



바른사회시민회의 Citizens United for Better Society

@FactBrief

CUBS FACT BRIEF | 2016년 12월 | 발행처 바른사회시민회의 | 발행인 전삼현 | www.cubs.or.kr

<예결산> 예산

예산안 늦장·지각심사 현황

김영훈 실장·이수영 팀장

국가의 정책목표달성을 뒷받침하기 위해 편성된 예산은 국민의 부담이 수반되는 조세를 그 재원으로 한다. 따라서 재정민주주의의 정신과 원칙 하에서는 어떤 형태로든 국민의 동의를 받아야 한다. 국회가 예산안을 심의·확정하는 것은 국민이 낸 세금을 사용하는데 있어, 국민을 대표하는 국회에서 의견수렴이라는 과정을 거치게 하고 동의를 얻게 하기 위함이다¹⁾. 하지만, 국회의 예산심의를 이를 충실하게 이행하고 있는지는 의문이다.

국가재정법에 따라 정부는 회계연도 120일전에 예산안을 국회에 제출하고 있다. 2013년도까지는 회계연도 90일 전이었으나, 매년 10일씩 제출일을 앞당겨 2016년부터는 120일 전에 국회에 제출하고 있다. 효율적이고 심도있는 예산심의를 위해 행정부의 예산안 제출시기는 앞당겨졌으나, 정작 국회예산심의회는 지각·늦장심사로 비판받고 있다. 이하에서는 최근 4년간(2013~2016) 겸임위원회를 제외한 15개 위원회를 중심으로, 국회 예산심의 현황을 살펴보고 문제점과 개선방안을 제시한다.

1. 국회제출 예산안, 상임위 상정까지 평균 49일

□ 예산심의를 위한 시간이 부족하다고 하지만, 정작 예산안이 국회에 이송된 이후에도 빠른 시간 안에 심의가 시작되지 않는 점이 문제임. 2017년도 정부 예산안의 경우 국회 제출이후 상임위 상정까지 걸린 시간은 55.5일임. 2013년 평균 56.5일에서, 매년 조금씩 줄어들었지만, 2017년도 예산안심사는 전년대비 15여일이 늘어남.

□ 이는 정기국회 개회이후 국정감사가 시작하는 것이 한 요인임. 국회법²⁾에 따라 국정감사는 원칙적으로 정기국회 이전에 진행되어야 하지만, 언제나 예외적으로 정기회에 진

1) 신해룡, 《예산정책론:예산결산과 재정정책》, 세명서관, 2012.10.

2) 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제2조① 국회는 국정전반에 관하여 소관 상임위원회별로 매년 정기회 집회일 이전에 감사시작일부터 30일 이내의 기간을 정하여 감사를 실시한다. 다만, 본회의 의결로 정기회 기간 중에 감사를 실시할 수 있다.

행됨.

- 지난 4년간(2013~2016) 예산안이 국회제출된 이후 상임위 상정까지 평균 49.1일, 국정감사에는 평균 20.5일이 소요됨. 즉, 상임위 상정까지 지연된 시간의 41.6%는 국정감사 때문임. 국정감사를 위한 준비기간까지 고려하면, 이보다 더 영향이 있을 것임.

【표 1】 예산안의 상임위 상정 지연일

연도	행정부 예산안 국회제출일	국회제출이후 상임위 상정일까지 걸린 시간(B)	국정감사 일수 (A)	B/A
2013	2013-10-02	56.5일	19일	33.6%
2014	2014-09-22	44.9일	21일	46.8%
2015	2015-09-11	40.1일	22일	54.9%
2016	2016-09-02	55.5일	20일	36%
평균		49.1일	20.5일	41.6%

□ 위원회별로는 미래창조위원회가 상임위 상정까지 69일 소요(2014년)되어 가장 오랜 시간이 걸림. 국방위는 37일로 가장 적은 시간이 걸림(2014년)

- 같은 해 예산심사이지만, 두 위원회의 상임위 상정 시간은 32일의 차이가 발생함. 위원회의 예산심사의지도 중요한 요인일수 있음.

2. 상임위 지각심사

□ 국회에 회부된 예산안은 상임위 예비심사와 예결위 종합심사를 거쳐 본회의에서 처리됨. 즉, 상임위 예비심사가 예결위 종합심사전에 마무리되어야 함.(【그림 1】 참조). 그러나 예결위 심사가 시작된 이후에도 상임위 심사가 마무리되지 않는 경우가 매년 나타남.

【그림 1】 예산안 심의절차3)



□ 2013년, 2014년, 2016년의 경우 모든 위원회가 지각심사를 함. 평균 지각일은 각각 11.1일, 8.3일, 8.3일임. 2015년에는 지각심사를 한 상임위 수는 줄었으나, 지각일 총합은 가장 많았음.(【표2】 참조).

- 10개 위원회는 4년 연속 지각심사를 기록함. 교육문화체육위원회는 평균 25.25일로 가장 지각심사일 수 길었음.(【표3】 참조).

【표 2】 예결위 첫회의까지 완료되지 못한 상임위 예산안

연도	지각심사 위원회수	지각일 총합	지각일 평균
2013	15개(전체)	166일	11.1일

3) 국회홈페이지, 정부의 예산안 국회제출은 회계연도 개시 120일전으로 관련법이 개정되었음.

연도	지각심사 위원회수	지각일 총합	지각일 평균
2014	15개(전체)	124일	8.3일
2015	10개	191일	12.7일
2016	15개(전체)	125일	8.3일

【표 3】 위원회 지각심사 현황

상임위원회	평균 지각상정 일수	최대 지각상정 일수(해당연도)
국회운영위	15.75일	27일(2013)
법제사법위	4일	9일(2013)
정무위	6.5일	12일(2014)
기획재정위	16.75일	27일(2013)
미래창조위	3.75일	6일(2013)
교육문화위	25.25일	35일(2015)_상임위 미의결
외교통일위	13.75일	35일(2015)_상임위 미의결
국방위	7.5일	13일(2016)
안전행정위	7일	12일(2015)
농림축산위	18.25일	35일(2015)_상임위 미의결
산업통상위	4.75일	7일(2014)
보건복지위	10.25일	15일(2015)
환경노동위	8.75일	14일(2015)
국토교통위	3.25일	6일(2014)
여성가족위	6일	13일(2016)
평균	10.1일	-

3. 결 론

□ 행정부의 예산안 제출시기가 회계연도 120일전으로 앞당겨졌지만, 국회 예산심사가 국민을 대신해 철저하게 진행되고 있다고 보기는 어려움. 한국 행정부의 예산안 제출 시기는 같은 회계연도를 기준으로 하는 국가들과 비교해 늦지 않음.

- 프랑스, 독일, 스웨덴은 모두 9월 이후 제출되고 있음.

【표 4】 주요국 예산안 제출시기⁴⁾

국가	예산안 제출시기
프랑스	10월 첫째 화요일
독일	9월에 연방 상·하원에 제출
스웨덴	9월 20일

□ 촉박한 예산심사 기일은 ‘예산은 국감 다음’이라는 국회의원들의 의식에서 출발함. 국정감사에 대한 폐지 논의가 활발히 있는 만큼, 국감을 상시국회로 전환하는 것이 중요함. 이를 통해 예산심사에 보다 집중할 수 있는 여건을 조성해야 할 것임.

□ 현재 의사일정은 여야 간 합의를 통해 결정되고 있음. 이런 의사일정합의주의는 ‘국정교과서’, ‘세월호’ 등 여야 간 정 정치적 대립이 발생할 경우 예산심사 일정을 잡기 어려운 문제가 발생함. 이를 방지하기 위해서는 의사일정합의주의를 폐기하고, 사전에 국회 일정이 정해져 있는, ‘캘린더 국회’로 전환해야 할 것임.

□ 정부예산안이 제출된 이후, 상임위 상정까지 평균49일이 걸리는 것은 국정감사라는 제도의 문제가 중요한 원인. 반면, 예결위 심사 전에 상임위 심사가 완료되지 않는 점은 국회의원의 직무유기임. 국정교과서, 세월호, 최순실 사태와 같이 여야간의 대립이 발생하더라도 국회가 예산심의라는 국회의 본업을 내팽개치는 일이 반복되어서는 안 됨.

4) 국회예산정책처, <주요국의 예산제도>, 2012.05