

第11代國會(1981~1985) 豫算決算特別委員會의 豫算案 綜合審查分析**

강 신 택*

〈目 次〉	
I. 序 論	III. 豫算決算特別委員會의 豫算案 綜合審查
II. 第11代國會 豫算審議의 節次上的 특징	IV. 結 論

〈요 약〉

常任委員會의 豫算案豫備審查制度의 有·無가 豫算決算特別委員會의 예산안심사에 있어서 어떠한 변화를 가져 왔는가를 탐색하여 보았다. 第11代國會의 前半 2年間에는 豫備審查制度가 폐지되었는데 豫決委에서는 歲入과 歲出間의 조정문제가 爭點化되었고 종전에 상임위원회가 수행해 주던 主唱者의 役割을 아무도 代行해 주지 않았다.

豫備審查制度가 부활된 제11대 국회의 後半 2年間에는 歲入·歲出間의 조정문제가 爭點化되지 않았는데 豫決委는 상임위원회의 결정을 거의 반영하지 않았고 결과에 있어서만 財政의 守護者의인 역할을 수행하고 있다.

常任委員會의 豫備審查制度를 들바에는 그 제도를 예산심의회에 있어서 좀 더 실질적으로 사용해야 될 것이다.

I. 序 論

1. 問題의 提起와 研究目的

이 글은 豫算節次上的 변화가 예산심의회에 미친 영향에 관하여 알아 보려는 것이다. 즉 우리나라國會에서 오랜 기간 사용하던 예산심의절차중의 일부 변화가 豫算決算特別委員會의 豫算案 審査戰略이나 行態에 미친 영향을 탐색해보려는 것이다.

制憲國會 이래로 그동안 몇 차례의 변화가 있기는 했으나, 우리나라 국회의 예산심의는 常任委員會의 豫備審查와 豫算決算特別委員會의 綜合審查를 거쳐서

* 서울대학교 행정대학원 교수

** 이 研究는 1992년도 서울대학교 대학발전기금의 연구조성비에 의하여 수행된 것이다.

本會議에서 심의·의결하는 것을 기본적인 절차로 채택해 왔다.

그런데 제11대 국회(1981~1985)의 4년임기중, 전반 2년동안에는 상임위원회의 예비심사제도가 폐지된 가운데 예산결산특별위원회의 심사만을 거쳐서 豫算案이 本會議에 회부되었고 후반 2년동안에는 종전과 같이 상임위원회의 예비심사제도가 부활된 가운데 豫決委가 예산안을 종합심사하였다.

따라서 常任委員會의 예비심사제도의 有·無가 豫算決算特別委員會 委員들의 豫算審査戰略이나 行態에 변화를 가져올 것으로 豫想할 수 있다. 만일 아무런 변화나 차이가 없다면 豫算案의 豫備審査와 綜合審査間에는 별로 관련이 없는 것이 될 것이다.

2. 分析의 視角

豫算案 豫備審査制度的 폐지와 부활이라는 절차상의 변화에 의하여 나타날 수 있는 豫算審議戰略이나 行態上的 변화는 두가지를 想定할 수 있다. 하나는 歲入規模決定과 歲出水準決定의 조정문제이고 다른 하나는 豫算案 심사과정에서 국회의원들이 소관부처의 豫算內容에 대하여 나타낼 수 있는 同調的·支援的 또는 主唱者的인 태도의 문제와 豫決委의 財政의 守護者的인 태도의 문제이다.

첫째로 豫算決定은 財政規模에 대한 결정인 동시에 行政府의 부처별·사업별 수준에 관한 결정으로서 이 양자가 통합·조정되어야 한다. 행정부가 제출하는 예산안의 歲入과 歲出은 경제기획원과 국무회의 그리고 행정수반으로서의 大統領에 의하여 통합·조정된다. 그러나 국회에서는 예산심의조직과 회의절차상의 특성으로 인하여 행정부에서와 같은 통합적인 결정기구에 의하여 歲入과 歲出이 조정되기 어렵게 되어 있다. 常任委員會의 豫備審査制度가 있는 경우에는 정부 전체로서의 財政規模의 결정에 있어서 큰 비중을 차지하는 歲入規模의 대부분에 관하여 하나의 常任委員會인 財務委員會가 중요한 결정을 하게 된다. 그래서 실제로는 그렇지 않다고 하는 비판을 받아 왔지만, 적어도 결정순서의 논리에서 볼 때에는, 豫算決算特別委員會가 종합심사를 하면서 재무위원회에서 결정된 歲入規模와 각 상임위원회에서 예비심사한 사업별 歲出水準을 조정하는 것으로 되어 있다. 그러나 예비심사제도가 없는 경우에는 常任委員會에 의한 部處別·事業別 歲出水準에 관한 예비적 결정이 없는 가운데 豫算決算委員會가 財務委員會의 심의를 거친 歲入規模와 정부가 제출한 분야별 歲出水準을 조정해야 하는 것이다.

둘째로 豫算案 豫備審査制度의 폐지와 부활에 의하여 영향을 받을 수 있는 행태는 부처별 사업에 대하여 나타내는 常任委員들의 同調者的인 역할의 문제와 아울러 豫決委의 守護者的 역할의 문제이다.

전반적으로 볼 때 우리나라에 있어서, 行政部處의 要求—經濟企劃院의 査定—黨政協議—國會 常任委員會 豫備審査—國會 豫算決算特別委員會 綜合審査로 이어지는 예산결정에 있어서 하나의 독특한 유형이 형성되어 왔다. 즉 행정부처—여당—상임위원회는 정부사업의 중요성과 타당성등을 주장하는 主唱者(advocates)의 역할을 맡아 왔고, 경제기획원—야당—예산결산위원회가 國庫의 守護者(guardians of the treasury)로서의 역할을 맡아 왔다. 다시 말해서 각 행정부처는 각자 의욕적인 事業計劃을 수립하여 편성된 豫算을 경제기획원에 요구한다. 그런데 中央豫算機關으로서의 경제기획원은 한정된 재원을 여러가지 사업에 배분하고 균형을 유지하며 主要事業을 지원하기 위하여 조정해야 되기 때문에 그 과정에서 각부처의 요구액을 삭감하게 된다. 이와같이 삭감된 것중의 일부가 與黨과의 黨政協議過程에서 부활되기도 하고 증액되기도 한다. 이렇게 요구·삭감·조정된 예산의 일부가 常任委員會의 예비심사와 정에서 삭감과 증액등으로 수정되는데 그것이 다시 豫決委의 종합심사과정에서 歲入規模를 감안한 財政의 총규모를 기준으로 다시 수정되고 조정되는 것이다.¹⁾

常任委員會에서 소관부처별 예산안을 예비심사하는 제도는 우리나라의 특유한 제도로서 그 구체적인 모습에는 다소 변동이 있어 왔지만 制憲國會때부터 내려오는 하나의 전통이다. 이와 같은 제도를 두는 이유는 각 常任委員會가 그 소관에 속하는 部處의 事業에 관한 실질적인 입법을 담당할 뿐만 아니라 그와 같은 사업에 관련된 豫算案을 심사하게 되면 평소와 파악한 政策과 業務內容에 관한 전문적 지식과 자료를 활용하여 심층적으로 심사할 수 있으며 그러므로써 豫算決算委員會의 종합심사에 필요한 자료와 의견을 제공할 수 있다는 것이다.²⁾

그러나 실제의 운영에 있어서는 각 常任委員會의 예비심사에 있어서 常委所屬委員과 所管部處間에 일종의 「同質化 現象」이 나타나서 예산의 증액수정이 빈번하였다. 그 원인에도 여러가지가 있겠으나 常任委員들은 정부제입의 총규모를 모르고 또 그것을 걱정할 입장이 아닌데다가 豫決委에서 삭감이 될망정 증액에 힘쓰기라도 해두면 支援勢力의 호감을 살수 있을 것이라는 계산이 있기 때문이다.³⁾

1)拙著, 「財務行政論」(서울:博英社, 1993), pp. 270-271.

2)상계서, p. 250.

3)상동

常任委員會의 이러한 소관부처와의 同質化 現象의 폐단을 이유로 내세워서 1981년 정기국회부터 1982년의 정기국회까지는 상임위원회의 예비심사제도가 폐기되었다가 1982년의 國會法 改正으로 1984년도 예산안을 심의한 1983년도 정기국회부터 그 제도가 부활되었다.

제11대 국회는 1980년이라고 하는 우리나라의 政治的 激動期를 거쳐서 구성된 것인데 그 國會法은 國家保衛立法會議라고 하는 非常立法機關에 의하여 개정되었다. 그러므로 국회의 능률성을 강조하는 가운데 常任委員會의 예산안 豫備審査制度를 폐지시켰던 것이다.

이래에서는 위에서 제기한 두가지 문제, 즉 ① 財務委의 歲入決定과 豫決委의 歲出決定間의 조정문제와 ② 常任委員會의 主唱者的 役割과 豫決委의 守護者的 役割의 문제를 중심으로 제11대 국회의 豫算決算特別委員會의 豫算案 審査方式을 분석하고자 한다.

○ 분석에서 사용한 자료는 1981년부터 1984년까지의 정기국회기간중의 豫算決算特別委員會 會議錄이다.

Ⅱ. 第11代國會 豫算審議의 節次上的 특징

1. 歲入·歲出의 조정

豫算은 一會計年度에 있어서의 歲入과 歲出의 豫定的 計算이며 豫算決定은 歲入과 歲出을 결정하는 것이다. 이와 같은 결정은 政府의 總財政規模를 결정하는 것인 동시에 분야별 또는 기능별로 事業水準을 결정하는 것이다.

歲入決定은 財政規模의 결정과 밀접한 관련이 있고 歲出決定은 政府事業水準의 결정과 밀접하게 관련되어 있다. 어느 나라에 있어서든지 行政府提出豫算制度下에서는 行政首班이 歲入과 歲出 또는 財政規模와 事業水準을 총체적으로 조정할 수 있는 위치에 있으나 國會는 이와 같은 총체적 조정을 담당하는 階層制的 조직이 없고 委員會와 本會議등에서 그와 같은 기능을 담당하게 되어 있다.

주지하는 바와 같이 우리나라 국회에서도 歲入과 歲出의 결정 또는 財政規模와 事業水準의 결정을 합리적으로 조정할 수 있는 절차를 마련하기 위하여 여러차례의 制度變更이 있었으나 언제나 어려움을 겪어 왔다.

豫算은 名目上 歲入과 歲出로 구성되어 있지만 歲入規模의 결정은 關係法令의 개정여부와 밀접한 관련이 있다. 國會 本會議의 議決에 앞서서 歲入과 歲出

의 기정을 조정하는 방법에는 아래와 같은 여러가지 방법이 있을 수 있다.

첫째는 각 常任委員會가 소관 부처별 豫算을 豫備審査한 후에 일종의 「豫算委員會」가 조정과 통합을 위하여 종합심사하는 방법이다. 우리나라 국회에서 이와 유사한 절차를 사용한 예가 있는데 그것은 豫算案을 각 常任委員會가 豫備審査한 후에 財務委員會로 하여금 종합심사하도록 한 경우이다.

이러한 제도에서는 각 상임위원회가 주로 각 部處의 歲出 즉 事業水準을 결정적으로 결정하고 난 다음에 財務委員會가 歲入水準 즉 財政規模를 결정하면서 歲出을 조정하기 때문에 名目上 큰 문제가 없는 제도인데 우리나라에서는 이 제도를 오래 사용하지 못하였다. 그 이유로서 지적되고 있는 것은 財務委員會가 자체의 소관 예산안도 심의해야 되고 또 정부전체의 예산안을 심의해야 되기 때문에 좋게 말해서 業務가 過重하다는 것이고 나쁘게 말해서 1個常任委員會의 權力이 상대적으로 너무 막강하다는 것이다.

둘째는 각 常任委員會가 豫備審査한 歲入·歲出 豫算案을 별도의 委員會인 豫算決算委員會가 종합심사하는 방법이다. 이 制度(절차)에서는 명목상 각 상임위원회가 그 소관에 속하는 歲入과 歲出을 조정하여 결정한 것을 豫決委가 종합적으로 조정하는 것이기 때문에 총체적인 조정이 가능한 것처럼 보이고 합리적이라고 생각될 수도 있다.

이 제도는 우리나라에서 오래동안 사용해 온 제도이고 현재도 기본적으로는 이러한 절차를 따르고 있다.

그러나 현실적으로 이러한 제도가 가지고 있는 難點은 歲入과 歲出을 조정하기 어렵다는 것이다. 왜냐하면 각 常任委員會가 명목상으로는 그 소관 부처의 歲入과 歲出을 결정하는 것이지만 財務部를 제외한 대부분의 行政部處는 세입의 규모가 적기 때문에 豫算의 예비심사는 사실상 주로 세출을 심사하는 것이 된다. 그와는 반대로 財務委員會가 하나의 상임위원회이고 財務部의 예산안을 예비심사하는 것에 불과하지만 재무부자체의 세출은 적고 그 세입은 정부 세입의 대부분을 차지하므로 財務委는 결국 세출보다는 정부 전체로서의 歲入을 심사하는 것이라고 할 수 있다. 더구나 이과정과 관련하여 財務委는 歲入規模에 영향을 미치는 稅法을 改正하기도 하는 것이다.

따라서 豫算案을 종합심사하는 豫算決算委員會는 각 상임위원회에서 이루어진 주로 歲出에 관한 예비심사의 결과와 財務委員會에서 이루어진 歲入에 관한 결정과 行政府로부터의 提案內容을 종합적으로 검토해야 되는 것이다. 이때 중요한 기준이 되는 것은 政府原案과 財務委의 歲入을 중심으로 한 예비심사의

결과이다. 財務委의 결정과 豫決委의 결정을 조정하기 위하여 合同會議制度를 두고 있으나 실효성이 없었던 것 같다. 따라서 豫決委員들로서는 政府案과 財務委의 決定을 조정해 주는 일이 主業務가 되어버리는데, 이것은 결국 常任委의 결정을 대부분 무시해 버리는 꼴이 된다. 그 이유는 常任委員會가 각 부처의 豫算을 증액시켜 놓은 경우가 많기 때문이다.

그러서 아마도 다음과 같은 방법을 시도했던 것 같다. 즉 歲入과 歲出의 결정을 조정하는 셋째 방법은 常任委員會의 예비심사제도를 폐지하고 財務委가 歲入을 결정한 다음에 豫決委가 歲入과 歲出을 종합적으로 결정하는 것이다. 이것이 바로 우리나라 第11代 國會의 前半 2年間に 채택했던 절차이다.

위의 세가지 方法들이 모두 委員會間의 權力關係뿐만 아니라 決定의 順序 또는 時間差와도 관계가 있다. 즉 누가 먼저 決定하며 어느 委員會의 결정이 더 큰 구속력을 갖느냐 하는 문제이다. 결정의 순서를 단순히 예비심사와 종합심사라는 단계로만 본다면 豫算決算委員會의 결정이 더 큰 구속력을 갖는다고 말할 수 있을 것이다. 어느 경우가 되었건간에 歲入과 歲出을 조정하는 방식은 時間差라도 깊은 관련이 있다.

① 歲入과 歲出을 別個의 委員會에서 각각 결정하되 同時에 하는 것이다. 이 경우에 兩者가 一致하는 일은 거의 없을 것이다.

② 歲入과 歲出을 각각 결정하도록 한 뒤에 兩者를 조정하는 것이다. 이 경우에는 양자를 일치시키기는 비교적 용이하나 먼저 결정된 歲入이 후에 결정될 兩者의 조정을 크게 制約한다. 왜냐하면 먼저 이루어진 歲入決定의 내용은 稅法등의 개정으로 영향을 받게될 내용을 포함하고 있을 것이기 때문이다.

③ 歲入·歲出豫算中 歲入部分과 관련된 내용을 財務委員會가 결정하고 있는 동일한 기간에 豫決委가 주로 歲出部分에 관한 심의를 해놓은 다음에 歲入의 결정이 끝난후에 다시 歲入과 歲出을 조정하는 것이다. 이것이 제11대 國會 前半期의 豫算審議 방식이었다.

2. 主唱者的 役割과 守護者的 役割

前述한 바와 같이 常任委員會의 豫算案 豫備審査에서는 常任委員과 所管部處間에 同質化 現象이 나타나서 豫算要求額을 삭감하기 보다는 增額修正하는 사례가 빈번하다는 지적을 받아왔다. 이와같은 行態는 일종의 主唱者的 役割이라고 할 수 있다. 國會는 國民代表機關이므로 당연히 國民의 財政負擔이 늘어나지 않도록 政府事業의 팽창을 억제하는 것이 國會議員에게 기대되는 役割인데,

그와는 반대로 국회의원이 앞장서서 財政의 팽창을 수반하는 사업의 확장을 주장하는 것은 규범적으로 볼 때 非正常的이라고 할 수 있다. 그러나 常任委員會 특히 불배에는 그 소관사업이 다른 분야의 사업보다도 중요하다고 생각할 수도 있다. 그래서 國庫의 守護者(guardian of the treasury)로서의 역할을 수행해야 할 委員들이 도리히 事業의 主唱者로서의 역할을 나타내기도 하는 것이다.

제11대 국회의 前半期에는 常任委員會의 豫算案 豫備審査制度가 폐지되었으므로 常任委員會가 主唱者의 역할을 수행할 수 있는 단계는 없어진 셈이다. 그렇다면 상임위원회를 대신하여 각 부처의 사업을 옹호해 주는 기능을 수행하는 代替組織이 생겨날 수도 있었을 것이다. 즉 豫算決算委員會의 分科委員會가 部別審議에 있어서 종전의 상임위원회가 맡고 있던 主唱者의 역할을 나타낼 수도 있었을 것이다. 그러나 後述하는 바와 같이 이와 같은 특징은 뚜렷하게 나타나지 않았다. 그리고 豫決委의 守護者의 役割도 被動的으로 수행되고 있을 뿐이다.

Ⅲ. 豫算決算特別委員會의 豫算案 綜合審査

1. 前期(1981~1982年度) : 常任委員會 豫備審査制度의 폐지

(1) 歲入·歲出의 조정

앞에서 언급한 바와 같이 제11대 국회 前半期에 있어서는, 常任委員會에 의한 豫算案 豫備審査制度가 폐지된 가운데 豫決委가 예산안을 심사하였다. 이와 같은 절차밑에서는 歲入·歲出豫算中 歲入規模에 영향을 미치게 될 稅法등에 관한 내용을 財務委員會가 결정하고 있는 동안에 豫決委가 일단 주로 歲出部分에 관한 심의를 해 놓은 다음에 歲入에 관한 결정이 끝난 후 다시 計數調整小委員會등을 통하여 歲入과 歲出을 균형시켜 나가게 되어 있었다.

이와 같이 常任委員會의 豫備審査制度를 폐지함으로써 말미암아 생겨난 節次上的 변화가 종전부터 있어왔던 어려움을 심화시켰고, 이러한 節次上的 결함이 가져오는 어려움이 野黨委員들의 좋은 攻擊대상이 되었다.

1982年度 예산안을 심의한 제108회국회 豫算決算特別委員會 제9차회의(1981. 11. 7)에서 李奉模委員(국민당)이 다음과 같이 질의하였다.⁴⁾

「……이번 國會에 政府가 稅法改正案을 제출하였다는 얘기를 들었습니다. 그런데 그 稅法案이 아직 국회에서 논의된 바도 없고 또한 檢討된 바도 없는데 政府가 일방적으로 改正稅法을 중심으로 명년도 예산을 歲入豫算을 책정해 놓고 명년도 歲出豫算案가

4) 第108回 國會 豫算決算特別委員會 會議錄 第9號(1981. 11. 7).

가 國會에 내가지고 豫算審議를 해달라고 하는데 그 稅法改正案이 국회의 동의를 얻은 뒤에 82년도 豫算審査를 해야 한다고 本委員은 생각하는데 副總理께서 國會에 대한 그 概念을 묻고자 합니다. 어떻게 국회에 稅法改正의 同意없이 任意로 稅法을 개정한 改正 稅法을 토대로 한 歲入豫算을 책정해 가지고 이 國會에서 그것을 根據로 한 歲出을 하겠다는 豫算을 提出할 수 있는 그 根據가 어디에 있느냐 하는 것을 副總理한테 묻는 것입니다.」

위와 같은 質疑에 대해서 申秉鉉副總理는 다음과 같이 답변하였다.⁵⁾

「……政府는 稅法改正과 동시에 豫算案을 國會에 제출했습니다마는 특히 稅法은 豫算과 直結되는 法案으로서 豫算案과 동시에 국회에 제출한 후 심의를 받는 것은 타당한 것으로 보고 있으며 또한 慣例도 그렇게 매년 하고 있습니다. 그렇기 때문에 稅法과 豫算案을 동시에 제의하고 심의받는데 대해서 양해를 해주시면 감사하겠습니다.」

이상과 같은 攻防은 그후로도 계속되었다. 金完泰委員(국민당)은 이미 제기되었던 質問의 내용을 약간 변경하여 다음과 같이 반복하고 있는데 이것은 아마도 節次上的 虛點을 이용한 對政府攻擊戰略의 一環인 듯 하다.⁶⁾

「원래 豫算이란 歲入과 歲出로 구성되어 있는데 歲入部分인 각종 稅法과 그 附隨法律(正案)이 방금 해당 常任委員會에서 審議確定도 되지 않았는데, 豫決委에서 확정도 되지 않은 假定數值인 歲入을 바탕으로 해서 歲出豫算을 심의할 수 있느냐 하는 것입니다.」

그래서 委員長이 議事日程을 변경해서 國會法規定에 따라 각종 稅法改正案과 豫算關係附隨法 改正案을 豫算決算委員會에서 심의할 수 있도록 조치하라고 正式으로 動議하였다. 그리고 나서 다음과 같은 이유를 제시하고 있다.

「立法會議에서 개정한 國會法은 각 상임위원회의 豫算審議權을 이처럼 박탈하면서 歲出豫算審議權만 사실상 없앤 것으로서 歲入豫算은 사실상 각 상임위원회에서 그리고 歲出豫算은 豫算決算委員會에서 각각 심의하는 現 豫算審議制度上的 모순과 근본적으로 常任委員會의 예산심의원 박탈문제에 대해서 副總理께서는 行政府의 代表로서 立法府를 보는 視角에서 솔직하게 말씀하여 주시고 法務部長官께서는 法律的인 차원에서 과연 違法이 아닌가를 말씀하여 주시기 바랍니다.」

이러한 質疑가 반복되자 申秉鉉 副總理는 「……여기에 대해서는 제가 기억하기에는 한 세번쯤 答辯을 벌써 드렸기 때문에」 양해를 해달라고 답변하고 있다.⁷⁾

5) 上同 會議錄, p. 28.

6) 第108回 國會 豫算決算特別委員會 會議錄 第12號(1981. 11. 11), p. 14.

7) 上同 會議錄, p. 29.

○ 령듯 豫算案에 대한 각 常任委員委의 豫備審査節次의 폐지는 歲入과 歲出間의 조정이라는 문제를 놓고 豫決委에서 爭點이 되었던 것이다. 이와 같은 爭點은 다음해의 定期國會에서도 반복되었는데 野黨委員들이 공격할 수 있는 좋은 구실이 하나 더 생겼던 것이다. 즉 金融實名去來制와 관련된 논란이다. 野黨委員들은 歲入規模推定에 큰 영향을 미치게 될 金融實名去來制度가 法律로서 결정 되기 전에 歲出에 관한 부분만을 먼저 심의해 달라는 政府立場의 不當性을 지적하고 있다.

○ 에 대하여 金揆成 副總理는 政府가 財務委員會에 7개 稅法 改正法律案과 金融實名去來에 관한 法律案을 제안하였다고 말하면서 다음과 같이 답변하였다.⁸⁾

「따라서 이번에 政府가 豫決委員會에 제출해 놓은 1983년도 本豫算案은 기술적으로 이런 제출되어 있는 稅法改正이라든지 實名去來制에 관한 法律案이 결정되고 나면 자동적으로 세출에 여러가지 조정작업이 있을 것으로 생각이 듭니다.

그러나 政府로서는 일단 제출된 여러가지 法案에 대해서는 國會審議 결과에 따를 수밖에 없고, 또 과거의 예를 보더라도 歲入과 歲出은 늘 시기적으로 잘 맞지를 않습니다.

그래서 관례적으로 歲出案을 먼저 내놓고 그 다음에 歲入規模가 法律案의 여러가지 改正에 따라서 결정이 되면 그때에 가서 조정이 되는 것이 관례로 되어 있습니다.」

우의 答辯은 그동안의 관례에 관한 해명인데, 과거의 관례가 爭點으로 부각된 것은 常任委員會의 예산안 예비심사제도가 폐지되었기 때문이다. 그리고 稅法등이 개정된 후 歲入과 歲出을 조정한다는 뜻은 예산심의의 마지막 단계에 가서 計數調整을 통한 조정을 의미한다. 따라서 豫決委의 政策質疑에서는 말할 것도 없고 部別審議에 있어서도 어떤 결정이 이루어진다고 보다는 어느 豫算項目의 金額을 削減 또는 增額시킬 것인가에 관한 意見交換의 성격이 짙으므로 사실에 있어서는 歲入規模를 모르더라도 歲出部分의 심의는 진행할 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 野黨委員들은 與黨인 民正黨에서 實名制에 대하여 異見이 있다는 것을 理由로 내세워서 政府案과 與黨案중 어느 것이 실제의 「單一案」인가에 관하여 집요하게 따진 것이다. 즉 政府와 與黨間에 異見이 있는 實名制의 改正方向도 모르는 상태에서 豫算案을 심의하는 것은 歲入에 관한 한 虛構를 심시하는 것에 불과하다고 野黨이 주장하게 된 것이다.

이와 같은 野黨의 攻勢에 대해서 與黨인 民正黨의 李大淳委員은 歲入部門은

8 第114回 國會 豫算決算特別委員會 會議會 第10號(1982.11.4), p.2.

租稅法定主義이고 稅法改正은 財務委所管이므로 財務委와 豫決委가 「合同會議 같은 것」을 할 수 있다고 주장하였다.⁹⁾

「그것은 어떤 의미를 가지고 있느냐 하면, 우리가 歲入歲出을 심의하는 과정에 있어서 물론 歲入에 관련된 부문도 우리가 고려하지마는 주로 제도상(으로) 볼때 歲出豫算을 증점적으로 다루고 그와 관련된 稅法의 변경이 있을 때에는 그 세입과 관련된 부문에서 해당 財務委員하고 협의하는 것이 우리의 憲法과 國會法의 질서라고 저는 생각하고 있습니다.」

二. 후로도 野黨에서는 國務總理, 副總理 그리고 與黨側의 異見을 부각시켜서 歲入이 불확실한 상황에서 歲出만을 심의하는 것이 不當하다는 주장을 되풀이 하였다.

(一) 主唱者的 役割

常任委員會가 豫算案 豫備審査를 담당하고 있을 때에는 각 소관부처의 事業과 豫算에 대하여 同情的·支援的인 입장에서 일종의 主唱者的인 역할을 수행하여 소관 부처의 예산을 삭감하기 보다는 증액하는 경향이 있다고 해서 비판을 받아 왔다.

그런데 豫備審査制度가 폐지된 제11대 국회의 前半期에는 누가 主唱者的인 역할을 代行해 주었는가 하는 것이 하나의 關心事가 될 수 있다. 그러나 會錄에 나타난 결과만 놓고 본다면 아무도 主唱者的인 역할을 代行해 주고 있지 않다.

우리 部別審議에 들어가기 전의 政策質疑에서는 말할 것도 없고 分科委員會別 심사에도 있어서도 별다른 특징이 나타나고 있지 않다.

政策質疑에 있어서는 委員들의 질문이 어느 특정분야에 집중되거나 한정되기 보다는 國政全般과 여러 부처에 걸쳐 있고 한 사람의 委員의 질문에 대해서 國務委員들이 해당업무에 대하여 순차적으로 답변하고 있다. 그래서 質疑-答辯은 예산안심사라기 보다는 意見交換의 수준에 머물고 있다.

여러 가지 질문을 하고 있는 例는 李英駿委員(民韓黨)의 경우와 같은 것이다.¹⁰⁾

「……경청해 주셔서 대단히 감사한데요 質問은 56가지를 제가 준비하면서 예상 보충 질문은 150여가지를 준비한 바 있습니다. 충실한 답변으로서 저의 준비된 補充質問이 나가지 않게끔 답변하여 주시면 고맙겠습니다.」

또 특정분야를 지원하는 發言에서도 매우 異色的인 논리가 구사되기도 하였

9) 合同會議錄, pp. 5-6.

10) 第114回 國會 豫算決算特別委員會 會議錄 第10號(1982. 11. 4), p. 47.

다. 崔某委員(民正黨)은 여러가지 수사를 사용하여 民族·國家·文化등을 강조한 후에 다음과 같은 論理로 秋穀收買價格의 인상을 요구하고 있다.¹¹⁾

「經濟는 數字上에 확실성이 있습니다라는 歷史는 누구도 바꿀 수 없는 歷史나름대로의 眞實성이 있습니다. 이런 점으로 보았을 때 경제적인 수자에서 14%라고 하는 것이 더 이상 낼 수 없는 최상의 限界點이라면 요것은 경제적 합리성에서 14%를 확보하고 歷史인 合理性에서 다시 14%를 확보해서 28%정도의 바로 秋穀收買價格에 대한 補償을 하는 것이 이것이 經濟적인 합리성으로는 실패가 될지 몰라도 歷史的 合理性으로는 저는 반드시 성공할 수 있다는 점에서 이것을 저는 강조하고 싶습니다.」

豫決委員은 交涉團體別·常任委員會別로 安排하여 구성하고 있다. 따라서 豫決委員들간에 원래의 소속 委員會別로 分業이나 專門化가 이루어질 수도 있을 것인데 會議錄에서는 그런 특징을 찾아보기 어렵다. 그리고 書面質疑件數를 보면 제108회 國회 豫決委 第 8차 회의에서 10명의 委員들이 60여건의 서류제출을 要求하였는데 10여개 부처에 중복적으로 걸쳐 있고¹²⁾ 第114회 國회 豫決委 第10차 회의에서는 10여명의 위원들이 400여건의 서류제출을 要求하였는데 30여개 부처·기관에 걸쳐 있다.¹³⁾

豫決委에서 常任委員會의 중전의 예비심사기능을 大行해 줄 수 있는 곳은 分科委員會이다. 즉 分科委員會가 자기 分擔部處의 사업과 예산에 관하여 主唱者인 역할을 수행해 줄 수도 있으리라는 것이다.

제 108회 國회 豫決委에서는 分科委員會 구성에 있어서 「그 기준은 가급적 관련 部署別로 하였고 委員數등은 골고루 安排하되 交涉團體의 비율을 감안」하고 있다.¹⁴⁾ 1981년과 1982년의 豫決委 分科委員會의 構成內容은 <표 1>과 같다.

分科委員會는 <表 1>에 나타난 바와 같이 國회의 13개 常任委員會의 所管部處別로 5개의 分科委員會로 구성되어 있고 앞에서 引用한 바와 같이 交涉團體 比率로 安排하고 있다. 그리고 가능한 한 常任委員들을 관련이 있는 分科委員會에 배치하고는 있으나 관련이 없는 곳에 배치된 委員들도 있다. 이와 같은 구성으로 볼 때 分科委員들이 자기가 원래 소속하고 있는 常任委員會 所管部處의 事業이나 豫算을 옹호할 수 있는 처지가 못되는 것 같고 실제로도 그렇게 하지 않고 있다.

○ 상의 考察을 토대로 판단컨대 11代國會 前半期에는 各 부처의 사업에 관한 主唱者의 役割을 代行해 줄 수 있는 구조가 형성되지 못하였다고 할 수 있을

11) 제108회 國회 豫算決算特別委員會 會議錄 第11號(1981. 11. 10), pp. 50-51.

12) 제108회 國회 豫算決算特別委員會 會議錄 第 8호(1981. 11. 6), pp. 42-45.

13) 제114회 國회 豫算決算特別委員會 會議錄 第10호(1982. 11. 4), pp. 47-55.

14) 제108회 國회 豫算決算特別委員會 會議錄 第 8호(1981. 11. 6), p. 15 참조.

것이 다.

1981년의 경우 각 분과위원회에서 所管部署에 대한 1982年度 豫算案의 심의를 마친후 豫決委는 예년과 같이 11명으로 된 豫算案調整小委員會를 구성하여 「計劃을 조정」하고 있다. 그 결과를 「在席 49人중 찬성 26인 반대 22인으로 1982년도 豫算案은 豫算調整小委員會에서 수정한 부분은 수정한 대로 기타 부분은 原案대로 可決되었음」을 선포하고 있다.¹⁵⁾

<표 1> 豫決委 分科委員會 構成內容

분과위원회	1981년도															
	위원수	교단채별	상임위원회 소속													
			윤영	외무	국방	법사	내무	문공	재무	경과	상공	농수산	보사	교체	건설	
제 1 (국회운영·외무·국방)	9	민정 민한 국민 무소속	5 3 1 0	(1) (1)	1 1	2 1					1 1	1 1				
제 2 (법제시법·내무·농교공보)	11	민정 민한 국민 무소속	6 3 1 1	(1) (1)		1 1	2 1 1	2 1	1					1		
제 3 (재무·경제과학·상공)	11	민정 민한 국민 무소속	6 3 1 1				1	2 1 1	1 1	2 1						
제 4 (농수산·보건사회)	9	민정 민한 국민 무소속	5 3 1 0							1	3 1	2 1 1				
제 5 (교통체·건설)	9	민정 민한 국민 무소속	5 3 1 1	(2)				1			1			2 1 1	3 1	
총 계	50	민정 민한 국민 무소속	27 15 5 3	(4) (2)	1 1	2 1	1 1 1	3 1	2 1 1	3 2 1	1 1 1	4 3 1	3 1 1	2 1 1	3 1	
		계		(6)	2	3	2	5	3	6	4	6	5	6	4	4

15) 제 08회 국회 豫算決算特別委員會 會議錄 제 17호(1981. 11. 30), p. 11.

구분 위원회	1982년도																
	위원 수	교단 단체 설립	상임위원회 소속														
			운 영	의 무	국 방	법 사	내 무	문 공	재 무	경 과	상 공	농 수 산	보 사	교 체	건 설		
제 1 (주회운영· 의무·국방)	8	민 경 민 국 무	4 (1)	2 1	1 1			1 1						1			
제 2 (경제사법· 내무·문교 공보)	11	민 경 민 국 무	6 (1)			1		2 1 1 1	2				1				1
제 3 (사무·경제 과학·상공)	11	민 경 민 국 무	6 3 1 1		1			1 1		1 2 1	1	2 1					
제 4 (수산물·보 건사회)	11	민 경 민 국 무	6 3 1 1	(1)	1						1		3 1 1	2 1 1			
제 5 (교통체신· 건설)	9	민 경 민 국 무	5 3 1 0							1 1	1					2 2 1	1 1
총 계	50	민 경 민 국 무	27 (3)	4 1	1 1		1	4 2 1 1	2 1 1 1	2 2 1 1	2 1 1	3 1 1	4 1 1	2 1 1	2 2 1	2 2 1	1 1
		계	(3)	5	2	2	7	5	5	3	5	5	5	4	5	2	

자료: 국회사무처, 제11대 국회 경과보고서(1985), p. 47, pp. 73-74.

()내 숫자는 결임위원수임.

2. 後期(1983~1984年度): 常任委員會 豫備審査制度의 復活

(1) 歲入·歲出의 조정

제11대 국회 後半期에는 종전과 같이 각 常任委員會에 의한 豫算案 豫備審査를 거쳐서 豫決委가 종합심사하는 절차로 되돌아 갔다. 만일 豫算審議過程에 있어서 공식적으로 규정된 절차상의 순서대로 時間上의 순서가 진행된다면 적어도 형식상으로의 歲入과 歲出間의 조정에 큰 어려움이 없을 것이다. 왜냐하

년 이러한 경우에는 모든 常任委員會에 의한 각 부처의 歲入과 歲出에 관한 모든 修正案이 豫決委에 회부되었을 것이므로 豫決委는 豫算의 原案과 歲入·歲出에 관한 修正案을 가지고 歲入과 歲出을 조정할 수 있을 것이기 때문이다.

그러나 豫算審議의 實際에 있어서는 常任委員會의 예비심사가 모두 완결되기에 豫決委가 豫算案審査에 착수하는 것이 하나의 관행으로 되어 있다. 이 때 이는 歲入規模에 관해서는 말할 것도 없고 歲出部分에 관해서도 불확실성속에서 예산심의를 진행하게 되어 있다. 따라서 이러한 경우에는 11代 국회 전반기의 豫決委에서 제기되었던 爭點인 「歲入決定前的 歲出심사의 도순」에 관하여도 다시 論爭을 반복할 수도 있으리라는 것을 예상할 수 있다. 그런데 실제로는 이러한 爭點이 제기되지 않았다. 즉 歲入規模가 알려진 것도 아니고 확정된 것도 아닌데 豫決委는 歲出部分만을 심사하였고 그것이 爭點化되지도 않았다.

이러한 사정은 金宗鎬 豫決委員長의 다음과 같은 발언에서 잘 나타나고 있다.¹⁶⁾ 각 分科委員會에서 소관부서의 1984年度 豫算案에 대한 심사를 하여 報告를 마친 다음, 豫算案調整小委員會를 구성한 후에 다음과 같이 말하였다.

「한가지 말씀드릴 것은 來年度 豫算案中 財務部所管 歲入部門에 대해서는 財務委員會에서 현재 稅法과 병행심사하기 때문에 이 부분에 대해서는 財務委員會의 豫備審査報告書가 회부되는대로 豫算案調整小委員會에서 심사하도록 하겠습니다. 이 점 양해해 주시기 바랍니다.」

2) 守護的 役割

우리나라의 豫算決定에 있어서 豫算規模의 總額만을 놓고 본다면 各部處에 의한 增額要求—豫算室에 의한 削減—黨政協議過程에서의 增額—常任委 豫備審査時的 增額—豫決委 綜合審査時的 削減이라는 類型을 만들어 왔다. 이 때 各部處, 與黨 및 常任委는 사업의 중요성을 주장하는 主唱者的인 役割을 가지고 있다고 할 수 있고 豫算室과 豫決委는 財政的 制約속에서 歲出을 조정하는 守護者(guardian)的인 역할을 가지고 있다고 할 수 있다.

자 11代 국회의 後半期에 常任委員會의 豫備審査制度가 「부활」되었으므로 常任委가 종전처럼 그 소관부처의 豫算案에 대하여 支援이나 主唱을 했다면 歲出割增額에 합의하였을 것이고 이에 대해서 豫決委가 다시 守護者的 役割을 하면서 政府原案에 가까운 결정을 하였으리라고 짐작할 수 있다.

그러나 실제로는 이러한 役割差異가 뚜렷하게 나타나고 있지 않다. 제119회 국회 豫決委의 豫算案調整小委員會 심사결과를 報告받고 그에 대한 찬·반토론

16 제119회 국회 豫決委회의록 제10호(1983. 11. 25), p. 5.

을 하는 중에 金翰宣委員(국민당)은 反對討論의 서두에서 다음과 같이 개탄하고 있다.¹⁷⁾

「該委員은 이번 定期國會의 예산심의가 매우 뜻이 많은 것으로 생각을 했습니다. 그 이유는 11대 우리 국회가 구성된 이래 그렇게도 끈질기게 우리 野黨議員이 주장해 온 國會法이 개정되어 常任委員會에 豫算審議權이 復活됨으로써 그 어느 때 보다도 民主的이고 對話와 說得을 통해 심도있게 우리 國民의 이익을 대변할 수 있는 예산심의가 되리라고 믿었기 때문입니다.

그런데 각 常任委심사에서 與野合意件이 하나도 없이 그저 少數意見이라는 이름으로 豫決委에 회부되고 豫決委도 合意없이 進行」

하였다는 不滿이다.

이러한 사정은 豫決委 小委員會가 구성되기 전에 이루어진 각 分科委員會의 심사보고에서도 나타나고 있다. 예컨대 1983년도 국회 豫決委의 第2分科委員長은 다음과 같이 보고하고 있다.¹⁸⁾

「...상임위원회에서 豫備審査報告書를 받아 문제점으로 지적된 사항을 중심으로 충분히 검토한 결과 當分科委員會所管 84년도 예산안을 政府原案대로 합의하고 일부 部署예산에 대해서는 少數意見을 달도록 하였습니다.」

이상과 같은 과정을 거쳐서 결국은 政府原案으로 되돌아 오고 마는 것이다. 단일 政府原案中 歲入部門에 대한 削減이 이루어진다면 그에 따라서 歲出部門도 삭감해야 되는데 1983년과 1984년의 豫決委는 歲入을 정부원안대로 결정하였으므로 歲出部門에 대해서는 그 規模를 그대로 둔채 總額內에서 일부 항목은

〈표 2〉 歲出豫算案 調整內譯(1984年制 豫算案) (금액: 백만원)

削 減 項 目		增 額 項 目	
豫算項目	金 額	豫算項目	金 額
1. 하임양곡대 상환	25,000	1. 전국체전지원	2,000
2. 포항공업기지 건설	4,100	2. 지방체육시설	4,000
3. 하관치수	3,900	3. 국회도서관건립	1,629
4. 해해보상부담금	500	4. 국립현대미술관 개관	1,000
5. 국립공원개발	550	5. 양곡관리기금	30,421
6. 예비비	5,000		
합 계	39,050	합 계	39,050

자료: 국회 예산결산특별위원회, 「예산안심의개요」 제1집(제10대 국회~제13대 국회), 1990, pp. 63-68에서 작성.

17) 會議錄 제11호(1983. 12. 2), pp. 6-7.

18) 제119회 국회 豫決委會議錄 제10호(1983. 11. 25), p. 2.

〈표 3〉 상임위원회의 예비심사결과를 반영한 항목(1984년 예산안)

(단위 : 백만원)

削 減 項 目			增 額 項 目		
豫算項目	金 額		豫算項目	金 額	
	예결위	상임위		예결위	상임위
1. 재해보상부담금	500	500	1. 전국체전지원	2,000	—
2. 예비비	5,000	6,000	2. 국회도서관건립	1,629	1,630
			3. 국립현대미술관건립	1,000	—
합 계	5,500	6,500	합 계	4,629	1,630

주 1 : 전국체전지원 예산은 상임위원회에서 기타의견으로 구체적인 금액은 합의되지 않은채 84년 전국체전이 개최되는 대구시의 특수사정을 고려하여 체육시설비를 계상하자는 의견이 제시되었음.

주 2 : 국립현대미술관 건립예산 역시 구체적인 금액은 합의되지 않고 기타의견으로 현대미술관 건립비 예산을 계상하자는 의견이 제시되었음.

자 1 : 국회 예산결산특별위원회 「예산안 심의 개요」 제 1 집(제10대국회~제13대국회), 1990, pp. 63-68 및 제108회 국회 豫決委 會議錄

삭감하고 또 일부항목을 증액함으로써 균형을 이루도록 조정하고 있다.

① 1984년도 예산안

1983년도 정기국회 豫決委에서 의결된 세출예산안 조정내용은 〈표 2〉와 같다. 표에서 보는 바와 같이 削減과 增額으로 조정된 項目數도 많지 않고 金額도 크지 않다.

豫決委 豫算案調整小委員會에서 조정된 항목중(〈표 2〉)에서 常任委員會의 예비심사 결과를 반영하고 있는 항목은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 豫決小委에서 增·減이 결정된 예산항목중 常任委員會의 예비심사결과를 반영한 削減項目은 재해보상부담금(총무처)과 예비비(경제기획원) 등 2개 항목이며 增額項目은 국회도서관 건립(국회), 전국체전지원(체육부), 국립현대미술관 건립(문공부) 등 3개 항목이다. 그리고 이중에서 상임위원회의 예비심사결과중 合意事項을 반영한 항목은 하나도 없으며 5개 항목 모두가 소수의견이나 기타의견으로 보고된 것이다. 그 외에는 豫決委의 調整이 常任委의 報告內容과 무관하게 이루어지고 있기 때문에 비록 常委에서 증액을 건의했다라도 豫決委는 그것을 반영하지 않고 자체의 의견에 따라서 조정하고 있다. 즉 政府原案에 가까운 결정을 함으로써 守護者的인 役割을 수행한 셈이다.

② 1985년도 예산안

1984년도 정기국회 豫決委에서 의결된 세출예산안 조정내용은 〈표 4〉와 같

〈표 4〉 歲出豫算案 調整內譯(1985年制 豫算案) (금액: 백만원)

削減項目		增額項目	
豫算項目	金額	豫算項目	金額
1. 수출입은행출자	10,000	1. 일반도로건설	10,032
2. 교육차관사업	6,819	2. 임대주택건설	2,000
3. 국채이자	2,255	3. 택지개발간선시설	1,897
4. 예비비	5,960	4. 재해상습지개선	1,986
5. 동명재산매입	1,400	5. 일반하천개수	1,800
6. 경찰장비	1,997	6. 농업용수개발	2,857
7. 학·예술회관건설	712	7. 마을금고안정기금	2,000
8. 공무원재해보상금	800	8. 지방체육시설	3,650
9. 학생군사훈련비	503	9. 서울대체육관등	4,368
10. 교육대학학생학자금	112		
11. 서울시국가공무원인건비	32		
합 계	30,590	합 계	30,590

자료: 주 18) 참조.

〈표 5〉 상임위원회의 예비심사결과를 반영한 항목(1985년 예산안)
(단위: 백만원)

削減項目	金額		豫算項目	金額	
	예결위	상임위		예결위	상임위
1. 서울시 국가 공무원인건비	32	32			
2. 교육차관사업비	6,819	325	—	—	
3. 일반예비비	5,960	9,000			
합 계	12,811	9,357	합 계	—	

자료: 주 18) 참조.

다. 9) 그리고 이종에서 常任委員會의 예비심사 결과를 반영하고 있는 항목은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉에 나타나고 있는 바와 같이 1984년도 豫決委 종합심사의 결과를 볼때 削減의 경우에는 상임위원회 심사결과중 3개 항목을 반영하고 있으나 증액의 경우는 하나도 반영하고 있지 않다. 삭감된 항목의 경우 서울시 국가공무원 인건비와 교육차관시설비는 상임위원회에서 합의하여 삭감이 결정된 것들이다.

1) 제123회 국회 예산결산특별위원회 회의록 제15호(1984.12.1), pp.1-2 및 국회 예산결산특별위원회, 「예산안심의개요」 제1집(제10대~제13대 국회), 1990, pp.68-71 참조.

이러한 결과를 놓고 볼 때 所管部處의 豫算을 증액시키려는 각 常任委員會의 同調的-支援的 主唱者的인 노력은 豫決委의 결정에서 잘 반영되지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 豫決委는 政府原案에 가까운 歲入規模의 테두리속에서 常任委의 심사결과를 거의 반영하지 않고 자체의 增減調整을 함으로서 결과적으로는 守護者的인 역할을 수행하고 있는 셈이다.

IV. 結 論

제 11대 국회의 前半期(1981~1982)에는 常任委員會의 豫算案 豫備審査制度가 폐지되었었고 後半期(1983~1984)에는 예비심사제도가 부활되었다.

이 글에서는 이와 같은 豫備審査制度의 有·無가 豫算決算特別委員會의 豫算案審査에 있어서 어떠한 변화를 가져 왔는가를 탐색해 보았다. 첫째는 歲入·歲出의 조정문제이고 둘째는 政府事業에 대한 主唱者的 役割과 財政의 守護者 役割의 문제이다.

前半期에는 豫備審査가 없었기 때문에 財務委員會에서 稅法改正등으로 歲入規模이 영향을 미칠 수 있는 결정이 이루어지고 있는 동일한 기간에 豫決委의 예산심의가 진행될 수 밖에 없었다. 따라서 豫決委에서는 歲入規模를 모르면서 어떻게 歲出部分만을 심의할 수 있느냐 하는 것이 野黨委員들에 의하여 爭點化되었던 것이다. 그런데 後半期에는 이러한 爭點이 제기되지 않았다.

主唱者와 守護者의 문제에 있어서 前半期에는 常任委員會가 주창자적인 역할을 수행할 수 있는 단계가 없었으므로 豫決委의 分科委員會에서 그러한 役割이代行될 수도 있으리라는 기대를 하였으나 실제로는 아무도 그 役割을 체계적으로 수행하지 않았다. 後半期에는 主唱者的인 役割遂行이 期待되는 常任委員會의 예비심사 제도가 부활되었으므로 豫決委는 財政의 守護者的인 役割을 수행해야 하는데, 비록 豫決委는 그 역할이 뚜렷하지도 않고 常任委의 결정과 거의 無關하게 결정하고 있으나 결과적으로는 政府原案에서 별로 벗어나지 않는 결정을 함으로써 그 역할을 수행한 셈이다.

위의 分析結果를 놓고 볼 때 豫算審議에 있어서 常任委員會의 豫備審査制度가 비록 行政部處와 常任委員會間의 상호작용속에서 相互學習과 批判기능이 수행되고는 있으나 실질적으로 豫算額을 결정하는데 있어서는 별로 영향을 미치지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 그와 같은 豫備審査制度가 폐지되었다가 부활된 이유는 더 많은 國會議員들이 예산심의 과정에 참여하기를 원하기 때문

이라고 할 수 있다. 이와 같이 우리나라의 독특한 제도라고 할 수 있는 豫備審査制度를 들바에는 常任委와 豫決委間의 役割을 좀 더 명확하게 정립하고 절차에 있어서도 좀 더 체계와 규율을 확립해 나가야 할 것이다. 예컨대 常任委員會의 豫備審査의 結果가 豫決委에 있어서의 綜合審査의 기초가 되도록 해야지 현저처럼 거의 無關하다면 豫備審査와 綜合審査라는 두 단계를 거쳐야 할 이유가 없다.

그리고 歲入과 歲出의 조정문제도 豫決委와 財務委의 協議過程을 좀 더 체계화하여 歲入이 합리적으로 결정될 수 있도록 해야 할 것이다.