

# 韓國의 豫算決定行態에 關한 研究

—行政府와 國會를 中心으로한 計量的 分析—

尹 建 永  
(16回卒業)

目 次	
第一章 序 論	第二節 豫算決定行態模型定立의 前提
第一節 研究의 目的	第三節 豫算決定行態模型의 定立
第二節 研究의 範圍, 方法 및 資料	第四節 最善의 模型 選擇基準
第二章 豫算決定行態에 關한 理論的 考察 —豫算決定過程의 分析—	第四章 經驗的 結果
第一節 豫算節次	第一節 豫算決定行態式의 決定
第二節 豫算決定 意思主體들 間의 期待 및 役割行態	第二節 豫算決定行態의 安定性
第三節 漸增主義的 豫算決定	第三節 豫算決定行態의 變化
第三章 豫算決定行態의 模型	第五章 結 論
第一節 豫算決定行態模型의 變數決定	第一節 研究의 結果
	第二節 研究의 限界와 展望

## 第一章 序 論

### 第一節 研究의 目的

先進國이나 後進國을 막론하고 國家政策의 貨幣的 表現이라 할 수 있는 豫算의 膨脹과 그 複雜性의 增進은 現代의 政治的 經濟的 變化中에서 가장 큰 比重을 차지하는 것의 하나임에 틀림없으며<sup>(1)</sup> 이러한 現象은 政府事業의 規模와 事業內容의 構

成에 關한 意思決定이 어떻게 이뤄지고 있으며 또 한 어떻게 이뤄져야 하는가에 대한 理論化 努力, 특히 經濟學者와 政治學者들의 努力을 擔게 하였다.<sup>(2)</sup>

一般的으로 豫算決定(budgeting)은 計劃된 目標(planned objectives)와 必要한 資源支出을 體系的으로 連結짓는 過程으로 생각되어 왔다.<sup>(3)</sup> 그러나 이러한 靜態的이며 規範的인 論議에서 벗어나 實際로 豫算이 결정되는 過程을 본다면 豫算결정이

\*本 論文은 筆者의 碩位學位論文을 要約한 것이다.

(1) Jesse Burkhead, "The Budget and Democratic Government," in James W. Davis, Jr., (ed.), *Politics, Programms, and Budgets: A Reader in Government Budgeting* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969), p. 270.

(2) *Ibid.*

(3) Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform," *Public Administration Review (PAR)* Vol. XXVI, NO. 4, (1966), p. 224.

주어진, 혹은 計劃된 目標의 達成을 위한 最善의 手段을 決定하는 과정만이 결코 아니다. 왜냐하면 政府가 動員할 수 있는 資源이 限定되어 있으며 豫算이 配定되어야 할 計劃된 目標들이 있는 것이 아니라 실제로는 달성하여야 할 수 많은 目標이 있을 따름이며, 이들 諸 目標가 國家的 또는 社會的 目標이 되기 위해서는 豫算過程 以前에 社會的 合意에 도달하여야 함에도 불구하고 많은 경우에 있어서나 個人이나 集團間的 價値가 相衡되므로 具體的 目標가 명확히 規定될 수 없기 때문이다.<sup>(4)</sup> 이러한 문제는 國家政策의 利益配分을 둘러싸고 더욱 尖銳化된다. 즉 대부분의 國家政策의 利益은 모든 個人이나 集團에 골고루 配分되는 것이 아니며 그에 대한 各者의 評價도 다르므로 특정 政策(事業)의 실시는 곧 특정 部類의 選好를 具顯하는 것이 되며 豫算過程은 누구의 選好를 反映시키느냐를 決定하는 政治的 葛藤過程이라 할 수 있는 것이다.<sup>(5)</sup>

豫算過程의 이러한 側面은 傳統的으로 經濟學者들에 의하여 主張되어온 소위 豫算決定을 爲한 「合理的 綜合의 方法(rational comprehensive method)」<sup>(6)</sup>의 適用을 어렵게 하였으며 그대신 「漸增的 豫算決定(incremental budgeting)」에 關心이 쏠리게 하였다.

아직까지 豫算關係者들이 실제로 어떻게 豫算을 決定하는가에 대해서는 많이 알려져 있지 않다. 그러나 지금까지 發表된 몇몇 研究結果들은 여러 가지 政府의 豫算決定行態(Budgetary Behavior)가 놀랄만큼 비슷하다는 것을 보여주고 있다<sup>(7)</sup>. 예를 들어 미국의 聯邦政府와 오슬로(Oslo) 市政府를 比較할 때 政治構造에 많은 차이가 있음에도 불구하고<sup>(8)</sup> 이들은 비슷한 豫算決定行態를 갖고 있다는 사실은 주목할 만한 것이다.

여기서 筆者는 美國이나 노르웨이의 그것과는 다른 發展程度와 政治構造 및 政治·行政文化를 갖고 있는 韓國의 豫算決定行態를 追跡함으로써 政府豫算決定行態에 관한 比較情報(comparative information)을 얻고 韓國의 狀況(Korean setting)에서의 豫算決定行態의 安定性 및 變化의 推移를 검토하고 몇개 部處에 대한 豫算決定行態를 좀 더 자세히 알아 보려고 한다.

## 第二節 研究의 範圍, 方法 및 資料

研究의 對象은 豫算過程을 編成, 審議, 執行, 會計檢査의 4段階로 나눌 때<sup>(9)</sup>, 本豫算의 一般會計中 歲出豫算의 編成과 審議過程만을 포함하며 時間的으로는 5.16軍事革命 前과 後로 나누고 前期는 1953~1960年의 7個 會計年度, 後期는 1966~1972,

(4) Charles E. Lindblom, "Decision Making in Taxation and Expenditures," in Robert Golembiewski, (ed.), *Public Budgeting and Finance: Readings in Theory and Practice* (Itasca, Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc., (1968), pp. 293-294.

(5) Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Co., 1964), pp. 4-5.

(6) Charles E. Lindblom, "The Science of 'Muddling Through,'" *PAR* Vol. XIX, No. 2, (Spring, 1959), p. 81.

(7) ① Ott. A. Davis, M.A.H. Dempster, and Aaron Wildavsky, "A Theory of Budgetary Process," *The American Political Science Review (APSR)* Vol. LX, No. 3, (Sept., 1966), pp. 529-547.

② A. Wildavsky and Arthur Hammond, "Comprehensive versus Incremental Budgeting in Department of Agriculture," *Administrative Science Quarterly (ASQ)* Vol. X, No. 3, (Dec., 1965), p. 321-346.

③ Ira Starkansky, "Agency Requests, Gubernatorial Support and Budget Success in State Legislatures," *APSR* Vol. LXII, No. 4, (Dec., 1968), pp. 1220-1231.

④ Andrew T. Cowart, Tore Hansen, Karl-Erik Brofoss, "Budgetary Strategies and Success at Multiple Decision Levels in the Norwegian Setting," *APSR* Vol. LXIX, No. 2, (June, 1975), pp. 543-558.

⑤ Donald Gerwin, "Toward a Theory of Public Budgetary Decision Making," *ASQ*, Vol. XIV, No. 1. March, 1969), pp. 33-46.

(8) Cowart, et. al., *op. cit.*, p. 543.

(9) 俞焄, 財務行政論(서울: 法文社, 1974), pp. 145-147.

1975년과 8個會計年度를 포함한다. 여기서 前・後期 시의와 後期的 分析對象會計年度の 不連續은 豫算過程이 行政府和 國會的 正常的인 關係에서 이뤄지지 않았기 때문에 생긴 것이며 1974會計年度는 第三章에서 세워진 豫算決定行態模型이 갖는 최대 14%의 時差와 油類波動으로 인한 急激한 物價上昇이 豫算決定行態에 衝擊的인 影響을 미쳤을 가능성 때문에 分析에서 除外되었다. 다음은 豫算決定行態를 推定하기 위한 對象機關의 選定 문제인데 그 基準으로는 첫째 中央官署인 것, 둘째 分析對象期間의 資料가 完全할 것이었다. 이 基準에 의하여 選定된 部處는 前期에 公報室<sup>(10)</sup>, 內務部, 外務部, 法務部, 文敎部, 農林部, 商工部, 保健社會部<sup>(11)</sup>의 8個 部處이며 後期에는 內務部, 外務部, 財務部, 法務部, 國防部, 文敎部, 農林部,<sup>(12)</sup> 建設部, 保健社會部, 交通部, 商工部, 文化公報部,<sup>(13)</sup> 農村振興廳, 勞動廳, 總務處, 法制處의 16個 部處이다.

여기 덧붙일 것은 本 論文에서 追跡하고자 하는 行態는 豫算編成過程을 하나로 묶어서 볼 때 나타나며 行政府의 豫算要求額決定行態와 國會的 豫算審議過程을 하나로 묶을 때의 豫算承認額決定行態이며 行政府和 國會的 細部的 過程에서 나타나는 미시적인 행태가 아니란 점이다.

研究方法는 第二章에서 豫算決定의 構造를 分析하고 이를 토대로 第三章에서 豫算決定行態에 대한 몇가지 模型을 定立한다. 여기서는 Otto A. Davis의 豫算決定模型의 「아이디어」에 기초를 두어<sup>(14)</sup> 豫算決定의 여러가지 戰略을 想定하고 각 戰略에 따른 行態를 一次式的 模型으로 表現하는 것이다 다음으로 第四章에서는 實際의 部處別資

料를 가장 잘 說明하는 行政府和 國會的 行態模型을 하나씩 決定하여 그것을 該當 部處에 대한 行政府和 國會的 豫算決定行態라 보고 前期와 後期的 全般的인 豫算決定行態와 部處別 豫算決定行態를 分析한다.

豫算決定行態를 決定하는데 사용된 資料는 各部處豫算의 行政府要求額과 行政府의 豫算要求에 대한 國會的 豫算承認額 및 部處別 最終豫算額이다. 여기서 最終豫算이란 各會計年度の 마지막 追加更正豫算에 의하여 決定된 豫算額을 뜻한다. 이들 資料는 「年度別豫算審議概要」<sup>(15)</sup> 「1974年度豫算」<sup>(16)</sup>, 1975會計年度の「豫算概要」에서 정리한 것과 經濟企劃院 豫算總括課에서 수집한 것을 使用하였다.

## 第二章 豫算決定行態에 關한 理論的 考察 —豫算決定過程의 分析—

### 第一節 豫算節次

豫算節次라면 豫算의 編成, 審議, 執行, 會計檢査에 이르는 諸過程을 뜻하는 것이 보통이지만 序論에서 밝힌 바와 같이 本 論文에서는 豫算의 編成과 審議만을 뜻한다.

行政府에서의 豫算編成은 經濟企劃院長官이 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻은 豫算編成指針을 3月30日까지 各 中央官署의 長에게 示達함으로써 시작되는데 이러한 行政府에서의 節次는 대체로 (1) 豫算規模의 推計, (2) 部處豫算編成要求額의 接受·分析, (3) 豫算局試案의 作成, (4) 經濟企劃院長·次官의 調整 (5) 靑瓦臺·總

(10) 國務總理 直屬으로 있던 公報處가 1955年 大統領 直屬의 公報室이 되었으나 組織의 위치변동에 따른 豫算決定行態의 變化는 없었다고 假定한다. 趙錫俊, 「美軍政 및 第一共和國의 中央部處의 變遷에 關한 研究」, 行政論叢 第5卷 第1號, p. 149.

(11) 1950~1954년까지는 保健部와 社會部로 나뉘어 지 있었으나 1955년2月 保健社會部로 統合되었다. 이때 兩部의 秘書室만 없어지고 나머지 局들은 그대로 維持·統合되었으므로 1955年 以前의 兩部處豫算을 單純統合하여 保健社會部와 같은 時系列로 보기로 한다. 行政改革委員會, 政府機構統廢合에 關한 報告書 (1966. 12) 참조.

(12) 1974년부터 農水產部로 됨

(13) 1969年 文公部에서 文化公報部로 됨.

(14) Otto. A. Davis, et. al., pp. 529~547.

(15) 國會圖書館 立法調查局, 年度別 豫算審議概要, (서울: 1973. 9)

(16) 1974年度豫算(1973. 12. 2, 第88回 國會本會議 通過)

理室에의 隨時報告, (6) 기타 關係機關과의 協議, (7) 國務會議 審議, 大統領 承認, 國會提出 등으로 나뉘 볼 수 있다. 한편 國會에서의 豫算審議는 建國後 多少의 變化가 있었으나 5代國會의 경우를 除外한다면 豫算節次의 同質性이 維持되어 왔다고 할 수 있으며 그 중요한 節次는 (1) 行政府側의 施政演說, (2) 國政監査(第四共和國에서 폐지됨), (3) 常任委員의 豫備審查, (4) 豫算決算委員會의 綜合審查, (5) 本會議 審議 等이다.

## 第二節 豫算決定 意思主體들 間的 期待 및 役割行態

### 1. 分析을 위한 틀

豫算過程은 個人 혹은 集團의 여러 意思主體가 참여하여 하나씩 共同 意思決定에 도달하는 과정이라 할 수 있다. 그러므로 行政府의 豫算案이나 國會에서 審議 決定된 豫算은 각 과정에 참여한 個人이나 集團의 意思를 結集하고 調整한 結果라 할 수 있는 것이다.

여기서 關心을 끄는 것은 여러 단계의 意思決定이 複數意思主體가 참여한 가운데서 이뤄지는 構造에 관한 것이다. 이 점에서 Richard Fenno가 美國 下院의 歲出委員會에 적용한 바 있는 政治體制(political system)의 概念은 매우 유용한 시사를 해 준다.<sup>(17)</sup> 그는 議會의 委員會를 하나의 政治體制로 把握하고 있으며 政府體制는 識別 가능한 相互依存의 內的 部分을 가지며 內的 部分은 識別 가능한 外的 環境안에 존재하며 시간이 지남에 따라 內部的, 外部的 關係는 安定되어 가는 것이라고 본다.<sup>(18)</sup> 또 政治體制는 安定된 活動과 存續을 위하여 外部的으로는 다른 政治的 要素(political entities)의 要求에 適應하여야 하고 內部的으로는 意思決定과 統治이라는 構造的 問題를 안고 있는 것이다.<sup>(19)</sup> 그런데 體制(system)란 「아이디어」는 비교적 빈번히 일어나고 상당한 期間동안 持續되

는 一聯의 相互 관련된 활동을 분석하는데 적합한 概念이라 할 수 있다.<sup>(20)</sup>

Fenno는 System의 要素들 간의 關係를 描寫하는 도구로 참여자의 規範的 期待(normative expectation), 참여자의 認知와 態度 혹은 이미지(perceptions and attitudes or images), 行態(behavior)를 使用하여 이들간의 相互作用에 주의 를 기울인다. 그의 概念 들은 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

다른 사람들과의 關係에서 사람들은 보통 特定한 形態의 狀況下에서 自身이 혹은 다른 사람이 어떻게 行動하여야 하나 하는데 대한 생각을 갖고 있는 것이 보통이다.<sup>(21)</sup> 期待란 바로 이러한 것을 뜻하는데 보통은 規範的인 의미로 쓰인다.

對外的인 關係에서 期待는 目標期待(goal expectations)와 維持期待(maintenance expectations)로 區別될 수 있는데 前者는 다른 사람이 政治體制가 무엇을 하여야 한다고 생각하는 것을 지칭하는 반면 後者는 政治體制가 어떻게 하여야 한다고 생각하는 것이다.<sup>(22)</sup> 對外的 關係에서 體制構成員의 自身에 대한 規範的인 期待는 다른 사람의 期待와 대조가 되며 兩者가 一致하지 않을 경우에는 葛藤이 생기게 되고 葛藤이 認知되는 경우 그것을 줄이기 위한 技法과 그 技法이 적용될 수 있는 條件을 분석하게 된다.

對內的인 關係에서는 期待란 곧 規範을 의미하며 規範은 다시 役割(roles)을 規定한다. 여기서 規範이란 集團構成員의 마음 속에 있는 생각으로 「주어진 狀況에서 自身이나 다른 構成員이 무엇을 해야 하는가에 대한 것」으로 定義될 수 있다.

한편 役割이란 規範의 集合으로 어떤 職位(position)에 있는 사람이 무엇을 해야 하는가에 대한 期待를 뜻한다. 여기서 役割과 役割行態(role behavior)가 區別되는데 役割行態란 실제로 사람이 어떻게 行動하느냐 하는 것을 뜻한다.

(17) Richard F. Fenno, Jr., *The power of the Purse: Appropriations Politics in Congress* (Boston: Little, Brown & Co., 1966), pp. XVIII~XXIV.

(18) *Ibid.*, P XVIII.

(19) *Loc. cit*

(20) *Ibid.*, P XIX.

(21) *Ibid.*, P XX.

(22) *Loc. cit*

이렇게 볼 때 內部的 行動(internal activity)의 묘사는 期待와 行態를 중심으로 본다는 점에서 外部的 行動(external activity)의 描寫와 비슷한 構造를 갖게 된다. 그러면 規範的 期待와 行態 및 그들의 相互關係는 어떤 dynamics를 갖는가?

첫째 비교적 安定된 體制에서는 行態의 「패턴」과 期待의 「패턴」은 一致되는 경향이 있다. 이것은 사람들은 다른 사람이 실제로 하고 있는 것을 期待하며, 反對로 다른 사람이 期待하는 대로 行動하려는 경향이 있기 때문이다.

둘째 상당히 安定된 體制에서는 行態의 「패턴」은 期待의 「패턴」과의 一致도에 따라 變化한다. 즉 一聯의 期待와 觀察된 行態가 一致 될수록 그 行態은 오래 지속될 것이며 行態의 「패턴」이 安定될수록 行態 豫測이 正確할 수 있는 것이다.

셋째 期待 間에 葛藤이 있거나 行態와 期待가 一致되지 않으면 그 一致도를 높이기 위한 行動이 취해지며 結果적으로 期待의 一部를 變化시키거나 行態의 一部를 變化시키게 될 것이다.<sup>(23)</sup>

이렇게 볼 때 複數意思主體 相互間에 交換되는 期待와 役割行態의 相互作用은 意思主體들 간의 相互適應에 의하여 合意에 도달하게 하는 「메카니즘」으로 생각할 수도 있을 것이다. 그런데 이 相互適應은 반드시 自發적으로 일어나는 것은 아니며 때에 따라서는 適應이 강요 되는 경우도 있을 수 있다.

여기서 筆者는 規範的 期待와 役割行態란 두가지 概念으로 行政府와 國會에서의 豫算過程을 描寫해 보고자 한다. 물론 우리나라의 行政府와 國會를 安定된 體制로 볼 수 있으나 하는대는 疑問이 있지만 이 두가지 概念은 豫算過程의 dynamics를 理解하는데 유용한 道具가 되리라 생각한다.

## 2. 豫算過程 參與者들의 期待와 役割行態

### (1) 行政府에서의 期待와 役割行態

行政府에서의 期待와 役割行態는 各部處와 經濟企劃院에서의 過程으로 나뉘서 고찰하고자 한다.

各部處의 豫算關係者들은 部處 內部에서 認知한 行政需要 및 外部에서 投入된 要求를 統合調整하여 豫算에 反映해야 하는 입장에 있다. 그러나 이들은 自己 部處에 配當될 수 있는 豫算額에 限度가 있다는 것을 잘 알고 있을 뿐만 아니라 보다 많은 豫算을 確保하기 위한 戰略的 考慮 때문에 모든 行政需要를 單純集計하여 豫算에 反映할 수는 없는 것이다. 다만 確實한 것은 어느 部處나 돈이 없이는 아무 일도 할 수 없다는 것을 잘 알고 있으며<sup>(24)</sup> 다음 會計年度에는 現會計年度의 豫算보다 더 많은 額數를 要求할 것이라는 점이다. 그 理由로는 첫째 기존 政府事業은 그대로 續行하려는 경향이 있으며 同時에 그 質的 水準이 向上될 뿐만 아니라 새로이 認知되는 行政需要가 있으며, 둘째 心理的인 것으로 豫算額은 政府組織內에 있는 機關間的 組織上的 相對的 地位를 反映하는 指標로 생각된다는 점이다. 셋째 部處의 長의 立場에서 볼 때 組織을 維持하면서 업무를 원만히 수행해 나가는데 必須的인 여러 集團들의 要求와 期待를 충족시켜야 하기 때문이다.<sup>(25)</sup> 즉 部處의 長은 他部處와의 豫算競爭에서 政治的 力量을 과시함으로써 指揮力과 權威를 維持할 수 있고 同時에 「클라이언트」(clientele)들의 期待와 要求를 充足시킬 수 있는 것이다. 뿐만 아니라 部處의 新年度 豫算要求額이 現行 豫算額보다 적을 경우 經濟企劃院의 査定官들이 部處所管의 事業들을 낮게 評價하게 되는 연쇄현상이 일어나<sup>(26)</sup> 部處豫算이 削減될 위험이 커지게 될 것이므로 部處의 要求額이 現行豫算보다 더 적어질 可能性은 거의 없다.

이러한 여러가지 要素들을 생각할 때 部處의 豫算關係者들에게 가장 좋은 行動方案은 豫算要求額을 現行보다 높은 적당한 水準으로 增額시키는 것

(23) *Ibid.*, pp. XXI-XXII

(24) ① Wildavsky, *op. cit.*, p. 63.

② 朴東緒, 「韓國行政府의 政策決定」 行政論叢 第4卷 第2號, p. 225.

(25) Thomas J. Anton, "Roles and Symbols in the Determination of State Expenditures," in J.W. Davis, Jr., (ed.), *Politics, Programs, and Budgets: A Reader in Government Budgeting* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1969), p. 121.

(26) Gerwin, *op. cit.*, p. 37.

이다. 왜냐하면 이렇게 함으로써 最終的으로 豫算이 確定되기 까지의 過程에서 많은 削減을 당한다 하더라도 部處의 豫算關係者들은 최소한 所要 豫算의 確保를 爲하여 努力을 하였다는 것을 보일 수 있으며, 國會 審議過程에서의 無修正通過를 위한 努力, 혹은 經濟企劃院에 의하여 삭감된 部分을 復活시키는 努力의 발판을 만들 수 있기 때문이다.

다음으로, 豫算局을 중심으로써 進行되는 經濟企劃院에서의 過程은 豫算過程 全體를 通하여 불 때 各部處의 豫算要求額과 可用財源을 同時에 考慮하여 政府組織의 維持와 活動에 必要한 豫算을 國會에 추진하는 段階로 볼 수 있다. 그러나 名목상의 經濟企劃院에 대한 期待는 이러한 것이지만 部處나 國會의 常任委員會가 經濟企劃院에 대하여 가지는 「이미지」는 상당히 批判적인 것이다. 根本的으로 經濟企劃院, 특히 豫算局의 役割(一般的인 役割期待 및 役割行態)은 動員可能한 財源이 限定되어 있으며 政府機關의 總需要에 비해 不足하다는 데 基盤하고 있다. 그러나 部處의 立場에서 볼 때는 豫算局의 削減위주의 役割行態를 달갑게 받아 들일 수 없으며, 豫算局이 「必要한 否定的 機關」이란 인상을 갖게 된다. 國會常任委員會는 豫算局이 國家의 資源分配에 관한 意思決定을 支配하려 하며 「國會議員들의 政治的 必要를 원만히 충족시켜 주지 못하는 독선적인 기관이란 인상을 가질 수도 있는 것이다.」<sup>(27)</sup>

한편 豫算局 全體에서는 이와는 전혀 다르게 認知한다. 사람에게 따라 特定한 部處에 대한 個人的인 選好를 가질 수도 있겠지만 一般的으로 査定官들은 自身을 깎아 내리기만 하는 사람으로 생각하지는 않는다.<sup>(28)</sup> 적어도 그들은 주어진 國家의 狀況下에서 國家利益을 추구함으로써 적절한 役割을 遂行하고 있다고 시각한다.<sup>(29)</sup> 한편 다른 側面에서 볼 때 豫算局에서의 過程이 갖는 明白한 否定性(negativism)은 部處 豫算要求에 대한 不信과 總豫算規模의 制約性的의 탓으로만 돌리는 것은 査定

過程에 介入되는 査定官들의 個人的, 政治的 動機를 놓치게 할 우려가 있다. 왜냐하면 査定官들로 임무를 遂行함에 있어 外部의 役割期待를 충족시켜주어야 할 필요가 있기 때문이다. 즉 査定官은 部處의 長을 포함하여 豫算局長이나 經濟企劃院長官, 大統領, 立法府 등에서 期待하는 役割을 遂行함으로써 그들의 地位를 維持해 나갈 수 있는 것이다. 물론 여러 意思主體들의 期待는 多樣하며 相衡되는 면도 있으므로 이들을 調和있게 充足시켜야 할 必要가 있다. 만약 査定官들이 다른 意思主體가 그들에게 期待하는 削減을 하지 않을 경우 專門화된 査定機關인 豫算局의 存立基盤이 도전받게 되며 査定官의 지위가 위협받게 될 것이다.<sup>(30)</sup> 더구나 部處의 豫算要求額에는 事業에 必要한 實際費用에 豫算局에서의 削減에 대비한 여분의 經費가 計上되는 것이 보통이므로 豫算局의 削減指向性(negativism)은 서로의 役割行使(role play)에 대한 適應 「메카니즘」이라 볼 수도 있다.

이러한 形態의 豫算削減은 査定官들의 削減結果가 執行中이거나 計劃된 事業을 해치지 않으리라는 前提下에 이뤄진다고 볼 수 있으며 결코 削減額만큼 政府事業의 規模가 縮小된 다거나 費用이 節約된다고는 볼 수 없을 것이다. 그러므로 豫算局過程에서 일어나는 役割行態와 期待의 相互作用은 査定官들과 豫算局의 地位를 維持하고 公共經費의 支出이 결코 浪費的으로 이뤄지지 않는다는 確信을 國民에게 주게 되는 過程으로 理解될 수 있는 것이다.<sup>(31)</sup>

## (2) 國會에서의 期待와 役割行態

國會에 대한 國民의 一般的인 規範的 期待는 行政府에서 提出한 務算案을 誠實히 審議하여야 한다는 것이다. 한편 行政府의 國會에 대한 期待는 可能한 한 行政府의 原案대로 法定 期日 內에 豫算案을 議決해 주기를 바라는 것이다.

그러나 常任委員會(以下 常任委)에서 交叉되는 期待는 매우 多樣하다. 行政府의 豫算案을 最終的

(27) Wildavsky, *op. cit.*, p. 38.

(28) *Ibid.*, p. 36.

(29) *Ibid.*

(30) Anton, *op. cit.*, p. 122.

(31) *Ibid.*

으로 編成하여 提出하는 위치에 있는 經濟企劃院은 常任위에 대하여 行政府가 國會에 대하여 가지는 一般的인 것 외에 특별한 期待를 가질 것이 없겠지만 各部處의 경우는 經濟企劃院의 立場과 다르다.

部處는 一般的으로 常任위에 대하여 一種의 連帶意識을 갖고 있으며 行政府의 豫算案에 計上된 豫算額을 그대로 通過시켜 주거나 많은 경우에는 經濟企劃院의 編成過程에서 削減된 部分을 復活시켜 주기까지 期待한다.<sup>(32)</sup> 이러한 部處의 常任위에 대한 期待는 經濟企劃院에서 많은 部分이 削減될 것을 豫料하면서도 실제로 割當받을 수 있는 것보다 훨씬 많은 額數를 部處豫算要求書에 計上하는 行態와 相關하지 않다고 생각된다. 그런데 行政府 部處의 常任위에 대한 이러한 期待는 一方的인 것이 아니며 常任委 自體도 所管部處에 대하여 連帶意識을 가진다. 行政府 豫算案의 內容과 常任委와 所管部處의 關係에 따라 차이는 있겠지만 실제로 대부분의 경우 常任委는 所管部處의 立場을 옹호하고 部處의 事業에 대하여 매우 友好的이다.<sup>(33)</sup>

다음으로 關心을 끄는 것은 常任委와 常任委, 常任委內部的 委員間의 關係에서 나타나는 期待와 役割行態이다. 먼저 常任委 間의 關係에서 볼 때 中극적으로 國會는 單一化된 意思決定을 하여야 하는데 反해 各 常任委는 行政府의 豫算案을 所管別로 分別하여 審議하므로 常任委 間의 調整·統合의 問題가 提起된다. 그런데 常任委 間에는 各 委員會의 獨立性을 尊重하여 他 委員會의 所管事項을 침해하거나 他 委員會의 決定을 輕視하는 일이 없도록 하는 相互性(reciprocity)의 規範<sup>(34)</sup>이 존재하며 필요할 경우 「所管部處長官의 答辨을 듣는 形式이든지 非公式的인 若干의 情報交換으로 調整이 이룩되고 있다」<sup>(35)</sup> 相互性의 規範은 常任委의 委員間에도 나타나는데 이것은 근본적으로 委員 個人의 主張과 個人的 利益을 實現하고자 하는

動機에서 形成된다고 본다. 그런데 委員間의 相互性의 認定은 常任委의 內部的 統合(integration)에 기여하며 常任委에서 屢사리 無修正通過내지 增額이 이뤄질 수 있는 여건을 조성하는데 이바지 한다고 볼 수 있다.

다음으로 豫算決算委員會(以下 豫決委)에서의 審議는 本會議가 豫決委의 豫算案을 보통 無修正으로 通過시키므로 사실상 最終 豫算審議過程이라 할 수 있으며 豫決委는 常任委와는 달리 削減指向性을 가지며 一般的으로 國會에 期待되는 「國民의 經濟的 負擔의 減輕」이라는 機能은 遂行한다고 볼 수 있다. 그러므로 豫決委는 國會에 대한 一般國民의 期待를 充足시키는 대부분의 役割을 한다고 볼 수 있으며 豫備審查에서 各常任委가 分割하여 審查한 內容을 綜合적으로 다루므로 豫算項目 間의 複雜한 調整作業을 하여야 한다. 이렇게 볼 때 豫算委는 豫算額의 削減과 事業間의 調整에 役割 認知의 焦點을 두게 될 것이다. 한편 總濟企劃院은 豫決委가 可能한 한 行政府의 原案의 水準에서 豫算案을 確定시켜 줄 것을 期待할 것이며 國會 특히 豫決委의 削減指向的인 役割行態에 대처하여 여분의 金額을 行政府 豫算案에 計上하였을 可能性이 크다. 行政府 部處의 豫決委에 대한 期待는 經濟企劃院의 그것과 크게 다를 바 없겠지만 常任委의 審查結果에 따라 部處마다 약간의 차이는 있을 것이다.

常任委의 豫決委에 대한 期待는 豫決委가 常任委의 議決을 可能한 한 그대로 받아들여 주는 것이다. 이러한 기대는 常任委의 所管部處에 대한 連帶意識과 結附되어 나타나는데 보통 常任委가 增額決定을 滿場一致로 議決함으로써 豫決委의 審查에 對處하려는 行態<sup>(36)</sup>는 豫決委에 대한 期待의 一斷을 보여 주는 것이다. 또 豫決委는 各 常任委案 間의 調整「에 카니즘」을 갖고 있는데, 豫決委가 委員의 常任委에 대한 代表性을 고려하여 구성되며,

(32) 姜信澤, 「韓國國會의 豫算審議過程(第六代國會)」行政論叢 第12卷 第1號, p. 178, pp. 180~181.

(33) *ibid.*, pp. 196~197.

(34) ① Richard F. Fenno, "The House Appropriation Committee as a Political System: The Problem of Integration," *APSR* Vol. LVI, (1962), p. 316.

② 姜信澤, 前揭論文, p. 177.

(35) *ibid.*,

委員間에는 相互生의 規範이 存在한다<sup>(37)</sup>는 점이 그것이다. 그러나 豫決委의 立場은 無修正 내지 增額指向의인 常任委의 決定과 兩立할 수 없으므로 「歲入의 考慮없이 常任委가 增額한 部分을 原狀復歸시키거나 削減시키는」<sup>(38)</sup>等 常任委의 決定에 대해 獨者的인 決定을 내리는 것이 보통이다. 끝으로 검토하여야 할 것은 政黨의 影響이다.

우리나라의 國會議員은 黨의 方針이 許容하는 좁은 범위 내에서서도 活動할것을 要求받는 정도로 政黨의 影響이 크다 常任委나 豫決委에서 合意가 어려운 문제에 대해서는 與野 總務團이 決定하는 例도 있다. 이러한 사실로 미루어 政黨의 國會議員에 대한 期待는 豫算審議에 많은 影響을 미친다고 할 수 있을 것이다.

### 第三節 漸增主義의 豫算決定

#### 1. 相互適應에 依한 漸增主義

第二節에서 論述한 바와 같이 豫算過程의 참여자는 他 意思主體와의 關係에서 期待와 行態에 대한 相互適應을 위하여 하나의 集團意思決定에 도달한다. 그런데 意思主體를 部處, 經濟企劃院 또는 豫算局, 常任委, 豫決委로 나뉘 볼 때 이들간의 期待와 役割行態는 安定的이라 할 수 있으며 相互適應은 他 意思主體와의 葛藤을 줄이는 方向에서 일어나게 되어 意思主體의 選擇의범위(range of choice)를 제한하게 된다. 예를 들면 特別한 理由 없이 어떤 部處가 다른 部處보다 엄청나게 높은 비율로 增加된 豫算을 要求한다든지 經濟企劃院이 特定한 部處에 대해서만 과도한 削減을 하는 일은 잘 일어나지 않는다는 것이다. 國會의 委員間 혹은 委員會間的 相互性의 規範도 결국은 같은 部類에 속한다고 볼 수 있다. 여기에 더하여 各 參與者는 年例의인 豫算過程을 통하여 할 수 있는 일과

할 수 없는 일, 해야 할 일과 해서는 안될 일을 알게 되는 「社會化過程(socialization)」을 거치게 되며<sup>(39)</sup> 이를 통하여 各 部處豫算에 대한 「공평한 몫(fair share)」<sup>(40)</sup>에 대한 概念이 形成되는 것이다.

그런데 실제의 豫算過程은 自發的인 調和의 過程이 아니며 部處는 보다 많은 豫算을 確保를 위하여 「공평한 몫」을 그대로 받아들이려 하지 않는다. 대신 部處는 部處豫算要求書 作成부터 國會의 最終議決이 있기 까지 여러가지 「戰略」<sup>(41)</sup>을 사용하며 經濟企劃院과 國會의 委員會, 議員들도 자신의 위치를 지키면서 役割을 수행하기 위하여 戰略을 使用하게 되는 것이다. 결국 豫算은 參與者들間的 相互適應, 社會化, 戰略 등의 複合的인 要素의 產物이지만 「공평한 몫」에서 완전히 벗어날 수 없다 할 수 있으며 이것은 豫算이 漸增的으로 決定되는 原因이 되는 것이다.

#### 2. 豫算編成과 審議의 漸增主義

豫算決定(Budgeting)은 國家資源運用의 效果性을 極大化할 수 있어야하며 豫算過程은 그러한 決定을 내릴 수 있는 것이어야 한다는 規範的 目標을 갖고 있다. 資源을 合理的으로 配分하는 問題는 오랫동안 많은 經濟學者들의 關心對象이 되어 왔으며 限界効用概念을 使用한 그들의 努力은 상당한 理論的 進전을 이룩하였다. 이들의 合理的 資源配分을 위한 意思決定構造는 보통 다음과 같은 7가지의 原則 또는 規範(norms)들로 要約될 수 있다.<sup>(42)</sup>

- (1) 意思決定에 關聯된 要素들의 綜合的 檢討(comprehensive overview)
- (2) 社會的 目標의 明白한 定義(clarity of definition of social objectives)
- (3) 政策에 대한 手段—目標 接近(means-end approach to policy)

(36) *Ibid.* p. 1: 2.

(37) *Ibid.*, p. 189.

(38) *Ibid.*, p. 199.

(39) Wildavsky, *op. cit.*, p. 6.

(40) *Ibid.*, p. 17.

(41) ① *Ibid.*, p. 63, 戰略의 종류에 대해서는 pp. 102 ff. 참조

(42) Lindblom "Decision Making in Taxation and Expenditures," p. 289.



(4) 政策들 間의 明示的이고도 意圖的 選擇 (deliberate and explicit choice)

(5) 計算에 依한 費用의 極少化(calculation and minimization of cost)

(6) 恣意性, 強要, 葛藤 대신 理性和 協力(reason and cooperation).

(7) 高度로 相互依存的인 意思決定을 위한 單一化의 過程(unified decision-making process)

그러나 유감스럽게도 이러한 接近方法은 人間能力的 完全性과 社會的 目標가 쉽사리 合意될 수 있다. 것을 前提하고 있으므로 하나의 理想이 될 수는 있을지언정 실제적인 方法일 수는 없다.

Lindblom은 이러한 綜合的 接近方法(comprehensive approach)이 「比較的 단순한 문제에 대해서 그것도 어느정도 修正된 형태로만 적용될 수 있을 뿐 複雜한 문제에 대해서는 描寫될 수는 있더라도 實行될 수는 없다」고 단언하고 있다.<sup>(43)</sup>

사실 豫算決定者는 政府의 事業을 決定하고 必要資源을 配分할 수 있는 論理的인 方法을 갖고 있지 않으면서 여러 集團이나 個人的 利害關係를 調整해야 하는 입장에 있다. 여기서 豫算決定者는 必要한 計算을 줄이는 方法을 찾게 되는데 그 전형적인 方法이 過去의 豫算決定을 基準으로 하여 새 豫算을 결정하는 것이다.

이러한 行態가 可能한 데에는 몇가지 이유를 찾을 수 있는데 첫째, 現行 政府의 事業과 새해의 事業間에는 連續性이 있으며 둘째, 아직까지 豫算決定에 관한 論理的 基準이 開發되지 않았으므로 過去의 決定은 하나의 次善의 基準이 될 수 있다는 것이다. 셋째, 豫算決定者는 결코 極大化나 最適化하려 하지 않는다는 것이다. 끝으로, 해마다 모든 事業을 전부 검토할 수 있는 情報과 時間의 不足을 들 수 있다.

이렇듯 豫算決定은 결코 合理的 綜合的 方法에 의해서가 아니라 漸增的인 方法에 의해서 이뤄지게 되는 것이다.

### 第三章 豫算決定行態의 模型

#### 第一節 豫算決定行態模型의 變數 決定

豫算決定行態의 模型을 定立하기 위한 가장 基本的인 假定은 豫算決定이 漸增的으로 이뤄진다는 것이다. 第二章 第三節에서 고찰한 바와 같이 豫算決定者들은 社會的 目標에 대한 合意의 困難, 問題의 複雜性과 人間能力的 不足, 參與者 間의 相互適應, 豫算內容의 連續性, 豫算決定者의 無事安逸한 先例踏襲의 行態 등의 여러가지 要因 때문에 豫算을 漸增的으로 決定하게 되는 것이다. 漸增的이란, 이미 分明해졌지만 過去의 決定에 基礎하여 새로운 決定을 내린다는 뜻이다. 여기서 過去의 결정은 先例가 되며 이것이 곧 豫算決定行態의 變數가 되는 것이다(以下 決定變數). 그런데 이 決定變數는 部處, 經濟企劃院, 常任委, 豫算委에서 볼 때 각각 그 종류와 의미가 다를 것이다. 여기서 豫算過程을 行政府와 國會의 二大過程으로 區分했을 경우의 決定變數를 보면 行政府 決定變數는 國會에서 承認한 前 會計年度의 部處 本豫算額, 前 會計年度의 行政府의 部處 豫算要求額, 國會의 削減額을 들 수 있으며 國會에서의 決定變數는 行政府의 部處豫算 要求額, 前 會計年度의 部處 本豫算, 前 會計年度의 最終豫算, 本豫算에 比한 要求額의 增加額, 最終豫算에 比한 要求額의 增加額, 等の 5個를 들 수 있다.

#### 第二節 豫算決定行態模型 定立의 前提

##### 1. 線型的 Stochastic模型(Linear Stochastic Model)

豫算過程의 漸增的인 性質은 豫算行態가 線型的 計量的 模型(quantitative model)으로 表現될 수 있다는 것을 암시한다. 즉 「行政部處는 所管豫算을 몇%로 增額시킨다」고 이야기하며 豫算局은 部

(43) ① Lindblom, "Science of Muddling Through," p. 80.

② James D. Barber, "Complexity, Synopticism, Incrementalism and the Real Questions," in Robert T. Golembiewski (ed.), *Public Budgeting and Finance: Readings in Theory and Practice* (Itasca, Illinois: F.E. Peacock Publishers, Inc., 1968), p. 262.

處事業의 豫算 增加率에 關心을 갖고 있으며」<sup>(44)</sup>國會도 몇%를 增加 혹은 削減할 것인가 하는 식으로 審議하는 것이 보통이다. 뿐만 아니라 豫算過程의 期待 및 役者行態가 상당한 기간동안 安定的인 것으로 볼 수 있기 때문에 時系列 資料에 의하여 豫算決定의 變數間의 關係를 推定하는 것은 妥當하다고 본다. 그런데 이러한 論議는 豫算決定行態가 언제나 安定하다는 것이 아니고 어떤 混亂이 있더라도 그것은 一時的인 것이며 이러한 一時的의 混亂은 決定變數間의 關係를 線型으로 推定할 경우의 誤差項(stochastic disturbance)에 의하여 表現될 수 있다고 보는 것이다.

### 2. 說明을 爲한 模型

豫算決定行態模型에 의하여 決定되는 決定變數間의 關係는 결국 豫測을 위하여 使用할 수 있을 만큼 精巧하지는 않하며 다만 決定變數들 間의 關係의 傾向을 나타내는 것이라 본다.

그러므로 模型은 「各 決定變數가 어떤 값을 가질 때 行政府 要求額이나 國會 承認額은 마치 推定된 行態에 의하여 決定된 것처럼 볼 수 있다」는 의미를 갖는다.

### 3. 物價變動에 대한 考慮

豫算의 時系列分析에서 언제나 考慮해야 하는 것은 物價變動이 影響이다. 그런데 行態模型의 最大 時差(time lag)가 1년이므로 特定年度의 物價變動이 他 年度에 비하여 크게 다르지 않는한 模型의 說明力을 크게 해치지 않는다. 또한 公共支出은 經濟安定의 手段으로 使用되기도 하므로 物價變動이 豫算決定行態에 미치는 衝擊은 어느정도로 완화될 수 있다.

物價變動의 影響은 豫算過程 參與者의 心理的인 側面에서도 檢討해 볼 必要가 있다. 行政府의 豫算關係者나 國會議員들은 物價變動에 의한 貨幣的 幻想(money illusion)에서 완전히 벗어날 수 없으며 豫算額을 不變價格보다 是 經常價格으로 생각하는 傾向이 있는 것이다<sup>(45)</sup>. 이러한 현상은 模型의 最大 時差가 1년밖에 되지 않으므로 거의 의심할 여지가 없다고 하여도 過言이 아니다.<sup>(46)</sup> 그러므로

使用된 資料는 모두 經常價格으로 表示된 것으로 하였다.

## 第三節 豫算決定行態模型의 定立

本節에서는 第一節에서 決定한 決定變數를 使用하여 第二節에서 論述한 前提 아래 豫算決定行態模型을 定立하고자 한다.

물론 豫算決定行態模型은 豫算過程 參與者들 사이의 適應形態와 使用되는 戰略에 따라 무수히 많이 만들 수 있겠으나 여기서는 普遍的으로 볼 수 있는 것만으로 行政府의 過程에 대해서 4개, 國會의 過程에 대해서 8개를 提示하고자 한다. 덧붙일 것은 이미 명백해졌겠지만 行政府의 行態模型의 從屬變數는 部處別 豫算의 國會에 대한 行政府 要求額이며 國會의 行態模型의 從屬變數는 部處別 豫算의 國會 承認額이란 점이다.

〈표 1〉 決定變數의 記號

記 號	決 定 變 數
1. $R_t$	행정부의 $t$ 회계년도의 부처예산 요구액
2. $R_{t-1}$	행정부의 $t-1$ 회계년도의 부처예산 요구액
3. $A_t$	국회의 $t$ 회계년도 부처예산 승인액
4. $A_{t-1}$	국회의 $t-1$ 회계년도 부처예산 승인액
5. $E_{t-1}$	$t-1$ 회계년도의 최종예산액
6. $R_{t-1} - A_{t-1}$	$t-1$ 회계년도의 국회삭감액
7. $R_t - A_{t-1}$	$t$ 회계년도 행정부 요구액의 $t-1$ 회계년도 국회승인액에 비한 증가액
8. $R_t - E_{t-1}$	$t$ 회계년도 행정부 요구액의 $t-1$ 회계년도 최종예산액에 비한 증가액
9. $\epsilon_t$	오차항 (stochastic error term)

〈표 1〉은 行態模型에서 使用할 變數들의 記號를 說明한 것이며 〈표 2〉는 行政府和 國會의 豫算決定 行態模型을 보여 주고 있다. 여기서 行政府의 模型을 보면 (M-1)과 (M-2)은 다같이  $A_{t-1}$ 에

(44) Otto A. Iavis, et al., "A Theory of the Budgetary process," *APSR* Vol. LX, No. 3, (Sept., 1966), p. 530.

(45) Gardner Ackley, *Macroeconomic Theory* (New York: Mcmillan Co., 1961), pp. 228-231.

(46) *Ibid.*, p. 229.

〈五 2〉 豫算決定 行態模型

行政府의 行態模型			國會의 行態模型		
	模 型	分 類		模 型	分 類
模型一	$R_t = \beta_1 A_{t-1} + \epsilon_t$	M-1	模型一V	$A_t = \beta_1 R_t + \epsilon_t$	M-5
模型一	$R_t = \beta_1 A_{t-1} + \beta_2 (R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	M-2	模型一VI	$A_t = \beta_1 R_t + \beta_2 (R_t - A_{t-1}) + \epsilon_t$	M-6
模型一	$R_t = \beta_1 R_{t-1} + \epsilon_t$	M-3	模型一VII	$A_t = \beta_1 R_t + \beta_2 (R_t - E_{t-1}) + \epsilon_t$	M-7
模型一	$R_t = \beta_1 R_{t-1} + \beta_2 (R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	M-4	模型一VIII	$A_t = \beta_1 A_{t-1} + \epsilon_t$	M-8
			模型一IX	$A_t = \beta_1 A_{t-1} + \beta_2 (R_t - A_{t-1}) + \epsilon_t$	M-9
			模型一X	$A_t = \beta_1 A_{t-1} + \beta_2 (R_t - E_{t-1}) + \epsilon_t$	M-10
			模型一XI	$A_t = \beta_1 E_{t-1} + \epsilon_t$	M-11
			模型一XII	$A_t = \beta_1 E_{t-1} + \beta_2 (R_t - E_{t-1}) + \epsilon_t$	M-12

\*  $\beta_1, \beta_2$ 는 實際의 자료에 의하여 추정되어야 할 계수이다.

基準하고 있다는데서 같은 部類에 속한다할 수 있으며 (M-3)과 (M-4)도 같은 部類라 볼 수 있다.

( $R_t - A_{t-1}$ )項이 갖는 의미는 限界的(marginal)이며 一種의 feedback을 나타낸다고 할 수 있다. 같은 方法으로 國會의 模型들도  $R_t$ 를 基本으로 하는 模型의 그룹과  $A_{t-1}, E_{t-1}$ 을 基本으로 하는 模型의 그룹들로 나눌 수 있는데 같은 그룹의 模型은 豫算決定行態의 說明을 위하여 相互 補充的으로 使用될 수 있을 것이다.<sup>(47)</sup>

第2節 最善의 模型 選擇基準

第3節에서 提示한 豫算決定行態模型들과 실제의 資料를 使用하여 變數들의 係數(parameters)를 最小自乘法(ordinary least square method)으로 推定하면 各 部處마다 行政府의 豫算要求額決定行態를 推定한 式이 4개, 國會의 豫算承認額決定行態를 推定한 式이 8개 만들어진다. 여기서 行政府와 國會의 豫算決定行態를 가장 잘 說明한다고 볼 수 있는 式을 하나씩 選擇하는 問題가 나온다. 이 選擇의 問題는 첫째, 推定된 行態式의 有意性 檢定과 둘째, 有意한 行態式 間의 說明力의 比較에 의하여 解決해야 한다. 첫째 단계를 위해서는 두 개의 最自變數를 가지는 模型에 의하여 推定된 行態式에서  $\beta_1 = \pm \beta_2$  일 때 模型의 意味가 달라지는 경우와  $\beta_1 = 0$  또는  $\beta_2 = 0$ 인 경우를 除外시켜야 한

다.  $\beta_1 = \pm \beta_2$  條件에 의하여 除外될 可能性이 있는 行態式은 (M-2), (M-4), (M-6), (M-7), (M-9), (M-12)에 의하여 推定된 것들이다. 첫째 단계에서 使用될 統計의 方法은 *t-Test*이다.<sup>(48)</sup> (5% 有意水準)

두번째 段階는 첫번째 段階의 檢定을 通過한 行態式(혹은 回歸方程式)들의 說明力 比較에 의하여 最善의 行態式을 選擇하는 것인데 여기서 使用될 統計의 方法은 修正된  $R^2$ (adjusted  $R^2$ ; 앞으로 *Adj-R<sup>2</sup>*로 표기함)를 比較하는 것이다.

第四章 經驗的 結果

第一節 豫算決定行態式의 決定

1. 前期의 豫算決定行態式의 決定(Budgetary Decision Equation)

第三章에서 定立한 豫算決定行態模型과 說明力이 가장 큰 行態式(回歸方程式)을 選擇하는 基準들을 使用하여 決定한 前期의 各 部處別 行政府와 國會의 豫算決定行態式은 <표 3>과 <표 4>에서 보는 바와 같다. 이 표들에서 알 수 있는 것은 行政府의 경우 (M-1)과 (M-3)만이 說明力을 가지는 것을 봐서 (M-2)와 (M-4)의 두번째 항(이것은 첫번째 決定變數가 나타내는 基本行態를 限界的(marginal)으로 修正하는 것으로 볼 수 있으므로 以下에서는 두번째 項을 修正項으로 부른다)

(47) 模型에 대한 자세한 說明은 本 論文의 原本 第三章 第三節 참조.

(48) J. Johnston, *Econometric Methods* (2nd ed.), (New York: McGraw-Hill, 1960), pp. 134-152.

〈표 3〉 前期의 行政府의 豫算決定行態

部處	模型	豫算決定行態式	Adj-R <sup>2</sup>	t <sub>1</sub> *1	S·E(β <sub>1</sub> )*2
공보실	M-3	R <sub>t</sub> =1.3531 R <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.7737	8.29	0.1632
내무부	M-3	R <sub>t</sub> =1.1979 R <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.8461	10.60	0.1130
외무부	M-3	R <sub>t</sub> =1.2538 R <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.9187	15.85	0.0791
법무부	M-3	R <sub>t</sub> =1.1706 R <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.8278	11.85	0.0988
문교부	M-1	R <sub>t</sub> =1.2381 A <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.8452	10.06	0.1231
농림부	M-3	R <sub>t</sub> =1.3468 R <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.8631	14.51	0.0928
상공부	M-3	R <sub>t</sub> =1.1693 R <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.6545	6.61	0.1769
보건사회부	M-3	R <sub>t</sub> =1.1921 R <sub>t-1</sub> +ε <sub>t</sub>	0.8487	11.38	0.1048

\*1 t<sub>1</sub>: β<sub>1</sub> 推定의 t-값

\*2 S·E(β<sub>1</sub>)은 β<sub>1</sub>의 추정치 β<sub>1</sub>의 표준오차이다.

이 의미를 갖지 않으며 行政府는 지난해 國會가 削減한 額數에 상관하지 않고 豫算要求額을 決定한다는 것을 뜻한다. 그런데 이러한 解釋은 國會의 豫算承認額決定行態와 關聯되어 있다. 즉 〈표

4〉에서 보는 바와 같이 國會의 削減率이 극히 낮으며 增額을 하는 경우도 적지 않기 때문에 行政府에서는 國會의 削減에 대하여 注意를 하지 않아도 充分的한 이유가 있는 것이다.

〈표 4〉 前期의 國會의 豫算決定行態

部處	模型	豫算決定行態式	Adj-R <sup>2</sup>	t <sub>1</sub>	S·E(β <sub>1</sub> )	t <sub>2</sub>	S·E(β <sub>2</sub> )
공보실	M-5	A <sub>t</sub> =0.9827 R <sub>t</sub> +ε <sub>t</sub>	0.9994	162.77	0.0060		
내무부	M-7	A <sub>t</sub> =1.0239 R <sub>t</sub> -0.0891(R <sub>t</sub> -E <sub>t-1</sub> )+ε <sub>t</sub>	0.9998	197.04	0.0052	-3.85	0.0231
외무부	M-5	A <sub>t</sub> =0.9893 R <sub>t</sub> +ε <sub>t</sub>	0.9970	82.41	0.0120		
법무부	M-5	A <sub>t</sub> =1.0009 R <sub>t</sub> +ε <sub>t</sub>	0.9938	62.50	0.0160		
문교부	M-5	A <sub>t</sub> =1.0103 R <sub>t</sub> +ε <sub>t</sub>	0.9999	352.61	0.0029		
농림부	M-7	A <sub>t</sub> =1.0633 R <sub>t</sub> +0.5126(R <sub>t</sub> -E <sub>t-1</sub> )+ε <sub>t</sub>	0.9952	43.76	0.0221	5.45	0.0941
상공부	M-7	A <sub>t</sub> =1.0633 R <sub>t</sub> -0.2962(R <sub>t</sub> -E <sub>t-1</sub> )+ε <sub>t</sub>	0.9961	57.50	0.0185	-3.40	0.0870
보건사회부	M-5	A <sub>t</sub> =1.0193 R <sub>t</sub> +ε <sub>t</sub>	0.9938	56.15	0.0182		

國會의 豫算決定도 行政府의 경우와 같이 극히 단조롭다. 즉 總 16個部處中 (M-5)가 5個部處에 대해서, (M-7)이 3個部處에 대해서 說明力이 가장 크며 (M-5와 (M-7)은 같은 部類에 속하는 模型인 것이다. 더구나 (M-7)로 說明되는 部處의 경우, 獨立變數가 하나인 (M-5), (M-8), (M-11)로 推定할 때 (M-5)가 가장 說明力이 크며 文敎部를 除外한 7個部處의 (M-5)에 의한 推定式의 β<sub>1</sub>의 5% 有意區間이 1을 포함하며 文敎部의 경우는 β<sub>1</sub>이 1이다.

이러한 사실은 國會의 行政府 豫算案에 대한 修正이 극히 小幅의이었으며 文敎部 事業에 대해서는 國會가 매우 好意的이었다는 것을 의미한다.

## 2. 後期の 豫算決定行態式의 決定

〈표 5〉와 〈표 6〉은 後期の 行政府와 國會의 豫算決定行態式을 보여 주고 있다. 後期는 前期에 비하여 많은 部處가 分析되었는데 前期와는 달리 修正項을 갖는 模型에 의하여 說明되는 部處의 比重이 훨씬 커졌다. 行政府의 경우 總 16個部處中에 修正項을 갖는 行態式이 8개이며 國會의 경우는 7개인데 이것은 行政府가 豫算을 要求할 때 前年度의 國會審議結果를 고려하며 國會는 豫算을 承認할 때 行政府의 要求額이 前年度 國會承認額에 비해서 혹은 前年度 最終豫算額에 비해서 어느정도 增加하였는가를 考慮한다는 것을 암시한다.

〈표 5〉 後期の 行政府의 豫算決定行態

部處	模型	豫算決定行態式	Adj-R <sup>2</sup>	t <sub>1</sub>	S·E(β <sub>1</sub> )	t <sub>2</sub>	S·E(β <sub>2</sub> )
내무부	M-3	$R_t = 1.3573 R_{t-1} + \epsilon_t$	0.9742	27.96	0.0485		
외무부	M-4	$R_t = 1.3644 R_{t-1} - 0.4936(R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9950	19.30	0.0707	-3.66	0.1347
재무부	M-3	$R_t = 0.8658 R_{t-1} + \epsilon_t$	0.8757	11.58	0.0749		
법무부	M-1	$R_t = 1.2325 A_{t-1} + \epsilon_t$	0.9934	66.96	0.0184		
국무부	M-2	$R_t = 1.2729 A_{t-1} + 4.2173(R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9994	66.30	0.0192	39.17	0.1077
문교부	M-3	$R_t = 1.3200 R_{t-1} + \epsilon_t$	0.9969	77.94	0.0169		
농림부	M-1	$R_t = 1.2260 A_{t-1} + \epsilon_t$	0.6472	8.11	0.1512		
상업부	M-4	$R_t = 1.2646 R_{t-1} + 0.5517(R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9622	28.64	0.0442	2.88	0.1914
건설부	M-3	$R_t = 1.1674 R_{t-1} + \epsilon_t$	0.9679	24.76	0.0471		
보사부	M-4	$R_t = 1.1991 R_{t-1} + 0.8494(R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9788	16.07	0.0746	3.72	0.2285
교통신부	M-4	$R_t = 1.1811 R_{t-1} + 1.5407(R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9799	46.92	0.0257	11.02	0.1398
농촌진흥청	M-3	$R_t = 1.1888 R_{t-1} + \epsilon_t$	0.7255	11.37	0.1045		
노동부	M-4	$R_t = 1.3386 R_{t-1} + 0.6796(R_{t-1} + A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9986	17.76	0.0754	6.59	0.1031
문교부	M-4	$R_t = 1.1283 R_{t-1} + 1.6589(R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9893	12.45	0.0917	5.81	0.2857
총리처	M-3	$R_t = 1.2924 R_{t-1} + \epsilon_t$	0.9840	32.09	0.0403		
법제처	M-2	$R_t = 1.2288 A_{t-1} + 0.3430(R_{t-1} - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9917	27.69	0.0444	2.88	0.1193

이러한 豫算決定行態의 全般的인 變化는 前期에 比해서 豫算戰略이 多樣해지고 豫算過程 參與者 相互間의 適應行態가 洗鍊되었다는 것을 의미한다.

그런데 行政府의 行態의 變化는 결국  $\beta_2(R_{t-1} - A_{t-1})$ 이 의미를 갖는다는 것을 뜻하는데, 그 의미에는 國會의 行態가 行政府의 豫算要求額  $R_t$ 에 基準하여 承認額을 決定하는 形態가 아니라는 것에

〈표 6〉 後期の 國會의 豫算決定行態

部處	模型	豫算決定行態式	Adj-R <sup>2</sup>	t <sub>1</sub>	S·E(β <sub>1</sub> )	t <sub>2</sub>	S·E(β <sub>2</sub> )
내무부	M-11	$A_t = 1.2374 E_{t-1} + \epsilon_t$	0.9904	49.69	0.0249		
외무부	M-8	$A_t = 1.2925 A_{t-1} + \epsilon_t$	0.9794	30.89	0.0418		
재무부	M-6	$A_t = 0.8890 R_t - 0.3611(R_t - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9765	26.77	0.0332	-2.56	0.1412
법무부	M-11	$A_t = 1.1953 E_{t-1} + \epsilon_t$	0.9564	22.33	0.0535		
국무부	M-12	$A_t = 1.2778 E_{t-1} - 0.1076(R_t - E_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9992	62.76	0.0204	-3.20	0.0336
문교부	M-5	$A_t = 0.9830 R_t + \epsilon_t$	0.9997	242.22	0.0041		
농림부	M-5	$A_t = 0.9539 R_t + \epsilon_t$	0.9103	18.01	0.0530		
상업부	M-11	$A_t = 1.1659 E_{t-1} + \epsilon_t$	0.6600	13.79	0.0846		
건설부	M-9	$A_t = 1.0473 A_{t-1} + 0.4762(R_t - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9783	17.20	0.0609	4.32	0.1102
보사부	M-9	$A_t = 1.1115 A_{t-1} + 0.2169(R_t - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9907	43.84	0.0254	8.35	0.0260
교통신부	M-5	$A_t = 0.9306 R_t + \epsilon_t$	0.9614	23.05	0.0404		
농촌진흥청	M-6	$A_t = 0.9879 R_t - 0.1020(R_t - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9980	108.18	0.0091	-3.48	0.0293
노동부	M-9	$A_t = 1.2592 A_{t-1} + 0.0412(R_t - A_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9734	19.77	0.0637	2.67	0.0154
문교부	M-8	$A_t = 1.2593 A_{t-1} + \epsilon_t$	0.9899	53.28	0.0236		
총리처	M-10	$A_t = 1.1014 A_{t-1} + 0.6041(R_t - E_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9943	23.25	0.0474	4.85	0.1245
법제처	M-8또는 M-11	$A_t = 1.0978 A_{t-1}(\text{또는 } E_{t-1}) + \epsilon_t$	0.9620	26.40	0.0416		

\*법제처는 A<sub>t-1</sub>과 E<sub>t-1</sub>이 같다.

주의할 필요가 있다. 이것은  $(R_{t-1} - A_{t-1})$ 이 獨立變數로서 模型의 說明力을 向上시킬 수 있기爲해서는  $R_t$ 에 比較卜될 수 있을 정도의 크기를 가져야 하는 論理的 推論에서도 自명한 일이다. <표 6>에서 보는 바와 같이 行政府의 行態가 削減額을 修正項으로 갖는 部處에 대한 國會의 豫算決定行態는 交通部를 除外하고는 모두 (M-8)이나 (M-11)의 部類에 의하여 가장 잘 說明되며 이러한 사실은 동시에  $R_t$ 에 基準하여 豫算을 承認하는 行態의 경우는 削減額이 적을 可能性이 있음을 암시한다.

여기서 또한 關心을 끄는 것은 實際의 資料를 檢討한 結果 行政府의 行態式이 修正項을 갖는 경우는 行政府의 要求額이 갑자기 膨脹했을 때 國會가 많은 部分을 削減했다는 사실이다. 그러면 行政府의 急激한 要求額增額이 國會가 많은 額數를 削減하도록한 理由라고 할 수 있을까? 前期와 後期の 資料를 檢討한 筆者의 結論은 「行政府의 急激한 要求額增額이 반드시 國會의 높은 削減率을 完全히 說明할 수 있는 것은 아니다」는 것이다 예를 들어 前期의 文敎部의 경우 行政府의 要求額이 1954, 1955, 1957會計年度에 前會計年度의 國會承認額에 비하여 각각 350%, 235%, 106%씩이나 增加하였음에도 불구하고 國會는 오히려 增額을 해 주었던 것이다. 이것은 後期の 行政府 要求額의 急激한 增加에 대한 國會의 對應行態와 比較하여 볼 때 後期에 國會의 行態가 前期의 그것과는 다르다는 것을 뜻한다. 즉 後期の 國會의 行態는 前期와는 달리 行政府의 財政膨脹傾向을 統制하려는 明確한 意圖를 보여 주고 있다고 할 수 있는데 이러한 解釋은 앞으로의 論議에 의해서 더욱 뒷받침 될 것이다

## 第二節 豫算決定行態의 安定性

第一節에서는 特定部處에 대한 行政府와 國會의 豫算決定行態式이 어떤 것이며 그것은 어떤 의미를 갖는 것인가에 대하여 개략적으로 論하였다.

이와는 달리 特定한 模型의 行態式으로 나타난 豫算決定行態가 前期나 後期동안 혹은 前期와 後期를 通하여 安定되어 있는가 하는 것을 살펴보는

것도 의미가 있다. 第一節에서도 이러한 問題에 대한 약간의 言及이 있었지만 그것은 주로 質的인 判斷(qualitative judgement)에 의한 部分的인 것이었다. 여기서는 豫算決定行態式을 통하여 行態의 安定性을 좀 더 자세히 檢討하여 보고자 한다.

### 1. 前期의 豫算決定行態의 安定性

<표 7>는 前期의 行政府와 國會의 部處別 豫算決定行態式 模型의 種類와 該當 修正項  $R^2(Adj - R^2)$ 를 보여 주고 있다. 여기서 알 수 있는 것은 첫째, 行政府와 國會의 行態의 安定度의 차이가 매우 크다는 점이다. 물론 이러한 現象은 行政府가 豫算을 編成하는 위치에 있기 때문에 既存事業의 擴張에 대한 必要性을 敏感하게 느끼며 새로운 事業을 實施하는데 必要한 豫算措處를 取하게 하는 外部의 壓力을 보다 直接的으로 받는데도 理由가 있었으나<sup>(49)</sup> 우리나라의 경우는 1950년대까지 行政府의 豫算過程 自體가 安定되지 못하던 더 큰 理由가 있는 것 같다. 反面에 國會 行態式의  $Adj - R^2$ 는 모두가 0.99 以上の 극히 높은 값을 가지므로 國會의 豫算承認行態는 매우 安定의이었다고

<표 7> 前期의  $Adj - R^2$

部處名	行 政 府		國 會	
	模 型	$Adj - R^2$	模 型	$Adj - R^2$
공 보 실	M-3	0.7737	M-5	0.9994
내 무 부	M-3	0.8461	M-7	0.9998
외 무 부	M-3	0.9187	M-5	0.9970
법 무 부	M-3	0.8278	M-5	0.9938
문 교 부	M-1	0.8452	M-5	0.9999
농 립 부	M-3	0.8631	M-7	0.9952
상 공 부	M-3	0.6545	M-7	0.9961
보건사회부	M-3	0.8487	M-5	0.9938

할 수 있다. 그런데 行政府의 要求額이 不安定하게 變化함에도 不拘하고 國會가 이러한 安定된 行態를 維持하였다는 사실은 주목할만한 의미를 갖는다. 그것은 좀 劇的으로 表現한다면 行政府가 要求하는 豫算에 대해서 國會는 항상 똑같은 豫算決定規則(budgetary decision rule)을 適用해 왔다고 볼 수 있기 때문이다. 특히 前期의 國會의 豫

(49) Davis, et al., op. cit., p. 537.

算決定法則은 주로 (M-5)의  $A_t = \beta_1 R_t + \epsilon_t$ 를 따르는 것이  $\beta_1$ 의 95% 信賴區間이 1을 포함하기 때문에 國會는 언제나 行政府의 要求額을 극히 小規模의 修正만 加하여 承認함으로써 結果적으로는

行政府가 意圖하는 모든 事業에 대한 正統性을 賦與하는 機能을 주로 行하였다고 볼 수 있다. <표 8>은 行政府和 國會의 行態式의  $Adj-R^2$ 를 區間別로 정리한 것이다.

<표 8> 前期의  $Adj-R^2$  分布

(단위 : 部處數)

$Adj-R^2$	0.995	0.990	0.98	0.97	0.96	0.95	0.94	0.93	0.92	0.91	0.90	0.85	0.80	0.70	0.60
行 政 府										1		1	4	1	1
國 會	6	2													

2. 後期의 豫算決定行態의 安定性

<표 9>는 部處別 後期의 國會와 行政府의 豫算決定行態式의  $Adj-R^2$ 를 보여 주고 있으며 <표 10>은  $Adj-R^2$ 를 區間別로 나누어 정리한 것이다. <표 9>에서 部處別로 볼 때 行政府行態의 安定性이 國會行態의 그것보다 더 높은 경우가 7個 部處나 된다는 것을 알 수 있으며 <표 10>은 全般의 行政府行態의 安定性이 國會의 그것보다 더 크다는 것을 나타내고 있다. 주목되는 것은 行政府 豫算決定行態의 安定性은 前期의 경우와 比較할 때 매우 向上되었다는 점이다. 그것은 前期와는 달리 行政政에서의 豫算過程이 安定되고 部

處別 豫算規模에 대한 規範들이 形成되었기 때문인지도 모른다. 왜냐하면 前期에서 처럼 단순히 前會計年度 要求額의 適當한 比를 세화에 요구하는 것이 아니고(前期에는 (M-1)인 文教部를 除外하고 모두 (M-3)로 說明되었다) 前會計年度의 行政府 要求額이나 國會의 承認額을 基準으로 하여 國會의 削減額을 考慮에 넣는다면 行政府의 豫算決定은 보다 安定性을 갖게 될 것이기 때문이다.

國會의 行態도 比較的 安定的이다. 적어도  $Adj-R^2$ 가 0.96 以上인 部處의 數는 行政府의 경우와 같이 13個나 된다. 그러나 前期의 國會의  $Adj-R^2$

<표 9> 後期의  $Adj-R^2$

部 處 名	行 政 府		國 會		部 處 名	行 政 府		國 會	
	模 型	$Adj-R^2$	模 型	$Adj-R^2$		模 型	$Adj-R^2$	模 型	$Adj-R^2$
내 무 부	M-3	0.9742	M-11	0.9904	건 설 부	M-3	0.9679	M-9	0.9783
외 무 부	M-4	0.9950	M-8	0.9794	보 사 부	M-4	0.9788	M-9	0.9907
재 무 부	M-3	0.8757	M-6	0.9765	교 통 부	M-4	0.9979	M-5	0.9614
법 무 부	M-1	0.9934	M-11	0.9564	농 진 칭	M-3	0.7255	M-6	0.9980
국 방 부	M-2	0.9994	M-12	0.9992	노 동 칭	M-4	0.9986	M-9	0.9734
문 교 부	M-3	0.9969	M-5	0.9997	문 공 부	M-4	0.9893	M-8	0.9899
농 립 부	M-1	0.6472	M-5	0.9103	총 무 처	M-3	0.9840	M-10	0.9943
상 공 부	M-4	0.9622	M-11	0.6600	법 제 처	M-2	0.9917	M-8또는 M-11	0.9620

<표 10> 後期의  $Adj-R^2$  分布

(단위 : 部處數)

$Adj-R^2$	0.995	0.990	0.98	0.97	0.96	0.95	0.94	0.93	0.92	0.91	0.90	0.85	0.80	0.70	0.60
行 政 府	5	2	2	2	2						1		1	1	
國 會	3	3	1	4	2	1			1					1	

가 8個 部處에 대해서 모두 0.99 以上인 것에 비하면 安定性이 相對的으로 낮아졌다고 할 수 있다. 그런데 國會의 行態式의  $Adj-R^2$ 가 相對的으로 낮아진 것은 國會의 豫算審議가 無原則的으로 이뤄지게 되었다는 것을 뜻하는 것이 아니라 前期의 無修正主義의 行態의 安定性에서 벗어나 보다 積極的으로 行政府의 豫算決定을 審議한다는 것을 뜻한다. 다시 말하면 國會가 단순히 行政府의 豫算決定에 正統性을 賦與하기만 하는 位置에서 벗어나 國會自身의 立場에서 豫算을 審議하게 되었다는 것을 의미한다. 그러므로 國會가 行政府의 豫算案을 檢討하여 國家的으로 봐서, 또는 政治的(특히 國會議員이나 政黨의 政治的 利害關係)인 理由로 必要한 경우에는 修正을 하는 行態가 나타남에 따라 國會의 行態가 거의 無修正으로 通過시키던 前期에 비해 약간 不安定하게 나타나는 것은 쉽사리 이해 될 수 있다.

### 第三節 豫算決定行態의 變化

#### 1. 行態變化의 概念과 變化 推定方法

豫算決定行態의 變化란 實際로 豫算過程 參與者들이 어떠한 方法으로 意思決定에 도달하는가를 觀察함으로써 추적해낼 수 있는 微視的인 것이 아니고 지금까지 사용해 온 豫算決定行態를 說明하는 決定變數들 간의 關係가 前期와 後期를 比較하여 볼 때 달라진점이 있는가 하는 것을 뜻한다. 결국 여기서 論하고자 하는 것은 行態 그 自體가 아니고 豫算過程에서 產出인 行政府의 要求額과 國會의 承認額의 決定을 說明하는 行態式의 說明力과, 行態式이 나타내는 決定變數들 사이의 關係의 變化인 것이다. 그러므로 變化의 有無는 斷定的으로 決定되는 것이 아니며 단지 確率的으로 단 判斷될 수 있는 것이다.

그런데 行態式 變數間的 關係의 變化를 추적한다는 것은 行政府 豫算過程에서의 意思主體들 간의 關係, 國會의 各 意思決定過程의 相互適應의 基準이나 意思決定을 支配하는 規則(decision rules)이나 規範(norms)의 變化를 間接的으로 推定하는 것이므로 중요한 의미를 갖는다.

變化를 推定하기 위하여 먼저 前期와 後期에 대하여 決定된 行態式을 模型別로 分類하여 最善의

行態模型의 全般的인 分布가 어떻게 變化했는가를 보고, 다음으로 前期와 後期에 걸쳐 組織과 所管業務의 同質性을 維持하고 있다고 볼 수 있는 部處들의 行態式의 變化와 그 說明力의 變化를 綜合的으로 考慮하여 行態의 變化 有無와 變化의 方向을 알아 내고자 한다.

#### 2. 最善의 行態模型들의 分布의 變化

前期의 8個 部處에 대한 行政府和 國會의 行態式을 模型에 따라 行列形式으로 표시하면 <표 11>과 같이 된다. <표 11>은 行政府의 行態式이 (M-1)이고 國會의 行態式이 (M-5)인 部處가 하나이며 行政府 行態式이 (M-3)이고 國會의 行態式이 (M-5)인 部處가 넷, 行政府 行態式이 (M-3)이고 國會의 行態式이 (M-7)인 部處가 세個 임을 나타낸다. 여기서 알 수 있는 것은 앞서도言及한 바 있지만 行政府의 行態가 주로 (M-3)으로 描寫되며 國會의 行態는 (M-5) 및 그와 같은 部類인 (M-7)로 描寫하는 것이 가장 說明力이 강하다는 것이다.

<표 11> 前期의 行態式 組合(Combination)

단위: 部處數

		國 會	
		模 型	M-5
行 政 府	M-1	1	
	M-3	4	3

<표 11>을 좀 더 單純化하여 理解한다면 前期의 行政府 豫算決定行態는 (M-3)에 의해서, 國會의 豫算決定行態는 (M-5)에 의해서 대부분 說明된다고 할 수 있다. (p. 288 참조)

이에 비해 後期의 豫算決定行態式의 模型에 따른 行列은 複雜한 形態를 가지고 있다. <표 11>은 後期의 行態式의 模型에 따른 分布를 <표 12>와 같은 要領으로 나타낸 것인데 行政府 側에서는 4個의 行態模型이 다 나타나고 國會 側에서는 (M-7)을 除外한 7個 模型이 나타난다. 이것은 前期에 비해서 行政府和 國會의 行態가 多樣해진 事實을 反映하고 있는 것이다.

그런데 行政府의 行態는 多樣하게 나타남에도 不拘하고 支配的인 模型은 前期와 같이 (M-3)



〈표 12〉 後期の 行態式 組合

(단위 : 部處數)

行 政 府	國 會								
	模 型	M-5	M-6	M-8	M-9	M-10	M-11	M-12	計
	M-1	1					1		2
	M-2			1				1	2
	M-3	1	2		1	1	1		6
	M-4	1		2	2		1		6
	計	3	2	3	3	1	3	1	16

및 그와 같은 部類인 (M-4)이며, (M-4)로 描寫되는 部處의 行態는 (M-1)보다 (M-3)에 의해서 더 잘 說明된다는 事實로 볼 때 行政府의 行態가 최소한 最善의 行態式의 分布단으로 볼 때는 이렇다 할 變化를 일으키고 있지 않다고 할 수 있다. 그러나 이것은 行態의 變化에 대한 最終的인 結論이 아니다. 왜냐하면 部處에 따라서는 같은 模型으로 描寫되는 行態를 갖고 있다 하더라도 決定變數間的 關係는 파라미터(parameter 혹은 coefficient)의 變化에 의하여 달라질 수 있으며 파라미터의 變化가 없다 하더라도 說明力의 尺度인  $Adj-R^2$ 의 크기에 따라 模型이 說明하는 行態의 安定性이 달라질 수도 있기 때문이다.

한편 國會의 行態式의 模型에 따른 分布는 行政府의 그것과는 달리  $R_t$ 를 基本으로 하는 模型의 部類의  $A_{t-1}$  또는  $E_{t-1}$ 을 基本으로 하는 模型의 部類에 골고루 分散되어 있다. 이것은 前期보다 國會의 豫算決定行態가 多樣化되었음을 뜻하며 同時에 6章의 第一節에서 論議된 바 있는 國會의 行態變化를 뒷받침하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 國會의 豫算決定行態가  $R_t$ 를 基本으로 하는 前期와는 달리  $A_{t-1}$ 이나  $E_{t-1}$ 을 基本으로 하는 行態로 變化했다는 것은 國會가 行政府의 衝擊의인 要求額 增額에 대해서 否定的인 反應을 보인다는 것을 뜻하기 때문이다. 그러나 이러한 行政府和 國會의 不調和는 永久的인 것이라곤 생각되지 않는다. 그것은 行政府의 要求額 決定이나 國會의 承認額 決定이 完全한 政治的인 眞空 속에서 이뤄지지 않으며, 行政府和 國會의 相互適應을 통하여 어느 정도의 時間이 지난면 兩者의 決定은 다시 均

衡狀態에 이르게 될 것이기 때문이다.

이러한 國會의 政府支出의 急激한 膨脹에 대한 抑制性向은 國會의 行態를 修正項이 없는 模型으로 推定할 때에도 明白히 나타난다.

〈표 13〉 獨立變數가 하나인 模型으로 推定한 경우 (後期) (단위 : 部處數)

行 政 府	國 會				
	模 型	M-5	M-8	M-11	計
	M-1	1	1	1	3
	M-3	6	3	4	13
	計	7	4	5	16

〈표 13〉은 行政府和 國會의 行態式을 修正項이 없는 模型을 使用하여 決定한 경우인데 여기서도 行政府의 行態는 (M-3)에 의하여 가장 잘 說明되나 國會의 行態는 (M-5)에 의한 것보다 (M-8) 및 (M-11)에 의하여 가장 잘 說明되는 部處의 수가 더 많다. 이것은 결국 國會의 承認額이 部處에 따라  $A_{t-1}$ 이나  $E_{t-1}$ 에 기준하여 決定되는 時差性을 갖고 있으며 同時에 行政府를 어느 정도 견제하는 方向에서 決定되고 있다는 事實을 뒷받침 하는 것으로 보인다.

### 3. 部處別 豫算決定行態의 變化

前期와 後期에 걸쳐서 所管業務의 同質性이 維持되고 組織上의 變化가 크지 않다고 볼 수 있는 部處로서 部處別 行態變化의 檢定을 爲하여 選定된 中央官署는 內務部, 外務部, 法務部, 文敎部, 農林部, 商工部, 保健社會部の 7個 部處이다. 이

들 部處에 대한 豫算決定行態의 變化를 推定하기 위하여, 첫째 前·後期の 行態式이 같은 模型일 경우 「파라미터」의 變化여부와  $Adj-R^2$ 의 變化를 검토하며, 둘째 前後期の 行態式的 模型은 다르지만 같은 部類에 속하는 경우, 먼저 修正項의 有無 또는 修正項사이의 差異에 有意하고 다음으로 該當部類의 基本行態模型(獨立變數가 하나인 模型)에 의해서 推定된 前·後期 行態式的 「파라미터」와  $Adj-R^2$ 의 變化를 分析한다. 끝으로 前後期 行態式的 模型이 다를 뿐만 아니라 서로 다른 部類에 속하는 경우, 두 종류의 模型에 의한 前後期の 行態式을 모두 比較·分析한다. 그런데 여기서 特定

模型(실제의 경우는 修正項이 있는 模型)이 前·後兩期에 대해 同時에 의미를 갖지는 않을 경우 該當部類의 基本行態模型에 의하여 推定된 行態式을 대신 使用하여 行態變化를 分析할 것이다.

이러한 行態變化를 推定하기 위한 比較·分析의 중요한 統計的 技法은 t-Test와  $Adj-R^2$ 의 比較인데 t-Test의 경우 有意水準을 5%로 하였다. 이때 獨立變數가 하나인 模型에 대해서 「파라미터의」 變化 有無를 判定하는 基準이 되는 t값은 自由度 13(sample 크기  $n=15$ 이므로 자유도  $d.f=n-2=13$ 이다<sup>(50)</sup>)에서  $t_0=2.160$ <sup>(51)</sup>이다.

〈표 14〉는 行政府行態의 變化를 推定하기 위해

〈표 14〉 行政府行態의 變化推定

部處名	模型	$\beta_{11}$	$S \cdot E(\beta_{11})$	$\beta_{12}$	$S \cdot E(\beta_{12})$	$S \cdot E(\beta)$	$ \beta_{11} - \beta_{12} $	t
내무부	M-3	1.1979	0.1130	1.3573	0.0485	0.1230	0.1594	1.2959
외무부	M-3	1.2538	0.0791	1.1192	0.0378	0.0877	0.1346	1.5348
법무부	M-3	1.1706	0.0988	1.1063	0.0448	0.1174	0.0643	0.5477
	M-1	1.1688	0.1116	1.2325	0.0184	0.1131	0.0627	0.5544
문교부	M-1	1.2381	0.1231	1.4457	0.0613	0.1506	0.2076	1.3785
	M-3	1.2454	0.1264	1.3200	0.0169	0.1275	0.0746	0.5851
농림부	M-3	1.3468	0.0928	1.3744	0.1702	0.1939	0.0276	0.1423
	M-1	1.2867	0.0912	1.2260	0.1512	0.1766	0.0647	0.3437
상공부	M-3	1.1693	0.1769	1.3091	0.0591	0.1865	0.1398	0.7496
보사부	M-3	1.1921	0.1048	1.4028	0.0852	0.1351	0.2107	1.5596

〈표 15〉 國會行態의 變化推定

部處名	模型	$\beta_{11}$	$S \cdot E(\beta_{11})$	$\beta_{12}$	$S \cdot E(\beta_{12})$	$S \cdot E(\beta)$	$ \beta_{11} - \beta_{12} $	t
내무부	M-5	1.0091	0.0063	0.9011	0.0301	0.0308	0.1080	3.5065
	M-11	1.1750	0.0826	1.2874	0.0249	0.0863	0.0624	0.7231
외무부	M-5	0.9893	0.0120	0.5872	0.0658	0.0669	0.4021	6.0105
	M-8	1.2573	0.0914	1.2925	0.0419	0.1005	0.0352	0.3468
법무부	M-5	1.0009	0.0160	1.1167	0.0533	0.0557	0.1158	2.0790
	M-11	1.1572	0.0739	1.1953	0.0535	0.0912	0.0381	0.4178
문교부	M-5	1.0103	0.0029	0.9830	0.0041	0.0050	0.0273	5.4600
농림부	M-5	1.0586	0.0348	0.9539	0.0530	0.0634	0.1047	1.6514
상공부	M-5	1.0347	0.0274	0.8453	0.0825	0.0869	0.1894	2.1795
	M-11	1.1096	0.0715	1.1659	0.0846	0.1108	0.0563	0.5081
보사부	M-5	1.0193	0.0182	0.6710	0.0784	0.0805	0.3483	4.3391
	M-8	1.2266	0.1059	1.2491	0.0633	0.1234	0.0225	0.1823

(50) Johnston, *op. cit.*, p. 26.

(51) *Ibid.*, p. 26.

必要한 模型과 各 模型에 대한 t-값의 計算結果를 보여 주고 있으며, <표 15>은 國會의 行態變化를 推定하는데 必要한 模型과 該當 t-값의 計算結果를 보여 주고 있다. 이들 표에서  $\hat{\beta}_{11}$ 은 前期의  $\beta_1$ 의 推定值를,  $\hat{\beta}_{12}$ 는 後期の  $\beta_1$ 의 推定值를,  $S \cdot E(\beta_i)$  ( $i=1, 2$ )는  $\beta_i$  ( $i=1, 2$ )의 標準誤差,  $S \cdot E(\beta)$ 는 前·後期の  $\beta_1$ 이 變하지 않았다는 零假說下에 計算된  $\beta_1$  推定值의 標準誤差를 나타내며 t는  $\beta_1$ 의 變化의 尺度인 統計值로  $t = \frac{|\hat{\beta}_{11} - \hat{\beta}_{12}|}{S \cdot E(\beta)}$ 로 計算된 값이다.

以上에서 論한 分析段階와 分析技法을 使用한 結果를 部處別로 要約하면 다음과 같다.

(1) 內務部: 行政府의 行態는 前後期 모두 (M-3)이여 「파라미터」의 變化가 없고 後期에 더 安定的이다. 國會의 行態는 (M-7)에서 (M-11)로 代替되는데 그것은 國會가 行政府의 급격한 支出의 膨脹을 抑制하려는 傾向을 갖게 되었음을 뜻한다.

(2) 外務部: 行政府의 行態는 前期의 (M-3)에서 後期の (M-4)로 洗鍊되었으며 國會의 行態는 (M-5)에서 (M-8)로 變換과 동시에 後期에는 前期보다 높은 削減率을 보이고 있다.

(3) 法務部: 行政府의 行態는 前期에서 (M-3)으로 描寫되나 後期에는 (M-1)로 代替된다. 그러나 두 模型의 說明力의 差이는 크지 않으며 說明力의 變化도 없는 것으로 볼 수 있다. 國會의 行態는 前期의 (M-5)에서 後期の (M-11)로 바뀌는데  $Adj-R^2$ 가 前期에는 상당한 差이가 있으나 後期에는 거의 비슷하여 (M-11)의 說明力이 조금 더 세할 정도이다. 그런데 (M-5)에 대한 t값이 2.090으로 비록 5%有意水準에서  $\beta_1$ 의 變化가 없는 것으로 나타났으나 ( $t_0=2.160$ ) 後期에는 前期에 비하여 修正幅이 더 넓어졌다고 할 수 있으며 行政府와 國會의 行態는 全般的으로 安定的이다.

(4) 文敎部: 前期의 行政府 行態는 (M-1)에 의하여 描寫되었으나 後期에는 (M-3)에 의하여 거의 완전히 ( $Adj-R^2=0.9969$ ) 說明된다. 國會의 行態는 前·後期 모두 (M-5)로 描寫되며 前期의 增額傾向은 後期에 와서 削減傾向으로 바뀌었다. 그러나 그 削減幅이 극히 작으므로 國會는 文

敎部의 事業에 대하여 매우 好意的이라 할 수 있다.

(5) 農林部: 行政府의 要求額決定行態는 前期에 (M-3), 後期에 (M-1)로 각각 描寫되지만 두 模型의 說明力의 差이는 크지 않다. 특히 後期에는 1971會計年度에서 1974會計年度까지의 豫算要求額의 增加가 踏步狀態를 띠지 못한 것으로 보아 行政府의 行態에 變化가 있었다 할 수 있으며  $Adj-R^2$ 가 0.6472밖에 되지 않는다는 사실도 이를 뒷받침하고 있다. 國會의 行態는 前期의 (M-7)에서 後期の (M-5)로 바뀌었다.

(6) 商工部: 行政府의 行態는 (M-3)에서 (M-4)로 세련되었다고 볼 수 있다. 그런데 前期의  $Adj-R^2$ 가 0.6545이 었으나 後期에는 0.9226으로 向上되었으므로 行態가 매우 安定되었다 할 수 있다. 國會의 行態는 (M-7)에서 (M-11)로 바뀌었으며 同時に 매우 削減志向的으로 變化하였다. 그런데 後期の 國會行態의  $Adj-R^2$ 가 0.6600으로 매우 不安定해졌다.

(7) 保健社會部: 行政府의 行態는 (M-3)에서 (M-4)로 移行하여 세련되었으며 國會의 行態는 (M-5)에서 (M-9)로 移行하였다. 이것으로 國會는 保健社會部의 急激한 豫算膨脹을 許容하지 않았다는 것을 알 수 있다.

## 第五章 結 論

### 第一節 研究的 結果

#### 1. 線型的 豫算決定行態

豫算이란 政府活動의 財政的인 側面을 나타내는 것으로 政府의 活動이 多樣하고 廣範圍에 及해 따라 豫算의 內容도 複雜·多樣하여 졌으며 그 規模도 龐大하여 졌다. 또 豫算은 民間部門과 公共部門, 公共部門 內의 여러가지 活動이나 事業間에 資源을 가장 合理的으로 配分할 수 있는 것이어야 한다는 規範的 目標을 가지고 있다.

經濟學者들을 中心으로 한 計量主義者들이 豫算決定을 爲한 여러가지 基準들을 提示하고 所謂 合理的 接近方法들을 말하는 것은 主로 豫算決定에 있어서 資源配分의 效率性(efficiency)을 提高하기

위한 目的에서였다.

그러나 資源配分の 效率性を 確保하기 위한 方法은 一見 明快한 論理的 體系를 가진 것이긴 하지만 그것을 실제로 행한다는 것은 問題의 複雜性과 人間能力的 限界性으로 인하여 不可能한 일이다.<sup>(52)</sup> 더구나 이러한 合理的이고 綜合的인 接近 方法은 실제의 政府의 意思決定 過程의 分析結果에 根據하고 있는 것이 아니라 「合理的인 意思決定의 파라다임(paradigm)으로부터 導出된 것 같이 보인다」<sup>(53)</sup>는데 問題가 있다. 실제로 어떤 문제를 解決하기 위하여 지극히 合理的으로 接近한다는 것은 不可能한 것이며 意思決定者에게는 問題를 單純化하여 보는 것이 必要하며 또한 그것이 不可避한 경우가 대부분이다.

實際의 豫算過程에 대한 研究結果들은 豫算過程이 결코 合理論자들이 主張하는 資源이 效率的인 配分을 爲한 綜合的인 過程이 아니며 豫算決定者들은 해마다 全額豫算의 一部分에만 注意를 集中시키며 大部分의 項目은 前年度의 決定을 그대로 踏襲함으로써 새 年度에 存續하게 된다는 것을 밝히고 있다. 본 研究에 의하면 韓國의 경우도 이미 研究가 이루어진 美國이나 그 외의 國家와는 政治 構造와 政治·行政文化, 經濟發展의 정도에 많은 차이가 있음에도 不拘하고 豫算決定行態를 몇몇 變數間의 線型(一次式)의 關係로 說明할 수 있다는 사실이 밝혀졌는데 이것은 「問題가 複雜할수록 더 單純한 意思決定規則(decision rules)이 使用된다」<sup>(54)</sup>는 一般의 假說을 뒷받침하는 것이라 본다.

## 2. 全般的인 豫算決定行態

### (1) 前期의 豫算決定行態

前期의 行政府의 豫算決定行態는 첫째, 文敎部를 除外하고는 모두 (M-3)으로 描寫된다. 이것은 行政府가 豫算要求額을 決定함에 있어서 주로 前會計年度의 要求額을 基準으로 삼는것으로 볼 수 있다는 것을 뜻하는데 이러한 사실은 (M-2)와 (M-4)의  $\beta_2$ 가 의미를 갖지 않음으로써 國會의 削減額이 行政府의 要求額決定에 影響을 미치지 않는다는 사실과도 부합된다. 그러나 이것은 國會의

修正幅이 극히 적었다는데 理由가 있는 것으로 보이며 만약 國會의 修正幅이 行政府의 事業에 크게 影響을 미칠 수 있을 정도로 컸다면 行政府의 行態는 國會의 行態에 適應하는 樣狀으로 나타났을 지도 모른다.

둘째,  $Adj-R^2$ (Adjusted- $R^2$ )의 값이 0.65~0.92 사이에 分布하는 것으로 봐서 行政府의 豫算決定規則(budgetary decision rules)이 安定되지 못했다는 것을 알 수 있다.

한편 前期의 國會의 豫算決定行態는 (M-5)와 (M-7)에 의해서 描寫되는데 이것은 國會의 承認額決定이 明白히 行政府의 要求額 水準에 基準하고 있다는 것을 뜻한다. 또 國會의 行態를 (M-5)로 推定하였을 때, 明白한 增額傾向을 보이는 文敎部의 경우를 除外하고는  $\beta_1$ 의 95% 信賴區間이 모두 1을 포함하며  $Adj-R^2$ 가 0.9725~0.9999 사이에 分布하므로 國會의 行態는 극히 적은 修正幅을 가지면서 매우 安定되어 있다고 할 수 있다. 그러나 이것은 國會의 機能이 單純히 行政府가 意圖하는 事業에 正統性을 부여하는 水準에 머물러 있었다는 것을 뜻한다고 생각되며 이러한 國會의 小幅的인 修正主義는 行政府로 하여금 國會의 豫算過程을 낮게 評價하게 하는 誘因이 되었다고 할 수 있다.

### (2) 後期의 豫算決定行態

行政府의 後期의 豫算決定行態는 前期에 비하여 多樣化되었으며  $Adj-R^2$ 도 많이 向上되었다. 첫째,  $\beta_2(R_{t-1}-A_{t-1})$ 이 의미있게 나타난 경우는 行政府가 要求額을 決定할 때 國會의 削減을 考慮한다는 것을 뜻하며, 둘째,  $Adj-R^2$ 가 全般的으로 向上된 것은 要求額의 決定規則(decision rules)이 定着되고 있다는 것을 暗示한다. 그러나 要求額의 決定이 根本적으로  $R_{t-1}$ 에 基準한다는 것은 변함이 없다. 한편 國會의 豫算決定行態는 前期의 小幅的 修正主義에서 탈피하여 部處에 따라서는  $A_{t-1}$ 이나  $E_{t-1}$ 에 基準하여 承認額을 決定함으로써 時差(time lag)에 의하여 行政府의 急激한 要求額 膨脹을 견제하는 行態가 나타나며 다른 部處에 대해서는  $R_t$ 에 基準하여 決定함으로써 行政府의 要求

(52) Lindblom "Decision Making in Taxation and Expenditures," p. 290.

(53) *Ibid.*

額에 대해 長期的으로 볼 때 好意的인 行態를 보이고 있음을 發見할 수 있다.

Adj- R<sup>2</sup>는 前期에 비하여 약간 떨어지고 있으나 이것은 國會가 行政府의 豫算決定에 대해 前期보다는 獨自인 決定行態를 가지게 된 사실 때문이라 본다. 그런데 後期の 行政府와 國會의 行態式을 볼 때 흥미있는 것은 行政府의 行態式에 修正項을 포함하는 部處에 대한 國會의 行態式은 대부분 A<sub>-1</sub>이나 E<sub>t-1</sub>에 基準하는 行態를 描寫하고 있다는 事實이다. 이것은 行政府의 膨脹性向에 대해서 抑制的인 性向을 나타내는 國會의 行態에 대해서 行政府가 適應 혹은 反應하는 行態를 갖는다는 뜻을 내포하고 있다. (以外 部處別 豫算決定 行態의 變化에 대해서는 第四章를 참조할 것)

## 第二節 研究的 限界와 展望

### 1. 研究的 限界

本 研究을 行하는 동안 가장 큰 制約點이 되었던 것은 研究의 對象期間이 너무 짧았기 때문에 例外的인 豫算決定(deviant case)이 推定된 「파라미터」에 미친 영향이 다른 會計年度의 豫算決定에 의하여 拒絶되어 統計的으로 無視될 수 있는나하는 것이었다. 그럼에도 不拘하고 模型의 獨立變數가 하나 及至 둘 밖에 되지 않았던 점과 豫算決定 行態가 短期的으로만 安定하다는 假定은 이러한 制約을 어느정도 완화시킨다고 본다. 두번째 問題點은 豫算規模의 膨脹이 급격히 이뤄짐으로 인하여 豫算行態의 安定성이 다소 낮게 評價되었을 가능성이 있다는 것이다. 세계, 前期에서는 豫算過程에 대한 經驗의 不足으로 推定된 行態式의 의미를 相互適[에 의한 「공평한 몫」이나 「豫算過程의 均衡點」과 같은 概念으로 解釋하는데는 問題가 있으며, 다만 豫算內容의 연속성이나 先例踏襲主義等

의 概念으로 理解할 수 밖에 없다. 끝으로 우리나라의 豫算決定行態에 관한 研究가 아직 初期段階에 있기 때문에 論理를 展開하는 과정에서 외길로 치닫게 될 위험성이 있다는 점을 들고 싶다.

### 2. 앞으로의 展望

우리나라에서도 豫算制度의 改革에 관한 論議는 1950년대부터 있어왔으며<sup>(54)</sup> 豫算制度에 관한 研究事例로 多數있다. 그러나 이러한 努力과는 달리 실제로 豫算決定이 어떻게 이뤄지는가에 대한 研究는 많지 않다. 말할 것도 없이 어떤 제도가 成功的으로 運營되기 爲해서는 制度 自體의 우수성도 중요하지만 制度運營을 맡은 사람의 行態도 그에 못지않게 중요하다. 더구나 우리나라에서는 一部 部處에서 PPB를 導入하기 위한 努力을 기울이고 있기 때문에 實際의 豫算過程 參與者들이 어떤 方法으로 意思決定에 도달하며 意思決定變數로는 어떤 것이 있으며 어떠한 要因들이 介入되는가 하는 것을 研究하는 것은 매우 중요하다고 생각된다.

또한 우리나라에서는 國會의 豫算削減率이 낮기 때문에 國會의 過程이 豫算決定에 미치는 影響이 크지 않다고 생각하여 왔다. 그러나 실제로는 過度한 行政府가 要求에 대해서는 國會가 어느정도 獨自인 決定을 내리는 行態가 나타나고 있다. 물론 이것은 行政府가 豫算決定미치는 影響력이 國會의 그것에 비해서 絕對的으로 크다는 것을 否認하는 것은 아니지만 國會의 豫算決定行態에 關係해서 좀 더 關心을 가질 必要가 있다는 것을 의미한다.

그러므로 앞으로는 豫算의 制度的 側面뿐만 아니라 豫算決定者의 行態의 側面에 대한 研究도 活潑히 이뤄지며 行政府와 國會에 대한 均衡있는 研究가 同時에 이뤄져야 할 것이다.

(54) John P. Crecine, *Governmental Problem Solving: A Computer Simulation of Municipal Budgeting* (Chicago: Rand McNally, 1960), pp. 218-219, Andrew T. Cowart, et al., "Budgetary Strategies and Success at Multiple Decision Levels in the Norwegian Setting," p. 544.

(55) 李漢彬, 「韓國豫算改革論攷(1955~1961)」行政論叢 第6卷 第1號 pp. 23~24.