

국회예산정책처의 제도적 발전과정 분석: 미의회예산처와 비교를 통하여*

이겨레**·함성득***

<目 次>

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 미국과 한국의 예산심의지원 조직 비교
- IV. 미의회예산처와 국회예산정책처의 제도화 수준 분석
- V. 결론

<요 약>

본 논문은 Huntington(1965; 1968)과 이를 발전시킨 Ragsdale and Theis(1997)의 제도화 지표들, 즉 조직의 ‘자율성’ ‘적응성’ ‘복잡성’ ‘통합성’ 등 네 가지 기준을 사용하여 ‘국회예산정책처’(National Assembly Budget Office, NABO)의 제도적 발전과정을 분석하고자 한다. 구체적으로 본 논문은 국회예산정책처의 제도화 발전 과정에서 나타나는 문제점을 파악하고 이를 해결하기 위한 개선 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 그 비교 기준으로써 국회예산정책처의 설립 모델이었으며 이미 제도적으로 높은 수준을 이루고 있는 미국 ‘의회예산처’(Congressional Budget Office, CBO)의 제도화 과정을 분석하여 국회예산정책처에 주는 정책적 함의를 살펴보고자 한다. 이러한 두 조직의 제도화 과정의 비교 연구는 국회예산정책처의 문제점을 파악하고 개선책을 모색함에 매우 중요한 정책적 시사점을 제공할 것이다.

【주제어: 국회예산정책처, 의회예산처, 제도, 제도화】

* 본 논문은 함성득 교수의 연구테마 및 방법론 설정 그리고 지도 아래서 통과된 이겨레의 2007년 고려대학교 일반대학원 행정학과 석사학위논문(논문명: 국회예산정책처 제도화 분석: 미국 의회예산처와의 비교를 중심으로)을 기초로 새로운 이론연구 및 분석방법 추가 등 이겨레와 함성득의 공동연구를 통해 더욱 발전시킨 것이다.

** 미국 캔터키주립대학 행정학석·박통합과정 진학 예정(herbe80@gmail.com).

*** 고려대학교 행정학과 교수 (hahm33@hotmail.com).

논문접수일(2008.3.24), 수정일(2008.5.2), 게재확정일(2008.6.15)

I. 서론

2004년 10월 20일 국회예산정책처 최광 초대 처장의 정치적 발언과 관련, 그의 정치적 중립성 유지와 관련 논란이 있었고 이에 대한 “국회예산정책처장 면직 동의안”이 국회운영위원회에 상정되었다. 그 후 여·야간 진통 끝에 11월 18일 최광 처장은 13개월의 재임을 끝으로 면직되었다.¹⁾ 국회예산정책처가 설립된 지 만 1년만의 사건이었다. 설립 초기 국회예산정책처의 가장 중요한 과제는 정치적 중립성을 유지하면서 예산과 관련해 행정부의 전문성에 맞설 수 있는 제도적 예산전문기관으로써 정착하는 것이었다(함성득, 2005). 현재 설립된 지 5년이 되어가는 국회예산정책처는 제도화의 과도기에 놓여있다. 제도화와 관련 국회예산정책처가 안정적으로 정착하기 위해서는 국회예산정책처가 설립 초기의 목적, 즉 전문성있는 조직으로써 중립적 기반에서 수요자인 의회의 위원회와 의원들의 만족도를 얼마나 제고시키고 있는지를 분석하고, 만약 문제점이 있다면 이를 개선해 나감으로써 그 제도화의 수준을 점차적으로 높이는 작업이 필요하다.

이러한 관점에서 본 논문은 정치·행정학에서 가장 널리 알려진 Huntington (1965; 1968)과 이를 발전시킨 Ragsdale and Theis(1997)의 제도화 지표들, 즉 조직의 ‘자율성’ ‘적응성’ ‘복잡성’ ‘통합성’ 등 네 가지 기준을 사용하여 국회예산정책처의 제도적 발전과정을 분석하고자 한다. 구체적으로 본 논문은 국회예산정책처의 제도화 단계에서 나타나는 문제점을 파악하고 이를 해결하기 위한 개선방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 그 비교 기준으로써 국회예산정책처의 설립 모델이었으며 이미 제도적으로 높은 수준을 이루고 있는 미국 ‘의회예산처’(Congressional Budget Office, CBO)의 제도화 현황을 살펴봄으로써 국회예산정책처에 주는 정책적 함의를 고찰하고자 한다. 이러한 두 조직의 제도화 측면의 비교 연구는 비록 미국과 한국간의 예산규모, 예산심의 과정에서 의회의 권한과 절차상의 많은 차이에도 불구하고 국회예산정책처의 문제점을 파악하고 개선책을 모색하는 과정에 매우 중요한 정책적 시사점을 제공할 것이다.

1) 이와 관련 “최광 국회예산처장 사퇴중용 공방”(중앙일보, 2004년 10월 6일자), “쏟소리 했다고 최광 처장 쫓아내나”(동아일보, 2004년 10월 7일자), “운영위 ‘최광 면직동의안’ 처리 무산”(연합뉴스, 2004년 10월 25일자), “여야 ‘최광 면직동의안’ 갈등 증폭”(한국경제, 2004년 11월 4일자), “국회예산처장 ‘면직안’ 가결”(YTN 2004년 11월 19일) 등 참조.

II. 이론적 배경

1. 국회 예산심의에 대한 제도적 지원의 중요성

우리 사회가 복잡해짐에 따라 행정부가 추진하고 있는 주요 국가사업들에 대한 국회의 보다 높은 수준의 전문적 지식에 기초한 감독이 요구되고 있다. 그러나 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 미약했다(박병식·이준호, 2005). 또한 국회측면에서도 효과적인 예산심의를 위한 제도적 장치의 미비, 의원들의 전문성 및 경험의 부족, 예산보다는 정치적 쟁점에 집중하는 의정활동 등의 병폐로 말미암아 예·결산 심의가 상대적으로 소홀해왔다(강인재, 2003).

즉, 국회보다 상대적으로 우월한 행정부의 전문성 때문에 국회 예산심의 기능은 행정부 안을 대부분 통과시키는 형식적인 수준에 머물렀다(김종순, 1991; 유훈, 1996). 그러나 현대 정치에 있어서 예산 관련 국회의원들의 전문성이 떨어지면 행정부 독주의 경향이 높아진다(임동욱·함성득, 2004:8). 더구나 예산은 국가정책의 우선권을 화폐적으로 반영하는 결정체임에도 행정부 우위의 구조 하에서 예산배분의 우선순위를 둘러싸고 국회와 행정부간의 합의를 이끌어내기 어려웠던 사실을 고려할 때(함성득, 1996), 이 부문에 있어서 국회의원들의 전문성 제고는 무엇보다 중요하다.

하지만 국회의원 개개인은 한 분야의 전문가라기보다는 국민의 대표로 선출되는 만큼 행정부 관료들에 비해 정책 및 이슈에 대한 전문성이 상대적으로 높지 못하며, 국회의원으로서 의정활동과 더불어 지역구 활동 등 수행해야 할 일들이 많기 때문에 국회의원 개인에 대해 높은 수준의 전문성을 요구하기도 매우 어려운 실정이다(임동욱·함성득, 2004). 이와 관련 많은 연구들은 국회의 예산에 대한 전문적 지식부족은 제도적으로 보조기관을 활용함으로써 보완할 수 있다고 주장한다. 즉, 국회가 행정부를 견제하며 입법권, 재정통제권, 행정부 감독권 등 헌법에 보장된 본래의 권능을 제대로 발휘하기 위해서는 효율적인 의정보좌조직의 존재가 필요하다는 것이다(김종순, 1991; 윤성채, 1995; 함성득, 1996; 박찬욱·박찬표, 2005; 함성득·임동욱, 2005). 이에 국회는 2003년 「국회법」을 개정하고 「국회예산정책처법」을 마련하여 국회의 국정통제기능을 효과적으로 지원할 장치로써 ‘국회예산정책처’(National Assembly Budget Office, NABO)를 설립하였다.

2. 제도화(Institutionalization)

조직의 제도화와 관련 Huntington(1968:12)에 의하면, 조직은 그 스스로의 목표로써 ‘가치’(value)와 ‘안정성’(stability)을 필요로 한다고 한다. 여기서 가치란 조직이 조직 고유의 목적을 갖는 것을 의미하고(Selznick, 1957:17), 안정성이란 조직이 더 이상 쉽게 바뀌거나 제거되지 않는 제도화된 조직으로써 살아남는 것이다. 또한 조직은 안정성과 가치를 달성함에 따라 ‘제도’(institution)로 발전된다는 것이다(Huntington, 1968:12). 즉, 조직이 제도화된다는 것은 조직이 고유의 일상적인 과정들(routines), 의제들(agendas), 규범들, 그리고 세상을 이해하고 관례화(coding)하는 방식을 갖는다는 것이며(Moe, 1985:240), 다양한 내·외부적 도전에도 불구하고 자기 유지를 달성하고 생존할 수 있게 된다는 것이다(Ragsdale and Theis, 1997:1282). Stinchcombe(1968)는 제도화가 수요자의 만족도를 제고시키는 과정에서 조직이 구별되는 정체성, 행위의 방식, 수행하는 업무를 획득하는 과정으로 정의하고 있다. 즉, 제도화는 어떤 조직이나 절차가 그 자체의 가치와 안정성을 획득해가는 과정이며, 또한 그 기능과 역할이 널리 알려지고 받아들여져서 안정화되는 것을 의미한다.²⁾ 따라서 본 논문에서 중요한 전제는 조직으로서의 국회예산정책처가 의정활동 지원이라는 측면에서 수요자인 우리 국회의 위원회와 의원들의 만족도 제고, 즉 가치를 달성하기 위해서는 제도화의 정도가 더욱 높아져야 된다는 것이다.

제도화는 Huntington(1965; 1968)에 의해 처음 제안된 지표들인 ‘자율성’(autonomy), ‘적응성’(adaptability), ‘복잡성’(complexity), ‘통합성’(coherence) 등에 의해 구체적으로 그 수준을 측정해볼 수 있다(Ragsdale and Theis, 1997:1284). 이러한 Huntington(1965; 1968)의 제도화 지표들을 구체적으로 살펴보면 첫째, 자율성은 다른 조직과 구별되는 조직의 규범 및 가치와 해당 조직과 다른 조직 사이에 존재하는 인사의 통제권한, 조직의 고유 자원의 통제 정도에 의해 측정될 수 있다. 둘째, 적응성은 ‘연대기적 수명’(chronological age)과 ‘지도부의 계승’(leadership successions), ‘세대의 변화’(generational changes), ‘기능적 변화’(functional changes) 등에 의해 측정될 수 있다. 셋째, 복잡성은 조직의 하위 부서의 수와

2) Huntington(1968) 이후 Polsby(1968)는 제도화 이론을 미 상원에 적용시켜 오랜 시간에 걸쳐 조직적이고 체계적으로 제도화되어온 의회를 연구했고, 이후 Haeblerle(1978)와 Canon(1989) 역시 미 의회의 제도화를 연구했다. 또한 Hibbing(1988)은 국가간 교차 분석을 통해 영국 의회의 제도화를, Squire(1992)는 미국 캘리포니아주 의회의 제도화를 연구했으며, Keohane(1969)는 국제연합에, Schmidhauser(1973)는 사법부에 제도화 이론을 적용시켜 연구하였다. 최근에는 Ragsdale and Theis(1997)가 미국 대통령부의 제도화를 연구하고 그 제도화에 영향을 미치는 요인을 분석하였으며, Krause and Cohen(2000)이 제도화 이론을 근간으로 제도적 대통령제의 발전에 있어서 중요한 요인이 무엇인가에 대하여 연구하였다.

다양성, 조직에 의해 수행되는 기능의 수와 다양성에 의해 측정될 수 있다. 넷째, 통합성은 리더십 계승의 문제나 지도자와 구성원 사이의 분열 혹은 의견 차이 정도를 의미하며 총 승계 대비 경쟁적 승계의 비율, 지도자와 구성원 간 분열의 깊고 낮음의 정도, 조직 내부의 공공연한 소원함이나 의견 차이의 빈도, 그리고 부가적으로 충성도의 견해 조사나 조직 구성원의 선호에 의해서 측정될 수 있다.

다만 Huntington(1965; 1968)의 제도화 지표들은 거시적인 정치체제에 대한 평가에 그 이론적 기초를 두어 본 논문과 관련 그 적용에 상당한 제약점이 따른다. 즉 본 논문의 분석 대상인 NABO는 정치적인 목적으로 연합한 집단이 아닌 국회의 예·결산심의를 지원하기 위해 설립된 조직이기 때문에 Huntington(1968)의 지표를 사용하면 실제 분석과정에서 지표들에 대한 조작적 정의와 관련 많은 어려움이 있다. 따라서 본 논문은 Huntington(1968)을 기초로 이를 미시적 조직연구에 적용·발전시킨 Ragsdale and Theis(1997)의 제도화 지표들을 중심으로 분석하고자 한다. 구체적으로 본 논문에서 제도화의 첫 번째 기준인 자율성 또는 ‘독립성’(independence)은 우선 조직 고유의 자원이라는 측면에서 예산의 규모, 그리고 조직이 얼마나 독립적으로 의사결정을 할 수 있는지를 의미하기 때문에 조직 책임자의 인사 결정권의 자율성 또는 독립성의 확보 여부 등을 통해 살펴본다. 둘째, 적응성은 ‘조직의 수명’(organizational longevity)을 강조하기 때문에 조직 생존의 관점에서 환경에 적응하기 위한 부서의 개정, 폐지, 생성 등 즉 조직의 ‘유연성’(flexibility)과 핵심조직이 얼마나 오래 지속되었는가, 즉 조직의 ‘탄력성’(resilience)으로 측정한다. 셋째, 복잡성은 조직의 ‘분화된 정도’(differentiation)와 기능의 ‘전문화’(specialization)가 이루어진 정도를 평가하는 것이기 때문에 조직 하위 부서의 수와 구성원의 수 그리고 각 하위 부서가 담당하는 업무의 수 및 다양성을 측정한다. 넷째, 통합성은 업무의 관리 및 통제와 관련 업무 처리의 보편적인 관행이 정착될수록 발전된다는 점에서 사용한 업무의 처리량과 인사의 지속성 등이 그 측정을 위한 기준이다(Ragsdale and Theis, 1997).

모든 조직은 이 네 가지 기준들의 낮은 단계에서 시작하여 변화·발전하는 과정을 겪는다. 특히 조직발전과 관련 위의 네 가지 기준이 높은 수준에 이르게 되면 외부의 방해 요소들은 점차적으로 적어지면서 그 조직은 더욱 안정화된다. 또한 조직은 이 네 가지 모든 지표들이 높은 수준에 도달할 때 그 제도화 정도는 높은 단계에 이르며 제도로 발전한다(Ragsdale and Theis, 1997). 본 논문과 관련 중요한 것은 NABO가 제도적으로 발전하기 위해서는 수요자인 국회의 위원회와 의원들이 NABO의 의원지원 활동에 만족도가 높아 제도화의 기준인 자율성, 적응성, 복잡성, 통합성 등의 특징이 모두 실현되어야 한다는 것이다.

3. 국회예산정책처의 선행연구 및 연구의 분석틀

NABO와 관련 국내의 많은 학자들이 오랜 기간 그 설립의 중요성과 필요성을 주장해 왔지만 선행연구에 있어서는 그 중요성에 비해 아직은 연구의 양적인 수도 풍부하지 못할 뿐 아니라 연구 성과도 미미한 실정이다. NABO의 설립 당시 주영진(2003), 임인배(2003)가 국회 차원에서 동 조직의 설립배경과 향후 전망을 논하였으며, 보다 실질적인 연구는 임동욱(2003b)에 의해서 수행되었다. 이 연구는 NABO의 설립과정을 살펴보고 향후의 바람직한 운영방안과 성공을 담보하는 조건들에 대해 짚어보고 있다. 특히 NABO가 한국형 CBO로써 자리잡아야함을 역설하며, 이와 관련하여 전문 인력의 대폭적인 확충, 기관의 독립성 확보, 기관장의 정치적 중립성 유지, 우수한 전문 인력의 충원 등 앞으로 검토해야할 과제를 제시하였다.

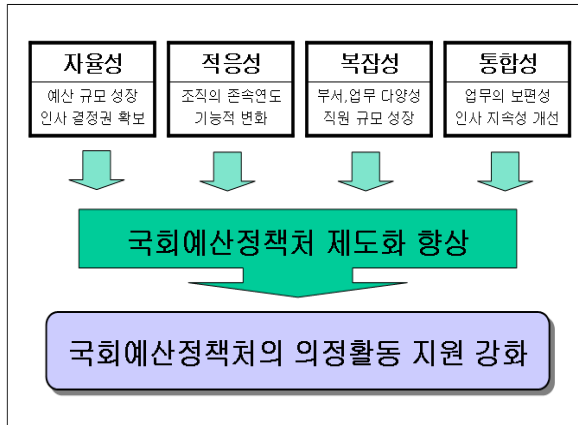
권오성(2004)은 미국 CBO와 관리예산처(OMB)가 국가의 경제 및 재정 상태를 예측하는데 있어서 어떠한 차별성을 보이는지 고찰함으로써 NABO의 문제점을 조망하고자 했다. 그러나 CBO와 OMB의 비교에 중점을 둔 나머지 NABO에 대한 분석이 미약한 상태에서 성급히 결론 내린 감이 없지 않다. 또한 박병식·이준호(2005)는 NABO와 미국 CBO를 비교 평가하고 국회관련 관계자들을 대상으로 경험적 연구를 통해 NABO가 어떠한 방향으로 역할·기능체계가 정립되어야할 것인지에 대한 인식조사를 하였고 이를 기초로 NABO의 역할정립 방안을 모색하였다. 그러나 미국 CBO의 비교에 있어서 단순히 조직과 기능, 운영체계만을 연구하고 있으며 NABO를 둘러싼 관계자들의 주관적인 의견에 치중하여 조직에 대한 가치와 안정성이라는 객관적인 평가에 있어서는 깊게 다루어지지 않았다.

한편 박찬욱·박찬표(2005)는 NABO를 포함한 의회 전문보좌조직의 발전 지표로써 제도화 수준을 연구했다. 이들은 의회의 전문보좌조직이 기본적으로 국민의 대표인 의원에 대한 보좌조직으로써 기능하므로 그 자체의 자율성과 독립성을 조직 발전의 지표로 삼기는 무리가 있고 통합성의 경우에는 복잡성과 중복된다는 이유로 자율성과 통합성을 평가 기준에서 제외한 채, '적응성'과 '복잡성'이라는 두 가지 기준을 중심으로 조직의 역사적 변천과정과 현황에 대해 분석했다. 따라서 박찬욱·박찬표의 연구는 NABO의 제도화에 대한 평가를 최초로 체계적으로 시도하였지만 종합적인 평가 면에서 그 한계를 갖고 있다.

이와 관련 본 논문은 NABO가 1994년 법제예산실로 출범한 이래 2003년 예산정책처로 확대개편 할 때까지 거의 5년마다 조직개편 과정을 통해 적응성 측면에서의 제도화 수준은 낮다. 하지만 복잡성의 기준에서는 국회사무처로부터 분리되어 별도의 처로 분화됨으로써 그 기능적인 분화를 상당히 이루었다고 볼 수도 있다. 또한 모든 조직은 자율성, 적응성, 복잡성, 통합성의 낮은 단계에서

시작하며 수요자의 만족도를 제고시키면서 이들 네 가지 측면에서 변화·발전과정을 거쳐 더욱 안정화되며 제도에 근접해진다. 즉, 제도로써 간주되기 위해서는 네 가지 특징이 모두 실현되어야 한다(Krause and Cohen, 2000:91).

<그림 1> 연구의 분석틀



NABO가 의회보좌조직인 것을 감안했을 때, 자율성과 통합성 또한 필수적으로 평가되어야 한다. 왜냐하면 이념 및 정파와 관련하여 중립적 입장을 견지한다는 NABO의 업무추진 목표에서도 알 수 있듯이, 독립성 및 자율성은 상당히 중요한 기준 중의 하나이기 때문이다. 이러한 정치적 중립성을 확보하기 위해서는 독립성이 철저히 지켜지고 확립되어야 한다. 미국 CBO가 가지고 있는 기능상의 가장 큰 장점이 처장의 인사임명 과정에 정치적 독립성이 보장될 뿐 아니라 초당파성을 바탕으로 정책의 정치적 입장 표시를 피하며 정보 및 자료의 객관성을 확보함에 있듯이(함성득, 1996), NABO 역시 이러한 장점을 확보할 수 있어야 한다.3) 따라서 본 논문에서는 Ragsdale and Theis(1997)의 제도화 지표를 기초로 구성한 아래 <그림 1>의 분석틀과 같이 조직의 자율성, 적응성, 복잡성, 통합성 등 네 가지 기준에 따라 미국 CBO의 제도화 현황을 살펴보고 우리 NABO의 제도화 발전 과정을 분석하고자 한다. 즉 자율성, 적응성, 복잡성, 통

3) 들어가는 입법에 대한 요구와 다양한 요구를 충족시키면서도 특정 정파의 이해관계를 대변하지 않으면서, 철저하면서도 객관적이고 전문적인 입장에서 전 국민을 위한 효과적인 공공정책을 수립하기 위해 의회도서관 내에 설립하여 최대한 연구의 독립성과 실현가능한 행정적 독립성을 부여받게 된 미국의 의회조사국(Congressional Research Service, CRS)의 변천사는 이를 더욱 분명히 한다. 의회보좌조직이 특정의 편향이나 당파에서 벗어나 자유롭고 객관적으로 지원하기 위해서는 독립적으로 운영되어야 하기 때문이다. 뿐만 아니라 조직의 독립성과 주체성이 확보되어야 정책조사 및 분석의 질이 객관성을 유지할 수 있다(함성득·임동욱, 2005).

합성 등의 수준에 따라 NABO의 제도화 수준이 결정되고, 그 네 가지 기준이 향상될수록 NABO의 의정활동 지원기능이 강화된다. 또한 이를 통해 NABO의 수요자인 의회의 위원회와 의원의 만족도가 제고되어 조직의 제도화는 더욱 더 높은 수준에 이르게 된다.

Ⅲ. 미국과 한국의 예산심의지원 조직 비교

1. 미국의 예결산심의지원기구

1) 의회예산처(Congressional Budget Office, CBO)

(1) CBO 설립의 배경과 목적

미국의 경우 1921년에 ‘행정부예산제도’(executive budgeting)가 확립된 이후 예산심의와 관련 의회의 역할은 매우 소극적이었다. 1974년 CBO가 설립되기 이전 미 의회의 예산심의과정은 상·하원의 각각의 위원회 중심으로 분산되어 있었으며, 그에 따라 정부예산에 대해서 의회가 자체적으로 종합적인 청사진을 그릴 수 없었고 예산에 관련된 필수적인 정보 역시 OMB 등의 행정부 소속 기관에 의지하는 실정이었다. 따라서 의회는 예산 관련 독자적인 정보원을 보유하지 못하여 행정부의 정보통제, 왜곡된 정보의 제공 등에 대하여 효과적으로 대응할 수단을 확보하지 못하였고, 이에 따라 의회에서도 OMB가 대통령에게 제공하는 것과 같은 수준의 정보를 제공할 수 있는 효과적인 지원기구의 필요성이 대두되었다(박병식·이준호, 2005).

이에 따라 1974년 ‘의회예산 및 집행지통제법’(Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974)에 의해 CBO가 설립되었다. CBO의 설립목적은 의회의 국가경제와 관련한 정보와 국가예산에 관한 정보를 제공하는 것이다. 이 조직의 우선적인 임무는 상·하원의 예산위원회 요구에 대한 경제 및 예산에 관한 정보제공이고 다음으로 상, 하원의 세출위원회(Appropriations Committees), 하원의 세입위원회(Ways and Means Committee), 상원의 재정위원회(Finance Committee) 등의 요구에 대한 지원을 한다. 또한 위에 언급된 위원회를 제외한 다른 위원회들이나 개별의원들에 대한 지원기능을 기관업무 능력의 허용범위 내에서 수행한다(함성득, 1996).

(2) CBO의 역할과 기능

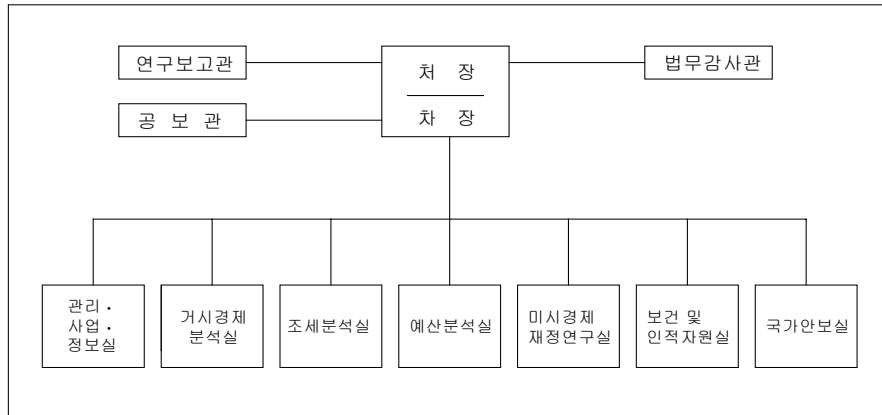
CBO는 상·하원의 예산위원회에 미국 경제의 전반적인 상황과 정보를 제공하며, 특히 예산이 국가 전반에 미치는 영향에 대한 정보를 분석하여 의원에게 제

공하고 있다. 함성득(1996)은 CBO의 기능에 대해서는 일반적으로 크게 세 가지로 구분하고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, CBO는 의회의 예산결의 수립과정을 지원하기 위하여 매년 네 가지의 분석보고서를 작성한다. 그것은 향후 5년간의 경제예측과 기본 예산규모예측, 연방적자를 줄이기 위한 대안연구, 행정부 예산안과 다른 대안적 예산안의 분석 등이다. 둘째, 의회가 예산결의를 의결하면 상·하원의 예산위원회들은 이를 지켜나갈 책임을 진다. 이러한 준수 책임을 지원하기 위하여 CBO는 각기 다른 분과위원회들에 의해 제안된 법안들이 비용 면에서 어떻게 예산에 영향을 미치는가에 대한 ‘예산부담추계’(cost estimates for bills)를 계산하여 예산위원회들에 보고한다. 또한 CBO는 모든 세입세출 법안들의 내용을 항상 기록하고 분석함으로써 의회가 그들의 입법활동이 총 예산한도액 내에서 이루어지고 있는가를 점검할 수 있다. CBO는 이러한 자료들을 수시로 상·하원의 예산위원회와 세출위원회에 제공함으로써 이들 위원회로 하여금 총 예산한도액 내에서 세입세출액을 통제할 수 있게 한다. 이와 더불어 예산적자 삭감을 위한 세출안 삭감에 대해서도 보고서를 작성한다. 셋째, 각 분과위원회의 위원장이나 부위원장 또는 상·하원 양당의 원내 지도인사들에 의해 요청된 특정사업이나 문제들이 어떻게 연방예산에 영향을 미치는가에 대해서 분석한다. 이러한 기능은 예산에 대한 영향도 분석대상에 포함된다. 하지만 절대적으로 어떤 특정사업이나 문제에 대해서 CBO의 입장을 발표하지는 않는다(함성득, 1996).

(3) CBO의 조직

CBO의 처장과 그 외의 직원들에 대한 임용절차는 법에 명시되어 있는 가운데 처장은 상·하원의 예산위원회의 추천을 고려해 상·하원의장이 공동으로 임명한다. 처장의 임기는 4년이고 연임에는 제한이 없으나, 상·하원 어느 쪽의 결의에 의해서도 해임이 가능하다(박병식·이준호, 2005). CBO는 설립당시 193명의 직원으로 시작하여 현재 약 230여 명의 직원으로 구성되어 있다. 처장은 부처장을 비롯하여 다른 직원들을 전문성을 고려하여 초당파적으로 임명하는데, CBO의 전문직 직원 중 70% 이상이 경제학이나 정책학 분야의 대학원 이상의 학위를 소지하고 있으며 CBO의 모든 직원들은 하원의 직원과 같은 대우를 받는다(함성득, 1996). CBO의 조직구조는 CBO 설립 초기부터 지금까지 거의 변하지 않고 있다. 조직은 <그림 2>와 같이 처장과 부처장 밑에 관리·사업·정보서비스, 거시경제분석, 조세분석, 예산분석, 미시경제·재정연구, 보건 및 인적자원, 국가안보실 등과 같은 7개국으로 구성되어 있다.

<그림 2> CBO의 조직도, 2008



자료: www.cbo.gov

2. 국회예산정책처(National Assembly Budget Office, NABO)

1) NABO 설립의 배경 및 목적

국회의 예산에 대한 지속적인 전문성 확보를 위해 국회 내 제도적 보조 장치에 관심이 높아져 왔다. 이를 통한 국회의 예산에 대한 전문성 제고는 행정부와 관계에 있어서 견제와 협조를 바탕으로 예산심의 과정에서 갈등을 완화시켜 민의를 반영하는 예산정책결정을 이룩할 수 있어 정책조정 능력 향상에도 기여할 수 있다. 이에 따라 우리 국회는 1994년 예산에 대한 전문성을 제고하고 국회의원들의 예산심의 활동을 지원하기 위하여 국회 예산분야의 정책산실로써 ‘법제예산실’을 설립하였다. 특히 예산정책심의관 하에 예산정책 1과 및 2과를 두어 주요 국가정책이나 사업계획에 대한 예산심의에서 의원들의 활동을 돕도록 제도적 장치를 마련하였다(법제예산실, 1994). 즉, 법제예산실은 장기적으로 예산분야의 정책산실로써 발전하고 이를 통하여 예산 및 결산, 관련사업의 분석 및 영향평가, 정책대안의 개발 등 예산정책 결정전반에 필요한 광범위한 기초자료 및 객관적인 정책조언을 제공하는데 설립 의의가 있었다(함성득, 1996).

그러나 법제예산실의 운영 초기에 있어서 많은 공헌이 있었음에도 불구하고, 국회의 예산심의 활동, 국정감사, 결산심의 기능에 있어서 여러 가지 제도적 문제점을 내포하고 있었다. 함성득(1996)에 따르면, 첫째, 광범위한 업무에 비하여 적은 전문 인력으로 법제예산실의 효과적 기능 발휘가 어려웠고 둘째, 조직구성이나 운영에 있어서도 법제와 예산기능을 통합하고 연계시키는데 한계를 드러내고 있으며 셋째, 국회도서관의 입법조사분석실과 국회의정연수원 연구부와의 업무 분장 및 위상정립 등에서 문제점이 노정되었다.

이러한 상황에서 2000년 1월, 법제예산실의 문제점을 해결하고 예산정책전문 지원조직으로써의 기능을 강화한다는 취지에서 법제예산실이 법제실과 예산정책국으로 확대·개편되었다. 이 중 국회 예·결산심의지원기구으로써의 예산정책국은 국가예산, 결산, 주요정책 및 사업계획의 분석, 평가와 정책대안의 개발에 초점을 둔 기능을 수행하였다(임동욱·함성득, 2004). 그리고 2002년 10월 7일, 당시 박관용 국회의장은 ‘한국의정연구원법안’ 제정에 관한 의견을 국회운영위원회에 제출함으로써 효율적인 국회운영과 의원들의 입법역량 제고 및 의정활동 지원을 위하여 전문연구원의 설립 문제를 제기하였다. 이후 이 법안은 예·결산심사활동의 지원에 한정하자는 다수 의견에 따라 위원회 토론과 전문가 공청회 등을 거쳐 ‘국회예산정책처법안’으로 방향을 전환하였고 2003년 7월 1일, ‘국회예산정책처법안’이 국회 본회의에서 가결되기에 이르렀다. 이에 따라 2003년 10월 20일, 예산정책국이 폐지되면서 국회의장 소속 하의 국가기관으로 ‘국회예산정책처’가 신설되어 예산정책지원조직이 대폭 확대, 강화되었다.

2) NABO의 기능과 조직

(1) NABO의 역할 및 기능

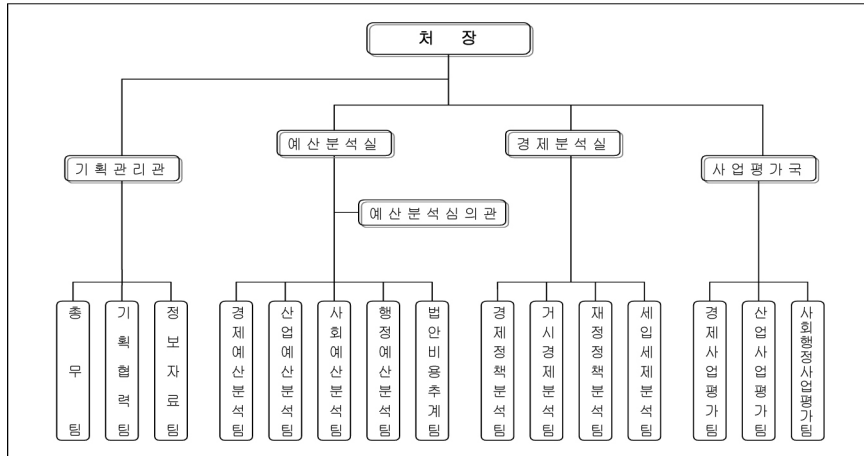
NABO의 주요 업무는 그 설립 목표에서 명시하고 있듯이 국가의 예산 및 결산과 관련된 사항에 관하여 연구·분석하고 평가함으로써 의정활동을 지원하는 것이다. 이러한 NABO의 기능은 구체적으로 「국회예산정책처법」 제3조에 따라 아래와 같이 크게 다섯 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째, 예산·결산·기금운용계획안 및 기금결산에 대한 연구 및 분석과 둘째, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계를 지원한다. 셋째, 국가재정운용 및 거시경제동향을 분석하고 전망한다. 넷째, 국가의 주요 사업에 대해 분석, 평가하고 중·장기 재정소요를 분석한다. 다섯째, 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항을 조사하고 분석하여 의정활동을 지원한다.

(2) NABO의 조직

NABO의 정원은 2008년 현재 처장·부서장 6인, 팀장 15인, 분석관·담당 49인, 분석관보·6급 이하 23인 등 총 93인으로 구성되어 있다. 그간 NABO의 인력충원을 살펴보면, 국회사무처와 국회도서관으로부터 1년간 직원 파견을 받아 신설 기관으로서 원활한 기관형성을 도모하고 설립 당시부터 기관형성 및 예산, 기금 등 재정운용과 관련된 의정활동지원기관으로서의 직무를 성공적으로 수행하기 위하여 전문인력 확보에 주력해왔다. 그 결과 현재 박사 35인, 입법고시 20인, 공인회계사 2인 등 우수한 전문인력을 상당수 충원하였고, 입법고시 및 8급 공개경쟁 채용시험, 국회사무처 및 국회도서관과의 인사교류를 통해 일반직 공무원

원을 채용하는 등 인력충원 방식의 다변화를 기하고 있다. 이외에도 사무보조원 및 편집보조원 등 다수의 별도 정원을 운용함으로써 신설기관으로써 인력부족으로 인한 업무 부담을 완화하고 있다(국회예산정책처 2007 업무현황). 현재 NABO의 조직체제는 <그림 3>과 같이 1처장, 2실, 1국, 1관, 1심의관, 15팀으로 구성되어 있다. 국회예산정책처의 세부 조직은 기획관리관과 예산분석실, 경제분석실, 사업평가국 등으로 이루어진다.

<그림 3> 국회예산정책처의 조직도, 2008



자료: www.nabo.go.kr

3. 미국과 한국의 예산심의지원 조직 비교

우리 NABO는 미국의 CBO와 기본적으로 유사한 목적을 갖고 있다. 즉, 예산과정에서 의회가 행정부의 독주를 견제, 감시하고 통제하기 위하여 보다 완전하고 객관적인 정보를 제공하기 위함이다. 그러나 이 두 조직은 예산심의의 지원을 위한 전문성 측면과 업무 분야에서 구조적인 차이를 보이고 있다. 두 조직의 인력과 기능을 비교하여 우리 NABO의 현실적인 운영체계를 분석하면 다음과 같다. 먼저 NABO의 인력은 정원이 93인으로 구성되는 반면 CBO의 정원은 약 230여명의 전문인력으로 구성되었다. 결과적으로 NABO는 훨씬 적은 인력으로 운영되고 있음에도 불구하고 그 업무분야는 국회의 예산과 결산, 국정감사 심의의 기능까지 지원하고 있어 훨씬 광범위하다. 반면 CBO는 NABO 인력의 두 배가 넘는 인력을 확보하고 있으면서 단지 예산심의 기능만 지원하고 있다. 즉 미국의 경우 현재 우리 NABO가 담당하고 있는 기능 중 CBO가 담당하는 예산심의를 제외한 업무들은 ‘입법조사국’(Congressional Research Service, CRS)과 ‘정부감사원’(Government Accountability Office, GAO)에서 담당하고 있다.

이러한 상황은 두 조직의 관계자, 학계 및 의회 내에서도 이미 수없이 언급되고 우려했던 부분이다. 2006년 제1회 NABO 국제세미나에서 미국 CBO 공보국장 Melissa Merson은 이미 “한국 NABO 경우 CBO와 GAO에서 하는 역할을 동시에 다하고 있다는 생각이 든다”고 지적했다. 그리고 최광 초대 NABO 처장은 “NABO는 미국 의회의 세 전문기관 즉, 예산심의를 책임지는 CBO, 각종 정책과 관련하여 연구·분석하는 CRS, 행정부의 사업 및 정책을 평가하는 GAO의 역할을 모두 합친 역할을 하는 기관이다. 미국의 경우 이 3개 기관의 직원은 약 4,200여명에 달한다. NABO는 100여명의 적은 인원으로 출범하는 바 NABO가 본격적인 활동을 하기 위해서는 조직과 인원이 확대될 필요가 있다”고 밝힌바 있다(kapa@포럼, 2006년 105호).

최광 전 처장의 언급에서도 단적으로 나타나듯이 우리 NABO는 그간의 조직 개편 및 신설 등 변화의 노력에도 불구하고 아직 개선되어야 할 부분이 남아있다는 것이다. 이러한 우려는 NABO가 아직 제도적으로 덜 성숙되어 있다는 것을 나타내며 이러한 개선의 여지가 충족되고 제도적으로 높은 수준을 이룩할 때 비로소 그 역할을 다 할 수 있게 될 것이다⁴⁾. 따라서 다음 장에서는 NABO의 제도화 과정에서 문제점을 지적하고 그 개선방안을 모색하기 위해 이미 제도적으로 높은 안정성을 획득하고 있는 CBO의 제도화 현황을 살펴보고 우리 NABO의 제도화 수준을 분석하여 비교하고자 한다. 비록 미국과 한국간의 예산 규모, 예산심의 과정에서 의회의 권한과 절차상의 많은 차이에도 불구하고, 이러한 두 조직의 제도화 측면의 비교 연구는 CBO를 우리 NABO의 모델로 하고 있다는 점, 그리고 CBO가 이미 제도적으로 성숙해 있다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

4) 이러한 점은 김정부 한나라당 의원이 제시한 ‘국회예산심의제도의 문제점과 개선방안’에서도 나타난다. “미 의회의 경우에는 의회예산국(CBO), 의회조사처(CRS), 회계감사원(GAO) 등의 3개 독립기관을 설치하여 예산과 결산에 관해 충분한 자료를 독자적으로 확보하고, 연중 조사, 감독하고, 의회를 지원하고 있다. 우리나라의 경우 예산정책처를 독립기관으로 최근에 발족시켰으나 아직까지 인력문제 등의 문제로 인해 분석의 피를 전부 다 자체적으로 소화해낼 수 없는 상태이다”라고 주장하며 이에 대한 대안도 다음과 같이 제시하였다. 즉, “예산정책처를 독립기관으로 하고 외부인사를 적극적으로 활용할 수 있는 인력풀제를 도입해 예, 결산에 필요한 자료에 대해 충실히 보조할 수 있도록 하여야 한다. 이와 함께 예산집행과 관련된 지원기구로 국회조사처를 신설할 필요성이 있다”(예산춘추 2005, 제1호).

IV. 미의회예산처와 국회예산정책처의 제도화 수준 분석

1. 미국 CBO의 제도화 현황

1) 자율성(autonomy)

본 논문에서 자율성을 측정하는 지표는 ‘조직의 예산’과 ‘인사결정권’이다. 예산 규모의 확대는 조직의 안정성을 증진시키고 그 조직이 다른 부서에 의해 교체되거나 폐지되는 것을 줄이며 다른 조직과 구별되는 정체성을 개발시켜 조직 운영의 생존과 지속적인 발전을 도모한다. 또한 예산 확대를 통해 조직은 기존의 업무뿐만 아니라 새로운 업무의 수행을 더 가능하게 함으로써 조직의 가치를 획득해나간다. 이러한 점에서 예산은 조직의 가치와 안정성을 형성하면서 제도화 발전에 큰 영향을 미친다. 또한 자율성의 다른 측면은 조직이 다른 조직에 대해 얼마나 독립적으로 의사 결정을 통제할 수 있느냐에 달려있다. 이러한 자율적인 힘은 해당 조직이 사회 집단의 영향으로부터 독립되고 구별되는 정체성을 부여하며 조직의 가치를 현저히 증가시킨다. 이는 특히 조직 내에서 인사결정권한과 관련 독립성을 갖고 있는지의 여부로 측정할 수 있다(Ragsdale and Theis, 1997).

CBO의 예산을 살펴보면, 2008년 현재 총 예산은 37.3백만 달러에 이르고 있다. 이는 10년 전인 1996년의 예산 22~23백만 달러 대비 50% 이상 증가하는 등 예산 면에서 크게 증가하였다. 또한 CBO의 인사결정권한과 관련 그 권한이 처장에게 상당부분 부여되고 있다. CBO의 처장과 그 외의 직원 임용은 법에 명시되어 있는데, 그 중 처장은 상·하원의 예산위원회의 추천을 받아 상원의장과 하원의장이 함께 임명되며, 상원이나 하원의 결의에 의해서 해임될 수 있다. 그리고 처장의 임기는 4년이며 연임제한이 없다. 반면 부처장을 비롯한 다른 직원들은 처장이 임명하는데, 정치성을 배제하고 전문성만을 고려하며 임명하고 있고(김종순, 1991; 함성득, 1996), 또한 직원 충원의 여부도 처장의 권한 중 하나다. 이렇듯 CBO는 비록 처장은 의회의 임명을 통해 선출되지만 부처장을 포함한 모든 직원의 임명과 함께 그 충원의 여부도 지니고 있어 인사결정권에 있어서 자율성을 갖고 있는 것으로 평가된다.

2) 적응성(adaptability)

적응성이란 조직이 시간의 흐름에 따른 환경의 변화에 얼마나 성공적으로 적응했는가를 평가하는 지표다. 조직의 적응성을 가장 잘 나타내주는 것은 조직의 수명(age)과 환경의 변화에 대응하는 조직 기능의 변화다. 특히 조직 기능의 변화는 조직이 환경의 변화에 따라 기능을 변화하며 적응하는 것을 말한다. 물론

조직의 기능을 정의하는 데는 무수한 방법이 있지만, 일반적으로 조직이 생겨날 때 부여된 특정한 임무가 조직의 기능이라 할 수 있다면 기능이 더 이상 필요치 않게 될 때 그 조직은 폐지될 위기에 직면하게 된다. 따라서 조직은 그 생존을 위해 새롭게 수행할 기능을 찾거나 환경의 요구에 융화하려는 경향이 있다. 이렇게 환경의 변화에 잘 적응한 조직은 더 높은 제도화를 달성한다. 조직의 기능 변화는 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있는데, 구체적으로 조직을 구성하는 단위인 부서의 ‘유연성’(flexibility)과 핵심부서의 ‘탄력성’(resilience) 개념을 통해 정리할 수 있다(Ragsdale and Theis, 1997). 이 중 부서의 유연성은 환경에 적응하기 위해 부서를 새롭게 설립하거나 개정하거나 혹은 폐지할 수 있는 융통성을 말하며, 핵심부서의 탄력성은 해당 조직의 핵심 역할을 하는 부서가 얼마나 지속되었는가를 말한다.

CBO는 1974년 7월 12일 ‘의회예산 및 예산집행정지통제법’(Congressional Budget and Impoundment Control Act 1974, Public Law 93-344)에 따라 설립되었으나 기관의 업무 수행은 1975년 2월 24일부터 시작되었다. CBO는 이러한 연대기적 시간 동안 하위부서의 폐지, 개정, 신설을 통해 기존 기능을 폐지시키거나 새로운 기능을 부여하였다. 1990년대까지 CBO는 법안비용추계와 향후 5년간의 예산예측, 세출삭감보고서, 세입세출 통계를 담당하는 ‘예산분석부’(Budget Analysis Division)와 단기 및 장기 경제예측을 준비하며 재정정책 및 다른 거시 경제관련 문제들을 분석하는 ‘거시경제분석부’(Macro Economic Analysis Division), 세입을 계산하고 예측하며 미국의 조세제도를 분석하고 세입정책과 관련된 제반문제들을 조사하고 분석하는 ‘조세분석부’(Tax Analysis Division), 농업·에너지·환경·기술개발·산업통상무역·공공건설사업·은행 및 보험사업을 다루는 위원회의 입법 활동을 지원하는 ‘천연자원 및 통상부’(Natural Resources and Commerce Division), 소득지원·사회보장·건강·교육·고용 및 직업훈련·사회봉사·주택·지역발전과 관련된 법안들의 비용 및 영향을 분석하는 ‘인력자원 및 지역개발부’(Human Resources and Community Development Division), 국방과 관련된 예산 문제를 분석하고 평가하는 ‘국가안보부’(National Security Division) 등의 하위부서로 이루어져 있었다.

그리고 1991년에는 ‘특별연구부’(Special Studies Division)가 새롭게 신설되었다. 이 부서는 두 가지 업무를 수행하였는데, 첫째는 일반행정 및 인사·물품구매정책·우편정책과 관련된 법안들의 비용과 영향을 분석·평가하는 일이었고 둘째는 예산개혁의 효율성을 높이기 위해 예산과정 전체를 연구하는 일이었다. 그러나 2000년대에 들어와서 기존의 천연자원 및 통상부와 특별연구부를 폐지하고 그 대신 CBO에 대한 모든 행정적인 지원기능을 담당할 ‘관리·사업·정보실’(Management, Business & Information Service Division)과 미시경제적인 기초에

근거한 광범위한 정책 이슈들에 대한 분석과 조사자·자원의 관리자·공공재화의 제공자로서의 연방정부 역할을 분석하는 ‘미시경제 및 재정연구실’(Micro Economic & Financial Studies Division)을 신설함으로써 기능의 변화를 꾀하였다. 그리고 인력자원 및 지역개발부는 ‘보건 및 인적자원실’(Health & Human Resources Division)로 대체하면서 보건 영역(메디케어, 메디케이드, 공공의료와 민간의료시장), 사회보장과 연금, 노동시장(고용, 임금, 훈련), 수입보조, 교육, 주택, 사회서비스 등의 정책과 프로그램들을 분석하는 업무를 수행하는 등 그 업무 영역을 확대시키고 있다.

CBO 하위부서의 기능적 변화가 나타내는 의미는 다음과 같다. 첫째, 다른 부서기능의 변화에도 불구하고 30여년이 넘는 동안 거시경제분석실과 조세분석실, 예산분석실, 국가안보부등의 기능이 그대로 남아있는 것은 이 부서들이 CBO의 핵심업무를 담당하고 있는 부서라는 점이다. 이는 핵심부서의 탄력성을 나타낸다는 측면에서 적응성의 높은 수준을 단적으로 보여준다. 둘째, 특별연구부는 해당 부서의 업무가 너무 광범위하여 CBO내 다른 부서 및 조직의 업무와 중복되는 측면이 있고, 천연자원 및 통상부는 의회조사국(CRS, Congressional Research Service)과 업무 영역이 겹치는 부분이 있기 때문에 상호중복성을 피하기 위해 폐지된 것으로 분석된다.⁵⁾ 또한 인력자원 및 지역개발부가 보건 및 인적자원실로 변모한 것은 지역개발에 대한 유인은 감소하고 대신 사회 전반적으로 예산적자의 큰 비중을 차지하는 보건 영역 및 사회서비스 등의 정책과 프로그램에 대한 분석과 연구에 대한 필요성이 높아짐에 따른 것으로 여겨진다.⁶⁾ 이러한 부서의 폐지 및 신설, 그리고 개정은 환경의 변화에 따라 적응하기 위한 부서의 유연성을 나타내며 기능적 적응성을 보여준다.

5) 실제로 CBO의 업무는 상대적으로 좁은 범위의 업무를 수행하기는 하나 다른 의회보좌조직인 GAO나 CRS의 업무와 중복되는 측면이 있다. 두 기관 모두 예산과 관련된 연구보고서를 출판하는데 GAO는 주로 장기 예산예측을, CRS는 주로 예산과정에 관련된 것을 제출한다. 이러한 부작용을 해결하기 위해 세출위원회는 위원회에 정보를 제공하는 기관 사이의 업무 중복을 막고 효율성을 피하기 위해 서로 업무협조를 하도록 규정하고 있지만 효과적이지 못했다(Kates, 1989). 특히 CRS의 대외정책·안보·통상부(Foreign Affairs, Defense and Trade Division)가 다루는 통상 정책 이슈와 자원·과학·산업부(Resources, Science and Industry Division)가 다루는 천연자원 이슈정책은 CBO의 천연자원 및 통상부가 담당했던 기능과 중복되었다.

6) 미국 연방예산적자는 연방정부 재정의 큰 문제점이었는데 1970년대와 1980년대를 지나면서 예산적자가 눈덩이처럼 불어나더니 1992년에는 2,900억 달러의 예산적자가 발생하였다. 이러한 예산적자의 근본원인은 지출증가가 세입증가보다 빠르기 때문인데 그 지출증가의 원인에는 국방비를 포함하여 사회복지, 메디케어, 메디케이드가 차지하는 비중이 꽤 컸다. 뿐만 아니라 미 의회는 자국 내 어느 정책보다도 복지 정책에 중요한 역할을 하고 있으며 미국의 양대 정당인 공화당과 민주당 모두에게 주요 정치 이슈가 될 정도로 복지 정책에 대한 대립은 강경하다(함성득, 2002).

3) 복잡성(complexity)

자율성과 적응성이 조직의 외부적 측면이라면, 조직의 복잡성은 내부적 측면으로써 업무를 담당하는 직위가 어느 정도 분화되었는가, 그 기능의 전문화는 어느 정도 이루어졌는가를 나타낸다(Ragsdale and Theis, 1997). 조직의 내부적 제도화는 부서의 해체를 어렵게 함으로써 조직의 안정성을 발달시키고 또한 조직의 내부적 정체성을 발전시켜서 부서의 가치를 증가시킨다. 또한 조직을 구성하는 부서들이 많아질수록 상응하는 많은 업무를 담당하게 되고 이로써 조직의 가치를 증가시킨다. Ragsdale and Theis(1997)는 이러한 복잡성을 조직 총부서의 규모와 직원 규모로써 측정하고 있다. 이와 관련 지출과 직원의 측정은 같은 개념이기 때문에 자율성과 비교해 복잡성을 구분할 수 없다고 주장 할 수도 있다. 하지만 예산과 직원은 각기 다른 방법으로 조직의 가치와 안정성을 증가시킨다. 우선, 예산은 직원의 임금 이외에도 많은 항목과 계획에 대한 부분을 포괄한다. 반면 직원의 규모는 조직이 어떻게 그 업무를 수행해 나가는지, 즉 부서의 업무량과 내부적 전문화를 포함한다.⁷⁾ 따라서 본 논문에서 제도화의 복잡성은 하위 부서 및 업무의 다양성과 직원의 규모를 통해 살펴보고자 한다.

(1) CBO 하위 부서 및 업무의 다양성

CBO는 1974년 설립 당시 예산분석부와 거시경제분석부, 조세분석부, 천연자원 및 통상부, 인력자원 및 지역개발부, 국가안보부 등 6개 부서로 구성되어 있었다. 이후 1991년에는 특별연구부의 설립으로 7개 부서로 확장되었으며, 이후 부서의 개정 및 폐지, 신설 과정을 거쳐 2006년 현재 CBO의 하위 부서는 관리·사업·정보실과 거시경제분석실, 조세분석실, 예산분석실, 미시경제재정연구실, 보건 및 인적자원실, 국가안보실 등 총 7개로 구성되어 있다.

이러한 CBO의 각 부서들은 예산위원회 소관의 사항들에 대해 예산위원회를 지원할 뿐 아니라 다양한 법에 의해 규정된 업무들을 처리하고 있다. Holland (2003)에 의하면, 현재 CBO의 업무는 크게 예산기준선과 경제전망(Baseline Budget and Economic Projections), 경제예측(Economic Forecasts), 대통령 예산안 분석(Analysis of the President's Budget), 예산대안(Budget Options)에 관한 지침서 작성, 법안비용추계(Cost Estimates for Bills) 작성, 지출규모점검(Scorekeeping), 연방 위임명령의 영향 평가(Assessing the Impact of Federal Mandates), 의회에 대한 예산 및 경제 정책 현안에 대한 자문 역할(Advising the Congress on Budgetary and

7) 그 적절한 예는 예산과 직원은 동일한 비율로 성장한다거나 동일한 방향을 가지고 있는 것이 아니라는 데 있다. 실제로 CBO의 경우 1996년에는 232명의 직원과 22~23백만 달러의 예산으로 운영되었는데, 12년 후인 2008년 CBO는 여전히 230여명의 직원을 고용하고 있어 직원 규모에는 변화가 없었다. 그럼에도 불구하고 2008년의 예산은 37.3백만 달러에 달해 12년 사이 예산 증가율은 50%가 넘는다.

Economic Policy Issues), 장기적 예산압력과 정책 대안(Long-Term Budgetary Pressures and Policy Options)에 관한 보고서의 작성 등이다(국회사무처 예산정책국, 2003).

CBO는 전술한 업무 외에도 CBO나 OMB가 차년도 경기침체(일반적으로 2분기 연속 실질경제성장률 0% 이하의 상태)를 전망하거나 또는 상무부가 2분기 연속 1% 이하의 실질경제성장률 보고할 때마다 CBO는 균형예산 및 긴급적자통제법에 기초하여 의회에 보고하기도 하는 등 다양한 업무를 수행하고 있다. 이렇듯 CBO의 업무가 제도화 과정에서 부가되거나 중단되는 등 분화되고 다각화된 것은 의회예산처법 및 관련법의 제정 및 개정에 의한 것이다. 1974년 의회예산법에 명시된 CBO의 주요 업무는 의회예산결의안 작성 및 시행과 같은 예산위원회 소관에 속한 사항들과 관련 예산위원회를 지원하는 것이었다.

1974년의 의회예산법을 개정한 1995년의 ‘자금지원 없는 위임명령개혁법’은 CBO의 위임입법이 주정부 및 지방정부, 그리고 수권입법에 포함된 민간부문에 미칠 영향을 추계하도록 하였다. 또한 ‘균형예산 및 긴급적자통제법’(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985)에 의해 CBO는 법정예산제한의 준수여부를 검토하는데 이용되는 집행정지보고서를 작성하기도 하였다.⁸⁾ 이러한 법의 제정 및 개정은 환경의 변화에 따라 CBO에 기능적 변화를 요구하는 것이라고 할 수 있다. 결과적으로 CBO는 법규에 따른 업무 수행의 변화를 통해 잘 적응하였다.

(2) CBO의 직원 규모

CBO는 설립 당시 193명의 직원으로 이루어져 있었다. 이 구성원은 현재에 이르기까지 약 230여 명의 직원으로 소폭 확대되어 그 증가율은 약 20% 정도다. 그런데 직원의 임명뿐 아니라 충원 결정이 기관장에게 있음에도 불구하고 오랜 기간 더 이상 직원의 증원이 현저하게 이루어지지 않는 것으로 미루어보아 이 정도의 인원이 CBO의 업무를 담당하는데 있어서 적절한 규모로 보인다. 이러한 지표들은 CBO의 적응성이 안정화 단계에 이르고 있음을 나타낸다.

4) 통합성(coherence)

조직의 통합성이란 조직 기능상의 구분이나 갈등처리 과정의 절차를 둘러싼 조직의 통합정도를 일컫는다. 조직 통합성이 높은 수준에 도달하게 된다는 것은 업무 수행에 있어서 보편적인 기준이 생긴다는 것이며 관행적으로 업무를 관리할 수 있게 된다는 것을 뜻한다. 일반적으로 통합성은 조직이 스스로의 업무량을 관리하기 위한 표준작업량의 설립을 강조한다. 이는 내부적 업무과정이 임의

8) 이는 연방대법원의 위헌 판결에 따라 2002년에 정지되었다.

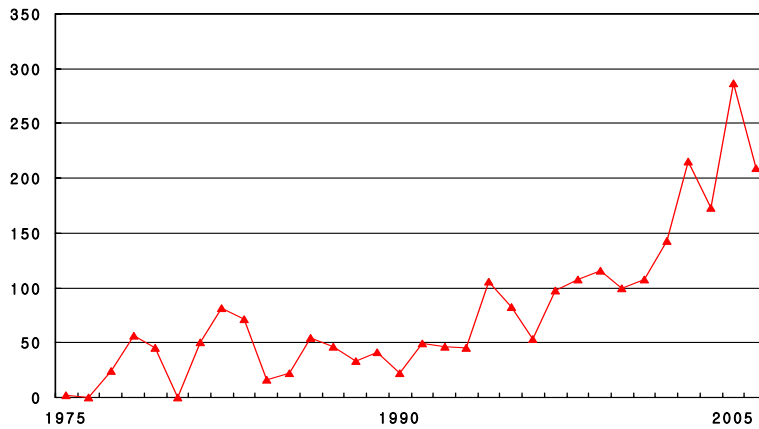
적이기 보다는 자동적으로, 개별적인 기준보다는 보편적인 기준에 의해 처리된다는 것을 의미한다. 만약 자체적 업무를 처리함에 있어서 보편적인 업무 처리 기준이 부재하거나 업무의 방법이나 양이 산만하면 그 조직의 통합성을 낮다고 볼 수 있다. 만약 그러한 기준이 개발되어 있고 그 표준작업량이 예측가능한 패턴을 따른다면 통합성은 발달되고 이는 곧 조직의 안정성과 가치를 증가시킨다 (Ragsdale and Theis, 1997). 또한 조직의 통합성은 인사의 지속성과도 관련이 있다. 직원이 연임한다는 것은 업무처리가 안정적으로 정착되는 것과 관계되기 때문이다. 따라서 본 논문에서 통합성은 조직의 업무처리량과 인사 지속성에 따라 평가하고자 한다.

(1) CBO의 업무 처리량

내부적 업무 처리 기준은 외부에서 관찰하기 쉽지 않은 부분이다. 다만 주어진 업무량을 충분히 관리 가능하고 규칙적인 일정에 의해서 처리된다면 그 조직은 업무 처리 기준에 있어서의 보편성이 높다. CBO의 경우 주어진 업무는 상원과 하원의 예산위원회, 더 일반적으로는 의회의 예산과 관련된 업무를 지원하는 것이다. 이러한 일들은 보고서와 연구·분석, 질의응답 등의 다양한 방식을 통해 이루어지고 있다. 이를 위해 CBO가 발간하고 있는 출판물은 크게 두 가지 범주로 나눌 수 있는데, 첫째는 의회 위원회나 입법과정에서 요청되는 모든 법안에 대한 비용 추계 및 위임 보고서(mandate statement)이고, 둘째는 다양한 유형의 분석 보고서들이다. 현실적으로 CBO가 처리하고 있는 일들을 양적으로 일일이 조사한다는 것은 불가능하기 때문에 CBO의 업무처리량은 CBO가 공식적으로 발행하는 출판물을 통해 살펴보고자 한다. <그림 4>는 1975년부터 2006년까지 CBO가 발행한 총 출판물⁹⁾ 부수의 변화를 나타낸다.

9) 2008년 3월 현재 CBO의 2007년 출판물 부수 집계는 아직 이루어지지 않았으므로 그 변화의 양상은 2006년까지 한정하여 살펴본다.

<그림 4> CBO 공식 출판물 부수의 변화, 1975-2006



CBO에서 발행하는 출판물 부수의 변화를 살펴보면 1975년부터 2006년까지 기록은 있으나 꾸준히 증가되어오고 있음을 알 수 있다. 일반적으로 홀수해가 짝수 해에 비해 출판물의 부수가 많은 것은 『Budget Options』과 『Long-term Budgetary Issues』가 홀수 해에만 발행되기 때문이다. 또한 1990년대 이후 급속한 증가세는 『Long-term Budgetary Issues』, 『Monthly Budget Review』, 『Sequestration Reports』, 『Unauthorized Appropriations and Expiring Authorizations』, 『Computers and Information Sciences』, 『Disaster Assistance』, 『Telecommunications』 등의 출판물이 하나 둘씩 추가되기 시작했기 때문이다.

위의 CBO의 출판물 발행 부수의 변화에서 볼 수 있듯이 그 업무량을 예측하기 어렵기 때문에 아직까지 높은 수준의 통합성은 달성하지 못했다고 평가된다. 다만 비용추계서 제출은 연간 650여건, 위임보고서의 제출은 연간 600여건으로 비교적 안정화된 양상을 보이고 있어 비록 높은 단계는 아닐지라도 상당 수준의 통합성은 이룩했다고 볼 수 있다.

(2) CBO의 인사 지속성

CBO의 직원의 연임률은 매우 높은 편이다. 왜냐하면 CBO의 직원은 하원의 직원과 같은 대우를 받아(함성득, 1996), 직업 안정성이 보장되어 만족도가 높기 때문이다. 이는 7개실의 실장 경력에서도 나타난다. 관리·사업·정보서비스실장(Stephen Weigler, 2004)과 미시경제분석실장(Joseph Kile, 2005), 국가안보실장(J. Michael Gilmore, 2001)을 제외하면 거시경제분석실장(Robert Dennis, 1979), 조세분석실장(G. Thomas Woodward, 1998), 예산분석실장(Robert Sunshine, 1976), 보건 및 인적자원실장(Bruce Vavrichek, 1981) 등은 최소 8년에서 최장 31년의 장

기 근속자들로 구성되어있다. 그리고 관리·사업·정보서비스실장과 미시경제분석실장, 국가안보실장의 CBO 경력이 상대적으로 길지 않은 것은 실장이 경질되었거나 이직에 의한 충원 때문이 아니라 부서의 신설과 함께 채용되었기 때문이다.

2. 국회예산정책처의 제도화 수준 평가

1) 자율성(autonomy)

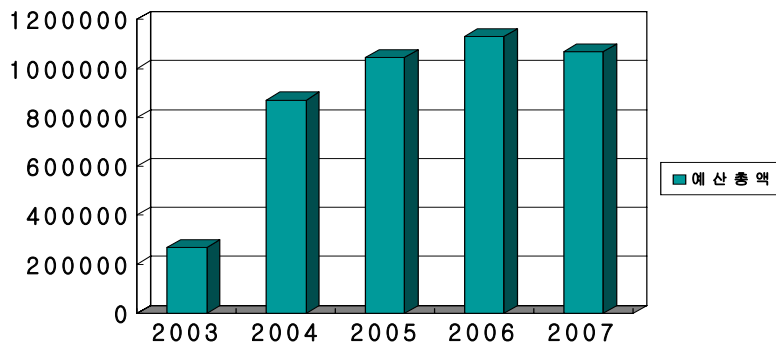
(1) NABO의 예산 변화

자율성의 첫 번째 기준인 예산의 규모는 NABO의 전신인 법제예산실과 예산정책국의 경우 독립된 기관이 아니라 국회사무처 소속으로 독립된 예산을 갖추지 못했으므로 NABO 설립 시부터 현재까지의 변화를 살펴보고자 한다. NABO의 예산 규모는 설립 이후부터 지난 4년간 뚜렷한 증가세를 보이고 있다. NABO의 예산 규모의 변화를 구체적으로 살펴보면, 먼저 NABO가 설립된 원년인 2003년의 경우 기획예산처 및 국회사무처로부터 예비비 등 26억 6,800만원을 지원받아 운영하였다. 그러나 2003년에는 예산이 10월부터 12월까지의 3개월 동안 사용하기 위해 편성되었고 더군다나 그 예산의 대부분이 정사확보 및 기본운영경비로써 집행된 것이므로 NABO의 예산의 증감을 나타내는 지표로써는 부족하다. NABO의 설립 두 번째 해인 2004년도 예산은 총 87억 1,200만원이었고, 2005년도 예산은 104억 3,400만원으로 전년대비 19.8% 증가하여 편성되었다. 2007년의 NABO 예산은 113억 400만원으로 전년대비 6.2%의 증가세를 보였으며, 가장 최근인 2008년의 총예산은 106억 8,400만원으로 소폭 하락하고 있다.¹⁰⁾ 이러한 예산 규모의 변화는 다음 <그림 5>에서 살펴볼 수 있다.

2008년 106억 8,400만원의 NABO 예산은 미국 CBO의 예산규모 37.3백만 달러와 비교했을 때 약 35%에 불과하지만 조직의 규모나 환율의 가치를 고려할 때 결코 적은 액수가 아니다. 또한 NABO의 예산 규모가 현저한 증가세를 보이다가 2008년에 이르러 다소 축소된 것은 이제 NABO의 예산이 조직의 규모에 맞게 안정화되어 가고 있는 것으로 보여진다. 따라서 이러한 예산 규모 및 편성의 변화를 미루어볼 때 NABO가 그 자율성 측면에서 점차 향상되어 감을 짐작할 수 있다.

10) 이러한 감소는 아마도 NABO의 국회청사 내 이전으로 인해 공간임대료 비용부분이 없어졌기 때문이다.

〈그림 5〉 NABO 예산 규모 변화, 2003-2007
(단위: 만원)



자료: NABO 2004~2008 업무현황에서 재구성

(2) NABO의 인사결정권

법제예산실과 예산정책국의 경우 실장 또는 국장이 별도의 인사결정권을 부여받지 못했으므로 내부적으로 독립적 인사결정권한이 있는 NABO 시기만을 살펴보고자 한다. NABO의 인사 결정 권한에 대해서는 국회법과 국회예산정책처법에 명시되어 있다. NABO 처장은 의장이 국회운영위원회의 동의를 얻어 임면한다(국회법 제22조의2). 그리고 NABO의 5급 이상 공무원은 의장이 임면하고, 그 밖의 공무원은 처장이 임면한다(국회예산정책처법 제6조). 또한 인사 결정권한과 관련하여 국회예산정책처법 제7조는 NABO에 두는 공무원의 정원, 실·국·과 및 이에 상당하는 담당관의 설치 및 사무분장 그 밖의 필요한 사항은 규칙으로 정하고 있다. 여기서 예외적으로 과 및 이에 상당하는 담당관의 설치 및 사무분장은 처장이 정할 수 있다고 명시하고 있고, 제8조에서는 국가의 예산 분석·결산분석·경제분석·사업평가 등에 필요한 전문인력을 보강하기 위하여 예산의 범위 안에서 계약직 공무원을 둘 수 있도록 규정함으로써 처장의 재량을 두고 있기는 하다.

그러나 사실상 인사문제와 관련하여 NABO 내부에서 결정할 수 있는 사항은 많지 않다. 우선 NABO에서 처장이 임면할 수 있는 6급 이하 공무원은 정원 96명 중 21명(6급 공무원 18, 7급 공무원 3)에 불과하다. 그리고 국회예산정책처법 제8조에 의해 1급부터 5급 사이의 계약직 공무원은 처장이 임면할 수 있지만 각 급별로 정원이 정해져 있어 이미 공무원이 임면되어 있을 경우 처장의 권한은 무용하게 된다. 또한 NABO 소속 공무원의 정원 및 실·국에 상당하는 담당관의 설치 및 사무분장 등을 규칙으로 정하고 있어 사실상 처장의 권한이 미치는 부분은 극히 일부분에 지나지 않는다. 이는 모든 소속 공무원을 임명하는 권

한과 직원의 충원에 대한 권한이 기관장에 있는 CBO와 대비되는 부분이다. 이렇듯 처장의 인사결정권한이 법적으로 제한되어 있는 이상 NABO의 자율성 제고는 매우 어려운 과정이다.

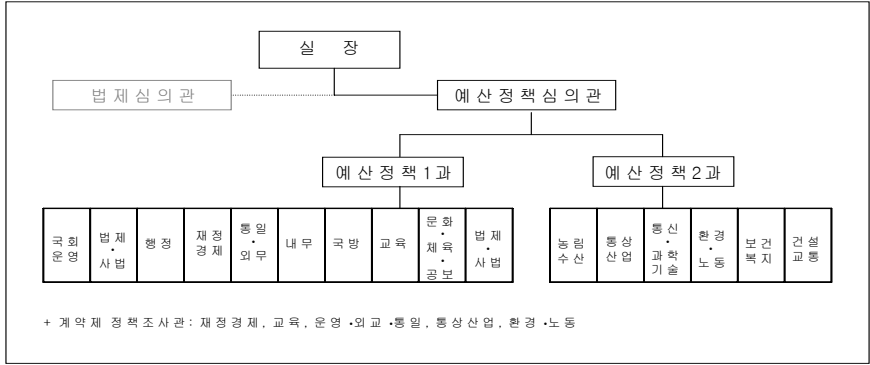
2) 적응성(adaptability)

적응성이란 조직의 존속 기간과 기능적 변화를 말한다. CBO는 1975년 설립된 이후 비교적 큰 기능적 변화 없이 존속되어 온 반면, NABO는 1994년 법제예산실로 출범한 이후 2000년 예산정책국을 거쳐 지금의 모습으로 변모해왔다. 이러한 변화 과정에서 그 기능과 조직의 구성 또한 부분적으로 바뀌어 왔다. 따라서 NABO의 적응성 분석은 법제실의 설립 시부터 평가되어야 한다. NABO는 2003년 10월 공식 출범하여서 NABO로서의 존속 기간만을 따지자면 2008년 3월 현재 4년을 갓 넘긴 신생 조직에 불과하다. 그러나 NABO의 모태는 1994년 우리나라 최초의 예산심의지원 조직인 ‘법제예산실’이다. 이후 2000년에 법제예산실은 예산지원을 전문으로 하는 조직의 필요에 따라 ‘예산정책국’으로 개편되었으며 2003년에는 예산정책국이 폐지되고 국회예산정책처법과 함께 NABO가 신설되었다. 따라서 핵심업무의 기능을 따져본다면 NABO의 존속 기간은 1994년부터 현재까지 총 14년이 된다. 이 기간 동안 부서의 유연성과 핵심부서의 탄력성으로 측정할 수 있는 NABO의 기능적 변화는 법제예산실 시절부터 조직의 개편과 동시에 일어났다. 따라서 NABO의 기능적 변화는 조직 개편의 맥락에서 살펴보아야 한다.

(1) 부서의 유연성

부서의 설립 및 폐지 등과 같은 조직의 유연성 측면에서 NABO의 변화를 살펴보면 먼저 1994년 최초의 예산심의지원 조직으로써 법제예산실이 출범했을 때, 예산과 관련 실장을 보좌하였던 예산정책심의관 아래의 부서는 예산정책 1과와 2과로 나뉘어 있었다(<그림 6 참조>). 예산정책 1과는 국회운영과 법제 및 사법, 행정, 재정경제, 통일 및 외무, 내무, 국방, 교육, 문화 및 체육 및 공보, 정보 예산결산특별위원회 소관 업무를 담당했다. 예산정책 2과는 농림수산, 통상산업, 통신 및 과학기술, 환경 및 노동, 보건복지, 건설교통 예산결산특별위원회 소관 업무에 대하여 지원했다(함성득, 1996).

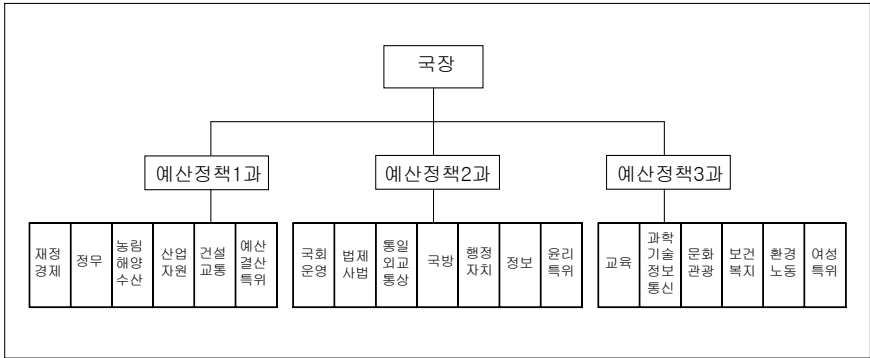
<그림 6> 법제예산실 예산정책분과의 조직도, 1994-2000



자료: 함성득(1996), 임동욱·함성득(2004)에서 구성

이 후 2000년 법제예산실이 법제실과 예산정책국으로 개편되면서 예산정책국은 예산정책 1과와 2과, 그리고 3과로 확대되었다(<그림 7 참조>). 예산정책 1과는 재정경제, 정무, 농림해양수산, 산업자원, 건설교통위, 예산결산특위, 특별위원회 소관 업무를 맡았고, 예산정책 2과는 국회운영, 법제사법, 통일·외교·통상, 국방, 행정자치, 정보위원회, 윤리특위 등의 업무를 담당하였다. 예산정책 3과는 교육, 과학기술정보통신, 문화관광, 보건복지, 환경노동위, 여성특위 및 기타 관련 특위 소관업무를 지원했다(임동욱·함성득, 2004).

<그림 7> 예산정책국의 조직도, 2000-2003



자료: 함성득(1996), 임동욱·함성득(2004)에서 구성

이로써 부서는 2개에서 3개로 확대되었는데, 각 부서가 담당하는 위원회 수는 크게 줄어들지 않았다. 이는 법제예산실 운영시보다 예산정책국 운영 당시에 국회 위원회의 수가 16개에서 20개로 확대된 데 따른 것으로, 사실상 새로운 부서가 생성되었다거나 개정되었다고 보기는 어렵다. 하지만 2003년 예산정책국이

폐지되고 NABO가 신설되면서 조직의 부서가 대폭 확대되고 그 기능이 강화되었다. NABO는 처장 하에 기획관리관, 예산분석실, 경제분석실, 사업평가국 등을 두고 있으며 각 부서는 팀별로 업무를 세분화하여 담당하고 있다. 따라서 지난 12년간 법제예산실로부터 NABO에 이르기까지 지속적으로 부서의 생성과 폐지, 개정 등이 이루어졌다. 이러한 변화는 평균 대통령 1.7명, 국회 2.1대 마다 이루어져왔고, 부서들의 평균 지속 기간은 5.7년인 점을 미루어볼 때, 조직의 안정성 측면에서는 낮은 면모를 보이고 있다. 그러나 조직의 적응성 측면에서 부서의 유연성은 상당히 발전된 모습을 보여주고 있다. 실제로 1996년 법제예산실의 설립부터 2000년 예산정책국으로 개편되는 과정은 기능의 재분담일 뿐 새로운 부서가 생성되었다고 보기는 어렵지만 2003년부터 NABO가 설립되면서 기존 두 기구의 부서들은 예산분석실과 경제분석실, 사업평가국 등으로 폐지 및 개편되었으며, 동시에 새로운 부서인 기획관리관이 생성됨으로써 부서의 유연성을 나타내고 있다. 이러한 부서의 유연성은 환경의 요구에 의해 조직이 적응하며 변화하는 과정에서 나타나는 것이기 때문에 NABO는 적응성 측면에서 상당한 발전을 보이고 있다.

(2) 핵심부서의 탄력성

우리 국회의 예산심의지원 기구로써 법제예산실과 예산정책국의 각 부서들은 국회 각 위원회의 국가 예산심의의 지원이라는 큰 목표 하의 업무들을 각 과가 위원회 별로 나누어 담당하기 위한 구별에 불과하므로 이들 부서는 하나의 핵심부서라고 할 수 있다. 특히 법제예산실의 2개 부서인 예산정책 1과 및 2과에서 예산정책국의 3개 부서인 예산정책 1과와 2과, 그리고 3과로의 변화는 담당하는 위원회의 분담만 달라졌을 뿐이었다. 또한 NABO는 기존의 두 조직이 각 부서에 위원회 별로 나누어 분담시키는 대신 각 과가 맡았던 업무를 세분화하여 그 업무 구분에 따라 예산분석실과 경제분석실, 사업평가국 등으로 조직을 나누어 그 핵심업무를 분담시키고 있다. 따라서 NABO의 경우 핵심부서의 명칭과 업무 분담의 방식이 세분화 되었고 결과적으로 그 기능과 역할은 새롭게 명명된 부서에 잔존하고 있다. 이러한 부서의 폐지 및 신설, 그리고 개정은 환경의 변화에 따라 적응하기 위한 핵심부서의 유연성을 나타내며 그 기능적 적응성을 보여주고 있다.

3) 복잡성(complexity)

(1) NABO 하위 부서 및 업무의 다양성

우리 국회에서 예산심의를 지원하는 기구는 크게 세 번의 큰 변화를 겪어왔다. 이러한 과정에서 조직 내 부서의 숫자는 미약하나마 확대되어 왔으며 조직

단위의 발달을 보이고 있다. 처음 법제예산실에서 예산심의와 관련한 업무를 지원하는 부서는 예산정책 1과와 2과로 나뉘어 있었고 예산정책국으로 개편되면서 예산정책 1과, 2과, 그리고 3과로 분리되었으며, NABO의 신설로 현재 하위 부서는 기획관리관과 예산분석실, 경제분석실, 사업평가국의 4개로 확대되었다 (<표 1> 참조).

<표 1> NABO 부서 수의 변화, 1994-2008

	1994	2000	2003~현재
부서명	예산정책 1과 예산정책 2과	예산정책 1과 예산정책 2과 예산정책 3과	기획관리관 예산분석실 경제분석실 사업평가국
부서의 수	2	3	4

미국 CBO는 6개 하위부서로 시작하여 현재 7개의 하위부서로 이루어져 있다. NABO는 현재 하위 부서가 4개에 불과하여 높은 수준의 복잡성을 보이고 있지 않지만, 2개 부서에서 시작하여 지금에 이르렀다는 점을 감안할 때 향후 복잡성은 더욱 증대될 수 있을 것으로 예상된다. 뿐만 아니라 NABO의 경우 미국 CBO보다 더 광범위한 업무를 담당하고 있다. 즉 CBO가 미국 의회의 예산심의 지원을 담당하는 기관이라면, NABO는 예산심의뿐 아니라 결산과 기금심의까지 지원하기 때문이다. 따라서 업무의 다양성 측면에서만 보면 NABO가 더 높은 수준의 복잡성을 보인다고 할 수 있다.

(2) NABO 직원 규모의 증대

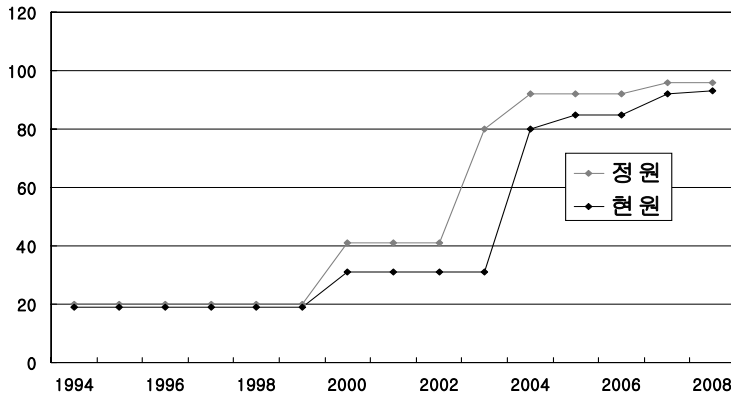
직원 규모의 변화를 보면 조직단위의 발달을 통한 복잡성의 양상은 더욱 뚜렷해진다. 초기 법제예산실의 예산정책 1, 2과의 정원은 20인이었다. 각 과는 6인의 입법조사관을 두어 예산정책심의관 하에 총 12인의 입법조사관이 있었으며 예산정책의 전문성을 높이기 위해 계약제로 채용한 6인의 정책조사관을 두었다. 즉, 법제예산실의 실장을 보좌한 예산정책 1과와 2과를 관장하는 예산정책심의관을 포함, 예산심의와 관련한 직원은 19인으로 이루어졌었다. 이후 개편된 예산정책국의 예산정책 1, 2, 3과의 정원은 41인으로 확대되었는데 그 인력을 살펴보면 국장 1인, 심의관 1인, 과장 3인, 예산분석관(4-5급 16인, 계약직 10인) 26인 등 실질적으로 총 31인으로 구성되었다.

그리고 NABO의 정원은 과거 조직에 비해 크게 늘어 설립 당시 직제상 정원은 총 92인이었으나 2004년 당시 현원은 80명이었고, 2005년 당시 현원은 85명으로 증가하였다. 이후 2007년 직제상 정원은 96인으로 증가하였고 현원은 91인

이었으며, 2008년 현재 현원은 93인으로 정원 및 현원에서 모두에서 증가세를 보이고 있다. 이렇듯 NABO에 들어와서 직원 규모의 증가는 급격하게 이루어지고 있다. NABO의 정원 및 현원에서 보이는 직원 규모의 변화를 간략히 나타내면 다음 <그림 8>과 같다.

<그림 8> NABO 직원 규모의 변화, 1994-2008

(단위: 명)



전술하였듯이 지금까지 직원의 증가는 예산심의조직이 개편됨에 따른 것이었다. 그러나 NABO는 정원에 맞춰 직원을 지속적으로 증감시키려는 노력을 하고 있다. 특히 NABO의 경우 지속적으로 채용절차를 통해 직원을 충원하고 있기 때문에 정원이 모두 채용되면 직원의 규모는 안정적으로 증대될 것으로 보인다. 또한 이외에도 NABO는 사무보조원 및 편집보조원 등 다수의 별도 인원 30인을 운용하여 신설기관으로써 인력부족으로 인한 업무분담을 완화시키고 있다.

4) 통합성(coherence)

(1) NABO의 업무처리량

통합성을 살펴보기 위한 지표로써 NABO의 업무처리량은 기존 법제예산실과 예산정책국의 업무와 비교했을 때 그 중요성이나 업무의 수와 양이 현저하게 확대되었으므로 법제예산실 시기로 소급하여 살펴보는 것은 그 의미가 크지 않다. 따라서 NABO 설립 이후로부터 살펴보면, NABO는 국회예산정책처법 제3조에 근거하여 국가의 예산결산, 기금 및 재정운용과 관련된 업무를 처리하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 첫째, NABO는 국회법 제22조의 2에 의하여 “국가의 예산결산, 기금 및 재정운용과 관련된 사항에 관하여 연구분석, 평가하고 의정활동을 지원”하고자 하는 법규에 명시된 분야를 연구·분석하고 이에 대한

분석보고서를 발간 배포함으로써 의정활동을 지원하고 있다. 이러한 업무의 산출은 정기분석보고서와 특별 및 현안 분석보고서 등으로 나타난다. 둘째, NABO는 효율적인 의정활동을 지원하고자 국회의 위원회 및 국회의원의 조사 및 분석 요구에 대하여 회답하고 있으며 이는 조사 및 분석 요구에 대한 회답율과 법안비용추계 회답 실적 및 관련 보고서로 나타난다(국회예산정책처 2005 연차 보고서). 따라서 NABO의 업무 처리량은 분석보고서의 발간과 국회 요구사항의 조사 및 분석 보고서 제출 등으로 살펴 볼 수 있다.

이 중 분석보고서는 발간과 동시에 국회의원, 국회의 위원회 및 유관기관에 배포됨으로써 의정활동을 지원하게 된다. NABO는 2004년에 총 25종의 정기, 현안 분석보고서 등을 발간하였고 2005년에는 정기, 특별, 현안 분석보고서 55종, 정기간행물 4종 등 모두 59종으로 2004년 대비 약 2.5배가량 늘어났다. 그리고 2006년에는 예산안 분석, 결산분석, NABO 경제전망, 국가주요정책·사업 평가보고서 등 총 53종의 보고서를 발간하였으며, 2007년에는 2008년도 예산안 분석, NABO 2008년 경제전망, 사업 평가 및 현안보고서 등 74종¹¹⁾을 발간하였다 (<표 2> 참조).

<표 2> NABO 분석보고서 발간 현황 비교, 2004-2007 (단위: 건)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년
정기보고서	15	27	31	46
현안, 특별보고서	10	28	18	24
정기간행물	·	4	4	4
합 계	25	59	53	74

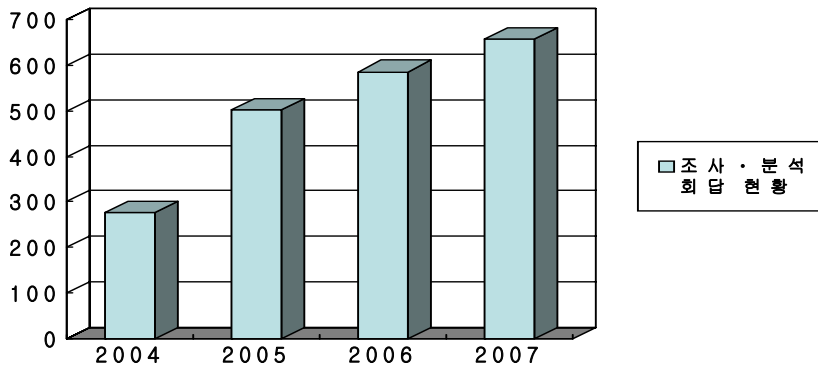
자료: NABO 2005 연차보고서 및 2008 업무현황, NABO 홈페이지

그리고 NABO는 효율적인 의정활동을 지원하고자 국회의 위원회 및 국회의원의 조사 및 분석 요구에 대하여 회답하고 있는데, 이러한 조사, 분석 요구는 예산·결산 분석과 법안비용추계, 경제 현안 및 세수추계, 사업평가 및 중·장기 재정소요 분석 등으로 이루어진다. 2004년 한 해 동안 NABO에 접수된 조사 및 분석 요구서는 모두 292건으로, 이중 86.7%에 달하는 253건에 대해 회답하였다. 처리되지 않은 39건은 요구한 위원회나 의원이 철회하거나 2005년 초에 회답한

11) 표에서 제시된 분석보고서의 수는 NABO에서 발간하는 업무보고서에서 제시하는 분석보고서의 현황과 비교했을 때 그 수치가 일부 다를 수 있다. 이는 NABO에서 업무 보고서를 작성한 이후에 발간되는 분석보고서의 수가 산정되지 않는 경우가 있기 때문으로, 본 표는 실제 발간된 분석보고서의 수를 헤아려 작성한 것이며 따라서 그 수가 업무보고서에 기재된 것보다 더 많다. 2008 주요 업무현황에서 분석보고서의 발간이 실제 발간된 분석보고서의 수보다 9종 적은 65종이라 밝힌 것이 그 예이다.

것들이 대부분이다. 그리고 2005년 한 해 동안 NABO에 접수된 조사 및 분석 요구서는 모두 502건이며 법안비용추계를 제외한 일반 조사, 분석요구는 모두 353건으로 2004년에 비해 눈에 띄게 증가하였다. 최근 조사에 의하면 2006년 NABO의 조사·분석 회답이 총 586건에서 2007년에는 658건으로 증가하는 꾸준한 증가세를 보이고 있다(<표 3> 참조).

<표 3> NABO 조사·분석 회답 현황, 2004-2007 (단위: 건)



자료: NABO 2005~2008 업무현황에서 재구성

(2) 인사의 지속성

조직의 통합성에 있어서 중요한 것은 채용된 직원의 지속성이다. 왜냐하면 직원의 근무 연수가 길다는 것은 업무 수행의 보편적인 관행이 정착되어 업무 처리가 안정화된다는 것을 의미하기 때문이다. 특히 근무 연수는 숙련도와 비례하는 만큼 순환보직이나 빈번한 전보는 전문성 저하는 물론 업무수행 능력의 저하를 초래하기도 한다(임동욱·함성득, 2004). NABO는 신설기관으로써 인력충원을 위해 공모, 채용시험 등 대규모 신규채용을 실시하였지만, 기존 국회기관의 노하우를 활용하기 위하여 예산정책국장을 예산분석관리관으로 채용했을 뿐 아니라 국회사무처 및 국회도서관으로부터 전입(18인) 및 파견(23인)을 받았다(국회예산정책처, 2004). 이는 특히 법제예산실과 예산정책국이 모두 국회사무처 소속이었다는 점에서 그 의의가 크다. 왜냐하면 NABO가 전신이라고 할 수 있는 기존 두 기구의 직원 일부를 채용할 수 있었다는 것은 업무의 일관된 수행을 가능하게 하는데 도움이 될 것이기 때문이다.

그러나 NABO의 자체적인 보고서에서도 지적되고 있듯이, 신설된 지 1년쯤 되면서 일반 계약직 4인, 일반직 2인, 별정직 1인 등 다수의 이직이 발생하였다(NABO, 2004)는 점은 통합성을 저해하는 요인이 되었다. 이러한 원인으로는,

NABO의 경우 직원의 과반수 이상이 계약직으로 구성되어 있는 것과 무관치 않다. NABO의 경우 실질적인 예산분석 업무를 담당하는 팀장 및 분석관(평가관)의 대다수가 계약직으로 구성되어 있는데 총 인원 중 일반직이 35인임에 반해 계약직이 53인에 달하며 이중 45인이 분석관 또는 평가관으로 근무하고 있다. 계약직은 흔히 업무 전문성 축적이 어렵다고 일컬어지는 순환보직제의 문제점을 극복할 수 있는 장점을 지니고 있지만, 국회 계약직의 경우 5년 계약으로 그 기간이 제한되어 근본적인 문제점을 안고 있다. NABO의 계약직은 대부분 일반 계약직으로 채용되고 있는데, 계약기간은 3년 범위 내에서 소속기관장이 계약하며 일반 계약직은 추가로 2년 예약 연장이 가능하다(박찬욱·박찬표, 2005). 즉 총 계약기간이 최대 5년으로 제한되어 있는 계약직이 오히려 신분 불안정을 가져와 높은 이직률을 낳고 있는 것이다. 특히 이러한 기간의 특성은 직원 충원이 대부분 고학력자와 전문 인력으로 구성되어 있는 NABO의 경우 이직 가능성을 더욱 심화시키고 있다. 결과적으로 NABO의 경우 국회사무처 직원의 파견 및 전입 등을 통해 기존 업무 관행의 보편성과 지속성을 유지시키고자 한다는 점에서 높게 평가받을 만하지만, 계약기간이라는 구조적 문제로 인해 채용된 직원들 다수의 이직으로 인해 통합성의 발달이 저해되고 있다.

5) NABO 제도화 수준 분석의 함의

본 논문은 NABO의 제도화 과정을 분석하여 다음과 같은 정책적 함의를 강조하고 있다. 첫째, 자율성과 관련 예산의 규모 면에서, NABO 예산은 미국 CBO의 예산규모와 비교했을 때 조직의 규모 대비 결코 적은 액수가 아니다. 또한 예산 규모와 집행액이 증가되고 있는 추세이기 때문에 향후 예산 규모는 더 성장할 것으로 예상된다. 따라서 이러한 예산 규모의 증가는 NABO의 자율성 측면을 점차 향상시켜 나갈 것으로 기대할 수 있다. 그러나 NABO 처장의 독자적인 인사결정권을 통한 자율성의 획득은 매우 비관적이다. 왜냐하면 국회법과 국회예산처법은 처장뿐 아니라 대다수 소속 공무원의 임면을 의장에게 일임하고 있고 소속 공무원의 정원 및 실·국에 상당하는 담당관의 설치 및 사무분장 등을 규칙으로 정하고 있어 사실상 인사 문제와 관련하여 처장이 결정할 수 있는 권한은 극히 제한적이기 때문이다. 이는 처장이 부처장을 포함한 모든 직원을 임명할 수 있고 직원 충원에 있어서도 결정권한을 갖고 있는 미국 CBO와 대조적이다. 결과적으로 처장의 인사결정 권한이 법적으로 제한되어 있기 때문에 NABO의 자율성을 매우 제한하고 있다.

둘째, 적응성과 관련 2003년 10월에 출범한 NABO는 이제 5년이 되어가고 있어 조직의 지속적 측면에서는 매우 미약하다. 그러나 NABO의 모태라고 할 수 있는 법제예산실의 설립시인 1994년부터 고려한다면 NABO의 지속 기간은 총

14년이 된다. 이는 32년의 역사를 가지고 있는 미국 CBO와 비교했을 때 여전히 낮은 수준이지만 조직의 변화를 통해 법제예산실의 기능이 NABO로 이어져왔다는 것은 NABO의 기능적 중요성을 반증하는 것이다. 특히 법제예산실부터 예산정책국을 거쳐 NABO에 이르는 동안 조직의 폐지 및 신설, 그리고 개정은 환경의 변화에 따라 적응하기 위한 핵심부서의 유연성을 나타내며 그 기능적 적응성을 보여주고 있다.

셋째, 복잡성 특히 조직단위의 발달과 조직단위의 분화와 관련 NABO는 현재 하위 부서가 4개에 불과하여 높은 수준의 복잡성을 보이고 있지 않다. 하지만 미국 CBO가 6개 하위 부서로 시작하여 현재 7개의 하위 부서로 이루어져 있다는 점을 고려하여 비교했을 때 결코 미약한 발전이 아니다. 또한 업무의 다양성 측면에서도 예산심의 뿐만 아니라 결산과 기금심의까지 지원하고 있는 NABO의 경우 미국 의회의 예산심의 지원만을 담당하는 미국 CBO보다 오히려 더 다양한 업무를 담당하고 있다. 이와 관련 미국 CBO는 앞으로 NABO의 발전과 관련 매우 주요한 정책적 시사점을 보여주고 있다. CBO의 핵심기능인 예산분석을 담당하는 세 개 부서의 총 직원은 120여 명 가량으로 CBO 전 직원의 50% 이상을 차지하고 있다. 반면 현원 93명인 NABO에서 예산분석을 담당하는 부서는 예산분석실로, 총 인원은 34명이다. 따라서 예산정책처의 목적에 따라 업무 처리의 효율성을 고려할 때 향후 NABO의 복잡성을 제고하기 위해서는 예산분석실을 중요시하며 직원을 충원하여야 할 것이다.

넷째, 통합성과 관련 분석보고서의 발간이나 국회 요구사항의 조사 및 분석의 결과물에 기초한 NABO의 업무량은 지난 4년 사이 급증하여 아직까지 ‘표준 업무량’을 가늠하기 어렵다. 이는 NABO의 통합성 수준이 아직 낮은 단계임을 가리킨다. 또한 업무의 전문성 축적과 관련 직원의 연임도에서 NABO는 매우 낮은 수준을 보여주고 있다. NABO의 경우 일반적으로 고학력자와 전문인력으로 구성되는 팀장 및 분석관 또는 평가관의 대다수가 계약직으로 구성되어 있는데 이들의 총 계약기간이 법적으로 최대 5년으로 제한되어 있어 이들의 신분 불안정으로 인해 높은 이직률을 낳고 있다. NABO에서는 조직의 설립과 더불어 국회사무처 직원의 파견 및 전입 등을 통해 기존업무 관행의 보편성과 지속성을 유지시키고자 하였지만, 계약기간이라는 구조적 문제로 인한 다수 직원들의 이직은 전문성 축적을 저해하고 있다.

V. 결 론

본 논문은 NABO의 제도적 발전과정을 미국의 CBO와 비교하여 살펴보았다.

구체적으로 본 논문은 NABO가 국회의 예·결산심의지원을 위한 조직으로써의 그 기능과 면모를 어느 정도 갖추고 있는지를 분석하고, 이를 통해 제도화 과정에서 제한점이 무엇인지를 살펴보았다. NABO가 출범한지 5년이 되어가는 현 시점에서 제도화 수준을 평가하기에는 시기적으로 이른감이 없지 않다. 하지만 1994년 법제예산실이 설립되고 2000년에 개편된 예산정책국, 그리고 2003년 NABO가 설립되었다는 사실에 기초하여 기능적 측면에서 조직의 연속성을 가정한다면 현재까지의 제도화 수준의 분석은 중요한 정책적 함의를 제시하고 있다. 실제로 법제예산실부터 총14년의 기간을 거쳐서 조직적으로 발전한 NABO는 지난 33년 동안 제도화의 높은 수준을 이루어 온 미국의 CBO와 비교했을 때 그 절반에도 미치지 못하는 연혁을 가진다. 그럼에도 불구하고 NABO는 제도화와 관련 자율성과 적응성, 복잡성 측면에서 부분적으로 중요한 발전을 이룩하였다.

이를 구체적으로 살펴보면, 먼저 자율성의 척도인 예산의 규모 면에서 NABO 예산은 조직의 규모를 고려하여 미국 CBO의 예산규모와 비교해보면 결코 적은 액수가 아니다. 또한 예산 규모와 집행액이 지속적으로 증가되고 있는 추세이기 때문에 예산증대를 통한 자율성의 향상이 기대된다. 또한 적응성과 관련 기능적 변화에 있어서는 미국 CBO와 비교해도 부서의 유연성과 핵심부서의 탄력성이 급속히 제고되어 상당한 발전을 보이고 있다. 아울러 복잡성을 측정하는 업무의 다양성 측면에서도 예산심의 뿐만 아니라 결산과 기금심의까지 지원하고 있는 NABO의 경우 미국 의회의 예산심의 지원만을 담당하는 CBO보다 오히려 더 다양한 업무를 담당하고 있다.

그러나 우리의 NABO는 제도화와 관련 여전히 몇 가지 문제점을 노정하고 있는데 이를 개선방안과 함께 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 국회법과 국회예산정책처법은 처장뿐 아니라 대다수 소속 공무원의 임면을 의장에게 일임하고 있고 소속 공무원의 정원 및 실·국에 상당하는 담당관의 설치 및 사무분장 등을 규칙으로 정하고 있어 사실상 인사 문제와 관련하여 NABO 내부에서 처장이 결정할 수 있는 권한은 극히 제한적이다. 이렇게 자율성의 수준에 큰 영향을 미치는 처장의 인사결정권한이 법적으로 제한되어 있으면 NABO의 자율성은 확보되기 어렵다. 이는 처장이 부처장을 포함한 모든 직원을 임명할 수 있고 직원 층원에 있어서도 결정권한을 갖고 있는 미국 CBO와 대조적인 것으로, NABO의 자율성과 독립성을 보장하기 위해서라도 인사 결정권에 있어서 처장에게 더 많은 재량을 부여해야 할 것이다.

둘째, NABO의 제도화 수준과 관련 가장 미약한 부분은 통합성이다. 통합성은 업무 처리 기준의 보편성 획득과 직원의 연임에 의해 업무의 관행이 나타나면서 향상된다. 그러나 NABO의 경우에는 설립 이후 지금까지 업무량이 지속적

으로 증가하고 있어 업무량 예측이 매우 어렵다. 또한 직원의 연임은 업무의 전문성 축적을 통해 조직의 통합성에 기여하는데, NABO는 팀장 및 분석관 또는 평가관의 대다수가 최대 5년으로 제한되는 계약직으로 구성되어 있어 높은 이직률을 보이고 있다. 이렇게 이직이 계속적으로 발생한다면 통합성의 발전도 어려울 뿐 아니라 NABO 구성원 개인의 업무 전문성 축적 또한 어렵기 때문에 문제는 더욱 심각하다. 특히 인사의 지속성은 제도적인 개선이 이루어지지 않으면 해결되기 어려운 문제다. 이를 해결하고 고도의 전문성을 요구하는 예산심의 분야에 있어서 인적 전문성의 확보를 위해서는 미국 CBO의 경우처럼 NABO의 직원도 국회 소속 공무원과 동일한 대우를 통해 신분의 안정을 보장하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 강인재. (2003). “제16대 국회 하반기 평가: 예·결산 심의,” 『의정연구』 제9권 제2호, 84~107.
- 권오성. (2004). “국회예산정책처의 기능과 역할에 관한 전망,” 『한국행정학회 2004년도 하계학술대회 발표논문집』, 253~268.
- 김정부. (2005). “국회예산심의제도의 문제점과 개선방안,” 『예산춘추』 제1호, 32~38
- 김종순. (1991). “한국의회의 입법 및 예산심의 보좌기능의 강화방안에 관한 연구: 미국의 CBO를 중심으로,” 『한국행정학보』 제25권 제3호, 1001~1007.
- 박병식·이준호. (2005). “국회의 국정평가기능 제고를 위한 국회예산정책처의 역할 정립방안: 위임자-대리인이론을 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』 제15권 제4호, 203~225.
- 박찬욱 외. (2005). 『국회의원 입법활동 증진방안에 관한 연구』, 한국의회발전연구회.
- 박찬욱·박찬표. (2005). “국회 전문보좌조직의 강화 방안: 정책조사와 법제 지원을 중심으로,” 『의정연구』 제11권 제2호, 5~33.
- 유 훈. (1996). 『행정학원론』, 서울: 법문사.
- 윤성채. (1995). “관리도구로서의 예산: 평가 및 감사와의 연계성을 중심으로,” 『한국행정학보』 제29권 제4호, 1193~1209.
- 이문영·윤성식. (2003). 『재무행정론』, 서울: 법문사.
- 임동욱. (2003a). “국회예산정책처의 바람직한 운영방안,” 『국회보』 441, 72~75.
- _____. (2003b). “국회예산정책처 설립과정과 향후 운영방안,” 『의정연구』 제9권 제2호, 209~214.
- 임동욱·함성득. (2000). 『국회 생산성 높이기』, 서울: 박영사.

- _____. (2004). 『국회의원 의정활동 지원체계의 강화방안』, 국회사무처 연구보고서.
- 임인배. (2003). “국회예산정책처의 설립배경과 법안심사경과,” 『국회보』 441, 50~53.
- 주영진. (2003). “국회예산정책처... 이래서 설립됐다,” 『국회보』 444, 57~61.
- 함성득. (1996). “예산심의 과정에서 국회의 전문성 확보를 위한 조직구성에 대한 연구: 미국 의회예산처와 한국 국회 법제예산실 비교,” 『행정과 정책』 제2호, 195~227.
- _____. (2002). 『미국정부론』, 서울: 나남출판.
- _____. (2005). “국회 예산심사 기능의 효율성 제고 방안: 국회예산정책처를 중심으로,” 『예산춘추』 제1호, 39~44.
- 함성득·임동욱. (2005). “미국의 입법지원 전문화 경험과 현안-미의회조사국(CRS)을 중심으로-,” 『의정연구』 제11권 제2호, 59~88.
- 국회사무처 예산정책국. (2003). 법률안 비용추계/세수추계 세미나
국회예산정책처. 『2004년도 업무보고』
- _____. 『2004 연차보고서』
- _____. 『2005 연차보고서』
- _____. 『2005 업무현황』
- _____. 『2007 업무현황』
- _____. 『2008 주요 업무현황』
- _____. 『대한민국재정 2004』
- _____. 『대한민국재정 2006』
- _____. (2005). 『NABO 국제세미나 결과보고서』
- 국회운영위원회. (2004). 『정기국회 정책자료집 II』
- 법제예산실. (1994). 법제예산실 안내
- 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)
- 미국 의회예산처 홈페이지(www.cbo.gov)
- Canon, David. 1989. “The Institutionalization of Leadership in the U. S. Congress.”
Legislative Studies Quarterly, 14:415-53.
- Haeberle, Steven. 1978. “The institutionalization of the Subcommittee in the United States House of Representatives.” Journal of Politics, 40:1054-65.
- Hibbing, John. 1988. “Legislative Institutionalization with Illustrations from the British House of Commons.” American Journal of Politics Science, 32:681-712.
- Holland, Jeffrey. 2003. “CBO’s Role and Responsibility in the Budget Process.”
Seminar on the Cost Estimates for Bill and the Revenue Estimates.
Budgetary Policy Bureau: CBO. Washington, DC.

- Huntington, Samuel. 1965. "Political Development and Political Decay." *World Politics*, 17:386-430.
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*. London: Yale University.
- Kates, Nancy D. 1989. *Starting from Scratch: Alice Rivlin and the Congressional Budget Office*. Cambridge: Harvard University.
- Keohane, Robert. 1969. "Institutionalization in the United Nations General Assembly." *International Organization*, 23:859-96.
- Krause, George and Jeffrey Cohen. 2000. "Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96." *Journal of Politics*, 62(1):88-114.
- Moe, Terry. 1985. "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB." *American Political Science Review*, 79(4):1094-1116.
- Ragsdale, Lyn, and John Theis III. 1997. "The Institutionalization of the American Presidency, 1924-92." *American Journal of Political Science*, 41(4):1280-1318.
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration*. Evanston: Row and Peterson.
- Schmidhouser, John. 1973. "An Explanatory Analysis of the Institutionalization of Legislatures and Judiciaries." In *Legislatures in Comparative Perspective*, A. Komberg (ed.). New York: David McKay.
- Squire, Peverill. 1992. "The Theory of Legislative Institutionalization and the California Assembly." *Journal of Politics*, 54:1026-54.
- Stinchcombe, Arthur. 1968. *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt and World.

Abstract

A Study of the Institutional Development of the Korean National Assembly Budget Office as Compared to the US Congressional Budget Office

Gyeo Reh Lee·Sung Deuk Hahm

This paper examines the institutional development of the Korean National Assembly Budget Office (NABO) as compared to the US Congressional Budget Office (CBO). In particular, this paper evaluates the institutional development process of NABO based on four major organizational aspects: autonomy, adaptability, complexity, and coherence, which are derived from frameworks of Huntington (1965; 1968) and Ragsdale and Thesis (1997). In order to do this, this paper first explores conditions before establishment and the initial characteristics of the institutional development of the CBO. Second, this paper compares the similarities and differences between the NABO and the CBO. As a result, this paper enhances our understanding of the dynamics of the institutional development process of the NABO and suggests policy implications for further institutional development of the NABO in the future.

【Key words: National Assembly Budget Office, Congressional Budget Office, institution, institutionalization】