정치제도화를 통한 갈등집단 이해 조정: 국회선진화법과 예산심의*

배진석 고려대학교
jsbaekun@korea.ac.kr

이 연구는 국회선진화법 시행 이후 도입된 예산안 및 예산 부수법안 자동부의제도가 국회의 재정통제를 약화시켰는지 실증적인 자료로 검증하는 것을 목적으로 한다. 도입 첫 해에 제기되었던 우려와 달리 이 연구 결과는 예산안 및 부수법안의 자동부의제도가 투입 및 산출 측면에서 상임위원회와 예산결산특별위원회의 심사권을 무력화 시키거나 예산안 결정과정에서 정부여당의 주도권을 강화시켰다고 평가할 만한 경험적 증거가 없는 것으로 확인했다. 다수제적 결정방식인 예산안 자동부의제도가 본회의 직전까지 여야를 타협의 공간에 머물도록 구심력을 발휘해 역설적이게도 갈등집단 간 이해조정을 통해 합의제적 결정방식의 효과를 발휘한 측면도 있음을 이 연구는 주장한다.

주제어: 제도화, 국회선진화법, 예산심사, 합의제적 결정방식

논문 접수: 2018.04.23. / 심사 완료: 2018.05.01. / 게재 확정: 2018.05.01.

* 이 연구는 한국의회발전연구회가 수행한 국회사무처 연구용역보고서 “국회의 재정통제 현황, 문제점, 그리고 국가비교를 통한 개선방안” (2017. 12.) 중 제4장의 일부를 자료보완과 함께 전면 수정 보완한 논문임.

Ⅰ. 서론

국회 예산심사과정은 시민사회 및 정치세력의 이해관계에 따른 갈등이 첨예하게 표출되는 정쟁의 장이다. 그 결과 고질적으로 예산심사가 지연되거나 여당의 강행 그리고 이에 대항하는 야당의 실력저지가 반복되어 왔다. 제19대 국회의 개원과 함께 도입된 국회선진화법의 주요 타깃 중 하나가 예산심사과정임은 크게 이상한 일이 아니다. 다만 국회선진화법과 관련된 기존연구들은 주로 법안심사기간, 법안가결률, 혹은 상임위원회나 본회의 과정에서 발생한 의사파행 등의 주제에 국한되어 있다(김준석 2014; 박명호 외 2016; 이송호・정원형 2014; 이한수 2014; 전진영 2015). 의회 내 여야 간 갈등이 극렬하게 부각되어온 예산심사과정에 국회선진화법이 미친 영향에 대한 연구는 사실상 전무하다. 국회선진화법의 내용을 설명한 연구들 중 유일하게 전진영 (2015)의 연구[1]가 예산안 자동부의제 도입으로 인해 국회의 재정통제가 약화될 것이라고 우려를 표하기는 했지만 이는 전망적 차원의 진단이었고 실증적인 근거에 기반 한 분석은 아니다. 예산안 자동부의제도는 예산안이 11월 30일까지 예산결산특별위원회에서 합의되지 않으면 다음 날 본회의에 자동으로 부의되게끔 강제한 제도이다. 이에 본 연구는 일차적으로 국회선진화법이 국회의 예산심사과정을 어떻게 변화시켰는지 살피고자 한다. 국회선진화법에 따른 예산안 자동부의제도 도입 이후 과연 국회의 예산심사과정은 어떻게 달라졌는가? 위의 연구가 우려한 것처럼 상임위원회의 심의권이 위축되고 예산안 및 예산안 관련 부수법안이 정부제출안 대로 본회의에서 통과되어 의회의 재정통제권이 약화되었는가? 혹은 의도한 바대로 국회 예산심의 과정을 “선진화”시켰는가?

이러한 질문에 대한 답은 의회의 예산심의에 대한 이상적 모델이 무엇인가에 따라 달라진다. 첫째, 의회 예산심의과정을 통해 구현하고자 하는 이론적, 철학적 가치가 심의과정의 효율성(efficiency)이라면 국회선

1) 이 연구는 국회선진화법을 둘러싼 쟁점과 오해를 일목요연하게 정리한 후 그 성과를 평가하면서 국회선진화법 때문에 쟁점법안의 입법이 지연되고 입법교착이 발생했다는 경험적 근거를 찾을 수 없다고 주장한다. 다만 이 연구는 입법지연을 방지하기 위해 설계된 일련의 절차들이 국회의 법안심의권이나 재정통제권을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다고 위험성을 지적하고 있다.

진화법은 긍정적인 결과를 가져왔다고 볼 수 있다. 국회 예산심의의 고질적 관행인 늦장 예산심의와 여당강행-야당저지의 악순환을 불식시켰고 예산심의의 법적기한 준수에 획기적인 개선이 이루어졌기 때문이다. 예산안을 둘러싼 기존 국회의 폭력적이고 비민주적인 행태가 국회에 대한 높은 불신의 원인 중 하나임을 감안한다면 국회선진화법 도입 이후 높아진 예산심의과정의 효율성은 정치신뢰 향상이라는 부수적인 효과를 낳을 것이라 기대할 수도 있다.

반대로 의회 예산심의과정에서 추구해야 할 이론적 이상과 가치가 의회의 행정부 예산에 대한 민주적 재정통제이고 이로 인한 권력 간 견제와 균형(check and balance)이라면 국회선진화법의 효과는 재론의 여지가 있다. 우선 예산안 자동부의제도로 인해 정부가 제출한 예산안과 예산관련 부수법안이 국회의 심의를 제대로 거치지 않고 본회의에 상정되면 예결위를 비롯한 상임위원회의 심사권이 무력화될 가능성이 제기된다. 상임위원회 및 예결위가 법정기한 내에 심사를 끝내지 못하면 교섭단체 원내 지도부의 협상을 통해 예산안은 수정동의안 형태로 본회의에 부의된다. 이 때 예산안 부수법안의 소관 상임위의 법안심사권은 무시당할 가능성이 있다. “국회선진화법의 가장 큰 피해는 기획재정위원회의 조세위원회가 무력화된 것” 이라는 비판이 제기되는 이유가 여기에 있다(전진영 2015, 111). 또한 세입예산안 부수법률안의 범위가 국회법에 명확히 규정되어 있지 않아 국회의장이 집권여당의 선호를 반영해 예산부수법률과 직접적 관련이 없는 법안을 자의적으로 포함시켜 부의할 수 있다는 문제점이 제기되기도 했다.

무엇보다 근본적으로 의회가 예산안을 심의하는 이유는 행정부가 재정권을 행사할 때 국민의 대표기관인 의회의 통제를 받는 것이 대의민주주의 제도의 기본적 운영원리라는 합의가 있기 때문이다. 역사적으로 보면 1215년 마그나카르타에서 조세승인에 국한해 최초로 명문화된 이후 17세기말 권리장전, 18세기말 프랑스혁명을 거치면서 재정지출 승인으로까지 확장된 의회의 재정통제권 개념은 민주주의 국가들에서 보편적 개념으로 자리 잡았다. 국가별로 행정부와 의회 사이에 예산과 관련된 권한 배분에 차이는 있지만 의회의 재정 통제를 거부하는 민주국가는 존재하지 않는다. 이러한 이론적 맥락에 기반 해 볼 때 현재 국회선진화법에 따른 예산안 자동부의제도는 의회의 행정부에 대한 민주적 재

정 통제를 약화시킬 개연성이 있다.

예산심의로 국한할 때 국회선진화법은 합의제적 의사결정방식보다는 다수제적 의사결정방식을 강화한 것이다. 헌법상 예산안 의결기한인 12월 2일의 48시간 전인 11월 30일까지 관련 상임위원회 및 예산결산특별위원회가 예산안 및 세입예산안 부수법률안의 심사를 끝내지 못하면 다음 날인 12월 1일에 본회의에 자동 부의된다. 그 취지는 입법기관인 국회가 빈번하게 위반해온 예산심사 법정기한을 엄격하게 준수하라는 것이다. 예산안 심의를 쟁점법안의 처리나 정치투쟁과 연계시켜 온 정치적 관행을 단절하자는 의미이다. 그 결과 자동부의제가 적용된 2015년도부터 2018년도 예산안까지 4년 동안 국회는 예산심의를 11월 30일까지 끝내지 못해 예산안 및 세입예산안 부수법률안이 본회의에 자동부의 되었다. 다만 12월 2일 본회의 전까지 상임위 예비심사 및 예결산특별위원회 심사결과를 바탕으로 여야 지도부간 합의를 시도해 수정동의안을 본회의에 제출해 예산안과 세입예산안 부수법안을 의결했다. 이에 따라 예산안과 세입예산안 부수법안이 예결위와 관련 상임위원회의 심사를 끝내지 못하면 정부 원안이 국회 본회의에 상정되어 통과될 가능성이 높아졌다. 국회 예산심사의 주도권이 행정부로 넘어가고 그 결과 국회의 재정통제기능은 약화되는 것 아니냐는 우려이다.

이런 우려의 배경에는 한국의 경우 행정부에 재정권한이 과도하게 편중되어 있어 국회의 재정통제가 상대적으로 취약하다는 주장이 있다. 가뜩이나 행정부와 의회 관계에서 힘의 균형이 행정부 쪽으로 기울어 있는데 국회선진화법의 도입으로 인해 그 불균형이 심화되고 있다는 주장이다. 제왕적 대통령제까지 거론되면 이 주장에는 더 힘이 실리게 된다(문우진 2013). 또한 국회와 행정부 중 국민 관점에서 더 믿을만한 대상이 누구인가 하는 본질적 질문도 피해갈 수 없다. 유권자와 선출된 정치인들 사이에 존재하는 주인-대리인 문제(principle-agent problem)로 접근하지 않을 수 없기 때문이다. 국민(주인)의 이익과 이를 대표하도록 선출된 정치인(대리인)의 이익이 다를 수 있고 둘 사이에는 비대칭적 정보(asymmetric information)가 엄존하기 때문이다. 이원적 정통성을 가지는 대통령제 하에서 국민은 대통령으로 대표되는 행정부와 국회의원으로 대표되는 의회 사이에서 어느 쪽이 일탈의 유인이 작은지 그리고 비대칭적 정보를 해결하기 쉽게 감독이 용이한지 따져야 할 문제이기 때문

이다. 특히 국가재정처럼 공유재의 문제(common pool problem)가 존재하는 영역에서 각각의 정치주체들에게 적절한 유인 구조를 제공하지 못할 경우 국가재정은 공유지의 비극처럼 재정적자에 시달릴 수밖에 없다.

이 연구는 국회의사결정을 다루는 절차법인 예산안 및 세입예산안 부수법안 자동부의 제도가 국회 예산심의 기능에 미친 영향을 변화와 연속성 차원에서 검토한다. 이를 바탕으로 한국 국회의 예산심의와 관련된 고질적 병폐가 국회선진화법으로 개선 여지가 있는지 혹은 문제 상황을 악화시키는지 국회의 예산통제 관점에서 고찰한다. 상습적 법정기한 위반과 강행 및 실력저지로 점철된 한국 국회 예산심사가 다수제적 의사결정 방식인 예산안 자동부의제의 도입으로 얻게 되는 이득과 비용을 종합적으로 검토하는 것이 이 연구의 주된 관심사이다. 더불어 이 연구는 예산통제와 관련된 현안이 절차법 수준의 제도 변화로써 경로의존성을 탈피할 수 있는지, 그렇지 못하다면 민주화 이후 한국 국회 예산심사의 파행을 규정하는 더 영향력 있는 정치 제도적 변수는 무엇인지에 대한 탐색도 포괄한다.

Ⅱ. 선행연구 검토

국회선진화법은 강행처리와 실력저지가 반복되어온 여야 간 대립의 후진적 행태에 대한 반작용이다. 선행연구들이 지적하고 있듯이 국회선진화법은 입법과정에서 다수제적(majoritarian) 성격과 합의제적(consensus) 성격을 혼합시킨 일련의 개혁적 의사절차의 패키지이다(박찬표 2012; 전진영 2015). 한국 국회에서 여야 간 정치적 교착의 해결방식이 여당의 강행처리와 야당의 실력저지로 이어지는 원인은 다양한 시각에서 조명된 바 있다. 단점정부에서 대통령-의회 관계의 불균형이 제왕적 대통령제로 특화된다는 주장(서복경 2012), 원내 갈등의 직접적 원인이 정당의 강한 기율 때문이라는 주장(박찬욱 1999; 강원택 2005; 임성호 2005; 정진민 2008) 등이 의회 내 여야 간 충돌의 외생적 요인으로 흔히 거론된다.

이런 의회 외부의 외생적 요인 못지않게 의회 내에서 '의사규칙 위반' 문제를 중심에 두고 개선책을 모색한 연구도 이어졌다. 국회 내에서 빈

번하게 발생하는 물리적 충돌은 의사규칙 자체를 거부하는 초법적 행위임에도 불구하고 여야 간에 묵인되거나 관행적으로 이용되었다(홍정・이현우 2011). 우선 국회의장의 권한에 관한 문제가 제기되었다. 이현우(2002)는 국회의장이 대통령에 종속되어 여야 갈등을 제대로 중재하지 못하고 있음을 지적하면서 국회의장의 권한 강화를 대안으로 제시했다. 반대로 전진영(2011)은 국회의장의 직권상정이 중립적 중재자의 역할을 넘어선다고 주장했다. 임성호(2010)는 필리버스터 제도의 도입을 통해 다수주의와 합의주의 간의 균형을 추구하는 것으로 해결책을 제시했다. 결국 의사규칙 측면에서 여야 간 극한 대립을 해결해보려는 이런 노력들은 한국 국회에서 빈번하게 발생하는 물리적 폭력이 국회와 정당에 대한 불신으로 이어져 의회정치에 대한 신뢰성 저하로 귀결된다는 위기의식의 반영(유성진 2011)이라고 할 수 있다.

여야 간 갈등이 극에 달했던 18대 국회가 임기 마지막에 이런 문제의식을 수용해 국회법 개정을 성사시키면서[2] 이른바 국회선진화법이 19대 국회부터 적용되었다. 앞서 지적한 바와 같이 국회선진화법은 상호 대별되는 다수제적 성격과 합의제적 성격이 혼합되어 있다. 먼저 다수제적 성격이 강화된 부분은 소수당의 실력저지로 입법교착이 연장되는 것을 방지하기 위해 마련한 제도들이다. 의안의 자동 상정, 안건 신속처리, 예산안 자동부의 등이 여기에 해당된다. 대체로 이 제도들은 집권 여당에 유리한 절차라는 평가가 가능하다. 반면 안건조정위원회, 의장의 직권상정 요건 강화, 무제한 토론 도입 등은 합의제적 성격이 강화된 조치로서 소수파인 야당에게 유리한 것으로 받아들여지고 있다.

국회선진화법의 효과에 대한 평가는 상반된다. 먼저 찬성 쪽 의견은 우려와 달리 국회선진화법이 타협을 촉진하고 입법 효율성을 높였다는 주장이다. 이한수(2014)는 국회선진화법이 폭력적 갈등을 줄이고 입법 효율성을 증가시켰다고 주장한다. 법안 처리 과정도 18대 국회에 비해 19대 국회가 좀 더 타협적이었다는 지적이다. 서병훈 외(2014) 역시 국회선진화법 이후 전체 가결 법률안의 수가 이전보다 통계적으로 유의미하게 증가했고 법률안 처리시간도 감소시켰다는 점을 들어 국회선진화법의 입법 효율성을 긍정적으로 평가하고 있다. 김준석 외(2013)도 19대 국

2) 국회법 개정 과정의 특징과 결과에 대한 상세한 분석은 박찬표(2012) 연구를 참조할 것.

회에서 의안자동상정제가 정부제출안의 가결률을 높였다는 점을 발견해 국회선진화법이 입법효율성을 제고했다고 평가한다.

국회선진화법의 효과에 대한 부정적 평가는 '식물국회'라는 표현에 집약되어 있다. 국회선진화법이 민주주의의 보조원리인 '소수 존중' 원칙을 기본원리인 다수결주의보다 앞세웠다는 것이다. 그 결과로 소수당의 국정 '발목잡기'가 제도화되어 국회 의사결정이 지연되는 효과로 이어진다는 주장이다(김형준 2014). 필리버스터의 종료와 신속처리안건 지정동의에 적용되는 재적의원(또는 소관 위원회) 5분의 3 이상의 찬성 조항이 법리상 옳지 않다는 주장도 있다(김상겸 2014). 이 조항은 대통령이 환부한 법률안 재의결 정족수인 '재적의원 과반수 출석, 출석의원 3분의 2 이상 찬성' 보다도 더 높다는 주장이다. 의안자동상정과 의안신속처리 절차가 부실심의를 초래해 법률의 질적 저하를 가져온다는 주장도 있다(서복경 2012).

결국 국회선진화법과 관련된 찬반논쟁은 극단적 대결주의로 표현되는 한국의 정치문화가 바뀌지 않는 이상 국회선진화법이라는 제도의 도입으로 국회선진화가 이루어지지 않는다는 반대론과 국회선진화법이라는 제도의 변화로 대결주의적인 정치문화가 타협적인 정치문화로 바뀔 수 있다는 찬성론이 대립하고 있는 상황이다(김인영 2015).

이 연구는 제도로서 국회선진화법이 절차규정에 불과하다는 점에서 제한적 의미를 부여한다. 절차법으로서 국회선진화법, 특히 예산심사와 관련된 예산안 및 부수법안 자동부의제도는 예산심사의 데드라인을 법정기한으로 고정한다는 점에서 여야 모두에게 새로운 행위패턴을 요구한다. 국회선진화법 이전 시기에 예산교착과 의회 내 물리적 충돌 등에 대한 정치적 책임은 여야로 분산되거나 최소한 국회의원 개인의 정치적 생존에 직접적 영향을 미치지는 않았다. 국회선진화법 역시 국회의원 개인의 정치적 생사를 가를 만큼 결정적이지는 않다는 점에서 그 영향력은 제한적일 것으로 예상된다. 재선을 최고의 목표로 하는 국회의원에게 가장 큰 유인(incentive)과 제약(constraint)은 국회 예산심사와 관련된 활동이 다음 선거에서 어떤 영향을 끼치느냐 하는 점이다. 이 점에서 국회예산심의의 데드라인을 제도적으로 앞당긴 절차법으로서 국회선진화법은 현행 소선거구제의 변경 혹은 비례대표제 대폭 확대 등과 같은 선거제도개혁과 비교했을 때 그 영향력이 미미할 수밖에 없을 것이다.

국회선진화법 일반에 대한 찬성과 반대는 뚜렷이 대별되며 학술적 평가가 활발히 이루어지고 있지만 의외로 예산안 자동부의제와 관련된 국회의 예산심사 활동에 대한 평가는 매우 드물다. 국회선진화법은 2012년 제19대 국회의 개원과 함께 적용되었지만 예산안 자동부의제는 2년 뒤인 2015년도 예산안 심사가 진행된 2014년 하반기에 실제로 적용되었기 때문에 실증적 차원에서 국회선진화법의 효과를 평가하기에는 무리가 있었다. 유일하게 전진영(2015)의 연구가 예산안 자동부의제가 적용된 2015년도 예산심사를 평가하면서 국회선진화법의 효과를 논하고 있다. 전진영은 예산안 등의 본회의 자동부의제도가 예산안을 법정기한 내에 처리하는 것에 초점을 맞추느라 국회의 재정통제권 약화에 신경을 못 쓰고 있다고 우려한다. 그 근거는 다음과 같다. 첫째, 이 제도는 본회의에 자동부의되는 예산안부수법률안이 대부분 정부안이 될 가능성이 크기 때문에 예산안 결정과정에서 정부의 주도권을 강화시킨다는 것이다. 둘째, 예산안이 본회의로 자동부의되면 예산안 심사는 본회의에서 수정동의안의 형태로 상임위를 우회해 수정되기 때문에 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 심사권이 무력화될 우려가 크다는 것이다. 셋째, 세입예산안 부수법률안의 범위가 모호해 세입과 직접 관련이 없지만 집권여당이 통과시키고 싶어 하는 법안의 끼워 넣기로 정부여당에게 유리하게 작용한다는 것이다. 전진영의 연구는 이런 문제가 제도 시행 초기에 나타나는 개선 가능한 문제로 볼 수 없기 때문에 관련규정의 개정이 필요하다고 주장한다.

의회의 재정통제 약화로 요약되는 전진영의 주장은 논리적으로 설득력이 있다. 다만 이 연구는 예산안 등의 자동부의제가 처음으로 시행된 2015년도 예산안 심사과정만을 대상으로 하고 있기 때문에 경험적 증거가 다소 취약하다는 비판이 가능하다. 그 결과 위의 세 가지 주장 모두 전망적 우려에 그치고 있다. 분석 시기를 2016년도, 2017년도 예산안으로 확장했을 때 실제로 그러한 전망적 우려가 현실화 되었는지 추가 조사가 필요한 부분이다. 본 연구는 예산심사와 관련된 선행연구의 전망적 우려를 실증적 차원에서 분석하는데 의의를 둔다. 전진영의 연구가 우려하듯이 예산안 심사와 관련된 국회선진화법이 정부여당의 독주를 허용하고 상임위나 예결위의 기능을 약화시켰는지 그리고 이러한 문제점이 시행착오를 거치면서 개선될 수 있는 문제인지 혹은 개선이 불가능한

심각한 문제인지 이 연구는 함께 검토한다.

국회선진화법과 예산심의의 관계를 고찰하는 본 연구는 이른바 예산교착(budget gridlock)[3]과 관련된 시각을 포괄한다. 의회 예산심사 과정에서 예산심사 의결시점을 두고 벼랑 끝 전술(brinkmanship)을 사용해 협상의 우위를 점하려는 모든 시도들이 흔히 예산교착으로 이어진다. 메이어스(Meyers 1997)는 1974년 미국 의회예산법이 대통령에 대한 의회의 영향력을 확대시켜 예산심의과정이 지연되고 정부폐쇄로까지 이어진다고 주장했다. 예산교착의 원인은 대통령제의 이원적 정통성에서 파생되는 분점정부(divided government)에서 주로 찾아졌다. 당파적 차원에서 분점정부가 예산교착의 원인이라는 것이다(Sundquist 1992, Fiorina 1994). 의회에서 다수파인 분점정부 하의 야당이 행정부의 예산안을 당파적 차원에서 접근하기 때문에 예산심의가 지연되어 정상적인 예산결정과정에 파국이 온다는 것이다. 반면 입법 효율성 측면에서 분점정부와 단점정부 사이에 유의미한 차이가 없다는 주장도 존재 한다(Mayhew 1991; Binder 2003). 이런 주장이 한국적 상황에 의미가 있는 것은 역대 정부 중 이명박 정부 때 예산 관련 교착이 가장 심했기 때문이다. 이명박 정부와 임기를 거의 같이 한 18대 국회는 전형적인 단점정부였음에도 불구하고 4년 동안 단 한 번도 여야 합의로 예산심사를 끝내지 못해 최악의 갈등상황에 처했다. 오히려 대통령의 리더십 스타일이 예산교착에 더 많은 영향을 끼친다는 주장도 있다. 대통령의 설득적 리더십이 예산교착을 방지한다는 것이다(Weatherford and McDonnell 2005).

국회예산심의는 다른 입법 활동과 마찬가지로 시민사회 및 정치세력의 이해관계가 집결되어 응축된 논쟁의 장이다. 예산 안에는 정당 및 시민사회의 이념적 정체성이 반영되어 사회적 쟁점이슈(position issues)가 부각되기 마련이다. 그 결과 국회예산심의는 원내 협상과정이 치열해지면서 매년 정쟁과 의회교착의 대상이 되어왔다. 다만 일반적인 입법 교착과 예산심의 교착이 다른 것은 데드라인이 정해진 게임이라는 점이다. 예산이 제때 국회에서 통과되지 못하면 국정운영에 심각한 차질이 빚어

3) 예산교착 대신 예산전쟁(budget battle)이라는 개념이 미국 정치에서는 더 광범위하게 사용되고 있다. 대통령 중심제에서 예산심의와 관련해 행정부와 의회의 대립양상에 바탕을 둔 이 개념은 미국 정치에서 본 예산안이 통과되지 못해 연방정부가 폐쇄되는 정치적 갈등상황을 흔히 묘사한다.

지기 때문이다. 예산심의는 정해진 시기 내에 예산심의가 통과되어야 한다는 합의이슈 (valence issue)도 포괄하고 있는 셈이다. 쟁점이슈로 인해 국회의 예산심의가 원심력을 가진다면 정해진 시기 내에 예산이 통과되어야 한다는 합의이슈적 성격은 구심력을 가진다고 할 수 있다.

예산안이 제 때 통과되지 못해 국정운영에 차질이 생길 경우 대립의 당사자들은 비난게임을 시작한다. 예산교착의 원인을 상대에게 돌려 여론의 비난을 피하려는 시도이다(Conley 2004). 이 때 여당 입장에서는 야당의 발목잡기를 예산교착의 원인으로 지목하고 야당 입장에서는 여당의 비타협적 강행 의사를 그 원인으로 지목하게 된다. 예산교착의 책임소재는 일률적이지 않다. 경우에 따라 강행처리를 주장하는 여당이 비난의 대상이 되기도 하지만 국정운영을 방해하는 야당이 비난을 받을 수도 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 예산교착으로 빚어지는 파국 상황이 미국 정치에서는 정부폐쇄 시점을, 한국 정치에서는 다음 회계연도 직전을 계기로 극적으로 타협되는 경우도 많기 때문이다. 다른 입법 교착과 달리 데드라인이 정해진 예산심의에서 누가 더 먼저 눈을 깜박이는가(Who blinks first?)에 따라 협상의 성격도 달라진다(Kousser and Phillips 2009).[4] 이른바 벼랑 끝 전술이 통하는 게임이라는 것이다.

한국 국회가 예산안 심사와 관련된 교착을 해결하는 방식도 이와 유사하다. 국회 예산심사 법정 기한인 12월 2일까지 예산안 혹은 예산안 이외의 정치적 쟁점에서 여야는 물러서지 않는다. 법정기한을 준수하지 못한다는 비난이 여당이든 야당이든 단독으로 부과되지 않기 때문이다. 관행상 법정기한은 쉽게 위반되지만 예산의결이 지연되고 갈등이 고조되면서 다음 회기연도가 개시되는 연말이 다가올수록 여야 모두 정치적 책임이 기하급수적으로 커지게 된다. 그 결과 여당은 국정운영의 최종 책임소재에서 자유롭지 못하기 때문에 강행처리의 유혹을 느끼게 되고 야당은 예산교착의 책임을 면하기 위해 보이콧 등의 소극적 저항에서부터 물리적 저지까지 다양한 전략을 모색하게 된다.

4) 미국 정치에서 추가연임이 불가한 임기 마지막 해에 대통령이나 주지사는 선거 압력으로부터 자유롭기 때문에 예산협상 과정에서 더 오래 인내심을 발휘할 수 있지만 선거압력이 크고 전업 의원이 아닌 주 의회 의원들은 개인적 비용(private cost)의 증가로 예산안 협상에서 더 일찍 인내심의 바닥이 드러난다. 그 결과 대통령이나 주지사의 임기 마지막 해에는 예산안 협상이 상대적으로 더 순조롭게 진행된다.

국회선진화법은 관행상 연말까지 지연되던 국회예산심의의 데드라인을 법정기한인 12월 2일로 제도화했다는 의미가 있다. 예산안 및 세입관련 예산부수법안이 11월 30일까지 상임위나 예결위에서 의결되지 못하면 본회의로 자동부의 되기 때문이다. 국회선진화법에 쏟아지는 여론의 관심을 의식할 수밖에 없는 국회는 예산안 등의 자동부의로 정부 원안이 본회의에 상정되는 상황의 정치적 책임에서 자유롭지 못하다. 예산안 및 부수법안이 본회의에 자동부의 되면 여당은 정부 원안을 심의 없이 통과시켰다는 비난을 감수해야 하고 야당은 행정부나 여당의 견제 역할을 제대로 못했다는 정치적 부담에 직면하게 된다. 국회선진화법 이전에는 법정기한을 어겨가면서 다음 해 회계연도 직전까지 끌고 가던 교착상황이 반복되었으나 데드라인이 앞당겨짐에 따라 여야가 취할 수 있는 전략에 대한 기존 연구의 설명은 충분하지 않다.

Ⅲ. 예산안 자동부의제 도입배경

예산심의는 기본적으로 행정부의 재정활동을 의회가 심사하고 승인하는 재정통제의 방식이다. 행정부가 작성한 예산안은 대통령의 정책방향을 반영하고 행정부와 의회의 관계에 따라 예산심의의 폭과 방향이 결정된다. 예산심의 과정에서 나타나는 행정부-의회 간 게임의 주도권은 기본적으로 행정부가 쥐고 있다. 문제는 한국 국회가 예산심의 통과 법적 기한을 빈번하게 위반해왔다는 점이다. 민주화 이후 13대 국회부터 19대 국회까지 28년 동안 12월 2일 법적기한을 지킨 횟수는 25%(7회)에 불과하다. 2000년 이후로는 2002년 연말에 의결한 2003년도 예산안과 뒤에서 논의할 국회선진화법 도입 덕분에 제때 통과된 2015년도 예산안이 유일하게 예산안 처리시한을 준수했을 뿐이다. 이 기간 동안 한국 국회는 예산심의 법적기한을 평균 14.1일이나 경과했다. 심지어는 다음 해 예산집행이 시작되는 당일 새벽(1월1일)에 통과시킨 경우도 2회나 된다. 그 결과 입법기관인 국회가 헌법에 규정된 예산심사 기간을 상습적으로 위반함에 따라 ‘위헌국회’, ‘위법국회’라는 오명을 얻게 됐다(전진영 2015).

아래 <표 1>은 민주화 이후 국회의 예산심의의 기간을 비교한 표이다. 한 가지 주의할 점은 예산안 자동부의제도의 실질적 효과가 2014년 이후에 나타난 것으로 보아야 한다는 점이다. 예산안 및 세입예산안 부수법률안 자동부의제도를 포함한 국회선진화법은 2012년에 통과되었지만 2013년 및 2014년도 예산안은 국회선진화법 통과의 선행조건이던 예산안 조기제출 관련 법 개정이 이루어지지 않은 상태였기 때문에 예산안 자동부의가 사실상 적용되지 않았다. 결국 실제적으로 국회선진화법의 예산안 및 세입예산안 부수법률안 자동부의제도가 발효된 것은 2015년도 예산심사부터라고 할 수 있고(전진영 2015) 아래 표에서 보듯이 실제 2013년도와 2014년도 예산안 의결 역시 선진화법 통과 이전과 다를 바 없이 법정기간을 30일이나 지난 해당 연도 1월 1일 새벽에 통과되었다. 그러나 관련법령이 개정되고 실질적으로 예산안 자동부의제도가 적용된 2015년도 예산안 심의 이후에는 법정기간 초과일수가 대폭 줄어들었다. 즉, 국회선진화법이 실질적으로 적용된 이후 예산안의 법정기한 준수는 그 이전보다 획기적으로 개선되었다고 볼 수 있다.

<표 1>에서 확인되듯이 민주화 이후 13대 국회부터 현재까지 대부분의 예산심사의 지연에는 예산관련 외의 이슈들이 개입되어 있었다. 노태우 대통령 시기 13대 국회는 제5공화국 청산문제와 지방자치제 실시에 따른 여야 간의 정쟁이 예산심의와 연계된 바 있다. 김영삼 대통령 시기 14대 국회에서는 전두환, 노태우 두 전직 대통령이 가담한 12.12 쿠데타의 법적 처리문제가 쟁점이 되었는데 이 또한 예산심사와 결부되어 여야 간에 실력저지로까지 이어졌다. 김영삼 대통령의 임기 후반부였던 15대 국회에서는 노사관계법과 금융개혁법이, 김대중 대통령의 임기 초반에는 대선 직전 문제가 되었던 이른바 총풍사건의 검찰조사와 대선자금 문제가 발목을 잡아 예산심의가 법적기한을 위반하게 되었다. 노무현 대통령 임기 2년차부터 겹치는 17대 국회는 국가보안법, 사학법, 이라크 파병 연장 등의 정쟁이 예산안 처리와 연계된 바 있다. 이명박 대통령 시기 18대 국회는 4대강 건설과 관련된 여야 간의 충돌로 예산심의에 차질을 빚었다. 박근혜 대통령 시기인 19대 국회에서도 외국인투자촉진법과 국정원 개혁안이 예산심의와 연계된 바 있다.

〈표 1〉 민주화 이후 한국국회 예산심의 법정기한 준수 및 처리방식

	회계연도	통과일	법정기한 초과일수	처리방식	쟁점이슈
13대 국회	1989	12. 2	0	합의후 표결통과	
	1990	12. 19	17	합의후 표결통과	5공청산
	1991	12. 18	16	합의후 표결통과	지자제
	1992	12. 3	1	합의후 표결통과	
14대 국회	1993	11. 20	-12	합의후 표결통과	중립내각, 선거
	1994	12. 7	5	합의후 표결통과	예결위 날치기
	1995	12. 2	0	실력저지단독처리	12.12 쿠데타 처벌
	1996	12. 2	0	합의후 표결통과	
15대 국회	1997	12. 13	11	합의후 표결통과	노사관계법 연기
	1998	11. 18	-14	합의후 표결통과	금융개혁법연기
	1999	12. 9	7	보이콧 단독처리	총풍검찰조사
	2000	12. 18	16	합의후 표결통과	대선자금
16대 국회	2001	12. 27	25	합의후 표결통과	정부조직법개정
	2002	12. 27	25	합의후 표결통과	법인세 인하
	2003	11. 8	-24	합의후 표결통과	
	2004	12. 30	28	합의후 표결통과	FTA 비준
17대 국회	2005	12. 31	29	합의후 표결통과	국보법사학법
	2006	12. 30	28	보이콧단독처리	사학법 등원거부
	2007	12. 27	25	합의후 표결통과	사학법 재개정
	2008	12. 28	26	합의후 표결통과	이라크파병연장안
18대 국회	2009	12. 13	11	보이콧단독처리	부자감세법안철회
	2010	12. 31	29	보이콧단독처리	4대강
	2011	12. 8	6	실력저지단독처리	4대강
	2012	12. 31	29	보이콧단독처리	소득세법
19대 국회	2013	1. 1	30	합의후 표결통과	부자증세
	2014	1. 1	30	합의후 표결통과	외촉법 국정원개혁안
	2015	12. 2	0	자동부의 후 동의수정	
	2016	12. 3	1	자동부의 후 동의수정	
20대 국회	2017	12. 3	1	자동부의 후 동의수정	
	2018	12. 6	4	자동부의 후 동의수정	

출처: 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do). 의 정보를 재정리. 검색일: 2017년 11월 15일.

정쟁에 따른 예산심사의 파행은 2000년대에 들어 악화되었다. 16대 국회부터는 대부분의 예산안이 법적기한을 훌쩍 넘겨 12월말이나 되어서야 국회를 통과했다. 특히 이명박 대통령 시기 18대 국회는 단 한 차례도 여야 합의로 예산안을 통과시키지 못하고 야당의 보이콧이나 실력저지가 이어졌다. 18대 국회 후반기부터 자성적 차원에서 국회선진화법이 거론된 것은 18대 국회의 예산심의가 역대 최악의 상황을 보여줬기 때문이었다.

예산안 심사가 법정기한을 반복적으로 위반한 이유는 일차적으로 쟁점법안의 처리나 정치투쟁이 예산안 심사와 연계되어 온 정치적 관행 때문이다. 안정적인 국정운영을 위해 예산안을 제 때에 통과시켜야 하는 여당에 맞서 야당은 예산안 심사를 쟁점법안이나 정치투쟁에서 유리한 위치를 차지하려는 협상카드로 이용해온 것이다(박경미 외 2012). 늦장 예산심의와 함께 한국 국회의 예산심의는 여당의 강행처리와 야당의 물리적 저지라는 의회 폭력 악순환의 대명사였다. 한국 국회는 예산심의와 정치적 쟁점이 연계되어 갈등이 증폭되어 왔다. 예산심의에서 여야 단일안 마련에 실패한 경우도 위의 기간 동안 7회, 전체 예산심의 중 25%나 된다. 야당은 예결위나 본회의 심의를 보이콧하거나 여당이 강행 처리할 경우 물리적 저지를 시도해 국회 내 폭력 충돌로 이어진 경우도 허다하다.

예산심의 법적 기한의 상습적 위반, 그리고 예산심의와 관련한 국회 내 폭력 충돌은 한국정치의 심각한 문제 중 하나인 국민들의 정치냉소주의, 더 나아가 반(反)정치 정서를 부추기고 있다. 예산안을 둘러싸고 이른바 “날치기”로 통칭되는 여당의 강행처리와 이에 맞서는 야당의 물리적 저지는 국민들의 인식 속에 “국회는 정쟁과 무질서가 점철되는 곳”이라는 부정적 평가로 이어진다. 실제로 각종 여론조사에서 주요 기관별 신뢰도 중 “부동의 만년 꼴찌” 는 국회다. 성균관대학교 서베이리서치센터에서 2003년부터 최근까지 매년 실시한 한국종합사회조사에서 국회는 단 한 번도 꼴찌를 면해본 적이 없다. 국회에 대한 부정적 평가는 국회의 권위를 위축시키고 나아가 입법부의 권한을 약화시킬 우려가 있다.

이 점에 주목해 국회선진화법은 예산심의와 관련된 한국 국회의 고질병을 타깃으로 삼았다. 제18대 국회 임기 말 입법에 들어가 제19대 국회부터 적용되기 시작한 국회법 개정안 패키지는 헌법상 국회 예산안 의결기한을 어기지 못하도록 예산안 및 세입예산안 부수 법률안을 본회의에 자동부의하도록 규정하고 있다. 헌법상 예산안 의결기한 48시간 전,

즉 11월 30일까지 국회가 예산안 및 세입예산안 부수법률안의 심사를 끝내지 못할 경우 12월 1일 본회의에 자동부의되기 때문이다. 이로써 국회가 예산안 심사를 마치지 못해 본회의에 상정할 수 없는 상황이 국회선진화법으로 원천 봉쇄됐다. 국회선진화법은 원내 폭력행위에 대한 징계의 실효성을 확보하고자 입법되었기 때문에 예산심의와 관련된 여야 간 물리적 충돌도 이제 쉽게 볼 수 없게 됐다. 예산안 자동부의와 함께 국회의장석 및 위원회 위원장석 점거금지의 의무가 국회선진화법에 명문화되었기 때문이다.

Ⅳ. 국회의 재정통제기능은 약화되었는가?

전진영(2015)의 연구에 따르자면 예산안 및 부수법안의 자동부의 제도는 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 심사권을 무력화시키며 예산안 결정과정에서 정부여당의 주도권을 강화시킨다. 그 결과 의회의 재정통제가 약화된다는 것이다. 이 주장은 논리적으로 개연성이 있지만 경험적 증거를 바탕으로 하지 않았다는 점에서 주장의 확증에는 무리가 있다.

1. 상임위와 예결위의 심사권은 무력화되었는가?

첫째, 국회의 예산심의 활동은 국회선진화법 도입 이전보다 정량적으로 축소되었는가? 이 연구가 확인한 바에 따르면 큰 차이가 없다. 우선 예산심의 기간이 크게 축소되지 않았다. 2005년도 예산안부터 2014년도 예산안까지 평균 예산심의기간은 86.1일이었고 국회선진화법 도입 이후인 2015년도 예산안부터 2017년도 예산안까지는 평균 81.0일이었다. 2017년도부터는 90일이 법적으로 보장되기 때문에 국회선진화법 도입 이전보다 심의기간이 줄어들 수는 없게 된다. 선진화법 도입 이전에는 헌법을 위반하면서 기한을 넘겨 연말까지 심의를 지연시켰지만 도입 이후에는 행정부 예산안 제출이 단계적으로 당겨져 9월초로 정착되면서 위법하지 않게 90일을 온전히 예산심의에 사용할 수 있게 됐다. 예산결산특별위원회의 심의활동도 국회선진화법 도입 이전과 이후로 큰 차이가 나

타나지 않았다. 예산결산특별위원회의 전체회의 차수를 비교하면 도입 이전 (2005-2014 예산안)은 평균 7.6회, 도입 이후(2015-2017 예산안)는 평균 8.7회가 개최됐다. 예산결산특별위원회 소위원회는 각각 9.1회와 7.7회였다(<표 2> 참조).

KCI

〈표 2〉 예산심의 주요 일정 및 정보: 국회선진화법 도입 이전 및 이후 비교

	회계 연도	정부 제출	예산결산특별위원회						본회의 의결	법정 기한 초과 일수	예산 심의 기간
			전체의 회부	회부 소요일	전체 회의 횟수	소위원회 개최일	소위원회 개최횟수	예결위 의결			
17대	2005	10. 2	11. 29	58	8	12. 6	18	12. 31	12. 31	29	90
	2006	9. 30	11. 14	45	9	11. 25	17	12. 30	12. 30	28	91
	2007	9. 29	11. 23	55	8	12. 1	6	12. 27	12. 27	25	89
	2008	10. 1	11. 12	42	5	11. 19	13	미의결	12. 28	26	88
18대	2009	10. 2	11. 19	48	8	12. 1	9	12. 13	12. 31	11	72
	2010	10. 1	12. 7	67	4	미구성	0	12. 31	12. 31	29	91
	2011	10. 1	11. 24	54	8	11. 21	11	미의결	12. 8	6	68
	2012	10. 2	11. 7	36	8	11. 21	8	12. 31	12. 31	29	90
19대	2013	10. 2	10. 31	29	9	11. 23	8	12. 31	12. 31	30	91
	2014	10. 2	11. 29	58	9	12. 10	1	12. 31	12. 31	30	91
	2015	9. 22	11. 6	45	7	11. 16	7	자동 부의	12. 2	0	71

	회계 연도	정부 제출	예산결산특별위원회						본회의 의결	법정 기한 초과 일수	예산 심의 기간
			전체의 회부	회부 소요일	전체 회의 횟수	소위원회 개최일	소위원회 개최횟수	예결위 의결			
19대	2016	9. 11	10. 28	47	11	11. 16	5	자동 부의	12. 3	1	83
20대	2017	9. 5	10. 26	51	8	11. 7	11	자동 부의	12. 3	1	89
선진화법 도입 이전 평균				49.2	7.6		9.1			24.3	86.1
선진화법 도입 이후 평균				47.7	8.7		7.7			0.7	81.0

출처: 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do). 의 정보를 재정리. 검색일: 2018년 03월 10일.

둘째, 예산안 및 예산부수법안 심사과정에서 상임위원회 및 예산결산특별위원회의 심사권은 위축되었는가? 외형적으로는 심사권이 약화된 것처럼 보이는 것이 사실이다. 11월 30일까지 상임위와 예결위에서 심사를 마치지 못해 예산안과 예산부수법안이 본회의로 자동부의 되면 공식적으로 상임위와 예결위의 심사권은 종결되기 때문이다. 다만 국회선진화법 도입 이전과 비교해 상임위와 예결위의 심사권이 특별히 약화된 것으로 보기는 힘들다.

먼저 예산안과 관련된 예결위의 심의과정을 국회선진화법 도입 이전과 비교해 보자(<표 2> 참조). 17대, 18대, 그리고 19대 국회 전반기까지 10년 동안 예결위는 2008년과 2011년 예산안을 의결하지 못했다. 2010년 예산안의 경우 아예 소위원회를 구성조차 못한 경우도 있다. 국회선진화법 도입 이후 3년 동안 예결위는 평균 8.7회의 전체회의와 7.7회의 소회의를 통해 대부분의 예산심의를 마쳤다. 국회선진화법 도입 이전 10년 동안의 평균 횟수와 큰 차이가 없다. 다만 여야 간 입장 차이로 남겨진 핵심 쟁점을 합의하지 못해 11월 30일까지 예결위 심사가 끝나지 못했고 결국 정부안이 본회의로 자동부의 되었다.

11월 30일 예산안 자동 부의 이후 12월 2일 본회의 전까지 여야 지도부는 예결위 여야 간사에게 권한을 부여해 수정안 마련을 지시했고[5] 그 결과 여야 합의로 예산 수정안을 마련해 본회의에 상정할 수 있었다. 비록 정부가 제출한 예산안이 본회의에 부의되어 예결위의 공식적 심사권은 종결되었지만 예결위 여야 간사를 중심으로 막판 수정동의안을 본회의에 제출해 통과시켰다. 그 결과 예산안 정부 원안은 본회의에서 자동 폐기되었다. 국회선진화법 도입 이전에는 예결위소위원회가 아예 구성되지도 못하거나 예결위 예산안 심사가 종결되지 못한 채 정부안을 반영한 여당 안이 강행 처리된 경우와 비교하면 결코 국회선진화법 도입으로 인해 예결위의 심사권이 축소된 것으로 보기 힘들다. 오히려 막판까지 예결위를 중심으로 여야 지도부가 수정동의안을 합의하기 위해 노

5) 이날 결정은 여야 원내 지도부가 권한을 부여해 예결위 차원에서 결정을 내렸다. 여당 간사인 이학재 새누리당 의원은 '예결위 보고에 대해 각 당에서 권한을 부여해 진행하는 것'이라며 '여야 합의안을 예결위가 수정안으로 준비하는 것'이라고 설명했다. "여야, 예산심사기한 이틀 연장…2일 본회의서 처리," 『더300』, 2014. 11. 30. http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2014113015477665522 (검색일: 2017. 11.15.)

력한 점은 긍정적으로 평가할 만하다.

셋째, 쟁점 예산안은 정부 원안대로 통과되었는가? 2015년 예산안에서 미합의 쟁점 중의 하나였던 누리과정 관련 예산은 야당의 의견이 수용돼 5,064억 원을 배정받았다. 당초 정부 원안에 전혀 반영되지 않았던 누리과정 관련 예산은 예결위를 중심으로 한 막판 타협으로 성과를 거둔 예에 해당한다. 2017년도 예산심사에서도 야당은 누리과정 관련 예산에 1조원 투입을 요구했고 여당은 5천억 원을 상한선으로 잡아 막판까지 예결위에서 이견을 좁히지 못했다. 정부원안이 본회의에 자동부의 된 이후 여야는 예결위 간사를 중심으로 막판 협상을 벌여 8,600억 원 배정으로 수정동의안을 타결했다. 부자감세법안 및 4대강 관련 예산으로 예결위의 정상적인 심사과정마저 생략되거나 축소되었던 18대 국회와 비교할 때 국회선진화법 도입 이후 3년 동안 예결위의 심사과정은 오히려 개선된 측면이 없지 않다.

예산안 부수법안의 경우에도 2015년도 예산안 심사에서는 관련 상임위원회의 역할이 축소된다는 우려가 많았다. <표 3>은 국회선진화법 도입 이후 본회의에 자동부의 된 예산안 부수법안 내역이다. 2015년도 예산안 심사에서는 국회의장의 자동부의 안건 지정 이후 본회의 전까지 상임위 차원의 공식적인 활동은 없었던 것으로 관찰된다. 다만 2016년도와 2017년도 예산안에서 기획재정위원회를 중심으로 한 관련 상임위원회가 예산부수법안 마련에 적극적으로 관여했다. 그 결과 2016년도 및 2017년도 예산안에 관해 부의된 30건의 부수법안 중 총 15건이 기획재정위원장이 제출한 안건으로 본회의에 상정되었고 모두 원안가결로 통과됐다. 국회선진화법 도입 첫 해에 제기되었던 상임위 및 예결위의 심사권 무력화는 우려와 달리 심각할 정도는 아니었던 것으로 판단된다.

〈표 3〉 국회선진화법 도입 이후 자동부의 된 예산안 부수법률안

회계연도	법률안명	제안자	의결결과
2015	국세기본법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	소득세법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	법인세법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	상속세 및 증여세법 일부개정법률안	정부제출	부결
	부가가치세법 일부개정법률안	정부제출	원안가결
	개별소비세법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	국제조세조정에 관한 법률 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	조세특례제한법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	관세법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	지방세법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	국민건강증진법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	산업기술혁신 촉진법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	국민체육진흥법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 일부개정법률안	의원	수정가결
2016	국세기본법 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	소득세법 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	부가가치세법 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	개별소비세법 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	교통・에너지・환경세법 일부개정법률안	정부제출	원안가결
	농어촌특별세법 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	국제조세조정에 관한 법률 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	관세법 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	수출용 원재료에 대한 관세 등 환급에 관한 특례법 일부개정법률안	정부제출	원안가결
	국가재정법 일부개정법률안	기재위원장제출	원안가결
	법인세법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	상속세 및 증여세법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	조세특례제한법 일부개정법률안	정부제출	수정가결
	공탁법 일부개정법률안	의원제출	수정가결
	사립학교교직원 연금법 일부개정법률안	의원제출	원안가결
2017	국세기본법 일부개정안	기재위원장제출	원안가결
	국세징수법 일부개정안	기재위원장제출	원안가결
	조세특례제한법 일부개정안	기재위원장제출	원안가결
	소득세법 일부개정안	의원제출	수정가결
	법인세법 일부개정안	정부제출	수정가결
	상속세 및 증여세법 일부개정안	기재위원장제출	원안가결
	부가가치세법 일부개정안	정부제출	수정가결
	개별소비세법 일부개정안	정부제출	원안가결
	국제조세조정법 일부개정안	기재위원장제출	원안가결
	교육세법 일부개정안	기재위원장제출	원안가결
	농어촌특별세법 일부개정안	정부제출	원안가결

	관세법 일부개정안	기재위원장제출	원안가결
	국가재정법 일부개정안	의원제출	수정가결
	유아공교육체제발전 특별회계법안	의원제출	수정가결
	지방교육재정교부금법 일부개정안	의원제출	수정가결

출처: 국회 속기록 및 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do).
검색일: 2018년 03월 10일.

2. 정부여당의 주도권은 강화되었는가?

첫째, 당초 우려했던 대로 본회의에 자동부의 된 예산안과 세입예산 부수법안은 모두 정부안으로 본회의에 상정되었는가? 그렇지 않다. 제도 도입 첫 해인 2015년도 예산에서는 정부안이 압도적으로 다수인 상태에서 본회의에 상정되었기 때문에 상임위 혹은 예결위에서 11월 30일까지 심의를 마치지 못하면 본회의에 상정되는 법안은 정부안이 될 가능성이 높았다. 이 예측은 2015년 당시 시점에서는 설득력이 있었다. 그러나 2015년 이후 결과는 예측과 많이 달랐다. 2015년도 예산안에서는 총 14건의 자동부의 된 부수법안 중 13건(92.9%)이 정부안이었으나 이 후 정부제출안의 비중은 50%대로까지 하락했다. 반면 2015년도 예산안에서 1건에 불과했던 의원제출 부수법안 수는 점차 증가하여 그 비중이 40%대에 달했다(<표 4> 참조).

〈표 4〉 자동부의된 예산안 부수법안의 제출 유형

회계연도	정부제출		의원제출		계
	법안 수	비중	법안 수	비중	법안 수
2015	13	92.9%	1	7.1%	14
2016	12	80.0%	3	20.0%	15
2017	14	70.0%	6	30.0%	20
2018	12	57.1%	9	42.9%	21
계	51		19		70

출처: 국회 속기록 및 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do).
검색일: 2018년 03월 10일.

〈표 5〉 자동부의 부수법안의 가결유형 및 비율

처리유형	정부제출		의원제출		상임위원장 제출	
	법안 수	비중	법안 수	비중	법안 수	비중
원안가결	9	17.6%	3	15.8%	19	100%
수정가결	21	41.2%	8	42.1%		
대안반영폐기	18	35.3%	4	21.1%		
미상정	3	5.9%	4	21.1%		
계	51	100.0%	19	100.0%		

출처: 국회 속기록 및 국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do).
검색일: 2018년 03월 10일.

둘째, 본회의에 상정된 세입예산 부수법안은 정부 원안대로 통과되었는가? 국회선진화법 도입 이후 4년간 자동부의 된 총 70건의 법안 중 정부안은 총 51건이다(<표 5> 참조). 본회의에 정부안으로 자동부의 된 세입예산 부수법안 중 원안으로 가결된 법안은 총 9건으로서 정부제출 전체 51건의 17.6%, 전체 자동부의 된 부수법안 70건의 12.9%에 불과했다. 정부가 제출한 부수법안 51건 중 21건(41.2%)은 수정가결 되었다. 해당 상임위원회에서 11월30일까지 심사가 종료되지 못해 국회의장이 정부안을 자동부의 안건으로 지정했지만 12월 2일 본회의 개최 전까지 수정안을 여야 합의로 제출한 것이다. 정부제출로 본회의에 자동부의 된 법안 중 18건(35.3%)은 대안반영폐기 되었지만 본 회의 전까지 상임위에서 여야 간 합의를 통해 상임위원장, 주로 기획재정위원회 위원장 명의로 본회의에 제출되어 원안가결 되었다. 결국 정부가 제출한 예산 관련 부수법안의 76.5%는 여야 간 합의를 통해 수정가결 되거나 상임위원회 협의를 거쳐 정부 제출안을 대체하여 “위원회 대안”으로 통합 심사되는 추세(전진영 2012; 이한수 2014)와도 맥을 같이 한다. 이를 종합해 볼 때 자동부의된 예산안 및 부수법안이 모두 정부가 제출한 원안대로 통과될 것이라는 우려는 실제와 차이가 있었다.

셋째, 집권여당은 세입과 직접 관련이 없지만 통과시키고 싶어 하는 법안을 예산부수법률안에 포함시켜 통과시켰는가? 집권여당 입장에서 이런 유혹은 당연하다. 실제로 국회선진화법 도입 첫 해인 2015년도 예산심사 과정에서 당시 여당인 새누리당은 세입관련 법안뿐만 아니라 예

산에 영향을 주는 세출 관련 법안까지도 예산 부수법안으로 정의하고 포함하는 방향을 추진했던 것으로 알려졌다. 당시 주호영 새누리당 정책위의장은 11월 4일 새누리당 의원총회 때 "준비된 부수법안이 32개" 라고 밝힌 바도 있다.[6] 실제로 세입과 관계없는 법안이 예산부수법안에 포함되기도 했다. 정의화 국회의장이 예산부수법안으로 여당이 필요한 담뱃세 관련 법안을 포함시켰기 때문이다. 반면 야당이 주장한 법인세 인상 법안은 예산부수법안에 포함되지 않았기 때문에 야당 입장에서는 반발이 컸다. 여당은 국회의장의 도움으로 담뱃값 관련 법안인 국민건강증진법 개정안에 포함된 흡연경고 그림 부착조항을 예산부수법안에 포함시킬 수 있었다. 그러나 흡연경고 그림 부착조항은 결국 야당의 강력한 반대로 중간에 빠지고 수정안이 다시 본회의에 제출되었다. 세입예산과 직접적 관련이 없는 법안을 부수법안으로 지정해 자동부의 하려던 여당의 계획은 결국 무산되고 말았다. 이 일을 계기로 2016년도, 2017년도 예산안 심사에는 세입과 직접적인 관련이 없는 법안이 부수법안으로 지정되어 논란이 생긴 경우가 없게 됐다. 집권여당이 원하는 바대로 무리한 법안 끼워 넣기는 현실화되지 않았던 것으로 판단된다.

다만 흡연경고 그림 부착조항으로 불거진 예산안 부수법안 지정의 범위 문제는 국회의장의 권한과 연계되어 논란의 소지를 남겼다. 예산안 부수법안은 국회 예산정책처의 의견을 들어 국회의장이 직접 결정한다. 따라서 의장의 역할이 그만큼 막중했다. 2015년도, 2016년도 예산안 심사에서는 여당 출신 정의화 국회의장이 국회선진화법의 또 다른 중요 항목인 직권상정 요건과 관련해 정부여당과 일정 정도 거리를 뒀기 때문에 예산안 부수법안 지정과 관련해서 야당과 큰 논란이 일지는 않았다. 2017년도 예산안 심사에서는 여소야대 상황에서 야당 출신 정세균 국회의장이 집권 여당의 견제역할을 맡았기 때문에 역시 큰 무리가 없었다. 국회선진화법 도입 이후 3년간 국회의장이 정부여당으로부터 비교적 독립적인 위치에 있었기 때문에 부수법안 자동부의 과정에서 여당의 요구를 일방적으로 수용하는 경우는 다행히 없었다. 다만 국회의장 개인의 특성에 따라 부수법안 지정범위가 달라질 수 있다는 점에서 향후 제도적 보완이 필요한 부분으로 판단된다.

6) "여야, 예산심사기한 이틀 연장…2일 본회의서 처리," 『더300』, 2014. 11. 30. http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=201411301547766552 (검색일: 2017. 11.15.)

Ⅴ. 제도변화와 경로의존성: 예산심의 지연

국회선진화법 도입 이전에 국회 예산심의가 빈번하게 지연됐던 이유는 앞서 살펴본 바와 같이 예산안과 직접적 관계가 없는 정치적 쟁점이 예산심의와 연계되면서 나타난 예산교착(budget gridlock)이었다. 이 연구는 예산안의 정쟁 연계 문제를 외생적인 원인으로 보지만 이 외에도 예산심의 지연에 영향을 미치는 예산심의 제도 자체의 내생적 원인이 있는 것으로 보고 있다. 이 내생적 원인에 대한 검토를 바탕으로 국회선진화법 도입 이전과 이후의 예산심의 양상을 비교하고 예산안 자동부의제가 국회 재정통제 기능에 미친 영향을 추적하고자 한다.

예산심의 지연의 원인을 찾을 때 가장 흔하게 거론되는 것이 짧은 예산심의 기간이다. 한국 국회 예산심의의 문제점을 검토한 대부분의 연구가 시간적 제약을 예산심의의 가장 큰 문제 중의 하나로 거론하고 있다. 박정수(2013)가 정리한 선행연구 분석에 따르면 헌법에 규정되어 있는 짧은 법정 심사기간을 대부분의 선행연구가 문제점으로 지적하고 있다.

2015년도 예산안 이전까지 한국 국회의 예산심의 기간은 60일이었다. 예산안 의결 법적 기한이 차기 회계연도 30일 전인 12월 2일이므로 행정부는 10월 초에 차기 회계연도 예산안을 국회에 제출한다. 예산심의 법적 기한인 60일 동안 국회는 상임위 예비심사와 예결위 심사를 마치고 본회의에서 예산안을 의결해야 한다. 국회 예산심의 기간 60일은 미국 8개월, 영국 4개월, OECD 평균 85일과 비교했을 때 부족했던 것이 사실이다. 게다가 그 기간 동안 국정감사와 법률안 심사까지 동시에 진행해야 했다.

잘 알려진 바와 같이 국회의원들의 인식 속에 예산심사는 국정감사보다 우선순위가 밀린다. 행정부 예산안이 국회에 제출된 이후 1차 단계인 상임위 예비심사까지 상정되는 시간이 예산심사 기간 총 60일 중 대부분을 차지하는 것만 봐도 알 수 있다. 2013년도 예산심의의 경우 예산안 국회제출 이후 상임위 상정일까지 걸린 시간은 평균 56.5일이었다(<표 6>참조).

〈표 6〉 2017년 국회 상임위 예산심사 일정

위원회명	회부일	상정일	의결일	예결위 회부일	상임위 활동기간
국회운영위원회	09월 05일	11월 02일	11월 04일	10월 26일	2
법제사법위원회	09월 05일	10월 24일	10월 27일	10월 26일	3
정무위원회	09월 05일	10월 28일	11월 03일	10월 26일	6
기획재정위원회	09월 05일	10월 24일	11월 07일	10월 26일	14
미래창조과학방송통신위원회	09월 05일	10월 25일	10월 28일	10월 26일	3
교육문화체육관광위원회	09월 05일	11월 01일	11월 16일	10월 26일	15
외교통일위원회	09월 05일	10월 26일	11월 02일	10월 26일	7
국방위원회	09월 05일	11월 08일	11월 08일	10월 26일	0
안전행정위원회	09월 05일	10월 25일	11월 01일	10월 26일	7
농림축산식품해양수산위원회	09월 05일	10월 25일	11월 01일	10월 26일	7
산업통상자원위원회	09월 05일	10월 24일	11월 01일	10월 26일	8
보건복지위원회	09월 05일	10월 24일	10월 31일	10월 26일	7
환경노동위원회	09월 05일	10월 28일	11월 04일	10월 26일	7
국토교통위원회	09월 05일	10월 25일	10월 28일	10월 26일	3
정보위원회	09월 05일	11월 21일	11월 29일	10월 26일	8
여성가족위원회	09월 05일	11월 04일	11월 08일	10월 26일	4
					평균 6.3일

출처: 국회의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do). 검색일: 2017년 11월 15일.

〈표 7〉 상임위 예산안 상정일 및 의결 지각 기간

회계연도	예산안 국회제출일	상임위 상정일까지 소요 기간	예결위 개회후 상임위의결지각기간
2014	10월 02일	56.5일	11.1일
2015	09월 22일	44.9일	8.3일
2016	09월 11일	40.1일	12.7일
2017	09월 02일	55.5일	8.3일

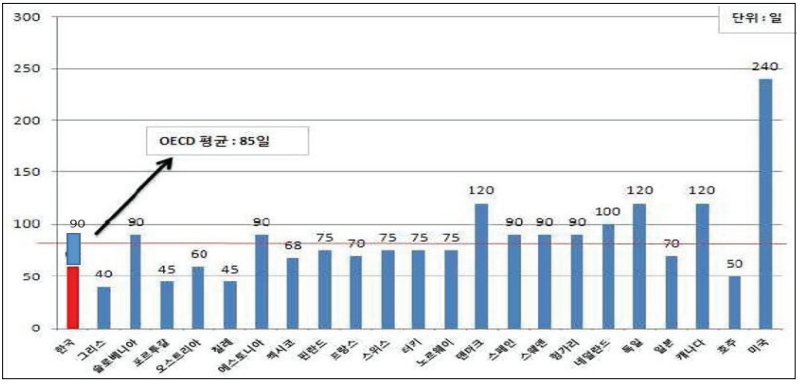
출처: “예산안 늦장・지각심사 현황,” 『바른사회시민회의 FactBrief』, 제37호, 2016년 12월, http://www.cubs.or.kr/new/material/report_view.asp?bbs_number=2023&bbs_code=util_bbs3&search=all&search1=%BF%B9%BB%EA%BE%C8 (검색일: 2017. 11. 15.)

상임위 상정이 지연되면서 실제 상임위 활동기간도 매우 짧았다. 상임위에 상정될 때까지 50여일을 소비했지만 실제 상임위가 예산심사 활동을 진행하는 기간은 매우 짧았다. <표 7>에서 나타나듯이 2017년의 경우 상임위 상정일부터 의결일 까지의 기간을 계산했을 때 상임위 공식 활동기간은 평균 6.3일이다. 실제 회의가 열린 날을 따로 계산하면 이보다 훨씬 짧을 것으로 예측할 수 있다. 국방위원회의 경우 11월 8일에 상정해서 당일에 의결하기도 했다.

상임위 활동기간도 짧지만 의결도 늦어져 예결위 심사도 자동으로 지연되고 그 결과 본회의 예산안 통과가 늦어지는 악순환이 반복되고 있다. 실제로 상임위는 감액보다 증액 위주의 심의를 하는 관행이 있는데 무분별한 증액 의결은 예결위의 심의를 지연시키는 원인이 되기도 한다. 이 모든 과정에서 예산안 이외의 쟁점법안이나 정치투쟁이 국회의 예산심의를 지연시키는 주된 요인으로 작용하지만 앞서 살핀 바와 같이 짧은 예산심의 기간, 국정감사 기간과의 중복, 증액위주의 상임위 예산심사 관행 등도 예산심의 지연에 한 몫을 담당하고 있다.

예산심의가 지연되는 이유들이 선진화법 도입 이후 변화된 측면이 있는가? 일단 가장 큰 변화는 예산심의의 법적 기한이 국가재정법 제정으로 60일에서 90일로 늘어나 OECD 평균인 85일보다 높아졌다는 점이다(<그림 1> 참조). 국회선진화법 도입 이전에는 10월 초에 행정부 예산안

〈그림 1〉 예산안 심의기간 국제비교



출처: 박정수. 2013. “국회 예산심사제도 평가와 개선방안”『사회과학연구논총』29집1호, 316의 <그림2>를 수정

이 국회에 제출되었지만 2015년도 예산안 심사부터 10일씩 증가해 2017년도 행정부 예산안은 9월 초에 제출되어 총 심사 기간은 90일을 확보하게 되었다.

법적 예산심의기간은 1개월 늘어났음에도 불구하고 실제 예산심의에 활용된 기간은 크게 늘어나지 않은 것으로 보인다. 국회선진화법 도입 이전에는 12월 2일 예산심의 법적기한을 위반해 12월 말까지 예산심의를 이어가거나 대치 상태를 유지했기 때문에 행정부 예산안 국회제출부터 예산안 통과까지 거의 90일을 실제로 사용했다. 국가재정법 제정으로 법적 예산심의 기간이 90일로 늘어났지만 국회선진화법이 적용되면 12월 2일에는 예산안을 통과시켜야 하기 때문에 실제 사용하는 심의기간에는 큰 차이가 없는 셈이 된다.

제도 도입 이전과 마찬가지로 본격적인 예산심의 과정에 돌입할 때까지 허비하는 시간도 크게 달라지지 않았다. 그 결과 예결위 의결 기한인 11월 30일까지 예산심의를 마치지 못해 3년 연속 예산안 및 세입예산안 부수법률안이 본회의에 자동 부의됐다. 2017년도 예산안의 경우 도입 이전보다 1개월 빠른 9월 2일에 행정부 예산안이 국회에 제출되었지만 상임위 예비심사에 상정될 때까지 걸린 기간은 도입 이전과 큰 차이가 없다. 2017년도 예산안의 경우 평균 55.5일이었다. 또한 예결위 개회 이전에 끝내야 할 상임위 예비심사가 늦게 시작한 만큼 의결도 지각하는 경향이 계속되고 있다.

예산심의기간 중에 국정감사가 열리는 문제도 제도적 해결책을 모색했지만 실효를 거두지 못했다. 국정감사가 정기회 기간에 개최되면서 나타나는 문제점을 해결하기 위해 2014년에 '분리국감' 을 여야 합의로 통과시켰다. 정기국회 집회 이전 30일 동안 국정감사를 진행하기로 법률을 개정했지만 여야가 합의할 경우 예외를 둘 수 있다는 단서 조항이 제도 실효를 가로 막았다. 분리국감을 제도화 한 이후에도 국정교과서 파동, 세월호 사건, 최순실 국정농단 등의 정치적 대립이 이어지자 여야는 합의를 통해 이전과 마찬가지로 국정감사를 정기국회 기간에 실시하고 있는 상황이다. 결국 예산심사는 국정감사와 기간이 중복되어 후순위로 밀리고 있다. 상임위 예산심사가 늦게 상정되는 원인이기도 하다.

최근 몇 년간 눈에 띄게 예산심의와 관련된 제도들이 변화했다. 예산심의 법적기한 확대, 국정감사 분리실시, 그리고 무엇보다도 국회선진화

법 도입에 따른 예산안 및 예산부수법안 자동부의제도 등 제도적 변화가 있었다. 그럼에도 불구하고 법 시행 이전과 크게 달라진 점을 발견하기는 쉽지 않다. 이른바 제도변화에 따른 경로의존적(path dependent) 경향이 관찰된다. 행정부 예산안 제출부터 예결위 회부까지 평균 소요기간, 예결위 전체회의 횟수, 소위원회 개최 횟수, 전체 예산심의기간 등 대부분의 지표가 거의 비슷하다(<표 2> 참조).

눈에 띄는 차이는 국회 예산심사가 법정기한을 준수하게 된 점이다. 선진화법 도입 이전에는 법정기한을 평균 24일 (17대, 18대, 19대 전반기 국회) 초과했지만 도입 이후 3번의 예산심사 중 한 번은 법정기한을 지켰고 나머지 두 번은 하루씩 초과했다. 하루씩 초과한 것도 자정을 경과해 회의 차수를 변경하느라 발생한 것이므로 실질적으로는 법정기한을 지켰다고 평가할 수 있다. 2018년 예산안은 이보다 조금 더 지연되어 4일을 초과했지만 국회선진화법 도입 이전과 비교할 때 여전히 획기적인 개선이라고 할 수 있다. 물론 제도 도입 이후 3번의 예산심사 모두 11월 30일까지 상임위 및 예결위 심사를 마치지 못해 본회의에 자동부의 된 결과이다. 또 하나 차이점은 행정부의 예산안 제출이 한 달 일찍 이뤄져서 예산결산특별위원회에 상정되는 시기가 이전에 비해 빨라졌다는 점이다. 10월 하순에 예결위가 심의활동을 시작하게 된 것이다. 국회선진화법 도입 이전에는 대개 11월 중하순 경에 예결위가 활동을 시작했다. 18대 국회의 2010년 예산안 심사의 경우 예결산특별위원회에 예산안이 회부된 시점이 12월 7일이었다. 이미 국회 예산안 의결 기한을 5일이나 넘긴 시점에서 예산안이 예결위에 넘겨진 것이다.

결국 국회선진화법 도입에 따른 예산심의 관련 제도변화로 국회 예산심사가 법정기한을 준수하게 된 것은 큰 변화라 할 수 있다. 제도 도입의 취지가 구현된 것이라고 할 수 있다. 다만 앞서 살펴본 바와 같이 예산심의의 절차를 변경해 자동부의 제도가 효과를 발휘하게 된 것이지 자동부의 제도의 도입으로 국회의 예산심사 행태가 본질적으로 변화했다고 보기는 힘들다.

Ⅵ. 결론

국회선진화법 도입 이후 예산안 및 예산부수법안 통과가 우려한 만큼 국회, 특히 야당의 예산심의 활동에 제약을 가하는 것으로 관찰되지는 않았다. 예산안 및 부수법안 자동부의 전까지 상임위원회와 예산결산특별위원회 차원에서 예산심의는 이전과 다르지 않게 진행됐다. 예결위 공식 심의권이 종결된 이후에도 본회의 전까지 여야 지도부는 예결위의 기존 심의에 바탕을 두고 여야 합의의 수정 예산안을 마련해 본회의에 상정했다. 국회선진화법 도입 이전 시기 여야 간 협상이 이루어지지 않은 상황에서 교착이 지속되다가 여당의 강행과 야당의 물리적 저지로 결렬되는 과정과 비교하면 오히려 본회의 직전까지 여야를 타협의 공간에서 벗어나지 않게 구심력을 발휘한 성과도 분명히 있다.

예산안 및 세입예산 부수법안의 자동부의 제도는 합의제적 결정방식보다 다수제적 결정방식이 더 주효했는가? 이 제도 자체가 12월 2일 법적기한까지 예산안과 부수법안을 통과시키기 위한 목적에서 여야 간 협상 종료일을 정한 것이기 때문에 다수제적 결정방식이 주효한 것은 사실이다. 다만 여야 모두 자동부의 된 정부안을 원안가결하거나 국회선진화법 이후에도 예산안 의결의 법적 기한을 지키지 못할 경우 여론의 압력과 정치적 부담에서 자유로울 수 없기 때문에 가능한 한 협상을 통한 문제해결 방식을 선호했다. 비록 11월 30일까지 예결위나 상임위의 예산안 심사를 종료하지 못했지만 12월 2일 본회의 전까지 여야 모두 합의 수정안을 만들기 위해 노력한 것으로 판단된다. 역설적으로 다수제적 결정방식인 예산안 자동부의 제도가 결과적으로 여야 간 합의를 촉진하는 역할을 담당한 측면도 주목할 필요가 있다.

대의민주주의에서 법률 제정 및 개정 절차의 핵심이 다수결 원칙임을 부인할 수 없다. 과반 의석을 앞세워 법안이나 예산안을 강행처리하려는 다수당의 입장과 이를 부당한 것으로 인식하고 대치하는 소수당의 입장이 충돌할 때가 최악의 상황이다. 한국 국회에서 예산안과 예산관련 법안들의 쟁점이 수렴되지 못할 경우 흔히 관찰되는 관행은 국회의장의 직권상정이었다. 소관 상임위와 법사위 심사 등의 중간 과정을 건너뛰고 국회의장이 법률안을 본회의 표결에 부쳤기 때문이다. 국회의장의 직권

상정은 주로 여당의 일방적 강행에 도구로 활용되었다. 이제 국회의장의 직권상정은 국회선진화법으로 발동 요건이 엄격히 규제되고 있다. 이 점에서 국회선진화법 도입 이후 예산심의와 관련된 국회의 활동은 차선 혹은 차악의 범주로 평가할 수 있다. 게다가 예산심의는 협상시한이 정해진 게임이다. 여야 간의 대치가 종결되어 예산안이 확정되어야 한다면 헌법 조항을 위반해가면서 회계연도 개시 직전까지 무리한 대결양상을 이어나가기보다 법정기한을 준수해 적정 시점에서 여야 간 합의를 이끄는 쪽이 양쪽 모두에 도움이 될 수 있다.

국회선진화법은 국회 예산심의의 오랜 고질적 관행인 늦장 예산심의와 여당강행-야당저지의 악순환을 불식시켰지만 이로 인해 국회예산 심의가 이상적인 형태로 완결된 것은 결코 아니다. 예산안 법정기한 처리라는 가치에 집중한 결과 예산안 자동부의제를 도입했지만 국회의 재정통제권이 취약해질 수도 있다는 비판은 여전히 유효하다. 예산심의 마지막 과정에서 국회의 공식 심의기구인 상임위원회의 역할이 제한되고 여야 지도부의 리더십이 상대적으로 더 영향력을 발휘한 측면도 있다. 자동부의가 될 때까지 시간을 끌려는 행정부의 견제방안도 여전히 남은 숙제이다. 예산안 및 부수법안 자동부의제로 대표되는 예산심의 관련 국회선진화법은 한국 국회의 예산심의 관행을 바꾸기에는 역부족이었다. 상임위는 여전히 현실성 없는 증액 위주의 심사관행을 유지하고 있고 예결위는 상임위의 증액 심사를 존중하지 않고 있다. 예산결산특별위원회 소위원회는 공개 및 회의록 작성 등과 같은 국회법을 존중하지 않고 현실적인 이유를 들어 여전히 폐쇄적인 방식으로 예산안을 심사하고 있다. 제도적인 차원에서 지역구 예산 챙기기가 수월하지 않은 국회의원들은 개별 차원에서 쪽지예산을 통해 재선을 도모한다. 합리적이고 공개적인 심사를 거치지 않은 선심성 예산은 재정 운영에 부담으로 작용하고 재정건전성에도 부정적 영향을 미친다. 이 점에서 국회선진화법은 예산심의와 관련된 한국 국회의 고질병을 해결하는 '치료약'이기보다 통증을 완화시키는 '진통제'에 가깝다. 예산심의가 지연되는 것을 막기 위해 자동부의제를 실시하고 강행과 저지로 점철된 무질서와 의사당 폭력을 막기 위해 의사규칙을 엄격히 적용했지만 국회선진화법은 예산심의 과정에 잠복해 있는 갈등요인을 드러내고 해결하기보다 갈등의 표출을 진정시키고 있다는 해석도 가능하다.

이 연구는 절차법으로서의 국회선진화법이 의회의 재정통제에 미치는 영향은 미미한 것으로 확인했다. 예산안 자동부의 제도를 도입하고 적용한지 3-4년밖에 경과하지 않아 이 판단은 잠정적일 수밖에 없다. 다만 새로운 제도의 도입 후에도 예산심의 과정에서 나타난 이전 시기의 관행은 계속되고 있다. 국회와 행정부 간의 관계, 집권당과 야당 간의 관계 등 예산통제와 관련된 거시적 제도 관점에서 재정건전성 등의 재정성과와 연결시켜 선택적 친화성을 가지는 조합들을 면밀히 관찰하는 작업이 필요하다.

KCI

참고문헌

강원택. 2005.『한국의 정치개혁과 민주주의』. 일산: 인간사랑

김상겸. 2014. “국회선진화법 비극에 관한 토론문.”「정치실패 연속토론회 제5차 - 국회선진화법의 비극」. 자유경제원 토론회. 2014.09.11.

김인영. 2015. “‘국회선진화법’ 찬반 논의의 이론적 함의와 비판적 고찰.”『한국정치외교사논총』 37집1호, 75-100.

김준석. 2014. “지역구 표심, 정당기율, 그리고 레임덕의회 하의 의원투표-2012년 국회선진화법의 표결을 중심으로.”『한국정치학회보』 48집4호, 225-247.

김준석・박경미・이한수. 2013.「국회선진화법 1년과 정치제도에의 함의」. 한국의회발전연구회 연구과제 보고서.

김형준. 2014. “법으로 국회를 선진화 할 수는 없다.”『시대정신』. 봄호, http://sdjs.co.kr/read.php?quarterId=SD201401&num=750 (검색일: 2017. 10. 09.)

문우진. 2013. “한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과: 거부권 행사자 이론.”『한국정치학회보』 47집1호, 75-101.

박경미・손병권・임성학 외. 2012.『한국의 민주주의: 공고화를 넘어 심화로』. 서울: 오름.

박명호・박윤희・정진웅 외. 2016.「국회선진화법이 주요 상임위 입법 활동에 미치는 효과 연구 - 법안 소요기간과 법안 가결을 중심으로」. 2016년도 국회사무처 연구용역보고서.

박정수. 2013. “국회 예산심사제도 평가와 개선방안”『사회과학연구논총』 29집1호, 301-332.

박찬욱. 1999. “한국의회정치의 특성.” 백영철 외『한국의회정치론』, 61-88. 서울: 건국대학교 출판부.

박찬표. 2012. “제18대 국회의 국회법 개정과정에 대한 분석: “다수결 원리”와 “소수권리”간의 타협은 어떻게 가능했나?”『의정연구』 18권3호, 39-71.

서병훈・이광수・이한수 외. 2014.「입법효율성 제고를 위한 국회 내 갈등조정기능 강화 방안」 2014년도 국회사무처 연구용역보고서, 한국자유주의연구학회.

서복경. 2012. “의안 신속처리 제도’는 폐지되어야 한다.”『프레시안』, 2012. 05. 15. http://www.pressian.com/news/article.html?no=20708 (검색일: 2017. 10. 10.)

유성진. 2011. “국회의 사회통합기능과 국민의 신뢰.”『의정연구』 15집 1호, 119-144.

이송호・정원형. 2014. “국회의장의 갈등 조정력 강화 방안에 관한 연구.”『의정논총』 9집3호, 5-41.

이한수. 2014. “제19대 국회 평가: 국회선진화법과 입법 활동.”『의정연구』 20집2호, 6-34.

이현우. 2002. “새대통령과 의회의 관계: 국회발전과 국회의장 권한.” 『의정연구』 14집, 32-55.

임성호. 2005. “국회 원내 정당 간의 갈등해소를 위한 제도화 방안. 실마리로서의 원내정당화 모델.” 『정책연구』 144호, 1-54.

임성호. 2010. “국회운영과정상 수(數) 의 논리와 선호도(選好度) 의 논리: 균형적 갈등조정 메커니즘으로서의 필리버스터 제도.” 『의정연구』31집, 191-227.

전진영. 2011. “국회의장 직권상정제도의 운영현황과 정치적 함의.” 『한국정치연구』 20집 2호, 53-78.

전진영. 2012. “제18대 국회 입법활동의 특징과 평가.” 『의정연구』 18집 2호, 183-192.

전진영. 2015. “국회선진화법은 국회를 선진화시켰는가?” 『현대정치연구』8집1호, 99-125.

정진민. 2008. “생산적 국회운영을 위한 대통령-국회 관계와 정당.” 『한국정당학회보』 71호, 77-102.

홍정・이현우. 2011. “국회 내 폭력적 충돌원인의 상이성: 합의적 충돌, 갈등적 충돌, 저항적 충돌.” 『한국정당학회보』. 10집2호, 221-250.

Binder, Sarah. 2003. *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, DC: Brookings Institution.

Conley, Richard S. 2004. “President Clinton and the Republican Congress, 1995-2000: Political and Policy Dimensions of Veto Politics in Divided Government.” *Congress & the Presidency* 31(2): 133-160.

Fiorina, Morris C. 1994. "Divided Government in the American States: A Byproduct of Legislative Professionalism?" *American Political Science Review* 88(2): 304-316.

Kousser, Thad and Justin H. Phillips. 2009. “Who Blinks First? Legislative Patience and Bargaining with Governors.” *Legislative Studies Quarterly*. 34(1), 55-86.

Mayhew, David. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946–1990*. New Haven, CT: Yale University Press

Meyers, Roy T. 1997. “Late Appropriations and Government Shutdowns: Frequency, Causes,Consequences,and Remedies.” *Public Budgeting & Finance*. 17(3), 25–38.

Sundquist, James L. 1992. *Constitutional Reform and Effective Government,* Washington, DC: The Brookings Institution.

Weatherford, M. Stephen and Lorraine M. McDonnell. 2005. “Ronald Reagan as Legislative Advocate: Passing the Reagan Revolution’s Budgets in 1981 and 1982.” *Congress & the Presidency: A Journal of Capital Studies*. 32(1), 1-29.

국회 의안정보시스템 (http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do). (검색일: 2017년 11월 15일, 2018년 03월 10일.)

“여야, 예산심사기한 이틀 연장…2일 본회의서 처리,” 『더300』, 2014. 11. 30. http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=201411301547766552, (검색일: 2017. 11.15.)

“예산안 늦장・지각심사 현황,” 『바른사회시민회의 FactBrief』, 제37호, 2016년 12월, http://www.cubs.or.kr/new/material/report_view.asp?bbs_number=2023&bbs_cod=util_bbs3&search=all&search1=%BF%B9%BB%EA%BE%C8 (검색일: 2017. 11. 15.)

KCI

Abstract
Comparative Democratic Studies Vol. 14, No. 1
June 2018

Conflict Group's Coordination through Political Institutionalization: National Assembly Advancement Act and Budget Review

Jin Seok Bae
Korea University

The purpose of this study is to verify the empirical evidence that the automatic submission of the budget bill to the plenary session introduced after the implementation of, so-called, the National Assembly Advancement Act will impair the fiscal control of the National Assembly. Unlike the concerns raised in the first year of the introduction, the automatic submission system of the budget bill and the series of bills accompanying the budget cannot be considered to constrain the right of the standing committees and the special committee on budget and accounts regarding input and output of budget review. The study argues that the automatic submission system as a major itarian rule rather than a consensus one unexpectedly exercised its centripetal force the partisan lawmakers to stay in the space of compromise until just before the plenary session in the budget review process.

Keywords | Political Institutionalization, National Assembly Advancement Act, Budget Review, Consensus Rule