

韓國 豫算改革 論攷(1955—1961)*

— 改革主導者の自家評價 —

李 漢 彬

序 言

本論攷는 1955 年부터 1961 年 사이에 筆者が 韓國 豫算局에 있으면서, 施行한 3段階의豫算改革에 關한 事例研究이다⁽¹⁾. 自己合理化의 危險을 줄이기 為해 第3人稱으로敘述한다. 덧붙혀 먼저 指適하고자 하는바는 두個의 分析的 裝置가 本論攷의 主準據點이 됐다는 점이다. 即 Milton Esman 과 그 同僚學者들이 展開한 機關形成模型⁽²⁾과 行政에 있어서의 刷新과 政治的 Elite의 構造와의 關係에 對한 筆者の 自身의 模型이다⁽³⁾.

1. 改革着想의 始發

A. 새 志向의 發床—— 日常統制志向으로부터 意義있는 統合的 豫算像에로의 志向

1. 樣式一邊倒

36 年間의 植民地統治는 1945 年에 解放된 韓國에다 심각한 行政的 空白을 남겨 놓았고, 이는 韓國의 政治家와 行政家에게는 크다란挑戰이 아닐수 없었다. 政治指導者들에게 주어진 問題는 한마디로 방대하고 너무나複雜한 것이었다. 이 問題들이란 政治勢力を 統合해서 強力한 政府를樹立하고 數百萬의 歸還同胞와 피난민을 먹여 살리고 오래동안 社會經濟的 畏懲을 억압받았든 國民들에게 教育의 機會를 부여하는 問題들이었다. 그러나 무엇보다도 重且大한 문제는 政府 및 企業組織의 高位層을 거의 獨占하였든 日本人이 물려간 後, 새 政府機構를 구려나가는 일이었다.

* 本論攷는 1968年 3月 18日～23日에 泰國 Bangkok에서 開催된 EROPA 發展行政研究會 (Development Administration Group)의 亞細亞에 있어서의 行政改革 및 刷新에 關한 研究세미나에서 發表된 것이다.

(1) 筆者は 1951 年 여름에 豫算局에 들어가, 1958 年 9月에부터 1961 年 5月까지 豫算局長의 地位에 있었다.

(2) Milton J. Esman, *The Institution Building Concepts—an Interim Appraisal*, Inter-University Research Program in Institution Building, University of Pittsburgh, 1967. (Mimeo)

(3) 李漢彬, 「解放後 韓國의 政治變動과 官僚制의 發展」, 行政論叢, 第5卷 1號, 1967, pp 1～24 參照

管理能力이 大體로 不足한 政治指導者들로해서, 1945年即後 새政府組織을 꾸미는 責任은 日帝時에 教育을 받았고, 植民政府의 下位職에서 行政經驗을 쌓았든 官僚들에게 賦與되었다⁽⁴⁾

前植民官僚의 大體的 志向은 末端行政業務로서 그들은 자기들이 비교적 익숙했던 樣式이나 節次에 집착하였다.

이들 官僚들은 美軍政時(1945年 8月~1948年 8月) 새로이 紹介된 樣式이나 節次에는 不安을 느끼고, 日本植民政府로 부터 물려받은 樣式이나 統制節次에 盲從하였다. 여기에 그들의 心理的 斷面을 노정하는바, 植民統治의 연루 때문에 民衆들로부터 不信과 捏座을 받았으므로, 節次나 樣式에서 中立的인 技術을 나타내는 것만이 그들의 계속적 쓸모를 보장하는 듯이 보였다. 이런 環境아래서 새로樹立된 政府의 豫算擔當官들의 至上關心은 豫算의 樣式과 節次뿐이었는데 그것의 한 예로 1948年 8月—1949年 3月 사이의 第一次會計年度의豫算書에는 各機關의 歲出豫算을 樣式에 끼맞추어 經常部와 臨時部으로 나누고 있으나, 交通部(國鐵)나, 軍事부등, 政府部處의 形態를 지닌 公企業의豫算을 一般會計와 分離해야하는 가장 初步的인 構造的 妙를 缺하고 있었다⁽⁵⁾.

日常節次에 對한 執念은豫算의 編成, 審의, 執行의 節次를 確定시킨 1951年 財政法의 制定으로 完成되었는데, 1951年 9月 24日에 公布된 이 法律은 日本의 財政法⁽⁶⁾을 그대로 담습한 것으로서 統制를 좀더 強化한 것이었다. 節次統制의 必要는 이로써 充足되었으나 그以上으로豫算을 政府 政策의 機能的 手段으로는 생각하지 못하였다.

2. 政策의 機能的 道具로서의豫算

1950年代初부터豫算局안에는 節次의 統制의 觀念에서 새로운 接近이 發生하였는데, 이 새로운潮流의 根底에는豫算을 國家政策形成 및 調整의 重要關鍵으로 看做하고 政府의複雜多端한 業務를 一目瞭然하게 理解하는데는豫算같이 簡洁하고 便利하게 없다는 생각이었다⁽⁷⁾.豫算을 이로 한 方向으로 試圖接近한 첫 단계로는豫算을 重要 政府機能別로 分析하는 일이었다.豫算의 機能的 分析은 主要 政府資源과 힘이 어디에 주어져야 하며 또한 實質적으로 政府는 무슨 일을 해야 하는지에 對한 青寫眞을 提示하는 것이다. 그러나 이런 分析類型이 가지는 潛在價值에도 不拘하고豫算局내에 人員이 적고, 戰時下의 日常豫算業務에 시달려서 대개는 그 潛在價值를 認識하지 못하고 있었다⁽⁸⁾.

(4) 前職 植民官僚들의 志向과 役割에 關해서는 筆者の著書, *Korea: Time, Change, and Administration*, (Honolulu, East-West Centre press, 1968), 第5章 參照.

(5) 1948會計年 豫算書에는 交通部, 軍事部, 專賣局의豫算은 一般會計에 包含되어 있었다.

(6) 筆者は 1951年 여름, 이 法을 成案했든當時의 公務員들의 實務作業을 살릴수 있었는데條文마다日本財政法을 그대로 옮겨 쓴것이었다.

(7) 이 점에 對해니는 1951年 봄 Harvard 行政大學院에서 John Gaus 教授가 指導한 “政策과 行政 세미나”에 提出한 筆者の論文, “The Bureau of the Budget: Coordinative Agency for the President” 參照.

(8) 1951年末, 當時에豫算局에는 1名의 局長, 4名의 課長, 約 15名의豫算查定官, 과 몇몇의

豫算分析作業은 한명의 課長에서 始作되었다가 그後 한사람의 修習生이 追加되었다⁽⁹⁾. 그래서 이 作業은 하나의 定規豫算業務로 認定받지 못하였으며, 다만 援助協商을 爲한 一般財政 之 經濟說明에 이 機能的 體裁가 使用되었을 뿐이었고, 오히려 새로운 물결의 到來에 앞선 나나의 自體 研究조사에 끝였다.⁽¹⁰⁾ 이 作業이 始作될 때에는 표나지 않는 일이었지만 그後 10년에 걸친 一聯의 豫算改革이 비롯한 요람(Enclave)의 구실을 하였다.

E. 刺 戟

豫算에 對한 새로운 概念이 豫算局內에서 徐徐히 일어나고 있었다. 豫算에서의 새로운 變化가 일어나게 된 重要刺戟은 外部에서 비롯하였는데 그것은 1955年 9月에 열었던 豫算再分類를 爲한 아시아 및 極東經濟委員會(ECAFE) 專門家會議였는데, 韓國代表로는 前年度에 機能分行의 主唱者였던 豫算局 第一課長이 參석하였다. 이 韓國代表는 機能分析의 經驗이 있었기 때문에 專門家會議 成果에 적지 않게 기여하였을 뿐만 아니라 또한 有益한 教訓을 얻을 수 있었다⁽¹¹⁾. ECAFE가 主로 力點을 둔 趨旨는 經濟性質別 分類이었는데 그 體裁에 따른 豫算項目는 國家計劃體系와 부합된 情報를 提示할 수 있게끔 하는 것이었다. 傳統的豫算構造를 經濟分析 및 計劃으로 再志向하려는 것이었다. 極東地域의 몇 나라만이 長期經濟計劃을 採擇하고 있었지만 韓國을 포함한 大多數의 나라는 그런 作業의 必要性을 겨우 인식하려는 50年代 中半期였기 때문에 ECAFE의 研究成果는 時宜에 맞는 일이었다.

再分類體裁와 아울러 專門家會議에서 다루어진 몇 개의 議題로 政府投資企業에 대한 企業會計方式採擇의 必要性和 成果主義豫算制度를 다루는 第2次 專門家會議를 가지자는 것도 들어있었다⁽¹²⁾.

專門家會議에서 돌아온 韓國代表는 豫算再分類에 對한 意義있는 具體的 知識과豫算의 改善方向에 대해서도 뚜렷한 見識을 가지게 되었다⁽¹³⁾.

使童이 있었을 뿐이었다.

- (i) 1949, 1950, 1951會計年度에 있어서豫算의 機能的 分析에 關한 比較的豫備의 調査에 對해서는 1952年 1月 1日字, 民主新報(부산)論說에 筆者が “財政政策의 展望”이란 題目으로 寄稿한바 있었다. 分析範疇는 ① 國防 ② 경찰 ③ 教育, 保健 및 福祉, ④ 產業 및 土木事業 ⑤ 一般行政 ⑥ 政府公企業 補助 ⑦豫備費, 이 機能分析은 筆者の 修習學生에 依해 1955年까지 계속된 바, 李宗夏, 「韓國豫算의 財政政策의 分析, 1948~1955」, 延世商經論叢, 第3卷, 第4號(1955年 5月) pp. 49~98 參照.
- (ii) 李漢彬, 「韓國再建에 있어 財政上의 問題點」(英文), 企劃處豫算局, (1954, 6月) 參照.
- (j) 韓國代表는 專門家會議의 起草委員이었으며 4個의 總括的 機能項目, 一即一般的 經費, 公益事業費, 經濟的 經費, 其他 經費의 大分類方式을 提案하여 專門家會議에서 最終的으로 選定, 採擇하는데 기여한바 있다.
- U.N., *Budget Management: Report of the Workshop on Problems of Budget Reclassification in the ECAFE Region*, Bangkok, 30 August —10, September 1955.
- (2) 成果主義豫算에 關한 思考方式은 筆者が 1950年 크리스마스 휴가中에 美國豫算局(Carl Tiller豫算制度 課長)을 訪問하는 機會에 여기에 對해 들은바 있었기 때문에 格別한 感銘을 받았다.
- (3) 外務部長官에게 提出한 筆者の 服命書(1956年), 參照.

C. 豫算制度改革을 위한 戰略의 展開

이로써 豫算制度改革을 爲한 하나의 戰略이 徐徐히 展開되었든바, 戰略의 要諦로는 改革의 核心分子를 모아 訓練시켜서 그들로 하여금 數年에 걸친 一連의 豫算制度改革을 成就하게끔 하는일이었다. 이는 當時, 豫算局의 第 2人者로서 要員採用의 職責을 가졌든 ECAFE 專門會議에서 둘가운 그 代表에 의하여 推進되었다.

當初에는 少數의 人員이었지만 그後 계속해서 高等考試 行政科에 合格한 良은 大學卒業者인 三級乙類 公務員과 大學을 갖 卒業한 後 略式 採用試驗에 통과한 四級甲類公務員의 增員의 方法을 採用하였다. 同時에, 技術援助機關과의 協定에 따라 豫算局의 各級公務員에게 外國시찰 및 訓練機會가 마련되었다⁽¹⁴⁾.

2. 三段階의 豫算改革

50年代 前半期에 機能的 接近方法을 導入했고 1955年 ECAFE 專門家會議에서 새로운 知識을 갖고 돌아온 豫算課長은 1958年 봄에 局長代理가 되었고, 가을에는 豫算局長으로 升進하였다. 豫算局의 指導的 位置에 섰을 때 局長은 體系的 的改革을 斷行할수 있는 時期가 되었다고 判斷하였다. 그래서 確固不動한 戰略을 세웠는데 그 戰略이란 다음의 세가지 段階에서, 養成된 改革集團을 動員하고 漸次로 擴充하는 일이었다.

- A. 機能別 및 經濟性質別 豫算再分類의 完成
- B. 政府企業에 대한 企業會計制度 導入
- C. 一般政府部門에 대한 成果主義豫算制度 導入.

各段階에서 取り具體的 措置들을 概括的으로 說明하면 아래와 같다⁽¹⁵⁾

A. 豫算再分類

ECAFE 專門家會議에서 돌아와서 筆者が 取한 第一次의 重要措置로 豫算局 第一課 職員 몇명으로 하여금 ECAFE 再分類 體制를 韓國豫算의 分析에 使用해 보도록 하였는데 이 일은 1955年末부터 1958年까지 계속되었다.

이와 同時에 豫算局의 幹部 및 中堅職員이 計劃에 따라 訓練 및 시찰次 通常 6個月내지 一年期限으로 外國에 派遣되었다. 그래서 1956年에서 1959年사이에, 選拔된 6名의 職員이 美國에 가서는, 國際의 財政課와 美國의 聯邦豫算局, 主要 洲의 都市의豫算關係機關을 시찰

(14) 1955年末과 1961年末사이에 15名의 中堅官吏들의 教育背景을 살펴보면 (이期間동안에 4名의 課長과 11名의 事務官등 15名의 人員에는 變動있었다.) 15名中 4年制 大學卒業者가 5名에서 13名으로 늘어났다.

(15) 詳細한 것에 관해서는 筆者の 「韓國豫算改革에 關한 研究 및 評價」, (1955—1961) (科學技術處와 USOM 基金에 依한 研究 project), 1968. 參照.

하였고, 한 職員은 韓國에서 作成해 갔던 韓國豫算再分類에 關한 試案을 U.N에 가져 가서 各國: 1 것과 比較 研究하고 있던 U.N 職員의 注意를 받기도 하였다⁽¹⁶⁾. 副次的으로 取한 또 하나: 1 措置로 基礎의이며 補完的研究와 企劃에 종사하던 機關을 相對로豫算再分類에 對한 知識을 交換하는 일이었다. 여기에는 1956年頃에 國民所得推計의 業務를 進行하던 韓國銀行調査部와, 1958年에 企劃業務를 始作한 產業開發委員會가 對象이 되었다⁽¹⁷⁾. 이러한 過程을 通해 機能別分類와 經濟性質別 分類에 따라豫算을 縱橫으로 分類한 一聯의 再分類制度가 1959年 初에 完成되었다. 이런制度는 이미 통과 執行中이던 1958年度豫算에 事後的으로 적용하고, 그때 작성中에 있던 1959年度豫算에 事前的으로 적용해보도록 하는 決定的措置가 取하여졌다.

3. 企業會計制度

第二段階의豫算改革이 1960年 1月에 始作됐다. 即 1959年度豫算이 세 分類方式에 따라 作成, 採擇된 後, 이段階에서 取한 最初의 技術的인 措置는 專賣廳, 交通部, 製造部를 三個 試驗部處로 選定하는 일이었다.

이들 部處가 選定된 理由로는 그들의 活動이 全的으로 國家豫算의 테두리에 들어 있고 (產銅, 大韓石炭公社등, 國家豫算속에 들어 있지 않는 政府企業體들도 많았다), 그 事業體가 具有明白한 企業的 性格 때문이다. (國立病院이나 矯導所등, 部分的으로 事業體라 할수있는 部處도 있었다.),

三個 試驗部處를 選定함과 同時に 試驗部處와豫算局에 外部諮詢役을 招致하여 助力하도록 하였다. 이일은, 改革作業이 高度의 技術性을 띠고 있다고 判斷했기 때문에 極히 有益한 外部要素가 되었다. 外部諮詢役들은 大部分各主要大學의 課程會計學教授들로서, 그들이 所屬해 있는 大學과 기술援助契約을 맺은 美國大學에 가서 그 分野의 高級訓練을 받은 사람들이었다.豫算局은 이를 專門家를 選定한 後, 각 試驗部處에 가서 駐在하였다. 專賣廳에 1名, 交通部는 2名 보내졌고 製造部는 그 自體內에서 會計專門家를 物色하였다. 이들 專門家들이 提供한 奉仕는 각 試驗部處의 幹部들에게 크게 환영받았다⁽¹⁸⁾.

外부專門家를 試驗部處에 파견하고는 그 다음 措置로 實驗的 세미나를 開催하여,豫算

(1) U.N., *Reclassification of Government Expenditures and Receipts in Selected Countries*, Department of Economic and Social Affairs 1958. 第4章 參照。

(1) 產業開發委員會의 政府會計分類 分科委員會, 第25次 會合(1959年 5. 12日)의 議事進行日誌 參照。

(1) 이들 專門家中 두사람이 諮問經驗을 根據해서 學位論文을 썼다.

趙益淳, 政府企業의豫算會計制度에 關한 研究,(高麗大學校 經濟學博士 學位論文), 1966.

李雄根, 韓國政府企業에 있어서 財政制度의 改善(서울大學校 經濟學博士 學位의 副論文) 1967 이외도, 企劃會計制度에의 改革에 關한 서울大學院 行政大學院 卒業生의 碩士學位論文이 多數 있었다.

局 및 試驗部處의 職員들로 하여금 企業會計의 利點과 問題點을 찾아내도록 하였다. 특히 그 세미나에 專門委員 (“resource person”)의 役割을 한 外部諮詢役들이 會計構造, 資產再評價 등, 企業會計制度로의 轉換에 따른 문제점과 이들 問題點을 다루는데 必要한 初步的인 提案을 說明하였다.

發表세미나가 있은 即後, 特別研究班(Task Force)을 짜서, 몇 年 前부터 政府企業體에 制度化되어 있는 多만의 企業會計制度를 實務 시찰次 파견되었다. 豫算局 第4 課長이 引率하는 特別研究班에는 三大 試驗部處의 重要, 豫算 및 會計公務員과 外部 謒問役이 들어 있었다⁽¹⁹⁾. 여기서 特히 指適해야 할 事實은 特別研究班이 海外旅行中일 때 當時의 政權을 봉파시킨 4月 學生革命이 일어났지만, 그들의 任務는 그 事件으로부터 何等 영향을 받지 않았다는 點이다.

特別研究班이 海外旅行에서 돌아와 그들이 觀察한 點에 對해 報告書를 하는 次을 開催하였는데, 報告書는 試驗部處가 各其 別途로 作成하였다. 이렇게 해서 三個 試驗部處의 各其, 該當 轉換計劃을 提示하는 過程도 報告에 포함되었다.

旅行前에 있었던 세미나와 比較해 볼때 旅行後의 次은 그들 謒問役보다는 오히려 部處의 豫算 및 會計公務員 為主로 發表가 진행되었다.

豫算局과 試驗部處의 職員들이 점차 理解와 自身感을 가짐에 따라, 이제 남은 措置는 立法措置 및 豫算構造에 正式으로 이 制度를 編入하는 일인데 이 두가지 措置는 同時に 1960年 下半期에 取해졌다. 새로운 會計構造가 당시 作成中이든 1961會計年度豫算에 흡수되었고, 三個 試驗部處를 포함한 特別會計法 改定案이 閣議를 거쳐 國會에 提出되어 바로立法化되었다.

閣議나 國會의 政治指導者들은 새 執權黨인 民主黨 所屬이고, 또한 明白한 技術的 刷新에 大體의으로 好意的이었기 때문에, 새로운 提案은 採擇 過程에 어떤 抵抗도 받지 않았다.

C. 成果主義 象算制度

金鍾琪, 「交通事業 特別會計의 企業會計制度로의 改編에 關한 一般的 研究」(서울大 行政大學院 碩士學位論文), 1960

金秉俊, 「交通事業 特別會計의 企業會計制度화를 為한 會計關係, 法規制定指針에 關한 研究」(서울大, 行政大學院 碩士學位論文), 1960

鄭祥容, 「交通事業 特別會計에 있어서의 企業型 豊算統制方式의 導入에 關한 研究」(서울大 行政大學院 碩士學位論文), 1961

黃道淵, 「交通事業의 獨立採算에 關한 研究」, (서울大 行政大學院, 碩士學位 論文), 1966

金忠烈, 「交通事業 特別會計의 企業會計制度로의 改編에 關한 一般的 研究」(서울大, 行政大學院 碩士學位 論文), 1961

李廷鎬, 「交通事業 特別會計의 企業會計制度에 關한 研究」(서울大, 行政大學院 碩士學位 論文), 1962.

(19) 自由中國政府과 政府企業에 導入 施行中이든 企業會計制度에 關한 文書를 中國代表가 갖고 있든 1955年の ECAFE 專門家會議에서 再次 이方面的 知識을 筆者가 얻게했다.

第一段階의 豫算改革은 1961 年中에 計劃되었는데, 그 接近方法은 前年에 第 2 段階에서 取한 方法과 같았다. 即 特別研究班(Task Force)과 試驗部處와의 結緣을 為한 措置가 取하여졌다.

于 5: 4 個 試驗部處로 農林部, 商工部, 內務部土木局과 海務廳이 選定됐다. 두번째 措置로 全 豫算局 職員을 相對로, 成果主義 豫算에 對한 知識과 問題點에 關해 自體 세미나를 열었다.

지 6번 改革作業을 遂行하였든 核心 改革要員이 다시 세미나 資料를 準備하고, 作業單位와 作業測定의 實驗的 模型을 發表하였다. 成果主義 豫算에 對한 知識은 企業會計制度보다 比較的 새롭고, 까다로워 一團의 會計專門家와 比較될 만한 一團의 國內 專門家가 없었다. 事實이 當時에 豫算局밖에 이 分野의 專門家로는 1959 年에 設立된 서울大學校 行政大學院에 1 名의 教授와 1961 年부터 卒業하기始作한 몇名의 卒業生들이 있었을 뿐이었다. 그래서 成果主義豫算制度에 關한 碩士學位 論文을 쓴 卒業生中 한사람이 그 準備 세미나의 講師로 起用되었다⁽²⁰⁾.

그 다음 措置로 特別研究班을 짜서 一週日 豫定으로 Manila에 파견하여 몇年前부터 導入하고 있는 菲律賓의 成果主義 豫算制度를 시찰하도록 하였다. 이 시찰班은 豫算局長이 直接 引率했고, 그 外 課長 2名 補佐官 1名, 財務部 主計課長, 그리고 위에서 言及한 行政大學院 教授가 參加하였다. 시찰班은 成果主義 豫算制度가 비율법에 最初에 導入되던 過程에 至大한 關係를 가지면서 Philippine 豫算委員會의 官吏들과 一連의 幾次的討議를 가졌고, 또한 旅行中에 價值있는 많은 樣式과 作業日誌를 모았다.

전번과 같이, 豫算局 및 關係 試驗部處職員을 相對로 特別研究班의 보고서를 發表하는 시찰後의 웍숍이 開催되었다. 이 웍숍에서는 部處公務員은 該當 豫算局 職員과 組를 짜고 웍숍의 次に 가서는 다른 合同組가 마련한 것에 따라 共同으로 作業單位 模型을 發表하였다. 이 專門家 會議에 뒤이어 각 部處의 많은 사람이 參加한 몇개의 部處워숍이 있었다.

여기서 지적해야 할 點은 웍숍이 있은 即後, 軍事革命이 일어나고, 豫算局의 地位와 構造에도 重大한 變化가 생겼다는 事實이다. 軍事革命政府는 豫算改革을 指揮하던 豫算局長을 財務部次官으로 升進시켰고⁽²¹⁾ 組織 再編成에 따라 豫算局은 財務部로 부터 豫算과 經濟

(20) 金熙, *The Budgetary Process in Korea*, (Minnesota 大學博士學位論文), 1964. 參照.

金教授의 指導로 이 分野에 多數碩士學位論文이 있는데,
金仁政, 「韓國豫算制度改革에 關한 研究—實績豫算制를 中心으로—」(서울大 行政大學院, 碩士學位論文), 1960

金錫源, 「成果豫算制度 研究一科目 分類및 業務測定單位를 中心으로—」(서울大, 行政大學院 碩士學位論文), 1961

金明燦, 「實績豫算制度의 論理과 現實—行政의 新로운 方向에 비추어 본—」(서울大, 行政大學院 碩士學位論文), 1961

(21) 金者의 升進에 隨之하여 後任者로는 前에 豫算局內에서 企業會計制度 시찰次 第一次 特別研究班을 引卒한 바있고, 그後 財務部 稅制局長으로 있던 金鶴烈氏가 就任하였다.

企劃을 統合하는 新設된 經濟企劃院으로 옮겨졌다.

諸般 構造의 變化에도 不拘하고, 成果主義制度를 次期年度 豫算에 公式的으로 統合하는 續行作業이 豫算局에 依해 推進되었다. 그러나 이때는 改革의 内容이 달라졌을 뿐아니라, 對象範圍가 크게 擴大되었다. 原來 成果主義豫算制度의 적용범위는 몇개의 試驗部處에 限定되었었는데 이제는 政府 全部處에 擴大되었다.

이렇게 된데는, 軍事政府가 全面的 行政改造의 하나로 導入한 企劃統制制度의 영향에 起因하였다⁽²²⁾. 企劃統制制度는 國務總理 밑에 別個의 機構에 依해始作하였기 때문에 經濟企劃院에서 그地位를 굳히고 있던 豫算局은 全面的인 새制度에 依해 壓倒當하게 되었다. 그래서 成果主義豫算의範圍는 自體의特性에 依해서가 아니라 다른組織이 推進했던 企劃統制制度를 公式的으로 扶持하는趣旨에서擴大되었다. 어쨌든, 成果主義豫算의 형태는 1962會計年度豫算에吸收되었다.

이와 同時에 企業會計制度와 成果主義豫算制度에 對한 明文規定이立法化되었다.

第3段階의豫算改革은 奇緣으로 原來의豫定에 앞당겨 形式上이 나마 이루어졌다.

3. 三段階豫算改革의 相對的 成功度에 對한 評價

改革成功度를 表示하는 一見의 證左는 改革의 採擇或은 繼續的 採擇의 程度라고 볼 수 있다.豫算再分類 및 企業會計制度의 두단계는豫算制度過程에 全面적으로 統合吸收되고, 政府業務遂行의採擇된方法이 됐기 때문에 比較的 成功하였다라고 하겠다. 그러나 成果主義豫算制度의 경우는 첫成果가 그렇게 뛰어하지 못하였다.

그러면 여기에 内包된 變數은 무엇이며 改革方案을 有利하게 만든條件은 무엇이며, 또한 阻害要因은 어떤 것인가?

機關發展을 爲구하는 學者들이 開陳한 통찰과⁽²³⁾筆者の個人的 경험에 따라 관찰해 보면 10年이란 時日이 所要된 韓國의豫算改革의 경우에서 아래의 變數를 골라 낼 수 있겠다.

A. 在內的 變數

1. 改革의 指導力
2. 改革戰略: 改革의 次元과範圍.
3. 改革方針이 가지는 個人的 및 組織的 實利에 對한 改革參與者的認識
4. 改革方針의 次元과 범위에 견준 要員養成度

(22) 軍事革命政府가 推進한 行政再組織에 關한 仔細한 内容에 관하여는 趙錫俊, "A Comparative Analysis of Two Reforms under the Military Regime in Korea: 1st 5-Year Economic Development Plan and the Planning and Programming System" (1968年3月 Bangkok에서 開催된 DAG Seminar에서 發表한 論文) 參照.

(23) Milton J. Esman, *Op. cit*

3. 外在的 變數

1. 關聯된 改革
2. 改革이 發生한 部處의 組織上의 位置
3. 改革當時의 政治風土

以上에서 提示한 三段階의 豫算改革에 대 위의 變數를 實際 적용시켜 보자.

3 個주로 젝트의 比較分析

豫算再分類의 경우에는 效果的인 指導力이 있어서 改革案의 同化 및 制度化를 계속시키며 改革을 推進하고, 餘他 副次的 改革과 必要한 機能的 聯關係를 발전시켜서 最終的으로 公式豫算過程에 새 分類體系의 實際的 採擇을 完全히 主導하였다. 改革의 範圍는 限定的 이어서 너-느 많은 사람을 必要치 않았다⁽²⁴⁾. 改革에 있어 測定事項은 대단히 技術的인 性質의 것이어서 高位層의 同意를 必要치 않았다. 좀더 向上된豫算制度와 財政知識은 高位層의 外面上 認准의 必要치 않았지만, 새 分類體系에 따라 作成된豫算을 立法部와 國民에게 說得할수 있게끔 高位層이 提示하는데는 도움을 주었다. 그래서 中堅官僚인 小數改革者들이 最高位層에 영향을 미칠수 있는 效率的인 情報方式을 만들어냈다.豫算의 再分類는 創意性을 가지고 새로운 計劃事業을 始作한 젊은 官僚들의 立場에서 볼때 確實한 代價도 없는 꽤 어려운 일 이었으나, 外的 代價를 능가하는, 內面的인 보수로 充分하였다. 即若 大學을 畢業한 젊은 官僚들은 첫 實務經驗으로 그들의 참신한 知識을 國民經濟의 構造와 運用에 기여할수 있는 機會를 가졌기 때문이었다.

1960年과 1961年 두해에 걸쳐 政府部處의 形態를 지닌 企業에 企業會計方式을 採擇實施한 바 試驗部處로는 三個主要 政府投資公企業에 限定시켰으며豫算局에서 改革計劃사업을 效果的으로 指導하였다. 여기서 試驗部處에서 變化誘因者の 知覺이 決定的인 要素로 등장하였다. 政府投資公企業을 企業會計方式으로 轉換하는 것은,豫算局當局者の 立場에서 볼때는 極히 技術的인 問題이나, 部處의 會計公務員의 處地에서는 企業運營水準에 대 會計方式을 加味시킨다는 理由로 高度의 政策문제로 認知되었다. 더우기 部處의 公務員은 部處運營에 즐음해서 會計制度를 그들의 實績을 과시할 수 있는 手段이라고 생각하였다. 그래서 이 改革은 組織的 目標와 個人的 目標의 調和를 가져왔다. 또한 여기에 參與한 變化誘因者들의 目的意識에 크게 기여한 外部要因으로는 新設된 企業管理訓練機關에 힘입어 企業體에 행한 原價問題에 對한 認識이었다⁽²⁵⁾. 여러 分野의 會計專門家가 部處公務員의 자문에 應하게 된 것도 企業界의 그와 같은 變化的 產物이었다. 變化誘因者の 決意와 關係制度의 발전이 미치는 強

(24) 그런 種類의 會計는 한 두사람의 公務員이 自己 時間을 다 바쳐서 조금만 더 일하면 해낼수 있다는 意見이 1955年 ECAFE 專門家會議의 結論에도 나왔었다.

Budget Management, ECAFE 地域豫算再分類 問題에 對한 專門家會議 報告書(Bangkok, 1955年8月 30~9月 10), New York, U.N., p. 2 參照.

(25) ICA 援助를 받은 延世大 高麗大의 經營學科와 韓國生產性 本部

力한 效果로 李承權을 봉파시킨 1960年 4月 學生革命이란 重大 政治變動의 潛中에서도 改革이 계속될 수 있었다.

成果主義豫算制度의 경우는 문제가 달랐다. 첫째로, 重要局面을 계속 확보시킬 수 있을 만한改革의 指導力이繼續되지 못하였다. 이 프로젝트은 財務部로부터 豫算局이 新設 經濟企劃院으로 옮겨졌던 組織上の 變革으로 주춤해졌고 이때에 改革을 始作하였고 遂行했던 前豫算局長은 次官職으로의 승진으로 豫算局으로부터 分離되었다.

둘째로, 이 改革計劃事業의 범위가 너무 廣大하고, 急進的으로 擴大되었는데 原來는 少數의 試驗部處에 限定되었었다. 그러나 豫算局이 經濟企劃院 산하에 들어가고 經濟企劃院의 主業務가 5個年 經濟開發計劃의立案에 있었기 때문에 이 特徵있는 改革一即 成果主義豫算制度는 經濟計劃推進에 壓倒된 實情이 되었다. 事實, 두計劃간에 어떤 相突點도 없었고 오히려 兩者的 기능적 聯屬性은 새 過程進行의 範圍와 時宜에 따라 一連의 鮮明한 判別力과 專門家의 判断만 隨伴하였다면 成果主義豫算制度가 開發計劃樹立에 기능적으로 밀접한 關係를 가질 수가 있었다⁽²⁶⁾. 采擇한 첫해부터 成果主義豫算體系의 領域을 全面적으로 擴大케한 또 하나의 決定的 要因으로 軍事企劃制度와 幷置된 것인데, 軍事計劃樹立制度를 軍事革命政府가 次期會計年度부터 以降全般에 걸쳐 새 制度를 確立하려는 目的으로 企劃調整室이 内閣首班일에 設置되었다.

事實 運營計劃制度(Programming system)의 概念은 成果主義豫算制度와 別般 다르지 않으나⁽²⁷⁾ 軍事革命政府는, 多樣한 機能으로 因한 業務測定單位가 相異함에도 不拘하고, 全部處에 一括의으로 그 制度를 적용하였다. 經濟企劃院 아래서 豫算局은 原來計劃했던 領域을 넓어서까지 全面的으로 成果主義豫算을 기계적으로 적용하도록 떠맡겨졌다. 따라서 成果主義豫算을 爲한 프로젝트는 두개의 커다란 關聯改革의 推移, 即 5個年經濟開發計劃樹立과 企劃統制制度의 同時的施行의 潛中에 들어가게 되었다. 發展計劃(development planning), 運營計劃(programming)과豫算制度의 3 가지 프로세스의 조정이 적극적으로摸索, 追求된다면 이 세 가지 機能이 相互補完하는 機能的 關聯關係로 조정할 수 있었을 것이다. 그러나, 그러한 再調整의 문제는 아직도 尚存하고 있다⁽²⁸⁾.

改革戰略의 通點

3 가지 内容의 豫算改革이 지니는 效果는 각其 相異하겠지만 그 改革들에 點綴하는 共通

(26) 筆者는 豫算과 開發計劃의 統合을 끊임없이 主唱했었다.

李漢彬, 「豫算編成 有感」, 思想界(1959. 12月) pp. 48—52.

(27) Fredrick C. Mosher, *Program: Theory and Practice with Particular Reference to the U.S. Department of the Army*(Public Administration Service, 1954) 參照.

(28) 最近, 豫算局을 經濟企劃院에서 大統領直屬機構, 國務總理直屬機構, 或은 다시 財務部로 옮기자는 등, 끊임없이 組織再改編의 提議가 있었지만 現在의 泰斗리 내에서 機能的 調整을改善하자는 提議는 全無하다.

戰略을 쉽게 破할수있다. 그 戰略의 두드러진 樣相을 지적하자면,

1) 特別研究班 接近方法(The Task Force Approach).

改革의 3段階마다 少數核心要員이 먼저 形成되고 그後에 그範圍가 점차 擴大되었다.

① 問題의 方向設定을 為한 세미나

② 問題點索出과 自身을 갖기 為한 研究와 시찰旅行

③ 同僚들에게 報告하여 確認해보는 事後發表 研究集會.

내의 3 가지 내용의 體系的 訓練이 각段階마다 制度化되었다.

2) 試驗部處 接近方法(The Pilot Agency Approach)

企業會計方式과 成果主義豫算制度를 導入 實施하기 為해 그 첫對象을 少數의 試驗部處에 限定하였다. 이는 特別研究班 編成에 併行하는 當然한 歸結이었다. 各部處의 核心公務員은 시찰旅行과 研究集會를 通해 豫算局의 特別研究班과 긴밀히 協助하였다.

위에서 지적한바와 같이 成果主義豫算制度의 採擇에 있어선 行政府의 急變後, 이 接近方法는 全面的 接近方法(An Across-the-Board Approach)으로 轉換되었다.

3) 블록쌓기 接近方法(The Block-Building Approach)

3 가지 内容의 改革을 豫算局長은 單一計劃으로 認識하고 各其 内容은 系統的 順序에 따라 配列하였고 特別研究班이 각段階마다 前哨로 일하면서 漸次 人員은 증가하였다. 이러한 減進主義는 官僚政治의 傳統的 價值가 如前의 風靡하는 1950年代 末頃의 韓國 行政風土⁽²⁹⁾에서 그리고 豫算會計制度 改革이 지니는 高度의 合理性과 複雜性에서 볼때相當한 利點이 있으다.

4) 管理機能的 接近方法(The Managerial-functional Approach)

豫算改革의 各段階마다 機能의 聯關이 적극적으로 要求되었다. 發展的 機關에 종사하는 專門家들이 試驗部處의 改革活動을 도왔고 新로운 情報나 試驗作業의 豫算結果가 他, 研究조사 및 計劃部處와 자유롭게 交換되었다. 보다 向上된 情報와 計劃樹立을 為해 많은 學者들과 言論人の 見解가 反映되어 이들은 합측성있게 改革을 為한 立論이 되었다. 여기서 指摘해야 한 事實은 改革을 推進하기 為해, 公式豫算연설과 說明演說 같은 正常通路外에는 外面的努力은 하지 않았다. 換言하면豫算改革을 뒷받침하는데 政治的인 스폰서를 거의 要求하지 않았다. 이렇게 된데에는, 처음 改革이 始作할때 이런 問題에 대하여는當時의 政治엘리트들의 關心이 거이 없었고, 나중에는 急激한 政治變動의 涡中에서 安定을 잃은 政治엘리트들이豫算改革보다 餘他문제와 計劃에 사로잡혀 있을 것이라는 改革責任者の 認知에一部

(29) 李漢彬, 「解放後, 韓國의 政治變動과 官僚制度의 發展」行政論叢, 第5卷 1號 1967. pp. 1~24

起因하는데 그 狀況下에 그런 생각이 正當化될 수 있을련지는 吟味해볼 餘地가 있다고 하겠다⁽³⁰⁾.

5) 土着的 接近方法(The Indigenous Approach)

이 改革들은 거의 自體內에서 推進되었다. 美國의 對外援助處와 U.N.의 技術援助資金을 받는 特別研究班과 海外旅行을 빼고는, 모든 投入活動은 試驗部處의 諮問에 應한 專門家를 包含해서 自生된 것이다. 改革着想은 海外에서 教育을 받은 改革主導者에서 비롯하였고, 또 그후 地域 專門家會議 參與에서 刺戟을 받았지만, 改革이 體系있는 活動計劃으로 꾸며지는 데는 무려 10년이나 걸렸다. 改革의 씨앗은 外部로 부터 받았지만 그 生成은 自國風土위에서 이루어졌다. 이렇다면 韓國의 경우는 外生的 改革이라기 보담 內生的 改革이라함이妥當하겠다⁽³¹⁾. 事實 大大的인 技術援助와 같은 改革을 為한 커다란 刺戟의 支援이 없었다는 것이 弱點이 있을지 모르지만 이경우에 그것을 補償할만한것이 없지 않았다. 自體推進活動으로, 特別研究班과 試驗部處의 變化誘因者の 刷新的 潛在力이 어느 다른 경우에서 보담 두드러지게 開發되었다. 改革이 이루어진 지금 變化誘因者 각個人의 經歷發展패턴을 미루어 볼때⁽³²⁾ 改革活動을 通해 얻은 誘發的인 體驗의 效果도 적지 않았을 성싶다.

(30) 高位 行政官僚의 刷新的 潛在力에 미치는 政治 엘리트의 영향에 對한 考察로는 筆者の *The Role of the Higher Civil Service under Rapid Social and Political Change*, CAG, Occasional paper, 1966 參照

(31) Fred Riggs 외 生的 變化論에 對한 批判으로 筆者の 「亞細亞 政治近代化에 있어 公共計劃의 영향」, 行政論叢, 第5卷 2號, (1967) pp. 1-8 參照.

(32) 本 論文執筆當時現在로 이속에 包含된 豐算局內 改革委員의 昇進패턴을 살펴보면 一級以上 4名, 二級이 3名, 三級甲數가 12餘名이 있다.