

相異한 政治·行政의 制度的 脈絡과 豫算運營에 대한 理解

姜 信 泽*

<目 次>

I. 序 論	III. 脈絡, 講義, 그리고 質問과 對答
II. 解釋 또는 理解와 脈絡	IV. 結 語

<요 약>

이 글은 發展經驗을 傳授하기 위하여, 과거의 한국의 재정과 예산운영에 관해서 1996년 6월 17일~28일에 베트남의 공무원들에게 실시한 필자의 강의경험을 反射的으로 회고해 보려는 것이다.

오전에 강의하고 오후에 따로 질문과 응답시간이 있었는데, 이러한 질문과 대답이 교환되는 과정에서, 어떤 질문은 假定과 脈絡의 차이때문에 제기되었을 것이라는 생각을 필자가 갖게 되었다. 필자의 강의는 韓國의 政治 및 行政의 制度的 脈絡에 기초를 두고 있었으므로, 우리와는 상이한 유형의 정권하에서 근무하는 베트남의 공무원들이 개발년대의 한국예산운영의 몇 가지 특징을 충분히 이해하는데에는 어려움이 있었을 것이라는 것이다. 따라서, 이 글은 베트남 공무원들이 한국의 사례를 어떻게 해석했을 것인가를 이해하여 보려는 것이다. 다시 말해서, 이 글은 한국행정에 관하여 그들이 했음직한 理解를 再解釋해 보려는 것이다.

이 글은 한국과 베트남의 정치와 행정체제의 비교연구도 아니고 공무원의 행태를 설명하기 위한 것도 아니다: 그것은 하나의 해석일 뿐이다. 상이한 국가의 예산운영의 차이를 설명하는데 있어서는 그 정치 및 행정의 맥락이 중요하다고 주장되고 있는데, 필자는 행정가의 行爲의 意味를 理解하는데 있어서는 이러한 맥락이 더욱 중요하다고 생각한다. 이와 같은 이유 때문에 受援國의 정치적 맥락과의 적실성을 고려하지 않는 기술원조가 가능할 것인가에 관하여 의문을 제기하는 학자도 있다.

이 글의 본론에서, 필자는 첫째, 자유민주주의적 지향을 가진 필자의 講義案

*서울대학교 행정대학원 교수

의 요지를 정리하고, 둘째, 현재의 베트남의 정치적 지향을 탐색하기 위하여 베트남 공산당 제8차 전당대회 개막식에서 행한 서기장의 연설을 요약하였고, 셋째, 한국의 행정과 예산운영에 관한 수강자의 질문과 필자의 대답을 정리하였다.

그리고 이러한 질문과 대답을 재해석해 보기 위하여, 國家論의 理論的 視角을 원용하여 한국과 베트남의 정치적 맥락을 식별해 보았다.

韓國에 관해서는 民主主義, 官僚制, 그리고 資本主義의 制度의 論理간의 상호 작용이라는 입장에서 행정의 정치적 맥락을 특징지워 보는 것이 도움이 되는 것 같았다. 이러한 시각에서 본다면, 한국의 관료제는 민주주의가 억제된 가운데 자본주의적 경제발전을 이루는데 있어서 핵심적 역할을 수행하였다고 말할 수 있을 것이다. 이것을 '官僚優越의 정권'의 법과 질서유지의 정권이라고 특징짓기도 하는 것이다. 근래에 와서, 한국은 자유민주주의의 理想化된 論理를 추구 할 정도로까지 민주주의, 관료제, 그리고 자본주의간의 균형을 회복하기 위하여 여러가지 급격한 개혁을 추구하고 있는 것이다.

베트남에 있어서는, '資本主義,' 官僚制, 그리고 社會主義의 制度의 論理간의 상호작용이 행정의 정치적 맥락을 마련하고 있는 것으로 보인다. 이러한 시각에서 바라본다면, 사회주의적 이념적 지향을 가진 공산당의 확고한 리더십 밑에서 '자본주의적' 경제발전에 있어서 관료제가 좀 더 큰 역할을 수행하기를 요청받고 있는 것이라고 할 수 있을 것이다.

결론적으로, 만일 필자의 강의를 수강한 베트남의 공무원들이 사회주의지향적 시각에서 한국의 재정과 예산운영을 이해하려고 했다면 그것은 매우 어려웠을 것이다. 그러나, 만일 베트남의 공무원들이 과거 발전년대의 한국의 관료제와 자본주의적 경제발전을 위한 현재 및 미래의 刷新年代의 베트남 관료제간에 어떤 유사성을 발견했다면, 그들이 한국의 경험을 이해하기가 훨씬 쉬었을 것이다.

기술원조계획하에서 외국인에 의하여 이루어지는 공무원의 교육 및 훈련사업은 맥락을 벗어난 훈련을 방지하기 위하여 미리 受援國의 전문가와 협의하여 신중하게 설계되어야 하리라고 생각한다. 이 점은 후진국에 대한 선진국의 원조사업의 경우보다도 소위 새로이 발전한 국가와 발전도상에 있는 국가간의 교류사업에 있어서는 더욱 중요한 것으로 보인다.

I. 序論

1. 이 글의 목적

(1) 강의경험의 反射的 理解

이 글은 1996년 6월에 베트남의 行政公務員들에게 한국의 財政과 豫算運營의

역사에 관하여 실시한 본인의 강의경험을 反射的(reflexively)으로 생각해 보려는 것이다.

1996년 4월에 베트남 社會主義 共和國 行政研究院은 한국의 발전과 행정에 관한 경험을 알기 위하여 “현대행정의 발전에 있어서의 한국의 경험”이라는 주제에 관하여 베트남 공무원들에게 일련의 강의를 해주도록 한국의 행정학자들을 초청하였다. 이에 따라 韓國行政研究院의 주관으로 4명의 한국학자가 1996년 6월 16일부터 7월 1일까지 Hanoi에 파견되었는데, 이 사업은 한국의 외국원조사업을 주관하고 있는 韓國國際協力團(Korea International Cooperation Agency: KOICA)의 재정지원으로 수행되었다. 한국국제협력단은 그동안 주로 경제 및 기술분야의 사업을 지원해 오고 있었는데, 社會科學의 講義事業을 지원한 것은 이번이 처음이다.

講義는 도시관리, 경제발전, 국토관리, 그리고 재정 및 예산이라는 4개의 부분으로 구성되었는데, 필자는 “韓國의 財政과 豫算運營”을 담당하였다.

베트남의 受講者들은 매우 정중하고 경청하는 태도였으며 베트남의 국가발전을 위하여 우리로부터 무엇인가 귀중한 교훈을 받아들이려는 태도였다고 생각한다. 우리는 그들의 진지함과 개방적 태도에 깊은 인상을 받았다. 그러나 되돌아 생각해 볼 때, 言語의 장벽과 더불어, 우리와 근본적으로 상이한 政治·行政의 脈絡下에서 살고 있는 공무원들에게 우리 경험의 핵심적인 사항을 전달하는 것이 얼마나 가능했을 것인가에 관하여 의문이 남아 있다.

이 글은 베트남의 행정공무원들이 韓國의 事例를 어떻게 解釋했을 것인가를 해석해 보려는 시도이다. 다시 말해서, 이 글은 한국행정에 관한 그들의 이해의 再解釋인 셈이다.

(2) 技術援助에 관한 일반적 假定

필자의 경험에 관한 이와 같은 재해석의 노력을 통해서, 필자는 외국 또는 외국학자에 의하여 이루어지는 공무원 훈련사업을 위하여 몇 가지 시사점을 도출해 보려는 것이다. 과거에 우리는 여러 가지의 外國援助計劃下에서 행정에 관한 여러 가지의 교육과 훈련을 받아 왔다. 이 모든 원조사업은 성공적이었고 혜택이 있었으며 쇄신적인 생각들이 전파되었을 것이라고 믿는다. 그러나 때로는 外國의 行政理論과 實際가 어떤 適實性을 가지고 있는가에 관하여 의문이 제기되기도 하였다. 한국의 경우에는 대체로 한국과 유사한 정치적 맥락을 가지고 있는 외국의 학자들과 상호작용하였다. 따라서 외국의 어떤 行政實務가 우리의 政治的 脈絡과

잘 부합되지 않는 경우에는, 앞으로 우리의 사회 경제 및 정치적 발전이 이루어 지면 해소될 문제라고 생각하기도 한 것 같다.

(3) 일반적 假定의 問題點

그러나, 필자들과 상호작용한 베트남 공무원들의 경험은, 우리가 과거에 외국 학자와의 상호작용에 관하여 해석해 버렸던 것과 같은 방식으로 해석하고 넘어갈 수는 없을 것이라는 생각이 든다. 우리의 경우에는, 만일 우리의 정치체제가 ‘先進國’처럼 발전하기만 하면 외국의 行政理論과 實際를 더 쉽게 적용할 수 있으리라고 생각하는 경우가 많았다고 할 수 있다. 그러나 아마도, 베트남의 경우에는 이러한 假定을 하지 말아야 할 것이다: 만일 우리가 그러한 가정을 한다면, 우리는 베트남 정치체제의 根本的인 志向을 타파하려는 것이라는 오해를 낳을 수도 있는 것이기 때문이다. 우리의 행정이론은 자유민주주의 정치체제의 틀을 가지고 있음에 반하여 베트남은 혜신의 이름으로 엄청난 전환이 이루어지고 있기는 하나 아직도 공식적으로는 社會主義 共和國인 것이다.

이러한 문제는 새로운 것이 아니고 발전행정론에서도 반복된 문제이다. 美國 행정학자들의 “比較行政運動의 全盛期”를 검토하면서 Heady 교수는 다음과 같이 말한 바 있다. (Heady, 1991, p.21):

行政에 관한 견해를 뒷받침하고 있는 것은 일정한 價值와 脈絡의 志向인데, 이것이 技術援助에 관하여 어떤 구체적인 권고가 이루어졌는가를 설명해 준다.行政의 道具의 性格이 핵심적 가치였으며 그것을 지지하는 관련된 개념들이 능률성, 합리성, 책임성, 효과성 그리고 전문직업성 등이다. 발전된 국가에 수천명의 사람들을 보내고 발전도상의 국가에 약 70개의 기관을 수립하는 것을 포함한 教育 및 訓練은 이러한 가치를 함양함과 동시에 구체적인 주제에 관한 기술적 지식을 전수하도록 설계된 것이었다. 아마도 가장 중요한 것은 이러한 規範의 要素들인데 특히 그 중에서도 責任性에 대한 獻身을 기본가치라고 할 수 있는데, 이것은 Siffin의 말을 빌리면, “특정한 社會-政治的 脈絡에 입각하고 있다 - 세계의 거의 모든 발전도상국가에는 없기 때문에 더 두드러지는 그러한 맥락에 입각하고 있다.” 이러한 맥락에 포함되는 것은 주로 미국의 경험과 서구 민주체제의 경험으로부터 얼마간을 끌어낸 경제, 사회, 정치 및 지성적 측면들인 것이다. 예컨대, 정치적으로, 이러한 체제들은 “비교적 안정된 정치적 준거틀내에서 자원과 관할권의 제약을 가지고 운영되었다. 이러한 풍토에서의 행정기술은 統合보다는 秩序를 제공하였던 것이다. 行政의 政治的 脈絡은 일반적으로 예측 가능하고 지원적이고 점증적으로 확장되었다.” 이러한 여러가지에 있어서 Siffin은 “미국의 행정적 맥락과 외국의 여러 상황과의 극심한 차이가 실질적으로 무시되

었던 것이다”라고 결론 짓고 있다.

韓國의 학자들이 베트남의 공무원들에게 講義를 하는 경우에는 맥락의 문제가 좀 더 복잡하게 된다. 그것은 단순히 미국 또는 서구의 행정적 맥락과 베트남의 차이의 문제만이 아니다. 여기에 관련된 것은 西歐, 韓國 그리고 베트남간의 차이인 것이다.

Heady(1991, p. 250)는 또한 다음과 같이 말하고 있다. “소련과 東歐 여러나라의 행정에 관하여 기초적인 것을 이해하는 것조차도 西歐의 입헌적 민주주의의 경험에 기초를 둔 기대를 크게 바꾸어야 한다.” 위와 같은 말을 우리가 재구성해 본다면, 베트남의 공무원들이 한국의 행정을 이해하려면 사회주의 체제의 경험에 기초를 둔 기대를 변경해야 할지도 모른다는 것이다. 더구나 한국의 행정은 서구의 소위 “고전적 관료제”를 재생시키고 있는 것이 아니다.

요컨대, 베트남 공무원들은 전형적인 서구 모형도 아니고 사회주의 유형도 아닌 한국의 행정을 이해하기 위해서 再定向을 필요로 하였으리라는 것이다.

그렇다면, 정치체제의 근본적인 틀을 저해함이 없이 외국행정실무의 일부를 수용할 수 있는 것인가? 정치체제의 전체적인 방향을 바꾸지 않고서도 부분적으로만 변화할 수 있는 것인가? 외국원조의 受援國家에게 颠覆的인 思想이라고 해석될 수도 있는 어떤 관행을 외국인이 主唱하는 것이 정치적으로 優理의일 수 있는가?

여기서 우리가 행정의 문화적 및 정치적 맥락의 중요성에 관하여 강조하고 있기는 하지만, 모든 행정에는 수행하여야 할 기본적 기능이 있기 때문에 비록 그 맥락은 다르다고 하더라도 외국에서 경험한 기본기능의 수행을 이해하는 데에는 큰 어려움이 없을 것이라고 생각할 수도 있다.

2. 이 글의 概要

이상이 필자의 마음에서 지워지지 않는 의문인데, 이 문제를 아래와 같이 접근해 보고자 한다.

제 2 장에서는 說明과 解釋에 관하여 간단히 논의하겠다. 이러한 논의는 部分, 脈絡, 그리고 上位脈絡과 分析의 水準간의 관계에 관해 언급하기 위하여 필요하다고 생각한다. 이것은 自由民主主義를 상위 맥락으로 삼고 있는 정치체제의 예산운영을 社會主義를 상위맥락으로 삼고 있는 정치체제의 구성원에게 단순히 부분적 정보로서 전달하는 것이 얼마나 적실성이 있었을 것인가에 관한 의문을 풀

어보기 위한 것이다.

제 3 장에서는 먼저 한국 예산운영체제가 가지고 있는 자유민주주의적 맥락을 나타내기 위하여 필자가 실시한 講義案의 概要를 제시하고자 한다. 그리고 이어서 베트남 공무원들이 제기한 質問과 필자의 對答을 요약하고자 한다. 그런데 그들의 질문과 나의 대답을 더 잘 이해하기 위해서는 이러한 질문과 대답이 교환된 각각의 정치적 맥락을 알 필요가 있을 것 같다. 따라서, 베트남 정치체제의 맥락의 단서를 찾아보기 위하여 베트남 공산당 제 8 차 전당대회(1996년 6월 28일)에서 Do Muoi 書記長이 행한 개막연설의 일부를 요약하고자 한다. 이러한 배경지식을 가지고 베트남 공무원들의 질문을 재해석해 보려는 것이다.

결론에서는 만일 우리가 한 국가의 정치적 맥락을 이해한다면 그 나라의 행정 이론과 실제를 더 잘 이해할 수 있으리라는 것을 주장하고자 한다. 이것이 시사하는 것은, 외국의 참가자들에 대한 행정의 교육이나 훈련사업이 受援者들의 需要에 더 잘 부응하게 하기 위해서는 사전에 受援國의 전문가와 상의하여 설계되어야 하리라는 것이다. 그리고 여기에 추가해서, 필자가 재구성해 본 맥락하에서 베트남 공무원들의 질문을 再解釋해보려고 한다.

이 글은 베트남 정치체제의 분석도 아니고 행정에 관한 훈련계획의 전반적인 논의도 아니라는 점을 분명히 밝혀 두고자 한다. 이 글은 필자의 특수한 개인적 경험과 회고적 반성에 국한되고 있다.

Ⅱ. 解釋 또는 理解와 脈絡

1. 說明과 解釋

이 글은 필자의 강의에 참여한 베트남 공무원들의 행태를 說明 하려는 것이 아니다: 오히려 이것은 강의 후에 그들이 제기한 質問의 意味를 理解 또는 解釋해 보려는 것이다.

이 글의 목적을 위하여 ‘說明’과 ‘解釋’의 차이에 관하여 잠시 언급해 둘 필요가 있을 것 같다.主流 社會科學者들에 의하면, 하나의 說明的 論證을 위해서는 세 개의 言明을 필요로 하며, 結論(explanandum)은 前提(explanans)로부터 도출되어야 한다는 것이다(강신택, 1965).

세 개의 언명은 (1) 설명될 事象을 描寫하는 언명 (E), (2) 설명될 사상에 선행하거나 동시에 발생하는 條件에 관한 언명 (C), (3) 조건과 사상에 적용되는 일반

화된 法則 (L) 이다.

언명 L과 C는 설명적 논증의 전제이고 언명 E는 결론이다. 하나의 논증이 說明力を 가지려면, 결론은 전제로부터 論理的으로 도출되어야 한다. 이것이 소위 과학적 설명의 包括法則的 模型 또는 演繹的-法則的 模型이다.

위와 같은 연역적-법칙적 설명모형에 관해서는 수많은 비판이 있어 왔다. 그중 몇몇 비판들은 과학적 활동에 관한 전혀 다른 접근방법과 科學의 目的에 대한 상이한 視角으로부터 제기되어 왔다. 주류 사회과학자들은 사회과학의 목적은 사회현상을 설명하고 예측하는 것이라고 주장하는데 반하여, 그것을 비판하는 학자들은 사회과학의 목적은 人間行爲의 意味를 理解하는 것이라고 주장한다. 인간의 행위의 의미를 이해하기 위해서는 그들의 行態를 설명하기보다는 행위자의 소망, 신념, 그리고 行爲를 해석할 필요가 있다는 것이다.

이상과 같은 논의에 따른다면, 필자의 강의에 참여한 베트남 공무원들의 행태를 설명하기보다는 그들의 質問의 意味를 解釋해 보는 것도 하나의 새로운 試圖일 수 있을 것 같다. 왜냐하면, 그들의 질문만을 가지고 그들의 행태를 설명할 수 없을 것 같고 설사 설명이 가능하다고 하더라도 의미가 없을 것으로 보이기 때문이다. 만일 우리가 설명하려고 시도한다면, 그 대답은 간단하면서도 우스꽝스러울 수도 있을 것이다. 왜냐하면, 그와 같은 설명에서 할 수 있는 말은, 상이한 배경을 가진 사람들은 동일한 정보에 관하여 상이한 이해를 한다라는 말을 할 수 있을 뿐일 것이기 때문이다.

따라서, 이 글에서는 베트남 공무원들의 논평의 의미를 해석해 봄으로써 그들의 질문을 이해해 보려는 것이다.

2. 脈絡과 分析水準의 問題

(1) 脈絡의 性格

흔히 말하기를 情報 또는 知識에는 세 개의 水準이 있다고 한다: 즉 部分 (bits), 脈絡(context), 上位脈絡(meta-context)이다. 부분적 정보는 구조화되었거나 체계화된 것이 아닌데 반하여, 맥락이나 상위맥락을 가진 정보는 구조화되었거나 체계화되어 있다. 부분적 정보는 재배열하는데 있어서 맥락적 제약이 적기 때문에 刷新을 위하여 여러가지 방식으로 결합시킬 수 있다. 맥락을 가진 정보나 지식은 그 중요한 의미를 변경시키지 않고 재배열하기는 어렵다. 이와 같은 論調에 있어서는, 만일 정보와 지식에 대하여 教條的인 上位脈絡이 경직적으로 적용되고

있다면, 맥락적 지식과 부분적 정보도 변화의 폭이 제약되리라는 것이다.

(2) 分析의 水準과 理論的 視角

社會科學의 分析에 있어서, 個人的 水準, 組織的 水準, 그리고 汎社會的 水準이라는 세 개의 수준이 있다고 생각하는 것이 매우 편리한 것 같다. 만일 우리가 범사회적 수준에서 상위맥락을 제공하는 하나의 시각을 택한다면 개인수준과 조직수준에서 이루어지는 현상의 분석은 위에서 말하는 상위맥락에 의하여 제약될 것이다.

하나의 國家理論에 의하면, 資本主義國家에 관해서 세 개의 視角이 있을 수 있다: 즉, 多元主義, 管理主義, 그리고 階級主義가 그것이다. 그리고 다원주의가 잘 적용되는 것은 개인수준의 분석이며, 관리주의는 조직수준, 그리고 계급주의는 범사회적 수준에 각각 잘 적용된다.

만일 우리가 범사회적 분석수준에서 계급적 시각을 취한다면, 조직수준과 개인수준의 분석은 이러한 시각에 의하여 영향을 받게 될 것이다. 다시 말하면, 범사회적 수준에 있어서의 이론적 시각은 그 보다 낮은 분석수준에 대하여 상위 맥락을 제공하고 있는 것이다. 그러나 이것은 그 외의 이론적 시각이 다른 수준의 분석을 위하여 틀을 마련할 수 없다는 뜻은 아니다. 관리적 시각과 다원적 시각도 각각 세 개의 분석수준에서 사용될 수 있는 것이다. 그러나 특정한 수준에서 사용하고 있는 시각에 따라 그 이론적 의의는 달라진다. 다시 말해서, 비록 그 경험적 대상은 동일하다고 하더라도 그에 대한 개인수준의 다원주의적 분석의 이론적 의의와 개인수준의 관리적 分析의 意義는 상이할 것이다.

이상의 논의의 핵심은 특정한 분석의 수준에 대해서는 특정한 이론적 시각이 더 적실하고 따라서 다른 시각보다는 더 나은 설명적 준거의 틀을 제공할 수 있다는 점이다.

3. 解釋과 脈絡

만일 理論的 視角과 分析의 水準이 맥락 또는 상위 맥락으로서 理論的 說明力を 결정하는데 있어서 매우 중요한 것이라고 한다면, 이러한 맥락들은 社會的 行爲者들의 行爲의 意味를 결정하는데 있어서 더욱 중요할 것으로 보인다. 다시 말해서, 사회적 행위의 의미를 해석하고 이해하기 위해서는 그러한 행위의 구체적인 맥락을 설정할 필요가 있다. 다시 Heady(pp.452-453)의 말을 빌리면 다음과 같이 말하고 있다. “현대의 국민국가는 조직의 한 형태로서의 官僚制를 위한 최소

한의 구조적 요건을 충족하는 공공 서비스를 그 정치제도의 하나로 가지고 있는 것이 확실하다. 그러나 전체로서의 정치체제와 관료제와의 관계에는 어떤 일정한 표준적 유형이 없다. 이러한 관계에 영향을 미치는 중요한 요인들은, 국민국가의 정치발전의 단계, 정권의 특징, 행정적 도구를 통하여 수행하기로 선택한 사업목표의 성격 등이다.” 이상은 정부공무원의 행태와 행위를 설명하고 이해하는데 있어서 정치적 맥락이 큰 관련을 가지고 있다는 것을 보여주는 주장의 예이다.

이 글의 주제로 되돌아 와 보면, 필자가 주장하는 것은, 필자는 베트남의 공무원들이 가지고 있는 것과는 다른 이론적 맥락에 토대를 두고 강의를 하였을 것이다라는 점이다. 베트남의 공무원들은 그들 자신의 政治·行政的 脈絡하에서 우리의 발전경험을 부분적 정보 또는 지식으로 받아 들였을 것이라는 생각이 듈다.

III. 脈絡, 講義, 그리고 質問과 對答

1. 韓國의 財政과 豫算運營

(1) 豫算運營體系의 틀

한국의 재정과 예산운영에 관한 강의의 서론으로서, 필자는 세 개의 구성부분을 가지고 있는 예산운영체계의 틀을 사용하였다: 세 개의 부분은 첫째가 分析的 내용이고, 둘째가 政治 및 行政의 制度的 脈絡이며, 셋째가 會計 및 管理情報體系이다.

分析的 内容은 사업(과정), 산출 및 결과에 대한 예산투입의 관계를 말한다. 일반적으로, 이와 같은 관계는 종합계획, 분야 및 기능별 계획, 그리고 재정정책과 조세정책으로부터 명시적 또는 잠재적으로 도출되는 것으로 가정한다.

그러나 실제의 분석적 내용은 정치체제의 특징과 무관하지 않다. 즉, 예산의 구체적인 내용은 특정한 정치와 행정의 제도적 맥락내에서 일하는 행위자들에 의하여 마련되는 것이다. 자유민주주의 국가에 있어서는, 집행부와 입법부간에 예산 과정을 위한 권력의 분립과 견제와 균형이 장치되어 있는 것이다.

예산과정의 운영에 있어서 두 가지의 중요한 고려사항이 있다: 첫째가 집행부 예산제도(executive budget system)이고, 둘째가 입법부에 의한 감독이다. 현대정부에 있어서는 執行部에게 豫算編成權을 부여하는 것이 일반적인데, 그 이유는 행정부가 전문성과 인력을 가지고 있기 때문이다. 이와 같이 행정부가 예산을 편성하기 때문에, 예산규모의 불필요한 팽창이나 행정재량의 불필요한 확장을 저지하

기 위하여 입법부가 그 금전에 관한 권한을 행사하는 일은 더욱 중요해진다. 금전에 관한 권한을 행사하기 위하여 입법부가 예산을 심의하고 승인된 예산을 행정부가 집행함에 있어서는 입법부의 의도를 구현하고 재정적 한계를 지키도록 해야 하는 것이다.

예산은 收入과 支出로 구성되어 있기 때문에 會計制度를 필요로 하는 것은 당연하다. 동시에 예산운영의 성과를 평가할 수 있기 위해서는 하나의 管理情報體系를 필요로 한다.

이상에서 언급한 분석적 내용, 정치와 행정의 제도적 맥락, 그리고 회계 및 관리정보체계는 서로 강화하는 관계에 있다. 만일 예산체계의 어느 한 부분에라도 결함이 있게 되면, 예산의 전체적인 운영에도 결함을 가져오게 될 것이다.

(2) 韓國 財政과豫算運營에 관한 講義의 概要

이상과 같은 예산운영체계를 뒷받침하는 가정 또는 원리는 資本主義國家의 自由民主主義이다. 대한민국은 다원주의적 자유민주주의와 자본주의에 토대를 두고 있는 국가이다. 개발년대(1960년대부터 1980년대까지)의 한국의 재정과 예산운영에 관한 경험을 설명하기 위하여 필자는 강의안을 10개의 章으로 구성하였는데 그 내용은 크게 세 개의 부분으로 구성되었다.

1) 政治史

제 1 부(제 1 장)는 나머지 강의의 배경을 마련하기 위하여 1945년 이후의 한국의 政治史를 간단히 서술하였다. 한국은 그 놀라운 경제발전 때문에 칭찬을 받고 있지만 정치체제는 빈번한 정치적 불안정과 위기를 경험해 왔다.

이와 같은 괴리는 한국문제의 전문가가 아닌 외국인에게 한국의 정치와 경제와의 관계를 설명하는데 있어서 어려움을 겪게 만든다.

이 글의 제 2 장에서 언급한 자본주의 국가의 시작에 따른다면, 한국의 자본주의적 경제발전계획은 권위주의적 정권하의 관료제에 의하여 집행되었다고 말할 수 있을 것이다. 민주주의, 관료제, 그리고 자본주의의 제도적 논리들은 그들간에 긴장관계에 있다. 그리고 동시에 각 제도는 그 자체의 내부적인 긴장을 가지고 있다: 民主主義에 있어서의 합의와 참여, 官僚制에 있어서의 집권화와 분권화, 그리고 資本主義에 있어서의 축적과 계급갈등이다. 따라서, 정치체제의 가장 이상적인 상황은 모든 제도의 内·外的인 論理가 조화롭게 상호작용하는 경우일 것이다. 그러나, 이러한 균형과 조화를 이루기는 매우 어려운 일이다. 한국의 경우, 민주적 참여가 제한된 집권화된 관료제에 의하여 자본적 축적이 이루어졌다

고도 말할 수 있을 것이고, 이것이 불균형적 발전과所得 및富의 불균등한 배분을 가져와서 정치적 불안정과 위기가 빈번하게 발생하였다고 말할 수도 있었을 것이다. 이와 같은 이유 때문에 일부 학자들은 한국을 官僚優越的政治體制라는 범주내에서의 “합의적 관료 엘리트 체제의 法과 秩序의 政權”에 속한다고 분류하기도 하는 것이다(Heady, 1991, pp.329-333).

2) 韓國의 財政과豫算運營

제 2 부(제 2 장부터 제 9 장까지)에서는, 앞에서 언급한 예산운영체제의 틀과 정치사를 배경지식으로 하여 한국의 재정과 예산운영을 묘사하였다. 제 2 부의 주요 내용은 아래와 같다:

제 2 장: 한국재정의 개요

제 3 장: 공공지출

제 4 장: 조세발전과 제도적 개혁

제 5 장: 예산제도

제 6 장: 예산편성

제 7 장: 예산심의

제 8 장: 예산집행: 결산 및 회계검사

제 9 장: 예산개혁

불행히도 강의회수가 제한되어 있어서, 이상과 같은 내용의 세부적인 사항까지 모두 다를 수가 없었다. 그래서 몇 가지 중요한 특징만을 부각시키도록 하였는데, 이것이 한국의 재정과 예산운영에 관하여 편향된 견해를 제시한 것인지도 모른다. 한국사례의 특징을 부각시키는데 있어서는 그 장점과 결점을 강조하게 되었던 것이다.

그런데, 예산운영의 정치적 및 행정적 맥락의 차이로 말미암아 필자가 강조하려고 한 점들이 잘 이해되지 않았을지도 모른다는 걱정이 남아 있다. 그러한 어려움을 예로 든다면, “公共部門”을 정의하고 “財政의 構造”를 설명하는 것이다. 社會主義國家에 있어서는, 일반정부와 공기업 등으로 구성되어 있는 “공공부문”을 개념화하기가 어려우리라고 생각한다. 왜냐하면, 모든 집합적 활동은 모두 공공적인 것이라고 간주될 수 있기 때문이다. 공공부문을 개념화하기가 어렵기 때문에 공공자금을 一般會計, 特別會計, 그리고 基金 등으로 분류하는 것도 이해하기 어려웠을 것이라고 생각한다. 특히 우리에게 있어서도, 법규의 내용이야 여하간에, 특별회계와 특별기금의 차이를 명확하게 하기가 어려운 것이다.

3) 최근의 政府改革을 위한 努力

제 3 부(제10장)는 김영삼 대통령이 취임한 1993년 이후의 한국에 있어서의 정부개혁을 위한 계속적인 노력을 묘사하고 있다. 한국의 재정과 예산운영에 관한 과거의 경험을 묘사하고 설명하였으므로 한국에 있어서의 정부개혁을 위한 계속적인 노력을 검토하는 것도 도움이 되리라고 생각하였다.

앞에서 언급한 바와 같이, 한국은 짧은 기간동안에 놀라운 경제발전을 이룩하고 또한 민주주의를 성취할 수 있었다고 해서 외국의 학자들로부터 많은 칭찬을 받아 왔다. 그러나 우리는 지속적인 발전을 위하여 해결해야 할 많은 문제를 가지고 있는 것도 사실이다. 김영삼정부는 “新韓國과 新經濟”를 건설한다는 이름아래 과거의 잘못과 결함을 시정하기 위하여 노력해 오고 있는 것이다.

사람들은 “무엇이 심각한 문제이며 김영삼 대통령의 정부가 과거 3년동안에 취한 개혁의 특징의 의미가 무엇인가”를 물을 수 있다.

우리가 지금 다루고 있는 주제는 너무나 광범한 것이기 때문에 그것은 여러가지 시각에서 접근할 수 있을 것이다. 문제와 개혁의 의미를 부각시키기 위하여 과거의 정부에 있어서 政府官僚制가 다른 制度的 論理와 상호작용한 유형과 이러한 발전이 현재의 문민정부에 대하여 어떠한 개혁과제를 가져다주었는가에 초점을 맞추었다. 필자가 가정하는 것은 여러가지 제도적 논리의 새로운 상호작용 유형이 현재 진행되고 있는 개혁을 성공케 하기도 하고 동시에 이러한 노력에 대하여 제약조건을 마련하기도 하였을 것이라는 것이다.

2. 베트남의 政治的 脈絡

(1) 支配的 政黨에 의한 統制

여기서 베트남의 정치체제를 묘사하거나 분석하려는 것은 아니다. 그것은 이 글의 목적이 아니다. 오히려 베트남의 예산이 운영되는 정치적 및 행정적인 제도적 맥락을 추정해 보려는 것이다. 의견상으로는 자유민주주의 국가의 예산운영과 사회주의국가의 예산운영간에는 차이가 없는 것으로 보인다: 다 같이 예산의 편성, 심의, 집행, 그리고 회계검사라고 하는豫算週期의 4段階를 가지고 있는 것이다.

그러나 결정적인 차이는 政黨制度인 것 같다. 자유민주주의국가에 있어서는 여러 개의 정당이 있음에 반하여 베트남과 같은 사회주의국가에 있어서는 국가와 행정을 통제하는 하나의 지배적인 정당만이 있을 뿐이다. 베트남은 “政黨優越的 인 政治體制”의 범주중의 공산정권의 하나로 분류되기도 한다(Heady, 1991, p.

401). Heady는 말하기를 “이러한 정권이 필요로 하는 행정기구는 매우 복잡하고 신뢰할만한 정당의 감독을 받아야 하는 하는데, 이것은 다시 政黨의 한정된 엘리트 서클의 리더십에 대하여 반응하는 통제망을 필요로 한다. 국가관료제는 그와 맞물리는 정당관료제와 함께 두어야 한다. 이것은 재능있는 인력의 부족으로 고통받고 있는 사회에 대해서는 과중한 부담이다. 그러나 정권의 안전을 위태롭게 하지 않으려면 불가피한 일이다. 이와 같은 二重的 階層制는 적합하다고 생각하는 방식으로 통제를 할 수 있는 정당의 당연한 권리와 二重的으로 요직을 차지하는 공통의 장치에 의하여 함께 둑여 있는데, 이중적인 요직충원은 국가행정계층 제의 대부분의 구성원들을 정당계층제에 소속되고 규율받게 만드는 것이다.” (Heady, p. 402)

(2) 베트남 共產黨의 政策志向

베트남 共產黨의 정치적 지향에 관하여 얼마간의 이해를 갖기 위해서는 현재 전환을 겪고 있는 政黨의 실제운영에 관하여 좀 더 깊은 연구를 해야 할 것이다. 그러나, 이 글의 목적을 위하여, 베트남 공산당의 宣言으로부터 그 몇 가지의 정책지향을 선정해 보는 것으로 그치고자 한다.

이는 “1996년 6월 28일의 베트남 공산당 제 8 차 전당대회의 개막식에서 黨書記長 Do Muoi씨가 행한 연설의 비공식적 영문번역”(Viet Nam News, Saturday, June 29, 1996, EXTRA)으로부터 취한 중요한 선언중의 일부이다. 이 글에 관련이 있는 것으로 보이는 것들만을 아래에서 인용하거나 요지를 옮겨 보고자 한다.

① 제 7 차 全黨大會의 決議案의 지난 5년간의 執行과 10년간의 刷新의 檢討

지난 10년간에 걸친 쇄신의 성공과 결함을 회고하고 평가한 다음에 “다음과 같은 주요 교훈을 도출할 수 있을 것이다”라고 말하고 있다. 우리는 그 중의 몇 가지만을 인용해 보고자 한다:

“ - 처음부터 經濟的 刷新과 政治的 刷新을 밀접하게 결합하기 위하여, 경제적 쇄신에 초점을 두되 동시에 단계별로 정치적 쇄신을 수행한다. 광신적이고 극단적인 민주주의(democraticism)적인 경향을 저지하면서도 민주주의를 행사하며 주인으로서의 인민의 권리의 침해를 해소한다. “民主主義”와 “人權”的 美名하에 정치적 곤경을 조성하며 우리 체제를 방해하고 우리나라의 내부문제에 개입하려는 모든企圖를 단호히 배격할 것이다.”

“ - 市場 메커니즘에 따라 운영되는 複數部門 商品經濟(multi-sector commodity

economy)는 사회주의 노선에 따라 관리되는 국가의 역할의 강화를 수반하여야 한다. 경제성장은 사회적 발전과 평등, 그리고 생태적 환경의 보호와 동시에 진행되어야 한다.”

“ - 政黨의 指導的 役割을 공고히 강화하기 위하여 정당건설을 핵심적 과업이라고 생각한다. 정당은 일관성있게 쇄신하여야 하며 자신을 정비하여야 한다. 정당을 정치적, 이념적, 조직적, 그리고 개인과업면에서 강화하여야 한다: 정당의 근로계급적 성격과 그 선구자적 특성을 강화하고 정치체제와 전체사회에 대한 정당의 지도력의 양식을 쇄신하고 질과 능률을 향상시킨다.”

② 發展의 새로운 段階 - 國家의 產業化와 近代化의 促進

연설은 다음과 같이 계속하고 있다. “社會主義는 잠정적으로 후퇴하고 있다. 그러나, 그것이 時代의 성격을 변경시키지는 않았다: 人類는 資本主義로부터 社會主義로 轉換하는 시대에 남아 있다. 세계의 근본적인 모순은 잔존하며 계속적으로 진전하고 있는데 일부 측면에서는 더 심각해졌고 여러가지 새로운 모습으로 나타나고 있다. 민족적 및 계급적인 투쟁이 여러가지 형태로 전개되고 있다.”

이와 같은 기본적인 지향을 가지고 정당은 국가의 產業化와 近代化를 촉진하기 위하여 노력하고 있다.

産業화를 위해서, “ - 경제에 있어서 國家部門은 集合的 部門과 함께 그 선도적 역할을 수행하고 경제의 토대를 형성할 것이다. 국가자본주의경제가 여러가지 형태로 광범하게 존재하게 될 것이다. 개인, 소규모 소유자 그리고 민간자본주의 경제가 상당한 비중을 차지하게 될 것이다.”

③ 社會主義 志向에 따른 生產力의 開發과 새로운 生產關係의 建設

이 부분의 연설에서는 경제의 여러 부문간의 균형의 필요성을 강조하고 있다. 그리고 동시에 연설에서는 社會主義의 범사회적인 體制的 志向과 國家의 管理主義와 市場 메커니즘의 多元主義 간의 운영 가능한 관계(workable relations)를 마련하고자 노력하고 있다. 다시 말해서, 연설은, 社會主義와 國家機構의 管理主義와 경쟁적 시장 메커니즘하의 多重部門 資本主義의 論理간의 조화를 시도하고 있는 것이다.

④ 人的 資源을 開發하고 社會正義를 實現

여기서는 경제성장이 사회적 발전 및 평등과 병행하여야 한다는 것을 강조하고 있다.

⑤ 1996-2000 5개년 計劃의 目標, 課業 및 主要 社會-經濟的 事業

「1996-2000」 5개년 계획은 다섯 가지 중요한 지침에 토대를 두고 있는데 그 중의 하나는 우리의 논의를 위하여 아주 적실하다. 이 지침에 의하면, “둘째, 일관성있게 장기적인 토대에서 多重部門經濟의 정책을 계속하며 생산력의 개발에 모든 자원을 끌어내며 동시에 市場 메커니즘을 國家管理와 社會主義志向과 함께 완성시킨다. 여기서 우리는 사회주의지향이라는 上位脈絡과 국가관리라는 脈絡과 시장운영이라는 部分을 다시 찾아보게 된다. 이러한 지침에 따라 여러 가지 발전 사업계획이 제시되고 있다.

⑥ 국방과 안전의 강화

⑦ 대외관계의 확장

⑧ 主人으로서의 人民의 權利를 行使케 하며, 大民族的 統合을 強化하고 베트남 社會主義 共和國의 建設을 完全하게 한다.

연설은 다음과 같이 계속된다. “革命은 人民의 大義이다. 우리 체제는 정당의 지도하에 있는 인민에 의하여 지배되고 있다. 刷新과 국가의 產業化 및 近代化的課業에 있어서主人으로서의 인민의 권리가 행사될 수 있도록 하는 것은, 따라서, 전략적 중요성을 가지고 있는 문제이다.”

연설은 말하기를 “국가는 정치체제의 기둥이며 인민의 권력을 행사하는 도구이다. 國家機構를 건설하고 완성하는 일은 다음과 같은 기본적 접근방법을 확고하게 견지한 토대위에서 이루어져야 한다:

- 그 토대로서의 근로계급, 농민 및 인테리젠파트의 연대하에 인민의, 인민에 의한, 인민을 위한 사회주의국가를 건설한다. 祖國과 人民의 이익을 침해하려는 어떠한 기도에 대해서도 주인으로서의 인민의 권리를 보호하고 사회적 규율을 엄격히 유지하며 獨裁를 행사한다.
 - 국가권력은 통일되어 있는데, 입법적, 행정적 및 사법적 권리의 행사에 있어서 국가기관간에는 책임의 분업과 업무의 조정이 있다.
 - 국가의 조직과 운영에 있어서 民主的 集權主義의 원리를 강화한다.
 - 사회주의입법을 강화하고 베트남의 법치국가를 건설한다. 법에 의하여 사회를 지배하되 교육에 대하여 중요성을 부여하고 도덕성을 높인다.
 - 국가에 대한 정당의 지도적 역할을 고양한다.
- “우리 국가가 진정으로 인민의, 인민에 의한, 그리고 인민을 위한 국가이고,

깨끗하고 강력하고 효과적이고 능률적인 국가가 되기 위해서는 다음과 같은 과업이 원활히 그리고 동시에 수행되어야 한다: 國會의 국가의 운영에 관한 입법과 최고의 감독적 업무의 質을 쇄신하고 향상시켜야 한다; 行政制度를 개혁하여야 하는데, 여기에는 행정절차의 개혁, 기구의 조직, 그리고 行政公務員의 자질향상이 포함된다; 사법적 조직과 운영을 개혁하여야 한다.”

腐敗에 관해서도 깊은 우려를 나타내고 있다.

⑨ 政黨의 建設과 政黨法의 補完 및 修正

정당이 강력한 지도력과 책임을 수행할 것을 강조하고 있다. “政黨의 조직원리는 民主的 集權主義와 집합적 리더십과 개인적 해명책임이다.”

3. 質問, 對答, 그리고 再解釋

(1) 베트남 公務員으로 부터의 質問

講師는 오전에 강의를 하고 오후에는 수강자들이 강사가 부여한 과제를 중심으로 自體討論을 한 다음에, 강사들이 다시 참여한 가운데 토론의 결과를 보고하고 강사와 수강자간에 質問과 應答을 하게 되어 있었다.

필자의 강의 이후에 부여한 課題의 예는 아래와 같다:

- (가) 귀국의 발전을 인도해 나가는 강력한 리더십이나 지도자가 국가와 지방수준에 있다고 생각하는가?
- (나) 국가발전을 위한 政府官僚制의 役割을 무엇인가?
- (다) 中央豫算機關은 왜 필요한가?
- (라) 베트남의 정치·행정체제에 있어서 중앙예산기관은 어디에 위치하여야 하는가?
- (마) 왜 정부기관은 그들의 豫算要求額에 ‘덧붙이기’를 하는가? 또는 베트남에서는 예산요구의 ‘덧붙이기’가 혼하게 이루어지고 있는가?

베트남 공무원들이 필자의 강의와 관련하여 제기한 질문들은 다음과 같다. 이러한 질문들의 일부는 필자의 강의의 내용과 관련된 것이고 일부는 위와 같이 부여된 토론주제와 관련된 것들이다.

- ① 발전년대에 있어서 韓國의 行政體制는 經濟의 여러 부문에 대하여 어떻게 “좋은 효과”를 가져 왔는가?
- ② ‘行政’과 ‘管理’라는 용어를 定義하여 줄 수 있는가?
- ③ 政黨制度에 관하여 설명하여 줄 수 있는가? 하나의 정당이 어떻게 주도적

정당이 되는가? 행정에 있어서 정당의 역할은 무엇인가?

- ④ 경제기획원으로 豫算局을 이전한 이유는 무엇인가?
- ⑤ 국민경제의 발전을 위한 행정체제의 역할은 무엇인가?
- ⑥ 大統領의 役割은 무엇인가? 國務總理의 역할은 무엇인가?
- ⑦ 왜 법무부는 약한가? (이 질문은 왜 사법권이 약했는가를 물은 것인 듯)
- ⑧ 國會의 역할은 무엇인가?
- ⑨ ‘發展’의 개념은 무엇이며 ‘發展의 管理’란 무엇인가?
- ⑩ 국가의 豫算歲入중 외국원조가 차지하는 비중은 얼마인가?
- ⑪ 귀국의 公共部門의 일반정부에는 일반회계, 특별회계, 그리고 기금이 있다. 어느 것이 가장 큰가?
- ⑫ ‘중앙예산을 관리’하는데 있어서 몇 개의 단계가 있는가?
- ⑬ 중앙정부는 지방정부를 어떻게 통제하는가? ‘豫算’에는 몇 개의 단계가 있는가?
- ⑭ 국가예산에 있어서 ‘초과지출’의 비중은 어느 정도나 되는가?
- ⑮ 公共財產은 어떻게 관리되는가?
- ⑯ 中央黨 黨員중에서 지방정부행정에 참여하는 사람이 있는가?
- ⑰ 예산편성에 있어서 정치적 측면은 어떻게 반영되는가?

(2) 筆者の對答

솔직히 말하면, 베트남어로 물은 것을 英語로 통역하였기 때문에 필자가 질문 중 몇 개에 관해서는 정확하게 알아들었는지 확실치 않으나, 이상은 필자의 강의와 관련지위 볼 수 있는 중요한 질문들이다. 다만, 여기서 필자가 제시한 대답을 전부 반복할 필요는 없을 것 같다. 그래서 相異한 脈絡하에서의 의사전달의 어려움을 보여주기 위하여, 아래에서는 필자의 대답중 몇 가지만을 요약하도록 하겠다.

1) 發展을 위한 韓國行政의 役割에 관하여

이 질문에 대한 대답은 어떤 視角을 사용하느냐에 따라 간단하고 쉬울 수도 있고 복잡하고 어려울 수도 있다. 먼저 그것은 간단하고도 쉬울 수 있다. 왜냐하면, 한국행정은 ‘發展行政’의 樣式에 따라 국가발전에 있어서 지도적인 역할을 수행하였다고 말할 수 있기 때문이다. 韓國의 官僚制는 매우 강력한 大統領의 리더십 밑에서 국가발전을 위하여 유능하고 헌신적이었다는 것이 일반적으로 인정되고 있기 때문이다.

그러나, 그러면 왜 발전에 있어서, 특히 경제발전에 있어서, 관료제가 지도적 역할을 수행하였느냐고 우리에게 묻는다면, 그 대답은 매우 복잡하고 어려워진다. 이러한 질문에 대해서는 한국의 최근의 政治史에 관하여 다시 설명해야 되는 것이다. 우리는 권위주의적 정권의 생성에 관해서는 설명을 할 수 있으나 그것을 정당화하기가 어렵다. 이래서 자칫하면, 정치적 후진성이 경제발전을 가져왔다라는 식으로 이해될 수도 있는 패러డ스적인 대답을 하게 된다.

필자는 한국의 과거의 발전과정을 민주주의, 관료제, 그리고 자본주의 논리간의 상호작용을 통하여 분석해 보았다. 요컨대, 한국의 발전은 억제된 民主主義下에서 官僚制와 資本主義가 支援的 상호작용을 한 결과라고 이해될 수 있으리라는 것이다.

2) '行政' '管理' '發展' 그리고 '發展의 管理'에 관한 定義

이러한 질문은 意味論의인 것이 아니라고 생각하였다. 따라서, 이러한 개념들을 상이한 政治體制의 脈絡과 연관지으려고 노력하였다. 예컨대, 한국에 있어서는 상대적으로 말해서 '行政'이 좀 더 추상적이고 정치적이며 '管理'가 좀 더 구체적이고 기술적이라고 생각할 수도 있다는 것이다.

3) 政黨制度에 관하여

비록 양당제도로 수렴되는 경향이 있기는 하지만, 한국은 복수정당을 가지고 있다고 설명하였다. 國會에서 다수의석을 차지한 정당이 지배적 정당이 된다. 한국에 있어서는, 일반적으로, 지배적 정당은 與黨 즉 大統領이 소속된 정당이다.

- 行政에 있어서의 政黨의 役割

한국의 政黨員이 행정에 직접 참여하는 것은 아니지만 與黨은 행정에 대하여 책임이 있다. 그리고 국가의 대통령은 여당의 총재이다. 고위 당원이 때때로 장관직에 임용되며 행정부와 여당간에는 정규적인 협의가 이루어지고 있다. 그러나 통상적으로는 정당은 국회에서 행정과 상호작용하는 것으로 되어 있다.

- 中央黨의 당원이 地方政府行政에 參與하는가?

정당원이 지방정부의 행정에 직접 참여하지는 않는다. 다만 道知事, 市長, 郡守 등의 지방자치단체장들은 정당에 소속될 수 있다. 그리고 市·道 등의 의회의 의원도 정당에 소속될 수 있다. 그러나 그들은 정당의 후보 또는 무소속 후보로서 주민에 의하여 선출되는 것이지 정당에 의하여 행정직이나 의원직에 임명되는 것은 아니다.

4) 大統領의 役割과 國務總理의 役割

共和國의 大統領은 국가의 수반, 행정수반, 군의 최고사령관, 그리고 여당의 총재이다. 우리의 정치체제에 있어서 대통령이 가장 강력한 권력을 가지고 있다. 國務總理의 역할은 대통령을 보필하는 것이다. 일반적으로 국무총리의 권력은 약 하나 그의 상징적 지위는 매우 높다.

5) 國會의 役割

국회의 역할 자체를 설명하기는 어렵지 않았으나 왜 한국의 국회가 약한지를 설명하는 것은 어려웠다.

6) 豫算運營에 관련된 質問들

- (질) 豫算局(豫算室)의 위치:

(답) 한국의 예산실(총전의 예산국)은 재정경제원(총전의 경제기획원)에 소속되어 있는데, 이것은 장기적인 경제·사회적 계획과 연도별 예산운영간의 연계를 좀 더 긴밀히 하기 위한 것이다.

- (질) 국가예산중 외국차관의 비중:

(답) 극히 적다.

- (질) 각 회계의 상대적 규모:

(답) 일반회계가 가장 크고 基金의 총계가 가장 적다.

- (질) 예산의 단계:

(답) 나라 전체의 공공부분이 단일 예산에 모두 포함되어 있는 것은 아니다. 중앙정부, 지방정부, 그리고 교육위원회는 각각 그 자체의 일반회계와 특별회계를 가지고 있다. 지방정부는 자율적으로 예산을 운영한다. 다만 그 세입은 한정된 경우가 많다.

- (질) 예산편성에 있어서 정치적 측면의 반영:

(답) 예산편성 자체가 정치과정의 일부이다. 따라서 정치적 측면이 예산편성에서 반영되고 있다. 그리고 한국에 있어서는 정부의 예산원안에 대하여 국무회의의 의결과 대통령의 재가를 받기 전에 與黨과 事前에 協議하는 것이 하나의 공식적인 절차로 확립되어 가고 있다.

- (질) 예산초과지출의 비중:

(답) 예산의 전용과 이월 및 예비비 등의 공식절차가 있으므로 예산초과지출이 이루어지는 경우는 드물다.

- (질) 공공재산의 관리:

(답) 물론 공공재산은 법에 따라 관리되고 있는데, 예산면에서 보면, 공공재산은 여러가지 범주로 분류되고 각부처가 관리한다.

(3) 質問과 對答의 再解釋

전체적인 강의가 종료된 다음의 회합에서 수강생 대표는 다음과 같이 연설하였다:

“존경하는 남한에서 오신 교수님들! 여러분의 성과있는 강의에 대하여 진정으로 감사를 드리고자 합니다.

베트남의 인민과 한국인은 다 같이 그들의 조국에 대하여 자부하고 있으리라고 믿습니다. 베트남 인민은 독립을 위하여 여러해 동안 싸웠으며, 독립을 위한 투쟁에서 많은 사람을 잃었습니다. 현재 베트남은 과도기에 있고, 우리는 자유를 향유하고 있고 평등한 사회를 지향하여 나아가고 있습니다.

우리는 베트남과 남한이 여러가지 공통점을 가지고 있다고 생각합니다. 그 중의 하나는 미래에 있어서의 위대한 기회입니다. 따라서 베트남과 남한은 긴밀하게 협력할 필요가 있습니다. 이와 같은 협력은 한국회사들에 의한 큰 투자가 증거로서 나타나고 있습니다.

우리는 귀하들을 여기에 모신 것을 행운으로 생각하고 그동안 함께 일한 것을 매우 기쁘게 생각합니다. 비록 우리는 충분한 시간을 갖지 못했고 言語上의 어려움이 있었으나, 이제 우리는 남한에 관하여 더 잘 이해하게 되었다고 믿습니다.

2주일간의 강의에 참가한 우리 모두는 귀국의 30년간에 걸친 개발노력의 경험을 우리와 함께 나눈 것을 진정으로 감사드립니다.

베트남과 한국은 相異한 政治體制를 가지고 있으나 한가지는 공통입니다: 즉, 양국이 다 같이 좋은 나라가 되려고 노력한다는 점입니다.

앞으로 베트남 행정연구원과 한국행정연구원 간에 더 활발한 협력이 이루어지리라고 믿습니다.

귀국이 강력한 국가가 되기를 기원하며 또한 여러분의 건강을 기원합니다!”

이상과 같은 베트남 공무원들의 질문과 연설만으로 판단한다면, 그들은 한국의 예산운영과 행정의 기술적 및 도구적 측면뿐만 아니라 정권의 제도적 맥락까지도 이해하려고 많은 노력을 한 것으로 보인다. 그러나 필자가 짐작하기로는 그들은 한국 예산운영의 기술적 또는 도구적 측면에 관해서는 그것을 ‘정보의 일부’로서 비교적 쉽게 이해하고 받아 드릴 수 있었겠으나 예산운영의 정치적 맥락을 이해하는 데에는 다소간의 어려움이 있었을 것이라는 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 과거의 한국행정은 일종의 ‘관료우월적 정권’ 하에서 운영된데 반하여, 베트남의 행정은 ‘정당우월적 정권’의 지배적 정당에 의하여 통제되어 왔기 때문이다.

필자가 여기서 말하고자 하는 것은, 이 글의 앞에서 묘사한 강의, 질문, 그리고 응답의 의미를 더 잘 이해하기 위해서는 정권유형간의 이러한 차이를 고려에 넣어야 하리라는 것이다.

IV. 結 語

이 글은 1996년 6월 17일부터 28일까지 베트남의 공무원들에게 과거의 한국의 財政과豫算運營에 관하여 강의한 필자의 경험을 反射的으로 회고해 본 것이다. 필자의 강의는 한국의 政治와 行政의 制度的 脈絡에 기초를 두고 있었으므로 우리와는 다른 유형의 정권하에서 근무하는 베트남의 공무원들에게는 과거 開發年代의 한국의 예산운영의 특징을 이해하는데 있어서 다소간의 어려움이 있었을 것이다. 따라서 이 글은 베트남의 공무원들이 한국의 사례를 어떻게 解釋하였을 것인가를 理解하여 보려는 것이다. 다시 말해서, 이것은 한국행정에 관한 그들의 이해에 관한 再解釋인 셈이다.

이미 앞에서 말한 바와 같이, 이 글은 한국과 베트남의 행정에 관한 비교연구가 아니다. 이것은 필자의 강의에 참가한 베트남 공무원의 行態를 說明하려는 것이 아니라 그들의 行爲를 解釋해 보려는 것이다.

이 글의 논지는, 상이한 국가의 예산운영의 차이를 설명하는데 있어서 정치와 행정의 맥락이 중요한데, 이러한 맥락은 행정가의 행위를 이해하는데 있어서는 더욱 중요하다는 것이다. 즉, 政治的 志向의 차이로 말미암아 강의의 본래의 의도가 베트남 공무원들에게는 좀 더 다른 의미로 전달되었을 수도 있을 것이다.

공무원의 행태를 설명하고 행위를 이해하는데 있어서 정치적 맥락이 중요하다고 말하였으나 특정한 국가의 구체적인 정치적 맥락을 식별하는 일은 쉬운 일이 아니다. 물론, 단순화된 것이 유용할 때도 있다. 가령, 베트남은 “정당우월적 정권”인데 반하여 한국은 “관료우월적 정권”이다라고 말할 수 있고 이러한 차이가 행태와 행위를 다르게 한다라고 간단히 말할 수도 있을 것이다.

만일, 베트남의 정치체제는 共產主義 全體主義 體制라는 것을 받아들이거나 가정하면, 우리는 이러한 맥락을 베트남 공무원의 질문을 해석하고 이해하는데 사용할 수 있을 것이다. 그러나, 우리가 아는 바와 같이, 베트남 공산당의 구체적인 정책지향은 급격한 전환과정에 있기 때문에, 이제는 베트남 정치체제를 전형적인 사회주의라거나 순수한 자본주의라는 식으로 간단히 특징지을 수가 없게 되었다. 이것이 이 글에서 베트남 공산당의 정치적 지향을 식별해보고자 노력한 이

〈丑 1〉 資本主義 國家의 理論的 視角 (한국을 위한 것)

分析의 水準 理論的 視角 社會的 側面 制度 制度的 論理와 緊張	個人 多元主義 文化的 民主主義 合意 대 參與	組織 管理主義 政治的 官僚制 集權 대 分權	汎社會 新階級主義 經濟的 資本主義 蓄積 대 階級鬭爭
--	--------------------------------------	-------------------------------------	--

출처: Alford and Friedland, 1985, 제 1, 2 및 17장의 여기 저기서 채택

유이다.

이제, 이 글에서 논의한 바와 같은 民主主義, 官僚制, 그리고 資本主義의 論理의 입장에서 한국행정의 政治的 脈絡을 좀 圖式的으로 재구성해 보기로 한다.

필자는, 하나의 국가이론에 의하면, 개인, 조직, 그리고 범사회적인 수준이라는 세 개의 분석수준이 있고 다원주의, 관리주의, 그리고 계급주의라는 세 개의 이론적 시각이 있다고 말하였다. 그리고 이론적 시각의 각각은 잘 적용되는 영역이 있다: 다원주의는 민주주의를 개인수준에서 분석하기에 더 적합하고 관리주의는 관료제를 조직수준에서 분석하기에 더 적합하며 계급주의는 자본주의를 범사회적 수준에서 분석하기에 더 적합하다는 것이다.

민주주의, 관료제, 그리고 자본주의의 제도적 논리간에는 갈등과 긴장을 조성

〈丑 2〉 修正된 社會主義國家의 理論的 視角(베트남을 위한 것)

分析의 水準 理論的 視角 社會的 側面 制度 制度的 論理 및 기타 관련된 志向	個人 多元主義 經濟的 '資本主義' 經濟的 刷新 優先 集合的 部門 多重部門 商品經濟 零細所有者 및 個人 資本主義 經濟 市場 媒介 產業化 近代化	組織 管理主義 政治的 官僚制 段階別 政治的 刷新 國家의 役割改善 國家 資本主義 經濟 國家部門의 指導的 役割	汎社會的 마르크스主義 理念的 社會主義 民主的 集權主義 政黨의 指導的 役割
---	---	---	---

출처: 베트남 공산당 제 8 차 전당대회 개막식(1996. 6. 28)에서 행한 Do Muoi 서기장의 연설문에 관한 필자의 요약

할 수 있다. 그리고 각 제도적 논리 자체도 내부적인 긴장이 있다. 민주주의는 합의와 참여라는 논리에 따라 운영되면서 긴장을 조성하고, 관료제는 집권화와 분권화의 논리가 긴장을 조성하며, 자본주의는 축적과 계급투쟁의 논리가 긴장을 조성한다.

이러한 논리들이 상호 지원적인 관계에 있을 때에는 특정한 시기의 정치적 목적을 효과적으로 달성시켰을 것이지만, 상호간에 갈등적 관계에 있을 때에는 심각한 모순과 갈등이 危機로 이어졌을 것이라는 것이다.

이와 같은 구도에 따른다면, 自由民主主義는 민주주의, 관료제, 그리고 자본주의 모든 제도적 논리가 균형을 이루어야 할 것이다. 그러나, 우리의 개발년대에 있어서 정치제도간에 불균형이 있어서 '관료우월적 정권'으로 나타났던 것이다. 이와 같은 이유 때문에, 한국의 급속한 경제발전은 정치제도의 이러한 특징의 덕이라는 말도 생겨나는 것이다. 한국정부의 현재의 개혁노력은 우리의 지속적 발전에 저해가 되는 정치 및 경제적 관행을 바로잡아 나가려는 것이라고 할 수 있다.

요컨대, 한국정부의 과거의 성과와 현재의 개혁노력은 위와 같은 이론적 및 政治的 脈絡下에서 解釋할 때 그 의미가 더 잘 파악될 수 있으리라는 것이다.

그렇다면, 베트남행정의 정치적 맥락은 무엇이며, 만일 한국 정치체제의 실제의 운영이 외부로 표방해온 자유민주주의 이념과 달랐다고 한다면 베트남 공무원들은 우리의 발전경험으로부터 무엇을 배울 수 있는가?

여기서도 베트남 공산당 제8차 전당대회의 연설문의 요약을 기초로 하여, 社會主義, 官僚制, 그리고 資本主義의 제도적 논리라는 전지에서 베트남 행정의 정치적 맥락을 도식적으로 재구성해 보기로 한다.

이제 우리는 시장 메커니즘, 국가관리 그리고 사회주의의 제도적 맥락을 좀 더 뚜렷하게 볼 수 있다. 다시 말해서, 정권의 상위맥락은 사회주의지향에 의하여

〈표 3〉 韓國의 資本主義 國家

脈絡		部分	脈絡	上位脈絡
分析水準		狀況的	構造的	體制的
個人	多元主義	民主主義	官僚制	資本主義
組織	管理主義	合意와 參與	制度化	近代化
汎社會的	新階級	엘리트의 양보	合理化	產業化
		歪曲	資本階級代理人	蓄積과 階級鬭爭

〈표 4〉 베트남의 社會主義 國家

脈絡 權力水準 制度		部分 狀況的 資本主義	脈絡 構造的 官僚制	上位脈絡 體制的 社會主義
分析水準 理論的 視角				
個人	多元主義	近代化	制度化	個人的 責任
組織	管理主義	產業化	合理化	黨의 指導
汎社會的	마르크스主義	過渡期	人民의 代理人	'民主中央主義'

마련되고 있고, 국가관리에 의하여 맥락이 마련되고 있으며, 시장메커니즘에 의하여 부분적 내용이 마련되고 있다.

베트남의 정치적 지향에 관한 위와 같은 도식적인 요약으로부터 우리는 두 가지를 끌어낼 수 있을 것이다. 첫째는, 비록 베트남이 쇄신을 정열적으로 추구하고 있지만, 社會主義라는 上位脈絡의 안정속에서, 사회의 경제적 측면에 관하여 상대적으로 더 큰 쇄신을 허용하고 있다는 점이다. 즉, 경제적 측면은, 社會主義志向을 급격하게 전환시킴이 없이 再配列될 수 있는 部分이라고 간주하는 것 같다. 둘째는, 비록 그 政權의 類型에는 매우 큰 차이가 있지만, 한국의 과거의 관료제와 현재 베트남이 추구하는 관료제의 정치적 측면이 유사하다는 것이다.

만일 우리가 첫째의 점을 강조한다면, 한국과 베트남의 행정의 상위맥락이 크게 다르기 때문에 베트남 공무원들은 필자의 강의를 이해하기 어려웠을 것이라고 말할 수 있다. 그러나 만일 둘째의 점에 주목한다면, 두나라의 관료제의 과거와 현재의 유사성으로 말미암아 베트남 참가자들이 필자의 강의를 이해하기가 좀 더 쉬었을 것이라고 짐작할 수 있다. 이와 같은 생각을 정리한 것이 위의 表들이다.

이상과 같은 긴 論議의 要旨는, 필자의 강의에 참여한 베트남의 공무원들은 필자의 한국 재정과 예산운영에 관한 강의를 社會主義라는 上位脈絡과 國家管理主義라는 脈絡하에서 理解하였으리라는 것이다.

參考文獻

- Alford, Robert R. and Roger Friedland(1985), *Powers of Theory: Capitalism, the State, and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Heady, Ferrel(1991), *Public Administration: A Comparative Perspective*. 4th ed., New York, Marcel Dekker, Inc.

姜信澤(1995), *社會科學研究의 論理*, 개정판, 서울, 博英社, 제6장에서 사회과학의 설명과 해석문제를 다루고 있다.

姜信澤(1996년 6월), “한국의 재정과 예산운영”에 관한 강의안, 베트남 행정연구원 강의용, 간단한 목차는 아래와 같다.

Chapter One: Introduction

I. An Overview

II. Political System

Chpate Two: An Outline of Public Finance in Korea

I. Introduction

II. The Role of the Public Sector

Chapter Three: Public Expenditure

I. Classification of the Budget

II. Expenditure Policy for Economic Development

Chapter Four: Tax Development and Institutional Reforms

I. An Overview of Tax Policies During Development

II. Tax Schemes for Saving Inducement

III. Tax Incentives to Investment

IV. Tax Policy for Export and Technology

V. Summary and Conclusion

Chapter Five: The Budget System

I. Introduction

II. Legal Bases of the Budgeting

III. Organization for the Financial Administration

IV. Budgetary Process

Chapter Six: Budget Preparation

I. Procedural Considerations

II. Roles of the Budget Officers and Agencies

III. Guidelines for Budget Preparation

IV. Budget Requests

V. Examination of the Requests and Determination of the Budget

Chapter Seven: Budget Authorization

I. Functions of Budget Authorization

II. Budget Authorization in Korea

Chapter Eight: Execution of the Budget; Closing of the Accounts and Auditing

I. Execution of the Budget

II. Process of Budget Execution in Korea

III. Statement of Accounts

IV. Audit

Chapter Nine: Budget Reform

I. Introduction

II. The Reclassification of the Budget

III. Performance Budget

IV. Planning-Programming-Budgeting System

V. Zero-Base Budgeting(ZBB)

VI. Legacies

Chapter Ten: Continuing Efforts Toward Government Reform

I. Introduction

II. Historical Background

III. Reform of the Civilian Government

Viet Nam News, Saturday, June 29, 1996, EXTRA. An Unofficial Translation of the Main Body of the Address Made by General Secretary Do Muoi at the Opening of the VIIIth National Congress of the Communist Party of Vietnam, Delivered on June 28, 1996.