

豫算決定에 관한 巨視的 說明과 微視的 說明의 連繫

姜 信 澤*

.....〈목 차〉.....	
I. 서 론	IV. 巨視豫算과 微視豫算의 조정·
II. 豫算運營體系에 있어서의 巨視豫算과 微視豫算	통제기능
III. 行爲와 脈絡	V. 결 어

〈요 약〉

이 글은 豫算運營體系에 있어서의 巨視豫算決定과 微視豫算決定에 관련된 문제를 오늘날 社會科學研究에서 시도되고 있는 巨視的 說明(macro explanation)과 微視的 說明(micro explanation)을 연결시키려는 틀속에 넣어서 이해하여 보고자 한 것이다. 여기서 用語上的 혼동이 있을 수 있는데 巨視豫算決定에 관한 설명이 巨視的 說明이 아니고 또한 微視豫算決定에 관한 설명이 微視的 說明인 것도 아니다.

社會現象의 거시적 설명은 정치·경제·사회·문화체계의 구조나 특성에 의한 설명을 말하고 미시적 설명은 行爲者의 의도를 원인으로 하는 설명인데 그동안 이 두가지 說明方式中 어느 것이 옳으냐에 관해서 方法論的 個人主義와 形而上學的 神秘主義間에 논쟁이 계속되어 왔다. 그러나 오늘날은 이 두가지 說明方式이 경험적으로 어떻게 연계될 수 있는냐에 관심이 돌려지고 있다. 즉 巨視—微視를 연계할 수 있는 중간수준의 과정이나 메카니즘이 밝혀져야 한다는 것이다.

그런데 위와 같은 시각에서 볼 때 거시-미시에산결정과정은 中間水準의 과정으로 분석해 보기에 매우 적합하다는 것이다. 왜냐하면 豫算決定에 관해서는 政治·經濟·社會·文化的 요인에 의한 설명방식도 있고 保護者와 主唱者라는 行爲者의 意圖에 의한 설명방식도 있는데 이와 같은 巨視-微視關係는 예산과정의 거시에산결정방식과 미시에산결정방식을 중간적 매개 메카니즘중의 하나로 설정할 때 연계관계에 관하여 좀 더 나은 이해가 가능하기 때문이다.

* 서울대학교 行政大學院 教授

I. 서 론

이 글은 豫算運營體系에 있어서의 巨視豫算決定과 微視豫算決定에 관련된 문제를 사회과학연구에서 새롭게 시도되고 있는 巨視的 說明과 微視的 說明을 연결시키려는 틈속에 넣어서 이해하여 보려는 것이다.

오늘날 後期經驗主義的(post-empiricist) 사회과학자중에는 그동안 대립적으로만 인식되어온 社會科學의 說明(explanation), 해석(interpretation) 그리고 비판(critique) 방식을 모두 수용해 보려고 하며 巨視的 說明과 微視的 說明을 媒介하는 제도나 절차에 관하여 관심을 갖는 사람들이 있다.¹⁾ 이와 같은 후기 경험주의적 견해를 적용해 보려는 시도는 넓게는 財務管理論에 대하여 이루어지고 있고 더 좁게는 豫算理論에 대해서도 이루어지고 있다.²⁾

이러한 경향에 비추어 볼 때 豫算過程에서 이루어지는 巨視豫算과 微視豫算의 결정과정은 새로운 視角에서 그 의미를 파악해 보기에 적합한 하나의 小主題라고 생각한다. 더 구체적으로 말하면 豫算決定에 관한 巨視的 說明과 微視的 說明은 거시예산결정과 미시예산결정이라는 중간적 과정에 의하여 어떻게 연결될 수 있는가를 밝혀 볼 수 있으리라는 것이다.

行政學에서 다루는 財務行政論이나 豫算論은 행정학의 중요한 분야임에도 불구하고 행정학의 주요관심과 무관하게 다루어져 온 경향이 있다. 그 이유중의 하나는 「財政」이나 「豫算」은 金錢에 관한 문제이므로 財政學이나 經濟學의 일부라고 생각하거나 法的 절차의 문제라고 생각하기 때문인 것 같고 또 다른 이유는 豫算過程과 企劃이나 政策過程을 분리시켜서 연구하다 보니까 豫算과 政策過程을 아예 별개의 분야로 다루려는 경향때문인 듯 하다.

위와 같은 몇가지 이유로 해서 豫算過程을 단순히 財政的 決定을 위한 法的 節次나 收入-支出事務로 보기 때문에 行政學의 주요관심으로 부터 괴리되고 더 나아가서는 社會科學의 일반적인 관심으로 부터도 괴리되어 가는 경향을 띄었던 것으로 보인다.

따라서 이 글은 社會科學의 관심분야중의 하나인 巨視-微視關係라는 틈속에서 豫算論의 관심분야인 巨視-微視豫算關係를 검토해 보려는 것이다. 그동안

1) James Bohman, *New Philosophy of Social Science: Problems of Indeterminacy* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1993) 참조.

2) Gerald J. Miller, *Government Financial Management Theory*. (New York: Marcel Dekker, Inc., 1991)

社會科學의 근본적인 문제중의 하나는 說明에 있어서 어떻게 行爲(actions)를 보다 더 큰 脈絡 및 背景(contexts and settings)과 체계적으로 관련짓느냐 하는 것이었다. 즉 「이와 같은 脈絡들은 行爲에 대하여 어떻게 영향을 미치고 侷約하며 行爲는 이러한 脈絡들을 어떻게 生産하고 再生産하는가?」 하는 문제이다.³⁾

社會科學哲學에서 微視와 巨視의 문제는 方法論的 個人主義(Methodological Individualism)와 形而上學的 神秘主義(Metaphysical Holism)간의 논쟁인데 이와 같은 原則上的 논쟁을 巨視-微視關係로 전환하는 경우 巨視豫算과 微視豫算 決定의 과정도 좀 더 다른 시각에서 바라볼 수 있게 될 것이다. 어느 의미에서 보든 豫算過程이야말로 政治·經濟·社會的인 脈絡이 豫算決定行爲에 영향을 미치고 제약하는 동시에 예산결정행위가 맥락을 생산하고 재생산하는 일을 매년 주기적으로 반복하고 있는 전형적 과정이라고 할 수 있다. 물론 위와 같은 생각은 선형적이고 논리적인 것으로서 실제로 어떻게 이루어지고 있는가 하는 것은 經驗的으로 확인해봐야 할 과제이다.

Miller는 財務管理를 위한 조직이론의 기능에 관하여 검토하면서 「財務管理도 정부조직에 있어서의 다른 管理와 마찬가지로, 어떤 第一原理로부터 도출된 秩序 정연한 과정이 아니라, 관련된 사람들에 의하여 구성이 이루어진 協商된 現實(negotiated reality)」이라고 주장한다.⁴⁾ 이것은 해석학적 견해를 반영한 것이다. 즉 財務管理를 사회적으로 구성된 模型(socially constructed models)으로 보는 것인데 그 模型의 내용과 의미는 脈絡에 따라 특수하며 그 과정에 참여하는 個人들간의 相互作用으로부터 생겨나는 것으로 보는 것이다.⁵⁾

이와 같이 財務管理를 조직이론의 입장에서 검토하려고 할 때, 모든 조직에게 공통으로 적용되는 개념들중에는 정부의 재무관리에 적용할 수 있는 것이 많지 않기 때문에 다음과 같은 문제들이 더 연구되어야 한다는 것이다.⁶⁾ 즉 근본적으로는 「財務管理體系란 무엇인가」라는 것으로서 아래와 같은 질문을 할 수 있다는 것이다.

- (1) 재무관리체계는 다른 조직체계와 어떻게 「符合」되는가?
- (2) 조직의 정당한 관심과 부합되는 결정을 위한 資料를 어떻게 처리하며 더

(3) Bohman, *op. cit.*, p. 146. "How do such contexts influence and constrain actions, and how do actions produce and reproduce these contexts?"

(4) Miller, *op. cit.*, p. 2.

(5) *Ibid.*, p. 3.

(6) *Ibid.*

다란 정치-경제체계가 부합되는 결정을 위한 자료는 어떻게 처리하는가?

- ③ 재무관리체계가 사용하는 어떤 技術(technology)이 적합하거나 부적합한가?
 ④ 財務管理專門家が 수행하는 役割은 무엇인가?

Miller의 주장에 의하면 財務管理體系, 意思決定過程, 技術 및 役割은 權威 있는 정치연합(authoritative political coalitions)이 규정하는 前提 또는 假定(prenises)으로 부터 나온다는 것이다. 즉 재무관리에 있어서 文化 또는 價值體系가 因果關係理論을 추경하고 검증하는데 사용하는 前提를 도입하는 것인데 模型같은 政治聯合의 選好로 부터 도출되는 것으로 보는 것이다.⁷⁾

위와 같은 문제는 政治聯合의 변천과 財務管理理論의 변천간의 관계를 알아 보기 위하여 제기된 것이지만 이것은 바로 앞에서 언급한 社會科學理論의 巨視-微視問의 연계문제이기도 하다. 즉 財務管理體系에 있어서, 文化와 價值 또는 政治·經濟的인 巨視的 脈絡(macro context)이 재무관리 담당자들의 行爲에 얼마나 영향을 미치며 그와는 반대로 재무관리 담당자들은 그와 같은 脈絡을 행위여 있어서 어떻게 해석하고 또 어떤 策略을 재생산해 나가는가 하는 문제이다.

豫算論에 있어서는 통상적으로 巨視豫算과 微視豫算間의 관계를 아래와 같이 바라다 본다.

우선 豫算에 관한 의사결정은 정부 전체로서의 財政規模와 政策에 관한 결정인 동시에 각 부처별 事業의 수준과 정책에 관한 결정으로서 결과적으로는 그 총액이 같아지겠지만 財政規模와 관련된 결정이 巨視豫算決定이고 사업별 수준에 관한 결정이 微視豫算決定이다.

豫算決定의 論理로 볼 때 巨視豫算決定은 과거의 세입·세출규모와 미래의 예상되는 세입·세출규모, 경제전망 그리고 정부의 계획과 중점시책등을 기초로하여 이루어지는 것으로 되어 있다. 그러나 이러한 결정은 어떤 公式를 기계적으로 적용하여 算出해 내는 것이 아니라 여러가지 정치·경제·사회적 고려가 판도요소로 작용한다. 즉 巨視豫算決定도 더 큰 脈絡에 의하여 제약되고 策略을 지 구성한다.

반면에 각부처의 事業水準과 政策에 관한 결정으로서의 微視豫算決定은 經濟展望이 가 예상되는 歲入보다도 소관업무분야의 「需要」(needs)를 반영하는 세출규모의 결정인데, 여기서는 巨視豫算도 하나의 策略을 이루고 政治-經濟-社會

7) *Ibid.*, p. 4.

의 여건과 동태도 또 다른 맥락을 형성한다.

결국 政治·經濟·社會의 맥락과 微視豫算의 영향과 제약속에서 巨視豫算決定者의 행위가 이루어지고 이들의 행위가 정치·경제·사회적 맥락과 미시예산을 생산하고 재생산하는 동시에, 정치·경제·사회적 맥락과 더불어 巨視豫算의 영향과 제약속에서 微視豫算決定者의 행위가 이루어지고 이들의 행위가 전술한 맥락과 거시예산을 생산하고 재생산하는 것이라고 할 수 있다.

아래에서는 豫算運營體系內에서 이루어지는 巨視豫算決定과 微視豫算決定의 동태에 관하여 좀 더 자세히 언급한 다음에 行爲와 脈絡의 문제를 方法論의 個人主義와 形而上學的 神秘主義間的 논쟁이라는 입장에서 검토한 후에 다시 巨視豫算決定과 微視豫算決定이라는 조정·통제 메카니즘에 관하여 생각해 보자 한다.

II. 豫算運營體系에 있어서의 巨視豫算과 微視豫算

1. 豫算運營體系

필자는 하나의 豫算運營體系가 세계의 구성부분을 가지고 있는 것으로 概念化하고 있다.⁸⁾ 첫째가 豫算의 分析的 內容이고 둘째가 政治·行政의 制度的 脈絡이며 셋째가 會計 및 管理情報體系이다.

豫算의 分析的 內容이라 함은 예산내용의 제관계를 投入-過程-產出-結果 또는 資源-事業-目的間的 관계로 파악하는 것을 말한다. 개념상 예산은 일정한 자원을 투입하여 事業이나 過程을 운영하고 그럼으로써 목적하는 바 產出을 생산하고 그 영향에 의한 여러가지 결과를 얻게 되는 것이다.

예산운영에 있어서의 政治·行政의 制度的 脈絡은 견제와 균형을 위한 權力分立을 기초로 하는 예산의 편성, 심의, 집행 및 회계견사체도를 말한다.

그리고 會計 및 管理情報體系는 收入·支出등 회계자료와 事業成果를 측정하여 평가할 수 있는 자료를 제공하는 정보체계를 말한다. 이와 같은 예산운영체계에 있어서 예산의 구체적인 分析的 內容과 會計 및 管理情報體系를 설정하는 것은 政治·行政體系의 行爲者들(actors or agents)이다.

2. 巨視豫算과 微視豫算의 行爲者

豫算運營體系와 관련이 있는 정치·행정체계의 行爲者는 사실상 국민 전체와

8) 拙著, 『財務行政論』(서울:博英社, 1993), pp.18-21.

정부의 구성원 전부라고 할 수 있는데 아래에서는 이 글의 취지를 밝히는데 도움이 되는 범위로 한정시켜서 고찰하고자 한다. 즉 豫算編成단계에서의 巨視豫算(巨視豫算)과 微視豫算의 행위자로 범위를 한정시키고자 한다.

行政府提出豫算制度(Executive Budgeting System)의 예산편성단계에서 巨視豫算의 결정을 위하여 중요한 役割을 수행하는 것은 中央豫算機關의 행위자이며 散視豫算의 결정에 있어서 중요한 역할을 수행하는 것은 各部處의 행위자들이다.

(1) 巨視豫算의 論理와 動態⁹⁾

巨視豫算決定의 논리는 예산의 財政政策的 기능을 수행하면서 동시에 豫算收支를 균형시키는 것이다. 논리적인 입장에서만 생각한다면 豫算은 정부의 長期綜合計劃과 財政政策 등으로부터 도출된 구체적인 事業-財政計劃(program-financial plan)을 편성하는 것이라고 할 수 있다.

그런데 예산편성에 있어서 또 하나의 중요한 고려사항은 豫算收支를 균형시키는 것이다. 따라서 巨視豫算의 決定에 있어서는 綜合計劃이나 財政政策 등으로부터 도출된 財政需要에 따른 推定歲出水準과 租稅收支 등 歲入展望에 따른 推定歲入水準과의 관계를 결정해야 되는 것이다. 이러한 二重의 논리에 있어서 어느나라의 中央豫算機關이든지 상대적으로 보수성을 띠며 가능한 한 歲入을 늘리고 歲出증가를 억제하려는 경향을 나타내고 있다는 것은 잘 알려진 사실이다.

이와 같은 巨視豫算決定의 논리는 「위로부터의 豫算決定」(budgeting from above)이라는 동태를 통하여 구현되는데 그 구체적인 절차가 예산편성시도의 시달과 각부처의 豫算要求에 대한 査定이다. 그리하여 위로부터 豫算決定의 동태는 억제적이고 제한적인 통제로 나타나는 것이다. 제한적인 조치로서 전형적인 것이 각부처의 豫算要求에서 신규사업을 억제한다든지 現年度水準으로 묶는다든지 또는 限度額(ceiling)을 설정한다든지 하는 것이다. 이러한 조치들은 정부의 재정압박을 가능한 한 피하려는 방법인 것이다.

이렇듯 위로부터의 豫算決定은 중앙예산기관이 각부처에 대하여 통제하고 또 각 부처별로는 豫算擔當公務員이 各局課에 대하여 통제를 가하는 동태를 나타내게 되는 것이다.

(2) 微視豫算의 論理와 動態

9) 이 부분은 筆者의 「豫算擔當公務員의 役割에 관한 研究」『行政論叢』第28卷 第2號(1990), pp. 36-38을 改筆할 것이다.

각 部處의 입장에서 본 微視豫算의 論理는 歲入에 관한 염려보다는 事業需要를 豫算要求에 반영하는 것이다. 現代政府의 다양하고 복잡한 기능을 분담하여 수행하는 소관 部處의 입장에서 보면 자신들이 맡고 있는 일만큼 중요한 業務도 없다라고 생각할 수 있을 것이다.

이러한 微視豫算決定의 논리는 「아래로부터의 豫算決定」(budgeting from below)의 동태를 통하여 나타나게 된다. 즉 각부처는 가능한 한 既存豫算을 증인시키는 동시에 신규사업을 추가하려고 한다. 豫算額을 증가시키기 위해서는 배정된 豫算을 전부 집행해야 될 뿐만 아니라 中央豫算機關에 대하여 事業의 妥當性을 설득하여야 한다. 이렇듯 아래로부터의 豫算決定은 중앙예산기관의 통제를 완화시키면서 豫算規模를 팽창시키려는 동태를 가지고 있다.

(3) 保護者와 主唱者

Wildavsky의 주장에 의하면 각국의 예산행태에 여러가지 차이점이 있겠지만 현까지 공통점은 保護者(guardians)와 主唱者(advocates)라는 役割關係가 형성되어 있어서 예산결정행태의 豫測可能性을 높여 주고 있다는 것이다.¹⁰⁾

保護者 또는 守護者란 國庫의 보호자라는 뜻이다. 즉 정부의 재정을 억제하여 국민과 정부의 재정부담을 억제하는 역할을 수행하는 자이다. 主唱者란 현대정부의 기능을 수행하기 위한 각종 사업의 중요성, 필요성 또는 타당성을 주창하고 그에 대한 재정지원이 증가되어야 한다고 주장하는 자이다.

이와 같은 役割關係(role relationship)는 어떤 특정 직위나 직책에 국한하여 일어나는 것이 아니고 상대적인 관계라고 하겠는데, 일반적으로는 입법부가 보호자이고 행정부가 주창자이며 行政府내에서는 中央豫算機關과 財政部署가 보호자이고 各部處가 주창자이다. 또 각 부처내에서는 豫算擔當部署가 보호자이고 事業部署가 주창자이다.

아래에서는 行政府내의 巨視豫算決定과 微視豫算決定에 관련된 중앙예산기관과 각 부처의 보호자와 주창자라는 役割行態에 관하여 생각해 보기로 한다.

전술한 바와 같이 중앙예산기관의 保護者的 役割은 기존 사업의 팽창억제와 신규사업의 억제등으로 나타난다. 이에 반하여 각 부처의 主唱者的 役割은 기존예산을 증가시키고 신규사업을 추가하는 등 豫算을 팽창시키려는 경향을 나타낸다.

각부처가 예산팽창을 정당화시키고 타당성을 입증하는 기본적인 근거는 자신

10) Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, 2nd. Rev. ed. (New Brunswick: Transaction Books, 1986), 제 1 장 참조.

들의 事業이 정치적, 경제적, 사회적으로 꼭 필요한 사업이라는 것을 밝히며 「他事業」에 비하여 불리하거나 불공평한 豫算을 가지고 사업을 운영하기 때문에 어려움이 크다는 것을 주장하는 것이다.

事業과 그 豫算의 필요성을 주장하는 근거는 產出과 結果등에 관련된 여러가지 指標이다.

主唱者들은 기존예산이 증액되고 신규사업이 추가되어야만 소기의 成果나 結果가 나타난다고 하는 일종의 原因-結果關係에 관한 주장을 하는 것이다. 물론 이와 같은 원인-결과관계에 관한 주장이 언제나 정교한 科學的 分析을 근거로 하는 것은 아닐 것이고 직관적 판단에 토대를 두는 경우도 많겠지만, 어느 경우에나 암묵적인 가정을 내포하고 있는 것이다. 심지어 단순히 권력을 강화하고 세력을 확장하려고 하는 경우에도 가능한 한 객관적인 근거를 마련하려고 노력할 것이다.

그와 같은 노력의 결과로 나타나는 각 부처의 豫算要求行態는 中央豫算機關에서 시달한 指針과 基準등에 포함된 制限의 조치를 위반하는 것으로 나타나는 경우가 많게 된다. 더 구체적으로 말하면 主唱者들은 설정된 限度額을 초과하여 요구하고 억제된 신규사업을 추가하는데 그러한 과정에서 여러가지 형태의 「불타기」(padding: 덧붙이기)를 하게 되는 것이다. 또 특별사업이나 특별회계 또는 기금등을 설치하고 국가적인 중요사업이나 현안에 편승하는 것이다.

Ⅲ. 行爲와 脈絡

行爲와 脈絡은 微視와 巨視間의 관계이다. 이 문제는 부분과 전체 그리고 개인수준과 집단수준간의 관계인데 豫算決定의 논리 및 동태와도 관계가 있다. 즉 전체적인 정치·경제·사회적인 요인들이 豫算決定行爲에 영향을 미치고 제약하거나 개인들의 행위가 정치경제적인 맥락을 생산하고 재생산하는 관계이다.

그런데 이와 같은 微視-巨視間의 연계가 매년 어떤 형태로든 반복되지 않으면 안되는 것이 豫算過程인데 그 意味를 이해하기 위해서는 說明論證에 관한 논쟁과 方法論的 個人主義와 形而上學的 神秘主義間의 논쟁에 관하여 언급할 필요가 있을 것 같다. 그리고 미리 밝혀 둘 것은 巨視豫算만이 微視豫算決定을 위한 거시적 맥락이 아니고 더 큰 맥락이 거시예산과 미시예산 결정에 다같이 영향을 미칠 수 있다는 점이다.

우선 論爭의 출발점은 豫算決定行爲는 決定者의 意圖에 의하여 說明할 수 있

는가 아니면 社會經濟的 要因에 의하여 설명될 수 있는가 하는 문제이다. 다시 말해서 豫算은 의사결정자 개인의 의도에 의하여 결정되는가 아니면 사회경제적인 요인에 의하여 결정되는가 하는 것이다.

1. 意圖的 行爲

우리는 앞에서 巨視豫算의 論理와 動態를 고찰하고 保護者的 役割에 관하여 언급하면서 보호자는 재정수요를 억제하고 예산수지의 균형을 유지하기 위하여 각 부처의 예산요구에 있어서 신규사업을 억제하고 기존사업의 팽창을 막는 등제함과 통제를 가한다고 말하였다. 그리고 微視豫算의 論理와 動態의 고찰과 主唱者的 役割에 관하여 언급하면서 主唱者는 事業需要를 충족시키기 위하여 豫算要求를 증가시키려는 경향을 가지고 있다고 말하였다.

이상과 같은 敘述이 行爲의 원인을 행위자의 意圖에서 찾는 것이다. 즉 「財政需要를 억제하기 위하여」라는 의도에서 통제를 가한다는 것이다. 그리고 「사업수요를 충족시키기 위하여」라는 의도에서 예산요구를 팽창시킨다는 것이다. 이것을 바꾸어 말하면 통제한다든가 팽창시킨다든가 하는 행위의 원인을 그 行爲者의 意圖에서 찾는 것이다.

行爲(action)의 원인을 찾는 일은 매우 어려운 일이다. 특히 行爲者의 意圖(intention)나 意向(purpose) 등을 理由(reason)로 삼는 설명논증(explanation)이 어렵다는 것이다.

이 問題는 社會科學研究에 있어서 완전하고 결정적인(complete and conclusive) 설명방식이 있느냐에 관한 것이다. 經驗主義的 견해가 지배적이던 시기에는 Carl G. Hempel의 설명방식이 결정적이라고 하여 받아들여졌으나 後期經驗主義자들은 Hempel의 演繹的-法則的 說明이 결정적이지 못하고 非決定性(indeterminacy)을 지니고 있다고 말한다.¹¹⁾ 法則的 說明論證이 왜 非決定性을 내포하고 있는가를 보여 주기 위하여 「合理的 行爲」(rational action)의 설명방식을 사례으로써 분석하고 있다.

우선 Hempel의 演繹的-法則的 說明方式은 세계의 구성부분을 가지고 있다. 첫째가 「통제한다」 또는 「팽창시킨다」 등과 같은 설명하고자 하는 현상을 묘사하는 命題(E)이다. 둘째가 선행조건(C)이다. 그리고 세째가 선행조건과 같은 사각이 있을 때 마다 설명하고자 하는 현상과 같은 일이 일어난다고 하는 法則과 같은 言明 또는 一般法則(general laws)(L)을 필요로 한다.

11) Bohman, *op. cit.* 序論 참조.

위와 같은 세계의 문장이 설명논증이 되려면 조건(C)과 일반법칙(L)으로부터 설명대상문장(E)을 연역적으로 도출해내야 된다. 이 때 설명대상문장이 설명되었다라고 하는 것은 이미 조건과 일반법칙에 그것이 包容(subsume)되어 있기 때문에 만일 條件과 法則이 진실이라면 結論으로서의 설명대상도 진실일 수밖에 없다는 것이다.

그런데 이와 같은 說明論證 자체를 인정하지 않으려는 학자들이 많지만 비록 그와 같은 說明類型을 인정한다고 하더라도 그것은 아직도 非決定性을 내포하고 있다는 견해가 있다. 그와 같은 견해를 분명히 하기 위하여 「合理的 行爲」에 관한 Hempel식의 설명논증을 사례분석하고 있는 것이다.¹²⁾

「合理的 說明」(rational explanation)은 行爲者에게 동기를 부여한 信念과 欲望(beliefs and desires) 등과 같은 이유(reason)에 의하여 行爲를 설명하는 것으로서 生向的 說明(dispositional explanation)의 한 유형이다. 즉 왜 어떤 사람이 어떤 행위를 하였는가를 설명할 때 그 사람이 그러한 신념과 욕망에 따라서 행동하는 성향을 가지고 있기 때문이라고 말하는 것이다. 하나의 적절한 合理的 說明은 아래와 같은 논리적 구조에 의하여 적절하게 재구성될 수 있다 :

Schema R

- (1) A는 C형의 상황에 있었다.
- (2) A는 합리적인 행위자이다.
- (3) C형의 상황하에서는, 합리적 행위자는 누구나 X를 행할 것이다.

따라서 A는 X를 행하였다.

그런데 설명논증에서 사용되는 일반론은 分析的(analytic)인 것이 아니라 經驗的(empirical)이어야 되는데 위와 같은 논증에서 사용한 一般論이 법칙이라기 보다는 분석적으로 진실일 뿐이고 또 行爲者는 자기의 신념과 욕망대로만 행동하지 않는 경우도 있기 때문에 연역적-법칙적 설명방식이 결정적이지 못하다는 것이다. 즉 非決定性을 내포하고 있다는 것이다.

그 뿐만 아니라 위에서 설정한 것과 같은 상황하에서의 行爲를 이해하려면 行爲者의 입장에서 그것을 해석(interpretation)해야 되는데, 해석도 脈絡이 분명치 않으면 非決定的이라는 것이다.

이상의 논의에 비추어 볼 때 行爲者 수준의 설명이나 해석만으로는 불충분하다는 것이다. 다시 말해서 재경규모의 팽창을 억제하기 위하여 통제한다든가

12) 이하는 Bohman, *Ibid.*, pp. 18-30의 취지를 옮긴 것이다.

이는 사업수요를 충족시키기 위하여 예산요구를 팽창시킨다라는 것을 어떤 一般論을 근거로 하여 설명하거나 財政의 保護者와 事業의 主唱者의 의도의 해석 단으로 이해하는데에는 한계가 있다는 것이다.

그렇다고 해서 行爲者의 意圖, 信念, 欲望등과 같은 이유를 원인으로 삼아서 豫算行態를 설명하고 해석하는 일이 전적으로 쓸모가 없다라는 말은 아니고 단지 결정적인 설명이나 적절한 해석이 되지 못한다는 한계는 인정해야 된다는 것 뿐이다. 이것을 바꾸어 말하면 일정한 조건과 맥락하에서는 위와 같은 설명과 해석방식이 도움이 된다는 말이다. 가령 保護者와 主唱者와의 관계에 있어서 보호자의 통제가 너무 강하면 事業의 쇠신이 없고 기존 사업도 퇴화하며 반대로 주창자의 요구가 너무 잘 관철되면 재정규율이 무너지는데 양자간의 역할 관계가 균형을 이루면 豫測可能性이 높은 가운데 財政規律도 유지되고 事業의 쇠신도 가능하다는 것은 논리적으로도 설득력이 있고 경험적으로도 검증되고 있기 때문에 예산결정행태의 설명과 이해에 도움이 되는 것이다.¹³⁾

2. 政治·經濟·社會的 要因

豫算決定論의 또 하나의 경향은 정치·경제·사회적 요인과 같은 거시적 요인에 의하여 豫算의 규모와 구조를 설명하려는 것이다.

이와 같은 설명방식은 더 넓은 脈絡인 政治·經濟·社會體制의 특징과 豫算運營의 특징간의 관계에 관한 주장으로서 여기에도 여러가지 學說이 있다.

가령 經濟가 발전하면 정부의 예산규모가 팽창한다라는 理論에서는 經濟의 발전으로 私的인 욕구를 어느 정도 충족시킨 국민들이 公共財에 대한 수요를 증가시키기 때문에 정부의 예산은 팽창한다는 것이다. 물론 이와 같은 이론에 대하여 반론을 제기하는 사람도 많다. 그리고 네오 맑시스트들은 資本主義가 성숙하면 정부의 財政危機가 온다고 주장한다. 왜냐 하면 정부는 資本主義社會의 蓄積(accumulation)과 계급투쟁이라는 제도적 논리(institutional logics)에 의하여 여러가지 모순을 겪게 되는데 노동자계급의 계급투쟁을 완화시키기 위한 住宅供給과 社會保障等「社會的 費用」을 증가시키지 않을 수 없고 그것은 資本家계급에 대한 高率의 租稅賦課로 이어지고 그것이 資本家계급의 利潤을 체감시켜서 蓄積의 위기를 초래한다는 것이다. 이와 같은 주장이 바로 構造的 決定論이다.

政府의 豫算運營과 政治文化(political culture)와의 관계를 고찰하는 사람들은

13) Wildavsky의 비교예산론의 상당부분은 이러한 논지를 따르고 있다.

정¹⁾의 收入과 支出의 규모가 정치문화와 밀접한 관계가 있다고 말한다.¹⁴⁾ 정치문화에 따라 政權(political regime)의 類型을 만들어 볼 수 있는데, 두개의 차원을 사용하고 있다. 첫째의 차원은 集合體(collectivity)에 대한 獻身(committent)을 強·弱으로 구분하고 둘째의 차원은 국민에 대한 命수의 多·少로 구분하여 이 두개의 차원을 결합시키면 4개의 類型이 생긴다.

첫째의 유형은 헌신정도가 약하고 명령의 수가 많은 경우로서 運命主義(fatalism)라고 부르는데 이러한 정권에서는 豫算에 관하여 큰 영향을 미치지 못한다.

둘째의 유형은 헌신정도가 약하고 명령의 수도 적은 경우로서 市場文化 또는 市場政權(market regime)이다. 이 경우에는 收入과 支出의 규모가 모두 낮아진다.

셋째의 유형은 헌신정도가 강하고 명령의 수가 많은 경우로서 階層制(hierarchy)이다. 이 경우에는 收入과 支出의 규모가 모두 어느 정도 높아진다.

넷째의 유형은 헌신정도는 강하나 명령의 수가 적은 경우로서 權威를 부정하는 分派主義(sectionalism)이다. 이 경우에는 收入의 규모는 억제되고 支出이 증가하는 경향이 있다.

여기서 위와 같은 文化理論의 타당성 여부는 논외로 하고 우리가 밝히고자 하는 것은 豫算決定에 관해서도 巨視的 要因에 의한 說明이 행해지고 있다는 점이다. 다만 巨視理論의 경우 그것이 行爲者의 理由와 어떻게 연결되는 것인가, 즉 거시적 요인이 어떤 경로를 통하여 行爲者의 行爲를 결정하는가가 분명치 않다는 비판을 받는다. 이 문제에 관한 것은 方法論的 個人主義와 形而上學的 神秘主義間的 논쟁과도 관련이 있다.

3. 方法論的 個人主義와 形而上學的 神秘主義

앞에서 우리는 社會科學研究에 있어서 行爲와 脈絡간의 관계는 微視와 巨視, 부분과 전체 또는 개인수준과 집단수준간의 관계라고 말한 바 있고 예산결정에 관한 미시적 수준의 설명과 거시적 수준의 설명에 관하여 예시하면서 이미 그 문제점을 지적한 바 있다. 이와 같은 문제점 자체의 이해를 위해서는 앞에서 언급한 바와 같이 社會科學哲學의 方法論的 個人主義와 形而上學的 神秘主義에 관한 이해가 있어야 한다.

社會科學은 個人을 연구하기도 하고 集團(group)을 연구하기도 한다. 그리고

14) Wildavsky, *Ibid.*

상식적으로 생각하면 集團은 個人들로 구성되어 있으므로 개인을 연구하면 집단에 관해서도 알 수 있고, 반대로 집단을 연구하면 개인들에 관해서도 알 수 있으리라고 말할 수 있다. 그러나 개인들이라고 하는 부분들의 合計가 집단이라고 하는 전체와 동일한가에 관해서는 異見이 있는 것이다.

이제 좀 더 전문적·구체적으로 말하면 이것은 사회과학 이론에 있어서의 概念(concepts)과 說明(explanation)에 관한 문제이다.

첫째는 社會科學理論에서 사용하는 모든 概念과 用語를 개인수준의 개념과 용어로 정의할 수 있는가의 문제이고, 둘째는 社會科學연구에서의 모든 說明을 개인수준의 이론으로 설명할 수 있는가의 문제이다.¹⁵⁾

方法論的 個人主義(Methodological Individualism)에서는 모든 集團概念을 원칙上 個人水準의 概念으로 정의할 수 있고 모든 集團水準의 설명도 개인수준의 이론으로 설명될 수 있다는 것이다. 즉 集團水準의 개념과 설명은 개인수준의 개념과 이론으로 환원될 수 있다는 것이다. 이것이 還元主義(reductionism)이다. 이에 반해서 形而上學的 神秘主義(Metaphysical Holism)에서는, 集團은 그 자체 수준의 특수한 개념과 이론이 있기 때문에 집단현상은 그 자체의 수준에서 설명되어야지 개인수준으로 환원될 수 없다고 주장한다. 즉 개인수준에는 없는 記述的 生成(descriptive emergence)과 說明的 生成(explanatory emergence)이 있다라는 견해이다. 위와 같은 見解에 비추어 보면 豫算決定에 관한 個人水準의 설명은 集團水準의 설명으로 구성될 수 없고 집단수준에서는 그 자체의 이론으로 설명되어야 한다는 것이다. 즉 한편으로는 財政의 保護者나 事業의 主唱者와 같은 行爲者의 「統制」와 「팽창」이라는 목적, 신념 그리고 합리성에 의거한 微視水準의 설명과 다른 한편으로는 資本主義構造나 文化體系나 하는 構造에 의거한 巨視水準의 설명을 구별하면서 각각 하나의 입장을 완전하다고 옹호하는 것이다.

4. 巨視-微視關係

Bohman에 의하면 이와 같은 논쟁의 대부분은 잘못된 모순을 다루거나 科學哲學의 과도한 處方的 見解를 둘러싸고 일어나는 것으로 보이며, 둘다 사회과학연구의 실제의 관행과는 무관하다는 것이다.¹⁶⁾ 이제는 기본적인 문제가 변하

15) 方法論的 個人主義와 形而上學的 神秘主義에 관한 자세한 내용은 拙著『社會科學研究의 論理』(서울: 博英社, 1981), 第5章 참조.

16) Bohman, *op. cit.*, 149.

었다는 것이다. 즉 올바른 理論의 뒷 方法論的 문제는 한 水準의 이론과 설명을 어떻게 다른 수준의 이론과 설명으로 還元하느냐 하는 것이 아니라 그들이 어떻게 連繫되고 상호 연결되어 있느냐 하는 것이다. 이와 같이 문제가 재구성될 때 巨視와 微視間的 連繫는 形而上學的이거나 存在論的인 것이기 보다는 하나의 經驗的(empirical)이며 실용적인 문제가 된다.

결론: 微視水準說明이나 巨視水準說明은 각각 혼자서는 不完全하고 非決定이기 때문에 巨視說明은 미시적 번역(micro-translations)을 필요로 하고 微視說明은 그 개인적 행위의 요소가 무엇인지 識別하고 準據할 수 있는 안정되고 지속적인 사회적 맥락(social context)을 필요로 한다고 보는 것이 도움이 된다.¹⁷⁾ 이와 같은 說明類型이 적절한 것이 되려면 微視水準과 巨視水準間的 연계가 경험적으로 검증될 수 있어야 한다. 적절한 巨視的-微視的 說明類型은 적어도 다음과 같은 세개의 言明을 포함한다.¹⁸⁾

巨視-微視說明類型

(Pattern of Macro-Micro Explanation)

- (1) 社會體制(S)內的 相互依存성과 關係의 構造는 가능한 한 정확하게 묘사되고 模型化되어야 한다.
- (2) S에 있어서의 行爲의 條件과 行爲者(A)를 구체적으로 나타내야 하는데 여기에는 行爲者가 추구하는 目標과 체제에 참여하는데 필요한 知識이 포함되어야 한다.
- (3) 社會制度 또는 慣行과 같은 中間水準(I)의 묘사에서는 S를 A와 연결시키는 反復되는 過程과 慣行을 분석하여야 한다.

IV. 巨視豫算과 微視豫算의 조정·통제기능

이제 거시예산결정과 미시예산결정을 앞에서 검토한 巨視-微視說明類型에 대입시켜서 이해해 볼 수 있을 것이다. 다만 巨視豫算이 바로 構造的 水準이고 微視豫算이 개인적 수준이라고 생각해서는 안되고 保護者와 主唱者가 行爲者이고 거시-미시예산결정은 이제 行爲를 體制와 연결시키는 절차로써 이해될 수 있을 것이다.

1. 說明類型의 構成

위의 같은 시각에서 바라본다면 거시-미시예산결정과 관련된 巨視-微視說明

17) *ibid.*, p. 156.

18) *ibid.*, p. 173.

類型은 어떻게 구성될 수 있는가? 아래는 하나의 試圖이다.

- (1) 政治・經濟・社會體制의 구성부분과 상호의존관계의 구조가 묘사되어야 한다. 여기에는 行政體制에 관한 묘사도 포함되어야 한다.
- (2) 이러한 體制內의 行爲者는 財政의 保護者와 事業의 主唱者인데 그들의 목표는 각각 財政의 통제와 예산의 팽창이며 그와 같은 목표를 추구하는데 있어서 사용할 수 있는 지식을 가지고 있다.
- (3) 體制와 行爲者를 연결시켜 주는 반복되는 과정은 豫算週期(Budgetary cycle)이며 일종의 중간적 단계(또는 수준)는 巨視豫算決定과 微視豫算決定의 절차이다.

2. 脈絡

豫算은 一會計年度에 있어서의 歲入과 歲出의 豫定的 計算이며, 立法府가 行政府에 대하여 재정권을 부여하는 하나의 형식이라고 정의되지만 이 글의 목적이 비추어 볼 때는 政府의 事業과 財政에 관한 計劃이라고 이해될 수 있을 것이다.

豫算이 政府의 事業 및 財政計劃이라고 한다면 豫算은 政府의 機能을 반영하여야 하고 현대 정부가 처하고 있는 政治・經濟・社會的 環境의 특징이 예산운영 체계의 특징과 예산내용의 특징에 영향을 미치고 제약할 것이다. 즉 政治・經濟・社會・文化的 相互關係의 구조가 豫算決定行爲의 脈絡이 되는 것이다.

이와 같은 巨視的 맥락의 작용에 관한 설명의 예가 앞에서 간단히 언급한 바 있는 資本主義 國家의 財政危機論이라던가 運命主義, 市場文化, 階層制, 分派主義 등의 유형에 의하여 收入・支出의 크기를 이해하는 이론이다. 그런데 이러한 巨視的 決定要因만으로 豫算構造를 설명하는 것은 非決定的인 측면이 있기 때문에 그것이 豫算決定 行爲者의 意圖나 目標과 연결되는 방식에 관한 서술에 의하여 보완되어야 하는 것이다.

3. 行爲와 行爲者

우리가 앞에서 한정시킨 바와 같이 行政府提出豫算制度下의 예산편성단계에 대한 논의를 한정시켜서 생각한다면 豫算決定에 참여하는 行爲者는 사실상 행정기관의 모든 사람이라고 할 수 있고 行爲는 豫算을 요구하거나 査定하는 것이다. 그런데 이와 같은 行爲者들을 役割關係의 유형에 의하여 구분해 본다면 調整・統制者로서의 保護者와 사업의 제안과 옹호자로서의 主唱者가 있다는 것이다.

保護者和 主唱者は 다 같이 동일한 政治・經濟・社會體制內에 있기 때문에 일단은 공통의 맥락적 영향과 제약하에서 각각의 목적을 설정한다고 할 수 있다. 즉 비록 그 役割上의 차이가 있다고 하더라도 전체적인 체제적 특성(systemic feature)의 영향을 벗어날 수는 없다. 그리하여 가령 保護者로서의 行爲가 政治過程의 특성과 잘 부합되는데 반하여 主唱者로서의 行爲만이 정치과정의 특성과 부합되지 않는 경우는 드물 것이고 다 같이 정치과정의 특성에 의하여 제약당하면서도 그와 같은 정치과정의 특성을 재생산하는 경우가 많게 될 것이다.

이러한 생각은 貧國의 豫算行態가 不確實性에 대응하려는 官僚들의 行爲에 의하여 만들어지고 그와 같은 行態가 다시 전체적인 불확실성을 높여 간다라고 하는 주장에도 반영되어 있다.¹⁹⁾

그럼에도 불구하고 우리가 앞에서 검토한 바와 같이 「위로 부터의 豫算」과 「아래로 부터의 豫算」이라는 豫算過程上의 특성으로 말미암아 保護者和 主唱者의 役割差異가 나타나고 그것은 巨視豫算決定과 微視豫算決定이라고 하는 일종의 中間段階에 의하여 구체적으로 작용하는 것이다.

4. 脈絡과 行爲를 媒介하는 中間段階

이제 豫算運營體系에 있어서의 거시예산결정과 미시예산결정은 바로 政治・經濟・社會・文化體制의 특성과 保護者 및 主唱者의 목적과 행위를 연결해 주는 中間段階(intermediate levels)로 이해될 수 있을 것이다. 즉 保護者和 主唱者는 거시적인 요인의 영향과 제약하에서 그들의 목적을 설정하고 예산규모를 억제하거나 사업의 쇠퇴와 팽창을 위한 예산요구를 하겠지만 그와 같은 행위가 직접적으로 이루어지는 것이 아니라 中間段階에 의하여 매개되고 영향을 받는다 고 할 수 있다.

5. 符合과 乖離

政治・經濟・社會・文化體制라는 거시적 특성과 行爲者의 性向이라는 미시적 특성 및 거시예산결정과 미시예산결정이라고 하는 中間段階의 특성들이 어떠한 유형을 만들어내느냐에 따라 豫算運營體系가 전체적인 政治・行政體制에 符合(congruent)될 수도 있고 乖離될 수도 있다.

가령 中間段階 또는 일종의 分業과 統合・調整을 위한 메카니즘으로서의 巨視豫算과 微視豫算의 결정과정이 規律을 잃거나 또는 너무 경직화하여 病的

19) Naomi Caiden and Garon Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (New York: John Wiley & Sons, 1974)의 논지가 그렇다고 할 수 있다.

으로 강화되어 나간다면 體制的 要件으로 부터 예산운영체계를 괴리시켜 나가게 되리라는 것이다. 이 점에 있어서 보호자와 주창자간의 역할관계에 따라 재정이 균형을 이룰 수도 있고 불균형을 이룰 수 있다는 견해에도 타당성이 있는 것 같다. 즉 보호자와 주창자의 본래의 역할이 정상적으로 수행되던 사업의 쇠퇴와 재정의 균형이 이루어지지만 어느 일방의 역할이 과도하게 지배적이거나 약화되면 재정이 불균형을 이루거나 사업이 폐쇄해진다는 것이다. 이와 같은 불균형과 사업의 폐쇄가 일종의 악순환을 거듭하면 豫算運營體系의 병리현상이 강화되어 政治·經濟·社會·文化體制 자체의 악화를 가져올 수도 있는 것이다.

V. 결 어

앞에서는 예산운영체계에 있어서의 巨視豫算決定과 微視豫算決定에 관련된 문제를 오늘날 社會科學研究에서 시도되고 있는 巨視-微視說明의 연계라는 틀 속에 넣어서 이해하여 보았다. 여러번 밝혀 둔 바와 같이 巨視豫算決定이 巨視說明이 아니고 微視豫算決定이 微視說明이 아니다.

이 글의 전개에 있어서 豫算運營體系에 있어서의 거시예산결정의 논리와 동태 그리고 미시예산결정의 논리와 동태를 각각 살펴 보았는데 각각 역제의 동태와 팽창의 동태를 가지고 있는데 이와 같은 동태는 財政의 保護者와 事業의 唱者라는 役割關係속에서 行爲者의 行爲에 의하여 이루어진다는 것을 밝혀 보았다.

그러면 예산결정자의 행위는 어떠한 맥락 밑에서 이루어지는가? 이 문제를 검토하기 위하여 우선 意圖의 行爲를 설명하는 微視的 說明類型과 그 非決定性에 관한 견해를 알아 본 다음, 정치·경제·사회·문화등의 요인에 의한 예산결정의 거시적 설명과 그 비결정성에 관하여 알아 보았다.

그동안 위와 같은 두가지 說明方式중 어느 것이 옳느냐에 관해서 方法論的 唯人主義와 形而上學的 神秘主義간에 논쟁이 계속되어 왔기 때문에 무엇이 爭鬪인가를 밝혀 두었다. 그러나 오늘날은 이 두가지 說明方式이 경험적으로 어떻게 연계될 수 있느냐에 관심이 돌려지고 있는데 그러기 위해서는 巨視와 微視를 연계할 수 있는 중간수준의 과정이나 메카니즘이 묘사되어야 한다는 것이다.

巨視와 微視가 연계된 설명유형에는 세가지 구성부분이 있는데 첫째가 전체적 체제에 관한 언명이고 둘째가 행위자의 목적과 지식등에 관한 언명이며 세

제가 체계와 행위자를 연결시켜 주는 과정에 관한 묘사이다.

이와 같은 巨視-微視說明類型(Pattern of Macro-Micro Explanation)속에 豫算決定에 관한 설명방식들을 代入시켜 볼 수 있다. 첫째로 政治・經濟・社會・文化등의 특성에 의한 豫算決定의 설명은 巨視的 體制 또는 脈絡에 관한 言明들이다. 둘째로 微視的 說明은 保護者와 主唱者라는 行爲者의 意圖에 관한 言明들을 가지고 있다. 셋째로 거시예산결정과 미시예산결정과 관련된 과정과 절차는 통합・조정을 위한 절차이지만 巨視的 특성과 微視的 특성을 매개하는 하나의 메카니즘으로 이해될 수 있다.

巨視-微視의 관계는 巨視的 脈絡이 행위자의 행위에 영향을 미치고 제약하기도 하지만 행위자의 행위는 脈絡을 생산하고 재생산하는데 거시-미시예산결정 절차와 같은 메카니즘의 작동방식에 따라 惡循環的 관계가 형성될 수도 있고 발전적 관계가 형성될 수도 있다.

지금까지 논의한 것은 어느 경우에 발전적 관계가 형성되고 어느 경우에 악순환적 관계가 형성되는지를 경험적으로 연구해 볼 수 있는 실마리를 찾아 보았을 뿐이다. 경험적 연구에 의하여 豫算決定에 관한 巨視的 說明과 微視的 說明이 적절하게 연계된다면 예산과정에 관한 보다 나은 설명과 해석뿐만 아니라 적절한 비판이 가능해질 수 있게 될 것이다.