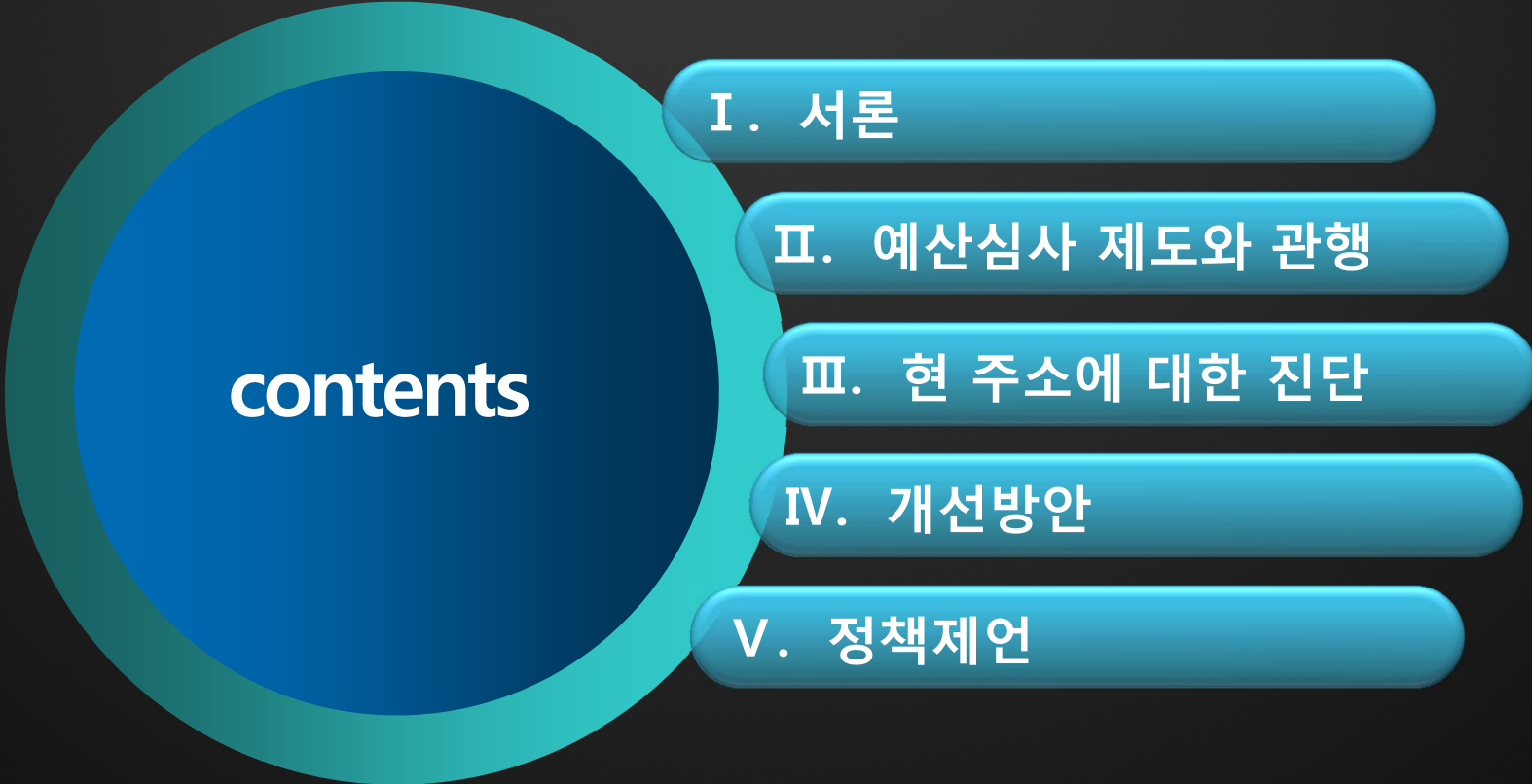


현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안

박정수 (이화여대)



contents

I. 서론

II. 예산심사 제도와 관행

III. 현 주소에 대한 진단

IV. 개선방안

V. 정책제언

I. 서론

행정부

예산과 재정개혁(2004년) 이후

국가재정운용계획에 의한 중기재정계획,

예산총액배분 자율편성(top-down)

→ 예산요구 정도 대폭 감소, 세출 구조조정으로 예산요구 증가율 둔화

국회

미시예산(micro-budgeting)에 의한 상향식(bottom-up) 제도와 절차,

예산을 정쟁의 대상으로 이용,

국회예산결산특별위원회의 상임위화 논의 10년간 지속

Ⅱ. 예산심사 제도와 관행

1. 예산심사 제도와 입법거버넌스

1. 예산심사 제도와 입법거버넌스

■ 국회: 헌법상 예산편성 및 심사 권한, 행사

나라살림의 지킴이(gate keeper)+재정규율 강조,
재정배분 개선,
재정운용 효율적 관리 유도

Ⅱ. 예산심사 제도와 관행

1. 예산심사 제도와 입법거버넌스

1. 예산심사 제도와 입법거버넌스

■ 재정개혁

국가재정운용계획의 수립, 일정규모 사업의 예비타당성조사제도의 도입, 총액배분 자율편성제도, 디지털 예산회계시스템 구축, 기금에 대한 국회의 통제 강화, 조기결산제도를 통한 결산결과의 예산환류체계 확보, 재정사업 자율평가 제도 등

→ 입법부의 재정통제(협력자, 조정자로서) 중요성 증가

⇒ 새로운 입법거버넌스 모형(행정부-국회 간 관계모형) 모색

2. 예산 심사에 대한 선행연구 분석

- 예산결정과정: 예산편성, 심의, 집행, 결산, 회계검사
 - 최근 입법부의 예산심의 과정: 예산규모 크고, 전문기술성 약
→ 입법부의 독립적 통제 어렵게 됨
- 재정건전성 확보, 재정운용의 효율성 구축 위해 재정민주주의 확립
→ 예산심의과정에서의 국회의 역할이 중심

Ⅱ. 예산심사 제도와 관행

2. 예산 심사에 대한 선행연구 분석

국회 예산안 심의과정

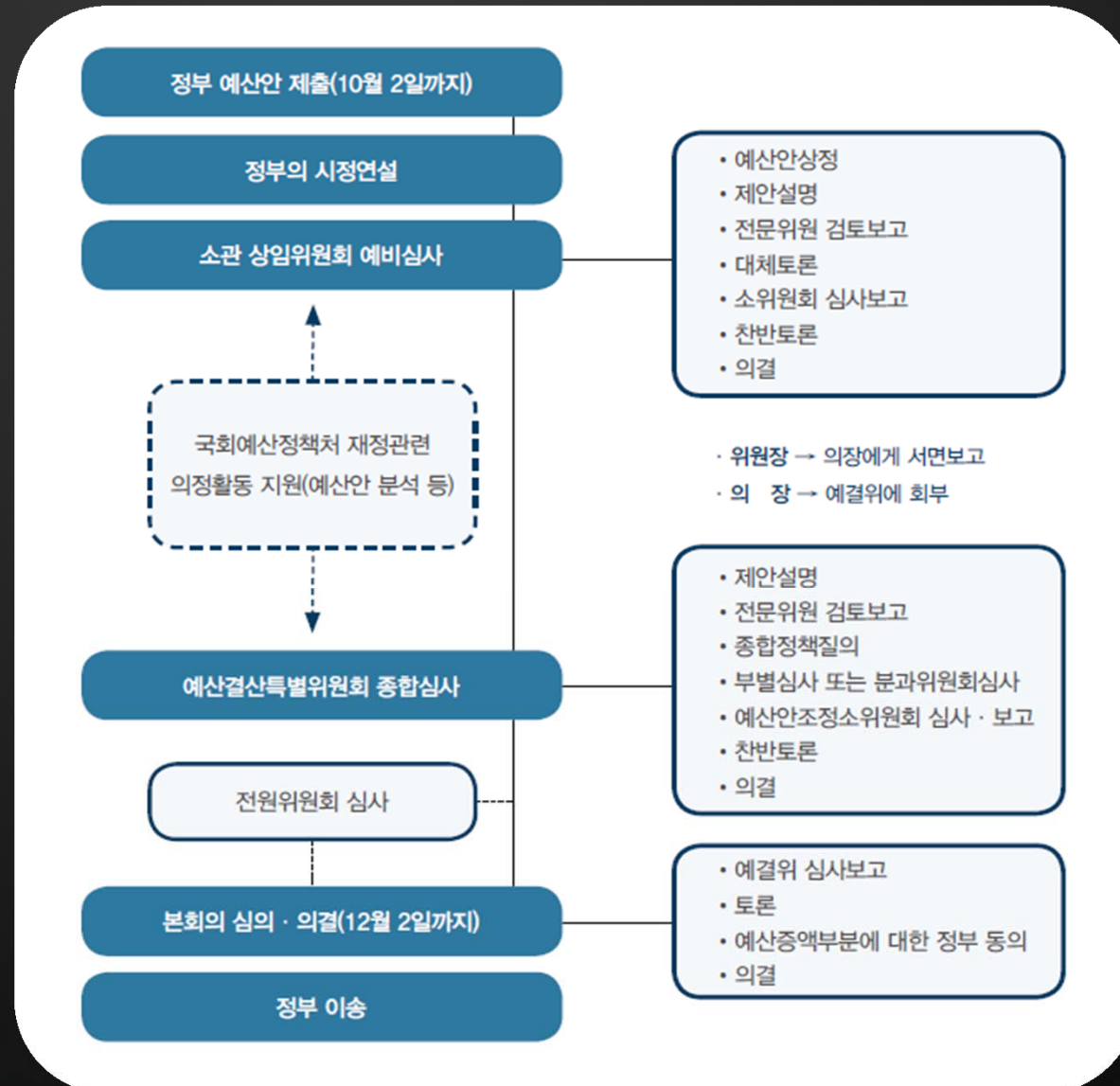


표. 예산심사 제도와 관행

2. 예산 심사에 대한 선행연구 분석

(선행연구)
예산심의의
문제점과
영향요인

	참여자의 형태	정치환경적 요인	예산심사의 제도적 요인	시간적 제약	전문보좌 기관 미흡
김운태(1989)			0	0	0
오연천(1988)	0	0			
강신택(1992)	0				0
이종익(1992)	0	0	0	0	
임병규(1985)	0	0	0	0	0
강영소(1993)		0	0	0	
황윤원(1993)	0	0	0	0	0
박종구(1994)	0		0	0	
함성득(1996)		0			0
임동욱(2002)	0	0	0	0	0
신해룡(1997)			0	0	0
김민전(1999)	0	0	0	0	0
강장석(2010)			0	0	0
오영균(2003)	0	0			
강장석(2012)		0	0	0	
국경복(2012)		0	0	0	0
서갑수(2013)		0	0	0	
조택(2013)		0	0	0	
빈도(18)	9	13	14	14	10

Ⅲ. 현 주소에 대한 진단

1. 예결특위 예산심사 거시전문성 부족

1. 예결특위 예산심사 거시전문성 부족

1) 거시예산에 대한 전문성 미흡

예산결산특별위원회의 '종합정책질의'에서
상임위에서 이루어져야 할 개별사업, 미시예산, 지역예산에 대한
질의가 주를 이룸

2) 정치적 이해에 따른 예산심의 관행

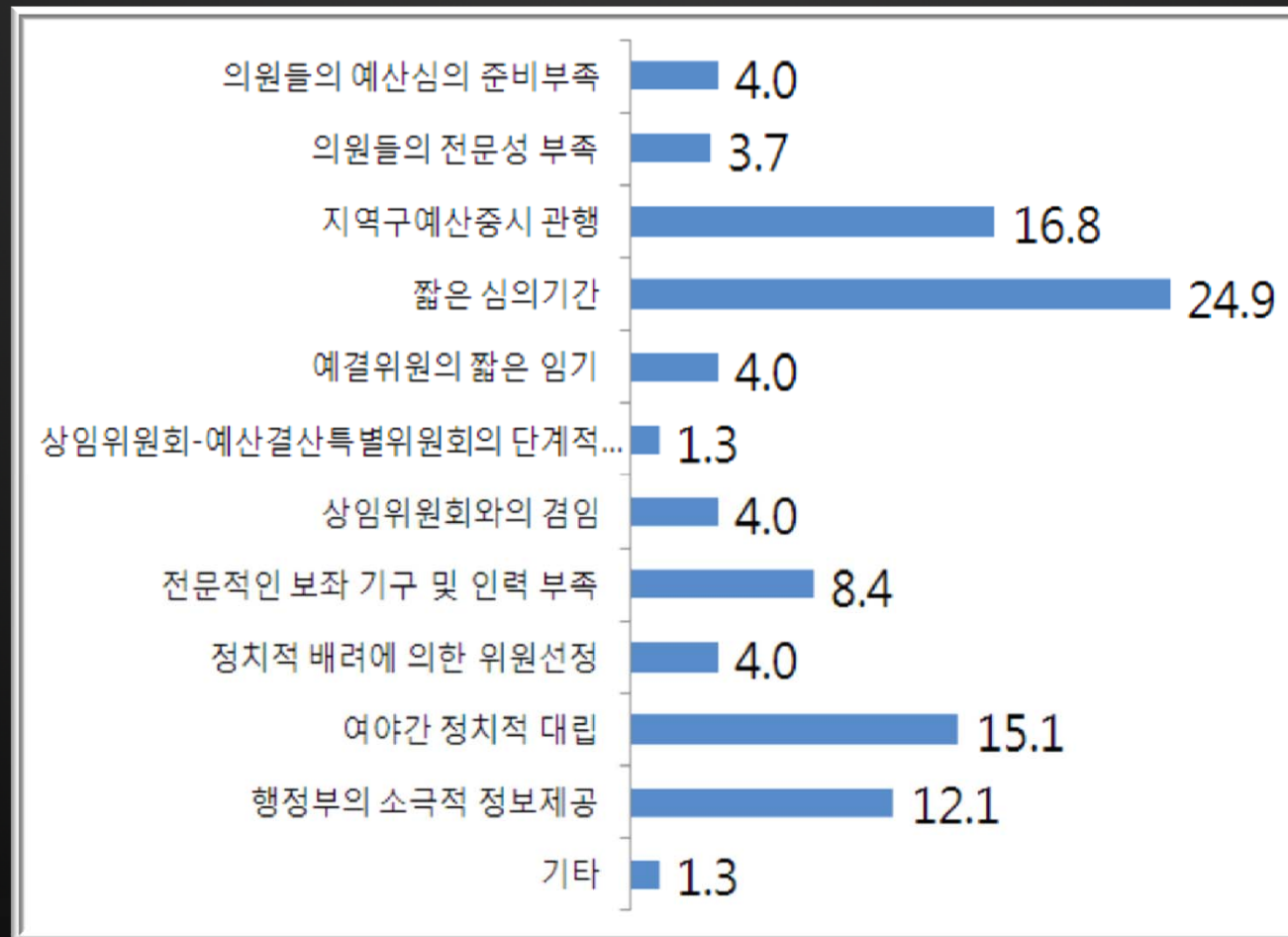
'선거' → 예산심의 과정에서 큰 영향

의원들의 이중적 예산심의 행태(특히 법적 근거가 미흡한 예산)

Ⅲ. 현 주소에 대한 진단

예산결산특별위원회의 예산안 심의 문제점 인식

(N=100, 단위: %)



Ⅲ. 현 주소에 대한 진단 2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

■ 재정규모의 확대 → 국회 예산심사권의 한계 가져옴

▪ 거시예산에 대한 전문성 부족

국회와 행정부 간 정부의 비대칭성, 예결위원의 상임위 겸임

▪ 형식적 심사

상임위와 예결위의 이중심의, 국회의 예산안 수정비율이 낮음,

예결위 교체율이 80%에 이름

■ 충분한 심사기간 확보 불가(헌법상 60일)

Ⅲ. 현 주소에 대한 진단 2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

최근 10년간 상임위원회 세출예산안 예비심사 결과

회계연도	정부예산안	삭감(A)	증액(B)	증감(B-A)	증감률
2003	1,116,580	△790	27,485	26,695	2.4%
2004	1,175,429	△3,793	82,140	78,348	6.7%
2005	1,315,110	△18,363	78,259	59,896	4.6%
2006	1,765,255	△937	24,129	14,761	0.8%
2007	1,781,116	△1,134	37,962	26,623	1.5%
2008	1,962,484	△7,112	35,719	28,606	1.5%
2009	2,176,111	△12,658	126,803	114,146	5.2%
2010	2,533,545	△6,566	82,230	75,663	3.0%
2011	2,644,629	△11,254	36,029	24,775	0.9%
2012	2,832,152	△19,762	108,460	88,698	3.1%

주: 1. 기금을 제외한 세출예산기준

2. 2011년은 국토해양위원회와 교육과학기술위원회가 예비심사를 마치지 못하여 미반영

자료: 「2010 심의개요」(국회예산결산특별위원회, 2011)를 바탕으로 2011년·2012년 자료를 보완

Ⅲ. 현 주소에 대한 진단 2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

상임위원회 증액 예산의 예결위 조정소위 반영현황

회계연도	상임위 증액금액(A)	조정소위 반영금액(B)	반영비율 (B/A)
2000	2,527,587	73,107	2.9%
2001	4,116,600	398,200	9.7%
2002	3,010,600	856,000	28.4%
2003	2,748,473	154,961	5.6%
2004	8,214,054	663,256	8.1%
2005	7,825,923	515,435	6.6
2006	2,412,899	1,089,427	45.2%
2007	3,796,200	3,524,200	92.8%
2008	3,571,875	531,738	14.9%
2009	12,680,336	1,632,683	12.9%

주: 1. 2005년 조정소위 반영금액은 교육양여금 회계이관분 3조 9,772억원을 제외한 수치임

2. 2010년도 예산안은 조정소위원회 심사를 거치지 않았음

자료: 「2010 심의개요」(국회예산결산특별위원회, 2011)를 바탕으로 일부 수정·보완

Ⅲ. 현 주소에 대한 진단 2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

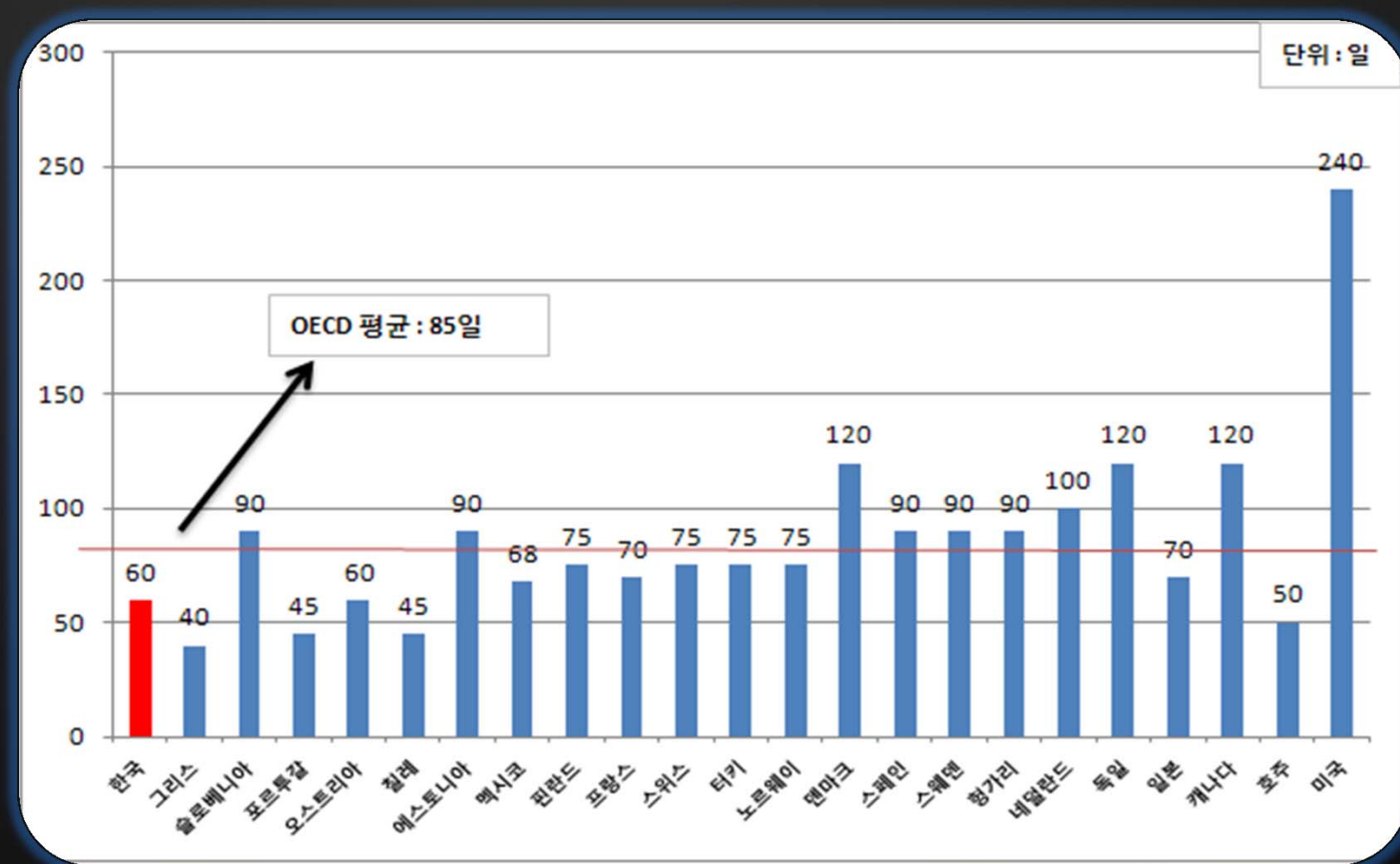
국회 예산결산특별위원회 위원교체율

국회	연도	전년도 예산결산특별위원회 위원/총원				위원 교체율
		여당	야당	기타	계	
18대	2009	4/29	2/15	2/6	8/50	84%
	2010	5/29	1/14	2/7	8/50	84%
	2011	7/29	2/15	2/6	11/50	78%

자료 : 대한민국국회. 국회경과보고서 각년도.

Ⅲ. 현 주소에 대한 진단 2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

각 국의
 예산안
 심의기간



Ⅲ. 현 주소에 대한 진단 2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

예산일정의 변경 추이

시 기	예산안 편성지침	부처의 예산요구	예산안 국회제출	예산안 국회의결
1957 ^{주)} ~ 1962	-	5월말	정기회 개최초 (9월 1일)	회계연도 개시전
1963 ~ 1972 (예산회계법 제정, 5차 개헌)	3월말		회계연도개시 120일전	회계연도개시 30일전
1972 ~ 2006 (7차 개헌)			회계연도개시 90일전	
2007 ~ 현재 (국가재정법 제정)	4월말	6월말		

주 : 1957년 이전에는 회계연도가 1월 1일부터 12월 31일이 아니었음

Ⅲ. 현 주소에 대한 진단 2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

예산일정
변경 추이

회계 연도	정부 제출	일 ①	계수조정 소위구성	일 ②	예결위 처리	일 ③	본회의 처리	① ~ ③	법정 기한	초과
1974	73.10. 4	55	73.11.28	4	73.12. 2	0	73.12. 2	59	73.12. 2	0
1975	74.10. 2	58	74.11.29	1	74.11.30	1	74.12. 1	60	74.12. 2	-1
1976	75.10. 2	57	75.11.28	3	75.12. 1	1	75.12. 2	61	75.12. 2	0
1988	87. 9.30	28	87.10.28	2	87.10.30	0	87.10.30	30	87.12. 2	-32
1989	88. 9.30	59	88.11.28	4	88.12. 2	0	88.12. 2	63	88.12. 2	0
1990	89. 9.29	69	89.12. 7	8	89.12.19	0	89.12.19	77	89.12. 2	17
1991	90. 9.28	78	90.12.15	3	90.12.18	0	90.12.18	81	90.12. 2	16
1992	91.10. 2	55	91.11.26	7	91.12. 3	0	91.12. 3	62	91.12. 2	1
1993	92.10. 2	37	92.11. 8	10	92.11.18	2	92.11.20	49	92.12. 2	-12
1997	96.10. 2	59	96.11.30	12	96.12.12	1	96.12.13	72	96.12. 2	11
1998	97.10. 1	42	97.11.12	6	97.11.18	0	97.11.18	48	97.12. 2	-14
2007	06. 9.29	62	06.11.30	27	06.12.27	0	06.12.27	89	06.12. 2	25
2008	07.10. 1	46	07.11.16	12	07.12.28	0	07.12.28	58	07.12. 2	26
2009	08.10. 2	56	08.11.28	15	08.12.13	0	08.12.13	71	08.12. 2	11
2010	09.10. 1	76	09.12.17	14	09.12.31	0	09.12.31	90	09.12. 2	29
2011	10.10. 1	59	10.11.30	8	10.12. 8	0	10.12. 8	67	10.12. 2	6
2012	11. 9.30	47	11.11.16	45	11.12.31	0	11.12.31	92	11.12. 2	29
2013	12. 9.30	57	12.11.26	36	13. 1. 1	0	13. 1. 1	93	12.12. 2	30
평균	53.7		8.8		1.0		63.3		7.3	
90 ~	55.7		12.5		0.7		68.8		14.3	

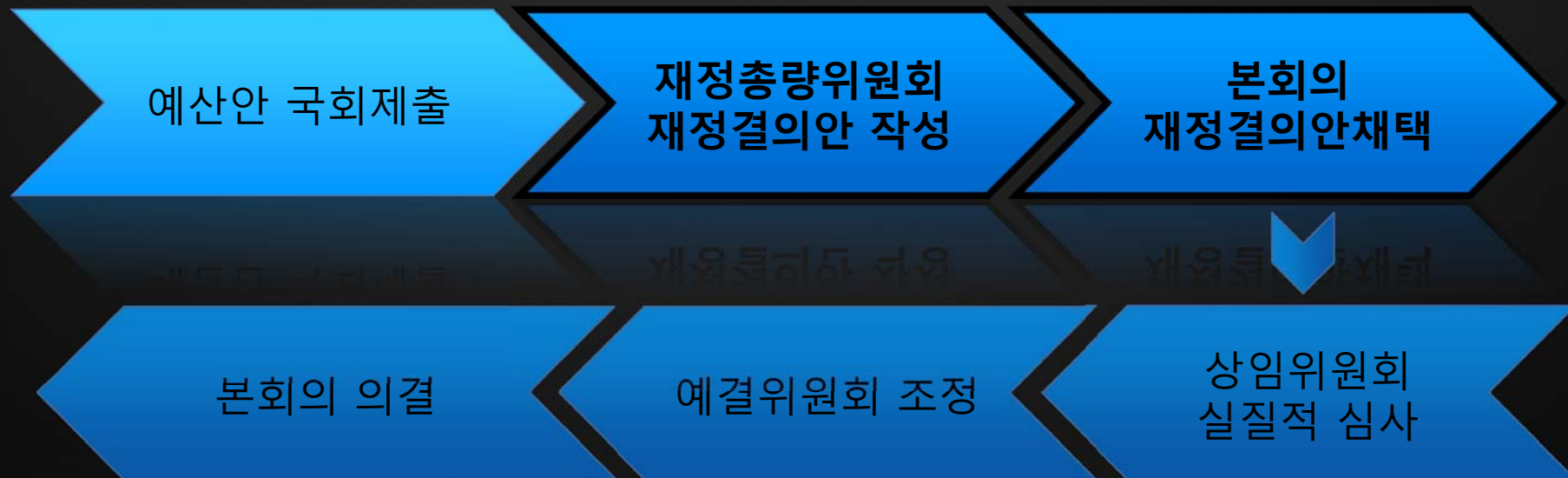
IV. 개선방안

1. 거시총량심사의 전문성 제고를 위한 제도개선

1. 거시총량심사의 전문성 제고를 위한 제도개선

- 재정총량(거시예산)에 대한 심의 위해 별도의 전문성 확보한 상임위원회 신설
- 예결위의 총량위원회 겸

예산심사의 새로운 절차



IV. 개선방안

1. 거시총량심사의 전문성 제고를 위한 제도개선

국회의 예산심사 절차 현행 및 개선안 비교

현 행			개 선 안		
단계	심사내용	기간	단계	심사내용	기간
예산안 제출전	국가재정운용계획 수립방향 국회 보고	9월 초	예산안 제출전	국가재정운용계획 수립방향 국회 보고	6월 30일
예산안 제출	-	회계연도 90일전	예산안 제출	-	회계연도 120일전
<신 설>			재정총량 위원회	재정결의안 작성	회계연도 90일전
<신 설>			본회의	재정결의안 채택	
상임 위원회	소관 예산안 예비심사	60일간	상임 위원회	할당된 자원배분 한도 내 소관 예산안 실질적 심사	회계연도 60일전
예결 위원회	상임위 예비심사를 바탕으로 종합심사		예결 위원회	상임위 심사결과의 재정결의안 준수여부 점검	11월 30일 까지
본회의	예산안 최종 의결	회계연도 30일전	본회의	예산안 최종 의결	회계연도 30일전

IV. 개선방안

2. 예결위 상임위 전환

2. 예결위 상임위 전환

현재 예산안 심사: 소관 상임위 예비심사, 예결위 종합심사로 구분

- 지출의 성격에 따라 → 의무지출: 상임위 / 재량지출: 예결위 심사
- 국회예산심사에 Top-down제도 도입(분권화된 의사결정체계 구축)
- 5~6개의 상설소위 또는 분과위원회 체제로 운영방안 검토(국회법 §57 ②)
- 예산결산위원회를 상임위화하는 경우 소관(부처)의 문제 검토 필요

IV. 개선방안

2. 예결위 상임위 전환

제18대 국회 예결위 상임위화 관련 개정안

	홍재형의원안 (2008.12월 발의)	남경필의원안 (2009.4월 발의)	권영진의원안 (2009.7월 발의)
예결위 상임위 전환	○	○	○
명칭	예산결산위원회	예산결산위원회	예산결산위원회
소관	· 국가 예산안 및 결산 · 일정규모 이상의 재정사업 · 기재부 소관사항 중 <u>예결산</u> 관련 · 감사원 소관사항(직무감찰 제외)	· 국가 예산안 및 결산 · 일정규모 이상의 재정사업 · 기재부 소관사항 중 <u>예결산</u> 관련 · 국가기관에 대한 회계조사	· 국가 예산안 및 결산
타 위원회 겸임 제한	X	○	X

2. 예결위 상임위 전환

- 재정 관련 법률안 심사권의 예결위 부여 여부 검토 필요

첫째, 재정관련 법률 및 세입법안 등을 기재위 소관(현행)

둘째, 세입법안은 기재위 소관/ 재정관련 법률만 예결위 소관

셋째, 세입관련 법안 포함 모든 재정관련 법률을 예결위 소관

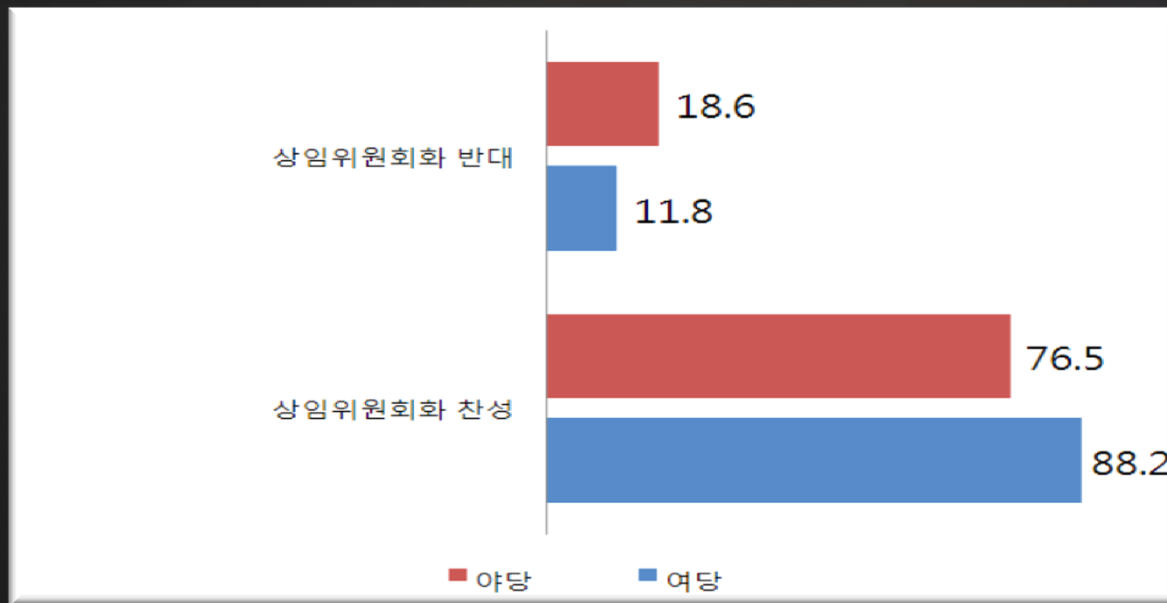
- 예결위원 정수 및 겸임금지 여부

업무영역 및 역할 고려한 적정 수 위원배정(30인 내외)

국회운영위, 여성위, 정보위를 제외한 기타 상임위 겸임은 금지 필요

IV. 개선방안

2. 예결위 상임위 전환



여·야당 의원 별
예산결산특별위원회
상임위원회화에
대한 견해

예산결산특별위원회
상임위원회화
찬성 이유

	여당의원	야당의원
전체	100	100
예산의 생애주기 관리 용의	13.9	21.1
정부예산 편성에 적합	8.3	2.6
예산 및 결산 심사의 전문성 및 독립성 제고	72.2	76.3
법안심사권 확보 용이	0.0	0.0
기타	5.6	0.0

IV. 개선방안

3. 심의기간의 연장 및 공개확대

3. 심의기간의 연장 및 공개 확대

첫째, 예산안 제출시기의 조정 필요

회계연도 개시 90일 전 → 120일 전

둘째, 예결위 회의 공개 및 증액심사의 제도화

V. 정책제언

첫째, 재정총량 및 전략적 자원배분 심사와 사업별·미시적 심사가 조화를 이루는 심사체계 구축 필요

→ 국회의 총액배분자율심사(Top-down)상시 도입

둘째, 재정총량위원회 설치 필요

셋째, 각 상임위는 재정결의안에서 부여 받은 한도액과 조정지침을 준수하면서 책임성에 기초를 둔 실질적인 예산심사권 부여

V. 정책제언

넷째, 예산안 제출시기 조절로 충분한 심사기간 확보

- 회계연도 120일 전에 해당하는 9월2일까지 제출
- 국가재정운영계획 수립방향 보고시점을 9월초에서 국무위원 재정전략회의가 끝난 후인 6월30일로 조정

다섯째, 투명성 수준의 제고

예결위 계수조정소위원회의 비공개 관행 개선

감사합니다