

2013. 4. 26 (금) 09:30~11:30

의원회관(신관) 2층 제2소회의실

나라살림 토론회 진행순서

개 회 (09:30~09:50)	개 회 사	장 윤 석	국회예산결산특별위원장
		국 경 복	국회예산정책처장
	축 사	강 창 희	국회의장
토 론 회 (09:50~11:30)	현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안		
	사 회	왕 상 한	서강대학교 교수
	주제발표	박 정 수	이화여자대학교 교수
	토 론	김 학 용	새누리당 국회의원 / 국회예산결산특별위원회 간사
		최 재 성	민주통합당 국회의원 / 국회예산결산특별위원회 간사
		방 문 규	기획재정부 예산실장
		김 수 흥	국회예산정책처 예산분석실장
		이 인 실	서강대학교 교수
		황 성 현	인천대학교 교수
		정 우 상	조선일보 정치부 차장



Contents

개 회 사	1_장 윤 석	국 회 예 산 결 산 특 별 위 원 장	3
	2_국 경 복	국 회 예 산 정 책 처 장	5
축 사	_강 창 희	국 회 의 장	9
주 제 발 표	_박 정 수	이 화 여 자 대 학 교 교 수	11
토 론	1_김 학 용	국 회 예 산 결 산 특 별 위 원 회 간 사	57
	2_최 재 성	국 회 예 산 결 산 특 별 위 원 회 간 사	67
	3_이 인 실	서 강 대 학 교 교 수	73
	4_황 성 현	인 천 대 학 교 교 수	83
	5_정 우 상	조 선 일 보 정 치 부 차 장	93
	6_방 문 규	기 획 재 정 부 예 산 실 장	101
	7_김 수 흥	국 회 예 산 정 책 처 예 산 분 석 실 장	105

개 회 사



개 회 사

안녕하십니까?

국회예산결산특별위원회 위원장 장운석입니다.

먼저 바쁜 일정에도 불구하고 국회예산결산특별위원회와 국회예산정책처가 공동으로 주최하는 「나라살림 토론회」에 참석해 주신 강창희 국회의장님, 김학용 새누리당 예결위 간사님, 최재성 민주통합당 예결위 간사님, 여러 의원님과 전문가 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

국회는 지난해 경제를 활성화하고 민생을 안정시키는 데에 역점을 두고, 2013년도 예산안을 심사하였습니다.

이를 위해 예산결산특별위원회는 기왕에 해오던 세부사업별 심사방식 뿐만 아니라 부문별 재원배분의 타당성과, 재정지출 규모의 적정성 등에도 특별한 관심을 가지고 심도 있게 검토하였습니다.

그러나 촉박한 심사 일정 등으로 인하여 당초의 목적을 이루기에는 부족함이 있었습니다.

이에 현행 국회 예산심사제도와 관행에 대한 평가를 바탕으로 예산심사의 합리적 개선방안을 도출하기 위한 「나라살림 토론회」를 준비하게 되었습니다. 이번 「나라살림 토론회」는 현행 제도와 관행을 꼼꼼하게 살펴보고, 개선방안을 모색해보는 깊이 있고 발전적인 토론의 장이 될 것으로 기대합니다.

예산결산특별위원회의 위원장으로서 오늘 토론회에서 제시되는 개선방안과 국민 여러분의 목소리를 반영하여 국회 예산심사제도를 개선해 나가도록 적극 노력하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석하여 주신 강창희 국회의장님과 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2013. 4. 26.

국회예산결산특별위원장 장 윤 석



개 회 사

안녕하십니까?

국회예산정책처장 국경복 입니다.

먼저 바쁜 일정에도 불구하고 오늘 「나라살림 토론회」에 참석하여 이 자리를 빛내주신 존경하는 강창희 국회의장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 공동 토론회를 허락해주신 장윤석 예결위원장님과 김학용 새누리당 예결위 간사님, 최재성 민주통합당 예결위 간사님, 사회를 맡아 주신 왕상한 서강대 교수님, 오늘 발제를 해 주시는 박정수 이화여대 교수님, 토론에 응해주신 이인실 서강대 교수님, 황성현 인천대 교수님, 정우상 조선일보 정치부 차장님, 기획재정부 방문규 예산실장님과 국회예산정책처 김수홍 예산분석실장님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안에 대하여 많은 관심을 가지고 이 자리를 찾아주신 여러 의원님, 보좌진, 학계, 관계 공무원 및 국민 여러분께도 진심으로 감사드립니다.

최근 한국사회는 저출산·고령화가 심화되면서 복지지출 등 재정수요는 크게 증가하고 재정건전성 역시 안심할 수 없게 되었습니다. 이에 따라 국회의 심사방식도 중장기적 전망하에서 재정총량에 대한 통제도 함께 고민해야 할 시점에 와 있다고 봅니다.

또한, 현행 예산심사제도는 투명성과 효율성 측면에서 국민의 기대에 부응하지 못하는 부분도 있습니다.

따라서 오늘 이 「나라살림 토론회」가 국민적 기대와 요구사항을 빠짐없이 담아내고 나아가 개선방안을 마련하는 데 단초가 되기를 기대합니다.

의회 재정전문기관인 국회예산정책처도 이를 위해 최선의 노력을 기울이도록 하겠습니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석하여 주신 강창희 국회의장님과 토론자 및 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2013. 4. 26.

국회예산정책처장 국 경 복

축 사



축 사

그동안 국회의 재정 통제권한이 대폭 증대된 점을 감안할 때 예산안 심사의 중요성과 국회의 책임은 더욱 무거워졌습니다. 그런 점에서 오늘 국회예결위원회와 국회예산정책처가 보다 효율적이고 생산적인 예산안심사를 위한 토론회를 갖는 것은 매우 뜻 깊고 시의적절하다고 생각합니다.

지금 우리 경제 전망이 매우 우울합니다. 일본의 이른바 엔저 공세로 인해 당분간 이 어려움은 가중될 것으로 우리는 보고 있습니다.

국회는 현재 추경예산안을 심사 중에 있습니다만, 경기침체로 인해 세수 확보는 어렵고 복지 확충을 중심으로 재정지출 수요는 증대되고 있습니다. 지금은 정부와 정치권, 그리고 민간의 모든 지혜가 결집되어야 할 때라는 생각을 우리는 더욱 강하게 갖게 됩니다.

우리 국회도 그 어느 때보다 국민의 뜻을 깊이 헤아려야 할 때라고 생각합니다. 우리 경제가 국내외의 도전들을 이겨내고 성장잠재력을 키워서 최우선 과제인 일자리 창출의 목표를 이루어내도록 돕는 길에 여야가 따로 있을 수 없을 것입니다. 초당적 협력이 필요할 때는 그것을 구현해 내는 국회가 되기를 국민들은 원하고 있습니다.

국회의 예산안심사는 바로 이러한 한 차원 높은 정치를 구현해내는 구체적인 과정이라고 할 수 있습니다. 예산안에는 시대의 고뇌와 과제, 그리고 지향점이 담겨 있기 때문입니다. 오늘 토론회가 기술적인 차원을 넘어 이러한 지점에까지 이르는 지평을 여는 계기가 되기를 의장으로서 진심으로 기대합니다.

저는 그동안 새로운 국회, 신뢰받는 국회의 이정표를 세우자는 말씀을 기회 있을 때마다 드렸습니다. 국회가 국민에게 희망의 언덕이 되자는 말씀도 드렸습니다. 국회의 가장 큰 책무이자 권한인 예산안심사에서부터 그동안과는 분명히 다른 모습을 보여줄 때 국민이 국회에 거는 기대는 커질 것입니다.

장운석 예결위원장님과 예결위 간사를 맡고 계시는 김학용·최재성 두 분 의원님, 국경복처장을 비롯한 예결위원회와 예산정책처 여러분의 노고에 진심으로 감사드립니다. 왕상한·박정수 두 분 교수님을 비롯해 토론회에 참여하신 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2013. 4. 26.
국회의장 강 창 희

주제 발표

현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안

박 정 수

이화여자대학교 행정학과 교수

I. 서론

II. 예산심사 제도와 관행

III. 현 주소에 대한 진단

IV. 개선방안

V. 정책제언

ppt삽입 1.2

ppt삽입 3.4

ppt삽입 5.6

ppt삽입 7.8

ppt삽입 9.10

ppt삽입 11.12

ppt삽입 13.14

ppt삽입 15.16

ppt삽입 17.18

ppt삽입 19.20

ppt삽입 21.22

ppt삽입 23.24

ppt삽입 25.26

ppt삽입 27

I 서론

우리나라 국회에 대한 낮은 신뢰 또는 불신의 비용은 과연 얼마나 될까? A신문에서 우리나라의 불신비용이 연 80조원에 달한다고 해서 우리를 놀라게 한 적이 있다. 최근 들어 조금씩 개선되고 있지만 일반 국민들의 눈과 귀에 비춰지는 국회의 가치는 나라살림의 지킴이로 자리매김하지 못하고 있다는 평가를 받는다(국회예산정책처, 2012). 2012년 세계경제포럼(WEF) 국가경쟁력평가를 보면 우리의 국가경쟁력 순위는 19위이지만 이 중 제도적 요인점수는 전체 144개 국가 중 62위, 특히 정치인에 대한 공공의 신뢰는 117위로 매우 취약한 수준이다. 중앙정부를 견제하는 국회도 그렇지만 지방정부를 견제하는 지방의회로 가면 불신의 수준은 더욱 심각하다. 어떤 고위공무원은 지방의회는 가치를 창출하기보다는 오히려 비용을 일으키는 주범으로 간주한다. 국회는 과연 얼마나 다를까? 물론 우리의 일천한 국회의 역사를 이야기할 수도 있겠다. 그러나 1948년 5월 31일부터 활동을 시작한 제헌국회로부터 따지면 65년간의 학습이 이루어졌다고 할 때 현재 수준이 그리 높지 않은 부분에 대해서는 지금까지와는 다른 접근(제도개선)이 필요함을 말해준다.

행정부의 경우 예산과 재정개혁 이후 국가재정운용계획에 의한 중기재정계획이나 예산총액배분 자율편성(top-down)제도에 의하여 예산요구정도가 제도 도입 이전보다 대폭 감소하고 세출 구조조정 등으로 예산요구 증가율이 점차 둔화되는 경향을 보이고 있다(윤영진, 2008). 하지만 국회는 아직도 예산을 심의하고 결정하는 과정에서 미시예산(micro-budgeting)에 의한 과거 상향식(bottom-up)제도와 절차를 그대로 운영하고 있고, 예산을 정쟁의 대상으로 이용하는 등 새로운 예산제도에 대한 국회의 진정한 역할을 보여주지 못하고 있다. 뿐만 아니라 국회예산심사의 전문성제고를 위해 국회예산결산특별위원회를 상설화에서 나아가 상임위화하여야 한다는 논의가 지난 10여년간 지속적으로 이루어져왔는데 과

연 무엇이 달라졌는가.

왜 진전이 없을까? 본 연구에서는 예산과 재정개혁이 실시된 2004년 이후, 행정부의 독주를 견제하고 국가의 재원을 효율적으로 배분하며 목표를 달성하기 위한 국회의 전문적 역할에 대한 현주소 진단과 함께 제도개선방안을 고찰하고자 한다. 예산 심의과정에서 국회가 거시예산과 재정개혁에 대하여 올바른 이해를 하고 전문성을 통해 심사와 적절한 견제의 역할을 하고 있는지 살펴보고 거시총량심사 및 전략재원배분을 일상적인 예산심사와 구분하는 방안과 예산심사를 충실화할 수 있는 대안을 모색하기로 한다.

II 예산심사제도와 관행

1. 예산심사제도와 입법거버넌스

예산심사제도는 크게는 의원내각제와 대통령중심제를 골간으로 크게 다르게 나타난다. 강력한 의원내각제에서는 행정부와 국회 간의 권력분립이 엄격하지 않고 내각과 의회는 서로 협력하는 형태를 띠는 반면 순수 대통령중심제에서는 반대로 행정부와 국회의 권력분립이 매우 엄격하다. 따라서 대통령중심제 하에서 국회의 행정부에 대한 예산심의과정 통제의 수준은 높은 편이며 입법부에도 재정 관련 정보를 수집 분석하는 인적, 물적 자원을 확보하고 있고 예산심의과정에 영향력을 미치는 수많은 위원회들이 존재한다.

국회의 재정권한이 행정부와 권력분립정도와 상당부분 정적(+)인 선형관계를 보이지만 이는 결코 완전하고 안정적인 관계라고 할 수 없으며 국가별로 차이가 있다. 그리고 예산과정에 대한 국회와 행정부의 영향력 행사 정도는 특정 정부형태와 연관 짓기보다는 개별국가가 지닌 특수요인들의 영향력을 감안하여 판단하는 것이 중요하다. 우리나라의 대통령중심제 정치체제를 감안할 때 예산심의에 있어서 중기재정계획, 총액배분 자율예산편성제도, 성과관리 등의 이행에 많은 어려움이 예상되었고 실제 제대로 운영이 되고 있는가에 대해 합격점을 받기 어렵다는 평가를 받는다(서갑수, 2013)

국회는 헌법이 부여한 예산편성 및 심사 권한을 가지고 또 행사하고 있다. 이 과정에서 국회의 역할은 재정권한을 당파적 이해나 우선순위가 아닌, 국가와 시민사회의 이해를 반영하도록 하는 것과 재정규율이 유지되도록 하는데 있다. 실제, 국회는 나라살림의 지킴이(gate keeper)로서의 역할에서 나아가서 재정규율을 강조하고 재정배분을 개선하며 공공부문의 재정운용이 보다 효율적으로 관리되도록 유도하는데 초점이 맞춰져야 하고 이를 위해서는 새로운 입법거버넌스 모형(행정부-국회간 관계모형)이 모색되어야 한다. 이러한 모형이 성공하기 위

해서는 다른 무엇보다도 국회의 예산심의 등 재정이슈를 다루는 능력 즉, 전문성이 제고되어야 한다.

이러한 국회의 역량제고(competence empowerment)는 예산결산특별위원회를 강화하고 전문적인 연구인력을 확보하며 감사원의 능력을 향상시키고 충실한 예산주기와 과정에 대한 공개를 통한 일반대중의 관심 등 투입을 권장하는 것을 통해 달성될 수 있다. 이를 위한 많은 노력이 있어 왔으나 성과는 미흡한 것이 사실이다.

우리나라의 경우 경제위기에 대응하는 과정에서 사회안전망을 확충하기 위해 노력을 기울여왔고 이에 따라 복지분야에 대한 재정지출이 빠르게 증가하고 있다. 한편 잠재성장률이 낮아지는 추세에서 저출산 고령화가 빠르게 진행되고 있어 재정의 지속가능성을 확보하는 데 어려움을 겪을 것으로 전망된다. 최근 엄격한 재정규율의 준수보다는 중기에 걸친 탄력적인 재정균형으로 행정부의 재정운용방식이 바뀌어가고 있고 이러한 내용이 재정개혁으로 나타난다. 따라서 입법부가 수행하는 재정통제의 중요성은 더욱 커지고 있다.

국가재정운용계획의 수립, 일정규모 사업의 예비타당성조사제도의 도입, 총액배분 자율편성제도, 디지털 예산회계시스템 구축, 기금에 대한 국회의 통제강화, 조기결산제도를 통한 결산결과의 예산환류체계 확보, 재정사업 자율평가제도 등의 개혁이 이루어져 왔다. 이러한 제도들이 취지대로 운영되기 위해서는 국회의 역할이 매우 중요하다. 단순한 재정통제의 기능에서 나아가 건전한 협력자, 조정자로서의 역할이 기대되고 있는 것이다. 재정건전성의 확보와 재정규율의 준수는 결국 국민부담의 경감으로 귀착된다는 점에서 국회의 예산심의관련 전문성 제고와 정치경제적 행태를 통제할 수 있는 제도적 기반의 마련에 서둘러야 할 때라 하겠다.

국회예산정책처나 입법조사처와 같은 국회기관들이 제공하는 중립적인 분석 정보가 국회에서의 충실한 예산심의를 지원하리라는 추론과 선진국에서의 경험은 설득력이 있다. 이들 기관들의 지속적이고 심층연구에 기초한 분석은 겉돌기 쉬운 국회에서의 예산심의를 기술적인 지식에 기초하게 한다는 점에서 기여하게 된다.

이러한 맥락에서 입법 거버넌스의 새로운 모색은 예산심의과정의 효율성을 제고하고, 재정의 지속가능성을 강화할 수 있는 방법이 될 수 있다. 입법 거버넌

스는 예산지출의 정당성을 확보하기 위한 출발점이 되기 때문이다. 예산과정에 있어서 국회의 역할은 시대의 변화에 따라 달라질 것으로 보인다. 미래의 행정부와 국회간의 관계는 전통적인 의미의 통제와 간섭이라기보다는 발전적 거버넌스를 위한 협력과 견제의 균형을 요구하고 있다. 미래의 메가트렌드는 기존 시간과 공간의 틀을 깨는 글로벌 시장의 출현, 정치 이데올로기의 극한 대립 약화 및 다양화 등으로 특징되는 정치 분야에서 일어나는 급격한 변화를 내포할 것으로 보인다. 이와 같이 유비쿼터스 시대에 펼쳐지는 메가트렌드가 근본적 환경변화 속에서 진행된다는 점에서 이에 부응하는 입법거버넌스의 예산심의관련 역할전환이 기대되는 것이다.

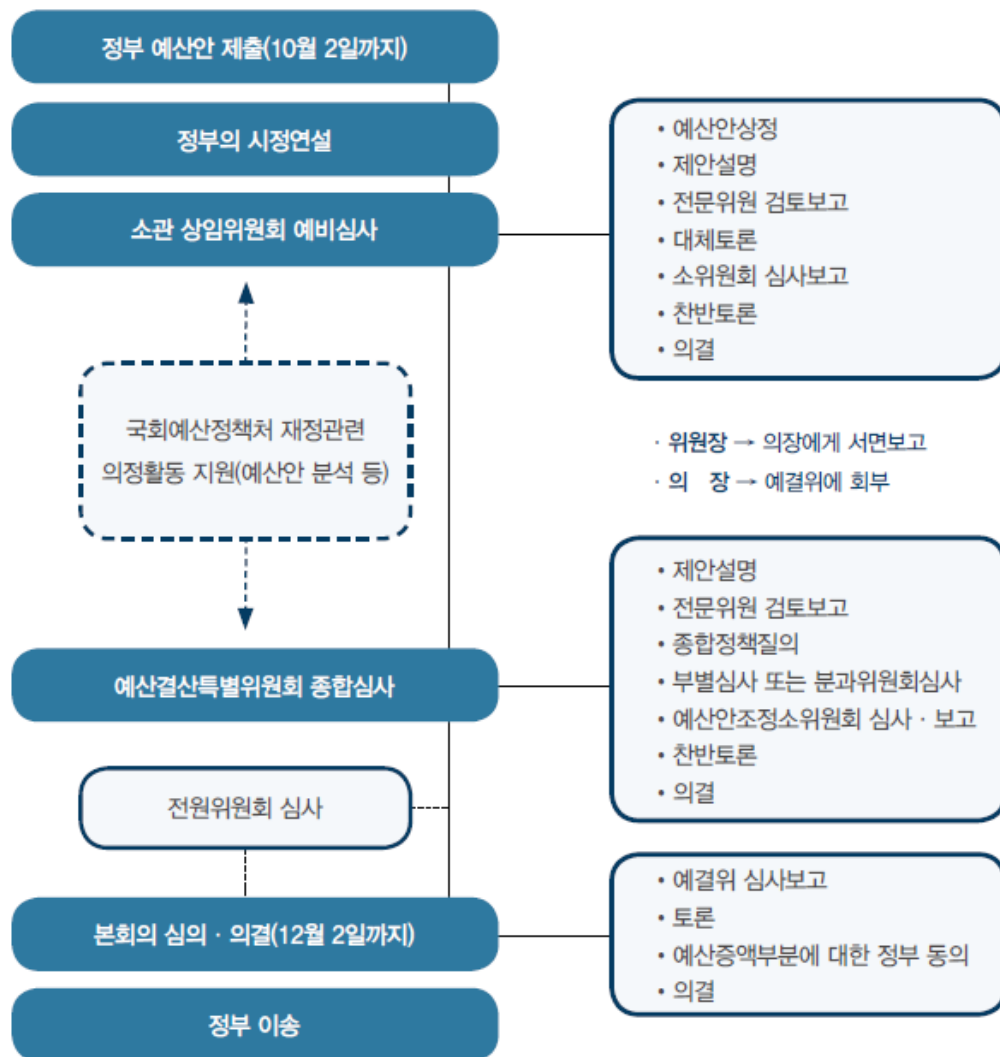
정치의 수단과 목표 및 활동의 장의 변화, 정치 행위자들이 벌이는 게임과 그 결과의 변화, 정치 행위자의 성격과 형태의 변화를 감안해야 한다. 이를 통해 지배구조(governance)의 근본적 변화가 발생할 수 있기 때문이다. 정책수요의 불확실성과 복잡성이 증가하고 나아가 공공부문과 민간부문과의 경계가 흐려질 가능성이 크다. 정치와 행정의 연계가 가속화되고 시민사회가 정치와 행정의 영역 속에 침투하게 될 전망이므로 국회도 사안에 따라 공동 발걸음을 요구받게 될 것으로 보인다. 중요한 것은 대통령제, 의원내각제 등 정치체제의 차이에도 불구하고 이러한 역할을 잘 수행하기 위해서는 국회의 인적, 물적, 그리고 제도적 자원의 충실화가 필요조건이라는 점이다.

2. 예산 심사에 대한 선행연구 분석

예산(budget)은 정부정책을 효율적으로 달성하기 위한 정책결정과정(정병욱, 2011)으로 한 회계연도¹⁾에 있어서 국가의 세입·세출에 대한 예정계획이다. 이러한 예산결정과정은 예산편성, 심의, 집행, 결산 및 회계검사의 일정한 주기를 가지고 반복되는데 이러한 예산결정과정에는 다양한 행위자들이 참여하여 영향력을 행사한다. 그 중에서도 가장 밀접한 관련을 가지는 것이 예산을 편성하고 집행하는 행정부와 예산을 심의해서 확정하는 입법부이다.

1) 예산이 효력을 갖는 일정기간을 회계연도(fiscal year or budget year)이며, 국가마다 조금씩 다르지만 우리정부의 회계연도는 1월 1일 시작하여 12월 31일에 종료하는 구조이다.

〈그림 1〉 국회 예산안 심의과정



예산결정과정에서 행정부와 입법부의 관계는 정부형태에 따라 다양하게 나타난다. 대통령제의 경우 삼권분립에 기초하여 행정부와 입법부가 예산결정과정에서 대등한 영향력을 가지고 있어 예산심의 과정에서 입법부의 영향력이 강력하다. 하지만 의원내각제의 경우 행정권과 입법권의 영향력을 구분하기에 애매하고, 예산편성과 관련한 법제도의 정비, 예산 통제의 권한이 행정부에 있어 입법부의 예산심의 권한이 약하다는 특징을 가지고 있다. 이렇게 예산심의 과정에서 정치체제의 성격이 대통령 중심제와 의원내각제에 따라 엄격성이 구분될 수는 있지만, 최근 입법부의 예산심의 과정은 예산 규모가 크고 전문기술성이 강하기

때문에 정치제체에 따라 큰 변화를 보이지 않는다고 설명하고 있다(이종수·윤영진 외, 2008).

우리나라 예산과정의 경우 재정 민주주의²⁾를 실현하기 위한 헌법상 권력분립의 원칙에 기반하여 운영된다. 헌법 제54조³⁾에 의하면 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하고, 국회는 국가의 예산안을 심의·확정하는 권한을 고유권한으로 규정하고 있다. 즉, 행정부는 헌법, 국회법, 국가재정법에 따라 일정한 형식을 갖추어 예산안을 편성하고, 입법부인 국회는 헌법, 국회법, 기타 법률에 의거하여 예산안을 심의·확정하며, 이를 행정부가 집행하도록 되어 있어 국가재정에 있어 권력분립의 원칙을 구현하고 있다.

이 중 예산심의 과정은 행정부에 대한 입법부의 견제라는 삼권 분립에 기초한 대표적 과정의 하나로서, 예산심의는 입법부가 국민들의 대리인으로서 국민들이 제공한 한정된 자원인 재원을 자원의 효율성을 극대화하는 방향으로 대안을 모색하여 예산안을 편성, 배분하고 있는지 조사, 검토, 분석하여 행정부를 견제하고 감시하는 과정(윤성식, 2003)으로 재정 민주주의의 중요한 제도적 장치라고 할 수 있다.

앞서 설명한 것과 같이 재정운용의 효율성과 투명성을 마련하기 위한 제도적 정책은 마련되어 있지만, 현대 정부에서 정책이 전문화될수록 입법부의 독립적 통제가 어렵게 되는 것이 OECD를 비롯한 세계적 추세이다(Schick, 2002; 박정수, 2007). 특히 지금까지 우리나라의 예산과정에서 예산 및 재정운용을 주도한 것은 행정부이고, 국회는 미세한 조정자로서의 소극적 역할만을 담당해왔기 때문에 행정부에 대한 적절한 견제와 통제자로서의 위상이 확립되지 못했다. 따라서 향후 재정의 건전성을 확보하고, 재정운용의 효율성 구축하기 위해서는 재정민주주의가 확립되어야 하는데, 그 중심에 있는 것이 바로 예산심의과정에서 국회의 역할이다.

2) 헌법에 규정된 재정민주주의 차원에서 국회의 재정에 관한 권한은 다음과 같다: 예산심의권, 재정입법권, 국회의 정부 재정행위에 대한 동의권과 승인권, 결산심사권(김철수, 1993:753-755).

3) 헌법 제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다. ② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일 전까지 이를 의결하여야 한다. ③ 새로운 회계연도가 개시될 때까지 예산안이 의결되지 못한 때에는 정부는 국회에서 예산안이 의결될 때까지 다음의 목적을 위한 경비는 전년도 예산에 준하여 집행할 수 있다.

1. 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영
2. 법률상 지출의무의 이행
3. 이미 예산으로 승인된 사업의 계속

박정수(2007)는 대통령 중심제나 연방제국가 및 분권화된 단방제 국가에서 이루어지는 재정개혁이 의원내각제나 집권화된 단방제 국가에 비해 다양하고 점진적이며 제한된 범위에서 이루어진다면, 우리나라의 정치체제를 감안할 때, 재정개혁의 이행에 많은 어려움이 예상된다고 설명하였다. 따라서 국회는 재정의 지킴이(gate keeper)로서의 역할에서 더 나아가 재정규율을 지키고 재정배분을 개선하며 재정운용의 효율성을 유도하는데 초점을 맞춰 새로운 역할을 모색해야 하며 이를 위해서는 국회의 전문성이 제고되어야 한다고 주장하였다. 그렇다면 국회의 예산과 재정개혁에 대한 전문성과 효율성을 달성하려면 어떻게 해야 하는가?

Schick(1973)는 입법부가 새로운 방법보다는 관습적 방식에 익숙하고 개혁에 관심이 별로 없어 이전의 예산제도개혁이 실패하였다며, 예산과 재정개혁이 유지되고 성공하기 위해서는 입법부와 대통령의 끊임없는 관심과 지지가 필요하다고 주장하였다. 즉, 국회의 예산과 재정개혁에 대한 정확한 이해와 합리적 의사결정이 선행되어야 예산과정에서 행정부에 대한 적절한 견제와 통제기제가 작동될 수 있다는 것이다. 국회 스스로 재정건전성과 자원 배분, 경제 성장에 대한 정확성과 전문성을 확보하고 무절제한 예산증가에 대한 제도적 장치를 마련하여 예산심사에 참여해야 예산과 재정개혁을 성공적으로 구축하고, 효율성을 확보하여 국민의 정부신뢰를 획득할 수 있는 것이다.

하지만 현실적으로 예산심의 참여자인 국회는 예산과 재정개혁에 대한 정확한 이해를 보이지 못하고 있는 것으로 평가된다. 지역구나 이익단체의 표심을 의식한 선심성 예산관행이 여전하고, 부실한 예산심으로 인한 수박겉핥기 식의 예산심의가 되풀이하고 있다. OECD를 비롯한 선진국은 재정의 건전성, 투명성, 효율성을 확보하기 위해 예산과 재정개혁⁴⁾을 추진하는 과정에서 입법부의 새로운 역할과 노력을 모색하고 있다(박정수, 2007). 따라서 우리나라 국회가 예산심의 과정에서 입법부의 역할을 확립하고, 재정 민주주의를 확립하며, 신뢰성을 제고하기 위한 노력이 필요하다. 우선 예산심의 관련 선행연구를 일별해보자. 생각보다는 많은 연구들이 진행되었음을 알 수 있다. 과정과 제도개선, 그리고 특히 예결위와 전문보좌기구의 확충 등의 연구가 주를 이룬다.

4) OECD는 “효율적 예산과정을 위한 제도적 장치”로서 중기재정계획, 신중하고 보수적인 경제전망, 하향식(Top-down) 예산편성제도, 예산당국의 투입규제(Input control) 완화, 성과 또는 결과 중시 재정운용, 예산의 투명성, 재정위험관리를 위한 현대적 재무관리기법의 7가지 방안을 제시하였다(박용주, 2007).

〈표 1〉 국회 예산심의 관련 선행연구 요약

구 분	연 구
예산 심의 과정에 관 한 연구	박재영(2002), 성과주의 예산제도 도입이후의 국회 결산심사의 변화 연구 계준호(2005), 우리나라 예·결산 심의 과정의 개선에 관한 연구 최경아(2008), 재정민주주의 실현을 위한 예·결산 제도에 관한 연구 박종관외(2012), 신제도주의적 관점에서 본 국회예산과정 변화와 시사점
예산 심의 제도에 관 한 연구	조태현(2009), 국회 예·결산 심의 제도의 문제점과 개선방안 오영균(2004), 성과예산중심 국회 결산을 위한 제도개선에 관한 연구 박창현(2004), 국회결산심사체계와 효율성 제고 방안:제도를 중심으로 김배원(2004), 예·결산 제도상 국회와 정부간의 권한 조정에 관한 연구 김민전(1999), 민주주의 공공화를 위한 국회개혁 옥동석(2010), 국회재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구 이동규(2012)국회재정권 측면에서의 임시예산제도에 관한 비교법적 연구
국회의 예·결산 기능 강화	옥동석(2002), 국회의 결산기능 강화방안:재정운용개선을 위한 정책고제 김순양(2011), 예산편성 단계에서의 국회의 역할 정중섭(2005), 국가재정에 관한 국회의 기능강화방안에 관한 연구 정병욱(2011), 국회결산심사의 실효성 제고방안 연구 강장석(2012), 제19대 국회의 실질적 예산안 심의 역량 강화방안 김철희(2011)재정건전성 관리를 위한 국회의 역할강화:해외사례 중심 국경복외(2012) 국회예산심사제도 개혁방안 서갑수(2013) 국회예결산 심의제도의 문제점과 개선방안 조택(2013) 국회 예결산심의의 한계와 효과성 제고방안
예·결산특 별위원회	박영화·김중희(1989), 국회예산심의과정의 개선 김운태(1989), 제5공화국 의회의 대행정부한계 오연천(1988), 국회예산심의의 실태에 관한 연구 임병규(1985), 한국국회에 의한 결산심의 제도의 개선방향에 관한 연구 임채원(2001), 예산결산특별위원회의 상설화 과정과 제도정비방안 김난영·김상헌(2007), 예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구 강장석(2010), 국회 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구
전문심의 기관 필요	박종구(1994), 국회의원 정책질의 성향에 관한 연구: 13대 상임위원회 예산심의를 중심으로 함성득(1996), 예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성에 대한 연구 임동욱(2003), 국회예산정책처 설립과정과 향후 운영방안 박병식·이준호(2005), 국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산처의 역할 정립방안 이겨레·함성득(2008), 국회예산정책처의 제도적 발전과정:미의회예산처와 비교 김상헌(2011), 국회예산정책처 설립이 예산심에 미친 영향에 관한 연구
기타	임동욱(2004) 국회 결산심사제도의 현실과 발전방향 국회예산정책처(2012)주요국의 예산제도 박정수(2007), 선진국 재정개혁에 있어 입법부의 역할변화와 시사점 예산정책처(2010)예산안 편성과정에서의 국회와 정부간 역할배분 방안에 대한 설문조사

자료: 조택 외(2013) 재구성

다음의 <표 2>에서는 선행연구에서 지적인 예산심의의 문제점과 영향요인을 정리해보았다. 특히 정치환경적 요인, 예산심의제도적 요인, 시간적 제약, 그리고 전문보좌기관 미흡으로 나누어 살펴본 결과 특히 제도적 요인과 시간적 제약이 가장 많은 빈도로 분석되고 있음을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서도 이러한 두 가지 영향요인에 초점을 맞춰 평가와 개선대안에 대한 논의를 진행하고자한다.

<표 2> 예산심의 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

자료: 조택 외(2013) 재구성

III 현 주소에 대한 진단

1. 예결특위 예산심사 거시전문성 부족

국회의 거시예산심의를 분석하기 위해 2004년 예산심의부터 2011년 예산심의 내역까지 8년간의 자료를 수집하였으며, 연구방법은 국회 예산결산특별위원회의 회의록을 분석하는 ‘내용분석 방법(content analysis)’을 사용하였다⁵⁾. 거시예산과 재정개혁이 정부예산에 반영되어 국회의 예산심의를 받기 시작한 것이 2004년도 예산심의부터이기 때문에 ‘2004년부터 2011년까지’ 8년 동안 국회가 얼마나 거시예산과 재정개혁에 관심과 전문성을 가지고 예산심의를 참여하고 있는지 분석하였다.

예산결산특별위원회의 종합심사 중 ‘종합정책질의’를 그 대상으로 했다. 국회의 예산심의 과정 중에서 예산결산특별위원회의 종합정책질의 내용에 초점을 맞춘 이유는 거시예산에 대한 의원들의 이해와 전문성을 분석하고 평가하는 것이기 때문이다. 따라서 개별 예산 사업에 대한 질의가 아닌 국가 재정 전반의 관점에서 거시적이고 총괄적인 예산안에 대한 내용을 다루는 종합정책질의 내용을 바탕으로 분석하였다⁶⁾.

분석결과에 따르면 거시예산과 관련한 부분 중 의원들의 질의가 가장 많이 이루어진 부분은 재정건전성과 국가채무에 관한 부분이었으며, 경제성장률에 대한 질의가 그 다음으로 많이 이루어지는 것으로 나타났다. 반면 의원들은 상대적으로 경제정책이나 세입·세출분야에 대한 관심은 적은 것으로 나타났다. 또한, 질의에 있어서도 거시예산에 대한 질의가 형식적으로 이루어지는 부분이 많은 것으로 나타났다. 총액배분자율편성제도와 같은 경우, 제도 도입 초기에는 많은 의원들이 관심을 가지고 있었으나, 이후에는 이 제도에 대한 관심이 줄어들고 있

5) 박정수·신혜리(2013) 거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태분석, 의정연구, 38권

6) 예산결산특별위원회의 예산심사 과정 중 종합정책질의는 예산의 총체적이고, 거시적인 부분, 재정에 대한 전망이나 정책에 대해 질의하는 부분에 해당된다(강장석, 2012).

는 것으로 나타났는데, 이는 우리나라 국회가 아직까지도 과거의 상향식 예산관행에 의하여 예산심의를 하고 있는 것으로 해석될 수 있다.

대부분의 질의가 상임위원회에서 이루어져야 할 개별사업, 미시예산에 대한 질의나 지역사업 유치를 위한 지역예산에 대한 질의가 주를 이루고 있으며, 예산결산특별위원회의 예산심의의 본 취지를 잘 살리지 못하고 있었다. 이는 의원들이 예산에 대한 이해와 전문성이 부족하기 때문으로 의원들의 예산에 대한 이해와 전문성이 부족한 이유는 다음과 같다. 첫째, 의원들은 예산결산특별위원회의 예산심사를 상임위원회의 예산심사와 같은 과정으로 인식하기 때문으로 생각된다. 예산심의 과정이 상임위원회의 예비심사 이후 예산결산특별위원회의 심사가 이루어지다보니 미시예산에 대한 심사 행태가 예산결산특별위원회에서도 이어지는 것이다. 둘째, 예산심사가 다른 의정활동과는 달리 전문성을 요구하는 분야(이원희 외, 2004)이다보니 거시적 측면의 복잡하고 어려운 분야 보다는 눈에 쉽게 보이고 이해할 수 있는 미시예산에 더 관심을 보이는 것으로 추측된다. 셋째, 예산결산특별위원회의 임기가 단년도로 일정기간에만 이루어지다보니 예산에 대한 이해를 위한 시간이 부족하고 연속성이 없어 의원들 스스로도 이를 위한 노력이 부족한 것으로 판단된다. 이러한 예산심의 과정에서 의원들의 거시예산과 재정개혁에 대한 이해와 전문성 부족은 예산을 편성하여 집행하는 행정부에 견제와 감시의 기능을 약화시키는 것으로 이에 대한 제도의 개선이 필요하다.

2. 환경변화와 괴리된 제도의 부조화로 인한 제약

우선 재정규모의 엄청난 확대는 국회 예산심사권의 한계를 가져왔다. 재정규모는 2013년 예산 기준 302.1조원으로 1970년 대비 581배나 증가했다. 통합재정 규모로 볼 때 1970년 5,200억원에서 ('80) 8.46조원 → ('90) 34.04조원 → ('00) 129.28조원 → ('10) 254.23조원 → ('13예산) 302.1조원으로 늘어나고 있다. 통합재정은 총지출(2013년 예산 342.0조원)에서 용자회수 및 기업특별회계 영업수입을 차감한 수치이다. 1970~2010년까지 연평균 16.7% 증가하고 있다.

국경복 외(2012)는 국회의 예산심사권 한계 노출로 인해 거시예산에 대한 전문성 부족 및 형식적 심사가 이루어짐을 지적하고 있다. 국회와 행정부간 정보의 비대칭성과 예결위원의 상임위 겸임 등에 따라 예산심사의 전문성이 부족이 가장 중요한 이유로 꼽는다. 상임위와 예결위의 이중심의와 국회의 예산안 수정 비율이 낮게 나타나고 예결위 교체율이 80% 수준에 이르는 등 국회 예산심의가 형식적 심사에 그치는 문제가 초래되고 있다. 구체적으로 <표 3>은 상임위의 예비심사가 삭감보다는 증액위주로 이루어짐을, 그리고 <표 4>는 이렇게 증액된 부분이 예결위 계수조정소위에서 매우 부분적으로 반영됨을 알 수 있다. 그리고 <표 5>는 예결위원의 임기가 80%가량 1년에 불과함을 나타낸다.

<표 3> 최근 10년간 상임위원회의 세출예산안 예비심사 결과

(단위: 억원)

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

〈표 4〉 상임위원회에서 증액된 예산의 예산결산특별위원회 조정소위원회 반영현황

(단위: 억원)

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

〈표 5〉 국회 예산결산특별위원회 위원교체율

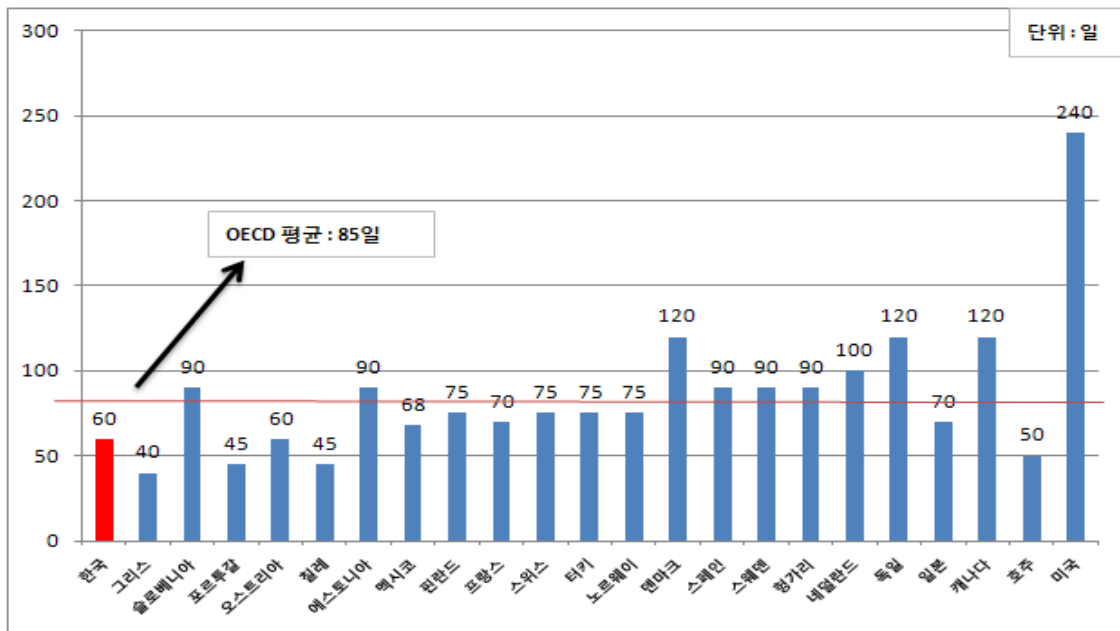
국회	연도	전년도 예산결산특별위원회 위원/총원				위원교체율
		여당	야당	기타	계	
18대	2009	4/29	2/15	2/6	8/50	84%
	2010	5/29	1/14	2/7	8/50	84%
	2011	7/29	2/15	2/6	11/50	78%

자료: 대한민국국회. 국회경과보고서 각년도.

둘째, 충분한 심사기간을 확보하지 못하는 것도 문제다. 헌법에 규정되어 있는 짧은 법정 심사기간, 즉 60일은 미국(8개월), 영국(4개월), 일본(70일)에 비해 짧으며 국정감사가 함께 이루어짐에 따라 예결위의 실질적 심사기간은 20일 내외로 나타난다. 상임위 예비심사, 국정감사 및 법률안 심사 등에 따른 예결위

활동 제약도 문제로 지적된다. 예결위 회의일수는 소위를 포함해서 2010년 17일, 2011년 24일, 2012년 20일에 그치고 있다. 국회의 예산안 심의·확정기간은 당초 4개월에서 5차 개헌으로 3개월, 7차 개헌으로 2개월로 단축되어 오늘에 이른다.

〈그림 2〉 각 국의 예산안 심의 기간



〈표 6〉 예산일정의 변경 추이

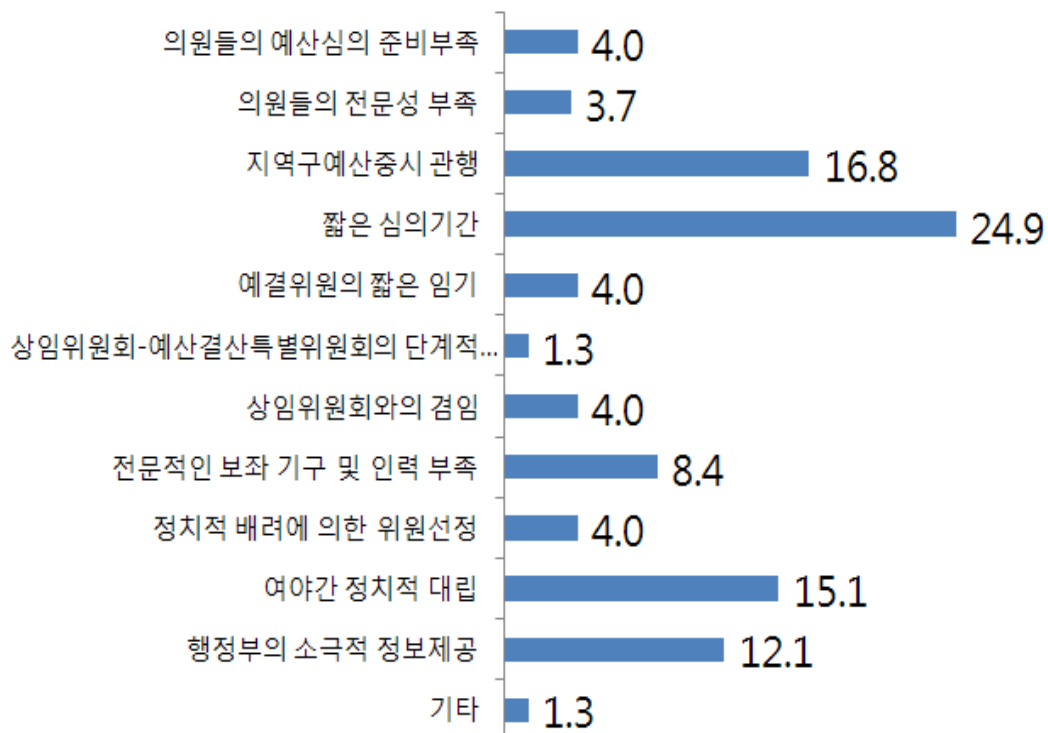
시 기	예산안 편성지침	부처의 예산요구	예산안 국회제출	예산안 국회의결
1957 ¹⁾ ~ 1962	-	5월말	정기회 개최초 (9월 1일)	회계연도 개시전
1963 ~ 1972 (예산회계법 제정, 5차 개헌)	3월말		회계연도개시 120일전	회계연도개시 30일전
1972 ~ 2006 (7차 개헌)			회계연도개시 90일전	
2007 ~ 현재 (국가재정법 제정)	4월말	6월말		

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

현행 심의기간과 동일했던 1973년 이후 40년간의 국회심의 일정에 대한 분석결과, 국회의 예산심의 기간은 평균 63.3일이었으며, 예산안 의결시한이 준수되지 못한 1990년 이후는 평균 68.8일 수준이었다. 상임위 예비심사와 예결위 심사에 85%의 시일을 소요하고 있는데, 많은 전문가들이 2단계 심사의 중복 등 비효율성을 지적한다. 더군다나 최근 국회는 심의업무 과다가 아닌 다양한 정치적인 이유 등으로 헌법상의 최종의결 시한도 준수하고 있지 못하다. 국회 의결시한을 앞당겼던 제5차 개헌(1962.12.26) 이후인 1966~1971년의 6년 중 5개년이나 법정시한을 넘겨 예산안이 의결되었다. 이후 20년 가까이 예산안 의결시한이 준수되었으나, 1990년 이후 최근까지 23년 중 4개년을 제외한 19개년이나 다시 법정시한을 넘겨(평균 14.3일) 예산안이 의결되고 있다. 급기야는 2013년 예산은 2013년 1월 1일 새벽이 되어서야 통과되었다. 국회의원에 대한 설문조사결과(조택 외, 2013) 예산심의에 있어 가장 큰 문제가 바로 예산심의기간의 부족으로 나타나고 있다.

〈그림 3〉 예산결산특별위원회의 예산안심의 문제점 인식

(N=100, 단위:%)



〈표 7〉 1973년 이후 국회의 예산심의·확정 일자에 대한 분석

회계 연도	정부 제출	일 ①	계수조 정소위 구성	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
1977	76.10. 2	53	76.11.24	3	76.11.27	5	76.12. 2	61	76.12. 2	0
1978	77. 9.30	61	77.11.30	1	77.12. 1	1	77.12. 2	63	77.12. 2	0
1979	78.10. 2	36	78.11. 7	2	79.11. 9	5	78.11.14	43	78.12. 2	-18
1980	79. 9.29	61	-	-	79.11.29	2	79.12. 1	63	79.12. 2	-1
1982	81. 9.30	56	81.11.25	5	81.11.30	2	81.12. 2	63	81.12. 2	0
1983	82. 9.30	54	82.11.23	6	82.11.29	3	82.12. 2	63	82.12. 2	0
1984	83. 9.30	56	83.11.25	6	83.12. 1	1	83.12. 2	63	83.12. 2	0
1985	84. 9.28	61	84.11.28	3	84.12. 1	0	84.12. 1	64	84.12. 2	-1
1986	85. 9.30	60	85.11.29	3	85.12. 2	0	85.12. 2	63	85.12. 2	0
1987	86. 9.30	56	86.11.25	7	87.12. 2	0	86.12. 2	63	86.12. 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
1994	93. 9.28	65	미구성		93.12. 2	5	93.12. 7	70	93.12. 2	5
1995	94.10. 1	62	94.12. 2	0	94.12. 2	0	94.12. 2	62	94.12. 2	0
1996	95.10. 2	56	95.11.27	5	95.12. 2	0	95.12. 2	61	95.12. 2	0
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
1999	98.10. 2	59	98.11.30	8	98.12. 8	1	98.12. 9	68	98.12. 2	7
2000	99.10. 2	67	99.12. 8	10	99.12.18	0	99.12.18	77	99.12. 2	16
2001	00.12. 2	12	00.12.14	12	00.12.26	1	00.12.27	25	00.12. 2	25
2002	01. 9.28	40	01.12. 7	14	01.12.21	6	01.12.27	60	01.12. 2	25
2003	02.10. 1	31	02.11. 1	7	02.11. 8	0	02.11. 8	38	02.12. 2	6
2004	03. 9.30	80	03.12.19	11	03.12.30	0	03.12.30	91	03.12. 2	28
2005	04.10. 2	65	04.12. 6	25	04.12.31	0	04.12.31	90	04.12. 2	29
2006	05. 9.30	56	05.11.25	5	05.12.30	0	05.12.30	61	05.12. 2	28
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	

셋째, 국회 예산심사권의 투명성·책임성 결여도 문제다. 최근 증액예산의 밀실심사(소위 쪽지 예산)에 대한 비판적인 여론으로 국회의 예산심사권에 대한 불신 초래 및 투명성·책임성에 대한 문제점을 지적할 수 있다. 최근 김태일(2013)에서 볼 수 있듯이 좋은예산센터 등 시민단체의 활동으로 계수조정소위의 역할이 공개적으로 논의되고 있다.

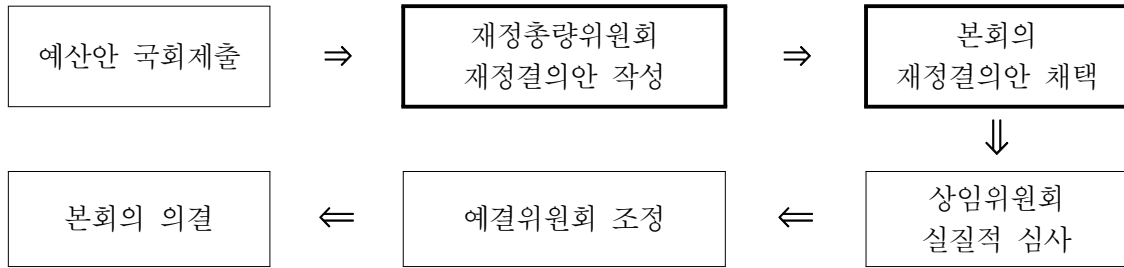
과거 제도개선의 효과도 미흡한 것으로 지적된다. 2000년 「국회법」 개정을 통해 예산에 대한 국회의 연중 통제를 목적으로 예결특위를 상설화 하였으나, 실제 예산심사 구조에 있어 이전과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 2012년 동 법을 개정(일명 “국회선진화법”) 해서 예산안의 법정시한 내 처리 가능성이 제고되었으나, 상기 제시된 문제점의 본질적 해결방안으로 기대하기 어렵다는 생각이다. 국회선진화법은 “예산안 본회의 자동부의”(12월 1일 자동부의)를 신설하되, 예산안 조기제출(현행 10월 2일)을 위한 국가재정법 개정을 선행조건으로 하고 있기 때문이다.

IV 개선방안

1. 거시총량심사의 전문성 제고를 위한 제도개선

정부 예산편성권에 대한 국회의 민주적·효율적 견제는 매우 중요한 과제이다. 헌법상 보장된 국회의 입법권은 최근 강화된 반면, 예산심의확정권은 상대적으로 형식적인 측면이 있다. 제16대국회(1996년) 이후 의원입법 통과건수(대안 반영 포함)가 정부제출법안 통과 건수보다 많아졌으며, 지난 18대국회에서는 4배(의원입법 4,890건, 정부입법 1,288건)에 가까울 정도로 늘었다. 방대한 정부의 재정권한을 대의기관인 국회가 효율적으로 견제함으로써 재정민주주의를 구현할 필요가 있다. 특히 최근 복지수요 증가 등에 따른 재정조달 부담에다 기초 노령연금, 4대 중증질환, 보육 및 양육비의 정부부담 증가로 국회차원에서 합리적·효율적인 예산배분에 대한 역할 강화가 강조되고 있다. 최근 합리적 국가채무관리도 강조된다. 유럽 재정위기 등에 따라 최근 재정건전성에 대한 중요성이 부각되고 있다. 2008년 309.0조원이던 국가부채가 2013예산에서는 464.6조원으로 늘었고 예정된 추경을 감안하면 이 규모는 더욱 늘어날 것으로 보인다. 국회가 거시적 안목으로 재정건전성의 제도화를 논의하는 하나의 대안으로 재정총량(거시예산)에 대한 심의를 위해 별도의 전문성을 확보한 상임위원회를 신설하는 방안을 생각해볼 수 있다. 스웨덴 등 많은 나라의 사전예산제도와 같은 형식으로 재정총량위원회(가칭)에서 거시재정결의안(macro budget resolution)을 작성하고 이를 본회의에서 채택하여 상임위별 한도를 설정하는 제도를 도입하는 방안이다. 재정총량위원회는 예산결산위원회를 상임위화 해서 거시총량심사의 역할을 부여하는 방안과 각 교섭단체 대표의원, 정책위 의장단, 세입법률을 담당하는 기획재정위원회, 최종점검을 담당하는 예결위원회 위원 등으로 구성하는 방안 중 선택할 수 있다.

〈그림 4〉 예산심사의 새로운 절차



〈표 8〉 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>			재정총량위원회	재정결의안 작성	회계연도 90일전
<신 설>			본회의	재정결의안 채택	
상임위원회	소관 예산안 예비심사	60일간	상임위원회	할당된 재원배분 한도내 소관 예산안 실질적 심사	회계연도 60일전
예결위원회	상임위 예비심사를 바탕으로 종합심사		예결위원회	상임위 심사결과의 재정결의안 준수여부 점검	11월 30일 까지
본회의	예산안 최종 의결	회계연도 30일전	본회의	예산안 최종 의결	회계연도 30일전

자료: 국경복 외(2012) 재인용

2. 예결위 상임위 전환

상임위와 예결위의 합리적 역할 조정이 관건이다. 현행 제도의 문제점으로 현재 예산안 심사는 소관 상임위 예비심사, 예결위 종합심사로 구분되는바 상임위의 예비심사 뿐만 아니라 예결위의 종합심사 또한 미시적 심사에 그치고 있어

중복에 따른 예산안 심사의 비효율성이 발생하고 있다는 점을 밝혔다. 또한, 상임위 감액사항은 예결위에서 대부분 수용되고 있으나, 상임위의 과도한 증액요구에 대해 예결위에서 특별한 원칙없이 심사를 하는 추세는 개선되어야 한다.

미국⁷⁾과 같이 지출을 성격에 따라 구분하여 의무지출(2013년 예산기준 158.8조원, 46.4%)은 상임위, 재량지출은 예결위에서 심사하는 방안을 검토할 수 있다. 국회 예산심사에 Top-down 제도를 도입함으로써 분권화된 의사결정 체계를 구축하는 방안이 실효성을 갖게 해야 한다.

국회법 제57조제2항에 따라 상임위원회는 상설소위원회를 둘 수 있으며, 동 조 제8항에 따라 예결위는 분과위원회를 구성할 수 있다. 예산심사의 전문성 확보를 위해 5~6개의 상설소위 또는 분과위원회 체제로 운영하는 방안 검토할 필요가 있다. 현재 국가예산은 복지, SOC, 교육, 국방 등 12개 분야로 구분되므로, 이를 5~6개의 소위체제로 운영하여 심도있는 예산심사가 필요하다.

예산결산위원회를 상임위화하는 경우 소관(부처) 문제도 검토되어야 한다. 제18대국회 제출법안으로 홍재형·남경필·권영진 의원이 예결위 상임위 법안을 각각 대표발의했었다. 예결위 소관을 권영진의원안은 예·결산으로 규정하여 소관 부처를 별도로 두지 않은 반면, 홍재형의원안은 기재부와 감사원 소관업무 중 일부, 남경필의원안은 기재부 소관업무 중 일부를 예결위 소관으로 규정한바 있다.

〈표 9〉 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 예결산 관련 . 감사원 소관사항(직무감찰 제외)	. 국가 예산안 및 결산 . 일정규모 이상의 재정사업 . 기재부 소관사항 중 예결산 관련 . 국가기관에 대한 회계조사	. 국가 예산안 및 결산
타위원회 겸임 제한	X	○	X

7) 예산위원회(양당대표, 세입위원회, 세출위원회, 상임위원회의 대표로 구성)에서 예산의 총량과 분야별 한도를 정하는 예산결의안을 작성하고, 각 상임위는 입법을 통하여 의무지출을 결정하며, 세출위원회는 12개 소위원회에서 각 분야의 재량지출을 심사(12개의 세출법안 작성)한다.

재정 관련 법률안 심사권의 예결위 부여 여부도 검토가 필요하다. 예결산 심사와 재정관련 법률안의 심의 연계를 통해 재정제도의 체계적 개선이 가능하다는 장점이 있는 반면, 예결위 비대화, 2개 상임위(예결위, 기재위)의 1개 부처(기획재정부) 소관에 따른 상임위간 일정충돌 및 정책결정의 최종성 문제 등 우려도 존재한다. 구체적인 방안으로 다음의 세가지 대안을 검토할 수 있다. 첫째, 현행처럼 재정 관련 법률 및 세입법안 등을 기재위 소관으로 하는 방안, 둘째, 세입법안은 기재위 소관으로 하되, 국가재정법·보조금법·국가회계법 등 재정 관련 법률만 예결위 소관으로 하는 방안, 셋째, 세입관련 법안을 포함한 모든 재정 관련 법률을 예결위 소관으로 하는 방안이다.

다음은 예결위원 정수 및 겸임금지 여부이다. 예결위의 업무영역 및 역할 등을 고려하여 적정 수의 위원 배정이 필요(30인 내외, 현재 최대 상임위인 문방위 수준)하다. 단, 분야별 소위를 5~6개 이상 구성시 정수 증대가 필요하며, 겸임을 제한하는 경우 다른 상임위원회 정수 변동이 수반되므로, 전반적 정수 조정이 필요하다.⁸⁾

국회운영위, 여성위, 정보위를 제외한 기타 상임위 겸임은 금지하는 것이 필요하다. 겸임 제한을 통해 연중 상시 예결위 활동의 보장, 전문성 확보 및 예산안 심사기간의 실질적 확대를 가능하도록 한다. 예결위를 상임위로 전환시 제기되는 문제로 예결위의 권한 비대화로 타 상임위와 불균형, 즉 상원이 될 것이라는 우려다. 국회 심의방식에 Top-down 제도를 도입할 경우 상임위 예비심사의 권한이 오히려 강화되는 긍정적인 측면이 있다는 점을 부각시킬 필요가 있다.

행정부 업무부담 과중도 생각된다. 예결위 연중 상시 활동에 따라 업무보고 등 행정부 업무부담이 증가할 것이라는 점이다. 특히, 정부부처의 세종시 이전 및 공공기관의 지방이전으로 대국회 업무량이 대폭 증가하는 부분에 대한 우려다. 그러나 행정부 내에서는 부처이기주의로 인해 업무조정이 어려운 반면, 국회 차원에서 거시적으로 심도 있는 논의를 통해 합리적인 조정이 가능한 긍정적인 측면이 더 큼을 강조할 필요가 있다. 아래는 조택 외(2013)에서 조사한 의원들의 인식조사결과인바 여야를 막론하고 예결위의 상임위화에는 다수가 찬성하고 있고 주된 이유는 예산의 전문성과 생애주기관리 용이를 들고 있다.

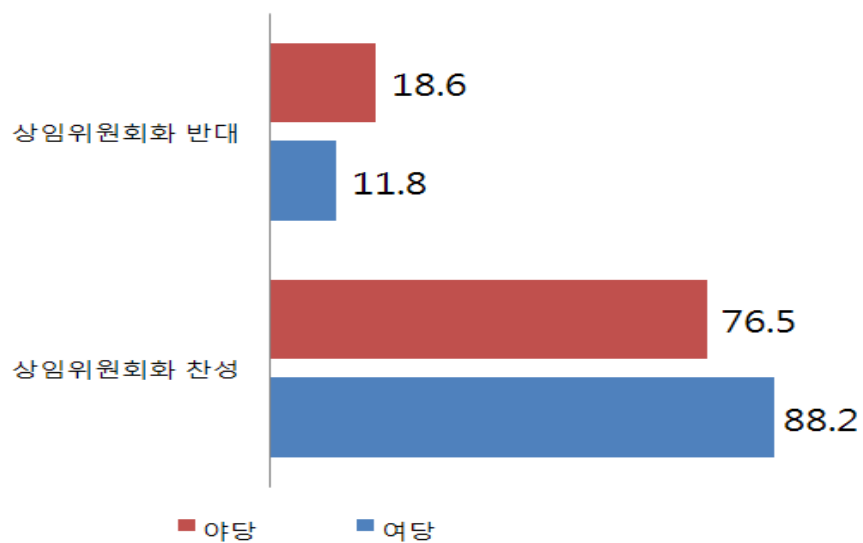
8) 타 위원회 겸임을 허용하지 않는 미국(세출위원회)·프랑스(재정위원회)·독일(예산위원회)의 위원 수는 각각 50인, 83인, 41인(전체 의원수 대비 비중은 각각 10.4%, 14.4%, 6.6%)

〈표 10〉 예산결산특별위원회 상임위원회화 찬성 이유

(단위 : %)

전체	여당의원	야당의원
	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

〈그림 5〉 여·야당 의원별 예산결산특별위원회 상임위원회화에 대한 견해



3. 심의기간의 연장 및 공개 확대

첫째, 예산안 제출시기의 조정이 필요하다. 예산안의 법정심의 기간은 1948년 제정헌법의 120일에서 1962년 90일, 1972년 60일로 단축된 상태로 현재까지 유지되고 있다. 「국가재정법」 개정을 통해 예산안 제출시기를 현행 회계연도 개시 90일 전에서 120일 전까지로 앞당길 필요가 있다. 지난 국회선진화법(예산

안 본회의 자동부의, 시행일 2013년5월) 의결시 부대의견상 선행조건인 예산안 조기제출 제도화가 필요하다는 점이다. 국회 심의 대상 증가로 인한 예산심사기간 확대가 필요해진 점을 강조할 필요가 있다. 2001년 「기금관리기본법」 개정으로 60여개 기금의 기금운용계획안이 심의대상에 추가되었고 이후 「국가재정법」 개정을 통해 국가재정운용계획·국가채무관리계획·조세지출예산서·성인지예산서 등이 추가되었다.

지난 10월에 실시된 예산안 조기제출을 위한 국가재정법개정안 공청회에서 전문가들의 의견은 첨예하게 갈렸다. 정기국회에서는 예산안 처리 이외에 국정감사(30일 소요), 교섭단체 대표연설 및 대정부 질문 등의 일정도 소화하므로, 현행 심의기간을 효율적으로 활용할 경우 심의기간의 연장 없이도 거시예산 등 심의가 가능하며 현행 헌법의 명문상 법률로 개정이 어렵다는 의견이 제시되었다. 다른 한편으로는 국가재정법을 개정하여 정부 예산안의 국회 제출 시한을 “회계연도 개시 90일 전까지”에서 “회계연도 개시 120일 전까지”로 앞당기려는 노력은 헌법의 취지를 감안 전체적으로 위헌이라고 보기 어려우며 목적론적 해석이 가능하다는 의견도 제시되었다. 결국 제도적 접근이 필요한 사안으로 생각된다.

둘째, 예결위 회의 공개 및 증액심사를 제도화할 필요가 있다. 「국회법」, 「국가재정법」 등의 개정을 통해 예결위의 심사방법, 감액 및 증액의 범위 등 명확한 규정 마련할 필요가 있다. 예결위 회의의 공개범위를 확대할 필요가 있다. 「국회법」 제57조제5항(소위원회 회의 공개원칙) 및 제69조제4항(소위원회 속기록 작성 의무화)에 따라 회의공개 원칙 준수가 필요하다. 첨예한 이해관계 대립 등에 따라 회의 공개가 어려운 경우에는 「국회법」 제57조제5항 단서에 따라 소위원회 의결로 비공개 가능하도록 할 필요가 있다. 소위원회에서 증액심사도 제도화한다. 소위에서 증액심사를 제도화함으로써 밀실심사라는 오명을 해소할 필요가 있다.

V 요약 및 정책제언

선진국을 중심으로 진행된 예산과 재정개혁이 우리나라에도 도입되어 2004년 예산안심사부터 거시예산에 의한 재정편성과 5년 단위 국가재정운용계획, 총액배분 자율편성제도, 성과관리제도, 디지털 예산회계 시스템을 도입·추진함에 따라 이 제도에 대한 예산관련 담당기관의 전반적인 이해와 관심이 요구되고 있다. 특히 국가의 재정 통제권을 부여받은 국회는 재정민주주의의 실현과 국민신뢰를 구축하기 위하여 거시예산과 재정개혁 제도에 대한 이해와 전문성이 크게 요구되고 있다.

본 연구는 거시예산과 재정개혁 도입 이후 국회가 예산심의 과정에서 얼마나 재정개혁의 중요성을 이해하고 전문성을 가지고 임하는지에 대해 분석 평가하였으며, 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 예산결산특별위원회의 예산심의에 참여하는 의원들도 거시예산이나 재정개혁보다 미시예산이나 지역예산에 더 치중하는 것을 확인하였다. 이는 기존연구에서 제시하였던 결과와 마찬가지로 우리나라 예산결산특별위원회의 예산심의가 정쟁으로부터 자유롭지 못하며, 상임위원회의 미시예산심사 행태를 반복하며, 국회가 아직까지도 과거의 예산관행을 지속하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 예산심의에서 상임위는 물론 예결위의원들의 행정부에 대한 재정통제 역할이 미흡한 것으로 분석됐다. 거시예산에 대한 심의에서 이에 대한 이해와 행정부에 대한 견제자로서의 역할이 미흡한 이유는 상임위와 예결위의 심사가 중복적으로 이루어지고 있다는 점, 예결위의 전문성이 떨어지는 점, 절대적인 심의기간이 부족한 점 등을 들 수 있다.

이러한 분석결과에 기초하여 국회는 아직까지 거시예산과 재정개혁에 대한 이해와 전문성이 부족한 실정이며, 과거의 관행적 예산심사와 지역예산과 같은 선심성 예산심의 활동으로 많은 문제점을 드러내고 있는 것으로 평가했다. 따라서 예산심의 과정에서 개선되어야 할 정책적 과제를 시사점으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 재정총량 및 전략적 재원배분 심사와 사업별·미시적 심사가 조화를 이루는 심사체계를 구축할 필요가 있다. 국회도 총액배분자율심사(Top-Down) 방식을 도입하여 상임위원회의 과다증액요구를 방지하고 상임위원회가 소관부문 혹은 부처별 배정한도액 범위 내에서 책임 있고 자율적인 심사권을 행사할 수 있어야 한다.

둘째, 재정을 중기적 시각에서 총량을 결정하고 분야별 한도액을 배분하기 위해 재정총량위원회설치가 필요하다. 재정총량위원회는 거시경제지표, 총 수입액, 총 지출액, 재정적자 또는 흑자규모, 국채발행총액의 결정뿐만 아니라 분야별, 부처별 재원배분의 한도액을 결정하며, 의무지출과 재량지출의 구분과 관리방안 등을 정한다. 또한 조정지침을 정하여 각 상임위원회가 재량권한의 범위 내에서 조정지침을 준수하면서 심사할 수 있도록 가이드라인을 제시한다.

셋째, 각 상임위원회는 재정결의안에서 부여받은 한도액과 조정지침을 준수하면서 책임성에 기초를 둔 실질적인 예산심사권을 부여받는다. 상임위원회로 전환된 예산결산위원회는 각 상임위원회가 심사한 결과가 재정의 한도액을 초과했는지 여부와 조정지침을 준수했는지 여부를 점검하고 필요한 경우에 이를 강제로 조정한다. 또한 법률로 지출을 강제하는 의무지출사업에 대한 재정추계의 적정성, 상임위원회의 과소계상 여부 등을 점검하고 최종 조정한다.

넷째, 국회가 예산안 심사를 총액배분자율심사로 전환하기 위하여 현재 회계연도 개시 90일전까지 제출하도록 되어있는 국가재정법 등 규정을 회계연도 120일전에 해당하는 9월 2일까지 제출하도록 예산안 제출시기를 조정할 필요가 있으며, 국가재정운용계획 수립방향 보고 시점을 현재의 9월 초에서 국무위원 재정전략회의가 끝난 후인 6월 30일로 조정할 필요가 있다. 이와 같이 함으로써 국회는 충분한 심사기한을 확보할 수 있다. 국회가 헌법인 정한 시한인 12월 2일까지 예산안 심사를 마치기 위하여 재정총량위원회와 본회의 재정결의안 채택, 상임위원회 심사, 예결위원회의 조정 및 본회의 의결 기한을 각각 30일씩 단계별로 설정할 필요가 있다.

다섯째, 국회의 신뢰회복을 위해서는 투명성 수준의 제고가 급선무라 하겠다. 현재 예결위 계수조정소위원회의 비공개 관행은 서둘러 개선되어야 한다. 이제는 국회가 움직여야할 때다.

〈참 고 문 헌〉

- 강신택(2010). 국회 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구. 예산결산특별위원회 용역
강장석(2005), 국회의 예산안결산 심사체계의 개선에 관한 연구. 예산결산특별위원회 연구용역
_____(2010), 국회 예산결산특별위원회의 상임위원회화 방안에 관한 연구. 예산결산특별위원회 연
구용역
_____(2012), 제19대 국회의 실질적 예산안 심의 역량 강화방안. 예산결산특별위원회 연구용역
계준호(2005). 우리나라 예결산 심의 과정의 개선에 관한 연구. 명지대학교 석사학위 논문
국경복 외(2012), 국회 예산심사제도 개혁방안, 국회기획재정위원회
국회개혁특별위원회(2004). 예결위 상임위화에 관한 공청회 자료집.
국회사무처(2008). 국회운영제도 개선자문위원회 활동결과보고서.
국회예산결산특별위원회(2010). 재정건전성 제고를 위한 국회 재정통제 강화방안 세미나.
_____(2012). 2013년도 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회 자료집.
국회예산정책처(2010), 예산안 편성과정에서의 국회와 정부간 역할배분 방안에 대한 설문조사 연구용역
김난영·김상헌(2007), 예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구: 예결위상설화는 기
대효과를 발휘하고 있는가?. 행정논총 제 45권 3호 81-109.
김상헌(2011). 국회예산정책처 설립이 예산심의에 미친 영향에 관한 연구. 예산결산특별위원회 연구용역.
김순양(2011). 예산편성 단계에서의 국회의 역할. 예산결산특별위원회 연구용역
김민전(2011). 공천제도 개혁 및 국회예산심의제도 개혁
김배원(2004). 예결산 제도상 국회와 정부간의 권한 조정에 관한 연구
김준석(2006). 17대 국회의 국정감사와 예산결산심의 과정평가. 2006.
김철회·박경순(2011). 재정건전성 관리를 위한 국회의 역할강화 방안: 예산안 심의과정을 중심으로,
사회과학연구, Vol.20 No.2, pp.61-78.
김춘순·박인화(2012). 국회 예산과정 분석과 확정예산의 정책적 함의, 재정정책논집, Vol.14 No.2,
pp.125-154.
김태일(2013), 국가는 내 돈을 어떻게 쓰는가, 웅진지식하우스
나중식(1991), 1991. 예산이론의 유형 및 체계화, 사회과학연구 제 7권
박재영(2002). 성과주의 예산제도 도입이후 국회 결산심사의 변화에 대한 연구, 서울행정대학원 석사
학위 논문
박재완(2004). “예결특위의 상임위 전환, 왜 시급한가?” 국회 예결특위 개편을 위한 공청회.
박정수(2007). 선진국 재정개혁에 있어 입법부의 역할변화와 시사점. 국회예산정책처 연구용역
박정수·신혜리(2013), 거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태분석, 의정연
구, 38권

- 박종구(1994), 국회의원 정책질의 성향에 대한 연구. 의정연구 제 68호
- 박종관 외(2012). 신제도주의적 관점에서 본 국회예산과정 변화와 시사점. 국회예산정책처 연구용역
- 박병식 · 이준호(2005), 국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산처의 역할 정립방안. 한국사회와 행정연구 제 15권 제 4호
- 법제연구원, 예·결산 제도상 국회와 정부간의 권한 조정에 관한 연구
- 서갑수(2013), 국회 예결산심의제도의 문제점과 개선방안, 국회예결위 연구용역
- 오연천(2006). 국가재정법시대의 국회의 역할. 예산결산특별위원회 용역.
- 오영균(2004). 성과중심 국회결산을 위한 제도개선에 관한 연구. 한국행정논집 16권1호
- 옥동석(2009). 재정민주주의와 국회의 재정통제권. 예산결산특별위원회 용역
- _____(2010), 국회재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구, 국회예산정책처 연구용역
- 윤성채 · 한상도(2012). 예산심의과정에서의 국회의 PART활용: 2단계 재정사업자율평가를 중심으로, 한국행정논집, Vol.24 No.1, pp.183-209.
- 윤영진(2008). 예결산 심의의 연계강화를 위한 결산심사제도의 개선방안.
- 이겨레 · 함성득(2008), 국회예산정책처의 제도적 발전과정:미의회예산처와 비교. 행정논총 46권 2호
- 이동규(2012) 국회재정권 측면에서의 임시예산제도의 비교법적 연구, 국회예산정책처 연구용역
- 임동욱(2003), 국회예산정책처 설립과정과 향후 운영방안. 의정연구 제 9권 2호
- 이영조(2002). 한국 국회의 예산안 심의실태분석. 한국행정논집. 14권 1호.
- 이원희(2003). 국회 예·결산 제도 개선 방안. 한경대학교
- _____(2009) 예산안의 사전심의제도에 관한 연구. 예산결산특별위원회 연구용역
- 이정희(2010) 최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구. 한국행정학보. 제 44권 4호
- 이흥재(2011). 성과관리와 예·결산 심의의 연계성 제고 방안 연구 -국회 예·결산 심의 과정을 중심으로-.
- 장문선 · 윤성식(2002). 국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석: 예산결산특별위원회를 중심으로, 한국정책학회보, Vol.11 No.2, pp.99-119.
- 정병욱(2011), 국회결산심사의 실효성 제고방안 연구, 국회예산정책처 연구용역
- 정종섭(2005), 국가재정에 관한 국회의 기능강화방안에 관한 연구. 예산결산특별위원회 용역
- 정영화(2008). 헌법상 결산에 대한 국회통제의 비판적 고찰
- 조태현(2009). 국회 예결산 심의 제도의 문제점과 개선방안. 서울대학교 석사학위논문
- 조택 외(2013), 국회 예결산 심의의 한계 및 효과성 제고방안, 국회예결위 연구용역
- 최도열 · 이원희(2005). 국회 예산심의 과정에서 시민참여 확대 방안에 관한 연구, 한국지방정부학회 학술대회 논문집, Vol.2005 No.1, pp.417-446.
- 한국의회발전연구회(2000). 예결위 상설화에 따른 제도정비 방안
- 한정훈(2011). 예산안 편성과 승인과정에서의 개별국회의원들의 선호차별성 분석. 예산결산특별위원

회 연구용역.

함성득(1996). 예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직 구성에 관한 연구. 행정과 정책 2호

함성득(2004). 한국과 미국의 의회보좌제도의 비교연구. 한국국제정치학회 국제정치논총 제 44권 1호

함성득 외(2009). 국회의 예산편성권과 예산정책처의 새로운 위상 확보 방안 연구. 국회예산정책처
학술용역과제 연구보고서.

황윤원(1993). 우리나라 예산심의의 결정변수 분석. 한국행정학보 제 27권 2호

현행 예결위 평가와 개선방안

김 학 용

새누리당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사

1. 들어가며
2. 예산심의 과정에서 제기된 문제점
3. 예산안 심사제도 개선방안
4. 마치며

1. 들어가며

2013 회계연도 예산과 관련하여 국회는 5년 만에 여야합의로 예산을 통과시켰으나 해를 넘겨 예산안이 처리된 데다 ‘쪽지 예산’ · ‘밀실 심의’ 등 예산 심의 관행에 대한 비판이 제기되었다. 이에 전년도 예산 심의에서 지적된 문제점을 짚어보고 향후 예산 심의 제도의 개선 방향을 모색하고자 한다.

2. 예산 심의 과정에서 제기된 문제점

1) 예산안 누장 처리

해마다 국회는 예산 심의 법정 시한인 12월 2일을 지키지 못하고 있으며 2013회계연도 예산안도 해를 넘겨 처리된 바 있다. 이렇게 예산안이 누장 처리되고 있는 원인으로는 심의 기간이 절대적으로 부족하다는 점을 꼽을 수 있다.

현행 국회 예결위는 6월에 구성되어 8월까지 결산안을 심의하고 국정감사가 끝나는 11월부터 본격적인 예산 심의에 착수하므로 실제 예산 심의 기간은 한 달 남짓에 불과한 실정이다.

또한 의사일정 협의와 계수조정소위 구성 그리고 정치 현안 등의 쟁점에 따라 구성과 심의 시작 자체가 지연되는 경우도 적지 않다. 따라서 충분한 심의 기간을 확보하고, 소위구성 규칙을 정함으로써 심의 지연을 예방하는 등의 대책 마련이 필요하다.

2) ‘쪽지 예산’ 등 지역 민원성 예산 증액

해마다 국회 예산심의 과정에서 지역 민원성 사업에 대한 예산, 이른바 ‘쪽지 예산’의 증액이 논란이 되고 있다.

지난 해 예산안 심의에서 SOC사업의 증액 규모는 5,574억원 수준이었으며, 이른바 ‘쪽지’로 불린 사업들도 상임위 예비 심사에서 증액되어 예결위로 회부되는 등 사전 절차를 거쳤으며 각 지역의 입장에서 본다면 선심성 사업으로 폄하하기 힘든 절실한 사업도 존재한다.

그럼에도 불구하고 증액 심사 절차가 투명하지 않다보니 ‘실세 예산’ 등의 형평성 논란이 끊이지 않고 있으며, 아울러 지역구 예산 증액으로 인해 국가 재정 지출의 우선순위가 뒤바뀔 수 있다는 우려가 커지고 있다. 따라서 국가재정의 원칙과 형평성에 바탕을 둔 투명한 증액 심사 절차가 마련되어야 할 것이다.

3) 국방 예산 삭감 논란

최근 몇 년간 방위력개선 예산의 증가율은 총지출의 연평균 증가율(5.2%)보다 낮은 2.0%로, 국회에서 매년 약 2,000~4,000억원의 감액이 이루어져 방위력 약화에 대한 지적과 함께 ‘국방 예산을 삭감하여 복지 예산을 늘렸다’는 비판이 제기된 바 있다.

그러나 방위력개선사업(주로 무기구입 등) 예산의 국회 삭감은 대부분 ▲정부 예산 편성 당시에 사업집행이 불확실한 사업까지도 일단 편성하고 ▲2-3개월 이루어지는 국회 심의과정에서 차년도 사업집행이 사실상 어렵다고 판단되면, 해당 사업비를 일부 감액하는 방위력개선사업예산의 심의 특성에 따른 것이다.

* F-X사업은 계약지연에 따른 집행부진으로, 장거리대잠어뢰사업 등도 시험사격 실패 원인 규명 등을 이유로 감액된 것임.

실제로 지난 심의 과정에서 이지스함 추가 건조 등으로 방위력 개선이 이루어졌으며, 안보상황을 고려해서 최소 규모의 예산 삭감이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

2013년도 방위력개선사업 국회 심의 결과

(단위: 조원, %)

연 도	2011	2012	2013	연평균 증가율
총지출	309.1	325.4	342.0	5.2
방위력개선비	9.7	9.9	10.1	2.0
국회감액규모	△0.2	△0.3	△0.4	-

4) 불투명한 예산 심의 관행

2012년에 예산안 증액 심사가 여야 간사에게 위임되었으나 회의록을 작성하지 않는 등 심사 내용이 공개되지 않아 ‘밀실 심의’라는 비판이 제기되었다. 지난해 예산안 증액 심사는 기한 내 예산안 통과를 위해 계수조정소위에서 관례에 따라 여야 간사에 위임되었으며, 집중적인 심의를 위해 증액 심사 과정이 공개되지 않았다. 당시 여야 간사는 전체 예산 조정규모를 논의하고 각 당이 주장하는 주요 정책의 예산 반영 여부를 정부 측과 논의한 것이나 회의가 공개되지 않음에 따라 비판을 피할 수 없었다.

증액 심사를 여야 간사에게 위임하는 관행은 촉박한 심의 기간과 여야간 대립으로 회의가 공전되는 악조건 하에서 회계연도 이전에 예산안을 통과시키기 위해 나온 고육지책이었다.

따라서 향후 밀실 심의 논란을 차단하기 위해서는 먼저 충분한 심의 기간을 갖고 여야가 정치적 대립을 최소화하며 심의에 집중하도록 해야 할 것이다. 또한 증액 심사 시 반드시 회의록을 남기도록 하는 등 제도적인 개선이 뒤따라야 할 것이다.

5) 예산의 생애 주기에 따른 예산안 심의 필요

상반기에 정부는 중기 재정운영계획을 수립하며, 예산안 총액 및 부처 배분을 진행하고 있으나 이에 대한 정보는 국회 예결위에 제공되고 있지 않고 있다. 국회 예결위원은 정부 예산안이 국회에 제출되는 10월이 되어서야 예산안의 총액과 주요 사업을 파악할 수밖에 없다. 이렇게 예산안의 생애 주기에 따른 상시적인 심의가 이루어지지 않다보니 예산안 심의가 부실해지고, 예결위원의 전문성을 쌓기 힘들어지는 것이다. 또한 상반기 각 부처 예산안에 대한 보고와 감독도 소관 상임위에서 거의 다뤄지지 않고 있다는 점도 문제로 지적할 수 있다.

이는 예결위원의 임기가 (전년도 6월~차년도 5월) 1년으로 제한되어 상반기에 예결위가 가동되기 어려운 구조에서 기인하는 것으로 예결위의 상임위화 등을 통해 극복해야 할 것이다.

6) 예산 배정 원칙에 대한 공유와 인식의 전환

예산 심의 과정에서 동료 국회의원과 지자체·대학·협회 등을 막론하고 예산 원칙에 맞지 않는 증액 요청이 적지 않다. 국비 지원이 불가능한 도로 구간, 또는 예비타당성 조사 등 사전 절차가 부족한 사업 등 예산 배정이 불가한 사업에도 불구하고 ‘국회에서 증액이 가능하다’는 잘못된 인식을 가진 경우가 많다. 폭증하는 증액 요구 사업으로 인한 행정력 낭비가 극심하며, 정작 시급한 사업에 대한 검토와 심의가 후순위로 미뤄지기도 한다.

따라서 예산 당국은 상시적으로 예산 배정 원칙과 심의 기준을 공개하고 지자체 등과 소통을 강화함으로써 행정력 낭비를 사전에 방지해야 할 것이다.

3. 예산안 심사제도 개선 방안

국회 예결위의 내실 있는 심의를 위해 우선 예결위의 상임위화를 추진해야 할 것이다. 예결위의 상임위화는 예산의 생애 주기에 따른 상시적인 예산 심의, 예산 심의 전문성 강화를 통해 보다 내실 있는 예산 심의를 가능하게 할 것이다. 예결위의 상임위화 방향은 예결위가 재정 총량과 부처·분야별 한도액을 결정하고, 각 상임위가 한도 내에서 세부 사업을 심사하는 Top-down식이 바람직할 것이다. 또한 예결위가 개별 사업에 대한 심의 원칙을 마련하고, 개별 사업 예산 편성을 사후적으로 승인하도록 함으로써 상임위의 개별 사업 심사를 뒷받침해야 할 것이다. 소관 법률·상임위 예비 심사와의 관계·과도한 권한에 대한 우려 등 해결해야 할 숙제는 많지만 차분한 준비를 통해 상임위로의 전환을 도모해야 할 것이다. 그 밖에 예결위 운영 경험을 토대로 예산안 심사제도 개선을 위해 필요한 사항을 언급하고자 한다.

1) 충분한 예산 심의 기간 확보

현재 국회에서 내실 있는 예산안 심사를 위해 예산안의 정부제출 시기를 현행 10월 2일(90일전)보다 30일 앞당겨 제출하도록 하는 관계법 개정이 추진되

고 있다. 그러나 정부안이 일찍 제출되더라도 정기국회가 시작되면 준비 기간을 거쳐 약 2개월간 국정감사가 실시되기 때문에 실질적인 심의 기간은 11월부터 30일 남짓에 불과할 수밖에 없다. 10월 중 진행되는 국정감사 일정이 바뀌지 않으면 실질적인 예산안 심사 기간 확보는 불가능하다. 따라서 충분한 심의 기간 확보를 위해 예산안의 제출시기를 앞당기는 것과 아울러 정기국회 이전으로 국정감사 기간이 변경되어야 할 것이다.

- * 2012년 3월 개정된 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따르면 정기국회 이전 국정감사를 실시하도록 되어 있으나 본회의 의결로 정기국회 중 감사를 실시할 수 있다고 규정하고 있다. 여야는 금년에는 정기국회 기간에 국정감사를 시행키로 본회의에서 의결하였다.

또한 소위 구성 등 심의 외적인 문제로 예산안 처리가 지연되지 않도록 소위 구성 규칙을 사전에 마련하고, 정치적 대립을 최소화 하기위한 여야의 노력이 병행되어야 할 것이다.

2) 예산안 법정 처리 시한 준수

예산안의 법정 시한 내 처리를 위해 올해부터는 개정된 국회법 개정에 따라 의결 기한 48시간 전(11월 30일)까지 심사가 종료되지 않으면 12월 1일 예산안은 본회의에 자동으로 부의되도록 되어 있다.(국회법 제85조의 3-예산안 등 본회의 자동 부의 등) 그러나 ‘여야 합의가 있을 경우에는 그러지 아니한다’는 예외 조항에 따라 심의 기간이 여야 합의로 연장될 수 있으므로 이 조항이 사문화될 가능성도 적지 않다.

따라서 이 조항이 실효성을 갖기 위해서는 예산안 심의 기간 연장에 대한 제한을 두는 것이 필요하다. 예를 들어 12월 2일까지 처리되지 못할 경우 여야가 3일씩 총 3회(9일간)까지만 처리 시한을 연장할 수 있도록 회수 제한을 두는 것이다. 이러한 제한 규정이 생기면 예산안에 대해 여야 합의가 무산될 경우 정부안이 본회의에 자동으로 상정되므로 여야 합의를 유도하는 효과가 클 것으로 판단된다.

- * 현재 개정된 국회법에 따르면 예산안이 의결 기한 48시간 전(11월 30일)까지 심사가 종료되지 않을 경우 12월 1일에 예산안이 본회의에 자동으로 부의되며, 예산안 등에 대한 본회의 무제한 토론(필리버스터) 절차는 12월 1일 자정에 종료됨

3) 지역 사업 예산 심사 방식 개선

지역구 사업 예산을 어떻게 심의할 것인가는 미국을 비롯한 선진국에서도 논란이 많은 사안이다. 지역구 국회의원은 지역 발전에 대한 지역민들의 요구를 실현할 책임을 가지므로 한 톨이라도 많은 예산을 따내기 위해 노력하며, 실제로 국회에서 사회적 합의를 통한 정치적 해결이 필요한 사업도 적지 않다. 그러나 지역 사업 예산의 과도한 증액으로 향후 재정건전성 등 재정 운용에 문제를 야기할 수 있으며, 재원 부족으로 복지 지출 등 국가 재정의 우선순위가 뒤바뀔 수 있기에 지역구 관련 예산의 증액 원칙과 절차가 필요하다.

특히 지역구 예산 증액을 적절히 통제하기 위해 상임위별 예비심사에서 증액 한도를 두는 방안을 검토할 필요가 있다. 즉, 상임위 소관 예산 전체의 1%를 초과하지 않는 범위에서만 증액하여 예결위로 회부토록 하는 방안이 그 예이다. 금년 예산이 342조원이므로 상임위 전체에서 약 3.4조원을 증액한도로 부여하면 사업의 우선순위를 보다 면밀하게 파악할 수 있을 것이다.

또한 예결위 심의 과정에서 지역 사업 증액의 기준과 원칙을 마련해야 한다. 지역 사업과 연관된 SOC분야의 경우에는 완공소요를 위주로 우선 증액처리하고, 신규 사업은 향후 재정소요를 감안하여 정부와의 협의를 충실히 거쳐야 할 것이다. 그리고 예산 배정 원칙을 세우고 지역별로 유사한 사업들을 묶어 심사함으로써 형평성 논란을 차단해야 할 것이다.

4) 예산 심사의 투명성 제고

투명한 예산 심사를 위해 회의 공개와 회의록 작성 등 공개의 원칙을 충실히 지키는 것이 바람직하다. 다만, 사회적으로 민감한 사업에 대한 예산 심의 과정이 실시간으로 공개될 경우 예산 심사의 진행에 차질이 생길 수 있으므로 사후에 공개하거나 일부 비공개하는 등 탄력적인 운영이 필요하다고 본다.

특히 관행에 의존해 온 증액 심사에 대한 규정과 절차를 마련하는 것이 시급하다. 다만 과거사례처럼 계수소위가 여야간 대립으로 공전되고, 간사 위임으로 이어지지 않도록 충분한 심의 기간을 확보하고 쟁점을 합리적으로 해소하기 위한 운영 규칙을 마련하는 것이 필요할 것이다.

5) 국회 예산 심의 지원 시스템 개선

국회의 대표적인 예산 심의 지원 기관인 예산정책처의 경우 매년 보고서에서 문제사업의 예산에 대한 삭감 필요성을 지적하고 있을 뿐 증액을 요구하는 사례는 거의 전무한 실정이다. 하지만 국가적으로 시급한 현안에 대해서는 증액을 포함하는 합리적인 해결 방안을 제시해야 할 것이다. 예를 들어 ‘일자리 확충’의 경우 ‘고용증가율 등을 고려할 때 총 몇 개의 일자리가 국가적으로 필요하고, 이를 위해 정부와 민간이 각각 몇 개의 일자리를 창출해야 하므로 일자리 분야에 증액이 필요하다’는 식의 총량적 지적도 필요하다.

또한 매년 지적되는 상임위원회 전문위원실과 예산정책처간의 업무분장 방식도 개선이 필요하다. 예를 들어 상임위 전문위원실은 개별 사업에 대한 검토를 위주로 하고, 예산정책처는 분야별 총량과 미시·거시경제지표 등을 다루도록 하는 식의 업무분장 방식으로 중복된 업무를 줄이고, 효율적인 지원이 이루어지도록 해야 할 것이다.

4. 마치며

2012년 국회 예산 심의는 국가재정건전성을 유지하는 가운데 복지 지출을 늘리는 등 내실 있는 심의를 위해 최선을 다했으나 촉박한 심의 기간 등으로 기존 심의 관행을 넘어서지 못한 것도 사실이다. 이제 국회는 전년 예산안 심의 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 보다 공정하고 투명한 예산 심의가 이루어지도록 제도 개선에 앞장서야 할 것이다.

다만, 지난 18대 국회 내내 예산안이 여야 합의로 처리되지 못했으며, 매년 여야 이견으로 심의가 중단되는 사례가 반복되고 있다. 제도가 달라지더라도 이

처럼 여야간 정치적인 대립이 심할 경우 효과를 거두기 어려울 것이다. 따라서 제도 개선과 더불어 정치 풍토를 바꾸고 운영의 묘를 살리기 위한 노력이 더욱 중요하다고 판단된다.

토론 2

현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안

최재성

민주통합당 국회의원/국회예산결산특별위원회 간사

- 국가권력으로부터 국민의 자유를 지키기 위해서 대한민국 헌법에서는 입법 및 예산심의·확정권은 국회에, 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에, 사법권은 법관으로 구성된 법원에 속하도록 한 3권 분립주의가 규정되어 있음.
- 그러나 국회의 예산심의·확정권이 행정부의 예산편성권에 기속되기 쉬운 구조이고, 국회에서 내실 있는 예산 심의가 이루어지기 어려운 실정임.
 - ‘07년 국가재정법이 제정되면서 재정정보가 확대되고 있음에도 불구하고 행정부가 실질적인 예산편성 및 집행자료를 제출하지 않는 이상 국회에서 실효성 있는 예산심의가 이루어지기 어려움.
 - 정부가 ‘회계연도 개시 90일 이전’인 10월 2일까지 예산안을 국회에 제출하면 그동안 국회에서 정기국회 기간 동안 국정감사를 실시하였던 점을 감안하면 실제로 예산을 심의할 수 있는 기간은 최대로 잡아도 60여일에 불과하여 심도 있는 예산심의를 하기에 부족한 실정임.
 - 또한 국회의 예산심의절차는 상임위원회와 예산결산특별위원회의 권한배분 없이 세부사업에 대한 심의에 그쳐 중복심사 문제와 상임위원회 예비심사가 형식적으로 이루어지고 있다는 문제점이 제기되고 있음.
 - 그리고 예산결산특별위원회가 비상임화되면서 전문성 부족과 종합적인 시각에서 예결산 심의가 이루어지기 힘든 문제점이 지속적으로 제기된 바 있음.

□ 내실 있는 국회예산 심사를 위한 개선방안

첫째. 정부의 예산심의 관련 자료 국회 제출범위 확대

- ‘07년 국가재정법이 제정된 이후 수차례에 걸친 개정을 거쳐 정부가 국회에 예산안을 제출하면서 조세지출예산서, 세입세출예산사업별 설명서, 국고채무부담행위 설명서 등 첨부서류 범위가 확대되면서 국회의 예산심의

가 과거보다 내실 있게 이루어지고 있지만, 정부가 제출하는 세입세출예산사업별 설명서는 단위프로그램이라는 큰 범주에서 간략한 설명에 그치고 있어 실질적인 심사를 하기에 부족한 실정임.

- 정작 예산심의에서는 국회가 각 사업의 세부내용, 5년간 예산 및 결산 현황, 국회 및 감사원 지적사항 등이 명시되어 있는 부처별 세부사업 설명자료를 정부에 자료요청한 뒤 이를 제출받은 후에야 실질적인 심사를 할 수 있음.
- 내실 있는 예산심의를 위해서는 국회가 정부가 예산과 관련하여 생산한 관련 자료를 충분히 취득하여 실효성 있는 분석이 가능할 수 있도록 정보제공의 범위를 확대하여야 함.
 - － 대표적으로 부처별 세부사업 설명자료, D-brain 입력자료 등의 국회제공이 이루어질 필요가 있음.

둘째. 예산안의 국회제출시한 조정

- 국정감사를 정기국회에 실시하는 정치권의 노력과 함께, 정부가 예산안을 국회에 제출하는 시기를 회계연도 90일 전에서 120일 전까지로 앞당긴다면 예산심의기간이 90일 확보되어 헌법상에 명시되어 있는 회계연도 30일 전까지 예산심의를 완료할 수 있을 것임.
- － 국회 기획재정위원회는 지난 4월 22일에 향후 3년 동안 단계적으로 예산제출시기를 10일씩 단축하여 2016년에는 회계연도 120일 전까지 정부가 국회에 예산을 제출하도록 「국가재정법 개정안」을 의결한 바 있음.

셋째. 국회의 예산심의 절차 개선 및 예산결산특별위원회 전문성 확보

- 현재 여야 합의로 구성된 국회 예산·재정개혁특별위원회가 구성되어 예산결산특별위원회의 전문성 제고와 내실 있는 예산심의를 위한 제도개선 방안이 논의되고 있음.

- 제도개선을 위해서는 각국의 예산심의 제도가 포괄적으로 검토될 것으로 예상됨.
 - － 스웨덴은 춘계국회 때 거시예산을 심의하고 추계국회 때 미시예산을 심의하는 2단계 예산심의 과정을 거치고 있음.
 - － 영국의 경우에는 세입과 세출을 나누어 예산을 심의한 후 종합하여 세입 범위 내에서 세출을 조율하는 방식을 채택하고 있음.
 - － 미국의회는 정부가 제출한 예산안을 심사 후 예산결의안을 의결하고 국회의 예산안에 대한 대통령의 중간검토서를 의회에 제출하고 있음.
 - 우리나라의 경우 미국처럼 정부가 예산안 편성단계에서 국회의 예산안을 개진할 수 있다면 국회에 제출되는 정부예산안 심의가 보다 효과적으로 진행될 수 있을 것임.
 - － 「대한민국 헌법」에서 예산편성권은 정부에, 예산심의확정권은 국회에 두도록 이원화하고 있지만, 주요정책에 있어 당정협의를 이루어져 정부와 국회간 의견조율 과정이 있는 것처럼, 예산편성 과정에도 국회의 의견개진이 이루어지도록 제도개선 방안을 검토해 볼 수 있을 것임.
 - 그리고 충분한 예산심의 기간을 확보하면서 국회예산정책처 등 국회 내외의 의정지원 기관의 협조를 받아 예산결산특별위원회 위원의 예산안에 대한 이해도를 높이고 내실 있는 예산심의가 이루어지도록 하여 위원의 전문성을 향상시키는 방안을 마련하여야 할 것임.
- 국회가 국민의 세금이 한 푼이라도 소홀히 쓰이지 않도록 예산을 심의, 확정하기 위해서는 현재의 문제점을 개선해야 함. 국회가 이를 위한 변화와 혁신에 주저하여서는 안되며, 하루속히 제도개선이 이루어져야 할 것임.

현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안

이 인 실

서강대학교 경제학 교수

1. 들어가면서
2. 예결산제도 개선방안에 앞서 국회가 당면한 현실
3. 정부의 예산편성과 국회의 예산심의에 있어서 국회의 역할 점검
4. 재정총량 위원회와 순차적 예산심의방식의 도입
5. 예결위 상임위화와 재정통제권 강화
6. 부대의견의 활성화
7. 감사원의 국회 이관문제
8. 예산심의의 중립성 확보
9. 사후적 예산통제시스템으로서의 결산 심의의 강화

1. 들어가면서

- 발제자인 박정수 교수의 지적처럼 오늘날 한국 국회의 현실에 대한 평가 중 가장 뼈아픈 것은 국회에 대한 국민의 불신도가 높다는 것임. 실제로 의원들의 일정을 보면 결코 한가한 것이 아니지만 국회에서의 국회의원들의 활동이 국민에게 생산적인 일로 평가받지 못하고 있다는 점이 문제임. 특히 지역구 의원은 지역구 행사에 지나치게 많은 시간을 할애할 수밖에 없는 형편도 문제이지만 국회의 중요한 권한이자 임무인 예결산심사에 있어서 제도상의 문제점으로 인해 소임을 다하기 어려워 국회에 대한 불신의 벽이 커진 것도 엄연한 현실임.
- 그 예중의 하나가 행정부는 이미 예산과 재정개혁을 위한 다양한 제도를 도입했지만 국회는 예산심의의 전문성제고를 위해 국회예산결산특별위원회를 상설화에서 나아가 상임위화하여야 한다는 논의조차도 지난 10여년간 표류하면서 실행에 옮기지 못하고 있다는 사실임. 그런 의미에서 이번에 발제된 대부분의 제안에 동의하며 중요한 것은 얼마나 효과적으로 동발제안의 실행방안을 만드는가에 있다고 생각함.

2. 예결산제도 개선방안에 앞서 국회가 당면한 현실

- 지난 10년간 국회의 예산결산 심의기능을 활성화하기 위한 제도 개선 노력으로 국회 재정통제 범위의 통합재정으로의 확대, 결산심의 기능의 강화, 국회예산정책처, 국회입법조사처의 신설 등을 들 수 있음. 그 결과 종전에 비해 국회의 예결산 관련 권한과 제도적 기반이 강화되었으며 국회 국가재정법이 통과되기에 이르렀음.
- 국가재정법의 틀 속에서 국회의 강화된 재정통제권한에 상응하여 국회의 보다 바람직한 역할의 모색이 필요한데 이런 점에서 오늘의 토론회는 매우 의미 있는 일임.

- 예를 들어서 의안에 대한 비용추계 첨부(2005.7.28, 제17대국회)를 시작한 것은 매우 진일보 한 일. 다만 첨부율도 3.0%(16대) → 21.7%(17대) → 32.1%(제18대)로 증가하고 있지만 여전히 형식적에 그치고 이를 통한 비용절약 효과는 아직 미지수임.
- 즉, 제도 면에서는 분명히 진보하고 있으나 운영 면에서는 문제가 많고 더욱이 국민에게 와 닿는 정치를 못하고 있음.
- 입법권, 국정통제권, 국회자율권과 더불어 국회의 4대 권한 중 하나인 재정통제권은 조세법률주의, 국회의 예산안 및 추경예산안의 심의·확정권, 예비비 의결 및 예비비지출 승인권 등인데 형식적인 것이 많고 전문성 부족으로 실질적인 통제가 어려운 실정임.
- 국회는 그동안 전문국회를 지향하며 인원이 지속적으로 늘어나 총 정규직 인원이 4,348인(국회의원 : 300인, 의원보좌직원: 2,100인, 국회직원: 1,881인, 정책연구위원 : 67인)이며 여기에 인턴사원 600명을 합치면 5000명에 달하는 인원이 일하고 있지만 이들의 전문성은 행정부에 비해 매우 약한 실정임.
- 경제·재정·복지·교육 등 전문가 출신이 더 많이 들어갔는데 이런 전문성을 살릴 시스템은 마련되고 있지 못한 실정임.

3. 정부의 예산편성과 국회의 예산심의에 있어서 국회의 역할 점검

- 현행 헌법에 의하면 예산편성권(행정부제출예산제도)은 행정부에, 예산안 심의·확정권은 국회에 부여되어 있음. 그러나 현실적으로 예산결정과정에서 행정부는 국회의 예산안 심의·확정권을 행정부에 대한 지속적 견제로 볼 것인지 행정부·국회 간 역할분담을 모색할 것인지에 대해 생각해 봐야함.
- 국회의 행정부에 대한 균형과 견제 장치로서의 예산 심의·확정권은 절대적으로 중요하지만 실질적으로 방대하고 복잡한 국가예산을 국회가 개별항

목까지 일일이 점검하는 것이 실질적으로 불가능하고 그 효과가 크지 않을 수도 있기 때문이다.

- 예산을 통한 국회의 견제기능이 국가경쟁력을 높이고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 국회가 국가의 장기비전과 재정정책의 기초, 예산의 규모와 국민부담, 국가채무관리, 주요 국책사업, 부문별 자원배분의 우선순위 등 국민경제적 수준과 전략적 차원의 의제에 초점을 더 맞추고 세부사업들은 사후평가 및 점검을 통하는 것도 생각해 볼 수 있음.

4. 재정총량 위원회와 순차적 예산심의방식의 도입

- 국회가 예산안 심사에서 국민들의 지지와 신뢰를 확보하기 위해서는 국회의원들이 예산에 대한 포괄적 식견(overall view)을 가질 수 있도록 국회 내 예산심사 절차를 합리적으로 개선해야 함. 우리나라에서 ‘예산비법률주의’의 헌법적 관행이 지금까지 아무런 문제없이 지속될 수 있었던 가장 큰 이유는 국회의 예산권한이 행정부에 비해 사실상 미약했기 때문이다.
- 행정부는 여당 국회의원들에 대해서는 당정협의를 통해, 야당 국회의원들에 대해서는 예결위의 계수조정소위원회를 통해 일부 의원들의 지역구 사업 등을 배려하는 방법으로 국회를 회유하고 있다는 소위 ‘쪽지 국회’ 비판은 어제 오늘의 일이 아님.
- 국회의원들에게 예산의 한계에 대한 인식을 불어 넣기 위해서는 거시예산(재정총량규모와 분야별 예산배분)을 결정하는 재정총량위원회가 재정총량을 분야별로 결정한 후 미시예산(개별 사업예산)을 심의하는 순차적 방식을 채택할 필요가 있음.
- 예산결산위원회의 주도로 매년 2~3월 재정적자, 예산규모, 분야별 자원배분 등 거시예산을 먼저 심사하고, 정기국회에서는 예산결산위원회와 각 상임위원회가 분야별 한도액 내에서 사업을 심사하는 방식이 적절함.

- 재정총량위원회는 거시경제지표, 총 수입액, 총 지출액, 재정적자 또는 흑자규모, 국채발행총액의 결정뿐만 아니라 분야별, 부처별 재원배분의 한도액을 결정하며, 의무지출과 재량지출의 구분과 관리방안 등을 정함. 재정총량위원회가 정한 조정지침에 따라 각 상임위원회가 재량권한의 범위 내에서 조정지침을 준수하면서 심사할 수 있도록 가이드라인을 만들어야 순차적 예산심의 방식을 도입해야 ‘무엇인가를 얻으려면 반드시 어떤 것을 포기해야만 한다’는 룰이 정착하게 될 것임.
- 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 있음. 이 경우 예산안의 확정 과정에서는 국회와 행정부, 국회내 상임위원회 상호간, 그리고 국회의원들이 정당을 초월하여 대립할 가능성이 높아질 것임.

5. 예결위 상임위화와 재정통제권 강화

- 이런 의미에서 예산결산특별위원회를 예산결산위원회로 전환하여 상시 심사 시스템 갖춰 정밀한 예산 심사와 결산 심사가 이루어져야 한다는 데는 이견이 없음. 다만 어떤 방식으로 하는가의 문제임 .
- 현재 예산결산특별위원회는 임기 1년의 위원 50명으로 구성되는 특별위원회로서 소관부처나 소관법률이 없음. 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 가짐.
- 예결위 참여를 위한 “기회의 균등”을 위해 매년 대부분의 위원이 교체되기 때문에 전문성이 축적되기 어렵고, “나누어 먹기”가 일상화되기 쉬워

깊이 있는 심의를 통해 예산의 경제적 합리성을 확보하기에는 적절하지 않은 구조임.

- 현행제도는 정치적 타협과 조정, 그리고 임기 중에 최대 다수 의원들의 예결위 참여 기회를 최대한 확대하는데 정치적 주안점이 맞추어져 있기 때문에 그 산출물인 예결위의 예산심의 결과의 경제적 합리성이나 정치적 타협과 조정의 순기능적 측면에 큰 가치를 부여하기 어려움.
- 우선은 다른 상임위원회와 마찬가지로 위원 임기 2년으로 정하되 점차 늘려가는 방안을 모색해야 하며 예산결산위원회는 기획예산처의 모든 업무, 재정부의 결산 업무, 감사원의 결산회계업무를 소관으로 해야 함. 다른 나라의 예결위원 임기가 일본(4년), 미국(상원 6년, 하원 2년), 영국(5년)임을 참고해야 함.
- 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 위원수 30명 정도로 하는데 동의함.

6. 부대의견의 활성화

- 미시예산 심사의 핵심은 정책목표를 가장 잘 달성할 수 있는 다양한 사업대안을 합리적으로 검토하는 것임. 정책분야별 예산규모가 결정되면 분야별 정책목표와 우선순위를 감안하여 예산사업을 서로 대체하고 그 규모들을 조정해 분야별 예산규모 내에서 개별 사업에 얼마만큼의 사업비를 편성할 것인지, 그리고 개별 사업의 성과를 극대화하기 위해서는 지출방법을 어떻게 할 것인지 등의 방안도 함께 검토해야 함.
- 미시예산 심사에서 사업의 합리적 선택과 예산사용의 효율성을 제고할 수 있도록, 국회는 상임위원회를 통해 사업에 대한 ‘부대의견’을 적극적으로

개진하고 이들 의견의 구속력을 강화할 필요가 있음.

- 사업별 금액과 지출방법 등에 대한 규율이 적절히 확립되어 있을 때 예산 운용의 효율성과 합리성은 크게 제고될 수 있는데, 현재 우리나라에서 재정규율이 가장 취약한 분야는 개별 사업의 집행에 있음.
- 감사원은 국회의 ‘부대의견’을 충실히 이행하였는지를 감사하고 그 의견을 국회에 제출한다면 국회는 이를 다음연도 예산의 ‘부대의견’에 반영할 수 있을 것임.

7. 감사원의 국회 이관문제

- 재정민주주의 관점에서 우리나라 헌법의 또 다른 중요한 결함으로는 감사원이 행정부로부터 독립되어 있지 않다는 것임. 국가재정에 대한 국회의 민주적 통제를 보다 내실 있게 하기 위해서 감사원을 국회로 이관하고 국정감사의 실효성을 높이는 여러 가지 방안을 모색할 필요가 있음(단, 감사원의 국회 이관 문제는 개헌이 필요한 사항임).
- 예산권한은 예산운용에 관한 정보를 얼마나 많이 장악하고 있느냐에 따라 결정적으로 좌우되는데, 감사원이 국회에 소속되지 않는 한 국회의 예산 관련 정보의 획득에는 상당한 제약이 있음.

8. 예산심의의 중립성 확보

- 국회의 예산결산 심의·확정권 관련 제도개선을 새롭게 모색함에 있어 풀어야 할 전제는 다른 국정이슈나 긴박한 정치 현안과 어느 정도 선을 두면서 예산심의에 임해야 한다는 것임.
- 예산도 전체 국정시스템의 하위체제이기 때문에 예산안은 국정현안과 별도로 다루는 것은 적절치 못하다는 의견도 있으나 문제는 여야간의 치열

한 정치적 사안의 쟁점이 예산심의의 기본 축을 지나치게 흔들고 있음.

- 예결위가 소임을 다하기 위해서는 충분한 시간과 인적자원을 가지고 심의에 임하는 것과 더불어 정치적 사안과 거리를 두면서 심의에 임하는 전통을 확립해야 함.
- 빠듯한 일정은 충분한 토의를 거쳐 예산안에 임하는 포지션의 정립보다는 개별의원이나 개별 정파의 이익 투입 또는 특정 이익이나 특정 정당의 관심을 갖는 사업의 저지에 심의 에너지를 쏟게 하고 있음. 박교수의 지적처럼 그나마 빠듯한 예결위 심의 기간의 상당기간 조차도 국회 본회의에서 다루었던 각종 국정현안을(예산안과 연계되지 않은) 예결위에서 다시 질의·답변 공방으로 보내게 되어 우선순위 조정과 주요 국책사업에 대한 심도 있는 점검은 하지 못하게 되는 경우가 많음.

9. 사후적 예산통제시스템으로서의 결산 심의의 강화

- 국가재정법은 예산에 대한 사후통제시스템을 강조하고 있으나 유념할 것은 사후통제가 임가·선거·순환보직 등의 불연속적 인사 시스템 속에서 내거는 말처럼 그렇게 용이하지 않다는 점임.
- 결산 심의로 발굴된 주요 정책 사안이 예산 심의에서 쟁점으로 부각, 사업의 우선순위가 조정되었다는 사례를 찾기가 쉽지 않았을 정도로 그 동안 국회의 결산 기능은 예산심의의 뒷전에 밀려 형식화할 수밖에 없는 상황이었음.
- 최근 들어 예결위 내에서 야당이 위원장직을 맡은 결산소위가 설치되었고 입법부당한 현안에 대한 감사청구제도를 활용하는 등 결산기능내실화 제도화의 기반 위에서 국회가 결산심사의 중요성을 더욱 인식하고, 보다 충분한 심사기간과 추가적인 자원투입을 통하여 원활한 사후통제시스템이 가동될 수 있는 노력이 전개되어야 할 것임.

- 감사원의 결산검사보고서를 결산 그리고 추후 예산심의자료로 적절히 활용하기 위해서는 소관부처별로 위법·부당사항을 나열식으로 수록하고 있는 보고체계에서 벗어나 국가전체적인 입장에서 물자, 국유재산, 채권, 채무, 기금 등의 종합적인 현황과 문제점을 분석하는 것이 필요. 정부의 주요사업에 대하여는 별도의 성과 감사를 실시하여 해당 상임위원회와 예산결산특별위원회에 보고하고, 필요한 경우 출석하여 의견을 제시함으로써 감사원과 정보공유체계를 확립해야 함.

현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안

황 성 현

인천대학교 경제학 교수

1. 국회 예산심사제도의 문제점과 평가
2. 국회 예산심사제도 개선안에 대한 의견

1. 국회 예산심사제도의 문제점과 평가

- 2013년도 예산안에 대한 국회 심의 과정에서 심사기간 초과, 쪽지 예산 과다, 밀실 심의와 투명성 부족, 지역구 예산 나눠먹기 등 국회 예산심사상의 제 문제가 또 다시 표출됨.
 - 이러한 문제들은 매년 반복되는 구조적 문제로서 2013년도 예산안 심사만의 문제는 아님.
 - 작년도 심사의 경우 국회 예산심사제도상의 구조적 요인 이외에, 재정수요가 구조적으로 늘어나는 상황에서 이명박 정부의 감세정책으로 인한 세입기반의 훼손에 따른 일부 사업의 미반영 문제, 대선으로 인한 예결위 회의기간 축소 등의 요인들이 영향을 미쳤다고 봄.
 - 2013년도 예산안 심사의 경우 총지출 기준 사상 최대인 4.9조원을 삭감하고, 4.3조원을 증액하여 정부안 보다 5,383억을 순감함. 이에 따라 추가 국채 발행 없이 0~5세 무상보육을 관철하는 등 필수 민생·복지 예산을 증액하는 등의 성과도 있었음.
- 흔히 제기되는 소위 쪽지예산의 과다 문제는 보다 냉철하게 평가할 필요가 있음. 국회의원들의 지역구 예산 챙기기 노력을 모두 부정적으로 볼 수는 없음.
 - 지역구 사업을 챙겨서 지역의 요구를 중앙정부 예산심의를 반영시키는 것은 국회의원들의 기본적인 본분임.
- 다만 그 절차적 정당성을 확보하고 심사과정을 보다 투명하게 운영해야 함. 쪽지예산 자체가 문제가 아니라, 이를 통해 반영된 예산사업의 타당성 여부로 판단해야 함.
 - 증액심사 과정 등을 보다 투명하게 운용해야 하나, 예산심사의 모든 과정을 공개하라고 요구하는 것 또한 무리한 측면이 있음.

- 현행 국회 예산심사제도상의 가장 중요한 문제로 재정총량과 부문별 재원배분에 대한 거시적 심사기능의 미흡 문제를 들 수 있음. 상임위의 소관부서에 대한 예산심사와 예결위의 종합적 심사 모두 미시적인 사업별 심사에 치중하고, 전반적인 재정총량과 부문별 예산증가율 설정 등의 과정이 결여되거나 부실하게 운용되고 있음.
- 국회의원의 예산심사의 전문성 부족 문제도 지속적으로 제기되고 있음. 이러한 전문성 부족 문제와 관련 있는 문제로, 국회의원들이 예산 심의 시 예산안과는 별로 관계가 없는 내용을 질의하는 문제를 지적할 수 있음.
 - 이 문제는 국회 예산심사제도의 개선에 있어 해결해야 할 가장 본질적인 문제임. 예산심사 시 좋은 질의와 예리한 지적을 하지 못하니 예산심사가 부실해지는 것임.
 - 상임위나 예결위에서 예산심사와는 관계가 없는 질문과 지적을 일삼으면서, 국회 측에서 예산심의 기간의 부족을 부실심사의 중요 문제로 지적하는 것은 문제가 있음.
- 한 가지 예시로, 2012년 10월 31일에 개최된 제311회 예결위 제3차 회의록을 살펴 본 결과 다음과 같은 예산안과는 별로 관계가 없는 질의 주제들을 발견할 수 있었음. 다음의 주제들은 2013년도 예산안의 구체적 항목과 관계없이 언급된 것으로 파악됨.
 - 소년원 입소경력의 학생부 기재 문제
 - 22사단 월책 귀순사건에 대한 군내 보고 문제
 - 정수장학회, 한국민속촌, 영남대, 설악산 케이블카 운영 문제
 - 투표시간 연장 문제(다른 회의에서도 여러 번 거론됨)
 - 창원 터널 디도스 사건 문제
 - 특정사건의 정치자금법 위반 문제
 - MBC 사장의 업무상 배임죄 문제

- 인천공항 면세점 문제
- 일부 국제학교에서 독도 관련 교육 문제
- 유신헌법 문제
- 특정인의 가석방 문제
- 남북 간 정상회담 대화록 문제
- 손연재 선수 사진 촬영 문제

□ 이러한 질의 문제는 야당 의원들에게서 더 심하게 나타남. 물론 궁극적으로 보면 예산과 전혀 관계가 없는 문제는 거의 없지만, 제한된 일정에서 이런 문제들에 대해 논의하다 보면 정작 제대로 된 예산심사는 이루어지기 어려울 것임.

□ 또한 예산안과 관련이 있다고 분류된 질의 중에서도 구체적으로 재정총량의 문제와 예산항목의 문제를 예리하게 지적한 질의는 별로 없는 것으로 보임.

- 예산 관련 일반적인 정책방향과 철학, 정부의 문제점 등에 대한 질의가 대다수였음.
- 또한 이러한 질의 결과가 어떻게 취합되고 예산안 수정에 반영되는지를 알기 어려움.

2. 국회 예산심사제도 개선안에 대한 의견

<예결위 상임위화 문제>

□ 국회 예산심사제도를 개선하는 방안으로 가장 널리 거론되는 방안은 예산결산특별위원회를 상임위원회로 변경하는 방안임. 그러나 예결위는 이미 상설화되어 있고, 현재의 국회 운영체제상 예결위를 상임위화 하는 방안의 부작용도 작지 않을 것으로 보임. 따라서 예결위의 상임위화가 모든 문제를 해결할 것으로 보는 견해에는 동의하지 않음.

- 예결위를 상임위화 할 경우, 다른 상임위와의 관계 설정 및 예산심사의 역할 분담 문제가 발생함.
 - 기재위 등과의 법령 소관 문제, 소관 행정부처의 중복 문제 등이 발생함.
 - 의원들의 상임위 겸직 문제가 해소되면 의원들의 전문성이 높아질 것이라는 견해에도 동의하기 어려움.
- 국회법 제44조에는 ‘국회는 수 개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 특별위원회를 둘 수 있다.’라고 규정하고 있음. 예산·결산과 같이 전 분야의 소관과 관련된 사항을 다루기 위해서는 특별위원회를 두는 것이 국회법의 기본 취지에 부합하는 것임.
- 예결위가 상임위가 되면 형식적으로는 다른 상임위와 수평적 관계를 갖는 하나의 상임위면서 실질적으로는 예산의 조정 권한을 통해 다른 상임위보다 상위의 역할을 수행하게 됨. 이러한 체제가 여러 문제를 야기할 수 있음.
- 예산심의에는 최종적인 총괄 조정과정이 필요한데, 이러한 조정은 현재와 같은 특별위원회 체제에서 이루어지는 것이 보다 바람직한 것으로 보임.

<예산안 제출시기 문제>

- 국회 예산심사제도의 중요한 문제로 심의기간의 부족 문제가 지적되고 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해 최근 국가재정법상의 예산안 제출시기를 회계연도 개시 전 90일에서 120일로 앞당기는 법안이 제출되었고, 지난 4월 22일에는 제출시기를 연도별로 단계적으로 10일씩 앞당겨서 2016년에는 120일전에 제출하게 하는 법안이 기재위를 통과함.
- 내년에는 일단 10일을 앞당긴 후 2015년 2월에 그 결과를 다시 검토하는 부칙 조항을 포함함.

- 헌법에 명시된 정부의 예산안 국회 제출시기(90일전까지)를 국가재정법 개정으로 앞당기는 방안의 추진에 대해서는 동의하기 어려움.
 - 여전히 위헌 논란이 있는 것으로 보이며, 국회의 예산심의권 못지않게 정부의 예산편성권 또한 중요하게 보장되어야 한다고 봄.
 - 결국 이 문제에 대한 판단은 30일을 벌게 된 국회의 예산심사 강화를 통한 효과와, 30일을 잃은 정부의 예산편성 기간 축소에 따른 효과를 비교해서 판단할 문제임. 필자의 직관적 판단은 얻는 것보다 잃는 것이 크다고 봄.
 - 30일을 더 얻은 국회가 예컨대, 정쟁으로 예산심사를 중단하거나, 길어진 심사과정에서 전문성이 부족하고 예산안과 관련 없는 질의들을 남발할 경우에 대해 생각해 봐야 함.
 - 이러한 심사기간 연장에 앞서서 현재의 기간을 얼마나 효율적으로 사용하고 있는지, 다른 대안은 없는지에 대해 고민해 봐야 함.
- 현재의 법 개정 추진은 이러한 제 문제에 대한 고려가 부족한 채 의회가 갖는 법률 개정권을 남용하는 측면이 있는 것으로 보임.
 - 제출 시기를 일단 10일만 앞당기고 그 결과를 추후에 검토하겠다는 방식도 문제가 있는 것으로 보임.

<재정총량에 대한 심사 기능 강화 방안>

- 국회 예산심사제도 개선에 있어서 재정총량과 분야별 자원배분에 대한 거시예산 심사기능을 강화하는 방안이 반드시 추진되어야 함.
 - 이를 위한 방안으로 국회기재위 보고서(2012)와 발제자는 재정총량을 심의하고 ‘재정결의안’을 작성하는 재정총량위원회(상임위)의 신설과 예산안의 조기제출(120일전까지)을 제안하고 있음.

- 이에 대해 필자는 상임위와 예결위 심사 이전에 재정총량과 분야별 재원배분 방향, 그리고 예산안 심사 조정지침을 부여하는 거시적 심사 기능이 반드시 필요하나, 그 기능을 현재의 예산결산특별위원회에 맡기는 것이 보다 바람직할 것으로 판단함.
- 그리고 이를 위해 예산안의 조기 제출에는 반대하나, 지금까지 예산안과 동시에 제출되었던 국가재정운용계획을 30일 앞당겨서(120일전까지) 제출하게 할 것을 제안함(국가재정법 개정).
 - － 국가재정운용계획 수립방향 보고 시점도 현재의 9월 초에서 1~2달 앞당길 수 있을 것으로 봄.
- 상임위원회인 재정총량위원회를 신설하는 방안은 여러 문제를 야기할 수 있을 것으로 봄. 그 소관이 재정결의안의 작성 하나인 상임위의 신설이기 때문임.
 - － 무엇보다도 현재 상설화되어 있는 예결위가 이 기능을 할 수 있을 것으로 봄.
 - － 예결위가 총량에 대한 지침을 부여한 후 상임위의 소관 심사를 거쳐 최종 단계에서 이를 점검하는 것이 보다 자연스러운 과정임.
- 상임위의 심사 착수 이전에 총량심사를 하기 위해서는 국가재정운용계획을 30일 앞당겨서 제출하게 하는 것이 필수적이고, 행정부도 이를 받아들여야 한다고 봄.
 - － 이는 헌법 사항과 무관하고, 일반적으로 재정운용의 ‘큰 틀’을 먼저 작성하고 이에 맞추어 세부적인 예산안을 작성하는 것이 순서에 맞는 것임.
 - － 현재 국가재정운용계획에는 세부사업이 포함되지 않고, 5년간의 주요 재정총량지표와 재원배분 방향 등이 포함됨. 이를 예산안 제출한 달 전에 먼저 공개하는 것은 별 문제가 없고, 바람직함.
 - － 다만 국가재정운용계획 제출 후 정부 예산안 확정시까지 ‘다음 연도

(국가재정운용계획상의 둘째 해)’ 총지출 규모 등에 ‘약간의’ 변화는 있을 수 있고, 이는 용인되어야 함.

- 이러한 방안 추진 시 총량심사를 위해 국가재정운용계획에 포함되어야 하는 항목들에 대한 검토가 필요함.

<기타 개선방안>

□ 예산심사에 있어 국회의원들의 열의와 역량, 전문성을 제고하기 위한 제반 노력이 필요함.

- 이를 위한 의원 보좌진, 국회와 정당의 전문위원, 국회예산정책처, 기타 전문가들의 역량을 강화하는 노력이 꾸준히 이루어져야 함.
- 의원의 전문성 제고를 위해 필요하다면 예결위의 의원 배치 방식과 임기 규정 등을 개선할 수 있을 것임.

□ 상임위와 예결위의 예산심사 과정에서 심사하는 ‘예산안’에 집중하게 하는 관행과 운영 방안 등이 마련되어야 함.

- 예산심사의 장이 정치적 공방의 장으로 변질되는 것을 막아야 함.
- 심사 과정에서의 질의와 지적 사항이 필요 시 예산안의 수정에 제대로 반영될 수 있게 하는 회의 운영체계를 강화해야 함.

□ 예산 증액 심사 방식을 개선해야 함.

- 상임위의 예산 증액 시 정부와 1차적으로 협의하는 방식을 도입할 필요가 있음. 예산 증액은 행정부의 동의하에 이루어질 수 있으므로, 상임위 증액 시에도 ‘1차 심사 정도의 협의 과정’을 도입할 필요가 있는 것으로 보임.
- 예산 증액 심사의 투명성을 제고해야 함. 증액되는 사업의 타당성에 대한 자료를 제시하고 공개해야 함.

고삐 풀린 국회와 행정부를 제대로 감시하려면 - 예산심사제도 개선을 위한 제언 -

정 우 상

조선일보 정치부 차장

1. 국회 예산심사 제도 평가
2. 예산심사 개선을 위한 대한

1. 국회 예산심사 제도 평가

(1) 만성적인 지각 심사

국회 예산심사는 정부가 예산안을 제출하는 10월 2일부터 시작되는 것이 헌법과 법률 규정이지만, 제 때 시작된 경우를 보기 힘들다. 국정감사와 겹친다는 이유로, 다른 정치적 쟁점에 밀려서 예산심사는 항상 느장 출발하는 게 관행처럼 돼 버렸다. 12월2일까지 예산안을 본회의에서 처리해야 하기 때문에 예산을 심사할 기간이 실제로는 60일이 채 안되는 데도 여야 의원들이 초반부터 성실하게 예산심사에 나서는 경우를 본 적이 별로 없다.

상임위에선 다른 현안이나 정치적 이해관계에 밀려서 심사가 1,2주일 늦는 건 다반사이고, 예결위에 가도 이런 상황은 마찬가지다. 일단 상임위, 예결위 전체회의부터 예산심사 일정을 제대로 지켜야 한다. 예산심사는 자기 지역구 민원할 때만 우선이고, 다른 때는 항상 2,3순위라는 식의 사고가 만연해 있다.

(2) 여야 정쟁의 희생물

예산은 매년 제 때에 처리된 적이 없다. 대선이 겹치는 해에 선거운동을 하기 위해, 대선 선심공약을 반영하기 위해 빨리 처리한 경우 빼고는 예외없이 12월2일을 넘긴다. 국회가 스스로 만든 법을 아무런 가책도 없이 스스로 어긴다.

매년 이런 일이 반복되는 것은 예산심사가 늦게 시작되는 이유도 있지만 가장 큰 이유는 예산이 여야간 정쟁의 희생물, 거래의 대상이 되기 때문이다. 과거 사례를 보면 국가보안법 등 4대 입법이나 미디어법안 등 쟁점 법안만 생기면 예산안 심사는 울스톱되고, 예산안 처리는 항상 법정 시한을 넘긴다.

국회에서 여야간 정쟁과 정책적 논쟁은 항상 있기 마련이지만, 예산안과 아무 관계없는 사안을 예산안과 연계시키는 관행은 사라져야 한다. 예산안 자체의 문제를 갖고 여야가 토론을 하고 싸움을 벌이는 것은 이해할 수 있다. 그러나 예산안 자체를 가지고 싸우느라 헌법기한을 넘긴 경우는 거의 없다. 예산과 무관하거나 관련성이 적은 정치적 쟁점을 갖고 싸우다 예산안에 불뚱이 튼 경우가 대부분이다.

예산 심사가 독립적으로 잘 될 수 있도록 이젠 발목잡지 말고 놓아줄 때가 됐다. 더 이상 예산안을 볼모로 삼고, 희생양으로 만드는 일은 중단해야 한다.

(3) 입법부가 정부 견제, 감시한다? 정부가 의원 견제해야 할 판

상임위와 예결위의 예산안 심사 과정을 지켜보면 의원이 정부를 견제 감시하는 입법부의 일원이라고 보다는, 정부를 압박하고 민원해서 예산을 빼 내쓰려는 ‘예산 도둑’ 인지 모르겠다는 느낌이 들 때가 많다.

일부 상임위, 예결위 의원들은 예산심사 질의의 대부분을 자기 지역구 사업 소개하고 예산을 더 늘려야 한다고 압력 넣고 민원성 예산 끼워넣기 하는데 할애하고 있다. 물론 정부가 잘못 짠 예산, 낭비성 예산을 지적하는 분들도 많지만 모범적인 의원들조차도 끝에 가면 다 자기 지역구 예산, 민원 예산을 늘리려 한다. 정부 측이 의원들이 요구한 사업예산에 대해 이 사업은 안되고, 저 사업은 뭐 때문에 힘들다고 해명하고 양해를 구해야 하는 지경이다.

지역구 의원들이 자기 지역 예산 늘리고 싶어하는 심정은 이해한다. 비례대표도 자기 직능 관련 예산을 늘리고 싶을 것이다. 그러나 정도가 있다. 해도 너무 하는 의원들이 많다. 지역구 예산을 무작정 많이 늘린 의원이 칭찬받는 상황이다. 언론에서 이런 의원들 비판하는 기사를 내면 다음날 해당 의원이 “내 예산 따오기 실적을 자기 지역에 잘 홍보해줘서 고맙다” 고 감사 전화하는 판이다. 예산 도둑이 예산 영웅이 돼 버리는 구조다.

이 때문에 상임위는 예산을 깎는 곳이 아니라 예산을 늘리는 곳이 돼 버렸다. 이 과정에서 상임위와 부처가 자기 예산 늘리기를 위해 공생관계를 형성하는 경우도 많다. 의원은 지역구 예산 끼워넣고, 부처는 자기 예산 총액 늘려서, 형님 좋고 매부 좋은 관계다. 일종의 담합구조다.

(4) 로비창구가 돼 버린 예결소위

상임위와 예결위의 예산심사가 이렇게 비정상적으로 이뤄지다 보니 예산심사의 최후 수문장인 예결위 계수조정소위도 로비 창구가 돼 버렸다. 예결위 소위에 들어가려고 선정 과정부터 의원들이 치열한 로비전이 펼쳐진다. 원내대표, 예결

위원장과 친소관계를 들먹이면서 소위에 위원으로 넣어달라고 인사 로비를 한다.

예결소위 위원이 되면 정말 민원 쪽지가 수백장씩 쏟아진다. 어떻게 국가 예산이 쪽지 한 장에 좌지우지돼야 하나. 정부안에 없던 예산이 새로 들어가고, 수 천만원 짜리 사업이 수억, 수십억원 짜리로 바뀌기도 한다. 이걸 예산을 지키는 신의 손이 아니라 상대팀 공격수가 골키퍼까지 겸하는 격이다.

그나마 정식 회의에서 쪽지 예산을 말하는 건 기록이나 증언이라도 남는다. 호텔에서 몰래, 위원장실에서 몰래 끼워넣는 것은 언론도 모르고, 소위 핵심 위원 외엔 아무도 모른다. 이런 불투명한 심사, 로비성 예산심사는 반드시 없애야 한다. 모든 과정을 공개하고 민원예산 끼워넣은 의원이 누군지 기록해서 책임성을 높여야 한다.

(5) 제 목소리 못내는 국회 예산정책처

지역구 사업에 대한 민원성 예산 심사에 대해선 기본적으로 정부가 ‘NO’ 해야 한다. 그러나 앞서 말한 공생관계가 있기 때문에 이를 감시하는 기능은 주로 언론에 맡겨져 있다. 하지만 언론도 정부 사업, 지역 사업을 세부적으로 알기 힘들다. 자료도 일부만 공개되고, 회의의 막후 과정까지 알기는 쉽지 않다. 언론도 예산이나 정책 분야에 대한 전문성이 떨어지는 측면이 있다. 기록이 공개되고 언론까지 전문성을 갖추게 되면 정부, 의회 정말 긴장해야 할 것이다.

이 때문에 예산과 정부 정책, 사업 등에 대해 전문적 지식을 가진 국회 예산정책처와 입법조사처가 나서서 이를 견제하고 감시할 필요가 있다. 그러나 예산정책처는 예산 전반에 대한 사전평가나 사후 평가보고서, 책자를 내는 것 등에 한정돼 있다는 인상이다. 예산심사 중 문제있는 예산과 이슈에 대해 자기 목소리는 낼 수 있어야 진짜 예산 지킴이라 할 수 있다.

예산낭비나 불급한 민원사업예산은 정밀 분석해서 사전에 걸러낼 수 있도록 적기에 분석보고서나 보도자료를 내서 외부에 알릴 필요가 있다. 국회가 의원 상위 조직이고 의원들에 의해 좌지우지되는 것은 누구나 안다. 따라서 예산정책처가 독립된 목소리, 비판적 목소리 내기 힘든 측면 있다. 그렇지만 예산을 감시하고 평가하기 위해 만든 조직이다. 더 역활하고 목소리 내야 한다.

2. 예산심사 개선을 위한 대안

(1) 예산심사 스케줄 제대로 지키고, 거기면 의원 세비 깎아야

예산심사가 항상 늑장으로 이뤄지는 것을 막기 위해 상임위 예산심사, 예결위 전체회의 심사, 예결소위 심사 스케줄을 정해 놓고 이를 최대한 지키도록 국회법을 바꿔야 한다. 예산안 심사가 다른 정치 쟁점이나 스케줄 때문에 뒤로 밀리거나 희생되는 것을 막기 위해서다.

다른 정치적 쟁점에 예산안이 연계되거나 발목잡히지 않도록 하기 위해 상임위나 예결위가 국회법에 정해진 기한까지 납득할 만한 이유없이 예산안 심사를 완료하지 않으면 해당 상임위원과 예결위원에 대해선 경고, 세비삭감 등 조치를 내리도록 할 필요가 있다. 세비를 깎으면 의원들은 움직인다. 1차 기한까지 처리 안하면 위원장과 간사단에 대해 경고와 세비 삭감, 이후 2차 기한(예를 들어 3일에서 5일 정도)를 더 준 뒤에도 심사 완료를 안하면 상임위원 전체와 여야 원내대표의 세비를 삭감하는 식이다.

헌법상 기한 거기면 양당 대표와 원내대표, 예결위 간사단에 대해 추가로 세비 삭감하도록 하는 등의 조치를 취하고, 2차 기한 거기면 윤리위에 자동 회부하는 방식 등 초강력 조치를 해야 바뀔 수 있다.

또 예결위는 다른 상임위의 자체 예산 심사와는 상관없이 상시적으로 예산안을 다루고 10월부터 바로 실질적 심사를 할 수 있도록 해야 막판 졸속 심사를 막을 수 있다.

(2) 예결위 상설화하되 예결위원의 증액 목록 분석, 공개해야

예결위의 전문성 높이고 예산심사 효율화하기 위해 예결위를 연중 상시 운영하고 다른 위원회와 중복으로 맡지 않는 상임위로 만들 필요가 있다. 그러면 ‘무식한 예결위원’ ‘먹튀 예결위원’ ‘로비스트 예결위원’ 이 많이 사라질 것이다.

그러나 예결위원이 자기 지역구 예산만 챙기거나 로비창구화할 가능성은 여전히 있다. 따라서 예결위원이 자기 지역구나 출신 직능 관련 예산을 신설, 증액한 내역은 예산정책처가 분석해 공개토록 하는 보완책이 필요하다고 본다. 또 로비

창구화를 막기 위해 예결위원 별 ‘예산 증액 리스트’ 도 별도로 기록해 공개하는 조치 필요하다.

(3) 예산 소위는 공개하고, 비공개 할 때도 기록남긴 뒤 차후 공개해야

예결특위 계수조정소위는 기본적으로 공개하지만 의결로 비공개할 수도 있다. 그러나 쪽지 예산, 민원 예산을 막기 위해 비공개 요건을 강화해야 한다. 그리고 반드시 속기록을 작성하도록 의무화해야 한다. 비공개하더라도 기록을 남겨서 예산안 통과 직후 공개하는 등의 방안을 생각해 볼 수 있다. 또 예산 심사를 계수 조정소위원장과 간사에 위임하는 관행도 없애야 ‘호텔심사’ ‘밀실심사’ 를 막을 수 있다.

(4) 불요불급한 지역구 예산 끌어간 의원 사후 제재해야

낭비성 지역구 예산을 많이 끌어간 의원은 언론에선 비판받지만 지역구에선 영웅이 되고 다시 선거에서 뽑히는 구조인데 이는 잘못됐다. 불요불급한 지역구 예산 많이 끌어간 의원은 감사원과 예산정책처가 결산 때 평가해서 그 경중에 따라 경고, 세비삭감, 예결위 퇴출 등 조치를 할 필요 있다. 차기 예산 편성, 심사 때 그 지역구에 불이익을 주는 방안도 검토할 필요가 있다. 그래서 무조건 당기고 보자는 행태를 막아야 한다.

현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안

방 문 규
기획재정부 예산실장

1. 민원사업 증액 관련

2. 예산안 등 조기제출 관련

1. 민원사업 증액 관련

□ ‘왜 예산만 가지고 야단 치는가’에 대한 진지한 고민 필요

- 주요 정책은 국회 여야간 합의를 거쳐 마련되나 정책이 결정되지 않으면 예산의 ‘단가’, ‘물량’ 확정이 어려움
 - 결국, 예산심사 막바지에 ‘일괄합의’는 불가피한 측면
- 여야간 원내대표회의, 정책협의회 등을 통한 정책합의의 효과적 기제가 마련된다면
 - 결위 계수조정 소위는 그야말로 ‘계수조정’만 하면 됨

□ 쪽지예산 문제와 관련하여서도

- 예결위 계수조정 소위원회는 여야의 다양한 목소리를 담는 ‘창구 역할’을 하는 곳이라는 이해가 필요

□ 다만, 국회 예산심사의 효율성·투명성 제고는 명제인만큼 아래와 같은 개선방안 제시

- ① 국회 예산심사의 투명성 제고를 위해 계수소위에서는 상임위 증액, 예결위 정책 질의에서 공식적으로 제기된 사업만 논의
- ② 원칙적으로 모든 사업을 계수소위에서 공개적으로 심사
 - 증액심사 포괄적 간사위임을 금지하고 계수소위 속기록 작성을 의무화
 - 주요 사업은 계수소위에서 사업별로 심사
- ③ 한정된 예결위 심사기간의 효율적 활용방안 필요
 - 예결위 소위구성이 지체되는 문제를 해소하기 위해 현행 양당 합의방식이 아닌 국회규칙 등에 명문화하는 방안 검토
 - 예결위 개의 전 예산 수정안 작업 시간(48시간) 확보 필요

2. 예산안 등 조기제출 관련

- 금번 국가재정법 개정으로 법적 국회심의기간은 60일에서 단계적으로 90일까지 확대될 예정
 - 다만, 연말 심의 관행·예산안 자동부의 제도 도입 등을 감안할 때, 심의기간 확대 체감이 어려울 수 있음
 - * (기존 관행) 10.2일~12.30일경, 약 90일
 - (국가재정법 개정) 9.2일~12.2일, 90일
- 정기국회 이전에 국정감사를 완료하여 예산안 제출 이후에는 예산안 심사에 집중할 필요
 - 국정감사를 조기 실시(국정감사법 既 개정, '12.3월)하면 국회 예산 심의기간이 실질적으로 20일 가량 확대 가능
 - * 국정감사 및 조사에 관한 법률 <'12.3.21일 개정>
 - 제2조① 국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일부터 30일 이내의 기간을 정하여 감사를 실시한다. 다만 본회의 의결로 정기회 기간 중에 감사를 실시할 수 있다.
 - * 연도별 국정감사 일정
 - (’09) 10.5~10.23일, (’10) 10.4~10.22일, (’11) 9.19~10.8일, (’12) 10.5~10.24일
- 더불어 국가재정운용계획 수립방향 보고는 5.31일까지로 조정할 계획
 - * 현재 국가재정법 제7조는 국가재정운용계획을 국회에 제출(10.2일까지)하기 전 수립방향에 대해 보고하도록 규정
 - 일반적으로 8월말~9월초에 국회에 보고 실시

현행 국회 예산심사제도 평가 및 개선방안

김 수 흥

국회예산정책처 예산분석실장

I. 발제문 요약

II. 현행 국회 예산심사 현황 및 평가

III. 예산심사제도 개선방안

I 발제문 요약

□ “현 예산심사제도에 대한 진단”

- 예결위 심사에 있어 거시적 분석 부족
 - － 상임위 심사와의 차별성 미인식, 미시예산에 대한 심사 행태 지속, 임기 1년에 따른 위원의 연속성 부족 등으로 거시예산 분석과 재정개혁 미흡
- 환경변화와 괴리된 제도의 부조화
 - － 재정규모의 엄청난 확대: ('70) 0.52 → ('80) 8.46 → ('90) 34.04 → ('00) 129.28 → ('10) 254.23 → ('13예산) 302.1 (통합재정 규모, 조원)
 - ※ 2013년은 1970년에 비해 581배 증가, 연평균 16.7% 증가
 - － 형식적 심사, 전문성 부족, 법정 심사기간 미준수 등
 - － 삭감보다는 증액 위주 심사, 예산심사의 투명성과 책임성 결여

□ “개선방안”

- 거시총량심사를 위한 제도개선
 - － 예결위의 상임위화, 재정총량위원회 신설
- 예결위의 상임위 전환
 - － 예결산 심사의 전문성과 독립성 제고를 위해 찬성 의견 다수(2012. 11, 의원 100명 설문조사)
- 심사기간 확대 및 회의 내용 공개 필요
 - － 예산안 제출시기 조정(회계연도 개시 120일 전까지), 국가재정운용계획의 제출시기 조정(회계연도 개시 180일 전까지)
 - － 예결위 회의 공개 및 증액심사 제도화

II 현행 국회 예산심사 현황 및 평가

□ 최근 국회에서의 예산심사 현황

○ 상임위 및 예결위 심사 결과(2007-2012)

〈상임위의 세출예산안 예비심사 결과〉

(단위: 억원, %)

심사연도	정부예산안 (A)	삭 감 (B)	증 액 (C)	증 감 (C-B)	증감률 (C-B)/A
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

〈예결위의 예산안 종합심사 조정 결과〉

(단위: 건, 억원)

심사연도	감 액		증 액		합 계	
	건수	규모	건수	규모	건수	규모
2007	346	-21,114	439	19,568	785	-1,546
2008	355	-40,693	557	47,752	912	7,059
2009	437	-32,043	500	42,397	842	10,354
2010	246	-25,718	477	20,767	703	-4,951
2011	345	-39,493	674	32,566	1,092	-6,928
2012	335	-49,103	735	43,720	1,165	-5,383

주: 1. 본예산(총지출) 기준

2. 감액 및 증액 건수는 세부사업 기준

○ 상임위 및 예결위 심사기간(2007-2012)

〈상임위 예비심사 및 예결위 종합심사 기간〉

(단위: 일)

심사연도	상임위(전체)	상임위(평균)	예결위
2007 (추경 포함)	70 (88)	4.1 (5.2)	18 (24)
2008 (추경 포함)	64 (103)	4.0 (6.4)	18 (27)
2009	74	4.6	10
2010	88	5.5	16
2011	83	5.2	22
2012	80	5.0	17

주: 1. 각 상임위 및 예결위 심사보고서상의 회의일 기준(전체회의와 소위)임. 전체회의와 소위가 하루에 개회한 경우 1일로 계산

2. 2007년에 포함된 추경 심사시간은 실제 2008년에 이루어진 심사기간임. 2008년도 마찬가지임.

□ 평가

○ 상임위 단계

- 각 부처별 예산안 심사를 위한 보고자료가 세부사업 중심이며, **부득이 미시적 심사**에 치중
- 정기국회 일정상 각 상임위 예비심사기간이 **평균 4-5일**에 불과함(전체 회의 2일, 소위 2~3일).
- 심사방식에 있어서도 삭감보다는 증액 위주로 이루어지고 있는데, 이는 각 부처의 증액요구가 반영된 측면이 있음.

○ 예결위 단계

- 경상성장률, 총지출 및 총수입 규모, 재정건전성, 국가채무 등 **재정총량**에 대한 거시적 심사가 일부 이루어지고 있으나, **다소 미흡**하다고 봄.

- 상임위가 심사를 마쳤더라도, 50개 중앙부처의 세부사업 심사를 다시 시작해야 하므로 **중복적·이중적 심사가 관행화**되어 있음.
 - 또한 각 상임위에서 요구한 감액 및 증액사업, 그리고 자체적인 감액 및 증액사업의 수가 총 2,000여 건에 이름.
 - 예결위 계수조정소위는 감액대상사업 위주로 심사할 수밖에 없으며, 증액사업을 심사하기에는 **시간적·물리적으로 한계**에 직면
 - 일명, **쪽지예산**은 대부분 증액사업에서 나타나는데, 위원장과 여·야 간사간의 합의안 도출은 **불가피한 선택**으로 보임. 그리고 쪽지예산의 상당수는 정부부처에서 요구한 사업임.
- ※ 미국의 경우 2005년에 14,000건 30조원(전체 예산의 약 1%). 최근 매년 평균 13,000건에 20조원 규모가 쪽지예산(earmark)으로 반영됨.

III 예산심사제도 개선방안

1. 기본방향: 전문성·투명성을 통한 국가재정의 효율적 심사

□ 국회의 재정통제권 확대 필요

- 복지수요 증대, 상시적인 경제위기에 따른 재정건전성 위협 등으로 재정 총량 중심의 거시적 심사방식으로 국회의 재정통제권 확대 필요
- 상임위 예비심사와 예결위 종합심사의 합리적 역할분담을 통한 심사의 전문성·투명성 및 책임성 확보

□ 구체적인 대안들

- 미시적 대안
 - － 예산안 제출 시기 조정(회계연도 개서 120일전)
 - ※ 「국회법」 제85조의3(예산안등 본회의 자동부의 등)[본조신설 2012.5.25, 시행일 2013.5.30]
 - － 예결위 회의 공개 확대 및 증액심사 제도화
- 거시적 대안
 - － 국가재정운용계획에 대한 심사 절차 도입, 거시적 총량 심사 및 전략적 자원배분 심사를 위해 **Top-down 예산심사제도** 도입
 - － 예결위가 상임위에 재원총량 배분 또는 재정총량위원회 신설
 - ※ 예결위 상임위화에 따른 문제(예결위 소관 및 업무 범위, 정수, 겸임, 상임위와의 불균형, 행정부의 업무과중 등) 고려

2. 예결위의 상임위화 관련

□ 제18대 국회 제출법안

- 홍재형, 남경필, 권영진 의원이 예결위 상임위화 관련 법안을 각각 대표발의

〈제18대 국회 예결위의 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 예결산 관련 . 감사원 소관사항(직무감찰 제외)	. 국가 예산안 및 결산 . 일정규모 이상의 재정사업 . 기재부 소관사항 중 예결산 관련 . 국가기관에 대한 회계조사	. 국가 예산안 및 결산
타위원회 겸임 제한	X	○	X

□ 상임위 전환시 고려사항

- 예결위 소관 문제
 - － 권영진의원안은 소관 부처를 별도로 두지 않은 반면, 홍재형의원안은 기재부와 감사원 소관업무 중 일부, 남경필의원안은 기재부 소관업무 중 일부를 예결위 소관으로 규정
 - － 구체적 방안:
 - 1안) 현행처럼 재정 관련 법률 및 세입법안 등을 기재위 소관으로 하는 방안,
 - 2안) 세입법안은 기재위 소관으로 하되, 국가재정법·보조금법·국가회계법 등 재정 관련 법률만 예결위 소관으로 하는 방안,
 - 3안) 세입 관련 법안을 포함한 모든 재정 관련 법률을 예결위 소관으로 하는 방안

- 예결위원 정수 및 상임위 겸임 여부
 - － 예결위의 업무영역 및 역할 등을 고려하여 적정 수의 정수 배정 필요
 - － 겸임 제한을 통해 연중 상시 예결위 활동의 보장 및 예산안 심사기간의 실질적 확대 가능

□ 상임위와 예결위 역할 분담 문제

- 미국처럼 의무지출은 상임위에서, 재량지출은 예결위에서 심사하는 방안 검토 필요
 - ※ 미국은 대략 전체 예산의 2/3는 의무지출, 1/3은 재량지출로 구성되어 있음.
- 재정총량위원회 신설 검토
 - － 예결위의 업무분담을 위해 재정총량위원회 설치 고려
 - － 재정총량위원회는 상임위별·부처별·분야별 한도액을 설정해주고, 상임위는 이를 바탕으로 심사하는 Top-down 예산심사제도 실현

3. 재정총량위원회 신설에 따른 예산심사제도 변화

□ 신설 필요: 재정총량재원배분 등 거시적 심사 보완

- 정부의 Top-down 예산편성으로 각 부처의 예산요구 증가율 감소
 - － 국회에서도 Top-down 예산심사제도 도입으로 상임위의 과도한 증액 차단 효과 기대
 - ※ 구성: 각 교섭단체대표의원, 정책위의장단, 기재위와 예결위 위원 중 일부로 구성되는 상임위 형태

□ 국회의 예산심사제도 변화

- 재정총량위원회의 「재정결의안」 작성
 - － 「재정결의안」에 거시경제지표, 총수입, 총지출, 재정적자 또는 흑자 규모, 국채발행규모 등 포함(사전에 국가재정운용계획 수립방향 국회 보고 필요)
 - － 「재정결의안」에는 12대 분야별 재원배분, 상임위별 할당 한도, 의무/재량 지출, 사업비/경상비로 구분·할당
 - － 재정총량과 분야별 재원배분 한도 준수를 위한 조정지침 작성
- 본회의 「재정결의안」 채택
 - － 재정총량위원회가 제안한 「재정결의안」 본회의 의결(수정 가능)
- 상임위 심사
 - － 「재정결의안」 작성 전에 위원회별 「검토 및 추계 보고서」(Views and Estimates) 작성 필요
 - － 「재정결의안」 작성 후 각 상임위에 할당된 재원 범위 내에서 분야별, 의무/재량 지출별로 자율적 조정
 - － 대규모 예산지출이 수반되는 법률안 심사시 재정총량위원회와 협의 필요
 - － 상임위에서 의결하여 본회의에 부의하는 법률안에 대해서는 비용추계서 작성 의무화 필요
- 예결위 조정
 - － 상임위의 「재정결의안」 준수 여부 확인 및 국가 예산 전반에 대한 총괄 조정
 - － 「세출규모점검」(scorekeeping)을 통해 상임위 심사 모니터링
 - － 각 부처간·상임위간 조정이 필요한 사업이나 일부 특수한 문제사업에 대해서만 예외적으로 심사
 - － 「재정결의안」을 준수하지 못한 상임위 의결에 대한 직접적인 수정권 행사 또는 예결위 의결로 본회의에 수정안 제출
- 본회의 의결
 - － 회계연도 개시 30일 전까지 예산안 의결

〈국회의 예산심사 절차 현행 및 대안 비교〉

현 행			대 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 재원배분 한도내 합리적 조정후 확정	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

자료: 「국회의 예산심사제도 개혁방안 연구: 거시총량적 심사와 전략적 재원배분 방안 도입을 중심으로」, 기획재정위원회(국경복 외), 2012, p.88

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

MEMO

[illegible]