▌예산정책연구 제8권 제1호 2019. 5. pp.29-67 https://doi.org/10.35525/nabo.2019.8.1.002

국회 의결예산의 수정 양상과 변동 추이: 제19대 국회를 중심으로

김춘순*

국문초록

의회 재정권의 집약체인 예산과정을 분석한 결과, 제19대 국회 4회계연도에 걸친 미시적 예산 논의(micro-budgeting)는 전반적으로 제18대 국회에 비해 향상된 것으로 확인되었다. 2013~2016년 예산안에 대한 연평균 총수정률은 2.34%, 순수정률은 마이너스 0.23%로 나타났다. 총지출 규모는 정부안보다 연평균 8,250억원 정도 순감 되었다. 회계별로는 예산의 증액 수정률이 기금의 1.9배이고, 기금의 감액 수정률은 예산의 1.8배로 대비된다. 연평균 수정 사업 수도 정부안의 13%에 이르는 1,070여개로 나타났다. 예산 증액은 4개년 공히 복지와 SOC 분야에서 주도되었다. 지속적인 재정부담 측면에서는 법정지출이며 하방 경직성을 띠는 복지 증액이 보다 주목되며, 보육 등은 국회 심의를 거치면서 정책 방향성이 주도되는 경향도 나타났다. 2010년대 한국사회를 특징짓는 시대정신으로서 복지에 대한 고심과 반영이다. 도로 등 지역사업 비중이 높은 SOC 확충은 의회 예산과정의 보편적 경향성과 더불어, 대통령제 국가의 행정부·입법부 간 관계도 보여준다. 연구결과, 본고는 의회 재정권한의 효율적 행사를 위하여, 거시적 예산심의(macro-budgeting) 강화, 복지 법정지출 조정에 수반되는 지출소요점검, 국고보조사업에 따른 지방자치단체 대응부담 사전 점검을 제언한다.

□ 주제어: 국회 예산과정, 정부지출, 국회 예산안 수정 양상, 의결예산

투고일: 2019. 4. 18. 수정일: 2019. 5. 14. 게재확정일: 2019. 5. 14.
* 동국대학교 다르마칼리지 석좌교수 (ck33289@naver.com)

Ⅰ. 서 론

한 나라의 미래는 그 나라 예산을 보면 알 수 있다고 한다. 이는 예산이 곧 정책이기 때문인데, 이를 위한 국가 예산과정(budget process)은 국민으로부터 조성한 국고자금 등을 국정의 우선순위에 따라 배분하여 지출하는 일련의 행위이다. 이에 따라 국회가 매년 정부 제출 예산안을 조정하고 각계각층의 요구를 미래 지향적 견지에서 통합하여 나라살림을 의결하는 것은 「헌법」이 부여한 예산수정권에 따라 행사되는 예산안 심의의 커다란 의의이다.

오늘날 각국 의회가 행사하는 예산에 관한 심의 기능은 대체로 “재정총량 축소를 통하여 재정 규율(fiscal discipline)을 강화하는 것인가”, 또는 “국가의 수입과 지출을 관장하는 재정 정책에 관한 의회의 역할을 확장시키는 것인가”라는 두 가지 양상으로 구분될 수 있다(Schick, 2002). 또한, 의회의 재정권은 이러한 양상이 보완적인가 또는 상반되는가(complementary or contradictory)에 따라 다른 모습으로 발전하게 된다. 더욱이 예산과정에서 행사되는 의회의 역할과 권한은 국가 권력구조에 따라 상이하며, 권력구조가 유사하더라도 국가의 고유한 특성에 따라 다르게 나타난다(Lienert, 2005).

재정권과 관련한 의회 유형을 단적으로 구분하자면, 재정 총량과 관련된 의회의 책임성(responsibility for the budget's total)을 통하여 재정 규율을 강화해 나가는 형태와, 반대로 정부 제출 예산안에 대해 수입을 축소시키거나 지출을 확대시키는 조치를 통하여 정부안에 반영된 규율을 약화시키는 형태로 나눌 수 있다. 즉, 국가의 재정 정책을 둘러싸고 행정부와 입법부 간에 보다 협조적 관계인가 또는 경쟁자 관계인가(co-operative or rivalry relationships)의 문제도 대두된다. 어떤 국가들은 재정 전반에 걸쳐 새롭게 대두되는 의회의 책임성이라는 견지에서 보다 독립적 형태를 띠며, 또 다른 국가들은 행정부와 마치 파트너 같은 모습이다.

대개 대통령제 국가(presidential systems)에서는 행정부와 입법부 간에 상반되는 양상을 보이며, 내각제 국가(parliamentary regimes)에서는 협조적 관계가 지배적이다(Schick, 2002; Lienert, 2005; Wehner, 2006). 예컨대, 대통령제 국가는 제도적으로 국회의원 선거가 대통령 선거와 구분되어, 의회가 주요한 정책 의제의 형성과 결정에서 상당한 권한을 행사할 수 있다. 이에 따라 매년 의회가 확정하는 국가예산에는 세수와

세출의 운용에 관한 의회의 재정 의지가 담기게 된다. 대통령제의 전형은 미국 의회가 대표적으로, 예산안 편성권이 의회에 속한다. 반면 내각책임제인 영국은 미국과 반대 양상이다. 영국 의회는 구체적 예산수정 등의 '미시적 예산심의'보다, 재정정책을 논의하고 대안을 제시하는 '거시적 예산심의'에 역점을 둔다. 선행연구(Lienert, 2005; Wehner, 2006; OECD, 2007)에 따르면, OECD 국가의 의회 예산수정권은 다섯 가지 유형으로 구분되는데, 실질적 예산수정권한은 대통령제 국가 의회에서 가장 높고, 영국처럼 웨스트민스트형 국가 의회는 법적으로나 실질적으로 수정권한이 가장 낮다. 이러한 결과는 60개국을 대상으로 의회예산제도지수를 구축한 연구에서도 확인된다(김춘순, 2013).

의회 재정권한이 국가의 정치적 형태에 따라 다른 양상을 띤다는 이해를 염두에 두고, 본 연구는 대통령제 국가인 우리나라의 예산과정에서 국회 심의를 통하여 나타난 예산안 수정 양상과 변동 추이를 실증적으로 분석한다. 대개 나라살림과 관련해서는 정부 편성 예산안이 정기국회에 제출되고 심사가 이루어질 때에는 언론과 국민 관심이 집중되지만, 의결되고 나면 심사과정에서의 변동 사항이나 이에 따른 재정 정책적 영향에 거의 무심하다. 이러한 여건에서 4년 주기의 국회 임기에 따른 예산과정을 면밀히 분석하여 국회의 예산 논쟁(budget debates)과 확정예산에 담긴 함의를 체계적으로 정리하고 분석하는 것은 국회 예산과정에 관한 정보와 지식의 축적이며, 나아가 전체적인 국가 예산과정을 보다 투명하고 효율적으로 운영해 나가기 위한 토대가 될 것이다.

이러한 목적을 위하여, 본 연구는 지난 2013년 5월 30일에서 2016년 5월 29일까지 제19대 국회에서 행사한 재정권이 어떤 양상으로 이루어졌는가를 종합적으로 정리 점검함으로써, 국회의 재정 역량에 관한 기록을 축적하고 재정 정책에 관한 정치적 관점의 방향성을 가늠토록 한다. 이를 위해 제Ⅱ장은 국회 예산과정에 관한 연구 분석 틀과 분석 대상을 정의한다. 제Ⅲ장에서는 설정한 분석 틀에 따라 국회의 예산안 심사 경과에 따른 감액과 증액 조정 추이를 회계별로 검토한다. 제Ⅳ장은 검토 결과 확인된 국회의 실질적 예산수정권을 파악하고, 회계별로 증액과 감액 조정 내역을 분석하여 확정예산에 담긴 정책적 함의를 고찰한다. 제Ⅴ장은 이상의 실증분석 결과에 근거하여 예산안 심의에 담긴 제19대 국회의 재정권 이행을 함축하고 향후 효율적인 재정권 행사와 관련된 과제를 제언한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 예산안 심의과정의 합리성과 정치성

민주주의의 발전은 국민의 대표로 구성된 의회가 국왕이나 행정부를 통제해 나가는 과정이었다고 볼 수 있다. 특히 재정민주주의의 요체는 행정부가 정부 지출에 대해서도 의회의 사전 승인을 받아야 한다는 원칙에서 찾을 수 있다(하연섭, 2015). 대통령제 국가에서는 행정부와 입법부가 예산과정에서 대등한 영향력을 갖고 있어 의원내각제에 비해 입법부의 영향력이 더욱 강하다(유재일, 2012). 따라서 의회에서의 예산 결정 과정에 대한 논의는 그 자체의 의의뿐만 아니라 행정부와 입법부 간의 관계를 이해하는 데도 중요하다.

예산과정을 이해하기 위해서는 참여자의 특성에 대한 이해와 정부 예산 자체의 본질적 특성을 함께 고려해야 한다. 먼저, 예산과정에는 다양한 행위자가 참여하나, 시민으로부터 재원 편성과 배분의 권한을 위임받은 관료와 의원이 핵심이 된다. 그런데 이들은 단순히 시민의 이익, 공익을 추구하는 규범적 존재가 아니며, 자신의 이해를 극대화하는 합리적 선택을 하는 존재다(Fiorina and Noll, 1978). 예산 관료는 조직이 확보한 예산 규모가 클수록 자신의 이익이 커지기 때문에, 주어진 환경 하에서 예산을 최대치로 확보하고자 하는 경향이 있다(Niskanen, 1971). 반면 의원들은 관료의 재정 팽창을 견제하는 책임을 인식하면서도 민심을 얻을 수 있고 자신의 재선과 관련되는 사업에는 예산을 증액하고자 하는 이중적 입장에 놓인다(Buchanan, 1984; 김봉환·이권희, 2019 재인용).

한편 정부 예산의 본질적 특성은 무한대로 증액할 수 없기 때문에 총량에 제한이 있으며, 비용부담자와 편익수혜자, 의사결정자가 모두 상이하다는 점이다(Wilson, 1974). 이러한 특성 때문에 예산과정을 '공유자원의 문제(the common pool resource problem)'로 설명하는 이론이 정교화 되어 왔다. 정부 예산은 공유재의 속성 즉, 경합성(rivalness)와 비배제성(non-excludability)이라는 특징을 갖는다. 더불어 총량이 제한되어 있으면서, 예산을 확보하기 위해 많은 정부기관이 존재하며, 이들이 예산과다 확보 및 사용 등의 문제가 발생한다는 점에서 공유자원의 성격을 갖는다. 물론 이는 정부의

예산편성과정 뿐만 아니라 의회의 심의과정에서도 나타난다. 정부지출의 일부가 특정 지역구에만 편익을 제공한다고 가정할 때 이러한 편익을 제공하는데 드는 비용은 모든 지역구(n)가 공동으로 부담하게 된다. 수혜를 받는 지역구는 실제 서비스 공급비용의 1/n만을 부담하면서 편익을 누리는 것이다. 그런데 의사결정자인 정치인은 실질적으로 지출의 총비용을 내재화하지 않으며, 자신의 중요한 동기(motivation)인 재선을 중심으로 의사결정을 하는 경향이 있다.[1] 따라서 예산심의 과정에서 정치인의 지출편향(pro-spending bias)적 행태가 관찰된다. 이러한 행태를 특징짓는 용어가 바로 '지역구 챙기기', '선심성 예산정치', '특징적 예산심의 행태' (Weingast et al. 1981)이다.

합리성을 중심으로 예산과정을 이해하고자 하는 학자들은 이러한 문제를 해결하기 위한 방법으로 재정제도주의(fiscal institutionalism)를 중시해왔다. Wildavsky and Caiden(2004)는 재정제도주의 하에서 예산제도가 개별 행위자의 예산 심의 행태에 변화를 가져오고 결과적으로 재정성과에 영향을 미칠 것이라고 주장한다. 특히 이러한 입장의 학자들은 위원회의 구조가 재정성과와 긴밀한 관계를 갖는다고 본다. 정책 영역별로 각 상임위원회에서 의원이 자신이 맡은 소관부처의 사업에 대해서만 심의하게 하면, 의사결정에 소요되는 거래비용을 축소할 수 있다. 그러나 부처별 위원회에 예산의 최종 결정권한을 상임위원회에 분산하는 경우, 소관 정책영역의 예산만 고려하고 예산의 총량은 고려하지 않기 때문에 예산과정에서 공유자원의 문제가 심화될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 재정제도주의를 주장하는 입장에서는 예산위원회와 상임위원회의 이중(위계적) 구조가 배분적 효율성을 담보할 수 있는 기제라고 주장한다(강혜원·하연섭, 2016).

그러나 최근 관련 논의는 제도의 합리성을 전제하더라도 과정 상 집단 간 권력관계에 근거한 정치성이 예산과정과 재정성과에 영향을 미친다고 설명한다. 일부에서는 의회의 예산심의 과정에서 나타나는 정치적 행태를 설명하는 데 있어 기존 의정활동을 설명하는 이론(이익분배이론, 정당이익이론, 정보확산이론 등)을 적용하기도 한다. 이익분배이론은 의정활동을 설명하는 데 국회의원들의 가장 중요한 동기유인이 재선이기 때문에 지역구의 이익 증대를 위해 행동한다고 본다(서인석 외, 2010). 예산심의 및 결정과정도 이러한 그들의 의사결정 유인과 행태에 기반하여 설명할 수 있다고 보며 주로 예산과정에

1) 유권자들의 투표 행태는 지역에 배분되는 예산에 민감하게 반응하는 경향이 있다는 것이 정형화된 사실이다. 따라서 재선을 갈망하는 의원은 지역에 새로운 예산사업을 유치하기 위해 예산심의 과정에서 영향력을 행사한다(Godlen and Picci, 2008).

서 나타나는 선심정치를 설명하는 데 활용된다. 그러나 이는 예산안에 담고 있는 모든 정책안에 대한 의회의 결정을 설명하는 데는 한계가 있다. 정당이익이론은 국회의원들의 단합을 통한 입법으로 정당이 위상을 강화한다고 보며, 상임위원회는 정당의 대리인이라고 설명한다. 국회의원들의 정당에 대한 충성심을 강조한다(손병권, 1999). 예산과정을 정파성을 중심으로 설명하는 연구에서는 이 이론에 근거하여 예산심의 역시 정당 간의 타협과 협상 등의 정치적 거래 행위로 예산과정을 이해할 수 있으며, 이것이 재정성과와 연결된다고 본다. 특히 제19대 국회는 실질적 양당제 형태를 띠고 있어 예산심의 과정에서 여당과 야당 간의 대결, 협상양상이 두드러진다는 것이다. 여당은 집권당이라는 책임의식 하에 예산안의 수정을 최대한 저지하려고 노력하는 경향이 있고, 야당은 예산심의 제도를 정치적 도구로 활용하려는 경향을 보인다. 이로 인해 예산심의에 있어 정파성은 가장 중요한 변수로 자리 잡았다고 볼 수 있다(나중식, 2003).

우리나라의 예산 심의과정은 합리성과 정치성의 측면을 모두 보이고 있다. 예비타당성 조사, 사업의 성과 평가, 예산결산특별위원회의 운영 등을 통해 합리성을 추구하면서, 당정 간 예산협의와 상임위 예비심사, 그리고 예산결산특별위원회 심사 등을 거치면서 정파성과 선심정치, 그리고 협상과 타협의 모습을 보인다. 재정제도주의자들이 주장하는 제도를 운영하며 최적의 예산배분이 이루어지도록 하고 있지만, 한편으론 상임위가 오히려 소관 부처의 옹호자 역할을 하기도 하고, 예결위에서도 소위 쪽지예산이란 이름으로 의원 개인의 이익이나 정당의 이익이 반영되기도 한다(김봉환·이권희, 2019). 최근 들어, 이러한 우리나라 예산과정의 특성을 설명하려는 실증연구들이 수행되고 있으며, 분석결과를 통해 국회 심의과정의 차별적 특성에 대한 이해를 심화하는 데 기여하고 있다. 하지만 기존의 이론을 바탕으로 특정 예산의 심의과정만을 분석하거나 미시적 차원에서 의원들이 동기와 행태를 중심으로 분석함으로써, 보다 거시적 차원의 논의를 심화하는 데는 한계를 보인다.

2. 선행연구와 본 연구의 차별성

의회의 예산심의는 국가재정규모와 재원배분을 결정하는 중요한 과정이므로 많은 연구가 이루어져 왔다. OECD는 공공재정 연구에 특화된 학술지(OECD Journal on Budgeting) 발간을 통해, 재정정책에서 입법부 역할의 효과(Schick, 2002), 예산과정

에서 의회의 역할 변화(Anderson, 2009), 예산과정에서 입법부 역할 동향과 개혁(Poster and Park, 2007) 등 새롭고 차별화된 지식을 제공하고 있다. 이 외에도 Alesina and Perotti(1995)는 정치 경제학적 관점에서 다양한 정치제도가 예산결정에 중요한 역할을 한다고 강조하고, 이에 기초한 실증연구 결과도 제시하였다.

Baron(1991), Battagline and Coate (2008) 등은 다양한 상황에서 재정정책의 의회결정을 연구하면서, 지역구 챙기기(pork-barrel spending)가 어떤 효과를 야기하는지 분석하였다.

국내에서도 예산결정의 정책 경제학적 이해(박상원, 2011), 국회 예산심사제도 연구(오연천, 2008; 옥동석, 2010), 예산심의 영향요인 분석(장문선·윤성식, 2002) 등의 다양한 선행연구가 행해져 왔다. 최근에는 의회의 예산수정권과 관련하여 국제비교를 통해 새로운 관점에서 이 문제를 재조명하면서 우리나라 예산제도의 개선여지를 논의하고 있다(김종면, 2019). 그 중에서도 의회의 예산과정에 대해서는 심의행태 및 심의결과의 영향요인을 분석하는 연구들이 주를 이룬다. 일부 연구에서는 심의행태를 결정하는 중요한 변인으로서 제도의 영향력에 초점을 두고 있으나(Caiden and Wildavsky, 2004), 다수의 실증연구들은 의회의 예산과정에서 정치적 요인이 보다 중요한 결정변인이라는 근거를 제시해왔다. 실제 예산결산특별위원회 상설화의 영향력(김난영·김상헌, 2007)이나 재정개혁 전후의 행태 차이(박정수·신혜리, 2018), 기타 심의 제도의 특성이 미치는 영향(장문석·윤성식, 2002; 황윤원, 1993)을 분석한 연구들은 제도적 특성이 미치는 영향력이 통계적으로 유의미한 수준이 아니라고 보고하고 있다.

일반회계를 중심으로 정부예산안과 국회 심의결과를 계량적으로 분석한 대부분의 연구들은(김봉환·이권희, 2019; 김성철 외, 2000; 김현기·장인봉, 2001; 박상원, 2011; 임동욱 1995; 정창수·김태영, 2011) 심의의원들의 당파성, 선수(選數), 지역구와 같은 개인적 요인과 선거주기 등의 정치적 요인이 심의 과정과 결과를 좌우하는 요인이라는 데 동의한다. 이러한 분석결과는 국회 회의록에 대한 내용분석에 근거한 연구(강혜원·하연섭, 2016; 나중식, 2003; 박정수·신혜리, 2018; 임동욱, 2004)에서도 유사하게 나타나고 있다.

외국의 사례를 대상으로 한 연구들(Golden and Picci, 2008; Klingensmith, 2019; Raudla and Savi, 2015; Mikesell and Ross, 2014) 역시 정파성이나 재선(re-election)과 관련한 의원의 동기(motivation)를 심의행태나 결과를 설명하는 주요한 원인이라고

주장한다.

최근 들어 국내문헌을 중심으로 정책사업의 특성(김영록·김상수, 2018; 김춘순·박인화, 2012; 배인명, 2018)에 따른 심의 결과를 분석하는 연구들이 보고되고 있으나, 아직 소수에 불과한 실정이다. 이들 연구는 기존에 정치적 요인의 영향력 분석에 한정되어 있던 논의를 발전시켜, 예산과정의 또 다른 측면에 대한 이해를 심화하는 데 기여하고 있다. 더불어 일부 연구(김춘순·박인화·배인명, 2018; 김영록·김상수, 2018)를 제외하면 대부분의 국내 실증연구들은 분석대상을 일반회계 자료에 국한시켜, 재정지출 전반에 대한 접근과 해석에 한계를 띤다.[2)]

특히 2002년 「기금관리기본법」[3)] 개정을 계기로 통합재정 외로 운용되었던 19개 기금이 정부재정에 편입된 이래 2019년 현재 67개 기금이 운용되는 만큼, 기금까지 포함하여 재정지출을 파악할 때 나라살림 전반에 대한 의미 있는 연구결과를 도출할 수 있다고 본다. 이러한 배경과 취지에서 본 연구는 국회 예산과정과 관련하여 예산회계와 기금을 포괄하는 총지출 개념으로 국가 재정지출에 대한 접근을 시도하고, 확정예산의 정책적 함의에 대해서는 주로 제19대 국회의 예산심의를 중심으로 접근한다. 이는 동 예산에서 증액 조정이 이루어진 주요 분야와 사업들은 이후 제20대 국회의 예산수정권을 포함한 재정의지와 관련하여 시사하는 바가 크기 때문이다.

---

2) 2012년 기준으로, 일반회계 지출은 정부 총지출의 55.3%에 불과하다.
3) 「국가재정법」이 제정(2006. 10)되면서, 동 법은 폐지되었다.

Ⅲ. 연구대상 및 분석틀

1. 국회 예산심의과정과 분석틀

정부 제출 예산안에 대한 국회 심의과정은 두 단계로 이루어진다. 첫 단계는 16개 상임위원회별로 소관 예산안을 예비심사하고, 다음 단계로 예산결산특별위원회에서 중앙관서 예산안을 종합 심사하여 수정안을 채택한다. 상임위원회 심사는 예비적 성격을 띠므로 실질적인 예산안 심사 주체는 예산결산특별위원회이다.[4] 국회 본회의가 예산결산특별위원회의 수정안을 의결하면, 국가의 예산은 확정된다(국회예산정책처, 2019).

국회의 예산 의결과 관련하여 제19대 국회 임기 중 발생한 주요한 변화는 '예산안 등 본회의 자동부의제도' 시행이다. 이 제도는 예산안이 헌법상 의결기한인 12월 2일까지 의결되지 않는 문제를 개선하기 위하여 제18대 국회 말에 일명 「국회선진화법」으로 불리는 「국회법」 개정안에 포함되어 의결되었다(2012. 5. 2). 이후 정부의 예산안 국회 제출 시한을 회계연도 개시 90일 전에서 120일 전으로 앞당기는 「국가재정법」 개정과 연계하여 2014년 5월 30일부터 이 제도가 시행되었다(김춘순, 2018).

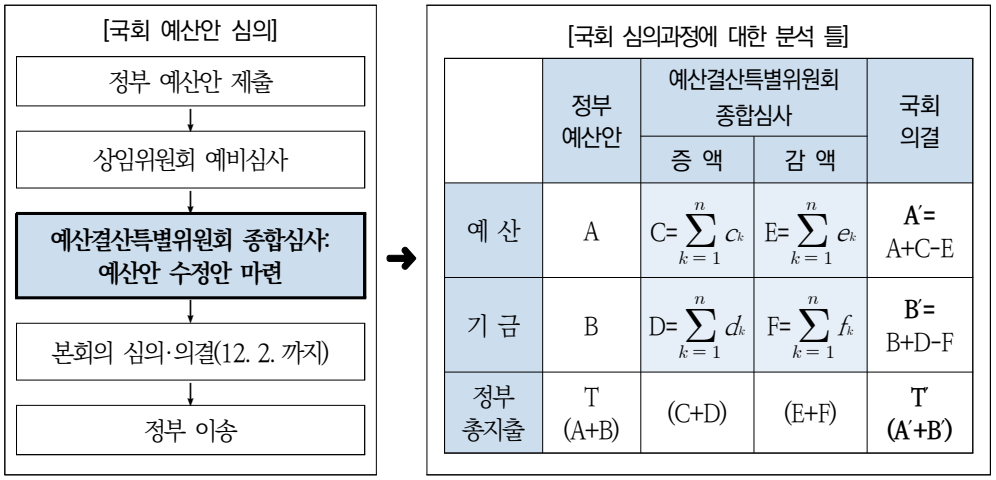
국회 예산결산특별위원회 심사는 기획재정부장관의 예산안 제안설명, 예산결산특별위원회 수석전문위원의 예산안 검토보고, 예산결산특별위원회 위원[5]의 종합 정책질의와 정부 답변, 경제부처와 비경제부처로 구분된 부별 심사를 순서대로 거친다. 그 이후 '예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회'를 구성하여, 예산회계와 기금 각각에 대해 세부사업별로 감액과 증액 조정 작업을 거쳐 조정소위원회 수정안을 작성한다. 조정소위원회의 심사결과 보고에 따라 예산결산특별위원회 전체회의가 '예산안 및 기금운용계획안 수정안'을 채택하고, 이를 국회 본회의에서 의결하면 국가의 예산은 확정된다.[6]

이와 같은 국회 예산과정은 [그림 1-1]과 같이 요약되며, 각 회계연도 재정총량과 예산 내역은 예산결산특별위원회 조정소위원회의 예산회계와 기금 각각에 대한 감액과 증액 조정에 따른 4개 영역의 규모 변동으로 결정된다.

---

4) 상임위원회 예비심사를 존중하기 위하여 「국회법」 제84조 5항은 상임위원회에서 삭감한 세출예산금액을 증가시킬 때에는 상임위 동의를 받도록 하고 있다.
5) 위원 수는 50인으로 하며, 임기는 1년이다(「국회법」 제50조).
6) 이상의 국회 예산과정은 「국회법」, 「국가재정: 이론과 실제」(김춘순, 2018), 「대한민국 재정」(국회예산정책처, 각연도)에 근거를 둔다.

[그림 1-1] 예산안 심의과정과 분석 틀



주: 1) 정부안의 국회제출은 2015년 예산안까지는 9월 13일까지, 2016년 예산안부터는 9월 3일까지임.
2) k는 예산결산특별위원회에서 조정된 사업 수(세부사업)를 말함.

[그림 1-1]에서 C, D, E, F로 표시된 4개 영역은 국회 예산 논쟁에서 제기된 관점과 이해관계를 조정하고 통합한 결정체이다. 각각 상이한 특성을 띠는 4개 영역을 상세히 살펴보면 다음과 같다([그림 1-2] 참조).

[그림 1-2] 예산안 심의과정과 분석 틀

증액	예산	$C=\sum_{k=1}^{n} c_k$	C : 예산결산특별위원회 수정안에 반영된 예산회계 증액 총액 c : 개별사업 증액 규모 k : 예산결산특별위원회 수정안에 증액 반영된 예산회계 사업 수
	기금	$D=\sum_{k=1}^{n} d_k$	D : 예산결산특별위원회 수정안에 반영된 기금 증액 총액 d : 개별사업 증액 규모 k : 예산결산특별위원회 수정안에 증액 반영된 기금 사업 수
감액	예산	$E=\sum_{k=1}^{n} e_k$	E : 예산결산특별위원회 수정안에 반영된 예산회계 감액 총액 e : 개별사업 증액 규모 k : 예산결산특별위원회 수정안에 감액 반영된 예산회계 사업 수
	기금	$F=\sum_{k=1}^{n} f_k$	F : 예산결산특별위원회 수정안에 반영된 기금 감액 총액 f : 개별사업 증액 규모 k : 예산결산특별위원회 수정안에 감액 반영된 기금 사업 수

일반적으로 말하면, 이 영역들 중에서도 예산회계의 증액(C)이 보다 주목된다. 예산회계 증액을 강조하는 이유는 제18대 국회(2008. 5.30~2012. 5. 29) 임기 중 글로벌 금융위기 대응에 따른 수정예산안 제출(2008. 11. 7)과 2009년 추가경정예산안(2009. 3. 30) 등의 지출 확대로 인하여 2010년대에 들어 악화된 재정수지 회복을 위한 재정지출의 효율성(efficiency) 제고가 쟁점으로 부각되어 왔기 때문이다. 또한 국회 예산과정의 조정은 세부사업 단위로 이루어지지만, 증액 반영은 분야에 따라 내역사업 단위까지 명시하는 구체성을 갖게 되며 이를 통해 정치적 가치배분의 방향성이 명확하게 나타나기 때문이다.

통상적으로 국회 예산과정에서 특히 세출예산 규모가 증액되어 지출이 늘어나면, 국민들의 조세부담이 그만큼 커지는 문제가 따른다. 이는 「국가재정법」에서 '예산의 원칙'을 통해 강조하는 '국민부담 최소화'와 배치되며, 특히 증액이 사회보장 영역의 의무지출 사업에서 발생하면, 그 영향이 단년도에 그치지 않고 지속적인 재정 부담을 유발하게 된다. 이에 비해 대개 기금의 운용은 기여에 따른 급여 등 특정사업 수행을 위해 특정수입이 연관되어 있으므로, 예산 운용과는 구분된다. 그러나 재정지출에서 차지하는 기금사업 비중이 점점 커지는 만큼 이에 대한 면밀한 관찰의 의의가 보다 높아지고 있다. 한편 감액 조정의 경우에는 대개 재량지출 사업의 빈도가 높고, 결산 결과 집행부진을 반영한 사업비 감액을 포함하여, 재정지출 규모에 미치는 지속적 영향력이 상대적으로 미약한 일면이 있다. 더욱이 예비비나 국채이자 비용 같은 감액도 포함되어 감액 조정 총액 그 자체로는 의미 있는 지출 감소로 보기에 부적절하다. 감액의 정책 사안을 세밀하게 관찰하는 노력이 필요한 것도 이러한 이유에 기인한다.

이상의 분석 틀과 연구의 주안점은 제19대 국회(2012. 5. 30~2016. 5. 29) 임기 중 수행된 예산안 심사과정을 대상으로 삼아 관찰하고 결과를 도출토록 한다. 제19대 국회에서는 2013~2016회계연도에 걸친 4회의 본예산안 심의와 2회의 추가경정예산안 심의(2013년과 2015년)가 이루어졌다([표 1] 참조). 다만, 연구 내용에서는 계량지표 비교 등 회계연도별 일관성을 위하여 주로 본예산안 중심으로 분석토록 한다. 구체적으로는 제19대 국회에서 이루어진 본예산안 심사 경과와 이에 따른 확정예산을 중앙정부 지출 측면(central government expenditures)에서 분석한다.

[표 1] 분석대상 예산안과 국회심의 경과: 제19대 국회

회계연도		제안자	제안일자	의결일자	의결결과	의결규모 (총지출)	주요 사항
2013년도	예산안	정부	2012.9.28	2013.1.1	수정가결	342조원	- 제19대 국회 출범 (2012. 5. 30) - 박근혜정부 출범 예산
	추가경정 예산안	정부	2013.4.18	2013.5.7	수정가결	349조원	- 민생안정·경제회복 위한 세입 경정과 지출 확대
2014년도 예산안		정부	2013.10.2	2014.1.1	수정가결	355.8조원	- 제19대 국회 - 경제활력, 일자리 예산
2015년도	예산안	정부	2014.9.22	2014.12.2	수정가결	375.4조원	- 제19대 국회 - 개정 「국가재정법」에 따라 전년보다 10일 빨리 예산안 제출 - 개정 「국회법」에 따른 본회의 '자동부의제도' 시행(2014. 5. 30) 첫 해로, 12년 만에 처음으로 법정시한 준수하여 예산 의결
	추가경정 예산안	정부	2015.7.6	2015.7.24	수정가결	384.7조원	- 메르스·가뭄 극복, 민생안정 위한 세입 경정과 지출 확대
2016년도	예산안	정부	2015.9.11	2015.12.3	수정가결	386.4조원	- 청년, 경제, 문화, 민생을 위한 예산안 - 제20대 국회의원 선거 (2016. 4) - 제19대 국회 임기만료 (2016. 5. 29)

주: 2016년 제1회 추가경정예산안(2016. 7. 26. 제출)은 제20대 국회(2016. 9. 2. 수정가결 398.5조원)에 속함.
자료: 1) 국회 의안정보시스템(http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/Bill).
2) 국회 예산결산특별위원회 회의록(각연도).

분석에 사용된 주된 자료는 국회예산결산특별위원회의 2013~2016회계연도 '예산안 심사보고서'와 '기금운용계획안 심사보고서'에 첨부된 '예산안에 대한 수정안'과 '기금운용계획안에 대한 수정안'을 토대로 한다. 이와 함께 국회의 예산안 심사 문건인 대한민국 정부의 해당 회계연도 예산안과 기금운용계획안, 그리고 심의자료와 제반 부속서류를 활용한다.

연구에서 사용하는 재정 용어는 다음 정의에 따른다. 통상 '예산(budget)'이라 하면 정부 재정규모를 일컫는 개념으로 사용되지만, 엄밀하게는 예산(또는 '예산회계'라고 한다)과 기금으로 구분된다. 2016년 기준으로 예산에는 1개 일반회계와 18개 특별회계가 있으며, 기금에는 65개 개별 기금이 포함된다.[7] 이를 염두에 두고, 본 연구는 정부 재정

규모에 대해 '예산' 또는 '정부 총지출'(또는 '총지출'이라 한다)이라는 용어를 사용한다. 다만 '예산'은 정부재정이라는 일반적 의미를 나타낼 때 주로 사용하고, 구체적 규모에 대해서는 '총지출'을 주로 사용한다.[8)]

7) 국회예산정책처, 「2016년 경제·재정수첩」, 2016.
8) 통합재정(경상지출 + 자본지출 + 순융자)이 순수한 재정활동규모를 측정하기 위해 융자거래와 기업특별회계를 순계 개념으로 파악하는 것과 달리, 총지출은 총계 개념으로 파악하므로 통합재정보다 그 규모가 크다(기획재정부, 2016)

Ⅳ. 제19대 국회 예산안 심의와 수정 양상

국회 예산심의의 분석 틀에 따라, 제19대 국회에서 심의 의결된 2013년 예산안부터 2016년 예산안까지 4회계연도 국가재정에 대한 재정총량 변동 추이, 증액과 감액에 따른 수정 규모와 수정률, 수정 사업 수와 비중 그리고 정책 영역별 수정 양상을 분석한다.

1. 재정총량 변동 추이

2013~2016년간 재정총량 변동을 살펴보면 먼저, 총지출의 경우 2013년 342조원에서 2016년(추경)에는 399조원 규모로 늘어나, 4회계연도 기간의 연평균 증가율은 5.2%를 기록한다([표 2] 참조).[9] 제19대 국회 임기 중에는 2013년과 2015년에 민생안정과 경제 회복, 메르스 대책 등과 관련하여 세입 경정을 포함한 추가경정예산안이 제출되어 세입은 감소되면서 재정지출 규모는 늘어났다.

[표 2] 재정총량 변동추이: 2013~2016회계연도

(단위: 조원, %)

회계연도		총수입			총지출			관리재정수지			국가채무		
		예산	결산	변동분	예산	결산	변동분	예산	결산	GDP 대비 비중	예산	결산	GDP 대비 비중
2013년	본예산	372.6 (216.4)	-	-	342.0	-	-	-4.7	-	-	464.6	-	-
	추경	360.8 (210.4)	351.9 (201.9)	-8.9 (-8.5)	349.0	337.7	-11.3	-23.4	-21.1	-1.5	480.3	489.8	34.3
2014년		369.3 (216.5)	356.4 (205.5)	-12.9 (-10.9)	355.8	347.9	-7.9	-25.5	-29.5	-2.0	514.8	530.5	35.7
2015년	본예산	382.4 (221.1)	-	-	375.4	-	-	-33.4	-	-	595.1	-	-
	추경	377.7 (215.7)	371.8 (217.9)	-5.8 (+2.2)	384.7	372.0	-12.7	-46.5	-38.0	-2.4	579.2	591.5	37.9

9) 2016년 추경은 제20대 국회 의결예산(2016. 9. 2)이나, 재정총량 변동과 결산 기준 통계치 산출 등을 위해 2016년 추경을 반영하여 분석한다.

회계연도		총수입			총지출			관리재정수지			국가채무		
		예산	결산	변동분	예산	결산	변동분	예산	결산	GDP 대비 비중	예산	결산	GDP 대비 비중
2016년	본예산	391.2 (222.9)	-	-	386.4	-	-	-36.9	-	-	644.9	-	-
	추경	401.0 (232.7)	401.8 (242.6)	+0.8 (+9.8)	398.5	384.9	-13.6	-39.0	-22.7	-1.4	637.7	626.9	38.2
연평균 증가율	2013(본예산)~'16(본예산)	1.6 (1.0)	-	-	4.5	-	-	-	-	-	11.6	-	-
	2013(본예산)~'16(추경)	2.5 (2.5)	4.5 (6.3)	-	5.2	4.5	-	-	-	-	11.1	8.6	-

주: 1) 2016년 추경은 제20대 국회 의결예산이나, 결산 기준 통계치는 2016년 추경 반영.
2) 총수입 칼럼의 괄호 속 값은 국세수입 통계치.
3) 관리재정수지와 국가채무의 GDP 대비 비중은 결산 기준.
자료: 1) 기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 각연도
2) 국회예산결산특별위원회, 「결산심사보고서」, 각연도.
3) 국회예산정책처, 「결산분석」, 각연도.
4) 국회예산정책처, 「2019 경제·재정 수첩」, 2019.(88쪽 통계 참조)

다음으로 총수입은 2013년 373조원에서 2016년(추경)에는 401조원으로 늘어나 연평균 2.5% 증가에 그쳤다. 따라서 기간 중 총지출 증가율이 총수입 경우보다 2.7%p 앞서는데, 이는 관리재정수지 적자 비중이 2014년과 2015년에 다소 늘어난 데서 알 수 있다. 적자 재정 여건이 반영되어 GDP 대비 국가채무 비중은 2016년 38%(결산 기준)로 2013년 대비 4%p 정도 더 늘어났다. 기간 중 국가채무는 연평균 8.6%씩 늘어난 것으로 결산된다.

2. 국회 예산과정의 증액·감액 수정 양상

가. 예산안 수정 규모와 수정률

살펴본 재정총량 변동을 염두에 두면서 2013~2016회계연도 정부제출 예산안에 대한 국회예산결산특별위원회 심사 경과에 따른 국회 의결예산 규모와 수정 내역을 회계별, 정책별로 검토한다

먼저 세출예산을 보면, [표 3]에서 보듯이 2014년 예산안[10]을 제외하면 매년 순증 양상을 띤다. 이에 따라 4회계연도 기간 중 세출예산의 연평균 순증액은 5,065억원 규모

이다. 다음으로 기금 지출을 보면, 매년 순감 양상을 띠며 기간 중 연평균 순감액은 1조 3,318억원 규모에 달한다. 이러한 결과가 반영되어 국회가 의결한 회계연도 총지출 규모는 정부안보다 감소하게 되는데, 기간 중 순감액 규모는 연평균 8,253억원 수준이다. 다만 총량으로 본 총지출 감소가 실질적인 재정 절감으로 이어지는 정책적 결정인가에 대해서는 다음 장의 국회 의결예산 고찰에서 논의한다.

국회의 예산안 심의과정을 보다 상세하게 관찰하기 위해 [표 4]에서는 회계별로 증액과 감액에 따른 수정 규모를 점검하였다. 이는 예산, 기금, 총지출 각각에 대해 증액 수정과 감액 수정의 규모와 수정률, 그리고 수정 총액[11]과 순증액(또는 순감액)을 산출 포함한다.

첫째, 증액 수정 양상을 보면 일반회계와 특별회계로 구성되는 예산의 경우 기간 중 증액 규모는 최소 1조 9,621억원(2016년안)에서 최대 3조 9,956억원(2013년안) 범위를 나타낸다. 기금의 경우는 최소 3,764억원(2013년안)에서 최대 1조 1,395억원(2016년안) 사이에 있다. 이에 따라 증액 수정률을 보면 예산에서 증액 수정(연평균 1.23%)이 보다 빈번하여, 기금(연평균 0.65%)과 비교할 때 기간 중 수정률이 1.9배에 이른다.

둘째, 감액 수정 양상을 보면 예산의 경우 기간 중 감액 규모는 최소 1조 1,828억원(2016년안)에서 최대 3조 5,746억원(2014년안) 범위에 있다. 기금의 경우는 최소 1조 8,300억원(2014년안)에서 최대 2조 2,251억원(2016년안)을 나타낸다. 이에 따라 감액 수정 양상은 증액 수정과는 반대로 기금 수정률(연평균 -1.86%)이 예산(연평균 -1.03%)보다 1.8배 정도 높다.

---

10) 동년에는 예비비 감액 규모(1조 7,989억원)가 예년에 비해 월등히 컸다는 점이 있다.
11) '증액'과 '감액의 절대값'을 합산한 것이다.

[표 3] 2013~2016회계연도 재정지출 규모: 정부안과 국회 의결예산

(단위: 억원, %)

	2013년안	2014년안	2015년안	2016년안	연평균 증가율 (평균 증감액)
(예 산)					
정부안	2,424,347	2,517,606	2,591,362	2,631,449	2.8
증감액(순증)	12,086	-9,720	10,103	7,793	(5,065)
국회의결	2,436,434	2,507,885	2,601,466	2,639,242	2.7
(기 금)					
정부안	1,000,713	1,059,250	1,168,428	1,235,609	7.3
증감액(순증)	-17,469	-9,085	-15,861	-10,856	(-13,318)
국회의결	983,244	1,050,166	1,152,567	1,224,753	7.6
(총지출)					
정부안	3,425,061	3,576,856	3,759,791	3,867,059	4.1
증감액(순증)	-5,383	-18,805	-5,758	-3,063	(-8,253)
국회의결	3,419,677	3,558,051	3,754,033	3,863,996	4.2

주: 각 연도 본예산 기준.
자료: 1) 대한민국정부, 「예산안」, 각연도.
2) 국회예산결산특별위원회, 「예산안에 대한 수정안」, 각연도.
3) 기획재정부, 열린 재정(www.openfiscaldata.go.kr/fortal).

셋째, 연간 수정 총액은 예산의 경우, 2013~2016년 기간 중 최소 3조 1,449억원(2016년안)에서 최대 6조 7,826억원(2013년안) 범위에 있고, 기금은 최소 2조 4,997억원(2013년안)에서 최대 3조 3,646억원(2016년안) 사이로 나타났다. 이에 따라 예산회계와 기금을 함께 감안한 총지출 수정 총액은 2013~2015년 예산안에서는 9조원 전후의 큰 규모로 나타났고, 2016년안은 6조 5,095억원으로 기간 중 최소치이다. 수정 총액에 관한 수정률은 연평균 2.34% 수준이다. 회계연도에 따라 차이는 있지만, 국회 심의에 따른 수정 총액과 수정률은 전반적으로 상당히 늘어난 수준이다. 이에 대해서는 이어서 살펴볼 수정사업 수의 변동을 함께 관찰하면 보다 의미 있는 관점을 얻을 수 있다.

넷째, 이상의 지표를 종합적으로 반영하여 순증액 관점에서 국가재정 규모를 보면, 예산의 경우 기간 중 평균 순증액이 5,000억원을 상회하며, 기금은 연평균 1조 3,300억원 규모의 순감을 기록하였다. 이에 따라 제19대 국회 임기 중 총지출은 정부안보다 연평균 8,250억원 정도 감소한 규모로 의결되었다. 단적으로 말하여, 이 규모가 국회심의를 거치면서 국민부담이 경감되는 정도라고 볼 수 있다.

[표 4] 국회 예산안 심의: 정부안에 대한 재정지출 수정 규모와 수정률

(단위: 억원, %)

		2013년안	2014년안	2015년안	2016년안	평 균
[증액 수정]						
예 산	수정 규모(a)	39,956	26,025	38,220	19,621	30,956
	증액 수정률	(1.65)	(1.03)	(1.47)	(0.75)	(1.23)
기 금	수정 규모(a)	3,764	9,215	5,214	11,395	7,397
	증액 수정률	(0.38)	(0.87)	(0.45)	(0.92)	(0.65)
총지출	수정 규모(a)	43,720	35,240	43,434	31,016	38,353
	증액 수정률	(1.28)	(0.99)	(1.16)	(0.80)	(1.05)
[감액 수정]						
예 산	수정 규모(b)	-27,870	-35,746	-28,117	-11,828	-25,890
	감액 수정률	(-1.15)	(-1.42)	(-1.09)	(-0.45)	(-1.03)
기 금	수정 규모(b)	-21,233	-18,300	-21,075	-22,251	-20,715
	감액 수정률	(-2.12)	(-1.73)	(-1.80)	(-1.80)	(-1.86)
총지출	수정 규모(b)	-49,103	-54,046	-49,192	-34,079	-46,605
	감액 수정률	(-1.43)	(-1.51)	(-1.31)	(-0.88)	(-1.28)
[수정 총액(증액+감액 절대값)]						
예 산	수정 규모(a+|b|)	67,826	61,771	66,337	31,449	56,846
	총수정률	(2.80)	(2.45)	(2.56)	(1.20)	(2.25)
기 금	수정 규모(a+|b|)	24,997	27,515	26,289	33,646	28,112
	총 수정률	(2.50)	(2.60)	(2.25)	(2.72)	(2.52)
총지출	수정 규모(a+|b|)	92,823	89,286	92,626	65,095	84,958
	총 수정률	(2.71)	(2.50)	(2.46)	(1.68)	(2.34)
[순증액]						
예 산	수정 규모(a+b)	12,086	-9,721	10,103	7,793	5,065
	순 수정률	(0.50)	(-0.39)	(0.39)	(0.30)	(0.20)
기 금	수정 규모(a+b)	-17,469	-9,085	-15,861	-10,856	-13,318
	순 수정률	(-1.75)	(-0.86)	(-1.36)	(-0.88)	(-1.21)
총지출	수정 규모(a+b)	-5,383	-18,806	-5,758	-3,063	-8,253
	순 수정률	(-0.16)	(-0.53)	(-0.15)	(0.08)	(-0.23)

주: 1) 각 연도 본예산 기준이며, 괄호 내는 정부안 대비 국회 수정률.
2) '평균'은 각연도 수정률을 합산한 산술평균.
3) 「정부조직법」 개정이나 사업 소관부처 변경 등으로 예산항목이 이동되면서 예산시스템상 증액/감액에 모두 반영된 사항은 가려내고, 국회 심사에 따른 실질적인 수정효과 중심으로 증액/감액 정보 반영(예컨대, 2015년안의 경우 국회심의시 소관부처 변경이 명시된 기초생활급여 중 교육급여와 주거급여(교육부(1,162억원)/국토교통부(10,756억원) → 보건복지부), 공무원연금기금(안전행정부→인사혁신처) 등은 국회 확정예산에 명시된 소관부처 중심으로 증액/감액 반영.

자료: 1) 대한민국정부, 「예산안」, 각연도.
2) 국회예산결산특별위원회, 「예산안에 대한 수정안」, 각연도.
3) 기획재정부, 열린 재정(www.openfiscaldata.go.kr/fortal).

나. 예산안 수정 사업 수와 비중

매 회계연도 정부제출 예산안의 사업 수(세부사업 수, 총지출 기준)는 2013~2016년 기간중 평균 8,000여개에 이른다([표 5] 참조). 예산사업의 경우 평균 6,730개이며, 기금은 1,320여개 정도이다.

이와 같은 규모의 예산안 세부사업에 대하여 국회 심의과정에서 증액 또는 감액 수정이 이루어지는 사업의 수는 예년에 비해 계속 늘어나는 양상을 띤다. 실증자료를 보면, 2013~2016년간 총지출 기준으로 매년 1,000여개 이상의 사업에서 증액 또는 감액 수정이 발생하여 기간 중 연평균 수정 규모가 1,070여개 수준이다. 이는 정부안 대비 연평균 13.3%에 이르는 높은 수정률인데, 시기에 따라 최저 12.6%(2014년안)에서 최고 14.4%(2015년안) 범위에서 변동을 보인다. 회계별로 보더라도 예산회계와 기금 공히 증액 내지 감액 수정 사업 수가 늘어나, 기간 중 각각 연평균 890여개와 180개의 사업이 국회 심의과정에서 조정되었다. 수정률은 예산과 기금이 각각 13.2%와 13.7% 수준이다. 이와 같은 양상은 해를 거듭할수록 국회 예산과정이 보다 치밀해짐을 뒷받침하는 증거라고 하겠다.

[표 5] 국회 예산안 심의: 재정지출 수정 사업 수와 수정 비중

(단위: 개(세부사업), %)

		2013년안	2014년안	2015년안	2016년안	평균
[정부제출 예산안 사업 수]						
예 산		6,725	6,786	6,519	6,892	6,731
기 금		1,344	1,289	1,285	1,368	1,322
총지출		8,069	8,075	7,804	8260	8,052
[국회 심의 결과]						
▪ 증액 수정(a)						
예 산	사업 수	628	578	596	547	587
	수정 비중	(9.3)	(8.5)	(9.1)	(7.93)	(8.7)
기 금	사업 수	117	141	139	124	130
	수정 비중	(8.7)	(10.9)	(10.8)	(9.06)	(9.9)
총지출	사업 수	745	719	735	671	718
	수정 비중	(9.2)	(8.9)	(9.4)	(8.1)	(8.9)

		2013년안	2014년안	2015년안	2016년안	평균
■ 감액 수정(b)						
예 산	사업 수	286	265	345	327	306
	수정 비중	(4.3)	(3.9)	(5.3)	(4.74)	(4.6)
기 금	사업 수	60	36	47	57	50
	수정 비중	(4.5)	(2.8)	(3.7)	(4.2)	(3.8)
총지출	사업 수	346	301	392	384	356
	수정 비중	(4.3)	(3.7)	(5.0)	(4.6)	(4.4)
■ 증액/감액 수정 총수(a+b)						
예 산	사업 수	914	843	941	874	893
	수정 비중	(13.6)	(12.4)	(14.4)	(12.7)	(13.3)
기 금	사업 수	177	177	186	181	180
	수정 비중	(13.2)	(13.7)	(14.5)	(13.2)	(13.7)
총지출	사업 수	1,091	1,020	1,127	1,055	1,073
	수정 비중	(13.5)	(12.6)	(14.4)	(12.8)	(13.3)

주: 1) 각 연도 본예산 기준이며, 괄호 내는 정부안 대비 국회 수정사업 수 비중.
2) 사업 수는 세부사업 기준이며, 디지털예산회계시스템에 사업명이 존재하지만 회계간 이동 등으로 예산이 명시되지 않은 경우는 제외시켰으며(즉, 국회의 예산안 심사사업 중심으로 반영), 특히 소관부처 변경 등에 따라 디지털예산회계시스템에 중복 표기된 공무원연금기금(안전행정부, 인사혁신처), 기초생활급여(교육부, 국토부, 보건복지부) 등도 국회확정시 소관부처 기준으로 사업 수 계상.
3) 수정 총수= 증액 사업 수 + 감액 사업 수.
자료: 1) 대한민국정부, 「예산안」, 각연도.
2) 국회예산결산특별위원회, 「예산안에 대한 수정안」, 각연도.
3) 기획재정부, 열린 재정(www.openfiscaldata.go.kr/fortal).

다. 정책 영역별 수정 양상

국회 예산안 심의에 따른 재정사업의 증액과 감액 조정이 정책 분야별로 어떻게 달리 나타나는지 살펴본다. 먼저 [표 6]에서는 국정의 주요 정책 분야별 증액과 감액의 수정 규모를 점검한다. 정책별 점검 대상은 지출 규모나 정책 비중 상 우선순위가 높은 일반·지방행정, 국방, 교육, 보건·복지·고용, 농림수산, 산업·중소기업·에너지, SOC의 7개 영역을 선택하였다.

[표 6] 국회심의에 따른 주요 정책 영역별 수정 규모(총지출 기준)

(단위: 억원)

정책 영역	2013년안	2014년안	2015년안	2016년안	평 균
(증 액)					
일반·지방행정	737	571	4,156	627	1,523
국 방	1,364	3,845	1,516	1,347	2,018
교 육	8,206	3,251	455	704	3,154
보건·복지·고용	10,337	11,625	5,461	9,641	9,266
농림수산	5,480	3,682	3,813	4,984	4,490
산업·중소기업·에너지	1,595	2,268	2,116	2,331	2,078
SOC	5,331	5,000	5,120	7,126	5,644
(감 액)					
일반·지방행정	-16,013	-14,701	-16,043	-14,212	-15,242
(국채이자상환)	(-13,801)	(-10,444)	(-14,602)	(-13,691)	(-13,135)
국 방	-4,305	-5,076	-2,665	-462	-3,127
교 육	-1,383	-4,432	-1,643	-66	-1,881
보건·복지·고용	-7,410	-6,097	-3,724	-5,498	-5,682
농림수산	-5,084	-2,085	-3,672	-3,619	-3,615
산업·중소기업·에너지	-3,785	-1,019	-2,409	-3,443	-2,664
SOC	-1,621	-726	-1,141	-1,591	-1,270
(예비비)	(-2,000)	(-17,989)	(0)	(-1,500)	(-5,372)
(순증액)					
일반·지방행정	-15,276	-14,130	-11,887	-13,585	-13,720
국 방	-2,941	-1,231	-1,149	885	-1,109
교 육	6,823	-1,181	-1,188	638	1,273
보건·복지·고용	2,927	5,528	1,737	4,143	3,584
농림수산	396	1,597	141	1,365	875
산업·중소기업·에너지	-2,190	1,249	-293	-1,112	-587
SOC	3,710	4,274	3,979	5,535	4,375

주: 1) 각 연도 본예산이며, 재정정보는 총지출 기준.
2) '보건·복지·고용'은 사회복지와 보건의 2개 분야, 'SOC'는 교통·물류, 국토·지역개발의 2개 분야 합.
3) '일반·지방행정'에 포함된 공공자금관리기금의 국채이자상환금 감액과 예비비 감액 규모는 괄호에 별도 표기.

자료: 1) 대한민국정부, 「예산안」, 각연도.
2) 국회예산결산특별위원회, 「예산안에 대한 수정안」, 각연도.
3) 기획재정부, 열린 재정(www.openfiscaldata.go.kr/fortal).

정책 영역으로 볼 때, 회계연도마다 빠짐없이 증액 조정이 감액을 초과하여 지출이 순증된 분야는 규모의 순으로 SOC, 보건·복지·고용, 농림수산의 3개 영역이다. 이중에서 증액과 감액 각각의 규모가 단연 선두인 영역은 보건·복지·고용 분야로 나타난다.[12] 동 분야의 연평균 증액 규모는 9,270억원, 감액 규모는 5,680억원 수준이다. 이는 보건·복지·고용 분야 정책에 대한 국회의 재정 의지가 그만큼 강도 높게 반영되기 때문이다. 감액분을 차감한 순증액 규모로는 SOC 분야가 최고를 기록하여 연평균 4,380억원 수준이다. SOC 분야는 국방, 교육 분야와 더불어 주로 예산회계 중심으로 운용되는 특성을 띤다. 보건·복지·고용 분야 순증액은 연평균 3,580억원 규모이다. 농림수산 분야는 순증액이 875억원 정도이다. 순증액 규모로는 교육 분야가 연평균 1,270억원 수준으로 농림수산 분야를 앞선다. 한편 국방 분야와 산업·중소기업·에너지 분야는 각각 한 해를 제외하면 매년 정부안보다 지출 규모가 감소되었다. 다만 일반·지방행정 분야에서는 감액이 매년 큰 규모로 발생하는데, 이는 국채이자상환금을 관장하는 공공자금관리기금이 동 분야에 속하기 때문이다.

이어서 [표 7]은 국정의 주요 정책 분야별로 증액 내지 감액 수정한 사업 수를 점검한 결과이다. 증액 수정 사업은 SOC(연평균 140여개), 보건·복지·고용(110여개), 농림수산(75개) 분야의 순으로 발생하였다. 감액 수정의 경우는 일반·지방행정(100여개), 보건·복지·고용(38개), 국방(40여개)의 순이다. 결과적으로 2013~2016회계연도 기간에 증액 또는 감액이 발생한 수정 사업 총수로는 단연 SOC 분야(연평균 160여개)가 으뜸이다. 이어서 보건·복지·고용(150여개), 일반 지방행정(140여개), 산업·중소기업·에너지(95개), 농림수산(90여개) 분야의 순이다. 동 분야는 수정 사업 수 비중을 보더라도 모두 10%를 상회한다. 이상과 같은 예산안 심의 결과에 따른 수정 사업의 수와 수정 비중 양상은 국회 예산과정을 통해 주로 해당 영역에 가해지는 정책 변화의 빈도를 가늠케 하는 요소라고 하겠다.

---

12) '일반지방행정 분야'의 감액 규모가 최대치이지만 이는 공공자금관리기금의 '국채이자상환금' 감액을 포함하여 보편적인 정책 조정과는 구분된다.

[표 7] 국회심의에 따른 주요 정책 분야별 수정 사업 수와 비중

(단위: 개(세부사업), %)

분 야		2013년안	2014년안	2015년안	2016년안	평균
[정부제출 예산안 사업 수]						
일반·지방행정		1,010	1,000	981	1,068	1,015
국 방		473	488	462	502	481
교 육		207	217	208	223	214
보건·복지·고용		1,363	1,335	1,260	1,300	1,315
농림수산		739	753	694	712	725
산업·중소기업·에너지		651	614	636	638	635
SOC		1,147	1,143	1,088	1,234	1,153
[국회 심의 결과]						
■ 증액 수정 사업 수(a)						
일반·지방행정		43	39	40	45	42
국 방		16	44	22	24	27
교 육		26	25	12	20	21
보건·복지·고용		92	110	120	115	109
농림수산		96	75	81	49	75
산업·중소기업·에너지		58	73	76	55	66
SOC		162	111	151	149	143
■ 감액 수정 사업 수(b)						
일반·지방행정		90	80	101	124	99
국 방		36	31	52	40	40
교 육		10	17	28	16	18
보건·복지·고용		47	34	37	32	38
농림수산		11	15	11	18	14
산업·중소기업·에너지		30	14	33	40	29
SOC		22	12	29	18	20
■ 증액/감액 수정 총수(a+b)와 수정 비중						
일반·지방행정	수정 총수	133	119	141	169	141
	(수정 비중)	(13.2)	(11.9)	(14.4)	(15.8)	(13.8)
국 방	수정 총수	52	75	74	64	66
	(수정 비중)	(11.0)	(15.4)	(16.0)	(12.7)	(13.8)
교 육	수정 총수	36	42	40	36	39
	(수정 비중)	(17.4)	(19.4)	(19.2)	(16.1)	(18.0)
보건·복지·고용	수정 총수	139	144	157	147	147
	(수정 비중)	(10.2)	(10.8)	(12.5)	(11.3)	(11.2)
농림수산	수정 총수	107	90	92	67	89
	(수정 비중)	(14.5)	(12.0)	(13.3)	(9.4)	(12.3)
산업·중소기업·에너지	수정 총수	88	87	109	95	95
	(수정 비중)	(13.5)	(14.2)	(17.1)	(14.9)	(14.9)
SOC	수정 총수	184	123	180	167	164
	(수정 비중)	(16.0)	(10.8)	(16.5)	(13.5)	(14.2)

주: 1) 각 연도 본예산(총지출) 기준이며, 괄호 내는 '정부안 대비 국회 수정사업 총수 비중'.
2) '보건·복지·고용'은 사회복지와 보건의 2개 분야, 'SOC'는 교통·물류, 국토·지역개발의 2개 분야 합.

자료: 1) 대한민국정부, 「예산안」, 각연도.
2) 국회예산결산특별위원회, 「예산안에 대한 수정안」, 각연도.
3) 기획재정부, 열린 재정(www.openfiscaldata.go.kr/fortal).

V. 국회 의결예산 고찰

제19대 국회의 예산과정에서 나타난 정부 제출 예산안 심의에 따른 국회 의결예산에 대하여 분석 틀에 따라 재정총량 변동, 회계별 예산안 수정 규모와 수정률, 수정 사업 수와 비중, 정책 영역별 수정 양상을 여러 측면에서 점검하였다. 이와 같은 실증적 근거에 토대하여 제19대 국회 의결예산에서 나타난 특성과 변동 양상을 논의한다.

1. 국회 예산안 심의 결과: 계량지표 추이

국회 예산과정에 관한 분석 틀에 비추어 본 2013~2016회계연도 예산안에 대한 국회 심의 결과를 '재정지출 수정 규모(C, D, E, F값)'와 '수정 사업 수(각 회계별 *k*값)'의 두 가지 지표 측면에서 고찰한다. [표 8]과 [그림 2]에서 보는 것은 재정지출 수정 규모와 수정률에 관한 사항이며, [표 9]와 [그림 3]은 재정지출 수정 사업 수와 수정 비중에 관한 결과이다.

[표 8] 2013~2016회계연도 예산안 심의 결과(1): 재정지출 수정 규모로 본 양상

(단위: 억원, %)

	수정 규모(연평균)				수정 비중(연평균)			
	증액	감액	수정 총액	순증액	증액 수정률	감액 수정률	총수정률	순수정률
예산	30,956 (C)	-25,890 (E)	56,846	5,065	1.23 (C/A)	-1.03 (E/A)	2.25	0.20
기금	7,397 (D)	-20,715 (F)	28,112	-13,318	0.65 (D/B)	-1.86 (F/B)	2.52	-1.21
총지출	38,353 (C+D)	-46,605 (E+F)	84,958	-8,253	1.05 [(C+D)/(A+B)]	-1.28 [(E+F)/(A+B)]	2.34	-0.23

주: 1) A와 B는 예산과 기금의 정부안 규모([그림 1], [표 3] 참조).
2) 평균 수정규모와 비중은 [표 4]에서 산출한 4회계연도(2013~2016) 산술평균.

먼저 [표 8]에서는 4회계연도 기간 동안 발생한 예산안의 감액과 증액 수정 규모에 관한 연평균 값과 수정률을 요약하였다. 총지출 기준으로 보면, 제19대 국회 4년간 국회 확정예산 규모(T'값)는 정부안(T값)보다 연평균 8,250억원 순감되어, 마이너스 0.23%의 순수정률을 기록한다. 4회계연도를 통틀어 매년 정부안보다 순감된 규모로 국회 확정예산이 의결된 것은 연평균 3조 8,350억원 규모의 증액(C+D값)과 4조 6,605억원 규모의 감액(E+F값) 조정이 반영(연평균 수정 총액 8조 4,960억원) 결과이다. 총량으로 나타난 총지출 감소는 제19대 국회의 재정권이 국민부담을 그만큼 경감시킨 방향으로 작용하였음을 말한다. 이는 제18대 국회 3회계연도(2010~2012) 예산과정 분석(김춘순 외, 2012)에서 나타난 연평균 총지출 순감액[13]보다 규모가 더 늘어났다는 측면에서도 국회 예산과정의 진전을 의미한다.

회계별로 보면 예산회계 규모는 연평균 5,070억원씩 순증되었지만, 기금에서는 1조 3,320억원씩 순감되었다. 수정률로 보면 예산회계 지출은 0.2% 순증된 반면, 기금 지출은 1.21% 순감을 기록한다. 회계 내에서의 증감 양상에 따르면, 예산은 연평균 3조 960억원 증액(C 값)되고, 2조 5,890억원 감액(E 값) 되었다. 기금에서는 7,400억원 증액(D 값)되고, 2조 720억원 감액(F 값) 되었다. 즉, 예산의 증액 수정률은 기금의 1.9배이고, 기금의 감액 수정률은 예산의 1.8배이다. 이러한 조정이 실질적인 재정 절감으로 이어지는 정책적 결정인가에 대해서는 다음 절에서 살펴본다. 증액사업은 사업의 성질에 따라 향후 지속적으로 세출에 영향을 비칠 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

이와 같이 회계별로 상이한 증액과 감액의 절대 값을 합산하여 국회 심의에 따른 예산안 총수정률을 산출하면, 제19대 국회 4년간 총지출 기준으로 평균 2.34%에 이른다. 동 지표 역시 제18대 국회의 총수정률(평균 1.94%)[14]보다 0.4%p 앞서는 실적이다.

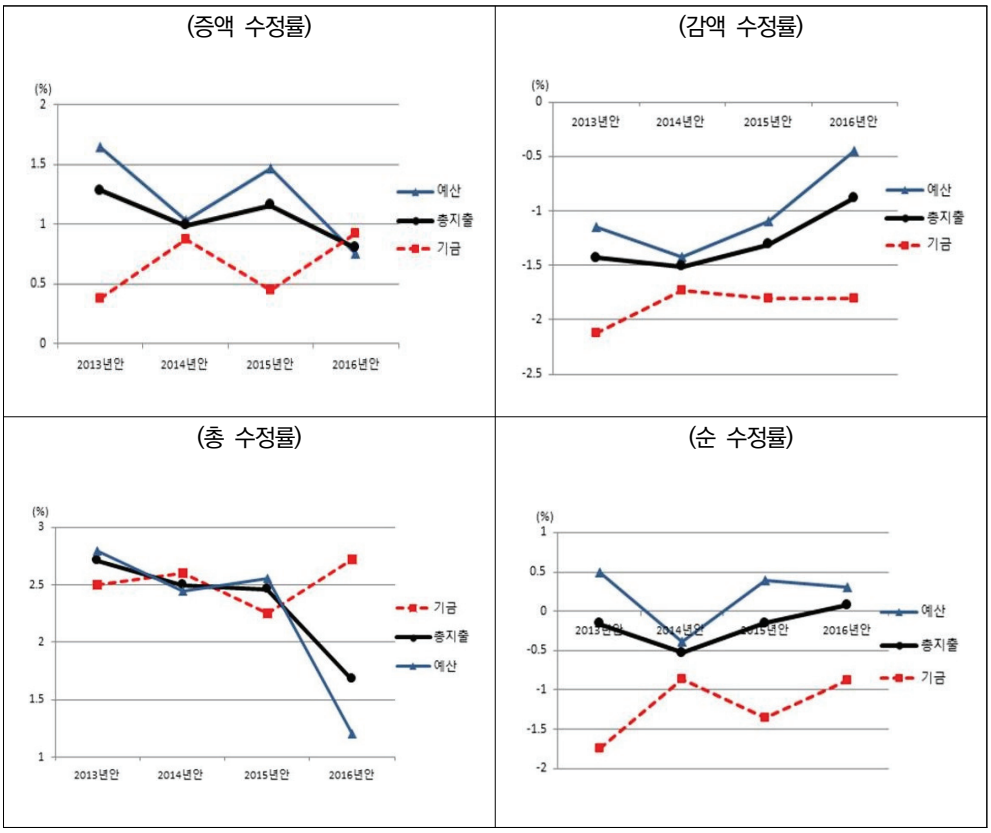
[그림 2]는 이상 기술한 예산안 심의 관련 지표들이 연도별로 어떠한 양상을 띠는가를 보여준다. 각 지표의 값은 회계연도에 따라 등락은 있지만 증액 수정률은 감소하는 반면, 감액 수정률은 상승세를 보인다. 순수정률도 상승세라고 할 수 있다. 이는 예산안을 심의하는 국회의 정책 의지와 더불어 이를 뒷받침하는 재정 지식 기반이 해를 거듭할수록 공고하게 작동함을 증거 한다고 볼 수 있다.

---

13) 동 연구에 따르면 중앙정부 총지출은 2010~2012회계연도 국회 심의과정에서 연평균 4,800억원 순감되었다.

14) 김춘순 외(2012).

[그림 2] 국회심의에 따른 재정지출 수정률 변동 양상



자료: [표 4]와 동일.

다음은 제19대 국회 예산안 심의에서 나타난 재정지출 수정 사업 수와 수정 비중에 관한 사항이다. 증액과 감액에 따른 수정 사업의 수와 비중은 증액 감액의 규모 문제 못지않게 국회의 심의 역량을 가늠하는 잣대라고 할 수 있다.

[표 9]는 제19대 국회 4회계연도 기간의 예산안에 대한 감액과 증액 수정 사업 수 연평균 값과 수정 비중을 요약하였다. 총지출 기준으로 기간 중 연평균 수정 사업 수는 1,073개에 이르며, 정부안 대비 수정 사업 수 비중은 13.3% 수준이다. [그림 3]을 통하여 수정 비중의 변동 양상을 보면, 기간 중 등락이 있지만 총 수정 사업수 비중은 13~14% 수준이다. 특히 증액 수정 수 비중은 완만하지만 감소세를 나타내는 반면, 감액 수정 사업 수 비중은 예산과 기금 공히 증가세임을 알 수 있다.

이상을 종합하면, 제19대 국회 예산안 심의는 전반적으로 총지출의 순감과 더불어,

규모와 사업 수 두 측면에서 모두 증액 사업의 감소와 감액 사업의 증가로 귀결되어 계량지표 상으로는 의회의 소임에 부합되는 결과라고 하겠다.

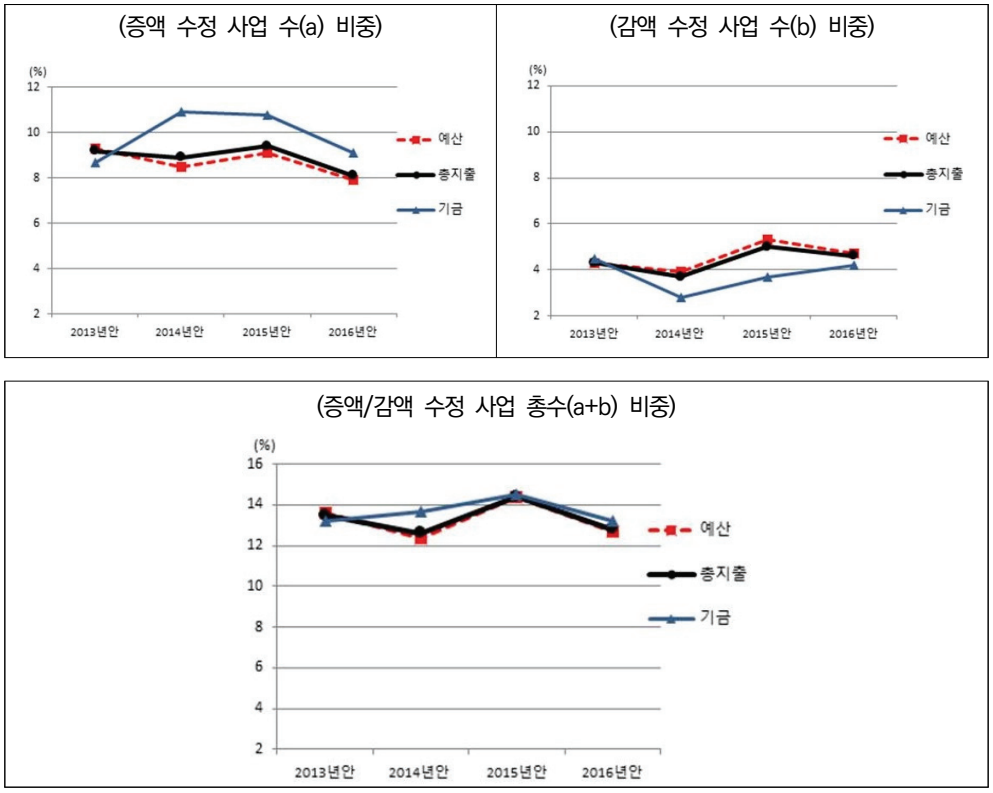
[표 9] 2013~2016회계연도 예산안 심의 결과(2): 재정지출 수정 사업 수로 본 양상

(단위: 억원, %)

	수정 사업 수(연평균)			수정 사업 수 비중(연평균)		
	증액 사업 수	감액 사업 수	총 수정 사업 수	증액 사업 수 비중	감액 사업 수 비중	총 수정 사업 수 비중
예산	587	306	893	8.7	4.6	13.3
기금	130	50	180	9.9	3.8	13.7
총지출	718	356	1,073	8.9	4.4	13.3

주: 평균 수정사업 수(세부사업)와 비중은 [표 5]에서 산출한 4회계연도(2013~2016) 산술평균.

[그림 3] 국회심의에 따른 재정지출 수정 사업 수의 비중 변동 양상



자료: 수정 비중은 정부제출 예산안의 사업 수에 대비한 값([표 5]와 동일).

2. 국회 예산안 심의 결과: 정책적 관점

제19대 국회가 의결한 예산과정에 대하여 계량지표 값의 추이에서 더 나아가 정부안의 증액 감액 조정에 따른 정책적 관점과 영향을 탐색하고 논의한다. 이러한 내용은 [표 6]과 [표 7]로 요약된 정책 영역별 지출규모 수정과 수정 사업 수의 근거가 되는 사업 내역으로부터 도출된다고 하겠다.

첫째, 민생안정과 직결되는 보건·복지·고용 분야 재정 정책이다. 제19대 국회 임기 중에는 기초연금제 도입(2014년), 전소득계층 무상보육 실현(0~2세아 2013년, 3~5세아 누리과정 완전 시행 2015년) 등의 주요 의무지출 사업이 예산회계를 통해 확대 반영되는 과정을 거쳤다. 더욱이 일자리 예산은 거의 매년 재정 정책의 핵심사업으로 자리매김하였다. 분석에서 관찰된 바와 같이 동 분야는 증액과 감액 공히 규모가 선두를 차지하고, 증액 조정 사업 수도 매년 100여개를 상회한다. 전반적으로 보건·복지·고용 분야에서는 맞춤형 개별급여체제(2015. 7)에 따른 생계급여 등의 조정, 지방 부담 완화를 위한 보육료지원 국고보조율 인상, 고용 안전망 보완, 필수적인 보건의료 등 핵심 사회보장정책의 원활한 추진을 뒷받침하는 세심한 재정적 고려가 반영되었다고 본다. 국민의 대표기관인 국회의 관심이 단연 집중되는 정책 영역임은 재론의 여지가 없다.

다만 재정사업의 성격상 수급자격과 급여가 법령에 규정된 자격급여 등의 의무지출(mandatory spending) 증액은 재량적 성격의 사업과 달리 지출 확대가 예산년도에 그치지 않고 이후 계속 영향을 미치면서 재정지출을 확대시킬 수 있다. 기초생활급여, 기초연금, 보육료지원 등이 이에 해당한다. 뿐만 아니라 노인, 장애인 지원사업 등 재량적 성격의 지출일지라도 대개 비가역적 속성을 띠는 복지 사업은 역시 같은 문제를 고심할 수 있다. 반면 주택 부문 융자지출은 대규모 증액 뿐 아니라 감액 조정도 빈번하지만, 이는 주택도시기금 사업이며 순지출과도 구분된다.

구체적으로 볼 때, 증액 조정이 눈에 띠는 정책은 2013년 예산안 심의에서 장애인활동지원(+615억원), 사회보험 사각지대 해소(+588억원), 참전명예수당 등 보훈(+370억원), 보호자없는병원 시범사업 등 보건의료(+466억원) 등이다. 2014년 예산안에서는 영유아보육료지원 국고보조율 인상 등 보육(+3,907억원), 노인(+405억원), 국가예방접종 실시 등 보건의료(+1,087억원), 공공임대 융자 등 주택(+4,956억원) 등이다. 2015년 예산안에서는 다가구매입임대 출자 등 주택(+1,425억원), 생계급여 등 기초생활보장

(+1,385억원) 등이며, 2016년 예산안도 공공임대 융자 등 주택(+5,480억원)과 보육(+1822억원)의 증액이 주목된다. 반면 감액 조정은 2013년 예산안에서 의료급여(-2,824억원)와 건강보험 국고지원(-3,194억원)에서 큰 규모로 나타났다. 2014년과 2015년 예산안에서는 행복주택 출자와 융자(-5,236억원), 국민임대 출자(-2,796억원) 등 주택 부문 감액이 두드러졌다.

둘째, 교통·물류와 국토·지역개발을 포괄하는 SOC 영역이다. 제19대 국회 기간 중 연평균으로 본 순증액 규모(4,375억원)가 가장 큰 분야이다. 예산안 심의과정에서는 감액(연평균 -1,270억원)보다는 주로 증액(연평균 5,466억원) 위주로 지출규모가 늘어났다. 증액이 발생하는 다수 사업은 지역에 기반을 두는 예산사업으로, 도로 부문이 우위를 차지한다. 증액 반영 사업 수는 4회계연도 기간 중 연평균 143건이다. 사업 건당 증액 규모는 평균 40억원 미만이지만, 이를 계기로 차년도에 사업비 지출이 자동 반영되는 문제를 헤아려야 한다. 다만 이러한 SOC 투자가 지출 확대를 유발하는 정치적 결정인가에 대해서는 보다 상세한 접근을 필요로 한다. 국회예산정책처[15]에 따르면, 국회 예산과정에서 증액 내지 신규 반영된 일부 사업은 재정당국에 의해 수시배정 사업으로 분류되거나, 사업추진 기반이 미비하여 예산이 제대로 집행되지 못한 점이 결산에서 확인된다. 이와 같은 사례를 감안한다면 증액 반영 그 자체만으로 의회 예산과정의 증액 편향적인 속성을 예단하기에는 부적절한 측면이 있다.

구체적으로 보면, 증액 반영된 사업은 도로 부문에서는 대개 고속도로, 일반국도, 지역간선국도, 광역도로, 자치단체 도로 등이며, 철도, 산업단지, 해운·항만 부문에서는 고속철 건설, 일반철도, 광역철도, 노후공단 재정비, 주요 항만 개발 등으로 다양하다. 반면 감액 조정은 도로 부문의 민자유치건설보조금, 수자원 부문의 국가하천보수, 그리고 물류관련 사업 등에서 발생하였다.

셋째, 복지와 SOC 외의 영역에서 주요 증액 내지 감액 조정이 발생한 사례를 살펴본다. 교육 분야는 2013년 예산안에서 국가장학금지원(+5,250억원), 특성화고 경쟁력 강화(+2,010억원), 2014년 예산안에서 초등학교 방과후 돌봄교실 개선 확충(+1,008억원) 등 주요 정책에 대한 국회의 조정이 눈에 띤다. 국방 분야는 방위력 개선 부문이 2014년 예산안에서 증액(+2,462억원)과 감액(-4,314억원), 그리고 2015년 예산안에서 감액

15) 동 기관의 각 회계연도 결산분석에서 이를 확인할 수 있다.

(-2,320억원)이 두드러진다. 농림수산 분야는 매회계연도마다 주로 농업·농촌 부문 중심으로 대규모 증액과 감액조정이 이루어지는데, 특히 쌀소득보전 고정직불금 증액과 쌀소득보전 변동직불금 감액의 방향성이 대세이다. 산업·중소기업·에너지 분야는 주로 산업진흥 고도화 부문에서 증액 규모와 빈도가 높다. 한편 2014년 예산안에서 예비비가 크게 감액(-17,989억원) 되었는데, 이는 2014년 국회 확정예산의 순증액이 관찰기간 중 최소 규모(-18,806억원)임과 직결된다.

Ⅵ. 결 론

본 연구는 제19대 국회의 재정권 행사와 관련하여 2013~2016회계연도 예산안 심사에 따른 국회 의결예산의 수정 양상과 변동 추이를 분석하였다. 국회 예산과정에 대한 체계적 접근은 국회의 재정의지가 담긴 정보와 지식의 축적이며, 재정의 최대 척도인 투명성 확보(fiscal transparency)에 이바지하는 주요 작업이다.

분석 결과에 따르면, 제19대 국회 4년간 의결한 본예산 기준의 재정지출 총량은 정부안 대비 연평균 8,250억원 순감 되어, 마이너스 0.23%의 순수정률을 기록한다. 제18대 국회[16]보다 순감 수준이 상승하여, 이를 두고 보면 제19대 국회의 재정권이 일단 국민부담을 경감시킨 방향으로 행사되었다고 할 수 있다. 의결예산 규모는 총지출 기준으로 2013년 341조 9,700억원에서 2016년에는 386조 6,400억원으로 늘어나, 기간 중 4.5%의 증가율을 기록한다. GDP대비 국가채무 비중은 2016년 38%로 결산되었다. 외국과 비교할 때 국가채무는 비중 그 자체보다 규모가 빠르게 늘어난다는 증가속도의 문제가 따른다.

수정 양상을 회계별로 보면, 예산은 연평균 5,070억원씩 순증 되었지만, 기금은 1조 3,320억원씩 순감 되었다. 그런데 예산의 증액(C값)이 연평균 3조원 이상으로 밝혀져 실질적인 지출 확대 우려를 안고 있다. 증액을 견인한 주요 사업이 비가역적이며 주로 법정지출의 성격을 띤 복지 분야에서 다수를 차지하고, 지역사업 등 SOC 확충도 말할 나위 없다. 반면 기금에서는 연평균 2조원 이상 감액(F값)되어 예산과 대비되지만, 감액 대부분이 공공자금관리기금의 국채이자상환금이어서 사업비 절감과 구분된다. 회계별로 상이한 수정 양상은 예산의 증액 수정률이 기금의 1.9배이고, 기금의 감액 수정률은 예산의 1.8배라는 점에서 잘 드러난다.

양 회계의 감액과 증액 규모를 모두 반영한 국회의 예산안 총수정률은 연평균 2.34%로, 제18대 국회(연평균 1.94%)에 비해 보다 향상되었다. 예산안 총수정률은 국회 재정권한의 실질적 척도인 만큼, OECD 국가의 1% 내외인 수정률(기획재정부 예산실, 2010)에 비하면 상당하다. 이는 의회 재정권이 상대적으로 강한 대통령제 국가의 특성을 보여주는 증거이다. 예산안 수정 양상은 회계연도에 따라 등락이 있지만 증액 수정률

16) 2010~2012년 예산안 순수정률은 마이너스 0.16%이다(김춘순 외, 2012).

은 감소하는 반면, 감액 수정률은 상승세를 보이는 점도 고무적이다. 순수정률도 상승세라고 하겠다. 이러한 모습은 재정 책임성(fiscal responsibility)에 대한 의회의 소임과 더불어 국회 내 재정기관도 이를 뒷받침할 수 있는 역량을 갖춘데 따른 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 재정에 관한 정치적 판단과 의사결정은 상당 수준의 전문성 있는 정보와 지식을 요하기 때문이다. 예산안 수정 사업의 수와 비중을 통하여 제19대 국회의 심의 양상을 보면, 정부안 대비 13.3%에 이르는 연평균 1,070여개 사업이 수정됨을 알 수 있다. 특히 증액 수정 수 비중은 완만하지만 감소세인 반면, 감액 수정 사업 수 비중은 예산과 기금 공히 증가세로 나타났다.

이상과 같이 제19대 국회 예산안 심의는 전반적으로 정부안에 비해 재정총량은 감소되면서, 지출 수정 규모와 수정 사업 수 모두 증액 사업 감소와 감액 사업 증가로 귀결되어, '미시적 예산 논의(micro-budgeting)'에 관한 의회의 소임이 지표로 확인된다. 정책적으로는 특히 2012년 총선과 대선을 거치면서 가열된 정치권의 '복지 논쟁'이 제19대 국회의 예산안 심사에서 본격적으로 그 모습을 드러낸다. 국가적 재앙이라는 저출산 문제에 대처하기 위한 보육사업은 2012년 예산안에서부터 정부의 편성보다 국회 심의 과정에서 정책 확대가 주도되었고, 이러한 추세는 제19대 국회 임기를 관통한다. 2010년대 한국사회를 관통하여 시대정신(임현진, 2015)으로서 사회보장 확충에 대한 고심과 정책 반영이라고 하겠다. 특히 국고보조사업인 복지사업 수행에 따른 지방자치단체의 재원분담(co-funding) 문제도 국회 예산과정을 통해 보조율 인상 등의 조치가 수반되었다. 대표적으로 기초연금, 보육 등의 정책 영역에서 입법권과 재정권이 함께 행사되면서 국회의 예산 논쟁과 정책대상 조정이 거듭된 결과, 노인복지와 전 연령층 무상보육 등의 사회보장 축이 다져졌다고 본다.

한편 SOC 영역 지출 확대와 연관된 정치적 결정에 대해서는 규모 측면의 논의에 앞서 사업 타당성, 지역 편익과 주민의 삶이라는 관점에서 세심한 관찰이 필요할 것이다. SOC 분야 등의 증액 양상을 통하여 의회의 예산과정이 지출은 확대시키고 부담은 감소시키는 방향으로 작용하여 국가채무 증가가 누적되는 보편적 경향성(Schick, 2002)을 엿볼 수도 있다. 그러나 이러한 행태가 일종의 예산 비효율과 연관된다 할지라도 이는 대통령제 국가에서 행정부와 입법부 간 경쟁 관계에 따른 것인 만큼, 「헌법」에 근원을 두는 정치체제를 바꾸지 않는 한 제거될 수 없는 문제(Stanbury와 Thomson, 1995)라는 시각도 배제할 수 없다고 본다.

이상의 분석 결과와 시사점에 근거하여, 본 연구는 의회 재정권한의 효율적 행사를 위해 개선되어야 할 과제를 제언한다. 첫째, 정부 총지출이 2016년 400조원 대에 육박하고, 제19대 국회 기간 중 총지출 증가율도 5%대에 이르며 국가채무 증가율은 11% 수준이다. 그러나 국회 예산과정을 보면, 미시적인 개별사업 심사에 주력하여 수정 총액이나 수정 사업 총수가 늘어나고 있지만, 재정운용목표와 분야별 재원배분과 투자 방향 등의 거시예산에 관한 검토와 합의는 찾기 어렵다. 앞으로 재정규모와 재정사업은 점점 더 늘어나고 고령화와 더불어 미래재정위험의 우려도 높아지고 있다. 이러한 미래에 선제적으로 대처하자면, 국회가 정기국회의 미시적 예산 논의와 분리하여 '거시적 예산 논의(macro-budgeting)'를 위한 법적 제도적 기반을 확보하는 것이 중요한 과제라고 본다. 즉, 국회의 재정권한을 두 단계로 나누어 행사하는 것(two-stage budget approval)은 예산안 편성단계부터 국민의 대표기관인 국회의 논의를 활성화하고, 개별사업 조정에 치우쳐 중장기적 시각에서 재정 정책 심의가 소홀한 점을 보완할 수 있을 것이다(이덕만 외, 2004; 김성태, 2008; 김춘순, 2011; 박인화, 2015).

둘째, 노인복지, 보육, 사회보험료 지원 등의 법정지출 확대는 해당 회계연도의 정책 조정과 지출 확대를 넘어 국가 사회보장정책의 방향성과 중장기 재정 운용에 변화를 초래할 수 있다(Schick, 2009). 또한, 지방비 부담을 수반하는 국고보조사업 증액이 지방자치단체의 재정력을 감안하지 않고 중앙의 재정 여력에 따라 결정되는 문제이다. 법정지출 등의 확대에 대처하기 위해서는 「국회법」과 「국가재정법」에서 규정하는 의안비용추계제도를 실효성 있게 운영해 나갈 필요가 있다. 또한 국회 예산과정에서 지역별로 상이한 지방 부담을 점검하는 장치도 필요하다. 미국의 「재정 지원 없는 위임명령 점검법」(Unfunded Mandates Reform Act: UMRA, 1995)이 이러한 법제이다(Bea, 2004; Anderson, 2005). 특정 입법이나 예산 확대가 가져올 재정부담이 지역에 따라 어떻게 나타날지를 추정하고, 이를 의회에 보고하는 제도이다.[17] 보다 전향적 접근을 위해서는 중앙과 지방의 고유사무를 재점검할 수 있다. 또한 적용기준이나 급여 단가가 시행령 이하에 위임된 사업은 위임입법의 적정성 검토와 함께 예산안 심사과정에서 지출소요를 점검(scorekeeping)하여 예산 결정에 반영할 수 있다. 더 나아가 국회에서 거시적 예산

17) 미국 의회예산처(Congressional Budget Office)가 관련 사항을 조사하며, 기준액보다 큰 직접비용 부과가 예상될 때는 의회 수권위원회(authorizing committee)에 보고한다.

논의가 본격화된다면 회계연도 지출한도와 정책 분야별 지출한도가 미리 설정될 수 있으므로, 이러한 문제에 적절히 대처할 수 있다고 본다.

끝으로 본 연구는 의회의 재정 권한 행사와 관련하여 중앙정부 재정지출에 관한 미시적 예산 과정을 집중 분석하였다. 세출 예산안 심사에 앞서 이루어지는 세입예산안에 관해서는 함께 점검하지 못하였다는 한계가 있다. 앞으로 국회 예산과정을 보다 총괄적으로 점검하여 정보를 축적하고 발전방안을 논의하기 위해서는 세출과 더불어 세입 예산안의 변동에 대해서도 심도 있게 검증하는 후속연구가 뒤따라야 할 것이다.

참고문헌

강혜원·하연섭, “고등교육 예산에 대한 국회의 심의행태 분석:상임위원회와 예산결산특별위원회를 중심으로,”「한국정책학회보」, 제25권 제4호, 2016, 59~89쪽.

국회예산결산특별위원회, 「기금운용계획안 심사보고서」, 각연도.

_____, 「예산안 심사보고서, 각연도.

국회예산정책처, 「대한민국재정」, 각연도.

_____, 「한 눈에 보는 대한민국재정 2012」, 2012.

기획재정부 예산실(안일환 외), 「2010 한국의 재정」, 매일경제신문사, 2010.

기획재정부(a), 「나라살림 예산개요」, 각연도.

기획재정부(b), 「국가재정운용계획」, 각연도.

김난영·김상헌, “예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구: 예결위 상설화는 기대효과를 발휘하고 있는가,”「행정논총」 제45권 제3호, 2007, 81~109쪽

김봉환·이권희, “불용액의 정권 연차별 변화와 국회 예산심의의 효율성,”「재정학연구」, 12권 1호, 2019, 27~53쪽.

김상헌, (2011). “정부지출과 경제성장의 정치경제학,”「재정학연구」, 제4권 제4호 (통권 제71호), 2011, 145~180쪽.

김성철·장석영·강여진, “국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석,”「한국행정학보」, 제34권 제2호, 2000, 219~237쪽.

김영록·김상수, “정부예산안의 국회 예산심의 결과에 대한 실증 분석-정책 특성, 편익의 범위, 정치적 영향력을 중심으로,”「한국정책학회보」, 제27권 제2호, 2018, 51~73쪽.

김성태, “우리나라 중기재정계획의 실효성 제고방안,”「재정학연구」, 제1권 제4호(통권 제59호), 2008, 269~305쪽.

김종면, “의회 예산수정권의 재조명,”「재정포럼」, 한국조세재정연구원, 2019, 8~27쪽.

김춘순, “국회 재정권 강화를 위한 사전예산보고제도 도입 검토,”「국회보」, 통권 제535호, 2011, 104~107쪽.

김춘순·박인화, “국회 예산과정 분석과 확정예산의 정책적 함의,”「재정정책논집」, 제14집 제2호, 2012, 125~154쪽.

김춘순, 「의회예산제도 지수 구축과 영향요인에 관한 연구: 60개 국가의 유형별 비교분석」, 성균관대학교 행정학과 박사학위 논문, 2013.

_____, 「국가재정: 이론과 실제」, 도서출판 동연, 2018.

김현기·장인봉, “국회의원의 예산심의 활동에 관한 실증적 연구,” 「한국정책과학학회보」, 제5권 제3호, 2001, 169~200쪽.

나중식, “당파성이 기초의회 예산심의에 미치는 영향분석,” 「한국정책학회보」, 제12권 제2호, 2003, 111~137쪽.

박상원, “국회 예산결정의 정치경제학적 이해: 행정부, 여당, 야당의 관계를 중심으로,” 「재정학연구」, 제4권 제3호(통권 제70호), 2011, 37~63쪽.

박정수·신혜리, “거시예산개혁과 재정개혁 이후 예산심의과정에서 나타난 행태 분석: 국회 예산결산특별위원회를 중심으로,” 「의정연구」, 38, 2013, 73~109쪽.

박인화, “법정 복지지출 결정과정 사례분석과 PAYGO 규칙의 적용 탐색,” 「예산정책연구」, 제4권 제2호, 국회예산정책처, 2015, 141~175쪽.

배인명, “우리나라 국회의 예산 및 기금 심의 결과에 대한 탐색적 연구,” 「한국정책연구」, 제18권 제4호, 2018, 121~143쪽.

오연천, “국회와 정부 간 재정권한배분의 합리적 조정방안,” 「제헌 60주년 기념학술대회」, 대한민국국회, 2008.

서인석·이동규·박형준, “국회의원의 상임위원회 정책결정 행태요인에 관한 연구,” 한국행정연구 제19권 제1호, 2010, 79~100쪽.

손병권, “정당이익이론과 1961 년도 미국 하원 규칙위원회 확대에 관한 투표 행태 분석,” 한국정치학회보 제32권 제4호, 1999, 243~262쪽.

옥동석, 「국회 재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구 - 국회법 및 국회예산법(가칭)을 중심으로」, 국회예산정책처, 2010.

이덕만·윤용중·최종덕, 「사전예산제도(Pre-budget)와 국회의 예산 심의: 해외 사례를 중심으로」, 예산현안분석 제3호, 국회예산정책처, 2004.

임동욱, “국회 예산증감결정,” 「한국사회와 행정연구」, 제5권 제2호, 1995, 229~258쪽.

_____, “제 17 대 초선의원 의정활동 평가; 17 대 국회 초선의원의 예산결산활동 평가,” 「의정연구」, 18, 2006, 109~144쪽.

임현진, “성장과 복지의 선순환, 포퓰리즘을 넘어,” 「2015 한국 포럼」, 서울: 한국일보, 2015.

장문선·윤성식, “국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석 - 예산결산특별위원회를 중심으로,” 「한국정책학회보」, 제11권 제2호, 2002, 99~119쪽.

정창수·김태영, “국회 예산심의과정의 결정변동요인에 관한 연구,” 「한국행정학회 학술발표논문집」, 2011, 1~21쪽.

조동근·변민식, “확장적 재정지출에 의한 경제성장은 지속가능한가?,” 「재정정책논집」, 제12권 제1호, 2010, 33~70쪽.

황윤원, “우리나라 예산심의의 결정변수 분석,” 「한국행정학보」, 제27권 제2호, 1993, 437~457쪽.

Alesian, A. and R. Perotti, “The Political Economy of Budget Deficits, IMF Staff Papers,” Vol 42, No 1, 1995.

Anderson, Barry, “The Changing Role of Parliament in the Budget Process,” OECD Journal on Budgeting, Vol.2009, no.1, 2009, pp.1-11.

Anderson, S. and Constantine R., Unfunded Mandates, Federal Budget Policy Seminar, Brief Paper No 7, Cambridge: Havard Law School, 2005.

Baron, D, “Majoritarian Incentives, Pork Barrel Programs and Procedural Control,” American Journal of Political Science, 35(1), 1991, pp.57-90.

Battaglini, M. and S. Coate, “A Dynamic Theory of Public Spending, Taxation and Debt,” The American Economic Review, 98(1), 2008, pp.201-236.

Bea, K. and R. Beth, Unfunded Mandates Reform Act Summarized, CRS Report for Congress, Washington, D.C.: CRS, 2004.

Caiden, N., & Wildavsky, A. The new politics of the Budgetary Process. New York: Pearson Inc. 2004.

Fiorina, Morris P., and Roger G. Noll. “Voters, legislators and bureaucracy: institutional design in the public sector.,” The American Economic Review Vol.68. no.2 1978, pp.256-260.

Golden, M. A., & Picci, L., Pork-barrel politics in postwar Italy, 1953-94. American Journal of Political Science, Vol.52, no.2, 2008, pp.268-289.

Klingensmith, J. Z. Using tax dollars for re-election: the impact of pork-barrel spending on electoral success. Constitutional Political Economy, Vol30. no.1, 2019, pp.31-49.

Lienert, Ian. Who Control the Budget: The Legislature or the Executive?, IMF Working Paper/05/115. 2005.

_____, The Role of the Legislature in Budget Processes: An International Perspective, Paper Presented at NABO Fiscal Forum, Seoul, 2010.

Mikesell, J. L., & Ross, J. M. State revenue forecasts and political acceptance: The value of consensus forecasting in the budget process. Public Administration Review, Vol. 74, no.2, 2014, pp.188-203.

Niskanen, W. Bureaucracy and representative democracy. Chicago und New York. 1971.

OECD, Reallocation: The Role of Budgeting Institutions, 2005.

_____, The 2007 OECD Survey of Budget Practices and Procedures in OECD Countries, 2007 (http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx).

_____, Pension at a Glance, 2009.

_____, The OECD's Social Policy Brochure for Korea, 2011.

_____, OECD Factbook 2011-2012, 2011.

_____, Fiscal Consolidation: Part 3. Long-Run Projections and Fiscal Gap Calculations, OECD Economic Department Working Paper No. 934, 2012.

OMB. Circular No A-11, Washington, D.C., 2006.

Paul Posner and Chung-Keun Park, "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations," OECD Journal on Budgeting, Vol 7 No 3, 2007, pp.1-17.

Raudla, R., Savi, R., & Randma-Liiv, T. Cutback management literature in the 1970s and 1980s: taking stock. International Review of Administrative Sciences, Vol,81, no.3, 2015, pp.433-456.

Schick, Allen, "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?," OECD Journal on Budgeting, Vol 1 No 3, 2002, pp.15-42.

_____, "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches," OECD Journal on Budgeting, Vol 5, No 1. 2005, pp.107-126.

_____, "Budgeting for Entitlements," OECD Journal on Budgeting, Vol 2009/2, 2009, pp.1-13.

Stanbury, W. and F. Thompson, "Toward a Political Economy of Government Waste: First Step, Definitions," Public Administration Review, Vol 55, No. 5, 1995, pp.418-427.

Wehner, Joachim, "Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions," Political Studies, Vol 54, 2006, pp.767-785.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. Journal of political Economy, 89(4), (1981), pp.642-664.

Aspects and Changes of the National Budget Modified in the 19th National Assembly of Korea

Kim, Chunsoon*

ABSTRACT

An analysis of the budget processes over the four fiscal years of the 19th National Assembly showed an overall improvement for the 18th National Assembly in terms of micro budgeting. The data showed that average annual modification rate for the 2013-2016 budget plan was 2.34% and the net modification rate was −0.23%. The total amount of spending was reduced by an average of 825 billion won per year from the government's bill. According to accounting, the increase rate of the budget is 1.9 times that of the fund, and the reduction rate of the fund is 1.8 times the budget.

The annual average of the modified projects was 1,070, which is 13% of the capital city government projects. The annual average number of modified projects was 1,070, which is 13% of the total of government's bill. The budget increase was led by welfare and SOC sectors for four years. In terms of the ongoing financial burden, the increase in welfare, which is a statutory expenditure and has a downward rigidity, is more noteworthy. Welfare policies, such as a child care program, have also seen a trend that policy direction changes in the procedure of the deliberation of the National Assembly. The budget deliberation process of the SOC expansion project, which has a high proportion of regional projects, such as road construction, shows the universal tendency of the parliamentary budget process and the relationship between the executive and legislative branches in the presidential system.

As a result of the analysis, this paper proposes strengthening the macro - budgetary review, checking the spending requirement accompanied by the welfare court expenditure adjustment, and to pre-check the burden on the local governments in relation to the government subsidy program..

□ Keywords: parliamentary budget process, government spending, voted budget, aspects of parliamentary budget modification.

* Chair professor, Dharma College, Dongguk University