

韓國公務員의 豫算節次上의 行態*

—豫備調查—

姜信澤

(副教授)

<目次>

一. 序論	1. 應答者
1. 研究의 目的	2. 豫算觀
2. 研究의 範圍	3. 目標志向
3. 研究方法	4. 實績
二. 豫算編成 및 執行體系	5. 參與
1. 分析構造	6. 審查分析과 還流
2. 豫算編成 및 執行體系	7. 他部署에 對한 見解
三. 豫算部署와 事業部署職員의 豫算觀과 豫算節次等에 관한 見解	8. 其他 改善方案
	四. 結語

一. 序論

1 研究의 目的

이 들은 豫算編成 및 執行段階에서 나타나는 行政府公務員의 行態에 관한 몇 가지 豫備調查結果의 報告書이다. 이 研究의 目的是 豫算企劃上의 目的, 事業管理上의 目的, 豫算執行過程에 있어서의 會計統制上의 目的과 公務員의 行態의 目的間의 相互關係의 一端을 엿보고자 하는데 있다. 특히 豫算上의 事業成果가 事業擔當者들에게 傳達되고 動機를 賦與하여 組織上の 效果를 向上시킬 수 있을만큼 賞罰(reward and punishment)로서 作用할 수 있게 되어 있는지의 與否를 알아보고자 하였다.

組織의 能率이나 效果를 向上시키기 위하여 여러가지 方案이 提示되는데 과연 그러한 提案들이 組織內의 여러가지 行態를 적절히 描寫하는 先行作業을 거쳐서 이루어지고 있는가에 관해서 가끔 行政學者間에도 批判과 反省의 소리가 들린다. 이 研究는 우리나라 豫算節次

* 이 研究는 1974年度 文教部 學術研究助成費를 支給받아 行한 것이다.

의 改革에 관한 어떤 提案을 하고자 하는 것이 아니라 公務員이 豫算節次와 關聯하여 나타내고 있는 몇가지 行態에 관하여 극히 初步的이고 限定된 範圍에서 나마 描寫하여 보고자 하는 것이다.

2. 研究의 範圍

이 研究는 行政府의 2個 中央官署에 在職中인 公務員들의 意見을 土臺로 하고 있다. 여기에 包含된 公務員은 該當部處의 各 機能別職務에 從事하고 있는 여러 사람들�이지만 本研究의 體系에 따르企劃, 管理, 統制, 審查分析等의 分野로 分類될 수 있는데, 특히 豫算編成과 事業執行過程에 關與하는 사람들을 對象으로 하였다. 다시 말하면 좁은 意味의 豫算·會計擔當公務員뿐만 아니라 企劃과 事業擔當 公務員의 行態도 包含시켰다.

3. 研究方法

本研究가 試圖하고 있는 바와 같은 研究가 豫算節次에 관하여 이루어진 것은 別로 없는 듯하다. 美國에서는 “Budgeting and Employee Behavior”라는 觀點에서 연구된 것이 있으나 그것은 主로 1:業體에 있어서의 行態研究이고, 公務員과 豫算이라는 側面을 行態의으로 다룬 것은 극히 드문 것 같다.⁽¹⁾

따라서 이 研究는 첫째 文獻을 參考로 公務員의 豫算上의 行態를 分析하기 위한 分析構造를 생각하여 1.았으며, 둘째 法令과 政府文書 및 面談을 通하여 豫算編成과 執行過程 自體의 賈索와 參與者의 人的構成(職制上)을 서술하고, 세째 이들 公務員의 目的志向, 豫算觀, 豫算過程에의 參與, 豫算執行, 他役割에 대한 態度, 審查分析에 대한 反應等을 質問紙를 通하여 조사하였다.

質問紙는 2重을 使用하였는데 하나는 企劃豫算擔當者와 各局中 소위 「政策課」라고 불리우는 主務課의 豫算擔當者들에게 配布하였고 다른 하나는 各課의 職員들에게 配布하였다. 두種類의 質問紙의 問項內容은 거의 다 같으나 4個의 問項은 兩集團이 相互 어떻게 認知하고 있는가를 把握하기 위하여 指稱을 좀 달리하였다.

本研究는 二 調查對象과 調查項目이 아주 限定된, 그야말로 豫備的調查에 不過하다. 그리고 豫算과 關連된 公務員의 非違나 犯罪를 찾아 보고자 하는 것이 우리의 目的도 아니다.勿論, 어떤 不正이 일어날 수 있는 素地만은 指摘할 수 있을 것이다. 그러나 우리의 더 큰 關心事는 豫算節次를 通해 遂行되는 企劃, 管理, 統制等의 諸機能이 그 擔當者인 公務員의 行態上의 賞罰體系(reward and punishment system)와 連結되지 않고서는 豫算執行上의 結果(results) 또는 審查分析의 結果가 어떤 願하는 行態를 補強(reinforce) 하자는 못하게 되리

(1) Robert T. Golembiewski가 編著한 *Public Budgeting and Finance: Readings in Theory and Practice* (Itasca, Illinois: P.E. Peacock Publishers, Inc., 1968)에는 Some Behavioral Context of Public Finance and Budgeting이라는 項目下에 다음과 같은 論文들이 收錄되어 있는데 이 研究에서는 그것들을 많이 參考하였다. Chris Argyris, “What Budgeting Means to People,” pp. 404 ~414; Andrew C. Stedry, “Budgeting and Forming Levels of Aspiration,” pp. 415~425; Selwyn W. Becker and David Green Jr., “Budgeting and Employee Behavior,” pp. 426~438.

라는 것을 밝혀 보고자 하는 것이다.

二. 豫算編成 및 執行體系

1 分析構造

豫算은 政府의 歲入과 歲出에 관한 豫定的 計算이며 政府事業內容과 水準을 金錢的으로 表現하 놓은 것이다. 그리고 豫算節次가 政治, 經濟, 法的인 面에서 多樣한 機能을 遂行하고 有る은 周知의 事實이며, 좀더 視野를 넓혀서 行政組織의 입장에서 본다면 豫算節次는企劃, 管理 및 統制等의 機能을 遂行하는 것이라고 할 수 있다.⁽²⁾

企劃 管理 및 統制는 實際로 그렇게 明確하게 區分되는 것도 아니지만 그래도 이러한 諸機能을 몇가지 새로운 豫算制度를 통하여 有機的으로 連結시키려는 試圖가 外國에서는 行하여졌으나 아직도 그것을 擔當하는 行政組織만은 垂直的으로 分立되어 있는 경우가 많다. 다시 말하면, 企劃豫算部署, 管理運營部署 및 會計統制部署의 體系가 分化되어 있는데 이것은 分美과 調整 또는 系線과 幕僚의 區分과 專門化라는 立場에서 正當化되어온 것 같다. 그리하여 그 機關의 主된 事業의 擔當部署를 系線이라고 보고, 그와 같은 系線組織의 補助者 또는 諮問者로서의 幕僚組織의 一部가 豫算編成과 會計處理를 담당하고 있는 것이다.

一般적으로 말해서 幕僚는 系線에 대하여 主로 諮問과 補助만을 하는 것이지 命令權을行使하거나 系線에 대하여 統制를 加하지 않는 것으로 되어 있다. 그러나 豫算節次의 實際에 있어서 豫算執行過程上의 收入・支出事業機構인 會計體系가 系線의 事業遂行을 크게 規制하고 統制하며 制約함으로써 때로는 事業에 實質的인 영향을行使하게 된은 잘 알려진 事實이다.

반드시 豫算業務와의 關係下에서 다루어진 것은 아니지만 Golembiewski 같은 學者は 傳統的인 組織原理에 立脚한 系線・幕僚組織과相互作用의 方式이 業務遂行에 도움을 주기는 키녕 오히려 칼등만을 助長한다고 보았고 이것은 새로운 「同僚模型」(colleague model)을 받아들임으로써 多少 解決될 것이라고 主張한 바 있다.⁽³⁾

더구나 豫算制度의 發達段階에서 볼 때 豫算機構의 主要 志向이 統制에 있는 品目別分類豫算制度下에 있어서는 더욱 많은 統制가 이루어지고 있으리라는 것은 쉽게 想像할 수 있는 일이다.

品目別分類를 主軸으로 하는 統制志向의 豫算節次가 가지는 長點은 會計責任을 明確히하는 것 이고, 그 短點은 豫算執行上의 伸縮性을 阻害하는 것이라고 指摘되고 있다.⁽⁴⁾ 이와

(2) Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform," *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (December 1966), pp. 243-258.

(3) Robert T. Golembiewski, *Organizing Men and Power: Patterns of Behavior and Line-Staff Models* (Chicago: Rand McNally & Co., 1967) 參照。

(4) 有默, 財務行政論(改訂版, 서울, 法文社, 1973), pp. 133-134 參照。

같은 統制는 議會等에 의하여 經費支出의 上限線을 設定하고 支出對象을 限定시키므로써 賦課되었다. 이것은 나아가서 行政府各部處內의 自制的統制(a restraint control)와 連結된다. 모든 經費支仗要求는 財務官의 承認을 받아야 하는데 이러한 承認을 받기 위하여는 豊算書에 配定된 經費로서 資金殘高가 남아 있고 必要한 具備書類를 갖추어야 한다. 豊算上の 殘高가 남아 있는지를 確認하기 위하여 여러가지의 會計報告節次가 發展된 것이다.⁽⁵⁾

우리나라에서도 그동안 豊算制度上 몇가지 改革이 試圖되었으나 아직도 全般的인 豊算節次의 性格은 統制志向의이라고 할 수 있다. 그런데 品目別 豊算制度下에서도 形式上 必要한 具備書類를 備置하기만 하면 外部監查에 적발될 수 없고 그것을 通하여 豊算內容自體가 變更되는 수도 있을 것이다. 이렇게 되면 統制目的을 達成할 수 없게 되는 것이다. 即 萬一品目別 豊算制度下에서조차 會計處理가 變態的으로 이루어져서 그 會計責任이 明確하지 않은 狀態라면, 豊算節次가 遂行하리라고 믿어지는 諸機能이 극히 病理的인 모습을 나타낼 것이다.

그리므로 이 研究에서는 豊算과 관련된 諸機能의 分化와 事業運營과의 關聯性을 分析하고 이러한 關係가 무엇을 助長하고 있으며 그것이 事業成果나 豊算節次自體에 의하여 어떤 影響을 미치게 되는가를 해아려보려는 것이다.

以上과 같은 觀點에서 다루게 될 本研究의 分析構造는 节次面의 決定의 流程이라는 概念과 構造面의 分業이나 分化라는 概念을 統合하여 다음과 같이 생각하여 보았다.

첫째 豊算의 編成과 執行에 관한 決定의 流程(decisional flow)은 企劃, 管理, 統制, 審查分析이라는 諸段階로 나누어 볼 수 있다.

둘째 企劃, 管理, 統制, 審查分析等은 豊算節次上의 諸機能이라고 할 수 있는데 이들은 組織構造나 業務分擔面에서 分化되고 分立될 수 있다.

세째 豊算決定上의 企劃管理機能은 事業計劃樹立과 豊算編成作業을 통하여 遂行되며 이것은 企劃과 事業擔當部署의 分掌業務인데 여기서 主要한 役割을 擔當하는 것은 오히려 企劃과 豊算部署이지 事業擔當部署가 아닐 수 있다. 即 소위 幕僚組織이 더 큰 役割을遂行하고 實質的인 權限을行使할 수 있다.

네째 豊算決定上의 管理와 統制機能은 事業執行과 豊算執行을 통하여 수행되는데 여기서도 事業擔當部署보다는 財務·會計部署가 더 큰 役割을 擔當하고 있을 수 있다. 豊算執行段階에서는 實質的인 事業內容이 되는 活動이 이루어지고 그와 아울러 收入과 支出이 이루어지는 것이다 事業擔當部署는 위에서 본 計劃과 여기서 본 執行의 兩段階에 參與할 뿐만 아니라 企劃과 統制의 對象이기도 하다.

다섯째 會計檢查에 의하여 法的인 責任이 決定되는데 主로 收入·支出의 適法性検査이다. 各部處의 立場에서 보면 會計検査는 外部統制이지만 그것을 가장 두려워하고 會計處理 및 記錄上 法的인 責任을 免하기 위하여 많은 精力を 기울이는듯 하다. 다시 말하면 違法不當함

(5) Selwyn V. Becker and David Green, Jr., *op. cit.*, pp. 426-427.

處分을 하였다고 하여 받게 될 罰을 避하고자 하는 것이다.

여섯기 審查分析은 部處의 立場에서 보아서는 内部統制이며 部處內 單位別로 보면 一種의 事後的 還流機能을 하고 있다. 그런데 審查分析에서 指摘된 事項이나 評價는 該當者들에게 賞이나 罰의 느낌을 크게 주지는 못하는듯 하다. 오히려 豊算을 變態處理하여서라도 거기서 얻게 되는 「賞」(reward)이 좀더 매력이 있을 것이다. 이 말은 물론 반드시 橫領 着服을 指稱하는 것이 아니고 경우에 따라 事業上의 必要로 流用하는 경우를 念頭에 두고 하는 말이다.

일곱기 이리하여 形式上의 會計處理가 一部 慣習化되고 設定된 事業成果의 達成과 관련이 없는 報償의 追求에 의하여 豊算執行上의 資金의 收入·支出과 事業運營의 乖離가 생기면, 行政上의 企劃, 管理, 統制로서의 豊算制度가 지닌 諸機能의 遂行은 有名無實하여질 것이다. 以上과 같은 思考의 展開에 따라 本章에서는 豊算上의 決定의 흐름을 간단히 要約 整理하고 編成 및 執行體系에 있어서의 職制와 業務分掌構成을 알아 본 다음, 이러한 構造가 가지는 相互作用의 體系를 알아보고자 한다. 即 豊算·會計公務員과 事業擔當公務員間의 參與, 協助, 檢定, 統制, 審查의 諸關係를 記述하게 될 것이다.

이하로 分析을 土臺로 하여 다음 章에서는 豊算節次上의 企劃, 管理, 統制에 관한 各 參與者들၏ 豊算觀, 參與의 範圍, 審查分析 結果의 活用, 賞罰의 느낌, 個人 目標와 豊算上의 目標等。 관한 意見과 反應을 알아 보게 될 것이다.

2. 豊算編成 및 執行體系

가. 事業計劃의 樹立과 豊算編成.

여기서 우리는 豊算會計法에 따른 細部節次를 論하고자 하는 것이 아니다. 大體的인 운과 은 이미 다 잘 아는 事實이므로 여기서는 다음 章에서 行할 質問紙 應答結果의 分析에 必要한 事項을 간단히 言及하겠다.

豫算編成作業의 各段階마다 明示的으로 이루어지기도 하고 때로는 不分明한 點도 있지만 어느 部處의 豊算編成이건 대개 다음과 같은 節次를 거친다고 볼 수 있다. 即 部處의 政策方向과 經濟企劃院에서 示達한 豊算案編成指針을 土臺로 内部的인 豊算編成指針을 示達하면 각局은기에 따라 豊算要求書를 提出하는 것이다. 内部查定과 綜合等에 관하여는 긴 言及이必要없을 것이다.

参考로 A部⁽⁶⁾의 1975合計年度歲入歲出豫算編成計劃을 보면 <圖-1>과 같다.

나. 事業計劃의 施行과 豊算執行

一般的으로 말하면 豊算執行은, 資金의 提供, 資金의 統制, 支出, 審查分析의 要素를 가지고 있다. 即 첫째 各部處의 豊算配定要求와 歲入豫算徵收計劃書 및 歲出豫算支出計劃書를 土臺로 豊算이 配定되고 支出限度額이 定하여지는데 이것이 資金의 供給이라고 할 수 있다.

(6) 研究는 2個의 中央部處에서 資料를 薦集하였는데 便宜上 그 하나를 A部라고 다른 하나를 B部라稱하였다.

〈圖-1〉 1975會計年度 歲入歲出豫算編成計劃

豫算編成段階	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
新規 및 主要事業의 事業計劃書 (2.28)	↔									
提出豫算編成指針 示達 (3.31)	↔									
豫算編成基準, 便覽, 科目解疏示達	↔									
豫算科目變更, 新設協議(經濟企劃院) (4.30)	↔									
各局豫算要求書提出		↔								
內部查定綜合 (5.1~5.20)		↔								
內部案卷作成 (5.21~5.24)		↔								
內部案卷報告 (5.25~5.26)		↔								
A部豫算案作成 (5.27~5.29)		↔								
A部豫算案決審 (5.30~5.31)		↔								
A部豫算案提出 (5.31)		↔								
共和黨·維政會豫算案說明 (專門委員)					↔					
共和黨·維政會合同豫算審議					↔		↔			
經濟企劃院查定			↔	↔	↔					
國務會議審議							↔			
國會提出 (10.2)							↔			
國會所管委							↔			
國會豫決委							↔			
國會本議通過 (12.2)										
最終豫算書作成										
豫算 및 資金配定計劃作成										

둘째 内部의 2로豫算이 再配定되고 支出官別支出限度額이 定하여지는데 이 限度內에서 支出原因行爲가 이루어지고 財貨와 用役을 獲得하는 節次가 進行되는데 이것이 資金의 統制인 것이다. 세째 支出이 이루어지고, 네째로 内部監査와 審查分析이 行하여진다.

이와 같이豫算執行은 收入과 支出의 流れ이지만 그것은 同時に 事業執行(program implementation)인 것이다. 따지고 보면 事業執行을 위하여 收入과 支出이 이루어지는 것이고 收入과 支出을 通하여 事業執行을 해 나가는 것이 아님은 너무나 當然하나豫算次上에서는 收入과 支出의 流れ에 力點을 두고, 統制에 主眼點을 두어,豫算配定, 再配定, 支出限度額設定, 支出原因行爲 및 支出等의 節次를 通하여 制限과 統制를 加하고 있는 것이다.

다. 職制와 構造上의 分化

豫算決定을 그 流의 順으로 본다면 企劃, 管理, 統制 및 審查分析의 차례가 되겠으나 그 擔當構造 또는 職制面에서 본다면 企劃事務部署, 豫算編成事務部署, 事業管理運營部署, 豫算執行事務部署 및 審查分析部署가 되겠다. 그런데 企劃, 豫算, 審查分析은 職制上 統合되어 있다. 결국 構造面에서 본다면 3個로 分化되어 있는 셈이다.

A部에서는 企劃管理室의 企劃豫算擔當官이, 그리고 B部에서는 企劃管理室의 某企劃官이

다 같나. 各種 政策과 計劃의 總括調整, 基本運營計劃의 指針樹立 및 綜合調整, 豫算의 編成 및 執行의 調整事業의 進度把握과 그 結果의 審查分析을 擔當하고 있다. 後述하는 바와 같이 이 이어한 企劃과 豫算編成作業에 主務局課들이 參與함으로써 相互作用의 關係를 갖게된다.

事業管理運營은 소위 系線組織이라고 할 수 있는 主務局課들이 담당한다.

豫算執行事務는 적어도 法理論의 으로는 二元의 으로 行하여지고 있다. 即 財務官制度에 의하여 分配定된 豫算額에 依한 統制가 加해지고 支出官制度에 의하여 支出限度額에 依한 統制를 加하고 있다. 그러나 實際로는 總務課가 豫算運營, 資金供給, 會計 및 決算業務를 分掌함으로써 總務課長밑에 統合되어 있는 셈이라고 할 수 있다. A部와 B部의 差異는 B部가 龙大한 特別會計豫算을 가지고 있어서 一般會計豫算의 執行, 會計決算은 總務課에 分掌시키고 있으나 特別會計豫算은 管理局의 會計課로 하여금 執行과 會計決算을 하도록 하고 있다. 이러한 豫算執行過程에 있어서도 豫算編成의 경우와 마찬가지로 主務局課가 參與하게되고 있다. 따라서 豫算執行部署와 相互作用하고 있음을 물론이다.

라. 相互作用의 體系

우리 三 위에서 豫算編成과 執行體系의 윤곽을 알아 보았다. 여기서는 企劃豫算部署와 事業擔當部署의 相互作用 그리고 事業部署와 經理部署의 相互作用에 관하여 整理하기로 한다. 따라서 위에서 이미 言及한 內容과 중복되는 部分이 많다.

먼저 A部의 경우, 經濟企劃院에서 豫算案編成指針이 示達되면 企劃管理室의 企劃豫算課에서 各局의 政策課 또는 主務課의 行政事務官을 소집 會議하여 自體豫算編成의 指針을 傳達하게 된다. 公式的인 部內 豫算編成指針이 作成示達됨은 물론이다.

여기나 政策課라고 하는 것은 各局의 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 局全體의 豫算業務를 擔當하게 되는 것이다. 그런데 大統領令에 의한 職制上의 業務分掌規定에 의하면 總務課와 企劃豫算擔當官들에게는 明示的으로 그들이 豫算關係業務를 分掌하도록 規定하고 있으나 各局에서는 누가 豫算業務를 담당하는 것인지 明示되어 있지 않다.

다만 各局마다 主務課의 分掌事項規定中에 末尾에 「其他 局內 다른 課의 主管에 屬하지 아니하는 事項」을 分掌하도록 規定한 것이 豫算業務擔當의 根據가 되고 있을 뿐이다. 그동안 豫算이 三 important 管理의 道具라는 것이 主張되어 왔지만 적어도 職制上으로는 다분히 未分化, 非專門化의 段階에 머물러 있는 셈이라고 할 수 있다.

各局은 各課는 政策課에 豫算要求資料를 提出하고 政策課는 이를 綜合調整하여 企劃豫算課에 提出한다. 이 말은 局內의 通常의 決裁節次를 거치지 않는다는 말이 아니라 實質의 業務進行節次가 그렇다는 것이다.

企劃豫算課는 各局의 豫算要求書를 審定 調整하는 作業을 거치는데 各局의 主要事業은 거의 다 反映된다고 한다. 이와같이 調整된 豫算案은 企劃管理室長에게 報告되고 이것은 다시

次官에게 報告하여 檢討된다. 最終的으로 室·局長, 次官補가 배석한 자리에서 長官에게 報告되고 이것을 거쳐 部의 豫算案이 確定되는 것이다.

앞에서도 數々言及한 바와 같이 이러한 豫算編成過程은 政策, 企劃, 豫算 및 事業管理部署間의 相互作用의 體系이다. 그런데 豫算執行過程에서는 事業管理部署와 資金統制部署가 주로 相互作用關係를 가지게 된다. A部의 豫算執行節次는 다음과 같다.

各局의 各課는 必要한 物品의 購入 또는 事業執行에 必要한 經費를 政策課에 要求하면 政策課에서는 必要한 文書를 作成하여 이것을 財務官에게 提出한다. 여기서의 財務官은 總務課長이다. 그런데 實際로는 用度係長에게 提出되고 用度係長은 主事의 도움으로 要求內容의妥當性 檢討를 한 뒤에 總務課長에게 上申하고 財務官인 總務課長의 決裁를 거쳐 支出原因行爲가 成立되는 것이다. 여기서 알 수 있는 바와 같이 支出原因行爲가 成立되기까지는 主務課의 事務官과 總務課의 事務官級의 相互作用이 實務者級에서는 主軸을 이루는 것이다.

이러한 支出原因行爲 關係書類는 같은 總務課의 經理係長인 支出官에게 넘겨져서 主事의 도움으로 通法生檢討가 끝나면 手票를 發行하게 된다.

B部의 경우는 經濟企劃院豫算編成指針이 示達되면 自體 豫算編成指針과 함께 各局課에 대하여 豫算編成資料提出을 要求하게 된다.

우선 各課長會議를 企劃管理室에서 召集하는데 어떤 課에서는 事務官이 参석하기도 한다. 이 때 各局에서 豫算編成調整은 主務課가 하는 局도 있고 擔當官이 하는 경우도 있는데 이것은 擔當官이 그 구역에 따라 다른듯 하다. B部의 경우도 A部와 마찬가지로 職制上으로는 主務課에서 「其任局內 다른 課의 主管에 屬하지 아니하는 事項」을 分掌하게 함으로써 一般的으로 豫算業務를 擔當하게 되나 경우에 따라 管理官, 擔當官等이 豫算의 編成調整에 있어서 主導的役割을 遂行하는 것이다.

企劃管理室의 企劃官과 그 豫算擔當官이 課·局·企劃管理室長, 次官, 長官의 決裁나 承認을 이미 받은 各局의 事業計劃을 反映해 가면서 豫算編成作業을 行한다. 따라서 企劃과 豫算編成은 事實上 企劃管理室長에 의해서 統制調整되고 있다는 것이 豫算實務者の 見解이다.

가장 重要한 段階로서는 企劃管理室長이 各局長을 소집하여 具體的인 調整作業을 進行하는데 이때 企劃管理室長의 영향력이 強力하게 나타난다.

以上과 같o 決定된 案은 次官이 室長과 局長을 소집하여 다시 調整하고 長官 앞에서 各室局長이 會合 報告하고 이 過程을 거쳐서 最終豫算案이 確定된다.

B部의 豫算執行에 있어서 一般會計와 特別會計의 執行體系는 分離되어 있다. B部의 特別會計豫算과 一般會計豫算是 80對 1의 比率이 되는데 一般會計豫算의 執行에 있어서의相互作用關係는 A部의 경우와 거의 비슷하다. 即 財務官은 總務課長이며 用度係長의 도움을 받으며 支出官은 總務課의 經理係長인 것이다.

特別會計豫算의 執行에 있어서의 財務官은 管理局長이며 支出官은 管理局의 會計課長이다.

이때의 支出原因行爲 以前의 支出決議 等은 各 局長이 企劃管理室長의 결재 내지 統制를 받아 管理局長에게 提出된다. 管理局長이 檢討 成立시킨 支出原因行爲는 支出官인 會計課長에게 넘겨져서 必要한 檢討를 거쳐 手票를 發行하게 되어 있다.

따라서 B部의 特徵은 企劃管理室長이 企劃, 豫算編成 및 執行에 있어서 實質的으로 強力한 調整統制를 加하고 있다는 事實이다.

後述하는 바와 같이 審查分析은 어떤 成果測定의 基準을 마련하거나 다음해의 豫算節次에 어떤 還流機能을 別로 하고 있지 못한 實情인듯 하다.

三.. 豫算部署와 事業部署職員의 豫算觀과 豫算節次等에 관한 見解

1. 應答者

이 調査는 2個의 中央部處에 勤務하고 있는 公務員을 對象으로 하였다. 應答者가 局別로는 고루 分布되도록 努力하였으나 職級別로 一定한 比率을 두고자 試圖하지는 않았기 때문에 應答者的 大部分은 3級과 4級 公務員이 되었다. 그리고 또 事前에 標本數를 決定하고 質問紙를 配布한 것이 아니고 配布한 후 回收可能했던 것만을 集計하였으므로 回收率도 表示할 수 없다.

그리나 企劃豫算擔當部署의 公務員과 各局의 豫算業務擔當者에게는 거의 다 質問紙를 나누어 주었으며 回收率도 높았다. 그 外에는 豫算業務를 擔當하지 않는 公務員들에게 任意로 配布回收하였는데 應答者들의 部內에서의 所屬과 課內에서의 分掌事務 그리고 職級은 〈表-1〉과 같다.⁽⁷⁾

2. 豫算觀

豫算觀이라는 것은 豫算機能의 規範的性格에 대하여 어떻게 생각하고 있느냐 하는 問題인데 우리는 豫算機能에 대한 直接的인 質問과 함께 우리나라의 現行 豫算會計制度등에 관하여 몇가지 意見을 求하여 보았다. 豫算觀에 對한 應答結果는 〈表-2〉와 같다.

먼저, 흔히 말하는 바와 같이 豫算制度란 여러가지 機能을 遂行하여야 된다고 하는데 그러한 機能으로서는 企劃, 管理, 統制, 調整, 補助等을 생각할 수 있는데 그 應答結果에 依하면 企劃機能이 가장 重要한 것이라고 보는 사람이 가장 많다. 豫算이 補助機能을 遂行하여야 된다는 생각하는 사람은 別로 없고 豫算의 管理, 統制, 調整機能에 관하여는 각각 거의 비슷한 比例의 사람들이 그 것을 重要視하고 있다.

우리나라의 現行 豫算會計制度는 그것이 本來 意圖한대로 豫算의 目的外使用을 實質적으로 統制할 수 있다고 생각하는 사람의 數가 半數 以上이 된은 當然하다고 하겠으나 24.2%의

(7) 質問紙 設問의 語句는 特別히 쉬운 말로 바꾸어 놓지 않고 대부분 直接的인 表現을 써서 물어보았고, 그 結果 一部 應答者들은 가운데는 質問內容을 把握하기 어렵다고 말하는 이도 있었다. 質問紙에 對한 應答內容을 좀더 細密하게 分析하면 더욱 興味있는 發見을 할 수 있을 것으로豫想되지만 이번 研究에서는 대체적인 傾向을 把握하는 것에 그쳤다.

<表-1> 應答者所屬職務別

部別	所屬職務別										所內外別																	
	企劃算	事業擔當	財務	支經	審查	分析	其	無	應答	企劃算	事業擔當	財務	支經	審查	分析	其	無	應答	計	企劃算	事業擔當	財務	支經	審查	分析	其	無	應答
A	12	19	0	4	11	2	48	16	16	0	1	4	11	0	48	0	0	28	19	0	1	48						
B	9	16	0	4	5	11	2	47	13	10	0	4	14	2	47	0	1	20	23	0	3	47						
計	21	35	0	4	9	22	4	95	29	26	0	5	8	25	2	95	0	1	28	42	0	4	95					
%	22.1	36.8	0	4.2	9.5	23.2	4.2	100.0	30.5	27.4	0	5.3	8.4	26.3	2.1	100.0	0	1.1	29.5	44.2	0	4.2	100.0					

<表-2>豫算概要

問項	重要한豫算制度의機能										豫算회계制度에 의한豫算의 목적외 사용可能牲										豫算회계節次에對한關心度													
	企劃	管	統	調	補	其	無	應答	企劃	管	統	調	補	其	無	應答	企劃	管	統	調	補	其	無	應答	企劃	管	統	調	補	其	無	應答	計	
部別	A	24	10	4	10	0	0	0	48	1	27	6	13	1	0	48	5	14	18	11	0	0	0	48										
	B	28	5	4	6	0	2	2	47	2	28	8	9	0	0	47	6	16	16	7	1	0	1	47										
計	A	52	15	8	16	0	2	2	95	3	55	14	22	1	0	95	11	30	34	18	1	0	1	95										
%	B	54.7	15.8	8.4	16.9	0.0	2.1	2.1	100.0	3.1	57.9	14.7	23.2	1.1	0	100.0	11.6	31.5	35.8	18.9	1.1	0	1.1	100.0										
問項	豫算·회계關聯職務中願하는分野	豫算關係職務의 매력										經理會計職務의 매력										業務能力向上을												
回答	企劃豫算	企	事	業	擔	當	財	務	支	經	審	查	分	析	其	無	應答	企	事	業	擔	當	財	務	支	經	審	查	分	析	其	無	應答	計
部別	A	15	25	0	2	3	1	2	48	0	17	10	18	3	0	48	0	9	9	24	6	0	48	11	27	10	0	48						
	B	19	17	2	3	2	0	4	47	3	17	12	13	1	1	47	2	7	11	21	5	1	47	11	20	15	1	47						
計	A	34	42	2	5	5	1	6	95	3	34	22	31	4	1	95	2	16	20	45	11	1	95	22	47	25	1	95						
%	B	35.8	44.2	2.1	5.3	1.0	6.3	100.0	3.2	35.8	23.2	32.6	4.2	1.1	100.0	2.1	16.8	21.0	47.4	11.6	1.1	100.0	0.23.1	49.5	26.3	1.1	100.0							

사람들은 그렇지 않다고 생각하고 있는 点에 注意하여야 할 것이다. 周知하는 바와 같이 우리나라에서는 成果主義豫算制度를 公式的으로 導入하려는 試圖가 있었고 現行 基本運營計劃制度와 矛盾될 때 成果主義의 要素가 없는 것도 아니나 本質적으로는 우리나라의 豫算會計制度가 統制志向의 制度라고 할 수 있다. 여기서 統制라고 하는 것은 바로 目的外 使用의 禁止와 限度額의 遵守를 의미하는 것인데 이와 같은 意圖가 百分 實現되고 있지는 않은 듯하다.

흔히 『하기를 豫算이란 行政管理에 있어서의 重要한 道具라고 한다. 그렇다면 中央官署의 公務員들에게 있어서 豫算會計節次는 關心의 對象이 될 수도 있는 것이다. 그런데 豫算會計節次에 관하여 細部의 事項에 이르기까지 대단히 關心이 많다는 應答者は 11.6%에 不過하고 많다는 사람이 31.5%, 조금 있다는 사람이 35.8%로 거의 비슷하고 關心이 別로 없다는 사람은 18.9%, 전혀 關心이 없다는 사람도 1.1%나 된다. 이것은 대개 豫算會計節次란 지속하고 따분한 業務라고 생각하기 때문일 것이라고 짐작된다.

이것은 豫算關係業務나 經理會計等의 業務에 대하여 느끼는 反應에서도 엿볼 수 있다. 豫算關係業務가 매력이 있는 職務라고 생각하는 사람은 比較的 많은 35.8%나 되지만 經理・會計等의 業務가 매력이 있는 職務라고 하는 사람은 11.8%에 不過하고 反面에 매력이 없다는 사람 59%가 된다.

그런데 豫算・會計와 關聯된 職務를 企劃豫算, 事業擔當, 財務, 經理支出, 審查分析等으로 分類할 때 從事하기를 願하는 分野로서 지적된 것은 企劃豫算 35.8%, 事業擔當 44.2%로 後者가 그의 10%나 많은 便인데 財務와 經理支出은 각각 2.1%와 5.3%에 不過하다. 여기에서도 經理會計等의 職務가 크게 매력이 없는 것임을 엿볼 수 있다.

우리나라의 豫算制度와 관련하여, 끝으로 우리나라의 豫算統制가 業務能力의 向上을 促進하는 手段 또는 道具로 사용되고 있는지의 여부를 알아 보았다. 그 結果 「아니다」라고 생각하는 사람이 49.5%로 더 많다.

3. 目標志向

豫算節次에 있어서 萬若 公務員의 事業意欲을 적절히 反映시키기가 어렵게 되어 있다면 豫算運營의 結果가 事業上 所期의 成果를 거두기 힘들 것이다. 이 問題는 뒤에 審查分析結果의 活用과 心理的 滿足感等에 대한 反應을 通하여 좀 더 直接的으로 알아보게 되겠지만 여기서는 豫算과 關聯된 目標志向을 알아 보기로 한다. 即 事業上의 目標, 豫算上의 目標 및 個人的 目標의 區別可能性, 事業目標의 反映度, 個人的 所望의 反映度, 事業目標樹立에 있어서의 豫算上의 考慮等에 관한 應答者の 反應은 〈表-3〉과 같다.

公務員이 그의 擔當業務를 遂行하여 나감에 있어서, 事業上의 目標, 豫算上의 目標, 그리고 個人的 所望等은 區別될 수 있는 것이라고 생각하는가를 直接的으로 質問하였는데 65.3%의 사람들이 그렇다고 對答하고 있다. 果然 이러한 目標들을 實際的으로 어떻게 分離시킬 수

있느냐 하는 것은 別個의 문제라고 할 것이다.

이와 같이 各目標를 相互區別할 수 있다고 생각하는 사람중에서는, 現行 豊算編成過程에 있어서 그가 該當하는 事業上의 目標를 豊算目標에 反映시키기가 어렵게 되어 있다고 보는 사람이 90.3%로 압도적으로 많다. 萬一 이것이 事業이라면 해를 거듭할 수록 豊算과 事業은 乖離現象을 빛어 가거나 주어진 豊算 밑에서 可能한 事業만을 執行하게 되는 結果를 초래하게 될 것이다. 왜냐하면 事業上의 所望이 豊算에 反映되는 程度가 높거나 豊算과 事業의 關係가 事業目標志向의 일 때 參與者的 心理的 報償이 커지고 그럼으로써 점점 더 參與感을 분려 일으킬 수 있기 때문이다.

個人的 所望을 豊算節次上 어느程度나 反映시킬 수 있다고 믿느냐 하는 좀 애매하지만 直接的인 質問에 대해서 20%未滿의 경우에 不過하다는 사람이 31.5%로 가장 많은데 이것도 위에서 事業目標에 관하여 行한 것과 같은 解釋을 내릴 수 있으리라고 본다.

以上의 두 가지 問題와 關聯하여 「여러가지 事業目標는 豊算上의 뒷받침을 考慮하지 않고 樹立되고 있다」라는 말에 대하여 어떻게 생각하는가를 물어 보았다. 그 結果 「그렇지 않다」고 하는 사람 149.5%로 가장 많은데, 이것은 아무리 豊算과 事業運營間에 乖離가 있다고 하더라도 極端의로 그렇다고는 말할 수 없는 것이라는 意見인 것으로 解釋된다. 그럼에도 不拘하고 之에 適은 引用文에 대하여 전적으로 同感인 者와 同感이라고 하는 者가 각각 4.2% 및 33.1%, 計 37.9%나 되는 것은相當히 높은 比率로 생각된다.

4. 實績

여기서 말하는 實績이란 budgetary performance라는 程度의 뜻이고 豊算目標對 執行成果의 比率等을 簡明하게 意味하는 것은 아니다. 豊算上의 慣習이나 實績에 관하여는 여러가지를 알아볼 수 있겠으나 우리는 세가지만을 알아 보았는데 그것은 豊算이 計劃대로 執行되는 程度, 豊算配定額中 用途變更되는 部分, 用途變更된 部分中 事業上 不得已하여 그렇게 된 比率等이다. 應答結果는 〈表-4〉와 같다.

即 豊算執行過程에 있어서 그것이 元來 計劃되었던 대로 執行되는 경우가 80%以上이라고 생각하는 사람이 43.2%로 가장 많다. 그러나 45.3%의 사람들은 豊算이 計劃된 대로 執行되는 경우가 10%未滿이라고 생각하고 있는 것이다. 事業目標와 豊算上의 目標가 乖離되어 있기 때문에 執行過程에서 事業目標를 反映시키고자 하기 때문에 위와 같이 現象이 나타나는 것인지 아니면 그나마 設定된 豊算目標도 執行過程에서 歪曲되어 버리는 것인지 確認할 길은 없다. 之만 이 問題는 豊算의 用途變更에 대한 應答에서 推定해 보건대 위에서 말한 두 가지 경우가 다 일어난다고도 하겠으나 斷定을 내리기는 어렵다.

即 豊算配定額中 所謂 「變態」經理에 의하여 用途變更되는 部分이 豊算配定額의 어느 程度 나된다고 생각하는가라는 質問에 對하여 「모르겠다」고 대답한 사람이 勿論 가장 많은 36.9%이나 「없다」하고 말하는 사람은 11.6%에 不過하다. 用途變更의 慣行을 認定하는 사람중에

卷一

豫算配定額中用途變更引起的
新合(加減額)

問項	部別	回答者數	豫算執行率(固定額對比)										豫算配定額中用途變更率(配定額對比)													
			計劃執行程度(固定額對比)					未滿額					無應答					未滿額					無應答			
			80%以上	80%	60%	40%	20%	10%	80%未滿	60%	40%	30%	20%	10%	80%未滿	60%	40%	30%	20%	10%	80%未滿	60%	40%	30%	20%	10%
A		22	15	6	0	5	0	48	4	3	12	4	3	0	3	18	1	48	10	6	5	6	19	2	48	
B		19	14	5	3	6	0	47	4	11	1	4	1	0	8	17	1	47	9	4	2	7	20	5	47	
計		41	29	11	3	11	0	95	8	14	13	8	4	0	11	35	2	95	19	10	7	13	39	7	95	
%		43.1	30.5	11.6	3.2	11.6	0	100.0	8.4	14.7	13.7	8.4	4.2	0	11.6	36.9	2.1	100.0	20.0	10.5	7.4	13.7	41.0	7.4	100.0	

서는豫算配定額中 5%~10%程度가 變更된다고 하는 사람이 14.7%로 가장 많고 30%~40%程度로 预算하는 사람이 4.2%로서 가장 적다.

그리고豫算의 用途變更이 이루어지는 部分중에서 事業運營上 不得已하여 그렇게 되었다고 생각되는 程度에 관하여 알아보았는데 여기에서도 「모르겠다」는 應答이 41.0%로 가장 많은데 그 外의 應答者中에서는 變更額의 25%未滿이不得已하였다는 사람이 20.0%로 가장 많고 50%~5%程度가不得已하였다고 보는 사람이 7.4%로서 가장 적다.

5. 參與

우리는 本篇二章에서豫算編成과 執行過程에 있어서의 參與者와 그들의相互作用의 體系에 관하여 言及한 바 있다. 이러한 參與者들의 參與程度와相互作用의 類型等을 알아보기 위하여 좀더 精密한 面接資料를 求하거나 長期間의 資料가 必要한 것으로 보인다. 우리는 대체적인 傾向만을 把握하기 위하여豫算會計에 관련된 節次를 ① 政策立案, ② 企劃, ③豫算編成, ④ 豊算配定, ⑤ 資金計劃, ⑥ 事業管理 또는 執行, ⑦ 支出原因行爲, ⑧ 支出, ⑨ 會計報告作成, ⑩ 審查分析等으로 나누고 각 應答者가 어느段階까지 알고 있어야 된다고 생각하며, 어느段階까지 參與하여야 된다고 생각하며 그리고 實際로는 어느段階까지 參與하고 있는가를 알아 보았는데 그結果는〈表-5〉와 같다. 應答者가 그의 現職務를 效果的으로遂行하기 위하여는 質問紙에 設定한 11段階中(其他包含), 平均 4.6段階까지 알고 있어야 된다고 생각하나, 反面, 平均 3.9段階까지 參與하여야 된다고 생각하는데 比해서, 平均 2.7段階까지 實際로 參與하고 있는 것으로 나타나고 있다.豫算節次의 運營에 있어서 알아야 할段階와 參與해야 할段階의 數와는 別途로, 實際로 參與하고 있는段階의 數가 2.7段階라고 하는 것은豫算節次에 있어서의相互作用度를 잘 表現하여주고 있다고 해석된다. 왜냐하면設問의 性格으로 보아 누구나自己業務을遂行하는 사람은 적어도一段階에는 參與하고 있는 셈이며豫算의編成과 執行에 또各各關聯될 것이므로 거기에도 參與하는 경우가 많을 것이다. 그러므로豫算業務는豫算職員의專擔業務로 끝날 것이 아니라餘他의職員과의 사이에 意思傳達의 通路를發展시켜야 된다고 하는 從前의學者들의主張은 아주 적절한主張인 것으로理解된다.

豫算會計節次에 관하여 알아야 되는段階가 平均 5, 參與해야 되는段階가 平均 4, 參與하고 있는段階가 平均 3段階이었다. 이에 따라各範疇別로 가장 빈번하게 表示된段階들을各各 5個, 4個, 3個만 뽑아 보면 다음과 같다. 即豫算會計節次中 알아야 된다는 應答中 가장 많이 指摘된 것으로부터 5順位까지는豫算編成(15.4%),豫算配定(14.5%),事業執行(14.3%),企劃(14.0%), 그리고 資金計劃(11.7%)이다.豫算節次中 參與해야 된다고 생각하는段階로서 가장 빈번하게 지적된 것은 4順位까지가企劃(16.4%),豫算編成(15.9%),事業執行(12.9%), 그리고豫算配定(11.6%)이다. 끝으로 實際參與하고 있는段階로서 빈번하게 지적된 것은 3順位까지가豫算編成(20.2%),企劃(17.1%), 그리고事業執行(11.7%)이

〈表-5〉 異

問項		野 分 는 되 애 아 알										
部別	政策立案	企	豫算編成	豫算配定	資金計劃	事業執行	支 出 原 因 爲	支 出	會作 計報 告成	審查 分析	其 他	計
A	35	33	33	33	28	30	13	9	8	19	1	209
B	23	27	33	29	22	31	14	12	10	17	1	219
計	58	60	66	62	50	61	27	21	18	36	2	428
%	13.6	14.0	15.4	14.5	11.7	14.3	6.3	4.9	4.2	8.4	0.5	100.0
問項		野 分 는 되 애 아 알										
部別	政策立案	企	豫算編成	豫算配定	資金計劃	事業執行	支 出 原 因 爲	支 出	會作 計報 告成	審查 分析	其 他	計
A	26	36	31	23	25	24	12	7	0	16	1	201
B	15	25	28	20	16	24	10	9	8	15	1	171
計	41	61	59	43	41	48	22	16	8	31	2	372
%	11.0	16.4	15.9	11.6	11.0	12.9	5.9	4.3	2.2	8.3	0.5	100.0
問項		野 分 는 되 애 아 알										
部別	政策立案	企	豫算編成	豫算配定	資金計劃	事業執行	支 出 原 因 爲	支 出	會作 計報 告成	審查 分析	其 他	計
A	14	27	32	15	12	10	6	2	0	12	2	132
B	11	17	20	12	10	20	8	9	8	9	1	125
計	25	44	52	27	22	30	14	11	8	21	3	257
%	9.7	17.1	20.2	10.5	8.6	11.7	5.4	4.3	3.1	8.2	1.2	100.0

*豫算職과 其他를 分離 比較하면 興味가 있을 것이다 이 調査에서는豫算職의 數가 적어서 그대全體의 인 傾向만 提示하기로 한다.

** 주제의 領悶은 提示하기로 한다.
알아야 되는 分野의 平均: $428 \div 85 = 4.6$

參照 $372 \div 95 = 3.9$

參與하고 있는 分野의 平均 : $257 \div 95 = 2.7$

다.企劃,豫算編成 및 事業執行이 共通되는 것들이다.支出原因行爲라던지 支出事務는 좀더 專門化되고 限定된 分野라고 생각하고 있는듯 하다. 그리고 應答者中의 多數가 事業主務部署의 職務이기 때문에 이러한 應答結果가 나타났으리라고 짐작할 수 있다.

6. 調查分析 畏 邊流

우리 나라 行政組織에 있어서 審查分析制度는 事業의 進度把握事務와 더불어 制度化된 事業務이다. 그리고 審查分析制度의 機能은 그것이 事業의 效果性과 能率性을 檢討 分析 評價하고 다음 年度의 事業運營에 反映시킬 수 있다고 하는데에 그 存在意義와 正當성이 있는 것이다.

審査分析은 일정한 基準과 事業結果의 比較評價하거나 事業間의 成果를 比較評價하는 것

이므로 豫算執行結果는 分析의 資料로서 適合하며 分析評價의 內容은 豫算編成의 參考資料로서 活用될 수 있는 것이다.

이러한 立場에서 우리는 豫算節次와 審查分析間의 關係 그리고 豫算執行과 參與者의 心理的 滿足感等에 관하여 몇가지 알아 보았는데 그 應答結果는 〈表-6〉과 같다.

우선 궁금한 것은 現行 審查分析制度에 依한 分析結果가 다음해의 豫算編成作業에 어느 程度나 參考가 되는가 하는 것이었는데 모르겠다는 사람이 가장 많은 31.6%이고 많이 參考가 된다는 사람이 29.5%, 參考가 안된다는 사람이 28.4%로서 비슷한 比率을 나타내고 있다. 그런데 自己의 業務分野에 관한 審查分析結果를 알고 있는 사람은 「많이 안다」와 「조금 안다」를 합하면 77.9%나 된다. 이것은 審查分析結果를 알고 있음에도 不拘하고 그것을 豫算編成作業에 活用하고 있지 않다는 것을 意味한다. 이것은 活用할 誘引이나 意思가 없거나 活用할 수 없기 되어 있거나 또는 이 모든 狀態의 結合일 수 있을 것이다.

審查分析의 結果 參考가 될만한 基準이나 資料가 作成되기 위하여는 適切한 報告體系에 依하여 쓸모있는 資料가 審集整理되어야 한다. 이러한 見地에서 보아 우선 現行 豫算會計處理方式이 豫算執行結果의 評價나 審查分析에 어느 程度나 活用되고 있는가를 알아 보았는데 모르겠다는 應答이 36.8%로 가장 많고 많이 活用된다는 사람이 22.1%, 약간 活用되고 있다는 사람이 32.6%이다. 그리고 現行 豫算會計處理方式이 豫算執行結果를 分析하기에 便利한 資料를 提供하는 것인가의 여부에 對하여는 모르겠다는 사람이 40.0%로 가장 많고, 그렇다는 사람이 36.8%, 아니다와 전혀 아니다를 합한 應答이 21.0%이다.

以上 두가지 質問에 對한 應答에 있어서 모르겠다라는 應答이 많이 나온 理由는 應答者の 大多數가 1分野에 從事하고 있지 않기 때문인 것으로 보인다.

人間들의 相互作用關係에 있어서 特定人の 行動의 結果를 그에게 傳達하는 것이 重要한 것으로 認定되고 있다. 豫算節次에 있어서도 特定部署의 豫算事業 執行結果에 관한 知識을 傳達하여주면 그것이 賞 또는 嘲로써 作用할 수 있다는 것이다.⁽⁸⁾ 그러므로 審查分析의 結果를 周知시키는 일은 重要한 것이다. 그러나 이러한 結果를 周知시켰다고 하더라도 그것이 賞 또는 嘲로 作用할 수 없는 理由가 있을 수도 있다. 우리는 그 理由가 무엇인가를 具體的으로 瞰힐 수는 없었으나 다음과 같은 質問에 對한 應答의 結果를 보면 어느 程度 짚작은 할 수 있을 것으로 보인다.

即「現行 豫算節次는 事業意欲과 分離되어 있으므로 豫算執行結果는 事業擔當公務員들에게 아무런 滿足感이나 不滿足感을 줄 수 없게 되어 있다」라는 말에 대하여 전적으로 同感이라는 者가 9.5%, 同感이라는 者가 42.1%, 計 51.6%이다. 이에 反해 그것이 틀린 말이거나 전혀 틀린 말이라는 應答은 計 25.3%에 不過하다. 心理的 滿足感이나 不滿足感 即 賞이

(8) Becker and Green, Jr., *op. cit.*, p. 435 參照.

나 罰로서 作用할 수 없는 結果報告와 分析制度는 別로 큰 쓸모가 없어 보인다.

이어서 우리는 配定된 豊算額水準以下에서 어떤 事業의 目標를 達成하였다면 그것이 功績으로 認定되고 있는가를 質問하였는데 그 應答은 그렇다가 27.4%인데 아니다가 54.7%나 된다. 即 節約과 能率은 크게 嘉獎되고 있지 않은듯 하다. 反面에 「萬一 配定된 豊算額을 全部 쓰지 않고서도 一定한 事業의 完遂나 事業運營이 可能한 경우에 그 豊算額을 全部 使用하였다고 한다면 그것을 制裁할 수 있게 되어 있음니까?」라는 質問에 對해서는 그렇다가 40.0%, 아니다가 33.7%로서 바로 위의 質問에 對한 應答結果와 一貫性이 없어보인다. 勿論 이 두 가지 應答結果는 다음과 같이 해석될 수도 있다. 即 積極的인 節約이나 能率의 向上은 크게 認定을 받지 못하는 反面, 避할 수 있는 浪費는 制裁를 받을 수 있다는 말로 해석될 수도 있겠다.

7. 他業務擔當者에 對한 見解

財務와 會計業務가 多分히 專門化되어 있고 豊算運營과 生產 또는 販賣活動이 좀 더 直接的인 聯關性이 있는 私企業體에 있어서는 財務部署의 職員과 他部署의 職員이 相互間에 對하여 가지고 있는 見解가 興味 있고 그 知識을 管理改善에 反映시킬 수 있는 것으로 말하여지고 있다.

政府組織에 え어서도 이와 같은 見解差의 比較는 可能하고도 有用할 것이다.

本研究에서도 이것을 試圖하여 보았는데 우선 質問紙問項의 뜻이 제대로 傳達된 것 같지 않고 또 豊算職이 그렇게 專門化된 것도 아닌듯 하여 그 應答結果가 뚜렷한 것은 뜻되나 그런대로 興味있는 結果를 보여주고 있다.

먼저 豊算擔當者들이 他業務擔當者들에 대하여 가지고 있는 見解는 〈表-7〉과 같다. 여기서 말하는 豊算擔當者들중에는 各局의 政策課에서 豊算業務를 다루고 있는 職員들도 包含되어 있다.

豫算擔當者들의 見地에서 볼 때 事業擔當 主務者들은 豊算의 機能을 잘 알지 못하는 사람이 많다는 見解가 56.7%이며 事業擔當者들은 無理한 豊算要求를 하는 경우가 많다고 보는 이도 66.7%나 된다.

그리고 財務官・支出官이 豊算의 機能에 對하여 豊算擔當者와 다르게 理解하고 있다는 말을 否定하는 사람이 60.0%나 되는데 이것은 豊算擔當者와 事業擔當者間의 關係보다는 豊算擔當者와 財務官・支出官等의 關係가 더 密接하다는 것을 意味하는 것일 수도 있다. 그럼에도 不拘하고 會計處理의 便宜를 위해서 豊算內容이 變形되는 수가 많다는 것을 肯定하는 豊算擔當者가 46.7%나 되는 것은 좀 意外로 생각되나 이것은 事實이 그렇다는 報告內容을 内包하고 있기 때문이라고도 해석된다.

다음에 事業擔當者들이 他業務擔當者들에 대하여 가지고 있는 見解는 〈表-8〉과 같다. 事業擔當者中에는 主務部署以外의 사람들도 包含되어 있다.

表-7 <表-7> 税負轉嫁率(%)

〈表-8〉事業擔當者의他業務擔當者에對한見解

問項	應答 部別	豫算擔當者들의 正當한 態度가 有無												事業에 미치는 計		
		財務官·支出官들은 事業에 有無			財務官을 有無			豫算擔當者들의 有無			豫算擔當者들의 有無			總計		
豫算擔當者들에 有無		事業에 有無		財務官을 有無		豫算擔當者들에 有無		事業에 有無		財務官을 有無		豫算擔當者들에 有無		事業에 有無		
A	14	15	3	0	32	12	13	7	0	32	15	8	9	0	32	
B	11	13	7	2	33	7	16	8	2	33	14	11	6	2	33	
計		25	28	10	2	65	19	29	15	2	65	29	15	2	65	
%		38.5	43.1	15.4	3.1	100.0	29.2	44.6	23.1	3.1	100.0	44.6	29.2	23.1	3.1	100.0

事業擔當者들⁴ 見解에 依하면 豊算擔當者들이 事業主務部署의 事業內容을 잘 모르고 있다는 말은 틀린 칼이다. 即 이러한 主張을 아니라고 否定한 사람이 43.1%이고 肯定한 사람이 38.5%이다. 그리고 財務官·支出官들이 事業內容을 잘 모르고 있다는 主張을 否定하는 事業擔當者도 44.6%인데 肯定하는 사람은 29.2%이다.

豫算擔當者들⁴ 事業擔當者豫算의 機能을 잘 모르고 있다고 主張함에 反하여 事業擔當者들은 豊算擔當者들이 事業主務部署의 事業內容을 잘 알고 있다고 생각하는 것은 對照的이며 興味있는 일이 다

反面에 事業擔當者들의 見解에 의하면 豊算擔當者들은 事業擔當者들의 正當한 豊算要求를 들으려는 態度가 없다고 느끼고 있다. 即 肯定이 44.6%이며 否定이 29.2%이다. 이러한 應答結果를 〈表-7〉을 通하여 앞에서 본 豊算職員의 事業部署職員의 見解와 比較해 보면 서로 他方의 態度를 못다당해 하고 있다. 即 豊算擔當者들이 볼 때는 事業擔當者들이 無理한 豊算要求를 하는 경우가 많은 것으로 보이는 反面, 事業擔當者들이 볼 때에는 豊算擔當者들이 事業擔當者들의 正當한 豊算要求를 들으려는 態度가 없는 것으로 보인다. 여기에 兩者間의 갈등을 엿볼 수 있다.

끝으로 經理職員들은 事業이 미치는 영향을 考慮함이 없이 會計處理의 便宜만을 考慮한다는 主張을 肯定하는 事業擔當者가 55.4%, 否定하는이가 20.0%로서 別로 好意的인 反應을 나타내고 있지 않다.

8. 其他 改善方案

以上 分析한 之外에 部內의 豊算編成과 執行業務와 關聯하여 參考가 될 만한 改善方案이 있으면 任意로 记入하여 줄 것을 要望하였던 바 10餘名단이 應하여 주었을 뿐이다.

그들의 見解를 要約하면 前年度對比의 一定比率에 依한 豊算編成方式을 止揚해야 된다는 主張이 가장 많고 豊算編成單價의 實現化를 통하여 實情에 맞는 豊算編成을 할 것도 要望하고 있다. 아울러 體系的인 豊算編成, PPBS의 導入, 事業爲主의 豊算, 實效性 있는 審查分析 등을 主張하고 있다.

四. 結語

組織上의 策政이나 目標도 궁극적으로는 그 構成員의 行態의 目標와 連結되지 않고서는 實現되기 어렵다는 말을 듣는다. 그리고 豊算節次는 組織에 있어서의 目標와 手段을 具體화 시키고 連結시킬 수 있는 過程으로 理解되고 있다.

그리므로 豊算制度가 萬一 金錢的 數值나 比率로 表現될 수 있는 豊算上의 目標, 事業上의 目標 그리고 構成員水準에서 본 組織에 관련된 個人的 所望을 有機的으로 統合시켜 줄 수만 있다면 아주 바람직한 豊算運營이 可能하고 事業成果가 向上될 수도 있을 것이다.

이 글에서는 이미 다른 나라에서는 위에 말한 것과 같은 狀態에 到達되었다는 것을 主張하

려한 것은 아니며, 또 그러한 狀態에의 到達은 언제나 可能하리라는 것을 主張한 것도 아니다. 그것은 다만 우리나라 公務員의 豊算節次上の 行態를 描寫하기 위하여 採用하여 본 생각일 뿐이다.

以下 本研究의 質問紙를 通하여 얻은 資料를 中心으로 몇 가지 論議를 展開하여 보겠다.

먼저 우리의 調查對象이 되었던 部處의 公務員들중에는 豊算上의 目標, 事業上의 目標, 그리고 個人的인 所望等은 區別할 수 있다고 보는 사람이相當數가 되는데, 이러한 事業上의 目標와 岗位的 所望을 豊算上의 目標에 反映시키기는 어려운 것으로 認識하고 있다. 그리고 어떤 事業目標는 豊算上의 考慮없이 樹立되고 있다는 見解를 가지고 있는 사람도 많다. 이와 같은 見解들이 意味하는 것은 事業分野에 있어서의 要求나 目標가 豊算節次를 通하여 豊算目標로 轉換되기에多少 어려움이나 乖離現象이 있어 왔다는 것을 뜻하는 것 같다.

以上과 같은 現象은 公務員들의 無關心에서 起起되는 것이라고 斷定할 수는 없다. 왜냐하면 豊算의 重要한 機能이 企劃에 있다는 것을 認定할 뿐만 아니라 豊算節次에 대하여 關心이 많고 또 企劃豫算分野에 從事하기를 希望하는 사람도相當數에 이르기 때문이다.

그뿐 아니라, 많은 公務員들이 最少限 企劃, 豊算編成 및 事業執行에는 參與하고 있기 때문이다. 따라서 우리는 이들의 關心이 行動化하지 못하고 그들의 參與가 形式性을 벗어나지 못하는 理由를 찾아야 할 것이다.

이와 繩聯하여 興味있는 것은 豊算部署의 職員과 事業擔當部署職員間의 갈등이다. 即 한 쪽에서는 無理한 豊算要求를 하는 것처럼 보이고 다른 便에서는 正當한 豊算要求를 들어 주려는 態度가 없는 것처럼 보이고 있다는 것이다. 事業擔當者들이 그들의 事業目標가 豊算에 제대로 反映되지 않는다고 느끼는 것은 여기에도 그 原因이 있을 것이다. 우리나라의 豊算職員는 比較的 非專門化되어 있음에도 不拘하고 이러한 갈등이 일어나고 있는 것이다.

職員間의 이러한 認知上의 差異보다도 豊算節次상의 어떤 메카니즘의 缺如가 豊算制度로 하여금 實質적으로 企劃管理 및 統制의 諸機能을 遂行하지 못하도록 하는 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

即 審查分析의 結果를 알고 있으면서도 豊算編成作業에는 參考로 하지 않고 있으며 會計處理結果로 얻어지는 資料가 어떤 成果를 評價하는 資料提供에 不適合하다는 것 등이다.

그뿐 아니라 豊算統制가 어떤 業務能力의 向上이나 改善의 道具로 使用되고 있지 않고 豊算執行結果가 事業擔當公務員에게 아무런 滿足感이나 不滿足感을 주지 못하는 그야말로 無關한 경우도 많은 것이다. 또 豊算上의 節約努力이 貢獻으로서 크게 認定되지도 않고 있다.

이 모든 것이 意味하는 것은 豊算節次가 形式化되고 公務員이 느끼는 心理的 動機나 賞罰의 體系로 부터 分離되어 있다는 것일 수도 있다. 即 豊算上의 產出이나 目標가 心理的으로 公務員의 行態의 目的과 連結되어 있지 못하다는 것을 意味할 수 있다.

이러한 要點 속에서 우리는 豫算이 本來 計劃되었던 대로 執行되지 않을 수도 있는 素地를 發見하게 되는 것이다. 그리하여 事業運營上 不得已하다는 理由를 내세워 豫算의 目的外 使用이나 用於變更의 行爲를 正當化하려는 경향을 찾아보게 되는 것이다. 豫算過程은 長期的인 過程이다. 長期間을 通하여 體系的이고 一貫性이 있는 關心과 參與를 持續시켜 줄 수 있는 賞罰體系의 非實效性으로 因하여 豫算의 執行過程에서 慷意的인 報償(reward)을 追求하게 되는 것이라고 해석될 수도 있다.

끝으로 이 글은 限定된 部處의 豫備調查結果라는 것을 밝혀 둔다.