

豫算戰略에 관한 研究

李 峻 榮

10回卒業生

<目 次>

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

第2節 研究의 範圍와 方法

1. 研究範圍
2. 研究方法

第2章 理論展開의 基礎

第1節 豫算節次

第2節 豫算局의 權限과 役割

第3章 豫算戰略의 model 構成

第1節 豫算戰略의 概念과 性格

第2節 豫算戰略의 一般의 model

1. 戰略의 作用系統과 力學關係
2. 戰略의 遂行者
3. 戰略編成上의 配慮事項

第3節 行政實務의 戰略 model

1. 豫算要求의 事務의 卓越性
2. 正面鬭爭
3. 人間的接近方法
4. 條件의 交換
5. 盲點利用

第4節 國會에서의 豫算局과 部處(協調와 葛藤)

第5章 中央豫算機關의 對應戰略

第1節 Ceiling System의 確立

第2節 執行實績의 活用

第3節 編成基準單價의 現實化

第6章 結 論

第1章 序 論

第1節 研究의 目的

現代國家의 行政에 있어서 豫算처럼 重要한 手段은 없다고 하여도 過言은 아니다. 國家의 모든 活動과 機能의 大部分은 必然的으로 財政을 必要로 하게 되는 것인데, 그 財政活動의 計劃인 豫算을 編成하고 確定된 豫算을 執行하는 一連의 活動은 行政機關의 最大關心事가 아닐 수 없다. 더욱이 우리나라에 있어서와 같은 經費膨脹은 開發途上에 있는 國家치고서도 드물게 보는 例라고 할 수 있으며, 最近 10年間의 豫算膨脹率은 年間 平均 25.3%에 달하고 있다⁽¹⁾. 특히 地方財政의 國庫依

存도가 높은 우리나라에 있어서는 政府豫算이 國民經濟에서 차지하는 比重이 莫重하며 따라서 政府豫算은 各별한 意義를 가지고 있는 것이다.

이와 같은 事情으로 各部處의 豫算에 대한 需要는 거의 無限大라고 할 수 있는데, 이에 反하여 豫算當局의 可用財源은 有限하기 때문에, 조금이라도 더 많은 豫算을 얻으려는 部處의 要求와, 限定된 財源으로 無限한 需要를 가장 賢明하게 調節하여야 하는 中央豫算當局의 統制는 必然的으로 衝突하게 마련이며, 여기에 一大攻防戰이 展開되는 것이다. 이러한 豫算鬭爭은 富裕한 國家나 貧困한 國家를 莫論한 하나의 宿命이라고 할 수 있다. 政府의 歷史는 한마디로 機能擴張과 새로운

(1) 198年度 決算概要(財務部刊)參照.

計劃의 歷史라고 한 L.D. White의 指適은 이 點에 있어서 適切한 表現이라고 할 수 있다⁽²⁾.

豫算鬭爭의 過程을 하나의 作戰으로 把握할 때 여기에는 반드시 戰略이 따르기 마련이다. 즉 部處는 一連의 豫算活動을 圓滑하게 展開하여 所期의 目的을 達成하기 위하여 온갖 秘策을 榨내어 手段을 動員하고 이를 驅使한다. 그러면 그들은 果然 어떠한 戰略을 使用하는가? 이것은 대단히 興味있는 問題가 아닐수 없다. 그러나 實務에 있어서 그와 같은 戰略樹立에 직접 關與하여 그 수수께끼를 알고 있는 사람들은 容易하게 그 秘密을 털어놓지 않는다⁽³⁾. 部處가 所期의 豫算水準을 獲得하고 維持하기 위하여 動員하는 모든 手段을 總稱하여 “豫算戰略”(budget strategy)이라고 부른다면, 이것은 確實히 그 實態를 究明하고 檢討해볼만한 價値가 있는 問題라고 생각한다. 왜냐하면 豫算戰略은 어쩔수 없이 豫算當局의 豫算編成에 影響을 미치게 마련이며, 따라서 가장 適切한 豫算編成을 하기 위하여는 各部處가 動員하는 戰略을 熟知하고 이에 對處하는 手段을 講究하지 않으면 안되기 때문이다. 部處가 要求하는 經費는 그 自體만으로서는 어느 것이나 다 國民의 利益에 奉仕하는 것임에 틀림없다. 그러나 有限財源의 最大效率的使用이라는 보다 高次元의 立場에서 본다면 그것은 部分的利益(partial interest)임을 면하지 못하며 豫算當局으로서의 보다 더 調和된 harmony로서의 全體利益(general interest)을 實現시키지 않으면 안되는지, 여기에는 두가지 難關이 따른다. 첫째는 正確한 判斷의 困難성과 둘째는 政治的 壓力問題이다. 이 두가지 難關은 모두 部處의 豫算戰略과 關聯되는 것이다.

요컨대 이 論文은 豫算節次(budgetary process)에 있어서 나타나는 豫算戰略에 關하여 理論的인 體系를 確立하고, 이를 통한 實際의 事實을 分析檢討하여 終局的으로는 그 對應戰略(counter-strategy)을 講究함으로써 豫算制度의 改善에 寄與하려는 目的이 있다.

第2節 研究의 範圍와 方法

1. 研究範圍

豫算戰略의 概念이 무엇이나 하는 것은 뒤로 미루고라도, 어떤 範圍의 豫算戰略을 다루어야 할 것인가가 우선 問題된다. 즉 낮은 水準에서는 部處內의 豫算綜合過程으로부터 部處(departmental level)의 對豫算局戰略, 對國會戰略, 對政黨戰略 그리고 豫算局의 對國會, 政黨戰略等に 이르기까지 廣範圍하다. 또 豫算節次의 具地에서 본다면, 豫算獲得을 위한 戰略과, 豫算執行戰略, 좀 더 나아가 執行後의 監査에 對備한 受監戰略까지도 생각할 수 있다. 그러나 여기서는 部處水準의 豫算戰略活動中에서 豫算局에 대한 作用을 中心으로 對國會, 對政黨戰略, 그리고 豫算局의 對國會, 對政黨戰略과 執行過程에 있어서의 部處의 豫算局과 國庫局에 대한 戰略에 關하여 言及하기로 한다. 그 중에서도 특히 部處의 豫算局에 대한 豫算獲得戰略에 가장 焦點이 集中될 것이다.

2. 研究方法

위에서도 言及한 바와 같이, 豫算戰略에 關한 秘密은 外部에 대하여 公開되지 않을뿐 아니라 部處相互間에도 各自의 獨特한 소위 “秘方”(secret formula)에 대하여는 徹底한 機密을 維持한다. 그리고 大部分의 경우, 豫算戰略은 非公式的인 經路를 통해서 幕後에서 展開되는 것이 普通이다.

이러한 事情을 考慮하여 本研究에서는 두 가지 方法으로 問題에 대한 接近을 試圖하였다. 즉 하나는 豫算書와 決算書, 그리고 監査, 分析結果等 文獻的資料(documentary source)를 통한 分析檢討이고, 다른 하나는 關係者와 其他의 소스를 통한 見聞에 의한 소위 口述資料(verbal source)이다. 그리하여 可能한 한 文獻的資料에 의하여 事實을 實證하는데 힘썼으나 個中에는 도저히 實證資料를 入手할 수 없거나 性質上 記錄 文獻이 있을 수 없는 것에 대하여는 不得已 口述資料에 의하는 수 밖에 없었다.

(2) White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York, 1955, p. 263.

(3) *Ibid.*, p. 266-270.

第2章 理論展開의 基礎

第1節 豫算節次

本節에서는 앞으로 展開하는 論議에 대한 理解를 돕기 위하여 一般的으로 要求되는 豫算節次의 概況을 闡明하기로 한다. 豫算節次는 普通 豫算의 編成, 審議, 執行 및 會計檢査의 四段階로 區分한다⁽¹⁾. 따라서 여기에서도 이러한 順序에 따라 說明을 進行시키되, 다만 會計檢査단은 本論文의 研究範圍에서 제외되므로 說明을 省略한다.

첫째로 豫算의 編成은 “豫算案編成指針”의 作成으로부터 시작한다. 經濟企劃院長官은 每年 翌年度의 豫算案編成指針을 마련하여 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻은 다음, 3月 31日까지 이를 各中央官署의 長에게 示達한다. 豫算案編成指針이 公式的으로 確定되는 것은 3月頃이지만, 實際에 있어서 그 基本的輪廓(outline)에 대한 檢討作業은 前年度末頃부터 시작된다. 이 豫算案編成指針은 國民經濟가 指向할 目標에 관한 政策指針을 밝힌 것으로 國民經濟計劃과 豫算을 結付시키려는 것이 主眼이 있다. 그 외에 經濟企劃院長官은 또 “豫算案編成基準”을 作成하여 이를 同時에 示達한다⁽²⁾. 豫算編成指針의 示達을 받은 各部處는 4月부터 所管豫算의 編成에 着手하여 5月 31日까지 이를 豫算局에 提出하여야 한다. 그러나 實際에 있어서는 各部處마다 豫算案編成指針을 接受하기 훨씬 前부터 準備作業을 進行시키고 있다가 指針을 接受하면 이와 符合되도록 部分的인 調整을 加하여 提出하는 것이 慣例이다. 이렇게 하여, 빠르면 5月末, 늦으면 6月末까지 各部處의 豫算要求가 提出되며, 이때부터 8月末까지의 約3個月 동안에 豫算局의 査定이 進行되는 것이다. 이 段階가 豫算節次의 全過程을 통해서 가장 어려운 고비

이며, 豫算局査定官의 事情없는 亂刀질에 各部處는 살을 에이는 듯한 쓰라림을 맛보아야 한다. 이와같은 過程을 거친 豫算案은 國務會議에 回附되며, 다시 大統領의 裁可를 얻은 다음 計數整理를 끝내고 印刷에 돌아간다. 印刷가 끝난 豫算案은 드디어 政府案으로서 每年 9月初에 開會되는 定期國會에 送付되는 것이다.

豫算案을 接受한國會는 먼저 本會議에서 大統領의 施政演說과 經濟企劃院長官의 提案說明을 듣게 한다. 여기까지를 마치면 곧 國政監査에 着手하게 되는데, 실상 이 國政監査는 豫算案審議와는 直接關聯이 있는 것이 아니므로 嚴格한 意味에서 豫算節次라고 할 수는 없으나, 豫算案審議를 위한 準備節次로서의 意味를 갖는다는 것은 容易하게 認定할 수 있고, 每年 例外없이 反復되어온 하나의 慣例로서 確立된 것이기 때문에 豫算節次의 一部로 보아도 無妨하다. 이 國政監査야말로 1年間의國會活動을 통해서 가장 華麗한 것으로, 國政監査에 臨한 어느 初選議員이 感慨無量하게 述懐하였듯이 “이제야 비로소 내가國會議員임을 깨닫게 하는” 그러한 것이다. 따라서 이 期間에 幕後(behind the scene)에서 벌어지는 여러가지 活動도 豫算戰略의 主要한 一面을 留意할 必要가 있다. 國政監査가 끝나면 다음에는 各常任分科委員會別로 部處別豫算審議에 들어간다. 豫算의 細目에 대한 審査는 이 段階에서 行하여지는데, 이 豫備審査가 끝나면 豫算決算委員會의 綜合審査가 시작된다. 綜合審査는 國務總理의 提案說明演說로 幕을 여는데, 여기서 各政黨은 綜合政策質疑를 한다. 綜合政策質疑의 範圍는 直接 豫算事項뿐 아니라 國政의 全般에 미친다. 다음은 各議員別로 個別質疑를 進行시키며, 이렇게 해서 豫決委의 綜合審査를

(1) 俞 某, 財務行政論, 法文社, 서울, 1968, p. 140.

(2) 豫算案編成指針과 豫算案編成基準은 보통 “○○年度豫算案編成指針 및 基準”이라는 題目의 한 卷의 冊子로 編製된다. 1968年度豫算案編成指針 및 基準의 內容을 보면, 豫算編成指針, 豫算科 1解疏와 豫算單價 및 物價의 3章으로 構成되어 있는데 編成指針은 總 52個項目的 國策指針을 羅列하고 있으나 모두 너무나도 恒用되는 抽象的인 事項이라, 이것이 과연 實際에 豫算編成에 있어 어느 程度로 指針의 구실을 하는지는 疑問이다. 다만 그중에서 豫算要求의 最高限度, 設定工事費豫算에 관한 制限規定等과 第2章의 科目解疏, 그리고 豫算單價와 物價에 관한 第3章 編成基準만은 實質的인 guideline의 役割을 하고 있다.

마치면 本會議로 넘겨서 豫算案이 確立되는데, 本會議에서는 豫决案이 거의 無修正으로 通過되는 것이 常例이다.

美國의 경우는 會計年度(7월부터 6월까지)가 開始되기 16個月前인 前年度 3월부터 豫算編成의 基礎作業에 들어간다. 이 동안에 大統領의 經濟諮問委員會(Council of Economic Advisors)와 豫算局(Bureau of Budget)의 經濟專門家들은 財務省(Treasury Department)의 專門家들과 接觸을 갖고 新年度の 歲入과 歲出規模의 豫測에 關하여 相互 滿足할만한 注意點을 摸索한다. 그 結果 決定된 豫算의 規模, 經濟的 役割과 一般의 配分原則 등의 基本指針에 따라서 豫算局長은 各部省의 長에게 新年度에 必要로 하는 確定的인 豫算推計를 要求하고 同時에 豫算限度額(ceiling)과 新規事業提案에 대한 指針을 알려주는 公翰의 形式으로 大統領의 豫算政略을 通知한다. 이러한 節次는 大體로 5月 늦으면 1月까지 사이에 끝난다. 다음은 各部省의 豫算要求가 來르면 6월부터 늦게는 9월까지 사이에 이루어지는데, 大統領의 豫算指針을 받기 前부터 部省內의 豫算作業이 시작되는 것은 우리나라와 다르다. 다음 豫算局의 査定은 9월부터 12월까지 사이에 進行되는데, 이 段階에서 部省擔當官과의 非公式的 討議와 聽問會(hearing)를 통하여 多角的인 檢討가 끝나면 大統領의 承認을 얻게 된다. 大統領의 承認을 얻은 豫算案

은 各部省에 通報되어 部省最高責任者의 最後의 呼訴를 받아드리게 되는데, 이때는 이미 日程이 촉박하여, 部省의 抗辯이 별로 實效를 보지 못하는 것이 普通이며, 그들 自身도 이것을 잘 알고있다. 이렇게해서 確定된 豫算案은 印刷에 回附되어 1月初에는 國會에 送付된다.

國會의 審議는 大略 1월부터 6月, 늦으면 7월까지 繼續되는데, 提出된 豫算案은 먼저 下院의 歲出委員會(The House Committee of Appropriations)의 各分科委員會(sub-committee)의 審議를 받는다. 分科委員會는 聽問會(hearing)를 갖는데, 下院分科委員會의 聽問은 豫算의 細目마다 長時間에 걸쳐 細密하고 까다로운 審査를 하기로 有名하다⁽³⁾. 分科委員會의 審査를 마친 다음에는 歲出委員會의 審議를 거쳐 下院本會議에 回附된다. 下院의 審議가 끝나면 上院에 移送되며, 上院에서도 역시 下院과 같은 節次가 進行된다. 이렇게 해서 上下兩院의 審議가 끝난 다음에는 兩院合同會議(Conference Committee)에 移送되어 兩院의 議決의 差異가 調整되면, 다시 上下兩院에 돌아가서 各各 그 承認을 얻게됨으로써 豫算이 確定되는 것이다. 이러한 關係를 더욱 알기쉽게 圖示하면 表 I-1과 같다⁽⁴⁾.

이로써 알수 있듯이, 部處의 豫算要求書提出로부터 國會의 審議完了까지 約 6個月, 美國의 경우는 約 10個月이 所要된다. 이 期間은 豫算節次의

表 I-1. 豫算의 編成 審議節次日程表

韓國	編成指針作成 3個月			各部處豫算要求 3個月			豫算局査定 3個月			國會審議 3個月			會計年度開始 →					
月別	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun
美國	編成指針作成 (Presidential Planning) 3個月			各部處豫算要求 (Agency Estimates) 3個月			豫算局査定 (Presidential oversight) 4個月			國會審議 (Congressional Action) 6個月						← 會計年度開始		

(3) Polsby, Nelson W., *Congress and the Presidency*, Printice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1964, p. 92.

(4) 美國의 豫算編成, 審議節次에 關하여는 *ibid.*, pp. 84-96.

全過程의 半以上에 該當되고 編成指針作成期間까지 하던 4分の 3에 該當되는데, 다시 말하면 部處가 自己의 手中에서 豫算을 다루는 것은 全體의 不過 分の 1밖에 안되는 3個月동안이고, 나머지 期間은 中央豫算當局의 手中에 모든 것이 左右된다.

豫算成立後의 執行節次에 있어서는 豫算局이 全的으로 主導的인 役割을 擔當하며 國會는 물러나게 되나, 그 代身 國庫局이 새로운 實力者로 登場한다. 豫算의 配定, 移替, 移用, 流用, 移越 및 豫備費使用等의 承認은 豫算局의 所管事項이나 資金에 關한 限은 國庫局을 빼놓고 생각할 수가 없다. 美國의 豫算執行은, 初期에 있어서는 大統領의 統制가 不徹底 못하였다. 즉 國會의 歲出豫算承認(appropriation)은 大統領(豫算局)에 대한 것이기 보다는 直接 各省에 대한 것으로 看做되었으되, 事實上 豫算執行에 關하여 各省의 合意를 얻는다는 것이 극히 어려운 것으로 생각되었다⁽⁵⁾. 그後 1940년부터는 豫算局의 配定制度(apportionment)가 確立되기는 하였으나 形式的인 것이었다. 그러다가 1948年 當時의 Truman 大統領이 70個飛行團에 대해 8億7千萬弗의 豫算을 抑制할 것을 命令하고 이를 強行함으로써 劇的인 例外를 남겼다⁽⁶⁾. 配定은 原則으로 4分期로 行하여지며, 移用に 대하여도 相當히 嚴格하고 우리나라와 같은 概括的 豫備費(general emergency funds)制度는 없으나 大統領에 特別使用權이 賦與된 特殊資金(Presidents' emergency funds)이 있을 뿐이다. 그러나 配定上에 있어서의 소위 準備金(reserves)制度라는 獨特한 制度가 있어 一種의 豫備費의 機能을 하고있다. 이 制度는 처음에는 1921年의 豫算會計法(the Budget and Accounting Act of 1921)의 解釋으로서 適用되었으나, 1950年의 一般歲出法(the General Appropriation Act of 1950)에 의하여 明文으로 確

立되었다⁽⁷⁾.

第2節 豫算局의 權限과 役割

흔히 “治安局長, 豫算局長, 理財局長은 말이 局長이지 長官못지않다”고 말하는 사람이 있다. 이것은 무엇을 示唆하는 것일까? 두말할 것도 없이 그 權限이 強大하다는 것을 意味한다. 豫算局長은 政府組織法上으로는 다른 어떤 部處의 局長과도 같은 級公務員에 不過하지만, 그가 거느리는 局의 權限은 國會, 財務部, 經濟科學會議等 豫算問題에 關連있는 어떤 機關보다도 優越하다. 特別히 一節을 設定하여 豫算局의 權限과 役割을 論하는 理由도 바로 여기 있는 것이다.

豫算局이 強力한 權限을 갖는 것은 美國에 있어서도 또한 같다. 오히려 어떤 面에서는 더 強力한 位置에 있다고 볼수있다. 우리나라의 豫算局은 經濟企劃院長官의 一個補助機關에 不過하지만 美國의 豫算局은 어느 省에도 屬하지 않는 大統領의 直屬機關(Presidential Executive Office)으로 되어 있는데, 이것은 1939年 以後의 일이다⁽⁸⁾. 英國과 日本에서는 豫算統制機能을 다 같이 大藏省에 부여하고 있는데, 여기에서도 歷史的인 理由로 인하여 豫算局(日本은 主計局이라고 한다)은 강력한 힘을 가지고 있다.

그러면 豫算局이 그와 같이 強力한 힘을 發揮하는 理由는 무엇일까?

첫째로는 豫算에 關한 主導權(initiative)을 쥐고 있다는 點이다. 즉 豫算의 基本指針, 基準의 作成으로부터 그 複雜한 編成作業, 그리고는 成立後의 執行統制에 이르기까지 모든 것이 豫算局의 손에 의하여 이루어진다는 사실이야말로 重要的 點이다.

둘째로는, 實質的으로는 豫算局이야말로 最初의 豫算決定權者라는 點이다. 물론 形式上 豫算의 最終決定權者는 國會이지만, 事實上的 決定權者는 豫算局이라고 할 수 밖에 없다. 왜냐하면 일단 豫

(5) Smithies, Arthur., *The Budgetary Process in the United States*, Macgraw-Hill, New York, 1955, pp. 148—149.

(6) *Ibid.*, p. 150.

(7) *Ibid.*, pp. 149—150. Dawes 將軍은 豫算局長當時, 이렇게 말한 일이 있다. “어떤 省에 대한 豫算을 當該年度의 最少限度額이라고 생각하는 것은 분통이 터지는 이야기이다.”(譯註; 모름지기 最高限度額으로 생각하고 써야한다).

(8) Polsby, *op. cit.*, p. 89.

算局에서 成案된 豫算案은 결국 그대로 確定豫算으로 되어버리는 것이 長久한 동안의 經驗의인 慣例로 되어있기 때문이다. 美國의 경우, 아무리 行政府에 대하여 對的인 議會라 할지라도 總額의 5% 以上을 削減하는 일은 아주 例外이고⁽⁹⁾, 우리나라의 경우는 3% 以上을 削減한 일이 없다⁽¹⁰⁾. 日本에서도 1956 年 以來 政府의 豫算案이 議會에서 修正된 일이 없다고 하며, 특히 英國議會의 豫算審議는 주로 政策審議過程으로 豫算案自體를 가지고 修正하는 일은 거의 없다⁽¹¹⁾. 이렇게 본다면 결국 政府(더 正確히는 算豫局)의 “豫算案”이 즉 “豫算”이며, “豫算은 豫算局의 손에 달렸다”고 하는 論理가 充分히 成立하는 것이다.

셋째로는 豫算局의 高度의 專門家의 能力을 들 수 있다. Goldshid가 指摘한 바와 같이 豫算이란 政策이라는 이데올로기의 粉飾을 벗겨버린 骨體에 不遇하며 外形上으로는 끊임없는 방대한 數字의 羅列이다. 豫算書는 또한 그 內容이 複雜하고 分量이 방대하다. 1979 億佛의 內容을 담고 있는 1964 會計年度 美聯邦豫算書는 2 卷에 1,640 페이지에 달하고 있다⁽¹²⁾. 또 우리나라의 1970 會計年度 豫算案은 總 9 卷 4,214 페이지에 달한다⁽¹³⁾. 따라서 專門家가 아닌 사람으로서 그 “육중하고 어지러운 書類더미”를 앞에 놓고, 도대체 어디서부터 어떻게 뜯어보아야 할지 어리둥절하지 않을 수 없다. 이러한 豫算을 다루는 能力에 있어서, 豫算局과 國會는 顯著한 差異가 있다. 우선 豫算局의 査定官들은 專門的訓練과 經驗을 쌓은 職業官僚(career official)들이다. 이에 反하여 國會議員은 政治人(politician)이지 職業官僚가 아니며, 表 I-2와 같이 相當數의 初選議員(fresh member)을 포

함해서 대부분의 議員은 經驗不足이다.

表 I-2. 歷代國會議員當選回數

當選回數	6選	5選	4選	3選	2選	初選	計	初選者比率
初代						200	200	100%
第2代					31	179	210	85.2%
第3代				7	49	149	203	72.4%
第4代			4	26	91	112	233	48.0%
第5代		2	14	34	67	116	233	49.8%
第6代		6	13	21	27	108	175	61.7%
第7代	2	7	10	19	63	74	175	42.2%

資料：大韓民國選舉史，中央選舉管理委員會 1968

따라서 그들은 변변한 質問을 하지 못하는 것이 普通이다⁽¹⁴⁾. 다음으로 豫算局은 豐富한 資料와 情報를 가지고 있는데 反하여, 議員은 이러한 것을 갖지 못하며, 실사 資料가 있다해도 이를 充分히 活用하지 못한다⁽¹⁵⁾. Smithies도 豫算承認節次過程에서 大統領이 國會歲出委員會 보다 강력한 位置에 서게 되는 까닭을 歲出委員會의 情報不足에 있다고 說明하고 있다⁽¹⁶⁾. 美國의 어느 初選議員의 다음과 같은 率直한 吐露는 確 印象의이다. 歲出委員會가 똥이면 分科委員會報告書가 冊床 위에 있습니다. 그건 한번도 보지 못하던 것입니다. 그 두께가 얼마나 되는지 아십니까? 이만 한 두께(約 2인치)입니다. 자, 이제 그것을 훑어읽고 있노라면 Cannon은 무슨 質問이 없느냐고 묻거든요. 하지만 한마디로 똑똑한 質問을 할수가 없어요”⁽¹⁷⁾.

넷째로는 豫算局의 傳統的權威를 들 수 있다. 사

(9) Smithies, *op. cit.*, p. 140.

(10) 俞焄, 前掲書, p. 145.

(11) Jennings, Sir Ivor., *Parliament*, second edition, Cambridge University Press, 1957, pp. 295-296.

(12) Polsby, *op. cit.*, p. 83.

(13) 1970年度 國政豫算案 參照.

(14) Polsby, *op. cit.*, p. 94.

(15) 1968年度 國會圖書館年間報告書(國會圖書館發行)에 의하면, 同年中 社會科學分野에 대한 議員의 圖書貸出은 30名에 74卷, 閱覽은 87名에 165卷이라는 低調이다.

(16) Smithies, *op. cit.*, p. 141.

(17) Polsby, *op. cit.*, p. 95.

실 豫算局은 그 構成 멤버의 教育的 背景에 있어서 elite 的 存在라는 聲價(reputation)을 얻고 있다. 우리나라의 豫算局에 그와같은 基盤이 構築된 것은 1958年 李漢彬氏가 局長으로 就任하면서 부터이다⁽¹⁸⁾. 以後 그 自身을 위시하여 現副總理 金鶴烈氏, 農務部次官 陳鳳鉉氏, 韓國銀行副總裁 閔泳薰氏, 財務部次官 崔珪圭氏等 豫算局出身者는 모두 榮進의 길을 걸었다. 美國에서도 역시 豫算局長職은 가장 重要한 昇進의 자리로 생각되고 있다⁽¹⁹⁾.

그러나 이러한 強力한 權限과 地位를 갖는 豫算局은 具體的으로 어떤 役割을 遂行하는가? 첫째는 部處의 要求額을 削減하는 일이고, 둘째는 部處間 또는 項目間에 經費를 配分하는 일이다.

豫算局으로서는 해마다 編成指針에서 豫算規模의 上限을 設定하여 示達하지만⁽²⁰⁾, 이 制限은 嚴格히 지켜지지 않으며, 심한 경우, 豫算要求가 豫算額의 1/10에 달하는 일도 있었다⁽²¹⁾. 이러한 眞向은 程度의 差異는 있으나 어느나라에서나 共通의인 것이다⁽²²⁾. 따라서 豫算査定이 곧 削減이라는 等式이 不可避하게 成立하며, 表 I-3과 같이 해마다 상당한 額數가 豫算局의 손에 의하여 削減되는 것이다.

表 I-3. 豫算要求額削減狀況
(一般財政部門)

區分 年度	部處要求額	査 定	
		査 定 額	査 定 率
1967	291,221,000,000	164,346,000,000	43%
1968	450,096,000,000	221,482,000,000	50%
1969	483,587,000,000	324,352,000,000	33%
1970	673,002,000,000	429,344,000,000	36%

資料 豫算局豫算總括課

豫算關係者間에 통하는 말로는 이를 소위 “대과질”이라고 하는데, 豫算査定官에 있어서, “대과질”은 하나의 宿命인 同時에, 훌륭한 査定官이란 “非人間”(no-men)의 名聲을 얻게되지만 이는 職務上 어쩔수 없는 일로서 그 冷酷性이 결코 非難의 對象이 될 수는 없다⁽²³⁾.

다음에는 部處間 또는 項目間의 豫算의 配分이라는 문제가 있다. 額數를 削減하는 일도 극히 어려운 일이지만, 限定된 範圍內에서 各事業, 項目 또는 部處間에 經費를 配分하는 일이란 참으로 困難한 作業이며, 또한 削減과 配分은 相互密接하게 관련되는 것으로, 概念上으로는 區別되지만 실제에 있어서는 明白히 區分할 수 없으며, 두가지가 다 豫算編成作業의 한 斷面에 불과한 것이다. 따지고 보면, 削減이라는 것도 그 自體만으로서서는 아무 意味가 없으며, 보다 높은 次元에서 統一된 國家豫算의 形成을 위한 가장 적절한 財源配分이라는 窮極의인 目標을 달성하는 方便이라는 點에서 비로소 그 意味를 찾을 수 있는 것이다. 그러나 部處의 立場에서는 自然的으로 部分的國家利益에 執着하여 이를 固執하기 때문에, 이러한 點에서 이를 調整하여야 하는 豫算局의 役割이 큰 것이다.

以上 두가지 役割外에도 豫算局은 豫算執行의 統制라는 役割을 擔當하고 있다. 이에 관하여는 먼저 歲出豫算의 本質부터 이야기 하지 않을 수 없는데, Maitland는 이를 다음과 같은 말로 適切히 表現하고 있다. “豫算이 確定되었다고해서 法이 이것을 곧 쓰도록 許諾한 것은 아니다. 議會는 執行部에 대하여 얼마를 꼭 쓰라고 한것은 아니며, 어떤 目的을 위하여 돈의 支出이 許諾되어 있다는

(18) 그는 高等考試에 合格한 젊은 大學卒業者인 3級乙類, 大學卒業後 採用試驗에 合格한 4級甲類 職員을 그 幕下에 모았고, 援助機關에 의한 外國訓練 및 視察의 機會를 빈번히 마련하였다. 그리하여 그가 局長으로 在職한 1958—1961年 사이에, 局內 15名의 幹部職員中 4年制大學卒業者가 5名에서 13名으로 늘었다.

(19) Smithies, *op. cit.*, p. 215.

(20) 1968會計年度 豫算編成指針에서는 “1968年度 各所管의 豫算要求는 1967年度豫算額의 130%를 限度로 한다”고 뜻을 박고 있으며, 이는 每年 되풀이되는 慣例로 되어있다.

(21) 李漢彬, 國家發展의 理論과 戰略, 博英社, 서울, 1969, p. 186.

(22) 臨時行政調査會, 豫算會計의 改革에關する 意見, 1964, p. 9.

(23) White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York, 1955, p. 265.

것뿐이다⁽²⁴⁾”. 따라서 오늘날에는 豫算執行에 대하여도 中央豫算機關이 統制를 加하여야 한다는 것이 常識으로 되어있다. 그리하여 豫算局이 豫算執行을 統制함에 있어서, 考慮하는 事項은 첫째로 國會가 承認한 規程을 現實에 充分히 反映하는 立法府意圖의 具顯이고, 둘째로는 國會가 定하여준 限度額을 넘는 金額은 단 한푼이라도 쓸 수 없다는 財政의 限界의 嚴守이며, 셋째로는 豫算成立後에 發生된 여러가지 事情의 變更에 따라서, 이에 適應할 수 있는 執行을 保障할 소위 伸縮性의 維持이다. 이러한 豫算統制는 具體的으로는 豫算의 配定, 移用, 流用, 移越 및 豫備費使用承認 등을 통해서 遂行되는 것이다.

第3章 豫算戰略의 model 構成

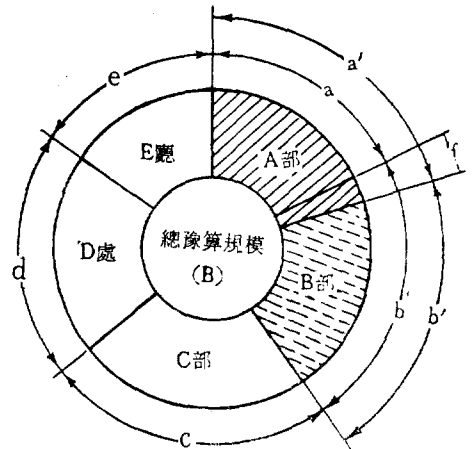
第1節 豫算戰略의 概念과 性格

오늘날의 行政過程에 있어서, 어떤 目標을 위하여 취하는 모든 行動과 行態中에서 이를 戰略으로서 把握하지 못할 것은 거의 없다. 작게는 卑近한 例로 어떤 案에 대한 上司의 決裁를 받는데 있어서, 上司의 氣分이 좋은 時間을 捕捉하여 이 機會를 利用하는 것과 같은 것도 一種의 戰略이라고 할 수 있다. 1968年 重機管理法改正을 둘러싸고 建設部가 벌린 것으로 傳해지는 工作과 같은 것은 代表的인 戰略例라 할 수 있다⁽¹⁾.

生物界의 支配原則으로서 個人이 生存을 위하여 끊임없이 競爭하는 것과 같은 理由에서 社會의 모든 組織體(institution)는 自身의 存續을 위하여 不斷히 熾烈한 競爭을 벌리지 않으면 안되며, 그 手段으로 관계되는 他組織體와 緊密한 公共關係를 유지하려고 努力한다⁽²⁾. 그 중에서도 豫算을 中心으로한 活動이 가장 중요하며, 여기에 豫算戰略의 문제가 擡頭되는 것이다. 한마디로 해서 그것은 限定된 돈 보따리를 앞에 놓고 벌리는

分配의 싸움인 것이다. Appleby는 말하기를 모든 行政過程은 巨大한 勢力이 힘차게 싸우는 씨름터이다”라고 하였다⁽³⁾. 表 II-1에서 1年間에 許容되 且 總豫算規模를 B라고 할때, 期待되는 가장 理想的인 公平한 部處間의 豫算額을 各各 a, b, c, d, e라고 한다면, 現實에 있어서 이러한 完全無缺한 豫算編成은 거의 不可能하다. 嚴密한 意味에서 그와같은 適正配分額은 概念上으로만 存在할뿐, 人間의 能力으로는 實行不可能하므로, 실제로 完成된 豫算은 不可避하게 多少間의 不適正性을 內包하게 된다.

(表 II-1) 豫算配分作用關係



B...總豫算規模 $B = a + b + c + d + e + \dots$
a, b, c, d, e...部處間適正配分額 $a' > a$
a', b'...增加(減少)된部處配分額 $b' > b$
f...豫算爭奪의 焦點 $a' = a + f$
 $b' = b - f$
 $\therefore f = b - b' = a' - a$

만약 A部가 豫算鬭爭의 結果, a'의 豫算을 獲得했다면 A部는 適正配分額 a보다 f만큼 많은 豫算을 얻은 셈이고, 그 影響으로 B部는 適正配分

(24) Maitland, F.W., *Constitutional History of England*, pp. 445—446.

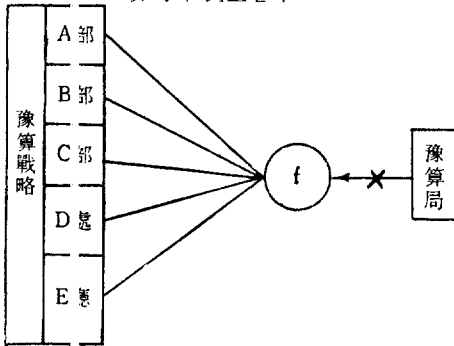
(1) 建設部는 1968年 7月의 政府組織法改正時에, 建設部傘下에 外局으로서 重機管理局을 新設하려고 하였으나, 總務處의 反對에 부딪쳐 失敗하자, 裡面工作을 통하여 1968年 12月 崔斗高議員外 50人의 發議로 重機管理法改正案을 提案케 하고 여기에서 所期의 目的을 達成하려 하였다 고 傳하여졌다. 그리하여 이 改正案은 國會에서 可決되어 1969年 1月 10日 政政에 移送되었으나, 同川 18日자로 政府로부터 拒否返送되었다.

(2) Dimock, Marshall E., *Public Administration*, Holt, New York, 1964, p. 484.

(3) Appleby, Paul H., *Policy and Administration*, University of Alabama, Alabama, 1949, p. 43.

額 b 보다 f 만큼 적은 b'의 豫算을 얻게 되어, 여기에 不遜正配分이 발생한다. 이것은 A, B 2 個部에 限한 11示이지만, 이러한 相關關係는 모든 部處間의 關係에 있어 相互 複雜한 樣相으로 作用할 수 있는 것이다.

表 II-2 豫算配分焦點을 中心으로 한 部處와 豫算局의 對立關係



그러하여 表 II-2에서 보는바와 같이 各部處는 f를 向한 總爭奪戰을 展開하는 것이다. 그러므로 豫算局은 各部處의 要求에 不拘하고 스스로의 判斷에 의하여 f를 消滅시키는 것이 主要한 任務로 되어 있다. 왜냐하면 部處가 豫算戰略을 驅使하는 것은 그들의 立場대로 어쩔 수 없는 것이고, 다만 統合調整者(central coordinator)로서의 豫算局은 이에 對峙하는 充分한 反映戰略을 講究하여 가장 適正을 期할 任務가 있기 때문이다⁽⁴⁾.

一般的으로 豫算이란 방대한 折衝(bargain)의 作業이라고 說明된다. 豫算의 틀(shape)을 어떻게 잡느냐, 또는 大統領의 政策, 國會의 意向(congressional sentiment) 등과 같은 諸般要請과 相異한 各集團의 政策을 考慮에 넣으면서 部處의 豫算을 어떻게 配和시키느냐하는 過程은 결코 理論的인 基準이나 算記와 같은 機械的인 基礎에서만 이루어지는 것이 아니라 多分히 政治的으로 決定된다⁽⁵⁾. 그렇기 때문에 더욱 豫算戰略의 要件性이

強調되는 것이기도 하다.

“戰略(strategy)이라는 用語는 原來 軍專用語로서, Britannica Encyclopedia에 의하면, 그 意味는 近代戰의 技術的面이며 戰爭遂行의 大局을 다루는 經綸을 말하는 것이다. 그러나 近來에 와서는 軍事의이 아닌 一般行政에서도 이 用語를 즐겨쓰게 되었다. 戰略과 類似한 用語로는 “計略”, “策略” 혹은 “計策” 등의 用語가 있으나 모두 뉴앙스에 있어서 약간의 差異가 있다. 또한 豫算戰略은 어떤 積極的인 行態를 意味하는 外에 때로는 다만 어떤 意識構造를 意味하기로 하는 複雜한 概念이다. 各 部處가 어떤 特定事業豫算의 獲得을 위하여 利益團體(interest group)를 行動한다면 自己所管事務에 關하여 豫算當局者에게 便宜를 돌보아 준다면 하는 非公式的인 行態(informal behavior) 以外에, 豫算局 또는 國會의 聽問에서 要領있는 說明을 하기 위한 策智(intelligence)와 같은 것도 모두 豫算戰略의 概念에 包含시켜서 無妨하다. 요컨대 豫算戰略이란 部處가 豫算의 獲得, 維持를 위하여 公式的 또는 非公式的 節次를 통하여 使用하는 一切의 手段과 智略을 말한다고 할 수 있다.

그러면 豫算戰略의 性格은 어떠한 것인가? 첫째로는 非公式性(informality)을 들 수 있다. 豫算은 編成에서 執行에 이르기까지의 少위 豫算節次(budgetary process)가 嚴格히 規定되어 있어, 반드시 이에 따라 進行하지 않으면 안되는데, 한편 그것은 國家政策이라는 基本的테두리(basic framework) 안에서 이를 實踐하기 위한 具體的인 手段으로서의 意味를 가지는 것⁽⁶⁾이기 때문에, 政策의 決定이 公式的인 機構에서 公式的인 節次에 의해서만 遂行되는 것이 아닌 것과 마찬가지로, 豫算節次에도 많은 非公式的인 要因이 作用하는 것이다. 그러므로 豫算節次에 參與하는 사람은 결코 眞空狀態에서 行動하지 않으며 또 그렇게 할 수

(4) 姜漢彬, 國家發展의 理論과 戰略, 博英社, 서울, 1969, pp. 184—188.

(5) Folsby, Nelson W., *Congress and the Presidency*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1964, p. 84—90.

(6) Williams, Alan., *Public Finance and Budgetary Policy*, George Allen and Unwin, London, 1963, p. 272.

도 없다⁽⁷⁾.

둘째는 執拗性(persistence)을 들 수 있다. 우리나라 俗談에 “우는 아이 밥준다”는 말이 있거니와 이는 豫算節次가 있어서 가장 適切하게 該當된다. 經驗에 의하면 政府와 國會는 豫算의 輪廓에 대하여는 大體로 큰 異見이 없으나, 다만 많은 要求를 어떻게 받느냐, 또는 同一한 事實을 놓고 어떻게 評賈하느냐 하는 데서 意見이 갈라진다⁽⁸⁾. 따라서 여기에 判斷의 裁量이 생기게 되고 豫算當局者를 說得하여 同意를 얻는 근기가 要求되는 것이다. 公式的인 豫算要求書만 提出하여 놓고 束手恭待만 하고 있어서는 豫算擔當官으로서 落第라고 할 수 밖에 없다.

셋째로는 伸縮性(flexibility)이다. 豫算戰略에 唯一無二는 없다. 때와 경우에 따라 얼마든지 變化를 이룩하여야 한다. 가령 어떤 目標額이 貫徹안되면 재빨리 最少量의 額數는 決定하여 이를 死守線(deadline)으로 하여 기어히 貫徹시키는 機敏性을 보인다던가, 또는 하나의 事業豫算이 削減되면 다른 代案事業을 要求한다던가, 豫算局에서 無難히 通過될 것으로 믿었던 것이 意外에도 認定이 안되었을 경우 迅速히 보다 高位層에 作用하거나 輿論을 造成하여 第二戰線을 構築한다던가 하는 등의 예는 모두 戰術의 伸縮性을 보여 주는 것이라고 할 것이다.

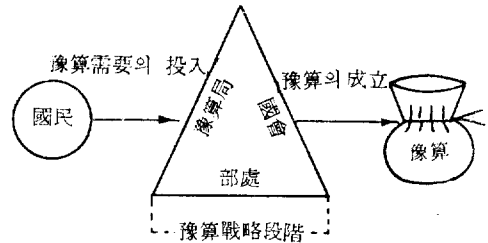
第 2 節 豫算戰略의 一般的 model

豫算戰略은 現實的으로 多樣的 形態로 展開되는 것이지만, 第4章에서의 現實分析에 앞서 以下에서는 一般的인 理論模型(theoretical model)의 構成을 여러가지 側面에서 試圖하고자 한다.

1. 豫算戰略의 作用系統(working channel)과 力學關係(dynamic aspect).

먼저 豫算要求(budgetary demands)의 計上(input)으로부터 豫算의 成立(output)에 이르기까지의 相關關係를 살펴 보면 表 II-3과 같다.

表 II-3. 豫算要求의 投入產出關係



어떤 部處의 豫算要求도 그 需要의 源泉은 國民으로부터 出發한다. 여기서의 國民은 散在하는 個人的 總和로서의 概括的인 保護對象(universal clientele)과 組織을 갖춘 利益團體 (institutional interest group)를 모두 包含한다. 部處는 國民의 注文하는 豫算要求를 다 反映할 수는 없지만, 可能한 限은 이를 받아들인다. 왜냐하면 部處는 自體의 機能과 관련하여 특별한 惠澤을 입는 限定된 職能的 國民(vocational clientele)을 위해서 있고, 그들과 서로 共存하면서 協力, 助力하고 때로는 利用하는 關係에 있기 때문이다⁽⁹⁾. 다음은 部處의 豫算局에 대한 豫算要求和 豫算局(行政)의 國會에 대한 豫算審議要請이 있고, 國會의 承認을 얻음으로써 豫算이 成立하는데, 이 段階를 豫算戰略段階라고 부른다. 그리하여 一次的原動力(primary driving power)으로서의 國民의 豫算需要貫徹活動과 部處, 豫算局의 戰略이 함께 作用하여 豫算을 成完시키게 되는데, 이러한 戰略의 系統과 力學關係를 表示한 것이 表 II-4이다.

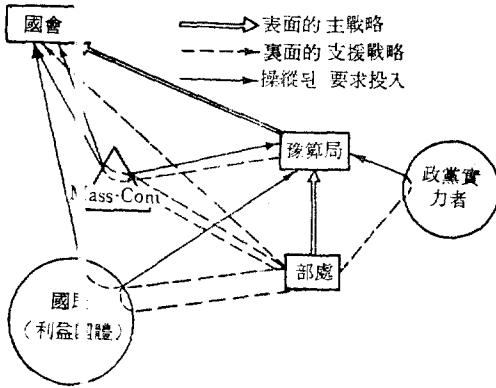
部處의 경우, 第一次的으로는 豫算局을 相對로 가장 正常的인 戰略을 펴는데, 이것을 여기서는 表面的 主戰略(emerged primary strategy)이라고 부르기로 한다. 다음 表面的主戰略이 如意치 않을 때에는 第二戰線을 펴게 되는데, 利益團體나 mass-communication 또는 政黨實力者(capable politician)를 통한 소위 裏面的支援戰略(backstage sub-strategy)이라는 것이다. 이러한 壓力機關의 影響力은 물론 큰 것이지만, 이 方法의 動員에 있어서 部處는 몹시 조심스러운 神經을 쓴다. 왜냐하면, 그리

(7) White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York, 1955, p. 259.

(8) Polsby, *op. cit.*, p. 98.

(9) Dimock, *op. cit.*, pp. 494—495.

表 II-4. 統算戰略系豫圖



한 사실이發覺되었을 때에는, 뜻하지 않을 豫算局的 感情을 살 것이고, 그렇지 않다 하더라도 두고 두고 小 關係를 築게될 念慮가 있기 때문이다⁽¹⁰⁾. 그러므로 部處는 裏面的 支援戰略을 動員할 경우에는 極秘裏에 背後에서 操縱하거나 鼓舞하여, 表面적으로는 어데까지나 利用勢力自身의 主張인것 같이 보이게 한다. 이와같은 戰略의 力學關係는 數學的으로 풀수없는 elli케이트한 것이다. 즉 必 政治的 勢力을 어떠한 方法으로 糾合하느냐 하는 것은 이 論文의 範圍를 벗어나는 하나의 “手腕”이라고 할 수 밖에 없으나⁽¹¹⁾, 어쨌던 豫算戰略의 重要한 側面임은 틀림없다. 그리고 支援戰略과 主戰略을 놓고 論할 때에는, 後述하는 豫算戰略의 遂行者와도 관련해서 部處가 직접 遂行하는 主戰略이야말로 가장 重要하고 信賴性있는 豫算戰略이라는 것을 留意할 必要가 있다.

2. 豫算戰略의 遂行者(performer of strategy)

制度的인 面에서 考察하는 限, 豫算戰略의 主體는 어데까지나 部處이지만, 이를 實踐에 옮기는 人員은 部處要員뿐 아니라 前項에서 說明한 바와 같이 各種 利益團體, mass-communication 또는 政黨實力者가 있다. 이러한 外部勢力들은 部處의 利益이 自身의 利益과 合致되기 때문에 部處에 同調하는 것은 물론이지만, 部處가 그들의 作用을 하나의 戰術으로서 利用한다는 關係에서 본다면, 그들도 部處의 豫算戰略의 一端을 擔當하는 遂行

者임에는 틀림이 없다.

豫算戰略의 遂行者를 自體要員과 外部依存勢力(external clientele)으로 나누어서 생각한다면, 外部勢力은 어느 程度의 役割을 遂行하는가? 部處와 中央豫算機關과의 關係는 公式的인 것이며, 거기에는 豫算節次上의 位階秩序(hierarchy)가 存在하고 法的 規制를 받아야 하기 때문에, 여러가지 制約이 따르고 自然히 戰略活動에도 一定한 限界가 있게 마련이다. 이에 比하여 外部勢力은 보다 自由스러운 立場에 있으므로 이를 利用하게 되는데 그들은 部處보다 훨씬 強力한 要求를 들고 影響力을 行使할 수 있는 것이다. 그러나 어쨌던 간에 部處가 가장 注力하는 戰略은 正攻法(frontal attack)이며, 따라서 되도록이면 外部勢力을 依存하는 方法은 피하려고 하는것이 보통이다. 그 理由는 다음과 같다.

첫째로는 信賴性(reliance)의 문제다. 外部勢力이 部處의 戰略의 代役을 맡고 나서는것은 어데까지나 相互 利害의 一致點을 發見하였기 때문인 것이며, 그러므로 自身의 利益이 되는 限은 積極的으로 協力하지만, 만일 조금이라도 身自의 利益에 反하거나 또는 無關한 氣味가 보이면 瞬間에 態度를 變換한다. 따라서 忠實性(loyalty)이나 信賴性에 있어서 部處의 自體要員과는 比較가 안된다.

둘째는 危險性(risk)의 문제이다. 이미 說明한 바와 같이 側面으로부터 오는 壓力作用에 대하여는 中央豫算當局이 이를 몸써 慮하고 경우에 따라서는 憂을 사는 일도 있기 때문에 部處는 外部勢力의 動員에 있어서 相當한 危險을 覺悟하지 않을 수 없다. 특히 一系不亂한 行政體系 밑에서 움직이는 部處와 달라 外部勢力들은 機密維持에 있어서도 극히 不安하다.

셋째로는 負擔 또는 犧牲(burden on sacrifice)이 따른다는 隘路가 있다. 本質的으로 現代社會는 利益社會(gesellschaft)이며, 若干의 例外를 빼고는 自身의 利益이 없는 곳에 捐助, 協力の 關係는 存在하지 않는다. 만약 어떤 利益集團이 다른 利益集團과 相互 協力の 關係를 맺는다면, 그 背景에

(10) White, *op. cit.*, p. 272.

(11) *Ibid.*, pp. 271-272.

는 반드시 利益의 交換(bargain of interest)이 있다고 보아야 한다. 이와같은 原理에서 어떤 部處가 豫算戰略을 위하여 外部勢力을 利用한다면, 여기에는 必然的으로 相當한 財政的인, 또는 行政的인 負擔이나 犧牲이 隨伴되지 않을 수 없는 것이다.

셋째로는 說得力(persuasion)의 문제가 있다. 利益集團이나 mass-communication에 의한 輿論이나 政黨實力者の 影響이 어느程度로 影響력을 미치느냐 하는 受容度는 그 社會의 政治的인 環境(political environment)과 行政首班의 領導力에 달려 있다. 즉 利益集團이나 mass-communication의 代辯性(representation)이 얼마나 充實하며, 政府가 輿論을 어느程度로 尊重하느냐 하는 政治的인 風土(political climate)와 政黨實力者の 情實(favorism)을 포함하는 行續(behavioral pattern)이 어느程度로 健實하며, 그들의 行動半徑을 規制하는 行政首班의 牽制力이 얼마나 強力하느냐 하는 등의 諸般인 條件에 따라서 外部勢力에 의한 豫算戰略의 效果는 달라진다.

그러나 一般적으로, 豫算局에 대한 關係에 있어서는 部處보다도 外部勢力의 說得力이 훨씬 弱하다. 왜냐하면 行政機關은 그 專門的인 行政能力(administrative talent)과 豊富한 資料를 바탕으로 한 主張을 알세우는 方面에 表面상 長점이 없으나, 外部勢力의 主張은 論理的인 妥當性(logical validity)이 薄弱할뿐 아니라 때로는 詭辯과 執拗(sophistry and stubbornness)를 가지고 肉迫하여 오히려 不快感을 갖게 하는 일도 있기 때문이다.

以上과 같은 點으로 보아, 戰略的인 價値로 評價한 豫算戰略遂行은 무어라해도 部處의 自體要員이 首級에 속한다 그 하지 않을 수 없다. Dimock은 公共關係의 媒介體로서의 利益集團과 client를 評價하면서 아무도 有能한 新聞人, 라디오, 텔레비전의 scenarist, 雜誌編輯人이라도 最上級 media가 될 수 없다고 斷定하고, “裕足한 俸給을 받는 한 사람의 聰明하고 꾸밈새있는(management-minded) 補助者가 그 少額의 俸給을 받고 비슷한 訓練을

받은 두 사람의 新聞人보다 越等 劣모있다”고 하였다⁽¹²⁾.

3. 戰略編成上의 配慮事項

“知彼知己者는 百戰百勝하고, 不知彼不知己者는 百戰百敗한다”는 孫子の 兵法은 너무나 有名하다. 部處가 豫算戰略을 編成함에 있어서는, 여러사람이 動員되어 온갖 智謀를 짜내는데, 무엇보다도 豫算局이나 國會의 方針이나 意向, 着眼點(viewpoint)等 諸般情報를 蒐集하고 自身의 立場을 自覺하지 않으면 안되는데, 그와같은 戰略編成上의 最少限의 配慮事項을 列舉하면 다음과 같다.

(a) 첫째로는 前年度에 받은 豫算規模가 考慮된다. 豫算局은 언제나 미리 소위 “ceiling”을 示達하게 되는데, 이 ceiling이 무엇을 意味하는가를 精確히 說明하기는 어렵다. 美國의 聯邦豫算局長이었던 David Bell은 이렇게 說明하고 있다. 즉 最終額의 概略值(approximation)가 形成되는 節次가 있는데, ceiling이란 바로 그러한 概略值를 말하는 것이다. 그것은 折衝(negotiation)과 再考의 餘地가 있고 또 修正될 수도 있는 것이다⁽¹³⁾라고 이와 같이 ceiling은 伸縮이 全然 없는 것은 아니다. 豫算局은 原則的으로 이를 지키는 것을 強力히 要求하고, 따라서 部處의 增額된 豫算要求에 특별한 妥當性이 發見되지 않을 때에는 前年度豫算額이 削減의 主要한 구실로 된다. 그러므로 前年度豫算額은 戰略配慮事項의 第1號로서 登場한다.

(b) 둘째는 情勢의 發展이 考慮되어야 한다. 오늘날의 情勢發展(situation development)은 日극히 急激하며, 이에 대한 豫算當局의 反應(sensitivity)도 非常하게 銳敏하다. 따라서 部處의 立場에서 볼 때, 情勢의 變化야말로 가장 든든한 援軍이 아닐 수 없으며, 이를 제빨리 豫算戰略에 反映시킨다. 왜냐하면 이 경우 새로운 情勢에 對處하는 經費뿐 아니라 從前에 늘 努力하였지만 成功하지 못하였던 懸案의 經費까지 一舉에 解決할 수 있기 때문이다. 즉 그러한 條件下에서는 原則的으로 經費計上의 事由(justification)가 뚜렷하여 豫算當局의 同意(consensus)를 얻는 것이 容易하므로 同一

(12) Dimock, *op. cit.*, pp. 484—485.

(13) Polsby *op. cit.*, pp. 86—87.

한 口實(xcuse)下에 얼마간의 誇張된 經費가 許容될 수도 있기 때문이다.

(c) 셋째로는 部處의 豫算編成要求에 대한 正確性과 熟諳 그리고 誠實等도 重要한 配慮事項이 된다. 各部는 저마다 獨特한 傳統과 行政能力을 가지고 豫算問題를 다루는데, 그 評價는 中央豫算當局에 의하여 내려진다. 따라서 部處의 豫算擔當官은 豫算局의 査定官에 의하여 “適正하다”(competent)고 査定 받을 수 있는 豫算要求를 제출하고 싶은 것이 慾心이며, 豫算局의 同官輩(peer)들 앞에 가서 辯明을 늘어놓는 꼴을 당하고 싶지는 않은 것이다. 이러한 事情은 豫算局職員의 立場에서 同一하며, 그들도 역시 豫算專門家로서의 體面과 威信을 지키려고 하며, 따라서 처음 査定할 때부터 나중에 部處의 復活要請이 들어오더라도 上司의 支持를 받을 수 있어야 한다는 것을 念頭에 두고 일을 한다⁽¹⁴⁾. 이러한 點에서, 美國農務省의 豫算室長이었던 故 William A. Jump는 有能한 官吏였던 것으로 有名하다. 第1次 후버 委員會(The First Hoover Commission)가 指摘한 바와 같이 1949년의 美國의 各部省 豫算中, 農務省의 豫算을 따를 곳이 없다는 것이다⁽¹⁵⁾.

(d) 事業計劃에 대한 從前의 言質도 重要한 配慮事項이다. 部處는 公式적이던 非公式적이던 豫算節次過程에서던 또는 그외의 어떤 契機이던, 國會로부터, 豫算局으로부터 혹은 行政首班으로부터 或種의 言質(commitment)을 받는 일이 있다. 變化無雙한 政治의 生理로 보아, 그러한 言質은 물론 경우에 따라서는 不渡(dishonor)로 끝나는 일도 있기는 하나, 이러한 約束임에는 틀림이 없으므로 政府로서는 이를 履行하여야 할 拘束을 받는 것이 사실이다. 그러므로 部處는 일단 言質을 받은 事項에 대하여는 하나의 戰略的據點(strategic position)을 마련한 것이나 다름이 없는 것이다.

(e) 利益集團의 要求도 考慮되어야 한다. 따지고 보면 各部處의 豫算은 關係利益集團의 諸般要求에 存立根據를 두고 있는 것이지만, 利益集團의 要求는 극히 多樣하고 그 強度에 있어서도 活火山(active volcano)과 같이 強烈한 것이 있는가 하면

休火山(dormant volcano)과 같이 潛在의 強度(potential intensity)를 가지고 있는 것도 있을 뿐 아니라. 一般적으로는 너무나 利己적이고 때로는 相互葛藤하는 일도 있기 때문에, 이를 摩擦없이 調整하여 豫算에 反映시킨다는 것은 高處의 聰明과 意志를 必要로 한다. 한편 그들은 與黨 혹은 野黨 또는 國會 그리고 行政高位層과 깊은 關係를 維持하고 있기 때문에 그 要求를 다루는데 있어서는 以上과 같은 要素가 充分히 考慮되지 않으면 안 된다.

(f) 끝으로 前年度의 執行實績도 重要한 配慮事項이 된다. 이 點에 대하여는 豫算局이나 國會가 모두 깊은 關心을 가지고 檢討하게 된다. 그러나 豫算局이나 國會는 다같이 效果的인 實績分析의 機構과 手段을 가지고 있지 못하며, 國會의 경우는 더욱 그러하다. 그러므로 豫算審査에 있어서의 執行實績檢討는 不完全한 것임을 免할 수 없다. 그렇다고는 하지만 여하간에 두드러지게 不振한 事業에 대하여는 部處로서 몹시 窮한 處地에 몰리게 되고, 만약 이를 豫算上으로 回復시키려면 無限한 難關을 각오하지 않으면 안 된다.

第3節 行政實務的戰略(strategy in working level)

이 節에서는 주로 行政實務의 水準에서 展開되는 豫算戰略을 특별히 하나의 model로서 取扱하려는 것이다. 왜냐하면, 豫算의 總規模를 決定한다던가 주요한 豫算事業을 選定한다던가 하는 일은 이미 國民經濟計劃과의 連關下에 最高位政策決定機關에 의하여 이루어진다. 이는 政策段階이지 行政實務의 水準은 아니다. 위와 같은 基本構造(fundamental framework) 위에는 各種의 經費配分을 하는 作業은 行政實務에 속하는 일이다. 가령 人口 census 豫算의 例를 든다면, 여기에 所要되는 人員은 몇 명으로 人件費는 얼마며, 出張은 어디를 몇 일간씩 몇 번을 가야하며 그 旅費는 얼마가 들며, 用紙, 카—드, computer 등의 購入費用은 얼마고, 報告書作成印刷費는 얼마고, 啓蒙用映畫製作과 포스터 配付는 꼭 必要한가, 必要하다면 經費는 얼마인가 하는 등 無數한 問題가 모두 實務的決定事

(14) White, *op. cit.*, p. 266.

(15) Pfiffner-Prethus, *Public Administration*, fourth edition, Ronald Press, New York, 1960, p. 407.

項인 것이다.

行政實務의 결정은 주로 豫算局과 部處의 사이에서 이루어진다. 豫算局職員은 豫算編成業務에 관한 專問的知識과 經驗을 가지고 있을뿐 아니라 擔當하는 部處의 事情에 精通하고 있으므로, 허술한 內容의 豫算要求는 査定官의 날카로운 叱咤에 걸리고 만다. 그러므로 各部處의 局長, 課長들이 査定官 앞에서 무릎을 꿇고 때로는 哀乞, 嘆願하고, 때로는 威嚇을 하는 理由도 모두 査定官의 손에 그 部處의 豫算權이 달려있기 때문이다⁽¹⁶⁾.

이러한 行政實務의 水準의 문제는 些少한 것 같으면서도 대단히 重要的 것인데, 왜냐하면 部處의 豫算은 이와같은 數 많은 細目經費의 合算이기 때문이다.

1. 豫算要求의 事務的卓越性 (professionally competent estimate)

行政實務이 正當(just cause)으로 보아, 어떤 部處에서나 다 採擇할 수 있다는 長點으로 보아, 적어도 實務的戰術手段이라는 見地에서는, 무엇보다도 正確하고 妥當性있는 豫算을 要求하는 以上の 좋은 方法은 없다. 모든 積算의 根據가 誇張이나 隱蔽없는 事實에 立脚한 正當하고 正確한 것이라면, 다른 어떤 計策이 아니라 하더라도 그것 自體가 하나의 훌륭한 戰略이 될 수 있는 것이다. 이 點은 Leonard White도 是認하고 있는 바이다⁽¹⁷⁾. 이러한 豫算要求는 시끄러운 입씨름을 벌일 必要도 없고 많은 時間과 勞力을 浪費할 것도 없이 극히 事務的인 雰囲気에서 다루어진다. 그러나 이 方法은 理論上으로는 가장 效果的인 것인데 틀림이 없으나 現實적으로는 實踐性이 稀薄하다는 短點이 있다.

2. 正面鬭爭 straight argument)

이는 이미 言及한 表面的主戰略의 가장 代表的인 方法이다. 즉 어떤 迂迴的인 便法을 쓰지 않고 正面에서 堂堂하게 忍耐性있는 說得으로 主張을 貫徹하려는 것을 特徵으로 하는 이 方法은 裏面的 支援을 얻을 길이 없거나 原則的인 問題에는 合意

되었으나 行政技術的인 面에서 難關에 逢着하였을 경우 등에 使用되며, 效果를 거두는 일도 많으나 一般的으로 말하면 너무 素朴하고 愚直하다는 弱點을 가지고 있다.

3. 人間的接近方法(personal approach)

생각하면 豫算過程에 있어서처럼 官僚的인 特性이 濃厚한 分野도 드물다. 査定官들은 倣慢하고 不親切하며 自己의 權限을 最大限으로 固執한다. 그들의 職級(grade)은 대단치 않다 하더라도 그 앞에서는 言動을 恭遜히 하고, 多少 沒理解로 인한 無理한 固執을 하더라도 다투지 말고 조용히 順理를 따져서 理解시키도록 하여야 한다. 冠婚喪祭時의 修人事에서 부터 餘暇時의 交遊, 自己 管掌權限內에서의 諸般協助, 助力 등은 모두 重要的 戰略手段이다. 過去 日本 文部省의 初中等教育局長 內藤馨之郎(後에 次官까지 되었다) 이 鳩山威一郎主計官(大藏省의 豫算査定官)의 어깨를 주물러주면서 豫算을 얻었다는 逸話⁽¹⁸⁾는 這問의 事情을 雄辯히 말해주는 것이다. 要컨대 여기서의 哲學은 “親해서 損害보는 일은 없다”는 眞理이다.

이 方法은 實效面에서는 아주 卓越하나 첫째로는 財政的負擔이 따르며, 둘째로는 人間的個性에 따른 것이기 때문에 아무나 實踐할 수 없다는 點, 셋째로는 限界가 不分明하여 차질 지나치면 公職(public service)의 倫理를 害할 憂慮가 있다는 短點이 있다.

4. 條件의 交換(bargain advantage)

이 方法도 넓은 意味에서는 前項에서 說明한 人間的接近方法의 範疇에 包含시킬 수 있으나, 人間的接近方法은 特定한 目的과 直接的인 關聯없이 長期的인 眼目에서 豫算局과 緊密한 關係를 維持함으로써 一般的인 利益을 期待하는 것인데 反하여, 條件이 交換方法은 直接 特定한 目的을 위하여 有利한 條件을 提示하고 이와 交換으로 豫算上의 效果를 期待하는 것이라는 點에 差異가 있다. 한마디로 말해서 이것은 現實的인 人間心理의 弱點을 利用하는 手段인데 결코 穩當한 方法이라

(16) 松本清張, 現代官僚論, 文藝春秋社, 東京, 1966, p. 190.

(17) White *op. cit.*, p. 273.

(18) 松本清張, 前掲書, p. 190.

고는 할 수 없다. 왜냐하면 그것은 公務의 廉潔性과 관련이 되는 것이기 때문이다.

效果面이 있어서 이 戰法은 比較的 確實한 편이나, 交換條件을 갖지 못하는 部處에서는 使用할 수 없다는 點과 豫算査定官의 專橫을 助長하여 公務의 權威를 떨어뜨릴 危險性이 있다.

5. 盲點利用(tactics of loophole)

端的으로 表現해서 이는 一種의 欺瞞策이다. 豫算局 査定官은 擔當部處의 所管業務에 관하여 詳細한 知識과 經驗을 가지고 있어 꽤 細密한 部分까지 檢査가 되지만, 그들이 아무리 豫算事務에 밝다하더라도 當該部處의 主務者에 比할수는 없다. 따라서 複雜한 內容의 豫算에는 相當히 어수룩한 구멍(loop hole)이 存在하게 마련이며, 部處는 이를 利用하여 끝갈 豫算査定官을 잡아넘기는(twist a fine story) 것이다. 이것이 正當하지 못하다는 것은 누구니 알 수 있고 어떤 意味에서는 間接的인 豫算審議權의 侵害라고도 할 수 있으나, 어쨌든 部處는 每年 이러한 方法에 의해서 相當한 豫算을 얻어내고 있는 것이 事實이고 그 技巧도 無盡無窮하다고 할 수 있다. 이야말로 實務的行政技術(practical technique of administration)이 高度로 集中된 結晶인 同時에 局外者(outsider)로서는 아무도 그 空을 파헤칠수 없는 實務官僚陣의 牙域이기도 하다.

지금까지 行政實務의 戰略에 관하여 다섯가지의 代表的 model을 說明하였는바, 이를 概觀하면 두가지 類型으로 大別할 수 있다. 첫째는 道義上 내지는 行政의 倫理上 몇몇한 것으로 許容되거나 默認되는 戰略方法과, 行政倫理로 보아서 容納될수 없는 非合法的인 戰略方法의 두 가지이다. 두가지는 그 正當性의 如何를 不問하고 實際에 있어서 盛行되고 있는 것이 事實인데, 다만 여기서 문제가 되는것은 後者の 경우이며, 어떤 條件附로 豫算을 얻는다는 것은 그 미치는 影響이 극히 좋지 않을뿐 아니라 行政의 公正性을 沮害하며, 發展하기에 따서는 害毒의 要素를 招來하기도 하는 것이다.

第 4 節 國會에서의 豫算局과 部處

—協調와 葛藤—

豫算案은 豫算編成指針을 出發信號로 하여 部處의 編成作業 豫算局의 査定 大統領의 承認節次를 마치면 統一된 政府豫算案으로서 國會에 提出되는 것이다. 그런데 여기서 아주 興味있는 일은 同一한 行政府에 속하는 豫算局과 各部處의 對國會戰略이 어떻게 나타나느냐 하는 것이다. 國會에 나오기前까지는 그렇게 지루한 씨름을 하던 兩者가 이제 國會라는 새로운 審査앞에 나란히 앉아서 어떤 態度를 取하느냐, 그리고 그 結果가 어떻게 나타나느냐하는 것은 充分한 研究의 價値가 있다.

國會에 提出되는 豫算案은 行政首班의 이름으로 提出하는 政府의 統一된 豫算案이며, 各部處의 長이 國會에 提出하는 各部處所管豫算의 單純한 合計가 아닌 하나의 綜合된 “行政首班의 豫算”(Presidential budget)인 것이다. 따라서 政府豫算은 하나밖에 있을 수 없으며, 이에 대하여는 오직 行政首班만이 全責任을 지는 것이다. 따라서 國會에서 進行되는 豫算審議에 관한 資料, 答辯의 提出, 支援等 議決에 이르기까지의 進行은 行政首班이 하여야 할 일이며 —實際에 있어서는 政府를 代表하는 豫算局이 이를 擔當하지만— 部處가 할 일이 아니다. 이와같은 制度는 日本도 美國도 다 같다. 이에 대하여 일찍이 美國의 第30代大統領 Calvin Coolidge는 “豫算會計法(Budget and Accounting Act)下에서는 唯一한 合法的인 豫算은 大統領이 國會에 提出하는 것뿐이라는 것을 나는 斷言한다”고 하였다⁽¹⁹⁾. 英國에 있어서는 陸, 海, 空軍의 豫算은 各該當省大臣이 國會에 직접 提出하게 되어 있지만 大藏大臣의 豫算統制權은 變함이 없다⁽²⁰⁾.

이러한 理論에서, 豫算局이나 部處를 막론하고 政府로서는 이 提出된 原案을 通過시키는데 全力을 다하여야 할것은 말할것도 없다. 그러나 部處는 最終確定된 豫算案에 대하여 滿足하지 않는것이 普通인데, 國會의 審議는 이와 같은 部處의 慾求不滿(frustration)에 대하여 再次이자 마지막의

(19) White, *op. cit.*, p. 271.

(20) Jennings, Sir Ivor., *Cabinet Government*, second edition, Cambridge University Press, 1951, p. 142.

機會가 되는 것이다. 따라서 豫算局의 査定段階에서 失敗한 部處는 不得已 國會의 審議段階에서 第二戰線을 펴지 않을 수 없다. 그렇지만 部處의 이러한 挽回作戰(roll-back)은 결코 순탄한 것이 못된다. 왜냐하면 政府豫算案이 編成되기까지의 經緯는 어찌되었나 일단 大統領의 이름으로 立法院에 提出된 以上은, 다시 異論을 許容하지 않으며, 立法院의 面前에서 行政政府의 醜態를 보이는 것은 行政首班이 嚴禁하는 바이기 때문이다. 그러므로 적어도 表面上으로는 部處도 豫算과 步調를 맞추어 政府原案을 支持하지 않을 수 없는 것이다. 그렇지만 部處가 豫算局의 戰略에 完全히 同調하기를 期待하는 것은 어려우며 美國에서도 初期에는 部省의 長이 公公然히 反旗를 드는 傾向이 있었지만, 지금도 部處는 國會審議의 答辯에서 가끔 “私見”(personal opinion)이라는 前提下에 엉뚱한 陳述을 하는 일이 있다⁽²¹⁾. 만약 議員으로부터 그들의 當初要求(original estimate)에 관한 質問이 없으면, 그들에게 同情的인 議員의 입을 통해서 그러한 質問이 나오도록 誘導하고, 이에 대하여 미리 豫定된 答辯을 서슴치 않는 式的 協同作戰도 쓴다. 이러한 面從腹背의 答辯이나 工作은 公公然하게 펴놓고는 하지 못하며, 隱密히 하고 극히 조심스럽게 行動하는 것은 물론이며, 이러한 努力은 主로 分科委員會에 集中되는데, 그것은 分科委員會에서 決定된 事項은 거의 本會議에서 修正되는 일이 없기 때문이다⁽²²⁾.

그러면 部處, 行政首班의 嚴禁과 豫算秩序를 어겨가면서까지 나와 같은 行動으로 나오는 것은 무슨 까닭일까? 첫째로는 國會의 審議야말로 豫算節次에 있어서는 最終決定段階라는데서 오는 心理的 促迫感과 미려야 본진이라는 式的 觀念이 支配하는 點도 있지만, 무엇보다도 가장 重要的 것은 各部處마다 國會內에 橋頭堡(bridgehead)를 確保하고 있다는 사실이다. 國會는 하나의 集團(collective body)으로서 오랜 歷史를 통하여 節約과

能率, 그리고 豫算의 削減에 注力하여온 것이 사실이지만, 個個의 議員으로서는 반드시 그렇지도 않아, 이를테면 價格補助라던가, 郵遞局의 新設 등과 같은 出身地區의 利益이 되는 豫算을 擁護하는데 더 細心한 關心을 가지고 行動한다⁽²³⁾. 어느 部處이던 影響力있는 議員을 包攝하고 있으며, 그들은 部處의 長을 위시한 幹部들과 자주 接觸을 維持하면서 그 部處로부터 많은 惠澤을 받기도 한다. 따라서 그들은 그 部處의 豫算에 대하여는 변변한 質問도 하지 않으며, 심지어 거북한 質問에 대하여는 그 防牌의 役割까지 맡고 나서기까지하는 것이다⁽²⁴⁾. 議員들의 이러한 行動은 무엇보다도 出身區에 대한 考慮와 自身の 個人的利益追求에서 出發하는 自發的인 動機가 主要하지만, 한편으로는 部處의 工作에 衝動받는 일이 많은 것이다.

그러나 國會에서의 部處의 削減額 回復戰略에 대하여는 實效성과 當爲性的의 두가지 側面에서 批判의 餘地가 있다. 먼저 實效面에서 보면 部處의 對國會回復戰略은 별로 큰 效果를 얻지 못하는 것이 보통이다. 왜냐하면 우리가 周知하는 바와같이 各國의 議會는 法制上으로 보나 經驗으로 보나 政府의 原案에 대하여 크게 修正을 加하는 일이 없다는 것이 常識이기 때문이다. 當爲性的의 面에서 보더라도 可能的한 모든 檢討를 끝내고 立法院에 廻附된 豫算案에 대하여 끝내 未練을 버리지 못하고 內部の 些少한 싸움(internal skirmish)을 議事堂까지 끌고 간다는 것은 어느모르보나 바람직한 일이 아니며, 各分(moral obligation)에도 어긋나는 일이다.

結論의으로, 部處의 對國會戰略은 國會의 削減企圖에 대하여는 豫算局과 步調가 一致하지만 增額企圖에 대하여는 相互 相馳되는 것이다.

第4章 中央豫算機關의 對應戰略

지금까지 部處가 中央豫算機關을 相對로 展開하는 豫算戰略에 관하여 여러가지로 考察하여 一般的인 model의 構成을 試圖하여 보았다. 그리고

(21) Polsby. *op. cit.*, p. 90.

(22) *Ibid.*, p. 95.

(23) White, *op. cit.*, p. 264.

(24) *Ibid.*, p. 272.

이 mode 이 어떻게 適用되는가 하는 것은 實際로 있었던 事例를 통하여 實證的으로 觀察하였다. 이로써 알 수 있듯이 豫算戰略을 통한 部處의 이러한 挑戰은 右의 方向으로던 나쁜 方向으로던 中央豫算機關에 많은 影響을 미친다. 따라서 豫算當局으로서 部處의 戰略을 徹底하게 看破하여 이에 대한 對應戰略(counter-strategy)을 講究하지 않으면 안된다.

다만 여기서 分明히 하여둘 것은 豫算當局의 對應戰略講究는 一般의인 豫算制度改革과는 그 概念을 달리 한다는 것이다. 넓은 視野에서의 豫算制度改革에 국하여는 學者나 行政實務者間에 많은 研究와 論議가 繼續되고 있는터이지만, 여기서는 그와같은 廣範圍한 문제를 다루려는 것이 아니라 部處의 戰略을 克服하는 方案을 模索하려는데 主眼이 있는 것이다. 이러한 點을 明白히 하여놓고 이章에서는 豫算當局의 部處에 대한 對應戰略을 重要한 몇가지 事項으로 集約하여 考察하기로 한다.

第1節 Ceiling System의 確立

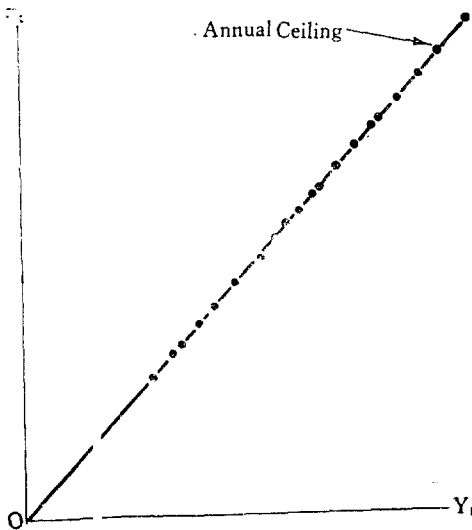
우리나라의 豫算制度上 ceiling system이 있느냐고 묻는다면 무엇이냐고 대답할 수 있을까? 그것은 있다고도 할 수 있고 없다고도 할 수 있다. 즉

制度로서는 存在하나 實際에 있어서는 지켜지지 않는다는 意味이다. 嚴格한 意味에서 韓國에는 ceiling 制度가 있다고 할 수 없는 것이 옳은 見解이다.

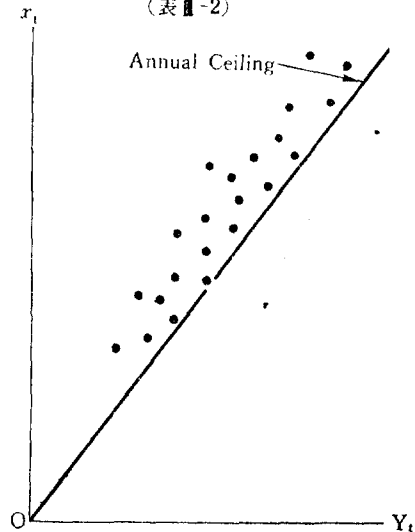
다만 每年 豫算編成指針에서 政府豫算의 一般의 限度額을 指示하고 있을 뿐이다. 이것을 가지고 ceiling이라고 할 수는 없다. 美國에서는 豫算局長이 各部省의 長에게 個別的으로 “限度額”(ceiling)을 通告하게 되어 있으며⁽¹⁾, 部省의 豫算要求는 이 限度額을 크게 벗어나지 않는다. 그러나 우리나라에서는 아직도 이러한 限度額通告가 行하여지지 않고 있으며, 따라서 部處는 削減될 것을 미리 豫想하고 一旦 最高로 많은 額을 要求하는 것이 正當으로 되어있다. 그리하여 豫算局의 削減比率는 平均 40.5%에 이르고 있다. (表 I-3參照)

이러한 削減過程에 있어서 얼마나 많은 精力이 消耗되리라는 것은 쉽게 짐작할 수 있을 것이며, 事전에 ceiling을 策定하고 그 線에 따라서 豫算要求가 提出된다면 그러한 精力의 浪費는 防止될 수 있을 것이다. 결국에는 認定받지도 못하는 金額을 計上하여 놓고, 許多한 時間과 努力을 浪費한 끝에, 끝내는 이를 計上하지 않았던 것과 같은 原點

(表 1-1)



(表 1-2)

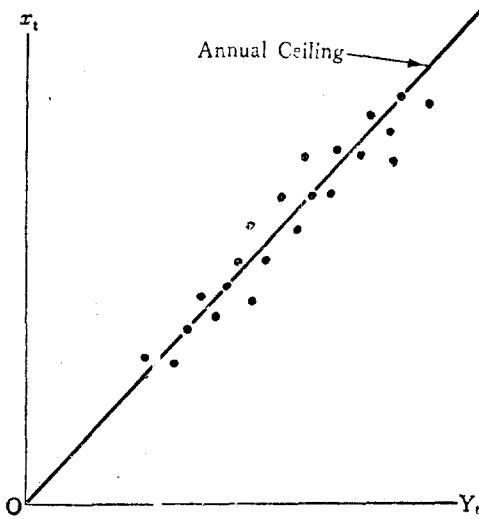


(1) 俞 泉, 財務行政論, 法文社, 서울, 1968, p.147.

으로 落着된다. 不合理한 過程은 반드시 是正되
어야 한다.

Ceiling 을 中心으로 部處의 豫算要求와 豫算局
의 削減과의 關係를 說明하면 表 III-1, 表 III-2,
表 III-3과 같다.

表 III-3)

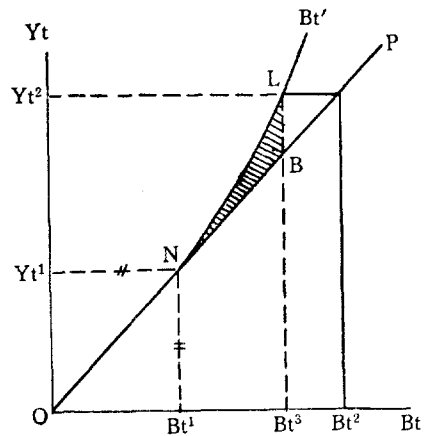


x_t 를 部處의 豫算要求라고 보고 査定된 豫算을
 y_t 라고 한다면, ceiling 은 x_t 와 y_t 의 中間 45°線
에 그어진다. 이때 가장 理想的인 豫算要求 pattern
은 表 III-1과 같이 될 것이다. 그러나 實際에 있
어서는 表 III-2과 같이 各部處가 모두 ceiling 線
을 넘는 豫算要求를 하게되며, 이를 ceiling 線으
로 끌어내리기 위하여 豫算局은 削減의 措施를 들
지 않을 수 없다. 이것이 第2章 第2節에서 言及한
豫算局의 第1次內役割이다. 第1段階作業結果 各部
處의 豫算은 平均的으로 ceiling 線까지 내려오면
다음은 第2段階作業으로서 各部處 내지는 各事業
間의 調整을 하는데 그 결과는 表 III-3과 같이 나
터난다. 즉 各部處의 豫算은 ceiling 線을 中心으
로 上下에 適當한 分布를 이루는 데두리에서 全體
的으로는 ceiling 을 固守하면서 統合된 豫算이 編
成된다. 이것이 豫算局의 第2의 役割이다.

Ceiling system의 意義는 비단 이것뿐이 아니라

部處가 되도록 많은 豫算을 確保하려고 하는 理由
는 물론 所管業務를 充實히 遂行하기 위한 것이
다. 그러나 部處의 豫算目的은 그렇게 純粹한 것
만은 아니다. 豫算의 反射의 效果로서 國民이 直接
間接으로 利益을 받는 것은 사실이나, 一般적으로
均等한 利益을 받는 國民大衆 以外에 特別한 排他
의 利益을 받는 者가 있는데 그는 政府機關과의 契
約業者와 一部 政府官吏이다. 契約業者는 契約의
履行에 따른 當然한 利益以外에 政府官吏와 結托
해서 國民大衆에게 돌아가야할 利益의 一部를 分
配蠶食하는 것이다. 특히 腐敗와 汚職이 甚한 後
進國에서는 이러한 傾向이 濃厚하다. 여기에는 合
法을 假裝한 方法과 다른 하나는 正面으로부터 不
正한 方法에 의하는 것이다. 이제 이러한 豫算의
國民利益寄與效果關係를 나타내는 것이 表 III-4이
다.

表 III-4. 豫算의 國民利益寄與效果



Y_t 를 總豫算額이라 하고 B_t 를 國民一般에게
寄與하는 利益이라고 할 때, 豫算의 策定과 執行
이 理想的으로 되었다면 豫算과 寄與利益은 比例
하며, 따라서 OP 線에 나타날 것이다. 지금 豫
算額이 $\Delta Y_t'$ 일 때 寄與利益이 $\Delta B_t'$ 으로 나타나는
것은 아주 理想的인 狀態이다. 그러나 豫算의 寄
與利益이 偏重作用을 일으킬 때에는 實際의 歸屬

利益이 DP 線을 離脫하여 AB_1 線上에 나타나게 된다. 豫行額이 ΔY_1 일때 國民一般에게 歸屬되어야 할 和益 (benefit-to-be-vested)은 AB_1^2 가 되어야 할 것이다. 그러나 實際로 國民一般에게 歸屬된 和益 (vested benefit)은 AB_1^3 밖에는 되지 않는다. 즉 B_1^3 , B_1^4 만큼은 特定人の 利益에 寄與한 것이다. 또 이것은 NLB와도 같은 것인데, 이 部分은 豫算의 國民一般에 대한 利益寄與效果로 본다면 一種의 漏卹利益(leaked benefit)이라고 할 수 있는 것이다.

部處가 되도록 많은 豫算을 確保하려고 努力하는 것은, 第一義的으로는 所管業務遂行의 意慾에서 出發하는 것이지만, 第二的으로는 以上과 같은 意圖가 存在하고 있다는 것을 잊어서는 안된다.

豫算局에서는 1960年度 豫算編成時에 한가지의 새로운 方式을 試圖한 일이 있는데, 이것은 메카냥한 方法으로 部處의 要求를 스크린 하려는 것이었는데 그 결과는 部分的으로 이러한 豫測을 實證하여준바 있다⁽²⁾.

지금까지 論及한 바로서, 部處의 豫算戰略에 對抗하는 各가지의 對應戰略으로서 本格的인 ceiling system의 確立이 必要하다는 것이 切實히 認定되는 것이다. 그런데 ceiling system의 實施에 앞서, 先行條件으로서 所謂 計劃豫算制度(Planning-Programming-Budgeting-System: PPBS)라고 하는 것이 充實히 研究되어야 하며, 이 PPBS의 基礎 위에서 비로소 ceiling system은 제대로의 機能을 發揮할 수 있을 것이다⁽³⁾.

第215 執行實績의 活用

中央豫行機關의 對應戰略으로서 다음으로 생각할 수 있는 것은 豫算執行實績을 豫算編成에 反映하는 일이다. 豫算節次의 4段階인 編成, 審議, 執行 및 會計檢査는 各各 流離된 過程이 아니라 서로 順次循環하는 하나의 cycle로서 進行되는 것이

며, 部處에 대한 對應戰略이라는 見地에서 會計檢査의 結果, 좀더 넓은 意味에서는 執行實績의 評價結果를 豫算編成에 反映시키는 일이야말로 가장 重要한 것이다.

우리가 적어도 科學的인 豫算制度를 念頭에 두고 볼 때, 豫算執行實績評價의 活用은 극히 重要한 資料의 傳達回路를 이루는 것이라고 할 수 있다. "Plan, do and see" 라는 말은 이러한 豫算節次의 feedback 作用을 端的으로 表現한 말이라고 할 수 있다⁽⁴⁾.

豫算編成에 있어 經費推計의 資料는 主로 部處가 가지고 있으며, 豫算當局의 資料와 專門知識은 到底히 部處에 따를수가 없는 것이다. 그렇다면 部處의 要求에 대하여 自信있게 反駁할 수 있는 根據는 무엇보다도 過去의 實績에 의한 科學的資料밖에 없다. Jennings는 이에 관하여 興味있는 例를 들고 있다⁽⁵⁾. 즉 海軍省이 艦隊를 地中海로 移動시키는 經費가 얼마만큼 所要된다고 主張할 때, 大藏省은 이에 代置할만한 計算을 算出할만한 知識을 갖고있지 못하다. 그러나 이것은 全的으로 妥當하지는 않다. 첫째로 艦隊는 前에도 移動을 한 일이 있으며, 따라서 大藏省은 그때에 얼마가 들었는가를 알 수 있을뿐 아니라 더 싼 經費로 移動할 수 없을 것인가 하는데 대한 어떤 짐작이 설 것이다. 둘째로 海軍省政務次官(Secretary of the Department of Admiralty)⁽⁶⁾의 獨斷을 大藏省은 결코 받아들이지 않는다. 가령 俸給, 手當이나 貯藏品等의 增額만 가지고 豫算要求가 提出된다 하더라도 大藏省은 海軍省이 議會에 내놓으려는 것보다 훨씬 더 詳細한 情報을 要求한다. 만약 海軍省이 自發的으로 資料를 提出하지 않으면, 大藏省은 法的으로 "詳細한 項目"(further and better particulars)을 要求하게 된다는 것이다.

執行實績評價의 活用은 豫算局에 대하여서나 國

(2) 李 冀彬, 國家發展의 理論과 戰略, 博英社, 서울, 1969, pp.186-187.

(3) PI BS의 導入必要性에 대하여는 俞烈教授도 "豫算決會計制度"(國會豫算決會計特別委員會刊)에서 詳細히 論述하고 있다.

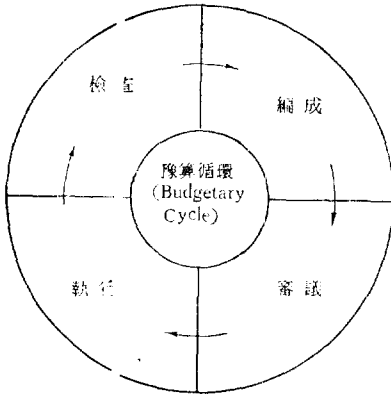
(4) 行女教育研究會, 財務管理, 文理書院, 東京, 1965, p.154.

(5) Jennings, Sir Ivor., *Cabinet Government*, second edition, Cambridge University Press, 1951, pp 144-145.

(6) 英國의 陸, 海, 空軍豫算은 各省의 政務次官이 擔當한다.

會에 대하여서나 똑 같이 適用되어야 한다. 表 Ⅲ-5는 豫算節次의 feedback 作用을 說明하는 것이다.

表 Ⅲ-5. 豫算節次의 feedback 作用



實績評價의 資料中에서 가장 重要한 것은 會計檢査院의 會計檢査結果이다. 어느 國家를 莫論하고 行政府와 獨立된 常設會計檢査機構를 두는 것이 常例인데, 그 構成員은 專門家들이며, 活動範圍은 政府의 모든 機關과 會社에 까지 미칠뿐 아니라, 年中 끊임없이 活動한다. 그러므로 그 檢査報告는 다른 어떤 것보다도 權威가 있는 것이라고 할 수 있다. 美國의 國有産業의 豫算審議가 議會의 決算委員會(Public Accounts Committee)에서 행하여지는 例나던가, 英, 美의 會計檢査院이 議會의 所屬機會으로서 議會委員會의 活動에 全面的으로 協力하고 있는 사실은 극히 注目할만 하다⁽⁷⁾ 또 美國의 會計檢査院(General Accounting Office:

GAO)의 年次報告(Annual Report of the Comptroller General)를 보면 議會에 대하여 緊密한 協調를 하고 있는 것을 알 수 있다⁽⁸⁾. 이러한 協力關係는 豫算局에 대하여도 類似하여 法的인 規定은 없지만 GAO는 檢査報告書(audit report)⁽⁹⁾의 副本을 豫算局에도 送付하는 것을 方針으로 하고 있다.

이點에 있어서 우리나라의 監査院은 現行憲法上大統領의 直屬機關으로서 每年 歲入歲出 決算檢査報告書를 提出하는 以外에는 國會와 아무런 協力關係도 없고 豫算局과도 아무런 橫的인 協力이 없다. 그 決算檢査報告書나마도 國會에 의하여 眞摯하게 審議되어본 일이 없다⁽¹⁰⁾. 이러한 原因은 세 가지로 나눌 수 있는데, 첫째로는 豫算局이나 國會나 實績評價結果를 받아드릴 受容態勢가 갖추어지지 않았고, 둘째로는 監査院의 檢査方式의 非能率性인데⁽¹¹⁾, 이에 대하여는 美國의 會計檢査院에 대하여도 끊임없는 批判이 加하여지고 있으며⁽¹²⁾, 日本의 會計檢査院도 역시 그 例外가 아니다⁽¹³⁾. 셋째로는 制度의 不備인데, 우리나라의 監査院은 制度의으로 너무 孤立化되어 있다는 것이다.

위의 같은 理由로, 會計檢査의 結果는 結果대로, 豫算의 編成은 編成대로 各各 有機的인 連結없이 遊離되어 進行되기 때문에, 不合理한 豫算編成과 이로 인하여 일어나는 여러가지 不當한 事件의 摘出이 每年反復되는 惡循環이 繼續되는 것이다. 部處의 巧妙한 豫算戰略이 쉽게 成功할수 있는 것은 이러한데 原因이 있는 것이다.

第3節 編成基準, 單價의 現實化

行政實務의水準에서의 豫算戰略은 그 많은 原因

(7) 行政教育研究會, 前掲書 p. 153.

(8) GAO. U.S. Annual Report of the Comptroller General U.S. 1960, pp.16-22, p.47.

(9) Audit Report와 Annual Report는 모두 議會에 대한 報告이기는 하나, Annual Report는 GAO의 3:間活動에 대한 綜合報告이고, Audit Report는 個個의 事件에 대한 檢査結果의 報告이다.

(10) 1967年度 決算檢査報告書는 1968年 9月 國會에 接受된책로 1969年 12月現在까지 本會議에 報告조차 되지않고 있다는 사실은 國會가 決算檢査報告에 대하여 얼마나 等閑하다는 것을 말하여 주는 證左이다.

(11) 李峻峯, “監査院監査의 基本方向”, 監査月報 第6卷第7,8號, 監査院 1968.

(12) White, Leonard D., *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, New York, 1955, p. 297.

(13) 臨時行政調查會, 豫算會計의 況革に 關する意見, p.21.

이 豫算編成基準과 單價의 非現實性에 있다고 볼 수 있다. 이미 說明한 “豫算案編成基準”과 “豫算案編成指針”의 內容을 보면, 여기에는 公務員의 給與에서부터 手當, 被服費, 給食費, 旅費, 燃料費, 車輛費, 印刷費, 建物維持費, 施設費, 勞賃, 荷役料率, 公共料金, 特別辦公費, 物價等, 政府가 必要로 하는 購買, 製造, 工事 및 ‘用役의 모든 財

表 Ⅲ-6. 現實單價, 編成基準 要求單價의 相關關係

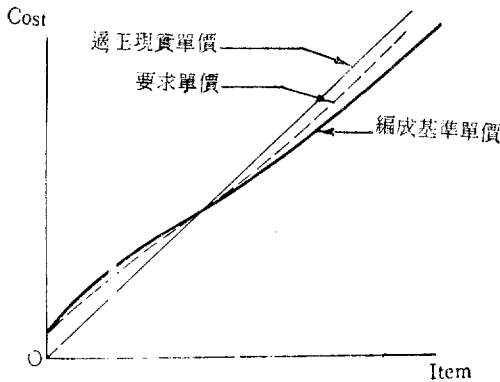
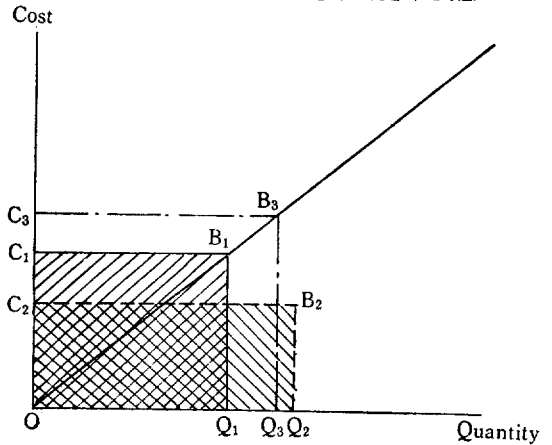


表 Ⅲ-5에서 보는 바와 같이, 基準單價가 適正 現實單價를 上廻하는 線에서 策定된 項目에 있어서는 部處의 積算單價도 거의 基準單價에 近接한 線에서 計上되며, 基準單價가 適正現實單價를 下廻할 때에는 外形上으로는 基準單價를 適用하되, 迂廻한 方法으로 實質적으로는 現實單價에 近似한 單價를 計上하게 된다. 이로 인하여 나타나는 결과는 表 Ⅲ-7과 같다. 즉 C_1 을 適正現實單價라고 할때, 基準單價가 여기에서 策定되었다면 部處의 豫算要求額은 O, C_1, B_1, Q_1 으로 나타나서, 適正現實單價와 適正物量을 維持하게 된다. 그러나 基準單價가 適正現實單價인 C_1 에 未達하는 C_2 에서 策定되는 경우에는, 基準單價의 非現實性에서 오는 經費不足을 補充하기 위하여, 物量을 늘리거나, 當該經費를 他項目에 隱匿計上하는 등의 方法으로 當切의 目的을 達成한다. 따라서 基準單價를 낮추어도 豫算要求額은 O, C_2, B_2, Q_2 로 나타나서 O, C, B_1, Q_1 과 大差가 없게 된다. 또 基準單價를 C_3 라는 높은 線에서 策定한 결과는, 要求額이 O, C, B_3, Q_3 의 規模로 膨脹할뿐 아니라, 執

政需要에 대한 基準과 單價를 網羅하고 있으므로, 만약 이 基準과 單價가 現實에 比하여 過多하거나 高價일 때에는, 그만큼 豫算의 浪費를 招來할 것은 勿論이지만, 反對로 過少하거나 低價일 때에는 여러가지 副作用이 일어난다. 따라서 이와같은 基準, 單價의 非現實性은 部處의 反動作用 즉 鬭爭 戰略을 스스로 불리드리는 結果가 되는 것이다.

表 Ⅲ-7. 編成基準單價策定과 部處의 反應



行이 있어서도 그 單價를 그대로 適用하거나 또는 現實單價로 낮추어 適用하는 대신 不要不急한 物量을 執行하게 되어 經費浪費를 招來한다.

公務員給與基準이 非現實的이라는 것은 異論의 餘地가 없는 사실이다. 또 한가지 사실로, 旅費가 公務員의 生計補助의 一役을 하고 있다는 것도 거의 公開된 秘密이다. 소위 “濫突出張”이라는 것이 그것이다. 또한 架空의 旅費가 分明히 支出되지만, 公교롭게도 旅費에 관한 한, 監督機關이나 監查機關에서도 별로 指摘을 당하지 않는다는 사실은 극히 興味있는 일이다. 그렇다면 表 Ⅲ-8에서 보는바와 같은 旅費의 金額이 適正하며 또 正當히 執行되었느냐 하는 것은 앞으로 研究하여야 할 수 체계(mystery)라고 할 수 밖에 없다.

또 表 Ⅲ-9에 나타난 바와 같이, 每年의 月間流用額中 需用費와 財産取得 및 施設費의 比率가 가장 큰데, 이것은 무엇을 意味하는 것일까? 그것은 當初에 基準單價가 非現實的으로 낮게 策定되었기 때문에, 豫算上 當該經費가 他費目에 隱匿計上되었다가 執行段階에서 露出된 것에 지나지 않

表 Ⅱ-8. 1968年度 主要部處旅費現況

(單位：1,000원)

部處別	旅 費			歲出純計總額 (B)	歲出總額對 旅費比率 (A/B)	定 員	1 人 當 旅費月額 (單位：원)
	一般會計	特別會計	計(A)				
國 會	114,283.7		114,283.7	1,474,163.2	8.9%	1,276名	7,464
監 查 院	57,576.1		57,576.1	212,684.0	27.7 "	540 "	8,885
財 務 部	61,688.1	1,673.8	63,361.9	27,074,038.2	0.3 "	1,570 "	2,364
農 林 部	163,700.2	176,649.1	340,349.3	48,131,343.5	0.8 "	3,481 "	8,148
遞 信 部		428,858.8	428,858.8	36,028,736.5	1.2 "	37,772 "	946
國 稅 廳	295,274.3		295,274.3	2,920,695.2	10.1 "	9,584 "	2,567
專 賣 廳		409,454.0	409,454.0	62,396,247.2	0.6 "	14,445 "	3,195
鐵 道 廳		292,084.9	292,080.9	43,691,979.6	0.7 "	35,187 "	692
政府總計	2 890,849.3	1,682,830.2	4,573,679.5	570,349,105.8	0.8 "	305,138 "	1,249

資料：1968年度決算概要(統計篇)，財務部

1963年度豫算案審議資料 및 附屬書類，經濟企劃院

表 Ⅱ-9. 主要經費目間流用(增)狀況

(單位：1,000원)

區分	1 9 6 7					1 9 6 8				
	一般會計	特別會計	計(A)	目間流用 總額(B)	A/B (%)	一般會計	特別會計	計(A)	目間流用 總額(B)	A/B (%)
需 用 費	191,852	95,218.6	287,070.8	26目	13.2	137,476.7	1,195,611.5	1,333,088.2	28目	25.3
財 產 取 得 및 施 設 費	85,126	317,713.0	402,839.0	2,163,471.6	18.6	356,089.4	559,424.6	915,514.0	5,262,356.7	17.4

資料：1967—1968年度歲入歲出決算書，財務部

但，企業特別會計(糧穀管理，鐵道，通信，專賣，調達)分은 包含되지 않았음.

는다. 表 Ⅱ-8과 表 Ⅱ-9에 관한 문제를 통하여 생각할 수 있는 것은 다음과 같다. 첫째로 旅費의 경우, 機關에 따라서 旅費를 많이 計上할 수 있는 機關과 많이 計上할래야 많이 計上할 名目이 없는 機關이 있어, 여기에 심한 不均衡이 생겨 實質의 所得에 不公정을 招來하고 따라서 公務員의 給與體系를 間接적으로 紊亂케 한다는 點이다. 둘째로 문제가 될 수 있는 것은, 旅費나 需用費나 施設費를 막론하고 어떤 經費가 다른 形態로 計上되었다가 終局的으로는 本來의 經費用途로 使用된다면, 當初부터 基準單價를 現實에 符合시켜 變態의 執行을 止揚하는 것이 部處의 執拗한 豫算戰略

에 對應하는 反對戰略이 되는 것이다⁽¹⁴⁾.

지금까지 論述한 中央豫算機關의 對應戰略은 ① ceiling system의 確立, ② 執行實績의 活用 ③ 編成基準單價의 現實化라는 세가지에 局限된 것이었다. 豫算機構, 豫算節次, 豫算構造, 會計制度等 全般的인 改革論議는 물론 여기에서 다루는 對象이 아니며, 다만 部處의 豫算戰略에 對處하기 위한 處方(prescription)으로서의 防禦手段에 관하여 言及하였을 뿐이다. Otto A. Davis는 部處가 여러가지 戰略을 使用하는 以上, 中央豫算機關도 또한 多樣한 方法으로 이에 應하지 않을수 없다는 것을 力說하고 있다⁽¹⁵⁾.

(14) 柳浩善, “現行豫算制度의 虛點”, 月刊“中央”, 第1卷 第9號, 中央日報社.

(15) Otto A. Davis, Aaron Wildavsky, “A Theory of the Budgetary Process”, *The American Political Science Review*, Vol. LX, No. 3. The American Political Science Association, 1966, p. 532.

結論으로서 部處의 豫算要求에 대하여는 무엇보다도 먼저 嚴格한 ceiling system 으로서 規模를 누르고, 다음에는 執行實績評價와 適正基準單價를 가지고 均衡을 고르도록 하는 것이 順序라고 할 수 있다. 또한 “Press and level”야말로 對應戰略의 α 이다. Ω 인 것이다.

第5章 結 論

今世紀에 접어들면서 부터, 國家의 活動領域은 急激히 擴大되었고 따라서 財政需要도 엄청나게 膨脹하였으며, 특히 政府의 主導下에 經濟計劃을 推進하고 있는 우리나라와 같은 開發途上 國家에 있어서는 더욱 그러하다. 그리하여 政府 各部處의 豫算需要는 해마다 增加一路에 있고, 이로 인하여 各部處는 이각기 猛烈하고도 多彩로운 豫算戰略을 展開한다. 그것은 政治的 또는 行政的 channel 을 통한 說得, 主張 혹은 壓力作用에 의하는 것으로 부터, 豫算審查機關을 속여 넘기는 欺瞞的인 手段에 이르기까지 극히 多樣하다. 뿐만 아니라 豫算戰略은 本質적으로 두꺼운 veil 속에서 펼쳐지는 것이므로, 當路者 아닌 사람으로서 그 輪廓조차 알 수 없으며, 그 真相을 아는 사람은 극히 制限되어 있는데다, 이를 결코 外部에 公開하지 않는 것이 特徵이다. 이러한 事情으로, 豫算戰略은 每年 嚴然한 現實에서 거듭되고 또 되풀이되면서도 그지 暗中暗의 存在로서 取扱되고 있을 뿐이다.

이 論文에서는 이러한 豫算戰略을 觀察하고 이를 整理하여 理論的인 體系를 세우는데 努力하였

다. 이와 같은 研究끝에 算出된 對應戰略은 ceiling system 確立, 執行實績活用, 編成基準單價의 現實化라는 세가지였다. 이 研究에서 우리가 發見한 것은, 部處의 豫算戰略의 結果는 中央豫算機關이 意識하던 意識하지 못하던 간에 豫算形成에 그릇된 影響을 미친다는 것이다. 그리고 이것은 豫算當局의 充分한 對應戰略이 請求되지 못한데서 온 結果라는 것도 알았다. 그리하여 結論으로서, 部處의 豫算戰略은 언제나 作用하게 마련이며 따라서 이를 直接 禁止한다던가 하는 일은 期待可能性이 없는 일이므로, 다만 이에 對應하는 防禦手段을 請求하는 것만이 現實的인 方案이라는 것을 強調한다.

특히 여기서 附加할 것은 이 研究의 重點은 豫算局을 中心으로 하여 일어나는 戰略問題에 두어 졌다는 것이다. 그것은 一般적으로는, 現代 國家가 行政國家化한다는 傾向에서 오는 결과로, 豫算局의 役割이 絕對的이라는데서, 어쩔 수 없는 일인 것이다. 지금 이 論文을 脫稿하면서, 1970年度 豫算案이 政府提出原案의 不過 0.6% 該當額인 16億 원을 削減한채로, 거의 無修正으로, 常任委員會의 審議가 시작된지 고작 10日만에, 豫算決算委員會의 綜合審查를 通過하였다는 消息을 듣고는, 더욱 그러한 感을 깊게 하는 同時에, 1970年度 豫算案을 通過시키면서, 1967年度, 1968年度의 決算審議조차 着手하지 못하고 또 한해를 넘다는 사실을 어떻게 생각해야 할지 苦心하지 않을 수 없다.