



바른사회시민회의 Citizens United for Better Society

@FactBrief

CUBS FACT BRIEF | 2016년 10월 | 발행처 바른사회시민회의 | 발행인 전삼현 | www.cubs.or.kr

<예결산> 예산

‘2015 예산안 종합정책질의’ 현황과 개선과제

김영훈 실장·이수영 팀장

국회법에 따라 정부는 매년 예산심사를 앞두고 국회에서 시정연설과 종합정책질의를 하게 됨. 400 조원에 달하는 예산을 심사하는 만큼, 국민을 대신해 행정부를 감시·견제해야 하는 국회의원의 전문성과 책임감은 아무리 강조해도 지나치지 않음. 하지만, 매년 예산안 심사는 부실심사-쪽지예산 논란을 벗어나지 못하고 있음. 과다한 예결위 정수, 짧은 임기, 예결위원의 전문성 부족, 부족한 심사일정 등이 한 원인으로 지목됨. 이중에서도 예산을 심사하는 국회의원의 전문성 부족과 지역구 챙기기 등 근로(윤리)의식 미비는 고질적인 병폐이자 효율적인 예산심사를 저해하는 주요원인으로 지적됨. 이에 바른사회는 지난해 예산안 종합정책질의(2015년 10월 28~30일) 회의록 분석을 통해, 거시예산에 대한 의원들의 이해 및 전문성을 평가하고, 바람직한 종합정책질의를 위한 개선과제를 제시하고자 함.

1. 국정감사와 예산안 종합정책질의를 구분하지 못하는 의원들

○ 국회법¹⁾에 따라 예산심사에 앞서 국회는 정부의 시정연설을 듣고, 이어 종합정책질의를 가짐. 문제는 예산안에 대한 심사임에도 의원들의 질의는 국정감사와 별다른 차이가 없다는 것임. 즉, 심사에 임하는 국회의원들이 예산안 종합정책질의의 취지를 살리지 못하고 있음.

- 종합정책질의에서 의사진행 발언이 차지하는 비중은 15.2%임. 25명의 의원들이 총 65회의 의사진행발언을 함. 의사진행발언의 주요내용 역시 국정교과서와 같은 정치적 이해관계에 따른 이슈가 상당부분을 차지함.

1) 제84조(예산안·결산의 회부 및 심사)

①예산안과 결산은 소관상임위원회에 회부하고, 소관상임위원회는 예비심사를 하여 그 결과를 의장에게 보고한다. 이 경우 예산안에 대하여는 본회의에서 정부의 시정연설을 듣는다.

③예산결산특별위원회의 예산안 및 결산의 심사는 제안설명과 전문위원의 검토보고를 듣고 종합정책질의, 부별심사 또는 분과위원회심사 및 찬반토론을 거쳐 표결한다. 이 경우 위원장은 종합정책질을 함에 있어서 간사와 협의하여 각 교섭단체별 대표질의 또는 교섭단체별 질의시간할당등의 방법으로 그 기간을 정한다. <신설 1994.6.28.>

【사례 1】 제337회 5차 예산결산특별위원회 회의록(2015년10월29일), pp.4

○김성태 위원

위원장, 의사진행발언을 하게 해 주세요.

정리하시고 이제 그만하세요.

○박범계 위원

가만히 좀 계세요, 좀!

○김성태 위원

그만해요, 그만! 어디다 소리를 질러!

○박범계 위원

발언하는데 왜…… (장내 소란)

○김성태 위원

배지 선수가 있는데 어디라고 그렇게 소리를 질러! 어디서 그렇게 배웠냐는 말이야!

○박범계 위원

선수는 김성태 위원님이 저보다 선수인지는 모르겠습니다마는 국민을 대표해서는 제가 선수에
요! 위원장님, 결론을 맺겠습니다. (「왜 의사진행발언을 이렇게 진행시켜요?」 하는 위원 있음)
(「위원장님, 빨리 하세요」 하는 위원 있음)

- 당시 정쟁이슈였던 국정교과서 관련 질의는 총 53회 등장하였으며, 출석자 기준 평균 44명²⁾의 예산결산특위 위원 중 34명(77.3%)이 예산안 심의와는 관련 없는 국정교과서와 관련한 질의를 함

【표 1】 질의 분석

구분		주요 질의횟수	비율	비고
예산 관련질의	거시재정	30회	7.0%	
	미시예산사업	182회	42.5%	
비예산질의		148회	34.6%	
의사진행발언		65회	15.2%	
기타		3회	0.7%	신상발언 2회 정쟁유발 1회
합계		428회	100%	

2) 종합정책질의 회의였던 제337회 예산결산특별위원회 4차, 5차, 6차 회의에서 각 44명, 41명, 47명(위원장 포함)이 출석하여 평균 44명이 출석

2. 지역구 및 이해관계 예산 챙기기

○ 국회의원은 개별 지역구의 사업이 아니라, 국가 전체의 이익을 우선시해야 함. 그러나 종합정책질의를 통해 특정 사업에 대해 예산증액들을 요구하는 경우가 적지 않음.

- 특히 일부 의원의 경우 지역구 혹은 특정 이해관계 관련 사업 예산안을 요구하는 질의도 존재함. 미시예산사업 중 31.9%(58회)는 발언한 의원의 지역구 혹은 이해관계 연관 사업임.

【사례 2】 이에리사의원(前 태릉선수촌장 출신, 당시 새누리당 비례대표)

제337회 4차 예산결산특별위원회 회의록(2015년10월28일), pp.60

○이에리사 의원

(생략) 국립체육박물관을 제가 3년째 말씀을 드렸는데 안 되어야 될, 자격이 없는 건지요? 어떻게 생각하세요, 총리님?

【사례 3】 김상민의원(4·13총선 당시 경기 수원갑 출마, 당시 새누리당 비례대표)

제337회 4차 예산결산특별위원회 회의록(2015년10월28일), pp.118

○김상민 의원

대표적으로 경기도 수원에는 13개 대학이 있고 그리고 또 수원 아주로에 대중교통전용지 조성 사업이 추진될 수 있도록 예산편성이 필요하다고 보는데, 약 10억 원 정도가 필요하다고 생각합니다. 이에 대한 국토부장관님 의견을 말씀해 주십시오.

○국토교통부장관 유일호

저희가 부처 안으로서 10억을 내년도 예산안에 반영을 한 바 있습니다. 예결위에서 논의가 되도록 그렇게 해 주셨으면 좋겠습니다.

(발언시간 초과로 마이크 중단)

(마이크 중단 이후 계속 발언한 부분)

○김상민 의원

부총리님, 좋은 사업에는 신속하게 확장성이 함께 이루어져서 대국민 만족도가 이루어지는 사업에 대한 사례들을 정확하게 보여 주는 것은 여러 부처의 활동이라든지 효과적인 집행에 대해서 좋은 사례가 되지 않을까요?

○부총리겸기획재정부장관 최경환

예, 예산심의 과정에서 살펴보도록 하겠습니다.

- 미시예산사업에 대한 질의 도중 부탁, 요청 등 평소에는 국회의원에게 듣기 어려운 단어들이 총 25명의 의원에게서 85회 언급됨. 이 발언의 100%는 지역구 예산과 관련된 언급임.

【사례 4】

유형	발언	관련사업/예산	의원명	지역구 ³⁾
강요형	○한기호 위원 역시 아주 장관님으로서 모범답안을 말씀하시는 군요. 그다음에 기재부 부총리님! 설악산 오색 로프웨이 예산은 좀 안 주십니까? ⁴⁾	설악산 오색 로프웨이 케이블카 사업	한기호	강원 철원화천 양구인제
조르기형	○김제식 위원 예, 좋습니다. 그렇게 말씀해 주시니까 좋은데, 예타에서 1에 미치지 못하면 진행되지 않지요, 사업이? ○부총리겸기획재정부장관 최경환 예, 그렇습니다. (생략) ○김제식 위원 원칙적으로 그런가요? ○부총리겸기획재정부장관 최경환 그렇습니다마는, 지역 균형 발전이나 이런 요소를 고려하는 경우는 조금 유도리가 있습니다마는…… ○김제식 위원 좋습니다. 그러면 대전 당진-대산 고속도로의 지역 균형은 고려할 대상이 아닌가요?(생략) ○김제식 위원 부총리께서 그렇게 말씀하시니까 다시 한 번 여쭙 봅니다. 그러면 혹시 대산-당진 고속도로, B/C 1에 못 미치면 지역 균형 발전 고려해서 해 줄 수 있다는 말로 이해해도 됩니까? ⁵⁾	서산시 대산석유화학단지 인접 당진-대산간 고속도로 건설	김제식	충남 서산시 태안군
협조요청형	○이종배 위원 그래서 이런 기후 변화에 대비해서 빅데이터를 이용해 가지고 오랫동안 가뭄이 심한 이런 곳은 우선적으로 예타를 면제해 줘서라도 시급히 시행해야 할 곳은 미리미리 좀 검토를 해 주십사 하는 말씀을 드립니다. (발언시간 초과로 마이크 중단) 마무리하겠습니다. 1분 내로 마치겠습니다. 그래서 농식품부 또 국토부에서 용역이 끝나고 나서 예타 들어가면 이게 또 한 1~2년 지연되거든요. 그래서 이 부분에 대해서 관련 부처와 협의해서 우선적으로 더 시급한 곳은 일부라도 조속히 예타를 착수해 주십사 그런 부탁을 드립니다. 그렇게 검토해 주시겠습니까? ⁶⁾	서해 보령댐 급수관련	이종배	충북 충주
청탁형	○김영록 위원 한 가지 더 말씀드리면 결국은 정부가 수매량이 제한적이기 때문에 일선 지역단위 농협에서 농민	농협 RPC 사용전기로 농사용 전환	김영록	전남 해남진도 완도군

유형	발언	관련사업/예산	의원명	지역구 ³⁾
	들한테, 결국은 쌀을 농협 단위에서 수매를 많이 해요. 수매를 많이 하면 쌀값이 떨어져서 농협에서 4억~5억 이렇게 손실을 보고 그것을 신용사업 같은 경우에서 어떻게 간신히 메우거나 적자를 보거나 하는데 아까 존경하는 김동완 위원님께서 농협 RPC에 대해서 전기료를 농사용으로 해 달라, 그런 정도라도 정부가 지원해야 지역 농협에서 자체 수매하는 그 손해를 메울 수 있다 이것입니다. 그래서 적극적인 검토를 해 주시기를 기재부장관님과 총리님께도 말씀을 드립니다. 꼭 좀 선처를 하기 바랍니다.」			

3. 결론

○ 상임위에서 이미 미시사업에 대한 논의가 이루어지는 만큼 예산안 종합정책질의는 거시적이고 총괄적인 예산안에 대한 논의가 이루어져야함. 그럼에도 개별 상임위 차원에서 논의되어야 할 미시사업(혹은 지역구 사업)에 대한 논의가 적지 않은 비중을 차지하는 것은 예산종합정책질의에 대한 의원들의 이해와 예산안에 대한 의원들의 전문성이 부족하기 때문이라고 판단됨.

- 전체질의중 예산과 관련된 질의는 49.5%로 절반에도 미치지 못하며, 특히 상임위와 차별화되는 예결위의 거시재정과 관련한 질의는 전체 질문의 7%에 불과함.

- 종합정책질의의 실효성을 높이기 위해서는 정부에 대한 현행 국회법의 정부에 대한 서면질문⁸⁾, 대정부질문⁹⁾과 같이 사전에 의원들의 질문서, 질문요지서 등이 행정부에 전달되도록 개선하는 방안도 고려해볼 수 있음.

- 상임위와 차별되는 예결위의 예산안 종합정책질의인 만큼 국가 재정 전반에 대한 거시적이고 총괄적인 예산안이 다루어져야 할 것임.

- 예사심사라는 당초의 취지에 벗어나는 발언에 대해서는 지속적인 모니터링이 필요함.

■ 참고자료

- 나라살림 토론회(예결특위, 2013.4.26.)

3) 당시 지역구 기준

4) 제337회 5차 예산결산특별위원회 회의록(2015년10월29일) pp. 102

5) 제337회 4차 예산결산특별위원회 회의록(2015년10월28일) pp. 103

6) 제337회 6차 예산결산특별위원회 회의록(2015년10월30일) pp. 34

7) 제337회 6차 예산결산특별위원회 회의록(2015년10월30일) pp. 129

8) 제122조(정부에 대한 서면질문) ①의원이 정부에 서면으로 질문하려고 할 때에는 질문서를 의장에게 제출하여야 한다.

9) 제122조의2(정부에 대한 질문) ⑦질문을 하고자 하는 의원은 미리 질문의 요지를 기재한 질문요지서를 구체적으로 작성하여 의장에게 제출하여야 하며, 의장은 늦어도 질문시간 48시간전까지 질문요지서가 정부에 도달되도록 송부하여야 한다.