

政府의 豫算編成過程에 관한 韓·日 比較 研究*

趙 文 富**

目 次

- I. 序 論
- II. 豫算編成過程의 比較를 위한 接近方法
- III. 豫算編成過程의 背景 比較
- IV. 豫算編成過程의 比較
- V. 結 論

I. 序 論

— 問題의 提起 —

우리나라의 1989년도 政府豫算案은 前年度 對備 10.9%(一般會計)와 37.8%(特別會計)가 各各 增加하게 되었고, 一般會計 豫算과 特別會計 豫算을 合한 純財政規模는 17.5%나 크게 늘도록 編成되었다. 이 豫算案의 編成過程에서 적잖게 論難된 背景은 政治的-社會的 民主化 過程에서 폭발한

*이 研究는 文敎部의 學術研究 助成費의 支援에 의하여 이루어진 것임.

**法政大學 教授

국민들의 福祉要求와 物價安定이라는 對立된 經濟政策的 要求를 同時에 充足시켜야만 했던 것이다. 그래서 예를들면 道路事業 特別會計를 위하여 道路國債를 發行할 것인가, 全體的으로 赤字豫算을 編成할 것인가. 아니면 防衛費나 公務員의 報酬引上과 같은 것을 抑制하여야 할 것인가와 같은 것이 論難이 되었다.¹⁾

日本의 경우, 1973년의 第1次石油危機로 인한 不況 以後 大幅의인 赤字財政이 繼續되었는데, 특히 1975年度부터는 特別國債를 包含해서 毎年度 國債發行額이 增大하여 國債依存度가 1979年度에는 35%, 1980年度에는 33%에 이르렀으며²⁾, 1983年度以後 5年間 連續해서 一般歳出을 前年度 同額以下로 壓縮하는 등 온갖 努力을 다하면서 可能的 한 公債發行額의 減縮에 힘써왔지만, 1987年度 豫算에서도 公債依存度は 19.4%나 되었다.³⁾ 이와같이 日本의 赤字財政이 繼續된 理由에 대해서 和田教授는 다음과 같이 말하고 있다.⁴⁾ 첫째 石油危機以前인 1972年度와 1973年度에 財政支出이 急増하였으며, 이러한 傾向이 1974年度以後에도 繼續되었다는 것, 둘째 財政의 背景이 되는 政治的 構造가 이 時期에 多樣化·複雜化해서 財政壓縮이 困難했었다는 것, 셋째, 財政의 役割이 質的으로 變化하는 時期에 이르렀음에도 不拘하고 適切한 轉換이 行해지지 않았기 때문에 支出增加에 의한 矛盾이 나타났다는 事情등이다.

以上 세가지 理由는 韓國의 경우 다른 樣相으로 나타났다고 할지라도 그 豫算編成過程에 影響을 미쳐 作用했을 것으로 볼 수 있다.

첫째 韓國은 第1次에서부터 第6次에 걸친 經濟開發 5個年計劃⁵⁾ 達成을 主要目標로 하여 豫算編成을 하여왔기 때문에 政府投資의 增大에 따른 財政支出의 增加를 가져왔다. 그러나 赤字財政이 안된 理由는 高度의 經濟成長으로 인한 稅收의 增大뿐만 아니라 國際收支의 振幅에 있었다고 할 수 있다.⁶⁾ 앞으로도 經濟·社會開發計劃에 따른 投資는 繼續되어야 할 것이다.

둘째 政治構造가 1988年度 豫算編成時까지는 多樣化·複雜化하지 않아서 政·經癒着, 權·官癒着狀態의 中央集權化가 可能했었다. 그러나 1988年度에 誕生한 第6共和國의 政治體制는 與小野大의 現象을 이루어 그 政治構造가 複雜하고 多樣하게 되었다. 따라서 各階各層의 需要에 따른 分配에 力點을 두지 않을 수 없고, 그만큼 財政規模가 膨脹하지 않을 수 없게 되었다.

셋째 財政의 機能이 質的으로 變化하여야 하는데, 「작은 政府」→「큰 政府」→「작은 政府」

1) 朝鮮日報, 1988. 9. 23, (4)

2) 和田八東, 財政危機の克服, 東洋經濟新報社, 1982, p. 2.

3) 石坂匡身編, 圖說日本の財政, 東洋經濟新報社, 1987, p. 101.

4) 和田八東, op. cit., p. 6.

5) 第1次(1962~1966年), 第2次(1967~1971年), 第3次(1972~1976年), 第4次(1977~1981年), 第5次(1982~1986年), 第6次(1987~1991年)

6) '85~'87까지의 經常收支(억弗)를 보면, '85 -8.8, '86 20.0, '87 23.0이다.

로의 變化를 어떻게 調和시킬 것이냐 이다. 이 問題는 케인즈(keyns)主義의 限界⁷⁾, 市場의 價格 調整機能을 重要視하는 合理的期待形成理論⁸⁾, 신SNA 方式⁹⁾등을 考慮해서 財政적 役割을 政府의 財政政策(裁量的 財政政策)과 民間部門 經濟活動의 活性化를 調和시키도록 하여야 한다는 것이다. 歐美의 先進國家나 日本의 試行錯誤를 經驗하고 있는 立場에 우리는 이와같은 試行錯誤를 反復하지 않도록 하여야 할 것이다.

II. 豫算編成過程의 比較를 위한 接近 方法

豫算理論에 관한 研究는 財政學的 側面 經濟學的 側面, 政治學的 側面에서 行해질 수 있고, 또 그레야만 되겠지만, 行政學的 主體的 立場에서 研究하려면 政府過程論으로서의 豫算過程論의 再檢討가 必要하다. 行政學에 있어서의 豫算理論은 政策決定機能面에서 着眼하여 豫算을 政策形成過程으로서의 政府過程의 一環으로 보아 過程論의 把握하게 되는 것이나, 研究의 傾向은 豫算過程에 있어서의 組織 및 節次, 혹은 行政責任에 관한 規範論의 立場에 치우친 나머지 보다 넓은 意味에서의 實證性을 稀薄하게 한 結果¹⁰⁾ 그만큼 科學性을 弱하게 하여왔다. 豫算過程의 分析을 위한 實證的 立場을 徹底히 하기 위하여 必要한 理論的 틀 (framework)과 方法에 관해서는 經濟學者이며 社會學者인 린드블롬(Charles E. Lindblom), 政治學者인 윌다브스키(Aaron wildavsky), 켄노(Richard F. Fenno, Jr.) 등에 의해서 研究되어 왔으나, 社會經濟的, 政治的 要因에 의한 過程뿐만 아니라 文化的 要因에 의한 過程까지도 分析의 틀로 보아야 할 것이다. 그래서 實證的 分析을 徹底히 한 위에 規範的 연구가 이루어져야 할 것이다.

行政學이 政策決定이나 行政計劃에 對 關心을 두지 못하던 段階에 있어서 豫算理論은 다만 財務行政上의 節次가 흐르는 것을 나타내는 豫算의 編成, 豫算의 執行, 會計의 記錄, 會計의 檢査 등이 豫算過程이라고 생각되었기 때문에, 거기에는 財政學上의 豫算循環(budget cycle)概念과 別差異가 없었다. 그러나 豫算이 政策決定의 側面에서 考察하게 되자 循環過程의 意味의 豫算過程概念은 政治過程論의 視覺에서 이를 把握하지 않으면 안되게 되었다. 이와 같은 立場에서 바크헤드(Ferse Burkhead)는 다음과 같이 말하고 있다. 「公共的 資源의 配分을 위한 政策決定에 妥當한 接近法을 開發하기 위해서는 ① 決定에 이르는 메카니즘으로서의 政府機構 및 이 政府機構內에

7) 深澤實, 菊池 威 譯, 赤字財政の政治經濟學—ケインズの政治的遺産—(Fames M. Buchanan & Richard E. Wagner, Democracy in Deficit), 文眞堂, 1983, pp. 108~124.

8) 石坂匡身編, op. cit., pp. 34~35.

9) Ibid., pp. 12~19.

10) 小島昭, 「豫算における意思決定の理論」(日本行政學會編, 「年報行政研究 8, 現代行政の實踐課題」, 勁草書房), 1970, pp. 4~5.

있어서의行政官과立法者의關係 ②公共支出에 의해서影響을 받은集團이政策形成에 대하여 미칠影響力과의相互關係를認識하지 않으면 안된다.」¹¹⁾ 그래서 그는「豫算規模, 收入의配分 및支出의配分에 관한決定은政治的決定이며, 經濟的諸集團 및 諸階層에 의한權力所有의背景을反映하며, 이에 대하여影響을 미친다.」¹²⁾고 말하고 있다. 이에 의하면豫算過程은 단지節次의 흐름으로서의豫算循環이 아니라政府의公式組織과外部集團과의相互關係 혹은集團相互間의權力關係라고 하는다이내믹하고도極히政治的인過程으로 파악하려고 하고 있음을 알 수 있다.

그러나 이와 같은理論은 첫째利益集團이나諸階層의要求가政治體制에反映되고,政黨政治가發達된 나라의 경우를前提로 한 것이며, 둘째 이러한前提下에서도民主的責任論의立場에서當爲性を보다強調하는規範的立場인 것¹³⁾이지實際가그러하다는實證論的인立場이라고 할 수는 없다. 그래서 첫째로政黨政治가發達하지 못하여政黨을通하여上向的으로意見이反映되지 못하거나,利益集團이發達하지 못하여 그要求가政治體制에反映되지 못하는 나라에 있어서는豫算過程이政治文化에影響을 받은政治體制에 따라 주로政權과官權에 의하여決定된다. 둘째 버크헤드自身도「만일 그것을金料玉条로 한다면 전혀非現實的인 것이 된다」¹⁴⁾고 말하고 있는 바와 같이政府機構와外部集團間의關係 혹은集團相互間의權力關係가豫算編成過程에 있어서實際上的決定的要因이 되지 못하며,豫算官僚에 의한實際上的査定過程을中心으로 할 때繼續事業에 있어서 오히려漸增主義와 같은豫算技術的便宜主義가支配하고,新規事業에 있어서는出世主義에 따른政治體制 또는政治文化가 오히려査定要因이 될 것이다. 이와 같은假定下에豫算編成過程에影響을 미치는背景 및豫算編成過程을比較檢討하기로 한다.

Ⅲ. 豫算編成過程의 背景 比較

1. 日本의 政治的 背景

二次大戰後日本이現行憲法으로改正하는過程에 있어서는「天皇制」의擁護를至上의使命으로 하는日本政府側의案과侵略的軍國主義의要素를排除하려는GHQ(美占領軍總司令部)側의民主權主義, 議員內閣制案이對立하는 가운데, 맥카더草案대로內閣責任制의憲法으로改正되었

11) Jesse Burkhead, Government Budgeting, p. 45.

12) Ibid., p. 49.

13) 小島昭, op. cit., pp. 8~9.

14) Jesse Burkhead, op. cit., p. 10.

다. 그래서 日本國憲法은 國民主權主義下에서 모든 權力은 國民으로부터 由來하는 것으로 하고, 三權分立主義를 採擇해서 行政權은 國民에게서 由來하고 國民의 代表機關인 國會를 背景으로 해서 成立(日本憲法 第62條)하는 內閣에 속하며 (日本憲法 第64條)國民을 위해서 行使하여 國民의 代表機關인 國會에 대해서 責任을 지도록 하였다. (日本憲法 第66條~69條) 따라서 內閣을 대표하며, 內閣의 首班으로서의 地位를 갖는 內閣總理大臣은 國會議員中에서 國會의 議決에 의해서 指命되고(日本憲法 第67條1項), 內閣總理大臣은 國務大臣의 任免權을 가지며(日本憲法 第68條), 內閣의 事務인 豫算을 作成하고 國會에 提出하는 일(日本憲法 第73條5項)을 內閣總理大臣이 內閣을 대표하여 國會에 提出하며, 行政各部를 指揮監督하게 된다(日本憲法 第72條, 日本內閣法 第5條, 第6條).

豫算案의 作成權은 別途로 定하는 法律에 의하여 主任의 大臣이 行政事務를 分擔管理하게 되는 內閣法 第3條에 따른 大藏省設置法에 따라 大藏省이「國家의 豫算……에 관한 制度를 統一할 것……, ……國家의 豫算……을 作成할 것」(同法 第4條)으로 하여 大藏省의 權限으로 하였다. 日本憲法은 內閣이 每會計年度의 豫算을 作成해서 國會에 提出하여 그 審議議決을 거쳐야 하고(86條), 國會의 議決에 根據해서 國家財政을 處理할 權限을 行使하게 되어있는데(83條), 豫算의 作成權이 大藏省에 있고, 大藏省에서 豫算을 作成함에 있어서는 各省의 各機關을 위시한 三府機關의 概算要求에 따라 이를 折衝査定하여 內閣에 提出하면 閣議에서는 大藏省에서 事前折衝해서 査定한 案대로 通過하게 되고, 이를 國會에 提出하면 國會에서는 거의 無修正 通過하게 된다.¹⁵⁾ 英國에서는 議會가 立法機能以外에 行政監督權, 主로 財政監督權을 有効 適切하게 發動하여 統制하는데 比하여 日本에서는 主로 政府豫算案의 編成過程에서 政治的 折衝이 行해지는 以外에는 國會에 의한 財政的 監督權은 實際上 弱하다.

政府豫算案이 곧 國家豫算이 되는 日本에서는 政府豫算案 編成過程에서 極히 重要的 政治性을 띄게 된다. 특히 議員內閣制下에서는 與黨이 大藏省의 豫算官僚들에 대하여 影響力을 行使할 뿐만 아니라 豫算編成의 最終段階에서는 大藏大臣과 黨三役(幹事長, 總務會長, 政務調査會長)의 折衝에 의해서 決定되는 것이기 때문에 豫算 그 自體가 實로 政治的 集約的 表現으로 나타나는 것이다.¹⁶⁾

日本の 豫算編成을 最後로 決定하는 것은 大藏省 豫算官僚의 豫算編成技術과 自民黨 政務調査會에 의한 政策調査와 審議이다. 1983年の 自由民主黨黨則에는 第4章에 政務調査會의 規定을 두고 政策의 調査研究 및 立案, 黨이 政策으로 採用하기 위한 議案의 議決, 이를 위한 組織과 活動에 관한 規定(第43~52條)을 두고 있다. 日本에서 政黨이 政策決定을 위한 機能을 向上시킨 것은

15) 毎日新聞(1975. 1. 20)은「政府의 손에 의하여 編成된 豫算은 國會審議라는 “儀式”을 거쳐서 그대로 實施되는 것이 慣例로 되어 있다. 豫算編成 그 自體가 密室的 作業이지만, 그 위에 일단 編成된 豫算이 無修正으로 可決되는 것이므로 國會의 審議權은 有名無實한 것이다.」라고 報道하고 있다.

16) 村川一郎, 日本の政策決定過程, きょうせい, 1985, pp. 116~117.

二次大戰後의 議員內閣制 憲法에 의한 政黨政治, 特히 1955年 11月 15日의 自由民主黨 結黨以後 그 政務調査會의 活動에 起因한다고 할 수 있는데, 政策研究와 政策決定를 實質적으로 主導해온 것은 官僚出身들이라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 二次大戰後 重要な 政治的 政策決定에 있어서는 官僚보다도 政黨의 論爭을 통하여 決定되어 왔다. 講和條約의 締結을 둘러싼 社會黨의 左右派 分裂, 一次 安全保障條約 締結을 둘러싼 保守, 革新 兩黨의 激突, 中華人民共和國과의 國交回復 問題를 둘러싼 自民黨內의 二分論爭등이 그 例이다. 이러한 現象이 最近에 이르러서는 豫算編成에 있어서도 大藏省이 獨善적으로 決定하지 않고 自由民主黨이 政治적으로 判斷하여 獨自的인 査定을 하고 있다는 것이다.¹⁸⁾

그러나 日本의 政治的 背景이 特徵은 1955年 11月 15日의 自由民主黨의 結黨 以後 繼續해서 自民黨이 執權하고 있다는 것이며, 따라서 政策決定 過程에 있어서는 政黨과 官이 癒着狀態를 이루고 있다는 것이다.¹⁹⁾ 日本의 政治體制가 保守化하게 된 理由는 國際關係에 있어서의 冷戰體制에 의 對應과 國內에 있어서의 經濟的 安定의 回復을 目的으로 하는데 있었으나, 더욱 重要的 理由는 5월에 있었던 리치웨이 聲明, 「占領制度의 過行 是正」을 好機로 戰時指導者였던 者들을 大量으로 政·財界에 復歸시키고, 中央과 地方의 關係에 舊官僚를 溫存 復歸시켜, 社會的 指導에 當하게 했던 것이다.²⁰⁾ 「天皇制」의 擁護, 經濟第一主義下에서 革新系政黨도 右派的인 現實的 政策을 取하지 않을 수 없는 現象에서 既存權力에 대한 抵抗的 要素가 成長할 수 없었던 것이다. 게다가 學緣을 比較的 重視하는 日本의 社會文化的 風土에서는 官僚出身이 政·財界에의 進出로 政·財界의 엘리트와 官界의 엘리트가 先·後輩關係 = 兄弟關係라는 公式이 成立되어, 歐美式 黨·官關係와는 다른 獨特한 政治體制가 形成되게 되었다. 그래서 豫算編成의 最後決定過程에서도 極히 政治的인 事案은 自民黨 三役의 意見이 通하지만 그 以外의 事案 大部分이 大藏省案에 따른 大藏大臣의 意見대로 결정되게 된다. 이 과정에 관한 구체적인 것은 후술한다.

2. 韓國의 政治的 背景

二次大戰後 韓國은 南北이 分斷되었고, 38線以南은 美軍이 占領하였으며, 北韓은 蘇軍이 占領하였다. 國際的 冷戰體制가 韓半島에서 尖銳하게 對立되게 되었고, 國內적으로는 左右勢力이 形成 對立되게 되었다. 이러한 狀況에서 「모스크바協定」에 따른 美蘇共同委員會의 失敗, 左右合作

17) Ibid., p. 8.

18) 福岡政行外, 現代의 政治過程, 學陽書房, 1982. pp. 72~73.

19) 猪口孝, 現代日本의 政治經濟 體制를 「官僚的 包括型多元主義」(bureaucratic-inclusionary pluralism)라고 부르는 것이 바람직하다고 하고 있다. 猪口孝, 現代日本政治經濟의 構圖, 東洋經濟新報社, 1986, p. 18.

20) 辻清明, 「官僚機構의 溫存と強化」(岡義武編, 「現代日本의 政治過程」 岩波書店, 1978), pp. 110~113.

運動, 南北協商的 失敗로 單獨政府 樹立案이 擡頭되어²¹⁾ 美軍政의 利害關係와 一致함으로써 1948년 大韓民國政府가 分斷國家로서 出發하게 되었다.²²⁾ 이러한 政治의 背景에 따라 制定된 第一共和國憲法은 議員內閣制의 草案에 大統領中心制가 加味 修正되었다. 그러나 建國初 北傀軍의 頻繁한 侵入²³⁾, 1948年의 濟州道 4·3事件, 麗水·順天의 反亂事件, 南勞黨의 地下組織 등 左右對立으로 인한 國內秩序의 混亂이 거듭된데다 1950年의 6·25南侵과 같은 狀況은 國土의 保全, 國權의 守護를 第一義의 政治的 課題로 삼지 않을 수 없게 되었다. 그래서 1948年 8月 11日에 公布되어 1949年 12月 1日에 修正된 바 있는 國家保安法에 의하여 左翼分子를 逮捕 拘禁하는 過程에서 權利濫用 現象이 나타나고 查察政治가 行해졌다.

1950年 5月 30日의 第2代 國會議員 選舉結果로 野黨이 優勢하게 되었고 國會를 통한 間接選舉에 의해서는 李承晚 大統領의 再選은 可望이 없게 되자 直選制改憲으로 政局의 方向을 바꾸어야만 했다.²⁴⁾ 그것은 新黨인 自由黨을 查察政治에 의하여 創黨²⁵⁾ 함과 同時에 地方自治의 實施에 의한 地方議會에 自由黨을 大舉進出시키는 것이었다.²⁶⁾ 결국 臨時首都 釜山에서 政治波動이 일어나고 戒嚴令이 宣布된 가운데 大統領直選制를 內容으로 하는 拔萃 改憲案을 通過시켰다. 이에 따라 當選한 李承晚 大統領은 院內의 支持를 받지 못하게 되자 國民運動을 통한 支持基盤을 構築하였다.²⁷⁾ 그러나 第3代 國會議員選舉(1954. 5. 20)에서 2/3 改憲線(136名)을 確保한 自由黨은 大統領의 三選制限 廢止를 骨字로 하는 改憲案을 四捨五入式으로 2/3線을 計算하여(203名中 135名 贊成) 通過한 것으로 宣布(1954. 11. 29)함으로써 長期執權에 대한 不信을 惹起시키고, 이것이 契機가 되어 李承晚은 三選을 했으나, 1960年 3月 15日의 不正選舉와 四·一九義舉를 結果하게 되었다.

1960年 4月의 學生蜂起와 이로 인한 李承晚 大統領의 下野는 過渡政府로 하여금 第二共和國을 誕生시키는 憲法의 改正 및 民參兩院議員의 選舉를 實施하도록 했다. 1960年 6月 15日에 이루어진 第3次改憲은 議院內閣制와 兩院制를 擇해서 大統領은 國家元首로서의 象徴的·儀禮的인 地位

21) 1946. 6. 3의 李承晚의 井邑發言

22) 1947. 11. 14 UN 總會決議 第112號에 의하여 國際聯合臨時韓國委員會를 設置하여 國際聯合 監視下에 全韓國에서 人口比例에 따른 自由選舉를 實施 統一된 韓國政府를 樹立하려 했으나 38線 以北에서의 入境拒否로 選舉가 可能한 南韓地域에서만 1948年 5月 10日 制憲會議議員 選舉가 實施되었다.

23) 1949年 8月까지 527件.

24) 1951年 11月 30日 李承晚 大統領은 大統領直選制와 兩院制를 骨字로 하는 改憲案을 國會에 提出했다.

25) 李承晚은 1951年 8月 15日 新黨創黨을 示唆하고, 同年 12月 17日 院外에서의 發起大會를 열고 院內에서도 準備를 갖추어 1951年 12月 23日 自由黨을 創黨하였다.

院外自由黨은 官權에 의하여 既存의 社會團體를 基盤으로 하는 官製組織이었다. 孫鳳淑, 「第1共和國과 自由黨」(安清市外「現代韓國政治論」, 法文社, 1987,) pp. 143~144.

26) 1952年 4月에 市·邑·面 議會議員選舉, 5月 10日 道議會議員選舉가 있었는데 選舉에서 大勝하고 黨勢擴張까지 이루었다.

Ibid., p. 147.

27) 休戰會談을 둘러싸고, 마르코의 平和提案反對, 北進統一運動의 展開, 反共捕虜의 釋放 등으로 院內外의 支持基盤을 構築하였다. 尹天柱, 韓國政治體系, 서울大學校出版部, 1987, pp. 161~172.

만 갖게하고, 行政權은 國務總理와 國勢委員으로 構成되고 國會에 대하여 連帶責任을 지는 國務院에 屬하게 하였다. 이 憲法에 따른 7月 29日의 總選舉에서 民主黨이 壓勝했으나 選舉때부터 對立된 新·舊 兩派는 政權장악을 위하여 斗爭하기 始作했다. 結局 新派의 張勉이 國務總理로서 政權을 잡게되었으나 舊派와 連合하는데 失敗하여 院內 過半數의 支持基盤을 確保하지 못하였다.²⁸⁾ 舊派는 가능한 限 빠른 期日內에 張勉政權을 무너뜨리기 위하여 妥協을 拒絕하여 11月初에 新 民黨을 創黨했다.²⁹⁾ 게다가 新派인 民主黨內에서도 重鎮派와 小壯派의 對立이 甚하였는데, 張勉은 우유부단하여 同僚重鎮들만에 의한 內閣이나, 連立內閣이나를 決定하지 못하였다.³⁰⁾ 또한 自由黨政治의 遺産을 清算하는데에도 消極的이었으므로 張勉政府에 대한 反撥은 知識人과 大學生으로부터 먼저 나타났다. 마침내 10月 10日 四·一九때의 負傷學生들을 先頭로 한 學生들이 國會 議事堂을 占據하게 되고 데모가 全國 主要都市로 擴散되었으며 言論도 張勉政府를 批判하게 되었다.³¹⁾ 이러한 狀況에 대하여 左派運動이 對政府斗爭을 展開했다. 左派運動은 革新主義政黨 教員 勞組로 代表되는 急進의 勞組運動, 進步的 學生運動이 그것이었다.³²⁾ 軍部에서도 淨軍의 슬로간이 높아져갔지만 張政府는 軍部の 反逆을 우려하여 淨軍을 하지 못하였다.³³⁾ 이와같이 하여 四面 楚歌에 直面한 張勉政權의 第二共和國은 結局 1961年 5月 16日의 軍事革命에 의하여 崩壞되고 말았다.

5·16 軍事革命에서 그 主動者들은 反共을 「國是의 第一義」로 삼고 經濟再建과 政治安定을 強調해서 憲政을 中斷하고 國家再建最高 會議가 二年 7個月동안 軍政을 實施하였다. 政治活動淨化法을 制定하여 舊政治人들의 政治活動을 禁하게 해놓고 새로운 政治勢力을 凝集시켜 民主共和黨을 創黨하여 民政移讓의 準備를 하였으나 民政移讓의 過程에서 安定勢力의 構築이라는 目前의 利益 때문에 舊政治人을 大量으로 끌어들여 保守化하고 말았다.³⁴⁾ 第3共和國의 憲法은 行政權의 首班이 國家의 元首를 겸하는 大統領制로 大統領은 國民에 의하여 直選되며 4年의 任期를 갖고 國會에 대하여 責任을 지지 않으며 國務會議도 大統領을 牽制하는 機關이 못되었다. 國務總理制를 두고 國務總理와 國務委員에 대한 國會의 個別的 解任議決權을 두는 등 議院內閣制의 要素를 加味하고 있었으나 立法府보다 行政府가 優位를 차지하도록 했다. 第3共和國의 憲法에 따라 實施(1963年 10월 15일)된 第5代 大統領選舉에서 當選된 朴正熙大統領은 「祖國近代化」, 「民族中興」, 「經濟開發」등의 口號를 내걸고 「行政의 民主主義」를 推進³⁵⁾함에 있어서 軍部를 權力의 核으로 하고 知識

28) 韓昇洲, 第二共和國, (安清市外 op. cit.) p. 200.)

29) Ibid., p. 201.

30) Ibid., p. 204.

31) Ibid., p. 206.

32) Ibid., p. 217.

33) Ibid., p. 215~216.

34) 尹龍熙, 韓國政治의 體系分析, 法文社, 1987. p. 212.

35) 安秉俊, 「政治變動과 制度化」(安清市外 op. cit.) p. 437.

人階層과 企業家階層을 補助的 基盤으로하여 強力한 權力的 集中化를 이루어 經濟發展과 政治發展을 下向式으로 主導하려 했다.³⁶⁾ 1969年 9월에 三選制限을 撤廢하는 改憲을 하면서 長期執權을 위한 布石을 하여 第二次 經濟開發5個年計劃(1967~1971年)을 마무리짓고 繼續的으로 經濟開發을 推進하려 했다.

그러나 國內的으로는 三選改憲에 대한 批判的 雰圍氣에서 1971年 7月の 大統領選舉에서의 苦戰, 國際的으로는 美·中和解, 駐韓美 7師團의 撤收, 越南의 敗亡 徵兆等 國內外 政治情勢에 直面하여 第二의 憲政中斷의 政治體制를 劃策하기에 이르는 것이다. 1972年 10月 17日 大統領은 祖國의 平和統一을 推進하고 韓國의 民主主義의 土着化를 期한다는 名目下에 政治體制를 改革하려고 하여 超憲法的인 國家緊急權을 發動하여 國會를 解散하고 政治活動을 禁止하는 동시에 全國에 非常戒嚴을 宣布하여 憲政의 非常措置를 단행하였다. 새로운 憲法에 따른 國會가 構成될 때까지 國會의 機能을 遂行하기로 한 非常國務會議에서 審議 議決한 「大統領의 特別宣言에 따른 憲法改正案의 公告등에 관한 特例法」에 따라 1972年 10月 27日 憲法改正案을 公告하고 11月 21日 國民投票에 부쳐 確定되었으며, 이 憲法에 規定된 統一主體國民會議에서 選出된 朴大統領의 就任日인 12月 27日에 公布 施行하게 된 것이 第4共和國의 維新憲法이다. 維新憲法은 祖國의 平和的 統一을 推進하기 위한 國民的 組織體로서의 統一主體國民會議의 設置, 祖國의 平和的 統一을 위한 大統領의 義務 등을 規定하고 韓國의 民主主義의 土着化를 標榜한 外에 政府能率의 極大化를 目的으로 하는 基本權의 大幅 制限, 近代政黨의 固有한 機能들을 大幅 制限한 政黨國家的 傾向의 止揚, 憲法委員會의 新設, 改憲節次의 二元化, 經濟條項의 補強등을 主要骨字로 하고 있다. 따라서 維新憲法은 民族의 生存權과 祖國의 平和的 統一 및 民族中興의 實現을 위한 國力の 組織化·國政運營의 効率化·能率의 極大化를 追究하려 하여 傳統的인 三權分立主義를 果敢히 脫皮하는 憲政體制下에 大統領을 政治權力的 最高頂點으로 하는 領導的 大統領制 내지 權威主義 政府形態를 採擇했던 것이다.³⁷⁾ 이러한 憲法하의 第四共和國은 經濟成長과 安保面에서 成果를 올렸다고 할 수 있으나 政治·外交·經濟面에서 더 큰 副作用을 露呈하기에 이르렀다. 新民黨 總裁 金永三議員의 國會議員職 除名, 新民黨國會議員의 全員 辭退 態勢, 朴大統領의 長期執權에 대한 不滿등이 原因이 되어 1979年 10月 16~17日 同 20日 釜馬事態가 일어나고, 10月 26日 心腹部下인 金載圭 中央情報部長에 의해서 朴正熙 大統領이 殺害되므로써 第四共和國은 終末을 告하게 되었다.

戒嚴司令部合同搜查本部長이었던 全斗煥保安司令官은 犯人들을 處斷한 後 12月 12日 戒嚴司令官인 鄭昇和大將을 事件에 關連되었다고 하여 逮捕 服役시킴으로써 軍의 實權을 掌握하게 되고, 1979年 大統領權限代行을 하고 있었던 崔圭夏를 大統領으로 選出했으나 全國的으로 擴散되는 데

36) 張達重, 「제3공화국과 권위주의적 근대화」(安濟市外 op. cit.) p. 236.

37) 金雲寒, 「韓國政府形態— 第四共和國 —」(金雲寒外 「韓國政治論」博英社, 1982.) p. 292.

모종의 破壞行爲는 極度로 社會를 混亂시키게되어, 1980年 5月 17日 戒嚴令을 宣布하기에 이르렀는데 다음날 不幸한 光州事態가 일어나고 말았다. 政府는 政治, 經濟, 社會의 混亂防止를 目的으로 5月 31日 國家保衛非常對策委員會를 大統領의 諮問, 補佐機關으로 設置하였다. 이 國保衛 常任委員長에 全斗煥 中央情報部長代理를 任命했다. 이 委員會는 表面上은 非常戒嚴下에 있어서 國家를 保衛하기 위한 國策事項을 審議, 議決하여 大統領의 諮問에 應하고 大統領을 補佐하는 것을 任務로하고 있었으나 實際에 있어서는 行政, 立法, 司法 全般에 걸친 主要業務를 指揮, 監督, 統制, 調整하는 機能을 갖는 國政의 最高機關이었다.³⁸⁾ 崔大統領의 辭任에 따라서 8月 27日 이미 退役해 있는 全斗煥 國保衛常任委員長을 統一主體國民會議에서 第11代 大統領으로 選出했다.

政府에서는 ① 7年 單任制의 大統領中心制, ② 選舉人團에 의한 大統領 間接選舉制, ③ 國會의 國政調查權 賦與, ④ 國務總理任命에 대한 國會의 同意制, ⑤ 連座制 禁止, ⑥ 裁判官의 獨立性 保障 등 維新憲法에 比해서 三權間의 均衡을 回復시키는 듯한 改憲案을 國民投票에 부쳐 10月 29日 確定시키고, 10月 27日에 公布함으로써 第5共和國이 發足되게 되었다. 第五共和國의 憲法은 形式的으로는 統治權力이 國會·政府·司法府에 分散되고 있지만 實質的인 權力은 第3·4共和國의 경우와 같이 如前히 大統領에게 集中되어 있으며, 大統領에게 非常措置權(憲法第51條), 國會解散權(同 57條) 및 重要政策의 國民投票附議權(同 47條)등을 認定하면서 大統領의 權限濫用을 防止하기 위한 憲法的 措置가 充分히 갖추어져 있지 않기 때문에 第5共和國의 政府形態는 權威主義의 性格이 濃厚한 強力한 大統領制라고 할 수 있다.³⁹⁾ 그래서 政策決定은 대체로 心腹인 祕書室長, 警護室長, 安企部長, 國務總理, 民正黨 代表委員등의 意見에 따라 大統領이 하게 된다.

이러한 政治體制下에서 權力型 非理가 잇다라 發生하게 되었다. 李哲熙·張玲子 不正蓄財事件, 明星그룹 大型 金融不正事件, 丁來赫 不正蓄財事件등이 그것이다. 外交와 安保面에서는 소련에 의한 KAL기 擊墜事件, 北韓에 의한 버마 아웅산 테러 事件과 KAL機 擊墜事件등이 있었으나, 南北經濟會談, 南北國會會談, 南北赤十字會談과 南北相互訪問, 南北體育會談등이 있었는데 南北關係에는 別 成果가 없었다. 國內의 政治狀況은 學生들에 의한 서울 美文化院 占據 籠城事件, 學園安定法 制定을 둘러싼 波紋 등 學生들의 데모와 이에 따른 社會混亂이 거듭되는 가운데 1985年 2月 12日의 總選 結果 與野의 對立이 尖銳化하게 되었다.

그것은 改憲을 둘러싼 論爭이었는데, 1986年 1月 全大統領의 새해국정연설에서 平和的 政權交替의 先例와 서울을립궐開催라는 緊急한 國家的 課題가 成就되고 난 「1989년에 가서 論議하는 것이 順序」라고 하여 改憲에 대한 肯定的인 立場을 처음으로 表明⁴⁰⁾함으로써 改憲의 氣流가 돌기 始作하였다. 한편 野黨인 新民黨에서는 1986年 2月 12日부터 改憲署名運動을 展開하게 되었는데,

38) 尹景燾, 分斷後의 韓國政治, 木鐸社, 1986, p. 411.

39) Ibid., p. 422.

40) 陸鍾洙, 韓國憲法原論, 螢雲出版社, 1988, p. 70.

政府當局은 新民黨의 봉쇄와 署名帳簿의 押收 등 強硬對策으로 맞서게 되어 政局이 梗塞되게 되자, 同年 2月 24日 全大統領은 三黨代表會議에서 國會와 政府에 憲法關係特委構成의 意思를 밝히면서 88年 까지의 憲法研究와 89年 改憲可能 立場을 表明했다. 그러나 新民黨에서는 86年 가을 까지 直選制改憲을 完了해야 할 것을 主張하여 改憲推進委 市道支部현판식을 가지면서 改憲의 熱氣를 高潮시키게 되자, 全大統領은 「國會에서 與野가 合意하여 建議하면 在任期間中에도 憲法을 改正할 容의가 있다」고 하여 1986年 6月 臨時國會에서 憲特을 構成하는데 合意하게 되었다.⁴¹⁾ 그러나 民正黨에서 낸 內閣責任制 改憲案과 新民黨과 國民黨에서 낸 大統領直選制 改憲案을 놓고 論難되다가 朴鍾哲 拷問致死事件, 新民黨의 分黨沙汰로 合意改憲의 可能性이 없는 것 같이 보이자 全大統領은 現行憲法대로 任期를 마치고 政府를 移讓하여 改憲은 하지 않겠다는 旨의 4·13宣言을 하기에 이르렀다.⁴²⁾ 政局이 護憲의 方向으로 還元되자 6月 10日과 6月 26日의 市民大行進을 通하여 大統領直選制改憲에 대한 念願을 表明했다. 드디어 1987年 6月 29日 民正黨의 盧泰愚 代表委員은 金大中の 赦免復權 및 時局關聯事犯의 釋放措置, 言論自由의 最大限 保障 및 國民의 基本權 伸張 등을 包含하여 大統領中心制 直選制 改憲案을 受容할 것을 淸명했다. 同年 7月 1日 全大統領이 全幅의으로 이를 受容할 것을 밝힘으로써 改憲政局은 劃期的 轉換을 이루게 되었다. 同年 9月 1日 民正黨과 新民黨은 合意改憲案을 提案하게 되었고, 同年 10月 13日 國會에서 大統領中心直選制改憲案을 議決했으며, 同年 10月 27日의 國民投票에 의하여 確定되었다.

第6共和國 憲法의 特色은 大統領中心制의 政府形態이긴 하지만 大統領의 權限을 弱化시켜, 5年 單任의 任期制(70條), 緊急財政經濟處分 및 命令權, 緊急措置權을 大統領에 부여(76條)하는 대신에 非常措置權과 國會解散權을 削除하였다. 國會에 대하여는 國政監查權을 認定하는 등 比較的 嚴格한 權力分立主義에 立脚하고 있지만, 國務總理와 國務委員이 國會議員을 겸할 수 있게 되고, 國務總理나 國務委員의 解任을 建議할 수 있게 한 것(67條)은 議院內閣制의 要素를 加味시킨 것이다. 大法院長은 大統領의 指名으로 國會의 同意를 얻어 任命하고(102條), 大法官은 大法院長의 提請으로 國會의 同意를 얻어 大統領이 任命하도록 하여(104條 ②), 司法權의 獨立性을 提高시켰다. 한편 憲法委員會를 廢止하고 憲法裁判所를 新設하여 法院의 提請에 의한 法律의 違憲與否 審判, 彈劾審判, 政黨解散審判, 國家機關間의 權限爭議審判과 法律에 定하는 憲法訴願의 審判을 管掌하도록 하였으며(111條①), 憲法裁判所 재판관 9人中 3人은 國會, 3人은 法院, 3人은 行政府에서 推薦하여 大統領이 任命하고 任期 6年의 裁判所長은 裁判官中에서 大統領이 指名 國會의 同意를 얻어 任命하게 되어 있다(11條②③④).

이러한 憲法體制下에서 盧泰愚大統領이 當選되면서 權威主義體制를 淸算한다고 하였고 與小野大의 國會가 構成되었다. 學生들은 南北統一을 위한 南北學生會談을 主張하다가 올림픽을 理由

41) Ibid., p. 71.

42) Ibid., p. 72.

로 沮止當했고, 올림픽이 끝난뒤 國會에서는 國政監査權을 發動하여 第5共和國의 非理를 凱려하고 있다. 政府에서는 北方政策을 通하여 南北統一의 基盤을 構築할려 하는 한편 權威主義政治體制를 和合의 次元에서 清算하려 하고 있다. 右派的 軍部の 影響을 受容하여야 할 政府와 左派的 左野勢力을 受容하여야 할 國會가 政局을 打開해 나감에 있어서 올림픽후 더욱 成熟해진 國民으로부터 어떻게 支持를 받을 것인가가 課題이며, 學生·勤勞者·農民層이 앞으로 政策決定에 影響을 미칠 變數로 作用할 것이다.

IV. 豫算編成過程의 比較

1. 日本의 豫算編成의 體制 및 過程

日本國憲法 第7章 財政은 國家의 財政處理 原則(83條), 課稅(84條), 國庫의 支出 및 國家의 債務負擔行爲(85條), 豫算(86條), 豫備費(87條), 皇室財産·皇室의 費用(88條), 公共財政의 支出 또는 利用의 制限(89條), 決算檢査·會計檢査院(90條), 財政狀況의 報告(91條)등을 規定하고 있다. 豫算에 관해서는 「內閣은 豫算을 作成해서 國會에 提出할 것」(75條5項), 「內閣은 每會計年度의 豫算을 作成해서 國會에 提出해서……」(86條)라고 規定되어 있으며, 豫算案의 作成權은 內閣法 第3條에 의한 大藏省 設置法 第4條에 따라 國家의 豫算을 大藏省이 作成해서 內閣을 通해서 國會에 提出하게 되어 있다. 日本國憲法 第7章에 따른 財政法은 第14條에 「國家의 歲入歲出은 모두 이를 豫算에 編入하지 않으면 안된다.」고 되어 있고, 第16條에는 「豫算은 豫算總則, 歲入歲出豫算, 繼續費, 濠越明許費 및 國庫債務負擔行爲로 한다.」고 規定되어 있다.

內閣은 每年 4月 1일부터 翌年 3月 31일까지를 一個年으로 하는 每會計年度의 豫算을 作成해서 前年度의 12月中에 國會에 提出하는 것을 常例로 하고 있다(재정법 11條, 27條).

이에 따라 各 省廳에서는 每年 4月 1일부터 新年度 豫算이 執行됨과 同時에 다음해의 施策에 대해서 協議를 거듭하게 된다. 施策의 方向을 決定하기 위한 作業은 우선 局內에서 課 段階의 調整부터 始作된다.⁴³⁾ 課 段階에서 調整된 翌年度 施策은 部 또는 局 段階에서 調整되는데, 最終的으로 局議의 過程에서 利益集團으로부터 陳情書가 提出되고 陳情이 거듭된 後 最終的으로 局概算 要求書가 作成된다. 局 段階에서는 主로 官房會計課長이 中心이 되어 調整을 하게 되는데 7月 下

43) 行政機關의 種類는 府·省·廳·委員會의 넷이며(日本國家行政組織法 第3條2), 局은 省에 設置되고, 部는 廳에 設置된다(同法 第7條1, 2). 省과 廳은 必要에 따라 局과 官房中에 部를 두고, 廳, 官房, 局 및 部에 課 또는 이에 準하는 室을 政令에 의해서 두게 된다(同法 第7條6).

旬까지 이 局概算要求書가 作成되어 매듭짓게 된다⁴⁴⁾. 各 省廳에서는 省廳豫算案을 決定하기 위하여 豫算擔當官이 大藏省의 擔當主事와 事務에 관한 業務折衝을 하여 自己 省廳에 有利하게 作用하도록 하며, 與黨의 政務調査會 및 野黨과도 接觸하게 된다.⁴⁵⁾ 與黨의 政務調査會 部會는 4月로 부터 8月에 걸쳐서 隨時 開催되며 關係 省廳으로부터 다음 해 施策의 概要를 積極的으로 聽取함과 同時에 各 省廳에 대하여 여러가지 注文을 하게 되지만, 各 省廳으로서도 다음 해 施策의 編成過程을 與黨의 政務調査會 部會, 또는 特別調査會 및 特別委員會에 定期的으로 미리 報告하면서 與黨의 意向을 알아 國會의 審議에 事前에 對備해나간다. 이렇게 해서 各 省廳에서는 8月 20日을 前後해서 翌年度의 豫算要求書를 系統적으로 調整하고 最終的으로는 省議를 開催해서 決定하고 이를 正式으로 省廳 豫算案으로 確定한다. 그래서 各 省廳의 長은 閣議決定의 方針에 따라 歲入歲出 및 國庫債務負擔行爲를 作成할 翌年度 豫算概算要求書를 大藏省에 提出한다.⁴⁶⁾

大藏省에서 豫算編成作業의 最前線에 當하는 것은 主計局의 主計官이다. 主計官은 12人으로 構成되며 그 중 9人은 9個分野(厚生·勞動, 運輸·郵政, 農水, 防衛, 文部·科學技術·文化, 總理府·司法·警察, 地方財政·大藏·補助金, 外務·通算·經濟協力, 建設·公共事業 등)로 나누어 擔當하도록 하고, 그 밑에 主計官을 補佐하는 3~4人의 主査가 있으며, 나머지 3人中 1人은 總務課, 2人은 法規課를 擔當한다.⁴⁷⁾ 每年 6月 初旬 大藏省에 主計官 會議가 開催되어 翌年度 豫算에 대한 査定 合理化를 위한 檢討가 始作된다. 그 後 所謂 標準豫算局議가 二週間에 걸쳐서 열리고, 一個月後 各 省廳 會計課長 會議가 開催되어 翌年度 豫算의 概算要求에 관한 取扱指針을 協議하게 된다. 大藏省 實務當局은 大藏大臣과 內閣總理大臣에게 各 省廳 翌年度 概算要求의 概要를 說明한 後, 翌年度 標準豫算에 대한 大藏省 局議가 開催되어 主計局長이 그 內容을 說明하게 된다. 局議가 決定된 後 大藏省은 翌年度 標準豫算에 대하여 各 省廳에 內示함과 同時에 主計局長은 大藏大臣, 大藏省 政務次官, 內閣 官房長官, 內閣 官房副長官, 與黨, 政務調査會長에게 各 各 說明한 後 次官會議를 거쳐 最終的으로 閣議에서 決定하게 된다.⁴⁸⁾

8月 31日 各 省廳 翌年度 豫算概算要求가 大藏省에 提出되면 大藏省에서는 主計官 및 主査가 要求省廳으로부터 必要한 說明을 聽取하고 質問을 하면, 各 省廳의 關係官은 自己 省廳의 立場에서만 主張하고 說明하려 하므로, 主計官은 이에 끌려가지 않기 위하여 스스로 공부를 하거나 實地를 調査하기도 한다. 大藏省 主計局의 慣例上 主査는 要求省廳의 課長級으로부터 具體的인 說明을 듣고, 主計局은 各 省廳의 局長級과 折衝하며, 豫算編成作業이 進行됨에 따라서 主計局 次長은 各 省廳의 次官級과 事務上의 折衝을 行하게 됨으로써 豫算編成의 査定은 二段·三段으로

44) 村川一郎, 「政策決定過程」, 教育社, 1979年 p. 50.

45) Ibid., p. 51.

46) Ibid., p. 51, p. 56.

47) 村川一郎, 日本の政策決定過程, op. cit., 1985, p. 143.

48) 村川一郎, 政策決定過程, op. cit., pp. 58~59.

거듭 檢討되어 나간다.⁴⁹⁾

大藏省에서는 主計局이 中心이 되어 一般會計 概算要求額을 調整하여 9月中旬頃に 大藏大臣에게 報告함과 同時に 主計局 關係官 會議을 開催하여 翌年度 豫算의 査定合理化 處理案을 決定하고 이에 따라 翌年度 一般會計 概算要求額을 調整決定하여 大藏大臣이 이를 閣議에 報告하게 되는데, 이 過程에서 主計局長은 再次 與黨의 政務調査會長과 翌年度 豫算의 編成方法이나 問題點등을 協議하고 그 要望을 듣게 된다.⁵⁰⁾ 大藏大臣이 閣議에 報告한 直後 大既 10月 下旬頃 主計局長은 翌年度 概算要求事項을 檢討하기 시작하는 局議를 열어 第二次 翌年度概算査定局議를 開催한다. 豫算編成의 日程에 대해서는 主計局이 中心이 되어서 與黨의 意向을 들어 定하고, 主計局長이 內閣總理大臣에게 報告함과 同時に 與黨의 政務調査會長의 諒解를 얻는다.⁵¹⁾

政府豫算의 決定過程에 있어서는 大藏省原案의 閣議決定과 그 內示를 中心으로 折衝이 있게 된다. 二次, 三次의 內示에 의해서 局長折衝, 次官折衝을 거쳐서 最後로 閣僚折衝이 行해지게 된다.

그 結果가 四次內示, 五次內示로 해서 確認의으로 示唆된다.⁵²⁾ 閣僚折衝은 省廳事務當局者間의 折衝段階에서 때때 지어지지 않았던 項目에 대해서 大藏大臣과 各省廳大臣 및 政務調査會長이 折衝을 하는데, 이때 大藏省의 事務當局에서도 主計局長을 爲始한 關係官이 參加하게 된다. 이 閣僚折衝에서는 豫算의 核心이 되는 最重要事項 以外의 重要事項에 관한 折衝이 行해지며, 政務調査會部會의 諒解事項이 여기에서 決定되게 된다. 閣僚折衝段階에서도 解決되지 않은 項目에 대해서는 與黨의 最高議決機關인 總務會의 承認을 얻어 政治折衝의 場으로 옮기게 된다.⁵³⁾ 政治折衝은 豫算編成의 最後段階가 되는 것인데, 大藏大臣과 與黨의 三役(幹事長, 總務會長, 政務調査會長)사이에서 行해지는 것이므로 一般的으로 「三役折衝」이라고 일컬어진다. 여기에서서는 與黨에서 要求하는 가장 重要한 事項⁵⁴⁾을 解決하기 위하여 折衝하는 것이다. 「大藏大臣은 概算豫算의 閣議決定에 따른 歳入豫算明細書一部局등마다 歳入歳出의 金額을 나누고, 部局등의 內容에 있어서는 이를 部, 款, 項으로 나누고, 다시 各項의 金額을 各目으로 區分해서 見積의 事由 및 計算의 基礎를 表示하여야 한다」를 作成하고, 이를 基礎根據로 豫算을 作成하여 追認閣議에 提出하고 閣議에서 議決한 後 內閣總理大臣이 當年度 12月中에 國會에 提出하게 된다.

49) Ibid., p. 58.

50) Ibid., p. 68~69.

51) 村川一郎, 日本の政策決定過程, op. cit., p. 155.

52) 井上誠一, 「稟議制批判論についての一考察」行政管理研究センター, 1981年, p. 50.

53) 豫算編成의 경우에 政治的 壓力을 強하게 느낀다고 하는 高級公務員은 52%에 이른다고 分析하고 있다. 渡邊保男, 「高級公務員의 意識」(溪內謙外 「現代行政と官僚制」下, 東京大學出版會, 1974, p. 439, 村川一郎, 政策決定過程, op. cit., p. 106.

54) 與黨에서 要求하는 最重要事項은 時代에 따라서 달라질 수 있지만 1975年度의 경우 ① 原子力安全局의 新設, ② 恩給費, ③ 公共事業費, ④ 戰歿者遺族特別吊慰金, ⑤ 教員給與改善 등이었다.

2. 韓國의 豫算編成의 體制 및 過程

大統領制 憲法下의 韓國에서는 國務總理 밑에 副總理制를 두어 經濟企劃院長官으로 하여금 겸 직케 하였으며, 政務長官, 秘書室, 行政調整室, 經濟企劃院, 總務處, 科學技術處, 國土統一院, 法制處, 國家報勳處등을 設置하였고(政府組織法 第3章), 16部の 行政各部를 두었다(同法 第4章). 이 中 經濟企劃院長官은……豫算案을 編成하여 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 承認을 얻게 되어 있고(豫算會計法 第21條), 政府는 이 豫算案을 會計年度마다 會計年度 開始 90日前까지 國會에 提出하여야 하도록 되어 있다(同法 第23條).

豫算編成의 作業은 經濟企劃院 豫算室이 擔當하게 되나, 歲入面의 法制와 徵收, 其他의 歲入行政은 財務部가 擔當하게 되므로 歲入豫算의 編成에는 財務部가 重要な 機能을 擔當한다. 經濟企劃院 豫算室은 會計年度 開始 二年前의 年末頃부터 「豫算編成指針」을 檢討하기 始作하여 우선 豫算編成指針의 基本的 輪廓에 대한 檢討와 作成을 하게 되는데, 歲入과 關連해서 財務部 및 與黨側의 重要な 政策決定線과 協議를 거듭하면서 漸次 具體化시켜서 「○○年度 豫算編成指針 및 基準」을 作成하고,⁵⁵⁾ 經濟企劃院長官의 承認을 얻어서 每年 前年度 3月 31日까지 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 決裁를 얻어 確定짓고, 이를 各 中央官署의 長에게 示達하여야 한다(豫算會計法 第20條 2項). 各 中央官署의 長은 每年 前年度 2月末까지 新規事業 및 經濟企劃院長官이 定하는 主要事業에 대한 事業計劃書를 經濟企劃院長官에게 提出하여야 하기 때문에(同法 第20條 1項), 經濟企劃院長官은 每年 1月末 내지 2月初에 主要繼續事業을 指定하여 一定한 樣式에 의해 新規 및 主要繼續事業計劃書를 提出하여줄 것을 各 中央官署의 長에게 要求하게 된다.⁵⁶⁾ 이 때에 經濟企劃院長官은 豫算編成指針 및 單位單價基準에 包含시킬 事項에 關한 中央官署의 長의 意見提出도 要求하게 되는 바, 豫算編成指針의 作成은 이를 土臺로 하고 있을뿐만 아니라 豫算要求書 作成 基準 및 單位單價基準의 確定도 이를 土臺로 하여 確定하고 各 中央官署의 長에게 이를 示達하고 있다.⁵⁷⁾ 豫算編成指針에는 다음 해의 國內外 經濟展望, 財政運用方向, 經費別 編成指針 및 豫算要求時에 使用할 各種 書式을 包含한다.

各 中央官署의 長은 每 會計年度의 所管에 屬하는 歲入歲出豫算, 繼續費, 明示 移越費, 國庫債務負擔行爲 要求書를 作成하여 每年 前年度 5月 31日까지 經濟企劃院長官에게 提出하여야 한다(豫算會計法 第20條 3項). 各 部處에서는 이러한 豫算要求書의 作成을 위해 「豫算編成指針」을 經濟企劃院長官으로부터 接受하기 훨씬 以前부터 豫算擔當官에 의해서 豫算에 關한 모든 基礎資料를 蒐

55) 趙錫俊, 「韓國行政學」, 서울, 博英社, 1980年, pp. 401.

56) 趙錫俊, 예산업무편람, 1987, p. 49.

57) Ibid., p. 50.

集해서 그 準備를 進行시키는 것이지만, 豫算編成指針, 豫算要求書作成基準 및 單位單價基準에 따라 各 中央官署의 企劃管理室은 各 室·局 및 산하 機關으로부터 豫算所要 資料를 提出받아 綜合整理하여 各 中央官署의 豫算要求案을 確定한다.

豫算에 所要되는 諸資料의 提出을 要請받은 各 室·局 및 所屬機關은 그 室·局的 豫算主務官이 各 課에 이를 送付하면, 重要な 資料를 蒐集함과 同時에 局內의 課長會議에서 다음 會計年度의 局主要政策 및 事業에 관한 諸事項을 討論하고, 會議을 數次 거듭한 後 그 結果를 綜合해서 豫算主務官이 局豫算要求書를 作成하게 된다. 이 때 參考하여야 할 資料는 經濟企劃院에서 보내온 豫算要求書 作成要領, 歲入·歲出 科目解疎, 豫算編成指針, 歲入歲出查定基準, 物價表등과 現年度의 局豫算表등이다. 一般的으로 現年度의 豫算書에 따라서 各 項目別로 作成하게 되나 新規의 要求分은 新費目으로 追加하게 되는데, 이 新費目的 設定은 局內의 課長會議에서 承認된 것에 限한다. 各 局에서는 豫算主務官이 豫算要求書를 完成하기 前에 自己局 所管 豫算의 規模와 內容을 長·次官에게 미리 說明해서 可能한 한 많은 豫算額을 確保하려고 한다. 이와 같이 해서 作成된 局豫算要求書는 局內 各課長의 合意署名을 거쳐 局長의 決裁를 얻은 後 企劃管理室 豫算擔當官에게 提出된다.

各 中央行政官署 企劃管理室 豫算擔當官은 全體를 綜合하기 前에 本廳 및 外廳의 傘下機關으로부터 提出된 要求書를 檢討해서 疑問이 있는 경우에는 質問을 하고, 重要政策 및 事業의 內容을 聽取하여, 各 局의 豫算主務官들과 論議 타합해서 計數를 明白히 한다. 이와 같은 過程을 거친 後 各 中央行政官署의 豫算擔當官이 豫算要求書를 作成하기에 앞서 長官 또는 次官 主宰下에 各 局長 各 傘下機關長, 企劃管理室長 등이 參加한 會議에서 直接 項目別 額數調整이 이루어진다. 이때 決定을 主導하는 것은 長·次官 또는 企劃管理室長이다. 여기에서 그 內容과 額數가 決定되면 豫算要求書를 經濟企劃院의 豫算編成指針 및 基準要領에 따라 正式으로 作成하고 長官의 決裁를 받아 關係資料와 더불어 經濟企劃院 豫算室에 提出하게 된다.⁵⁸⁾

韓國政府의 豫算擔當局은 從來 歲入行政을 擔當하는 財務部에 두었었는데, 現在는 豫算編成의 問題를 經濟企劃과 關聯시키기 위하여 經濟企劃院 豫算室에서 다루도록 하고 있다. 그 結果 豫算室에서는 他部處인 財務部로부터 稅收入에 관한 情報를 入手하여야만 한다. 豫算室에는 豫算總括課, 豫算政策課, 豫算管理課를 두고, 室長 밑에 豫算審議官 3人和 防衛, 行政, 內務·法司, 農水產, 商工, 建設, 交通, 企業, 文教, 保社 등 各 分野에 豫算擔當官을 各 1人씩 두도록 되어 있다(經濟企劃院職制 第13條①). 豫算室長은 管理官으로 補하고 豫算審議官은 理事官, 各 豫算擔當官은 書記官으로 補하게 되어 있지만, 이들은 豫算에 관해서 事實上 豫算의 最終的 決定權者의 役割을 다함으로써 執行possible한 政策決定을 行하고 있는 것이다.

58) 趙錫俊, op. cit., p. 404.

59) Ibid., p. 404~405.

豫算案의 査定에 있어서는 各部處別 豫算擔當官에 의해서 各部處에서 提出된 豫算要求書를 檢討하게 되는 바, 우선 먼저 翌年度 國內外 經濟展望과 關聯하여 租稅收入을 비롯한 總歲入規模를 展望하여 全體 豫算規模를 얼마로 가져가야 할 것인가가 여러 角度에서 檢討된 것⁶⁰⁾을 前提로 한다. 豫算室에서는 一般的으로 自己들이 提示한 豫算編成指針 및 基準에 따라서 査定하려고 한다. 一般的으로 査定方針으로서는 ① 다음 會計年度의 經濟展望과 施策의 重點內容, ② 豫算編成의 基本方向, ③ 豫算要求指針, ④ 豫算編成細則과 細部指針, ⑤ 歲入·歲出科目解消과 公務員의 給與基準 및 經費의 單位·單價 등과 같은 것이다.⁶¹⁾ 大統領의 公約事項, 外交 등 政治의 理由가 査定基準이 되는 경우가 있는데, 豫算이 數字를 明示하는 것이라는 見地에서 본다면 政治의 理由로 인한 것들은 그 어느것이나 抽象的인 것들이므로 이에 관한 査定은 査定官의 主觀的 解釋을 할 余地가 있어서 豫算室의 裁量에 의하여 左右되기 쉬운 것이다. 뿐만 아니라 豫算室에서는 總額의 限定向으로 時間的으로 制約을 받기 때문에 可能한 한 否定的 消極的으로 査定하려고 함으로써 주관적인 傾向으로 기울어지게 된다. 그래서 前年度와 比較하여 非正常的으로 增額된 項目, 新設項目, 重點事業 등에 대한 檢討를 重點的으로 行하는 傾向이 나타날 수 있다.⁶²⁾ 따라서 다음과 같은 消極的인 査定基準을 活用하게 된다. 卽 ① 前年度 當該 部門의 豫算執行 實績, ② 前年度 國會上程額數, ③ 그에 대한 國會에서의 削減額數, ④ 今年度 國會削減 豫想額數 등이 그것이다.⁶³⁾ 其他 各部處에서 要求하는 執拗性, 豫算額의 算出方法과 그 뒷바침, 各部處의 人間들과 豫算室 豫算擔當官사이의 非公式的인 人間關係, 部處의 長의 政治的 背景 및 影響力 등에 의한 作用이 査定을 決定하게 된다.⁶⁴⁾

豫算室에서의 査定이 끝나면 經濟企劃院長官의 決裁를 받아 與黨과의 協議를 거친 後 次官會議에서 論議하게 된다. 與黨과의 協議段階에서는 長官과 豫算實務障이 이 會議에 參加해서 報告 說明하고 質問에 對答하게 된다. 그 사이 各部處의 段階에서도 國會議員과의 接觸이 있었고, 豫算室 段階에서도 非公式的 接觸이 있어 왔지만, 이러한 接觸은 部分的인 것에 不過했으므로 總體的인 豫算과 그 理由를 說明하는 資料를 全般的으로 理解시켜서 國會에서의 通過를 容易하게 하려는데 必要한 準備過程이라고 할 수 있다. 그러나 豫算編成에 있어서는 數字를 다루는 能力을 必要로 하기 때문에, 與黨議員의 能力面에서 理論的으로나 實證的 資料面에서 豫算室에 對備해서 異議를 提起할 수가 없다. 뿐만 아니라 大統領制를 取하는 政治體制下에서 政策의 決定權이 政府의 頂點을 이루는 大統領에게 보다 強하게 委任되는 경우, 政府에서 編成된 豫算案에 대해서 與

60) 총무처, 예산업무편람, 1987, p. 53.

61) 趙錫俊, op. cit., p. 413.

62) Ibid., p. 413.

63) 尹建永, 「韓國의 豫算決定行態에 관한 研究」(「行政論叢」第14卷第1號, 1976年), p. 285, p. 296.

64) 趙錫俊, op. cit., p. 414.

黨委員이 異議를 提起한다는 것은 政治的으로도 困難한 것이다. 그래서 經濟企劃院에서 編成 決定된 豫算案은 國會의 與黨과 形式的인 協議를 거치는데 不過하게 되며, 이 協議가 끝나면 次官 會議에서 豫算審査를 거쳐 國務會議의 審議를 거치게 된다. 經濟企劃院長官은 이미 大統領과의 接觸을 통해서 大統領의 意見을 살피고 그 意見을 豫算案에 이미 反映시켜 놓았고, 慣例上 國務會議은 滿場一致制이기 때문에 國務會議에서 修正되는 일은 거의 없다. 國務會議의 審議를 거친 政府豫算案은 大統領의 決裁를 얻어 確定되면 다음 會計年度가 始作되기 90日前까지 國會에 提出하게 된다.

V. 結 論

政策決定過程이라고 할 수 있는 政府의 豫算編成過程에 관하여 韓國과 日本의 경우를 比較할 때, 우선 政治的 背景이 다르다는 것을 알 수 있고, 政治的 背景이 다르므로 인하여 政策決定體制가 다르고 豫算編成過程도 다르다는 것을 알 수 있다. 그래서 豫算編成過程에서 나타나는 差異點을 要約하면 다음과 같다.

첫째 豫算編成體制에 差異가 있다.

日本은 內閣責任制 憲法下에 稅源을 管掌하는 主稅局과 豫算을 編成하는 主計局이 同一한 大藏省內에 있어서 大藏省은 財源에 관한 情報를 閉鎖的으로 獨占할 수 있는데, 이는 二次大戰前이나 다를 바 없다. 그러나 二次大戰後 豫算編成에 관한 最後의 決定權은 大藏大臣과 黨三役(幹事長, 總務會長, 政務調査會長)이 갖게 되었다.

그러나 韓國은 大統領制의 憲法下에서 豫算編成을 經濟企劃과 關聯시켜 經濟企劃院 豫算室에서 다루도록 함으로써 稅源管掌 部處인 財務部에서 分離시켰고, 豫算編成의 最高決定權은 大統領이 事實上 行使하여 왔다. 이는 政治的 安定과 經濟發展을 위한 計劃經濟의 要素를 加味한 體制를 말하는 것이다.

둘째 豫算編成過程에서 볼 수 있는 차이점이다.

韓日 兩國의 豫算編成節次는 大同小異하나 두가지 點에서 重要な 差異를 나타내고 있다.

그중의 하나는 各 部處에서 豫算要求書를 作成하는 段階에서 볼 수 있는데 日本은 이 段階에서 與黨뿐만 아니라 野黨議員들과도 接觸하고 있고, 利益集團과도 接觸하고 있어서 어느程度 政治的 合理主義의 色彩가 보이고 있다. 이에 대하여 韓國의 경우는 局豫算을 中心으로 長·次官과 企劃管理室長이 決定하는데, 長官이 實質上의 決定權을 가지고 있으며, 與黨議員과의 接觸은 非公式的인 것에 불과하다.

다른 하나는 査定段階에서의 差異이다. 日本의 경우는 大藏省의 主計局과 省廳의 局長間折衝, 次官折衝, 閣僚折衝 등을 通하여 豫算案이 査定되고, 最後에는 大藏大臣과 與黨의 政勢調査會長이 折衝하고, 大藏大臣과 黨 三役に 의하여 決定되고 있다. 이에 比하여 韓國에서는 政治的 影響力下에 豫算室의 裁量이 많이 作用되고 있으며, 與黨議員들의 影響力보다도 經濟企劃院長官의 影響力이 크게 미치고 있음을 알 수 있다.

셋째 豫算編成過程에 있어서의 決定行態가 다르다.

日本의 경우 各省廳의 豫算要求書 作成過程에서부터 豫算案査定過程, 閣議를 通한 政府豫算案 確定段階에 이르기까지 會議에서 始作하여 會議에서 끝나는 行態이면서도 實質的인 面에서는 關係官 折衝, 局長折衝, 次官折衝, 閣僚折衝, 大臣과 黨役間 折衝 등 折衝式 妥協의 行態를 取하고 있다.

이에 대하여 韓國의 경우는 部處에서 豫算編成指針 樹立을 위한 意見 提出을 위한 會議, 豫算要求書 作成을 위한 會議들은 있으나 豫算案査定을 위한 會議는 없고, 國務會議에 이르기까지 몇 차례의 會議는 있으나 形式化되어 있고, 實質的으로는 經濟企劃院長官과 大統領사이에서 決定되는 것을 縱的關係에서 下向式으로 指示되어 節次上的 美化를 하는 行態이다.

넷째 實證的 性格에 差異가 있다.

日本의 경우 豫算案査定의 段階에서 主計局의 豫算擔當官은 省廳側과 公式·非公式의 接觸을 하는 過程에서 省廳側의 主張에 말려들지 않기 위하여 스스로 공부하기도 하고 實地調査를 하기도 한다. 뿐만 아니라 省廳의 豫算要求書 作成過程에서 利益集團으로부터 陳情書를 받고 있어서 實證的 性格이 어느정도 엇보인다.

이에 대하여 韓國의 경우 豫算要求書作成過程에서 利益集團의 意見과 接觸 機會가 없을 뿐만 아니라 與黨議員과의 接觸도 非公式的으로 이루어지고 있다. 豫算案査定過程에 있어서도 豫算室의 豫算擔當官은 政治的 要因과 技術的 限界를 理由로 事實上 裁量權을 行使고 있으며, 部處로부터의 意見도 長官의 政治的 力量 또는 部處 豫算擔當官과의 人間關係에 의하여 받아들여지는 以外에 別로 없다. 따라서 實證性이 弱하고 政治權力性이 強하다고 할 수 있다.

以上과 같은 差異에서 나타난 特徵은 各各 長短點을 갖고 있다고 할 수 있다.

日本의 경우 上向式, 會議式, 折衝式, 實證性 등은 調整機能보다도 分配機能이 強하게 나타나 持續的 經濟發展을 위해서 赤字財政을 免치 못하게 했다. 그러나 韓國의 경우 政治的 安定과 經濟企劃을 위한 政治權力性, 下向式, 上下關係의 縱的 形式性, 非實際性 등은 赤字財政이 없는 經濟發展을 이룩하는데 寄與했지만, 公正한 分配에 失敗함으로써 不均衡的 發展과 政治權力의 非合理性으로 인한 下部體制의 政治的 不滿 要因으로 作用하게 되었다.

今後의 課題는 經濟的 合理主義와 政治的 合理主義를 調和시키는 것이다. 韓國의 경우 政治權力의 非合理性으로 말미암아 經濟的 合理主義를 이룩하는데 있어서나 政治的 合理主義를 이룩하는데 失敗했다. 日本의 경우 政治的 合理主義를 이룩하려 했지만 政治的 調整機能을 充分히 發揮

하지 못하였고, 經濟的 合理主義를 志向할려했지만 財政政策에 問題가 있어서 減縮主義(decrementalism)에 입각한 行財政改革을 試圖했지만 失敗했다. 經濟的 合理主義를 위해서는 漸增主義(incrementalism)와 減縮主義를 調和시켜야 할 것이나, 減縮主義를 推進할려면 民主主義 國家에서는 政治的 合理主義와 衝突하게 된다. 政治的 合理主義를 위해서는 多樣的 欲求를 充足하면서 公正한 分配가 이루어져야 하고 國民의 稅 負擔도 줄여야 한다. 結局 이러한 政治的 合理主義와 經濟的 合理主義를 위해서는 合理主義의 文化가 土着化되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- Charles E. Lindblom, Decision-Making in Taxation and Expenditure, Public Finances : Source and Utilization, National Bureau of Economic Research, (Princeton, 1961)
- Aaron Wildavsky, The Politics of the Budgetary Process, 1964.
- Arthur Smithies, The Budgetary Process in the United States, 1955.
- Jesse Burkhead, Government Budgeting, 1956.
- David Braybrooke and Charles E. Lindblom, A Strategy of Decision, 1963.
- Aaron Wildavsky, Toward A Radical Incrementalism; A Proposal to Aid Congress in Reform of the Budgetary Process, American Enterprise Jute, 1965.
- Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency Cost-Benefit Analysis, System Analysis and Program Budgets, Public Administration Review, Vol. XXVI, No. 4. Dec. 1966.
- Allen Schick, System Politics and System Budgeting, PAR Vol. XXIX. No. 2. Mar/Apr. 1969.
- E. A. Fitzpatrick, Budget Making in A Democracy. 1918.
- Yehezkal Dror, PPB and the Public Policy-Making System : Some Reflections on The Papers by Bertram M. Gross and Allen Schick, PAR, Vol. XXIX. No. 2. Mar/Apr. 1969.
- Allen Schick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform", in Fremont I. Lyden & Ernest G. Miller(ed.), Planning Programming Budgeting : A System Approach to Management, 1967.
- William M. Capron, "The Impact of Analysis on Bargaining in Government", Paper delivered at annual meeting of the American Political Science Association, 1966.
- Jesse Burkhead, "The Budget and Democratic Government" in Roscoe C. Martin(ed.), Public Administration and Democracy, Essay in honor of Paul H. Appleby, 1950.
- William M. Capron, "Development of Cost-Effectiveness in the Federal Government", in Robert L. Chartrand and others, Information Support Program Budgeting and The Congress, 1968.
- Amitai Etzioni, "Mixed Scanning; A "third" Approach to Decision-Making", PAR Vol. XXVII. No. 5, Dec, 1967.

- Allen Schick, "Some Problems of Multi-Purpose Budget System", in mimeograph.
- Naomi Caiden & Aaron Wildavsky, Planning and Budgeting in Poor Countries, 1982.
- Robert D. Lee, Jr. and Ronald W. Johnson, Public Budgeting Systems, 1983.
- A. Premchand and Jesse Burkhead(ed.), Comparative International Budgeting and Finances, 1984.
- Aaron Wildavsky, Budgeting; A Comparative Theory of Budgetary Process, 1975.
- Dirk J. Wolfson, Public Finance and Development Strategy, 1979.
- Richard E. Wagner, Public Finance: Revenues and Expenditure in a Democratic Society, 1983.
- Raymond W. G. Smith, The Financial Development of India, Japan, and the United States: A Trilateral Institutional, Statistical, and Analytic Comparison, 1983.
- Robert H. Haveman and Julius Margolis, Public Expenditure and Policy Analysis, 1977.
- Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller, Public Budgeting Program Planning and Implementation, 1982.

- Johon C. Campbell, 小島 昭 譯, 豫算ぶんどり, 1984.
- 小島 昭, 自治體の豫算編成, 1985.
- 野口悠紀雄, 財政危機の構造, 1983.
- 和田八束, 財政危機の克服, 1982.
- 加藤一明, 日本の行財政構造, 1981.
- 林 榮夫, 財政論, 1968.
- 藤田 晴・貝塚啓明, 現代財政學 I, II, 1980.
- 水野正一, 財政再建, 1983.
- 橋口 收, 新財政事情, 1977.
- 長岡 實, 素顔の日本財政, 1981.
- 石 弘光, 財政改革の論理, 1982.
- 公文 宏外, 圖說 財政投融资, 1983.
- 武田 隆夫外, 近代財政の理論, 1979.
- 武田 隆夫外, 日本財政要覽, 1983.
- 加藤芳太郎, 日本の豫算改革, 1982.

- Harley H. Hinrichs & Graeme M. Taylor, 加藤芳太郎, 前田泰男, 渡邊保男譯, 豫算と經費分析, 1974.
- 公社債懇談會, 新豫算ガイド, 1983.
- 經濟企劃廳, 1980年代 經濟社會の展望と指針, 1983.
- 自治省, 昭和 58年度 地方財政計劃, 1983.
- 大藏財務協會 昭和 58年度 豫算事務提要, 1983.
- 大藏省, 主計局理財局, 昭和 58年度 豫算及び財政投融资計劃 説明,
- 大藏省主計局理財課, 財政統計, 昭和 57年, 58年.
- 大藏省大臣官房調査企劃課, 財政金融政策の足どり, 1982.
- 大藏財務協會, 大藏省の機構, 1982.
- 森田明彦, 大藏省裏の裏, 1983.
- 日本經濟新聞社, 自民黨政調會, 1983.
- 大藏省主計局財政調査會 國の豫算, 1973, 1975, 1977, 1979.
- 村川一郎, 政策決定過程 1981, 1982, 1983.
- 東洋經濟新報社, 日本の財政, 1973~1973年
- 憲法調査會事務局, 豫算制度, 1959,
- 遠藤湘吉, 豫算, 1955.
- 島蒙彦外, 財政民主主義の理論と思想, 1979.
- 安澤喜一郎, 豫算制度の憲法學的研究, 1974.
- 巨理 彰, アメリカの豫算制度, 1951.
- 加藤芳太郎, 農林省における豫算編成過程, 1960.
- 産業計劃懇談會, 財政再建の道, 1981.
- 杉山啓, 大藏省研究, 1979.
- 和田八束, 現代日本の國家財政, 1972.
- 佐藤進, 要説・日本の財政, 1979.
- 佐藤進, 日本財政の構造と特徴, 1965.
- 大藏省百年史編輯室, 大藏省百年史, 上・下, 別卷, 1969.
- 經濟企劃廳經濟研究所, 豫算編成における公共的意思決定過程の研究, 1977.
- 河野一之, 豫算制度, 1982.
- グループ 21, 豫算—その編成過程と任組み, 1978.
- David J. Ott and Attiat F. Ott, 沈定根譯, 豫算政策, 1984.
- 車耕權, 財政政策論, 1981.

- John P. Crecine, 沈定根譯, 政府豫算決定論, 1983.
- 朴宗淇·李奎德, 國家豫算과 政策目標, 1982. 1984. 1985.
- 俞 焘, 財務行政論, 1983.
- 沈定根, 政府豫算論, 1983.
- 李鍾益, 財務行政論, 1982.
- 朴文玉, 財務行政論, 1982.
- 朴英熙, 財務行政論, 1983.
- 裴福石, 新財政學, 1980.
- 經濟企劃院, 主要經濟指標, 1985.
- 經濟企劃院, 1984年度 豫算概要, 1984.
- 經濟企劃院, 1984年度 豫算概要 參考資料, 1984.
- 經濟企劃院, 1985年度 豫算概要 參考資料, 1985.
- 經濟企劃院, 豫算編成基準, 1984.
- 經濟企劃院, 豫算編成基準, 1985.
- 經濟企劃院, 豫算編成基準, 1986.
- 經濟企劃院, 豫算編成基準, 1973~1985年度
- Charles O. Jones. 金海東譯, 政策形成論, 1983.
- James E. Anderson, 李鍾受·李大熙, 政策形成論, 1985.
- Charles E. Lindblom, 安龍植·崔虎俊譯, 政策決定論, 1983.
- W. N. Dunn, 李大熙譯, 政策分析論, 1985.
- 金攻河, 韓國政黨政治論, 1983.

Summary

A Comparative Study on the Government Budget Making
Process between Korea and Japan

Cho Moon-boo

If we compare the government budget making process of Korea with one of Japan, we discover there are some differences of political background, the policy decision system and the budget making process of two countries.

The main feature of the political background in Korea is presidential constitutional system because the powerful executive is needed for political stability and economic development and Japanese political feature is the parliamentary system obeying to G. H. Q.

The policy decision system and the government budget making process in Korea is decided through the revision of the budget by the Budget Bureau of the Economic Planning Board influenced by policy-decision making system and by the president.

The policy-decision making system and the government budget making process in Japan is to be decided through the revision of the budget by the Accountant Bureau of the Exchequer, and lastly to be decided through the mutual agreement among the Finance Ministry and three staffs of the government party.

There are some differences between the government budget making process of two countries, one of them is appeared in the process of requisition of the budget bill by each government department.

In this process of Japan we read the budget officials of each department contact with interest groups, the government party and the opposition party, and find out there are some phenomena of political rationalism.

But in Korea the department ministry mainly decide the substantial making for the department budget bill in centering around the bureau budget.

The other is appeared in the revision process by the Accountant Bureau of the Exchequer. In this process of Japan the government budget is decided through the compromise be-

tween the Accountant Bureau of the Exchequer and the directors of each Department, among vice ministries and among ministries. The government budget bill is lastly decided through compromise among the ministry of the Exchequer and three staffs of government party. But in this process of Korea the government budget bill is decided through the discretion of the officials of the Budget Bureau under the influence of the political power of the ministry of Economic Planning Board according to the direction of the president's policy.

Because of the differences of the budget decision behavior as prior mentioned, in Japan the government has somehow settled the matter of the distribution policy, but has not yet settled the matter of the "red-ink" finance, on the other hand in Korea the government does not have the problem of the "red-ink" finance, but does the problem of the fair distribution policy.

If we may say that the subject to solve the problem of deficit finance is the subject of economic rationalism, and the subject to distribute fairly the government budget is the subject of political rationalism, I think the political subject to study and push forward both in Korea and Japan is the policy for the harmony of political rationalism and economic rationalism.