

韓國國會의 豫算審議過程(第6代國會)*

姜信澤
(副教授)

<目次>	
一. 序論	1. 委員會에 關한 分析方式
1. 研究의 目的	2. 常任委員會
2. 問題 및 範圍	3. 豫算決算特別委員會
3. 方法 및 資料	四. 豫算審議過程
二. 第6代國會의 特徵과 豫算審議	1. 節次과 經過概觀
1. 第6代國會의 特徵	2. 決定類型
2. 豫算審議 節次	3. 政治的 爭點과 豫算案審議
三. 常任委員會와 豫算決算特別委員會	4. 豫算審議의 機能
	五. 結語

一. 序論

1. 研究의 目的

이 研究는 第6代國會의 豫算審議過程에 關하여 描寫하므로써 韓國國會에 있어서의 豫算審議가 政治體制에 있어서 遂行하고 있는 機能의 一端을 엿보고자 하는 것이다.

2. 問題 및 範圍

一般的으로 現代國家의 議會는 豫算審議過程에 있어서 두개의 重要한 機能을遂行할 것으로 期待된다. 즉 政策形成과 行政府의 監督이다. 그러나 오늘날 여러나라에 있어서 議會가 이와같은 本來의 機能을 제대로遂行하고 있느냐 하는 것에 관해서는 많은 疑問이 있으며 議會의 機能은 何れ의 角度에서 考察되고 있다. 그중에서도 議會는, 어떤 政策을 決定하기 보

* 本研究는 東亞文化研究委員會의 研究費支援(Harvard-Yenching Institute Grant to the Seoul Research Council for East Asian Studies)을 받아 이루어진 것이다.

다는 政治體制 또는 特定 政權의 政策이나 事業을 「正統化」시키는 것이 더 重要한 機能으로 나타난다고 보는 見解도 있다. 本稿에서는 韓國國會가 政治體制上 차지하고 있는 모든 機能을 考察할 수는 없으며 豫算審議와 關係되는 몇가지 機能만을 살펴볼 것이다.

원래 이 研究의 計劃은 1948年の 制憲國會以後 第7代國會에 이르기까지의 豫算審議過程을 考察할豫定이었으나 여러가지 事情으로 第6代國(1964. 12. 17~1967. 6. 30)의 豫算審議로 限定시켰다. 第6代國會의 豫算審議過程의 考察을 通하여 試圖해 본 分析方式이나 資料는 次後(代國會前·後時期의 國會考査에 活用하고자 한다.

20餘年의 憲政期間中 約 4年間만을 考察의 對象으로 삼았기 때문에 傾向이나 類型을 敏述하기에는 어려운 點이 있고 이것도 앞으로 추가적인 研究로 補完해 나가면서 擴張시키는 수밖에 없다.

本稿에서 主로 다루게 되는 側面은 各 常任委員會, 豫算決算特別委員會 및 本會議에서의 豫算審議와 關聯된 事項들이다.

3. 方法 및 資料

이 研究에서는 엄격한 하나의 分析構造를 使用하지는 않았으나 體制理論에서 使用되는 分析概念과 役割concept을 援用하였다. 特히 常任委員會와 豫算決算委員會의 考察에서는 役割concept을 通하여 常任委員들이 가지고 있는 目標와 期待, 滿足과 不滿足等을 살피려고 하였다.

여기에서 依存한 資料는 主로 國會에서 刊行한 文獻과 其他 新聞記事等이며 面接資料는 使用하지 않았다.⁽¹⁾

二. 第6代國會의 特徵과 豫算審議

1. 第6代國會의 特徵

第6代國會는 5. 16軍事革命으로 中斷되었던 憲政이 復活되는 第3共和國의 初代國會로서 成立되었으며 이 點에서 政治史的으로 여러가지 意義가 있겠으나 制度的으로도 몇가지 特徵을 가지고 있다.

첫째, 第6代國會는 單院制國會로서 能率과 節約이라는 側面을 強調하고 있다.

둘째, 第6代國會는 議案의 增大傾向을 감안하여 이를 迅速히 處理하기 위하여 從來의 本

(1) 高炳奎氏는 그의 著書인 立法過程論：韓國과 歐美와의 比較(서울：一潮閣, 1970), p. 7에서 「한국의 國會에 관한 研究는 “方法論의”論議以前의 단계에 있다해도 過言이 아니다. 우선 立法府가 政治學者뿐만 아니라 社會科學分野의 연구대상이 되어 본 적이 거의 없다…」라고 하고 있다. 本研究를 進行시키면서 느낀 것은 國會에 관한 資料는 많으나 그것이 大部分 整理되지 않은 資料에서 그러한 資料를 整理하는 것 조차 벼차고 時間이 걸리는데 막상 整理하여 보면 글을 쓰기에 無治하고 非體系的임을 免할길이 없다는 것이다.

會議中心의 三讀會를 止揚하고 常任委員會中心의 議會運營을 採擇하고 있다.

세째, 第 6代國會는 制度的으로 政黨政治를 具顯하기 위한 憲法上의 保障을 받고 있어서 無所屬의 出馬가 禁止되었고, 國會議員으로서의 任期中에 있어서도 除名의 境遇를 除外하고는 黨籍을 離脱變更하거나 所屬政黨이 解散될 때에는 그 資格을 寢失하도록 되어 있었다. 그 뿐만 아니라 比例代表制의 要素를 加味하여 全國區出身 議員이 誕生하였다.⁽²⁾

2. 豫算審議節次

行政府提出豫算制度를 採擇하고 있는 우리나라에서는 行政府가 編成한 豫算案을 9月初에 定期國會에 提出하고 國會는 이를 審議하여 다음 會計年度 開始 30日前까지 通過시키도록 되어 있었다. 行政府에서는 豫算案提出과 함께 國會에서 施政演說을 하였고 國會는 接受된 豫算案을 所管別로 各 常任委員會에 廵附하는 同時에 國政監查를 實施하여 國政全般에 걸친 資料를 審集하고 政策質疑의 資料나 問題點을 把握하였다.

國政監查가 끝나면 各 常任委員會은 廵附된 豫算案을 所管別로 豫備審查하여 豫算決算特別委員會에 넘겼으며 豫算決算 特別委員會는 이를 綜合審查하여 本會議에 報告하고, 本會議의 審議를 거쳐 豫算이 確定되었다.⁽³⁾

그 特徵에서 言及한 바와 같이 第 6代國會는 單院制이므로 本會議에서 確定된 豫算案은 달리 協議할 必要가 없었으며 本會議보다는 各 常任委員會와 豫決委員會의 審議가 더 具體的으로 이루어졌고 委員會의 決定이 本會議에서 修正되는 일은 드물었다. 특히 政黨政治의 制度的 保障으로 因하여 常任委員會나 豫決委員會의 議事日程이나 討議 및 決定內容에 對하여 各 交涉團體의 總務會談이 커다란 영향을 미쳤으며 이 點은 委員會를 하나의 組織으로 統合시키는데 오히려 阻害要因으로 까지 作用한 듯한 느낌이 있다.

三. 常任委員會와 豫算決算特別委員會

1. 委員會에 關한 分析方式

多數의 人員으로 構成되는 하나의 議會가 現代國家에서 提起되고 있는 多樣하고 老大하며 때로는 아주 專門的이고 技術的인 問題들을 具體的으로 審議決定하기 어렵기 때문에 委員會制度를 通한 分業에 依하여 이를 감당해 나가려하고 있음은 잘 알려진 일이다. 물론 세계의 모든 나라의 議會가 雖 같은 程度로 委員會制度를 發達시키고 있는 것은 아니며 美國의 議會가 委員會制度를 잘 活用하고 있는 것으로 알려져 있다. 이와같이 美國議會가 常任委員會中心主義의 特徵을 크게 나타내고 있음과 同時에 美國政治學者들간에도 議會의 常任委員會

(2) 大韓民國 國會事務處, 第 6 代國會 2年誌(1965.12.16), pp. 4—5. 參照.

(3) 俞 烹, 「豫算決算委員會에 關한 研究」行政論叢 10卷 1號(1972), pp. 151—155 參照.

에 關社 關心이 높으며 그것을 分析 考察한 글도 많다. 그리고 또한 常任委員會에 關한 分析自體도 여러 角度에서 行하여 いた음은 다 잘 알려진 事實이다.

그런데 특히 우리의 關心을 끄는 것은 Richard Fennو의 美國 國會 歲出委員會에 關한 考察로서 그는 歲出委員會를 하나의 政治集團으로 보고 이와 같은 集團의 安定性과 統合에 關한 分行을 행한 바 있다.⁽⁴⁾ 우리나라에서도 國會의 豫算決算委員會에 關하여 研究된 例가 있다.⁽⁵⁾ 最近에 와서 Fennو 教授는 美國 議會의 豫算審議過程을 좀 더 包括的으로 考察하였으며 그 考察에서는 體制理論의 概念들을 使用하였다.⁽⁶⁾

그는 議會의 委員會를 하나의 政治體制라고 보았으며 이러한 政治體制는 어떤 識別可能한 相互依存의 内的部分을 가지고 있는데 内的部分은 또한 識別可能한 外的環境內에 存在하며, 一定期間이 지나면서 内的 및 外的 相互關係는 安定되는 傾向이 있다고 보았다. 委員會라는 政治體制는 外部的으로 他 政治的要素의 要求에 適應하여야 하는 問題가 있으며 内部的으로는 決定作成과 統合(Integration)이라는 構造的 問題를 가지고 있다는 것이다. 그러나 「體制」라고 하는 觀念은 상당한 程度의 安定性을 假定하며 安定維持問題에 큰 關心을 갖게하고 이미 安定傾向이 있는 活動의 描寫에 適合한 것으로 보인다는 點도 지적하고 있다. 바꾸어 말하면 相互間의 關係가 急激하고도 빈번하게 그리고 根本的으로 바뀌고 있는 一聯의 活動에 關한 資料를 整理하기에는 體制라는 觀念이 適切하지 못한 듯하다는 것이다. 이러한 關點은 役割(role)이라는 概念을 通한 議會의 分析에서도 지적된다. Malcolm E. Jewell은 議會에 關한 役割分析의 效用性을 분석하면서, 「…그러나 萬一 大部分의 發展途上國家에서 볼 수 있듯이 議會制度나 規範이 比較的 弱하다면, 議會議員間에 役割內容에 關한 合意가 難을 것이다.」⁽⁷⁾라고 말한 바 있다.

우리 나라의 國會가 「體制」라고 볼 수 있을 만큼 安定된 것이었는지는 크게 疑心스럽기 때문에 「…리가 體制나 役割이라는 概念을 通하여 瞥게 되는 것이 別로 없을련지도 모른다.

그리나 體制分析이나 役割分析을 通하여서, 우리 國會에 있어서 體制安定과 役割行態의 安定性을 가져오지 못한 연유는 따져 볼 수 있을 것이다. 그리고 우리에게 좀 더 直接的인 關心이 되는 것은 그러한 概念을 빌어서 資料를 整理하면 豫算審議過程에서 國會가 遂行하고 있는 機能을 밝혀 볼 수 있지 않을까 하는 點이다.

(4) Richard F. Fenn, Jr., "The House Appropriations Committee as a Political System: The Problems of Integration," *American Political Science Review* (June 1962), pp. 310-324.

(5) 金佑炫「韓國의 豫算審議」碩士學位論文(서울大行政大學院, 1963).

(6) Richard F. Fenn, Jr., *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress* (Boston and Toronto: Little, Brown and Co., 1966), pp. xviii-xix.

(7) Malcolm E. Jewell, "Attitudinal Determinants of Legislative Behavior: The Utility of Role Analysis," in *Legislatures in Developmental Perspective* eds. Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1970), p. 462.

이와 같은 理由로 그 制約性에도 不拘하고 體制概念 및 役割概念을 우리나라 6代國會의 豫算審議過程分析에 採用해 보고자 하는 것이다.

前述한 Fenno 教授가 美國議會의 豫算審議過程分析에 있어서 歲出法案 審議에 參與하는 사람들의 行態를 描寫하기 위하여 使用하고 있는 것은 여러가지 參與者의 規範的期待(nomative expectations), 參與者의 認知와 態度 또는 影像과(perceptions and attitudes, or images) 參與者의 行態(behavior)이다.⁽⁸⁾

그의 見解를 간단히 要約하면, 사람들은 그들의 相互關係에 있어서 다른 사람들이 어떻게 行動하여야 될 것인가에 관한 期待가 있다. 議會의 委員會을 對外的 關係에서 보았을 때 委員會을 둘러싸고 있는 一聯의 다른 사람들은 委員會가 무엇을 하여야 될 것인가에 관한 期待를 가지고 6.는데, 이것을 또 두가지로 나누어 보면 委員會가 무엇을 하여야 된다고 생각하느냐 하는 目標期待(goal expectation)와 委員會가 어떻게 하여야 된다고 생각하느냐 하는 維持期待(maintenance expectation)가 있다.

委員會의 對內關係 描寫에 있어 規範的 期待를 強調함에 있어서는 規範(norms)이라는 概念을 使用하고 있다. 規範이란 “集團構成員의 마음속에 있는 생각인데, 그런 생각은 構成員이나 다른 人物들이 주어진 狀況下에서 무엇을 하여야 할 것인가에 관하여 具體的인 陳述形式으로 나타낼 수 있다.”⁽⁹⁾ 規範이 役割을 規定하는데 役割(role)은 어떤 職位에 있는 個人이 어떻게 行動하기를 期待하는가 하는 것이고 役割行態(role behavior)는 그 個人이 實際로 어떻게 行動하는가 하는 것으로서 兩者는 區分될 뿐만 아니라 兩者間의 一致가 이루어 지지 않는 경우 離異가 따르기도 한다.

議會委員會의 描寫에 있어서 上述한 期待와 行態外에, 사람들이 다른 사람들의 行態에 關하여 가지고 있는 影像(image)도 重要하다고 보고 있다. 여기서의 影像이란, 自己周邊의 사람들의 行態를 바라 볼 때 무엇을 보게 되며 그러한 行態를 어떻게 評價하고 있느냐 하는 態度等을 結合시킨 概念이다.

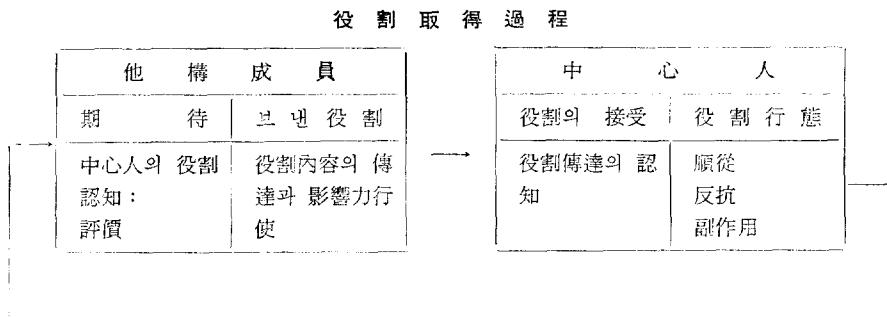
以上의 概念을 그대로 採用하여 研究를 進行시키기에는 本研究에서 使用된 資料가 너무나 未洽하므로 그것을 좀 變形시키기 위하여 組織構成員의 役割取得(role taking) 過程에 관한 생각을 導入 紹介한 다음 兩者的 共通點을 찾아 우리의 分析構造를 마련하고자 한다.

役割이 社會組織의 最小限의 基本單位라고 본다면 役割이란, 組織의 特定個人에게 他構構成員들이 期待하고 있는 行態의 內容이다. 便宜上 우리가 關心을 갖는 個人을 中心人(focal person)이라 하고 그를 둘러싼 다른 構構成員들(other members)이 있다고 하면 中心人的 役割

(8) Fenno, *o. a. cit.*, pp. xx-xxii.

(9) *Ibid.*, p. xxi.

取得은 他構成員과의 相互 意思傳達過程을 通하여 이루어질 것이다.



이러한 생각으로 役割取得過程을 描寫하기 위하여 Katz and Kahn 은 role-episode 라는 一種의 模型을 쓰고 있다. ⁽¹⁰⁾

以上의 그림을 간단히 說明하면 첫째 組織의 어떤 中心人을 둘러싸고 있는 他構成員들은 그들이 具有하는 集團의 目的達成과 集團의 生存을 위하여 中心人이 遂行하기를 바라는 行動과 態度가 있을 것이다.

두째, 他構成員들은 이와 같은 期待에 관한 內容을 中心人에게 傳達하는 同時に 그와 같은 期待에 따라 行態가 나타나게끔 하려는 影響力行使나 制裁를 加할 것이다.

세째, 中心人은 他構成員으로 부터 傳達된 情報內容을 通하여 自己에게 무엇이 期待되고 있는가를 認知하게 될 것이다.

네째, 中心人은 認知된 役割에 따라 順從하기도 하고 反抗하기도 하며 이에 따른 副作用도 있을 것이다.

中心人の 行態는 다시 他構成員에게 認知되고 그 内容을 他構成員이 評價한 다음에 期待內容이 修正되고, 다시 위에서 描寫한 바와 같은 循環이 反復되므로써 役割에 관한 合意가 이루어 기기도 하고 때로는 오히려 役割葛藤을 助成하기도 할 것이다.

위에서 살펴 본 過程은 役割取得過程을 理解하기 위하여 얼마간의 人爲的인 假想을 해 본 것이다. 實際로 役割이 形成되는 過程은 그와는 다른 경우가 많겠지만 우리의 理解에 도움이 되는 것. 事實이다. 위에서 描寫된 것과 判異한 경우가 나타나는 主要한 理由는 政治體制에 있어기의 社會化過程으로 말미암아 사람들은 어떤 特定한 集團의 構成員이 되기 以前에 그러한 集團에 參與하게 될 경우의 自己의 役割이 무엇일까 하는 생각을 어느정도 가지고 있는 경. が 많기 때문이다. 때로는 反對로 集團構成員의相互關係가 빈번하고도 根本的으로 變動하기 때문에 어떤 安定된 役割을 갖기가 어려운 경우도 있을 것이다.

이제 上述한 Fenno 의 생각과 바로 앞에서 본 Katz and Kahn 的 생각은 따지고 보면 同

(10) Daniel Katz and Robert Kahn, *The Social Psychology of Organizations* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965), pp. 182-183.

一한 接近方針의 所產이기 때문에 쉽게 結合될 수 있으며 그 要點은 다음과 같은 것이 될 것이다.

即 國會를 考察함에 있어서 決定의 主體를 둘러싼 他集團이 있으며 이러한 他集團의 期待內容이 무엇이며 그들이 가지고 있는 影像과 記憶(memory)의 内容은 무엇인가를 알아보고, 또 決定主體가 가지고 있는 規範, 役割, 役割行態 그리고 影像과 記憶의 内容을 알아보면 決定過程自體의 理解와 豫測에 도움이 된다는 것이다. 그렇다면 具體的으로 우리나라 國會의 豫算審議過程에 있어서의 内部와 外部, 또는 中心人 내지 組織과 他構成員 내지 他組織은 어떤 것이며 그 範圍는 어떻게 잡을 것인가? 어느 경우에나 國會議員, 他議員, 所屬委員會, 他委員會, 本會議, 政黨, 行政府, 選舉區民 및 一般市民等이 關聯되는데 本研究에서는 記錄出版된 資料에만 依存하고 있으므로 모두 다 包含 考察하지는 않고, 다음과 같이 區分하여 보기로 하였다.

中心機關으로는 常任委員會, 豫算決算特別委員會 및 本會議로만 하였다. 각 常任委員會의 考察에 있어서는 國會, 他常任委員會와 豫算決算委員會, 行政府 및 政黨이 常任委員會와 委員에 對하여 가지고 있는 期待와 影像을 알아보고자 하였다. 그런 다음에 常任委員會의 委員들이 認知하고 있는 役割의 内容과 아울러 豫算上의 決定을 위한 構造를 살펴보았다.

豫算決算委員會에 關하여서도 國會, 常任委員會, 行政府 및 政黨이 豫算決算委員會와 委員에 對하여 가지고 있는 期待와 影像을 알아 본 다음 豫算決算委員會의 委員들自身이 認知하고 있는 役割의 内容과 아울러 豫算上의 決定을 위한 構造를 考察하였다.

本會議에 對하여는 따로 上述한 바와 같은 側面에서는 檢討하지 않고 豫算審議의 節次와 關聯하여 몇 가지 特徵만을 言及하기로 한다.

累次 指摘에 둔 바와 같이 이 研究는 公式記錄에서 엿볼 수 있는 資料에 依存하였으므로 때로는 期待斗 影像, 規範斗 役割을 明確하게 區分하기도 어려웠고 그나마 斷片的 임을 免할 길이 없으나 可能한 限 連結을 지어 보았을 뿐이다.

2. 常任委員會

가. 常任委員會와 委員에 대한 期待와 影像

各 常任委員會가 그 所管別로 豫算案을 豫備審查함에 있어서 全體로서의 國會, 他常任委員會, 豫算決算特別委員會, 行政府 및 政黨等이 該當常任委自體나 委員들에 對해 어떤 期待를 가지고 있음을 것이다.

① 國會. 國會가 가지는 期待라는 것은 憲法, 國會法 및 先例등에 나타난 것 이상으로 特記할 만한 것은 없다. 이와같은 規定에 나타난 一般的의 期待는 廷附된 豫算案을 誠實히 審查할 것을 나라고 있다고 할 것이다. 이와같은 審查에 充分한 資料를 얻을 수 있도록 豫算審查前에 一般國政監查를 實施하였으며 決算審議를 通한 資料의 獨立性 바탕적 한 것이었

다. 그¹¹⁾데 무엇보다도 憲法과 國會法에 規定된 소위「法定期日」의 문제가 항상 큰 關心거리였고 따라서 國會가 豫算案을 會計年度開始 30日前까지 議決할 수 있도록 各 常任委員會에서는 미리 期間을 두고 審查할 것을 要請받고 있었다.

② 他常任委員會와 豫算決算特別委員會. 豫算案을 各 常任委員會에서 所管別로 豫備審查하는 過程에 있어서 各 常任委員會는 相互間에 他委員會가 自己所管分野에 간여하지 않기를 바라고 있다. 그러나 豫算案中에는 몇個의 常任委에서 調整을 하지 않고서는 決定하기가 어려운 경우도 있다. 連席會議를 열 수도 있지만 대개는 所管長官의 答辯을 듣는 形式이라던지 非公式的인 若干의 情報交換으로 調整이 이루어 지고 있다. 그런데 他委員會의 決定이 特定委員會의 所管에도 關聯될 때 他委員會의 決定을 尊重하자는 意見과 各委員會는 獨立의임으로 獨自的으로 決定해 버리고 後에 豫決委에서 調整하도록 하자는 等 意見이 엇갈리는例를 볼 수 있다. 특히 財政經濟委員會의 경우는 그 歲入決定이나 特別會計豫算을 다룰 때 이런 問題에 面하고 한다.

1965年度 豫算案 財務部 所管을 審查함에 있어서 그 中에 他委員會와도 關聯되는 事項에 관한 論議이 있자 金成坤 財經委員長은 다음과 같이 말하고 있다.

제가 남의 委員會를 無視하고 우리 委員會가 다른 委員會의 蔑視를當하는 일이 없도록, 또 다른 委員會의 決議라는 것은 우리가 尊重한다는 全般의 問題로, 商工委員會나 農林委員會나 其他 12個 常任委員會나 財經에 직접 간접으로 關聯안되는 것이 없습니다. 關聯이 됩니다. 財經委員長立場으로 보아서는 既往 말이 나온 김에 하겠습니다. 財經委員會는 간혹 말을 듣기를 12個 常任委員會중에서 特殊한 委員會나 國會 全體를 말았느냐 간혹 이렇게 私談으로 얘기하는 것을 듣습니다...⁽¹¹⁾

이런 相互尊重의 問제는 長官의 出席을 놓고도 提起되기도 한다. 어떤 長官을 他委員會의便宜에 따라 그 委員會에 出席할 수 있도록 하는 것이 他委員會를 「待接」하는 것이 된다고 보기도 한다. 財經委에서 農林部長官에게 質疑할 것이 있는 데 같은 時間에 農林委員會에서도 長官의 答辯을 듣고 싶어 하는데 마침 長官은 財經委에 와 있을 때 委員長이 「…우리 國會常任委員會로서 農林委員會를 우리가 어떻게 또 待接하는 거죠, 어떻게 處遇를 했으면 좋겠습니까?」라고 意見을 물자 한 委員은 「農林部長官을 農林委員會에 가게 하는 것이 農林委員會를 待接하는 길입니다. 農林部長官體面을 생각할 必要가 없는 것이에요」⁽¹²⁾라는 見解였다.

어느 委員會라도 다른 委員會보다 優位에 있다라는 생각을 없애보고자 하는 意圖에서 豫算決算委員會를 特別委員會로 設置하고 있는 것이다. 그러므로 豫決委의 各常任委에 對한期待는 他所管 事項의 侵害나 輕視가 없기를 바라는 것이고 만일 그런 일이 생기면 豫決委에

(11) 第45回 國會 財政經濟委員會(以上 財經委等으로 略稱한다). 會議錄 第29號 (1964.11.13), pp. 27-28.

(12) 上揭會議錄 第31號 (1964.11.16), p. 4.

서 경제하려 하는 것이다.

③ 行政府. 어느 行政府거나 豫算案編成作業이란 龙大하고도 어려운 作業이며 여러가자 利害關係를 調整하여야 되는 어려움이 있을 뿐만 아니라 國會에서 承認된 豫算을 通하여 그事業을 具體的으로 執行할 수 있게 된다. 그러므로 行政府 全體로서의 豫算責任을 맡고 있는 經濟企劃院長官으로서는 國會가 可能한限 行government提出豫算을 無修正으로 通過시켜 주고 어려운 政策質疑를 通하여 行government의 立場을 困難하게 만드는 일이 없기를 바라게 되는 것을 쉽게 짐작할수 한 일이다. 1965年度 豫算審議가 한창 이루어지고 있는 時期였던 1964年 11月 10일에 中央廳 會議室에서 열린 全國地方長官들을 위한 朴大統領과의 面接이 이루어지고 있음을 때 每日 豫算審議에 出席하던 張基榮副總理兼 經濟企劃院長官이 몇몇 國會議員더러 「所屬이 어디십니까?」라고 물자 멋직어하는 與黨議員에게 「質問하실 때 보면 꼭 野黨의원 같기만 해서…」라고 했다는 逸話은⁽¹³⁾ 그 情況을 엿보이게 한다.

經濟企劃院長官이 豫算增額을 國會에서 要請하기에는 어색한 노릇이지만 各部長官은 國會 常任委員會가 所管別로 豫算을 豫備審查하고 있기 때문에 얼마간의 連帶意識을 느끼는지, 常任委가 그 所管部處에 對하여 協調의이고 同情의이기 까지를 바라는 面도 간혹 엿보인다. 即 大部分의 경우는 常任委에서 審查中인 豫算要求額이 最小限의 經費이므로 그대로 通過시켜 주기만을 바란다. 1965年度 財務所管 豫算案을 審查中인 國會財政經濟委員會에서 財務部 稅關局長은 「○ 것은 그야말로 最小限度의 豫算이라고 할 수 있는데 여러 委員님께서 그 以上 손을 대지 마시고 通過시켜 주시기를 바라는 바입니다.」라고 했다가 野黨議員 한 사람으로부터 「豫算通過시켜주고 안 시켜주는 그런 것은 長官이 할 얘기이고 局長은 說明이나 잘하세요.」라는 意見를 받기는 하였으나 그들의 期待의 一端을 엿볼 수 있다.⁽¹⁴⁾ 더 좀 協調의이고 同情의인 期待는 特히 自己部處의 豫算要求額中 經濟企劃院에서 削減된 部分을 常任委이 와서 復活시켜 보려는 努力에서 나타난다. 1965年度 內務部所管 豫算案을 審查中인 國會 內務委員會에서 內務部長官은,

…앞으로 豫算審議過程에 있어 參考하여 주실 問題點에 대하여 몇 가지 더 말씀드리겠습니다. 여기에서 말씀드리기 대단히 罪悚합니다마는 저희들의 政府에서 豫算部處와 多角度로 이 問題점에 對하여 提出을 했으나 이 問題가 이루어지지 못하고 行government內에서의 問題點을 여러 委員님께 말씀드리지 않으면 안될 그런 形便에 있다는 것을 諒解해 주시기를 바랍니다. …

라고 말하고서 增額해 줄 것을 要請하였다.⁽¹⁵⁾

④ 政黨과 交涉團體. 國會側의 公式的 記錄만으로는 各政黨이 常委의 豫算審查에서 무엇

(13) 東亞E報 1964.11.11.

(14) 第45回 國會 財經委 會議錄 第23號 (1964.11.6) 1965年度 財務部所管 豫算案審查 p. 13.

(15) 第45回 國會 內務委 會議錄 第8號 (1964.10.30) 1965年度 內務部所管豫算案審查, p. 7; 禹炳奎, 朝揭書 p. 14에서는 常委가 마치 行government의 出張所와 같이 운영된다고 觀察하고 있다.

을期待하고 있는지明確하게 알 수는 없다. 그러나常任委員會가所謂「黨利·黨略」에 따라政黨에서決定한意思를與野가各各크게反映시켜주기를期待하리라는것은너무나쉽게짐작할수있는일이다. 그렇다고해서各常任委別로與野가對立하면混亂이있어서그런지소위與野總務團의合意를通해서論議의限界를미리定하고各常委는總務會談의決定에따라주기를期待하고있다. 그러므로總務團의어떤合意가있기前에는常任委에있어서의公式的인審查조차도잠정적인것으로보는경우조차있었다. 1965年度外務部所管豫算⁽¹⁶⁾을審查함에있어서國會外務委員長은다음과같이미리諒解를구하고있다.

…民女黨과三民會議員總會에서아직도國政監查結果를處理하지못했기때문에65年度豫算案을審議하는問題에對해서는交涉團體의總務團에서아직合意를보지못한것같습니다…65年度外務部所管豫算案이本委員會에서全部通過되었다고하더라도最終의同意는交涉團體의總務團會議의結果에따라시다시한번會議를열고決定을짓기로이렇게하겠습니다…⁽¹⁸⁾

이와같이政黨이나政黨間의協議가當然히少數人間에이루어지는것이므로國會議員個人別로는이것을몹싸못마땅하게생각하나내놓고「…充分한質疑와討論할수있는機會도주지않고몇몇사람이앉아서本追更案을열써決定했다는사실은結局200餘名의國會議員은必要가없다는말이고民主廣場을무시한所行으로써극히不快한일이다」…⁽¹⁷⁾라고까지밀하는일은드물었던것같다.

政黨의期待를豫算審議中인各常任委員會에傳達하는가장흔한方式이소위關係者의連席會議이다. 만일常任委員會의討議中與野意見對立等으로議事進行이늦어지거나하면委員長…

…그리고豫算審議關係로해서는與野總務團및常任委員長,與野幹事連席會議에豫算審議해나가는：!過程을隔意없이討議해가지고거기에서決定치으면그決定에依해서現在進行되고있는것을이제도제가報告말씀드렸습니다…⁽¹⁸⁾

라고하여政黨의期待에따르기를부탁하는것이다.

나.常任委員會의決定作成을위한構造

常任委員會의組織構造와아울러常任委員들의豫算審議를center으로한役割認知에관하여서도便宜上여기서함께考察하겠다.

①常任委員會에관한規範과委員의認知된役割. 第6代國會의特徵中政黨政治의保障이라는것이important한것임은이미지적한바있는데우리나라國會議員들이가지고있는規範가운데중요한것한가지는與野가見解를달리하여야한다는點인것같다. 與野의

(16) 第45回國會外務委會議錄第7號1965年度外務部所管豫算案審查p.1.

(17) 國會事務處, 國會史第4, 5, 6代國會, 第56回國會, 1965年度第1回追加更正豫算案, 本會議, p. 1119, 咸德用議員發言.

(18) 第45回國會, 商工委會議錄第8號(1964.11.2), 65年度商工部所管豫算案審查p.33.

豫算觀에 있어서도 見解差가 있지만豫算案을 어떻게處理해야 될 것이냐에 있어서도 열마간의 差異가 있느니 이點에서는 常任委員會所屬委員의 規範이라는 것을 뚜렷하게 밝히기는 어렵게 되어 있다. 一般的으로 말해서 6代國會議員들도,豫算是 國民의 過重한 負擔을 避하면서 經濟發展事業을 支援하고, 消費性支出을 억제하여야 된다는 原則論에는 合意를 이루고 있는 것 같다. 그러나 좀 더 具體的으로 살펴 보면, 與黨委員들은 政府가 要求한豫算案을 可能한限 그대로 通過시켜 주는 것이 바람직하다고 생각하며 따라나豫算審查에 있어서의 質疑도 最少限으로 하거나 지엽적인 것에 局限시키려는 努力を 엿 볼 수 있다. 反面에 野黨議員들은 政府가 提出한豫算案은 낭비적이거나 國民負擔이 過重하기 때문에 削減하여야 된다는 規範을 내세운다. 흔히 野黨議員들이 主張하는例를 보면 다음과 같다. 即豫算案은

- ④ 國民의 稽稅限界를 無視하고 官權의 肥大化와 權力維持를 위해 巨額支出된다.
- ⑤ 生產的 經費보다는 消費的 經費가 相對적으로 弹창하여 財政인프라의 要因을 加重시킨다.

⑥ 間接稅의 比重이 커서 대중수탈의 염려가 있다라고 主張하고, 따라서 削減·調整되어야 한다는 見解이다.⁽¹⁹⁾

이와같은豫算觀의 差異中 두드러진 것은,豫算案이 政權延長과 關聯이 되고 있느냐의 與否에 관한 것이다. 野黨은 政府의豫算案이 政權延長에 도움이 되리라는 見解아래 그것을修正해야 되겠다는 것이고 與黨은 各分上豫算案은 政府의 綜合計劃의 發顯일 뿐 政權延長과는 何等의 關聯이 없으나 만일 그것이 國會에서 크게修正된다는 것은 政權維持에 挑戰을 받고 있는 것이라 할 수 있으므로 可能한限 原案대로 通過시키는 것이 마땅하다는 立場인 듯하다. 그러기에 1966년 3月 15일에 提出된 1966年度 第一回 追加更正豫算案의 審議過程에서 볼 수 있듯 바와 같이 財政經濟委員會에서는 與野가 極限의in 對立으로 激突한 가운데 政府原案대로 合決하였고,豫決委에서 與·野對立이 있고 野黨이 本會議場을 占據籠城하자 與黨은 第三別會 特別委員會 會議室로 옮겨 可決시키는 事態까지 超來하였다. 결국 本會議에서도 節約事態가 일어나豫算案을 다음 會期로 移越시켰던 것이다.⁽²⁰⁾ 「政治的 爭點과豫算案」에 관해서 뒤에서 따로 考察하겠거니와 6代國會의 常任委員會에 있어서 委員들의 規範은 節約이니 削減이니 國民負擔이니 하는 것 等의 생각 以前의 次元에서 다루어진 일이 許多하다.

上述한 바와 같이 거창한 原則論上의 見解差는 與野間에 名目上 節約이라는 規範을 내세우게 하지만 實際의in 役割認知나 行態는 좀 달리 나타나는 것을 볼 수 있다. 即各常任委員會에서 所管別豫算要求額이 勿論 어느 程度削減되는 것은 當然하지만, 한편 各常委는

(19) 金相欽(財經委員)「우리나라의」經濟事情과 新年度豫算의 問題點：租稅負擔과 財政投融資를 中心으로」國회보 No. 48 (1965.9.20), pp. 17-21; 李重載(財經豫決委員)「稅法과豫算審議를 마치고 나서」國회보 No. 50 (1965.12.20), pp. 8-12.

(20) 國會史 1, 5, 6代國會, 第55回國會 1966年度 第1回追更의 審議, pp. 1064-65.

所管部處豫算中 増額시켜 주어야 될 部分은 없겠는가하고 同情的으로 나오기가 일쑤다. 이것은 仁川 委員間의 「分配」와 後援事業, 그리고 이에 따른 相互性이 크게 作用하고, 所管常委가 所管部處의 事業에 어떤 一體感을 가지므로써 나타나는 것으로 볼 수 있다.

1965年度 豫算案審議에 있어서 「交遞委에 선 金某議員이 仁川 木浦海難審判所 設置에 三百萬원을 타내고 閔某・金某議員이 慶全線 建設費를 一億으로 높리고 順天鐵道廳舍新築費 3,500萬원을 타냈다. 또 朴某議員을 위해선 장성우체국 담양우체국증축비 2백만원, 5백만원을 각각 주고 王某議員은 안양자동식대지비 350萬원을 확보했다」라는 新聞記事에서 엿볼 수 있는 것이 分配事業의 例이다.⁽²¹⁾ 1966년도 豫算案 審議에 있어서의 將校宿舍費論爭이나 1967年 豫算案 審議에 있어서의 副食費 增額論爭等에서 볼 수 있는 것은 部處後援의 行態의 例이다.⁽²²⁾ 常委委員間의 利害尊重의 相互性에 관하여는 다음 引用文에서 그 例를 엿볼 수 있다.

1965年度 內務部所管豫算案을 審議中인 內務委員會에서 金鎮煥委員이 다음과 같이 解明하였다.

… 그 後 豫算編成에 있어서 역시 經濟企劃院長官에게 대해서 慶尚北道 道廳舍 新築費에 대해서는 1億 3千 9百 72萬원이 必要합니다 하는 것을 內務部長官이름으로 經濟企劃院長官에게 要請을 했습니다. 이리나 建議에도 不拘하고 어디서 어떻게 된 생인지 豫算에는 3千萬원밖에 計上되지 않았습니다. 그래서 慶北出身 國會議員이 22名이 經濟企劃院을 訪問하고 당신의 處事が 어찌 이렇게 不公平하나 이것이 內務部長官의 責任이냐 經濟企劃院長官의 責任이냐 하는 것을 這間經緯를 따져서 순순히 說明을 했던 바 經濟企劃院長官은 大端히 잘 못 했다. 이것을 救濟하는 길은 內務委員會에서 增額動議를 해주시니 나는 한가지 同字 同意를 할 用意가 充분히 있다는 言質을 받았습니다…⁽²³⁾

이렇게 解明하여 協調를 당부했는데도 內務委 小委員會에서는 그 要請을 들어주지 못하는데 對하여 다음과 같이 사과하고 있다.

…地方財政補助金 自體가 되니까 두 委員님에게 對해서는 個人的으로 罪悚하고 당돌한 얘기입니다 마는 … 이것을 거듭 京畿道道廳문제와 慶尚道(原文대로) 道廳문제를 指摘해서 個人的立場에서 罪悚한 말씀입니다마는 小委員會에서 削減을 加한 中에서 이 分野를 多少 削減을 加한 것입니다…⁽²⁴⁾

여기에 대해서 金鎮煥委員은 再次 다음과 같이 呼訴하였다.

…本委員은 政治初年兵이긴 하지만 本委員의 생각으로는 一旦 言約한 事實은 生命처럼 소중히 여겨서 實踐 具顯되어야 될 것이오며, 이제 政治的 自殺이 不可避한 點에 스스로 轉落하지 않으면 안 되게 된 本委員外 21名의 慶尚北道出身與野議員을 政治적으로 救出하여 주시겠다는 尊重하신 聖念에서 有度에 따라서는 見解를 달리 하실 수 있는 것으로 생각됩니다마는 同志의立場에서 政治적으로

(21) 東亞日報 1964.11.10.

(22) 東亞日報 1965.11.27 「政街散策」 및 1966.11.24. 「八角亭」.

(23) 第45回國會, 內務委員會議錄 第13號 (1964.11.6), p. 27.

(24) 上揭會議錄 第15號 (1964.11.9), p. 27.

급히 주셔서 滿場一致로 可決하여 주시기를 懇請하는 것이 올시다...⁽²⁵⁾

이것은 議員 相互性에 관한 強力한 呼訴인 것이다.

앞에서도 몇 차례 言及한 바 있는 常委의 所管部處에 對한 同情내지 所管部處事業에 대한 一體感은 여러 形態로 나타나지만 增額을 하려고 하는 態度가 그 두드러진 例이다. 1965年 度 外務部豫算審議에 있어서 朴浚圭委員은 다음과 같이 要請하고 있다.

委員長도 계시고 豫決委員인 姜文奉委員 卞鍾棒委員이 계시니 말인데 外務部일이라고 해서 經濟企劃院에서 깔고 둑기면 豫決委員會에서 增額시킬 수 있으니까 그 原案이 깎였으면 그 内容에 대한 얘기를 들으려고 합니다.⁽²⁶⁾

政府部處의 要求額을 全部 承認할 수는 없으므로 經濟企劃院에서의 審定過程에서 削減된 部分이 있거 마련인데 各常委는 그렇게 削減된 部分을 알아내서 檢討하기를 바라는 傾向이 짙다.

이밖에도 豫算案은 法定期日内에 通過시켜야 된다는 强迫觀念이 있으며 所管部處의 長・次官 및 幹部가 審議時に 出席하여야 된다는 것이 되풀이 強調되고 있다.

그리하여 各常任委에서는 數없는 意見이 交換되고 때로는 豫算各項目에 對하여 면밀한 檢討가 行하여지만 豫算案의 決定行態를 보면 그와같은 論議結果가 제대로 反映되는 경우는 드문것 같다. 그 理由는 무엇 보다도 政派間의 利害關係로 因하여 細部의in 것 까지 따질만한 誘引이 없는 것이기도 하겠지만 國會議員間에 豫算案을 진지하게 研究하려는 態度도 결여되어 있는 듯 하다. 常任委員會 委員의 役割認知에 관하여 한가지 特記할 것은 모든 常任委員會가 다 同等하다고 생각하지만 歲入決定上 큰 영향력을 가진 財政經濟委員會는 가끔 特殊한 地位에 있음을 내세우려는 움직임이 있었다. 1965年 度 豫算案審議에 있어서 財政經濟委員會 金周二委員은 「…이 財經委員會가 우리 國會로서 財政經濟政策 全般에 對한 審議機關이라고 생각합니다」라고 하고 따라서 他部處의 豫算關係書類도 提出하여 주면 綜合參考하겠다고 까지 主張하였던 것이다.⁽²⁷⁾

② **委員長.** 委員長은 議事進行, 小委員會에서의 調整等으로 영향력을行使하고 있으며 豫算審查結果를 豫決委에서 說明하기도 하는데 그 外에는 別로 特徵이 없다.

③ **幹事.** 委員長外에 與野幹事が 몇 사람식 있다. 幹事는 委員長代理司會, 議事進行協議, 政黨代表로서 役割, 小委員會構成에의 參與等으로 決定에 參與한다.

④ **專門委員** 各常任委員會마다 專門委員이 있어서 國會議員들의 立法活動을 補助하고 있다. 豫算審議에 있어서 常任委員會의 專門委員이 行政府에서 提出한 豫算案을 審查報告하여

(25) 上揭 會計錄 p.30.

(26) 第45回國會, 外務委會議錄 第7號 p. 11.

(27) 前揭 財1部委會議錄 第15號 (1964. 10. 27), p. 18.

國會議員을 補佐하는 것이다. 審查報告의 內容은 主로 前年度와의 對比와 問題點과 增減이 있어 作할 項目等에 관한 意見이다. 第6代國會初期에 國會議員들이 政府의 豫算內容을 쉽게 把握하지 못하던 때에는 專門委員에 對한 要望事項도 많았고 疑問도 있었던 것 같다.

1965年度 法務部所管 豫算審議에 있어서 法司委員會의 金翼基委員은 다음과 같이 要望하고 있다.

… 專門委員의 審查報告는 그것은 昨年度의 豫算歲入歲出에 대한 比較表를 說明할 것 뿐이고 좀 더 거기에 審查報告를 우리 委員들이 要求하는 것은 削減해야 된다고 하는 嫌疑라고 할까 그런 條項과 어떤 것은 이런 이劄한 理由로 이것은 削減해도 無妨하다. 또 어떤 것은 이豫算가지고는到底히 不足하다. 이런 것 좀 봐 달라는 것입니다. …그런데 專門委員으로서 이때까지 審查한結果 어떤 것은 必要한 金額으로 認定하지 않겠다고 하는範圍 또 어떤 것은 더 必要하다는範圍 그것이 審查報告의 骨子입니다…⁽²⁸⁾

事實上 各常任委員會마다 專門委員의 參與方式이 若干은 다른 듯 한데 審查報告의 內容은 어디か-지로 하며 그와 같은 決定을 어떻게 하느냐 하는 것도 뚜렷하지 않다.

上記한 法司委員會에 있어서 法務部 豫算案中 專門委員이 審查하여 增額한 內容과 理由를 說明한-자 이번에는 다음과 같은 論議가 일어났다. 우선 李鐘極委員이 國會도 行政府처럼 決裁系統이 있어서 書記官, 또는 專門委員이 修正案을 만들어 委員長의 承認을 받으면 委員會의 意思가 되느냐하는 質疑를 하였고 朴漢相委員은 그것을 率直하게 是認하라고 말하고 있다.

…去司委員會의 修正案이 「프린트」가 되어서 資料로 提示되었는데 그 責任이 전부 專門委員에게 둘 아가는 것 같은데 솔직히 委員長께서 告白하세요. 一個專門委員이 이렇게 新年度 豫算案에 대한 修正案을 慮意로 했을 까닭이 없을 것 같아요. 아무 罪질 것도 하들도 아니잖아요?

라고 하자 文相翼専門委員은, 「單獨으로 作成한 것이다」即 討議의 便宜를 위해서 作成한 것이라고 解明하고 있다.⁽²⁹⁾

單獨으로 作成하건 말건 間에, 時間에 烹기고 또 「熱心이 일을 한다」는 風潮가 몸에 배지 않은 듯한 國會議員들에게 있어서 專門委員의 增減修正案은 決定에 많은 영향을 미친다고 봐야 할 것 같다. 法司委員會가 1965年度 國務總理室所管豫算案을 審查함에 있어서 委員長 白南樞은 「…午前會議에 이어서 國務總理室人員의 減員과 거기에 따르는 歲出을 國務總理室과 專門委員이 折衷한 것을 그것을 報告해 주세요」라고 하여 專門委員이 實質的인 決定에 영향을 미치게 하고 있다.⁽³⁰⁾

어떤 委員會에서는 專門委員이 所管部處의 豫算案을 檢討하고 그結果를 委員會에 報告만

(28) 第45回國會, 法司委會議錄 第12號 (1964.10.30), p. 7.

(29) 上揭會議錄 第13號 (1964.10.31), pp. 14-21.

(30) 上揭會議錄 第19號 (1964.11.9), p. 4.

하는 것이 아니斗, 部處關係者에게 質問을 하기 까지 한다. 商工委員會에서 專門委員은 商工部關係者에게 對하여 「…國家的인 體面에 관한 것이 아닌가? 이렇게 貧弱한 豫算을 가지고 어떻게 計量司을 運營할 것인가? 여기에 對해서 所信을 말씀 해 주시기 바랍니다」⁽³¹⁾라고 質問한 例도 있다.

⑤ 分業과 小委員會. 원래 政府의 豫算案內容은 龐大하므로 委員會에서 모든 委員이 參與하는 것은 長官의 提案說明이나 政策質疑가 있을 경우에 限하고 項目別審查는 分業하여 處理하는 것이 能率의 일 것이다. 事實, 國會法에는 小委員會에 관한 規定을 두고 있으며 小委員會의 選任은 委員長이 指名 또는 交涉團體別로 委員이 互選하도록 하였으며, 小委員會의 人員數는 小委員會를 構成할 때 그 委員會의 決議에 의하여 定하거나 委員長 또는 幹事에게 一任한 例도 있斗。⁽³²⁾ 小委員長은 小委員이 互選하거나 委員會의 決議로 選任한다.

本來, 分業의 趣旨로 보면 小委員會를 몇개 두고 豫算案을 나누어 審議하는 것도 하나의 方案일 것이다. 實際로는 各委員의 意見이 疊疊하여 決定하기 어려운 경우에 小委員會에 一任하는 傾向이 있다. 그러면 小委員會의 決定을 어떻게 받아드려야 할 것인가?

內務委의 196. 年度 豫算案審查에 있어서 吉在號 内務委員長은

…이 内務部預算에 있어서는 幹事와 丁明燮委員 그리고 지와 委任해 주신 事項에 대해서 어지께 真摯하게 論議를 했습니다. … 大整的인 意見이 그런 方向으로서 内務委員會에 한번 綜合된 意見을 내보자 그래서 報告 말씀을 드리는 바이 올시다.⁽³³⁾

이에 對해서 内務委員들은 크게 異議를 提起하고 있으며⁽³⁴⁾ 結局은 起立表決에 依하여 決定하지 않으면 午되었다.⁽³⁵⁾ 그렇가 하면 財務委에서는 委員長이

어디까지나 委員會의 委任을 받아서 小委員會에서 決定된 것은 重大한 錯誤나 違背가 없는 限은 또 委員會精神에 之게 離貌안 될 很은 아마 報告에 그치는 것이 公當하다고 이렇게 봅니다. 報告하도록 되어 있습니다. 報告를 接受해서 다시 審議하도록은 決議안했다고 봅니다. 여러분 意見이 어떻습니까?

라고 하자 委員會에서는 異議없다고 받아드리고 있다.⁽³⁶⁾

⑥ 專門性과 安定性. 우리 國會의 常任委員會의 專門性과 安定性이 낮다고 하는 것은 이미 몇개의 論文에서 지적되고 있다.⁽³⁷⁾ 그리고 위에서 여러가지로 살펴 본 바와같이 委員들의 役割認知도 本來的인 節約보다는 다른 側面에서 合議가 이루어지고 있으며 委員會의 統

(31) 第45回 國會 商工委會議錄 第11號 (1964.11.5), p. 23.

(32) 國會事務處, 國會先例集 (1967), pp. 81-90.

(33) 前掲 内務委會議錄 第15號 (1964.11.9), p. 15.

(34) 上掲 會議錄 pp. 16-17.

(35) 上掲 會議錄 p. 36.

(36) 前掲 財經委會議錄 第33號 (1964.11.18), p.6.

(37) 俞焄, 前掲論文; 金佑炫, 前掲論文

合이 委員會自體에서 이루어지는 것이 아니라 交涉團體間의 事前 協議에 依하여 이루어 지는 것인데 그나마 한가지 委員會의 統合(integration)에 寄與하는 要素가 있다면, 그것은 委員會에 1 提案하려는 增額決定은 原則的으로 滿場一致라는 形式을 取함으로써 豫決委에서의 綜合審議에 臨하려는 것과 豫決委는 또 原則的으로 常委決定 以上으로 增額하지 말아야 마땅하다는 見解를 보이고 있는 點이다.⁽³⁸⁾ 豫決委가 常委보다 더 크게 特定所管部處의 豫算增額建議를 한다면 그것은 常委의 後援者的(patron) 地位를 크게 威脅하는 것이기 때문이며 그렇게 되면 所管部處의 信望과 외경으로부터도 멀어질 것이기 때문이다.

3. 豫算決算特別委員會

가 豫決委와 委員에 對한 期待와 影像

第6代國會는 豫決案을 綜合審查하기 爲하여 特別委員會로서 豫算決算特別委員會를 設置해 하고 있다. 豫決委는 常任委員會가 아닌 것이다. 이러한 豫決委에 對하여서도 우리가 常任委에 關하여 考察했던 바와 같이 全體로서의 國會, 常任委員會, 行政府 및 政黨等이 가지고 있는 期待內容을 檢討해 볼 수 있다. 前記 常任委에 關한 考察部分에서 이미 言及된 것과 重複되는 部分은 간단히 다루기로 한다.

① 國會. 國會自體가 豫決委에 對한 어떤 期待를 가지고 있다고 하더라도 이것을 效果的으로 賦課하기는 어렵게 되어 있다. 그러나 豫決委는 그것을 어떻게 定義하고 把握하는 間에 國會議員들의 意見을 反映시키지 않는다면 本會議에서 困境에 處하게 될 것이다. 그리고 豫算審議에서 豫決委가 他 國會議員의 意思를 계속 輕視하게 되면 그 存廢自體를 論하게 된다. 뒤집어 말하면 어느 常委도 他常委보다 優位에 설 수 없게 하기 爲하여 豫決委를 特別委로 設置하는 것이므로 萬若 그 豫決委가 他議員의 利害를 侵害하면 國會法이나 規定自體를 바꾸어 버릴 것이다.

196·年에 1965年度 豫算案을 審查하기 爲한 豫算決算特別委員會의 構成에 앞서 國會運營委員會는 豫決委員의 數를 36名으로 할 것인가 48名으로 할 것인가에 관한 國會法中 改正法律案을 諸議하는 자리에서 李忠煥議員은 豫算決算委員會를 設置하게 된 理由를 밝히고 있다. 運營委員은 아니지만 改正法律案의 提案者의 한 사람으로서 發言權을 얻은 李議員은,

제가 이 36名 이것을 提案한 것은 過去에 豫算決算委員會가 構成되기 前 事態부터 좀 말씀드려야 되겠습니다. 過去에는 2代 國會初의 얘기입니다마는 그때에는 財政經濟委員會가 豫算決算委員會의 役割을 해서 財政經濟委員會는 財政經濟委員會의 獨自의in 所管事項의 豫算審議도 하고 同時に 豫算決算委員會가 하여야 할 綜合審查하는 權限까지도 가졌던 것입니다… 이렇게 財政經濟委員會가 綜合審查를 擁有하니 結局豫算이 偏頗的으로 짜여진다. 財政經濟委員會의 所管은 하나도 깊이지 않고 또 財政經濟委員會는 重點的으로 豫算이 編成되어 나오고 있기 때문에 이러한 弊端을 없애기 爲해서 각 常任委員會에서 한 사람씩 꿀고루 내야한다. 政治的으로 이 比重이 적은 委員會 특히 그때 當時의 例를

(38) 前揭 法司委會議錄 第14號 (1964.11.2).

들면 保健社會 委員會 같은데 文教委員會 같은데가 政治的인 比重이 弱했읍니다…

그러므로 푸내접을 받고 있는 委員會도 두 서너 사람석을 내 보내어 豫算決算委員會를 構成하고 綜合審查함으로써 各 議員의 權益이나 利害를 反映시키자는 趣旨에서 豫算委를 設置하였다는 것이 す。⁽³⁹⁾ 이와 같은 期待를 豫決委가 저바릴 경우 國會는 거기에 對應할 可能性은 있는 것이다.

② 常任委員會. 常任委員들은 支援者立場이었거나 削減論者의 立場이었거나 自己들의 意思가 審議過程에 반영된 所管豫算에 관한 決定이 다시 豫決委에서 審查될 때에는 옹호자의 立場으로 바뀌는 것이 보통이다. 常委의 豫決委에 對한 影像은 常委案을 削減하리라는 것이다. 1965年度 旼務部 所管 豫算案 審查에 있어서의 曹在千議員의 發言內容에서 이와 같은 影像을 엿볼 수 있다.

…지금까지 旼事에 對한 處遇改善을 하기 爲해서 歲入財源의 增加를 果然 期待할 수 있느냐 지금 그것을 얘기하는데 法司委員會에서는 거기에 對한 充分한 確信이 서야 될 것이고 또 더군다나 豫決委員會에 있어가면 이것은 法司委員會보다도 더 詰難한 檢討와 質問을 받게 되기 때문에 그것은 여기에서 부터 明確히 해 놓아야 일이 順調롭게 進行될 것 같아서 하나 물고자 하는 것입니다....⁽⁴⁰⁾

이와 같이 豫決委의 審查가 까다로울 것이고 綜合的일 것이기 때문에 그에 對備하여 各常任委는 行動을 調整하게 되는 것이다. 1965年度 豫算案中 歲入缺陷 27億원의 處理問題를 놓고 財經委員會는 數次의 妥協을 試圖한 끝에 10億원 缺陷으로 合意를 보게 되었는데 이에 對해서 金成坤 財經委員長은 「財經委에서 한바탕 苦役을 치른 것은 豫決委를 말썽없이 넘기기 爲한 정지조업이었다」고 출회하고 있다.⁽⁴¹⁾ 이와같은 合意를 豫決委에서 번복하려는 눈치가 보이자 與野의 濟突까지 몰고 올 氣勢였는데 이것은 常委에서의 約束은 豫決委에서 지켜질 것으로 期待했기 때문이다.⁽⁴²⁾ 이와같이 常委는 그들이 決定한 總額뿐만 아니라 各項目別 決定도 豫決委에서 尊重해 주기를 바라지마는 늘 그렇게 될 수 있을 만큼 歲入이 流動的인 것은 아니다. 1965年度 豫算案의 豫決委綜合審查에 關하여 한 夕刊紙는 다음과 같이 묘사하고 있다.

예 산총규모의 10억원을 깎아 버리자 어느 特定사업에 꼭 예 산조치를 하려고 며르던 一部 議員들이 코가 빠지도록 失望하는가 하면 반대로 計上된 事務費가 깎이지 않고 간신히 實現됐다고 呵듯해 하는 一部 議員들이 있어 喜悲雙曲線⁽⁴³⁾

常任委員會가 그 意思가 尊重될 것을 保障하는 하나의 役割은 豫決委員을 兼하고 있는 常

(39) 第45回國會, 國會運營委員會會議錄 第3號 (1964.9.4), p. 10.

(40) 前掲 法司委員會會議錄 第13號 (1964.10.31), p. 8.

(41) 東亞日報 1964.11.18.

(42) 東亞日報 1964.11.28 「政街散策」

(43) 東亞日報 1964.11.30 「八角亭」

任委員이 하는 것 같다. 外務委의 姜文奉委員은 다음과 같이 말하고 있다.

…제가 外務委員이니까 될 수 있는 대로 外務部에 豫算이 많이 나가도록 애를 쓸 것입니다. 그래야 豫決委께서 이렇게 얘기가 나올때에 제가 다른 豫決委員들에게 혹은 다른 사람들에게 이 問題를 말할 때에 드는 받침이 있어야 情報費를 어떻게 쓴다고 말할 것입니다…⁽⁴⁴⁾

勿論 위와 같은 發言을 하게 된 直接的인 動機는 外務部의 情報費 使用內譯을 알기 爲한 것이 있으나 그가 豫決委員을 兼하고 있다는 것을 크게 意識하고 있음은 「豫算決算委員會도 外務委員會가 이와 같은 修正案을 가지고 現在 外務部 關係豫算案을 審議를 했으니까 이 修正案는 그대로 通過시켜 달라 이렇게 하면 될 것이 아닙니까?」하는 데서도 再次 나타나고 있다.⁽⁴⁵⁾

上述와 바와 같이 常委도 豫決委에 對한 影像과 期待를 多樣하게 갖고 있으며 미리 行動을 調整한다고 하였는데 때로는 常委自體가 決定을 내리지 못하고 이를 豫決委에 미루어 버린例도 있다. 1966年度 豫算案中 歲入에 관한 財經委의 處理方式이 그러하였다. 即 政府原案과 野黨案中 그 어느 하나도 表決에 붙여 採擇如否를 決定하지 않은채 原案을 多數案이라고 野黨修正案을 少數案이라고 해서 그대로 豫決委에 회부하였던 것이다.⁽⁴⁶⁾

③ 行政府와 政黨. 常任委員會에 관한 考察과 別差 없으나 다만 各 常委에서 增額해 놓은 部分을 可能한限 政府原案에 가깝게 修正해 주기를 바라는 것이 經濟企劃院의 期待라고 볼 수 있다

나. 豫算決算特別委員會의 決定作成을 爲한 構造

① 豫算委員會에 關한 規範과 豫決委員의 認知된 役割. 豫決委員들의 豫算觀에서는 自己의 役割을 어떻게 認知하고 있느냐 하는 것은 明確하지가 않다. 一般的으로 말하면 恒常論議되고 있는 바와 같이 國會는 豫算審議를 通하여 政策을 形成하여 行政府를 監督하는 것이므로 豫決委가 이와 같은 任務遂行의 核心的 役割을 하여야 하리라는 것은 너무나 當然하다. 第1代 國會 後期의 與黨出身 豫決委員長은 國會가 政治의 廣場이므로 充分한 對話가 이루어지기야 하는 것은 당연하지만 定期國會는 豫算審議機能에 그 第一義性이 賦與되어 있으므로 이 本然의 課業遂行이 그 어느 것보다도 우선 되어야 한다고 主張하면서, 豫算案과 다른 案件과의 交換審議를 노리는 움직임을 비난하였다.⁽⁴⁷⁾

이와 같은 非難이 나오게 되는 理由는 특히 豫算決算委員會에 있어서 委員會의 統合이 이루어지기 못하고, 與黨이나 野黨이냐에 따라 그때 그때 便利한 主張을 하고 있기 때문이다. 主張의 内容은 豫決委가 豫算審議에 臨하는 規範에 關한 것으로서 「豫算決算委員會는 黨의

(44) 亂揭 外務委會議錄 第3號 (1964.10.6) 64年度 1回追更審議 p. 4.

(45) 亂揭 會議錄 第9號 (1964.10.29), 65年度 外務部所管豫算案審議 p. 5.

(46) 國會史, 第4, 5, 6代國會, p. 944.

(47) 朴泰會, 「豫算國會本然의 姿勢」, 國회보, No. 60 (1966.10.25), p. 2.

方針이나 常任委員會의 決定에 크게 拘束됨이 없이 獨自的인 決定權을 가져야 한다」라는 것과 「決定權의 範圍는 限定되어 있다」라는 것과의 對立이다. 그런데 이런 規範이 合意조차 이루어지지 못하는 理由는 萬若 獨自的인 決定權에 依하여 自己黨의 既存利益에 不利하면 反對하고 有利하면 賛成하는 그려 性質의 것이기 때문이다.

1965年度 豫算案 審議에 있어서 財政經濟委員會는 與野의 協商을 거쳐 가까스로 歲入規模에 對하여 合意를 보고 이를 本會議에 報告하고 豫決委의 審查로 넘어 갔는데, 이와 같은 與野協商에서 이루어진 合意內容을 豫決委員會가 지켜야 될 것인가가 問題되었다. 合意內容의 性格上 與黨은 合意된 線을 지키므로써 政府의 豫算規模를 줄일 수 있었고 反面에 與黨은 合意되었던 事보다 歲入額을 많게 策定함으로써 政府豫算案의 削減幅을 줄일 수 있는 立場이었다. 이와 같이 對立된 立場에서 豫決委의 獨自性에 관한 論議가 이루어져서 거기에 對한 見解도 異立되게 된 것이다.

金大中委員은

…여러분께서 이 政府與黨과 合意된 이 태두리를 지킬 수 없다고 하신다고 할 것 같으면 形式的으로 지금 金屬煥委員도 잠깐 말씀합니다만豫決이 바지지고리나 이러한 생각에서 지킬 수 없다고 이렇게 主張하신다면 우리는 더 말할 必要없습니다. 우리는 與黨代表, 政府代表와 合意했는데 이것이 與黨內部自體에서 併合이 안되어 가지고 여기서 다시 再論이 된다고 하면 그것은 할 수 없음입니다…⁽⁴⁸⁾

라고 하였는⁴⁸⁾ 이것은 野黨은 오히려 國會各機關의 獨自의인 論議를 支持할 것이라 생각하는 우리의 通常的인 期待에 反하는 것인데 그 理由는前述한 바와 같이 再論이 不利하기 때문일 것이다.

위의 見解는 달리 李萬燮議員은

…事實 우리들豫決委員이 바지지고리는 아닌 것입니다.勿論 黨命에 服從을 해야하고 이러한 黨員으로서의 義務는 있을른지 모르지만 저는 적어도 그렇게 생각합니다.共和黨에서 決定을 내린다고 할 것 같으면 적어도 우리豫決委員하고 相議가 있은 後에야 어떤 決定이 내려지지 우리하고 相議하기 前에는 그러한 決定이 내려질 수도 없지 않느냐?⁽⁴⁹⁾

위에서 例示한 바와 같이 外形上 相互 對立되는 見解를 보이고 있는데 실상은豫決委員이 黨의 方針에 忠實해야 된다는 것을 反映하고 있을 뿐이다. 그리하여豫決委員들이 가지고 있는 規範이나 役割은 다음과 같이 要約해 볼 수 있을 것이다.

첫째,豫決委員은 所屬黨의 利害를 固守하여야 한다. 이것을 名分論의으로 擴張시킨다면 그렇게 하는 것이 다같이 國民의 負擔을 줄이거나 國民에 對한 奉仕가 는다는 主張으로 연

(48) 第45回國會豫決委會議錄 第16次 (1964.11.27).

(49) 上揭 會言錄

결될 수는 있다.

두째, 위에서 본 것과 密接히 관련되는 것인데, 豫決委員會는 각 常任委員會의 立場을 尊重하고 獨自的인 決定權을 가져야 한다는 것이다. 他 常任委員會에 對한 獨自的地位라고 하는 것은, 各常任委員會의 決定內容中 黨의 方針으로 보아서 양보할 수 있는 것에 關한 것이라고 볼 수 있다.

세째, 常委에서는 議員 各個人의 利害와 關聯되는 事項들이 어느 程度 調整되고 議員間에는 이 ight을 尊重하려는 相互性이 認定되고 있는데, 이 點은 豫決委에서도 마찬가지로 찾아볼 수 있는 것이다. 그런데 常任委員會 決定事項中 黨의 方針이나 妥協에 依하여 調整되는 것 中에는 資議員이 애써서 確保했던 額數나 項目에 變更이 있게 마련인데, 이와 같은 調整을 當す 議員은 不平을 하게 마련이다. 1967年度 豫算審議 結果를 論評한 新聞까십欄에서 「자해 豫算나눠먹기」에 한몫끼이지 못한 與野의원들이 분노했다면서 어떤 議員은 「實力 없는 의원에게도 몇푼 들어 올 수 있게 처음부터 아예 예산안에서 몇%를 빼어놓고 國會法도 고쳐 “나눠먹기特委”를 만들用意는 없느냐」고 따지기도 했다는 것이다.⁽⁵⁰⁾

② 委員長. 常任委員長의 選舉를 國會 本會議에서 하고 있는 것과는 달리 特別委員長은 委員會에서 互選하는데 特別委員會의 最初의 會議에서 年長者の司會로 行하고 本會議에 報告하도록 되어 있었다.⁽⁵¹⁾ 豫算決算特別 委員會도 特別委員會인데 그 委員長을 口頭呼薦으로 하거나 投票로써 行할 수 있는데, 口頭呼薦을 慣例로 하였다.⁽⁵²⁾

③ 幹事. 國會法 48條에 常任委員會의 人員數와 各交涉團體別 割當은 各 委員會에서 決定하도록 되어 있는데 豫決委幹事의 數는 3人인 경우도 있었고 4人인 경우도 있었다. 幹事의 役割은 常任委員會에서와 마찬가지도 委員長代理司會, 議事進行協議, 所屬政黨代辦 및 小委員會構成 等에 參與하는 것 等이다.

④ 專門委員. 常委에서의 役割과 別差異가 없으나 豫決委 專門委員의 所屬을 어찌로 할 것이니 하는 것을 國會運營委員會에서 論議한 일은 있다.⁽⁵³⁾

⑤ 分業과 小委員會. 우리나라 常任委員會의 小委員會는 分業을 為하여 使用되기 보다는 小數에 依한迅速한 處理를 為해 使用되는 傾向이 있는데 豫決委員會도 마찬가지이다. 小委員會의 構成人員數는 그때마다 달라하여 第53回 定期國會에서의 66年度 豫算案審議時의 豫決委小委員會는 與野 7人으로 構成되었었고 第58回 定期國會 豫決委小委員會는 委員長外 與野 各 4人으로 構成된 9人小委員會였다.⁽⁵⁴⁾

(50) 東亞日報, 1966.12.9 「八角亭」; 國會史 第 4, 5, 6代國會, 第58回國會, 1967年度 豫算案, 本會議, 凍基培議員質疑 p. 1247.

(51) 國會法 第45條,

(52) 前揭 豫決委會議錄 第1號 (1964.10.5); 第53回國會 豫決委會議錄 第1號 (1965.11.25)

(53) 前揭 運營委會議錄 第26號 (1964.11.12).

(54) 國會史 第 4, 5, 6代國會 p. 951 및 p. 1243.

小委員會의 合意內容대로 豫決委가 받아드리는 경우도 있고 採擇하지 않는 경우도 있는데, 小委員會 自體에서 뚜렷한 合意가 이루어지지 못한 것은 다시 豫決委에서 論難되기 때문이다.

대체로 豫決委의 審議期間이 너무 짧아 審議막바지에 모호한 基準아래 一括的으로 小委員會에 넘겨 「주로 구구式으로 計數調整이 이루어져 小委는 計數調整에 끝나지 않고 예산의 規模와 政策內容까지 재검토하게 됨으로 그 結果에 對해 不滿을 품는 일이 많다」⁽⁵⁵⁾는 것이다.

⑥ 安定性과 專門性. 豫決委員會는 常任委員會조차 아니며 그 委員의 交替가 빈번하여 安定성이 극히 낮음은 말할 것도 없다. 그리고 委員任命은 專門性의 考慮보다는 각 交涉團體別 및 常任委員會별로 그들의 利益이나 代表性을 考慮하여 任命하는 傾向이 있어서, 한 會期中에도 隨時 交替됨을 볼 수 있다.⁽⁵⁶⁾

四. 豫算審議過程

前章에서는 常任委員會와 豫算決算委員會의 각각에 관하여 그들을 둘러싸고 있는 關聯組織의 期待, 그는自身이 생각하고 있는 役割, 그리고 決定作成을 위한 構造等을 살펴 보았다. 本章에서는 좀 重複되는 면도 있으나 豫算節次를 概觀하고, 그러한 節次를 거쳐 나온 決定類型을 分析한 다음에 豫算審議時期의 與野間 政治的 爭點이 豫算案審議에 어떻게 영향을 미쳤는 가를 檢討하려 한다.

1. 節次와 經過概觀

가. 節 次

公式의인 豫算審議節次는 本會議에 報告된 豫算案은 所管別로 常任委員會의 豫備審查에 廷附되는 同時에 定期國會의 경우 國政監查를 實施하며, 常委의 審查가 끝난 豫算案은 本會議에 報告되었다가 豫算決算委員會에 廷附되어 綜合審查를 받고, 이어서 本會議에서 審議・確定되는 것이다.

① 豫算案國會提出과 本會議. 政府에서 提出한 豫算案은 本會議에 報告된다. 이때 政府의 施政演設이 行하여 진다. 施政演設에서 列舉하고 있는 各分野別 施策이라는 것이 좀一般的인 이야기이고 施策間의 比重을 따지기도 어려워서 사실상 그것이 豫算額에 어떻게 反映되었는지를 해아리기는 어렵게 되어 있다.

(55) 柳浩善「6代國會의 豫算과 決算審議」國회보 No. 67 (1967.5.25), p. 26.

(56) 俞薰敎수는 前揭論文에서 豫算決算委員會의 安定性과 專門性에 관하여 상세하게 考察하고 있다.

② 國政監查. 豫算案은 常委別로 審查하기에 앞서 國會는 常任委別로 監查班을 編成하여 서울과 地方의 各機關에 對하여 一般國政監查를 實施하였다. 追加更正豫算案의 審議에 있어서는 國政監查가 省略되는 것이 普通이었다.

國政監查를 實施함으로써 얻은 資料를 豫算審議의 土台로 삼자는 것이 그 本來의 趨旨였으나, 審算審議着手前까지 國政監查의 報告書가 處理되지 못한 경우도 많으며, 또 國政監查에서의 政策質疑와 豫算審議에서의 政策質疑가 重複되기도 한다고 하여 國政監查도 많은 批判을 받았었다.

그러나 한편 생각해 보면, 國會議員들이 政府의 各 事業內容을 把握하는데 있어서 國政監查가 그 重要한 機會였다는 것도 否認하기는 어려울 것이다. 豫算文書에 나타난 項目別 金額만을 들여다 보고서는 事業內容에 관한 政策質疑가 결돌게 될는지도 모르는 일이다. 특히豫算文書가 主로 品目別로 表示된 경우에 더욱 그러할 것이다. 勿論, 國會議員의 專門性이나 安定性이 높아지면 特定事業 分野別 知識이나 經驗의 蕩積으로 形便이 달라질 수도 있을 것이다.

③ 常任委員會 豫備審查. 一般的인 節次는, 委員長의 議題上程, 所管部處長의 提案說明, 專門委員의 審查報告, 政策質疑, 大體討論 및 部別審議의 順序로 進行된다.

그러나 實際로 審查가 이루어지는 모습은 常委別로 多樣하다. 常委에 따라서는 미리豫算案審查方針부터 論議하기도 하는데 그 內容 또한 一定치가 않다. 1965年度豫算案審查에 있어서 國方委員會은 「議長團, 委員長, 總務團 및 幹事가 모여 1965年度豫算審議日程問題에 對하여 討議하고 法定期日까지 通過시키기로 結論을 내렸다」고 報告하고豫定期日內에 審查를 마치자는 程度의 方針을 論하였다.⁽⁵⁷⁾ 文教公報委員會는豫算案의 審查에 앞서서 國政監查結果를 處理하는 것이 當然하나 準備關係로 時日이 걸리기 때문에 그 代案으로서 國政監查時에 指摘되었던 여러가지 問題에 관하여 重點的으로 討論함으로서豫算審議에 參考키로 한다는 方針을 定하였다.⁽⁵⁸⁾ 그런가하면 農林委員會는 具體的인 計劃을 論하고 있다. 即 專門委員으로 하여금 審查方針에 관한 案을 作成케 하고 그것을 檢討하였는데 그 內容은 다음과 같다

1965年度豫算審議計劃(案)

1. 審查方針

1965年度 農林部 行政目標 및 方針에 對하여豫算과 關聯되는 事項을 檢討한 後에 審議方針을樹立한다.

2. 審議要領

가.豫算提案說明(長官)

(57) 第45回國會 國防委員會會議錄 第7號 (1964.10.29).

(58) 第45回國會 文教公報委員會會議錄農 第8號 (1964.10.20).

豫算에 관한 政策質議(1965年度 目標 및 方針에 依據)

나. ① 各局別 所管說明 및 質疑

② 問題點 指摘 및 說明

다. 豫算審行:

① 前記 所管別 質疑答辯에서 提起된 問題點을 調整하기 위하여 다음과 같은 方法으로 審議한다. 方法1. 常任委員會(全委員)에서 한다. 例를 들면 지금 각 3個 小委員會가 構成되어 있는데 그것을 가지고 한다든지 또는 달리 한다든지 여기서 얘기한다.

② 豫備審查報告 및 修正案(必要時)을 作成 提出한다.

③ 위號에 依據 各局別 會計別 事業別 審查調整한다.

라. 常任委員會會議(本審查)

3. 審查期間

64年 10月 9日～10月 31日(11日間, 公休日 除外)까지 審議完了한다. (計劃作成은 19日에 했는데 上程日은 27日이었다)⁽⁵⁹⁾

以上과 같은 計劃을 놓고 小委員會構成이 必要한가의 與否, 期間, 國政監查報告와의 先後關係을 論議하다가 事實은 方針대로 審議를 進行시키지 못하였으나 計劃案自體는 合理的인 것으로 보인다.

그러나 위와 같은 方針에 관한 論議도 없는 委員會에서는 政府의 提案說明과 專門委員의 審查報告後 政策質疑에 들어가는데 政策質疑에서 다루어야 할 問題의 限界가 무엇이냐 하는 것은 극히 모호하고 또 어떤 것은 중언부언 길게 따지게 되는데 質疑가 길어지는 것은 남의 말을 받아 넘기면서 各己 意見을 말하는 경우이다. 質疑·答辯도 一問一答式이 있는가 하면 두사람씩 質疑한 後 長官이 答辯하도록 委員長이 進行順序를 定하기도 한다.⁽⁶⁰⁾

具體的으로 豫算案自體의 決定에 영향을 미치는 것은 項目別審議인데, 審議過程에서 豫算額이 確定되거나 가는 경우보다 소위 計數調整에서 確定되는 경우가 많다.

④ 豫算決算委員會 綜合審查. 豫算決算特別委員會는 政府에서 豫算案이 提出된 後로부터 各常任委員會에서 豫算案의 審查가 全部 끝나기 前에 構成하는 것을 例로 하고 있다. 그 런데 審查의着手時期를 언제로 잡느냐에 관하여는 약간의 爭點이 있어 왔다. 即 法定期日内에 豫算案審查를 끝내기 위해서는 얼마간의 時間의 餘裕를 두고 審查하여야 될 터인데, 各常任委員會에서 所管豫算案을 모두 審議完了 報告하여 豫決委에 回附된 경우에는 別問題가 없으나 一部常任委員會에서 아직도 審查中인 경우 豫決委가 豫算案審議에 着手할 수 있느냐하는 問題인 것이다.

이 問題는 特히 歲入豫算中 oun 部分을 다루는 財經委員會의 審議完了 與否와 關聯되고 있다. 1967年度 豫算案審查이 있어서 豫決委의 申仁兩委員은

(59) 第45回 國會 農林委員會會議錄 (1964.10.27), p. 1.

(60) 前掲 財務委員會會議錄 第13號 (1964.11.6), p. 3.

(61) 第58回 國會 豫決委會議錄 第3號 (1966.11.28), pp. 1-10.

國會法 76條가豫算案과 決算案은 所管常任委員會의 審議를 거쳐 豫決委에 逕附되어 그 審議를 거친뒤에 本會議에 逕附한다고 規定되어 있는데도 不拘하고 法定期日이 促迫하다는 理由로 歲入豫算이 確定되지 않았는데 여기서豫算案을 審查한다는 것은 違法이다.

라고主張하고 나섰다. 朴璨委員도, 常任委員會의 審查가 完了되지 않아도 豫決委에서 審查한 先例를 認定하면서도, 가령 財經委員會의 所管豫算案이 審查完了되었으나 農林委員會나 혹은 交通委員會 같은 데서 所管豫算審查를 마치지 못했을 경우에만 이러한 先例를 따를 수 있는 것이라고 主張하였다.⁽⁶¹⁾

後에 歲入과 歲出의 調整에서도 考察하겠지만, 歲入規模에 관한 감정적인 어떤 決定이 없고서는 他委員會所管豫算의 歲出審查는 거의 無意味하기 때문이라고 할 수 있다.

審查首次는 常任委員會에 있어서와 비슷하다. 대개는 議事進行協議에 依하여 順序나 發言者數等을 定하는 것이 보통이다.

豫決委는 具體的인 部別審議에 들어가기 前에, 綜合政策質疑와 大體討論過程을 通하여 綜合審查基準을 決定했는데, 第 6代國會 豫決委의 綜合審查基準例를 要約整理해 보면 다음과 같다.

- ⓐ 歲入內 歲出이라는 均衡豫算原則, 또는 健全財政原則을 堅持한다.(경우에 따라서는 豊算總規模를 미리 設定한다.)
- ⓑ 消費節約을 위하여 不要不急하다고 認定되는 歲出을 削減한다.
- ⓒ 技融資豫算是 削減하지 않는다.
- ⓓ 財源似는 純增은 原則으로 認定하지 않는다.
- ⓔ 在常任委員會에 시의 自體財源內 調整이나 歲出削減範圍內에서의 自體調節은 原則적으로 認定한다.⁽⁶²⁾

이 以外에도 常委에서 論難이 있었거나 特히 考慮할 事項이 基準속에 包含되는데 例를 들면 「一般會計 保健社會部所管 및 援護事業特別會計 手當增額分中 保健職 및 藥師手當의 增額은 削減하고 이에서 捏出되는 財源을 醫師手當에 增額한다」라던가 「肥料補償과 米穀買上費追加는 위한 財源을 本追更에 反映시킨다」하는 것 等이다.⁽⁶³⁾

豫決委는 特別委員會이므로 所管審議案件이 處理되면 解散되는 것인데 恒常 決算審查가 延延되고, 또 追更豫算이 빈번히 提出되어 解散의 時期조차 明確하지 않은 경우도 있다.

⑤ 本會議. 豫決委의 審查가 끝난豫算案은 豫決委員長이 本會議에 報告하고 質疑 答辯과 討論을 거쳐서 異見調整이 끝나면 通過시키게 된다. 本會議의 質疑에 대한 答辯은 政府의

(62) 國會史 第 4, 5, 6代國會, 64次 1次追更, 65年度豫算案, 66年度豫算案, 67年度豫算案 豫決委審議, p. 706, 708, 951, 및 1244 參照.

(63) 上揭書.

關聯者가 하는 것이 보통이지만 때로는 豫決委員長의 答辯을 要求할 때도 있다.

本會議에서의 質疑와 討論은 常委와 豫決委에서 물었던 内容을 反復해서 묻거나 過去의 約束不履行을 뉘거나 違憲論을 提起하기도 하지만 本會議에서의 이와 같은 主張이 豫算額 自體에 영향을 미치는例는 드물다.

豫算案에 賛成하는 野黨의 發言을 보면 國會의 意見이反映되었기 때문에 賛成한다고 하는 경우도 있고, 그렇지는 않지만 다른 理由로 賛成한다고 하는 수도 있다. 1964年度第一次追加更正豫算案의 本會議討論에 있어서 李忠煥議員은 豫算案의 여러가지 결함을 지적하고서 「그러나 同豫算案의 豫決委審查에서 國會의 意見이 어느 程度反映되었고 經濟閣僚의 移動, 戰嚴宣布等, 此局不安등을 감안, 百步를 양보하여 豫決委의 修正案을 賛成한다」고 하였다.⁽⁶⁴⁾ 1965年度 豫算案審查의 本會議討論에서 李相喆議員은

…結論的으론 本豫算案에는 大統領이 豫算敘書에서 提示한 施政目標가 하나도反映되고 있지 못하였으며, 따라서 本豫算案은 政策豫算이 아니라 政權維持를 위한 政治豫算이다. 그러나 本國會는 本豫算案을 拒否할 경우의 國家의 立場에서의 得失을 감안할 때 무작정 拒否할 수도 없고 또 장차 追更案編成이 不可避하다는 判斷이 可能하므로 本豫算案을 假豫算으로 看做하여 賛成한다.

라고 하였다.⁽⁶⁵⁾

어떤 이는, 「政黨政治와 國會政治가 正常화한 상태라면 政府案을 無修正 通過시키는 것이正常的이다. 但對黨은 反對意思와 要點을 國民에게 알림으로서 足하다」고 말하면서 6代國會初의 豫算審議過程을 批判하고 있다.⁽⁶⁶⁾

나. 經過概況

第 6代國會期間中 本豫算 3個와 追加更正豫算 7個를 審議하였는데 그 經過는 다음 表와 같다.

表 4-1에서 보는 바와 같이 6代國會의 「法定期日固守」에 관한 강박관념에 가까운 고집에도 不拘하고 3回의 總豫算審議中 단 한번만 法定期日内에 豫算案이 通過되었다. 豫決委의 3回의 總豫算審議期間은 平均 20日이었으며 追加更正豫算案의 審議期間은 平均 4日이었다. 이期間中에 있었던 會談中斷等을 감안한다면 豫算案은 實로 短時日内에 審議完了되는 것이라고 보겠다.

2. 決定類型!

가 豫算과 決算審議의 乖離

豫算審議를 위한 資料는 國政監查를 通하여서도 얻을 수 있겠지만 決算의 審議를 通하여서도 얻을 수 있을 것인데, 6代國會는 決算審議에 소홀하였던 感이 있다.

(64) 上揭書, p. 711.

(65) 上揭書, p. 741.

(66) 朱耀翰, 「豫算編成過程과 國會審議에 對한 改善方案」 國회보, No. 48(1965.9.20), pp. 32-34.

表 4-1. 年度別 總豫算 및 追加更正豫算 審議日程

	區 分 年 度	國會提案年月日	施政演說年月日	常任委廻附日字	豫算審議着手日字及終了日字	本會議通過
總 豫 算	1965年度	64. 9. 3	64. 9. 7	64. 9. 7	64. 10. 29~11. 30	64. 12. 1
	1966 "	65. 9. 2	65. 10. 19	65. 10. 20	65. 11. 25~12. 3	65. 12. 4
	1967 "	66. 9. 1	66. 9. 8	66. 9. 8	66. 11. 22~12. 8	66. 12. 8
追 加 更 正 豫 算	1964年度 第 1 回	64. 9. 3	64. 9. 7	64. 9. 7	64. 10. 5~10. 13	64. 10. 13
	1965 " 第 1 回	65. 6. 7	65. 6. 9	65. 6. 9	65. 6. 16~6. 17	65. 6. 18
	1965 " 第 2 回	65. 7. 21	65. 7. 21	65. 7. 21	65. 7. 21~7. 21	65. 7. 21
	1965 " 第 3 回	65. 12. 8	65. 12. 8	65. 12. 8	65. 12. 9~12. 9	65. 12. 10
	1966年度 第 1 回	66. 3. 15	66. 3. 15	66. 3. 23	66. 3. 19~3. 23	66. 4. 8
	1966 " 第 2 回	66. 9. 8	66. 9. 8	66. 9. 8	66. 10. 14~10. 18	66. 10. 18
	1967 " 第 1 回	67. 2. 27	67. 2. 27	67. 2. 27	67. 3. 6~3. 6	67. 3. 9

出處：柳浩善「6代國會의 豫算과 決算審議」國회보 No. 67 (1967. 5. 25), p. 32에서 발췌 再作成

表 4-2. 豫算과 決算審議日程

區 分 年 度	國會提案年月日	施政演說年月日	常任委廻附日字	審議着手日字及終了日字	本會議通過
1963 年度 決算	64. 9. 1		64. 9. 3	65. 6. 7~11. 18	65. 11. 22
1965 年度 豫算	64. 9. 3	64. 9. 7	64. 9. 7	64. 10. 29~11. 30	64. 12. 1
1964 年度 決算	65. 9. 2		65. 9. 3	66. 7. 11~7. 12	66. 7. 14
1966 年度 豫算	65. 9. 2	65. 10. 19	65. 10. 20	65. 11. 25~12. 3	65. 12. 4
1965 年度 決算	66. 9. 2		66. 9. 3	67. 1. 30~1. 31	67. 3. 7
1967 年度 豫算	66. 9. 1	66. 9. 8	66. 9. 8	66. 11. 22~12. 8	66. 12. 8

資料：柳浩善，前揭文 및 國會史

政府에서는 決算을 豫算과 같은 날자에 提出하였으나 國會에서는 豫算審查前에 決算審議에着手하기는 커녕 豫算審查가 完了된 뒤 빨라야 한달, 늦으면 6, 7個月後에나 審議에着手하였다. 豫算審查完了日로 부터 3個月내지 12個月이 지난 다음에야 決算案이 通過되고 있으니 그것이 얼마나 形式的인 處理였는가를 엿보이게 한다.⁽⁶⁷⁾

1963 年度 歲入 歲出에 對하여는 憲政이 中斷되었던 軍政時의 豫算執行結果라 하여, 審查自體에 관하여 論難이 있었다. 豫算決算委員會에서는, 豫決委가 63年度 決算을 審查할 權限조차 없드는 主張이 나왔는데 與黨側에서는, 이미 各常任委員會에서 豫備審查도 끝났으며 決算을 審查했다고 해서 豫決委員會가 法的으로 責任을 질 것은 없고, 政治的인 문제이니 各所管常任委員會에서 올라온 審查結果를 綜合해서 本會議에 報告만 하자고 提案하였던 것이다.⁽⁶⁸⁾ 本會議에서도 論難끝에 「各常任委員會가 1963年度 決算을 原案대로 通過시켜 本豫

(67) 金憲「우리나라 豫算制度에 對한 批判的 考察」國회보 No. 48 (1965. 9. 20), p. 14에서 國會가 央算에 對하여 좀 더 많은 關心을 갖도록 促求하였다.

(68) 第53回國會 豫決委 第24號 (1965. 11. 17).

決委에廻附하여 있으므로本豫決委로서는 實質의in 内容檢討 없이 이를 接受하여 本會議에 報告한다』라는 内容의 豫決委報告를 接受하였다.⁽⁶⁹⁾

1964年度 歲入歲出決算審查에 있어서 豫決委는 또 그 處理方案에 대하여 論難을 벌였다. 憲法, 國會法, 豫算會計法에서 決算을 審查하는 것으로는 되어 있으나 어떻게 審議, 決定하여야 한다든가 또는 언제까지 國會의 審議를 마쳐야 한다는 期限에 對한 具體的인 規定이 없어 豫決委員會는 그저 過去의 慣例대로 各 所管常任委員會의 意見을 土台로 綜合審查를 하여 本會議에 報告하도록 決定했던 것이다. 그런데 豫算決算委員會는 現行制度上 要式行爲에 그치는 決算制度를 다른 나라의 例에 따라 좀 더 合理的이고도 效果的으로 運營해 나가도록 補完하여야 된다는 意見들이 나왔다.⁽⁷⁰⁾

豫算決算委員會에서의 決算審查節次는 政府側의 提案說明, 監查院長의 決算檢査報告, 政策質疑 部別審查(대개 省略)의 順으로 進行했다.⁽⁷¹⁾

나. 部處別 趨移

第 6代國會는 3個의 總豫算案과 7個의 追加更正豫算案을 審查하였다. 追加更正豫算案의 國會修正幅은 매우 적기 때문에 年度別 部處別比較가 어렵고 또 總豫算案은 3個年度分뿐이므로 어떤 意義 있는 部處別 趨移를 찾아 내기는 힘들 것이다. 그러나 앞으로 本研究를 6代國會前後의 國會에 있어서의 豫算審議까지 補完할 때 比較하기 위하여 若干의 分析을 試圖하여 보았다.

國會가 豫算案을 審議하는 實質의in 期間은 짧은 셈이다. 그리고一般的으로 論하기를 우리나라 國會는 行政府에서 提出한 豫算案에 對하여 別로 修正을 加하지 않는다고 하고 있으나 第 6代國會의 豫算審議結果를 分析해 보면 여러 件의 修正이 加해지고 있음을 알 수 있다. 「表 4-3 政府提出豫算額의 國會調整幅」에서는 3個年間 계속 存續한 26個 機關의 一般會計豫算 計 78件에 관하여 各常任委員會와 豫算決算特別委員會에서 調整한 幅을 原案과 對比百分화를 算出하여 그 頻度를 보고 이것을 다시 78件에 對한 百分比로 본 것이다. 여기서 말하는 調整幅이란 絶對值로 본 增額과 減額의 會計이다. 가령, 同一한 部處의 豫算案中 5원을 增額하고 7원을 削減했다면 調整幅은 12원이 된다.

우선 눈에 띄는 것은, 常任委員會에서는 거의 3분의 1이 無修正인데 豫決委에서는 10분의 1未滿단이 無修正이다. 常任委員會나 豫決委員會나 다 같이 5% 未滿이 가장 많고 거의 80%의 경우가 10%未滿의 調整인데 5~10%未滿의 調整도 豫決委에서는 3분의 1을 차지하고 있다. 表 4-3에서 보는 바와 같이 20%以上의 調整도 더러 있다.

「表 4-4 政府提出豫算額의 國會修正率」에서는 같은 26個機關의 3個年間 一般會計豫算 78

(69) 國會史 第 4, 5, 6代國會, 第53回國會, 1963年度歲入歲出決算審查 p. 975.

(70) 國會史 第57回國會, 1964年度 歲入歲出 決算審查, pp. 1152-53.

(71) 上揭書, 第60回國會 1965年度 歲入歲出 決算審查, p. 1415 參照.

表 4-3. 政府提出豫算額의 國會調整幅

(65, 66, 67年度 一般會計 歲出)

委員會別 調整幅	常任委員會			豫算決算特別委員會		
	數	%	累積 %	數	%	累積 %
無修正	22	28.2	28.2	6	7.69	7.69
5%未滿	35	44.87	73.07	30	38.46	46.15
5~9.99%	7	8.97	82.04	26	33.33	79.48
10~14.99%	7	8.97	91.01	9	11.53	91.01
15~19.99%	3	3.84	94.85	4	5.12	96.13
20%以上計	4	5.12	99.97	3	3.84	99.97
計	78	100%		78	100%	

出處 國會事務處, 國會史(4, 5, 6代) pp. 712-1413의豫算案統計에서 作成

註 1) 調整幅의 比는 委員會의 增減額合計 임

2) 78件은 26個機關(部處)×3(年)

3) 端數省略으로 累積%는 100未滿임

表 4-4. 政府提出豫算額의 國會修正率

(65, 66, 67年度 一般會計歲出)

委員會別 修正率	常任委員會			豫算決算特別委員會		
	數	%	累積 %	數	%	累積 %
15%以上 減額	0	0	0	0	0	0
10~14.99%	1	1.28	1.28	6	7.69	7.69
5~9.99% "	0	0	1.28	10	12.82	20.51
5%未滿 "	3	3.84	5.12	35	44.87	65.38
無修正	43	55.12	60.24	7	8.97	74.35
5%未滿 增額	17	21.79	82.03	17	21.79	96.14
5~9.99% "	5	6.41	88.44	0	0	96.14
10~14.99% "	2	2.56	91.00	1	1.28	97.42
15~19.99% "	4	5.12	96.12	0	0	97.42
20%以上 "	3	3.84	99.96	2	2.56	99.98
計	78	100%		78	100%	

出處 國會史(4, 5, 6代), pp. 712-1413의豫算案統計에서 作成

註 : 修正率은 (政府要求額 - 委員會決定額) / 政府要求額

件에 관하여 常委와 豫決委의 政府要求額과 最終決定額과의 差額을 政府要求額과 百分比로 對比시켜 그 頻度를 보고 이것을 다시 78件에 對한 百分比로 計算하여 본 것이다. 無修正의 경우는 常任委員會가 55%나 되는 反面 豫決委는 9%에 不過하다. 無修正을 除外하고 보면 常任委員會에서는 約 5%의 경우에 減額을 하고 오히려 거의 40%의 경우에 增額을 하여 주고 있다. 豫決委는 約 65%의 경우에 減額을 하고 約 25%의 경우에만 增額을 하고 있다. 이

分析에서도 常任委員會는 所管部處의 支援者 또는 後援者的 役割을 하고 있음을 엿 볼 수 있다.

表 4-5와 表 4-6은 政府提出豫算額의 特別會計에 對하여 國會調整幅과 修正率을 分析하여 본 것인데 常委나 豫決委나 거의 半數는 調整을 하지 않았으며 最終決定에 있어서의 無修正도 거의 3分의 2가 된다. 그 外에는 뚜렷한 特徵이 없으나 增·減修正은 거의 5%內外에서 이루어지고 있다.

前述한 바 있드시, 國會의豫算決定에 관한 傾向性을 分析하기에는 너무나 짧은 期間이지만 65, 66, 67年一般會計歲出에 對한 國會 常任委員會와 豫決委員會의 決定傾向에 관하여

表 4-5. 政府提出豫算額의 國會調整幅

(65, 66, 67年度 特別會計歲出)

委員會別 調整幅	常任委員會			豫算決算特別委員會		
	數	%	累積 %	數	%	累積 %
無修正	32	53.33	53.33	24	40.0	40.0
5%未滿	16	26.66	79.99	24	40.0	80.0
5~9.99%	7	11.66	91.65	8	13.33	93.33
10~14.99%	2	3.33	94.98	1	1.66	94.99
15~19.99%	1	1.66	96.64	1	1.66	96.65
20%以上	2	3.33	99.97	2	3.33	99.98
計	60	100%		60	100%	

出處：表 4-3^回 같음

註 1) 60件은 0個特別會計×3(年)

表 4-6. 政府提出豫算額의 國會修正率

(65, 66, 67年度 特別會計歲出)

委員會別 修正率	常任委員會			豫算決算特別委員會		
	數	%	累積 %	數	%	累積 %
15%以上 減額	0	0	0	0	0	0
10~14.99% "	0	0	0	1	1.66	1.66
5~9.99% "	0	0	0	0	0	1.66
5%未滿	3	5.0	5.0	5	8.33	9.99
無修正	42	70.0	75.0	40	66.66	76.65
5%未滿 增額	12	20.0	95.0	13	21.66	98.31
5~9.99% "	1	1.66	96.66	0	0	98.31
10~14.99% "	0	0	96.66	0	0	98.31
15~19.99% "	1	1.66	98.32	1	1.66	99.97
20%以上 "	1	1.66	99.98	0	0	99.97
計	60	100%		60	100%	

出處：前揭 國會史

分析하였으나 보았다.

먼저 每年的 各 機關別 一般會計歲出要求額에 對한 常任委員會과 豫決委員會의 調整率을 계산해보니 이것을 3年平均했으며 調整率이 낮은 機關으로 부터 높은 機關의 順으로 順位를 부여 했고, 修正率에 對하여서도 같은 方式으로 順位를 부여하였다.

이와 같은 順位의 相關係係를 計算해 본 結果는 表 4-7과 같다.

여기서 調整幅(增・減絕對值의 합계)의 意味를 생각해 볼 必要가 있다. 即 調整幅은 國會가 政府提出豫算의 事業內容을 檢討하고 그 意思를 反映시킨範圍인 것이다. 그리고 最終決定에 있어서의 修正範圍는 特定機關의 歲出에 관한 總額水準의 決定에 關聯되는 것이다. 다시 말하면 政府가 要求한 歲出에 對하여 事業間에 여러가지 變更을 加했으나 같은 機關내에서는 增減額이 相殺되어 總額에는 아무런 變更이 없어도 그 機關의 歲出에 對한 增減幅은 커질 수 있는 것이다. 따라서 調整率이 아주 낮으면 修正率이 높아 질 수는 없으나 調整率이 높은 경우에는 그 修正率이 낮을 수도 있고 높을 수도 있는 것이다.

이와 같은 생각을 基礎로 하여 表 4-7의 計算結果를 해석해 볼 수 있다.

첫째, 常任委員會에서의 調整과 豫決委에서의 調整은 調整率의 順位關係로 볼 때 相關係數 0.41이며 이것은 有意水準 0.5에서 關聯이 있다. 이것은 常任委員會에서 大量은 檢討와 調整을 加한 機關에 對하는 豫決委도 大量은 檢討와 調整을 하였다는 意味한다.

둘째, 常委調整率과 常委修正率의 機關別 順位關係는 相關係數 0.86로서 有意水準 0.1에서 關聯이 있다. 即 常委에서 事業別檢討가 많이 이루어진 機關의 豫算은 修正範圍도 둔데 이것이 表 4-7에서 보는 바와 같이 거의 대부분 增額이다. 이 分析에서도 各常任委員會는 그 所管機關의 後援者的役割을 하고 있음이 分明하게 나타난다.

세째, 常委修正率과 豫決委調整率의 機關別 順位關係는 相關係數 0.24로서 關聯이 없다. 이것은 거꾸로 따져 보면 常委에서의 增額等 「惠澤」이 주어진 機關에 對하여 豫決委가 그것을 크게 尊重하지 않았다는 뜻이다.

네째, 豫決委調整率과 豫決委修正率의 機關別 順位關係는 相關係數 0.57로서 有意水準 0.1에서 關聯이 있다. 그런데 表 4-7에서 보는 바와 같이 豫決委의 修正은 대개 減額決定이므로 事業別檢討와 調整이 많이 加해졌을 수록 減額範圍도 커졌음을 意味한다. 이것은 常任委員會에서 歲入의 考慮없이 增額해 놓은 부분을 「原狀復舊」시키는 경우가 있기 때문이라고 생각된다.

다섯째, 常委調整率과 豫決委修正은 關聯이 없고 그 뜻은 위에서 본 세째의 경우와 같다.

여섯째, 常委修正率과 豫決委修正率의 機關別 順位關係는 相關係數 -0.07로서 關聯이 없으나 이것을 뒤집어 보면 常任委에서 많이 增額한 機關일 수록 豫決委에서는 같은 惠澤을 받지 못했을 뿐만 아니라 오히려 더 減額되고 있는 것이라고 해석 할 수 있다. 여기서 立證

表 4-7. 機關別 一般會計歲出 國會調整率平均 및 修正率平均

(65, 66, 67年度 豫算)

委員會別 機關別	國會調整率平均				國會修正率平均			
	常任委		豫決委		常任委		豫決委	
	順位	%	順位	%	順位	%	順位	%
大統領室	1	0	1	1.51	1	0	9	△1.51
法制處	2	0	10	3.97	2	0	18	△3.97
國家安全部會議	3	0	3	2.13	3	0	12	△2.13
總經濟企劃院	4	0.06	12	4.63	4	0	17	△3.91
監查院	5	0.50	8	3.04	8	△0.02	11	△1.87
總務處	6	0.64	26	19.21	9	△0.38	26	9.74
財務部	7	1.55	18	9.47	11	0.43	21	△5.08
外務部	8	1.90	2	1.97	12	0.67	14	△2.60
原子力院	9	1.94	25	13.62	7	0	24	△7.03
法務部	10	2.68	7	2.84	17	2.41	7	△0.68
國防部	11	2.92	4	2.34	13	0.77	6	0.64
交通部	12	3.04	17	7.55	15	1.27	3	△0.44
商工部	13	3.11	20	9.55	5	0	23	△6.44
文教部	14	3.61	5	2.51	16	1.52	2	△0.27
文公報部	15	4.40	21	10.39	6	0	13	△2.28
中央情報部	16	4.70	13	4.70	20	△4.70	20	△4.70
農林部	17	5.04	9	3.40	18	2.77	5	△0.49
內務部	18	5.44	6	2.59	21	5.22	8	0.84
中央選管委	19	5.85	19	9.49	14	0.95	4	△0.48
國務總理室	20	6.06	11	4.44	10	0.31	15	△2.66
保社部	21	6.14	15	6.22	19	2.98	10	1.78
大法院	22	7.53	16	7.03	22	7.38	1	△0.14
國會會	23	9.43	22	10.48	23	9.43	19	4.01
勞動廳	24	13.83	23	11.16	24	13.83	22	△6.21
農村振興廳	25	14.15	24	12.79	25	14.15	25	8.93
建設部	26	66.20	14	4.76	26	64.47	16	△2.99

出處：國會史 第 4, 5, 6代編 pp. 712-1413의豫算案統計에서 筆者作成

註 1) 調整率²均=65, 66, 67年度 調整率計÷3(年)2) 修正率²均=65, 66, 67年度 修正率計÷3(年) <表 4-3에서 4-6参照> 3) △票는 減額* Spearman Rank Order Correlation Coefficient(ρ)

常委調整率 對 豫決委調整率 = 0.41(有意水準 0.5에서 關係有)

常委調整率 對 常委修正率 = 0.86(" 0.1 ")

常委修正率 對 豫決調整率 = 0.24

豫決委調整率 對 豫決修正率 = 0.57(有意水準 0.1에서 關係有)

常委調整率 對 豫決修正率 = 0.09

常委修正率 對 豫決委修正率 = -0.07

할 길은 없으나豫決委에서의 弱勢를 미리豫測하고 어떤常委는 미리增額을 많이 해두는
향향이 있지 '옳은가하는 생각이 든다.'

다음 1절의 「歲入과 歲出의 調整」에 관한 分析에서도 나타나지만 6代國會 各常任委員會는 政府提出豫算의 削減者로서의 役割을 하고 있는 것이 아니라 오히려 增額을 해 주는 傾向이 있다. 이것은豫決委에서 깎일 것을豫想하면서도 地方事業이나 特定分野의 機關에 對하여 所管常任委員會에서同情하고 있거나「善心」을 쓰기 위한 行態에서 나온 것으로 짐작된다.

다. 歲入과 歲出의 調整

「우리 나라國會의豫算案審議는各常任委員會의豫備審查와豫算決算委員會의綜合審查를 거쳐本會議에서決定한다」라는 말만으로써는 歲入과 歲出의決定에 관한動態를 파악하기 어렵다. 實際로는, 幕後의各交涉團體를論外로한다면,各常委와財政經濟委員會 그리고豫決委가相互作用을通하여 歲入과 歲出이調整되는 것이다. 각常任委員會에서決定한歲出豫算과總計는政府要求額보다도 많은경우가있는데 歲入의大部分은財政經濟委員會에서決定하므로兩者的調整이 이루어지지 않으면 안된다. 그렇다면豫決委는 어떤것을基準으로兩者를調整하는가?

表 4-8 「歲入과 歲出의 調整」(1) 本豫算一般會計에서 보듯이 每年常委에서決定한歲出額은歲入額보다 많을뿐만 아니라 政府가要求한額보다도 많다. 行政府는政府全體로서의豫算案을綜合해서國會에提出하는데,國會의常委豫備審查는所管機關別로하기 때문에總額에 관한決定은豫決委나本會議로미루는 수밖에 없어진다. 그렇다고 하더라도常委의行態만본다면削減者,節約者로서의國會의影像은사라져버리고만다.

表 4-8. 歲入과 歲出의 調整

(1) 本豫算一般會計

(단위: 千원)

歲入歲出 區分	年度別		1965		1966		1967	
	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出
政 府 要 求 額	74,234,532	74,234,532	109,323,355	109,323,355	152,167,922	152,167,922		
常 委 決 定 額	73,470,958	76,431,358	決定額이本 會議로 移送	110,415,575	152,644,767	153,236,566		
豫 決 委 決 定 額	73,257,073	73,257,073	106,925,382	106,925,383	152,152,387	152,152,387		

(2) 追更豫算一般會計

(단위: 千원)

歲入歲出 區分	年度別		1964年第1回		1965年第1回		1965年第2回	
	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出
政 府 要 求 額	62,584,340	62,584,340	76,737,256	76,737,256	78,337,256	78,337,256		
常 委 決 定 額	62,968,584	64,890,984	76,837,256	76,837,256	78,337,256	78,337,256		
豫 決 委 決 定 額	62,968,594	62,968,584	76,837,256	76,837,256	78,337,256	78,337,256		
本 會 議								

(表4-8, 2의 계속)

年差別 歲入歲出 區分	1965年第3回			1966年第1回			1966年第2回		
	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出	歲入
政府要求額	82,533,861	82,533,861	116,528,465	116,528,465	126,838,431	126,838,431			
常委決定額	82,533,861	82,548,863	116,528,465	116,519,704	126,838,431	126,878,721			
豫決委決定額	82,533,861	82,533,861	116,528,465	116,528,465	126,138,431	126,138,431			
本會議			114,893,765	114,893,765					

(3) 一般會計歲入(財務部所管)

(a) 本豫算

(단위 : 千원)

區分	年 度	1965		1966		1967	
		歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出
政府提出豫算額		72,455,502		107,145,160		149,685,259	
財政經濟委員會		71,487,633		決定 없음		149,531,259	
豫決特別委員會		71,487,633		104,774,188		149,548,259	
本會議							

(b) 追加更正豫算

(단위 : 千원)

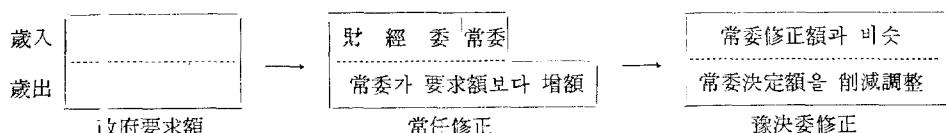
區分	年 度	1964年第1回	1965年第1回	1965年第2回	1965年第3回	1966年第1回	1966年第2回
		歲入	歲出	歲入	歲出	歲入	歲出
政府	60,863,301	74,958,216	78,337,256	80,717,261	114,344,694	124,644,773	
財經委	61,247,545	75,058,216	78,337,256	80,717,261	114,344,694	124,644,773	
豫決委	61,247,545	75,058,216	78,337,256	80,717,261	114,344,694	123,974,773	
本會議						112,709,994	

出處 : 國會史 op. 712-1257에서 作成

註 : 國會史의 統計의 總計中 筆者가 一部 再計算修正하였기 때문에 兩者間에 差異가 있는 것도 있음.

이렇게 常委의 歲出決定額이 歲入決定額보다 많은데 豫決委에서 兩者를 調節하는 경우 歲入額水準을 基準으로 歲出額을 削減하여 兩者를 均衡시키고 있다.

表 4-8, (3) 一般會計歲入(財務部所管)을 보면 豫決委는 財政經濟委員會의 歲入決定과 거의 같은 水準의 決定을 하고 있는데 (1966年度는例外), 이 점에서 財經委의 決定은 豫決委의 選擇을 制約하는 듯하다. 그리고 財經委에서 豫備審查하는 歲入은 豫算上 歲入의 거의 대부분을 차지하고 있으므로, 國會豫決委에서의 豫算總額決定은 財經委의 決定에 크게拘束받고 있는 것이다. 따라서 歲入과 歲出의 調整過程은 다음 그림과 같이 表示해 볼 수 있다.



本稿 三章中 豫決委員會이 관한 考察에서도 言及한 바와 같이 財經委가 政府豫算의 實質的

인 總額決算에 對해서 큰 影響力を 가지고 있는 것에 대해서 豫決委員會들은 못마땅하게 생각하고 있으나, 財經委의 決定에 구속될 것이냐의 舉否로 가끔 論戰도 벌리곤 하였다. 1966 年度 豫算案의 경우는 좀例外로서 財經委가 歲入決定을 하지 못하고 豫決委로 넘겨버렸다.

이렇듯 財政經濟委員會가 豫算總額規模의 決定에 크게 영향을 미치고 있기 때문에 財經委員들도 이 點을 意識하고, 政府의 歲入推計를 檢討할 때에는, 政府豫算을 赤字豫算으로 할 것이냐 均衡豫算으로 할 것이냐를 항상 아울러 考慮하고 있다.⁽⁷²⁾

豫算案은 提出한 行政府에서도 財經委의 決定이 重要하다는 것을 認定하고 있다. 1965年 度財務部所管 豫算案을 審查하는 財經委에 出席 答辯한 張基榮 經濟企劃院長官은 다음과 같이 말하고 있다.

…赤字豫算이라는 것은 있을 수 없읍니다…그래서 오늘 歲入을 먼저 審查해 주십시오고 말씀한 것은 歲入計出의 原則에 依해서 現行稅法에 依한 歲入을 審查하여 주시면 그것으로써 財政經濟委員會로서의 歲入審查額이 確定이 되는 것입니다. 그것을 먼저 確定지어 주시면 政府도 그 歲入確定되는 것에 따라서 本心을 하고 이 豫算決算特別委員會에서 거기에 對해서 歲出을 調整할 적에 거기에 對備하려고 하는 것입니다.⁽⁷³⁾

委員들은 歲入과 歲出의 均衡에 主眼點을 두고 歲入을 審查한다는 것은前述한 바 있는데 野黨側은 歲入推計自體의 總額水準을 낮추므로써 歲出豫算을 줄이려하고 與黨은 歲入推計를 여유 있게 함으로써 歲出削減의 幅이 크지 않게 하려고 努力하는 것이다.⁽⁷⁴⁾

歲入의 決定이란 이와같이 豫算過程上 重要한 意義가 있기 때문에 그것은 바로 與野間의 爭點이 되거나 다른 政治的 爭點을 해결하기 위한 紛爭대상이 되기도 하는 것이다.

3. 政治的 爭點과 豫算案審議

通常의 生각에서 본다면 國會는 會計年度開始 30日前이라는 法定期日이나 늦어도 會計年度開始前日까지는 豫算案을 審議通過시키지 않으면 안된다. 그리고 豫算에 관한 決定은 어느 機關도 한푼도 받을 수 없다는 決定은 있을 수 없다. 即 豫算上의 決定은 좀 주거나 아주 하나도 안주거나하는 決定이 아니라 어느 機關이나 事業은 좀 더 받고 다른 것은 좀 덜 받도록 하는 決定인 것이다.

따라서 豫算審議過程에 있어서의 參與者間에는妥協과 調整이 이루어지는 것이고, 다른法案과 같이 通過시킬 것이냐 否決시켜 버릴 것이냐 하는 決定은 있을 수가 없는 것이다.⁽⁷⁵⁾

그런데 第 6代國會의 豫算審議過程에서는 (6代 以前 또는 6代以後도 마찬가지 이지만), 與野間의 政治的 爭點이나 意見差異로 因하여 豫算案審議拒否나 通過阻止 等의 行動이 여러

(72) 前掲 財經委會議錄 第25號 (1964. 11. 19) 및 第28號 (1964. 11. 12) 參照.

(73) 上掲 會議錄 第30號 (1964. 11. 14), p. 2.

(74) 上掲 會議錄.

(75) Fenno, *The Power of the Purse*, pp. 687-688.

차례 試圖되 있음을 볼 수 있다.⁽⁷⁶⁾

6代 國會⁹ 豫算審議期間中에 政治的 爭點이나 意見對立의 理由가 되었던 例들로서는, 韓日問題, 拘束學生釋放, 除籍學生復校, 解任教授復職, 地方自治制度實施, 이미 支出된 經費의 國會事後 司意, 統班長政治活動規制法案, 選舉關係法改正案等을 비롯하여 三星密輸, 農漁村高利債整理, 東亞放送支局網不許, 等等에 이른다. 以上과 같은 爭點만이 豫算案審議保留나 拒否의 理由가 되는 것이 아니라 經濟企劃院長官이 郡守會議에 參席하느라고 國會에 出席하지 못하거나 「國會議員이 郡守만도 못하단 말이오?」라고 審議를 中斷하기도 하고 所管長官의 不出席으로 審議를 中斷한 例가 많다. 그리고 國政監查에서 指摘된 事項에 관한 對策을 豫算審查¹⁰까지 報告하지 않거나 前에 했던 政府의 約束이 履行되지 않았을 경우에 審議保留事態가 일어나곤 한다.

위에서 列¹¹한 爭點을 理由로 行動을 主動을 하는 것은 大概 野黨이다. 與黨은 法定期日까지 通過시¹²려고 모든 努力を 傾注하고 있으므로 이러한 期日을 넘기겠다는 野黨의 行動만이 위험으로서의 效果가 있는 것이기 때문이다.

政治的 爭點 또는 기타 理由로 豫算案審議過程自體에 영향을 미치는 行動樣式의 類型은 議事妨害, 遷延工作等의 은전한 것으로부터 會議中斷, 散會, 保留等과 아울러 退場과 出席拒否等에 이른다. 예로는 野黨이 豫決委構成을 拒否함으로써 節次를 遷延시키기도 하였다.

이와같은 行動이 일어난 場所도 多樣하여 各常委, 豫決委 및 本議會에서는 勿論, 與·野總務會議에서의 協商이 결렬됨으로써 豫算案審議拒否事態로 까지 發展하기도 하였던 것이다.

現代議會의 機能에 관하여 여러가지가 지적되고 있으며 그中에서도 重要한 것中의 하나가 國民統合과 對立의 處理라 하는데, 6代國會의 豫算審議에서는 오히려 紛爭과 對立이 助長된感이 없지 않다.

4. 國會豫算審議의 機能

議會의 機能에 관하여는 三權分立論의 立場에서 檢討할 수도 있으나 近來에는 政治體制나 過程에 對해서 어떤 效果를 미치고 있느냐 하는 立場에서 議會의 機能이 考察되기도 한다. 그리고 現代의 機能論에 依한 考察方式自體도 多樣하게 이루어지고 있다.

그 하나의 別가 議會의 機能은 對立의 處理와 政治社會의 統合化(the management of conflict and the integration of the polity)에 있다고 보는 見解이다.⁽⁷⁷⁾ 對立의 處理를 위하여는 적어도 3가지의 方法이 使用되고 있는데 그들은 審議的(deliberative), 決議的(decisional), 審判的(adjudicative) 및 潤化的(cathartic)인 것이다. 그리고 政治社會의 統合化에

(76) 「政治的 爭點과 豫算案審議」에 관한 資料는 國會史 第4, 5, 6代編斗 東亞日報 1964. 11. 14부 1966. 12. 1까지의 豫算審議期間中 記事나 加註欄에서 著集作成함.

(77) 禹炳奎¹³는 前揭書에서 이러한 見解를 소개하고 그것을 韓國國會의 分析에 適用시키고 있다.

이 바지하는 세 가지 方式은 承認(authorization), 正統性의 賦與(legitimation) 및 代表(representation)라고 하고 있다.

表現」: 좀 差異가 있지만 위에서 본것과 거의 같은 接近方法으로 브라질議會의 機能을 考察한 Packenham은 이와 같은 여러 機能中에서 어느 機能이 가장 重要한 것인가에 關心을 두고 있다.

即 各國의 議會마다 그나라에 따라 더 重要한 機能이 있을 것이고 이것은 나라마다 相異하리라느 것이다. 그리고 「機能」이란 議會活動의 結果(또는 效果)라고 定義하는 경우에, 그 中 어떤 機能을 골라서 그것이 가장 重要하다고 말하는 것은, 議會가 영향을 미칠 수 있는 여러 過程中 가장 큰 영향을 받고 있는 過程과 關聯이 있다는 意味이다. 다시 말하면 議會의 特定活動은 다른 어느 過程에 對해서 보다도 特定過程에 對하여 더 큰 영향을 미치고 있다는 뜻이라는 것이다. 따라서 가장 重要한 議會의 機能이라는 말은 政治體制의 다른 어느 機關 또는 現象보다도 더 크게 特定過程에 對해서 영향을 미쳤다는 뜻이 아니라 議會의 機能中에서 는 가장 크게 영향을 미쳤다는 뜻이다.⁽⁷⁸⁾

以上과 같은 意味에서 본 브라질 議會의 機能에 관하여 그 重要性의 順位에 따라 다음과 같이 지적하고 있다.⁽⁷⁹⁾

첫째: 正統化機能(The Legitimation Function)이다. 正統化의 機能이란 政府가 支配할 수 있는 道德的 權利에 對하여 大衆과 政治엘리트가 承認하고 支持하도록 助長하는 것이다. 이와 같은 正統化의 機能에는 明示的 潛在的인 것이 있고, 安全辨的 機能 또는 緊張解消機能이 포함된다. 1964年 4月부터 1965年 7月까지의 브라질議會가 強力한 行政權力에서 遂行한 가장 重要한 機能이란 軍事革命으로 執權한 政權을 正統化시키고 거기에서 造成된 緊張을 解消시킨데 있었다고 보고 있다.

두째, 充員, 社會化, 및 訓練機能(The Recruitment, Socialization, and Training Functions)이다. 브라질議會는 議會活動을 通하여 議員들을 政治的으로 訓練시키고 威信을 높여 줄으로써 다른 政治的役割이나 職位로 充員시킬 수 있게 하여 주었다.

세째, 決定 또는 影響機能(The Decisional or Influence Function)이다. 브라질議會는 가끔 좀 重要한 議決도 하고 價值도 配分하고 特定人에게 特定한 行爲를 命令하기도 하였는데 이와 같은 決定機能을 細分하면 立法機能(the lawmaking function), 「脫出」機能(the "exit" function), 利益表明機能(the interest-articulation function), 紛爭解決機能 (the conflict-resolution function) 그리고 行政監督 및 後援(情實) 機能(the administrative-oversight and

(78) Robert A. Packenham, "Legislatures and Political Development," in *Legislatures in Developmental Perspective*, eds., Allan Kornberg and Lloyd Musalf (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1970), p. 527.

(79) *ibid.*, pp. 527-536.

patronage functions)等이다.

以上은 議會全體의 機能에 관한 考察인 데 좀 더 傳統的인 立場에서 議會의 豊算審議機能을 考察한 Burkhead의 見解를 보기로 한다.

Burkhead에 依하면 議會의 豊算承認行爲는 政策形成(formulation of policy)과 行政監督(oversight of administration)의 두가지로 나눌 수 있다. 政策形成은 概念的으로 또 두가지로 나누어 볼 수 있는데 그 하나는 事業과 事業水準(program levels)의 決定이며 다른 하나는 歲入과 歲出의 全般的關係에 관한 總額(aggregates)의 決定이다.⁽⁸⁰⁾

勿論 豊算審議를 通하여서만 政策이 形成되는 것도 아니며 또 豊算이라는 것은 이미 決定된 事業의 財政的 뒷받침이기 때문에 議會의 豊算審議는 法令에 依하여 執行될 事業의 金錢的側面만을 다루는 것이라고도 할 수 있다. 그러나 豊算審議過程에서의 豊算額의 增·減調整이라든가 檢討는 事業內容과 水準에 영향을 미치게 되는 것이다. 그리고 豊算을 均衡시킬 것인가 또는 黑字나 赤字豐算을 承認할 것이냐의 決定은 政府全體로서의 歲入額과 歲出額水準의 調整에 依하여 總體의 決定되는데 이것은 財政政策의 決定이기도 한 것이다.

以上에서 알 수 본 몇 가지 議會의 機能에 관한 見解를 援用하여 第 6代國會에 있어서의 豊算審議機能을 掘討하기로 한다. 그러나 充分한 資料를 動員하고 있지 못하기 때문에 어느 機能이 가장 重要한 機能이었느냐 하는 判斷은 여기서 保留해 두고 다만 關聯이 있다고 생각되는 機能에 관해서만 言及해 두기로 한다.

가. 正統性의 賦與

5·16軍事革命에 의하여 一時 中斷되었던 憲政을 復活시키고 軍政時に 制定되었던 憲法에 依하여 國會가 構成되었다는 事實自體가 第三共和國體制의 正統化에 寄與하였음을 말할 것도 없다. 그리고 그 以後에 每年 定期國會 또는 臨時國會에서 行政府가 提案한 本豫算과 追加更正豫算案을 通過시켜 주었다는 것은 正統性의 賦與機能을 國會가 遂行한 것이다. 會計年度 開始 30日前까지豫算案을 通過시켜야 한다는 法的期限問題로豫算審議中에 가끔 與野閥論等이 있기는 하였으나豫算案自體를 全的으로 否認하는 일은 없었다. 即豫算案의 承認이 明示的으로 + 潛在的으로 統治權力의 道德的 合法的 權利를 認定하는 것이라는 事實을 否認하려는 움직임은 없었던 것이다.

다만 1964年度의 定期國會에서 1963年度의 決算을 審議할 것인가의 與否에 관하여 合意를 듯한豫算決算特別委員會는 各常任委員會에서 報告되어 온 63年度 決算을 審議없이 綜合하여 本會議에 報告하였고 本會議에서도 이것이 그대로 接受된 일이 있다. 이와 같이 形式節次上接受되기는 하였으나 審議를 忌避하였다는 事實은 國會自體가豫算·決算의 審議過程에 內

(80) Jesse Burkhead, *Government Budgeting* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1956), pp. 308-316.

包된 正統化의 機能을 意識한 行動이라고 할 수 있을 것이다.

그러나 前節의 「政治的爭點과 豫算案審議」에서도 檢討한 바와 같이 與野間의 對立은 極限狀況에 之지 끌려가는 일이 있었고, 같은 爭點을 놓고 되풀이 하여 對立하는 경우가 많았는데 이 點에서 본다면 6代國會豫算審議는 正統性의 賦與機能을 그리 重要하게 遂行했다고는 할 수 없을 것 같다. 더구나豫算案審議와 관련된 重要한 協商이나妥協은 與野總務會談에서 흔히 이루어졌고 委員會나豫決委 또는 本會議에 있어서의 어떤 統合에 依하여 이루어진 것이 아니었다. 이와 같이 院外的 組織의 國會에 對한 強力한 制裁와 維持作用은 國會가 紛爭의 解消나 政治的 統合에 크게 寄與하지 못하였음을 意味하는 것이기도 하다.

나. 政策形成

本章 2節 部處別 趨移分析에서도 指摘된 바와 같이 6代國會의豫算審議가 政策形成機能을 가지고 있었음을 뚜렷하다.前述한 바 있드시 政策形成은 事業水準의 決定과豫算總額의 決定이라는 두가지 側面을 가지고 있는데 6代國會의 常任委員會가 그豫備審查過程에서豫決委나 本會議보다도 더 크게 事業內容의 檢討나 事業水準의 決定에 作用하였던 것이다.勿論豫算審議에 관한 公式的인 常任委員會 會議錄을 읽어 보면 末端枝葉의인 듯한 問題를 놓고長時間 斥戰을 벌이기도 하고, 所管部處의 모든 事業內容을 體系있게 檢討하는 것이 아니기도 하기 때문에 國會가豫算審議에서 하는 일이 重要하지 않은 듯한 印象을 준다. 그러나 오늘날과 같이 行政業務의 内容이 龙大한 狀況 아래에서 國會가 每年 모든 事業을 뚝 같이 檢討할 之有기를 바라는 것은 좀 無理가 아닌가 하는 생각이 든다. 다만 問題가 되는 것은 國會議員의 非專門性과 不安定性으로 因하여 가령 今年에 編密한 檢討를 하지 못한 事業에 관하여는 來年度에 자세히 과해처 보고자 하는 一貫性있고 體系있는 努力이 이루어지지 않은 듯한 點이 아쉬울 뿐이다. 이와 같이 體系적으로 國政이나 政府事業의 内容을 배워가면서 과해처 보고자 하는 意志가 缺如되었던 두드러진 證據는豫算案審查와 決算審議의 乖離라고 할 수 있을 것이다.

政策形成的 또 하나의 側面인豫算總額의 決定은豫算決算委員會의 綜合審查에서 이루어졌지만,豫決委의 總額決定을 한 便에서 거의 實質적으로 拘束시킨 것은 財政經濟委員會였다. 보통 말하기를 우리나라 國會의豫算決算特別委員會를 外國의 歲出委員會와 비슷한 것이라고 나나 따지고 보면 財政經濟委員會가 歲入委員會格이고, 財經委를 除外한 其他 常任委員會과 歲出委의 小委員會格이고豫決委는 歲入·歲出調節委員會인 셈이었다.

다. 利益表明

機能主義에서 흔히 말하기를 國會는 이미 政黨等에 의하여 統合된 利害關係에 관한 重要案件만을 審議하는 것이라고 한다. 利益表明은 主로 利益集團이 맡아서 하는 것으로 되어 있다. 그런데 6代國會의豫算審議는 國會議員에 依한 利益表明의 重要한 契機였던 것 같다.

萬一 國會가 『政府의 一絲不亂』 指揮統率만을 받아 行動하는 것이었다면 豫算案自體에 對한 賛反兩論만이 있었겠고 또 國會自體가 이미 統合된 利益을 다루려하는 것이 있다면 좀 더 體系的인 豫算審議가 이루어 졌을 것이다. 그러나 實際로는 政黨이 日程이나 總額等의 輪廓決定에는 強力히 作用하였으나 個別事業의 內容調整에 까지 指針을 마련하여 주는 것은 아니었다. 이 틈에서 議員 個個人이 그들의 特定利益을 表明하고 反映시킬 수 있는 素地가 充分히 있었던 것이다.

어느 누구의 利益을 表明하느냐 하는 것은 一律的으로 말하기 어려우나 選舉區民의 利益, 特定地方의 利益 그리고 特定 職業分野의 利益等을 表明하고 있었던 것은 分明하다. 이와 같은 利益表即이 事業水準의 決定에 영향을 미쳤음을 사실이고 이로 因하여 常任委員會에서 決定한 歲出總額이 政府에서 要求한 額數보다 많게 나타나는 일이 許多하게 되었던 것이다. ⁽⁸¹⁾

라. 行政의 監督

6代國會는 『最高執行權者를 監督할 수 있는 處地는 못되었으나 그 外의 各部處級 行政을 監督할 수는 있었다. 特히 豫算審議를 위한 國政監查나 豫算審議過程中의 政策質疑等이 行政監督의 機能을 遂行하였다』고 생각된다. 이러한 監督이 얼마나 實效性 있는 것이었느냐 하는 것은 別問題이다. 흔히 長官에 對한 質疑應答이 東問西答格인 경우가 많았다고는 하나 豫算內容과 같이 具體的인 項目과 金額이 表示된 것을 놓고 별이는 質問應答에 있어서 答辯하여야 할 長官이나 次官이 계속해서 엉뚱한 소리만 할 수 있는 것은 아니었다.

五. 結語

이 研究는 韓國國會의 第 6代 國會期間中의 豫算審議過程에 관한 記述的 研究이다. 本來는 制憲國會로 부터 第 7代國會까지의 豫算審議를 考察할 豫定이 있으나 整理된 資料를 求하기도 어렵거나 너무나 老大한 作業이어서 이번에는 6代 國會에 限定시켜 考察함으로써 앞으로 研究를 進行시켜 나가기 위한 準備로 삼고자 하였다.

여기서 使用된 基本的인 理論的 準據는 體制接近方法의 文脈속에서 쓰이는 役割概念과 機能concept이 있다.

豫算審議過程의 各段階에서 參與하는 것은 常任委員會 豫算決算委員會 및 本會議인데, 常任委員會와 豫決委員會에 관하여는 각각 그를 둘러싼, 國會, 他委員會, 行政府 및 政黨의 期待를 살펴 보았고 常任委員會와 豫決委員會의 委員들이 가지고 있는 豫算審議上의 規範과 役割을 公式文書에 나타난 것을 찾아내보고자 試圖해 보았다. 節約과 削減이라는 主張은 形

(81) 本稿「表 4-8 歲入과 歲出의 調整」參照。

式的이었고 오히려 各常委는 所管部處의 事業에 支援者的役割을 遂行하려는 傾向도 엿보였다. 豫決委는 常委의 增額傾向을 「復舊」시키는役割을 더 하고 있었다.

豫算과 決算審查가 時期的으로 아무런 聯關없이 行하여 졌고 歲入과 歲出의 調整에 있어 서는 財政經濟委員會에서의 決定이 큰 制約을 加하였다.

그重要性에 있어서 優先順位를 달하기는 어려우나 6代國會의 豫算審議가 正統性의 賦與機能, 政策形成, 利益表明 및 行政의 監督이라는 諸機能을 어느 程度遂行하였음은 分明하다. 다만 그것이 좀 더 體系있고 秩序있게 그리고 廣範圍하게 이루어지지 못하였다하여 論者들의 批判을 받는 것이라.

이 데에서 指摘된 特徵들은 6代國會에 限하는 것이며 앞으로 이 研究를 補充해 나가면서 그를 더 具體化시키고 必要하면 修正을 加할 豫定이다.