



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

예산안 자동부외제도의 도입이 국회
예산안 심사에 미친 영향에 관한
연구

2019년 2월

서울대학교 행정대학원

정책학과 정책학전공

나 채 식

예산안 자동부의제도의 도입이
국회 예산안 심사에 미친 영향에
관한 연구

지도교수 김 준 기

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2018년 9월

서울대학교 행정대학원
정책학과 정책학전공
나 채 식

나채식의 석사학위논문을 인준함
2018년 12월

위 원 장 _____ 엄 석 진 _____ (인)

부위원장 _____ 최 태 현 _____ (인)

위 원 _____ 김 준 기 _____ (인)

국문초록

법정기한 내 예산안 의결을 목적으로 2014년 시행된 ‘예산안 자동부의제도’는 도입목적 달성에 긍정적인 성과가 있었다. 동 제도는 예산결산특별위원회의 종합심사기간을 11월 30일까지로 제한하고, 그 때까지 예산안이 의결되지 않을 경우에는 본회의에서 심사할 수 있도록 예산안을 12월 1일에 본회의에 부의되도록 하였다. 본회의 심사를 위해서는 「국회법」에 따라 심사대상인 안건과 회의일시를 정한 의사일정을 작성해야 하는데, ‘예산안 자동부의제도’는 종합심사가 완료되지 않더라도 「국회법」에 근거하여 예산안을 본회의에 부의시킴으로써 본회의 의사일정을 작성할 수 있도록 하였으며, 그 결과 예산안이 법정기한 내에 또는 법정기한을 크게 벗어나지 않는 범위에서 의결되는 결과를 가져왔다.

이처럼 동 제도는 도입목적 달성 측면에서 긍정적이라고 할 수 있다. 그러나 새로운 제도의 도입에 따른 전체적인 효과를 종합적으로 알아보기 위해서는 의도한 효과와 함께 의도치 않은 효과는 없는지 살펴볼 필요가 있다. ‘예산안 자동부의제도’의 도입에 따른 의도치 않은 효과를 알아보기 위해 제도가 개인 간의 상호작용 패턴에 영향을 미친다는 합리적 선택 제도주의의 이해를 바탕으로 ‘예산안 자동부의제도’를 보면, 동 제도는 예산과정 참여자들의 상호작용 패턴에 영향을 미침으로써 국회의 예산안 심사결과에 변화를 가져왔을 것으로 추정할 수 있다.

‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 예산결산특별위원회에서 의결되지 않더라도 예산안이 본회의에 부의된다는 점을 알고 있는 행정부 입장에서는 국회(예산결산특별위원회)의 수정요구에 적극적으로 대응할 유인이 감소할 수 있고, 이러한 유인의 감소는 국회의 최종 심사결과에 영향을 미쳤을 수 있는 것이다.

이에, 본 연구에서는 전체 예산안을 12개 상임위원회 소관별로 나누어 ‘예산안 자동부의제도’가 도입된 전·후 기간(2010년부터 2017년까지)

동안 각 소관별 순 수정비율의 절대값을 분석하였으며, 연구결과 동 제도의 도입으로 순 수정비율의 절대값에 통계적으로 유의미한 감소가 있었다는 점이 확인되었다.

이러한 계량적 분석결과를 보완하고 ‘예산안 자동부의제도’의 도입이 예산과정 참여자들에게 미친 영향을 정성적인 방법으로 알아보기 위해, 위원회 소속 국회공무원과 국회의원 보좌진, 행정부처 예산담당자를 대상으로 심층면접을 실시하였다. 면접결과 ‘예산안 자동부의제도’는 법정기한을 준수하고자 하는 관행이 성립되면서 행정부의 대국회 대응성과 국회의 대행정부 협상력을 약화시키는 영향을 미친 것으로 나타났다.

본 연구는 ‘예산안 자동부의제도’가 도입된 후 불과 4년이 경과한 시점에서 실시되어 적용사례가 많지 않다는 한계가 있으므로, 향후 적용사례가 누적되면 연구결과를 다시 분석해 볼 필요가 있다. 또한, 심층면접 대상자가 예산과정에 참여하는 실무자를 중심으로 구성되었는데, 국회의 원이나 행정부의 장·차관 등 예산안을 편성하고 심사하는 과정에 법적 권한을 가진 책임자와 위원회 수석전문위원 등에 대한 추가 연구를 통해 연구결과의 타당성과 신뢰성을 제고할 필요도 있다. ‘예산안 자동부의제도’와 유사한 외국제도에 대한 비교연구가 진행된다면 본 연구결과에 좋은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

주요어 : 자동부의, 수정비율, 예산안, 종합심사, 대리인, 주인, 합리적
선택 제도주의

학 번 : 2010-22225

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적 및 필요성	1
제2절 연구방법	4
제3절 연구대상 및 범위	6
제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토	9
제1절 이론적 배경	9
1. 예산결정 이론	11
2. 주인·대리인 이론	12
3. 합리적 선택 제도주의	15
제2절 국회의 예산안 심사	17
1. 심사절차	17
2. 심사과정에서 국회의원의 전문성	27
제3절 예산안 자동부외제도	31
1. 도입 배경	31
2. 주요 내용	31
제4절 선행연구 검토	34
제3장 연구설계	40
제1절 회귀분석 설계	40
1. 연구문제 및 가설의 설정	40
2. 변수의 설정 및 연구의 분석틀	41
제2절 심층면접 설계	45

제4장 분석결과	47
제1절 회귀분석	47
1. 회귀식	47
2. 기술통계 분석	49
3. 회귀분석 결과	54
제2절 심층면접	56
1. 심층면접 방법	56
2. 심층면접 결과	57
제5장 결론	64
제1절 연구결과의 요약 및 정책적 함의	64
제2절 연구의 한계 및 향후 연구방향	66
참고문헌	68
Abstract	75

표 목 차

<표 2-1> 예산안 시정연설 실시 현황	18
<표 2-2> 예산결산특별위원회 공청회 개최 사례	21
<표 2-3> 예산안등조정소위원회 구성 현황	22
<표 2-4> 예산안등조정소위원회 심사원칙 및 기준	23
<표 2-5> 예산안 심사절차	26
<표 2-6> 대별 정원·연인원·초선의원 규모	28
<표 2-7> 전·후반기 원구성 시 동일위원 선임비율	29
<표 3-1> 변수의 종류 및 내용	43
<표 3-2> 심층면접의 분석틀	46
<표 4-1> [모형 1]에 따른 분산팽창계수 분석 결과	48
<표 4-2> [모형 2]에 따른 분산팽창계수 분석 결과	49
<표 4-3> [모형 1]에 따른 변수의 기술통계량	50
<표 4-4> [모형 2]에 따른 변수의 기술통계량	51
<표 4-5> 회귀분석 결과	55
<표 4-6> 면접대상자의 일반적 특성	56
<표 4-7> 연도별 예산안 제출 및 국정감사 시기 등	60

그 림 목 차

<그림 3-1> 회귀분석의 분석틀	45
<그림 4-1> [모형1]에 따른 순 수정비율 절대값의 변화 ·	52
<그림 4-2> [모형2]에 따른 순 수정비율 절대값의 변화 ·	53

제1장 서론

제1절 연구목적 및 필요성

예산은 국가의 세입·세출에 관한 예정준칙 또는 예정계획(권영성, 2010: 903; 박기영, 2014: 117; 정중섭, 2016: 1103)이다¹⁾. 예산은 정책을 구체적인 수치로 전환함으로써 비용이 수반되는 정책이 실제 집행될 수 있도록 정책의 우선순위와 내용, 사업의 목적, 행정부가 제공하는 서비스의 수준을 확정하는 한편, 공동체의 주요 자원을 배분하거나 재분배하고 경제 안정화 및 성장에 이바지하는 기능을 한다(이종수 외, 2014: 310-311).

「대한민국헌법(이하 “헌법”이라 한다)」은 이러한 예산이 국민대표들의 심사를 거쳐 확정될 수 있도록 국회에 심사권을 부여²⁾하고 있는데, 이는 국회의원으로 하여금 관료이익을 견제하고 주권자인 국민의 의사를 예산에 반영토록 하기 위한 조치라고 할 수 있다³⁾. 다시 말하면 국회의 예산안 심사과정은 「헌법」의 기본이념인 민주주의 원리와 권력분립 원

1) 예산을 “국회의 의결을 통해 확정된 중앙정부의 한 회계연도에 걸친 수입·지출 계획”으로 정의하거나(김춘순, 2014: 183), “정부가 징수한 수입과 지출한 경비의 내역 및 규모에 대한 계획”으로 정의하기도 한다(이종수 외, 2014: 299).

2) 다만, 행정부에 대해 예산안 편성권을 부여하고 행정부 동의 없이 세출예산 각 항을 증액하거나 새 비목을 설치하지 못하도록 함으로써, 국회의 심사권에 일부 제한을 두고 있다.

헌법

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ (생략)

제57조 국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.

3) 권영성(2010: 738)은 대의제가 성공적으로 구현되기 위해서는 국가권력에 대한 통제와 국가권력의 절제가 요구되고, 이러한 측면에서 대의제와 권력분립의 원리는 불가분의 관계에 있다고 한다.

리를 국가 재정운용과정에서 실현하는 기능을 하는 것이다.

회의체인 국회는 의사(議事)에 대해 규정하고 있는 「국회법」에 따라 행정부가 제출한 예산안(이하 “행정부 예산안”이라 한다)에 대해 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 거쳐 최종적으로 본회의에서 의결하는데, 「헌법」은 차년도 예산의 원만한 집행을 위해 회계연도 개시 30일 전까지 예산안을 의결하도록 국회의 심사기한을 명시⁴⁾하고 있다.

이러한 심사기한에도 불구하고 예산안에 대한 여·야 이견이나 정치적 대립 등으로 그 동안 회계연도 개시를 전·후하여 예산안이 의결된 사례⁵⁾가 많았으며, 이러한 문제를 해소하고자⁶⁾ 2012년 5월 25일 「국회법」 개정⁷⁾을 통해 매년 11월 30일까지 예산결산특별위원회와 세입예산안 부수법률안⁸⁾을 심사하는 상임위원회에서 예산안⁹⁾과 세입예산안 부수법률안을 의결하지 않으면, 12월 1일에 이들 의안(議案)이 본회의에 자동으로 부의¹⁰⁾되도록 하는 제도적 장치를 마련하였다(국회사무처, 2016a: 418; 임도빈, 2018: 243-244).

4) 각주 2) 참고

5) 제13대 국회 이후 법정기한을 준수한 경우는 1988년(12월 2일), 1992년(11월 20일), 1994년(12월 2일), 1995년(12월 2일) 1997년(11월 18일), 2002년(11월 8일) 밖에 없다(국회의안정보시스템 참고. <http://likms.assembly.go.kr>(접속일 2018년 7월 12일)).

6) 당시 국회운영위원장이 제안한 「국회법 일부개정법률안」에서는 “예산안 등에 대하여는 법정기한 내 처리가 될 수 있도록 제도를 보완”한다는 점을 제안이유로 밝히고 있다(국회의안정보시스템 참고. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PR_C_S1Z2X0D2X2L4O1Q5C0B6Y3J2K0I6F1(접속일 2018년 7월 12일)).

7) 「국회법」 제85조의3은 2012년 5월 25일 신설되었으나, 부칙에 따라 2014년 5월 30일부터 시행되었다.

8) 조세법률주의에 따라 세입예산안을 집행하기 위해서는 법적 근거가 필요하므로, 세입예산안이 본회의에 자동부의될 때에는 부수법률안도 같이 부의될 필요가 있다. 이러한 취지에서 「국회법」 제85조의3은 예산안과 함께 세입예산안 부수법률안의 자동부의를 규정하고 있다.

9) 정확하게 표현하면 자동부의 대상에는 예산안과 함께 기금운용계획안, 임대형민자사업한도액안이 포함되나, 본 논문에서는 서술상의 편의를 위해 기금운용계획안과 임대형민자사업한도액안은 생략하고 기술한다.

10) ‘부의(附議)’라는 「국회법」 용어에 대해서는 의안을 본회의에 보내는 행위로 이해할 수도 있고, 의안을 본회의에 상정하여 심사하는 과정에 부치는 행위로 이해할 수도 있는데, 본 논문에서는 「국회법」 제85조의3에서 표현된 ‘부의’라는 용어를 위원회가 의안을 본회의에 보내는 행위로 이해한다.

‘예산안 자동부의제도’는 국회가 예산안 심사기한을 준수하지 못했던 관행을 입법적으로 해소하고자 도입된 것으로, 실제로 동 제도가 도입된 후 지난 4년간 늦어도 12월 초에 예산안이 본회의에서 의결¹¹⁾되는 성과가 있었다. 그러나 한편으로는 동 제도의 도입으로 예산결산특별위원회의 심사기간이 제약되고, 이에 따라 행정부와의 관계에서 국회의 심사권이 상대적으로 약화되었다는 문제의식 또한 있어 왔다¹²⁾. 12월 말까지 차년도 예산안이 국회에서 의결되지 않을 경우 준예산¹³⁾을 편성해야 하는 부담이 있기 때문에 행정부에서는 국회의 수정요구에 적극적으로 대응할 필요가 있었으나, ‘예산안 자동부의제도’의 도입 이후에는 국회(예산결산특별위원회) 심사과정에서 지적된 사항들을 수용하지 않더라도 12월 1일을 기해 행정부 예산안과 세입예산안 부수법률안이 본회의에 부의되기 때문에 국회(예산결산특별위원회)의 수정요구에 적극적으로 대응할 유인이 상대적으로 줄어들 수 있는 것이다.

이러한 문제는 여·야 관계에서도 나타난다. 여당의 경우 당정협이나 당정청 회의 등을 통해 관심사업이나 예산을 사전에 행정부 측에 전달할 수 있으나, 야당의 경우에는 이러한 통로가 없기 때문에 국회 심사과정에서 필요한 예산을 증액하거나 새로운 사업을 반영할 수밖에 없는데, 예산결산특별위원회 심사기간의 제한과 행정부의 대국회(예산결산특별위원회) 대응성의 약화로 여당 및 행정부와의 협상력이 상대적으로 약화¹⁴⁾

-
- 11) 2014년 12월 2일, 2015년 12월 3일, 2016년 12월 3일, 2017년 12월 6일에 예산안이 본회의에서 의결되었다(국회의안정보시스템 참고. <http://likms.assembly.go.kr>(접속일 2018년 7월 12일)).
 - 12) 정세균 국회의장은 2017년도 정기회 개회사에서 국회선진화법과 관련하여 5년간의 경험 속에서 성찰의 목소리가 나오고 있다고 지적하며, 국회의 예산안 심사기능의 부실을 초래해 온 예산안 자동부의제도에 대해 문제가 있음을 지적한바 있다(한국경제. “정세균 “선진화법 개정, 정기국회서 협의해 달라””. 2017년 9월 1일자 보도. <http://news.hankyung.com/article/201709014423i>(접속일 2018년 7월 10일)).
 - 13) 준예산이란 차년도 예산이 법정기한 내에 의결되지 못하는 경우에 ① 「헌법」이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영을 위한 경비, ② 법률상 지출의무의 이행을 위한 경비, ③ 이미 예산으로 승인된 사업의 계속을 위한 경비를 예산안이 의결될 때까지 전년도 예산에 준하여 집행하는 예산이다.
 - 14) 이종걸 더불어민주당 전 원내대표는 2016년 5월 29일 퇴임기자회견에서 “예산안 자동부의제도는 원내대표로서의 대야 협상력을 크게 약화시켰다”고 지적하였다(뉴시

될 수 있는 것이다.

이처럼 ‘예산안 자동부의제도’는 「헌법」상의 심사기한을 준수하고자 한 당초 입법목적을 넘어 국회의 예산안 심사에 영향을 미친 것으로 추정할 수 있는바, 본 연구에서는 ‘예산안 자동부의제도’ 도입 후 행정부 예산안에 대한 수정비율을 분석함으로써 동 제도의 도입으로 국회의 심사결과에 변화가 있었는지 여부를 실증적으로 알아보려고 한다. 더불어 예산과정 참여자들에 대한 심층면접을 통해, ‘예산안 자동부의제도’가 예산과정 참여자들에게 미친 영향에 대해서도 살펴보고자 한다.

제2절 연구방법

국회의 예산안 심사에 영향을 미치는 요인에 대한 연구는 다양한 방법이 활용될 수 있다. 「헌법」과 「국회법」에 규정된 권한을 비교하는 규범적 연구를 실시할 수도 있고, 심사과정에 참여하는 위원회 소속 국회의원이나 행정부 공무원 등을 대상으로 심층면접을 하거나 특정 사례를 분석하는 질적 연구를 할 수도 있으며, 행정부 예산안이 국회 심사과정에서 수정되는 비율 등을 통계적으로 분석하는 계량적 방법을 활용할 수도 있다.

본 연구의 목적인 ‘예산안 자동부의제도’의 도입이 국회의 예산안 심사에 미친 영향을 알아보기 위해서는, 먼저 예산안 심사기한을 준수하고자 한 입법목적 외에 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 인한 영향이 있었는지 여부를 실증적으로 확인할 필요가 있으며, 이러한 확인 후에는 동 제도가 예산과정 참여자들에게 어떤 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 제도 도입의 효과를 객관적으로 살펴보기에

스. “이종걸 “朴대통령 정치공세 좌초시킨 것에 자부심””. 2016년 5월 29일자 보도. http://www.newsis.com/ar_detail/view.html/?ar_id=NISX20160529_0014115258&CID=10301&pID=10300(접속일 2018년 7월 10일).

상대적으로 유리한 계량적 분석을 실시한 후에, 계량적 분석 결과를 심층면접으로 보완¹⁵⁾하는 순차적 방법론적 다각화¹⁶⁾를 적용하고자 한다.

먼저, 2014년부터 시행된 ‘예산안 자동부의제도’가 상임위원회 소관별 예산안에 미친 영향을 분석하기 위해 회귀분석 방법 중 하나인 패널분석(Panel Analysis)을 실시한다. 패널분석의 종속변수는 상임위원회 소관별 행정부 예산안에 대한 순 수정비율의 절대값¹⁷⁾으로, 독립변수는 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 설정한다. 또한, 기존 연구 등에서 예산안 심사에 영향을 미치는 요인으로 확인된 정치적 요인(국회의원선거 실시, 여당의 의석점유율), 경제적 요인(경제성장률), 전년도 예산 요인(전년도 추가경정예산 편성, 전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율) 등을 통제변수로 설정함으로써, 예산안 심사에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들이 통제된 상태에서 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 종속변수인 순 수정비율의 절대값에 실증적으로 유의미한 변화가 있었는지 확인하고자 한다.

이러한 계량분석을 위해서는 상임위원회별 행정부 예산안에 대한 순 수정비율이 필요한데, 순 수정비율은 행정부 예산안과 국회에서 의결된 최종 예산을 비교함으로써 확인할 수 있으므로, 본 연구에서는 연구기간 동안의 연도별 예산안과 결산¹⁸⁾에 기재되어 있는 각 부처 예산을 상임위원회별로 분류함으로써 해당 자료를 산출한다. 통제변수 중 여당의 의석점유율은 국회사무처에서 발간하는 의정자료집을, 경제성장률은 한국

15) 양적연구와 질적연구를 각각 적용한 결과를 결합시킴으로서 연구결과의 타당성을 제고할 수 있다(남궁 근, 2017: 414).

16) 연구대상에 대한 보다 정확한 이해를 위해 상이한 연구방법들을 혼합하거나 결합하는 다각화(Triangulation)는 이론 다각화, 자료 다각화, 연구자 다각화, 학문간 다각화, 방법론적 다각화 등으로 구분할 수 있다(심준섭, 2008: 9-11).

17) 수정비율은 총 수정비율, 증액 수정비율, 감액 수정비율, 순 수정비율 등으로 나누어 볼 수 있다. 총 수정비율은 국회가 증액하거나 감액한 것을 절대치로 합산하여 행정부 예산안 총액으로 나눈 것이고, 증액(감액) 수정비율은 국회가 증액(감액)한 총액을 행정부 예산안 총액으로 나눈 것이다. 순 수정비율은 증액은 양의 값으로 계산하고 감액은 음의 값으로 계산하여 합산한 총액을 행정부 예산안 총액으로 나눈 것이다.

18) 연도별 예산안과 결산은 국회의 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)에서 확인할 수 있다.

은행 경제통계시스템¹⁹⁾을 활용하여 확인한다.

다음으로, 패널분석 결과를 보완하고 ‘예산안 자동부의제도’가 예산과정 참여자들에게 미친 주관적 영향을 알아보기 위해 심층면접을 실시한다. 예산안이 편성되고 심사되는 과정에는 국회와 행정부 소속의 다양한 행위자들이 참여한다는 점을 고려하여 면접대상자는 예산과정 참여 유형에 따라 상임위원회와 예산결산특별위원회 소속 국회공무원과 국회의원 보좌진, 행정부 예산담당자로 구분하여 선정한다.

제3절 연구대상 및 범위

본 논문의 연구대상은 「국회법」 제85조의3에 규정된 ‘예산안 자동부의제도’이다. 동 법 제84조에 따르면 행정부 예산안이 국회에 제출되면 각 상임위원회에서 소관 예산안을 심사(예비심사)하게 되며, 상임위원회의 예비심사가 완료되면 국회의장이 예비심사보고서를 첨부하여 예산안을 예산결산특별위원회에 회부하고, 예산결산특별위원회의 심사(종합심사)가 완료되면 국회의장은 종합심사보고서를 첨부하여 예산안을 본회의에 부의한다. 이러한 과정 중에서 ‘예산안 자동부의제도’가 적용되는 단계는 예산결산특별위원회의 종합심사 단계이다. 이는 동 제도가 「헌법」에서 정한 기한 내에 예산안이 본회의에서 의결될 수 있도록 하기 위해 본회의 직전 심사단계인 예산결산특별위원회의 심사기간을 제한한 제도이기 때문이다.

또한, 법률안에 대한 상임위원회의 심사결과는 법제사법위원회의 체계·자구심사에서 수정되는 부분을 제외하고는 그대로 본회의에 보고되나, 예산결산특별위원회는 상임위원회의 예비심사에 구속되지 않기 때문에²⁰⁾ 상임위원회의 기능은 「국회법」 문언대로 예비심사에 불과한 측

19) <http://ecos.bok.or.kr/flex/EasySearch.jsp>

면이 있다. 이러한 점들을 고려하여 본 연구에서는 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 상임위원회의 예비심사결과에 변화가 있었는지 여부에 대한 분석은 제외하고, 본회의에서 의결된 최종 예산에 미친 영향에 대해서만 알아보기로 한다.

패널분석의 경우 ‘예산안 자동부의제도’의 도입에 따른 영향이 경제·국방·보건복지·환경 등 분야에 따라 다를 수 있다는 점을 고려하여 전체 예산안을 상임위원회 소관별로 나누어 분석하되, 교육위원회·문화체육관광위원회·과학기술정보방송통신위원회와 농림축산식품해양수산위원회·국토교통위원회의 경우에는 정부조직 개편으로 위원회가 통합 또는 분리²¹⁾되어 왔기 때문에 이들 위원회를 단일한 분석단위로 하여 연도별 수정비율을 산출할 수 없다는 한계가 있으므로 이들 위원회는 분석대상에서 제외하기로 한다.

또한, 추가경정예산안의 경우 ‘예산안 자동부의제도’가 적용되지 않으며, 기금운용계획안의 경우에는 예산안과 별도의 안건으로 편성되어 국

20) 다만, 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항을 증액하거나 새 비목을 설치하는 경우에는 해당 상임위원회의 동의가 필요하다.

국회법

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ① ~ ④ (생략)

⑤ 예산결산특별위원회는 소관상임위원회의 예비심사내용을 존중하여야 하며, 소관상임위원회에서 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증가하게 하거나 새 비목을 설치할 경우에는 소관상임위원회의 동의를 얻어야 한다. 다만, 새 비목의 설치에 대한 동의요청이 소관상임위원회에 회부되어 그 회부된 때부터 72시간 이내에 동의여부가 예산결산특별위원회에 통지되지 아니한 경우에는 소관상임위원회의 동의가 있는 것으로 본다.

⑥ ~ ⑧ (생략)

21) 2013년 3월 23일 「국회법」 개정으로 교육과학기술위원회와 문화체육관광방송통신위원회는 교육문화체육관광위원회와 미래창조과학방송통신위원회로, 농림수산물위원회와 국토해양위원회는 농림축산식품해양수산위원회와 국토교통위원회로 개편되었으며, 2018년 7월 17일 「국회법」 개정으로 교육문화체육관광위원회와 미래창조과학방송통신위원회는 교육위원회, 문화체육관광위원회, 과학기술정보방송통신위원회로 개편되었다. 통상 분야 또한 2013년 「국회법」 개정으로 외교통상통일위원회에서 지식경제위원회로 이관되었으나, 통상 분야 예산이 크지 않다는 점(2013년 3월 외교통상부에서 지식경제부로 통상 분야가 이관될 당시, 지식경제부가 이관 받은 예산은 총 15억 9,000만원으로, 지식경제부 전체 예산 중 0.02%에 불과하였음)을 고려하여 외교통상통일위원회와 외교통일위원회, 지식경제위원회와 산업통상자원위원회(산업통상자원중소벤처기업위원회)는 동일한 위원회로 보고 분석하기로 한다.

회에 제출된다는 점을 고려하여 본 연구의 적용범위는 본예산(일반회계와 특별회계)으로 한정하였다. 연구의 시간적 범위는 ‘예산안 자동부의제도’가 2014년부터 시행되어 2017년까지 총 4차례 적용되었으므로, 동 제도의 시행 전·후 동일한 기간을 분석하기 위해 2010년부터 2017년까지로 하였다.

심층면접의 경우 ‘예산안 자동부의제도’의 도입이 예산과정 참여자들의 행태에 미친 영향을 알아보려고 하는 것이므로, 예산과정에 참여하는 국회 및 행정부 관계자²²⁾ 중에서 예산안을 편성하는 실무작업을 하거나, 상임위원회 및 예산결산특별위원회에서 검토보고서나 심사보고서를 작성하는 실무자를 중심으로 면접을 실시하고자 한다.

22) p.24 참고

제2장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제1절 이론적 배경

본 연구의 목적은 예산안 심사기한을 준수하기 위해 「국회법」에 도입된 ‘예산안 자동부의제도’가 국회의 예산안 심사에 도입목적 외의 영향을 미쳤는지 여부를 국회의 행정부 예산안을 수정한 비율에 대한 분석과 예산과정 참여자에 대한 심층면접을 통해 알아보는데 있다.

「헌법」은 재정민주주의²³⁾를 실현하기 위한 제도적 장치²⁴⁾로 국회에 예산안 및 결산에 대한 심사권을 부여²⁵⁾하고 있다. 국회는 예산안 심사를 통해 재정총량, 재정운용방향 및 개별사업의 내용을 결정(정책형성 기능)하고, 행정부의 재량권 남용을 감독하며(행정통제 기능), 국민들의 요구를 반영하거나 이해관계를 조정·통합(국민가치 통합 기능)하는 기능을 한다(김춘순, 2014: 412-414; 윤영진, 2014: 160-161²⁶⁾). 국회의 예산안 심사가 내실 있게 진행되지 않는다면, 이는 「헌법」이 규정한 민주주의 원리와 권력분립 정신을 재정분야에서 제대로 실현하지 않는 것이라고 할 수 있다²⁷⁾.

23) 재정민주주의는 국가의 재정이 국민 대표기관인 의회의 결정에 따라 행해져야 한다는 의미로 이해되기도 하고, 이보다 넓은 의미로 예산상의 의사결정 및 예산운영을 민주화하고 궁극적으로 주권자인 국민의 재정권을 확립해야 한다는 의미로 이해되기도 한다(정중섭·황승흠·황성기, 2005: 3).

24) 이종수 외(2014: 321)는 예산안 심사과정을 재정민주주의 및 국민주권의 실현과정으로 이해한다.

25) 헌법

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② ~ ③ (생략)

제99조 감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도국회에 그 결과를 보고하여야 한다.

26) 윤영진(2014: 160-161)은 예산심사의 기능으로 사업의 수준과 예산의 총액을 결정하는 정책형성 기능과 국민대표기관인 국회가 행정부의 재량권남용을 통제하는 행정감독기능을 든다.

27) 권력분립의 원리는 국가권력의 분할과 분산을 넘어 권력상호간에 균형관계가 유지되도록 하는 통치구조의 구성원리(권영성, 2010: 745)라는 점을 고려할 때, 국회의 예산

이러한 재정민주주의의 이상과 달리 현실적으로 예산안이 편성되고 심사되는 과정은 정치과정이라는 성격²⁸⁾을 갖고 있기 때문에 정치제도와 정치적 이해관계로부터 영향을 받을 수밖에 없는 특성이 있을 뿐만 아니라, 예산안이 심사되는 국회 내부의 회의체 구성이나 「국회법」이 규정하고 있는 심사절차에도 영향을 받게 된다²⁹⁾. 행정부 예산안은 「국회법」에 따라 상임위원회와 예산결산특별위원회의 심사를 거쳐 본회의에서 최종적으로 의결되는바, 「국회법」에 새로운 제도가 도입되면 심사과정에 참여하는 다양한 이해관계자들의 행위에 영향을 미칠 수 있는 것이다.

이에, 본 연구에서는 예산 관련 논의에 있어서 가장 기본이 되는 예산결정 이론에 대해 먼저 살펴본 다음, 국회와 행정부와의 관계를 설명하는 이론적 배경으로 주인·대리인 이론에 대해, ‘예산안 자동부의제도’가 예산과정의 참여자들에게 영향을 미칠 수 있다는 이론적 배경으로 합리적 선택 제도주의에 대해 알아본다. 다음으로 본 연구의 대상인 ‘예산안 자동부의제도’와 동 제도가 적용되는 예산안 심사과정 전반에 대해 살펴봄으로써, 심사과정상의 주요 특징 및 심사과정의 참여자들과, ‘예산안 자동부의제도’의 의의, 도입배경 및 주요 내용 등에 대해 알아본다. 특히 행정부와의 관계에 있어서 「헌법」상의 심사권에도 불구하고 국회가 행정부에 의존할 수밖에 없는 이유와 관련하여 국회의원의 전문성과 행정부의 예산안 편성권 및 증액 동의권 등에 대해 검토한다.

안 심사권이 정상적으로 기능할 때 비로소 재정분야의 권력분립이 실현될 수 있다.

28) 예산과정은 정치적 타협과정으로(박기영, 2014: 182) 합리적 분석을 바탕으로 재원을 배분하는 측면과 함께 정치적 이해관계를 조정하는 정치성을 갖고 있으며(이종수 외, 2014: 327-329), 당선을 목적으로 하는 정치인은 자신의 지역구 등에 예산을 과도하게 투입하는 정치적 자원배분(redistributive politics) 행태를 보이기도 한다(이상일·최근호·엄태호, 2014: 303).

29) 권오성·강정석(2009: 66-67)은 예산안 심사구조, 예산결산특별위원회의 상설 여부, 국회의원과 보좌기구의 전문성, 위원회의 구성과 운용방식, 심사기간 등 절차적 요인 등이 예산안 심사과정에 영향을 미친다고 한다.

1. 예산결정 이론³⁰⁾

예산 편성과 공적 재원의 배분에 대한 이론적 논의는 크게 점증주의와 합리주의로 나누어 볼 수 있다. 점증주의는 전년 대비 소폭 증가하는 방식으로 예산이 결정된다고 보는 반면, 합리주의는 예산 결정과 관련한 모든 요소를 종합적으로 고려하여 사업의 타당성을 분석하고 공적 재원이 배분되어야 한다는 입장이다(박기영, 2014: 184; 이종수 외, 2014: 327-328). 점증주의와 합리주의의 이러한 차이는 점증주의의 경우 경제적 합리성보다 예산이 배분되는 현실을 중요하게 고려하며, 예산결정자들이 제한된 인식능력을 보유하고 있다고 가정하는 반면, 합리주의는 예산결정자들이 완전한 정보와 지식을 보유하고 있다고 가정하는데서 연유한다(박기영, 2014: 185-187).

합리주의와 점증주의 외에도 이들 이론을 대체하고자 등장한 공공선택이론, 다중합리성모형, 단절균형모형 등의 예산결정 과정을 설명하는 이론이 있다(이종수 외, 2014: 329). 공공선택이론은 예산과정에 참여하는 관료들 자기이익 극대화를 추구하는 합리적 경제인으로 가정하며, 관료의 권한 극대화 과정에서 소속 부서의 예산규모가 극대화되고, 선거가 가까워지면 확장적인 재정정책을 수립한다는 정치적 경기순환론 등을 제시한다(박기영, 2014: 191). 다중합리성모형은 예산이 결정되는 현실은 경제적 합리성과 같은 단일한 기준에 따라 일관되게 진행되는 것이 아니며, 예산과정에 참여하는 조직은 다양한 합리성을 갖고 있다고 가정한다. 동 이론은 예산과정 참여자들이 그들의 역할과 합리성에 근거하여 예산안이 편성되고 심사·의결되는 각 단계별로 의사결정을 내린다고 설명함으로써 예산결정과정의 복잡성을 설명한다(이정희, 2010: 106). 단절균형모형은 점증주의와 달리 예산이나 예산과 관련한 결정은 균형상태가 지속되다가 일정한 사건이나 상황의 발생으로 변화가 발생한 후 다시 균형

30) 이정희(2010: 103)는 예산이론을 “예산과 관련된 제반현상을 설명하고 예측하는 명제의 체계”로 정의한다.

상태가 지속된다고 설명함으로써, 예산이 일정기간 안정적으로 유지되거나 특정 시기에 급격하게 변화하는 현상을 이해하는데 유용하다. 균형상태가 유지되는 이유는 소수에 의해 정책결정이 독점되기 때문이며, 정책 독점에 대한 비판이 고조되면 정책변화가 수반되면서 예산에 변화가 일어난다고 설명한다(이정희, 2010: 108).

2. 주인·대리인 이론

주인·대리인 이론은 주인(principle)이 대리인(agent)에게 업무를 위임하고 대리인은 자신의 능력·기술 또는 전문성을 활용하여 업무를 처리하며 업무처리의 효과는 주인에게 귀속하는 관계³¹⁾에서, 주인의 이익을 위해 행동해야 하는 대리인이 자신의 이익을 위해 행동하는 문제와 이러한 문제의 원인 및 해결책에 관한 이론이다³²⁾. 이 이론에서는 주인과 대리인의 관계를 주인이 대리인에게 자신을 위해 일하도록 일정한 결정권한을 위임하는 계약관계로 가정한다(Jensen & Mckling, 1976: 308).

계약을 통해 주인이 대리인에게 업무나 권한을 위임하는 주된 이유는 업무와 관련한 대리인의 능력 또는 전문성에 기인한다(권순만·김난도, 1995: 78; 1999: 82). 특히 양적·질적으로 업무가 확대되는 경우 주인이 스스로 모든 업무를 처리할 수 없으며, 대리인을 활용하여 업무성과를 제고할 필요성이 생긴다³³⁾. 이러한 계약에는 명시적인 계약뿐만 아니라

31) 주인·대리인 관계는 「민법」 제3절에 규정되어 있는 대리관계(대리인-피대리인)나 제11절에 규정되어 있는 위임관계(위임인-수임인)에 정확하게 상응하는 개념은 아니지만, 다른 사람의 서비스나 능력·기술을 이용하기 위한 관계라는 점에서 관계 설정의 목적은 일정 부분 유사한 측면이 있다.

32) 주인·대리인 이론은 경제활동을 효과적으로 영위하는데 필요한 바람직한 조직모형이 무엇인지에 대해 연구한 Ross(1973)와 Jensen & Mckling(1976)의 조직경제학에서 비롯하여, 행정학, 정치학, 사회학 등 다양한 사회과학 분야에 적용되고 있다(김태진, 2013: 29-30).

33) Moe(1984: 756)는 전문지식이나 법적 확신의 부족 또는 업무의 복잡성 증가를 주인이 대리인과 계약을 맺는 이유로 들고 있다.

묵시적인 계약도 포함되는데(Jensen & Mckling, 1976: 308)³⁴⁾, 국회와 행정부와의 관계에서도 국회의 요구사항이나 지적사항을 행정부가 이행하는 부분(명시적 계약관계)도 있으나, 「헌법」에 의해 국회는 법률을 제·개정하고 행정부는 이를 집행하는 것과 같이 양자의 관계가 법령에 의해 설정되어 있는 부분도 있다.

이러한 주인·대리인 이론을 대의민주주의와 삼권분립 하에 적용하면, 국회의원은 선거를 통해 국민들로부터 직접 권한을 위임받는다든 측면에서 국민을 주인으로, 국회의원을 대리인으로 하는 주인·대리인 관계가 있는 한편, 국회는 위임받은 권한 일부를 행정부에 재위임한다는 측면에서 국회를 주인으로, 행정부를 대리인으로 하는 또 다른 주인·대리인 관계가 있다고 할 수 있다.

주인·대리인 관계에서 주인이 자신의 이익을 극대화하기 위해서는 능력 있는 대리인을 선정해야 할 뿐만 아니라, 대리인이 업무를 적절히 수행하는지를 관찰하고 관찰결과에 따라 보수를 지급할 수 있는 유인구조가 필요하다. 그러나 자기이익 극대화를 추구³⁵⁾하는 대리인을 가정할 때, 정보의 비대칭(information asymmetry) 상황 하에서 능력이 부족한 자를 대리인을 선정하는 역선택(adverse selection)³⁶⁾ 문제나, 주인이 대리인의 행동을 효과적으로 관찰·감독하기 어려운 상황³⁷⁾ 하에서 발생하

34) 김태진(2013: 30)은 국회와 행정부는 법에 명시되어 있는 정책형성 및 결정 기능과 정책집행 기능을 담당하고 있으므로 이들의 관계는 명시적인 계약에 가깝다고 하나, 국회와 행정부가 담당하는 다양한 업무를 법률 규정으로 모두 규정하기 어렵다는 점에서 묵시적인 계약을 배제하기 어려운 측면이 있다.

35) Eisenhardt(1989: 59)는 주인·대리인 이론의 중심 아이디어와 기본전제를 제시하면서, 인간에 대한 기본전제로, 이기심(self-interest), 제약된 합리성(bounded rationality), 위험 회피성(risk aversion)을 언급한다.

36), 38) 역선택은 주인이 대리인의 능력·기술이나 전문성에 대한 정보를 대리인보다 많이 가지고 있지 못함에 따라 발생하는 문제로 ‘감추어진 유형에 관한 정보의 비대칭성(information asymmetry of hidden type)’ 문제라고 하며, 도덕적 해이는 주인이 대리인의 업무과정을 효과적으로 관찰하거나 감독하기 어렵기 때문에 발생하는 문제로 ‘감추어진 행동에 관한 정보의 비대칭성(information asymmetry of hidden action)’ 문제라고 한다(권순만·김난도, 1995: 80; 1999: 84).

37) 업무공간의 분리 등으로 관찰이나 감독이 어렵거나, 관찰·감독에 비용이 과도하게 소요되는 경우를 가정할 수 있다.

는 대리인의 도덕적 해이(moral hazard)³⁸⁾ 등의 문제(agent problem)³⁹⁾가 발생할 수 있다(권순만·김난도, 1995: 79-80; 1999: 82-84).

이러한 문제를 해소하기 위해서는 주인의 입장에서 자신의 이익을 위해 어떤 대리인과 계약을 맺을 것인지, 대리인에 대한 감시는 어떻게 할 것인지, 대리인의 충성도 제고를 위한 유인체계를 어떻게 설계할 것인지 등에 대한 고민이 필요하다(권순만·김난도, 1995: 79). 이는 정보의 비대칭성 문제를 어떻게 해소할 것이며, 정보의 비대칭성 하에서 주인과 대리인의 이익을 어떻게 조화시킬 것인지에 대한 문제⁴⁰⁾(권순만·김난도, 1995: 80) 또는 어떻게 적은 비용으로 통제메커니즘을 구축할 것인가에 대한 문제라고 할 수 있다(박병식·이준호, 2005: 208).

주인·대리인 이론은 국회 내부의 조직이나 제도에 대해서도 적용해 볼 수 있다⁴¹⁾. 예를 들어 국회예산정책처의 설립은 예산안 심사에 필요한 정보(행정부 예산안에 대한 검토자료)를 제공한다는 점에서 정보의 비대칭성 문제를 해소하는데 도움을 주는 제도적 장치로 볼 수 있는 반면, ‘예산안 자동부의제도’의 도입은 행정부 예산안에 대한 예산결산특별위원회의 심사기간을 제한함으로써, 대리인(행정부)으로 하여금 주인(국

39) Moe(1984: 761)는 대리인 문제의 원인으로 이해관계의 상충과 정보의 비대칭성을 언급하고, Barney & Hesterly(1996: 121-122)는 주인과 대리인의 이해관계 상충, 주인이 대리인의 행동을 완전히 감시하지 못하는 감시·통제의 불완전성, 주인이 대리인 소유의 정보를 완전히(비용 없이) 획득하지 못하는 정보의 불균형을 지적한다.

40) 권순만·김난도(1995: 80; 1999: 84-85)는 대리인 문제에 대한 해결책으로, 대리인 스스로 자신의 정보를 주인에게 드러내는 방법(signaling), 주인이 차별화된 복수의 계약을 제공하여 대리인으로 하여금 선택하게 함으로써 대리인의 정보를 얻는 방법(screening), 대리인의 명성에 의존하는 방법(reputation), 다수의 대리인을 선정하여 상호 경쟁이나 통제를 도모하는 방법(multiple agents), 조직 내부에 정보체계(information system)나 공동지식(knowledge pool)을 구축하여 정보의 비대칭성 자체를 완화하는 방법 등을 제시한다.

41) 권순만·김난도(1995: 82-90)는 한국 행정현장에서 주인·대리인 이론을 적용할 수 있는 분야로, 국민-국회-행정부 사이, 행정부 내부(조직관리자를 위임자로, 구성원들을 대리인으로 설정), 정부규제(규제기관을 위임자로, 피규제기업을 대리인으로 설정), 선거(주기적인 선거(계약 갱신)를 통해 국민(위임자)은 대리인인 국회의 구성원과 행정부의 장에게 계약이 갱신되지 않을 수도 있다는 위협을 하는데, 이는 대리인이 업무성과를 제고하도록 인센티브를 제공하는 것임)나 행정부의 기능분화(기능분화를 다수의 대리인 고용 측면에서 파악) 등으로 분류한다.

회)의 제약요인(심사기간 제한)을 이용하여 주인의 이익에 부합하지 않는 행위(국회의 수정요구에 소극적으로 대응)를 할 유인을 제공한다고 가정할 수 있다.

3. 합리적 선택 제도주의⁴²⁾

합리적 선택 제도주의는 효용극대화를 추구하는 개인적 차원의 합리성이 집합적 차원에서는 비합리적인 결과를 초래할 수 있으므로, 어떻게 하면 개인적 합리성을 집합적 합리성으로 연결시킬 수 있을 것인가 하는 문제와 이러한 문제에 대한 해결책으로서의 제도에 대한 연구를 핵심으로 한다(하연섭, 2003: 86).

제도는 행위자들로 하여금 교환·협력과 같은 행동을 제약하는 강제장치⁴³⁾(Weingast, 2002: 661)로 정의될 수 있는데, 제도가 형성되면 다른 사람들이 어떤 선택을 할 것인지에 대한 정보가 제공⁴⁴⁾되기 때문에 불확실성이 감소되는 한편, 개인 간의 상호작용 패턴에 일정한 질서를 부여해 준다(하연섭, 2003: 87). 이러한 합리적 선택 제도주의에서 보면, 다양한 정치·사회현상을 정치가·기업가 등 개인의 선택 또는 결정에 따른 결과라기보다는 개인의 선택과 제도의 결합에 따른 것으로 설명할 수 있다.

합리적 선택 제도주의에서는 제도가 가지는 두 가지 측면에 주목한다. 하나는 제도가 개인 간 상호작용에 어떤 영향을 미치는가 하는 문제

42) 초기 합리적 선택이론은 의원들의 선호가 다양하고 다루는 문제가 다차원적인 미국 의회의 의사결정이 균형에 도달하는 원인을 연구하였는데, 연구결과 위원회 제도나 의사진행 규칙 등이 거래비용을 낮추고 상호 협조에 따른 이익을 증가시킨다는 결론에 도달하였다(이명석, 1999: 17-18).

43) 규칙이 존재한다고 하더라도 당사자 사이에 규칙을 준수하도록 하는 강제장치(enforcement mechanism)가 필요하다.

44) 제도와 개인과의 관계에서 제도가 개인의 전략만 제약하는 것이 아니라 행위자인 개인의 선호 형성에 영향을 미친다고 보는 견해도 있다(Dowding & King, 1995: 5).

이고, 다른 하나는 제도가 어떻게 만들어지고 변화하는지 제도의 형성, 설계 및 변화에 대한 문제이다(하연섭, 2003: 90). 일부 연구에서는 제도가 가지는 공식적인 측면뿐만 아니라 비공식적인 측면을 강조하기도 하는데⁴⁵⁾, 이러한 입장에서 보면 공식적인 제도를 보완해주는 비공식적인 제도가 존재할 때 거래비용을 보다 효과적으로 감소시킬 수 있고, 의사결정의 효율성을 제고할 수 있다. 예를 들어 「국회법」(공식적인 제도)에서 본회의나 위원회의 운영과 관련한 여러 규정들을 두고 있지만, 이러한 규정들이 해석되고 적용된 사례(비공식적인 제도)가 축적됨으로써 회의운영과 관련한 합의에 보다 신속하게 도달할 수 있는 것이다.

제도의 변화는 외부환경의 변화로 상대가격이 변하여 개인들의 편익이 달라지는 경우에 당사자들의 합의로 발생하거나(Knight, 2001: 36), 조직 내부의 상대가격이 변하는 경우(North, 1990: 377), 또는 현 제도를 만든 구성원들 간의 협상력에 변화가 생기는 경우에 발생한다(Knight, 1992: 170). 그런데, 제도는 기존의 다른 제도나 사회적 요인들 또는 제도 속에서 활동하는 행위자들과 상호작용하면서 변화할 수 있기 때문에 제도를 설계하는 단계에서 제도가 가지는 장기적인 효과를 정확히 예측하기는 어렵고, 의도하지 않았던 결과가 나타날 수도 있다.

이처럼 사회문제 해결의 중심에 제도 또는 규칙이 있다고 보는 합리적 선택 제도주의의 관점에서 볼 때, ‘예산안 자동부의제도’의 도입은 국회가 법정기한 내에 예산안을 의결하지 못했던 관행을 개선하고자 새로운 제도를 만든 것으로 볼 수 있으며, 동 제도가 도입된 2014년 이후 지난 4년간 예산안 의결이 법정기한을 준수하거나 법정기한에서 크게 벗어나지 않았다는 점⁴⁶⁾은 국회 내부에 관행(비공식적인 제도)이 형성되기

45) Dowding & King(1995: 7)은 제도는 공식적인 측면(rules such as constitutional arrangements and laws)과 비공식적인 측면(co-operative and reciprocated norms)이 있다고 하고, North(1998: 248)는 제도를 법·규정 등(example, rules, laws, constitutions)의 공식적인 제약요인(formal constraints)뿐만 아니라, 규범이나 관행 등(example, norm of behavior, conventions, self-imposed codes of conduct)과 같은 비공식적 제약요인(informal constraints)과 강제장치(enforcement mechanism)를 포함하는 유인구조(incentive structure)로 정의한다.

46) 각주 11) 참고

시작했다고 볼 수 있다.

뿐만 아니라 ‘예산안 자동부의제도’의 도입은 합리적 선택 제도주의에서 지적하는 바와 같이 예산과정 참여자들의 상호작용 패턴에 영향을 미침으로써 당초 의도한 효과에 더하여 국회의 심사결과에 변화를 야기했을 수도 있다. 이에 본 연구에서는 행정부 예산안에 대한 국회의 수정비율에 변화가 있었는지를 분석하고, 예산과정 참여자들을 대상으로 심층 면접을 실시함으로써 이러한 점을 확인하고자 한다.

제2절 국회의 예산안 심사

1. 심사절차

행정부에서 예산안이 편성되어 제출되면 국회는 이를 심사·의결함으로써 차년도 예산을 확정한다. 위원회 중심주의에 따라 「국회법」은 소관상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 거쳐 본회의에서 의결하는 단계적인 심사절차를 두고 있다.

(1) 예산안의 제출 및 회부

「헌법」은 예산안 편성권과 심사·의결권을 나누어 편성권은 행정부에, 심사·의결권은 국회에 부여하고 있다⁴⁷⁾. 「국가재정법」은 구체적으로 회계연도 개시 120일 전까지 행정부로 하여금 예산안을 국회에 제출⁴⁸⁾하도록 규정하고 있는바, 매년 9월 3일까지 행정부 예산안이 국회에

47) 헌법

제54조 ① 국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다.

② 정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다.

③ (생략)

48) 국가재정법

제출된다. 예산안이 제출되면 국회의장은 이를 소관상임위원회에 회부⁴⁹⁾ 하는데 회부할 때에는 심사기간을 정할 수 있으며, 소관상임위원회에서 정해진 기간 내에 심사를 마치지 아니한 때에는 예산결산특별위원회에 바로 회부할 수 있다. 국회의장에게 예비심사기간 지정권한을 부여하고 있는 이유는 예산안에 대한 국회 차원의 심사기한이 법정되어 있기 때문에 상임위원회의 예비심사 지연으로 예산결산특별위원회 및 본회의 심사가 지연되는 것을 방지하기 위함이다(국회사무처, 2016a: 392).

(2) 시정연설

예산안이 제출되면 편성방향이나 중점사업 등에 대해 본회의에서 시정연설을 듣게 된다. 시정연설은 대통령이 하는 것이 원칙이나 국무총리가 대독하는 경우도 있다⁵⁰⁾. 시정연설 시기와 관련하여 당초 「국회법」

제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다.

49) 국회법

제84조(예산안·결산의 회부 및 심사) ① 예산안과 결산은 소관 상임위원회에 회부하고, 소관 상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대해서는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다.

② ~ ⑦ (생략)

50) 제18대 국회부터 예산안에 대한 시정연설을 실시한 현황은 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 예산안 시정연설 실시 현황

구분	일자	내용	연설자
제18대 국회	2008.10.27.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	이명박 대통령
	2009.10.12.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	국무총리 대독
	2010.10.27.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	국무총리 대독
	2011.10.10.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	국무총리 대독
제19대 국회	2012.10. 4.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	국무총리 대독
	2013.11.18.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	박근혜 대통령
	2014.10.29.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	박근혜 대통령
제20대 국회	2015.10.27.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	박근혜 대통령
	2016.10.24.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	박근혜 대통령
	2017.11. 1.	예산안 및 기금운용계획안에 대한 시정연설	문재인 대통령

자료: 예산결산특별위원회 수석전문위원실(2017: 99)과 국회회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do#none>(접속일 2018년 7월 9일))의 자료를 바탕으로 재구성

은 시정연설을 들은 후에 예산안을 소관상임위원회에 회부하도록 규정하였으나, 시정연설 일정이 확정되지 않을 경우 상임위원회의 예비심사 기간이 짧아질 수 있다는 문제를 해소하기 위해(국회사무처, 2016a: 392) 「국회법」을 개정(1994. 6. 28.)하여 시정연설과 상관없이 예산안을 회부할 수 있도록 하였다⁵¹⁾.

(3) 상임위원회 예비심사

상임위원회의 예비심사는 법률안 등 다른 의안에 대한 심사와 마찬가지로 제안자의 취지설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 대체토론을 거쳐 소위원회에 회부하여 심사하는 순서로 진행된다. 소위원회에서 심사가 완료되면 전체회의에서 심사내용을 보고받고 의결함으로써 소관 예산안에 대한 상임위원회의 의사가 확정된다.

「국회법」은 상임위원회의 예산안 심사에 대해서는 법률안과 달리 예비라는 표현을 넣어 예비심사로 규정하고 있다. 이러한 명칭에서 알 수 있듯이 법제사법위원회의 체계·자구심사 결과 수정된 부분 외에는 상임위원회의 심사내용이 본회의에 보고되는 법률안과 달리, 예산결산특별위원회는 상임위원회의 심사내용에 구속되지 않고 예산안을 심사할 수 있다는 제도적 특징이 있다.

다만, 예비심사의 실효성을 제고하고 예산결산특별위원회의 종합심사 과정에 여러 의견들이 반영될 수 있도록(국회사무처, 2016a: 394-395), 「국회법」은 예산결산특별위원회로 하여금 예비심사내용을 존중하도록 규정⁵²⁾하고 있으며, 상임위원회에서 삭감한 세출예산 각 항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치하는 경우에는 소관상임위원회의 동의⁵³⁾를 받

51) 이에 따라 행정부로부터 예산안이 제출되면 국회의장은 이를 소관상임위원회에 바로 회부하며, 이후 교섭단체대표의원들과 협의하여 시정연설 일정을 확정하게 된다. 관례적으로 보면 늦어도 종합심사가 시작되기 전에 시정연설을 실시하고 있다.

52) 예비심사내용을 존중하도록 규정한 「국회법」 제84조제5항에 대해서는 선언적인 규정에 불과하다는 지적도 있다(김춘순, 2014: 435).

53) 예산결산특별위원회의 동의 요청이 있는 경우 소관상임위원회는 의결로 동의 여부를

도록 하고 있다⁵⁴⁾.

(4) 예산결산특별위원회 종합심사

예산결산특별위원회는 상임위원회에서 심사한 예산안에 대해 제안자의 취지설명, 전문위원의 검토보고, 종합정책질의, 부별심사⁵⁵⁾를 거쳐 소위원회에 회부하며, 소위원회 심사가 완료되면 전체회의에서 찬반토론 후 표결한다. 종합정책질의를 경제, 외교, 사회 등 국정전반을 대상으로 질의·답변하는 절차이고, 부별심사는 상임위원회 소관에 따라 심사대상 부처를 별도로 선정(통상 경제부처와 비경제부처로 나누어 심사)하여 심사하는 절차이다(정호영, 2012: 473). 종합정책질의 시에는 국무총리와 각 부처 장관이 출석하고, 부별심사 시에는 기획재정부 장관(경제부처) 또는 차관(비경제부처)과 관련부처 장관이 출석한다.

법률안의 경우 제정법률안 및 전부개정법률안 심사 시 의무사항인 공

결정해야 하는데, 회의를 다시 여는 부담을 줄이기 위해 상임위원회에서는 소관 예산안을 의결할 때 동의 여부를 위원장과 간사에게 위임하는 사례가 많으며, 전·후반기 원구성 후 첫 전체회의에서 이러한 사항을 위임받아 운영하는 사례도 있다.

<산업통상자원위원회 전체회의(2016. 6. 20.) 회의록>

○ 위원장

다음은 예산안 심사 시 위임 사항입니다. 예산안 심사 시 상임위 감액사업에 대한 증액 및 새 비목 설치 동의에 대하여 위원장과 간사 간에 합의하여 정할 수 있도록 위임하여 주시기 바랍니다.

자료: 국회회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record/mhs-40-010.do#none>(접속일 2018년 8월 15일))

- 54) 1991년 5월 31일 「국회법」 개정으로 상임위원회 예비심사내용을 존중해야 한다는 부분이 반영되었고, 2002년 3월 7일 「국회법」 개정으로 예산결산특별위원회의 증액 및 새 비목 설치에 대한 상임위원회의 협의권이 신설되었다. 이후 「국회법」을 다시 개정(2003. 2. 4.)하여 증액 및 새 비목 설치에 대한 협의권을 동의권으로 변경하였다.
- 55) 관례적으로 실시하던 종합정책질의 및 부별심사는 1994년 6월 2일 「국회법」 개정으로 명문화되었다. 참고로 2017년의 경우 종합정책질을 2.5일(11월 6일, 7일, 8일 오전회의), 부별심사를 3.5일(8일 오후회의, 9일, 10일, 13일) 실시하였다(국회의안정보시스템 참고. http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_F1V600L9N0P2M2B0M0W3C0Q6J3W7T2(접속일 2018년 8월 15일)).

청회·청문회⁵⁶⁾ 실시를 위원회 의결로 생략할 수 있는 반면⁵⁷⁾, 예산안의 경우에는 공청회 실시가 필수적이라는 점⁵⁸⁾에서 절차상의 차이가 있다.

예산안등조정소위원회⁵⁹⁾는 행정부 예산안을 사업별로 심사하여 감액 및 증액을 실질적으로 결정하게 되는데, 효율적인 심사를 위해 상임위원회 감액사업의 경우에는 심사결과를 존중하여 부처 의견이 있는 사항만 심사하는 경향이 있다(예산결산특별위원회 수석전문위원실, 2017: 108). 국회는 행정부가 제출한 세출예산 각 항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치할 때에는 행정부의 동의를 받아야 하기 때문에 예산안등조정소위원

56) 제정법률안과 전부개정법률안에 대한 전문가·이해관계인 등의 의견수렴을 위해(국회사무처, 2016a: 275) 2000년 2월 26일 「국회법」을 개정하여 공청회·청문회 제도가 도입되었다.

57) 국회법

제58조(위원회의 심사) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 위원회는 제정법률안 및 전부개정법률안에 대하여는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

⑦ ~ ⑩ (생략)

58) 2005년 7월 28일 「국회법」 개정으로 예산안 및 기금운용계획안에 대한 공청회 제도가 도입되었고, 2011년 5월 19일 「국회법」 개정을 통해 결산에 대한 공청회 제도가 추가되었다.

국회법

제84조의3(예산안·기금운용계획안 및 결산에 대한 공청회) 예산결산특별위원회는 예산안·기금운용계획안 및 결산에 대하여 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 추가경정예산안·기금운용계획변경안 또는 결산의 경우에는 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

<표 2-2> 예산결산특별위원회 공청회 개최 사례

개최일	공청회 안건	진출인
2011.11. 2. (제303회 제1차)	2012년도 예산안 및 기금운용계획안	6명
2012.10.30. (제311회 제2차)	2013년도 예산안 및 기금운용계획안	6명
2013.11.26. (제320회 제6차)	2014년도 예산안 및 기금운용계획안	6명
2014. 7.10. (제326회 제2차)	2013회계연도 결산	6명
2014.10.30. (제329회 제2차)	2015년도 예산안 및 기금운용계획안	6명
2015. 8.17. (제336회 제1차)	2014회계연도 결산	6명
2015.10.26. (제337회 제2차)	2016년도 예산안 및 기금운용계획안	6명
2015.10.27. (제337회 제3차)	특수활동비 제도개선	4명
2016. 7.11. (제343회 제2차)	2015회계연도 결산	5명
2016.10.25. (제346회 제2차)	2017년도 예산안 및 기금운용계획안	5명

자료: 예산결산특별위원회 수석전문위원실(2017: 38)

59) 제19대 국회 이전에는 예산안등조정소위원회를 11명, 12명, 13명, 15명 등으로 다양하게 구성한 사례가 있으나, 제19대 국회부터는 15명으로 구성하고 있다.

회는 증액 또는 새 비목 설치 시에 사안별로 행정부를 대표하는 기획재정부(차관)의 구두동의를 받는다⁶⁰⁾.

<표 2-3> 예산안등조정소위원회 구성 현황

구분	연도	소위구성일	소위원장	위원수		심사안건
				소위원	예결위원	
제17대	2004	2004.12. 6.	정세균	11명	50명	2005년도 예산안·기금운용계획안
	2005	2005.11.25.	강봉균	11명	50명	2006년도 예산안·기금운용계획안
	2006	2006.11.30.	이강래	11명	50명	2007년도 예산안·기금운용계획안
	2007	2007.11.16.	원혜영	13명	50명	2008년도 예산안·기금운용계획안
제18대	2008	2008.11.28.	이한구	13명	50명	2009년도 예산안·기금운용계획안
	2009	-		-	-	※소위원회 미구성
	2010	2010.11.30.	이주영	15명	50명	2011년도 예산안·기금운용계획안
	2011	2011.11.16.	정갑윤	12명	50명	2012년도 예산안·기금운용계획안
제19대	2012	2012.11.23.	장윤석	15명	50명	2013년도 예산안·기금운용계획안
	2013	2013.11.26.	이군현	15명	50명	2014년도 예산안·기금운용계획안
	2014	2014.11.13.	홍문표	15명	50명	2015년도 예산안·기금운용계획안
	2015	2015.11. 9.	김재경	15명	50명	2016년도 예산안·기금운용계획안
제20대	2016	2016.10.26.	김현미	15명	50명	2017년도 예산안·기금운용계획안

자료: 예산결산특별위원회 수석전문위원실(2017: 141)을 참고하여 재구성

60) 예산결산특별위원회 전체회의와 본회의에서는 기획재정부장관으로부터 구두동의를 받는다.

<표 2-4> 예산안등조정소위원회 심사원칙 및 기준⁶¹⁾

1. 심사대상과 순서

가. 심사대상

- ① 예산안 및 기금운용계획안, 임대형민자사업한도액안
- ② 상임위원회 예비심사 결과
- ③ 예산결산특별위원회 종합심사 과정에서 제기된 의견

나. 심사자료 편제순서

- ① 부처별 심사
 - 예비심사가 완료된 상임위원회 중에서 건제순으로 편제
 - 부처 내에서는 ‘감액사업’ ⇨ ‘감액+증액 사업’ ⇨ ‘증액사업’ 순으로 편제
- ② 공통사항: 2개 이상의 부처에 관련된 사항
- ③ 부대의견

다. 심사순서

- ① 원칙: 부처별 심사 ⇨ 공통사항 심사 ⇨ 보류사업 심사 ⇨ 부대의견 심사
- ② 세부사항
 - 수석전문위원 설명 ⇨ 위원 질의 ⇨ 부처의견 청취 ⇨ 소위원회 결정 순으로 진행
 - 심사는 위원회(부처) 건제순으로 진행하되, 예비심사 완료 위원회 먼저 심사
 - 부처별로 예산안, 기금운용계획안, 임대형민자사업한도액안을 동시에 심사
 - 부처 내에서는 세입을 먼저 심사한 후 세출에 대하여 심사
 - 세출 내에서는 감액의견과 증·감액 연계 의견에 대해 먼저 심사하고, 증액의견에 대하여 심사
 - 심사과정에서 이견이 제기된 사업은 ‘보류사업’으로 분류하여 공통사항 심사 후 재심사

2. 심사원칙

가. 감액 대상사업

- ① ‘상임위원회 예비심사에서 감액된 사업’과 ‘예산결산특별위원회 종합심사에서 감액의견이 제기된 사업’을 대상으로 심사 진행
- ② 상임위원회 감액 사업은 원칙적으로 존중(「국회법」 §84⑤ 참조)하되, 효율적 심사를 위하여 부처 의견이 있는 사항에 대하여만 심사

61) 예산결산특별위원회 수석전문위원실(2017: 107-108)

상임위원회와 예산결산특별위원회의 심사과정에 참여하는 자로는 예산안에 대한 심사·의결권을 가진 국회의원과 국회의원의 심사과정을 지원하는 의원실 보좌진 및 위원회 소속 국회공무원(전문위원과 입법조사관), 그리고 예산안을 편성하고 집행하는 행정부의 장·차관을 포함한 관계 공무원으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 참여자들을 행위주체와 보조자로 나누어 볼 수 있는데, 예산안 편성⁶²⁾을 책임지고 위원회 전체회의 및 소위원회에 출석하는 장·차관과 심사·의결권을 가진 국회의원은 행위주체로 볼 수 있고, 의원실 보좌진과 위원회 소속 국회공무원, 각 부처 예산담당자들은 행위주체의 의사결정을 지원하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

(5) 본회의 의결

본회의에서는 예산결산특별위원회 위원장의 심사보고를 듣고, 토론 및 질의를 거쳐 표결하며, 세출예산 각 항의 금액을 증액한 부분이 있거나 새 비목을 설치한 경우에는 행정부(기획재정부장관)의 동의(同意)를 받은 후에 표결한다. 본회의에서 예산안에 대한 수정안을 제출하고자 하는 경우에는 법률안에 대한 수정동의 요건(30인 이상의 찬성자 연서)보다 강화된 50인 이상의 찬성이 있어야 한다.

국회는 「헌법」에 따라 회계연도 개시 30일 전(12월 2일)까지 예산안을 의결해야 하므로, 예산안이 제출(9월 3일까지)된 때부터 국회의 최종 의결까지는 약 3개월이 소요⁶³⁾되는데, 이러한 과정을 개략적으로 정

62) 각 중앙관서의 장은 소관에 속하는 예산요구서를 작성해서 5월 31일까지 기획재정부 장관에게 제출하고, 기획재정부장관은 예산요구서에 따라 예산안을 편성한다(「국가재정법」 제31조 및 제32조).

63) 정기회 중 예산안 심사기간을 충분히 확보하고 전년도 결산 및 국정감사를 통해 확인된 자료를 예산안 심사과정에 활용하기 위해, 국회관계법은 정기회 전에 국정감사(「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조제1항)와 결산(「국회법」 제128조의2)을 완료하도록 규정하고 있으나, 제17대 국회 이후 국정감사는 매년 정기회 중에 실시되었으며, 결산이 정기회 전에 의결된 것은 2011년도가 유일하다(국회의안정보시스템 참고. <http://likms.assembly.go.kr>(접속일 2018년 7월 12일)).

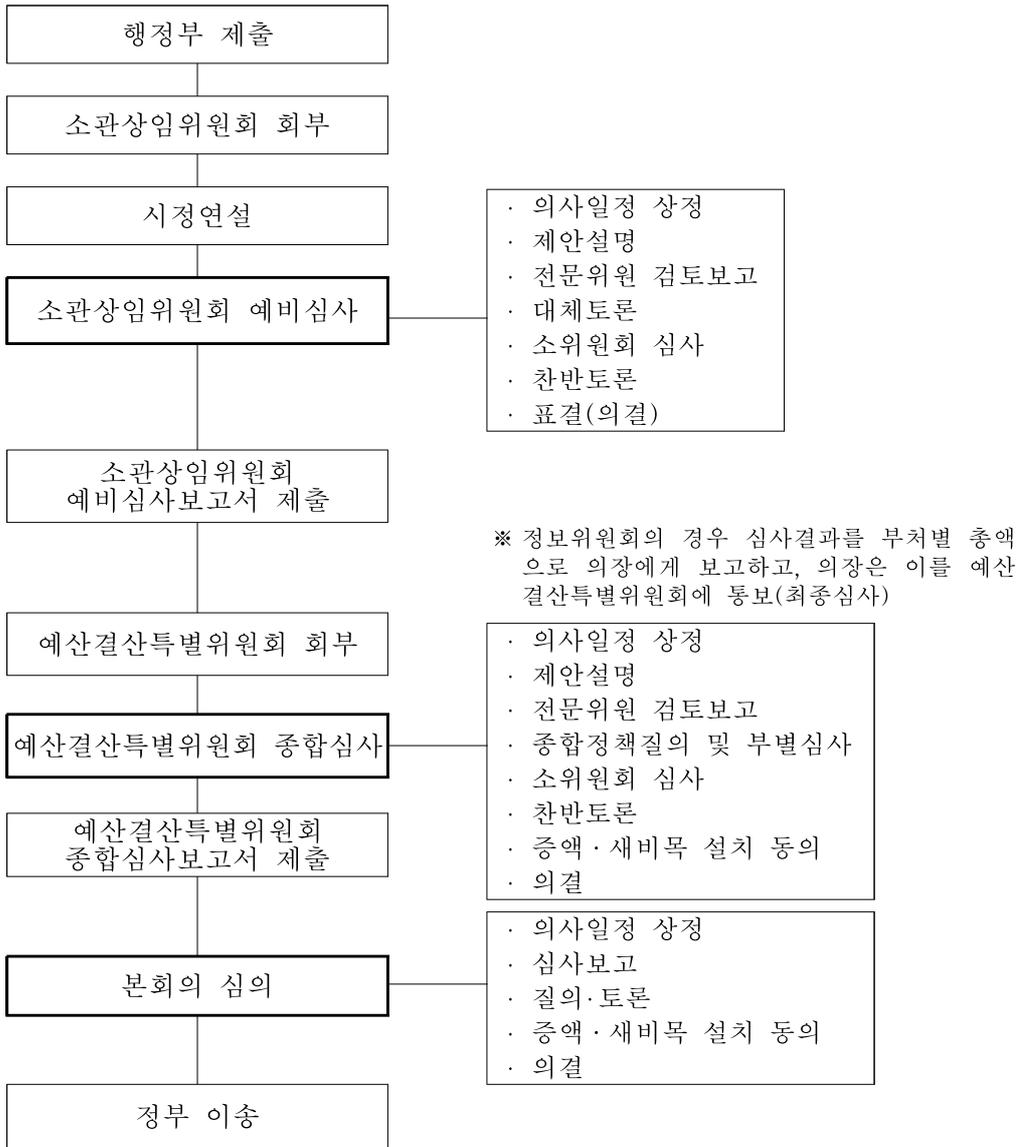
리하면 <표 2-5>와 같다.

(6) 정부이송

본회의에서 예산안이 의결되면 행정부가 제출안 안(案)이 차년도 예산으로 확정되며, 국회의장은 이를 정부에 이송한다. 예산안이 본회의에서 수정된 경우에는 당초 제출된 예산안과 비교하여 수정된 부분은 수정된 대로, 그 밖의 부분은 원안대로 하여 최종 확정된 예산을 행정부에 이송한다.

세출예산 각 항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치한 경우에는 본회의에서 행정부의 구두동의를 받아 의결한 후에 사후에 문서로 동의를 요구하게 되며, 행정부는 국무회의 심의와 대통령의 재가를 받아 동의 여부를 문서로 국회에 통보하는 것이 관례이다(국회사무처, 2016b: 209).

<표 2-5> 예산안 심사절차



자료: 국회사무처(2012: 312)를 참고하여 일부 내용 수정

2. 심사과정에서 국회의원의 전문성

합의제 국가기관인 국회는 국민의 대표기관이자 입법기관이며 국정통제기관이다(권영성, 2010: 868; 정중섭, 2016: 1051-1055). 국회는 법률을 제·개정하고 예산안이나 결산을 심사·의결하며 국정감사나 국정조사를 통해 행정부 활동을 감시·비판하는 역할을 한다. 행정의 복잡성·다양성으로 인해 삼권분립에도 불구하고 행정부의 조직과 기능이 비대해진 오늘날 주인·대리인 관계에서 파생하는 과도한 관료이익을 견제하고 공적재원의 배분과 분배가 국민 다수의 이익에 부합할 수 있도록 하기 위해서는 국회의 여러 기능 중 대정부견제기능은 특히 중요한 의미를 가진다⁶⁴⁾.

대정부견제기능의 본질은 국민의 대표인 국회가 행정부 활동을 국민의 입장에서 살펴보는 데 있으며, 이러한 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 행정부의 기능과 활동에 대한 자료와 정보를 수집·분석하고 검토할 수 있는 전문성이 요구된다⁶⁵⁾. 전문성이란 “특정 분야만 연구하거나 맡아, 해당 분야에 대해 상당한 지식과 경험을 가지고 있는 특성이나 성질”로 정의⁶⁶⁾된다는 점에서 알 수 있듯이, 상당한 기간 동안 축적된 지식과 경험이 요구된다.

국회가 이러한 전문성을 확보하기 위해서는 전문성을 갖춘 구성원(국회의원)을 선출하거나, 의정활동을 통해 국회의원의 업무 전문성을 축적시킬 필요가 있다(박찬균, 1996: 4). 그러나 회의체 조직인 국회는 4년

64) 정중섭(2016: 1054)은 현대국가에서 국민대표기관 또는 입법기관으로서의 지위가 상대적으로 약화되고, 국정통제기능의 비중이 커지고 있다고 한다.

65) 권영성(2010: 738-739)은 대의제 구현을 위한 조건을 제도적·기능적 조건과 정치문화적 조건으로 나누고, 정치문화적 조건으로 통치자를 감시·감독할 수 있는 국민들의 자질과 함께, 관료 등을 장악할 수 있는 대표자의 식견과 능력을 제시하였으며, 정중섭(2016: 1049)은 의회가 본 역할을 제대로 수행하기 위해서는 합리적인 운영과 함께, 국회의원의 능력이나 자질·지식 등이 보다 우수한 수준에 도달할 필요가 있다고 지적한다.

66) 다음 국어사전(<http://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000224287&q=%EC%A0%84%EB%AC%B8%EC%84%B1&supid=kku000283929>(접속일 2018년 8월 21일))

마다 선거를 통해 새로이 구성원을 충원할 뿐만 아니라, 선거라는 것이 특정 분야의 전문가를 선출하는 과정이 아니라 해당 지역구의 대표자를 뽑는 과정이라는 점에서 장기적인 전문성 확보가 쉽지 않은 한계가 있다(박찬균, 1996: 3; 임동욱·함성득, 2004: 24). 특히 우리나라의 경우 초선의원의 비율⁶⁷⁾이 높고, 상임위원회 위원의 임기가 2년(예산결산특별위원회 위원의 경우 1년)⁶⁸⁾이기 때문에 국회의원의 임기(4년) 동안에 전·후반기로 나누어 상임위원을 선임하게 되는데, 각 상임위원회에서 전·후반기 같은 위원을 선임하는 비율이 평균 50%에도 미치지 못한다는 점⁶⁹⁾

67) 제13대 국회부터 제19대 국회까지 연인원 대비 초선의원 비율이 가장 낮은 경우에도 초선의원 비율이 44.41%(제16대 국회)였으며, 제17대 국회의 경우에는 초선의원 비율이 63.58%에 이른다.

<표 2-6> 대별 정원·연인원·초선의원 규모

구분	정원	연인원	초선의원
제13대	299명	308명	174명
제14대	299명	342명	156명
제15대	299명	335명	159명
제16대	273명	313명	139명
제17대	299명	324명	206명
제18대	299명	331명	159명
제19대	300명	332명	171명

자료: 국회사무처(2016c: 65)

주: 참고로 예산결산특별위원회의 경우 50명의 위원 중 2014년 32명, 2015년 29명, 2016년 24명, 2017년 23명이 초선이였다.

68) 국회법

제40조(상임위원의 임기) ① 상임위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 2년이 되는 날까지로 한다.

② 보임(補任)되거나 개선(改選)된 상임위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

제45조(예산결산특별위원회) ① ~ ② (생략)

③ 예산결산특별위원회 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임되거나 개선된 위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

④ ~ ⑥ (생략)

69) 동일 위원 선임비율이 50% 이상인 위원회는 제17대·제18대 국회의 경우 6개 위원회, 제19대 국회의 경우 1개 위원회에 불과하다.

등을 고려할 때, 의정활동을 통한 업무 전문성 확보에 어려움이 있다고 할 수 있다(함성득, 2005: 43).

이에 국회는 국회의원의 전문성을 보완하고 국회 전체 차원의 전문성 제고를 도모하기 위해 다양한 지원조직을 갖추어 왔다. 의안을 심사하는 위원회에 전문위원과 입법조사관으로 구성된 전문위원실을 두고, 국회사무처 법제실에서 법률안 입안을 지원하고 있으며, 정책현안이나 예·결산 심사를 지원하는 국회도서관·국회예산정책처·국회입법조사처⁷⁰⁾를

<표 2-7> 전·후반기 원구성 시 동일위원 선임비율

위원회	제17대			제18대			제19대		
	동일 위원수	위원 정수	동일 비율	동일 위원수	위원 정수	동일 비율	동일 위원수	위원 정수	동일 비율
운영	1	22	5%	3	24	13%	0	28	0%
법사	2	16	13%	7	16	44%	7	16	44%
정무	6	23	26%	13	24	54%	10	24	42%
기재	15	25	60%	11	26	42%	11	26	42%
외통	6	26	23%	13	28	46%	8	24	33%
국방	7	18	39%	9	17	53%	8	17	47%
안행	9	24	38%	10	24	42%	8	22	36%
교육	7	18	39%	15	21	71%	14	30	47%
과기정	10	20	50%	-	-	-	-	-	-
문광	15	24	63%	16	28	57%	-	-	-
미방	-	-	-	-	-	-	9	24	38%
농해수	12	20	60%	11	19	58%	7	19	37%
산자	9	22	41%	9	25	36%	21	30	70%
복지	11	20	55%	14	24	58%	11	21	52%
환노	4	16	25%	3	15	20%	5	15	33%
국토	6	26	23%	11	31	35%	14	31	45%
정보	7	12	58%	2	12	17%	1	12	8%
여성	2	16	13%	7	16	44%	2	16	13%
평균			37%			43%			38%

주 1) 제17대 상임위원회: 17개 / 제18대 및 제19대 상임위원회: 16개

주 2) 평균은 각 상임위원회의 동일 위원 선임비율을 합산하여 상임위원회수로 나눈 것임.

자료: 대한민국국회 홈페이지(<http://www.assembly.go.kr/assm/assemact/official/assmCommunication/communicationUserList.do>)의 국회공보 자료를 바탕으로 재구성

70) 제헌의회때부터 전문위원제도가 있었으며, 국회도서관(1963년), 국회예산정책처(2003년), 국회입법조사처(2007년) 설치를 위한 근거법률이 순차적으로 제정되었다. 국회사무처 법제실은 1994년 법제예산실로 설치되어 2000년 법제실(3개科)로 분리되었으며, 2011년 10개科로 확대되었다.

국회법(1948. 10. 2. 시행)

제20조 각 위원회에 국회의원이 아닌 전문지식을 가진 위원(專門委員이라 稱함)과

설치하였다. 이러한 지원조직을 갖추게 됨으로써 국회의 정책역량이 강화되었다는 연구결과 또한 제시되고 있다⁷¹⁾.

이러한 노력에도 불구하고 우리나라 예산과정의 주요 특징 중 하나인 행정부의 예산안 편성권과 증액 동의권⁷²⁾으로 인해 국회는 예산안 편성과 관련한 경험이 부족하고⁷³⁾, 행정부가 동의하는 사항만 증액할 수 있기 때문에 예산안 심사과정에서 행정부에 의존하지 않을 수 없는 측면이 있다. ‘예산안 자동부외제도’의 도입은 이러한 국회의 행정부 의존성을 한층 강화시킬 수 있다. 행정부 예산안이 예산결산특별위원회의 의결 없이 본회의에 부의되는 경우에 예산안을 수정하기 위해서는 「국회법」 제 95조제1항에 따라 수정안을 제출⁷⁴⁾해야 하는데, 이러한 수정안은 본회의 단계에서 작성된다는 점에서 예산결산특별위원회 전문위원실의 직접적인 지원을 받기 어려운 측면이 있는 것이다.

록사를 둔다.

전문위원은 각 위원회의 추천으로 의장이 임명한다.

전문위원은 위원회에 열석하여 발언할 수 있으며 의장의 요구가 있을 때에는 본회의에서 발언할 수 있다.

71) 김태진(2013)은 예산안 심사과정에서 지원조직(전문위원실, 국회예산정책처)의 영향력을 양적 연구를 통해 확인하였고, 신중숙(2015)은 국회예산정책처의 예산안분석보고서에 대한 분석과 심사과정 참여자들에 대한 심층면접을 통해, 국회예산정책처 보고서의 최종 예산안 반영률은 SOC(social overhead capital)와 교육분야에서는 높은 반면 R&D(Research and Development)와 사회복지분야에서는 상대적으로 낮다는 점, 부처별로 방위사업청·국무총리실 소관 사업의 경우 반영률이 높은 반면 소방방재청·특허청·보건복지부 등의 경우에는 낮다는 점, 계속사업보다 신규사업의 반영률이 높다는 점 등을 확인하였다.

72) 각주 2) 참고

73) 국회예산정책처에서 예산안에 대한 연구·분석 기능을 담당(「국회예산정책처법」 제3조)하고 있으나, 직접 예산안을 편성하지는 않는다. 향후 개헌을 통해 예산안 편성권이 국회로 이관된다면 국회예산정책처의 기능 확보 논의도 병행될 필요가 있다.

74) 2014년 ‘예산안 자동부외제도’가 시행된 후 2017년까지 4년 동안 예산결산특별위원회의 종합심사가 11월 30일까지 완료되지 못했으며, 본회의 수정안이 제출되어 의결되었다(국회 의안정보시스템 참고. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>(접속일 2018년 7월 9일)).

제3절 예산안 자동부의제도

1. 도입 배경

예산안은 회계연도 단위로 편성·제출되고 의결되며 회계연도 중에만 효력을 가지기 때문에⁷⁵⁾ 매년 차년도 예산을 확정해야 하며, 「헌법」은 다음 연도 예산집행을 원만하게 준비하기 위해 국회의 예산안 심사기한을 두고 있다. 이러한 법정기한에도 불구하고 예산이 가지는 정치적인 특성⁷⁶⁾ 등으로 국회의 예산안 의결이 법정기한을 넘겨 연말에 이뤄지는 경우가 많았다.

법정기한을 준수하지 못한 관행으로 국회의 예산안 심사는 사업의 타당성이나 필요성을 합리적으로 검토하는 과정이 아니라 정당 또는 국회의원의 이해관계에 따라 좌우되는 정쟁으로 인식되게 되었고, 이러한 문제를 해소하고자 2012년 「국회법」 개정(2012. 5. 25.) 당시에 ‘예산안 자동부의제도’가 도입되었다.

2. 주요 내용

‘예산안 자동부의제도’는 예산안과 세입예산안 집행에 필요한 부수법률안⁷⁷⁾의 심사기한을 매년 11월 30일로 하고, 이 기한 내에 예산결산특별위원회 및 세입예산안 부수법률안 소관위원회의 심사가 완료되지 않을

75) 개정 전까지 효력을 가지는 법률안과 달리 예산안의 경우에는 ‘2018년도 예산안’과 같이 의안명에 회계연도를 병기한다.

76) 각주 28) 참고

77) 국민의 자유·권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과할 때에는 의회가 제정한 법률에 근거가 있어야 한다는 법치주의(권영성, 2010: 761)와 법치주의의 행정법적 표현인 법률에 의한 행정(홍준형, 2001: 62) 및 법치행정을 재무행정 영역에 적용한 조세법률주의(권영성, 2010: 901)에 따라 조세를 부과함에 있어서는 법률에 근거가 있어야 한다.

때에는 12월 1일에 이들 의안들이 본회의에 부의된 것으로 간주하는 제도이다. 12월 2일이 국회에서 예산안을 의결해야 하는 법정기한임에도 불구하고 12월 1일에 예산안 등이 본회의에 부의되도록 한 것은 법정기한 내에 최소한 2일은 본회의에서 심사할 수 있도록 하기 위함이다(국회사무처, 2016a: 418). 다만, 국정감사가 늦게 실시⁷⁸⁾되어 상임위원회의 예비심사기간을 확보할 필요가 있는 등 11월 30일 이후에도 종합심사를 진행해야 할 사정이 발생하는 경우에, 여·야가 원만하게 예산안을 처리할 수 있도록(임종훈, 2012: 추록 24) 「국회법」은 국회의장이 교섭단체대표의원과 합의하는 경우에는 본회의에 부의되지 않도록 예외 규정을 두고 있다.

‘예산안 자동부의제도’와 관련하여 세입예산안 부수법률안은 법률안을 제안할 때 부수법률안임을 표시⁷⁹⁾해야 하며, 국회의장은 국회예산정책처의 의견을 들어 세입예산안 부수법률안으로 지정한다. 세입예산안 부수법률안의 제출시기에 대한 명시적인 규정은 없으나, 정부가 제출하는 부

<세입예산안 부수법률안 지정 관련 국회 보도자료(2014. 11. 26.)>

오늘 정의화 국회의장은 내년도 세입예산안 부수법률안을 지정해 5개 소관상임위원회에 각각 통보했다. (중략)
 같은 이름의 세입예산안 부수법률안은 모두 기재위 소관으로 △조세특례제한법 일부개정법률안 14건 △부가가치세법 일부개정법률안 3건 △소득세법 일부개정법률안 2건 △상속 및 증여세법 일부개정법률안 2건이다. 기재위 소관 부수법률안 중 단건인 경우는 △법인세법 일부개정법률안 △개별소비세법 일부개정법률안 △국제조세조정에 관한 법률 일부개정법률안 △국세기본법 일부개정법률안 △관세법 일부개정법률안이다. (중략)
 기재위 소관 이외의 세입예산안 부수법률안을 보면 △교문위: 국민체육진흥법 일부개정법률안, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안 △안행위: 지방세법 일부개정법률안 △산업위: 산업기술혁신촉진법 일부개정법률안 △복지위: 국민건강증진법 일부개정법률안이다.

78) 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조제1항은 국정감사를 정기회 집회일 이전에 실시하도록 하면서, 단서 규정을 통해 본회의 의결이 있으면 정기회 중에 실시할 수 있도록 하고 있다. 이러한 단서 규정에 따라 제19대 국회 및 제20대 국회 전반기 동안 국정감사는 매년 정기회 기간 중에 실시되었다(국회의안정보시스템 참고. <http://ikms.assembly.go.kr/bill/BillSearchResult.do>(접속일 2018년 7월 13일)).

79) 법률안 표지부의 주요내용 밑에 참고사항으로 “이 법률안은 「국회법」 제85조의3제4항에 따라 세입예산안 부수법률안으로 지정될 필요가 있음”을 기재한다(국회사무처, 2016b: 188).

수법률안은 대부분 예산안과 함께 제출되고 있으며, 의원발의안의 경우에는 예산안 및 정부제출 부수법률안과 함께 심사할 필요가 있다는 점에서 예산안 제출시기에 즈음하여⁸⁰⁾ 제안하는 것이 바람직할 것으로 보인다(국회사무처, 2016b: 204).

상임위원회 심사과정에서 세입예산안 부수법률안에 대한 대안(代案)이 입안된 경우에는 그 대안이 부수법률안으로 지정된 것으로 본다. 또한, 제명이 같은 세입예산안 부수법률안이 여러 개인 경우에는 국회의장이 소관상임위원회 위원장의 의견을 들어 이 중 일부만 본회의에 부의할 수 있는데, 이는 같은 날 개의하는 본회의에서는 동일 제명 법률안을 두 건 이상 의결하지 않는 국회관례에 따른 것이다(국회사무처, 2016a: 419)⁸¹⁾.

‘예산안 자동부의제도’가 예산안에 대한 「헌법」상의 심사기한을 준수하기 위해 도입된 제도라는 점에서, 예산안이나 세입예산안 부수법률안에 대한 무제한 토론이 가능한지 의문이 생길 수 있는데, 「국회법」은 이들 의안에 대해서는 12월 1일까지만 무제한토론이 가능하도록 명시함⁸²⁾으로써 이러한 의문을 입법적으로 해소하였다.

80) 세입예산안 부수법률안은 그 명칭대로 세입예산안에 부수하는 법률안이므로 세입예산안이 전제되어야 성립할 수 있다는 점, 부수법률안의 내용은 세입예산안을 집행하는데 필요한 법적 근거라는 점 등을 고려할 때, 행정부 예산안이 제출된 이후에 의원발의 부수법률안을 제안하는 것이 논리적일 것으로 생각된다.

81) 이에 대해 임중훈(2012: 추록 24)은 상임위원회에서 제대로 심사를 완료하지 못한 다수의 부수법률안을 본회의에서 모두 심사하는 것은 합리적이지 못하기 때문에, 소관 상임위원회 위원장의 판단 하에 가장 타당성이 있는 부수법률안을 본회의에 부의하기 위한 조치라고 설명한다.

82) 국회법 제106조의2(무제한 토론의 실시 등) ① ~ ⑨(생략)

⑩ 예산안등 및 제85조의3제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안에 대하여는 제1항부터 제9항까지의 규정을 매년 12월 1일까지 적용하고, 같은 항에 따라 실시 중인 무제한 토론, 계속 중인 본회의, 제출된 무제한 토론의 종결동의에 대한 심사절차 등은 12월 1일 자정에 종료한다.

제4절 선행연구 검토

예산결산특별위원회의 종합심사는 전체회의와 소위원회를 거치면서 단계적으로 진행되는데, 증액·감액 등 실질적인 수정이 이루어지는 소위원회의 경우 심사자료가 대외적으로 공개되지 않기 때문에 소위원회 활동내용을 구체적으로 분석하기에는 한계가 있다. 특히 소위원회 심사과정에서 합의가 이루어지지 않는 사항에 대해서는 관례적으로 여·야 간사 등으로 小소위원회(이하 “소소위”라 한다)라는 별도의 회의체를 구성하여 심사하며, 이는 「국회법」상의 공식적인 회의체가 아니라는 점에서 논의과정이 공개되지 않을 뿐만 아니라 속기록이 작성되지도 않는다.

예산안 심사과정을 구체적으로 분석하기 어려운 이러한 상황 하에서 통합예산제도의 도입, 성과관리와 예산의 연계, 예산결산특별위원회의 상임위원회화, 예산법률주의의 도입 등 제도적 개선사항을 제시하거나(윤영진, 2003; 이영환, 2018), 예산제도를 헌법적인 관점에서 살펴본(정영화, 2004)⁸³⁾ 제도적인 측면의 연구와 함께, 심사과정에 영향을 미치는 요인들을 분석한 연구가 많았으며, 국회예산정책처의 설립(2003년 10월 19일) 이후에는 국회지원조직의 영향력을 분석한 연구도 다수 진행된바 있다.

예산안 심사과정에 영향을 미치는 요인에 대한 연구로, 김성철·장석영·강여진(2000)은 선행연구를 통해 제도적 요인(예산집행상의 신축성을 위한 이·전용, 예비비 등), 당파성, 의원들의 행태(성격, 가치관, 이해관계 등), 낮은 수준의 전문성(위원들의 짧은 연임기간), 짧은 심사기간 등으로 합리적인 심사가 제약되는 경향이 있음을 확인하고, 이를 바탕으로 1990년부터 1998년까지 두 가지 신문(조선일보, 동아일보)의 예산안 심사와 관련된 사설(75개)을 분석하여, 당파성(50개), 의원들의 행태(12

83) 정영화(2004)는 헌법상의 규정에도 불구하고 예산과정에서 행정부가 과도한 재량권을 행사하고 있다는 점을 지적하면서, 이익집단들의 이익추구행위에 대한 감시제도의 마련과 관료집단의 영향력에 대항한 위원회의 전문성 강화 등 국회조직의 개편 필요성을 제시하였다.

개), 제도적 요인(6개), 시간적 요인(4개), 전문성(2개), 행정부의 통제(1개) 순으로 예산안 심사에 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 또한, 예산결산특별위원회 위원들을 대상으로 설문조사를 실시하여 여·야 모두 당론에 따른 경향이 높고 이익집단들의 반대나 의원들의 이기주의로 인해 예산 삭감률이 낮아진다는 점을 확인하였다.

김인철·강문희·김두현(2002)은 상임위원회와 예산결산특별위원회를 대상으로 1965년부터 2000년까지 행정부 예산안에 대한 삭감률, 증가율 및 총 수정비율을 비교하였다. 연구결과 전년 대비 예산편성 규모나 상임위원회의 증액 규모가 클수록 국회의 예산안 수정 경향이 크고, 위원들의 전문성이 높고 이해관계로부터 자유로운 상태에서 행정부처와 활발한 의견교환을 나누는 경우에는 예산안 수정에 신중한 행태를 보이며, 여·야 위원 비율이 비슷하거나 여·야 간 정치적 긴장이 고조될수록 삭감률이나 증가율 등이 크게 변하는 것으로 확인되었다.

장문선·윤성식(2002)은 1972년부터 1998년까지 25년 동안(1973년, 1981년 제외) 예산결산특별위원회에서 심사한 일반회계와 특별회계를 대상으로 예산안 심사과정의 영향요인을 분석하였다. 분석결과 예산결산특별위원회의 증감결정에 영향을 미치는 요인은 총액기준으로는 여당위원 비율(-)만이 유의미하나, 방위비의 경우 아웅산 폭파사건과 같은 사회적 이슈(+)와 예산결산특별위원회의 여당위원 비율(+)이, 교육비의 경우 선거공약(+), 전년대비 세입증가율(+), 예산결산특별위원회의 여당위원 비율(+), 정책질의횟수(+), GNP(-)가, 사회개발비의 경우 자료제출요구건수(+)와 정책질의건수(+)가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

박경돈(2009)은 질적 연구방법을 활용하여 예산안 심사과정에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 제17대 국회 재정경제위원회와 보건복지위원회에서 경제예산안과 복지예산안을 심사한 속기록을 분석하였는데, 재정경제위원회의 경우 갈등, 원내조화, 투표절차, 심사숙고와 관련된 논의가 많을수록 예산 관련 의안의 통과에 부정적인 것으로 나타난 반면, 보건복지위원회는 이러한 논의가 활발할수록 예산 관련 의사결정에 긍정적인

것으로 나타나는 등 위원회의 특성에 따라 심사과정에 영향을 미치는 요인이 상이할 수 있다는 결과를 도출하였다.

서인석·이동규·박형준(2010) 또한 질적 연구방법을 활용하고자 2009년도 예산안 중 수자원사업을 심사한 상임위원회의 속기록을 분석하였는데, 형식성이나 권위성 보다 전문성 요인이 예산안 심사에 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 또한, 속기록으로 분석한 요인들이 의사결정과정에 어느 정도 영향을 미치는지 알아보기 위해 회귀분석을 실시하여, 타협성, 전문성, 대표성 순으로 의사결정에 강한 영향을 미친다는 점과 당파성과 연대성은 유의미한 요인이기는 하나 영향이 크지 않다는 점을 확인하였다.

김태진(2013)은 국회의 지원조직을 대변하는 기관으로 국회예산정책처와 상임위원회·예산결산특별위원회의 전문위원실을 연구대상으로 하여, 제17대국회와 제18대국회에서 예산안 심사과정에 영향을 미친 요인을 분석하였다. 연구결과 여당의 의석점유율이 높을수록, 예산결산특별위원회보다는 상임위원회에서, 대통령의 잔여임기가 많을수록, 대통령·국회의원선거가 실시된 해일수록, 신규사업보다는 계속사업일수록, 전년 대비 세입예산의 차이가 클수록 증액 가능성이 높은 것으로 나타났다.

이러한 예산안 심사과정상의 영향요인에 대한 연구와 함께 입법지원조직에 대한 연구도 다수 있었다. 위원회 전문위원실과 국회도서관 외의 별도 지원조직이 없던 과거에는 입법지원조직의 필요성을 제시하고(김종순, 1991; 함성득, 1996), 미국·독일의 입법지원조직을 분석하여 우리나라 입법지원조직의 발전방안을 강구하거나(권오성, 2004), 위원회 전문위원실의 영향력을 분석한 연구(김춘엽, 2006) 등이 있었으며, 2003년 예산안 심사 지원을 목적으로 국회예산정책처가 설립⁸⁴⁾된 이후에는 국회예

84) 국회법

제22조의2(국회예산정책처)

① 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둔다.
② ~ ④ (생략)

산정책처의 영향력에 대한 연구도 다수 있었다.

국회예산정책처의 설립 당시에 임동욱(2003a; 2003b)은 국회예산정책처의 설립으로 국회가 재정관련 정보를 독자적으로 확보할 수 있게 되었고, 국회의 전문성을 제고할 수 있는 토대가 마련되었다고 평가하였다. 국회예산정책처가 설립목적을 달성하는데 필요한 과제로는 재정분석 및 평가능력을 갖춘 전문인력의 충원 등 조직의 전문성 확보와 함께, 기관의 독립성 확보, 기관장의 정치적 중립성 유지 등을 제시하였다.

이겨레·함성득(2008)은 자율성, 적응성, 복잡성, 통합성 등 4가지 기준에 따라 국회예산정책처와 미국의 의회예산처(Congressional Budget Office)의 제도화 수준을 비교하였는데, 국회예산정책처는 미국 의회예산처의 절반에도 못 미치는 연혁에도 불구하고 자율성, 적응성, 복잡성 측면에서 긍정적인 발전이 있었다고 평가하는 한편, 국회예산정책처장의 인사권 제한에 따른 자율성 측면의 한계와 계약직 구성원으로 인한 통합성 측면의 한계가 있음을 지적하였다.

김상헌·이기영(2011)은 국회예산정책처와 미국의 의회예산처의 조직 및 기능을 비교하고 국회예산정책처가 예산안 심사과정에 미친 영향에 대해 분석함으로써, 국회예산정책처의 설립이 일반회계나 특별회계의 수정 정도에 특별한 영향을 미치지 않는다는 결과를 제시하였다. 또한, 이러한 결과는 과거의 형식적 예산안 심사행태가 계속되고 있는 것이므로 예산안 심사에 대한 지원을 확대하는 방향으로 기관을 운영할 필요가 있다는 점을 지적하였다.

김태진(2013)의 연구결과, 지원조직 중 국회예산정책처는 감액의견을 제시할 가능성이 높은 반면 전문위원실의 경우에는 증액의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났으며, 전문위원실의 검토의견은 정당의석, 대통령 선거 등의 요인과 관련하여 예산결산특별위원회의 최종심사결과와 일치하였으나, 국회예산정책처의 경우에는 일치하는 영향요인이 없는 것으로 나타나는 등 전문위원실의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 확인되었다.

신종숙(2015)은 2007년부터 2011년까지 일반회계와 특별회계 세부사업 중 국회예산정책처의 예산안분석보고서에서 증액 또는 감액의견이 제시된 1,005건의 사업을 분석하고, 예산안 심사과정에 참여하는 관련자들을 대상으로 심층면접을 실시하였다. 연구결과 예산안분석보고서가 최종 예산안에 반영되는 비율은 분야별로 SOC와 교육분야에서는 높은 반면 R&D와 사회복지분야에서는 상대적으로 낮다는 점, 부처별로 방위사업청·국무총리실 소관 사업의 경우 반영률이 높은 반면 소방방재청·특허청·보건복지부 소관 사업의 경우에는 반영률이 낮다는 점, 계속사업보다 신규사업의 반영률이 높다는 점 등이 확인되었다.

최근에는 국회의 예산안 심사와 관련하여 보다 다양한 연구가 진행되었다. 김은지(2015)는 단절균형이론에 근거하여 예산결정상황에 따라 점증적 성향과 비점증적 성향이 나타난다고 보고 1967년부터 2012년까지의 자료를 분석하여, 예산총액 증감률을 종속변수로 했을 경우 비상시에는 비점증적 의사결정이, 평상시에는 점증적 의사결정이 나타날 확률이 높다는 점을 확인하였다.

강혜진(2016)은 장관의 전직과 경험을 독립변수로 하여 1994년부터 2016년까지 부처별 세출예산과 장관에 대한 정보를 분석하였는데, 장관이 다른 부처 장관을 경험했거나 경제부처를 경험한 경우에는 예산확보에 긍정적인 영향을 미친다는 연구결과를 도출하였다. 또한, 장관의 예산과정에 대한 동기와 전략을 알아보기 위해 전직 장관 24인을 심층면접한 결과, 관료출신 장관의 경우 상대적으로 예산안 편성과정에 치중하는 반면, 정치인 출신 장관의 경우에는 국회 심사과정에서의 역할에 보다 적극적이라는 점을 확인하였다.

배석주(2016)는 쪽지예산을 “정부예산 편성과정에서 반영되지 않았던 지역구 또는 민원사업 예산이 예산결산특별위원회 또는 조정소위원회의 심사과정에서 특별한 검증 없이 반영되는 선심성 끼워넣기 예산”으로 정의하고, 2011년부터 2014년까지 예산결산특별위원회의 종합심사과정을 분석하였다. 연구결과 국회의원들은 불특정 다수의 지역주민보다 이익집

단이나 특정기관 또는 부처의 예산을 반영하는 경향이 있는 것으로 나타났으며, 비공개·비공식적이고 소수에 의해 결정되는 예산안 심사과정에서 예산낭비가 시작된다는 점을 지적하였다.

이러한 다양한 선행연구에도 불구하고 예산안 심사와 관련하여 제도가 심사과정이나 결과에 미치는 영향을 분석한 연구는 아직까지 많지 않다. 예산안 등 의안에 대한 심사과정은 「국회법」상의 제도와 절차에 따라 진행되므로 이러한 제도나 절차는 심사결과에 영향을 미칠 수 있으나, 그 동안 예산안 심사와 관련하여 큰 제도적 변화가 없었기 때문에⁸⁵⁾ 이에 대한 분석이 부족했던 측면이 있다. 2012년 「국회법」 개정으로 ‘예산안 자동부제의제도’라는 새로운 제도가 도입되었다는 점은 제도변화가 국회의 예산안 심사에 미치는 영향에 대해 분석할 수 있는 좋은 계기가 마련되었다고 할 수 있다.

85) 예산안 심사와 관련한 주요 변경사항은 다음과 같다. ① 예비심사의 실효성 제고를 위해 예산결산특별위원회로 하여금 예비심사내용을 존중하도록 하였다(「국회법」 개정, 1991년 5월 31일). 이후 상임위원회가 삭감한 세출예산 각항의 금액을 증액하거나 새 비목을 설치할 때에는 소관상임위원회와 협의하도록 하였다(「국회법」 개정, 2002년 3월 7일), 협의절차를 소관상임위원회 동의절차로 강화하였다(「국회법」 개정, 2003년 2월 4일). ② 시정연설 후에 예산안을 상임위원회에 회부하던 것을 시정연설과 관계없이 회부할 수 있도록 하였다(「국회법」 개정, 1994년 6월 28일). ③ 종합심사와 관련하여 관례적으로 실시하던 종합정책질의 및 부별심사를 명문화하였다(「국회법」 개정, 1994년 6월 28일). ④ 예산안의 국회제출을 회계연도 개시 90일 전까지에서 회계연도 개시 120일 전까지로 당겼다(「국가재정법」 개정, 2013년 5월 28일).

제3장 연구설계

제1절 회귀분석 설계

1. 연구문제 및 가설의 설정

본 연구는 법정기한 내 예산안 의결을 목적으로 「국회법」에 도입된 ‘예산안 자동부의제도’가 국회의 예산안 심사과정에 도입목적 외의 영향을 미쳤을 것이라는 문제의식에서 시작되었다. 행정부에서 편성되어 국회에 제출되는 예산안이 차년도 예산으로 최종 확정되기 위해서는 예산결산특별위원회 및 본회의의 의결이 필요하다. 예산결산특별위원회에서 예산안을 의결하기 위해서는 위원장과 간사 간의 의사일정 협의가 전제되어야 하므로 예산안이 조기에 의결되기를 희망하는 행정부에서는 예산결산특별위원회의 요구사항에 적절히 대응할 수밖에 없는 측면이 있다.

그러나 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 예산결산특별위원회에서 의결하지 않더라도 12월 1일에 예산안이 본회의에 부의되므로 행정부에서는 예산결산특별위원회 심사과정에서 제기되는 요구사항을 수용할 유인이 감소할 수 있고, 대국회 대응성이 감소하는 경우 예산안에 대한 국회의 수정비율에 변화가 있을 수 있는 것이다.

이에 본 논문의 연구문제는 “‘예산안 자동부의제도’의 도입이 행정부 예산안에 대한 국회의 수정비율에 실증적으로 유의미한 영향을 미치는가”로 정리할 수 있으며, 이러한 연구문제를 분석하기 위한 연구가설은 “‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 행정부 예산안에 대한 순 수정비율의 절대값⁸⁶⁾은 감소할 것이다”로 설정한다.

86) 각주 17) 참고

가설: ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 행정부 예산안에 대한
순 수정비율의 절대값은 감소할 것이다.

2. 변수의 설정 및 연구의 분석틀

‘예산안 자동부의제도’의 도입이 행정부 예산안을 수정하는 비율에 영향을 미쳤는지 알아보기 위해 종속변수는 행정부 예산안에 대한 상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값⁸⁷⁾으로, 독립변수는 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 설정하였다. 국회의 예산안 심사기능을 행정부 예산안에 대한 수정비율이라는 개념을 이용하여 분석한 선행연구를 보면, 국회의 수정비율이 낮아지는 경우 재정통제기능이 신중해진 것으로 보거나, 국회의 예산심사기능이 형식화된 것으로 보았다(김인철·강문희·김두현, 2002: 192; 김난영·김상현, 2007: 88).

종속변수에 영향을 줄 수 있는 통제변수로는 정치적 요인, 경제적 요인, 전년도 예산 요인으로 나누어 설정하였다.

먼저, 정치적 요인으로는 국회의원선거의 실시 여부와 여당의 의석 점유율을 포함하였다. 4년마다 실시되는 국회의원선거를 통해 국회의 구성원이 변경되면 초선의원 비율이 높은 한국정치 특성⁸⁸⁾을 고려할 때 예산안의 주요 내용을 파악하기가 쉽지 않을 수 있다. 김태진(2013)은 제17대국회와 제18대국회를 대상으로 예산안 심사과정에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 국회의원선거가 실시된 해일수록 증액 가능성이 높다고 하는바, 국회의원선거 실시가 증액과 감액을 포함한 최종 수정규모에 어떤 영향을 미치는지 확인해 볼 필요가 있다.

87) 상임위원회 소관별 순 수정비율은 예산안을 상임위원회 소관별로 분류한 후, 각 소관별 예산안에 대해 국회가 증액한 부분은 양의 값으로 계산하고 감액한 부분은 음의 값으로 계산한 다음, 이를 모두 합산한 총액을 상임위원회 소관별 예산안 총액으로 나눈 것이다.

88) 각주 67) 참고

여당의 의석 점유율은 예산안의 본회의 단독처리가 가능한지 여부를 결정하는 기준이다. 예산안 의결에 필요한 정족수는 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성⁸⁹⁾이다. 여당이 재적의원 과반수를 차지하는 경우에는 본회의에서 예산안을 단독으로 처리할 수 있는 요건이 되며, 이는 야당과의 협상을 유리하게 이끄는 요인이 될 수 있다. 김태진(2013)의 연구에 따르면 여당의 의석점유율이 높을수록 행정부 사업이 추진력을 얻을 가능성이 높아지게 되고, 국회의 심사는 삭감보다는 증액 지향성을 보일 확률이 높아지게 된다. 장문선·윤성식(2002)은 예산결산특별위원회의 여·야 위원 구성비율이 예산안 수정에 영향을 미칠 수 있다는 연구결과를 제시하였다. 예산결산특별위원회의 위원 구성비율은 교섭단체별 의석수 비율에 따라 정해지므로⁹⁰⁾ 여당의 의석점유율이 높으면 이에 비례하여 예산결산특별위원회의 여당 비율도 높아진다.

선행연구에 따르면 국가의 재정규모에 따라 행정부 예산안에 대한 국회의 심사과정이 다소 상이하게 나타날 수 있는데(장문선·윤성식, 2002; 김난영·김상현, 2007; 김태진, 2013), 경제상황이 좋으면 세출에 필요한 재원확보 가능성이 높아지므로 세출예산안에 대한 삭감 필요성이 상대적으로 감소할 수 있다. 이러한 점을 고려하여 경제성장률을 통제변수로 설정하였다.

전년도 예산 요인으로는 추가경정예산 편성 여부와 상임위원회 소관별 전년도 순 수정비율을 설정하였다. 추가경정예산에 포함된 사업은 추

89) 헌법

제49조 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

국회법

제109조(의결정족수) 의사는 헌법이나 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

90) 국회법

제45조(예산결산특별위원회) ① (생략)

② 예산결산특별위원회의 위원 수는 50명으로 한다. 이 경우 의장은 교섭단체 소속 의원 수의 비율과 상임위원회 위원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 위원을 선임한다.

③ ~ ⑥ (생략)

가경정예산안 심사과정에서 한번 검토되었기 때문에 본예산안 심사과정에서는 상대적으로 간략히 심사될 수 있는바, 추가경정예산이 편성되지 않은 해와 비교하여 국회의 수정비율이 낮아질 수 있다. 김인철·강문희·김두현(2002)에 따르면 전년 대비 예산편성 규모가 클수록 국회의 수정경향이 크게 나타난다고 하는데, 전년도 국회 심사과정에서 증액이 많이 된 경우에는 이러한 증액으로 인해 차년도 편성 규모는 전년과 비교하여 상대적으로 크지 않을 수 있는바 국회의 수정경향은 낮아질 수 있다.

이러한 변수들을 정리하면 <표 3-1>와 같다.

<표 3-1> 변수의 종류 및 내용

구분		변수	내용
종속변수		상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값	• $(\text{상임위원회 소관별 순 수정액} \div \text{상임위원회 소관 행정부 예산안 총액}) \times 100 (\%)$
독립변수		예산안 자동부의제도 도입	• 예산안 자동부의제도 도입 이후 = 1 • 예산안 자동부의제도 도입 이전 = 0
통제변수	정치적 요인	국회의원선거 실시	• 선거 실시 = 1 • 선거 미실시 = 0
		여당의 의석 점유율	• 예산안 의결 당시 여당의 의석 점유율 (%)
	경제적 요인	경제성장률	• 당해 연도 경제성장률 (%)
	전년도 예산 요인	전년도 추가경정예산 편성	• 추가경정예산 편성 = 1 • 추가경정예산 미편성 = 0
전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율		• $(\text{상임위원회 소관별 순 수정액} \div \text{상임위원회 소관 행정부 예산안 총액}) \times 100 (\%)$	

특히 사업의 특성에 따라 집행과정의 재량을 확대하거나 특정 시기에 집중적인 재정지원을 위한 별도의 공공재원 관리장치가 필요할 수 있는 바(이종수 외, 2014: 301), 「국가재정법」은 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계 처리할 필요가 있을 때 특별회계를 설치⁹¹⁾할 수 있도록 규정하고 있다. 특별회계의 이러한 특성을 고려하여 본 연구에서는 예산안 전체에 대한 분석([모형 1])과 함께 일반회계만을 대상으로 별도의 분석([모형 2])을 실시함으로써, 연구결과가 회계별로 차이가 있는지에 대해서도 알아보고자 한다.

이상의 내용을 정리한 회귀분석의 분석틀은 <그림 3-1>과 같다.

91) 국가재정법

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ① (생략)

② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

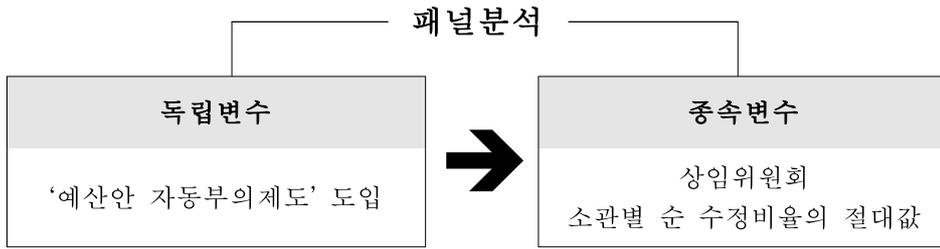
1. ~ 3. (생략)

4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것

5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

③ (생략)

<그림 3-1> 회귀분석의 분석틀



통제변수	
정치적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의원선거 실시 • 여당의 의석 점유율
경제적 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 경제성장률
전년도 예산 요인	<ul style="list-style-type: none"> • 전년도 추가경정예산 편성 • 전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율

제2절 심층면접 설계

회귀분석 결과를 보완하고 ‘예산안 자동부의제도’의 도입이 예산과정 참여자들의 행태에 미친 영향을 알아보기 위해, 예산과정에 참여하는 국회 및 행정부 관계자⁹²⁾ 중에서 참여유형에 따라 상임위원회·예산결산특별위원회 소속 국회공무원과 의원실 보좌진, 행정부 예산담당자 등 예산안을 편성하거나 검토보고서나 심사보고서를 작성하고 국회의원의 심사를 보좌하는 실무자를 중심으로 심층면접을 실시한다.

92) p.24 참고

심층면접의 주관적인 지표로는 행정부의 대국회 대응성, 국회의 대행정부 협상력, 법정기한 준수 부담을 설정하였으며, 세부지표로는 국회의 수정요구나 심사자료 요구에 대한 행정부의 수용수준에 변화가 있었는지, 심사기간이 축소됨에 따라 예산안 검토의 양적·질적 변화가 있었는지 여부 등을 설정하였다.

심층면접의 분석틀을 정리하면 <표 3-2>과 같다.

<표 3-2> 심층면접의 분석틀

예산안 자동부의제도 영향 측정	측정지표	세부지표
예산과정 참여자들에 대한 주관적 영향	행정부의 대국회 대응성	<ul style="list-style-type: none"> • 국회의 증액 또는 감액요구에 대한 수용수준의 변화 • 국회의 사업개선 요구에 대한 수용수준의 변화 • 국회의 심사자료 요구에 대한 대응수준의 변화
	국회의 대행정부 협상력	<ul style="list-style-type: none"> • 예결위 위원장·간사의 예산안 의결과 관련한 결정권한의 변화 • 본회의 수정안 작성에 참여가 제한됨에 따른 협상력의 변화
	법정기한 준수 부담	<ul style="list-style-type: none"> • 법정기한 준수 관행으로 인해 심사를 빨리 마무리해야 한다는 부담을 느꼈는지 여부 • 심사기간이 단축됨에 따른 예산안 검토의 양적·질적 변화

제4장 분석결과

제1절 회귀분석

1. 회귀식

본 연구에서는 행정부 예산안에 대한 순 수정비율의 절대값을 12개 상임위원회 소관별 예산안에 대한 8년간(2010년부터 2017년까지)의 패널 데이터(panel data)를 활용하여 분석하였다. 이러한 분석은 시계열 변동(시계열 분석)과 패널 개체간의 변동(횡단면 분석)을 동시에 관찰할 수 있다는 장점⁹³⁾이 있다.

모형을 설정하면 아래와 같다. Y 는 종속변수, X 는 독립변수이고, η_i 는 관찰할 수 없는 시간에 따라 변하지 않는 개별적 효과(Individual Specific Effect)이며, U_{it} 는 일반적인 확률오차항이다. η_i 는 $\sim N(0, \sigma_\eta^2)$, $U_{it} \sim N(0, \sigma_u^2)$ 이다.

$$Y_{it} = \alpha_0 + \sum \beta_j \cdot X_{ij} + \eta_i + U_{it}$$

(i: 상임위원회(1~12⁹⁴⁾), t: 시간(2014~2017), j: 독립변수 및 통제변수)

93) 횡단면데이터(cross-sectional data)와 시계열데이터(time-series data)를 합쳐 놓은 패널데이터를 활용하는 경우, 시간의 경과에 따른 연구대상의 변화를 파악할 수 있고 횡단면데이터의 단점을 보완하면서 연구대상의 동적인 변화를 분석할 수 있다(남궁근, 2017: 101).

94) 현재 상임위원회는 총 17개가 있으나, 연구기간 동안 분리되거나 통합되었던 교육위원회, 문화체육관광위원회, 과학기술정보방송통신위원회, 농림축산식품해양수산위원회, 국토교통위원회는 분석에서 제외하였다(p.7 참고).

일반적으로 패널데이터를 분석할 때는 통합최소자승 모형(Pooled OLS Model), 확률효과 모형(Random Effect Model) 또는 고정효과 모형(Fixed Effect Model)과 같은 회귀분석 모형을 활용한다. 통합최소자승 모형은 패널데이터의 종단적·횡단적 특성을 고려하지 않고 통상적인 회귀분석을 실시하는 방법이고, 고정효과 모형과 확률효과 모형은 패널데이터의 종단적·횡단적 고유성을 고려한 분석방법이다. 이 중 고정효과 모형은 패널데이터의 종단적·횡단적 고유성을 추정해야 할 모수(parameter)로 가정하는 반면, 확률효과 모형은 고유성을 확률변수(random variable)로 가정한다는 점에서 차이가 있다. 두 모형 사이의 선택은 하우스만 검정(Hausman Test)을 통해 결정하는데, 하우스만 검정에서는 귀무가설을 독립변수와 오차항 사이에 상관관계가 없는 것으로 설정하기 때문에 귀무가설이 기각되면 고정효과모형이 더 적합하다는 의미가 된다. 본 연구에서는 하우스만 검정 결과 검정통계량의 유의확률(p-value)이 [모형 1]의 경우 0.9938, [모형 2]의 경우 0.9976로 나와 귀무가설을 기각할 수 없으므로 확률효과 모형을 사용한다.

독립변수와 5개의 통제변수 사이의 다중공선성(Multicollinearity)을 확인하기 위해 분산팽창계수(Variation Inflation Factor)를 분석한 결과, [모형 1]과 [모형 2] 모두 독립변수와 각 통제변수의 값이 10 이하로 확인됨에 따라, 다중공선성 문제는 발생하지 않는 것으로 판단하였다.

<표 4-1> [모형 1]에 따른 분산팽창계수 분석 결과

변수	VIF	변수	VIF
예산안 자동부의제도 도입	1.867295	경제성장률	1.565020
국회의원선거 실시	1.441991	추가경정예산안 편성	1.218548
여당 의석점유율	2.173503	전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율	1.032661

<표 4-2> [모형 2]에 따른 분산팽창계수 분석 결과

변수	VIF	변수	VIF
예산안 자동부의제도 도입	1.867266	경제성장률	1.551025
국회의원선거 실시	1.443011	추가경정예산안 편성	1.221363
여당 의석점유율	2.171926	전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율	1.032758

2. 기술통계 분석

[모형 1]의 경우 12개 상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값은 평균 1.31%, 표준편차는 1.71%로 나타났다. 이 외에도 여당의 의석점유율 평균은 50.79%, 경제성장률 평균은 3.44%, 전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율의 평균은 -0.02%로 나타났다. 일반회계만을 대상으로 한 [모형 2]의 경우에는 순 수정비율 절대값의 평균이 1.49%로 [모형 1]보다 0.18%p 높게 나타났으며, 전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율의 평균은 -0.03%로 [모형 1]보다 -0.01%p 낮게 나타났다.

종속변수와 독립변수·통제변수와의 상관관계를 분석해 보면 종속변수에 영향을 줄 수 있는 요인들을 대략적으로 추정해 볼 수 있는데, 본 연구에서 설정한 변수들을 분석한 결과 [모형 1]과 [모형 2] 모두 통계적으로 유의미한 변수로 확인된 것은 통제변수 중 전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율이었다. 이에 따라 전년도 순 수정비율이 높을수록 상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값이 감소할 것으로 예상할 수 있다.

<표 4-3> [모형 1]에 따른 변수의 기술통계량

구분	변수	평균	표준편차	종속변수와의 상관계수	
종속변수	상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값(%)	0.0131	0.0171		
독립변수	예산안 자동부의제도 도입 (더미변수)	0.5000	0.5026	-0.0736	
통 제 변 수	정치적 요인	국회의원선거 실시(더미변수)	0.2500	0.4353	-0.0310
		여당의 의석 점유율(%)	0.5079	0.0571	-0.0777
	경제적 요인	경제성장률(%)	0.0344	0.0122	-0.0177
	전년도 예산 요인	전년도 추가경정예산 편성 (더미변수)	0.3750	0.4867	-0.0326
		전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율(%)	-0.0002	0.0231	-0.3336 ***
총 관측치 = 96, 횡단면 관측치 = 12					

주 1) 상관계수는 12개 위원회의 8년간 자료를 통합하여 도출한 것이다.

2) 유의수준: • p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

<표 4-4> [모형 2]에 따른 변수의 기술통계량

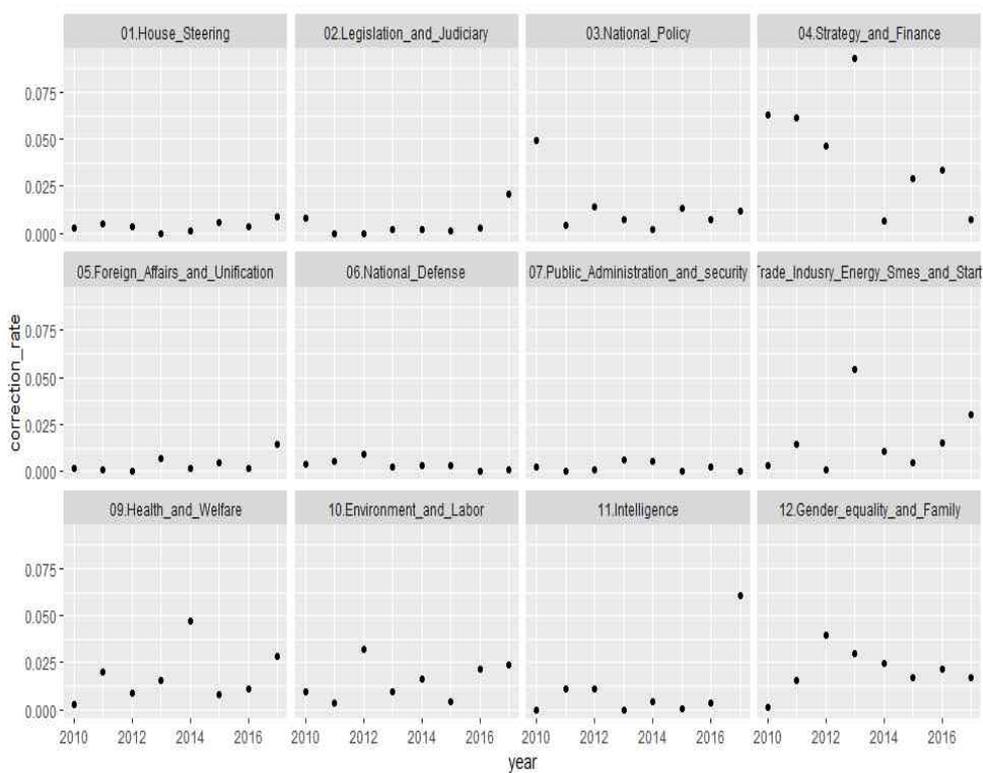
구분	변수	평균	표준편차	종속변수와의 상관계수	
종속변수	상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값(%)	0.0149	0.0191		
독립변수	예산안 자동부외제도 도입 (더미변수)	0.5000	0.5026	-0.0613	
통 제 변 수	정치적 요인	국회의원선거 실시(더미변수)	0.2500	0.4353	0.0294
		여당의 의석 점유율(%)	0.5079	0.0571	-0.1147
	경제적 요인	경제성장률(%)	0.0344	0.0122	-0.0636
	전년도 예산 요인	전년도 추가경정예산 편성 (더미변수)	0.3750	0.4867	-0.0457
		전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율(%)	-0.0003	0.0246	-0.2278 *
총 관측치 = 96, 횡단면 관측치 = 12					

주 1) 상관계수는 12개 위원회의 8년간 자료를 통합하여 도출한 것이다.

2) 유의수준: • p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

‘예산안 자동부의제도’의 도입을 전·후하여 상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값을 산포도로 그려보면 <그림 4-1> 및 <그림 4-2>와 같다⁹⁵⁾. [모형 2]의 경우 [모형 1]과 전반적으로 산포도가 유사하나 일부 위원회의 경우 다소간 차이가 있는 것으로 확인되는바, 이를 통해 일반 회계와 특별회계에 포함되어 있는 사업의 특성과 내용에 따라 수정비율이 달라질 수 있을 것으로 추정할 수 있다.

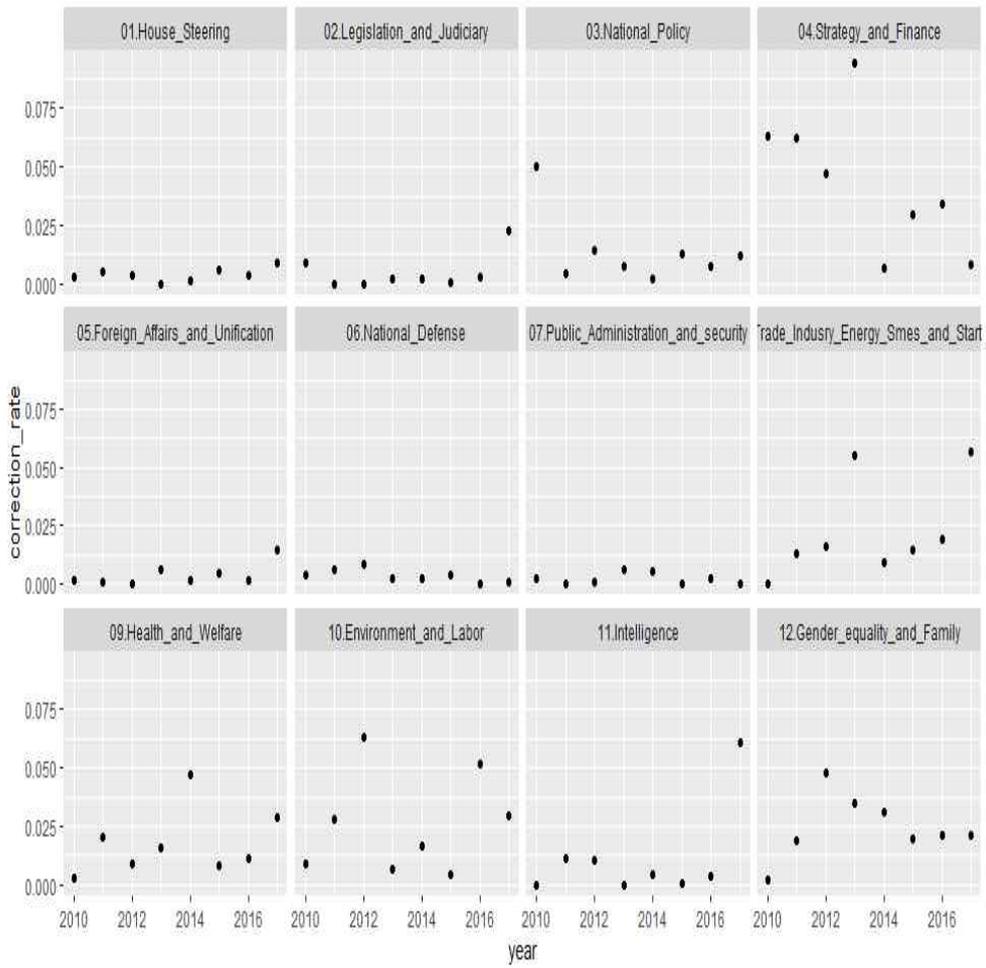
<그림 4-1> [모형 1]에 따른 순 수정비율 절대값의 변화⁹⁶⁾



95) 본 연구는 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 행정부 예산안에 대한 국회 수정비율에 통계적으로 유의미한 변화가 있었는지 여부를 분석하기 위한 것이다. 산포도에서 나타나는 바와 같이 일부 상임위원회의 경우 동 제도의 도입 이후에 순 수정비율의 절대값이 오히려 상승한 것으로 나타나는데, 이에 대해서는 상임위원회별 소관 사업의 특성 등 그 원인에 대해 추가 연구가 필요할 것으로 보인다.

96) y축의 ‘correction rate’는 순 수정비율의 절대값이며, 0.025는 2.5%를 의미한다.

<그림 4-2> [모형 2]에 따른 순 수정비율 절대값의 변화



3. 회귀분석 결과

확률효과 모형을 적용하여 12개 상임위원회의 패널데이터(panel data)를 분석한 결과는 <표 4-5>와 같다. 회귀분석에는 통계프로그램 R을 활용하였다.

첫째, [모형 1]과 [모형 2] 모두 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 행정부 예산안에 대한 순 수정비율의 절대값이 낮아졌다. 이는 본 연구의 가설을 지지하는 결과이다. ‘예산안 자동부의제도’의 도입은 법정기한 내에 예산을 확정하게 하는 효과 외에도 국회의 예산안 심사에 일정한 영향을 미치는 것으로 볼 수 있고, 행정부 예산안에 대한 수정 정도로 파악한 국회의 심사수준이 약화되었다고 추정할 수 있다.

둘째, 여당의 의석 점유율이 높을수록 순 수정비율의 절대값이 낮아졌다. 여당이 총 의석에서 과반을 차지하는 경우에는 본회의에서 단독으로 예산안을 의결할 수 있으며, 과반이 아니더라도 의석 점유율이 높을 경우 다른 당과 연계하여 예산안을 의결할 수 있는 가능성이 높아진다. 여당은 행정부를 지지한다는 점에서 여당 주도의 예산안 의결가능성이 높아지는 경우 예산안이 수정될 가능성은 줄어들 수 있는 것이다.

셋째, 전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율이 높을수록 순 수정비율의 절대값이 낮아졌다. 전년 대비 편성 규모가 클수록 국회의 수정경향이 크게 나타난다는 점을 고려할 때, 전년도 국회 심사과정에서 증액이 많이 된 경우에는 이러한 증액으로 인해 차년도 편성 규모가 상대적으로 크지 않을 수 있는바 국회의 수정경향은 낮아질 수 있으며, 전년도에 감액이 많이 된 경우에는 사업비를 유지하기 위한 담당부처의 방어가 한층 강화될 수 있다. 다만, [모형 2]의 경우에는 전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율 변수가 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

넷째, 정치적 요인인 국회의원선거 실시, 경제적 요인인 경제성장률, 전년도 예산 요인인 추가경정예산의 편성은 순 수정비율의 절대값에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 다만, 통계적으로 유의미하지는 않지만 국

회의원선거가 실시되거나 경제성장률이 높은 경우에는 순 수정비율의 절대값이 낮아지는 것으로 확인되었다. 추가경정예산이 편성된 경우에는 전년 대비 예산안 편성 규모가 크지 않기 때문에 국회의 수정경향이 낮아질 것이라는 예상과 달리, [모형 1]의 경우 순 수정비율의 절대값이 오히려 높아졌다. 이에 대해서는 특별회계 사업의 특성과 관련하여 별도의 연구가 필요할 것으로 보인다.

<표 4-5> 회귀분석 결과

구분		변수	[모형 1]	[모형 2]
독립변수		예산안 자동부외제도 도입(더미변수)	-0.0082742 * (0.0038410)	-0.00906952 * (0.00430873)
통 계 변 수	정치적 요인	국회의원선거 실시(더미변수)	-0.0056817 (0.0038975)	-0.00399367 (0.00437496)
		여당의 의석 점유율(%)	-0.0838866 * (0.0364620)	-0.09169099 * (0.04087578)
	경제적 요인	경제성장률(%)	-0.0044076 (0.0014502)	-0.09823281 (0.16137393)
	전년도 예산 요인	전년도 추가경정예산 편성(더미변수)	0.0010261 (0.0032391)	-0.00097776 (0.00364001)
		전년도 상임위원회 소관별 순 수정비율(%)	-0.1934116 * (0.0835394)	-0.11752678 (0.08737256)
Intercept			0.0609428 ** (0.0201459)	0.07070442 ** (0.02263607)
Model Fit			R ² = 0.1182 Adj R ² = 0.058756 F = 1.98838 *	R ² = 0.092335 Adj R ² = 0.031144 F = 1.50897

주 1) 괄호 안의 숫자는 회귀계수 추정값의 표준오차이다.

2) 유의수준: * p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

제2절 심층면접

1. 심층면접 방법

심층면접은 2018년 10월 중순부터 11월말까지 약 한 달 반 동안 15명의 예산과정 참여자를 대상으로 진행하였다. 면접대상자는 예산과정에 참여하는 유형에 따라 상임위원회 및 예산결산특별위원회 소속의 국회공무원, 국회의원 보좌진, 기획재정부 등 행정부의 예산담당자로 구분하였다. 면접대상자 중 86.7%인 13명이 남성이었고, 연령은 29세에서 51세까지, 근무경력은 5년에서 24년으로 다양하였다. 면접대상자들의 일반적인 특성을 요약하면 <표 4-6>과 같다.

면접과정에서는 면접대상자의 동의 하에 녹취와 기록을 병행하였다.

<표 4-6> 면접대상자의 일반적 특성

대상자	연령 (근무경력)	성별	예산과정 참여유형	대상자	연령 (근무경력)	성별	예산과정 참여유형
A	29 (5년)	남	위원회	I	38 (12)	남	보좌진
B	43 (15)	여	위원회	J	37 (9)	남	보좌진
C	39 (8)	남	위원회	K	51 (24)	남	행정부
D	38 (10)	남	위원회	L	39 (11)	남	행정부
E	43 (13)	남	위원회	M	41 (13)	남	행정부
F	45 (18)	남	보좌진	N	47 (22)	남	행정부
G	40 (9)	여	보좌진	O	44 (15)	남	행정부
H	44 (15)	남	보좌진	총 15명			

주: 면접대상자들의 개인정보 보호를 위해 실명 대신 알파벳으로 구분하였다.

2. 심층면접 결과

(1) 행정부의 대국회 대응성

행정부의 대국회 대응성은 예산안 심사과정에서 제기된 증액·감액 요구나 사업방식의 변경 또는 심사자료의 제출 요구에 행정부가 얼마나 적극적으로 수용하고 대응하는지를 알아보기 위한 지표이다.

‘예산안 자동부의제도’ 도입 이후 대국회 대응성에 변화가 있었는지 물어본 결과, 면접대상자의 소속에 따라 응답이 상이하였다. 위원회 소속 국회공무원이나 의원실 보좌진의 경우 행정부의 대응이 약화되었다는 답변이 있었으나, 행정부 예산담당자들의 경우에는 특별한 변화가 없었다고 응답하였다.

소속에 따라 응답이 상이한 이유로는 다음과 같은 추정을 할 수 있는데, 하나는 행정부의 대국회 대응에 공식적인 변화가 없었다고 하더라도 동 제도로 인해 적극적으로 대응할 유인이 감소함으로써 소극적인 행동을 유발했을 수 있고, 다른 하나는 심층면접의 특성상 면접대상자가 질문자의 소속 등을 인지할 수 있기 때문에 면접과정에서 질문자를 의식하여 사실과 다르게 답변했을 가능성이 있다.

- 예산안 자동부의제도가 적용되지 않는 추가경정예산안 심사와 비교하면 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 심사자료의 제출이나 증액·감액 요구에 대한 대응수준이 낮아졌다. 특정사업이라기 보다는 전반적으로 대응수준이 낮아졌다고 생각된다. (면접자 A)
- 대국회 대응이 약화된 이유는 과거에는 12월말까지 예산안이 확정되지 않을 경우 준예산을 편성해야 하는 부담⁹⁷⁾이 있었는데 ‘예산

97) 예산안이 법정기한을 넘기더라도 12월 말에는 확정되었던 것은 준예산을 편성해야 하는 행정부의 부담이 있었기 때문인데, ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 12월 1일에 예산안이 본회의의 부의되고 법정기한을 크게 넘기지 않는 관행이 형성됨에 따라 준예산 편성이라는 부담이 완화되었다는 것이다.

안 자동부의제도'의 도입으로 이러한 부담이 줄어들었기 때문이 아닌가 생각된다. (면접자 I)

- 국회의 증액요구나 감액요구에 대한 대응수준에 공식적인 변화는 없었다. 다만, 동 제도의 도입으로 “12월 2일이면 끝난다”는 생각을 하게 된 측면은 있다. 공식적인 대응수준의 변화라기 보다 행태가 바뀐 것이라고 할 수 있다. (면접자 K)

(2) 국회의 대행정부 협상력

국회의 대행정부 협상력은 ‘예산안 자동부의제도’의 도입 이후 예산결산특별위원회의 의결을 거치지 않고 작성된 본회의 수정안이 최종적으로 의결된다는 점에 착안하여, 예산결산특별위원회 위원장이나 간사들의 권한에 변화가 있었는지 알아보기 위한 지표이다.

이에 대해 국회 소속 면접대상자의 경우에는 협상력이 약화되었다는 응답이 있었는데, 그 이유로는 예산결산특별위원회에서 최종안을 의결할 때에는 의사일정에 대한 권한을 가진 여·야 간사들의 요구사항을 행정부에서 수용하는 경향이 있었으나, 동 제도의 도입 이후에는 예산결산특별위원회의 의결을 거치지 않게 됨에 따라 의사일정 작성권한을 바탕으로 한 협상력이 약화되었다는 것이다.

특히 당정협의 등의 통로가 없는 야당의 경우 예산결산특별위원회 야당 간사의 권한 약화 등으로 관심사업을 반영하기 위한 전반적인 협상력이 약화되었다는 응답이 있었으며, ‘예산안 자동부의제도’의 도입 이후에 소소위 등 비공식 회의가 많아짐에 따라 검토보고서 등의 자료가 전체회의나 소위원회에서 활용되는 가능성이 낮아지게 되었고, 이로 인해 보고서를 매개로 한 협상력이 낮아졌다는 지적도 있었다.

- 예결위에서 예산안을 의결할 때에는 의사일정과 관련하여 간사의 영향력이 있었는데, 예결위 의결을 거치지 않게 됨에 따라 예결위 간사의 영향력이 감소되었다고 생각된다. 이전에는 예결위 간사나 소위원회 요구사항에 보다 적극적이었다면, 이제는 이러한 요구에 다소 소극적인 모습을 보인다. (면접자 A)
- 여당과 달리 야당의 경우에는 예결위에서 예산을 증액해야 하는데, 예결위의 권한이 약화됨에 따라 관심사업을 반영하기가 더욱 어려워졌다. (면접자 J)
- 행정부는 여당 정책위원회를 중심으로 원내지도부와 접촉을 하는데, ‘예산안 자동부의제도’가 도입된 이후에는 원내대표의 영향력이 이전보다 커졌다고 생각된다. (면접자 K)
- 법률안과 달리 예산과정은 편성권을 가진 행정부가 우위에 있는데, ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 힘의 균형이 더욱 행정부 쪽으로 기울었다. (면접자 F)
- ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 예결위의 공식적인 회의인 소위원회가 아니라 소소위와 같은 비공식적인 회의에서 심사하는 경향이 높아졌다. 공식적인 회의의 축소는 위원회나 예산정책처에서 작성한 자료의 활용가능성을 감소시키게 되는데, 이로 인해 국회공무원의 업무 유인이 감소할 수 있고, 활용되지 않는 자료라는 점을 인지한 행정부의 대응수준이 낮아질 수 있다. (면접자 B)

(3) 법정기한 준수 부담

법정기한 준수에 따른 부담은 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 심사기간이 축소되고 법정기한을 준수해야 한다는 관행이 형성됨에 따라 국회의 예산안 검토에 질적·양적 변화가 있었는지 알아보기 위한 지표다.

동 제도를 도입할 당시 심사기간을 확보하기 위해 「국가재정법」을 개정하여 예산안 제출기한을 회계연도 개시 90일 전에서 120일 전으로 변경⁹⁸⁾하였으나 연례적으로 국정감사가 정기회 중에 실시됨에 따라 예산안 심사를 시작하는 시기에는 큰 변동이 없었다⁹⁹⁾. 이에 따라 국정감사 종료 후에 예산안 심사가 조기에 시작되었으며, 예산안에 반영된 사업별 내용을 검토하는데 시간적 제약을 가져왔다.

‘예산안 자동부의제도’의 도입 자체가 아니라 동 제도의 도입으로 형성된 법정기한 준수 관행으로 심사를 빨리 마무리해야 한다는 부담을 느꼈다는 응답도 있었는데, 제도의 도입과 관행의 성립이 행태에 영향을 미쳤다는 부분은 합리적 선택 제도주의 관점에서 중요한 시사점을 준다. 특히 이러한 관행의 성립에는 첫 사례가 중요한 의미를 가진다는 점에서 ‘예산안 자동부의제도’가 처음 도입된 2014년도에 국회의장의 의지¹⁰⁰⁾와 원내대표들과의 합의¹⁰¹⁾가 중요한 역할을 했다고 추정할 수 있다.

98) ‘예산안 자동부의제도’가 실시된 2014년부터 매년 10일씩 예산안 제출기한을 당김으로써, 2014년에는 회계연도 개시 100일 전까지, 2015년에는 회계연도 개시 110일 전까지, 2016년부터는 회계연도 개시 120일 전까지로 예산안 제출기한을 변경하였다.

99) 2014년부터 예산안 제출기한이 당겨졌으나, 매년 유사한 시기에 실시되는 국정감사로 인해 감사종료 후 예비심사 시작 전까지의 준비기간과 감사종료 시점부터 본회의 의결까지의 기간이 2013년과 비교하여 축소되었다.

<표 4-7> 연도별 예산안 제출 및 국정감사 시기 등

구분	예산안 제출	국정감사	예비심사 개시	종합심사 개시	본회의 의결
2013년	10.2.	10.14. - 11. 2.	11.26.	12. 4.	2014. 1. 1.
2014년	9.22.	10. 7. - 10.27.	10.29.	11. 6.	12. 2.
2015년	9.11.	9.10. - 10. 9.	10.19.	10.28.	12. 3.
2016년	9. 2.	9.26. - 10.18.	10.24.	10.26.	12. 3.
2017년	9. 1.	10.12. - 10.31.	11. 3.	11. 6.	12. 6.

자료: 국회의안정보시스템 자료(<http://likms.assembly.go.kr>(접속일 2018년 11월 5일))를 바탕으로 재구성

100) 정의화 국회의장은 2014년도 11월 말 예산결산특별위원회 위원장과 간사들을 만나 “헌법을 지켜야 하기 때문에 합의가 안 되더라도 예산안을 처리하겠다”는 의지를 밝힌바 있다(연합뉴스TV. “정의화 “예산안, 여야 합의 안 돼도 12월2일 처리””. 2014년 11월 27일자 보도. <https://news.v.daum.net/v/20141127171612623>(접속일 2018년 11월 7일)).

101) 「국회법」 제76조는 본회의 회기전체 의사일정의 경우 국회의장이 국회운영위원회와 협의해서 작성하고, 당일 의사일정은 국회의장 단독으로 작성할 수 있도록 규정하고 있으나, 관례적으로 국회의장과 교섭단체대표의원의 협의를 거쳐 회기전체 의

- ‘예산안 자동부의제도’의 도입 이후에 예산안을 법정기한 내에 처리하고자 하는 관행이 형성되었다는 점이 중요하다. 이러한 관행 하에서 누구도 법정기한을 넘기는데 대한 비난을 받고 싶어 하지 않는다. 인적역량의 강화, 예산정책처의 설립 등으로 국회의 지원 역량은 강화되었으나 지원조직의 검토자료를 활용하여 심사하는 시간이 줄어들었으며, 한정된 시간 하에서 국정과제 등 쟁점사업과 개별위원의 지역구 사업 중심으로 심사가 진행되는 경향이 있다. (면접자 K)
- ‘예산안 자동부의제도’가 도입되기 전에는 법정기한에도 불구하고 예산안을 12월말까지 의결하면 된다는 생각이 있었고, 시기적으로 국정감사가 끝나고도 사업내용을 검토할 수 있는 기간이 있었다. 그러나 동 제도가 도입된 후에는 국정감사 후에 바로 예비심사와 종합심사에 들어가기 때문에 예산안을 검토하는데 시간이 부족한

사일정과 당일 의사일정을 작성하고 있다. 이러한 관례에 따라 본회의에 부의된 안건을 언제 심사할 것인지를 결정(의사일정의 작성)하는 과정에는 교섭단체대표의원이 관여하게 된다.

원내대표 합의문

1. 정부는 2015년도 누리과정 이관에 따른 지방교육청의 재정부담을 완화하기 위하여, 순증액 전액 상당의 대체사업 예산을 확보한다.
2. 법인세의 비과세·감면 항목 중, 대기업의 고용창출투자세액공제의 기본공제를 폐지하고, 대기업의 R&D 세액공제의 당기분 공제율을 인하한다.
3. 현행 국민체육진흥법 제23조(회원제 골프장입장객 부가금 징수 관련 규정)는 개정하지 아니한다.
4. 담배값은 2000원 인상하되, 정부가 국세인 담배 개별소비세액의 20%를 지방에 교부하는 소방안전교부세를 신설하고, 관련 법안은 일괄하여 2014년 12월 2일 본회의에서 처리한다.
5. 2015년 예산안, 현재까지 법사위를 통과한 법안 및 국군부대의 소말리아해역 파견 연장동의안 등과 기타 본회의 계류 중인 의안은 2014년 12월 2일 본회의에서 처리하고, 양당 간에 쟁점이 없는 법률안은 정기국회 회기 내에 처리한다.
6. 이른바 ‘사자방’ 국정조사, 공무원연금 개혁, 정치개혁특위의 구성과 운영에 대한 사안은 2014년 정기국회 회기가 종료된 직후 여야 당대표와 원내대표의 연석회의에서 협의를 시작한다.

2014년 11월 28일

면이 있다. (면접자 B)

- 예전에는 심사가 길어지면 사업내용을 추가적으로 더 검토하는 경우도 있었는데, ‘예산안 자동부의제도’의 도입 후에는 핵심사업, 쟁점사업 위주로 필요한 사업만 보게 되는 거 같다. (면접자 L)
- ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 심사기간이 짧아지게 되자 감액 심사가 줄속으로 진행되는 측면이 있고, 지역구 사업을 증액해야 하는 국회의원 입장에서는 기재부에 끌려가는 경향이 상대적으로 강해졌다. (면접자 H)

(4) 심층면접의 시사점

회귀분석 결과를 보완하고 본 연구의 목적인 ‘예산안 자동부의제도’가 예산과정 참여자들에게 미친 주관적인 영향을 알아보기 위해 실시한 심층면접 결과, 면접대상자들의 답변을 중심으로 파악하면 ‘예산안 자동부의제도’의 도입은 법정기한을 준수하고자 하는 국회의 관행이 형성되면서 행정부의 대국회 대응성과 국회의 대행정부 협상력을 약화시키는 영향을 미친 것으로 추정할 수 있다.

12월 말에 의결되던 예산안이 12월 초에 의결되게 된 이러한 변화는 예산안 확정시기를 앞당겼을 뿐만 아니라 준예산 편성부담을 해소시키고, 예산결산특별위원회 중심의 수정안 작성을 원내지도부 중심으로 변화시켰다는데 의의가 있다. 이로 인하여 원안을 고수하고자 하는 행정부에 대해서는 협상시간을 부여함으로써 소극적인 행위를 유발하고, 예산결산특별위원회 중심의 대응보다는 원내지도부 중심의 대응을 가져왔으며, 국회에 대해서는 상대적인 협상력의 감소와 이로 인한 자료확보의 어려움을 야기했다. 또한, 심사기간의 축소와 더불어 예산안 검토수준의 하락을 가져왔다.

특히 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 예산결산특별위원회에서 비공식 회의(소소위)가 늘어났다는 점은 국회운영의 민주성에 부정적인 것으로 평가할 수 있다. 국회는 회의과정을 국민들에게 공개함으로써 민주적이고 투명한 의사결정을 도모하고자 소위원회의 속기록 작성을 의무화¹⁰²⁾하였는데, 논의내용이 기록되지 않는 소소위와 같은 회의체에서 예산안의 주요내용이 결정되는 경우 국회 의사결정의 민주성과 투명성에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 것이다.

다만, 비구조화 면접은 자유롭고 심도 깊은 질문을 통해 타당도가 높은 자료를 수집할 수 있다는 장점이 있는 반면에, 편견 등의 오류가 개입될 수 있고 조사결과의 신뢰도가 낮을 수 있으므로(남궁근, 2017: 591) 면접결과를 일반화하기에는 한계가 있을 수 있다.

102) 소위원회의 심사기록이 남지 않는다는 문제를 해소하고자, 2005년 7월 28일 「국회법」을 개정하여 속기방법으로 회의록을 작성하도록 의무화하였다(국회사무처, 2016a: 326).

제5장 결론

제1절 연구결과의 요약 및 정책적 함의

「국회법」 제1조¹⁰³⁾는 국회의 민주적이고 효율적인 운영에 기여함을 동 법의 목적으로 명시하고 있다. 입법활동, 예결산심사, 그리고 국정감사가 국회의 주요 활동이라는 점을 고려할 때, 국회의 운영과정에서는 법률안·예산안 등의 의안을 제안하고 집행하는 행정부와의 관계가 필수적으로 수반된다. 따라서 국회의 운영과 관련한 새로운 제도를 도입하는 경우에는 도입배경이 되는 입법목적의 달성뿐만 아니라 국회 운영과정에 미치는 영향과 함께, 행정부와의 관계¹⁰⁴⁾에 대해서도 고민할 필요가 있다.

‘예산안 자동부의제도’는 도입목적 달성 측면에서는 긍정적인 효과가 있었지만, 동 제도의 도입 후 상임위원회 소관별 예산안에 대한 순 수정 비율의 절대값을 분석해본 결과 통계적으로 유의미한 수준의 감소가 있는 것으로 확인되는 등 예산안에 대한 국회의 수정경향이 줄어드는 결과가 수반되었다.

예산과정 참여자들을 대상으로 심층면접을 실시한 결과, 이러한 회귀 분석 결과가 나온 이유로는 법정기한 내에 예산안을 확정하고자 하는 관행이 형성됨에 따라 준예산 편성부담을 덜은 행정부의 대국회 대응성 약화가 주요 원인인 것으로 추정된다. 더불어 예산안 심사에 필요한 기간이 축소되고, 심사자료 확보의 어려움이 가중되었다는 점도 국회의 예산안 심사에 영향을 미쳤음을 알 수 있었다. 이러한 연구결과는 제도가 행

103) 국회법

제1조(목적) 이 법은 국회의 조직·의사(議事), 그 밖에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 대의기관인 국회의 민주적이고 효율적인 운영에 기여함을 목적으로 한다.

104) 특히 삼권분립의 기본 축인 국회와 행정부와의 관계에서는, 민주주의, 법치주의, 권력분립 등 「헌법」상의 기본원리의 실현에 미치는 영향에 대해서도 고민할 필요가 있다.

태에 영향을 미친다는 합리적 선택 제도주의의 이해와 궤를 같이 한다.

이처럼 「국회법」에 도입된 제도가 국회의 심사권한 또는 영향력을 약화시킬 수 있다는 점을 2014년 개정 당시의 입법자들이 인지하고 있었는지는 불분명하나, 의도하지 않은 효과라고 한다면 이에 대한 입법정책적 고민이 필요할 것으로 보인다. 예산안 심사기간을 충분히 확보하기 위해서는 정기회 전에 국정감사를 실시하도록 의무화하거나¹⁰⁵⁾ 국정감사 기간을 단축하는 방안 등이 검토될 수 있다. 다만, 국정감사 기간을 단축하는 경우에는 청문회 요건을 완화¹⁰⁶⁾함으로써 국회의 대정부통제기능이 약화되지 않도록 관련 제도를 종합적으로 재설계할 필요가 있다. 행정부의 대국회(예산결산특별위원회) 대응성을 강화하기 위해서는 예산안이 본회의에 자동부의된 이후에도 예산결산특별위원회가 역할을 할 수 있도록 제도를 설계할 필요가 있는데, 이와 관련하여서는 예산안에 대한 본회의 수정안에 대해 예산결산특별위원회의 의결로 숙려기간을 설정할 수 있도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 숙려기간(예를 들어 10일간의 숙려기간 설정 시 해당기간 동안 본회의 심사제한)을 설정할 수 있게 되면 졸속심사를 방지할 수 있고, 숙려기간 설정권한을 바탕으로 대정부 협상력을 일부 제고할 수 있을 것으로 예상된다.

105) 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조제1항은 정기회 전 국정감사 실시를 원칙으로 하되 본회의 의결로 정기회 중에 실시할 수 있도록 단서를 두고 있는바, 이러한 단서조항을 삭제하면 정기회 전 국정감사 실시를 의무화할 수 있다. 단서조항의 삭제에 대해서는 정기회 전에 국정감사를 실시하지 못하면 자칫 국정감사가 실시되지 못할 수도 있다는 의견도 제기될 수 있으나, 1년 중 2/3가 정기회 전이라는 점, 국회 의사운영을 협의하는 국회의장이나 교섭단체대표들이 법규정을 위반하기는 쉽지 않다는 점, 법을 개정하여 정기회 전에 국정감사를 실시하는 사례가 생기면 향후 그러한 관행이 형성될 수 있다는 점 등을 고려할 때, 단서조항을 삭제하더라도 국정감사가 실시되지 못하는 등의 문제는 발생하지 않을 것으로 생각된다.

106) 「국회법」 제65조제1항은 안건의 심사나 국정감사·국정조사에 필요한 경우 청문회를 실시할 수 있도록 규정하고 있어, 사회적으로 이슈화되고 있는 현안이 있더라도 안건이 전제되지 않으면 청문회를 열기 어려운 한계가 있다. 다만, 이러한 내용의 「국회법」 개정예에 대해 대통령의 거부권이 행사(2016년 5월 19일 본회의 의결, 5월 27일 대통령 재의요구서 제출)된 바가 있으므로, 입법과정이 용이하지는 않을 것으로 예상된다.

제2절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구는 ‘예산안 자동부의제도’의 도입으로 행정부 예산안에 대한 상임위원회 소관별 순 수정비율의 절대값이 감소하였다는 점을 계량적으로 분석하였는데, ‘예산안 자동부의제도’가 2014년부터 적용되었기 때문에 2017년까지 4년간의 적용사례만 활용할 수 있었다. 향후 동 제도의 적용사례가 축적되면 수정비율에 미치는 영향을 다시 분석해 볼 필요가 있다.

연구의 적용범위와 관련하여 본 연구에서는 기금을 회귀분석대상에서 제외하였다. 기금은 특정한 정책목적을 위해 예산과 별도로 설치되는 것이기는 하지만 기금사업 또한 예산산업과 동일한 절차와 기준¹⁰⁷⁾으로 심사된다는 점을 고려할 때, ‘예산안 자동부의제도’의 도입이 일반회계나 특별회계와 비교하여 기금심사에 있어서도 동일한 결과가 도출되는지 연구해 볼 필요가 있다.

심층면접의 경우 면접대상자를 실무자 중심으로 선정함으로써 예산과정 참여하는 다양한 행위자들이 자신의 위치에서 ‘예산안 자동부의제도’를 어떻게 이해하고 행동하는지에 대한 연구가 부족하였다. 예산과정 참여자로는 검토보고서나 심사보고서 초안을 작성하는 입법조사관 등의 실무자와 이들 보고서를 최종적으로 확정하는 전문위원의 역할이 다르고, 행정부에서도 예산담당자와 장·차관의 역할이 상이하므로, 실무자와 책임자 간에는 ‘예산안 자동부의제도’에 대한 이해가 다를 수 있다. 향후에는 심층면접 대상을 보다 다양화하여 예산과정의 여러 행위자들을 연구과정에 포섭함으로써 면접결과의 타당성을 제고할 필요가 있다.

107) 「국회법」 제84조의2제2항은 기금운용계획안에 대해 예산안 심사절차를 준용하도록 규정하고 있다.

국회법

제84조의2(기금운용계획안의 회부 등) ① (생략)

② 제1항에 따른 기금운용계획안과 「국가재정법」 제70조제2항에 따른 기금운용계획변경안의 회부 등에 관하여는 제84조 중 예산안 관련 규정을 준용한다.

③·④ (생략)

독립변수인 ‘예산안 자동부의제도’ 등 회귀분석의 주요 변수나 심층면접에서 예산과정 참여자들에게 영향을 미치는 요인으로 확인된 사항(의회의 예산안 심사기간과 수정비율과의 관계, 준예산과 같은 임시예산이 시행되는 시기)에 대해 외국제도나 사례는 없는지 알아볼 필요가 있다. 비교연구가 진행된다면 외국제도나 사례를 통해 ‘예산안 자동부의제도’가 국회의 수정비율을 감소시킨 원인을 분석하거나, 이를 개선하는데 필요한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강혜진. (2016). “부처 예산과정에 대한 장관의 영향과 전략에 관한 연구”, 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 고대원·현성수·강철준. (2012). “국회 내 정책 지원기구(위원회전문위원실, 법제실, 국회예산정책처, 국회입법조사처)의 정책능력 제고 방안 고찰 - 각 기관의 전문성 제고 및 업무협력 방안을 중심으로”. 한국의회발전연구회. 국회사무처 연구용역보고서.
- 국회사무처. (2012). 『국회의사편람』.
- _____. (2016a). 『국회법해설』.
- _____. (2016b). 『국회의안편람Ⅱ』.
- _____. (2016c). 『의정자료집』.
- 국회예산결산특별위원회 수석전문위원실. (2017). 『예산결산특별위원회 주요업무가이드』.
- 권순만·김난도. (1995). “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”. 「한국행정학보」 제29권 제1호. 한국행정학회. pp.77-95.
- _____. (1999). “주인-대리인 모형”. 정용덕 외 『합리적 선택과 신제도주의』. 대영문화사. pp.79-89.
- 권영성. (2010). 『헌법학원론』. 법문사.
- 권오성. (2004). “국회예산정책처의 기능과 역할에 관한 전망: 미국 CBO를 중심으로”. 「2004년도 하계학술대회 발표논문집」. 한국행정학회. pp.253-268.
- 권오성·강정석. (2009). “의회의 예산심의 과정 및 운영에 대한 해외사례 연구”. 「KIPA 연구보고서」 2009-21. 한국행정연구원.

- 김난영·김상현. (2007). “예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구: 예결위상설화는 기대효과를 발휘하고 있는가?”. 「행정논총」 제45권 제3호. 서울대학교 한국행정연구소. pp.81-109.
- 김상현·이기영. (2011). “국회예산정책처 설립이 예산심의에 미친 영향에 관한 연구”. 국회예산결산특별위원회.
- 김선택. (2014). “한국 민주주의에 있어서 역사의 미래”. 「법과사회」 제46호. 동성출판사. pp.9-65.
- 김성철·장석영·강여진. (2000). “국회 예산심의를 결정요인에 관한 실증분석”, 「한국행정학보」 제34권 제2호. 한국행정학회. pp.219-237.
- 김은지. (2015). “예산결정이론에 관한 새로운 접근 - 진화심리이론과 대한민국 예산에의 적용 -”. 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 김인철·강문희·김두현. (2002). “국회의 정부예산안 수정 및 결정요인에 관한 연구: 한국의 사례”, 「국제지역연구」 제5권 제4호. 한국의국어대학교 외국학종합연구센터. pp.171-197.
- 김춘순. (2013). “의회예산제도지수의 구축과 영향요인에 관한 연구 - 60개 국가의 유형별 비교분석 -”. 성균관대학교 국정관리대학원 행정학과 박사학위논문.
- _____. (2014). 『국가재정 이론과 실제』. 학연문화사.
- 김태진. (2013). “국회 예산안 심사과정에서 지원조직의 영향력에 관한 연구”. 성균관대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 나중식. (2015). 『신 재무행정론』. 형설출판사.
- 남궁근. (2017). 『행정조사방법론』. 법문사.
- 박경돈. (2009). “국회의 의사결정과 질적 연구방법”, 「한국정책학회보」 제18권 2호. 한국정책학회. pp.73-96.
- 박기영. (2014). 『한국재정』. 법우사.
- 박병식·이준호. (2005). “국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안: 위임자-대리인이론을 중심으로”. 「한국사

- 회와 행정연구」 제15권 제4호. 서울행정학회. pp.203-225.
- 박형준·김춘순. (2013). “예산의 책임성 강화를 위한 재정거버넌스 제도 고찰: 국회 기능강화의 관점에서”. 「예산정책연구」 제2권 제1호. 국회예산정책처. pp.43-69.
- 박찬균. (1996). “상임위원회의 전문성·자율성 제고방안 - 상임위원 선임 문제를 중심으로”. 국회도서관 입법조사분석실.
- 배석주. (2016). “국회 예산심의과정에서의 쪽지예산에 관한 연구”. 한국외국어대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 서인석·이동규·박형준. (2010). “국회의원의 상임위원회 정책결정 행태 요인에 관한 연구: 수자원 예산심의에 관한 국회 상임위원회 의사록 분석을 중심으로”. 「한국행정연구」 제19권 제1호. 한국행정연구원. pp.79-100.
- 신종숙. (2015). “국회 예산심의과정에 미치는 국회예산정책처의 영향 연구 - 국회예산정책처 예산안분석보고서 반영도를 중심으로 -”. 성균관대학교 국정관리대학원 국정관리학과 박사학위논문.
- 심준섭. (2008). “행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화 (Triangulation): 질적 방법과 양적 방법의 결합”. 「한국행정연구」 제17권 제2호. 한국행정연구원. pp.3-27.
- 옥동석. (2017). “예산법률주의와 재정사업의 책임성”. 「예산정책연구」 제6권 제1호. 국회예산정책처. pp.1-39.
- 윤영진. (2003). “예산결산제도의 개선방안”. 「국회보」 통권 444호. 국회사무처. pp.47-51.
- _____. (2014). 『새 재무행정학 2.0』. 대영문화사
- 이겨래·함성득. (2008). “국회예산정책처의 제도적 발전과정: 미국 의회 예산처와 비교를 통하여”. 「행정논총」 제46권 제2호. 서울대학교 한국행정연구소. pp.163-198.
- 이달곤·김관석·김행범. (2015). 『새 테마 행정학』. 법우사.
- 이명석. (1999). “합리적 선택론의 신제도주의”, 정용덕 외 『합리적 선택

- 과 신제도주의』. 대영문화사. pp.9-30.
- 이상일·최근호·엄태호. (2014). “구유통 정치(pork-barrel politics)가 특별교부금 배분에 미치는 영향에 관한 연구: 부동층 모형을 중심으로”. 「국가정책연구」 제28권 제3호. 중앙대학교 국가정책연구소. pp.299-322.
- 이영환. (2018). “생산성 제고를 위한 예·결산 제도개선”. 「국회보」 통권 619호. 국회사무처. pp.18-19.
- 이정희. (2010). “최근의 주요 예산이론들의 비교, 평가 및 발전방향에 관한 연구”. 「한국행정학보」 제44권 제4호. 한국행정학회. pp.103-130.
- 이종수 외. (2014). 『새 행정학 2.0』. 대영문화사.
- 임갑수·홍성권·손동호. (2014). “국회의원 보좌관 전문성 제고 방안”. 입법정책연구회. 국회사무처 연구용역보고서.
- 임도빈. (2018). 『행정학』. 박영사.
- 임동욱. (2003a). “국회예산정책처의 설립과정과 향후 운영방안”. 「의정연구」 제9권 제2호. 한국의회발전연구회. pp.209-2014.
- _____. (2003b). “국회예산정책처의 바람직한 운영방안”. 국회보 통권 441호. 국회사무처. pp.72-75.
- 임동욱·함성득. (2004). “국회의원의 의정활동 지원체계의 강화방안: 정책조사기능과 입법지원기능의 강화를 중심으로”. 2004년도 국회연구용역과제 연구보고서.
- 임혁백. (2011). 『1987년 이후의 한국 민주주의 - 3김 정치시대와 그 이후』. 고려대학교출판부.
- 장문선·윤성식. (2002). “국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석 - 예산결산특별위원회를 중심으로 -”, 「한국정책학회보」 제11권 제2호. 한국정책학회. pp.99-118.
- 정영화. (2004). “헌법상 예산제도의 개선방안: 공공선택론에 의한 분석”. 「세계헌법연구」 제10권. 국제헌법학회한국학회. pp.229-254.

- 정종섭. (2016). 『헌법학원론』. 박영사.
- 정종섭 · 황승흠 · 황성기. (2005). “국가재정에 관한 국회의 기능강화 방안에 관한 연구”, 국회예산결산특별위원회.
- 정호영. (2012). 『국회법론』. 법문사.
- 조희연. (2001). “민주주의 이행과 제도정치·민중정치·시민정치”, 『경제와사회』 제46호. 한울. pp.170-198.
- 최장집. (2010). 『민주화 이후의 민주주의 - 한국 민주주의의 보수적 기원과 위기』. 후마니타스.
- 하연섭. (2003). 『제도분석 - 이론과 쟁점』. 다산출판사.
- 함성득. (2005). “국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안: 국회예산정책처를 중심으로”. 『예산춘추』 2005년 봄호. 국회예산정책처. pp.39-44.
- 홍종현. (2012). “재정민주주의에 대한 헌법적 연구”. 고려대학교 법학과 박사학위논문.
- 홍준형. (2001). 『행정법총론』. 한울아카데미.

2. 외국문헌

- Barney, Jay B. and William, Hesterly. (1996). Organizational Economics: Understanding the Relationship between Organizations and Economic Analysis. *Organization Studies*: 111-148.
- Dowding, Keith and King, Desmond. (1995). Introduction. in Keith Dowding and Desmond King (eds.), *Preferences Institutions and Rational Choice*, 1-19. Clarendon Press.
- Eisenhardt, Kathleen. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *Academin of Management Review*, 14(1): 57-74

- Jensen, Michael C. and Meckling, William H. (1976). Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Knight, Jack. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Cambridge University Press.
- _____. (2001). Explaining the Rise of Neoliberalism: The Mechanisms of Institutional Change. in John L. Campbell and Ove K. Pedersen (eds.), *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, 27-50. Princeton University Press.
- Moe, Terry M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.
- North, Douglass C. (1990). Institution and Their Consequences for Economic Performance. in Karen Schweers Cook and Margaret Levi (eds.), *The Limits of Rationality*, 371-333. University of Chicago Press.
- _____. (1998). Economic Performance Through Time. in Mary C. Brinton and Victor Nee (eds.), *The New Institutionalism In Sociology*, 247-257. Russell Sage Foundation.
- Shepsle, Kenneth A. (1986). Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions. in Herbert F. Weisberg (eds.), *Political Science: The Science of Politics*, 51-81. Agathon Press.
- Weingast, Barry R. (2002). Rational-Choice Institutionalism. in Ira Katznelson and Helen V. Milner (eds.), *Political Science: State of the Discipline*, 660-692. W. W. Norton & Company.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. The Free Press.

3. 인터넷 사이트

국가법령정보센터. <http://www.law.go.kr/>

국회의안정보시스템. <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

국회회의록시스템. <http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>

기획재정부. <http://www.mosf.go.kr/>

대한민국국회. <http://www.assembly.go.kr/assm/userMain/main.do>

열린재정. <http://www.openfiscaldata.go.kr/portal/theme/themeProfile.do>

한국은행 경제통계시스템. <http://ecos.bok.or.kr/flex/EasySearch.jsp>

Abstract

A Study on the Effect of the Introduction of the Automatic Referral System of Budget Bill on the Budget Bill Deliberation

Na, Chae Sik

Master of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The 'Automatic Referral System of Budget Bill', which has been enacted since 2014 with the aim of deciding the budget within the statutory deadline, achieved its goal it originally intended. The system was designed to limit the period of comprehensive review by the Special Committee on Budget and Accounts to Nov. 30 and to submit the budget bill to the plenary session on Dec. 1 so that it could be reviewed by the plenary session in case the budget bill was not approved within the limited time. The 'Automatic Referral System of Budget Bill' made it possible to draw up agenda & order of business based on the National Assembly Act, which is a

necessity for deliberating the agenda at the plenary session by setting up the agenda and the date and time of the plenary session, even if the comprehensive review has not been completed. It brought about the result that the budget bill was decided within the limits of the statutory deadline.

Like this, the system attained a measure of success in that it achieved the purpose of introduction. However, it is necessary to examine the unintended effects along with the intended ones in order to comprehensively investigate the overall effectiveness of the new system. When reviewed from the point of view of the Rational Choice Institutionalism that insists a system affects the pattern of interactions among individuals, 'Automatic Referral System of Budget Bill' can be estimated to have influenced the pattern of interaction among those involved in the budget process, which may have led to changes in the results of the National Assembly's deliberation on the budget bill.

Those changes may result from the reduced incentives for the administration to actively respond to the National Assembly(Special Committee on Budget and Accounts)'s request, knowing that the budget bill will be submitted to the plenary session even if it is not approved by the Special Committee on Budget and Accounts under 'Automatic Referral System of Budget Bill'. And it could lead to affect the results of the National Assembly's deliberation on the budget bill.

In this study, the budget bill were divided into 12 standing committees, and the absolute value of the net revision ratio was analyzed during the period before and after the introduction of the 'Automatic Referral System of Budget Bill' (from 2010 to 2017). And the result of the study confirmed that there was a statistically

significant decrease in the absolute value of the net revision ratio.

In order to find out the impact of the introduction of the ' Automatic Referral System of Budget Bill ' on the participants of the budget process, a qualitative analysis was conducted through in-depth interviews with the National Assembly staffs on the committees, the representatives ' staffs and government budget officials.

The result of the interview found that the ' Automatic Referral System of Budget Bill ' had the effect of weakening administration ' s responsiveness to the National Assembly and National Assembly ' s negotiating power to the administration as the practice has been established to comply with the statutory deadline.

It has been only four years since the ' Automatic Referral System of Budget Bill ' was introduced and there are not many cases to be applied. In the future, it needs to re-analyze the results when the future cases of application are accumulated. In addition, it is necessary to improve the validity and credibility of the results of the study through further study on those responsible for legislative authority such as the representatives, ministers and vice ministers of the administration. That is for supplementing the previous in-depth interviews targeting hands-on workers participating in the budget process. If a comparative study is conducted on foreign systems similar to the ' Automatic Referral System of Budget Bill ', it can give good implications to the results of this study.

keywords : automatic referral, revision ratio, budget bill, comprehensive review, agent, principle, rational choice institutionalism

Student Number : 2010-22225