

效率的인 財政政策의 樹立方案*

姜 信 澤**

<目次>	
I. 序 言	
1. 論議의 範圍	5. 財政政策樹立의 機構上의 節次
2. 論議의 順序	II. 財政政策樹立過程의 實態
III. 財政政策樹立過程의 理論	1. 財政政策樹立의 必要性과 現況
1. 財政政策樹立의 概念	2. 節次上의 問題
2. 財政政策과 關聯政策과의 關係	3. 機構의 特異性
3. 財政政策의 樹立과 執行間의 連繫	4. 財政政策樹立過程과 豊算運營 의 實態
4. 財政政策樹立의 技術上의 節次	IV. 効率的인 財政政策의 樹立方案

I. 序 言

1. 論議의 範圍

여기서 우리는 그동안 왜 우리나라에서는 財政政策이 효율적으로 수립되지 못했는가에
관해 몇 가지 要因을 檢討하고 이를 克服하기 위한 方案을 提出하고자 한다.

財政政策의 樹立에 영향을 미치는 要因中에는 社會・文化・經濟의 環境, 政治過程, 決定作成의 節次, 決定作成에 참여하는 組織單位間의 相互作用, 組織構成員의 行態 等 여러
가지가 있을 수 있겠으나, 우리는 이중에서 주로 決定作成의 節次와 參與組織單位間의
相互作用關係를 검토하는 것으로 그 論議의 範圍를 限定시키고자 한다.

2. 論議의 順序

우리나라에서는 財政政策의 樹立과 이의 執行을 擔當할 機構의 未備等으로 인하여 財政
政策의 不在하는 狀況이 계속되어 있으며 財政政策이 제대로 活用되지 못한 實情이라는 것
이 빈번히 選擇되어 왔다. 그러나 財政政策을 수립하는 明示的(explicit)인 節次가 없고 「財
政政策」이라고 하는 하나의 文書가 잘 마련되지 못한 것은 事實일지라도, 豊算過程 自體는

* 本論文은 1980年度 文教部 學術研究助成費에 의하여 俞景·車耕權·金東建 諸教授와 공동으로
행한 「1980年代 財政政策과 運用刷新方案研究」報告書中 本人의 연구부분을 改筆한 것임.

** 서울大 畢業行政大學院 教授

明示的의 건 아니건간에 어떤 默示的(implicit)인 財政政策을 사실상 執行하여 왔다고 말할 수 있을 것이다. 왜냐하면 豊算은 歲入과 歲出 등을 통하여 當局者가 원하건 말건간에 國民經濟의 構造와 水準에 대하여 영향을 미치기 때문이다. 이제부터는 豊算編成過程에 있어서 財政政策이 歲入의 策定과 歲出의 決定을 위한 실질적인 指針으로서의 役割을 遂行하고 豊算執行過程에 있어서도 財政政策이 歲入의 徵收, 豊算의 配定, 資金의 供給 등을 위하여 실질적인 指針을 제공하는데 도움이 되도록 改善해야 할 필요가 있다고 생각한다.

따라서 우리는 財政政策이 좀 더 明示的인 體系속에서 形成되고 이렇게 樹立된 財政政策이 豊算과 編成과 執行에서 실질적인 指針으로 活用될 수 있는 方案에 관하여 고찰하게 될 것이다. 만일 우리나라에 明示的인 財政政策의 樹立節次가 있었더라면 우리는 먼저 既存의 節次를 評討하여 그 改善策을 提案할 수 있을 것이다. 그러나 지금까지는 明示的인 節次가 없었으므로 우리의 論議를 다음과 같이 進行시켜 나가야 될 것이라고 생각한다. 즉,

첫째, 財政政策樹立過程의 理論을 제시하여야 된다. 여기서 理論이라고 하는 것은 一般的으로 財政政策을 合理的으로 수립하는데 있어서 따라야 되리라고 생각되는 節次와 決定機構의 性格을 말한다. 이러한 理論은 合理的인 決定作成節次에 관한 公式이 될 것인데 그것을 우리나라의 財政政策과의 관계에서 보면 財政政策樹立의 概念, 經濟社會開發 5個年計劃, 財政政策, 中期財政計劃 및 豊算間의 關係, 財政政策樹立의 節次, 財政政策樹立의 擔當機構, 그리고 財政政策樹立과 執行間의 連繫 등에 관하여 論理的 관계와 順序를 구상하는 일이 될 것이다. 이것은 어디까지나 論理的인 단계를 고찰하는 일이다.

둘째, 財政政策樹立過程의 실태를 알아 보아야 한다. 이것은 財政政策이 왜 論理的인段階에 따로 樹立되지 못하는가 하는 現實的인 理由를 밝히는 일이다. 그런데 앞에서 言及한 바와 같이 現在 財政政策이 明示的으로 수립되고 있는 것이 아니므로 財政政策을 樹立하는 論理的過程과 實際의 過程을 比較할 수는 없다. 즉 比較할만한 實際의 過程이 없는 것이다. 따라서 우리는 論理的으로 要請되는 財政政策이 왜 現實的으로는 樹立될 수 없었는가를 알기어야 될 것이다.

그 理由는 아마도 現實的으로 財政政策을 樹立할 必要性도 적었고 그것을 樹立할만한 能力이 없었기 때문이다. 아닌가 하는 생각이 든다. 다시 말해서 財政政策에 의하여 經濟開發努力을 豊算에 반영하거나 기타 다른 목적으로 豊算運營의 指針을 마련해 주어야 할 必要性이 적었고 다른면에서는 그러한 政策이 필요하다고 하더라도 그것을 수립할만한 資料 人力 時間등이 없어서 政策을 수립할 수 없었는데 이와 같은 不必要性和 不可能性이 상승작용하여 결국 財政政策의 不在를 낳았을 것이라고 생각한다. 政策의 필요성을 절실히 느끼지 않으니까 政策形成의 能力이 개발되지 않고 政策形成能力이 없으니까 政策의 必要性을 輕視하는 그러한 關係가 발전되어온 것이라고 믿어진다.

이 모든 原因은 貧困과 不確實性에 있었다고 할 수 있다. 貧困한 狀況下에서는 歲收確保

가 急先務이며 不確實한 狀況下에서는 長期展望과 長期計劃이 非現實的일 수 밖에 없다. 그러므로 豊算當局과 各 部處의 一次的인 目標는 每年度의 歲出財源을 確保하고 그것을 配分執行하는 일에 두었을 것이다며, 그에 따라 豊算運營에 优先적인 관심을 둘 수 밖에 없었을 것이다. 이와 같은 狀況下에서 每日 豊算運營自體가 그 機能을 충분히 발휘할 수 없다면 그 보다 더 長期의이고 包括的인 能力과 調整能力을 필요로 하는 財政政策이 樹立될 수 없었을 것이며 설사 그러한 政策이 樹立되었다고 하더라도 그것은 아무도 제대로 집행하지 못하는 形式的인 文書가 되고 말았을 것이다.

세째, 그러므로 財政政策을 効率的으로 樹立하기 위한 方案의 摸索은 위에서 말한 現實의 難點을 일종의 長點으로 轉換시키는 論理 속에서 이루어져야 하리라고 생각한다. 이와 같은 解決方案을 摸索하는데 있어서 政策樹立의 合理的인 節次에 관한 論理가 하나의 基準으로서 크게 參考가 되는 것은 물론이다.

II. 財政政策樹立過程의 理論

1. 財政 政策樹立의 概念

財政政策。라 함은 國民經濟에 있어서의 財貨와 用役에 대한 需要에 영향을 미치기 위하여 政府支出과 租稅等을 사용하는 것을 말한다.⁽¹⁾ 더 구체적으로 말하면 財政政策이란, 經濟의 成長과 安定을 위하여 消費, 投資, 貯蓄 및 物價등의 水準에 직접 영향을 미치는 政府의 租稅, 歲出 및 公債管理上の 決定을 말한다.

모든 政策이 그러하듯이 하나의 財政政策은 여러가지의 情報를 담고 있다.

첫째는 政府의 財政狀態에 관한 描寫이다. 政府의 歲入·歲出의 構造와 그것이 國民經濟의 諸要素와 맺고 있는 관계를 묘사하는 것이다.

둘째는 歲入·歲出 및 公債management가 國民經濟에 대하여 어떠한 영향을 미칠 것인가를 보여주는 原因—結果關係에 관한 정보를 담고 있다.

세째는 政府의 選好(preferences)에 관한 情報를 담고 있다.

따라서 財政政策을 樹立한다고 하는 것은 政府의 歲入·歲出 및 公債management等의 狀態를 묘사하고 政府의 選好를 表現하면서 그것이 國民經濟에 대하여 미치게 될 영향을 原因—結果의 관계로 나타내는 것을 말한다.

財政政策은 여러가지 政策중의 하나다. 그러므로 財政政策은 政府의 다른 政策 및 計劃 등과 上·下 및 水平的인 調整이 이루어져야 한다. 여러가지 政策과 計劃中에서 財政政策과 밀접한 관계가 있는 것은 經濟社會開發 5個年計劃, 中期財政計劃 및 豊算이 있다. 이러한 각 政策 및 計劃과 財政政策이 上·下의 導出關係를 유지하고相互調整되기 위하여

(1) Lawrence C. Pierce, *The Politics of Fiscal Policy Formation* (Pacific Palisades, Calif.: Good-year Publishing Co., Inc., 1971), p. 1.

는決定作成節次와 機構가 統合되거나 또는 一貫性 있게 調整할 수 있는 메카니즘을 가지 고 있어야 될 것이다.

우리는 以下에서,

- ① 經濟社會開發5個年計劃, 財政政策, 中期財政計劃 및 豫算의 관계
- ② 財政政策樹立을 위한 技術上의 節次
- ③ 財政政策樹立을 위한 機構上의 節次
- ④ 財政政策의 樹立과 執行間의 連繫

등에 관하여 주로 論理的인 면에서 검토하고자 한다.

2. 財政政策과 關聯政策과의 關係

여기서는 한편으로는 財政政策과 다른 한편으로는 經濟社會開發5個年計劃, 中期財政計劃 그리고 豫算과의 관계에 관하여 言及하고자 한다.

(1) 經濟社會開發5個年計劃과의 關係

우리나라는 1961年부터 4次에 걸쳐 經濟開發 5個年計劃을 樹立 運營해 왔으며 1982年부터는 第5次經濟社會開發5個年計劃이 시작된다. 經濟社會開發5個年計劃은 政府와 國民을 포함하는 國家綜合計劃이다. ⁽²⁾

前述한 바와 같이 財政政策은 經濟의 成長과 安定을 위하여 消費, 投資, 貯蓄 및 物價등의 水準에 직접 영향을 미치는 政府의 租稅, 歲出 및 公債管理上の 決定이다. 이러한 財政政策은 政府部門만을 포함한다.

그런데 經濟社會開發 5個年計劃은 政府部門만을 포함하는 財政政策보다 그 對象의 内容은 廣範하나, 志向하는 目標의 성격은 유사하다. 그리고 論理적으로 보면 5個年計劃이 志向하는 目標를 실현시키기 위하여 그 手段의 一部를 더 具體化시킨 것이 財政政策이라고

〈表 1〉 經濟社會開發5個年計劃과 財政政策의 關係(所屬機關別)

答 項	所 屬 機 關	各部處豫算擔當者	監查院 總理室	經 濟 企劃院	財務部	內務部 서울市	韓 銀	全 體
① 財政政策은 5個年計劃에서 導出되어 야 한다	7.1	10.3	8.3	2.8	6.3	8.5	6.8	
② 財政政策은 5個年計劃을 土臺로해야 하나 本縮性있게 樹立되어야 한다	87.9	87.4	83.3	64.8	90.0	89.4	83.0	
③ 財政政策은 5個年計劃과는 別途로 樹立되어야 한다	2.8	1.2	4.2	27.8	2.5	0	7.8	
④ 모르겠다	1.4	1.2	0	1.9	1.3	0	1.2	
⑤ 無應答	0.7	0	4.2	2.8	0	2.1	1.2	
總 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數	141	87	24	108	80	47	487	

(2) 經濟企劃院 豫算室, 中期財政計劃의 樹立과 그 運用方式, 中期財政政策課題 써리즈 No. 1(1981年 3月, 孔版打字) p. 8.

할 수 있다. 지금까지 財政政策을樹立한 일이 없으므로 經濟社會開發 5個年計劃과의 關係를規定할 수는 없는 것이지만 만약 財政政策을 수립하게 되는 경우에는 兩者間에 全體와部分 또는 目標와 手段間의 關係가定立되어야 할 것이다.

이번研究를 위한 質問紙調查에 응해준 487名의 應答者中 거의 大多數가 財政政策을 經濟社會開發 5個年計劃의 下位政策이라고 생각하고 있다. 表 1이 보여주는 바와 같이 「經濟社會開發 5個年計劃과 財政政策은 어떠한 關係를 지녀야 한다고 보십니까?」라는 質問에 대하여 應答者의 6.8%만이 財政政策은 5個年計劃에서 導出되어야 한다고 생각하고 있는데 應答者의 81.0%가 財政政策은 5個年計劃을 土臺로 해야 하나伸縮性있게樹立되어야 한다고 생각하고 있다. 經濟企劃院의 應答者는 당연히 財政政策은 5個年計劃에서 導出되어야 한다고 應答할 것으로豫想되나 실제로는 8.3%만이 그렇게 應答하였고 應答者의 4.2%는 오히려 財政政策은 5個年計劃과는 別途로樹立되어야 한다고 생각하고 있다. 財務部應答者の 27.8%는 財政政策이 5個年計劃과는 別途로 수립되어야 한다고 생각하고 있다.

(2) 中期財政計劃과의 關係

經濟企劃院 豫算室의 中期財政計劃의樹立과 그 運營方式(1981年 3月)에 의하면 經濟社會開發5個年計劃은 政府와 民間을 모두 包含하는 國家綜合計劃의 性格을 가지고 있다는 점에서 政府部門만을 包含하는 中期財政計劃보다 廣範圍하나, 反面에 財政計劃은 防衛, 治安, 外交, 文化 등 經濟社會部門以外에 政治文化部門도 包含한다는 점에서 計劃對象과 重點에 차이가 있다고 말하고 있다.⁽³⁾ 그리고 經濟社會開發5個年計劃은 政府·民間을 포괄하는 전체 國民經濟上의 開發目標와 政策手段 및 可用財源配分의 一貫性을 유지하는 것이 關鍵인데 中期財政計劃은 經濟展望, 基本綜合施策方向 및 政府部門計劃을 5個年計劃과一致시키므로써 一貫性을 유지하고 따라서 兩計劃은 財政과 關聯되는 政策 및 事業內容이 같게 된다고 말하고 있다.⁽⁴⁾

以上과 같이 볼 때 財政政策과 中期財政計劃間의 관계는 모호해진다. 兩者間에 名稱은 다를지라도 概念上의 差異는 큰 것 같지 않다. 구태여 兩者間의 概念上 差異를 둔다면 財政政策은 國民經濟와 기타의 効果를 明示的으로 고려한 租稅, 政府支出 및 公債管理面의 구체적인 構式에 관한 言明인데 비하여 中期財政計劃은 일종의 長期的인 事業·財政計劃(Long-term program-financial program)으로서 주로 政府의 財源을 調達하기 위한 方案에 力點을 두는 것이라고 할 수 있다. 이것을 뒤집어 말하면 中期財政計劃은 可用財源의範圍內에서 政府의 主要機能間에 어느 정도의 概略的인 財源配分을 미리 決定함으로써 年度別豫算運營에 좀더 計劃性과 規律을 부과하려는 것이라고 할 수 있다.

이번研究를 위한 質問紙調查에 應答한 사람들은 中期財政計劃을 財政政策보다는 上位의 計劃으로 생각하고 있는 듯하다. 設問에서 明確하게 兩者間의 上·下關係를 묻지는 않았으

(3) 上揭文書, p. 8.

(4) 上揭文書, p. 4 및 p. 9 參照.

〈表 2〉 中期財政計劃과 財政政策의 關係(所屬機關別)

答 項	所 屬 機 關		各部處 豫 算 擔當者	監查院 總理室	經 濟 企劃院	財 務 部	內 務 部 서 울 市	韓 銀	全 體
	議會	政府							
① 財政政策은 中期財政計劃에서 導出되어야 한다	2.1	6.9	4.2	2.8	2.5	2.1	3.3		
② 財政政策은 中期財政計劃을 土臺로 해야하나 伸縮性 있게樹立되어야 한다	77.3	77.0	83.3	36.1	86.3	80.9	70.2		
③ 財政政策은 經濟社會開發 5個年計劃을 土臺로 해야 하며 中期財政計劃과는 無關하다	5.7	8.1	0	13.0	2.5	2.1	6.6		
④ 財政政策은 經濟社會開發 5個年計劃이나 中期財政計劃과는 別途로樹立되어야 한다	0.7	0	0	26.9	2.5	0	6.6		
⑤ 中期財政計劃의 윤곽을 알지 못하므로 答辯할 수 없다	10.6	6.9	12.5	17.6	6.3	12.8	11.1		
⑥ 無應答			3.6	1.2	0	3.7	0	2.1	2.3
合 計			100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數			141	87	24	108	80	47	487

나 「現在 經濟企劃院이 構想하고 있는 中期財政計劃과 財政政策은 어떠한 關係를 지녀야 한다고」입니다니까?」라는 問項에 대하여 表 2가 보여주는 바와 같이 應答者の 3.3%가 財政政策은 中期財政計劃에서 導出되어야 한다는 意見을 가진데 不過했으나 應答者の 70.2%는 財政政策은 中期財政計劃을 土臺로 해야 하며 伸縮性 있게樹立되어야 한다는 意見을 가지고 있어서 中期財政計劃을 財政政策보다 上位의 計劃으로 생각하고 있는 듯 하다. 이것은 應答者の 6.6%만이 財政政策은 經濟社會開發 5個年計劃을 土臺로 하여야 하며 中期財政計劃과는 無關하다는 意見을 가진 것이라던지 또 6.6%가 財政政策은 經濟社會開發 5個年計劃이나 中期財政計劃과는 別途로樹立되어야 한다는 意見을 가진 것으로도 뒷받침된다.

이 設問에 있어서도 다른 機關의 應答者들은 全體의 傾向과 비슷한 意見을 가지고 있으나 財務部의 應答者들은 전체의 경향과는 크게 다른 意見을 가지고 있다. 財政政策은 中期財政計劃을 토대로 해야 하며 伸縮性 있게 수립되어야 한다는 意見이 36.1%(전체 70.2%)인데 反對서 財政政策은 經濟社會開發 5個年計劃이나 中期財政計劃과는 別途로 수립되어야 한다는 意見도 26.9%(전체 6.6%)나 된다. 財務部應答者の 거의 40%가 財政政策과 中期財政計劃은 無關하거나 別途라고 생각하고 있다.

(3) 豊算과의 關係

財政政策은 國民經濟의 構成과 水準에 영향을 미치기 위한租稅, 政府支出 및 公債管理에 관한 決定이다. 그리고 豊算是 歲入과 歲出에 관한 決定이다. 그러므로 兩者間에는 밀접한 關係가 있어서 財政政策이 豊算上의 決定에 영향을 미치고 또 每年度의 豊算編成과 執行을 통하여 財政政策의 一部가 執行되는 것이라고 할 수 있다.

(4) 宏視豫算과 微視豫算

財政政策과 中期財政計劃은 經濟社會開發 5個年計劃을 土臺로 하여樹立되고 財政政策

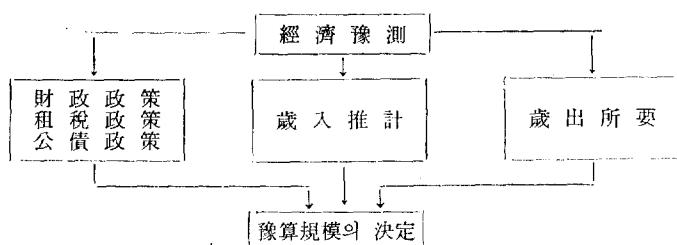
과 財政計劃은 年度別豫算을 통하여 執行되는 것이라고 할 수 있다. 그런데 財政政策과 中期財政計劃間의 概念의 區分이 뚜렷하지 않기 때문에 여기서는 그것을 一種의 巨視豫算을 導出하기 위한 過程으로 보고 通常의으로 말하는豫算을 微視豫算이라고 한다면 財政政策과豫算間의 關係는 巨視豫算決定과 微視豫算決定의 관계로 볼 수도 있을 것이다.

巨視豫算決定(macrobudgeting)은 下向的인 決定作成이다. 實제에 있어서 이것은 總量的水準의豫算決定過程으로서 歲入의 推定과 長期의 歲出需要와 經濟政策上의 考慮를 포함하는 전체적인豫算의 決定을 가리킨다. 이에 反하여 微視豫算決定(microbudgeting)은 上向的 決定作成이다. 이 것은 事業의 種類와 量, 人力, 物資, 物價等에 관한 數千가지의 個別의 決定으로 이루어진다.⁽⁵⁾

이러한 下向的 決定으로 이루어진 總額과 上向的的 決定으로 이루어진 總額은 결국 同一한 總額數가 된다. 그런데 우리나라에서 財政政策不在라는 自省論이 일고 있는 것은 이러한 下向的 決定。未洽透다는 反省이라고 풀이할 수도 있다. 아울든 下向的的 決定이 끝나는 點까지의 過程。財政政策이나 中期財政計劃들을 土臺로 한 巨視豫算이 形成되는 過程인 것이며 上向的的 決定이 끝나는 點까지의 過程이 통상적으로 말하는豫算의 編成 또는 微視豫算의 形成過程이 並且 할 수 있겠는데 이러한 關係에서는 微視豫算의 編成이 바로 財政政策의 執行의 大部分이 되는 것이다. 그리고 더 넓게 보면豫算의 執行도 財政政策의 執行이다.

한 研究에 의하면 日本의 경우, 巨視豫算을 決定하는 過程은 다음 그림 1과 같이 나타낼 수 있다고 する다.⁽⁶⁾

그림 1. 日本의 巨視豫算決定作成過程



이러한 巨視豫算을 實제로 決定하는데 있어서는 여러가지 客觀的 技術的인 經濟計算과組織構成單位 등 사이의 相互作用이 이루어지는 것이다.

3. 財政政策의 樹立과 執行間의 連繫

위에서 言及한 計算과 組織의 相互作用이란 財政政策의 形成에 관한 論理와 現實間의 相互作用이기도 하다. 다시 말하면 財政政策은 經濟的計算과 組織 및 政治的 決定過程이 라는 兩者의 產物인 것이다.⁽⁷⁾

(5) 巨視 및 微視豫算決定에 관한 생각은 John C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1977), p.5.

(6) *Ibid.*, 172 Chart 3.

(7) Pierce, *op cit.*, p. 179.

일반적으로는 政策決定에 관한 綜合模型에서는 다음과 같은 順序를 거치는 것이 合理的이라고 생각한다. 즉

- ① 目標의 明示
- ② 明示된目標의 達成을 위한 代案의 手段의 列擧
- ③ 各 代案이 가져올 結果에 대한 分析
- ④ 目標를 달성할 수 있는 가장 좋은 代案의 選擇

그러나 그는 政策決定의 實際에 있어서는 이러한 理想的 模型대로 決定이 이루어지지 못하는데, 그 理由는 決定에 참여하는 여러 組織單位의 相互作用 때문이다, 따라서 財政政策의 效率적인 形成過程을 提示하기 위해서는 合理的 經濟的 計算方式(rational-economic calculus)에 관한 技術的節次와 더불어 財政政策의 形成에 참여하는 組織間의 相互作用節次도 理解해야 될 것이다. 論理와 現實間의 관계가 財政政策을 「사라지게」할 수도 있고 나타나게 할 수도 있다. 즉 왜 財政政策은 사라져버리는가를 理解하면 어떻게 財政policy가 나타나게 할 수 있는가 하는 方案을 찾아내는 실마리가 될 수 있을 것이다.

이제까지 위에서 간단히 고찰한 몇가지 생각들을 綜合하면 財政政策의 形成과 執行에 관한 전체적인 윤곽과 財政政策의 形成과 執行間의 區分點에 관하여 다음과 같이 말할 수 있을 것이다.

① 財政政策은 歲入·歲出 및 公債의 總規模을 決定하는 일종의 巨視豫算을 마련하는 것이다.

② 통상적 의미의豫算의 編成과 執行은 수많은 政府事業의 種類와 水準을 결정하는 微視豫算이다.

③ 巨視豫算과 微視豫算의 最終規模는 一致하게 된다.

④ 財政政策을 토대로 한 巨視豫算은 微視豫算編成의 基準이 되며 巨視豫算은 결국 微視豫算의 編成과 執行을 통하여 집행된다. 따라서 財政政策은 보통 말하는豫算의 編成과 執行過程을 통하여 집행된다.

⑤ 巨視豫算의 決定過程과 微視豫算의 決定過程은 각각의 技術上의 節次와 組織機構上의 節次를 가지고 있는데 이 두개의 節次는 그것을 크게 나누어 볼 때 각각 展望과 目標→基準(指針)→要求(推計)→查定이라는 段階를 따라 相互作用한다. (그림 2 참조)

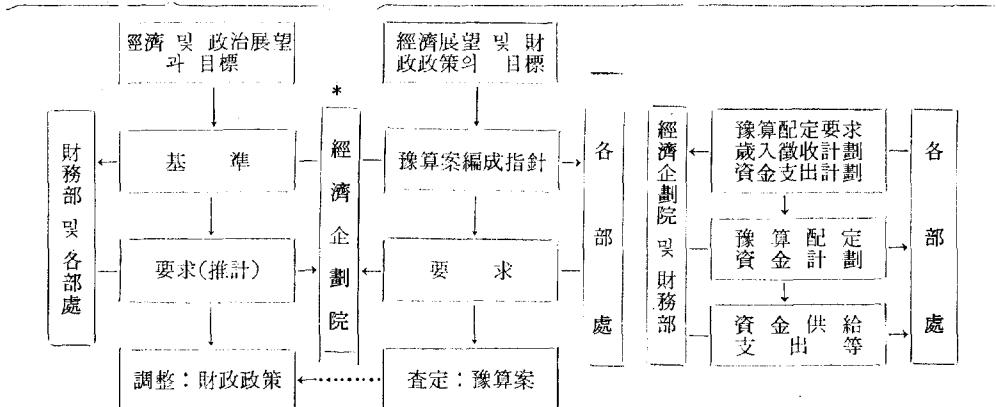
⑥ 財政政策의 形成과 執行의 가장 理想的인 모습은 技術上 및 組織機構上의 節次가 相互調整되면서 一貫性과伸縮性이 있는 政策을樹立 執行할 수 있는 경우이다.

이러한 關係를 論理的으로만 본다면 財政政策이 잘 形成되어야豫算을合理的으로 編成할 수 있고 또豫算이 잘 編成되어야豫算을 제대로 執行할 수 있게 되는 것이라고 말할 수 있다. 그런데 現實的인 理由 때문에 제대로 執行할 수 없다면豫算編成은 形式的의거나 非合理的의 것이 될 것이고,豫算編成이 非合理的으로 이루어질 수 밖에 없는 狀況下에서는

그림 2. 財政政策의 形成과 執行(展望一基準一要求一查定의 關係)

財政政策(또는 中期財政計劃)의
形成(巨視豫算의 編成)

財政政策의 執行
(微視豫算 即 通常의in 豫算의 編成과 執行)



* 여기에 財務部가 包含되어야 하는가 또는 中心的 位置에 있어야 하는가 하는 것은 論難의 對象이다.

財政政策의 必要性이 크지 않을 것이다.

그림 2에 따라서 考察하면, 每日 日常的인 資金供給과 支出에 있어서 豫測可能性이 적다면 그때 그때 豫算配定內容과 資金計劃이 再調整되어야 하며 그것은 年度別 豫算編成을 無意味하게 만들어 버릴 것이다. 그리고 年度別豫算조차 어느정도 確定된 計劃으로 운영할수 없는 여건이라면 더구나 財政政策은 그것을樹立하더라도 形式的 文書가 되고 말 것이다.

이 점에 관하여 다음 Ⅲ에서 財政政策樹立過程의 實態라는 題目下에서 검토하기 전에 먼저 財政政策樹立의 技術上의 節次와 機構上의 節次에 관하여 좀 더 자세히 考察할 必要가 있다.

4. 財政政策樹立의 技術上의 節次

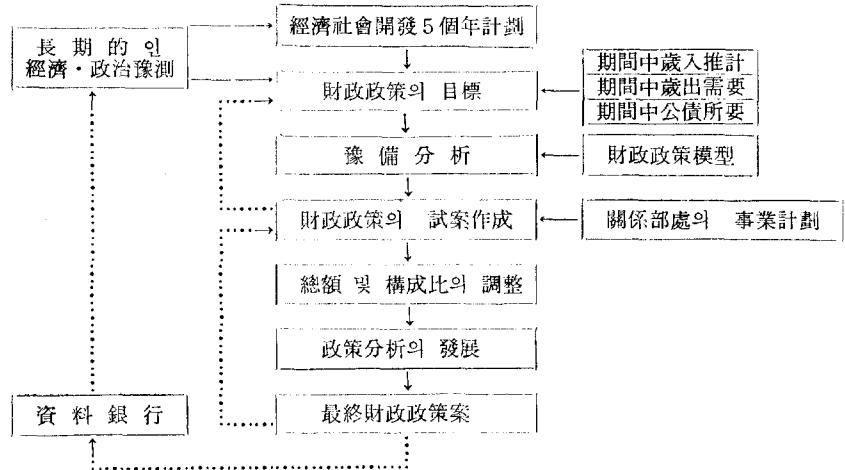
「財政政策의 不在」라는 말은 우선 財政政策을 形成하는 技術上의 節次가 마련되지 못하였다는 것으로 풀이될 수 있다. 財政政策은 長期的인 經濟豫測, 經濟社會開發 5個年計劃, 各部處의 事業計劃 等을 土臺로 하여 各政策의 手段(歲入·歲出·公債)이 雇傭, 物價, 經濟成長과 安定等에 미칠 영향을 고려하여 결정되는 것이다. 財政政策이라는 하나의 文書가 만 들어지기까지에는 위에서 提示한 여러가지 計算이 反復될 것인데 그 論理的인 段階는 그림 3과 4가 나타낼 수 있다. 이 중에서 主要段階의 관계는 다음과 같다.

(1) 經濟社會開發 5個年計劃

이 計劃이 法的으로拘束力이 없는 綜合計劃으로서 소위 指示的計劃(indicative plan)이라고 하더라도 그것은 財政政策의 大前提가 되어야 할 것이다. 왜냐하면 5個年計劃에는 經濟成長과 安定, 物價와 雇傭등에 관한 前提가 이미 包含되어 있을 것이기 때문이다.

(2) 財政政策의 目標

그림 3. 財政政策形成節次圖(技術上)



長期의 經濟 및 政治情勢豫測, 期間中의 歲入·歲出 및 公債의 所要推定, 經濟社會開發5個年計劃 등을 分析하여 더 구체적인 財政政策의 目標가 明示的으로 規定되어야 한다.

(3) 豫備分析

財政政策의 模型을 사용하여 推定되는 歲出入의 構造와 水準이 財政政策의 目標를 達成할 수 있게 되어 있는가 하는 것과 어떤 政策의 代案이 可能하고 妥當한가에 관한 豫備分析을 行한다.

(4) 財政政策試案의 作成

以上의 分析을 基礎로 하고 關係部處의 事業計劃을 검토하여 財政政策의 試案을 작성한다

(5) 總額 및 構成比의 調整

위의 試案을 기초로 하여 財政規模의 總額과 租稅等의 種類別 및 歲出의 部門別 또는 機能別 構成比와 水準등에 관한 조정을 行한다.

(6) 政策手段의 發展

租稅等의 種類別 構成比와 水準에 따라 그것을 達成할 수 있는 좀 더 具體的인 方法을 開發 檢討하고 歲出의 機能別 事業中에서 중요사업이 期待되는 財政政策의 効果를 가지울 것인가에 關한 分析을 行한다. 이러한 檢討와 分析에 따라 最初의 財政政策의 目標의 一部와 財政規模 및 그 構成比에 관한 試案의 一部가 修正될 수 있을 것이다.

(7) 最終 財政政策案

이렇게 해서 확정된 財政政策의 最終案은 經濟長官會議, 國務會議의 議決과 大統領의 裁可 등을 받아 確定하면 豫算編成의 基準이 되고 기타 政策의 指針이 될 것이다.

이러한 技術的 節次에 있어서 극히 중요한 것은 資料銀行(data bank)을 아울러 開發하는 것이다. 이 資料銀行을 하나의 情報體制로서 얼마나 세련시킬 것인가 하는 것은 第二次的

인 문제라고 하더라도 우선은 基礎資料나마 축적시킬 수 있어야 될 것이다. 基礎資料가 총 실해야 長期의 豫測, 財政政策의 目標, 政策手段의 선택 등, 필요한決定을合理的으로 내릴 수 있을 것이다. 이 資料는 반드시 政府部處가保管하지 않더라도 旗下研究機關으로 하여금 開發保管케 할 수 있을 것이다.

5. 財政政策樹立의 機構上의 節次

財政政策의樹立을擔當하는機構가있어야財政政策이수립될수있을것이다. 그런데現在의政事의機構表와業務分掌에의하면財政政策과관련된여러가지要素가經濟企劃院과財務部에分散되어있다. 그리고財政政策이樹立되고있다면部處間의相互作用속에서政策樹立의機構上의節次를추적해볼수있을것이지만현재로서는經濟企劃院豫算室에서中期財政計劃을작성하고있을뿐이다.

財政政策의樹立과運用에관한主된責任을맡을機構의位置와組織에관하여는따로연구되고있으므로여기서는考察을생략하겠다.

그러나現在의機構를가지고서도그들간의相互作用關係를어떻게定立하느냐에따라서財政政策은樹立될수있을것이다. 그렇게되려면現在의組織間의相互作用이財政政策樹立의技術上의節次가요구하는要件을점차총족시켜줄수있도록修正되어나가야할것이다.

III. 財政政策樹立過程의 實態

i) 實態分析은政策形成의論理가現實의인事情에의하여變形되는과정을묘사하여보려는것이다.

우리는]에서,論理적으로만본다면財政policy이잘形成되어야豫算을合理的으로편성할수있고또豫算이잘編成되어야豫算을제대로執行할수있게될것이라고말하였다. 그런데現實의in理由때문에豫算을제대로execute할수없다면豫算編成은形式의이거나非合理的인것이될것이고豫算編成이非合理的으로이루어질수밖에없는狀況下에서는財政政策의必要性이크지않을것이라고말하였다. 本節의 實態分析은이러한動態를알아보려는것인데資料는本研究를위하여실시한說問紙調查의資料에의존하고그연결관계에관한생각은貧國의豫算動態에관한理論을援用하고자한다. 물론現在의韓國을貧國이라고할수는없으나지금과같은財政政策의不在를낳기까지에는貧國의특징을가지고있었던것도事實이다. 그리고우리가비록初步의인것이라고하더라도中期財政計劃과같은것을試圖할수있게된것은豫算運營이어느정도正常的인軌道를찾아가고있음을뜻하는것이기도하다. 이하의 實態는이와같은脈絡을念頭에두고서理解해야될것이다.

1. 財政政策樹立의 必要性과 現況

財政政策+豫算運營은財源을적절히配分하여支出의效果를높이므로써資源을가장

經濟的 効果의으로 사용하기 위하여 必要하며 過去의 歲入·歲出을 정확히 파악하고 現在의 歲入·歲出을 統制하여 未來의 歲入·歲出을 예측할 수 있게 해주어야 한다고 말하기는 쉽다. 그러나 여러가지 要因으로 인하여 大部分의 貧國에 있어서는 財政政策과豫算의 純粹模型은 想像속에서만 存在하여 있는지도 모른다는 말도 있다.

우리나라에 있어서도 그동안 財政政策은 政治的으로 그것을 요구하는 勢力도 없었고, 財政政策을 운영할 수 있을만큼 情勢가 確實하지도 못했고, 分析能力과 資料를 갖추지도 못했다고 할 수 있을 것이다. 이 모든 事情을 「貧困과 不確實性」이라는 말로 表現하는 學者도 있다.⁽⁸⁾ A. Wildavsky에 의하면 貧國은 貧困하니까 余分(redundancy)이 없고 余分이 없으므로 不確實性에 對備할 수 있고 不確實性이 높아서 未來를豫測할 수 없으며 未來를豫測할 수 없으므로 現在에 執着하여 計劃과豫算이 모두 虛空에 떠버린다는 것이다.

따라서 規範的으로는 財政政策을 가장 크게 必要로 하는 나라들에 있어서 現實的으로는 能力不足과 不確實性 때문에 그것을 운영할 수가 없었다는 것이다. 表 3과 4가 보여주는 바와 같이 이번 研究의 「設問調查에 應答한 大部分의 사람들은 우리나라에서는 大部分의 政

〈表 3〉 大部分의 政策이 一般的으로 持續性과 一貫性을 유지하지 못하고 있다(所屬機關別)

答 項	所屬機關 各部處豫 算擔當者	監查院 總理室	經 濟 企劃院	財務部	內務部 서울市	韓 銀	全 體
① 전적으로 옳은 말이다	46.8	66.7	16.7	47.2	61.3	57.5	52.4
② 어느정도 옳은 말이다	45.4	32.2	75.0	48.2	37.5	40.4	43.3
③ 전적으로 틀리는 말이다	4.3	0	4.2	1.9	0	0	1.9
④ 모르겠다	2.8	1.2	4.2	0.9	0	2.1	1.6
⑤ 無應答	0.7	0	0	1.9	1.3	0	0.8
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應答者數	141	87	24	108	80	47	487

表 4) 大部分의 政策이 一般的으로 持續性과 一貫性을 유지하지 못하고 있다(職級別)

答 項	職 級 1, 2, 3級	4, 5級	6, 7級	銀行員	未 詳	全 體
① 전적으로 옳은 말이다	64.7	49.1	56.3	61.1	—	52.4
② 어느정도 옳은 말이다	23.5	47.2	39.1	38.9	—	43.3
③ 전적으로 틀리는 말이다	5.9	2.3	1.3	0	—	1.9
④ 모르겠다	5.9	1.5	2.0	0	—	1.6
⑤ 無應答	0	0	1.3	0	—	0.8
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0
應答者數	17	265	151	36	18	487

(8) Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in poor Countries*(New York: J. hn Wiley, 1973) 및 Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes* (Boston: Little, Brown and Co., 1975) 참조

策이 일반적으로 持續性과 一貫性을 유지하지 못하고 있다는 意見을 가지고 있다. 이 說問에 대하여 「전적으로 옳은 말」이라고 應答한 사람이 52.4%나 되며 「어느정도 옳은 말」이라고 응답한 사람도 43.3%나 된다. 이 說問은 아직 財政政策이 없기 때문에 대부분의 다른政策이 어떤 實情에 있는가를 파악함으로써 財政政策이 있었더라도 어떤 문제가 있었겠는가 하는 것을 짐작해 보려는 것이었다.

政策이 持續性과 一貫性을 維持하지 못하는데에도 여러가지 理由가 있을 것이다. 여러가지 政策이 일반적으로 「持續性과 一貫性을 維持하지 못하는 理由는 무엇이라고 생각하십니까?」라는 問에 대하여 應答者の 40.7%가 政策이 있어도 그대로 따를 수가 없는 경우가 많기 때문이다라고 應答하였고, 26.5%가 情勢의 不確實性이라고 생각하고 있고, 21.8%가 政策樹立能力의 不足을 그 理由로 생각하고 있다. (表5 및 表6 參照) 經濟企劃院 應答者の 41.7%는 情勢의 不確實性을 그 理由로 생각하고 있다. 要컨대 政策은 情勢가 不確實하고 政策樹立能力의 不足하면 形式主義에 빠질 수 밖에 없게 된다.

그럼에도 不拘하고 歲出入을 決定하는데 있어서의 財政政策의 役割을 否定하는 사람은 적

〈表 5〉 政策이 持續性과 一貫性을 維持하지 못하는 理由(所屬機關別)

答 項	所屬機關 各部處豫 算擔當者	監查院 總理室	經 濟 企劃院	財務部	內務部 서울市	韓 銀	全 體
① 情勢의 不確實性	28.4	23.0	41.7	29.0	27.5	27.7	26.5
② 明示的인 政策의 必要性이 적다	5.7	1.1	4.2	0	2.5	6.4	3.3
③ 政策樹立能力의 不足	17.0	20.7	12.5	15.8	26.3	21.3	21.8
④ 政策이 있어도 그대로 따를 수 없는 경우가 많기 때문이다	41.1	48.3	33.3	47.4	40.0	29.8	40.7
⑤ その他	1.4	3.5	0	5.3	2.5	4.3	2.3
⑥ 無 應 答	6.4	3.5	8.3	2.6	1.3	10.6	5.5
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數	141	87	24	108	80	47	487

〈表 6〉 政策이 持續性과 一貫性을 維持하지 못하는 理由(職級別)

答 項	職 級 1, 2, 3級	4, 5級	6, 7級	銀行員	未 級	全 體
① 情勢의 不確實性	11.8	24.5	31.8	30.6	—	26.5
② 明示的인 政策의 必要性이 적다	0	2.6	4.0	8.3	—	3.3
③ 政策樹立能力의 不足	29.4	22.3	20.0	27.8	—	21.8
④ 政策이 있어도 그대로 따를 수 없는 경우가 많기 때문이다	52.9	43.8	38.4	19.4	—	40.7
⑤ その他	0	2.3	2.0	2.8	—	2.3
⑥ 無 應 答	5.9	4.5	4.0	11.1	—	5.5
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0
應 答 者 數	17	265	151	36	18	487

다. 이것은 當爲性의 認定일 것이다. 「財政政策이豫算編成過程에 있어서 歲入策定과 歲出決定을 위하여 實質的인 指針과 基準으로서의 役割을 遂行해 주어야 한다」라는 設問에 대하여 應答者の 57.9%가 전적으로 同感이라고 하였고 32.9%가 어느 정도 同感이라는 反應을 보이고 있다. (表7 및 表8 參照) 그런데 財務部의 경우만은 28.7%의 應答者が 그것을 전적으로 틀리는 말이라고 하는 좀 특이한 反應을 나타내고 있다. 財務部職員들의 이러한 反應의 기획한 의미는 알 길이 없으나 그것은 아마도 財務部가 깊이 관여하지 못하는 가운데 樹立되지도 모를 財政政策에 대한 否定的 見解를 표시한 것이라고 해석된다. 이와 같은

〈表 7〉 歲出入決定指針으로서의 財政政策의 役割(所屬機關別)

答 項	所屬機關	各部處豫算擔當者	監査院總理室	經濟企劃院	財務部	內務部 서울市	韓 銀	全 體
① 전적으로 同感이다		63.9	67.8	54.2	32.4	72.5	57.5	57.9
② 어느정도 同感이다		33.3	31.0	45.9	33.3	25.0	40.4	32.9
③ 전적으로 틀리는 말이다		0	0	0	28.7	0	2.1	6.6
④ 모르겠다		2.1	1.2	0	1.9	0	0	1.2
⑤ 無應答		0.7	0	0	3.7	2.5	0	1.4
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數		141	87	24	108	80	47	487

〈表 8〉 歲出入指針으로서의 財政政策의 役割(職級別)

答 項	所屬機關	1, 2, 3級	4, 5級	6, 7級	銀行員	未 祥	全 體
① 전적으로 同感이다		52.9	55.1	63.6	61.1	—	57.9
② 어느정도 同感이다		41.2	33.6	29.1	38.9	—	32.9
③ 전적으로 틀리는 말이다		5.9	9.1	4.0	0	—	6.6
④ 모르겠다		0	1.1	2.0	0	—	1.2
⑤ 無應答		0	1.1	1.3	0	—	1.4
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0
應 答 者 數		17	265	151	36	18	487

反應은 다음 設問에 있어서도 나타나고 있다.

表9 및 表10이 보여주는 바와 같이 「우리나라에서는豫算編成過程에서 實質的으로 財政政策이 樹立되고 있다고 할 수 있으므로 別途의 財政政策樹立節次가 不必要하다고 생각한다」라는 設問에 대하여 전적으로 틀리는 말이라는 反應이 55.2%로 가장 많고 어느 정도 同感이라는 反應이 31.2%인데, 財務部의 경우 63.0%가 그것을 전적으로 틀리는 말이라고 생각하고 있는 反面에 經濟企劃院의 경우에는 62.5%가 어느 정도 同感이라는 反應을 나타내어 對財를 이루고 있다. 여기서도 財政政策의 擔當과 役割에 관하여 異見을 보이는 것으로 해석할 수 있을 뿐 그 정확한 의미는 알 길이 없다.

어느 우가 되었건 財政政策은 必要하고 그것이豫算決定의 指針과 基準을 마련해 주어

〈表 9〉 別途의 財政政策樹立節次가 不必要(所屬機關別)

答 項	所屬機關 各部處豫 算擔當者	監查院 總理室	經 濟 企劃院	財務部	內務部 서울市	韓 銀	全 體
① 전적으로 同感이다	6.4	5.8	4.2	2.8	5.0	4.3	4.9
② 어느정도 同感이다	39.0	23.0	62.5	25.0	28.8	25.5	31.2
③ 전적으로 틀리는 말이다	44.0	62.1	29.2	63.0	61.3	61.7	55.2
④ 모르겠다	6.4	9.2	4.2	5.6	5.0	8.5	6.6
⑤ 無 譬答	4.3	0	0	3.7	0	0	2.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數	141	87	24	108	80	47	487

〈表 10〉 別途의 財政政策樹立節次가 不必要(職級別)

答 項	職 級 1, 2, 3級	4, 5級	6, 7級	銀行員	末 祥	全 體
① 전적으로 同感이다	23.5	3.0	7.3	0	—	4.9
② 어느정도 同感이다	29.4	32.8	30.5	333	—	31.2
③ 전적으로 틀리는 말이다	41.2	55.9	55.0	61.1	—	55.2
④ 모르겠다	0	6.8	6.0	5.6	—	6.6
⑤ 無 譬答	5.9	1.5	1.3	0	—	2.1
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0
應 答 者 數	17	265	151	36	18	487

야 한다는 점에서는 대부분이 合意하고 있는 듯하다. 그런데 財政政策이 必要하다고 해서 현재와 같은 狀態에서 그것을 수립해도 實効性 없는 形式的 文書가 될 우려가 있으므로 어떤 先行條件이 充足되지 않으면 안될 것이다. 이러한 先行條件의 하나가豫算運營의 効率化이다. 다시 말해서豫算을 効率的으로 운영할 수 있는 단계가 되면 財政政策도 効率的으로 수립할 수 있게 되는 것이다. 따라서 財政政策을 마련해야豫算決定이合理화된다기보다는豫算運營을 効率化할 수 있는 方案을 찾아 보면 財政政策의 効率의인樹立方案도 아울러 찾을 수 있을 것이라고 생각한다. 이점에 관하여는 本節末尾部分에서 다시 考察하게

〈表 11〉豫算運營效率化가 財政政策樹立의 先行條件(所屬機關別)

答 項	所屬機關 各部處豫 算擔當者	監查院 總理室	經 濟 企劃院	財務部	內務部 서울市	韓 銀	全 體
① 전적으로 同感이다	53.2	50.6	50.0	37.0	50.0	74.5	50.5
② 어느정도 同感이다	41.1	48.3	45.8	39.8	42.5	25.5	41.1
③ 전적으로 틀리는 말이다	2.1	0	4.2	16.7	6.3	0	5.5
④ 모르겠다	1.4	1.2	0	2.8	1.3	0	1.4
⑤ 無 譬答	2.1	0	0	3.7	0	0	1.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數	141	87	24	108	80	47	487

〈表 12〉 豊算運營效率化가 財政政策樹立의 先行條件(職級別)

答 項	職 級	1, 2, 3級		4, 5級		6, 7級		銀行員	末 祥	全 體
		1, 2, 3級	4, 5級	6, 7級	銀行員	末 祥	全 體			
(1) 전적으로 同感이다		58.8	4.49	52.3	88.3	—	50.5			
(2) 어느 정도 同感이다.		41.2	45.7	39.1	16.7	—	41.1			
(3) 전적으로 틀리는 말이다		0	6.4	6.6	0	—	5.5			
(4) 모르겠다		0	1.5	1.3	0	—	1.4			
(5) 無應答		0	1.5	0.7	0	—	1.4			
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0			
應 答 者 數		17	265	151	36	18	487			

될 것이다.

表11과 表12가 보여주는 바와같이 「우리나라에서 財政政策을 効率的으로 樹立하기 위한 先行條件은 豊算運營부터 効率化하는 것이다」라는 設問에 대하여 50.5%가 전적으로 同感이라는 反應을 보이고 있고 41.1%가 어느정도 同感이라고 反應하고 있다. 여기에 對해서도 財政部의 경우에는 16.7%(전체는 5.5%)가 그것을 전적으로 틀리는 말이라고 應答하고 있다.

2. 節次上의 問題

財政政策을 樹立하여야 한다는 意見이 많음에도 不拘하고 아직까지 그것이 樹立되지 못하고 있는데에는 여러가지 理由가 있을 것이다.

表13과 表14가 보여주는 바와같이 「우리나라에 있어서 効率的 財政政策의 樹立을 沮害하는 要因이 무엇이라고 생각하십니까?」라는 設問에 대하여 26.3%가 財政政策의 樹立을 위한 機構가 未備하다고 응답하였고 30.2%가 財政政策樹立을 위한 節次가 未備하다고 응답하였으며 26.9%가 日常의 業務의 負擔이 過重하여 財政政策을 염두에 둘 여유가 없다고 응답하고 있어서 그중 어느 것이 가장 큰 理由라고 하기는 어렵고 그 모두가 沮害要因

〈表 13〉 財政政策樹立의 沮害要因(所屬機關別)

答 項	所屬機關	各部處 豫算擔當者		監查院 總理室	經濟企劃院	財務部	內務部 서울市	韓銀	全體
		各部處	豫算擔當者	監查院 總理室	經濟企劃院	財務部	內務部 서울市	韓銀	
① 財政政策의 樹立을 위한 機構가 未備하다		24.8	23.0	41.7	1.48	28.8	51.1	26.3	
② 財政政策樹立을 위한 節次가 未備하다		36.9	26.4	20.8	25.0	36.3	23.4	30.2	
③ 日常의 業務의 負擔이 過重하여 財政政策을 염두에 둘 여유가 없다		20.6	34.5	25.0	31.5	28.8	19.2	26.9	
④ 우리나라에서는 財政政策이 不必要하다		0.7	0	0	0.9	0	0	0.4	
⑤ 모르겠다		11.3	14.9	8.3	11.1	5.0	4.3	10.1	
⑥ 無應答		5.7	1.2	4.2	16.7	1.3	2.1	6.2	
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數		141	87	24	108	80	47	487	

〈表 14〉 財政政策樹立의 沮害要因(職級別)

答 項	職 級		1, 2, 3 級	4, 5級	6, 7級	銀行員	未詳	全體
① 財政政策의樹立을 위한 機構가 未備하다	47.1	23.4	21.2	47.2	—	—	26.3	
② 財政政策樹立을 위한 節次가 未備하다	17.6	27.9	38.4	25.0	—	—	30.2	
③ 日常的인 業務의 負擔이 過重하여 財政政策을 염두에 둘 여유가 없다	17.6	30.6	22.5	25.0	—	—	26.9	
④ 우리나라에서 財政政策이 不必要하다	5.9	0	0.7	0	—	—	0.4	
⑤ 모르겠다	5.9	10.2	12.6	2.8	—	—	10.1	
⑥ 無應答	5.9	7.9	4.6	0	—	—	6.2	
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—	100.0	
應 答 者 數	17	265	151	36	18	487		

이 되고 있다고 보아야 할 것이다. 應答者の 所屬機器別로도 큰 差異는 없으나 經濟企劃院과 韓國銀行의 응답자 중에는 機器의 未備를 沮害要因으로 생각하는 사람이 비교적 많다.

財政政策을樹立하기 위한 節次上의 未備點을 더 구체적으로 알아보기 위하여 「效率的인 財政政策의樹立을 沮害하는 節次上의 未備點은 무엇이라고 생각하십니까?」라는 設問을 두었다. 表15와 表16이 보여주는 바와 같이 이 說問에 대하여 33.1%는 財政政策樹立에 사용할 수 있는 長期的인 經濟豫測이 없다고 응답하고 31.0%가 財政政策의 目標가 뚜렷하지 않다고 응답하고 있으며 18.5%가 財政政策樹立에 사용할 수 있는 적절한 分析模型이 없다는 의견을 가지고 있다. 이와 같이 長期的인 展望이나 目標가 計算式에 사용될 수 있을 만큼 구체화되어 있지 않으면 財政政策樹立을 위한 技術上의 節次에 따를 수가 없을 것이다. 그런데 經濟企劃院의 應答者들은 經濟豫測을 큰 問題로 보지 않고(8.3%) 오히려 財政政策의 目標가 뚜렷하지 않다(50.0%)는 것을 더 큰 未備點으로 생각하고 있는 듯하다. 應答者

〈表 15〉 財政政策樹立 節次上의 未備點(所屬機關別)

答 項	所屬機關 豫算擔當者	各部處	監查院	經 濟	財務部	內務部 서울市	韓銀	全體
		總理室	企劃院					
① 財政政策樹立에 사용할 수 있는 長期的인 經濟豫測이 없다	39.0	42.5	8.3	16.7	46.3	25.5	33.1	
② 財政政策의 目標가 뚜렷하지 않다	21.3	32.2	50.0	33.3	30.0	44.7	31.0	
③ 財政政策樹立에 사용할 수 있는 적절한 分析model이 없다	22.0	19.5	20.8	14.8	18.8	10.6	18.5	
④ 필요한 資料가 없다	2.8	3.5	4.2	7.4	0	8.5	4.1	
⑤ 모르겠다	7.8	2.3	4.2	14.8	1.3	4.3	6.8	
⑥ 기타	0	0	4.2	5.6	1.3	0	1.6	
⑦ 無應答	6.4	0	8.3	7.4	2.5	6.4	4.9	
合 計	99.3	100.0	100.0	100.0	100.2	100.0	100.0	
應 答 者 數	141	87	24	108	80	47	487	

〈表 16〉 財政政策樹立節次上의 未備點(職級別)

答 項	職 級 1, 2, 3 級	4, 5級	6, 7級	銀行員	未詳	全體
① 財政政策樹立에 사용할 수 있는 長期的인 經濟豫測이 없다	29.4	28.0	45.7	30.6	—	33.1
② 財政政策의 目標가 條理하지 않다	29.4	33.2	21.2	44.4	—	31.0
③ 財政政策樹立에 사용할 수 있는 적절한 分析模型이 없다	35.3	19.6	17.2	11.1	—	18.5
④ 準要한 資料가 없다	0	3.8	4.0	11.1	—	4.1
⑤ 모르겠나	0	6.8	8.6	0	—	6.8
⑥ 기타	0	3.0	0	0	—	1.6
⑦ 無應答	5.9	5.7	3.3	2.8	—	4.9
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0
應 答 者 數	17	265	151	36	18	487

의 職級別로 보면 6, 7級의 경우가 長期的인 經濟豫測이 없다(45.7%)는 것을 더 큰 節次上의 未備點이라고 생각하고 있는듯 하다. 그리고 1, 2, 3級의 경우는 적절한 分析模型이 없다(35.3%)는 것을 未備點이라고 생각하는 사람이 많은듯 하다.

3. 機構의 特異性

周知하는 바와 같이 우리나라의 政府機構는 中央豫算機關이 經濟企劃院에 屬해 있고 歲入事務는 財務部가 總括하고 있어서 財政政策樹立에 勞力가 있을 것이라는 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

表17과 表18의 보여주는 바와 같이 「效率的인 財政政策의 樹立을 滞害하는 機構上의 未備點은 무엇이라고 생각하십니까?」라는設問에 대하여 7.8%만이 財政政策을 總括하는 機構가 없다고 응답하고 있는데, 應答者の 21.6%는 歲入과 歲出을 관掌하는 機構가 다르다는 것을 未備點이라고 생각하고 있다. 특히 經濟企劃院 應答者の 54.2%가 그렇게 생각하고 있다. ○設問에 대한 應答中 우리의 考察에 더 관심이 있는 것은 46.8%가 關係部處의 協

〈表 17〉 財政政策樹立機構上의 未備點(所屬機關別)

答 項	所屬機關 各部處 豫算擔當者	監查院	經 濟 企劃院	財務部	內務部 서울市	韓銀	全體
① 財政政策을 管掌하는 機構가 없다	7.8	4.6	0	4.6	10.0	9.5	7.8
② 歲入과 歲出을 管掌하는 機構가 다르다	17.0	9.2	54.2	36.1	16.3	21.4	21.6
③ 關係部處間의 協助가 不足하다	52.5	66.7	37.5	25.0	51.3	45.2	46.8
④ 政策分析을 위한 資料分析을 도와주는 機構가 없다	9.9	13.8	4.2	9.3	17.5	19.1	11.5
⑤ 모르겠다	7.1	3.5	0	10.2	2.5	0	5.8
⑥ 기타	0	1.2	0	7.4	0	0	2.5
⑦ 無應答	5.7	0	4.2	7.4	2.5	4.8	4.1
合 計	100.0	99.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數	141	87	24	108	80	47	487

〈表 18〉 財政政策樹立 機構上의 未備點(職級別)

答 項	職 級	職 級				銀行員	未詳	全體
		1, 2, 3 級	4, 5級	6, 7級				
① 財政政策을 管掌하는 機構가 없다		29.4	5.7	5.3	19.4	—	—	7.8
② 歲入과 費出을 管掌하는 機構가 다르다		11.8	26.4	15.2	22.2	—	—	21.6
③ 關係部處間의 協助가 不足하다		47.1	45.0	15.7	38.9	—	—	46.8
④ 政策分析을 위한 資料分析을 도와주는 機構가 없다		11.8	9.8	15.2	8.3	—	—	11.5
⑤ 모를겠다		0	4.5	8.6	2.8	—	—	5.8
⑥ 기타		0	3.8	0	5.6	—	—	2.5
⑦ 無應答		0	4.9	4.0	2.8	—	—	4.1
合 計		100.0	100.0	10.0	100.0	—	—	100.0
應 答 者 數		17	265	151	36	18	487	

助不足을 機構上의 未備點이라고 생각하고 있는 점이다, 우리의 見解로는 關係部處가 協助 할만한 與件이 造成되어 있지 않은 것 같다. 즉 年度別豫算運營에 열중해야 되는 狀況下에서는 財政政策樹立을 위한 部處間의 協助關係가 發展될 수 없을 것이다. 왜 그런가 하는 것에 관하여 財政政策樹立過程의段階와豫算運營의 관계를 고찰함으로써 推定해 보기로 한다.

4. 財政政策樹立過程과豫算運營의 實態

大部分의 사람들이 財政政策의 必要性을 강조하고 있으나豫算運營이 正常的인 軌道에 올라서지 않고서는 財政政策을樹立한다고 하더라도 그것은 실효성없는 形式的 文書로 남아 있게 될 가능성이 높다. 그런데 이러한 見解는 좀 奇異하게 들릴지도 모른다. 왜냐하면 財政政策은豫算運營의 指針이 되며豫算을 통하여 그大部分이 執行되는 것이므로 財政政策이樹立되어야만豫算도 效率的으로 執行되는 것이라고 생각할 수도 있기 때문이다. 그러나 사실은豫算을 효율적으로 운영할 수 있는 단계가되어야 財政政策도 效率的으로 수립할 수 있게 되는 것이다.

따라서 以下에서는 財政政策을 효율적으로 수립할 수 없는原因의 하나를豫算運營의 實態를 통하여間接的으로推定해 보고자 한다. 이部分의論議에관해서는 資料가不充分함으로貧國의豫算運營에관한理論的文獻을援用하기로하였다.⁽⁹⁾

貧國의 특징은 餘分(redundancy)이 不足하다는 것과 不確實性(uncertainty)이 높다는 데 있다. 여기서 餘分이라는 것은 단순히 經濟的인 것만을 말하는 것이 아니라 分析能力, 資料, 行政能力등의 餘分등을 포함해서 하는 말이다. 餘分이 없는 곳에서는 모험이나 刷新의危險負擔이 너무 크기 때문에刷新을 주저하는 경향이 있다. 여기에前年度踏襲主義傾向이助長되는 것이다.

不確實性이라는 함은無知를 말한다. 그리고情勢의 급격한 변동은 이러한不確實性을 더

(9) Wildavsky, *Budgeting*, op. cit. 참조

록 높여 준다. 貧國의 不確實性은 過去, 現在, 未來를 모두 알 수 없게 만든다.

이와 같은 不確實한 狀況에 處하게 되면 各自 自身의 不確實性을 減少시키려고 努力하게 되는데 이렇게 해서 部分的으로 일어지는 確實性은 전체적 또는 社會的인 非合理性를 초래 할 수도 있는 것이다.

豫算運營過程에 있어서는 不確實性에 대하여 어떻게 對處하게 되는가?

이 때 財務當局과 各部處의 行態는 모두 短期的인 確實性을 확보하고자 努力하게 된다. 財務部가 歲出入決定의 權限을 가지고 있는 나라에 있어서는豫算當局이 歲入을 가능한 한 비관적으로 推定하고 歲出을 가능한 한 낙관적으로 推算하는데 이것은豫算不足이 일어나지 않게 하려는 것이다. 이 方法에 따르면豫想보다 歲入이 많아지고 또豫想보다 歲出이 적어질 경우에 餘分을 일어낼 수 있게 되기 때문이다. 우리나라와 같이豫算機能이企劃部署에 屬해있고 歲入管掌機構가 分離되어 있는 경우에는 開發目標에 따라 歲出目標가 의욕적으로 결정되고 그에 따라 歲入水準도 낙관적으로 推定되는 경우가 많다. 그래야만 增大되는 歲出을 正當화할 수 있기 때문이다.

歲入을 낮게 策定했건 또는 높게 策定했건 간에 貧國의 財源은 不足하기 때문에 國庫의 입장에서 보면 政府의 支出을 가능한 한 지연시키는 것이 安全하다. 우리나라의 경우는豫算配定과 月別支出限度額등을 정하여 資金供給을 一元化시켜왔으므로 커다란 問題는 없으나 실제 事業을 담당하고 있는 各部處의 입장에서는 資金供給이 원활하지 못할 때 그 事業計劃을 수시로 조정해야 되는 것이다.豫算을 수시로 조정한다고 하는 것은豫算編成을 無意味하거나 만드는 것인데 우리나라의 경우 이러한 극단적인 事例까지는 發生하지 않았다고 하더라도、基本運營計劃과豫算을 符合시킬 수 없고 先計劃 後豫算이 아니라 先豫算 後計劃의 實情이 되고 있는 것은豫算의 確實性이 어느 정도 낮았음을 의미하는 것이다.

豫算自體가 安定性이나 確實性을 갖지 못하게 되면 各機關은 獨自의 財源을 갖거나 特別會計를 두려고 하는 경향을 나타내기도 한다. 他國에 比하여 우리나라의 特別會計의 數가 많지 않은 편이므로 심각한 問題가 생겨나는 것은 아니지만 그래도 特別會計가 財政運

〈表 19〉 特別會計의 數가 많아서 財政政策樹立에 지장(所屬機關別)

答 項	所屬機關	各部處豫算擔當官	監査院總理室	經濟企劃院	財務部	內務部 서울市	韓銀	全體
① 주적으로 옳은 말이다		10.6	9.2	4.2	10.2	7.5	29.8	11.3
② 느낌도 옳은 말이다		65.3	78.2	62.5	57.4	71.3	59.6	66.1
③ 주적으로 틀리는 말이다		7.8	6.9	25.0	24.1	16.3	4.3	13.1
④ 모르겠다		12.1	5.8	8.3	6.5	3.8	6.4	7.6
⑤無應答		4.3	0	1.9	1.3	0	0	1.9
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數		141	87	24	108	80	47	487

〈表 20〉 特別會計의 數가 많아서 財政政策樹立에 지장(職級別)

答 項	所屬機關	1, 2, 3級	4, 5級	6, 7級	銀行員	未 祥	全 體
① 전조 으로 옳은 말이다		17.6	7.9	11.3	27.8	—	11.3
② 어느 정도 옳은 말이다		76.5	67.9	62.9	61.1	—	66.1
③ 전조 으로 틀리는 말이다		5.9	15.5	13.2	2.8	—	13.1
④ 모르겠다		0	6.8	10.6	8.3	—	7.6
⑤ 無應答		0	1.9	2.0	0	—	1.9
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0
應 答 者 數		17	265	151	36	18	487

營에 어느정도 어려움을 안겨 주고 있는 것만은 사실인 것 같다.

表19 및 表20이 보여 주는 바와 같이 「우리나라에서는 特別會計의 數가 많아서 效率的인 財政政策을 封立할 수 없다」라는 設問에 대하여 친적으로 옳은 말이라는 應答은 11.3%이지만, 어느정도 옳은 말이라는 應答이 66.1%나 된다.

〈表 21〉 年度別豫算規模의 決定에 큰 영향을 미치는 것(所屬機關別)

答 項	所屬機關	各部處豫算擔當官	監查院總理室	經濟企劃院	財務部	內務部서울市	韓 銀	全 體
① 當該會計年度를 위한 歲入推計		39.7	20.7	50.0	12.0	37.5	23.4	28.8
② 當該會計年度의 歲出需要		18.4	31.0	12.5	22.2	20.0	36.2	23.2
③ 財政政策의 目標		3.6	9.2	4.2	14.8	8.8	4.3	8.0
④ 前年度豫算規模		37.6	35.6	33.3	46.3	33.8	36.2	38.2
⑤ 모르겠다		0	3.5	0	0.9	0	0	0.8
⑥ 기 타		0	0	0	0.9	0	0	0.2
⑦ 無應答		0.7	0	0	2.8	0	0	0.8
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
應 答 者 數		141	87	24	108	80	47	487

〈表 22〉 年度別豫算規模의 決定에 큰 영향을 미치는 것(職級別)

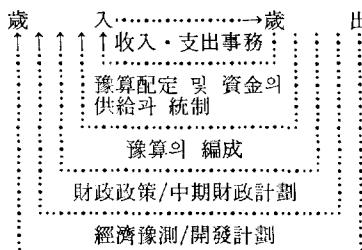
答 項	職 級 別	1, 2, 3級	4, 5級	6, 7級	銀行員	未 祥	全 體
① 當該會計年度를 위한 歲入推計		35.3	26.8	33.1	22.2	—	28.8
② 當該會計年度의 歲出需要		35.3	23.0	18.5	38.9	—	23.2
③ 財政政策의 目標		5.9	10.6	5.3	2.8	—	8.0
④ 前年度豫算規模		23.5	37.7	42.4	36.1	—	38.2
⑤ 모르겠다		0	1.1	0.7	0	—	0.8
⑥ 기 타		0	0.4	0	0	—	0.2
⑦ 無應答		0	0.4	0	0	—	0.8
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	—	100.0
應 答 者 數		17	265	151	36	18	487

貧困과 不確實性의 狀況下에서는 各部處와 豫算當局間의 相互作用이 豫算의 計劃機能을 저하시키고 있다는 것은 周知의 事實이다. 各部處는 그들에게 配分될 財源을 豫想할 수 없으므로 豫算을 大幅불려서 要求하며 豫算當局은 可用財源보다 훨씬 많게 計上되어 오는 各部處의 豫算要求額을 大幅削減調整하지 않을 수 없게 되고, 이것은 다시 各部處로 하여금 「削減」을 것이 豫想되는 額數만큼을 또 불려서 豫算을 要求하게 만든다는 것이 잘 알려져 있는 것이다. 이것이 바로 豫算이 削減되어 버리게 되는 理由중의 하나다. 그런데 우리나라의 경우 이러한 「豫算削減」의 문제가 크게 나타나는 것 같지는 않다. 즉 豫算決定이 거의 전적으로 前年度踏襲에 머무는 경우와 豫算執行過程에서 豫算內容을 수시로 변경시키는 경우에 豫算消滅의 문제가 발생하는 것인데 우리나라의 경우 前年度 踏襲主義가 크게 問題가 되는 것 같지는 않다.

즉 表1과 表22가 보여 주는 바와 같이 「우리나라의 年度別 豫算規模의決定에 있어서 어느 것이 가장 큰 영향을 미친다고 생각하십니까?」라는 設問에 대하여 當該會計年度를 위한 歲入推計가 큰 영향을 미친다는 應答이 28.8%이며 當該會計年度의 歲出需要가 큰 영향을 미친다는 應答이 23.2%인데 前年度 豫算規模가 큰 영향을 미친다는 應答도 38.0%밖에 되지 않는다. 그런데 經濟企劃院 應答者の 50.0%가 當該會計年度를 위한 歲入推計가 豫算規模決定에서 가장 큰 영향을 미친다고 보는 것은 역시 過多한 豫算要求를 삭감해야 되는 豫算當局의 고충을 반영하고 있는 것 같다.

이상과 같은 豫算運營의 實態가 財政政策의 樹立에 대하여 갖고 있는 意味를 파악하는데 있어서는 다음 그림을 參考로 하여 생각해 볼 수 있다.

그림 4. 調整의 段階



豫算, 財政政策 및 經濟社會開發計劃中 政府部門은 모두 기본적으로는 歲入과 歲出의 構造와 기準을 결정하려는 것이다. 이와 같은 決定作成過程에 있어서遂行해야 되는 調整에는 여러 단계가 있을 수 있는데 그중에서 그림 4와 같이 五段階만을 생각해 보기로 하자. (豫算審議問題는 이 考察에서 除外함)

가장 理想的인 경우는 經濟社會開發 5個年計劃의 目標와 政府部門의 事業이 財政政策, 豫算등과 一貫性있는 體系속에서 調整되면서 運營되는 狀態이다. 그러나 收入・支出事務가 正

常化되어 있지 않고 資金의 供給과 統制等이 安定되어 있지 않으면 그 上位水準의 計劃과 政策은 實効性이 없는 것이다. 그리고 上位水準의 計劃과 政策에 관한 決定일수록 參與者的範圍도 넓어지고 복잡한 資料와 決定에 카니즘을 필요로 한다. 따라서 初步段階의 調整能力이 없고서는 그보다 더 복잡하고 包括的인 段階의 調整能力은 期待할 수 없는 것이다.

結論적으로 이상과 같은 分析이 示唆하는 것은 財政政策을 效率적으로 수립해야만 豊算을 效率적으로 운영할 수 있게 되겠지만, 그러기 위해서는 먼저 豊算運營이 過去現在未來를 把握할 수 있게 만들어 주며 歲入과 歲出을 實質적으로 統制할 수 있는 段階가 되어야 한다. 딜複雜한 狀況下에서도 不確實性을 벗어날 수 있기를 期待하는 것은 無理라고 생각한다.

IV. 効率的인 財政政策의 樹立

여러번 言及한 바와 같이 財政政策을 樹立하는데 있어서 當面하는 가장 큰 隘路는 不確實性이다. 따라서 不確實한 狀況속에서 確實性을 찾는 일이 가장 큰 課題라고 할 수 있다.

規範的 論理的으로만 말한다면 우리가 Ⅱ에서 考察한 바와 같이 合理的인 節次를 도입하여 長期計劃으로부터 財政政策을 導出하여 그것을 豊算運營과 연결시키는 것이다. 그러나 더 많은 變動와 長期的인 視界를 가져야 하는 長期計劃이나 政策은 그만큼 樹立하고 執行하기도 어려운 것이다. 따라서 實現的으로 實現不可能한 節次를 導入하라고 하더라도 그것이 採擇될 理由도 없고, 또 採擇하더라도 基本運營計劃의 前例가 보여주는 바와 같이 形式化해 버리고 말 것이다.

그러므로 政策決定過程의 改善方案은 實現的인 것에서 찾아야 할 것이다. 다시 말해서 運營할 수 있는 能力의 範圍 内에서 制度의 改善이 모색되어야 한다. 外國에서도 運營能力이 없는 곳의 복잡한 制度를 導入하려고 하다가 失敗한例가 計劃豐算制度(Planning-Programming-Budgeting System)이다. 이 制度를 效率적으로 운영할 수 있으려면 政府의 모든事業이 一貫生 있는 構造속에서 綜合적으로 分析되어야 하는데 官僚制度에게 이와 같은 高度의 分析能力을 기대하는 것이 무리라는 것이다.

그러므로 어떤 巨視決定性(macro-determinacy)을 가진 어떤 契機가 마련될 수 없는 限財政政策樹立을 위한 改善作業에서 부터 着手해야 될 것이다. 여기서 말하는 巨視決定性이라 함은 大大的 小政府機構와 節次를 改革할 수 있는 革命의 時期나 改革의 段階를 말한다. 그래서 우리나 論理的으로 보아 合理의이라고 생각하는 節次와 機構를 一時의으로 위로부터 設定해 버리는 경우다. 그렇지가 않은 狀況下에서는 段階의 改善으로 合理의 節次를 점차로 構築해 나가는 길 밖에 없으며 이것은 既存의 相互作用의 類型을 바꾸어 나가는 것이다. 財政政策의 全體的인 方向을 念頭에 두되 改善作業은 下位段階로 부터 이루어져 나가야 된다는 뜻이다. 全體的으로는 財政政策이 장차 어떠한 方向에서 어떤 節次를 따르는

것이合理的인가 하는 것은 이미 Ⅱ에서 言及한 바 있으므로 여기서는段階의改善의內容에 관하여 言及하고자 한다.

Ⅱ末尾, 그림 4에서 提示한豫算 및 財政政策의調整段階에 따라 檢討해 보면 다음과 같다.

1. 收入·支出事務豫算運營에 있어서 가장初步的이면서도 가장基本的인段階다. 이段階에서 收入이 歪曲되고 支出이 變態的으로 經理되면 이런制度를 가지고 財政政策을 수립할 수도 없으며 설사財政政策을 수립한다고 하더라도 그意圖는 執行過程에서 變形되어 버릴 것이다. 우리나라에서는 決算을 너무 소홀하게 다루고 있는데, 決算制度는 事務的으로形式要件을 갖추어 集計만 할 것이 아니라 管理를 위한 情報와 統制의 記錄이 되어야 하며豫算編成에서 필요로 하는 살아 있는 資料源의 구실을 하도록 만들어야 한다. 過去의實績을 分析할能力을 開發해야만 未來의 計劃(豫算 및 財政政策)이 가져올 結果를 分析할 수 있는能力이 생기는 것이다.

2.豫算配定 및 資金의供給과統制 年初에豫算配定과資金計劃을確定하여 그대로執行할 수 있는 경우에는 문제가 없으나 그렇지 못한 경우에는事實上反復豫算(repetitive budgeting)이운영된다.各部處가豫算配定範圍內에서事業을正常的인日程에 따라運營하는 것이 아니라 그때 그때 資金供給을協商해야 되는 경우가「反復豫算」決定이다. 그理由중 가장큰것이 앞에서言及한 바 있는不確實性이다.當初豫想했던 것보다物價가上昇하거나事業對象과範圍가變動하면豫算內容도 달라져야 할 것이다. 그런데情勢가너무不安定하여豫算內容을수시로바꾸어야 한다면年度別豫算編成은無意味해진다.

이때問題가되는것은豫算內容을변경하는데있는것이아니라豫算內容을伸縮性있게調整해나갈수있는能力이없어서公式的으로는確定된豫算을운영하는形式을취하나 사실상은變形이일어나도록許容하는경우라고할 것이다.이때에는反復豫算의不可避性을認定하여차라리繼續豫算(continuous budgeting)을運營하는것이더合理的이라고보는見解도있다.

우리나라의 경우現在이程度로問題가생각할것은아니라고생각되나過去에는反復豫算의경험을가지고있는것이다.

3. 年度別豫算編成 反復豫算을免할수있는豫算運營能力을가진段階가되어야비로서年度別豫算編成이意義를갖게된다.年度別豫算編成은1年내지2년의未來를정확하게豫測해야되기 때문이다.그래서豫算 및 財政當局에서는 가능한 한歲入을비관적으로策定하여여유財源을얻기를바라지만各部處에서「無理한」豫算要求를해오기때문에필요한事業도認定하지못하는결과를가져온다.어찌되었건豫算編成에어느정도의安定性和豫測可能性이생겨나야만그다음段階의計劃이나政策을운영할수있다.

4. 中期財政計劃(財政政策). 中期財政計劃과財政政策間의概念上의區分이뚜렷하지

않다는 것은 Ⅱ에서 지적한 바 있다. 어느 경우가 되었건 間에 우리의 見解로는 財政計劃보다 더 細緻하고 時界(time horizon)도 더 짧은 收入·支出事務, 豫算配定, 資金供給, 豫算編成 등이 먼저 安定되고 豫測可能性을 가져야 되리라고 생각한다. 그런데 우리나라에서 中期財政計劃制度를 導入한 것은 일단 이러한 基礎가 마련된 것이라고 假定할 수 있다.

그러므로 財政計劃制度의 운영 자체를 向上시키 나가면 財政政策을 효율적으로樹立해 나갈 수 있을 것이라고 判斷한다. 이 主張은 財政政策의 現行 擔當機構를 옹호하거나 現行 財政計劃을 正當化시키려는 것이 아니라, 이러한 計劃節次의 改善을 통하여 財政政策樹立의 能力이 向上될 수 있다는 것을 지적하려는 것 뿐이다.

우선 中期財政計劃은 現行 豫算編成制度를 補完하려는 것이고 다음과 같은 補完効果를 期待하고 있다. ⁽¹⁰⁾

- ① 繼濟事業과 新規事業에 대한 可用財源의 判斷
- ② 豫算編成業務의 効率化
- ③ 財政構造改善의 段階的 推進
- ④ 國民的 合意基盤의 擴大

(1) 可用財源限度의 判斷方式

이것은 ①豫算의 硬直度가 높고 物價上昇때문에 資金供給을 安定시킬 수 없는 隘路를 打開하려는 것으로서 우리가 Ⅲ에서 言及한 바와 같이豫算이 「消滅」(disappearing budget)되어버리는 것을 防止하려는 것이다. 여러번 強調한 것처럼 이와 같이豫算內容이 確實性을 갖게 만드는 作業이 財政政策樹立의 先行要件인 것이다. 그래서 財政計劃이 可用財源을 判斷하는 1단계로부터 出發하는 것은 적절한 조치라고 생각한다.

(2) 豫算編成業務의 効率化

이것은 徒視的인 豫算要求를 하기 전에 豫算當局과 部處間의 政策協議를 制度化하여 巨視豫算(macro-budget)을 編成하는 段階라고 볼 수 있다. 일단 이와 같은 巨視豫算이 編成되면 그러한 巨視豫算의 基礎가되는 基本政策 및 可用財源 配分方向과 符合되는 법위안에서各部處가豫算을 要求하게 함으로써 「불리기와 짚기」의 惡循環을 탈피하려는 것이라고 볼 수 있다.

(3) 財政構造改善의 段階的 推進

租稅制度 事業計劃承認 및 管理, 中央과 地方間의 機能配分 등을 調整하고 改善하려는 것이다.

(4) 財政運營에 대한 國民的 合意基盤의 擴大

이 것은 國民의 財政負擔에 관한 理解를 높이고 政府事業에 대한 豫測可能性을 賦與하며

(10) 經濟計劃院 豫算室, 前揭文書, pp. 13~20 參조

政府事務의 一貫性을 維持하려는 努力이다.

以上斗 같이 中期財政計劃은 現行 豫算編成制度를 補完하는 것을 그 一次的인 目標로 삼고 있다. 우리는 이 財政計劃과 같이 現行制度를 改善하려는 作業이 장차 더 복잡한 要因을 包含해서 고려해야 되는 政策을 수립할 수 있는 기반을 조성해 주어야 된다고 생각한다.

그러나 위해서는 中期財政計劃이 歲入 歲出의 總規模를 決定하고 그것을 主要機能別로 配分하는 機能에서 한결음 더 나아가서 豫算의 財政政策의 効果를 判斷할 수 있는 分析段階와 情報體制를 그 節次속에서 발전시켜 나가야 될 것이다. 이와 같은 分析와 情報는 關係部處와의 連繫 속에서 점차로 쌓아올려 겹으로써 發展시켜 나가야 되는 것이지 一方의 下向의 으로 賦譯시켜서는 안되리라고 믿는다. 여기에 다시 關係部處間의 協助를 증진시켜야 되는 어려운 問題가 남게 되는데 어느 경우에 있어서나 모든 機能을 모두 單一機關에 統合시키지 않는 限 關聯된 組織單位間의 相互作用과 協助가 불가피한 것이다.

部分의 合理性과 確實性을 提高하려는 努力이 全體的인 非合理性과 不確實性을 높여가는 狀況에서 脱皮하여 全體的인 合理性과 確實性을 높여가려면 現行制度의 部分的인 改善부터 이루어 나가되 全體 體制의 運營에 관한 眼目이 그 方向을 設定해 주어야 하는 것이다.