

豫算決定과 政治의 力學的 關係

Dynamic Relations between Budgetary
Decision and Politics

李 相 龍

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

- I. 序論
- II. 政治의 方法에 의한 豫算決定論
- III. 韓國의 政治過程과 豫算政治
- IV. 結論

I. 序 論

1. 研究目的

國家發展의 方向을 決定하는 資源配分의 內容을 反映하고 있는 豫算問題에 대한 國家의 關心이 점차 公共政策의 企劃化(planning) 내지 政策目標의 合理的 選擇手段으로서의 豫算問題에 쏠리게 되어 事業別 豫算編成으로부터 計劃別 豫算編成으로 그 方式의 轉換이 있게 되었다.¹⁾

이에 따라 豫算理論에 대한 行政學의 立場이나 接近을 어떻게 確保할 것인가가 問題이

다. 이는 종래의 管理技術의 意味에서의 傳統의 豫算理論으로부터 政策決定機能의 側面에 착안하여 政策決定過程의 一環으로서의 보다 넓은 觀點에서 豫算理論의 檢討를 모색케 한다.

豫算理論이 制度的 運營·管理에만 重視되었던 慣行에서 볼 때, 누가 豫算을 決定하는가, 어떻게 決定하는가, 豫算에서 細部的인 內部的 決定要因인 政策은 어떻게 形成되는가, 그 形成過程에서는 어떠한 힘과 힘이 교차되면서 어떻게 調和·選擇되어 하나의 結果를 만들어 내는가하는 것 등은 대체로 알고 있다고 생각되면서도 결코 그렇지 못한 것이 事實인데, 이는 政治過程으로서의 豫算決定을 둘러싸고 展開되는 豫算決定과 政治間의 力學的 關係에 관한 理解의 困難性에 基因한다고 볼 수 있다. 이러한 것은 단순히 經費分析이나 經濟的 效果의 側面에서 豫算을 評價하고 그 價値를 判斷하는 公共資源의 合理的 最適配分에 局限시킨 豫算 자체의 問題라기 보다는 작게는 特定政策의 形成과 이에 대한 有效한 資源配分 즉 豫算決定에 관한 問題이며, 크게는 그것에 必要

1) Allen Schick, "The Road to PPB: The Stage of Budget Reform", in *Perspectives on Budgeting*, Allen Schick, ed., (Washington D.C.: The American Society for Public Administration, 1980), pp. 46-67 參照.

한 節次나 그 안에서의 役割과 관련한 諸般利害關係와 政治哲學 및 制度, 그리고 이러한 것들의 文化的 背景 등과 얽혀져 있는 問題라고 볼 수 있는 것이다.²⁾

따라서 豫算決定은 궁극적으로 政治的 決定으로서 豫算에 관한 情報은 政治的인 目的에 도움이 되고, 豫算推計는 政治的인 選好와 理念을 反映하고 있다³⁾고 볼 수 있으므로, 本稿에서는 豫算의 問題를 管理制度나 節次運營이라는 面보다 政治過程속에서 把握하려는 巨視的인 方法을 強調하는 韓國의 豫算政治(budgetary politics)⁴⁾에 대해 살펴보기로 한다.

2. 研究對象 및 方法

豫算理論을 研究하는 觀點은 대체로 다음과 같이 2가지로 分類할 수 있다.⁵⁾

그 하나는 政治的 메카니즘내의 하나의 制度로서 豫算을 보려는 立場이다. 이것은 豫算節次와 관련되는 政治的 特徵보다는 오히려 豫

算制度의 運營과 管理의 實態를 中心으로 하는 行政的 性格을 다루는 接近方式이다. 또 다른 하나는 豫算過程에서 展開되는 政治行爲로서 豫算을 考察하는 立場이다. 이것은 어떤 制度의 規約이나 節次에 대한 理解보다 豫算으로 提起되는 政策이나 問題 등에 直接·間接으로 關係되는 諸政治勢力間의 마찰과 利害의 調整 및 豫算機構를 中心으로 하는 豫算官僚들의 意識이나 行態, 立法過程에서 나타나는 그들의 行動類型에 대한 關心등을 對象으로 하여 研究하는 接近方法이다.

本稿에서는 前者보다 後者の 觀點에서 우리나라의 豫算現象이 本質的으로 지니고 있는 特性을 各種文獻을 통하여 韓國的 政治過程속에서 豫算政治에의 接近 및 理論化라는 側面에서 考察하기로 한다.

II. 政治的 方法에 의한 豫算決定論

일찌기 V. O. Key, Jr.은 限定된 資源을 効果적으로 配分하려는 資源配分(resource allocation)에서 “왜 X dollar를 A事業 대신에 B事業에 쓰느냐”에 대하여 政治學者나 經濟學者는 깊은 關心을 기울이지 않았다고 指摘하였다.⁶⁾ 여기서의 資源配分, 즉 豫算決定問題는 巨視的으로 보아 國家의 基本的인 價値問題이고, 政治哲學, 行政哲學의 問題이며, 微視的으로는 費用·效果의 比較問題라 할 수 있다. 그러나 政府가 產出하는 財貨(goods)나 用役(service)의 水準이나 構成의 決定에 대해서 別다른 理論이나 說明이 體系的으로 발

2) 金永勳, 「現代行政學論集」(서울: 延世大出版部, 1980), pp. 148-149.

3) Naomi Caiden, “Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined”, *Public Administration Review* Vol 40, No. 1(Jan/Feb, 1980), pp. 41-42.

4) 여기서 豫算政治란 豫算의 決定을 中心으로 政策選擇과 資源配分을 目的으로 하는 政治過程을 뜻하는 概念으로서 豫算決定過程을 政治過程과 연계시켜 본다. (Jesse Burkhead, “Budgeting in a Political Framework”, in *Planning Programming Budgeting: A System Approach to Management*, Fremont J. Lyden & Ernest G. Miller, eds, (Chicago, Markham Publishing Co., 1967) pp. 55-60; Peter B. Natchez and Irvin C. Bupp, “Policy and Priority in the Budgetary Process”, *The American Political Review*, Vol LXV II, No. 3, (Sep. 1973), pp. 951-963 參照)

5) 金永勳, 前掲書, pp 149-154.

6) Verne B. Lewis, “Toward a Theory of Budgeting”, in Allen Schick, *op. cit.*, p. 28.

전하지 못했다는 것이다.⁷⁾

그러면 지금까지 政府領域에서 나타난 資源配分の 理論을 整理하면, ① 消費者選好의 接近方法, ② 政治的 接近方法, ③ 經濟的 接近方法으로 分類할 수 있다.⁸⁾

첫째, 消費者選好(consumer's preference)의 接近方法은 資源은 전적으로 消費者의 選好에 따라 分配되어야 한다는 것이다. 즉 國防에 얼마를 쓰고 教育에 얼마를 써야 하는가의 問題는 消費者의 要求나 選好에 따라야 한다는 것이므로 資源의 配分問題는 政策家나 行政家가 決定할 問題가 아니라 一般國民인 消費者가 決定할 問題라는 것이다.

둘째, 政治的 接近方法이란 豫算은 어디까지나 政治過程의 일환이기 때문에 關聯를 맺고 있는 集團間的 妥協과 協商의 產物에 지나지 않는다는 것이다.

셋째, 經濟的 接近方法은 資源이란 稀少성을 띠고 있기 때문에 이것의 配分이란 어디까지나 經濟的 論理나 合理性에 의해서 支配되어야 한다는 것으로 費用과 結果의 限界比較(marginal comparison)을 통해서 效用의 극대화를 가져올 수 있는 資源分配을 한다는 것이다.

이상과 같은 理論이 있으나 여기서는 政治的 接近方法에 의한 豫算決定에 관해서만 考察하기로 한다.

豫算의 政治的 側面을 強調하는 A. Wildavsky는 그의 「豫算過程의 政治」(The Politics of the Budgetary Process)이란 著書⁹⁾에서 豫算은 政治的인 것이라고 斷言하면서, 政治

를 國家政策의 決定에 있어서 누구의 主張이 關切되느냐에 관한 투쟁이라고 한다면 豫算은 이와같은 鬭爭의 產物이라고 볼 수 있다는 것이다. 政治를 政府가 當面한 긴급한 問題의 解決을 위하여 資源을 動員하는 過程이라고 본다면 豫算은 바로 이와 같은 努力의 焦點인 것이다. 따라서 豫算의 規模와 形態는 우리들의 政治生活에 있어서 극심한 鬭爭의 對象이 되고 있다. 그리하여 大統領, 政黨, 行政家, 國會議員, 利益集團 및 利害關係를 맺고있는 市民들이 서로 自己들의 主張과 選好가 豫算에 反映되길 希求한다.¹⁰⁾

우리 社會에 있어서 政府의 役割에 관한 그들의 主張이 勝利, 敗北, 妥協, 協商, 合意된 分野, 알력의 領域 등이 모두 다 豫算에 나타난다. 따라서 가장 完全한 意味에 있어서 豫算은 政治過程의 中心에 자리잡고 있다고 主張한다.¹¹⁾

그러므로 豫算決定은 바로 政治的 決定으로 理解할 수 밖에 없으며, 그 決定方法은 政治的 基準인 合意에 도달하는 漸增的方法(incremental approach)이 要求된다는 것이다.¹²⁾

또한 C. E. Lindblom은 "The Science of Muddling Through"라는 論文¹³⁾에서 다음과 같이 豫算過程을 政治過程으로서의 豫算의 決定過程으로 본다. 즉 그는 公共프로그램의 目標라는 것을 現實的으로 明確히 設定한다는

9) Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, 3rd ed., (Boston: Little, Brown and Company, 1979).

10) *Ibid.*, pp. 4-5

11) *Ibid.*

12) *Ibid.*, p. 178.

13) Charles E. Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review* (Spring, 1959), pp. 79-88.

7) 沈定根, 「政府豫算論」(서울: 法文社, 1983), p. 99

8) 白完基, 「行政學」(서울: 博英社, 1984), pp. 456-457, 465.

것은不可能하다고 본다. 왜냐하면 美國과 같은 多元的 民主主義社會에서의 目標과 價値는 서로 衝突할 뿐만 아니라 지극히 複雜한 것이기 때문이다. 그리고 目標과 手段은 階層的 構造(hierarchical structure)를 갖고 있으므로 이들을 分離한다는 것은 容易하지 않으며, 包括的인 目標 또는 價値에 대하여 特定한 政策手段이 가져올 諸結果를 豫測한다는 것은 더욱 困難하다고 한다.

이는 人間의 限定된 知能力, 철저히 못한 現實情報, 分析의 負擔, 評價基準의 不適當, 政策決定에서의 事實과 價値의 分離의 어려움, 決定體제의 公開性與否, 政策問題提起의 多樣性 등을 고려하기 때문이다.

따라서 豫算決定過程은 政治的 機會費用(opportunity cost)을 줄이기 위해서라도 價値論爭을 最少化하고 利益代弁過程의 價値를 認定해야 할 것이며 이를 위해 既存政策에 대한 漸增的 接近(incremental approach)이 要求된다.

그러므로 과학的 行爲은 合理的 豫測의 領域을 벗어나기 때문에 우리는 한걸음 한걸음 前進하고 前進하면서 修正하고 또한 豫測할 수 없는 諸結果를 調整해 나가야 할 것이다.¹⁴⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 Lindblom이나 Wildavsky의 見解의 根底에는 결국 豫算策定에서의 合理的 計算의 무거운 굴레를 덜고 政治的 安定을 얻기 위한 豫算戰略이 깔려 있는 것이다.

이러한 豫算戰略에는 滿足化(satisficing)의

原則, 業務分割의 原則(rationle of fragmentation), 分派間의 相互調整(partisan mutual adjustment), 및 細部的 漸增主義(disjointed incrementalism)의 4가지 基本概念¹⁵⁾이 作用하고 있는 것이다.

첫째, “滿足化”(satisficing)의 概念은 H. A. Simon에 의해 暗示된 후에 A. Wildavsky에 의해 豫算過程의 하나의 積極的 觀念으로 活用되고 있다.¹⁶⁾ 그에 의하면 豫算編成過程에서 各部處는 그들의 目標達成의 水準을 극대화하는 대신에 오히려 일정하게 낮추므로써 이른바, 計算을 單純化하는 것이며 이로써 豫算自體나 이를 둘러싼 諸般 利害關係는 오히려 滿足스럽고 充足된 狀態에 있게 되며 이러한 原則은 다음 3原則과의 관련하에 理解되어야 한다.

둘째, 業務分割의 原理로서 Lindblom이 提示한 fragmentation이란 한 社會에서 部分的 이거나 또는 相互接觸이나 意思傳達의 關係가 없는 여러 지점에서 分散된 形態로 意思가 決定되는 過程을 뜻한다. 즉 多元的 構造를 갖춘 自足的 單位로서의 人間은 個人的으로나 集團의으로나 서로 아무런 關係없이 스스로 意思決定의 主體的 位置에 있게 되는 것이다.¹⁷⁾ 그렇다면 分散된 意思決定의 最終的 統一은 可能的 것일까? 라는 問題에 대한 多面的인 接近은 自由人의 價値觀을 허용하고 이의 制度的 結合은 豫定調和的인 社會構造와

15) 이 4가지를 政治的 漸增主義的 接近의 基本要件이라고 볼 수 있다. 上揭論文, pp. 15-16.

16) Aaron Wildavsky, *op. cit.*, pp. 12-13.

17) David Braybrook and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision* (New York : The Free Press, 1963). p. 115.

14) 韓善虎, 「豫算決定理論에 관한 考察 : 政治的方法과 分析的方法의 比較」 碩士學位論文(延世大 大學院, 1976), p. 14.

人間의 知慧에 맡기는 樂觀論과 같은 立場을 우리는 여기서 發見하게 되는 것이다.

Wildavsky는 이러한 見解에 입각하여 豫算編成이란 各參與者들의 活動이 처음의 期待를 成就하려는 作用을 일으키는 것과 같이 여러가지 豫言을 實現할 수 있게 하는 相互期待속에서 進行되는 것이며,¹⁸⁾ 이러한 相互關係가 바로 豫算決定의 基本構造인 것이라고 본다. 따라서 이러한 豫算은 斷片的으로 作成되는 것이다.

세째, 分派間의 相互調整은 意思決定者間의 相互作用關係로 規定되는 것이다. 따라서 社會內의 諸價値가 意思決定者들이 合意와 決定에 이르는 동안의 相互作用을 통해 反映됨을 뜻한다. 특히 여기서 重要한 것은 合意에 도달한다는 事實이다. 對立된 意思決定者들이 政策에 合意할 수만 있다면 설혹 그 政策에 영향을 미치는 目的이나 價値에는 合意할 수 없다 하여도 일단 그들의 일은 끝난 셈이다. 이러한 調整이라는 것은 目標은 아니라 하더라도 手段에 合意함으로써 達成될 수가 있는 것이다. 結局 이러한 相互調整은 豫算도 포함하는 廣義의 政治過程에서 人間의 行態로 表現되는 協商, 去來, 操作, 補償등의 相互作用을 뜻하는 것으로 目標達成의 한 戰略이라고 보아야 할 것이다.

이상과 같이 Wildavsky와 Lindblom은 豫算過程을 政治的 現實과 斷折된 規範主義로 보는데 대하여는 회의적인 立場을 취한다.

결국 民主의 多元主義의 立場에서 이와같은 政治的 政策決定過程으로서의 豫算過程은 다음과 같은 順序에 기초하게 된다.¹⁹⁾

첫째, 豫算過程에서는 복잡한 計算節次가 포함된다. 그리고 豫算編成에는 일정한 時間的 制

約이 있으므로 計算을 단순하게 하기 위한 수단이 필요하게 되며 여기에 漸增主義가 介入하게 되는 것이다.

둘째, 이런 漸增主義가 特定部分의 豫算이 急增 또는 急減하는 것을 억제하기도 한다.

세째, 각기 다른 役割의 參與者間의 部分的 相互調整에 의한 斷片的인 政策決定의 集積으로 豫算過程은 形成된다.

네째, 非프로그램의(non-programmed) 決定으로서 政策의 內容이나 價値보다 金額의 多寡에 따른 決定이 이루어진다.

다섯째, 繼起的인 問題解決方式으로서 모든 問題는 단번에 全面的으로 解決되는 것이 아니라 필요할 때마다 部分的으로 一時的인 解決로 이루어지며 결국 政策이란 이러한 類의 解決의 累積에 지나지 않는다.

여섯째, 戰術的인 狀況의 확대로서 이른바 規範論者들이 말하는 集權的인 意思決定手段에 의한 總括的이고 잘 整備된 豫算編成은 不可能하므로 이 過程에서의 參與者間의 多元的 調整을 가능하게 하고 促進하는 意味에서 여러가지 手段的인 戰術狀況이 다각적으로 모색되어야 한다.

이것이 바로 豫算過程의 現實인 것이다. 이러한 立場에선 漸增主義者들은 實證主義(positivism)를 통하여 豫算決定의 政治性을 강력하게 주장한다.

이러한 漸增主義를 核心으로 하는 豫算決定의 政治的 接近方法은 現實에의 適應性이 크다는 점에서는 높이 評價된다. 즉 行政府, 立法府, 政黨, 利益集團 등 政治過程에의 參與者들이 實質的으로 適用해 왔고, 또 適用하고 있는 것이 事實이다.²⁰⁾ 하지만 이러한 接近方法이 豫算決定의 過程에만 집착한 나머지 目

18) Aaron Wildavsky, *op. cit.*, p. 178.

19) 韓善虎, 前揭論文, p. 17.

20) 上揭論文, p. 18.

標로부터 逸脫, 및 政策分析의 한 面만을 강조하는 傾向이 있다. 그리하여 前年度豫算을 基準으로 關係集團間的 相互協商을 통해서 이루어져야 한다는 政治的 接近方法은 다음과 같은 問題點을 지니고 있는 것으로 생각된다.²¹⁾

첫째, 資源의 浪費를 초래한다. 즉 政治的 接近方法에서는 前年度の 豫算을 基準으로 하는 豫算의 先例性과 漸增性을 強調하는데, 이것은 既存의 프로그램을 존중하는 것이다. 따라서 既存의 프로그램을 무조건 존중하는 社會에서는 稀少性을 면 資源이 浪費될 가능성이 크다. 왜냐하면 既存의 프로그램이라고 해서 모두가 다 使用도가 높고 價値性이 높은 것은 아니기 때문이다.

둘째, 高位層의 哲學的 意思가 豫算에 反映되는 정도가 弱하다. 즉 傳統的인 政治的 接近方法에서는 豫算決定上 많은 權限이 下位階層에 分散되어 있기 때문에 上位層에 이를 수록 豫算을 確認하는 權限밖에 없다. 따라서 豫算決定의 最高責任者의 哲學에 기초한 意志를 豫算에 反映시킬 수 있는 機會가 줄어들게 된다.

세째, 非組織化된 利益이 反映되기 어렵다. 政治的 接近方法은 一般國民의 組織化되지 않은 利益이나 潛在的 利益을 豫算에 연결시키는 方法을 고려하지 않는다. 왜냐하면 이 接近方法은 豫算過程이란 組織化된 여러 利益集團이나 關係機關間的 資源割當을 위한 協商過程이라고 보기 때문에 組織化된 團體를 前提로 한다.

끝으로 市場機能의 限界性이 인식되었다.

즉 政治的 接近方法은 그 基本原理를 市場經濟의 競爭性에서 援用하고 있다. 따라서 이 모델은 처음부터 競爭性을 前提로 하기 때문에 政治的 規制能力같은 것은 생각하지 않는다. 그러나 資源을 効率的이고 公平하게 配分하리라고 믿었던 市場의 機能과 能力이 이제 는 의심을 받게 되었다. 例컨대 外部費用과 利益(external cost and benefit)의 問題, 需要供給의 操作, 또는 價格의 統制 등이다.

III. 韓國의 政治過程과 豫算政治

豫算問題와 관련되어 있는 政策決定過程에서 그 결과에 대하여 影響을 미치는 要因은 社會階層의 利害를 反映하는 諸集團의 力學的 關係임을 言及한 바 있듯이, 이러한 豫算政治의 過程에서 作用하는 諸集團이나 個人이 지닌 政治的 影響力의 相對的인 크기, 例컨대 豫算官僚의 立場에서는 그들이 얼마나 우월한 權限을 행사하고 그것을 背景으로 他集團에 대해서 어떻게 影響力을 미치고 있는가, 그리고 그들과 他集團과의 利害衝突은 어떻게 調整되는가 등에 關心을 모으게 된다.²²⁾

결국 政策決定의 多元的 構造內에서는 그러한 形成에서의 集團意思의 交渉過程을 內在的으로 支配하는 法則이라기 보다는 制度가 前提로서 지니고 있는 規範, 또는 決定의 秩序로 理解되어야 하는 힘이 存在하고 있는 것이다. 財政은 물론 經濟企劃이라는 中核的 機能을 擔當하는 豫算官僚의 탁월한 地位 또한 役

22) 政策過程을 둘러싸고 作用하는 힘의 內容에 대해서는 Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, 2nd ed., (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1980) 參照.

21) 白完基, 前掲書, pp. 463-465.

割構造上 나타나는 差異때문에 政策決定過程에서 決定的인 힘을 행사하는 集團이나 個人이란 없으며, 이것은 相對的으로 並列的 關係에서 각기 個別政策의 優劣을 競合케 하는 政治狀況에 起因하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 法的·制度的인 의미에서의 政策決定節次와 現實政治의 產物인 政策形成過程과의 距離는 불가피하며 對抗하는 諸集團間的 줄다리기, 去來, 交涉, 壓力, 妥協, 協商, 說得 등과 같은 政治的 接近의 길을 擇하지 않을 수 없게 되는 것이다. 따라서 豫算過程이란 豫算의 획득이나 査定을 둘러싼 政治的·戰略的 狀況속에서 日常的으로 나타나는 參與者의 行態를 말하는 것이라고 볼 수가 있다.

이러한 理解는 美國과 같은 多元的 政治構造下에서는 가능한데, 과연 韓國에서도 이것이 可能한 것인가에 대해서 의문이 提起된다. 즉 韓國에서는 根源的으로 政治·社會構造의 多元的 接近의 可能性은 制約을 받을 수 밖에 없다. 韓國의 政治文化의 傳統的 特徵을 意思集約過程의 分散과 相對性과는 다른 次元에 있음을 認定하여야 할 것이며, 政治過程에 介入할 수 있는 組織化된 힘을 지닌 集團의 數나 政治的 力量에도 낮은 水準의 限界를 볼 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 過程에서는 各集團相互間的 對抗이나 調整보다도 그러한 諸集團과 이른바 「官」과의 對極的 關係에 一次的인 重要性이 있다고 볼 수 있다. 다시 말하면 한편으로는 超越的·授惠的 上位者로서의 廣義의 政府와 다른 한편으로는 여러 利益對抗集團이 政府와 個別的으로 갖는 距離關係위에서 受益集團으로서 서로 더 많은 惠澤의 配分에 參與하기 위한 從的 關係가 나타나고 있는 것이다. 이는 本質的으로 橫的인 並列性

이 아니라 上下의 從斷性을 前提로 하는 構造的 特色을 가지고 있음²³⁾에서 理解할 수 있다.

우리나라의 豫算編成過程에서 그 決定에 대하여 惝恍하고 중요한 影響을 미치는 主要政治勢力으로서는 法的인 側面에서 豫算編成權을 갖는 最高責任者, 豫算編成業務의 主務機關, 豫算案의 審議權을 갖는 議會 등을 들 수 있으며, 또한 各中央官署, 與黨, 기타 勢力등으로 分類할 수 있다. 이들은 多元論的 接近에서는 豫算決定機構에서의 下位體制를 形成하고 그 機構에의 參與者로 理解하여 그들간의 役割의 期待와 分擔, 全體的 構造 등 豫算決定에서의 一定한 類型을 造成하고 있는 것이다. 또한 各種의 利益集團의 要求와 主張이 어떻게, 그리고 얼마나 豫算決定에 反映되는가 하는 점, 與黨의 政策審議機構는 이러한 諸般利害의 충돌 속에서 얼마나 能動的으로, 그리고 有效한 調整機能을 다하는가, 또한 韓國政府構造안에서의 大統領의 集權的 地位로 말미암은 各參與者의 自主, 自立性이 比較的 적다는 점, 國會의 豫算審議의 實際는 미리 調整된 政府·與黨圈間的 諒解때문에 흔히 消極的인 경우가 많다는 점등에서 多元的 社會·政治構造를 지닌 國家와는 상당한 거리가 있다는 것이 여러 實證的인 研究²⁴⁾를 통해 밝혀

23) 이러한 現象은 韓國社會의 支配-服從關係로서의 上·下의 階序關係 (hierarchical relations) 즉 權威主義(authoritarianism)에서 기인하는 것으로 볼 수 있다. 白完基, 「韓國의 行政文化」(서울: 高麗大 出版部, 1982), pp. 53-68 參照.

24) 金鍾熙, 「豫算決定理論과 戰略에 관한 研究」 碩士學位論文(建國大 大學院, 1981); 許志鉉, 「韓國 豫算決定上的 漸增模型에 관한 研究」 碩士學位論文(延世大 大學院, 1980) 參照할 것.

지고 있다.

IV. 結 論

以上에서 살펴본 바와 같이 豫算過程에서의 漸增主義(incrementalism)는 意思決定에의 參與者間的 政治的 均衡을 前提로 한다는 것은 明確한 事實이며, 또한 對立되는 利害關係가 紛爭을 政治적으로 解決키 위한 調整能力의 發達을 必須條件으로 한다. 따라서 政治文化가 成熟되어 政治決定의 過程에의 介入이 可能的인 組織화된 集團間에 追求되는 利益의 調和와 이에 相應한 政治水準으로 公益이 保障되는 豫算政治가 이루어진다면, 이에 따라 그 役割構造도 明確히 되어 政治의 白常化가 豫算決定過程에서의 基礎的 條件이 이룩되는 것이다.

우리나라에 있어서 豫算決定方法은 아직도 基本的으로 漸增主義方法에 依存하는데,²⁵⁾ 이것은 과연 어떠한 前提위에서 이루어지고 있

는 것일까? 만약 紛爭의 政治化를 기피하려는 政治意識이나 制度下에서 우리의 漸增主義가 一般화된 것이라면 확실히 여기에 수반되는 特定한 說明이 있어야 할 것이다. 왜냐하면 漸增主義를 否定的으로 받아 들이느냐 아니면 肯定的인 것으로 보느냐에 따라 그 理解의 內容과 程度는 아주 달라지기 때문이다.

따라서 韓國에서의 豫算過程의 政治化와 豫算決定의 一類型인 漸增主義는 外國의 그 過程이나 背景과는 결코 같을 수 없는 政治文化의 產物임을 강조할 때 韓國의 豫算政治에 대한 우리의 理解는 달라진다.

따라서 어떠한 政治體制에서나 限定된 公共資源의 最適配分을 위한 豫算決定은 政治的 打算과 經濟的·分析的 計算을 잘 調和시킬 수 있는 선에서 이루어져야 할 것이다. 동시에 이들의 調和의 程度는 그 國家의 民主化·多元化·安定化의 程度와 政治文化風土 및 社會意識構造와 관련하여 決定할 問題인 것으로 생각된다.

25) 金鍾熙, 前揭論文, p. 9.