

# 예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성에 대한 연구

## 미국 의회예산처와 한국 국회 법제예산실 비교

함성득\*

### 1. 머리말

정치적·경제적·사회적 민주화의 변화 속에서 행정부를 견제하고 보완하는 국회의 역할이 새롭게 부각되고 있다. 특히 강력한 대통령 중심의 권력구조를 취하고 있는 한국에서 이의 필요성은 더욱 높다 하겠다. 왜냐하면 국가의 정책결정과 집행에서 국회의 역할이 과거에 비하여 더욱 적극적이어야 보다 성숙한 민주주의를 기대할 수 있기 때문이다(김영평, 1985a). 또한 행정부로서도 민주화 사회에서 성공적인 정책결정과 집행을 위해서는 국회의 도움이 필요불가결할 것이라는 인

---

\* 고려대학교 행정학과 조교수

\* 이 연구는 한국 의회발전연구회의 지원을 받아 이루어졌다. 이 연구수행과정에서 여러 가지 도움말씀을 주신 국회위원들, 국회 및 재정경제원 공무원들께 감사를 드린다. 또한 연구수행 과정에서 많은 도움을 주신 미국 연방 상·하의원, 상원예산·재정위원회와 하원예산·세출위원회 전문위원들, 미국 연방관리예산처, 의회예산처 공무원들 및 조지타운대 William Gormley 교수와 Robert Katzmann 교수께 감사를 드린다. 이와 함께 이 연구를 수행하는 과정에서 도움과 협조를 제공해 준 조지타운대 정책대학원 및 경영대학원, 경영대학원 부설 기업-정부관계연구소, 스탠퍼드대 후버연구소, 그리고 연구보조원으로 도움을 준 조지타운대 정책대학원의 Alex Hardy와 정광호 군에게 감사를 드린다. 또한 고려대학교 행정문제연구소 연구원 한준섭 군에게도 감사를 드린다.

식이 높아지고 있다.

한편 국회도 선거를 통해 수렴된 민의를 정책에 반영하기 위해서 행정부의 도움을 필요로 하고 있다. 이러한 국회와 행정부간의 건전한 협력관계는 정책결정의 합리성을 제고하는 데뿐만 아니라 특정 정책에 대한 국민의 협조와 이해를 이끌어 내는 데 도움이 되기 때문이다. 우리사회가 다원화될수록 견제를 바탕으로 한 국회와 행정부간의 긴밀하고 조화로운 상호관계는 국가정책결정 및 수행에 있어서는 물론, 국가예산 결정 및 집행에서도 더욱 절실히 요청되는 정치·행정적 과제이다.

이러한 당위적 명제에도 불구하고 우리 국회와 행정부는 첨예한 상호이익과 서로 다른 정책인식으로 인해 '정책조정'이 매우 어렵다. 다만 지금까지 국가예산에 관한 한 국회보다 상대적으로 우월한 행정부의 전문성 때문에 국회 예산심의의 기능은 대통령과 행정부의 안을 대부분 통과시키는 형식적인 수준에 머물러 왔다(김영평, 1985b; 김종순, 1991; 유훈, 1996).

그러나 정치·사회적 민주화와 더불어 국회의 위상이 제고되며, 그 동안 양자의 불균형적인 관계가 조정되는 과정에서 국가정책을 둘러싼 갈등의 가능성은 더욱 더 높을 것으로 예상된다. 더구나 예산은 국가정책의 우선권을 화폐적으로 반영하는 결정체로서, 그 동안의 행정부 우위의 정치구조하에서도 예산배분의 우선순위를 둘러싸고 국회와 행정부간의 합의를 이끌어 내기 어려웠던 사실을 고려할 때, 민주화에 따른 국회의 영향력의 확대는 행정부와의 갈등을 심화시킬 수 있다. 그러므로 최근 생산성 있는 정치구조와 행태를 요구하는 정치·사회적 흐름 속에서 앞으로 예상되는 입법부와 행정부간의 갈등을 효율적으로 해결할 수 있는 제도와 관행의 축적을 도모해야 한다. 양자간에 서로 전문지식을 상당한 수준까지 높이면서 견제와 협조를 바탕으로 상호 불가피한 갈등을 완화시켜 민의를 반영하는 예산정책의 형성과 효율적인 집행을 담보할 수 있는 '정책조정 능력의 향상'이 요구되고 있다.

우리 국회는 예산에 대한 전문성을 제고하고 국회의원들의 예산심의 활동을 지원하기 위하여 국회 예산분야의 정책산실로서 법제예산실을 1994년에 설립하였다. 특히 예산정책심의관하에 예산정책 1과 및 2과를 설립하여 주요 국가정책이나 사업계획에 대한 예산심의에서 의원들의 활동을 돕도록 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나 법제예산실은 약 1년간의 운영과정에서 많은 공헌에도 불구하고

고, 국회의 예산심의 활동, 국정감사, 그리고 결산심의 기능을 상대적으로 작은 조직과 적은 인원으로 동시에 지원하도록 제도화되었기 때문에 여러 가지 문제점을 노정시키고 있다. 우선 광범위한 업무에 비하여 적은 전문인력으로 법제예산실의 효과적인 기능발휘가 어려웠고, 둘째로 조직구성이나 운영에 있어서도 법제와 예산기능을 통합하고 연계시키는 데 한계를 드러내고 있으며, 셋째로 국회도서관의 입법조사분석실과 국회 의정연수원 연구부와의 업무분장 및 위상정립 등에서 문제점들이 발견되고 있다.

이상의 인식을 바탕으로 이 연구는 미국의 예산심의 절차와 이에 부수된 정책평가 과정을 예의 분석함으로써 신설된 법제예산실뿐만 아니라 나아가 한국 국회의 기능을 한 단계 높일 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 다만 이 글에서는 '예산심의 과정'(결산심의 과정은 분석대상에서 제외됨)을 중심으로 미국의 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)와 한국의 법제예산실의 비교연구에 초점을 맞추고자 한다.

이를 위해 첫째, 성숙한 민주주의를 위한 우리국회의 예산심의 과정에서 전문성 확충의 이론적 중요성을 설명할 것이다. 둘째, 우리의 예산심의 과정과 이와 관련된 법제예산실 특히 예산정책심의관실의 기능과 구조 그리고 문제점들을 분석할 것이다. 셋째, 미국의 예산심의 과정과 미국 의회예산처의 기능을 분석하고 그 장단점들을 살펴 볼 것이다. 넷째, 우리의 법제예산실과 미국의 의회예산처의 비교를 통하여 법제예산실의 기능향상 및 활성화를 위한 대안들을 모색하고자 한다. 그리고 이러한 비교연구를 통하여 예산심의 과정에서 행정부와 국회의 균형 있고 건전한 관계설정을 위한 정책적 대안들이 모색될 것이다.

## 2. 성숙한 민주주의를 위한 예산심의 과정에 있어서 국회의 전문성 확보의 이론적 중요성

대통령제하의 민주주의를 실현하고 있는 미국에서는 사법부와 함께 의회가 행정부의 활동을 감시·감독하는 권력분립(*separation of power*)을 바탕으로 견제와 균형(*check and balance*)을 이룩하면서 국가의 중요 정책 특히, 예산정책 결정에 적극적으로 참여하고 있다. 즉 국민의 대표기관인 의회가 국가의 중요정책에 적극

적으로 참여하는 것이 성숙한 민주주의 원칙이다(김영평, 1985a). 나아가 의회의 정치적 발전이 민주주의 성숙의 기본이며, 국민의 의사가 의회를 통해 행정부의 주요정책에 활발하게 반영되어야 한다는 것이다.

미국과 같이 대통령제를 유지하며(엄밀한 면에서, 꼭 같지는 않지만), 성숙한 민주주의를 향해 나아가고 있는 우리나라에서도 다양한 형태로 국회가 행정부의 중요 국가정책 결정에 참여하고 있다. 참여형태는 예를 들어, 법률의 제정과 개정, 국정조사 및 감사를 통한 행정부 감시, 또는 예산심의·결산심사 등의 여러 형태로 나타나고 있다. 그러나 사회가 복잡해짐에 따라 국회의 주요 국가정책들에 대한 상당한 수준의 전문적 지식이 요구되고 있다. 그러므로 전문적 지식을 갖춘 관료들에 의해 주도되는 행정부의 역할이 중요 국가정책 결정에 있어서 국회보다 상대적으로 강화되어 왔다(김종순, 1991).

김영평은 “정책결정에 대한 우리국회의 영향력 분석”(1985a, 1986b)에서 국회는 전문적 능력에 따라 계층적으로 분업화된 조직이 아니라 회의체로서 전문성이 낮은 탓에 전문지식에 의존한 정책을 법의 형식으로 형성할 능력에 한계가 있으며, 행정에 대한 감시자적 역할의 효과성도 떨어지고 있다고 보았다. 아울러 예산심의 과정에서도 전문지식 부족으로 예산결정의 범위가 방대하고 심의과정 시간이 제약되어 있어 개별정책들에 대한 구체적인 내용의 검토를 통한 심의의 효과성에도 회의적이다. 이는 국회의 중요정책에 대한 전문적 지식부족이 국회의 중요 국가정책결정 과정에 참여를 제한시키고, 나아가 민주주의 발전에도 도움이 안된다는 것이다. 그러나 이러한 국회의 전문적 지식부족은 제도적으로 보조기관을 활용함으로써 상쇄할 수 있다고 주장된다(김영평, 1985a ; 1985b ; 김종순, 1991 ; 윤성채, 1995).

많은 제도적 보조기관을 갖고 있는 미국 의회의 경우 법률안 제정과 행정에 대한 감시기능 면에서 우리 국회와 같이 의회에 대한 행정부의 상대적 우위성이 더욱 심화되고 있다. 그러나 예산심의 과정에 있어서는 1974년 이후 미국 의회예산처의 제도적 보조를 받아 미국 의회는 활발하게 예산정책 결정에 참여하고 있다(실질적으로는 주도하고 있다). 이러한 의회의 활발한 활동은 일반적으로 다음의 두 가지에서 기인한다. 첫째는 미국 의회예산처의 미국 의회를 위한 예산 전문지식의 제도적 보조기관으로서 뛰어난 운영으로 인해 상·하원의 위원회와 의원들의 개별 예산정책에 대한 전문성이 높다는 것이다(Joint Hearing, 1995). 둘째는

선출된 의원들이 재선을 위해서는 선거를 통해 수렴된 자신의 지역구의 민원 및 민의를 실현하기 위해 예산심의 과정에 적극참여 내지 주도하며 이를 예산에 반영하여야 한다는 것이다(Hahm Kamlet & Mowery, 1997).

이러한 점에서 예산심의 과정에서 상당히 구조적 조건들(예를 들어, 예산의 형식, 예산 결산위원회의 상설화 등)이 다름에도 불구하고, 대통령제하에서 성숙한 민주주의를 추구하고 있는 우리에게 중요한 정책적 시사점을 제시하고 있다.

국가 주요정책 중, 예산정책은 국가정책의 가장 기본적인 정책으로 행정부의 중요 국가정책에 대한 우선순위를 화폐적으로 반영한다. 국회의 승인 없이는 어떤 중요정책도 실행할 수가 없으므로 예산심의 과정은 국회가 정책결정에 적극적으로 참여하여야 할 충분한 유인요인이 있다. 그러나 이러한 행정부와 국회간의 예산에 대한 중요성 인식 때문에 예산심의 과정에는 행정부와 국회의 정책 우선순위에 대한 서로 다른 견해가<sup>1)</sup> 표출되어 갈등이 종종 있어 왔다. 행정부는 이러한 갈등이 국회의 예산에 대한 전문성 부족으로 국회의원 개인의 정치적 이익고려에서 기인한다고 주장하여 왔다(김종순, 1991).

이러한 점에서 국회의 예산에 대한 지속적인 전문성 확보를 위한 국회 내의 제도적 보조장치에 관심이 높아져 왔다. 이를 통한 국회의 예산에 대한 전문성 제고는, 행정부와 관계에 있어서 견제와 협조를 바탕으로 예산심의 과정에서 갈등을 완화시켜 민의를 반영하는 예산정책의 결정을 이룩할 수 있는 '정책조정 능력' 향상에도 기여할 수 있다. 그러므로 이것이 우리국회가 성숙한 민주주의를 실현하기 위해 나아가갈 방향이다. 이러한 점에서, 이 글은 미국 의회의 예산심의 과정에서 중요한 역할을 하는 미국 의회예산처의 기능과 조직을 우리 국회의 법제예산실과 비교하여 분석하고자 한다.

1) 많은 미국 정치학자들은 일반적으로 행정부는 정치적 지역구가 없기 때문에 예산의 국가 경제에 대한 영향을 생각하나, 의원들은 예산의 자기 지역구 내지 자기 정당의 지지유권자들에 대한 영향(*pork barrel politics*)을 생각한다고 주장한다. 그러나 이러한 시각에 대한 반론도 있다. 나아가 의원들이 예산에 대한 전문성이 높아지면 예산의 자기 지역구에 대한 영향뿐만 아니라, 국가경제에 대한 영향도 생각할 수 있다는 주장도 있다. 자세한 것은 Hahm, Sung Deuk, Mark Kamlet, & David Mowery, "U.S. Postwar Deficit Spending in the United States," *Forthcoming in American Politics Quarterly*(1997) 참조.

### 3. 한국 국회의 예산심의 절차와 법제예산실의 현황

#### 1) 한국의 예산심의 절차

국회법을 중심으로 한국의 예산심의 절차를 살펴보면, 우선 행정부는 정부에 의해 편성된 예산 회계연도 개시 90일 전까지 예산안을 국회에 제출해야 한다(국회법 제 81 조). 다음으로 정부의 시정연설(국회법 제 84 조)을 들은 후 이를 소관 상임위원회에 회부하고, 소관 상임위원회는 소관부처 제안설명(국회법 제 58조)을 듣고 예비심사를 하며 그 결과를 의장에게 보고한다.<sup>2)</sup> 그리고 의장은 예산안과 소관 상임위원회의 예비심사 보고서를 첨부하여 예산결산특별위원회에 회부한다. 예산결산특별위원회는 정부의 제안설명을 듣고 분과위원회의 부별심사를 거쳐서 예산결산특별위원회 위원정족수 1/4 내외로 구성된 소위원회 심사를 거쳐서 예산결산위원회 종합심사를 마친다.<sup>3)</sup> 이에 따라 종합심사 보고에 의하여 예산안이 본회의에 부의되며 본회의는 이를 최종적으로 심의·확정한다.<sup>4)</sup> 국회의 심의·의결을 거쳐 확정된 예산안은 소관부처에 의하여 집행되고 그 집행실적은 결산절차에 의하여 세입세출결산 형식으로 구성된다. 이는 감사원의 검사와 확인을 거쳐 국회에 제출되며, 국회에서 결산이 의결되면 정부의 예산집행 책임도 해제되고 당해 예산의 기능이 완결된다. 이와 같이 예산은 편성, 심사, 집행, 결산이라는 일련의 과정을 반복하며 당해연도 기준으로 예산의 주기는 전년도 예산의 결산, 당해연도 예산의 집행, 다음연도 예산의 편성 및 심의 등 3년 과정을 포괄하고 있다(유훈, 1993 : 803).

---

2) 1987년부터 국정감사가 부활되어 국정운영 내용을 감사하며 그 결과를 신년도 예산심의에 반영한다.

3) 예산결산특별위원회는 세목 또는 세율과 관계 있는 법률의 제정 및 개정을 전제로 하여 미리 제출된 세입예산안은 심사할 수 없다.

4) 본회의는 예산결산특별위원회안을 채택하는 것이 관례임.

## 2) 국회 법제예산실의 기능과 조직

### (1) 기구설립의 목적

1994년도 국회사무처 기구개혁의 일환으로 국회의원들의 입법활동을 지원하기 위해 국회입법차장 소속으로 법제예산실이 신설되었다. 특히 예산정책심의관 아래 예산정책 1과와 2과는 국가예산 및 결산과 주요정책 또는 사업계획 심의에 필요한 자료를 수집하고 작성하여 의원들의 예산 및 결산심사 활동을 지원하고 있다. 그러므로 법제예산실은 장기적으로 예산분야의 정책산실로서 커 나가고, 이를 통하여 예산 및 결산, 관련사업의 분석 및 영향평가, 정책대안의 개발 등 예산정책 결정전반에 필요한 광범위한 기초자료 및 객관적인 정책조언을 제공하는 데 그 설립목적의 의의를 찾을 수 있다(법제예산실, 1994).

### (2) 기능과 조직

법제예산실은 실장 밑에 법제심의관과 예산정책심의관이 각각 소관업무에 관하여 실장을 보좌한다. 예산정책심의관은 예산정책 1과와 2과를 관장한다. 예산정책 1과는 국회운영, 법제·사법, 행정, 재정경제, 통일·외무, 내무, 국방, 교육, 문화·체육·공보, 정보 예산결산특별위원회 소관 국가예산 및 결산과 국가 중요정책 또는 사업계획의 분석평가 및 정책대안의 개발을 지원한다. 예산정책 2과는 농림수산, 통상산업, 통신·과학기술, 환경·노동, 보건복지, 건설교통 예산결산특별위원회 소관 국가예산 및 결산과 국가 주요정책 또는 사업계획의 분석 및 평가와 정책대안의 개발을 지원하고 있다. 또한 예산정책 1과와 2과는 각자 위원회 소관 국정감사 처리결과의 분석 및 평가, 예산결산제도와 정책에 대한 연구 및 자료배포와 조사·연구기능을 수행한다. 각 과는 6인의 입법조사관을 두어 예산정책심의관 아래 총 12인의 입법조사관이 있다. 그리고 예산정책의 전문성을 높이기 위하여 계약제로 박사학위 소지자 및 특정분야 전문가를 채용하여 6명의 정책조사관을 두고 있다. 정책조사관은 재정경제, 교육, 운영·외교·통일, 통상산업, 환경·노동 분야 등으로 나누어져 있다.

### 3) 국회도서관 입법조사분석실 및 의정연수원 연구부와의 관계

현재 법제예산실이 수행하고 있는 의원들에 대한 법률안의 기초 및 예산과 결산 심의활동의 지원기능이 입법조사분석실 및 의정연수원 연구부의 기능과 상당부분 중첩되고 있어 이들 기관들의 업무와 기능이 어떻게 관련되고 무슨 문제가 파생될 수 있는지 살펴보고자 한다.

#### (1) 국회도서관 입법조사분석실

입법조사분석실은 국회도서관장 소속으로 입법조사 제 1 심의관과 및 제 2 심의관으로 구성되며 7명의 담당관(총괄, 정치외교, 법사행정, 교육과학, 재정경제, 산업경제, 사회환경)으로 다시 나누어진다. 이 기관의 주요기능은 의원들의 입법활동과 관련하여, 그 분야에 대한 깊이 있는 조사를 하여 개별의원들에게 보다 나은 광범위한 자료를 제공함으로써 입법활동을 돕고 있다.

#### (2) 의정연수원 연구부

의정연수원은 건전한 의회정치 문화의 정착 및 발전을 위하여 의정연수법에 의거하여 1994년 8월 1일 설립된 의정연수원장 소속 기관이다. 의정연수원은 국회의원의 각종 입법·연구활동(정책토론회, 세미나, 의원연구단체)의 지원, 의회운영 및 제도에 관한 연수 및 연구, 국회소속 공무원의 직무 및 전문교육실시, 정부 및 지방의회 등의 요청 또는 연수원 자체 프로그램 개발에 의한 연수를 실시하는 곳이다. 주요기관으로 연수 및 교육계획의 수립과 이를 시행하며 행정업무를 관장하는 연수부와 국회의원 입법·연구활동지원 및 의회제도 연구를 담당하는 연구부로 나누어진다.

#### (3) 예산심의와 관련된 각 기관들이 지닌 기능의 관련성 분석

위에서 살펴본 바와 같이 국회의 예산심의 기능을 강화하기 위하여 법제예산실의 예산정책 1과와 2과의 기능은 입법조사분석실 그리고 의정연수원의 연구부 기능과 어느 정도 중첩되고 있다. 법제예산실의 예산정책 1과와 2과 기능은 미국 의회예산처와 유사하며 국회도서관의 입법조사분석실 기능은 미국 의회도서관(Library of Congress)의 입법조사국(Congress Research Service, CRS)과 유사하다.



미국과 비교하여 이를 좀더 자세히 살펴보면 일반적으로 우리의 법제예산실 특히 예산정책실은 국회의 예산심의 기능을 지원한다는 측면에서 미국 의회예산처와 그 기능이 비슷하며, 국회의 국정감사 및 결산심사지원이라는 측면에서는 미국의 연방회계감사원(General Accounting Office, GAO)과 비슷하다. 한편 법제예산실 소속의 법제 1과와 2과의 업무는 법안기초 지원기능을 함으로써 미국 의회 입법조사국(CRS)과 비슷하다. 이와 같이 우리나라 법제예산실의 현행 기능은 너무 방대하여 우리 국회의 입법조사분석실, 각 상임위원회 전문위원, 그리고 의정연수원의 연구부의 기능과도 많은 부분이 중복되어 있음을 알 수 있다.

#### 4) 법제예산실의 문제점

그 동안 설립된 지 2년도 채 되지 않는 법제예산실의 운영 및 성과에 대한 평가를 시도하는 것은 시기적으로 너무 이르다고 판단될 수도 있다. 그러나 약 1년이 넘는 단기간의 운영과정을 중심으로 분석하더라도 다음과 같은 기준들에 근거해서 검토해 볼 때 법제예산실은 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 예를 들면 ① 설립초기 당시의 조직운영 전략의 적절성 ② 조직의 설계와 업무간의 연계성 ③ 조직 업무의 양과 수준 그리고 구성원의 업무능력간의 상관성 ④ 다른 유사 조직들과의 관계설정 및 업무의 효율성을 도모할 수 있는 커뮤니케이션 체제 등을 들 수 있다.

위에서 언급된 문제점들을 동시에 모두 해결하기는 어렵더라도 이들 중 최소한 드러난 한두 가지 문제점을 우선적으로 해결함으로써 나머지 관련된 문제의 해결에도 도움을 줄 수 있음에 유의하여 문제해결의 우선순위를 정하고 이에 대한 해결책을 모색하는 작업이 요구된다. 여기서 유의해야 할 점은 이러한 문제점들이 상호간에 영향을 주고 있다는 사실이다. 특히 조직의 적정한 인력수준을 확보하지 못한 상태에서 조직구조 설계상의 오류나 조직 내외부의 미숙한 의사소통 체제는 업무의 중복성을 초래하여 업무량을 필요없이 증대시키고 그나마 부족한 인력의 낭비를 초래할 가능성이 있다는 사실이다. 그러므로 전문인력의 부족문제는 조직구조의 설계와 기능을 효과적으로 연계시키고 조직구성원간 혹은 입법조사국과 같은 유사기관과의 효율적인 커뮤니케이션 체제의 구축을 통하여 어느 정도 해결될 수 있다. 이러한 문제점들이 지닌 관련성과 더불어 문제해결의 우선순위

를 검토해 볼 때 무엇보다도 가장 근본적이고 중요한 문제는 조직운영 전략의 적절성이지만 현재 법제예산처가 당면해 있는 가장 시급하고 실질적인 문제점은 전문인력의 절대적 부족이다. 즉 법제예산실이 수행해야 할 업무의 양과 질에 비해서 인력수준은 양적·질적인 면에서 상대적으로 떨어지고 있다. 이상에서 언급된 문제점들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 조직운영 전략의 부재

정치적 이해관계와 밀접히 관련된 예산정책을 심의하고 평가하는 기관은 설립 초기에 효과적인 생존을 도모하고 그 본래 목적과 기능을 효율적으로 발휘하기 위해서는, 조직의 목적과 구성 그리고 운영방법 등을 면밀히 검토해야 한다. 우리의 경우 아직까지 법제예산실의 운영전략에 대한 구체적인 방향설정이나 이에 대한 필요성 내지 논의수준은 미흡한 것 같다. 즉 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위한 구체적인 장단기전략을 설립목적에서 찾기가 어렵고, 정치적으로 여러 이해관계와 이익집단이 관련된 예산과정에서 조직의 정체성(*identity*)과 발전을 도모하기 위한 방향설정도 결여되어 있는 것 같다.

### (2) 조직설계와 기능의 연계성 미흡

국회의 입법지원활동을 고려할 때 기능 면에서 법제심의관실과 예산정책심의관실간의 상호보완성이 약하기 때문에 법제예산실에 함께 소속될 근거가 미약하다. 또한 소수의 전문인력으로 국회의 예산심의, 국정감사, 그리고 결산심의 기능을 동시에 지원하기가 어렵다는 것이다. 현재의 전문인력 수준으로는 국회의 예산심의·기능만 지원하기도 벅차다. 그러므로 국정감사 기능의 지원과 결산심의 기능의 지원을 다른 조직의 소속으로 분리하는 것이 좋을 것 같다.

### (3) 전문인력의 부족

법제예산실은 그 동안 행정부가 제공하는 예산에 관한 정보에만 의존하던 국회에 객관적인 정책정보를 제공함으로써 국회의 예산심의를 실무적으로 뒷받침하는 기구라고 할 수 있다. 특히 법제예산실의 예산정책 1과와 2과가 국회 예산심의의 기능강화를 지원할 목적으로 한다는 점에서 전문인력의 충원은 필연적이다. 이러한 조직업무 환경을 고려할 때 12명의 입법조사관과 6명의 정책조사관이 거대한

예산안 전체를 분석·평가한다는 것은 무리이다. 또한 입법조사관은 일반직 국회 공무원이고 정책조사관은 계약제인 박사학위 소지자 및 특정분야 전문가들이다. 이들이 갖고 있는 예산안에 대한 시각은 각각의 성장배경에 따라 다르다. 나아가 이들 상호간의 교류 및 협조가 미약한 것이 심각한 문제점으로 제기될 수 있다.

(4) 운영성과를 높일 수 있는 커뮤니케이션 체제부족

예산정책 1과 및 2과의 기능이 국회도서관의 입법조사분석실과 의정연수원 연구부의 기능과 중복되고 있다. 현재 법제예산실의 조직환경은 이러한 기능의 중복자체가 예산심의 과정에서 국회의 기능강화를 가져오는 것 같지는 않아 보인다. 이들 기관간의 상호교류와 협조를 통하여 보다 나은 예산자료와 정책제언이 요구되고 있다. 문제는 지금까지 이렇다할 교류와 협조를 찾아보기가 어렵다는 사실이다. 특히 국회의사당 내에서 이들 기관들이 지리적으로 떨어져 있고 상호 교류를 촉진할 수 있는 정보통신 체제나 제도적 뒷받침이 미약하다.

#### 4. 미국의 예산심의 절차와 의회예산처(CBO)

예산심의에서 우리와 미국의 가장 큰 차이점은 '예산과 법률의 관계'에서 발견된다(유훈, 1996 : 767). 미국의 경우 우리와 달리 예산은 법률의 형식으로 성립된다. 즉 행정부가 대통령 예산안이라 하여 의회에 제출하는 것도 하나의 예산안에 지나지 않으며 의회는 이것을 기초로 하여 세출법안(Appropriation Bill)의 형식으로 예산을 의결한다.<sup>5)</sup> 이 세출법안에 대통령이 동의·서명하면 공포가 되어 세출

5) 대통령이 서명하는 최종예산안은 대체적으로 대통령이 의회에 제출한 예산안과 크게 다르다. 특히 대통령 소속 정당과 의회의 다수당이 다른 경우 이러한 경향은 더욱 두드러진다. 그래서 종종 대통령이 제출한 예산안이 의회에 도착하면 그 예산안은 죽어버리고 만다. 만약 의회가 결정한 예산계획이 대통령이 제출한 예산계획과 큰 차이가 날 때, 대통령은 서명을 거부할 수 있고, 이 경우 의회는 예산안을 다시 준비하여야 한다. 특히 1996~1997 회기연도 예산안을 준비할 때 대통령과 의회가 회기연도 개시일을 넘기면서도 타협점을 찾지 못하여 미국 관공서가 3번이나 문을 닫은 적이 있다. 이 경우 의회는 상·하원의 공동결의에 의하여 전년도 예산을 답습하는 것이 관례이나 가장 필요한 사업에 국한된다.

법(Appropriation Act)이 되는 것이다. 우리의 경우 헌법 제 57 조의 규정에 의하여 국회는 “정부의 동의없이 정부가 제출한 지출예산 각 항의 금액을 증가시키거나 새 비목을 설치할 수 없다.” 그러나 미국 헌법은 이에 관한 아무런 규정을 두지 않고 있으므로 미국 의회는 폐지·삭감뿐만 아니라, 새 비목의 설치나 증액도 자유로이 할 수 있다. 이러한 점에서 미국 의회는 예산심의권 뿐만 아니라 실질적으로 총 예산한도액, 즉 예산결의(Budget Resolution) 준비 및 예산편성권도 가지고 있다고 보아야 한다(이문영·윤성식, 1995). 이에 반하여 우리의 경우 예산은 법률이 아닌 예산의 형식으로 의결되며 법률보다 하위의 효력을 가지므로 예산에 의하여 법률을 개폐할 수 없다. 그러므로 우리 국회가 행정부에 대하여 행사할 수 있는 권한은 미국과 비교하여 상대적으로 작다.

### 1) 미국의 예산심의 절차

미국의 예산과정은 우리의 경우와 비교하여 상당히 복잡한 정치적 과정을 거치고 있다. 미국의 예산구조는 대통령과 의회구성원들의 적극적인 참여를 요구하며 행정부와 의회 소속의 수천에 이르는 참모진들의 노력이 결부되어 있다. 지난 약 200년 동안 미국의 연방예산 과정은 예산규정과 절차에 의거하여 의회와 대통령 상호간의 정치과정의 산물이었다. 현재 미국 연방예산 과정에서 가장 큰 문제점 중의 하나는 예산심의 과정이 점점 더 복잡해진다는 것이다. 거기에는 너무나 많은 규정들과 지켜야 할 의무사항들이 있다. 이를 예산심의 과정을 중심으로 간략히 살펴보면 다음과 같다(Gosling, 1992 : 90~98).

매년 2월 첫째 월요일에 대통령이 예산안을 연방의회에 제출하면 의회예산처는 앞으로 향후 5년간의 경제 및 예산에 관한 정보를 수집·분석하고, 아울러 행정부 예산안의 세입세출 계획의 예산 우선순위를 분석하여 상·하원의 예산위원회(Budget Committees)에 보고서를 제출한다. 또한 상·하원의 각 분과위원회는 행정부 예산안의 심의를 거쳐서 각 분과위원회의 입장과 예산액 추계(estimate)를 포함한 보고서를 예산위원회에 제출한다.<sup>6)</sup> 이러한 자료를 바탕으로 상·하원의 예산위원회는 세입, 예산권한 허가(Budget Authority), 세출, 예상되는 적자 및 흑

6) 예산심의는 상·하원 중 어느 쪽에서도 먼저 시작할 수 있으나 실제적으로 하원에서부터 시작한다.

자를 포함한 총 예산한도액안(Aggregate Binding Authority), 즉 예산결의(Budget Resolution)를 준비하여 의회에 제출한다.<sup>7)</sup> 이 예산결의를 바탕으로 하여, 5월 15일까지 세출의 우선순위를 포함한 세출법안들(Appropriation Bills)은 하원에서 심의를 시작하여 6월 10일까지 하원의 세출위원회가 이들 세출법안들에 대한 심의를 마친다.<sup>8)</sup> 그리고 의회가 의결한 예산권한 허가과 세출법안들과의 차이는 의결된 총 예산한도액을 고려하여 수정한다. 이를 바탕으로 6월 30일까지 의회는 세출법안들을 의결한다.

다음으로 7월 1일부터 9월 30일까지 미국의 새로운 예산법인 1985년 ‘균형예산 및 긴급적자 통제법’(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act), 일명 ‘그램-루드만-홀링스 법’(Hahn et al., 1992a; 1992b)과 1990년의 ‘연방 예산적자 감축법’(Budget Enforcement Act, BEA) 및 1993년의 ‘포괄적 예산적자 감축법’(The Omnibus Budget Reconciliation Act)에 의거하여 미국 연방관리예산처(Office of Management and Budget, OMB), 의회 및 대통령이 참여하여 예산적자에 대한 예측과 이에 따른 예산적자 감축을 위한 세출안 삭감계획, 그리고 대통령 승인 등의 과정을 거쳐서 10월 1일부터 새로운 예산 회계연도를 시작한다.

## 2) 미국 의회예산처의 기능과 조직구조

한국의 법제예산실과 비교하기 위하여 이 글은 미국 의회예산처(Congressional Budget Office : CBO)를 기능과 조직구조로 나누어 살펴보고자 한다. 미국 의회예산처는 1974년 의회예산 및 예산집행정지통제법(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974, Public Law 93-344)에 의거해 설립되었으며 본격적인 기능은 1975년 2월 24일부터 수행되었다.<sup>9)</sup>

- 
- 7) 상원의 예산위원회는 늦어도 4월 1일까지는 예산결의를 준비해야 하며, 상·하원은 이러한 예산결의를 늦어도 4월 15일까지는 확정해야 한다.
- 8) 상·하원의 세출위원회가 준비한 것과 양원이 의결한 세출법안들의 차이는 양원협의위원회(Conference Committee)에서 타협하고 조정한다. 이 양원협의위원회의 안은 상·하원에 각각 보고되고, 예외가 있기는 하나 일반적으로 상·하원에서 별 이익없이 통과된다.
- 9) 이 기관의 초대 소장은 당시 브루킹스연구소 연구원이었던 경제학자 Alice Rivlin이었다.

이 기관의 가장 중요하고도 기본적인 임무는 의회에 경제 및 예산에 관한 정보를 제공하는 데 있다. 그러므로 미국 의회의 다른 부속기관들, 미국 의회도서관의 입법조사국(Congressional Research Service)과 미국 연방회계검사원(General Accounting Office)을 비교하여 의회예산처의 주요임무는 상대적으로 작고 좁게 규정되었다. 그러나 국가경제에서 예산의 중요성과 예산이 포괄하는 범위가 넓어서 그 활동내용을 볼 때 의회예산처의 활동은 상당히 광범위하다.

### (1) 의회예산처의 설립목적 및 전반적인 운영과정

의회예산처는 1974년 법에 의해 설립되어 상·하원의 예산위원회(Budget Committee)의 활동을 지원하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 상·하원의 예산위원회는 매년 4월 1일까지 행정부가 제출한 예산안을 고려하여 연방예산에 관한 국회의 예산목표 또는 국회 예산계획(Congressional Budget Plan)을 총 예산한도액이라는 예산결의(Budget Resolution)의 형식으로 구성한다. 이 예산결의는 의회의 예산심의에서 전체적인 구조와 방향을 제시하고 있다. 그러므로 비록 상·하원의 예산위원회가 각 위원회 소속의 전문위원들을 갖고 있지만 각 예산위원회는 특히 세출안 및 세입법안 등에 막중한 영향력을 미치는 예산결의의 준비를 위하여 의회예산처의 실질적이고 전문적인 도움을 필요로 한다.

의회예산처의 우선적인 임무는 상·하원의 예산위원회 요구에 대한 경제 및 예산에 관한 정보제공이다. 다음으로는 상·하원의 세출위원회들(Appropriations Committees), 하원의 세입위원회(Ways and Means Committee), 상원의 재정위원회(Finance Committee)의 요구에 대한 지원을 한다. 또한 위에 언급된 위원회를 제외한 다른 위원회들이나 개별의원들에 대한 지원기능을 기관업무 능력의 허용 범위 내에서 수행한다.

이러한 과정에서 의회예산처가 가장 중요시하는 기능은 효과성(effectiveness)이다. 효과성이란 객관적인 분석과 평가에 근거하여 전문관료적(professional)이고, 초당파적(nonpartisan)인 특성이 강조됨을 의미하며 이에 따라 의회예산처는 특정 정책에 대한 입장(recommendation)을 제시하지는 않는다. 즉 의회예산처는 경제정

---

Alice Rivlin은 클린턴 행정부에서 미국 연방관리예산처의 부소장과 소장을 거쳐 현재는 미국 연방은행준비위원회(Federal Reserve Board)의 부이사장으로 있다. 의회예산처는 현재 워싱턴 포드하원 사무실(Ford House Office Building) 4층에 위치하고 있다.

책 및 예산과 관련하여 정치적으로 독립적인 분석 및 평가를 하고 이를 바탕으로 의회가 고려할 수 있는 여러 가지 대안들(*options and alternatives*)을 제시할 뿐이다. 이러한 조직운영의 방향은 그 동안 의회예산처가 경제 및 예산에 관한 분석 및 평가에서 민주당이나 공화당 나아가 일반대중으로부터 기관의 신용성(*credibility*)을 높이는 데 기여하였다. 특히 현직 대통령과 그가 속한 정당의 영향력에서 자유롭지 못한 대통령 소속의 연방관리예산처가 수행하는 경제예측 및 예산에 관한 분석 및 평가와 비교할 경우 의회예산처가 지닌 예산분석의 객관성은 뛰어난다고 할 수 있다(Kamlet, Mowery, & Su, 1987).

## (2) 미국 의회예산처의 기능

의회예산처의 기능은 크게 세 가지로 나누어 살펴볼 수 있다(Congressional Budget Office, 1995). 첫째, 의회의 예산계획수립(*develop a plan for the budget*), 즉 예산결의 준비에 대한 지원이며 둘째, 예산계획 수립 후 그 계획 내에서 예산 활동이 이루어지도록 지원한다(*stay with its budget plan*). 셋째, 의회로 하여금 예산 및 경제정책과 관련된 여러 정책문제들을 고려하는 데 필요한 자료를 제공한다(*consider budget and economic policy issues*). 이들 주요 세 가지 기능들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### ① 의회의 예산계획, 즉 예산결의의 수립지원 기능(*Helping the Congress develop a plan for the budget*)

앞에서 언급한 바와 같이 상·하원의 예산위원회는 각 분과위원회의 예산에 대한 입장과 예산부담 추계를 바탕으로 당연도 의회예산 계획, 즉 예산결의(*Budget Resolution*)를 준비한다. 의회예산처의 중요한 기능은 이 예산결의의 수립과정을 지원키 위하여 매년 분석보고서를 크게 네 가지로 나누어 작성한다. 첫째는 앞으로 향후 5년간의 경제예측(*Economic Forecasts and Projection*)이고, 둘째는 기본 예산규모예측(*Baseline Budget Projections*)이다. 셋째는 연방적자를 줄이기 위한 대안연구(*Deficit Reduction Options*)이며, 넷째는 행정부 예산안과 다른 대안적 예산안의 분석이다(자세한 것은 함성득, 1996 참조).

### ② 의회의 예산계획 지속지원(*Helping the Congress stay within its budget plan*)

의회가 당해연도 총 예산한도액, 즉 예산결의를 의결하면 상·하원의 예산위원회들은 이를 지켜나갈 책임을 진다. 이러한 준수책임을 지원하기 위하여 의회예산처는 각각 다른 분과위원회들에 의해 제안된 법안들이 비용 면에서 어떻게 예산에 영향을 미치는가에 대한, 즉 제안된 법안의 예산부담 추계(*cost estimates for bills*)를 계산하여 예산위원회들에게 보고한다. 둘째, 의회예산처는 모든 세입세출 법안들의 내용을 항상 기록·분석함으로써 의회가 그들의 입법활동이 총 예산한도액 내에서 이루어지고 있는가를 점검할 수 있다. 의회예산처는 이러한 자료들을 수시로 상·하원의 예산위원회와 세출위원회에 제공함으로써 이들 위원회로 하여금 총 예산한도액 내에서 세입세출액을 통제할 수 있게 한다(*scorekeeping*). 이와 더불어 예산적자 삭감을 위한 세출안 삭감(*sequester*)에 대해서도 보고서를 작성한다.

③ 의회의 예산 및 경제정책 고려지원(*Helping the Congress consider budget and economic policy issues*)

각 분과위원회의 위원장이나 부위원장 또는 상·하원 양당의 원내 지도인사(*leadership*)들에 의하여 요청된 특정사업이나 문제들이 어떻게 연방예산에 영향을 미치는가에 대해서 분석한다. 이러한 기능은 예산에 대한 영향분석뿐만 아니라 다른 대안들도 제시하여 이들 제안된 대안들의 예산에 대한 영향도 분석대상에 포함된다. 하지만 절대적으로 어떤 특정사업이나 문제에 대해서 의회예산처의 입장을 발표하지는 않는다. 이러한 분석들은 대체적으로 9개월에서 12개월 정도 소요되며 분석결과들은 종종 발간되어 정책토의에 상당한 영향을 미치고 있다. 1988년부터 1993년까지 의회예산처는 매년 약 31개 사업의 분석보고서를 발간했다(자세한 것은 함성득, 1996 참조).

(3) 미국 의회예산처의 조직

① 조직구성원에 대한 전반적인 개요

위에서 언급한 바와 같이 의회예산처는 1974년 의회예산 및 예산집행정지 통제법이 제정되었고, 의회예산처의 소장과 그 외의 직원들에 대한 임용절차는 법에 명시되어 있다. 소장은 상·하원의 예산위원회의 추천을 받아 이를 고려하여 하

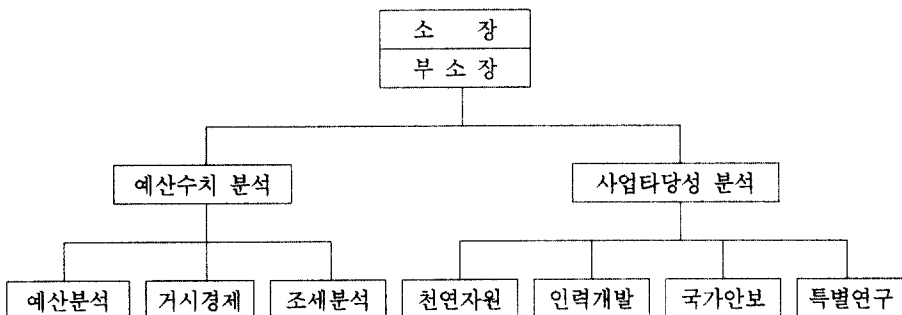


원의장과 상원의장이 함께 임명한다. 임명에서 전적으로 후보자의 초당파성과 전문성이 중요한 기준이 된다. 임기는 4년이고 연임에는 제한이 없다. 소장은 상원이나 하원의 결의에 의하여 해임될 수 있다. 1975년부터 지금까지 경제학자 출신인 3명의 소장이 임명되어 왔다. 소장은 부소장을 비롯하여 다른 직원들을 초당파적으로 전문성을 고려하여 임명한다. 모든 직원들은 하원의 직원들처럼 대우 받는다. 의회예산처는 설립 당시 193명의 직원으로 시작하여 1996년 현재 232명의 직원으로 구성되어 있다. 의회예산처의 전문직 직원 중 60% 이상이 경제학이나 정책학 분야의 대학원 이상의 학위를 소지하고 있다. 한편 의회예산처의 예산은 연간 22~23백만 달러의 예산 중 80% 이상은 인건비이며 11% 정도가 컴퓨터와 관련된 비용이다.

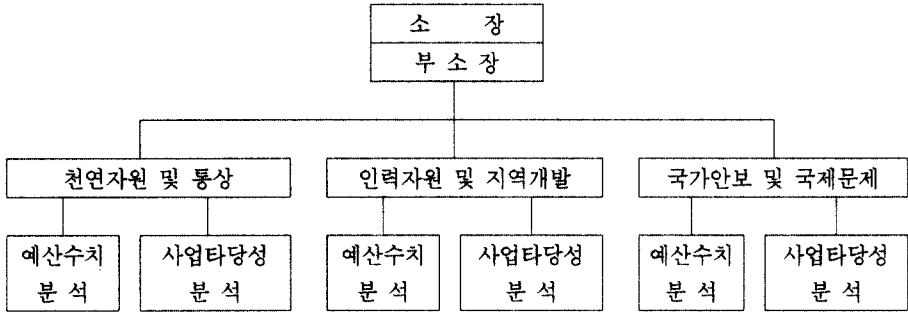
② 조직구성의 방법과 세부기능의 분석

의회예산처의 조직구성은 그 형식상 각 부처의 산출보고서 (product line) 성격 중심으로 이루어진 계선조직으로 구성되어 있다(〈그림 1〉 참조). 의회예산처를 설립할 당시 조직설계의 방법을 둘러싸고 산출물 (product line) 중심으로(〈그림 1〉 참조) 조직을 구성할 것인지 아니면 기능 (function line) 중심으로(〈그림 2〉 참조) 할 것인지에 대한 논란이 있었지만 최종적으로는 전자의 제안이 채택되었다(Harvard Case Study, 1989). 이와 같이 설립초기부터 조직구조의 기능이 산출물을 중심으로 '예산수치 분석'(Budget Analysis) 과 '사업타당성 분석'(Program Analysis) 으로 나누어지고, 이 중에서도 예산수치 분석에 중점을 둬으로써 의회예산처는 의회의

〈그림 1〉 산출물에 기초해서 제안된 의회예산처의 조직



〈그림 2〉 기능에 기초해서 제안된 의회예산처의 조직

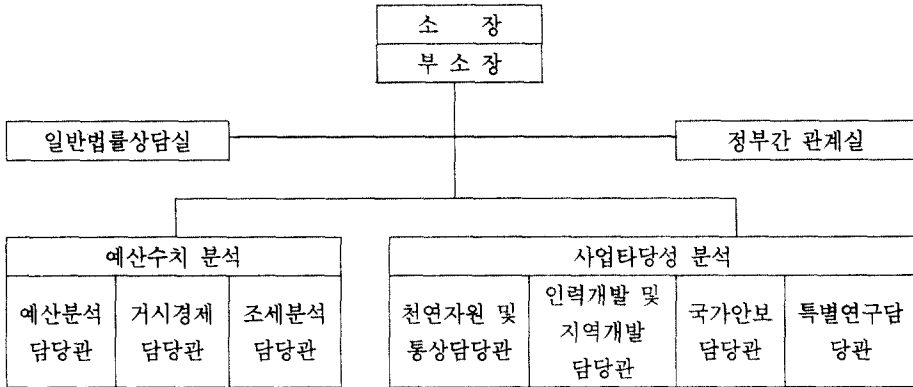


예산심의와 관련된 정확하고도 객관적인 각종 자료지원과 특정한 정책문제에 대한 분석과 평가를 할 수 있는 토대를 갖출 수 있었다.

현재 의회예산처의 조직구성은 앞에서 언급한 것처럼 예산수치 분석 분야와 사업타당성 분석 분야로 크게 대별된다(〈그림 3〉 참조). 구체적인 조직구성을 살펴보면 예산수치 분석 분야의 경우 예산분석부(Budget Analysis), 조세분석부(Tax Analysis), 거시경제분석부(Macro Economic Analysis)로 나누어진다. 이러한 총 세개 예산수치분석부의 총 직원은 120명으로 의회예산처 전 직원의 약 1/2을 차지하고 있다. 사업타당성 분석의 경우 천연자원 및 통상부(Natural Resources and Commerce), 인간자원 및 지역발전부(Human Resources and Community Development), 국가안보부(National Security), 그리고 특별연구부(Special Studies) 등 네 개의 부서가 있다. 이러한 총 네개 사업분석부의 총 직원은 77명으로 의회예산처 전직원의 약 1/3을 차지하고 있다.

이와 같이 의회예산처의 조직이 예산수치 분석과 사업타당성 분석으로 분리되어 있지만 전체적으로 볼 때 조직운동에서는 서로간의 협조 및 보완기능이 뛰어난 것으로 평가되고 있다. 한 가지 예로 거시경제분석부가 수행하는 경제전망은 예산분석부, 조세분석부, 그리고 4개의 사업타당성분석부가 준비한 비용예측 및 예산예측에 기초하여 이루어진다. 이러한 각 부서간 상호협조 및 보완기능은 의회예산처의 분석 및 평가에 내적인 일관성(*internal consistency*)을 유지하는 데도 도움이 된다. 의회예산처의 각 부서들의 구체적인 인력현황과 업무는 〈표 1〉과 같다.

〈그림 3〉 현 미국 의회예산처의 조직



### 3) 미국 의회예산처의 조직운영에 대한 평가

#### (1) 조직운영상의 장점

의회예산처의 일반적인 장점은 첫째, 어떤 특정 정책이나 문제에 대하여 자기 입장을 발표하지 않고(*no policy recommendation*), 의회예산처의 분석과 평가결과에 대한 초당파성(*nonpartisanship*)과 객관성(*objectivity*)을 보유하고 있어 의회예산처의 정책분석 및 평가의 신용성이 높다. 예를 들어 의회예산처의 각종 경제예측이 행정부의 연방관리예산처의 예측보다 더 정확하다. 둘째, 의회예산처의 조직이 산출보고서(*product line*)에 기초하여 구성되어 예산수치 분석(*budget analysis*)과 사업타당성 분석(*program analysis*)을 분리함으로써 의회의 예산심의에 필요한 단기적인 요구와 새로 제안된 사업정책의 타당성에 대한 분석을 할 수 있다. 셋째, 둘째 장점에 기초하여, 의회예산처는 새로 제안되는 법안의 예산부담에 대한 단기적 영향뿐만 아니라 장기적인 영향을 고려할 수 있어 의회위원회 및 의원들의 공공정책에 대한 장기적인 안목을 증진시켜 준다. 넷째, 일반적으로 위원회의 요청에 의한 의회예산처의 보고서 제출이 신속대응성(*responsiveness*)을 유지하고 있다. 일반적으로 보고형식은 문서를 통하기도 하지만 세미나 등 여러 비공식통로(*informal and nonbureaucratic channel*)도 이용하고 있다. 대체적으로 미국 의회예산처는 적은 인원을 갖고(물론 한국의 법제예산실과 비교할 때는 그 인원이 많지만),

〈표 1〉 의회예산처 각 부서의 기능과 인원(1996)

부 서	인원	업 무
소장실 (Office of the Director)	4명	소장(Director)은 의회예산처의 전반적인 운용을 책임진다. 부소장(Deputy Director)은 소장을 보좌한다.
일반직 법률 상담실 (Office of the General Counsel)	2명	법률상담고문(General Counsel)은 의회예산처와 관련된 법률문제 및 구매건축에 관련된 법률사항을 관장한다.
정부간 관계실 (Office of Intergovernmental Relations)	29명	이 기관은 여러 가지 행정업무 및 통신, 공보, 출판관계의 일을 맡는다. 우리나라로 말하면 각 부처의 총무과나 총무부에 해당되는 업무를 관장한다. 내부운영, 행정지원, 의회예산처 내의 인사/재정운영, 물품구입, 컴퓨터시설장비 등의 행정적 보조기능을 담당하며 정부간 관계실 소장(Director of Office of Intergovernmental Relations)이 전반적인 책임을 진다.
예산 수치 관련 분석실	81명	예산분석부는 의회예산처 내에서 단일부서로서는 제일 규모가 크며 인원은 의회예산처 총 직원의 약 1/3을 차지하고 있다. 주요 업무는 법안의 예산부담추계(cost estimates for bills)와 향후 5년간의 예산예측(budget projections) 및 예산적자를 줄이기 위한 세출감고보고서, 그리고 지속적인 세입/세출통계(scorekeeping)를 담당한다. 조직구성을 보면 예측과(projections unit) 세입세출통계과(scorekeeping unit), 그리고 2개의 컴퓨터 지원과로 나누어진다.
거시경제분석부 (Macro Economic Analysis Division)	23명	거시경제분석부는 단기 및 장기 경제예측을 준비하며 예산위원회를 비롯한 다른 위원회들의 요청에 의하여 재정정책 및 다른 거시 경제관련문제들을 분석한다. 이러한 분석은 인플레이션, 실업률, 생산성, 소득 등의 경제 지표를 다루고 있다.

	<p>조세분석부 (Tax Analysis Division)</p>	<p>16명</p>	<p>조세분석부는 세입을 계산하고 예측하며 미국의 조세제도를 분석한다. 또한 세입정책과 관련된 여러 제반문제들을 조사하고 분석한다</p>
	<p>천연자원 및 통상부 (Natural Resources and Commerce Division )</p>	<p>24명</p>	<p>이 부서는 의회의 각 위원회 중 농업, 에너지, 환경, 기술개발, 산업통상무역, 공공건설사업, 은행 및 보험사업을 다루는 위원회의 임명활동을 지원한다. 즉 위의 분야에서 제안된 법안의 비용 및 영향을 분석하고 평가한다.</p>
<p>사업 타당성 관련 분석실</p>	<p>인력자원 및 지역개발부 (Human Resources and Community Development Division)</p>	<p>23명</p>	<p>이 부서는 소득지원, 사회보장, 건강, 교육, 고용 및 직업훈련, 사회봉사, 주택, 그리고 지역발전에 관련된 법안들의 비용 및 영향을 분석하고 평가한다.</p>
	<p>국가안보부 (National Security Division)</p>	<p>20명</p>	<p>이 부서는 국방과 관련된 예산문제들을 분석하고 평가한다. 구체적으로는 군사인력 및 전략군, 국방성의 다른 사업과 관련된 법안들의 비용 및 영향을 분석하고 평가한다.</p>
	<p>특별연구부 (Special Studies Division)</p>	<p>10명</p>	<p>이 부서는 1991년에 두 가지 업무를 수행하기 위하여 설립되었다. 첫째, 일반행정 및 인사, 물품구매정책, 그리고 우편정책과 관련된 법안들의 비용과 영향을 분석하고 평가한다. 둘째는 예산개혁(Budget Reform)의 효율성을 높이기 위하여 예산과정 진체를 연구한다.</p>

\* 이상의 조직 이외에 의회예산처는 노벨경제학상 수상자를 포함한 저명한 경제학자들로 구성된 약 20명 정도의 경제고문단(Panel of Economic Advisors)을 두고 있다.

많은 요구에 대하여 효율적인 운영을 하고 있는 것으로 평가된다. 특히 의회예산처의 분석과 평가에 기초하여 의원들의 법안제안과 그에 따른 효과 및 예산부담 추계를 비교분석하는 기능은 올바른 입법활동을 지원해 줄 수 있는 기반이 되고 있다.

## (2) 조직운영상의 단점

위에서 언급된 여러 가지 장점들에도 불구하고 의회예산처는 조직운영상 몇 가지 단점들을 보이고 있다. 첫째, 앞에서 살펴본 바와 같이, 의회예산처의 조직이 기능(function line) 중심이 아닌 산출보고서(product line) 중심으로 구성되어 있어 특정 문제 및 사업에 대한 예산수치 분석과 사업타당성 분석을 따로 함으로써 정책의 분석 및 평가의 중복성이 많다. 둘째, 이에 따라 예산수치 분석과 사업타당성 분석을 분리함으로써 전문성을 제고하는 데 약점을 보이고 있다. 예를 들어 환경문제의 전문가가 환경사업에 대한 타당성 분석과 예산수치 분석을 함께 하면 전문성과 효율성도 높일 수 있다. 셋째, 일반적으로 의회예산처의 각종 경제예측이 연방관리예산처의 예측보다 정확하더라도 대체적으로 경제예측의 오차가 상당히 크다. 예를 들면 1990년 예산합의 후 적자예산 규모를 과소예측하여 상당한 문제점을 낳았다.

## 4) 의회도서관의 입법조사국 및 연방회계검사원과의 관계

### (1) 입법조사국

의회도서관의 입법조사국(CRS)은 1914년에 설립되었으며 828명의 인원을 두고 있다. 이 기관의 기본적인 임무는 의원개인이나 의회위원회 요청에 의하여 신속하게 특정 정책사안에 대하여 조사·분석, 상담, 또는 자료를 제공함으로써 의원의 법안작성과 같은 입법활동을 도와주는 데 있다. 그러므로 예산과 관련하여 종종 특정 사업에 관한 법안에 대해서도 의원 및 위원회의 요청에 의하여 정보를 수집하고 분석·평가할 수 있다. 의회예산처와 비교할 때 단기적인 관점에서 분석·평가하며 주로 분석된 평가결과를 대체적으로 의회내부에서 사용한다. 우리 법제예산실의 경우 법제 1실과 2실이 이러한 기능을 담당한다고 볼 수 있다. 그 동안 미국 의회도서관 소속의 입법조사국의 업무현황을 보면 1992년의 경우 1년 동

안 64만 5천 건의 의원 및 위원회의 요청을 받아 이에 대한 조사·분석, 상담, 또는 자료를 제공하였다. 그리고 약 2,000개의 메모와 1,000개 정도의 CRS 리포트, 약 4,000번의 브리핑과 250회 정도의 세미나를 개최하였다.

### (2) 연방회계검사원

연방회계검사원(GAO)은 1921년에 설립되었으며 4,970명의 인원을 보유하고 있다. 의회도서관의 입법조사국과 의회예산처와는 달리 14개의 각 지방기관 및 유럽에 지부를 두고 있다. 현재 총 인원 중 2,000명이 지방기관에서 근무하고 있다. 연방회계검사원은 의회위원회의 위원장 및 부위원장들의 요청에 의하여 연방정책과 사업의 독립적 평가, 재정상태감사, 법률감사, 그리고 효율과 효과증진을 위한 개선방안 등에 대한 정책조언을 하고 있다. 주요기능으로 의회의 행정부에 대한 감시기관(*watchdog*)으로서 행정부에 대한 감사, 조사, 그리고 평가기능을 수행하고 있다. 특히 법령준수(*legal compliance review*) 여부 및 예산과 관련된 사업의 감사, 조사 그리고 평가를 한다. 의회예산처와 비교해 볼 때 분석보다는 평가 및 감사에 중점을 두며, 감사결과에 따라 특정사업에 대한 연방회계검사원의 입장을 발표한다. 일반적으로 연방회계검사원의 기능은 우리 감사원의 기능과 유사하다.

### (3) 관련기관들간의 상호교류

앞에서 언급한 바와 같이 우리의 법제예산실은 그 기구 내에 법제기능과 예산기능의 상호보완성이 미흡하고 국회소속의 입법조사분석실과 의정연수원 연구부와의 기능이 중복됨에도 불구하고 상호교류와 협조 그리고 보완성이 미약한 문제점을 가지고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 우리의 경우와 대조적인 예를 미국의 회예산처와 입법조사국 및 연방회계검사원간의 관계에서 발견할 수 있다. 미국의 경우 이들 기관들간의 기능중복으로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 첫째, 어떤 특정 사업에 대한 조사분석을 하기 전에 각 기관의 책임자는 이를 다른 두 기관에게 알리고 업무의 중복성을 점검하며 연구시작 날짜 및 진행상황을 포함한 연구통지제도보고서(*Research Notification System Report*, 일명 RNS으로 불림)를 각 기관에 발송한다. 둘째, 2개월에 한번씩 상호교류와 협조를 위하여 세 기관이 만나는 상호조정그룹(*Interagency Coordinating Group*)이 있다. 이러한 제도를 통하여

상호중복성이 가져올 수 있는 비효율성을 줄이고 상호협조 및 보완성을 제고시키고 있다.

## 5. 한국의 법제예산실과 미국 의회예산처의 비교분석과 법제예산실 조직운영에 대한 함축성

### 1) 비교분석의 구조적 제약조건

앞에서 우리 국회의 예산심의 과정과 관련하여 법제예산실의 기능 및 구조, 그리고 문제점 등을 살펴보았다. 또한 미국 의회의 예산심의 과정과 관련하여 의회 예산처의 기능, 구조, 그리고 장단점들을 분석하였다. 이제 이러한 논의를 기초로 두 기관의 비교분석을 시도하고자 한다. 그러나 이러한 비교분석을 하기 이전에 비교연구의 타당성을 저해하는 몇 가지 서로 다른 '구조적 조건'을 우선 설명하고자 한다.

#### (1) 예산심의 과정에서 행정부와 의회의 권력관계

예산심의 과정에서 행정부와 비교하여 우리 국회의 영향력은 상당히 미약하다. 이에 반하여 미국 의회는 그야말로 예산심의 과정에서 막강한 권한과 책임을 가지고 있다. 실질적으로 예산편성권은 의회가 가지고 있다고 보는 것이 옳다. 특히 예산심의 과정에서 상·하 양원의 예산위원회, 세출위원회, 하원의 세입위원회 등은 상설위원회로서 구성원의 직업적 안정성이 확보되어 높은 전문성을 가지고 있다. 반면 우리의 경우 예산심의 과정에서 매우 중요한 기능을 수행하는 '예산결산특별위원회'는 상설위원회가 아니며 구성원의 이동성이 높고 전문성 또한 과히 높지 못하다. 1983년부터 부활된 각 상임위원회의 예비심사는 전문성 제고와 민의수렴이라는 취지가 무색할 정도로 각 행정부처의 이익과 이해를 대변하는 결과를 초래하는 경향을 보였다. 또한 각 상임위원회의 예비심사가 예산결산특별위원회의 심사에 반영되는 경우도 극히 미약하다. 정부수립 이후 오늘날까지 국회가 행정부예산에 대해서 총액기준으로 3% 이상의 수정을 가한 전례가 없다(유



훈, 1983). 이는 강력한 대통령제하에서 국회의 예산심사 권한이 행정부에 의해 압도되어 왔음을 보여주는 것이다(유훈, 1993 : 804 ; 오연천, 1989 ; 김종순, 1991).

### (2) 예산심의의 지원에 대한 전문성

현재 법제예산실에서 예산심의 기능을 담당하는 전문인력은 약 18명이다. 반면 미국 의회예산처는 약 200명이 넘는 전문인력을 갖고 있다. 양자간에 전문인력의 수준과 규모를 비교할 때 너무 격차가 커서 이를 비교·평가한다는 것 자체가 무리이다. 또한 우리 법제예산실은 이제 역사가 1년이 조금 넘었고 미국 의회예산처는 약 20년이 넘게 운영되어 그 운영성과를 동일선상에서 비교하는 것도 적절성이 떨어진다.

### (3) 업무분야의 광범위성

앞에서도 언급한 바와 같이 예산정책심의관실은 적은 인력으로 국회의 예산심의 기능을 지원할 뿐만 아니라 국정감사 및 결산심의 기능까지 지원하고 있다. 이는 200명이 넘는 전문인력을 가지고 단지 예산심의 기능만 지원하고 있는 미국 의회예산처의 경우를 감안하면 한국의 법제예산실이 처한 현실은 무척이나 어렵다. 문제는 법제예산실이 이와 같은 적은 인력으로 예산심의, 국정감사 그리고 결산심의를 동시에 지원함으로써 업무의 효율성이 떨어진다는 데 있다.

## 2) 비교분석의 함축성

이상에서 언급된 구조적 조건들의 차이는 양국간 예산심의 과정의 지원조직에 대한 비교연구를 수행하는 데 제약이 되고 있다. 그러나 이러한 비교연구의 한계에도 불구하고 예산심의 과정에 국한하여 미국 의회예산처와 우리의 법제예산실의 기능을 비교·분석함으로써 우리 국회의 예산심의 과정을 한 단계 높일 수 있는 정책적 대안을 모색하고자 한다.<sup>10)</sup> 그러므로 이 연구는 위에서 언급된 구조적

10) 예산심의의 비전문성·비효율성 문제가 단순히 국회내 제도적 장치의 미비에서 기인하지 않고, 앞에서 살펴본 복합적인 정치적·구조적 원인에서 기인하고 있는 것은 사실이다. 이러한 점에서 김종순은 이러한 사실이 하나의 연구가 모든 측면을 검토하여야 하는 이유가 될 수는 없으며, 실현가능한 대안들을 중심으로 심도 있는 논의를 하는 것이 보

계약하에서 미국 의회예산처의 기능과 구조를 우리의 법제예산실과 비교하여 어떻게 법제예산실의 조직을 변화시켜 그 기능과 운영의 효율성을 높일 것인가에 중점을 두고 있다.

### (1) 전반적인 조직구성의 방법론

앞에서 언급한 바와 같이 국회의 예산심의 기능을 지원하기 위한 조직을 산출물(*product line*) 또는 기능(*function line*)에 중점을 두어 구성할 수 있다. 현재 법제예산실의 예산정책 1과 및 2과는 대체적으로 기능을 중심으로 구성되어 있다. 이에 따라 예산정책 1과는 운영, 통일, 법제·사법, 행정·국방·정보, 재정경제, 내무특위, 교육·문공 분야를, 예산정책 2과는 농림수산, 통상산업, 통신·과학기술, 환경·노동 분야를 맡고 있다. 이는 하나의 정책분야에서 입법조사관이 각 정책분야의 특정 정책의 타당성 및 장기적 영향분석(*program analysis*)과 예산심의에 필요한 단기적 예산수치 분석(*budget analysis*), 재정 및 세입분석(*fiscal and tax analysis*)을 함께 한다는 것이다. 이러한 조직의 문제점은 전문성을 높일 수 있다는 장점에도 불구하고 예산심의에 필요한 자료, 특히 예산 및 재정의 세입분석에 기초한 구체적인 자료와 숫자(*numbers*)를 신속히 제공하지 못하는 데 있다. 이에 반하여 미국 의회예산처의 조직은 산출물을 중심으로 예산수치 분석과 사업타당성 분석을 분리하고 있다. 이의 장점은 신속하고도 정확히 예산과 관련된 자료와 숫자를 의회에 제공할 수 있다는 것이다.

이러한 점에서 법제예산실의 예산정책 1과와 2과의 입법조사관의 기능은 단기적으로 예산에 관련된 자료와 숫자를 신속하고 정확하게 제공할 수 있도록 예산수치 분석에 중점을 두는 구조로 편성되는 것이 바람직하다. 아울러 예산정책심의관실 소속의 정책조사관은 사업타당성 분석에 중점을 두어 특정 사업의 타당성과 장기적 영향력을 분석하도록 하는 것이 좋을 것 같다.

이러한 구조변화를 통하여, 법제예산실은 단기적으로는 국회에 예산심의 기능에 필요한 예산수치 자료를 신속하고 정확하게 제공하며, 장기적으로는 특정 정책의 예산부담을 추계하여 장기적인 효과를 분석할 수 있을 것이다. 또한 예산심

---

다 효과적일 수 있다고 주장했다(김종순, "한국국회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구: 미국의 CBO를 중심으로," 《한국행정학보》 25(3) (1991), pp. 1001~1007 참조).

의에 필요한 자료와 예산수치는 객관성과 정확성을 확보함으로써 어떤 특정 정책의 타당성 논쟁에 대한 초당파적이고 객관적인 정보제공 기능을 수행하고 예산정책심의관실의 신용도를 높일 수 있다. 특히 역사가 짧은 조직일수록 조직의 신용성, 초당파성, 객관성을 제고하기 위해서는 단기적으로 예산수치 분석기능에 중점을 두는 것이 바람직하다. 미국 의회예산처도 설립초기에는 이러한 예산수치 분석기능에 초점을 두었다. 또한 이러한 방향의 조직구성은 입법조사관과 정책조사관의 기능을 명확히 분리함으로써 상호간의 존중과 협조 그리고 교류를 활성화시킬 수 있다. 즉 예산수치 분석을 하는 입법조사관들은 정책조사관들이 가지고 있는 특정 예산분야의 전문지식이 늘 필요하고 정책조사관들도 입법조사관들이 가지고 있는 정확한 자료 및 예산수치를 필요로 하고 있다.

### (2) 법제예산실 기능의 재조정

앞에서도 언급한 바와 같이 예산정책심의관실의 예산심의를 지원하는 기능과 국정감사 및 결산심의를 지원하는 기능을 분리시켜야 한다. 현재 이러한 기능들을 적은 인력으로 함께 수행함으로써 실질적으로 지원의 효율성이 떨어지고 있다. 이러한 기능의 동시수행은 더욱 더 많은 인력을 요구하고 있음을 고려해야 한다. 한가지 분명한 것은 예산정책심의관실의 주요기능은 국회의 예산심의 기능을 지원하는 데 있다는 것이다.

### (3) 관련 조직간의 중복성과 연계성의 검토

우리 법제예산실, 특히 예산정책 1과와 2과의 기능은 앞에서 지적한 바와 같이 예산심의 과정에서 국회도서관의 입법조사분석실과 의정연수원의 연구부 그리고 각 상임위원회 전문위원들의 기능과 중복성을 지니고 있다. 이러한 중복성은 같은 문제나 정책을 서로 다른 시각에서 볼 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 이러한 장점은 조직상호간의 교류와 협조를 전제로 한다. 이러한 상호교류나 협조가 미약할 경우 중복성은 조직운영의 행정적 낭비를 초래할 가능성이 높다. 그러므로 이들 조직간의 상호협조를 활성화하기 위한 방안을 모색하는 데 미국의 사례를 참고할 필요가 있다.

앞에서도 언급한 바와 같이 첫째, 연구 및 분석의 중복성을 피하기 위해서는 연구통지제도 보고서나 각 기관의 전문인력을 중심으로 한 상호조정그룹 제도를

검토할 필요가 있다. 아울러 이들 기관들 상호간에 존재하는 지리적 격차를 극복하고 공식적·비공식적 교류를 활성화시키기 위하여 'E-mail'(computer messages)을 중심으로 하는 '국회정보 체제'를 정비할 필요성도 제기된다. 둘째는 법제예산실의 법제심의관실과 예산정책심의관실의 상호관련성이 적기 때문에 기능의 효율성과 충실도 측면에서 같은 조직 내에 소속될 합리적 근거를 찾기가 어렵다. 오히려 법제예산실의 법제 1과, 법제 2과, 입법민원과는 국회도서관의 입법조사분석실과 그 기능이 밀접한 관련성을 맺고 있어 국회도서관 소속의 입법조사분석실과의 통합이 효율적이다. 미국의 경우도 이러한 법제기능은 미국 의회도서관의 입법조사국 소속으로 되어 있다. 이와 같이 법제심의관실과 입법조사분석실의 통합을 제안하는 이유는 입법조사분석실의 전문인력이 연구관 23명을 포함한 42명뿐이라는 점에서 더욱 타당성이 있다.

한편 예산정책심의관실의 기능을 활성화하기 위해서는 재정경제원의 예산실과 각 상임위원회 전문위원들과도 상호교류를 높여야 한다. 이러한 교류는 서로간의 정책에 대한 이해를 증진시킬 수 있다. 또한 각 정당의 정책실과도 교류를 증진하며 새로운 예산정책에 대한 이해와 협조를 높여야 한다. 이러한 관점에서 행정부와 정당 및 예산정책심의관실이 주관하여 각종 예산정책과 관련된 소규모의 워크숍을 수시로 개최하는 것을 고려할 수 있다.

#### (4) 전문인력 충원과정의 변화

예산정책심의관실의 기능을 활성화하기 위해서 요구되는 가장 기본적인 조직구성은 입법조사관과 정책조사관의 전문인력 확충이다. 이러한 조직구성과 관련하여 현재 12명의 입법조사관과 6명의 정책조사관으로 효율적인 예산수치 분석이나 정책평가가 상당히 어려울 것으로 예상되므로 전문인력의 확충이 요구된다. 나아가 국회의 예산정책심의관실이 재정경제원의 예산실을 견제하고 국회의 예산심의 기능을 실질적으로 지원하기 위해서는 이에 걸맞은 인원과 전문성이 요구된다. 미국의 예에서 보듯이 의회예산처가 연방관리예산처보다 인원은 적지만 우수인력을 확보하고 있어 높은 전문성을 보유하고 있다. 장기적으로 볼 때 예산정책심의관실의 조직을 확충하여 예산정책의 타당성과 장기적 영향을 분석할 수 있는 사업타당성 분석능력을 향상시켜야 할 것이다. 또한 이를 위한 경기예측 능력도 제고되어야 한다. 경기예측 능력은 많은 전문인력을 필요로 하기 때문에 이를 뒷받

침할 수 있는 재원확충이 선행되어야 한다.

#### (5) 조직운영상의 정치적 독립성 확보

미국 의회예산처가 가지고 있는 기능상의 가장 큰 장점은 소장의 인사임명 과정에 정치적 독립성이 보장될 뿐만 아니라 초당파성을 바탕으로 정책의 정치적 입장표시를 피하며 정보 및 자료의 객관성을 가지고 있다는 데 있다. 우리의 경우 이러한 장점을 살리기 위해서 예산정책심의관실의 실장 또는 소장은 국회와 각 정당의 참여하에 초당파적으로 임용되어야 하며 그 조직의 장에게 운영 및 인원충원의 독립성이 부여되어야 할 것이다. 또한 예산심의 과정에 필요한 객관적이고 정확한 수치와 자료를 제공하는 데 조직기능의 초점을 두도록 하며 예산안이나 정책에 대한 기관의 입장제시는 피하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 조직의 설립초기에는 조직의 안정과 효율적인 예산심의의 지원기능을 위하여 정치적 이해를 초월하여 초당파적인 객관성과 신용성을 확보하는 것이 선결요건이기 때문이다. 이를 위해 특히 역사가 짧은 예산정책심의관실은 정치성이 내포될 가능성이 많은 사업타당성 분석보다는 예산수치 분석에 기능의 초점을 두고 정확한 자료 및 예산수치의 제공에 주력해야 할 것이다.

#### (6) 외부자문단의 이용

미국 의회예산처는 전문성을 높이기 위하여 저명한 경제학자나 정책학자로 구성된 고문단을 가지고 있다. 이 고문단은 일반적인 정책분석 및 평가의 방향에도 참여하고 의견을 개진하며 의회예산처 소장의 자문에도 응한다. 또한 이 고문단은 어떤 면에서는 의회예산처의 정치적 초당파성과 독립성을 유지하는 데 도움을 줄 수 있고, 정책의 분석 및 평가의 결과에 대한 권위를 부여하는 데도 긍정적인 기능을 한다. 이러한 관점에서 우리의 예산정책심의관실도 저명한 예산전문가 그리고 각 정당의 예산전문가 출신 의원들로 구성된 고문단 구성을 고려할 수 있다.

## 6. 맺음말

이 글은 우리의 민주주의의 성숙을 위한 하나의 단계로서, 행정부 우위의 예산심의 과정을 변화시키기 위해 우리 국회의 전문성을 확충하기 위한 제도적 보조장치를 연구했다. 구체적으로 미국 의회의 예산심의 과정과 의회예산처의 기능을 우리의 법제예산실과 비교·분석하고, 그 비교·분석의 의미를 특히 보다 나은 예산정책심의관실의 효율적인 기능발휘와 운영 면에서 살펴보았다. 즉 비교·분석을 통해, 미국 의회가 예산심의 과정에서 전문성을 유지할 수 있는 제도적 근거를 살펴보았다. 이러한 시각에서 우리 국회의 예산심의에 당파성을 떠나 전문성을 제고하기 위해서는 이를 위한 제도적 장치가 확충되어야 한다. 미국 의회예산처의 분석은 우리 국회의 예산에 대한 전문성 확보를 위한 법제예산실의 운영에 몇 가지 중요한 정책적 함축성을 제시하고 있다.

첫째, 예산심의 업무는 모든 중요한 국가정책의 기본인 예산의 특징에 따라, 상당히 전문적이며 광범위하다. 그러므로 이를 위한 제도적 기관은 예산에 대한 전문성을 가진 인력으로 충원되어야 하며, 그 수도 상당해야 한다. 미국 의회예산처의 경우도 약 200여 명의 전문인력이 확보되어 있다.

둘째, 이러한 제도적 기관은 설립초기에는 기관의 목표를 신속하고도 정확하게 예산과 관련된 자료 및 숫자(예산수치 분석)를 국회에 제공하는 데 두어, 예산심의 과정에서 국회의 전문성을 제공하여 이 기관에 대한 초당파적인 신용성을 높여야 한다. 즉 초기에 어떤 제안된 정책에 대한 타당성 분석(사업타당성 분석)에 치중하면, 당파적인 논쟁에 휘말리게 되어 이 기관의 설립목적은 잃어버리는 경우가 있다. 그러므로 초기에는 예산수치 분석에 중점을 두고, 점진적으로 정책에 대한 타당성 분석 및 이에 따른 단기적 내지 장기적 영향을 고려하는 사업타당성 분석을 하여야 한다.

셋째, 이러한 기관의 조직·운영에서 당파성을 떠나 정치적 독립성이 유지되어야 한다. 미국 의회예산처의 조직 및 기능상의 장점은 소장 및 인력의 충원과정에 정치적 독립성이 보장되어, 의회예산처가 초당파성을 바탕으로 정보 및 자료의 객관성을 가지고 있다는 것이다.

위에서 제시한 여러 가지 비교연구를 통한 정책적 함축성들은 미국과 한국의

예산과정에서 나타나고 있는 독특한 구조적인 제약을 고려하였다. 궁극적으로는 예산정책심의관실의 기능은 예산과 관련된 행정부와 국회간의 관계에 달려 있다. 예산심의 과정에서 국회의 역할이 미미하다면 예산정책심의관실의 기능을 확충할 근거는 약해진다. 반면 국회의 예산심의 기능이 이전에 비하여 확충이 요구될 경우 예산정책심의관실의 예산심의를 지원하는 기능은 강화되어야 할 것이다. 이러한 상황에서 우리 예산정책심의관실이 추구해야 할 근본적인 운영방향은 예산수치 분석에 중점을 두어 국회에 제공되는 자료와 정보의 객관성(objectivity), 신속반응성(responsiveness), 초당파성(nonpartisan)에 위치해야 할 것이다. 이를 바탕으로 국회는 예산심의에서 스스로 예산정보에 대한 정확성과 객관성을 확보할 수 있고 행정부와 대등하고 건전한 관계를 구축할 수 있다. 나아가 이는 국회와 행정부의 전문성을 바탕으로 한 새로운 관계설정에도 도움이 된다. 이것이 정치적, 사회적 민주화의 성숙에 따른 우리 국회의 나아갈 방향이다.

---

## 참 고 문 헌

---

### 1. 국내문헌

- 김영평. 1985a. "정책결정에 대한 국회의 영향력 분석(上)," 《국회보》, 225 : pp. 72 ~82.
- 김영평. 1985b. "정책결정에 대한 국회의 영향력 분석(下)," 《국회보》, 226 : pp. 58 ~71.
- 김종순. 1991. "한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구 : 미국의 CBO를 중심으로," 《한국행정학보》 25(3) : pp. 1001~1007.
- 대한민국국회. 1995. 《국회기구표》.
- 법제예산실. 1994. 《법제예산실안내》.
- 오연천. 1989. "예산심의를 통한 행정부 통제," 박동서·김광운 공편. 《의회와 행정부》. 서울 : 법문사.
- 유 훈. 1996. 《행정학원론》. 서울 : 법문사.

- 윤성채. 1995. "관리도구로서의 예산: 평가 및 감사와의 연계성을 중심으로," 《한국 행정학보》, 29(4) : pp. 1193~1209.
- 이문영 · 윤성식. 1995. 《재무행정원론》. 서울: 학현사.
- 한국일보. "15대 국회과제: 법안심사," 1996. 5. 7일자 12면.
- 한국일보. "15대 국회과제: 입법활동," 1996. 5. 8일자 4면.
- 한국일보. "15대 국회과제: 예산심의," 1996. 5. 9일자 4면.
- 한국일보. "15대 국회과제: 국정감사," 1996. 5. 10일자 4면.
- 함성득. 1996. 《미국 의회예산처의 한국적 토착화: 미국 의회의 예산과정 평가와 의 회예산처의 기능분석을 중심으로》. 한국의회발전연구회 연구과제 보고서.

## 2. 외국문헌

- Congressional Budget Office. 1995. *Responsibilities and Organization of the Congressional Budget Office*. Washington, D. C.
- Gosling, James. 1992. *Budgetary Politics in American Governments*. New York : Longman.
- Hahm, Sung-Deuk, Mark Kamlet, & David Mowery. 1992a. "U. S. Defense Spending Under the Gramm-Rudman-Hollings Act : 1986~1989," *Public Administration Review*, 52(1) : pp. 8~15.
- Hahm, Sung-Deuk, Mark Kamlet, & David Mowery. 1997. "U. S. Postwar Deficit Spending in the United States," *Forthcoming in American Politics Quarterly*.
- Hahm, Sung-Deuk, Mark Kamlet, David Mowery, & Tsai-Tsu Su. 1992b. "The Influence of the Gramm-Rudman-Hollings Act on Federal Budgetary Outcomes, 1986~1989," *Journal of Policy Analysis and Management*, 11(2) : pp. 207~232.
- Haveman, Joel. 1978. *Congress and the Budget*. Bloomington : Indiana University Press.
- Ippolito, Dennis. 1981. *Congressional Spending*. Ithaca : Cornell University Press.
- Kamlet, Mark, David Mowery, & Tsai-Tsu Su. 1987. "Whom Do you Trust? An Analysis of Executive and Congressional Economic Forecasts," *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(3) : pp. 365~384.



- Kim, Dong-Kun & In-Jae Kang. 1993. "The Budget System and Structure in Korea," *Public Budget & Finance*, Winter : pp.85~96.
- O'Neill, June. 1995. *CBO Testimony: Subcommittee on Legislature and Budget Process and the Subcommittee on Rules and Organization of the House Committee on Rules*, July 13. Washington, D. C.
- Starting from Scratch: Alice Rivlin and the Congressional Budget Office(A)*. Harvard Kennedy School of Government Case Study, C-16-88-872.0
- U. S. Congress. 1977. *Congressional Budget Office: A study of Its Organizational Effectiveness*. January 4. Washington, D. C. (95-20).
- U. S. Congress. 1993. *Hearing Before the Joint Committee on the Organization of Congress*. June 10. Washington, D. C. (103-116).
- U. S. Congress. 1995. *Review of Congressional Budget Cost Estimating*. Joint Hearing Before the House of Representatives Committee on the Budget and the U. S. Senate Committee on the Budget, January 10. Washington, D. C. (104-1).