

## 예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구: 예결위상설화는 기대효과를 발휘하고 있는가?

김 난 영\* · 김 상 헌\*\*

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 예산심의와 예산결산위원회
- III. 실증분석
- IV. 맺음말

〈요 약〉

국회는 예산심의가 보다 충실하게 이루어지고 행정부의 예산편성에 대한 국회의 통제를 강화하기 위해 2000년 5월 30일 예산결산특별위원회를 상설화하였다. 그동안 예산결산특별위원회 상설화가 국회의 예산심의와 관련하여 기대효과를 나타낼 수 있을지에 대한 우려가 적지 않았다. 이 논문은 예산결산특별위원회 상설화가 기대효과를 발휘하고 있는지를 실증적으로 분석함으로써 이러한 의문에 답하고자 시도되었다. 재정년도를 기준으로 1979년부터 2007년 까지 행정부가 제출한 예산에 대한 국회의 총 수정비율, 순 수정비율, 예산결산특별위원회 회의일 수 그리고 법정 예산확정일 지연일 수에 대한 회귀분석 결과에 따르면 총 수정비율, 순 수정비율, 법정예산확정일 지연일수는 예산결산특별위원회상설화에 의해 영향을 받지 않거나 오히려 기대와는 반대의 효과를 나타내는 것으로 나타났다. 반면, 예산결산특별위원회 회의일 수는 증가한 것으로 추정되었다. 따라서 예산결산특별위원회 상설화는 아직 기대효과를 충실히 발휘하지 못하고 있는 것으로 결론지을 수 있다.

【주제어: 예산결산특별위원회, 예산심의, 예산결산특별위원회의 상설화】

\* 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료(codi2000@snu.ac.kr)

\*\* 서울대학교 행정대학원 부교수(sanghkim@snu.ac.kr)

## I. 머리말

국가 간 경쟁이 가속화되면서 보다 효율적이고 민주적인 국가 재정 역할에 대한 국민들의 요구가 높아지고 있다. 그러나 불행히도 국회는 예산심의권을 형식적이고 과행적으로<sup>1)</sup> 행사함으로써 예산편성과 집행의 효과성과 효율성 제고에 기여하지 못할 뿐 아니라, 효과적인 대정부 통제를 제대로 하고 있지 못하다는 평가를 받아 왔다. 예산심의가 전문성 부족과 정보부족으로 인해 형식적으로 이루어져 왔고, 정당의 재집권과 정치인의 재선 수단성에 대한 강조로 경제적 합리성 보다는 정치적 타당성에 좌우 되는 일이 많았다는 것이 학계의 평가이다(김상현, 1998).

이러한 국회 예산심의의 형식화와 과행의 원인에는 여러 가지가 있겠으나, 그 중의 하나로 예산결산특별위원회<sup>2)</sup>의 구성과 운영방식의 문제가 지적된 바 있다(박병섭 외, 1999). 즉, 국회 예산 심의에서 가장 핵심적 역할을 하는 예결위의 구성과 운영방식이 충실히 예산심의를 가능하게 하는 데 한계가 있다는 것이다. 이와 같은 문제를 완화하기 위하여 제15대 국회는 예산심사를 보다 충실히 하고 정부예산에 대한 국회의 연중 통제가 가능하도록 하겠다는 취지로<sup>3)</sup> 2000년 5월부터 예결위를 연중 운영되는 상설특별위원회로 전환시켰다.<sup>4)</sup> 국회 예결위를 상설화하는 과정에서 국회 예산심의의 효율성과 전문성을 제고 할 수 있는 다양한 방안들이 제시되었지만<sup>5)</sup> 연중 운영되도록 한다는 점만 반영되고

1) 국회예산심의의 과행은 주로 졸속처리, 여당 단독 처리, 법정예산확정일을 넘긴 예산안의 처리 등을 의미한다(김성철 외, 2000; 박병섭 외, 1999). 박병섭 외(1999)는 한국의 예산심의가 과행으로 접黜되어 왔다고 하면서 과행 현상으로 국회예산안의 변칙처리의 관례화를 들고 있다. 여당에 의한 단독 처리, 예산통과의 정치적 협상 도구화, 법정기한을 경과한 처리 등이 그 예이다. 1980년대 이후 정기국회에서 예산 심의는 매년 특정 정치적 사건과 연계되어 표류되었으며 심도 있는 심의가 이루어지지 못하고 정치적 협상의 희생물이 되었다. 김성철 외(2000)는 국회예산심의의 문제점으로 예산의 무수정 통과, 일정 및 운영의 과행을 들고 있다. 이영조(2002)는 한국국회 예산안 심의 실태를 상임위원회, 예산결산특별위원회, 본회의 심의로 나누어 상임위원회의 심의실태는 심사일수, 예산수정비율을 통해, 예산결산특별위원회 심의실태는 심의일수, 소위원회의 구성과 심의 결과로서 삽감·증액·수정비율, 질의의원 수와 자료제출실태, 상임위원회예비심사결과에 대한 예산결산특별위원회에의 반영을 통해, 본회의 예산안 심의 실태는 법정기한의 준수와 예산수정비율을 통해 분석하였다. 장문선 외(2002)에 의하면 우리 국회는 행정부에 종속된 예산심의로 행정부에 대한 재정통제와 견제의 기능을 상실함으로써 통과 의례적 기관이라는 비난을 받아왔다.

2) 이하 예결위라 한다.

3) 國會法 일부개정 2000.2.16 법률 6266호 改正理由‘ 주요골자 나.

4) 2000년 예결위 상설화는 국회예결안심의 기능의 개선을 위한 출발에 불과하며 향후 예·결산 심의과정에 대한 보다 근본적 개혁이 요구된다(오연천 외, 2000:9).

나머지는 종래 제도와 마찬가지로 유지되도록 하였다.<sup>6)</sup> 결과적으로 이전 제도 와의 차이는 공식적으로 예결위가 연중 상시 운영되도록 함으로써 예산과정에서 행정부에 대한 국회의 영향력을 강화하도록 하는 것이었다.

국회 예산심의의 효율성과 전문성 제고를 위한 다양한 방안들 중의 하나로 추진된 예결위 상설화가 기대효과를 발휘하고 있는가 하는 의문이 드는 것은 당연하다 하겠다. 예결위가 상설화된 지 이제 7년밖에 지나지 않아 제도 도입 이후 국회 예산심의 행태가 어떻게 변했는지를 살펴보는 것은 이를 감이 있는 것도 사실이다. 도입된 제도가 기대되는 효과를 가져 올 수 있는 개혁 방안 중의 일부만을 반영하고 있고 기대 효과가 다양한 요소에 의해 결정되는 경우에는 더욱 그렇다.<sup>7)</sup> 그러나 효율적이고 민주적인 국가재정의 구현 없이는 정부 성과의 제고와 국민 후생 증진은 불가능하다. 따라서 주어진 정보 하에서 국회 예산심의의 핵심요소인 예결위제도가 기대되는 효과를 발휘하고 있는가를 분석 할 필요가 있다 하겠다.

그동안 이루어진 국회 예산심의 행태와 예산심의 제도에 관한 연구는 대체적으로 풍부한 편이다(유훈, 1972; 강신택, 1974, 1992, 2000; 김춘엽, 1989; 안규상, 1990; 박종구, 1992; 이상호, 1993; 황윤원, 1993; 강인재, 1996; 이원희, 1996; 박 병섭 외, 1999; 김성철 외, 2000; 오연천 외, 2000; 김현기 외, 2001; 임채원, 2001; 이영조, 2002; 장문선 외, 2002; 이만우 외, 2004)<sup>8)</sup>. 그러나 2005년 5월부

- 
- 5) 국회 예결위 상설화하는 과정에서 나타난 국회 예산심의 제도 개혁 관련 쟁점 사항은 다음 다섯 가지로 요약될 수 있다. 첫째 일반상임위원회처럼 운영할 것인가, 아니면 상설화된 특별위원회로 운영할 것인가, 둘째, 예결위 위원의 임기를 2년으로 할 것인가, 1년으로 할 것인가, 셋째, 타 상임위원회와의 겹임을 허용할 것인가 넷째, 위원회 정수를 30인으로 줄일 것인가, 종전대로 50인으로 할 것인가, 다섯째, 예결위 선임방식에 있어 중진의원 참여를 제도화할 것인지 여부 등이다(박병섭 외, 1999:11-12).
  - 6) 이러한 결과는 예결위가 국회와 법률이 명시적으로 제시하고 있는 바와 같이 예산·결산심사를 보다 충실히 하고 정부예산에 대한 국회의 연중 통제가 가능하도록 한다는 공식적 이유보다는 상임위원회와 예결위간의 힘, 여당과 야당 간의 힘, 국회의원들 간의 힘과 같은 국회 내 힘의 균형에 초점을 두고 있음을 보여 준다.
  - 7) 국회의 예산심의기능은 국가 권력 구조의 성격, 정치체계의 성격, 의회 내적 변수 등 다양한 요소에 의해 결정된다. 의회의 내적 변수는 제도와 예산담당자들의 행태로 나누어 볼 수 있는 데 제도 변수는 국회의 예산과정, 국회의 예산심의기구 구조, 국회의 예산심의 범위, 예산정보의 독립성 등으로 이루어진다(박병섭외, 1999:5).
  - 8) 공공선택론(Public Choice)에서는 일반적으로 정치가, 특정 이익집단, 관료 등을 예산과정의 주요 정치적 행위자로 본다. 미국과 유럽의 예산과정에 관한 연구들은 입법부의 특성이 예산과정에 미치는 영향에 초점을 두고 있는 반면 (Cameron, 1978; Dye, 1984; Lewis-Beck & Rice, 1985; A. Downs, 1991; Swank, D.H. 1988; Fisher. P., 1999) 일본과 우리나라를 대상으로 한 연구들은 관료들이 예산과정에서 다른 집단들을 지배하거나 그 영향이 지대하다는 연구가 더 많다(Johnson, 1982; 김상현, 1998). 그러나 Meyer

터 도입된 예결위 상설화가 기대효과를 내고 있는지에 대한 연구는 아직 찾아 보기 힘들다.

본 연구는 국회의 예산심의행태가 어떤 요인에 의해 결정되는지를 실증적으로 분석함으로써 예결위상설화가 기대효과를 내고 있는지에 답해보자 한다. 먼저 예결위 상설화의 효과를 측정할 수 있는 변수로 국회의 행정부 예산 수정 비율, 예결위 회의일 수, 법정 예산확정일 지연일 수를 설정하고, 이를 변수에 어떤 변화가 있었는지 분석한다. 실증분석을 위해서 사용된 자료는 재정연도 1979년부터 2007년까지이다.<sup>9)</sup>

논문의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ절에서는 예결위가 예산심의에서 담당하는 역할과 예결위 상설화의 기대효과에 대해 논의한다. 이러한 논의는 실증분석에서 변수 선정과 모형수립을 위한 기초 자료로서 의의를 가진다. 제Ⅲ절은 실증 모형과 자료 및 분석결과를 담고 있다. 마지막 절에서는 요약을 중심으로 한 결론을 제시한다.

## II. 예산심의와 예산결산위원회

### 1. 국회의 예산심의와 예산결산위원회의 역할

국회의 예산심의는 재원의 제공자인 국민을 대신하여 행정부가 편성하고 집행하는 예산의 효과성과 효율성 증진에 기여한다는 취지에서 이루어진다. 즉, 의회의 행정부에 대한 감시와 견제활동을 통해 예산 편성과 집행과정에서 낭비·부정과 같은 비효율을 방지하고 바람직한 정책결정을 통해 국가목표를 추구하도록 한다. 이러한 취지에 맞추어 우리나라 헌법 제54조 제1항은 “국회는 국가의 예산을 심의·확정한다.”라고 규정함으로써 예산의 심의·의결권은 국회에 속한다는 것을 천명하고 있다. 국회의 예산 심의는 크게 상임위원회의 예비심사와 예결위의 종합심사로 구성되어 있다. 공식적으로 행정부에서 제출한 예산안을 각 상임위원회에서 심사하고<sup>10)</sup> 예결위에서의 종합질의와 계수조정소위원회

(1995)에 의하면 일본의 경우 예산 과정의 중심은 재무부(Ministry of Finance)라는 일 반적 인식과 달리 자민당이 지방정부에 대한 이전지출에 영향을 미치고 있다. 한국의 경우에도 민주화와 함께 예산과정에서 국회의 역할이 커지는 데 주목하여 국회의 예산심의가 어떻게 이루어지고 있는지, 왜 과행이 지속되고 있는지 그리고 이러한 과행 현상을 완화하려면 어떤 제도가 도입되어야 하는지에 대한 연구가 늘어나고 있다(박병섭 등, 1999; 오연천, 임동욱, 2000; 김성철 등, 2000; 강신택, 2001; 이영조, 2002; 장문선·윤성식, 2002).

9) 1981년에는 예산심의가 국가보위법위원회에서 이루어졌다. 따라서 재정연도 1981년 이 제외되어 총관측기간은 28년이다.

회<sup>11)</sup> 등을 통해 심의한 후 본회의에서 의결된다.<sup>12)</sup> 그러나 실질적으로 예산안은 예결위에서 심의·의결된 대로 본회의에서 의결되는 경우가 대부분이므로 예결위가 가장 핵심적인 역할을 한다고 보아도 큰 무리는 없을 것으로 판단된다 (유훈, 1972; 박병섭, 1999; 이영조, 2002).<sup>13)</sup>

이와 같이 우리나라의 예산심의제도에서 핵심적 역할을 하는 예결위의 기능은 제헌국회(1948. 5. 31 ~ 1950. 5. 30)부터 제2대국회의 제14회 임시회까지는 별도 기구 없이 상임위원회인 재정경제위원회가 담당했다. 제2대 국회 중 제4차 국회법개정(1953. 1. 22)시 상임위원회인 예산결산위원회가 신설되어 제5대 국회까지는 예산안과 결산을 종합심사 하였다.<sup>14)</sup> 그 후 국가재건최고회의 때인 제10차 국회법개정(1963. 11. 26) 때 예산결산위원회는 정부로부터 예산안과 결산이 제출될 때마다 한시적으로 구성·운영되는 특별위원회로 설치·운영하도록 함에 따라 제6대 국회 이후 제15대 국회까지는 비상설의 특별위원회로 운영되었다.

- 10) 상임위가 증액 결정을 하더라도 예결위에서 최종 조정을 하도록 하는 구조로 되어 있기 때문에 상임위로 하여금 해당부처와의 원만한 관계를 위해 선심성 증액을 하도록 하는 유인구조가 작용한다.
- 11) 행정부 예산안에 대한 국회의 실질적인 조정은 계수조정소위원회에서 구체적으로 이루어진다. 계수조정소위원회가 전적으로 비공개로 진행되고 속기록도 남기지 않기 때문에 예결위 위원이라 할지라도 계수조정 소위원회의 구체적 과정이나 내용에 대해서 알 수 없을 정도로 비밀리에 진행된다(박병섭 외, 1999).
- 12) 상임위원회의 예비심사는 예결위 종합심사에서 참고자료로 첨부하지만 예결위는 이를 존중하되 구속되지는 않는다. 특히 예비심사에서 증액된 사안은 예결위에서 반영되는 비율이 낮다. 이는 상임위 심사가 예결위 심사에서 존중되기는 하지만 증액된 사안에 대해 예결위에서 다시 삭감되는 것이 일반적이라는 것을 의미한다(장문선 외, 2002).
- 13) 이영조(2002)에 의하면 47개 재정 연도(1949년~2000년) 가운데 39개 연도(83%)의 예산이 예결위에서 심의한 안을 본회의에서 무수정 확정하였다. 본회의에서의 예산안 의결은 일종의 통과 의례적 성격을 지니며 예결위에서 심의·의결된 예산안이 본회의에서 수정·의결되는 경우는 거의 없다(박병섭 외, 1999). 따라서 예결위에 대한 연구는 우리나라 국회의 예산 심의과정의 핵심을 이해하는 데 절대로 필요하며 재무행정의 연구에 크게 기여할 것이다(유훈, 1972).
- 14) 예산결산위원회는 국회법 제 4차 개정으로 설치되었고 각 상임위원회에서 균형된 겸임위원으로 구성되었다. “위원회 간의 힘의 균형”이라는 의회 내의 요구가 동위원회 설치의 가장 중요한 원인이었다. 재정경제위원회는 소관사항의 예산심의를 하고 동시에 종합조사까지 하는 권한이 있어 예산이 재정경제위원회에 유리하도록 편파적이 되니 각 상임위원회에서 골고루 사람을 내어 별도의 종합심사기구를 마련하자는 것이다. 즉, 상임위원회 예비심사와 재경위원회 종합심사의 이원 구조 하에서 상임위원회는 매년 증액 수정하는 경향이 있었는데 재경위가 종합심사 기능을 강화하면서 위원회간의 힘의 균형을 조율하는 데 한계가 있다는 것이다. 따라서 예결위 심사는 독자적인 심사에 의한 전문성 강화를 위한 것이 아니라 각 상임위원회의 심사를 전체로 전체로서의 균형을 위한 조정에 그쳤다고 할 수 있다(임채원, 2001, 31).

이와 같이 예결위는 1963년 상임위원회에서 비상설 특별위원회로 전환된 이후로 임기 1년의 50명 위원으로 이루어진 비상설 특별위원회 제도를 유지해왔다.

〈표 1〉 예산결산위원회의 연혁

기간	제도	특징	심사 구조	인원	임기
1948. 5 ~	재정경제위원회	상임위원회	이원적	40	2
1953. 1 ~	예산결산위원회	상임위원회	이원적	36	2
1963. 11 ~	예결위	비상설 특별위원회	이원적	36~45 <sup>15)</sup>	1
1981. 4 ~	예산결산특별위원회	비상설 특별위원회	일원적	50	1
1984. 9 ~	예산결산특별위원회	비상설 특별위원회	이원적	50	1
2000. 5 ~	예산결산특별위원회	상설 특별위원회	이원적	50	1

자료: 예결위 (<http://budget.na.go.kr>), 재무행정론(강신택, 2001, 271).재구성.

그러나 1990년대 후반 이후 국회예산심의의 효율성과 전문성 제고에 대한 관심이 높아지고 형식적이고 과행적 예산심의 행태에 대한 우려가 커지면서 국회는 예산심의에서 가장 핵심적 역할을 수행하는 예결위제도에 대한 개선 방안을 모색하게 된다. 그 결과 예결위는 연중 운영되는 상설특별위원회로 전환하였다. 그러나 소속 위원 수와 임기는 비상설이었을 때와 동일하게 유지되었다.

## 2. 예산결산위원회의 상설화와 예산심의

국회 예산심의가 형식적으로 이루어지고 과행 처리되고 있는 원인 중의 하나로 예결위가 한시적 위원회라는 점이 지적되어 왔다. 예결위가 특별위원회로서 예산심의 기간 중에만 존속하기 때문에 정보를 취합·분석할 충분한 시간을 가지지 못하게 되고, 따라서 정보의 취합·분석과 이에 따른 예산심의 능력의 효율성과 전문성의 확보는 어려워지게 된다는 것이다. 더욱이 예산 정보와 훈련된 인력이 정부 내로 집중됨으로써 생기는 정보의 독점으로 인해 국회의 예산과정 참여가 형식적으로 될 가능성이 커지게 되는데, 이는 재정민주주의를 실질적으로 확보하는데 가장 근본적인 장애로 작용한다(박병섭, 1999).<sup>16)</sup>

- 
- 15) 제6대 국회부터 8대 국회까지는 각 교섭단체 소속의원수의 비율에 의해 각 상임위원회별로 3인씩 교섭단체에서 선임하여 36인 내지 39인으로 구성하였다. 제9대 국회와 10대 국회에서는 교섭단체 소속의원수의 비율과 상임위원회 위원수 비율에 의해 40인 내지 45인을 의장이 선임하였다.(강신택, 2001. 272)
- 16) 예결위가 효율성과 전문성이 높지 않은 이유로 국회의원들의 재선율이 높지 않은 점, 예결위가 특별위원회로 한시적 위원회로 구성되어 예산국회마다 바뀐다는 점, 각 교섭단체에서 예결위원을 선임할 때 예산문제에 관한 전문지식이나 예결위 위원으로서

국회법 개정 이유에 따르면 예결위상설화의 입법취지는 예산심사의 충실화와 정부예산에 대한 국회의 연중 통제이다. 한편 선행연구에서는 주로 예산의 무수 정통과와 일정 및 운영의 과행이 우리나라 예산심의 실태의 문제점으로 지적되고 있다. 따라서 예결위상설화가 기대효과를 거두고 있는가에 관해 여러 가지 직·간접적 효과가 있을 수 있지만 실질적으로 예산수정비율에 어떤 변화를 가져왔는가, 예산심사가 시간을 가지고 충실하게 이루어졌는가, 일정과 운영이 과행적이지 않았는가의 세 가지로 요약될 수 있다.<sup>17)</sup>

충실한 심사가 무엇을 의미하는지 그리고 일정과 운영이 과행적으로 운영되는 정도가 어느 정도인지는 다양하게 해석될 수 있지만 예결위 상설화 방안에 대한 논의는 국회의 예산심의가 전문성과 정보부족으로 형식적으로 이루어지고 있을 뿐 아니라, 정쟁에 밀려 법정예산 확정일을 넘기는 것이 관행화되어 있다는 문제의식에서 출발하였다.<sup>18)</sup>

---

의 경력 등을 참작한다고 하더라도 정치적 배려로 선임결정을 한다는 점 등을 들 수 있다. 이 중 첫 번째 이유는 정치·문화적 측면으로 제도개선을 통해 해결하기 어렵지만 둘째와 셋째 이유는 제도 개선을 통해 해결 할 수 있다는 성질을 지닌다(박병섭, 1999).

- 17) 한편, 국회회의록 분석결과에 의하면 (1996년 10월 16일 제도개선톈별위원회회의록 제6호, 국회법 개정방향에 관한 공청회) 국회의원들은 예결위 상설화를 통해 행정부에 대한 국회의 권한을 강화하고자 했다. 즉 정보비대칭성과 국회의 예산심의 전문성 부족으로 국회가 행정부를 효과적으로 통제하고 있지 못하고 있다는 데 여야 모두 인식을 같이하면서 그 주요 원인으로 예결위가 1년 임기의 전문성 없는 위원들로 구성되어 한시적으로 열린다는 점을 들었다. 따라서 행정부에 대한 국회의 권한 강화(그 하위 차원에서 국회의 행정부에 대한 정보비대칭성의 완화와 국회 및 국회의원의 예산심의에 대한 전문성의 강화)를 예결위상설화의 기대효과로 볼 수 있다. 그런데 이들 기대효과는 예결위상설화의 직접적 기대 효과라고 보기 어려울 뿐 아니라 객관적 측정이 매우 어렵다.

그런데 예산심의강화문제에 대하여 여당 측에서는 현행제도의 테두리 안에서 출속심의의 문제점을 최소화하는 데 초점을 둔 데 비해 야당 측에서는 예결위 상설화에 초점을 두었고 있었다. 여당의 경우 당정협의를 통해 자신들의 입장은 예산 편성과정에서 반영할 수 있는 반면 야당은 국회심의를 통해서만 예산결정에 참여할 수 있는 데 따른 입장차이가 반영되어 있는 것으로 보인다. 야당 측에서 볼 때 예결위 상설화의 기대효과는 예산편성 및 심의과정에서 야당의 개입을 더 쉽게 그리고 더 많이 하거나 야당의원들의 이해가 반영된 예산수정의 증가라고 할 수 있다. 그런데 이러한 효과는 야당에서 본 기대효과이지 국가차원의 기대효과는 아니기 때문에 분석에서 제외하였다.

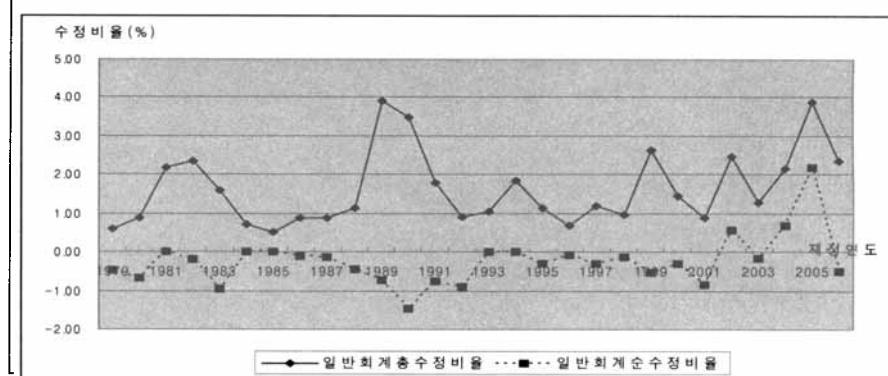
한편 예산심사 충실화 정도를 측정할 수 있는 변수로 예결위회의일수, 법정예산확정 일지연일수 이외에 예결위심사기간 중 정책질의 비중과 당의 예산단독처리경향 등을 들 수 있다. 그러나 예산심사의 충실화의 정도를 나타내는 데 앞의 두 개 변수만으로도 충분할 것으로 판단되기 때문에 이들 두 변수만을 종속변수로 선정하였다.

- 18) 예결위 위원들은 전문성과 시간부족을 국회의 예산심의 과행의 주요 이유로 들고 있

국회의 예산심의가 어느 정도 형식적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하고자 한다. 행정부의 예산안이 국회에서 거의 수정되지 않고 통과된다면 국회의 예산심의는 행정부의 제안을 피동적으로 받아들이는 것을 의미하므로 국회의 예산심의는 형식적인 것에 그친다고 보는 것이 타당하기 때문이다. 행정부 예산에 대한 국회의 수정 비율은 순수정비율과 총수정비율로 나누어 분석할 필요가 있다. 총 수정비율은 수정된 절대액을 행정부가 제출한 총액으로 나눈 것이며, 순 수정비율은 증액은 양의 값으로 표시하고 삭감액은 음의 값으로 나타내어 모두 더한 액수를 행정부 예산으로 나눈 것을 의미한다. 전자는 국회의 심의가 어느 정도 심도 있게 이루어 졌는지를 나타내는 데 적합한 반면, 후자는 국회의 심의가 증액 위주로 이루어졌는지 아니면 삭감 위주로 이루어졌는지를 측정하는데 적절한 변수일 것으로 판단된다.

다음 <그림 1>은 재정연도 1979년부터 2006년까지 기간 동안 일반회계 총수정비율과 일반회계 순수정비율의 흐름을 보여 주고 있다.<sup>19)</sup> 그림에서 보는 것과 같이, 총수정비율과 순수정비율은 재정연도 2000년 이전에는 각기 다른 추이를 보이다 2001년부터는 거의 유사한 추세를 보이고 있다. 총수정비율이 최고 4% 가까이 극점했던 적도 있었으나 2% 이하에 머물렀던 해가 절대적으로 많다는 것을 알 수 있다. 한편, 순수정비율을 보면 대부분 음으로 나타나 삭감이 주를 이루고 있으나 2002년 이후에는 예산액이 증가한 재정연도가 3개에 이른다.

<그림 1> 정부제출 예산안에 대한 국회의 수정비율(재정연도 1979~2006)



다(김성철 외, 2000).

19) 특별회계의 경우 1995년 이전 자료가 일관적이지 않거나 누락된 자료가 많아 분석에서 제외하였다.

아래 <표 2>에 따르면, 1979년부터 2000년까지 국회의 총 수정비율의 평균은 1.45%였는데 예결위가 상설된 이후인 재정연도 2001년부터 2006년 동안의 평균은 2.17%로 나타났다. 한편, 순 수정비율은 2000년까지 평균 -0.40%로 나타나 국회의 심의로 인하여 행정부의 예산이 소폭으로 삭감되었다는 것을 알 수 있다. 그러나 예결위가 상설화된 이후인 재정연도 2001년부터 2006년까지는 순수정 비율이 평균 0.12%로 나타나 행정부 예산이 평균적으로 증가하였다는 사실을 알 수 있다.

&lt;표 2&gt; 기간별 예산수정비율 평균

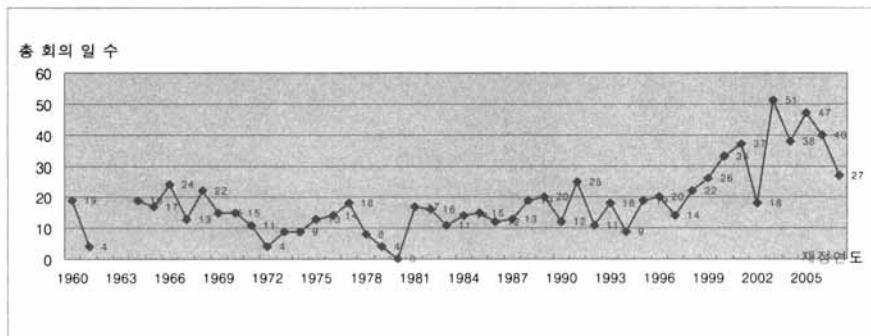
(단위: %)

재정연도	총수정비율 평균	순수정비율 평균
1979~2000	1.45	-0.40
1995~2000	1.34	-0.27
2001~2006	2.17	0.12

자료: 기획예산처, 재구성

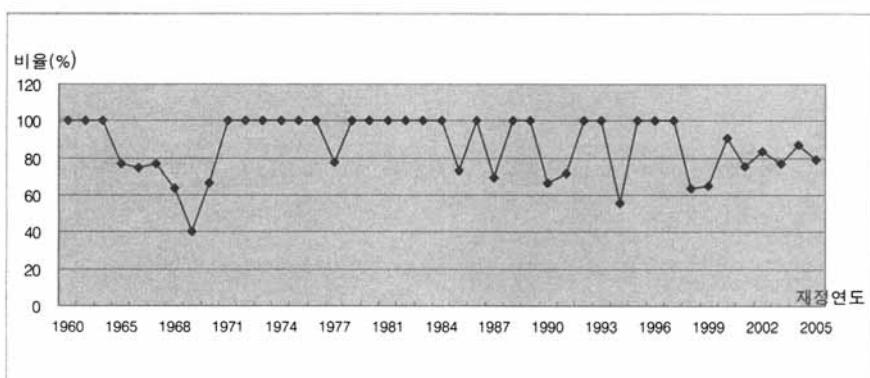
예산에 대한 검토시간의 부족도 국회 예산심의의 형식화와 과행을 야기하는 원인 중의 하나로 지적될 수 있다. 예결위가 정기국회 중에 열리기 때문에 예산을 심도 있게 검토할 시간이 부족하다는 것이다. 아래 그림은 1960년부터 2007년까지 예결위 회의일 수를 보여주고 있다. 그림에서 알 수 있듯이, 예결위 회의일 수는 1990년대 중반이후 증가경향을 보이고 있다. 또한, 예결위가 상설화 된 이후 이러한 현상이 더욱 뚜렷해지고 있음을 알 수 있다. 1960년부터 2000년까지 평균 회의 일수는 15.37일, 2001년부터 2007년까지는 36.86일로 나타나 이러한 현상을 뒷받침하고 있다.

&lt;그림 2&gt; 예결위 회의일 수(1964~2007)



예결위 충회의일 수 중 본회의 기간 중 회의 일 수의 비율이 예결위 상설화 이전에 88%이고 상설화 이후에는 82%로 줄어들었다. 본회의 기간 중에 열리는 회의일 수의 비율이 줄어들기는 했지만 아직도 압도적으로 높아 행정부 예산을 연중 통제하겠다는 제도 도입 취지를 충분히 살리지 못한다고 할 수 있다.

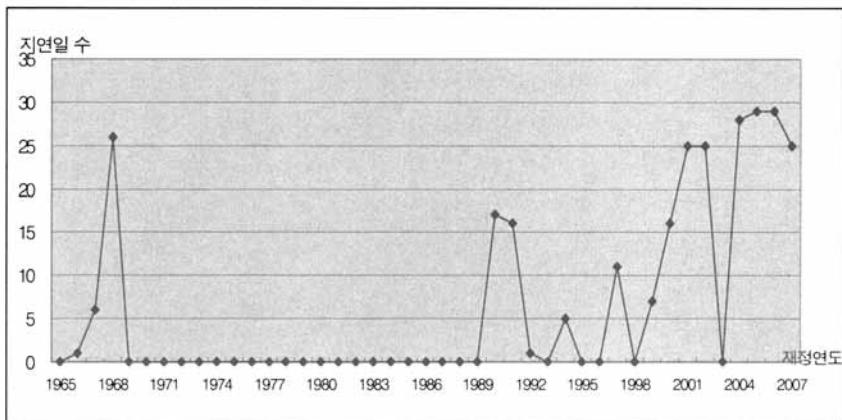
<그림 3> 예결위 회의가 본회의 기간 중 열린 비율 (1960~2006)



헌법 제 54조 제2항은 “국회는 회계연도 개시 30일 전까지 의결하여야한다.”라고 규정하고 있어 늦어도 12월 2일까지는 국회에서 예산이 의결되어야 하는 것이 원칙이다. 그러나 90년대 이후 법정 예산확정일이 지켜지지 않는 경우가 빈번하게 일어나고 있다. 법정 예산 확정일의 지연은 대부분 정기 국회가 여야의 정치적 투쟁으로 과행을 겪는 와중에 예산 심의가 뒷전으로 밀리거나 정치적 협상과 타협의 수단으로 전락하는 경우가 혼하다. 예산심의 확정의 지연은 정부 예산 집행에 차질을 초래하여 국가 경제에 손실을 줄 수 있을 뿐만 아니라 명시적 헌법조항의 위배로 준법정신에도 반하는 것이다. 따라서 예결위의 상설화로 예산심의 확정 지연이 어떠한 영향을 미쳤는지를 살펴보는 것도 중요하다 하겠다.

아래 그림은 1965년부터 2006년까지 국회의 법정예산확정일 지연일 수를 보여주고 있다. 그림에서 알 수 있듯이, 예결위가 상설화된 2001년 이후 법정예산 확정일의 지연 경향은 더 심해지고 있다.

〈그림 4〉 국회 법정예산확정일 지연일 수(1965~2007)



### III. 실증분석

#### 1. 실증모형

앞장에서 간단한 도표와 그림을 통하여 예결위 상설화 이후 국회의 예산안 총 수정비율, 순 수정비율, 회의일 수, 그리고 예산의 법정확정일 지연일 수에 어떠한 변화가 나타났는지에 대해 개략적으로 살펴보았다. 이와 같은 국회의 예산심의 행태의 변화가 예결위 상설화 때문이라고 할 수 있을까? 이와 같은 질문에 답하기 위해서는 앞에서 사용하였던 방법보다 더욱 세련된 분석기법을 사용하여야 한다. 왜냐하면, 예결위 상설화 이외에 국회의 예산심의 행태에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제한 상태에서 예결위 상설화의 효과를 살펴보아야 하기 때문이다.

여기에서는 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 회귀방정식을 추정하고자 한다. 회귀방정식의 종속변수로는 행정부예산에 대한 국회의 총 수정비율, 순 수정비율, 예결위 회의일 수, 국회의 예산심의 법정기한 준수를 사용하고자 한다. 통제변수로는 선행연구들의 연구결과와 예산심의 실태를 토대로 예산심의 행태에 영향을 미칠 수 있는 정치적·경제적·사회적·점증적 요인 그리고 국회의원의 특성을 나타내는 변수들을 추출하여 선정하였다.

정치적 요인으로는 대통령 선거여부, 국회의원선거 여부, 정권특성, 여당의원 비율을 선정하였다. Downs(1991)에 의하면 민주주의 사회에서 예산은 대통령과 국회의원의 선거승리를 극대화하기 위한 결정이다. 따라서 집권당은 선거가 있

는 해에 국민의 혜택과 관련된 예산을 증액시킴으로써 재집권을 꾀한다. 이러한 연구 결과가 한국의 예산심의 행태에도 적용될 수 있다고 본다면, 종속변수가 순 수정비율인 경우 대통령 선거나 국회의원 선거를 나타내는 가변수의 추정계수는 양이 될 것으로 판단된다. 종속변수가 총 수정비율인 경우에도 국회의원들은 자신들의 이해를 반영하고 싶어 하기 때문에 추정계수는 양이 될 것으로 판단된다. 종속변수가 예결위 회의일 수일 경우 양이 될 것으로, 법정예산확정일 지연일 수일 경우에는 음이 될 것으로 판단된다.<sup>20)</sup> 대통령선거나 국회의원선거가 있는 재정연도에는 국회의원들은 예결위 회의일 수나 법정예산지연일과 관련하여 바람직한 예산심의 행태를 보임으로써 재선을 위해 노력하게 될 것이라고 추정할 수 있기 때문이다.

기존연구에 의하면, 정권교체나 정권의 특성이 국회의 예산심의 행태에 영향을 주는 것으로 나타났다(박종구, 1992; 황혜신, 2004). 따라서 정권의 특성이 국회의 예산심의 행태에 영향을 줄 수 있으므로 국회의 예산심의 행태를 종속변수로 하는 회귀방정식의 추정에서 통제될 필요가 있다. 예를 들면, 참여정부는 이전의 정부보다 형평성을 중시하고 이에 따라 예산증액수요가 크기 때문에 국회의 예산심의 행태에서도 예산증액 수정요구가 커질 것이라고 볼 수 있다. 이와 같이, 정권에 따라 국회의 예산심의 행태가 달라지는 것은 행정부와 국회의 관계, 국회의 영향력 등이 변화하기 때문일 것으로 추정된다.

한편, 여당의원 비율은 여당과 야당 간의 경쟁의 정도를 나타내는 변수로 국내외의 선행연구에서 예산심의 행태에 영향을 미치는 중요한 변수로 다루어지고 있다.<sup>21)</sup> 그러므로 예결위 상설화여부가 국회의 예산심의 행태에 미치는 영향을 추정하는 회귀방정식에서 여당의원 비율이 독립변수로 포함될 필요가 있다. 여당의원의 경우 이미 당정협의 등을 통해 자신들의 입장을 예산에 반영해 놓았기 때문에 총 수정비율을 종속변수로 하는 경우에는 계수추정치가 음이 될 것으로 판단된다. 반면, 여당의원이 많을수록 정부의 사업을 부추기는 경향이 있다고 볼 수 있으므로 순 수정비율의 경우에는 추정계수가 양의 값을 가질 것으로 예상된다. 종속변수가 예결위 회의일수와 법정예산확정일 지연일수일 경우 여당의원 비율을 나타내는 변수의 계수는 음의 기대부호를 가질 것으로 판단된다. 여당의원들은 야당의원들과 달리 이미 당정협의를 통해 자신들의 입장을 나타낼 기회를 가졌고 행정부 예산안을 신속히 통과시키려는 동기를 가지고 있기 때문이다.

20) 예산심의 실태 분석에 의하면, 90년대 이후 예산이 법정기일인 12월 2일 이전에 국회를 통과한 경우는 대통령선거가 있는 해 뿐이었다.

21) 우리나라 예산심의 실태에 관한 연구 중에는 예결위에서의 여당의원비율이 예산심의 결과에 영향을 주지 않는다는 연구결과도 있다(이영조, 2002, 10).

둘째, 국회의 예산심의 행태에 영향을 미치는 경제적 요인으로는 경제성장을 들 수 있다. 경제적 자원이 풍부할수록 예산지출을 가능하게 하는 과세기반이 충실하기 때문에 국회는 예산삭감 부담을 적게 느낄 수 있다(남궁근, 1994). 따라서 경제성장을 계수의 기대부호는 종속변수가 순 수정비율인 경우 양이 될 것이며, 종속변수가 총 수정비율인 경우에는 기대부호가 음이 될 것으로 판단된다. 같은 논리를 따르자면, 종속변수가 예결위원회의 일수일 경우에는 경제성장을 계수의 기대 부호가 음이 될 것으로 판단되며 법정예산확정일 지연일수일 경우에도 기대부호는 음이 될 것으로 예상된다. 경제적 자원이 풍부한 경우 국회의 예산심의 행태에 대한 국민들의 관심과 비난이 상대적으로 적을 것이기 때문이다<sup>22)</sup>.

셋째, 사회적 요인으로는 시민단체의 감시와 통제를 선정하였다. 시민사회의 감시와 통제가 증가할수록 국회의 예산심의의 형식화가 완화되고 과행적으로 처리되지 않을 가능성이 커진다고 볼 수 있다. 따라서 시민사회의 감시와 통제 계수의 기대부호는 종속변수가 총 수정비율인 경우 증가하고, 종속변수가 순 수정비율인 경우 감소할 것으로 판단된다. 한편, 종속변수가 예결위원회의 일수인 경우에는 시민단체의 감시와 통제를 나타내는 변수의 계수는 양의 값을 가지고, 종속변수가 법정 예산확정일 지연일 수인 경우에는 음의 값을 가질 것으로 기대된다. 시민단체의 감시와 통제를 나타내는 변수로는 ‘가계에 봉사하는 비영리 서비스 생산자 (producer of non-profit services to households)’부문을 대리변수 (proxy variable)로 사용하였다.<sup>23)</sup>

22) 그런데 행정부편성예산증가율이 높으면 국회는 삭감에 대한 강한 유인을 가지게 될 수 있고 이 경우 경제성장률은 행정부편성예산증가율에 영향을 미치고 동시에 국회 수정비율에 영향을 줄 수 있다. 이는 경제성장률이 행정부편성예산증가율의 하위변수 내지 혼란변수가 될 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 상관분석에 의하면 우리나라의 행정부편성예산증가율 변수와 국회예산수정비율 변수는 상당히 유의하지 않다. 뿐만 아니라 행정부편성예산증가율 변수와 경제성장을 간 상관분석에서도 두 변수가 상당히 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이는 부록 <부표I>을 통해서도 알 수 있다. 행정부편성 예산증가율을 모형에 포함시켜 회귀분석을 실시했는데 추정결과 각 모형에서 행정부편성예산증가율 계수값이 유의수준 10%에서도 유의하지 않았으며 다른 계수값의 크기에 약간의 변화를 주는 경우가 있었지만 변화 방향을 바꾸는 경우는 없었다.

23) 한국은행은 국민계정 자료에서 각 제도 부문별 국민총생산의 기여도를 발표하고 있다. 이 중 비영리부문과 근접한 부문은 ‘가계에 봉사하는 비영리서비스 생산자 (producer of non-profit services to households)’ 부문이다. ‘가계에 봉사하는 비영리부문’은 가계에 대해 비시장 재화 또는 서비스를 제공하는 거주자 비영리단체를 뜻하며 정부의 통제와 지원금을 받는 비영리단체는 제외된다. 가계에 봉사하는 비영리부문은 제공하는 서비스의 상당 부분은 집합적 서비스(collective service)의 형태로 제공되고 전통적으로 개인에 대한 현물이전으로 간주되는 특징을 갖는다. 가계에 봉사하는 비영리부문이 NGO 부문과 정확히 일치하는 것은 아니지만 NGO의 규모를 대변

넷째, 국회의원들의 특성을 나타내는 변수로는 전체 국회의원 중 초선의원의 비율과 국회의원의 능력을 선정하였다. 앞에서 살펴본 요인들은 모두 예산심의와 관련된 환경에 관한 것들인데, 국회의원들의 특성이 예산심의에 영향을 미칠 수 있으므로 이러한 변수들을 독립변수로 포함시킬 필요가 있다. 예산심의 실태에 관한 선행연구(박병섭, 1999; 강신택, 2001)에 의하면 우리나라 국회의 예산심의가 낮은 전문성을 가지는 이유로 국회의원들의 낮은 재선율을 들고 있다. 또한 초선의원들은 매우 예산심의에 매우 의욕적이라 볼 수 있다. 이와 같은 두 가지 효과가 복합적으로 나타날 때 총 수정비율이나 순 수정비율, 예결위 회의 일 수 그리고 법정 예산확정일 지연일 수 등이 어떻게 달라질지를 예상하는 것은 매우 어려울 것으로 판단된다.

한편, 국회의원의 능력이 커질수록 의원입법 비율이 커진다고 가정하고 국회 의원의 능력을 측정하는 변수로 가결된 법률 중 의원입법이 차지하는 비율을 사용하였다.<sup>24)</sup> 국회의원의 능력이 커질수록 예산심의는 내실화되고 효율적이 된다고 볼 수 있다. 따라서 이 변수에 대한 추정계수의 부호는 종속변수가 총 수정비율일 경우 양의 값을 가질 것으로 기대된다. 반면, 종속변수가 순 수정비율일 경우에는 엄격한 심의로 인하여 음의 값을 가질 것이며, 예결위원회의일수일 경우에는 양의 값, 그리고 법정 예산확정일 지연일 수인 경우에는 음으로 나타날 것으로 기대된다.

다섯째, 전년도 예산 규모가 차기 예산규모 결정에 핵심적 역할을 한다는 점 중주의자들의 주장을 모형에 반영하여 전년도 값을 통제변수로 포함시켰다. 또한, 예산심의가 시간에 따라 변화하는 요인들을 통제하기 위하여 시간변수를 독립변수로 선정하여 회귀방정식을 추정하였다.

이상에서 살펴 본 논의들을 바탕으로 예결위의 상설화 여부가 국회의 예산심의 행태에 미치는 영향을 추정하기 위한 모형을 수식으로 표현하여 보면 다음과 같다.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_{t1} + \beta_2 X_{t2} + \epsilon_t \quad (1)$$

위의 식 (1)에서  $Y_t$ 는 재정연도  $t$ 기의 국회의 총 수정비율, 순 수정비율, 예결위 회의일 수 또는 법정 예산확정일 지연일 수이다.  $X_{t1}$ 은 예결위상설화 여부

하는 데 유용하다고 할 수 있다(김준기, 2006, 80~93).

24) 최근에 의원발의건수가 현저히 증가하고 있고 16대 국회를 기준으로 할 때 정부제출안 보다 세 배에 이르고 있지만 제출안 대비 가결비율이 안정적이지 못하고 의원입법의 상당수는 행정부의 초안을 기초로 하고 있기 때문에(오호택, 2005:pp9-11) 국회 의원의 능력을 측정하는 지표로써 한계가 있을 수 있다.

를 나타내는 가변수이다.  $X_{t2}$ 는  $Y_t$ 에 영향을 미치는 정치적·경제적·사회적·국회의원 특성·점증적 변수들의 벡터이다. 맨 마지막 항인  $\epsilon_t$ 는 오차항을 나타낸다.

## 2. 자료 및 분석결과

앞에서 제시한 회귀방정식 (1)을 추정하기 위하여 필요한 자료는 대부분 기획예산처와 국회의 문서와 웹사이트에서 가져왔다. 국회의 예산 총 수정비율과 순 수정비율 그리고 법정예산확정일지연일수는 기획예산처의 정보마당(<http://www.mpb.go.kr/servlet>)을 참고로 하였다. 한편, 예결위 회의일 수는 예결위의 위원회 회의록(<http://budget.na.go.kr>)에 근거하여 집계하였다. 국회 여당의원의 비율, 초선의원의 비율, 대통령 선거연도, 국회의원 선거연도는 국회도서관보에 실려 있는 국회의 역대총선결과 비교분석 자료에 기초하고 있다. 국회의원의 능력을 나타내는 가결 법률안 중 국회의원의 발의비율은 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)이 출처이며, 경제성장률은 한국은행의 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)에서 가져왔다.

자료의 기간은 재정연도를 기준으로 1979년부터 2007년까지이다. 그러나 재정연도 1981년의 경우 국회가 아니라 국가보위입법위원회에 의해 예산심의가 이루어졌기 때문에 관측대상에서 제외하였다. 또한 변수에 따라 아직 2006년(재정연도 2007년)의 자료가 집계되지 않은 것도 있다. 회귀방정식의 추정에 사용될 변수들의 정의와 기술통계는 다음 표와 같다.

〈표 4〉 변수의 기술통계 (재정연도 1979~2007)

변수명	변수의 정의	관측치 수	평균	표준편차
예결위상설화	예결위상설화이후 연도=1, 다른 경우=0	28	0.250	0.441
시간	1979~2006을 각각 1~28에 대응시킴	28	15.428	8.346
총수정비율	일반회계 총 수정비율(%)	27	1.647	1.027
순수정비율	일반회계 순 수정비율(%)	28	-0.271	0.663
회의일 수	예결위 회의일 수	27	21.889	11.975
법정 예산확정일 지연일 수	12월 2일 이전이면=0, 12월 2일 이후이면=지연 일 수	27	8.667	11.283
대통령선거	대통령 선거가 있는 해=1, 다른 경우=0	28	0.143	0.356
국회의원선거	국회의원 선거가 있는 해=1, 다른 경우=0	28	0.214	0.418

(다음 쪽에 계속)

변수명	변수의 정의	관측치 수	평균	표준편차
정권 특성	노태우정부 노태우정부=1, 다른 경우=0	28	0.178	0.390
	김영삼정부 김영삼정부=1, 다른 경우=0	28	0.178	0.390
	김대중정부 김대중정부=1, 다른 경우=0	28	0.178	0.390
	노무현정부 노무현정부=1, 다른 경우=0	28	0.143	0.356
시민사회의 감시와 통제	가계에 종사하는 비영리서비스 생산자 부문	26	9.087	0.998
경제성장을 (%)		28	6.893	3.521
여당의원비율	전체 의원 중 여당의원 비율(%)	28	49.178	6.090
초선의원비율	전체 의원 중 초선의원의 비율(%)	28	54.125	14.785
국회의원의 능력	가결된 법률 중 의원입법비율(%)	28	0.361	0.180

회귀방정식 (1)을 추정하기 위하여 최소자승법(Ordinary Least Square)을 사용하였다. 추정의 민감성을 살펴보기 위해 각각의 종속변수에 대해 독립변수가 약간씩 다른 모형을 추정하였으며 이 때 종속변수에 따라 상관관계가 높은 변수가 달라질 수 있다는 점도 고려하였다.

관측 자료가 시계열이므로 자기상관의 문제(autocorrelation problem)가 있을 수 있기 때문에 더빈-왓슨(Durbin-Watson)검정을 해보았다. 검정 결과 대부분의 모형에서 Durbin-Watson D 값이 1.5 내지 2.5 였고 5% 유의수준에서 미결정구간 내에 있어 자기상관 존재여부에 대해 결론을 내릴 수 없었다. 한편 다중공선성(multicollinearity)의 존재여부는 분산확대지수(VIF:variance inflation factors) 값을 통해 확인하는데 대부분의 모형에서 독립변수들의 VIF값이  $1/(1-R^2)$  보다 작거나 5보다 작았고<sup>25)</sup> 계다가 t값이 아주 작지는 않아서 변수 간 선형관계가 강하다고 볼 수는 없다.<sup>26)</sup>

정부가 제출한 예산안에 대한 국회의 총 수정비율을 종속변수로 한 회귀방정식의 추정결과는 다음 표와 같다.

- 
- 25)  $VIF_j$ (변수 j의 분산확대지수)가 커질수록 변수  $X_j$ 가 더 문제가 되거나 공선적이 된다고 볼 수 있는데 경험칙 상 한 변수의 VIF가 10을 초과하면 그 변수는 공선성이 아주 심하다고 할 수 있다(Gujarati, 2003, 362~363)
- 26) 단 정권 변수를 포함한 각 모형 1의 경우 VIF값이 10보다 큰 변수들이 있어서 다중공선성이 존재하지 않는다는 가설을 기각할 수는 없었다. 그러나 이 경우에도 t값이 아주 작지는 않기 때문에 변수 간 선형관계가 강하다고 볼 수는 없다.

〈표 5〉 국회의 총 수정비율을 종속변수로 하는 회귀방정식 추정결과

		종속변수: 국회의 총 수정비율			
모형 독립변수		모형1	모형2	모형3	모형4
예결위상설화		1.018 (1.141)	1.065 (1.151)	0.128 (0.827)	0.600 (0.608)
시간		-0.490** (0.165)	-0.404** (0.147)	-0.254* (0.138)	-0.032 (0.043)
전년도 총수정비율		0.193 (0.269)	0.156 (0.269)	-	0.431** (0.188)
대통령선거		0.237 (0.487)	0.346 (0.482)	-	-
국회의원선거		-0.105 (0.526)	-0.398 (0.459)	-	-
정권 특성	전두환	-11.772 (7.841)	1.065 (1.151)	-1.600 (2.523)	-
	노태우	4.417** (1.584)	4.120** (1.576)	1.410** (1.530)	-
	김영삼	6.147** (2.127)	5.644** (2.098)	2.597* (1.421)	-
	김대중	8.305** (2.709)	8.121** (2.730)	4.676** (2.094)	-
	노무현	10.010*** (2.887)	10.169*** (2.911)	6.935** (2.614)	-
시민사회의 감시와 통제		0.834* (0.410)	0.774* (0.420)	0.492 (0.370)	-
경제성장률		-0.070 (0.063)	-0.058 (0.063)	-	-0.113* (0.055)
여당의원비율		0.114 (0.095)	0.071 (0.087)	-	-0.038 (0.041)
초선의원비율		0.026 (0.029)	0.046 (0.023)	-	-
국회의원의 능력		4.507 (4.089)	-	-	-
R <sup>2</sup>		.794	.768	.502	.417
Durbin- Watson D		1.749	1.552	1.671	1.626

주: 1. ()안은 표준오차

2. \*: p&lt;.10, \*\*: p&lt;.05, \*\*\*: p&lt;.01

〈표 5〉에서 모형 1은 앞에서 설명한 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 결과이다. 유의수준 10%에서 총 수정비율에 영향을 미치는 변수로는 시민사회의 감시와 통제로 나타났다. 정권특성 변수 중 노태우, 김영삼, 김대중 등의 변수와 시간 변수는 5% 수준에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다. 또한, 노무현 변수는 유의수준 1%에서 국회의 예산 총 수정비율에 영향을 미친다는 것을 알

수 있다. 그러나 예결위 상설화 변수는 유의수준 10%에서 조차 종속변수인 국회의 총 수정비율에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

모형의 민감도를 살펴보기 위하여 국회의원의 능력 변수를 누락시킨 모형 2도 모형 1과 비슷한 추정결과를 보여 주고 있다. 정권특성 변수 중 전두환 변수와 여당의원 비율 변수의 계수를 제외하고는 모형 1에서의 추정결과와 거의 흡사하다는 것을 볼 수 있다. 예결위 상설화 변수 역시 10% 유의수준에서 종속변수에 영향을 미치지 않는 것으로 추정되었다.

모형 3과 4에서는 독립변수들의 추정계수가 모형 1이나 2와는 상당히 달라지는 것을 볼 수 있다. 특히 모형 4에서는 그 변화가 크게 나타났다. 앞의 모형에 포함되었던 독립변수 중 여러 개를 누락시킨 채 모형 3과 모형 4를 추정한 이유는, 앞의 모형에서는 자료의 수에 비해 포함된 독립변수의 수가 너무 많아 예결위 상설화 변수의 계수추정치의 표준오차가 커질 수 있다는 비판을 염두에 두었기 때문이다. 이 경우에도 예결위 상설화는 유의수준 10%에서 예산 총 수정비율에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

위의 모형추정 결과에서 특히 주목할 만한 것은 정권 가변수가 통계적으로 유의하게 나타난 경우가 많다는 사실이다. 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정권은 그 이전에 비하여 총 수정비율이 큰 것으로 추정되었다. 이러한 결과는 정권 교체가 예산수정비율을 결정하는 중요한 변수라는 선행연구들과 일치한다(박영희, 1989; 박종구, 1992; 이상호, 1993; 황혜신, 2004).

한편, 다음 <표 6>은 국회의 예산 순 수정비율을 종속변수로 하여 회귀방정식을 추정한 결과를 보여 주고 있다. 모든 독립변수를 포함시킨 모형 1의 경우를 살펴보면, 전두환 정권 가변수와 여당의원 비율이 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 또한 초선의원의 비율이 종속변수인 국회의 예산 순 수정 비율에 영향을 미치는 것으로 결론지을 수 있는데, 이때의 유의수준은 10%이다. 여당의원 비율과 초선의원의 비율의 계수 추정치는 양의 값을 가지는 것으로 추정되었는데, 이것은 곧 여당의원 비율과 초선의원 비율이 높아질수록 순 수정비율이 커진다는 것을 의미한다. 따라서 이를 변수는 국회의 예산을 증가시키는 효과를 가진다고 할 수 있다. 이러한 결과는 순 수정비율의 크기와 방향은 여당의원의 비율과는 무관하다는가, 여당의원비율이 증가할수록 정부의 예산안이 수정되지 않고 통과할 확률이 커진다는 선행연구 결과와는 다소 다르다(이영조, 2002; 장문선 외, 2002; Wildavsky, 1984).<sup>27)</sup> 반면, 전두환 정권변

27) 재정연도 1976년부터 2000년까지를 대상으로 한 이영조(2002)의 분석에 의하면 예결위에서의 여당점유율과 예산안 심의결과에 차이가 없다. 반면에 재정연도 1972년부터 1998년을 대상으로 한 장문선 외(2002)의 회귀분석 결과에 의하면 예결위에서의 여당의원비율이 높을수록 정부예산안을 삭감했다. 이들 선행연구들은 2000년 이전의 자료를 근거로 하고 있어서 최근 4년간 현저히 증가한 국회의 행정부 예산 수정비율의

수는 음의 값을 가지므로 이 기간 동안에는 삭감위주의 예산수정이 일어났다는 것을 알 수 있다. 예결위 상설화 변수는 유의수준 10%에서도 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다. 따라서 이 변수는 국회의 순 수정 비율에 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 국회의 순 수정비율을 종속변수로 하는 회귀방정식 추정결과

		종속변수: 국회의 순 수정비율			
모형 독립변수		모형1	모형2	모형3	모형4
예결위상설화		1.103 (0.634)	0.303 (0.344)	0.625 (0.382)	0.800* (0.396)
시간		0.028 (0.081)	0.084*** (0.026)	0.106*** (0.029)	0.066** (0.024)
전년도 순 수정비율		-0.321 (0.261)	-0.238 (0.219)	-0.250 (0.259)	-0.076 (0.260)
대통령선거		0.230 (0.239)	0.184 (0.215)	0.071 (0.249)	-
국회의원선거		0.024 (0.241)	-0.176 (0.185)	-0.073 (0.214)	-
정권 특성	전두환	-13.423*** (4.282)	-	-	-
	노태우	1.205 (0.869)	-	-	-
	김영삼	1.526 (1.210)	-	-	-
	김대중	1.384 (1.552)	-	-	-
	노무현	2.126 (1.659)	1.068** (0.394)	-	-
시민사회의 감시와 통제		0.246 (0.216)	0.163 (0.124)	0.167 (0.147)	0.175 (0.155)
경제성장률		-0.014 (0.031)	-	-	-
여당의원비율		0.157*** (0.047)	0.105*** (0.027)	0.121** (0.031)	0.112*** (0.032)
초선의원비율		0.030* (0.013)	0.014* (0.007)	0.020** (0.008)	-
R <sup>2</sup>		.854	.815	.724	.629
Durbin-Watson D		2.967	2.698	2.114	2.187

주: 1. ( )안은 표준오차

2. \*: p<.10, \*\*: p<.05, \*\*\*: p<.01

증가를 반영하고 있지 못하다. 한편 미국의 경우 다수당과 대통령 소속 정당이 같은 때, 대통령이 의회로부터 지지를 받을 때 예산안 심의에 있어서 행정부 안이 잘 수용된다(Wildavsky, 1984).

전두환, 노태우, 김영삼, 김대중 등의 변수를 누락시키고 노무현 변수만 포함시킨 모형 2의 추정결과를 보면 모형1과 마찬가지로 여당의원비율은 유의수준 1% 수준에서 초선의원비율은 10% 수준에서 유의미한 것으로 추정되었다. 노무현 변수를 비롯해서 몇 개의 변수를 제외한 모형3의 경우에는 모형2와 차이가 거의 없다.

<표 6>의 마지막 모형인 모형 4는 예결위 상설화, 시간, 전년도 순 수정비율, 여당의원의 비율, 시민사회의 감시와 통제 등의 변수만을 독립변수로 포함시키고 있다. 앞에서도 밝힌 것과 같이, 여러 개의 독립변수를 누락시키고 회귀방정식을 추정한 것은 추정결과의 민감도를 살펴보기 위해서이다. 표에서 알 수 있듯이 시간, 여당의원의 비율 등은 각각 5%, 1%의 유의수준에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 예결위 상설화 변수는 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 그러나 이 변수의 계수는 양의 값을 가지는 것으로 추정되었는데, 이것은 곧 예결위가 상설화되면서 국회가 예산을 종액 수정시키는 경향을 가졌다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 기대와는 완전히 반대라는 것을 쉽게 알 수 있다.

그런데 모든 모형에서 시민사회의 감시와 통제는 국회의 순 수정비율에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 시민사회의 감시와 통제가 심해질수록 예산이 삭감되는 경향을 가질 것으로 기대할 수 있는데 위의 결과는 기대와는 다른 것으로 볼 수 있다.<sup>28)</sup>

아래 <표 7>은 예결위의 회의일 수를 종속변수로 하여 회귀방정식을 추정한 결과를 요약하고 있다. 예결위의 회의일 수에 영향을 미칠 것으로 판단되는 변수들을 모두 포함한 모형1의 추정결과에 따르면 시간, 전년도 회의일 수, 국회의원 선거, 전두환, 김대중, 노무현 가변수, 초선의원 비율, 국회의원 능력 등의 변수가 유의수준 1%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 노태우, 김영삼 등의 변수는 5%에서, 여당의원 비율, 시민사회의 감시와 통제는 10%에서 종속변수인 예결위 회의일 수에 유의미한 영향을 미치는 것으로 추정되었다. 한편, 예결위 상설화 변수는 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이 변수의 계수는 11. 027로 추정되었으므로, 예결위가 상설화됨에 따라 예결위의 회의 일수는 11일을 약간 초과하는 수준으로 증가하였음을 알 수 있다.

---

28) 이에 대한 명확한 해답은 이 논문의 범주를 벗어나는 것이므로 보다 세밀히 고찰하지는 않기로 한다.

〈표 7〉 예결위 회의일수를 종속변수로 하는 회귀방정식 추정결과

		종속변수: 예결위 회의일 수			
모형 독립변수		모형1	모형2	모형3	모형4
예결위상설화		11.027** (4.617)	13.205*** (3.847)	13.757* (6.501)	13.417** (6.267)
시간		-5.914*** (1.469)	-6.037*** (1.338)	-0.178 (0.955)	1.833*** (0.499)
전년도 회의일수		-2.004*** (0.314)	-1.945*** (0.202)	-1.323*** (0.263)	-0.683* (0.257)
대통령선거		-1.882 (3.327)	-	-	-
국회의원선거		18.819*** (4.473)	19.037*** (3.128)	6.263** (2.821)	4.532 (3.413)
정권 특성	전두환	124.066*** (36.410)	112.622*** (31.018)	71.951 (50.474)	-
	노태우	15.623** (6.801)	18.302** (6.368)	5.260 (9.750)	-
	김영삼	23.172** (9.862)	27.972*** (8.727)	9.302 (13.228)	-
	김대중	48.363*** (12.806)	53.145*** (11.414)	28.583 (17.275)	-
	노무현	87.574*** (14.763)	91.260*** (14.013)	54.564** (19.904)	-
시민사회의 감시와 통제		-3.247* (1.724)	-2.534 (1.452)	-0.936 (2.390)	-2.487 (2.241)
경제성장률		0.210 (0.262)	-	-	-
여당의원비율		1.149* (0.601)	1.115* (0.525)	-0.815 (0.576)	-0.580 (0.425)
초선의원비율		-1.758*** (0.524)	-1.617*** (0.390)	0.169 (0.212)	0.450** (0.197)
국회의원의 능력		191.753*** (49.571)	183.729*** (38.058)	-	-
R <sup>2</sup>		.977	.973	.915	.797
Durbin-Watson D		3.167	2.853	2.306	2.324

주: 1. ( )안은 표준오차

2. \*: p&lt;.10, \*\*: p&lt;.05, \*\*\*: p&lt;.01

한편 모형 1에 포함된 변수 중 10% 수준에서도 유의하지 않은 대통령 선거와 경제성장률을 제외하고 회귀방정식을 추정한 모형 2는 모형 1의 경우와 거의 유사한 추정결과를 보여주고 있다. 계수의 크기에 약간의 변화가 있으나 유의수준은 모형 1과 동일하다. 단지 예결위 상설화 변수의 유의수준은

5%에서 1%로 감소하였음을 알 수 있다.

모형 3에서는 국회의원능력변수를 제외하였다. 그 결과 모형 1과 모형2에서와 같이 모형 3에서도 전년도회의일수는 1% 유의수준에서, 국회의원선거와 노무현 변수는 유의수준 5%에서 유의한 것으로 나타났다. 예결위 상설화 변수는 유의수준 10%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 모형 4는 모형 3에서 정권특성변수를 제외하였는데 초선의원비율과 예결위 상설화 변수 모두 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 예결위 회의일 수를 종속변수로 하는 경우 모든 모형에서 예결위 상설화변수는 양의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

법정 예산확정일 지연일 수를 종속변수로 하여 회귀방정식을 추정하여 보면 다음 <표 8>과 같다. 모형 1의 추정결과에서 보는 것처럼, 대통령선거변수를 제외하고 예결위 상설화 변수를 포함한 모든 독립변수들이 10% 수준에서도 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 특히 예결위 상설화 변수의 표준오차는 계수의 크기에 비하여 매우 크게 추정되었음을 알 수 있다. 국회의원의 능력 변수를 누락시킨 모형 2에서도 대통령 선거를 제외한 나머지 변수들은 10% 수준에서도 통계적으로 유의하지 않다는 것을 볼 수 있다. 대통령 선거의 계수는 음으로 추정되었으므로, 대통령 선거가 있는 해에는 다음 연도의 예산안을 상대적으로 빨리 확정시킨다고 할 수 있다. 이러한 결과는 국회의원들이 대통령 선거가 있는 해에는 예산을 빨리 확정하고 대통령선거에 몰입하기 때문인 것으로 풀이 된다.<sup>29)</sup> 한편, 예결위 상설화 변수의 계수 추정치의 표준오차는 모형 1에 비하여 감소하였으나, 계수의 부호는 양으로 나타났다.

전년도 지연일 수를 비롯한 몇 개의 독립변수를 추가로 누락시킨 모형 3과 모형 4의 추정결과를 보면 앞의 모형 1과 2의 경우와는 약간 다르다는 것을 알 수 있다. 특히, 예결위 상설화 변수의 추정계수의 유의수준이 독립변수의 수가 줄어들수록 감소하는 반면 계수의 절대값은 커지는 것으로 추정되었다. 따라서 예결위가 상설화 되면서 법정예산확정일지연일수는 영향을 받지 않았거나 오히려 증가하였다고 결론지을 수 있다.

29) 대통령 선거가 직선제가 된 1987년 이후 대통령 선거는 12월 1일에 치러지고 있다.

〈표 8〉 법정 예산확정일 지연일 수를 종속변수로 하는 회귀방정식 추정결과

		종속변수: 법정 예산확정일 지연일 수			
모형 독립변수		모형1	모형2	모형3	모형4
예결위상설화		-0.035 (14.551)	4.602 (13.316)	10.824* (6.164)	15.774*** (4.386)
시간		-0.139 (3.847)	2.495 (2.270)	0.514 (0.446)	-
전년도 법정예산확정일 지연일 수		-0.088 (0.481)	-0.268 (0.427)	-	-
대통령선거		-11.765* (6.130)	-11.823* (6.047)	-10.495** (6.480)	-9.992** (3.882)
국회의원선거		1.357 (6.909)	-2.973 (4.630)	0.114 (3.484)	0.829 (3.145)
정권 특성	전두환	19.666 (84.510)	8.293 (82.319)	-	-
	노태우	0.234 (18.780)	-2.216 (18.307)	-	-
	김영삼	-11.181 (26.558)	-16.235 (25.538)	-	-
	김대중	-12.360 (35.382)	-19.624 (33.878)	-	-
	노무현	-7.692 (43.700)	-19.277 (40.965)	-	-
시민사회의 감시와 통제		-2.408 (4.270)	-2.352 (4.208)	-0.135 (2.507)	0.263 (2.263)
경제성장률		0.184 (0.622)	0.234 (0.611)	-0.088 (0.481)	-
여당의원비율		0.741 (1.635)	-0.351 (0.875)	-0.244 (0.411)	-0.448 (0.367)
초선의원비율		-0.668 (1.118)	0.192 (0.479)	0.057 (0.126)	-
국회의원의 능력		76.030 (88.997)	-	-	-
R <sup>2</sup>		.799	.783	.710	.674
Durbin-Watso n D		2.692	2.661	2.288	2.226

주: 1. ()안은 표준오차  
 2. \*: p<.10, \*\*: p<.05, \*\*\*: p<.01

## IV. 맷음말

우리나라 국회의 예산심의는 형식적이고 과정적으로 이루어져 정부의 예산편성과 집행에 있어서 효율성을 제고하거나 효과적으로 정부를 통제하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다는 점이 자주 지적되곤 한다. 이와 같은 문제 제기에 대응하여 국회 예산심의의 효율성과 전문성을 제고시키기 위하여 다양한 제도개선 방안이 논의 되어 왔다. 이러한 노력의 일환으로 국회의 예산심의 과정에서 핵심적 역할을 하는 예결위가 상설화되었다. 그러나 예결위 상설화가 국회의 예산심의에서 나타난 여러 가지 문제점들을 완화하거나 해결할 수 있을지에 대해 도입 초기부터 우려가 적지 않았다.

본 논문은 이와 같은 맥락에서 예결위 상설화가 국회의 예산심의 형태에 어떠한 효과를 가져왔는지를 네 가지 변수를 중심으로 실증자료를 사용하여 분석하였다. 즉 재정년도를 기준으로 1979년부터 2007년까지 행정부의 예산안에 대한 국회의 총 수정비율, 순 수정비율, 예결위 회의일 수, 그리고 법정 예산확정일 지연일 수에 대해 회귀분석을 실시하였다. 그 결과 다음과 같은 결과를 얻을 수 있었다. 첫째, 예결위 상설화는 국회의 예산안 총 수정비율에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다. 둘째, 순 수정비율은 예결위 상설화에 영향을 받지 않거나 오히려 증액되는 것으로 분석되었다. 셋째, 예결위가 상설화 되면서 예결위의 회의일 수는 증가하였다. 넷째, 법정예산확정일 지연일 수는 예결위 상설화와 무관하거나 오히려 증가되는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 예결위 상설화가 국회의 예산심의를 보다 충실하게 할 뿐만 아니라 행정부의 예산편성에 대한 국회의 통제를 제고하겠다는 당초의 제도 도입 효과를 제대로 발휘하고 있다고 보기是很 어렵다는 것을 의미한다.

이와 같이 예결위 상설화가 당초 제도도입 효과를 제대로 발휘하지 못하고 있는 이유는 무엇인가? 첫째, 도입된 제도가 기대효과를 가져오기에는 미흡하다는 점을 들 수 있다. 즉 예결위 상설화만으로는 보다 충실한 예산심의와 정부 예산에 대한 국회의 연중통제라는 기대효과를 달성하는 것은 무리이다. 뿐만 아니라 예결위 상설화는 국회, 정당 및 국회의원이 예산심의를 충실하게 하고 예산을 연중 통제하도록 할 수 있는 유인체계를 장착하고 있지도 않다.

둘째, 국회예산심의는 예산심의 제도 뿐 아니라 국가권력 구조의 성격, 정치 체제의 성격 그리고 예산담당자들의 행태와 같은 다양한 요인들로부터 영향을 받는다는 점도 그 원인 중의 하나로 들 수 있다. 더구나 이들 요인들은 다양한 공식적·비공식적 제도들로 이루어져 있는데 예산심의기구 구조와 같은 공식적 제도가 변해도 정치문화, 국회나 국회의원의 행위규범, 예산심의 관행과 같은 비공식적 제도가 변하기는 이보다 더 어렵다. 이는 예결위가 상설화된 이후에도

예결위의 총회의일수 중 본회의기간 중 열린 회의일수의 비율이 예결위 상설화 이전에 비해 크게 줄어들지 않는 현상에서도 잘 나타난다.

따라서 예결위 상설화가 기대효과를 낼 수 있도록 예결위의 상임위원회화, 예결위 위원의 임기 연장, 예결위 위원선임 시 예산심의 전문성 반영, 계수조정 소위원회의 공개 등 종합적 접근이 필요하다 하겠다.

이 연구가 가지는 가장 큰 한계는 예결위 상설화의 효과를 행정부의 예산안에 대한 국회의 총 수정비율, 순 수정비율, 예결위 회의일 수, 법정 예산확정일 지연일 수 등 네 개의 변수에 한정하였다는 점이다. 본문 중 속기록 분석을 통해서도 밝혔듯이 예결위가 상설화 되면서 여러 가지 다른 직접적·간접적 효과가 존재할 수 있었을 것으로 추측될 수 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구를 네 가지 변수로 한정한 것은 이를 변수들을 예결위 상설화 기대효과의 핵심이라고 할 수 있고 비교적 측정이 용이하기 때문이다. 이 연구에서 다루지 못한 기대 효과를 추정하기 위해서는 참여관찰이나 심층면접, 각종관련 문서를 통한 사례 분석과 같은 질적 접근법이 필요할 것으로 판단되며, 앞으로의 연구과제로 남겨 두고자 한다.

## 참고문헌

- 강선택. (1974). 한국국회의 예산심의 과정, 행정논총, 12(1).
- \_\_\_\_\_. (1992). 예산심의에 있어서 국회상임위원회와 행정부처간의 상호작용, 행정논총, 30(1), 30(2).
- \_\_\_\_\_. (2001). 재무행정론-예산과정을 중심으로-, 박영사.
- 강인재. (1996). 국회 예산심의의 실태와 문제점, 한세정책, 제 26호: 69-94.
- 곽해곤. (2000). 국회예산결산특별위원회상설화에 관한 연구. 서울대학교 대학원, 석사 학위논문.
- 김규정. (1998). 행정학원론, 법문사.
- 김상현. (1998). 예산편성상 정보의 비대칭성에 대한 미시경제적 분석, 한국행정학보, 32(1): 65-79.
- 김성철·장석영·강여진. (2000). 국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석, 한국행정 학보 제34권 제2호: 219-237.
- 김준기. (2006). 정부와 NGO, 박영사.
- 김춘엽. (1989). 정부형태에 따른 의회의 예산심의제도 및 행태 비교 : 의원내각제와 대통령제를 중심으로, 입법조사월보, 5월호, 10-23.
- 김행범. (1995). 정부예산의 결정요인 검증에 관한 연구: 요인론-점증주의 통합모형에

- 의한 복지예산지출수준분석을 중심으로, *한국사회와 행정연구*, 5(2): 89-125.
- 김현기·장인봉. (2001). 국회의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구, *한국정책과학 학회보*.
- 남궁근. (1994). 우리나라 지방정부 지출수준의 결정요인 분석, *한국행정학보*, 28(3): 991-1012
- 박병섭·손혁재·곽해곤. (1999). 국회예산결산특별위원회 상설화에 따른 계수조정소위원회 개선방안, *한국의회별전연구원 지원 연구논문*.
- 박종구. (1992). 정치적 변동과 예산심의행태의 변화-13대 국회 상임위원회의 정책질의 성향 분석-*한국행정학보*, 26(2).
- 심정근. (1985). 재무행정론, 조세정보사.
- 오연천·임동욱 (2000). 예산결산특별위원회 상설화에 부응한 예산심의의 방향, 제37 차 의정연구 논단.
- 오후택. (2005). 의원입법의 문제점, *한국헌법학회*, 2005
- 유 훈. (1972). 예산결산위원회에 관한 연구, *행정논총*, 제10권 제1호, p148-168
- 이만우·이미경. (2004). 고려대학교 경제연구소, 예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할분담에 관한 외국의 사례비교.
- 이상호. (1993). 정치변혁기의 예산결정과정-1993년도 예산안에 대한 각정당의 예산전략과 국회예산심의과정을 중심으로-*한국행정학보*, 27(3).
- 이승기. (2002). 지방의회 예산심의에 관한 연구: 충청북도의회를 중심으로, *충북개발 연구*, 13(1):41-62, 2002.
- 이문영·윤성식. (1995). 재무행정원론, 서울: 학현사
- 이영조. (2002). 한국 국회의 예산안 심의 실태분석, *한국행정논집*, 제14권 제1호, pp.1-23.
- 이원희. (1996). 재정민주주의의 이념에서 평가한 국회의 국방예산 통제, *한국행정학보*, 30(2):17-32.
- 이종익. (1992). 재무행정론, 박영사.
- 임채원. (2001). 예산결정에 있어 국회와 행정부의 역할 분담-예산결산특별위원회의 상설화 과정과 제도정비 방안을 중심으로- 행정학 석사학위 논문, 서울대학교,
- 장문선·윤성식. (2002). 국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석 - 예산 결산 특별위원회를 중심으로, *한국정책학회보* 제11권 제2호.
- 정호영. (2004), 역대 총선결과의 특성비교, *국회도서관보*
- 황윤원. (1993). 우리나라 예산심의 결정변수 분석, *한국행정학보*, 27(2)
- \_\_\_\_\_. (1996). 재무행정론, 법문사
- 황혜신. (2004). 정권교체가 한국 예산결정과정에 미친 영향: 제15대 국회의 예산심의

분석, *한국사회와 행정연구*, 15(3): 279-303

- Cameron, D. (1978). "The expansion of the public economy : A comparative perspective," *American Political Science Review*. 72.
- Downs, Anthony. (1991). Why the Government Budget is too small in a democracy?, *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*, 101-118, California: Books/ Cole Publishing Company.
- Damodar N. Gujarati(2003), Basic Econometrics, 4th edition, McGraw-Hill.
- Duane H. Swank,(1988). The Political Economy of Government Domestic Expenditure in the Affluent Democracies, 1960-80, *American Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 4 , pp. 1120-1150
- Dye, T.R. (1984). "Party and Policy in the States," *Journal of Politics*, 46.
- Fisher, P. (1999). *The Prominence of Partnership in the Congressional Budget Process, Party Politics*. 5(2)
- Johnson, C. (1982). *The MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Lewis-Beck, M. & Rice.T. (1985). "Government Growth in the United States," *Journal of Politics*. 47.
- Meyer, Steven A.(1998). Legislative Influences in Japanese Budgetary Politics," *Public Choice*, Vol.94(3-4), 1998, Pages 267-288.
- Wildavsky, Aron. (1984). *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed. Boston: Little Brown & Co.

## 〈부 록〉

〈부표 1〉 재정연도별 국회 일반예산 총수정비율 및 순수정비율 현황(1979~2006)

(단위 : 천원)

재정 연도	정부재출예산안 (A)	정부예산인증기율 ( $A_a - A_b$ )/ $A_b$ )	증기액(B)	감소액(C)	총수정비율(%) $\frac{(B + C)}{A} * 100$	순수정비율(%) $\frac{(B - C)}{A} * 100$
1979	4,554,981,554		2,904,659	24,050,659	0.59	-0.46
1980	5,843,015,441	0.283	6,159,548	45,113,548	0.88	-0.67
1981	7,852,125,306	0.344	85,471,606	85,471,606	2.18	0.00
1982	9,595,561,070	0.222	104,409,920	121,846,920	2.36	-0.18
1983	10,517,010,480	0.096	33,212,903	133,512,903	1.59	-0.95
1984	10,966,710,480	0.043	39,050,000	39,050,000	0.71	0.00
1985	12,275,114,835	0.119	30,590,000	30,590,000	0.50	0.00
1986	13,815,337,548	0.125	52,447,490	67,253,490	0.87	-0.11
1987	15,581,504,947	0.128	56,818,903	78,694,903	0.87	-0.14
1988	17,541,939,587	0.126	59,867,051	137,378,051	1.12	-0.44
1989	19,371,203,588	0.104	307,406,831	450,234,539	3.91	-0.74
1990	23,025,432,968	0.189	230,799,000	566,799,000	3.46	-1.46
1991	27,182,493,000	0.181	142,563,917	345,308,917	1.79	-0.75
1992	33,505,029,000	0.233	0	305,000,000	0.91	-0.91
1993	38,050,000,000	0.136	200,662,063	200,662,063	1.05	0.00
1994	43,250,000,000	0.137	400,052,844	400,052,844	1.85	0.00
1995	50,141,100,000	0.159	204,104,327	357,289,327	1.12	-0.31
1996	50,003,100,000	-0.003	150,665,780	191,665,780	0.68	-0.08
1997	67,780,000,000	0.356	306,961,560	508,361,560	1.20	-0.30
1998	70,360,300,000	0.038	295,031,130	391,761,130	0.98	-0.14
1999	80,570,000,000	0.145	839,740,928	1,271,940,928	2.62	-0.54
2000	86,736,400,000	0.077	500,607,200	763,000,000	1.46	-0.30
2001	94,930,000,000	0.094	20,000,000	825,400,000	0.89	-0.85
2002	106,480,000,000	0.122	1,612,077,550	1,008,748,550	2.46	0.57
2003	111,657,979,380	0.049	617,812,151	792,693,564	1.26	-0.16
2004	117,542,945,454	0.053	1,676,998,634	863,898,634	2.16	0.69
2005	131,511,025,000	0.119	3,980,354,000	1,121,000,000	3.88	2.17
2006	145,702,873,826	0.108	1,875,310,000	2,918,289,206	2.36	-0.51
2007	164,000,000,000	0.130	.	.	.	-0.82

자료: 기획예산처, 통계청, 한국은행

$A_a$  금년도정부예산안,  $A_b$ 전년도정부예산안

## Abstract

# An Empirical Study of the Effect of Making the Special Committee on Budget and Accounts in the National Assembly Operate Year-Round: Has the Reform been Effective?

Nan-young Kim · Sang-hun Kim

May 30, 2000, the National Assembly passed a bill that makes the Special Committee on Budget and Accounts in the National Assembly operate year-round instead of only during a regular session. The reform was expected to make budget deliberation in the National Assembly more faithful and to strengthen the control of the budget by the National Assembly. All the while, there has been some question as to whether this reform has been effective or not. The purpose of this study is to answer the question through empirical analysis. The results suggest that the reform have had no effect or a negative effect on the gross revised rate of the budget, the net revised rate of the budget and the number of days overdue after the legal budget deadline. On the contrary, the number of the committee meeting days has been estimated to increase. This shows that the reform did not work out as expected.

[Key words: the Special Committee on Budget and Accounts, the budget  
deliberation, the reform of the budget deliberation institution]