차라리 정치적 쟁점과 거리를 두면서 예산안을 국민적 보편이익으로 귀결시키려는 노력이 정합적(positive sum) 결과를 창출해 낼 것이다. 이는 제도적 과제라기보다는 대의정치의 전통과 정치문화를 합리적으로 정착하는 과제와 관련이 있다고도 볼 수 있지만 제도적 개선 노력은 지속되어야 한다. 예산심의 과정에서 정치체제의 성격이 대통령 중심제와 의원내각제에 따라 다르며 대통령제 하에서 예산심의권이 더 강하다는 것이 일반적이지만, 최근에는 예산 규모가 크고 전문기술성이 강해서 정치제체에 따라 큰 변화를 보이지 않는다는 견해도 있다(이종수 외 2014).

4. 국회예산결산특별위원회의 위상

국회 예산심의에 있어 핵심적 역할을 담당하는 국회예산결산특별위원회의 실질적 위상을 어떻게 정립해야하는가는 「국가재정법」이 추구하는 재정의 효율성을 제고하고 건전성을 높이는데 있어 우선적인 과제이다. 각 부문별로 단계를 거쳐 총합하는 현재와 같은 예산과정의 특성상 예결위는 각 부문별 국민이익을 옹호하는 상임위의 예비심사를 능가하는 논리와 당위성으로 예산확정을 마무리해야 하는 책임이 있다. 부문이익과 전체이익의 조화, 행정부안과 국회안의 조정, 여권 교섭단체와 야권 교섭단체의 타협 등 관리적·합리적·정치적 의사결정을 해내야 한다. 예결위가 자신에게 부여된 중대한 역할을 충실히 이행하지 못하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다.

우선 구조적으로 전문성이 축적되기 어려워 스스로 위상을 깎아내린다는 지적이다. 현재 국회예산결산특별위원회는 임기 1년의 50명 위원으로 구성되는 특별위원회로서 소관법률이 없다. 예산의 편성과 집행을 종합적으로 책임지는 정부 부처와 예산관련 법률의 관리가 예산심의의 핵심기능을 담당하는 예결위로부터 유리됨으로 인하여 예산의 편성 및 집행이 법적으로, 그리고 조직적으로 예산의 심의와 자연스럽게 연계되기 어려운 한계를 가진다. 국회의원들의 사적차원에서 예결위 참여의 "기회의 균등"을 위해 매년 대부분의 위원이 교체되기 때문에 전문성이 축적되기 어렵다.

"나누어 먹기"가 일상화되기 쉬워 깊이 있는 심의를 통해 예산의 경제적 합리성을 확보하기에는 적절하지 않은 구조이기도 하다. 이는 현재와 같은 제도가 정치적 타협과 조정을 하는데 적합한 구조이고, 임기 중에 최대 다수 의원에게 예결위 참여 기회를 주는데 정치적 주안점이 맞추어져 있기 때문이다. 당연히 그 산출물인 예결위의 예산심의 결과는 경제적 합리성이나 재정본연의 순기능적 측면에 있어 큰 가치를 부여하기 어려운 실정이다. 박정수·신혜리(2013)가 국회예산결산위원회의 종합정책질의한 결과를 분석한 바에 의하면 재정개혁에 대해서는 관심이 매우 저조하며 질의 내용의 절반이상(2011년의 경우 79.5%)이 미시예산과 지역예산에 집중되어 있으며 「국가재정법」 도입 이후 그 비중이 오히려 증가하는 추세이다([표 2] 참조).

[표 2] 연도별 국회예산결산특별위원회 종합정책질의 내용분석결과

(단위: %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
거시예산	42 (39.6)	36 (32.1)	28 (25.9)	20 (13.9)	42 (26.9)	22 (15.9)	20 (16.7)	32 (19.3)
재정개혁	18 (17.0)	8 (7.1)	12 (11.1)	12 (8.3)	8 (5.1)	12 (8.7)	8 (6.7)	2 (1.2)
미시예산	30 (28.3)	50 (44.7)	50 (46.3)	66 (45.8)	68 (43.6)	64 (46.4)	56 (46.7)	70 (42.2)
지역예산	16 (15.1)	18 (16.1)	18 (16.7)	46 (31.9)	38 (24.4)	40 (29.0)	36 (30.0)	62 (37.3)
합계	106 (100)	112 (100)	108 (100)	144 (100)	156 (100)	138 (100)	120 (100)	166 (100)

주: ()은 구성비

자료: 박정수·신혜리, "거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태 분석-국회예산결산특별위원회를 중심으로," 「의정연구」 제19권 제1호, 2013, 88쪽. [표 2]에서 재구성

예산결산위원회가 충분한 토의를 거쳐 예산안에 임하는 포지션의 정립보다는 개별의원이나 개별 정파의 이익 투입 또는 특정 이익이나 특정 정당의 관심을 갖는 사업을 저지하는데 심의 에너지를 쏟게 되는 일이 반복되는 경향이 있다. 소관 상임위원회의 삭감 또는 증액 요구안을 국회예산결산위원회가 어떤 제약을 갖고 조정·반영에 임하는가도 예결위의 위상과 직접적 관련이 있다. 특히 소관 상임위의 특성상 예산증액요구를 예결위가 어떤 제약 속에서 결정할 수 있느냐가 바로 예결위의 위상을 결정하는 요인이 될 것이다. 이는 기본적으로 예결위의 위상을 다른 상임위와 관련 우월적 지위를 부여할 것인가의 여부 문제와도 연관이 있다. 길지 않은 예결위 심의기간의 상당시간을 국회 본회의에서 다루었던 각종 국정현안을 예결위에서 다시 질의·답변 공방으로 보내는 나머지 우선순위 조정과 주요 국책사업에 대한 심도 있는 점검은 뒷전에 머무르게 되는 사례가 있었음에 주목할 필요가 있다.

5. 재정건전화를 위한 거시예산의 역할

「국가재정법」 이후 재정건전성을 유지하면서 경제성장과 안정성을 가져가기 위한 총체적 거시예산(macro budgeting)의 역할이 강조되고 있다. Campbell(1977)의 주장처럼 정확한 경제전망에 근거한 동원 가능한 재원의 규모, 정책우선순위 등을 종합적으로 고려하여 예산총액과 기능별 예산배분, 세출통제와 정책지향을 추구하는 예산편성지침을 결정해 하향식(top-down)방식으로 예산을 결정하는 것이다. 국가 전체적인 경제 환경을 고려해, 예산규모를 결정하고 정책방향에 대한 결정을 수행해나가는 예산의 총체적 분석 차원의 거시예산과 개별사업에 대해 부처별, 기능별로 사업 수준을 결정하는 미시예산을 구분하여 시행해야 한다. 예산심의에 있어서도 미시예산과 거시예산에 대한 심의가 구분되어 적용되어야 한다. 박정수(2007)는 재정운용의 효율성과 투명성, 건전성을 제고하기 위한 제도적 정책은 갖추어져 있지만, 정책이 갈수록 전문화되고 있어 입법부의 독립적 통제가 어렵게 되는 것이 OECD를 비롯한 세계적 추세이고 한국도 예외는 아니라고 주장하고 있다. 특히 대통령 중심제나 연방제국가 및 분권화된 단방제 국가에서 이루어지는 재정개혁이 의원내각제나 집권화된 단방제 국가에서는 이루어지기 어려워 점진적으로 진행될 수밖에 없다고 주장하였다.

「국가재정법」이 제정된 이후 10년이 지나면서 그동안 미비하였던 법안 내용에 대해

보완하는 차원에서 지속적으로 개정작업이 이루어졌지만 국회 차원에서 효율성과 전문성을 높이려는 노력도 이루어져야 한다. 국회의 예산과 재정개혁에 대한 정확한 이해의 바탕위에 합리적 의사결정이 이루어지도록 끊임없이 노력해야 예산에 대한 국회의 견제와 통제가 제대로 작동될 수 있다. 하지만 현실적으로 예산심의권을 가진 국회의 예산과 재정개혁에 대한 이해수준은 높다고 보기 어려운 결과들이 나타나고 있다. 대표적인 예로 상임위원회에서의 증액현상을 들 수 있다. 배석주(2016)는 2011년(18대국회 4년차)부터 2014년(19대국회 3년차)까지 국회에서의 2012년도 예산안부터 2015년도 예산안까지를 대상으로 국회에서 증액된 금액과 건수가 4년간 3,704건, 14조 1,362억원이라고 분석하였다. 각 연도별 평균 926건, 3조 5,341억원이다. 연도별로는 2012년도가 851건, 3조 3,062억원, 2013년도 996건, 4조 1,858억원, 2014년도 906건, 2조 6,849억원, 2015년도 951건, 3조 9,594억원이었다. 또한 심의과정에서 논의조차 되지 않고 증액되는 쪽지예산 건수는 4년 평균 332건으로 증액 건수의 36% 가량을 차지하고 있으며, 4년간 1,329건, 4조 1,013억원으로 증액된 세출예산대비 29.0%를 차지하고 있다([표 3] 참조).[23]

[표 3] 세출예산 증액과 쪽지예산

(단위: 건, 억원)

	세출예산 증액		쪽지예산		
	건수	액수(A)	건수	액수(B)	비율(B/A)
2012년	851	33,062	345	17,527	53.1
2013년	996	41,858	315	79,675	19.0
2014년	906	26,849	309	79,428	29.6
2015년	951	39,594	360	75,755	19.1
계	3,704	141,362	1,329	41,013	
평 균	926	35,341	332	10,253	29.0

주: 논문에서는 예결위의 종합심사와 조정소위의 증액심사과정에서 이루어지는 쪽지예산만을 대상으로 하고 있음.

자료: 배석주, "국회 예산심의과정에서의 '쪽지예산'에 관한 연구," 한국외국어대학교 박사학위논문, 2016. 2.(〈표 4-1〉에서 인용 102쪽)

23) 쪽지예산은 예산안 심의 과정, 특히 예산결산특별위원회에서 상임위원회의 예비심사에서 논의되지 아니하였던 지역·민원사업 등을 추가로 끼워 넣는 예산을 말한다.

이러한 증액현상은 Niskanen(1971)의 주장처럼 우리나라 국회의원들이 유권자들의 효용과 선호를 반영하기 위해 지출을 확대하는 투표극대자(vote maximizer)의 입장을 가지기 때문일 수도 있다. 그러나 장기적 관점에서 결코 재정건전성에 도움이 되지 않으며 실행방법에 있어서 정당한 과정이 담보되지 못한다면 국민의 후생에도 도움이 되지 않을 것이다.

Ⅳ. 건전재정을 위한 국회의 예산심사방식 개선

1. 재정총량위원회[24]와 순차적 예산심의방식의 도입

국회가 예산안 심사에서 국민의 지지와 신뢰를 확보하기 위해서는 국회의원들이 예산에 대한 포괄적 식견(overall view)을 가질 수 있도록 국회 내 예산심사 절차를 합리적으로 개선해야 한다. 국회의원들에게 예산의 한계에 대한 인식을 심어주기 위해서는 거시예산을 결정하는 재정총량위원회를 도입해 재정총량을 분야별로 결정한 후 미시예산을 심의하는 순차적 방식을 채택할 필요가 있다.

정부의 예산편성권을 명시하고 있는 「헌법」을 위배하지 않도록 행정부가 예산안을 해 국회에 제출하면 국회 회기내에서 국회예산결산위원회가 재정총량위원회의 역할을 겸해 총량심사를 하고 순차적으로 상임위 예비심사와 예결산위 조정심사를 하는 것을 고려할 수 있다. 국회예산결산위원회는 정부가 제출한 예산안에 대해 국회차원의 거시총량과 재정총량을 정하고 수직적으로 분야별 부처별 배분규모의 상한액을 정해주고 이를 준수하기 위한 조정지침을 포함하는 예산결의안을 작성한다. 이후 이 결의안에서 정한 내용에 따라 각 상임위원회가 분야별 한도액 내에서 사업을 심사한 후 국회예산결산위원회가 다시 점검해 확정하는 것이다[25]. 즉 재정총량위원회는 거시경제지표,

---

24) 국회예산정책처, 국회예산결산특별위원회와 공동으로 2013년 4월에 개최한 「나라살림 토론회: 현행 국회 예산심사 제도 평가 및 개선방안 논의」에서 발제자인 박정수교수는 국회차원의 별도의 상임위원회(가칭 재정총량위원회)를 신설하는 것을 제안한 바 있다.

25) 국경복(2015)은 예결위원회의 재정총량심사→상임위원회의 세부심사→예결위원회의 조정·통합의 하향식 심사방식이 국회 회기 내에 가능하다고 주장하고 있다(국경복, 「재정의 이해」, 나남출판사, 752쪽).

총 수입액, 총 지출액, 재정적자 또는 흑자규모, 국채발행총액의 결정뿐만 아니라 분야별, 부처별 재원배분의 한도액을 결정하며, 의무지출과 재량지출의 구분과 관리방안 등을 정하는 거시예산을 관리하는 위원회이다. 우선 재정총량위원회라는 제도를 도입하고 재정총량위원회가 정한 조정지침에 따라 각 상임위원회가 재량권한의 범위 내에서 조정지침을 준수하면서 심사할 수 있도록 가이드라인을 만들어 순차적 예산심의 방식을 도입해 보아야 한다. '무엇인가를 얻으려면 반드시 어떤 것을 포기해야만 한다'는 관행이 정착되어야 재정건전성을 높이는 국회 본연의 역할에 집중하게 될 것이다.[26] 이 때 재정총량위원회를 새롭게 만들 수도 있지만 예산결산위원회를 활용해 한 해의 지출한도(재정총량)를 결의안의 형식으로 의결하면, 각 상임위원회는 부여받은 한도액과 조정지침을 준수하면서 실질적인 예산심사권을 행사하고, 예결위원회는 이를 조정하는 형식으로 진행하는 방식도 생각해 볼 수 있다.

다만, 국회에서 이와 같은 합리적 예산심사가 이루어지기 시작하면 필연적으로 국회의 예산권한이 확대되고 그 과정에서 행정부와 대립할 가능성이 높아지기 때문에 미국과 같이 '의회예산법'과 같은 세련된 절차법이 제정될 필요가 있다. 이 경우 예산안의 확정 과정에서는 국회와 행정부, 국회 내 상임위원회 상호간, 그리고 국회의원들이 정당을 초월하여 정합적(positive sum) 결과를 도출하는 방향으로 대립할 가능성이 높아질 것이다.

2. 사후적 예산통제 시스템 강화

우리나라에서 '예산비법률주의'의 헌법적 관행이 지금껏 아무런 문제없이 지속될 수 있었던 가장 큰 이유는 국회의 예산권한이 행정부에 비해 사실상 미약했기 때문이다. 심지어 행정부는 여당 국회의원들에 대해서는 당정협의를 통해, 야당 국회의원들에 대해서는 예결위의 계수조정소위원회를 통해 일부 의원들의 지역구 사업 등을 배려하는 방

---

26) 박정수·신혜리(2013)는 국회의원들이 예산에 대한 이해와 전문성이 부족한 이유를 첫째, 의원들은 국회예산결산특별위원회의 예산심사를 상임위원회의 예산심사와 같은 과정으로 인식하기 때문이며, 둘째, 예산심사가 다른 의정활동과는 달리 전문성을 요구하는 분야이다 보니 거시적 측면의 복잡하고 어려운 분야 보다는 눈에 쉽게 보이고 이해할 수 있는 미시예산에 더 관심을 보이게 되며, 셋째, 국회예산결산특별위원회의 임기가 단년도로 일정기간에만 이루어지다보니 예산에 대한 이해를 위한 시간이 부족하고 연속성이 없어 의원들 스스로도 이를 위한 노력이 부족한 것이라고 분석하였다.

법으로 국회를 회유하고 있다는 비판도 있다. 예산권한은 예산운용에 관한 정보를 얼마나 많이 장악하고 있느냐에 따라 결정적으로 좌우되는데, 감사원이 국회에 소속되지 않는 한 국회의 예산·결산 관련 정보의 획득에는 상당한 제약이 있다.

「국가재정법」은 예산에 대한 사후통제시스템을 강조하고 있다. 그러나 임기·선거·순환보직 등의 불연속적 인사 시스템 속에서는 사후통제가 용이하지 않다. 여러 형태의 사후 통제 시스템 중에서 가장 중요한 것은 국회의 결산 심의권을 확실히 보장하는 것이다. 결산 심의로 발굴된 주요 정책 사안이 예산 심의에서 쟁점으로 부각, 사업의 우선순위가 조정되었다는 사례를 찾기가 쉽지 않았을 정도로 그동안 국회의 결산 기능은 예산심의의 뒷전에 밀려 형식화할 수밖에 없는 상황이었다. 다행스럽게도 제17대 국회이후 결산심사의 내실화 노력이 급진전되고 있으며 「국가재정법」이 조기 결산을 가능케 하는 예산결산 순기조정이 실행되어 결산심사가 강화된 측면이 있기는 하다.

그러나 좀 더 강화된 예산통제시스템을 정립하기 위해서는 소관부처별로 위법·부당사항을 나열식으로 수록하고 있는 보고체계에서 벗어나 국가전체적인 입장에서 물자, 국유재산, 채권, 채무, 기금 등의 종합적인 현황과 문제점을 분석해야 한다. 정부의 주요사업에 대하여는 예산정책처가 별도의 성과 감사를 실시하여 해당 상임위원회와 예산결산특별위원회에 보고하고, 필요시 감사원과 정보공유체계를 확립하는 방안도 논의되어야 한다.

3. 국회예산결산특별위원회의 상임위화

국회예산결산특별위원회가 다른 상임위원회와 마찬가지로 상임위원회로 존재형식을 전환하는 문제는 찬반양론이 꾸준히 있어 왔으며 「국가재정법」 시행 이후에도 같은 상태를 유지하고 있다. 예결위가 소임을 다 할 수 있도록 충분한 시간과 인적자원을 가지고 심의에 임해야 하며, 정치적 사안과 거리를 두면서 심의에 임하는 전통을 확립하고 행정부 편성 예산안에 대한 대응적 포지션을 정립하려는 노력이 배가되어야 한다. 이를 위해서는 현재의 상설적 지위인 국회예산결산특별위원회를 상임위원회인 예산결산위원회로 전환하여 상시 심사 시스템 갖춰 정밀한 예산 심사와 결산 심사가 이루어져야 한다.

예결위를 현재의 특별위원회로 존치해온 근거는 첫째, 각 상임위의 입장을 존중하며

전체 예산안을 조율할 수 있으며 둘째, 다수 의원들이 예결위에 참여할 기회를 가짐으로써 재정적 시각을 두루 갖출 수 있고 셋째, 예결위가 고착된 입장 또는 경직된 운영방식에서 벗어날 수 있다는 점 등이었다. 반면 현행 방식을 유지하게 되면 첫째, 소속 상임위의 이익에 경도될 수 있다는 점 둘째, 전문성을 살릴 수 없다는 점 셋째, 예산정책에 대한 중장기적 포지션을 정립하기 어렵다는 점 넷째, 사실상 상임위와 예결위의 겸직(two jobs)으로 인해 예산심의에 충분한 시간을 할애하기 어렵다는 점 등 다양한 문제점을 실제적으로 노출시켜 왔다.

당장에 어렵다면 점진적인 방향으로 우선은 다른 상임위원회와 마찬가지로 위원 임기를 2년으로 정하되 점차 늘려가는 방안을 모색해야 한다. 예산결산위원회는 기획재정부의 모든 업무, 감사원의 결산회계업무를 소관으로 하는 것을 검토해야 할 것이다. 다른 나라의 예결위원 임기가 일본(4년), 미국(상원 6년, 하원 2년), 영국(5년) 등 적어도 우리나라 보다는 장기간임을 참고해야 한다. 또한 예산결산위원회가 국가전체의 예산을 다루어야 하기 때문에 발생하는 다양한 분야의 전문성에 대한 필요성과 예산안에 대한 실질적인 최종 종합심사를 하는 위원회에서 다양한 이익의 조정이 이루어 질 수 있어야 한다는 점을 감안하여 위원의 수가 30명 정도는 되어야 한다.

국회가 다양한 시각에서 입장을 정리해야 할 사안이긴 하지만, 행정부·입법부 간의 선의의 정책경쟁이나 역할분담의 차원, 국회 자체가 여야를 떠나 현재와 같이 급변하는 경제사회 환경 하에서 재정건전성을 유지하고 국회 스스로 재정에 대한 포지션을 확립하는 관행이 정착되어야 행정부에 대한 생산적 견제가 유효할 수 있다는 점을 명심해야 할 것이다.

4. 세입세출균형원칙(PAYGO)의 도입

「국가재정법」은 건전재정을 위한 여러 구체적인 조항들을 규정하고 있다.[27] 그럼에도 불구하고 성장동력이 약화되고 잠재성장률이 추세적으로 하락하는 가운데 재정지출수

---

27) 대표적인 것이 예산원칙규정상의 재정건전성의 확보(제16조), 재정부담을 수반하는 법령이 제·개정 시 재원조달방안 첨부(제87조), 국세감면율을 일정비율 이하 유지 및 국세감면 도입 시 보충방안 제출(제88조), 세계잉여금의 공적자금 및 국가채무 우선상환 규정(제90조) 등이다. 그 밖에도 추가경정예산의 요건(제89조), 국가채무의 관리(제91조), 국가보증채무의 관리(제92조) 등 제5장의 모든 규정이 재정건전성을 강조하고 있다.

요는 증가일로에 있어 지속적으로 위협받는 재정건전성을 제고하고 재정의 효율적 운영을 위해 세입세출균형원칙(PAYGO)의 도입이 불가피하다. 우리나라 재정의 기능을 약화시키는 의무지출수반 법률안이 법률의 건수와 지출액수가 모두 증가하고 있기 때문이다. 더욱이 우리나라의 의무지출법안과 관련된 정치적 의사결정에 국가적인 수준에서 사회적인 편익과 비용이라는 광범위한 시계(global perspective)에 의한 의사결정이 아닌 이익집단과 국회의원의 개인적이고 지방적인 관점(local perspective)에 의한 의사결정이 이루어지고 있다.

우리나라와 비슷한 재정경험을 한 미국을 비롯한 선진국들이 재정건전성 확보 장치인 재정준칙(fiscal rules)을 도입하여 정부의 적자편향적 단기적 재량을 제약하기 위한 노력을 지속해 왔다. 미국의 총액배분 자율편성(Top-down)제도와 PAYGO에 대하여 대다수의 학자들은 재정적자축소 효과가 절대적인 것은 아니어도 상당히 기여하였다고 평가하고 있다(Schick 2007). 또한 다양한 정치적 이해관계자들의 개입 및 이해추구로 원칙에 근거한 제도유지 노력의 부족에 의하여 제도의 부침이 있었음에도 불구하고 PAYGO는 2010년 법제화를 계기로 공고화된 예산제도로 정착된 것으로 보인다.

PAYGO는 재정활동의 결과에 대하여 특정한 수량적 목표를 정하고 이를 달성하지 못할 경우, 법적·정치적 책임을 지는 예산활동에 대한 사후적 통제수단인 재정준칙과는 구조적으로 다르다.[28] 국회예산정책처가 2005년부터 본격적으로 조세 및 지출 법안에 대한 비용추계를 해왔고 2015년부터는 의원발의 법안에 비용추계를 전담하고 있어서 PAYGO를 수행할 수 있는 국회 내에서의 기반이 마련되었다. 다만 법안 심사과정에서 증액과 감액을 조화시킬 수 있는 심사기구와 절차를 도입할 필요는 있다.

PAYGO를 도입하게 되면 예산의사결정과 입법의사결정의 통합이 가능할 수 있고, 비가역적 의사결정으로 이루어지는 현재의 의무지출관련 의사결정과정을 보다 합리적으로 개선하는데 기여할 수 있을 것이다. 다만, PAYGO가 시행되면 입법권이 제약받을 것이라는 우려가 있는데[29] 현세대에 의한 미래세대로의 재정부담이 가중되고 세대

---

28) 재정준칙의 경우, 준칙의 대상이 예산활동의 결과인 최종산출물이고 그 성격이 거시적 총량변수이며, 결과지향적인 반면, PAYGO는 예산활동의 단계별로 지켜야 하는 기준을 제시하되, 거시경제적 총량변수가 아닌, 미시적 변수로서 예산과정에 대한 제도화 및 관리·통제를 중시한다.

29) 정문종(2007)은 행정부가 예산편성권한을 가진 상황에서 국회의 예산과정에 통제가 강화되는 것은 국회의 권한을 약화시키는 것이라고 주장하였으며 다수의 정치인들도 PAYGO의 입법권한 제약에 대해 우려의 목소리를 냈었다.

간 형평성 문제가 심각해지는 점을 고려할 때 우선 시행하면서 문제점을 고쳐나가면 될 것이다. 또한 장기적·총체적 관점에서 국가재정운용에 대한 국회의 합리적 의사결정을 도모하는데 필요한 원칙과 기준을 제공해줄 수 있을 것이다.

V. 결론 및 향후 과제

두 번의 경제위기를 겪으면서 우리나라는 신공공관리적 재정개혁 추세에 맞추어 재정개혁을 추진해왔으나 지속가능한 건전재정의 실효성에 대한 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 재정개혁의 핵심은 거시재정의 큰 틀에서 행정부 편성 예산을 심의확정하고 이에 대한 '해명책임'을 추구하고 미시재정 차원에서 개별사업의 의사결정이 효율적으로 실행되는 '유인구조'가 작동되도록 하는 것이었다. 이러한 배경 하에 「국가재정법」이 시행된 지 10년이 되었음에도 헌법상 국가예산의 심의·결정권을 가진 국회의 재정개혁 성과는 미진한 상태이다. 행정부의 재정개혁에 걸맞지 않게 국회는 아직 미시적 예산(micro-budgeting) 심사과정을 여전히 지속하고 있고 예산총액배분 자율편성이 아닌 상향식(bottom-up) 절차에 의한 예산심사를 하고 있다.

국회가 재정통제권을 잘 사용하여 국가경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 국가의 장기비전과 재정정책의 기조, 예산의 규모와 국민부담, 국가채무관리, 주요 국책사업, 부문별 자원배분의 우선순위 등 거시예산심사에 행정부보다 우위에 있어야 한다. 또한 세부사업들의 사후평가 및 점검도 더욱 효과적으로 수행해야 한다. 예산안 심의가 정치적 쟁점과 일정한 완충거리를 두고 예산안의 확정결과가 국민적 보편이익으로 귀결시키려는 노력이 정합적(positive sum) 결과를 창출해 내도록 해야 한다. 현재처럼 국회의원들의 사적 동기를 우선시 하게 되는 예산결산특별위원회의 위상으로는 전문성을 축적하기도 어렵고 각 부문별 국민이익을 옹호하는 상임위원회의 예비심사를 능가하는 논리와 당위성을 만들기도 어렵다. 예산결산특별위원회가 충분한 토의를 거쳐 예산안에 임하는 포지션의 정립보다는 특정 개인, 정파, 정당의 이익이나 관심을 갖는 사업을 저지하는데 심의 에너지를 쏟게 되는 일이 반복되어서도 안 된다.

국회가 예산안 심사에서 국민들의 지지와 신뢰를 확보하기 위해서는 국회의원들이 예산에 대한 포괄적 식견(overall view)을 가질 수 있도록 거시예산을 결정하는 재정총량위원회가 재정총량을 분야별로 결정한 후 미시예산을 심의하는 순차적 방식을 채택할 필요가 있다. 사후 통제 시스템을 강화하고 국회의 결산 심의권을 확실히 보장하도록 소관부처별 나열식 보고체계에서 벗어나 국가전체적인 입장에서 물자, 국유재산, 채권, 채무, 기금 등의 종합적인 현황과 문제점을 분석해야 한다. 예결위가 소임을 다할 수 있도록 충분한 시간과 인적자원을 가지고 심의에 임해야 하며, 정치적 사안과 거리를 두면서 심의에 임하는 전통을 확립하고 행정부 편성 예산안에 대한 대응적 포지션을 정립하려는 노력이 배가되어야 한다. 이를 위해서는 현재의 상설적 지위인 예산결산특별위원회를 상임위원회인 예산결산위원회로 전환하여 상시 심사시스템 갖춰 정밀한 예산 심사와 결산 심사가 이루어져야 한다.

마지막으로 현세대에 의한 미래세대로의 재정부담이 가중되고 세대 간 형평성 문제가 심각해지는 점을 고려할 때 국회차원의 PAYGO를 도입해야한다. 예산 의사결정과 입법 의사결정의 통합이 가능할 수 있고, 비가역적 의사결정으로 이루어지는 현재의 의무지출관련 의사결정과정을 보다 합리적으로 개선하는데 기여할 수 있을 것이다. 지난 10년간 국회의 예산·결산 심의기능을 활성화하기 위한 제도 개선 노력으로 종전에 비해 국회의 예·결산 관련 권한과 제도적 기반이 강화되었다. 「국가재정법」의 틀 속에서 국회의 강화된 재정통제권한에 상응하여 국회의 보다 바람직한 역할을 모색하고 실행에 옮겨야 한다.

참고문헌

강장석, 「19대 국회의 실질적 예산안 심의 역량 강화방안: 국회예결특위와 상임위심사 및 국회예산정책처와의 연계심사 개선방안을 중심으로」, 2012년도 국회예산결산특별위원회 용역과제 최종보고서, 2012.

국경복, 「재정의 이해」, 나남출판사, 2015.

국회예산정책처, 「대한민국 재정 2016」, 2016.

_____, 「국가재정법」: 이해와 실제」, 2014.

김 욱, "민주 정치제도와 국회: 국회의 대행정부 관계와 입법 효율성을 중심으로," 「정치·정보연구」 제11권제2호, 2008.

박정수·신혜리, "거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태분석: 국회예산결산특별위원회를 중심으로," 「의정연구」 제19권 제1호(통권 제38호), 한국의회발전연구회, 2013, 73~109쪽.

박형수, "재정준칙의 도입에 대한 검토," 「재정포럼」 2007년 3월호, 한국조세연구원, 2007.

박형수·류덕현, 「재정준칙의 필요성 및 도입 방에 관한 연구」, 한국조세연구원, 2006.

박형준·김춘순, "예산의 책임성 강화를 위한 재정거버넌스 제도 고찰: 국회 기능강화의 관점에서," 「예산정책연구」 제2권 제1호, 2013, 43~69쪽.

배석주, "국회 예산심의과정에서의 '쪽지예산' 에 관한 연구," 한국외국어대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 2016.

안종석 외, 「경제위기 이후의 세수입기반 확충을 위한 조세정책 방향」, 한국조세연구원, 2010.

옥동석, 「권력구조와 예산제도」, 21세기북스, 2015.

유금록, "예산이론과 예산개혁," 「지역개발연구」 8권, 1996, 179~196쪽.

윤영진, 「새재무행정론」, 대영문화사, 2010.

이종수 외, 「새 행정학」, 대명문화사, 2014.

이영선·조문경, "대통령 단임제와 재정지출의 정치적 경기변동," 「비교경제연구」 제14권2호, 2007, 179~200쪽.

이원희, "국회의 예산안 사전심의제도의 도입방안 연구," 「의정논총」 4권 2호, 2009, 117~144쪽.

이인실·박승준, "우리나라의 정책조합과 재정 건전성," 「재정학연구」 제6권 제1호, 2013, 209~243쪽.

정문종, 「미국 기준선 전망의 의의와 우리 예산과정에 대한 시사점」, 국회예산정책처, 2007.

정창수·김태영, " 국회 예산심의과정의 결정변동요인에 관한 연구," 한국행정학회 동계학술발

표논문집, 2011.

최정묵, "Kingdon의 다중흐름모형을 통해서 본 국가재정제도의 개혁과정: 2006년 「국가재정법」의 입법과정을 중심으로," 「한국정책학회보」 제25권 1호, 2016, 577~603쪽.

Acemoglu, Daron., "Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's The Economic Effects of Constitutions," *Journal of Economic Literature,* vol.XLIII, 2005, pp.1025-1048.

Grossman, G. M. and E. H. Helpman, "Separation of Powers and the Budget Process," *Journal of Public Economics*, vol.92, 2008, pp.407-425.

LeLoup, Lance T., "From Microbudgeting to Macrobudgeting: Evolution in Theory and Practice," in Irene S. Rubin (ed.) (1988) *New Directions in Budget Theory*, New York: State University of New York Press, 1942.

Lynch, Thomas D., *Public Budgeting in America*, 4th edtion, Prentice Hall, 1995.

_____, "The Myth of Incrementalism: Analytic Choices in Budgetary Theory," *Polity*, vol.10 no.4, Palgrave Macmillan Journals, 1978, pp.488-509.

Perrson, T., Roland, G., and Tabellini, G., "Separation of powers and political Accountability," *The Quarterly Journal of Economics*, vol.112 no.4, Oxford University Press, 1997, pp.1163-1202.

_____, "Comparative politics and Public Finance," *The Journal of Political Economy*, vol.108 no.6, The University of Chicago Press, 2000, pp.1121-1161.

Premchand, A., *Government Financial Management: Issues and Country Studies*, IMF, 1990.

Schick, Allen, "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms," *The World Bank Research Observer*, vol.13 no.1, 1998.

_____, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?" *OECD Journal on Budgeting*, vol.1 no.3, OECD Publishing, 2002, pp.15-42.

_____, "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches," *OECD Journal on Budgeting*, vol.5 no.1, OECD Publishing, 2005, pp.107-126.

_____, *The Federal Budget—Politics, Policy, Process,* Third Edition, Brookings Institution Press, 2007.

Wildavsky, Aaron.. "Political Implications of Budgetary Reform," *Public Administration Review 21*, 1961, pp.183-190.

National Finance Act and Improvement of Budget Review System of the National Assembly For Fiscal Sustainability

Yi, Insill

Abstract

In this paper we review the public reform in the decade after the implementation of the National Finance Act, adopting the New Public Management system from the viewpoint of the micro and macro budgeting. In the face of increased risk of financial sustainability, the National Assembly, as a Financial Control Authority, should improve the budget review system in order to receive the support and trust of the public.

This will be a sequential way to set up a aggregate committee to determine the macro budget, to decide on the total amount of finance in each standing committee, to allocate the micro budget at each standing committee, and to adjust it at the committee on budget and accounts. Strengthening the post-control budget review system, establishing a tradition of deliberation with distance from political issues, and establishing a responsive position on the executive budget should be reinforced. The Special Committee on Budget and Accounts need to be converted into the standing budget committee, so that thorough budget review and final settlement review should be carried out. Considering that the financial burden on future generations by current generations is heightened and the generational equity problem becomes serious, it is necessary to introduce the PAYGO system of balancing of revenue and expenditure at the National Assembly level.

The legislative powers and institutional basis of the National Assembly were strengthened by the system improvement efforts to activate the functions of the National Assembly budget and settlement deliberation. In the framework of the National Public Act, the more desirable budget review system should be sought and implemented in accordance with the strengthened financial control of the National Assembly.

□ Keywords: National Finance Act, Micro-budgeting, Macro-budgeting, Fiscal Sustainability, Budget Review System