▌ 예산정책연구 제6권 제1호 2017. 5. pp.40-67 https://doi.org/10.35525/nabo.2017.6.1.002

국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의에 미친 영향에 관한 실증적 분석:
국회 일반회계 예산안 수정비율을 중심으로*

정 종 선**

국문초록

본 논문은 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하였다.

국회의 예산심의가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하기로 하고, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석해보고자 하였다.

모형의 추정결과를 살펴보면, 국회예산정책처 설립 여부는 종속변수가 일반회계 감액비율과 총수정비율인 경우 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하고 계수는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 이에 따라 국회예산정책처 설립 이후 감액비율과 총수정비율이 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있었다.

즉 본 연구의 추정결과 국회예산정책처 설립 이후 감액비율과 총수정비율이 높게 나타나는 것으로 분석됨으로써 국회의 일반회계 예산안 수정비율을 기준으로 국회 예산심의의 실질화를 판단해볼 때 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

□ 주제어: 국회예산정책처, 국회 예산심의, 국회 예산안 수정비율

투고일: 2017. 2. 27. 수정일: 2017. 5. 15. 게재확정일: 2017. 5. 26.

* 본 논문은 정종선의 「국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의에 미친 영향–국회 예산안 수정비율을 중심으로–」(서울대학교 행정대학원 정책학 석사학위 논문, 2016)을 토대로 이를 수정 및 보완하여 작성한 것임.

** 국회사무처 산업통상자원위원회 입법조사관(jjongs13@naver.com)

I. 서 론

1. 연구목적 및 필요성

예산이란 한정된 자원을 배분하고자 하는 국가의 의사결정과정이며 국가의 목표달성을 위한 계획을 수치로 표시한 것으로(함성득 2005), 의회의 예산심의는 국민을 대표하는 기관인 의회의 본질적인 기능 중의 하나라고 할 수 있다. 특히, 우리의 대통령제 정부형태에서 행정부의 독주를 방지하고 억제하는 동시에 행정부와의 균형을 유지하기 위해서는 국회의 예산심사가 보다 철저하고 엄격하게 다루어져야 할 필요성이 있다(함성득 2005). 그러나 우리나라의 경우 국회보다 상대적으로 우월한 행정부의 전문성 때문에 국회 예산심의 기능은 행정부 안을 대부분 통과시키는 형식적인 수준에 머물렀다는 비판이 있어왔다(김종순 1991). 행정부가 예산에 관한 모든 정보를 장악하고 있고 국회는 독자적인 정보원을 보유하지 못하여 예산과 관련된 정보를 행정부에 의존할 수밖에 없었고(김종순 1991), 특히 예산의 편성과 집행, 결산 및 국가정책에서의 주요 정보가 행정부에 집중되어 있기 때문에 국회의 통제기능이 미약했다는 것이다(박병식 · 이준호 2005).

이와 같은 주장의 근거로는 흔히 정부가 편성한 예산안이 국회에서 수정되는 정도가 미미하다는 것을 들고 있는데(김상헌 · 이기영 2011), 장문선 · 윤성식(2002)은 국회의 예산심의액의 평균 수정율은 0.4%로 형식적인 예산심의를 벗어나지 못하였다고 하였고, 김상헌 · 이기영(2011)은 우리나라 국회의 예산안 수정비율은 순수정의 경우에는 1% 이하가 대부분이며 총수정 비율도 3% 이하에 머무르는 것이 보통이라고 하였다.

현대 정치에 있어서 국회의원들의 전문성이 떨어지면 행정부 독주의 경향이 높아지고(임동욱 · 함성득 2004), 더구나 행정부 우위의 구조 하에서 예산배분의 우선순위를 둘러싸고 국회와 행정부 간의 합의를 이끌어내기 어려웠던 사실을 고려할 때(함성득 1996), 이 부문에 있어서 국회의원들의 전문성 제고는 무엇보다 중요하다(이겨레 · 함성득 2008). 그러나 국회의원 개개인은 한 분야의 전문가라기보다는 국민의 대표로 선출되는 만큼 행정부 관료들에 비해 정책 및 이슈에 대한 전문성이 상대적으로 높지 못하며, 의정활동과 더불어 지역구 활동 등 국회의원으로서 수행해야 할 일들이 많기 때문에 국회의원 개인에 대해 높은 수준의 전문성을 요구하기도 매우 어려운 실정이다(임동욱 · 함성득 2004).

이와 같은 문제점을 완화하는 방편으로 여러 가지 제도적인 보완책이 제시되었으며, 그 중의 하나가 국회의 예산심의와 관련된 보좌를 담당할 수 있는 전문기관의 설립이다. 많은 연구들은 국회의 예산에 대한 전문적 지식부족은 제도적으로 보조기관을 활용함으로써 보완할 수 있다고 주장하고 있는데, 즉 국회가 행정부를 견제하며 입법권, 재정통제권, 행정부 감독권 등 헌법에 보장된 본래의 권능을 제대로 발휘하기 위해서는 효율적인 의정 보좌조직의 존재가 필요하다는 것이다(김종순 1991; 함성득 1996; 박찬욱 · 박찬표 2005; 함성득 · 임동욱 2005).

이에 대한민국 국회는 2004년 국회예산정책처를 개청하였다. 국회예산정책처는 개청 이후 여러 가지 보고서를 발행함으로써 국회가 예산을 심의하는 데 필요한 종합적인 분석 자료를 제공하고 있을 뿐만 아니라 법안비용추계와 일반 조사 · 분석 요구에 대한 회답 등 다양한 활동을 하고 있다. 다만, 김상헌 · 이기영(2011)이 지적한 바와 같이 국회예산정책처의 이와 같은 다양한 활동에도 불구하고, 객관적이고 종합적인 시각에서 국회예산정책처를 평가하고자 하는 노력은 찾아보기 힘들다. 그러므로 국회예산정책처의 설립 목적을 바탕으로 국회예산정책처의 설립이 국회의 예산심의에 어떤 영향을 미쳤는지 검토할 필요가 있다. 이에 본 연구는 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 한다.

2. 국회예산정책처 설립의 이론적 배경 및 선행연구 검토

가. 국회예산정책처 설립의 이론적 배경

국회의원의 의회 지원조직, 국회예산정책처의 활용에 대한 이론적 접근으로는 대리인 이론을 들 수 있다. 위임자–대리인 관계는 위임자가 그가 바라는 결과를 산출할 것이라는 기대하에 대리인에게 권한을 위임함으로써 자신의 이익을 대신하여 서비스를 제공하도록 맺는 계약으로 정의내릴 수 있다(Jensen & Meckling 1976). 두 당사자 간의 계약을 통해 대리인은 위임자의 결정권한과 역할을 부여받게 되며, 대리인은 부여된 재량권 내에서 역량과 정보를 통해 주어진 임무를 처리하는데, 그 결과는 궁극적으로 위임자에게 귀속되게 된다. 위임자가 대리인에 대한 정보가 완벽하지 못하거나 위임자보다 대리인이 특정 업무를 처리함에 있어 더 많은 정보를 가지고 있는 정보의 비대칭성이 존재할 경우 위임자–대리인 관계

에서 대리인의 문제가 발생한다.

이를 의회와 행정부의 관계에 적용시켜보면, 대의제민주주의에서 국회는 국민을 대표하여 행정부를 감시 · 통제하는 기능이 요구되며, 이는 위임자로서 국회가 대리인인 행정부를 통제하는 관계로 파악될 수 있다. 위임자와 대리인 간 정보의 비대칭성은 대리인으로 하여금 도덕적 해이나 역선택과 같은 대리인 문제를 발생시킬 수 있고, 이러한 가능성을 줄이기 위해서는 위임자의 정보 비대칭성 감소의 노력이 필요하다(박병식 · 이준호 2005).

정책집행자로서 행정부는 정보에의 접근성이 용이하며 이는 행정부의 도덕적 해이로 이어져 공공 부문의 비대화와 이에 따른 비효율성을 낳을 수 있는 위험성을 안고 있고, 또한 정책이 목적이나 취지에 부합되지 않게 집행될 수 있는 가능성이 열리게 될 수 있다(박병식 · 이준호 2005; 김태진 2013). 행정부는 오랜 기간에 걸쳐 특정 업무에 대한 많은 자료를 축적해 왔으며 관료들은 동일한 업무를 지속적으로 다루어와 고도의 전문성으로 무장되어 있기 때문에, 국회 전문성의 수준이 행정부의 수준에 미치기에는 현실적 한계에 봉착해 있다(김태진 2013).

이러한 맥락에서 국회예산정책처 등 국회 내 예산안 심사 조직기능은 예산안 심사과정에서 발생하는 국회와 행정부 간의 대리인 문제 해결을 위한 제도적 장치로서 중요한 실마리를 제공해준다고 할 수 있다(김태진 2013). 그동안 우리 국회가 예산심의 과정에서 체계적이고 합리적인 분석이 이루어지지 않고 있다는 지적들이 있어왔는데, 박병식 · 이준호(2005)는 이의 중요한 원인이 국회와 행정부 간의 국정운영에서 국회가 갖는 행정부의 집행에 대한 정보의 비대칭성에 의한 것이라 하면서 국회예산정책처의 주된 역할은 이러한 정보의 비대칭성을 줄여 위임자인 국회가 대리인인 행정부를 적절히 통제할 수 있도록 하는 데에 있다고 하였다.

사회가 복잡 · 다원화되고 사회문제 해결을 위한 다양한 분야의 정책수립이 요구되는 현대사회에서 의회와 행정부의 정보 비대칭으로 인한 정보의 격차는 예산안 심사과정에서 더욱 심화될 수 있는데, 이러한 격차를 최소화하고 의회의 예산안 심사기능의 전문성을 높이기 위해서는 의회 지원조직으로서 국회예산정책처의 역할이 강조된다고 할 수 있다(김태진 2013).

이상의 이론적 배경을 토대로 할 때, 국회예산정책처는 의회와 행정부의 위임자—대리인 관계에서 정보 비대칭으로 인한 정보의 격차를 최소화하고 의회의 예산안 심사기능의 전문성을 높이기 위한 지원조직으로서, 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는

기대효과를 발휘할 것으로 기대된다.

나. 국회예산정책처에 관한 선행연구

국회예산정책처와 관련한 연구는 그 중요성에 비해 아직은 연구의 양적인 수도 풍부하지 못할 뿐 아니라 현재까지의 연구 성과도 국회예산정책처의 운영방안, 미국 의회예산처와의 조직 비교, 조직의 제도화 등으로 조직적 측면, 제도적 측면에서 연구된 것이 대부분이다(김상헌 · 이기영 2011; 신종숙 2015).

먼저 국회예산정책처 설립 이전에는 많은 학자들이 과거부터 행정부의 견제, 국회의 전문성 제고 등을 위한 다양한 방안을 제시해 왔고, 그 중 제도적 차원에서의 지원 방안으로 의회 내 지원조직을 통한 의정활동 지원기능 강화와 필요성을 주장해 왔다. 지원조직의 필요성을 주장하는 연구의 대다수는 지원조직의 설립 배경을 논하고 있으며, 나아가 성공적인 제도적 정착을 위한 조건이나 바람직한 운영 방안을 제시하는 데 연구의 초점을 두고 있는데(김태진 2013), 대표적으로 김종순(1991)과 함성득(1996)은 미국 의회예산처와의 비교분석을 통해 한국 의회의 입법과 예산안 심사 보좌기능의 강화방안을 모색하는 과정을 통해 국회의 전문성 확보 방안을 제시하였다.

국회예산정책처의 설립 당시에는 임동욱(2003)은 예산안 심사 지원조직으로서 국회예산정책처의 설립 과정을 기술하고 존재 의미와 주요 기능을 제시하였으며 성공을 담보하기 위한 과제로서 전문인력 및 전문성의 확보, 조직의 정치적 독립성 보장방안 모색 등을 제시하였다.

이후 박병식 · 이준호(2005)는 위임자—대리인이론을 중심으로 국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안을 살펴보았다. 박병식 · 이준호(2005)는 국회예산정책처가 갖추어야 할 역할 · 기능을 국회가 행정부에 대한 통제에서 제약요인으로 작용하는 정보의 비대칭성을 완화하기 위한 장치라는 측면에서 접근하기 위하여 위임자 · 대리인이론을 통하여 정립하고자 하였고, 국회예산정책처의 조직, 기능, 운영체계를 미국의 의회예산정책처와 비교 고찰하여 시사점을 얻고자 하였다. 또한, 국회관련 관계자들을 대상으로 국회예산정책처가 어떠한 방향으로 역할 · 기능체계가 정립되어야 할 것인지에 대한 인식조사를 하였으며, 국회와 국회예산정책처 관계자와의 인터뷰를 병행하였다.

이겨레 · 함성득(2008)은 미국 의회예산정책처와의 비교를 통하여 국회예산정책처의 제

도적 발전과정을 분석하였다. 국회예산정책처의 제도적 발전과정을 조직의 자율성, 적응성, 복잡성, 통합성 등 네 가지 기준을 사용하여 분석하고자 하였으며, 미국 의회예산처의 제도화 과정을 분석하여 국회예산정책처에 주는 정책적 합의를 고찰하고자 하였다.

이처럼 신종숙(2015)이 지적한 바와 같이, 지금까지 국회예산정책처에 대해 이루어진 연구는 국회예산정책처에 대한 기대 역할, 운영방안, 최적의 조직형태, 미국 의회예산처와의 비교, 조직의 제도화 등으로 조직적 측면, 제도적 측면에서 고찰한 것이 대부분이고, 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의에 미치는 영향에 대한 분석은 미흡한 실정이다.

다만, 최근의 연구에서는 이와 관련한 주제에 대한 연구가 시도되고 있는데, 김상헌 · 이기영(2011)은 국회예산정책처 설립이 예산결정에 있어서 예산수정의 방향, 즉 예산액의 증액이냐 아니면 감소경향을 보이느냐를 연구한 결과, 국회예산정책처의 조직이나 인력이 확대되었음에도 예산 수정정도에는 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 평가하면서, 국회예산정책처의 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에 특별한 영향을 미치지 않았다는 것은 과거의 형식적 예산심의 행태가 지속된다는 것을 의미하므로, 의원들의 예산심의 보좌 활동을 확대하는 방향으로 기관을 운영하는 방안을 강구하여야 한다고 제시하였다.

김태진(2013)은 예산안 심사 지원조직의 영향력을 확인하기 위해 국회예산정책처와 상임위원회 전문위원실의 검토의견이 예산결산특별위원회의 예산안 심사 결과에 어느 정도 반영되는지를 분석하였다. 그 결과 국회예산정책처의 경우 영향요인과 무관하게 대부분 예산안에 대한 감액 검토의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타난 반면 상임위원회 전문위원실의 검토의견은 대체적으로 증액 의견을 제시하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 또한, 예산안 심사 지원조직의 영향력을 수용하는 데 있어서 주요한 요인이 전문성이라는 점을 분석하였는데, 즉 예산안 심사를 위한 전문적 의견을 제시하거나 예산안 심사에서의 합리성 확보, 전문적 · 객관적인 자료를 확보하기 위한 수단으로 예산안 지원조직의 서비스를 활용할 경우, 또한 갈등적 구조가 형성되었을 때 상대방의 의견을 반박하거나 견제하기 위한 수단으로서 예산안 심사 지원조직의 서비스를 활용할 경우 영향력이 있다고 인지하게 됨을 분석하였다.

신종숙(2015)은 국회예산정책처 예산안분석보고서의 반영도를 중심으로 국회 예산심의 과정에 미치는 국회예산정책처의 영향을 연구하였다. 2008~2012년도 정부 예산안 세부사업 35,591건 중 국회예산정책처 보고서가 증 · 감액 의견을 제시한 1,005건 사업을 대상으로 분석한 결과, 국회예산정책처 보고서가 의견을 제시한 사업 중 국회 최종 수정 결과에

반영된 사업은 5년간 평균 18.3%로 나타났고, 이러한 반영도는 정책 · 행정기관 유형별, 신규사업 여부 등에 따라 편차를 보였다. 또한, 한편으로 그 영향력은 예산심의에 영향을 미치는 다른 요인인 정치환경적 요인 등의 작용으로 말미암아 제한적일 수밖에 없다는 것을 심층면접조사를 통해 보여주었다.

다. 선행연구의 한계

국회예산정책처 설립이 국회 예산심의에 미치는 영향에 대해 분석한 연구는 미흡한 실정이고, 그마저도 선행연구 간 상반된 결론을 보이고 있다. 김상헌 · 이기영(2011)은 국회예산정책처 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에 영향을 미쳤는지를 수정 추이를 가지고 판단하려 하였으나, 그 수정 정도의 변화가 크지 않아 국회예산정책처 설립 이후 그 조직이나 인력이 확대되었음에도 국회예산정책처 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에는 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 연구하였다. 반면, 신종숙(2015)은 2008~2012회계연도 5년간 국회예산정책처 보고서가 증감의견을 제시한 1,005건의 사업 중 국회에서 최종적으로 수정된 사업에 국회예산정책처 보고서가 반영되었다고 평가된 사업은 184건으로, 18.3%의 반영비율을 보이고 있는 것으로 나타나, 자신의 연구가 국회예산정책처 설립의 효과를 미미하게 평가한 김상헌 · 이기영(2011)의 연구와 차별화된 결과를 보이고 있다고 평가하였다.

이와 같이 상반된 결론이 나타난 이유는 김상헌 · 이기영(2011)은 국회예산정책처 설립 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 변화를 가지고 국회예산정책처 설립 효과를 분석한 반면, 신종숙(2015)은 국회예산정책처가 실제로 발간한 보고서 등이 어느 정도 예산 최종 수정에 반영되었는지를 분석한 방법론상의 차이 때문이다. 또한, 김상헌 · 이기영(2011)이 연구를 한 시점은 국회예산정책처가 설립된 지 얼마 지나지 않은 초창기였고, 이에 따라 동 연구가 국회예산정책처 설립 이후를 분석할 수 있는 기간이 6개 연도에 불과하였다. 이제는 국회예산정책처가 설립된 지 13년이 지나 자리를 잡았다고 볼 수 있고, 김상헌 · 이기영(2011)의 연구 이후로도 5년이 지났으며, 최근 수행된 신종숙(2015)의 연구가 김상헌 · 이기영(2011)의 연구와 상반된 결론을 보이고 있으므로, 국회예산정책처의 설립 효과를 다시 한번 분석해볼 만한 시점이 되었다고 보인다.

또한 김상헌 · 이기영(2011)의 연구는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제하지 않은 상태에서 국회예산정책처가 설립된 이후

정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 등에 어떠한 변화가 있었는지 개략적으로 살펴보는 데 그친 한계가 있었다. 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제한 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해볼 필요가 있어 보인다.

3. 국회예산정책처와 국회 예산심의과정

가. 국회예산정책처 현황

국회예산정책처는 국가의 예산결산 · 기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구분석 · 평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 「국회법」 제22조의2 및 「국회예산정책처법」에 따라 2003년 10월에 설립되었다.

국회예산정책처는 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 다음의 업무를 처리하고 있는데, 첫째, 예산안 · 결산 · 기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석을 하고, 둘째, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계를 하며, 셋째, 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망을 하고, 넷째, 국가의 주요사업에 대한 분석 · 평가 및 중 · 장기 재정소요 분석을 하며, 다섯째, 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석 등을 하고 있다.

국회 예산심의 지원을 위하여 국회 예산절차에서 이루어지는 국회예산정책처의 다양한 역할은 주로 예산안 및 결산 분석, 국가재정운용 및 거시경제동향 분석 · 전망, 국가 주요사업 분석 · 평가, 의안비용추계, 조사 · 분석이 대표적이다.

특히 국회예산정책처는 국회의 예산안 심의 절차 중에서도 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 지원하는 데 업무의 초점을 맞추고 있다(국회예산정책처 2012). 국회예산정책처는 정기분석보고서, 현안보고서, 예산정책보고서, 연구보고서, 정기발간물 등을 통해 국회의 의정활동을 지원하고 있는데, 이 중 국회 예산안 심사 과정에서 주요한 자료로 활용될 수 있는 보고서는 예산분석실에서 발간하는 예산안 부처별 분석과 경제분석실의 경제 전망 및 재정분석 관련 보고서 등이라 할 수 있다(김태진 2013). 국회예산정책처의 각 실 · 국에서 발간하는 예산안 관련 각종 분석보고서의 발간은 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사에 활용될 수 있도록 위원회의 심사일정을 감안

하여 발간되는데, 상임위원회나 예산결산특별위원회 전문위원실의 검토보고 시점보다 약 15일 정도 빠르다(국회예산정책처 2012).

또한, 국회예산정책처는 분석보고서의 발간 외에도 각종 토론회, 설명회 등을 통하여 개별 국회의원들에게 전문적인 재정정보를 제공하고 있으며, 예산심의 과정에서 예산결산특별위원회의 소위원회에도 배석하여 의원들의 예산심사 시 현장에서 지원하는 경우도 있다(국회예산정책처 2012).

나. 국회 예산심의과정

국회의 예산안 심의는 정부의 예산안 제출, 국회 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 의결 순으로 진행된다. 정부는 예산안 · 기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안을 국회에 제출한 후, 본회의에서 시정연설을 한다. 정부의 시정연설이 끝나면 예산안이 소관 상임위원회로 회부되어 상임위원회 심사 · 의결 절차를 거치게 된다(국회예산정책처 2016).

상임위원회에서는 전문위원의 검토보고, 대체토론을 거친 후 예산안을 예산안심사소위원회에 회부하여 심사한다. 소위원회 심사를 마치면 상임위원회 전체회의에 보고 후 의결하게 되는데, 이와 같은 과정을 상임위원회의 예비심사라고 한다(국회예산정책처 2016).

예산결산특별위원회는 원칙적으로 상임위원회의 예비심사가 특별위원회에 회부된 후 종합심사를 개시한다. 예산결산특별위원회 종합심사는 전문위원 검토보고, 종합정책질의, 부별심사 등의 순서로 진행된다. 종합정책질의 및 부별심사가 끝나면 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회에서 각 상임위원회의 예비심사 결과, 종합정책질의, 부별심사 시 수정의견 및 전문위원 검토보고 등에 근거하여 예산안을 조정하고, 예산안의 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회 전체회의에 보고한다(국회예산정책처 2016).

예산결산특별위원회를 통과한 예산안의 수정안은 본회의를 거쳐 확정된다. 「헌법」 제54조는 회계연도 개시 30일 전까지 예산안을 의결하도록 규정하고 있으며 이에 따라 「국회법」은 제85조의3에서 예산안 등의 심사를 11월 30일까지 마치도록 규정하고 있다(국회예산정책처 2016).

국회 예산심의와 관련하여 국회 내 예산심의보좌기관이 국회 예산심의를 위해 제공하게 되는 각종 보고서를 일별하여 보면, 정부예산안이 국회에 제출되면, 이와 관련한 국회의 예

산심의지원기관인 국회예산정책처, 상임위원회 및 예산결산특별위원회는 정부예산안을 검토하여 그 문제점 등을 지적한 예산안 분석보고서를 10월 중순부터 11월 초순경에 걸쳐 각각 발간하여 국회의원 등에게 제공하며, 이러한 보고서는 각 상임위원회의 예비심사와 예결위의 종합심사에 영향을 주게 된다(신종숙 2015).

이와 같이 각 상임위원회와 예결위원회에서 제공하는 예산안검토보고서는 국회 예산심의에 있어 매우 긴요하게 활용되고 있는데,[1] 2004년 3월 국회예산정책처가 설립된 이후에는 국회 내 예산심의지원기관이 보완되어 국회예산정책처에서 제공하는 예산안분석보고서가 기존에 제공되고 있던 예산안검토보고서와 함께 국회 예산심의에 영향을 미친다고 볼 수 있다(신종숙 2015).

II. 연구모형

1. 연구문제

본 연구는 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 분석함으로써 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하는 것이다.

이를 위하여 본 연구는 김상헌 · 이기영(2011)의 연구와 같이 국회예산정책처가 설립된 이후의 국회의 예산안 수정비율의 변화를 가지고 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해보고자 한다. 다만, 본 연구는 김상헌 · 이기영(2011)의 연구를 보완 · 발전시켜, 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제한 상태에서 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 미친 영향을 실증적으로 분석해보고자 한다.

---

1) 김광림(1999)은 그의 논문에서 각 상임위원회의 예비심사와 예결위의 종합심사에서의 소속 전문위원의 검토보고는 각 위원회 심사의 1차적인 판단자료 역할을 한다고 적시하고 있다. 또한, 배용근(2011)은 상임위원회 입법조사관을 대상으로 실시한 설문 분석을 통해 상임위원회 예산안 검토보고서가 영향력이 있음을 밝히고 있다. 그 밖에 상임위원회 전문위원실의 검토보고서의 예산안 및 법안 심사과정에서의 반영정도에 대한 연구(한성만 1996; 장봉아 2004; 김춘엽 2006)들도 지원조직이 유의미한 영향력이 있음을 밝히고 있다.

2. 종속변수

가. 국회의 예산안 수정비율

국회의 예산심의가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하고자 한다. 국회에서의 예산결정과 관련한 대부분의 선행연구에서는 국회의 예산심의 결과는 정부 제출 예산안을 얼마만큼 삭감하고 증액하였는가와 관련한 최종 수정비율에 의해 평가된다고 제시하고 있는데, 수정비율이 높으면 국회가 행정부 통제 기능을 활발하게 수행한 것으로 보는 반면, 그 비율이 낮으면 통제기능이 취약한 것으로 간주해온 것이다(김인철 외 2002). 김난영 · 김상헌(2007) 역시 행정부의 예산안이 국회에서 거의 수정되지 않고 통과된다면 국회의 예산심의는 행정부의 제안을 피동적으로 받아들이는 것을 의미하므로 국회의 예산심의는 형식적인 것에 그친다고 보는 것이 타당하다고 하였다. 이 외에도 국회 심의를 거친 세출예산액의 증감을 국회의 예산결정을 분석하기 위한 종속변수로 본 연구로는 임동욱(1994), 장문선 · 윤성식(2002), 김난영 · 김상헌(2007) 등이 있다.

행정부 예산에 대한 국회의 수정비율은 감액비율, 순수정비율, 총수정비율로 나누어 분석할 필요가 있다. 감액비율은 국회의 수정액 중 삭감액을 행정부가 제출한 예산안 총액으로 나눈 것이고, 순수정비율은 증액은 양의 값으로 표시하고 삭감액은 음의 값으로 나타내어 모두 더한 액수를 행정부가 제출한 예산안 총액으로 나눈 것이며, 총수정비율은 수정된 절대액을 행정부가 제출한 예산안 총액으로 나눈 것을 의미한다. 순수정비율은 국회의 심의가 증액 위주로 이루어졌는지 아니면 삭감 위주로 이루어졌는지를 측정하는 데 적절한 변수인 반면, 총수정비율은 국회의 심의가 어느 정도 심도 있게 이루어졌는지를 나타내는 데 적합한 변수일 것으로 판단된다(김난영 · 김상헌 2007). 또한, 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 감액비율을 별도로 분석할 필요가 있는데, 이는 김태진(2013)의 분석결과 국회예산정책처의 경우 대부분 감액 의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났기 때문에, 이에 따라 국회예산정책처의 설립이 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 특히 감액비율에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다.

다만, 본 연구는 기금과 특별회계를 제외한 일반회계만을 연구대상으로 하였다. 기금의 경우 기금의 운용계획이 국회의 심의 · 의결을 받게 된 것이 2003년도 기금운용계획부터이

기 때문에, 국회예산정책처 설립 이전과 이후를 비교하기에는 국회예산정책처 설립 이전 기금운용계획이 국회의 심의 · 의결을 받아 수정을 거친 기간이 2003년과 2004년 단 2개 연도에 불과한 문제점이 있었다. 또한, 특별회계의 경우 감액비율과 총수정비율을 구하기 위해서는 삭감액과 증액 규모가 별도로 제시되어야 하는데, 기획재정부의 나라살림 예산개요 참고자료에는 일반회계의 삭감액과 증액 규모는 별도로 제시되어 있었고 특별회계의 순수정액 규모도 제시되어 있었으나, 그 외 특별회계의 감액비율과 총수정비율을 구하기 위한 삭감액과 증액 규모는 별도로 제시되어 있지 않았다. 그 밖의 방법으로 자료를 구하기 위하여 연도별로 기획재정부의 나라살림 예산개요나 국회예산결산특별위원회 심사보고서 등을 참조해보았으나 연도별로 순계기준이냐 총계기준이냐에 따라 기준이 일치하지 않은 문제점이 있었다.

본 연구에서 사용된 자료의 시간적 범위는 회계연도를 기준으로 1982년부터 2016년까지 총 35년간의 기간이다. 회계연도 1981년의 경우 국회가 아니라 국가보위입법위원회에 의해 예산심의가 이루어졌기 때문에 그 이후부터를 분석하였다.

나. 기초통계 분석

연도별 일반회계 예산안의 국회 수정비율은 다음과 같다.

[표 1] 연도별 일반회계 예산안의 국회 수정비율

(단위: 억원, %)

회계 연도	정부 제출 예산안	증액	감액	국회 의결액	순 수정액	총 수정액	감액 비율	순수정 비율	총수정 비율
1982	95,956	1,044	1,218	95,781	−174	2,263	1.27	−0.18	2.36
1983	105,170	332	1,335	104,167	−1,003	1,667	1.27	−0.95	1.59
1984	109,667	391	391	109,667	0	781	0.36	0	0.71
1985	122,751	306	306	122,751	0	612	0.25	0	0.5
1986	138,153	524	673	138,005	−148	1,197	0.49	−0.11	0.87
1987	155,815	568	787	155,596	−219	1,355	0.51	−0.14	0.87
1988	175,419	599	1,374	174,644	−775	1,972	0.78	−0.44	1.12
1989	193,712	3,074	4,502	192,284	−1,428	7,576	2.32	−0.74	3.91
1990	230,254	2,308	5,668	226,894	−3,360	7,976	2.46	−1.46	3.46
1991	271,825	1,426	3,453	269,797	−2,027	4,879	1.27	−0.75	1.79
1992	335,050	0	3,050	332,000	−3,050	3,050	0.91	−0.91	0.91

회계 연도	정부 제출 예산안	증액	감액	국회 의결액	순 수정액	총 수정액	감액 비율	순수정 비율	총수정 비율
1993	380,500	2,007	2,007	380,500	0	4,013	0.53	0	1.05
1994	432,500	4,001	4,001	432,500	0	8,001	0.92	0	1.85
1995	501,411	2,041	3,573	499,879	−1,532	5,614	0.71	−0.31	1.12
1996	580,031	1,507	1,917	579,621	−410	3,423	0.33	−0.07	0.59
1997	677,800	3,070	5,084	675,786	−2,014	8,153	0.75	−0.3	1.2
1998	703,603	2,950	3,918	702,636	−967	6,868	0.56	−0.14	0.98
1999	805,700	8,397	12,719	801,378	−4,322	21,117	1.58	−0.54	2.62
2000	867,364	5,006	7,630	864,740	−2,624	12,636	0.88	−0.3	1.46
2001	949,300	200	8,254	941,246	−8,054	8,454	0.87	−0.85	0.89
2002	1,064,800	10,087	16,121	1,058,767	−6,033	26,208	1.51	−0.57	2.46
2003	1,116,580	6,178	7,927	1,114,831	−1,749	14,105	0.71	−0.16	1.26
2004	1,175,429	16,770	8,639	1,183,560	8,131	25,409	0.73	0.69	2.16
2005	1,315,110	39,804	11,210	1,343,704	28,594	51,014	0.85	2.17	3.88
2006	1,457,029	6,494	15,447	1,448,076	−8,953	21,941	1.06	−0.61	1.51
2007	1,579,873	12,245	26,941	1,565,177	−14,696	39,187	1.71	−0.93	2.48
2008	1,761,108	13,575	24,831	1,749,852	−11,256	38,406	1.41	−0.64	2.18
2009	1,969,937	34,401	35,625	1,968,713	−1,224	70,026	1.81	−0.06	3.55
2010	2,007,815	31,655	26,635	2,012,835	5,020	58,290	1.33	0.25	2.9
2011	2,111,271	20,016	31,984	2,099,303	−11,969	52,000	1.51	−0.57	2.46
2012	2,232,861	20,714	22,191	2,231,384	−1,477	42,904	0.99	−0.07	1.92
2013	2,355,587	40,360	33,693	2,362,253	6,666	74,053	1.43	0.28	3.14
2014	2,487,,629	23,430	39,027	2,472,032	−15,597	62,457	1.57	−0.63	2.51
2015	2,578,521	30,586	23,251	2,585,856	7,335	53,838	0.9	0.28	2.09
2016	2,680,236	17,964	14,328	2,683,872	3,636	32,291	0.53	0.14	1.2

자료: 기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 각 연도.

일반회계 예산안의 국회 감액비율, 순수정비율, 총수정비율의 평균값을 국회예산정책처 설립 이전과 이후로 비교해보면, 감액비율은 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 0.96%, 2005년부터 2016년까지 12년간 평균이 1.26%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.30%p만큼 높아졌고, 순수정비율은 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 -0.36%, 2005년부터 2016년까지 12년간 평균이 -0.03%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.33%p만큼 높아졌으며, 총수정비율은 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 1.55%, 2005년부터 2016년까지 12년간 평균이 2.49%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.93%p만큼 높아졌다. 즉 국회예산정책처 설립 이

후 일반회계 예산안의 국회 수정비율은 그 이전에 비해 감액비율은 평균 0.30%p, 순수정비율은 평균 0.33%p, 총수정비율은 평균 0.93%p만큼 높아진 것을 알 수 있다.

[표 2] 일반회계 예산안 국회 수정비율의 기술통계량

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
감액비율	35	0.25	2.46	1.06	0.54
순수정비율	35	−1.46	2.17	−0.25	0.61
총수정비율	35	0.50	3.91	1.87	0.97

3. 독립변수

본 연구는 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 얼마나 미쳤는지 실증적으로 분석해보고자 하였으며, 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 회귀모형을 추정하였다. 통제변수로는 선행연구들의 연구결과와 예산심의 실태를 토대로 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 정치적 요인, 경제적 요인, 국회의원 특성을 나타내는 변수들을 추출하여 선정하였는데, 정치적 요인으로 대통령 선거와 국회의원 선거 실시 여부, 정권특성, 여당 의석점유율을, 경제적 요인으로 경제성장률을, 국회의원 특성을 나타내는 변수로 초선의원 비율을, 그 밖에 시간변수를 선정하였다.

가. 국회예산정책처 설립 여부

본 연구는 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하는 것이므로, 국회예산정책처 설립 여부는 곧 본 연구의 핵심 변수라고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 김태진(2013)의 분석결과 국회예산정책처의 경우 대부분 감액의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났기 때문에, 국회예산정책처의 설립이 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 특히 감액비율에 더 큰 영향을 미칠 것이고 국회의 예산심의가 삭감 위주로 이루어질 것으로 예상된다. 또한, 선행연구들을 살펴볼 때 총수정비율은 국회의 심의가 어느 정도 심도 있게 이루어졌는지를 나타내는 데 적합한 변수일 것으로 판단된다.

따라서 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있다면, 국회예산정책처 설립 이후를 나타내는 가변수의 추정계수는 종속변수가 감액비율인 경우 정(+)이 될 것이고 종속변수가 순수정비율인 경우 부(−)가 될 것이며 종속변수가 총수정비율인 경우 정(+)이 될 것으로 예상된다.

나. 대통령 및 국회의원 선거 실시 여부

Downs(1992)는 선거 실시 여부가 예산안을 결정짓는 중요한 변수임을 지적하였는데, 이에 의하면 민주주의 사회에서 예산은 대통령과 국회의원의 선거승리를 극대화하기 위한 결정이므로, 따라서 집권당은 선거가 있는 해에 국민의 혜택과 관련된 예산을 증액시킴으로써 재집권을 꾀한다. 대통령 선거의 경우 여당과 야당은 소속 후보의 공약을 실천하기 위한 재원 확보를 위해 예산안 증액수정 논의를 지속적으로 하게 되는데, 이는 국회의 예산안 심사에 영향을 미칠 수밖에 없을 것이고, 국회의원 선거가 있는 연도에 국회의원은 국민 혹은 소속 지역구의 혜택과 관련된 예산을 증액함으로써 유권자들에게 보다 유리한 인상을 주어 선거에서 승리하기를 기원할 것이다(김태진 2013).

따라서 선거가 실시된 해의 예산일수록 그렇지 않은 해보다 예산안 심사 결과 증액의 가능성이 높게 나타날 것이므로, 대통령 선거나 국회의원 선거를 나타내는 가변수의 추정계수는 종속변수가 감액비율인 경우 부(−)가 될 것이고 종속변수가 순수정비율인 경우 정(+)이 될 것이며, 종속변수가 총수정비율인 경우 국회의원들은 자신들의 이해를 반영하고 싶어 하기 때문에 추정계수는 정(+)이 될 것으로 예상된다.

다. 정권특성

기존연구에 의하면, 정권교체나 정권의 특성이 국회의 예산심의 행태에 영향을 주는 것으로 나타났다(황혜신 2004; 김난영 · 김상헌 2007). 제15대 국회의 예산심의 분석을 중심으로 정권교체가 예산결정과정에 미친 영향을 살펴본 황혜신(2004)의 연구는 정권변동이 예산과정에 상당한 변화를 가져왔음을 보여주었다. 황혜신(2004)은 국회의 심의를 거치는 일반회계와 특별회계 예산만을 놓고 본다면 그 증가비율이 정권변동을 기점으로 GDP 증가율보다 낮아졌음을 확인할 수 있는데, 이는 국회의 심의대상인 예산 부분만을 한정하여서 논할 경

우 정권변동으로 정부와 국민의 관계에 변화가 있었음을 말하며 국회의 심의과정이 정권변동 이후 2년 동안 예산과정에서 어느 정도의 위력을 발휘하고 있었음을 보여주는 것이라고 하였다. 김난영 · 김상헌(2007)의 모형추정 결과에서도 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부는 그 이전에 비하여 총수정비율이 큰 것으로 추정되는 등 정권 가변수가 통계적으로 유의하게 나타난 경우가 많았는데, 이러한 결과는 정권교체가 예산수정비율을 결정하는 중요한 변수라는 황혜신(2004)의 연구와 일치하는 것이다.

이와 같이 정권에 따라 국회의 예산심의 행태가 달라지는 것은 행정부와 국회의 관계, 국회의 영향력 등이 변화하기 때문일 것으로 추정된다(김난영 · 김상헌 2007). 따라서 정권의 특성이 국회의 예산안 수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형의 추정에서 통제될 필요가 있다.

진보적인 정부는 이전의 정부보다 형평성을 중시하고 이에 따라 예산증액수요가 크기 때문에 국회의 예산심의 행태에서도 예산증액 수정요구가 커질 것이라고 볼 수 있다. 따라서 김대중 정부와 노무현 정부에서 감액비율은 낮게 나타나고 순수정비율은 높게 나타날 것으로 예상된다. 총수정비율의 경우에는 예상하기 어려우나 김난영 · 김상헌(2007)의 모형추정 결과를 참조하여 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부에서 높게 나타날 것으로 예상된다.

라. 여당 의석점유율

여당 의석점유율은 여당과 야당 간의 경쟁의 정도를 나타내는 변수로 대부분의 국내 · 외의 선행연구에서 예산심의 행태에 영향을 미치는 중요한 변수로 다루어지고 있다(이영조 2002; 장문선 · 윤성식 2002; 김난영 · 김상헌 2007; 김태진 2013). 우리나라 정치문화에서 정당은 국회의원 개인의 의견이나 특성에 비해 정책결정과정에서 보다 큰 영향력을 행사하는데, 즉 정당은 정책과정에서 공식적 참여자는 아니지만 정책결정과정 전반에 걸쳐 소속의원들을 통해 직 · 간접적인 영향력을 행사하고, 그렇기 때문에 집권당의 지배구조와 의석분포에 따라 국회의 정책결정과정이 달라질 수밖에 없다(김태진 2013). 그러므로 국회의 예산안 수정비율에 미치는 영향을 추정하는 회귀모형에서 여당 의석점유율이 독립변수로 포함될 필요가 있다.

장문선 · 윤성식(2002)은 우리나라의 예산안 심사 행태에 있어 야당이 삭감지향적인 태도를 갖는 데 반하여, 여당의 경우 예산안의 조정지향적인 행태를 가지기 때문에 정부 예산

안의 무수정 통과보다는 당의 정책방향이나 개개인의 지역구 사업 혹은 당정 협의과정에서 반영하지 못했던 예산항목 등에 대해 증액시키려는 경향을 갖는다고 보았다. 따라서 여당의원이 많을수록 정부의 사업을 부추기는 경향이 있다고 볼 수 있으므로 종속변수가 감액비율인 경우에는 추정계수가 부(−)의 값을 가질 것이고, 순수정비율인 경우에는 추정계수가 정(+)의 값을 가질 것으로 예상된다. 반면, 여당의원들은 야당의원들과 달리 이미 당정협의 등을 통해 자신들의 입장을 예산에 반영해 놓았기 때문에 종속변수가 총수정비율인 경우에는 계수추청치가 부(−)가 될 것으로 예상된다.

변수는 예산안을 심의한 연도의 여당 의석점유율을 사용하되, 개별 의원의 탈당이나 당적 변경으로 인한 측정의 어려움을 최소화하기 위해 정당이 해산되거나 합당된 경우를 제외하고 총선 직후의 의석점유율을 사용하였다.

마. 경제성장률

국회의 예산심의 행태에 영향을 미치는 경제적 요인으로는 경제성장률을 들 수 있다. 기존 연구들을 살펴보면 국가 재정규모에 따라 국회 예산안 심사 과정의 양상이 다르게 형성될 수 있음을 지적한다(장문선 · 윤성식 2002; 김난영 · 김상헌 2007; 김태진 2013). 남궁근(1994)은 국가의 경제적 자원이 풍부할수록 예산지출을 가능하게 하는 과세기반이 충분하기 때문에 예산 지출수준이 높아질 것이고 국회는 예산삭감 부담을 적게 느낄 수 있다고 하였다.

따라서 경제성장률 계수의 기대부호는 종속변수가 감액비율인 경우 부(−)가 될 것이고, 종속변수가 순수정비율인 경우 정(+)이 될 것이며, 종속변수가 총수정비율인 경우에는 부(−)가 될 것으로 예상된다.

변수는 예산안을 심의한 연도의 경제성장률을 사용하였다. 예산안을 심의한 연도의 경제성장률은 심의 당시의 국가 재정상황을 나타내는 것으로서, 장문선 · 윤성식(2002)도 심의연도의 경제적 변수가 가장 최근 연도의 경제적 변수와 집행연도의 경제적 변수의 중간에 해당하는 성격을 지니고 있기 때문에 가장 적절하다고 판단하였다.

바. 초선의원 비율

앞에서 살펴본 요인들은 모두 예산심의와 관련된 환경에 관한 것들인데, 국회의원들의 특성이 예산심의에 영향을 미칠 수 있으므로 이러한 변수를 독립변수로 포함시킬 필요가 있다. 국회의원들의 특성을 나타내는 변수로는 대표적으로 전체 국회의원 중 초선의원의 비율을 선정하였다. 김난영 · 김상헌(2007)은 국회의원들의 낮은 재선율로 우리나라 국회의 예산심의가 낮은 전문성을 가지는 동시에 초선의원들은 예산심의에 매우 의욕적이라 볼 수 있기 때문에, 이와 같은 두 가지 효과가 복합적으로 나타날 때 총수정비율이나 순수정비율 등이 어떻게 달라질 지를 예상하는 것은 매우 어려울 것으로 판단된다고 하였다. 다만, 김난영 · 김상헌(2007)의 연구에서 초선의원 비율은 10% 또는 5% 유의수준에서 종속변수인 국회의 예산 순수정비율에 영향을 미치고 계수추정치는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었는데, 즉 초선의원들이 전문성이 낮은 효과보다는 예산심의에 의욕적인 효과가 더 크게 나타났다.

김난영 · 김상헌(2007)의 연구에서처럼 초선의원들이 전문성이 낮은 효과보다는 예산심의에 의욕적인 효과가 더 크게 나타난다고 한다면, 초선의원 비율의 기대부호는 종속변수가 감액비율, 순수정비율, 총수정비율인 경우 모두 정(+)이 될 것으로 예상된다.

사. 시간 요인

그 밖에 예산심의가 시간에 따라 변화하는 요인들을 통제하기 위하여 시간변수를 독립변수로 선정하여 회귀모형을 추정하였다. 김난영 · 김상헌(2007)의 모형의 예를 따라 1982년부터 2016년까지를 각각 1부터 35까지에 대응시켰다.

4. 변수 종합

이상에서 살펴본 논의들을 바탕으로 선정된 변수들은 다음과 같다.

[표 3] 분석변수의 선정

구분	요인	변수	측정	
설명변수		국회예산정책처 설립	국회예산정책처 설립 이후 연도=1 국회예산정책처 설립 이전 연도=0	
독립변수	정치적 요인	대통령 선거	선거 실시연도 = 1 선거 미실시연도 = 0	
		국회의원 선거	선거 실시연도 = 1 선거 미실시연도 = 0	
		정권특성	전두환정부	전두환정부=1 다른 경우=0
			노태우정부	노태우정부=1 다른 경우=0
			김영삼정부	김영삼정부=1 다른 경우=0
			김대중정부	김대중정부=1 다른 경우=0
			노무현정부	노무현정부=1 다른 경우=0
			이명박정부	이명박정부=1 다른 경우=0
			박근혜정부	박근혜정부=1 다른 경우=0
		여당 의석점유율	여당의 의석점유율 (%)	
	경제적 요인	경제성장률	당해연도 경제성장률 (%)	
	국회의원 특성	초선의원 비율	초선의원 비율 (%)	
	시간 요인	시간	1982년~2016년을 각각 1~35에 대응시킴	
종속변수		일반회계 감액비율	국회의 일반회계 수정액 중 삭감액/ 행정부가 제출한 일반회계 예산안 총액(%)	
		일반회계 순수정비율	국회의 일반회계 순수정액/ 행정부가 제출한 일반회계 예산안 총액(%)	
		일반회계 총수정비율	국회의 일반회계 총수정액/ 행정부가 제출한 일반회계 예산안 총액(%)	

Ⅲ. 분석결과

1. 회귀모형 추정결과

본 연구는 이상에서 추정된 회귀모형을 바탕으로 SPSS 프로그램을 이용하여 회귀분석을 실시하였다. 그 결과는 다음과 같다.

[표 4] 회귀모형 추정결과

		일반회계 감액비율	일반회계 순수정비율	일반회계 총수정비율
국회예산정책처 설립		1.683** (0.742)	−0.510 (1.199)	2.857** (1.107)
시간		−0.213*** (0.072)	0.002 (0.116)	−0.426*** (0.107)
대통령 선거		0.172 (0.197)	−0.273 (0.318)	0.073 (0.294)
국회의원 선거		−0.097 (0.192)	−0.008 (0.310)	−0.199 (0.286)
정권 특성	전두환	−2.887*** (0.992)	0.340 (1.603)	−5.459*** (1.480)
	노태우	−1.551** (0.718)	−0.201 (1.161)	−3.320*** (1.072)
	김영삼	−1.229*** (0.421)	0.324 (0.680)	−2.140*** (0.628)
	김대중	−	−	−
	노무현	0.296 (0.505)	1.099 (0.816)	1.702*** (0.754)
	이명박	1.931** (0.835)	0.917 (1.350)	4.801*** (1.247)
	박근혜	1.744* (0.926)	0.863 (1.496)	4.378*** (1.382)
여당 의석점유율		−0.058* (0.028)	0.002 (0.045)	−0.114** (0.042)
경제성장률		−0.014 (0.027)	−0.004 (0.043)	−0.031 (0.040)
초선의원 비율		−0.010 (0.009)	−0.006 (0.015)	−0.025* (0.014)
F		2.958**	0.639	5.054***
R^2		0.647	0.283	0.758
DW		1.533	2.251	1.984

주: 1. ( )안은 표준오차
2. *: $p<0.1$, **: $p<0.05$, ***: $p<0.01$

2. 일반회계 감액비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과

일반회계 감액비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과를 살펴보면, 모형적합도를 나타내는 F값은 유의수준 5%에서 유의한 것으로 나타나 모형이 적합하다고 할 수 있으며, R^2값은 0.647로 나타났다. 종속변수가 시계열자료이므로 오차항들의 자기상관 여부를 Durbin-Watson 검정을 이용하여 살펴보면, DW값은 1.533으로 자기상관이 없다고 할 수 있다.

먼저 본 연구의 핵심 변수인 국회예산정책처 설립 여부는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하고 계수는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉 국회예산정책처 설립 이후 감액비율이 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있다. 이는 김태진(2013)의 분석결과 국회예산정책처의 경우 대부분 감액 의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났기 때문에, 이에 따라 국회예산정책처의 설립이 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 특히 감액비율에 더 큰 영향을 미칠 것이라는 예상과 일치하는 결과이다.

여당 의석점유율도 유의수준 10%에서 통계적으로 유의하고 계수는 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉 여당 의석점유율이 높을수록 감액비율이 낮게 나타날 것이라는 가설을 역시 채택할 수 있다.

또한, 노무현 정부를 제외한 모든 정부에서 정권 가변수가 통계적으로 유의하게 나타났다. 전두환, 김영삼 정부는 유의수준 1%에서, 노태우, 이명박 정부는 유의수준 5%에서, 박근혜 정부는 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다. 이는 황혜신(2004)과 김난영 · 김상헌(2007)의 연구에서와 마찬가지로 정권교체가 예산수정비율을 결정하는 중요한 변수라는 사실을 보여준다. 시간변수도 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

그러나 그 밖에 대통령 및 국회의원 선거 실시 여부, 경제성장률, 초선의원 비율은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

3. 일반회계 순수정비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과

일반회계 순수정비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과를 살펴보면, 모형적합도를 나타내는 F값이 유의하지 않은 것으로 나타나 모형이 적합하지 않다고 할 수 있다. 모형설명력을 나타내는 R^2값도 0.283에 불과한 것으로 나타났다. 또한 국회예산정책처 설립 여부는

물론이고 모든 변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다. 따라서 국회예산정책처 설립 여부는 일반회계 순수정비율에 영향을 미친다고 볼 수 없다.

국회예산정책처 설립 여부가 일반회계 감액비율에는 유의미한 영향을 미치나 일반회계 순수정비율에는 그렇지 않은 것으로 나타난 이유는 예산을 삭감한 만큼 동시에 국회의원들의 증액 욕구가 작용하기 때문에 결과적으로 국회의 예산 심의가 삭감 위주로 이루어지지는 않기 때문일 것으로 판단된다.

4. 일반회계 총수정비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과

일반회계 총수정비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과를 살펴보면, 모형적합도를 나타내는 F값은 유의수준 1%에서 유의한 것으로 나타나 모형이 적합하다고 할 수 있으며, R^2값은 0.758로 나타났다. 종속변수가 시계열자료이므로 오차항들의 자기상관 여부를 Durbin-Watson 검정을 이용하여 살펴보면, DW값은 1.984로 자기상관이 없다고 할 수 있다.

국회예산정책처 설립 여부는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하고 계수는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉 국회예산정책처 설립 이후 총수정비율이 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있다. 이는 김상헌 · 이기영(2011)이 국회예산정책처 설립 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 변화를 가지고 국회예산정책처 설립 효과를 분석하여 국회예산정책처의 설립이 예산 수정정도에는 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 평가한 것과는 다른 결론이다. 이와 같이 다른 결론이 나타난 이유는 김상헌 · 이기영(2011)의 연구 이후 시간이 5년이 지났기 때문인 것과 함께, 본 연구가 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제한 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 살펴보았기 때문으로, 국회예산정책처가 설립된 이후 국회의 총수정비율이 높게 나타남을 실증적으로 분석할 수 있었다.

그 밖의 변수들을 살펴보면, 여당 의석점유율은 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하고 계수는 부(−)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉 여당 의석점유율이 높을수록 총수정비율은 낮게 나타날 것이라는 가설을 역시 채택할 수 있다.

초선의원 비율은 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다. 다만 초선의원 비율이 높을수록 총수정비율이 높게 나타날 것이라는 당초 가설과는 반대로 계수가 부(−)의 값을 가지는 것으로 추정되어, 초선의원 비율이 높을수록 총수정비율이 낮게 나타났

다. 이는 김난영 · 김상헌(2007)의 연구와는 달리 초선의원들이 예산심의에 의욕적인 효과보다는 전문성이 낮은 효과가 더 크게 나타났기 때문이라고 판단된다.

또한 모든 정부에서 정권 가변수가 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다. 이는 앞에서 살펴본 종속변수가 일반회계 감액비율인 경우 및 황혜신(2004)과 김난영 · 김상헌(2007)의 연구에서와 마찬가지로 정권교체가 예산수정비율을 결정하는 중요한 변수라는 사실을 보여준다. 시간변수도 종속변수가 일반회계 감액비율인 경우에서와 마찬가지로 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

그러나 대통령 및 국회의원 선거 실시 여부와 경제성장률은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

Ⅳ. 결 론

1. 연구의 의의

본 연구는 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하였다.

국회의 예산심의가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하기로 하고, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석해보고자 하였다.

특히 본 연구는 김상헌 · 이기영(2011)의 연구를 보완 · 발전시켜, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 미친 영향을 실증적으로 분석하였다는 데 의의가 있다고 할 것이다. 김상헌 · 이기영(2011)의 연구는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제하지 않은 상태에서 국회예산정책처가 설립된 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 등에 어떠한 변화가 있었는지 개략적으로 살펴보는 데 그친 한계가 있었다. 이에 본 연구는 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제한 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해보고자 하였다.

모형의 추정결과를 살펴보면, 국회예산정책처 설립 여부는 종속변수가 일반회계 감액비율과 총수정비율인 경우 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하고 계수는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 이에 따라 국회예산정책처 설립 이후 감액비율과 총수정비율이 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있었다.

즉 본 연구의 추정결과 국회예산정책처 설립 이후 감액비율과 총수정비율이 높게 나타나는 것으로 분석됨으로써 국회의 일반회계 예산안 수정비율을 기준으로 국회 예산심의의 실질화를 판단해볼 때 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

다만 국회예산정책처 설립 여부는 일반회계 순수정비율에는 영향을 미친다고 볼 수 없었는데, 이는 예산을 삭감한 만큼 동시에 국회의원들의 증액 욕구가 작용하기 때문에 결과적으로 국회의 예산 심의가 삭감 위주로 이루어지지는 않기 때문일 것으로 판단된다.

2. 연구의 한계

본 연구는 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율을 감액비율, 순수정비율, 총수정비율로 나누어 분석해보면서, 일반회계만을 연구대상으로 하였다. 이에 따라 전체 예산안에 대한 국회의 수정비율을 분석하지 못한 한계가 있다. 이는 일반회계 예산안 수정비율만이 현재 활용할 수 있는 측정치였기 때문인데, 국가재정법이 제정된 이후 기금까지 국회의 심의 · 의결을 받고 일반회계와 특별회계 및 기금 간에 실질적인 차이점이 거의 없다는 점을 고려할 때 이 때문에 유발될 수 있는 오류가 있을 수 있다. 전체 예산안에 대한 국회의 수정비율을 분석하기 위해서는 특별회계의 감액비율과 총수정비율을 구하기 위한 삭감액과 증액 규모가 별도로 제시될 필요가 있어, 이에 대한 연구는 후속과제로 남긴다.

그 밖에 정부예산안을 감액하는 것만이 예산심의와 관련하여 국회예산정책처에게 주어진 임무가 아니며,[2] 정부가 예산안을 준비할 때 최선의 안을 국회에 제출하는 것이 아니라 수

2) 다만 국회에서의 예산결정과 관련한 대부분의 선행연구에서는 국회의 예산심의 결과는 정부 제출 예산안을 얼마만큼 삭감하고 증액하였는가와 관련한 최종 수정비율에 의해 평가된다고 제시하고 있고 김태진(2013)의 분석결과 국회예산정책처의 경우 대부분 감액 의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났기 때문에, 이에 따라 본 연구에서 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의에 미친 영향을 예산안 수정비율을 중심으로 분석하고 국회예산정책처의 설립이 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 특히 감액비율에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상하는 것이 무리는 아니라고 판단한다.

정 대상이 될 사업 또는 수정규모 등 국회의 반응을 사전에 고려하여 예산안을 제출하는 것과 같이 전략적 행동을 취하는 문제를 고려할 필요가 있다는 지적도 있다.[3)]

또한 본 연구의 추정결과 비록 국회예산정책처 설립 이후 국회의 예산안 수정비율이 통계적으로 유의미하게 변화한 것으로 추정되긴 하였으나, 국회예산정책처 설립 이후 국회의 예산안 수정비율은 그 이전에 비해 일반회계 감액비율은 평균 0.30%p, 일반회계 순수정비율은 평균 0.33%p, 일반회계 총수정비율은 평균 0.93%p만큼 높아졌고, 일반예산 순수정비율은 평균 0.13%p, 특별회계 순수정비율은 평균 0.05%p만큼 높아졌을 뿐으로, 정부가 편성한 예산안이 국회에서 수정되는 정도가 미미하다는 비판(장문선 · 윤성식 2002; 김상헌 · 이기영 2011)은 여전히 유효하다. 다만, 예산안이 국회에서 큰 삭감 없이 통과되는 것이 보통인데 이는 국회의 역할이 무의미해서가 아니라 그 편성과정에서 행정부 내부의 의견뿐 아니라 국민 · 정당 · 이익집단들의 의견도 이미 상당히 반영되었기 때문이라 할 수 있고(김철회 외 2011), 만약 예산이 상당한 정도로 수정된다면 그것은 애초의 예산편성이 잘못되었다는 것을 의미할 수도 있기 때문에 국회가 예산을 크게 수정하지 못한다는 사실을 잘못된 일로만 간주할 필요가 없다(옥동석 2010)는 견해도 있음은 참고할 만하다.

3) 다만, 정부의 전략적 행동은 대통령 및 국회의원 선거 실시 여부, 정권특성, 여당 의석점유율 등과 같은 정치적 요인과 초선의원 비율 등과 같은 국회의원 특성 요인에 영향을 받을 것으로, 본 연구는 이러한 정치적 요인과 국회의원 특성 요인을 통제변수에 포함시킴으로써 정부가 전략적 행동을 취하는 문제를 적절히 통제하였다고 판단한다.

참고문헌

국회예산정책처, 「2016. 대한민국 재정」, 국회예산정책처, 2016.

기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 기획재정부, 각 연도.

김광림, “한국의 예산결정과정에 관한 연구: 거시예산과 미시예산의 통합을 중심으로,” 경희대학교 박사학위논문, 1999.

김난영 · 김상헌, “예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구: 예결위상설화는 기대효과를 발휘하고 있는가?,” 「행정논총」 제45권 제3호, 서울대학교 행정대학원., 2007, 81~109쪽.

김상헌 · 이기영, “국회예산정책처 설립이 예산심의에 미친 영향에 관한 연구,” 국회예산결산특별위원회, 2011.

김인철 · 강문희 · 김두현, “국회의 정부예산안 수정 및 결정요인에 관한 연구: 한국의 사례,” 「국제지역연구」 제5권 제4호, 한국외국어대학교 외국학종합연구센터, 2002, 171~197쪽.

김종순, “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구: 미국의 CBO를 중심대안으로,” 「한국행정학보」 제25권 제3호, 한국행정학회, 1991.

김태진, “국회 예산안 심사과정에서 지원조직의 영향력에 관한 연구,” 성균관대학교 박사학위논문, 2013.

김철회 · 박경순, “재정건전성 관리를 위한 국회의 역할 강화방안–예산안 심의과정을 중심으로,” 「사회과학연구」 제20권 제2호, 한남대학교 사회과학연구소, 2011, 61~79쪽.

김춘엽, “논변모형을 통해 본 법률 제정 과정에서의 전문위원 검토보고의 영향력에 관한 연구: 위치정보의 이용 및 보호 등에 관한 법률안을 중심으로,” 「한국인사행정학회보」 제5권 제2호, 한국인사행정학회, 2006.

남궁근, “우리나라 지방자치 지출수준의 결정요인 분석: 시 · 군 · 자치구의 기초자치단체를 중심으로,” 「한국행정학보」 제28권 제3호, 한국행정학회, 1994.

박병식 · 이준호, “국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안: 위임자–대리인이론을 중심으로,” 「한국사회와 행정연구」 제15권 제4호, 서울행정학회, 2005.

박찬욱 · 박찬표, “국회전문보좌조직의 강화 방안: 정책조사와 법제지원을 중심으로,” 「의정연구」 제11권 제2호, 한국의회발전연구회, 2005.

배용근, “국회 상임위원회 전문위원 검토보고서의 영향요인과 발전방안: 국회 상임위원회 직원의 인식을 중심으로,” 「의정논총」 제6권 제1호, 한국의정연구회, 2011.

신종숙, “국회 예산심의과정에 미치는 국회예산정책처의 영향 연구: 국회예산정책처 예산안분석보고서 반영도를 중심으로,” 성균관대학교 박사학위논문, 2015.

옥동석, “국회 재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구,” 국회예산정책처 용역보고서, 2010.

이겨레 · 함성득, “국회예산정책처의 제도적 발전과정 분석: 미의회예산처와 비교를 통하여,”「행정논총」제46권 제2호, 서울대학교 한국행정연구소, 2008.

이영조, “한국 국회의 예산안 심의 실태분석,”「한국행정논집」제14권 제1호, 대구경북행정학회, 2002.

임동욱, “국회 심의과정에서의 예산증감 및 삭감결정에 관한 연구,” 서울대학교 박사학위논문, 1994.

———, “국회예산정책처의 설립과정과 향후 운영방안,”「의정연구」제9권 제2호, 한국의회발전연구회, 2003.

임동욱 · 함성득,「국회의원 의정활동 지원체계의 강화방안」, 한국대통령학연구소, 2004.

장문선 · 윤성식, “국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석: 예산결산특별위원회를 중심으로,”「한국정책학회보」제11권 제2권 한국정책학회, 2002, 99~119쪽.

장봉아, “국회상임위원회 공무원의 입법과정상 영향력 분석: 법안심사 회의록과 검토보고서의 일치여부에 대한 사례를 중심으로,” 서울대학교 석사학위논문, 2004.

한성만, “상임위원회 예산심의과정에서 전문위원 검토보고서의 영향력에 관한 사례고찰: 농림수산위원회 예산심의를 중심으로,”「의정자료」23, 한국의회발전연구회, 1996.

함성득, “예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성에 대한 연구: 미국 의회예산처와 한국 국회 법제예산실 비교,”「정부학연구 2」, 고려대학교 정부학연구소, 1996, 195~227쪽.

———, “국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안: 국회예산정책처를 중심으로,”「예산춘추」제1권 제1호, 국회예산정책처, 2005.

함성득 · 임동욱, “미국의 입법지원 전문화 경험과 현안: 미의회조사국(CRS)을 중심으로,”「의정연구」제11권 제2호, 한국의회발전연구회, 2005.

황혜신, “정권교체가 한국 예산결정과정에 미친 영향: 제15대 국회의 예산심의 분석,”「한국사회와 행정연구」제15권 제3호, 서울행정학회, 2004.

Downs, Anthony, “Why the Government Budget is Too Small in a Democracy,” *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*, California: Brooks Cole Publishing Company, 1992.

Jensen, Michael C. and William H. Meckling, “Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure,” *Journal of Financial Economics,* vol.3 Issue 4, 1976.

Influence of National Assembly Budget Office Establishment on National Assembly Budget Deliberation:

Focusing on Revision Rate of Budget Bill by the National Assembly

Jung, Jongsun

Abstract

This study is revising whether the establishment of National Assembly Budget Office (NABO) brings the expected effect that is actualization of the National Assembly budget deliberation. Ratio of amendment of the budget plan by the National Assembly submitted by the Administration Office was used as the variable to measure whether the budget deliberation of the National Assembly is actually realized to certain extent and was to positively analyze what kind of influence the establishment of the NABO gave to the amendment ratio of the budget plan by the establishment of National Assembly.

When looking into the assumption result of the model, the whether the NABO was established was assumed to be statistically significant in the significance level of 5 percent and in case of subordination variable to be the general accounting total amendment ratio and general accounting reduction rate, the coefficient had a positive (+) value, and by this the hypothesis of the reduction ratio to increase and total amendment ratio to be high after the establishment of NABO could be selected.

In short, as the assumption result of the study, it was analyzed that the reduction ratio was to increase and total amendment ratio to be high after the establishment of NABO, when judging the actualization of the National Assembly budget deliberation based on the amendment ratio on the budget plan of the National Assembly, it is seen that the establishment of the NABO has expected effect of actualization of National Assembly budget deliberation.

□ Keywords: National Assembly Budget Office, National Assembly Budget Deliberation, National Assembly budget plan amendment ratio