

## 豫算擔當公務員의 役割에 관한 研究\*\*

姜 信 澤\*

〈目次〉	
I. 序 言	1. 部處內의 豫算編成節次
II. 豫算業務擔當職制	2. 巨視豫算과 微視豫算
1. 一般的 形態	IV. 計算과 戰略의 形態
2. 特殊한 形態	1. 計算과 戰略
3. 職員의 構成과 背景	2. 保護者로서의 計算과 戰略
4. 專門化	3. 主唱者로서의 計算과 戰略
III. 豫算擔當公務員의 役割	V. 結 語

### 〈要 著〉

이 연구는 우리나라의 豫算編成過程에 있어서 中央政府 各部處의 豫算擔當公務員이 수행하는 역할에 관하여 조사·분석한 것이다.

각 부처의 豫算業務擔當職制는 거의 공통적인 형태를 가지고 있으나 부처의 성격에 따라 약간 차이를 보이고 있는 경우도 있다. 그런데 豫算擔當官은 專門化되고 있지 않다.

豫算擔當公務員은 所屬部處內의 豫算編成에 있어서는 일종의 財政의 保護者로서의 역할을 수행하여야 되며 對 中央豫算機關과의 관계에 있어서는 事業의 主唱者로서의 역할을 수행해야 된다. 이와 같은 二重的 역할을 수행하는데 있어서 사용하는 計算과 戰略에 관하여 알아 보았는데 뚜렷한 특징이나 나타나지는 않았으나 일반적으로 豫算決定에서 나타나는 관행은 확인할 수 있었다.

### I. 序 言

이 研究는 우리나라의 豫算編成過程에 있어서 中央政府 各部處의 豫算擔當公務員이 수행하는 役割에 관하여 調查, 分析하려는 것이다.

政府의 豫算決定에 있어서 豫算擔當公務員들이 중요한 役割을 수행하고 있다는 것에 대하여는 그 制度的인 측면에서 강조되어 왔으며 또한 그들이 豫算節次上 分掌하고 있는 所管業務에 관해서도 잘 알려져 있으나 그들이 실제로 그

\* 서울大學校 行政大學院 教授

\*\* 이 研究는 1989년도 서울大學校 大學發展基金 研究費의 支援을 받아 수행하였다.

러한 役割을 어떤 方式 또는 어떤 計算과 戰略(calculation and strategy)에 따라 수행하고 있는가에 관해서는 研究된 것이 많지 않은 편이다.<sup>1)</sup> 따라서 이 연구는 中央部處 豫算擔當公務員이 수행하는 役割의 實態를 調査·分析하여 한국의 豫算決定過程과 豫算의 政治(Budgetary Politics)에 관한 理解를 높이려는 것이다.

研究對象은 中央官署의 企劃豫算擔當官과 同擔當官室의 豫算業務를 맡고 있는 職員들이며, 資料는 文獻을 토대로 하되 面接과 設問으로 補完하였다.<sup>2)</sup>

豫算擔當公務員은 豫算編成段階에서만 그 役割을 수행하는 것이 아니고 企劃審議, 執行 등의 各段階마다 重要한 役割이 있으나 이 研究에서는 編成段階에 焦點을 맞추었다. 또 豫算擔當公務員이 相互作用하는 範圍도 廣範圍한데同一部內의 各局과 經濟企劃院 豫算室과의 關係를 주로 나누고 利益集團, 政黨 및 國會 등과의 關係는 다루지 않았다.

## II. 豫算業務 擔當職制

### 1. 一般的 形態

中央行政部處에서 豫算業務를 擔當하는 組織은 企劃管理室과 總務課 등이다. 本稿의 연구대상인 豫算編成을 관掌하는 企劃管理室의 組織과 職制는 <표 1>이 보여주는 바와 같이 一般的 形態와 特殊한 形態로 나눌 수 있고, 또 一般的 形態는 두가지로 구분할 수 있다.

대체로 “部”와 “處”的 경우에는 一般的 形態로서 企劃管理室長밑에 企劃豫算擔當官을 두고 있고 國土統一院과 “廳”的 경우에는 企劃管理官밑에 企劃豫算擔當官을 두고 있다.

企劃管理室長은 1級인 管理官으로 補하고 企劃管理官은 2級 또는 3級인 理事

- 既存研究例, 柳金祿, “企劃豫算擔當官에 관한 研究”, 서울大學校 行政大學院 碩士學位 論文 (1980).
- 서울大學校 行政大學院에서 筆者の “財務行政세미나”를 수강하는 碩士課程在學生들이 1989년 10월과 11월중에 各部處別로 分擔하여 面接을 실시하였다. 面接對象은 각부처 企劃豫算擔當官室의 豫算係長인데, 企劃豫算擔當官이나 그 밖의 職員이 면접에 응하여 준 부처도 있다. 關係者 여러분의 労苦에 감사드린다. 面接對象部處名은 다음과 같다.

外務部, 內務部, 財務部, 文敎部, 體育部, 農林水產部, 商工部, 動力資源部, 建設部, 保健社會部, 勞動部, 交通部, 文化公報部, 電信部, 總務處, 科學技術處, 國土統一院, 山林廳, 國稅廳, 關稅廳, 農林振興廳, 水產廳, 工業振興廳, 特許廳, 海運港灣廳, 鐵道廳(이상 26개 部·院·處·廳)

## 〈丑 1〉 中央行政政府處別 豫算業務 擔當職制

形態 部、處、廳	院・部・處・廳名	豫算擔當部署	職制	職務 (企劃豫算擔當官)
一般的 形態	部	企劃管理室 企劃豫算擔當官	管理官 書記官	企劃, 豫算編成・執行의 調整・確認 등 (遞信部는 上記職務의 에 財源計劃의 綜合, 統計의 分析)
		總務處, 科學技術處, 國家報勳處	上 同	上同(類似文句)
	院	企劃管理官 企劃豫算擔當官	理事官 또는 副理事官 書記官	上 同
		山林廳, 國稅廳, 關稅廳, 兵務廳, 農林振興廳, 水 產廳, 工業振興廳, 特許 廳, 海運港灣廳, 鐵道廳, 環境廳	上 同	上 同
特殊 形態	院	企劃管理室 行政官理 擔當官	管理官 書記官	企劃, 豫算編成・執行의 調整 行政官理
	部	企劃管理室 企劃豫算擔當官	特 I級 또는 特 2級 外務 職公務員 3級, 4級의 外交職・外 務行政職 公 務員	企劃, 豫算編成・配定 및 執行의 調整
		企劃管理室 豫算編成官	管理官 또는 將官級將校 理事官 또는 副理事官	基本運營計劃의 樹立, 豫算編成斗 綜合, 調整
		企劃管理室 企劃豫算擔當官	檢事長 또는 高等檢察官 書記官	企劃, 豫算編成, 執行의 調整
	處	法制調整室 行政管理擔 當官	管理官 書記官	企劃, 豫算編成・執行 計劃의 樹立 行政管理

資料：各部處 職制를 參考로 筆者가 分類作成

官 또는 副理事官으로 補하고 있는데, 企劃豫算擔當官은 어느 경우에나 4級인  
書記官으로 補하고 있다. 企劃豫算擔當官의 職務를 描寫하는 標準的인 文句는  
“企劃, 豫算編成, 執行의 調整”으로 되어 있는데 부처에 따라 약간 표현을 달  
리하고 있다.

各部處의 豫算擔當官室은企劃係와豫算係로 나누어지는데豫算係에서 “豫算의 編成 및 執行”을 擔當하고 있는 것이다.<sup>3)</sup>

## 2. 特殊한 形態

몇 個의 院, 部, 處는 위에서 알아 본一般的形態와는 약간 다른特殊한形態의豫算業務擔當職制를 가지고 있다.

經濟企劃院에는企劃豫算擔當官 대신에行政管理擔當官이豫算과行政管理業務를 맡고 있다. 外務部와 法務部는 그職制의特殊性을 반영하고 있고 國防部는職制의特殊性을 반영하고 있을뿐만 아니라企劃豫算擔當官 대신에豫算編成官을 두고理事官 또는副理事官으로補하고 있으며基本運營計劃의樹立 및豫算編成과綜合·調整을 맡게하고 있다. 法制處는法制調整室에行政管理擔當官을 두고企劃,豫算과 함께行政management業務를分掌케하고 있다.

## 3. 職員의 構成과 背景

### (1) 職員의 構成

이 연구에서는〈표 1〉에 나타난 院·部·處·廳의企劃豫算擔當官,豫算擔當事務官 그리고補助職員만을 대상으로調査하였는데 자료가 입수된 26개 부처의 직원의構成은〈표 2〉와 같다. 이번 연구에 사용한設問紙는豫算擔當公務員全員의意見을調査한것이아니고,豫算擔當公務員들의役割에관한資料(情報)를얻기위한것이었으므로,各部處企劃豫算擔當官室의豫算係長(事務官)에게만設問紙를 가지고 면접하였다.<sup>4)</sup>

### (2) 學歷과 專攻

豫算擔當公務員의學歷은〈표 3〉이보여주는바와같이大學卒業者가 55%로서 가장 많고大學院卒業者가 17%로서 그다음이다.企劃豫算擔當官의경우는大學院卒業者 54%,大學卒業者 46%의순이다.

〈표 2〉 職員의 構成 (단위:名)

부 處 數 (企劃豫算擔當官數)	豫算係長 5級	補助人員				計
		6級	7級	8級	9級 및 기타	
26	26	50	22	0	5	129

註:一部面接에서는職員數의파악에誤差가있어서,부득이현의상각부처의豫算係長은각각1명으로計算하였다.

3) 柳金祿, 上揭論文, pp. 17-18 참조.

4) 實제의被面接者職級: 4級 3명, 5級 17명, 6級 6명, 계 26명

〈표 3〉『職員의 學歷』 (단위:名( )내는 %)

學歷別 職級別	計	大學院	大卒	專門大卒	大學在學 및 中退者	高卒以下
企劃豫算擔當官	26(100)	14(53.8)	12(46.2)	—	—	—
豫算係長	26(100)	5(19.2)	16(61.5)	—	2(7.7)	3(11.5)
補助	77(100)	3(3.9)	43(55.8)	3(3.9)	16(20.8)	12(15.6)
計	129(100)	22(17.1)	71(55.0)	3(2.3)	18(14.0)	15(11.6)

〈표 4〉 專攻 (大學在學 및 中退者 以上) (단위:名)

專攻學科 (大學 및 大學院) 職級別	總人員 數 A	高 卒 以 下 B	大 在 上 以 上 者 C (A-B)	大學 院 卒 D	專 攻 別							
					小 計 (C+D)	行 政 學	政 治 學	法 學	經 濟 學	經 營 學	기 타	未 詳
企劃豫算擔當官	26	0	26	14	40	6	1	2	5	1	2	23
豫算係長	26	3	23	5	28	6	0	2	1	2	2	15
補助	77	12	65	3	68	17	0	2	1	1	7	40
計	129	15	114	22	136	29	1	6	7	4	11	78

豫算係長의 경우는 大學卒業者(61.5%)가 가장 많고 大學院卒業者(19.2%)가 그 다음이다. 補助職員의 경우는 大學卒業者(55.8%)가 가장 많고 大在 및 中退者(20.8%)가 그 다음이다.

豫算業務에 從事하는 公務員이 어떤 學科를 졸업해야 되느냐에 관해서는 基準을 定하기가 어려운데 〈표 4〉는 傾向을 파악해 본 것이다. 다만 應答者들이 職員들의 專攻을 밝혀주지 않아서 半數以上의 경우가 未詳이므로 뚜렷한 傾向을 알 수 없다.

### (3) 經 歷

우리나라의 公務員制度에 있어서 一般行政職, 財經職 등의 구분은 있으나 人事擔當官(personnel officer)이나 豫算 및 財政擔當官(budget & financial officer) 등의 專門化는 이루어지지 않고 있는 것 같다.

〈표 5〉가 보여 주는 바와 같이 企劃豫算擔當官들의 公務員 在職期間 平均은

〈표 5〉豫算擔當 公務員의 經歷 (단위:年 月)

在職平均年數 職級別	公務員 在職期間	在職期間中 豫算業務專擔期間	現所屬部處에서의 豫算業務專擔期間
企劃豫算擔當官	21年 2個月	3年 5個月	2年 6個月
豫算係長	17年 7個月	3年 7個月	2年 11個月
補助	11年 6個月	2年 8個月	2年 5個月

21年 2個月인데 그 중에서 豊算業務를 專擔한期間은 平均 3年 5個月이며 現所屬部處에서 豊算業務를 專擔한期間은 平均 2年 6個月이다. 豊算係長 補助職員의 경우도 비슷하다.

#### 4. 專門化

豊算擔當公務員의 學歷과 經歷 등에 관한 앞의 資料가 보여 주는 바와 같이 우리나라의 경우는 豊算業務의 專門化가 이루어지지 않고 있다. 그理由로는 우리나라 公務員制度나 人事政策上 一般經歷職을 選好하며 또 法務官, 豊算擔當官 等의 職務를 專門化시켜야 할 만한 必要性이 없기 때문인지도 모른다.

이 문제에 관하여 豊算業務를 맡고 있는 公務員들에게 意見을 물어 보았다

〈표 6〉에 나타난 바와 같이 우리나라 政府에서는 豊算業務의 專門化가 이루어지지 않고 있다는 見解가支配的이다. 그러면 專門性이 要求될 것으로 보이는 豊算業務가 왜 專門化되고 있지 않는가에 관한 見解를 알아 보았는데, 그對答은 다음과 같다.

〈표 6〉 豊算業務의 專門化에 관한 意見

職級別 (4級: 3명, 5級: 17명, 6級: 6명)	專門化가 이루어지고 있다고 보는가?		
	計	그렇다	아니다
응답자 수	26	7	19

왜 專門化가 이루어지지 않고 있는가?

理由 ① 認識의 不 足	② 專 不 必 要	③ 化 人 事 政 策	④ 經 歷 發 展 에 不 利	⑤ 기 타
				5
종합순위	2	3	1	4

理由別順位	理由別—順位別 應答回數				
	1	2	3	4	計
1	1	4	11	4	5
2	6	1	4	0	—
3	2	3	1	5	—
4	1	4	1	4	—
計	10	12	17	13	5
加重値*	27	29	59	30	—
平均	2.7	2.42	3.47	2.31	—

註: 1. 加重値\* 1순위-4, 2순위-3, 3순위-2, 4순위-1

2. 理由 ⑤번 기타의 내용: 中央部處의 豊算業務性格上 완벽한 專門化가 必要없다;  
豊算業務가 綜合調整의 성격을 가지고 있으므로, 專門化보다는 다양한 業務經驗이 필요하다고 본다.

첫째는 우리나라 政府의 人事政策이 豫算業務의 專門化를 지향하고 있지 않기 때문이라는 것이다. 둘째는 上級者들이 豫算業務의 專門性에 관한 認識이不足하다는 것이다. 세째로는 豫算業務를 專門化시킬 必要가 없다는 것이고 네째로는 算豫業務만을 專門的으로 擔當하면 經歷發展에 不利하다는 것이다. 그밖에 좀 중복이 되지만 지적된 것으로서는, 中央部處의 豫算業務의 性格上 완벽한 專門化가 필요없다거나, 豫算業務가 綜合調整的 性格을 가지고 있으므로 專門化보다는 多樣한 業務經驗이 必要하기 때문이라는 것 등이다.

### III. 豫算擔當 公務員의 役割

#### 1. 部處內의 豫算編成節次

##### (1) 節次概要

政府 전체의 경우와 마찬가지로 各部處內의 豫算編成節次도 指針(基準)示達, 豫算要求, 查定 및 最終決定의 過程을 거친다.

經濟企劃院으로부터 豫算編成指針이 시달되면 各部處 企劃管理室의 企劃豫算擔當官이 各局의 政策課 또는 主務課의 行政事務官을 소집한 會議等에서 자체의 豫算編成指針을 전달하게 된다. 이와 별도로 公式的인 文書系統을 통하여 部處內의 豫算編成指針이 作成, 示達됨은 물론이다.

여기서 “政策課”라고 부르는 것은 각국의 主務課라고 할 수 있는 것이고, 職制上 序列이 제일 먼저 나오는 課이다. 이러한 政策課內의 特定 事務官이 대개 局 전체의 豫算編成業務를 主管하게 되다. 그런데 大統領令에 의한 組제상의 業務分掌에 의하면 總務課長과 企劃豫算擔當官들에게는 그들이 豫算關係業務를 分掌하도록 명시적으로 규정하고 있으나 各局에서는 누가 豫算業務를 擔當하는 것인지 명시되어 있지 않다.

다만 各局마다 主務課의 分掌事項規定의 末尾에 “기타 局內 다른 課의主管에 屬하지 아니하는 事項”을 分掌하도록 규정하고 있는 것이 豫算業務를 맡고 있는 根據가 되고 있을 뿐이다. 行政學에서는 그동안 豫算運營이 매우 중요한 政策管理의 道具라는 것을 강조하여 왔지만, 적어도 政府의 業務分掌規定上으로는 未分化, 非專門化的 段階에 머물러 있는 셈이다.

各局의 各課는 政策課에 豫算要求書와 資料를 提出하고 政策課에서는 이를 綜合, 調整하여 企劃豫算擔當官에게 提出한다.

企劃豫算擔當官은 各局의 豫算要求書를 查定, 調整하는 작업을 맡게 되는데,

## 〈표 7〉 中央部處 豫算編成 日程例示(1990년도)

區 分	措 置 內 容	措置時期	備 考
1. 資料蒐集	•豫算編成基準 및 單價에 관한 意見蒐集 •'88豫算執行實績 確認・調整	'89.2 "/	企劃管理室 "/
2. 豫算編成 意見提出	•豫算構造, 과목해소, 單價에 관한 意見提出	"/	經濟企劃院
3. 編成指針通 報	•政府指針 接受 •自體指針 作成 및 유인 •自體指針 示達 및 教育	'89.4.1 4.1~4.6 4.7	企劃管理室 "/ "/
4. 豫算要求書 作成	•歲入豫算要求 •歲出豫算要求 •事業別 綜合調整 •問題豫算 再調整 •調整結果 報告 —室局長 協議 —一長・次官 報告 •電算入力 및 油印 •經濟企劃院 提出	4.15 4.30 4.15~5.18 5.19~5.21 5.22 5.25 5.26~5.31 5.31	各 室 局 "/ 企劃管理室 "/
5. 黨政協議	•豫算案概要作成, 油印	6월初	"/
6. 經濟企劃院 協議	•歲入協議 •歲出協議 •問題豫算協議 •規模確定	6월中 7월~8월 8월 8월 말	"/ "/
7. 國會審議	•豫算資料提出 —豫算案概要 —事業別說明書 —豫算書(案) •豫想質疑答辯資料作成 •審議參與 —(所管) 常任委員會 —豫算決算委員會 —本會議 •本會議通過 및 政府移送	10월 會期前 11월 12.2	企劃管理室 各 室 局 "/
8. 後續措置	•豫算書 油印配布 —各目明細書, 解說書, 과목해소, 코드(목)번호표 •執行計劃作成 및 配付	12.2~12.15 "/	企劃管理室 "/

各局의 主要事業을豫算에 반영하는 方式이 部處마다 다를 것이다. 이와 같이  
調整된豫算案은 企劃管理室長에게 報告되고 이것이 다시 次官에게 報告되어  
檢討된다. 최종적으로 室, 局長 次官補 등이 배석한 자리에서 長官에게 보고되  
고 調整을 거쳐 部處의豫算案이 確定되는 것이다. 참고로 몇개 部處의豫算編

成日程을 보면 다음 <표 7>과 같다.

위의 描寫는 節次의 概要일 뿐이고 實제로는 各段階別 協議와 調整이 繼續的으로 反復될 것이다.

## (2) 豫算擔當公務員의 節次上의 役割

各部處의 豫算擔當公務員(budget officer)들이 豫算編成 節次에서 擔當하는 役割은 그들이 맡은 業務上의 要件과 더불어 그들이 相互作用하는 他構成員들의 期待와 評價속에서 形成되고 수행된다.

여기서 말하는 相互作用에 參與하는 構成員들을 편의상 經濟企劃院 豫算室의 公務員, 各部處의 豫算擔當官, 그리고 豫算擔當官이 소속된 部處의 各局所屬公務員 등이라고 부른다면 대개 다음과 같은 相互作用의 註冊을 가지고 있을 것이며 그로부터 期待와 評價 및 行態가 도출될 것이다.

첫째로 豫算室은 各部處에 대하여 豫算編成指針과 基準을 시달함으로써 政府의 重要事業과 財政運營의 方向을 제시하기도 하지만, 동시에 國家豫算을 均衡시키고 財政壓迫을 피하기 위한 여러가지의 制限的인 基準을 設定하는 것이다. 즉 巨視豫算(macro-budgeting)의 입장에서 國庫의 保護者(guardian)로서의 役割이 강조될 것이다.

둘째로 各部處의 豫算擔當官이 各局에 대하여 指針과 基準을 시달하는데, 이 때 일반적으로 擔當官에게 期待되고 있고 또한 그가 수행하는 役割은 所屬部處나름대로의 巨視豫算의 입장에 선 保護者라고 할 수 있다.

세째로 各局의 豫算要求에 대한 綜合, 調整, 查定에 있어서 豫算擔當官은 保護者的 役割을 수행할 것이다.

네째로 經濟企劃院 豫算室에 대하여 各部處의 豫算要求를 正當化시키고擁護함에 있어서는 豫算擔當官이 微視豫算(micro-budgeting)의 입장에서 主唱者(advocate)의 役割을 맡을 것이다.

이렇듯 豫算擔當 公務員은 部處內에서는 保護者的이며 對 豫算室關係에서는 主唱者的이라고 할 수 있다.

다음 項에서는 巨視豫算의 保護者이며 微視豫算의 主唱者라는 二重的 役割을 수행해야 되는 豫算擔當官이 사용하는 計算과 戰略(calculation and strategy)에 관하여 알아 보기로 한다.

## 2. 巨視豫算과 微視豫算(Macro-Budgeting and Micro-Budgeting)

### (1) 巨視豫算과 微視豫算의 概念

政府全體로서의豫算編成은財政規模에 관한決定인同時에事業內容에 관한決定이다.財政의總規模와事業水準의總額은結果的으로는같아지겠지만그決定의흐름과動態는다르다고할수있다.즉財政또는豫算規模의總額을決定하는것은巨視豫算過程(macro-budgeting)이라고부를수있고事業水準을決定하는것은微視豫算過程(micro-budgeting)이라고부를수있다.<sup>5)</sup>

巨視豫算의決定에있어서重要한役割을수행하는것은中央豫算機關이며微視豫算의決定에있어서重要한役割을수행하는것은各部處라고할수있다.中央豫算機關의 입장에서決定되는巨視豫算決定은“위로부터의豫算”(budgeting from above)이라고표현될수있고各部處의 입장에서要求되는微視豫算決定은“아래로부터의豫算”(budgeting from below)이라고表現될수있을것이다.<sup>6)</sup>

## (2) 巨視豫算의論理와動態

巨視豫算決定의論理는豫算의財政政策의機能을수행하면서동시에豫算收支를均衡시키는것이다.論理의인 입장에서만생각한다면,豫算是長期綜合計劃과財政政策등으로부터도출된具體의인事業-財政計劃(program-financial plan)을編成하는것이라고할수있다.이것은計劃豫算制度를主張한사람들의見解이기도하다.

그런데豫算編成에있어서또하나의important한考慮事項은豫算收支를均衡시키는것이다.따라서巨視豫算의決定에있어서는綜合計劃이나財政政策등으로부터도출된財政需要에따른推定歲出水準과租稅收支등歲入展望에따른推定歲入水準間의關係를決定해야되는것이다.이러한二重的論理에있어서어느나라의中央豫算機關이든지,상대적으로保守性을띠며可能한限歲入을늘리고歲出增加를抑制하려는傾向을가지고있다는것은잘알려진사실이다

이와같은巨視豫算決定의論理는“위로부터의豫算决定”이라는動態를통하여具現된다고볼수있다.그리하여위로부터의豫算決定의動態는抑制의이고制限의統制로나타나는것이다.制限의措置로서 대표적인것이各部處의豫算要求에서新規事業을抑制한다던지現年度水準으로묶는다던지또는限度額을設定한다던지하는것이다.政府의財政壓迫을可能한限피하려는方

5) Macro-Micro budgeting이라는개념은John C. Campbell, *Contemporary Japanese Budget Politics* (Berkely: Univ. of California Press, 1977) 참조.

6) “Budgeting from Above”와“Budgeting from Below”라는생각은Naomi Caiden & Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, (New York: John Wiley, 1974) 참조.

法인 것이다.

이렇듯 위로부터의 豫算決定은 中央豫算機關이 各部處에 대하여 統制하고 各部處의 豫算擔當公務員은 各局課에 대하여 統制를 가하는 動態를 나타내게 되는 것이다.

### (3) 微視豫算의 論理와 動態

各部處의 입장에서 본 微視豫算의 論理는 歲入에 관한 念慮를 할 필요없이 事業需要를 豫算要求에 반영하는 것이다. 現代政府의 多樣하고 複雜한 機能을 分擔하여 수행하는 所管 部處의 입장에서 보면 자신들이 맡고 있는 일만큼 중요한 業務도 없다라고 생각할 수 있을 것이다.

이러한 微視豫算決定의 論理는 “아래로부터의 豫算決定”의 動態를 통하여 나타나게 되는데, 各部處는 可能한限 既存豫算을 增加시키는 동시에 新規事業을 追加하려고 한다. 豫算額을 증가시키기 위하여는 주어진 豫算을 전부 執行해야 될 뿐만 아니라, 上級機關과 中央豫算機關에 대하여 事業의妥當性을 說得하여야 한다.

이렇듯 아래로부터의 豫算決定은 中央豫算機關의 統制를 완화시키면서 豫算規模를 膨脹시키려는 動態를 가지고 있다.

### (4) 保護者와 主唱者로서의 豫算擔當 公務員

전술한 바와 같이 各部處의 豫算擔當公務員은 各局課에 대하여는 財政의 保護者的인 役割을 수행하는 동시에 中央豫算機關에 대하여는 事業의 主唱者的인 役割을 수행한다.

우선 保護者로서의 各部處 豫算擔當 公務員은 中央豫算機關(豫算室)으로부터 시달린 豫算編成指針과 基準을 준수하기 위한 措置를 해야 될 것이다. 그 具體的인 方法으로 各局課에 대하여 新規事業抑制와 限度額再配定 등의 措置를 취해야 될 것이다. 그리고 各局課의 豫算要求를 받아 部處內의 查定을 하고 調整하는 단계에서는 “豫想外의 增額”이나 新規事業이 追加되었는지의 여부를 檢討하면서 編成指針과 基準에 따른 檢討를 하게 될 것이다.

다른 한편으로 主唱者로서의 各部處 豫算擔當 公務員은 中央豫算機關에 대하여 자기 部處의 豫算要求의 正當性과妥當性을 立證하여 既存豫算을 膨脹시키려고 努力할 것이다. 이때 所管業務를 擔當하고 있는 各局課가 中央豫算機關의 擔當官에게 직접적으로 事業의 主唱者로서의 役割을 수행하는 경우도 많을 것이고 그 形態도 多樣할 것이다.

各部處의 豫算膨脹을 위하여 그것을 正當化시키고妥當性을 입증하는 基本的

인根據는 자기들의事業이 政治的, 社會的, 經濟的으로 꼭必要한事業이라는 것을 밝히며, “他局” 또는 “他事業”에 비하여 不利하거나 不公平한豫算으로事業을 運營하고 있다는 것을 主張하는 것이다.

事業이나豫算의必要性을 主張하는 근거는 넓은 의미의 “產出”(outputs)의必要性이다. 즉 各部處의 產出은 現代政府의 機能上 꼭必要하고 增加시켜야한다고 하는 主張이다.

이와 같은必要性 또는需要(needs)는 여러가지 方法으로 표시된다. 例示的으로 몇가지만 列舉해 보면 첫째는 社會指標(social indicator)이다. 所管業務와 관련된 社會指標를 볼 때 “우려스러운 狀態”이므로 事業과豫算을 增加시키면 그와 같은指標의 變動 즉 “改善”이 이루어지리라는 것을 밝히는 것이다.

둘째는 事業의 結果(影響 outcome)를 밝히는 것으로서 바람직한 結果가 나타난다고 하는 主張이다.

세째는 產出量을 나타내는 것이고 네째는 生產性(productivity)의 向上을 主張하는 것이고 끝으로는 需要 자체의 充足可能性을 主張하는 것 등이다.

위와 같은方法은 모두가 “만일 事業追加와豫算增額이 實現되면 특정한 結果”가 나타난다고 하는 原因—結果關係에 관한 主張이다. 물론 이와 같은原因結果關係主張이 언제나 정교한 科學的分析을 根據로 하는 것은 아닐 것이고, 直觀的判斷에 토대를 둔 것도 많을 것이지만 어느 경우에나 최소한 暗示的인假定을 내포하고 있는 것이다. 심지어 단순한 權力強化나 力擴張을 위한 경우에도 可能한限 위에서 列舉한 것과 같은 근거를 마련하려고 努力할 것이다.

그와 같은努力의 結果로 나타나는 戰略上의 方法은 中央豫算機關에서 시달한 指針과 基準 등 制限的措置를 벗어나거나 “違反”하는 것이다. 더具體적으로 말하면 설정된 限度額을 超過하여 요구하고 抑制된 新規事業을 追加하는 것인데 그러기 위해서는 여러가지 형태의 “불리기”(padding)를 하게 되는 것이다. 그리하여 特別事業이나 “特別會計”를 만들고 防衛, 教育, 福祉, 衡平, 發展 등의 事業과 올림픽 등 國家的인 重要事業에 “便乘”하는 것이다. 爭點이나 危機 또는 批判을 포착하여 活用하는 경우도 많을 것이다.

## IV. 計算과 戰略의 實態

### 1. 計算과 戰略

豫算運營은 政府의 財政的 限界內에서 政策的 意圖를 具現하려는 것이다. 이

와 같은 要件을 충족시키기 위하여 豫算過程에는 巨視豫算과 微視豫算의 過程이 있고 그것은 또한 위로부터의 豫算과 아래로부터의 豫算이라고도 할 수 있다 위와 같은 豫算決定過程에 參與하는 當事者들은 여러가지 方式의 計算과 戰略을 사용한다. 豫算決定方式을 포함한 決定作成理論들은 소위 여러가지 模型들을 제시하고 있는데 그것은 合理性(rationality)과 관련이 있다.

여기서는 그것을 “合理性의 諸局面”(dimensions of rationality)이라는 견지에서 살펴 보고 어떤 조건하에서 計算이 適合하고 또 어떤 條件下에서 戰略的行動이 적합한가를 알아 보기로 한다.<sup>7)</sup>

一般的으로 決定作成에 있어서 目的과 手段間의 關係가 잘 連結되어 있으면 “合理的”이라 말한다. 그런데 좀 더 자세히 살펴 보면 政策에 관한 決定에 있어서 目的도 뚜렷하지 않고 手段도 완전하지 않은 경우도 많은데, 그러한 경우에는 모두 決定이 不合理하게 이루어졌다고 해야 되는가 하는 것이 오래동안 계속되어 오는 論爭중의 하나이다. 이 문제를 合理性의 諸局面 또는 制約된 合理性(bounded rationality)이라는 측면에서 언급하고자 한다.

合理性은 目的과 手段間의 연결이다. 그런데 간단하게 兩分法으로만 말하면 目的(goal, end)을 分明하게 定義할 수 있는 경우도 있고 그렇지 않은 경우가 있으며 手段도 完全한 경우와 그렇지 않은 경우가 있다. 이와 같은 目的과 手段의 양분법을 결합시키면 4가지의 경우가 생긴다.

		手 段	
		(原因一結果關係에 관한 知識의 假定)	
		完 全	不 完 全
目的	分 明	I	II
	不 分 明	III	IV

〈그림 1〉合理性의 諸局面

위 그림의 類型 I은 目적이 분명하게 定義되고 原因一結果關係에 관한 知識의 假定으로서의 手段이 완전한 경우이다. 이것을 흔히 經濟的・技術的 合理性(economic-technical rationality)이라고 부르는데, 이런 경우에 能率( efficiency) 計算이 가능한 것이다.

類型 II는 目적이 분명하나 手段이 不完全한 경우인데 道具的 合理性(instrumental rationality)이라고 부른다. 이런 경우에는 目的達成度를 計算하는 效果

7) “合理性의 諸局面”에 관해서는 筆者が 여러 곳에서 引用하였으므로 여기서 그것을 자세히 論할 필요가 없을 것 같다.

性(effectiveness)의 計算만이 가능하다.

類型 III은 目的이 불분명하고 手段이 完全한 경우이고 類型 IV는 目的이 不分明할 뿐만 아니라 手段도 不完全한 경우이다. 이것은 政治的合理性(polynomial rationality) 또는 조직상의 합리성(organizational rationality)이라고 부르는데, 이런 경우에는 目的一手段間의 能率이나 效果性計算이 어렵고 다른 評價方法이 사용된다. 예컨대 前年度水準이나 他機關과의 對比 등이다.

위에서 고찰한 合理性의 諸局面의 類型別로 볼 때 經濟的合理性의 경우에 計算이 極小化되고 戰略的對應이 極大化된다고 할 수 있으며, 政治的合理性의 경우에 計算이 極小化되고 戰略的對應이 極大化된다고 할 수 있을 것이다.

이러한 計算과 戰略의 문제는 “制約된 合理性”이라는 觀點에서 볼 수도 있다. 위에서 말한 合理性局面의 제 I 類型의 경우를 “制約없는 合理性”(boundless rationality)라고 한다면 문제가 점차 複雜해지거나 決定參與者등이 증가해 감에 따라서 合理性을 제약하는 條件이 달라질 것이다. 즉 여러 단계의 制約性(boundedness)이 있을 것이다.<sup>8)</sup> 이렇게 놓고 볼 때 제약없는 合理性의 경우에 “最適解”(optimal solution)을 찾으려는 計算을 할 것이고 制約性이 증가함에 따라 計算보다는 探索(search), 連絡網(network), 回避(hedging), 操作(manipulation)등의 戰略的對應이 증가할 것이다.

前述한 바와 같이 各部處의 豫算擔當 公務員들은 한편으로는 위로 부터의 巨視豫算決定에서 國庫의 保護者로서 計算과 戰略을 사용하며 다른 한편으로는 아래로 부터의 微視豫算決定에서 所屬部處事業의 主唱者로서 計算과 戰略을 使用한다고 할 수 있다.

## 2. 保護者로서의 計算과 戰略

各部處 豫算擔當 公務員의 保護者로서의 役割은 各局課와의 相互作用의 關係 속에서 수행된다. 그러나 위로 부터의 巨視豫算決定에 참여하는 豫算公務員의 이러한 保護者的인 役割은 中央豫算機關과는 달리 政府全體의 財政規模의膨脹을 防止하거나 財政的壓迫을 피하려는 것이 아니고, 가능한限, 中央豫算機關이 設定하거나 期待하는 財政的限界속에서 部處의 豫算이 編成되게 하려는 것이라고 할 수 있다.

이러한 役割속에서 이루어지는 計算은 各局課의 豫算要求가 妥當한 根據에

8) John Forester, "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through," *Public Administration Review*, Vol. 44, No. 1, (Jan./Feb. 1984), pp.23-31.

〈표 8〉 各局課의 豫算要求根據

根 據	頻度(應答頻度)
分析資料를 提示케 하지 않음 前年度 對比表	3(불필요하기 때문) 20
分析資料의 提示 (事業을 正當化/妥當化하는)	事業結果 需要充足 生產量 社會指標 生產性
	21 11 11 8 7
	기 타(기입)
	기초계획서, 주요사업분석표, 보조금예산신청서, 기관별 현 황, 논리적 근거자료

註：設問/面接에서는 根據로 提示되는 모든 項目을 표시하도록 하였으므로 應答頻度는 總計內의 分布가 아님。

의하여 뒷받침될 수 있는 資料를 要求하는 것이다. 各部處의 豫算擔當 公務員에게 “各局課의 豫算要求를 뒷받침하는 근거로서 다음중 어떤 자료를 要求하십니까?”라는 질문을 한結果 그 應答은 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉에서 알 수 있는 바와 같이 分析資料를 제시케 하는 경우가 드물고 대개는 前年度豫算額의 一定比率을 增加시키도록 하는 경우가 많다. 分析資料를 提示케 하는 경우에도 洗練된 分析技法의 적용을 要求하는 경우는 드문것 같다. 일반적으로 예상되는 바와 같이 事業을 正當化하거나 妥當化하는 根據로 사용되는 것들은, 단순히 열거된 빈도에 따라서 보면 事業結果, 需要充足, 生產量, 社會指標, 生產性 등의 순이다. 이렇게 본다면 現代行政學에서 強調하는 方式의 政策分析은 우리나라에서 아직 잘 이루어지지 않고 있는 것 같다. 〈표 9〉에

〈표 9〉 政策分析의 實態

質 問 項 目	應 答 頻 度
① 豫算編成등에서 體系的인 政策分析이 이루어지지 않고 있다.	그렇다 아니다
② 예산편성단계에서 分析資料를 要求하지 않는 理由	不必要 分析能力不足 기타(기입)
③ 예산운영을 위한 Data-Base가 구축되어 있다.	그렇다 아니다
	16 8 4 예산편성기준에 철저히 근거 13 13

서 보는 바와 같이 우리나라에서는一般的으로政策分析이 아직體系的으로 이루어지지 않고 있으며, 그런 이유때문에豫算要求時에分析資料가 크게活用되지는 않는데豫算運營을 위한 데이터 베이스가構築되어 있다는 경우와 구축되어 있지 않다는 경우가 반반이다. 이와 같은狀況下에서各局別로豫算擔當部署가 있으면豫算業務가向上될 것인가에관해서는應答者の약반인12명이必要性을 인정하고13명이필요성을인정하지않고있다.部處內의各局別로豫算擔當部署가필요하다는이유로서는,業務의계속적인연계성을유지하고,좀더정확한資料를보존및활용하며,豫算事業이복잡하고,豫算規模가팽창되고있으므로豫算編成과執行의科學化등efficiency의豫算management를해야된다는것등을들고있다.각局별로豫算擔當部署가不必要하다는이유로서는豫算編成의efficiency·體系的추진을위하여기준企劃豫算擔當官室에서총괄조정하는것이人力活用등의면에서낫고,豫算內譯이經常費가대부분이고業務量이별도의部署를둘만큼많지않기때문이라는것등이다.

복잡한計算이어려운경우에는計算을單純화시켜서適應하거나戰略(strategy)을사용하게된다.部處의豫算擔當公務員이“위로부터의豫算過程”에참여하는保護者로서의役割을수행하는限各局課의豫算要求에대하여制限을가할수밖에없다.

우선經濟企劃院長官이시달하는豫算編成指針이指針으로서의구실을하자면그내용이部處의實情에맞게該當部分이具體化되어시달되어야하는데그렇게하는곳은20개부처이고그렇게하지않는곳은6개부처이다.

豫算室의豫算編成基準보다더제限적으로部處內에서基準을시달하는경우가5개부처인데그이유는經濟企劃院의指針을따르되,자기부처의특성을감안하여자체의豫算編成指針을시달해야되기때문이다.企劃院의指針중該當部分을具體化하더라도부처내에서더제限적인基準을설정하지않는다고하는경우가대부분이다.그이유는企劃院의豫算編成基準自體가매우상세한규정을두고있기때문이다.

이와같은豫算編成基準은비교적잘지켜지고있는데(21개부처),單價는잘지키되,policy的方向은약간彈力性있게적용한다고한다.

豫算編成指針이나基準만으로는各局課의豫算불리기를제約하기어려우므로다른統制方法을사용하게된다.〈표10〉이보여주는바와같이企劃豫算擔當官은各局課의豫算要求에대하여統制(制約)를가하는데前年度對比一定比率로제약하는경우(19개부처)가가장많고,新規事業을억제하는경우(15개부

〈표 10〉 豊算要求에 대한 制約

制 約 方 式	응답빈도(하나이상응답)
① 前年度對比 一定比率	19
② 新規事業抑制	15
③ 限度額設定	5
④ 統制(制約)을 가하지 않는다	2
⑤ 기타(기입) 前年制 執行實績, 事業의妥當性, 實現可能性, 效率性을 지도. 事業開發促求장려, 재원사정 따라 규제 등	각각 1

처)가 그 다음이다.

國庫保護者로서의企劃豫算擔當官이 사용할 수 있는 몇 가지 計算과 戰略(calculation and strategy)에 관하여 알아 보았는데 뚜렷한 特徵을 찾아 볼 수 없고, 일반적으로 예상되는 바와 같이 前年度對比基準이 가장 많이 활용되는 것 같다.

그 이유는豫算編成作業이 每年 反復되므로 대부분의 事業을 새삼스럽게 자세히 檢討할必要가 없기 때문이라는 應答者は 4명에 불과하고 그렇지 않다는 응답자 즉 每年 事業을 再檢討한다는 應答者が 22명이나 되는데도 그 특징을 찾아내기 어렵다. 이 점은 面接問項이 자세하게 구성되지 않아서 밝혀내지 못한 것 같다.

그리고 政府의 主要事業들은豫算節次의 4단계라고 하는 週期的이고 體系的인豫算決定過程 밖에서 決定되는 경우가 많고 또 歲出問題가 다른 政策의 附

〈표 11〉 豊算查定方法

查 定 方 法	應 答 頻 度
一般的인 查定節次가	있다 없다
① 長・次官,廳長의指針에 따라優先順位賦與	19
② 豊想되는比率以上으로增額되는項目을 면밀히檢討	2
③ 新規事業抑制	23
④ 項目別統制	22
⑤ 과다한豫算要求習性이 있는局課豫算의抑制	12
⑥ 政治的決定(압력, 타협 등)에 따라	12
⑦一律的削減	8
⑧ 外部研究用役의 뒷받침을 받는다	4
⑨ 기타(기입) 예산실의豫算編成指針과事業別妥當性 검토	3
	2

隨的 產物인 경우도 있기 때문에 各部處의 豫算過程에서는 그것을 事務的으로豫算에 반영시키기만 하는 경우도 許多하기 때문에 특징을 발견할 수 없다고 생각할 수도 있는데 대부분의 應答者들(21명)은 豫算決定過程 밖에서 이루어지는 것으로 보지 않고 있다.

各局課의 豫算要求는 過多하게 마련이다. 이것을 查定하고 調整하는 方法에도 〈표 11〉과 같이 여러가지가 있을 수 있다.

一般的인 查定節次가 있다는 곳(19)이 많다. 查定에 있어서 長・次官・廳長 등의 지침에 따라 우선순위를 부여한다는 경우(23)가 가장 많고豫想되는 比率以上으로 增額되는 項目을 면밀히 검토한다는 경우(22)가 그 다음이며 新規事業抑制(12)라든지 項目別統制(12)도 자주 사용하는 방법인 것 같다.

### 3. 主唱者로서의 計算과 戰略

各部處豫算擔當 公務員은 各局課와의 相互作用 속에서 國庫의 保護者로서의役割을 수행하는 한편, 일단 部處의 政策과豫算의 방향이 잡혀가면 그것을豫算室에 가서 正當化시켜야 된다. 즉 “아래로 부터의 微視的豫算決定”에서 主唱者(advocate)로서의 計算과 戰略를 구사해야 되는 것이다.

대부분의 경우(22),豫算室의豫算編成基準에서 요구하는 이상의 자료를 가지고 正當化를 하게 되는데 根據로서 제시하는 分析資料는 事業結果, 需要充足產出量, 生產性, 社會指標 등의 순이다.

經濟企劃院에서 시달하는豫算編成指針이 部處의豫算要求에 있어서 部處의 政策方向을具體화시키는데 도움이 되기도 하고(11)豫算獲得을 위한 根據로서

〈표 12〉豫算室에 提出하는 分析資料

分 析 資 料		應 答 頻 度	
豫算編成基準에서 要求하는 資料만 提示		그렇다	4
		아니다	22
分析資料	① 事業結果 ② 需要充足 ③ 產出量 ④ 生產性 ⑤ 社會指標	22 15 12 10 6	
	⑥ 기타(기입) 사업의 필요성, 산출근거 입증자료, 정부공약, 의원의 요구사항		

사용되기도 하는데(16), 도움이 안된다고 하는 경우도 있다.

各部處間 公務員들 사이에 서로 信任(信賴 trust) 關係가 성립되어 있느냐 아니냐 하는 것은 行政의 傳統과 歷史的 經驗에 따라 나라마다 다를 것이다. 一般的으로 말해서 우리나라 各部處의 豫算擔當 公務員과 經濟企劃院 豫算室公務員間의 關係는 相互信賴(15)와 相互不信(10)이라고 보는 견해가 반반인 것 같다 相互信賴의 경우에도 外面的으로는 友好的이지만 內面的으로는 相互不信關係라는 표현도 있다.

어느나라의 경우에나 共通點이 있겠지만 특히 우리나라의 行政慣行으로 보아서 企劃豫算擔當官들은 豫算室 公務員과 “好意的” 또는 “同情의”인 關係를 開發해 놓아야 한다. 그 方法에도 여러가지가 있는데 우선 友好的인 分위기를 조성하려고 노력하는 경우(24)가 대부분인데, 信賴基盤을 조성하기 위하여 部處事業에 대한 情報를 제공하는 경우가 많고(19), 그렇지 않은 경우가 적다(6).

또 어느나라든지 豫算要求에는 불리기(padding)가 있다. 우리나라에서는 一般的으로 獨得可能하리라고 豫想 또는 期待되는 豫算額의 몇 %를 불리고 있는 것인가를 設問하였는데 불리기를 하지 않는다는 부처도 있고 평균 37%정도를 불리기한다는 곳(5개부처)도 있으나 대부분(20개부처)은 일정치 않다고 응답하고 있다. 다시 말해서 一定한 比例的 配分에 관한 慣行은 아직 성립되어 있는 것 같지 않다.

豫算上의 確實性을 保障받기 위하여 特別會計나 基金 또는 自體資金을 확보해 두려는 경향이 있는 것인데, 이러한 질문에 대하여 그렇다(17개), 아니다(5), 모른다(3)의 순으로 應答하고 있다.

豫算要求時에 그 당시의 社會的 關心對象인 政治的 爭點이나 危機 또는 올림픽事業과 같은 國家的 重點事業을 活用하거나 便乘하여 더 많은 豫算을 얻으려고 하는 경우도 많다(22개 部處가 그렇다고 응답함). 豫算室과의 접촉에 있어서 企劃豫算擔當官室이 그것을 專擔하는 경우와, 部處內 所管局課로 하여금 자신들의 事業에 관하여 正當化하거나 說得하는 일을 허용하는 것들은 각각 長, 短點이 있을 것이며 실체에 있어서는 두가지가 並行될 것이다. 所管局課로 하여금 豫算室關係者에게 豫算要求에 관하여 그 이유는 所管局課가 豫算을 獲得하려는 慾慾이 크고 좀 더 具體的이고 正確하며 專門的인 說明이 가능하기 때문이라고 한다.

各 部處는 여러 가지 방식으로 더 많은 豫算을 確保하기 위하여 努力한다. <표 13>이 보여 주는 바와 같이 “部處의 豫算을 더 많이 획득하기 위하여 어떤

〈표 13〉 部處의 豊算獲得努力

豫算獲得努力의 方法	應答頻度
① 最高政策決定者의 方針反映	24
② 黨政協議過程 利用	18
③ 學緣, 血緣, 地緣 活用	12
④ 利益集團의 壓力使用	8
⑤ 有力한 國會議員의 利害關係反映	7
⑥ 他部處와 競爭	3
⑦ 他部處와 聯合	2
⑧ 기타(기입)	

노력을 하십니까?"라는 設問에 대하여 最高 政策決定者의 方針을 반영시키도록 한다는 경우가 가장 많고(24), 그 다음이 黨政協議過程利用(18), 學緣, 血緣, 地緣活用(12)인데 그 외에도 利益集團의 壓力使用(8), 有力한 國會議員의 利害關係反映(7)등이 있고 他部處와의 競爭(3)이나 聯合(2)은 많이 사용되지 않는 것 같다.

끝으로 "지금 우리나라에서 零基準豫算制度가 制度로서 使用中"인가를 알아보았는데 대부분(23)은 사용되고 있지 않는다고 보며 사용되지 않는理由로서는, 專門性의 缺如, 豊算審議節次上の 問題, 財政與件, 豊算의 硬直性, 實現性貧弱, 業務量過多, 時間・能力不足, 計量化困難, 事業局의 認識不足, 制度的裝置의 未備, 無基準, 前年度基準에 따른 漸增主義 方式置重, 事業成果의 客觀的評價困難등 실로 多樣한 것들을 지적하고 있다.

## V. 結語

이 연구는 우리나라의 豊算編成過程에 있어서 中央政府 각 부처의 豊算擔當公務員이 수행하는 役割에 관하여 조사 기술한 것이다.

우선 豊算擔當公務員들은 아직 그 業務가 專門化되어 있지 않다. 그렇다고 하더라도 그들은 政府의 巨視豫算과 微視豫算의 決定過程에 참여하기 때문에 所屬部處內의 各局課에 대하여는 財政의 응호자로서의 역할을 수행하고, 經濟企劃院 豊算室에 대하여는 主唱者로서의 역할을 수행하게 된다.

이 연구에서는 이와 같은 역할 수행과정에서 사용하는 計算과 戰略에 관하여 몇가지 특징을 알아 보았는데, 앞으로 設問을 再構成하거나 심층적인 면접을 통하여 더욱 補完되어야 할 것으로 생각한다.

## 부 록 I

### 豫算擔當公務員의 役割에 關한 研究 面接用 設問紙

안녕하십니까?

이 面接用 設問紙는 서울大學校 行政大學院의豫算論講義와 研究를 위하여, 우리나라 中央政府 各部處의 企劃豫算擔當官室의豫算擔當公務員의 役割에 관한 資料를 얻고자 하는 것입니다.

業務에 매우 바쁘실 줄 아오니 面接에 協調하여 주시면 감사하겠습니다.

1989년 10월 일

서울대학교 行政大學院

담당교수: 姜 信 澤

학 生 :

#### 面接用 設問紙

題目:豫算擔當公務員의 役割에 關한 研究

※ 해당 질문을 보시고 그중 맞다고 생각되시는 응답란( )에 ○표하시거나 기타란에 직접 기입해주시기 바랍니다.

1. 貴院·部·處·廳의 企劃豫算擔當官室의 職員構成은?

구 분	예산계장	6급	7급	8급	9급	計
名 數						

2. 企劃豫算擔當官室의 職員의 學歷은? (해당란에 ○표)

學歷/專攻 職級別	大學院	大卒	專門大卒	大學在學 및 中退 등	高卒以下	專攻學科 大學院	(기업) 大學
企劃豫算擔當官							
豫算係長 1							
" 2							
" 3							
" 4							
補 助 1							
" 2							

"	3							
"	4							
"	5							
"	6							
"	7							
"	8							
"	9							
"	10							

### 3. 豫算擔當公務員의 經歷

職級別	在職年數 企劃豫算擔當官	公務員在職期間 年 個月	在職期間中 豫算業務專擔期間 年 個月	現所屬部處에서의 豫算業務專擔期間 年 個月	
				年	個月
豫算係長	1				
"	2				
"	3				
"	4				
補 助	1				
"	2				
"	3				
"	4				
"	5				
"	6				
"	7				
"	8				
"	9				
"	10				

4. 貴院·부·處·廳의 豫算業務의 專門化에 관하여 알고 싶습니다(전문화 : 예컨대 人事, 行政管理, 法務 등으로豫算業務擔當公務員이 “豫算 및 財務擔當職”으로 經歷上 專門化되는 것).

(1)豫算業務의 專門化가 이루어지고 있습니까?

- ① 그렇다( )                    ② 아니다( )

(2) 豊算業務의 專門化가 이루어지지 않고 있다면 그 이유는 무엇입니까?

(가장 큰 이유라고 생각되시는 것부터 순위를 표시하여 주십시오).

- ① 上級者の 認識不足( )
  - ② 豫算業務를 專門化시킬 必要性이 없음( )
  - ③ 우리政府의 人事政策( )
  - ④ 전문화가 되면 擔當者の 經歷發展에 不利( )
  - ⑤ (기타) 기입( )

5. 豊算編成段階에서 각 局課의 豊算要求를 뒷받침하는 근거로서 다음중 어떤  
자료를 요구하십니까?

- (1) 分析資料를 제출케 하지 않음( )

(2) 前年度對比表( )

(3) 分析資料 (사업을 正當化/妥當化하는)

① 社會指標(social indicator)( ) ② 事業結果(outcome)( )

③ 產出量(output)( ) ④ 生產性(productivity)( )

⑤ 需要充足(needs)( ) ⑥ 기타(기입)( )

6. 막일 위와 같은 分析資料를 요구하시지 않는다면 그 이유는?

- (1) 不必要( ) (2) 分析能力 缺 음( )  
(3) 기타 (기입) ( )

7. (위와 관련하여) 우리나라 행정에서는 아직 體系的인 政策分析이 이루어지지 않고 있다고 보십니까?



8. 豊算運營을 위한 Data-Base가 구축되어 있습니까?



9. 貴院·部·處·廳의 各局別로豫算專擔部署가 있어야 된다고 보십니까?



10. 經濟企劃院에서 시달하는 豫算編成指針은 部處內에서 더 具體化되어 시달 됩니까?

12. 豊算編成基準은 잘 지켜지고 있습니까?



13. 各局課의 豊算要求에 대하여 어떤 統制(制限)를 加하십니까?

(해당란에 모두 표시하여 주십시오)

- (1) 前年度 対比 一定比率( ) (2) 限度額( )  
(3) 新規事業抑制( ) (4) 기타 (가입) ( )  
(5) 統制를 加하지 않는다( )

14. 豊算編成作業은 每年 반복되므로 대부분의 事業은 자세히 檢討하지 않는다.



15. 主要事業은 定例的인 豊算決定過程 밖에서 決定되므로, 部處의 豊算過程에  
서는 그것을 豊算에 反映시킬 뿐이다.



16. 各局課의豫算要求는 過多하게 마련입니다. 이것을 檢定하고 調整할때 주로 사용하는 方法은? (해당되는 곳에 모두 표시하여 주십시오)

- (1) 一般的의 檢定節次가 ① 있다( )      ② 없다( )
  - (2) 新規事業抑制( )
  - (3) 豫想되는 比率以上으로 增額되는 項目을 면밀히 檢討( )
  - (4) 過多한 豫算要求習性이 있는 局課豫算抑制( )
  - (5) 項目別 統制( )
  - (6) 一律的 統制( )
  - (7) 長・次官・廳長의 指針에 따라 優先順位賦與( )
  - (8) 政治的 決定에 따라 優先順位賦與( )
  - (9) 外部研究用役의 뒷받침을 받는다( )
  - (10) 기타(기억) ( )

(以下 部處의 雜算擔當公務員과 雜算室과의 關係)

17. 所管部處의 年度別 豊算要求書를 前반집하는 根據로서 다음중 어느 것을  
豫算室에 提出하십니까?

- (1) 雜算編成基準에서 요구하는 資料만 提示



- ## (2) 分析資料 (사업을 正當化/妥當化하는)

- ① 社會指標( )    ② 事業結果( )    ③ 生產量( )  
④ 生產性( )    ⑤ 需要充足( )    ⑥ 기타 (기외)( )

18. 經濟企劃院에서 시달하는 豫算編成指針은 部處의 豫算要求에 있어서 어떤 도움이 됩니까?

(1) 部處의 政策方向의 具體化( ) (2) 豫算獲得을 위한 根據( )

19. 一般的으로 우리나라 各部處의 豫算擔當公務員과 經濟企劃院 豫算室 公務員간의 關係는?

(1) 相互信賴(trust)( ) (2) 相互不信(deception)( )

20. 平素에 豫算室 公務員과는 어떤 接觸을 갖습니다?

(1) 部處事業에 대한 情報提供

① 그렇다( ) ② 아니다( )

(2) “友好的” 雰圍氣 造成

① 그렇다( ) ② 아니다( )

(3) 기타( )

21. 어느 나라에서든지 豫算要求에는 불리기(padding)가 있다고 합니다? 우리나라에서 一般的으로 獲得豫想期待額의 몇 %를 불리기 한다고 보십니까?

(1) 기입( )% (2) 일정치 않다( )

22. 各部處는 特別會計나 基金 또는 “自體資金”을 確保하려는 傾向이 있습니까?

(1) 그렇다( ) (2) 아니다( )

(3) 모른다( )

23. 豫算要求時에 그當時의 政治的 爭點이나 危機 또는 重要事業 (예올림픽)을 活用, 또는 便乘하십니까?

(1) 그렇다( ) (2) 아니다( )

24. 部處內 所管局課로 하여금 자신들의 事業에 관하여 豫算室關係者들에게 正當化/說得하는 일을 맡기십니까?

(1) 그렇다( ) (2) 아다( )

그 이유는? ( )

25. 部處의 豫算을 더 많이 獲得하기 위하여 어떤 努力を 하십니까?

(다음중 해당되는 곳에 모두 표시하여 주십시오)

(1) 利益集團의 壓力使用( )

(2) 有力한 國會議員의 利害關係反映( )

(3) 黨政協議 過程利用( )

(4) 最高政策決定者의 方針反映( )

(5) 他部處와 聯合( )

(6) 他部處와 競爭( )

(7) 學緣, 血緣, 地緣 活用( )

26. 지금 우리나라에서 零基準 豊算制度(zero-base budgeting)가 制度로 사용 중 입니까?

(1) 그렇다( )

(2) 아니다( )

아니라면 그 이유는? (기입) ( )

27. 應答에 감사드립니다!

선생님의 職級은? ( )

\* 수고하셨습니다. \*