

豫算決算委員會에 관한 研究

前 者

(教 授)

目 次

- 一. 序 論
 1. 研究의 目的
 2. 研究의 範圍 및 方法
- 二. 韓國豫算審議節次의 變遷
 1. 第 1 期(制憲國會～第 4 代國會)
 2. 第 2 期(第 5 代國會)
 3. 第 3 期(第 6 代國會以後)
- 三. 豫算決算委員會의 構成員
 1. 豫算決算委員會 構成의 原則
 2. 豫算決算委員會 構成員의 不安定性
- 四. 豫算決算委員會의 綜合審查
 1. 意思決定을 위한 構造
 2. 意思決定의 패턴
- 五. 本會議와 豫算決算委員會의 關係
 1. 本會議審議期間
 2. 豫算決算委員會案의 修正
 3. 豫算決算委員會 權限의 變更
- 六. 結 語

一. 序 論

1. 研究의 目的

우리나라 國會의 豫算審議는 各常任委員會의 豫備審查와 豫算決算委員會의 綜合審查를 거쳐 本會議에 回附하도록 되어 있으며 本會議는 豫算決算委員會의 案을 큰 修正없이 採擇해 왔다. 따라서 豫算決算委員會의 研究는 우리나라 國會의 豫算 審議過程의 核心을 理解하는데 絶對로 必要하며 財務行政의 研究에 크게 寄與할 것이다.

美國에서는 國會의 委員會에 관한 研究가 많이 이루어 졌다. 윌슨(Woodrow Wilson)이

그의 *Congressional Government*에서 委員會를 「적은 議會」라고 부르고 委員會의 重要性을 強調한⁽¹⁾ 以來 委員會에 관한 많은 研究가 이루어 졌다. 특히 히트(Ralph K. Huitt)의 上院金融通貨委員會에 관한 研究를 필두로 하여⁽²⁾ 1950年代와 1960年代에 上·下院의 委員會에 관한 많은 研究가 이루어 졌으나 本研究에 많은 影響을 준 것은 훼노(Richard F. Fenno, Jr.)의 下院歲出委員會에 관한 研究이다. 훼노는 1962年에 「下院歲出委員會」라는 論文을 發表했으며⁽³⁾ 그後 이것을 擴張하여 1966年 「돈주머니의 힘」이라는 著書를 出刊했다⁽⁴⁾.

훼노自身이 指摘했듯이 이책의 4分의 3은 下院歲出委員會에 관한 分析이며 上院歲出委員會에 관해서도 깊이 다루고 있다⁽⁵⁾. 훼노가 下院歲出委員會를 이와 같이 重要視하는 理由는 우리나라의 豽算決算委員會와 같이 下院歲出委員會가 美國의 豽算審議에 있어서 重要한 役割을 하는 까닭이다⁽⁶⁾.

最近에는 맨리(John F. Manley)가 下院歲入委員會에 관한 著書를 發表했으며⁽⁷⁾ 호온(Stephen Horn)이 上院歲出委員會에 관한 研究를 發刊했다⁽⁸⁾.

이와 같이 常任委員會에 관해서 많은 研究가 이루어지고 있는 데에는 여러가지 理由가 있으나 히트는 이를 다음과 같은 네가지로 要約하고 있다⁽⁹⁾.

첫째로 本會議보다 常任委員會에 있어서 國會議員들의 보다 빈번한 相互作用이 이루어진다. 월손이 指摘한 바와 같이 本會議는 展示場이나 委員會는 일하는 곳이다⁽¹⁰⁾.

둘째로 委員會의 公聽會에 있어서 議員들은 共通的인 刺戟을 받는다. 그들은同一한 證人의 證言과同一한 發言을 듣는다.

세째로 委員會는 그 構成員의 數가 適當하여 比較的 깊이 있는 研究가 可能하다.

네째로 委員會는同一性과 繼續性을 지닌다. 그 構成員이 一部交替되기는 하나 seniority rule로 말미암아 構成員의 交替가 과히 심하지 않다. 委員會는 集團規範을 지나고 있으며 이를 새로운 構成員에게 容易하게 傳達할 수 있다. 이리하여 委員會는 그 自體가同一性을

(1) Woodrow Wilson, *Congressional Government*, New York, Meridian Books, Inc., 1956, p. 89.

(2) Ralph K. Huitt, "The Congressional Committee: A Case Study," *American Political Science Review*, June 1954, pp. 340-365.

(3) Richard F. Fenno, Jr., "The House Appropriations Committee As A Political System: The Problem of Integration," *American Political Science Review*, June 1962, pp. 310-324.

(4) Richard F. Fenno, Jr., *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Boston, Little, Brown & Co., 1966.

(5) *Ibid.*, p. xviii.

(6) *Ibid.*, p. xv.

(7) John F. Manley, *The Politics of Finance: The House Committee on Ways and Means*, Boston: Little, Brown & Co., 1970.

(8) Stephen Horn, *Unused Power: The Work of the Senate Committee on Appropriations*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1970.

(9) Huitt, *op. cit.*, p. 341

(10) Wilson, *op. cit.*, p. 69.

치니는 集團이라고 할 수 있다는 것이다.

軼 노는 下院歲出委員會나 上院歲出委員會를 하나의 政治體系(a political system)로 보고 있다⁽¹¹⁾.

結論的으로 우리나라의 豫算決算委員會를 研究하는데에는 두가지 目的이 있다. 첫째로 豫算決算委員會가 우리나라 豫算審議에 있어서 极히 重要한 役割을 하는 까닭에 豫算決算委員會의 研究는 우리나라 國會의 豫算審議過程의 核心을 理解하는데 도움이 된다.

둘째로 豫算決算委員會는 1953年부터 1961年 5月까지는 常任委員會었으며 第6代 國會以來 現在에 이르기까지 特別委員會이나 豫算審議는 每年 週期的으로 이루어지며 追加更正豫算도 있으므로 常任委員會나 크게 다를 바 없다.

豫算決算特別委員會나 常任委員會의 研究는 立法過程의 分析에 많은 도움을 줄 것이다. 우리나라에서는 最近 禹炳奎氏가 立法過程 全般에 걸친 研究를 發表했으나⁽¹²⁾ 常任委員會나 特別委員會에 관한 研究는 全無하다고 해도 過言이 아니다.

2. 研究의 範圍 및 方法

本研究는 1953年(第2代國會)부터 1961年 5月(第5代國會)까지의 豫算決算委員會와 第6代 第7代 國會의 豫算決算特別委員會를 研究對象으로 한다. 第5代國會의 경우에 있어서는 民議院豫算決算委員會만 研究對象에 包含시키기로 하며 第8代 國會의 豫算決算特別委員會는 研究對象에서 除外하기로 한다.

原則的으로 研究의 焦點은 豫算決算委員會에 두되 豫算決算委員會를 理解하는데 도움이 되는 範圍內에서 各常任委員會나 本會議와의 關聯도 아울러 考察하기로 한다.

本研究는 다음과 같은 方法에 의거하였다. 첫째로 歷代 豫算決算委員會委員의 名單을 통하여 構成員의 安定性與否를 調査하였다.

둘째로 國會速記錄, 最近에 發刊된 國會史 等의 文獻研究를 통하여 豫算決算委員, 本會議의 豫算審議狀況을 研究 調査했다.

세째로, 豫算決算委員會 委員 및 專門委員들과의 面接을 통하여 速記錄, 國會史 等 文獻에 나타나 있지 않은 事實을 규명하는데 努力했다.

네째로 本研究는 豫算決算委員會와 美國의 下院歲出委員會와의 比較研究는 아니나 豫算決算委員會를 理解하는데 도움이 되는 範圍內에서 下院歲出委員會와의 比較 檢討도 이곳 저곳에서 試圖했다.

끝으로 本研究는 어디까지나 豫算決算委員會의 實態를 分析하고 叙述하는데 目的이 있으며 制度改善을 위한 規範的 研究가 아니라는 點을 明白히 하고 싶다.

(11) Fenno, *The Power of the Purse*, p. xvii.

(12) 禹炳奎, 立法過程論, 서울, 一潮閣, 1970.

二. 韓國豫算審議節次의 變遷

豫算決算委員會의 考察에 들어가기 전에 우리 나라 國會의 豫算審議節次가 어찌한 變遷을 거듭해 왔느냐 하는 것을 살펴 보는 것도 意義가 있다고 생각한다.

第1期는 制憲國會부터 第4代國會에 이르는 期間으로서 1948年 10月에 公布된 國會法에 의하여 豫算審議가 이루어진 時期이며, 第2期는 第5代國會期間中으로서 1960年 9月에 公布된 國會法에 의거하여 豫算審議가 이루어진 時期이다. 第3期는 第6代國會以後로서 1963年 11月에 公布된 國會法에 의하여 豫算審議가 이루어지고 있다.

1. 第1期(制憲國會—第4代國會)

政府에서 豫算案이 國會에 提出되면 本會議에서 大統領의 施政演說과 財務部長官의 豫算案提案說明을 듣는다. 1959年度 豫算審議의 경우를 본다면 豫算案이 國會에 提出된 것은 1958年 10月 8일이며, 大統領의 施政演說과 財務部長官의 豫算案提案說明이 행하여진 것은 10月 11일이었다⁽¹³⁾.

이것이 끝나면 國會는 豫算審議에 앞서 國政全般에 걸쳐 監查를 實施하였다. 國政監查가 끝나면 各常任委員會는 各部豫算案의豫備審查를始作했는데 당시의 國會法에 의하면 이豫備審查는 休會의 期間을 例外하고 原則적으로 7日이내에 끝마쳐야 하는데 부득이한 事情이 있을 때에는 國會本會議의 決議에 의하여 7日이내에 限定하여 延長할 수 있도록 되어 있었다⁽¹⁴⁾.

각 常任委員會의豫備審查가 끝나면 豫算決算委員會의 綜合審查에廻附하도록 되어 있었다. 豫算決算委員會는 1953年 1月의 國會法改正에 의하여 設置된 常任委員會로서 그 전에는 財政經濟委員會가 豫算案의 綜合審查를 담당했던 것이다. 豫算決算委員會는 각 團體의 所屬議員數의 비율에 의하여 각 委員會에서 3人씩 均分된 兼任委員으로서 構成되었다⁽¹⁵⁾.

당시의 國會法에 의하면 豫算決算委員會의 綜合審查는 休會日을 例外하고 14日內에 끝마쳐야 하며, 부득이한 경우에는 國會本會議의 決議에 의하여 5日間 延長할 수 있도록 되어 있었다⁽¹⁶⁾.

豫算決算委員會의 綜合審查가 끝나면 그 意見을 本會議에 報告한다. 이러한 報告를 받은 本會議에서는 이것을 接受한 다음 全院委員會에 廻附하며, 全院委員會는 廻附된 후 7日이내에 審查를 完了하여 本會議에 報告하도록 되어 있었던 것이다⁽¹⁷⁾. 그러나 實際에 있어서 全

(13) 財務部, 1959年度 豫算概要, 서울, 1959, p. 487.

(14) 舊國會法(1948年 10月 制定) 第54條 第2項.

(15) 同法 第16條.

(16) 同法 第54條 第2項.

(17) 同法 第55條 第1項.

<表1>

本豫算國會通過日

會計年度	年 期 間	本豫算國會通過日
1 9 4 8	1948年 10月～1949年 3月	1949年 3月 31日
1 9 4 9	1949年 4月～1950年 3月	1949年 4月 30日
1 9 5 0	1950年 4月～1951年 3月	1950年 4月 22日
1 9 5 1	1951年 4月～1952年 3月	1951年 4月 30日
1 9 5 2	1952年 4月～1953年 3月	1952年 4月 17日
1 9 5 3	1953年 4月～1954年 4月	1953年 4月 30日
1 9 5 4	1954年 4月～1955年 6月	1954年 3月 31日
1 9 5 5	1955年 7月～1956年 12月	1955年 7月 31日
1 9 5 7	1957年 1月～1957年 12月	1956年 12月 30日
1 9 5 8	1958年 1月～1958年 12月	1957年 12月 31日
1 9 5 9	1959年 1月～1959年 12月	1958年 12月 24日
1 9 6 0	1960年 1月～1960年 12月	1959年 12月 3日
1 9 6 1	1961年 1月～1961年 12月	1960年 12月 28日
1 9 6 2	1962年 1月～1962年 12月	1961年 12月 31日(最高會議議決)
1 9 6 3	1963年 1月～1963年 12月	1962年 11月 14日(最高會議議決)
1 9 6 4	1964年 1月～1964年 12月	1963年 12月 10日(最高會議議決)
1 9 6 5	1965年 1月～1965年 12月	1964年 12月 1日
1 9 6 6	1966年 1月～1966年 12月	1965年 12月 4日
1 9 6 7	1967年 1月～1967年 12月	1966年 12月 8日
1 9 6 8	1968年 1月～1968年 12月	1967年 12月 28日
1 9 6 9	1969年 1月～1969年 12月	1968年 12月 2日
1 9 7 0	1970年 1月～1970年 12月	1969年 12月 22日
1 9 7 1	1971年 1月～1971年 12月	1970年 12月 19日

資料：1948～1962年度 豫算局總括課「豫算年代表」行政管理，第2卷 第1號 pp.204～205.

1963～1971年度 各年度豫算概要

院委員會의 審議는 생략된 경우가 많았다⁽¹⁸⁾.

이期間中의 本豫算國會通過日을 보면 表1과 같이 會計年度 개시전까지 豫算이 國會를 통과하지 못한 경우가 많았다. 1948年度부터 1953年度까지는 한번도 제 때에 本豫算이 國會를 通過한 일이 없다. 1954年度 豫算是 겨우 會計年度開始前日에 國會를 通過했으나, 1955年度豫算是 會計年度開始日부터 1個月이 經過된 후에야 國會를 通過했다. 1957부터는 우리나라의 豫算制度가 本軌道에 올라 會計年度開始前에 本豫算이 國會를 通過하게 되었다.

이와 같이 1955年度까지 本豫算이 會計年度開始日까지 國會를 通過하지 못한 것은 表2와 같이 政府의 豫算案提出이 늦은데 그 主된 原因이 있었다.

(18) 例를 들면 1958年度, 1959年度 및 1960年度 豫算案의 審議에 있어서 全院委員會의 審議는 省略되었던 것이다.

<表2>

豫算國會提出日

會計年度	會計年度開始日	豫算案國會提出日
1 9 4 8	1948年 10月 1日	1949年 1月 26日
1 9 4 9	1949年 4月 1日	1949年 3月 30日
1 9 5 0	1950年 4月 1日	1950年 1月 11日
1 9 5 1	1951年 4月 1日	1951年 1月 24日
1 9 5 2	1952年 4月 1日	1951年 12月 20日
1 9 5 3	1953年 4月 1日	1952年 12月 16日
1 9 5 4	1954年 4月 1日	1953年 12月 19日
1 9 5 5	1955年 7月 1日	1955年 4月 20日
1 9 5 7	1957年 1月 1日	1956年 11月 7日
1 9 5 8	1958年 1月 1日	1957年 9月 13日
1 9 5 9	1959年 1月 1日	1958年 10月 8日
1 9 6 0	1960年 1月 1日	1959年 9月 8日
1 9 6 1	1961年 1月 1日	1960年 9月 29日
1 9 6 2	1962年 1月 1日	1961年 12月 6日(最高會議에 提出)
1 9 6 3	1963年 1月 1日	1962年 9月 14日(最高會議에 提出)
1 9 6 4	1964年 1月 1日	1963年 10月 31日(最高會議에 提出)
1 9 6 5	1965年 1月 1日	1964年 9月 3日
1 9 6 6	1966年 1月 1日	1965年 9月 1日
1 9 6 7	1967年 1月 1日	1966年 9月 1日
1 9 6 8	1968年 1月 1日	1967年 9月 2日
1 9 6 9	1969年 1月 1日	1968年 8月 31日
1 9 7 0	1970年 1月 1日	1969年 9月 1日
1 9 7 1	1971年 1月 1日	1970年 9月 1日

資料 : 1948~1960, 國會報 第46號 pp. 137-141.

1961~1971, 各年度豫算概要

2. 第2期(第5代國會)

第5代國會는 우리 나라의 唯一無二한 兩院制國會였을 뿐만 아니라 1960年 9月 兩院制를 위한 國會法도 制定되었으므로 비록 그壽命은 짧으나(9個月) 별도로 考察할 필요가 있다.

豫算案이 政府에서 民議院에 提出되면 먼저 國務總理의 施政演說과 財務部長官의 提案說明이 行하여진다. 1961年度豫算案이 民議院에 提出된 것은 1960年 9月 29일이며 國務總理와 財務部長官의 演說이 行하여진 것은 다음 날인 9月 30일이었다⁽¹⁹⁾.

이것이 끝난 다음 民議院은 國政監查를 實施했으며 國政監查가 끝난 다음에는 각 常任委員會의豫備審查를 거쳐豫算決算委員會의 綜合審查에 迴附되었다.

두가지 點에 있어서 第5代國會는 과거와 달랐다. 첫째로 각 常任委員會의豫備審查나豫算決算委員會의 綜合審查에 國會法上 아무런 時間的 制約을 가하지 않았으며, 둘째로豫算

(19) 財務部, 1961年度豫算概要 서울, 1961, p.645.

決算委員會는 각 常任委員會에서 議決한 豫算額을 增額할 수 없다는 點이다⁽²⁰⁾. 1960年 9月에 公布된 國會法은 과거에 有名無實했던 全院委員會를 廢止했으므로 豫算決算委員會의 綜合審查가 끝나면 本會議에 附하여 그 議決을 거치므로서 民議院에서의 節次를 끝냈다. 豫算案이 參議院에 移送되면 여기서도 大體의으로 民議院과 비슷한 節次를 밟았다. 國政監查, 各常任委員會의 豫備審查, 豫算決算委員會의 綜合審查를 거쳐 本會議에서 議決했던 것이다.

豫算案은 兩院의 議決에 의하여 成立하는데 만일에 參議院이 民議院과 다른 議決을 하였을 때에는 民議院의 再議에 附하여 그 새로운 議決을 國會의 議決로 하며, 參議院에서 豫算案을 接受한 날로부터 20日 이내에 豫算案에 대해서 議決하지 아니할 때에는 否決한 것으로 보고 民議院의 再議에 부치도록 規定되어 있었다⁽²¹⁾. 民議院에서 再議決할 때의 議決定足數는 一般法律案의 再議에 所要되는 議決定足數인 在籍過半數의 出席과 出席議員 3分의 2 이상의 贊成이 아니라 一般的의 議決定足數에 不過했던 것이다⁽²²⁾. 民議院이 法定期日内에 豫算을 議決하지 않으면 國務院은 이를 不信任으로 看做할 수 있었다⁽²³⁾.

이 期間中の 유일한 本豫算인 1961年度 本豫算是 1960年 12月 8日에 民議院本會議에서 議決되고 12月 28일에 參議院本會議에서 議決되므로서 國會의 議決을 끝냈다⁽²⁴⁾. 會計年度開始前에 本豫算이 議決되기는 했으나 民議院에서의 遲延으로 法定期日을 超過했다. 民議院은 會計年度開始 30日前에 豫算案을 議決해야 하며⁽²⁵⁾ 參議院은 豫算案을 接受한 날부터 20日내에 이를 議決해야 했던 것이다. 參議院이 民議院과 다른 議決을 하지 아니했으므로 再議의 問題가 發生하지 아니했다.

3. 第3期(第6代國會以後)

5·16 후 憲法이 改正되었을 뿐만 아니라. 1963年 11月 새로운 國會法이 公布되었으므로 第6代國會以後는 別途로 考察할 必要가 있다.

憲法에 의하여 政府는 會計年度開始 120日前까지 豫算案을 國會에 提出하도록 되어 있는데⁽²⁶⁾ 豫算案이 國會에 提出되면 本會議에서 大統領의 施政演說이 행하여진다. 大統領의 施政演說이나 國務總理가 代讀하는 것이 慣例로 되어 있다. 1971年度 豫算審議의 경우를 보면 豫算案이 國會에 提出된 것은 1970年 9月 1日이며 大統領施政演說(國務總理 代讀)이 행하여진 것은 9月 2일이었다⁽²⁷⁾.

(20) 舊國會法(1960年 9月制定) 第36條 第2項.

(21) 舊憲法 第39條 第3項.

(22) 同法 第37條 第3項.

(23) 同法 第71條 第2項.

(24) 財務部, 1961年度 豫算概要, p. 645.

(25) 舊國會法(1960年 9月 制定) 第121條.

(26) 憲法 第50條 第2項.

(27) 經濟企劃院, 1971年度 豫算概要, 서울, 1971, p. 408.

本會議에서의 施政演說이 끝나면 國政監查를 實施하고 있다. 이어서 各常任委員會의 豫備審查를 거쳐 豫算決算特別委員會의 綜合審查에 迴附된다. 現國會의 豫算決算委員會가 과거의 그것과 다른 點은 과거의 豫決委가 常任委員會였는데 대하여 현재의 豫決委는 特別委員會라는 點이며 그 名稱도 豫算決算特別委員會이다⁽²⁸⁾. 따라서 「特別委員會는 그 委員會에 迴附된 案件이 國會에서 議決될 때까지 存續한다」는 國會法 第43條 第2項의 規定이 豫決委에도 適用된다⁽²⁹⁾.

豫算決算委員會의 綜合審查는 綜合政策質疑로서 그 幕이 열리는데 이 綜合政策質疑는 副總理兼經濟企劃院長官의 豫算提案說明으로서 시작된다. 이것이 끝나면 각 委員으로부터 質問이 있게 되고 國務總理를 위시한 關係長官은 이에 대하여 答辯하는 것이다. 이 綜合政策質疑에서는 直接 豫算에 關係되는 事項뿐만 아니라, 國政全般에 걸쳐서 質疑應答하는 것이 慣例로 되어 있다.

綜合政策質疑가 끝나면 部別審議에 들어가는데 部別審議가 끝나면 計數調整을 위하여 小委員會를 構成하는 것이 慣例로 되어 있다.

豫算決算委員會의 綜合審查가 끝나면 本會議에 上程되어 그 議決을 얻도록 되어 있다. 本會議는 豫算決算委員會案을 큰 修正 없이 採擇하고 있다.

憲法 第50條 第2項의 規定에 의하여 國會는 會計年度開始 30日전까지 豫算案을 議決해야 한다. 第6代와 第7代 國會에 있어서 法定期日内에 本豫算을 議決한 것은 表1과 같이 1965年度와 1969年度 豫算뿐이다. 法定期日内에 豫算이 議決되지 않을 때에는 準豫算을 使用할 수 있도록 마련되어 있으나, 會計年度開始日까지 本豫算이 議決되지 않은 경우에 한해서 準豫算이 필요한 것이다.

三. 豫算決算委員會의 構成員

1. 豫算決算委員會 構成의 原則

(1) 第2代國會—第4代國會 前述한 바와 같이 豫算決算委員會는 1953年 1月의 國會法改正에 의하여 新設되었는데 ·當時의 國會法 第16條 第2項은 「豫算決算委員會는 各團體의 所屬議員數의 比率에 의하여 各委員會에서 3人씩 均分된 兼任委員으로서 構成한다」고 規定하였으며 豫算決算委員會의 定員은 36名으로 되어 있었다.

이것을 좀더 具體的으로 살펴보면 ① 豫決委는 常任委員會이나 ② 戒戒資格委員會, 運營委員會와 같이 兼任委員으로서 構成되었으며, ③ 各團體의 所屬議員數의 比率에 의하여 ④

(28) 國會法 第44條 第1項.

(29) 同法 第44條 第3項.

各委員會에 3人씩 均分되도록 되어 있었다.

그後 1955年 2月의 政府組織法改正에 의하여 復興部가 新設되자 國會는 「常任委員會와 委員定數 增減에 관한 決議」⁽³⁰⁾에 의하여 復興委員會를 新設하고 豫算決算委員會의 定員을 36名에서 39名으로 늘렸던 것이다. 國會法에 의하여 豫算決算委員會 委員은 各常任委員會에 3人씩 均分되도록 되어 있는데 常任委員會가 1個 增設되었으므로 豫算決算委員會 定員이 늘어나게 된 것이다.

(2) 第5代國會 1960年 9月에 制定된 兩院制國會法은 民議院과 參議院에 豫算決算委員會를 常任委員會로 두었다. 民議院에서는 議院運營委員會와 함께 豫算決算委員會는 兼職委員으로 構成하며, 參議院에서는 法制司法委員會, 交通遞信委員會, 議院運營委員會와 함께 豫算決算委員會는 兼職委員으로서 構成하도록 하였다⁽³¹⁾.

다른 常任委員會와 같이 各院의 豫算決算委員會의 定員은 議院規則에 의하여 定하도록 하였다⁽³²⁾. 民議院 豫算決算委員會 定員은 36名이었으며 參議院 豫算決算委員會 定員은 24名이었다. 豫算決算委員會 委員은 다른 常任委員會의 경우와 같이 各團體의 所屬議員數의 比率에 의하여 各團體에 割當하여 選任하도록 하였다⁽³³⁾.

(3) 第6代國會以後 1963年 11月에 公布된 新로운 國會法은 豫算決算委員會를 特別委員會로 하였으며 그 名稱도 豫算決算特別委員會로 바꾸었다. 豫算決算特別委員會의 委員은 各 交涉團體의 所屬議員의 比率로 交涉團體에서 選任하되 各常任委員會에서 3人씩 選任하도록 되어 있으므로 第6代國會와 第7代國會에 있어서는 豫算決算特別委員會 定員이 36名이었으며 第8代國會에 들어와서는 39名으로 늘어났다.

豫算決算委員會가 特別委員會로 된 까닭에 常任委員會였던 過去에 비해서 構成員의 安定性은 더욱 낮아지게 되었다. 常任委員會委员의 任期는 2年인데 대하여 特別委員會는 그 委員會에 關付된 案件이 國會에서 議決될 때 까지만 存續하도록 되어 있으며 豫算決算特別委員會委员의 任期는 實事上 1年으로 되어 있는 까닭이다.

또한 豫算決算特別委員會의 委員은 各 交涉團體에서 選任하도록 되어 있는 까닭에 每年 定期國會에서 野黨은 豫算決算特別委員會 委員名單의 提出과 交換條件으로 政治的인 要求를 내세우는 경우가 많다.

2. 豫算決算委員會 構成員의 不安定性

美國의 下院歲出委員會는 構成員의 安定性이 높다. 創始教授가 調査한 바에 의하면 1947

(30) 1955年 2月 22日 第20回 國會 第1次 本會議의 決議(大韓民國 國會 民議院事務處, 國會十年誌, 서울, 1959, p.529)

(31) 舊國會法(1960年 9月 制定) 第38條 3項.

(32) 同法 第37條.

(33) 同法 第44條 第1項.

年부터 1961 年에 이르는 期間中 下院歲出委員會 構成員의 35.7%가 變動이 없었다. 換言하면 1947 年 3 月에 歲出委員會 委員이었던 42 名中 15 名이 1961 年 3 月현재 그대로 同委員會 委員의 자리를 지키고 있으며, 1961 年 3 月현재 50 名의 歲出委員會 委員들은 平均 9.3 年의 歲出委員會 委員으로서의 經歷을 지니고 있다는 것이다⁽³⁴⁾.

이에 반하여 우리나라 豫算決算委員會는 構成員의 安定性이 지극히 낮다. 1953 年 1 月 豫算決算委員會 創設當時에 同委員會委員이었던 36 名중 1971 年 5 月(第75回國會)現在 豫算決算委員會에 殘留하고 있는 議員이 한 사람도 없는 것은 더 말할 것도 없고 第4代國會末인 第33回國會의 豫算決算委員會에 殘留하고 있는 議員조차 全無하다는 事實만 보아도 豫算決算委員會의 構成員의 安定性이 얼마나 낮다는 것을 알 수 있다.

〈表 3〉

歷代國會初 豫決委委員의 在任期間

國會別	在任期間	無	1個月～ 12個月	13個月～ 24個月	25個月～ 36個月	37個月 以上	合計		平均在 任期間 (個月)	
		人員 比率 (%)	人員 比率 (%)	人員 比率 (%)	人員 比率 (%)	人員 比率 (%)	人員	比率 (%)		
第4代國會初(1958年6月)	24	61.5	512.8	512.8	410.3	1	2.6	39	100.0	7.8
第5代國會初(1960年6月)	25	73.5	12.6	38.8	38.8	2	5.9	34	100.0	7.3
第6代國會初(1964年10月)	28	77.8	411.1	38.3	—	2	5.6	36	100.0	4.3
第7代國會初(1967年10月)	17	47.2	1541.7	12.8	12.8	2	5.6	36	100.0	6.7

豫算決算委員會 構成員의 安定性을 좀 더 具體的으로 살펴 본다면 表 3 과 같이 第4代國會初에 選任된 39名의豫算決算委員會 委員中豫算決算委員會 委員으로서의 經歷을 全히 지니지 않은 사람이 61.5%에 該當되는 24名에 達하며 이때의豫算決算委員會의 平均在任期間은 7.8個月에 지나지 않았다.

4·19革命後에 實施된 第5代國會議員選舉에 있어서 大部分의 自由黨議員들이 出馬를 포기 했거나 落選했으므로 第5代國會初에 選任된 民議院豫算決算委員會 構成員의 安定性은 더욱 低下하였다.

34名의豫算決算委員會 委員中豫決委 委員으로서의 前歷을 全히 지나지 않은 사람이 73.5%에 該當되는 25名에 達하며 이때의豫決委 委員의 平均 在任期間은 7.3個月로 떨어졌다.

이러한 現象은 많은 「舊政治人」이 은퇴한 가운데 實施된 第6代國會議員選舉에서 더욱 顯著하게 나타났다. 第6代國會初에 構成된豫算決算特別委員會 委員 36名中豫決委 委員으로서의 經驗을 全히 지나지 않은 所謂 新인이 77.8%(28名)나 되며 이 當時의豫決委 委員의 平均在任期間은 4.3個月에 지나지 않았다.

이와 같은 現象은 第7代國會에 들어와多少 好轉되었다. 第6代國會에서 처음으로 國會에 登場한 議員中 第7代國會議員 선거에서 再選된 議員이 많은 까닭이다⁽³⁵⁾.

(34) Fenno, *American Political Science Review*, pp. 314-315.

(35) 第7代國會議員選舉에 當選된 61名의 2選議員中 49名이 共和黨出身이다.

第7代國會初에構成된豫算決算特別委員會委員36名中豫決委委員으로서의前歷을 全혀 지나지 않은議員은 17名(47.2%)으로 줄어들고豫決委委員으로서의經歷이1個月乃至12個月에이르는議員이15名(41.7%)으로늘어났으나平均在任期間은6.7個月이었다.豫決委委員의平均在任期間이第6代國會初에比하여많이길어졌으나第5代國會初水準에도到達하지못했음을알수있다.

이와같이歷代國會初에構成된豫決委構成員의安定性이낮은것은後述하는바와같이우리나라國會議員의再選率이낮은데그主된原因이있으므로不得已하다고하더라도歷代國會末의豫決委構成員의安定性도過히높지않다는것은豫決委의委員配定이一定한原則 없이主로按配主義에立脚하고있다는것을立證하고있다고하겠다.

〈表4〉歷代國會末豫決委委員의在任期間

國會別	在任期間	1個月～12個月		13個月～24個月		25個月～36個月		37個月以上		合計	平均在任期間(個月)
		人員	比率	人員	比率	人員	比率	人員	比率		
第4代國會末		18	48.6	7	18.9	9	24.3	3	8.1	37	100.0
第6代國會末		24	66.7	8	22.2	2	5.6	2	5.6	36	100.0
第7代國會末		13	36.1	12	33.3	9	25.0	2	5.6	36	100.0

註：在任期間은各委員의全在任期間을通算한것임。

豫算決算委員會가第2代國會後半에設置되었으므로第4代國會末(1960年6月末)의豫決委委員의在任期間을檢討하여본다면表4와같이37名의豫決委委員中18名(48.6%)의委員이1年以下의豫決委委員으로서의經歷을지나고있음을알수있다.換言하면近50%에가까운議員들이豫決委委員으로서의前歷을지나지않은채豫決委에配定되어10個月間在任했던것이다.이第33回國會(第4代國會末)에서選任된豫決委委員들은그들의任期가끝난1960年6月末現在平均在任期間이1年8個月에지나지않았다.

여기서한가지더욱놀랄만한事實은이當時의豫決委委員37名中第5代國會나그後에도豫決委委員을다시歷任한議員은5名에지나지않는다는事實이다.

第5代國會의壽命은1年未滿이었으므로第5代國會末의豫決委를考察한다는것은無意味하므로이는略하고第6代國會末로넘어가기로한다.

第6代國會末의豫決委委員36名中豫決委委員으로서의經歷이1年以下인議員이24名(66.7%)이나되며36名의平均在任期間은1年1個月에지나지않는다.

이러한現象이第7代國會末에와서는多少好轉되어豫決委在任期間이1年以下인議員은13名(36.1%)으로줄어들고13個月乃至2年以下인議員이12名(33.3%)으로늘어났으나平均在任期間은1年7個月에지나지않으며,4년의任期를마치지못한第4代國會末의豫決委水準에未達하고있음을알수있다.

이와같이歷代國會末의豫決委委員의平均在任期間도2年에未達한原因是前述한바

와 같이 豫決委 委員의 配定이 按配主義에 立脚한 까닭인데 第3代國會부터 第7代國會에 이르는 期間中 壽命이 1年未滿인 第5代國會를 除外한다면 그 國會의 任期中 繼續 豫決委

〈表 5〉

豫決委長期在任者

在任期間	人員數	在任期間	人員數
36個月～47個月	9	72個月～83個月	—
48個月～59個月	4	84個月～95個月	1
60個月～71個月	1		

委員으로서 在任한 議員은 李忠煥, 李泰鎔, 鄭相烈, 李亨鎮, 金達洙, 金知俊의 6名에 지나지 않으며 이들이 全員 第3代國會에 있어서 42個月間 繼續 豫決委에 在任했던 것이다.

끝으로 豫決委의 全歷史를 통하여 3年以上 在任하는 15名에 지나지 않는다. 表 5와 같이 3年以上 4年未滿의 在任者가 9名이며 4年以上 5年未滿의 在任者가 4名이다. 5年以上 6年未滿의 在任者가 1名(李泰鎔議員)이며, 7年以上 8年未滿의 在任者가 1名(李忠煥議員)이다.

그리면 이와 같이 豫算決算委員會構成員의 安定性이 美國의 下院歲出委員會에 比하여 越等하게 낮은 理由가 어디에 있느냐 하는 問題가 提起된다.

美國의 下院歲出委員會는 1865年에 設置된데 대하여⁽³⁶⁾ 우리나라의 豫算決算委員會는 1953年에 設置되었을 뿐만 아니라 3年以上의 空白期가 있었다는 事實外에도 다음과 같은 두 가지 理由를 들 수 있겠다.

첫째로 우리나라 國會議員의 再選率이 顯著히 낮다는 것이다⁽³⁷⁾. 우선 第2代國會議員選

〈表 6〉

歷代國會議員選舉結果

(單位 %)

當選回數	國會別	2代國會	3代國會	4代國會	5代國會	6代國會	7代國會
初選		85.2	72.4	48.1	49.8	61.8	42.3
二選		14.8	24.2	39.0	28.8	15.4	34.9
三選			3.4	11.2	14.6	12.0	13.7
四選				1.7	6.0	7.4	5.1
五選					6.8	3.4	3.4
六選							0.6
合計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 5代國會는 民議院議員만임.

資料: 2代國會～6代國會는 中央選管委, 大韓民國選舉史, 1964에서 算出

7代國會는 新聞資料에서 算出

(36) Vincent J. Browne, *The Control of the Public Budget*, Washington, 1949, p.15.

(37) 이점이 美國의 경우와 구하 对照의이다. 1952年現在 96名의 上院議員中 10年以上 繼續 在任者가 26名이며 20年以上 繼續 在任者가 4名이다. 任期가 2年인 下院의 경우에 있어서는 交替率이 上院보다 多少 높다. 82回 國會에 있어서 435名의 下院議員中 5回以上 連選者가 160名이며, 10回以上 連選者가 32名, 30年以上 下院에 殘留하고 있는 議員이 12名이나 되었다

擧의 경우를 본다면 議員定數에 대하여 平均 10.5倍가 立候補하여 歷代選舉中 가장 치열한 競爭을 보였으며 制憲國會議員選舉에 不參하였던 南北協商派와 1部 中間派가 參與하였고 制憲國會에 多數議席을 차지 했던 政黨 團體가 慘敗하여⁽³⁸⁾ 表 6과 같이 再選率은 14.8%에 不過했다.

第3代國會議員選舉에 있어서도 初選者가 72.4%(147名)나 되었으며 連3選議員은 3.4%(7名)에 不過했다. 2選者가 24.2%(49名)이나 이중 36名만이 連2選者이며 13名은 連選아닌 2選(1代·3代)議員이었던 것이다⁽³⁹⁾.

이와 같은 現象은 第4代國會議員選舉에 와서 少少 好轉되어 初選者가 48.1%로 激減하였으나 4·19後에 實施된 第5代國會議員選舉에 있어서 다시 初選者の 比率이 높아졌다.

1963年에 實施된 第6代國會議員選舉에 있어서 「舊政治人」의 脫落과 「新人」의 大舉 登場으로 初選者の 比率이 다시 61.8%(108名)로 上昇하였다가 第7代國會議員選舉에 와서 初選者の 比率이 42.3%로 激減하였다. 그러나 7選議員은 한사람도 없을 뿐만 아니라 4選以上의 議員(4選·5選·6選)이 全體의 10%도 안된다는 事實을 알 수 있다.

이와 같은 現象은 그대로 豫算決算委員會構成員의 不安定性에 影響을 미치고 있다. 表 3과 같이 初選議員의 比率이 4代國會에 比하여 少少 높았던 第5代國會初에 構成된 豫決委員의 平均 豫決委 在任期間은 第4代國會初의 豫決委에 比하여 少少 줄어 들었으며, 初選議員의 比率이 急激히 늘어난 第6代國會初의 豫決委 委員의 平均在任期間은大幅 줄어 들었던 것이다.

豫算決算委員會의 構成員의 安定性이 낮은 또 하나의 理由는 美國의 경우는 委員配定에 있어서 seniority rule이 適用되고 있는데 대하여⁽⁴⁰⁾ 우리나라의 경우 委員配定에 있어서 이와 같은 原則이 適用되고 있지 않으며 專門性도 別로 考慮되지 않고 있다는 것이다. 더욱이 過去豫算決算委員會가 常任委員會였을 경우에도豫算決算委員會는 兼任委員으로 充當되었으며 第6代國會以後에도 特別委員會인 까닭에 兼任이 可能하며豫算決算委員會委員 志望者が 많아 恒常 치열한 競爭을 벌여 왔다.

이와 같이豫算決算委員會의 構成員의 安定性이 낮은 까닭에豫算決算委員會의 專門性은 比較的 낮은 편이라고 推定하여도 無妨할 것 같다.

(George B. Galloway, *The Legislative Process in Congress*, New York, Thomas Y. Crowell Co., 1953, pp.366-367).

(38) 中央選舉管理委員會, 大韓民國選舉史, 서울, 1964, p.402.

(39) 上揭書, pp.412-413.

(40) 개로우웨이는 美國聯邦議會처럼 seniority가 重要性을 지니는 곳은 없으리라고까지 極言하고 있다(Galloway, *op. cit.*, p.367).

四. 豫算決算委員會의 綜合審查

1. 意思決定을 위한 構造

豫算決算委員會의 綜合審查는 (1) 綜合政策質疑, (2) 部別審議, (3) 小委員會의 計數調整 (4) 豫決委全體會議에서의 小委員會案의 承認의 順으로 進行되나 가장 重要한 節次는 部別審議와 小委員會의 調整이라고 할 수 있겠다.

綜合政策質疑는 最近에 있어서 總理의 인사와 副總理兼經濟企劃院長官의 豫算案提案說明으로서 시작된다. 이것이 끝나면 각 委員으로부터 質問이 있게되고 國務總理를 위시한 關係長官은 이에 答辯하는 것이다. 이 綜合政策質疑에서는 直接 豫算에 關係되는 事項뿐만 아니라 國政全般에 걸쳐서 質疑應答하는 것이 慣例로 되어 있는데 豫算과 關係가 없는 事項이 더 많다고 해도 過言이 아니다.

比較的 典型的인 해라고 할 수 있는 1969年度 豫算案의 綜合審查에 있어서 第1日은 國務總理의 인사와 副總理兼經濟企劃院長官의 豫算案提案說明으로 보내고 第2日에는 專門委員의 報告를 들은 다음 綜合政策質疑에 들어가 第5日까지 政策質疑와 이에 대한 答辯으로始終했다⁽⁴¹⁾.

〈表7〉 豫算決算委員會 綜合審查期間

會計年 度	豫算案豫決委上程日	豫算案豫決委通過日
1 9 5 3	1953年 4月 18日	1953年 4月 28日
1 9 5 4	1954年 3月 18日	1954年 3月 29日
1 9 5 5	1955年 7月 15日	1955年 7月 30日
1 9 5 7	1956年 12月 11日	1956年 12月 25日
1 9 5 8	1957年 12月 11日	1957年 12月 30日
1 9 5 9	1958年 12月 15日	1958年 12月 23日
1 9 6 0	1959年 12月 3日	1959年 12月 25日
1 9 6 1	1960年 11月 18日	1960年 12月 6日
1 9 6 5	1964年 11月 17日	1964年 11月 30日
1 9 6 6	1965年 11月 26日	1965年 12月 3日
1 9 6 7	1966年 11月 28日	1966年 12月 8日
1 9 6 8	1967年 12月 12日	1967年 12月 28日
1 9 6 9	1968年 11月 18日	1968年 11月 30日
1 9 7 0	1969年 12月 16日	1969年 12月 20日
1 9 7 1	1970年 11月 24日	1970年 12月 16日

註 ① 1961年度는 民議院豫決委審議期間임.

② 우리 나라에는 1956年度가 없음.

③ 1962—64는 最高會議가 國會를 대신한 期間이므로 省略함음.

資料：國會史 및 各年度豫算概要

(41) 國會豫算決算特別委員會, 豫算決算會計制度研究, 서울, 1969, pp. 205-222.

豫算決算委員會의 綜合審查에 있어서 重要한 位置를 차지하는 部別審議는 各常任委員會의 豫備審查의 結果를 常任委員長 또는 그를 代理하는 議員(흔히 該當 常任委員會 出身의 豫決委員)으로부터 報告받은 다음 委員들이 質疑를 하고 이에 대해서 關係長官들이 答辯함으로서 進行된다. 다시 1969年度 豫算審議의 경우를 例로 든다면 第6日부터 시작된 部別審議는 第10日까지 繼續되었다⁽⁴²⁾.

豫算決算委員會의 綜合審查에 있어서 가장 重要한 過程은 小委員會에 의한 所謂 計數調整이다. 小委員會는 表 8과 같이 豫算決算委員會委員長과 與野 幹事 其他 몇몇 委員으로서 構成되는 것이 慣例이다.

이 委員會는 所謂 授權小委員會로서 豫算決算委員會 全體會議에서 受任된 事項에 限하여 計數調整하는 것을 그 本來의 任務로 삼으며前述한 部別審議에 있어서 나타난 委員들의 質疑 및 要求事項, 이에 대한 關係長官의 答辯을 土臺로 하여 計數調整을 行하는 것이다.

〈表 8〉

豫算決算特別委員會의 小委員會構成狀況

年 度 別	小 委 員 會 構 成 狀 況
1965年度豫算審議	小委員構成 없었음
1966 "	7人小委員會構成
1967 "	9人小委員會構成
1968 "	小委員會構成
1969 "	9人委員構成(委員長, 共和黨幹事 2人, 新民黨 幹事 2人, 10.5俱樂部 幹事 1人, 共和黨 2人, 新民黨 1人)
1970 "	9人小委員會構成
1971 "	9人小委員會構成(委員長, 共和黨 幹事 2人, 新民黨 幹事 2人, 政友會 幹事 1人, 共和黨 2人, 新民黨 1人)

그러나 部別審議過程에 있어서의 委員會의 意圖가 模糊한 경우가 많을 뿐만 아니라 小委員會는 豫算決算委員會 全體會議에서 論議되지 않은 事項에 손을 대는 경우도 있다고 한다.

小委員會는 委員들 뿐만 아니라 專門委員 豫算局職員等도 參與하는데 徹夜로 進行되는 경우가 많다. 1969年度 豫算審議의 경우를 보면 1968年 11月 28日 午後 10時부터 11月 29日 午後 10時까지 徹夜로 作業을 進行했던 것이다⁽⁴³⁾.

小委員會의 計數調整이 끝나면 豫算決算委員會 全體會議에 그 結果가 報告되어 承認을 얻는다. 1969年度 豫算審議의 경우와 같이 全體會議가 小委員會案에 대해서 論難을 버리고 受任의 範圍를 벗어난 것이 아니냐를 問責하는 경우도 있으나⁽⁴⁴⁾ 大體로 全體會議는 小委員會案을 別般 論議敘이 받아 들였던 것이다. 1969年度 豫算審議에 있어서도 全體會議는 論難 끝에 小委員會案을 無修正 通過시켰던 것이다.

(42) 上揭書, pp.222-250.

(43) 大韓民國 國會事務處, 第67回 國會 豫算特別委員會 會議錄 第32號 p.1.

(44) 上揭會議錄, pp. 2-6.

이와 같이 불때 小委員會의 構成員이 되는 豫算決算委員會 委員長 與野 幹事 等의 影響力은 크다고 보아도 좋을 것 같다.

周知하는 바와 같이 美國의 上下兩院의 歲出委員會는 分科委員會로 나누어진다. 훼노教授는 下院歲出委員會의 特色으로서 다음과 같은 것을 들고 있다⁽⁴⁵⁾.

첫째는 專門化(specialization)이다. 下院歲出委員會委員들은 1個乃至 4個의 分科委員會에 속하나 한 分科委員會의 業務에 充實하게 從事하여 專門家가 되는 것^{*} 規範으로 되어 있다.

둘째는 相互尊重(reciprocity)이다. 分科委員會 委員들은 다른 分科委員會의 案을相互 尊重하며 歲出委員會 全體會議가 分科委員會案을 修正하는 경우는 거의 없다.

세째는 分科委員會의 結束(subcommittee unity)이다. 分科委員會 委員들이 結束하지 않는限 歲出委員會 全體會議가 分科委員會案을 尊重할 理 萬無한 까닭이다.

네째는 最小限의 黨派性(minimal partisanship)이다. 이것이 遵守되지 않으면 歲出委員會의 統合(integration)이 어려울 것이다. 훼노教授가 調查한 大部分의 歲出委員會 委員들이 歲出委員會에서는 黨派性이 거의 作用하지 않고 있다는 것을 強調했다고 한다.

우리 나라의 豫算決算委員會의 경우 이와 같은 네가지 特色中 어느 하나도 찾아보기 어려울 것 같다.

첫째로 專門化를 본다면 豫算決算委員會는 分科委員會가 敘으로 專門化와는 距離가 멀 수 밖에 없다.前述한 小委員會는 美國의 歲出委員會의 分科委員會와는 全히 性格이 다른 것이다.

구지 歲出委員會의 分科委員會와 類似한 것을 찾는다면 豫決委委員은 各常任委員會에서 세사람씩 選出되도록 되어 있다는 事實이다. 그래도 專門화가 어려운 것이 豫決委의 審議過程에서 分業이 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라, 일단 歷代國會初에 豫決委에 配定된 議員이 4年間 繼繼 豫決委에 殘留하는 경우가 거의 없는 까닭이다. 뿐만 아니라 常任委員會 所屬自體가 지극히 可變的이다.

둘째로 相互尊重이다. 우선 分科委員會가 없을 뿐만 아니라 豫算決算委員會는 各常任委員會案을 尊重한다고 하나 事實上 많은 修正이 이루어진다.

세째로 分科委員會結束이다. 우선 分科委員會가 없을 뿐만 아니라 同一한 常任委員會에서 選出된 3名의 議員들도 제대로 結束되지 않는 경우가 많다. 金永善氏는 豫決委委員이 되기 위하여 常任委員會의 所屬을 여덟번 變更했다고 하며 最近에는 各黨에서 必要한 議員을 豫決委에 配定하기 위하여 常任委員會 所屬을 臨時로 變更하는 경우도 許多하다.

마지막으로 最少限의 黨派性이다.前述한 바와 같이 野黨은 豫算決算委員會 委員名單의

(45) Fenno, *The Power of the Purse*, pp. 160-165.

提出과 交換條件으로 政治的인 要求를 내세우는 경우가 많을 뿐만 아니라 綜合審查過程에 있어서도 黨派性의 露呈을 많이 찾아 볼 수 있다.

2. 意思決定의 패턴 (Pattern)

豫算決算委員會의 綜合審查는 每年 大體로 各常任委員會의 修正案을 土台로 하여 進行되는데 各常任委員會에서의 歲出削減範圍內에서의 自體調節은 原則的으로 認定하나 財源없는 純增은 原則的으로 認定하지 않는다는 原則下에 進行되는 것이 慣例이다.

이와 같은 原則은 例를 들면 第4代國會에서 이루어진 1960年度豫算審議時에 豫算決算委

〈表 9〉 國 會 豫 算 審 議 狀 況

(單位 : 千원)

年 度	會 計 別	政府要求額	國會通過額	削減比率
1948	一般會計	3,004,051.2	3,003,914.7	0.1%未滿
	特別會計	2,429,239.0	2,429,239.0	—
1949	一般會計	11,137,737.6	11,119,745.0	0.2
	特別會計	19,437,713.0	19,426,341.6	0.1
1950	一般會計	36,145,477.0	39,145,477.0	—
	特別會計	37,588,434.9	37,288,718.1	0.8
1951	一般會計	62,002,319.3	61,825,007.5	0.3
	特別會計	158,800,808.3	157,600,727.4	0.8
1952	一般會計	2,280,228.9	2,278,004.8	0.1
	特別會計	5,750,870.2	5,654,541.9	1.7
1953	一般會計	3,366,585.9	3,366,585.9	—
	特別會計	17,086,570.7	17,082,605.3	0.1未滿
1954	一般會計	6,373,196.0	6,452,632.7	△1.2 2.4
	特別會計	49,907,100.5	48,718,268.7	
1955	一般會計	14,378,094.5	14,478,046.6	△0.7 1.1
	特別會計	108,543,892.4	107,166,499.8	
1957	一般會計	14,532,529.0	14,548,945.6	△0.1
	特別會計	99,047,616.9	96,961,396.2	2.1
1958	一般會計	26,816,775.5	27,543,165.0	2.7
	特別會計	69,077,490.4	69,582,090.2	△0.7
1959	一般會計	30,874,197.4	30,894,197.4	△0.1未滿 △3.3
	特別會計	61,069,008.5	63,104,968.4	
1960	一般會計	33,844,999.5	34,329,428.8	△1.4
	特別會計	59,903,260.3	60,941,633.3	△1.8
1961	一般會計	44,676,840.8	44,509,020.0	0.4
	特別會計	56,500,053.4	56,458,444.8	0.1
1965	一般會計	74,234,532.3	73,257,073.3	1.3
	特別會計	133,934,599.6	136,602,721.6	△2.0
1966	一般會計	124,981,646.3	121,972,689.8	2.5
	特別會計	188,737,035.0	186,019,384.5	1.5
1967	一般會計	164,392,025.4	164,346,490.4	0.1
	特別會計	200,485,369.4	202,154,505.8	△0.8

△標는 增額

註: 이것은 本會議議決狀況이나 本會議가豫決案을 크게 修正하는 경우가 없으므로豫決委議決額이라고 보아도 無妨할 것임.

資料: 俞薰「豫算」, 李漢彬·朴東緒·朴文玉·俞薰共編, 韓國行政의 歷史의 展開, 서울, 韓國行政問題研究所, 1969, p.465.

員會가 採擇했을 뿐만 아니라⁽⁴⁶⁾ 第5代國會에서 이루어진 1961年度 豫算審議에 있어서도 그대로 踏襲되었으며⁽⁴⁷⁾ 第6代國會와 第7代國會에서도 大體로 繼承되었다.

경우에 따라서는 豫算決算委員會가 各常任委員會에서 議決한 豫算額을 增額하여 밀성을 빚은 일도 있다.

結果的으로 豫算決算委員會는 政府原案에 대해서 總額으로 따져서 3% 以上의 修正을 加하는 일은 거의 없으며 政府의 同意를 얻어 增額을 하는 경우도 적지 않다.

表 9와 같이 政府原案에 대해서 總額으로 따져 3% 以上의 修正을 加한 것은 1959年度 特別會計의 경우 뿐인데 그것도 政府의 同意를 얻어 增額을 했던 것이다.

五. 本會議와 豫算決算委員會의 關係

1. 本會議審議期間

豫算決算委員會의 綜合審查가 끝나면 豫算案은 本會議에 上程된다. 國會法上 全院委員會가 存在했을 때에도 全院委員會의 審議를 略하고 本會議에 上程되는 경우가 많았다. 1953年 豫算案의 審議에 있어서 이미 全院委員會의 審議를 略했으며⁽⁴⁸⁾ 이러한 慣例는 大體로 第4代國會末까지 持續되었다⁽⁴⁹⁾. 이리하여 第5代國會에서 制定된 國會法은 全院委員會를

〈表 10〉 本 會 議 審 議 期 間

會 計 年 度	豫算案 本 會 議 上 程 日	豫算案 本 會 議 通 過 日
1 9 5 3	1953年 4月 29日	1953年 4月 30日
1 9 5 4	1954年 3月 29日	1954年 3月 31日
1 9 5 5	1955年 7月 31日	1955年 7月 31日
1 9 5 7	1956年 12月 27日	1956年 12月 30日
1 9 5 8	1957年 12月 30日	1957年 12月 31日
1 9 5 9	1958年 12月 24日	1958年 12月 24日
1 9 6 0	1959年 12月 28日	1959年 12月 31日
1 9 6 1	1960年 12月 6日	1960年 12月 8日
1 9 6 5	1964年 11月 30日	1964年 12月 1日
1 9 6 6	1965年 12月 4日	1965年 12月 4日
1 9 6 7	1966年 12月 8日	1966年 12月 8日
1 9 6 8	1967年 12月 28日	1967年 12月 28日
1 9 6 9	1968年 11月 30日	1968年 12月 2日
1 9 7 0	1969年 12月 21日	1969年 12月 22日
1 9 7 1	1970年 12月 17日	1970年 12月 19日

註：1961年度는 民議院 本會議審議期日임。

資料：每年度豫算概要 및 大韓民國 國會事務處, 國會史.

(46) 大韓民國國會事務處, 國會史(第2卷), 서울, 1971, p. 185.

(47) 上揭書, p. 385.

(48) 國會史(第1卷) p. 839.

(49) 上揭書, pp. 1200-1201.

廢止했던 것이다.

本會議의 審議는 表 10 과 같이 길어야 3日이며 當日에 審議를 끝낸 경우도 빈번했다. 1955 年度, 1959 年度, 1966 年度, 1967 年度, 1968 年度의 豫算案들은 本會議에 上程된 當日에 審議가 終結되었던 것이다.

이것을 豫算決算委員會의 審議期間과 比較할 때 本會議에서의 審議가 소홀할 수 밖에 없으며 本會議가 豫算決算委員會案을 大體로 큰修正敘이 받아들여 왔던 理由를 理解할 수 있을 것 같다.

2. 豫算決算委員會案의 修正

그렇다고 해서 本會議가 恒常 豫算決算委員會案을 無條件 받아들이는 것은 絶對로 아니

〈表 11〉 豫算決算委員會案에 대한 本會議 議決狀況

年 度 别	本 會 議 議 決 狀 況
1953 年度 豫 算 案	豫算決案委員會案을 多少修正
1954 //	豫算決算委員會案대로 可決
1955 //	豫算決算委員會案을 多少修正
1957 //	豫算決算委員會案대로 可決
1958 //	豫算決算委員會案대로 可決
1959 //	豫算決算委員會案대로 可決
1960 //	豫算決算委員會案을 多少修正
1961 //	豫算決算委員會案을 多少修正
1965 //	豫算決算委員會案대로 可決
1966 //	豫算決算委員會案대로 可決
1967 //	豫算決算委員會案을 多少修正
1968 //	豫算決算委員會案대로 可決
1969 //	豫算決算委員會案을 多少修正
1970 //	豫算決算委員會案대로 可決
1971 //	豫算決算委員會案대로 可決

註 : ① 우리나라에 1956 年度는 없음.

② 1962—1964 豫算案은 最高會議에서 審議했으므로 省略.

資料 : 大韓民國 國會事務處, 國會史, 1971에서

〈表 12〉 歲出委員會案에 대한 上下院의 議決(1947—1962)

上 · 下 院 의 議 決	上 院		下 院	
	件 數	比率(%)	件 數	比率(%)
歲出委員會案대로 受諾	510	88.5	517	89.9
歲出委員會案보다 減額	15	2.6	30	5.2
歲出委員會案보다 增額	51	8.9	28	4.9
合 計	576	100.0	575	100.0

資料 : Richard F. Fenno Jr., *The Power of the Purse*, p. 450.

다. 비록 規模는 작지만 本會議가 豫算決算委員會案에 修正을 加한 경우도 적지 않다. 表 11과 같이 1953 年度, 1955 年度, 1960 年度, 1961 年度, 1967 年度 等에 있어서는 本會議가 豫決委案에 대해서 僅少한 修正을 加했던 것이다.

美國의 경우도 이 點에 있어서 우리와 類似하다. 表 12와 같이 上・下院本會議는 大體로 各院 歲出委員會案을 그대로 受諾하는 경우가 多은 것이다.

3. 豫算決算委員會權限의 變更

本會議가 豫算決算委員會에 대해서 制裁를 加하고 豫算決算委員會로 하여금 그 意思에 따르게 하는 또 하나의 方法은 本會議가 豫算決算委員會의 權限을 變更하고 制限하는 것이다.

1953 年 1 月 國會法을 改正하여 豫算決算委員會를 設置할 때 國會는 豫算決算委員會의 權限에 制約를 加하지 않았다. 그後 豫算決算委員會가 常任委員會가 議決한 豫算額을 增額하는 事例가 發生하자 1955 年 7 月 8 日 第20回 國會 第72次 本會議는 「豫算決算委員會는 政府가 提出한 一切 豫算案의 綜合審查에 있어서 各常任委員會가 豫備審查에서 削減한 豫算의 復活 또는 審查決定한 豫算의 增額을 하지 못한다」고 決議하였던 것이다⁽⁵⁰⁾.

이어서 1960 年 9 月에 制定된 國會法은 明文으로 「豫算決算委員會는 各常任委員會에서 議決한 豫算額을 增加할 수 없다」⁽⁵¹⁾고 規定하기에 이르렀던 것이다. 1963 年 11 月에 公布된 現國會法은 豫算決算委員會의 權限에 관해서 이러한 制限을 두지 않고 있다.

六. 結語

우리는 위에서 1953 年 1 月에 設置되어 오늘에 이르기까지 우리나라 豫算審議에 있어서 中樞的인 役割을 擔當하고 있는 豫算決算委員會에 관하여 考察하였다.

豫算決算委員會의 가장 두드러진 特色으로서 指摘할 것은 構成員의 安定性이 지극히 낮다는 것이다. 第 6 代 國會初에 構成된 豫算決算委員會 委員들은 平均 4 個月의 豫決委 委員으로서 經歷을 지난데 지난지 않았던 것이다.

이와 같은 豫算決算委員會 委員의 構成員의 不安定性으로 因하여 豫算決算委員會의 專門性은 比較的 낮은 편이라고 推定된다.

豫算決算委員會의 綜合審查過程에 있어서 가장 重要한 節次는 部別審議와 小委員會의 調整이라고 할 수 있으며 慣例上 小委員會의 構成員이 되는 豫算決算委員會 委員長, 與野 幹事等의 影響力은 比較的 크다고 보아도 좋을 것 같다.

美下院歲出委員會의 特色이라 할 수 있는 「專門化」, 「相互尊重」, 「分科委員會의 結束」, 「最少限의 黨派性」等은 豫算決算委員會에서 거의 찾아 볼 수 없다.

(50) 金佑炫, 「韓國豫算審議」 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1963, p.34.

(51) 舊國會法(1960 年 9 月公布) 第36條 第2項.

豫算決算委員會의 綜合審查를 거쳐 本會議에 上程된 豫算案은 길어야 3日, 경우에 따라서는 當日에 本會議를 通過했으며 本會議는 大體로 豫決委案을 큰 修正 없이 採擇해 왔던 것이다.

그렇다고 本會議가 豫決委에 대해서 制裁를 加할 수 있는 方案이 全혀 없는 것은 아니다. 경우에 따라서는 豫決委案을 修正도 했으며 豫決委의 權限을 制限한 일도 있었다.