

# 행정부와 입법부 간 협치: 예산결정을 중심으로

---

한 정 훈  
서울대학교

2017년 3월

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

**동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)**은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록 연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다. 또한 내용의 수정을 허용하지 않으며 온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다. 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다. EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는 사전에 협의해 주시기 바랍니다. EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“행정부와 입법부 간 협치: 예산결정을 중심으로”

ISBN 979-11-87558-38-5 95350

**재단법인 동아시아연구원**

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

Tel. 02 2277 1683

Fax 02 2277 1684



## 행정부와 입법부 간 협치: 예산결정을 중심으로

한 정 훈  
서울대학교

### 1. 문제제기

최근 87년 민주화와 함께 등장했던 헌정체제는 더 이상 변화된 한국 사회에 적합하지 않다는 주장이 강하다. 민주화 이후 30년 동안 한국 사회는 급격한 변화를 겪었으며, 87년 민주화와 함께 만들어진 헌정체제가 그러한 변화를 수용하지 못하고 있다는 판단에서다. 87년 헌정체제의 특징은 ‘직선제 대통령제’에 있다. 권위주의 체제 하에서 통일주체국민회의나 대통령 선거인단이 선출한 대통령은 정통성이 약했다. 직선제는 이러한 문제를 해결하고 새로운 민주주의를 발전시키기 위한 초석이었다. 그러나 최근 정치개혁에 관한 사회적 열망은 직선제 개헌을 위해 소외시켰던 다양한 제도적 측면을 재고하자는 것이다. 그동안 효과적이고 원활한 정치 발전에 기여하지 못하고, 오히려 장애가 되었던 부분을 개선하자는 것이다. 개헌을 통한 대대적인 개혁이 필요할 수도 있고, 일부 제도적 개혁이 우선될 수도 있다. 중요한 것은 차기 대통령은 이러한 사회적 요구를 수용하고 귀를 기울여야 한다는 점이다.

특히 행정부와 입법부의 권한과 책임을 규율하는 제도적 개혁이 시급하다. 그동안 한국의 대통령제는 견제와 균형이라는 대통령제 본연의 원리를 실현하는데 성공했다고 보기는 어렵다. 오히려 대통령제와 의원내각제 요소를 혼합한 독특한 정치체도로 이해하는 것이 일반적이었다. 대통령제임에도 불구하고 권력분립에 따라 의회와 행정부가 상호 견제하는 행태를 찾아보기 어려웠기 때문이다. 문제는 한국 정부 운영의 내각제적 요소가 정부 조직을 효율적으로 운영하기 위한 필요성 때문에 수용된 것이 아니라는 점이다. 오히려 내각제적 특징은 민주화 과정의 부산물에 가깝다. 권위주의 시대 국가 운영이 대통령과 행정부에 의해 주도되었다는 점을 고려할 때, 민주화가 낳은 직선 대통령제는 대통령에 의한 행정부의 통제 기능을 약화시킨 반면, 기존에 소외되었던 국가 운영에 관한 국회의 권한을 복원하지도 않았던 것이다. 그 결과 행정부는 충분한 견제와 통제가 이루어지지 않은 채 독자적인 권한을 확보하고 증대시켜왔다.

따라서 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 행정부와 입법부 간 협치를 발전시킬 수 있는 제도적 개혁이 필요하다. 특히 예산결정 과정에 초점을 맞춰 국회는 행정부가 편성하는 예산과정에 실질적으로 참여해야 할 뿐 아니라 편성된 예산을 효과적으로 심의할 수 있는 권한이 부여되어야 한다. 왜냐하면 이러한 개혁이 없이는 그동안 한국 사회가 보여주었던 국가재정의 비효율적 운영



을 벗어나기 힘들기 때문이다. 예를 들어, 매년 연말이 되면 등장하는 국회 내 쪽지예산과 관련된 고질적인 예산결정의 비효율성에 대한 문제(배석주 2016), 예산의 부처별 배분 또는 부처별 한도가 적절한지를 판단하거나 부처별로 집행된 예산의 구체적인 성과를 평가할 수 있는 충분한 정보를 국회가 지니지 못한다는 문제(오영균 2007, 김성철 외 2000), 그리고 그 결과 행정부의 예산 편성과 집행에 대한 국회의 심의 및 결산 과정이 형식치레에 지나지 않거나 예산결정에 관한 사회적 관심이 온통 국회가 법으로 명시된 심의기한을 지켰는지에 쏠리는 문제 등은 예산결정 과정에서 행정부가 지닌 과도한 권한과 이를 견제할 수 없는 국회의 미약한 권한으로부터 발생한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국회가 예산편성 과정에 적극적으로 개입할 수 있는 제도적 개혁과 편성된 예산에 관해 실질적인 심의가 이루어질 수 있는 정보환경의 구축이 필요한 것이다.

이를 위해, 우선 한국의 예산결정 과정의 특징을 살펴볼 필요가 있다. 한국의 예산결정 과정은 행정부가 과도한 권한을 지니는 반면, 입법부는 행정부에 대한 견제 및 통제의 기능이 미약할 뿐 아니라 동시에 입법에 대한 책임을 과중하게 지니고 있다. 그리고 대통령제와 의원내각제의 대표적인 사례에 해당하는 미국과 영국의 예산결정 과정을 한국 사례와 비교함으로써 한국 국회와 행정부가 지닌 책임과 권한의 불균등 현상을 지적할 것이다. 마지막으로 이러한 문제를 해결할 수 있는 몇 가지 원리적, 제도적 제언을 제시하면서 결론을 대신한다.

## 2. 한국정부의 예산결정

### (1) 한국정부의 예산편성 과정 및 심의과정

87년 체제로 일컬어지는 현재 한국의 정치체제는 대통령 직선제와 함께 관료주도의 발전국가적 역사를 통해 형성된 강력한 관료가 대통령 및 국회의 견제와 통제로부터 독립성을 강화한 특징을 지닌다. 과거 권위주의 체제에서는 관료에 대한 국회의 견제는 약했음에도 불구하고 대통령이 관료의 권한을 효과적으로 통제할 수 있었다. 예를 들어, 강원택(2014, 70-71)에 따르면, 박정희 정부 시기 관기확립위원회, 감사원, 중앙기강위원회, 청와대 민정반, 중앙행정특별감사반 등 감찰기구가 총동원되어 관료에 대한 대통령의 통제가 이루어졌다. 그러나 민주화와 함께 충성인사 및 감찰기구를 활용한 대통령의 관료통제 방안은 더 이상 효과적으로 기능할 수 없게 되었다. 더구나 직선제 하에서 이른바 레임덕 현상이라고 불리는 임기 말 대통령의 권한 약화는 대통령의 관료통제를 더욱 약화시키는데 기여한다.

본 연구는 이와 같이 과거 권위주의 시대의 제도가 일관된 원칙에 따라 개혁되지 못하면서 발생한 문제점 가운데 하나를 지적하고자 한다. 특히, 행정 관료가 국회와 대통령으로부터 독립되면서 권한은 비대해진 반면 책임으로부터는 면제되는 것과 같은 정부기구 간 권한과 책임의 불균형 문제에 초점을 맞추고자 한다. 구체적으로는 발전주의 국가모형에서 요구되었던 행정부 주도의 예산편성 과정이 민주화 이후 충분히 개혁되지 못하면서 발생하는 문제점을 살펴보고자 한다. ‘관피아’, ‘모피아’와 같은 부처이기주의 현상(최창현 2014, 69)은 때때로 이러한 문제점의 대표적인 사례



로 지적된다. 그러나 사실 이보다 더 큰 문제는 국회와 대통령이 적절히 통제 또는 견제하지 못하고 있는 관료에 의한 예산편성이 한국 사회 내에서 행정부와 입법부 사이의 책임과 권한의 불균등 분배를 낳고 있다는 점이다. 현재 한국 사회의 관료주도 예산편성 과정은 예산과 관련된 막대한 권한을 관료에게 부여하는 반면, 예산안에 대한 최종 심의와 결정과정에서 발생하는 국회 내 갈등은 국회에게 상대적으로 과중한 책임만을 부여하고 있는 실정이다. 그 결과 예산안 결정에 대한 비난은 국회가 감수하는 반면, 실제 예산편성에서 절대적인 권한을 지닌 행정부는 그 책임에서 면제되는 역설이 발생하고 있다. 이러한 문제를 좀 더 구체적으로 지적하기 위해 먼저 한국 정부의 예산결정 과정의 특징을 살펴보도록 하자.

일반적으로 예산결정은 한 회계연도에 있어서의 세입과 세출을 예정적으로 계산하는 과정이며, 행정부가 세입, 세출 권한을 승인 받기 위한 문서를 작성하여 입법부에 제출하고 입법부가 이를 승인하는 과정으로 정의된다(강신택 2000, 208). 그리고 이는 편성, 심의, 집행, 결산의 4단계로 구분된다. 이 글에서는 편성과 심의 2단계에서의 입법부와 행정부의 관계에 초점을 맞추고자 한다. 우선 예산편성 과정을 살펴보자. 대한민국 헌법은 예산편성의 권한을 전적으로 행정부에게 부여하고 있다. 헌법 제54조 제2항에 따르면, “정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출한다”. 예산편성과정에서 국회가 개입할 수 있는 여지는 헌법상 전혀 가능하지 않다. 현행 헌법 하에서 국회는 정부가 법률적 규정을 통해 참여를 허용하는 경우에 한 해 예산편성 과정에 참여할 수 있다.

일반적으로 예산의 결정방식은 두 유형으로 구분된다. 첫째, 중앙예산기관이 사전에 지출총액을 결정하고 부처별, 분야별 지출한도를 설정하면, 각 부처가 사업별로 재원을 배분하는 하향식(Top-down) 방식이다. 둘째, 상향식(Bottom-up) 방식은 각 부처가 세부 사업별 예산을 중앙예산기관에 요구하면, 중앙예산기관이 사업별로 심사를 하고, 예산반영 여부를 결정하는 방식이다. 한국 사회는 2005년도 예산안 편성부터 하향식 방식을 이용하고 있다. 이 방식에 따라 예산편성과정은 4단계로 구분된다. 첫째, 각 부처에서 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규 사업과 계속 사업에 대한 중기 사업계획을 기획재정부 장관에게 제출하는 단계이다(국가재정법 제28조). 둘째, 기획재정부 장관이 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안 편성지침 및 부처별 지출한도를 각 부처의 장에게 통보하고, 국회 예산결산특별위원회에 보고하는 단계이다(국가재정법 제29조 및 제30조). 셋째, 각 부처의 장이 ‘예산 요구서’를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출하고, 이에 대해 기획재정부장이 심의 수정하는 단계이다(국가재정법 제31조). 마지막으로 기획재정부 장관이 예산안을 편성하고, 국무회의의 심의와 대통령의 승인을 거친 예산안을 국회에 제출하는 단계이다(국가재정법 제32조 및 제33조). 이와 같은 예산편성 과정은 법적으로도 국회가 행정부의 예산편성 과정에 개입하는 것이 허용되지 않는다는 점을 보여준다.

이론적으로 하향식 예산결정 방식은 국가재원 배분의 효율성을 확보하고, 부처의 자율성과 전문성을 활용할 수 있다는 장점을 지닌다(오영균 2007, 93-94). 그러나 총 재정규모를 통제하기 어렵고, 주어진 규모 내에서 먼저 쓰는 사람이 유리한 ‘공유지 비극’(tragedy of commons)을 발생시킬 가능성이 높다는 단점도 존재한다. 또한 각 부처가 주어진 예산을 절약할 필요성이 적기 때문에 자원의 비효율적 소비가 이루어질 수 있다는 부정적 측면도 간과하기 어렵다. 따라서 하향식



예산결정 방식의 장점에도 불구하고, 자원의 비효율적 소비 또는 공유지의 비극 등을 예방하기 위한 적절한 통제가 요구된다. 이와 같은 통제를 가할 수 있는 행위자는 누구인가? 견제와 균형의 원리에 따라 운용되는 대통령제 하에서는 국회가 이러한 역할을 수행할 것으로 예상된다. 국회의 역할은 입법 외에도 예산심의를 통해 행정부를 견제하는데 있기 때문이다. 더욱이 대의민주주의 사회에서 국회는 행정부와 유기적인 상호작용을 통해 국가 재원을 효율적으로 운용할 책임도 갖고 있다.

그러나 현재 한국 국회가 행정부의 예산편성 권한을 견제할 수 있는 제도적 기반은 미약하다. 위에서 살펴보았듯이 국회가 행정부의 예산편성 권한을 견제할 수 있는 헌법적 규정이 존재하지 않는다. 국정조사나 국정감사를 통해 사후적으로 예산 집행에 대한 통제를 가할 수 있으나 자원배분과 관련된 예산편성에 대해서는 국회가 할 수 있는 일이 많지 않다. 또한 정부의 예산안 편성과정에서 관찰되듯이 국가재정법 제30조는 기획재정부 장관은 편성된 예산안을 국회 예산결산특별위원회에 보고하도록 되어 있다. 이는 법규정을 통해 행정부가 예산편성 과정에서 국회의 자문 또는 의견을 구하도록 하고 있는 것이다. 그러나 해당조항은 ‘보고’의 의무만을 규정하고 있을 뿐 보고된 내용에 대한 국회의 심의 및 논의 사항을 기획재정부 장관이 수용해야 하는 것인지 아니면 심지어 그러한 논의 및 심의 사항에 대해 국회가 기획재정부 장관에게 의견을 전달할 수 있는 권한이 있는지에 대해서조차 명확하지 않다. 아마도 현행 예산결정, 특히 예산편성 과정에서 국회가 행정부의 예산편성에 개입할 수 있는 유일한 법적 근거는 국무총리 훈령 601조에 규정된 고위당정협의회 등 당정협의과정일 것이다. 그러나 매월 1회 개최를 원칙으로 규정하고 있는 고위당정협의회의 개최 횟수는 원칙의 준수에도 미치지 못할 뿐 아니라, 정당정책협의회 및 부처별 당정협의 역시 특별히 개최될 필요가 있지 않는 한 개최되지 않는 것이 오히려 관행이 되고 있다.

위와 같은 예산편성 과정은 결국 예산편성 과정에서 국회와 행정부의 협치가 존재하지 않는다는 점을 보여준다. 예산편성 과정에서 국회와 행정부 간 협치의 부재는 기본적으로 국회가 행정부 예산편성의 비효율성을 관리, 통제하기 어려울 뿐 아니라, 행정부와 국회가 거래를 통해 비효율적으로 예산을 편성할 가능성을 내포한다. 이와 관련하여 두 가지 측면이 대표적으로 지적된다. 첫째, 예산편성과 관련된 관료의 인적 네트워크 특권적 위치로 부상할 가능성이 있다는 점이다. 전체 행정부 관료 가운데 예산편성과 관련된 관료의 수는 제한되어 있을 뿐 아니라 이들과 관련되거나 이들과 인적 관계를 맺고 있는 집단 및 국회의원 역시 제한된다. 만일 이들 간의 인간적, 개인적 친분이 예산편성을 왜곡한다면, 이는 사회 전체적으로 심각한 자원배분의 비효율성을 가져올 것이다. 예산편성을 담당하는 관료를 통제할 수 있는 제도적 장치가 마련되지 않은 상태에서 이와 같은 부정 및 왜곡의 가능성은 높다. 둘째, 국회 예산심의 과정이 파행적으로 운용될 수 있다는 점이다. 국회의 예산심의 과정에서 빈번히 지적되는 문제 가운데 하나는 쪽지 예산의 존재이다. 힘 있는 국회의원, 정부 또는 여당 중심의 선심성(pork-barrel) 예산 배정과 관련된 쪽지예산은 불건전 예산을 예산안에 반영시킬 뿐 아니라 이미 행정부에 의해 편성된 예산 분배의 왜곡을 초래할 수 있다. 물론 현재까지는 그 비율이 높지 않은 것으로 밝혀지고 있으나, 감사원에 의한 관리, 감독의 부재 또는 관련 정보가 공개되지 않는다는 점에서 이와 같은 왜곡이 더욱 악화될 가능성도 있다.



그러면 예산안의 국회 내 심의과정은 어떠한가? 한국 국회의 예산심의 과정 역시 세 단계로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 소관 상임위원회별 ‘예비심사’단계이다. 둘째, 예산결산특별위원회의 ‘종합심사’단계이다. 셋째, 본회의의 ‘의결’단계이다. 국회는 9월 3일 정부안이 이송된 이후 12월 2일 까지 90일 안에 이와 같은 세 단계를 모두 마쳐야 한다. 2013년 국가재정법 제33조의 개정 이전까지는 60일 간의 심의기간이 주어졌으나 법률 개정을 통해 90일로 심의기간을 연장하였다. 국회의 정부 예산안 심의과정 역시 세 가지 측면에서 문제점을 지적해볼 수 있다. 첫째, 제도 개혁에도 불구하고 예산안 심의기간이 여전히 충분하지 않다는 점이다. 행정부의 예산안이 포괄하는 정책 영역의 광범위함과 그에 따른 사회적 파장 등을 고려할 때, 일정 기간 동안의 짧은 심의만으로 충분한 심의가 이루어질 수 있을지 의문이다. 더구나 대결 위주의 한국 정당정치의 특성을 고려할 때, 짧은 심의기간 동안 여당과 야당 간 대결정치가 이루어지고 있는 상황이라면 위와 같은 문제점은 더욱 심각해질 것으로 보인다. 둘째, 예산심의 기간 동안 일시적으로 국회 업무가 가중될 뿐만 아니라 그로 인해 입법과 관련된 본연의 역할이 소외될 가능성이 존재한다는 점이다. 국회는 예산심의가 시작되기 이전에 행정부 예산안에 대한 정보를 얻기는 어렵다. 따라서 행정부의 예산안에 대한 심의는 그 시작 시점에서 막대한 비용이 일시적으로 요구된다. 예를 들어, 개별 국회의원들은 자신의 보좌진 대부분을 예산안 심의 업무에 투입해야 하고, 국회 예산처는 갑자기 몰려드는 문의 사항 및 정보요청으로 인해 폭증된 업무에 시달려야 한다. 전 보좌진의 예산안 심의업무 집중 등으로 인해 예산안 편성 이전에 추진하고 있던 여타 업무 수행에 막대한 지장을 초래하게 된다. 마지막으로 지적할 수 있는 문제점은 상임위원회별 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사 단계에서 정부가 편성하지 않은 예산, 소위 쪽지예산과 관계된 행정부와 국회의원 간 거래이다. 쪽지예산의 경우, 그 규모나 빈도에 대해서 구체적인 정보가 존재하지는 않지만 대략 국가 재정의 1% 이내의 규모로 추정된다(배석주 2016). 행정부 입장에서 쪽지예산은 예산편성을 과다하게 계상한 후 국회의원과 거래를 통해 충분한 예산을 최종적으로 확보하기 위한 전략적 자원이 된다. 반면, 국회의원 측에 쪽지예산은 예산안에 반영된 액수에 따라 자신의 능력을 지역구민에게 선전할 수 있는 자원이 된다. 문제는 이 두 경우 모두 정부 예산안의 비효율적 분배를 초래하며, 사회 전체적으로 자원의 낭비를 낳는다는 것이다.

결국, 한국의 예산안 편성과 심의과정은 행정부와 국회 사이에 독립적이며, 상호 협치 또는 소통이 거의 이루어지지 않는 예산결정 과정을 보여준다. 또한 국회가 예산의 편성에 참여할 수 없을 뿐 아니라 아래에서 자세히 알아보겠지만 심의과정에서 역시 실질적인 예산안의 개정을 할 수 있는 권한이 충분하지 않다. 그 결과 자원의 비효율적 분배뿐만 아니라 행정부와 국회가 예산결정에 지닌 책임과 권한 역시 불평등하다는 문제를 낳고 있다. 아래에서는 해외 사례와의 비교를 통해 이를 살펴보도록 한다.

## (2) 해외사례와의 비교

예산결정에 관한 한국 사회 내 행정부와 입법부의 관계는 해외 사례와 비교해 봄으로써 더욱 명확히 알 수 있다. 여기서는 예산결정 과정에서 입법부가 지닌 권한을 유형화하기 위한 기준으로 예



산안 편성과정과 심의과정에서 의회가 실질적인 영향력을 지니는지 아니면 형식적인 영향력만 가지는지를 고려하였다. 예산편성 과정에서 실질적으로 의회가 참여한다는 것은 의회의 참여가 법적으로 제도화되어 있을 뿐 아니라 그러한 참여를 통해 의회의 입장이나 선호가 예산안에 반영될 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다는 것을 의미한다. 이에 반해 의회가 형식적으로 참여한다는 것은 의회가 예산안 편성과정에 참여할 수 있는 권한이 없거나 또는 그러한 권한이 법률적으로 규정되어 있다고 하더라도 또 다른 법과의 충돌, 관행, 또는 기타의 이유로 의회가 예산안에 자신의 선호를 반영할 수 없는 것을 의미한다. 예산심의 과정 역시 정부가 제출한 예산안을 의회가 실질적으로 변경할 수 있는지의 여부에 따라 실질적, 형식적 두 가지 권한을 지니는 것으로 구분 가능하다. 예산심의 과정에서 의회가 실질적 권한을 지니고 있다는 것은 정부가 제출한 예산안을 수정, 삭감, 증액할 수 있는 권한을 충분히 지니고 있는 것을 의미한다. 이에 반해 예산심의 과정에서 의회가 형식적 권한만을 지니고 있다는 것은 정부가 제출한 예산안을 수정할 수 있는 권한이 부여되어 있음에도 불구하고 그러한 권한을 행사하지 않는 관행이 정착되었거나, 수정의 방향에 대해 제약이 있거나 이러한 이유로 인해 실제 수정이 거의 이루어지지 않는 것을 의미한다.

[표 1]은 예산결정 과정의 두 단계에 걸쳐 의회가 지닌 위와 같은 두 가지 권한을 중심으로 행정부와 입법부 간 권한과 책임의 배분에 대하여 네 가지 유형을 제시하고 있다. 첫 번째 유형은 입법부가 예산안 편성과정에 실질적인 역할을 수행함과 동시에 심의과정에서도 행정부가 제출한 예산안을 변경할 수 있는 권한을 지닌 경우다. 행정부와 입법부의 협치가 이루어지는 대표적인 사례에 해당하며, 대표적인 국가로는 스웨덴을 들 수 있다. 그러나 스웨덴은 한국, 미국, 영국 등과 달리 다극공존형 민주주의(consociational democracy)의 전통을 지닌 사례라는(Lijphart 1999) 점에서 이상적(ideal)이기는 하지만 한국 사회에 실질적인 활용이 가능할 것인가에 대해서 논쟁적인 사례에 해당한다. 두 번째 유형은 대통령제 국가인 미국으로 대표되는 사례에 해당한다. 예산안의 편성은 각 부처의 요청과 대통령에 의해 이루어지는 반면, 의회의 예산안 심의과정은 정부안과 완전히 다른 예산안의 수립이 가능할 정도로 의회의 예산심의 권한이 강력한 경우이다. 그 결과 실제 행정부에 의한 예산편성 권한은 형식적인 절차적 권한에 지나지 않는 사례이다. 세 번째 유형은 의원내각제인 영국을 대표 사례로 하는 경우다. 각 부처의 예산편성 과정에 상원과 하원의 지도자가 참여함으로써 예산편성 과정에서 입법부가 실질적인 영향력을 행사한다. 반면, 행정부가 제출한 예산안은 입법부가 거의 수정 없이 통과시키거나 수정하는 경우에도 미미한 삭감 정도만의 수정이 이루어진다. 예산편성 과정에 상원과 하원의 지도자가 참여한다는 것 역시 실질적 참여로 볼 수 있는가에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 그러나 행정부가 단순히 예산안을 입법부에 보고하는 수준에 머무는 한국 사례와 비교할 때, 상원과 하원의 지도자가 예산편성 과정 자체에 참여한다는 점에서 형식적인 참여 이상으로 평가할 수 있는 사례에 해당한다. 마지막 사례는 예산편성과 예산심의 과정 모두에서 입법부가 형식적인 권한만을 지닌 경우이다. 한국의 예산결정 과정이 해당 유형에 속한다. 한국은 일반적으로 미국과 영국의 중간 정도의 성격을 지닌 경우로 평가된다. 그러나 그 중간이라는 평가가 무색하게 한국은 국회가 예산에 대해 지닌 역할과 기능이 현저히 떨어지는 사례라는 점에 주목할 필요가 있다. 한국 국회는 행정부의 예산편성 과정에서 의견이나 선호를 제시할 수 있는 기회가 매우 제한되어 있을 뿐 아니라, 그러한 기회를 통해 실질적으로 의견을 제시





하는 사례도 드물다. 또한 예산심의 과정에서도 행정부가 제출한 예산안에 대해 매우 제한된 조건 하에서만 증액을 요청하거나 감액에 동의할 수 있다.

[표 1] 의회의 예산결정 권한의 유형화

		편성과정	
		실질적 참여	형식적 참여
심의과정 예산변경	실질적 권한	스웨덴	미국
	형식적 권한	영국	한국

자료: 기획재정부 보도자료

예산결정과 관련한 입법부와 행정부의 책임과 권한의 분배 유형을 살펴볼 때, 전체적으로 한국은 유사한 대통령제 정부 형태를 지닌 미국식 예산안 편성 및 심의 과정과는 매우 차별적인 형태를 띠고 있다. 미국과 같이 의회가 예산의 실질적인 내용을 결정하는 것과는 상반되게 한국은 행정부의 예산안이 국회에서 거의 그대로 통과된다. 이런 점에서 한국은 오히려 의원내각제 정부 형태를 지닌 영국식 예산안 편성과 심의과정과 매우 유사하다고 할 수 있다. 예산결정 과정에서 행정부에 대한 의회의 견제 및 감독의 기능이 매우 약한 것이다. 다만 주목할 점은 영국은 예산안의 편성과 집행 등에 대해 권한을 지닌 정부가 그러한 예산이 실패할 경우 책임을 진다는 점이다. 내각 해산은 이와 같은 행정부의 책임을 보장하는 제도적 기제에 해당한다. 그러나 한국은 예산결정 과정에서 영국과 유사한 방식의 입법부와 행정부의 관계를 갖고 있음에도 행정부가 예산안에 대해 책임을 지게 만드는 제도적 장치가 존재하지 않는다. 거의 유일한 방식은 대통령이 내각 구성원을 변경하거나, 예산안 수립에 상당한 권한을 지닌 기획재정부 장관을 교체하는 것이다. 또는 감사원이 감사를 통해 각 부처의 예산전용 및 예산과다 신청 등의 부조리를 밝혀내는 것이다. 따라서 한국은 예산 실패에 대한 책임을 일부 예산 또는 일부 관료를 중심으로 선별적으로 묻고 있는 사례에 해당한다. 이는 실패한 예산의 책임 소재를 밝히기 힘들 뿐 아니라 오히려 실패한 예산에 대한 책임성을 모호하게 희석시키는 문제점을 지닌다.

### 3. 예산결정에 관한 책임과 권한의 불균등 분배

지금까지 예산결정과 관련하여 이론적이고 제도적인 측면에서 행정부와 국회의 책임과 권한의 분배에 관해 살펴보았다. 한국의 예산결정 과정은 행정부가 과도한 권한을 지닌 반면, 예산 실패의 책임에서 면제되는 경향이 강하다는 점을 보여준다. 이와 대조적으로 국회는 예산 실패에 대한 책임은 과도하게 지는 반면, 예산편성에 관한 권한은 미약하다. 그러나 이와 같은 제도적 특성이 실제 예산결정 과정에서 그대로 발현되고 있는 것인가? 국회가 행정부를 견제하거나 예산편성 과정



에서 행정부와와의 긴밀한 협조를 통해 예산안의 변경과정에 실질적인 영향력을 행사하는 것은 아닌가? 여기서는 구체적이고 경험적인 자료를 중심으로 예산결정에 관한 책임과 권한의 불균등 분배 현상을 보여주고자 한다.

우선, 가장 먼저 관찰할 수 있는 측면은 정부가 제출한 예산안에 대한 국회의 수정 권한이다. 제도적으로 국회는 매우 협소한 수정 권한만을 지니고 있다. [표 2]는 제도적 측면에서 예측되었던 국회의 제한된 권한이 현실적으로도 관찰된다는 점을 보여준다. [표 2]에 따르면, 2011년 이후 국회에 의한 정부 제출 총 지출액이 전체적으로 증액된 사례는 없다. 헌법 제57조는 국회가 정부의 동의 없이 정부가 제출한 지출예산 각항의 금액을 증가하거나 새 비목을 설치할 수 없다고 규정하고 있다. 그 결과 총 지출의 증가를 가져오는 금액의 증가나 새 비목의 설치가 거의 이루어지지 않는 것이다. 때때로 ‘쪽지예산’이라는 이름으로 새 비목이 설치되는 경우가 있으나 이러한 예산은 정부 제출안의 감액의 정도와 거래를 통해 이루어지기 때문에 실제 쪽지예산을 통해 증액되는 액수는 정부 제출안의 감액보다 많지 않다.

둘째, 정부제출 총 지출액에 대한 국회의 수정은 매우 낮은 비율의 금액에 대해서만 이루어진다. 2011년 이후 단 한 번도 전체 예산의 1%에 이상에 해당하는 금액의 수정이 이루어진 경험이 없다. 2014년에만 0.5%를 넘었을 뿐 대부분 0.2% 미만의 액수에 대해서만 수정이 이루어졌다. 이와 같은 두 가지 측면은 결국 예산결정을 위한 국회 심의과정에서 국회가 정부 제출안에 대해 실질적인 수정 권한을 갖고 있지 않다는 점을 보여준다.

[표 2] 예산안 총지출의 국회 수정 수준

연도	정부안	최종	증감	증감액수	수정비율
2017	400.7	400.5	감	0.2	-0.05
2016	386.7	386.4	감	0.3	-0.08
2015	376	375.4	감	0.6	-0.16
2014	357.7	355.8	감	1.9	-0.53
2013	342.5	342	감	0.5	-0.15
2012	326.1	325.4	감	0.7	-0.21
2011	314.6	314.4	감	0.2	-0.06

자료: 기획재정부 보도자료

예산결정과 관련하여 국회와 행정부의 책임과 권한이 불균등하게 분포되어 있음을 알 수 있는 두 번째 경험적 자료는 고위당정협의회에 관한 사항이다. 위에서 지적했듯이 예산안의 정부편성 과정에 국회의 선호 및 유권자의 선호를 대변하는 국회의 입장이 개입될 여지는 제도적으로 전무하다. 정부가 수립한 잠정 예산안을 국회 예산결산특별위원회에 기획재정부 장관이 보고하도록 규정되어



있으나, 이는 단순한 보고의 의무이지 그러한 절차를 통해 국회의 의견을 수렴하라는 것은 아니다. 반면, 국회가 예산안 편성과정에 개입할 수 있는 유일한 제도적 조치는 고위당정협의회의 운영에서 찾아볼 수 있다. 고위당정협의회의에 관한 규정은 1960년대 이후 마련되었으며, 그에 따라 행정부와 입법부가 예산편성에 관한 의견을 교환하거나 행정부가 국회의 의견을 반영할 수 있다. 특히 고위당정협의회의의 참여자 가운데 여당의 원내대표, 정책위원회 의장, 그 밖에 여당의 대표가 지명하는 당직자가 포함된다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 고위당정협의회의에서 예산에 관한 사항이 다루어진다면, 협의회 과정에서 여당으로 한정되는 제한된 수준에서만 국회의 선호가 예산안에 반영될 가능성이 존재하는 것이다. 그러나 현실적으로 이와 같은 고위당정협의회의의 순기능은 관찰되지 않는다.

[표 3] 고위당정협의회의 개최 빈도 및 예산관련성

연도	연도	개최횟수	예산 관련 빈도	
김대중 정부	2000	0		
	2001	5		
	2002	2		
노무현 정부	2003	3		
	2004	7	1	05년도 예산심의 관련
	2005	6	1	06년도 예산안 처리 대책
	2006	6		
	2007	7		
이명박 정부	2008	13		
	2009	8	2	추경예산 편성방향; 추경예산안 주요 내용
	2010	3		
	2011	6	1	예산·세법 관련 현안
	2012	2	1	당 총선공약 실천 관련 예산반영
	2013	1	1	
박근혜 정부	2013	1		국정과제추진 예산 관리
	2014	0		
	2015	3	1	2016년 예산안 처리
총계		73	8	

자료: 국무총리실 국무조정실



[표 3]은 2000년 김대중 정부 이후 고위당정협의회의의 운영과 협의회에서 논의된 예산관련 내용의 현황을 보여준다. 당정협의를 위한 규정을 다루고 있는 국무총리 훈령 601호 제7조에 따르면, 고위당정협의회의는 매월 1번 개최하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그런데 2000년 이후 고위당정협의회의의 개최 횟수를 살펴보면, 해당 원칙이 지켜지는 것 자체가 오히려 예외임을 알 수 있다. 이명박 정부 출범 직후에 해당하는 2008년에만 유일하게 12회가 넘는 13회의 고위당정협의회의가 개최되었을 뿐 나머지 년도는 매월 1회의 원칙이 지켜지지 않았다. 16년 동안 단지 73회의 고위당정협의회의가 개최되었을 뿐이며, 이는 매월 1회를 기준으로 할 때 38% 수준의 원칙 준수를 의미한다.

고위당정협의회의의 개최 빈도 이외에 예산관련 논의의 빈도는 행정부와 입법부의 협치가 예산 결정과 관련하여 더욱 심각하다는 점을 보여준다. 우선, 예산안 편성과 집행 등과 관련한 중요한 논의가 이루어진 경우는 매우 예외적이다. 매해 정부가 국회에 예산안을 제출한다는 사실을 고려하면, 적어도 1년에 한 번의 예산에 관한 논의를 위한 고위당정협의회의가 개최되어야 한다. 그러나 2005년, 2006년, 2016년 등 몇 해를 제외하고는 예산결정에 관한 논의가 당정협에서 다루어지지 않고 있다. 결국 위와 같은 예산안 편성 및 심의와 관련된 입법부와 행정부의 관계를 고려할 때, 한국의 행정부는 예산과 관련하여 강력한 권한을 지닌 반면, 국회는 그러한 권한을 견제하거나 국회 나름의 선호를 예산안에 반영할 수 있는 제도적 기제가 거의 존재하지 않다는 점을 다시 한 번 확인할 수 있다. 그러면, 예산안에 대한 행정부와 입법부의 책임의 분포는 어떠한가?

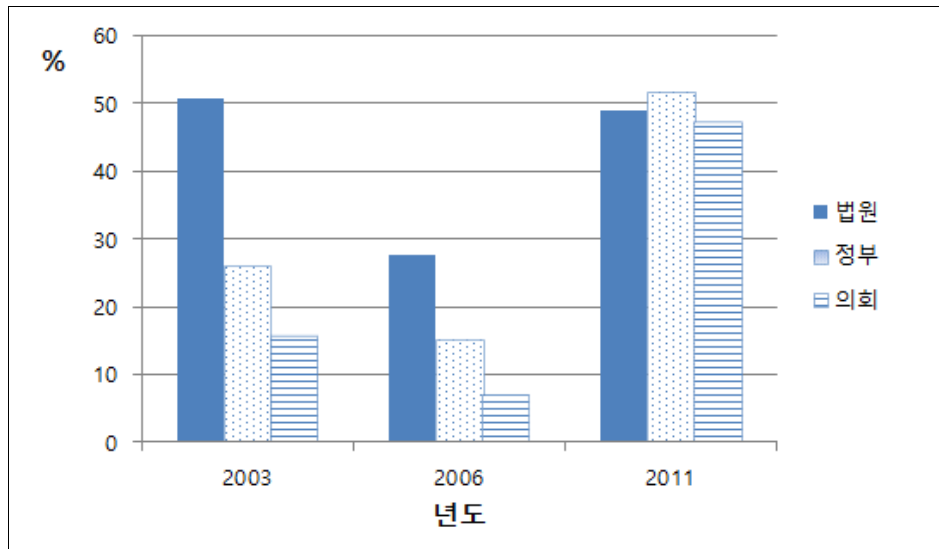
예산안에 대한 행정부와 입법부의 책임을 직접적으로 비교할 수 있는 자료나 지표는 존재하지 않는다. 여기서는 우회적으로 유권자의 기관 신뢰와 예산과 관련된 대중매체의 보도 태도를 중심으로 이에 대해 살펴보도록 하겠다. 우선 한국 행정부와 의회에 대한 유권자의 기관 신뢰도가 크게 차이가 난다는 점을 알 수 있다. 행정부와 국회와 같은 정부기관 신뢰에 영향을 미치는 요인은 다양할 것이다. 다만 국회의 중요한 활동 가운데 하나가 예산심의라고 가정할 때, 국회에 대한 유권자의 신뢰도의 변화는 국회의 예산심의 활동의 영향을 받을 것으로 예상해볼 수 있다. 따라서 국회에 대한 유권자의 신뢰도가 낮다면, 그와 같은 낮은 신뢰는 예산심의 활동에 대한 책임에서 일부 기인하는 것이라 볼 수 있다. [그림 1]은 아시안 바로미터(Asian Barometer) 자료를 활용하여 2000년대 한국 유권자들의 입법, 행정, 사법부에 관한 상대적 신뢰도를 보여준다. 2003년, 2006년, 2011년 세 시기에 걸쳐 조사된 자료는 각 시기별 특성을 반영하고 있기 때문에 절대적인 수준에서 비교하기는 어렵다. 다만 각 시기마다 세 주요 기관에 대한 유권자들의 상대적 신뢰도 수준을 비교할 수 있다. [그림 1]에 따르면 세 시기 전반에 걸쳐 국회가 가장 낮은 신뢰도를 지닌다. 상대적으로 2011년은 전반적으로 입법, 행정, 사법 3개의 기관 모두에 대해 신뢰도가 이전 시기에 비해 상승했음에도 불구하고 여전히 세 기관을 비교할 경우 국회에 대한 신뢰도가 가장 낮다.

의회의 신뢰성이 낮은 이유에 대해서는 다양한 관점에서 제시되고 있다. 대표적인 이유 가운데 하나는 한국의 국회의원들이 국회 내에서 비생산적인 대결과 대립의 정치를 하고 있기 때문이라는 것이다(이현우 2006; 조진만·임성학 2008; 이곤수·정한울 2013). 그러나 국회 내에서 목격되는 정당 간 대립은 주로 국회 내의 문제에 국한되지 않는다. 많은 경우 행정부에서 제출한 정부 발의안 또는 행정부가 편성한 예산안과 같은 중요도가 높거나 국민들의 관심이 높은 사안을 벌여지는 정당 간 대립이다. 이는 민주주의 사회에서 매우 자연스러운 것이며, 공론의 장으로서 의회의



당연한 역할에 해당한다(이현우 2006). 그러나 유권자의 대부분은 이와 대조적으로 국회 내에서 발생하는 갈등과 대립은 전적으로 비효율적인 국회 운영 또는 수준 미달의 국회의원의 자질 문제 때문에 발생하는 것으로 이해하는 경향이 강하다. 이러한 국민의 인식이 [그림 1]과 같이 상대적으로 국회에 대한 낮은 신뢰도를 가져오는 중요한 이유 가운데 하나다.

[그림 1] 기관신뢰도, 2003-2011



자료: 아시안 바로미터(Asian Barometer)

예산결정과 관련하여 국회가 과도하게 책임을 지고 있는 또 다른 측면은 예산 심의에 관한 법정 기일 준수에 관한 각종 언론보도를 통해 목격된다. 매해 국회의 예산 심의종료 시점인 12월 2일 전후로 신문과 방송 등 각종 언론매체는 국회가 예산심의에 관한 법정 기일을 지키지 못했다는 비난이나, 못할 것 같다는 우려를 표명한다. 행정부에 의해 편성된 예산의 내용적, 분배적 문제나 국회 내 예산심의 과정에서 갈등이 발생하는 이유에 대한 설명은 무시된 채 법정기일 준수라는 형식적인 논리에 치중된 보도가 난무한 것이다. 이와 같이 국회에만 책임을 미루는 보도의 태도는 두 가지 측면에서 재고될 필요가 있다. 첫째, 한국 국회의 예산심의 기간은 서구 선진국과 비교할 때 상대적으로 짧다는 점이다. 2013년 법 개정을 통해 60일에서 90일로 심의기간이 늘었음에도 불구하고 정해진 기간 내에 심의해야 하는 이와 같은 제도는 정보의 사전공유 라는 조건이 충족될 필요가 있을 뿐 아니라 심의기간 동안 예산안보다 중요하거나 유사한 중요성을 지닌 예상치 못한 정치 일정 등이 발생하지 않아야 한다는 조건이 충족되어야 한다. 둘째, 법정 기일의 준수보다는 중요 예산안의 배정에 관한 전 국민적 합의가 중요하다는 점이다. 예산안 배정의 원칙과 논리에 대한 정보는 알려지지 않은 채 단순히 예산안의 결정시점에 초점을 맞추는 관행은 행정부 예산에 대한 중요성을 강조하는 구시대적 유산이라고 생각된다. 오히려 예산 배정의 원칙과 내용에 대한 정보 공개를 통해 왜 법정기일 내에 예산안이 통과되지 못하고 있는지에 대한 국민적 공감대를 얻어내는 것이 예산에 관한 권한이 약한 국회가 그나마 행정부 예산에 대한 적절한 견제를 할 수 있는 통로



가 될 것이다.

지금까지의 논의를 종합할 때, 한국 국회는 예산결정 과정에서 과도한 책임을 지고 있는 반면 권한이 약하다. 반면, 정부주도의 구시대적 예산편성 방식이 그대로 답습되고 있는 상황에서 행정부의 예산편성 권한은 전혀 통제되거나 견제되지 못하고 있다는 문제점을 지닌다. 그리고 이러한 문제는 현재 제도적 측면에서만 아니라 실제 운영되는 과정 전반에 걸쳐 관찰되고 있다. 그리고 그 결과, 국민이 직접 선거를 통해 선출한 대표기관인 국회는 유권자의 신뢰가 낮은 기구로 전락하고, 행정부는 국회와의 긴밀한 협조 없이 예산안을 마련하는 상황이 지속되고 있다. 그러면, 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안은 어디에서 찾아야 할 것인가? 아래에서는 이에 대해 논의해보기로 한다.

#### 4. 예산결정에 대한 행정부와 입법부의 협치를 위한 제안

지금까지 필자는 현재 한국 사회의 기본 문제 가운데 하나가 행정부의 과도한 권한과 입법부의 지나친 사회적 책임에 있다는 점을 보여주었다. 특히 예산결정과 관련하여 행정부와 입법부가 책임과 권한을 불균등하게 분배하고 있는 것이 어떠한 문제를 유발하고 있는지를 지적하였다. 물론 구체적으로 예산안을 작성한 행정부가 책임지지 않기 때문에 발생할 수 있는 자원배분의 비효율성, 장기 국정운영에 대한 불확실성 증대와 같은 예상되는 실질적 문제 등은 지면을 고려하여 자세하게 논의하지 않았다. 또한, 지나친 책임을 지고 있는 국회 내 예산안 심의과정이 전체적인 사회자원의 비효율적인 배분을 가져오고, 선심성 예산 따기에 집중함으로써 예산의 왜곡을 가져올 가능성 등에 대한 논의도 구체적으로 진행하지는 않았다. 오히려 이러한 구체적인 문제를 낳게 되는 근본 원인이 위와 같은 행정부와 국회의 불균등한 책임과 권한의 분배에 있다는 점을 지적하는데 초점을 맞췄다.

따라서 여기에서는 이와 같이 행정부와 국회의 불균등한 책임과 권한의 분배현상을 해소할 수 있는 몇 가지 방안을 제시하면서 결론을 대신하고자 한다. 또한 아래와 같이 제시된 방안에 따라 책임과 권한의 불균등 분배가 해소될 경우, 한국 사회의 예산 편성과 심의 과정의 효율성이 증대될 뿐만 아니라 예산결정 전 과정에 걸친 사회적 효용이 증대될 것을 기대해본다.

##### (1) 책임과 권한의 균형배분

먼저 제도 개혁은 큰 틀에서의 일관성 있는 원칙에 대한 동의가 필수적이다. 전체적인 제도의 목적을 달성하기 위해서는 세부적인 제도 사이에 불협화음이 생기지 않아야 하며, 이를 위해서는 하부제도가 기본 틀이 되는 제도의 원리와 원칙에 따라 유기적이고 일관되게 형성될 필요가 있다. 지금까지 한국 사회는 이와 같은 제도 수립과 발전에 관한 큰 틀에 대한 동의가 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 제20대 대통령 선거를 통해 새롭게 선출되는 대통령은 새로운 시대를 열기 위한 제도 개혁을 위해 이와 같은 큰 틀에 대한 국민적 합의를 도출할 수 있도록 노력해야 할 것으로



보인다. 예를 들어, 대통령제가 기반하고 있는 견제와 균형의 원리를 강화할 수 있다. 또는 의원내각제를 지탱하는 권력융합 및 합의를 강조할 수 있다. 또는 이 두 원리의 조화를 꾀하는 제3의 원칙을 모색해볼 수 있다. 어느 원리를 따르기로 결정하더라도 그러한 결정에 국민적 동의를 이루어질 때, 구체적이고 세부적인 제도의 운영에 충돌이 생기지 않고 해당 원리가 지향하는 장점이 살아날 수 있을 것으로 보인다.

예산결정과 관련된 현재까지의 제도적 특성은 견제와 균형의 원리를 추구하는 대통령제 하에서 권력융합과 합의를 강조하는 의원내각제와 유사한 틀로 운영되었다는 점이다. 이는 87년 헌정체제에서 대통령 직선제 이외의 세부 제도들에 대한 심각한 사회적 토론과 논의가 이루어지지 않았기 때문이라고 생각된다. 그리고 이와 같은 우연한 타협으로 등장한 예산결정 과정은 다음과 같은 위험요소들을 고려하지 않았다. 첫째, 전문성이 높은 행정부 관료의 권한을 유지하면서 그러한 관료의 권한이 남용 또는 무책임으로 이어질 것을 경계할 수 있는 장치를 마련하지 않았다. 대통령의 직선제 개헌은 권위주의 시기 대통령의 권위에 의해 통제될 수 있었던 관료의 무임승차나 권한 남용의 가능성을 열어준 것이다. 둘째, 예산심의 과정에서의 국회의 권한을 강화할 필요성에 대한 논의가 배제되었다. 대의민주주의 하에서 국회가 국가 자원의 관리와 배분과정에서 배제되는 것은 바람직하지 않다. 또한 국민을 대의하는 과정에서 발생하는 예산관련 사업과의 연계성으로 인해 예산안에 대한 비효율적 개입의 가능성이 발생한다. 이는 결국 국회에 대한 국민의 신뢰도 약화, 그리고 국회의 능력에 대한 불신 등을 낳는 계기가 되고 있다.

차기 대통령이 이와 같이 예산결정과 관련하여 행정부와 입법부가 지닌 책임과 권한의 불균등 현상을 개선해야 한다는 것은 필연적이다. 그리고 한국 사회의 미래 제도가 나아갈 방향성, 원리, 원칙에 대한 국민적 합의에 기초하여 개선방향을 논의해야 할 것으로 생각된다.

## (2) 당정협회의 실질화

제도 개혁은 또한 기존의 제도를 적절히 활용할 필요가 있다. 매번 새로운 제도를 도입한다고 해서 효과적인 것은 아니다. 한국의 당정협의회는 행정부와 입법부의 협치를 원활하게 할 수 있는 현존하는 제도 가운데 하나이다. 다만 현재까지 행정부 우위의 국정운영이 지속되었기 때문에 이와 같은 제도가 실질적인 역할을 수행하기는 힘들었다. 따라서 매월 1회 개최의 원칙조차도 지켜지지 않은 채 유지되어왔다. 당정협의회가 효과적으로 운영되지 않은 이유 가운데 하나는 당정협의회가 개최되는 경우에도 당관계 인사들의 참여가 형식에 그칠 가능성이 높았기 때문일 것으로 보인다. 첫째, 당관계 인사들이 사전에 협의회에서 논의될 안건에 대해 충분히 준비할 시간적 여유를 제공하지 않았다. 당정협의회가 부정기적으로 정부 측의 필요에 의해 개최될 뿐만 아니라 개최할 때에도 논의의 대상과 의제에 관한 충분한 정보를 사전에 제공하지 않았던 것이다. 따라서 당관계자들은 단순히 정부 측의 의견을 추인하는 역할에 한정될 수밖에 없었다. 당관계자들의 입장에서 그와 같은 꼭두각시 노릇을 할 수 밖에 없는 당정협의회가 중요한 자리라고 간주하지 않았을 가능성이 높다. 둘째, 당관계 인사들이라고 할 때, 여당 인사만 포함된다는 점이다. 따라서 현재의 당정협의회는 입법부와 행정부 간 의견조율이라기보다는 행정부와 집권여당 간의 의견조율이라



고 하는 것이 더 맞다. 따라서 당정협의회의 의견조율 자체가 야당의 입장에서는 공격의 대상이 된다. 야당의 입장과 선호가 반영되지 않은 채 집권여당과 행정부 간의 선호만이 조율되었기 때문이다. 자신들이 배제된 공론의 장에서의 결정에 대해 더욱 강하게 반발하는 것은 당연하다는 논리에서 당정협의회의 구성 자체는 입법부 내에서 정당 간 갈등을 야기할 가능성이 높은 제도인 것이다.

위와 같은 논의에 근거할 때 예산결정에 대한 당정협의회의 효과적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 두 가지 측면을 고려할 필요가 있다. 첫째, 당정협의회의 구성이 여당뿐만 아니라 야당 의원들의 참여가 이루어질 수 있도록 개정되어야 한다. 이는 당정협의회의 집권여당을 행정부의 정책집행에 동원하고 정부의 힘을 집중하기 위한 필요에 의해서 설립되었던 과거의 역사에서 벗어나 실질적으로 입법부와 행정부의 관계를 조율하는 협치를 성공시키는 기구로 재정립하기 위한 방안이다. 이와 같은 당정협의회의 운영은 입법부와 행정부뿐만 아니라 여당과 야당이 예산편성의 과정에서부터 의견을 조율할 수 있다는 점에서 성공적으로 운영될 경우 예산결정의 효율성을 극대화할 수 있을 것으로 보인다. 둘째, 당정협의회의 개최를 일정 빈도에 제한하지 말고 당정협의를 위한 소통 채널을 제도화하고 수시로 운영함으로써 당정협의회의 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다. 현행 매월 1회 개최의 원칙은 입법부와 행정부 간 협치를 위한 최소한의 조건이라고 생각된다. 그러나 이러한 원칙을 규정한 형식적 조항보다는 당정협회가 실제 운영될 수 있도록 참여자를 명확히 규정하고, 그러한 참여자가 항시 연락이 가능한 범위에 있도록 운영하는 방안을 고려해야 할 것이다.

### (3) 국회 예산처의 기능강화

예산결정에 관한 국회의 권한을 강화하자는 주장에 대해 가장 많이 제기되는 비판은 ‘국회의원들이 능력이 없지 않냐’는 주장이다. 행정 관료들은 자신의 분야에 대한 전문성이 높은 반면, 국회의원들은 전문성이 떨어지기 때문에 전문성이 떨어진 국회에 더 많은 권한을 부여하는 것은 오히려 현행 예산결정의 수준보다 더 뒤쳐진 결과를 가져올 가능성이 높다는 것이다. 필자는 이에 동의하지 않는다. 우선 전문성으로 따지자면, 한국의 행정 관료들 역시 순환보직제로 인해 충분한 전문성을 갖출 것으로 기대하기 힘들다. 오히려 각 부처에 소속된 다수의 하급 공무원들의 도움과 이들로부터 얻게 되는 정보가 각 부처에서 실질적으로 예산안 작성에 관여하는 공무원들의 전문성을 높일 수 있는 자원(resources)이라고 생각한다. 행정 관료가 잦은 이직으로 인해 정책의 책임성이 약할 뿐 아니라 전문성 역시 낮아지고 있다는 비판은 어제 오늘의 일은 아니다. 따라서 국회의원들의 전문성에 대한 비판 역시 의원들의 전문성을 뒷받침해줄 수 있는 능력 있는 보조원 또는 보조기구를 강화할 필요가 있음을 의미한다. 그리고 이러한 지원체제가 형성되면 개별 국회의원의 능력을 타할 필요는 없을 것이다. 행정 관료 역시 출중한 능력을 지닌 이들과 그렇지 못한 이들 사이의 차이는 존재하기 때문이다.

위와 같은 측면을 고려할 때, 예산결정과 관련하여 국회예산정책처의 기능을 강화할 필요가 있다. 특히 예산안은 주요 경제지표에 대한 전망치 및 세입추계에 관한 예측에 근거한다. 이와 같





은 주요 지표를 해석하고 그로부터 전망치를 산출해낼 수 있는 능력을 지닌 국회 지원체제를 발전시킬 필요가 있다. 그리고 그러한 정도의 독립적인 능력이 보장된 국회예산처가 이루어질 때 정부가 보고한 예산안에 대한 사전 심사 및 예측안과 실제 제출안과의 비교 검토 등이 가능할 것으로 보인다. 이러한 개선의 필요성은 거시경제분석과 전망치는 단일의 답이 있는 것이 아니고 관점과 분석방법에 따라 다양한 결론이 도출될 수 있다는 주장(오영균 2007, 99)을 고려할 때, 더욱 절실한 것으로 보인다.

#### (4) 예결특별위의 분리 등 상임위원회 제도 개선

예산안의 포괄성을 고려할 때, 예산결산특별위원회를 분리, 독립시켜 각각의 위원회를 상설화할 필요가 있다. 통일 등 대내외 여건의 변화 가능성, 복지예산의 지속적인 증가 등에 대한 예상은 재정 수요가 지속적으로 증가할 것으로 전망하게 한다. 또한 이에 따라 국회가 심의해야 할 예산액의 크기는 점증할 뿐만 아니라 미래 사회에 예산의 집행과 관련하여 더욱 복잡하고 기술적인 문제들이 야기될 가능성이 높다. 미래에 대한 이와 같은 예측은 추후 예산과 결산에 대한 국회의 기능이 더욱 강화되어야 함을 의미한다(박명호·조한유 2011, 116-117).

위와 같은 변화에 대처하고 국회가 예산과 결산의 심의를 효율적이고 효과적으로 진행하기 위해서는 국회의 예산과 결산 특별위원회의 분리를 통해 상임위원회의 기능을 강화하는 것이 한 방안이 될 수 있다. 사실 예산결산특별위원회의 역사를 고려하면 현재 예상되는 것과 유사한 업무 과중의 문제를 해결하기 위한 필요에 따라 발전되어왔음을 알 수 있다. 1960년대까지만 해도 예산과 결산이 제출될 때마다 한시적으로 운영되었던 위원회가 1963년 제6대 국회 이후 비상설 특별 위원회로 운영되었고, 2000년 제16대 국회부터 연중 운영되는 상설특별위원회로 전환되었다. 따라서 현재의 업무량 및 심의량을 감안할 때 다음 두 가지 개선책을 고려해볼 필요가 있다. 첫째, 예산위원회와 결산위원회를 분리하여 별도로 설치 운영하는 것이다. 둘째, 국회예산처와는 별도로 각 위원회에 상설 전문보좌기구를 설치하여 연중 운영되는 위원회의 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 지원할 필요가 있다. ■



## 참고문헌

- 강신태. 2000. 《재무행정론》. 박영사.
- 강원택. 2014. “한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가.” <역사비평> 108: 65-90.
- 김성철·장석영·강여진. 2000. “국회 예산심의의 결정요인에 관한 실증분석.” <한국행정학보> 34(2): 219-237.
- 박명호·조한유. 2011. “한국적 ‘국회-행정부 관계’의 모색: 행정부 견제기능 강화 방안을 중심으로.” <사회과학연구> 18(2): 107-126.
- 배석주. 2016. 《국회예산심의과정에서의 ‘쪽지예산’에 관한 연구》. 한국외국어대학교 박사학위 논문.
- 오영균. 2007. “예산총액배분자율편성제도 예산제도와 국회예산심의에 관한 연구: 사전예산제도 도입을 통한 국회심의권 강화를 중심으로.” <한국공공관리학보> 21(3): 91-112.
- 이곤수·정한울. 2013. “국회신뢰의 영향요인 분석: 국민인식조사를 중심으로.” <한국행정논집>. 25(2): 359-381.
- 이현우. 2006. “제17대 국회에 대한 국민평가: 구조적 문제와 운영적 문제.” <의정연구> 12(1): 5-30.
- 조진만·임성학. 2008. “한국 국회의 정치불신에 영향을 미치는 정치적 요인 분석.” <정치·정보연구> 11(2): 213-237.
- 최장집. 2002. 《민주화 이후의 민주주의》. 서울: 후마니타스.
- 최창현. 2014. “정부 관료제의 문제점 분석과 대책: 세월호 참사를 통해 본 국정관리력, 정치력 그리고 기관신뢰 분석.” <한국공공관리학보> 28(3): 55-84.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Connecticut: Yale University Press.



## 필자약력

**한정훈** 서울대학교 국제대학원 교수. University of Rochester 박사. 주요 논저로는 “한국 유권자의 이념성향: 통일의 필요성 인식에 미치는 효과에 관한 사례분석,” “유럽의회 선거의 지지정당 결정과 범유럽적 요인: 영국의 사례를 중심으로,” “Party Politics and the Power to Report: Informational Efficiency in Bicameralism,” 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) [jhnam@eai.or.kr](mailto:jhnam@eai.or.kr)

