

## 미국 주정부 예산정책입안과정에 관한 연구 : 위스콘신주를 중심으로\*

이 병 철

사회과학부 행정학전공

### <요 약>

본 연구는 위스콘신주의 예산정책입안과정을 한국의 경우와 비교하여 분석하고 이의 결과에 따른 한국의 예산입안과정의 새로운 방향모색을 위한 정책대안을 제시해 보는데 목적을 두었다. 본 연구에서 제시된 정책대안을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 세입과 세출간에 균형을 유지하는 예산과정을 우리도 지금 당장은 어렵더라도 향후 적용이라는 전제하에 이를 위한 기반을 지금부터 마련해 나가야 할 것이다. 둘째, 예산의 증액만을 능사로 생각하고 이를 능력으로 인정받는 한국의 잘못된 예산관을 바꾸어야 할 것이다. 정확한 추계와 수요에 입각하여 합리적인 예산규모를 도출하여야 할 것이며 기관이기주의에 기인된 잘못된고 왜곡된 자원배분은 시정되어야 할 것이다. 셋째, 우리나라의 경우도 위스콘신주의 의회회계국의 수준에까지는 못미치더라도 국회에 예산실을 마련하여 행정부의 예산안편성에 대한 견제를 하며 행정부와는 다른 차원에서 세입·세출추계 등을 하여 예산의 보다 효율적인 운영에 일조를 할 수 있게 하는 방안도 전향적으로 검토해 보아야 할 것이다. 넷째, 예산심의과정에서 청문회개최를 의무화하는 과정도 긍정적으로 생각해 보아야 할 것이다. 예산이란 국가정책을 가능케하는 것이며 그만큼 국민에게 부담을 없애주는 행위인만큼 부담자이면서 수혜자인 국민의 의견과 의지를 듣고 가능해 보는 과정이 필요로 된다고 할 수 있다. 다섯째, 예산이 의회에 의해 통과된 후에 대통령이 예산의 전체나 일부를 선택적으로 거부할 수 있는 개별항목별거부권(item veto power)을 갖게 하는 것도 긍정적으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 아직 한국의 행정부와 의회간의 관계가 조정과 화합의 차원보다는 갈등과 견제의 역할이 더욱 일반화되어진 정치문화풍토를 가지고 있기 때문에 개별항목별거부권이 대통령에게 더욱 효과적으로 의회를 견제하는 자의적인 수단으로 악용될 여지가 있는만큼 이에 대한 제도적인 보장장치도 병행하여 마련되어야 할 것이다. 여섯째, 예산입안과정을 통해 예산이 최종적으로 승인되면 법으로의 위상을 차지하는 미국의 경우를 참고할 가치는 있다고 생각한다. 일곱째, 주정부간에 다소 차이가 있지만 예산이 단일항목이나 혹은 일련의 분리된 법안으로 통과될 수가 있어서 예산과정의 신속성과 유연성을 보장하는 제도라는 측면에서 우리도 긍정적으로 고려해 볼 수 있기는 하겠지만 이러한 개별성의 인정은 신속성과 유연성을 가져온다는 잇점보다는 예산입안과정상의 형평성문제에서 야기되는 실이 더욱 클 수 있을 것이기 때문에 이에 대해서는 신중

\* 이 논문은 1996학년도 울산대학교 교수해외파견프로그램에 의하여 연구되었음.

한 검토를 거친후 적용여부를 결정하는 것이 타당할 것으로 생각이 든다. 여덟째, 위스콘신주의 위원회간의 조정의 수준이 높은 것도 우리가 참고해야 할 사항으로 이해가 된다. 마지막으로 우리도 위스콘신주와 같이 2년예산제도를 가지는 점을 신중히 고려해 볼 수 있을 것이다.

이상의 정책대안은 이상적일 수도 있겠지만 미래적 시각에서 우리의 예산입안과정상의 문제점과 미비점을 보완해 줄 수 있는 대체적 대안이 될 수 있다는 점에서 전향적이고 긍정적으로 분석, 평가되고 검토되어야 할 것이다. 이미 앞에서도 말을 하였지만 위스콘신주의 예산제도들이 우리의 땅에 적실성있고 시의성있게 도착화되기 위해선 예산과정이 이루어지는 정치, 행정 문화가 성숙되어야 하며 이를 운영하는 정치인, 행정관료, 그리고 국회의원들의 가치관이나 도덕성, 자질, 전문성 등이 새롭게 일구워져야 할 것이다. 그리고 예산과정을 지켜보는 국민들의 감시와 참여의 눈도 깨어 있어야 할 것이다. 아무리 좋은 제도라고 하더라도 그것을 지혜롭게 활용하지 못한다면 뜻있는 발전과 의미를 발견하기는 어려울 것이기 때문이다.

## **A Study of Budget Policy Formation Process in the State of Wisconsin : Policy Implications for Korean Budget Process**

Lee, Byung-Chul  
Professor of Public Administration

### **<Abstract>**

Wisconsin has a biennial, or two-year, budget. It is proposed by the governor in January of every odd-numbered year and is enacted by the legislature in the early summer of that year. It estimates the revenue to be collected during the following two years and authorizes the spending for each year of that period. Wisconsin has the constitutional requirement of a balanced budget and particular budget components and characteristics. The legislature's Joint Finance Committee(JFC) holds public hearings on the whole budget. The governor has the item veto power. The process of analyzing the budget and identifying potential vetoes has evolved, in Wisconsin, into a process whereby words, letters, or even individual digits can be eliminated. The legislature convenes to consider overriding the governor's vetoes. Override occurs only if two-thirds of the members of each house of the legislature vote to retain in the budget whatever the governor has sought to eliminate. Over a year in gestation and with a life span of only two years, the biennial budget becomes law. This wisconsin budget process has different components and characteristics from korean budget process. Korea has very precious chance to track the passage process of a wisconsin budget bill. So wisconsin budget may be reference framework of reinventing korcan budget

process.

In this context, this study focuses on building the policy alternatives for reinventing korean budget process by wisconsin budget

Policy alternatives are as follows :

Firstly, Korean budget process needs to have the constitutional requirement of a balanced budget. Secondly, Korean budget process needs to have optimal and rational budget size. Thirdly, In order to check the departments of administration, Korean budget process needs to have the office of budget in the National Assembly. Fourthly, Korean budget process needs to hold public hearings on the whole budget. Fifthly, The president need to have the item veto power in budget process. Sixthly, Budget needs to change from budget to law in korean budget process. Seventhly, Korean budget process needs to have flexible and viable committee cooperation and coordination. Eighthly, Korean budget process needs to have a biennial, or two-year, budget.

## I. 글을 시작하면서

연방예산을 어떻게 하면 균형을 맞출 수 있게 할 것인가에 대한 열띤 논쟁이 1995년 12월의 연방정부업무중단이라는 최악의 시나리오를 현실화시켰다.<sup>1)</sup> 공화당지배의 의회는 2002년까지 예산을 균형화시키기 위한 의회자체예산안을 받아들일 것을 백악관측에 강력히 요구하였다. 또한 의회는 공식적인 세출안이 통과되기전까지는 정부유지에 필요한 잠정예산안을 통과시킬 수 없다고 강력히 백악관을 압박하고 나왔다. 지출에 대한 허가를 받지못한 많은 연방정부부서들은 10월 1일부터 시작되는 새 회계년도 개시일이래로 2번씩이나 부서의 업무를 중단하여야만 되었다. 이러한 의회와 백악관간의 힘겨루기 틈바구니에 끼인 원호대상자들이나 복지수혜자들은 자신들의 생존과 직결된 원호 및 복지금부금의 중단을 크게 우려하였다. 여권을 필요로 하는자들이나 연방박물관이나 연방정부에서 운영하는 공원이나 유적지를 관광하려는 사람들이 곶탕을 먹은 것은 당연한 일이 되었다. 이러한 예산전쟁의 보다 큰 중요성은 이것이 기존의 많은 정책사업과 그 프로그램들을 크게 축소시키게 만들었고 디 나아가선 정부부서의 재조직과 복지제도에 대한 대개혁을 단행하게 만들었다는 점이다. 특히 복지제도에 대한 대개혁의 태풍은 주로 빈곤자들을 대상으로 하여 몰아치게 되었고 의료복지를 위한 총당금에 있어서의 변화는 중산층의 세부담을 더욱 크게 만들었다. 그러나 이러한 예산을 둘러싼 강한 태풍이 불어 오에도 불구하고 정작 의회나 백악관이나 이에 대한 근본적 해결책이나 타협점을 찾기가 매우 어렵다는데 문제의 심각성이 내재하고 있다. 여러가지 이유가 있을 수 있으나 가장 으뜸적으로 들 수 있는 것은 서로 다른 정치적 신념을 지닌자들이 서로 다른 정책효과에 대한 견해를 가지고 이 힘겨루기에 참여하고 있기 때문이라는 점이다. 이 당시 의회와 백악관간에 힘겨루기가 이루어졌던 문제영역은 소득의 재분배에 대한 정부역할에의 의구심, 교육, 통상 및 상업, 주택에 관한

1) Irene S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting : Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3rd. ed. (Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1997), preface.

정부역할에 대한 불신, 식품 및 의약품에 대한 안정성을 보장해 줄 수 있는 정부능력에의 회의감과 수질 및 대기청정에 대한 정부능력의 불신에서 오는 문제 등을 들 수 있다.

이러한 일련의 사태를 주시하면서 우리는 많은 복합적인 문제가 동시에 발생되고 이를 해결하기 위해 많은 상호관련된 해결책이 동시에 강구되지 않으면 안되는 분야가 바로 예산분야라는 것을 알게 되는 것이다. 특히 이런 예산의 중요성과 복잡성은 예산을 결정하는데 있어 반드시 부닥치게 되어 있다. 굳이 윌다브스키(Aaron Wildavsky)의 견해<sup>2)</sup>를 피력할 필요도 없이 민감하고 복잡한 정치과정으로써 예산결정과정을 올바르게 이해하고 설명하기 위해선 이에 대한 깊이있는 분석과 논의가 이루어져야 할 것이다. 그리고 미국의 경우 연방제라는 정치제도적 특성으로 인해 주나 지방정부의 역할과 기능이 매우 중요하다. 그러나 우리들에겐 미국의 연방예산제도에 대해서는 많이 알려졌고 또 알려지고 있으나 나름대로의 차별성과 특이성을 가지고 있는 주정부예산제도에 대해서는 이 예산이 가지는 중요도나 특이성에도 불구하고 다소 경시되어 왔고 현재에도 경시되고 있는 것이 사실이다. 미국의 50개주정부는 위로는 연방정부와 그리고 아래로는 지방정부와 밀접한 연계관계를 지니면서 미국행정의 주요한 부문들을 운영·관리해 나가고 있다. 주행정은 교육, 사회보장, 교도행정, 치안, 소방행정 등 다양한 중요영역들을 관장하면서 실제로는 시민들의 삶에 직, 간접적인 영향을 미치는 행정으로 자리를 잡아가고 있으며 사회보장 및 복지분야에서 볼 수 있듯이 연방정부로부터 상당량의 정부보조금을 받아 연방정부의 고유기능을 대행하고 있을 뿐만 아니라 지방정부의 행정을 총괄, 보조, 지원함으로써 명실상부한 미국행정의 중심축으로 기능하고 있다. 이런 중심적 기능을 수행하고 있는 주정부의 물적 자원중 하나인 예산에 대해 보다 심도깊은 주의력을 기울여 주정부예산의 정책입안과정을 분석하고 여기에서 주예산제도의 차별성과 특이성을 도출해 내고 이런 과정에서 제기되는 문제점이나 시사점들을 한국의 예산정책과 연계시켜 한국의 예산과정에서 참고적 준거로 활용하기 위해 도입·수용할 수 있는 내용들을 정책적 대안으로 모색해 보려는데 연구목적이 있다. 물론 이를 위해 미국의 50개 주정부의 예산정책입안제도를 모두 분석하고 그에 따른 각 주정부예산정책입안과정의 공통점과 차이점, 그리고 그에 따른 여러가지 문제들이나 준거적 시사점들을 도출해 내면 가장 이상적일 것으로 판단되지만 연구여건상 허락되지 않는 관계로 해서 위스콘신주를 중심으로 연구를 진행시켜 나가되 그런 과정에서 분석과 논의의 필요가 제기되면 다른 주정부 예산제도를 비교분석하는 식으로 연구를 진행시켜 나가고자 한다.

## II. 위스콘신주정부 예산입안과정

일반적으로 예산과정은 예산의 편성, 심의, 집행 그리고 결산 및 회계검사의 4과정 또는 4단계로 이루어지며<sup>3)</sup>, 이 과정에서 구체적으로 재원의 배분이 이루어진다. 즉 예산과정을 통하여 재원에 관한 정책결정이 이루어지는 것이다.<sup>4)</sup> 이런 맥락에서 보면 예산과정은 정책결정과정이다. 예산과정은 정부 또는 행정기관의 목적을 선정하고, 그 목적을 달성하기 위한 수단을 선정하는 과정이며<sup>5)</sup>, 이 과정을 통하여 정치적 공약이나 정치적 수사는 사실로 전환되며 더 나아가

2) 윌다브스키는 예산과정을 정치과정으로 이해한 대표적인 학자이다.

Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd ed. (Boston, Mass. : Little, Brown and Company, 1979)

3) Jess Burkhead, *Government Budgeting* (New York : John Wiley & Sons, Inc., 1956), p. 87.

4) 신무섭, 『재무행정학』 (서울 : 대영문화사, 1993), 197면.

정치체제는 변화속에서도 안정을 유지할 수 있는 것이다.<sup>6)</sup> 그리고 예산과정은 재원의 바람직한 배분방식을 선정하는 기획과정이며 재정계획이 개발되고 집행되는 과정이다. 이 과정에서는 다양한 사회의 가치들이 비교가 된다.<sup>7)</sup> 따라서 앞에서 언급했듯이 본 연구에서는 예산과정을 정책과정으로 이해하고 특히 정책의 입안과정 다른말로 하자면 예산의 편성과 심의과정에 초점을 두고 논의를 전개해 나갈 것이다.

위스콘신주에서 예산안의 중요성은 새로이 구성되는 의회의 첫회기에 예산안을 심의해야 한다는 사실과 예산이 통과되기전에는 비상사태가 선포되지 않는한 10만달러 이상의 세출을 가능케 하는 어떠한 입법도 통과될 수 없다는 사실에서 잘 드러나고 있다. 위스콘신주는 통상적인 1년예산과는 다른 2년예산(biennial budget)<sup>8)</sup>을 정례적인 예산제도로 가지고 있으며 이것은 매 홀수되는 해의 제일 첫번째 달에 주지사에 의해 예산이 제안되고 그 해의 여름 초에 의회에 의해 확정된다. 물론 이 기간동안 2년동안에 징수될 수입이 예측, 추계되며 동시에 이 기간동안 각 해당년도에 지출될 액수가 확정된다. 실제 예를 들어 1989년에서 1991년의 2년회기동안(정확히 말하자면 1989년 7월 1일에서 1991년 6월 30일까지), 예산에서 확정된 지출총액은 225억 달러에 달했다. 이를 각 해당년도로 나누어서 살펴보면 1990회계연도에는 110억달러가 지출되었고 1991회계연도에는 115억달러가 지출되었다. 이 해당기간 동안 예측되어 추계된 수입은 225억달러였으므로 주헌법상 요구되는 균형예산의 요건과 부합되었다.<sup>9)</sup> 여기서 특기할 점은 주헌법상 예산은 세입과 세출이 서로 균형을 이루는 균형예산을 의무화하고 있다는 것이다. 이 점에서 미국의 연방예산과 우리나라의 예산이 차이가 나는 것이다.

그 다음 의회에서 확정된 지출은 1000여개가 넘는 분리된 세출로 항목화된다. 그리고 이것은 각각 사용될 수입유형에 의해, 그리고 지출목적, 수입이 쓰여질 시점에 따라 범주화된다. 수입 유형은 매우 다양하고 많은데 예들들면 개인소득세, 수렴이나 납시면허세, 주정부에 교부되는 연방정부의 지급금(payment)이나 교부금(혹은 보조금 : grants) 등이 있다.<sup>10)</sup> 예산안은 물론 자본예산(capital budget)을 포함하는데 여기서 말하는 자본예산은 주정부가 다음 예산에서 기획하고 있는 주요건물이나 건설프로젝트를 명시하는 예산이다.<sup>11)</sup> 자본예산은 주지사보다는 이와

5) Aaron Wildavsky, op. cit., p. 3.

6) J McCaffrey, "Budgeting in a Era of Resource Scarcity", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6 (1978), p. 510.

7) J. C. Mikesell, "Government Decision in Budgeting and Taxing", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6 (1978), pp. 510-513.

8) 미국 주정부예산은 1년이거나 2년인데 현재 1년예산을 채택하고 있는 주는 31개주이며 19개주에서는 2년예산을 채택하고 있다. 2년예산을 채택하고 있는 주는 위스콘신, 메인, 노스 캐롤라이나, 켄터키, 아칸사스, 텍사스, 노오스 다코타, 몬타나, 네바다, 오레곤 등이다. 그리고 이러한 19개주중 9개주는 2년주기의 의회회기를 가진다 따라서 이론적으로는 2년에 한번의 예산회기를 가지며 이때 만든 예산으로 다음 2년간 예산을 집행하게 되는 것이다.

Ronald C. Fisher, *State and Local Public Finance*, 2nd ed. (Chicago, Ill. : Irwin, A Times Mirror Higher Education Group, Inc. Company, 1996), pp. 269-270.

9) 이 돈의 크기를 알기쉽게 이해시키기위해 Fortune 500에 드는 회사들과 비교를 해보면 위스콘신이란 회사는 상위 50위권에 근접하며 실제로 이 서열에 속하는 회사들로는 웨스팅하우스(Westinghouse), 체이스 맨허튼(Chase Manhattan), 그리고 굿이어(Goodyear) 등이 있다.

10) 위스콘신주정부는 여러가지방법으로 여러가지 수입원에서 수입을 징수한다. 1990회계연도에 징수한 수입액은 총액이 145억달러에 이르렀다. 으뜸가는 조세수입원으로는 7가지가 있다. 이뿐 나열하면 개인재산세, 판매세, 자동차연료세, 법인세, 전기·가스 등의 유틸리티세, 상속세, 그리고 삼림세가 그것이다. 개인재산세와 판매세는 총 세수입에서 가장 큰 비중을 차지한다. 조세수입은 지난 13년간 꾸준히 증가해오고 있다. 이외에 비조세수입은 주로 투자소득, 복권수입 그리고 연방보조에서 오며 그외 또다른 몇 개의 수입원이 있다. 1977회계연도를 제외하곤 비조세수입 역시 같은 13년동안 일관되게 수입총량의 상당부분에 기여해 왔다.

11) 주정부에서 거두어들이는 세입금은 크게 다섯범주로 기금화되는데 그중 하나가 자본예산기금(capital

분리된 입법기구인 주건축위원회(the State Building Commission)에서 만들어진다. 이외에 급여와 관련된 예산은 각 주정부기관의 정규고용직(full-time-equivalent : FTE)과 잠정직이나 임시고용직(temporary or limited-term : LTE) 그리고 위스콘신주립대학교의 학생고용직을 위해 지출할 수 있도록 해당기관별로 정확한 소요액을 규정하고 있다. 사업별 직위(project position)와 영구직위(permanent position)로 나뉘어지는 두개의 기본적 직위유형에 대해서도 예산에 규정되어 있다. 사업별직위는 4년미만의 기간동안 허락되며 통상적으로 구체적이고 단기적인 프로젝트의 집행에 부여되어지는 것이다. 영구직위는 사업별직위와는 달리 기간이 정해지지 않는다. 이런 직위로는 예를들면 교도소 교도관, 대학교 교수, 고속도로 순찰경관 등이 이에 해당이 된다. 이외에 주정부고용직에 종사하는 사람들의 급여지불과 복지수혜의 변화(benefit changes)를 위해 필요한 기금(funds)<sup>12)</sup> 등이 추계되며 이것은 다른 목적을 위해 분리된 세출로 지정해 두게 된다.

## 1. 위스콘신주정부 예산주기

의회에 의한 예산통과는 1년이상의 예산을 준비하는 기간이 경과된 후 끝난다. 이것은 주정부기관, 주지사, 의회위원회, 의회총회, 이익집단이 서로 복잡하게 얽히는 과정이다.<sup>13)</sup> 그래서

- budget funds)이다. 이것은 기금의 3번째 범주로 채권판매로 부터 적립되며 3가지 분리된 기금을 가지고 있다. 채권상환기금(bond redemption), 자본개선기금(capital improvement), 주정부빌딩기금(state building trust)이 그것이다. 원칙적으로 이런 3가지 기금은 자본이나 빌딩의 회계적 관리나 채권소유자에게 채권액을 상환하기 위한 목적을 달성하기 위해 중앙집중적으로 활용되는 회계방식으로 운용된다.
- 12) 거두워들인 수입들은 각기 법이 정한바에 따라 40개의 분리된 기금에 적립이 된다. 기금에 적립되는 수입원은 지출과 연관되어서 통상 주법에 의해 정해진다. 기금은 크게 5가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째, '일반기금(general fund)'으로 기금중에 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 주에 의해 징수되는 모든 수입은 주법에 특별히 병기가 되어 있지 않는 한 일반기금에 적립된다. 세금, 이용료(fees), 연방보조금이 모두 일반기금에 적립된다. 둘째, '특별수입기금' 혹은 '분리기금(segregated funds)'으로 돈이 지출될 수 있는 목적과 법에 구체적으로 정해진 수입원에 따라 14개의 분리된 기금으로 구성되어 있다. 최근에 이런 기금이 증가하고 있다. 그 이유는 행정부가 입법부를 통한 조세의 증가라는 어려움이 없이 새로운 프로그램의 새원충당을 이원식으로 추구하고 있기때문이다. 특정용도배당금(earmarking special fees)을 새로 만들거나 혹은 특정프로그램이나 활동을 위한 부담금을 부과함에 의해 비조세수입의 획득이 가능하며 이것도 이런 특별기금중의 하나이다. 가장 잘 알려진 특별수입기금은 교통기금이다. 이외에 보존기금(conservation fund), 복권기금, 재향군인담보대출기금, 위스콘신주선거운동기금 등이 있다. 셋째, '자본예산기금(capital budget funds)'으로 채권판매로 부터 적립되며 3가지 분리된 기금을 가지고 있다. 채권상환기금(bond redemption), 자본개선기금(capital improvement), 주정부빌딩기금(state building trust)이 그것이다. 넷째로 '년금과 퇴직기금'으로 주와 지방정부공직사의 수혜급(benefits)으로 제공된다. 내용으로는 두가지의 신탁기금으로 되어 있는데 하나는 고정퇴직신탁이고 다른 하나는 유동퇴직신탁이다. 마지막으로 '신탁과 기관기금'으로 이것은 주정부가 개인, 조직, 혹은 정부기관을 대신해서 피신탁인(trustee)으로서 활동할 수 있는 20개의 분리계정으로 구성되어있다. 대부분의 경우 이런 신탁과 기관기금의 계정은 각 기금의 실제행정비용을 제외하고는 주정부운영을 위해 사용되지 않는다. 신탁과 기관기금가운데 주가 운영하는 네가지 보험기금이 있는데 지방정부재산보험, 주(州)생명보험, 환자보상금, 의료보험위험분담금이 이것이다.
- 13) 참고석으로 주로 예산에 관여하는 기관들을 열거해 보면 다음과 같다. 주지사실(Office of the Governor), 행정부(Department of Administration), 주예산기획처(Division of State Executive Budget and Planning), 농업·교역·소비자보호부(Department of Agriculture, Trade and Consumer Protection), 개발부(Department of Development), 경제개발처(Division of Economic Development), 고용보증기금부(Department of Employee Trust Funds), 고용관계부(Department of Employment Relations), 사회보건부(Department of Health and Social Services), 산업·노동부(Department of Industry, Labor and Human Relations), 법무부(Department of Justice), 자연자원부(Department of Natural Resources), 공공지도부(Department of Public Instruction), 규제·면허부(Department of Regulation and Licensing), 세무부(Department of Revenue), 교통부(Department of Transportation), 위스콘신대학교(University of Wisconsin System), 재향군인부(Department of Veterans Affairs), 의회회계국(Legislative Fiscal Bureau), 상하원 합동재정위원회(Joint Finance Committee)

예산과정을 정치과정의 하나로 이해하는 경우가 많이 있다.<sup>14)</sup> 신무섭은 예산과정의 참여자로 대통령, 대통령비서실, 중앙예산기관, 각종 행정기관, 국회, 정당, 전문가, 학자, 이익집단, 언론기관, 일반 국민들을 들고 있다.<sup>15)</sup> 이런 맥락에서 볼 때 예산과정은 예산에 의해 직, 간접적으로 영향을 받는 모든 국민들이 참여자가 된다고 말할 수 있을 것이다. 위스콘신주 예산의 경우 특기할 점은 예산이 의회에 의해 통과된 후에 주지사는 예산의 전체나 일부를 선택적으로 거부할 수 있다는 점이다. 이를 개별항목별거부권(Item Veto Power)이라 한다.<sup>16)</sup> 통상적으로 미국의 연방정부나 우리 정부의 경우 예산안에 대한 일괄거부권을 행사하는 것과 비교해 볼때 상이한 점이라 할 수 있다. 주지사에 의한 거부권이 행사될 경우 의회는 주지사의 거부권을 받아들이거나 이에 불복하여 재심의에 들어갈 수 있다. (표1)과 (표2)는 2년 예산주기를 보여주고 있다.

(표1) 2년 예산주기중 첫번째 해

2년중 첫번째 해의 예산주기							
5-6월	7-9월	10월	11-12월	12월	1월	2-4월	5-6월
주예산처에서 예산정책 지침서발간	주의여러기관들예산요구서 작성	주기관들 행정부에 예산요구서 제출	예산요구서와세입추계서발간	주지사가 기관들의 요구서를 검토하고 예산안준비	주지사의회에 예산안 제출	합동재무 위원회와 다른 의회위원회 예산안 청문회개최	의회예산안검토

(표2) 2년 예산주기중 두 번째 해

2년중 두번째 해의 예산주기					
6월	8-9월	10-11월	11-1월	3-4월	4월
의회예산안확정	주지사개별항목별거부권행사/ 예산안에 서명	의회주지사에게해개별항목별로 거부된것에 대한 재심	주지사실과 주기관들 예산조정안제시	의회예산조정안 검토	의회예산조정안 확정/산회

## 2. 위스콘신주의 예산입안과정 : 편성과 심의과정을 중심으로

James K. Conant, Robert H Haveman, and Jack Huddleston, *Dollars and Sense : Policy Choices and The Wisconsin Budget*, Vol. II (Madison, WI : The University of Wisconsin, press 1991), pp. 279-281

14) 예산과정을 정치과정으로 보는 것이 일반적인 시각이다. 그렇게 보려는 이유는 첫째, 개혁지향성에서 찾아 볼 수 있는데 정치개혁은 기술적인 예산결정과 정치결정간의 경계에 대한 전문관료와 정치가간에 견해의 충돌이 일어나게 되는 것이 일반적이다 따라서 이러한 충돌을 정치과정을 통해 해소해 나간다. 둘째, 점증적인 견해에서 찾아 볼 수 있는데 예산을 일상적 참여집단간, 관료, 예산관료, 행정수반, 의회위원들간의 협상으로 보려는 시각에서 나타나는 것으로 협상과정 자체가 점진적일 수 밖에 없고 따라서 정치적이라 볼 수 있기 때문이다. 셋째, 이익집단이 예산과정에서 주요한 참여자라는 사실에서 찾을 수 있다. 넷째, 예산과정 그 자체가 예산정책의 중심이며 초점이라는 사실에서 기인하는 것이다. 마지막으로 예산정책은 상지논쟁의 중심에 있다는 견해에서 비롯된다.

Irene S. Rubin, *Ibid.*, pp. 19-29.

15) 신무섭, 『재부행정학』 (서울 : 대영문화사, 1993), 207-209면.

16) James K. Conant, "Budget making in the States", *Dollars & Sense : Policy Choices and The Wisconsin Budget*, Vol. II (Madison, WI : The University of Wisconsin Press, 1991), p. 9.

## 1) 예산의 편성과정

예산안이 어떠한 과정을 거치면서 정책이나 법률로 확정이 되는지를 구체적으로 살펴 보기로 하자. 매 짝수되는 해의 봄과 여름에 행정부에 있는 주예산기획처는 다가오는 2년예산에서 각 기관이 요구하는 안을 준비하는데 사용할 수 있도록 모든 주정부기관에 회계지침서, 컴퓨터, 정보처리교범 등을 제공한다. 이러한 구체적인 정보에 덧붙여서 주지사는 각 기관에 정책지침서(policy directives)를 발간하여 보낸다. 이 지침서는 교육지출의 증대나 혹은 세수감소, 공공홍보(PR)를 위한 장치, 그리고 개인소득의 증가율의 범위내에서 지출증가율을 제한시키는 것과 같은 일반회계정책을 정립하기 위한 매카니즘 등과 같이 여러 정책들의 우선순위에 관한 의사소통을 하는데 긴요하게 사용된다. 예산담당관을 포함해 기관요원들은 전체예산주기중에서 이때 가장 큰 역할을 하게 된다. 일반적으로 부서장(혹은 위원장)이나 기관의 예산담당관에 대한 영향력을 결정하는 기관의 규모나 목적, 그리고 구조 등은 기관예산형성시에 중요한 의미를 갖게 된다. 예를 들어 정책형성에 책임을 크게 지고 있는 규모가 큰 내각수준의 부서인 보건사회서비스부(the Department of Health and Social Services : DHSS)는 매우 능동적이고 적극적인 예산담당관과 영향력있는 부서의 장을 가지고 있는 반면 정책통제력이 별로 없는 위원회는 예산과정에서 약한 역할만을 가진다. 주지사와 내각의 장과의 관계는 역시 예산을 형성하는데 있어 기관의 역할에 영향을 끼친다.

9월 말까지 기관예산요구안은 완료가 되어 주예산기획처로 제출할 준비가 끝난다. 많은 기관에서 행정부의 장과 주예산담당관의 만남이 이루어진다. 이때 이를 통해 해당기관의 계획된 예산요구들이 논의되기전까지는 준비된 기관예산요구안은 제출이 미루어진다. 미래예산에 대한 심의, 논쟁, 그리고 결정의 틀이 이때 세워진다. 주정부기관에 의해 요구되지 않은 품목이나 주정부기관에 의해 언급이 되지 않은 예산항목들은 만약 이것이 주지사나 영향력있는 의원의 강력한 옹호가 없다면 이 과정에서 삭제되어 버린다. 이 과정에서 특기할 점은 때로는 기관의 장이 예산의 팽창을 거부하는 경우가 종종 있다는 것이다.<sup>17)</sup> 이럴 경우의 이유는 예산 팽창을 거부하는 가치적 이유(countervailing value)가 존재하기 때문이다.<sup>18)</sup> 이런 이유로는 첫째, 기관자

17) 윌다브스키(A. Wildavsky)에 의해 주장된 예산의 점증주의 입장을 지지하는 학자들중엔 특히 연방정부 차원에서 이를 지지하는 데이비스(Otto A. Davis)와 뎀스터(M.A.H. Dempster) 등이 있고 주정부차원에서 이를 지지하는 대표적인 학자로는 샤칸스키(I. Sharkansky) 등이 있다. 그러나 예산이 판로행태나 기타 정치적 이유등으로 점증적으로 팽창한다는 이러한 일반적 시각과 이론에 대해 이의할 제기하는 입장이 근자에 들어 늘어 나고 있다. 루빈(Irene Rubin)이나 캄렛(M. S. Kamlet), 모워리(D. C. Mowery), 그리고 쉘(Allen Schick) 등이 이러한 주장을 내세우는 학자들이다. 그들은 점증되는 시민들의 예산에 대한 관심과 전문적 지식의 증대, 조세저항, 그리고 자원의 부족화로 인해 점감적 모형(decremental model)이 지배적 예산패러다임으로 필요로 된다는 의견을 제시한 바 있다.

Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process* (Glenview, Ill. : Scott, Foresman, 1988) ; Otto A. Davis, M.A.H. Dempster, and Aaron Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, Vol. 60 (September 1966), pp. 529-547. ; Ira Sharkansky, "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures", *American Political Science Review*, Vol. 62 (December 1968), pp. 1220-1231. ; Irene Rubin, "Aaron Wildavsky and the Demise of Incrementalism", *Public Administration Review*, Vol. 49 (January/February 1989), pp. 78-81. ; Mark S. Kamlet and David C. Mowery, "The Budgetary Base in Federal Resource Allocation", *American Journal of Political Science*, Vol. 24 (November 1980), p. 804, 808-810. ; Allen Schick, "Incremental Budgeting in a Decremental Age", *Policy Sciences*, Vol. 16 (1983), pp. 1-25.

18) Lance LeLoup, *Budgetary Politics*, 3rd ed. (Brunswick, Ohio : King's Court, 1986), p. 83. ; Irene Rubin, *Shrinking the Federal Government* (New York : Longman, 1985) ; Irene Rubin, *Running in the Red : The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress* (Albany, New York : State University of



치성을 제고시키려는 의도때문인데 예산팽창은 다른 기관의 간섭과 개입을 자초할 수 있기 때문에 경우에 따라서는 기관의 자치성을 손상당할 수 있다는 생각때문이다. 둘째, 기관의 전문성 (professionalism)을 제고시키기 위해서인데<sup>19)</sup>, 만약 새로 충원된 직원이 그 기관의 업무능률에 도움이 안된다면 새로 충원될 직원을 이 기관은 거부하게 될 것이다. 그 이유는 무조건 인원을 늘리는 것은 예산증가를 가져오고 예산의 증가는 기관을 위해서도 도움이 안되기 때문이다. 셋째, 프로그램에 대한 충성심때문인데 새로운 임무가 현존하는 임무를 수렁에 빠지게 한다면 그것은 결코 바람직한 것으로 받아들일 수 없기 때문이다. 현존하는 프로그램에 대한 애착과 이를 확실히 해건하고픈 정서가 새로운 임무부가를 기피하게 만드는 것이다. 넷째, 명령통일에 관한 신념때문인데 관료들은 최고행정수반과 의회의 정책을 수행하는 것이 그들의 역할이라고 믿고 있는 것이 현실이다. 만약 이런 정책이 예산을 삭감하는 것을 의미한다면 기관의 장은 당연히 기관을 축소시킬 것이다.<sup>20)</sup>

11월에 주예산기획처는 기관요구서를 발행하고 주세무부(the Department of Revenue)는 다음 2년간의 세입을 추계한다. 여기에서 또 하나의 특기할 점은 주지사산하의 주예산기획처에 맞대칭되는 주의회회계국(the Legislative Fiscal Bureau)도 다가오는 2년간의 세입을 추계한다는 점이다. 우리나라의 경우 예산편성에 관한 주임부는 재정경제부(1998년부터 정부조직개편에 따라 재정경제원이 재정경제부로 개편되었음)를 중심으로 하여 해당 관련기관들에게 주어지고 있으며 국회는 이에 대해 행정부의 예산편성활동에 간여하지 않고 또 이에 맞대응할 국회내의 기구도 없다. 그러나 미국의 주의회는 연방정부와 같이 주예산기획처에 맞대칭되는 의회회계국을 가질 뿐만 아니라 의회 독자적으로 다가오는 2년간의 세입을 추계하는 것이 특이하다 할 것이다. 주법에 따라 요구되는 이런 세입추계는 각기관들이 현존하는 법체계내에서 정수하게 될 세입추정액과 이것을 가지고 각 기관들이 지출할 것을 요구하는 총지출액간의 공식적인 비교를 가능케 해준다. 또한 이런 비교가 가능하기 때문에 법적으로 요구되는 균형예산을 편성할 수 있는 것이다. 많은 예산관련 문건들<sup>21)</sup>이 이런 추계문건의 뒤를 이어 발행이 된다.

11월에서 1월사이에 행정부의 심층적인 분석과 이에 기반을 둔 권고에 의한 조력을 받아 주지사는 해당 행정부의 장과 예산담당관들을 만나게 된다. 때로는 기관요구사항을 협의키 위해 협의를 요하는 특정 부서장이나 기관장을 만나기도 한다. 이러한 만남에서 주지사는 삭감시켜야 할 영역과 증액시켜야 할 영역에 대해 밀도있는 논의를 한다. 또 주지사가 다음 예산주기에 추진해야 할 정책주도권의 내용과 다가오는 의회예산심의를 위한 전략들을 논의한다. 주지사는 이 자리에서 기관이 요구한 것을 승인하거나 거절하거나 수정을 시킨다. 그리고 주지사가 원하는 방향으로 예산안을 주도하여 작성한다.<sup>22)</sup>

New York Press, 1982)

19) Frank Thompson, *The Politics of Personnel in the City* (Berkeley, CA : University of California Press, 1975)

20) 레건행정부시절때의 예를 대표적으로 들 수 있다. 관료들은 서비스를 확대하거나 보다 값비싼 서비스를 제공하는 것보다 능률적이고 효과적인 서비스만 제공하는 것을 더 근본적인 목적으로 생각할 수도 있는 것이다.

21) 보통 헤드라인(headlines)이나 에디토리얼(editorial)의 형태를 띄고 발간된다.

22) 위스콘신주의 주지사는 예산에 대해 효과적인 정책통제력을 가지고 있으며 그의 휘하에 있는 예산기획처는 실권을 가지고 있다. 그리고 의회에까지 주지사의 정책을 열심히 판매함으로써 주지사의 정책적 영향력을 행사한다.

또한 예산기획처는 기관들에서 예산요구안을 보내오기전에 이미 실행하여야 할 정책이슈들의 리스트를 준비한다. 그 이후 기관들의 요구안을 미리 설정한 정책이슈에 대한 영향력의 정도에 따라 분류를 한다. 그 이후 예산기획처는 세부적이거나 중간수준의 제안된 예산안에 대해 직접 기관의 장과 협의를 하며 주지사는 직접 예산안의 큰골격을 가지고 기관의 장과 협상을 한다. 사실상 협의나 협상이지 주지사가

## 2) 예산의 심의과정

1월 넷째 화요일이 되면 주지사는 예산안을 주의회로 보내고 일반시민에게 공표한다.<sup>23)</sup> 제안된 예산법안은 주지사의 추천의 말을 포함한 길이가 500페이지가 넘는 두꺼운분량의 문서로 구성된다. 주지사가 제안한 예산과 관련부속서류들은 주의회의 합동회계위원회(Joint Finance Committee : JFC)로 이관된다. 이 합동회계위원회는 16명의 의원으로 구성되는데 8명은 주상원의원, 나머지 8명은 주하원의원으로 구성되는 강력한 상임위원회이다. 또한 이 위원회를 구성하는 의원들은 상·하양원의 다수당에서 선출된다. 이 위원회의 후원과 지지하에 예산에 대한 의회심의회 결정의 첫단계가 시작된다. 2월부터 4월까지 합동회계위원회는 전체예산에 대해 예산관련 청문회를 갖는다. 이 청문회에서 주지사의 예산관련참모, 각 해당기관의 예산담당관, 이익집단의 대표자들, 그리고 개별 시민들 모두가 증인으로 출석하여 자신의 견해나 주장을 피력할 수 있다.<sup>24)</sup> 이 과정에서 일부예산은 청문회와 그와 관련된 다른 위원회의 추천을 위해 다른 위원회로 이관된다. 합동회계위원회의 토론그룹이나 소위원회는 예산을 다각적으로 분석하고 권고안을 낸다. 그리고 개별적인 예산요구의 브리핑과 분석은 주의회회계국(LFB)에서 수행한다. 위원회에서 심의가 이루어지는 동안 주의회회계국은 세입추계를 현 시점에 맞게 다시 수정한다. 추계발표의 타이밍은 법적으로 정해져 있지 않으나 이것은 성질상 전술적인 의미를 갖는다. 예를 들어 만약 최근자료에 입각한 추계가 세입감소를 보이고 합동회계위원회가 이에 따라 예산을 승인하면 주의회회계국은 가능한 한 빨리 새로운 숫자를 공표한다. 그래서 추계의 타이밍은 프로그램과 지출결정에 영향을 끼치게 된다. 최종적으로 수정된 예산안이 만들어져 위원회의 다수위원들에 의해 받아들여질 때까지 항목별로, 기관별로 합동회계위원회는 예산안을 받아들이거나 수정하거나 거부한다. 제안된 자본예산이 건축위원회로 부터 받아들여지고 수정된 예산안에 통합되는 것도 합동회계위원회의 의사결정과정에서 이루어지는 동안이다.

수정된 예산안은 상·하 양원에서 심의되고 최종 투표가 이루어지는 본회의로 넘겨진다. 하원, 상원에서 각각 한달여동안 브리핑, 논쟁, 초안작성, 수정안작성, 당간부회의(party caucuses) 등이 이루어진 후 수정안에 대한 표결이 이루어지는데 이때 합동회계위원회의 수정안에 대한 재수정안이 다수결투표에 의해 결정되어 통과된다.

하원과 상원은 각기 다른 예산결정과정을 가지게 되기 때문에 상·하 양원이 단일한 예산을 갖기 위해선 이 두 예산의 조정이 필요로 된다. 양원이 합의에 이르는 방법에 대해서는 법에 대한 규정이 없다. 오히려 최근의 관행, 퍼스넬리티, 의회지도자의 지시, 상·하 양원의 예산간의 이견의 정도와 강도 그리고 위스콘신 주의회가 자리잡고 있는 매디슨(Madison)의 초여름날씨의 조건 등이 혼합되어 합의에 이르게 된다. 이렇게 하여 상·하 양원은 최종적으로 합의가

마음만 먹으면 주지사의 정책의도불 예산안에 반영하기는 쉬운 일이다. 이와 같이 주지사와 예산기획의 예산과정에서의 힘은 매우 크다고 할 수 있다.

James Gosling, "The State Budget Office and Policy Making", *Public Budgeting and Finance*, Vol. 7, No. 1 (Spring 1987), pp. 51-65.

23) 어떤 주에서는 주지사가 의회에 예산안을 제출하기전이나 혹은 같은 시기에 해당 기관들이 자신의 예산안을 제출할 수도 있다. 의회는 주지사안과 기관에서 제출한 안 중 하나를 선택할 수 있는데 이런 것은 주지사의 예산제출권한을 견제하는데 어느정도 실효력을 지니는 것으로 나타나고 있다.

Tony Hutchison and Kathy James, *Legislative Budget Procedures in the 50 States : A Guide to Appropriations and Budget Process* (Denver, Colo. : National Conference of State Legislature, 1988), pp. 43-44.

24) Barbara Yondorf and B. J. Summers, "Legislative Budget Procedures in the 50 States", *Legislative Finance Paper* 21 (Denver, Colo. : National Conference of State Legislatures, 1983), p. 198.

이루어진 예산을 승인하고 승인된 예산을 주지사에게 넘긴다. 그런후 의회는 산회하며 의원들은 귀향을 서두르게 된다.

7월에서 8월사이에 의회에서 승인된 예산을 넘겨 받은 주지사는 개별항목별거부권<sup>25)</sup>행사를 시작한다. 이 과정은 예산을 분석하고 잠재적으로 거부할 항목을 찾아내고 쓰여진 단어, 글자, 심지어는 개별 숫자까지 지워질 수가 있다. 다시 말해 주지사는 지금까지 우여곡절을 거치면서 수정되고 교정되어 온 예산을 다시 짚는 것이다. 이러한 독특한 특성을 지니는 개별항목별거부권은 1970년대 초에 시작되었다. 이렇게 문장, 구절, 단어들을 거부함으로써 예산의 의미를 변화시킬 수 있는 것이다. 개별항목별거부권의 계속된 사용과 이에 대한 주법원의 지속적인 도전들은 세출에 관련된 어떤 법안을 변화시키는데 있어서 주지사의 권한을 결과적으로 더욱 강화시켜 주는 방향으로 발전해 나가게 한다. 이 경우 예산과정에서 주지사의 권한이 매우 막강한 것이 위스콘신주의 특징이다. 텍사스주의 경우와는 많은 차이가 있다. 텍사스주의 주지사는 예산과정에서 의회에 맥을 못추는 대표적인 사례로 꼽힌다. 텍사스주에서는 행정부 자체가 수많은 위원회들로 나뉘어 난립하는 관계로 주지사가 강력한 힘을 갖기 어려우며 이익집단들 역시 강력한 결속을 통해 예산규모등과 같은 중요한 정책이슈에 커다란 정치적 영향력을 행사하고 있다. 따라서 주지사의 예산과정에 대한 영향력은 제한적일 수 밖에 없다.<sup>26)</sup> 그러나 위스콘신주에선 의회가 예산과정에서 중요한 역할을 수행하긴 해도 주지사와 그가 이끄는 주기획예산처의 영향력에는 못 미친다. 따라서 위스콘신주에서는 세입상한선을 초과하지 않기 위해 개별항목별거부권을 가지게 되는 것이다. 따라서 주지사에 의한 거부권이 이루어지면 이 예산안은 거부되어진 항목을 중심으로 다시 의회로 넘겨지게 된다.

의회가 가을회기인 통상 9월말에서 10월경에 의회는 주지사의 거부권을 심의하기 위해 소집된다. 주지사의 거부권을 기각하기 위해선 주지사가 배제시키려고 했던 것이 무엇인가와는 무관하게 상·하 양원의원의 3분의 2가 거부권기각에 찬성하는 투표, 다시 말하자면 의회의 원안을 유지하는데 찬성하는 투표를 하여야 한다. 만약 의회의 원안을 유지하게 되는 결정이 이루어지면 만들어지는데 1년이 넘게 걸리고 수명이 2년인 2년제예산이 비로서 집행을 할 수 있는 법으로 탄생이 되는 것이다.

그러나 한가지 유념할 것은 주예산은 연방정부예산과 같이 법으로 탄생한다는 사실이다. 우리나라의 경우 확정된 예산이 법으로 탄생되는 것은 아니다. 이 점이 또한 미국의 경우와 우리의 경우가 서로 다른 점이다. 또한 주정부간에 다소 차이가 있지만 예산이 단일항목이나 혹은 일련의 분리된 법안으로 통과될 수도 있다는 것이다. 그만큼 예산과정의 신속성과 유연성을 보장하는 제도라고 볼 수 있다.

그리고 또 하나 특기할 점은 주지사실에서나 또는 주정부기관들에서 지금 막 제정된 예산에 대해 덧붙이거나 수정을 가하는 등의 작업이 이루어지기 시작한다는 점이다. 법적으로 예산의 년차 검열(annual review)때 한번 이루어지도록 되어있다. 이 과정은 1970년대서부터 발전되어 왔다. 주요프로그램과 정책의 변화가 요구되는 곳의 기술적 조정을 위해서 보다 적은 액수의 동등예산안을 제안하는 것이다. 주지사가 년차 검열을 도입할 것인가 말 것인가 하는데 관한 자유재량권은 1980년대 초에 폐지되었으나 이런 금지에도 불구하고 1980년대와 90년대 봉직했고 또 봉직하고 있는 모든 주지사들이 특정예산문제들을 해결하거나 새로운 프로그램을 제안기 위해 이 동등법안을 주도하여 활용하고 있다. 년차검열예산과 기타입법에 대한 법제정은 매 짝

25) James K. Conant, op. cit., p. 9.

26) Beryl Pettus and Randall Bland, *Texas Government Today : Structures, Functions, Political Process* (Homewood, Ill. : Dorsey Press, 1979)

수가 되는 해의 4월로 연기가 되므로 주정부기관들은 주지사의 발표될 정책지침을 기다리면서 다음 2년예산을 작성하기 시작한다. 끝은 새로운 시작을 의미하게 된다. 다시 말하자면 위스콘신주의 예산과정의 주기는 끊임없이 계속 돌아가게 되는 것이다.

### Ⅲ. 한국의 예산입안과정의 새로운 방향모색 : 위스콘신주의 예산입안과정의 특이점을 중심으로

#### 1. 한국의 예산입안과정

우선 한국의 예산입안과정을 살펴보면 다음과 같다.<sup>27)</sup> 먼저 예산편성과정을 살펴보면 재정경제부장관은 예산국이 마련한 예산편성지침을 여당의 중요 정책결정자들과 협의를 가진후 기안하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은후 늦어도 3월 31일까지 각 중앙관서의 장에게 시달하도록 되어 있으며, 그 내용으로서는 예산편성의 기본방향, 예산편성요령, 예산단가표, 예산과목해설 등 주요한 지침이 포함되어 있다. 예산안편성지침이 각 중앙관서의 장에게 송부되면 각 부에 있어서의 예산요구서의 작성은 이것을 받은 때로부터 본격적으로 시작이 된다. 각 부의 예산담당관들은 곧 장관명의로 부내 각 국장, 각 관서장에게 예산요구서 작성자료의 제출을 의뢰하며 이어서 예산편성의 대체적인 지시를 각 국장과 관서장에게 보낸다. 각 국, 각 관서의 예산담당관은 예산안편성지침과 장관의 지침을 받은 다음 국장, 관서장의 예산요구에 있어서 취하여야 할 점과 일반적 지시를 받아서 세출 및 세입예산요구서를 작성하고 수차에 걸친 국, 과장회의를 열어 수정, 검토하고 각 국장, 각 관서장은 사전에 장관 또는 차관에게 자기 담당국, 담당관서 소관의 예산규모와 내용을 중점적으로 설명하고 그 예산요구서안을 장관 또는 차관 앞으로 보고하면 각 부 예산담당관은 부내 각 관서의 요구액을 총괄하여 세입·세출예산요구서안을 마련한다. 그 후 장관 또는 차관 주재하에 각 국장, 각 관서장, 기획관리실장, 부 예산담당관 등이 연석하여 최종적인 논의 결정으로써 예산요구안을 완성한다. 이와 같이 하여 작성된 예산요구서를 각 부처로 예산회계법 시행령 제12조에 규정된 여러 서류를 첨부하여 5월 31일까지 재정경제부장관에게 제출하게 된다. 재정경제부에서는 각 중앙관서의 장이 제출한 예산요구서를 접수하여 사정한다.<sup>28)</sup> 예산을 사정하는데는 일정한 표준이 있어야 한다. 우리나라에서는 전체예산의 통일성과 균형을 기하기 위하여 예산실에서 예산편성지침과 세입의 전망을 기초로 하여 일정한 표준을 정하고 재정계획에 의거하여 소관별, 목적별, 기능별 금액을 미리 정한다. 그리고 이 기준에 따라서 지출경비에 대한 필요한 조정을 가하고 이것을 반복하여 대체안을 작성한다. 이것이 바로 재정경제부의 원안으로서 국무회의에 상정된다. 예산실의 면밀한 사정을 거쳐서 성안된 재정경제부 원안을 정확하게 정리하여 세입·세출예산, 계속비, 명시이월비 및 국고채무부담행위요구서에 의하여 예산안을 편성하여 국무회의에서 최종적인 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻게 된다. 이때 재정경제부장관이 국무회의에 제출하는 기간은 8월 15일 까지로 되어 있다. 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 예산안은 행정부안으로 확정되는 것이다. 이렇게 확정된 행정부예산안은 늦어도 회계연도 개시 90일 전까지 국회에

27) 신윤표, 『앞의 책』, 562-564, 568-569년 ; 백완기, 『행정학』 (서울 : 박영사, 1992), 572-574, 579-581면.

28) 예산의 사정이란 예산편성지침과 예산의 계수적 윤곽에 따라서 정책적 요령을 가미하여 구체적인 세입 세출의 안배를 조정하는 과정이다.

제출하여야 한다.

다음 예산심의과정을 살펴보면 헌법에 의하여 회계연도 개시 90일전까지 행정부에 의해서 국회에 예산안이 제출되면 국회는 9월부터 정기예산국회를 소집하고 정기국회 개최초에 대통령은 국정전반에 걸친 시정연설을 하는데<sup>29)</sup> 이 연설에서 대통령은 예산안의 기본골격, 당해 연도의 기본방향과 철학에 대해 설명하고 외교, 국방, 경제, 사회 등 여러분야의 주요정책에 대해 언급하게 되며 재정경제부장관은 예산안제안설명을 하게 된다. 1987년의 헌법개정에 의하여 국정감사가 부활이 되어<sup>30)</sup> 국정운영내용을 감사하고 그 결과를 신년도 예산심의에 반영하며 국회법개정으로 1984년부터 부활된 예비심사는 소관장관 신년도 정책설명, 정책질의, 부별심의의 차례로 진행된다. 이때 부별심이나 계수조정을 위해서 상임위원회산하에 소위원회들을 들 수 있다. 각 상임위원회의 예비심사가 끝나면 예산결산위원회의 종합심사에 회부된다. 상임위원회가 아닌 예산결산위원회의 종합심사는 종합정책질의, 부별심의, 소위원회의 계수조정, 예산결산위원회 전체회의에서의 소위원회안의 승인의 차례 등으로 진행된다. 예산결산위원회의 종합심사가 끝나면 본회의에 상정되어 그 의결을 얻도록 되어 있으며 본회의는 예산결산위원회안을 거의 수정없이 채택하고 있다.<sup>31)</sup> 비로서 예산안이 예산으로 의결, 확정되는 것이다.

## 2. 한국과 위스콘신주의 예산입안과정상의 특이점의 비교분석

일견해서 양쪽의 예산입안과정을 비교해 볼 때 커다란 차이점은 없다고 할 수 있다. 즉 예산과정자체가 상당히 유사하다. 우리의 예산과정이 미국이나 서구의 발달된 예산과정을 도입, 수용한 것이기 때문에 그러하다고 생각된다. 그러나 이러한 한국의 예산입안과정과 앞에서 살펴본 위스콘신주의 예산입안과정을 보다 구체적으로 비교해 보면 다음과 같은 특이점들을 발견할 수 있다. 첫째, 세입과 세출간에 균형을 유지해야 하는 위스콘신주의 예산과정과는 달리 우리나라에선 이러한 법적 제한이 존재하지 않는다. 둘째, 위스콘신주의 경우 각 기관의 예산요구안제출과정에서 기관의 장이 예산의 팽창을 거부하는 경우가 종종 있다는 것이다. 예산의 증액만을 능사로 생각하고 능력으로 인정받는 한국의 경우와는 상당히 대조되는 것이다. 셋째, 주지사산하의 주예산기획처에 맞대칭되는 주의회회계국(the Legislative Fiscal Bureau)도 다가오는 2년간의 세입을 추계한다는 점이다. 우리나라의 경우 예산편성에 관한 주임무는 재정경제부를 중심으로 하여 해당 관련기관들에게 주어져 있으며 국회는 이에 대해 행정부의 예산편성활동에 간여하지 않고 또 이에 맞대응할 국회내의 기구도 없다. 그러나 미국의 주의회는 연방정부와 같이 주예산기획처에 맞대칭되는 의회회계국을 가질 뿐만 아니라 의회 독자적으로 다가오는 2년간의 세입을 추계하는 것이 특이하다 할 것이다. 넷째, 위스콘신주에서는 예산심의과정에서 청문회개최를 의무화하고 있고 이 과정을 통해 제기된 문제나 의견들을 예산심의과정에 반영하도록 하고 있는데 우리의 경우는 그렇지 않다. 다섯째, 위스콘신주 예산의 경우 예산이 의회에 의해 통과된 후에 주지사는 예산의 전체나 일부를 선택적으로 거부할 수 있는 개별항목별거부권을 가지고 있다는 점이다. 통상적으로 미국의 연방정부나 우리 정부의 경우 예산안에 대한

29) 우리나라의 경우 시정연설을 관례상 대통령대신 국무총리로 하여금 대독케 함으로써 행정수반의 국회에 대한 평가절하의 일단을 보여주고 있다.

신윤표, 『앞의 책』, 569면.

30) 현행헌법 제61조는 국정감사에 대해서 규정하고 있다

31) 한국의 경우 1965년, 1966년, 1972년, 1974년 만 제외하고는 1965년부터 1981년 까지 행정부예산안에 대한 국회의 수정률은 1% 내이었다.

조석준, 『한국행정학』 (서울 : 박영사, 1984), 399면 ; 백완기, 『앞의 책』, 581면에서 재인용.

일괄거부권을 행사하는 것과 비교해 볼때 상이한 점이라 할 수 있다. 여섯째, 미국의 연방이나 주정부의 예산입안과정을 통해 예산이 최종적으로 승인되면 법이 되지만 우리나라는 그렇지 않다는 점이다. 일곱째, 주정부간에 다소 차이가 있지만 예산이 단일항목이나 혹은 일련의 분리된 법안으로 통과될 수도 있다는 것이다. 그만큼 예산과정의 신속성과 유연성을 보장하는 제도라고 볼 수 있다. 여덟째, 위원회간의 조정의 수준이 오히려 연방정부보다 더 높다고 할 수 있다. 14개주가 하원에 합동세입·세출위원회를 두고 있으며 18개주가 상원에 그러한 위원회를 가지고 있음<sup>32)</sup>이 이를 입증한다. 우리나라에서는 그러하지 못하다. 마지막으로 우리나라와는 달리 위스콘신주는 2년예산제도를 가지고 있다는 점이다.

### 3. 한국의 예산입안과정의 새로운 방향모색을 위한 정책대안

이러한 특이점이 모두 우리나라의 예산과정에 도입되어 활용되어야 한다는 것은 아니다. 그러나 우리의 상황과 여건등을 고려하여 면밀히 분석·평가한후 도입 및 활용의 가치가 있다고 하면 전향적인 입장에서 검토도 해 볼 수 있을 것이다. 그런 의미에서 본 연구에선 몇가지 이에 대한 정책대안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 세입과 세출간에 균형을 유지하는 예산과정을 우리도 지금 당장은 어렵더라도 향후 적용이라는 전제하에 이를 위한 기반을 지금부터 마련해 나가야만 된다는 것이다. 향후 예측능력의 한계, 세입·세출을 추계할 수 있는 분석력과 기술력의 부족, 복잡한 정치과정, 그리고 정치가나 행정관료들의 예산증액 및 나누워먹기식의 구태의연한 의식이 개선되어야 하는 등 여러 한계를 가지긴 하지만 보다 건전한 국가재정을 꾸려나가기 위해선 균형예산을 뿌리 내리게 하여야 한데 이의는 없을 것이다.

둘째, 예산의 증액만을 능사로 생각하고 이를 능력으로 인정받는 한국의 잘못된 예산관을 바꾸어야 할 것이다. 각 해당 부처의 예산요구액의 가공성은 분명 잘못된 일이다. 예산의 편성에 앞서 정부전체로서 무엇을 우선적으로 하겠다는 계획이 서있고 이에 따라 예산액이 배분되어야 하는데 현재 그러하지 못하고 예산만 많이 확보하고자 적정규모의 예산을 훨씬 초과하여 가공적인 금액을 요구한다.<sup>33)</sup> 따라서 예산실은 사정과정에서 예산삭감에 주력하며 경제적 합리성은 낮게 편성되고 만다. 이러한 현상은 예산편성과정시 기관이기주의등에 불입하여 전체를 보지 못하고 부분만을 봄으로써 야기되는 것으로 전체예산의 비효율성과 비민주성을 냉철하게 직시하여야 할 것이다. 정확한 추계와 수요에 입각하여 합리적인 예산규모를 도출하여야 할 것이며 기관이기주의에 기인된 잘못된 왜곡된 자원배분은 시정되어야 할 것이다. 그리고 이를 시정하기 위한 방법의 하나로 해당년도에 모두 지출하지 못하고 남은 예산에 대해서는 불용액처리를 하지말고 다음해로 이월할 수 있도록 하여 예산의 불필요한 낭비적 요소를 해소하고 해당기관이 능률적으로 일을 하여 남은 예산은 해당기관이 사용하도록 하는 적극적 동기유인(positive incentives)수단을 활용할 수 있도록 하여야 할 것이다.<sup>34)</sup>

셋째, 우리나라의 경우도 미국의 연방정부에 있는 의회예산국(Congress Budget Office :

32) Irene S. Rubin, *op cit.*, p. 92.

33) 유훈, "재무행정의 합리화", 『국회보』, 제70호, 1967, 49면 ; 박분옥, 『행정학』 (서울 : 신천사, 1981), 457-458면 ; 신유표, 『행정학』 (서울 : 박영사, 1997), 566면에서 재인용.

34) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992), pp. 8-11.

CBO)이나 심계원(General Accounting Office : GAO) 그리고 위스콘신주의 의회회계국의 수준에까지는 못미치더라도 국회에 예산실을 마련하여 행정부의 예산안편성에 대한 견제를 하며 행정부와는 다른 차원에서 세입·세출추계 등을 하여 예산의 보다 효율적인 운영에 일조를 할 수 있게 하는 방안도 전향적으로 검토해 보아야 할 것이다.

넷째, 예산심의과정에서 청문회개최를 의무화하는 과정도 긍정적으로 생각해 보아야 할 것이다. 예산이란 국가정책을 가능케하는 것이며 그만큼 국민에게 부담을 얹어주는 행위인만큼 부담자이면서 수혜자인 국민의 의견과 의지를 듣고 가늠해 보는 과정이 필요로 된다고 할 수 있다. 정치적인 힘과 협상력에 따라 또는 간단한 계수조작등을 통한 예산심의과정으로는 이러한 국민의 의견과 뜻, 그리고 예산의 민주적 정당성을 확보하기는 어려움이 있는 것이 사실일 것이다. 현실적으로 국회는 국민의 의견을 제대로 수렴하여 이를 예산심의과정에 반영하고 있다고 보기 어려운 면이 많다. 이렇게 보는 이유로는 첫째, 국회의원들은 예산심의의 활동이 차기선거나 국민들에 큰 영향을 미친다고 생각하지 않고 있다는 사실<sup>35)</sup>과 둘째, 국회의원으로서는 국민의 입장과 이익을 잘 대변하고 옹호하여야 하지만 당리당략과 개인의 차기 선거당선과 같은 이익에 따라 행동함으로써 해서 국민을 위한 대의행위가 잘 이루어지지 않고 있다는 점<sup>36)</sup>과 막대한 선거자금과 정치자금의 조달에 바빠, 공익적인 예산심의와 국가정책의 합리화에 별로 관심이 크지 않다는 사실 그리고 넷째, 의원의 예산에 대한 전문성이 부족하다는 짐 등이 서로 복합적으로 얽혀 국회의 예산심의과정의 한계를 드러내게 하는 것이다. 따라서 청문회를 통해 넓고 그리면서 깊게 중지를 모으고 이것을 예산과정에 반영하는 것이 훨씬 실효성과 민주성 그리고 전문성의 충족이란 면에서 의미가 있을 것으로 사료되는 것이다.

다섯째, 예산이 의회에 의해 통과된 후에 대통령이 예산의 전체나 일부를 선택적으로 거부할 수 있는 개별항목별거부권을 갖게 하는 것도 긍정적으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 사실상 우리의 경우 대통령에 의한 거부권행사가 거의 없는 현실을 고려해 볼 때 개별항목별거부권을 법제화시킨다는 것이 별로 의미가 없을지 모르나 행정부의 수반인 대통령의 예산운영의 신속성과 유연성을 제고시킨다는 차원에서 검토해 볼 가치는 있다고 생각한다. 다만, 한가지 염려스러운 것은 아직 한국의 행정부와 국회간의 관계가 조정과 화합의 차원보다는 갈등과 견제의 역할이 더욱 일반화되어진 정치문화풍토를 가지고 있기 때문에 개별항목별거부권이 대통령에게 더욱 효과적으로 의회를 견제하는 자의적 수단으로 악용될 여지가 있는만큼 이에 대한 제도적인 보강장치도 병행하여 마련되어야 할 것이다.

여섯째, 예산입안과정을 통해 예산이 최종적으로 승인되면 법으로의 위상을 차지하는 미국의 경우를 참고할 가치는 있다고 생각한다. 예산이 법의 형식과 성격을 가질 수 있을 때 그만큼 예산을 둘러싼 책임과 의무감이 제도적으로 보장되는 면도 있다.

일곱째, 주정부간에 다소 차이가 있지만 예산이 단일항목이나 혹은 일련의 분리된 법안으로 통과될 수가 있어서 예산과정의 신속성과 유연성을 보장하는 제도라는 측면에서 우리도 긍정적으로 고려해 볼 수 있는 면이 있다. 그러나 한가지 예로 들자면 지방자치가 정착화되어 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부간에 예산에 관련된 사항이 복잡하게 얽혀서 서로 갈등과 충돌을 야기할 경우 이러한 개별성의 인정은 신속성과 유연성을 가져온다는 잇점보다는 예산입안과정상의 형평성문제에서 야기되는 실이 더욱 클 수 있을 것이다. 따라서 이에 대해서는 신중한 검토를 거친후 적용여부를 결정하는 것이 타당할 것으로 생각이 든다.

35) 국회도서관, 『한국입법과정의 제문제』, 1970, 32-33면.

36) 김종립·우병규, “한국국회의 대의역할에 관한 연구”, 『국회보』, 114호, 1971. 6, 134면.

여덟째, 위스콘신주의 위원회간의 조정의 수준이 높은 것도 우리가 참고해야 할 사항으로 이해가 된다. 우리 국회에 있는 위원회간의 관계는 실질적인 맥락에서 유기적인 조정이나 협력이 이루어지고 있다고 보기 어려운 점이 많다. 또한 갈등이 발생했을 경우 위스콘신주의 경우처럼 조정작업을 거쳐 현안을 해결하려는 노력과 절충적 수준에서도 그에 미치지 못한다고 평가되는 것이다. 따라서 법제화된 위원회의 역할과 기능을 수행하는데만 급급하지 말고 위원회간의 조정을 통해 보다 큰 것을 이룩해 내는 상호이해적 노력이 절실히 요구된다고 하겠다.

마지막으로 우리도 위스콘신주와 같이 2년예산제도를 가지는 점을 신중히 고려해 볼 수 있을 것이다. 2년제 예산은 1년제 예산보다 예산과정이 더욱 기간적으로 길 뿐만 아니라 여러 기관간의 보다 밀도있고 깊이있는 협의와 협력을 가능케하며 예산과정상의 잘못된 점을 시정하고 수정할 수 있는 여지가 더 많고 더 많은 이해 당사자의 참여를 이끌어 낼 수 있으며 예산과정의 단기화에서 기인되는 졸속 등을 어느정도 완화시킬 수 있다는 점에서 의미를 갖는다고 할 수 있다. 물론 자원배분의 어려움과 미래예측에 관련된 어려움이 없는 것은 아니나 이런 문제들만 어느정도 완화내지 해소시킬 수 있다면 2년제 예산을 도입하는 것도 전향적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

#### IV. 글을 마무리하면서

지금까지 위스콘신주의 예산정책입안과정을 한국의 경우와 비교하여 분석하고 이의 결과에 따른 한국의 예산입안과정의 새로운 방향모색을 위한 정책대안을 제시해 보았다. 본 연구에서 제시된 정책대안을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 세입과 세출간에 균형을 유지하는 예산과정을 우리도 지금 당장은 어렵더라도 향후 적용이라는 전제하에 이를 위한 기반을 지금부터 마련해 나가야만 된다는 것이다. 둘째, 예산의 증액만을 능사로 생각하고 이를 능력으로 인정받는 한국의 잘못된 예산관을 바꾸어야 할 것이다. 정확한 추계와 수요에 입각하여 합리적인 예산규모를 도출하여야 할 것이며 기관이기주의에 기인된 잘못되고 왜곡된 자원배분은 시정되어야 할 것이다. 그리고 이를 시정하기 위한 방법의 하나로 해당년도에 모두 지출하지 못하고 남은 예산에 대해서는 불용액처리를 하지 말고 다음해로 이월할 수 있도록 하여 예산의 불필요한 낭비적 요소를 해소하고 해당기관이 능률적으로 일을 하여 남은 예산은 해당기관이 사용하도록 하는 적극적 동기유인 수단을 활용하여야 할 것이다. 셋째, 우리나라의 경우도 위스콘신주의 의회회계국의 수준에까지는 못미치더라도 국회에 예산실을 마련하여 행정부의 예산안편성에 대한 견제를 하며 행정부와는 다른 차원에서 세입·세출추계 등을 하여 예산의 보다 효율적인 운영에 일조를 할 수 있게 하는 방안도 전향적으로 검토해 보아야 할 것이다. 넷째, 예산심의과정에서 청문회개회를 의무화하는 과정도 긍정적으로 생각해 보아야 할 것이다. 예산이란 국가정책을 가능케하는 것이며 그만큼 국민에겐 부담을 얹어주는 행위인만큼 부담자이면서 수혜자인 국민의 의견과 의지를 듣고 가늠해 보는 과정이 필요로 된다고 할 수 있다. 다섯째, 예산이 의회에 의해 통과된 후에 대통령이 예산의 전체나 일부를 선택적으로 거부할 수 있는 개별항목별거부권을 갖게 하는 것도 긍정적으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 아직 한국의 행정부와 의회간의 관계가 조정과 화합의 차원보다는 견제의 역할이 더욱 일반화되어진 정치문화풍토를 가지고 있기 때문에 개별항목별거부권이 대통령에게 더욱 효과적으로 의회를 견제하는 자의적인 수단으로 악용될 여지가 있는만치



이에 대한 제도적인 보장장치도 병행하여 마련되어야 할 것이다. 여섯째, 예산입안과정을 통해 예산이 최종적으로 승인되면 법으로의 위상을 차지하는 미국의 경우를 참고할 가치는 있다고 생각한다. 예산이 법의 형식과 성격을 가질 수 있을 때 그만큼 예산을 둘러싼 책임과 의무감이 제도적으로 보장되는 면도 있다. 일곱째, 주정부간에 다소 차이가 있지만 예산이 단일항목이나 혹은 일련의 분리된 법안으로 통과될 수가 있어서 예산과정의 신속성과 유연성을 보장하는 제도라는 측면에서 우리도 긍정적으로 고려해 볼 수 있기는 하겠지만 이러한 개별성의 인정은 신속성과 유연성을 가져온다는 잇점보다는 예산입안과정상의 형평성문제에서 야기되는 실이 더욱 클 수 있을 것이기 때문에 이에 대해서는 신중한 검토를 거친후 적용여부를 결정하는 것이 타당할 것으로 생각이 든다. 여덟째, 위스콘신주의 위원회간의 조정의 수준이 높은 것도 우리가 참고해야 할 사항으로 이해가 된다. 마지막으로 우리도 위스콘신주와 같이 2년예산제도를 가지는 점을 신중히 고려해 볼 수 있을 것이다.

이상의 정책대안은 이상적일 수도 있겠지만 미래적 시각에서 우리의 예산입안과정상의 문제점과 미비점을 보완해 줄 수 있는 대체적 대안이 될 수 있다는 점에서 전향적이고 긍정적으로 분석, 평가되고 검토되어야 할 것이다. 이미 앞에서도 말을 하였지만 위스콘신주의 예산제도들이 우리의 땅에 적실성있고 시의성있게 토착화되기 위해선 예산과정이 이루어지는 정치, 행정문화가 성숙되어야 하며 이를 운영하는 정치인, 행정관료, 그리고 국회의원들의 가치관이나 도덕성, 자질, 전문성 등이 새롭게 일구워져야 할 것이다. 그리고 예산과정을 지켜보는 국민들의 감시와 참여의 눈도 깨어 있어야 할 것이다. 아무리 좋은 제도라고 하더라도 그것을 지혜롭게 활용하지 못한다면 뜻있는 발전과 의미를 발견하기는 어려울 것이다. 위스콘신주의 예산입안과정에 대한 연구 역시 우리로 하여금 지혜로운 선택과 적용을 통해 예산분야의 새로운 지평을 열어 나가는데 좋은 시금석이 되어 줄 것이다.

## 참 고 문 헌

- 국회도서관. (1970). 「한국입법과정의 제문제」.
- 김종립·우병규. (1971). “한국국회의 대의역할에 관한 연구”, 『국회보』, 114호, 6.
- 박문옥. (1981). 『행정학』, 서울 : 신천사.
- 백완기. (1992). 『행정학』, 서울 : 박영사.
- 신무섭. (1993). 『재무행정학』, 서울 : 대영문화사.
- 유훈. (1967). “재무행정의 합리화”, 『국회보』, 제70호.
- 이종익. (1992). 『재무행정론』, 서울 : 박영사.
- 조석준. (1984). 『한국행정학』, 서울 : 박영사.

- Assembly Chief Clerk. (1995). *How a bill becomes law*, Madison, WI : The Wisconsin Legislature.
- Burkhead, Jess. (1956). *Government Budgeting*, New York : John Wiley & Sons, Inc.
- Conant, James K., Robert H. Haveman, and Jack Huddleston. (1991). *Dollars and Sense : Policy Choices and The Wisconsin Budget*, Vol. II, Madison, WI : The University of Wisconsin Press.

- Conant, James K. (1991). "Budget-making in the States", *Dollars & Sense : Policy Choices and The Wisconsin Budget*, Vol. II, Madison, WI : The University of Wisconsin Press.
- Davis, Otto A., M.A.H. Dempster, and Aaron Wildavsky. (1966). "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, Vol. 60 (September).
- Fisher, Ronald C. (1996). *State and Local Public Finance*, 2nd ed., Chicago, Ill. : Irwin, A Times Mirror Higher Education Group, Inc. Company.
- Friedman, Lewis. (1981). "Budgeting", J. Aronson and E. Schwartz (eds.), *Management Policies in Local Government Finance*, Washington, D. C. : International City Management Association.
- Gosling, James. (1987). "The State Budget Office and Policy Making", *Public Budgeting and Finance*, Vol. 7, No. 1 (Spring).
- Grizzle, Gloria. (1986). "Does Budget Format Really Govern the Actions of Budget Makers?" *Public Budgeting and Finance*, Vol. 6, No. 1 (Spring).
- Hutchison, Tony and Kathy James. (1988). *Legislative Budget Procedures in the 50 States : A Guide to Appropriations and Budget Process*, Denver, Colo. : National Conference of State Legislature.
- Kamlet, Mark S. and David C. Mowery. (1980). "The Budgetary Base in Federal Resource Allocation", *American Journal of Political Science*, Vol. 24 (November).
- LeLoup, Lance. (1986). *Budgetary Politics*, 3rd ed., Brunswick, Ohio : King's Court.
- McCaffrey, J. (1978). "Budgeting in a Era of Resource Scarcity", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6.
- Mikesell, J. C. (1978). "Government Decision in Budgeting and Taxing", *Public Administration Review*, Vol. 38, No. 6.
- Nichols, Donald A. (1994). *Dollars and Sense : Policy Choices and The Wisconsin Budget*, Vol. III, Madison, WI : The University of Wisconsin.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass. : Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Pettus, Beryl and Randall Bland. (1979). *Texas Government Today : Structures, Functions, Political Process*, Homewood, Ill. : Dorsey Press.
- Rubin, Irene S. (1997). *The Politics of Public Budgeting : Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3rd. ed., Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- Rubin, Irene S. (1989). "Aaron Wildavsky and the Demise of Incrementalism", *Public Administration Review*, Vol. 49 (January/February).
- Rubin, Irene S. (1985). *Shrinking the Federal Government*, New York : Longman.
- Rubin, Irene S. (1982). *Running in the Red : The Political Dynamics of Urban Fiscal Stress*, Albany : State University of New York Press.
- Schick, Allen. (1966). "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, Vol. 26 (Dec.).

- Schick, Allen. (1990). *The Capacity to Budget*, Washington, D. C. : Urban Institute Press.
- Schick, Allen. (1983). "Incremental Budgeting in a Decremental Age", *Policy Sciences*, Vol. 16.
- Sharkansky, Ira. (1968). "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures", *American Political Science Review*, Vol. 62 (December).
- Suits, Daniel B. and Ronald C. Fisher. (1985). "A Balanced Budget Constitutional Amendment : Economic Complexities and Uncertainties", *National Tax Journal*, Vol. 38 (Dec.).
- Thompson, Frank, J. (1993). *Revitalizing State and Local Public Service : Strengthening Performance, Accountability, and Citizen Confidence*, San Francisco, CA. : Jossey-Bass Publishers.
- Thompson, Frank. (1975). *The Politics of Personnel in the City*, Berkeley, CA : University of California Press.
- Wildavsky, Aaron. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*, Glenview, Ill. : Scott, Foresman.
- Wildavsky, Aaron. (1979). *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Mass. : Little, Brown and Company.
- Yondorf, Barbara and B. J. Summers. (1983). "Legislative Budget Procedures in the 50 States", *Legislative Finance Paper 21*, Denver, Colo. : National Conference of State Legislatures.