

# 예결위의 상임위 전환 : 쟁점, 제도개선 사안 및 재정성과 분석

2013. 12.

재정연구본부

**Kipf** 한국조세지정연구원



# 목 차

<b>I. 현재까지의 진행 상황(국회 예산·재정개혁특위)</b> .....	<b>1</b>
1. 합의에 가깝고 쟁점이 적은 사안 .....	1
2. 원칙적 합의만 있고 쟁점이 많은 사안 .....	1
<b>II. 주요 쟁점 요약 : 상임위 전환 필요성 및 운영 방식</b> .....	<b>2</b>
1. 상임위 도입의 필요성 .....	2
2. 상임위 운영 방식 .....	2
<b>III. 주요 쟁점의 세부 검토 및 제도개선 사안</b> .....	<b>3</b>
1. 검토사항 .....	3
2. 총량 및 분야별 한도액의 법·제도적 확정 수단 .....	5
3. 지출한도의 구속력 확보 수단 .....	6
4. 예산제도의 실효성 및 재정성과 .....	7
5. 주요 이슈에 대한 검토의견 요약.....	17
<b>&lt;부록 1&gt; 주요 쟁점별 기존 논의(국회 예산·재정개혁특위의 검토)</b> .....	<b>24</b>
1. 예결위 상임위화 여부 .....	24
2. 심사방식 .....	34
3. 소관부처 및 범안심사권 .....	38
4. 심의 기간 조정 .....	40
5. 타 상임위원 겸임 금지와 위원 임기 및 정수 조정 .....	43
6. 기타 논의 .....	45
<b>&lt;부록 2&gt; 주요국가의 예산 의사결정 권한배분 분석</b> .....	<b>49</b>
1. 미국의 예산제도 분석 .....	49
가. 행정부와 입법부의 관계 .....	49

나. 미국 연방 예산과정 .....	50
다. 시사점 .....	60
2. 브라질의 예산제도 분석 .....	60
가. 재정운용의 특성 .....	60
나. 재정 관련 법체계 .....	61
다. (잠정) 시사점 .....	63
3. 스웨덴의 예산제도 분석 .....	65
가. 행정부와 입법부의 관계 .....	65
나. 예산 과정 .....	65
다. 시사점 .....	68
4. 프랑스의 예산제도 분석 .....	80
<b>&lt;부록 3&gt; “의회의 예산권한: 과연 한국은 미국 의회의 관행을 도입해야 하는가? .....</b>	<b>94</b>
<b>&lt;부록 4&gt; 국회법 중 위원회 및 회기 관련 조문 .....</b>	<b>103</b>
<b>&lt;부록 5&gt; “예결위 상임위 전환 관련 간담회” 회의록 .....</b>	<b>106</b>

## I. 현재까지의 진행 상황 (국회 예산·재정개혁특위)

### 1. 합의에 가깝고 쟁점이 적은 사안

- ① 상임위화 여부
  - 재정총량 심사 및 분야별 총량 배분을 위해 필요
  - \* (반대의견) 현재 지적되는 문제는 예결위 상임위화를 해도 해결될 성질이 아님(류성걸 의원)
- ② 위원의 임기 : 2년 (국회법 제40조)
- ③ 타 상임위원 겸임 : 비겸임 원칙
- ④ 위원 정수 : 30인 내외
- ⑤ 소관부처 및 법안 심사권 : 소관과 법안심사권을 원칙적으로 두지 않음 (국회법 제36조의 “기타 직무”만 수행)
  - 국가재정법 등 예산·결산에 직접적으로 관련된 재정법률에 대해서는 예결위가 심사권을 가짐(김광림 의원)
  - ※ 한 부처에 대해 복수 소관 상임위를 두는 문제가 있으나(기재위), 이미 법사위의 사례가 있음. 신설 예결상임위의 국정감사권은 예산실을 대상으로 설정할 수 있을 것임
  - 예산에 영향을 미치는 법률에 대한 협의권 부여(이언주 의원)
- ⑥ 법안비용 추계제도 활성화 : 의원발의는 NABO에서, 정부제출법안은 정부가 추계
- ⑦ 예산 관련 법률안 협의제도 활성화 : 필요하며, 구체적 방향은 향후 논의
- ⑧ 분과위원회 활성화 : 운영하되, 운영방식은 향후 논의

### 2. 원칙적 합의만 있고 쟁점이 많은 사안

- 예산·결산 심사방식
  - 예결위와 상임위 간 역할 및 권한의 배분 설정?
  - 이에 따른 정부 편성권 저축 가능성?

---

---

## II. 주요 쟁점 요약 : 상임위 전환 필요성 및 운영 방식

### 1. 상임위 도입의 필요성

- 찬성 의견 : 총량한도의 사전심의, 전문성 제고로 요약되며, 예결상임위의 보다 상세한 역할로는 거시재정정책, 법안비용추계, 다부처사업 등에 대한 심의를 생각할 수 있음. 또한 예결위와 기존 상임위들 간에 상호 견제 기능이 강화될 것이라는 의견도 있음
  - 상임위화를 통해 타 상임위와 동등한 형태로 운영되면 예산심사에 집중된 활동을 할 수 있음(김광림 위원장)
  - 예결위 상임화를 통해 거시총량 심사 강화(김승남 의원)
  - 예산·결산 심사에 대한 그간의 지적된 문제를 해결하지 못하므로 상임위 전환 필요(안종범 의원)
  - 행정부 통제를 위해 예결위 상임위를 전문적이고, 안정되게 운영 필요(조정식 의원)
  - 예결위 권한을 거시적인 총량배분 및 조정에 한정하고, 세부사업의 심사를 하지 않는다는 것을 전제로 상임위화에 찬성(이연주, 신동우 의원)
  - 예결위의 거시전문성 부족, 형식적 심사의 문제가 있으므로 상임위로 전환하여 재정총량 심사를 강화하게 함(박정수 교수)
- 반대 의견
  - 예결위를 상임위로 전환할 경우, 다른 상임위와의 관계 설정이 어렵고, 전 분야 소관은 상임위보다 특별위원회가 적합하며(국회법 제44조), 기재위 등과의 법령 소관 문제가 발생함(황성현 교수)
    - ※ 예외적으로 상임위가 복수 또는 전 분야 소관인 기존 사례로 법사위가 있음

### 2. 상임위 운영 방식

- 회계연도 120일 전에 제출된 예산안에 대하여 90일 전까지 총량 및 분야별 배분에 대한 재정결의안 채택(박정수 교수)
  - 국가재정운용계획은 6월 30일까지 제출
  - 의무지출은 상임위, 재량지출은 예결위에서 심사

- 9월 말까지 거시경제, 경제전망, 국민부담 추이 등을 논의하고, top-down 방식으로 상임위 한도액 설정(이원희 교수)
  - 5월 중에 재원배분 우선순위 논의

### Ⅲ. 주요 쟁점의 세부 검토 및 제도개선 사안

#### 1. 검토사항

- 상임위의 심사권한을 어떻게, 어느 수준까지 존중할 것인가의 문제
  - ☞ 분야별 한도액 내에서 심사
    - 재정총량 및 분야별(상임위별) 배분을 예결위에서 결정한 경우, 정부 예산안은 이러한 한도에 맞추어 작성·제출될 수밖에 없으며, 헌법의 제약에 따라 상임위의 활동은 원칙적으로 이러한 한도내의 예산안의 심의 및 삭감에 국한
- 상임위의 심사가 종료된 후 그 결과를 종합할 때, 예결위의 조정권을 인정할 것인가의 문제
  - ☞ 분야별 한도액을 넘으면 조정
    - 분야별 한도 내로 심사가 종료된 경우, 상임위 결정을 존중
      - 상임위 소관 예산의 증액, 비목 신설의 경우 총액이 한도내로 편성되었다더라도 예결위 조정의 필요 여부를 생각할 수 있으나, 상임위의 전문성을 존중하는 것이 타당하다고 사료됨
    - 한도를 초과한 경우, 예결위의 조정권을 인정
- 예결위가 설정한 지출한도의 구속력을 인정할 것인가의 문제
- 예결위가 설정한 지출한도를 상임위가 준수하지 않을 때 어떻게 할 것인가의 문제
  - ☞ 구속력을 인정하고, 이를 강제하기 위한 법·제도적 장치 마련
    - 구속력이 없다면, 당초 예결위의 총량한도 설정 절차가 원천적으로

무의미하며,

- 상임위가 이를 위배하지 못하도록 의회 내의 실효성이 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있음

- 미국의 point of order 제도 참조

- 상임위안이 한도를 초과한 경우 예결위의 최종 조정 권한을 국회법 등에 명시

□ 헌법 제57조의 규정상 증액 및 세 비목 설치에 대한 정부의 동의를 어느 단계에서 얻을 것인가의 문제

☞ 현재와 같은 방식(심의기간 중 압목적 동의하에 진행, 포결 직전에 기획재정부장관의 구두 동의)

- 또는 2단계로, 총량 및 상임위별 한도에 대해 1차적으로 정부 동의 후, 상임위안을 예결위에서 최종 취합 후 2차 동의

※ 상임위별로 수정안에 대해 정부 동의를 구할 수도 있으나 번거로움

□ KIPF 검토 의견 : 예결위-상임위 권한배분 방식에 따른 실효성 예측

	예결위가 재정총량 (지출·수지)만 결정	예결위가 상임위별 한도도 결정
Top-down 으로 한도 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 분야·부문의 1차적 배분은 총량한도 결정 후 조정·제시되는 정부예산안의 설정을 수용하는 결과</li> <li>○ 정부예산안에 대한 상임위 심의·수정 결과를 다시 취합했을 때 원래의 총량한도를 초과할 가능성이 높으며, 예결위가 다시 이를 삭감해야 함</li> <li>○ 도입되더라도 제도 운용의 현실성이 낮은 방안으로 판단됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예결위가 상임위별 한도를 강제할 수 있는 법·제도적 장치 필요               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이러한 국회 내부적 구속력을 보장할 수 있는 제도 설정은 현재 유사사례를 찾기 힘들어 사실상 어렵다고 판단되며,</li> <li>- point of order와 같은 의회 내부의 구속력 확보 수단이 잘 갖춰진 미국도 재정건전성 확보에는 성과가 미약</li> </ul> </li> <li>○ 예결위 결정 한도를 상임위가 준수토록 강제할 수 있는 경우에도 실효성은 의문               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상임위 심의·조정 과정에서 top-down의 전형적인 문제가 발생할 구조적 유인 상존 (의무지출 과소추계로 재량지출 증액)</li> <li>- 이에 대해서는, 사전적 편성뿐 아니라 한도 적용을 사후적으로 집행실적에 대해서도 준수토록 해야 하며,                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 스웨덴에서는 다른 부문의 집행까지도 삭감</li> <li>· 미국의 sequestration 제도는 실패</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 제도가 본래 취지를 구현하기 위해서는 스웨덴 사례와 같이 상임위가 사실상 예산 권한을 대부분 포기해야 하며, 따라서 채택 가능성이 매우 낮을 것으로 판단됨</li> </ul>
상임위 의견을 반영하여 bottom-up 한도 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상임위 역시 정부예산안 없이 판단하기 어려울 것이며, 궁극적으로는 미국과 같이 예산안을 일찍 제출토록 요구할 유인</li> <li>○ 지출한도 설정의 취지가 사실상 무산될 가능성이 크며, 재정건전성 훼손 우려               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국 사례 참조(한도의 지출억제 기능이 없음)</li> </ul> </li> <li>○ 결과적으로 현 체제에 비해 정부 예산안 제출 시기만 앞당기는 결과가 되기 쉬움</li> </ul>	

- 재량 ⇒ 예결위, 의무 ⇒ 상임위로 심사권한을 배분하는 방안
  - 우리 상임위는 소관 분야의 재량과 의무지출을 모두 다루며, 전문성 측면에서 예결위가 상임위 대신 재량지출을 심사할 근거 취약. 예결위 권한 강화를 의미
  - ※ 미국 상임위는 재량(세출위)과 의무(수권위) 중 한 가지 지출만 전담. 세출위 산하의 13개 소위에서 분야별 재량지출 편성
  - 재량+의무 지출 양자를 상임위 한도내에서 같이 심의토록 하는 것은 위 표의 설명대로 의무지출 과소추계의 유인이 있어 재정건전성 저해

## 2. 총량 및 분야별 한도액의 법·제도적 확정 수단

### □ 외국사례

- 미국
  - 1974년 의회예산법에 따라 5년간의 총량 및 분야별 수권한도(budget authority)와 집행한도(outlays)를 적시하며, 세출상임위는 동 결의안 없이는 세출입법 과정을 진행할 수 없도록 규정
- 브라질
  - **예산지침법** : 사전예산에 해당되며, 우리 예산편성지침과 일부 유사하나 구체적 지침은 없으며, 법률주의를 따름
    - 매년 4.15일까지 MPLAN(기획예산관리부)와 SFB(예산부?)가 작성, 의회가 6.30일까지 승인 후 대통령 서명으로써 법으로 공포 (조항별로 대통령이 거부권을 행사하여 선택적으로 수용)
    - 중기계획과 단년도 예산의 논리적 연결을 보장 : 중기계획에 따라 당해 회계연도에 집행할 사업을 결정
    - 주요 내용은 일견 우리 예산편성지침과 유사하나, 단가 등 구체적 수치가 없고 대부분의 조항이 원칙, 규정, 지침의 성격
    - 동법의 본문에 수지목표가 몇 가지 총량에 대해서만 제시되고, 첨부물에 총량목표가 몇 가지만 제시되고 있어 실효성은 낮다고 판단됨
- 스웨덴
  - 1997년~2002년 : 춘계재정정책법안(Spring Fiscal Policy Bill)의 도입
    - 2단계 예산수립 원칙에 따라 예산총량과 분야별 한도액이 4월까지 의회에 제출되고 의회는 6월에 이를 확정
    - 행정부는 이를 바탕으로 세부 세출항목을 채워서 9월까지 예산안을 제출
  - 2002년~현재 : 춘계재정정책법안(Spring Fiscal Policy Bill)의 역할 축소

- 2003년부터는 춘계재정정책법안은 확정된 예산총액 및 분야별 예산을 담는 것이 아니라, 거시 재정정책 환경 분석 및 중기재정계획에 대한 가이드라인을 제시하는 데에 그침

□ 한국에서의 법·제도적 수단은?

- 총량·분야별 배분에 대한 정부·예결위 합의는 국회결의안으로 채택하여 구속력 확보
  - 법으로 통과하는 경우 예산 비법률주의와 합치되지 않음

### 3. 지출한도의 구속력 확보 수단

□ 외국사례

○ 미국

- point of order 제도를 통해 구속력 확보
  - 예산법안 이외에도 일반 법안 처리와 의회 의사진행에 적용됨
- budget resolution에서 설정된 한도를 세출상임위가 준수토록 1974년 의회예산법에 point of order로 명시 (동법 section 301, 302에 주로 명시. 이외 동법의 다른 조항과 수차의 budget resolution에 예산 관련 point of order가 채택되었음)

○ 브라질

- 일부 한도가 매년 예산지침법에서 법으로 정해짐. 즉, 법률의 형태로 구속력 부여
- 예산 역시 법률주의를 따르므로 후위법 우선의 원칙에 따라 예산에서 한도를 위배할 이론적 가능성은 있으나, 브라질 예산은 재정 여건에 따라 행정부가 재량적으로 집행을 축소할 수 있으므로 집행 예상치를 초과하여 통과됨. 따라서 한도를 초과할 유인이 별로 없음

○ 스웨덴

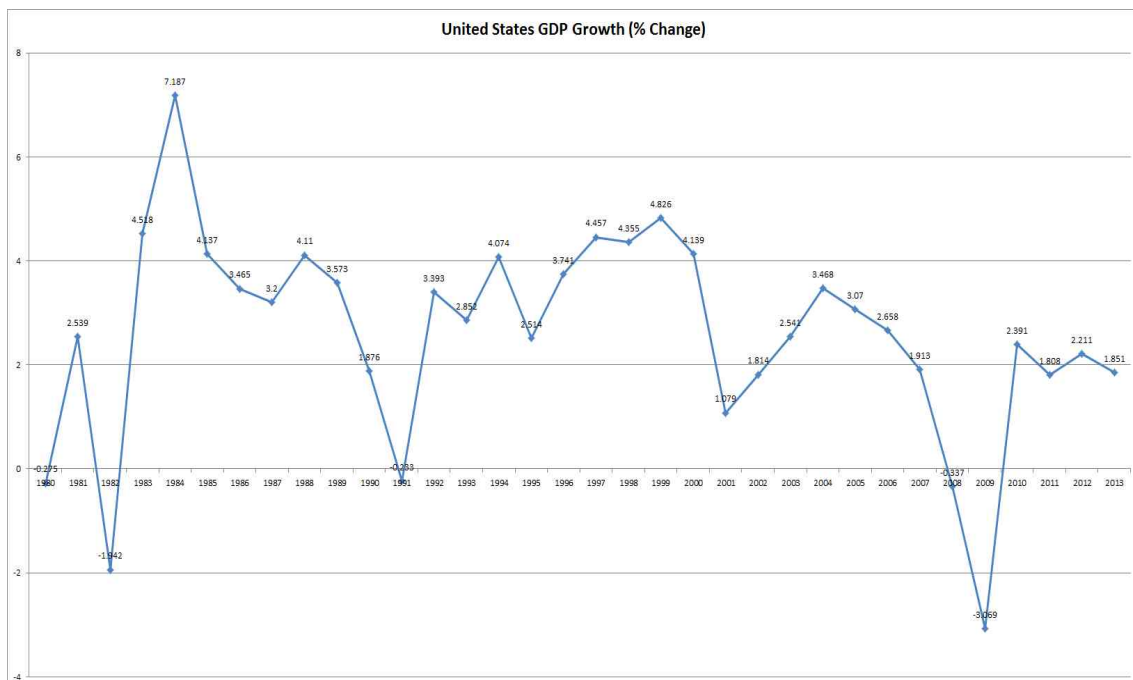
- 법률로써 구속력 확보. 즉 스웨덴 최초의 조직법(organic law)으로서 재정법 제정
  - 이의 일환으로 총량/분야별 총액을 세부 세출항목보다 먼저 설정하는 top-down 예산제도 도입

□ 한국에서의 법·제도적 수단은?

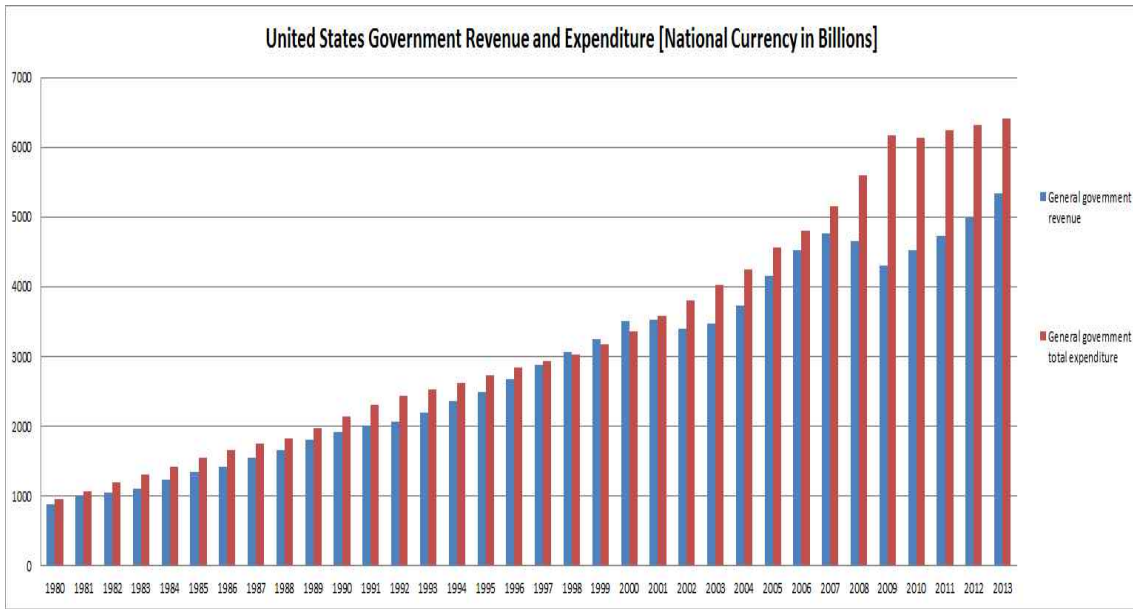
- 총량·분야별 한도를 국회 결의안으로 채택하고, 동 결의안을 상임위가 준수토록 국회법에 명시
  - 상임위가 결의안을 위배했을 경우 이에 대응한 예결위 등의 권한, 절차 등도 명시할 필요

#### 4. 예산제도의 실효성 및 재정성과

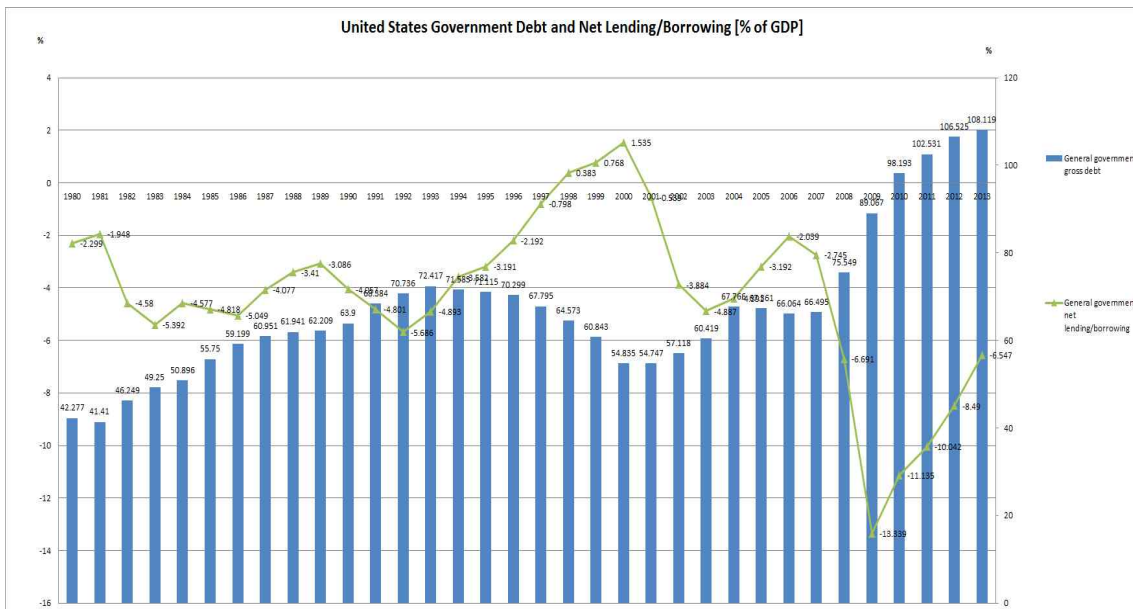
- 미국 : 정권교체, 이라크전, 세계 금융위기에 따른 재정의 변화



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

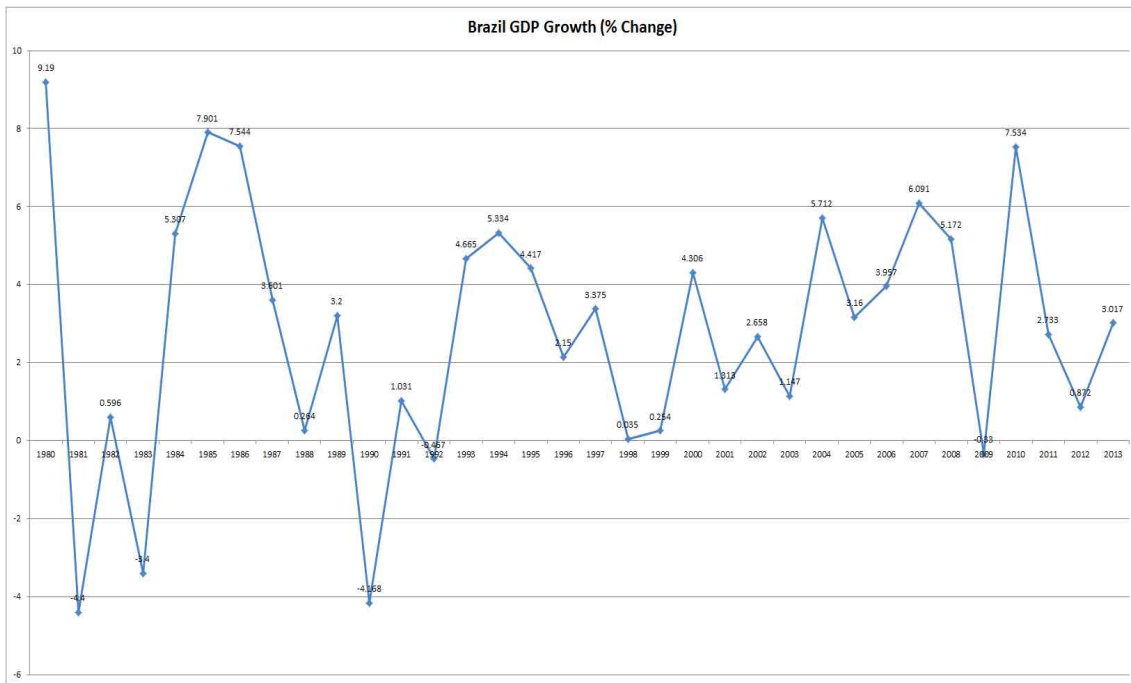


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

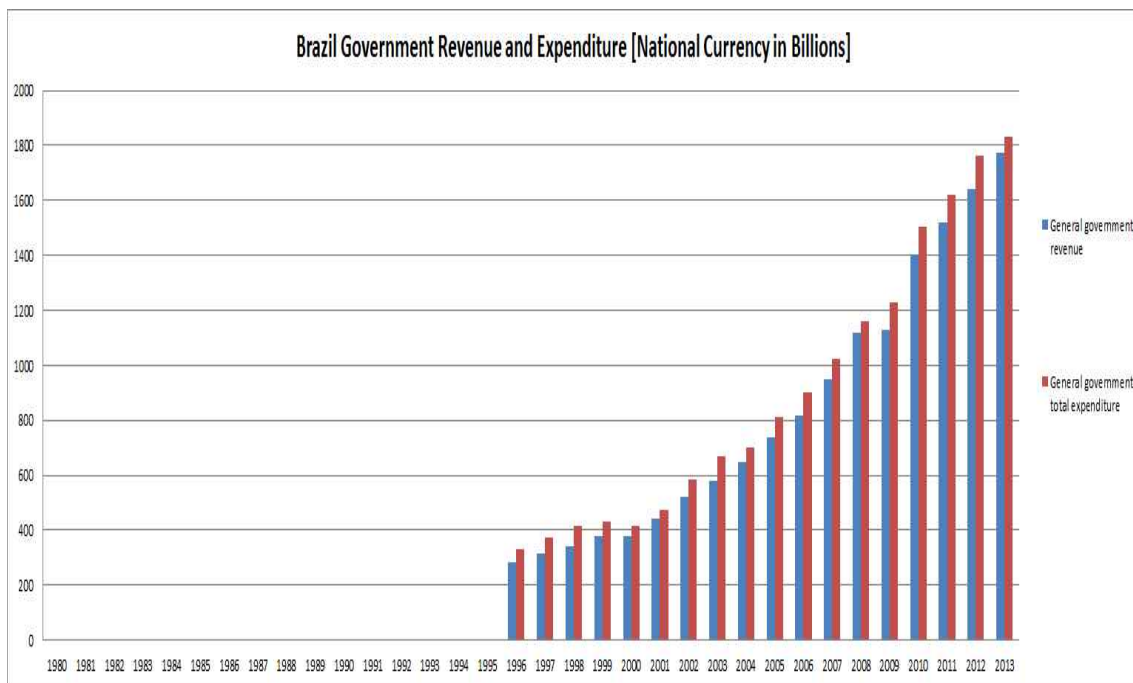


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

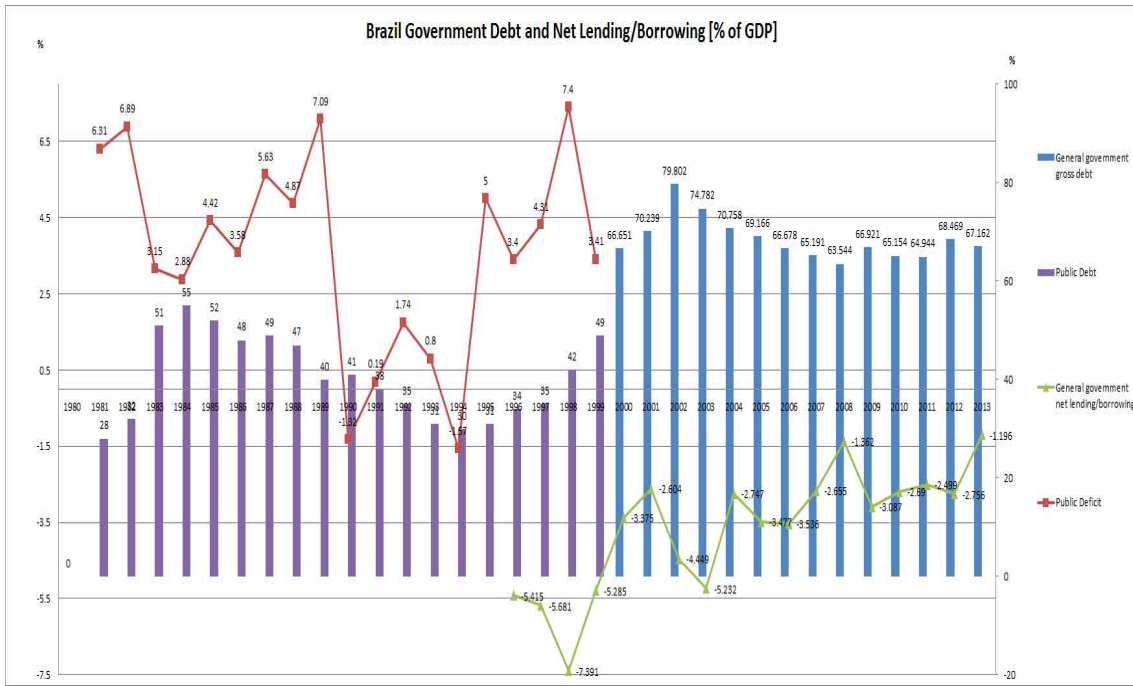
○ 브라질 : 90년대의 재정악화, 2000년경 기점의 재정회복



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

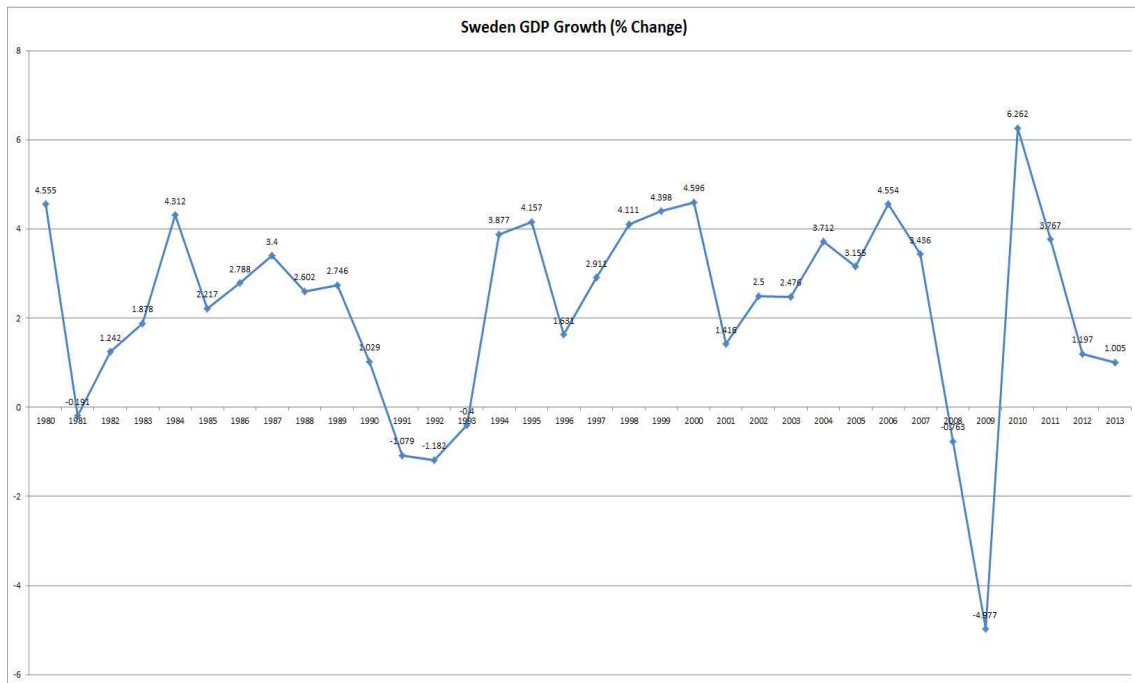


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

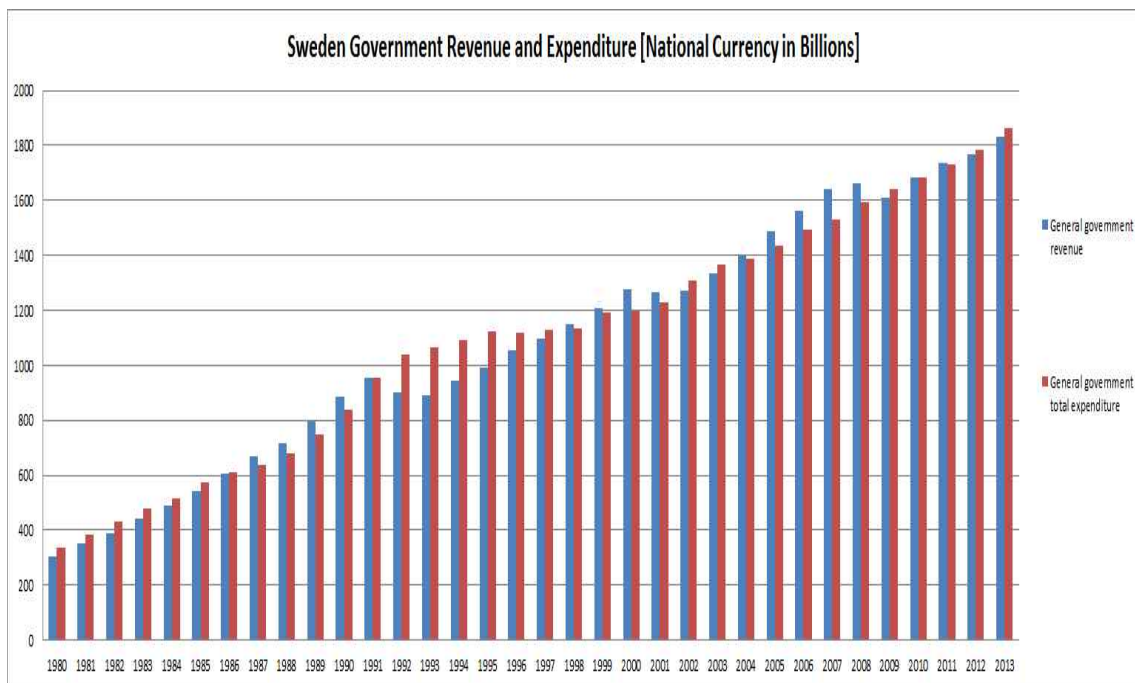


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013; 1981~1995년  
 도까지의 자료는 Pedro C. Ferreira, The Political Economy of Public Debt in Brazil,  
 2006.

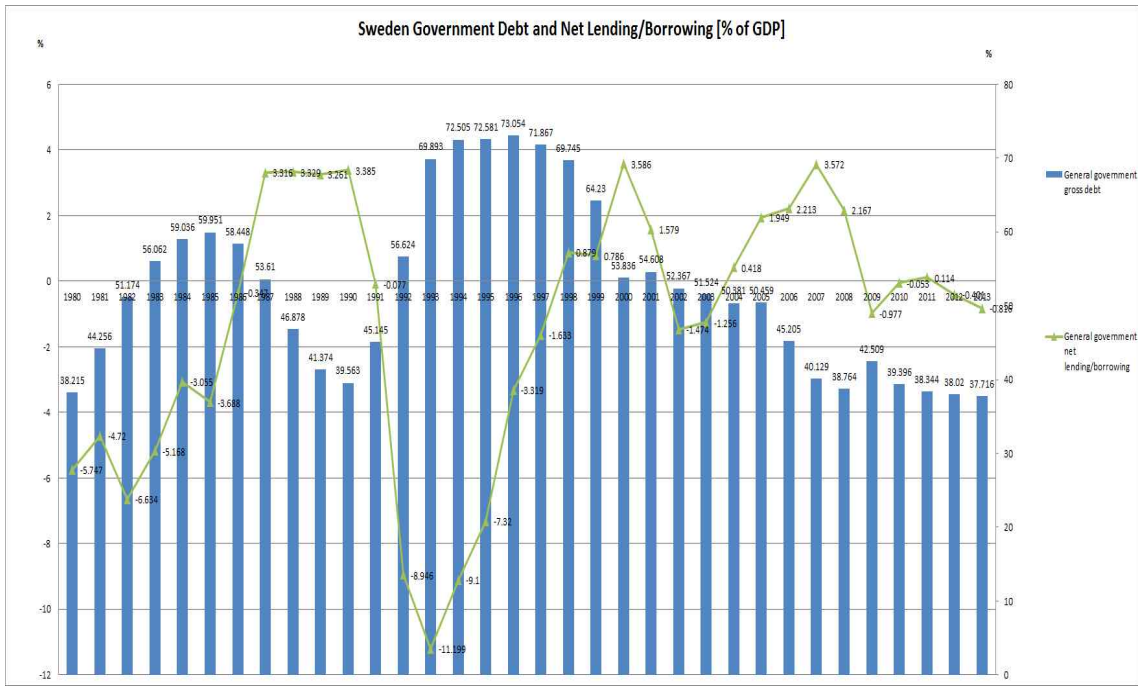
○ 스웨덴 : 1990년대 초의 재정악화, 1990년대 중반 이후의 재정 회복



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

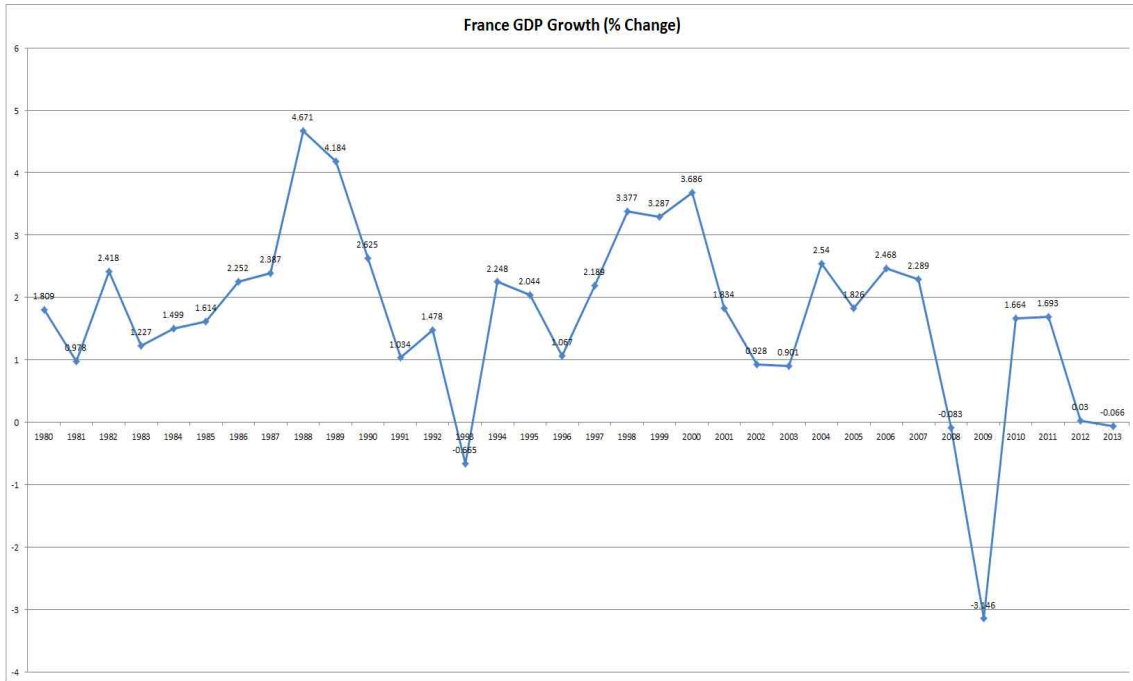


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

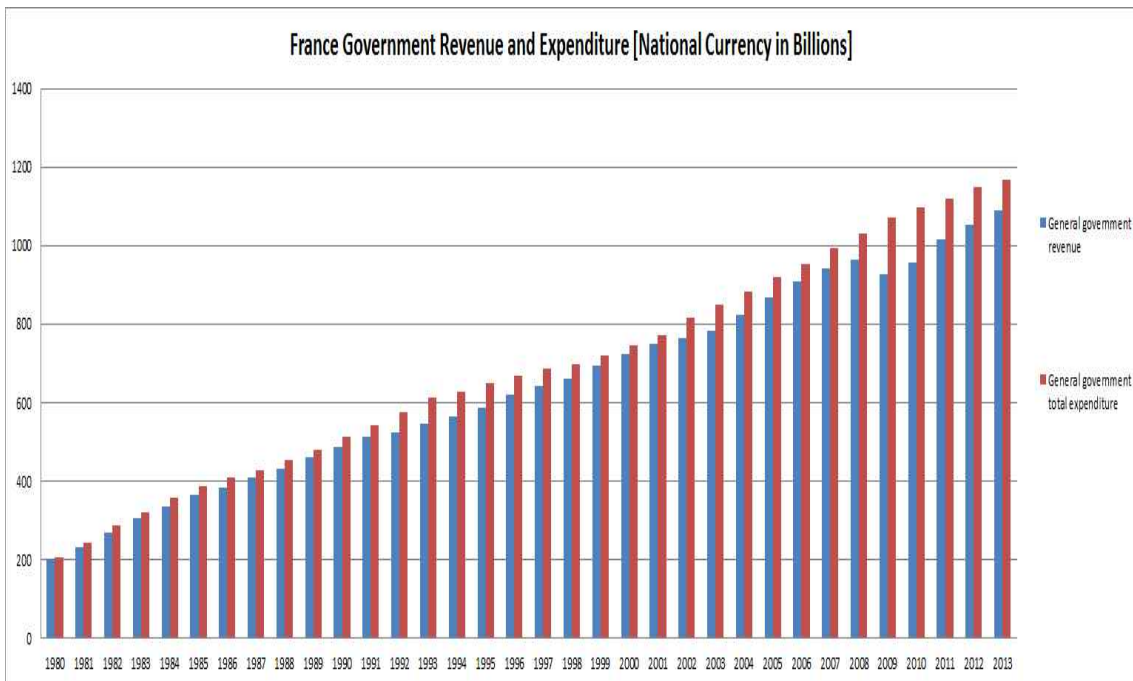


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013; 1980~1992년  
 도까지의 General Government Gross Debt 자료는 OECD StatExtract의 Central  
 Government Debt 자료임.

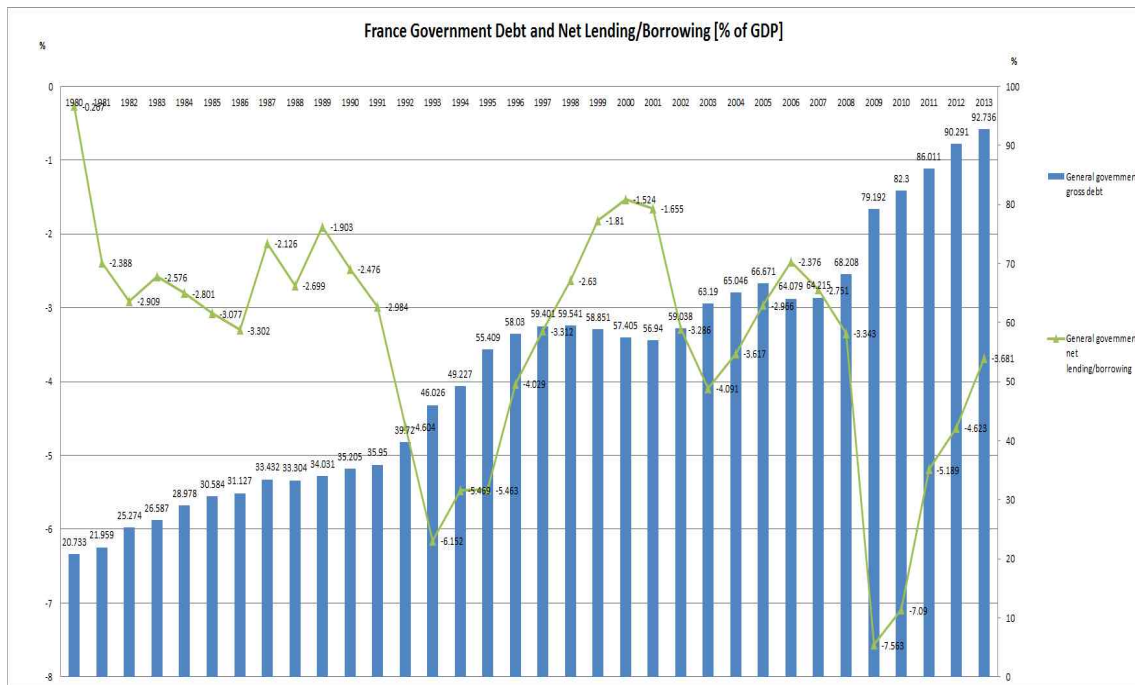
○ 프랑스 : 필요한 개혁을 추진하지 못하여 재정이 악화일로



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

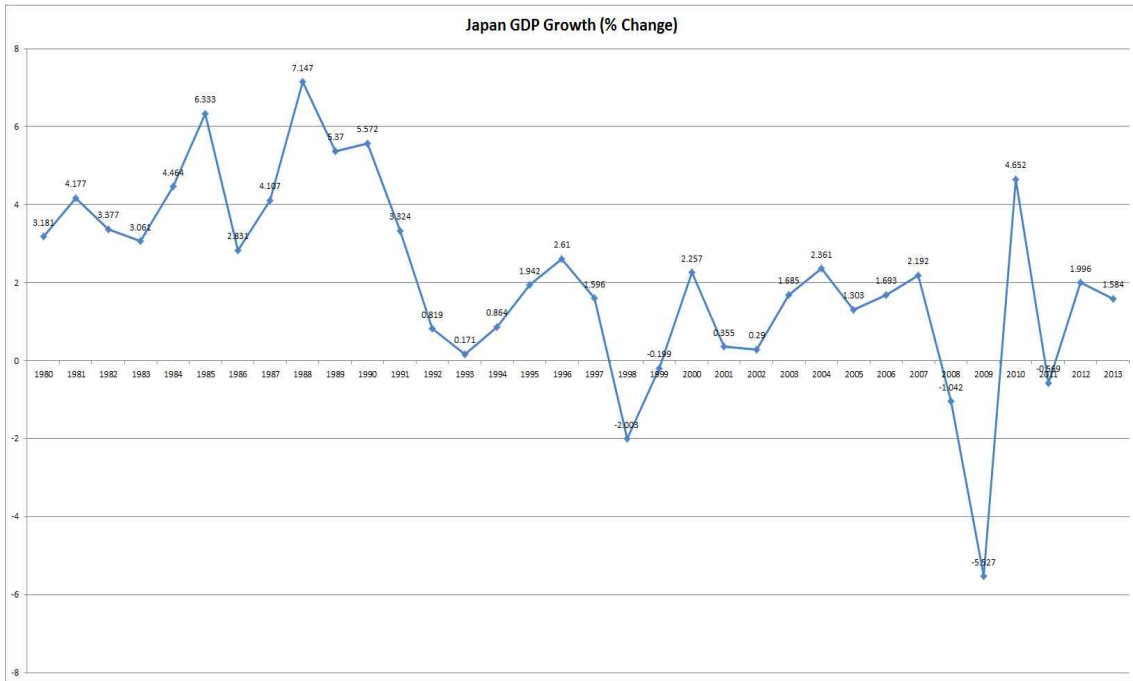


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

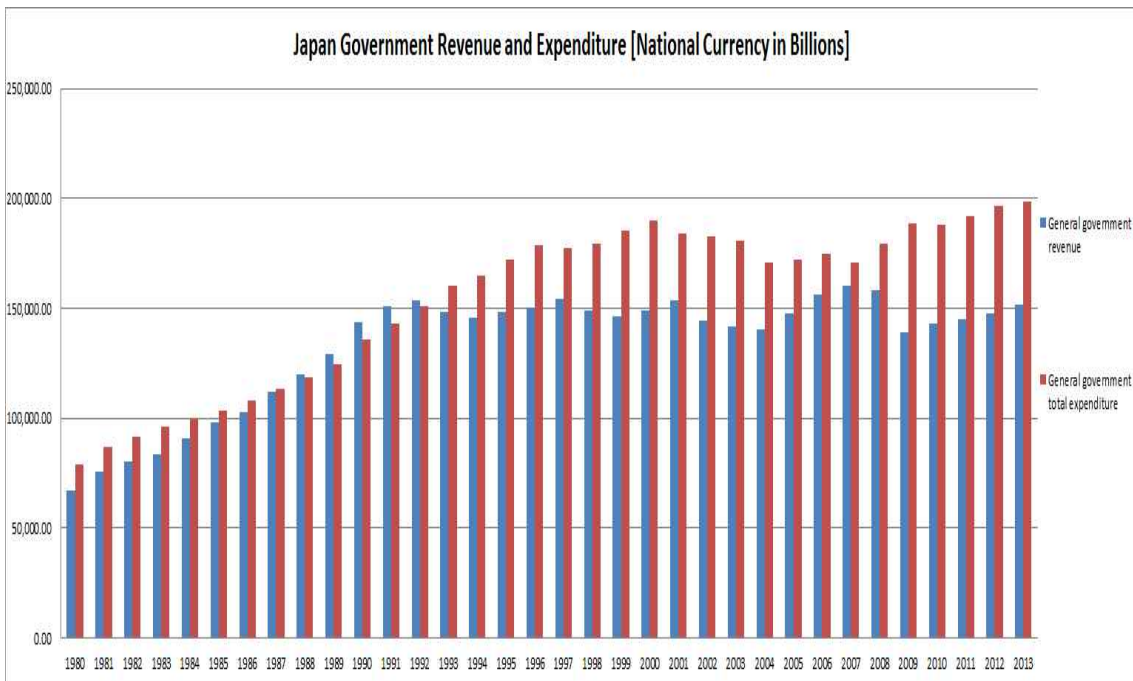


출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013.

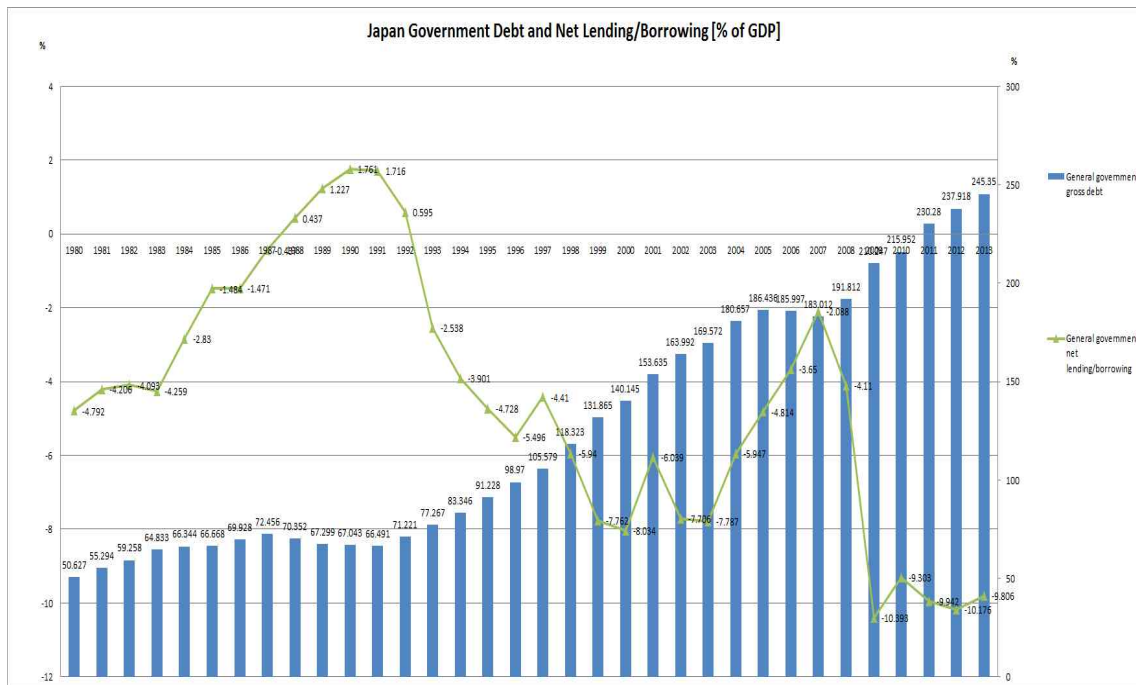
○ 일본 : 현재 정부가 취할 수 있는 실효적 대책이 없는 것으로 판단됨



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013



출처: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2013

## 5. 주요 이슈에 대한 검토의견 요약

### 1 상임위화 여부

주요 이슈	대안별 검토의견	
	상임위 전환	상설특별위원회
상임위화의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (임기 및 전문성) 예결특위는 이미 상설화되어 있으나, 위원임기가 1년으로 제약되어 있어 전문성 저해 (상임위는 임기 2년)</li> <li>○ (활동 제약) 상임위는 국회 폐회 기간에도 활동 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상임위 간 조정 기능은 특별위에 부여하는 것이 원칙 (현재 법사위의 예외 사례가 있기는 함)</li> <li>○ 예결특별위원 임기를 2년으로 개정함으로써 전문성 문제 해소 가능</li> <li>○ 활동 제약에 대해서도 상임위에 준하도록 관련 규정 개정 가능</li> </ul>
실현 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이미 상임위에 비해 예결위(계수조정소위)의 권한이 크다는 인식이 있어 대다수 의원의 지지를 확보할 가능성은 낮다고 사료됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임기 개정 등은 상임위 전환과 유사한 어려움이 예상되며, 예결위 권한의 일부 축소·이관 등 조정이 필요할 것임</li> </ul>
다른 상임위와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예결위의 권한 강화에 대한 우려를 피하기 위해서는 예산 심의·조정 실질적 권한을 다른 상임위와 나누도록 조정할 필요</li> <li>예1) 예결위: 재정의 거시구조 및 분야(상임위)별 한도 설정 상임위: 분야별 심의·조정</li> <li>예2) 예결위: 재량지출 심의 상임위: 의무지출 심의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특별위원회로서 여러 상임위를 대상으로 의견을 조정하고 최종 의사결정을 내릴 수 있을 것임</li> <li>○ 다만, 기존 상임위로서는 예결상설특위에 이러한 권한을 부여하는 것에 동의할지 여부, 그에 따라 예결위원의 임기를 2년으로 연장하는데 동의할지 여부가 불명확</li> </ul>
법·제도상의 문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예결상임위와 타 상임위 간의 역할 및 권한 배분이 국회법이나 규정에 명시되어야 하며, 특히 예산 심의·조정과 관련된 의견상충의 경우 이를 조정하거나 최종 의사결정을 하는 제도절차를 명문화할 필요</li> <li>○ 그러나, 위의 예와 같은 합의가 도출되어도, 같은 상임위 간에 의견 상충의 가능성이 있으며, 그러한 경우 조정 및 최종 의사결정 권한을 사전적으로 국회법이나 규정에 명확히 설정하기는 어려울 것으로 사료됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예결위원 임기 연장 및 예결위 활동에 대한 제약 완화는 법률적 측면에서는 큰 문제가 없다고 사료됨</li> <li>○ 다만 이러한 조치는 예결위에 부여된 현행 권한을 유지하면서 실질적인 상임위화를 의미하는 것이므로, 다수 의원의 동의를 확보하기 어려울 것으로 예상됨</li> </ul>

---

---

## ② 예결위-상임위 간 권한배분의 주요 대안별 검토

### ① 예결위가 분야별 한도 포함, 거시재정 기초 심의, 상임위가 분야별 내역을 심의하는 방안

#### □ 예결위가 한도 및 거시재정 기초 심의를 상반기에 하는 경우

- 하반기 예산심의 시 상반기에 예결위가 결정한 분야별 한도를 각 상임위가 준수하도록 구속력을 확보하는 문제

- 현재 국회법 등 제도적으로 구속력 확보가 수월하지 않으며, 특히 상임위가 배정된 한도를 초과하는 심의결과를 제출했을 때 해결 방안이 불명확

- 일부 외국사례와 같이 상반기에 확정된 한도를 법으로 제정하는 방안에 대한 검토

- 예산의 일부(한도)만 법률로 처리하게 되는 결과로, 하반기의 예산은 현행과 같이 비법률주의로 처리하는 것과 부합되지 않음

- 상반기에 결정된 예산총량과 부문별 한도 배분에 대해 하반기에 조정할 필요성이 있을 것으로 예측되며, 상반기 법제화는 이러한 신축성을 저해

- 예결위의 상반기 심의제도가 정착될 경우에도, 한도 설정에 대한 부처 및 상임위의 관심이 높아지고, 그 결과 한도 책정에 앞서 하반기에 하도록 되어 있는 분야별 예산내역 심의를 상반기에 미리 참여하게 논의할 가능성이 높음

- 외국사례에서도 유사한 사례가 있으며, 실질적으로 예산을 연중 2회 편성하는 결과

- 총량과 한도 등에 대한 예결위의 수정이 있을 경우, 하반기의 분야별 심의와 시기적으로 떨어져 있기 때문에, 예결위 수정에 대한 정부 동의를 상반기에 별도로 구해야 할 가능성이 높음

#### □ 예결위가 한도 및 거시재정 기초 심의를 하반기에 하는 경우

- 예결위가 결정한 분야별 한도를 각 상임위가 준수하도록 구속력을 확보하는 문제가 이 경우에도 있음

- 현재 국회법 등 제도적으로 구속력 확보가 수월하지 않으며, 특히 상임위가

---

---

---

배정된 한도를 초과하는 심의결과를 제출했을 때 해결 방안이 불명확

- 다만 동일 회기 내에 예결위와 상임위의 예산심의가 이루어지기 때문에, 한도를 별도로 법제화할 필요가 없으므로 예산 법률주의 여부의 문제는 발생하지 않음
- 또한, 역시 동일 회기 내에 예결위와 상임위의 예산심의가 이루어지기 때문에, 한도와 분야별 내역 수정에 대한 정부 동의는 모든 심의 이후 현행과 같이 일괄적으로 처리 가능

※ 예결위 심의 시기와 상관없이, 예결위의 한도 책정 후 상임위의 분야별 심의·수정 시 공통적으로 발생하는 문제

- 상임위로서는 의무지출을 과소추계하여 재량지출을 확대할 유인이 상존
  - 예산 집행 후 사후적으로 분야별 총한도를 초과할 개연성
- 예결위의 한도 책정 시 의무지출을 정확히 추계해야 하는 부담. 더불어, 상임위의 심의·수정 결과에 대하여 의무지출 부분을 검증할 수 있는 역량 확보가 필요함
  - 상임위의 심의·수정 결과와 예결위의 검증 결과가 불일치하는 경우 조정방법·권한을 사전에 명확히 규정할 필요

## ② 예결위가 재량지출, 상임위가 의무지출을 심의하는 방안

- 예결위가 총량 및 한도 설정 권한과 더불어 재량지출을 심의하고, 상임위는 의무지출만 심의하는 방안으로서, 미국 의회의 예산제도와 사실상 동일
  - 이 경우 상임위는 부처의 신설·조정, 의무지출 제도의 신설·개정에 대한 심의만 하게 되며, 그 외 연도별 예산 심의 과정에서는 역할이 없음
    - 의무지출제도의 개정(수가 등의 인상 포함)이 없는 경우, 의무지출은 기존 법규정에 의거하여 운영되며, 의무지출 예산은 추계의 성격이므로 실질적인 심의 대상이 될 수 없기 때문임

---

---

## 참고문헌

### <국문자료>

- 국회·예산재정개혁특별위원회, 예산결산특별위원회 상임위원회화 등 예산·재정제도 개혁방안에 관한 공청회, 2013.5.
- 김도승 외, 미국재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 김지영, “프랑스 결산법 연구”, 국회예산정책처, 2012.
- 김지영, "프랑스 헌법 제24조에 따른 의회의 공공정책평가 기능 강화에 대한 분석", 법제연구원, 2013.
- 나라살림 토론회 자료집, 2013.
- 박종보, 헌법 제61조, 헌법주석서Ⅲ, 제2판, 법제처, 2010.
- 예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원, 예결위 상임위화에 관한 논의(심사자료1), 2013.6.
- 이순우/김지영 역 “프랑스 재정법”, 재정법제 자료 09-14-5, 한국법제연구원, 2009.
- 정창훈, 정성호, 강인재, 최진역 “연도별 지출승인법(Budget Appropriation Act)에 관한 연구: 주요국 사례를 중심으로”, 한국조세재정연구원, 2013.12.

### <영문자료>

- Blöndal, Jón R, Chiara Goretti and Jens Kromann Kristensen. "Budgeting in Brazil." OECD Journal on Budgeting Vol. 3, No. 1. OECD. 2003.
- The Concord Coalition, "PAYGO Loopholes Add Hundreds of Billions to Deficit." 2011.1.18  
<http://www.concordcoalition.org/publications/budget-reports/updates/2011/0118/paygo-loopholes-add-hundreds-billions-deficit>
- The Concord Coalition, "Process Reform As Deficit Reduction: A First Step, But No Substitute for Policy." 2011.5.3 ,  
<http://www.concordcoalition.org/issue-briefs/2011/0503/process-reform-deficit-reduc>

---

---

tion-first-step-no-substitute-policy

- Credit Suisse, "Breaking News: Budgetary Directives Act 2013." 2012.7.17.
- Curristine, Teresa and Maria Bas. "Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey." OECD Journal on Budgeting Vol. 7, No. 1. OECD. 2007.
- Ferreira, Pedro C. "The Political Economy of Public Debt in Brazil." 2006.
- Heniff, Bill, Jr. "Budget Resolution Enforcement." Congressional Research Service Report for Congress. 2008.8.12.
- Heniff, Bill, Jr. and Justin Murray. "Congressional Budget Resolutions: Historical Information." Congressional Research Service Report for Congress. 2012.3.13.
- Keith, Robert. "The "Deeming Resolution": A Budget Enforcement Tool." Congressional Research Service Report for Congress. 2010.3.17.
- Lee, Alston, Marcus Melo, Bernardo Mueller and Carlos Pereira. "Presidential Power, Fiscal Responsibility Laws, and the Allocation of Spending: The Case of Brazil" in Mark Hallerberg, Carlos Scartascini and Ernesto Stein, eds. "Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America. IDB. 2009.
- Lee, J. Alston and Bernardo Mueller. "Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil." The Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 22, No. 1. 2005
- Lienert, Ian. "Parliamentary Budget Powers: Should Korea Adopt Practices of the United States Congress?" IMF Public Financial Management Blog. 2011.
- Lienert, Ian. "Role of the Legislature in Budget Processes." IMF. 2010.
- Lynch, Megan S. "The Budget Resolution and Spending Legislation." Congressional Research Service. 2009.3.27.
- Lynch, Megan S. "The "Deeming Resolution": A Budget Enforcement Tool." Congressional Research Service Report for Congress. 2010.9.2
- Ministry of Finance of Sweden, "The Swedish Fiscal Policy Framework." 2011.
- Molander, Per and Jorgen Holmquist. "Reforming Sweden's Budgetary Institutions - Background, Design and Experiences." Studier i Finanspolitik 2013/1. 2013.
- Murillo, Juan Guillermo Valdivia. "The Brazilian Federal Budgetary Process." The

- 
- George Washington University. 2011.
- OECD. "Brazil's Supreme Audit Institution." OECD. 2012.
- OECD. "OECD Budget Practices and Procedures Survey." OECD Budget Practices and Procedures Database. 2007.
- Passos, Antonio de Padua Ferreira. "The Federal Public Debt Budget." Public Debt: The Brazilian Experience. 2010.
- Pereira, Carlos and Salomon Orellana. "Hybrid Political Institutions and Governability: The Budgetary Process in Brazil." *Journal of Politics in Latin America*, 1, 3. 2009
- Praca, Sergio. "Agenda Control and Budget Reform in Brazil and the United States, 1996-2008." Paper to be presented at the XIeme Congres of the Association Francaise de Science Politique (Strasbourg, 31/August to 2/September, 2011)
- Ravanelli, Rafael, Davi Rogério de Moura Costa, and Carlos Albeto Grespan Bonacim. "Indicatives of Bargain existence in Brazilian Budgetary Process." Web. 2013. [https://aaahq.org/AM2012/SuppFiles/SuppID\\_6.pdf](https://aaahq.org/AM2012/SuppFiles/SuppID_6.pdf)
- Ryan, Paul. "The Federal Budget Process: A Brief History of Budgeting in the Nation's Capital." House Budget Committee. 2011.12.7
- Santiso, Carlos. "Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America." World Bank Institute. 2005.
- Santiso, Carlos. "Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Stengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies." *OECD Journal on Budgeting* Vol. 4, No. 2. OECD. 2004.
- Saturno, James V. "The Congressional Budget Process: A Brief Overview." Congressional Research Service. 2011.8.22.
- Saturno, James V. "Points of Order in the Congressional Budget Process." Congressional Research Service. 2013.7.11.
- Senate Concurrent Resolution. 111th Congress, 1st Session. S. Con. Res. 13. 2009.4.29
- Thurber, James A. "The Dynamics and Dysfunction of the Congressional Budget Process: From Inception to Deadlock" in Larry Dodd and Bruce Oppenheimer, eds. "Congress Reconsidered." Washington, DC, Sage and CQ Press. 2013.
-

---

---

Tollini, Helio. "Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress." OECD Journal on Budgeting. Volume 2009/1. OECD. 2009.

United States Government Accountability Office. "Budget Issues: Effects of Budget Uncertainty from Continuing Resolutions on Agency Operations." GAO-13-464T. 2013.3.13.

<브라질 법률 자료 (영어 및 포르투갈어)>

Annual Budgetary Law. LEI N° 12.798. 2013.4.4.

Brazilian Fiscal Responsibility Law. SUPPLEMENTARY LAW 101. 2000.5.4.

Budget Directives Law. LEI No 12.708. 2012.8.17.

Constitutional text of October 5, 1988, with the alterations introduced by Constitutional Amendments No. 1/1992 through 64/2010 and by Revision Constitutional Amendments No. 1/1994 through 6/1994.

Financial Law. LEI N.º 4.320. 1964.3.17

Multi Annual Plan. LEI N° 12.593. 2012.1.18.

Organic Law of the Brazilian Court of Audit. Law n. 8,443. 1992.7.16.

<통계자료>

IMF. World Economic Outlook Database

OECD. StatExtract

## 〈부록 1〉 주요 쟁점별 기존 논의(국회 예산·재정개혁특위의 검토)

### 1. 예결위 상임위화 여부

- (배경) 예결위가 특별위원회 형태로 운영됨에 따라 예산·결산 심사의 전문성, 계속성, 투명성 등에 문제가 발생
  - (현행 방식) 2000년 예결위를 상설화했으나 국회법 제45조\*에 의해 특별위원회 체계 유지

\* 국회법 제45조(예산결산특별위원회) ①예산안·기금운용계획안 및 결산을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다.

<표 1> 예산결산특별위원회 변천 과정

구분	명 칭	업무 소관	상임위 여부	법안심사권
국회법 제정 (1948.10.2)	재정경제 위원회	(1)재정경제부 소관 (2) 예산·결산 심사	상임위	법안심사권 보유
제4차 일부개정 (1953.1.22.)	예산결산 위원회	(1)예산, 결산 (2)예비비지출승인		
폐지제정 (1963.11.26.)	예산결산 특별위원회	예산·결산 종합심사	비상설 특위	법안심사권 미보유
제10차 전부개정 (1981.1.29.)	예산결산 특별위원회	예산·결산 심사 전담		
제12차 일부개정 (1983.11.17.)	예산결산 특별위원회	예산·결산 종합심사		
제23차 일부개정 (2000.2.16.)	예산결산 특별위원회	예산·결산 종합심사	상설특위	

자료: 예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원, 「예결위 상임위화에 관한 논의(심사자료1)」, 2013.6.

○ 현행 방식의 문제점1)

- 예결특위 예산심사의 거시전문성 부족

- 의원들이 예결위와 상임위 예산심사를 같은 과정으로 인식함
- 전문성을 요하는 분야보다 미시예산에 관심을 가짐
- 단년도 임기로 인해 예산에 대한 연속성 부족
- 국회와 행정부 간 정보 비대칭성, 예결위원의 상임위 겸임 등

- 형식적 심사에 머무르는 예산심의

- 상임위와 예결위의 이중심의 문제
- 낮은 국회의 예산안 수정 비율
  - \* 상임위 예비심사는 삭감보다 증액 위주로 이루어지고 있고, 증액된 부분이 예결위 계수조정소위에서 매우 부분적으로 반영됨
- 80%에 이르는 예결위 교체율 등

<표 2> 국회 예산결산특별위원회 위원교체율

국회	연도	전년도 예산결산특별위원회 위원/총원				위원교체율
		여당	야당	기타	계	
18대	2009	4/29	2/15	2/6	8/50	84%
	2010	5/29	1/14	2/7	8/50	84%
	2011	7/29	2/15	2/6	11/50	78%

자료 : 국회·예산재정개혁특별위원회, 「예산결산특별위원회 상임위원회화 등 예산·재정제도 개혁방안에 관한 공청회」, 2013.5. 재인용

- 국회 예산심사권의 투명성 및 책임성 결여

- 불충분한 심사기간

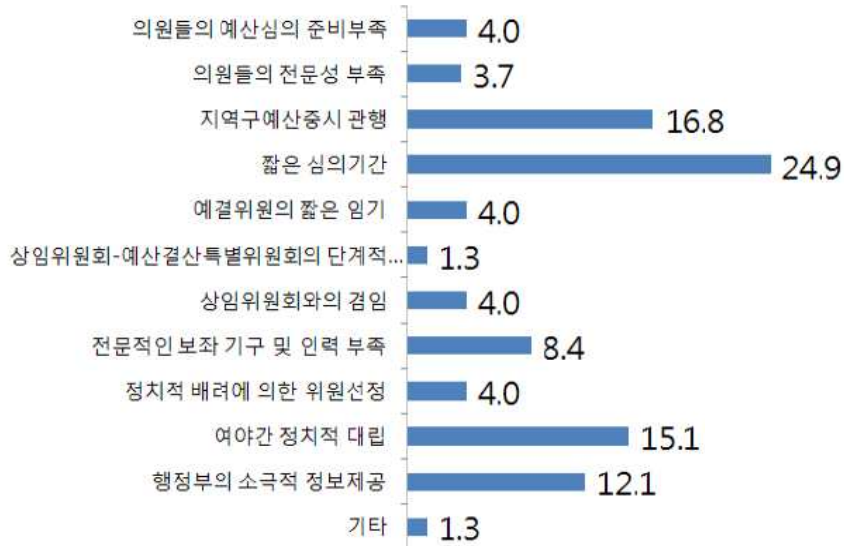
- 헌법에 규정된 법정 심사기간(60일\*)은 주요 선진국에 비해 짧음
  - \* 예산안 심의·확정 기간 변화 : 4개월 → 5개월(5차 개헌) → 2개월(7차 개헌)
- 상임위 예비심사, 국정감사, 법률안 심사 등은 예결위 활동에 제약 요인임

1) 상세 내용은 『나라살림 토론회 자료집』(2013.4.)을 참조

- 예산심의의 가장 큰 문제가 심의기간 부족으로 지적됨(국회의원 설문 조사 결과(조택 외, 2013))

[그림 1] 예산결산특별위원회의 예산안 심의 문제점 인식

(N=100, 단위:%)

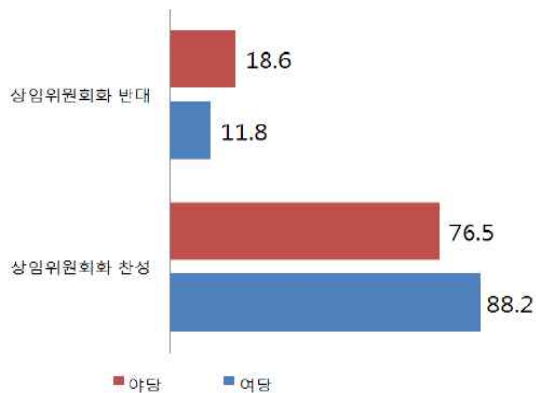


자료: 『나라살림 토론회 자료집』 (2013)

○ 예결위 상임위화에 대한 국회의원 인식(조택 외(2013))

- 국회의원 인식조사에 따르면 다수 의원들이 예결위 상임위화에 찬성함
- 주된 이유로 예산의 전문성과 생애주기 관리 용이를 들고 있음

<표 3> 예산결산특별위원회 상임위원회화에 대한 의원별 견해



상임위원회화 찬성 이유(%)

	여당의원 (100)	야당의원 (100)
예산의 생애주기 관리 용이	13.9	21.1
정부예산 편성에 적합	8.3	2.6
예산·결산 심사의 전문성 및 독립성 제고	72.2	76.3
법안심사권 확보 용이	0.0	0.0
기타	5.6	0.0

자료: 『나라살림 토론회 자료집』 (2013)

- (주요국 사례) 미국, 일본, 독일, 핀란드, 캐나다, 스웨덴 등 OECD 대부분의 국가는 예산위원회를 상임위 형태로 운영

□ (개선 방향) 내실 있는 예산 심의를 위한 **예결위 상임위화 주장**(김학용 의원, 박정수, 이원희 교수 등)과 이에 대한 **반론**(황성현 교수)도 존재

- (찬성안의 논의 내용) 재정총량심사 기능을 강화해 **예결위를 상임위화**하거나 동 기능을 **재정총량위원회를 신설**해 수행하는 방안이 논의됨

- 재정총량에 대한 심의를 위해 별도의 전문성을 확보한 상임위원회를 신설하고 예산결산위원회는 상임위원회로 전환 (박정수 교수)

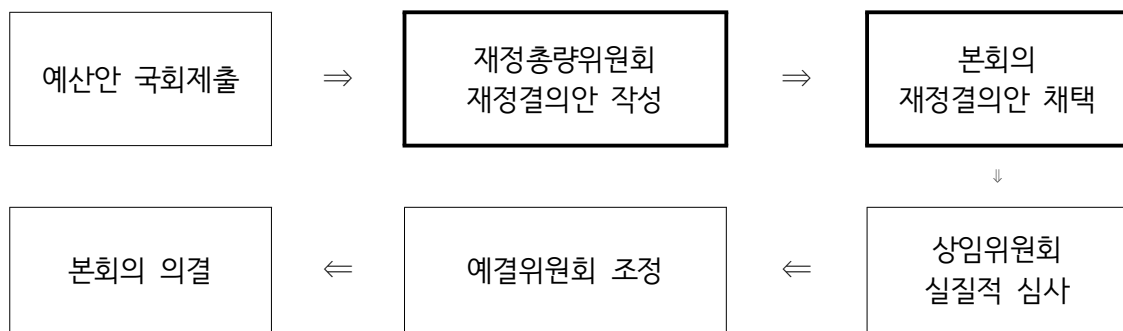
- 국회는 총액배분 자율심사를 도입해 상임위의 과다 증액 요구를 방지
- 사전예산제도와 같은 형식으로 재정총량위원회\*에서 거시재정결의안을 작성

\* ① 예결위를 상임위화하여 거시총량심사 역할을 부여하는 방안

② 각 교섭단체 대표의원, 정책위 의장단, 세입법률 담당 기획재정위원회, 최종점검을 담당하는 예결위원회 위원 등으로 구성하는 방안

- 재정결의안을 본회의에서 채택하여 상임위별 한도를 설정하는 제도 도입

[그림 2] 예산심사의 새로운 절차



자료: 『나라살림 토론회 자료집』 (2013) 재인용

**[참고 1] 재정총량위원회 도입 시 각 위원회별 역할 분담안(박정수 교수)**

○ **재정총량위원회**

- 중기적 시각에서 재정총량을 결정하고 분야별 한도액 배분
  - 거시경제지표, 총수입액, 총지출액, 재정적자, 국채발행총액의 결정
  - 분야별·부처별 자원배분 한도액 결정
  - 의무·재량 지출의 구분 및 관리방안 등 결정
  - 조정지침을 정해 상임위가 재량권한 범위 내에서 조정지침 안에서 심사하도록 가이드라인 제시

○ **상임위원회**

- 재정결의안에서 부여받은 한도액과 조정지침을 준수하면서 책임성에 기초를 둔 실질적 예산심사권을 부여받음

○ **상임위화된 예결위원회**

- 상임위원회 심사 결과의 한도액과 조정지침 준수 여부 점검·조정
- 의무지출 사업의 추계 적정성 점검·조정
- 상임위 과소 계상 여부 등 점검·조정

**<참고표 1-1> 국회의 예산심사 절차 현행 제도와 개선안의 비교**

구분	현행		개선안	
	심사내용	기간	심사내용	기간
예산안 제출전	국가재정운용계획 수립방향 국회 보고	9월 초	국가재정운용계획 수립방향 국회 보고	6월 30일
예산안 제출	-	회계연도 90일전	-	회계연도 120일전
재정총량위원회	-		재정결의안 작성	회계연도 90일전
본회의	-		재정결의안 채택	
상임위원회	소관 예산안 예비심사	60일간	할당된 자원배분 한도내 소관 예산안 실질적 심사	회계연도 60일전
예결위원회	상임위 예비심사를 바탕으로 종합심사		상임위 심사결과의 재정결의안 준수여부 점검	11월 30일 까지
본회의	예산안 최종 의결	회계연도 30일전	예산안 최종 의결	회계연도 30일전

자료: 『나라살림 토론회 자료집』 (2013) 재인용

- **예결위의 상임위화**는 예산의 생애주기에 따른 상시적 예산심의, 심의 전문성 강화를 통해 **내실 있는 심의를 가능하게 할 것임**(김학용 의원)
  - [방향] 예결위는 재정총량과 부처·분야별 한도액을 결정하고 각 상임위가 한도 내에서 세부사업을 심사하는 **top-down 방식**이 바람직
  - [예결위 기능] 개별 사업에 대한 심의 원칙을 마련하고, 개별 사업 예산 편성을 사후적으로 승인
- **예산결산특별위원회를 상임위화하는 데 이견은 없으나 어떤 방식으로 하는 가**의 문제임(이인실 교수)
  - [방향] 거시예산을 결정하는 **재정총량위원회가 재정총량을 분야별로 결정한 후 미시예산을 심의하는 순차적 방식**을 택해야 함
  - [절차] 예산결산위원회 주도로 매년 2~3월 거시예산을 먼저 심사하고, 정기 국회에서 예결위와 상임위원회가 분야별 한도액 내에서 사업을 심사하는 것이 적절
- **예·결산 심의의 중요성과 상시성에 비추어, 미국, 영국 등 선진국의 입법례를** 좇아 **예산결산특위를 상임위로 전환**(이원희 교수)
  - [방향] 예산안의 총괄사항(거시예산)과 세부내역(미시예산)을 구분하여 심의

[참고 2] 예결특위의 상임위 전환 방안(이원희 교수)

- 상임위원회
  - 총괄사항과 예산심의지침에 입각해 세부내역 심의
    - 예산총액 및 장-관-항별 예산한도를 기초로 세항-세세항에 이르는 미시조정을 담당
- 예결위원회
  - 상임위 예비심사 전에 예결위 심사를 거쳐 **총괄사항과 예산심의지침\***을 본회의에서 **Top-down 방식으로 미리 의결**
    - \* 총괄사항 및 예산심의지침은 예결위 의결에 앞서 공청회 개최를 의무화함
    - 거시경제 및 재정 전망을 바탕으로 총예산의 적정규모 결정
    - 국민부담 추이·구조를 분석해 예산의 기능·성질·부처별 배분의 대강 제시

- 예산구조와 제도의 개선방안 심의
- 원칙적으로 각 상임위의 미시예산 심의결과가 총괄사항과 심의지침을 준수하는지 여부만 확인
- 여건 변화 등 불가피한 사유가 있는 경우에 한해 최소한의 계수조정 역할 수행

**<참고표 2-1> 새로운 국회 예산 심의 절차(안)**

일정	행정부	국 회	
	예산실	예결위	상임위
3월	◆ 재정사업 자율평가 메타 평가	◆ 성과평가 종합결과 검토	◆ 부처별 성과평가 검토
5월	◆ 국가자원 배분 전략회의 ◆ 국가재정 운용계획 ◆ 부처별 한도액 결정	◆ 자원배분 우선순위에 대한 논의	
6월	◆ 결산서 제출	◆ 결산 종합 심의	◆ 부처별 결산
9월	◆ 예산서 및 부속자료 제출	◆ 재정 정책 논의 ◆ 국가재정운용계획 논의 ◆ 부채 수준 논의	
		◆ 상임위 한도액 설정	
사업 심의			◆ 한도액 내에서 각 상임위원회 심의 - 삭감과 증액의 pay-go system 적용
예산 총괄 심의		◆ 상임위 심의 사업에 대한 최종 조정 ◆ 삭감은 가능, 증액은 불가	
본회의 예산 심의		◆ 예결위원회가 본회의 상정	

주 : 수시로 예상 수반 법률안 검토 기능을 가짐  
 자료 : 국회·예산재정개혁특별위원회, 「예산결산특별위원회 상임위원회화 등 예산·재정제도 개혁  
 방안에 관한 공청회」, 2013.5. 재인용

○ (반론의 논의 내용) 예결위 상임위화에 동의하지 않는 주장도 제기(황성현 교수)됨

- 예결위 상임위화의 반대 논거

· [부작용 우려] 예결위를 상임위화할 경우 다른 상임위와의 관계 설정 및 예산심사의 역할 분담 문제, 기재위 등과의 법령 소관 문제, 소관 행정부처의 중복 문제 등 발생

· [여타 업무 조정이 우선임] 전문성 부족이 상임위 겸직에서 오는 문제는 아니므로 상임위와 예결위 활동에 시간을 더 투입할 수 있도록 다른 업무들을 먼저 조정하는 것이 순서임

· [법률 취지에 부합] 예산·결산과 같이 전 분야 소관과 관련된 사항을 다루기 위해서는 특별위원회를 두는 것이 국회법 제44조\*의 기본 취지에 부합

\* 국회법 제44조 ①항 : 국회는 수개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있음

· [총괄 조정에 용이] 예산심의에 필요한 최종 총괄 조정은 현재와 같이 여러 소관을 아우르는 특별위원회 체제에서 이루어지는 것이 바람직

\* 예결위가 상임위가 되면 실질적으로는 예산의 조정권한을 통해 다른 상임위보다 상위의 역할을 수행하게 되어 여러 문제를 야기할 수 있음

- 총량심사 강화수단으로서 재정총량위원회 신설을 반대하는 논거

· [심사 주체의 적정성] 상임위와 예결위 심사 이전에 거시적 심사기능이 필요하나 이를 재정총량위원회(상임위)보다는 예결위에 맡기는 것이 바람직

· [절차적 합리성] 예결위가 총량에 대한 지침을 부여한 후 상임위의 소관 심사를 거쳐 최종단계에서 이를 점검하는 것이 보다 자연스러운 과정임

○ (법률적 후속 조치(案)) 예결위를 상임위화할 경우 국회법 제37조(상임위원회와 그 소관)에 '예산결산위원회'를 포함시켜 규정하고 제45조는 폐지(예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원)

## □ 검토 이슈

### ○ 예결위-상임위의 관계

- (예결위-상임위의 역할) 대부분의 전문가들은 국회 심의의 top-down 제도 도입과 함께, 상임위화 된 예결위(또는 재정총량위원회)의 거시적 심사기능과 상임위의 미시적 심사기능, 이원화를 주장

\* 구체적 역할과 분담 수준, 절차 등에 대해서는 전문가별로 차이가 있음

- [상임위] 개별사업 심의권을 가짐
- [예결위] 예결위는 거시재정 정책적 관점\*을 중시하며, 삭감은 가능하나 신규 사업을 신설하지 못하도록 해야 함(이원희 교수)
  - \* 거시재정정책에 대한 논의 강화, 국가채무관리, 국가재정운용계획에 대한 심의, 각 상임위원회별 총량관리(Pay-Go system, ceiling), 다부처 복합기능에 해당되는 사업에 대한 집중 관리, 재정수반법률안에 대한 심의권, 재정사업 성과평가에 대한 검토 및 심의, 국가회계시스템에 관한 심의 등
- 상설화의 취지에 걸맞게 예산편성 단계부터 예결위 역할을 강화해야 함

#### [참고 3] 예결위 역할 강화 방안(사전 예산제;Pre-budget)(이원희 교수)

- 2·4·6월 임시국회 중 예결위가 행정부에서 진행되는 예산과정의 주요사항에 대해 보고를 받고 의견을 제시
  - (2월 임시국회) 당년도 예산배정 및 집행계획
  - (4월 임시국회) 차년도 예산편성지침과 재정경제부의 전년도 결산
  - (6월 임시국회) 각 부처 예산요구현황, 기획예산처 예산편성방향 및 차년도 세입 전망, 감사원의 전년도 결산검사결과 등 검토
- 예산심의 기초자료를 축적하고 심의지침을 준비
  - 공청회 개최, 예산정책처에 대한 분석·자문 의뢰, 국책사업 추진상황 점검 등
- 신규사업계획서, 예산안편성지침, 중앙행정기관 예산요구서 등 예산편성과정에서 생성되는 주요 자료와 일정기준 이상 정부산하기관 예산서 및 결산서를 예결위와 소관 상임위에 송부 또는 제출하도록 의무화
- 결산심사는 7월말까지 완료하여 예산심의 부담을 분산

- (기능 조정) 예결위의 상임위 전환시, 상임위와 예결위의 합리적 역할 조정이 관건임(박정수 교수)

\* 의무지출은 상임위, 재량지출은 예결위에서 심사하는 방안, 예산심사에 top-down 제도 도입, 5~6개의 상설소위 또는 분과위원회 체제로 운영하는 방안, 재정관련 법률안 심사권의 예결위 부여 여부, 소관부처 문제 등에 대한 검토 필요

· 또한 가능한 전국구 의원이 많이 배치되도록 유도해 상임위와 예결위 간 견제와 균형 원리를 도입할 수 있음

- (예결위의 권한 비대화 우려) 예결위를 상임위로 전환 시 예결위의 권한 비대화로 타 상임위와 불균형, 즉 상원이 될 것이라는 우려가 있음

· [대응] 이에 대해 국회 심의방식에 top-down 제도를 도입하면, 상임위 예비 심사의 권한이 오히려 강화되는 측면이 있음을 부각시킬 필요(박정수 교수)

- (예결위원회-기획재정부와의 관계) 기획재정부 소관 업무 중 예산실, 국고국, 재정관리국의 업무에 해당함

○ 예결위-행정부의 관계

- (예결위-행정부의 역할) 예결위의 바람직한 역할은 아래와 같음(옥동석)

· 예결위는 예산총량 등 Pre-Budget을 행정부와 협의 결정하고 각 상임위별 한도를 배분함

· 예결위는 상임위별 사업조정을 총괄하여 행정부와 협의하되, 증액 및 감액 등 세부사업 조정 의견은 문서로 행정부에 제출함

· 예결위가 행정부의 재의요구를 궁극적으로 인정하는 것이 바람직

- (기능 조정) 행정부와 국회의 합의 도출 과정이 중요함

· [재정총량, 분야별 재정배분] 행정부와 국회의 합의를 도출하는 과정이 반드시 필요

· [재정분야내 재정사업에 대한 의사결정] 행정부가 주도하되 불가피하고 상당한 명분이 있는 경우만 국회가 미세조정하는 것이 재정책임성 확보에 유리

- [회계검사 등] 국회는 재정운용의 사후감사 기능에 주력하며 행정부의 해명책임(accountability)을 제고하는 시스템 구축이 필요
- (국회-행정부의 대립 가능성) 합리적 예산심사가 이루어지면서 국회 예산 권한이 확대되고 그 과정에서 행정부와 대립할 가능성이 높아짐(이인실 교수)
- [대응] 미국의 '의회예산법'과 같은 세련된 절차법이 제정될 필요
- (행정부 업무 부담) 예결위의 연중 상시 활동에 따라 업무보고 등 행정부 업무 부담이 증가
- [전망] 특히 정부부처 및 공공기관의 지방 이전으로 행정부의 대국회 업무량의 대폭 증가가 우려됨
- [대응] 행정부 내에서는 부처 이기주의로 인해 업무 조정이 어려운 반면, 국회 차원에서 거시적으로 심도 있는 논의를 통해 합리적 조정이 가능한 긍정적 측면을 강조할 필요가 있음(박정수 교수)

## 2. 심사방식

- (배경) 재정건전성 확보와 재정운용의 효율성을 높이기 위해 재정총량 및 전략적 자원배분 심사와 사업별·미시적 심사가 조화를 이루는 심사체계를 구축할 필요
- (현행방식) 상향식(Bottom-up) 심사
  - 국회법 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사)
    - ① 예산안과 결산은 소관상임위에 회부하고, 소관 상임위는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에 보고한다.
    - ② 의장은 예산안과 결산에 제1항의 보고서를 첨부하여 이를 예결위에 회부하고 그 심사가 끝난 후 본회의에 부의한다
- (현행 방식의 문제점) 예산심사의 전문성 부족 및 체계적 시스템 부재
  - 국회의 거시예산과 재정개혁에 대한 이해 및 전문성 부족

- 예결특위 종합심사 중 ‘종합정책질의’시 상임위원회에서 이루어져야 할 개별사업, 미시예산에 대한 질의나 지역예산에 대한 질의가 주를 이루고 있으며, 예결특위 예산심의 본 취지를 잘 살리지 못하고 있음(박정수 교수)
- 전문성 부족으로 인해 종합적인 시각에서 예결산 심의가 이루어지기 힘든 문제점이 지속적으로 제기(최재성 의원)

- 체계적 시스템 및 포괄적 식견 부재

- 상임위원회와 예산결산특별위원회의 권한배분 없이 미시적인 사업별 심사에 치중, 세부심사에 대한 심의에 그쳐 중복심사 문제 발생(최재성 의원)
- 상임위원회의 형식적 예비심사로 인해 전반적인 재정총량과 부문별 예산 증가율 설정 등의 과정이 결여되거나 부실하게 운용되고 있음(황성현 교수)
- 예산가정이나 예산총액의 적정성 등의 거시적 문제에 대한 논의 없이 세부 예산을 심사하는 미시적 접근으로 인해 국민적 공감대 확보 실패(박정수 교수)
- 예산안의 총괄사항(예산총액, 기능별·부처별 상한액 등)에 대한 심의와 세부내역에 대한 심의를 구분하지 않고 일괄 진행(이원희 교수)

○ (주요국 사례) 미국과 프랑스, 스웨덴의 경우 예산안 편성뿐만 아니라 예산안 심의까지 Top-Down 방식으로 이루어지고 있음

<표 5> Top-Down 방식의 예산심의의 예

구 분	미 국	프랑스	스웨덴
거시총량 심의	예산위원회의 예산결의안	재정·일반경제·계획위원회 총괄보고(제1단계 심의)	재무위원회의 종합적 심사
미시적 심의	상임위원회의 수권법, 세출승인법 심사	재정·일반회계·계획위원회 특별보고(제2단계 심의)	상임위원회의 심사

<표 6> 주요국의 예결위 운영형태

구분	위원회명	운영 형태	위원의 임기	위원수	소관부처
미국	예산위원회	상임 위원회	2년	39	관리예산처
스웨덴	재무위원회		4년	17 (각 정당별 최소 1인)	재무부
프랑스	재정·일반경제· 계획위원회		5년	73	재경위 소관부처
일본	예산위원회		4년	50	-

주: 미국의 예산위원회 구성은 세입위원회 위원 중 5인, 세출위원회 위원 중 5인, 그리고 규칙위  
위원 중 1인이 포함되고 다수당 지도부가 지명하는 1인과 소수당 지도부가 지명하는 1인 포함  
자료: 『나라살림 토론회 자료집』 (2013) 재인용

□ (개선방향) 미시적 예산심사에서 거시적 예산심사로 전환 필요

○ (제1안) 하향식(Top-down) 방식으로 전환

- 총량심사 → 상임위심사 → 예결위조정 방식 → 총량심사 후 심사방향, 위원  
회(부처)별 한도 등을 담은 결의안을 상임위 송부 → 「국회법」 제84조를 개정

○ (제2안) 상향식 심사 + 거시총량 심사

- 현행 예비심사 → 종합심사 체제는 유지하되, 예결위의 거시총량 심사 기능  
을 강화하는 2단계 예산심사제도 고려

· [1단계] 상반기에 차년도 자원배분방향 등에 관한 거시적 심사 후 국회  
의견을 정부에 전달

· [2단계] 국회에 제출된 예산안을 토대로 세부사업 심사

\* 1안, 2안에 관계없이 거시총량심사를 강화하기 위해 정부의 '예산안편성지침'이나  
'국가재정운용계획'의 국회제출시기, 부처별 지출한도 제출 등의 제도개선 필요

○ (제3안) 미국과 같이 지출을 성격에 따라 구분하여 의무지출(2013년 예산기준  
158.8조원, 46.4%)은 상임위, 재량지출은 예결위에서 심사하는 방안(박정수 교수)

○ (기타) 예산심사 전문성 확보를 위해 5~6개의 상설소위 또는 분과위원회 체제로  
운영하는 방안(박정수 교수), 재정총량과 분야별 자원배분에 대한 거시예산 심  
사기능을 강화하는 방안 추진 필요(황성현 교수)

□ 검토이슈

- 헌법 제57조의 규정상 증액 및 새 비목 설치에 대한 정부의 동의를 어느 단계에서 얻을 것인가의 문제(예산·재정특별위원회 수석전문위원)
  - 「헌법」상 정부 증액동의권과의 관계 제57조, “국회는 정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다.”
- 총량(한도)의 성격 문제(예산·재정특별위원회 수석전문위원)
  - 예결위가 설정한 지출한도의 구속력을 인정할 것인가의 문제
  - 지출한도를 상임위가 준수하지 않을 경우의 문제
  - 예결위가 지출한도에 구속력을 부여하지 않고 권고안 성격의 ‘재정결의안(가칭)’ 형식으로 운용하는 방안도 검토 가능
- 타 상임위와의 권한 설정 문제(예산·재정특별위원회 수석전문위원)
  - 상임위 심사 종료 후 예결위가 종합할 때 조정권을 인정할 것인가의 문제
- 신설 위원회 설치 및 절차법 제정 필요
  - 재정을 중기적 시각에서 총량을 결정하고 분야별 한도액을 배분하기 위해 재정총량위원회 설치 필요(박정수 교수)
  - 국회와 행정부의 대립 방지를 위한 절차법 제정 필요(예: 미국의 ‘의회예산법’) (이인실 교수)
- 국회의 개별 항목 점검은 실질적으로 불가능하다는 지적과 현행 유지가 바람직하다는 반대 의견도 존재
  - 국회의 행정부에 대한 균형과 견제 장치로서의 예산 심의·확정권은 절대적으로 중요하나 방대하고 복잡한 국가예산을 국회가 개별 항목까지 점검하는 것은 실질적 불가능하며 그 효과가 크지 않을 수 있음(이인실 교수)
  - 상임위와 예결위 심사 이전에 거시적 심사기능이 반드시 필요하나 그 기능을 현재의 예산결산특별위원회에 맡기는 것이 보다 바람직할 것(황성현 교수)

### 3. 소관부처 및 법안심사권

□ (배경) 예결위를 상임위화하는 경우 소관부처 및 재정관련 법률안 심사권의 예결위 부여 여부 검토 필요

\* 제 18대 국회 제출법안으로 홍재형·남경필·권영진 의원이 예결위 상임위화 관련 법안을 대표발의

<표 7> 제 18대 국회 예결위 상임위화 관련 개정안

	홍재형의원안 (2008.12발의)	남경필의원안 (2009.4발의)	권영진의원안 (2009.7발의)
예결위 상임위 전환	○	○	○
명칭	예산결산위원회	예산결산위원회	예산결산위원회
소관	· 국가 예산안 및 결산 · 일정규모 이상의 재정사업 · 기재부 소관사항 중 예결산 관련 · 감사원 소관사항(직무감찰 제외)	· 국가 예산안 및 결산 · 일정규모 이상의 재정사업 · 기재부 소관사항 중 예결 산 관련 · 국가기관에 대한 회계조사	· 국가 예산안 및 결산
타위원회 겸임 제한	×	○	×

자료: 『나라살림 토론회 자료집』 (2013) 재인용

#### □ 개선방향

- 법안심사권(예산·재정특별위원회 수석전문위원, 박정수 교수 등)
  - (제1안) 현행과 같이 예산·결산 심사에 관한 업무만을 소관으로 하여 법안심사권을 부여하지 않는 방안
  - (제2안) 세입법안은 기재위 소관으로 하되 국가재정법, 보조금법, 국가회계법 등 재정관련 법률만 예결위 소관으로 하는 방안
  - (제3안) 세입관련 법안을 포함한 모든 재정관련 법률을 예결위 소관으로 하는 방안

- (법률적 후속 조치(案)) 「국회법」 제37조(상임위원회와 그 소관) 각 호에 예결위의 소관 사항을 규정할 때 이를 명시적으로 규정할 필요
- 소관부처(예산·재정특별위원회 수석전문위원)
  - (제1안) 상임위화 되더라도 현행과 같이 별도의 소관부처를 두지 않고 모든 정부부처의 예산·결산 심사에 관한 업무를 소관으로 하는 방안
  - (제2안) 예산·결산 외에 기획재정부 제2차관 소관의 사무에 관한 사항까지 소관으로 하는 방안
  - (법률적 후속 조치(案)) 예결위가 상임위로 전환될 경우, 「국회법」 제 37조(상임위원회와 그 소관) 각 호에 예결위의 소관업무를 추가

□ 검토이슈

- 한 부처를 2개의 상임위가 관장함으로써 발생하는 문제에 대한 검토 필요
  - 국방부의 경우 군사법원은 법사위, 기타 국방부 업무는 국방위 소관(국회법 제37조)(예산·재정특별위원회 수석전문위원)
  - 2개 상임위(예결위, 기재위)의 1개 부처(기획재정부)소관에 따른 상임위간 일정 충돌 및 정책결정의 최종성 문제 등 우려 존재(박정수 교수)
  - 기재위 등과의 법령 소관문제, 소관 행정부처의 중복문제 발생(황성현 교수)
- 법안심사권을 일부 부여하는 경우 기획재정위와 예결위의 소관법률을 구분하기 위한 명확한 기준이 필요(예산·재정특별위원회 수석전문위원)

<표 8> 법안심사권 유무

보 유	미보유
스웨덴, 독일,핀란드	미국, 일본, 이탈리아, 스페인

- 예결산 심사와 재정관련 법률안의 심의 연계를 통해 재정제도의 체계적 개선이 가능하다는 장점이 있음(박정수 교수)

## 4. 심의기간 조정

□ (배경) 국회의 예산안 심사기간이 비교적 짧아 심도 있는 심사가 어렵고, 예산안이 느장 처리되기도 함(개정 전 예산안 제출기간 기준)

○ (현행 방식) 최근 국가재정법상의 예산안 제출시기를 회계연도 개시 전 90일에서 120일로 앞당기는 법안이 제출되어 통과됨

- 제출시기를 연도별로 단계적으로 10일씩 앞당겨서 2016년에는 120일 전에 제출하게 하는 법안이 통과됨(13.4.30)

- 내년은 일단 10일 앞당긴 후, 2015년 2월에 그 결과를 다시 검토 하는 부칙 조항을 포함함

### [참고 4] 예산안 국회 제출 관련 법률 조항

○ 국가재정법 제33조(예산안의 국회제출) 정부는 제32조의 규정에 따라 대통령의 승인을 얻은 예산안을 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출하여야 한다. <개정 2013.5.28>

○ 국가재정법 부칙 <법률 제11821호, 2013.5.28>

제2조(국가재정운영계획, 재정 관련 자료, 예산안 및 기금운용계획안의 국회 제출에 관한 특례)

① 제7조 제1항, 제9조의2, 제33조, 제68조 제1항의 개정규정에도 불구하고 2014년에 제출되는 국가재정운영계획, 재정 관련 자료, 예산안 및 기금운용계획안에 대하여는 "120일"을 "100일"로, 2015년에 제출되는 국가재정운영계획, 재정 관련 자료, 예산안 및 기금운용계획안에 대하여는 "120일"을 "110일"로 본다.

② 정부는 2015년부터 매년 2월까지 당해 연도 예산안의 이전년도 국회 조기 제출과 관련한 성과를 평가 점검하여 국회에 보고하고, 국회는 이를 토대로 필요한 조치를 취한다.

○ (기존 방식의 문제점) 여러 제한 요인으로 인해 실질적인 예산 심의기간은 한 달남짓에 불과함(김학용 의원)

- 국회 예결위가 6월에 구성되어 8월까지 결산안을 심의하고, 국정감사가 끝나는 1월부터 본격적인 예산 심의에 착수함
- 의사일정 협의, 계수조정소위 구성, 정치 현안 등 쟁점에 따라 심의 시작 자체가 지연되는 경우도 있음

□ (개선 방향) ① 예산안 국회 제출시점 조정, ② 국정감사 시기 조정, ③ 국가재정 운용계획 제출시점 조정 등과 관련한 논의로 나누어 볼 수 있음

- (예산안 국회 제출시점 조정) 최근 법률 개정을 통해 조정이 완료되어 논의 실익은 적으나 전문가들의 의견들을 비교함으로써 예산심의제도 개선 논의를 이해할 수 있음
  - (조기 제출 주장) 국회가 예산안 심사를 총액배분자율심사로 전환하기 위해 예산안 제출시기를 회계연도 개시 90일 전에서 120일 전까지로 앞당길 필요가 있음(박정수 교수)
    - 이와 같은 노력은 헌법의 취지를 감안, 전체적으로 위헌으로 보기 어려우며 목적론적 해석이 가능하다는 의견도 있음
    - 재정총량위원회와 본회의 재정결의안 채택, 상임위원회 심사, 예결위원회의 조정 및 본회의 의결기한 각각 30일씩 단계별로 설정할 필요(박정수 교수)
  - (비판론) 이번 법 개정은 아래 문제에 대한 고려가 부족한 채 의회가 갖는 법률 개정권을 남용한 측면이 있는 것으로 보임(황성현 교수)
    - 헌법에 명시된 정부의 예산안 국회 제출시기(90일 전)를 법률로 개정하기는 어렵다는 의견도 제시됨(국회 공청회)
    - 현행 심의기간을 효율적으로 활용할 경우 별도의 기간 연장 없이도 거시 예산 등의 심의가 가능하므로 다른 대안도 검토해야 함
    - 국회의 예산심의권 못지않게 정부의 예산편성권 또한 중요하게 보장되어야 함

- (국정감사 기간 조정) 예산안 제출시기 조기화와 함께 정기국회 이전으로 국정감사 기간이 변경되어야 함(김학용 의원)
  - 또한 예산안 심의기간 연장에 대한 회수 제한 등의 제한을 두는 것이 필요
  - 국정감사를 조기 실시(국정감사법 既 개정, '12.3월)하면 국회 예산심의 기간이 실질적으로 20일가량 확대 가능(방문규 기획재정부 예산실장)
    - \* 국정감사 및 조사에 관한 법률 <'12.3.21개정> 제2조 ①국회는 국정 전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회일 이전에 감사 시작일부터 30일 이내의 기간을 정하여 감사를 실시한다. 다만 본회의 의결로 정기회 기간 중에 감사를 실시할 수 있다.
    - \* 연도별 국정감사 일정: ('10)10.4~10.22일 → ('11)9.19~10.8일) → ('12)10.5~10.24일
- (국가재정운용계획 조기 제출) 상임위의 심사 착수 이전에 총량심사를 하기 위해 국가재정운용계획을 30일 앞당겨(120일 전까지) 제출하게 하는 것을 제안함(황성현 교수)
  - 국가재정운용계획 수립방향 보고 시점도 현재의 9월 초에서 1~2달 앞당길 수 있을 것임

**[참고 5]** 방문규 기획재정부 예산실장은 국가재정운용계획 수립방향 보고는 5월 31일까지로 조정할 계획임을 밝힘('13년 4월 나라살림 토론회)

- \* 현재 국가재정법 제7조는 국가재정운용계획을 국회에 제출(10.2)하기 전 수립방향에 대해 보고하도록 규정
  - 일반적으로 8월 말~9월 초에 국회에 보고 실시

- 현재 국가재정운용계획에는 세부사업이 포함되지 않고, 5년간 주요 재정총량 지표와 자원배분 방향등이 포함되어 예산안 제출 한달 전에 먼저 공개하는 것은 큰 문제가 없음
  - 이는 헌법 사항과 무관하고 재정운용의 큰 틀을 먼저 작성하고 이에 맞춰 세부 예산안을 작성하는 것이 순서에 맞음
- 다만 국가재정운용계획 제출 후 정부 예산안 확정시까지 다음 연도 총지출 규모 등에 약간의 변화는 용인되어야 함

### 5. 타 상임위원 겸임 금지와 위원 임기 및 정수 조정

□ (배경) 1년의 짧은 임기와 타 상임위원 겸임에 따라 예·결산 심사의 전문성·계속성·책임성 저해

○ **현행 방식**

- 「국회법」 제39조는 예결위의 상임위 위원 겸임 금지를, 제45조 3항은 위원 임기(1년)과 위원 정수(50인\*)을 정하고 있음

\* 50인으로 구성되나 실질적으로 11명의 위원으로 구성되는 소위 중심으로 운영됨

○ **현행 방식의 문제점**

- 예결위 참여의 기회의 균등을 위해 매년 대부분의 위원이 교체되므로 전문성 축적이 어려움
- 나누어 먹기가 일상화되기 쉬워 심도 있는 심의를 통한 예산의 경제적 합리성 확보에는 부적절한 구조

○ **주요 선진국의 사례**

- (위원 임기) 미국(하원 기준)과 스웨덴은 2년, 일본과 독일은 4년임
- (위원 겸임) 국가별 예산 제도에 따라 차이가 있음

<표 8> 각국 의회 위원 겸임 여부

미국		겸임	비겸임
상원	하원		
비겸임	겸임	일본, 스페인	프랑스, 이탈리아

주: 미국은 예산위원회 기준, 기타 국가는 하원 기준

자료: 예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원, 「예결위 상임위화에 관한 논의(심사자료1)」, 2013.6.

- (위원 정수) 각국은 보편적으로 전체 의원 수의 10% 정도로 예산위원회를 구성

<표 10> 각국 예산위원회 의원수

(단위 : 명)

	미국	일본	핀란드	독일
예산위	39	50	21	41
(전체)	(435)	(480)	(200)	(621)

주: 양원제 국가의 경우 하원을 기준  
 자료: 예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원, 예결위 상임위화에 관한 논의(심사자료1), 2013.6.

□ 개선방향

○ 논의 내용

- (임기 관련) 예결위원의 임기를 현행 1년에서 일반 상임위처럼 **2년으로 연장하는 방안**(박정수, 이원희, 이인실 교수 등)이 유력함
  - 다른 상임위와 마찬가지로 임기 2년으로 정하되 점차 늘려가는 방안을 모색(이인실)하자는 의견도 있음
- (겸임 관련) 상임위 압력에서 해방시키고 정책·사업과 재정 검토가 분리된 결정을 위해 **상임위 비겸임 원칙**이 유력하나 반대 주장도 있음
  - [겸임 금지] 국회운영위, 여성위, 정보위를 제외한 기타 상임위 겸임을 금지하는 것이 필요하며 이를 통해 연중 상시 예결위 활동 보장, 전문성 확보, 예산안 심사기간 실질적 확대가 가능함(박정수 교수)
    - \* 특히 재정총량과 상임위별 한도를 결정하는 방식의 예결위원 구성은 각 교섭단체별 대표성을 유지할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것임
  - [겸임 금지 및 절충안] 겸임은 원칙적으로 폐지. 다만 예결위원의 절반은 겸직을 금지해 예·결산안 심의를 전담토록 하고, 나머지는 다른 상임위의 의견을 투영하는 차원에서 겸직을 허용하는 절충안도 가능(이원희)
    - \* [미국 사례] 상원 예산위원회는 임기 제한이 없고, 다른 상임위 겸임이 금지되어 예산 전문성과 경력을 추구하는 의원들이 포진하나, 하원 예산위원회는 순환 임명되며(연속된 6번의 임기 동안 8년 이상 재임 불가능), 지출승인위와 세입위 대표 각 5명을 포함한 각 상임위 대표와 양당 지도부 각 1인 등으로 구성하여 양원 예산심의의 균형을 도모함
  - [겸임 허용] 상임위 전환 후 예결위 선호도가 떨어질 경우를 고려해 겸임을

허용할 필요(신동우 위원, 6.26 간담회)

- (위원 정수 관련) 분야별 소위 5~6개 이상 구성시 정수 증대가 필요하고 겸임 제한시 다른 상임위 정수 변동이 수반되므로 정수 조정(30인 내외) 필요
  - 임기, 겸임 금지, 타 상임위 정수와 연계하여 검토가 필요함

○ 법률적 후속 조치(案)<sup>2)</sup>

- (임기) 2년으로 조정
  - [예결위 상임위화] 「국회법」 제40조에 상임위원의 임기는 2년으로 규정하고 있으므로, 별도의 조치 불필요
  - [예결위 특위로 존치] 「국회법」 제45조 제3항의 규정을 개정(1→2년으로)
- (겸임 금지) 「국회법」에 겸임을 금지하는 규정을 명시적으로 두거나, 여타 상임위와 마찬가지로 「국회상임위원회 위원 정수에 관한 규칙」에 반영하는 방안이 있음
- (위원 정수) 50인에서 30인 내외 조정하기 위해 「국회법」 제 45조 제2항 삭제
  - [제1안] 「국회법」에 위원 정수를 규정
  - [제2안] 「국회상임위원회 위원 정수에 관한 규칙」에 규정

## 6. 기타 논의

### □ 재정부담을 수반하는 법률안에 대한 심의

- (배경) 중대한 재정부담을 수반하는 법률안에 대한 심의가 허술함
  - (문제점) 의원발의법안 중 예산상 조치가 수반되는 법률안은 예산명세서를 제출하도록 규정(국회법 제79조 제2항)되어 있으나, 제대로 이행되지 않고 있음
    - [검토 미비] 의원발의법안은 해당 상임위 심사와 본회의 절차만 거치고 있어 동 법안이 재정에 미치는 영향에 대한 검토는 부실함.

2) 예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원, 「예결위 상임위화에 관한 논의 심사자료」, 2013.6.

- [내부통제 절차 우회] 최근 실질적으로 정부가 제출\*하면서도 형식상 의원발의를 차용하는 경우가 급증해 재정부담 추계가 허술해질 우려

\* 본래 정부제출법안은 주무부처가 중앙예산기구와 협의를 거치기 때문에 문제가 다소 완화될 수 있는 장점이 있음

- (개선방향) 재정부담을 수반하는 법률안에 대한 예결위 심사 절차 신설(이원회)
  - 일정기준 이상 재정부담을 수반하는 경우로 한정하고, 경미한 사항은 심사대상에서 제외
  - 재정총량위원회를 신설할 경우, 상임위의 대규모 예산지출 수반 법률안 심사시 재정총량위원회와 협의 필요(김수홍 국회 예산정책처 실장)

#### □ 법안비용 추계제도 활성화 방안

- (배경) 추계서 미첨부 비율이 지나치게 높아 제도의 실효성이 미흡하고, 작성 주체가 다원화되어 추계서의 신뢰성이 미흡함
- (개선방향) 추계서 첨부 단계를 현행 발의단계에서 상임위 심사보고서에 첨부하여 의결하는 방법(예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원)
  - 상임위 의결 전으로 추계서 첨부단계를 변경할 경우, 법안심사가 지연될 가능성이 있음
    - 발의·제출 단계에서는 추계서를 첨부하지 않도록 할 것인지 결정 필요
  - 미첨부 사유를 엄격하게 규정해 비용 추계제도 실질화
    - 미첨부 사유를 없애는 경우, 선언적·권고적 경향이 강한 상당수의 재량지출 법안은 추계의 정확성이 저하되는 문제
  - 추계서 작성 주체의 일원화
    - NABO에서 전담하는 안과, 의원발의는 NABO가, 정부제출은 정부가 하는 방안이 있음

□ 예산관련 법률안 협의제도 활성화 방안

- (배경) 예산관련 법률안 협의제도가 유명무실화되었으며, 협의가 이루어져야 하는 법률안의 범위 등에 관한 국회 규칙 미제정
- (개선방향) 대상 법률안의 범위, 협의 절차, 협의 실패 시 처리방법 등을 규정한 국회 규칙을 제정하는 방법(예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원)
  - '상당한 규모'의 기준을 어떻게 정할지의 문제가 있고, 의무지출과 재량지출의 기준을 달리해 정할 필요가 있음

□ 분과위원회 제도 운영

- (배경) 현행 국회법은 부별 심사 또는 분과위원회 심사를 선택적으로 활용하도록 규정하고 있으나 재정총량이나 분야별 자원배분 방향에 대한 심사 기능이 취약
- (개선방향) 국회법 제84조제3항에 의해 별도 조치 없이 위원회 의결로 분과위원회제도 운영이 가능함(예산·재정개혁특별위원회 수석전문위원)
  - 추가로 분과위원회 수, 위원장·위원 선임방법, 분과위원회의 권한, 심사 결과 조정방법 등에 대한 검토가 필요함

□ 국회 예산심사권의 투명성·책임성 결여

- (배경) 증액예산 밀실심사로 인한 논란 증가
  - 작년과 올해 모두 예산안 증액 심사가 여야간사에게 위임, 회의록 작성하지 않는 등 심사내용이 공개되지 않음(김학용)
- (개선방향) 예결위 회의공개 및 증액심사 제도화 필요
  - 증액 심사에 대한 규정과 절차 마련
    - 「국회법」, 「국가재정법」 개정을 통한 예결위의 심사방법, 감액 및 증액의 범위 등 명확한 규정 마련 필요(박정수)

- 
- 
- 국가재정의 원칙과 형평성에 바탕을 둔 투명한 증액 심사 절차 마련 필요(김학용)
  - 예결위와 각 상임위, 행정부처 및 계수조정소위 등 관련 주체들의 관계를 명확하게 규정하는 운영준칙 마련(이원희)

**- 예결위 회의의 공개범위 확대**

- 예결위원별 '예산증액 리스트' 별도 기록 및 예산 소위 공개, 비공개시 기록 남긴 뒤 차후 공개(정우상)
- 증액 심사시 반드시 회의록을 남기도록 하는 등 제도적인 개선 필요(김학용)
- 원칙적으로 모든 사업을 계수소위에서 공개적으로 심사(방문규)
- 예산당국은 상시적으로 예산배정 원칙과 심의기준을 공개하고 지자체 등과 소통을 강화함으로써 행정력 낭비를 사전에 방지해야 할 것(김학용)
- 예산심사 과정을 투명하게 운용해야 한다는 점에서 증액되는 사업의 타당성에 대한 자료를 제시하고 공개해야 하지만 예산심사의 모든 과정을 공개하는 것은 무리한 측면이 있음(황성현)

**- 한정된 예결위 심사기간의 효율적 방안 필요(방문규)**

- 예결위 소위구성이 지체되는 문제를 해소하기 위해 현행 양당 합의방식이 아닌 국회규칙 등에 명문화하는 방안 검토
- 예결위 개의 전 예산 수정안 작업시간(48시간) 확보 필요

## 〈부록 2〉 주요 국가의 예산 의사결정 권한배분

### 1. 미국의 예산제도 분석

#### 가. 행정부와 입법부의 관계

- 미국 헌법의 단 1개 조문에 의해 규정됨 (Article I, Section 9 “No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law”)
  
- 동 조항에 따라 명시적으로 예산법률주의를 따르며, 더 이상 구체적인 절차나 방법에 관한 언급은 없으나 예산제도에 대해 아래와 같은 주요 제약
  - 법률주의
    - 헌법에 여타 일반 법안과 달리 처리토록 명시되지 않았으므로 행정·입법부 관계에서는 일반 법안과 동일하게 처리 (입법부 내의 규제는 후술 point of order 제도에 주로 의존)
      - 예산안은 공식적으로는 법안이며, 행정부에 법안 발의권이 없으므로 행정부 예산안은 엄밀하게는 의회의 예산입법과정의 참고자료의 성격이며, “대통령 예산”으로 부름
      - 상하원에서 통과된 법안에 대한 대통령의 대응·처리는 헌법의 “transmission” 조항에 따라야 하며, 일반법안과 같이 거부권은 인정되나 부분 거부권(line-item veto)은 인정되지 않음 (1998년 대법원 판결)
  - 동 조항의 “지출”은 지출원인행위까지 포함한다는 대법원의 판결에 따라 회계연도 개시 이전에 세출입법이 처리되지 않은 경우 공무원의 근무는 위헌 (정부 폐쇄; shutdown)
  - 법으로 예산제도를 규정하거나 예산의 내용에 대한 제약(수지 균형, paygo 제약 등)을 입법화하더라도 실효성에 한계 (후위법 우선의 원칙에 따라 예산(법))

이 그러한 제약을 무시·완화할 수 있음)

□ 미국 예산제도 주요 변화 요약

- 미국 역사 초기에는 의회가 세입세출권한을 가져야 한다는 원칙이 잘 정립되어 있었으나, 수입과 지출을 통제하는 체계가 없어서 정부부처·기관들이 각각 직접 의회에 예산을 수시로 요청
- 1921년 예산회계법
  - (배경) 19C 말부터 20C 초에 걸친 정부지출 및 적자의 대폭 증가에 따라, 체계성과 포괄성을 갖춘 예산제도의 필요성이 제기
  - 1921년의 예산회계법(The Budget and Accounting Act of 1921)은 대통령이 연간예산안을 의회에 제출하고, 의회는 대통령의 예산안을 바탕으로 예산을 편성토록 함
- 1974년 의회예산법
  - (배경) 베트남전쟁과 보장성 지출(entitlements)의 증가로 인한 재정 악화, 닉슨 대통령의 예산집행 거부로 인한 의회와의 대립
  - 1974년의 의회예산과 지출거부통제법(The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)은 의회의 예산결의안(Budget resolution) 제도를 도입하여 대통령 예산안과 별도로 의회의 독자적 편성을 명시

나. 미국 연방 예산과정

1) 행정부 예산안 작성

□ 대통령 예산안 (The President's Budget)

- 매년 2월 첫번째 월요일 또는 그 이전에 대통령이 의회에 예산안 제출하도록 의회가 법으로 요구하고 있으며

- 법적 효력은 없고 의회가 예산법안 작성시 참고자료로 사용함
  - 내용과 형식 등에 대하여 법에서 규정하여, 의회의 편성과정에서 참고자료로의 활용성 제고
  - 정부 지출, 수입 등 재정 총괄사항 추정치, 정책 및 입법 권고사항, 정부 각 기관 및 각 프로그램에 필요한 비용, 과거 실적 등을 포함
- 정부기관들이 관리예산처(Office of Management and Budget)에 요구액을 제출하면 관리예산처, 대통령 보좌관, 그리고 대통령이 검토 후 결정

## 2) 의회의 예산과정

### □ 의회 예산결의안 (Budget Resolution)

- 1974년 의회예산법에 따라 5년간의 총량 및 분야별 수권한도(budget authority)와 집행한도(outlays)를 적시하며, 세출상임위는 동 결의안 없이는 세출입법 과정을 진행할 수 없도록 규정
  - 각 세출상임위는 동 결의안의 한도 이내에서 담당 세출입법을 추진
  - 주요 내용
    - 향후 5년간 (또는 그 이상) 매 연도의 예산총량(budget aggregates)과 20개 기능별(국방, 국제관계, 에너지 등) 할당액(functional allocations)
    - 선택적 조정지침(optional reconciliation instructions): 세출상임위의 입법 사항
    - 구속력은 없으나, 예산정책에 관한 견해를 표명하기 위한 의회의 부대의견(sense of the Congress) 등을 포함
- 대통령 예산안 제출 직후 의회는 예산결의안 작성을 위한 논의를 시작, 상하원에서 각각의 결의안을 채택한 후 양원 간 협의를 통해 동일한 결의안을 4월 15일 이전에 동시결의안(concurrent resolution)으로 통과시켜야 함

---

---

※ 동일한 내용이라도 상하원 합동결의안(joint resolution)인 경우 법안 통과로 간주되며, 예산결의안은 이와 달리 동시결의안이기 때문에 대통령이 거부권을 행사할 수 있는 법안이 아님

- 상하원 각각의 예산위원회(Budget Committee)에서 작성을 담당
- 원칙적으로는 의회예산처(Congressional Budget Office)로부터 받은 자료와 보고서, 의회 타 위원회에서 제출한 “검토와 추계서 (views and estimates)”를 검토한 후 작성하도록 되어 있으나, 실질적으로는 정당 지도자들과 각 위원회 위원장 등의 영향력이 큼

※ 예산위원회는 예산결의안 작성을 통해 연방 조세와 지출정책에 대한 막강한 권한을 행사할 수 있지만 실제로는 예산결의안 작성에 의회 지도부와 타 상임위의 영향력이 커서 예산위원회의 권한은 제한적임. 하원은 예산위원회가 막강한 권력을 가지는 것을 막기 위해 예산위 위원 임기를 3회 연임(6년)으로 제한했고, 1/2 이상의 위원을 세출위원회, 세입위원회, 다수당 및 소수당 지도부에 할당

- 예산결의안에 명시된 금액 및 내용 중 재량지출의 경우 세출위원회에서 담당하며 (아래 세출입법과정 참고) 의무지출과 세입조정과 같은 법 개정을 필요로 하는 사안의 경우 해당 수권상임위에서 담당 (아래 조정과정 참고)

- 상임위는 지출의 성격별로 구분되어 설정되어 있음 : 재량지출을 담당하는 세출위원회(appropriations committees)와 의무지출을 담당하는 수권위원회(authorizing committees)로 구분

- 1974년 의회예산법에 의해 매년 예산결의안 없이는 상임위별 세출 입법이 진행될 수 없으며, 예산결의안이 상하원 동시결의안으로 채택되지 못하는 경우, 이에 갈음하는 “deeming(간주) resolution”을 상하원이 각각 채택 후 세출입법 과정을 진행

- Deeming Resolution은 공식적으로 또는 법적으로 정의되지 않은 결의안이기 때문에 내용과 형식에 제약없이 상하원의 필요에 따라 제정할 수 있음.

- 예산입법 진행이 가능토록 하는 절차적 도구로서, 대개 결의안의 형태이나 간혹 다른 법안에 짧은 조문이 삽입되어 법적 절차에 준하는 효력을 갖기도

함

- 예산결의안 없이 예산입법 절차가 진행될 수 있기에 상하원 간 또는 공화당과 민주당 간의 정부지출, 재정수지 등에 대한 양보 없는 기싸움으로 예산결의안의 채택이 지연되는 경우가 흔하고, 채택되지 않는 경우도 있음 (<표 11> 참고, FY2011~14 미채택)

<표 11> 예산결의안 채택일자

회계연도	채택일자	지연일수	회계연도	채택일자	지연일수
1976	5/14	-1	1994	4/1	-14
1977	5/13	-2	1995	5/12	27
1978	5/17	2	1996	6/29	75
1979	5/17	2	1997	6/13	59
1980	5/24	9	1998	6/5	51
1981	6/12	28	1999	채택되지 않음	
1982	5/21	6	2000	4/15	0
1983	6/23	39	2001	4/13	-2
1984	6/23	39	2002	5/10	25
1985	10/1	139	2003	채택되지 않음	
1986	8/1	78	2004	4/11	-4
1987	6/27	73	2005	채택되지 않음	
1988	6/24	70	2006	4/28	13
1989	6/6	52	2007	채택되지 않음	
1990	5/18	33	2008	5/17	32
1991	10/9	176	2009	6/5	51
1992	5/22	37	2010	4/29	14
1993	5/21	36	2011	채택되지 않음	

참고: 1987년 이전에는 예산결의안 채택 최종기한이 5월 15일이었으나 이후 4월 15일로 앞당겨짐.

□ 세출(appropriations) 입법 과정

- 예산결의안의 20개 기능별 한도를 상하원 각각의 세출위원회에서 12개의 소위원회(subcommittees)로 재배분
- 각 소위원회에서 분야별 예산의 구체적 편성 내용을 결정
  - 공청회 개최, 소위원회의 분야에 해당되는 상임위원회로부터의 의견 청취 과정을 거치지만, 소위원회 위원장, 정당 지도부의 영향력이 큼
  - 의회규정에 의거한 이의제기(point of order) 절차를 통해 예산총액이 각 소위원회에 배분된 할당량을 초과할 수 없도록 함
- 하나의 소위원회가 하나의 세출법안(appropriations bill)을 작성한 후 세출위원회에 제출, 따라서 세출위원회는 총 12개의 세출법안을 의회에 제출
  - 상하원이 각각 심의, 수정 절차를 거쳐 각자의 법안을 통과시킴. 상원 통과 법안과 하원 통과 법안 간 일치하지 않는 부분은 양원협의회(conference committee)에서 조정한 후 최종적으로 동일한 법안이 양원을 통과하여야 함
    - ※ 상하원 간 또는 대통령과 의회 간의 의견 차이로 인해 회계연도 시작일(10월1일)까지 법안을 통과시키지 못하는 경우 잠정결의안(Continuing Resolution)을 채택하여 당장의 정부기능 중단을 막음
  - 잠정결의안은 주로 정해진 기간 또는 정규 세출입법이 통과될 때까지 유효하지만 간혹 한 회계연도 전체의 예산을 커버하게 되는 경우도 있음. 주로 지난 회계연도의 세출액(또는 그 금액에서 일정 비율이 가감된 금액)이 채택되거나 또는 전년도 세출액, 상원통과 세출액, 하원통과 세출액, 대통령 예산안에 명시된 세출액 중 최소 세출액이 채택됨
  - 합동결의안(joint resolution)의 형태를 띠기 때문에 대통령 서명 시 법으로서 효력을 가지며, 이에 따라 헌법에 합치된 정부지출 가능
  - 모든 세출법안(현재 12개)이 회계연도 시작 이전에 채택되는 경우는 흔하지 않아서(1976년 이후 단 4차례) 거의 매년 최소 한 개 이상의 잠정결의안이 채택됨(<표 12> 참고)

□ 조정(Reconciliation) 과정

- 사회보장 지출과 같은 의무지출의 경우 지출액은 법(예를 들어 자격요건), 경제상황(예를 들어 수혜자 수)과 같은 요소에 의해 결정됨. 따라서 지출액을 변화시키려면 법 개정이 필요
- 예산위원회는 예산결의안을 통해 특정 상임위에 지출액 또는 수입액의 일정량 변화를 지시할 수 있음. 해당 상임위는 구체적인 방안을 입법안 형태로 예산위원회에 제출하고, 예산위원회는 수정없이 입법안을 의회에 제출
  - 해당 상임위에서 예산위로 보낸 입법안이 예산결의안의 조정지침에 명시된 금액을 위배하는 경우에도 예산위는 입법안에 수정을 가할 수 없음. 원내 심의과정에서 규칙위원회(Rules Committee)의 도움을 받아서만 수정 가능

□ 대통령 서명 및 법적 효력화

- 양원을 통과한 법안은 대통령 서명 후 법으로서 효력을 가짐. 대통령이 거부권을 행사할 경우에는 양원 각 2/3 이상 찬성으로 거부권을 무력화시킬 수 있음

**<표 12> 회계연도 개시 이전에 채택된 정규세출안과  
그 후 채택된 잠정결의안의 수**

(단위 : 개)

회계연도	10월1일 이전에 채택된 정규세출안	잠정결의안	회계연도	10월1일 이전에 채택된 정규세출안	잠정결의안
1977	13	2	1995	13	0
1978	9	3	1996	0	13
1979	5	1	1997	13	0
1980	3	2	1998	1	6
1981	1	3	1999	1	6
1982	0	4	2000	4	7
1983	1	2	2001	2	21
1984	4	2	2002	0	8
1985	4	5	2003	0	8
1986	0	5	2004	3	5
1987	0	5	2005	1	3
1988	0	5	2006	2	3
1989	13	0	2007	1	4
1990	1	3	2008	0	4
1991	0	5	2009	3	2
1992	3	4	2010	1	2
1993	1	1	2011	0	8
1994	2	3			

출처: Congressional Research Service

□ 의사진행상 이의제기 (point of order)

- 상하원 각각 절차 또는 논의의 내용에 대한 내부적 구속력을 확보하는 수단이며, 이러한 구속에 대한 예외 적용 절차까지 제도화
- 법적 근거
  - 의회예산법, 예산결의안 등에 명시된 해당 조항에 따라 적용되며, 법안의 심의과정에서 의원 1인이라도 법안의 내용이 규정을 위반했다고 판단되면 이의를 제기할 수 있음
  - 이의제기가 인정되면 해당 항목은 더 이상 고려대상에서 제외되어 법안 같은 경우 발의가 불가능하나, 상원의 경우 3/5 이상의 표결로, 하원의 경우 단순

과반수 표결로 이의제기를 무시할 수 있음

○ 주요 적용 사항

- 각 상임위 및 세출위원회의 소위원회가 각자에게 배분된 금액 이상을 편성할 경우 이의를 제기할 수 있음
- 새 입법안 또는 수정안을 통해 예산결의안에 명시된 금액보다 지출을 늘리거나 수입을 줄이려는 경우 이의를 제기할 수 있음
- paygo가 최근 입법되기 이전에는 point of order를 통해 제도 운영
- 예산심의 과정에서는 다른 일반 법안과 달리 지연을 금하거나, 특정 내용을 삽입하지 못하도록 제한

3) 의회 내 재정규율 약화 요인

□ (예산위원회의 권한) 상술한 바와 같이 제한적이며, 예산결의안의 작성 과정에서 사실상 당 지도부와 상임위의 영향이 큼. 아울러, 동 결의안의 한도 설정이 상향식의 성격이 강하여 한도로서의 기능 취약

※ 이하 논의는 *paygo* 제도의 한계에 초점

□ *paygo*의 loophole이 재정 성과에 미치는 영향

- *paygo*와 관련한 각종 loophole들로 인해 수천억 달러의 적자를 증가시킬 수 있음<sup>3)</sup>
  - 2011년 1월 OMB 보고서는 긴급지출 등 PAYGO의 loophole을 고려하면 2010-15년 재정적자는 2010년부터 2015년 사이 약 8조 9,940억달러, 2010년부터 2020년까지 약 8,201억달러가 증가할 것이라고 밝힘

□ 미국 예산절차 개혁의 한계(*paygo*를 중심으로)<sup>4)</sup>

3) The Concord Coalition, 2011.1.18

<http://www.concordcoalition.org/publications/budget-reports/updates/2011/0118/paygo-loopholes-add-hundreds-billions-deficit>

- 새로운 직접지출안 형성은 억제하나 현존 지출계획에 대한 위축효과는 거의 없음
  - 이로 인해 보장적 지출(Entitlement spending)에 대한 상한 부과에 실패
- paygo 조항은 비용추계메커니즘과 제한된 시계열평가 및 긴급지출의 경우에 대한 예외를 두고 있어 투명성 결여와 남용 가능성이 있음
  - 비용추계 절차의 복잡성이 일반 국민을 혼란스럽게 할 수 있음
  - 무엇이 긴급지출을 의미하는지에 대해 대통령과 의회에 광범위한 재량권이 부여되어 있어 경제 불황 상황에서 현재의 지출 수준을 유지하고 이를 상쇄할 수입이 부족한 경우 남용될 소지가 있음
    - GAO는 “review of emergency-designation provisions enacted from fiscal years 1997 through 2006” 에서 약 310억달러의 긴급지출이 기준에 부합하지 않거나 결정을 위한 충분한 내용을 포함하지 않았다고 밝힘 5)
- 이의제기를 우회하여 법률을 통과시키는 경우가 있음
  - 입법을 활용 가능한 예산 내 항목 잉여 속에 두거나 예산 결의안에서 적자의 증가를 가정하는 방법
  - 지출 혹은 수입 조항을 긴급요건으로 지정하는 방법
  - 가용비용 예상액이 적자를 증가시킬 만큼의 사실상 예산 영향력이 있는 것이 예상되는 경우 paygo 준칙을 강제하기 위해 의사 진행규칙상의 이의제기를 아예 하지 않는 방법
- 이의제기는 누군가의 이의제기를 통해 발효되는 것으로 자동 적용 조항이 아님
  - 실제 이의제기 절차는 상원 의결과정 중에 중대한 정치적 부담이 따르므로 양 당 지도부의 결정으로 행해지는 경우가 많아 paygo 준칙의 역동성을 제공

4) 김도승 외, 『미국재정법상 PAYGO 준칙에 관한 연구』, 한국법제연구원, 2010

5) The Concord Coalition, 2011.5.3 ,  
<http://www.concordcoalition.org/issue-briefs/2011/0503/process-reform-deficit-reduction-first-step-no-substitute-policy> 2011.5.3.

## 다. 시사점

- 예산편성권에 대한 개헌이 이루어지지 않는 한, 우리나라에는 직접 적용 가능한 시사점을 찾기 어려움
  - 특히 세출상임위의 예산편성 과정은 현행 우리 헌법상 위헌이며, 심도 있는 분야별 심의 이상의 역할을 찾기 어려움
  
- 우리 재정개혁 시 예결상임위의 상반기 역할로 budget resolution과 유사한 총량 및 분야별 배분에 대한 역할이 거론되고 있음
  - 미국의 budget resolution은 의회 내 하향식 편성을 절차적으로 구현하고 있으나,
  - 비공식적으로는 세출분야별 소요를 미리 파악하여 충분히 반영하는 상향식 설정의 성격이 강하며, 따라서 지출을 억제하거나 구속하는 실질적 효과는 미흡

## 2. 브라질의 예산제도 분석

### 가. 재정운용의 특성

- 강력한 대통령제하에 대통령의 국정의지를 발현할 수 있는 체제를 갖추
  - 1988년 개헌과 특히 2000년의 재정책임성법 도입을 계기로 부채 감소 성과
  - 재정 관련 법체계는 피상적으로는 라틴계 문화 특유의 사전적(ex ante) 논리의 일관성과 정교한 체계를 갖춘 모습이나,
  - 실제 운영에서는 대통령의 재량권 행사 여지가 많으며, 대통령은 이를 활용하여 의원들이 협조할 유인을 제공
    - 중기계획, 예산 등은 예상세입을 초과하는 사업들을 포괄하며, 예산집행 과정에서

행정부가 사업별 실제 재원배정을 조정할 재량이 있음을 전제

- 또한 단년도 세입예산은 고질적인 과대추계

☞ 대통령 리더십에 따라 방만운영 또는 반대로 좋은 성과를 얻을 수 있는 재량의 여지가 큰 체제라고 판단됨

#### □ 행정부-입법부 관계

○ 예산(법)안 발의는 행정부로 제한

○ 의회의 수정발의가 가능하나, 의원별 발의 건수와 금액에 대한 제약이 있으며, 수정발의에 따른 추가 소요재원을 명시해야 함

- 이러한 제약 도입 이전에는 매년 10,000건 이상의 수정발의

○ 행정부 예산안 편성시 세수규모가 고질적으로 과대추계되며, 의회는 이를 묵인하는 대신 의원의 지역구 사업을 추가할 수 있는 여지를 확보

○ 의회가 확정된 예산(법)에 대해 대통령은 다시 조정할 수단이 있음

- 전체 또는 부분적(line-item) 거부권 행사

- 예산법의 집행은 의무사항이 아니라 세입상황에 맞춰 행정부가 사업별 우선순위를 설정하고 재원배정을 조정

· 단년도 예산뿐 아니라 중기계획 역시

1) 예상세입 수준에 비해 계획에 포함된 모든 사업 수행에 따른 지출 수준이 높게 설정되어 있음

2) 재정, 특히 세입여건에 따라 예산사업의 집행 여부는 행정부가 우선순위를 판단하여 재량적으로 결정

· 이러한 집행단계 조정은 주로 의회의 수정발의를 통해 채택된 사업을 대상으로 이루어지며, 대통령은 개별 의원들의 협조를 유도할 수 있는 수단으로 활용 가능

## 나. 재정 관련 법체계

□ Roman-German계열의 civil law system이며, 예산법률주의를 따름

□ 재정제도를 규정하는 주요 법률은 아래와 같음

### 1) 헌법(1988)

※ 1988년에 주요 개헌, 그러나 조정성격의 수시 개헌 가능

- 행정부-입법부의 권한배분을 규정하고,
- 중기계획 및 다른 재정관련 법·제도의 수립을 명시
- 또한 특정 분야에 대한 의무적 자원 배분을 명시 (칸막이 경직성)
  - 대통령(행정부)·입법부 간 trade-off로서, 1988년 개헌 동참의 대가로 의원들 또는 특정 이익집단에게 목적·분야별 자원 배정을 보장(정률보장이라는 면에서 우리의 양여·교부세와 유사)
  - 이후 수차의 조정 성격의 개헌을 통하여 이러한 경직성 완화 시도

2) 재정책임성법(2000) : 주로 지방정부 부채문제의 통제수단으로 효과

3) 법률 제4320호(1964) : 우리 국가회계법에 해당

□ 예산편성의 내용을 수록한 법

1) 중기계획 : 의회의 승인을 요하나 법률이 아님

- 우리와 달리 매년 보완·수립되지 않고 대통령 임기 1년차에 수립
  - 대통령 임기에 맞춰 4년 기한(임기 2년차 ~ 차기 대통령 1년차)

※ 계획 내 모든 사업이 실제로 수행될 것을 전제로 하지 않고, 집행과정에서 재정여건에 따라 자원배정에 대한 추가 조정이 있다는 점에서 우리의 중기계획과는 성격이 다름

(세입 등 자원조달 상황에 따라 우선순위별 집행)

---

---

2) 예산지침법 : 사전예산에 해당되며, 우리 예산편성지침과 일부 유사하나 구체적 지침은 없으며, 법률주의를 따름

- 매년 4.15일까지 MPLAN(기획예산관리부)와 SFB(예산부?)가 작성, 의회가 6.30일까지 승인 후 대통령 서명으로써 법으로 공포
- 중기계획과 단년도 예산의 논리적 연결을 보장 : 중기계획에 따라 당해 회계연도에 집행할 사업을 결정
- 주요 내용은 일견 우리 예산편성지침과 유사하나, 단가 등 구체적 수치가 없고 대부분의 조항이 원칙, 규정, 지침의 성격
  - 정부의 주요 정책목표 및 우선순위
  - 경제 및 재정 여건
  - 재정운용 기초 및 주요 총량지표별 목표 설정 (수지목표로 제시)
  - 단년도 예산 역시 중기계획과 유사하게 포함된 모든 사업이 실제 세입으로 집행되기 어렵다는 것을 전제로 하므로, 예산집행 시 (삭감)조정을 하는 원칙을 제시
  - 세입 관련 법개정
  - 예산편성지침으로서 단가나 다른 세부 수치가 없으므로 실효성에 한계

3) (단년도)예산법 : 법률주의에 따라 법으로 예산을 수립

- 매년 8.15일까지 SFB가 예산지침법에 따라 작성하여 의회에 제출
- 의원 수정발의를 예산위원회에서 조정·취합 후 수정안을 본회의에서 의결 (상임위 등의 역할 확인 필요)
- 수정안에 대한 제약
  - 의회규칙 : 발의 건수, 금액, 범위 등
  - 헌법
- 지출총량 증액 불허

- 사업별 증액 발의 시 이에 해당하는 타 사업의 감액 명시 의무 (paygo와 유사)
- 감액 불허 지출분야 명시 (공무원 급여, 특정 이전지출, 부채 (이자) 상환)
- 중기계획 및 지침법과의 일치

□ 기타 문제점

- 예산위원회 84명(하원 63명, 상원 21명)의 구성은 구조적으로 의원 경력과 예산분야 전문성이 미흡한 의원들로 이루어짐
  - 경력과 전문성이 있는 의원은 정부예산안의 의회제출 이전에 지역구 사업 등을 포함토록 함으로써 재선 가능성 제고
  - 예산위원회 자격요건을 제약하는 규정들은 전문가를 배제하는 결과
- 재원의 칸막이 운용에 따른 경직성(헌법에 규정)
  - 프로그램별 재원을 복수의 다양한 재원 · 회계로부터 확보토록 유도함으로써 결과적으로 예산의 불투명성 야기
- 중앙-주-시 3단계 정부 간의 지출분야 설정의 상호 대응성
  - 상위 정부에 의존, 책임 전가의 구조적 유인 상존

다. (잠정) 시사점

- 1988년의 개헌과 특히 1990년대 말의 개혁(2000년의 재정책임성법 등)은 브라질의 재정건전성에 큰 기여를 하였으며, 이는 주로 지방정부의 적자 · 부채 문제를 효과적으로 통제 한 결과
  - 재정책임성법은 중앙정부보다는 지방정부의 수지개선 및 부채문제 해결에 결정적 기여
  - 중앙정부 예산운용과 행정부 · 입법부 간의 관계에서도 일부 개선에도 불구하고 아직 많은 문제점을 노정하고 있으나, 향후 우리의 재정개혁에

---

참고할 수 있는 시사점을 제한적으로 도출 가능

- 1) 예산(법)에 대한 항목별 거부권 및 집행과정에서의 재량적 재원배분 조정권을 행정부가 확보한 매우 강력한 대통령 중심제,
- 2) 일견 정교한 법체계는 수량적 제약·조건이 결여됨으로써 운용에 대한 실질 통제는 취약하고, 이를 대통령이 활용할 여지가 크다는 점에서,  
☞ 우리나라의 정치경제적 현실과는 다소 거리가 있음. 다만 의원들의 협조를 유도할 수 있는 행정부의 유인 제공 등은 부분적으로 참고 가능

□ 브라질은 중기계획과 예산에서 실제 총량을 상회하는 계획치를 정함으로써 대통령이 의원들의 협조를 유도할 수 있는 재량적 여지를 확보하나, 우리 실정에서는 이러한 제도 운용은 어려울 것으로 사료됨

- 이와 유사한 재량적 여력 확보는 참여예산제도와 유사한 형태로 고려 가능
  - 입법부에 예산의 일정비율(1~3%)에 대한 편성권한을 인정하되, 이의 집행에 대해서는 재정여건에 따른 행정부의 조정을 인정
  - 그러나 엄밀한 의미에서는 이 역시 정부의 예산편성권을 침해하므로, 정부의 “동의”를 통한 조정방식으로 도입하면서 해당 예산규모를 1~3%로 제약하는 방식을 고려
- ※ 미국에서는 입법부가 확정된 예산에 대한 행정부의 미집행을 법으로 금지 (1974년 Budget and Impoundment Control Act)

### 3. 스웨덴의 예산제도 분석

#### 가. 행정부와 입법부의 관계

- 스웨덴은 의원내각제 국가로서 입법부와 행정부가 융합되어 있기 때문에 양자의 관계는 위임(delegation) 또는 합의(consensus) 모형으로 구분됨
  - 여러 정당이 각축하는 스웨덴에서는 의회 주도의 합의 모형에 따라 예산이 결정됨
    - \* 전통적으로 다수당이 집권하는 영국의 경우 행정부에 예산을 위임

#### 나. 예산 과정

<1993년 이전>

- 우리나라와 마찬가지로 각 세출분야 상임위에서 세출항목별 예산을 결정하여, 전체 예산 규모에 대한 통제가 어려웠고, 최종 예산 규모가 당시 예산회계년도 직전 월인 6월 말까지 불확실하였음
  - 이른바 재정의 공유지 문제(common pool problem)가 만연되었음
  - 재정위(finance committee)는 상임위의 하나로서 존재하였고, 위상이 각별히 크지는 않았음
- 1990년대 초 심각한 경제위기와 재정수지 적자위기를 겪고 나서 예산제도 개혁을 위한 절차를 밟아 나감
  - 1990년 의회(Riksdag)은 예산개혁위원회를 설치하여 유럽 국가들의 예산제도를 연구
  - 그 결과 유럽 13개국 중 예산제도가 이탈리아 다음인 12번째로 낙후되었다는 보고서가 작성됨

- Von Hagen 교수의 영향을 받아 2단계 예산수립제도 도입에 착수
  - 1단계: 총액 및 분야별 한도액 설정
  - 2단계: 각 분야 내의 세부항목(500개) 예산 설정

[그림 3] 스웨덴의 재정수지 추이('85~'05)



<1993년~1997년>

- 1993년 예산제도 개편안이 의회에 제출됨
  - 국회법(Riksdag Act)의 3장과 5장에 담겨진 예산 수립 관련 조항들을 수정
- 1994년 9월 정권이 바뀌었지만 수정된 국회법을 통과시킴
- 스웨덴 최초의 조직법(organic law)으로서 재정법(Government Commission on Budget Law) 제정
  - 예산외 세출 항목(off-budget) 제한

- 개방형(open-ended) 복지세출 지원제도 폐지
- 총량/분야별 총액을 세부 세출항목보다 먼저 설정하는 top-down 예산제도 도입

<1997년~2002년>

(재정위원회의 권한 강화)

- 종전의 ‘동등한 상임위’ 지위 구조를 벗어나, 재정위원회(finance committee)에 강력한 예산편성 권한을 부여함
  - 예산의 총량과 분야별(27개) 한도액을 결정
  
- 예산총량과 분야별 한도액이 결정되고 나면, 15개 상임위에서 27개 세출 분야의 예산 항목을 결정
  - 또한 재정위원회는 개별 상임위로서 4개 분야\*의 세부 세출항목도 결정
    - \* 분야 2(Economy and fiscal administration), 분야 25(General grants to local government), 분야 26(Interest on the national debt, etc.), 분야 27(The contribution to the European Community)

(춘계재정정책법안(Spring Fiscal Policy Bill)의 도입)

- 2단계 예산수립 원칙에 따라 예산총량과 분야별 한도액이 4월까지 의회에 제출되고 의회는 6월에 이를 확정
  - 행정부는 이를 바탕으로 세부 세출항목을 채워서 9월까지 예산안을 제출

(총량/분야별 예산에 대한 의회의 투표)

- 여당 주도로 재정위원회에서 총량 및 분야별 예산(안)을 제출하고, 야당도 총액과 신청한도를 달리한 예산(안)을 별도로 제출할 수 있음
  - 이러한 예산(안)들은 11월 하순까지 의회 표결에 따라, 최종적으로 총액 예산안이 확정됨
- 확정된 총액 예산 및 분야별 예산을 바탕으로 각 상임위는 12월 중순까지 최종 예산안을 확정함

### <2002년~현재>

(춘계재정정책법안(Spring Fiscal Policy Bill)의 역할 축소)

- 1996년 봄부터 본 제도가 시행된 이후 의회에서 예산이 사실상 1년에 두 번 수립된다는 비판을 받게 됨
  - 이에 따라 2003년부터는 춘계재정정책법안은 확정된 예산 총액 및 분야별 예산을 담는 것이 아니라, 거시재정정책 환경 분석 및 중기재정계획에 대한 가이드라인을 제시하는 데에 그침

## 다. 시사점

- ① 스웨덴은 의원내각제 국가이지만, 예산제도가 우리나라와 상당히 유사한 특징을 지니고 있음
  - 1990년대 중반까지 상임위에서 예산을 결정
    - \* 우리나라는 예산을 행정부가 편성하지만, 편성된 예산의 심의가 상임위별로 이루어졌다는 점에서 우리나라와 유사
- ② 상임위별 예산심의의 재정 공유지 문제를 해소하기 위하여 재정위원회에 막강한 권한을 위임함

- 예산 총액 수립
- 분야별 한도액 수립
- 재정위원회 소속 분야에 대한 세부 세출항목 설정

③ 2단계 예산 수립이 실질적 의미를 갖도록 법제도를 정비

- 국회법(Riksdag Act)을 수정하고, 재정법(Government Commission on Budget Law)을 제정하여 2단계 예산 수립의 법적 근거를 확보
- 총액과 분야별 예산 규모에 관한 다수의 예산(안)을 야당으로부터 받아서, 여러 개의 예산(안) 중 최종안을 의회 다수결로 채택

④ 정부가 예산안을 9월 20일까지 제출하면 11월 하순까지 총액과 분야별 예산액을 결정하고, 11월 말부터 12월 중하순까지 최종 예산안을 확정

□ 우리나라의 경우 ①과 ④는 향후 예산제도 개편을 논의할 때 상당히 중요한 시사점을 갖는다고 볼 수 있으며, ②와 ③은 비록 타당성이 있지만, 우리나라가 행정부에 예산편성권이 있다는 점에서 스웨덴처럼 표결을 거쳐서 1단계 예산안을 확정하는 것이 가능할 것인가에 대하여 추가적인 검토가 필요

<스웨덴 예산 순기>

	정부 (the government)	의회 (Riksdag)	비고
1월	각 부처들은 당해 세출분야와 세출안에 대해 예측 및 검토 작업 진행		
2월	기초 작업 계속		정부기구(Government agencies) : 정부에 연차보고서 및 예산요구서 (Budget document) 제출
3월	경제정책과 예산정책 목표 등에 대한 협의를 진행		감사원(The state Audit Office) : 정부에 감사보고서 제출
4월	공공지출계획(춘계재정 정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)과 중앙정부의 연차보고서 의회 제출	공공지출계획(Spring Fiscal Policy Bill)과 중앙정부의 연차보고서 업무 시작	
5월	부처별 예산 작업 진행	공공지출계획 업무 계속	야당(The Opposition) : 공공지출계획에 대한 대안 제출
6월	예산 작업에 대한 지침 심의	공공지출계획 업무 및 연차보고서 업무 공식 결정	
7월	스웨덴 예산 작업 중지 정부기관은 EU예산 작업 진행		
8월	스웨덴 예산 작업 진행		
9월	예산계획 의회 제출		
10월		예산계획 심의	야당(The Opposition) : 정부예산안에 대한 다양한 대안 제출
11월	각 부처 세출안 지시 준비	총지출상한, 세출분야별 구상안, 중앙정부 세입에 대한 결정	
12월	세출안 지시 승인	정부 예산 세출안에 대한 결정	

<December>

정부(The Government)

- 재무부는 정부에 경제발전에 대한 예측(forecasts)을 제출
- 정부는 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)에 대한 추가의 작업이 착수되도록 승인

<January>

정부(The Government)

- 재무부는 예측에 대한 평가와 갱신작업을 계속함
- 다른 부처들은 그들이 가지고 있는 예산분야와 예산안에 따라 예측을 계속해 나감

<February>

정부(The Government)

- 예산 준비 작업을 계속

정부기관(Government agencies)

- 정부에 연차보고서(annual reports)와 예산요구서(Budget document)를 제출

- 2월초, 정부 부처들은 앞으로 3년에 대한 재정지출예측(Consequence estimates)을 재무부에 제출
- 2월과 3월초, 재무부는 재정지출예측(Consequence estimates)을 검토
  - 또한 재무부는 3월에 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)의 구성을 작업
- 재무부는 추정된 세입과 세출이 앞으로 몇 년간 달성해야 하는 예산정책의 목표를 가능하게 할 수 있는지 조사
  - 재정지출예측(the estimates)이 목표에 맞지 않는다면 재무부는 세출의 삭감 혹은 세입의 증가 등을 제안

- 정부기관들은 그들의 지난해 연차보고서를 적어도 2월 22일까지 제출
  - 연차보고서는 활동 및 재정에 대한 자료와 정보를 담고 있음
  - 또한 이는 정부기관이 설정한 목표를 어떻게 달성했는지에 대한 보고서를 포함
  
- 약 1주일 후(3월 1일), 정부기관들은 앞으로 3년에 대한 예산요구서(Budget documents)를 제출할 것을 요청받음
  - 이 요구서들에서 향후 몇 년간의 그들의 세출에 대해서 예상하고, 자금조달에 대한 제안
  - 이 자료는 개별 세출안들(the different appropriations) 중에서 지출을 계산할 때 정부 결정을 위한 기초의 일부를 구성

<March>

- |   |
|---|
| 정부(The Government) <ul style="list-style-type: none"><li>□ 심의를 열어 주된 경제 및 예산 정책에 대하여 승인</li></ul> |
|---|
- 3월 말, 27개의 세출분야에 대해 예비지출 구상안(the preliminary spending framework)을 정하는 일을 시작(체계 준비)
  
  - 또한 3월 말, 스웨덴 감사원은 2월 말에 정부기관들이 제출한 연차보고서에 대한 감사보고서를 발표
    - 스웨덴 감사원은 중앙정부의 활동, 즉 정부가 책임져야 하는 정부기관의 활동에 대해서 조사하는 업무를 가진 의회의 하부기관
    - 그리고 이는 연간 재정검사 및 성과평가로써 끝이 남
  
  - 연간 재정검사는 정부기관에 의해서 제출된 보고서가 믿을 수 있으며 진

실하고 올바른지에 대해서 조사

- 성과평가는 중앙정부의 활동이 효과적, 효율적이었는지에 대한 조사가 포함됨

<April>

정부(The government) <input type="checkbox"/> 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)과 중앙정부 연차보고서를 의회에 제출  의회(The Riksdag) <input type="checkbox"/> 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)과정을 시작
---

- 4월 중순, 정부는 의회에 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)을 제출
  - 앞으로 몇 년간의 경제정책과 예산정책을 위해 정부가 제안하는 지침을 포함
- 동시에 정부는 추가예산에 대한 개별 계획(a separate bill)을 제출
  - 이 계획은 당해의 예산안의 변경에 대한 제안을 포함
- 4월 중순, 정부는 의회에 지난 회계연도의 중앙정부의 세입과 세출의 실질적 수준을 보여주는 중앙정부의 연차보고서와 이 분야의 경제적 성과에 대한 보고서를 포함하고 있는 서면 의견(written communication)을 제출
- 또한 연차보고서는 스웨덴 회계감사원에 의해 조사된 중앙정부에 대한 손익계산서(income statement)와 대차대조표(balance sheet)를 포함
- 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)이 의회에 제출된 이후, 정부는 예산과 관련된 업무를 계속

- 이 시기 예산 계획의 핵심은 3월에 결정된 계획과 지침을 확실한 예산안에 따라 바꾸는 것

### <May>

#### 의회(The Riksdag)

- 공공지출계획(Spring Fiscal Policy Bill)에 대한 업무 계속

#### 정부(The Government)

- 개별 부처들의 예산업무 계속

#### 야당(The Opposition)

- 정부가 구성한 공공지출계획(Spring Fiscal Policy Bill)에 대한 대안 제시

- 정부가 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)을 제출한 후에도 예산에 대한 업무는 계속
  - 구상안 준비/framework preparation)는 5월에 진행됨
  - 또한 5월에는 9월에 제출해야 하는 예산계획(the budget bill)의 초안을 시작
- 5월 중순, 각 부처는 3월에 정부가 승인한 다른 지출분야에 대해서 구상안 내에서 개별 세출안에 맞게 기금을 할당받기 위해 노력함
  - 부처들은 철저한 검토를 거쳐 그들의 제안을 재무부에 제출
- 재무부는 예산의 일부분 변경이 필요한 분야에 대해서 경제 전망을 재평가
  - 5월 14일 전까지 정부는 지난 몇 년간의 달성한 활동의 결과에 대해서 설명한 특별 서면의견(special written communication)을 의회에 제출
  - 이 의견은 운용상의 목적과 가용재원에 대한 결과와 관계 있음

<June>

의회(The Riksdag) <input type="checkbox"/> 공공지출계획(Spring Fiscal Policy Bill)과 중앙정부 연차보고서에 대한 공식 결정  정부(The Government) <input type="checkbox"/> 심의 개최
---

- 6월 초, 의회는 공공지출계획(춘계재정정책법안:Spring Fiscal Policy Bill)을 공식적으로 채택
  - 정부는 봄 동안 승인한 지출계획에 맞춰서 여름 예산계획(the budget bill)의 발표를 위한 마지막 예산 제안을 만듦
  - 6월 정부 심사가 열림
  - 재무부 장관은 재정상황과 논의된 개혁의 범위를 발표
  - 8월에 정부는 예산 업무를 위한 가이드라인에 수락
- 6월, 의회는 중앙정부의 연차보고서와 스웨덴 감사원 보고서에 대한 숙고에 대해 결론을 내림

<July>

정부(The Government) <input type="checkbox"/> 스웨덴 예산에 대한 업무는 정지
--

- 스웨덴의 예산 업무는 7월의 전통적인 휴일 동안 휴식을 가짐
  - 그러나 정부기관은 이 달에 EU 예산으로 인해 바쁨
- EU 위원회는 5월 다음해 EU 예산에 대한 제안을 제출하고, 장관협의회(the Council of Ministers, budget council)는 7월에 이에 대한 입장을 취해야만 함

- 
- 
- 6월과 7월, 재무부는 EU 예산의 개별적 정책분야에서의 지출 수준에 대해 고려한 스웨덴의 입장을 준비

### <August>

정부(The government)

- 예산 업무 계속

- 예산 개요(Budget resumes)에 대한 업무가 시작될 때, 치열한 활동(intense activity)이 시작됨
  - 예산이 종결에 가까워질 때, 재무부는 다른 부처들과 계획(the bill)에 대한 자세한 사항을 협의

### <September>

정부(The government)

- 의회에 예산계획(the Budget Bill) 제출

- 적어도 9월 20일까지 정부는 예산계획(budget bill)을 의회에 제출
  - 선거가 있는 해에는 예산계획의 제출이 조금 늦어질 수 있음
- 예산계획은 다음 회계연도의 지출 상한에 대한 제안을 포함
  - 이것은 다음해 중앙정부의 자원을 27개의 다른 세출분야 및 약 500개의 개별 세출안에 어떻게 배분할지에 대한 내용도 담고 있음
- 정부는 48개의 개별 정책분야의 지출 및 활동에 대한 명세(a breakdown)를 제공
  - 정책분야는 목적, 비용, 결과 사이에 밀접하게 관련된 허락된 세출분야의 한 부분

- 이는 예산을 어디로 보내야 하는지를 아는 것을 쉽게 알도록 함
- 제안된 예산을 완성한 후, 가을 동안 정부는 지출 및 세입의 수준을 올리거나 내리는 어떠한 계획도 내놓지 못함
- 예산계획과 함께 정부는 보통 당해의 세출안의 변화를 포함한 추가예산을 제출

<October>

의회(The Riksdag)

- 예산계획(the Budget Bill) 검토

야당(The opposition)

- 정부의 예산 요구(Budget proposal)에 대하여 대안 제출

- 정부가 예산계획을 제출한 후 15일 이내, 의회 구성원들은 예산과 관련된 개인적인 발의를 할 권리가 있음
- 야당은 제안된 정부 예산에 대하여 대안들을 제출
  - 보통 각각의 야당들은 특별한 경제정책 발의 중 대안 예산에 대한 전체적인 발표를 함
- 반대되는 제안은 개별적인 발의에서 상당히 면밀히 검토됨
  - 정당은 보통 세출영역당 하나의 개별적인 그들의 제안을 발표

---

---

## <November>

### 의회(The Riksdag)

- 예산분야에 대한 구상안(Framework) 적용

### 정부(The Government)

- 정부부처들은 세출안 지시(appropriation directions) 구성에 대한 준비를 함

## 의회의 예산에 대한 숙고

- 의회는 두 가지 단계로 예산계획(the budget bill)을 검토
  - 첫째, 재정위원회는 다가오는 해의 지출한도를 고려
    - 조사서(the examination)는 계획에 포함된 27개의 세출분야에 각각 얼마나 돈을 사용할지에 대해 구성
    - 위원회는 중앙정부의 세수와 별도 수입에 대한 정부의 예측을 검토
    - 재정위원회가 이를 준비하는 동안 다른 의회의 위원회는 논평할 기회를 가짐
    - 11월 20일(혹은 대략)에 재정위원회는 종합적인 제안으로 구성하고, 이를 본회의(chamber)에서 논의
  - 본회의(chamber)에서의 논의는 의회에 의해 정해진 세출의 상한, 세출 분야에 대한 세출의 할당, 세금 및 요금의 변화, 중앙정부 세입의 대략적인 승인 등이 포함
  - 이것이 끝나고 각 위원회는 책임이 있는 세출 분야에 대한 세출안의 자금의 할당에 대한 제안을 만들
  - 본회의는 12월 중순까지 약 500개의 세출안(appropriation)에 대하여 공식적인 결정을 내림

<December>

의회(The Riksdag)

- 중앙정부 예산 제출안에 대한 결정을 내림

정부(The government)

- 승인된 예산의 시행을 정부기관에 지시

- 12월 중순, 의회는 중앙정부 예산에 대한 마지막 결정을 내림

- 그리고 이후에 이 결정이 실행되도록 하는 승인은 정부의 몫
- 이는 정부의 정부기구에 대하여 발표한 제출안 지시에 의하여 발생

- 이 지시들은 기관들이 그들의 행동에서 추구해야 하는 목적, 사용할 수 있는 제출안의 크기, 정부에 제출해야 하는 결과에 대한 정보들을 명시

---

---

#### 4. 프랑스의 예산제도 분석 : 프랑스 재정위원회의 상임위원회로서의 권한 및 역할 및 우리나라 도입 시의 시사점

##### I. 프랑스 예산과정<sup>6)</sup>

###### 1. 예산의 편성

- ① 정부세미나(séminaire gouvernementale): 1월 초. 국가의 공공재정 상황을 진단하고 이에 대한 정책방향에 대해 논의
- ② 예산컨퍼런스(les conférences budgétaires)와 예산회의(réunion budgétaire): 2월과 4월 사이. 예산컨퍼런스는 예산담당장관(기획재정부 장관)이 주재하고 전체적인 국가개혁과 경제정책들에 대한 논의를 하고, 예산회의는 예산국이 담당하는 ‘예산요구서’의 작성을 위한 보다 구체적인 협의를 진행
- ③ 예산조정단계(phase de restitution): 4월 중. 수상이 주재하는 이 단계에서는 각 부처 장관의 예산요구액에 대한 조정이 이루어진다. 이 단계에서 최종적인 부처별 예산액과 정원이 확정
- ④ 의회를 위한 최종작업(la finalisation des travaux à destination du Parlement): 7월과 8월. 예산편성의 최종 완성
- ⑤ 예산안의 제출: 10월 첫째 주 화요일까지 의회 사무처에 예산안 제출(재정조직법 제39조)

예산편성 과정과 별도로 일종의 사전예산심의에 해당하는 예산정책심의

---

6) 프랑스의 일반적인 예산제도에 대해서는 이순우·김지영 역, 『프랑스 재정법』, 재정법제 자료 09-14-5, 한국법제연구원, 2009 참조.

(débat d'orientation budgétaire: DOB)가 존재함

## 2. 예산의 심의

① 우리의 예산안에 해당하는 재정법안의 하원 제출(프랑스 헌법 제39조에 따른 하원의 선의권): 10월 첫 번째 화요일까지 하원에 제출

② 재정위원회의 “정부 제출 재정법안(예산안)” 에 대한 보고서 작성

- 프랑스 헌법 제43조에 따라 정부제출법안 및 의원제출법안은 각각의 해당 상임위원회가 담당하게 되고, 정부제출 재정법안(예산안)은 하원의 “재정위원회(Commission des finances, de l' économie générale et du controle budgétaire)” 에서 정부제출 재정법안에 대해서 보고서만 작성할 수 있고, 제출 예산안에 대한 제1독회 시에는 수정안 채택이 헌법 제42조 제2문에 의해 허용되지 않음

- 재정법안(예산안)에 대한 양원의 재정위원회의 실질적인 예산안에 대한 보고서 작성을 위해 “프랑스 재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001)” 제49조는 매년 7월 10일까지 양원의 재정위원회와 관련 위원회가 정부에 대한 예산질의서를 보내고, 정부는 10월 10일 이전까지 이에 대한 답변서를 제출토록 함으로써, 예산이 제출된 이후에 약 7일 내에 정부의 답변서가 도착하도록 함으로써 재정위원회의 보고서 작성에 반영되도록 하는 구조를 가지고 있음

- 정부의 예산안 제출 이후, 재정위원회는 3개의 보고서를 채택하게 되는데, 제1부는 예산을 국내외의 경제 및 재정 상황 속에서 고려하고 전체적인 방향을 제시하고, 제2부는 세입, 제3부는 세출에 대한 보고서임. 우리나라의 예산결산특별위원회의 수석전문위원의 역할을 의원 중 지명된 “총괄보고자(le rapporteur générale)” 가 보고서 작성의 책임을 수행하게 됨

③ 본회의 심의

- 예산안의 심의 의결은 세입과 세출부분으로 나누어 진행. 예산심의 시에 일반적인 심의는 재정부장관의 발언, 재정위원회의 총괄보고자, 재정

위원회 위원장의 순으로 발언 진행 후, 원내 교섭단체별 대표 발언이 이어짐.

- 우리나라의 경우 본회의 심의 시에 예산안에 대한 표결은 예산결산특별위원회에서 제출된 예산안 전체에 대해 표결로 진행되지만, 프랑스의 경우 각 조항마다, 수정안마다 표결이 진행

- 하원에서 재정법안(예산안)이 의결되면, 상원에서 동일한 절차에 따라 심의가 이루어짐. 양원 사이에 불합치가 있는 경우에는 양원 간에 왕복심의회가 이루어지거나 수상이 헌법 제45조에 따라 양원합동위원회를 소집하여 처리. 이러한 절차는 적어도 양원에서 최소한 제1독회가 이루어진 이후에 가능. 재정조직법 제40조에 의거하여 양원에서 재정법안에 대하여 70일 이내에 의결이 이루어지지 않으면, 우리의 긴급명령과 같은 오르도넝스(Ordonnance)의 형태로 예산안이 성립

### 3. 예산의 집행

### 4. 결산<sup>7)</sup>

- ① 재정조직법 제46조에 따라 매년 6월 1일까지 결산법안이 제출됨
- ② 결산법은 프랑스의 다른 재정법(예산)과 달리 긴급한 경우에 의결절차가 없고, 세입과 세출로 이루어진 예산과 달리 두 부분으로 구분되어 있지 않음
- ③ 프랑스 국가재정에서 성과주의 도입에 따라 결산법에서의 성과측정이 중요성이 강조됨.

## II. 프랑스 재정위원회의 권한

### 1. 프랑스 재정위원회의 특수성

#### 1) 프랑스 상임위원회의 특수성

프랑스의 경우에 상임위 중심주의를 채택한 결과, 헌법 제43조에 상임위원회의 수를 8개 이하로 제한하고 있음. 이에 따라 프랑스 하원규칙

7) 프랑스 결산법의 의의 및 절차에 대해서는 김지영, 『프랑스 결산법 연구』, 국회예산정책처, 2012 참조.

제36조는 하원의 상임위원회의 수를 8개로 규정하고 있고, 상원의 경우에는 상원규칙 제7조에 따라 상임위원회의 수를 6개로 제한하고 있음.

- 상임위원회의 구성원은 하원의 경우 전체 정족수의 8분의 1 즉, 73명을 초과할 수 없으며(하원규칙 제36조)<sup>8)</sup>, 상원은 56명임.

## 2) 상임위원의 겸직 여부

우리나라는 국회법 제39조에 따라 2개 이상의 상임위원을 겸직할 수 있고, 예산결산특별위원회의 경우에는 상임위원회도 아닌 특별위원회이므로, 한명의 국회의원이 상임위원회 위원인 동시에 예산결산특별위원회 위원이 될 수 있지만, 프랑스의 경우에는 하원의 경우에는 하원규칙 제38조에 따라 두 개 이상의 상임위원회의 위원이 될 수 없음. 상원의 경우에는 명시적인 규칙은 존재하지 않지만, 복수의 상임위원회의 위원이 될 수 없음. 따라서 재정위원회 소속의 위원은 다른 상임위원회 소속의 위원이 될 수 없음.

## 3) 상임위원의 임기

프랑스의 경우에 헌법 제43조가 상임위원회의 수를 제한하고 있기 때문에 상임위원회 내에 소위원회를 구성하는 것을 금지함. 그러나 특정 주제에 대해 소위원회와 유사한 형태의 조직을 구성하기도 하지만(group de travail), 상임위원회만이 법상 부여받은 소관 사무에 대한 의결권한이 있음. 또한 상임위원회의 위원의 임기는 1년이지만(하원 의사규칙 제37조), 연임 제한규정이 없으므로 계속해서 맡을 수 있음. 따라서 재정위원회 위원은 연임이 가능하다는 점에서 우리와는 다름

## 4) 프랑스 재정위원회의 권한

### ① 상임위원회의 보고와 본회의 의결

재정상임위원회에서 각 필요한 예산에 대한 보고서를 작성하여 본회의에 제출하면 본회의에서 의결로 결정됨. 따라서 최종적인 결정권은 없으나 보고서의 내용이 정당하다면 사실상 구속력을 가질 수는 있으나 본회의에

8) 현재 프랑스 하원의원 수는 577명임.

서 수정이 이루어지기도 한다고 함.

## ② 기타 상임위와의 예산상의 관계

예산심사는 오직 재정상임위에서 하므로 기타 상임위에서는 전혀 관여할 수 없기에 우리나라에서와 같이 상임위의 예결특위로의 예산제출과 같은 과정은 없다고 함.

## 5) 프랑스 재정위원회의 권한 제한

- 프랑스는 헌정사적인 측면에서 제3공화국과 제4공화국 당시에 의회의 재정위원회가 거의 무제한적인 재정고권을 행사한 결과, 행정부가 편성하여 제출한 예산안에 대한 과도한 수정이 이루어졌음. 이러한 예산안에 대한 수정은 수입과 지출의 균형을 훼손하고, 의원들의 지역이기주의에 근거한 무제한적인 지역예산 증액에 대한 폐해가 상당했음. 또한 근본적으로는 행정부와 의회 간에 권한 배분의 문제에 있어서 심각한 권력 불균형을 초래했음. 이러한 문제점을 개선하고자, 제5공화국의 헌법을 초안한 드골 장군은 ‘합리화된 의회주의(parlementarisme rationalisé)’ 아래 의회의 재정권한에 대해 제약을 가하고, 행정부의 재정권한을 상당한 정도로 고양시키는 헌법적 시스템을 마련함.

- 이에 따라, 제5공화국 헌법 제40조는 재정의 감소를 야기하거나 공공재정에 부담을 주는 등의 영향을 미치는 의원발의법안이나 수정안의 경우에는 금지하는 조항을 두게 되었고, 헌법 제42조에 따라 정부발의 재정법안(예산안)과 사회보장재정법안의 경우에는 정부가 제출한 대로 본회의에서 심의토록 함으로써 제1회독회 시에 하원의 재정위원회가 정부가 제출한 예산안에 대한 수정을 금지하도록 하고 있음.

- 그러나 이러한 제한이 의회와 행정부 간의 재정권한에 대한 불균형을 초래하였다는 비판 아래, 2001년 제정된 “프랑스 재정조직법(Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001)”은 이러한 금지에 일부 수정을 가함. 재정위원회가 정부가 제출한 예산안에 대한 직접적인 수정을 가할 수는 없지만, 본회의에서 프랑스 예산과목 중 Mission의 하부단위인 programme(프로그램) 단위상에서는 예산상 수정을 할 수 있도록 함(프랑스 재정조직법 제47조).

- 또한 헌법 제24조를 개정함에 따라, 정부의 정책에 대한 의회의 정책통

제기능을 강화하는 조항을 두고 이에 핵심적인 역할을 수행하는 것이 프랑스 재정위원회의 권한이 됨.

## 2. 재정조직법 제정 이후의 프랑스 재정위원회의 권한 강화

2001년 재정조직법의 제정과 2008년 헌법 개정으로 인해 재정위원회의 위상은 특히 예산집행단계에서 강화됨. 특히 “평가 및 통제 위원회(La Mission d'évaluation et de contrôle)”와 재정통제에 관한 여러 가지 특권이 재정위원회에 부여됨.

### 1) “평가 및 통제단(la mission d'évaluation et de contrôle: MEC)”

- 2008년 7월 23일 헌법 개정으로 ‘의회에 의한 통제’ 강화 움직임을 헌법적 차원의 문제로 다루기 시작함. 동 헌법 개정으로 프랑스 제5공화국 헌법 제24조는 “의회는 법률을 의결한다. 의회는 ‘행정부의 활동(l' action du Gouvernement)’을 통제함. 의회는 ‘공공정책(les politiques publiques)’을 평가한다(하락)”고 규정함. 1996년 6월 4일 법률(la loi du 14 juin 1996)에 의한 ‘공공정책평가국(l' Office mixte d'évaluation des politiques publiques)’ 창설 시도나, 1999년 ‘공공지출에 대한 의회 통제 및 효율성’에 대한 태스크 포스팀이 제안한 하원의 재정위원회 내부에 “평가 및 통제단(la mission d'évaluation et de contrôle: MEC)” 설치 및 2001년 재정조직법 제59조상에 이를 규정한 취지와 더불어 “2005년 8월 2일 사회보장재정조직법(la loi orgqniwue relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005)”에 의해 인정된 “사회보장재정법의 평가 및 통제단(la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale: MECSS)”의 설치가 2008년 헌법 개정의 초석을 마련하고 있었다는 점에 대해서 주지할 필요가 있음. 국가 일반예산과 사회보장예산에 대한 의회의 재정통제기능 강화에 기초하여, 2009년 5월 27일 제정되어 6월 26일부터 “평가 및 통제 위원회(le comité d'évaluation et de contrôle: CEC)”는 과거의 입법 경험과 상임위원회의 권한을 존중하여 하나 이상의 상임위원회에 관련되는 정책에 대한 평가를 가능하게 하기 위해 제도화 됨.<sup>9)</sup>

9) 김지영, 「프랑스 헌법 제24조에 따른 의회의 공공정책평가 기능 강화에 대한 분석」, 법제연구원, 2013, pp.3~4

---

- MEC(la mission d' évaluation et de contrôle)는 여당과 야당 소속 의원 각각 1인이 공동으로 의장을 맡고, 재정위원회에서 각각 동수로 임명된 총 16명의 의원과 그 외에 위원회 소속 약간 명의 의원들로 구성됨. 재정위원회 위원장과 총괄보고자는 법상 당연직 위원이 됨. 다른 상임위는 자신의 구성원 중 일부를 MEC에 참여할 수 있도록 요구할 수 있음. 따라서 MEC는 재정위원회 내부의 소위원회와 상임위원회 간의 합동위원회의 성격을 중첩적으로 가지고 있음.

## 2) 재정위원회의 예산통제에 대한 권한

- 프랑스 재정조직법 제57조상에 양원의 재정위원회는 예산 집행을 조사하고 통제하며, 모든 공공재정과 관련된 문제에 대한 평가에 대한 규정을 두고 있음. 이러한 재정위원회의 권한을 행사하기 위해서 재정위원회 위원장과, 총괄보고자, 특별보고자는 예산 사용에 대한 서류 및 현장 조사를 통해 통제할 수 있는 권한이 위임되어 있음.

- 또한 동법 제57조는 재정위원회 위원장과 총괄보고자가 감사에 필요하다고 판단한 경우에는 당사자는 이에 따라야 하는 의무를 규정하고 있음. 동법 제59조는 정보의 접근이 요구될 때, “그 정보 수집의 어려움의 정도에 따른 합리적인 기한 내에” 정보가 제출되지 아니하면, 양원의 재정위원회의 위원장은 가처분을 명령하는 관할법원에 (행정부에 대한)금전적 이행강제(astreinte)를 통해 이러한 법상 의무 불이행을 더 이상 하지 못하도록 강제함.

- 회계원과의 관계에서 재정조직법 제58조는 회계원이 의회가 재정통제 권한을 행사할 때 이를 보조할 수 있도록 함. 양원의 재정위원회 위원장과 총괄보고자는 회계원에 통제와 평가에 관한 보조를 요구할 수 있고 회계원은 이에 답변해야 할 의무를 가지고 있음. 양원의 재정위원회는 동시에 회계원에 행정 각 부서와 재정위원회하의 모든 조직(des organismes)의 예산 관리에 대한 조사의 실행을 요구. 조사에 대한 결과는 조사의 공표로부터 8개월 이내에 그것을 요구한 위원회에 전달됨.<sup>10)</sup>

- 재정조직법 제59조는 동법 제57조의 규정에 따라 정보의 접근이 요구될

---

10) 김지영, 『프랑스 결산법 연구』, 국회예산정책처, 2012, pp.34~35 참조.

때, “그 정보 수집의 어려움의 정도에 따른 합리적인 기한 내에” 정보가 제출되지 아니하면, 양원의 재정위원회의 위원장은 가처분을 명령하는 관할법원에 (행정부에 대한)금전적 이행강제(astreinte)를 통해 이러한 법상 의무 불이행을 더 이상 하지 못하도록 요구

### 3) 행정부의 예산집행 중 예산변경에 대한 재정위원회의 통제

- 예산 집행 중의 재정위원회의 권한 강화와 더불어, 행정부에 의한 예산의 이·전용시에 양원의 재정위원회와 소관 상임위원회에 통지하도록 하고 있음(재정조직법 제12조).

-추가경정예산의 경우에 양원의 재정위원회의 견해를 들어야 함. 공익을 위하여 시급하고 절대적으로 필요한 경우에는 양원 재정위원회에 이를 보고(동법 제13조). 즉, 급박하지 않은 경우에는 재정위원회의 의견을 구하고 실행되지만, 시급한 경우에는 우선 예산을 집행하고 사후에 이를 보고하는 방식으로 규정

- 예산의 불용 시에는 재정위원회의 심의를 거쳐야 하고 소관 상임위원회에 통지(제14조)

### 4) 결산법의 강화를 통한 재정위원회의 위상 제고

- 재정조직법 제46조에 따라 결산법안은 매년 6월 1일 이전에 제출되어야 하고(제46조), 동법 제41조에 의해 ‘결산법과 예산 사이에서 피드백(chainage vertueux)’ 이 확보

- 결산법을 통해 국가 재정의 전문화된 의회 통제(le controle parlementaire professionnalisé des finances de l’ État)라고 하는 것이 조직적으로 인정

- 결산법의 실질적인 기능 강화를 통해 결산법안을 심의하고 의결하는 재정위원회의 위상도 제고

### Ⅲ. 비교법적 관점에서의 프랑스 재정위원회의 시사점<sup>11)</sup>

#### ① 한국 정부형태와의 공통성

대통령제적인 요소에 의원내각제적인 요소가 가미된 한국과 의원내각제를 바탕으로 대통령제가 가미된 프랑스는 권력분립 원칙의 차원에서 상당히 유사함. 특히 헌정사적인 측면에서 한국의 제헌헌법은 의원내각제를 바탕으로 하였고, 이에 따라 현행 헌법에서 인정하고 있는 제52조의 ‘법률안 제출권’은 의회와 정부에 유보되어 있음. 또한 헌법 제43조와 국회법 제29조에 의한 국회의원의 국무위원 겸직가능 규정, 헌법 제82조에 의한 대통령과 국무총리 및 국무위원의 부서권 등 의원내각제적인 요소를 가미하고 있음. 양국이 출발점은 달라도, 각각 대통령제와 의원내각제적인 요소를 혼합한 통치구조를 형성하고 있다는 점은 비교법적인 연구의 토대가 됨.

#### ② 한국 통치구조와의 차이점

양국이 비슷한 혼합적 통치구조를 가지고 있다고 하더라도, 다양한 측면에서 상이한 점을 가지고 있는 것도 사실임. 특히 의회의 행정부에 대한 통제의 측면에서, 한국은 ‘국정감사’를 통해 매년 정기적으로 행정부에 대한 통제를 하고 있음. 그러나 재정통제를 위한 ‘예산결산특별위원회’가 상임위원회가 아닌 특별위원회 형태로 운영되고 있으며, 감사원이 독립성을 가지고 있지만 대통령 소속하에 있고, 단원제이며, 정기회의 소집일이 100일로 비교적 회기가 짧은 특징을 가지고 있음. 반면에 프랑스는 “재정통제”를 수행하는 ‘재정위원회’가 상임위원회이며, 회계원이 헌법상 독립기관이고, 양원제이며, 정기회의 중 본회의 기준으로 소집일이 120일임.<sup>12)</sup> 따라서 이러한 상이한 체계를 감안하여 생각하면, 의회에 의한 행정부의 ‘견제와 균형’에 대한 비교법적 연구는 단순히 일대일로 이루어져서는 안 되고, 보다 심도 있는 연구가 필요함을 의미함.

#### ③ 행정국가 현상에 따른 의회에 의한 행정부 예산안에 대한 평가 및 통

11) 김지영, 「프랑스 헌법 제24조에 따른 의회의 공공정책평가 기능 강화에 대한 분석」, 법제연구원, 2013, p.30 이하.

12) 정기회의 개최 기간은 중간에 휴회기간이 있지만, 10월 1일 소집하여 다음해 6월 30일까지 지속 됨.

### 제기능 강화

한국과 프랑스 통치구조의 공통점과 차이점은 별론으로 하고, 제2차 세계대전 이후 등장한 ‘행정국가 현상’은 의원내각제를 채택한 국가든 대통령제를 채택한 국가이건 간에 보편적으로 나타난 현상임. 대규모의 조직과 전문성을 가진 행정부에 대한 의회의 통제는 갈수록 형식화되거나 미약해짐. 이는 정보의 비대칭성과 전문성 결여의 차원에서 기인하지만, 정당국가 출현으로 행정부와 여당에 의한 권력통합 현상에 기인한 것이기도 함. 이와 같은 측면에서 1960~70년대에 의회의 예산심의권을 수치적인 평가에 기인한 통제를 하려고 했으나 모두 실패로 돌아감. 이에 따라 1990년대 초부터 제기된 예산심의 시에 의회에 의한 행정부 예산안에 대한 평가 및 통제기능 강화는 선진국들에서 논의의 대상이 됨. 이에 따라 1999년 프랑스에서는 재정위원회 내에 ‘평가 및 통제단(la mission d’évaluation et de controle: MEC)’을 시범적으로 설치하여 평가와 통제기능을 강화하려고 함. 또한 2004년도에는 “사회보장재정법의 평가 및 통제단(la mission d’évaluation et de controle des lois de financement de la sécurité sociale: MECSS)”을 두어 사회보장재정과 관련한 문제에서 의회의 평가 및 통제를 강화함. MEC와 MECSS는 프랑스 의회의 독특한 구조로, 기존의 상임위원회와 조사위원회와는 다른 법적 조직인 일종의 ‘조사단’ 혹은 ‘특별조사위원회’의 성격을 가지고 있지만(Mission), MEC와 MECSS 모두 일반적인 Mission과는 달리 2001년 재정조직법과 2005년 사회보장재정조직법상 근거를 가짐

#### ④ 의회의 재정고권의 강화수단

의회의 행정부에 대한 견제와 균형은 우선적으로 ‘재정에 관한 평가 및 통제’가 이루어져야 함을 의미함. MEC와 MECSS 설치의 결국 의회 내에서 ‘재정위원회’의 권한 강화와 동시에 이루어짐. 프랑스의 경우에도 행정부에 대한 의회의 예산심의권 약화가 일반화되어 있었던 바, 이에 대한 ‘재정위원회’의 권한 강화가 의회의 권한 강화 측면에서 중요한 의미를 지니게 되었음

의회의 재정고권의 강화 이후에, 2008년 헌법 개정을 통해 헌법 제24조와 제51-2조에 CEC의 근거를 마련하고, 하원 의사규칙 제146-2조 이하

에 이를 구체적으로 규정. CEC는 재정위원회 소관인 국가재정에 관한 문제 이외에, 하나의 상임위원회의 소관사항을 넘는 정책의 경우에 ‘공공정책’에 대한 평가 및 통제를 수행하도록 하고 있음. 또한 2009년 9월부터 정부가 제출하는 법률안에 수반되는 ‘입법영향평가’에 대한 분석기능도 담당함. 기존 상임위원회가 상시적인 행정부 통제를 하고 있는 것과 별도로, 다수의 상임위원회에 걸친 사항에 대하여 정책통제를 함으로써 기존의 상임위원회의 임무를 보완할 수 있게 됨. 또한 CEC가 조사한 보고서의 내용을 정기회의 ‘대정부 통제’ 기간에서 논의하도록 함으로써, 우리의 국정감사와 유사한 기능을 수행하고 있음. 다만 우리의 국정감사가 각종 비리나 정치적인 문제에 초점을 맞추고 있고, 사실상 국정감사 내용이 예산심의 시에 이루어지는 사항과 중복되며, 정책에 대한 비판이나 대안 제시를 하지 못하고 있다는 비판을 받는 것과는 달리<sup>13)</sup> CEC의 정기회 논의는 여야의 동수의 조사보고자 지명과 논의 주제의 선정으로 정책에 대한 평가 및 통제의 순기능을 수행하고 있는 것으로 평가

#### ⑤ 의회 내의 실질적 기능적 권력분립-야당에 위원장 배정 등

프랑스는 하원 의사규칙 제39조 제3항에 의해 재정위원회 위원장은 야당에 배정되어 있고, 재정위원회 위원장이 지명하는 총괄보고자와 위원장이 재정통제권한에 대한 강한 통제권을 “재정조직법(LOLF)” 제57조에 의해 부여받은 결과, 야당에 의한 행정부의 재정평가 및 통제권한을 보장하고 있음. 또한 헌법 제48조 제4문에 의한 대정부 통제주간의 신설, 제5문상의 야당에 의한 대정부 통제 및 제6문상의 대정부 질의를 규정함으로써 여당과 행정부의 ‘권력통합현상’에 대한 견제장치를 두고 있음

## IV. 결론

### 1. 우리나라의 예산결산특별위원회의 상임위원회로의 전환 시에 고려 요소

#### 1) 상임위인지 상설특별위원회가 적당한지의 고려

13) 박종보, 「헌법 제61조」, 『헌법주석서Ⅲ』, 제2판, 법제처, 2010, p.313.

우선 예산과정 내에서, 예산 심의 시에 기존 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 예산심사에 대한 재고가 필요한 시점. 현행의 예산 심의 과정에 있어서 실제 소관위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 예산심의를 국정감사 등과 다소 중첩되는 측면이 존재. 따라서 예산결산 특별위원회가 예산심의를 전담케 하고, 이 예산심의 시에 소관 상임위원회 위원들이 참여하는 방식으로 전환하는 것도 검토할 필요성이 있음. 이에 대해서는 보다 심도 있는 연구가 필요함. 또는 법사위위원회처럼 해당 상임위의 상원 같은 역할을 하는 것도 고려하여 보아야 하지만 이는 자구 수정이라는 권한을 넘어서는 월권이라는 지적이 있듯이 상임위원회의 기능은 겹치지 않게 권한을 배분하여 분업화하여 전문화하는 것인데 현재의 상임위제도에서는 특별위원회라는 형식으로 실질적으로 상원의 역할을 부여하는 것이 타당해 보임.

### 2) 예산결산특별위원회와 기획재정위원회를 통합하는 방안을 모색

기획재정위원회의 세입 확정 이후에 예산결산위원회의 세출 결정이 예산안에 반영되는데, 만약 예산결산특별위원회가 상임위원회로 전환되면 세입에 대한 부분을 이관하거나 예산결산특별위원회와 기획재정위원회를 통합하는 방안을 모색해야 함. 국가예산을 심의하는 상임위원회에서 국가의 세입과 세출을 거시적인 측면에서 균형재정을 달성하려고 한다면 한 상임위원회에서 세입과 세출에 대한 심의를 담당하는 것이 적절하기에 기획재정위원회와의 통합도 같이 고려하여야 한다고 보임. 특히 프랑스와는 달리 사전예산심사제도를 채택하지 않고 단지 중장기계획만 채택하고 있는 우리나라의 경우에는 1년 동안 내내 예산심사는 한계가 있다고 보임.

### 3) 2년 이상의 임기연장의 보장여부

현행 예산결산특별위원회에서 가장 비판을 받는 것이 1년의 임기로 순환방식으로 위원들이 배정되는 결과, 전문성이 결여되고, 국가재정 전반에 대한 연속성이 결여되어 있어, 실질적인 예산통제가 이루어지지 못한다는 점과 계수조정소위원회에서 밀실로 예산을 처리한다는 점임. 예결위가 상임위로 전환되면 국회법 제40조 제1항상의 상임위원회 위원 임기가 2년이

되지만, 경우에 따라서는 예결위 위원의 경우에는 임기의 연장을 고려할 필요성이 있음. 보다 밀도 있는 연구를 전제로 장기적으로는 계수조정소 위원회를 폐지하는 방안이 모색되어야 함(항목별 예산심사의 내재적 제약, 민주적 정당성의 결여, 정당간의 log-rolling의 방지). 다만 그 임기를 2년으로 하는 경우에 지금의 1년 임기의 관행상 상당수의 의원들이 예산심사를 하지만 2년으로 하는 경우 그 숫자가 줄어들기에 의원들의 자체적인 반발도 있을 것으로 보임.

#### 4) 다른 상임위 위원과 겸직 여부

따라서 예결위가 상임위원회로 전환되면 다른 상임위원회와 이해관계가 상충되므로 일반 상임위원과 달리 예결위 소속 위원의 경우에는 다른 상임위 위원과 겸직을 못하도록 하는 규정을 둘 필요성이 있음.

## 2. 재정건전성의 달성 여부의 검토

### ① 상임위의 수정권한 제한규정의 신설

의회의 재정통제 강화방안으로서 예산결산특별위원회의 상임위원회 전환은 긍정적이지만, 위원회만 상임위원회로 전환된다고 해서, 의회의 재정통제 강화가 담보되는 것은 아니라는 점을 상기할 필요가 있음. 예산제도 전체적인 시각에서 프로그램 예산제도의 도입, 사전예산제도의 도입, 예산심의와 결산의 연계 강화, 성과측정을 통한 장기적으로는 정책통제의 강화 등이 동시에 모색되어야 함. 실제 앞서 본 바대로 프랑스의 경우는 오히려 재정건전성을 담보하지 않았기에 이에 대한 드골헌법에서 재정위원회의 권한의 제한을 두었듯이 오히려 재정건전성을 해할 경우를 대비한 수정 제한규정을 현행 헌법이나 그 이상으로 제한하는 규정이 필요하다고 보임.

### ② 국회의원들의 연임과의 관계

그리고 스웨덴에서 상임위가 제대로 작동되는 데에는 의원들이 연임에 연연하지 않고 (실제로 업무의 과도성과 힘들기에 대부분 연임을 원하지 않고 있기에) 소신껏 의원 역할을 수행한다는 데 그 의미가 있다는 점을

고려할 때 재정건전성이 상임위라는 제도의 도입만으로 해결되는 것은 아니라고 보인다.

③ 민주주의 내에서 기능적 권력분립을 위한 위원장의 야당에 배정제도

민주주의 내에서 기능적 권력분립을 위해서, 행정부와 의회 간의 권력 통합 현상을 견제하기 위해서, 행정부의 예산의 편성 및 집행에 대한 견제장치가 견실히 작동하기 위해서는, 예산결산특별위원회의 위원장은 야당에게 배정되어야 할 법적 장치가 필요함. 영국과 프랑스의 경우를 들어 이에 대한 연구가 필요함.

3. 기타의 고려할 점

1) 예산편성의 불충실 우려

근래의 국가재정법 개정을 통하여 정부의 예산안 제출시기가 앞당겨짐을 고려한다면, 국정감사와 10월 본회의에서의 예산심의에 있어서 상호 중첩되는 부분에 대한 배려가 필요함. 예산과정에 있어서 행정부에 과도한 무리를 야기하는 것은 오히려 예산편성 시에 충실한 예산전망을 훼손할 우려가 있음.

2) 인적자원의 추가보완

예산결산특별위원회 내에서 수석전문위원, 전문위원 이외에 의원들이 실질적인 재정통제를 하기 위해서 프랑스의 총괄보고자와 특별보고자 등의 제도를 검토해 볼 필요가 있음.

3) 기타 협력기관과의 관계

예결위와 예산정책처 및 감사원 간의 재정통제를 위한 근거 규정이 필요

4) 행정부의 예산집행 중에 예결위의 통제

행정부의 예산집행 중에 예결위의 통제에 관해서는 프랑스의 사례 검토 필요

---

---

## 〈부록 3〉 “의회의 예산권한: 과연 한국은 미국 의회의 관행을 도입해야 하는가?” ☆

### Parliamentary Budget Powers: Should Korea Adopt Practices of the United States Congress?

Ian Lienert

나는 2010년 12월 초에 한국에서 세계에서 두 번째로 큰 의회예산기관인 국회 예산정책처의 직원들을 상대로 발표할 기회가 있었다. 내 발표의 주제는 “국제적 관점에서 본 예산과정에서의 입법부 역할(Role of the Legislature in Budget Processes - An International Perspective)”이었다. 나는 2005년 IMF Working Paper를 인용하여 한국 의회의 예산권한이 OECD 국가들의 평균 정도 수준이라는 것을 보여주었다. 그리고는 참석자들의 관심을 유도하는 질문을 던졌다. 과연 한국 의회는 지금보다 더 많은 예산권한을 부여받아야 하는가? 아니면 현행을 유지하는 것이 바람직한가?

첫 번째 토론자이자 (국회)의원인 유일호 박사는 미국의 의회가 아주 강한 예산권한을 가지고 있다는 것을 감안하여, 한국 의회도 예산권한을 강화해야 한다고 강력하게 주장했다. 하지만 나는 같은 대통령제 국가라도, 브라질과 같은 다른 국가들의 의회 예산절차가 미국의 절차보다 더 나을 수 있기 때문에 이러한 사항을 자세히 검토하는 것이 더 나을 것이라고 말하며 미국의 입법부 예산 관행들을 그대로 모방하는 것에 대한 우려를 표했다.

#### 입법부의 예산 권한

입법부는 주로 세입예산과 세출예산의 수정을 통해서 연간예산에 관여할 수 있다. 예산안을 수정할 권한의 정도 차이는 천차만별이다. 일부 국가에서는 입법부가 연간예산을 대폭 수정할 수 있는가 하면 어떤 국가에서는 약간의 수정만이 가능하고 몇몇 국가에서는 입법부가 예산안을 전혀 건드릴 수 없는 경우도 있다. 이번 세미나 참석자들은 입법부(의회)의 예산 권한 중에서도 행정부(정부)가 제안한 예산안을 수정할 수 있도록 하는 권한이 바로 입법부의 가장 중요한 권한이라는 것에 대해 전반적으로 동의했다. 많은 국가는 이러한 의회의 예산개정권한을 헌법, 법률, 규정 또는 전통에 의해 제한하고 있다.

---

☆ 2011년 IMF의 PFM Blog에 게재된 글을 번역한 것임.

예산개정권한 외에도 의회는 다음과 같이 다른 방법으로도 최종예산에 영향을 줄 수 있다.

- (1) (내용이) 중요하고 항구적인 법률(예: 조세법, 사회보장법)과 연간지출법(세출법)을 채택함으로써 의회가 재정정책을 승인하는 방법,
- (2) 중기재정계획이나 확고한 중기재정총량 (경성)목표를 의회가 승인하는 방법,
- (3) 예산승인 초기 단계에서 연간예산의 전반적인 재정총량 설정을 의회가 승인하는 방법(예를 들어 구체적인 연간 예산안이 의회에 제출되기 몇 개월 전),
- (4) 예산집행 시 지출 변경이 필요할 경우, 정부가 의회의 승인을 받도록 하는 방법 (예: 예산에 예측된 규모보다 세입이 적을 경우),
- (5) 기존 세입이나 (세부 항목의 내역 또는 총량에서) 세출을 감소시키거나 증가시키는 추가경정예산을 의회가 승인하는 방법,
- (6) 예산감독체계를 설정하는 법률을 의회가 승인하는 방법(예: 외부 감사실이나 초당적인 의회예산실, 또는 독립적인 재정위원회를 설립하는 법률)

앞에 언급한 승인권한들은 입법부가 다음과 같은 조건을 갖추었을 때 더욱 강화될 수 있다:

- (1) 정부가 제안한 연간예산안을 검토할 시간이 충분히 주어졌을 때,
- (2) 의회 위원회에 도움을 줄 수 있는 초당적 의회 예산실이나 예산 전문가들과 같은 전문적인 역량이 구비되어 있을 때,
- (3) 예산정책 결정이 의회가 미리 설정한 지출한도 내에서 이루어질 수 있도록 규제하는 역할과, 부문별 의회위원회(상임위)의 예산제안을 조율하고 취합하는 역할을 수행하는 예산위원회가 설치되어 있을 때,
- (4) 연간예산 집행결과에 대한 외부 감사보고서에 제시된 권고사항을 검토할 수 있는 전문 감사위원회 또는/및 전문인력을 갖추었을 때

위에 언급된 사항들은 그 어느 국가에서도 공통적으로 발견되며 이를 기반으로 “입법부의 예산권한”을 측정하기 위한 지표를 만들 수 있다. 2005년 IMF Working Paper인 “입법부와 행정부 중 누가 예산통제권을 가지고 있는가?(Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive)”에서는 이러한 지표를 만들어보았다.<sup>14)</sup> 내가 사용한 28개국의 표본에서 한국은 대략 중간 정도의 순위를 차지했다. London School of Economics의 Wehner 교수도 나와 비슷한 결과를 얻었다. (의회예산제도에 대한 그의 저서 제3장; 이에 대한 나의 의견은 10월 20일의 나의 blog 참조 -- <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2010/10/legislatures-and-the-budget-process-new-book-publis>

14) Ian Lienert의 WP/05/11 참고. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=18270.0>

[hed.html](#))

## 한국 의회의 예산권한 강화의 도전과제

한국은 2003년에 의회의 예산심의를 지원하기 위해 국회예산정책처(NABO)<sup>15)</sup>를 설립하였다. NABO는 미국의 의회 예산처(CBO)를 본떠서 설립되었으며 약 120명의 직원을 두어 세계에서 두 번째로 큰 초당적인 의회예산실이다.<sup>16)</sup> CBO와 유사하게 NABO의 임무는 객관적이며, 독립적이고 신속한 분석을 한국 의회에 제공하여 의회가 국가 예산 및 재정 운영을 위한 경제, 예산 결정을 제대로 내릴 수 있도록 돕는 것이다. 세부 활동들은 다음과 같다(자세한 내용은 NABO의 웹 사이트인 <http://korea.nabo.go.kr> 참조):

- 연간예산안, 결산, 기금운용계획 검토 및 분석,
- 의회의 법안비용 추계,
- 중기 경제·거시재정 추계,
- 재정지출사업 또는 조세정책 평가,
- 의회의 상임위원회와 의원들의 요청에 의한 연구 및 분석 수행.

첫 번째 토론자이자 (국회)의원인 유일호 박사는 미국 의회의 강한 예산권한(이에 대해서는 아래 다시 논의)을 언급하며 한국 의회의 예산권한도 미국과 유사한 방식으로 강화되기를 바라는 견해를 피력했다. 유 박사는 한국 헌법상 새 회계연도가 개시되기 30일 전에 연간예산이 의회에 의해 통과되어야 하지만 이것이 준수되는 경우는 드물며 헌법 제54조를 준수하지 않는 것에 대한 처벌이 없다고 더했다. 한 예로, 2011년 예산은 헌법에 명시된 날짜보다 6일 늦은 2010년 12월 8일에 격렬한 토론 끝에 통과되었다.

---

15) NABO는 2003년 7월에 1948년 의회법(국회법)이 개정되면서 법에 의해 설립되었다.

16) 약 250명의 직원을 둔 미국의 의회예산처는 가장 큰 규모의 “의회” 예산처이다. 2007년 OECD 예산 사례 조사에 따르면, OECD 국가의 약 1/3이 “예산 분석을 전담하기 위한 예산 전문 연구 부서를 의회에 두고 있다”. 하지만 각 국가의 응답을 세부적으로 검토한 결과 한국, 멕시코, 미국 (그리고 2008년부터는 캐나다도 포함)만이 독립적이고 초당적인 예산실을 의회와 연결해 놓았다 (멕시코는 50명의 직원을 갖추어 세계에서 세 번째로 큰 규모를 가지고 있다). 다른 국가들은 독립적인 재정위원회, 의회연구실(예산관련 주제에만 국한되어 있지 않음), 전문 의회위원회에 소속되거나 파견된 직원이 있거나 네덜란드(1945년부터)나 영국(2010년부터)의 경우에는 재정전망을 담당하는 독립적인 정부기관이 있다.

두 번째 토론자이자 NABO의 예산분석심의관인 박인화 박사는 아래와 같이 한국 의회의 예산권한과 승인절차, 의회에 의한 예산안 수정 정도, 그리고 의회 예산권한 강화의 도전과제를 설명하였다.

- 한국 헌법은 한국 의회의 예산수정권을 제한한다. 특히, 의회가 지출을 늘리거나 신규지출사업을 추가하려고 하는 경우에는 의회가 행정부의 동의를 얻어야 한다.
- 헌법상 의회에 보장되는 예산심의기간은 60일로 제한되어 있다. 헌법상 행정부가 의회에 예산안을 제출하는 시기는 새 회계연도가 개시되기 90일 전인데 예산이 회계연도 개시 30일 전에 통과되어야 하므로 의회는 총 60일의 기간 동안 예산에 관한 논의를 마쳐야 한다.
- 예산심의가 시작되기 전 (예: 한 해의 중간 시점), 행정부에 의한 중기재정계획 제출 의무화를 추진할 필요가 있다. 의회가 사전 예산논의를 할 수 있게 된다면 총세입, 총세출, 재정수지(흑자, 적자), 정부채무 등과 같은 연간·중기 재정총량을 설정할 수 있게 될 것이다.

우선, 첫 번째로 언급된 의회의 예산수정권을 살펴보자면, 의회의 예산수정권에 대한 헌법상의 제약은 의회가 예산수정안을 제안하는 데 중도적일 수밖에 없게 하였다는 점에서 지난 수십년 간 한국에 긍정적으로 작용한 것으로 보인다. 물론 그럼에도 불구하고 일부 의원들이 예산에 관해 더 큰 자유를 확보하고, 예산과 관련하여 행정부로부터 더 독립적인 입지를 확보하고 싶어한다는 점은 이해할 수 있다. 하지만 헌법 제57조에서 “행정부(정부)의 동의”이라는 문구가 만일 삭제되는 경우에는, 내 생각에는 연간예산안을 수정할 수 있는 입법부의 권한에 대한 다른 제약이 반드시 필요할 것이다. 만약 입법부가 너무 많은 권한을 가지고 있으면, 재정혼란과 높은 인플레이션(1950년대의 프랑스의 경우와 같이)을 야기할 수 있기 때문이다. 한국 의회가 예산을 마음대로 수정할 수 있게 된다면 중기재정건전성에 대한 정부의 계획을 무산시킬 수도 있다(유사한 맥락에서, 미국 의회의 경우에는 구속력이 있는 중기예산계획을 설정할 의무가 없다는 점을 상기시키고 싶다). 한국의 우수한 재정 운용 실적이 훼손되지 않기 위해서는, 수정에 대한 행정부의 사전 동의 요건을 변경하게 되는 경우에, 의회가 먼저 중기예산계획이나 연간예산 총량들(예산총액 및 부문별 총액)을 승인하도록 하고, 그 후에 이러한 총량한도와 같은 “top-down” 총량한도 내에서 연간예산이 채택되도록 하는 것이 필요할 것이다. 이러한 맥락에서 브라질의 경우가 아래에 간단히 소개되어 있다.

의회의 예산 재량권에 대한 법적 제약에 대해서는 독일 헌법에 새로 도입된 예산 균형규정과 (예산수정 시 프로그램 내의 재배분만 허용하는) 프랑스의 1958 헌법의 예를 언급하였다.<sup>17)</sup> 이보다 완화된 접근법으로는, 의회가 총지출을 증액하거나 감액

하는 것은 허용하되 재정수지에 변화가 없도록 상쇄적으로 다른 분야에서 지출을 줄이거나 추가 세입수단을 마련하도록 하는 방법이 바람직해 보인다.

1985년에서 1990년 사이에 미국에서는 예산준칙을 법으로 입법하였으나 모두 실패하였다. 미국은 1990년 예산통제법(Budget Enforcement Act)의 재정준칙<sup>18)</sup>으로 초기에는 연방적자를 통제하는 데 성공했지만 1990년대 말에 예산흑자가 발생하자 의회가 예산통제법의 적용대상이 아닌 “비상” 지출의 사용을 남용하는 등, PAYGO 규칙과 지출한도 등을 우회하는 상황이 생기고 말았다. 현재와 같은 대규모 연방적자와 급속한 채무의 증가와 함께 미국은 (일본과 더불어) 2010년 말 기준으로 심각한 재정건전성 문제를 겪고 있으며, 건전성 회복을 위한 긴축계획에 대한 합의가 없는 국가는 OECD 국가 중 이 들밖에 없다. 내가 주장하는 바는, 이러한 문제가 발생한 이유가 미국의 “예산 결의안(Budget Resolution)” 과정이 제대로 기능하지 않기 때문이라는 것이다. 이러한 결의안이 채택되는 경우(어떤 해에는 미국 의회가 이러한 결의안을 채택하지 않을 때도 있다), 의회의 예산위원회가 승인한 3개년 총지출량은 잘해야 지출의 시사적인 한도(indicative ceiling)를 설정해 줄 뿐이다. 미국의 경우, 다가오는 회계연도 이후에 해당되는 재정총량에 대해서는 관심을 둘 수 있는 여건이 아니므로, (결의안의) 해당 연도 이후 연도의 지출한도는 전반적으로 무시된다. 미국의 하원의 선거주기가 2년이라는 것을 고려할 때 미국 정치가들이 관심을 가지게 되는 예산의 시평(time horizon)은 아주 짧다. 이와 대조적인 예로서, 영국에서 2010년 2월에 채택된 재정책임성법에서는 향후 정권에서도 보조적 입법을 통해 순필요차입액, 순채무 등 주요 변수를 수치화한 중기재정건전성 전략을 수립하도록 규정하고 있다.<sup>19)</sup>

17) 독일의 새로운 법은 2009년 9월 4일, 이 블로그에 소개되었다. <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2009/09/the-new-constitutional-deficit-rule-for-germany-a-new-model-governing-deficit-and-debt.html>. 프랑스의 1985년도 헌법은 의회의 예산수정권을 아주 강력하게 제한하고 있다. 제40조에 의하면 “... 의원이 제안한 수정안이 세입을 감소시키거나 세출을 증가시키는 결과를 야기하는 경우에는 승인될 수 없다”고 명시되어 있다.

18) 두 개의 주요 준칙은 다음과 같다: 1) 예를 들어 세입을 증가시키거나 세출을 줄이는 방법을 통해 감세결정이나 비재량적 지출 증가 결정이 수지에 영향을 주지 않아야 한다고 규정하는 PAYGO 준칙과 2) 재량적 지출에 대한 한도 준칙.

19) 영국의 2010년 재정책임성법의 요약본을 찾기 위해서는 Ian Lienert의 “과연 선진국들은 재정책임성법을 도입해야 하는가? (Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?)”의 Box 1을 참고: IMF Working Paper 10/254, <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24345.0>. 영국법에 대한 더 자세한 사항은 <http://services.parliament.uk/bills/2009-10/fiscalresponsibility/stages.html> 및 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/3/contents> 참고.

의회 예산심의 기간에 관해서 말하자면, 회계연도가 개시되기 90일 정도 전에 의회가 예산안을 받는 것은 국제적으로 비교하여도 충분한 기간이다. 세계 많은 국가들이 이 기간 내에 예산안 내용 검토, 예산 관련 의사결정, 그리고 다음 회계연도가 개시되기 전까지 예산승인을 차질없이 하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 미국의 경우에는 미국 대통령이 예산안을 새 회계연도 개시 8개월 전에 의회에 제출해야 한다는 점은 매우 예외적인 사례이다. 이것은 미국 의회에 예산안을 검토하고 수정할 수 있는 아주 많은 시간을 제공하는 것을 의미한다. 이렇게 시간이 많이 주어지는 경우에는, 미국 의회 주변의 많은 이익집단들이 때로는 금전적인 인센티브까지 제공하며 자신들이 생각하는 “합당한” 지출 조치에 대한 지지를 얻기 위해 세출당국과 의회위원회에 영향력을 행사할 수 있는 시간이 많아진다. 그러나 정작 이렇게 많은 시간(8개월)이 주어지는 데도 불구하고 의회가 세출안을 회계연도 개시 전에 통과시키는 경우는 아주 드물다. 그리고 만약 의회가 새 회계연도를 위해 (“계속결의안(continuing resolution)”의 형태로) 예산지출권한을 연장시키지 않는다면 연방정부는 “폐쇄(shut down)”될 수 있다. 다른 국가들의 경우에는 만약 의회가 연간예산회계연도 개시 전에 통과시키지 못하더라도 (정부행정이 폐쇄되는 일이 없도록) 헌법이나 다른 법으로 정부의 필수적인 활동을 위한 정부지출이 가능하도록 규정하고 있다(한국의 경우에는 헌법에 이러한 규정이 명시되어 있다).

미국의 예산승인 과정에서는 중기재정건전성에 대한 계획이 그 중요한 필요성에도 불구하고 요구되지 않는다. 그 이유는 부분적으로 연방예산 자체가 많이 분할되어 있기 때문이기도 하다. 일반적으로 매년 12개의 별도 연간세출법이 (분야별로) 통과되고 있으며 연간세출법에 의한 지출은 전체 연방 지출의 1/3에만 해당된다. 나머지 2/3는 항구적인 법률에 의해 이루어지며 이에 해당되는 “의무”지출은 “재량”지출처럼 의회에서 매년 깊이 있게 검토되지 않는다.

더욱 근본적인 문제는 구속력이 있는 중기예산계획을 입법화하는 데 대한 의회의 합의가 이루어지지 않는다는 것이다. 이러한 중기예산계획법하에서는 연방정부 지출 중 지출규모가 큰 항목에 대해 의회가 나서서 줄여야 한다. 예를 들어, 2010년 초에 향후 연방적자와 연방부채를 줄일 수 있는 방안을 제안하는 목적으로 추진된 재정책임성 및 개혁에 대한 초당적인 국가위원회의 설립에 대해 의회는 합의에 실패했다. 비록 이러한 위원회가 대통령령에 의해 설립되고 18명의 위원 회원 중 11명이 2010년 10월에 중기적으로 재정적자를 감소시키는 합리적인 제안(의료보험이나 사회보장과 같은 “의무” 지출을 줄이는 것을 포함)에 동의했지만, 의회가 향후 5~10년간 연방적자와 채무를 감소시키겠다는 구속력 있고 수치화된 장기적 전략 도입을 의무화하지 않는다면 이러한 중대한 정책개혁이 잘해야 아직도 결정되지 못한

의회의 예산 적자 감소 결정에 배경적 참고사항일 뿐, 별 영향을 끼치지 못할 것이다.

미국에서는 예산 투명성 제고 역시 절실한 과제이다. 특히 상원의원이나 하원의원이 자신의 선거구를 염두에 두고 지출의 효율성은 고려하지 않고 원하는 지출사업을 마지막 순간에 세출법에 포함시키는 “earmarking” 관행을 근절할 필요가 있다. 물론 이는 중기 연방 적자 감소를 위해 의회와 행정부가 구속력 있는 재정총량 운영에 대해 합의하는 것보다는 시급성이 덜한 문제이다. 그러나, 이 역시 자주 거론되는 주제이며 이러한 관행을 중단하기 위해 여러 노력을 해 왔으나 별로 효과적이지 못했다.<sup>20)</sup>

요약하자면, 나는, 특히 미국 의회를 비롯한 몇몇의 의회들이 너무 많은 예산권한을 가지고 있다고 생각한다. 재정건전성이 빠른 시일 내에 확보되기 위해서는 의회가 제한된 예산권한을 가지는 것이 더 바람직할 것이다.

앞서 말한 것처럼 한국 의회가 예산안 수정에 대해 행정부의 동의를 필요로 한다고 해서 의회가 연간예산을 수정하지 못하는 것이 아니다. 예를 들어, 박 박사는, 발표를 통해 의회가 예산안을 수정한 다수의 경우를 보여주었다. 예를 들어, 2010년 예산에서 건수로는 예산지출항목의 13%가 수정되었으며 규모(증액 또는 감액의 절대값)상으로는 이러한 수정으로 일반·특별 회계는 2.7%, 그리고 공공기금은 5.5%가 변경되었다.

앞의 두 번째 논점이었던 심의기간에 대해서, 나는 의회에 예산안이 제출되는 “90일 요구 기한”이 OECD 평균에 부합한다는 것을 보였다. 나는 이 기간이 정말 충분하다고 생각한다. “회계연도 개시 전 30일 예산 통과 요건”을 줄이게 된다면, 의회가 예산안을 검토할 수 있는 기간이 한 달 정도 더 늘어날 것이다. 하지만 이것은 헌법개정을 요구하기 때문에 한국에서는 아주 힘들 것으로 예상된다.<sup>21)</sup> 어쨌

20) 1) 2008년에 선출된 후, 오바마 대통령은 “Earmarks의 투명성과 통합성 관련 법안 (Transparency and Integrity of Earmarks Bill)”을 제안하였다. 민주당 출신의 대통령으로서 대다수 민주당원들의 지지를 얻었음에도 불구하고 2005/2006년 의회에서 McCain 상원의원의 “pork barrel 감소안”의 경우와 유사하게 의회를 통과하지 못했다.

21) 한국 헌법 제129조 ~ 130조는 제안된 헌법개정안은 대통령이 20일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다고 명시하고 있다. 또한 의회(국회)는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 의회(국회)의 의결은 재적의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다. 그리고 헌법개정안은 의회(국회)가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 (국회)의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다고 규정하고 있다.

든, 60일 동안 의회가 예산을 검토하도록 하는 것은, 내 생각엔, 아주 충분한 기간이다. 예산에 관한 논의가 각종 위원회에서 마감기한이 없이 이루어진다면 오히려 예산 자체에 대한 논의에서 벗어나 다른 정치적으로 민감한 이슈에 대한 여야 정치인 간의 논쟁거리로 확산될 우려가 있다.

세 번째 논점의 경우, 두 단계로 이루어지는 예산 승인 절차가 훌륭한 제안이 될 수 있다. 의회가 한 해의 중간 시점에 사전 예산안을 검토할 수 있게 된다면, 의회는 연간 및 중기 재정총량을 설정할 수 있게 될 것이다. 브라질의 경우<sup>22)</sup>에는 매년 7월에 의회가 구속력 있는 재정균형목표(일반적으로 기본 흑자)와 함께 부속문서에 총세입, 총세출 및 정부채무와 같은 기타 연간예산 총량지표 등이 포함된 예산지침법(Budget Directives Law)을 채택한다. 즉, 브라질의 의회는 정부가 제안한 중기예산 계획을 연초부터 논의한다는 것이다.<sup>23)</sup> 그리고 회계연도 개시 4개월 전에 브라질 의회는 세부적인 예산안을 받게 된다. 여기서 의회가 예산안을 수정을 할 수는 있지만 개정안에 끼치는 순변화는 의회가 4-5개월 전에 채택한 예산 한도를 유지하면서 그 안에서 이루어져야 한다.

내 생각에는 한국이 미국의 예산과정을 본받기보다는 더 나은 모델을 제시하는 다른 국가의 시스템을 배우는 것이 나을 것 같다. 예를 들어 브라질의 의회 예산과정과 2000년 재정책임성법은 아주 도움이 될 수 있다. 브라질의 재정책임성법은 정부가 예산지침법에 재정위험성평가를 포함시키게 하고 있어서 자치단체 및 비중앙정부 기관의 채무나 채무보장에 대한 충분한 이해가 필요한 한국의 경우 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 또한 브라질의 의회예산처는 아주 유능한 전문팀을 보유하고 있어서 보수적인 세입전망을 하는 행정부의 경향에 대한 중요한 분석을 제공한다. 브라질 의회예산처의 분석은 의회가 정부의 거시재정 가정에 대한 문제 제

22) 한국과 같이 브라질은 대통령제를 채택하고 있기 때문에 유럽식의 의회 시스템보다는 의회 예산권에 대해 더 나은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

23) 한국의 경우, 사전 예산심의를 도입하는 것이 한국의 중기예산계획인 국가재정운용계획의 공개를 돕는 실질적인 방안 중 하나가 될 수 있다. 이것은 일반적으로 정부에 의해 5월에 공개된다. 의회는 국가재정운용계획을 검토하고 중기재정총량을 설정하여 가능하다면 분야별 지출한도를 지정할 수 있을 것이다. 현재로서 의회는 연중에 국가재정운용계획에 대해 논의하고 있지 않으며 이 계획은 10월 초에 예산안의 부속문서로 첨부되어 의회에 제출되고 있다. 몇몇 국가에서는 (예: 프랑스) 매해 중간 시점에 이루어지는 사전 예산 논의와 연간회계에 대한 최고감사기관의 보고 및 각 부처들의 연간성과보고가 시기적으로 중복이 되어 (+1)연도의 예산총량과 (+2) 및 (+3)연도의 재정총량에 대한 결정이 (-1)연도의 최종결과와 결산에 의해 영향을 받는다.

러한 과정은 더욱 현실적인 예산을 작성하고 추가경정예산의 수를 줄이는 데 도움이 되고 있다.

결론적으로, 이 세미나를 통해 NABO 직원들은 예산과정에 대한 국제적인 관행에 대해 알 수 있었다. 참석자들은 한국의 의회가 대면하고 있는 예산검토, 심의, 승인에 대한 제도적 장치의 도전과제에 대해 질문을 제기할 수 있는 기회를 가질 수 있었다.

## 〈부록 4〉 국회법 중 위원회 및 회기 관련 조문

### 제5조의2(연간 국회운영 기본일정 등)

- ① 의장은 국회의 연중 상시운영을 위하여 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 매년 12월 31일까지 다음 연도의 국회운영 기본일정을 정하여야 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 구성되는 국회의 당해연도의 국회운영 기본일정은 6월 30일까지 정하여야 한다.
- ② 제1항의 연간 국회운영 기본일정은 다음 각호의 기준에 따라 작성한다.  
<개정 2005.7.28>
  1. 매 짝수월(8월·10월 및 12월을 제외한다) 1일(그 날이 공휴일인 때에는 그 다음날)에 임시회를 집회한다. 다만, 국회의원 총선거가 있는 월의 경우에는 그러하지 아니하다.
  2. 정기회의 회기는 100일로, 제1호의 규정에 의한 임시회의 회기는 30일로 한다.
  3. 제1호의 규정에 의한 임시회의 회기 중 1주(週)는 제122조의2의 규정에 따라 정부에 대하여 질문을 행한다

제35조(위원회의 종류) 국회의 위원회는 상임위원회와 특별위원회의 2종으로 한다

제36조(상임위원회의 직무) 상임위원회는 그 소관에 속하는 의안과 청원 등의 심사 기타 법률에서 정하는 직무를 행한다.

### 제40조(상임위원의 임기)

- ① 상임위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원들의 임기는 그 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 2년이 되는 날까지로 한다. <개정 1994.6.28>
- ② 삭제 <2008.8.25>

- 
- ③ 보임 또는 개선된 상임위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. <개정 1990.6.29>

#### 제44조(특별위원회)

- ① 국회는 수개의 상임위원회 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.
- ② 제1항의 규정에 의한 특별위원회를 구성할 때에는 그 활동기한을 정하여야 한다. 다만, 본회의의 의결로 그 기간을 연장할 수 있다.
- ③ 특별위원회는 활동기한의 종료시까지 존속한다. 다만, 활동기한의 종료시까지 제86조의 규정에 따라 법제사법위원회에 체계·자구심사를 의뢰하였거나 제66조의 규정에 따라 심사보고서를 제출한 경우에는 해당 안건이 본회의에서 의결될 때까지 존속하는 것으로 본다.

#### 제45조(예산결산특별위원회)

- ① 예산안·기금운용계획안 및 결산(세입세출결산 및 기금결산을 말한다. 이하 같다)을 심사하기 위하여 예산결산특별위원회를 둔다. <개정 2003.2.4, 2010.5.28>
- ② 예산결산특별위원회의 위원수는 50인으로 한다. 이 경우 그 선임은 교섭단체 소속 의원수의 비율과 상임위원회의 위원수의 비율에 의하여 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 행한다.
- ③ 예산결산특별위원회의 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 국회의원 총선거 후 처음 선임된 위원의 임기는 그 선임된 날부터 개시하여 의원의 임기 개시 후 1년이 되는 날까지로 하며, 보임 또는 개선된 위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
- ④ 예산결산특별위원회의 위원장은 예산결산특별위원회의 위원 중에서 임시의장선거의 예에 준하여 본회의에서 선거한다.

- ⑤ 제44조제2항 및 제3항의 규정은 예산결산특별위원회에 적용되지 아니한다.
- ⑥ 제41조제3항 내지 제5항, 제48조제1항 후단 및 제2항의 규정은 예산결산특별위원회의 위원장의 선거 및 임기 등과 위원의 선임에 관하여 이를 준용한다.

[전문개정 2000.2.16]

### 제53조(폐회중 상임위원회의 정례회의)

- ① 상임위원회(국회운영위원회를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)는 폐회중 최소한 월 2회 정례적으로 개최(이하 "정례회의"라 한다)한다. 다만, 정보위원회는 최소한 월 1회로 한다.
- ② 상임위원회는 정례회의의 개최일을 위원회의 의결로 정하되, 1회는 미리 그 개최 주·요일을 지정하여 자동 개최한다. <개정 1997.1.13>
- ③ 정례회의는 당해 상임위원회에 계류중인 법률안 및 청원 기타 안건과 주요현안 등을 심사한다.
- ④ 상임위원회가 정례회의 당일의 의사일정을 마치지 못한 경우에는 위원장이 간사와 협의하거나 위원회의 의결로 회의를 연장할 수 있다.

---

**<부록 5> “예결위 상임위 전환 관련 간담회” 회의록**

2013. 8. 6.

**한국조세재정연구원**

- 발제자 : 김정훈 본부장, 김종면 선임연구위원
- 토론자 : 박정수 교수(이화여대), 이원희 교수(한경대),  
장용근 교수(홍익대), 하연섭 교수(연세대)
- 참석자 : 김상규 (기획재정부 재정관리업무관)  
구윤철 (기획재정부 성과관리심의관)  
이상영 (기획재정부 재정총괄과 팀장)  
홍승현 재정지출분석센터장, 최승문 부연구위원,  
참여 연구원

□ 요약

○ 예결위의 상임위화 여부

\* 2 stage로의 운영에 대해서는 공감대 형성

- 소속 상임위의 대표자 역할 방지, 거시재정정책 수행, 검직 및 소관 법률 등의 문제 해결 등을 위해 상임위화가 바람직하다는 주장
- 예결위는 법리상 특별위원회 체계가 더 바람직하다는 주장(장용근 교수)

○ 예결위 상임위화 시 고려사항

- 정부 예산안 제출 전 지출한도 결정 방법

- 국가재정운용계획의 총량 참조, 의회 자체의 파라미터 활용, bottom up적 판단에 의한 결정 등

- 다른 상임위화의 관계 설정

- 예결위와 상임위의 상호 견제 기능 부여(이원희 교수)
- 기재위와 예결위의 충돌이 우려된다는 주장과 미미하다는 주장
- 실질적으로 구속력이 있는 상임위는 사실상 없음(장용근 교수)

- 한도 초과 시 구속력 확보

- 하드실링으로 본회의에서 정하는 방법이 될 것임
- 상임위에 조정 기능을 주면 실질적으로 작동될지는 의문임(장용근 교수)
- 상임위 심사 종료 후 예결위의 조정권을 인정할지 여부보다 총액 분야별 한도에 대해 본회의 의결을 받을 것인지가 더 중요함

\* 본회의 통과가 안 될 경우 정부 당초 제출안으로 한다고 명시할 수 있음

- 상임위가 총액한도를 지키지 않을 경우 상임위로 돌려보내 수정하는 방법과 동의가 되지 않으면 예결위 안으로 한다는 조치 등을 고려

- 예산실에서 예산을 실질적으로 두 번 하는지 여부

- 본회의 의결주의에 의해 두 번 의결하는 것이 바람직하다는 의견과, 미국처럼 본회의에 예결위 안이 거의 그대로 가도록 하는 의견 등

\* 정부가 두 번의 동의를 받는 것을 기피할 수 있으나 예산실 기능 정상화에도 관련된 이슈임

- 상임위 심사 권한 수준

- 정부 동의를 개별 상임위별로 득할 필요는 없음(이원희 교수)

- 기타 고려 사항

- 상임위가 법안을 통해 예산을 추가하는 것을 제재하는 것이 필요(김상규 차관보)
- 내부통제는 오히려 상임위 간 관계에서 총액한도의 증액 우려가 있음
- 지출 컨트롤만으로 재정건전성으로 연결되지 않아 세수전망에 따라 지출을 조정해야 할 것인데 이에 대한 논의가 필요
  - \* 세입 전망과 차이가 많이 나는 부분은 의회도 파라미터를 가지고 있으므로 제도 운영과정에서 줄어들 것임(박정수 교수)

○ 추후 검토 사항

- 예결위와 상임위의 역할 분담 및 관련 법제 문제
- 의무지출에 대한 운영 등

□ 상세 논의 내용

\* 직책 생략

발표자	논의 내용
(하연섭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최근 미국 학자들에 의하면 논의된 문제들은 제도로 해결될 문제가 아닌 “정치적 의지”의 문제임               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 스웨덴*의 경우 이러한 제도가 효과가 있었음                   <ul style="list-style-type: none"> <li>* coalition agreement의 정치형태로 정부 구성 전에 한도를 정하므로 의회·행정부는 이에 구속됨. 이를 바탕으로 top-down 제도가 도입되었고 예결위가 상임위화되어 역할을 하는 것임.</li> </ul> </li> <li>- 정치제도가 다른 미국의 경우, 예산제도 개혁에도 불구하고 재정건전성 강화에 큰 도움이 되지 않음</li> </ul> </li> <li>→ 우리나라도 예결위의 상임위화로 모든 문제를 해결하기는 힘들 수 있음</li> <li>○ 제도 변화가 의회를 강화하는지, 행정부 의도에 맞게 의회를 움직이는 제도를 마련하는 것인지, 재검토해야 한다는 논의도 있음               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국의 '74년 act와 '84년 reconciliation 없이는 레이거노믹스가 정착하기 어려웠을 것이라는 연구도 있음                   <ul style="list-style-type: none"> <li>* 파편화되어 운영되던 의회로 인해 대통령이 모든 상임위를 설득해야 했으나, 예산위원회 도입 이후 대통령이 의회 수뇌부만 불러서 설득이 가능해져 장애물 없이 레이거노믹스가 운영됨</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>○ 한국은 세출위원회를 둘 수 없는 상황에서, 예결위가 상임위화되고 재량지출의 최종 점검까지 각 상임위에 돌려주었을 때 reconciliation 과정이 복잡해질 수 있음               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예결위가 상임위화되었을 때 재량지출과 의무지출의 구분은 자의적으로 할 수 있는 문제가 아님</li> </ul> </li> </ul>
(김상규)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>예결위가 상임위화 되면 정부가 예산안을 제출하기 전 까지 어떻게 지출한도를 결정할 수 있는가?</u></li> </ul>
(박정수)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 첫째는, 국가재정운용계획의 총량이라도 미리 달라고 하는 것</li> <li>○ 둘째는, 행정부 파라미터는 대통령의 의지가 반영된 것이므로 다시 봐야 하고 의회 자체의 파라미터가 더 맞다고 보는 것</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정부가 총량을 제시 안해도 국회예산처 등의 별도 추계로 가능</li> </ul>
(김종면)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대부분 국가가 <b>bottom up적 판단이 들어가면서 한도를 결정하고 예산안을 결국 두 번 내는 셈이 됨</b></li> <li>- 총량만이 아니라 예산안 비슷한 것을 보고자 요구를 할 것이며 실질적으로 총량 결정시 협의가 오고가면서 근거가 필요하므로 결국은 bottom up적 판단이 들어가게 됨</li> </ul>
(옥동석)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>의회 내에서 재정총량을 규율하는 기능이 없다면</b> 의회는 행정부에 계속 야단만 칠 것임. 총량을 고민하는 기능이 없으면 곤란할 것</li> <li>- Ian Lienert의 말은 스웨덴 등에 비해 미국의 개혁 성과가 좋지 않다는 뜻이며 의회 내에서 재정총량 규율이 없는 국가에 비해 낫다는 뜻은 아님</li> <li>- 미국의 재정 건전성은 일본, 이탈리아 등에 비해 건전한 것으로 대통령제 국가로서 의회와 행정부가 견제하면서 발전해 왔음</li> <li>○ 학자들의 의견은 예결위 상임위화가 문제를 해결할 수 있다는 것이 아니고 <b>top down을 하려다 보니 상임위화가 불가피하다는 뜻임</b></li> </ul>
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>상임위화로 간다는 전제하에 다른 상임위와의 관계 설정, 예산실에서 예산을 실질적으로 두 번 할 수 있는지 등을 논의해야 함</u></li> </ul>
(장용근)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부조직법 차원에서 예결위는 특별위원회 체계가 맞고 다만 상설화시켜서 논의된 기능을 부여하면 된다고 봄</li> <li>- 프랑스는 부처별 상임위가 아닌 “기능별”로 위원회를 만듦</li> </ul>
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전문가 의견은 2 stage를 현재 상설특위 형태로는 못하고 <b>상임위 형태로 해야 법적 문제가 없다는 것임</b></li> </ul>
(박정수)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관건은 전업으로 예산을 검토하는 상임위로 하는 여부가 문제임</li> <li>- 총량으로 12개월 full time으로 검토하는 안인지를 판단하는 것이 중요하지 상설특위로 가서 소집을 자주하느냐의 문제는 아님</li> </ul>
(김상규)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재 예결위는 법안을 다루지 못함 (상임위에서 법안을 통해 예산을 검토하는데 이를 제지하기 어려움)</li> </ul>
(하연섭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 겸직 금지와 상임위화의 이유는 <b>예결위 의원들이 속한 상임위의 대표자로서의 역할을 봉쇄하기 위한 것임</b></li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다른 상임위와 겸직을 금지해야 전체적 시각에서 총량과 배분을 정함</li> <li>- 미국의 예산위원회의 경우, 향후 돌아갈 상임위까지 고려하는 위원들이 있었음을 상기할 필요가 있음</li> </ul>
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>우리나라 현실에 입각해 구상할 수 있는 예산제도 검토는?</b></li> </ul>
(이원희)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>예결위 상임위화의 의미</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 거시재정정책적 관점 강화</li> <li>- 위원회별로 이루어질 수 있는 범안비용 추계기능 강화</li> <li>- 여러 부처를 총괄하는 기능 강화 등</li> <li>- 예결위의 기능 전환을 고려 시 상임위화하는 것이지 상임위화 자체가 목적은 아님</li> </ul> </li> <li>→ 의회내 나눠먹기식 팽창을 방지하기 위해 <b>상임위와 예결위의 상호견제 기능을 부여해야 함</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 외국 사례보다도 우리 실정에 맞게 고민하는 것이 중요</li> </ul> </li> <li>○ <b>안전별 검토</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘소관과 법안심사권을 원칙적으로 두지 않는 부분’ 관련</li> <li>→ 예산실에 대한 국정감사와 예산실 소관법률은 예산위원회가 하는 것에 대해 국회 내에서 공감대가 형성되고 있음. 그 경우 한 부처에 두 소관위가 있는 문제를 허용하는가의 문제가 있음</li> <li>- ‘전 분야 소관은 상임위보다 특별위가 적합하다는 황성현 교수 의견’ 관련</li> <li>→ 반대(반례로 법사위를 들 수 있음. 예산실은 거시재정정책 관점을 강조하면 전분야 소관이기보다는 매크로한 재정관리에 집중할 수 있음)</li> </ul> </li> </ul>
(장용근)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>예결위는 특별위원회라는 말이 더 맞다고 봄</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 두 개 이상의 상임위(동등한 위치)의 이해관계가 충돌할 경우, 특별위원회는 우선권을 가지며 조정시 구속력을 부여함</li> <li>* 프랑스는 예결위가 상임위로 있지만 타 위원회와의 충돌 때문에 형식화되어 있어 다른 특별위원회를 만드는데, 결국 특별위원회를 만들기 귀찮아 본회의에서 예산이 조정되는 문제가 있음</li> </ul> </li> </ul>
(박정수)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상임위는 소관이 있는 상태이고 특별위는 별도로 특별 사안이 있을 경우의 임시로 사용하고 있음</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거시총량을 전업으로 하고 2 stage로 가는 역할을 담당하는 기능을 생각할 때 법리적인 일반-특별 개념은 이 사안에 적용하기 어려움</li> </ul>
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>예결위 상임위화 시, 상임위 위의 상임위가 되는 문제는 없는가?</u></li> </ul>
(이원희)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 상설화된 특위로 한다면 법안 추계 등 새로운 기능을 부여할 때 <b>결직, 소관법률</b> 등이 문제가 되므로 이를 <b>해결하기 위한 방법이 상임위화</b>라고 봄</li> <li>- 조세연은 상설특위로 하여 새로운 주요 기능을 부여할 때 잘 작동될 수 있는지 검토할 필요가 있음</li> </ul>
(장용근)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기재위를 두면서 예결위를 두면 계속 <b>충돌이 생길 것임</b></li> <li>* 프랑스는 재정위원회가 우리의 기재위 역할과 예결산을 함께 하고 있음</li> </ul>
(하연섭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 제도에서도 중복 문제는 큰 차이가 없는데 거시재정, 비용추계 기능이 추가된다고 기재위와 추가적 <b>충돌을 하지는 않을 것임</b></li> </ul>
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>한도초과시 예결위가 예산을 조정하는 기능 등을 법에 명시해야 하는데 문제는 없는가?</u></li> </ul>
(장용근)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예결위도 사실상 법사위와 같은 상원에 해당하는 위원회인데 <b>상임위가 예산을 조정할 수 있다는 점은 의문임</b></li> <li>- 대상과 시기, 특히 대상 차원에서 특별하다는 점에서 특별위원회라는 말이 맞다고 봄</li> </ul>
(이원희)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 우리나라에서의 특별위원회는 특별한 것이 아니고 임시적인 것임</li> <li>○ 예결위를 상임위화하면 국회의 권한이 커지는 것이 아니라 <b>상임위와 예결위 전체 속에 국회에 재정건전화에 대한 책임을 부여하는 것임</b></li> <li>- 또한 국회가 추계 등에 대해서는 전문성 제고 가능</li> </ul>
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <b>스웨덴의 경우 일개 상임위가 다른 상임위를 그냥 조정하는 것이 아니라 총량결정에 있어 투표와 같은 더 강한 절차가 있음</b></li> <li>- 90년 위기 이후 top-down 체제로 바뀌면서 기재위가 예산실을 담당하여 기재위에 권한을 주고 나머지 상임위는 뒤로 물러섬</li> <li>- 기재위에서 예산실과 총액을 정하고(여당안) 본회의에서 투표에 의해 one by one 으로 조정하면 최종안이 11월말에 결정</li> </ul>

(박정수)	○ 이러한 절차가 있지 않으면 상임위의 의견에 따를 수 없기 때문에 2 stage로 해야 함
(김정훈)	○ <u>막강한 권한을 가진 한 개의 상임위가 있는 법적 구조가 가능한가?</u>
(장용근)	○ 실질적으로 구속력 있는 상임위는 사실상 없음 - 상임위에 조정기능을 주는 것이 실질적으로 작동될지는 의문임
(이원희)	○ 예결위가 상임위화되면 총량만 정하게 되며 결국 단계별 의사결정과 맞물려 있는 것임 - 현재 특별위 형태의 예결위의 권한이 너무 강하며 견제기능이 필요 ○ ‘상임위의 심사 권한을 어느 수준까지 존중할지’와 관련 - 정부 동의를 개별 상임위별로 득하는 것에 대해 동의할 수 없음 · 우리 국회 특성상 합의의 단계를 많이 주는 것보다는 마지막에 정부 동의를 하는 것이 바람직함
(김상규)	○ 마지막에 예결위와 본회의에서만 동의를 함 - 협의는 있으나 동의는 단계별로 불필요함
(이원희)	○ ‘상임위의 심사가 종료된 후 그 결과를 종합할 때 예결위의 조정권을 인정할 것인가’ 관련 - 예결위가 일방적으로 조정한다기보다는 협의해야 할 것임 - 총액, 분야별 한도에 대해 본회의 의결을 받을 것인지가 더 중요 · 기재부의 반대 논리는 예산심의를 두 번 받는 데에 있으나 국회 입장에서는 본회의 의결을 받지 않으면 구속력이 약해짐
(장용근)	○ 본회의 의결주의에 의해 두 번(총액·분야별과 전체 예산) 의결하는 것이 바람직
(하연섭)	○ 미국처럼 예결위에 강력한 권한을 주면 본회의에 예결위안이 거의 그대로 가게끔 만듭 * 미국은 예결위가 상임위화되고 예산을 조정하려고 할 경우, 본회의로 넘겨 일반위원들이 반대속에 예산이 타결되지 못하는 문제가 발생함. 이에 의회 지도자들이 사전 협상하에 통과가 예상되면 회의에 모임
(장용근)	○ 사실상 정치적 과정에 의해 조정되는 게 되어 버려서 예결위에 강

	<b>력한 구속적 결정권이 없는 것 아닌가?</b>
(김상규)	○ 한국의 경우 예결위를 통과하면 거의 통과된 것으로 봄
(이원희)	○ 국회 심의에서 국회의원들은 매크로한 지표에는 관심이 없고 지역 구나 상임위에 어떤 영향을 미치는지 모르고 갈 수도 있음. 그러나 이를 설정을 해주면 재정건전성, 총액 결정 등에 실효가 있음
(김정훈)	○ <u>총액과 분야별 실링이 예결위에서 정해지면 본회의에 보내서 의결이 되는데 문제는 두 번의 동의를 헌법 등에 저촉되는지 여부</u>
(구윤철)	○ 예산실이 제기하는 문제는 헌법상 예산편성권의 숫자를 정하는 게 한정되어 있고, 정부는 두 번씩 동의를 받으려고 하지 않는다는 것 ○ 예산실도 총량 등을 정할 때 예결위와 협의를 하고 숫자를 맞춰서 국회 본회의에 가도록 하는 방식도 가능
(이원희)	○ 이 부분은 행정부와 국회의 문제임 - 편성권은 행정부에 있는데 총액 등 두 번 하지 않겠다고 버티면 현행법상 힘든 부분이 있음 - 국가재정운용계획이 6월에 마무리되면 국회에서 심의를 확정짓는 것이 어떤지와도 맞물림 - 이렇게 정착이 되면 예산실 자체도 구속을 받을 수 있으므로 예산실의 기능을 정상화 시키는 데도 관련 있음
(육동석)	○ 예산실의 증액동의와 관련해 2단계를 하지 않으면 재정건전성 지키는 데 유리할거라는 논거로 얘기하고 있는데 과연 잘 작동될 수 있을 것인가?
(김상규)	○ 상임위는 법안을 통해 예산을 집어 넣을 것인데 이를 제재하는 것이 과제임(거부권 실행도 쉽지 않음) - 국회의 힘이 커지면서 점차 증액 요구 금액이 커지고 있고 국회 당 지도부 힘도 약화되어 정치적 부담이 커지고 있음
(김정훈)	○ <u>2단계로 할 때 정부 편성 예산안과 관련해 앞서 말한 정치적 부담 등이 총액 단계에서부터 불거질 것인가?</u>
(구윤철)	○ 총액단계에서부터 나오지는 않을 것 - 예산실이 예산 편성하면서 세입추정, 거시적인 면을 볼 때 개별 지역사업 등이 안 들어가는 장점이 있어 재정건전화에는 유리

<p>(홍승현)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지출 컨트롤만으로 재정건전성으로 연결되지 않아 세수전망에 따라 지출을 조정해야 할 것인데 이에 대한 논의가 필요</li> <li>- 우리나라처럼 경기변동 문제가 있는 경우 총량을 정하고 3월/12월 기준으로 세수전망을 하더라도 6월/9월이 넘어가면서 전망과 10조원 이상 차이가 날 수 있음</li> <li>○ 처음 지출총량을 정할 때는 안 보이지만 2~3년 시행 후 지출 확인 작업을 통해 처음부터 <b>bottom up</b>적인 방법이 시도될 수 있음</li> </ul>
<p>(김상규)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 개별 위원들이 크게 반발하지 않을 것이고, 차후에 고치면 될 것이라는 기대가 있어서 총량으로 하면 좀 쉬울 것임</li> </ul>
<p>(박정수)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예결위가 상임위 위에 있다면 <b>한도 초과시 예결위가 어느 수준까지 조정하는가</b> 하는 것이 관건임</li> <li>- 실링을 초과하면 조정하여 다시 가져오라고 상임위에 돌려보낼지, 아니면 바로 조정할 수 있는지 등 이며 결국은 예결위가 의사결정을 할 수밖에 없게 됨</li> </ul>
<p>(김정훈)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 하드 실링을 초과했을 때 예결위가 세세하게 볼 수는 없으므로 한꺼번에 조정할 수밖에 없음. 따라서 하드실링으로 본회의에서 정하는 방법으로 할 것임</li> </ul>
<p>(김상규)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>6월까지 총량을 통과시켜야 하는데 본회의 통과가 안되면 어떻게 해야 하는가?</u></li> </ul>
<p>(김종면)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이런 경우 <b>정부 당초 제출안</b>으로 한다고 하여 해결할 수 있을 것임</li> </ul>
<p>(하연섭)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 총량단계에서 행정부 제출안을 의회가 늘릴 수 없도록 법으로 방지해야 함</li> </ul>
<p>(박정수)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세입 전망과 차이가 많이 나는 부분은 의회도 파라미터를 가지고 있으므로 제도 운영 과정에서 줄어들 것임</li> </ul>
<p>(이원희)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (1안) <b>6월말 국가재정운용계획</b>이 마련되었을 때 <b>국회에 보고하고 총량에 대해 심의</b>를 받는 것</li> <li>- (근거) 예산실 기능에 셀프 컨트롤을 두자는 의미</li> <li>○ (2안) <b>10월까지</b> 제출하면 예결위에서는 총량에 대해서 심의하고, 상임위에서는 개별 심의를 하다가 <b>총량을 주면 상임위가 받아서 심의</b>를 하고 10월(또는 9월)에 이 절차를 모으면 됨</li> </ul>

	- 결국 행정부에서 두 번이 아닌, 국회에서 두 번을 하는 것임
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>구속력과 관련해 국회법에 반영할 경우 효력은?</u></li> <li>- 예결특별위원회 조항이 다 바뀔</li> <li>○ <u>만약 이를 안 지킬 경우 조치는?</u></li> <li>- 문제가 있어서 상임위로 다시 돌려보냈으나 24시간 이내에 동의 안되면 예결위의 안으로 한다는 조치 등을 고려할 수 있음</li> </ul>
(장용근)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기능적 권력분립(내부통제)는 오히려 상임위 간 도와서 증액하는 등 총량 단계에서 부풀려지는 한계가 있음</li> <li>- 국회법에 이를 방지하는 조항이 들어가야 할 것임</li> </ul>
(이원희)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 그러한 의미에서 앞으로 예결위 공청회는 중요해질 것이며 예산정책처 추계 등이 축적되면 마음대로 증액하지 못할 것임</li> </ul>
(하연섭)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 헌법에 증액 못한다고 명시되어 있어, 국회법에 들어가지 않더라도 총액을 증액하지 못한다고 해석할 수도 있음</li> <li>○ 제도 도입시 미국에서 미리 예상하고 총액을 늘리는 경우가 발생해 재정건전성에 도움이 안 됐다는 의견도 있음</li> <li>○ <u>예산실 제출안보다 늘지 않도록 국회법으로 하면 효력이 있나?</u></li> </ul>
(장용근)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가능함</li> </ul>
(김정훈)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2단계로 가는 것이 맞고 그 방식이 특별위원회인지 상임위원회인지를 검토해야 할 것임</li> <li>○ 총량·분야별 실링을 정하는 기준 등을 상임위가 하면, 봄에는 차분히 예산실과 총량 범위를 검토하고, 예산실도 이를 받아들일 수 있음</li> <li>○ 남은 논의는 예결위와 상임위의 역할 분담 및 관련 법제 문제, 그리고 의무지출에 대한 운영으로 추가적인 검토가 필요함</li> </ul>
(김종면)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>상설특위로 하면서 겸직 못하게 하는 게 가능한가?</u></li> </ul>
(장용근)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국회법상 가능함</li> </ul>
(김상규)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 예결위 상임위화와 관련해 과거 검토를 했으나 상임위와 예결위의 권한 배분이 안 맞아서 국회 규칙을 만들지 못했음</li> <li>- 과거 자료 및 당시 국회 담당자 등의 의견을 검토할 필요</li> </ul>