

美軍政 및 第一共和國의 中央部處 機構의 變遷에 關한 研究

趙錫俊

一. 序論

本論文은 1945 年 8 月 15 日 以後 美軍政 및 大韓民國政府의 中央行政機構全般의 變遷을 歷史的으로 記述分析 하려는 努力의 一環이며, 이미 發表된 首班管理機構에 對한 것을 補完하기 為한 것이다⁽¹⁾.

本論文의 考察의 對象으로 하고자 하는 것은 美軍政과 第一共和國期間의 部處級(Departmental and Office Level)에 該當하는 各 機構이다. 이들을 便宜上 二分하여 「프로그램」 또는 事業을 擔當하는 系線機構와 이를 支援補助하는 參謀機構의 兩者로 나누어서 考察하겠다⁽²⁾. 그리고 이들 機構의 地方組織이나 下部單位部署에 對해서는 詳論을 避하도록 하였고, 提示된 時代區分別로 全般的인 特色이 무엇이었으며 어떤 公式機構上의 變化가 發生하였는가에 置重하고자 한다.

二. 美軍政期

1. 系線機構

1945 年 8 月 15 日에 日皇 裕仁이 聯合國에 無條件降伏放送을 하기 前 即 8 月 12, 13, 14 日에 鑑 칙 朝鮮總督府 當局者들은 宋鎮禹, 曺運亨, 金俊淵 等에게 獨立準備를 勸하였고, 總督府權力의 四分之三을 動員援助 할터이니 日本人의 居留의 認定과 私有財產을 保護하여 줄 것을 要請하였다. 이들은 宋, 金側과 曹側間의 異見으로 因하여 統一된 行動을 끝하고, 曹氏側반인 安在鴻 等과 主動이 되어 所謂 朝鮮建國準備委員會를 構成하고(1945. 8. 17), 委員長, 副委員長 밑에 總務, 宣傳, 組織, 武警, 財政 等의 五部를 두었고, 이것은 다시 8 月 26 日에는 總務, 組織, 宣傳, 治安, 文化, 建設, 調査, 糧政, 厚生, 財政, 交通, 企劃의 十二部와 書記局으로 擴張되었다. 8 月 31 日까지에는 建準支部는 145 個所에 達하였다. 9 月

(1) 參照, 趙錫俊, “美軍政과 第一共和國의 首班管理機構에 關한 研究”, 行政論叢, 第 4 卷 2 號, pp. 113-136

(2) 우리나라의 行政機構가 明確한 參謀概念에 立脚하여 line 과 staff 를 區分한 것이 아니기 때문에, 筆者の 이러한 兩分은 特히 參謀機構에 對해서는若干의 無理가 있을 것이다.

3日의 擴大中央委員 148 名의 發表 後에는 安在鴻系는 脫退하고, 以後 建準은 9月 6일에 全國人民代表者大會를 開催하여 朝鮮人民共和國 臨時組織結果를 通過시켰으며, 9月 6일에는 人民共和國樹立을 發表하였다. 이동안 民族陣營에서는 臨時政府 및 聯合國歡迎準備委員會를 發起했고, 朝鮮民族黨, 韓國國民黨 等이 생겼으며 後兩者가 合하여 韓國民主黨이 9月 6일에 發起宣言을 하였다⁽³⁾.

美軍은 9月 8일에 仁川에 上陸하고翌日에는 서울에 進駐하여 日本總督과 降伏調印式을 갖고, 곧 맥아더司令部布告 一號로써 三八度線 以南에 軍政을 實施할 것을 發表하였다.

以上에서 우리는 1945年 8月 15日 以後 同 9月 9日까지 約 25日間의 期間동안에 南韓地域에 어떤 形態의 統治가 行하여 졌는가를 推測할 수 있다. 法的으로는 아직도 朝鮮總督府의 權限이 이땅 위에 有效하게 미치고 있었다고 할 수 있다. 그러나 事實上에 있어서는 總督府의 行政은 停滯狀態로 드러간 것이라고 생각한다. 反面에 總督府의 諒解, 支援 또는 要請 아래 主로 建準이 主動이 되어 解放後의 混亂에 對한 最少限度의 收拾을 擔當하였다. 그는 學徒隊, 治安隊, 保安隊, 青年隊, 勞動者의 職場自衛隊 等을 組織하였으며 8月 17일에는 總督府로부터의 國內治安權引受, 放送局 言論機關의 接受를 行했으며翌日에는 總督府가 行政權移讓取消發表를 하였으나, 建準의 活動은 繼續되었으며, 其他 自發的으로 成立한 治安維持團體들이 發生하여 秩序의 恢復, 現狀維持 等에 努力하였다.

그러면 美軍政이 始作되기 前에 이미 韓國人們에 依하여 切實하게 느껴졌든 行政需要는 무었이었는가? 朝鮮總督府가 解放 前夜에 前記 三者에게 提示한 條件(日本人居留認定과 그들을 為한 私有財產의 保護, 이 目的을 為한 治安確保, 그리고 韓國民의 獨立準備) 外에도 다음과 같은 事實을 通하여當時의 行政需要를 推測할 수 있다.

8月 15日 午前에 阿部總督은 呂運亨氏에게 다음과 같은 事項들을 간청하였다.

- a. 國內秩序의 維持와 確保
- b. 日本人撤退까지의 日本人의 保護

이에 對하여 呂運亨氏가 提示한 條件은 다음과 같다⁽⁴⁾.

- a. 全國을 通하여 政治犯과 經濟犯을 即時 釋放할 것
- b. 三個月間의 食糧을 確保할 것
- c. 治安維持와 建國運動을 為한 모든 政治運動에 對하여 絶對로 干涉치 말 것
- d. 學生을 訓練하고 青年을 組織하는데 對하여 絶對로 干涉치 말 것
- e. 勞動者와 農民을 우리 建國事業에 動員하는데 對하여 絶對 干涉치 말 것

이런 여러가지 條件은 受諾되었으며, 이를 執行하기 為하여 組織으로서의 建準의 여러 部

(3) 宋南憲, “不協和音의 政界山脈”, 思想界, 12卷 8號(1964. 8), pp. 78-81

(4) 上同

署에 對해서는 既述하였다. 筆者는 이런 여러 部署가운데 管理部門을 除外한 分野는當時의 繁迫한 行政需要의 問題들을 反映한 것이라고 본다. 이리하여 總務府의 要求事項, 建準이 提示한 條件, 建準의 各部署 等에當時의 行政需要가 綜合的으로 表示되어 있는 것으로 看做하고,當時의 行政問題는 治安維持, 民生(食糧과 厚生), 交通과 建設, 獨立爭取를 為한 政治活動과 文化活動의 保障 等에 있었다는 結論을 내릴 수 있다. 그러나 이런 諸需要는 그 어느 것도 充分하게 實施 解決된 것은 없었다. 이런 問題의 解決은 그후의 美軍政에 依하여 繼承된 課題였다.

美軍政廳은 朝鮮總督府의 機構를 거의 그대로 移讓받았다(別表 1 參照). 따라서 總督府의 司政, 財務, 殖產, 農林, 法務, 學務, 警務 等 諸局과 總督附屬官署였던 遞信局, 鐵道局, 專賣局 그리고 이들의 下部 構成單位인 諸課도 그대로 引受되었다. 그러나 그후 1945年 9月 24日의 法令 第一號「衛生局設置에 關한 件」을 通하여 過去의 警務局內 衛生課를 局으로 升格擴張한 것을 비롯하여, 여러가지 修正을 거듭하다가 1945年末부터 1946年初에 걸쳐서 過去의 諸局은 部로, 課는 局으로 升格시키는 措置를 取하였다.

解放後부터 1945年 10月 24日에 日人撤退令이 發表될 때까지의 2個月餘間은 日人官吏의 大部分은 殘留하였으며 한편으로 美軍政의 開始와 더부러 모든 重要部署의 責任있는 職位에는 美軍系의 人士로써 補하여 졌었다. 日人の 撤退와 더부러 末端의 韓國人官吏들이 急速히 升進하였음을 勿論이다. 1946年 1月末 現在로 日人官吏는 60名밖에 남지 않았다.

이제 1946年 4月 1일의 美軍政廳의 機構圖表를 보면 別表 2와 같다. 그리고 1947年 6月 8일의 南朝鮮過渡政府로의 改編을 為한 機構改革이 試圖되기 直前의 美軍政의 機構는 別表 3과 같다.

以上의 軍政機構를 系線機構에 限하여 總督府時節의 그것과 比較하면 다음과 같다.

첫째 그 機能이 過去에 比하여大幅으로 強調된(機構上 格上된) 分野는 다음과 같다. 保健厚生部의 獨立을 그 例로 들 수 있다. 同部는 衛生局으로의 升格後에 他局과 같이 部로 升格되고, 1946年 4月 現在 三局으로 構成되었던 것이 1947年 6月까지에는 十局으로 擴張되었다. 그리고 内部機能配分狀況을 보면 總督府司政局社會課의 業務는 救護局에 限定되고, 其他 적어도 6~7局이 保健分野에 置重되었음을 볼 수 있다. 이것은 解放直後에 韓國人們에 依하여 民生 即 食糧과 厚生問題로서 認識되었든 行政需要中 厚生分野가 繼續하여 軍政에 依하여 強調되었으며, 그 中에서도 特히 保健에 破格的인 重點을 둔 것을 알 수 있다. 保健行政의 強調는 韓國人의 低位의 衛生狀態, 避難民, 歸還民等으로 因한 傳染病, 美軍의 安全保護案의 見地에서 더 強調된 것으로 생각된다.

軍政初期에는 土木事業이 重視되지 않았었다. 그러나 韓國人們에 依한 이 方面에의 需要認識은 軍政에 依하여 中期以後부터는 繼承되었다. 그리하여 總督府時節의 司政局 土木課를

土木部로 昇格시키게 되었다. 土木事業에 對한 이와 같은 새로운 認識은 美軍에 依한 道路利用의 必要性, 日帝末期의 道路放任으로 因한 荒廢, 1946年夏節의 大洪水로 因한 道路 및 그 構造物의 被害, 大量失業者와 罷災民을 道路補修作業에 動員할 수 있다는 一石二鳥의 利點等에 基因한 것으로 생각된다. 그리하여 土木部를 設置하고 水原, 大田, 大邱, 釜山에 國道事務所를 設置하여 主로 國道와 그 構造物의 補修를 行하였다.

또한 總督府司政局勞務課는 軍政의 中半期에 들어와서 勞動部로 昇格되었다. 이 問題는 解放當時에는 그 必要性이 繁迫하게 認定되지 않았든 問題에 屬한다. 그러나 그후 南韓의 社會情勢는 漸次的으로 行政機關이 勞動問題에 對하여 積極的으로 關心을 表明하지 않을 수 없게 하였다. 參考로 1945年 8月 15日부터 1947年 3月 31日 까지의 勞動運動의 熾烈相을 보면 다음과 같다⁽⁵⁾.

爭議件數	2,388 件
參加人員	586,786 名
死亡者	26 名
被檢者	7,886 名
被解雇者	15,534 名

이와 같이 勞動者들乃至 勞動團體들(主로 全評斗大韓勞總)의 活動이 活潑하고, 그 政治, 經濟, 社會에 미치는 效果가 至大하였음으로 美軍政은 이것을 行政的으로 크게 對象으로 하지 않을 수 없었던 것이다. 그러나 이當時의 勞動問題는 勞動條件를 둘러싼 民間企業主와 勞動者間의 對立이란 別로 없었다. 影響을 미칠 수 있을 程度로 大組織化된 勞動者란 依例히 國營企業體나 敵產企業體의 從業員들이 었으며, 이런 企業體의 最終責任者は 政府自身이었다고 할 수 있다. 따라서 軍政은 勞動爭議의 當事者로서 또는 그에 依하여 任命된 管理人과 勞動者間의 調停役으로서 臨하지 않을 수 없었다.

軍政下의 勞動爭議가 그後의 그것과 判異한 것은 勞動爭議라는 名目下에 事實은 相異한理念成就 또는 相對方에 依한 理念成就의 阻止等을 目標로 하는 所謂 左右翼間의 爭鬭이었다는 것이다. 勞動爭議의 이런 性格은 純粹한 勞動과 資本間의 爭議로써 그리고 所屬企業 또는 產業에 限定되지 못하고, 政治, 經濟一般, 社會價值觀念等에 까지 影響을 미칠 수 있는 것이었다. 이런 條件下에서 政府의 役割이란 真正한 勞動爭議의 調停이나 勞動條件의 改善보다도, 이를 勢力의 不法的 活動에 對한 防止(拘束, 處罰)를 通하여 勞動團體로 하여금 그 本來의 機能의 範圍内에 限定시키고자 하는 것이였다.

다음으로 統衛部의 設置도 總督府의 機構에서는 볼 수 없는 것에 屬한다. 解放直後의 混亂期에 學兵同盟, 學兵團, 軍事委員會, 志願兵出身同志會, 陸·海·空軍同志會等과 光復軍,

(5) 朝鮮通信社, 朝鮮年鑑, 1948, 서울, p. 260

中國軍, 滿軍, 日軍系等의 여러團體가 自發的으로 組織되였다가 美軍政에 依하여 強制解散當하였다. 美軍政은 1945年 11月 13일에 國防司令部를 設置했고, 그 속에 軍務局과 警務局을 두었으며, 軍務局所管으로 1946年 1月 15일에 南朝鮮國防警備隊를 創設했고 當時 600名의 兵力を 所有하고 있었다. 1月中에 國防司令部는 國防部로 改稱되었다. 1946年 4月 8일에는 警務局이 獨立하였고, 軍務局에는 陸軍部, 海軍部를 두었다. 1946年 6月 14일에는 國防部를 蘇聯軍의 抗議로 因하여 統衛部로 改稱하였다. 1948年의 大韓民國政府樹立時까지 陸軍은 5個旅團으로, 海軍은 1,500名으로 增加되었고, 空軍은 70名兵力으로서 1948年 5月 5일에 統衛部 直轄로 編入되었다.

美軍政下의 韓國軍隊는 軍政側에서 보면 그의 目標가 國內秩序 또는 治安維持의 一助로서 看做되였다고 할 수 있다⁽⁶⁾. 이것은 三八度線 以南의 對外的 防衛는 美國의 責任이었으며, 治安維持의 第一次責任도 美軍政에 있었다는 點, 警察과 같은 部內에 軍隊를 所屬시켰다는 點, 異邦軍隊로서의 美軍이 國內治安問題의 表面에 나서기를 可能한限 忌避하였다는 點으로 미루워 알 수 있는 것이다.

그리고 軍隊에 參與한 韓國人側으로 보면 當時의 機構가 將次樹立된 獨立國家의 國防軍의 基盤 또는 母體가 되어야 한다는 意識이支配하였다. 그러나 이 當時로서는 軍政의 漸定的 性格, 南北韓의 分斷等의 事情에 미추어서 以上의 意圖를 對外的 公式的으로 表面化하여 主張할 수 없었기 때문에 그 名稱을 統衛部, 警備隊 等으로 限定했고, 그 兵力規模에 있어서도 微弱하지 않을 수 없었다. 그러나 軍政初에서 末期에 移行할 수록 國內治安은 平常을 恢復하는 過程에 있었는데 對하여 軍隊의 規模는 漸次的으로 增加한 것으로 미루워, 美軍政廳의 國內右翼團體와의 一體化, 南韓單政樹立에의 約束等에 對應하여 軍은 漸次的으로 위에 말한 둘째의 使命을 더욱 強하게 갖게 되었다고 할 수 있다.

國內治安을 表面에 나서서 第一次的으로 擔當한 機構는 警察이였다. 警察機構는 警務局→國防司令部內에의 設置→警務部 等의 過程을 中央機構에서 밟았다. 日政時에 比한 가장 重要한 變化는 地方機構의 擴大 및 道知事權限으로 부터의 警察의 獨立, 鐵道警察의 設置(鐵道警察은 처음에 運輸部 所屬으로 있다가 警務部 所屬으로 移管되었다) 等을 들 수 있을 것이다⁽⁷⁾. 그리고 1948年까지에는 約 28,000名의 警官을 갖고 있었으며, 이 數는 日政時의 그것에 代하여 約 2倍로 增加한 것이다. 따라서 國內治安의 維持라는 行政需要가 解放直後에 韓人들에 依하여 認識되었든 대로 얼마나 緊迫한 問題였는가를 알 수 있다.

警察機構가 이와 같이 弛張한 理由는 行政需要의 激增外에도, 反日感情으로 因한 警察士氣의 低下, 警察의 管理能力의 弱化, 美軍스스로 介入하기를 꺼린 要素, 美蘇對立과 國內 左

(6) 朴文玉, 韓國開發行政의 理論模型과 그 實證的研究, 博士學位論文, 中央大學校, 1966, p. 189

(7) 變遷의 좀더 仔細한 것에 對해서는 朴東緒, “警政行政史”, 行政管理, 4卷 2號, pp. 40-94 參照

右翼對立으로 因한 朝鮮警備隊의 積極的 活用의 不能, 美國制度의 形式的 模倣 等에도 있을 것이다⁽⁸⁾.

警察은 勿論 總督府時節에 있어서도 中央과 地方을 通하여 比較的 獨立의 機能系統을 따라서 運營을 했다고 생각되지만, 이런 傾向은 美軍政期間中에 上記한 道知事 또는 市長主管으로 부터의 完全離脫을 通하여, 그리고 中央警察委員會를 通한 人事行政의 獨立을 通하여 더욱 強化되었다고 할 수 있다.

警察은 그의 프로그램에 있어서 從來의 文化, 經濟, 衛生分野의 事務를 他機關에 移管하게 되었고, 警察의 教育, 女子警察의 設置, 鑑識業務의 強調等을 追加함으로서 많이 民主化 되었다. 그리고 本來의 使命대로 治安維持를 위한 많은 功을 세웠다. 그러나 左翼 또는 中間勢力의 排除 乃至 抑壓外에도 많은 政治問題에 關聯하는 先例들을 이미 이 期間동안에 남기게 되었던 것이다.

이런 先例의 첫째가 選舉에 干涉하는 事例라고 할 수 있다. 이것은 立法議院의 民選議員選舉(間接選舉임)를 둘러 싸고 일어 났다. 李起夏氏에 依하면 「서울市에서는 韓民黨이 有權者自身의 投票權을 剝奪하여 世帶主 又는 代表 等이 自意로 投票하거나 或은 有權者의 圖章을 거둬서 一人이 投票하는 等의 似而非民主的인 投票를 하는가 하면 一部에서는 警察力を 利用하여 順調롭지 못한 結果를 演出하였다는 것이다」라고 하고 있다⁽⁹⁾. 또 「軍政의 警察力を 掌握하고 있는 韓民黨이 同權力を 通하여 非合法的 手段으로 同黨所屬員을 當選시킴으로서 一般의 非難을 사는 等의 憎惡心에서 였다」고 하고 있다⁽¹⁰⁾.

警察은 같은 右翼勢力間의 또는 右翼과 中間勢力間의 選舉 以外의 政治問題에 까지 關係했었다. 그 예로 立法議院의 開院에 反對하던 韓民黨이 軍政에 依한 開院強行을 當하게 되자, 그 동안에 軍政의 信任을 얻어 得勢한 左右合作派를 去勢하기 為하여 警察을 利用했던 것이다. 그리하여 日人고리작事件, 公娼廢止反對贈賄事件 等을 通하여 金奎植議長은 同職을 물려나고 그후 南北協商에 參加 했었고, 安在鴻系도 많이 去勢 當하였고, 立法議院은 다시 韓民黨이支配하게 되었다. 이 過程에서 韓民黨의支配下에 있던 警察力(首都廳)과 司法陣營이 活用되었든 것이다⁽¹¹⁾.

다음으로 處(office)級의 組織으로서 總督府의 그것에 比하여 變化가 있었든 것으로서 管財處, 食糧行政處, 物價行政處를 들 수 있다. 管財行政은 日本政府, 公共團體 其他 日人의 所有였든 財產이 南韓內全財產의 거의 大部分을 차지 하였으므로, 終戰과 함께 發生했고 또 많은 業務量을 豐想할 수 있는 分野였다. 그러나 이들 歸屬財產은 對日講和條約이 締結될

(8) 上同 그리고 國會速記錄, 1955. 1. 19. 趙炳玉氏의 發言

(9) 李起夏, 韓國政黨發達史, 서울, 議會政治社, 1951, p. 181

(10) 上同

(11) 前揭書, pp. 182, 183

때까지 그를 保存할 必要性이 있었으며 그의 所有權을 그 누구에게 完全히 移讓할 수 없는 性質의 것이 였다. 따라서 法律上의 最終的인 處分이 이루어 질 때까지의 管理의 問題가 擦頭하게 되었으며, 敵產管理人の 任命, 貸貸借契約의 締結, 貸貸料의 徵收 等의 事務가 發生하였다. 後期에 와서는 小規模財產은 이를 一時的으로 拂下하게 되었다. 管財處는 以上과 같은 必要에 依하여 誕生한 機構이며 그의 運營은 많은 不正腐敗의 誘惑 속에서 敵產企業體들의 荒廢를 招來한 方向으로 되었다고 할 수 있다.

食糧行政에 對해서는 解放直後부터 그 必要性이 가장 痛感된 民生問題에 屬한다. 食糧의 買占賣惜, 非自然增加人口의 急增, 食糧價格의 昂騰과 他物價에의 先導的 役割, 食糧을 要求하는 輿論의 沸騰 等이當時의 行政이 當面한 需要側의 狀況이었다. 이 問題가 얼마나 深刻한 問題였는가는 서울市民이 市廳에 殺到하여 食糧要求를 絶叫하는 대모를 한 事實, 李承晚博士에 依하여 組織된 救國會가 食糧問題解決을 내세운 團體였든 點, 政黨 社會團體 等이 米穀收集督勵隊를 編成하여 地方을 巡回한 것 等으로 미루워 알 수 있을 것이다. 食糧行政處는 이와 같은 要求에 應하여 總督府의 農林局糧政課業務를 處로 昇格하여 設置된 機構이다. 食糧行政處는 別表 2에서도 보는 바와 같이 한때 民政官 뿐만 아니라 軍政長官代理에 依하여 報告하는 機構로서 設置한 것을 보아도 이 機能이 얼마나 重要視되었는가를 알 수 있다. 그러나 同機構의 運營에 있어서는 食糧統制의 全面解除, 配給制의 復活, 米穀收集制의 復活, 收集率의 變更, 外國(主로 美國)으로부터의 糧穀輸入 等에서 보는 바와 같이 그 政策의 變更이 가장 起했던 分野에 屬한다.

物價行政處는 總督府殖產局 物價課의 業務가(이 外에도 總督府에는 朝鮮總督府物價委員會가 있었다) 處級으로 昇格된 것이다. 參考로 解放後 大韓民國政府樹立時까지의 物價指數의 變遷을 보면 다음과 같다⁽¹²⁾.

年度	物價指數	
1945	100	8. 15 解放
1946	458.3	
1947	833.3	
1948	1,358.3	政府樹立

以上과 같은 變化는 6·25 事變中의 그들과 比肩할 수 있는 것으로서, 이期間 동안의 物價昂騰이 大端히 甚하였다는 것을 證明한다. 이리하여 生必品最高價格制, 正札制, 物價監察 等의 微溫的인 方法을 擇했으나 生產活動의 低調, 金融通貨政策, 輸出入政策 等과의 総合的 連結의 缺如, 政治的不安 等으로 因하여 物價의 急激한 昂騰은 繼續되었는 것이다.

以上에서 우리는 美軍政의 系線機構의 特色을 總督府의 그것과 比較하면서 主로 새로 強化된 機能을 重點的으로 보았다. 그結果 ①秩序維持(軍隊와 警察) ②民生(食糧, 物價, 保

(12) 朴文玉, 上揭論文, p. 106

健厚生) ③道路 ④獨立準備(政治活動의 自由, 軍隊) 等이 새로 強化된 機能에 屬하며 이들은 解放直後에 韓國人們에 依하여 緊迫한 課題로서 認識되었던 것들이다. 이외에 軍政當局에 依하여 새로 認識된 行政需要로서 勞動問題, 敵產管理問題 等이 있었다. 우리가 여기에서 알 수 있는 것은 美軍政이 크게 다른 行政問題의 大部分은 解放直後의 緊急課題로서 韓人 들에 依하여 認識되었던 것들에 屬한다는 것이다. 이것은 美軍政이 그의 暫定的 性格, 橋梁的 性格 때문에 現狀維持 또는 過去 狀態의 恢復에 重點을 두고, 그範疇를 크게 離脫하지 않으면서 緊急한 問題의 臨時方便的 解決을 試圖하였음을 알 수 있다. 따라서 系線機構에 關한限 美軍政은 積極的인 改革이나 需要의 創造를 試圖하는 意欲的 創意的인 行政은 아니였다.

各部處間의 機能配分을 對象으로 하는 機構改編은 三年未滿의 軍政期間中에 全般的인 改編만도 2回나 있었다(第一次는 1945年末에서 1946年初에, 第二次는 1947. 10. 21 發表分). 그리고 各部處間의 機能配分에 있어서 가장 그 試行錯誤를 거듭했든 것은 海事行政이었다. 即 美軍政이 實施된 以後 運輸部 아래 海司局과 各港에 港灣廳을 設置하고, 海運行政에 積極的인 發展을 보이는 듯 하드니, 1947年下半期에 들어 서면서부터 海司局은 單純히 業務機關으로 持續하여 海上運送業을 맡게 되고 海司行政을 財務部로 移管하고, 稅關課를 財務部로, 船員養成機關인 鎮海, 仁川의 兩海洋大學 및 燈臺管理를 統衛部로 移管하고, 9月에 다시 船員登錄과 船舶検査를 統衛部로, 船舶登錄 및 航海許可, 海難救助事項 等을 國庫局으로 移管하고 여기에 警察까지 船舶運航検査手續에 關與하였다. 그 結果 海運行政은 極度의 分散化를 招來하게 되었다.

各局의 部別配列에 있어서 民國政府樹立 以後의 그것에 比하여 特色 있는 事實들은 다음과 같은 것들이다.

- a. 觀光業務는 文教部에 있었다.
- b. 法制業務가 司法部에 있었다.
- c. 初期에 商務部內에 勞動局이 있었다.
- d. 會計檢査機能이 財務部에 있었다.
- e. 初期에 土木業務는 商務部에 있었다.

行政의 民主化側面에서 볼 때에, 保健厚生部내에 婦女局을 設置한 것, 當時 社會에 있어서 가장 強力한 組織인 職業人們이였든 法曹人과 醫師들을 為한 受惠者 別 組織이 鵬창하였던 것 (司法部一辯護士局, 監察(檢事)局, 保健厚生部一醫務局, 獸醫局, 藥務局, 齒醫務局, 看護事業局), 勞動者들을 受惠者로 하는 勞動部가 있었다는 點 等을 特記할 수 있을 것이다.

美軍政은 總督府에 比하여 約半의 領土를 統治하면서도 後者の 機構를 거의 그대로 讓受 받았으며 그후 繼續하여 公式機構나 人力面에서 成長하는 추세에 있었다. 이것은 또 軍政이

行政機構의 縮少를企圖하게 했고, 이어 이期間 동안에 行政簡素化는 機構改革을支配하는 가장 important한指針의役割을하게된다(例, 1947年6月8일의 南朝鮮過程으로의改編과 더부여發生한機構改革委員會와 그가 使用한指針). 그러나 機構改編에依하여縮少된機構는 그後民國政府가樹立될때까지는 다시前보다더큰規模(人力面에서)로成長하게된다.

2. 參謀機構

美軍政時의參謀機構도 이를總督府의그것과比較하기爲하여後者の參謀機構에對하여 먼저略述하고자한다.

總督府의參謀機構로서첫째考察의對象이되어야할것은官房制度라고할수있다. 이官房은高位官職(總督,知事等)親任官이며政治的任命에依하고獨立機關의長인者)의所有者에게附屬室과같은形態로서設置되었던것이다. 그러나그의機能은오늘날의個人參謀機能에一般管理參謀의機能까지도混合한것이었으며, 그런意味에서充分히專門化된組織은아니었다.官房에所屬된事務의代表的인것은秘書業務(秘密文書,通信,特命機密事務),人事事務가共通的인것이고,境遇에따라서는會計業務,國勢調查業務(例總督官房),一般文書,統計,官印管守(以上例知事官房)의事務を賦與되는大端히伸縮性있게使用되는部署였다.

다음으로總督府時節에는總務局이한동안存在하였었고, 그속에文書課,企劃室,情報課,國民總力課,監察課,國勢調查課等이있었다. 그리고總督府附屬官署내에官房業務와總務業務을包含한庶務課가設置되어있었다.

總務乃至庶務部署는그것이屬한機關全體의主務局또는主務課로부리워지고,職制上에「其他諸局(課)에屬하기않는事項」을이를部署에賦與함으로서伸縮性을賦與하고,反面에機能의明確化,專門化는等閑視되었다. 그리고主務局또는課의長은上官不在時에第一次的으로臨時代理하는慣例를갖고있었다.系線業務를管掌하는局또는局內의課또는係中에서도그中하나를主務課또는係로서指定하였다.

以上과같은參謀機構는美軍政期에들어와서많은變更을받게된다. 그러나變化의源泉은系線機能의경우처럼社會內에存在하는새로운行政需要의擡頭에있는것이아니다.變化는오히려外部로부터換言하면美國人們의management觀念그것도軍政의management에關한思考方式이形式的表面的으로強要當하는形式에依하여導入되는것이다.

이제重要한變化를列舉하면다음과같다.

첫째로官房이라는部署가廢止되었다.代身하여軍政長官秘書處와民政長官室等을두었다.

둘째各部(司法,警務,商務,保健厚生,公報,遞信)와各處(人事行政,物價行政,庶務)

等에 總務局 또는 總務署를 각각 두었다.

세째 總督府時代의 官房業務中人事事務만 分離하여 獨立된 參謀部署로서 人事行政處를 設置하였다. 그 制度에 있어서도 거의 美國式人事管理制度가 導入되어 職制署, 補任署, 考試署, 訓練署, 調査署 等과 같이相當히 專門化되었다.

네째 總督府의 總務局을 Office of Administration 으로 하여 庶務署로 불렸다.

다섯째 參謀機構를 系線機構와 그 職制上에서도 明白히 區分하기 為하여 美國에서와 같이 Department(部) 속에는 一律的으로 Bureau(局)를 두고, 參謀部署인 Office(處) 속에는 (系線的인) 業務遂行의 機關에도 그 規模가 작거나 政策上 重要性이 적은 것도 같이 office 라 불렸다) 그 밑에 一律的으로 Division(署)을 두었다.

企劃關係의 機構를 總督府의 先例에서 찾아 보면 다음과 같다. 總督府 總務局에는 企劃室이 있었고 「重要政策의 審議立案 및 綜合調整, 法令의 審議立案 및 解釋適用, 國家動員計劃의 設定 및 遂行의 綜合, 國土計劃, 資源調查에 關한 事項」을 管掌하였다⁽¹³⁾. 1943月4日에는 企劃室은 企劃部로서 總務局에 獨立 昇格되고, 그 속에 三課를 갖고 있었다. 他面總務府에는 朝鮮總督府 企劃委員會(1940. 10. 7. 設置)가 「生產力擴充計劃 및 物資動員計劃에 關한 重要事項을 調査審議하기 為하여」있었다⁽¹⁴⁾.

美軍政期에 와서는 軍政의 中期까지는 中央經濟委員會(National Economic Board)를 軍政長官代理 直屬으로 두고 全部 美國人으로 構成하였고, 他面 같은 所屬으로 朝鮮人經濟顧問會(Korean Economic Advisory Board)를 두었었다. 그러나 美國人們이 顧問으로 後退한 中期以後는 上記 兩機關은 統合되었으며, 그 構成은 農務, 商務, 財務, 運輸各部長과 同各部의 美國人顧問, 金佑秤, 멜빈氏 그리고 議長으로 앤더슨博士 等 11名으로 되어 있었다. 同委員會는 軍政中期까지 民政長官下에 있었던 企劃署(Office of Planning)一分析署, 研究調查署, 統計署 等으로 構成되어 있었던一를 吸收하여 同委員會所屬의 事務機構로 하였으며, 이에는 美國人經濟官과 韓人專門家도 採用하였다.

그리고 이 中央經濟委員會에는 많은 他委員會들이 直接報告하도록 되어 있었는데 이 後者委員會들의 重要한 것은 列舉하면 다음과 같다⁽¹⁵⁾.

Consumer Goods Allocation Board

Committee on Conservation and Development of Natural Resources

Permanent Public Utility Committee

Wage Stabilization Committee

(13) 서울大學校行政大學院, 朝鮮總督府機構解說, 調査資料第五號, 1960, p. 2

(14) 上揭書 pp. 21-22

(15) Cf. Statistics Division, National Economic Board, Organization Chart, U.S. Military Government in Korea, July 1, 1948

Committee on Fertilizer Price and Distribution

Gold Price Committee

Economic Stabilization Committee

Committee on Revenues for the City of Seoul

Policy Advisory Board of the Seoul National University Hospital

Committee on Census and Population Statistics

그리고前述한 食糧行政處와 物價行政處는 中央經濟委員會의 政策, 計劃, Program 等에 服從하여야 하게 되어 있었다.

以上과 같은 經濟企劃을 爲한 機構는 美軍政 前이나 後의 機構에 比하여 大端히 特色 있는 組織方法을 썼다고 할 수 있다. 即 이 當時에는 委員會의 連結을 明白하게 하고, 報告乃至 指導體制를 樹立했으며 委員會間의 直接 調整, 階層化는 韓國行政에 처음으로 導入된 것이었으며 主로 美國人들의 管理에 關한 思考方式의 影響이라고 볼 수 있다.

그러나 經濟企劃의 效果面에서 볼 때에 美軍政의 暫定的 性格 때문에 短期計劃 臨時方便的, 緊急重要한 問題의 解決에 置重되었다고 할 수 있다.

以上 企劃機構에 關한 것을 要約하면 다음과 같다.

첫째 企劃業務는 總督府時代부터 그 存在의 必要性이 幾乎이 認定된 分野이다. 總督府는 또한 企劃業務의 特殊性을 認定하여 全國的 Level에서의 委員會의 設置, 企劃部 또는 企劃室로서의 他局 또는 課와의 區別을 圖謀하였다. 企劃의 이런 強調는 벌써 그 當時부터 韓國人들의 習得過程을 通한 重要한 Frame of Reference를 構成하게 되었다고 생각할 수 있다. 이것은 行政機構外에 韓國人들의 거의 自發的 能力에 依하여 組織되었든解放直後의 左右兩側의 政黨乃至 政治組織에서 企劃部 또는 企劃委員會가 採擇되었든 事實에 依하여 推測할 수 있는 것이다.

둘째 總督府時代에는 企劃業務部署(企劃室)에 法令의 審議立案, 解釋適用까지 賦與하였다.

셋째 美軍政에 와서도 企劃의 委員會組織, 企劃部署의 特殊性認定等은 繼承되었다. 그러나 美軍政에서는 企劃關係의 各種 委員會間에 直接 調整, 階層化를 圖謀하는 새로운 組織方法이 導入되었다.

네째 企劃機構(軍政中期까지의 企劃處)는 後에 參謀機構로서의 性格이 明白하게 提示되었고, 統計業務를 새로 企劃部署의 主管으로 하였고, 總督府時代의 法令關係 上記 業務는 司法部의 局(法律調查局, 法律起草局)으로 分離取扱되었다.

마지막으로 公報業務에 對하여서 論하고자 한다. 公報는 元來 그 性質上 參謀業務에 屬한다. 그러나 美軍政은 外國人에 依한 行政이라는 與件때문에 韓國國民 속에 自己政策의 侵透

를 圖謀할려면 韓國人 自身에 依한 行政에 比하여 더욱 많은 P.R.의 必要性을 느꼈었다. 특히 그들의 民主主義政治生活의 經驗은 占領地國民의 그것도 將次 獨立을 約束받은 國民의 協調支持를 더욱 繁切하게 느끼게 하였음은勿論이다. 따라서 公報業務를 特히 強化하는 方向으로 機構를 構成하게 되었다. 그리하여 總督府 總務局 情報課(輿論의 指導啓發, 情報蒐集, 報道 및 宣傳, 啓發宣傳機關의 指導, 內外事情의 調查 및 紹介에 關한 事項을 管掌)를 母體로 하고, 거기에 舊警務局 圖書課의 業務(新聞紙, 雜誌 및 出版物의 著作權, 檢閱, 및 保存, 活動寫眞, 「월류」의 檢閱, 活動寫眞, 映畫의 取締, 蓄音器, 「레코一드」의 取締에 關한 事項)가 1947年 3月까지 商務部所管으로 있던 것을 統合하여 公報部를 設置하게 되었다. 이렇게 混合된 諸機能은 그 日常運營面에서는 오히려 執行的 業務에 所屬된 것들이 많았다.

公報業務의 重要性의 以上과 같은 強調, 그 業務의 執行的 性格等은 公報機構로 하여금 軍政中期까지는 이를 系線機關처럼 待遇하여 公報部로 하였다. 그러나 그 業務 本來의 參謀的 性格, 機構의 相對的 小規模, 行政簡素化의 要求 等에 依하여 1947年 6月의 機構改編에서는 公報處로 되었다. 이와 같은 公報機構의 系線的 取扱과 參謀的 取扱間의 往復은 民國政府樹立 後에도 繼續된다.

總督府時代에 放送協會에 依하여 運營되던 放送은 公報部로 移管되 되었으며(이것은 行政民主化에 逆行할 可能性이 많은 措置였다), 以後 放送協會는 遞信部監督下에 放送技術關係와 聽取者 關係事務만 맡게 되었다.

反面에 美軍政廳에 依한 言論自由政策의 結果로 公報部는 그동안에 設或 一部 左翼系列에 對한 彙壓을 하였으나 全體的으로 보아 總務部時代에 比하여 많이 民主化된 運營을 하였다. 그것은 다음과 같은 言論機關의 盛況에서도 볼 수 있다. 1947年 9月 20日現在 公報部에 登錄된 通信, 新聞, 雜誌數는 다음과 같다⁽¹⁶⁾.

	日 刊	隔日刊	週 刊	旬 刊	半月刊	月 刊	隔月刊	季 刊	計
通 信	13		4						17
機 關 紙	12		4	3	2	24	5		50
新 聞	69	3	47	4	5	6			134
雜 誌			12	2	4	124	1	1	144
計	94	3	67	9	11	154	6	1	345

3. 行政管理

行政管理는 機構에 있어서와 마찬가지로 總督府의 그것이 大部分 그대로支配하였다. 따라서 票議制度, 主務局 또는 主務課制度, 文書의 從書와 漢字混用, 財務關係 各種의 準據

(16) 朝鮮通信社, 前揭書, p. 372

法 等이 그대로 使用되었었다.

그러나 重要한 變化는 公用語가 英語이기 때문에 兩國語使用으로 因한 翻譯, 通譯의 必要性, 美國人們에 依한 檢討를 要하는 手續上의 二重性, 韓美兩國官吏間의 意思傳達의 歪曲, 美國式 人事管理制度의 導入等이 重要한 것이었다. 後者は 特히 設或 單獨制였으나 人事行政 中央機構의 獨立設置(人事行政處), 職階制의 實施, 公開競爭試驗을 包含한 成績主義 等을 우리 나라에 導入한 것이었다. 그러나 이것은 우리 나라의 職務에 對한 科學的 分析이나, 政治的, 溫情的 要素의 任命, 升進에의 介入, 當時社會의 技能構造等에 對한 充分한 檢討 없이 表面上으로 外來的으로 導入된 制度였기 때문에, 大部分 形式主義에 흐르고 그 本來의 意圖를 大部分 衰失하고 말았다⁽¹⁷⁾.

美軍政期間 동안에 벌써 公務員의 腐敗는 社會의 混亂, 美軍의 韓國實情에 對한 不充分한 知識, 言語의 障碍 等을 기화로 하여 高度로 發達되었었다. 不正對象으로서의 事務는 主로 生必品配給, 歸屬財產의 管理와 拂下, 장작搬入, 藥品配給 等에 集中되었으며, 上下級의 官吏가 介在했고, 橫으로는 警察, 司法官, 遞信官吏, 管財管吏, 保健官吏 等으로 多樣化되었고, 特殊職種으로 通譯官이 있었다. 이 外에도 歸屬財產의 管理人에 依한 不正, 謀利輩의 橫行等을 두드러진 現象으로 들 수 있다⁽¹⁸⁾. 當時의 公務員의 生活相의 一面은 夫完赫氏는 다음과 같이 紹介하고 있다⁽¹⁹⁾.

官用車타고 家族과 소풍가는 일이나……課長만 차여도 專用車와 女秘書를 두고 局長만 차면 電話受話機가 4, 5個씩 冊上위에 늘여놓여 있어야하며 어리를 가든지 通譯官이나 顧問이니 하는 類의 責任없는 實權者가 行勢하고, 또 시락 먹는 職員이란 使喚이나 守衛程度이고 빛을 내서라도 차티用服裝을 競爭하여 만들어야 體面를 維持할수 있게 되었다.

그러나 이 當時에 地方自治는 擴張되었고, 中央政府各部處의 權限을 많이 地方으로 移讓한 것은 美軍政의 行政民主化를 위한 功이었다고 할 수 있다. 그리하여 中央보다 地方行政機關이 急激히 張창했고, 正 分散되었으며⁽²⁰⁾, 地方機關의 責任者(美軍人)들에게 많은 裁量權이 부여 되었었다. 또 上官에의 壟伸方法에 있어서도 普一案만을 提示하는 方法보다 多려案을 提示하여(軍隊의 參謀研究書) 上官으로 하여금 그中の 一案을 擇하게 하는 方法을 取했었다. 또 法의 解釋適用에 있어서도 日政時와 같은 嚴格하게 法文에만 拘束을 받는 形式性을 止揚하고, 法의 意圖에 따라서 融通性있게 解釋했는 것이 當時 軍政에 參與했던 美國

(17) 美軍政下의 人事行政에 對해서는 朴東緒, 韓國官僚制度의 歷史的展開, 서울, 韓國研究圖書館, 1961, pp. 109-115 그리고 吳錫泓, “美軍政期(1945-1948)의 우리나라 人事行政制度”, 行政論叢, 3卷 1號, pp. 99-115 參照

(18) 李文永, “公務員腐敗 20年史”, 思想界, 14卷 3號(1966, 3), p. 160

(19) 夫完赫, “美軍政의 功過”, 思想界, 12卷 8號(1964, 8), p. 67

(20) 建國十年誌刊行會, 建國十年誌, 서울, 1956, p. 238

人們의 法執行態度였다⁽²¹⁾. 그러나 美軍에 依한 이런 裁量權의 行使, 法의 融通性 있는 適用은 韓國人官吏들에게는 傳播되지 못했고, 이들은 오히려 이런 美軍의 行政方法을 奇異하게 생각 했을 것이다. 왜냐하면 이런 行政管理의 方法은 美軍들의 行政으로 부터의 撤收와 더 뿐더러 完全히 그자취를 갖추어 버렸기 때문이다.

三. 第一共和國

1. 政府樹立後 韓國動亂發生까지

(一) 系線機構

1948年 8月 15일에 大韓民國樹立을 內外에 宣布하고 美軍政으로 부터의 行政權移讓을 完了한 것은 同年 9月 13日이다. 政府樹立直後의 大韓民國의 中央 行政機構圖는 別表 5와 같다. 筆者가 이미 他論文에서 指摘한 바와 같이 1948年 7月 16日에 國會를 通過한 政府組織法은 10日의 短期間內에 國會에서의 草案作成과 審議, 通過라는 過程을 밟았고, 그 途中에서 草案에 對한 修正은 거의 없었다. 그리고 草案作成에 當하였든 國會議員이나 專門委員들은 憲法을 起草한 사람들과 同一人이 었으며, 보다 法律學의 背景所持者들이 었다⁽²²⁾.

이제 大韓民國政府樹立直後의 政府組織의 諸特色을 系線機構부터 考察하면 다음과 같다. 첫째 가장 두드러진 特色은 外交, 國防의 機能을 顯著하게 強化하면서 對內對外의 으로 조금도 주저함이 없이 公式的으로 顯在化시킨 點이라고 할 수 있다. 美軍政當時에는 統衛部(Internal Security)라고 指摘된 軍隊는 政府樹立과 同時に 國防部로 公式化되고, 그밑에 五局과 陸軍, 海軍의 兩本部를 所屬시킬 程度로 強化되었다. 對外의 으로는 美軍撤收에의 對備, 韓美防衛協定의 締結, 美國軍事援助 및 顧問團의 到着, 國內의 으로는 共產反亂의 鎮壓(濟州島反亂, 麗順事件)等을 通하여 國防軍은 陸軍, 海軍, 空軍, 海兵隊의 分化, 兵力의 增加, 武器의 代替等을 通하여 成長하여 갔다. (陸軍은 1950. 8. 31 까지 11個師團(18萬兵力)으로擴充되었다.)

外務部도 五局을 두어 對 UN 外交, 對美, 對 SCAP, 對日 外交, 그리고 自由友邦國家들로 부터의 承認과 使節의 交換, 條約과 協定의 締結, 在外僑民의 保護等을 為하여 活氣를 띠기 始作하였다.

獨立成就를 為한 長期間 抑制되었던 欲求와 獨立國家의 不可缺의 機能으로서의 外交와 國防, 그리고 獨立成就에 이르기까지의 諸強大國家에 依한 影響, 南北韓의 分斷과 表面上 主張된 平和的統一의 事實上 成就不可能하리라는 期待等으로 因하여 國會內의 起草過程이나 審議過程에 있어서 外務와 國防의 兩部에 對해서는 一言의 反對도 없었다.

(21) 夫宗赫, 前揭論文

(22) 趙錫俊, 前揭論文

둘째의 特色은 以上의 兩機能外에는 새로 追加強化된 機能이 한 없었다는 點이다. 換言하면 當時의 政治指導者나 機構改革에 關與했던 者들은 上記兩機能外에는 새로운 行政需要에 對한 感覺이 적었거나 거의 存在하지 않았다는 點이다. 다만 經濟計劃에 對해서 過去의 軍政下의 그들과 若干의 相異點을 發見할 수 있을 뿐이다. 軍政下에서 現狀維持, 治安의 確保救護와 保健, 政治的自由의 保障, 獨立에의 準備等과 같은 政策的命題가 明白히 公式的으로 賦與되고, 그 政策下에서 모든 行政을 遂行하려고 했던 努力과는 달리, 大韓民國의 始發期에 있어서 이런 明白한 指針으로서의 口實을 行할만한 政策은 어느 指導者도 賦與하지 못하였든 것이다. 그 結果 外交, 國防을 除外하고는 軍政의 行政機構를 거의 그대로 引受하면서 行政機關을 簡素化하겠다는 消極的인 態度로 臨하였다는 것이다.

換言하면 積極的으로 앞으로 樹立될 政府의 어떤 機能은 무엇 때문에 어느 程度強化되어야 한다는 Vision의 所有없이 그동안의 赤字運營의 經驗과 우리의 政府니까 經費를 節約하겠다는 意圖에서 行政簡素化를 내세우면서 若干의 修正을 加하고 舊總督府의 그들과 日本政府의 것을 可能한限 恢復하고 軍政에 依하여 導入된 새고운 制度等을 抹殺하는 것에 依하여自己들의 特色을 나타낼려고 하였다. 그 結果 部數는 外務部를 包含하여 11部에 限定되었고 軍政時의 그것에 比하여 2個部가 減少되었다. 이리하여 保健厚生部와 勞動部가 社會部로 統合縮少되고, 土木部와 警務部가 新設 内務部內의 一個局式으로 縮少되었던 것이다.

前述한마와 같이 政府組織法의 起草委員들이 法曹界出身들이 었다는 點, 이들의 社會化過程을 支配한 것은 日本統治時代였으며 日本政府와 總督府의 그것에 比較的 익숙하였다는 點, 醫藥界나 勞動運動에 關心이 있는 者들이 當選된 國會議員들 中에서 強力한 影響力を行使할 수 있는 地位에 있지 못했다는 點, 保健厚生機能을 臨時方便的인 外來藥品의 配布나 救護로 認識하고 이런 意味의 需要是 美軍政初期에 比하여 적어 겼다는 點, 勞動運動이 政治的意圖下에서 強力한 勢力形成을 하였든 軍政初中期의 現象은 많이 減退하였다는 點, 勞動運動을 左翼的인 것으로 認識한 이들로 하여금 草案作成에서 이 兩機能을 格下시킨 理由일 것이다.

國會에서의 審議過程에서 一部議員들이 勞動部의 設置를 主張했고(李錫議員外 25人の 修正案提出), 또 醫師出身의 李榮俊議員等은 保健厚生部案을 提案하였으나(李議員外 19人の 提案), 나 實現되지 못하고 말았다.

그러나 그후 約半年이 지나서 保健厚生部設置案은 保健部로서 다시 國會에서 兩論議되기始作하였다. 保健系의 團體들(특히 醫師會)은 美軍政下에서 特別한 厚待를 받았었고, 政府組織法制定當時에 國會說明을 為한 充分한 時間의 餘裕를 못얻었기 때문에 保健厚生部案이 否決된 後 繼續하여 保健部獨立을 為한 對國會壓力活動에 努力하였다. 그리하여 그들은 國會에 그들의 請願을 提出하였고, 同情的 國會議員들을 通하여 二回國會의 三十次 本會議에

서는 保健部獨立을 爲한 原則의 採擇을 보았고, 法文의 整理를 그후에 延期하였다가 드디어 1949年 3月 11日(51次 會議)에 法司委와 文社委가 作成한 案을 通過시켰다. 그 結果 保健部와 社會部는 以後 並立하게 되고 前者は 醫務, 藥務, 防疫, 衛生 其他 保健에 關한 事務를 管掌하게 되었다. 우리나라의 歷史上 利益團體가 對國會活動을 通하여 國會의 發案에 依해서 部의 設置가 決議되고 또 行政府側에 依하여 受諾됨으로서 實際로 發效될 수 있었던 唯一한 事例를 남긴것은 이 保健部獨立案이 였었다.

警務部에 對해서도 그의 獨立設置案(治安部案)이 起草委에서 그리고 國會本會議에서 主張되었지만(鄭顯模議員外 40名修正案提出), 國會議員들 間에 이에 對한 強力한 反撥이 있었다. 公式的인 反對理由로서 警察國家의 憂慮, 國家의 對外的體面等을 들었으나, 非公式의 인理由는 軍政期間을 通한 警察力의 膨脹에 對한 恐怖와 反感, 警察의 政治目的을 爲한 利用의 事例, 特定政派의 人物이 장차 이를 掌握하는 경우에의 對備等에 있었다고 할 수 있다⁽²³⁾. 이 治安部獨立案과 內務部編入案中の 擇一은 起草委에서도 舉手可決로 決定짓고, 國會本會議에서도 가장 燥烈한 論爭의 對象이 되었다.

다음으로 美軍政時의 土木部는 이것을 建設處 또는 部로 하여 設置하는 案을 草案上에 一旦 넣었다가 도루 除去 했으며, 國會 本會議에서 다시 金載學議員外 13名의 提案으로 論議되었다가 否決되고 말았다. 當時의 建設處의 Idea의 内容을 보면 建設機材와 技術의 統合과 集中的活用, 理水, 發電, 農產, 都市計劃, 港灣, 鐵道施設案을 생각 했었다⁽²⁴⁾. 이에 對한 反對理由로서 國務總理所屬機關의 지나친 增大(統率範圍의 擴張一筆者), 各部의 建設事務에 對한 干涉의 憂慮와 各部에의 分散委任의 必要性⁽²⁵⁾ 等이 있다. 그 Idea의 内容이나 그로부터 생기는 各部間의 調整의 問題等에 關한 이런 論爭은 그후 五·一六革命後의 軍政에 와서 다시 反復된다.

以上의 結果로서 內務部는 治安, 建設等을 맡게 되고 그 外에도 地方行政, 選舉, 消防等을 管掌하게 되었다.

政府組織法의 規律對象에서 除外되었든 管財處는 그후에 大統領令(1948. 12. 29)에 依하여 國務總理所屬下에 臨時管財總局으로 殘留하게 되었다. 이 機構는 新生政府와 美國間에 締結된 財產權에 關한 協約에 依하여 對日請求條約締結時까지 獨立하도록 되어 있었다. 그 후 1950年 4月 24일에는 亦是 國務總理所屬으로 管財廳으로 하였다.

셋째로 以上과 같은 政府機構上의 카다란 變化外에 局級으로 내려오면 다음과 같은 重要的變化를 볼 수 있다. 財務部에서 豫算局이 脫落되고, 稅關業務가 局級으로 昇格하며, 法務部에서 法律起草業務가 除去된다. 文教部에서 科學教育이 局으로 昇格되고, 農林部에 既存

(23) 李承晚, 國會速記錄, 29次, 1948. 7. 14, pp. 541, 542, 申鉉燦, 30次, 1948. 7. 15, p. 565

(24) 金載學, 國會速記錄, 31次, 1948. 7. 16, p. 599

(25) 徐相日, 國會速記錄, 29次, 1948. 7. 14, p. 551

의 食糧行政處, Agriculture Improvement Service 等이 局級으로 吸收되고, 局名全般에 있어서 總督府의 그것으로 復元한다⁽²⁶⁾. 農林部로부터 水產局을 빼내어 商工部에 所屬시키고 社會部에 住宅局이 設置된다.

마지막으로 機構設置의 새로운 Idea 가 構想되었다가 實現되지 못한 것을 이곳에 紹介하고자 한다. 왜냐하면 이것은 그後の 機構改編의 理解하는데 도움이 되기 때문이다.

가장 論爭이 延하였던 것의 하나로 交通, 遞信兩部의 分離 또는 統合을 둘러싼 것을 들 수 있다. 이問題는 거의 純粹하게 行政簡素化 또는 部數의 制限이라는 要求때문에 擡頭된 것이다. 政組法起草委에서는 兩部를 統合하였다가 後에 續案動議되어서 分離하기로 했었다. 分離案이 通過된 理由는 技術部門의 特性認定⁽²⁷⁾, 機構의 龍大 또는 業務量의 過多⁽²⁸⁾의 두 가지였다고 할 수 있다. 그런데 우리는 國會議員들이 運輸, 遞信兩部의 官吏들을 面接하고, 資料를 審集한 點으로 봐서 機構改編을 為한 唯一한 客觀的資料獲得을 為한 努力의 事例였다고 指摘할 수 있다.

崔鳳述議員外 10人은 文敎部外에 文化部를 設置할 것을 提議하였다. 이것은 當時 그들의 組織的活動이 比較的活潑하였든 各種 文化團體들로 부터의 請願에 힘입은바 크다고 생각된다.

朴允源議員外 10人으로부터 水產部 또는 水產廳의 設置案이 提案되었었다. 當時の 水產廳設置를 為한 Idea의 内容은 다음과 같다. 첫째 水產의 特殊性을 主張하고 그것은 水產技術의 冒險性, 投機性, 生產物의 緊急處理의 必要性, 所要資金의 巨額, 當時 對外貿易의 首位品, 生產物의 工業品化等으로 構成된다고 하였다. 그 認識이 積極的이며 長期的임을 알수 있다⁽²⁹⁾. 또한 이 機構의 여리部處에의 關聯性에 對해서도 그 認識이 뚜렷하여, 朴允源議員의 發言을 보면 다음과 같다⁽³⁰⁾.

養殖이라는 自然科學의 立場으로 볼 때에는 安議員말씀과 같이 農林部에 가깝다고 봅니다. 그러나 앞으로 重要한 發展을 할 漁撈方面的 資材關係와든지 水產製品關係等은 工業關係에 關聯이 있으며…… 將來貿易對象으로서 가장 重要한 役割을 가진 水產은 商業이 關聯성이 韶운 것입니다.

이 問題(水產部不設置)는 二次票決의 結果 可 91, 否 60으로 可決되었다.

以上 以外에도 李鎮洙議員은 技術教育을 擔當할 技術處의 設置를 主張했고 朴憲京議員은 山林廳을 設置할 것을 主張하였다.

(26) 別表 1 參照

(27) 徐相日, 前揭速記錄, p. 546

(28) 運輸部豫算要求額은 76億圓으로서 過政全豫算의 約 1/3이며 局數는 四個, 從業員은 37,000名이며, 遞信部는 從業員 17,000名이며 局은 6個라는 主張임, 李鍾麟, 國會速記錄, 29次(1948. 7. 14, p. 552)

(29) 黃炳珪, 國會速記錄, 31次, 1948. 7. 16, pp. 589, 590

(30) 朴允源, 國會速記錄, 31次, 1948. 7. 16, p. 590

以上에서 본 여러가지 새로운 Idea는 極めて 多樣의이며, 大部分이 그후에 機構改編의 Issue가 되며, 새로 設置되는 機構에 對한 Idea는 훨씬 以前에 있었다는 것을 알수 있다. 여기에서 筆者は 우리나라의 公務員의 身分이 不安定하고 많은 離職이 있었으며, 文書管理가 科學化되지 못하였음에도 不拘하고 그리고 6.25 戰亂과 같은 大混亂을 겪으면서도 組織이 記憶을 하는 現象을 觀察할 수 있다고 생각 한다. 그리고 이 記憶의 主된 源泉은 減員對象에서 除外되었든, 또는 減員後에 再任命되었든 下部職員들이라고 推測하며, 이들이 組織의 政策에 影響을 줄 程度로 昇進한 後에 이런 Idea는 다시 契機를 만나면 再發現하는 것으로 생각한다.

(二) 參謀機構

各部處에 共通의으로 일어난 參謀機構上의 變化로서 美軍政下에서의 總務局 또는 總務署를 廢止하고, 秘書室로 하여 各部處內의 局과 區別하였다. 그리고 秘書室內에는 總務, 經理監查, 人事, 厚生等의 課를 設置하였다. 秘書室自體는 次官直屬에 두었다. 그리고 長次官의 個人秘書事務는 總務課에서 맡은 것으로 생각 된다. 以上과 같은 制度는 舊日政時의 官房制度를 그대로 復元한 것이며, 다만 그 名稱을 秘書室로 改名한데 지나지 않았다. 換言하면 美軍政時의 參謀의 分化現象은 大韓民國政府樹立과 同時に 後退했다고 할 수 있는 것이다.

그리고 機構全般을 部와 處로 나눈 것은 軍政時와 같으나 그의 内部構成部署를 一律의으로 秘書室과 局으로 統一하였고, 軍政時의 局과 署로 區別하던 美國式의 思考方式은 여기에서도 後退한 것을 볼 수 있다.

그리고 總督府, 美軍政을 通하여 있었든 主務部署制度는 그대로 繼承되었다.

以上과 같은 參謀部署는 1950年 3月 31일의 機構의 全面縮少時에 다시 改編을 받게 된다. 即 政府樹立後에 있었든 秘書室制度는 없어지고 秘書 또는 秘書官은 長次官의 直屬으로 個人參謀化하고, 一般職公務員들은 既存의 總務, 人事, 經理監查等 諸課에 分離所屬케 되고, 次官은 既往과 같이 秘書室長一人을 通해서가 아니라, 直接上記諸課長을 個別으로 接觸하게 되었다. 또 이 當時의 機構改編의 至上命題였든 行政簡素化로 因하여 各部處마다 過去 秘書室所屬의 諸課의 數를 縮少(課의 統合에 依하여)當하게 되었다. 그러나 어느 部處를 莫論하고 總務課는 共存하게 되었다.

또 하나의 變化는 美軍政의 中期까지 있었든 企劃處를 復活시킨 것이다. 그리고 美軍政時와 같이 全國的 全政府의 經濟委員會를 設置하여 兩者の 業務上의 緊密한 關係를 認定하였다. 그러나 軍政時의 그것과 달라진 것의 첫째는 經濟委員會의 構成이었다. 同委員會는 農林商工, 財務, 交通, 電信, 社會, 內務部에서 各一人, 產業, 金融界에서 四人, 學界에서 二人으로 全部 大統領이 選任한 者로서 構成되며 委員長은 企劃處長이 되었다. 이런 機構는 大統領의 慈意에 依하여 第二級의 人物을 委嘱할수도 있게 한 것이 였고, 權力있는 長官이 아

니라 實權없는 國務總理의 所屬下에 있는 一個處長의 影響力으로서는 充分한 機能을 할 수는 없는 機構이다. 그러나 内務, 社會等의 部를 包含시킨 것, 後述하는 局의 配置等으로 보아 意欲의인 機構였다고 할 수도 있다. 物價計劃局은 既存의 物價行政處의 機構를 吸收한 것이며, 物動計劃局은 總督府企劃委員會管掌事項인 「物資動員計劃에 關한 重要事項」에서 模倣한 것으로 생각 된다.

企劃處가 日政時와 美軍政時代의 Idea 와 經驗의 影響下에서 되었음은 勿論이다. 그러나 이때에 와서 가장 獨創의인 措置를 한 것은 豫算局을 企劃處內에 設置하였다는 것이다. 그러나 草案者의 國會에서의 答辯을 보면豫算과 企劃과의 有機的 關聯의 確保라는 見地보다도 各部處의 豫算爭奪戰에 對한 客觀的 第三者的 立場의 確保라는 見地에서豫算局을 企劃處에 넣은 것으로 생각 된다.豫算局의 行方에 對해서는 國會本會議의 審議過程에서도 많은 論難의 對象이 되었었다. 提案者나 賛成者側의 理由를 보면,豫算은 各部에 共通되는 事務라는 것,豫算爭奪戰에 對한 超越的立場의 堅持可能性, 「색쇼너리즘」의 防止, 強力한 行政⁽³¹⁾,豫算의 國家全體의 格性⁽³²⁾等을 들고 있다. 財務部歸屬을 主張한 側은 歲入歲出의 均衡을 내세우고 있다⁽³³⁾. 아무튼 原案은 86對69로서 可決되었다.

豫算局의 企劃機構에의 編入을 長點이라고 한다면 反面에 短點으로서 列舉될 수 있는 것은 上述한 經濟委員會의 構成外에도 統計局을 公報處에 所屬시킨 것(軍政下에서는 企劃處에 있었다), 그리고 調查研究機能을 企劃處에 特別히 賦與하지 않은 것(總督府나 美軍政은 共に 이 機能을 企劃部署에 주었다)을 들 수 있다. 이리하여 實際誕生된 企劃處의 各局의 業務는 經濟計劃局의 一部業務를 除外하면 事實上 거의 全部가 執行業務에 沒頭하고 있었다고 하여도 過言이 아니다.

企劃處가 그후에 所期의 成果를 얻지 못했다면, 筆者は 그 主要理由가 그동안의 經濟的政治的 與件, 企劃處長의 個人的性格以外에도 위에 言及한 國務總理와의 關係, 企劃處長을 經濟委員會委員長으로 한 것, 經濟委員會의 構成人員의 影響力, 企劃處內部의 慣例的 執行的 業務의 過多等에 있었던 것으로 생각한다.

企劃機構의 變遷에 關한 또하나의 特色은 美軍政下에서 導入되었든 委員會間의 調整, 階層化에 依한 計劃作成과 執行의 Idea는 政府組織法制定에 있어서는 完全히 抛棄되었다는 點이다. 單獨制에 依한 管理를 좋아하는 傳統의in 思考方式은 復雜한 委員會組織을 可能한限忌避하게 했고, 모처럼 導入되었든 行政管理의 民主的in 制度는 그 자취를 감추게 되었다. (萬一 이런 管理方法이 繼承되었다라면 이것은 오늘날 企劃過程에 對한 廣範한 民의

(31) 施鎮午, 國會速記錄, 29次, 1948. 7. 14, pp. 544-545

(32) 趙憲永, 國會速記錄, 30次, 1948. 7. 15, p. 582

(33) 金度演, 國會速記錄, 29次, 1948. 7. 14, p. 544

參與를 爲한 制度로서 發展될 수 있었을지 모른다.)

美軍政下에서 紹介된 새로운 機構였든 人事行政處나 美國式人事管理制度들도 政府組織法이나 國家公務員法에 依하여 繼承되지 못한 代表的인 것에 屬한다. 過去의 人事行政處의 機構를 縮少하여 庶務處와 統合하여 總務處라는 機構를 만들고, 國務院의 庶務, 會計, 文書, 人事, 荣譽授與를 맡게 했다. 그리고 이 結果로 人事業務는 人事局(企劃課, 銓敘課, 調査課, 厚生課로 構成)에서 맡게 되었다. 他面으로 中國式主權分立의 思考方式을 導入하면서 大統領直屬下에 考試委員會(考試委員會, 銓衡委員會, 考試局, 秘書室로 構成)를 두어 考試와 銓衡事務를 맡게 되었다.

前述한 바와 같이 美軍政下에서 司法部所屬下에 있었든 法制業務는 法制處로 하여 이를 參謀機構로서 獨立시키고 그 속에 三局을 두었다. 後述하는 公務員에 對한 統制機構(監察과 審計)와 더부러 政府樹立과 同時に 強化된 參謀機構의 하나이다. 이 機能의 強化理由로서는 新政府가 當面할 많은 法制業務量以外에도 政組法起草를 擔當한 專門委員들의 利益, 起草委員會案의 無修正通過等이 作用한 것이 아닌가 생각 된다.

美軍政下에서의 公報部는 公報處로 格下되고 그동안 事實上 公報部의 影響力下에 있었던 放送局을 放送協會의 吸收措置와 더부러 公式機構로서 顯在化시켰다. 이런 措置는 美軍政時에 比하면 行政의 民主化에 逆行하는 處事였다고 할 수 있다. 이와 같은 格下 또는 縮少는當時의 法案起草者나 國會議員等이 行政의 民主化手段으로서의 公報行政에 對한 認識이 缺如되었었다는 點, 그리고 當時의 國內事情도 左翼, 中間勢力 甚至於 一部右翼의 反對까지 무릅쓰면서 強行한 單政의 樹立에 對한 國民支持獲得의 手段으로서, 그리고 對北韓宣傳의道具로서의 公報行政의 需要가 美軍政時에 比하여 輕減된 것이 아니었다는 것을 忘却한 것으로 볼 수 있다. 甚至於 一部 議員가운데는 草案에 있던 公報處를 總務處에 吸收해 버리자고 主張한 사람이 있을 程度로 이 機能을 輕視하였든 것이다⁽³⁴⁾. 그리고 放送에 對한 政府의 直接的인 統制는 以後 이 機能이 與黨 또는 執權者를 爲한 政治道具化할 可能성을 더욱 助長하는 措置였다고 할 수 있다.

政府樹立과 함께 새로 登場한 參謀機構의 하나로서 監察委員會의 登場을 들 수 있다. 이 機構는 美軍政時의 極甚한 公務員腐敗에 對한 對抗措置로서 登場한 것이다. 또 따라서 이런 統制機能의 強化는 極히 必要한 措置였다고 할 수 있다. 이것은 專門委員이 明白히 公務員에 對한 既存의 多樣的인 統制制度(上官, 檢察, 審計院, 國會의 譚劾)와 並立시키면서 이 機構를 追加設置하겠다는 것을 主張한 것으로 미루워 보아도, 腐敗의 除去라는 需要去를 얼마나 切實하게 느꼈는가를 알 수 있는 것이다⁽³⁵⁾. 그리고 그 Idea는 中國의 五權憲法에서 導入한

(34) 黃虎鉉, 國會速記錄, 29 次, 1948. 7. 14, p.p. 556

(35) 俞鎮午, 國會速記錄, 29 次, 1948. 7. 14, p. 548

것이다⁽³⁶⁾. 이 機構에 對해서는 다른 어떤 參謀機構에 比해서도 國會議員들의 가장 큰 關心의 對象이 되었었다.

이들 國會議員이나 專門委員들의 認識內容을 보면 監察委員會는 다음과 같이 活動하여야 하는 것으로 보았다. 即 請願 또는 投書에 依한 監察, 巡視와 暗行御使, 事前通告에 依한 監察, 自發的監察等의 諸手段에 依하여 公務員에 對한 處罰을 加한다는 것으로 보았다⁽³⁷⁾. 至 監察委員會는 憲法에 規定된 彙劾對象者(大統領, 副統領, 國務統理, 國務委員, 審計院長法官 其他 法律이 定하는 公務員)에 對해서 까지 懲戒할 수 있는 것으로 생각하였다 (但 이境遇에는 國會에의 通告을 要한다).

以上으로서 專門委員이나 國會議員들의 公務員統制에 關한 思考方式이 處罰指向의이며 따라서 消極的이며, 指導와 間接的統制等의 積極的思考方式이 아니었음을 알 수 있다. 또 여기에 法律至上的思考方式으로서 法에 依하여 懲戒權限과 賦與되며 그는 大統領, 國務委員도 處罰할 수 있는 것으로 생각하는 大端이 非 現實의인 것이었다. 이 制度는 形式上으로는 그當時의 中國의 憲法에서 模倣하였지만 더 길게 底邊에 흐르는 觀念으로서 李朝時代의 監察制度에 關한 認識이 支配하고 있었음을 別論이다.

以上과 같은 理由때문에 後述하는 바와같이 監察委員會는 實際運營에 있어서 이런 思考方式과 期待에 呼應하려고 하였든 것이다.

統制機能을 위한 또 하나의 機關으로서 審計院(憲法機關)이 審計院法에 依하여 (1948. 12. 4. 公布) 設置되었다. 審計의 專門性과 獨立性이라는 見地에서는 美軍政의 政府組織에 比하여 進一步한 것이라고 할 수 있다. 그러나 監察委員會와 類似하게 統制의 處罰的側面을 強調했지 會計, 決算의 指導育成이나 審計活動을 通한 大統領의 次年度 最高政策形成에의 补助等과 같은 積極的機能이 除外되었든 点, 美軍聯邦政府에서와 같이 國會所屬으로 두어 行政에 對한 人民統制의 道具로서 看做하지 못했음은 大端히 未及한 點이라고 할 수 있다.⁽³⁸⁾

마지막으로 外國援助에 隨伴한 外資의 調達事務를 管掌하기 為하여 政府樹立後에 國務總理所屬으로 臨時外資總局을 두었다가 이를 外資의 購賣와 管理의 兩者로 分化하여 前者에 對해서는 臨時 外資購買處를 大統領直屬으로 두고(1949. 12. 15), 管理, 配當事務에 對해서는 臨時外資管理廳을 國務總理所屬下에 두었다.當時 外國援助(GARIOA, E.C.A.)物資의 增量때문에 이 兩機關을 分化했으며 外貨를 使用하는 購賣事務만은 大統領直屬으로 둔 것으로 생각된다.

(36) 中國憲法과 다른 경우 立法, 行政, 司法 等에 對等한 監察이 아니라, 行政府所屬으로 設置하였다 는 點이다. 俞鎮午, 國會速記錄, 31次, 1948. 7. 16, p. 605 그리고 李忠煥, 19回, 117次, 1955. 1. 11, p. 4 參照

(37) 鄭光好, 國會速記錄次, 29次, 1948. 7. 14, p. 547 그리고 俞鎮午, 同 1 p. 548

(38) 監查院의 國會所屬을 主張하는 意見에 對해서는 李文永, “違法不當概念과 組織改編問題”. 監查月報, 4卷 4號, (1966. 4.), pp. 40, 41 參照

(三) 結

以上에서 大韓民國政府가 樹立되었을當時의 變化와 그後 6. 25 事變이 發生하기 까지의 變化를 보았다. 政府樹立直後에 11部 4處 66局으로 出發한 政府機構는 그後에 上述한 數個의 外廓機關을 追加하다가 1950年 3月 31日에는 全般的으로 局以下의 再檢討와 縮少를 받았다. 當時로서는 아직도 局以下是 大統領令의 規定事項이였기 때문에 國會는 이에 關하여 干涉하지 못했으며, 正 輿論機關에 依한 報道도 極히 적었다. 이때의 機構改編은 行政의 簡素化라는 命題 때문에 斷行된 것이였다. 그리고 美軍政末期에 83,000名이었던 公務員의 數字는 1953年의 休戰當時에는 155,000名으로 增加하였다. 政府樹立當時의 機構가 戰亂의 發生을豫期한 機構는 아니었음에도 不拘하고 戰亂中에는 이 機構에 別로 큰 修正을 加하지 않고 이끌어 나갔다. 勿論 部處級以下에서는 國防部나 警察에 많은 變化가 있었지만 部處級自體에는 變動이 없었다. 政府全般의 政策上의 橫的調整은 主로 委員會制度(戰時對策委員會, 避難民救護委員會, 綜合產業復興委員會等)에 依하여 解決하려고 하였다.

2. 韓國戰休戰後 末期까지

(一) 系線機構

韓國戰의 休戰後 1954年 11月 29일의 所謂 四捨五入改憲案通過直後에 國務總理制度의 廢止로 因하여 政府組織法의 修正이 不可避하게 되어, 이 機會에 同法의 全面的인 再檢討가 行하여졌다. 그리고 이때에 와서 同法은 局級까지 規定의 對象으로 하게 되었으며, 따라서 法形式上 國會에 依한 行政政府統制는 過去에 比하여 進一步하게 되었다.

이제 系線機構上에 나타난 變化와 그 以前(韓國戰亂中)의 機構運營狀況, 新しい Idea의 提供等에 關하여 보면 다음과 같다.

二代國會동안(釜山에서) 政府가 公安委員會等을 國會에 提出한 일이 있었지만 國會에 依하여 默殺된 일이 있다⁽³⁹⁾. 政府가 이 案을 提出한 動機는 內務部所屬의 警察을 그로부터 빼내어 警察에 對한 그동안의 韓民黨과 民主國民黨系의 影響力(主로 趙炳玉, 金孝鉉等에 依한 것)을 除去하여, 大統領直屬下에 두고 大統領 스스로가 直接管掌握하기 為한 措置였다⁽⁴⁰⁾. 1955年初의 機構改編에 있어서는 오히려 國會의 野黨勢力이 積極的으로 公安委員會等을 主張하였고, 그것은 警察에 對한 執權者의 影響力を 除去하기 為한 것이였다⁽⁴¹⁾.

警察은 休戰時까지에는 總督府의 그것과 같이 衛生과 經濟警察을 갖게 됐었다. 그리고 그 동안의 政黨과의 關聯, 警察人事의 不公正, 一般行政에의 利用乃至 干涉(償還穀回收, 道路補修工事, 山林綠化, 文盲退治事業, 清掃, 下賜樹木과 丘樹木의 管理, 造林, 植樹, 苗圃,

(39) 趙淳, 國會速記錄, 19回, 124次, 1955. 1. 19, p. 23

(40) 曹在千, 國會速記錄, 19回, 124次, 1955. 1. 19, p. 18

(41) 曹在千, 國會速記錄, 19回, 118次, 1955. 1. 12, p. 20

砂防工事, 피마자栽培獎勵, 잔디씨蒐集, 土地收得稅懲收, 現物貯蓄督勵)과 強壓的手段에 依한 服從의 強要, 民衆과의 遊離⁽⁴²⁾, 改憲案通過를 爲한 國會議員出身區로 부터의 壓力造作⁽⁴³⁾ 등으로 因하여 野黨側議員들의 猛烈한 非難의 對象이 되었었다. 이 結果는 「內務部라는 소리는 지금 암만 좋은 짓을 하드라도 國民들은 알기에는 内務部라고 하면 머리 부터 먼저 긁습니다」라는 認知를 낳게 했다⁽⁴⁴⁾. 또한 内務部地方局의 人事와 地方行政監督에 對해서도 그동안의 지나친 干渉을 非難하여, 他部에 依한 地方自治團體의 監督을 妨害한다는 主張을 낳게 했고⁽⁴⁵⁾, 土木局의 業務에 對해서는 内務部는 警察과 地方人事를 가지고 集會했을 뿐이지 土木에 對해서는 別로 關心을 表示하지 않았었다는 評을 받았다.⁽⁴⁶⁾ 内務部는 그동안에 公報處所屬으로 있었든 統計局을 移管받았었다.

警察의 美軍政時代에서의 獨自의in 運營體系는 그것이 政府樹立後內務部長官과 道知事, 市長 等의 所屬下에 編入된 後에도 繼續되었다. 그리하여 内務部에서도 警察은 治安局長의 指揮아래 거의 獨自의in 運營을 하여 왔고, 그結果 内務部長官은 警察指揮에 關한 充分한 權限은 없으면서도 國會에 依하여 警察의 責任長官으로 認知되고 警察關係問題로 因하여 빈번하게 不信任의 對象이 되는 일이 있었고 또 辭任하기도 하였다.

以上과 같이 運營되어온 内務部에 對해서 1955年 初에는 上記한 所謂 民主的in 公安委員會의 創設, 内務部의 解體와 그 業務의 他部處로의 分散等을 爲한 主張이 提起되었으나 다 實現되지 못하고 말았다.

그以後 1957年 8月 1일에는 女子警察署가 廢止되었다. 그리고 警察과 地方局의 行政은 그後에도 第一共和國의 末期에 내려 올수록 選舉乃至 政治에 더욱 甚하게 關與한 것으로 생각 된다. 이것은 保安法反對隊모를 爲한 屋外集會의 禁止, 三·一五不正選舉前後의 内務局長會議에서의 坊編成의 指示(1959. 2. 2와 1959. 3. 23), 二·四波動事件과 武術警衛, 公務員의 選舉運動可 또는 執務時外無妨等의 内務長官의 發言(1960. 2. 12), 治安局長의 馬山事件共產黨介入嫌疑主張(1960. 4. 15), 治安局中堅幹部一同의 四·一九直後의 警察中心化建議(1960. 4. 23)等에서 볼 수 있는 것이다.

二代國會期間동안에 釜山에서 海事部를 新設하려는 提案이 政府側으로 부터 提案되었었고 國會도 이를 通過시켰으나, 政府에 依하여 實施되지 않고 지나갔다. 休戰後 1955年初의 機構改編에서 海務廳을 新設하여 商工部의 外廳으로 所屬시키게 되었다⁽⁴⁷⁾. 美軍政以來의 海

(42) 曹在千, 國會速記錄, 19回, 124次, 1955. 1. 19, p. 20, 朴海楨, 上同, p. 24

(43) 白南軾, 國會速記錄, 19回, 85次, 1954. 11. 22, p. 3

(44) 白南軾, 上同, 123次, 1955. 1. 18, p. 4

(45) 上同, p. 3

(46) 金泳三, 國會速記錄, 19回, 123次, 1955. 1. 18, p. 9

(47) 李忠煥, 國會速記錄, 19回, 116次, 1955. 1. 10, p. 17

事行政의各部分散은 이제 많이解决되게 되었으며, 海事部의 主張도 어느 程度 그 結實을 보았다고 할 수 있다. 또 그동안 平和線守護關係의 任務를 띠고 活躍했던 海洋警備隊는 警察의 所管으로 부터 海務廳管轄로 옮겨 지게 되었다.

다음으로 政府組織法의 制定當時와 類似한 主張으로서 交通, 電信兩部를 合하여 通運部로 하자는 案이 提起되었었다. 그리고 새로운 主張으로서 이들 兩部의 事業性을 띤 業務는 鐵道廳과 電信廳으로 하여 獨立시키자고 하였다⁽⁴⁸⁾. 이들案은 正式으로 提案되지 못했고 따라서 交通과 電信兩部는 第一共和國末期까지 그대로 繼續하게 된다.

다음으로 1955年初의 改編에 依하여 國防部에 次官補二人을 두게 되었다. 그 動機는 國防部內에서의 局長以下의 現役軍人配置를 不可避한 것으로 認定하고, 이들에 對한 文官統制를 強化하기 為하여, 局長等이 各軍의 參謀總長, 次長等과 接觸하는데 있어서의 이들의 階級의 相對的 低位性, 外國의 各軍別長官制度의 模倣, 各軍本部로 부터 軍政事務의 國防部으로의 復元을 圖謀하는것, 戰亂을 通하여 增加한 業務量의 解消等에 있었다⁽⁴⁹⁾. 以後 次官補設置는 五.一六以後에 와서 他部에 傳播作用을 일으키게 된다.

1955年初의 機構改編에서 일어난 系線機構上의 가장 큰 變化는 保健部에 社會部의 統合措置라고 할 수 있다. 이것은 勿論 部數制限을 要求하는 所謂 行政簡素化의 名目 아래 實施되었다. 何必 왜 保健과 社會의 兩部가 統合의 對象이 되었는가에 對해서는 後日의 研究에 依存할수 밖에 없으나, 이 兩機構는 建國以來 가장 不安定 하였든 것의 하나에 屬했든 것은 틀림 없다.

管財廳은 歸屬財產의 處理가 그동안에 많이 進行되었었고, 그結果 앞으로 處理할 財產이 減少하였고, 政府樹立時에 美國과 締結하였든 協約의 必要性이 이제는 없어졌기 때문에 1955年初의 改編에서 그 機構를 縮少하여 財務部의 内局化하게 되었다⁽⁵⁰⁾. 其他 財務部所管으로서 稅關局과 司稅局을 合하여 國稅廳을 만들자는 案이 이 當時 國會의 法制司法委員會에서 提起된 일이 있었으나 그 以上的 進捗은 없었다.

1955年 5月 8일에는 大統領所屬下에 舊皇室財產事務總局이 設置되었으며 以後 이 機構는 存續한다.(이 機構의 設置根據法은 大統領令 1035號인바 當時의 政組法이 内局까지 規律의 對象으로 하였는데 그보다 더 重視된 이 機構를 大統領令으로 設置했음은 違法이라고 생각된다).

1956年 2月 1일에는 建國後 繼續하여 增加하는 外交關係의 業務量때문에 外務部機構내에

(48) 上同, p. 13

(49) 金省三, 國會速記錄, 19回, 122次, 1955. 1. 17, pp. 34, 35 그리고 張暉根, 同, 119次, 1955. 1. 13, p. 10

(50) 張暉根, 國會速記錄, 19回, 119次, 1955. 1. 13, p. 18

어느 程度의 專門化現象이 生기며 그 結果 儀典業務가 獨立한 局으로 設置되게 되었다.

다음으로 1958年 3月 11日에는 原子力院이 大統領直屬下에 設置된다. 이 機構의 誕生을 為한 徵候는 最少限度 1956年 3月 13日에 文教部에 原子力課가 新設된 때까지 소급하여 가야 한다. 同年 5月 28日에 原子力五個年計劃이 作成되었고, 8月 17日에는 原子力展示會, 1957年 6月 17日에는 國會에 依한 國際原子力機構協約案에의 同意, 同年 11月 21日에는 原子力公廳會, 11月 26日에는 政府에 依한 原子力發電所設置促求를 為한 對美公翰의 發送等이 있었다. 이와 같은 一連의 活潑한 事前 움직임이 있은 後에 以致於서 1958年 2月 4日에 國務會議가 原子力院設置案을 議決했으며, 原子力法은 同年 3月 11日에 國會를 通過하게 되었다. 이 機構가 그 후 實際로 發足한 것은 同院職制가 公布된 1958年 10月 7일이다⁽⁵¹⁾. 이 機構는 大統領所屬으로 두고 首席國務委員의 指揮監督을 받게 되어 있었다.

(二) 參謀機構

1955年初의 機構改編에 依하여 가장 큰 變化를 받은 것은 參謀機構였다. 그리고 그 主因은 國務總理制度의 廢止에 있었다.

우선 企劃處를 廢止하고 復興部를 設置한 것을 들수 있다. 二代國會동안에 政府는 復興院設置法案을 國會에 提出한 일이 있으며 (1951. 6. 29), 1951年 9月 3日에는 復興部設置法이 國會를 通過하였으나 그 構成을 보지 못했고, 1952年 9月 26日에는 國務會議에서 六個部處長으로서 綜合產業復興委員會設置를 決議하고 初期에는 그 機能을 어느 程度 發揮하다가 中止되었다.

企劃處 創設 以來 이 機構가 經濟에 關한 綜合的인 計劃의 作成에 있어서 어느 程度의 成功을 겸우였는가에 對해서는 「國政의 遲滯와 여기에 對한 遷延을 招來한다는 이러한 弊害는 많을지언정 綜合的인 計劃을 策定해서 우리나라 經濟復興에 큰 도움이 된다고 하는 것은 別로 볼 수 없을 것이다」라는 評을 받고 있는 形便이었다⁽⁵²⁾. 그리고 企劃處에 設置되었는 經濟委員會에 對해서도 「經濟委員會가 組織上에 있다고 할지라도 이것을 活用을 하지 않고 있는 것이 事實인데……」라는 評을 받았다⁽⁵³⁾.

以上과 같은 胚胎過程을 거쳐서 1955年初의 機構改編에서 企劃處乃至 經濟委員會는 廢止하게 되고, 그동안 試圖되었든 復興院, 復興部, 綜合產業經濟委員會 等의 Idea 와 統合하여 새로운 構想을 하게 되었든 것이다. 그 結果 誕生하게 된 것이 復興部와 復興委員會였다. 이 때의 構想은 그 동안의 經驗을 反映하면서 매우 意欲的인 것으로 登場하였다. 그 것은 提案者の 다음과 같은 意圖에서 알 수 있다. 「첫번에는 復興部는 純全한 產業經濟의 総

(51) 金知恩, 우리나라 原子力機構改革에 關한 研究, 서울大學校 行政大學院, 碩士學位論文, 1962, p. 19

(52) 李忠煥, 國會速記錄, 19回, 118次, 1955. 1. 12, p. 5

(53) 閔寬植, 國會速記錄, 19回, 122次, 1955. 1. 17, p. 22

合的인 計劃部門만 擔當할 것이 아니라, 한 걸음 더 나아가서樹立된 計劃을 實踐에 옮길 수 있도록 廣範圍한 權限이 賦與되어 왔을 뿐만 아니라 計劃으로부터 事業推進 또 事業이 成就된 後에 오는 事後管理面까지도 全的으로 一貫의으로 擔當할 수 있도록 復興部를 構想을 했든 것입니다』라고 하고 있다⁽⁵⁴⁾. 또 이들이 構想한 第一案과 第二案의 内容은 다음과 같다.

第一案：復興部는企劃，外資購買，管理，建設(商工部 工業局과 内務部의 建設局을吸收)－
이 案에 依하면 商工部의 殘餘局은 農林部와 合하여 產業部라 指稱할 것임.

第二案：企劃，外資購買，管理，重要한 基幹工業과 基幹產業의 建設.

過去의 經驗에 立脚하여 復興部를 더 強力한 機構로 만들고자 했든 Idea는 復興部長官의 地位에 關해서 「復興部長官은……經濟行政을 擔當하고 있는 長官의 首席長官格인 役割을 함으로 因해서」라고 說明한 것으로도 알 수 있다⁽⁵⁵⁾.

以上에서 過去의 企劃處의 二大缺點으로서 筆者가 指摘한 經濟委員會乃至 企劃處長의 弱한 地位와 執行業務로 因한 企劃의 低調에 對해서 前者에 對해서는 옳바른 認識을 하였다고 생각되며, 反面에 後者에 對해서는 아직도 企劃과 執行의 統合을 理想型으로 생각하였음을 알 수 있다. 따라서 企劃의 思索的 分析的 調査的 機能에 對해서는 充分한 配慮가 있을 수 없었음을 示唆하는 것이다.

政府와 與黨이 提案하고 또 國會에서 採擇된 案은 第三案이었다. 그것은 企劃處에 企劃，外資，調整의 三機能을 맡기는 것이었다. 提案者는 이 第三案을 다음과 같이 說明하고 있다⁽⁵⁶⁾.

復興을 시키는데 企劃을 만들어 주고 資金과 物動企劃을 만들어 주고 거기에 對해서 外資를 購賣해 주고 그 다음에는 그냥 一任해서는 안되겠으니까 調整局이라는 것을 만들어 가지고 그 企劃대로 잘 되느냐 안되어 가느냐 技術的 指導도 하고 監督도 하고 적어도 各部間에 調整을 해야 되겠다.

復興委員會는前述한 바와 같이 經濟四長官으로 構成하고, 그 委員長을 復興部長官으로 하고 經濟委員會의 경우와 같이 國務會議에의 先審機關으로 하였다.

既往의 企劃處와 또 많이 달라진 것은豫算局을 財務部에 移管하였다는 點이다. 政府樹立後豫算局이 그동안에 어떻게 運營되어 왔는가에 對한 國會議員들의 認知는 다음과 같았다. 即 國會에서 決議된 歲出도 歲入이如意치 않다고 하여 令達을 꺼린다든가(責任의 財務部에의 轉嫁－筆者), 各 行政部가 運動을 한다든가 或은 사바사바를 한다 할가 한 部處에는 좀 더 많은豫算을 令達하는 方向으로 한다든가⁽⁵⁷⁾,豫算令達自體가 空手票에 가깝다든가⁽⁵⁸⁾,

(54) 李忠煥, 國會速記錄, 19回, 116次, 1955. 1. 10, p. 14

(55) 李忠煥, 上同, p. 17

(56) 張暉根, 國會速記錄, 19回, 119次, 1955. 1. 13, p. 20

(57) 閔寬植, 國會速記錄, 19回, 122次, 1955. 1. 17, p. 23

(58) 李忠煥, 國會速記錄, 19回, 118次, 1955. 1. 12, p. 6

하는 評을 받고 있었다. 政府案에 依한 豫算局의 財務部歸屬은 各部間 父子와 均衡을 이체 못하게 한다⁽⁵⁹⁾, 歲入豫算을 보고 歲出豫算을 決定하는 것이다, 가뜩이나 甚한 財務部의 橫暴를 더욱 助長할 것이다⁽⁶⁰⁾ 等의 理由로 因하여 많은 反對를 받았지만 與黨側은 歲入豫算과의 一致를 내걸고 기어코 強行하였다.

以上과 같은 結果로 復興部에는 企劃局과 調整局을 두게 되었고, 財務部에는 會計局을 廢止하고 豫算局을 두게 되었다.

그리고 既存의 外資購買處와 外資管理廳은 다시 統合되어 復興部의 外廳으로 設置하게 되었다.

以上과 같은 復興部는 그후 以下에 言及하는 若干의 變動을 除外하고는 그대로 四·一九以後의 過渡政府末期까지 繼續된다.

復興部는 그 후의 1955年 7月 16일의 5個年復興計劃試案의 發表, 1956年 2月 27일의 復興5個年計劃樹立, 1957年 2月의 復興 5個年計劃案樹立, 1958年 6月 12일의 復興白書의 發表等을 하였으나, 이들 計劃은 充分한 資料에 立脚한 現實의인 計劃이었다고 할 수 없다. 復興部의 業務는 前述한 그의 誕生過程을 支配한 思考方式의 影響때문에 資金配定, 物動計劃, 外資購買와 管理, 合同經濟委員會乃至 美援助當局과의 交涉 等으로 因하여 主로 執行的, 慣例的, 短期的 業務에 置重하였다. 그러나 復興部내에 研究, 調査, 分析等에 立腳한 計劃樹立의 與件이 造成된 것은 1958年後半期에 設置된 產業開發委員會에서 비롯된다. 同委員會는 明文의 으로 研究機關으로서 出發했으며, 韓國側 專門家와 美國側 顧問으로 構成되었고, 그의 誕生過程에서는 美援助當局의 影響이 커던 것으로 생각된다. 이와같은 構成은 또한 美軍政下의 企劃部署의 構成과 類似한 것도 볼 수 있다. 同委員會는 1959年 2月 28일에 經濟關係三個年計劃(59年~61年까지)을 樹立하였다. 이것이 아직 實踐計劃으로서의 明確한前提과 認定을 얻지는 못했을 망정 實質의인 計劃의 必要나 그의 實行에 寄與한 처음의 經濟計劃이었다고 할 수 있다⁽⁶¹⁾. 1959年 12月 24일에는 產業開發委員會의 全體顧問會議는 이 3個年計劃(長期 經濟開發)을 通過시켰다.

한편 計劃의 執行이나 綜合的인 政策의 決定, 企劃指針의 賦與, 調整 等은 韓美兩側으로 構成되는 合同經濟委員會(1953. 12. 14. 經濟再建과 財政安定計劃에 關한 合同經濟委員會協約에 依하여 設置)가 그 主導權을 掌握하고 있었으며, 그 中에서도 企劃分科委員會와 財政分科委가 實際的으로 그런 役割을 하였다고 할 수 있다.

한편 復興委員會는 그 후 오히려 經濟部長官會議로서 알려지게 되었으며, 韓國側을 代表

(59) 尹潛善, 國會速記錄, 19回, 122次, 1955, 1, 17, p. 15

(60) 黃南八, 國會速記錄, 19回, 118次, 1955, 1, 12, p. 2

(61) 南榮祐, “韓國經濟政策의 樹立과 執行過程에 對하여”, 行政管理, 4卷1號(1965), p. 81

하는 最高政策의 決定과 調整을 擔當하게 되었으며, 第一共和國의 末期에 가까워 올수록 漸次的으로 國務會議에 代行할 程度의 活潑한 움직임을 보이게 된다.

既存法制處는 1955年初의 機構改編에서 法務部長官 所屬으로 두게 되었다. 따라서 外見上 美軍政時의 司法部와 같이 法務部가 法律起草業務를 以後 管掌하게 되었다. 그러나 法令案의 國務會議審議에 對한 意見提示는 如前히 法制室長이 하였다.

人事行政關係의 機構의 變化를 보면 다음과 같다. 가장 重大한 變化는 1955年初의 改編에서 考試委員會를 廢止하였다는 點이다. 考試委員會는 그 동안에 여러차례의 考試와 詮衡을 하였고, 또 後者를 通하여 既存公務員의 資格 等을 審查하여 그一部를 解免시켰으며 比較的 中立的이며 公正한 行政을 하여왔다. 그 結果 獵官, 溫情主義의 追求者들로 부터 많은 反感을 사게 되었다. 그 一端의 表示가 다음과 같은 評이다⁽⁶²⁾.

이 考試委員會를 訂謗하고 다니는 者는 누구냐 하면 長官과 或은 權力機關에 接觸해 가지고 그 자리에 앉았다가 쫓겨난 사람이 별별소리를 하고 다니며 考試委員會를 둘 必要가 없다고 強調하고 있는 것이다.

考試委員과 詮衡委員들에 關한 評을 보면 다음과 같다⁽⁶³⁾.

오늘날 우리 대한민국의 고등고시 최고심사관이 누구냐…… 부패한 行政官吏라든지 次官이라든지 무슨 會社의 社長이라든지 이러한 등등 혹은 自由黨 幹部는 고등고시의 國家試驗官이 되어 있습니다.

考試委員會는 人事行政의 不正의 雾圍氣 속에서 完全히 同和되지 못함으로 因해서 많은 壓力を 받다가 消滅하게 되었다. 그리하여 總務處와 合하여 新設되는 國務院事務局의 課로縮少格下되었다. 그리고 當時の 權力者들에 依하여 어느 程度 自由로히 統制할 수 있었든 考試委員制度와 詮衡委員制度는 法司委內의 野黨側委員들의 主張에 依하여 恢復시켰다.

다음으로 總務處에 依한 人事行政은 政府樹立後 1955年의 改編當時까지 어찌하였는가? 이에 對한 評價는 두가지 方向으로 나눌 수 있다. 하나는 總務處에서 行한 人事行政의 權限行使란 極히 微弱한 것에 지나지 않았다고 評價한 것이며, 또 하나는 賦與된 公式權限 以上의 것을 行使하였다고 보는 見解이다. 前者를 代表하는 것은 「國務院事務局의 人事는 말하자면 書類傳達機關이예요. 거기서 人事政策을樹立한다든지 人事行政을 한다는 것은想像도 할 수 없읍니다⁽⁶⁴⁾」 等과 「定員에 對한 大統領令 하나도 五,六年이 經過하도록 制定하지 못했다⁽⁶⁵⁾」 等에 依하여 表現되어 있다. 反面에 둘째 見解를 代表하는 것으로서 「自己 本來의 일을 하지 않고 他部處 人事의 監督이라든지 또는 不必要한 行政干涉을 해 왔단 말이에요⁽⁶⁶⁾」, 「規格에 맞는 사람을 内申해 왔다면 自己 맘에 맞는 사람을 다시 바꿔서 内申하도

(62) 白南軾, 國會速記錄, 19回, 123次, 1955. 1. 18, p. 6

(63) 李哲承, 國會速記錄, 19回, 126次, 1955. 1. 21, p. 26

(64) 傅道晟, 國會速記錄, 19回, 126次, 1955. 1. 21, p. 20

(65) 李忠煥, 國會速記錄, 19回, 119次, 1955. 1. 18, p. 21

(66) 上同

록까지 해서 2,3個月 以内에는 通過를 얻시킨다」⁽⁶⁷⁾ 等에 依하여 代表된다. 總務處가 이런 方法으로 運營될 수 밖에 없었던 當時의 與件의 一部에 對해서 金度演議員은 다음과 같이 表現하고 있다⁽⁶⁸⁾.

우리가 생각해 볼적에 나는 長官이 自己가 適當하다고 하는 사람을 或은 次官이나 或은 局長에 앉히는 이런 것 보다는 오히려 다른 面으로서 人事行政이 많이 되는 줄로 암니다. 그것은 무슨 말씀인 고 하니 原來 所謂 次官, 局長, 長官의 意中에 있는 사람이 나오느냐 할 것 같으면 그것보다도 或은 大統領이 命하는 사람이 아는지 그렇지 아니할 것 같으면 大統領 秘書室에서 나오는 그러한 사람이 많이 次官이 되고 局長이 되고 甚至於 課長까지 하는 것이 오늘날 人事行政이 울시다. 그런고로 自由黨에서 내놓으신 이 行政機構를 말씀할 것 같으면 그것을 合法의 으로 制度의 으로 만들어서 얼마든지 秘書室에서 推荐하는 사람 또는 大統領이 採用하겠다고 하는 사람, 그런 사람을 어떻든지 많이 쓰도록 만들라고 하는 그러한 機構에 不過하다고 나는 생각이 됩니다. 우리가 여태까지의 人事行政을 볼 것 같으면 그런 弊端이 있었으니 많이 公務員된 사람이 自己의 職務를 忠實히 해서 더 昇進한다든지 할려고 하는 그러한 努力은 적고, 어떻든지 그 길을 잘 밟아서 自己가 더 榮達하려는 그런 생각이 앞서 있읍니다. 所謂 妖재 말로 하면 그것을 「빼」이라고 합니다.

野黨에서는 大統領所屬下에 強力하고 獨立한 人事院의 設置를 主張했었다⁽⁶⁹⁾. 美軍政下에서의 機構改編時に 論議되었던 人事院의 思考方式이 以上과 같은 與件下에서 再生하는 것을 볼 수 있다. 이에 對하여 與黨은 人事機構의 權限이 더욱 커지는 것을 忌避했으며⁽⁷⁰⁾, 그結果 原案上의 國務院事務局內의 一課로서 人事課를 設置하는 換言하면 既往보다 弱化시키는 것을 推進하여 成功하였든 것이다. 그리고 上記 人事院을 為한 野側의 主張에 對해서는 公務員의 任用, 服務, 身分과 報酬에 關한 極히 概括的이며, 一部의이며, 形式的인 權限밖에 없는 人事委員制度를 두는 程度에 그쳤다. 國務院事務局은 이런 人事關係事務外에 國務院의 庶務도 맡게 되었으며, 首席國務委員인 外務部長官의 監督을 받게 되었다. 이 機構는 4·19 後의 過政末까지 繼續된다.

公報處는 1955年初의 機構改編에서 公報室로 하여 그 局規模가 二局으로 縮少되고(統計局은 內務部로, 그리고 公報, 出版, 放送의 三局이 公報와 宣傳의 二局으로), 同時에 大統領에 所屬케 하였다. 公報處의 그동안의 活動에 對한 評價는 大統領의 宣傳이 80% 以上, 言論의 封鎖乃至 壓迫 等으로 認識되었다. 그리하여 野側에서는 美國의 民間事業의 例, 日政時の 半官半民의 例를 들어 放送의 民營化를 主張했었다⁽⁷¹⁾.

여기에서 한가지 言及을 要하는 것은 政府樹立後 國務總理所屬下에 있었던 總務, 公報, 法制, 企劃의 四處를 1954年の 改正憲法에 依하여 國務總理制度가 廢止되자 어디에 所屬시키

(67) 李哲承, 國會速記錄, 19回, 126次, 1955. 1. 21. p. 27

(68) 金度演, 國會速記錄, 19回, 126次, 1955. 1. 21. p. 31

(69) 金義澤, 國會速記錄, 19回, 126次, 1955. 1. 21, pp. 18, 19 그리고 閔寬植, 同 122次, 1955. 1. 17, p. 22

(70) 李忠煥, 國會速記錄, 19回, 126次, 1955. 1. 21, p. 25

(71) 賴在千, 國會速記錄, 19回, 118次, 1955. 1. 12, p. 23

느냐의 問題이다. 前述한 바와 같이 公報 以外의 것은 全部 外務, 法務, 復興部 等에 所屬시켰고, 公報室만은 大統領所屬下에 두었다. 이들 處를 各部에 分散시킨 理由는 當時의 改正憲法에 依하면 各部長官은 國會에 對하여 責任을 지는 것으로 되어 있었기 때문에 이들 事務에 對해서도 國會에 依한 各部長官의 不信任을 提起할 수 있게 하기 為하여서였다. 그런데 왜 公報室만을 大統領 直屬으로 두었는가에 對해서는 이에 類似한 機能을 가진 部가 既存하고 있지 않다든가, 文敎部의 業務量이 너무 增加할 것이라는 表面上의 理由 外에 다음과 같은 潛在的인 目標가 있었던 것으로 생각한다. 即 公報行政의 大部分은 大統領의 宣傳에 置重하였다는 것, 公報行政은 政治的인 道具로서 頻繁히 利用되어 野黨의 攻擊對象이 됨으로 各部長官은 이에 對한 責任을 지는 것을 忌避했다는 點, 反面에 大統領에 對해서는 憲法上으로나 野黨議員들의 行態가 責任追求를 하지 않는다는 點 等이 이런 口實을 한 것으로 생각한다. 아무튼 이들 四處의 機能은 相互橫的으로 調整되어야 하는데도 不拘하고 所謂 分割主義에 빠진 各部에 分散시킴으로써 行政能率을 低下시키고 公報事務에 對해서는 民主化에逆行하는 措置를 取했다고 할 수 있다.

1956年 2月 1일에는 公報室에 既存의 公報, 宣傳의 二局外에 放送管理局을 設置하였다. 그리고 1955年 以後 第一共和國末期까지 公報行政의 위에서 言及한 바와 같은 執權黨과 政府를 為한 政治道具化는 繼續하여 더욱 促進되었다고 할 수 있다. 이는 4.19 直後(1961. 4. 26)에 서울中央放送局의 아나운서들이 放送中立化를 決議한 것으로나, 京鄉新聞廢刊決定이나, 選舉를 앞두고 公報課長會議에서 政黨動態의 調査를 指示한 것(1959. 8. 19) 等으로 미루어 알 수 있는 것이다.

1955年初의 政府機構改編에서 系線, 參謀機構의 兩者를 網羅하여 가장 燦烈한 論爭의 對象이 되었던 것은 監察委員會가 그 設置 以來 어떤 活動을 하여 왔는가를 보면 다음과 같다.

그의 設置當時 모든 사람들의 期待가 前述한 바와 같이 이 機構에 對하여 公務員腐敗에 對하여 權威主義的 處罰一邊倒의 것이였기 때문에 그의 準創期부터 이 機構는 이런 指向을 갖고 運營되어 왔다. 그리고 初期일 수록 그의 意欲度도 높아 政府의 高位職 가운데 農林, 商工 等 兩 長官에 對하여 罷免決議를 하는 等 果敢한 行動을 取하였다(當時의 商工長官은 監委의 이 決議에 對하여 監委長을 相對로 訴訟을 提起하였다). 初代 監察委員長 鄭寅善는 事實上 他意에 依하여 辭職했고⁽⁷²⁾, 그後 漸次의 으로 그의 權限行使은 下位職으로 移行 했었다. 이것은 監察委員會가 「송사리떼」(警察官吏, 稅務官吏, 其他 末端公務員)만 잡는다는 말에 依하여 表示되고 있다. 換言하면 高位職에 이를수록 同委員會의 機能은 그의 效率性을 貽失하여 간다. 「큰 고기는 다 노쳐버리고 큰 고기를 잡기는 잡는데 잡을 것 같으면

(72) 李哲承, 國會速記錄, 19回, 127次, 1955. 1. 22, p. 23

그것을 料理를 하지 않고 다 놓쳐 살려 보낸다」, 「懲戒를 議決해서 그것을 所管該當長官에게 移送한 뒤에 그것이 흐지부지 되어버리고 監察委員會는 罷免決議를 했는데 行政部에서는 이 사람을 升進시켜 준」等에 依하여 同委員會機能의 非效率性이 表示되었다⁽⁷³⁾.

監察委員會가 이렇게 運營될 수 밖에 없었던 理由의 一端을 政治資金과 關聯이 있었든 重石弗事件에 對한 評에서 볼 수 있다⁽⁷⁴⁾.

國家民族을 亡치케 하고 全世界의 耻辱을 사게 하였든 重石弗問題, 이 問題가 全世界를 훈들만하게 되기 때문에 監察委員會가 會를 해가지고 이것을 調査에着手하려고 할 때에 어디서부터 종이 써르릉 울리니까 「네 거기는 어디십니까……」「누구십니까……」「무엇입니까……」「듣전데는 너희들 그 監察委員會로 있어서 重石弗事件調查發動이 된다느니 그것을 그만두어……」「네 알았습니다」

1955年初에 政府나 與黨에서 監察委員會를 없애고자 한 動機는 계류中인 事件들을 消滅시키고, 다가오는 選舉에 對備하기 為한 措置였든 것이다. 그러나 이런 意圖를 읊폐하기 為하여, 더 強力한 監察委員會를 設置하기 為하여 當場 政府組織法에서는 빼고, 따라서 後에 特別法에 依하여 監察院을 設置하겠다고 主張했었다⁽⁷⁵⁾. 그러나 이런 術策은 與黨內에서도 一絲不亂하게 統一되지 못하여 草案上에 法務部所屬으로 監察을 局程度로 揿入하였다가 이를 「미스 프린트」라고 解明하였다. 아무튼 이런 與黨側의 움직임에 對하여 野黨勢力은 이를 全的으로 反對하였으며, 法司委에서는 그들의 見解를 貫徹했으나, 本會議에서 行動統一을 為한 壓力의 作用으로⁽⁷⁶⁾ 多數로서 野側의 總退場裡에 本의 意圖를 貫徹하였다. 그 結果 監察委員會는 廢止되고 새로 監察院을 設置하되 그 組織과 職務를 法律로서 定하게 하였다. 이 法律은 그 後에 制定되지 않았다. 따라서 監察委員會도 監察院도 存在하지 않는 狀態가 發生한 것이다. 이 機關도 考試委員會와 類似하게 不正의 與件 속에서 壓力에 依하여 죽어버린 組織에 屬한다.

監察委員會의 廢止後 政府는 1955年 11月 2日에 大統領令으로서 司正委員會를 發足시켰으나, 監察에 比하여 그 人力도 縮少되고 그 活動도 微微하였다. 그리고 얼마 안가서 廢止狀態에 들어가고 말았다. 한편으로는 野黨의 攻勢에 못이겨 國會를 通過한 監察院法은 行政府에 依하여 拒否權을 行使當했고(1956. 11. 6), 그後 二年이 經過하여 1958年 11月 21日에 自由黨에서 監察院法을 制定할 方針을 決定했고, 이어서 翌年の 1月 20日에 政府에서는 監察院法案을 國會에 提出하였다. 그러나 이法案은 그 후에 흐지부지 되었었다. 이리하여 第一共和國末까지 監察委員會의 業務는 좀 더 與黨 또는 政府의 任意대로 統制할 수 있었든 法務部에

(73) 金俊淵, 國會速記錄, 19回, 127次, 1955. 1. 22, p. 9, 玄錫虎, 同 p. 10 그리고 曺在千, 同 p. 6

(74) 金相敷, 國會速記錄, 19回, 127次, 1955. 1. 22, p. 22

(75) 李忠煥, 國會速記錄, 19回, 116次, 1955. 1. 10, p. 16

(76) 「個別의으로 만났을 때는 그것이 (監委存置一筆者) 옳다고 말씀하시는 이런 議員들이 數多하게 있는데도 不拘하고, 무엇이 무서워서 손을 뜯들고 良心의 可責을 받아 가면서 이런 일을 하십니까」洪植, 國會速記錄, 19回, 127次, (1955, 1, 22, p. 15)

서事實上 主로 맡았다고 할 수 있다. 그것은 檢察當局에서 年間의 公務員犯罪統計를 發表한 事實(1959. 10. 24), 서울 地方檢察廳에 監察部를 新設한 事實(1960. 1. 12), 大檢察廳이 非違公務員拘束限界一覽表를 全國警察에 示達한 事實(1960. 2. 16) 等으로 미루워 알 수 있는 것이다. 그러나 刑事犯 아닌 公務員의 懲戒行爲該當事項에 對해서는 所屬長官이나 審計院 等에서 分散 管理했다고 생각한다.

1955年初의 改編에 依하여 일어난 參謀機構上의 마지막 變化는 政府組織法 第 31 條에 依하여 各局에 屬하지 아니하는 課一個만을 둘 수 있다고 한 規定이다. 이에 依하여 各部處廳內의 參謀部署 即 總務, 人事, 經理, 監查 等의 次官直屬의 諸課가 全部 總務課로 統合縮少되어버리게 되었다. 그후 總務課는 單一課로서 繼續하여 이런 形態를 持續하게 되었다. 여기에 筆者는 大韓民國政府樹立時에 官房制度의 復活과 美軍政의 分化된 參謀機構의 繼承이라는 形態로 出發하였든 이들 部署가 漸次的으로 整理되어 結局에는 總務課하나로 統合縮少되어온 事實을 把握할 수 있다. 設或公式的인 理由가 行政簡素化라고 할지라도 그 背後에는 參謀機構一般에 關한 機構改編關與者들의 一貫된 特殊한 思考方式이 그 根本理由를 形成하고 있다고 생각한다. 張暉根議員의 發言을 보면 다음과 같다⁽⁷⁷⁾.

勿論 庶務課라든지 總務課라든지 總務局이라든지 이려한 官廳……이것은 重複되고 權力부리기는 大端히 좋습니다. 總務局이라든지 總務處라든지 部處라든지 部라든지 또는 部課에 對해서 權力부리는 것은 좋습니다 마는 그것은 權力이 重復이 되고 摩擦되고 大端히 일은 되지 않습니다.

같은 思考方式은 各處의 各部에 關한 分散에도 作用하고 있다. 尹萬石議員(法制司法委員長)의 發言에 依하면 「이러므로써 官廳의 官廳을 없애고, 行政責任을 明白히 하는 意味에서 從前에 國務總理에 直屬하였든 各處는 原則적으로 各行政長官 밑에 隸屬시키겠다는」라고 하고 있다⁽⁷⁸⁾.

筆者は 여기에서 參謀機構에 對한 認識이 重復을 招來하는 것, 行政의 非能率을 招來하는 것, 責任을 分散시키는 것, 不必要한 權力を 부리는 것 等으로 要約될 수 있으며, 그것은 參謀機構의 機能을 消極的으로 把握하고 輕視하고자 하는 思考方式임을 알 수 있다. 換言하면 參謀機構에 對한 積極的인 解釋 即 行政能率을 올리는 手段으로서 權力を 부리는 것이 아니라 指導하는 機構로서의 思考方式은 全然 發見할 수 없다고 할 수 있다. 이런 그릇된 思考方式으로 因하여 美軍政으로부터 물려 받은 擴張된 參謀機構는 繼續하여 積極的인 方向으로 形成되지 못하고, 오히려 漸次的으로 弱化시켜 及其也是 總務課 하나로 歸着된다고 할 수 있다.

3. 行政管理

(77) 國會速記錄, 19回, 119次, 1955. 1. 13, p. 17

(78) 尹萬石, 國會速記錄, 19回, 116次, 1955. 1. 10, p. 9

1950년代의 機構에 있어서 미친가지로 美軍政時부터의 바탕위에 大韓民國政府樹立과 함께 더욱 滿開하여 거의 모든 分野를支配하게 된다. 主務部署制度는 그대로維持되었으며, 文書의 縱書와 漢字의混用, 墨紙에依한 骨筆復寫, 顛에依한 筆記方法, 年月日과 部署別一連番號別의 文書分類方法이 使用되고, 文書의 保存年限은 決裁權者の階級에依하여 分類하였다. 禀議制度도 完全히 舊日本의 것으로 돌아가 數個案의 長短點을 提示하여 禀伸하는 參謀研究의 方法은 廢棄되었다.

人事管理에 있어서도 美軍政下에서 紹介되었던 職階制, 人事管理의 專門性은 물리가고 階級制에依한 舊日本의 그것에若干의 修正을 加한 準據法을 使用하였다. 財務管理에 있어서는 거의 모든 準據法規가 舊日本 또는 戰後日本의 그것을 復寫하여 使用하는데 지나지 않았다.

法의 解釋適用을 法의 意圖에 따라 融通性있게 解釋하던 美軍人們의 形態는 繼承되지 못하고, 高度의 法規主義에 立脚한 形式性이支配하였다. 그와 함께 統制에 對한 消極的處罰爲目的인 形態가普遍化되며, 標準化를爲한 作業이나 標準適用을 通한指導의 觀念은 찾아볼 수 없다.

美軍政時代의 分權的管理를 위한 傾向은 大韓民國政府樹立과 함께漸次적으로 中央執權化되었으며, 上官에의 權限集中現象이甚해 간다. 6·25事變中에는 이런 傾向이 더욱濃厚하여 가다가 休戰後一部分權化를爲한努力이 있었다(1957. 3. 2의 中央行政事務 26種地方移讓). 中央과 地方間의 政治權力配分에 關하여는 一時 地方自治에依한 地方自治團體의 民選이 있었으나, 곧廢止되고 地方自治는 後退하였다. 또 休戰以後에 教育自治制가 實施되었다.

全般的으로 上意下達, 下意上達의 意思傳達은 많은 障碍를 받고 있었으며, 특히 後者の歪曲度가甚하여 大統領은 實情의 把握을充分히 할 수 없었으며, 또 意思傳達의改善을爲한努力도 없었다. 上位者の無知를利用하여個人이나政派의 利益을 第一次의으로追求하는觀念은 第一共和國의 後期에 올수록甚해졌다.

經濟企劃은 後期에 와서 그 分析的, 研究的側面이 擡頭하나, 計劃과 執行의 分離計劃作成과 評價의 分離案의近代的思考方式은 아직 나타나지 않는다. 그 經濟分野以外에서는行政의企劃化를 볼 수 없다.

各部處間, 그리고 그 構成部署間의 反目競爭은 燐烈하며 따라서 橫的in調整 또는 行動統一은 期해지지 못하고相互獨自의으로 獨立하여 運營하는 弊端이支配的이며, 이의 解決을爲한 새로운制度의導入은 없었다.

美軍政時代로부터의 公務員腐敗는 如前히繼續되어 後期에 올수록甚해진다. 1955年當時의 公務員의 腐敗程度에對하여 「監察委員會」가 出動한다고 할것 같으면 大韓民國公務員九割

이 刑務所에 아니 들어갈 道理가 없어요」라는 評이나⁽⁷⁹⁾, 「慶南 이드 고을에서는 그 電擊委員會가 없어진다는 自由黨 原案이 新聞紙上에 報道된 것을 보고 某 機關長들이 모여서 祝杯를 올렸다는 얘기를 들었읍니다」⁽⁸⁰⁾라는 말은 이것을 나타낸 것으로 볼 수 있다. 上下級의 모든 官職所有者가 腐敗에 關聯되었었고, 橫的으로는 거의 모든 對象業務에 關하여 不正이 저질러 졌다. 그리하여 第一共和國末期에는 腐敗를 하지 않는 公務員은 병신이라는 것을 뜻할 程度가 되었다⁽⁸¹⁾.

이 期間 동안에 있어서 行政管理에 關한 새로운 積極的 施策으로 들 수 있는 事件은 戰時行政事務簡素化令의 實施(1951. 2. 2), 公聽會의 試圖, 復興白書, 財政白書 等의 公開行政의 試圖, 文教部에 依한 公文書作成한글使用要領發表(1958. 3. 4), 自由黨의 行政機構調查委員會設置(1958. 11. 3), 서울大學校內의 行政大學院設置(1959. 1. 13), 内務部의 行政電話架設五個年計劃의 決定(1959. 11. 19), 서울市에의 市政研究會의 設置(1960. 1. 20) 等을 들 수 있다.

以上 建國初에 11部 4處 6局으로 出發한 政府機構는 第一共和國末期에는 12部 2室 3廳 2特別局(國務院事務局, 舊皇室財產事務總局) 6局이 되었다(別表 6 參照).

그동안 公務員數에 關해서는 다음과 같은 여러차례의 大規模減員이 行하여 졌다. 即 1951年 2月 22日의 二割減員決定, 1953年 8月 14日의 二割五分減員決定, 1956年 8月 25日의 警察官 1,811名減員, 同年 9月 7日의 公務員 31,793名 減員決定, 1957年 8月 22日의 公務員 6,000名 減員決定, 同年 9月 22日 公務員 3,835名 減員決定, 1958年 10月 7일의 公務員減員要綱決定 等 一連의 減員이 있었으나, 그러나 公務員數는 1953年의 155,000名(1947年에는 83,000名)에서 1959年에는 246,800名으로 增加하였다.

(79) 金昌燮, 國會速記速, 19回, 127次, 1955. 1. 22, p. 21

(80) 金泳三, 國會速記錄, 19回, 127次, 1955. 1. 22, p. 16

(81) 當時의 腐敗相의 좀더 詳細한 記述에 對해서는 李文永, 前揭論文, “公務員腐敗 20年史” pp. 160-162

企劃部——第一課、第二課、第三課

外務部——外務課、拓務課

警務局——圖書課、衛生課、防衛課、經濟警察課、保安課

學務局——教學研究所、社會教育課、中堅青年修練所、編輯課、學務課、

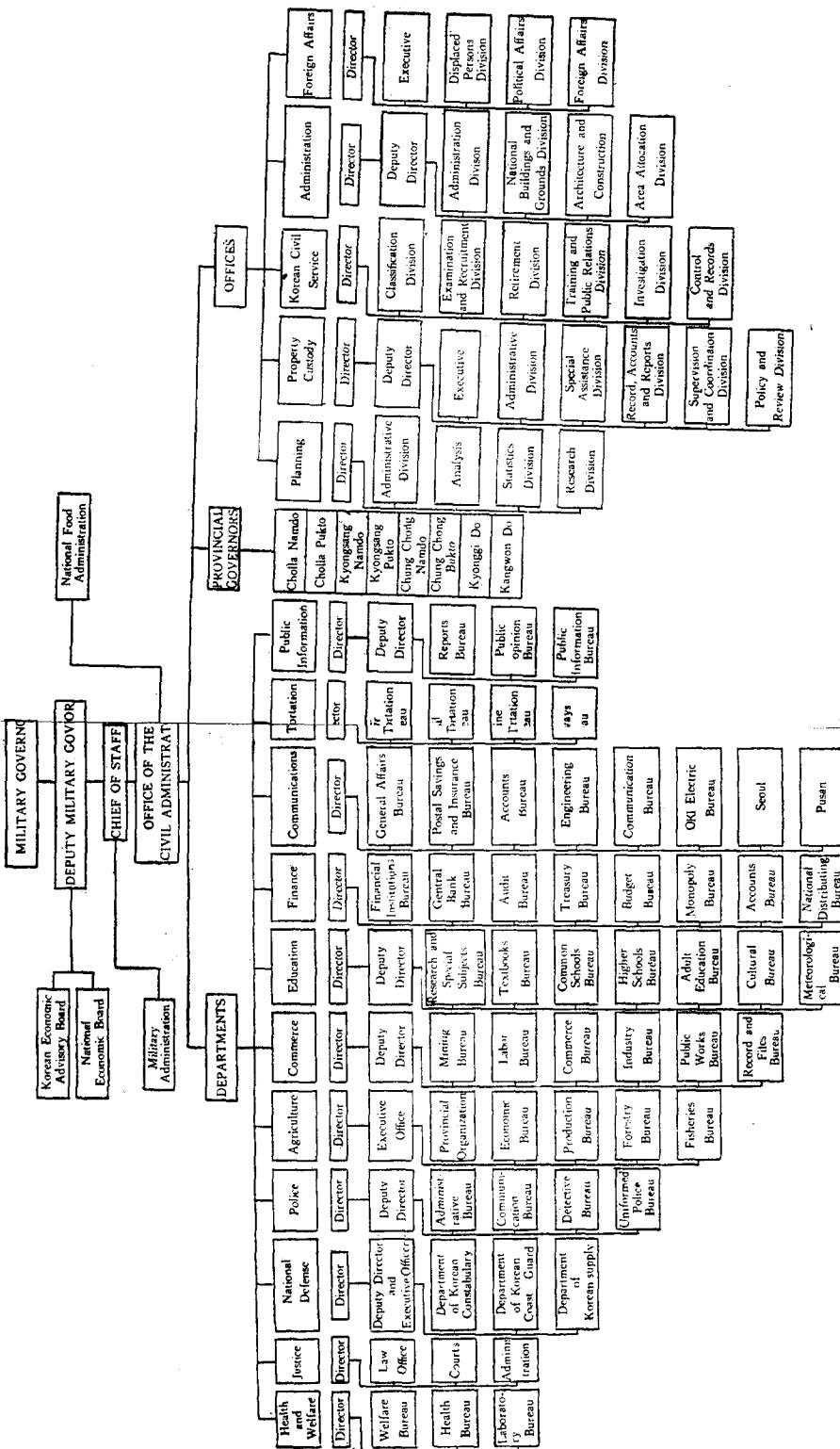
法務局——刑事課、民事課、行政課

督
政務總監
農林局——食糧調查課、土地改良課、林政課、林業課
殖產局——商工獎勵、礦業鑿岩工業養成所、水產課、燃料選鑄研究課、農產課、畜產課、農林振興課、糧政課

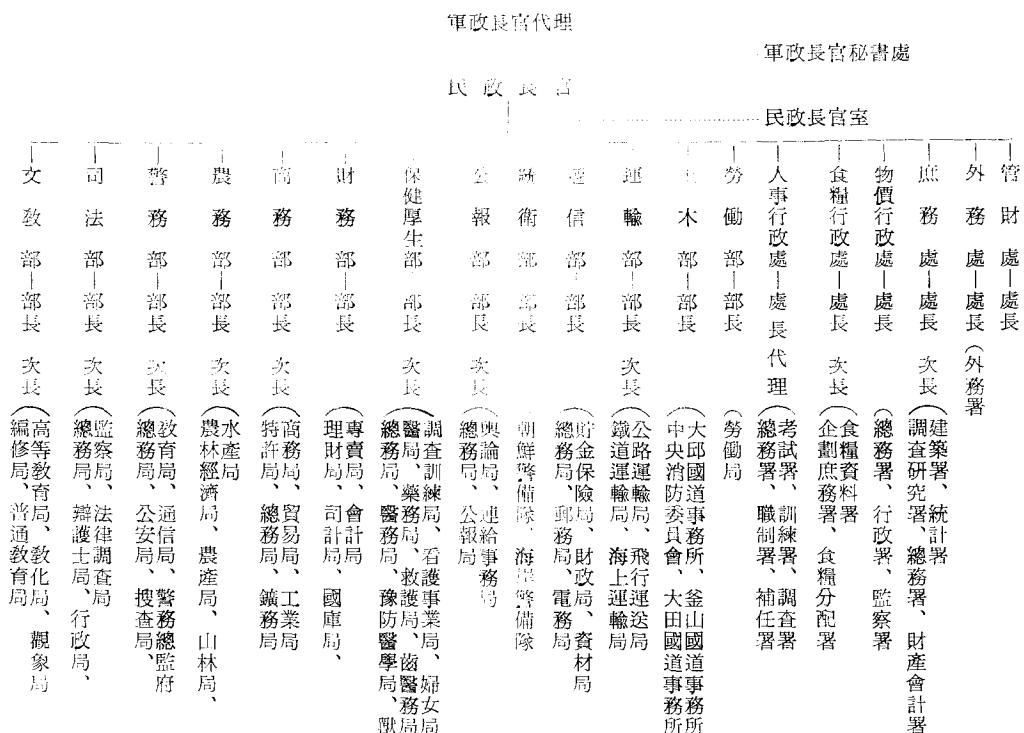
財務局——理財課、稅務課、關稅課、司計課
內務局——地方官吏養成所、稅務課、關稅課、司計課
總督官房——文書課、會計課、國勢調查課
秘書官室、審議室、人事課
土木課

別表 1. 朝鮮總督府機構圖表 (1943.1)

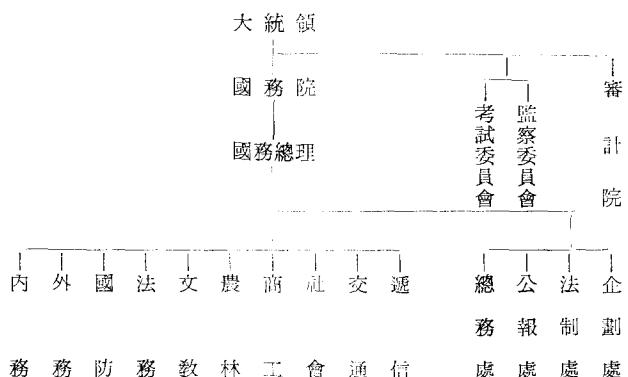
UNITED STATES ARMY GOVERNMENT IN KOREA



別表 3. 美軍政廳機構圖表 (1947.5)

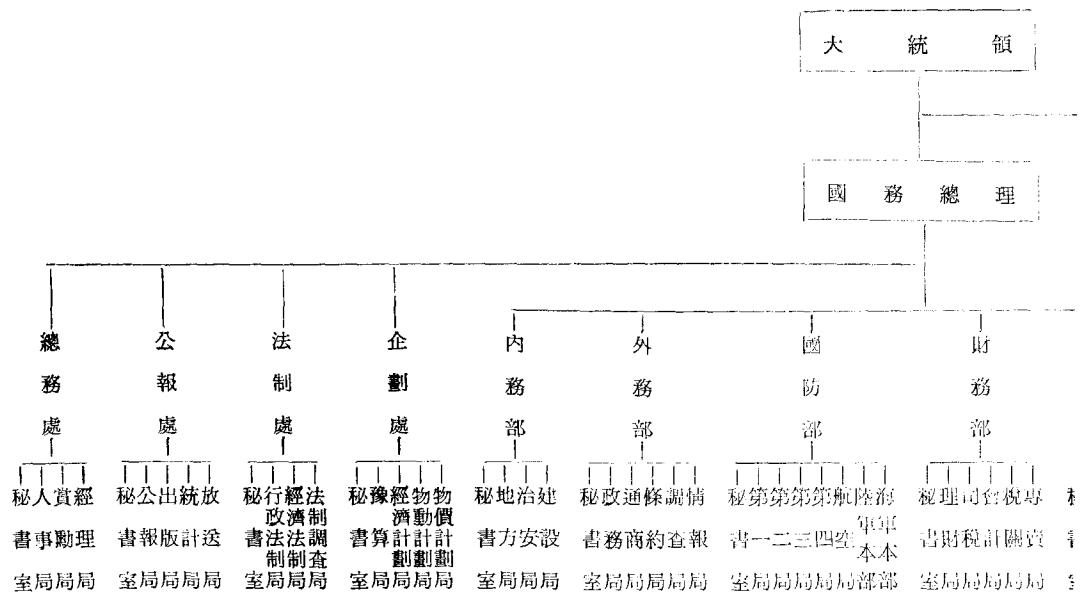


別表 4. 大韓民國 政府組織法制定時의 草案

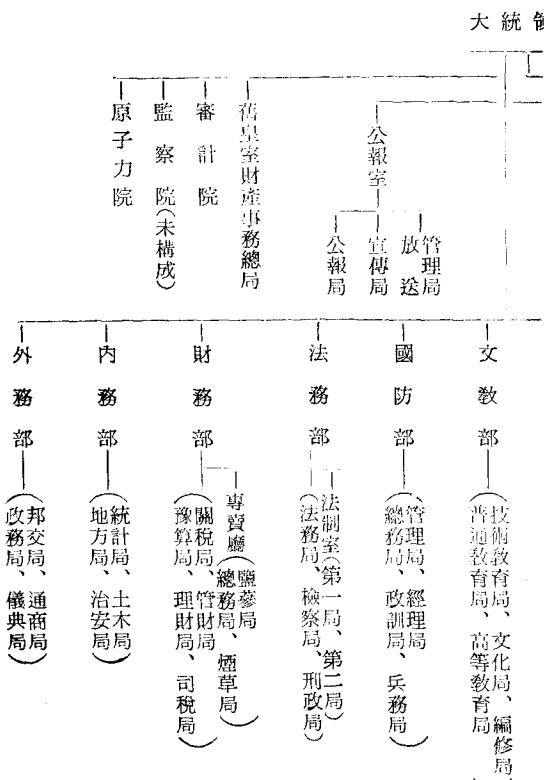


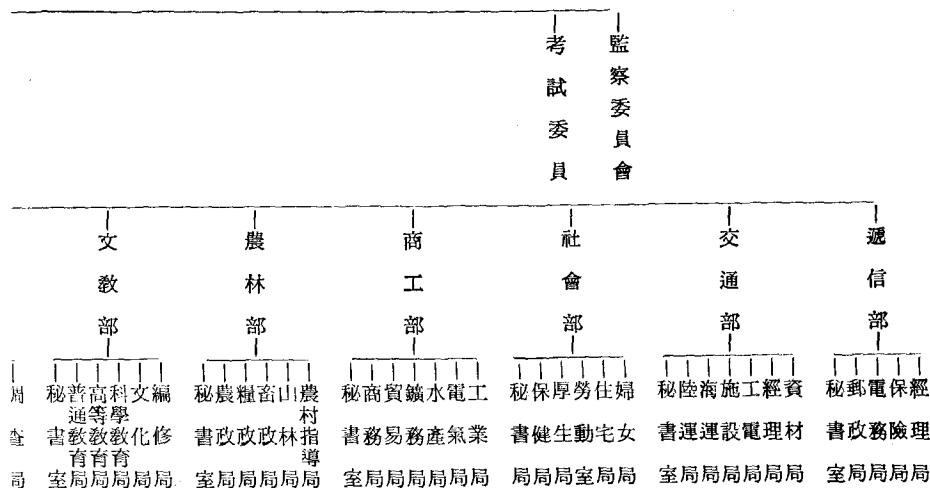
大韓民國政府樹立後最初의 政府機構는 다음과 같다

別表 5. 大 韓 民 國 政 府 機 構 圖



別表 6. 大韓民國政府機構圖表 (1960.3)





——副統領

