



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학 석사학위논문

국회예산정책처의 설립이  
국회 예산심의에 미친 영향  
- 국회 예산안 수정비율을 중심으로 -

2016년 8월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학전공  
정 종 선



국회예산정책처의 설립이  
국회 예산심의에 미친 영향  
- 국회 예산안 수정비율을 중심으로 -

지도교수 김 상 헌  
이 논문을 정책학 석사학위논문으로 제출함

2016년 3월

서울대학교 행정대학원  
행정학과 정책학전공  
정 종 선

정종선의 석사학위논문을 인준함

2016년 6월

위원장	<u>김 순 은</u>	(인)
부위원장	<u>고 길 곤</u>	(인)
위원	<u>김 상 헌</u>	(인)



## 요약(국문초록)

국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 설립되었다. 국회의 형식적인 예산심의를 탈피하기 위하여 예산심의와 관련된 보좌를 담당할 수 있는 전문적인 조직을 국회에 설립한 것이다.

국회예산정책처는 의회와 행정부의 위임자-대리인 관계에서 정보 비대칭으로 인한 정보의 격차를 최소화하고 국회의 예산안 심사기능의 전문성을 높이기 위한 지원조직이자, 국회의원들이 현실적 한계와 제한된 상황 하에서 합리적 정책결정을 내리기 위해 활용하게 되는 실마리 제공자로서, 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘할 것으로 기대된다. 이를 바탕으로 본 연구는 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하였다.

국회의 예산심의가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하기로 하고, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석해보고자 하였다.

특히, 본 연구는 김상헌·이기영(2011)의 연구를 보완·발전시켜, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 미친 영향을 실증적으로 분석하였다는 데 의의가 있다고 할 것이다. 김상헌·이기영(2011)의 연구는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제하지 않은 상태에서 국회예산정책처가 설립된 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 등에 어떠한 변화가 있었는지 개략적으로 살펴보는 데 그친 한계가 있었기 때문에, 이에 본 연구는 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠

수 있는 요인들을 통제한 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해보고자 하였다.

통제변수로는 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 정치적 요인, 경제적 요인, 국회의원 특성을 나타내는 변수들을 추출하여 선정하였는데, 정치적 요인으로 대통령 선거와 국회의원 선거 실시 여부, 정권특성, 여당 의석점유율을, 경제적 요인으로 경제성장률을, 국회의원 특성을 나타내는 변수로 초선의원 비율을, 그 밖에 시간변수를 선정하였다.

모형의 추정결과를 살펴보면, 국회예산정책처 설립 여부는 대부분의 모형에서 유의수준 5% 또는 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 종속변수가 일반회계 감액비율과 일반회계 총수정비율인 경우 계수는 정(+)의 값을 가지고 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우 계수는 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되어, 이에 따라 국회예산정책처 설립 이후 감액비율은 높게 나타날 것이고 순수정비율은 낮게 나타날 것이며 총수정비율은 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있었다.

즉, 본 연구의 추정결과 국회예산정책처 설립 이후 감액비율이 높게 나타나고 순수정비율이 낮게 나타나며 총수정비율이 높게 나타나는 것으로 분석됨으로써 국회의 예산안 수정비율을 기준으로 국회 예산심의의 실질화를 판단해볼 때 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

**주요어 : 국회예산정책처, 국회 예산심의, 국회 예산안 수정비율**

**학 번 : 2008-23407**

# 목 차

1. 서 론 .....	1
가. 연구목적 및 필요성 .....	1
나. 연구방법 및 연구범위 .....	3
2. 이론적 배경 및 선행연구 검토 .....	5
가. 이론적 배경 .....	5
1) 대리인 이론 .....	5
2) 실마리 수용 모형 .....	8
나. 선행연구 검토 .....	9
다. 선행연구의 한계 .....	13
3. 제도적 고찰: 국회 예산심의과정과 국회예산정책처 .....	15
가. 국회 예산심의과정 .....	15
나. 국회예산정책처 현황 .....	18
4. 연구모형 .....	22
가. 연구문제 .....	22
나. 종속변수 .....	23
1) 국회의 예산안 수정비율 .....	23
2) 기초통계 분석 - 일반회계 예산안의 국회 수정비율 .....	25
3) 기초통계 분석 - 예산안의 국회 순수정비율 .....	31
다. 독립변수 .....	38
1) 국회예산정책처 설립 여부 .....	39
2) 정치적 요인 - ① 대통령 선거와 국회의원 선거 실시 여부 .....	40
3) 정치적 요인 - ② 정권특성 .....	42
4) 정치적 요인 - ③ 여당 의석점유율 .....	44



5) 경제적 요인 - 경제성장률 .....	46
6) 국회의원 특성 - 초선의원 비율 .....	47
7) 시간 요인 .....	48
라. 회귀모형 .....	49
<b>5. 분석결과 .....</b>	<b>52</b>
가. 종속변수가 일반회계 감액비율인 경우 .....	52
나. 종속변수가 일반회계 순수정비율인 경우 .....	55
다. 종속변수가 일반회계 총수정비율인 경우 .....	57
라. 종속변수가 특별회계 순수정비율인 경우 .....	60
마. 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우 .....	62
바. 총 합 .....	66
<b>6. 결 론 .....</b>	<b>72</b>
가. 연구의 의의 .....	72
나. 연구의 한계 .....	73
참고문헌 .....	75
Abstract .....	79

## 표 목차

< 표 1 > 국회의 예산안 심의절차 .....	16
< 표 2 > 국회예산정책처의 주요 업무 .....	19
< 표 3 > 연도별 일반회계 예산안의 국회 수정비율 .....	26
< 표 4 > 일반회계 예산안 국회 수정비율의 기술통계량 .....	29
< 표 5 > 국회예산정책처 설립 이전과 이후의 일반회계 예산안 국회 수정비율의 집단통계량 비교 .....	30
< 표 6 > 일반회계 예산안 국회 수정비율의 평균값의 차이에 대한 t-검정 .....	31
< 표 7 > 연도별 예산안의 국회 순수정비율 .....	31
< 표 8 > 예산안 국회 순수정비율의 기술통계량 .....	36
< 표 9 > 국회예산정책처 설립 이전과 이후의 예산안 국회 순수정비율의 집단통계량 비교 .....	37
< 표 10 > 예산안 국회 순수정비율의 평균값의 차이에 대한 t-검정 .....	38
< 표 11 > 분석변수의 선정 .....	49
< 표 12 > 일반회계 감액비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과 .....	52
< 표 13 > 일반회계 순수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과 .....	55
< 표 14 > 일반회계 총수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과 .....	57
< 표 15 > 특별회계 순수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과 .....	61
< 표 16 > 일반예산 순수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과 .....	63
< 표 17 > 모형 추정결과 종합 .....	66

< 표 18 > 가설 채택 여부 ..... 69

## 그림 목차

< 그림 1 > 국회예산정책처 조직도 ..... 21  
< 그림 2 > 연도별 일반회계 예산안의 국회 수정비율 ..... 28  
< 그림 3 > 연도별 일반예산안의 국회 순수정비율 ..... 34  
< 그림 4 > 연도별 일반회계와 특별회계 예산안의 국회 순수정비  
율 ..... 35

# 1. 서론

## 가. 연구목적 및 필요성

예산이란 한정된 자원을 배분하고자 하는 국가의 의사결정과정이며 국가의 목표달성을 위한 계획을 수치로 표시한 것으로(함성득, 2005: 40), 의회의 예산심의를 국민을 대표하는 기관인 의회의 본질적인 기능 중의 하나라고 할 수 있다. 왜냐하면 예산은 예산안 결정 과정을 통해 정부 정책의 우선순위를 반영하게 되는데, 이러한 예산안의 결정은 국민의 대표 기관인 의회가 행정부에서 제출한 예산안을 심사하고 확정하는 절차를 거쳐 이루어지고 있기 때문이다(김태진, 2013: 81). 특히, 우리의 대통령제 정부형태에서 행정부의 독주를 방지하고 억제하는 동시에 행정부와의 균형을 유지하기 위해서는 국회의 예산심사가 보다 철저하고 엄격하게 다루어져야 할 필요성이 있다(함성득, 2005: 40).

그러나 국회보다 상대적으로 우월한 행정부의 전문성 때문에 국회 예산심의 기능은 행정부 안을 대부분 통과시키는 형식적인 수준에 머물렀다는 비판이 있어왔다(김종순, 1991). 행정부가 예산에 관한 모든 정보를 장악하고 있고 국회는 독자적인 정보원을 보유하지 못하여 예산과 관련된 정보를 행정부에 의존할 수밖에 없었고(김종순, 1991), 특히 예산의 편성과 집행, 결산 및 국가정책에서의 주요 정보가 행정부에 집중되어 있기 때문에 국회의 통제기능이 미약했다는 것이다(박병식·이준호, 2005).

이와 같은 주장의 근거로는 흔히 정부가 편성한 예산안이 국회에서 수정되는 정도가 미미하다는 것을 들고 있는데(김상헌·이기영, 2011: 1), 장문선·윤성식(2002: 1)은 국회의 예산심의역의 평균 수정율은 0.4%로 형식적인 예산심의를 벗어나지 못하였다고 하였고, 김상헌·이기영(2011: 1)은 우리나라 국회의 예산안 수정비율은 순수정

의 경우에는 1% 이하가 대부분이며 총수정 비율도 3% 이하에 머무르는 것이 보통이라고 하였다.

현대 정치에 있어서 국회의원들의 전문성이 떨어지면 행정부 독주의 경향이 높아지고(임동욱·함성득, 2004: 8), 더구나 행정부 우위의 구조 하에서 예산배분의 우선순위를 둘러싸고 국회와 행정부 간의 합의를 이끌어내기 어려웠던 사실을 고려할 때(함성득, 1996), 이 부문에 있어서 국회의원들의 전문성 제고는 무엇보다 중요하다(이겨레·함성득, 2008: 165).

그러나 국회의원 개개인은 한 분야의 전문가라기보다는 국민의 대표로 선출되는 만큼 행정부 관료들에 비해 정책 및 이슈에 대한 전문성이 상대적으로 높지 못하며, 의정활동과 더불어 지역구 활동 등 국회의원으로서 수행해야 할 일들이 많기 때문에 국회의원 개인에 대해 높은 수준의 전문성을 요구하기도 매우 어려운 실정이다(임동욱·함성득, 2004: 9-10).

이와 같은 문제점을 완화하는 방편으로 여러 가지 제도적인 보완책이 제시되었으며, 그 중의 하나가 국회의 예산심의와 관련된 보좌를 담당할 수 있는 전문기관의 설립이다. 많은 연구들은 국회의 예산에 대한 전문적 지식부족은 제도적으로 보조기관을 활용함으로써 보완할 수 있다고 주장하고 있는데, 즉 국회가 행정부를 견제하며 입법권, 재정통제권, 행정부 감독권 등 헌법에 보장된 본래의 권능을 제대로 발휘하기 위해서는 효율적인 의정 보좌조직의 존재가 필요하다는 것이다(김종순, 1991; 함성득, 1996; 박찬욱·박찬표, 2005; 함성득·임동욱, 2005).

이에 대한민국 국회는 2004년 국회예산정책처를 개칭하였다. 국회예산정책처는 개칭 이후 여러 가지 보고서를 발행함으로써 국회에 예산을 심의하는 데 필요한 종합적인 분석 자료를 제공하고 있을 뿐만 아니라 법안비용추계와 일반 조사·분석 요구에 대한 회답 등 다양한 활동을 하고 있다. 다만, 김상헌·이기영(2011: 2)이 지적한 바와 같이 국회예산정책처의 이와 같은 다양한 활동에도 불구하고, 객

관적이고 종합적인 시각에서 국회예산정책처를 평가하고자 하는 노력은 찾아보기 힘들다. 그러므로 국회예산정책처의 설립 목적을 바탕으로 국회예산정책처의 설립이 국회의 예산심의에 어떤 영향을 미쳤는지 검토할 필요가 있다.

## 나. 연구방법 및 연구범위

국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 설립되었다. 국회의 형식적인 예산심의를 탈피하기 위하여 예산심의회와 관련된 보좌를 담당할 수 있는 전문적인 조직을 국회에 설립한 것이다. 이를 바탕으로 본 연구는 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의회 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 한다.

국회의 예산심의회가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하기로 하고, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석해보고자 한다. 특히, 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제된 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해보고자 한다.

한편, 본 연구는 기금을 제외한 일반회계와 특별회계의 일반예산만을 연구대상으로 하였다. 기금의 경우 기금의 운용계획이 국회의 심의·의결을 받게 된 것이 2003년도 기금운용계획부터이기 때문에, 국회예산정책처 설립 이전과 이후를 비교하기에는 국회예산정책처 설립 이전 기금운용계획이 국회의 심의·의결을 받아 수정을 거친 기간이 2003년과 2004년 단 2개 연도에 불과한 문제점이 있었다.

또한, 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율은 감액비율, 순수정비율, 총수정비율로 나누어 분석해보았는데, 다만 특별회계 및 일반회계와 특별회계를 더한 일반예산의 경우에는 순수정비율만을 연구대

상으로 하였다. 감액비율과 총수정비율을 구하기 위해서는 삭감액과 증액 규모가 별도로 제시되어야 하는데, 기획재정부의 나라살림 예산개요 참고자료에는 일반회계의 삭감액과 증액 규모는 별도로 제시되어 있었고 특별회계의 순수정액 규모도 제시되어 있었으나, 그 외 특별회계와 일반예산의 감액비율과 총수정비율을 구하기 위한 삭감액과 증액 규모는 별도로 제시되어 있지 않았다. 그 밖의 방법으로 자료를 구하기 위하여 연도별로 기획재정부의 나라살림 예산개요나 국회예산결산특별위원회 심사보고서 등을 참조해보았으나 연도별로 순계기준이나 총계기준이나에 따라 기준이 일치하지 않은 문제점이 있었다.

본 연구에서 사용된 자료의 시간적 범위는 회계연도를 기준으로 1982년부터 2016년까지 총 35년간의 기간이다. 회계연도 1981년의 경우 국회가 아니라 국가보위입법위원회에 의해 예산심의가 이루어졌기 때문에 그 이후부터를 분석하였다. 다만, 특별회계와 일반예산의 순수정비율은 2016년 자료가 아직까지 나와 있지 않아, 회계연도를 기준으로 1982년부터 2015년까지 총 34년간의 기간을 시간적 범위로 하였다.

## 2. 이론적 배경 및 선행연구 검토

### 가. 이론적 배경

국회예산정책처의 설립과 관련하여 많은 연구들은 국회의 예산에 대한 전문적 지식부족은 제도적으로 보조기관을 활용함으로써 보완할 수 있다고 주장하고 있는데, 즉 국가가 행정부를 견제하며 입법권, 재정통제권, 행정부 감독권 등 헌법에 보장된 본래의 권능을 제대로 발휘하기 위해서는 효율적인 의정 보좌조직의 존재가 필요하다는 것이다(김중순, 1991; 함성득, 1996; 박찬욱·박찬표, 2005; 함성득·임동욱, 2005).

이에 대한민국 국회는 2004년 국회예산정책처를 개칭하였다. 국회예산정책처는 개칭 이후 여러 가지 보고서를 발행함으로써 국회의 예산을 심의하는 데 필요한 종합적인 분석 자료를 제공하고 있을 뿐만 아니라 법안비용추계와 일반 조사·분석 요구에 대한 회답 등 다양한 활동을 하고 있다.

이하에서는 국회의원의 의회 지원조직, 국회예산정책처의 활용에 대한 이론적 접근으로 대리인 이론과 제한된 합리성으로서 실마리 모형에 대해 살펴보고자 한다.

#### 1) 대리인 이론

위임자-대리인 관계는 위임자가 그가 바라는 결과를 산출할 것이라는 기대 하에 대리인에게 권한을 위임함으로써 자신의 이익을 대신하여 서비스를 제공하도록 맺는 계약으로 정의내릴 수 있다(Jensen & Meckling, 1976). 두 당사자 간의 계약을 통해 대리인은 위임자의 결정권한과 역할을 부여받게 되며, 대리인은 부여된 재량



권 내에서 역량과 정보를 통해 주어진 임무를 처리하는데, 그 결과는 궁극적으로 위임자에게 귀속되게 된다. 이러한 위임자-대리인의 계약 관계가 형성되는 이유는 대리인이 위임자보다 특정한 과업에 대하여 더 많은 지식과 역량, 전문성을 가지고 있기 때문이다(권순만·김란도, 1995: 78 ; 김태진, 2013: 30).

위임자가 대리인에 대한 정보가 완벽하지 못하거나 위임자보다 대리인이 특정 업무를 처리함에 있어 더 많은 정보를 가지고 있는 정보의 비대칭성이 존재할 경우 위임자-대리인 관계에서 대리인의 문제가 발생한다. 대리인의 문제는 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 두 가지 유형으로 나타나게 되는데, 역선택(adverse selection)은 위임자가 대리인을 선택함에 있어 대리인에 대한 능력과 지식을 대리인만큼 잘 알지 못하기 때문에 기준을 초과하는 보수를 지급하거나 능력 미달의 대리인을 잘못 선택할 수 있는 위험성을 의미하고, 도덕적 해이(moral hazard)는 위임자가 대리인을 완벽하게 감시·감독하는 것이 불가능하고 감시·감독 과정에서 많은 비용이 소요되기 때문에 위임자의 감시가 소홀해지는 경우 대리인이 업무에 필요한 충분한 노력과 관심을 기울이지 않게 되는 것을 의미한다(김태진, 2013: 32).

대리인의 문제가 발생하였을 때 문제 해결의 핵심은 정보의 비대칭성에 있다. 결국 위임자와 대리자 간의 정보 비대칭성을 어떻게 하면 완화시킬 수 있는가 또는 정보의 비대칭적 상황 하에서 대리인의 이익과 위임자의 이익을 가능한 어떻게 하면 일치시킬 수 있는가 하는 점이 대리인 이론이 해결하고자 하는 중심적 문제라고 할 수 있다(권순만·김란도, 1995: 80; 김태진, 2013: 32). 따라서 대리인이 위임자보다 우수한 능력과 전문성을 지니고 있는 상황 하에서 위임자는 대리인의 선정 문제, 대리인의 효율적인 감시·감독 수단과 방법의 문제 등을 고민하게 되는데, 즉 위임자는 자신의 이익을 담보하기 위해서 어떠한 대리인과 계약할 것인가의 문제, 대리인의 업무수행에 대한 효과적인 감시방안의 모색, 대리인에 대한 충성도를

높일 수 있는 보상체계의 마련 등과 관련한 지속적인 고려가 요구된다(권순만·김관도, 1995: 79; 김태진, 2013: 31-32).

이를 의회와 행정부의 관계에 적용시켜보면, 대의제민주주의에서 국회는 국민을 대표하여 행정부를 감시·통제하는 기능이 요구되며, 이는 위임자로서 국회가 대리인인 행정부를 통제하는 관계로 파악될 수 있다. 위임자와 대리인 간 정보의 비대칭성은 대리인으로 하여금 도덕적 해이나 역선택과 같은 대리인 문제를 발생시킬 수 있고, 이러한 가능성을 줄이기 위해서는 위임자의 정보 비대칭성 감소의 노력이 필요하다(박병식·이준호, 2005: 223).

정책집행자로서 행정부는 정보에의 접근성이 용이하며 이는 행정부의 도덕적 해이로 이어져 공공 부문의 비대화와 이에 따른 비효율성을 낳을 수 있는 위험성을 안고 있고, 또한 정책이 목적이나 취지에 부합되지 않게 집행될 수 있는 가능성이 열리게 될 수 있다(박병식·이준호, 2005: 204, 김태진, 2013: 36). 행정부는 오랜 기간에 걸쳐 특정 업무에 대한 많은 자료를 축적해 왔으며 관료들은 동일한 업무를 지속적으로 다루어와 고도의 전문성으로 무장되어 있기 때문에, 국회 전문성의 수준이 행정부의 수준에 미치기에는 현실적 한계에 봉착해 있다(김태진, 2013: 36-37).

이러한 맥락에서 국회예산정책처 등 국회 내 예산안 심사 조직기능은 예산안 심사과정에서 발생하는 국회와 행정부 간의 대리인 문제 해결을 위한 제도적 장치로서 중요한 실마리를 제공해준다고 할 수 있다(김태진, 2013: 38). 그동안 우리 국회가 예산심의 과정에서 체계적이고 합리적인 분석이 이루어지지 않고 있다는 지적들이 있어왔는데, 박병식·이준호(2005: 223)는 이의 중요한 원인이 국회와 행정부 간의 국정운영에서 국회가 갖는 행정부의 집행에 대한 정보의 비대칭성에 의한 것이라 하면서 국회예산정책처의 주된 역할은 이러한 정보의 비대칭성을 줄여 위임자인 국회가 대리인인 행정부를 적절히 통제할 수 있도록 하는 데에 있다고 하였다.

사회가 복잡·다원화되고 사회문제 해결을 위한 다양한 분야의 정

책수립이 요구되는 현대사회에서 의회와 행정부의 정보 비대칭으로 인한 정보의 격차는 예산안 심사과정에서 더욱 심화될 수 있는데, 이러한 격차를 최소화하고 의회의 예산안 심사기능의 전문성을 높이기 위해서는 의회 지원조직으로서 국회예산정책처의 역할이 강조된다고 할 수 있다(김태진, 2013: 40).

## 2) 실마리 수용 모형

Matthews & Stimson(1975)는 국회의원이 처한 제한적 상황 하에서 정책결정 행위를 설명하기 위해 실마리 수용 모형을 제시하였는데, 실마리 수용 모형은 국회의원이 제한된 상황 하에서 예산안 심사 과정에서 필요한 자료와 정보를 어떻게 획득하고 합리적 결정을 내리고자 하는지에 대한 논거를 제시한다.

실마리 수용 모형은 기본적으로 국회의원은 당면한 심사 업무 외에도 많은 부분에 관심을 가지고 있고, 한편으로는 자신의 본연의 임무가 더 관심 있는 부분과 비교하여 열위에 놓일 경우 본연의 임무를 부가된 의무로서 인식하고 있음을 전제하며, 또한 본인의 관심 내 혹은 관심 밖 예산안을 심사하기 위한 정보를 알기 위해서는 항상 비용이 발생하며 시간이 소요된다고 전제한다. 그렇기 때문에 관심이나 전문성 영역 밖에 있는 예산안들에 대해 할애할 시간이 충분하지 않으며, 경우에 따라서는 아주 적거나 거의 없는 상황도 발생할 수 있다(Matthews & Stimson, 1975: 45; 김태진, 2013: 42에서 재인용).

실마리 수용 모형에 따르면, 정책결정자가 만약 그가 거의 모르는 예산안에 대해 결정을 내려야 할 상황에 직면했을 때, 정책결정자는 신뢰할 수 있는 실마리 제공자에 의해 제공되는 실마리를 찾게 되는데, 실마리 제공자는 공식적인 지위를 가진 해당 분야의 전문가로서 실마리 수용자보다 많은 정보를 지니고 있다(Matthews & Stimson, 1975: 45; 김태진, 2013: 43에서 재인용).

국회의원은 예산안 심사활동을 포함한 다양한 의정활동을 수행하고 있으며 그 외에도 다양한 업무를 수행하고 있기 때문에 예산안 심사만을 위한 시간의 확보와 전문 지식의 습득 측면에서 현실적인 제약에 직면하게 된다. 실마리 제공자는 외부로부터 습득한 정보를 축적하고 분석하여 실마리 수용자인 국회의원들에게 전문지식을 제공함으로써 정책결정과정에서 최선의 선택을 할 수 있게 한다. 이를 우리나라 국회의 예산심의 과정에 적용시켜보면, 우리나라 국회의원의 경우에도 상정된 모든 예산안에 대해 충분히 검토할 시간이 없거나, 심도 있게 분석할 만큼 모든 사안에 대해 관심이 있지 않다. 그렇기 때문에 그들은 현실적 한계와 제한된 상황 하에서 합리적 정책결정을 내리기 위해 예산안 심사 지원조직, 즉 국회예산정책처를 활용하게 된다고 할 수 있다(김태진, 2013: 44).

이상의 이론적 배경을 토대로 할 때, 국회예산정책처는 의회와 행정부의 위임자-대리인 관계에서 정보 비대칭으로 인한 정보의 격차를 최소화하고 의회의 예산안 심사기능의 전문성을 높이기 위한 지원조직이자, 국회의원들이 현실적 한계와 제한된 상황 하에서 합리적 정책결정을 내리기 위해 활용하게 되는 실마리 제공자로서, 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘할 것으로 기대된다.

## 나. 선행연구 검토

국회예산정책처와 관련한 연구는 그 중요성에 비해 아직은 연구의 양적인 수도 풍부하지 못할 뿐 아니라 현재까지의 연구 성과도 국회예산정책처의 운영방안, 미국 의회예산처와의 조직 비교, 조직의 제도화 등으로 조직적 측면, 제도적 측면에서 연구된 것이 대부분이다(김상헌·이기영, 2011: 3; 신종숙, 2015: 81).

먼저 국회예산정책처 설립 이전에는 많은 학자들이 과거부터 행정부의 견제, 국회의 전문성 제고 등을 위한 다양한 방안을 제시해

왔고, 그 중 제도적 차원에서의 지원 방안으로 의회 내 지원조직을 통한 의정활동 지원기능 강화와 필요성을 주장해 왔다. 지원조직의 필요성을 주장하는 연구의 대다수는 지원조직의 설립 배경을 논하고 있으며, 나아가 성공적인 제도적 정착을 위한 조건이나 바람직한 운영 방안을 제시하는 데 연구의 초점을 두고 있는데(김태진, 2013: 10-11), 대표적으로 김종순(1991)과 함성득(1996)은 미국 의회예산처와의 비교분석을 통해 한국 의회의 입법과 예산안 심사 보좌기능의 강화방안을 모색하는 과정을 통해 국회의 전문성 확보 방안을 제시하였다.

국회예산정책처의 설립 당시에는 국회 차원에서 동 조직의 설립 배경과 향후 전망을 논하는 주영진(2003)과 임인배(2003)의 연구가 있었는데, 이들 연구는 1994년 법제예산실에서 출범하여 예산정책국을 거쳐 국회예산정책처가 설립되기까지의 기간 동안의 설립 경과와 미국 의회예산처와의 기능 비교가 주를 이루고 있다. 또한, 임동욱(2003)은 예산안 심사 지원조직으로서 국회예산정책처의 설립 과정을 기술하고 존재 의미와 주요 기능을 제시하였으며 성공을 담보하기 위한 과제로서 전문인력 및 전문성의 확보, 조직의 정치적 독립성 보장방안 모색 등을 제시하였다.

이후 박병식·이준호(2005)는 위임자-대리인이론을 중심으로 국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안을 살펴보았다. 박병식·이준호(2005)는 국회예산정책처가 갖추어야 할 역할·기능을 국회가 행정부에 대한 통제에서 제약요인으로 작용하는 정보의 비대칭성을 완화하기 위한 장치라는 측면에서 접근하기 위하여 위임자·대리인이론을 통하여 정립하고자 하였고, 국회예산정책처의 조직, 기능, 운영체계를 미국의 의회예산정책처와 비교 고찰하여 시사점을 얻고자 하였다. 또한, 국회관련 관계자들을 대상으로 국회예산정책처가 어떠한 방향으로 역할·기능체계가 정립되어야 할 것인지에 대한 인식조사를 하였으며, 국회와 국회예산정책처 관계자와의 인터뷰를 병행하였다. 박병식·이준호(2005)는 국회의 국정평가

기능을 제고하기 위한 국회예산정책처의 역할정립 방안으로 첫째, 국회예산정책처는 국회 내 기관과의 협력적·유기적 운영체계를 확립하여 효율적인 국정평가 지원기능을 발휘할 수 있어야 하고, 둘째, 국회예산정책처의 핵심적인 존립기반인 조사·분석의 전문성을 제고하여 국회의 국정평가에 객관적이고 명확한 통제정보를 제공할 수 있어야 하며, 셋째, 국회예산정책처가 중립성을 유지하기 위해서는 조직과 운영상의 독립성이 확보될 수 있어야 하며 이를 위해서 무엇보다도 인사권의 독립이 요구된다는 것을 제시하였다.

또한, 이겨레·함성득(2008)은 미국 의회예산정책처와의 비교를 통하여 국회예산정책처의 제도적 발전과정을 분석하였다. 국회예산정책처의 제도적 발전과정을 조직의 자율성, 적응성, 복잡성, 통합성 등 네 가지 기준을 사용하여 분석하고자 하였으며, 미국 의회예산처의 제도화 과정을 분석하여 국회예산정책처에 주는 정책적 함의를 고찰하고자 하였다. 이겨레·함성득(2008)은 국회예산정책처는 제도화와 관련 자율성과 적응성, 복잡성 측면에서 부분적으로 중요한 발전을 이룩하였다고 평가하면서도, 자율성과 관련 인사 결정권에 있어서 처장에게 더 많은 재량을 부여해야 할 것이고, 통합성과 관련 국회예산정책처의 직원도 국회 소속 공무원과 동일한 대우를 통해 신분의 안정을 보장하는 것이 필요함을 제시하였다.

이처럼 신중숙(2015: 83, 90)이 지적한 바와 같이, 지금까지 국회예산정책처에 대해 이루어진 연구는 국회예산정책처에 대한 기대역할, 운영방안, 최적의 조직형태, 미국 의회예산처와의 비교, 조직의 제도화 등으로 조직적 측면, 제도적 측면에서 고찰한 것이 대부분이고, 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의에 미치는 영향에 대한 분석은 미흡한 실정이다.

다만, 최근의 연구에서는 이와 관련한 주제에 대한 연구가 시도되고 있는데, 김상현·이기영(2011)은 국회예산정책처 설립이 예산결정에 있어서 예산수정의 방향, 즉 예산액의 증액이나 아니면 감소경향을 보이느냐를 연구한 결과, 국회예산정책처의 조직이나 인력이 확

대되었음에도 예산 수정정도에는 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 평가하면서, 국회예산정책처의 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에 특별한 영향을 미치지 않았다는 것은 과거의 형식적 예산심의 행태가 지속된다는 것을 의미하므로, 의원들의 예산심의 보좌활동을 확대하는 방향으로 기관을 운영하는 방안을 강구하여야 한다고 제시하였다.

김태진(2013)은 예산안 심사 지원조직의 영향력을 확인하기 위해 국회예산정책처와 상임위원회 전문위원실의 검토의견이 예산결산특별위원회의 예산안 심사 결과에 어느 정도 반영되는지를 분석하였다. 그 결과 국회예산정책처의 경우 영향요인과 무관하게 대부분 예산안에 대한 감액 검토의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타난 반면 상임위원회 전문위원실의 검토의견은 대체적으로 증액 의견을 제시하는 경향이 높은 것으로 나타났다. 또한, 예산안 심사 지원조직의 영향력을 수용하는 데 있어서 주요한 요인이 전문성이라는 점을 분석하였는데, 즉 예산안 심사를 위한 전문적 의견을 제시하거나 예산안 심사에서의 합리성 확보, 전문적·객관적인 자료를 확보하기 위한 수단으로 예산안 지원조직의 서비스를 활용할 경우, 또한 갈등적 구조가 형성되었을 때 상대방의 의견을 반박하거나 견제하기 위한 수단으로서 예산안 심사 지원조직의 서비스를 활용할 경우 영향력이 있다고 인지하게 됨을 분석하였다.

신종숙(2015)은 국회예산정책처 예산안분석보고서의 반영도를 중심으로 국회 예산심의과정에 미치는 국회예산정책처의 영향을 연구하였다. 2008년도~2012년도 정부 예산안 세부사업 35,591건 중 국회예산정책처 보고서가 증·감액 의견을 제시한 1,005건 사업을 대상으로 분석한 결과, 국회예산정책처 보고서가 의견을 제시한 사업 중 국회 최종 수정 결과에 반영된 사업은 5년간 평균 18.3%로 나타났고, 이러한 반영도는 정책·행정기관 유형별, 신규사업 여부 등에 따라 편차를 보였다. 또한, 한편으로 그 영향력은 예산심의에 영향을 미치는 다른 요인인 정치환경적 요인 등의 작용으로 말미암아 제한

적일 수밖에 없다는 것을 심층면접조사를 통해 보여주었다.

#### 다. 선행연구의 한계

국회예산정책처 설립이 국회 예산심의에 미치는 영향에 대해 분석한 연구는 미흡한 실정이고, 그마저도 선행연구 간 상반된 결론을 보이고 있다. 김상헌·이기영(2011)은 국회예산정책처 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에 영향을 미쳤는지를 수정 추이를 가지고 판단하려 하였으나, 그 수정 정도의 변화가 크지 않아 국회예산정책처 설립 이후 그 조직이나 인력이 확대되었음에도 국회예산정책처 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에는 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 연구하였다. 반면, 신종숙(2015)은 2008~2012회계연도 5년간 국회예산정책처 보고서가 증감의견을 제시한 1,005건의 사업 중 국회에서 최종적으로 수정된 사업에 국회예산정책처 보고서가 반영되었다고 평가된 사업은 184건으로, 18.3%의 반영비율을 보이고 있는 것으로 나타나, 자신의 연구가 국회예산정책처 설립의 효과를 미미하게 평가한 김상헌·이기영(2011)의 연구와 차별화된 결과를 보이고 있다고 평가하였다.

이와 같이 상반된 결론이 나타난 이유는 김상헌·이기영(2011)은 국회예산정책처 설립 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 변화를 가지고 국회예산정책처 설립 효과를 분석한 반면, 신종숙(2015)은 국회예산정책처가 실제로 발간한 보고서 등이 어느 정도 예산 최종 수정에 반영되었는지를 분석한 방법론상의 차이 때문이다. 또한, 김상헌·이기영(2011)이 연구를 한 시점은 국회예산정책처가 설립된 지 얼마 지나지 않은 초창기였고, 이에 따라 동 연구가 국회예산정책처 설립 이후를 분석할 수 있는 기간이 6개 연도에 불과하였다. 이제는 국회예산정책처가 설립된 지 13년이 지나 자리를 잡았다고 볼 수 있고, 김상헌·이기영(2011)의 연구 이후로도 5년이 지났으며, 최근 수행된 신종숙(2015)의 연구가 김상헌·이기영(2011)



의 연구와 상반된 결론을 보이고 있으므로, 국회예산정책처의 설립 효과를 다시 한번 분석해볼 만한 시점이 되었다고 보인다.

또한, 김상헌·이기영(2011)의 연구는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제하지 않은 상태에서 국회예산정책처가 설립된 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 등에 어떠한 변화가 있었는지 개략적으로 살펴보는 데 그친 한계가 있었다. 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제한 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해볼 필요가 있어 보인다.

### 3. 제도적 고찰: 국회 예산심의과정과 국회 예산정책처

#### 가. 국회 예산심의과정

국회의 예산안 심의는 정부의 예산안 제출, 국회 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 의결 순으로 진행된다. 정부는 예산안·기금운용계획안 및 임대형 민자사업 한도액안을 국회에 제출한 후, 본회의에서 시정연설을 한다. 정부의 시정연설이 끝나면 예산안이 소관 상임위원회로 회부되어 상임위원회 심사·의결 절차를 거치게 된다(국회예산정책처, 2016: 58).

상임위원회에서는 전문위원의 검토보고, 대체토론을 거친 후 예산안을 예산안심사소위원회에 회부하여 심사한다. 소위원회 심사를 마치면 상임위원회 전체회의에 보고 후 의결하게 되는데, 이와 같은 과정을 상임위원회의 예비심사라고 한다(국회예산정책처, 2016: 58).

예산결산특별위원회는 원칙적으로 상임위원회의 예비심사가 특별위원회에 회부된 후 종합심사를 개시한다. 예산결산특별위원회 종합심사는 전문위원 검토보고, 종합정책질의, 부별심사 등의 순서로 진행된다. 종합정책질의 및 부별심사가 끝나면 예산안 및 기금운용계획안 조정소위원회에서 각 상임위원회의 예비심사 결과, 종합정책질의, 부별심사 시 수정의견 및 전문위원 검토보고 등에 근거하여 예산안을 조정하고, 예산안의 수정안을 마련하여 예산결산특별위원회 전체회의에 보고한다(국회예산정책처, 2016: 58).

예산결산특별위원회를 통과한 예산안의 수정안은 본회의를 거쳐 확정된다. 「헌법」 제54조는 회계연도 개시 30일 전까지 예산안을 의결하도록 규정하고 있으며 이에 따라 「국회법」은 제85조의3에서 예산안 등의 심사를 11월 30일까지 마치도록 규정하고 있다(국회예산

정책처, 2016: 58).

< 표 1 > 국회의 예산안 심의절차

기 간	사 항	비 고
9월 3일까지 (2017년도 예산안부터) ※2016년도 예산안: 9월 13일까지 ※2015년도 예산안: 9월 23일까지	예산안 국회제출	· 회계연도 개시 120일 전까지 (2017년도 예산안부터) ※2016년도 예산안: 회계연도 개시 110일 전까지 ※2015년도 예산안: 회계연도 개시 100일 전까지
9월 ~ 10월 초	소관 상임위원회 회부 및 정부의 시정연설	
9월 ~ 10월	예산안에 대한 상임위원회 예비심사	· 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위심사, 위원회 의결 순으로 진행
10월 중	소관 상임위원회의 예비심사보고서 제출	
10월 ~ 11월 30일까지	예산결산특별위원회 종합심사 · 예산안의 예산결산 특별위원회 회부 · 예산안에 대한 예산결산특별위원회 종합심사	· 소관 상임위원회의 예비심사보고서 첨부 · 제안설명, 검토보고, 종합정책질의, 부별심사(분과위 심사), 소위심사, 찬반토론, 위원회 의결 순으로 진행 ※11월 30일까지 심사를 마치지 아니한 경우 그 다음날(12월 1일) 본회의 부의 간주

기 간	사 항	비 고
12월 2일까지	본회의 심의·확정 및 이송 · 예산안 증액 동의 요구 · 예산안 본회의 심의·확정 · 예산 이송	· 회계연도 개시 30일 전까지(헌법 제54조제2항)

국회 예산심의와 관련하여 국회 내 예산심의보좌기관이 국회 예산심의를 위해 제공하게 되는 각종 보고서를 일별하여 보면, 정부예산안이 국회에 제출되면, 이와 관련한 국회의 예산심의지원기관인 국회예산정책처, 상임위원회 및 예산결산특별위원회는 정부예산안을 검토하여 그 문제점 등을 지적한 예산안 분석보고서를 10월 중순부터 11월 초순경에 걸쳐 각각 발간하여 국회의원 등에게 제공하며, 이러한 보고서는 각 상임위원회의 예비심사와 예결위의 종합심사에 영향을 주게 된다(신종숙, 2015: 57).

김광림(1999: 107-109)은 그의 논문에서 각 상임위원회의 예비심사와 예결위의 종합심사에서의 소속 전문위원의 검토보고는 각 위원회 심사의 1차적인 판단자료 역할을 한다고 적시하고 있다. 또한, 국회 상임위원회 전문위원 검토보고서의 영향력 분석에서 배용근(2011: 108-132)은 상임위원회 입법조사관을 대상으로 실시한 예·결산 검토보고서가 중요한 참고 자료가 되어 위원회 심사과정에 영향을 미치는가에 대한 설문 분석을 통해, 예·결산의 경우 83.7%의 비율로 영향력이 있음을 분석한 바 있고, 특히 예산안의 경우 질의항목 기준으로 예산안 대비 45% 이상 수정되었다는 비율이 24.5%임이 분석되어 상임위원회 예산안 검토보고서가 영향력이 있음을 밝히고 있다. 그 밖에 상임위원회 전문위원실의 검토보고서의 예산안 및 법안 심사과정에서의 반영 정도에 대한 연구(한성만, 1996; 장봉아, 2004; 김준엽, 2006)들도 지원조직이 유의미한 영향력이 있음을 밝히고 있다.

이와 같이 각 상임위원회와 예결위원회에서 제공하는 예산안검토 보고서는 국회 예산심의회에 있어 매우 중요하게 활용되고 있는데, 2004년 3월 국회예산정책처가 설립된 이후에는 국회 내 예산심의회 원기관이 보완되어 국회예산정책처에서 제공하는 예산안분석보고서가 기존에 제공되고 있던 예산안검토보고서와 함께 국회 예산심의회에 영향을 미친다고 볼 수 있다(신종숙, 2015: 58).

## 나. 국회예산정책처 현황

국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 「국회법」 제22조의2) 및 「국회예산정책처법」에 따라 2003년 10월에 설립되었다.

국회예산정책처는 「국회예산정책처법」 제3조2)에 따라 다음의 업무를 처리하고 있는데, 첫째, 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석을 하고, 둘째, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계를 하며, 셋째, 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망을 하고, 넷째, 국가의

- 
- 1) 「국회법」 제22조의2(국회예산정책처) ① 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 국회예산정책처를 둔다.
    - ② 국회예산정책처에 처장 1인과 필요한 공무원을 둔다.
    - ③ 처장은 의장이 국회운영위원회의 동의를 얻어 임면한다.
    - ④ 이 법에서 정한 사항외에 국회예산정책처에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
  - 2) 「국회예산정책처법」 제3조(직무) 예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 다음 각호의 사무를 처리한다.
    1. 예산안·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석
    2. 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계
    3. 국가재정운용 및 거시경제동향의 분석 및 전망
    4. 국가의 주요 사업에 대한 분석·평가 및 중·장기재정소요 분석
    5. 국회의 위원회(이하 "위원회"라 한다) 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석

주요사업에 대한 분석·평가 및 중·장기 재정소요 분석을 하며, 다섯째, 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사 및 분석 등을 하고 있다. 이와 같은 국회예산정책처의 업무를 일별하여 보면 다음과 같다.

< 표 2 > 국회예산정책처의 주요 업무

업무	내용
예산안·결산 연구·분석	예산안·결산 분석보고서 발간 예결위원 대상 예·결산 설명회 상임위·예결위 모니터링
의안비용추계	재정 수입·지출 관련 의안에 대한 비용추계 중기적 세제개편 방향 제시 의안비용추계 편람 등 발간 의안비용 관련 정책현안 분석
국가재정 및 거시경제 분석·전망	단년도·중장기 경제 및 재정전망 세입예산안 분석 경제전망 및 재정운용방향 제시
국가 주요사업 분석·평가	분야별 국책사업 평가 대규모 재정투입사업 평가 주요 정책현안에 대한 분석·평가 중·장기 재원배분의 타당성·적정성 평가
조사 및 분석	국가의 재정운용 및 예산안·결산 등에 대한 전문적·체계적 분석결과를 의원실에 제공
연중 의정활동 지원	재정관련 해설서 작성 및 보급 NABO 재정 아카데미 의원 대면보고 및 설명회 예산정책 지식포럼 각종 재정현안에 대한 토론회 개최

자료: 국회예산정책처(2012), 국회예산정책처.

국회 예산심의 지원을 위하여 국회 예산절차에서 이루어지는 국회예산정책처의 다양한 역할은 주로 예산안 및 결산 분석, 국가재정 운용 및 거시경제동향 분석·전망, 국가 주요사업 분석·평가, 의안비용추계, 조사·분석이 대표적이다.

특히, 국회예산정책처는 국회의 예산안 심의 절차 중에서도 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사를 지원하는데 업무의 초점을 맞추고 있다(국회예산정책처, 2012: 48). 국회예산정책처는 정기분석보고서, 현안보고서, 예산정책보고서, 연구보고서, 정기발간물 등을 통해 국회의 의정활동을 지원하고 있는데, 이 중 국회 예산안 심사 과정에서 주요한 자료로 활용될 수 있는 보고서는 예산분석실에서 발간하는 예산안 부처별 분석과 경제분석실의 경제 전망 및 재정분석 관련 보고서 등이라 할 수 있다(김태진, 2013: 63). 국회예산정책처의 각 실·국에서 발간하는 예산안 관련 각종 분석보고서의 발간은 상임위원회의 예비심사와 예산결산특별위원회의 종합심사에 활용될 수 있도록 위원회의 심사일정을 감안하여 발간되는데, 상임위원회나 예산결산특별위원회 전문위원실의 검토보고 시점보다 약 15일 정도 빠르다(국회예산정책처, 2012: 48).

또한, 국회예산정책처는 분석보고서의 발간 외에도 각종 토론회, 설명회 등을 통하여 개별 국회의원들에게 전문적인 재정정보를 제공하고 있으며, 예산심의 과정에서 예산결산특별위원회의 소위원회에도 배석하여 의원들의 예산심사 시 현장에서 지원하는 경우도 있다(국회예산정책처, 2012: 48).

국회예산정책처의 조직 구성을 살펴보면, 국회예산정책처는 2003년 기관 설립 당시에는 직제상 정원이 92명이고 조직 구성은 1처장 2실 1국 1관 1심의관 15팀이었는데, 그 후 기능이 확대·심화되면서 2016년 현재는 정원 138명이고 조직 구성은 1처장 2실 1국 1관 2심의관 2담당관 18과로, 설립 당시와 비교하면 정원은 46명 증원되었고, 조직은 심의관 1인과 5개의 과가 신설되었다.

< 그림 1 > 국회예산정책처 조직도



자료: <http://www.nabo.go.kr/index.jsp> 참조



## 4. 연구모형

### 가. 연구문제

본 연구는 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석함으로써 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하는 것이다.

이와 관련한 선행연구를 살펴보면, 김상헌·이기영(2011)은 국회예산정책처 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에 영향을 미쳤는지를 수정 추이를 가지고 판단하려 하였으나, 그 수정 정도의 변화가 크지 않아 국회예산정책처 설립 이후 그 조직이나 인력이 확대되었음에도 국회예산정책처 설립이 일반회계나 특별회계의 수정정도에는 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 연구하였다. 반면, 신종숙(2015)은 2008~2012회계연도 5년간 국회예산정책처 보고서가 증감의견을 제시한 1,005건의 사업 중 국회에서 최종적으로 수정된 사업에 국회예산정책처 보고서가 반영되었다고 평가된 사업은 184건으로, 18.3%의 반영비율을 보이고 있는 것으로 나타나, 자신의 연구가 국회예산정책처 설립의 효과를 미미하게 평가한 김상헌·이기영(2011)의 연구와 차별화된 결과를 보이고 있다고 평가하였다.

이와 같이 상반된 결론이 나타난 이유는 김상헌·이기영(2011)은 국회예산정책처 설립 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 변화를 가지고 국회예산정책처 설립 효과를 분석한 반면, 신종숙(2015)은 국회예산정책처가 실제로 발간한 보고서 등이 어느 정도 예산 최종 수정에 반영되었는지를 분석한 방법론상의 차이 때문이다. 또한, 김상헌·이기영(2011)이 연구를 한 시점은 국회예산정책처가 설립된 지 얼마 지나지 않은 초창기였고, 이에 따라 동 연구가 국회예산정책처 설립 이후를 분석할 수 있는 기간이 6개 연도에 불

과하였다. 이제는 국회예산정책처가 설립된 지 13년이 지나 자리를 잡았다고 볼 수 있고, 김상헌·이기영(2011)의 연구 이후로도 5년이 지났으며, 최근 수행된 신중숙(2015)의 연구가 김상헌·이기영(2011)의 연구와 상반된 결론을 보이고 있으므로, 국회예산정책처의 설립 효과를 다시 한번 분석해볼 만한 시점이 되었다고 보인다.

본 연구는 김상헌·이기영(2011)의 연구와 같이 국회예산정책처가 설립된 이후의 국회의 예산안 수정비율의 변화를 가지고 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해보고자 한다. 다만, 김상헌·이기영(2011)의 연구는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제하지 않은 상태에서 국회예산정책처가 설립된 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 등에 어떠한 변화가 있었는지 개략적으로 살펴보는 데 그친 한계가 있었다. 따라서 본 연구는 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제된 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해보고자 한다.

## 나. 종속변수

### 1) 국회의 예산안 수정비율

국회의 예산심의가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하고자 한다. 국회에서의 예산결정과 관련한 대부분의 선행연구에서는 국회의 예산심의 결과는 정부 제출 예산안을 얼마만큼 삭감하고 증액하였는가와 관련한 최종 수정비율에 의해 평가된다고 제시하고 있는데, 수정비율이 높으면 국회가 행정부 통제 기능을 활발하게 수행한 것으로 보는 반면, 그 비율이 낮으면 통

제기능이 취약한 것으로 간주해온 것이다(김인철 외, 2002: 172). 김난영·김상현(2007: 88) 역시 행정부의 예산안이 국회에서 거의 수정되지 않고 통과된다면 국회의 예산심의회는 행정부의 제안을 피동적으로 받아들이는 것을 의미하므로 국회의 예산심의회는 형식적인 것에 그친다고 보는 것이 타당하다고 하였다. 이 외에도 국회 심의를 거친 세출예산액의 증감을 국회의 예산결정을 분석하기 위한 종속변수로 본 연구로는 임동욱(1994), 장문선·윤성식(2002), 김난영·김상현(2007) 등이 있다.

행정부 예산에 대한 국회의 수정비율은 감액비율, 순수정비율, 총수정비율로 나누어 분석할 필요가 있다. 감액비율은 국회의 수정액 중 삭감액을 행정부가 제출한 예산안 총액으로 나눈 것이고, 순수정비율은 증액은 양의 값으로 표시하고 삭감액은 음의 값으로 나타내어 모두 더한 액수를 행정부가 제출한 예산안 총액으로 나눈 것이며, 총수정비율은 수정된 절대액을 행정부가 제출한 예산안 총액으로 나눈 것을 의미한다. 순수정비율은 국회의 심의회가 증액 위주로 이루어졌는지 아니면 삭감 위주로 이루어졌는지를 측정하는 데 적절한 변수인 반면, 총수정비율은 국회의 심의회가 어느 정도 심도 있게 이루어졌는지를 나타내는 데 적합한 변수일 것으로 판단된다(김난영·김상현, 2007: 88). 또한, 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 감액비율을 별도로 분석할 필요가 있는데, 이는 김태진(2013: 131)의 분석결과 국회예산정책처의 경우 대부분 감액 의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났기 때문에, 이에 따라 국회예산정책처의 설립이 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 특히 감액비율에 더 큰 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문이다.

다만, 본 연구는 기금을 제외한 일반회계와 특별회계의 일반예산만을 연구대상으로 하였다. 기금의 경우 기금의 운용계획이 국회의 심의·의결을 받게 된 것이 2003년도 기금운용계획부터이기 때문에, 국회예산정책처 설립 이전과 이후를 비교하기에는 국회예산정책처 설립 이전 기금운용계획이 국회의 심의·의결을 받아 수정을 거친 기

간이 2003년과 2004년 단 2개 연도에 불과한 문제점이 있었기 때문이다.

또한, 특별회계 및 일반회계와 특별회계를 더한 일반예산의 경우에는 순수정비율만을 연구대상으로 하였다. 감액비율과 총수정비율을 구하기 위해서는 삭감액과 증액 규모가 별도로 제시되어야 하는데, 기획재정부의 나라살림 예산개요 참고자료에는 일반회계의 삭감액과 증액 규모는 별도로 제시되어 있었고 특별회계의 순수정액 규모도 제시되어 있었으나, 그 외 특별회계와 일반예산의 감액비율과 총수정비율을 구하기 위한 삭감액과 증액 규모는 별도로 제시되어 있지 않았다. 그 밖의 방법으로 자료를 구하기 위하여 연도별로 기획재정부의 나라살림 예산개요나 국회예산결산특별위원회 심사보고서 등을 참조해보았으나 연도별로 순계기준이나 총계기준이나에 따라 기준이 일치하지 않은 문제점이 있었다.

본 연구에서 사용된 자료의 시간적 범위는 회계연도를 기준으로 1982년부터 2016년까지 총 35년간의 기간이다. 회계연도 1981년의 경우 국회가 아니라 국가보위입법위원회에 의해 예산심의가 이루어졌기 때문에 그 이후부터를 분석하였다. 다만, 특별회계와 일반예산의 순수정비율은 2016년 자료가 아직까지 나와 있지 않아, 회계연도를 기준으로 1982년부터 2015년까지 총 34년간의 기간을 시간적 범위로 하였다.

## 2) 기초통계 분석 - 일반회계 예산안의 국회 수정 비율

연도별 일반회계 예산안의 국회 수정비율은 다음과 같다.

< 표 3 > 연도별 일반회계 예산안의 국회 수정비율

(단위: 억원, %)

회계연도	경부세출 예산안	증액	감액	국회 의결액	순수정액	총수정액	감쇄율	순수정 비율	총수정 비율
1982	95,956	1,044	1,218	95,781	-174	2,263	1.27	-0.18	2.36
1983	105,170	332	1,335	104,167	-1,003	1,667	1.27	-0.95	1.59
1984	109,667	391	391	109,667	0	781	0.36	0	0.71
1985	122,751	306	306	122,751	0	612	0.25	0	0.5
1986	138,153	524	673	138,005	-148	1,197	0.49	-0.11	0.87
1987	155,815	568	787	155,536	-219	1,355	0.51	-0.14	0.87
1988	175,419	599	1,374	174,644	-775	1,972	0.78	-0.44	1.12
1989	193,712	3,074	4,502	192,284	-1,428	7,576	2.32	-0.74	3.91
1990	230,254	2,308	5,668	226,894	-3,360	7,976	2.46	-1.46	3.46
1991	271,825	1,426	3,453	269,797	-2,027	4,879	1.27	-0.75	1.79
1992	335,050	0	3,050	332,000	-3,050	3,050	0.91	-0.91	0.91
1993	380,500	2,007	2,007	380,500	0	4,013	0.53	0	1.05
1994	432,500	4,001	4,001	432,500	0	8,001	0.92	0	1.85
1995	501,411	2,041	3,573	499,879	-1,532	5,614	0.71	-0.31	1.12
1996	580,031	1,507	1,917	579,621	-410	3,423	0.33	-0.07	0.59
1997	677,800	3,070	5,084	675,786	-2,014	8,153	0.75	-0.3	1.2
1998	703,603	2,950	3,918	702,636	-967	6,868	0.56	-0.14	0.98
1999	805,700	8,397	12,719	801,378	-4,322	21,117	1.58	-0.54	2.62
2000	867,364	5,006	7,630	864,740	-2,624	12,636	0.88	-0.3	1.46

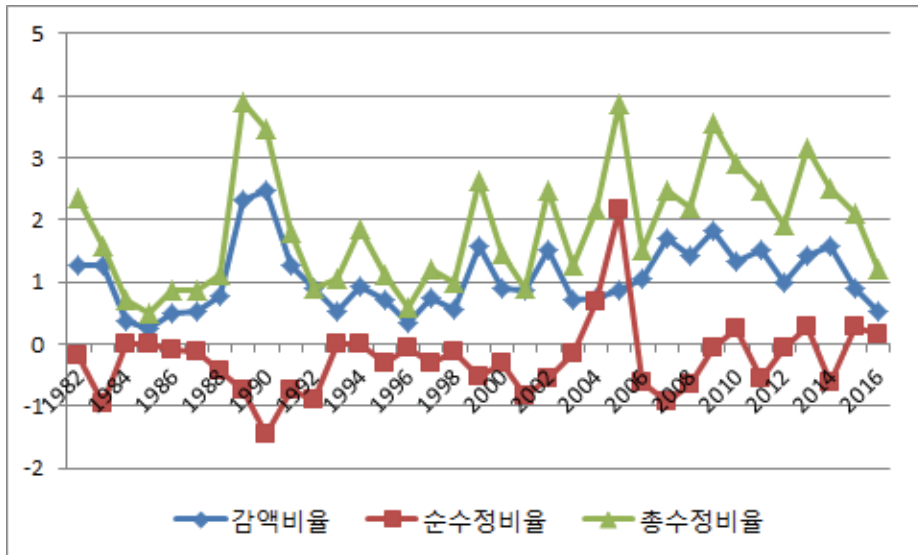
회계연도	정부채권 예산안	증액	감액	국회 의결액	순증액	총증액	감비율	순수정 비율	총수정 비율
2001	94,300	200	8,254	94,246	-8,054	8,454	0.87	-0.85	0.89
2002	106,800	10,087	16,121	105,767	-6,033	26,208	1.51	-0.57	2.46
2003	116,550	6,178	7,927	114,831	-1,749	14,105	0.71	-0.16	1.26
2004	117,429	16,770	8,639	118,560	8,131	25,409	0.73	0.69	2.16
2005	135,110	39,804	11,210	134,704	28,594	51,014	0.85	2.17	3.88
2006	147,029	6,494	15,447	148,076	-8,953	21,941	1.06	-0.61	1.51
2007	159,873	12,245	26,941	155,177	-14,696	39,187	1.71	-0.93	2.48
2008	176,108	13,575	24,831	174,852	-11,256	38,406	1.41	-0.64	2.18
2009	198,997	34,401	35,625	196,773	-1,224	70,026	1.81	-0.06	3.55
2010	207,815	31,655	26,635	202,835	5,020	58,290	1.33	0.25	2.9
2011	211,271	20,016	31,984	209,303	-11,969	52,000	1.51	-0.57	2.46
2012	223,861	20,714	22,191	221,384	-1,477	42,904	0.99	-0.07	1.92
2013	235,587	40,360	33,693	232,253	6,666	74,053	1.43	0.28	3.14
2014	247,629	23,430	39,027	242,032	-15,597	62,457	1.57	-0.63	2.51
2015	258,521	30,586	23,251	255,856	7,335	53,838	0.9	0.28	2.09
2016	260,236	17,964	14,328	263,872	3,636	32,291	0.53	0.14	1.2

자료: 기획재정부(각 연도), 나라살림 예산개요 참고자료.

또한, 연도별 일반회계 예산안의 국회 감액비율, 순수정비율, 총수정비율을 그래프로 비교해보면 다음과 같다.

< 그림 2 > 연도별 일반회계 예산안의 국회 수정비율

(단위: %)



일반회계 예산안의 국회 감액비율은 평균 1.06%로 최저 0.25%에서 최고 2.46%를 보이고 있다. 대체로 2%를 넘지 않고 있으나, 1989년과 1990년에 2%가 넘는 큰 감액이 있었다. 1989년과 1990년을 제외하고 보면 국회예산정책처가 설립되어 영향을 미칠 수 있었던 2005년 이후가 그 이전에 비해 감액비율이 다소 높아진 것을 볼 수 있다.

일반회계 예산안의 국회 순수정비율은 평균 -0.25%로 최저 -1.46%에서 최고 2.17%를 보이고 있다. 순감비율은 1990년 -1.46%를 제외하면 1%를 넘지 않고 있고, 순증비율은 2004년 0.69%와 2005년 2.17%를 제외하면 최고 0.28%를 보이고 있다. 순증이 있었던 연도가 2005년 이전에는 2004년 1개 연도에 불과하나, 2005년 이후에는 12개 연도 중 2005년, 2010년, 2013년, 2015년, 2016년 등 5개 연도나 된다.

일반회계 예산안의 국회 총수정비율은 평균 1.87%로 최저 0.50%

에서 최고 3.91%를 보이고 있다. 2005년 이전에는 총수정비율이 1%를 넘지 않는 연도가 8개 연도나 되었으나, 2005년 이후에는 모든 연도에서 총수정비율이 1%를 넘고 있고, 총수정비율이 2%를 넘는 연도도 2005년 이전에는 23개 연도 중 6개 연도에 불과하나, 2005년 이후에는 12개 연도 중 9개 연도나 된다. 국회예산정책처가 설립되어 영향을 미칠 수 있었던 2005년 이후가 그 이전에 비해 총수정비율이 높아진 것을 볼 수 있다.

< 표 4 > 일반회계 예산안 국회 수정비율의 기술통계량

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
감액비율	35	0.25	2.46	1.06	0.54
순수정비율	35	-1.46	2.17	-0.25	0.61
총수정비율	35	0.50	3.91	1.87	0.97

일반회계 예산안의 국회 감액비율, 순수정비율, 총수정비율의 평균값을 국회예산정책처 설립 이전과 이후로 비교해보면, 감액비율은 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 0.96%, 2005년부터 2016년까지 12년간 평균이 1.26%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.30%p만큼 높아졌고, 순수정비율은 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 -0.36%, 2005년부터 2016년까지 12년간 평균이 -0.03%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.33%p만큼 높아졌으며, 총수정비율은 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 1.55%, 2005년부터 2016년까지 12년간 평균이 2.49%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.93%p만큼 높아졌다. 즉, 국회예산정책처 설립 이후 일반회계 예산안의 국회 수정비율은 그 이전에 비해 감액비율은 평균 0.30%p, 순수정비율은 평균



0.33%p, 총수정비율은 평균 0.93%p만큼 높아진 것을 알 수 있다.

< 표 5 > 국회예산정책처 설립 이전과 이후의 일반회계 예산안  
국회 수정비율의 집단통계량 비교

		N	평균	표준편차	평균의 표준오차
감액비율	1982년 ~ 2004년	23	0.96	0.58	0.12
	2005년 ~ 2016년	12	1.26	0.39	0.11
	평균차이		0.30		
순수정 비율	1982년 ~ 2004년	23	-0.36	0.45	0.09
	2005년 ~ 2016년	12	-0.03	0.82	0.24
	평균차이		0.33		
총수정 비율	1982년 ~ 2004년	23	1.55	0.91	0.19
	2005년 ~ 2016년	12	2.49	0.79	0.23
	평균차이		0.93		

국회예산정책처 설립 이전과 이후의 평균값의 차이를 t-검정을 통해 살펴보면, 총수정비율의 평균값의 차이는 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다. 다만, 감액비율과 순수정비율의 평균값의 차이는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

< 표 6 > 일반회계 예산안 국회 수정비율의 평균값의 차이에 대한 t-검정

	t	유의확률	평균차이	차이의 표준오차
감액비율	1.626	0.113	0.30	0.19
순수정비율	1.532	0.135	0.33	0.21
총수정비율	3.013	0.005	0.93	0.31

### 3) 기초통계 분석 - 예산안의 국회 순수정비율

연도별 예산안의 국회 순수정비율을 일반회계와 특별회계를 더한 일반예산과 특별회계로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

< 표 7 > 연도별 예산안의 국회 순수정비율

(단위: 억원, %)

회계연도	일반예산(일반회계+특별회계)				특별회계			
	정부제출 예산안	순수정액	국회의결액	순수정비율	정부제출 예산안	순수정액	국회의결액	순수정비율
1982	147,628	40	147,668	0.03	51,673	214	51,887	0.41
1983	163,053	-1,016	162,036	-0.62	57,882	-13	57,869	-0.02
1984	172,207	0	172,207	0	62,540	0	62,540	0
1985	185,913	0	185,913	0	63,162	0	63,162	0
1986	210,226	-120	210,106	-0.06	72,073	28	72,101	0.04

회계연도	일반예산(일반회계+특별회계)				특별회계			
	정부제출 예산안	순수정액	국회 의결액	순수정 비율	정부제출 예산안	순수정액	국회 의결액	순수정 비율
1987	233,773	-1,875	231,898	-0.8	77,958	-1,656	76,302	-2.12
1988	241,620	-784	240,837	-0.32	66,201	-8	66,192	-0.01
1989	288,802	-2,517	286,285	-0.87	95,090	-1,089	94,001	-1.15
1990	330,886	-378	330,508	-0.11	100,632	2,982	103,614	2.96
1991	407,750	-1,544	406,205	-0.38	135,925	483	136,408	0.36
1992	519,787	-3,400	516,387	-0.65	184,736	-350	184,386	-0.19
1993	619,352	771	620,123	0.12	238,852	771	239,623	0.32
1994	768,400	2,709	771,109	0.35	335,900	2,709	338,609	0.81
1995	907,720	-3,690	904,030	-0.41	406,309	-2,158	404,151	-0.53
1996	1,009,158	-273	1,008,885	-0.03	459,127	137	459,264	0.03
1997	1,186,513	-3,804	1,182,708	-0.32	508,713	-1,790	506,922	-0.35
1998	1,268,840	-6,168	1,262,672	-0.49	565,237	-5,201	560,037	-0.92
1999	1,454,038	-4,187	1,449,851	-0.29	648,338	135	648,473	0.02
2000	1,546,692	-4,199	1,542,492	-0.27	679,328	-1,575	677,752	-0.23
2001	1,614,336	-10,587	1,603,749	-0.66	665,096	-2,533	662,563	-0.38
2002	1,748,741	-8,799	1,739,941	-0.5	683,941	-2,766	681,175	-0.4
2003	1,830,432	-1,794	1,828,638	-0.1	713,853	-46	713,807	-0.01
2004	1,851,401	8,827	1,860,228	0.48	675,972	696	676,668	0.1
2005	1,957,451	-7,881	1,949,570	-0.4	642,341	-36,475	605,866	-5.68
2006	2,031,026	-10,430	2,020,596	-0.51	573,997	-1,477	572,520	-0.26

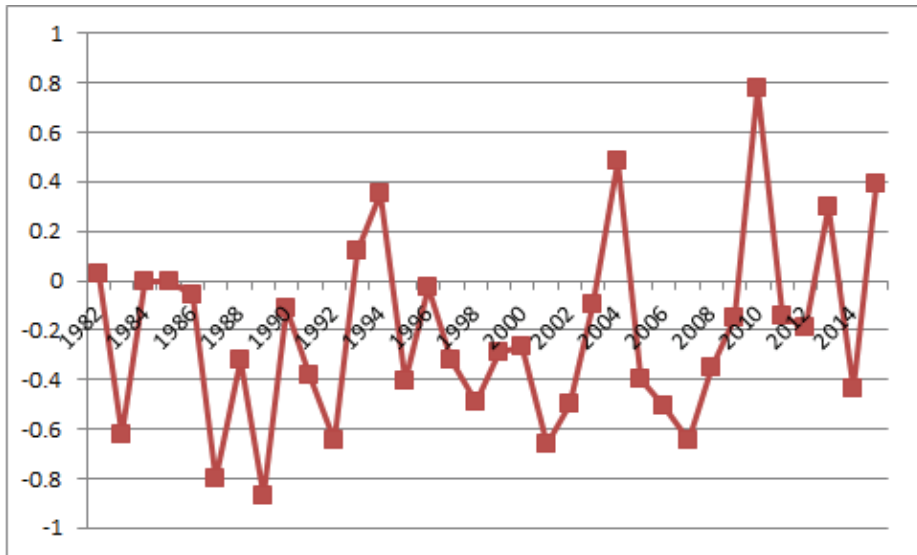
회계연도	일반예산(일반회계+특별회계)				특별회계			
	정부제출 예산안	순수정액	국회 의결액	순수정 비율	정부제출 예산안	순수정액	국회 의결액	순수정 비율
2007	2022,719	-13,200	2,009,519	-0.65	442,846	1,496	444,342	0.34
2008	2,207,124	-7,719	2,199,405	-0.35	446,016	3,537	449,553	0.79
2009	2,483,368	-3,832	2,479,536	-0.15	513,432	-2,608	510,823	-0.51
2010	2,533,545	19,799	2,553,344	0.78	525,730	14,779	540,509	2.81
2011	2,644,629	-3,701	2,640,929	-0.14	533,358	8,268	541,626	1.55
2012	2,832,152	-5,278	2,826,873	-0.19	599,291	-3,801	595,490	-0.63
2013	2,975,135	8,921	2,984,057	0.3	619,549	2,255	621,804	0.36
2014	3,110,702	-13,777	3,096,925	-0.44	623,073	1,820	624,893	0.29
2015	3,215,208	12,662	3,227,871	0.39	636,687	5,327	642,014	0.84

자료: 기획재정부(각 연도), 나라살림 예산개요 참고자료.

일반회계와 특별회계를 더한 일반예산안의 연도별 국회 순수정비율을 그래프로 살펴보면 다음과 같다.

< 그림 3 > 연도별 일반예산안의 국회 순수정비율

(단위: %)

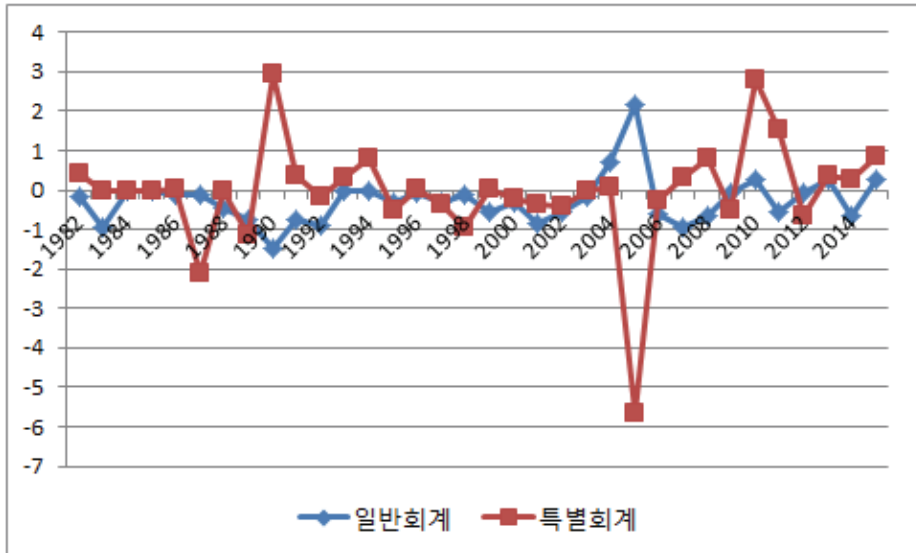


일반예산안의 국회 순수정비율은 평균 -0.21%로 최저 -0.87%에서 최고 0.78%를 보이고 있다. 1982년부터 2015년까지 34년간 1984년과 1985년은 순수정액이 0이었고, 1982년, 1993년, 1994년, 2004년, 2010년, 2013년, 2015년 등 6개 연도는 순증이 있었으며, 나머지 연도는 순감이 있었다.

연도별 일반회계와 특별회계 예산안의 국회 순수정비율을 그래프로 비교해보면 다음과 같다.

< 그림 4 > 연도별 일반회계와 특별회계 예산안의 국회 순수정비율

(단위: %)



특별회계 예산안의 국회 순수정비율은 평균 -0.04%로 최저 -5.68%에서 최고 2.96%를 보이고 있다. 순수정비율은 대체로 ±1%를 넘지 않고 있으나, 1987년 -2.12%와 2005년 -5.68%의 큰 순감이 있었고, 1990년 2.96%, 2010년 2.81%, 2011년 1.55%의 큰 순증이 있었다. 일반회계 예산안의 국회 순수정비율과 비교하면 평균은 0.21%p만큼 더 높고 등락폭은 더 크다.

< 표 8 > 예산안 국회 순수정비율의 기술통계량

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
일반예산	34	-0.87	0.78	-0.21	0.38
일반회계	35	-1.46	2.17	-0.25	0.61
특별회계	34	-5.68	2.96	-0.4	1.37

예산안의 국회 순수정비율의 평균값을 국회예산정책처 설립 이전과 이후로 비교해보면, 일반예산은 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 -0.26%, 2005년부터 2015년까지 11년간 평균이 -0.12%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.13%p만큼 높아졌고, 일반회계는 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 -0.36%, 2005년부터 2016년까지 12년간 평균이 -0.03%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.33%p만큼 높아졌으며, 특별회계는 1982년부터 2004년까지 23년간 평균이 -0.05%, 2005년부터 2016년까지 11년간 평균이 -0.01%로 국회예산정책처 설립 이후가 그 이전에 비해 평균 0.05%p만큼 높아졌다. 즉, 국회예산정책처 설립 이후 예산안의 국회 순수정비율은 일반예산이 평균 0.13%p, 일반회계가 평균 0.33%p, 특별회계가 평균 0.05%p만큼 높아진 것을 알 수 있다.

예산안의 국회 순수정비율이 국회예산정책처 설립 이후 일반예산, 일반회계, 특별회계 모두에서 높아지는 것으로 나타났는데, 이는 김태진(2013: 131)의 분석결과 국회예산정책처의 경우 대부분 감액 의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났기 때문에, 국회예산정책처의 설립이 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율 중 특히 감액비율에 더 큰 영향을 미칠 것이고 이에 따라 국회예산정책처 설립 이후 국회 순수정비율이 낮아질 것이라는 기대와는 다소 다른 결과가

다.

< 표 9 > 국회예산정책처 설립 이전과 이후의 예산안 국회  
순수정비율의 집단통계량 비교

		N	평균	표준편차	평균의 표준오차
일반예산	1982년 ~ 2004년	23	-0.26	0.35	0.07
	2005년 ~ 2015년	11	-0.12	0.44	0.13
	평균차이		0.13		
일반회계	1982년 ~ 2004년	23	-0.36	0.45	0.09
	2005년 ~ 2016년	12	-0.03	0.82	0.24
	평균차이		0.33		
특별회계	1982년 ~ 2004년	23	-0.05	0.88	0.18
	2005년 ~ 2015년	11	-0.01	2.12	0.64
	평균차이		0.05		

다만, 평균값의 차이를 t-검정을 통해 살펴보면, 평균값의 차이는 일반예산, 일반회계, 특별회계 모두 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.



< 표 10 > 예산안 국회 순수정비율의 평균값의 차이에 대한  
t-검정

	t	유의확률	평균차이	차이의 표준오차
일반예산	0.956	0.346	0.13	0.14
일반회계	1.532	0.135	0.33	0.21
특별회계	0.089	0.929	0.05	0.51

#### 다. 독립변수

국회예산정책처 설립 이후 국회의 예산안 수정비율은 그 이전에 비해 일반회계 감액비율은 평균 0.30%p, 일반회계 순수정비율은 평균 0.33%p, 일반회계 총수정비율은 평균 0.93%p만큼 높아졌고, 일반 예산 순수정비율은 평균 0.13%p, 특별회계 순수정비율은 평균 0.05%p만큼 높아졌다. 이 중 총수정비율의 평균값의 차이만이 유의 수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다. 다만, 이와 같은 추이 비교와 평균값 차이 검정으로는 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율의 변화에 어느 정도 영향을 주었는지를 제대로 알기 어렵다. 국회의 예산안 수정비율의 변화가 국회예산정책처 설립 때문이라고 답할 수 있기 위해서는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제 한 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 살펴보아야 하기 때문이다.

이에 본 연구는 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 얼마나 미쳤는지 실증적으로 분석해보고자 하였으며, 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 회귀모형을 추정하였다. 통

제변수로선 선행연구들의 연구결과와 예산심의 실태를 토대로 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 정치적 요인, 경제적 요인, 국회의원 특성을 나타내는 변수들을 추출하여 선정하였는데, 정치적 요인으로 대통령 선거와 국회의원 선거 실시 여부, 정권특성, 여당 의석점유율을, 경제적 요인으로 경제성장률을, 국회의원 특성을 나타내는 변수로 초선의원 비율을, 그 밖에 시간변수를 선정하였다.

### 1) 국회예산정책처 설립 여부

본 연구는 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석함으로써 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하는 것으로, 국회예산정책처 설립 여부는 곧 본 연구의 핵심 변수라고 할 수 있다.

국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 설립되었다. 국회의 형식적인 예산심의를 탈피하기 위하여 예산심의와 관련된 보좌를 담당할 수 있는 전문적인 조직을 국회에 설립한 것이다.

앞에서 살펴본 이론적 배경을 토대로 할 때, 국회예산정책처는 의회와 행정부의 위임자-대리인 관계에서 정보 비대칭으로 인한 정보의 격차를 최소화하고 의회의 예산안 심사기능의 전문성을 높이기 위한 지원조직이자, 국회의원들이 현실적 한계와 제한된 상황 하에서 합리적 정책결정을 내리기 위해 활용하게 되는 실마리 제공자로서, 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘할 것으로 기대된다.

국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있다면, 국회예산정책처 설립 이후를 나타내는 가변수의 추정계수는 종속변수가 감액비율인 경우 양(+)이 될 것이고 종속

변수가 순수정비율인 경우 음(-)이 될 것이며 종속변수가 총수정비율인 경우 양(+)이 될 것으로 예상된다.

가설 1-1: 국회예산정책처 설립 이후 감액비율이 높게 나타날 것이다.

가설 1-2: 국회예산정책처 설립 이후 순수정비율이 낮게 나타날 것이다.

가설 1-3: 국회예산정책처 설립 이후 총수정비율이 높게 나타날 것이다.

국회예산정책처가 개칭된 것이 2004년이므로 영향을 미칠 수 있었던 것은 2005년 예산안부터이다. 따라서 변수는 국회예산정책처가 설립되기 이전인 회계연도 2004년 이전은 0으로, 국회예산정책처가 설립된 이후로 영향을 미칠 수 있었던 회계연도 2005년 이후는 1로 설정하였다.

## 2) 정치적 요인 - ① 대통령 선거와 국회의원 선거 실시 여부

Downs(1991)는 선거 실시 여부가 예산안을 결정짓는 중요한 변수임을 지적하였는데, 이에 의하면 민주주의 사회에서 예산은 대통령과 국회의원의 선거승리를 극대화하기 위한 결정이므로, 따라서 집권당은 선거가 있는 해에 국민의 혜택과 관련된 예산을 증액시킴으로써 재집권을 꾀한다. 대통령 선거의 경우 여당과 야당은 소속 후보의 공약을 실천하기 위한 자원 확보를 위해 예산안 증액수정 논의를 지속적으로 하게 되는데, 이는 국회의 예산안 심사에 영향을 미칠 수밖에 없을 것이고, 국회의원 선거가 있는 연도에 국회의원들은 국민 혹은 소속 지역구의 혜택과 관련된 예산을 증액함으로써 유권

자들에게 보다 유리한 인상을 주어 선거에서 승리하기를 기원할 것이다(김태진, 2013: 117-118).

따라서 선거가 실시된 해의 예산일수록 그렇지 않은 해보다 예산안 심사 결과 증액의 가능성이 높게 나타날 것이므로, 대통령 선거나 국회의원 선거를 나타내는 가변수의 추정계수는 종속변수가 감액비율인 경우 음(-)이 될 것이고 종속변수가 순수정비율인 경우 양(+)이 될 것이며, 종속변수가 총수정비율인 경우 국회의원들은 자신들의 이해를 반영하고 싶어 하기 때문에 추정계수는 양(+)이 될 것으로 예상된다.

가설 2-1: 대통령 선거를 실시한 해일수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.

가설 2-2: 대통령 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 높게 나타날 것이다.

가설 2-3: 대통령 선거를 실시한 해일수록 총수정비율이 높게 나타날 것이다.

가설 3-1: 국회의원 선거를 실시한 해일수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.

가설 3-2: 국회의원 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 높게 나타날 것이다.

가설 3-3: 국회의원 선거를 실시한 해일수록 총수정비율은 높게 나타날 것이다.

장문선·윤성식(2002), 김난영·김상현(2007), 김태진(2013) 등의 연구에서도 예산안 심사에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 선거 변수를 설정하고 있다. 회계연도 2005년부터 2013년까지를 대상으로 한 김태진(2013)의 연구에 따르면, 대통령 선거 실시 여부는 유의수준 10%하에서, 국회의원 선거 실시 여부는 유의수준 5%하에서 순수정

비율과 통계적으로 유의미한 정(+)의 값을 가지는 것으로 나타났는데, 이는 대통령 선거나 국회의원 선거가 실시된 해의 예산일수록 그렇지 않은 해보다 예산안 심사 결과 증액의 가능성이 높게 나타날 수 있음을 의미한다<sup>3)</sup>. 반면, 회계연도 1972년부터 1998년까지를 대상으로 한 장문선·윤성식(2002)의 연구에서는 대통령 선거의 유무가 별 영향을 미치지 못한 것으로 분석되었고, 회계연도 1997년부터 2006년까지를 대상으로 한 김난영·김상헌(2007)의 연구에서도 대통령 선거나 국회의원 선거의 실시 여부는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

변수는 각 회계연도에 선거를 실시한 연도는 1로, 선거를 실시하지 않은 연도는 0으로, 대통령 선거 실시 여부와 국회의원 선거 실시 여부의 변수를 각각 설정하였다.

### 3) 정치적 요인 - ② 정권특성

기존연구에 의하면, 정권교체나 정권의 특성이 국회의 예산심의 행태에 영향을 주는 것으로 나타났다(황혜신, 2004; 김난영·김상헌, 2007). 제15대 국회의 예산심의 분석을 중심으로 정권교체가 예산결정과정에 미친 영향을 살펴본 황혜신(2004)의 연구는 정권변동이 예산과정에 상당한 변화를 가져왔음을 보여주었다. 황혜신(2004)은 국회의 심의를 거치는 일반회계와 특별회계 예산만을 놓고 본다면 그 증가비율이 정권변동을 기점으로 GDP 증가율보다 낮아졌음을 확인할 수 있는데, 이는 국회의 심의대상인 예산 부분만을 한정하여서

3) 김태진(2013)은 예산안 심사 지원조직은 예산안을 검토하고 분석하는 과정에서 정치적 기류를 최대한 경계하고 중립적 시각을 통한 객관적 분석에 보다 집중하려고 할 것이나, 선거 관련 주요한 사회·경제적 이슈가 부각될 경우 예산안 심사 지원조직의 객관적 검토의견이나 판단이 아닌 정당의 수뇌부, 개인 의원들의 강력한 의지 등에 의해 정책이 결정될 가능성이 높아지게 되고, 대선과 총선이라는 변수는 예산안 심사 과정에서의 정치성이 상당부분 개입되어 이루어지는 경향을 보임으로 인해 예산안 심사 지원조직 본연의 기능이 약화되는 현상이 야기될 수 있다고 지적하였다.

논할 경우 정권변동으로 정부와 국민의 관계에 변화가 있었음을 말하며 국회의 심의과정이 정권변동 이후 2년 동안 예산과정에서 어느 정도의 위력을 발휘하고 있었음을 보여주는 것이라고 하였다. 김난영·김상헌(2007)의 모형추정 결과에서도 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부는 그 이전에 비하여 총수정비율이 큰 것으로 추정되는 등 정권 가변수가 통계적으로 유의하게 나타난 경우가 많았는데, 이러한 결과는 정권교체가 예산수정비율을 결정하는 중요한 변수라는 황혜진(2004)의 연구와 일치하는 것이다.

이와 같이 정권에 따라 국회의 예산심의 행태가 달라지는 것은 행정부와 국회의 관계, 국회의 영향력 등이 변화하기 때문일 것으로 추정된다(김난영·김상헌, 2007: 92). 따라서 정권의 특성이 국회의 예산안 수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형의 추정에서 통제될 필요가 있다.

진보적인 정부는 이전의 정부보다 형평성을 중시하고 이에 따라 예산증액수요가 크기 때문에 국회의 예산심의 행태에서도 예산증액수정요구가 커질 것이라고 볼 수 있다<sup>4)</sup>. 따라서 김대중 정부와 노무현 정부에서 감액비율은 낮게 나타나고 순수정비율은 높게 나타날 것으로 예상된다.

총수정비율의 경우에는 예상하기 어려우나 김난영·김상헌(2007)의 모형추정 결과를 참조하여 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부에서 높게 나타날 것으로 예상된다.

*가설 4-1: 김대중 정부와 노무현 정부에서 감액비율이 낮게 나타날 것이다.*

*가설 4-2: 김대중 정부와 노무현 정부에서 순수정비율이 높게 나타날 것이다.*

---

4) 정부나 의회에서 우세한 정당의 성격이 예산과정과 규모에 영향을 미친다는 외국의 연구들은 상당히 많이 발견되는데, 대부분의 연구는 진보적인 성격의 정당이 집권할 경우 예산의 규모가 팽창하거나 사회복지 관련 예산이 증가한다고 설명한다(황혜진, 2004: 280).

가설 4-3: 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부에서 총수정비율이  
높게 나타날 것이다.

변수는 예산안을 심의한 연도의 정권에 따라 전두환, 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부를 각각 해당 정권인 경우 1로, 다른 경우 0으로 설정하였다.

#### 4) 정치적 요인 - ③ 여당 의석점유율

여당 의석점유율은 여당과 야당 간의 경쟁의 정도를 나타내는 변수로 대부분의 국내·외의 선행연구에서 예산심의 행태에 영향을 미치는 중요한 변수로 다루어지고 있다(이영조, 2002; 장문선·윤성식, 2002; 김난영·김상현, 2007; 김태진, 2013). 우리나라 정치문화에서 정당은 국회의원 개인의 의견이나 특성에 비해 정책결정과정에서 보다 큰 영향력을 행사하는데, 즉 정당은 정책과정에서 공식적 참여자는 아니지만 정책결정과정 전반에 걸쳐 소속 의원들을 통해 직·간접적인 영향력을 행사하고, 그렇기 때문에 집권당의 지배구조와 의석 분포에 따라 국회의 정책결정과정의 달라질 수밖에 없다(김태진, 2013: 82-83). 그러므로 국회의 예산안 수정비율에 미치는 영향을 추정하는 회귀모형에서 여당 의석점유율이 독립변수로 포함될 필요가 있다.

장문선·윤성식(2002: 104)은 우리나라의 예산안 심사 행태에 있어 야당이 삭감지향적인 태도를 갖는 데 반하여, 여당의 경우 예산안의 조정지향적인 행태를 가지기 때문에 정부 예산안의 무수정 통과보다는 당의 정책방향이나 개개인의 지역구 사업 혹은 당정 협의과정에서 반영하지 못했던 예산항목 등에 대해 증액시키려는 경향을 갖는다고 보았다. 따라서 여당위원이 많을수록 정부의 사업을 부추기는 경향이 있다고 볼 수 있으므로 종속변수가 감액비율인 경우에는 추정계수가 음(-)의 값을 가질 것이고, 순수정비율인 경우에는 추정

계수가 양(+)의 값을 가질 것으로 예상된다. 반면, 여당의원들은 야당의원들과 달리 이미 당정협의 등을 통해 자신들의 입장을 예산에 반영해 놓았기 때문에 종속변수가 총수정비율인 경우에는 계수추정치가 음(-)이 될 것으로 예상된다.

*가설 5-1: 여당 의석점유율이 높을수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.*

*가설 5-2: 여당 의석점유율이 높을수록 순수정비율이 높게 나타날 것이다.*

*가설 5-3: 여당 의석점유율이 높을수록 총수정비율이 낮게 나타날 것이다.*

선행연구들을 살펴보면, 회계연도 1976년부터 2000년까지를 대상으로 한 이영조(2002)의 분석에 의하면 예결위에서의 여당점유율과 예산안 심의결과에는 차이가 없었고, 회계연도 1972년부터 1998년을 대상으로 한 장문선·윤성식(2002)의 회귀분석 결과에 의하면 예결위에서의 여당의원비율이 높을수록 정부예산안을 오히려 삭감하는 것으로 나타났다<sup>5)</sup>. 다만, 김난영·김상헌(2007: 99-100)이 지적한 바와 같이 이들 선행연구들은 2000년 이전의 자료를 근거로 하고 있어서 이후 현저히 증가한 국회의 행정부 예산 수정비율의 증가를 반영하고 있지 못하다.

실제로, 이후 회계연도 1997년부터 2006년까지를 대상으로 한 김난영·김상헌(2007)의 연구에서는 종속변수가 순수정비율인 경우 여당 의석점유율은 1% 유의수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나

---

5) 장문선·윤성식(2002: 109)은 이러한 결과가 나타난 이유를 역대적으로 여당 의원이 예결특위 위원의 과반수를 점하고 있는 상황에서 자신들의 이익은 이미 당정협의회를 통하여 세부사항을 반영하고 예결특위에서는 전체적인 세입과 세출의 균형측면에서 삭감을 단행한 것으로 보이며, 그동안 여당에 대한 국민의 지지도가 높았기 때문에 여당은 예산심의에서 삭감을 감행할 만큼 국민에 대한 자신감이 높았다고 볼 수 있다고 분석하였다.



타났고 계수추정치는 양(+)<sup>1</sup>의 값을 가지는 것으로 추정되었는데, 이것은 곧 여당의원 비율이 높아질수록 순수정비율이 커진다는 것을 의미한다. 마찬가지로 회계연도 2005년부터 2013년까지를 대상으로 한 김태진(2013)의 연구에서도 여당의 의석점유율은 유의수준 5%하에서 통계적으로 유의미한 정(+)<sup>2</sup>의 값을 가지는 것으로 나타났는데, 즉 여당의 의석점유 비율이 높아질수록 정부 예산안 원안과 비교하여 증액 수정의 가능성이 높은 것으로 나타났다.

변수는 예산안을 심의한 연도의 여당 의석점유율을 사용하되, 개별 의원의 탈당이나 당적 변경으로 인한 측정의 어려움을 최소화하기 위해 정당이 해산되거나 합당된 경우를 제외하고 총선 직후의 의석점유율을 사용하였다.

## 5) 경제적 요인 - 경제성장률

국회의 예산심의 행태에 영향을 미치는 경제적 요인으로는 경제성장률을 들 수 있다. 기존 연구들을 살펴보면 국가 재정규모에 따라 국회 예산안 심사 과정의 양상이 다르게 형성될 수 있음을 지적한다(장문선·윤성식, 2002; 김난영·김상헌, 2007; 김태진, 2013). 남궁근(1994: 997)은 국가의 경제적 자원이 풍부할수록 예산지출을 가능하게 하는 과세기반이 충분하기 때문에 예산 지출수준이 높아질 것이고 국회는 예산삭감 부담을 적게 느낄 수 있다고 하였다.

따라서 경제성장률 계수의 기대부호는 종속변수가 감액비율인 경우 음(-)<sup>3</sup>이 될 것이고, 종속변수가 순수정비율인 경우 양(+)<sup>4</sup>이 될 것이며, 종속변수가 총수정비율인 경우에는 음(-)<sup>5</sup>이 될 것으로 예상된다.

가설 6-1: 경제성장률이 높을수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.

가설 6-2: 경제성장률이 높을수록 순수정비율이 높게 나타날 것이다.

다.

가설 6-3: 경제성장률이 높을수록 총수정비율이 낮게 나타날 것이다.

다만, 장문선·윤성식(2002), 김난영·김상현(2007)의 연구에서 경제적 변수의 영향력은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

변수는 예산안을 심의한 연도의 경제성장률을 사용하였다. 예산안을 심의한 연도의 경제성장률은 심의 당시의 국가 재정상황을 나타내는 것으로서, 장문선·윤성식(2002: 103)도 심의연도의 경제적 변수가 가장 최근 연도의 경제적 변수와 집행연도의 경제적 변수의 중간에 해당하는 성격을 지니고 있기 때문에 가장 적절하다고 판단하였다<sup>6)</sup>. 다만, 회계연도 2016년 예산안을 심의한 2015년의 경제성장률은 아직까지 확정되지 않아 결측치로 남겨두었다.

## 6) 국회의원 특성 - 초선의원 비율

앞에서 살펴본 요인들은 모두 예산심의와 관련된 환경에 관한 것들인데, 국회의원들의 특성이 예산심의에 영향을 미칠 수 있으므로 이러한 변수를 독립변수로 포함시킬 필요가 있다. 국회의원들의 특성을 나타내는 변수로는 대표적으로 전체 국회의원 중 초선의원의 비율을 선정하였다. 김난영·김상현(2007: 94)은 국회의원들의 낮은 재선율로 우리나라 국회의 예산심의가 낮은 전문성을 가지는 동시에 초선의원들은 예산심의에 매우 의욕적이라 볼 수 있기 때문에, 이와 같은 두 가지 효과가 복합적으로 나타날 때 총수정비율이나 순수정비율 등이 어떻게 달라질 지를 예상하는 것은 매우 어려울 것으로 판단된다고 하였다. 다만, 김난영·김상현(2007)의 연구에서

---

6) 장문선·윤성식(2012)은 경제적 변수로 예산심의연도의 경상 GNP액수와 전년 대비 세입예산의 증가율(%)을 사용하여 경제적 요인의 영향을 분석해 보고자 하였다.

초선의원 비율은 10% 또는 5% 유의수준에서 종속변수인 국회의 예산 순수정비율에 영향을 미치고 계수추정치는 양(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었는데, 즉 초선의원들이 전문성이 낮은 효과보다는 예산심의에 의욕적인 효과가 더 크게 나타났다.

김난영·김상현(2007)의 연구에서처럼 초선의원들이 전문성이 낮은 효과보다는 예산심의에 의욕적인 효과가 더 크게 나타난다고 한다면, 초선의원 비율의 기대부호는 종속변수가 감액비율, 순수정비율, 총수정비율인 경우 모두 양(+)이 될 것으로 예상된다.

*가설 7-1: 초선의원 비율이 높을수록 감액비율이 높게 나타날 것이다.*

*가설 7-2: 초선의원 비율이 높을수록 순수정비율이 높게 나타날 것이다.*

*가설 7-3: 초선의원 비율이 높을수록 총수정비율이 높게 나타날 것이다.*

변수는 예산안을 심의한 연도의 초선의원 비율을 사용하였다.

## 7) 시간 요인

그 밖에 예산심의가 시간에 따라 변화하는 요인들을 통제하기 위하여 시간변수를 독립변수로 선정하여 회귀모형을 추정하였다. 김난영·김상현(2007)의 모형의 예를 따라 1982년부터 2016년까지를 각각 1부터 35까지에 대응시켰다. 김난영·김상현(2007)의 연구에서 시간변수는 대부분의 모형에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

## 라. 회귀모형

이상에서 살펴본 논의들을 바탕으로 선정된 변수들은 다음과 같다.

< 표 11 > 분석변수의 선정

구분	요인	변수	측정	
설명변수		국회예산정책처 설립	국회예산정책처 설립 이후 연도=1 국회예산정책처 설립 이전 연도=0	
독립변수	정치적 요인	대통령 선거	선거 실시연도 = 1 선거 미실시연도 = 0	
		국회의원 선거	선거 실시연도 = 1 선거 미실시연도 = 0	
		정권특성	전두환정부	전두환정부=1 다른 경우=0
			노태우정부	노태우정부=1 다른 경우=0
			김영삼정부	김영삼정부=1 다른 경우=0
			김대중정부	김대중정부=1 다른 경우=0
노무현정부	노무현정부=1 다른 경우=0			

구분	요인	변수	측정	
			이명박정부	이명박정부=1 다른 경우=0
			박근혜정부	박근혜정부=1 다른 경우=0
		여당 의석점유율	여당의 의석점유율 (%)	
	경제적 요인	경제성장률	당해연도 경제성장률 (%)	
	국회의원 특성	초선의원 비율	초선의원 비율 (%)	
시간 요인	시간	1982년~2016년을 각각 1~35에 대응시킴		
종속변수		일반회계 감액비율	국회의 일반회계 수정액 중 삭감액/ 행정부가 제출한 일반회계 예산안 총액(%)	
		일반회계 순수정비율	국회의 일반회계 순수정액/ 행정부가 제출한 일반회계 예산안 총액(%)	
		일반회계 총수정비율	국회의 일반회계 총수정액/ 행정부가 제출한 일반회계 예산안 총액(%)	
		특별회계 순수정비율	국회의 특별회계 순수정액/ 행정부가 제출한 특별회계 예산안 총액(%)	
		일반예산 순수정비율	국회의 일반예산 순수정액/ 행정부가 제출한 일반예산안 총액(%)	

또한, 이상에서 살펴본 논의들을 바탕으로 국회예산정책처의 설립

여부가 국회의 예산안 수정비율에 미치는 영향을 추정하기 위한 모형을 수식으로 표현하여 보면 다음과 같다.

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_{t1} + \beta_2 X_{t2} + \epsilon_t$$

위의 식에서  $Y_t$ 는 재정연도  $t$ 기의 정부제출 일반회계 예산안에 대한 국회 감액비율, 국회 순수정비율, 국회 총수정비율 등 국회 수정비율과 특별회계 예산안 및 일반회계와 특별회계를 더한 일반예산안의 국회 순수정비율이다.  $X_{t1}$ 은 국회예산정책처 설립 여부를 나타내는 가변수이다.  $X_{t2}$ 는  $Y_t$ 에 영향을 미치는 정치적, 경제적 요인, 국회의원 특성을 나타내는 변수들의 벡터이다. 맨 마지막 항인  $\epsilon_t$ 는 오차항을 나타낸다.

## 5. 분석결과

### 가. 종속변수가 일반회계 감액비율인 경우

종속변수가 일반회계 감액비율인 경우의 회귀모형 추정결과는 다음과 같다. 모형 1은 앞에서 설명한 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 결과이다. 모형 2, 모형 3, 모형 4는 모형의 민감도를 살펴보기 위하여 일부 변수를 누락시켜본 결과인데, 모형 2는 경제성장률과 조선의원 비율을, 모형 3은 정권특성을, 모형 4는 정권특성과 경제성장률, 조선의원 비율을 누락시켜보았다.

< 표 12 > 일반회계 감액비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과

		모형1	모형2	모형3	모형4
국회예산정책처 설립		1.708** (0.754)	1.178* (0.570)	0.835 (0.609)	0.767* (0.436)
시간		-0.210** (0.073)	-0.170*** (0.054)	-0.022 (0.028)	-0.015 (0.017)
대통령 선거		0.164 (0.200)	0.165 (0.194)	0.032 (0.234)	0.038 (0.227)
국회의원 선거		-0.056 (0.205)	-0.175 (0.175)	-0.238 (0.224)	-0.375* (0.198)
정권 특성	잔두환	-	-2.555*** (0.851)		
	노태우	1.317*** (0.442)	-1.266** (0.592)		

		모형1	모형2	모형3	모형4
	감영삼	1.620** (0.691)	-1.091*** (0.360)		
	김대중	2.825** (1.011)	-		
	노무현	3.069** (1.256)	0.284 (0.477)		
	이명박	4.691*** (1.629)	1.757** (0.756)		
	박근혜	4.594** (1.795)	1.519* (0.818)		
여당 의식점유율	-0.058* (0.028)	-0.046* (0.025)	-0.027 (0.019)	-0.025 (0.016)	
경제성장률	-0.016 (0.028)		-0.034 (0.032)		
조선의원 비율	-0.009 (0.010)		0.001 (0.010)		
R <sup>2</sup>	0.643	0.625	0.285	0.245	

주: 1. ( )안은 표준오차

2. \*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01

일반회계 감액비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과를 살펴보면, 모형 1에서는 국회예산정책처 설립 여부와 시간변수가 유의수준 5%에서, 여당 의식점유율이 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 정권변수 중 노태우, 이명박 정부가 유의수준



1%에서, 김영삼, 김대중, 노무현, 박근혜 정부가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

모형 2에서는 국회예산정책처 설립 여부와 여당 의석점유율이 유의수준 10%에서, 시간변수가 유의수준 1%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 정권변수 중 전두환, 김영삼 정부가 유의수준 1%에서, 노태우, 이명박 정부가 유의수준 5%에서, 박근혜 정부가 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

모형 3에서는 모든 변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었고, 모형 4에서는 국회예산정책처 설립 여부와 국회의원 선거 실시 여부가 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 다만 모형 3과 모형 4의 R-square값이 각각 0.285와 0.245에 불과하여 모형의 설명력이 충분하지 않은 것으로 나타났다.

국회예산정책처 설립 여부는 모형 3을 제외한 모형 1, 모형 2, 모형 4에서 통계적으로 유의하고 계수는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉, 국회예산정책처 설립 이후 감액비율이 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있다.

이는 김태진(2013: 131)의 분석결과 국회예산정책처의 경우 대부분 감액 의견을 제시할 가능성이 높은 것으로 나타났기 때문에, 이에 따라 국회예산정책처의 설립이 행정부 예산에 대한 국회의 수정 비율 중 특히 감액비율에 더 큰 영향을 미칠 것이라는 예상과 일치하는 결과이다.

여당 의석점유율도 모형 1과 모형 2에서 통계적으로 유의하고 계수는 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉, 여당 의석점유율이 높을수록 감액비율이 낮게 나타날 것이라는 가설을 역시 채택할 수 있다.

모형 2의 노무현 정부를 제외하고 모든 정부에서 정권 가변수가 통계적으로 유의하게 나타났는데, 이는 황혜신(2004)과 김난영·김상현(2007)의 연구에서와 마찬가지로 정권교체가 예산수정비율을 결정하는 중요한 변수라는 사실을 보여준다. 시간변수도 모형 1과 모형

2에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

그러나 그 밖에 대통령 선거 실시 여부, 경제성장률, 초선의원 비율은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

#### 나. 종속변수가 일반회계 순수정비율인 경우

종속변수가 일반회계 순수정비율인 경우의 회귀모형 추정결과는 다음과 같다. 앞서와 마찬가지로 모형 1은 앞에서 설명한 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 결과이고, 모형 2, 모형 3, 모형 4는 모형의 민감도를 살펴보기 위하여 일부 변수를 누락시켜본 결과이다.

< 표 13 > 일반회계 순수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과

		모형1	모형2	모형3	모형4
국회예산정책처 설립		-0.537 (1.225)	-0.817 (0.897)	0.112 (0.772)	-0.064 (0.532)
시간		-0.002 (0.119)	0.030 (0.085)	0.002 (0.036)	0.014 (0.021)
대통령 선거		-0.264 (0.325)	-0.277 (0.305)	-0.294 (0.296)	-0.296 (0.277)
국회의원 선거		-0.052 (0.333)	-0.049 (0.275)	0.124 (0.284)	0.088 (0.242)
정권 특성	전두환	-	0.587 (1.341)		
	노태우	-0.521 (0.719)	0.007 (0.932)		

		모형1	모형2	모형3	모형4
	감영삼	0.024 (1.124)	0.428 (0.567)		
	김대중	-0.273 (1.643)	-		
	노무현	0.881 (2.041)	1.071 (0.751)		
	이명박	0.713 (2.647)	0.774 (1.191)		
	박근혜	0.562 (2.918)	0.682 (1.289)		
여당 의석 점유율	0.002 (0.046)	0.009 (0.039)	0.012 (0.023)	0.016 (0.020)	
경제성장률	-0.001 (0.045)		-0.016 (0.041)		
초선의원 비율	-0.006 (0.016)		-0.004 (0.013)		
R <sup>2</sup>	0.281	0.278	0.125	0.128	

주: 1. ( )안은 표준오차

2. \*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01

종속변수가 일반회계 순수정비율인 경우에는 국회예산정책처 설립 여부는 물론이고 모든 변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

또한, 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 모형 1의 R-square값이 0.281에 불과하고 그 밖의 모형의 R-square값도 0.125~0.278에

불과하여 모형의 설명력이 충분하지 않은 것으로 나타났다.

일단 국회예산정책처 설립 여부는 유의수준 10%에서도 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되어, 국회예산정책처 설립 여부는 일반회계 순수정비율에 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다.

#### 다. 종속변수가 일반회계 총수정비율인 경우

종속변수가 일반회계 총수정비율인 경우의 회귀모형 추정결과는 다음과 같다. 앞에서와 마찬가지로 모형 1은 앞에서 설명한 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 결과이고, 모형 2, 모형 3, 모형 4는 모형의 민감도를 살펴보기 위하여 일부 변수를 누락시켜본 결과이다.

< 표 14 > 일반회계 총수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과

		모형1	모형2	모형3	모형4
국회예산정책처 설립		2.881** (1.132)	1.536 (0.898)	1.777* (0.977)	1.466* (0.722)
시간		-0.423*** (0.110)	-0.310*** (0.085)	-0.042 (0.045)	-0.015 (0.029)
대통령 선거		0.065 (0.301)	0.054 (0.305)	-0.233 (0.375)	-0.220 (0.376)
국회의원 선거		-0.160 (0.307)	-0.398 (0.275)	-0.350 (0.359)	-0.660* (0.329)
정권 특성	전두환	-	-4.542*** (1.342)		
	노태우	2.121***	-2.538**		

		모형1	모형2	모형3	모형4
		(0.664)	(0.933)		
	김영삼	3.284*** (1.038)	-1.757*** (0.568)		
	김대중	5.400*** (1.518)	-		
	노무현	7.055*** (1.886)	1.647** (0.751)		
	이명박	10.141*** (2.446)	4.306*** (1.192)		
	박근혜	9.803*** (2.696)	3.741*** (1.290)		
	여당 의석점유율	-0.115** (0.043)	-0.083** (0.039)	-0.043 (0.030)	-0.033 (0.027)
	경제성장률	-0.034 (0.041)		-0.083 (0.051)	
	초선의원 비율	-0.025* (0.014)		-0.003 (0.016)	
	R <sup>2</sup>	0.756	0.713	0.442	0.362

주: 1. ( )안은 표준오차

2. \*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01

일반회계 총수정비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과를 살펴 보면, 모형 1에서는 국회예산정책처 설립 여부와 여당 의석점유율이 유의수준 5%에서, 초선의원 비율이 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 시간변수와 정권특성이 유의수준 1%에

서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

모형 2에서는 국회예산정책처 설립 여부는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었고, 시간변수가 유의수준 1%에서, 국회의원 선거 실시 여부가 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었으며, 정권특성 중 김영삼 정부, 김대중 정부가 유의수준 10%에서, 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

모형 3에서는 국회예산정책처 설립 여부만이 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 모형 4에서는 국회예산정책처 설립 여부와 국회의원 선거 실시 여부가 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

국회예산정책처 설립 여부는 모형 2를 제외한 모형 1, 모형 3, 모형 4에서 통계적으로 유의하고 계수는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉, 국회예산정책처 설립 이후 총수정비율이 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있다.

이는 김상헌·이기영(2011)이 국회예산정책처 설립 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 변화를 가지고 국회예산정책처 설립 효과를 분석하여 국회예산정책처의 설립이 예산 수정 정도에는 특별한 영향을 미치지 않은 것으로 평가한 것과는 다른 결론이다. 이와 같이 다른 결론이 나타난 이유는 김상헌·이기영(2011)의 연구 이후 시간이 5년이 지났기 때문인 것과 함께, 본 연구가 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제된 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 살펴보았기 때문으로, 국회예산정책처가 설립된 이후 국회의 총수정비율이 높게 나타남을 실증적으로 분석할 수 있었다.

그 밖의 변수들을 살펴보면, 여당 의석점유율은 모형 1과 모형 2에서 통계적으로 유의하고 계수는 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉, 여당 의석점유율이 높을수록 총수정비율은 낮게 나타날 것이라는 가설을 역시 채택할 수 있다.

국회의원 선거 실시 여부는 모형 4에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 다만 국회의원 선거를 실시한 해일수록 총수정비율이 높게 나타날 것이라는 당초 가설과는 반대로 계수가 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되어, 국회의원 선거를 실시한 해일수록 총수정비율이 낮게 나타났다. 이는 총수정액은 증액과 삭감액의 절대액을 더한 액수인데 국회의원 선거가 실시되는 해에는 국회의원들이 증액에만 주로 관심을 기울여 삭감액이 낮고 이에 따라 총수정액이 낮게 나타나기 때문인 것으로 판단된다.

초선의원 비율은 모형 1에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 다만 이 역시 초선의원 비율이 높을수록 총수정비율이 높게 나타날 것이라는 당초 가설과는 반대로 계수가 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되어, 초선의원 비율이 높을수록 총수정비율이 낮게 나타났다. 이는 김난영·김상현(2007)의 연구와는 달리 초선의원들이 예산심의에 의욕적인 효과보다는 전문성이 낮은 효과가 더 크게 나타났기 때문이라고 판단된다.

모든 정부에서 정권 가변수가 통계적으로 유의하게 나타났는데, 이는 앞에서 살펴본 종속변수가 일반회계 감액비율인 경우 및 황혜신(2004)과 김난영·김상현(2007)의 연구에서와 마찬가지로 정권교체가 예산수정비율을 결정하는 중요한 변수라는 사실을 보여준다. 시간변수도 모형 1과 모형 2에서 김난영·김상현(2007)의 연구에서와 마찬가지로 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

그러나 대통령 선거 실시 여부와 경제성장률은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

## 라. 종속변수가 특별회계 순수정비율인 경우

종속변수가 특별회계 순수정비율인 경우의 회귀모형 추정결과는 다음과 같다. 앞서와 마찬가지로 모형 1은 앞에서 설명한 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 결과이고, 모형 2, 모형 3, 모형 4는

모형의 민감도를 살펴보기 위하여 일부 변수를 누락시켜본 결과이다.

< 표 15 > 특별회계 순수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과

		모형1	모형2	모형3	모형4
국회예산정책처 설립		-3.010 (2.756)	-1.592 (2.140)	-1.836 (1.743)	-1.334 (1.237)
시간		0.256 (0.268)	0.065 (0.203)	0.063 (0.080)	0.053 (0.049)
대통령 선거		-0.674 (0.732)	-0.631 (0.727)	-0.564 (0.669)	-0.635 (0.646)
국회의원 선거		0.110 (0.749)	0.100 (0.688)	0.047 (0.641)	-0.016 (0.588)
정 권 특 성	잔두환	-	0.476 (3.194)		
	노태우	0.324 (1.617)	1.277 (2.219)		
	김영삼	-1.667 (2.528)	0.145 (1.350)		
	김대중	-2.823 (3.698)	-		
	노무현	-3.626 (4.592)	-0.085 (1.798)		
	이명박	-3.465 (5.957)	1.016 (2.841)		
	박근혜	-3.735	1.030		



	모형1	모형2	모형3	모형4
	(6.566)	(3.083)		
여당 의석 점유율	0.084 (0.104)		0.063 (0.053)	0.054 (0.047)
경제성장률	-0.090 (0.101)		-0.050 (0.092)	
초선의원 비율	0.035 (0.035)	0.041 (0.094)	0.014 (0.029)	
R <sup>2</sup>	0.273	0.209	0.108	0.087

주: 1. ( )안은 표준오차

2. \*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01

종속변수가 특별회계 순수정비율인 경우에는 종속변수가 일반회계 순수정비율인 경우와 마찬가지로 국회예산정책처 설립 여부는 물론이고 모든 변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

또한, 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 모형 1의 R-square값이 0.273에 불과하고 그 밖의 모형의 R-square값도 0.087~0.209에 불과하여 모형의 설명력이 충분하지 않은 것으로 나타났다.

일단 국회예산정책처 설립 여부는 유의수준 10%에서도 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되어, 국회예산정책처 설립 여부는 일반회계 순수정비율에 영향을 미치지 않는다고 볼 수 있다.

#### 마. 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우

종속변수가 일반회계와 특별회계를 더한 일반예산 순수정비율인 경우의 회귀모형 추정결과는 다음과 같다. 앞서와 마찬가지로 모

형 1은 앞에서 설명한 통제변수들을 모두 포함하여 추정한 결과이고, 모형 2, 모형 3, 모형 4는 모형의 민감도를 살펴보기 위하여 일부 변수를 누락시켜본 결과이다.

< 표 16 > 일반예산 순수정비율을 종속변수로 하는 회귀모형 추정결과

		모형1	모형2	모형3	모형4
국회예산정책처 설립		-1.254* (0.606)	-1.076** (0.481)	-0.593 (0.386)	-0.554* (0.284)
시간		0.061 (0.059)	0.026 (0.046)	0.021 (0.018)	0.026** (0.011)
대통령 선거		-0.360** (0.161)	-0.350** (0.163)	-0.357** (0.148)	-0.382** (0.148)
국회의원 선거		0.041 (0.165)	-0.001 (0.154)	0.115 (0.142)	0.056 (0.135)
정 권 특 성	진두환	-	0.310 (0.717)		
	노태우	-0.202 (0.355)	0.227 (0.498)		
	김영삼	-0.376 (0.555)	0.237 (0.303)		
	김대중	-0.846 (0.812)	-		
	노무현	-0.348 (1.009)	0.705* (0.404)		
	이명박	-0.280 (1.309)	0.973 (0.638)		

		모형1	모형2	모형3	모형4
	박근혜	-0.444 (1.442)	0.866 (0.692)		
여당 의석점유율		0.023 (0.023)	0.016 (0.021)	0.028** (0.012)	0.027** (0.011)
경제성장률		-0.033 (0.022)		-0.031 (0.020)	
초선의원 비율		0.006 (0.008)		0.002 (0.006)	
R <sup>2</sup>		0.539	0.476	0.426	0.368

주: 1. ( )안은 표준오차

2. \*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01

일반회계와 특별회계를 더한 일반예산 순수정비율을 종속변수로 하는 모형의 추정결과를 살펴보면, 모형 1에서는 국회예산정책처 설립 여부가 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 대통령 선거 실시 여부가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

모형 2에서는 국회예산정책처 설립 여부와 대통령 선거 실시 여부가 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 정권 특성 중 노무현 정부가 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

모형 3에서는 국회예산정책처 설립 여부는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었고, 대통령 선거 실시 여부와 여당 의석점유율이 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

모형 4에서는 국회예산정책처 설립 여부가 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 시간변수, 대통령 선거 실시

여부, 여당 의석점유율이 유의수준 5%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었다.

일반회계와 특별회계를 더한 일반예산 순수정비율을 종속변수로 하는 모형의 이와 같은 결과는 일반회계나 특별회계 순수정비율을 각각 종속변수로 하는 모형에서 모든 변수가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정된 것과는 다른 결과이다.

국회예산정책처 설립 여부는 모형 3을 제외한 모형 1, 모형 2, 모형 4에서 통계적으로 유의하고 계수는 부(+)<sup>1</sup>의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 즉, 국회예산정책처 설립 이후 순수정비율이 낮게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있다.

이는 앞에서 예산안의 국회 순수정비율의 평균값을 국회예산정책처 설립 이전과 이후로 비교해보았을 때 국회예산정책처 설립 이후 일반예산안의 국회 순수정비율이 높아진 것과는 상반된 결과이다. 이와 같이 상반된 결과가 나타난 이유는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제 한 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 살펴보았기 때문으로, 실증분석 결과는 국회예산정책처 설립 이후 국회 순수정비율이 낮아질 것이라는 기대와 일치하는 결과를 보여준다.

그 밖의 변수들을 살펴보면, 대통령 선거 실시 여부는 모든 모형에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 다만 대통령 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 높게 나타날 것이라는 당초 가설과는 반대로 계수가 부(-)<sup>2</sup>의 값을 가지는 것으로 추정되어, 대통령 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 낮게 나타났다. 이는 대통령 선거가 실시되는 해에 여당은 예산을 증액시키려 하나 야당은 예산을 삭감하려고 할 텐데 예산심의과정에서 야당의 영향력이 더 큰 경우가 많았기 때문인 것으로 추측된다.

여당 의석점유율은 모형 3과 모형 4에서 통계적으로 유의하고 계수는 정(+)<sup>3</sup>의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 여당 의석점유율이 높을수록 순수정비율은 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있

다.

그러나 국회의원 선거 실시 여부, 경제성장률, 초선의원 비율은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

## 바. 종합

이상에서 살펴본 모형의 추정결과를 종합하여보면, 다음과 같다.

< 표 17 > 모형 추정결과 종합

		일반회계 감액비율				일반회계 총수정비율				일반예산 순수정비율			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
국회예산정책처 설립		+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-
		**	*		*	**		*	*	*	**		*
시간		-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+
		**	***			***	***						**
대통령 선거		+	+	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
										**	**	**	**
국회의원 선거		-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+
					*			*					
정 권 특 성	전두환		-				-				+		
			***				***						
	노태우	+	+			+	-			-	+		
		***	**			***	**						
	김영삼	+	-			+	-			-	+		
		**	***			***	***						
	김대중	+				+				-			

	일반회계 감액비율				일반회계 총수정비율				일반예산 순수정비율			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	**				***							
노무현	+	+			+	+			-	+		
	**				***	**				*		
이명박	+	+			+	+			-	+		
	***	**			***	***						
박근혜	+	+			+	+			-	+		
	**	*			***	***						
여당 의석점유율	-	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+	+
	*	*			**	**					**	**
경제성장률	-		-		-		-		-		-	
초선의원 비율	-		+		-		-		+		+	
					*							

주: \*: p<0.1, \*\*: p<0.05, \*\*\*: p<0.01

국회예산정책처 설립 여부는 대부분의 모형에서 유의수준 5% 또는 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 종속변수가 일반회계 감액비율과 일반회계 총수정비율인 경우 계수는 정(+)의 값을 가지고 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우 계수는 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었다.

대통령 선거 실시 여부는 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우 유의수준 5%에서 통계적으로 유의하고 계수는 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었다.

국회의원 선거 실시 여부는 종속변수가 일반회계 총수정비율인 경우 모형 4에서 유의수준 10%에서 통계적으로 유의하고 계수는 부(-)의 값을 가지는 것으로 추정되었다. 국회의원 선거 실시 여부는 종속변수가 일반회계 감액비율인 경우에도 모형 4에서 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었으나, 다만 이 경우 모형의 설명력이 충분하지 않은 것으로 나타났다.

정권특성은 종속변수가 일반회계 감액비율과 일반회계 총수정비율인 경우 대부분 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 계수는 대부분 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었으나 모형에 따라 전두환, 노태우, 김영삼 정부의 계수가 부(-)의 부호를 가지는 경우도 있었다.

여당 의석점유율도 많은 모형에서 유의수준 5% 또는 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 종속변수가 일반회계 감액비율과 일반회계 총수정비율인 경우 계수는 부(-)의 값을 가지고 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우 계수는 정(+)의 값을 가지는 것으로 추정되었다.

초선의원 비율은 종속변수가 일반회계 총수정비율인 경우 모형 2에서 유의수준 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 경제성장률은 모든 모형에서 통계적으로 유의하지 않은 것으로 추정되었다.

한편, 종속변수가 일반회계 순수정비율이거나 특별회계 순수정비율인 경우에는 모형의 설명력이 충분하지 않은 것으로 나타났다.

이와 같은 모형의 추정결과를 당초 가설과 비교하여보면, 먼저 국회예산정책처 설립 이후 감액비율은 높게 나타날 것이고 순수정비율은 낮게 나타날 것이며 총수정비율은 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있다.

여당 의석점유율도 여당 의석점유율이 높을수록 감액비율은 낮게 나타날 것이고 순수정비율은 높게 나타날 것이며 총수정비율은 낮게 나타날 것이라는 가설을 역시 채택할 수 있다.

국회의원 선거 실시 여부와 조선의원 비율은 종속변수가 일반회계 총수정비율인 경우, 대통령 선거 실시 여부는 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우 통계적으로 유의한 것으로 추정되었는데, 다만 계수가 당초 가설과는 반대의 부호를 가지는 것으로 추정되었다.

즉, 당초 가설과는 반대로 국회의원 선거를 실시한 해일수록 총수정비율이 낮게 나타났고, 조선의원 비율이 높을수록 총수정비율이 낮게 나타났으며, 대통령 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 낮게 나타나는 것으로 추정되었다.

국회의원 선거를 실시한 해일수록 총수정비율이 낮게 나타나는 이유는 총수정액은 증액과 삭감액의 절대액을 더한 액수인데 국회의원 선거가 실시되는 해에는 국회의원들이 증액에만 주로 관심을 기울여 삭감액이 낮고 이에 따라 총수정액이 낮게 나타나기 때문인 것으로 판단되고, 조선의원 비율이 높을수록 총수정비율이 낮게 나타나는 이유는 조선의원들이 예산심의에 의욕적인 효과보다는 전문성이 낮은 효과가 더 크게 나타났기 때문이라고 판단된다.

또한, 대통령 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 낮게 나타나는 이유는 대통령 선거가 실시되는 해에 여당은 예산을 증액시키려 하나 야당은 예산을 삭감하려고 할 텐데 예산심의과정에서 야당의 영향력이 더 큰 경우가 많았기 때문인 것으로 추측된다.

< 표 18 > 가설 채택 여부

변수	가설	채택 여부
국회예산 정책처 설립 여부	1-1. 국회예산정책처 설립 이후 감액비율이 높게 나타날 것이다.	O
	1-2. 국회예산정책처 설립 이후 순수정비율이 낮게 나타날 것이다.	O
	1-3. 국회예산정책처 설립 이후 총수정비율이 높게 나타날 것이다.	O



변수	가설	채택 여부
대통령 선거 실시 여부	2-1. 대통령 선거를 실시한 해일수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.	-
	2-2. 대통령 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 높게 나타날 것이다.	X
	2-3. 대통령 선거를 실시한 해일수록 총수정비율이 높게 나타날 것이다.	-
국회의원 선거 실시 여부	3-1. 국회의원 선거를 실시한 해일수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.	-
	3-2. 국회의원 선거를 실시한 해일수록 순수정비율이 높게 나타날 것이다.	-
	3-3. 국회의원 선거를 실시한 해일수록 총수정비율이 높게 나타날 것이다.	X
정권특성	4-1. 김대중 정부와 노무현 정부에서 감액비율이 낮게 나타날 것이다.	노태우 정부 및 김대중 ~ 박근혜 정부에서 감액비율이 높게 나타남
	4-2. 김대중 정부와 노무현 정부에서 순수정비율이 높게 나타날 것이다.	-
	4-3. 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현 정부에서 총수정비율이 높게 나타날 것이다.	김대중 ~ 박근혜 정부에서 총수정비율이 높게 나타남
여당 의석 점유율	5-1. 여당 의석점유율이 높을수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.	O
	5-2. 여당 의석점유율이 높을수록 순수	O

변수	가설	채택 여부
	정비율이 높게 나타날 것이다.	
	5-3. 여당 의석점유율이 높을수록 총수 정비율이 낮게 나타날 것이다.	O
경제 성장률	6-1. 경제성장률이 높을수록 감액비율이 낮게 나타날 것이다.	-
	6-2. 경제성장률이 높을수록 순수정비율 이 높게 나타날 것이다.	-
	6-3. 경제성장률이 높을수록 총수정비율 이 낮게 나타날 것이다.	-
초선의원 비율	7-1. 초선의원 비율이 높을수록 감액비 율이 높게 나타날 것이다.	-
	7-2. 초선의원 비율이 높을수록 순수정 비율이 높게 나타날 것이다.	-
	7-3. 초선의원 비율이 높을수록 총수정 비율이 높게 나타날 것이다.	X

주: O: 통계적으로 유의하고, 계수의 부호가 가설과 일치함.

X: 통계적으로 유의하나, 계수의 부호가 가설과 반대임.

-: 통계적으로 유의하지 않음.

## 6. 결 론

### 가. 연구의 의의

국회예산정책처는 국가의 예산결산·기금 및 재정운용과 관련된 사항을 연구분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위하여 설립되었다. 국회의 형식적인 예산심의를 탈피하기 위하여 예산심의와 관련된 보좌를 담당할 수 있는 전문적인 조직을 국회에 설립한 것이다.

국회예산정책처는 의회와 행정부의 위임자-대리인 관계에서 정보 비대칭으로 인한 정보의 격차를 최소화하고 의회의 예산안 심사기능의 전문성을 높이기 위한 지원조직이자, 국회의원들이 현실적 한계와 제한된 상황 하에서 합리적 정책결정을 내리기 위해 활용하게 되는 실마리 제공자로서, 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘할 것으로 기대된다. 이를 바탕으로 본 연구는 국회예산정책처의 설립이 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는지 검토해보고자 하였다.

국회의 예산심의가 어느 정도 실질적으로 이루어지고 있는지를 측정하기 위한 변수로는 행정부가 제출한 예산안이 국회에서 수정되는 비율을 사용하기로 하고, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 어떤 영향을 미쳤는지 실증적으로 분석해보고자 하였다.

특히, 본 연구는 김상헌·이기영(2011)의 연구를 보완·발전시켜, 국회예산정책처 설립이 국회의 예산안 수정비율에 미친 영향을 실증적으로 분석하였다는 데 의의가 있다고 할 것이다. 김상헌·이기영(2011)의 연구는 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제하지 않은 상태에서 국회예산정책처가 설립된 이후 정부예산안 대비 국회 확정예산의 총수정률 등에 어떠한 변화가 있었는지 개략적으로 살펴보는 데 그친

한계가 있었기 때문에, 이에 본 연구는 회귀모형을 추정함으로써 국회예산정책처 설립 이외에 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 통제된 상태에서 국회예산정책처 설립의 효과를 분석해보고자 하였다.

통제변수로는 국회의 예산안 수정비율에 영향을 미칠 수 있는 정치적 요인, 경제적 요인, 국회의원 특성을 나타내는 변수들을 추출하여 선정하였는데, 정치적 요인으로 대통령 선거와 국회의원 선거 실시 여부, 정권특성, 여당 의석점유율을, 경제적 요인으로 경제성장률을, 국회의원 특성을 나타내는 변수로 초선의원 비율을, 그 밖에 시간변수를 선정하였다.

모형의 추정결과를 살펴보면, 국회예산정책처 설립 여부는 대부분의 모형에서 유의수준 5% 또는 10%에서 통계적으로 유의한 것으로 추정되었고, 종속변수가 일반회계 감액비율과 일반회계 총수정비율인 경우 계수는 정(+)<sup>1</sup>의 값을 가지고 종속변수가 일반예산 순수정비율인 경우 계수는 부(-)<sup>2</sup>의 값을 가지는 것으로 추정되어, 이에 따라 국회예산정책처 설립 이후 감액비율은 높게 나타날 것이고 순수정비율은 낮게 나타날 것이며 총수정비율은 높게 나타날 것이라는 가설을 채택할 수 있었다.

즉, 본 연구의 추정결과 국회예산정책처 설립 이후 감액비율이 높게 나타나고 순수정비율이 낮게 나타나며 총수정비율이 높게 나타나는 것으로 분석됨으로써 국회의 예산안 수정비율을 기준으로 국회 예산심의의 실질화를 판단해볼 때 국회예산정책처의 설립은 국회 예산심의의 실질화라는 기대효과를 발휘하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

## 나. 연구의 한계

본 연구는 행정부 예산에 대한 국회의 수정비율을 감액비율, 순수정비율, 총수정비율로 나누어 분석해보면서, 특별회계 및 일반회계

와 특별회계를 더한 일반예산의 경우에는 순수정비율만을 연구대상으로 하였는데, 전체 예산안에 대한 국회의 수정비율을 분석하지 못한 한계가 있다. 전체 예산안에 대한 국회의 수정비율을 분석하기 위해서는 특별회계와 일반예산의 감액비율과 총수정비율을 구하기 위한 삭감액과 증액 규모가 별도로 제시될 필요가 있다.

또한, 본 연구의 추정결과 비록 국회예산정책처 설립 이후 국회의 예산안 수정비율이 통계적으로 유의미하게 변화한 것으로 추정되긴 하였으나, 국회예산정책처 설립 이후 국회의 예산안 수정비율은 그 이전에 비해 일반회계 감액비율은 평균 0.30%p, 일반회계 순수정비율은 평균 0.33%p, 일반회계 총수정비율은 평균 0.93%p만큼 높아졌고, 일반예산 순수정비율은 평균 0.13%p, 특별회계 순수정비율은 평균 0.05%p만큼 높아졌을 뿐으로, 정부가 편성한 예산안이 국회에서 수정되는 정도가 미미하다는 비판(장문선·윤성식, 2002: 1-2; 김상현·이기영, 2011: 1)은 여전히 유효하다. 다만, 예산안이 국회에서 큰 삭감 없이 통과되는 것이 보통인데 이는 국회의 역할이 무의미해서가 아니라 그 편성과정에서 행정부 내부의 의견뿐 아니라 국민·정당·이익집단들의 의견도 이미 상당히 반영되었기 때문이라 할 수 있고(김철희 외, 2011: 20), 만약 예산이 상당한 정도로 수정된다면 그것은 애초의 예산편성이 잘못되었다는 것을 의미할 수도 있기 때문에 국회가 예산을 크게 수정하지 못한다는 사실을 잘못된 일로만 간주할 필요가 없다(옥동석, 2010: 15)는 견해도 있음은 참고할 만하다.

## 참고 문헌

- 국회예산정책처. 2012. 국회예산정책처.  
———. 2016. 대한민국 재정 2016.
- 권순만·김란도. 1995. “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로.” 한국행정학보 29, 1. 한국행정학회.
- 기획재정부. 각 연도. 나라살림 예산개요 참고자료.
- 김광림. 1999. 한국의 예산결정과정의 연구: 거시예산과 미시예산의 통합을 중심으로. 박사학위논문, 경희대학교.
- 김난영·김상현. 2007. “예산결산특별위원회 상설화의 효과에 관한 실증적 연구: 예결위상설화는 기대효과를 발휘하고 있는가?.” 행정논총 45, 3. 서울대학교 한국행정연구소.
- 김상현·이기영. 2011. 국회예산정책처 설립이 예산심의에 미친 영향에 관한 연구. 국회예산결산특별위원회.
- 김인철·강문희·김두현. 2002. “국회의 정부예산안 수정 및 결정요인에 관한 연구: 한국의 사례.” 국제지역연구 5, 4. 한국외국어대학교 외국학종합연구센터.
- 김종순. 1991. “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구: 미국의 CBO를 중심대안으로.” 한국행정학보 25, 3. 한국행정학회.
- 김태진. 2013. 국회 예산안 심사과정에서 지원조직의 영향력에 관한 연구. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 김철희·박석희·박경순. 2011. 재정건전성 관리를 위한 국회의 역할 강화방안. 국회예산정책처.
- 김춘엽. 2006. “논변모형을 통해 본 법률 제정 과정에서의 전문위원 검토보고의 영향력에 관한 연구: 위치정보의 이용 및 보호 등에 관한 법률안을 중심으로.” 한국인사행정학회보 5,

2. 한국인사행정학회.

남궁근. 1994. “우리나라 지방자치 지출수준의 결정요인 분석: 시·군·자치구의 기초자치단체를 중심으로.” 한국행정학보 28,

3. 한국행정학회.

박병식·이준호. 2005. “국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안: 위임자-대리인이론을 중심으로.” 한국사회와 행정연구 15, 4. 서울행정학회.

박찬욱·박찬표. 2005. “국회전문보좌조직의 강화 방안: 정책조사와 법제지원을 중심으로.” 의정연구 11, 2. 한국의회발전연구회.

배용근. 2011. “국회 상임위원회 전문위원 검토보고서의 영향요인과 발전방안: 국회 상임위원회 직원의 인식을 중심으로.” 의정논총 6, 1. 한국의정연구회.

신중숙. 2015. 국회 예산심의과정에 미치는 국회예산정책처의 영향 연구: 국회예산정책처 예산안분석보고서 반영도를 중심으로. 박사학위논문, 성균관대학교.

옥동석. 2010. 국회 재정권한 및 절차의 체계성 및 실효성 제고방안 연구. 국회예산정책처.

이겨레·함성득. 2008. “국회예산정책처의 제도적 발전과정 분석: 미의회예산처와 비교를 통하여.” 행정논총 46, 2. 서울대학교 한국행정연구소.

이영조. 2002. “한국 국회의 예산안 심의 실태분석.” 한국행정논집 14, 1. 대구경북행정학회.

임동욱. 1994. 국회 심의과정에서의 예산증감 및 삭감결정에 관한 연구. 박사학위논문, 서울대학교.

———. 2003. “국회예산정책처의 설립과정과 향후 운영방안.” 의정연구 9, 2. 한국의회발전연구회.

임동욱·함성득. 2004. 국회의원 의정활동 지원체계의 강화방안. 한국대통령학연구소.

임인배. 2003. “국회예산정책처의 설립배경과 법안심사경과.” 국회

- 보 441. 국회사무처.
- 장문선·윤성식. 2002. “국회 예산심의액 증감의 영향요인에 관한 실증적 분석: 예산결산특별위원회를 중심으로.” 한국정책학회보 11, 2. 한국정책학회.
- 장봉아. 2004. 국회상임위원회 공무원의 입법과정상 영향력 분석: 법안심사 회의록과 검토보고서의 일치 여부에 대한 사례를 중심으로. 석사학위논문, 서울대학교.
- 주영진. 2003. “국회예산정책처… 이래서 설립됐다.” 국회보 444. 국회사무처.
- 한성만. 1996. “상임위원회 예산심의과정에서 전문위원 검토보고서의 영향력에 관한 사례고찰: 농림수산위원회 예산심의를 중심으로.” 의정자료 23. 한국의회발전연구회.
- 함성득. 1996. “예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성에 대한 연구: 미국 의회예산처와 한국 국회 법제예산실 비교.” 행정과 정책 2. 고려대학교 행정문제연구소.
- . 2005. “국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안: 국회예산정책처를 중심으로.” 예산춘추 1. 국회예산정책처.
- 함성득·임동욱. 2005. “미국의 입법지원 전문화 경험과 현안: 미의회조사국(CRS)을 중심으로.” 의정연구 11, 2. 한국의회발전연구회.
- 황혜신. 2004. “정권교체가 한국 예산결정과정에 미친 영향: 제15대 국회의 예산심의 분석.” 한국사회와 행정연구 15, 3. 서울행정학회.
- Downs, Anthony. 1991. Why the Government Budget is Too Small in a Democracy. *Government Budgeting: Theory, Process, and Politics*. California: Books Cole Publishing Company.
- Donald R. Matthews and James A. Stimson. 1975. *Yeas and Nays: Normal Decision-making in the U.S. House of*



*Representatives*. John Wiley & Sons, Inc.

Jensen, Michael C. and William H. Meckling. 1976. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics* 3, 4.

# **Abstract**

## **Influence of National Assembly Budget Office Establishment on National Assembly Budget Deliberation - focused on National Assembly budget plan amendment ratio -**

Jongsun Jung

The Graduate School of Public Administration  
(Master of Public Policy)  
Seoul National University

National Assembly Budget Office was established to support legislative activity and research analysis·evaluate matters concerning budget·funding settlement and finance management of the nation. The organization that could take charge in the professional support concerning budget deliberation was established in the national assembly to establish the purpose of breaking away from the formal budget deliberation by the national assembly.

National Assembly Budget Office minimizes the difference of the information by the information asymmetry from the

mandator-deputy relationship of the national assembly and Administration Office and is the support organization to enhance professionalism of budget plan evaluation function of the assembly and is the provider of the lead that is used to make rational decision in the realistic limit and limited situation by the congressman. Therefore, the establishment of the National Assembly Budget Office is expected to bring expected effect of actualization of the National Assembly budget deliberation. Based on this, this study is revising whether the establishment of National Assembly Budget Office brings the expected effect that is actualization of the National Assembly budget deliberation.

Ratio of amendment of the budget plan by the National Assembly submitted by the Administration Office was used as the variable to measure whether the budget deliberation of the National Assembly is actually realized to certain extent and was to positively analyze what kind of influence the establishment of the National Assembly Budget Office gave to the amendment ratio of the budget plan by the establishment of National Assembly.

Especially, this study complemented·developed the research by Kim Sang Hun·Lee Ki Young(2011) and has its meaning in positively analyzing the influence by the National Assembly Budget Office establishment has on the ratio on amendment budget plan by the National Assembly. As research by Kim Sang Hun·Lee Ki Young(2011) has limit of roughly looking through what kind of change there was in the total amendment rate in the decided budget by the National Assembly in the government budget plan after the establishment of National Assembly Budget Office in the situation where the variable that

could influence to the amendment ratio on the budget plan of the National Assembly other than the establishment of National Assembly Budget Office were not controlled, this study has assumed the regression model and tried to analyze the effect of the establishment of the National Assembly Budget Office in the situation where variables that could influence the amendment ratio on the budget plan of the National Assembly other than the establishment of the National Assembly Budget Office were controlled.

As the control variable, variables that show political factor, economic factor, congressman characteristic that could influence the amendment ratio on the budget plan of the National Assembly were extracted and selected, and as the political factor, variables such as whether election of president and congressman were implemented, government characteristic, parliamentary share of the ruling party were selected and economic growth rate as the economic factor was selected and newly elected congressman ratio as the congressman character and other than this time variable was selected.

When looking into the assumption result of the model, the whether the National Assembly Budget Office was established was assumed to be statistically significant in the significance level of 5% or 10% and in case of subordination variable to be the general accounting total amendment ratio and general accounting reduction rate, the coefficient had a positive(+) value and in case the subordination variable to be the general budget net amendment ratio, the coefficient was assumed to have the negative(-) value and by this the hypothesis of the reduction ratio to increase, net amendment ratio to be low and total

amendment ratio to be high after the establishment of National Assembly Budget Office could be selected.

In short, as the assumption result of the study, it was analyzed that the reduction ratio was to increase, net amendment ratio to be low and total amendment ratio to be high after the establishment of National Assembly Budget Office, when judging the actualization of the National Assembly budget deliberation based on the amendment ratio on the budget plan of the National Assembly, it is seen that the establishment of the National Assembly Budget Office has expected effect of actualization of National Assembly budget deliberation.

**key words : National Assembly Budget Office, National Assembly Budget Deliberation, National Assembly budget plan amendment ratio**

**Student Number : 2008-23407**