

연구논문

재정관련 중앙행정조직 개편의 의의와 과제*

옥 동 석**

함 영 진***

- I. 머리말
- II. 경제정책의 목표와 중앙행정제도
- III. 재정관련 중앙행정조직의 변천
- IV. 미국의 재정관련 중앙행정조직
- V. 재정관련 중앙 행정기관의 향후 개편과제

〈요약〉

본 논문은 경제정책에 관한 일반적인 논의를 통해 ①시장질서 확립을 위한 정책기능의 여타 정책 기능과 분화 필요성, ②통화안정기능, 금융안정기능과 재정정책의 분리 필요성, ③재정정책의 통합 적 조정관리 필요성, ④재정정책 내부의 네 단계별(기획, 승인, 집행, 보고) 견제기능 확보 필요성, ⑤재정정책과 규제(또는 정책조정기능)의 통합 필요성을 주장하였다.

본 논문은 위 다섯 가지 명제를 중심으로 우리나라의 재정관련 중앙행정조직의 변천과정을 조명하 며 평가하였다. 우선 1994년의 재정경제원 출범은 ①의 관점에서 타당하고(공정거래위 분리), ② 의 관점에서는 부적절하였으며(한은 독립 부족한 상태에서 재정과 금융을 총괄하는 부처 출범), ⑤의 관점에서도 부적절하였으며(정부정책 조정기능과 재정정책의 분리), ④의 관점에서는 재정정 책이 아직 세련 성숙하지 못했다는 점을 지적하였다. 그리고 1997년의 기획예산위와 예산청, 재정 경제부를 분리하는 조직개편은 ③의 관점에서 문제가 있었으며, 재정경제부의 금융정책실 축소는 ②의 관점에서 진일보한 것으로 평가할 수 있다. 1999년의 조직개편(금융감독위원회 설치)은 ②의 측면을 보다 강화하였으며, 기획예산처의 출범은 ③의 측면이 진전된 것이었다. 이후 기획예산처의 2005년, 2007년 조직개편은 ③의 노력이 강화되었지만 다른 한편으로 ④의 측면에서 일부 문제(공 공기관의 관리형태)가 있었다고 할 수 있다. 그리고 2008년의 조직개편은 ②의 측면(금융위원회 설치)이 보다 보완되었으며, ⑤의 측면(정책조정기능의 재정경제부 이관)과 ③의 측면(기획예산처 와 재정경제부 통합)이 진전되었으나 ④의 측면에서는 큰 진전이 없었다.

이러한 다섯 가지 명제가 우리나라의 경제정책관련 중앙조직의 향후 개선과정의 목표가 될 수 있 다는 측면에서 미국 OMB를 조명하였다. 또 이를 통해 우리나라 기획재정부와의 차이점을 살펴보 며 향후 논의되어야 할 개편방향을 제안하고자 하였다. 그래서 OMB의 매트릭스형 조직(정책프로

* 이 논문은 인천대학교 2007년도 자체연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 인천대학교 무역학과 교수(dsock@incheon.ac.kr)

*** 인천대학교 동북아발전연구원 연구원, 인천대학교 무역학과 박사

그럼을 담당하는 거대 실 조직들을 가운데 두고, 예산, 정책조정 등 각각의 기능을 수행하며 이들을 활용하는 조직형태)을 집중 조명하고, OMB가 입법조정기능까지 담당하며 ⑤의 측면이 매우 강조되고 있음을 지적하였으며, 또 미국에서는 재무부가 따로 구분되어 ④의 관점이 강하다는 것을 강조하였다. 그리고 우리나라에서는 ②의 측면에서 통화안정과 금융안정의 분화 필요성이 있으며, ④의 측면에서 진전이 있어야 할 것이다.

[주제어: 재정정책, 기획재정부, 재정관련 중앙행정조직]

I. 머리말

재정관련 중앙행정조직은 지난 15년간 많은 변화를 겪었다. 1994년에는 경제기획원과 재무부가 통합한 재정경제원이 출범하였고, 1998년에는 재정경제원이 기획예산위원회, 재정경제부, 예산청으로 분리되었으며, 1999년에는 기획예산위원회와 예산청이 통합하여 기획예산처가 설립되었다. 그리고 2008년에는 재정경제부를 기획예산처와 통합하고, 재정경제부의 금융정책기능을 분리하여 중앙행정기관으로서의 금융위원회를 설치하였다.

재정정책을 수행하는 재정예산기능은 정부가 정책목표를 달성하는 가장 중요한 수단이라 할 수 있다. 일반적으로 정부정책을 효과적으로 수행하기 위해서는 재정정책을 포함한 정부정책 전반에 대한 정책기능체계를 확립하고, 각각의 정책기능을 수행하는 조직체계를 정렬하여야 할 것이다. 정부정책의 일원으로서 재정정책이 제 역할을 수행하기 위해서는 재정예산기능의 책임과 의무를 행정부와 국회 사이에, 중앙정부와 지방정부 사이에, 그리고 행정부내의 각 중앙행정기관 사이에 적절하게 규정하는 것이 필요하다. 지난 15년간 우리나라의 재정관련 중앙행정조직의 변천은 재정예산기능에 대한 다양한 생각과 주장을 반영한 시행착오의 과정이라 할 수 있다.

1994년 경제기획원과 재무부가 통합되어 재정경제원이 출범한 것은 정부주도 경제계획기능, 정부부문 비대화에 대한 반발과 함께 민간주도의 민주적 경제운용에 대한 국민적 열망을 반영한다. 1998년 재정경제원이 3개 조직으로 분리된 이유는 재정경제원이 너무 비대하고 강력하여 이를 견제하지 못하여 1997년 외환위기가 나타났다는 인식이 있었기 때문이다. 그리고 1999년에는 재정기획, 정부

개혁을 담당하던 기획예산위원회와 예산편성 및 집행관리를 담당하는 예산청을 통합하여 재정예산기능의 이원화에 따른 비효율을 개선하였다. 2008년에는 재정정책과 금융정책의 분리를 보다 강화하고, 재정예산기능과 경제정책 전반의 조정기능을 강화하기 위한 조직개편이 시도되었다.

본 연구는 재정예산기능에 초점을 맞추어 중앙행정조직의 개편과정을 조명하며 향후의 과제를 제안하는데 목적을 두었다. 재정관련 중앙행정조직은 1994년, 1998년, 1999년, 2008년에 각각 크게 변화하였는데, 당시에는 중앙정부 행정조직 전반에 대한 문제제기 과정에서 주로 논의되었다. 다시 말해 정부조직 전반을 구조조정하는 측면에서 논의가 이루어짐으로써 재정관련 정부조직에 초점을 맞춘 심층적 연구와 분석은 부족하였다고 말할 수 있다(이창원(2007) 등 참조). 물론 국정관리, 외교안보, 산업경제, 교육·환경, 사회복지·문화 등 분야에 따른 정부조직 논의는 있었으나 정용덕·김근세(1998)를 제외하면 재정분야에 초점을 맞춘 연구는 거의 없었다 할 수 있다.

본 연구는 재정관련 중앙정부조직 개편의 과제를 도출하기 위하여 크게 세 가지 측면에서 논의를 진행하였다. 첫째, 경제정책의 목표와 기능 그리고 이들의 조직구조에 대한 일반적 인식을 정리하였다. 여기서는 OECD, 세계은행 등의 발간자료와 연구들을 주로 참조하였다(Bill(1994), Richard and Tommasi(2001), Schiavo-Campo and Tommasi(1999) 등 참조). 둘째, 우리나라의 경제정책에 대한 인식변화와 그에 따른 중앙행정조직의 변천과정을 정부발간물과 함께 관련 논문을 통해 조명하였다. 셋째, 우리나라와 같은 대통령제 국가인 미국의 재정관련 중앙행정조직인 OMB의 기능과 내부조직을 조명하며 우리나라와 비교분석하는 방법으로 조직개편의 과제를 도출하였다(Tomkin(1998), Sckick(2000) 등 참조).

이를 위하여 제Ⅱ절에서는 경제정책의 기본적인 목표와 수단들을 전반적으로 조명하며 바람직한 중앙행정제도의 기본 틀과 주요 명제들을 정리해 보았다. 제Ⅲ절에서는 우리나라의 경제정책 특히 재정관련 중앙행정조직의 변화를 연혁적으로 정리하며, 제Ⅱ절에서 제시된 명제들을 중심으로 그 변화의 추세를 읽어 보았다. 제Ⅳ절은 미국의 대표적인 재정관련 조직인 OMB와 재무부를 조명하였는데, 이들을 통해 제Ⅴ절에서는 향후 과제를 생각해 보았다. 이들 과제에 대해서는 보다 심층적인 논의가 있어야 하겠지만, 본 연구의 기본적 의의는 경제정책에

관한 제반 이론들을 정리하고 조직관련 명제들을 발굴하면서 중앙행정조직 개편 방향의 논의 필요성을 지적하는 것이다.

II. 경제정책의 목표와 중앙행정제도

1. 경제정책의 목표와 수단

일반적으로 경제정책의 목표는 ①시장질서의 확립, ②자원배분의 효율성, ③소득분배의 공평성, ④경제안정화 등 네 가지로 구분될 수 있다.¹⁾ 정부가 시장질서 확립을 위한 법적 제도적 틀을 구축하면, 경제정책의 나머지 목표인 ②, ③, ④는 원칙적으로 시장기능을 통해 달성된다. 그런데 시장기능은 이들을 충분히 달성하지 못하기 때문에 시장기능의 결과를 교정하기 위하여 정부는 자율적 시장기능에 개입하게 된다.

시장기능의 결과를 교정하기 위한 정부부문은 정치적 의사결정을 통해 형성된다. 정부부문 또는 일반정부(*general government*)는 ‘국가(Sovereignty)’라는 단일의 법인격에 포함되는 정부행정조직과 개별 법인격을 갖는 준정부기관을 망라한다. 그리고 상업적 산업적 활동에 종사하는 기업들 중에서 정부부문이 실질적으로 통제하는 기관을 공기업이라 일컫는다.²⁾ 공기업부문과 정부부문을 합쳐 공공부문이라고 하는데, 공기업도 경제정책의 목표를 위해 정부가 소유 통제하는 법인이지만 그 소유권기능이 정부의 여타 기능(시장규제 및 산업정책)과 명확하게 분리될 수 있다는 점에서 준정부기관과 다르다.³⁾

1) 자원배분, 소득분배, 경제안정화가 경제정책의 세 가지 중요기능이라는 것은 Musgrave and Musgrave(1973) 이후 경제학자들 사이에 널리 인식되어 왔다. 그리고 1980년대 이후 제도 경제학의 논의가 활발해지면서 시장질서 확립 역시 경제정책의 중요한 목표로 인식되고 있다.

2) 공공부문, 일반정부, 준정부기관, 공기업 등의 개념 분류에 대한 논의는 옥동석(2007) 참조.

3) 정부가 소유하고 통제하는 법인이 시장규제와 산업정책 등을 수행하고 있다면 준정부기관으로 분류되는 것이 바람직하다. 그런데 정부의 정책적 기능과 명확하게 구분되며 상업, 산업적 기능을 주로 수행하는 법인에 대해 정부가 소유권 기능만을 행사하고 있다면 공기업(*state owned enterprises, public enterprises*)이 된다. 공기업의 전형에 대한 이와 같은 개념적 설명은 OECD(2005) 참조.

정부부문이 경제정책의 목표를 달성하기 위하여 활용가능한 정책수단들은 크게 정부부문의 거래를 망라하는 재정정책(fiscal policy)과 통화량을 변동하는 통화정책(monetary policy) 그리고 규제(regulation)를 들 수 있다. 재정정책은 정부부문(또는 일반정부)에 포함되는 정부행정조직과 준정부기관들이 보유하는 경제적 자원을 사용하여 재화와 서비스를 생산·구매하거나 판매·이전하는 거래활동을 말한다. 통화정책은 중앙은행을 통해 수행되는데, 중앙은행은 금융공기업으로 분류되기 때문에 일반정부에 포함되지 않는다.

그리고 규제는 법률, 시행령, 시행규칙 그리고 이들에 의한 정부부문의 권한 행사 등을 의미한다. 규제는 정부부문 이외의 경제주체들에게 경제적 부담을 지우며 다른 경제주체들에게 경제적 이익을 부여한다는 점에서 재정정책적 거래와는 구분될 수 있다. 예컨대 정부가 조세로 조성한 자금으로 특정 지역에 입주한 공장에 보조금을 제공하는 것은 정부의 거래가 된다. 반면 수도권에 공장 총량을 법률로 규제하면 수도권에 진입하려는 공장에 경제적 부담을 지우고 이미 수도권에 입지한 공장에게는 경제적 이득을 제공하는 것이 된다. 일반적으로 규제는 시장지배력, 외부성, 정보의 비대칭성을 교정함으로써 적절한 가격으로 적절한 물량의 재화와 서비스를 보장하고자 할 때 사용된다.

그런데 재정정책에 포함되는 거래들은 다시 현금거래와 현금지출입과 직접 관련되지 않는 비현금거래로 구분할 수 있다. 후자는 국공유재산의 사용·처분, 조세지출(조세감면), 정부보증 등과 같이 현금 지출입이 수반되지 않는 경제적 자원의 증감변동을 의미한다. 이러한 구분은 정부부문의 예산회계가 전통적으로 현금주의 기준에 따르기 때문에 나타나는데, 만약 정부의 예산회계가 발생주의 기준으로 이루어진다면 거래는 경제적 자원의 증감변동으로 정의되어 이와 같은 구분은 큰 의미가 없을 것이다.

회계연도마다 정부부문의 거래들을 계획하여 총합 정리한 통계표를 예산(budget)이라 한다. 그런데 행정부가 입법부에 제출하는 예산의 범위는 각국의 역사적 전통과 관행에 따라 서로 다르다. 재정정책의 범위는 정부행정기관뿐만 아니라 준정부기관의 거래를 모두 망라하는데, 많은 국가에서 준정부기관 전체 또는 일부가 입법부에 제출되는 예산에 포함되지 않는다.⁴⁾

4) 많은 국가에서는 국회 제출 예산의 범위와 재정의 범위가 일치하지 않기 때문에 예산외, 비

또한 거의 대부분 국가에서 예산은 현금거래만을 포함하여 현금이 수반되지 않는 비현금거래들을 제외하고 있다.⁵⁾ 1990년대 이후 뉴질랜드, 영국 등 선진국들이 소위 발생주의 예산을 채택함으로써 비현금거래도 예산에 포함되어야 한다는 논의가 확산되고 있다. 준정부기관과 비현금거래 등 예산의 범위에 포함되지 않는 재정거래들이 많으면 많을수록 행정부의 재량권은 더 크지만 재정의 투명성은 저하할 것이다.

재정정책은 경제정책의 목표들 중에서 ②, ③, ④의 세 가지 목표와 모두 연관된다. 이에 반해 통화정책은 ④의 기능, 즉 물가안정을 통한 경제안정화를 주된 목적으로 하는데, 중앙은행이 통화량과 금리를 조절하기 위해 수행하는 제반 활동을 의미한다. 대부분의 국가에서 중앙은행은 '국가'와 별도의 법인격을 갖는 금융공기업으로 설치되는데, 중앙은행이 수행하는 공개시장조작, 재할인을 결정, 지급준비율 결정 등이 모두 통화정책으로 간주된다.

통화정책의 목표에는 물가안정 이외에 금융안정이 포함되기도 한다.⁶⁾ 우리나라에서는 한국은행이 물가안정과 금융안정이라는 정책목표를 총괄하였기 때문에 이 모두를 포괄하여 금융정책이라고도 하였다. 그러나 십수년 전부터는 물가안정을 추구하는 통화안정(monetary stability)과 금융기관과 금융시장의 안정성을 의미하는 금융안정(financial stability)의 개념이 엄격하게 구분되고 있다.⁷⁾

재정정책, 통화·금융정책에 이어 세 번째 정책수단으로서의 규제는 개별 시장에서의 시장실패를 교정하여 적절한 가격, 품질, 물량을 보장하기 위해 사용된다. 도로, 철도, 물, 에너지 등의 공익사업(public utilities)과 외부성이 존재하는 산업에서 정부는 적절한 가격, 품질, 물량으로 시장의 안정성을 보장하기 위해 다양한 정책적 규제들을 활용하고 있다. 수요자와 공급자들이 안정적인 거래를 형성할 수 있도록 정부가 각종 규제를 행사하는 것은 금융시장에서도 많이 나타나고 있다. 그런데 금융안정이 특별히 중요한 이유는 금융시장 자체가 매우 불안정

예산 그리고 통합재정이라는 용어를 사용하고 있다.

5) 우리나라 국가재정법에 의하면 세입과 세출은 모두 현금거래로서 정의된다.

6) 한국은행(2001) 참조.

7) Crockett(1997) 참조. 금융안정은 주요 금융기관들이 외부의 개입과 지원 없이 자신의 계약상 의무를 준수하는 데(금융기관의 안정성), 또한 금융시장의 가격이 구조적으로 안정되고 단기에 변동하지 않는다는 데(금융시장의 안정성) 높은 신뢰도가 형성되는 것을 말한다.

적인 경향이 있으며, 이러한 불안정성이 경제 전반에 걸쳐 엄청난 규모의 부정적 외부효과를 가지기 때문이다.⁸⁾

2. 경제정책수단과 중앙행정조직

경제정책의 네 가지 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 정부가 각종 정책수단들을 총괄적으로 조정하며 일관성 있게 사용하는 것이 바람직하다. 반면 정책목표가 완전히 상이한 경우에는 이들을 구분하는 조직체계를 형성하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 공정한 시장질서를 확립하여 시장기능을 구축하는 정책목표(①)와 시장기능을 보완하는 정책목표(②, ③, ④)는 상이하기 때문에 이들을 구분하는 것이 바람직할 것이다.

경제정책수단에 대한 조직체계 설정에서 생각할 수 있는 두 번째 명제는, 경제안정화(④)의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 중앙은행의 독립성을 통해 통화정책을 재정정책과 분리하는 것이다. 통화정책은 여타의 정부부문 또는 재정정책으로부터 정치적으로 독립하여 운영되는 것이 바람직하다는 것이다. 이러한 판단의 근거에는 통화정책에 대한 경제학자들의 일반적인 믿음이 있다.⁹⁾

첫째, 정부보다는 중앙은행이 인플레이션 억제라는 목표를 잘 달성할 수 있다는 것이다. 정치인들은 인플레이션 억제라는 공약을 어기고 득표를 위한 정치적 목표를 위해 금융정책을 운용할 가능성이 높다. 그리고 정책효과의 시차(time lag) 때문에 금융정책은 장기적 관점에서 운용되는 것이 바람직한데, 정치인들은 조급하고 장기적 시계를 갖기 어렵다. 따라서 독립된 중앙은행은 금융정책을 보다 더 적절하고 신뢰성 있게 운용할 수 있다.

둘째, 중앙은행의 독립성과 인플레이션 억제 사이에 상관관계가 있다는 실증연구가 있다는 것이다. 다수의 실증연구에 의하면 ‘중앙은행의 독립은 인플레이션을 억제할 수 있다’고 설명한다. 물론 실증연구에 대한 비판이 없는 것은 아니지만 대부분의 국가들은 중앙은행의 독립이 필요하다고 인식한다. 중앙은행의 독립성 강화는 중앙은행의 투명성과 해명책임성(accountability)을 어떻게 보장할 것

8) 금융서비스는 공공재(public goods)로서 비경합성, 배제불가능성의 속성을 지닌다. 이에 대한 논의는 Crockett(1997) 참조.

9) Bell(2003) 참조.

인가의 문제를 낳을 것이다.

중앙은행의 독립성, 또는 금융정책의 독립성에 대한 인식은 1970년대 중반에 이르러 더욱 강화되었다. 1970년대 이전에는 거시경제에 대해 케인지안 시각이 우세하였는데, 이에 의하면 인플레이션과 실업 사이에는 맞교환(trade-off)이라는 필립스 곡선이 성립하였다. 따라서 중앙은행은 물가안정과 완전고용이라는 상충되는 이중적 목표를 동시에 달성해야 하기 때문에, 재정정책과 보조를 맞출 필요가 있었다.

그러나 1970년대 중반 이후에는 통화주의의 시각이 우세하게 되었는데, 확장적 재정정책은 장기적으로 실업문제를 해결하지 못하고 물가상승만을 부추길 뿐이다. 인플레이션은 과도한 통화공급의 결과이고 실업문제는 노동시장의 구조적 문제일 뿐이기 때문에 거시경제정책은 중장기적으로 인플레이션 관리라는 한 가지 목표를 가져야 한다. 중앙은행이 인플레이션 억제라는 목표에 집중하여 경제안정화를 도모할 때 완전고용을 달성하기 위한 여타의 정책수단들이 보다 효과적으로 기능할 수 있다는 것이다.

그런데 물가안정이라는 목표는 금융안정이라는 정책목표와도 밀접하게 관련되어 있다. 통화공급을 조절하기 위한 각종의 통화정책은 금융기관에 대한 각종 규제와도 연관되어 있기 때문에 통화안정을 보장하기 위해서는 금융안정이 필수적이다. 역으로 금융안정이 이루어지기 위해서는 통화안정도 필요하다. 통화안정과 금융안정을 위해 중앙은행과 금융규제기관이 여타 정부부문으로부터 독립될 필요성이 각별히 인정되고 있다.¹⁰⁾

결국 통화안정, 금융안정 기능들은 재정정책과 행정조직과 제도적으로 구분될 필요성이 있다. 이에 반해 재정정책 그 자체는 통합적으로 운영되는 것이 바람직하다는 인식이 역사적으로 강화되어 왔다. 다시 말해 재정정책은 재정정책 분야에 포함되는 모든 재정거래들이 총괄적으로 조정 수행되어야 한다. 통화안정, 금융안정 등을 추구하는 기관들의 정치적 독립성이 점차 중요해지는 것과 달리, 재정정책에서는 정부부문 전체의 통합성이 점차 중시되고 있는 것이다. 여기서 경제정책 행정조직에 대한 세 번째 명제를 설정할 수 있다.

근대적 재정민주주의의 모범적인 제도를 발전시킨 영국 그리고 권력분립의

10) Quintyn and Taylor(2002) 참조.

원칙 하에서 대통령제 재정제도를 발전시킨 미국은 모두 재정운용에 있어서 통합적인 재정의 중요성을 강조하였다.¹¹⁾ 통합재정의 범위가 정부부문의 모든 펀드를 포함해야 한다는 초기의 인식에서 출발하여, 최근에는 준정부기관을 망라하여 일반정부의 모든 기관들이 보유하는 재정자원으로 확대해야 한다는 인식으로 발전하고 있다. 또한 정부부문의 현금거래뿐만 아니라 발생주의 기준 하에서 모든 경제적 거래가 통합재정에 포함되어야 한다는 인식이 보편화되고 있다.

조직체계에 대한 네 번째 명제는 재정정책에서 단계별 구분필요성을 지적하는 것이다. 통합재정의 운용은 진행과정에 따라 기획(planning)·승인(authorization)·집행 및 보고(execution and reporting)·사후검사(audit)의 네 단계로 구성된다. 일반적으로 그 진행단계에 따라 ‘견제와 균형’의 원리를 존중하여 행정부와 입법부의 권한과 책임이 각각 다르게 규정된다. 대부분의 국가에서 예산의 편성과 집행은 행정부가 담당하고 예산의 승인과 사후검사는 입법부가 담당하고 있다. 그리고 행정부 내에서도 예산의 편성과 집행은 그 세부기능(예컨대, 예산의 총괄조정, 예산사업의 수행, 국고자금의 관리 등)을 구분하여 중앙행정기관별 조직체계를 달리 하고 있다.

행정부 내에서 재정 또는 예산의 기획기능은 피라미드식 체계에 따라 분화된다. 통합재정을 총괄적으로 조정 기획하는 예산실(budget office)과 소관분야의 재정을 조정 기획하는 집행부처(line ministries)가 분리된다. 재정에 관한 의사결정은 재정수지, 재정규모, 분야별 재정배분을 결정하는 거시재정과 분야별 배분 내에서 개별 재정사업의 규모와 내용을 결정하는 미시재정으로 구분된다. 예산실은 거시재정에, 집행부처는 미시재정에 집중하며 총액배분자율편성(top-down)과 부처 요구중앙편성(bottom-up)의 협상과 조정과정을 통해 서로 균형을 이루게 된다.

재정사업의 집행기능에서는 국고자금을 관리하는 국고실(treasury)과 사업집행을 담당하는 집행부처를 일반적으로 분리하고 있다. 개별 집행부처도 부처내의 재무관리(financial management) 기능을 독자적으로 수행하지만, 범정부적 재무관리 기능은 국고실을 통해서 이루어진다. 국고실은 예산항목에 따른 집행의 적정성, 자금배정, 지출원인행위 등을 관리하고(예산의 집행) 수입과 지출, 채무 원리

11) 통합재정의 역사적 발전과정에 대해서는 옥동석(2004)의 제Ⅱ장 제2절, 제Ⅲ장의 제5절을 참조.

금 등을 예측 관리하며(재무계획), 수입과 지출의 적정성을 확보하고 현금 및 유동성을 관리하며(현금 및 채무관리), 원장과 계정을 관리하고 재무보고를 위한 회계기준을 수립하는(회계 및 보고) 등의 기능을 수행한다.¹²⁾

국고실은 예산편성 및 재정기획 기능을 담당하는 예산실과 상호 긴밀하게 협조하지만 긴장관계를 형성하기도 한다. 국고실의 일차적인 임무는 입법부에서 승인된 예산항목에 따라 자금을 적정하게 집행하는 것이기 때문에, 예산항목의 해석에서 예산실과 갈등을 빚을 수도 있다.¹³⁾ 국가에 따라서는 국고실과 정부회계의 관리기능을 예산실과 동일한 정부부처에 포함시키기도 하고(영국의 HM Treasury), 또는 예산편성기능과 분리하여 별도의 정부부처(OMB와 Department of Treasury가 분리된 미국)에 맡기기도 한다.

집행부처의 사업집행은 부처 소관의 준정부기관들에 의해 수행될 수도 있다. 준정부기관은 정부의 정책사업을 집행하는 기관으로서의 성격이 강하기 때문에 공기업에 대한 정부관리형태와 구분되고 있다. 준정부기관은 정부가 정책적 이유로 당해 기관의 소유권을 보유함과 동시에 당해 기관의 사업에 긴밀하게 개입해야 하는 기관을 말한다. 반면 공기업은 정부가 당해 기관의 사업에 개입할 필요성이 낮기 때문에 그 소유권만을 보유하는 기관이다. 따라서 공기업에 대해서는 그 소유권 기능을 구분하여 소관 정부부처와 다른 별도의 정부부처에 집중시킬 수 있다.¹⁴⁾

조직체계에 대한 다섯 번째 명제는 시장실패를 교정하기 위한 정책수단의 총괄적 조정기능의 필요성을 들 수 있다. 재정정책과 규제는 사실상 동일한 정책목표를 추구한다고 볼 수 있기 때문에 이들을 통합조정하는 노력이 중요하다. 따라서 재정정책과 규제 등의 정책조정기능은 통합되는 것이 바람직하다. 규제는 일반적인 산업정책과 특정적인 산업정책으로 구분될 수 있는데, 이들 각각이 재정정책과 유기적으로 연관되는 것이 필요하다.¹⁵⁾

12) Allen and Tommasi(2001), 제9장 참조.

13) 미국에서는 예산항목의 내용에 대한 해석이 입법부와 행정부, 그리고 행정부 내에서 관리예산처와 재무부의 입장이 서로 다를 수 있다는 점을 감안하여 감사원(GAO)은 예산항목에 대한 해석지침을 발간하고 있다.

14) OECD(2005) 참조.

15) 일반경쟁 규제기관과 산업별 전문규제기관에 대한 논의는 이원우편(2008), P.659 논의 참조.

경제정책의 중앙행정조직 설계를 위한 다섯 가지 명제를 살펴보았는데 이들을 다시 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 경제정책의 중앙행정조직 설계의 다섯 가지 명제

- 〈명제 1〉 공정한 시장질서를 구축하는 정책기능과 시장질서를 보완하는 정책기능은 분리 조직되는 것이 적절하다.
- 〈명제 2〉 경제안정화 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 통화안정과 금융안정을 추구하는 중앙은행과 금융규제기관이 정부조직에서 분리되는 것이 적절하다.
- 〈명제 3〉 정부부문 전체, 정부거래 전체의 통합적 운용이 가능하도록 재정정책운용 기관이 설계되어야 한다.
- 〈명제 4〉 통합재정의 운용과정 내에서는 '견제와 균형'의 원리가 존중되어야 한다.
- 〈명제 5〉 시장실패의 교정이라는 동일한 목표를 가진 정책수단(재정정책 및 규제)은 총괄적으로 조정되어야 한다.

Ⅲ. 재정관련 중앙행정조직의 변천

1. 정부수립 이후 김영삼 정부까지

1948년 정부수립 이후 재정 및 예산관련 정부조직은 기획처와 재무부로 각각 출범하였다. 기획처는 예산기능과 함께 자재와 물가에 관한 종합적 계획을 수립하였는데 예산국·경제계획국·물동계획국(物動計劃局)·물가관리국으로 구성되었다. 재무부는 정부의 회계·출납과 국채·조세·화폐·금융·전매에 관한 사무를 담당하였는데, 리재국(理財局)·사세국(司稅局)·회계국·세관국·전매국으로 각각 구성되었다. 정부수립 이후 시장경제가 발달하지 않은 상태에서 경제 전체의 계획 통제기능이 강조되었는데, 기획처가 예산기능과 함께 시장전반에 대한 통제기능을 수행하도록 하였다.

1955년에는 기획처의 예산기능을 재무부로 이관하고 기획처를 부흥부로 신설 개편하였다. 부흥부는 산업경제에 관한 종합적 계획과 그 실시의 관리·조정에 관한 사무를 담당하도록 하였다. 재무부는 예산국·리재국·사세국·세관국·관리국으로 개편되었다. 이 당시 재무부는 예산·금융·조세·정부회계·국유재산 등 재정과

금융정책에 관한 모든 권한을 행사하는 종합적인 정책기관이었다. 이러한 조직개편은 경제 전반에 대한 계획, 통제기능을 약화시키고 시장경제의 틀을 강화하기 위한 것으로 생각된다.

1961년 이후 경제개발 5개년 계획이 수립 집행되면서 부흥부는 다시 경제기획원으로 신설 개편되었다. 경제기획원은 국민경제의 부흥개발에 관한 종합적 계획의 수립과 그 실시에 따르는 관리 및 조정에 관한 사무를 담당하였다. 재무부의 예산국은 경제기획원으로 이관되었으며, 경제기획원은 종합계획국·예산국·물동계획국·통계국으로 구성되었다. 경제기획원에는 중앙경제위원회를 두었는데, 국민경제의 부흥개발에 관한 종합적인 계획을 심의하도록 하였다. 또한 국토건설에 관한 사무를 관장하도록 하기 위하여 경제기획원장 소속 하에 국토건설청을 신설하였다.

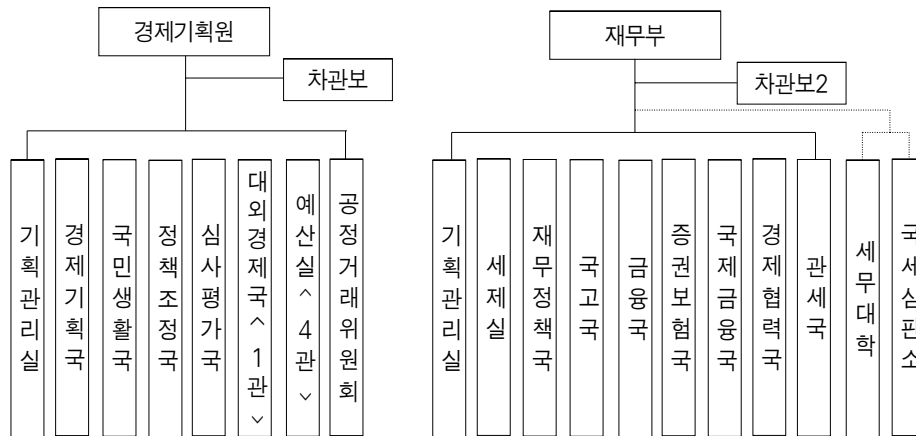
경제기획원은 1994년 재무부와 통합하여 재정경제원으로 출범하기까지 30여년간 경제계획, 예산편성, 정책조정, 예산관리 등의 업무를 수행하였다. 재정경제원으로 통합하기 직전에 경제기획원은 기획관리실, 경제기획국, 국민생활국, 정책조정국, 심사평가국, 대외경제국, 예산실, 공정거래위원회로 구성되었다.

또한 재무부는 1994년 재정경제원으로 통합되기 직전 세제실, 재무정책국, 국고국, 금융국, 증권보험국, 국제금융국, 경제협력국, 관세국으로 구성되었다. 여기서 재무정책국은 재무정책과, 자금시장과, 재정융자과, 국민저축과로 구성되었는데 재무정책과는 재정운용이 금융시장에 미치는 영향을 파악 조정하였다.

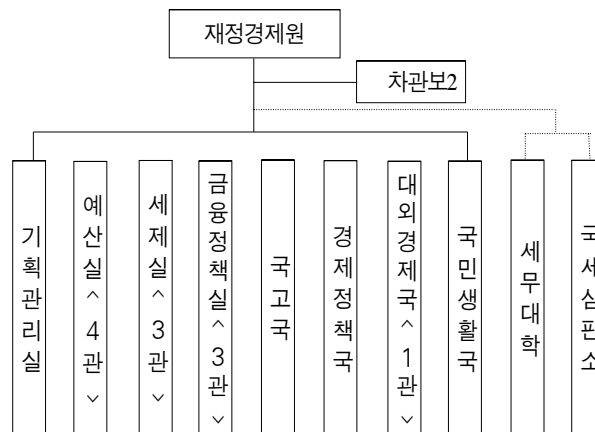
경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원을 신설하는 조치는 1994년 12월 김영삼 정부에 의해 이루어졌다. ‘작고 강력한 정부’를 구현한다는 기본방향 아래 재정경제원, 통상산업부, 정보통신부, 건설교통부의 신설·개편이 이루어졌는데 공정거래위원회는 국무총리 소속기관으로 변경되었다. 당시 재정경제원의 기능은 ‘경제사회발전을 위한 종합계획의 수립·운용 및 그 재원조달을 위한 계획의 조정, 예산의 편성 및 그 집행의 관리와 화폐·금융·국채·정부회계·내국세제·관세·외국환·대외경제협력·국유재산 및 전매에 관한 사무’로서 규정되었다. 재정경제원 소속 하에는 조달청, 국세청, 관세청, 통계청이 설치되었다.

〔그림 1〕 1994년 재정경제원 신설 당시의 조직개편도

〈개편전〉



〈개편후〉



주: 1관은 1심의관을 의미함.

〔그림 1〕은 1994년 경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원을 설립하는 당시의 조직개편도를 간단히 표시하였다. 우선 경제기획국과 정책조정국을 통합하여 경제정책국을 신설하였는데, 국민경제 전체에 대한 국가주도의 계획기능을 축소하며 각 중앙행정기관에 정책 자율성을 부여한 후 조정하는 기능에 주력하고자 하였다. 둘째, 경제기획원의 예산편성 및 예산관리기능과 재무부의 재정·금융정책 기능을 단일 부처로 통합하여 예산기능과 정부정책의 연계성을 강화하고

자 하였다. 셋째, 경제기획원과 재무부의 유사·중복기능을 통합하기 위하여 재무부의 관세국을 폐지하여 그 기능을 세제실로 흡수하고, 경제기획원의 대외경제국과 재무부의 경제협력을 대외경제국으로 통합하였다. 넷째, 재무부의 금융조직을 축소하기 위하여 종래의 재무정책국, 금융국, 증권보험국, 국제금융국을 통합해 금융정책실을 신설하였다.

경제기획원과 재무부의 통합과정에서 공정거래위원회는 재정경제원으로부터 분리되어 국무총리 소속기관으로 개편되었다. 공정한 시장경제질서를 구현하기 위한 공정거래 기능을 일반적인 경제정책 조정기능과 분리하고자 하였다. 공정거래위원회는 독점 및 불공정거래에 관한 사안을 심의·의결하기 위해 설립된 기관인데, 합의제 준사법기관으로 경쟁정책을 수립·운영하며 공정거래관련 사건을 심결·처리하는 역할을 담당한다. 공정거래제도는 시장경제체제의 기본원리인 ‘기업간의 공정하고 자유로운 경쟁’을 보장하기 위한 경제활동의 기본질서를 확립하기 위한 것이다.

그리고 제왕적 대통령제의 폐해를 방지하고 국무총리의 기능을 강화하기 위하여 국무총리에게 정부정책 조정기능을 부여하였다. 경제기획원의 경제기획국과 정책조정국이 통합되면서 경제기획원의 기획조정 및 심사평가기능이 국무총리 행정조정실로 이관된 것이다.

1994년의 정부조직 개편은 제II절에서 살펴본 명제들을 중심으로 평가할 수 있다. 첫째, 공정거래위원회를 재정경제원에서 분리하는 것은 공정한 시장질서를 구축하는 정책기능과 시장질서를 보완하는 정책기능은 분리 조직되는 것이 적절하다는 명제 1의 관점에서 설명할 수 있다. 둘째, 통화안정과 금융안정을 추구하는 중앙은행과 금융규제기관이 정부조직에서 분리되는 것이 적절하다는 명제 2의 관점에서 볼 때 재정경제원의 조직체계는 다소 성급했던 것으로 생각된다. 한국은행과 금융규제기구의 독립성이 확고하지 않은 상태에서 통화·금융정책과 재정정책을 통합 운영하는 조직을 출범시켰던 것이다. 셋째, 시장실패의 교정이라는 동일한 목표를 가진 정책수단(재정정책 및 규제)은 총괄적으로 조정되어야 한다는 명제 5의 관점에서 볼 때 정부정책 조정기능을 국무총리에게 부여한 것은 적절하지 않았던 것으로 생각된다. 그 외 나머지 명제들에 대해서는 특별한 변화가 없었던 것으로 평가될 수 있다.

2. 김대중 정부에서 노무현 정부까지

김대중 정부의 제1차 정부조직 개편작업은 1997년 외환위기 직후 대통령 취임 이전에 추진되었다. 정부조직 개편의 일차적인 목표는 조직감축과 축소로서 2원 14부 5처 14청의 조직편제를 17부 2처 16청으로 개편하였다. 여기서는 예산·재정과 관련하여 새로운 변화가 시도되었는데, 경제기획원과 재무부를 합한 재정경제원 조직은 너무 비대하고 강력하다는 문제 인식에서 출발하였다. 행정부 내에서 경제정책에 관하여 재정경제원을 견제할 조직이 없기 때문에 외환위기가 촉발되었다는 인식이 있었던 것이다.

예산·재정기능과 관련하여 당시에는 미국의 OMB(Office of Management and Budget)가 주로 참조되었다. 국가주도적 관료주의적 재정기능을 개혁하기 위해서는 대통령실에서 국가의 전략적 기획과 예산의 기본 틀을 설정해야 한다는 주장이 설득력을 얻었다.¹⁶⁾ 관료주의를 타파하고 대통령의 국정기획·관리 역량을 강화하기 위하여 대통령 소속 하에 기획예산위원회를 신설하고자 하였다. 그런데 국회 심의과정에서는 대통령의 지나친 권한 강화를 우려하여 예산의 실무적 편성기능은 예산청으로 분리하여 여전히 재정경제부 소관으로 두었다.

기획예산위원회는 사무처와 정부개혁실로 구성되는데 사무처에는 총무과와 재정기획국을 두고 있어, 기획예산위원회의 주요 기능은 재정기획국과 정부개혁실에 의해 수행된다고 할 수 있다. 재정기획국은 말 그대로 매년도 예산을 포함하여 중장기 재정에 관한 기획기능을 주로 수행하였다. 예산이 수반되는 중장기 국가정책의 기획·조정 그리고 매년도 예산편성지침을 작성·시달하는 기능을 주로 수행하였다. 그리고 정부개혁실은 일반정부와 공기업을 망라하는 공공부문 전반에 대한 민영화, 구조조정 등을 지휘하였다. 이 당시 정부개혁실은 외환위기 직후의 국가적 위기감에 힘입어 구조조정의 강력한 지휘본부 역할을 수행하였다.

예산실이 그 소속기관으로서의 예산청으로 분리되면서, 재정경제원은 재정경제부로 변경되었다. 예산청은 예산의 편성 및 집행의 관리에 관한 사무를 관장하는데, 총무과 이외에 예산총괄국, 경제예산국, 사회예산국, 행정예산국을 두었다. 예산총괄국의 기능은 매년도 예산편성과 관련된 총괄 조정업무를 담당하였는데,

16) 정용덕, 김근세(1998) 참조.

이들 기능은 기획예산위원회의 재정기획국과 업무가 상호 연계되어 있었다. 재정경제부의 조직은 [그림 1]의 재정경제원 기구 도표에서 예산실이 제외되고, 금융정책실이 금융정책국과 국제금융국으로, 대외경제국이 경제협력국으로 각각 변경된 것으로 볼 수 있다.

재정경제부의 금융정책실이 축소된 것은 1997년 12월 ‘금융감독기구의 설치 등에 관한 법률’이 제정되면서 1998년 4월 국무총리 소속 하에 금융감독위원회의 신설이 예정되어 있었기 때문이다. 금융감독위원회는 관치금융이라는 우리나라의 고질적 병폐를 치유하기 위하여 은행, 증권, 보험 등의 통합 금융감독기구를 재정경제부로부터 분리해야 한다는 취지에 따라 설립되었다. 금융감독위원회가 국무총리 소속으로 설립됨과 동시에, 국무총리의 행정조정실을 국무조정실로 개편하여 정책조정 및 심사평가 기능을 강화하였다.

김대중 정부의 ‘제2차 정부조직개편’은 김대중 정부 출범 후 1년 간의 국정운영과정에서 몇 가지 문제점이 제기되었으며, 또 제1차 개편에서 정부안 본래의 취지를 살려야 한다는 지적도 끊임없이 제기되었다. 이에 따라 1998년 11월부터 1999년 2월까지 4개월 동안 중앙부처를 대상으로 19개 민간전문기관이 참여하는 경영진단이 실시되었으며 경영진단조정위원회의 건의안을 기초로 정부조직이 개편되었다.

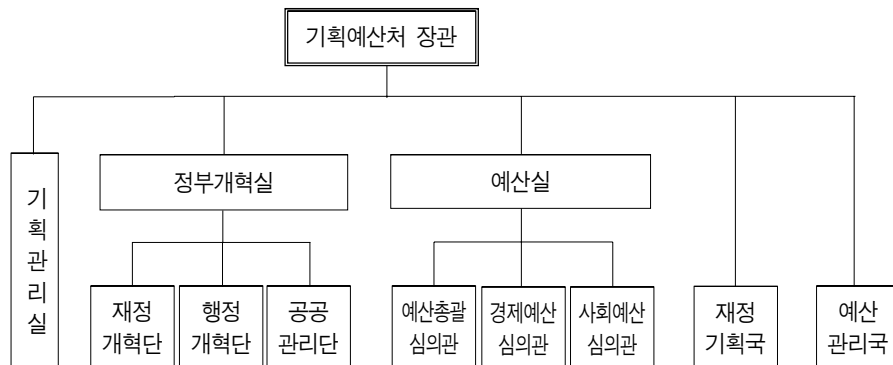
경영진단의 기본 목적은 과거의 ‘기구중심적 개편’을 ‘기능중심적 개편’으로 전환하는 데 있었다. 조직의 3요소인 기구·기능·인력 중에서 기능에 초점을 맞추는데, 부처별 세부기능을 분석하여 임무와 목표에 부합하는 기능을 재설제한 후 여기에 따라 기구와 인력을 조정하고자 하였다. 과거의 기구중심적 개편은 유사·중복기구, 과대·과소기구 등과 같은 조직의 문제점을 발굴하여 정부부처의 수를 결정하고, 다음으로 부처내 실·국의 수, 실·국별 과의 수, 과별 정원 등에 대해 일률적 기준을 적용하였다고 인식하였다.

기능중심적 개편은 ‘주요정책 기능조정’, ‘중앙기능의 지방이양’, ‘외부위탁 또는 민영화’, ‘책임운영기관 전환’, ‘부처간 기능조정’ 등 5가지로 정리될 수 있다. 여기서 ‘주요정책 기능조정’으로는, 국정홍보기능의 종합·체계화를 위한 국정홍보처 설치, 공정하고 투명한 인사제도를 위한 중앙인사위원회 설치, 경제현안 대응능력을 높이기 위한 경제정책조정기능 보완(국민경제자문회의, 경제정책

조정회의, 기획예산위원회와 예산청의 기획예산처 통합)을 들 수 있다. 그리고 ‘부처간 기능조정’에 의하여 금융기관의 인가 등 금융감독기능을 재정경제부에서 금융감독위원회로 이관하였다.

재정·예산기능의 이원화에 따른 비효율을 개선하기 위하여 기획예산위원회와 예산청을 통합하여 국무총리 소속의 기획예산처로 개편하였다. 기획예산처는 예산정책, 예산의 편성 및 집행의 관리, 재정개혁 및 행정개혁에 관한 사무를 관장하였다. 1999년 출범 당시의 기획예산처 기구도표는 [그림 2]와 같은데, 김대중 정부 시절인 2002년에는 기금정책국이 추가로 설치되었다. 기금관리기본법 및 부담금관리기본법의 제·개정으로 기금운용계획안도 예산안과 동일하게 국회의 심의절차를 거치게 됨에 따라 기금정책국을 신설하여 기금 및 부담금에 관한 업무를 수행하도록 하였다.

[그림 2] 1999년 출범 당시의 기획예산처 기구도표

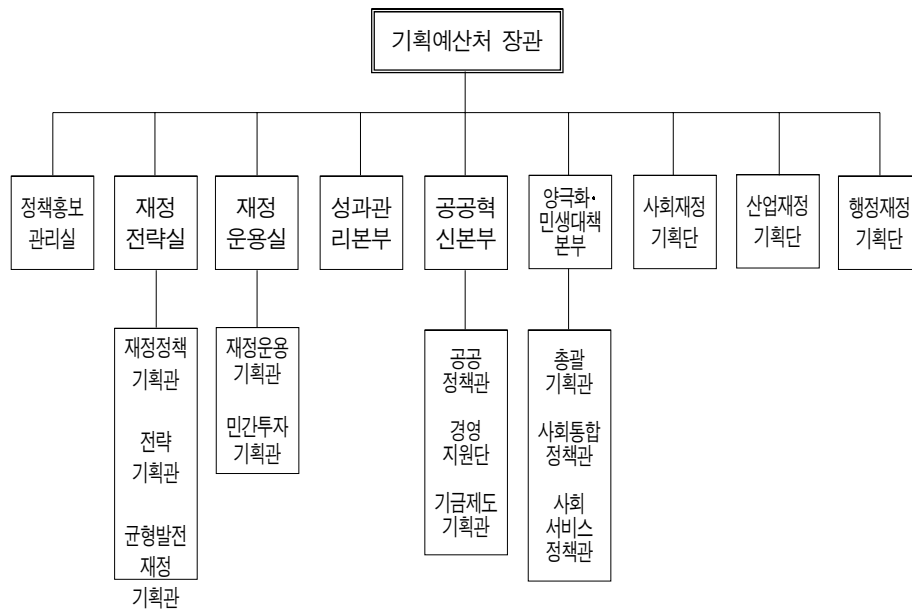


참여정부 출범과 동시에 기획예산처의 조직은 상당한 변화를 겪게 되었다. 2003년 3월 재정의 기획기능과 성과관리기능을 강화하기 위하여 재정기획국을 재정기획실로 확대하였다. 또한 정부개혁실을 재정개혁국으로 개편하여 정부개혁실에서 수행하던 행정개혁관련 업무를 대폭 축소함으로써 재정개혁국이 재정개혁과 공기업관리업무 등에 주력하도록 하였다. 2004년 3월에는 국가균형발전특별법의 제정으로 국가균형발전특별회계를 설치·운영하도록 함에 따라 관련 업무를 수행하기 위하여 재정기획실에 균형발전재정심의관이 신설되었다.

2005년 5월에는 기획예산처를 ‘전략기획본부로 전면 개편’한다는 기치 하에 대대적인 조직 개편이 있었다. 당시 기획예산처 조직의 문제점은 크게 세 가지로 인식되었다. 첫째, 예산의 총액배분 자율편성 제도가 도입되었음에도 불구하고 기획예산처 직원의 대부분(45%)은 여전히 각 부처의 개별사업 편성에 치중하고 있었다. 둘째, 각 정부부처는 동일한 내용에 대해 재정기획실(국가재정운용계획, 성과이 관리 담당), 예산실(예산편성 담당), 기금정책국(기금운용계획 담당) 등을 중복 상대해야 하는 비효율성이 있었다. 셋째, 새로운 업무수요(공공기관 혁신, 민간투자 활성화 등)에 대한 탄력적 대응이 미흡하고 실국간 업무중복 및 의사소통이 미흡하였다.

이러한 문제점을 해소하기 위한 조직개편의 기본방향은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 개별사업 편성 기능을 축소하여 거시 재정정책, 중장기 기획 및 전략적 자원배분, 성과관리 기능을 담당할 인력을 상대적으로 증가시켰다. 둘째, 3개 실국에 흩어져 있던 부처담당기능을 3개의 재정기획단으로 통합한 후, 재정기획단과의 협조를 통해 중장기 재정전략(재정전략실), 국가재정운용계획과 단년도 예산·기금 편성(재정운용실), 성과관리(성과관리본부)가 이루어지도록 하였다.

[그림 3] 2007년 현재 기획예산처 기구도표

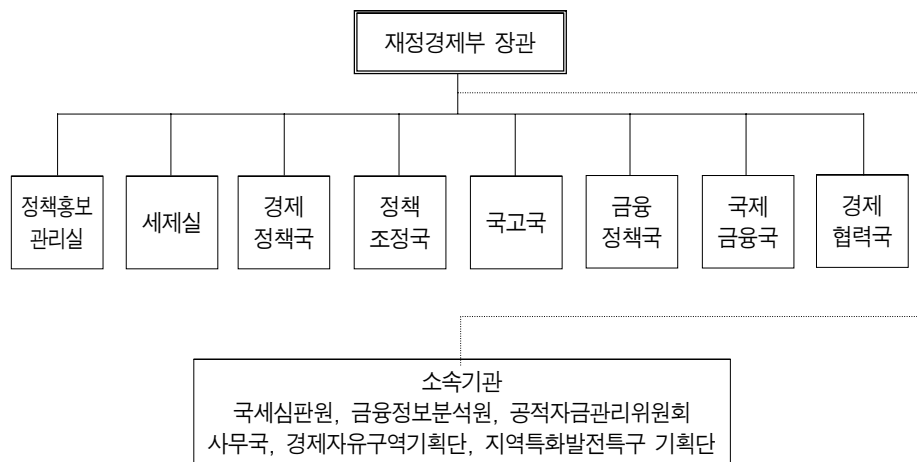


셋째, 환경변화에 따라 새롭게 수요가 제기되어 온 기능(공공기관 혁신, 민간투자 지원, 법안비용추계 기능 등)을 보강하기 위한 조직을 구축하였다. 조직개편의 세 가지 방향에 따라 기획예산처의 하부조직을 정책홍보관리실·재정전략실·재정운용실·성과관리본부·공공혁신본부·사회재정기획단·산업재정기획단 및 행정재정기획단으로 정비하였다.

그리고 2007년 6월에는 대통령 소속의 ‘빈부격차·차별시정위원회’와 ‘사람입국·일자리위원회’를 통합한 ‘양극화·민생대책위원회’의 운영 및 업무 지원을 위한 양극화·민생대책본부를 기획예산처에 설치하였다. 그 결과 2007년 7월 현재 기획예산처는 3실 3본부 4단 11관 34팀 25과·담당관의 조직으로서 정원 470명의 조직으로 확대되었다. 기획예산처 조직은 대폭 확대된 반면, 재정경제부는 [그림 4]의 2007년 현재 기구도표에서 보는 바와 같이 노무현 정부에서 조직 확대가 크게 이루어지지 않았다.

김대중 정부의 1997년, 1999년의 정부조직개편은 제Ⅱ절에서 살펴본 명제를 기준으로 할 때 다음과 같이 평가될 수 있다. 첫째, 재정경제부의 금융정책실을 축소하고 나아가 금융감독위원회를 설치한 것은 통화안정, 금융안정을 재정정책 기능과 분리했다는 측면(명제 2)에서 상당한 진전이라 할 수 있다. 둘째, 재정정책의 통합적 운용이 강조되어야 한다는 측면에서(명제 3) 볼 때 1997년의 개편은 문제가 있었으나 1999년 기획예산처로 통합한 것은 바람직한 변화로 볼 수 있다.

[그림 4] 2007년 현재 재정경제부 기구도표



참여정부 하에서 기획예산처는 2005년, 2007년 조직개편을 통해 재정정책의 통합적 운용이 크게 강화되기 시작하였다. 그러나 공공기관의 관리운용에 대한 조직개편은 정부조직 내부의 '견제와 균형'이라는 명제 3의 관점에서 볼 때 바람직스럽다고 볼 수는 없다.

3. 이명박 정부의 중앙행정조직 개편

2008년 1월 구성된 이명박 정부의 대통령직 인수위원회가 가장 역점을 두고 추진한 과제는 정부기능과 조직의 개편이었다. 노무현 정부의 '큰 정부'를 '작은 정부'로 개편하기 위해 가장 먼저 중앙정부의 행정조직을 광역화하고 부처 수를 줄이고자 하였다. 인수위원회의 '정부혁신·규제개혁 TF'에 의하면 정부개편의 특징을 '상충부를 줄이고 부처 중심의 책임행정을 구현' '미래에 대비하는 기능과 거시적인 기획·조정을 강화' '수요자 입장에서 기능을 정비' '각 부처로 흩어진 비슷하거나 연관된 기능을 광역화' '꼭 해야 할 일은 확실히 챙기도록 강화' '조직개편과 규제개혁을 연계해 확실한 성과를 확보' 등 다섯 가지로 정리하고 있다.¹⁷⁾

기능과 분야별 개편방안은 모두 여섯 가지로 정리되고 있다. 첫째, 대통령 보좌기구 정예화 및 권한·책임 명확화를 위해, 대통령 비서실과 경호실을 대통령실로 통합하고, 대통령실 규모를 축소하며, 기존의 국정과제위원회를 폐지 또는 유관부처로 이관하였다. 둘째, 국무총리실 기능을 합리화하고 부처 중심체제를 확립하기 위하여 국무총리비서실과 국무조정실을 통합하고 국정홍보처를 폐지하였다. 셋째, 지나치게 격상된 조직의 위상을 정상화한다는 취지로 독립위원회의 지위를 조정하고, 부총리제를 폐지하며, 장관급 일부를 차관급으로 조정하였다. 넷째, 정책기획·조정 역량을 강화하고 재정기능 일원화를 위해 기획예산처와 재정경제부를 통합하여 기획재정부를 신설하였다.

다섯째, 기능중심의 편제와 유사 기능의 광역화를 추진하였다. 금융정책과 감독기능을 통합하여 금융위원회로 확대하고, 업종과 영역별로 분산되어 있는 기업

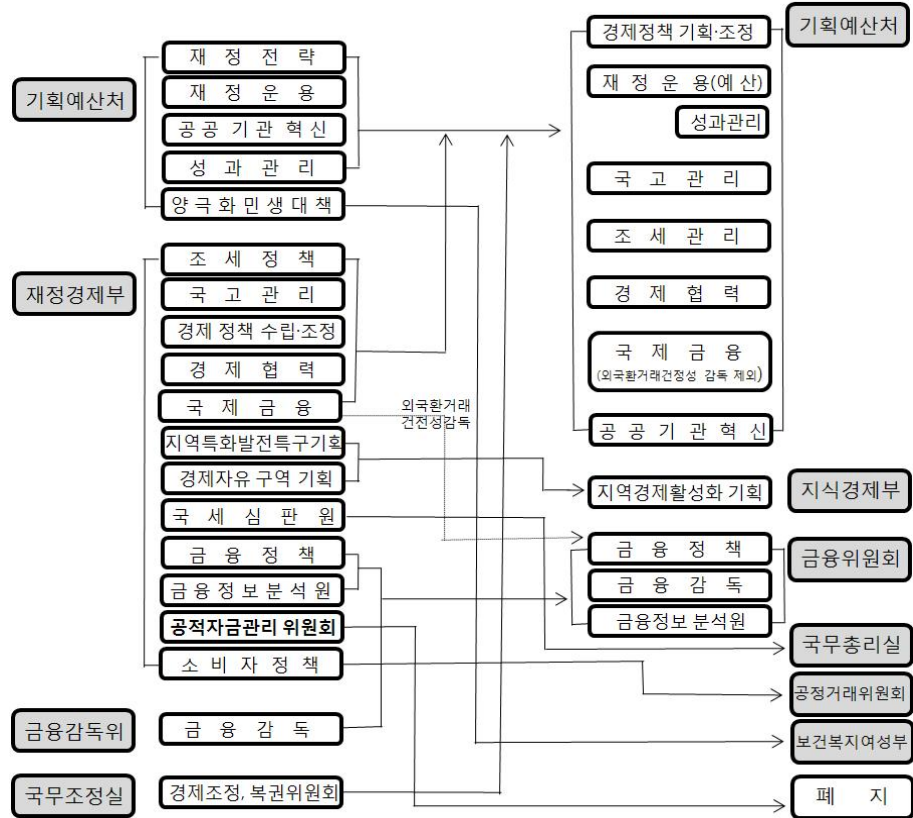
17) 정부혁신·규제개혁 TF, 「정부 기능과 조직 개편」, 인수위 발표자료, 제17대 대통령직 인수위원회, 2008년 1월 16일.

지원기능을 통합하기 위하여 산업자원부와 정보통신부를 지식경제부로 통합하며, 농림부, 해양수산부의 어업수산정책, 보건복지부의 식품산업정책을 통합하여 농수산식품부를 신설하고, 교육인적자원부와 과학기술부를 교육과학기술부로 통합하며, 생애주기별 맞춤형 복지와 통합적 사회투자 지원체계를 구축하기 위해 보건복지부, 여성가족부 등을 보건복지가족부로 통합하고, 국토해양자원 및 물류기능의 통합을 위하여 건설교통부, 해양수산부로부터 국토해양부를 설치하고, 인사관리·조직관리의 연계, 비상대비와 재난 예방·대처 등을 통합하는 행정안전부로 전환하였다. 마지막 여섯째 개편방안으로는 책임행정을 저해하는 위원회 조직을 대폭 축소·정비하였다.

본 연구의 논의와 관련되는 재정관련 정부조직의 개편방안에 대한 특징은 크게 세 가지를 정리할 수 있다. 첫째, 국가의 중장기 비전과 전략을 수립하고 각종 정책의 조정기능을 강화하기 위하여 정책기획·조정기능을 기획재정부로 통합하였다. 기획예산처의 재정전략, 재정경제부의 경제정책 및 정책조정, 국무조정실의 경제정책 조정을 묶어 기획·조정창구를 단일화하고자 하였다. 둘째, 예산·국고·세제 등의 재정기능이 분산돼 재정건전성에 대한 통제가 취약하다고 보아 기획예산처의 예산운용·성과관리, 재정경제부의 세제·국고, 국무조정실의 복권기금운동을 통합하였다. 셋째, 금융정책과 금융감독기능이 여타의 정부 정책기능과 분리되어 금융행정의 책임성을 강화하고, 정책과 감독기능이 상호 견제될 수 있도록 하였다.

대형화·겸업화·국제화 등 급격히 변화하는 금융환경에 능동적으로 대응하고 금융산업의 발전을 위하여, 재정경제부의 금융정책기능과 금융감독위원회의 감독정책기능을 통합하여 금융위원회를 설치하였다. 또한 금융정책과 감독집행사항을 명확히 구분하여 금융행정의 책임성을 강화하기 위하여, 금융위원회 위원장이 금융감독원의 원장을 겸임하던 것을 대통령이 금융감독원의 원장을 임명하도록 하여 금융정책기능과 감독집행기능 사이에 견제와 균형을 확보하고자 하였다. 금융감독위원회와 달리 금융위원회는 정부조직법에 따른 중앙행정기관으로 규정되었고, 또 설립 근거법률에서 ‘금융감독위원회와 재정경제부등과의 관계’를 삭제함으로써 그 독립성을 강화하였다.

(그림 5) 2008년 2월의 재정·금융관련 조직개편



자료: 제17대 대통령직 인수위원회, 「정부기능과 조직개편」, 정부혁신/규제개혁 TF, 2008. 1.16.

경제정책의 기획 및 조정기능을 기획재정부로 통합하고, 재정정책기능을 전반적으로 통합하고, 금융정책기능과 재정정책기능의 분리를 강화한 것은 제II절에서 제시된 명제들을 중심으로 볼 때 긍정적으로 평가될 수 있을 것이다. 경제정책 조정기능의 통합은 명제 5의 관점에서, 재정정책의 통합은 명제 3의 관점에서, 금융정책기능의 독립성 강화는 명제 2의 관점에서 설득력을 갖고 있다. 그러나 통합재정의 운용과정에서 구현되어야 할 견제와 균형의 원리가 다소 미흡하였으며, 정책기능 통합에 따라 국무총리와 재정경제부 장관의 위상 변화에 대한 장기적인 검토가 필요하게 되었다.

IV. 미국의 재정관련 중앙행정조직

1. 미국의 OMB(관리예산처)

미국의 OMB(Office of Management and Budget, 관리예산처)는 연방정부의 수뇌부에서 중요한 위치를 차지하며 대통령, 행정부, 의회를 서로 연결시키는 네트워크 상에서 핵심적인 부서라 할 수 있다. OMB의 중요성에 대해서는 미국 상원의 청문회에서 OMB 처장에 대한 소개에서 잘 드러난다고 할 수 있다. 상원 정부업무위원회(Committee on Governmental Affairs) 위원장은 OMB 처장을 ‘행정부에서 두 번째로 막강한 직위(the second most powerful job in the Executive Branch of government)’로 소개하곤 한다.¹⁸⁾

미국 정부에서 OMB의 역할이 매우 중요한 이유는 OMB가 예산, 입법, 관리, 규제(budget, legislation, management, regulation)에 대한 검토권한을 통해 공공정책의 효과에 전반적이고도 중요한 영향력을 행사하기 때문이다. 예산에 대한 검토는 예산편성기능을, 관리에 대한 검토는 예산집행에 대한 관리기능을, 입법에 대한 검토는 법률 제·개정에 대한 조정기능을, 규제에 대한 검토는 정부부처의 각종 규제를 재규제하는 기능을 각각 의미한다.

OMB의 예산·입법·관리·규제에 대한 역할은 [그림 6]에서 표시된 OMB 조직도에서 잘 드러난다. OMB 조직은 크게 세 개의 부분으로 구성되는데, 이들은 정책자원관리실, OMB 지원조직, 재정관리 관련조직으로 구분할 수 있다. 그림에서는 과(Branch) 단위 이상의 조직들을 표시하고 있는데, OMB에는 4개의 정책자원관리실, 7개의 OMB 지원조직, 그리고 5개의 재정관리 관련조직이 있다. OMB에는 모두 2명의 차관(Deputy Director)과 5명의 실장(Associate Director), 1명의 처장보(Assistant Director)가 있다. 5명의 실장은 행정실장 1명, 정책자원관리실장 4명으로 구성되어 있으며, 1명의 처장보는 예산검토본부의 장으로 보임된다. OMB의 공무원은 정무직과 경력직으로 구분되는데, 고위직 중에서 예산검토본부의 장만 유일한 경력직 공무원이기 때문에 처장보가 최고위 경력직 공무원이라 할 수 있다.

18) Tomkin(1998), pp. 26 - 27 참조,

[그림 6] 미국 관리예산처(OMB)의 조직도



주: 굵은 글씨는 원자료의 굵은 글씨를 그대로 표현한 것인데 국장급 이상의 조직을 의미하는 것으로 생각된다.

자료: OMB Organization Chart, www.whitehouse.gov/omb

OMB 조직에서 가장 핵심적인 기구는 4개의 정책자원관리실(RMOs, Resource Management Offices)이다. 이들은 정부 각 부처의 정책프로그램들에 대한 각종 정

책정보의 보관소인데, OMB의 각 기구와 조직들이 예산·입법·관리·규제와 관련된 업무를 수행할 때 종합정보센터로서 기능을 한다. 정책자원관리실은 정책프로그램 분야에 따라 네 개의 실로 구성되는데, 자연자원 프로그램(Natural Resource Programs), 인적자원 프로그램(Human Resource Programs), 일반행정 프로그램(General Government Programs), 국가안보 프로그램(National Security Programs) 등과 같다. 각각의 실장에 포함되어 있는 국(Division)의 내용은 <표 2>와 같다.

네 명의 정책자원관리실장(PAD, Program Associate Director로 불리움)은 정치적으로 임명되는 정무직이고, 그 하위의 국장(Division Chief)과 과장(Branch Chief)들은 정치적으로 임명되지 않는 경력직(career positions)이다. 정책자원관리실에 근무하는 소속 직원들은 프로그램 분석관(program examiners)으로서 OMB의 보병 역할을 하고 있다. 이들은 기관별 또는 주제별 분석업무를 독자적으로 담당하는데, 이는 업무의 책임성을 고취하기 위한 것이다. 그렇다고 하여 분석관이 한 개 기관을 담당하는 것은 아닌데, 경우에 따라 여러 정부부처(중앙행정기관)의 프로그램들 또는 단일 정부부처의 여러 프로그램들을 담당하기도 한다. 또한 여러 정부부처에 관련되어 고도의 조정기능을 요하는 대규모 분석작업에서는 분석관들이 팀을 구성하여 작업하기도 한다.

〈표 1〉 정책자원관리실의 국·과 단위 구성

자연자원 프로그램실	인적자원 프로그램실	일반행정 프로그램실	국가안보 프로그램실
·에너지·과학·수자원(Energy, Science & Water) 국 - 에너지 과 - 과학·우주 과 - 수자원·전기 과 ·자연자원(Natural Resources) 국 - 농업 과 - 환경 과 - 내륙 과	·건강(Health) 국 - 건강재원 과 - 공중의료 과 - 건강·인적서비스 과 ·교육·인적자원(Education & Human Resources) 국 - 교육 과 - 소득보전 과 - 노동 과	·교통·내무·법무·공공서비스(Transportation, Homeland, Justice & Services) 국 - 교통/GSA 과 - 내무치안 과 - 법무과 ·주택·국고·산업(Housing, Treasury, Commerce) 국 - 주택 과 - 국고 과 - 산업 과	·외무(International Affairs) 국 - 국가 과 - 경제문제 과 ·국가안보(National Security) 국 - 지시, 통제, 커뮤니케이션, 컴퓨터, 정보 과 - 운영지원 과 - 병력구조, 투자 과 - 재향군인, 군인체력과 과

자료: OMB Organization Chart, www.whitehouse.gov/omb

OMB의 조직구조와 업무처리에서 정책자원관리실이 매우 중요한 기능을 담당하기 때문에 프로그램 분석관들은 OMB의 업무에서 가장 핵심적인 역할을 한다. 프로그램 분석관들은 자신의 소관 분야에서 예산·입법·관리·규제에 관한 주요 정책쟁점들을 처리해 나가야 한다. 그들은 각종 정책정보들을 분석하여 서면 또는 구두로 보고해야 할 뿐만 아니라 당해 정책쟁점에 관하여 토의해야 한다. 따라서 프로그램 분석관들은 자신의 소관 분야에서 OMB 업무수행에 필요한 ‘정보의 수집·분석·전달 및 파급’이라는 세 가지 역할을 수행한다. 그리고 분석관들은 국정 전반과 소관 분야에서 상당한 통찰력을 갖고 있기 때문에 범정부적인 태스크포스, 연구위원회, 대통령자문위원회 등에 참여하기도 한다.

OMB 내에서 정책자원관리실 다음으로 큰 조직은 예산검토본부(Budget Review Office)인데, 이는 예산분석·시스템국(Budget Analysis and Systems Division)과 예산검토·제도국(Budget Review and Concepts Division)으로 나뉜다.¹⁹⁾ 예산검토본부는 행정부 전체의 예산과정을 조정하여 대통령의 예산안을 편성하고 이를 의회에 제출하는 업무를 담당하고 있다. 정책자원관리실에 정무직인 네 명의 실장(Associate Director)이 있는데 반해, 예산본부의 장은 처장보(Assistant Director)로서 경력직 공무원이다. 예산검토본부의 장은 OMB 내에서 경력직 공무원으로서는 가장 고위직이다.

예산분석·시스템국의 예산분석과(Budget Analysis Branch)는 정확한 경제전망과 그에 기초한 재정총량 및 개별 프로그램에 대한 예측과 분석을 하는 곳이다. 예산분석과는 정무직인 OMB 경제정책관(Office of Economic Policy)과 함께 거시경제운용에 관한 OMB의 정책적 기능을 수행한다. 예산분석과는 경제전망 및 예산총량에 대한 대통령과 의회와 협의과정에서 대통령을 보좌하기 때문에, 의회의 예산처(Congressional Budget Office)와 예산위원회(Budget Committees)와 연락부서 역할을 수행한다. 예산분석·시스템국의 예산시스템과(Budget Systems Branch)는 컴퓨터 및 정보 전문가들로 구성되어 OMB의 중앙 컴퓨터 시스템(MAX 시스템)

19) 실 단위로 번역한 정책자원관리실의 경우 8개의 국(Division)이 있는데 반해 Budget Review Office는 2개의 국을 갖고 있다. 따라서 이를 예산실로 번역하면 정책자원관리실과 동등한 규모와 비중으로 오해될 수 있기 때문에 본 연구에서는 본부로 번역하였다. 특히 수년전만 하더라도 OMB의 예산본부는 예산국(Budget Review Division)으로 불리워졌다.

을 운영한다. MAX 시스템은 예산편성시스템과 예산관리시스템을 통합한 것인데, 행정부의 예산편성절차와 의회의 예산심사절차를 지원한다.

예산검토·제도국(Budget Review and Concepts Division)의 예산검토과(Budget Review Branch)는 대통령의 최종예산안을 편성하기 위한 조정작업과 의회의 예산심사과정을 추적하는 작업을 수행한다. 예산제도과(Budget Concepts Branch)는 각 중앙행정기관이 OMB에 제출하는 예산요구서의 양식에 대한 지침과 기준을 마련한다. 그리고 의회의 예산심사가 예산과 회계에 관한 각종 법률과 지침을 준수하는지 여부를 확인한다.

예산검토본부가 정책자원관리실을 활용하여 예산을 편성하는 곳이라면, 입법조정국(Legislative Reference Division)은 정책자원관리실을 활용하여 정부 각 부처가 소관하는 법률들에 대한 조정기능을 수행한다. OMB는 전통적으로 법률 제·개정과 관련하여 세 가지의 역할을 수행하여 왔다. 첫째, 입법조정(legislative clearance)으로서 각각의 정부부처가 제안하는 법률안이 대통령의 정책에 부합하는지 검토하는 것이다.²⁰⁾ 둘째, 상하 양원을 통과한 법률안에 대하여 대통령이 거부권을 행사할 것인지 판단할 수 있도록 정보와 조언을 제공하는 것이다. 셋째, 대통령이 제안할 법률안을 제정하는 것인데 이 역할은 시대에 따라 다소 변동이 있었다. OMB의 입법조정국(Legislative Reference Division)은 첫 번째와 두 번째의 역할로 인하여 정부의 중앙조정기능을 수행하게 되었다.

입법조정국은 기능분야별로 세 개의 과가 있는데, 경제·과학·행정과(Economic, Science, General Government Branch), 노동·복지·인력과(Labor, Welfare, Personnel Branch), 자원·국방·외교과(Resources, Defense, International Branch) 등이다. OMB가 입법조정을 하고자 할 때에는 법률에 의해 영향을 받게 될 정부부처, OMB의 다른 조직, 대통령 행정실(Executive Office of the President) 등의 자문을 구해야 한다.

입법조정국은 정책자원관리실과 밀접하게 협력하는데, 입법조정을 위해서는 정책프로그램에 관한 정보를 필요로 하기 때문이다. 법률과 관련된 행정부의 각종 제안 및 의회증언(testimony)은 OMB의 입법조정국을 경유하지만, 중앙조정과

20) 정부부처와 기관이 예산편성의 근거가 되는 사업인준법안(authorizing legislation)을 제안하고자 할 때에는 의회에 제시하기 전에 반드시 OMB에 의해 조정되어야 한다.

정에서 핵심적인 역할은 입법조정국보다 정책자원관리실에서 수행되고 있다.²¹⁾ 다시 말해 입법조정국이 입법에 관한 조정기능을 수행하지만 여기서 핵심적인 역할은 프로그램분석관들이 담당하는 것이다.

법률에 대한 조정과정은 다음과 같은 절차에 따라 진행된다. 입법조정국은 OMB에 공식적으로 접수된 법안을 프로그램 분석관에 이첩한다. 프로그램 분석관은 법안을 수용하거나 법안의 변경을 요청할 것인데, 변경하는 경우 요청사유서를 작성하여 관련되는 부처의 직원들과 회의 또는 전화를 통해 이들 변경사항을 논의한다. 이러한 협의가 완료되면 변경요청이 공식적인 절차에 따라 공문 처리된다. 즉 OMB 입법조정국은 변경요청을 관련 부처에 공식적으로 회신하고, 관련 부처는 OMB의 승인이 이루어진 것으로 간주하여 의회에 법안을 제출한다. 중요한 법안은 백악관이 의회에 제출하는데, 이 경우 OMB는 법안과 함께 대통령의 메시지, 백악관 언론 담당 보좌관이 발표할 설명서를 작성 송부한다.

그런데 법률 제·개정으로 연결되지 않는 의회 각 위원회에 대한 행정부의 증언은 다른 형태로 처리된다. 이 경우에는 각종 증언이 입법조정국에 의해 조정될 필요는 없다. 입법조정국을 통해 프로그램 분석관에 이첩될 수도 있고 또는 프로그램 분석관에 직접 이첩될 수도 있다. 그런데 수개의 정부부처와 기관이 관련되는 사항 또는 입법 활동으로 연결되는 사항에 대해서는 입법조정국이 개입한다.

상하 양원을 통과한 소위 의결법안(enrolled bill)에 대해서는 OMB가 거부권 행사 여부의 판단자료를 작성하여 대통령에게 제공한다. 판단자료에는 관련되는 정부기관들의 의견, 주요 쟁점에 대한 요약과 OMB의 분석 그리고 OMB의 건의가 포함된다. 이 과정에서 입법조정국은 의회로부터 법안을 입수하여 관련되는 모든 정부기관들과 관련되는 프로그램 분석관에게 송부한다. 입법조정국은 정부기관들과 프로그램 분석관의 의견을 정리하여 대통령의 거부권 행사여부를 최종적으로 건의한다.²²⁾

지금까지 OMB의 네 가지 검토 기능 중 예산(budget), 입법(legislation)에 대해 조명하였다. OMB는 정부부문의 관리(management)와 규제(regulation)에 대해서도 다수의 조직들을 보유하고 있다. 연방재정관리국(OFFM, Office of Federal

21) Tomkin(1998), p. 19 참조,

22) Tomkin(1998), pp. 19 - 20 참조,

Financial Management)은 정부부문 전반의 재정관리 정책을 개발하고 조정하는 역할을 수행하는데, 재정건전성·분석과(Financial Integrity and Analysis Branch), 재정기준·출연과(Financial Standards and Grants Branch)로 구성된다.

정보·규제업무국(OIRA, Office of Information and Regulatory Affairs)은 정보자원의 관리와 불필요한 서류의 감축 그리고 각 부처에서 제안하는 규제업무에 대한 분석을 담당한다. 이 업무는 4개의 과로서 구분되는데, 건강·교통·행정과(Health, Transportation and General Government Branch), 정보정책·기술과(Information Policy and Technology Branch), 자연자원·에너지·농업과(Natural Resources, Energy and Agriculture Branch), 통계·과학정책과(Statistical and Science Policy Branch) 등과 같다.

정보·규제업무국(OIRA)은 정부부문 전반의 정보요청과 서류작업을 감소시킬 목적으로 1980년 서류감축법(Paper Reduction Act)에 의해 창설되었다. 그런데 레이건 대통령이 취임한 직후에는 정보·규제업무국(OIRA)의 주요 업무목표는 서류작업 감소에서 규제활동 검토로 전환되었다. 대통령령에 의거하여 연방기관들은 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)으로 알려진 비용편익분석을 실시해야 하는데, 정보·규제업무국(OIRA)은 이 분석을 최종적으로 검토한다.

연방재정관리국(OFFM), 정보·규제업무국(OIRA) 외에도 연방조달정책관(Office of Federal Procurement Policy), E-정부·정보기술관(Office of E-Government and Information Technology), 성과·인사관리관(Performance and Personnel Management) 등은 OMB의 관리기능과 연관이 있다. 그리고 OMB에 대한 기타 지원조직으로는 고문변호사(General Counsel), 법무관(Legislative Affairs), 공보관(Communications), 관리관(Administration), 경제정책관(Economic Policy) 등이 있다.

지금까지 살펴본 미국 OMB 조직의 가장 중요한 특징은 4개의 정책자원관리실이 OMB 조직의 핵심이며 나머지 조직들은 이들 정책자원관리실을 활용하며 업무를 수행한다는 것이다. 이는 소위 매트릭스형 조직이라 할 수 있는데, 이와 같은 조직 형태는 <표 1>에서 살펴본 다섯 가지 명제를 적절히 구현하는 조직체계로 생각될 수 있다. 경제안정화 목표를 달성하기 위한 재정정책과 통화·금융정책의 조정기능은 정책자원관리실과 유기적 연관관계를 갖는 경제정책관을 통해, 재정정책의 통합적 운용은 정책자원관리실과 예산검토본부의 상호관계를 통해,

통합재정 내부의 견제와 균형은 정책자원관리실과 연방재정관리국, 연방조달정책관, 성과·인사관리관의 상호관계를 통해, 그리고 재정정책과 규제의 상호조화는 정책자원관리실과 정보·규제업무국의 상호관계를 통해 각각 달성될 수 있을 것이다.

2. 미국의 재무부(Department of Treasury)

미국 재무부는 기본적으로 미국의 경제시스템과 금융시스템을 보호하는 역할을 담당하는데, 미국이 경제적 번영을 구가하고 미국의 금융안정을 보장하는 책임을 지고 있다. 경제적 현안과 금융 현안에 대하여 대통령을 자문하며, 지속가능한 경제성장을 촉진하며, 금융제도의 개선을 추구하고 있다. 특히 재무부는 금융 인프라 구축에 필수적인 발권, 결제 및 연방정부 운영에 필요한 조세수입 및 자금차입을 담당하고 있다.

재무부의 기본적 기능은 연방정부의 자금조달, 조세 등 수입징수 및 지급, 발권업무, 정부계정과 공공채무의 관리, 은행 및 저축기관에 대한 감독, 국내 및 해외의 재무·통화·경제·무역·조세 정책에 대한 자문, 연방 자금조달 및 조세 법률의 집행, 조세포탈자 등의 조사 및 기소 등으로 설명될 수 있다.

재무부 조직은 부처실국(Departmental Offices)과 다수의 외국(外局, operating bureaus)으로 구성된다. 부처실·국은 재무부 전반의 정책수립과 관리 책임을 부담하며, 외국들은 재무부에 부여된 특정한 업무를 수행하는 조직이다. 재무부 인력의 98%는 외국에 소속되어 있다.

부처실국은 국내금융실(Office of Domestic Finance), 경제정책국(Office of Economic Policy), 자문관(Office of General Counsel), 해외동향실(Treasury's Office of International Affairs), 예산담당관(Management and Chief Financial Officer), 공보관(Office of Public Affairs), 조세정책국(Office of Tax Policy), 테러 및 금융정보실(Office of Terrorism and Financial Intelligence) 등으로 구성된다.

외국은 술·담배세 및 거래국(Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau), 조폐국(Bureau of Engraving and Printing), 공공채무관리국(Bureau of the Public Debt), 지역개발 금융기관 펀드(Community Development Financial Institution Fund), 금융

범죄조사 네트워크(Financial Crimes Enforcement Network), 정부재무관리 서비스(Financial Management Service), 검사총괄관(Inspector General), 세무행정 검사총괄관(Treasury Inspector General for Tax Administration), 내국수입 서비스(Internal Revenue Service), 금융감독원(Office of the Comptroller of the Currency), 저축기관 감독원(Office of Thrift Supervision), 주조국(U.S. Mint) 등으로 구성된다.

미국의 OMB와 재무부의 조직구조를 전반적으로 조명할 때 미국에서는 제 II 절에서 살펴본 경제정책 행정조직 설계의 다섯 가지 명제가 적절하게 구현되는 것으로 평가될 수 있다. 미국의 연방거래위원회, 법무부 반트러스터국은 OMB, 재무부와 별도의 조직으로서 공정한 시장질서를 구축하는 정책기능을 담당하고 있으며(명제 1), 연방준비제도와 재무부는 OMB와 별도의 조직으로서 각각 통화안정과 금융안정을 담당하고 있으며(명제 2), OMB는 통합재정 운용을 담당하고 있고(명제 3), 또 재정운용에서는 OMB, 재무부, 회계검사원(GAO) 등이 일정한 역할을 분담하고 있으며(명제 4), OMB가 경제정책조정기능을 수행하고 있다(명제 5).

V. 재정관련 중앙 행정기관의 향후 개편과제

1. 정책조정과 입법조정기능의 통합

1994년 경제기획원의 해체로 우리나라의 정책기획·조정 및 심사평가 기능이 재정예산기능과 분리되기 시작하였다. 그러나 이후 재정정책을 포함한 경제정책의 통합적 조정의 필요성과 중요성이 인식되면서, 2008년 2월의 정부개편에서는 재정예산기능을 중심으로 하는 정책기획·조정 그리고 심사평가 기능의 통합 필요성에 전문가들의 공감대가 형성되었다. 행정부 조직 내에서 정책기획, 정책조정, 성과관리 및 심사평가 기능을 재정예산기능과 연계 통합하는 것은 영국의 재무성(HM Treasury)뿐만 아니라 앞에서 살펴본 미국의 OMB 조직에서도 확인될 수 있다.

그런데 정부의 정책수단은 제 II 절에서 설명한 바와 같이 규제, 재정 및 통화

정책으로 구분될 수 있는데 물가안정을 추구하는 통화정책과 금융안정과 금융산업발전을 추구하는 금융정책은 재정정책과 분리될 필요가 있다. 반면 정책목표를 달성하기 위해 각종 정책수단들이 일관성 있게 체계적으로 운용되어야 한다는 측면에서는 규제와 재정정책이 통합 조정되는 것이 바람직할 것이다. 따라서 법률, 시행령, 시행규칙의 형태로 이루어지는 정책조정기능(입법조정기능 등)은 재정정책과 연계되어 수행될 수 있을 것이다. 미국에서 재정예산기능을 행사하는 OMB가 입법조정기능을 수행하는 것처럼 우리나라에서도 입법조정기능과 재정예산기능은 통합하는 것을 검토할 필요가 있다.

현재 우리나라에서는 법제처가 입법조정기능을 수행하고 있다. 정부조직법 제24조에 의하면 법제처는 ‘국무회의에 상정될 법령안·조약안과 총리령안 및 부령안의 심사와 기타 법제에 관한 사무를 전문적으로 관장’하고 있다. 법제처는 정책홍보관리실, 행정법제국, 경제법제국, 사회문화법제국, 행정심판관리국, 법령해석관리단, 법제지원단으로 구성된다. 여기서 입법조정기능은 정책홍보관리실의 ‘정부입법계획의 총괄·조정’ ‘훈령·예규 등 심사의 총괄·조정’과 행정·경제·사회문화 법제국의 법령 심사기능을 의미할 것이다.

물론 우리나라 법제처의 입법조정기능은 미국 OMB의 입법조정기능과 달리 법률체계의 검토, 법률 상호간의 일관성, 용어의 정비 등을 검토하는 것이다. 이에 반해 미국 OMB는 법률 내용 자체의 타당성을 검토하고 있기 때문에 그 권한이 훨씬 더 강력하다고 볼 수 있다. 우리나라의 기획재정부가 미국 OMB 수준의 입법조정기능을 행사하기 위해서는 법률 내용 자체의 타당성을 판단할 뿐만 아니라 행정부 내에서 법률 검토를 위한 최종적 절차로서 강제될 필요가 있을 것이다.

2. 국고관리, 정부회계 기능의 분리

2008년 2월의 정부조직 개편에서 국고기능과 정부회계 기능이 모두 기획재정부에 포함되었다. 그런데 권력분립에 의한 대통령제를 채택한 미국에서는 국고기능과 정부회계 기능을 재무부(Department of Treasury)에 부여하고 있다. 예산을 총괄적으로 조정 편성하는 기능을 담당하는 중앙행정기관(OMB)과 국고관리 기

능을 담당하는 중앙행정기관(재무부)을 구분하고 있는 것이다. 이는 국고금이 경제내 자금순환과 밀접한 연관이 있기 때문에 금융정책을 수행하는 정부부처가 국고관리 기능을 수행하는 것으로 생각된다.

또한 재정의 투명성에 대한 요구가 점증하면서 정부회계 기능이 중시되고 있는데, 정부회계 기능을 수행하는 중앙행정기관을 예산편성기관으로부터 분리할 필요도 있다. 정부회계 기능은 정부부문 전반에 대한 회계기준의 수립 및 재무제표·재정통계 작성 기능과 연관되는데, 정부회계는 재정운용에 상당한 영향을 주게 된다. 특히 편법적인 정부회계(creative accounting)를 통해 재정운용의 자의성을 확보하고자 하는 움직임을 견제하기 위해서는 미국처럼 재무부를 별도로 설치하는 방안을 생각할 수 있을 것이다.

만약 우리나라의 금융위원회에 국고관리 기능과 정부회계 기능을 부여한다면 금융위원회는 미국의 재무부(Department of Treasury) 수준으로 격상될 수 있을 것이다.

3. 외환안정 및 금융안정기능의 책임성 강화

2008년 조직개편에 의하면 재정정책은 기획재정부가, 물가안정을 위한 통화정책은 한국은행이, 금융안정과 금융산업발전 기능은 금융위원회가 수행하는 책임을 담당하고 있다. 물론 금융안정과 금융산업발전 기능에 대해서는 금융위원회와 한국은행 그리고 기획재정부가 상호 협력적 관계를 유지할 필요가 있다.

그런데 재정정책과 통화정책 그리고 금융안정을 위한 금융정책의 역할 분담 과정에서 아직까지 명확하게 정리되지 않은 정책적 기능은 환율정책이라 할 수 있다. 환율 안정을 위한 정책적 기능은 기획재정부가 부담하는 것이 적절한 것으로 보인다. 그러나 재정경제부와 한국은행이 환율안정에 관한 정책 책임이 명확하게 규정되지 않아 한국은행의 재무구조가 취약해지는 현상이 나타나고 있다. 이는 통화정책의 재량권을 축소하게 되어 궁극적으로는 경제안정화에 도움이 되지 않을 것이다. 기획재정부가 환율안정의 정책적 비용을 감안하지 않은 채 정책을 수행한다면 환율정책에 과도하게 개입하는 문제가 나타날 수 있다.

4. 재정예산기능의 매트릭스형 조직 강화

2008년 신설된 기획재정부는 미국 OMB 조직의 영향력에 버금가는 정부부처라 할 수 있다. 입법조정기능이 없다는 점에서는 OMB보다 권한이 작지만 국고국, 정부회계 기능을 가지고 있다는 점에서는 OMB보다 더 강력하다고 할 수 있다.

기획재정부는 아직 통합의 초기단계에 있기 때문에 내부조직 개편을 시도하는 것은 매우 조심스러울 것이다. 그런데 기획예산처가 2005년 5월 미국 OMB 조직을 벤치마킹하여 매트릭스 형태의 조직개편을 시도한 사실을 유념할 필요가 있다. OMB의 핵심적인 하위조직은 4개의 실로 구성되어 있는 정책자원관리실인데, OMB는 이들을 주축으로 하여 중장기재정계획, 연도별 예산편성, 입법조정, 예산집행관리, 거시경제정책수립 등 일체의 업무를 수행하고 있다. 다시 말해 정책자원관리실을 제외한 나머지 하위조직들은 국(Division) 단위 이상의 규모를 갖고 있지 않다.

기획재정부가 OMB의 매트릭스형 조직을 도입하고자 한다면 예산실의 기능과 조직을 보다 확대하면서 그 외의 조직은 예산실의 지원을 받아 업무를 수행하는 형태가 될 수 있다. 매트릭스형 조직의 장점을 충분히 활용한다면 기획재정부에 정책조정기능, 심사평가기능, 입법조정기능, 국유재산·정부조달 정책기능이 모두 예산실의 역량을 활용하면서 총괄적으로 조정 수행될 수 있을 것이다. 물론 이러한 매트릭스형 조직이 계선(line)형 조직문화가 뿌리 깊은 우리나라에 정착될 수 있을 것인가에 대해서는 좀 더 심층적인 검토가 필요할 것이다.

5. 공공기관의 관리운영 형태

2005년의 기획예산처 조직개편에서 중요한 특징은 공공혁신본부의 위상이 크게 강화된 것이다. 공공혁신본부는 300여개에 달하는 중앙정부의 산하 공공기관들을 총괄적으로 관리하는 조직이 되었다. 기획예산처의 공공혁신본부는 공기업·준정부기관의 임원 및 임원후보자 인재관리시스템의 구축·운영, 임원에 대한 임면 지원, 비상임이사·감사 및 감사위원회에 대한 직무수행 실적평가를 통해 공공기

관들의 인사권을 간접적으로 행사하고 있다. 그리고 공공기관의 경영공시 현황점검 및 공시의무 위반에 대한 제재, 혁신과제 발굴·선정 및 이행점검, 공공서비스 제공기준·절차 및 방법 등의 개선·지원, 고객불만요인의 조사 및 제도개선에 대한 지원 등을 통해 공공기관의 업무수행을 직접 개입하고 있다.

그런데 기획재정부는 공공기관 정책의 기획·조정 및 총괄하는 정책적 기능만을 수행하는 것이 바람직하다. 기획재정부가 제반 정책들을 총괄 기획하며 정부부처들을 조정하는 기관이 되기 위해서는 준정부기관과 공기업을 구분하여 전자에 대해서는 간접적인 형태로 관리하는 것이 바람직하다. 준정부기관은 개별 정부부처의 정책적 수단이기 때문에 기획재정부의 통제는 가능한 최소한으로 억제하는 것이 바람직하다. 반면 공기업에 대해서는 기획재정부가 이들의 소유권을 총괄적으로 행사하는 기관이 되는 것이 적절하다.²³⁾

참고문헌

- Allan, Bill(1994), "Toward a Framework for a Budget Law for Economies in Transition," IMF Working Paper, WP/94/149, December 1994, IMF.
- Allen, Richard and Daniel Tommasi, eds. (2001), *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*, OECD.
- Bell, Stephen(2003), "Great Ideas of Central Banking: Values, Ideas and the Transformation of Central Banking and Monetary Policy in Australia," in *Government Reformed: Values and New Political Institutions*, pp.23~42, edited by Ian Holland and Jenny Fleming, Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance, Griffith University, Ashgate Publishing Limited.
- Collender, Stanley E.(1999), *The Guide to the Federal Budget: Fiscal 2000*, A Century Foundation Report, The Century Foundation Press, New York.
- Crockett, Andrew(1997), "Why is Financial Stability a Goal of Public Policy?", *Economic Review - Federal Reserve Bank of Kansas City*, Fourth Quarter.

23) OECD(2005) 참조.

- Musgrave, Richard A. and Peggy B. Musgrave(1973), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill.
- OECD(2005), *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*.
- Oleszek, Walter J.(1996), *Congressional Procedures and the Policy Process*, Fourth Edition, Congressional Quarterly Inc.(한국어 번역본, 『미국의회 의사절차』, 국회사무처 의사국 발간, 2000년)
- Quintyn, Marc and Michael W. Taylor(2002), "Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability," IMF Working Paper, WP/02/46.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Daniel Tommasi(1999), *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank.
- Schick, Allen(1980), *Congress and Money: Budgeting, Spending and Taxing*, The Urban Institute.
- Schick, Allen(2000), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, Revised Edition, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Tomkin, Shelley Lynne(1998), *Inside OMB: politics and process in the President's Budget Office*, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.
- Tierney, Cornelius E.(2000), *Federal Accounting Handbook: Policies, Standards, Procedures, Practices*, John Wiley & Sons, Inc.
- 공보처(1997), 『문민정부 5년: 개혁백서』, 공보처.
- 기획예산처 편저(2000), 『정부개혁백서』, 기획예산처 정부개혁실 개혁기획팀.
- 기획예산처(1999), 『경영진단보고서: 기획예산위원회』.
- _____(1999), 『경영진단보고서: 재정경제부』.
- 김광웅(1999), ‘제2차 정부개혁의 모순과 한계’, 『정부조직개혁의 평가와 대안』, 1999년도 특별세미나, 한국행정학회.
- 남궁근·황성돈(2001), ‘김대중 정부 행정개혁 3년 평가’, 『정부개혁과 행정학 연구』, 2001년도 춘계학술대회 발표논문집, 한국행정학회.
- 대통령 비서실(1998), 『김영삼 문민정부 국정 5년: 변화와 개혁, 그 도전과 시련』, 대통령 비서실.
- 옥동석(2007), ‘일반정부의 분류기준과 쟁점’, 제12권 제2호, 『한국지방재정논집』, 한국지방재정학회, 2007년 8월.

- _____ (2004), 『재정민주주의와 지출승인법』, 한국조세연구원.
- 윤석현(2007), ‘금융감독기능의 효율화 방안’, 조직진단포럼 경제산업분야, 행정자치부 조직진단센터, 한국행정학회.
- 이원우편(2008), 『정보통신법연구 I』, 서울대학교 공익산업법센터, 경인문화사.
- 이창원(2007), ‘현 정부조직개편안 통합논의’, 『한국정부조직의 역사와 미래』, 한국조직학회 동계학술대회 발표논문집, 2007년 11월 20일, 한국조직학회
- 정용덕, 김근세(1998), ‘한국 중앙 재정기구의 개혁방향’, 정부조직개혁 세미나 발표논문집, 1998년 1월 21일, 한국행정학회.
- 정책기획위원회(1998), 『미래를 향한 변화와 개혁 -문민정부 5년의 개혁정책을 평가한다』, 대통령자문 정책기획위원회.
- 조성한(2007), ‘정부조직구조 영향요인’, 『한국정부조직의 역사와 미래』, 한국조직학회 동계학술대회 발표논문집, 2007년 11월 20일, 한국조직학회
- 총무처 직무분석기획단 편저(1997), 『新정부혁신론 - OECD 국가를 중심으로』, 동명사.
- 한국은행(2001), 『우리나라의 통화정책』.