

한국 중앙재정기구의 형성과 변화과정: 미군정 이후 조직적 기제의 기능변화를 중심으로*

홍성만**·염재호***·최흥석****

본 연구는 역사적 신제도주의적 관점에서 미군정 이후 제4공화국까지의 조직적 기제의 기능변화를 중심으로 중앙재정기구의 형성과정과 주요한 제도변화를 분석하였다. 분석결과 재정시스템 내에서의 주요한 기능은 예산기능, 재무 및 회계기능, 종합기획 및 계획기능 등을 수행해 온 것을 알 수 있었다. 이러한 기능은 역사적 사건이나 통치이념, 상위제도의 변화 속에서 공화국별로 하위기관에서 분리되어 수행되기도 하고 때로는 통합적으로 수행되기도 하는 등 많은 변화를 거듭하였다. 중앙재정기구의 제도적 변화는 시기에 따라 제도적 유증의 지속, 재정·예산·기획기능과 관련된 국가재정기능의 증충적 제도화에 따른 제도의 진화, 단절적 균형에 의한 제도의 획기적인 변화 등의 특징을 보였다. 본 연구는 중앙 재정시스템의 형성 및 변화과정에서 나타난 다양한 변화뿐만 아니라 진화적 성격을 포착할 수 있었다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

주제어: 중앙재정기구, 역사적 제도주의, 제도변화

* 이 논문은 2003년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF 2003-074-BM003).

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재는 안양대학교 행정학과 전임강사로 재직하고 있다. 관심분야는 정책학, 갈등관리, 과학기술·환경정책 분야이다(smgreen@anyang.ac.kr).

*** 스탠포드대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재는 고려대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 행정이론, 산업 및 과학기술정책, 미래조직 분야이다(jhyeom@korea.ac.kr).

**** 시라큐스대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재는 고려대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 관심분야는 지방행정, 공공관리, 정보관리 분야이다(hschoi@korea.ac.kr).

I. 서론

정부는 예산을 통해 국가정책의 우선순위를 기획, 조정하고 관료기구를 통제하며 정책집행을 관리하기 때문에 재정은 가장 중요한 국가기능이자 국정관리의 수단(정용덕·김근세, 1998)이며, 중앙재정기구는 국정관리에서 핵심적인 역할을 담당한다. 해방이후 미군정기를 거쳐 술한 역사적 경험과 함께 한국의 중앙재정기구 역시 국가발전에 핵심적인 기능을 수행하며 변화를 거듭했으며, 이 과정에서 경제기획원과 같은 재정기구가 탄생하기도 하였다. 새로운 행정조직의 형성은 제도론적으로 볼 때 혁명과 같은 급격한 변화로 단절적 균형(punctuated equilibrium)을 통해서만 가능하다(Thelen & Steinmo, 1992; 염재호, 1994)고 볼 수 있지만, 한편으로는 관료조직과 같이 제도적 전통과 보수적 경향이 강한 조직은 쉽게 변화하지 않고 역사적으로 형성된 제도적 유증(institutional legacy)에 크게 영향을 받는다고 보기도 한다(염재호, 2000). 이렇게 연속론과 단절론 등 제도변화는 다양한 패턴을 보일 수 있다. 그렇다면 한 국가의 물적 자원관리를 담당해온 한국의 중앙재정기구는 어떠한 궤적과 변화를 거쳐온 것일까?

본 연구의 목적은 이러한 질문에 나름대로의 답을 찾고자 정부관료제 재정시스템 중에서도 중앙재정 및 예산기구에 초점을 두고 그 제도적 요소의 역사적 형성 과정과 변화과정을 파악하는데 있다. 재정기구의 제도적 요소의 형성과 변화에 대한 탐구는 무엇보다도 해방이후 물적 자본이 거의 전무했던 상황에서 외부의 존 속에 근대국가의 형성과정을 겪었다는 점에서 한국 정부관료제의 성장 및 진화 이해에 많은 해답의 제공뿐만 아니라 중앙재정기구의 성장 및 진화과정에 대한 이해를 넓혀주고 그 진화 모델의 탐색 가능성을 제공할 수 있다. 나아가 중앙재정기구의 형성 및 변화에 대한 사적 고찰을 토대로 함으로써 한국 관료제와 관련된 타 분야의 개별연구에 거시적 이해의 틀을 제공할 수도 있을 것이다.

중앙재정기구의 역사적 형성과 기능적 진화과정의 규명은 역사적 제도주의적 시각을 통해 이루어질 것이다. 역사적 제도주의에서는 제도의 지속성과 변화에 주목하는데, 제도의 지속성은 경로의존성의 개념을 통해 설명하며 제도변화는 제도 외부의 급격한 충격에 의해 나타나는 단절적 균형의 개념이나 제도 내부의 미시적 변화가 중층적으로 축적되는 제도적 중층성이라는 개념을 통해 설명한다.

본 논의에서는 정부관료제의 재정시스템을 구성하고 있는 중앙재정기구의 다양한 제도적 기제의 형성과 변화도 이러한 논리의 연속선상에서 나타날 것이라고 가정한다.

이러한 역사적 접근은 제도적 연속성에 대한 설명을 가능하게 하고, 통치능력이나 제도적 제약과 같은 개념을 통한 거시현상에 대한 분석을 가능하게 하며, 정부 내의 시스템을 사회적 맥락과 연결시켜 새로운 연구의 토대를 마련하는 등 (Ashford, 1992; 염재호, 1994), 제도가 형성된 역사적 맥락을 이해함으로써 현상을 보다 정확히 분석할 수 있다는 장점이 있다. 한국의 중앙재정시스템은 주로 눈에 보이는 공식적 운영 원리에 초점을 두고 연구되어 온 경향이 있다. 그러나 실제로 눈에 보이지 않은 동태적인 비공식 운영원리 또한 재정시스템의 발전과정에서 내재화되어 왔음을 고려할 필요가 있는데 역사적 접근은 이러한 측면을 보완하는데 기여할 수 있다.

분석은 먼저, 선행연구와 이론적 논의에 대한 검토를 통해 중앙재정시스템의 변화과정을 설명할 수 있는 주요 논리를 살펴본다. 둘째, 중앙재정시스템 변화과정에 영향을 준 주요 요인과 이 과정에서 지속되어온 제도적 기제(요소)의 변화를 정권별로 파악한다. 마지막으로 중앙재정기구의 형성 및 진화과정 연구의 의의 및 시사점을 제시한다.

연구범위는 편의상 한국 중앙재정시스템의 변화과정을 재정시스템 발아기(미군정기) → 재정시스템 형성기(1-2공화국) → 재정시스템 과도기(과도군사정부) → 재정시스템 안정화기(3-4공화국)로 분류하고, 미군정(1945.9) 이후 제4공화국까지 주로 한국 중앙재정시스템을 구성해온 조직적 기제의 형성과 변화과정을 다룬다. 이의 탐색은 주로 중앙재정기구의 조직개편을 중심으로 나타난 주요 기능변화를 통해서 통사적으로 살펴본다. 자료는 주로 기존의 국내외의 연구문헌과 기초자료를 이용하였다.

Ⅱ. 이론적 배경: 역사적 제도주의와 제도변화논리

1. 중앙재정기구 관련 선행연구

한국 정부관료제의 중앙재정과 관련한 기존 연구는 주로 외국예산제도와 그 도입에 대한 연구, 지방자치시대에 편승한 지방예산에 초점을 둔 연구, 개별정책에 대한 예산연구에 집중되고 있다. 반면 재정기구 및 예산제도의 생성과 발전과정에 대한 포괄적인 이해를 도모한 연구는 그리 많지 않다.

먼저 기존의 연구경향을 보면, 첫째, 외국의 예산제도에 대한 연구와 이를 우리 재정시스템에 적용시키기 위한 연구가 있다(가재창, 1985; 김동건, 1992; 김성철, 1999). 개발연대부터 외국예산제도에 대한 논의가 끊임없이 이루어지고 있으며, 이를 우리 현실에 적용시키려는 노력이 계속되어 왔다. 이들 대부분은 외국제도의 우수성과 한국 제도의 문제점을 접목시키려는 시도로 파악된다. 둘째, 개별정책에 초점을 두어 문제점을 지적하고, 이에 대한 처방을 제시하는 연구가 있다(김대영, 2000; 박정수, 1999; 송근원, 1998; 오연천, 1995). 이들 연구는 교육재정, 국방재정, 환경재정 등 개별적인 정책 혹은 국정운영에 필요한 재정에 초점을 두고 연구되었으며 주로 각각에 대한 문제점과 개선방안을 제시하는 처방중심의 연구들이다. 셋째, 재정기구나 제도에 대한 개혁에 관심을 둔 연구가 있다(나중식, 1999; 오연천, 1996; 유일호, 1999; 장석준, 2000; 현진권, 2001; 황윤원·윤기노, 1999). 이들 연구는 재정기구와 제도에 대한 개편을 목적으로 각 정권별 재정기구에 대한 문제점을 제시하거나 예산운영방식과 함께 개편방식을 탐색하는 등 기능적인 문제에 초점을 맞춘 연구라 할 수 있다. 본 연구들이 중앙재정기구의 제도적 요소의 형성과 변화 분석에 가까운 연구들이라 할 수 있다.

이러한 기존의 연구가 지닌 한계는 첫째, 재정기구 및 제도 형성에 대한 역사적 고찰이 다소 부족하다는 점, 둘째, 중앙재정기구 및 제도의 형성과 발전에 관한 연구의 경우 대부분 정부수립 이전 또는 공화국별로 단절되어 있다는 점이다. 기존 연구의 이러한 문제점을 보완하는 중앙재정시스템의 역사적 형성과 제도적 요소의 변화과정을 파악하기 위해서는 먼저, 한국 재정기구 및 제도의 형성과 발전, 진화에 대한 역사적인 고려가 선행되어야 할 것이다. 둘째, 정부관료제가 꾸준한 성

장을 거듭해온 점에 비추어 재정시스템에 대한 거시적인 분석을 통해 단절적 분석이 가지는 한계를 벗어날 필요가 있다. 다만 제도적 중층성(institutional layering)에 기인하여 나타나는 제도변화를 이해하기 위해서는 거시적 맥락에 대한 이해와 구체적인 미시적 변화현상에 대한 이해가 동반되어야 한다는 점에서 조직적 기제의 미시적 변화현상에 주목하고자 한다.

본 연구에서는 중앙재정시스템의 역사적 형성 및 진화과정을 공화국별로 파악하되 제도변화라는 맥락에서 연속적으로 그 제도적 기제의 변화를 파악한다.¹⁾ 그 이유는 공화국의 변화는 주목할 만한 역사적 사건의 일종이며, 이러한 요소는 재정시스템의 형성이나 변화에 거시적 미시적 수준에서 영향을 줄 수 있기 때문이다.

2. 역사적 제도주의 관점에서의 중앙재정시스템 제도적 요소의 변화논리

1) 역사적 제도주의에서의 제도, 제도변화

본 연구는 역사적 제도주의 입장에서 중앙재정시스템의 형성 및 제도적 요소의 변화과정을 파악한다는 점에서, 먼저, 역사적 제도주의 입장에서 제시하는 제도의 의미와 제도변화의 논리를 살펴본다. 특히 본 연구는 제도를 단일체가 아닌 복합체로 보는 관점을 취하여 급격한 변화뿐만 아니라 미시적이고 점진적인 제도변화의 측면에 주목한다. 단일체로서가 아니라 복합체로서 제도를 인식하고 이러한 인식변화에 기반하여 제도 구성요소들 간의 상호작용과 갈등 양상분석을 통해 제도의 지속과 제도의 변화를 설명하고 있는 신제도주의의 흐름(하연섭, 2006: 217-246)에 큰 의미를 부여하고 있기 때문이다. 최근의 국내의 신제도주의 연구(김미나, 2004: 81-106; 김종성, 2002: 59-82; 방민석·김정해, 2003: 233-259)는 여전히 제도적 맥락에 의한 제도변화나 단절적 제도변화에 관심을 두고 제도변화 분석에 활용하고 있지만 제도 구성요소에서의 미시적이고 점진적인 변화 현상에는 아직

1) 한국의 중앙재정시스템의 거시적 변화는 첫째, 1948-1955: 국무총리기획처-재무부, 둘째, 1955-1961: 재무부, 셋째, 1961-1994: 경제기획원-재무부, 넷째, 1995-1998.2: 재정경제원, 다섯째, 1998.3-1999.5: 기획예산위원회-예산청-재경부, 여섯째, 1999.6: 기획예산처-재경부 등의 변화과정을 보여주고 있다.

크게 주목하고 있지 않다는 점에서 본 연구의 접근은 차별성이 있다.

먼저, 제도에 대한 정의를 살펴보면, 대표적인 역사적 제도주의관점을 취하는 Hall(1996; 1997)은 제도를 ‘정치와 경제 각 영역에서 행위자 간의 관계를 구조화시키는 공식 규칙, 순응절차, 표준화된 관행’으로 보았다. 본 논의에서는 Hall(1996)의 정의를 수용하여 중앙재정시스템을 구성하는 다양한 기제들의 공식적 운영규칙, 절차 등을 제도로 본다. 구체적으로 중앙재정시스템을 구성하는 하위단위의 다양한 조직 기제 및 운영원리와 관련된 요소들을 제도로 본다.

신제도주의 분파인 합리적 선택 제도주의, 그리고 사회학적 제도주의와 비교되게 역사적 제도주의는 행위제약의 맥락으로서 제도와 맥락형성에 중요한 영향을 미치는 우연적 요소 등의 역사적 과정을 중요시한다. 역사적 제도주의에서 제도의 형성과 변화에 대한 논의를 보면, 맥락적 제약요소와 제도변화의 계기요인에 많이 주목한다.

최근의 특정 정책이나 제도를 대상으로한 역사적 제도주의 분석을 살펴보면, 김종성(2000: 277-291)은 미군정의 행정조직과 관련한 제도형성에 영향을 주는 요인으로 기존의 제도와 제도형성의 제도적 맥락요인으로서 기존 제도의 매물비용, 제도적 기반의 확보, 의식적 경로의존성, 정책아이디어의 확산, 환경과의 친화성 등을 거론하였다. 방민석·김정해(2003: 233-259)는 제도변화의 맥락적 제약을 가하는 제도적 맥락으로 국가성격과 구조, 정책이데올로기, 정부-기업관계를 제시하였고, 제도변화 결정요인으로는 위기요인, 외부적 압력, 정권교체 등의 요소를 제시하였다. 그리고 김미나(2004: 81-106)도 제도변화의 영향요인인 제도적 맥락으로서 정치체제나 정책이데올로기를 논의하였고, 단절적 제도변화의 결정요인으로는 위기상황이나 정권교체 등의 요소를 논의하고 있다.

역사적 제도주의 입장에서 제도변화논리는 주로 경로의존성, 역사적 우연성에 따른 단절적 균형, 제도적 중층성 측면에서 제시되고 있다(염재호·홍성만·왕재선, 2004). 먼저, 특정 시점에서 형성된 제도는 다소간의 환경변화에도 지속되는 경로의존성의 논리이다(Hall & Taylor, 1996: 938). 제도와 제도적 맥락이 새로운 제도 내지 정책으로의 변화를 제약한다는 경로의존성이 기존제도 내지 정책이 완전 동일한 형태로 지속한다는 것은 아니다. 기존의 제도가 새로운 제도 내지 정책이 취할 방향을 제약한다는 것이지 변화자체를 결정한다는 의미는 아니다(김종성,

2002: 79). 경로의존성은 제도의 맥락적 지속성을 설명하는 유용한 개념이다. 재정 시스템의 제도변화와 관련해 볼때 권력구조의 근본적 변화를 동반하는 대통령제나 내각책임제와 같은 상부수준의 제도, 그리고 지배적인 통치이념이나 정책이념 등은 제도적 맥락요인이 된다.

둘째, 정치적·경제적 군사적 위기처럼 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 분기점(historical juncture)은 급격하거나 대폭적인 제도변화의 계기가 된다 (Ikanberry, 1988: 233-234; Krasner, 1984: 223-246; 김종성, 2002: 59-82). 즉, 역사적 우연성은 예기치 않은 제도변화의 계기가 된다. 역사적 위기상황의 발생은 대폭적인 제도변화 즉 단절적 제도변화의 계기가 되며, 변화된 제도는 시간이 흐르면서 점차로 고착화되고 안정성을 띠게 된다. 다만 단절적 변화의 계기로서 역사적 사건이 발생할 때 과거 제도적 맥락의 역학적 작용은 그 변화의 진폭을 작게 할 수도 있다.

셋째, 제도의 중층성(institutional layering)은 제도의 고착(lock-in)측면과 혁신적 요소가 결합할 때 나타나는데, 이 역시 제도변화를 초래한다. Thelen(2003)의 논의에 따르면 제도변화는 급격한 변화만이 아니라 제도 내부에 내재된 미시적 변화의 축적이 제도변화를 초래한다고 설명한다. 이러한 논리를 주장하는 데에는 제도를 통합되고 단일화된 것으로 파악하는 입장에서 제도가 복수의 구성요소의 결합으로 이루어진 것으로 파악하는 입장으로 변화를 반영하는 것이며, 제도 구성요소들 간 충돌이 발생하거나 내적인 모순이 발생할 때 제도변화가 나타난다(하연섭, 2002: 339-359)고 볼 수 있는 것이다.

본 논의에서는 중앙재정시스템을 구성하고 있는 다양한 제도적 기제의 형성과정과 변화도 이러한 논리 하에서 나타날 것이라고 가정한다. 주로 역사적 사건이 제도변화에 구체적으로 어떻게 영향을 주는 지에 대한 설명을 시도한다. 통치이념이나 상위제도는 역사적 사건과 제도의 경로의존성을 매개하는 변수로 파악한다. 통치이념은 역사적 전환점에서 응축된 지배행위자의 이념을 담고 있다는 점에서 제도변화와 지속성을 설명하는 유의미한 변수라 판단된다.

2) 분석틀로서의 중앙재정시스템의 형성과 변화 설명논리

본 연구대상인 중앙재정시스템으로 파악하는 중앙재정기구는 중앙예산총괄기

구와 지출과 수입총괄기관을 포함하는 것으로 설정한다.²⁾ 중앙재정기구는 정부관료제를 구성하고 있는 근간으로서 정부의 예산기능, 기획기능, 회계 및 재무기능 등 핵심적 기능을 수행하며 정부관료제의 역사적 발전과 맥을 같이하며 그 기능과 역할도 꾸준히 변화하고 성장해 왔다. 한국의 역사 흐름 속에서 중앙재정기구가 현재까지 어떠한 궤적을 그려왔는지 다차원적으로 고찰하는 것은 정부관료제의 종합적 이해에 핵심적인 열쇠가 될 것이다.

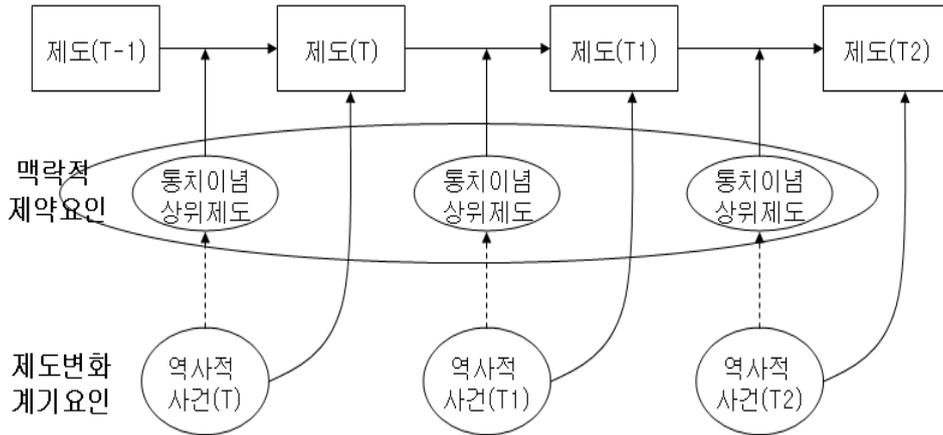
중앙재정시스템의 진화는 중앙재정기구를 구성하는 하위단위의 조직 및 운영기제에 있어서 점차적으로 기능의 고도화 및 기능의 분화현상을 의미하는 것으로 설정한다. 예고하지 않은 역사적 사건은 한국의 중앙재정기구의 변화에 직간접적으로 변화를 초래하였으며 그 양상은 점진적인 성장 및 진화적 성격을 띠었다고 본다.

본 연구에서는 역사적 사건이나 위기상황 하에서 선택의 최고 정점에 위치한 행위자의 선택행위의 준거가 될 수 있는 통치이념을 통해서 역사적 우연성의 파고는 조정되고 기존의 조직 및 운영기제에 영향을 주는 것으로 파악한다. 동시에 기존의 제도, 그리고 상부수준의 제도 역시 경로의존적 제약을 가하며 제도변화를 제약하는 제도적 맥락을 형성하는 것으로 이해한다. 구체적으로 중앙재정기구가 어떠한 거시적 관계 속에서 형성되고 변화해왔는지를 설명하기 위한 본 연구의 설명 틀을 제시하면 <그림 1>과 같이 제시할 수 있다³⁾.

2) 일반적으로 예산은 미래의 조직활동에 대한 계획서이며, 회계는 과거의 조직활동인 예산집행 결과이다. 회계는 실제로 발생한 경제적 사건을 분석, 기록, 요약, 평가, 해석하고 그 결과를 이용자에게 보고하는 기술이며 일종의 예산의 언어이다. 그리고 재무관리는 자금의 조달, 관리, 사용에 관해 연구하며 재무자원을 결정, 획득, 배분, 활용하는 활동으로 동태적 활동과 내용이 강조되는 개념이며, 재정은 조세와 지출을 중심으로 정부의 기능과 역할을 파악하는 것으로 이들 간의 명확한 구분은 용이하지 않다. 공공부문에서는 예산, 재정, 재무관리, 회계 등을 서로 혼용하여 사용하고 구별하지 않는 경향이 있다(윤성식, 2003). 정부는 예산에 대한 문서인 예산서와 회계에 관한 문서인 결산서를 작성하는데, 이러한 전반적인 기능을 수행하는 기구로서 중앙예산기관과 수입지출총괄기관이 있는데, 이를 합하여 중앙재정기구로 파악하고자 한다.

3) <그림 1>에서 역사적 사건이 통치이념이나 상위제도의 형성에 영향을 주고 이것이 제도변화에 영향을 주는 것으로 볼 수 있는데, 제도의 통치이념이나 상위제도에 대한 영향이나 역사적 사건에 대한 영향의 규명은 본 논의에서 주목하지 않는다.

<그림 1> 중앙재정기구의 역사적 형성과 제도적 기제 변화 분석 도식



이러한 설명논리를 바탕으로 한국의 중앙재정기구의 변화 및 성장과정은 다음과 같은 요인을 중심으로 분석하고자 한다. 첫째, 한국 중앙재정기구에 영향을 줄 수 있는 제도적 환경요인으로서 주요 역사적 사건, 그리고 제도변화의 맥락적 제약요인으로서 상위제도나 통치이념 등을 살펴본다. 둘째, 역사적 사건에 조응하기도 하며, 그리고 상위제도나 통치이념의 반영으로 변화하는 중앙재정기구의 주요 기능상의 변화를 파악한다.

Ⅲ. 중앙재정기구의 역사적 형성과 조직적 기제의 변화과정 분석

1. 중앙재정기구의 맹아 및 발아기: 미군정기의 중앙재정시스템

1) 제도변화의 계기와 맥락적 요소: 미군정상황의 전개와 일시적 존속 지향

해방이후 미군정상황은 정부관료제와 중앙재정기구의 형성에 새로운 전기를

마련하는 역사적 사건이었다. 그러나 미군정통치가 지닌 정치적 역학으로 말미암아 기존 총독부 행정기구로부터 크게 벗어나는 것은 아니었다. 미군정을 맡고 있던 하지(Hodge) 중장이 미군정 시정사(1945.9.9)에서 일시적으로 기존 총독부 행정기구의 사용하기로 표명한 것은 한국 중앙재정기구의 초기 형성의 단면을 잘 보여주는 것이다. 미군정은 일제 강점기의 경제기구를 일시적으로 지속 시켰으며 법령공포(법령 제2호⁴⁾와 법령 제33호⁵⁾)를 통해 국공유재산을 미군정 소유 하에 두도록 하였다. 미군정은 대한민국 정부수립 때까지 총 102건의 조직개편을 단행하였는데 일제의 패퇴와 자주독립국가의 수립이라는 환경적 요인과 기능적 필요에 의해 이루어 졌지만 대부분 제도적 요인에 의해 경로의존적으로 형성되었다(김종성, 2000)는 주장은 제도의 영향을 잘 보여준다. 미군정의 실시는 일제의 재정시스템으로부터 획기적 변화 계기의 발생으로 볼 수 있었지만 미군정통치과정에서 작용한 제도적 요소는 그 변화에 한정성을 드러냈다.

2) 미군정기의 중앙재정시스템 형성

미군정 초기 중앙재정기구는 재무국이었는데, 1946년 3월 군정청이 중앙집행부서 직제를 국제에서 부제로 개정하면서 재무국은 재무부로 확대 개편되었다. 기본적으로 재정기구의 변화는 거시적으로 정부관료제의 변화라는 환경적 제약 하에서 나타난다. 조선총독부 말기부터 남조선과도정부가 성립된 1947년 5월까지 기준으로 미군정청의 중앙재정기구의 조직도는 다음의 <그림 2>와 같다. 미군정기 행정권이 한국인에게 이양되는 남조선과도정부 하에서 재무부는 존속하였고, 그 밑에 국고국, 이재국, 사계국, 중앙은행국, 회계국, 회계검사국, 전매국 등 7국을 두게 된다. 이중 사계국(司計局)은 국고수입에 관한 사무와 예산지출에 대한 행정을 담당하였으나, 국고수입에 관한 사무는 국고국으로 이관하였고 주로 예산지출 행정을 담당하였다.

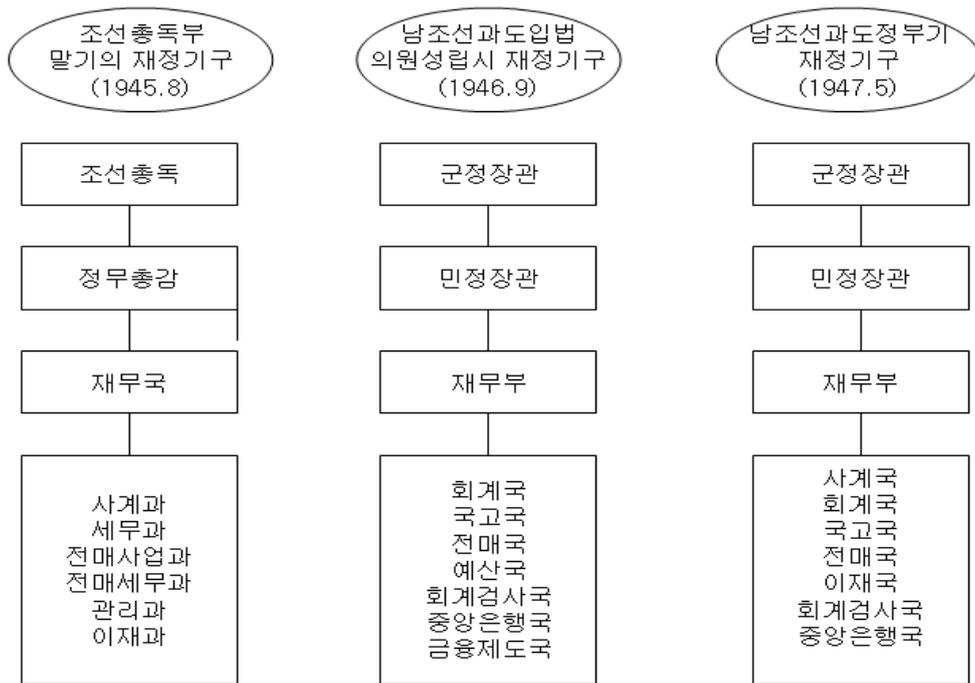
미군정의 재정기구에서 예산은 군정장관의 결재에 의해서 효력이 발생하여 예산의 본래기능인 민주적 통제의 수단역할을 하지 못하였다(김석준, 1996). 그리고

4) 법령 제2호 재산이전 금지(1945. 9. 25): 『미군정법령집(국문판)』 p. 121.

5) 법령 제33호 조선 내 소재 일본인 재산권 취득에 관한 건(1945. 12. 6): 『미군정법령집(국문판)』 p. 149.

당시 체계적인 재무행정제도는 마련되지 못했는데, 이것은 미국정부는 점령정책에 대한 기본지침이나 기준을 가지고 있었고, 실제 현안의 결정이나 집행은 현지 사령관이 기본지침 내에서 재량에 의존하였기 때문이다. 하지 중장의 보고에 대한 맥아더(MacArthur) 장군의 “어떠한 조치를 취할 것인가에 대해서는 귀관이 최선이라고 생각하는 판단에 맡긴다. 나는 귀관에 유효한 조언을 할 수 있을 만큼 현지의 정황을 잘 알고 있지 않다”(Conde, 1966; 이종훈, 1980: 453재인용)라는 대답은 미군정의 상황의존성과 비체계성을 이야기해주는데, 이러한 상황에서 재정기구의 작동 역시 기존의 제도적 요소의 역할이 적지 않게 작용하였을 것으로 보인다.

<그림 2> 미군정시기 미군정청의 재정조직도



뿐만 아니라 중앙에서 재정을 통제하는 방식도 일제 식민 통치방식을 답습하는 형태를 취하였다(김석준, 1996). 이를테면 미군정에 의해 처음 편성된 1945년의 4/4분기와 1946년의 예산은 4월에 시작하여 3월에 끝나는 일본제국의 회계 연도

를 그대로 사용한 것이었다. 이러한 예산편성에서 조선총독부의 재정 회계를 폐지하고 1945년 10월 1일부터 실행 예산을 편성하여 집행하였다.⁶⁾ 미군정기 중앙재정기구는 체계적인 조직운영지침이나 예산편성지침의 미정립 상태에서 재정기구는 맹아적 형태로 국가체제를 유지하기 위한 수준에서 기능하였다.⁷⁾

이러한 제도화 과정의 특성을 보면 중앙재정기구는 새로운 정치적 세력이 등장하더라도 기존에 국가재정을 운영하던 제도적 특성이 유지되는 것을 알 수 있다. 즉 제도적 유증(institutional legacy)의 존속은 비록 해방된 정국이라고 하더라도 존속되는 것을 보인다. 단지 예산편성 등과 같은 운영에서 새로운 시스템과 제도가 도입되었다. 이러한 운영상의 미시적인 개편이나 변화는 다음 단계의 제도화 과정에 영향을 미쳐서 제도의 중층적 변화를 초래하기도 한다.

2. 중앙재정기구의 형성기: 제1공화국, 제2공화국

1) 제1공화국의 중앙재정시스템의 기제변화

(1) 제도변화의 계기와 맥락적 요소

미군정의 종식과 함께 1공화국 출범의 역사는 중앙재정시스템의 맥락적 제약의 요소로 작용할 수 있는 상위제도의 성립이라는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있다. 대통령제의 채택은 재정시스템의 맥락적 제약을 가하는 상위제도로서 역할을 한다. 그리고 이후 1공화국 시기에 나타난 한국전쟁의 발생은 재정시스템의 변화

6) 이러한 미군정의 재정 규모는 조선총독부의 1945년 예산이 31억 원이었는데 반해 미군정 초기 6개월(1945년 10월 1일-1946년 3월 31일) 동안의 예산은 남한만인데도 불구하고, 무려 18억원에 이르고 있다. 그리고 1946년 예산(1946년 4월 1일-1947년 3월 31일)은 세입 80억 1,339만원에 세출 118억 21만원으로 되어 있으며, 1947년 예산(1947년 4월 1일-1948년 3월 31일)은 세입 154억 3,485만 4,856원, 세출 177억 1,916만 4,300원에 이르고 있다. 따라서 미군정에서는 재정규모가 굉장히 팽창되었고 이에 따라 재정 적자폭이 무척 심대해졌다(박문옥, 1985). 결과적으로 해방 직후인 1945년 10월부터 미군정이 끝나는 1948년 9월까지 만 3년간의 중앙정부의 세입총액은 약 270억인데 반하여 세출총액은 약 500억원으로 230억원의 적자결산액을 대한민국 정부에 물려준 채 물려갔다(박희현, 1949).

7) 김종성 (2000)은 총독부와 미군정이 동일한 충원제도를 반복적으로 채택함으로써 유사한 배경을 지닌 사람들이 지속적으로 관료제 배부로 충원되었고, 이로 인해 친일파 내지 부역관료들이 행정조직 내에 잔류하여 민주적 개혁을 저지하고 경로의존적인 제도의 재생산에 적극적으로 기여하였다고 파악하고 있는데, 재정조직에서도 이러한 현상은 유사하다할 것이다.

에 결정적인 계기를 제공할 수 있는 중대한 사건이었다. 중앙재정기구의 형성과 관련해서 대통령제의 채택, 제헌헌법(1948.7.17)의 이념, 최고 통수권자의 지향은 주요 제도 형성과 변화의 동인으로 작용한다. 제헌헌법의 이념은 재정시스템의 상위제도로써 이후 재정기구의 구성과 운영의 준거로 작용할 수 있는 것이다. 최고 통수권자인 이승만 대통령은 정부구성완료와 평화적 남북통일 등을 주요 공약 사항으로 제시하였는데, 중앙재정기구는 이에 따른 계획 및 집행이 가능한 형태로의 변화를 지향해 갈 수 있는 것이다. 무엇보다도 이 시기 한국전쟁의 경험은 재정시스템의 주요한 변화의 계기를 제공한다.

(2) 중앙재정시스템의 기제변화

가. 기획처(예산국 설치)와 재무부의 양두체계

제1공화국의 주요 중앙재정시스템을 구성하는 재정기구로는 기획처와 재무부를 들 수 있다. 먼저, 1948년 제정된 헌법과 정부조직법에 의해 국무총리 직속으로 총무처, 기획처, 법제처, 공보처가 설치되었는데, 이 때 기획처는 중요한 재정기구의 한 역할을 담당하였다. 기획처는 재정, 경제, 금융, 산업, 물가 등에 관한 종합계획의 수립과 예산편성의 업무를 담당하였다. 또한 기획처에는 경제위원회를 두었고, 경제위원회⁸⁾는 국무회의에 제출할 종합적·재정경제계획에 관하여 국무원의 자문에 응하고 있다는 점에서 기획기능을 수행하였다.

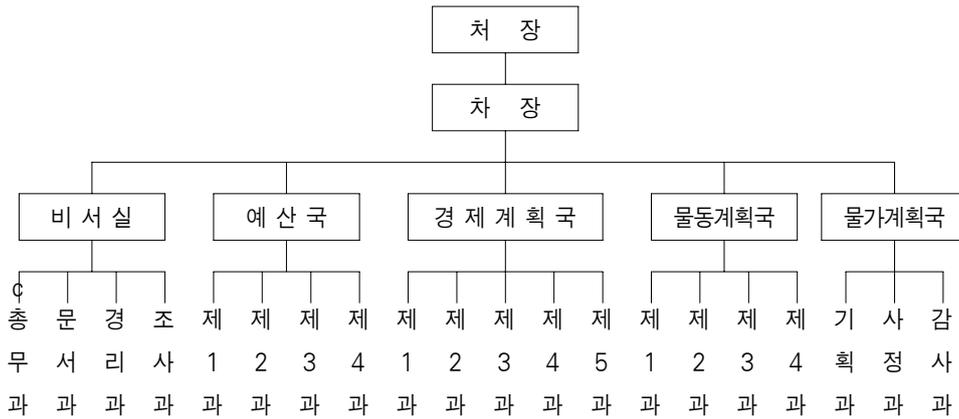
특히 기획처 소속으로 예산국이 설립되었는데, 예산국을 재무부가 아닌 기획처 산하에 둔 것은⁹⁾ 예산국의 정책조정자적 역할을 중요시한 결과라고 볼 수 있다. 즉 예산이 각부에 공통되는 업무라는 것, 예산 쟁탈전에 대해서 초월적 입장을 지

8) 경제위원회는 기획처장을 위원장으로 하고 대통령이 선임한 좌의 위원으로 구성한다. 1. 농림부·상공부·재무부·교통부·체신부·사회부와 내무부에서 각 1인 2. 산업·금융계에서 4인 3. 학계에서 2인 등으로 구성되었다.

9) 예산국을 기획처 내에 설치한 것은 당시로서는 독창적인 조치라는 견해가 있다(유훈, 2003; 유종해·유영욱, 1998). 사실 예산국의 위치에 관해서는 미국의 경우와 같이 우리나라 국회에서도 많은 논란이 있었다. 일례로 세입세출의 균형을 위하여 예산국을 재무부에 귀속시켜야 한다는 주장도 상당하였지만 예산이 각부의 공통된 업무라는 것과 예산쟁탈전에 대한 초월적 입장의 필요성, 그리고 강력한 행정집행과 예산의 국가 전체적 성격 등의 이유로 예산국은 결국 기획처에 자리 잡게 된 것이다. 그러나 이와 같은 입장은 기획과 예산의 유기적 연관성의 확보라는 문제는 별로 고려되지 않은 것이다(조석준, 1967).

킬 수 있다는 점, 할거주의의 방지, 강력한 행정, 예산이 갖는 국가 전체적 성격 등 때문이다(강신택, 1997: 326). 이 당시의 기획처의 구성은 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 기획처 직제(대통령령 제17호, 1948.11.4)



1948년 7월 17일에는 법률 제1호로 제정된 정부조직법 상 재무부는 1실(실장 이사관급) 5국(국장 이사관급) 23과(과장 서기관급)의 단조로운 형태를 보였다. 1실에는 비서실과 5국에는 이재국(理財局), 사세국(司稅局), 회계국(會計局), 세관국(稅關局), 전매국(專賣局)이 설치되었다. 재무부는 금융, 화폐, 국채, 유가증권, 보험, 세무, 정부의 회계와 결산, 세관 및 전매에 관한 사무를 관장하도록 하였다.

이러한 기획처와 재무부의 양두체제는 제 1공화국의 출범이라고 하는 소위 단절적 균형에 의한 변화라고 볼 수 있다. 군정기는 과도기적인 체제로서 일제의 재정기구의 시스템을 유지했지만 새로 출범한 1공화국은 보다 정교하게 조직화된 시스템으로 재정기구의 개편이 이루어졌다. 특히 기획처는 건국에 따른 경제시스템의 새로운 구축을 위해 매우 중요한 조직으로 인식된다. 하지만 재무부의 기본적인 골격은 일제의 재정구조나 군정기의 기본적인 틀을 유지하고, 사세국 및 세관국과 같은 새로운 기능을 보완한 것으로 볼 수 있다. 따라서 1공화국의 출범은 다른 시기에 비해 중층적 제도의 변화로 인한 제도의 획기적인 변화로 볼 수 있다. 하지만 이러한 변화가 소위 단절적 균형을 초래하는 제도의 변화로 보기에 재정기구라고 하는 제도의 특성이 갖는 근본적인 한계를 지니고 있다. 즉 재정기구

는 국가의 기능을 수행하는 기본조직이기 때문에 어느 나라도 획기적인 단절적 균형 형태로 조직의 구조를 변화시키기는 어렵다. 따라서 어느 면에서 보면 이러한 변화는 새로운 정치체제의 출범에 따른 제도적 진화의 한 양태라고 볼 수 있다.

나. 한국전쟁과 재정시스템의 변화: 부흥부 신설과 예산국의 재무부이전

1950년 6월의 한국전쟁은 중앙재정기구 변화의 계기로 작용한다.¹⁰⁾ 그리고 무엇보다도 국무총리제의 폐지와 같은 권력구조와 관련된 상위제도의 변화는 재정기구변화의 맥락적 변화요소로 작용하였다. 재정기구상 변화는 1954년 11월의 제2차 개헌에 의하여 국무총리제가 폐지됨에 따라 1955년 2월 정부조직법의 개정 시 예산국은 재무부¹¹⁾로 이관되었고, 기획처가 폐지되고 부흥부가 신설되었다(1955. 2. 7. 법률 제354호). 기획처는 종합계획의 기능이 신설된 부흥부로 이관되었는데, 이것은 전후 복구와 무관치 않다. 전후 정부의 적극적인 역할을 위해 경제 부처를 통합·조정하는 강력한 정부기구를 설치하려는 기류의 반영이다(김흥기 편, 1999). 한국전쟁이 남긴 폐허의 상처는 재건이라는 과제를 풀기위한 부흥부라는 기구를 탄생시킨 것이다. 당시 부흥부에는 기획국과 조정국을 두었으며, 산업경제의 부

10) 연이어 1950. 3. 31.(대통령령 제306호)공포에는 제반업무를 보다 효율적으로 수행하기 위하여 직제를 전문개정하였는데, 비서실 및 경리과를 폐지하고 총무과와 인사과를 차관직속으로 개편하였으며 이재국의 중앙은행과와 보험과를 폐지하고 이를 이재과로 개편하였다. 또한 회계국의 조사과를 폐지하고 세관국의 감정과, 감시과 및 조사과 역시 폐지하여 이를 지도과로 개편하였다. 동년 5. 20.(대통령령 제354호)공포에는 인사, 예산회계 및 감사에 관한 업무를 합리적으로 수행하기 위하여 일부 기구 및 기능을 개편·조정하였는데, 일례로 인사과를 폐지하고 그 기능을 총무과로 이관하였다. 뿐만 아니라 경리과를 신설하고 총무과의 기능 중 예산, 회계, 관유재산 및 물품관장에 관한 사항과 전매국 서무과의 기능 중 회계감사에 관한 사항을 각각 이관 받는다. 구체적으로 전매국 서무과의 회계감사의 기능은 일반사무의 감사로 변경한다. 1951. 4. 15.(대통령령 제474호)공포에는 국민소득, 조세부담, 기타 조세부과자료의 조사와 외국조세제도의 조사, 연구 및 조세부과조정의 사찰업무를 수행하기 위하여 사세국에 “조사과”를 신설한다. 동년 12. 1.(대통령령 제573호)공포에는 농업생산비 등의 조사와 토지취득세의 부과, 감면 등의 업무를 전담할 “토지취득세과”를 사세국에 신설하고 국고금지출에 관한 인증사항을 관장하기 위하여 필요한 지역에 “지출인증관”을 주재시킬 수 있는 근거규정을 설정한다.

11) 이상의 변화와 관련된 정부조직법상의 내용(제16조)을 살펴보면 다음과 같다. 제1항: 재무부장관은 정부의 예산·화폐·금융·국채·회계·조세·국유재산과 귀속재산의 관리·처분에 관한 사무를 장리한다. 제2항: 전항의 사무를 분장하기 위하여 재무부에 예산국·이재국·사세국·세관국과 관재국을 둔다. 제3항: 전매에 관한 사무를 분장하기 위하여 재무부장관소속하에 전매청을 두고 그 사무를 분장하기 위하여 총무국·연초국·염삼국을 둔다.

흥에 관한 종합적 계획과 그 실시의 관리조정에 관한 사무를 관장하도록 하여 종합계획 및 조정기능을 수행하였다. 그리고 부흥부에 부흥위원회를 설치하여 산업경제부흥에 관한 종합계획을 심의토록 하였다. 이로써 국무회의에 제출하는 종합적 부흥계획안은 부흥위원회의 심의를 거쳐야 했다.¹²⁾

예산국¹³⁾이 이관된 재무부는 세입과 세출과의 관계를 강조하였다(신무섭 2002). 구체적으로 경리과, 회계국 및 회계과가 폐지되었고 예산국(4개과), 이재국 외환과, 관재국(6개과) 등이 신설되었다. 또한 회계국의 주계과 및 국고과를 이재국 소속으로 이관하였으며 사세국의 조사과를 세정과로, 징수과를 징세과로 각각 개편하였다. 관재국은 관재청에서 관장하던 귀속재산의 처리업무 등을 관장하게 하기 위하여 신설하고, 예산국은 정부예산의 팽창 등으로 증가되는 예산관계업무를 처리하도록 하였다. 이와 같이 제1공화국의 중앙재정기구는 종합계획기능과 예산기능의 분리가 좀 더 체계화되기에 이르렀다.¹⁴⁾

이러한 특성은 같은 제1공화국이지만 전쟁이라고 하는 단절적 균형의 요소가 개입되어 획기적인 변화를 초래하는 것으로 볼 수 있다. 즉 부흥부의 신설과 종합적 부흥계획안의 수립, 그리고 예산과 기획기능의 분리 등은 새로운 재정기구의 변화라고 볼 수 있다. 하지만 앞의 1공화국 출범에 따른 재정기구의 변화와 마찬가지로

12) 이 당시 부흥부의 중요한 기능은 대충자금(counterpart fund)의 관리였다. 부흥부 기획국에서는 원조자금 프로그램을 만들고, 조정부에서 이를 집행하였는데, 원조자금의 배정, 수송 및 하역, 사고발생처리에 이르기까지 미국의 원조 당국과 매일 회의를 했기 때문에 부흥부는 회의부라는 별명까지 생겼다(이선희 전 차관보, 김흥기 편, 1999). 대충자금은 대외 원조에서 피원조국기 원조외화에 상당하는 자국통화를 특별회계에 적립하여 관리하는 자금으로서 형식적으로 피원조국의 소유에 속하지만 원조국의 동의 없이는 사용이 허용되지 않는다. 이 당시 정부는 미국 원조물자의 국내 불화 또는 매각자금을 재원으로 대충자금 특별회계를 설치했으며 이 당시 대충자금은 정부세입의 약 절반을 차지하였다(김흥기 편, 1999).

13) 당시 예산국의 재무부 이관에 대해 반대의 목소리도 있었지만 여당측은 세입과 세출의 유기적 관련을 이유로 예산국의 재무부 이관을 강행하게 된다. 4개과로 출발한 예산국은 재무부로 이관된 후에도 국내 각과의 소관사항의 변동은 있었으나 4개과를 그대로 유지하였다.

14) 이외에도 1957. 12. 17.(대통령령 제1320호)공포에는 관세행정의 종합, 조사연구를 담당할 “기획과”를 세관국에 신설하고 이에 따라 관재국의 감사과를 폐지하고 동과의 기능을 관재과로 이관시켰으며, 1959. 5. 1.(대통령령 제1488호)공포에는 국세 및 지방세제도와 외국세제도 등을 종합 연구조정할 “세제과”를 신설하고 서기관 1명과 사무관 3명 등 총 4명의 정원을 증원하였다. 그리고 7. 16.(대통령령 제1488호)공포에서는 재산관리 업무의 일원화를 기하기 위하여 사세국 소속으로 있는 국유재산과를 관재국으로 이관하였다.

가지로 이러한 변화가 획기적이고 단절적인 균형을 이룬만한 제도적 변화라고 보기는 어렵다. 즉 기존의 제도적 틀이 재조정과 재배치를 통해 보다 효율적인 시스템으로 전환된 것으로 볼 수 있기 때문에 제도적 진화의 특성을 보다 많이 보인다고 할 수 있다.

2) 제2공화국의 중앙재정시스템의 기제변화

(1) 제도변화의 계기와 맥락적 요소

제2공화국은 4·19혁명으로 제1공화국이 붕괴되고 약 4개월간의 과도기(허정 : 1960. 4. 27~1960. 6. 16, 광상훈 : 1960. 6. 171~1960. 6. 22, 허정 : 1960. 6. 22~8.12)를 거쳐 성립된 후 1961년 5·16에 의해 무너지기까지 약 9개월에 걸쳐 존재했던 단명정부였다. 4.19혁명은 이승만 대통령의 하야, 내각책임제 채택, 헌법개정, 국회해산 그리고 총선거에 의한 새로운 정부수립 등 상위제도의 변화에 중요한 역할을 하였다. 그리고 1공화국의 폐해를 경험한 2공화국 정부의 새로운 통치이념 및 목표도 제도의 지속과 변화과정에 작용한 주요 요인들이라 할 것이다. 특히 상위제도로서 의원내각제의 채택은 커다란 제도변화의 계기가 될 수 있는 것이었다. 그럼에도 불구하고 기존 관료제도의 운영 맥락의 작용은 획기적인 변화를 초래하지 않았고 일부 제도의 지속과 일부 제도의 변화를 야기하였다.

(2) 중앙재정시스템의 기제변화: 부흥부의 종합경제계획과 재무부 기능 유지

1960년 4.19혁명으로 탄생한 2공화국에서의 중앙재정시스템은 커다란 틀의 변화를 초래하지 않았고 오히려 재무부와 부흥부 체제를 유지하였다. 제2공화국의 권력구조가 의원내각제로 바뀌면서 재무부조직은 상부수준에서 차관제의 변화에 따라 정무차관과 사무차관이 배치되었을 뿐 그 산하에 예산국, 이재국, 사세국, 세관국, 관재국 등 5국이 유지되었고 그 예산기능 또한 유지되었다. 커다란 역사적 사건에도 불구하고 중앙재정시스템의 거시적 틀이 유지된 것은 제도적 환경의 제약이 그것을 상쇄하기 때문으로 해석된다. 즉, 2공화국의 권력구조는 내각책임제를 채택하였는데, 일반적으로 내각책임제 국가에서는 그 구조상 재무를 다루는 기관이 예산기능과 회계기능을 다루고 있다는 점이다.¹⁵⁾ 제도적 맥락의 작용은 4.19라는 커다란 역사적 파고에도 불구하고 재정시스템의 근간을 유지하도록 하

였다고 볼 수 있다.

자유당정부의 3.15부정선거와 이로 인해 발생한 4.19혁명이라는 역사적 사건 속에서도 이전의 계획을 지속하려는 시도가 이어졌다는 점에서 경로의존적 측면이 제도적 지속성을 유지시키는 측면을 볼 수 있다. 예컨대 1959년 3월 부흥부 산하 산업개발위원회는 ‘경제개발 7개년 계획’의 전반 3개년 계획(1960~62)을 작성하고 1960년 1월 국무회의의 의결을 거치고 있었는데, 이승만 정권의 3·15 부정선거와 같은 사건은 이러한 경제개발 7개년 계획을 좌절시키게 만들기는 하였으나 이에 기초한 경제개발계획의 시도는 지속되었던 것이다. 민주당 정부는 경제제일주의를 내걸고 제1차 경제개발5개년 계획의 채택을 결정하고 이전의 부흥부 경제개발계획을 토대로 5개년 계획(1961-1965)의 작성을 추진하였다(이기홍 전 차관보: 김흥기 편, 1999).¹⁶⁾ 1960년 11월 2일에 민주당 정부는 정부기구개편 7인위원회를 통해서 부흥부를 포함한 경제4부의 기구개편을 시도한다는 계획을 발표하기도 하였다. 즉, 부흥부를 발전적으로 해체하여 경제개발부를 신설하고, 그 산하 기구에 기획국, 물동국, 예산국, 조사통계국, 건설국 등 5개의 국을 두게 될 것이다”(김흥기 편외, 1999)는 것이 그것이었다. 그러나 민주당 정부의 경제개발 5개년 계획은 1961년 5월 10일에 성안되지만 5.16쿠데타로 폐기되는 운명을 맞이한다.¹⁷⁾

15) 일반적으로 내각 책임제 국가에서는 중앙예산기관인 재무부가 예산과 회계업무를 모두 담당하고 있지만 대통령제 국가인 미국과 우리나라의 경우 예산기능은 중앙예산기관이 회계기능은 재무를 담당하는 부처에서 관장하고 있다(윤성식, 2003). 예컨대, 현재 한국의 예산기능은 중앙예산기관에 해당하는 ‘기획예산처’에서 담당하고 있고 회계업무는 ‘재정경제부’가 담당하고 있는 실정이다. 따라서 한국의 경우는 회계에 관하여 감사원이 적극적인 역할을 수행하지 못하고 있으며 반면 재정경제부가 주도적 역할을 하고 있다고 말할 수 있다(윤성식, 2003). 이와 같은 예산과 회계의 분리 규정은 예산회계법 제15조(“예산관계법령에 관한 사무는 기획예산처장관이 관장하고 회계관계법령에 관한 사무는 재정경제부장관이 관장한다”)에 잘 명시되어 있다.

16) 부총리 이한빈(민주당 경제개발계획수립 당시 부흥부 국장)의 증언에 따르면 민주당의 경제개발은 1960년 한국 경제개발 초기에 스위스·네덜란드·대만 같은 '작지만 빛나는 나라'가 되자는 것을 지향하였다고 한다.

17) 민주당 정부가 경제개발 계획을 서두른 중요한 이유는 미국원조정책의 변화에 기인하는 것으로 파악하는데, 새로 취임한 미국의 케네디 대통령이 종래의 증여 위주의 원조정책을 장기적인 유상원조계획으로 전환하고 경제 사회적 개혁을 통한 장기개발계획을 세운 저개발국가에 대하여 중점원조를 실시하겠다고 발표한 것이 크게 작용하였다는 것이다. 이후 한국은 부흥부의 경제고문관으로 내한한 랜드연구소의 Charles Wolf의 제안으로 불균형 성장전략 개념이 도입되었다고 하는데, Wolf는 “나의 판단으로는 적어도 Singer나 Hirshman이 개진한 불

2. 중앙재정기구의 과도기: 과도군사정부의 중앙재정시스템의 기제변화

1) 제도변화의 계기와 맥락적 요소

2공화국의 정국 혼란상황에서 나타난 5.16군사쿠데타 발생은 중앙재정시스템의 상위제도의 변화뿐만 아니라 조직적 기제 변화의 결정적 계기로 작용한다. 장면 민주당 정부를 붕괴시키고 등장한 과도군사정부는 스스로를 혁명주체세력으로 규정하고 정당화 맥락에서 국민복지, 부패제거, 공산세력 분쇄 등 개혁과 통치방향을 제시하였는데, 이들은 하나의 통치이념의 준거로 작용한다. 무엇보다도 이 시기 과도군사정부가 제시한 현재 기구의 최대한 활용, 기획과 집행기능의 분리, 동질적인 사무통합 등 개혁의 원칙과 이를 위해 마련한 기준들¹⁸⁾은 제도의 형식과 내용 변화에 커다란 영향을 줄 수 있는 것이었다. 이들은 이것은 중앙재정시

균형성장의 주장 속에 한국에 타당한 이론이 내포되어 있다고 생각한다. 가용자원의 희소성으로 인해 투자에 비해 산출량이 체증하는 분야와 외부 경제 효과가 높은 분야에 노력을 집중할 것이 요망된다. 이러한 두 가지의 관점에서 볼때 동력과 농업부문을 선택하는 것이 온당할 것이다”(Wolf, "Economic Planning in Korea," Asian Survey, 1962년 12월호; 김흥기 편, 1999: 54 재인용)고 주장하였다고 한다. 이외에도 Wolf는 경제개발에서 군의 역할을 강조하여 군사력을 도로 등 국토건설사업에 투입하거나 군사훈련과정에 기술교육을 강화할 필요성을 제기하였다고 한다. 이처럼 군의 경제개발과정의 참여가 논의되고 있는 시기에 혁명주체들이 바로 경제개발을 위해 혁명을 기도하고 있었던 것은 역사의 아이러니라고 표현했다(김진현·지동욱, 신동아, 1966.9; 김흥기 편, 1999: 55 재인용).

18) 이 시기에 개혁의 원칙과 개혁단행을 위해 마련된 기준은 다음과 같다(한국군혁명사 편찬위원회, 1963). 첫째, 개혁의 원칙은 현대적인 국가기구의 조직원칙의 반영과 한국의 실정을 감안하여 행정의 민주화와 관리능률의 향상을 기하는데 있었다. 둘째, 개혁을 위한 그 기준을 보면 다음과 같다. (1) 현 기구의 불합리성을 교정하는 범위 내에서 현재의 기구를 최대한 활용하고 가능한 한 과단위로 조정한다. (2) 행정의 민주화와 능률의 향상을 기하도록 한다. (3) 기획과 집행의 양 기능을 분리하고 정책과 기획을 조정평가 할 기관을 설치한다. (4) 통제기능을 위주로 하는 행정업무는 그 독자성을 살릴 수 있도록 제도화한다. (5) 부서의 조직을 기능 및 관리과정과 그 사무량을 감안하여 합리적으로 통제하되 존립 필요성이 적은 것은 폐합한다. (6) 행정의 분산관리로 발생하는 중복과 비능률을 지양하고 동질적인 사무의 기능을 통합하는 반면 사무가 지나치게 집중되어 있는 부문은 합리적으로 분산 조정한다. (7) 사업관청은 기업적 관리체제를 갖추도록 개편한다. (8) 국토건설사업을 강력히 추진할 수 있는 체제를 마련한다. (9) 도와 서울특별시의 행정기능과 중복되는 특별지방행정기관을 통합하고 종래의 중앙관서에 집중되어 있던 권한을 대폭 지방에 이양한다. (10) 정원은 과학적으로 재조정한다.

스택의 측면에서도 변화를 초래하였는데, 재정시스템의 일부의 구성요소는 지속되었고, 또 다른 구성요소들은 많은 변화가 초래되기도 하였다.

2) 중앙재정시스템의 기제변화

(1) 부흥부의 폐지와 경제기획원의 신설

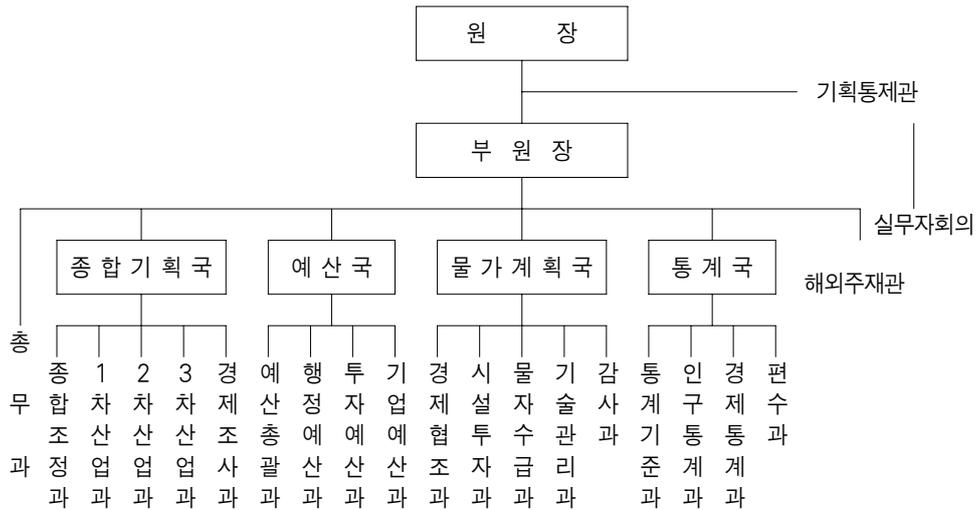
과도군사정부 하에서 재정시스템의 변화와 관련하여 주목할 것은 부흥부의 폐지, 건설부 설치, 경제기획원의 신설과 재무부 기능의 일부 조정이다. 과도군사정부는 1961년 6월 7일(각령 제9호)에 부흥부를 폐지하고 건설부를 설치하여 산하에 종합계획국을 두었다. 그리고 얼마 후 1961년 7월 22일(대통령령 제60호) 정부조직법의 개정으로 경제기획원을 신설하고, 재무부의 예산국을 폐지하고 그 소관업무를 경제기획원에 이관하여 경제기획원으로 하여금 종합계획기능과 예산기능을 담당하도록 하였다. 이에 따라 재무부의 예산기능은 사라지고 계획적인 경제개발을 위한 기획과 예산의 연계를 위한 기반을 구축하게 된다. 경제기획원에는 종합계획국·예산국·물동계획국·통계국과 총무과를 두었으며, 예산국에는 예산총괄과, 행정예산과, 투자예산과, 기업예산과로 분장되었으며(<그림 4> 참조), 1962년에는 편성기준과가 신설되었다. 이로 인해 보다 체계적인 예산기능의 수행이 가능해졌다.

재정시스템의 이러한 변화에도 불구하고 제2공화국에 계획된 경제개발계획은 과도군사정부 하에서 지속되었다. 1962년 1월에 공표된 박정희 과도군사정부의 당초 1차 경제개발 5개년계획은 2공화국의 부흥부 산하 산업개발위원회 안에 기초하여 성안된 것이었다(한국정치연구회, 1998).¹⁹⁾ 1차 경제개발 5개년계획은 제2공화국의 5개년 계획을 수정한 정도에 그쳤을 뿐 작성과정에도 각 부처나 전문가의 참여가 별로 없었으며 중앙기획기구와 관료들의 경제개발계획에 대한 학습능

19) 과도군사정부는 국가재건 최고회의 산하에 종합경제재건 기획위원회를 설치하고 경제학자를 중심으로 민주당의 5개년계획을 뼈대로 해서 종합경제 재건계획을 1961년 경제기획원 신설과 함께 확정 발표하였고, 이후 경제기획원 종합기획국에서는 이것과 부흥부 산업개발위원회에서 만든 5개년 개발 계획을 참고하여 몇 달 만에 제1차 경제개발 5개년 계획을 만들었다(김흥기 편, 1999: 56). 새로 발족된 중앙경제위원회의 심의와 각의 의결을 거친 후 최고회의에 이송된 후 2개월간의 심의과정을 거쳐 1962년 1월 약간의 수정과 정책보강 및 연간 계획과의 연결 등을 전제로 제1차 경제개발 5개년 계획이 최종 확정된다(김흥기 편, 1999).

력을 바탕으로 수개월 안에 급히 작성되었다(김석준, 1992: 649)는 점에서 과도기적 정권상황 하에서도 경제개발계획은 연속성이 유지되기도 하였다.

<그림 4> 신설 경제기획원의 조직 구성(정부조직법, 법률제 660호, 1961.7.22)



(2) 재무부의 예산기능 상실과 외자관리기능의 수행

과도군사정부는 의원내각제하의 정무차관제를 폐지한 뒤 행정각부에 ‘기획조정관’을 두어 정책 및 기획의 수립과 그의 조정·감독을 수행하게 하고 또한 내각수반 밑에 ‘기획통제관’을 두어 보다 강력한 조정·통제를 기하고자 하였다. 상위수준의 제도변화 속에 나타난 중앙행정기구 전반에 걸친 기획조정 및 통제기능의 강화로 재무부 역시 기구변화가 나타났다. 먼저 1961년 10월 2일(각령 제167호) 재무부 직제 상의 변화를 보면, 재무부장관은 화폐·금융·국채·회계·조세·국유재산과 귀속재산의 관리 및 처분에 관한 사항을 장리하는 것으로 하여 예산기능은 사라졌고, 국고국·이재국·사세국·세관국·관재국을 두었다. 그리고 정부의 외자도입과 도입된 외자의 관리에 관한 사무를 관장토록 하기위하여 재무부장관소속 하에 외자청을 두고, 그 업무를 분장하기 위하여 구매국·관리국과 경리국을 두었다. 그리고 재무행정의 강화와 효율적 업무집행을 추구한다는 이유로 재무부차관 밑에 “기획조정관”(企劃調整官)을 두었고, 국고국 밑에 “회계제도과”를, 사세국의

세정과 및 토지취득세과를 폐지하고 “감사과”를 신설하였다. 또한 세관국의 지도과를 감사과로 개편하고 관재국의 처분과, 감정과 및 국유재산과를 폐지하고 “기업자산과”를 신설하였다. 무엇보다도 이 당시 재무부는 예산기능이 사라졌고, 국고국이 신설되었으며 외자관리기능이 수행되었다는 것이 주요한 변화라 할 수 있다.

그리고 1962년 2월 9일(대통령령 제432호)에는 국민저축에 관한 종합계획을 수립·집행하고 계몽 등 국민저축운동을 전담하는 “저축과”를 이재국에 신설하였다. 계속해서 동년 6월 9일(대통령령 제796호)에는 증권 및 보험업이 양적으로 증대되고 질적으로 다양화됨에 따라 이를 지도관리하는 기구를 “증권과”와 “보험과”로 각각 분리·독립시켰으며, 정부조직법의 개정에서 따라 기획조정관도 기획조정관실로 개편하였다. 나아가 1962년 11월 12일(각령 제1037호)에는 국유재산의 관리와 조사·처분에 관한 업무를 강화시키기 위하여 이를 전담하는 국유재산과를 관재국에 다시 신설하였고, 1963년 10월 31일(각령 제1617호)에는 정부 및 투자기관의 외화사용 계획을 수립하고 외국환의 지급, 기타 외자도입 등에 관한 업무를 전담하는 “외환관리과”를 이재국에 신설하였다. 이렇게 과도군사정부 하에서 재정시스템의 하부 구성요소는 점진적으로 증가해나갔다.

이렇게 과도군사정부 하에서 제도변화의 패턴은 제1공화국이나 2공화국에 비하여 단절적 측면과 연속적 측면이 보다 동적으로 나타났다. 군부엘리트들은 당시 군의 우월성을 근거로 새로운 이념들을 제도에 반영하고자 하였다. 재무부의 예산국을 폐지하고 이를 경제기획원에 이관하거나 종합계획기능을 강화하거나 정부차관제를 폐지하고 기획조정관을 두어 행정기구에 대한 조정 및 통제기능을 강화하였다. 다른 한편으로 2공화국에서 계획된 경제개발계획은 연속성을 유지하는 등 제도가 지속되는 특징도 보여주었다.

3. 중앙재정기구의 안정화기: 제3공화국, 제4공화국

1) 제3공화국 중앙재정기구의 기제변화(1963.12.17-1972.10.16)

(1) 제도변화의 계기와 맥락적 요소

1962년 12월 16일 대통령중심제의 권력구조를 규정하는 헌법의 개정·공포는 재

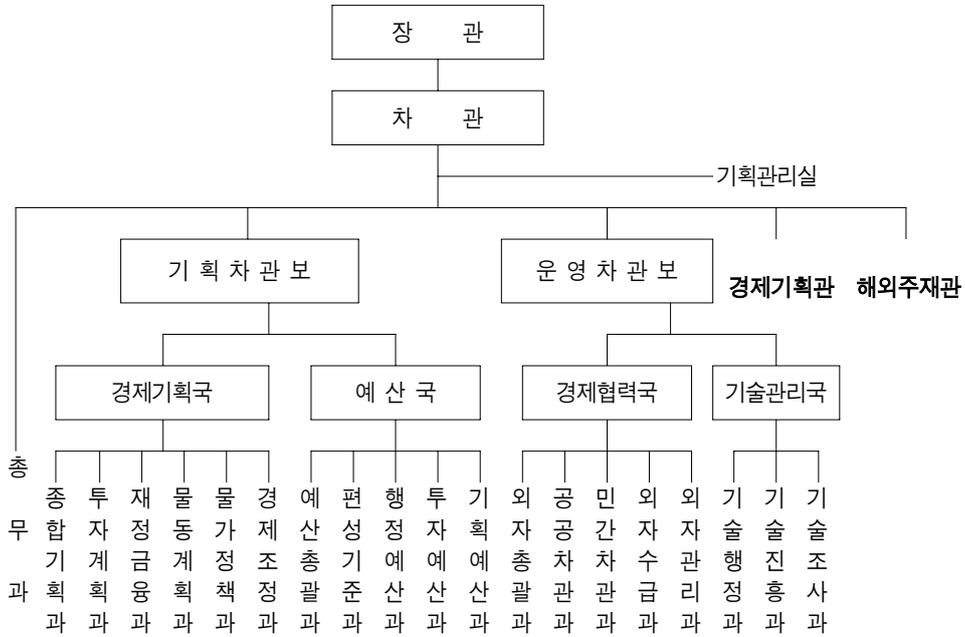
정시스템 상위제도에서의 커다란 변화로서 재정시스템의 변화를 제약하는 제도적 맥락으로 작용한다. 권력구조의 변화를 동반한 제3공화국의 등장, 대통령의 조국근대화와 경제자립의 주창 등 새로운 통치이념의 표방도 제도변화의 주요 요인이었다. 그러나 이미 과도군사정부 하에서 중앙재정시스템의 기반을 구축하였다는 점을 고려한다면 제3공화국의 재정시스템은 대폭적인 변화보다는 점진적 변화가 나타났을 것이라는 것을 예측할 수 있겠다.

(2) 중앙재정시스템의 기제변화

가. 경제기획원의 종합조정, 경제기획기능의 강화

이 시기 주목할 만한 중앙재정시스템의 변화는 경제기획원의 종합조정 및 경제기획기능의 지속적인 강화이다. 경제기획원의 주요 기구상의 변화(대통령령 제 1683호, 1963년 12월 16일)를 보면 첫째, 원장 및 부원장을 장관 및 차관으로 하였으며, 부원장보 2인을 기획차관보 및 운영차관보로 하였고, 경제기획관(2인)을 신설하였으며, 기획조정관을 기획관리실로, 종합계획국을 경제기획국으로 개편하였다(<그림 5> 참조). 구체적으로 경제기획국의 경우 종합과가 종합계획과로, 물가조사과가 물가정책과로 변화하였다. 경제협력국은 기획과, 제1·2과, 물자관리과가 외자총괄과, 공공차관과, 민간차관과, 외자수급과, 외자관리과로 변화하였다. 기술관리국의 기술관리과, 진흥과, 조사과가 기술진흥과, 기술행정과, 기술조사과로 변화하였다.

<그림 5> 경제기획원 기구의 변화(각령 제1683호, 경제기획원직제)



경제기획기능이 강화되면서 1차 5개년 경제개발계획 기간을 3년 남겨두고 이에 대한 수정작업을 하기도 하였으며, 1965년과 1966년에 걸쳐 제2차 계획을 작성하기도 하였다. 2차 계획 당시에는 미국 국제개발처(USAID)지원에 의한 네이산고문단이 경제기획원에 상주하고 서독정부에서 파견한 고문도 있어 이들이 계획지침의 작성에서 계획서 작성이 완료될 때까지 광범위하게 참여하였다(김광석, 1981: 102).

또한 이 시기 경제기획기능의 강화는 근대화과정에서의 새로운 발전전략의 채택을 낳기도 하였다. 그것은 수입대체 발전전략에서 수출주도 발전전략으로의 변화이다. 이러한 전략변화의 이면에는 수입대체전략을 선호한 세력들이 다른 권력기구로 옮겨가거나 권력기반상실 탓으로 보기도 하는데, 이러한 중앙재정시스템의 구성요소간의 갈등이나 마찰은 조직적 기제의 변화를 추동하였다. 구체적으로 경제기획원 내 하부 국단위나 과단위의 변화에서 이러한 측면을 파악할 수 있다. 1967년에는 투자진흥관을 신설하고, 경제기획국의 투자계획과 재정금융과, 물동

계획과를 투자1과, 투자2과 자금계획과로 하였다(대통령령 제2947호, 1967년 3월 17일 공포). 또한 1968년에는 경제기획국에 투자3과를 신설하여(대통령령 제3360호, 1968년 2월 10일 공포) 종합기획과, 투자제1과, 투자제2과, 투자제3과, 자금계획과, 물가정책과, 경제조사과 등의 7과로 증가하였다.²⁰⁾ 그리고 운영차관보 밑에 산업진흥관을 신설하고, 경제협력국의 경협2과를 폐지하여 등 과간에 기능을 조정하고 국제협력과를 경협총괄과로 개칭하기도 하였다(대통령령 제5865호, 1971년 12월 8일 공포함). 이렇게 경제기획원은 종합기획기능뿐만 아니라 경제조사기능, 산업진흥 등의 경제개발을 위한 종합계획의 수립과 국가예산의 편성을 핵심업무로 하였는데, 경제기획원은 제3공화국 기간 동안 10여 차례의 조직적 기제 상의 변화가 있었다.

나. 재무부 기능의 점진적 확장 및 세분화

재무부 역시 이 시기에 많은 변화를 가져오는데, 먼저, 경제개발5개년계획의 재정적 기초를 구축할 수 있도록 재무부에 차관보와 국세청을 신설하였다(법률 제1750호 대통령령 제2418호).²¹⁾ 이것은 1966년 2월 28일에는 제2차 경제개발5개년계획의 재정적 기초를 구축하고 재정안정계획·금융통화정책·내자동원 및 조세행정의 효과성을 기하는데 있었다. 그리고 재정안정계획을 입안·조정하는 전담기구를 신설하였다. 이후 1970년 1월 1일에는 재정안정계획을 입안·조정하는 전담기구로 “재정안정계획관”을 신설하고 국제금융기구 및 관세협력이사회(CCC) 등

20) 이외에도 강력한 물가정책의 수립 및 집행을 위하여 경제기획국의 물가정책과를 폐지하고, 기획차관보밑에 물가정책관을 신설하였다(대통령령 제4242호, 1969년 11월 14일 공포). 그리고 경제기획국의 경제조사과를 경제조사관으로 하며 기획차관보 밑에 두었다(대통령령 제5642호, 1971년 5월 24일 공포).

21) 이때의 조직개편은 1) 재무부 본부에 재정차관보와 세정차관보 각 1인을 두도록 한다. 2) 세정국을 세제국으로 개편하여 조세정책에 관한 사항을 관장하도록 한다. 3) 재무부장관은 정부의 화폐·금융·국채·회계·내국세제와 관세·외국환과 국유재산 및 귀속재산에 관한 사무를 장리한다. 4) 전항의 사무를 분장하게 하기 위하여 재무부에 재정차관보와 세정차관보를 두되, 재정차관보 밑에 국고국·이재국과 외환국을 두고, 세정차관보 밑에 세제국과 세관국을 둔다. 5) 내국세의 부과·감면 및 징수와 국유재산 및 귀속재산의 관리에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 재무부장관 소속하에 국세청을 둔다. 6) 제10항의 사무를 분장하게 하기 위하여 국세청에 징세국·직세국·간세국 및 조사국을 두어 내국세의 부과징수 및 국유재산과 귀속재산의 관리에 관한 사무를 관장하도록 한다. 7) 세관국에 국제과를 신설한다.

에 주재관을 파견하기 위하여 정원을 조정하고 일부 기구를 개편하였다(1970.1.1. 대통령령 제4499호).

그리고 1970년 8월에 재무부 세관국의 기능조정을 하였다. 1970년 8월 3일 정부조직법의 개정에 따라 8월 21일(대통령령 제5288호)관세청이 재무부 외청으로 신설되었고, 이에 따라 재무부 세관국의 기능을 조정하여 정책업무는 재무부가 집행업무는 관세청이 각각 분장하도록 하였다. 이외에도 재무부의 업무는 점진적으로 확장되고 세분화되어 나갔는데, 증권 및 보험업무가 경제구조에 있어서 중요한 부분으로 부상되면서 증권, 보험 및 금융감독기구의 조정이 뒤 따랐는데, 이 시기 재무부 기구의 주요 기제의 변화는 <표 1>과 같다.

<표 1> 3공화국 재무부직제의 주요변화

근 거 (공포일, 법령호수)	보조(보좌)기관수					담당관 2급 3급		개 정 주 요 내 용
	차관 보	실	국	과				
1963. 12. 16. (대통령령 제1691호)		1	5	22				* 기획조정관실을 기획관리실로 개편 * 관재국을 폐지, 외환국을 신설
1966. 2. 28. (대통령령 제2418호)	2	1	5	19				* 차관 밑에 재정차관보와 세정차관보 각 1인을 둠 * 사세국을 폐지, 국세청 신설
1969. 4. 25. (대통령령 제3896호)	2	1	5	20				* 비상계획담당의 직급인상(별3급에서 별2급으로)
1970. 1. 1. (대통령령 제4499호)	2	1	5	21				* 재정차관보 밑에 재정안정계획관(2급) 신설
1970. 4. 7. (대통령령 제4856호)	2	1	5	17	3	9		* 장관직속 하에 감사담당관(2급) 신설 * 기획관리실장 밑의 공보담당관(3급)을 장관직속으로 이관 * 일반직(1급관리관)으로 보하던 차관보를 별정직(1급담당)으로 보하게 함 - 정부조직법 개정에 따라 중앙행정기관의 “계” 제도를 폐지하고 담당관 제도를 도입
1970. 8. 21. (대통령령 제5288호)	2	1	5	14	3	10		* 세관국을 관세국으로 개편 - 관세청 신설
1971. 9. 11. (대통령령 제5782호)	2	1	5	15	3	9		* 재정차관보 밑에 증권보험관리관(2급)을, 세정차관보 밑에 재산관리관(2을)을 신설 * 감사담당관(2급) 및 재정안정계획관(2급)을 폐지
1972. 6. 10. (대통령령 제6237호)	2	1	5	15	3	9		* 재산관리관의 직급인상 (2을에서 2급으로)

자료: 법제처(1963-1972), 재무부직제.

제 3공화국의 재정기구의 제도적 특성은 비교적 획기적인 변화를 초래한 것으로 볼 수 있다. 기존의 재정기구가 국가재정의 운영을 효율적으로 하기 위한 시스템이었다고 하면, 3공화국에서는 경제기획원을 신설하여 기획과 예산의 업무를 종합적으로 담당하게 만든 것으로서 제도의 단절적 균형의 특성을 보이고 있다. 아울러 재무부도 국세청을 신설하고 재정과 국세를 종합적으로 담당하게 하는 제도로 발전시켜 제도적으로 진화된 특성을 보이고 있다. 따라서 1공화국과 2공화국의 재정기구의 변화보다는 3공화국의 재정기구의 변화가 훨씬 단절적 균형의 제도적 변화의 양태를 띠고 있다고 볼 수 있다.

2) 제4공화국 중앙재정기구의 형성과 기제변화(1972.12.17-1981.3)

(1) 제도변화의 계기와 맥락적 요소

헌정중단이라는 초유의 사태 발생과 유신체제의 성립은 중앙재정시스템의 변화에 새로운 계기를 조성한다. 유신체제의 성립은 행정체제를 통치권자에 예속을 강화하는 상위제도상의 변화이다. 정부관료제는 대통령에 예속되어 유신체제의 정치적 정통성의 취약성을 극복하기 위한 수단으로 이용되어 통치이념을 강력히 추진할 수 있었으나 한편으로 대통령이 허용하는 범위 내의 보호벽 속으로 외부 세력들에 의한 개입과 압력으로부터 자유로운 상태에서 정책과정을 주도하였다(박천오, 1997)는 양면성을 드러냈다. 중화학공업의 육성과 같은 관주도 경제개발 정책의 강화 속에 중앙재정시스템 역시 많은 변화를 맞이하였다.

(2) 중앙재정시스템의 기제변화

가. 경제기획원의 중층적 변화, 기능의 점진적 진화

유신체제의 4공화국에서 중앙재정시스템은 3공화국에서 정착된 조직적 기제들이 비교적 유지 확대되어 나갔는데, 기능이 세부적으로 분화 혹은 강화되었다. 업무증가에 따른 전담기구가 강화되거나 예산운용체제의 기능별 분화, 그리고 종합조정기능의 강화 등의 변화가 나타났다. 먼저, 전담기구가 강화되었는데, 국제적인 자원파동과 급증하는 국내의 자원수요에 따라 자원정책과 유통구조의 개선 및 소비자보호 등의 유통정책을 종합조정하기 위한 자원국 및 유통정책관이 신설되었다. 그리고 차관협정, 차관계약 등에 따르는 법률문제를 보다 전문적으로 심

관, 문교예산담당관, 보사예산담당관, 교통예산담당관 및 기업예산담당관으로 확대 개편하였다.

셋째, 대외경제협력 종합지원 기구와 업무비대에 따른 대응기구가 확대되었다(대통령령 제8777호, 1977년 12월 24일 공포). 국제경쟁력 강화에 따른 투자사업의 대형화 및 전문화에 대응하여 투자심사기능을 강화하고, 중동지역에 국한되었던 해외사업을 광역화하고, 해외원조, 해외투자, 연불수출 등 대외 경제협력에 관한 종합지원시책 수행과, 정부예산의 증가 추세에 따른 업무량 증대에 대처토록 기구를 확대 개편하였다.²²⁾

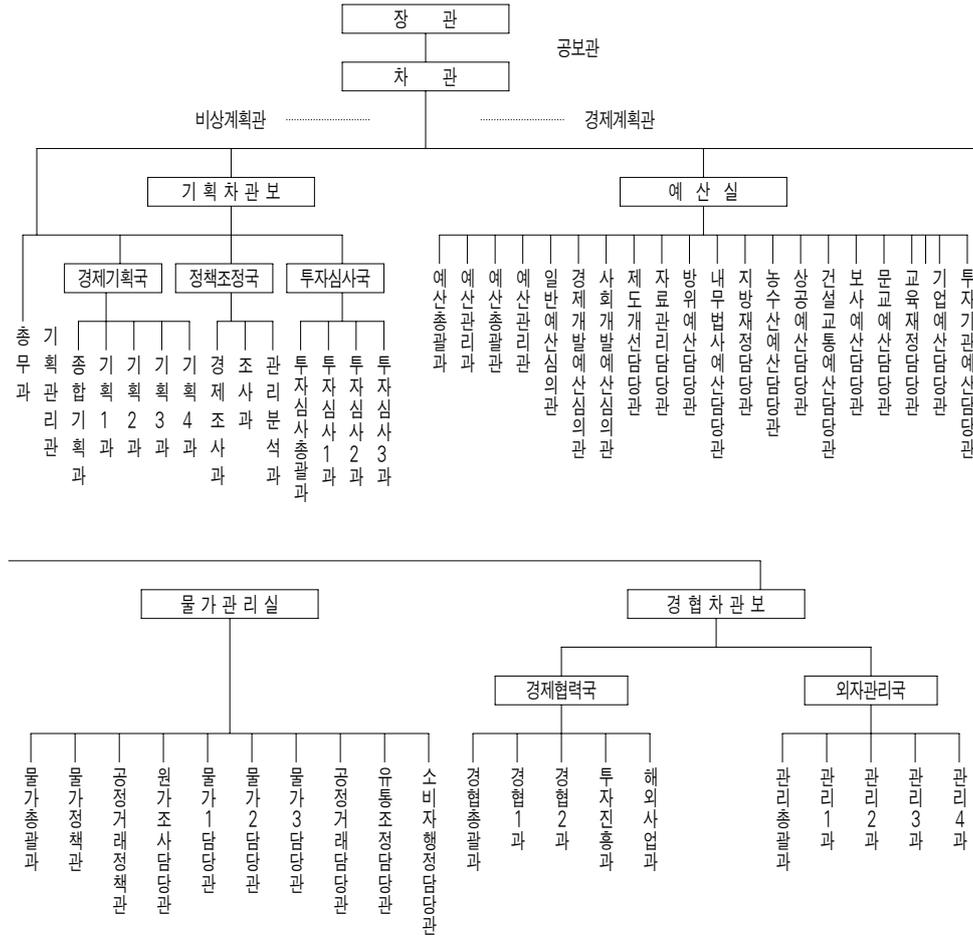
넷째, 경제기획원의 하부 구성요소간의 재통합 등의 변화와 함께 종합조정기능이 강화되었다. 1979년 6월 26일에는 과다하게 분류되어 있는 경제협력분야의 기구를 재통합, 예산편성관리·유통 및 소비자 보호에 관한 정책·주요산업정책 및 사회개발정책 등에 관한 종합조정기능의 보강차원에서 조직개편이 이루어진다(대통령령 제9510호, 1979년 6월 26일). 이러한 개편과정에서 관련 기구간의 다소간의 마찰과 갈등의 수반은 당연한 것이었다. 당시 주요 변화내용을 보면, 기획관리실을 폐지하여 기획관리관으로 개편하였다. 그리고 경제기획국의 6개과를 5개과로 개편하고, 국장 밑의 경제기획관을 폐지하여, 차장 밑에 경제기획관을 신설하였다. 또한 경제조사국을 정책조정국으로 개편하고, 3개과를 두었으며, 투자심사국에는 투자심사총괄과를 신설하였다. 예산국(2개관, 2개과, 10담당관)을 폐지하고, 예산실(1급)을 신설하여 예산총괄과·예산관리과를 두고, 실장 밑에 예산총괄관·예산관리관·일반예산심의관·경제개발예산심의관·사회개발예산심의관과 14개 담당관을 두었다.²³⁾ 이와 같은 변화 속에 4공화국 말기의 경제기획원은 다음

22) 주요 내용을 보면(대통령령 제8777호, 1977년 12월 24일) 첫째, 경제조사관을 경제조사국으로 개편하여, 국장 밑에 국내경제조사과, 해외경제조사과 및 조사분석과를 두었다. 둘째, 중동경제협력관(2을)을 해외사업국으로 개편하여, 국장 밑에 해외사업 1,2,3과를 두었다. 셋째, 경제기획국의 사업분석과를 투자심사국으로 확대 개편하여, 국장밑에 투자심사 1,2,3과를 두었다. 넷째, 예산국에 예산관리관(2을)과 제도조사담당관을 신설하고, 건설예산담당관과 교통예산담당관을 건설교통예산 담당관으로, 제1행정예산담당관을 행정예산담당관으로, 제2행정예산담당관을 내무법사예산담당관으로 각각 개편하고, 각 담당관의 관장업무 일부를 조정하였다.

23) 이외에도 이 당시에 물가정책국(5개과)과 유통조정관(2갑)을 폐지하고, 물가관리실을 신설하여 물가총괄과를 두고, 실장 밑에 물가정책관·공정거래정책관과 7개담당관(3갑)을 두었다. 그리고 투자진흥국(4개과)과 해외사업국(3개과)를 폐지하여, 그 기능을 경제협력국과 외자관

의 <그림 7>에서 보는 것과 같이 양적 성장과 기능이 매우 세분화되었다.

<그림 7> 4공화국 말기의 경제기획원의 조직 및 기제 구성(대통령령 제9510호)



리국에서 분장하게 하고, 외자관리국에 관리4과를 신설하였다.

나. 재무부 기능의 고도화와 업무의 세분화

4공화국시기에 재무부 역시 많은 변화를 보였는데, 전반적으로 기능의 고도화와 업무가 세분화되는 과정이었으며, 관련 조직적 기제는 지속적으로 신설과 개편과정을 겪었다(<표 2> 참고). 재무부 변화의 주요 내용을 살펴보면, 먼저 국고국, 이재국, 국제금융국의 개편이 있었다. 1975년에는 장·차관 예하의 재산관리관이 국고국에 속하게 되었고, 국고국의 국고1·2과, 이재국의 금융정책과, 국제금융국의 국제기구과 등이 개편되었으며, 국고국에 ‘국유재산과’(國有財産課)와 ‘출자관리과’(出資管理課)가 신설되었다(대통령령 제7701호 일부개정, 1975. 7. 25).

둘째, 재무부의 자체 감사기능이 강화되고 금융, 보험관련 기구의 개편이 이루어졌다. 1976년 12월 11일에는 자체 감사기능강화를 위해 감사업무 전담기구가 신설되었고, 자본시장 및 보험 분야의 규모 확장에 따라 관련 기구가 강화되었다. 구체적으로 기획관리실장 소속하에 감사관을 신설하고, 차관직속의 금융제도심의관을 이재국 소속으로 옮겼다. 또한 증권보험국의 지도과를 폐지하고 보험과를 보험1·2과로 분화시켰다. 아울러 국제금융국장 소속하에 대 중동관계 경제협력을 강화하기 위하여 국제협력담당관을 신설하기도 하였다.

셋째, 재정시스템내외 하부단위 간의 기능조정이 나타났다. 1976년 12월 31일(정부조직법, 법률 제2957호)에는 공업단지관리청을 해체하여 그 기능을 상공부에서 담당하도록 하였고, 특허국을 특허청으로 승격시켜 전문적이고 능률적인 운영을 기하도록 하였다. 그리고 조달청을 재무부소속하에서 경제기획원소속으로 변경하기도 하였다.

넷째, 재무행정기능이 세부적으로 분화되었다. 1978년 4월 27일에는 국민경제의 발전과 국내외 경제규모의 확대에 의한 재무행정의 양적 질적 변화, 무역거래량의 급증, 국제수지의 흑자전환에 따른 국제금융 분야에서의 상호협력의 강화측면에서 관련 기구가 강화되었는데, 주로 재무행정기능의 세부적인 분화가 두드러졌다. 국고국, 국고1과, 2과를 각각 국고과, 자금관리과로 개칭하였으며, 회계과를 회계제도과와 회계심사과로 분과하였고, 전산처리담당관을 신설하였다. 뿐만 아니라 국제금융국을 외환국과 국제금융국으로 분리하고, 외환국에 외환정책과(外換政策課)를 신설하였고, 외화자금과 및 외국인투자담당관을 두도록 하였다.

<표 2> 제4공화국시기 재무부조직의 주요 변화

시기	하부 조직 구성
1973.3.12	6국: 국고국, 이재국, 증권보험국, 외환국, 세제국, 관세국 - 증권1과, 증권2과, 보험과 신설
1975.7.25	6국: 국고국, 이재국, 증권보험국, 국제금융국, 세제국, 관세국 - 국고국의 국유재산과, 출자관리과 신설
1976.12.11	6국: 국고국, 이재국, 증권보험국, 국제금융국, 세제국, 관세국 - 이재국의 금융제도심의관 개정, - 증권보험국의 보험1과, 보험2과 개정 - 국제금융국의 국제협력담당관 신설
1977.5.16	7국: 국고국, 이재국, 증권보험국, 국제금융국, 세제국, 관세국, 재산관리국 - 세제국의 조세정책과 개정 - 재산관리국 재산총괄과 신설
1978.4.27	8국: 국고국, 이재국, 증권보험국, 국제금융국, 세제국, 관세국, 재산관리국, 외환국 - 국고국의 회계심사과, 전산처리담당관신설, 국고과, 자금관리과 등 개정 - 국제금융국의 국제협력과 개정 - 외환국 외환정책과 신설

4공화국은 정치적으로 볼 때 단절적 균형을 초래한 획기적인 변화에 의해 이루어졌지만, 재정기구의 변화는 단절적 균형을 나타내는 제도적 변화라고 볼 수는 없다. 3공화국에서 형성된 제도적 특성들이 기본적인 골격을 이루고 있고, 각 기능상에서 세부적인 분화가 나타난 것을 알 수 있다. 따라서 4공화국의 재정기구의 변화는 단절적 균형이라고 보기보다는 기존의 제도적 유증이 이어진 제도적 진화의 특성이 강하다고 할 수 있다.

IV. 결론

지금까지 역사적 신제도주의적 관점에서 미군정 이후 제4공화국까지의 조직적 기제의 기능변화를 중심으로 중앙재정시스템의 형성과정과 주요한 기제변화를 살펴보았다. 재정시스템의 제도적 변화는 한국 정부관료제의 변화와 성장의 단면을 잘 보여주는데, 재정시스템 내에서의 주요한 기능은 예산기능, 재무 및 회계기

능, 종합기획 및 계획기능 등을 수행해 온 것으로 파악할 수 있었다. 이러한 기능은 역사적 사건이나 통치이념, 상위제도의 변화 속에서 공화국별로 하위기관에서 분리되어 수행되기도 하고 때로는 통합적으로 수행되기도 하는 등 많은 변화를 거듭하였으며, 그 변화의 모습은 미시적인 과단위 국단위 조직적 기제의 변화 속에서 성장을 보여 왔다.

먼저, 중앙 재정시스템의 맹아 및 발아기로 볼 수 있는 미군정기의 이들 기능은 체계적으로 분리되지 않았을 뿐만 아니라 초보적 수준의 예산기능과 회계기능만을 갖추었다. 미군정 초기 재무국에서 중앙집행부서의 국제의 부제변화로 재무부로 존재하였으며, 이 재무부는 남조선과도정부 하까지 유지되었고 재무부하의 예산국에서 예산기능을, 그리고 회계국에서 회계기능을 담당하였다. 둘째, 중앙 재정시스템의 형성기인 1공화국과 2공화국의 시기에는 재무부와 기획처의 이원체제로 예산기능과 회계기능이 분리되어 수행되었으며, 정책조정 및 기획기능이 소극적 형태로 나타났다. 이들 기능분화는 여전히 체계성과 안정성을 갖지 못하였다. 1공화국의 출범과 함께 기획처가 설치되었고 기획처는 재정, 경제, 금융, 산업, 물가 등에 대한 종합계획수립과 예산편성업무를 담당함으로써 재정시스템의 한 구성요소로서 기획기능을 수행하였으며, 또한 예산기능을 수행한 예산국을 기획처에 두어 예산기능을 동시에 수행하였다. 한국 전쟁은 재정시스템의 기제변화의 중요한 계기로 작용하였는데, 기획처는 폐지되고 대신 부흥부가 신설되었으며 예산국은 재무부로 이관되었다. 재정시스템 내 하위기능의 수행은 정치환경의 변화와 안정적인 시스템이 형성되지 못했다. 셋째, 중앙 재정시스템의 요동기로 볼 수 있는 5.16과도군사정부시기에는 과도정부의 등장처럼 재정시스템에 커다란 변화가 나타났다. 그것은 경제기획원의 신설과 이에 따른 재무부의 대폭적인 기능조정이었다. 예산국은 재무부에서 경제기획원으로 이관하여 종합계획 및 기획기능과 예산기능을 밀접하게 연계시켰으며, 회계 및 재무기능은 재무부가 전담하여 수행하는 방식으로 재정시스템 전반에 커다란 변화가 나타났다. 경제기획원에 예산국을 두고 편성기준과를 신설하여 보다 체계적인 예산기능의 수행이 가능해졌다.

넷째, 중앙 재정시스템의 안정화기로 볼 수 있는 3공화국과 4공화국에서는 현재까지 축적된 재정시스템 내의 조직적 기제가 점차적으로 안정성을 띠면서 세부

적인 기능분화가 나타났다. 경제기획원은 종합계획 및 기획기능과 예산기능을 전담하는 것이 고착화되었고, 재무부는 재무 및 회계기능을 전담하게 되었다. 과도 군사정부의 연속선상에서 등장한 3공화국 시기에 경제기획원 하에 예산국과 함께 경제기획국이 설치되는 등 종합조정과 경제기획기능이 강화되었으며 나아가 경제조사기능도 강화되었는데 정부조직법 상에 나타난 조직적 기제의 변화만도 무려 10여 차례 이루어졌다. 뿐만 아니라 재무부 역시 산하에 국세청이 신설되기도 하였고, 세관국의 기능조정으로 정책업무는 재무부가 집행업무는 관세청이 맡는 등 보다 체계적으로 기능분화가 이루어졌다. 유신체제하의 4공화국의 등장은 재정시스템은 통치권자의 이념을 더욱 반영하는 형태로 나아갔는데, 경제규모의 성장과 함께 예산국이 예산실로 변화하는 등 대외 환경변화를 반영하는 미시적인 기능변화가 주를 이루었다. 중앙재정시스템을 구성하고 있는 경제기획원과 재무부라는 거시적 틀은 지속되었고, 각 하위 시스템 내 조직적 기제들은 미시적 수준에서 점진적 변화를 거듭하였다. 양 기관이 이러한 기능분담 하에서 증가하는 업무에 대처할 수 있도록 끊임없는 미시적 변화를 거듭하여 기능의 고도화와 업무의 세분화가 이루어지는 등의 진화적 현상도 관찰되었다. 즉, 재정시스템 내 업무는 팽창과 확장을 거듭하면서 미시적 변화의 축적에 따라 재정시스템의 변화가 초래되는 등의 진화적 성격의 변화양상이 나타났다.

이러한 재정기구의 제도적 변화는 시기에 따라 제도적 유증이 지속되는 특성, 중층적 제도화에 따른 제도의 진화, 단절적 균형에 의한 제도의 획기적인 변화로 나타났다. 하지만 많은 경우 이러한 제도의 변화는 명확한 구분을 보이면서 나타나기 보다는 각각의 특성이 혼재된 형태로 나타났다. 아울러 재정기구의 제도적 변화는 정치적 변화의 단절적 특성과 일치하는 형태로 나타나지는 않는다는 것을 보여주고 있다. 해방으로 인한 정국의 변화보다는 제 1공화국의 등장이 보다 중요한 재정기구의 제도적 변화로 나타났고, 4.19 학생혁명으로 등장한 제 2공화국보다는 5.16 군사혁명으로 출범한 제 3공화국이 보다 뚜렷한 제도적 변화의 양상으로 나타난다. 하지만 유신이라고 하는 정치제도의 단절적 균형이 재정기구의 단절적 균형으로 이어지지 않는 것도 또한 볼 수 있다. 따라서 재정기구의 제도적 변화 및 진화는 재정 및 예산, 또는 기획기능과 관련된 국가재정기능의 중층적 제도화에 의해 변화되는 것을 알 수 있다.

요컨대, 본 연구는 중앙 재정시스템의 형성 및 변화과정에서 나타난 다양한 변화의 모습을 포착할 수 있었다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 중앙재정시스템의 변화의 모습은 미시적 수준의 지속적인 변화를 동시에 추적하면서 제도적 맥락 하에서 나타나는 경로의존적 변화, 제도변화의 결정적 계기로 작용한 역사적 사건들에 의한 제도변화, 제도 구성요소 간의 마찰 혹은 상호조정 에 따라 나타나는 제도의 증층적 축적에 따른 변화 등이었는데, 제 변화요소를 관찰할 수 있었다는 것이 기존의 연구와 차별되는 성과라 할 것이다. 다만 재정시스템의 조직적 기제의 변화모습을 동태적으로 규명하기보다는 다소 정태적인 규명에 그쳤다는 한계를 가진다.

■ 참고문헌

- 가재창. 1985. “계획예산제도의 비교적 고찰: 영국·불란서·호주를 중심으로.” 《충남대 법률행정연구소논문집》 13.
- 강신택. 1996. “상이한 정치·행정의 제도적 맥락과 예산운영에 대한 이해.” 《행정논총》 34(2): 319-344.
- 강신택. 1997. “한국예산론 연구사 서설.” 정정길·이달곤 공편. 《한국행정의 연구》. 서울: 박영사.
- 김대영. 2000. “지방세수확충을 위한 탄력세율 제도 활용 촉진 방안.” 《재정정책논집》 2: 107-129.
- 김동건. 1992. “최근 미국의 예산·조세개혁과 그 시사점.” 《행정논총》 30(1): 157-180.
- 김미나. 2004. “공무원 특별채용제도의 경로 의존적 변화: 박정희정권의 군인 특별채용 사례를 중심으로.” 《한국행정논집》 16(1): 81-106.
- 김석준. 1996. 《미군정 시대의 국가와 행정》. 이화여자대학교 출판부.
- 김성철. 1999. “성과주의예산제도의 도입에 관한 비교연구.” 《중앙행정논집》 13(2): 109-124.
- 김중성. 1999. 한국행정제도의 지속성에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.
- 김중성. 2000. “미군정 행정조직의 경로의존성.” 《한국사회와 행정연구》 11(1): 277-291.
- 김중성. 2002. “신제도주의의 행정학적 함의.” 《사회과학연구: 충남대》. 13: 59-82.
- 김흥기 편. 1999. 《영육의 한국경제: 비사 경제기획원 33년》. 매일경제신문사.

- 나중식. 1999. “김대중정부의 제2차 중앙재정기구개편에 관한 사례분석.” 《한국정책학회보》 8(3): 27-48.
- 박정수. 1999. “교육재정체계 개혁방안.” 《지방행정연구》 46: 50-66.
- 박천오. 1997. 《한국관료제의 이해》. 박영사.
- 박희현. 1949. “한국 재정의 전망.” 《법정지》 4월호.
- 방민석·김정해. 2003. “대기업규제정책에 대한 신제도주의적 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로.” 《한국행정학보》 37(4): 233-259.
- 송근원. 1998. “복지 예산과 국방 예산의 관계.” 《한국행정학보》 32(1): 11-26.
- 신무섭. 2002. 《재무행정학》. 서울: 대영문화사.
- 안해균. 1980. “제2공화국 행정체제분석.” 《행정논총》 37(2): 73-98.
- 염재호. 1994. “국가정책과 신제도주의.” 《사회비평》 11: 10-33
- 염재호. 2000. “제도형성의 동인과 변화: 한국 근대화와 관료제의 제도론적 분석.” 한국정치학회 한국정치사 기획학술회의 발표논문. 1-14.
- 염재호·홍성만·왕재선. 2004. “정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로.” 《정부학연구》 10(1): 5-49.
- 오석홍. 1997. “우리나라 중앙행정기구의 변천.” 《행정논총》 35(1): 69-96.
- 오연천. 1995. “예산편성과 운영방식의 개편방향.” 《행정논총》 33(1). 239-260.
- 오연천. 1996. “정부예산제도의 발전방향.” 《감사》 45.
- 유상근. 1973. “미군정기의 행정기구.” 《한국행정학보》 7: 121-131.
- 유일호. 1999. 재정개혁. 《정책포럼》 26.
- 유종해·유영욱. 1998. 《한국행정사》. 대영문화사.
- 유 훈. 2003. 《재무행정론》. 법문사.
- 윤성식. 2003. 《예산론》. 나남출판.
- 윤용희. 1987. 《한국정치의 체계분석》. 서울: 법문사.
- 이중훈. 1980. “미군정경제의 역사적 성격.” 송건호·백기완 외. 《해방전후사의 인식: 2판》. 서울: 한길사.
- 정용덕·김근세. 1998. “한국 중앙재정기구의 개혁방향.” 《한국행정학보》 32(1): 81-96.
- 정정길. 1994. 《대통령의 경제리더십》. 한국경제신문사.
- 조석준. 1967. “미군정 및 제1공화국의 중앙부처기구의 변천에 관한 연구.” 《행정논총》 5(1): 121-162.

- 하연섭. 2002. "신제도주의의 최근경향: 이론적 자기혁신과 수렴." 《한국행정학보》 36(4) 339-360
- 하연섭. 2003. 《제도분석: 이론과 쟁점》. 다산출판사.
- 하연섭. 2006. "신제도주의적 이론적 진화와 정책연구." 《행정논총》 44(2): 217-247.
- 현진권. 2001. 재정정책 방향. 《ITBI 리뷰》 7(2).
- 황윤원·기노진. 1999. "우리나라 기금제도의 문제점과 개선방향." 《행정논총》 37(2): 223-254.
- 김진현·지동욱. 1966.9. 신동아.
- 기획처직제. 1948.11.4. 대통령령 제17호.
- 법제처. 1948-1979. 정부조직법. 예산회계법. 재무부직제.
- 총무처 행정관리국. 1980. 《정부조직변천사》.
- 한국법제연구회. 1971. 《미군정 법령총람(국문판)》.
- 한국재정 40년사 편찬위원회. 1990. 《한국재정 40년사》. 서울: 한국개발연구원.
- 행정자치부 행정관리국. 1998. 《대한민국 정부조직 변천사》. 행정자치부.
- Ashford, Douglas E. 1992. "Historical Context and Policy Studies." In Douglas E. Ashford(ed). *History and Context in Comparative Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburg Press.
- Conde, D. W. 1966. *Untold History of Modern Korea* 3.
- Hall, P. A. and C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies* 44: 936-957.
- Hall, P. A. 1997. "The Role of Interests, Institutions, and ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations." In Mark Irving Lichbach and Alans. Zuckerman(eds). *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. 174-207. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. J. 1988. "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy." In G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno (eds.). *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approach to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16(2): 223-246.
- Thelen, Kathleen & Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." In Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University

Press.

Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in comparative Politics." *Annual Review of Political Science*. June 2: 369-404.

Thelen, Kathleen. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis." In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer(eds). *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. 208-240. New York: Cambridge University Press.