

豫算決定에 관한 研究**

姜 信 澤*

〈目 次〉

I. 序 言	1. 指針과 基準
II. 中央豫算機關과 各 部處間의 相互作用關係의 를	2. 各 室局의 豫算要求
1. 指針과 基準	3. 企劃管理室의 査定과 調整
2. 豫算要求	4. 豫算室과의 協議
3. 査定과 調整	V. 豫算室의 豫算査定
III. 豫算編成指針과 基準	1. 豫算決定의 論理와 相互作用
1. 政策과 重點事業의 導出	2. 前年度豫算과 各 部處의 要求額
2. 指針의 準備	3. 豫算室基準
3. 政策指針 및 限度와 制限	4. 査定, 協議 및 調整
IV. 各 部處의 豫算要求	VI. 結 語

〈要 約〉

이 연구는 우리나라 中央政府의 豫算編成過程을 분석한 것으로서 「方針—要求—査定」이라는 分業下에서 中央豫算機關과 各 部處間에 이루어지는 相互作用에 관하여 정리해 본 것이다.

이 연구에서는 豫算編成指針과 基準이 갖는 제한적 성격을 밝힌 다음 각 부처의 豫算要求節次에 관하여 간단히 묘사하고 나서 豫算室의 豫算査定過程에 관하여 묘사하였다.

I. 序 言

이 研究는 우리나라 中央政府의 豫算編成過程을 分析하려는 것이다. 豫算會計法이 규정하고 있는 豫算編成過程은 비교적 간단하다고 할 수 있는데 실제의 豫算決定에는 수많은 利害當事者가 직접 또는 간접으로 참여하고 있어서 그것은 하나의 政策過程인 동시에 政治過程이라고 부를 수 있을 것이다.

우리는 政策決定過程에 관하여 묘사할 때 問題의 提起, 代案의 選定과 分析

* 서울대학교 行政大學院 教授

** 이 研究는 1988년도 文敎部(韓國學術振興財團) 學術研究助成費의 支援을 받아 遂行하였다.

및 決定이라는 일련의 과정이 마치 單一人에 의하여 이루어지는 것처럼 표현하는 경우가 많다. 그러나 주지하는 바와 같이 政府의 政策은 多數人의 參與와 相互作用을 통하여 결정되며 參與者간에는 일종의 分業이 이루어지고 있는데 決定作成에 있어서의 分業에는 提案者와 審議(承認)者간의 分業도 있다. 즉 方針이나 基準을 설정하는 자가 있고 이러한 方針과 基準에 의거하여 要求하는 자가 있으며 다시 이와 같은 요구를 査定하는 자가 있다. 물론 方針決定者와 査定者가 같은 경우도 많다.

「方針—要求—査定」에 관한 분업은 정부 전체로서의 豫算節次의 四段階에서도 이루어진다고 할 수 있다. 즉 立法府와 最高政策決定者의 意圖라고 하는 方針이 따라 行政府에서 豫算을 編成(要求)하면 立法府가 審議(審査)決定하고 그렇게 決定된 豫算에 따라 行政府가 執行하고 나면 다시 會計檢査機關과 立法府 등이 審議를 하게 되는 것이다.

行政府 내부에서 豫算案을 편성하는 과정도 「方針—要求—査定」의 分業下에서 이루어지는데 豫算會計法에는 그와 같은 분업에 관하여 명시적으로 규정하고 있는 것이다.

첫째로 豫算會計法(이하 법이라 함) 제20조 ①항에서는 方針決定과 査定을 위한 豫備的 參考資料로서 「각 中央官署의 長은 매년 전년도 2월말까지 新起事業 및 經濟企劃院長官이 정하는 主要事業에 대한 事業計劃書를 經濟企劃院長官에게 提出」하도록 하고 있다.

둘째, 方針(指針)의 결정이 이루어진다. 「經濟企劃院長官은 매년 전년도 3월 31일까지 國務會議의 심의를 거쳐 大統領의 承認을 얻은 豫算案編成指針을 각 中央官署의 長에게 示達」하도록 되어 있다.

셋째는 要求이다. 법 제20조 제③항에는 「각 中央官署의 長은 제②항의 豫算案編成指針에 따라 매회계년도 소관에 속하는 歲入歲出豫算, 繼續費, 明示移越費 및 國庫債務負擔行爲 要求書를 작성하여 매년 전년도 5월 31일까지 經濟企劃院長官에게 提出」한다.

넷째는 査定, 調整 및 決定이다. 법 제21조는 「經濟企劃院長官」은 제20조의 歲入歲出豫算, 繼續費, 明示移越費 및 國庫債務負擔行爲 要求書에 의하여 豫算案을 편성하여 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻도록 되어 있다.

이와 같이 편성된 豫算案이 國會에 제출되는데, 앞에서 살펴 본 바와 같이 행정부 내부에서의 豫算決定過程은 크게 보아서 각 部處(中央官署)와 中央豫算機關(經濟企劃院)간의 方針—要求—査定에 관한 분업하에서 이루어진다고 할

수 있다. 「豫算」은 여러가지로 定義되고 있는데 그 중의 하나는 「豫算이란 과거의 政治的 鬭爭에 관한 記錄이며 政治的 勢力을 반영하는 未來의 計劃」이라는 것이다. 이와 같은 견지에서 보면 豫算決定過程은 政治過程인 것이다.

政治過程의 일부로서의 豫算決定過程에는 기본적으로는 각 부처와 中央豫算機關이 상호작용하는 것이지만 실제에 있어서는 數多한 利益集團, 政黨 및 國會議員 등의 영향력 행사가 있는 것이다. 그러나 이 연구에서는 豫算決定의 핵심 과정이라고 여겨지는 中央豫算機關과 각 부처와의 관계를 중점적으로 분석하고 利益集團이나 政黨 등과의 協議過程에 관해서는 부차적으로만 言及하고자 한다.

II. 中央豫算機關과 各 部處間의 相互作用關係의 틀

I. 指針과 基準

정부 전체로서의 豫算案 편성의 책임을 지고 있는 中央豫算機關이 豫算에 정부의 基本政策을 반영하고 統一的인 體系를 유지하기 위하여 指針과 基準을 작성하여 각 부처에 시달하는 것은 당연한 일이라고 할 것이다. 그런데 이와 같은 9반적인 이유 외에도 指針과 基準은 정부의 財政的 限界內에서 豫算을 편성해야 되는 필요성때문에 요구되는 것이라고 할 수 있다.

흔히 말하기를 豫算編成은 정부의 財政規模의 總額에 관한 決定인 동시에 事業水準에 관한 決定이라고 한다. 財政規模의 總額決定과 事業水準決定은 결과적으로는 同一規模가 되겠지만 그 最終決定段階까지의 動態는 각각 다르다고 할 수 있다.

즉 財政規模의 決定은 財政政策의 考慮하에서 이루어지는 巨視豫算過程(Macro-Budgeting)으로서¹⁾ 經濟安定 經濟成長 및 所得再分配 등의 財政政策의인 考慮가 크게 작용하겠지만 또 한편으로는 豫算實務의 立場에서 볼 때 限定된 財源을 가지고 여러가지 정부기능이나 事業간에 배분해야 되는 제약때문에 制限의 일 수 밖에 없는 것이다. 이렇듯 中央豫算機關이 財政的 限界를 지키려는 노력을 해야 되기 때문에 그 역할을 國庫의 保護者(守護者 guardian)라고 부르기도 하는 것이다.²⁾

1) "Macro-Micro Budgeting이라는 개념에 관해서는 John C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkeley: Univ. of California Press, 1977) 참조.

2) 예산결정에 있어서 guardian과 advocate의 役割關係를 論한 글은 Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes* (Boston: Little, Brown and Co., 1974) 참조.

이상과 같은 실제적 필요때문에 中央豫算機關의 豫算案編成指針과 基準등에서는 新規事業을 抑制하도록 강조하고 限度額을 設定하며 單位單價등을 시달리게 되는 것이다. 우리는 이 문제를 본고 Ⅲ에서 다루고자 한다.

2. 豫算要求

논리적으로만 생각한다면 中央豫算機關이 정부 전체로서의 豫算을 「單獨」으로 편성할 수도 있을 것이다. 즉 豫算機關이 現代政府의 任務나 機能의 範圍와 水準을 설정하고 그것을 각 분야별로 세분해서 각 부처에 할당할 수도 있을 것이다. 그러나 이것이 소규모의 조직인 경우가 아니면 실제로 불가능하다는 것은 두말할 필요도 없다.

그래서 事業水準의 결정에 있어서는 그와 같은 事業을 관장하는 部處의 參與가 있게 되고 그것이 豫算要求라는 提案의 方式을 가지게 되는 것이다. 각 부처의 요구를 받아서 결정하는 事業水準에 관한 決定은 微視豫算過程(Micro-Budgeting)이라고 부를 수 있다.³⁾ 그런데 微視豫算過程에 참여하는 각 부처의 입장에서는 정부 전체로서의 세입에 대하여 직접적으로 걱정할 필요가 없고 자기들의 所管에 속하는 정부의 機能이나 事業을 성공적으로 수행할 책임이 있는 것이다 즉 所管事業의 正當性과 必要性을 옹호하는 主唱者(advocate)의 역할을 수행하게 된다.⁴⁾

主唱者로서의 각 부처의 입장에서는 자기들의 所管事業만큼 중요한 事業도 없다고 생각하고 또 그렇게 주장한다.⁵⁾ 그래서 年度別 豫算要求時에는 더 많은 豫算을 얻기 위하여 온갖 노력을 기울이게 되는 것이다.

3. 査定과 調整

中央豫算機關의 일방적인 抑制와 制限만 있다면 政府事業은 침체하게 될 것이다. 왜냐하면 豫算機關 단독으로는 現代社會의 多様な 行政需要를 파악하기 어려울 것이며 그렇게 결정된 사업의 施行主體인 각 부처의 참여 저하로 事業成果가 떨어질 것이기 때문이다.

반면에 中央豫算機關이 統合, 調整力을 잃고 각 부처의 요구가 거의 다 그대로 받아들여진다면 재정은 파탄하게 될 것이다. 따라서 指針과 要求는 豫算査定過程에서 協議와 妥協 등을 통하여 調整되어야만 巨視豫算過程과 微視豫算過

3) 註 1참조

4) 註 2참조

5) 行政改革時에 자기부처가 不必要한 部處라고 주장하는 경우는 하나도 없다.

程의 補完이 이루어지고 豫算運營이 健全해질 것이다.

Ⅲ. 豫算編成指針과 基準

1. 政策과 重點事業의 導出

豫算會計法 제20조에는 「각 中央官署의 長은 매년 전년도의 2월 말일까지 新規事業 및 經濟企劃院長官이 정하는 主要事業에 대한 事業計劃書를 經濟企劃院長官에게 제출」 하도록 하고 있다. 우리나라 정부의 특이한 관례중의 하나는 年初에 각 부처에 대한 大統領의 年頭巡視가 있고 각 부처는 이 때 또는 다른 일정에 따라 大統領에게 業務報告를 하면서 大統領의 指示를 받는다. 이와 같이 報告되고 指示된 사업은 年次的으로 豫算에 반영되어야 할 것이다.

더지고 보면 각 부처의 業務報告에 포함되는 主要事業과 新規事業은 국가의 長期綜合發展計劃으로부터 도출되거나 거기에 추가한 것이라고 할 수 있으므로, 綜合計劃은 연도별로 구체화되는 절차를 가지고 있는 셈이다. 이러한 主要事業 및 新規事業을 中央豫算機關이 미리 파악해야 財政運營의 方向을 설정할 수 있을 것이다. 이 제도는 근래에 와서 中期財政計劃制度로 발전하였다.

2. 指針의 準備

豫算編成指針은 매년 작성되는 것이기 때문에 해마다 새로운 내용을 담기는 어려울 것이다. 그러나 앞에서 言及한 財政運營內容 및 각 부처의 事業의 重點에 따라 指針의 內容에 변동이 있을 수 있다. 그 밖에도 經濟企劃院은 豫算編成指針에 반영시킬 사항에 관하여 財務部 및 與黨과 協議하는데 이러한 과정에서 編成指針 試案이 몇 차례의 수정을 거쳐 확정되는 것이다.

3. 政策指針 및 限度와 制度

(1) 政策課題와 事業指針

豫算編成指針에는 國內外 經濟展望과 政府施策의 重點이 제시된다. 그리고 더 구체적으로 經濟展望에 따른 目標와 政策課題가 제시되는데 과거 1975년도에는 다음과 같은 과제에 관하여 언급하고 있다. 즉 ① 物價의 安定과 均衡 ② 國民生活의 均衡된 安定과 開發行政의 強化 ③ 國際收支 改善 ④ 內資動員 ⑤ 食糧의 增産과 重化學工業의 建設.

근래에 와서 1989년도 豫算編成指針중의 經濟·社會的 課題로 제시된 것은

① 安定基調下的 適正成長 持續 ② 民間의 自律・參與의 擴大 및 政策의 公正性 確保 ③ 部門間 均衡發展과 살기 좋은 農漁村 建設 ④ 基本的 福祉制度의 정착과 疎外階層에 대한 支援擴大 ⑤ 對外開放 등 國際化에 效率的으로 대처하는 것 等이다. 그리고 豫算編成의 重點으로는 ① 財政의 福祉機能 提高 및 均衡發展을 위한 支援強化 ② 成長潛在力의 擴充과 産業構造의 高度化 ③ 安保・外交力量의 強化 ④ 教育環境改善과 文化暢達 ⑤ 安定基盤을 공고히 하기 위한 健全財政基調의 견지 ⑥ 財政運用의 效率性提高 등이 강조되고 있다.

이상에서 例示한 政策課題와 事業指針은 巨視豫算過程의 立場에서 本 助長的 측면들이다. 豫算決定에 있어서 「先企劃 後豫算」이 되어야 함에도 불구하고 「先豫算 後企劃」이 되고 있다는 비판이 있으나 한국의 경우에는 「豫算이 企劃을 닮을 수 있는 素地」를 가지고 있는 셈이다. 豫算室이라고 하는 中央豫算機關이 計劃을 담당하는 經濟企劃院에 소속되어 있고⁶⁾ 또 각 부처에서는 企劃과 豫算이 企劃豫算擔當官에 의하여 統合되어 있으며 豫算編成節次上 위에서 알아 본 바와 같은 政策課題가 시달되기 때문이다.

그러나 위와 같은 助長的 측면과 더불어 保守的 推計의 경향이 있고 또 더 구체적인 指針에서는 여러가지의 限度와 制限을 가하고 있는 것이다. 그리하여 「歲入內 歲出을 원칙으로 한 適正財政規模의 維持」가 강조된다.

이 하에서는 「適正財政規模의 維持」라고 하는 財政的 限界를 지키기 위한 여러가지 指針의 內容에 관하여 알아 보기로 한다.

(2) 一般指針

1989년도 豫算編成指針의 例에서 보는 바와 같이 一般指針에서도 각 부처의 豫算要求에 대하여 다음과 같은 內容의 制限을 가하고 있다.⁷⁾

즉, 人件費: 前年度水準

- 人件費를 제외한 所管豫算: 一定比率增加, 主要事業 單位事業別優先順位
- 事業費: 繼續事業 完료: 新規事業 事前投資 審査
- 受益者負擔事業: 財政支援所要 最小化
- 政府와 民間, 國家와 地方自治團體가 상호 관련되는 사업: 國家機能移讓
- 여러 部處關聯事業: 重複投資 止揚
- 一般行政 廳舍 新築: 積極 抑制
- 豫算編成: 원칙적으로 88基準 所要物量에 89豫算編成 基準單價 適用

6) 經濟企劃院 經濟企劃局 소관의 經濟運營計劃과 經濟社會開發 5年計劃 등이 豫算編成指針과 中期財政計劃 등에 반영된다.

7) 經濟企劃院, 1989년도 豫算概要, pp.357-368.

〈표 1〉 1975년도 예산요구지침

(단위 : 인급회수)

지출 계	한정· 지원 등	한정· 한도액	소 요 액 계 상	기 용 기 준 단 가 경 비 적	신 규 사 업 억 제 등	금 환 금 용 등 이 로 전	기 타	지 원	추 진	확 장	계
경비비											
(1) 차급 및 연급		1	1								2
(2) 조부급		3	2	1							6
(3) 일반경비		2									2
(4) 지방비		1		3	2						6
(5) 투융자											—
(가) 일반指針		2			1	1	3				7
(나) 투융자사업											—
① 새마을 사업			2		1	1		5	3	1	13
② 중화학공업지 원								1			1
③ 에너지자원개 발								2	1		3
④ 사회간접투자		1						7	5		13
⑤ 인력개발 및 과학기술진보		2	1						1		4
⑥ 사회복지 기타			1					2	1		4
총 계		12	7	4	4	2	3	17	11	1	61

위에서 정리·인용한 것과 같은 制限과 抑制는 주요 經費 類型別로 더욱 구체화된다. 〈표 1〉이 보여주는 바와 같이 1975년도 豫算要求指針에서는 經費別로 限定 抑制, 支援 등의 指針을 시달하고 있는데, 당시의 정부의 적극적인 事業 計劃 推進 때문에 支援 推進 擴張 등의 용어도 많이 사용되고 있지만 그에 못지않게 限定과 抑制를 하는 용어도 많다. 指針別로 사용된 文章 말미의 인급회수로 겨산한다면 指針 61개 항목중 32개 항목이 限定과 抑制이며 그 중에서도 經費를 限定시키거나 限定額을 賦課하는 것등이 가장 많고(12회) 그 다음이 最小 所要額을 計上하라는 것(7회)이고 그 다음이 基準單價適用, 新規事業抑制, 金融으로의 轉換등이다.

豫算編成指針상의 經費別 制限과 抑制는 그 후로 더욱 구체화되어 〈표 2-1〉과 〈표 2-2〉가 보여주는 바와 같이 主要經費 類型別로 인급하고 있다. 1989년도 豫算編成指針의 경우, 制限과 抑制에 관한 총 86개항의 指示중에서 經費의 最低所額을 計上하라거나 抑制 限定시키라거나 또는 最小限 / 最少化하라거나 하는 言及回數가 가장 많고(25개항) 다음이 事業 또는 經費를 縮小, 統合, 節約 또는 既存事業에 吸收하라는 것 등이고, 그 다음이 基準을 적용하고 計劃에 따

<표 2-1> 經費別制限과 抑制—1978年度 豫算編成指針

(단위 : 인금회수)

편성지 제한과 억제	최상의 억제	최소 억제	최소 억제	축소· 통합· 절약	기존 사업 수등	현행 기준 계획 적용	계상 불인정	신규 사업 불인정	지 양	비율 제한 년 한 제한	엄격 한 평가	계
경성비												
(1) 보조금	1	1	1				1	2				6
(2) 포상금		2				1				2		5
(3) 출연금	1	1	1								1	4
(4) 용역비	1	1				1	1	1				5
(5) 이차보전		1				1		1				3
(5) 기금	3						1					4
(7) 일용직급	1					2	1					4
(3) 정보비 및 특별판 공비	2	1	1			1	1					6
(1) 임차료	1	2	2									5
(1) 국제부담금	4	1				1						6
(1) 청사건축 유지비	2		4			3				1		10
(1) 행사비	4	2										6
(1) 국외여비	1	2				1		1				5
(1) 국내여비	1	2	1			1						5
(1) 전산관련경비	2		2				1					5
(1) 교육훈련기관경비			2									2
(1) 출자금	1							1				2
(1) 공공요금	2	1	1									4
계	27	17	15			12	6	6	3	1		87

를 기, 計上不認定, 定員, 現員 및 比率適用, 止揚, 前年度水準, 新規事業 不認定 등의 言及順이다.

制限과 抑制에 관한 언급회수에 비례하여 豫算要求額이 억제되는 것은 아니지만 우리나라의 豫算編成에 있어서도 中央豫算機關이 巨視豫算決定過程에서 財政的 限界를 지키기 위한 豫算要求의 制限을 가하는 것만은 확실하다. 이 모든 것은 일종의 限度額(Ceiling)을 賦課하는 방식인데 각부처는 이 「限度額을 뚫기」(Piercing the Ceiling) 위하여 여러가지 노력을 하게 되는 것이다.

<표 2-2> 經費別 制限과 抑制—1989年度 豫算編成指針

(단위 : 억원회수)

편성指針상의 제한과 억제	최저 최소 최소 요/억 억 억 억	축 소· 통 합· 절 약	계 상 불 인 정	계 획 등 / 기 준 단 가	정 원· 현 원· 물 량	지 양	전 년 도 수 준	신 규 사 업 불 인 정	계
경상									
가. 인건비 및 기준경비					4				4
나. 관서당 경비							2		2
다. 경상비									—
(1) 보조금			2	1	1	1			5
(2) 포상금	1	1	1		2				5
(3) 출연금	1	1		1				1	4
(4) 용역비	1	2	1			1			5
(5) 이차보전	3								3
(6) 일용직급	1		2		1				4
(7) 정보비 및 특별판공비	2	1	1				1	1	6
(8) 임차료		4		1					5
(9) 국제부담금	4	1	1						6
(10) 청사건축 유지비	1	1	3	4					9
(11) 행사비	6								6
(12) 국외여비	1	2	1			1			5
(13) 국내여비	2	1		1		1			5
(14) 전산관련경비		3		2					5
(15) 교육훈련기관경비				2					2
(16) 공공요금	2	1							3
(17) 정부정수물품 구매비					2				2
계	25	18	12	12	10	4	3	2	86

IV. 各 部處의 豫算要求

1. 指針과 基準

정부 전체의 경우와 마찬가지로 각 부처내의 豫算決定節次도 指針示達, 豫算要求, 査定 및 最終調整이라는 과정을 거친다.⁸⁾ 즉 각 부처별 豫算 決定의 일반적인 절차는 대체로 다음과 같다.

각 부처의 企劃管理室은 2월중에 所管 各 室局別로 豫算編成基準 및 單價등

8. 以下の 내용은 拙稿 “豫算擔當公務員의 役割에 관한 研究”, 行政論叢(1990년도 게재예정)의 일부내용을 參考로 하여 재구성한 것이다.

에 관한 의견을 수집하여 豫算構造, 과목해소 및 單價 등 豫算編成에 관한 의견과 新規事業 및 主要事業에 대한 事業計劃書를 經濟企劃院에 제출한다.

1월초에 經濟企劃院으로부터 豫算編成指針이 시달되면 각 부처의 企劃管理室은 各室局에 대하여 부처 자체의 指針을 시달하고 필요한 교육을 실시한다. 各室局은 歲入·歲出豫算을 요구하는데 企劃管理室이 그것을 사업별로 綜合調整하고 문제가 되는 豫算을 再調整한다.

5월중에는 이와 같은 調整結果를 가지고 室局長과 協議하여 長·次官에게 報告하여 그 裁可를 받은 부처의 豫算案을 經濟企劃院에 제출하는 것이다.

미년 經濟企劃院長官이 시달하는 豫算編成指針이 하나의 指針으로서의 구실을 하려면 그 내용중 해당부분이 부처의 實情에 맞게 구체화된 指針으로서 시달되어야 한다. 우리나라의 中央行政府處의 대부분은 이와 같은 자체의 指針을 시달하고 있다. 그런데 또 대부분의 경우 企劃院의 指針중 해당부분을 더 구체화하더라도 더욱 制限的인 基準을 設定하지는 않는다고 하는데 그 이유는 企劃院의 豫算編成基準 자체가 매우 상세한 규정을 두고 있기 때문이라고 한다. 예외적으로 企劃院의 基準보다 더 制限的으로 部處內에서 기준을 시달하는 경우도 있는데, 그 이유는 자기 부처의 特性을 반영해야 되기 때문이라는 것이다.

豫算編成指針이나 基準만으로는 各室局의 豫算불리기(Padding)를 제약하기 어려우므로 여러가지 統制方法을 사용하게 되는데, 우리나라 중앙부처의 경우에 흔히 사용하는 방법은 豫算要求를 前年度對比 一定比率로 制約하거나 新規事業을 抑制하는 것 등이다.

위에서 언급한 것과 같은 指針, 基準, 制限 등에 의하여 豫算規模의 膨脹을 막으려고 노력하지만 各室局은 制限을 벗어나려고 노력한다.

2. 各室局의 豫算要求

제한을 벗어나려면 各室局은 豫算불리기를 해야 되는데 아무런 根據도 없이 많은 豫算을 要求할 수는 없을 것이다. 따라서 各室局은 소관 豫算要求를 正當化하고 그 妥當性을 주장하기 위하여 根據資料를 提示하여야 한다. 그런데 현재의 관행은 前年度對比表를 내게 하는 경우가 많고, 分析資料에 의하여 뒷받침하려고 할 때 사용되는 것은 豫算執行에 의하여 어떠한 事業結果가 나타날 것인가를 표시하는 경우가 가장 많고, 그 밖에 자주 쓰이는 것이 需要充足과 產出量이고, 社會指標와 生産性 등은 비교적 덜 쓰이는 것 같다.

3. 企劃管理室의 査定과 調整

“過多”하게 마련인 各 室局의 豫算要求는 査定되고 調整되어야 한다. 대부분 의 경우에 이미 指針과 基準이 시달되어 있고 매년 반복되는 작업이므로 一般的인 査定節次를 따른다.

그런데 이러한 일반적인 査定節次를 따른다고 하더라도 더 구체적으로는 長次官의 指針에 따라 事業의 優先順位가 賦與되며 어느 정도 예상할 수 있는 增加比率보다 큰 폭으로 增額要求된 項目을 면밀히 검토하게 된다. 그밖에도 新規事業이 抑制되고 項目別統制를 가한다.

4. 豫算室과의 協議

각 부처의 企劃管理室은 자체의 豫算編成過程을 거친 豫算案을 經濟企劃院 豫算室에 제출하고 正當化해야 된다. 대부분의 경우에 豫算室의 豫算編成基準에서 요구하는 것 보다 더 많은 資料를 제시하는데, 흔히 사용하는 根據資料는 예상되는 事業結果, 需要充足, 產出量, 生産性, 社會指標 등의 순이다.

각 부처가 豫算要求時에 불리기를 하는 것만은 확실한데, 일반적으로 獲得可能히리라고 예상하는 期待額의 몇 %를 덧붙이는지는 확실치 않다. 평균적으로 약 17%정도를 덧붙인다는 부처도 몇 곳이 있으나 그 외에는 일정치 않다고 한다. 즉 一定한 比例的配分에 관한 慣行은 아직 성립되어 있는 것 같지 않다.⁹⁾

豫算上의 餘裕資金과 確實性を 보장받기 위하여는 행정기관이 特別會計나 基金 또는 “自體資金”을 관리 또는 보유하려는 경향이 있는데 우리나라의 中央部處도 예외는 아니다.

豫算要求時에는 그 당시의 社會的 關心對象인 政治的 爭點 이나 危機 또는 올림픽과 같은 國家的인 重點事業을 “活用”하거나 그것에 便乘하여 더 많은 豫算을 얻으려고 한다. 심지어는 “失敗”도 豫算獲得의 기회로 삼을 수 있다.

豫算室과의 協議에 있어서 企劃豫算擔當官이 그것을 전담하는 경우와 부처내 所管 室局으로 하여금 자기들의 사업에 관하여 正當化 說得 또는 “呼訴”를 하도록 이용하는 경우는 각각 長·短點과 問題點등이 있을 수 있는데 실제에 있어서 위의 두가지 방식이 병행되고 있다. 所管 室局으로 하여금 正當化나 說得을

9) 1989년 10월 및 11월 중에 서울대학교 行政大學院生을 참여시켜 실시한 조사에서 이와 같은 관행을 묻는 질문에 대하여 어떤 부처의 豫算擔當官은 “지금 豫算編成이 매우 合理的·體系의으로 이루어지고 있는데 아직도 時代錯誤의인 질문을 하느냐”고 했다고 한다.

할 수 있도록 허용하는 이유는 당사자가 豫算을 더 많이 確保하려는 意慾이 더 클뿐만 아니라 좀 더 具體적이고 正確하며 專門인 설명이 가능하기 때문이라고 한다.

각 부처는 여러가지 방식으로 더 많은 豫算을 획득하기 위하여 노력한다. 앞에서 言及한 筆者의 調査에 의하면, 그 중에서 가장 큰 역점을 두는 것은 最高 政策決定者의 施政方針을 반영하는 것이고 그 다음이 黨政協議過程을 活用하는 것, 學緣 地緣 血緣 등을 활용하는 것, 利益集團의 壓力을 사용하는 것, 有力한 國會議員의 利害關係를 반영하는 것 등의 순이다.

V. 豫算室의 豫算査定¹⁰⁾

1. 豫算決定의 論理와 相互作用

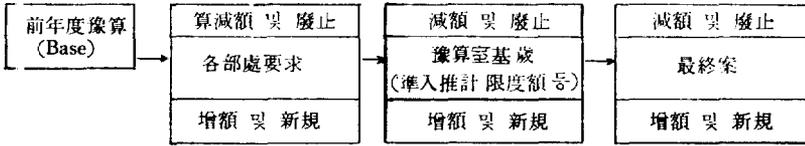
(1) 豫算決定의 論理

가장 단순한 豫算決定의 論理는 前年度豫算額을 基礎(Base)로 삼고 可用財源의 範圍 내에서 필요한 사업만큼 加減하는 것이라고 할 수 있다. 즉 前年度豫算을 不變이라고 한다면 정부는 追加財源만큼 事業이나 支出을 늘리고 부족재원만큼 사업이나 지출을 줄이면 될 것이다.

그러나 前年度豫算의 認定範圍, 可用財源의 規模 그리고 必要事業이나 經費의 規模가 모두 可變의 일 뿐만 아니라 이들을 결정하는데 있어서도 여러 사람이 참여하여 상호작용하게 된다. 즉 豫算室의 여러 부서들 뿐만 아니라 與黨과 行政首班도 參與하게 되는 것이다.

여기서 우선 豫算査定의 논리를 생각해 보기로 하자. 먼저 前年度豫算을 基準(基準)으로 삼을 때 각부처에서 제출한 豫算要求額의 總計는 前年度豫算을 훨씬 초과하는 것이 상례이다. 豫算室은 經濟·社會發展計劃과 財政政策 및 經濟發展計劃의 歲入展望 등을 감안하여 다음연도의 豫算規模를 얼마나 크게 정할 것인가에 관하여 잠정적으로나마 정한 일종의 基準(限度額)이 있을 것이다. 그리하여 豫算室은 각부처의 요구액을 이와 같은 限度額 내에서 抑制하려고 노력할 것이다. 그와 동시에 각부처와 與黨등은 이 한도액을 초과하려고 각종 노력을 기울일 것이다. 결국 靑瓦臺의 調整을 받고 國務會議의 議決을 거쳐 국회에

10) 豫算室의 豫算編成過程에 관하여는 經濟企劃院 豫算局 發行의 1973, 1974, 1975년도 “豫算編成回顧”를 참고로 하였고 1990년 1월중에 豫算室 關係官의 도움을 받아 구성하였다. 이 기회에 도움을 주신 분들에게 감사드린다.



〈그림 1〉 豫算決定의 一般의 節次

제출되는 政府案의 豫算規模는 각부처의 요구액총계보다는 적되 豫算室의 당초의 기준액보다는 커질 것이다. 이것은 간단히 圖示해 보면 위와 같다.

(2) 分業과 相互作用

민일 豫算室의 基準을 정하는 일이나 最終案을 정하는 일을 어떤 한 사람이 단독으로 하는 것이라면 業務量은 방대하더라도 決定은 빨리 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 豫算査定의 실제에 있어서는 여러사람이 參與하기 때문에 복잡한 相互作用속에서 調整이 이루어진다. 相互作用의 구체적인 내용에 관하여는 다음 항부터 좀 더 상세하게 記述하기로 하고 그와 같은 記述을 위하여 여기서는 어떤 유형의 相互作用이 필요한 것인가 하는 것만 간단히 알아 보기로 한다.

첫째, 各部處의 關係者들이 있다. 이들이 자기 部處의 豫算要求에 관하여 설명하고 더 많은 豫算支援을 받기 위하여 노력하는 사람들이다.

둘째, 豫算室 내부에서 豫算室의 基準案 또는 總括案을 결정하는 部署가 있다¹¹⁾

셋째, 各部處의 豫算要求를 査定하는 擔當官이 있다. 이들은 豫算室의 기준을 지키면서도 各部處의 要求를 受容해야 되는 사람들이다.

넷째, 審議官, 豫算室長, 次官, 副總理(長官) 등이 있다.

다섯째, 政黨 특히 與黨이 있다. 與黨이 政府 各部處와 관련된 政策의 후원자격인 것이다.

끝으로 國務會議, 國務總理, 行政首班 등이 있다.

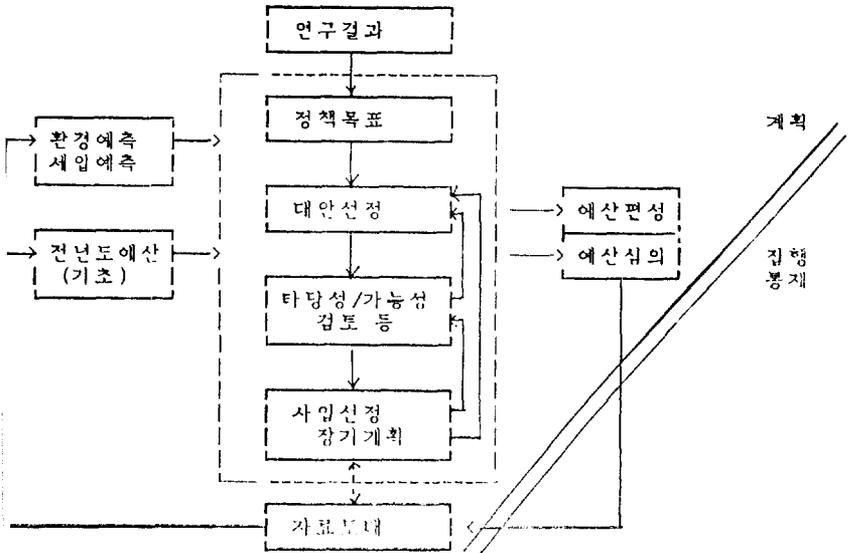
아래에서는 豫算決定論理의 각 단계별로 참여자들의 상호작용에 관하여 알아 보겠다.

2. 前年度豫算과 各部處의 要求額

(1) 前年度豫算의 意味

어떤 豫算制度이든지 〈그림 2〉와 같은 豫算決定의 論理를 가지고 있다. 물론 이와 같은 논리를 明示的으로 따르느냐 아니냐 하는 것에는 차이가 있을 수 있

11) 豫算總括課, 豫算政策課, 豫算管理課 등



<그림 2> 豫算決定의 論理

을 것이다. 품목별 豫算制度의 경우에는 그것이 덜 명시적이라고 할 수 있고 成果主義豫算, 計劃豫算, 零基準豫算 등의 경우에는 더 명시적이라고 할 수 있을 것이다.

어느 경우가 되었건 간에 前年度豫算은 일반적으로 다음 연도의 豫算決定에 있어서 “基礎”(Base)로 사용된다고 할 수 있으며 이것은 대개의 경우, 豫算決定에 있어서의 最低線(Base Line)이라고 할 수 있다. 왜냐하면 “豫算”은 각종 參與者의 참여하에 이루어진 政治的 協商, 妥協, 鬭爭, 計算등의 產出이므로 “革命的”상황이거나 아직 관례가 성립되지 않은 경우를 예외로 한다면 기존의 政治內 官僚的 勢力關係가 존속되는 한, 前年度豫算은 존중될 것이다. 따라서 각 녹처 뿐만아니라 豫算室(中央豫算機關)의 경우에도 前年度豫算을 새로운 豫算을 계산해내는 근거로 삼는 경우가 많은 것이다. 즉 우리나라 豫算室의 경우 적어도 理論上으로는 前年度豫算을 기초로 다음해의 豫算을 査定하는 것은 아니라고 한다. 왜냐하면 우선적으로는 各 部處가 요구한 當該事業의 妥當性을 검토하여 豫算支援與否를 결정하기 때문이다. 그러나 實際에 있어서 當該事業의 妥當性이 인정될 경우 그 支援規模를 결정할 때 前年度 豫算額이 참고가 되며 매년 반복되는 經常的인 事業인 경우에는 일종의 기초가 된다. 또 財政規模의 增加에 限界가 있다는 制約性 때문에 前年度豫算이 翌年度豫算決定에 미치는 영향은 매우 크다고 할 수 있다. 이런 慣行이 너무 惰性에 빠져 있으면 “前年

度距襲主義”라고 하여 비난을 받기도 하는 것이다.

(1) 各 部處의 豫算要求額

2. 부처의 경우에는 既確保된 “基礎”에다가 더 많은 項目이나 額數를 追加하려고 노력할 것이고 豫算室은 가능한 한 基礎의 限度內에서 抑制함으로써 餘裕 財源을 얻어내려고 노력할 것이다. 豫算決定은 매우 복합적인 政治的·官僚的 決定들을 몇개의 豫算額數로 압축하는 것이기 때문에, 豫算室이라고 하는 官僚的 階層上的 한 수준에서 실정하는 한계내에 각 事業이나 部處의 총액을 끌어 내리기 위한 일련의 探索的 戰略을 낳게 되는 것이다.

3. 豫算室 基準

각 부처가 본격적으로 豫算編成에 착수하기 전에 經濟企劃院長官이 豫算案編成指針과 豫算편성기준을 시달하지만, 각 부처가 이러한 指針과 基準를 얻수하여 豫算을 요구하는 것은 아니고, 또 비록 얻수하였다고 하더라도 각 부처가 요구한 豫算額의 단순한 합계를 정부의 豫算規模로 策定할 수는 없다.

따라서 豫算室은 각 부처의 豫算要求를 査定하고 調整하기 위한 기준을 필요로 하는 것이다. 이러한 기준의 내용에는 크게 나누어 두가지로 볼 수 있는 데 하나는 각 부처가 요구하는 主要事業이나 重點事業의 妥當性에 관한 것이며 다른 하나는 歲入推計를 반영하는 財政的 限界에 관한 것이다. 어느 경우나 마찬가지로 豫算室의 기준을 정하는 과정에 있어서도 중점사업의 규모를 크게 잡으면 財政的 限界를 초과해야 되고, 반면에 財政的 限界에 力點이 주어지면 主要事業 또는 重點事業등의 규모를 축소해야 될 것이다. 이렇듯 事業規模와 歲入規模間에는 相互影響을 미치게 된다.

(1) 主要事業의 事前檢討와 事業規模

豫算會計法 제20조 1항에서는 「各 中央官署의 長은 매년 前年度의 2월말까지 新規事業 및 經濟企劃院長官이 정하는 主要事業에 대한 事業計劃書를 經濟企劃院長官에게 提出」하도록 하고 있는데 이와 같은 計劃書의 綜合檢討를 통하여 政府 전체로서의 新規 및 主要事業의 윤곽이 결정되어 나가며 이것이 豫算査定과 調整을 위한 豫備의 基準으로 사용되는 것이다. 이러한 事業들은 豫算總括課에서 총괄하는데 통칭 「主要 新規 및 繼續事業」이라고 한다. 本豫算을 편성하는 기간 동안에는 시간에 쫓겨서 사업에 대한 集中的인 審議가 어려우므로 사전에 主要 新規 및 繼續事業에 대하여 豫算編成時와 같이 分析·審議해 둬으로써 예산편성에 대비하는 것이다.

정부의 사업규모의 윤곽을 정하는데 있어서는 各 部處의 要求만이 단순히 計算되는 것이 아니고 大統領의 指示事項도 고려의 대상이 되며 經濟社會開發 5 個年 計劃으로 부터 도출되는 重點事業도 고려의 대상이 될 것이다. 종전에 사용하던 總資源豫算(Overall Resources Budget)과 근래에 사용하는 中期財政計劃은 이러한 事業規模를 결정해 나가는 하나의 방법이다. 주지하는 바와 같이 中期財政計劃의 用途는 一年主義 豫算編成方式에서 소홀하게 다루기 쉬운 財源配分의 構造分析和 中·長期的인 政策方向을 정립하는데 도움을 주며, 國民負擔의 限界設定 및 事業의 優先順位 결정에서 기준을 제공하고 中·長期的 財政支援의 方向을 설정함으로써 各 部處로 하여금 所管事業計劃을 합리적으로 수립하게 하려는 것이다.

이와 같은 中期財政計劃은 助長的 側面과 制限的 側面을 다 함께 지니고 있다. 즉 中期財政計劃에 반영된 사업을 當該 年度 豫算編成時에 일단 肯定的으로 받아들여질 可能性이 높으며 計劃에 반영되어 있지 않은 사업은 비록 그 妥當性을 검토하여 豫算支援 與否를 결정하는 절차를 거치지만 받아들여질 가능성이 낮게 된다. 왜냐하면 中期財政計劃은 無計劃的 事業의 난립으로 인한 財政所費의 膨脹을 견제하려는 制限的 性格이 강하기 때문이다.

위와 같이 助長性과 制限性을 다 함께 가지고 있는 中期計劃의 目標은 그대로 豫算에 반영되지 않음으로써 兩者間에 乖離가 생기기도 하고, 반면에 中期計劃에 반영된 사업은 各 部處에서 既定事實化함으로써 財政의 硬直性을 높이는 경우가 생기기도 하는데, 일반적으로는 各 部處가 中·長期計劃을 경시하는 경향으로 말미암아 그 본래의 의미가 다소 약화되고 있다고 한다. 그렇다고 하더라도 中期計劃은 정부의 방대한 事業水準을 결정하는데 있어서 일종의 기준이 된다고 할 수 있다.

이와 같은 事業規模의 總體的인 윤곽은 豫算室의 政策部署와 總括部署에서 결정하게 되는 것이다. 물론 政策部署와 總括部署의 決定過程에는 각 分野別 豫算擔當官 등이 참여하는 각종 協議가 포함되는 것이다.

(2) 財政規模

豫算은 財政政策의 重要한 道具중의 하나이므로 財政規模를 결정하는데 있어서는 經濟成長 經濟安定 및 所得再分配등의 財政政策의 기능에 관한 고려가 크게 작용한다. 그러나 豫算査定과 調整을 위한 財政規模의 결정에 있어서 큰 영향을 미치는 요소는 經濟展望과 稅法 등에 따른 歲入推計라고 할 수 있다. 우리나라와 같이 財務行政組織이 분리형으로 되어 있기 때문에 豫算機關과는 별도로

로 歲入事務를 統括하는 機關이 있는 경우에는 兩機關間의 歲入推計가 다를 수 있다. 즉 우리나라 歲入事務를 統括하는 財務部는 歲入規模를 적게 책정하려는 경향이 있고 豫算室은 財務部推計보다 크게 策定하려는 경향을 가지고 있다.¹²⁾ 財務部의 입장에서는 歲入規模를 낮게 策定해야만 財政膨脹을 억제한다고 하는 명분도 있지만 그와 함께 歲入缺損을 예방하려는 실제적 고려가 있는 것이다. 豫算室의 입장에서는 歲入規模를 좀더 늘려서 책정해야만 企劃當局과 各 部處의 요구를 수용할 수 있는 餘裕財源이 마련되는 것이다.

豫算室에서는 前述한 바와 같이 翌年度의 經濟展望 및 財政政策方向 등 巨視經濟的인 考慮와 歲收推計 및 主要事業費推計 등의 計數的 接近을 통하여 내부적으로 잠정적으로나마 기준으로 사용될 수 있는 「財政規模」를 가지고 있으나 公門的인 論議는 거의 이루어지지 않으며 그것이 外部的으로 알려지는 것은 豫算編成이 마무리되는 단계에서라고 한다. 그러나 財務部측의 推計를 완전히 무시할 수는 없는 것이므로 豫算室 내외부의 協議와 調整을 거친 歲入推計가 豫算策定과 調整의 “基準”으로 사용되고 있다고 할 수 있을 것이다.

여에서 언급한 事業規模와 歲入規模라는 기준들이 時期的으로 보아 豫算査定이후에 꼭 결정되는 것은 아니고 수시로 수정될 수 있으나, 논리적으로는 그와 같은 基準이 設定되어야만 協議와 調整이 이루어질 수 있는 것이다. 결국 事業 및 財政規模는 豫算室長이 주관하는 豫算室 內部會議과 長官이 주관하는 經濟企劃院 院內 幹部會議를 통하여 豫算編成過程期間에 수시로 논의되고 調整되는 것이라고 할 수 있다.

4. 査定, 協議 및 調整

여에서는 豫算室의 豫算決定의 論理와 基準에 관하여 알아 보았다. 이하에서는 豫算査定, 協議 및 調整에 관한 節次에 관하여 略述하기로 한다.

우선 豫算編成節次 및 業務흐름의 概要는 다음과 같다. 法이 규정한대로 經濟企劃院은 3월 31일까지 각 부처에 대하여 豫算編成指針과 基準을 시달하면 각 부처는 5월 31일까지 豫算要求書를 經濟企劃院에 제출한다.

이와 같은 요구가 있기전에도 前述한 바와 같이 각 부처의 “主要 新規 및 繼續事業에 관한 심의가 이루어지지만 요구가 제출된 다음부터 더 本格的인 審議가 이루어진다. 즉 대략 6월 1일 부터 7월 13일 사이에 主要事業, 其他事業, 問題事業 등을 審議해 나가는 이 과정에서 豫算審議會를 운영하여 各擔當官室

12) 經濟企劃院 豫算局 1975年度 豫算編成回顧 및 1990년 1월의 面接

의 豫算編成內容을 審議・調整하는 것이다.

매년 8월 15일경까지 審議・調整된 豫算室案이 경제기획원 장・차관에게 報告되니 8월 31일까지 관계부처의 의견을 수렴・반영하여 9월 20일 까지 與黨 및 靑瓦臺 등 政策機關에 보고, 협의한 후 9월말에 國務會議의 의결을 거쳐 政府案을 확정하게 된다.

이러한 업무의 흐름에 있어서의 예산실 내부의 業務分掌은 豫算總括課가 豫算規模決定과 總體的인 財源配分計劃을 수립하고 豫算政策課가 歲收를 推計하며 豫算管理課가 公務員人件費 등의 기본적 경비를 편성한다. 그리고 9개 擔當官室에서 각 부처의 예산을 편성하는 것이다.

이와 같은 業務分掌은 우리가 앞에서 언급한 바 있는 保護者와 主唱者의 役割關係로 나누어 볼 수 있다. 規範的으로 볼 때 國會가 保護者이고 行政府가 主唱者이며 각 부처 내부적으로는 企劃豫算擔當官室이 保護者이고 各室局이 主唱者이고 또 豫算室과 각 부처와의 관계에 있어서는 豫算室이 保護者이고 各部處가 主唱者이듯이 豫算室內에서는 總括・政策・管理 등의 部署가 재정과 사업 규모를 제한해야 되는 保護者的인 役割을 수행하고 分野別 擔當官이 소관부처의 요구를 반영해 주어야 하는 主唱者로서의 역할을 수행하게 되는 것이다. 즉 豫算室은 그 성격상 財政的 限界를 지키려는 保守性이 강한데 內部的으로 그러한 역할을 맡은 部署가 있는 것이다. 그러면서도 關聯 部處나 機關을 통하여 財政所要를 增大시켜야 할 필요성이 各 分野別 擔當官室을 통하여 전달되는 과정에서 主唱者的인 役割이 수행된다. 결국 限界와 所要라는 兩者를 조화시키는 것이 예산실 “最大의 課題”가 되는 셈이다.

이렇듯 豫算室 內部에서도 保護者的 役割과 主唱者的인 役割이 있는 것으로 概念化할 수 있는데 앞에서는 豫算編成節次의 업무흐름에 관하여 알아 보았고 보호자적 역할로서의 기준설정과 재정적한계설정 등에 관하여 검토하였는데 아래에서는 主唱者로서의 分野別 擔當官이 소관 각 부처의 예산요구를 査定・調整하는 방식에 관하여 알아 보도록 하겠다.¹³⁾

豫算擔當官의 소관부처 豫算査定節次는 우선 사업별로 說明聽取日程을 수립하여 事業擔當者로부터 설명을 듣고 豫算을 査定하여 審議資料를 作成・報告한 후에 豫算審議會에서 審議・調整하게 된다.

이 과정에서 무엇보다 검토하느냐 하는 것이 궁금한 일인데, 一般的으로 말해

13. 이때 擔當官은 對部處關係에서는 財政的 保護者이고 豫算室內部關係에서는 事業의 主唱者이다.

서 事業內容의 妥當性を 검토하고 物量이나 單價등의 適合性檢討를 통하여 事業水準을 결정하게 된다. 豫算編成指針이나 基準에 관하여는 豫算編成擔當者가 熟知하고 있으므로 크게 벗어나는 일은 드물며, 만약에 그 적용상 잘못이 있는 경우에는 豫算審議會過程에서 발견된다고 한다.

이러한 豫算査定에 있어서 大統領의 指示事項은 중요한 위치를 차지한다. 물론, 일단은 個別事業單位別로 該當事業의 妥當성이 우선적으로 검토되게 됨으로 大統領指示事項만을 별도로 분류하여 編成하거나 검색하는 것은 아니다. 그러나 個別事業의 審議過程에서 指示事項이나 公約事業이라는 것이 고려요소가 되고 豫算編成 종료후에 사후적으로 公約事業에 대한 集計를 하여 반영 현상을 파악하게 되는 것이다.

우리나라의 특수한 관행으로는 大統領이 年初에 각 부처의 業務計劃에 관하여 報告를 받는 것이다. 각 부처의 年初業務報告는 사전에 豫算室과 協議됨으로 이것과 豫算要求와의 關係調整에 큰 문제는 없으며 각 부처의 業務報告事項이라고 해서 豫算編成時에 특별히 그 優先順位가 높아지는 것도 아니다. 왜냐하면, 원칙적으로 全體事業의 優先順位와 該當事業의 妥當성이 가장 중요시 되기 때문이다.

각 부처에서 요구한 新規事業을 포함할 것인가의 여부를 판단하는 것은 1차적으로 豫算編成擔當者 및 그 報告系統이 되며 2차적으로 豫算審議會가 된다. 新規事業의 決定基準이 별도로 마련되어 있는 것은 아니나 經濟運營方向과 經濟的 效率性 등에 입각하여 판정하며 이 과정에서 經濟企劃院 政策調整局의 投資審查結果를 감안하기도 한다. 그리고 審査評價局에서 행하는 주요 繼續事業의 審査分析 結果도 豫算編成과 審議에 참고가 된다.

이상과 같은 과정에서도 이미 소관부처의 事業擔當者로부터 설명을 들어 協議하는 것이지만 이와 같은 1단계 豫算査定作業이 끝난 후에 公式적으로 각 부처로부터 소위 “問題事業” 즉 反映要望事業을 신청받아서 또 한차례의 審議過程을 거치게 된다.¹⁴⁾

소관부처의 豫算을 査定하는 過程에서 “決定的인” 영향력을 행사하는 집단이 있는 것은 아니라고 하며, 어느 정도 豫算編成이 끝난 상태에서의 報告過程이나 國會審議過程에서 修正 또는 反映되는 정도라고 한다. 그렇다면, 該當部處長官 經濟企劃院長官, 大統領秘書室, 利益集團, 政黨, 國會間에 豫算編成에 있어서 어떠한 政策下位體制(policy subsystem)를 형성하며 어떻게 相互作用하는가 하

14) 일종의 復活協商(revival negotiation)이라고 할 수 있다.

는 것은 추후 연구되어야 할 課題인 듯하다.¹⁵⁾

그리고 일반적으로 政策決定이나 執行에 있어서 言論報道內容이 活用되거나 그것에 대응하는 일이 많을 것으로 짐작된다. 그런데 特定事業에 대한 言論報道內容이 經濟企劃院內部的 豫算査定에는 거의 영향을 미치지 못한다고 한다.

특히하는 바와 같이 각 부처별로 特別會計 또는 基金 등 소위 “自律的 財源”을 허용하는 것은 사업을 보다 더 效率的으로 수행하기 위한 고려이다.

經濟企劃院의 豫算案이 國務會議에 상정되기 이전에 대부분 協議가 끝나기 때문에 거기서 修正 또는 調整되는 일은 없다. 간혹 國務會議에서 문제를 제기하는 부처가 있으나 전체적인 고려에서 대부분 반영되지 않는다고 한다.

VI. 結 語

○ 글은 行政府 내부에서 이루어지는 豫算決定方式에 관하여 그 일부분만을 묘사한 것이다. 모든 결정에서는 그것이 明示的이건 또는 默示的이건 간에 方針이나 基準이 있고 그에 따른 提案・要求・希望 등이 이루어지며 要求는 基準 등이 따라 檢討 修正 補完된다고 할 수 있다.

그런데 이와 같은 “方針—要求—査定”의 절차를 가장 명시적으로 제도화한 것이 豫算制度인 것이다. 豫算制度에 있어서 方針—要求—査定를 명시적으로 制度化한 이유를 생각해 보면, 그 정치적 의미를 감시 논의로 한다고 하더라도 財政的 限界內에서 現代政府의 機能을 수행하여야 하는 필요성 때문이다.

財政的 限界는 經濟社會開發計劃이나 財政政策 등과의 고려하에서 결정되는 巨額 豫算過程이며 財政 및 豫算擔當機關 및 部署의 소관사항이다.

事業規模나 水準은 現代政府의 機能變化에 따라 그것을 반영하여 결정되는 微額 豫算過程으로서 事業擔當機關 및 部署의 소관사항이다. 정부에 있어서 이 두가지 결정이 잘 調整되어야만 政府事業이 社會變動에 대응하면서도 財政的 파탄을 면할 수 있는 것이다.

결국 이 문제는 豫算擔當部署와 事業擔當部署間의 相互作用의 樣式(style)에 달린 문제인데 本稿에서는 그 기본적인 과정만을 묘사해 본 것이다.

提案者와 承認者라는 두가지 役割이 모두 다 훌륭하게 수행되어야만 豫算決定이 합리적인 것이 될 수 있다. 그러나 이 글에서는 이러한 평가보다는 過程

15) 우리나라에서는 政策下位體制를 논할 수 있을만큼 相互作用關係가 類型化되었거나 安定的인 것이 못되는지도 모르겠다.

자체의 이해에 역점을 두었다.

이와 같은 基本的 描寫를 토대로 해서 다음과 같은 몇 가지 研究가 補完되어야만 우리나라의 豫算決定에 관한 이해를 좀 더 높일 수 있을 것으로 생각한다. 즉, 各部處와 中央豫算機關이 사용하는 計算과 戰略의 구체적인 내용을 알아야 하고 行政機關—利益集團—國會常委間의 聯合/反目 또는 政策下位體制(policy subsystem)의 형성 여부를 규명하고, 豫算이 과연 行政首班이나 最高位 政策決定者의 政策道具로서의 機能을 제대로 수행할 수 있게 되어 있는가를 파악하는 것 등이다.