

연구논문

중앙부처조직의 개편에 관한 연구: 역사적 시각에서*

임 도 빈**

- I. 들어가며
- II. 분석시각
- III. 민주화 이전 시기의 조직개편
- IV. 민주화 이후 시기의 조직개편
- V. 종합과 이론화

〈요약〉

이 연구는 정부경쟁력을 높이기 위한 조직개편의 요인은 무엇인가라는 문제의식에서 출발하였다. 이를 위해 한국의 중앙정부조직의 신설, 폐지, 확대, 축소를 가져오는 요인을 역사적 방법으로 설명해 보자는 것이다. 중앙부처의 개편이 어떠한 선행요인에 의한 것이었는가를 추적한 본 연구의 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 전체시기에 걸쳐 정부조직의 축소나 폐지보다는 팽창의 경향이 지배적이었다. 관료팽창은 모든 시기를 통하여 관찰할 수 있는 설명요인이었으므로 비판의 대상이 될 수밖에 없었으나, 때로는 긍정적인 결과를 초래하기도 했다. 둘째, 민주화이전시기에는 정부주도형 조직개편이 거의 대부분이었다고 할 수 있는 반면, 민주화이후에는 점점 환경의존형의 개편 사례가 많아지는 경향이 있음을 발견하였다. 셋째, 정부조직의 개편이 초기에는 비교적 단순한 원인에 의하다가, 점점 복잡한 원인에 의해 이뤄진다고 설명할 수 있다. 이러한 중앙정부조직의 변화 요인에 대한 논의는 우리나라의 정부조직의 기본적 특성을 이해하는데 중요한 것으로, 향후 정부조직이 처할 도전과 문제점을 제시해 준다.

[주제어: 조직개편, 정부경쟁력, 관료팽창]

* 이 논문은 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-330-B00195).

** 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr)

I. 들어가며

우리나라는 정부의 경쟁력을 바탕으로 급속한 사회발전을 이룬 나라이다. 이 과정에서 우리의 유능한 관료들이 응집력을 가지고 일관된 정책을 펴왔다는 것이 발전행정론적 시각의 설명이다(Chibber, 2002 ; Minn, 2001). 권위주의적 산업화를 거치면서 군부 엘리트가 합리적이고 유능한 관료제 자체를 만들었으며(최장집, 2010), 이 과정에서 정부가 주도적으로 짚은 조직개편을 단행해 왔던 것이 우리나라 정부조직개편 역사의 특징이라고 할 수 있을 것이다.

이에 비하여, 서구에서는 환경의 요구에 의해 수동적으로 조직개편이 이뤄진 경우가 많은 것 같다. 예를 들어 미국에서는 농업인들의 이해를 정부정책에 반영하기 위해 1862년 농림부가 신설된 사례를 보거나, 국가를 위해 목숨을 바친 전쟁유공자가 많아지자 원호처가 생긴 경우를 보면 환경주도의 정부조직개편이 상대적으로 더 지배적인 경향이었음을 알 수 있다(Seidman, 1980).

이 글의 분석시각은 ‘지나친 정부조직확대는 정부경쟁력을 저하한다’는 것이다. 이를 위해서 조직개편(특히 팽창)을 설명하는 데 있어서, 관료제 내부의 힘이 우세한가 아니면 환경의 압력이 우세한가를 검토하기로 한다. 그리고 어떤 유형의 개편이 왜 일어났는지를 전후사건을 찾아보는 방법으로 논의하고자 한다. 이 주제에 대해 우리나라 중앙정부조직을 대상으로 심층적으로 다룬 이론이 없기 때문에, 귀납적 서술방식을 택하기로 한다. 즉, 일단 역사적 서술을 한 다음, 이론화를 시도하는 것이다.

II. 분석시각

모든 정부는 바람직한 정부조직을 통해 정부경쟁력을 극대화하려 한다. 한편, 정부조직의 개편은 산업화나 전쟁, 도시화와 같은 역사적 요인들의 영향으로 이루어지는 것으로 이해되기도 한다(Van Riper, 1958; Waldo, 1948). 때로는 프로그램의 중요성이나 정책 책임, 또는 소통을 강조하는 등, 정치의 상징적 목적으로 정부조직개편이 단행되는 경우도 있다(Radin and Hawley, 1988; Chackerian, 1996). 그러나 사실 이런 조직 개편에는 여러 요인이 복합적으로 작용하기 때문에 인과

관계를 규명하기 매우 어렵다.

더구나 각국 정부는 역사적으로 독특하면서도 측정불가능한 특성들을 가지고 있기 때문에 국가를 단위로 하여 통계적으로 비교하는 방법은 조직개편의 원인을 완전히 규명하기에 한계가 크다. 따라서 종단연구를 통해 사례들을 심층적으로 분석하는 것이 연구의 타당도와 신뢰도 측면에서 장점이 있다. 그러나 문제는 앞서 언급했듯이 조직개편이 일어나는 원인을 딱 한 가지로 꼽을 수 없을 뿐만 아니라, 다원적인 정치시스템과 복잡한 이익집단 간의 현상 등으로 인해 이런 연구를 어렵게 만든다는 점이다(Garnett, 1980).

이러한 한계에도 불구하고 조직개편의 이유를 설명하려는 이론적, 실증적 노력은 계속되고 있다. 예를 들어, Chackerian(1996)은 미국주정부를 대상으로 한 연구에서 조직이 오래될수록 조직개편의 확률은 낮아지고, 경기가 침체되거나 주지사나 의회 다수당의 정당이 같은 경우 개편 가능성이 낮아진다는 것을 주장하였다¹⁾. 그러나 한국의 경우는 일제시대를 거쳐 해방 이후에야 비로소 서구식 정부조직이 등장하였기 때문에 서구의 이론과 시각을 적용하는 것에는 무리가 있다.

한국의 중앙 정부는 1948년 정부수립 시에 매우 어수선한 분위기에서 충분한 논의를 거치지 않은 채 정부조직법이 입법되어 졸속으로 출발한다(조석준·임도빈, 2010: 47). 그 후 많은 정부조직개편이 수시로 이뤄져 왔고, 특히 정권이 교체되는 시기에는 대대적인 개편이 이뤄졌다. 한국의 중앙부처조직은 ‘부’를 기본단위로 하되, 원·처·청·위원회 등 다른 형태의 조직이 등장하여 부침을 거듭해왔다(민진, 2006).

정부경쟁력을 높이기 위해서는 어떤 요인에 의한 조직개편이 바람직한가? 본 연구에서는 조직개편의 필요성을 야기하거나 조직개편의 의지를 갖고 추진하는 행위자가 생기거나 하는 것들을 모두 조직개편의 ‘원인’으로 보기로 한다. Peters(1994)는 의도, 환경의존, 제도모형의 세 가지로 구분하였는데, 크게 보면 결국 조직개편을 추진하는 주체들이 스스로 동기와 목적을 가지고 시작한 ‘의도적

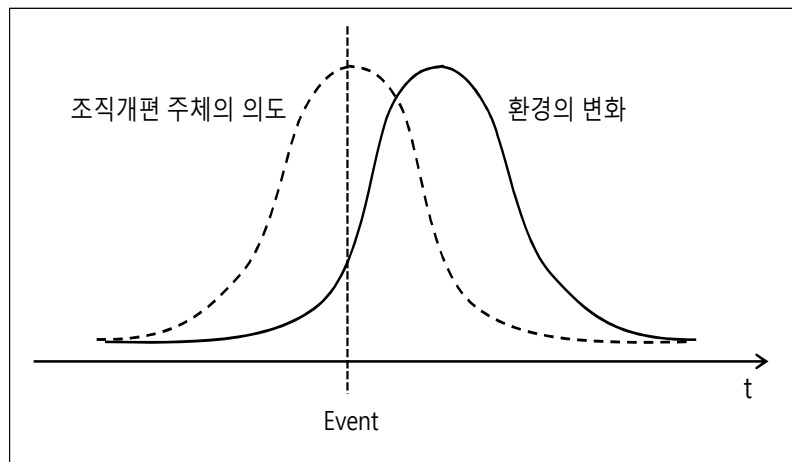
1) Chackerin(1996)의 연구에서 48개 주정부의 전반적 개편으로 볼 수 있는 100건의 조직개편을 당시의 경제 상황과 정부 관리방식의 흐름을 고려하여 event history 통계분석 방법으로 분석한 바 있는데, 신설된 조직이 40년 이상 버틸 생존율은 25%에 지나지 않았고, 조직이 오래될수록 조직개편의 확률은 낮아지는 것으로 나타났다. 또한 경기 침체 여부와 주지사 및 의회 다수당 내지는 의회 지도자의 정당이 같은 경우 개편 가능성이 낮아지는 등 여러 변수들이 1900~1985년간의 주정부 조직개편에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

조직개편'인지, 아니면 여러 환경 변화에 의해 어쩔 수 없이 시작한 '의존적 개편'²⁾인지로 나눌 수 있다.

본 연구는 관련 인물들의 실제 의도까지 파악하지는 못했다. 조직개편이 막후에서 비밀리에 작업이 이뤄지는 것도 많고, 이들 관련 인물을 인터뷰하는 것도 현실적으로 한계가 많다. 따라서 문헌이나 기록에 의한 주요 사건(critical events) 위주로 원인을 보기로 한다. 사실 모든 조직개편은 조직 환경과 개편 주도자의 의지, 해당 조직 내부의 이해관계 등이 상호작용한 끝에 나타나는 결과라고 봐야 할 것이다. 그러나 이 중 실제로 조직개편을 촉발시키는 결정적 영향력을 미치는 원인은 분명히 있다는 점에서 개편의 원인을 구분하여 유형화할 수 있다. 그림 1과 그림 2는 본 연구의 이러한 시각을 도식화한 것이다.

한편, 환경주도와 정부주도의 구분이 실제로 쉽지는 않다. 예컨대, 외국의 동향을 환경보다 먼저 파악한 일부관료들이 이를 신속히 모방하는 경우는 얼핏 환경주도라고 보기 쉽다. 그러나 본 연구에서는 통상압력과 같은 구체적 압력이 없는 한, 관료들을 중심으로 한 의도모형이라고 보기로 한다. 환경의 존재여부가

〈그림 1〉 정부주도형 정부조직개편

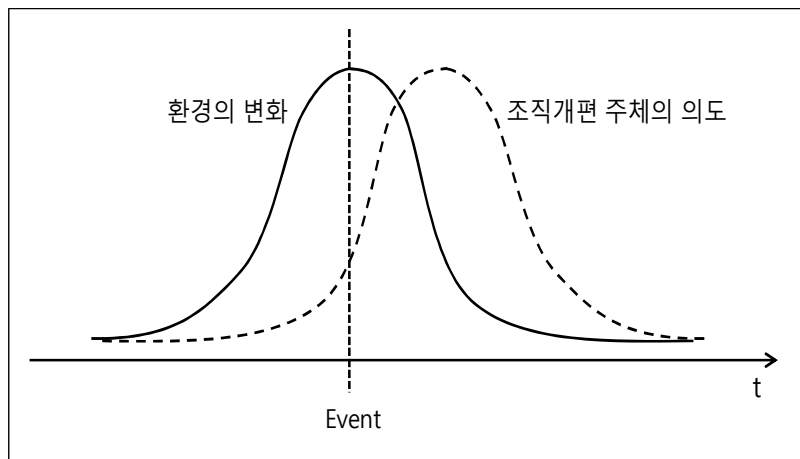


2) 조직군 생태학(population ecology) 이론은 환경이 조직의 변화를 야기하는 원인이라고 보고, 환경의 변화에 대응하여 생존하기 위해 조직 형태와 기능을 바꾼다고 본다(Kaufman, 1991).

중요한 것이 아니고, 정부조직개편을 담당하는 주체인 관료들에게 ‘어느 정도 강력한 수준의 실제적 압력’이 없었으면 정부(관료)주도로 보기로 한다.

정부관료들이 개편의 필요성은 느낄지언정 명확한 의지나 의도를 갖기 전에 환경의 변화가 먼저 급격하게 나타나 조직개편이 일어나는 경우는 환경의존형이라고 하기로 한다. 즉, 정부(와 국회)가 비교적 수동적으로 조직개편을 하게 되는 경우를 의미한다. 이 경우도 조직 신설일 때, 전자인 의도모형과 혼동하기 쉽다. 왜냐하면 관료들은 항상 조직신설을 준비해 오다가 환경의 요구가 거세지면, 즉시 행동에 옮기는 경향이 있기 때문이다. 이러한 경향은 한국뿐만 아니라, 미국 등 선진국에서도 발견되는 현상으로 Niskanen(1971)의 관료팽창론이 이론적으로 뒷받침해준다.

〈그림 2〉 환경의존형 정부조직개편



한편, 원인을 조직개편 추진 주체의 동기나 목적에서 찾는 ‘의도적 조직개편’의 경우 혼동하기 쉬운 것이 있다. 정권(즉, 대통령 등 정치수준)과 부처(즉, 관료제, 행정의 의도)가 각각 다를 수가 있기 때문이다. 이 역시 실제 운영에 있어서는 명확하게 나누어지기 어려운 측면이 있으나 본 연구에서는 이것을 어느 정도 구분하여 분석하기로 한다.³⁾

3) 조직개편 추진 주체가 정권인지 부처인지에 따라서 다른 한 쪽은 환경의 한 부분이 되기도 한다.

환경에는 일반환경(general environment)와 특수환경(specific environment)이 있다. 본 연구에서는 민주화이후 일반환경이 더 분화하여 특수환경이 많이 생겨났다고 본다. 민주화는 시민사회의 성장을 의미하고, 여기에는 많은 특수환경이 자리하기 때문이다. 권위주의체제하에서는 이것이 억제되었다고 본다.

조직개편에 대한 요구세력으로서 환경의 변화는 민주화가 분수령이 된 것으로 보인다. 본 연구에서 민주화 이전 시기라 함은 1987년 6월 민주화 선언 이전까지의 시기, 즉 정부 수립 직후의 제1, 2 공화국 시기를 비롯하여 권위주의 정부시기를 말한다. 권위주의 체제란 “정치적 권력을 장악하기 위한 경쟁이 개방되어 있지 않으며, 정치적 경쟁과 관련된 갈등이 자아낸 결과의 불확실성을 줄이거나 없애버린 정치체제”를 말한다(주재현, 1998: 290). 본 연구에서는 박정희 정권의 제3, 4 공화국, 전두환 정권의 제5공화국 시기가 여기에 해당한다. 노태우 정권의 경우 그 자체로서는 민주화 정권이라고 보는 것은 논란의 여지가 있다. 하지만 이 시기를 분수령으로 이익집단그룹과 같은 특수환경들의 조직개편에 대한 요구가 점점 거세졌다고 보는 것에는 무리가 없다고 본다. 따라서 이하에서는 시기 구분을 민주화 이전과 이후 시기로 나누어 살펴보기로 한다.

III. 민주화 이전시기의 조직개편: 1948-1987

1. 시대적 배경

군사정권 시에는 관료문화가 상당히 권위적이었다(조석준·임도빈, 2010). 따라서 조직개편은 권위주의적인 대통령에 의해서 이뤄질 수밖에 없었다. 특히 이 시기에는 국회에 제출하기 전 (정부조직)법을 심의하는 국무회의도 대통령의 의사를 일방적으로 전달받는 방식으로 이루어졌고, 국회도 ‘고무도장’에 가까웠다(조석준, 1998).

당시 조직개편이 환경의존적이 아닌 의도적으로 이루어질 경우 이를 주도하는 주체는 대통령을 비롯한 국가엘리트였으며, 정부 부처의 관료 집단이 이러한 정권 수준의 의도에 반대하기는 쉽지 않았을 것이다. 내각제를 취했던 제2공화국을 제외하고는 줄곧 대통령제로 운영되어온 한국 정부는 ‘제왕적 대통령제’라는

별칭을 얻을 정도로 대통령의 지위와 권한이 막강했기 때문이다(이광희, 2008: 17). 따라서 민주화 이전에 이루어진 의도적 개편의 주체는 정권의 성향과 의지를 반영하는 정부, 또는 정권이라고 할 수 있다.

1948년 정부 수립 당시 11부 4처 3위원회로 간소하게 시작된 정부조직은 독립국가로서의 외교 및 국방 기능을 강화한 형태이면서 동시에 안정과 질서 유지 기능을 위주로 한 미군정의 행정기구를 거의 그대로 답습하면서 구성되었다(박영기, 1987). 그만큼 정부 수립 당시 설치된 부처들은 안정과 질서 유지를 비롯한 국가의 핵심적인 기능들을 담당하는 조직들이라고 볼 수 있다. 이하에서는 이러한 시각에서 이 시기에 주요 흐름이었던 정권수준의 의도적 개편을 좀 더 구체적으로 살펴본 후, 환경의존적 개편 사례도 살펴보기로 한다.

2. 정부주도적 개편

1) 정권유지기능

당시 시대적인 상황으로 볼 때, 물리력에 의존하는 정권유지는 치안과 같은 전통적인 기능에 집중하도록 만들었다(김근세·권순정, 2000). 소위 ‘억압기구’로 표현되는 하드웨어적 접근의 정권유지 수단은 내무부 조직의 팽창을 보면 알 수 있다. 우리나라의 내무부는 정부수립 당시 지방행정과 치안, 그리고 건설행정을 주기능으로 부여받고 1실(비서실), 3국(지방국·치안국·건설국), 24과를 두면서 시작되었다.

치안은 근대국가의 계속성을 유지하기 위한 필수기능으로 내무부는 부처조직 탄생의 순서에 있어서도 가장 오랜 역사를 지닌 정통성이 있는 부처조직이다(Timsit, 1987). 무엇보다도 정권의 창조에 참여하고 유지관리에 있어서 가장 중요한 역할을 담당하기 때문에 군인이나 여당의 정치권 출신이나 특별히 대통령의 신임이 두터운 사람이 장관으로 임명되는 경향이 있었다(조석준, 1997: 241, 242). 내무부의 치안 기능은 대부분 정치·사회적 불안을 해소하기 위해 정부가 주도하여 확대시킨 경우가 많았다. 1970년대 대부분의 치안 기능 관련 조직은 공안정치의 성격을 띤 유신체제의 유지를 목적으로 확대·강화되는 양상을 보였다. 후술하는 바와 같이 약간 다른 시각으로 볼 수도 있지만, 1974년 치안본부로의 확대 개

편 이후 1975년 8월에는 민방위본부가 설치된 것 또한 이러한 확대 흐름의 일환이라고 할 수 있다. 1975년 4월 남베트남의 함락은 박정희 정권으로 하여금 한반도도 베트남처럼 공산화될 수 있다는 위기감을 불러 일으켰는데, 정권의 차원에서 민방위대를 조직하게 된 것으로 볼 수 있다.

유신 정권 초기 이 같은 치안조직의 확대는 민주적 정당성이 없는 정권에서 공안 통치를 강화하기 위한 일련의 시도라고 평가된다(정재동·최용선, 2004). 전두환 정권인 1981년 6월에 치안본부가 3개 부(部)에서 4개 부(部)로 확대 개편된 것 역시 유신정권과 마찬가지로 민주적 정당성이 약한 시기, 국내 통치를 강화하기 위한 대통령의 의도에 따라 이루어진 것으로 해석할 수 있다.

정권유지관련 조직을 볼 때 소프트웨어적 접근도 주목할 필요가 있다. 정부 수립 직후 관련 기관은 문교부와 공보처로 이원화된 문화행정 조직체제로 시작되었는데, 특히 공보처는 정치적 불안을 야기하는 사상적 동요를 통제하기 위해 영화 검열과 단행본 출판 관련 업무를 주로 담당하였다.

건국 초기 문화·체육 분야는 대통령 등 핵심 엘리트의 관심사의 우선순위에 서 밀려나 있었다. 국가 전체가 경제 개발에 집중했기 때문에 정책을 이끄는 정부 뿐 아니라 국민들도 문화를 향유할 여유가 없었고, 또한 정부는 동원체제에서 정권의 안정성이나 홍보를 목적으로 한 문화시책의 영역으로 문화를 인식하는 시각이 지배적이었다.

또한 이 시기에는 반공 이데올로기가 국가 최고의 국시였다는 점을 주목할 필요가 있다. 문화도 전 국민의 반공 의식화를 위한 하나의 수단에 불과하였고, 전쟁으로 피폐해진 경제적 상황, 정치적 혼란, 사회적 불안 때문에 대부분의 일반 국민들이 문화적 욕구를 갖는 것은 거의 불가능했다(김정수, 2010: 375).

이런 상황에서 1961년 5·16 쿠데타 이후 6월 22일 공보부가 신설되어 다시 정권유지차원의 조직체계가 강화되었다. 문교부의 기존 업무 중 예술문화 부문, 즉 영화, 연극, 무용, 음악, 연예, 정기간행물, 국립극장, 국립국악원, 국립영화제작소 등이 공보부 관할로 결정되었다. 이 시기 문화행정은 문화·예술의 발전보다는 정부의 입장을 알리는 공보 분야에 집중되어 있었다는 것을 당시 예산 편성을 통해서도 알 수 있다(김정수, 2010: 377).

1968년 7월에는 공보부가 문화공보부로 확대 개편되었다. 이 시기는 민족문화

예술의 재건을 촉구하는 가운데 정부가 적극적인 문예시책을 펼치기 시작한 때로 평가된다(박광무, 2010: 138). 그러나 이 시기 정부가 보였던 문화·예술 분야에 대한 적극성은 국내 통치의 성과를 대내외적으로 홍보하고자 하는 의도에 따른 것이었다. 권위주의체제가 본격화되면서 문화·예술도 하나의 정치수단으로 이용되면서 사전심의와 검열, 선별적 지원을 통해 문화·예술 활동에 대한 통제를 하고자 하는 의도가 조직개편에 반영된 것이다.

1979년 4월에는 해외의 이목을 의식하면서 관련 담당 조직을 확대시키는 조직 개편이 이루어졌다. 국제교류국과 해외공보관이 신설되었으며 해외에는 한국 문화원이 설치되었다. 문화예술을 매개로 하는 대외홍보, 교류 등의 필요성이 대두되자 해당 기능을 담당하고 통제할 전담 기관이 필요했던 것이다. 특히 유신체제 선언 이후 국내의 민주화 열망으로 정권의 정통성이 지속적인 도전을 받게 되자 선진적 분야인 문화·예술 분야를 활용한 국외 홍보를 통해 외부로부터 정통성을 인정받고 이로써 정권을 유지하려는 의도가 있었던 것으로 보인다.

2) 경제 분야

이 시기에 경제개발을 주도할 조직들이 급속히 팽창하였고, 이를 통해 정부 경쟁력이 제고되었다고 볼 수 있다. 산업화 시기 경제개발을 위해 전국가적 인력과 자원을 집중시킬 필요성이 있었고, 이를 위해 정부조직이 개편되었다. 경제관련 기구들은 신설 및 확대, 기능 분화 등 잦은 조직개편의 과정을 겪었다. 이러한 조직개편에는 대통령의 의중이 가장 중요한 요인이 되었다(Choi, 2014).

1948년 정부출범시 경제기구인 재무부와 기획처의 양두체제로 시작되었다. 재무부에는 5국(이재국, 사세국, 회계국, 세관국, 전매국) 23과가 설치되었고, 기획처에는 4국(예산국, 경제계획국, 물동계획국, 물가관리국) 20과가 설치되었다.

기획처가 경제기획원으로 확대 개편되면서 본격적인 경제성장을 위한 박정희 정권의 의도적 조직개편이 이뤄졌다. 1963년 경제기획원 장관의 부총리 격상, 1965년 국세청의 설립 등 1960년대의 정부조직 개편 자체는, 경제 부문에 대한 체계적인 정부 개입을 가능하게 한 정권적 의도에 기인한다고 평가된다(박병영, 2003). 결과적으로 경제기획원은 1961년에 재무부의 예산국, 건설부의 종합기획, 내무부의 통계국을 흡수·이관시키면서 4국(종합계획국, 예산국, 물동계획국, 통계

국) 19과를 둔 부총리급으로 확대되었다. 뿐만 아니라 경제기획원의 확대 내용을 담은 1961년 법률 제660호의 조직개편(2원 12부 1처 5청 2위원회)은 신설 국토건설청을 소속시키기까지 하였다. 이로써 경제기획원은 기획과 예산, 경제정책, 심지어 국토건설을 모두 담당하는 한국경제정책의 사령탑으로서 경제사회개발 5개년 계획 등 경제개발을 위한 종합계획의 수립 및 국가예산의 편성 등 기능을 갖는 정부조직 내 초월적인 부처로 자리매김하게 되었다.⁴⁾

나아가 당시 경제 개발 정책은 외자 도입을 기반으로 하는 것이어서 정부가 직접 나서서 차관을 도입하는데 주력하기도 했으나, 외국인 투자를 확대시키고자 하는 조직도 신설되었다. 1967년 투자진흥관실이 설치되었으며 이후 운영차관보 아래 소속되면서 투자진흥관 정원을 늘리는 등 조직 차원의 변화를 동반하면서 그 기능이 확대되었다.⁵⁾

또한 해외 자금 유입 등으로 국내 물가 통제의 필요성을 인식하면서 적극적으로 물가정책에 개입하고자 하는 노력을 기울였다. 실제로 1969년 경제기획원의 기획차관보 밑에 물가정책관을 신설할 당시 개정 이유를 ‘강력한 물가정책의 수립 및 집행을 위하여 현재 경제기획국의 물가정책과를 폐지하고 기획차관보 밑에 물가정책관을 신설하기 위함’(행정자치부, 1998a: 487)이라고 밝히기도 하였다. 물가정책관은 1973년 물가정책국으로 확대 개편되었는데, 이 또한 당시 뚜렷한 목표였던 ‘80년대 100억불 수출목표달성’을 위해 강력한 수출 드라이브를 이끌던 경제기획원의 ‘기구 및 인력을 강화’(행정자치부, 1998a: 491)하기 위해 경제기획원 직제 개정으로 이루어진 것이었다. 이후 계속적으로 경제관련 정부조직은 분화되고 팽창된다(황인정, 1985). 그리고 이를 통해 정권이 관심을 가지고 있는 정책을 추진하는 관료집단들이 관료팽창을 주도하고 있는 점이 발견된다(cf.

4) 1963년 경제기획원 장관을 국무위원으로 보함과 동시에 부총리로 격상시켜 정부 내 위상 강화에 힘쓰는 정비 과정을 거치면서 경제기획원은 정부 주도형 경제 개발 과정에서 명실상부하게 주도적인 역할을 수행하게 되었다. 이후 경제기획원의 조직개편은 관료 조직이 경제정책의 결정과 집행에 적극적으로 관여하여 민간기업의 의사결정, 자원배분 등을 포함한 국가 경제 자체를 끌어나가는 역할을 하는 방향으로 이루어졌고, 점차 규제 중심의 통제적 기능이 강화되었던 것(박수경, 1989)으로 평가되고 있다.

5) 박정희 대통령은 “경제기획원 투자진흥관실을 확장하여 투자자들의 신청서류를 일괄처리할 수 있도록 하고 수출업자에 대한 특혜 제공방안을 마련하여 수출하면 혜택을 입을 수 있다는 인식을 갖게 해서 적극 노력시키도록 하라”고 일렀다. (경향신문, 1969.12.27.)

Niskanen, 1971).

주목할 것은, 성장 일변도의 정책환경에서 분배정책을 담당하는 조직도 생겼다는 것이다. 이는 정권의도에 의한 조직개편의 단적인 사례라고 볼 수 있다. 경제기획원은 1966년부터 당시의 ‘물가조절에 관한 임시조치법’을 대체할 ‘공정거래법’의 제정을 주장하면서 성안된 공정거래법의 국회 제출을 강행하였는데, 당시 다른 정부 부처들뿐만 아니라 산업계의 반대 입장이 컸다(매일경제, 1966.04.16). 그러나 독과점 상품가격을 물가 상승의 주요한 요인으로 지적하면서 이에 대한 실질적인 규제를 가능하게 하고자 ‘물가안정 및 공정거래에 관한 법률’을 1975년 12월 제정하였고, 1976년 2월 대통령령 제7997호에 의해 경제기획원 물가정책국에 공정거래과를 신설하게 되었다.

이렇게 신설된 공정거래과는 1979년 물가관리실 이하 공정거래담당관으로, 1981년에는 경제기획원 소속 공정거래위원회로 점차 확대되었다. 1981년 설치된 공정거래위원회는 경제기획원 차관이 위원장을 겸직하고, 1심의원 2심사관 5개과에 71명의 정원이 소속된 상당한 규모의 조직이었다. 이는 1970년대 후반부터 강조되어온 독과점 규제에 관한 필요성과 1980년대 변화한 산업정책 전략을 반영하는 변동이었다고 할 수 있다. 뿐만 아니라 1978년 12월 중소기업진흥법이 제정·공포되고 이듬해 1월 중소기업진흥공단(7부 3실, 정원 195명)이 설립되면서 대기업 위주에서 공정한 경쟁이 이루어지는 시장 구조로의 전환 기반을 확립하기 위한 의지가 반영된 조직들이 정부 내·외부에 신설되었다. 결과적으로 1982년에는 ‘중소기업진흥장기계획’의 수립에서 나타나듯 중소기업 육성정책이 체계화되기 시작했다(박병영, 2003).

이러한 의도적 조직개편은 경제성장위주의 정책기조는 유지하되, 이를 보완하는 2차적 차원의 정책을 집행한 것이 아닌가 한다. 또한 상징정치의 의미도 있고, 당장은 아니라도 미래에 발생할 문제에 대해 소극적으로나마 관심을 갖기 시작했다는 의미로도 해석할 수 있을 것이다. 어쨌든 이런 조직강화는 경제부처 내 요직은 아니었지만, 경제 관료들의 승진욕구를 충족시키기 위해 자리를 만드는 효과가 있었던 것으로 보인다. 이들은 현실과는 거리가 있을지라도 제도를 정비하려고 하였고, 이를 위한 조직을 신설하거나 확대하는 조치를 취하는 방식으로 조직 변화를 주도해나갔다. 민주화이후 시대에 논의하는 바와 같이, 정부 내 관

료들의 목소리가 조금씩 커가고 있었다고 볼 수 있을 것이다.

3) 에너지 분야

자원이 부족한 국가로서 에너지 관리와 관련한 조직들이 정부 의도에 따라 부침을 거듭하였다는 점도 중요한 특징이다. 실제로 정부주도형 조직개편의 중요한 사례가 바로 에너지 관련 조직이다.

1948년 상공부가 신설될 당시부터 포함되어 있던 전기국은 4개과(전정과, 전력과, 배전과, 전기기계과)로 시작되어 1958년 3개과(전정과, 건설과, 전력과)로 정비된 이후 1968년 전기국이 동력국으로 개편될 때까지 유지되었다. 그러나 정부는 1966년부터 석탄부족에서 오는 연료정책의 전환을 모색하기 시작하였고, 이에 따라 에너지수급 대책위원회를 구성하였다. 특히 상공부에서는 향후 27년 후 석탄자원이 고갈될 것으로 장기전망을 내놓으면서, 석탄을 석유류로 대체하는 것으로 장기계획의 초점을 에너지 수급균형화에 맞추는 종합계획을 박정희 대통령에게 보고하기도 하였다(매일경제, 1966.05.14.). 일반국민들은 국제환경에 대해 잘 알지 못했던 상황에서, 정부에서 선도적으로 조직을 신설·확대하여 문제를 해결한 대표적인 사례라 할 수 있다. 이외에도 점차 늘어나는 수출목표를 달성하기 위해 상공부는 1970년 담당관제를 확충하여 3개 이사관직, 8개 서기관직, 10개 사무관직을 늘리는 조직확대⁶⁾를 이뤘다.

흥미로운 점은 국제환경의 변화와의 시차(time)문제이다. 즉 위와 같이 국내적으로 미래 예측적 에너지 정책을 주도해오던 와중에, 1973년 1차 석유파동을 맞이하게 되었다는 점이다. 물론 석유파동 이후에도 해외자원의 적기공급과 국내 부존자원의 개발 등 자원업무를 전담할 자원부 신설 필요성을 절감하였고, 이에 따라 1977년 동력자원부를 신설하였다. 이 기간으로만 한정하면 후술하는 ‘국제’ 환경의 압력으로 개편이 이뤄진 점도 아울러 갖췄다고 해석할 수 있을 것이다. 하지만, 그 이전의 시기를 포함한 전체적인 상황에서 보면, 정부가 선제적으로 조직개편을 한 것이라고 볼 수 있다. 당시 이러한 조직개편에 대한 국내환경의 압력은 미미했다고 볼 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 1980년 4월에는 향후 예측되는 세계적인 자원위기에 대처하기 위해 원유의 안정적 확보 및 수급 업무를

6) 경향신문 (1970.03.19.)

원활하게 수행하기 위한 조직으로 석유국을 자원정책실로 확대 개편함과 동시에 자원정책실장 밑에 석유조정관을 둬으로써 그 기능을 강화하였다.

4) 사회복지 분야

정부수립당시에 이미 5개 국(보건국, 후생국, 노동국, 주택국, 부녀국)으로 구성된 사회부가 포함되어 있었다. 그리고 1955년 정부조직법의 제1차 전문개정 내용에 보건사회부로 개편되어 6국 22과 규모로 확대되었는데, 이는 전후 복구를 위해 신설된 부흥부와 부흥위원회의 설치와 그 맥을 같이 하는 것이었다.

그러나 내용적으로 볼 때, 민주화 이전 국정의 초점이 경제 발전에 집중되어 있던 시기에는 사회·복지 분야 조직의 실질적 역할은 한계가 있을 수밖에 없었다. 경제 개발 부문에 정부의 의지와 자원이 집중되었기 때문이다. 점차 경제발전이 이뤄짐에 따라 사회·복지 분야 담당 정부 조직 역시 확대되었으나, 앞서 살핀 경제 개발 관련 분야 조직들에 비교한다면 미비한 수준이었다.

그러나 박정희 정부가 본격적으로 경제성장위주의 정책을 추진하는 과정에서 산업경쟁력을 유지하기 위한 차원의 복지를 추구하는 발전국가(developmental state)의 모습을 보였다(권혁주, 2007)⁷⁾. 이는 조직개편에서도 나타난다. 1963년 보건사회부의 노동국을 노동청으로 승격한 것이 한 예이다. 그러나 이러한 조직개편은 실제 정책의 집행내용과는 큰 차이가 있었다. 이와 유사한 예로 의료보험법이 공포된 것은 1968년인데 의료보험이 실시되기 시작한 것은 1979년이었다. 의료보험에 관한 법률이 제정되었음에도 불구하고 이를 집행할 조직은 생겨나지 않은 것이다(노화준·정홍익, 1981). 1973년에야 비로소 기획관리실의 사회개발담당관을 사회국 소속으로 이관하고, 사회국 내에 있던 자치지도담당관을 폐지하는 대신 지역복지과와 ‘사회보험과’가 신설되었다. 사회보험을 전담하는 조직의 신설은 정부가 힘을 실어주던 경제개발계획에 포함되면서 비로소 이루어진 셈이었다.

국민복지연금법도 마찬가지이다. 동법을 1974년 1월 1일부터 시행하기로 하였

7) 산업화로 인해 복지비용을 충당할 수 있는 재정적 조건이 성숙하게 되는 것 또한 복지정책 등장의 배경이라고 보는 산업화 논리(Logic of Industrialism)도 있다(양재진, 2008). 그러나 당시 국가의 재원부족 문제를 고려하면 타당한 논리라고 보기 어려운 측면이 있다.

으나, 1988년 시행되기까지 국민복지연금법은 유명무실한 상태로 남게 되었다. 1980년대 중반에는 연이은 군사정권에 반대하는 정치권 내 야권의 움직임과 민주노조건설운동이 활발해지면서 민주화를 요구하는 정치투쟁과 노동운동이 결합되는 양상이 나타났다. 이 시기 정부(전두환 정권)는 점차 두 세력 간 연계가 강화되는 것을 경계하기 위해 비교적 온건한 세력을 급진 세력으로부터 격리시키고자 가시적인 정책적 변화를 추진하는데, 1986년 국민연금법의 개정이 그러한 노력의 일환이었다. 이로써 폐지되었던 국민연금 전담 기관이 국민연금국으로 다시 신설되게 되었으며, 사회보험국이 의료보험국으로 개칭되게 되었다.

정리하자면, 이 시기의 사회복지 분야의 조직신설은 정부주도로 이뤄지기는 했지만, 그것이 곧 실질적인 행정업무의 증가를 의미하는 것은 아니었다. 즉, 실질적 정책추진을 위한 조직변화가 아니라 상징성이 더 중요시 된 변화로서, 국무회의나 정부내 부처간 업무조정에서도 이들 부처가 경제부처의 목소리와 비슷하게 여겨지지는 않았던 것이다. 정부조직내 부처간 권력불균형화를 가져온 것이다(조석준·임도빈, 2010). 이처럼 민주화 이전 복지 분야 기능을 담당하던 부처의 조직 변화는 비록 환경적 요구변화가 있었는지 몰라도 그것이 크게 여론으로 압력을 넣을 정도는 되지 않았다. 따라서 정부의 의지가 훨씬 강력한 동인이 되어 조직개편을 촉발시킨 의도적 모형의 조직개편으로 볼 수 있다.

5) 교육분야

교육은 정부가 일찍부터 국가발전을 위해 필요성을 인식한 정책분야라고 할 수 있다. 6.25 한국전쟁 중에 초등학교 의무교육이 도입된 것이 이를 뒷받침해준다(김신복, 2008: 610)⁸⁾. 1948년 정부 수립 당시 중앙 부처의 하나로 설립된 문교부는 1실(비서실) 5국(보통교육국(과), 고등교육국(과)⁹⁾, 과학교육국, 문화국, 편수

8) 1948년 정부수립 이후 제헌헌법(제16조)과 1949년 12월 공포된 교육법 제8조 등을 통해 모든 국민의 초등의무교육 시행을 위한 제도적 기반 마련 노력이 이어졌으나, 1952년 교육자치제의 실시를 계기로 의무교육이 본궤도에 오르게 되었던 것으로 평가되고 있다(김신복, 2008: 210).

9) 1948년 11월 4일 당시 문교부 기구 조직도에는 보통교육과와 고등교육과는 명칭이 과로 되어 있으나, 각각 이하에 3개 과(課)씩 포함하고 있으며 국(局)과 동등한 위치에 있어 과가 아닌 국 단위로 이해해야 한다(조성일·신재흡, 2005).

국)으로 구성되어 오늘날의 교육부, 과학기술부, 문화부를 합한 원형으로 출발하였다. 문맹퇴치 등 당시에는 초등교육에 중점을 둘 수밖에 없는 상황이었기 때문에 보통교육국이 핵심 부서이었을 것으로 보인다.¹⁰⁾

한편, 교육부 내부의 부성화(departmentalization)에는 주목할만한 변화가 나타났다. 교육부 내부조직은 처음에는 초등·중등·고등 등 대상(client)별로 조직되었으나, 1961년에는 기능별(학무, 학교관리, 체육, 문화) 조직구조로 바뀌었다(조성일·신재흡, 2005). 그 후 1963년 대상별 조직구조가 살아나 교육대상별 국(보통교육국, 고등교육국) 밑에 기능별 과 단위 조직들이 설치되어 두 가지 분류 기준이 공존하는 형태로 개편되는 등의 변화를 겪었다. 이는 대상별 조직구조가 실제 문교부가 수행하는 업무의 양과 중요성을 제대로 반영하지 못하였기 때문에 기능별 구조로 개편하는 합리적인 과정이었다고 볼 수도 있겠지만(전영한·권태욱, 2008), 정책적으로는 초등교육에 집중했다가 점차 중등, 고등교육으로 그 중요성이 단계적으로 확대되어 가는 과정을 겪었기 때문이기도 하다. 즉, 교육정책의 추진대상별 분류가 사장될 수 없었기 때문에 효율적인 정책추진을 위해 정부주도형 조직구조개편을 한 사례로 해석할 수 있다.

권위주의 정부의 필요에 따라 정부주도형 조직개편은 계속되었다. 1970년 문교부는 다시 대규모 조직개편을 하게 되는데, 이 개편으로 학생군사교육담당관, 교포교육담당관, 새마을교육담당관, 윤리교육담당관 등 17담당관이 설치되었다. 특히 반공 이데올로기가 점차 강화되던 시점에서 학생 군사교육을 강화시킨 것이나, 1968년 국민교육헌장이 선포된 이후 새마을교육이나 국민윤리교육을 강화시키면서 정책적으로 강조되던 부분을 담당하기 위한 ‘담당관’이 새로 설치된 것이 특기할 만하다.

한층 더 흥미로운 점은 유신직후인 1973년 정부조직법 개정에 따라 문교부의 직제도 대대적으로 개편되었다는 점이다. 언뜻 경제 개발이 가속화되면서 점차 고차 산업에 필요한 인력 수요가 증가하는 것을 해결하기 위한 조직 개편이라고

10) 당시 실제 문교예산의 지출비율은 초등교육에 집중되어 있었지만 조직구조 상 고등교육국과 과학교육국이 보통교육국과 동등한 위치를 점하고 있어 이 시기에는 정부의 정책우선순위와 조직구조가 반드시 일치하지 않았다는 것을 알 수 있다(전영한·권태욱, 2008). 고등교육과 과학교육은 전술한 사회복지 조직과 같이 상징성과 미래준비성으로 이해하면 될 것이다.

볼 수도 있지만, 실제로 학생반정부시위 등에 대비해 대학을 좀 더 밀접하게 관리하기 위한 숨은 의도도 있지 않았나 의심된다. 고등교육국의 대학교육과가 대학행정과와 대학학무과로 분리 개편되어 고등교육을 담당하는 조직이 세분화된 것이 그 예이다. 물론 고차 산업에 투입될 인력에 대한 실업 고등교육을 확대시키기 위해 과학교육국에 공업교육과를 신설하였으며, 뒤이어 같은 해 12월에 산업교육과도 신설한 것은 인력양성의 뜻이 더 컸던 것으로도 볼 수 있을 것이다.

대학들을 더 잘 통제하려는 의도로 해석되는 교육부 내부조직의 개편은 전두환 정권 이후에도 계속된다. 이 시기는 높은 경제성장으로 고급인력에 대한 수요가 급증하면서 대학생 정원이 증원되고 대학의 양적 팽창이 급격하게 이루어지던 시기였다. 그러나 정권의 입장에서 볼 때, 점점 민주화 열망으로 ‘사회불만 요소’들이 대학을 중심으로 팽배하게 되자 학원 소요문제가 정권의 주요문제로 인식되었다. 1980년 5월 17일 비상계엄 선포 이후 불안정한 정국과 고도의 정치적 요구를 반영하는 의미에서 대학교육 국장 밑에 대학생 지도를 담당하는 심의관을 신설하는 내용을 골자로 하는 개편이 이루어진 것이나, 그 이후 시기에 학원 자율화 시책으로 학원문제가 부각되자, 학생지도 업무기능을 크게 강화하고 국민 정신교육 강화를 위한 교육정책연구기구를 교육정책실에 신설하기도 하였다. 즉, 이러한 일련의 문교부 직제 개편 과정에서 학원소요문제를 사회문제로 인식하고 학생운동을 비롯한 민주화 운동을 억압하기 위한 정권의 의지가 연속적으로 반영된 것이라 할 수 있다.

교육부의 이런 조직개편은 이 시기부터 국민들로 하여금, 교육부를 불신하게 되는 하는 원인 중의 하나가 된 것은 아닌지 의심할 만하다. 그러나 1989년부터 대학생일반군사교육제도를 폐지함에 따라 1989년 2월 27일 문교부 직제개정에서는 학생군사교육 전담기구인 대학정책실의 학생군사교육관 이 없어지게 되는데 이는 민주화 이후 시기의 환경의존형 조직개편이라고 할 수 있다.

3. 환경의존적 개편

전술한 바와 같이 내무부는 1948년 대한민국 정부수립과 함께 중앙정부 부처 11부 4처의 하나로 창설된 부처로서 정권의 의도에 의해 변화를 겪는 대표적 조직이다. 그런데, 내무부 조직개편에도 환경에 대한 대응으로 조직 개편이 이루어

진 경우라고 해석할 여지가 있는 사례가 있다. 핵심 기능 중 하나인 치안을 담당했던 치안국이 1974년 12월 치안본부로 개편(대통령령 제7505호)된 경우가 그것이다.

1974년 치안본부의 설치는 1974년 8월 15일 박정희 대통령의 부인인 육영수가 광복절 경축식이 열리던 국립극장에서 조총련계 청년 문세광에게 저격당해 사망한 사건이 결정적인 계기인 것으로 평가되고 있다(정재동·최용선, 2004). 이 사건으로 당시 1실(비서실) 2국(지방국, 치안국) 21과로 구성되어 있던 내무부는 치안국을 치안본부로 확대하였고 이는 관료제 외부에서 발생한 1회성 사건에 의해서 조직변화가 발생한 환경의존적인 조직개편 사례라고 할 수 있다.

그러나 이것이 진정한 의미의 환경의존적 사례로 평가할 수 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 저격대상이 영부인이었기 때문에, 결국은 정권자인 대통령의 의지(혹은 목인)이 크게 작용했을 것으로 추측되기 때문이다. 이렇게 본다면 이 경우도 정부주도형으로 분류할 수도 있을 것이다.

비록 인과관계가 그리 명확하지는 않지만, 권위주의 체제에서도 환경 의존 모형으로 해석할 수 있는 설득력 있는 다른 개편 사례가 있다. 1968년 경제기획원에 외자관리관이 설치된 사례가 그것이다. 1966년 ‘삼성 사카린 밀수 사건’이 발생하였다. 당시 ‘한국비료주식회사’(현 삼성정밀화학)의 이창희 상무가 회사의 내부자금 조달을 위해 차관 자금으로 사카린 원료를 밀반입하고 이를 매각함으로써 관세와 특관세 등 5,200,000원을 포탈했던 사건이다. 처음 적발 시 세관이 간단히 2,000만원의 벌과금 추징만으로 그쳤다가 대검찰청 특수수사부의 재수사에 의해 그 내용이 밝혀졌는데, 이 과정에서 언론 등에 의해 차관 등 외자 도입 이후 사후관리에 문제가 있다는 점들이 지적되기 시작했다(동아일보, 1966.09.16.).

이 사건은 1966년 9월 22일 제58회 정기국회에서 한독당 소속 김두한 의원이 국무의원석에 오물을 투척하는 사건이 발생(법무부사편찬위원회, 1988)하여 여론의 큰 관심을 끌었다¹¹⁾. 결국 당시 공화당은 당무회의에서 삼성 등의 재벌 밀수

11) 김두한 의원은 이 사건으로 제명되어 의원직을 박탈당하고 국회의장 모욕, 공무집행방해 혐의로 구속되었고, 10월 13일 국회가 본회의에서 ‘특정재벌 밀수사건 진상조사 특별위원회 구성 결의안’을 여야 만장일치로 통과시키면서 그날부터 11월 1일까지 20일간 국정감사가 이루어진 결과, 이 사건에 대한 정치적 책임을 지고 법무부 장관과 재무부 장관이 인책 사퇴하였다(법무부사편찬위원회, 1988).

사건이 외자 도입 행정에 있어서 정부의 사후관리가 소홀했었던 데에도 원인이 있다고 지적하면서, 차관사업체에 대한 사후관리를 강화하는 것을 목적으로 하는 12개 항목의 외자도입행정개선책을 마련하고 이를 전담할 독립기관을 설치하기로 하였다(동아일보, 1966. 09.28.).¹²⁾ 즉, 외자 및 차관 등을 통한 경제협력 기능 강화의 필요성을 인지하던 시기에 재벌의 외자 활용에 대한 관리에 문제점이 발생하였고, 이 사건의 파급효과로 위와 같은 국회의 압박이 발생하자 이런 변화가 일어난 것이다. 당시 박정희 대통령은 군사혁명 이후, 정권의 정통성이 공고하다고 보지 않았을 가능성이 높는데, 국회 등 국내환경의 불만을 해소하기 위해 이런 조직변화를 할 수 밖에 없지 않았나 생각된다.

IV. 민주화 이후 시기의 조직개편: 1987년-현재

1. 시대적 배경

1980년대는 민주화운동이 가장 격렬하게, 그리고 가장 대중적으로 확산된 시기로 국민들의 정치적 불만이 폭발적으로 분출되었다(조대엽, 2002). 1980년 5월 광주항쟁 진압과 1981년의 이른바 체육관 선거로 정권을 잡은 전두환 대통령은 계속되는 반정부투쟁으로 인하여 정권유지가 불안한 상황을 맞이하였다.

1987년 6월 10일부터 본격화된 대규모 대중 집회는 1980년대 민주화 운동의 결정판이었다. 이러한 국민적 불만에 어쩔 수 없이 당시 여당의 대통령 후보였던 노태우는 1987년 6월 23일 대통령 직선제도입 등 일련의 민주화조치를 선언하게 된다. 정권 차원에서는 국내 환경이 이제 과거와 같이 정권에 일방적으로 순응하는 체제로 유지되지 않음을 명확히 인식한 사건이다. 이후 한국은 정치체제 전반에 대한 민주화 과정을 겪게 된다. 여기서 정치체제의 민주화란 정부-국민간의 관계뿐만 아니라, 정치행정 체제 내부에서의 권력관계 변화도 가져온다고 볼 수

12) 이 시기는 1966년 제2차 경제개발5개년 계획이 확정·발표되면서 공업화 촉진을 위한 외자도입 수요가 늘어나는 변화가 발생한 시기이기도 했기 때문에 외자도입 관계법령의 일원화 및 보완, 외국인 투자진흥을 담당하는 투자진흥관의 신설(1967. 3) 등의 기구 개편이 함께 이루어졌다.

있다. 즉, 조직 차원에서 볼 때, 과거의 대통령 중심의 단두체제에서 관료, 국회 등 다른 행위자들의 상대적 자율성 확보를 의미한다.

이렇게 되면, 환경과 조직의 경계에 대한 정의 문제에 봉착하게 된다. 민주화 이후에도 대대적 조직개편은 정권 교체 시 대통령을 비롯한, 정권의 의도에 의해 이루어진 경우가 많았고 볼 수 있다. 그러나 정권의 의도와는 완전히 일치하지 않는 관료들 자체의 이해관계에 의한 정부조직개편도 이뤄진다. 이에 덧붙여, 환경에 의존적인 것이 점점 많아지게 된다. 따라서 이하에서는 정부부처와 정권이 라는 두 가지 차원의 주체로 분류하여 설명하기로 한다.

2. 정부부처 주도의 조직개편

민주화시기 이후에는 각 부처의 관료들이 정부내외에서 나름대로의 목소리를 내기 시작한다. 즉, 정치행정이원론적 특성이 어느 정도 드러나기 시작한 것이다. 부처 공무원들은 평생 특정 부처에 머무는데, 이 과정에서 축적된 관료적 전문성을 발휘하여 환경(정치인 및 일반국민들)을 설득하고, 자기 조직의 유지와 팽창을 달성하고자 한다.

1) 정보통신 분야

오늘날 IT 한국을 가능하게 한 것은 1990년대 신설된 정보통신부라고 해도 무방할 것이다. 정보통신부의 신설은 일반 국민들이 아직 컴퓨터가 무엇인지, 인터넷이 무엇인지를 잘 모를 때 이 분야 학자들의 도움을 받아 정부 관료들이 주도한 관·학 협동의 산물이다.

정보통신부의 전신은 체신부였다. 1948년 1실(비서실) 4국(우정국, 전무국, 보험국, 경리국) 26과로 발족한 체신부는 37차례¹³⁾의 크고 작은 개편을 거쳐 정보통신부로 개칭되기 직전 2실(기획관리실, 정보통신정책실) 4국(우정국, 전파관리국, 체신금융국, 정보통신진흥국) 24과 10담당관¹⁴⁾으로 구성되어 있었다. 사실 체

13) 안병철(2006), 정부관료제 조직진화와 제도적 특성: 정보통신부와 건설교통부조직의 비교연구, p.28 <부록-1> 참고

14) 행정자치부(1998b), 대한민국 정부조직개편사 下, p.2022 참고.

신부시절부터 부처 내부에서 새로운 이슈를 발굴하고 새 정책을 추진하기 위한 노력들이 있어왔다.

1991년 체신부 조직개편에서 통신정책국을 우정국보다 서열상 우위에 위치시킴으로서 기존의 우편 업무보다 정보통신 분야 정책을 더 중시하는 부처임을 직제에 반영했다. 체신부의 마지막 장관인 윤동윤 전 장관은 1994년 조직개편을 앞두고 정보통신부의 신설을 강하게 추진했으며, 이를 뒷받침하기 위해 체신부 장관 재임 기간 통신학회, 전자공학회 등의 정보통신 관련 학술대회도 대대적으로 지원해 유리한 환경을 조성하였다¹⁵⁾. 또한, 8년 동안¹⁶⁾ 장·차관으로 체신부를 이끈 오명 전 장관은 공학박사 출신으로, 1980년대 비약적인 통신 분야의 발전을 이끈 것으로 평가되고 있는 인물이다(김정수, 1994).

1994년 12월 조직개편에서 체신부는 결국 정보통신부로 대대적으로 개편되면서 이러한 성격을 이어갔다.¹⁷⁾ 당시 공보처, 과학기술처, 상공자원부 등에 산재된 정보통신기능을 흡수하여 정보통신정책실을 설치하고, 정보통신기능을 보강하면서 정보통신부는 2실(기획관리실, 정보통신정책실) 5국(정보통신지원국, 정보통신협력국, 전파방송관리국, 우정국, 체신금융국), 28과, 9담당관의 직제 체제로 출범하였다.

조직표 상 편제 순서에서 국(局) 가운데 가장 상위에 위치했었으나 91년 처음 그 위치를 통신정책실에게 내줬던 우정국은 정보통신부의 신설로 하위서열(4번째)로 밀려나게 되었다(안병철, 2006: 10). 뿐만 아니라 사실상 1990년 정보통신국이 신설된 이후 직제개편에서 국장급 직위가 모두 정보통신(Information Technology)으로 개편되었고, 1994년 정보통신협력관(국장)이 신설되고 직제상의 ‘통신’이 모두 ‘정보통신’으로 변경되면서 직무범위의 개념적 확장이 이루어졌으며, 정보통신 관련 관료들과 이들을 중심으로 한 직제 기구가 조직의 중심이 되

15) ETNEWS (2012.09.17.)

16) 1981.5~1987.7. 차관 재임, 1987.7~1988.12. 장관 재임

17) 1981년 통신관리 체제의 개편이라는 목표를 달성하기 위해 정책수립은 물론 이를 뒷받침할 기구 변화가 잇따랐는데, 1982년 통신정책국을 신설하면서 이러한 변화가 시작되었다고 할 수 있다. 이전까지 우정기구 및 전신전화기구 중심이었던 체신부는 통신/전파기구 쪽으로 그 중심이 이동되기 시작했고, 1982년 한국전기통신공사, 1985년 전자통신연구소와 통신정책연구소(88년 통신개발연구원으로 개편)를 설립하면서 외연적으로도 확대되었다.

었다(안병철, 2006).

2) 문화 분야

김대중 정부 때 문화재관리국이 문화재청으로 승격되어 독립한 것은 당시 문화체육부 내에서 청 승격을 강력히 추진하여 의도한 결과인 관료팽창적 측면이 크다. 문화체육부 및 문화재관리국에서는 문화재 행정의 중요성 및 비중의 증대를 주장하면서 지방자치단체와의 업무협조를 위해서는 최소 차관급 공무원이 문화재관리국의 책임을 맡아야 한다고 설득했다. 1999년 당시 정부조직의 전반적인 축소 분위기 속에서도 이러한 조직의 이슈화에 의해 문화재 행정의 특수성과 국가적 중요성이 인정되어 청으로 승격되었다.

초창기에는 작은 정부 기조로 인해 문화재청의 인원수 변동이 거의 없었지만, 1~2년 뒤부터는 학예직 발탁 등을 시작으로 하여 점차 정원을 확대하여 갔다. 그러나 정원 확대의 논리였던 전문성 강화라는 목표에 비해 전문 인력 채용이 미흡하고 기존 문화재관리국 시절의 행정을 답습하면서 청 승격은 단순히 Niskanen의 관료제 팽창이란 의미가 크다고 하겠다. 즉, 부처관료들이 적극적으로 이슈의 발굴과 설득전략 등을 통해 부처가 의도적으로 조직개편을 주도했다는 설명이 가능하다.

3) 경제 분야

경제성장기 경제분야에 정부의도형 조직팽창이 이뤄졌음은 전술한 바 있다. 점차 시장주도경제로 전환되고 있는 한국경제에 적합하지 않을뿐더러 지나치게 기존 관료조직이 비대해져 있다고 판단한 김영삼 정부는 감축과 통합이라는 개편을 시도한다(박동서, 1995). 이 사례는 정권주도와 관료주도 사이의 갈등을 나타내는 단적인 사례이다.

김영삼 대통령이 경제기획원 조직감축을 언급하자, 경제기획원의 관료들이 매우 민감하게 반응한 점은 바로 정권과 관료 이익과의 대치를 의미한다. 당시 고질적인 승진적체와 사정 바람으로 업무 의욕을 잃고 있던 경제기획원 관료들은 경제5개년계획 등의 정책과업 협박과 더불어 강하게 반발하였고, 이에 청와대 경제수석비서관이 진화에 나설 정도였다. 막상 개편이 시작되었지만, 정부조직

개편 작업에 깊숙이 관여한 청와대비서실의 비서실장·경제수석비서관·행정수석 비서관들의 아래에 있던 비서관들 모두 경제기획원 출신이었고, 그로 인해 결과적으로 경제기획원의 조직 감축 수준은 기대 이하였을 뿐만 아니라, 오히려 세제·국고·예산·금융 기관이 한 기관에 집중된 부총리급 재정경제원이라는 공통 부처로 개편되는 아이러니한 결과를 낳게 된다. 즉, 조직축소를 최소화하는데 관료들의 역할이 컸다고 하겠다. 예를 들어, 재정경제원의 금융정책실은 실의 업무를 3심의관 9개 과로 수행하기 어렵다고 주장하여, 심의관당 4과를 관철시켰고, 예산실과 세제실 일부에서도 각각 4과 체제를 유지하는 방안을 관철시켜, 조직축소를 최소화하는 데 노력하였다.

결과적으로 재정경제원은 당초 총무처가 제시한 기구 통폐합 지침(1실 3심의관, 1국 5과, 1심의관 2~3과, 1과 12명)의 수준을 일부 넘어선 금융정책·예산·세제·기획관리의 4실과 국민생활·경제정책·대외경제·국고 등 4국 64과 체제로 출범하게 되었다. 이후, 재정경제원은 조직의 기형적 비대함이 지적되면서 통합 실패라는 비판과 함께 내부 수술 작업에 돌입하여야 함을 부처의 장이 직접 시인하였다는 점¹⁸⁾에서 상기의 논의를 일부 뒷받침할 수 있다.

4) 통상 분야

외교통상부가 1998년에 통상 및 통상교섭과 대외경제관련 외교정책을 종합적으로 수립하고 시행하는 통상교섭본부를 신설한 것도 의도모형의 관점에서 해석될 수 있다. 1955년 2월 7일자로 개정된 정부조직법에 따르면, 원래 외무부는 정부 내 장관서열에서도 가장 높았고,¹⁹⁾ 대외적으로는 국가를 대표하는 부서로서 상징적 권력과 외교특권을 가지고 있었다. 그러나 외교활동의 내용이 점차로 경제외교가 중요해지는 흐름으로 변하자 정치적 외교 중심이었던 외무부의 역할과 관여분야가 축소되는 것이 아니냐는 분위기가 조직 내외에서 형성되었다.

18) 연합뉴스, “공통부처 재경원 내부수술 작업 돌입” (1997.05.27.)

19) 외무부의 정부 내 일반 장관 서열 1위는 1998년 2월 28일 정부조직법 개정 전까지 유효하였다. 이에 따라 유사시 국무회의 주재도 대통령, 국무총리, 부총리(경제기획원(재정경제원) 장관, 통일원 장관 겸임)에 이어 일반 장관들 중에서는 제일 상위에 위치하였다. 하지만 이후 1998년 2월 28일 개편으로 재정경제부와 통일부가 생기고 부총리급의 조직이 사라짐에 따라, 외무부의 서열은 이 두 부처의 다음을 잇는 3순위가 되었다.

한국 경제에서 점차 무역의 중요성이 더해감에 따라, 외무부를 제외한 부처들도 외국기관과 직접교류를 하는 경우가 급증하였다. 특히 외무부는 그동안 무역진흥의 분야에서 공산품을 생산하여 수출하는 산업부처와 갈등이 있어왔다. 통상 기능을 외무부에 소속시키는 안에 대해 산업자원부는 강력히 반대하는 입장이었지만, 외무부는 대사관이라는 해외 네트워크와 직원의 외국어 능력을 이유로 통상 기능을 외무부가 가져야 한다는 논리를 전개하였다. 외무부에서는 이러한 갈등의 해소와 통상 정책의 조정 역할을 외무부 조직에서 담당해야 한다는 주장을 하면서, 이를 조직 확장의 이슈로 발굴하게 된다. 이에 따라 외교통상부로 명칭이 바뀌면서 통상교섭조정관, 통상지원·지역통상·다자통상의 3국, 143팀으로 이루어진 통상교섭본부가 신설되었다. 외교관료주도형 개편이었다.

또한 노무현 정부 들어서는 한·미 자유무역협정 등 각종 통상현안의 중요성이 보다 강조되면서 통상 부문의 조직 및 인력 확대가 대대적으로 이루어졌는데, 대표적으로 기존에 1국장 2교섭관 4과로 구성되어 있던 자유무역협정국을 1단장 2기획관 1교섭관 7과의 자유무역협정추진단으로 확대 개편하였다. 이외에도 기존의 외교정책실을 다자외교실로 개편하면서 1국 3관 11과를 신설하는 등 외교통상부 내부적으로 대대적인 확대 작업이 이루어졌다.

또한 통상교섭본부장을 장관급으로 하였고 때문에 외교통상부에 두 명의 장관이 있게 되는 기형적 조직으로 개편이 된다(조석준·임도빈, 2010). 하지만 이후 통상 기능은 박근혜 정부에서 다시 산업통상자원부 소속으로 변한다.

5) 인사(총무) 분야

김대중 정부의 중앙인사위원회도 총무처(인사)기능 관료들의 주도로 조직팽창을 이룬 예이다. 1999년 신설된 중앙인사위원회는 대통령 직속으로 설치되었으며, 이로써 중앙인사기관은 총무처와 내무부가 통합된 행정자치부와 중앙인사위원회의 이원체제로 구성되었다.

한국에서 인사는 항상 비판의 대상이 되어왔다. 이러한 분위기를 업고 총무처 공무원들이 주도하여 엽관인사를 배제하고 인사의 전문성 제고를 이유로 출발한 대통령 직속의 중앙인사위원회는 매우 의욕적인 것이었다. 일본 등 외국의 사례를 잘 아는 관료들이 (인사행정전문가들의 지지를 기반으로) 조직팽창에 성

공한 예이다.

총무기능의 관료들의 입장에서 보면, 일종의 조직전성기가 이 시기였다고 하겠다. 예컨대 다른 부처에 대해서는 효율성 향상을 이유로 조직축소를 요구하는 등 다른 부처의 관료들을 앞장서서 흔들었음에도, 정작 자신들의 조직은 팽창시킨 측면이 있다는 것이 그 증거이다. 또한 표방한 개혁은 부처의 자율성을 확대하고, 과정보다는 성과를 중심으로 하는 개혁이었지만, 실제로는 행정 과정을 세밀하게 확인하거나 보고서의 양식을 구체적으로 통제하는 등 집권적 개혁관리가 이루어졌다(임도빈, 2007: 51). 그러나 표방한 목표를 달성하지 못하자, 이명박 정부에서는 계속 총무기능 조직을 강화하고자 하던 중앙인사위 관료들의 뜻에 반하여 폐지된다. 정권주도로 조직이 폐지된 예인 셈이다.

6) 과학기술 분야

박정희 대통령의 과학기술 전담 행정기구 설치 지시를 시작으로 경제기획원 기술관리국이 신설된 것이나, 1967년 과학기술처의 신설은 정부주도의 조직신설이다. 과학기술처는 한국의 산업화과정에서 필수적인 국가연구 개발 사업을 총괄·기획하여 정부경쟁력 제고에 기여하였다(홍성걸, 2004).

그런데 이후 점차적으로 과학기술의 중요성에 신념을 가진 관료들이 형성되어 목소리를 내기 시작하였다. 1989년 항공우주연구소(현 한국항공우주연구원)의 설립 계획도 과학기술처에 의해 제안되었다. 1992년 ‘2000년대 과학기술 선진국 7위권 도달’이라는 목표로 시작된 선도기술개발사업(G7 프로젝트)과 함께, 김영삼 전대통령이 강조했던 21세기 과학 선진국 진입을 위해 계획된 핵융합기술개발과 우주개발계획 등과 같은 상당한 규모의 사업들도 1990년대 과학기술처가 주도한 사업들이었다.²⁰⁾

과학기술은 일반국민이 잘 알지 못하는 전문적인 지식이 필요하기 때문에 관료들의 새로운 사업에 대한 확장의 논리가 힘을 받는다. 1996년 「우주개발중장기 기본계획」을 수립하여, 독자적 우주개발능력 확보를 새로운 목표로 잡는데, 이를 위해 이미 1995년 11월 연구개발조정실의 기계소재연구 조정관과 전기전자연구

20) 이에 따라 과학기술인들이 양산되고, 이들과 이해관계가 관련된 기업체들이 생기면서 과학기술 전담 행정조직을 둘러싼 중요한 환경으로 작용하기 시작한다.

조정관을 기계전자연구조정관으로 통합하고, ‘우주항공연구조정관’을 신설한 것은 조직이 앞서간 것을 나타내는 예이다.

마침내 1998년 2월 28일 과학기술부로 승격(3실 3국 21과 9담당관)된 것은 관료가 주도하여 정부조직 내 주요 행위자 지위인 ‘부’로 승격시킨 성공사례라고 하겠다. 여기에는 정보통신부에 기여했던 오명 장관이 이번에 과학기술부 장관으로서 기여를 한다. 이후 과학기술부가 부총리로 승격된 것도 이런 관료들의 적극적인 노력이 만들어 낸 승리라고 해도 과언이 아니다.

이처럼 과학기술부를 관료 팽창으로 보는 다른 하나의 근거는 정권 차원에서 과학기술인들의 불만을 무마(?)하기 위한 조직이 중첩적으로 존재했기 때문이다. 상술한 것처럼 과학기술부 내에 과학기술담당 실·국이 있음에도 불구하고, 추가적으로 국가과학기술위원회가 대통령 직속으로 설치되었다는 점을 주목할 필요가 있다. 2004년 국가과학기술위원회가 설치되면서 과학기술부 내에도 역시 위원회 사무국 역할을 수행할 기술혁신기획팀, 국가연구개발사업팀 및 기술혁신평가팀으로 구성된 과학기술혁신본부준비기획단이 신설되었으며, 같은 해 10월에는 과학기술부장관의 부총리 승격과 더불어 과학기술혁신본부(연구개발조정관, 과학기술정책국 및 기술혁신평가국)가 신설된다. 바로 이중적인 조직중복인 셈이다.

한편, 이명박 정부에서 폐지되었던 과학기술부는 과학기술인들의 거센 반발로 2012년 대선 유세 시 모든 대선 후보들이 전담부처의 신설을 공약하면서 또 다시 조직개편의 주요 쟁점이 되었다²¹⁾. 박근혜 정부는 약속한대로 미래창조과학부를 신설하는데, 이는 후술하는 정권 차원의 환경의존적 조직개편유형에 속한다고 하겠다.

3. 정권 주도의 의도개편

1) 체육 분야

정권 차원에서 엘리트 체육정책이 좋은가, 사회체육이 좋은가에 대한 정책 방향이 정해지지 않은 상태에서의 체육은 그리 중요한 정책 분야가 아니었다. 당

21) 한국일보, “대선주자들 입모아 과학·미래부처 만든다… 정부 조직 늘어나나朴 ‘미래창조과학부’… 文 ‘과학기술부 부활’… 安 ‘미래전략 부처’ 신설” (2012.10.19.)

시에는 문교부가 체육행정을 관장하였다. 5·16군사쿠데타 이후 박정희 정부에서 체육과를 체육국으로 승격 한 것과 전두환 정부 출범 후 1982년에 체육부를 신설한 것은 군인 출신인 대통령 자신이 체력의 중요성을 강조하기 위한 것이 아니었는가 짐작된다.

그런데 정통성이 부족한 군사정권이 이를 보완하기 위해 유치한 86 아시안 게임, 88 올림픽 게임²²⁾에 대비하기 위해 엘리트 체육에 대한 관심이 제고되자, 체육 부문 조직의 확장이 다시 급격히 이루어진다. 이에 따라 1981년 두 대회 유치에 확정되고, 이듬해인 1982년 3월 기획관리실, 체육진흥국, 체육과학국, 국제체육국 등 1실 3국의 체육청소년부가 신설되는 법률 개정이 있게 된다(임도빈·이영진, 1995). 물론 국무총리실에 이들 대회를 관장하는 특별 임시조직으로 서울 올림픽대회조직위원회(SLOOC)²³⁾가 설치되기는 하였지만, 체육부가 양대 행사를 잘 치르게 하는데 큰 역할을 한 것으로 평가된다. 정권의 필요에 의해 유치된 대규모 국제행사를 치루기 위해 ‘부’가 정권의 차원에서 신설된 것이다.

정권의 관심이 떨어진 이후의 체육부는 관료들의 조직합리화 논리에 따라 하락기를 겪는다. 1991년에는 체육청소년부로 개칭되었으며, 이후 1993년 정부조직 개편으로 문화부와 통폐합되어 문화체육부로 개편되었고, 1998년 김대중 정부에서는 문화관광부가 되어, 체육은 부처명에서 사라지게 된다.

하지만 체육이란 명칭이 사라짐으로 인해 발생한 체육계의 정책적 소외감 및 개칭 요구²⁴⁾가 이명박 정부의 대부처주의 관점이 맞물려 2008년 조직 개편에서

22) 1986년에 열린 제10회 서울아시아경기대회(86 아시안 게임)와 1988년에 열린 제24회 서울올림픽(88 올림픽)은 박정희 정부 때인 1979년 9월 21일 정부승인을 시작으로, 같은 해 10월 8일 서울시장이 공식적인 유치선언을 한 것에서 시작되었다. 이후 1979년 10월 26일 박정희 대통령 서거와 군사정권인 전두환 대통령의 집권 이후 촉발된 민주화 운동 및 그에 대한 탄압으로 유치 활동이 지연된 듯 보였으나, 전두환 대통령의 적극적인 유치신청 지시로 급물살을 타게 된다. 1980년에 정식 유치 신청(동년 4월에 86 아시안 게임, 12월에 88 올림픽 유치를 위한 신청서 제출)을 하였고, 이듬해인 1981년 9월 30일 서독 바덴바덴 시에서 열린 IOC 총회에서 88 올림픽 유치를 확정하고, 동년 11월 26일에는 86 아시안 게임 유치를 확정하였다.

23) 1982년 4월 23일 서울아시아경기대회 조직위원회(SAGOC)가 먼저 발족되었으며, 이후 1983년 2월 서울올림픽대회조직위원회(SLOOC)에 통합되었다. 당시 동 조직 사무처는 사무총장, 3명의 사무차장 및 1본부장 1실 13국 58과로 구성되었다.

24) 연합뉴스 “체육회, ‘문화체육관광부’ 개칭 촉구” (2007.04.23.)

는 국정홍보처 등의 기능이 포함된 문화체육관광부로 개편되었다. 따라서 정권이 주도한 의도적 개편으로 보는 것이 합당할 것이다. 이로서 체육 분야는 체육이 포함된 부처명을 되찾게 된다.

2) 문화 분야

제6공화국은 민주화 선언과 함께 시작되어 민주화·자유화·개방화 추세가 문교부 직제에도 반영되었다. 정치인 출신이 아닌 사람이 장관으로 임명되었고, 출범 당시 2실 4국 11담당관 19과로 정원은 316명이었다. 이러한 1990년 1월 3일 문화부의 신설은 민주화로 인해 자율성을 부여하기 위한 문화부 독립이 아니라, 노태우 대통령을 비롯한 당시 집권 세력이 민주화를 위해 노력하고 있다는 모습을 보여주기 위한 시도 측면의 개편이라고도 평가 가능하다.²⁵⁾ 그러나 김영삼 정부 당시에 재직한 문화체육부 장관은 4명 모두 정치권 출신이었다. 차관 역시 4명이 재직하였으나, 1명을 제외하고는 외부 충원 인사였다. 이는 문화정책이 일정 수준 정치적 영향을 받을 수밖에 없었다고 볼 수 있는 내용이며, 순수 관료 출신이 미흡하다는 점에서 정권주도의 조직개편과 운영이었다고 하겠다.

한편, 경제성장문제에 골몰하던 대통령에게 영화 ‘취라기 공원’의 전 세계적 흥행이 자동차 등의 제조업 수출로 인한 수익 이상의 막대한 부가창출을 이룬다는 사실은 발상의 전환을 의미한다. 1994년 1월 25일 청와대 업무보고 시 ‘부가가치가 높은 문화산업을 육성시키고 일반 공산품에 문화의 옷을 입혀 국제경쟁력을 제고하라’는 대통령 지시가 있었고, 동년 5월 문화산업국이 신설된 것은 그동안 이루어져 왔던, 문화행정에 대한 정치적 접근으로부터 산업적 접근으로 방향전환이 이루어진 것이었다.

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 문화에 관광을 접합한 문화관광부를 신설한다. ‘지원은 하되, 간섭하지 않는다’라는 일명 ‘팔길이 원칙’에 입각한 문화정책 추진을 전면에 내세웠다. 따라서 정부에서는 통제·규제 중심의 정책을 진흥·지원

25) “처음으로 문화부가 독립 정부부처로 출범하면서 새로운 개념의 문화정책 틀짜기에 장관(이어령-필자주)의 구상과 리더십은 매우 중요하게 작용했다. 국문학을 전공하고 서울올림픽의 개폐회식을 통해 한국인의 내면에 잠재되어 있던 문화의 힘을 세계인에게 펼쳐 보이는데 결정적인 기여를 한 점과 문화비평가로서의 활동 경험은 문화정책의 새로운 틀짜기에 효과적인 영향력을 발휘하게 했다.” (박광무, 2010: 180)

중심의 정책으로 방향을 전환하고자 하였다(김정수, 2010: 394). 하지만 원칙은 원칙일 뿐, 실재는 팔길이 원칙이 아니라, 정부가 적극적인 관여를 하였다. 2001년 이루어진 조직 개편에서 문화콘텐츠진흥과의 개편과 IT를 결합한 문화콘텐츠를 위해 신설된 정보화담당관실의 신설이 이에 해당한다.

하지만 이후, 노무현 정부와 이명박 정부 시 특정 이데올로기 편향적 인사를 장관으로 임명하고, 다시 정권의 차원에서 문화를 보기 시작하는 등 과거의 유형으로 회귀한 측면도 일부 나타났다.²⁶⁾ 즉, 정권차원의 의도적 조직운영인 셈이다.

3) 중소기업 지원 분야

재벌기업 위주로 한국의 경제가 성장함에 따라 건전한 경제구조를 위해서는 중소기업이 중요하다는 의견이 생기기 시작하자, 민주화의 바람에 힘입어 등장한 대통령들도 서서히 이에 관심을 갖게 된다. 김영삼 정부 시기인 1996년 중소기업을 지원하기 위해 신설된 중소기업청은 이러한 취지에서 신설되었다.

중소기업청이 소속된 산업자원부를 포함한 정부전체의 정책은 대체로 친재벌적 성격을 가진다면, 중소기업청은 이런 편중된 정책을 시정하는 사명을 띠고 신설되었다. 특이한 것은 이미 중소기업청이 존재함에도 불구하고, 환경의 압력 때문에 김대중 정부인 1998년 4월 중소기업지원특별위원회가 대통령 직속으로 신설된다는 점이다.

중소기업 관련 종사인력이 많은 상황에서 김대중 대통령은 선거시 그들의 표를 의식할 수밖에 없었고, 또한 자신도 재벌이 독점하는 경제체제에 대해서는 부정적인 시각이 있었던 것으로 보인다. 이와 같은 중소기업청과 중소기업지원특별위원회의 병립은 정권의 필요성에 따라 관련조직이 이중으로 신설하는 것으로 상술한 과학기술부와 국가과학기술위원회의 조직중복 사례와 유사한 성격의 의도적 조직개편이다.

4) 정보통신 분야

정보통신부는 우리나라가 IT강국이 되는 기반을 마련한 IT 전담 전문부처로

26) 이에 관해서는 한승준(2010) 참고.

서의 업적에도 불구하고 노무현 정부 후반기에 존폐론에 휩싸였다. 정보통신부의 출범 초반 정책 방향 제시와 집행에 성공하면서 정책영역의 요구를 반영하고 이끄는 성공적인 부처로 평가되었지만, 2000년대 후반 여러 주요 정책들이 실패로 돌아가면서 ‘절반의 성공’이라는 평가를 받았다. 특히 독자 무선 플랫폼 ‘위피(WIFI)’와 4세대 이동통신 와이브로의 실패를 가져온 독단적인 추진력이 도마에 올랐다.²⁷⁾

또한 방송과 통신 분야의 융합은 과거 십수년간 다양한 안을 가지고 논쟁이 이루어져 왔지만, 방송위원회·정보통신부·문화관광부·언론사·IT 관련 기업 등 정부 부처 및 민간의 콘텐츠 생산자와 기술 기업 등 여러 이해관계가 얽혀있는 사례였기 때문에 방송·통신의 융합은 쉽사리 이루어지지 않았다(김태은, 2009). 이 같이 잇따른 판단 착오와 더불어 노무현 정부 시절 산업자원부, 행정자치부, 문화관광부 등 타 부처와의 정책영역을 둘러싼 대립과 다툼이 부각되면서 정보통신부는 13년 만에 부처가 해체되고 말았다.

이러한 논의 속에서 이명박 정부는 인수위원회에서 정보통신부 해체를 결정하고, 대안으로 방송통신위원회 조직을 신설하였다. 즉, 정권차원에서 이질적인 두 분야의 융합을 시도한 것이고, 이 실험을 성공시키기 위해 대통령 측근인 최시중을 위원장으로 임명한다. 부처조직을 지키려는 정보통신부관료들의 반발속에서 정권의 의도가 실현된 통폐합이었다. 하지만 조직개편 이후, 실질적으로 수적 우위에 있던 정보통신부가 방송위원회를 흡수하는 형태가 되었다(김대규·윤석민, 2010). 다만, 과거 10여년의 기간 동안 방송과 통신 분야의 융합에 대한 논의가 있었지만, 관료들과 환경의 저항에도 불구하고 정보통신부를 해체한 것은 이명박 정부의 정책적 결단이 크게 작용했다는 것을 고려한다면 정권 주도의 개편 사례로 보는 것이 보다 타당할 것이다.

4. 정부부처 입장에서의 환경의존적 개편

1) 경제 분야

전술한대로 경제기획원이 관료주도로 생존하였다면, 환경의 도전을 받아 어

27) 전자신문 2012. 9. 17. “[100대 사건_036] 정보통신부 출범<1994년 12월>”

떨 수 없이 개편을 겪기도 하였다. 즉, 김영삼 대통령 출범 시에는 관료저항으로 살아남은 경제기획원이 1998년 재정경제부로 통폐합된 것은 한국행정조직사에 큰 의미를 가지고 있다(Choi, 2014).

재정경제원(경제기획원 출신이 주도적인 위치)에게 지나치게 권한이 집중된 공룡 부처를 축소·개편해야 한다는 의견이 IMF 외환위기 이전부터 여러 차례 제기되어 왔었지만, 워낙 강력한 조직권력이 있었던 조직이기 때문에 쉽지 않았다. 그래서 작은 정부를 지향했던 김영삼 정권도 재정경제원에는 손대지 못했다. 그러나 IMF 외환위기로 인해 국가주도의 경제발전의 부작용과 도덕적 해이 문제가 부각되기 시작하였으며, 기존의 정부조직 특히 경제부처에 대한 정당성이 훼손되었고, 조직개편 요구가 거세지게 되었다.

결국 김대중 정부는 재정경제원을 재정경제부로 축소 개편하면서 예산기능은 예산청에, 금융기능은 금융감독위원회에, 통상교섭은 외교통상부에, 통화신용정책은 한국은행으로 각각 그 기능을 분리하게 되었다(조석준·임도빈, 2010). 이 당시의 조직개편은 IMF외환위기라는 특수한 거시 환경의 변화가 조직 개편에 결정인 동인이었고, 국제기구, 국회, 국민들로부터도 정부규모 축소 및 효율성 제고에 대한 압력도 강했다. 물론 관료들의 저항이 거셌지만, 외환위기라고 하는 사건이 워낙 큰 위기였기 때문에 재정경제원 축소개편의 흐름을 거스르기 어려웠다.

한편, 기획예산처(1999.5)는 IMF가 강요하는 공공부문 개혁을 주도하는 조직으로 탄생하였다. 그동안 행정개혁은 총무담당 부서에서 주로 추진해왔다는 점에서 보면 특이한 현상임에는 분명하다. 그러나 조직 내 핵심추진세력은 주로 과거 경제기획원 출신들이었다는 점에서 일종의 관료주도적 성격도 있었음을 부인할 수 없다. 그러나 조직개편이 일어난 계기라는 점에서는 IMF요구라는 환경의존형 특성을 농후하게 갖고 있다고 하겠다.

2) 환경 분야

사회적으로 중요한 이슈가 되고, 마스크 등에서 문제를 거론함에 따라 정부 조직도 이에 맞게 개편되는 현상을 발견할 수 있다. 이것은 정부조직이 환경의 요구에 반응한다는 점에서 전형적인 환경의존모형이라고 하겠다. 물론 정책 추진의 내용으로 보면, 항상 관료들이 환경의 요구에 쫓겨서 하는 것은 아니다. 현실

은 일단 조직 확대가 이뤄지면 거꾸로 관료들이 이슈를 더 확대하고 새로운 인접 이슈를 발굴한다는 점에서 정부의도형으로 볼 수 있는 측면도 있다. 여기서 환경의존형으로 보는 주요 이유는 정부부처 내 어느 특정 부서에서 이런 문제를 이미 다루고 있음에도 불구하고, 부처급으로 승격시키는 것은 ‘정부가 이런 문제에 대해 중요하게 다루고 있다’는 메시지를 국민들에게 보내는 상징성을 중시하기 때문이다.

환경부의 기원을 찾아보면 1967년 보건사회부 환경위생과 공해계라고 하는 작은 조직이다. 이후에 조직이 점점 격상되어 1980년 환경청으로 격상되었고, 1990년 국무총리실 소속의 환경처로 설치되었다. 이 당시까지만 해도 환경 문제가 국내에서 심각하게 대두되기 이전이었으므로 주로 환경 문제에 대한 연구기능을 담당하였다. 이때까지는 관료팽창적 조직확대가 이뤄져 왔다고 하겠다.

그러나 국내에서도 급속한 산업화로 인한 환경 피해가 점차 심각한 사회문제로 대두되기 시작하였다. 더불어 1992년 브라질의 리우 회의에서 “기후변화에 관한 국제 연합 기본 협약”이 채택되어 환경문제에 대한 국제적 여론과 공동의 움직임이 구체화되기 시작하였다. 이러한 국내외적 환경의 압력이 거세어지면서 정부에서도 환경 문제와 관련하여 정책집행기능을 갖추어야 한다는 필요성이 제기되었고, 이에 따라 1994년에 환경부가 탄생하게 된다. 배타적인 조직영토가 없으면서도 참모적 행정기관이 계선적 행정기관으로 개편된 환경부의 경우는 국내외적으로 환경 문제에 대한 집행력의 중요성이 워낙 부각되었기 때문인 것으로 보인다.

3) 여성과 통일 분야

여성가족부의 기원은 정부수립 후 1955년까지 있었던 사회부 부녀국²⁸⁾이다. 이후 1983년 국무총리 산하 여성정책심의위원회, 1988년 정무 제 2장관실, 1998년에 대통령 직속의 여성특별위원회가 되었다. 남존민비의 전통이 있는 우리나라에서 상술한 바와 같이 역대정부에 여성 문제를 다룰 조직이 전혀 없었던 것은 아니지만, 그 실제 기능은 상징적 수준이었다고 봐야 할 것이다.

28) 사회부는 1948년 정부수립 직후 설립된 부처로서 노동·보건·후생·부녀문제에 관한 사무를 관장하였다. 그 중 부녀국은 지도과, 보호과의 2과 체제로 운영되었다.

그러한 상황 속에서 2001년 입법권과 준사법권을 갖춘 중앙부처로서 여성부가 신설된 것은 상당히 파격적인 조직개편이었다. 사실 여성 정책을 담당하는 중앙부처가 독립적으로 설치된 것은 전 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 것이다. 이는 정권 차원에서 여성이 유권자의 절반이라는 정치적 계산도 했을 것으로 보인다. 지속적으로 제기되는 여성부 폐지 논의에도 불구하고, 계속 생존하는 것은 바로 다음 선거 시 여성 표를 의식할 수밖에 없기 때문인 것으로 보인다.

여권의 신장으로 각종 여성단체의 활동이 활발해지고, 이들이 정치적인 수단을 활용하면서, 대통령후보들이 여성을 정치세력으로 인식하기 시작한 것이 바로 국내 정치적인 미시환경의 변화라고 할 수 있다. 여성들의 주권의식변화 자체보다는 정권들이 이러한 환경변화에 대한 ‘인식’을 한 것이 중요한 동기가 된 것이다.

여성부는 부처의 신설뿐만 아니라, 생존도 환경의존형으로 설명할 수 있다. 정권 입장에서 거시적·미시적 환경의 요구에 따라 조직을 개편하는 경우도 있고, 반대로 정권이 추진하려고 하는 조직개편의 방향과 내용이 환경과의 상호작용의 결과로 약화되거나 백지화되는 경우도 있는데, 이것은 모두 환경의존적 모형으로 볼 수 있다. 예를 들어, 2008년 이명박 정부가 들어설 때 부처 개편이 윤곽을 잡아가면서, “여성부의 기능은 전 부처에 다 있는 것”이라는 논리로 여성가족부와 보건복지부의 통폐합안이 유력하게 거론되었다.

그러나 여성단체에서 여성가족부 존치를 위한 서명운동을 하고 강력하게 폐지반대를 하였다. 전국 30개 여성단체로 구성된 ‘여성가족부 존치를 촉구하는 모임’에서는 ‘여성가족부 존치와 성평등사회 실현을 촉구하는 범시민 서명운동 선포 기자회견’을 개최하고, 여성권한척도가 선진국 수준으로 올라갈 때까지 여성가족부가 필요하다고 주장하였으며, 각 정당에서 여성가족부를 당론으로 채택할 것을 촉구하였다. 대통합민주신당과 민주노동당 여성 국회의원과 여성단체, 학계 여성인사들은 국회에서 기자회견을 통해 여성가족부 존치와 기능 강화를 주장했다. 여성가족부를 보건복지부로 통합한다는 것은 여성 정책의 후퇴를 의미한다며 인수위원회를 비난했다. 결국 정부조직 개편을 둘러싼 협상에서 정원 187명의 여성부가 극적으로 살아남게 되었고, 그 결과 작은 정부를 만들겠다는 정권의 취지에서 벗어났다는 비판을 받게 되었다.

같은 시기에 통일부도 비슷한 과정을 겪었다. 이명박 대통령 인수위의 조직 개편안에서 통일부가 폐지되는 것으로 거론되자, 민족화해협력범국민시민협의회 등 통일관련 시민단체와 일반시민사회단체, 민주노총 등이 반대를 하였다. 통일 관련 사회단체로는 민족화해협력범국민시민협의회, 경실련 통일협회 등이 통일정책이 민족적 논리보다는 외교적 논리에 따라 적용될 것이라는 비판을 하였으며, 참여연대, 한국여성단체연합, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주노총 등이 통일부의 폐지를 반대하였다. 이명박 당선자는 국회에서 통일부 등의 존폐문제로 국회 심의가 결렬되면서, 인수위원회가 확정하여 국무회의를 통과한 정부조직법 개정안이 국회통과가 어려워질지도 모른다는 우려를 하며 통합민주당과의 대표회동을 요청하였고, 신년기자회견에서도 여·야 정당에 대해 정부조직개편에 대한 초당적 협력을 부탁했다.

반면에, 노무현 대통령은 대통령 임기를 마치기 전에 새 정부에서 하고 있는 조직개편 작업에 대해 매우 못마땅해 하였다. 노무현 대통령이 주관한 국무회의에서는 이 개편안에 대하여 비판적 견해와 불만이 토로되었다. 특히 노무현 정부의 정치적 상징이라 할 수 있는 통일부와 여성부의 폐지 문제 등이 인수위의 방침으로 확정되었다. 당시 노무현 대통령은 정권 말임에도 불구하고 국무회의에서 이에 대한 거부권 행사를 시사한 바 있다. 그 이후 국회에서는 여·야간 협상을 진행하였는데, 남북관계의 특수성 등에 대한 주장으로 인해 외교부로 통합되지 않고 통일부가 존치되게 된다.

4) 식품안전 분야

1998년 3월 설치된 식약청은 기본적으로 관료들에 의한 조직신설이라고 볼 수 있다. 그러나 그 과정에는 환경의 요구를 관료들이 잘 활용했다는 것을 알 수 있다. 경제가 성장하고 국민들 생활수준이 높아지면서 배고픔은 더 이상 큰 사회적 이슈가 되지 않았다. 그 반면에 불량식품에 의해 충격적인 사건이 발생하면서, 국민들이 식품에 대해 불안해하고 있다. 새로운 사회문제를 해결하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있는데, 조직신설이라는 해결책을 찾은 것이다.

대표적으로 1980년대 후반 라면 쇼크를 불러왔던 ‘우지(牛脂) 파동’²⁹⁾을 시작

29) ‘우지(牛脂)파동’은 1980년대 후반 검찰에서 라면이 먹을 수 없는 공업용 우지로 생산됐

으로, 1995년에는 중국산 수입한약재의 유해물질 함유와 일명 ‘고름우유파동’³⁰⁾이 발생하자 정부와 당시 여당인 민자당은 식품의약품관리 기능의 대폭 강화 방안을 발표하기도 하였다.³¹⁾ 1996년에는 화학간장에 유해성 함유 물질이 들어가 있다는 한 시민단체의 발표에 맞서 주무부처인 보건복지부가 반박 결론을 제시하는 등 식품안전을 두고 의견을 달리하여 국민들에게 혼선을 가중시키기도 하였다.³²⁾ 이후에도 ‘분유발암물질파동’ 등이 이어지면서 국민들의 식생활 전반에 위기감을 고조시키는 사건이 연이어 발생하였다.

이에 따라 1996년 보건복지부 소속의 식품의약품안전본부가 발족하고 6개 지방식품안전청이 설립되었다. 기존에 관련 업무를 갖고 있던 국립보건원과 국립보건안전연구원³³⁾과 달리 식품의약품안전본부는 중앙 행정기구로서 식품 및 의약품의 안전관리 업무를 담당하게 된 첫 기관이었다. 당시 김양배 보건복지부 장관은 식품과 의약품 안전관리 체계를 일원화하기 위해 이들 기관을 설치한다고 말하면서, 이 기구를 이듬해 상반기까지 미국 식품의약품국(FDA)처럼 강력한 통제권을 갖는 독립된 정부의 외청으로 개편할 계획이라고 밝혔다³⁴⁾. 조직 신설과 함께 기존의 국립보건원 4개부를 식품의약품안전본부의 5개 안전평가실로, 국립보건안전원을 독성연구소로 개편했으며 1998년 식품의약품안전본부가 식품의약품안전청으로 승격되었다. 2009년에는 조직개편에 따라 국립독성과학원이 폐지되고 식품의약품안전평가원이 신설되었다.

다고 발표하며 라면업계에 대한 조사에 들어가 일반 국민들에게 큰 충격을 주었던 사건이다. 이는 1990년대 중반 법원에서 업계에 2심에서 무죄판결을 내리면서 라면업계의 손을 들어주었지만 당시 식품안전 행정에 일대 혼란을 일으켰던 큰 사건이었다.

30) 1995년 발생한 ‘고름우유파동’은 유방염을 앓고 있는 일부 젖소의 원유가 우유로 만들어지고 있다는 한 방송국의 보도로 인해 주목을 받게 된 사건이었으며, 이후 유가공업계는 1996년 ‘분유발암물질파동’도 겪게 된다. 특히 1996년의 ‘분유발암물질파동’은 보건복지부의 식품의약품안전본부의 조사로 알려지게 되었으며, 이후 정부에서 인체에 무해하다는 공식발표를 하여 일단락되었지만 이로 인해 국민들의 불신은 더욱 커지게 되었다고 할 수 있다.

31) 연합뉴스, “식품의약품관리청 권한 대폭 강화”(1995.11.30.)

32) 연합뉴스, “복지부·경실련 화학간장 유해성 첨예 대립”(1996.03.06.)

33) 1959년 중앙보건원 설립, 1963년 국립보건원으로 확대 개편, 1987년 국립보건안전연구원 설립

34) 한겨레 (1996.03.13.)

한편, 이 문제는 국제환경의 영향을 받은 것으로도 해석할 수 있다. 직접적인 압력은 없었지만, 유럽과 미국사이에 성장호르몬 주입 소고기 분쟁이 있었고, 그 과학적 근거를 중심으로 전문가중심의 논쟁이 WTO에 제소하는 등 갈등이 컸다 (Harvard University, 2002). 이러한 국제적 움직임을 전문가 및 일부관료들은 알고 있었으며, 식약청이라는 조직모형을 택한 것은 이들이 미국모형을 모방했다는 것을 의미한다. 식품안전문제가 국내에서 이슈가 된 것도 국제적 흐름과 같이 간 것이고, 그 해결책으로서 미국식 식약청 모델을 채택하게 된 것이다.

V. 종합과 이론화

정부 조직은 유기체와 같이 많은 변화를 겪는다. 본론에서 이런 정부 조직의 신설과 변화가 내부적 요인인가, 아니면 외부적 요인인가에 대해서 서술하였다. 이제 상술한 내용을 기초로 ‘과연 정부경쟁력을 높이기 위한 조직개편은 어떻게 해야하는가’라는 관점에서 이론화를 시도해보기로 한다. 정부경쟁력에는 정부조직을 효율적으로 해야 한다는 요건과 목표달성을 위한 추진력을 부여해야 한다는 요건이 동시에 요구된다.

우선 정부조직이 신제도주의에서 말하는 경로의존성이 있다고 보고, 과연 첫 단추는 잘 채워졌는가에 대해 논의해보기로 한다. 1948년 정부수립 시 형성된 11부(내무부, 외무부, 국방부, 재무부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부) 3처(총무처, 법제처, 기획처) 1실(공보실)이었다. 그 후 부처가 분화되는 과정을 보면 거의 모든 부처는 계수준 이상으로 그 원형이 이미 존재했다. 예컨대, 전술한 환경부 사례는 물론이고, 오늘날 전 세계적으로 거의 유일한 부처인 여성부의 원형도 1948년 정부 수립 당시 설치된 사회부 내 부녀국에서 찾을 수 있다. 따라서 한국 중앙행정 조직에서 과나 국 수준의 조직도 없이 무(無)에서 완전히 새로운 부처가 생긴 사례는 거의 찾아보기 어렵다. 이렇게 볼 때, 이 글에 논한 ‘조직신설’은 ‘조직확대’라고 봐야 더 정확한 표현이다. 한국행정의 조직개편에는 순수한 ‘신설’이나 ‘폐지’는 존재하지 않고, 확대·유지·축소(통합)만 존재한다고 봐야 할 것이다. 따라서 효율성이라는 측면에서 조직규모에 더욱 초점을 맞춰야 한다.

둘째로, 정부주도형인가, 혹은 환경의존형인가에 대한 기준에 관해서도 한국의 특수성을 발견할 수 있다. 조직개편에 있어서 ‘쓰레기통 모델(Garbage can Model)’이 그것이다. 관료팽창의 경향은 일반화 되어 있어서, 항상 더 추가적으로 설치해야 하는 기구에 대한 아이디어가 상존한다. 이것이 어떤 사건이나 환경적 요구와 만나면 조직 확대나 신설로 이어진다. 한편으로는 사회의 문제들이 부침하고, 다른 한편으로는 정부가 선도적으로 해야 할 기능을 담당할 조직신설이 필요하다는 관료들의 ‘아이디어’(즉, 해결책)가 흘러다니는데, 이런 것을 촉발시켜줄 계기가 필요한 것이다.³⁵⁾

이러한 이론적 배경하에, 이제 본문에서 기술한 조직의 개편의 원인에 대해 일반화를 시도해 보기로 한다.

첫째, 한국 행정조직은 기본적으로 (광의의) 정부의도형이었다고 설명할 수 있다. 의도형이라고 해서 항상 실질적으로 그 분야 행정을 강력히 추진하는 경우만 부처가 생긴 것은 아니다. 사회복지나 노동부의 예에서 볼 수 있는 바와 같이, 상징적이면서 미래준비형 조직신설도 있었다. 그러나 민주화가 진행되면서 정부이외의 행위자가 중요시되어 점차 환경의존형 조직변화 추세가 가미되고 있다.

정부의도형 조직개편으로 한국사회의 변화를 이끌었던 대표적인 조직개편은 1961년 경제기획원의 설립과 1994년 정통부의 설립이다. 또한 1977년 상공부의 동력국이 확대 개편된 동력자원부의 신설 및 1982년 체육부 조직의 신설도 정부 경쟁력을 높이는데 큰 기여를 한 획기적인 조직신설이다. 특히 경제기획원은 ‘원’이라는 특이한 형태의 조직유형을 산출하였고, ‘청’ 조직도 가지는 등 조직의 일

35) 한국교원대학의 신설을 예로 들 수 있다. 문교부내부에서는 특수한 교원양성대학교 설립 건의가 1978년에 있었고 1980년에 별도의 국립사범대학설립 건의가 있었다. 그런데 1980년 11월 누나의 심부름을 갔다 실종된 (장애인인) 이윤상 중학생을 유괴한 사람은 사건 발생 약 1년 후 서울대 체육교육과 출신인 그 학교 체육교사인 것으로 밝혀졌다. 교사들에 대한 신뢰가 높던 당시의 분위기에서는 온 국민을 충격에 빠뜨렸다. 신속히 재판이 진행되어 검거 후 약 1년 만에 사형이 집행되었다. 이 사건이 가져온 사회적 충격으로 인하여 기존에 국립대내에 사범대학의 정원이 교사수요보다 훨씬 많음에도 불구하고, 교사의 질을 높인다는 취지에서 한국교원대학이 신설된다. 정부 내에서는 항상 조직신설에 대한 아이디어 다니는데, 마치 엄청난 사건과 같은 환경의 기회가 다가오면 일시에 해결책을 만나는 것이다.

관성이 없었다. 그러나 정부의 자원을 경제성장에 집중하게 하여 정책의 일관성(Chibber, 2002)을 확보하는 중요한 역할을 한 예라고 할 수 있겠다.

둘째, 정부의도형은 정권의 필요성과 관료의 팽창 성향이라는 두 가지를 모두 포함하고 있다. 특히 관료팽창 경향은 새로운 조직을 신설할 때뿐만 아니라, 축소나 폐지위기에 있을 때 생존하는 메커니즘으로 작용하기도 한다. 비교적 환경과 유리된 상태에서 관료팽창으로 조직팽창이 된 대표적인 예는 과학기술분야이다. 물론 과학기술계의 압력 등 환경변화가 없었던 것은 아니지만, 고도의 전문적 지식과 국제적 연구동향을 파악해야 하는 과학기술분야는 관료들이 정책방향을 개발하고 이를 추진하는 조직의 필요성을 정당화하는데 비교적 용이하였다.

관료팽창의 경향으로, 정부부처의 수는 계속해서 늘어나는 경향이 있다. 이 이면에는 한번 설치된 조직은 관료들의 자리보존본능 때문에 비록 폐지위기가 와도 어떤 형태든 생존하게 만드는 방향으로 작동한다. 정부경쟁력을 높이기 위한 효율적인 조직관리를 위해서는 향후 이런 메커니즘에 대한 심층연구가 필요하다. 대체로 민주화 이전 시기는 경제팽창시기와 일치하기 때문에 이런 팽창과 확대의 기초를 유지할 수 있었다. 그러나 사회가 복잡해지고 정부가 다뤄야 하는 일은 많아짐에 따라 조직 확대의 원심력은 점점 커지는데 반해, 작고 효율적인 조직을 운영해야 한다는 구심력도 함께 작용하게 된다. 이 시기 이후에는 양자의 힘이 합치하는 차원에서 신설되는 부처와 폐지(즉, 기능은 ‘국’정도의 수준에서 유지하되 부처명은 사라짐)되는 부처가 생기게 된다.

이런 과정에서 기존에 팽창억제용으로 적용되던 정부조직의 원칙이 변화를 겪게 된다. 폐지된 부의 조직을 관할하는 차관을 두는 것이 대표적인 예이다. 즉, 2005년 재정경제부, 외교통상부, 산업자원부, 행정자치부의 4개 부처에 복수차관제가 도입된 것이다. 또한 각종 부처형 위원회가 설치된 것도 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 차관뿐만 아니라, 일단 이미 증가된 실·국·과장의 인력을 흡수하기 위해 그 이하의 직위도 융통성 있게 늘리는 제도 변화가 끊임없이 이뤄진다. 계선위주의 조직운동을 하던 것에서 심의관(국장급, 과장급)제도를 도입한 것, 1994년 국장급과 과장급에 복수직급제가 도입된 것, 2005년 특정 부처에만 한정되어 있던 ‘본부제’를 일반부처로 확대 도입한 것, 그리고 2008년 ‘실’장 밑에 복수이상의 국을 둔 것이 그 예이다. 이것은 결과적으로 조직의 고전원칙인 계선-

참모 분리의 원칙을 흐리게 하는 결과를 낳게 된다. 즉, 참모기관의 계선화가 생기게 된다(조석준·임도빈, 2010). 이 모두 정부경쟁력을 저하하는 요인이라고 볼 수 있다.

셋째, 외부환경변화가 이따금 환경의존형 조직개편을 가져왔다. 조직축소에 대한 사례는 부족하다. 그나마 1994년 경제기획원 폐지를 한 사례로 들 수 있다. 그렇게 막강하고 경제발전에 큰 공헌을 했던 조직이 환경 변화로 인해 계획기능이 무의미하게 되었다는 인식 하에 결국 폐지된 것이다. 그러나 실제로는 경제기획원은 기획관련 기능에만 변화를 겪었지, 다른 기능인 예산기능은 더욱 확대되고 그 권력은 더 커지는 과정을 겪는다. 즉, 오늘날에도 여전히 과거 경제기획원의 ‘영광’은 기획재정부로 계속되고 있다.

조직신설이라는 측면에서 환경의존형은 주로 환경, 여성, 통일, 식품안전 등 당시 사회적 이슈가 되는 부문에 대해서 잘 작동함을 알 수 있었다. 특히 선거 시 표를 의식하는 정치인들의 입장에서 작은 정부나 효율성의 가치는 등한시하는 경향이 있다. 이것은 국회와 행정부가 서로 다른 행정 가치를 추구함을 의미한다. 과거 입법과정에서 행정부가 주도하고 입법부는 거의 ‘통법부’ 역할을 했을 때에 비하여, 최근 입법부가 역할을 강화하면서 나타나는 현상이다. 현대 사회의 발전에 따른 사회적 요구를 받아들이는 식의 조직팽창인 환경의존형으로는 식약청의 신설이 대표적인 예이다. 세계화이후 국제적 환경의 변화에 맞게 국내환경이 변화할 때, 조직신설의 촉발제가 될 수 있다는 교훈을 준다.

넷째, 정부의도형이든, 환경의존형이든 간에 관계없이 각 부문별로 본다면, 자신의 조직을 최대한 확대시키려는 경향이 뚜렷하게 보인다. 오래된 부처들은 대부분 이전에 ‘과’ 수준에서 출발하여, 국으로 발전한 후, (처·청을 거치기도 하고) 부로 승격되는 경향이 있었다. 최근의 사회적 이슈를 통해 신설된 조직들은 모두 처, 위원회 등 다른 참모형 조직으로 시작되었다가, 환경의 압력을 받아 ‘부’의 형태로 변화하게 된다. 이러한 권력극대화의 경쟁은 결국 부총리급 부처로 하는 것이 최대의 성공작으로 여겨진다. 과거 성장기의 경제기획원, 노무현 정부 시 설치되었던 경제, 교육인적관리, 과학기술, 통일 부총리, 이명박 정부 시 재정경제 기능 등이 그 예이다. 일단 몸집을 불려놓아야 하겠다는 전략이 눈에 띈다.

하지만 실질적으로 그 조직의 규모나 주어진 권한 측면에서 반드시 그런 것이 아님에도 불구하고, ‘부’ 형태의 조직이 가장 선호되는 이유를 생각해 볼 필요가 있다. 이것은 국무위원이면서 법률안의 국회제출권을 가질 수 있다는 점이 가장 크게 작용한 것이 아닌가 생각한다. 동시에 사회적 이슈로 등장한 조직들은 ‘부’로 승격되면서 기획조정뿐만 아니라, 집행권까지 동시에 가질 수 있기 때문이다. 집행권은 예산을 더 가져올 수 있고, 조직을 확대할 수 있는 가능성도 열어 준다. 결국 정부조직 전체 차원에서 부의 숫자가 한없이 늘어날 수는 없기 때문에 ‘부’라는 한정된 자원을 가지고 각 부문별로 경쟁하는 경쟁모델이 되었다고 볼 수 있다. 전술한 부처조직 내의 ‘참모기관의 계선화’ 논리가 여기에도 응용될 수 있다.

이런 과정에서 정부는 그동안 많은 사회변화를 주도해 왔다. 발전론적 입장에서 보면, 지금까지 정부조직의 신설과 팽창은 크게 보면 무엇인가 긍정적 기여를 해 왔다고 볼 수 있다. 즉 조직개편의 동인이 환경이었는가, 조직이었는가에 관계없이 어떤 조직이 생기면 그동안 그것이 없었을 때 보다는 이전에 등한시했던 것을 이슈화하거나 해결하는 데 기여를 했다고 조심스럽게 평가할 수 있다. 문제는 이런 현상이 어느 시점에서는 관료팽창으로 인한 부정적 효과가 더 커질 수 있을 것이라는 점이다. 행정학적으로는 이런 우려를 불식하는 방안을 고민하고 제시하는 것이 큰 기여가 아닐까 한다.

향후 한국정부조직이 경쟁력을 제고하려면 정책문제를 가장 효과적(effective)이고, 효율적(efficient)으로 해결하는 형태가 되어야 한다. 그러나, 가장 명확한 추세는 관료팽창론으로 나타나고 있다. 그러므로 (물론 모든 경우가 그런 것은 아니지만) 관료팽창 경향을 최대한 억제하고, 꼭 필요한 조직만 남기면서 또한 적절한 규모로 유지해야 할 것이다. 그리고 이러한 가정 하에서 관료제가 행동하는 것은 그것이 처한 환경의 특성에 따라 달라질 것이다. 여기서 환경이란 국내 및 국제환경을 의미하고, 정권은 관료제가 복종해야 하는 정치체(분점정부가 아닐 때는 의회도 포함)를 의미한다. 이에 따라 상술한 내용을 유형화하면 다음의 표1과 같다.

〈표 1〉 환경유형에 따른 관료제의 대응성

		환경	
		강	약
정권	강	I. 약한 관료제	II. 정권주도형(엘리트모형)
	약	III. 환경주도형	IV. 강한 관료제

역사적으로 볼 때, II형에서 시작하여 점점 사안에 따라 I, III형으로 조직변화를 이뤄온 것이다. IV형은 아마 앞으로 작동할 가능성이 낮을 것이다. 문제는 I형이다. 환경도 강하게 작동하고, 정권도 이에 민감하게 대응할 정책사안의 경우, 관료팽창기제와 결합하여 조직이 팽창하는 문제가 생길 것이다. 이 경우 조직팽창을 억제하기는 어려울 것이고, 결국 비효율적인 조직이 될 것이 분명하다. 반면 같은 I형이지만, 관료제와는 반대의 힘이 작용할 때가 흥미로운 사례가 될 것이다.

어떻든 지금까지는 국가주도형 국가발전 과정에서 관료팽창의 경향이 제도화가 이뤄졌으므로 앞으로도 이런 추세는 계속 될 것이다.³⁶⁾ 정부의도형의 조직개편은 상대적 강도가 낮아지고, 환경의존적인 조직개편은 상대적으로 강화될 것이다. 그리고 효율적인 정부조직 유지라는 점은 불변의 가치로 남아있을 것이기 때문에, 그 시대적 상황에 따라 어느 기능이 강조되고 어느 기능이 덜 강조되느냐에 따라 부처 조직의 부침이 일어날 것이다. 이 과정에서 관료제의 사기와 동기는 약화된다(강신태, 2013:184). 따라서 앞으로 높은 정부경쟁력을 유지하는 정부조직을 갖기 위해서는 첫째, 어떻게 하면 관료들의 영향력을 억제하느냐와, 둘째, 조직 확대나 유지를 향한 부당한(?) 환경의 요구를 어떻게 대처하느냐가 중요한 과제로 남게 된다. 각종 전문분야의 학계도 이런 관료제팽창의 도구로 이용당하지 않도록 각고의 노력이 필요하다.

36) 박근혜 정부출범시 조직개편은 아직 평가적 의견을 내기에는 시기상조이므로 분석대상에 포함되지 않는다.

참고문헌

- 강신타. (1993). 조직개혁의 기본논리, 강신타·김광웅 편(1993). 「행정조직 개혁: 새 정부의 개편방안」, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소.
- _____. (1997). 한국예산론 연구사 서설. 정정길·이달곤 편(1997). 「한국행정의 연구」, 서울: 박영사.
- _____. (2013). 「행정사상과 연구의 논리」, 서울: 조명문화사
- 권혁주, (2007), 한국행정에서 사회적 평등과 발전, 「한국행정학보」 제41권 제3: 67~90
- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설·폐지·승계. 「한국행정학보」, 30(3): 35-51.
- 김근세·권순정. (2000), 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단에 관한 연구, 한국행정학보. 34권 1호, 59-81
- 김대규·윤석민. (2010). 방송위원회와 정보통신부의 통합 과정: 인사와 조직문화를 중심으로. 「한국방송학보」, 24(3): 50-97.
- 김신복. (2008). 교육정책, 「3. 공공정책, 한국행정 60년」. 법문사
- 김정수. (1994). 80년대 통신혁명의 지휘자: 오명론, pp. 244-281, 이종범 편(1994). 「전환시대의 행정가-한국형 지도자론」, 나남출판.
- 김정수. (2010). 「문화행정론」. 집문당.
- 김태은. (2009). 기술융합 하에서 규제조직 변화요인에 관한 연구: 방송·통신 융합 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 18(4): 59-90.
- 노화준·정홍익. (1981). 복지행정조직의 변천과 개편방안, 「행정논총」, 19(2): 2192-2216.
- 민진. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구: 한국의 중앙행정기관을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 17(2): 1-23.
- 박광무. (2010). 한국 문화정책론. 김영사.
- 박동서. (1995), “정부조직의 개편-1994년 12월”, 「행정논총」. 33(1):15-123
- 박병영. (2003). 1980년대 한국 개발국가의 변화와 지속: 산업정책 전략과 조직을 중심으로. 「동서연구」, 15(1): 31-61.

- 박수경. (1989). 정부관료제의 기능변화에 관한 연구: 경제기획원의 사례를 중심으로. 『研究論叢』, 17: 176-190.
- 박영기. (1987). 우리나라 정부조직의 변천에 관한 고찰. 『한국행정학보』, 21(1): 301-314
- 법무부사편찬위원회. (1988). 법무부사. 법무부.
- 안병철. (2006). 정부관료제 조직진화와 제도적 특성 - 정보통신부와 건설교통부조직의 비교연구. 『한국사회와 행정연구』, 17(3): 1-32.
- 양재진. (2008). 복지정책, 「3. 공공정책, 한국행정 60년」. 법문사.
- 유종해·유영옥. (1998). 『한국행정사』. 대영문화사.
- 윤상오. (2005). 정부부처간 정책경쟁에 관한 연구: 산업정보화정책 분야를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 16(2): 163-189.
- 이광희. (2008). 정책결정과 조정, 「2. 국정관리, 한국행정 60년」. 법문사.
- 이만희. (1993). 「EPB는 기적을 낳았는가? - 한국의 산업정책의 이상과 현실」. 해돋이.
- 이제민. (2008). 경제적 맥락(1) : 경제 성장과 정부의 역할, 「1. 배경과 맥락, 한국행정 60년」. 법문사.
- 이중범 편. (1994). 『전환시대의 행정가-한국형 지도자론』. 나남출판.
- 임도빈·이영진. (1995). 한국체육정책의 변화와 체육행정조직에 대한 서설적 연구. 『사회과학논총』, 6권 411-425.
- 임도빈. (2007). 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의: 정부개혁의 반성과 과제. 『한국행정학보』, 41(4): 41~65.
- 전영한·권태욱. (2008). 교육·환경행정조직, 「2. 국정관리, 한국행정 60년」. 법문사.
- 정재동·최용선. (2004). 진화와 합리성의 시각에서 본 정부관료제 - 행정자치부의 조직변천사를 중심으로. 『정부학연구』, 10(1): 50~85.
- 조대엽. (2002). 한국의 사회운동세대, 386. 사상 54: 125-147.
- 조석준. (1997). 한국행정조직론 제2판. 법문사.
- _____. (1998). 한국행정학. 박영사.
- 조석준·임도빈. (2010). 한국행정조직론. 법문사.
- 조성일·신재흡. (2005). 한국 교육행정발달사 탐구. 집문당.

- 주재현. (1998). 권위주의 체제하 한국 국가엘리트의 정책추진 동기와 학습효과에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 7(2): 289-310.
- 최장집. (2010). 민주화 이후의 민주주의. 후마니타스
- 한승준. (2010). 영화지원정책의 이데올로기 경향성 연구: 영화진흥위원회를 중심으로. 「행정논총」, 48(2): 309-337.
- 행정자치부. (1998a). 대한민국 정부조직개편사 上.
- _____. (1998b). 대한민국 정부조직개편사 下.
- 홍성걸. (2004). 과학기술 분야 정부조직개편. 한국행정학회 비정기학술발표논문집.
- 홍성만·염재호·최홍석. (2007). 한국 중앙재정기구의 형성과 변화과정: 미군정이후 조직적 기제의 기능변화를 중심으로. 「정부학연구」, 13(2): 251-288.
- 황인정 (1985). 행정과 경제개발. 서울대출판부
- Chackerian, Richard. (1996). Reorganization of State Governments:1990-1985. *JPART*, 6(1): 25-47.
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology* 107(4):951-989
- Choi, Byung-Sun,(2014), Managing Economic Policy and Coordination: A Saga of the Economic Planning Board, in H. Kwon and M.G. Koo(ed.), *The Korean Government and Public Policies in a Development Nexus*, Springer
- Ducheyne, Steffen. (2008). "J.S. Mill's Canons of Induction: From true causes to provisional ones". *History and Philosophy of Logic*, 29(4): 361-376.
- Garnett, James L. (1984). Why State Executive Reorganization Occur: Competing and Complementary Theoretical Perspective. In Robert Miewald and Michael Steinman (ed.), *Problems in Administrative Reform*, 197-221. Chicago: Nelson-Hall.
- _____. (1980). *Reorganizing State Government: The Executive Branch*. Boulder, Colo.: Westview.
- Havard University. (2002). Food Fight: The US, Europe, and Trade in Hormone-Treated Beef. Kennedy School of Government Case NR 14-02-1677.3
- Kaufman, Herbert. (1991). *Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment*, 2d ed. Chatham, N.J.: Chatham House.

- _____. (1978). Reflection of Administrative Reorganization. In Frederick S. Lane (ed.), *Current Issues in Public Administration*, 214-233. New York: St. Martin's Press.
- Lawrence, P.R., Lorsch, J.W., (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Boston, MA: Harvard University.
- Mansfield, Henry C. (1969). Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience. *Public Administration Review*, 29(4): 332-345.
- Minn, J. (2001). Of miracles and models: The rise and decline of the developmental state in South Korea. *Third World Quarterly*, 22(6): 1025-1043.
- Mosher, Frederick C. (1967). *Governmental Reorganization: Cases and Commentary*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Bureaucracy*. Chicago: Aldine/Atherton.
- Peters, G. (1994). *Government Reorganization: A Theoretical Analysis*, in Ali Farazmand ed. *Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society*. Westport, CT: Praeger. 105-124.
- Radin, Beryl A., and Hawley, Willis D. (1988). *The Politics of Federal Reorganization: Creating the U.S. Department of Education*. Pergamon: New York.
- Salamon, Lester M. (1981). The Question of Goals. In Szanton, Peter. (ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 58-84. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Seidman Harold. (1980). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.
- Szanton, Peter. (1981). So You Want to Reorganize the Government? In Szanton, Peter. (ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 1-21. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Taylor, F. W. (1911). *Principles of Scientific Management*. New York: Harper and Row.
- Thompson, J. D., (1967). *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- Timsit, G. (1987). *Administration et États: étude comparée*. Paris: PUF
- Van Riper, Paul. (1958). *History of the United States Civil Service*. Evanston, Ill.: Row, Peterson & Co.

Waldo Dwight. (1948). *The Administrative State*. New York: Knopf.

Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, Translated by A. M. Henderson & Talcott Parsons, Oxford University Press.

Weick, Karl E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*(2nd.). New York: Addison-Wesley.