

정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 분석*

오재록**

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 이론적 논의
- III. 옛 재정경제부의 권력과 그 행사방식 분석
- IV. 기획재정부로의 재편에 따른 권력관계 변화 분석
- V. 맺음말: 함의 및 제언

〈요 약〉

본 연구는 이명박 정부의 정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 양상을 분석하는 데 목적을 두고 있다. 이명박 정부가 주로 기능적 측면의 성과 향상을 목표로 신설한 기획재정부가, 당초 의도한 바와는 다르게 뜻하지 않은 결과를 파생시킬 가능성은 없는지 ‘관료적 권력’의 관점에서 하나의 분석을 시도하였다. 그 결과, 기획재정부는 실질적으로 다른 부처들을 압도하는 ‘수석부처’로서의 역할을 유지하면서, 과거 재정경제원과 같은 거대부처에서 발생한 문제를 유발할 가능성이 충분한 것으로 분석되었다. 특히, 기획재정부는 옛 재정경제부와 마찬가지 방식으로 금융위원회(관료조직)는 물론 금융감독원(공적 민간기구)과 한국은행(공적 민간기구)에 대해서까지 ‘정책 지배’와 ‘인적 지배’를 계속해서 관철함으로써, 금융시스템상의 견제와 균형을 상실케 하고 있는 것으로 진단되었다.

【주제어: 정부조직개편, 기획재정부, 권력관계】

I. 머리말

정부조직개편은 정치적으로 국정철학의 상징성 확보, 정치적 정당성의 확보,

* 이 연구는 전주대학교 교내연구지원금의 지원으로 이루어졌으며, 2008년 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문을 비롯한 저자의 관련 연구결과를 수정, 보완한 것임을 밝힘.
더불어 날카롭고 유익한 지적을 해주신 심사위원님들께 감사의 말씀 전해드립니다.

** 전주대학교 사회과학대학 행정학과 조교수(ohjaerok@yahoo.co.kr).

논문접수일(2009.2.25), 수정일(2009.4.30), 게재확정일(2009.5.6)

관료에 대한 통제, 국면 전환 등에 효과적일 뿐만 아니라, 행정적으로도 효율성과 생산성 증대, 관료적 경직성 해소 등에 긍정적으로 작용할 수 있다. 그러나 정부조직개편은 ‘예기치 못한 결과(unintended consequences)’를 파생시킬 수도 있다. 정부조직개편의 효과가 당초 의도한 목표(expected consequences)와는 다르게 뜻하지 않은 결과를 수반할 수도 있는 것이다. 곰곰이 생각해보면, 기획재정부 사례가 바로 이에 해당할 수 있지 않을까 생각되는 측면이 있다. 기능적 측면에서의 정부성과 향상을 겨냥한 정부조직개편이 당초 의도한 목표와는 별개로 어떠한 비의도적 결과를 파생시킬 수 있는지에 관해서 기획재정부는 좋은 분석재료가 될 수 있지 않을까 생각되는 것이다. 이에 본 연구에서는 옛 재정경제부와 기획예산처가 재편되어 신설된 기획재정부의 향후 역할 전개 방향에 초점을 맞추면서 그 권력관계의 변화 양상을 추적함으로써 이에 대한 하나의 분석을 제공하고자 한다.

기획재정부는 노무현 정부의 기획예산처(재정전략기능)와 재정경제부(경제정책 및 정책조정기능), 그리고 국무조정실의 일부 기능(경제정책조정기능)이 통합되어 설치된 조직이다. 여기에는 예산운용, 성과관리, 세제, 국고 기능의 통합을 통한 재정기능의 일원화, 그리고 경제 분야의 기획·조정 창구의 통합을 꾀할 목적이 깔려있다. 과거 정책기획 및 조정기능이 제각기 수행됨으로써 예산, 국고, 조세 등 재정기능의 정책 통일성을 유지하기가 어려웠고 재정건전성에 대한 통제도 취약했다고 본 것이다(대통령직인수위원회, 2008). 이명박 정부의 대통령직 인수위원회(2008)는 “기획재정부의 권한이 지나치게 커져 머지않아 독주를 부를 것”이라는 우려가 제기되자 이를 “기우”일 뿐이라며 일축한 바 있다. 금융기능이 금융위원회로 이관되는 등!) 과거 재정경제원과 기획재정부는 근본적으로 다르고, 예산과 세제 등 재정정책 수단을 통한 독주 문제도 청와대와 국무총리실을 통해 적절히 견제될 수 있다는 이유에서이다.

하지만, 당시 정부조직개편안을 심의했던 국회 행정자치위원회(2008)는 “부총리제가 폐지되었음에도 불구하고, 기획재정부가 경제정책 총괄조정 및 예산편성 기능을 갖게 됨에 따라 실질적으로 [다른 부처들을 압도하는] ‘수석부처’로서의 역할을 유지할 가능성이 높아 과거 재정경제원과 같은 거대부처에서 발생한 문제점이 재발할 가능성이 있다”는 검토보고를 내놓은 바 있다([]안은 저자 첨기). “경제 정책의 기획·조정과 집행을 통합하는 것이 일정부분 효율성을 제고 할 수는 있겠으나, 상호 견제가 되지 않을 경우 내부통제 및 리스크 관리에 차질이 발생하여 국가재정에 상당한 위기가 올 수 있음을” 과거 외환위기 과정에

1) 옛 기획예산처의 양극화 민생대책 기능은 보건복지가족부로, 재정경제부의 금융정책기능 및 금융정보분석원은 금융위원회, 소비자정책은 공정거래위원회로, 경제자유구역기획과 지역특화기획은 지역경제 활성화 기획으로 통합해 지식경제부로 각각 이관되었다.

벗대어 지적한 것이다.

본 연구는 바로 이 점에 대하여 면밀하고 심도 있는 분석을 제공해보고자 한다. 이에 다음과 같은 구체적인 연구 문제들을 설정하였다. 첫째, 기획재정부가 실질적으로 다른 부처들을 압도하는 ‘수석부처’로서의 역할을 유지할 가능성은 얼마나 높은가? 둘째, 과거 재정경제원과 같은 거대부처에서 발생한 문제가 재발할 가능성이 얼마나 높은가? 셋째, “국경 없는 무한경쟁 시대에.....전략기획기능을 강화하고.....나라살림을 알뜰하게 운영하여.....유연하고 창의적으로 일하는 정부를 구축할 수 있도록 정부기능을 효율적으로 재배치”(국회 행정자치위원회, 2008)하려는 당초의 정책의도가 다른 뜻밖의 변수의 개입 없이 제대로 실현될 수 있을 것인가? 본 연구는 이에 대한 답을 얻어내기 위해 관련 실증연구와 분석자료들을 최대한 활용하여 논증을 시도하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 정부조직개편에 관한 선행연구

정부조직개편에 관한 국내의 연구는 크게 세 가지 유형으로 구분된다(박대식, 2008). 첫째, 이론적 배경 없이 정부조직개편의 실태를 소개하는 경우(박영기, 1987; 오석홍, 1997; 이병태, 2001; 민진, 2008), 둘째, 특정 이론에 입각한 사례 분석(이창신, 1988; 김우식, 1996; 김영수, 1999; 박대식, 2001), 셋째, 특정 이론에 입각한 정부조직개편 변천과정 분석(김근세·최도림, 1996; 염재호 외, 2004) 등이다. 하지만 어떤 선행연구도 “정부조직개편에 대한 완벽한 분석을 제시하지 못하고 있다”는 것으로 평가되고 있다(박대식, 2008). 심지어 정부조직개편에 관한 선행연구들이 국내외를 막론하고 “이론적인 배경을 가지고 있는 경우는 거의 없다”는 평가도 있다(조성한, 2007). 이러한 상황에서 정부조직개편에 따른 정부 기관 간 권력관계의 변화 문제를 직접적·구체적으로 다룬 연구가 발견되기는 어려울 것이다. 아니, 그 이전에 정부조직개편에 따른 파급효과나 영향 등을 분석한 연구조차도 좀처럼 발견되지 않는다. 다만, 정부조직개편이 일정한 부작용을 초래할 수 있음을 지적한 조성한(2007/2008)만은 그 예외라고 할 수 있다. 그에 따르면, 상당수 국외 연구들은 “정부조직개편에 대한 합리적 대안 자체에 대해 부정적인 관점을” 견지하고 있다.

첫째, 정부조직개편으로 인한 능률성 향상 또는 비용절감 주장은 허구일 수 있다. 정치적 결정에 의한 정부조직개편은 얼마간의 비용절감 효과를 수반하지만, 집권세력의 일정한 의지가 개입되면 오히려 정부지출이 늘어나는 결과가 초래될 수도 있으며(Conant, 1986), 새로운 정부 간 관계들이 재구축되는 데 상당

한 시일이 걸린다는 점을 감안할 때 정부조직개편의 편익은 다른 비용으로 상쇄된다(Hood & Jackson, 1991).

둘째, 일시적인 ‘전면개편’이나 ‘대부처주의’는 적지 않은 부작용이나 역기능을 야기할 수 있다. 개별 국가의 상황, 문화, 역사에 부합하여 차분하고 점진적으로 추진되어야 할 정부조직개편이 전격적으로 한꺼번에 이루어질 경우 자칫 국가적 혼란을 야기할 수 있고(Ziller, 2006), ‘대부처주의’는 장관의 기능적 책임을 지나치게 넓게 부여하게 할 뿐만 아니라 이질적인 업무들을 한 부처에 집적 시킴으로써 관리상의 어려움을 야기할 수 있다(Johnson, 1971).

셋째, 그릇된 인식에 의한 정부조직개편은 아니함만 못하다. 여러 부처에 편재되어 있는 것이 더 바람직한 기능을 한 부처에 독점시켰을 때 서비스 제공의 완전 실패가 초래될 수도 있고(Boyle, 1971), 부처들 간의 합리적 연계를 감안하지 않은 무조건적 통합은 최악의 상황을 불러일으킬 수도 있다(Stanton, 2004).

2. 정부기관 간 권력관계

본 연구에서는 ‘권력(power)’을 “어떤 행위자가 타자의 반대에도 불구하고 자신의 의지와 요구를 관철시킬 수 있는 힘, 또는 타자의 행태에 영향을 미칠 수 있는 능력”으로 정의하고자 하며,²⁾ ‘관료적 권력(bureaucratic power)’을 “정부 관료들과 그들이 구성하는 계층조직이 생산해내는 힘”으로서, “누가 무엇을, 언제, 어떻게 얻는가를 결정할 때, 관료제에 의하여 행사되는 정치권력”으로 정의하고자 한다(Etzioni-Halevy, 1985; Meier, 1993; 오재록, 2006). 관료적 권력의 행사는 성격상 비공개적으로 이루어지거나 은폐되는 데다, 가장 영향력 있는 관료 혹은 관료집단이라고 하여도 정치인과는 달리 무대 전면에 나서지 않은 채로 권력을 행사하기 때문에(Etzioni-Halevy, 1985; 박천오, 2005), 이를 실증적으로 분석하기란 여간 어려운 일이 아니다.

정부기관 간 권력관계는 수평적 권력(horizontal power)의 일종이다. 수평적 권력은 대등한 계층에 놓여있는 개인, 부서, 조직, 기관 간에 권력의 불균등한 분

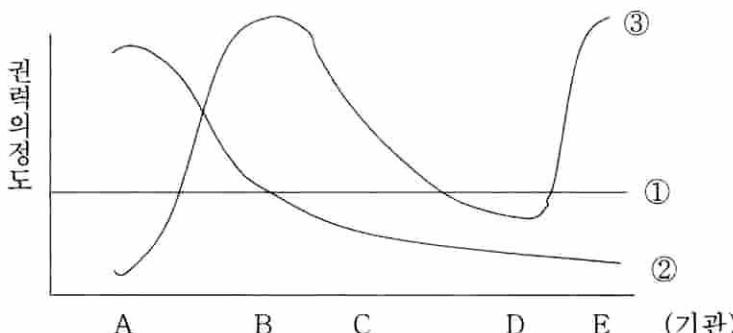
2) 권력은 권한과 대비된다. Wrong(1979)은 권력을 의도적인 영향력(intentional influence)으로 규정하여 영향력을 권력보다 더 넓은 개념으로 보는 반면, Bacharach와 Lawler(1980)는 영향력과 권한을 권력의 한 형태로 규정하여 권력을 더 넓은 개념으로 본다. 일반적으로 권한(authority)은 정당성이 규범적으로 승인되고 공식적인 역할에 결부된 ‘합법적인 권리’ 또는 ‘승인된 권리’이며, “조직에 있어서 타인의 활동에 영향을 미치는 결정을 할 수 있는 권리”(Simon, 1966)라고 할 수 있다. 권한은 그 직위 점유자의 개인적 특성에 상관없이 직위 그 자체 때문에 생겨나는 것이며, 집단적 상황(collective context)에서 공동의 목적을 위해서 행사되는 것이다. 그러므로 권한은 권력의 한 형태라고 할 수 있으되(Robbins, 1983), 모든 권력이 권한은 아니며 모든 권력관계가 권한관계인 것은 아니다. 권한은 권력현상이 나타날 수 있는 어떤 특수한 현상(現狀)일 뿐, 권력관계에서 필수적인 요소는 아니다(윤우곤, 1985; 오재록, 2007: 32).

포가 나타난다는 사실을 중시한 개념이다. Crozier(1964)와 Hickson(1971) 등이 이 개념을 맨 처음 부서 간 권력에 대해 적용하였고, Meier(1980)와 박천오(2005)는 정부기관 간의 권력에 대해 이를 적용하였다. 오재록(2006)은 전자를 조직 내의(intra-organizational) 수평적 권력, 후자를 조직 간의(inter-organizational) 수평적 권력으로 구분하였다. 양자 간의 혼용에 따른 개념적 혼란의 소지가 있었기 때문이다. 이를 따르면, 정부기관 간 권력관계는 조직 간의 수평적 권력에 속하는 개념이 된다.

정부기관 간 권력관계는 행정부를 구성하고 있는 각급 기관(부처, 청, 위원회 등) 간의 권리관계를 말한다. ‘권력관계’는 권리의 배분 양태 혹은 분포 양상을 의미하기 때문에 ‘권력구조(power structure)’라는 말로 바꿔 쓸 수도 있다. 여기서 권력구조란 “행정부 각급 기관 간에 형성된 권리관계의 틀”을 지칭한다. 조직구조를 “조직 내 사람, 집단 혹은 업무 간에 형성된 상호 관계의 틀”로 지칭하는 것과 같다. 이때 ‘구조’는 “건축물의 구조처럼 물리적 속성을 지니는 것이 아니라 사람의 인지 활동을 통하여 나타나는 비가시적 실체”이며 “이론적으로 구성된 추상적 개념”이다. 따라서 “어느 누구도 그 실체를 볼 수 없으며 단지 구조적 특성에 관한 경험적 지표를 통해서 유추”할 수 있을 뿐이다(조경호 외, 2002: 172; 오재록, 2007: 43).

권력구조는 집권화(centralization)와 분권화(decentralization)를 중심으로 파악된다. 집권화란 권리가 한 곳에 몰려 있는 것을 의미하고, 분권화란 권리가 다양한 곳에 분산되어 있는 것을 말한다. 수평적 분화에 의한 기관 간 분업구조에서 나타나는 권리 분포의 가장 정형화된 유형을 나타내는 <그림 1>을 보면, ①번 유형은 분화된 기관 간에 권리가 동일하게 분포되어 있는 분권구조를 나타내고, ②번 유형은 A기관에 권리가 집중된 집권구조를 나타내며, ③번 유형은 B와 E기관이 권력을 과점하고 있는 구조이다(김호섭 외, 2002: 291-2; 오재록, 2007: 45).

<그림 1> 기관 간 권리관계



※ 자료: 김호섭 외(2002); 오재록(2007).

3. 재무당국과 금융관련 공공기관의 관계

기획재정부의 권력관계 변화 분석에 앞서 재무당국인 기획재정부와 금융관련 공공기관 간의 관계에 대하여 이론적으로 논의할 필요가 있다. 따라서 아래에서는 이에 관한 내용을 간략히 정리하기로 한다.

주요 외국의 통상적인 원칙은 재무당국이 금융부문에 대한 최종 책임을 지되, 관련 제도의 틀을 형성·발전시키는 책무만 지고 금융관련 공공기관의 일상 업무에는 간여하지 않는 것이다(Hayward, 2000; 김홍범, 2004의 재인용). 다만, 급격한 반전이 일어날 수 있는 현대의 금융환경 하에서는 재무장관이 평소에 여타 공공기관과 일정한 거리(*arm's length*)를 유지하면서 금융부문의 동향만은 예의 주시한다. 이 과정에서 재무장관은 금융감독기구 및 중앙은행의 위기대응 방안을 거부할 수 있는 권한을 갖는다. 이 거부권은 금융부문의 최종책임자인 재무장관에게 방어적으로 허용된 최소한의 경제장치일 뿐, 권력행사의 수단으로 공격적으로 활용되지는 않는다(김홍범, 2004).

Taylor와 Fleming(1999)은 노르딕 3국(노르웨이·덴마크·스웨덴)의 경험에 주목 한다. 노르웨이의 경우 정부 내부적으로 정보공유에 대한 특별한 제약은 없지만, 재무당국이 금융감독기구로부터 정보를 획득하려면 정당한 이유가 있어야 하고, 임접검사를 통해 수집된 정보(계정, 기록, 회의록 등)는 보통 재무당국에 전달되지 않는다. 덴마크에서도 경제기업장관이 금융감독기구에게 지시를 내리는 경우가 거의 없다. 심지어는 사안이 정치적으로 민감한 경우라 하더라도 금융감독기구는 이미 내린 자신의 결정을 사후적으로 경제기업부에게 통보하기만 하면 된다(김홍범, 2005의 재인용).

III. 옛 재정경제부의 권력과 그 행사방식 분석

“행정부처 간의 정치권력 분포는 사회 환경과 여건 변화에 따라 바뀔 수 있다. 정치적·경제적·사회적·문화적인 환경 변화가 각 부처의 정치권력 기초에 변화를” 초래하기 때문이다(Cronin, 1986; 박천오, 2005). 그렇다면, 이명박 정부의 정부조직개편이라는 환경 변화는 기획재정부의 정치권력 기초에 어떠한 변화를 초래했을까? 이를 논하기에 앞서 기획재정부의 모태인 옛 재정경제부의 권력과 그 행사방식부터 살펴보는 것이 합당할 것이다.

1. 재정경제부의 권력

정부기관 간 권력관계가 구체적으로 어떻게 형성되어 있는지에 관한 실증연

구 사례는 극히 희박하다. 다만, 노무현 정부 당시에는 관련 연구 두 가지가 발견된다. 하나는 박천오(2005)이고 다른 하나는 오재록(2006/2007)이다.

박천오(2005: 8)는 부처에 따라 정치권력의 크기가 차이가 날 수 있다고 전제하면서 중앙부처 소속 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하여³⁾ 22개 중앙부처들 간의 권력 분포를 파악하였다. 조사결과, <표 1>과 같이 재정경제부의 정치권력이 상대적으로 가장 강한 것으로 나타났다.

<표 1> 박천오(2005)의 연구결과

순위	기관명	권력의 크기
1	재정경제부	4.50
2	기획예산처	4.39
3	중앙인사위원회	4.17
4	행정자치부	3.95
5	외교통상부	3.48
6	법무부	3.33
7	정보통신부	3.28
8	교육인적자원부	3.25
9	건설교통부	3.24
10	산업자원부	3.13

* 주: 1-영향력이 매우 약함, 5-영향력이 매우 강함.

* 분량 관계상 상위 10위까지만 예시.

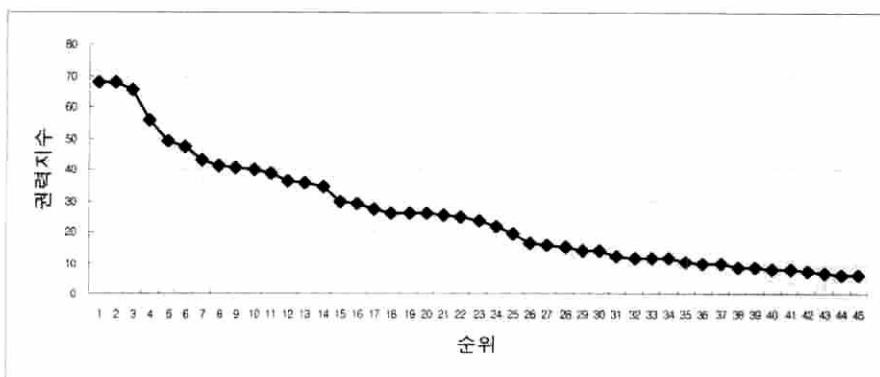
3) “설문조사는 다 부처와 상호작용이 상대적으로 빈번할 것으로 여겨지는 6개 중앙부처 소속 공무원들을 대상으로 2005년 5월에 실시되었고, 총 160여부의 질문지가 배포되어 그 가운데 127부가 회수되었다”(박천오, 2005: 11).

4) <표> 노무현 정부의 중앙행정기관 권력지수(오재록, 2007).

순위	기관명	권력지수	순위	기관명	권력지수	순위	기관명	권력지수
1	재경부	67.92	16	기예처	29.31	31	소방청	12.26
2	검찰청	67.77	17	농림부	27.40	32	청렴위	11.78
3	국방부	65.74	18	환경부	26.15	33	조달청	11.43
4	교육부	55.75	19	노동부	25.97	34	보훈처	11.36
5	건교부	49.15	20	문광부	25.76	35	산림청	10.09
6	행자부	47.42	21	정통부	25.34	36	병무청	9.94
7	경찰청	43.07	22	법무부	24.75	37	해경	9.48
8	복지부	41.51	23	해수부	23.62	38	여성부	8.79
9	국정원	40.36	24	과기부	21.64	39	문화재청	8.30
10	감사원	39.72	25	통일부	19.32	40	법제처	7.88
11	산자부	38.97	26	인사위	16.46	41	홍보처	7.68
12	외교부	36.17	27	식약청	15.61	42	통계청	6.99
13	금감위	35.47	28	특허청	15.15	43	농진청	6.87
14	국세청	34.82	29	중기청	13.79	44	인권위	6.20
15	공정위	29.51	30	관세청	13.75	45	기상청	6.15

오재록(2007)은 '중앙행정기관 권력지수 산출모형'을 활용하여 노무현 정부(2005년 8월 기준)의 45개 중앙행정기관의 수평적 권력을 측정한 바 있다. 이 연구에서도 재정경제부는 최고의 권력기관인 것으로 나타났다. <그림 2>는 이 연구의 구체적인 결과를 꺾은선그래프로 나타낸 것인데, 이는 앞의 <그림 1>의 ②번 유형에 가까운 형태이다. 이를 보면, 당시 재정경제부가 어떤 위상을 가진 부처였는지가 현저히 드러난다.

<그림 2> 노무현 정부의 정부기관 간 권력구조



* 자료: 오재록(2007).

오재록(2007)의 연구에서 재정경제부는 다음과 같은 이유로 권력지수 최상위를 기록한 것으로 나타났다. 첫째, 물적 자원을 압도적으로 많이 보유하였다. 특히, 정부 전체 기금총액 277조원(2005년도, 9개 금융성기금 제외)의 절반에 가까운 138조원을 소관한 점이 두드러졌다. 둘째, 장·차관 배출자 수가 압도적으로 많았다. 2000년 1월부터 2005년 8월까지 29명의 장관(급) 인사와 32명의 차관(급) 인사를 배출하였다. 이 부문 2위인 검찰청이 그 66% 수준이었고 3위(산업자원부)와 4위(국방부)가 각각 그 38%와 33%에 불과했다. 셋째, 요직보유비율이 이 부문 1위인 국방부의 81%에 달하여 2위를 기록했다. 넷째, 법적·공식적 보유 권한을 나타내는 잠재력지수도 상당히 높았다. 경제부총리(재정경제부장관)가 경제정책을 조정하는 권한을 보유했고 등록규제의 수도 413건에 이르며 소속 국세심판원이 준사법권까지 행사하는 등 상당한 법적·공식적 권한을 보유한 것으로 나타났다. 그밖에도 퇴직관료의 재취업비율에서 1위 금융감독위원회(금융감독원 포함)의 67%를 기록, 3위를 차지했고, 업무연계성에서 1위 기획예산처의 86%로 4위, 법령자율성에서 4위, 법적 자원에서 5위, 국정감사 수감일수에서 5위를 차지하는 등 여타 대다수 지표에서도 비교적 고르게 상위를 차지했다. 그 어떤 부처도 이렇게 모든 지표에서 골고루 측정값을 얻지는 못했다는 점을 감

안하면, 지표들 곳곳에 묻어나는 재정경제부 권력의 흔적들은 실로 위력적이라 고 할 수 있다.

2. 재정경제부의 권력행사 방식

옛 재정경제부의 이러한 지표상의 권력은 실제로 ‘인적 지배’와 ‘정책 지배’라는 두 측면으로 나타났다. 1998년 2월, 김대중 정부는 외환위기에 대한 재정 경제원의 책임론을 바탕으로 재정경제원을 재정경제부로 축소시키고 부총리제 도 폐지하여 그 위상을 격하시켰다. 이는 “재정경제원에 재정과 금융 등 모든 정책수단이 집중되어 정부 안에서 견제와 균형이 상실되었다”(재정경제부 홈페이지, 2005)는 판단 때문이었으며, “당시 금융위기의 중요한 한 원인이 재정경제원에 의한 관치금융·관치감독에 있다는 세간의 비판이 작용한 결과”(김홍범, 2002)이기도 했다. “이 조치로 말미암아 재정경제원의 예산기능은 예산청(기획 예산처의 전신)으로 분리되었고, 금융감독기능은 금융감독위원회로, 통화신용정책은 한국은행으로 이관되었다. 이로써 박정희 정권에서 경제기획원과 재무부로 시작된 재정경제부의 ‘파워 시대’는 바야흐로 저무는 듯 보였다”(오재록, 2007: 305). 하지만, 현실은 결코 그렇게 전개되지 않았다. 재정경제부는 이른바 ‘모피아(MOFIA)⁵⁾로 불리는 막강한 인적 네트워크와 더불어 계급체계 인사운영원리에 따른 순환보직과 인사교류라는 두 축을 활용한 ‘인적 지배’, 그리고 ‘내수진작 기조’의 유지와 ‘경제정책 우선’의 논리를 앞세운 ‘정책 지배’라는 양날의 칼을 휘두르며 자신의 ‘파워 시대’를 그대로 이어나가는 데 성공했다(김홍범, 2005; 오재록, 2007).⁶⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 인적 지배

‘모피아’로 불리는 막강한 인적 네트워크는 재정경제부 파워의 핵심으로 기능했다. 특히, 옛 재무부 이재국 및 재정경제원(부) 금융정책국 출신들이 주축이 된 좁은 의미의 원조 ‘모피아’는 “금융권의 주요 요직을 독차지하는 것은 물

5) ‘모피아’는 과거 재무부를 뜻하는 ‘MOF’와 ‘마피아(MAFIA)’의 합성어이다. 원래는 국가 기구의 권한을 이용하여 선·후배·동료 사이에 개인적 이익을 챙겨주고 낙하산 인사를 일삼으며 뇌물스캔들을 일으키는 일본 대장성 관료집단이 마피아 범죄조직과 비슷하다고 해서 일본에서 생긴 말이다(정종남, 2006: 174-5). ‘모피아’를 좀 더 보면 ‘옛 재무부’ 이재국 출신의 금융관료들로 한정되지만, 넓게 보면 재무부와 재정경제부(원) 출신 전체를 지칭하기도 한다(한겨레, 2006). 본 연구에서는 전자와 후자 모두를 ‘모피아’로 규정하고자 한다.

6) 재정경제부는 인적 지배와 정책 지배를 통해 1998년 당시의 정부조직개편으로 분산된 기능—기획예산처, 금융감독위원회(사무국), 금융감독원(무사본특수법인), 한국은행(무자본특수법인)—을 사실상 모두 원상회복시키는 데 성공한 것으로 평가된다.

론.....4대 금융단체장과 대형 금융기관장 등 주요 포스트를.....재무관료 출신과 그들이 앞세운 친(親)모피아 성향의 민간인[을 통해] 장악”하였을 뿐만 아니라, “법무법인과 회계법인의 고문으로[도] 자리를 옮겨가며.....그 [인적 네트워크] 관계를 통해.....우리사회의 실질적인 세력을 형성하여 거대한 영향력을 행사”하였다(정종남, 2006; []안은 저자 첨기).

실제로 2000년 1월부터 2005년 8월까지 5년여 동안 재임한 기획예산처 장관 6명(진념, 전윤철, 장승우, 김병일, 박봉흠, 변양균)은 모두 ‘모피아’였고 차관 5명(최종찬, 김병일, 장병완, 박봉흠, 변양균)도 모두 같았다. 또한 같은 기간 재임한 금융감독위원장(금융감독원장 겸임) 4명 중 3명(윤증현, 이근영, 이정재)도 ‘모피아’였고 나머지 1명(이용근) 역시 재정경제부의 영향권 안에 들어있는 관세청 출신이었다. 뿐만 아니라, 각주 7)의 <표>⁷⁾에서 확인할 수 있는 바대로 같은 기간 재임한 한국은행의 금융통화위원 20명 중 13명도 법재경부 인사(8명은 ‘모피아’, 5명은 ‘친(親)모피아’⁸⁾)였다.

7) <표> 역대 금융통화위원 명단(2000.1-2005.8) (※ 자료: 한국은행, 2008의 재구성).

위원명	추천기관	임명	퇴임	주요 경력
전철환	(당연직) 한국은행 총재	1998.04	2002.03	경제기획원, 충남대교수
김영섭	재정경제부 장관	1998.04	2000.04	경제기획원, 재무부, 재경원
강영주	재정경제부 장관	2000.04	2002.04	재무부, 재경원
이근경	재정경제부 장관	2002.05	2004.04	경제기획원, 재경원, 재경부
김시남	한국은행 총재	1998.04	2000.04	한국은행
김원태	한국은행 총재	2000.04	2004.04	한국은행
문학보	금융감독위원회 위원장	1998.04	2000.04	한국은행
남궁훈	금융감독위원회 위원장	2000.04	2004.04	재무부, 재경원, 재경부
황의각	대한상공회의소 회장	1999.07	2002.04	고려대교수
장승우	전국은행연합회 회장	1998.04	2002.01	경제기획원, 재무부, 재경원
김병일	전국은행연합회 회장	2002.04	2004.01	경제기획원, 재경원
윤정용	한국증권업협회 회장	1998.04	2002.04	증권거래소
최운열	한국증권업협회 회장	2002.04	2003.12	서강대교수, 재경부위원
박승	(당연직) 한국은행 총재	2002.04	2006.03	한국은행, 재경부위원
김태동	대한상공회의소 회장	2002.04	2006.04	성대교수, 경실련, 경제수석
이성태	(당연직) 한국은행 (부)총재	2004.01	현직	한국은행
김종창	전국은행연합회 회장	2004.02	2006.04	재무부, 재경원, 재경부
강문수	재정경제부 장관	2004.04	2009.04	한국은행, KDI, 금감위
이덕훈	한국은행 총재	2004.04	2009.04	KDI, 재경부위원
이성남	금융감독위원회 위원장	2004.04	2006.04	씨티은행, 금감원

8) 각주 7)의 <표>에서 KDI, 금감위, 금감원, 증권거래소는 재경부의 영향권 안에 있는 기관이고, 금융발전심의위원, 물가안정위원, 코스닥위원 등 재경부 소속 위원 경력은 친모피아 성향을 나타낼 여지가 많다고 보았다.

2) 정책 지배

1998년 4월 최고심의의결기구로 출범한 금융감독위원회는 ‘공적 민간기구(무자본특수법인)’인 금융감독원(1999년 1월 설립)으로부터 금융감독업무 관련 보좌를 받고 단순한 행정지원업무는 관료조직(정부기구)인 금융감독위원회 사무국으로부터 보좌를 받도록 설계되어 있었다. 그런데, 1999년 5월부터 금융감독위원회 사무국이 갑자기 금융감독 업무에까지 뛰어들면서 애초의 금융시스템 구조개혁의 취지는 크게 퇴색되고 말았다(김홍범, 2004). 한국 관료조직의 독특한 속성상 ‘공적 민간기구’인 금융감독원은 금융감독위원회 사무국에 종속되는 지위로 전락할 수밖에 없었기 때문이다. 재정경제부와 금융감독위원회 사무국 사이에는 계급제적 인사운영원리에 따른 순환보직과 인사교류가 이루어져 ‘두 지붕, 한 가족’처럼 지내던 상황이어서(한겨레, 2006), 금융감독위원회 사무국의 금융감독업무 진입은 금융감독당국에 대한 재정경제부의 정책 지배로 자연스럽게 이어질 수밖에 없었다.

금융감독위원회 사무국을 사실상 배후조종하여 이루어낸 재정경제부의 이와 같은 조치는 많은 부작용을 초래하였다. 금융감독위원회 소속 관료들이 경제정책과 감독정책 사이에서 자신의 고유 책무에 관한 혼란을 일으켰고(김홍범, 2004), 분업화된 금융시스템의 균열과 함께 재정경제부로의 권력 집중을 다시 불러왔다. 2003년을 전후로 하여 발생한 신용카드회사 부실 문제가 그 대표적인 사례이다. 1997년 말 단행된 금융개혁 이후 재정경제부는 경제정책을, 금융감독위원회는 미시건전성 감독정책을, 그리고 한국은행은 거시건전성 감독정책을 각각 수립하는 것으로 분업구조가 설정되었으나, 공공기관 간의 수직 위계에 따른 재정경제부의 ‘정책 지배’로 인해 금융감독위원회와 한국은행의 정책대응이 재정경제부의 경제정책기조에 의해 제약되었다. 금융감독원 카드대책이 이미 1년 전에 제시되었음에도 불구하고 재경경제부가 이를 묵살하다가 문제가 겉잡을 수 없이 커지자 결국 1년 후에 이를 받아들였던 것이다. 경제정책을 관掌하는 재정경제부가 감독당국의 감독정책에 커다란 영향력을 행사하는데도 관료조직인 금융감독위원회 사무국은 이를 묵종하는 상황이 내내 계속되었다(김홍범, 2005).

이때는 그 이전 시기 한국은행이 관掌해왔던 은행감독업무를 금융감독원이 이관 받아 수행하던 때였기 때문에, 금융시스템상의 견제기능은 1998년 이전보다 오히려 더 후퇴하는 결과가 사실상 초래되고 말았다. 이것은 김대중 정부의 금융구조개혁 취지에 정면으로 배치되는 결과이며, 애초의 정부조직개편의 취지가 ‘뜻하지 않은 변수’로 인해 비의도적 결과로 귀결된 대표적 사례라고 말할 수 있다. 그리고 여기서 ‘뜻하지 않은 변수’란, 다름 아닌 ‘경제관료들(모피아)의 권력’⁹⁾임은 두말할 나위 없을 것이다.

9) 이와 관련한 한겨레(2009)의 다음과 같은 기획보도는 의미심장하다.

IV. 기획재정부로의 재편에 따른 권력관계 변화 분석

그렇다면, 옛 재정경제부의 권력과 그 행사방식은 기획재정부로 재편된 이후 어떻게 달라졌을까? 이제 출범 1주년이 갓 지난 이명박 정부 초기에 정확하게 이를 분석하기는 어려울 것이다. 하지만, 앞서 살펴본 모피아의 ‘관료적 권력(bureaucratic power)’에 초점을 맞출 때, 이에 대한 분석과 진단은 그리 어렵지 않을 수도 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

1. 권력 원천의 강화

대통령제 국가에서 관료적 권력의 원천(sources)으로 가장 중요한 것 가운데 하나는 대통령의 지지(presidential support)이다(Meier, 1993: 57-68). 이 점에서 기획재정부의 권력 원천은 옛 재정경제부에 비해 한층 강화된 것으로 평가된다. 기획재정부의 역할에 대한 이명박 대통령의 관심과 지지는 평소 행태에서도 곧 잘 드러나지만, 원천적으로 대통령의 지지를 전폭적으로 받을 수밖에 없는 구조라는 점이 더 중요하다. 기획재정부는 이명박 대통령이 ‘국정의 조타수’ 또는 ‘경제의 컨트롤 타워’로 삼기 위해 재벌그룹의 ‘옛 구조조정본부’에 비견되는 조직, 즉 핵심 중의 핵심 부처로 애당초 설계되었다. 국정방향 및 장기·거시적 관점의 기획·조정 역할을 맡는 국정기획수석비서관을 매개로 대통령을 효과적으로 뒷받침하는 역할을 담당하는 기구로 그 역할이 설정된 만큼(대통령직인수위원회, 2008), 대통령의 남다른 관심을 받지 않을 수 없는 것이다.

2. 금융위원회에 대한 인적 지배와 정책 지배

금융위원회는 관치금융을 청산하고 글로벌 금융선진국으로 가기 위한 디딤돌

“2003년초 참여정부 대통령직인수위원회 시절 일화다. 한 기자가 재정경제부(현 기획재정부) 고위 관료에게 은근한 밀투로 물었다. ‘개혁성향의 노무현 정부가 들어섰으니 이제 (관료들) 좋은 시절도 다 지나간 것 같은데...’. 하지만 다음 순간 돌아온 답변에 기자는 말문이 막힐 수밖에 없었다. ‘걱정 말어. 우리는 민주노동당이 집권해도 다 적용될 수 있으니. 아마 6개월 뒤에는 우리 세상이 돼 있을걸.’ 실제 그의 말대로 6개월은 아니지만, 2년 정도 지나자 참여정부의 주도권은 다시 관료들에게 넘어갔다. ‘이정우 청와대정책실장, 이동걸 금융감독위 부위원장 같은 개혁주도 세력들이 2004~2005년에 차례로 물러나면서 참여정부 집권 후반기는 다시 그들의 세상이 된 거죠.’ 노무현 정부 시절 청와대에서 일한 전직 고위 인사의 회고다. 이명박 정부에서도 금융관료들의 시대가 다시 열렸다. 즉 모피아의 부활이다. 2009년 1월 19일 개각에서 이명박 정부 2기 경제팀의 세 축을 윤증현 기획재정부 장관·진동수 금융위원장·윤진식 청와대 경제수석 등 모피아들이 모두 독식한 것이다. 정권 출범 이후 불과 1년 만이다. 관료들을 질타하고 불신했던 이명박 대통령이, 오히려 관료들을 신뢰하고 지지했던 노 대통령보다 더 빨리 모피아의 품에 안긴 것은 아이러니다.”

을 놓기 위한 취지에서 기획재정부와는 별개의 조직으로 따로 설립되었다(대통령직인수위원회, 2008). 하지만, 민간기구가 아니라 관료조직인 금융위원회로서는 기획재정부에 정책적으로나 인적으로 예속될 수밖에 없는 처지에 놓여있다. 앞서 살펴보았듯이, 옛 재정경제부(금융정책국)와 금융감독위원회가 순환보직과 인사교류를 통해 ‘두 지붕, 한 가족’처럼 지내면서 금융감독원을 인적·정책적으로 지배했었던 것처럼, 금융위원회에 대한 기획재정부의 ‘인적 지배’와 ‘정책 지배’의 방식은 크게 변화하기가 어렵다.

실제로 초대 금융위원 9명 모두가 기획재정부의 영향권 내에 있는 인물이라 는 점은 이를 단적으로 뒷받침한다.¹⁰⁾ 게다가 금융위원회와 기획재정부 사이에는 계급제적 인사운영원리에 따른 상호 인사교류와 순환보직이 여전히 이루어지고 있다. 구조적으로 옛 재정경제부의 권력 행사 방식 그대로 유지될 수밖에 없는 상황이다. ‘내수진작 기조의 유지’와 ‘경제정책 우선’의 논리 역시 변함없이 계속되고 있다.¹¹⁾

한편, 기획재정부는 금융부문을 직접 관掌할 의도까지 엿보이고 있다. 기획재정부는 거시경제와 예산·세제를 쥐고 있으면서도 외국환거래 전전성 감독을 제외한 국제금융기능을 금융위원회로 이관하지 않았다. 오히려 이 기능을 뒷받침하기 위해 국내 금융정책까지 직접 관여할 수 있는 자금시장과를 경제정책국 산하에 설치하였다. 자금시장과는 과거 금융정책국처럼 법령 제·개정권을 쥐고 금융시장에 직접 관여하는 형태는 아니지만, 시장동향을 모니터하는 것은 물론 전체 거시경제운용에서 금융부문의 조정 역할을 수행하고 금융위원회나 한국은행 등과의 정책 조율을 위한 창구로도 기능하며, 중앙은행제도 및 화폐제도에 관한 사항도 담당하는 역할을 맡는다. 이는 “한국은행의 설립과 운영의 근거인 한국은행법의 운용과 정부의 대(對)한은 정책협의 등 과거 재정경제부 금융정책국 금융정책과가 수행하던 업무를 금융위원회로 넘기지 않겠다는 뜻”으로 해석

10) 전광우 위원장(경제학박사)은 재경부장관 특보와 재경부위원을 역임한 ‘친모피아’이고, 이창용 부위원장(서울대교수)도 재경부위원을 지낸 ‘친모피아’, 김용환 상임위원은 ‘모피아’(재무부, 재경원, 재경부, 금감위), 이종구 상임위원(변호사)은 재경부위원을 지낸 ‘친모피아’, 채희율 비상임위원(경기대교수)은 한국금융연구원 출신으로 ‘친모피아’로 분류될 수 있으며, 당연직 위원 4명(기획재정부 차관, 한국은행 부총재, 예금보험공사 사장, 금융감독원 원장)도 ‘모피아’ 내지는 ‘친모피아’로 볼 여지가 많다.

11) 일례로, 대통령은 2008년 4월 8일 국무회의에서 “내수가 너무 위축되는 게 아닌가 하는 생각이 든다”고 발언했고, 3일 후 기획재정부 장관은 “대통령이 현재 경기에 대해 우려를 표명한 만큼 내수진작책을 조속히 추진해 달라”고 주문하면서, “18대 총선 결과는 대선에서 제시한 정책(성장드라이브)을 차질 없이 시행해 달라는 국민의 뜻으로 받아들여야”하므로 “대선과 대통령직인수위 시절에 제시한 새 정부의 국정과제(747 공약)를 각 부처는 속도감 있게 처리해 달라”라고 말했다(세계일보, 2008). ‘내수진작 기조의 유지’와 ‘경제정책 우선’의 논리가 앞세워진 사례이다.

된다(연합뉴스, 2008a). 게다가 기존 금융정책국이 관장하던 국부펀드인 한국투자공사 업무와 금융허브 구축지원업무도 존속시켰다. 이러한 모든 조치는 차관이 금융위원회 위원으로 참여하도록 되어 있는 상황에서 어떤 형태로든 금융쪽도 직접 관여하겠다는 의지의 표명으로 읽히고 있다(연합뉴스, 2008a).¹²⁾

3. 한국은행에 대한 정책 지배와 인적 지배

한국은행법에 따르면, 기획재정부 차관은 금융통화위원회 회의에 참석해 발언할 수 있고(열석발언권), 기획재정부 장관은 금융통화위원회의 의결이 정부의 경제정책과 상충된다고 판단되면 재의를 요구할 수 있도록 되어 있다(재의요구권). 그러나 전통적으로 재의요구권이 행사된 사례는 없었고, 열석발언권도 1998년 도입된 후 단 4차례만 행사되었을 뿐, 1999년 6월 이후에는 한 차례도 행사되지 않았다(연합뉴스, 2008b). 그런데 기획재정부는 이러한 권한을 무리하게 행사할 수 있다는 엄포를 놓으면서까지 중앙은행에 대한 '정책 지배'를 관철하려는 시도를 해왔다. 중앙은행에 대한 정책 지배는 김대중·노무현 정부 시절 들어 사실상 사라졌다. 이는 과거 권위주위정부 시절에나 가능했던 일이다. 김대중·노무현 정부 10년 동안 중앙은행의 독립성과 자율성은 그 이전의 어떤 시기 보다도 더 신장되었으며, 이것은 한국은행 내부에서도 대단히 긍정적으로 평가받고 있는 대목이다. 그런데도 기획재정부는 각종 무리수를 두어가면서까지 권위주의정부 시절에나 있을 법한 정책 지배를 다시금 부활시키려고 하고 있다. 이것이 그 의도대로 실현될 수 있을지 여부를 당장 알기는 어렵지만, 이러한 일련의 과정 자체는 중앙은행의 독립성과 자율성 신장에 결코 도움이 되지 않는다.

한편, 중앙은행에 대한 '인적 지배' 또한 거론하지 않을 수 없다. 현직(2009년 4월 기준) 금융통화위원 7명(이성태, 이주열, 심훈, 박봉흠, 김대식, 최도성, 강명현) 가운데 3~4명은 기획재정부 내지 모피아의 영향권 안에 들어있는 인물이다. 박봉흠 위원은 전형적인 모피아(경제기획원→재정경제원→기획예산처)이고, 기획재정부 장관 추천 봉인 강명현 위원(단국대 교수)은 KDI 초빙연구원을 지낸 친모피아 성향의 인사, 금융위원장 추천 봉인 최도성 위원(서울대 교수) 역시 증권선물위원회를 지낸 친모피아 성향의 인사로 볼 수 있다. 김대식 위원(중앙대 교수)은 한국은행총재 추천 봉이기는 하나, 재무부 세제발전심의위원

12) 2008년 3월 28일과 4월 11일에 열린 금융위원회 1, 2차 회의에 기획재정부 제1차관이 모두 참석한 것을 두고 뒷말이 많다. 당연직 위원이 회의에 참석하는 것이 일견 당연하게 보이지만 과거 사례에 비춰 보면 이례적이다. 금융감독위원회 시절 재정경제부 제1차관은 당연직 금감위원이었지만 금감위 회의에 거의 참석하지 않았다(연합뉴스, 2008a).

(1993-1996) 및 예금보험공사 예금보험위원회(2004-2007) 등의 경력으로 보아 친모피아 성향의 인물로도 볼 여지가 있다.¹³⁾ 이러한 인적 구조에서 중앙은행의 독립성과 자율성이 온전하게 보장되기란 결코 쉽지 않을 것이다.

4. 기획예산처 흡수에 따른 영향력 확대

옛 기획예산처는 앞서 제시한 박천오(2005)¹⁴⁾ 및 시사저널(2006) 조사¹⁵⁾에서 모두 영향력 2위를 차지했을 정도로 막강한 권력을 지닌 기관이었다. “기획예산처가 정부 예산을 배정하는 권한을 갖다 보니 일부 정부부처는 재정경제부보다 기획예산처 눈치를 더 본다”는 시사저널(2006)의 당시 보도내용은 이를 실감케 한다. 또 오재록(2007)의 조사에서도 기획예산처는 상위권(45개 기관 중 16위)을 차지한 바 있다.

이렇게 강한 권력을 지닌 기획예산처를 다름 아닌 기획재정부가 흡수한 것이다. 아니, 사실상 옛 재정경제부가 기획예산처를 사실상 흡수했다고 보는 것이 타당할 것이다. 이미 최고의 권력기관으로 등극해 있는 부처에다가 엄청난 권력을 추가로 덧붙여준 셈이다. 이를 의식해서 대통령직인수위원회(2008)는 재정경제부가 기획예산처를 흡수한 것이 아니라 “기획예산처가 재정경제부의 주요 기능을 통합”한 것이라고 애써 강변한 바 있다. 하지만, 그 말을 액면 그대로 믿을 사람이 얼마나 될지 의문이다.

그렇다면, 옛 재정경제부가 기획예산처를 흡수·통합한 효과는 기획재정부 편제 하에서 어떻게 나타날까? 크게 두 가지만 정리해보자.

첫째, 중앙예산기관을 고스란히 흡수하게 된 점은 주목할 만한 변화이다. 중앙예산기관으로서 기획예산처의 가장 중요한 권력원은 예산배분권에 있었다. 기획재정부가 이를 통째로 흡수하게 된 것은 팔복할 만한 영향력 확대 요인임이 분명하다. 적어도 이런 점에서 기획재정부는 과거 재정경제원과 동일한 위상을 지니게 되었다고 말할 수 있다.

둘째, ‘경제정책당국’이라는 기준으로 볼 때 기획재정부는 옛 재정경제부에 비해 조직규모를 비약적으로 늘렸다. 노무현 정부 당시인 2006년 4월 6일 현재

13) 의장인 이성태 총재, 이주열 위원(부총재), 심훈 위원(前부총재)은 한국은행 출신이다.

14) 박천오(2005: 18-9)에 따르면, 22개 부처를 대상으로 한 2005년 조사에서 재정경제부와 기획예산처는 정치권력이 상대적으로 강한 1위와 2위 기관으로 각각 나타났으며, 이 두 기관이 분리되기 전인 1995년 조사에서는 재정경제원이 정치권력이 가장 강력한 기관으로 나타났다.

15) 경제부처 10곳(기획예산처, 건설교통부, 과학기술부, 농림부, 산업자원부, 재정경제부, 정보통신부, 해양수산부, 금융감독위원회, 공정거래위원회)을 대상으로 한 시사저널(2006)의 조사결과에 따르면, 재정경제부(1위)와 기획예산처(2위)가 영향력이 가장 큰 부처인 것으로 나타났다.

재정경제부의 조직은 1차관보, 2실, 9국, 49과, 10담당관 체제였다(행정자치부, 2006). 하지만 이명박 정부로 들어선 2008년 6월 30일 현재, 기획재정부의 조직은 1차관보, 4실, 7국(20고위공무원단), 88과 체제로 바뀌었다(행정안전부 정부조직관리정보시스템). 단순히 말해 종래 59과 체제이던 것이 88과 체제로 늘어난 셈이다. 조직규모(bureau size)는 권력의 지표이자 원천이다(오재록, 2008). 실(室), 국(局), 부(部), 과(課), 팀 등 내부 부서가 많을수록, 그리고 이들 부서의 규모가 클수록, 권력의 크기는 비례적으로 늘어나기 때문에, 기획재정부의 조직규모 증대는 영향력 확대를 불러올 중요한 요인 가운데 하나라고 할 수 있다.

5. 소결

이상과 같은 분석을 종합해 볼 때, 기획재정부는 과거 재정경제원의 부활로 평가되기에 충분한 면이 있다. “1997년 당시 재정경제원은 세제, 금융, 예산, 정책조정 등 이른바 ‘경제 4권’을 쥐고 여타 중앙행정기관 위에 군림하였다. 다른 경제부처들은 재정경제원의 협조 없이 정책을 추진하기가 어려울 정도였다. 경제정책과 대외협력 업무를 관장하는 과(課)만 해도 81개에 달하였고, 120명이 넘는 서기관급 이상 관료들이 보직을 받지 못해 ‘인공위성’이라는 별명으로 해외나 다른 기관에 파견 보내질 정도로 고위 관료들이 넘쳐났다. 고위 간부들은 퇴직 후 금융과 관련된 국책기관의 장(長) 자리를 모조리 독식하는 것이 다반사였다.¹⁶⁾ 재정경제원은 정보를 독점하고 왜곡하기까지 했다. 국책연구소가 보고한 물가지수나 경제성장을 등 중요한 실물경제의 수치들이 담당 국·과장 선에서 간단히 고쳐졌고, 외국 언론이나 내부 보고서에서 제기되는 위기 경고 등은 번번이 묵살되었다.¹⁷⁾ 당시 재정경제원은 한 마디로 무소불위(無所不爲)의 권력 기관에 다름 아니었다”(오재록, 2007: 303-4).

기획재정부는 그런 옛 재정경제원을 쓱 빼닮았다. 세제, 예산, 정책조정 등 ‘경제 3권’을 제도적으로 보장받고 있을 뿐만 아니라, 나머지 1권(금융)도 인적 지배와 정책 지배를 통해 사실상 장악한 것이나 다름없다. 다른 경제부처들이 기획재정부의 협조 없이 정책을 추진하기가 어려운 환경이 다시 조성된 것이다. 이들을 견제해야 할 금융위원회 관료들은 한솥밥을 먹던 동료이거나 언제든 인

16) “당시 은행감독원장, 증권감독원장, 보험감독원장 자리는 모두 재정경제원이나 그 전신인 경제기획원 및 재무부 출신 관료들이 장악하였고, 가장 큰 기관투자사인 3대 투자신탁회사의 사장 자리도 이들이 장악하였으며, 심지어 건설교통부나 통상산업부 등 다른 부처의 장관까지도 재정경제원 출신이 맡는 경우가 허다했다”(오재록, 2007).

17) “KDI 김중경 박사 등이 1997년 9월 제출한 〈경제구조조정과 금융안정을 위한 정책 과제〉라는 보고서가 무시되었고, 금융연구원 최공필 박사의 경우에는 1997년 3월에 외환위기 가능성을 지적하면서 멕시코와 우리나라를 비교하는 보고서를 냈다가 징계를 당하기도 했다”(오재록, 2007).

사교류가 가능한 관계이기 때문에 기획재정부에 예속될 수밖에 없는 처지이다. 정부 안에서 견제와 균형이 상실된 독점구조가 김영삼 정부 이래 또 다시 출현한 것이다.

실제로도 이러한 점이 조금씩 가시화되고 있는 것으로 보인다. 기획재정부가 매머드급 경제부처로 거듭나면서 다른 부처와 시장(market)에 군림하는 일이 잦아졌다라는 한 언론의 기획보도(경향신문, 2008)는 그 증후를 잘 보여준다. 이에 따르면, 이명박 정부 들어 기획재정부에 예산권과 경제정책조정권이 쏠리면서 다른 부처들의 발언권이 대폭 축소되었으며, 과거 재정경제원처럼 기획재정부가 시장에 직접 개입하는 일이 벌어지면서 ‘관치경제’ 논란까지도 불거졌다. 2008년의 경우 기획재정부가 외환시장에 구두 개입하는 일이 빈번했으며, 이를바 ‘고환율정책’의 부작용으로 물가가 폭등하자 인위적 환율 하락을 목표로 외환시장에서 여러 차례 매도 개입을 직접 단행하기까지 하였다. 이렇게 정부가 직접 개입하자 시장 혼란이 가중되었고, 그 개입 수준이 높아 사실상 ‘관치경제’가 부활했다는 평가가 나왔던 것이다. 원칙적으로 금융 분야는 금융위원회가 전담해야 하지만 기획재정부는 관련 권한을 금융위원회에 온전히 다 넘겨주지 않았기 때문에, 금융위원회는 금융규제 완화에만 주력하는 소극적 입장에 머무를 수밖에 없었다.

물론 이와 같은 보도가 본 연구의 논지를 뒷받침하는 결정적인 증거라고 단정 지을 수는 없다. 하지만, 앞에서 이미 밝혔듯이 관료적 권력의 행사가 성격상 비공개적으로 이루어지거나 은폐되는 데다 무대 전면에 나서지 않은 채로 이루어진다는 점을 감안할 때, 이와 같은 기획보도는 중요한 증후 가운데 하나로 고려될 만하다. 그렇다면, 이 지점에서 우리는 모두에서 언급했던 국회 행정자치위원회의 검토보고서(2008)를 떠올리지 않을 수 없다. “기획재정부가 실질적으로 [다른 부처들을 압도하는] ‘수석부처’로서의 역할을 유지할 가능성이 있으며, 이로 인해 과거 재정경제원과 같은 거대부처에서 발생한 문제점이 재발할 가능성이 있다. 경제 정책의 기획·조정과 집행을 통합하는 것이 일정부분 효율성을 제고할 수 있겠으나, 상호 견제가 되지 않을 경우 내부통제 및 리스크 관리에 차질이 발생하여 국가재정에 상당한 위기가 올 수 있음을 과거 외환위기 과정에서 이미 경험한 바 있다.”

V. 맺음말: 함의 및 제언

본 연구는 이명박 정부의 정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 양상을 분석하면서, 주로 기능적 측면의 성과 제고를 목표로 한 정부조직개편이 당초 의도한 바와는 다르게 뜻하지 않은 결과를 파생시킬 가능성은 없는지에

관하여 ‘관료적 권력’의 관점에서 하나의 분석을 시도해보았다. 그 결과, 기획재정부는 실질적으로 다른 부처들을 압도하는 ‘수석부처’로서의 역할을 유지하면서, 과거 재정경제원과 같은 거대부처에서 발생한 문제를 야기할 가능성이 충분한 것으로 진단되었다.

“정책과정에서 정부기관 간의 경쟁과 대립이 지나치게 심각하거나, 관련 부처들 간에 조정과 협력을 도출할 수 있는 제도적 장치가 미흡할 경우, 행정부처 간의 권력 격차는 행정부의 정책결정과 집행을 정책문제의 본질과 무관한 방향으로 이끄는 변수로 작용할 수 있다”(박천오, 2005: 2-8). 그러한 측면에서 볼 때, 기획재정부로의 권력 집중을 불러일으킨 이번 정부조직개편 작업은, 일정 수준의 정책효과를 달성하였다라는 긍정적인 측면에도 불구하고, 뜻하지 않게 파생될 수 있는 변수를 깊이 있게 고려하지 못했다는 점에서 그 정당성이 현저히 희석될 수밖에 없을 것이다. 정부조직개편이 일정한 부작용을 초래할 수 있음을 일찍이 지적했던 여러 학자들의 말대로, 능률성 향상 또는 비용절감을 위해 정부조직을 일시적으로 전면 개편하는 것은 적지 않은 부작용과 역기능을 초래할 수 있으며, 그릇된 인식에 의한 정부조직개편은 아니함만 못할 수 있다는 점을 상기할 필요가 있을 것이다(Johnson, 1971; Boyle, 1971; Conant, 1986; Hood & Jackson, 1991; Stanton, 2004; Ziller, 2006). 물론 아직 단정할 단계는 아니지만, 기획재정부가 그러한 사례가 될 가능성은 충분하다고 판단된다.

생각이 여기에까지 미친다면, 지금이라도 견제와 균형을 되찾을 수 있는 방안들을 강구하지 않을 수 없다. 여러 가지 대안이 모색될 수 있겠지만, 여기서 이를 일일이 다루는 것은 불가능하다. 여기서는 특히 중요하다고 생각되는 것 몇 가지만 언급하겠다.

우선, 자칫 국가적 재앙을 불러올 수 있는 금융 분야에 대해서만큼은 최소한의 위험 회피책을 마련하여야 한다. 무엇보다 기획재정부로의 권력 집중 문제를 근본적으로 해결하고 금융관련 기관들 간의 분업구조가 순조롭게 작동될 수 있도록 금융 관련 정부 시스템을 재정비할 필요가 있다(김홍범, 2004). 금융 선진국의 통례와 같이, 기획재정부는 금융위원회 및 한국은행과 일정한 거리(arm's length)를 유지하면서 이들의 일상 업무에는 간여하지 않고 금융부문의 동향만 예의 주시하는 역할로 그 개입범위를 한정하여 한다. 또 ‘인적 지배’와 ‘정책 지배’를 통해 실질적으로 다른 부처들을 압도할 수 없도록, 금융위원회와 금융통화위원회(한국은행)에 대한 위원 추천권을 폐지하고 완전 이관이 이루어지지 않았던 국제금융 관련 기능 등을 금융위원회로 이관하는 등의 조치를 취하여야 한다.

동시에 금융감독 지배구조를 전체적으로 ‘공적 민간기구화’할 필요도 있다. 반민반관조직 형태로 금융감독조직을 독립시켜야 한다는 의견은 이번 정부조직 개편 작업 때에도 이미 국회에서 논의가 이루어졌던 사안이다. 노르딕 3국(노르

웨이·덴마크·스웨덴)의 경우 금융감독당국이 관료조직이라는 점이 별로 문제가 되지 않음에도 불구하고, 우리의 경우에는 독특한 관료제 문화 때문에 이것이 심각한 문제를 일으키고 있기 때문에(김홍범, 2007), 금융위원회를 한국은행(무자본특수법인)처럼 공공부문에서 활동하는 비정부민간조직으로 전환시키는 것 이 현실적인 최선의 방안이라고 할 수 있다.

본 연구를 통해 우리는 기획재정부 신설을 포함한 이명박 정부의 정부조직개편 작업이 면밀히 재평가될 필요가 있음을 알 수 있다. 물론 기획재정부 신설의 결과가 앞으로 어떤 방향으로 전개될지에 대하여 속단하는 것은 금물이다. 좀 더 시간을 두고 지켜볼 일이기는 하지만, 사회과학 연구의 목적이 사회현상을 기술·설명하고 이를 토대로 미래상황을 예측하고 통제하는 데 있음을 상기할 때(남궁근, 2003: 23), 본 연구와 같은 시도는 일정한 타당성과 의의를 인정받을 수 있을 것이다. 다만, 정부기관 간 권력관계에 관한 실증연구가 부족한 상황에서 필연적으로 노출될 수밖에 없는 본 연구의 실증적 한계는 못내 아쉬움으로 남으며, 앞으로 시간을 두고 이명박 정부의 중앙행정기관 간 권력관계를 실증적으로 연구하여 이를 보완한다면 그 한계가 일정수준 극복될 수 있으리라 기대해본다.

참고문헌

- 국회 행정자치위원회. 2008. 정부조직법 전부개정법률안(안상수의원 대표발의) 검토보고서. 국회 행정자치위원회 수석전문위원.
- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 「한국행정학보」, 30(3). 한국행정학회.
- 김영평·신신우. (1991). 한국관료제의 기관갈등과 정체조정. 「한국행정학보」, 25(1): 310-311. 한국행정학회.
- 김우식. (1996). 한국 정부조직의 팽창요인에 관한 연구: 상공부와 건설부를 사례로. 「한국행정학보」, 30(3). 한국행정학회.
- 김호섭 외. (2002). 「조직행태의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 김홍범. (2001). 한국의 금융감독기구: 비판적 검토. 「금융연구」, 15(별책): 141-216.
- _____. (2004). 금융안정을 위한 공공기관 간 협력 및 견제. 「경제분석」, 10(2): 59-107.
- _____. (2005). 한국의 관료조직과 금융감독. 「한국경제의 분석」, 11(3): 199-249.
- _____. (2007). 금융규제감독의 경과와 개선 과제. 「금융연구」, 21(별책): 55-115.
- 남궁근. (2003). 「행정조사방법론(제3판)」, 23. 서울: 법문사.
- 대통령직인수위원회(2008). 정부기능과 조직개편. 인수위 발표자료.
- 민 진. (2008). 이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구: 2008년 2월 사례를 중심

- 으로. 「한국조직학회보」, 5(2): 267-292. 한국조직학회.
- 박대식. (2001). 정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석: 국민의 정부 조직개편을 중심으로. 「한국행정학보」, 35(3). 한국행정학회.
- _____. (2008). 정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국 사례를 중심으로. 「한국조직학회보」, 5(3): 103-126. 한국조직학회.
- 박영기. (1987). 우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰. 「한국행정학보」, 21(1). 한국행정학회.
- 박천오. (2005). 한국 정책과정에서의 부처간 권력관계에 관한 실증연구. 「행정논총」, 43(3): 1-27. 서울대학교 한국행정연구소.
- 염재호·홍성만·왕재선. (2004). 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로. 「정부학연구」, 10(1). 고려대학교 정부학연구소.
- 오재록. (2006). 관료제 권력의 측정과 권력지수의 개발: 45개 중앙행정기관을 대상으로. 「행정논총」, 44(4): 177-197. 서울대학교 한국행정연구소.
- _____. (2007). 「한국의 관료제 권력구조: 진단과 처방」. 펴주: 한국학술정보(주).
- _____. (2008). 관료제 권력의 영향요인에 관한 연구: Meier 모형의 재구성. 「한국행정연구」, 17(1): 3-29. 한국행정연구원.
- 윤우근. (1985). 권력의 본질에 관한 소고 「사회과학」, 24. 성균관대학교 사회과학연구소.
- 이병태. (2001). 한국중앙정부조직개편의 성격. 「한국정책과학학회보」, 5(3). 한국정책과학학회.
- 이창신. (1988). 한국행정부조직 인력구조의 개체군 생태론적 변동에 관한 연구: 시 행정부조직을 중심으로. 「한국행정학보」, 23(1). 한국행정학회.
- 정종남. (2006). 김&장과 모피아: 신자유주의 정책의 한국적 어댑터. 「노동사회」, 7·8월: 174-5.
- 조경호·김호섭·박통희. (2002). 권력구조의 진단. 「정부조직진단」. 서울: 대영문화사.
- 조성한. (2007). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 4(2): 1-18. 한국조직학회.
- _____. (2008). 정부조직구조의 영향요인. 「한국행정학회 기획세미나 발표논문집」, 241-61. 한국행정학회.
- 한국은행. (2008). 역대 금융통화위원 명단. 내부자료.
- 행정안전부 정부조직관리정보시스템(org.mogaha.go.kr/org).
- 「경향신문」. (2008). 조직개편 6개월, 정책혼선·관치 부활...위기대응도 '무기력', 9.8; 인터넷판.
- 「세계일보」. (2008). 강만수 재정 "내수진작 조속 추진". 4.12; 인터넷판.
- 「시사저널」. (2006). 예산 편성권, 역시 세네: 영향력 2위 꼽혀. 855호(3.3); 인터넷판.
- _____. (2006). 누가 경제 정책을 움직이는가. 855호(3.3); 인터넷판.
- 「연합뉴스」. (2008a). 기획재정부, 금융서 손 안 뗀다. 2.28. 인터넷판.

- _____. (2008b). 재정차관, 금융·금통위 참석하나?. 4.13. 인터넷판.
- 『한겨레』. (2006). 한국경제 쥐락펴락 '모피아'의 마법. 6. 28; 인터넷판.
- _____. (2009). MB, 모피아에 투항?...기막힌 짹짜꿍!. 1.30(15).
- Bacharach, Samuel B. and Edward J. Lawler. (1980). *Power and Politics in Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass publishers.
- Boyle, J. M. (1979). Reorganization Reconsidered: An Empirical Approach to the Departmentalization Problem. *Public Administration Review*. 39(5): 458-65.
- Conant, J. (1986). Reorganization and the Bottom Line. *Public Administration Review*, 46(1): 48-56.
- Cronin, T. E. (1986). A Cabinet of Unequals. in Francis E. Rourke ed., *Bureaucratic Power in National Policy Making*, 188-202, Boston: Little, Brown and Co.
- Crozier, Michel. (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, London: Tavistock.
- Etzioni-Halevy, Eva. (1985). *Bureaucracy and democracy: A political dilemma*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Fried, Robert C. (1976). *Performance in America Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Co: 177-193.
- Hickson, D. J., C. R. Hinings, C. A. Lee, R. E. Schneck and J. M. Pennings. (1971). A Strategic Contingencies' Theory of Intraorganizational Power. *Administrative Science Quarterly*, 16: 221-225.
- Hood, C. C., & M. W. Jackson. (1991). *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.; 조성한, 2008의 재인용.
- Johnson, N. (1971). The Reorganization of Central Government. *Public Administration*. 49(1): 1-12; 조성한, 2008의 재인용.
- Meier, Kenneth J. (1993). *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*(3rd ed.), Belmont, California: Wadsworth, Inc.: 1-57.
- Robbins, Stephen, P. (1983). *Organization Theory: The Structure and Design of Organizations*, N. J.: Prentice-Hall.
- Simon, Herbert. (1966). *Administrative Behavior*(3rd ed.). New York: The Free Press.
- Stanton T. H. (2004). Organizational Structure and Government Performance. www.lhc.ca.gov/lhdir/reorg.
- Wrong, Dennis H. (1979). *Power: Its Forms, Bases and Uses*, New York: Harper & Row.
- Ziller, J. (2006). *Organising the Central State Adminstration: Policies and Instrument*. Paris: OECD.

Abstract

Analyzing the Change of Power Relations on the Government Reorganization: the Ministry of Strategy and Finance in Korea

Jaerok Oh

The purpose of this study is to analyze the change of power relations in government reorganization, focusing on the Ministry of Strategy and Finance (MOSF) in Korea. This study examines the power of MOSF. It was able to be more than the sum of the power of the Ministry of Finance and Economy (MOFE) and the Ministry of Planning and Budget (MPB) in 2005. It was able to surpass the power of the 'old MOFE' in 1997. In particular, this study points out that it is inevitable that MOSF dominates the Financial Supervisory Service (FSS) and the Bank of Korea (BOK) as well as the Financial Services Commission (FSC) in terms of policy and personnel. According to the results of the study, policy alternatives are proposed. These are the restructuring of the check and balance system among financial institutions, imposing restrictions on range of MOSF's role, and the privatization of the FSC just like the FSS and the BOK.

【Key words: government reorganization, power relations, MOSF】