

經濟開發計劃과 豫算의 乖離와 連繫에 關한 研究

李 容 根

(九回 卒業生)

目 次

一. 序 論
二. 經濟開發計劃과 豫算의 乖離
1. 經濟開發計劃과 豫算
2. 經濟開發計劃과 豫算의 乖離
三. 經濟開發計劃과 豫算의 乖離要因
1. 組織上의 要因
2. 業務上의 要因

3. 行政節次上의 要因
四. 經濟開發計劃과 豫算의 調整을 爲한 望가지 方案
1. 機能的 調整方案
2. 人事行政上의 調整方案
3. 行政節次上의 調整方案
五. 結 論

一. 序 論

1. 問題의 提起

政治의 分斷때문만은 아니지만 經濟的 側面에서
본 世界는 分明히 階層化現狀을 露呈하고 있다.
標準이야 어떻든 先進國이니 後進國이니 하는 概念이
彌滿해 있고 先進國의 豐饒가 주는 繁榮의
挑戰하는 後進國의 貧困이 주는 不安은 世界共同
의 關心事が 되어 있다.

不幸하게도 韓國은 後進國의 羣衆에 拘束되어
經濟安定과 成長에로 邁進하고 있으며, 賛反의 論
議가 紛紛한 가운데 經濟計劃은 後進國의 不可缺
한 行政過程으로 是認되었다.

오늘날 「發展」이라는 用語를 흔히 들는다. 發展
이란 「政治, 經濟, 社會全般의 前進目標를 達成하
기 爲하여 特定體制가 繼續의으로 일어나는 社會

變動에 對應하는 能力を 增加해 가는 過程」⁽¹⁾ 이
라고 定義할 수 있는데 韓國과 같은 低開發國家에
서는 後進性의 克服 또는 現代化⁽²⁾와 相應하는 意
味로 쓰고 있으며 經濟의으로는 經濟成長, 政治的
으로는 行政國家化, 社會의으로는 產業社會의
構造의 變遷, 行政의으로는 特定한 方向과 目標로
志向하는 企劃主義의 創設等으로 볼 수 있는 것이다.⁽³⁾

여기에서 企劃은 行動意志를 内包하는 것으로
單純히 未來를豫測할 뿐만 아니라 未來를 形成한다.⁽⁴⁾ 이點에서 行政의 重要性을 볼 수 있고 變動
을 取扱하는 行政家의 能力이 重視되는 것이다.
따라서 이와같은 企劃自體가 지닌 未來指向性에
에 經濟開發計劃은 發展型行政家에 依해서만이 그
題旨을 充分히 살릴 수 있는 것이다.

한편 豫算은 統制中心豫算制度에서 管理中心의 豫

(1) 李漢彬, 社會變動과 行政, 서울, 博英社, 1969, p. 17,

(2) J. Lapalombara, (ed.); *Bureaucracy and Political Development* 1963, p. 39.

(3) 李宇鉉, 「우리나라 發展을 위한 構想」, 行政論叢, 第5卷 第1號, p. 66.

(4) 上揭文, p. 67.

算制度로, 다시企劃中心의豫算制度로發展하여 왔으나⁽⁵⁾量入制出의原則에依하여編成되는것이現實이므로⁽⁶⁾財源의影響을받지않을수없으므로企劃의意圖를充分히反映하지못하게되는경우가許多한것이다.

여기에서經濟政策全般에걸친行政的要因인財務行政上의問題點을살펴보면 ①非現實의豫算單價, ②各部處豫算要求의架空性, ③豫算查定의前年度踏襲主義, ④運營計劃과豫算의乖離, ⑤豫算審議過程上問題點, ⑥豫算決算特別委員會, ⑦豫算執行上伸縮性缺如, ⑧資金의適期供給性, ⑨過多한監查와 그方法의劃一性, ⑩無誠意한決算審查등을들수있다.⁽⁷⁾

특히計劃이意欲의反映에만그치지않고國家目標達成의옳바른指標가되기위해서는豫算이라는執行手段이要請된은勿論이들이有機의인關聯下에서施行되어야할것이다.

따라서이러한行政現狀을書類調查,觀察法,面接法等을通하여分析하고代案을講究하려는개本稿의意圖라하겠다.

二. 經濟開發計劃과豫算의乖離

1. 經濟開發計劃과豫算

(1) 經濟開發計劃의臺頭

한마디로오늘날은企劃의時代다.企劃이란Yehezkel Dror에依하면「最適의手段으로目標를成就할수있도록,將來에取할行動을위한一團의決定을準備하는過程」⁽⁸⁾이라고했으며A. Waterston도「企劃이란未來를豫測하고選擇하여可能하면目標達成을爲하여未來에對한措置를整理하고,可能하지못하면그러한措置에서나오는結果에制限을加하는것」⁽⁹⁾이라했는데여기

에서企劃이란未來指向의(Future-oriented)眼目으로現實의狀況속에서未來를豫測하고國家目標⁽¹⁰⁾達成을爲한最適의手段을提示⁽¹¹⁾하는過程⁽¹²⁾임을알수있다.

이러한企劃화의要因은

첫째, 1929년以後景氣對策과完全雇傭策等政府役割의必要성을自覺하게된狀況의變動과Keynesian의理論의뒷바침이있었던점, 둘째,短期의景氣對策보다도國家目標追求를爲해서는長期의成長政策의發展이重視된점, 셋째,國民所得計算을通한經濟의循環機能의明白해진점, 넷째,國家經濟計劃을成功시킨二次大戰時의經驗等이있겠다.

韓國에있어서도5·16革命以後實際적인企劃機能을볼수있다.

(2) 經濟開發計劃과豫算의機能

1963年2月14日法律第1506號로서制定公布된政府組織法第19條에서「國民綜合的開發計劃의樹立과發展,豫算의編成과執行,國內外可用資源의動員,投資및技術發展을위한計劃의綜合的調整,國內外의國際機關과의經濟協力에關於事務를管掌하기위하여國務總理直屬下에經濟企劃院을둔다」고規定했는데同法에依한企劃機構의機能은

가.長期,中期,年次別經濟計劃의指針示達 및綜合調整

나.經濟政策의綜合調整및發展

다.國民所得,產業構造,人口,雇傭등重要問題의研究및analysis

라.投資基盤의策定및投資計劃樹立

마.綜合投資計劃의樹立,財政金融및通貨政策

(5) 俞煮, 「財務行政의合理化」, 國會報, No. 70, 1967, p. 49.

(6) 朴文玉, 新稿行政學, 서울, 博英社, 1967, p. 484.

(7) 俞煮, 上揭文, p. 46~47.

(8) 權寧贊, 企劃論, 서울, 法文社, 1967, 9, 19.

(9) Albert Waterston, Development Planning, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1967, p. 9.

(10) 權寧贊, 前揭書, p. 23.

(11) 上揭書, p. 23.

(12) EmMette S. Redford, *Administration of National Economic Control*. New York, The Mac Millan Co., 1952, p. 18.

의 調整

- 바. 綜合物動計劃의 樹立
- 사. 綜合物動政策의 樹立 및 物價政策
- 아. 國內外 經濟動向의 調整 및 分析等이다.
또한 Attir에 依하면
- 가. 執行機關에 對한 政策의 助言(advises)
- 나. 計劃의 作成
- 다. 發展의 統制 및 追求의 機能等이 있다. ⁽¹³⁾
- 이에 比해 豫算의 機能으로는
- 가. 財務統制的機能
- 나. 法的機能
- 다. 政治的機能
- 라. 管理機能
- 마. 經濟政策的機能
- 바. 財政政策的機能等을 들 수 있는데 이는 곧企劃이 目標設定面(goal setting)에 豫算이 目標執行面(goal implementation)에 置重됨을 볼 수 있다.

(3) 經濟開發計劃과 豫算의 關係

經濟開發計劃과 豫算은 國家目標乃至 國家政策의 觀點에서는 兩者가 同時に 計劃의 側面에서 捕捉할 수 있다. 먼저 經濟計劃은 ① 8~20年을 對象期間으로 하는 長期計劃, ② 3~7年을 對象期間으로 하는 中期計劃 및 ③ 1年內外의 期間을 對象으로 하는 短期(年次)計劃으로 分類된다. 變動하는 社會에 있어서는 計劃對象期間의 長短에 따라 豫測의 正確度, 融通性, 包括性 및 具體性이 相異해지는데 長期計劃에서는 包括性 및 融通性이 增加하고 短期計劃에서는 正確度 및 具體性이 增加하는 것이다. 나아가서 經濟內의 要因 및 經濟外의 要因等의 變動에 따라 中長期計劃은 豫算과 直接關係를 가질 수 없고 年次計劃이 豫算과 密接한 關係를 갖게된다.

Robert S. Herman은 "Two Aspects of Budgeting"에서 「...Planning without regard for the realities of annual budget implementation becomes

an academic exercise of little operational value; buget-making which disregards the co-ordinated needs of the development plan tends to fragmentize the energies of the nation and to retard progress toward national objectives...」⁽¹⁴⁾ 라았으며 AID 發刊의 「Medernizing Gov't Budget Administration」에서도 「...開發計劃의 本質은 實現에 理想을 適應시키는 것이며 ...이點에서 豫算의 節次이다... 開發計劃은 豫算編成의 指針을 提供하고 國家開發에 對한 現行 豫算政策의 效果를 評價할 機會를 提供한다. 豫算은 企劃에 必要한 資料와 分析을 주고 審查, 評價 및 統制機構를 提供한다」⁽¹⁵⁾ 라고 해서 開發計劃은 豫算의 指針(Guideline)이 되어야함을 뜻하는 것이다. 元來 豫算은 傳統的으로 各部處가 豫算編成指針에 따라 提出한 個別事業計劃을 查定編成한 것인기 때문에 純粹한 豫算을 通한 開發接近方法은 滿足할만한 것이 되지 못한다. 그러나 開發計劃과의 關聯下에서 볼때 豫算是 開發計劃遂行의 重要한 手段이 되는바 이것은 年次計劃上의 公共投資部門을 豫算上의 同一項目에 反映함으로써 可能하게 되는 것이다.

韓國에 있어서도 第2次經濟開發 5個年計劃의 第1次年度인 1967年度부터 總資源豫算(Overall Resources Budget)이라는 名目으로 年次計劃을 導入해서 中期計劃인 5個年計劃과 豫算을 連結시키는 役割을 擔當하도록 하였다. 1967年度 總資源豫算案에서는 머릿말에서 「原則的으로 總資源豫算是 各種의 計劃 및 豫算에 適切한 指針을 줄 수 있도록 計劃年度의 前해에 作成되어야 한다. 따라서 總資源豫算의 大綱은 計劃年度 前年の 2~3月에 作成되어 政府豫算編成을 위한 指針을 주고 그 最終案은 7月末까지 作成되어 豫算을 비롯한 各種計劃의 테두리와 方向을 提示도록 한다」고 되어 있다.

따라서 企劃機構는 財政資源과 餘他를 包含한 總資源을 管掌하므로 前年度移越額은 勿論 翌年度

(13) Aryek Attir, "Gov't Organization for Development," in *Public Administration in Developing Countries*, Washington D. C., The Brookings Institution, 1965, p. 83.

(14) Robert S. Herman, "Two aspects of budgeting" in *Readings in Science of Public Administration*, 서울, 法文社, p. 173.

(15) A.I.D., *Modernizing Government Budget Administration*, Chicago., 1962, p. 23

의 歲入과 歲出의 推計를 豫算機構와 相議해야 하며 自由로히 歲入增大方案과 開發資源의 增大方案을 提示할 수 있는 것이다. 豫算機構는 企劃機構가 編成한 開發計劃의 財政投融資 및 經常費와一致하는 規模로 豫算을 編成하여야 할 것이다. 企劃機構는 財政關係의 資料에 對해서는 豫算機構에 依存해서 活動計劃을 編成하고 豫算機構는 相對方의 活動計劃에 合致되는 方向으로 豫算을 編成하여야 할 것이다. 이와같이 政策의 具體化手段인 企劃과 政策의 機能的道具인豫算⁽¹⁶⁾은 有機的關聯性이 要請되는 것이다.

2. 經濟開發計劃과豫算의 乖離

效果의 開發目標의 成就是를 為해 計劃과豫算의 調整이 要請되는 바이나 現實의으로는 時間面과 規模面에서 乖離現象을 發見할 수 있다.

(1) 年次計劃과豫算의 成立時期上矛盾.

豫算이 單年度編成을 原則으로 한다는 點에서 年次計劃과 予算의 成立時期의 先後를 問題로矛盾을 發見할 수 있다. 後述한 企劃循期表에는 總資源

豫算의 大綱案이 2月末까지 作成되어 豫算局이 3月末에 示達하는豫算編成指針의 基準을 提示해야하며 總資源豫算의 最終案은 6月末까지 完成되어豫算局은 이에 따라 8月初까지豫算查定을 終了하여 國務會議를 거쳐 國會에 送付되어야 하는데 現實은 그렇지 않다.

韓國에 있어서는 1966年 9月 9日에 總資源豫算制度가 設定되었으므로 1967~1969年的 3個年に亘해서 總資源豫算의 大綱案 및 最終案의 作成時期와豫算의豫算編成指針示達 및豫算局의豫算查定終了時期는 表1과 같다.

여기에서 第1次年度인 1967年에 있어서는 總資源豫算이 1967年 1月 4日에 作成됨으로서 1966年 8月 29日에 終了된豫算編成에 對한 事後的承認에 不過하여 第2次年度인 1968年에 있어서는 總資源豫算의 大綱案이 67年 3月 22日에豫算編成指針示達이 同 4月 3日에 있게되어 12일의 時差가 있으나 計劃이豫算에反映될充分한期間이라고 볼 수 있을지 疑問이다. 또한 總資源豫算

(表 1) 總資源豫算과豫算의 成立日程(1967~1999)

	總資源豫算		豫算	
	大綱案	最終案	豫算編成指針	豫算查定元了
1967	—	'67, 1. 4	'66, 4. 4	'66, 8. 29
1968	'67, 3. 22	'67, 8. 21	'67, 4. 3	'67, 8. 30
1969	'68, 3. 20	'68, 9. 9	'68, 4. 22	'68, 8. 26

자료 ① 경제기획원 제2차경제개발5개년계획 제1차년도(1967) 종자원예산
 ② 경제기획원 제2차경제개발5개년계획 제2차년도(1968) 종자원예산
 ③ 경제기획원 제2차경제개발5개년계획 제3차년도(1969) 종자원예산
 ④ 경제기획원 편성기준과 예산총괄과 公文書綴

의 最終案이 8月 21日에 完成되고 거의 同時に豫算查定이 끝났는데 이것亦是調整에 不足한期間이다. 第3次年度인 1969年에는 總資源豫算의 大綱案과豫算編成指針의示達間에 約 1個月의 時差가 存在하나豫算查定이 8月 26日에 끝난데 比해 總資源豫算의 最終案이 9月 9日에 끝나 時期上逆順임을 發見할 수 있다.

作業過程上充分한意思疏通에 依해矛盾을 카

버 할 수 있으나 後述하는諸要因은 이點 또한 因難解하고 있다.

(2) 經濟開發計劃과豫算의 規模上乖離

開發計劃과豫算의 調整이란 窮極의으로는 規模의 一致性를 意味한다.

그런데 計劃과豫算의 包括部門과 規模는 表2와 같다.

(16) 李漢彬, 「韓國豫算改革論考」, 行政論叢, 第6卷 第1號, 1968, pp. 24~25.

(表 2) 開發計劃과 豫算

部 門	經濟開發計劃		豫 算	
	政府部門			
	民間部門	海外部門		
規模	(G N P)		(財政規模)	

따라서 國民總生產과 中央政府財政은 表 3의 規模와 같고 中央政府財政의 對國民總生產比는 25.4%로서 豫算이 政策反映의 큰 武器임을 알 수 있다. 故로 여기에서는 中期計劃(第2次經濟開發5個年計劃) 및 年次計劃(總資源豫算)과 豫算의 一般財政部門間의 規模를 比較함으로서 兩者間의 乖離現象을 分析코자 한다.

가. 經濟開發5個年計劃(中期計劃)과 豫算.

中期計劃과 豫算의 比較에 있어서는 2 가지 問題가 있다.

첫째, 中期計劃의 1965 年度 不變價格인데 豫算은 經常價格이므로 比較의 公準을 같게 하기 위해 서 豫算에 GNP Deflator를 適用한點

(表 3) 國民總生產對中央政府財政

(單位: 10億원)

	G N P	中央政府財政	
		金額	對 GNP 比(%)
1957	197.78	5,428	27.4
1958	207.19	5,990	28.9
1959	221.00	5,845	26.4
1960	249.69	7,147	29.0
1961	296.82	7,975	26.9
1962	348.58	11,996	34.4
1963	487.96	11,099	22.7
1964	696.79	12,076	17.3
1965	805.85	15,415	19.1
1966	1,032.04	23,098	22.4
1967	1,249.16	31,354	25.1
平均	526.35	124.94	25.42

자료: 主要經濟指標(Major Economic Indicators (1957~1968))

經濟企劃院, 1968.3 pp. 6~7.

둘째, 資料關係로 2次計劃期間인 67~69年の 3年의 짧은 時系列의 研究期間이 된 點이다.

(表 4)

中期計劃 對 豫算(一般財政)

(1965년 不變價格)

(單位: 10억 원)

	1 9 6 7			1 9 6 8			1 9 6 9		
	中期計劃	豫 算	差 額	中期計劃	豫 算	差 額	中期計劃	豫 算	差 額
歲 入									
租 稅	94.45	111.22	16.77	111.16	149.59	38.43	121.85	180.03	58.18
稅 外 收 入	13.43	19.04	5.61	15.59	22.92	7.33	16.72	22.41	5.69
援 助	25.55	22.43	4.12	20.95	20.95	2.10	17.70	17.40	0.30
歲 出									
一 般 經 費	63.02	69.12	6.10	73.80	88.16	14.36	77.14	101.38	24.24
國 防 費	40.06	39.44	0.62	43.35	47.60	4.25	43.98	54.61	10.63
財 政 投 融 資	30.35	44.92	14.57	30.55	59.80	29.25	35.05	63.85	28.80
一般財政規模	133.43	153.18	19.75	147.70	195.56	47.86	156.17	219.84	63.70
GNP Detactor		125.1			136.4			148.6	

자료: ① 第二次經濟開發5個年計劃, 大韓民國政府

② 1968 年度 豫算概要, 經濟企劃院

③ 1969 年度 豫算審議資料 및 附屬書類, 經濟企劃院

註) 租稅에는 關稅, 國稅, 專賣益金을 包含

表 4에서 보는 바와 같이 1967년에는 租稅 및 財政投融資가 각각 168億 및 146億의 乖離의 幅을 1968년에는 租稅 및 財政投融資가 각각 384億 및 293億의 幅을 1969년에는 租稅 및 財政投融資가 각각 582億 및 288億의 幅을 示顯하고 있다.

즉 3個年동안 歲入에 있어서는 租稅가 歲出에 있어서는 財政投融資가 가장 큰 乖離를 보이는 데 이는 計劃과 豫算의 歲入과 歲出中 가장重要な 歲入源泉으로서의 租稅와 開發費로서의 財政投融資에 있어서 커다란 見解差를 말하는 것이다.

나. 年次計劃(總資源豫算)과 豫算

(表 5) 總資源豫算對 豫算(一般財政)

(單位 : 10억 원)

	1 9 6 7			1 9 6 8			1 9 6 9		
	ORB	豫算	乖離	ORB	豫算	乖離	ORB	豫算	乖離
歲入									
租 稅	116.1	128.7	12.6	177.2	203.2	26.0	267.5	267.6	0.1
稅外收入	18.3	20.5	6.7	20.4	31.1	10.7	26.5	33.3	6.8
援 助	29.9	22.8	2.9	24.9	31.2	6.3	26.3	25.9	0.4
歲出									
一般經資	79.2	86.4	7.2	168.2	184.2	16.0	151.5	150.7	0.8
國防費	48.0	49.4	1.4				82.6	81.1	1.5
財政投融資	37.1	46.2	9.1	54.3	81.5	27.2	86.2	94.9	8.7
一般財政規模	164.3	182.0	17.7	222.5	265.7	43.2	320.3	326.7	6.4

資料 : ① 第2次經濟開發5個年計劃第1次年度(1967) 總資源豫算, 經濟企劃院
 ② 第2次經濟開發5個年計劃第2次年度(1968) 總資源豫算, "
 ③ 第2次經濟開發5個年計劃第3次年度(1969) 總資源豫算, "
 ④ 1969年度 ORB 財政關係資料
 ⑤ 1968年度 豫算概要
 ⑥ 1969年度 豫算審議資料 및 附屬書類

177億, 租稅가 126億 및 財政投融資가 91億의 乖離을 1968년에는 一般財政規模가 432億, 租稅가 260億 및 財政投融資가 272億을 1969년에는 一般財政規模(國會通過前)가 64億, 歲入上 租稅의 乖離의 幅이 줄고 稅外收入面에서 68億, 歲出의 面에서는 財政投融資가 87億의 乖離를 나타내고 있어 漸次 그 差가 減少하는 傾向이 있다. 參考로

1969年的 總投資과 財政投融資의 計劃을 比較하면 表 6과 같다.

三. 經濟開發計劃과 豫算의 乖離要因

William I. Abraham 教授는 計劃과 豫算의 乖離要因으로⁽¹⁸⁾

- (17) Peter F. Drucker, "Long-Range Planning-Challange to Management Science," Management Science, April, 1959, Vol.5, pp. 238—249.
 (18) William I. Abraham, "Annual Planning & plan Implementation," in Development Digest, National Planning Association, 1966, 7.

(表 6)

總投資과 財政投融資計劃比較

(單位 : 10억 원)

	總 投 資		財政投融資(一般會計) 特別會計		B/A (%)	A-B
	金額(A)	比率(%)	金額(B)	比率(%)		
總 計	443.3	100.0	145.9	100.0	32.9	297.4
農林水產業	72.7	16.4	31.7	21.7	43.6	41.0
礦工業	113.2	25.5	20.7	14.2	18.3	92.5
社會間接資本	257.4	58.1	93.5	64.1	36.3	21.8
기타씨비스						

資料 : ① 第2次經濟開發5個年計劃 第3次年度總資源豫算 經濟企劃院 1968.

② 1969 年度 豫算審議資料 및 附屬書類

- ① 計劃이 年次計劃別로 具體的 目標를 提示하지 않고 長期計劃에 그친다는點
- ② 計劃이 公共部門과 民間部門의 事業計劃을 明確히 區別하지 않는다는點
- ③ 計劃 및 豫算擔當者가 相異한 觀點과 責任을 갖는 機構에 屬한다는點.
- ④ 豫算 및 그 執行過程의 相異性等을 들고 있다 그러나 이는 各國의一般的인 要因에 不過하므로 筆者는 組織上, 業務上 및 行政上의 要因에서 檢討코자 한다.

1. 組織上의 要因

(1) 組織特性의 差異

政治的 派動에 基因한 行政力의 分散과 自由黨政權時 行政 「엘리트」의 「享樂的 摧取型時觀」⁽¹⁹⁾ 및 民主黨政權의 「空想的 逃避型時觀」⁽²⁰⁾은 爆發的 狀況에 對하여 效果의 解決策을 提示하지 못했다. 그러나 躍急型 進取型時觀을 가진 5.16革命主體勢力은 課業指向型人事⁽²¹⁾를 參與시킴으로서 社會刷新을 위한 先採擇者的役割을 다했다.⁽²²⁾

暫時 企劃機構인 企劃局과 豫算機構인 豫算局이 變遷되어 온 過程을 一瞥하면 다음과 같다.

1968年 7月 17日 法律第1號로 公布된 政府組

織法에서는 國務總理下에 企劃處를 두어 豫算局과 經濟企劃局을 並存시켰다. 當時意圖는 企劃과 豫算의 有機的 關聯보다는 豫算爭奪戰에 對한 第三者的 立場의 確保였다.⁽²³⁾

10月의 憲法改正으로 總理制가 廢止되고 企劃處는 大統領直屬下에 옮겨 名分은 企劃과 豫算의 一元化를 期했으나 企劃에 對한 認識不足, 行政, 政治, 經濟的 與件은 實을 求하지 못하게 했다. 1955年 2月 7日 法律第954號로서 公布된 政府組織法에 따라 企劃處 代身 復興部가 設置되어 企劃局은 復興部로 豫算局은 財務部로 分離되었고 1961年 5.16 革命으로 國家再建最高會議令第14號에 따라 復興部는 建設部로 代置되었다가 同年 7月 22日 法律第660號로 改正公布된 政府組織法에 依해 經濟企劃院이 新設되어 綜合企劃局, 豫算局은 物動計劃局, 統計局과 함께 企劃院傘下에 合致되었다.

그리나 이와같이 6年만의 合致에 依한 新部處의 創設로 經濟開發에 그 功績이 至大함에도 不拘하고 Abraham 教授의 所論은 다음의 點에서 首肯되는 바이다. 즉 企劃과 豫算을 同時に 달루는 企劃院의 創設은 一面 時代의 趨勢에 附應한 要請이

(19) 李漢彬, 社會變動과 行政, 서울, 博英社, 1968, p. 244.

(20) 上揭書, p. 244.

(21) " , p. 229.

(22) " , p. 223.

(23) 趙錫俊, 「美軍政 및 第一共和國의 中央部處機構의 變遷에 關한 研究」, 行政論叢, 第5卷 第1號, pp. 118~139.

기도 하지만一面刷新의 採擇者인 革命主體勢力의 正治的 正當性(legitimacy)의 根據로서 經濟計劃樹立이 切感된 基因한다⁽²⁴⁾고 보이는바 이點에서企劃機構인 企劃局이 政治的 政策的 所產임을 알 수 있다. 反面에 豫算制度는 絶對王政時 臣民議會의 行政府에 대한 奉制手段으로 發生한 Magna Carta에 由來를 두고 長久한 歷史와 势力均衡의 틈바구니에서 Routinized 되었을 뿐만 아니라 業務自體의 經濟性에 依해 強力한 行政內在力を 保有하게 된 것이다. 이와같이 制度의 源源과 政治的 正當性的 相異가 渾然一體가 되지 않는 限餘他의 制度의措置도 兩組織成員의 志向과 行態, 計劃과 豫算의 調整이라는 目的을 成就하기 困難케 할 것이다.

(2)組織成員의 志向(Orientation)과 行態(Behavior)

經濟企劃院에 企劃局과 豫算局이 合致된 後에도 다음의 事實을 發見할 수 있다.

① 充員의 相異性이다. 當時 企劃局은 局長과 課長 1人은 銀行出身이며 나머지 課長 2人은 產業開發委員會(復興部)出身이었고 反面 豫算局은 局長以下 全課長이 財務部 豫算局出身이었다.

② 1968年 12月現在에 있어서도 局 課長級의 背景에는 크게 다를 바가 없다.

(表 7) 企劃局과 豫算局의 局課長의 背景
(1968. 12)

	復興部	財務部	銀行	其他	計
企劃局	3		2	2	7
豫算局		5		1	6

資料 : EPB 總務課. 1968. 12月 現在

(表 8) 兩局間人事移動(1968. 1. 20)

移動	3乙	4甲	4乙	計	總人員中의 比(%)
企劃局→豫算局	5	3	1	9	9/84 × 100 = 8(%)
豫算局→企劃局	5	2	7	9	9/56 × 100 = 16(%)

資料 : EPB 總務課 1968 1月 20日

③ 最近 1968年 1月 20日에 있은 大規模人事移動에 있어서도 그 交流가 적다(表 8)

이 같은 事實은 制度의 調整에도 不拘하고 運營上의 調整을 困難케 하는 重大한 要因이 되었다. 여기에서 8個月 (1968年 4月~11月)間에 걸친 觀察法과 5名式(局長各 1名, 課長各 1名, 事務官 3名)을 對象으로 한 面接法에 依한 比較研究를 Simon의 葛藤(Conflict)의 理論에 代入해 보았다. Simon에 依하면 葛藤의 세 가지 獨立變數(independent variables)로서 ①「共同決定의 必要」(The need for joint decision-making: 權力差), ②「目標의 差」(Difference in Goals), ③「事實에 關한 認知의 差」(Difference in Perception)를 드는데⁽²⁵⁾ ①②는 大同小異하다고 보고 ③은 相異하다고 보았다. 之나면 企劃處下에 共存하던 兩局의 1955年以來 各各 他部處에서 相異한 風土를 形成해 来기 때문이다 따라서 事實에 關한 認知의 差를 다음과 같은 8個의 變數로서 接近했다.

가. 相對方을 보는 見解

이는 相對方의 業務를 보는 見解와 同意가 될 것이다. 企劃局側에서는 豫算은 編成指針示達과 豫算查定이 主業務가 되어 經驗과 責任感으로 遂行이 可能한 Routinized 된 것이라 보며 豫算配定의 規模에 따라 卽時 反應을 받는 實際的(Practical)인 面의 強하다고 보는데 反面 豫算局側에서는 企劃을 理想的, 合理的이나 部分的 修正이 要求되어 業務가 抽象化하여 觀念的(ideological)이라고 본다.

나. 轉職(輔) 및 報酬에 對한 態度

轉補에 對해서는 豫算局側보다 企劃局側이 強한 것 같으며 前者보다는 後者가 더 昇進指向的(promotion oriented)인 것 같다.

다. 認定의 對象

企劃業務는 豫算業務보다 더 專門的 學術의 知識이 要求되어 上下間의 意思疏通이 보다 많고 能力에 對한 認定感이 큰데 反面 後者는 業務의 性格上 보다 嚴格하게 意思疎通에 系統이 서있어 職位가 더욱 重視되는 것 같다.

(24) 李漢彬, 前揭書, p. 226.

(25) J. G. March and Simon H.A., Organization, New York, John Willy & Sons, p. 122.

라. 充員(Recruitment)에 對한 態度

經濟企劃院은 그가지닌 Prestige에 比해 充員에 對한 排他性의 적은 편이다. 이는 人材의 養成과 齉出 즉 人的循環의 圓滑함에 基因하듯하며 企劃局의 경우에는 豫算局보다 더욱開放的인 것 같다.

마. 業務에 對한 보람

企劃業務의 合理性과 抽象性은 豫算業務와 같은 執行業務에 裁量을 賦與하며 政策當局과 國民과의 사이에서 執行當局은 橋梁의 役割을 한다. 換言하

면 企劃業務과 豫算業務의 보람은 相異하다. 다만 보람의 크기는 上位層에 갈수록 增加한다.

바. 業務道具

企劃 豫算兩業務가 圓滑히 遂行되기 위해서는 高水準의 學識을 要한다. 그러나 각業務의 特性으로 因해서 企劃은 Academic 한 知識이 熟練보다 더 要求되고 豫算은 이와 逆인 것 같다. 이는 表 9의 學歷比較에서도 立證된다.

(表 9)

經濟企劃局과 豫算局職員의 學歷(1968. 12)

	大學院		大學		其 他		合 計	
	企劃局	豫算局	企劃局	豫算局	企劃局	豫算局	企劃局	豫算局
二 級	1	1					1	1
三 甲	2		5	4		1	7	5
三 乙	6	1	25	22		2	31	25
四 甲	12	1	17	10	1	2	30	13
四 乙		1	3	6	1	1	4	8
五 甲			4	4	4		8	1
合 計	21	4 (26%)	54 (67%)	46 (82%)	6 (7%)	6 (11%)	81 (100%)	56 (100%)

資料 : EPB 總務課 1968

註 : ()안은 各局의 全員에 對한 比率

表에서 보는 바와같이 企劃局의 境遇 大卒以上이 93% 인데 比해 豫算局의 境遇는 89%로 나타난다.

사. 業務에 關한 相對局職員의 態度

企劃局의 立場에서는 豫算은 企劃의 執行手段으로서 呼應해야 한다고 한다. 反面 豫算局의 立場에서는 豫算도 廣意의 企劃이므로 消極的으로 따라야 한다는 見解와 企劃은 豫算을 合理化시키는 方便이라는 見解가 있다.

2. 業務上의 要因

(1) 性格上의 相異

Harold Koontz에 依하면 計劃을 세 가지範疇로 나누어 ①企劃의 目的과 本質에 關한 原理, ②計劃의 構造에 關한 原理, ③企劃의 過程에 關한 原理等을 드는데⁽²⁶⁾ 첫째, 企劃의 目的과 本質에 關

한 原理로서는 目標에 寄與原理, 計劃能率의 原理, 企劃優先의 原則, 企劃普遍化的 原理가 있고, 둘째 計劃의 構造에 關한 原理로는 企劃假定의 原理, 政策基準提示의 原理, 時間決定의 原理, 企劃 意思傳達의 原理가 있으며, 셋째 企劃의 過程에 關한 原理로는 代案의 原理, 制約要素의 原理, 公約의 原理, 融通性의 原理, 動態의 變更의 原理, 戰略의 企劃의 原理가 있다. 이를 別問題로 하고 計劃의 一般原則으로⁽²⁷⁾ 다음을 드는 이도 있다. 첫째 計劃은 一貫性이 있어야 한다. 둘째, 主題의 統一(thematic unity)이 있어야 한다. 세째, 判斷의 調和(Concert of judgement)에 依해야 한다. 네째 銳利하고 論理의이어야 한다. 다섯째 明白한 主義(Doctrine)가 있어야 한다.

한편 豫算是 넓게 볼때 企劃의 概念에 包含된다

(26) 權寧贊, 企劃論, 서울, 法文社, 1967, pp. 156~162.

(27) 朴文玉, 新稿行政學, 서울, 博英社, p. 223.

고 볼 수 있지만⁽²⁸⁾ 그自體도 固有의 原則을 가지고 있으니 前美國의 豫算局長을 지낸 Harold D. Smith 의 現代的인 豫算原則으로는 ① 計劃의 原則, ② 責任의 原則, ③ 報告의 原則, ④ 手段具備의 原則, ⑤ 多元的 節次의 原則, ⑥ 裁量의 原則, ⑦ 時期彈力性의 原則, ⑧ 豫算機構相互連絡의 原則이 있다. 이와같은 兩者的 原則을 가지고 現狀을 把握하는 것은 論理的으로 飛躍하는 感이 있으나 原則은 「準據點」(Frame of reference)이 되는 意味에서 本源的인 乖離可能性을 發見할 수 있다.

첫째 計劃은 目標에 對한 寄與의 原理, 企劃優先의 原理, 公約의 原理等에서 豫算보다 Doctrine 을 強調하고 있다.

둘째 企劃은 假定의 原理, 政策輪廓提示의 原理 代案의 原理等에서 理論的 推象的임을 알 수 있다.

세째 豫算은 計劃의 原則, 豫算機構相互連絡의 原則等에서 企劃보다더 他機關과의 行政的 linkage 를 強調하고 있다.

네째 豫算은 또한 責任의 原則, 報告의 原則, 手段具備의 原則, 裁量의 原則, 時期彈力性의 原則等에서 執行手段으로서의 現實性을 内包하고 있다.

이러한 性格上의 差異는 產出(Output)로 나오는 開發計劃과 豫算이 乖離를 招來한다고 보겠다.

(2) 內容上의 相異

企劃과 豫算은 對象資源의 規模와 그構成面에서 相異하다.

R. Goldsheid 는 「國家의 機能은 主로 財政의 構造에 依하여 決定되며 豫算은 同時に 모든 이데오로기의 紛飾을 脱却한 國家의 骨格이기도 하다」⁽²⁹⁾ 고 하여 豫算의 重要性을 強調한 바 있지만 이는 豫算의 政策的 機能面을 強調한 것이며 豫算의 規模와 國家經濟의 規模가 同一하다는 뜻은 아니다.

表 10에서 보는 바와같이 國家經濟는 政府部門 民間部門, 海外部門으로 構成되어 豫算은 이중 政府部門에 限하여 政策的 操作의 波及效果를 通해

서 目標에 到達토록 調整하는 것이다. 여기에서 企劃의 對象은 總可用資源에 있고(107.5%) 豫算의 對象은 政府部門의 貯蓄과 消費의 合計(18.8%)에 있다.

(表 10) 1969 年度 總可用資源과 處分
(單位 : 10억 원)

區 分	1969 年度		
	金額	構成比 %	增加率 %
國民總生產	1,850.23	100.0	21.7
輸 出	297.51	15.0	22.1
輸 入	426.06	23.0	12.8
海 外 貯 蓄	138.55	7.5	-2.5
總可用資源	1,988.78	107.5	19.6
消 費 支 出	1,545.49	83.5	19.2
政 府	208.45	11.3	23.9
民 間	1,337.04	72.2	18.5
總 投 資	443.29	24.0	21.1
政 府	187.16	10.1	11.2
民 間	256.13	13.9	29.6
國 民 貯 蓄	304.74	16.5	36.1
政 府	139.31	7.5	25.4
民 間	165.43	9.0	46.6

資料 : 第3次年度(1969) 總資源豫算, 經濟企劃院, pp. 54~55

이들의 構成을 보면

첫째, 中期(5個年) 計劃에 있어서는

- ① 經濟의 長期展望, 發展과 課題
- ② 計劃의 概念, 目標와 主要政策手段
- ③ 部門別 產業政策에 따르는 投資配分

둘째, 年次計劃(總資源豫算)에 있어서는

- ① 現實經濟의 現況과 問題點
- ② 計劃年度에 對한 目標와 展望
- ③ 計劃年度의 經濟運用의 指針
- ④ 中期計劃上 目標年度까지의 新로운 展望

세째, 政府豫算에 있어서는

- ① 一般財政部門歲入・歲出
- ② 特別會計規模 및 概要

(28) Municipal Financing Administration, 5th ed., International City Managers Association, 1955, p.61

(29) 金命潤, 財政學, 서울, 法文社, p. 46.

③ 豫算總計 및 其他

④ 附錄(豫算總則, 明示移越費, 繼續費, 國庫債務負擔行爲) 등으로 되어 있다.

以上과 같이 規模와 構成의 相異는

첫째, 全經濟部門에서 政府部門에 대한 比重을企劃보다豫算에서 더 크게 두어企劃에서 變更을 要하는 政府收入支出도豫算에서는 制約을 받거나變更不可能할 때도 있다.

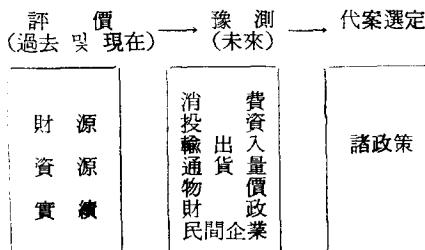
둘째, 計劃은 經濟全體의 規模에서 政府, 民間, 海外의 比率을決定하고 財政의 役割을豫測할 수 있는 反面豫算은 그 歲入과 歲出中에서各計定間의 比率을 政策目標에 附合하도록調整하여야 된다.

(3) 計劃對象期間의 相異

長期計劃은 諸國家目標 이를테면 雇傭增大, 文盲退治, 및 外援依存等에 對한 國家指導者나 計劃樹立者가 갖는 廣範한 期待와 結果를 提示한다는 點에서 意義를 갖는다. 換言하면 長期計劃은 性格上 抽象의이며 「비전」을 提示하는 것이다.

中期計劃은 長期計劃의 「비전」에 對해서 具體性을 賦與하고 中間의目標를 設立하는 것으로 行動化의始發點(starting Point)에 不過하며 執行의 인 것은 못된다.⁽³⁰⁾ 따라서 兩者는 理論의이며 行動化의 青寫眞이 缺如된 것이다. 이와같이 中長期計劃은豫算과는 對象期間이 너무도 相異해서 過去의豫測值가 現實值와 같아야한다는 結論에 到達하게되어 兩者間에一致의 可能性은稀薄하게 된다. 그런 結果 年次計劃으로 執行計劃을 作成하는 것은 計劃過程의 必須의 段階가 된다.

<第1圖> 年次計劃樹立의 3段階



(30) 經濟企劃院, 經濟調查(季刊) 1968, 6. p. 50~51.

P. Wignaraja, "Annual operational plans: A new Dimension in planning for ECAFE Countries."

(31) 權寧贊, 前揭書, p. 165.

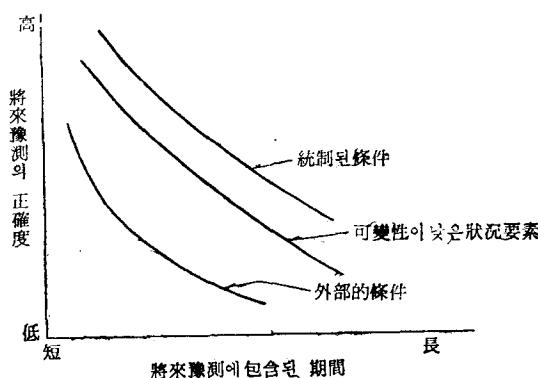
年次計劃과豫算은 期間面에서 調整의 可能性이濃厚하나 運營面에서 差跌이 發生하는데 이點後述하였다.

(4) 業務技術의 相異性

年次計劃樹立은 評價,豫測, 代案選定의 3段階로 区分되며(第1圖)各段階別主要素로는 첫째 過去 및 現在의正確한評價를 위해서는 正確한統計資料와 이를應用할 수 있는評價ability이要求된다. 그러나 各種計數值上의 時差, 機關의相異 및統計技術의不足으로評價의正確性을保障할 수 있는資料가缺如되어 있다.

둘째,豫測의信憑性如否에 따라計劃의 有用性이決定된다. 그런데 William H. Newman에 依하면將來豫測의信憑性은 期間이 길수록急激히減少한다.⁽³¹⁾(第2圖)

<第2圖> 將來豫測의 正確度에 關한 時間效果



따라서 먼 將來보다 가까운 將來活動에 對해서는細部計劃을 짜는 것이 效果의이다. 이점은 中期計劃과豫算의乖離를 年次計劃과豫算의 그것보다 더 크게 한 要因이된다.

正確한豫測에 必要한道具는 經濟學, 統計學 및 數學의 知識이다. 이를테면動態 및 靜態線型分析(Dynamic and Static Linear Programming Analysis), 產業聯繫分析(Input-Output Analysis), 回歸分析(Regression Method) 및 資金循環分析등이

다.

세째, 代案의 選定段階에서는 組織間, 部門間, 產業間 調整이 要求되며 이때 高位決定作成者の 決心이 奏效한다.

이에 比해 豊算의 編成은 「豐算編成指針」의 示達에서 查定을 거쳐 議會의 議決로서 끝나는데 이에서는 經濟學이나 數學的 知識보다는 豊算會計法 등 法節次에 對한 知識과 基準 및 單位單價決定能力, 그리고 課目間의 調整能力等이 要請된다.

3. 行政節次(Process)上의 要因

行政節次는 運營과 가장 緊密한 關係에 있어 가장 重要한 乖離要因이 된다.

(1) 企劃循期上의 問題點

企劃循期(Planning Cycles)는 보통 中央企劃循期와 地方企劃循期로 區分되며 이는 다시 計劃循期와 施行循期로 區分되는데 論點이 開發計劃에 있으므로 中央企劃循期에서 計劃循期의 側面을 取扱한다.

行政府企劃循期表는 第3圖와 같으며 內譯의 說明은 略하고 問題點만 列舉하면 다음과 같다.

<第3圖>

行政府企劃循期表

月別 區分		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
施	運營計劃												
行	審查分析	前年度 4/4 分期 及年度綜合評價		1/4 分期		2/4 分期		3/4 分期					
	豫算管理分析	前年度下半期		上半期									
計	O R B	大綱		作成									
	主要需要物資計劃								指針	最初	最	終	
	外需給援助計劃												
劃	基營基本計劃	指針	最初	調整									確認
	豫算	指針	豫算要求書作成	查定	國務會議		國會審議						配計定劃
區分 月別		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

資料：企劃調整室

첫째, 總資源豫算의 大綱案이 2月末까지 完成되고 豫算編成指針示達이 3月末이되어 計劃이 豫算에 反映될 時間의 餘裕가 1個月이 있게된다. 그러나 總資源豫算의 內容上 問題點이 있다.

總資源豫算의 大綱案은 3部門으로 構成되어 있는 데 ① 目標年度의 經濟展望(成長展望, 投資와 財源調達, 對外去來 및 物價) ② 計劃年度의 主要目標(GNP 成長率, 物價上昇率, 資本蓄率, 輸入目標, 產業別目標, 外換保有高, 人口增加率等에 關한 政策目標) ③ 目標年度經濟運用의 方向(이는 事實上 計劃內容의 草案으로서 財政, 金融, 對外去來, 物價, 各產業別 投資計劃等이 包含되어 있음) 등으로 나누어져 있는데 ③의 財政에 있어서 그 規模가 決定되지 않은 것은 大綱案이 나올때까지 豫算局의 財源推計의 未完了에 基因하나 各產業別 投資計劃에 있어서 總投資規模과 目標의 方向만을 提示했을 뿐으로 產業別投資規模과 財政投融資比率이 決定되지 않아서 이 總資源豫算의 大綱案은 3月末까지 示達하는 豫算編成指針에 何等의 具體的 計劃을 反映할 수 없어 豫算이 計劃遂行의 道具로서의 機能을 發揮할 수 없다.

둘째, 總資源豫算의 作成이 循期表대로 되지 않고 있는데 그 原因은 循期表가 閣令으로 되어 強한 拘束力이 缺如되기 때문이다. 이에 關해 지난 1968年 6月 9일에 行政改革調查委員會가 大統領에 報告한 「政府企劃制度의 改善을 위한 報告書」에도 「現行 豫算會計法을 企劃 및 豫算會計法으로改正, 企劃體系의 節次를 法制化할것」이라는 內容으로 主張한다. ⁽³²⁾

(2) 作成過程(Decision-Making Process)上의 相異點 같은 內容의 業務일지라도 決定作成過程이 相異하면 그 結果도 相異하게 나오리라는 것은 쉽게斟酌할 수 있다. 먼저 綜合開發計劃의 一般的의 樹立過程을 考察하면

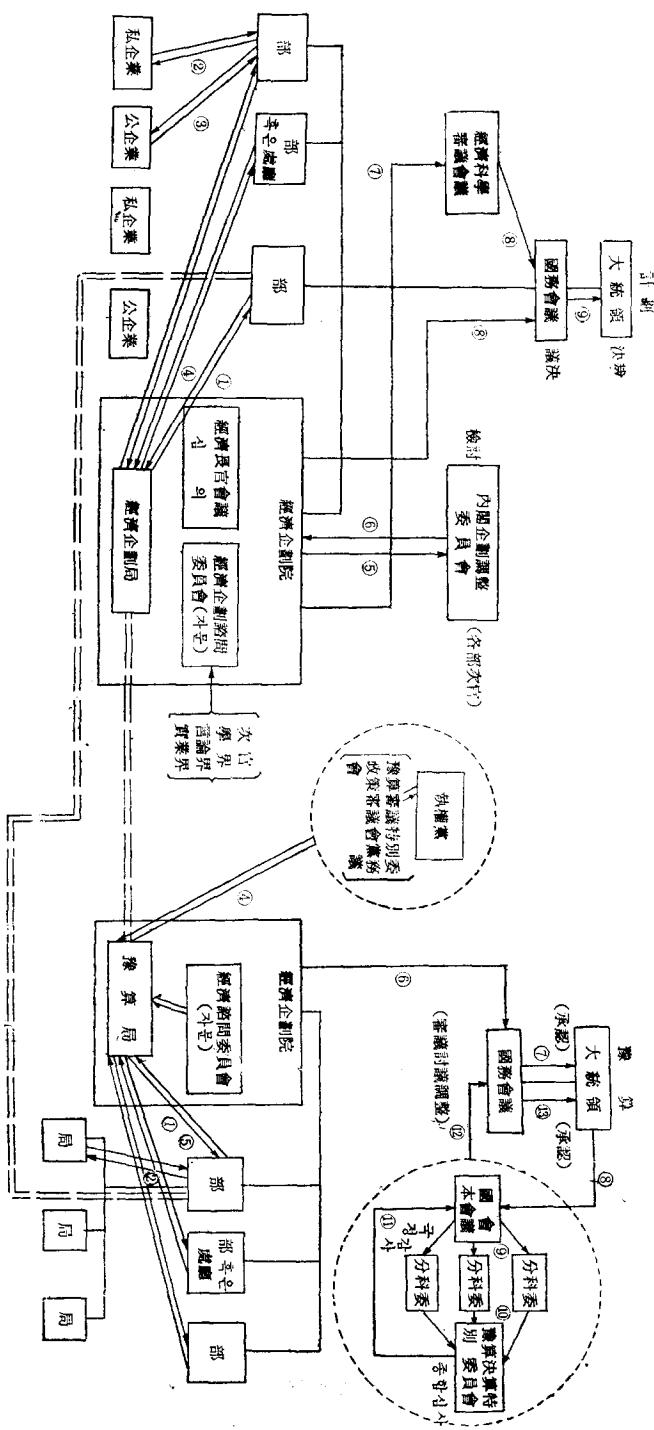
① 企劃院은 經濟開發計劃을 樹立, 監督, 調整한다 經濟企劃局은 그 基本方針을 作成하여 各部, 處, 麾에 下達한다.

② 關係部處에서 所屬分野에 關한 計劃을 樹立, 檢討한다.

- ③ 關係部處에서는 公私企業體의 意思를 反映토록事業計劃을 樹立한다.
 - ④ 作成, 提出된 計劃을 經濟企劃局에서는 開發目標에 비추어 檢討, 調整하여 經濟計劃諮詢委員會의 諮問을 받아 經濟長官會議에 提出하여 審議를 받는다.
 - ⑤ 綜合開發計劃案을 作成, 內閣企劃調整委員會 및 國務總理直屬의 諮問委員會에 附議하여 檢討가 完了되면 國務會議에 上程한다.
 - ⑥ 한편 計劃案은 經濟科學審議會에 附議하여 그 審議案을 大統領에게 報告한다.
 - ⑦ ⑤와 ⑥이 끝난 開發計劃案은 國務會議에 上程되어 議決을 받는다.
 - ⑧ 國務會議의 審議가 完了되면 大統領에게 提出되어 最終的 決裁를 받는다.
- 한편 豫算編成의 過程을 考察하면
- ① 提案權이 行政府에 있음에 따라 經濟企劃院長官은 「豫算編成指針」을 作成 前年 3月末까지 中央官署의 長에게 示達
 - ② 各部處에서는 送付된 豫算編成指針과 基準을 局長의 以上的 會議에 回付
 - ③ 檢討 調整後 長官의 決裁를 얻은 豫算要求書를 前年 5月末까지 經濟企劃院에 提出
 - ④ 豫算局에서는 各部處의 豫算要求書中 一部를 執權黨에 送付하여 審查케 하고 豫算要求額을 分析檢討하는 한편 歲入財源의 推計를 完了
 - ⑤ 歲入財源의 範圍內에서 豫算局은 第1案을 作成, 7月初旬 執權黨과 協議後 中旬頃에는 豫算限度額作成 通報
 - ⑥ 經濟企劃院은 8月 16日限 國務會議에 豫算案上程
 - ⑦ 大統領의 承認
 - ⑧ 國會의 本會議에 提出(大統領의 施政演說과 經濟企劃院長官의 提案說明)
 - ⑨ 各分科委員會別 豫算案豫備審査着手(國政監查)
 - ⑩ 豫算決算特別委員會의 綜合審查(國政全般에 關한 質疑)
 - ⑪ 豫算決算特別委員會案이 確定
 - ⑫ 國會本會議에서 最終審查 및 確定

(32) 1968年 6月, 韓國日報 一面記事.

〈第4圖〉經濟開發計劃及豫算의決定作成過程



⑬ 政府에 移送되어 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻어 執行

以上의 計劃과 豫算의 作成過程은 第4圖와 같이 表示된다.

이와 같은 作成過程上 몇 가지 問題點으로

첫째豫算은 行政府, 議會 및 政黨을 循環하면서企劃보다 더 많은 成立段階을 거치나 關與하는 利益團體가 限定된데 比해企劃은 官界, 學界, 言論, 實業界等의 意思가 보다開放的인 事件下에 授受되므로⁽³³⁾ 情報는 더크다고 본다.

둘째企劃은 行政府自體內에서만 審議, 諮問, 檢討, 裁決等으로樹立되는데豫算은 行政府뿐만 아니라 議會와 政黨의 干與를 받는다. 따라서 ①企劃은 社會諸勢力間의 動的, 力學的 關係가 行government의 決定作成속에反映된것이고豫算은 行政各部處間 또는 行government와立法府間 및 行government와執權黨間의 勢力關係가 나타난것이다. ②豫算은立法府의 審議過程을通過하는 동안 法規의 性格을 갖게되나企劃은 行government內에서만 이룩되어行政命令의 性格을 갖게된다. ③따라서兩者的 Feedback의 크기가相異하다.

셋째,企劃과豫算이調整될 수 있는 水準은 ①企劃局과豫算局間 ②中央各部處間이다. 그런데 아직도經濟企劃院水準에서는調整을 위한 運營의妙를 찾지못하고 있고各部處의 水準에서는貫例上豫算要求額을過大히要求하고 있어⁽³⁴⁾豫算是別個의 問題로되어 있다.

(3) 評價制度上의 問題點

5·16革命後 우리나라가採擇한企劃制度의一環으로서 審查分析制度는 「施行의 結果 나타나는諸事實을 分析하고 結論을導出하여 그 經驗을 將來의企劃이나施行에活用」하는데 그意義가 있다고 볼 수 있으며 이는 또한 實績分析에만 끝나지 않고 現在의 目標나 諸事業計劃의當否性, 有效性 및 實現可能性如否에對하여도 꾸준히 檢討하고 Feedback이 이루어져야 할것이다. 그러면

兩者間의乖離의要因이 되는評價制度上의 問題點으로는

첫째開發計劃機構로서 國務總理의 幕僚機關인企劃調整官室과 内閣의 經濟企劃院이 있어 機構의二元性을 들 수 있다. 따라서指揮系統의確立과協助의困難, 時間의浪費뿐만아니라⁽³⁵⁾相違한機關의二重의評價는評價의效果를滅殺한다.⁽³⁶⁾

둘째, 計劃과豫算의調整을 위해서는企劃局과豫算局이 合同으로 審查分析 및評價를 하여야 하는데 다만企劃局自體內에서計劃對實績의對比를推計할뿐이며企劃管理室에依한嚴格한 審查分析이行해지는것 같지 않다.

셋째, 計劃과豫算을共히評價할共同標準(Commom Criteria)이 없다. 이는 두가지側面에서考察할 수 있는데 하나는 資料中の數字의不正確性이며 또하나는對象事業選定의困難性인데前者는時間과人力不足, 行政力의未及, 統計의不備,關係官의熱意의不足 및非協助에基因하며後者は目標量의表示가可能하고單位原價의計算이可能하며標準의設定이可能하여야하는데事業計劃豫算(PPBS)의發展初期에 있는現實에서는많은問題가있다.

넷째, 審查分析 및評價의效果가反映되기위해서보다強力한關係官의支援이要請되는點等을 들 수 있다.

四. 經濟開發計劃과豫算의調整을 위한 몇 가지 方案

1. 機能的調整方案

(1) 機能의重疊화.

古典學派의組織理論은節約과能率이焦點을두고分業의原則은이에附應하는理論이다. 그러나分業의原則에서는專門家養成이意圖되나專門家는縱의으로는目標와方向에對한認識을

(33) 第二次經濟開發計劃當時經濟企劃諮詢委員會는官界 8, 學界 4, 言論界 3, 實業界 9, 都合 28名으로構成되었음.

(34) 俞熹, 「財務行政의合理化」, 國會報, 1967, 8, No. 7, pp. 46—47.

(35) 權寧贊, 前揭書, pp. 265—266.

(36) 上揭書 p. 266.

忘却하기 쉬운것이며 橫的으로는 相對의 重要度를 認識하지 못한데서 오히려 非能率을 招來할 수 있다. 그리하여 效果性을 重視하는 現代行政에서는 機能의 重疊化가 要請되는 바이다. Martin Landau도 "Some Remarks on the Concept of System as applied to Institution Building"이라는 論文에서 「生物體는 相互排他的인 機能을 明白히 區別하지 않으려 한다. 또한 高度로 專門化된 下部體制에 있어서도 充分한 重疊現象은 한 部分이 他部分의 損傷받은 機能을 最小限이나마 引受받게 한다. 뿐만 아니라 組織體의 高度의 適應性, 例를 들어 環境의 變化에 따르는 行態의 變化는 重疊의 程度에 依한다」고 하여 重疊화의 重要性을 指摘하고 있는 것이다.

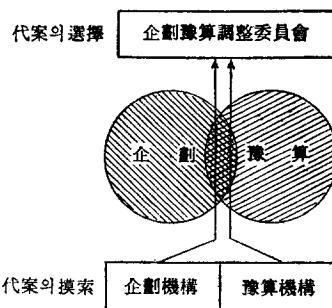
實際의으로 企劃機構와 豫算機構에서 財政規模라든지 財政投融資規模 및 方向等의 決定에 關한 業務는 重疊되어 있다. 但 計劃과 豫算은 國家目標達成을 위한 計劃의 側面에서 捕捉할 수 있기 때문이며 兩機構에 있어서 이러한 業務의 重疊은 Landau의 意圖와 같다고 看做된다. 그림에도 實際의으로 乖離가 發生하고 있음은 制度樹立當時의 意圖가 實現되지 못하고 있다는 證左이다. 따라서 財政規模 및 財政投融資의 規模나 方向에 對해서는 計劃機構 및 豫算機構에 同一한 業務를 賦課해서 各機構의 見解에 따른 代案을 模索해 한後 이들 代案에 對한 最終의 選擇은 企劃豫算調整委員會에서 採擇해 힘으로서 企劃과 豫算의 乖離를 없앨 수 있을 것이다. 第5圖에서 斜線의 重疊은 業務의 重疊을, 화살표의 方向은 企劃과 豫算이 調整되는 過程을 表示한다.

(2) 企劃豫算調整委員會의 設置

(Plan & Budget Coordination Committee)

委員會란 「特定의 目的에 關한 相異한 諸見解를 調整하고, 事實 또는 目的에 對한 集團의 判斷을 하는 集團人格(Corporate Capacity)을 가진 個人의 集合體」⁽³⁷⁾라고 定義된다. 따라서 委員會는 限定期限 知識과 經驗을 擴大해 주며 創意의 決定을 가져오며 各 部門間의 調整을 促進하는 것이다.⁽³⁸⁾

<第5圖> 企劃豫算調整原理



따라서 이러한 委員會制度는 經濟開發計劃과 政府豫算을 調整하는 適切한 方案이 될 것 같다.

企劃豫算調整委員會에 關해서 보면

첫째, 委員會의 構成은 企劃次官補와 企劃豫算의 兩局長, 그리고 企劃局에서 綜合企劃課, 資金企劃課, 投資一, 二, 三課, 豫算局의 五個課, 그리고 企劃管理室長과 企劃豫算 및 行政管理를 擔當하는 財經書記官等의 都合 15名으로 하되 委員長은 企劃次官補, 副委員長은 企劃管理室長으로 한다.(第6圖)

둘째, 委員會는 調整 및 決定作成委員會의 性格을 混用함이 좋을 것이다.

셋째, 委員들은 모두가 現職公務員들이므로 非常任委員으로 補하고 任期는 無制限으로 해서 可及의 調整業務에 關한 識見과 經驗을 넓히고 委員中에서 轉補가 있는 경우에는 自動的으로 委員資格을喪失하며 他人을 그 職責에서 選任하여야 할 것이다.

넷째, 委員會의 目的是 主로 財政規模 및 財政投融資等의 財政部門에 對한 規模와 方向에 對해서 企劃 및 豫算에 對한 調整作業을 途行함에 둔다.

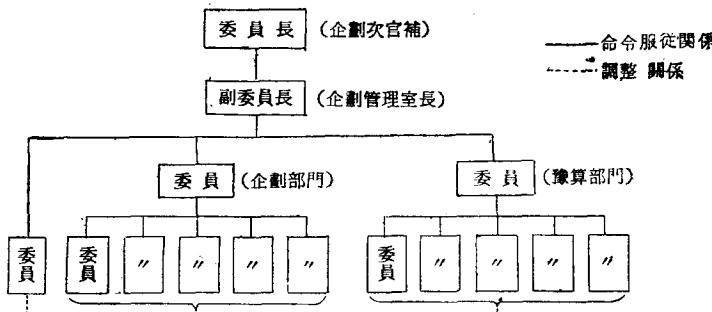
다섯째, 委員會는 企劃과 豫算의 調整을 위한 審議와 代案의 決定作成을 合議制의 方式에 依해 運營한다.(第7圖)

(37) 趙錫俊, 組織管理論, 서울, 法文社, 1966, p. 148.

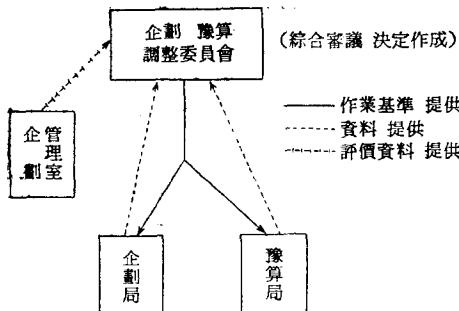
(38) 上揭書, pp. 150—151.

<第6圖>

企劃豫算調整委員會의構成



<第7圖> 企劃豫算調整委員會의 運營



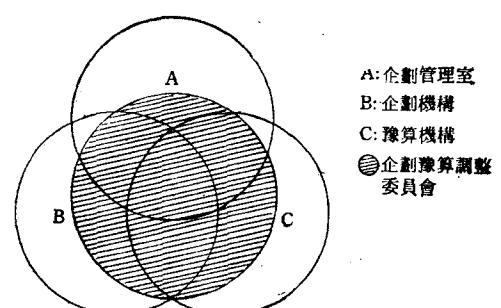
이와 같은 委員會制度의 設置는 實務者로 構成되므로 서로가 實情을 理解할 수 있고 時間浪費의 防止는 勿論 再作業의 必要가 없으며 國家目標에 對한 보다 넓은 見解가 生기며 適切한 作業基準을 提供하므로해서 士氣에도 크게 도움이 될 것 같다.
(3) 企劃管理室의 效果的 運營

1968年 2月 10日 大統領令 第3360號로 改正된 經濟企劃院職制에 依한 企劃管理室의 機能을 要約하면 企劃豫算, 行政管理監查, 審審分析 및 法務等의 4가지로 볼 수 있다. 筆者가 構想한 企劃豫算調整委員會制度가 採擇된다면 企劃管理室의 業務를 浸害하지 않을까 하는 反問도 있을 수 있으나 企劃管理室의 業務는 企劃局 및 豫算局의 業務와 重疊性이 적다. 따라서 兩局 業務에 對한 影響力이 적은 現實이며 同室職員만으로서 企劃과 豫算의 調整을 履行하기에는 人的으로나 時間의으로나 不足할 것 같다.

이런 觀點에서 볼 때 企劃, 豫算兩局과 企劃管理室로 하여금 本機能을 發揮할 加速度를 주는 것이라 할 수 있다. 企劃豫算調整委員會가 企劃豫算의 調整任務를 主로 할 때 企劃調整室의 職員이 參與해서 調整業務에 從事함으로써 企劃豫算에 對한 調整機能을 行할 뿐만 아니라 다음段階의 審查分析 및 評價業務의 遂行에는 企劃管理室이 主가되어 業務를 遂行하고 兩局의 委員을 參與시키므로해서 效果의in 業務遂行을 期할 수 있을 것이다. 나아가서는 그들에 對한 企劃 및 豫算局職員의 理解와 協助도 增進될 것이며 妥當한 審查分析에서 나온 資料는 다음의 計劃樹立에 큰 寄與를 하게 될 것이다.

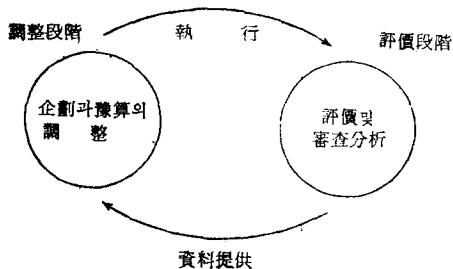
換言하면 企劃豫算調整委員會는 企劃管理室, 企劃局 그리고 豫算局等 세개의 機構에 強力한 連結을 주게 된다.(第8圖)

<第8圖> 企劃局, 豫算局 및 企劃管理室의 重疊화



이는 國家目標達成에 있어서 計劃 및 豫算의 機構가 重疊해서 循環의으로 調整 및 評價業務를 進行함으로서 보다 強力하고 持續의으로 目標履行이 可能함을 意味하며 다음과 같은 循環過程으로 捕捉할 수도 있다.(第9圖)

<第9圖> 調整과 評價의 循環過程



2. 人事行政上의 調整方案

(1) 循環補職制의 實施

Richard C. Snyder에 依하면 決定作成者들의 決定作成은 ① 決定者들의 感知機能, ② 目標物의 確定, ③ 狀況이 暗示하는 多元行動路線(Course of Action)을 어떤 基準에 따라 輕重을 가려내느냐는 點 및 ④ 受諾의 基準을 適用하는 일等의 4要因을 分析할 必要가 있다고⁽³⁹⁾ 했는데 이러한 諸要因 들은 循環補職制와 教育訓練을 通해 達成될 수 있다고 본다. Simon이 말한 「事實에 對한 認知의 差」와 Snyder의 感知機能은 環境에서 오는 것이라고 생각되는데 企劃局과 豫算局의 職員들은 각각 一定한 期間을 두고 人事移動을 시키면 相對局의 業務를 잘 把握하리라 생각된다. 또한 行動路線에 대한 基準의 問題도 어느 程度 同一해지리라고 본다. 따라서 兩局間의 週期的인 人事移動은 再言을 要하지 않은 것이다.

(2) 共同教育訓練

前述한 週期的 人事移動이 重要한 것처럼 共同教育訓練도 重要하다. 特히 經濟發展이라고 하는 國家目標의 強力한 注入은 Snyder가 말한 目標의 概念이나 行動路線의 基準設定에 크게 도움이 될 것이다. 뿐만 아니라 企劃, 豫算의 兩業務는 作成

上 相異한 知識과 技術을 要한다고 했는데 兩者에 關한 教育을 一定한 期間(年 1~2回)동안 시커놓으면 相對局의 業務把握에도 큰 보탬이 되며 여기서 오는 意思疏通도 相互間의 理解를 增進시킬 것이다. 現在에도 企劃局의 경우에는 往往 「세미나」가 實施되는데 이 範圍가 擴大되었으면 한다.

여기에서 必要한 教育科目으로는 兩局의 業務 進行에 共히 必要한 것에서부터 各局의 專門的 知識까지도 함께 妥當할 것이다.

3. 行政節次上의 調整方案

(1) 企劃循期上의 矛盾是正

三에서 企劃循期上의 問題點을 論하면서 ① 總資源豫算의 性格上矛盾點 즉 總資源豫算의 大綱案이豫算編成指針에 投資計劃을反映하지 못한다는 點과 ② 企劃循期가 遵守되지 않는다는 點을 들었다.

첫째, 總資源豫算이 가진 矛盾點을 是正하기 위하여서는 總資源豫算의 大綱案이 나올때까지 企劃局과 豫算局은 相互協助하여 企劃局이 經濟開發 5個年計劃에 準해서 目標年度의 總可用資源을 推計할 때 豫算局은 最少限 可用資源을 推計하여 財政規模를 企劃局에 提供하고 이에따라 企劃局과 豫算局은 企劃豫算調整委員會에서 適正財政規模 및 財政投融資規模 그리고 產業別總投資規模를 어느 水準에서 豫定하여豫算編成指針에는 ① 翌年度經濟의 目標 ② 翌年度經濟政策의 基本方向 ③豫算編成基準 ④ 財政投融資策定基準이反映되어야 한다.

그런데 이러한 業務는 老大 할뿐만 아니라 他面委員會의 性格上 더 많은 時日을 要할것이므로 總資源豫算의 大綱案도 3月末까지 作成토록 企劃循期를 變更함이 要望된다. 現在의 循期表에 依하면 大綱案作成의 作業日數가 約 50日에 不過하여 期日이 不足한 것으며 3月末까지로 變更한다 하여도 委員會에 依한 調整은 兩局을 보다 有機적으로 連結시켜豫算編成指針이 計劃을反映하는데 支障을 招來하지 않을 것이다.

다음으로 5月末에豫算要求書를 授受할때까지

(39) Richard C. Snyder, "Decision-making Approach to the Study of Political Phenomena," in Roland Young (ed.), *Approaches to the Study of Politics*, Northwestern Univ Press, 1958, pp. 20~22.

韓國政治學會, 現代의 政治學, 서울, 一潮閣, 1965. p. 127.

는 委員會主導下에 企劃局은 ① 投資優先順位를 決定하고 ② 投資效果를 分析하여 豫算局은 마찬가지로 ① 投資優先順位를 決定하고 ② 各投資計劃事業別 財源配分(政府, 民間 및 內外資別)作業을 行하면 될것이고

그다음 6月末까지 1個月間 企劃局은 總資源豫

算의 最終案을 作成하고 豫算局은 8月 15日까지 委員會에서 決定된 投資效果 및 投資順位에 따라 ① 各事業을 選定하고 ② 各事業別投資配分(中央政府, 地方政府 및 民間別로 投資主體 및 財源調達額決定)을 包含한 豫算을 編成함이 좋을 것 같다.(第 10 圖)

<第 10 圖>

企劃과 豫算의 調整作業 및 日程(試案)

作業日程	企 劃 局	調整委員會	豫 算 局
1月 4日	總可用資源推計 產業別投資 財政投融資規模	(一次調整) (二次調整)	財 源 推 計 財政投融資規模
3月 31日	總資源豫算案 投資優先順位		豫算編成指針 投融資優先順位
5月 31日	投資效果分析大綱案		各投資務業別財源配分
6月 30日	總資源豫算最終案	最 終 調 整 (代表選定)	豫算案編成 ① 各事業選定 ② 各事業別投資配分 中央政府, 地方政府 및 民間投資主體 및 財源調達額決定
8月 15日			國務會議審議

둘째의 問題인 企劃循期를 遵守하는 問題는 勿論制度의 인 措置로서 企劃循期를 法的으로 規定하는 方法을 講究⁽⁴⁰⁾ 하고 있으나 企劃循期를 遵守하지 못하는 原因이 狀況의 急變乃至는 時間 및 人的資源의 不足인것 같으므로 狀況의 急變은 變更이 困難한 것으로 두고前述한 教育訓練을 通해 職員의 能力向上을 圖謀해서 運營의 妙를 期해야 할것이다.

(2) 評價制度의 強化

評價制度의 目的是 한마디로 施行된 業務를 分

析하여 次期計劃樹立에 새로운 方案을 提示하는 것이라 하였다. 이는 Snyder가 「評價(evaluationn)는追求하려는 目的과 具體的 行動사이의 關係의評價」⁽⁴¹⁾로서 使用한것과도 같은 意味라 생각된다. 開發計劃을 樹立하고 運營計劃을 作成, 豫算을 編成해서 計劃事業이 施行되었다면 그에 對한 妥當한 評價가 行해져야 次期의 計劃은 보다 所望스러운 것이 될것이다. 따라서 앞의 乖離要因이 되는 몇가지 問題點을 是正함으로서 評價制度가 意圖하는 目的을 成就할 수 있을 것이다.

(40) 1968年 6月, 韓國日報 一面記事에는 行政改革調查委員會가 「行政改革制度改善을 위한 報告書」에서 企業體系의 節次를 法規化 하도록 建議하고 있음.

(41) Snyder, op.cit., p.146.

첫째로企劃機構와豫算機構가合同으로業務成果를評價하지 않고 있는데 이는 앞서 말한 바와 같이企劃管理室長의主管下에企劃豫算調整委員會의委員들이嚴格한審查分析 및評價에參與함으로서評價自體도 더욱徹底한 것이되며 그것의結果를次期의企劃이나豫算에適用하는데强力한支援을얻을수있을것이다.勿論自局職員이自局業務의結果를評價하게되면自然히自己局의缺點이되는部分은되도록隱蔽하려는傾向이있어客觀性과妥當性을喪失할憂慮가있다고도생각되나評價의目的이次期의發展에있는것이라면自局의業務成果를self局職員이評價함으로서實務經驗上더욱銳利한評價가内心에서이루어질수있을것이므로次期의企劃이나豫算의樹立에는評價效果가더욱잘投入될수있을것이다.

둘째로企劃과豫算을共히評價할共同標準(Common Standard)의缺如를是正해야한다.즉企劃과豫算의評價對象과基準의一致가要求되는것이다.企劃은國民經濟의效果性에,豫算是行政의能率性에重點을주므로兩者的基準을共通化함은더욱所望의이다.

이러한것으로는公共部門즉財政投融資에依해서推進하는各種事業을選擇하여이에對한政府支出에可測性基準(Accountability Criteria)을設置하는것이다.요즈음이러한試圖로서發展行政에附應하게事業計劃豫算(Planning Programming Budgeting System)등이研究되고있는實情이다.

셋째審查分析 및評價의效果가反映되지못함으로서招來되는非能率,機能 및節次의重複,

時間의浪費,實效性的低下等을除去하기위해서는法令等의制度의改善도考察되어야할것이다.

五. 結論

變動이라는주어진狀況(given condition)에適應하면서새로운變動을創造하기위하여社會科學의理論的武裝이切實히要請된다.

經濟開發이라는國家의至上目標를效果的으로成就하기위해서는豫算이라는政策道具를開發計劃과調整하여使用함으로써可能한것이다.

韓國의特殊한與件에서볼때時間의으로나規模上으로計劃과豫算是乖離現狀을나타내고있다.

이러한乖離要因을

①組織上의要因

②業務上의要因및

③行政節次上의題因으로區分하여分析하고이要因들에대한治愈가곧最少限兩者를調整시키는方案이될수있다고看做하여

①機能的調整方案

②人事行政上의調整方案및

③行政節次上의調整方案으로區分試圖해보았다.

한마디로經濟開發計劃과豫算是國家目標成就라는目的地에가는重要한汽權의一部分들이다.따라서兩者는同一한方向으로同一한運動量으로合一되어나가므로서國家目標에이르는이들의힘은倍加될것이다.