

연구논문

국정의제의 변화와 정부조직개편에 대한 연구*

이 윤 경**
문 명 재***

- I. 서론
- II. 정부조직개편의 이론적 논의 및 선행연구
- III. 연구방법
- IV. 한국 역대 정부의 국정의제와 정부조직개편
- V. 결론

〈요약〉

본 연구의 목적은 각 정부의 국정의제와 정부조직개편의 상관성을 살펴보는 것이다. 대통령은 새로운 시대적 환경과 요구 그리고 대통령의 국정기조와 정책적 판단에 따라 국정의제를 설정한다. 국정의제를 추진하기 위하여 각 정부는 상징적 또는 실질적으로 새로운 정부조직을 신설하거나 구조적인 확대 또는 기능조정과 같은 정부조직개편을 중요한 수단으로 활용한다. 본 연구는 이승만 정부 이후부터 이명박 정부까지 주요 국정의제를 살펴보고 이를 정부조직개편 노력과 연계하여 분석하였다. 연구 결과 이승만 정부로부터 박정희 정부에 이르기까지 국정의제를 추진하기 위한 정부조직의 기본 골격은 대체적으로 갖추어졌으며, 전두환 정부 이후부터는 새로운 조직을 신설하기 보다는 조직의 위상을 격상하여 기능을 조정하거나 강화하는 등 기존 조직의 구조적 또는 기능적 조정을 통한 기구개편이 이루어졌음을 알 수 있다.

[주제어: 국정의제, 국정기조, 정부조직개편, 조직, 구조적 조정, 기능적 조정]

I. 서론

정부는 새로운 시대적 환경과 요구 그리고 대통령의 국정기조와 정책적 판단

* 본 논문은 2008년도 한국연구재단 중점연구소지원사업 <대통령리더십과 국가개혁(KRF-2008-411-J01601)>과제의 지원으로 쓰여진 논문입니다. 본 논문은 2010년 연세대학교 국가관리연구원 연례학술회의에서 발표된 논문을 수정한 것임을 밝힙니다.

** 연세대학교 행정학과 대학원 과정(yoonklee@yonsei.ac.kr)

*** 연세대학교 행정학과 교수(mjmoon@yonsei.ac.kr)

에 따라 국정외제를 달리 설정하고 그에 따라 구체적인 정책을 수립하고 집행한다. 정부조직, 특히 행정부의 조직은 대통령의 국정외제를 실현하는 중요한 통치 수단이며 추진체계이기 때문에 대통령은 설정한 국정외제를 성공적으로 수행하고 이에 대한 강력한 정치적 의지를 표방하기 위하여 때때로 정부조직개편을 수단으로 활용하기도 한다. 국정외제를 실현하기 위하여 관련기구를 새로이 설치하거나 기존 기구를 확대시키기도 하며 때로는 조직구조적인 신설이나 조정보다는 새로운 기능이나 권한을 추가하는 방법을 활용하기도 한다. 이러한 과정 속에서 우리나라는 정부 수립 이후 약 60년 동안 수십 차례의 정부조직법이나 개별법령을 개정하여 정부조직을 개편해왔다(이병태, 2001: 226).

또한 정부조직개편은 새 정부가 출범할 때 기존 정부와 차별화하고 새로운 정부의 정통성과 지지를 공고화하고, 특정한 행정 가치나 정부운영의 방향을 제시한다는 점에서 중요한 의미를 가진다(문명재, 2009: 24). 정부조직개편은 정치적으로는 정부의 개혁의지를 보여주는 상징적 의미가 있으며, 행정적으로는 행정개혁의 방향과 내용을 암시하는 출발점으로도 볼 수 있다(민진, 2008).

기존의 정부조직개편 연구는 대부분 조직개편의 내용을 기술함에 있어서 환경적 변수를 분석하거나 조직개편의 목적을 정치적 목적과 행정적 목적으로 대분해 설명하고자 하였다. 특히 국정철학의 상징성 확보, 정치적 정당성 확보와 관료에 대한 통제, 정치적 위기를 돌파할 기회 추구, 정부와 시장의 역할 분담 등의 정치적 목적과 정부기능 재분류를 통한 효율성과 생산성 증대, 정부의 자율성과 책임성 증대, 정부의 투명성 제고 등의 행정적 목적을 조직개편의 주요 동인으로 제시하고 있다(최병선, 1993; 문명재, 2009: 25). 그러나 정부의 국정외제와 국정기조의 설정에 관한 논의와 정부의 조직개편에 관한 논의를 직접적으로 연계하여 살펴보려는 노력은 상대적으로 미흡하였다. 특히 대통령의 정책외지인 국정외제가 조직개편에 반영되어 추진된 정부별 사례들에 대한 통시적인 연구나 국정외제와 조직개편 간의 상관성에 관한 뚜렷한 연구도 체계적으로 수행되지 못하였다.

이에 본 연구는 정부조직개편 현황에 대한 기술적 연구에서 벗어나 국정외제에 따라 정부조직개편의 방향이 어떻게 변화하였는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 대한민국 건국 이후 각 정부별로 대통령이 제시한 주요 국정외제는 무엇이

었으며, 그 국정의를 수행하기 위하여 구체적으로 어떠한 조직개편 노력이 있었으며 그 내용과 특징은 무엇인지를 살펴보고, 국정의제와 정부조직개편 간의 상관성에 대해 고찰해보고자 한다.

II. 정부조직개편의 이론적 논의 및 선행연구

정부조직개편은 조직의 변화를 야기하는 일종의 행정개혁이다. 정부조직개편의 목적은 크게 행정적 목적과 정치적 목적으로 구분된다(최병선, 1993; 정진우, 2000; 문명재, 2009). 이에 대해 최병선(1993)은 행정학적 측면의 조직개편이 공식적·비공식적 법규 및 조직규범, 행정절차, 관행, 매물비용 등으로 야기된 조직의 관료적 경직성을 해소하여 조직의 신축성을 높이고 부처 간 협력을 확보할 수 있으며, 정치학적 측면의 조직개편은 부처 산하의 이해관계집단의 성격 및 영향력의 변화, 의회의 관련 상임위원회 구성의 변화 등에 호응함으로써 행정의 민주성, 형평성, 대응성, 정치적 상징성을 제고할 수 있다고 보았다. 특히 Peters(2004)는 기존의 정부조직개편에 대한 이론적 접근으로 목적모형, 환경의존모형, 제도적 모형을 제시하였는데, 여기서 목적모형에 따르면 자율적 행위자가 특정 목적과 의도를 가지고 조직의 구조와 절차를 변화시킨다고 한다(김근세 외, 1996; 문명재, 2009). 여기에는 정치학적 접근이 포함되는데, 이는 정부조직개편이 정치과정 속에서 나타난 특정한 선거공약에 대한 실천이나 정치 이데올로기의 구현과 연결된다(윤창근, 2008). 정부의 최고정책결정자인 대통령은 능동적으로 문제를 정의하고 목표를 설정하며 문제해결을 위해 우선순위를 결정하는 적극적인 역할을 한다(한중기, 2010: 재인용).

우리나라는 강한 대통령제에 의하여 행정부 우위의 모습을 보이고 있다. 이는 대통령중심제 국가인 한국에서 대통령은 국가원수이자 정부수반으로서 헌법적으로 막대한 권한과 책임을 부여받았으며 그 외에도 개인적 권력집중을 위한 권위주의적 국정운영을 통하여 초대통령주의(super-presidentialism)를 구축해왔기 때문이다(함성득, 2010). 이 과정에서 대통령은 국정의제에 대한 호응과 옹호 그리고 지지를 이끌어기 위한 정치 전략을 사용하며, 이러한 국정의제를 실행할 실제 기구를 편제

하는데 막대한 영향력을 행사해왔다(한종기, 2010; 박명림, 2008: 436).

그동안 여러 학자들은 정부조직개편에 대하여 다양한 연구를 활발하게 수행해왔다. 김근세 외(1996)는 정부조직이 신설, 폐지, 승계의 유형으로 변화한다고 보아 정부조직개편을 유형화하였으며, 이창원 외(2009)는 정부조직개편의 현황을 살펴보고 평가를 제시하며 각 정부별로 조직변화에 어떠한 특성을 보였는지 분석하였다. 정의창(2006)은 역사제도주의적 접근법으로 제도적 맥락과 행위자 간의 상호작용이 김대중 정부의 정부조직개편에 미친 요인을 설명하고자 하였고, 민진(2008)은 이명박 정부의 조직개편에서의 참여자, 과정, 내용에 대하여 사례연구를 실시하였으며, 박수경 외(2009)는 이명박 정부의 조직개편을 내용과 특징, 변화의 요인으로 분석하여 정부개혁의 타당성과 실현가능성을 설명하였다. 오석홍(1997)은 역대 중앙정부 행정기구의 변천을 개관하였으며, 이병태(2001)는 정부조직개편을 시대별, 공화국별, 요인별, 유형별, 기능별 기준에 따라 분석하였다. 또한 김연수 외(2007)는 조직과 인력 변화의 패턴을 경로의존 개념을 통해 분석하였으며, 문명재(2009)는 정부조직개편의 유형 분석을 통해 정부조직개편의 법칙성을 살펴보고 조직개편이 정치주기에 따라 이루어짐을 밝혔다. 이를 대별해보면 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 정부조직개편 선행연구

연구 분류	연구자(연도)	중요 연구 결과
정부조직개편 유형화 연구	김근세·최도림 (1996)	- 1945-1987년 동안의 우리나라 정부조직개편을 분석하여 정부조직의 변화유형을 신설, 폐지, 승계로 분류함. - 분석 결과 정부조직변화는 승계가 많았으며, 행정환경에 따라 정부조직이 변화하는 것을 밝힘.
	민진 (2006)	- 대한민국 정부설립부터 김대중 정부까지의 정부조직 수명과 변동 유형을 분석함.
정부조직개편 실태 연구	이창원·임영제 (2009)	- 문민정부부터 이명박 정부까지 정부조직 현황 및 조직변화의 특성을 분석하고 민주화 이후 정부조직개편에 대한 평가를 제시하였음. - 연구 결과 작은 정부 실현 측면에서 문민정부와 이명박 정부가 유사하고 국민의 정부와 참여정부는 정부규모 감축에 큰 관심이 없었음을 밝힘.
정부조직개편 특정 정부 사례 연구	정의창 (2006)	- 김대중 정부를 대상으로 역사제도주의적 접근법으로 제도적 맥락과 행위자 간의 상호작용이 정부조직개편에 영향을 미친 요인을 설명함.

정부조직개편 변천과정 연구		- 연구 결과 행위자들에 대한 제약으로 작용한 정치제도가 정부조직변화를 결정하는 핵심적 요인임을 밝힘.
	민진 (2008)	- 이명박 정부 정부조직개편의 참여자, 과정, 내용에 대하여 사례연구를 시행함.
	박수경·문인규 (2009)	- 이명박 정부의 조직개편 현상을 개편내용과 특징, 변화의 요인을 분석함으로써 정부개혁의 타당성과 실현가능성을 설명함.
	오석홍 (1997)	- 갑오경장부터 김영삼 정부까지 중앙정부 행정기구의 변천사를 개관함.
	이병태 (2001)	- 정부수립부터 김대중 정부까지 연대별, 공화국별, 요인별, 유형별, 기능별 기준에 따라 정부조직개편의 성격을 시대별로 분석함.
	김연수·이명석 (2007)	- 김영삼 정부부터 노무현 정부까지의 행정개혁 중 조직과 인력 변화의 패턴을 경로의존 개념에 입각해 분석함. - 작은 정부라는 개혁이념에 근거한 행정개혁이 초기에 일시적인 축소지향성을 보이지만, 장기적으로 확대지향적인 추세를 보인다는 것을 밝힘.
	문명재 (2009)	- 정치주기에 따른 정부조직개편의 법치성을 전두환 정부 이후 실시된 정부조직개편의 유형분석을 통해 살펴보았음. - 연구 결과 정권이 연장되지 않고 새로운 정권으로 교체될 경우, 새 정부는 분화의 원리보다 통합의 원리를 적용하여 기존 정부와의 차별화를 도모하고 관료에 대한 통제력을 강화하는 경우가 많음을 밝힘. - 또한 조직개편은 정치주기에 따라 반복적으로 나타나는 정치적·행정적 행위임을 밝힘.

위에서 살펴본 바와 같이 정부조직개편에 관한 선행연구들은 대부분 특정한 이론을 바탕으로 정부조직개편을 유형화하거나(김근세 외, 1996; 민진, 2006), 정부조직개편의 실태 및 특정 정부의 조직개편 사례를 연구하거나(정의창, 2006; 민진, 2008; 박수경 외, 2009; 이창원 외, 2009), 분석 범위를 광범위하게 하여 정부조직개편의 변천과정을 살펴보는 연구(오석홍, 1997; 이병태, 2001; 김연수 외, 2007; 문명재, 2009)에 국한되어 있는 것을 볼 수 있다. 김근세 외(1996)는 1945년부터 1987년까지 우리나라 정부조직개편에서 각 정부별로 신설 및 폐지, 또는 승계되는 양상이 어떻게 나타났는지에 대해 통시적으로 연구를 진척시켰다는 점에서 정부조직개편 연구에 대한 기여가 크다. 그러나 정부조직개편이 국정의제와 연관되어 이루어지는 측면이 있음에도 불구하고 국정의제의 변화와 연관지어 정부조직개편을 통시적으로 분석하는 연구는 미흡했다. 따라서 본 연구는 국정의제

의 변화에 따라 각 정부별로 정부조직개편이 달라지는 양상을 본다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다고 보인다.

III. 연구방법

대통령을 중심으로 행정부가 중요한 국정외제를 형성하면 이를 실현하기 위하여 국정외제를 반영한 구체적인 정책을 추진하게 된다. 정부는 관련 정책을 효율적으로 집행하기 위하여 기존의 조직을 그대로 이용하거나 새롭게 정부조직을 신설하기도 한다. 기존 조직을 그대로 이용할 경우 새로운 기능을 추가하거나 예산과 권한을 확대하기도 한다. 정부조직개편에는 크게 구조적 조직개편과 기능적 조직개편이 있다. 구조적 조직개편은 기존에 없던 새로운 조직이 신설되거나, 조직의 이름을 개칭, 또는 조직의 지위가 상위로 격상되는 것, 통폐합, 그리고 개편 후 강화 및 축소되는 것을 포함한다. 기능적인 조직개편은 기존의 조직에 필요한 새로운 기능을 추가하거나, 기능을 축소하거나, 조직에 새로운 권한을 부여하거나, 타 부처로 기능을 이관하는 것을 포함한다. 정부는 때때로 이러한 정부조직의 구조적 변화나 기능적 변화를 통하여 국정외제를 성공적으로 수행하고자 한다.

각 정부의 국정외제의 변화에 따른 조직개편의 상관성을 분석하기 위하여 본 연구는 정부 수립 이후 이승만 정부, 박정희 정부, 전두환 정부, 노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 그리고 이명박 정부의 정부조직개편을 주요 분석대상으로 포함하였다. 분석대상에서 윤보선 정부와 최규하 정부를 제외한 이유는 이들 정부가 정부 수립 이후 우리나라 정부의 변천에서 차지하는 비중이 상대적으로 크지 않을 뿐만 아니라 임기 또한 짧기 때문에 본 연구의 목적에 적합하지 않다고 판단하였기 때문이다. 또한 정부조직개편의 범위를 원, 부, 처, 청의 개편에 한정하여 살펴보도록 한다. 다만 기능적인 조직개편에 한해서 하위 조직의 개편 내용을 포함한다.

본 연구를 위해 먼저 각 정부별 국정외제가 무엇인지를 살펴보았다. 이를 위해 대통령의 취임사와 후보공약, 국정지표와 정부목표를 중심으로 보며, 정치경제적 상황을 파악하기 위해 정부별로 주요사건이나 주요 정책사항을 조사하였다.

우선 취임사는 임기 동안 대통령으로서의 소신과 각오 및 자신의 통치철학을 제시한 중요 자료이다(장연수, 2001: 61). 즉 취임사는 대통령으로서 처음이자 가장 중요한 연설이며 국정철학과 국민에 대한 약속이 담겨 있으므로(함성득, 2001: 94), 본 연구에서는 취임사에서 특정 단어의 빈도수를 측정하여 대통령의 의지를 분석한 후 국정의제의 선정에 활용하였다. 여기서 특정 단어는 대통령 취임사에 관한 기존의 연구들(진희관, 1998; 함성득, 2001; 박성문, 2006; 이종수, 2010)을 참고하여 선택하였다. 도출된 특정 단어들을 분야별로 재분류하였고, 한 대통령이 여러 번 취임한 경우 동일한 단어들로 내용분석을 하였다. 따라서 어떤 단어는 빈도가 없기도 하다.

국정운영과정에서 표현되는 대통령의 정책의지는 후보시기에 표현한 대선공약과 연계되어 지속적으로 표현된다(장연수, 2001: 62). 공약 외에도 대통령이 제시하는 국정지표와 정부목표도 각 정부의 국정의제와 밀접하게 연계된다고 보아, 각 정부의 국정의제를 파악하는데 활용하였다.

또한 정부별로 나타난 주요사건이나 주요 정책사항과 조직개편 내용에 대한 자료는 각 정부의 국정의제를 뚜렷하고 세밀하게 나타낸다고 할 수 있다. 한편 조직개편 관련 자료¹⁾는 정부자료와 논문, 단행본의 문헌에서 수집하여 분석하였고, 이들 중 선정된 국정의제와 관련된 조직개편만을 발췌하였다. 이는 의제가 형성되면 그것이 정책으로 이어지고, 정책을 수행하기 위해 정부 조직이 재편되기 때문이다. 따라서 각 의제에 따라 어떠한 정책이 집행되었고 이를 수행하기 위해 어떠한 조직이 신설되고 확대되었는지를 살펴보았다. 또한 기존 조직이 격상되거나 추가 기능이나 권한이 부여되었는지도 살펴보았다. 마지막으로 이렇게 파악된 각 정부별 국정의제와 조직개편 간에 어떤 상관성이 존재하는지 분석하였다.

1) 국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지 [온라인] 2011년 3월 [인용일자: 2011. 3. 28].

IV. 한국 역대 정부의 국정외제와 정부조직개편

1. 이승만 정부(1948~1960)의 국정외제와 정부조직개편

1) 이승만 정부의 국정외제

일본의 식민지에서 해방된 이승만 정부의 과제는 자주적이고 독립적인 근대 국가의 건설이었다. 한국전쟁이 일어나게 되자, 전쟁수행 및 통일이 국정외제로 부상하게 되었고, 전후에는 전후복구 및 사회 질서의 확립으로 국정외제의 초점이 옮겨졌다. 이승만 정부의 국정외제를 구체적으로 파악하기 위해 먼저 이승만 대통령의 취임사를 살펴보았다. 취임사를 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과는 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 이승만 대통령 취임사

	분야	특정 단어
제1대 이승만 대통령 취임사 (1948. 7. 24.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	전쟁0, 국방0, 안보0, 국군0, 환난0, 남북2, 통일2, 반공0, 공산6 , 일본0, 일제0, 미국0, 원조0, 우방4 , 세계6, 국제1
	국내정치 (분야②)	질서0, 계획0, 수립1 , 치안0, 헌법2 , 법1, 선거3 , 민주2, 자유2, 주권0, 조직5 , 정부조직2
	경제(분야③)	경제1, 기업0, 건설1, 발전0, 생산0
	사회(분야④)	복리1, 교육0
제2대 이승만 대통령 취임사 (1952. 8. 15.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	전쟁9 , 국방1 , 안보0, 국군2 , 군11 , 환난1 , 남북0, 통일6 , 반공1, 공산6 , 일본1, 일제1, 미국1, 원조1 , 우방2, 세계15 , 국제2
	국내정치 (분야②)	질서0, 계획1, 수립0, 치안0, 헌법0, 선거1, 민주7 , 자유14 , 주권0, 조직0, 정부조직0
	경제(분야③)	경제0, 기업0, 건설1, 발전0, 생산2
	사회(분야④)	복리0, 교육0
제3대 이승만 대통령 취임사 (1956. 8. 15.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	전쟁4, 국방0, 안보0, 국군1, 환난0, 남북0, 통일3, 반공0, 공산4, 일본4 , 일제0, 미국3 , 원조1 , 우방0, 세계4, 국제2
	국내정치 (분야②)	질서0, 계획4 , 수립0, 치안0, 헌법0, 선거1, 민주2, 자유4, 주권1 , 조직2, 정부조직0
	경제(분야③)	경제6 , 기업2 , 건설0, 발전4 , 생산6
	사회(분야④)	복리3 , 교육3

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석은 특정 단어의 빈도와 빈도의 변화를 보여준다(굵게 표시된 단어). 같은 단어라도 시기별로 다른 빈도수를 보인다. 제1대 취임사 때는 해방 직후 국가의 모습을 갖추는 것이 최우선이었기 때문에 국방, 안보, 통일, 외교 분야와 국내정치 분야의 단어 빈도수가 높았으며, 특히 ‘헌법’이 2번, ‘선거’가 3번, ‘조직’이 5번, ‘정부조직’이 2번 등장하였다. 제2대 취임사 때는 한국전쟁 시기였기 때문에 국방, 안보, 통일 분야와 국내정치 분야에 해당하는 단어 빈도수가 높았다. 특히 단어 ‘세계’가 15번, ‘자유’가 14번 나오는 것은 한국전쟁이 냉전의 대리전 성격이 강했음을 보여준다. 제3대 취임사 때는 한국전쟁이 끝난 시점이었기 때문에 전후재건이 중요해져 경제 분야와 사회 분야의 단어 빈도수가 많아진다. 특히 사회 분야에 해당하는 ‘복리’와 ‘교육’이라는 단어가 등장하게 된다. 이상과 같이 취임사에 나타난 이승만 정부의 주요 국정의제를 요약하면 앞서 언급한 바와 같이 국가건설, 전쟁수행과 반공, 그리고 경제안정 및 전후 복구로 대별된다.

2) 이승만 정부의 국정의제와 정부조직개편

(1) 국가건설

좌우익의 대립, 사회이익들의 충돌이라는 시대적 환경 하에서 국가의 체제 구축은 이승만 정부의 당면 과제였다. 이승만 정부는 현대적인 행정체제와 독립 국가의 모습을 갖추고 체제정비를 하기 위해 1948년 7월 17일에 정부조직법의 제정·공포를 통해 11부 4처의 중앙행정기구를 신설하였다(박수경, 2006). 이승만 정부는 국가건설이라는 국정의제에 따라 범통유지기구인 외무, 국방, 내무 등의 기구를 경제 및 사회관계 기구보다 우선시하였다. 따라서 정부가 작고 그 기능 또한 약하여, 경제안정이나 산업화를 적극적으로 추진하지 못하였다. 또한 미군정에 의해 도입되었던 위원회에 의한 조정제도 및 참모조직을 대폭 통합하여 축소시켰다. 이와 같이 이승만 정부의 조직개편의 목적은 정부조직 자체를 관리하는 것이었으며 이를 통해 국가건설의 초석을 다지고자 하였다.

이승만 정부가 신설한 주요 정부기구를 살펴보면 다음과 같다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 외교업무의 외무부, 법무행정의 법무부와 더불어, 검찰청법에 따라 수사를 위한 대검찰청이 설립되었다. 지방행정 및 재난관리를 위한 내무부를 설립하고, 사무를 관장하는 총무처를 1955년에 인사, 기획,

법제의 행정 기능을 통합하여 국무원사무국으로 개편하였다. 한편 제헌헌법에 명시되었던 심계원이 1948년 12월에 설립되어 국가의 재정 업무를 수행하였다.

홍보, 언론을 위한 공보처가 1956년에 폐지되었고 이때 문화행정 업무가 모두 문교부 문화국으로 이관되었다(한국행정연구원, 2008a: 169). 문교부는 교육업무를 수행하였다. 이승만 정부는 사회복지, 보건, 노동, 문화 등의 영역에 대한 정부조직의 성장을 제한하였는데(한국행정연구원, 2008a: 168), 이는 이승만 정부가 국가건설을 국가의 최우선 목표로 하였기 때문이다. 후생, 노동 업무의 사회부는 1955년에 보건부와 통합하여 보건사회부로 개편되었는데 이는 행정의 간소화를 위한 것이었다. 국민보건을 위한 보건부는 1949년에 사회부에서 보건 관련 기능을 분리하여 신설되었다.

(2) 전쟁수행과 반공

외무부와 국방업무 및 전쟁수행을 위한 국방부는 국가건설 초기 및 한국전쟁 동안 그 중대성이 커졌다. 1948년 국군조직법의 공포로 종래의 통위부가 국방부로 개편되었고, 국방경비대는 국군으로 편성되어 육군 본부와 해군 본부가 설치되었다. 1949년에 해병대가 설치되고, 육군에 예속되었던 공군이 독립하였다(안해균, 1986: 52). 한국의 병무행정은 정부수립 직후 국방부 소속이었고, 1949년 육군 본부 하로 이관되었다. 한국전쟁 때에는 징집은 국방부, 소집은 내무부 소관이였다. 1954년에는 다시 병무행정이 국방부 하로 이관되었다. 한국전쟁 기간에는 부처급 이상의 조직개편이 거의 없었는데, 이는 조직개편의 필요성이 없어서라기보다는 전쟁 중이라는 상황 하에서 조직개편을 굳이 하지 않은 것이다.

(3) 경제안정 및 전후 복구

법통유지기구인 외무, 국방, 내무 등의 기구를 경제 기구보다 우선시하며 경제 영역에 대한 정부조직의 성장을 제한하던 이승만 정부는 전후 복구와 미국의 대한 원조감소에 대해 대응할 필요가 있었다. 한국전쟁 이후인 1955년 2월 7일에 정부조직법을 개정하여 국가조직을 12부 2실 3청으로 전면 개편했는데, 이는 대통령 중심의 권력체제를 강화하고 한국전쟁 이후 파폐해진 경제를 부흥시키기 위해서였다.

관련 조직개편 내용을 살펴보면 다음과 같다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 금융 및 정부회계를 위해 1948년에 정부조직법에 따라 재무부와 기획처가 신설되었다. 이 중 기획처는 경제계획을 총괄하고 경제정책을 입안하고 조정하는 기구로서 물가를 통제하고 물자를 동원하는 임무를 맡았다. 그러나 기획처장이 차관급이어서 실제로 정부조직과 경제정책을 총괄할 수가 없어 기획처가 제대로 기능하기 어려웠다. 이에 중앙계획기구의 설치로 경제구조에 국가의 개입을 강화해야할 필요성이 제기되다가, 1955년에 미국의 원조 및 배분을 용이하게 하기 위해 미국이 원조기구 신설을 한국 정부에 요청한 일을 계기로 부흥부가 설립되었다. 이 부흥부는 경제 재건을 목적으로 경제문제를 총괄하고 기획할 중앙계획기구가 되었다. 기존의 기획처는 전시 인플레이션으로 기획처의 경제계획 수립기능이 크게 약화되어 있었기 때문에 기획처를 대신할 새로운 국가계획기구로 부흥부가 등장한 것이었고, 1961년 5월에 건설부로 변경될 때까지 기구는 유지되었다. <표 3>은 기획처와 부흥부의 조직을 비교해 보여주고 있다.

〈표 3〉 기획처와 부흥부 조직 비교

기획처(1948. 11. 4.)	부흥부(1955. 2. 17.)	변경 내용
경제계획국	기획국	경제계획국과 물가계획국 통합
물가계획국		
물동계획국	조정국	물동계획국에서 명칭 변경
예산국	폐지	재무부로 이관
외자구매처	외자청 (부흥부 소속 외청)	외자구매처는 대통령 직속기관, 임시외자관리청은 국무총리 소속기관이었음.
임시외자관리청		

자료: 박태균 외, 2010: 53

이승만 정부는 1949년에 농지개혁법을 실시하여 토지개혁을 시행하였고, 원자력원을 설치하였으며, 외자의 처리를 위해 대통령 직속 하에 외자 구매처를 신설하여 일본인 재산도 관리하였다. 1955년에 교통부 해운국과 상공부 수산국을 통합한 해무청은 1961년에 폐지된다. 또한 이승만 정부는 전후 복구를 위하여 경제개발3개년계획을 추진하였다. 이와 같이 국가 건설과 전쟁 수행 및 전후 복구에 매달린 이승만 정부는 경제 부문에서는 별다른 성과가 없었지만, 이후 박정희 제1기 정부가 1960년대에 정부역량을 경제성장에 집중하게 되는 계기가 된다.

2. 박정희 제1기 정부(1961~1971)의 국정외제와 정부조직개편

1) 박정희 제1기 정부의 국정외제

군사정권인 박정희 정부는 이승만 정부가 구축한 국가 체제를 기반으로 경제 건설과 산업화를 적극적으로 추진하였다. 경제 발전이라는 가시적 목표를 관료제란 체계를 통해 이루려고 했던 박정희 정부의 의지는 중앙집권의 강화를 가져왔다. 제5대, 제6대, 제7대 박정희 대통령의 취임사들을 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과는 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 제1기 박정희 대통령 취임사

	분야	특정 단어
제5대 박정희 대통령 취임사 (1963. 12. 17.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보0, 전쟁0, 동란1, 반공1 , 공산3, 북한1, 북괴0, 남북0, 통일1, 국력0, 국제0
	국내정치 (분야②)	질서4 , 민주4, 민주주의6, 독재3 , 혁명9 , 피3 , 부패3, 부정2, 변영4 , 민족13 , 질서4
	경제 (분야③)	경제6, 근대화2, 발전2, 개발1, 건설5, 산업0, 산업화0, 공업0, 수출0
	사회 (분야④)	복지1, 형평1
제6대 박정희 대통령 취임사 (1967. 7. 1.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보0, 전쟁0, 동란0, 반공0, 공산4 , 북한2 , 북괴0, 남북1, 통일7, 국력0, 국제0
	국내정치 (분야②)	질서2, 민주11 , 민주주의8 , 독재0, 혁명0, 피1, 부패4 , 부정5 , 변영3, 민족9, 질서2
	경제 (분야③)	경제8 , 근대화6 , 발전3, 개발1, 건설6 , 산업1, 산업화0, 공업6 , 수출0
	사회 (분야④)	복지2 , 형평0
제7대 박정희 대통령 취임사 (1971. 7. 1.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보2 , 전쟁1, 동란0, 반공0, 공산1, 북한0, 북괴1 , 남북1, 통일8 , 국력5 , 국제1
	국내정치 (분야②)	질서1, 민주7, 민주주의2, 독재0, 혁명2, 피2, 부패0, 부정1, 변영3, 민족7, 질서2
	경제 (분야③)	경제3, 근대화2, 발전6 , 개발4 , 건설2, 산업1, 산업화1 , 공업1, 수출2
	사회 (분야④)	복지1, 형평0

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다 (굵게 표시된 단어). 같은 단어라도 시기별로 다른 빈도수를 보인다. 제5대 취임사 때는 국내정치 분야의 단어 빈도수가 높았는데, 특히 박정희 정부는 군사정부

였기 때문에 ‘독재’, ‘혁명’, ‘파’라는 단어가 많이 나타난다. 제6대 취임사 때는 반공과 민주주의, 부정부패, 경제발전에 관심을 가지게 되면서 상대적으로 국내 정치 분야와 경제 분야의 단어 빈도수가 높았다. 또한 조국근대화를 추구하면서 취임사에 ‘근대화’라는 단어도 6번 등장한다. 제7대 취임사 때는 적극적으로 경제발전을 추구하면서 국가 안보에 관심을 기울임으로써 국방, 안보, 통일, 외교 분야와 경제 분야의 단어 빈도수가 높다. ‘통일’이 8번, ‘국력’이 5번 나타나며, ‘발전’이 6번, ‘개발’이 4번 나타난다. 이를 통해 유신 이전 박정희 정부의 주요 국정의제를 살펴보면, 경제발전, 조국 근대화, 국가 안보와 반공, 그리고 중앙집권체제 강화와 사회질서 안정으로 대별된다.

2) 박정희 제1기 정부의 국정의제와 정부조직개편

(1) 경제발전

박정희 제1기 정부는 빈곤의 퇴치와 경제발전이라는 사회적 환경에 부응해 원료제, 국가 계획경제, 효율성과 능률을 강조하며 중앙집권의 강화를 통한 고성장을 추구하였다. 1963년 이전의 박정희 정부는 국가재건최고회의를 설치하여 입법, 사법, 행정을 운영하였고(행정안전부, 2008), 이때 정부조직법을 12차례나 개정하였다. 이는 국민이나 공무원으로부터의 개혁 요구보다는 가시적 성과를 추구했던 박정희 정부의 의지에 기인한 것이었다. 이때의 조직개편의 주목적은 정부조직관리, 산업발전, 국가 주도의 경제를 통한 산업기반 시설 확충과 중화학 공업 육성이었다. 즉 환경, 보건, 복지 같은 민주적, 배분적 가치보다는 능률적, 성장적 경제기능이 중시되었다.

1961년 10월 2일의 조직개편으로 2원 12부 1처 5청이 구성되었는데 이는 12차례의 개정 중 가장 큰 것이었다. 이 조직개편은 현대적인 정부 조직의 원칙인 기획과 집행을 분리하는 등 능률성의 원칙을 따랐다. 조직개편의 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 기존의 부흥부를 대체한 경제기획원은 경제개발 관리기구로서 국가 주도로 경제계획 및 물자 동원을 총괄하고 경제개발 5개년 계획 등 경제개발을 위한 종합계획의 수립, 예산 편성 등의 역할을 하였다(한국행정연구원, 2008a). 이때 거물급 경제전문가가 대거 공무원으로 영입되어 경제개발을 획기적으로 추진하였고, 경제기획원

장관이 부총리를 겸임하도록 하여 정부정책의 초점을 경제성장에 맞추었다(행정안전부, 2008: 11). 또한 경제기획원에 건설부 계획기능, 재무부의 예산국, 내무부의 통계국을 흡수시키고 예산기능을 부여하여 기획과 예산이 연계되도록 하였고, 예산회계법을 제정하여 예산의 배정과 자금공급체제를 일원화하였다. 경제기획원을 중심으로 재무부, 상공부, 농수산부 등 경제부처들이 경제를 운영하였다. 부흥부 소속 외자청의 정부물자관리기능이 경제기획원 소속의 조달청으로 이관되었다가 1963년에 재무부 외청으로 소속이 변경된다. 또한 각 부처청에 기획조정관실을 설치하여 국가기획기능의 제도적 토대를 구축하였다(행정안전부, 2008). 1966년에 국세청이 재무부 외청으로 발족되었으며, 1970년에 관세청이 신설되었다.

또한 농촌진흥을 위하여 농사개량원과 농림부 소속의 지역사회국 및 훈련원을 통합하여 농업진흥청이 발족하였다. 경제기획원 국토건설청으로 격하되었던 건설부는 다시 격상되어(행정안전부, 2008: 10), 국토건설과 종합계획 수립에 관한 사무를 관장하였고, 국유철도의 운영을 위해 1963년에 철도청을 교통부의 외청으로 설립하였다. 1960년대 들어 경제개발이 적극적으로 추진되어 노동자의 수가 늘자 1963년에 노사대립과 노동쟁의 예방을 위해 보건사회부의 노동국을 노동청으로 격상하여 경제성장을 관리하도록 하였는데, 이는 경제개발과 사회개발을 동시에 추구하며 인력을 개발하기 위한 것이었다. 또 서울, 부산 등 7개 도시에 산업재해보상보험사무소가 신설되었는데, 이는 최초의 사회보험제도로서 노동청이 그 시행을 담당하였다(한국행정연구원, 2008a). 수산업무를 위해 1966년에 수산청이 신설되었고 1967년에는 농림부 소속의 산림국이 산림청으로 격상되었다. 과학기술진흥 업무는 경제기획원 기술관리국에서 1967년에 과학기술처로 이관되었다. 대기업 주도의 경제개발 속에서 중소기업에 대한 지원과 육성의 필요성이 제기되면서 1968년에 중소기업국이 신설되었으며, 또 전기국이 동력국으로 개편되면서 향후 동력자원부 신설의 모태가 되었다(한국행정연구원, 2008a: 155).

(2) 조국 근대화

1961년에 조국 근대화를 위해 창설된 국가기획제도는 각 부처 장차관의 보좌기관으로서 정책과 기획수립 등의 업무를 담당하였다(국가기록원 기록물 생산기

관 연혁정보 홈페이지). 1961년에 공보부는 대통령 소속의 공보실에서 바뀌었고, 문교부에서 동적 예술문화부문을 이관 받아, 법령 및 조약의 공포, 보도, 방송에 관한 사무를 관장하였다(한국행정연구원, 2008a: 169). 1968년에는 공보부가 문화공보부로 개편되어 문교부의 문화재관리국, 국립박물관 등의 업무를 이관 받았다(한국행정연구원, 2008a: 169). 1967년에 제6대 대통령 취임 후 박정희 제1기 정부는 대혁신운동을 통해 능률적 공업화 지원, 근대화와 반부조리를 제시하였고, 1970년에 시작된 새마을운동의 효과적인 추진을 위해 중앙정부의 관련부서(농림, 내무, 상공, 경제기획원)의 장·차관들로 특별위원회를 구성했으며 그 위원장은 국무총리가 맡았다. 각 부처 예산의 일부를 농촌부문에 배정하도록 하였고, 지방행정기관에 새마을 관련 부서와 직책이 마련되었다.

(3) 국가 안보와 반공

냉전 체제 하에서 남북한이 휴전선에서 적대적 대치 상황에 있었고, 북한이 군사적 위협과 대남적화 통일의를 표명함에 따라, 박정희 제1기 정부는 한미군사동맹을 통하여 한국의 안보를 유지하는 한편, 군사력을 강화하기 위해 군사교육기관을 설치하고 각종 군사훈련을 실시하였다. 1962년에 군인사법이 제정되었고, 군사원호청이 원호처로 승격되었다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 1962년에 국방부 직할 기관으로 각 시도 병무청이 발족하였으며, 1970년에는 국방부 외청으로 병무청이 신설되었다. 또한 1962년에 방위병 제도가 신설되었으며, 고등학교의 교련교육 강화와 일반 대학생에 대한 군사훈련을 실시하였다. 1964년에는 국가안전보장회의가 신설되면서 군 현대화가 시작되었으며, 미국의 요청에 따라 월남전에 국군을 파병하였다. 통일문제를 전담하기 위하여 1968년에 국토통일원이 창설되었는데, 청와대 무장공비사건과 울진·삼척 무장공비사건에 따라 남북한 긴장이 고조되자 종합행정학교를 창설하여 행정병과 교육체계를 일원화하였다. 1969년에 신설된 비상기획위원회는 국무총리를 보좌하여 비상대비업무와 전시 전쟁 수행의 지원 등의 사무를 관장하였다. 또한 국방연구개발을 추진하기 위하여 국방과학연구소를 신설하였고, 1970년에는 민간 기업을 활용하여 방위산업육성 구상을 발표했다(한국행정연구원, 2008b: 73).

(4) 중앙집권체제 강화와 사회질서 안정

1961년에 박정희 군사정부는 군정기 동안 국가 최고통치기관인 군사혁명위원회를 국가재건최고회의로 개칭하였다(행정안전부, 2008). 대통령의 국정수행 보좌 업무를 위해 1960년에 대통령 비서실을 신설하였고, 이후 1963년에 대통령 경호실을 창설하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 1963년에 제3공화국이 출범하면서 2원 13부 3처 6청으로 정부조직법을 개정하여, 대통령, 국무총리, 경제기획원장관을 겸하는 부총리, 국무회의로 구성된 중앙 정부에 감사원, 중앙정보부까지 포함하였다. 이와 같이 통치 구조를 내각책임제에서 대통령제로 전환하면서 대통령에게 권한이 집중되고 대통령의 보좌 기능이 강화되었으며 경제개발 기능은 확대되었다. 중앙집권의 강화를 위해 행정기구, 기능, 인원은 급격히 팽창하였으나 박정희 제1기 정부의 조직은 관료제의 정착, 전문화, 기술관료화, 능률성의 제고를 이루었다.

1961년에 중앙정보부가 신설되었고, 군사혁명위원회는 법무부 장관에게 사법업무 처리에 관한 준수사항을 하달해 혁명정신에 입각한 새로운 사법 운영과 신속하고 공정한 사건 처리를 위한 실천요강을 제출하도록 지시하였다(한국행정연구원, 2008b: 105). 1961년에는 대검찰청 중앙수사국이 발족되었는데, 이때 경찰과 소방과가 내무부 치안국이었다. 박정희 제1기 정부에서는 7차례에 걸쳐 과단위의 경찰조직개편이 있었다. 1962년에는 형무소를 교도소로 개칭하면서 교육형주의를 강조하였다. 또한 이전에는 경찰이 걸인, 부랑아 단속에 주력하였으나, 1963년부터는 치안국 및 각 시도 경찰국에 방범소년계가 설치되어 기능을 이전받았고, 감찰위원회와 심계원이 감사원으로 통합되어 국가의 재정업무를 관장하고 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지).

1966년에 설치된 전투경찰대는 1967년에 서울특별시와 각 도에 확대 설치되었고, 1967년에는 반부조리를 위해 대혁신운동이 제시되었다. 1969년의 삼선개헌으로 정국은 정치적으로 불안해져 전국비상계엄의 선포, 국회 해산, 정치활동 중단의 사건이 있었다.

3. 박정희 제2기 유신체제의 국정의제와 정부조직개편

1) 박정희 제2기 유신체제의 국정의제

박정희 제1기 정부가 구축한 경제성장과 산업화 위에서 출발한 유신체제는 1972년 오일쇼크와 그간의 과잉설비 투자의 후유증이란 경제적 어려움과 함께 한반도 정세 변화와 남북대화의 시작이라는 변화에 처했다. 1970년대 초반 다극화란 국제질서의 변화 속에서 미국은 소련과 중국에 대해 데탕트 정책을 채택하여 중국과 관계 정상화를 이루었다(박수경, 2006: 92). 이런 국내외적 변화는 유신체제의 구축을 가져왔다. 제8대, 제9대 박정희 대통령의 취임사를 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과는 다음 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 제2기 박정희 대통령 취임사

	분야	특정 단어
제8대 박정희 대통령 취임사 (1972. 12. 27.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보0, 동란0, 전쟁3 , 공산1, 북한1, 남북2 , 통일11 , 민족22 , 국제1
	국내정치 (분야②)	유신16 , 민주2, 민주주의1, 혁명2, 국력6 , 새마을2
	경제 (분야③)	경제1, 발전5 , 개발2, 건설2, 산업0, 근대화0, 공업2, 번영17 , 질서3 , 기강1
	사회 (분야④)	복지3 , 교육0
제9대 박정희 대통령 취임사 (1978. 12. 27.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보1, 동란1, 전쟁1, 공산1, 북한4 , 남북1, 통일6, 민족17 , 국제3
	국내정치 (분야②)	유신1, 민주0, 민주주의0, 혁명1, 국력6 , 새마을1
	경제 (분야③)	경제4 , 발전5 , 개발3 , 건설2, 산업5 , 근대화1 , 공업2, 번영4, 질서2, 기강1
	사회 (분야④)	복지3 , 교육1

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다 (굵게 표시된 단어). 제8대 취임사 때는 분야①, ②, ③의 단어가 많이 나타나는데, 특히 ‘유신’이 15번, ‘민족’이 22번, ‘번영’이 17번 등장하게 된다. 이는 유신체제로 전환되면서 나타난 것이다. 또한 ‘질서’도 강조되었다. 제9대 취임사에서는 ‘경제’가 4번, ‘발전’이 5번, ‘개발’이 3번, ‘산업’이 5번, ‘근대화’가 1번으로 경

제 분야의 단어 빈도수가 많이 나타난다. 이는 박정희 유신체제가 경제를 중시하였음을 보여준다. 이와 같은 내용분석 결과를 바탕으로 박정희 제2기 정부의 주요 국정지제를 살펴보면 한국적 민주주의를 위한 유신체제의 구축과 경제성장으로 구분된다.

2) 박정희 제2기 정부의 국정지제와 정부조직개편

(1) 한국적 민주주의를 위한 유신체제의 구축

1969년의 삼선개헌, 1971년의 정권의 쇠퇴로 인한 불안한 대선, 선거후유증, 야당분열의 조짐, 시위 급증 등으로 정치 불안이 나타나자 1972년에 한국적 민주주의를 위한 유신 헌법이 만들어지고, 1973년에 정부조직법의 전문 개정을 통해 유신체제가 시작된다. 이때의 행정체제는 2원 13부 4처 13청이었다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 박정희 유신체제는 안보논리를 내세우며 장기집권방안으로 중앙집권의 강화와 권위주의적인 정부 운영에 집중하여 대통령의 권한이 지나치게 강화되었고 국무총리와 국무회의가 자문기관에 머물게 되었다. 또한 중앙행정기관인 위원회, 실, 차관보와 지방행정기관의 설치를 대통령에게 위임함으로써 대통령의 권한을 강화하였으며, 원·부·처·청의 처장, 차관, 청장, 차장, 차관보와 실장 및 국장을 정무위원으로 규정하였다.

언론을 통제하는 등 자유민주주의를 제한하여 민주화 세력과 충돌한 유신체제는 경찰력이 부족해지자 진압 경찰력을 확대하고자 준경찰력인 청원 경찰을 배치하였다. 1974년에 문세광 저격사건으로 긴급조치가 발동되고 정부조직법이 개정되면서 내무부 치안국을 내무부 치안본부로 확대시키고 본부장 직급도 별정직인 차관보급으로 승격시키는 등 경찰기구를 격상하여 경찰활동을 강화하였다. 1977년에는 해양 경찰 활동을 강화하기 위하여 경비과에서 관장하던 해양 경찰 업무를 해양과를 설치해 이관하였고, 1979년에는 치안본부 2부에 해경과를 신설하여 급증한 해상경비업무를 담당하도록 하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 1979년까지 중앙정부조직은 2원 14부 4처 14청으로 확대되었는데, 이 시기의 조직개편은 행정권의 집중과 경제성장을 위한 능력의 극대화에 맞춰져 있었다(행정안전부, 2008: 11).

(2) 경제성장

1972년 초에 박정희 유신체제는 두 차례에 걸쳐 당면경제시책을 발표하고 기업의 부담을 경감하는 재무구조 개선을 추구하였다. 이는 경제구조에 문제가 나타나면서 인플레이션이 심화되고 국제무역수지가 악화되었기 때문이었다. 그러나 이 시책은 세계경제의 전반적인 침체와 유가파동으로 인하여 효과를 보지 못하여 결국 1972년에 긴급재정명령(8·3조치)이 발동되었다. 조직개편 세부 내용을 살펴보면(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지), 1973년에 상공부 산하에 상공부 외국인 표준국과 중앙계량국, 광업등록과를 통합하여 공업진흥청을 신설하여 공업기술진흥, 공산품의 품질관리를 담당하도록 했다. 또 상공부에 공업단지 관리청과 상공부 방위산업관도 신설하였다. 농축산 업무를 위해 농림부를 농림수산부로 개편하였으며, 원활한 수출 및 수입을 위하여 1976년에 항만청을 신설하였고 1977년에 해운항만청으로 개칭하였다. 1976년에 경제기획원 물가정책부 공정거래과가 만들어졌고 상공부의 외국인 특허국이 특허청으로 승격되었다. 유가파동을 계기로 박정희 제2기 정부는 에너지 자원 문제를 해결하기 위해 1977년에 상공부에서 동력자원부를 분리시켜 동력, 지하자원을 담당하도록 하였다.

4. 전두환 정부(1980~1987)의 국정외제와 정부조직개편

1) 전두환 정부의 국정외제

예기치 못하게 집권한 전두환 군사 정부는 이미 구축된 국가토대 위에서 종전의 국정운영기조를 유지하려고 했지만, 유신체제는 많은 정치적, 사회적 문제가 있었다. 더구나 경제적으로도 경제성장의 한계점에 봉착하여 어려움이 컸다. 이에 전두환 정부는 비상계엄, 야당 탄압, 정치풍토쇄신을 위한 특별조치법, 언론기본법, 대통령선거법 등의 조치들을 취하며 집권의 제도적 기반을 구축하였다. 또한 경제 성장을 위하여 민간 주도의 시장경제운용정책을 실시하였고, 국제 경제 환경이 호전되어 경제성장을, 물가, 국제수지가 개선되어 경제 발전에 성공을 이룰 수 있었다. 제11대, 제12대 전두환 대통령의 취임사를 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과는 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 전두환 대통령 취임사

	분야	특정 단어
제11대 전두환 대통령 취임사 (1980. 9. 1.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보3, 세계3, 국제7 , 공산3 , 북한3, 남북2
	국내정치 (분야②)	민주22 , 민주주의10 , 구시대2, 청산1, 질서6 , 법8, 헌법7
	경제 (분야③)	경제11 , 성장3, 개발1, 발전12 , 기업7 , 기술1
	사회 (분야④)	복지12 , 생활의 질0, 분배0, 빈곤0, 교육8
제12대 전두환 대통령 취임사 (1981. 3. 3.)	국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보3, 세계3, 국제1, 공산0, 북한10 , 남북1
	국내정치 (분야②)	민주6, 민주주의3, 구시대2, 청산1, 질서0, 법20 , 헌법7
	경제 (분야③)	경제1, 성장8 , 개발1, 발전4, 기업2, 기술0
	사회 (분야④)	복지5, 생활의 질5 , 분배1, 빈곤7 , 교육1

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다 (굵게 표시된 단어). 제11대 취임사 때는 국내정치 분야와 경제 분야의 단어가 많이 나타나는데, 특히 ‘민주’가 22번, ‘민주주의’가 10번, ‘경제’가 11번, ‘발전’이 12번 등장하게 된다. 또한 ‘복지’ 단어도 12번 나타나 사회 분야에 대한 관심도 높아졌음을 알 수 있다. 제12대 취임사에서는 ‘생활의 질’이 5번, ‘빈곤’이 7번으로 나와 주로 사회 분야의 단어가 많이 나타났는데, 이는 발전국가로서 달려온 결과 사회적 격차의 문제가 커졌음을 보여준다. 또한 단어 ‘법’이 20번, ‘북한’이 10번이나 나옴으로서 당시 전두환 정부가 중시했던 사항을 알 수 있다.

한편 전두환 정부는 4대 국정 지표로 민주주의 토착화, 복지사회의 건설, 정의사회의 구현, 교육혁신과 문화 창달을 표방하였다(김권집 외, 2009: 395). 대통령 취임사와 국정지표를 종합적으로 판단하여 전두환 정부의 주요 국정의제를 살펴보면 정치질서의 재편, 제2의 경제성장, 그리고 복지에 대한 관심 강화를 들 수 있다.

2) 전두환 정부의 국정의제와 정부조직개편

(1) 정치질서의 재편

인플레이션, 불황, 고용 감소, 흉년 등의 경제적 어려움과 정권의 정당성이 도전받는 정치적 어려움 속에 출범한 전두환 정부는 정치질서 재편을 최우선 국정의제로 삼았다. 이를 위해 경제적으로는 시장경제체제를 추구하였고 정치적으로는 권위주의적, 중앙집권적 행정체제의 강화를 기도하였다. 1980년에 대통령의 임명에 의해 구성된 입법회의는 정치풍토쇄신을 위한 특별조치법, 언론기본법, 대통령선거법 등의 의결로 전두환 정부의 정치적 기반을 구축하였다(박수경, 2006: 94).

정치질서 재편과 사회정화를 위해 전두환 정부는 1980년에 사회정화위원회를 설치하여 사회 전반에 걸쳐 계도업무를 효율적으로 수행하도록 하였다. 사회기강을 확립하기 위해 비리 공무원 숙청, 삼청교육 실시 등의 사회 정화 조치를 추진하였고 경찰도 조직 폭력배 검거, 비리 공무원의 형사 입건을 추진하였다. 조직개편의 세부 내용을 살펴보면(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지), 대통령 및 국무총리가 지정하는 사무 처리를 위해 1981년에 무임소장관실이 정무장관(제1)실로 개편되었다가 이후 행정자치부에 흡수되었다. 1981년에 10·15 행정개혁을 실시하여 중앙행정기구를 2원 15부 4처 14청으로 대규모 감축하였는데, 이는 전두환 정부 최대의 조직개편으로 정치적, 경제적 어려움에 처한 전두환 정부가 정권 유지와 정치질서의 재편을 위해 사용한 수단이었다. 또 기관장 직급조정 및 부기관장 제도 폐지 등의 조직 정비로 인원이 감축되었다. 이 조직개편의 목표는 작은 정부의 구현을 통해 자율적이고 민주적인 행정의 구현, 행정절차 간소화 및 능률화, 불요불급한 상위기구 축소로 인한 국민 부담 경감, 대국대과주의(大局大課主義)의 구현으로 조직규모 적정화, 인력의 소수정예화로 행정의 전문화를 추구한 것이다. 1985년 중앙행정기관은 2원 16부 4처 14청으로 구성되었고, 1986년의 직제개편에서는 86 아시안 게임과 88 올림픽 유치에 따른 치안 수요에 대비하여 경찰 조직의 직급이 상향 조절되고 직제도 확대되어 경찰 인력이 크게 증가하였다.

(2) 제2의 경제성장

전두환 정부는 박정희 정부에 이어 경제발전에 역점을 두었다. 이와 관련한

조직개편의 내용은 다음과 같다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 수출에 기반한 경제 활동을 위해 설립된 해운항만청 산하에 1981년에 재무담당관을 신설하고 1983년에는 관공선 관련 업무 기능을 추가하였다. 석유 파동과 같은 국제적 위기로 인해 중화학공업 추진에 어려움이 발생하자 1980년에 중화학공업 추진위원회를 폐지하고, 1981년에 대체에너지과를 신설하여 에너지 문제에 대응할 수 있도록 하였다. 또한 경제기획원의 경제협력기능을 재무부로 이관하였다.

(3) 복지에 대한 관심 강화

전두환 정부는 박정희 정부에 이어 정통성 위기가 지속됨에 따라 정치질서 재편을 시도함과 동시에 대중적 지지의 확보에 힘을 기울였다. 더불어 박정희 정부에 이은 발전국가의 지속을 위해서도 복지에 대한 관심이 강화될 필요가 있었다. 이에 전두환 정부는 복지사회 건설이라는 정책 기조에 바탕을 두고 사회 분야의 조직개편을 실시하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 1980년에 환경청을 보건사회부 외청으로 신설하여 환경 관련 사무를 담당하게 한 것은 삶의 질에 대한 관심 때문이었으며, 1981년에 노동청이 노동부로 승격된 것도 같은 맥락이다. 전두환 정부가 서울 올림픽을 유치하자 체육에 대한 정부와 국민의 관심은 지대해졌고, 이에 1982년에 체육부를 창설하여 86 아시안 게임과 88 서울 올림픽에 대처하였다.

5. 노태우 정부(1988~1992)의 국정외제와 정부조직개편

1) 노태우 정부의 국정외제

노태우 정부는 전두환 정부의 경제적 성공을 이어받았으나, 국민의 민주화 요구에 직면하여 이를 수용하는 것이 최우선 국정외제였다. 또한 경제 및 사회개발을 동시에 추구하는 한편, 야당과 언론 탄압 같은 권위주의와 독재의 요소를 제거하는 조치들을 취하며 집권의 제도적 기반을 구축하였다. 이를 위해 ‘제6차 경제사회발전5개년계획’을 추진하여 경제 및 사회의 발전을 도모하였다. 이로써 과거 20여 년 간 지속되어 왔던 경제개발 중심의 ‘경제개발5개년계획’의 방향이 바뀐다. 그러나 민주화 열기는 국가의 통제에 반발하는 사회적 공감대의 형성으

로 이어지는 정치적인 문제를 야기하여 노태우 정부의 복지정책 효과를 상쇄하였다. 제13대 노태우 대통령의 취임사를 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과는 다음 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 제13대 노태우 대통령 취임사(1988. 2. 25.)

분야	특정 단어
국방, 안보, 통일, 외교 (분야①)	안보3, 북한2, 남북1, 공산1, 평화 10, 국제2, 세계 12, 북방2
국내정치 (분야②)	보통3, 민주 21, 민주주의 9, 자율3
경제 (분야③)	경제3, 성장 4, 협력 7, 발전 7
사회 (분야④)	복지 3, 분배1, 올림픽2, 인권2, 행복 4, 교육1

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다 (굵게 표시된 단어). 제13대 취임사에서 ‘성장’이 4번, ‘협력’이 7번, ‘발전’이 7번으로 분야③의 단어가 많이 나타난다. 특히 ‘평화’가 10번, ‘세계’가 12번 등장하는 것은 노태우 정부가 추구했던 북방정책과 연관되며, ‘민주’가 21번, ‘민주주의’가 9번 나오는 것은 이전 군사정부와 벗어남을 강조하는 것이다.

또한 직선제를 통해 선출된 노태우 대통령의 후보공약을 분야별로 분류하면 아래 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 제13대 노태우 대통령의 후보공약

분야	후보공약
국방, 안보, 통일, 외교	북방외교, 남북교류협력 기초수립
국내정치	지역감정 타파, 언론자유 확대, 지방자치제 실시, 중간평가 실시
경제	국제수지 흑자기조 유지, 물가성장률 2~3% 유지, 대기업 확장억제와 전문화 촉진
교육문화	없음
사회복지	주택200만호 설립

자료: 함성득, 2001: 96 재구성

상기한 노태우 대통령의 취임사와 공약을 토대로 노태우 정부의 주요 국정의제를 살펴보면 민주주의 체제로의 전환, 민주화 과정의 경제발전, 복지 및 사회

개발, 사회질서의 확립, 그리고 북방정책을 들 수 있다.

2) 노태우 정부의 국정외제와 정부조직개편

(1) 민주주의 체제로의 전환

노태우는 국민의 민주화 요구를 6·29 민주화 선언으로 수용한 후 직선제 개헌에 의한 선거를 통해 대통령이 되어 국민의 노태우 정부에 대한 민주화 기대는 높았다. 박정희 정부 특히 1972년 이후의 유신체제 이래 전두환 군사 정부까지 이어오던 권위주의적인 중앙집권체제에 대한 정당성 시비가 컸기 때문에 노태우 정부는 정치민주화, 민주적 환경 조성, 민주화 요구 수용, 권위주의 체제에서 민주주의 체제로 전환, 전두환 정부와의 차별화를 정치적인 전략으로 삼았다.

노태우 정부는 대체로 전두환 정부의 조직을 승계하여 그 기본 구도를 유지하였으나, 1989년에 중앙정부를 42개 기관에서 39개 기관으로 축소하고 또 하부조직들을 대폭 개편하도록 권고한 행정개혁위원회의 안의 일부만 이때 수용하고 추후 김영삼 정부 때까지 추가로 수용하였다(김권집 외, 2009). 그러나 민주화와 관련된 조직개편에 대해서는 민주적 환경과 맞게 실무부서를 확대하는 방향으로 일부 조직의 승격과 증설과 분화 등을 추진하였다. 국무총리 행정조정실 내에 사정업무를 담당하는 제4조정관실이 신설되었으나, 사회정화위원회와 국가원로자문회의는 폐지되었다. 민주화 요구에 부응해 국가안전기획부의 기능을 축소하는가 하면 지방자치에 대비하여 중앙의 행정기능을 지방정부로 이양하려는 노력을 기울였다.

1990년에 과열된 민주화 욕구 분출에 대처하기 위하여 노태우 정부는 두 개의 야당과 연합하여 3당 통합을 이루었다. 1990년에 일부조직을 개편하여 2월 16부 6처 15청이 됨으로써 임기 초에 지향했던 작은 정부를 벗어나 기구와 인력을 현저히 증가시켰으며, 1991년에는 지방자치제를 부활시켰다(김권집 외, 2009).

(2) 민주화 과정의 경제발전

제6차 경제사회발전 5개년계획은 경제 및 사회의 발전을 동시에 추구한다는 점에서 과거 약 20년간 지속되어 왔던 경제개발 중심의 경제개발 5개년계획과 차이가 있다. 노태우 정부가 민주화에 이어 경제발전과 복지에 힘쓴 것은 국민의

요구이기도 했지만 정권 기반의 허약성에서도 기인한 것이다. 노태우 정부는 동력자원부와 상공부를 통상산업부로 통폐합하여 통합적 기능을 수행하도록 하는가 하면 1989년의 조직개편(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지)으로 교통부의 일부 기능을 강화하였다. 1990년에는 경제기획원 조사통계국을 통계청으로 격상시켰으며, 국가통계기능의 강화를 위해 4급 통계사무소를 지방통계청으로 개칭하였다. 한편, 산림청과 해운항만청은 폐지되고 경제기획원의 기능이 축소되었다.

(3) 복지 및 사회개발

복지 및 사회개발과 형평에 대한 요구에 부응한 노태우 정부는 제6차 경제사회발전5개년계획과 1988년의 서울 올림픽 개최에 힘썼다. 복지정책에 필요한 재정은 전두환 정부의 경제적 성공과 노태우 정부의 경제 상황에 의존하였으나, 정치적 불안의 증대는 경제 여건의 악화를 유발해 향후 복지로 정치적 문제를 해결하는 데에 어려움이 있었다.

노태우 정부는 경제성장과 삶의 질 향상을 위해 사회 분야의 조직개편에 힘썼다. 개편의 세부 내용을 보면 다음과 같다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 환경오염에 대한 위기의식이 높아짐에 따라 1989년에 환경청을 환경처로 승격시켜 국무위원 수준의 조직으로 격상시킨 것은 환경문제를 국가 과제로 인식하였기 때문이다. 또한 보건사회부와 노동부의 일부 기능이 강화되었다. 1989년에 문화공보부를 문화부와 공보처로 분리 개편하였는데, 문화 기능은 문화부로, 국제화 추세에 부응하기 위해 국가의 홍보 기능은 공보처로 이관하였다. 1990년에 문화교육부는 교육부로 개칭되면서 학교 체육에 관한 기능을 체육부로 이관하였고, 1991년에 체육부는 체육청소년부로 개편되었는데, 이는 삶의 질에 대한 관심의 반영이었다. 또한 중앙기상대를 기상청으로 승격하였다.

(4) 사회질서의 확립

군사정부의 승계로 인식된 노태우 정부는 민주화 요구 수용, 사회개발과 복지, 올림픽 개최 등의 유화적인 조치들이 과격한 시위로 인해 효과를 잃는 상황에 봉착하였다. 이에 사회질서의 확립을 명분으로 정권유지를 위해 경찰력을 동

원하는 등 권위주의적인 조치들을 취했다. 1990년에 대국민 담화문을 발표하여 범죄와의 전쟁을 선포하였고, 이를 위해 제3조정관 산하에 민생치안 대책반을 신설하여 치안 기능을 강화하였다. 또한 1991년 내무부 치안본부가 경찰청으로 격상된다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지).

(5) 북방정책

노태우 정부는 1988년부터 소련 및 공산권과의 관계 개선을 통해 북한의 개방과 개혁을 유도하기 위한 북방정책을 추진하였다. 이를 위해 외무부의 일부 기능을 강화하였다. 1989년에 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아와 외교관계를 수립하고, 1990년에는 러시아와 정식수교를, 1991년에 대한무역진흥공사 주 베이징 대표부를 개설하여 1992년에 한중간 정식수교를 이루었다. 또한 1990년에 국토통일원이 부총리 부서인 통일원으로 격상 및 개칭되면서 통일 및 남북대화, 교류 및 협력에 관한 정책의 수립, 통일교육 등의 사무를 관장하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지).

6. 김영삼 정부(1993~1997)의 국정외제와 정부조직개편

1) 김영삼 정부의 국정외제

김영삼 대통령은 노태우 정부가 정치적 불안을 극복하는 수단으로 야당과 연합하여 3당 합당을 한 것에 힘입어 제14대 대통령에 당선되었다. 군사 정부와 결별하려는 문민정부와 민주화와 강력한 개혁이 경제적 안정을 기반으로 한 김영삼 정부의 우선적 국정외제였다. 정부조직개편의 방향은 작고 강력한 정부의 실현, 정부의 경쟁력 강화, 행정조직의 효율성과 민주성으로 설정되었다. 그러나 지나친 개혁과 방만한 경제운영으로 1997년에 IMF 외환위기라는 국가적 위기상황을 초래하였다. 제14대 김영삼 대통령의 취임사를 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과는 다음 <표 9>와 같다.

〈표 9〉 제14대 김영삼 대통령 취임사(1993. 2. 25.)

분야	특정 단어
국방, 안보, 통일, 외교 (분야①)	세계 9, 국제1, 통일 6
국내정치 (분야②)	문민1, 신한국 12, 민주 6, 민주화1, 민주주의3, 개방1, 협력 4, 자율1, 활력2, 개혁 5, 창의2, 부정 5, 부패 4, 깨끗2, 기술3, 과학2
경제 (분야③)	경제 5, 신경제2, 기술3, 민간1, 시장1, 기업3, 경쟁2
사회 (분야④)	교육 4

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다 (굵게 표시된 단어). 제14대 취임사에서 ‘신한국’이 12번, ‘민주’가 6번, ‘부정’이 5번, ‘부패’가 4번으로 분야②의 단어가 많이 나타난다. 특히 취임사에 ‘세계’가 9번, ‘신한국’이 12번, ‘개혁’이 5번 나오는 것은 당시 세계화에 맞추어가고자 한 김영삼 정부의 의지가 반영된 결과라 할 수 있다.

제14대 김영삼 대통령의 후보공약에 나타난 국정의제의 핵심내용은 아래 <표 10>과 같다.

〈표 10〉 제14대 김영삼 대통령의 후보공약

분야	후보공약
국방, 안보, 통일, 외교	쌀수입 개방 절대 불가, 남북화해협력시대 정착
국내정치	군의 정치적 중립, 금융실명제 실시, 부동산실명제, 지방자치제 단체장 확대, 깨끗한 정부, 강력한 정부
경제	흑자경제 시대
교육문화	없음
사회복지	사회복지관계 합법

자료: 국무총리행정조정실, 1996; 함성득, 2001: 96

또한 김영삼 정부는 국정이념을 한국병 치유와 신한국 창조로 정하고 국정목표는 안정과 개혁을 표방하였다. 이러한 이념과 목표를 실현시키는 수단으로서의 4대 국정지표는 신한국 창조, 깨끗한 정부, 튼튼한 경제, 건강한 사회, 통일된 조국이었다. 1995년에는 세계화의 중요성을 제기하면서 세계화가 다섯 번째 국정지표로 추가되었다. 이러한 국정기조를 달성하기 위한 정부쇄신의 기본방향으로 개

끗하며 작고 강한 정부의 구축, 민주적이며 효율적인 행정의 구현, 국민편의 위주의 제도 관행의 개선으로 방향을 잡았다. 신한국 창조의 3대 실천 과제로 부정부패의 척결, 경제 회생, 국가 기강의 확립을 제시하였다. 신한국 창조를 위한 3대 실천 과제를 바탕으로 개혁의 4대 기조와 목표로 부정부패의 척결, 부정적 유산의 청산, 민주화의 실질적인 정착, 21세기 조류에 적응하기 위한 창조적 개방을 표방했다.

상기한 내용을 종합적으로 검토하여 김영삼 정부의 주요 국정외제로 문민정부 및 탈군사문화 확립, 세계화에 따른 신경제 추구, 그리고 사회복지 추구를 선정하였다.

2) 김영삼 정부의 국정외제와 정부조직개편

(1) 문민정부 및 탈군사문화 확립

김영삼 정부는 문민정부의 기치 아래 군부독재로부터의 탈피를 강조하였다. 1960년대부터 약 30년간 지속된 군부독재와 결별하고 불합리하고 비민주적인 제도의 개혁에 착수하였다. 1993년 2월 14부 6처 15청의 제1차 정부조직개편은 일부 행정부처의 통폐합, 기구 축소, 고위직 감축 등으로 작고 효율적인 정부를 추구한 것이며, 이는 행정조직의 효율성과 민주성이라는 두 가지 원칙을 따른 것이었다(행정안전부, 2008: 12). 또한 1994년에 정치개혁법안을 입법하고, 지방자치제를 전면 실시한다. 1994년까지 직제 개정을 통하여 경찰 기구를 축소하였다.

(2) 세계화에 따른 신경제 추구

세계화 정책으로 1993년에 외교부의 인력을 2,150명까지 늘려 사상 최대에 도달하였고, 1996년에는 경제협력개발기구(OECD)의 29번째 가입국이 되었다. 1993년에 국내 산업의 경쟁력을 강화하고 산업발전의 기반을 확충하기 위하여 상공부와 동력자원부가 통합되어 상공자원부로 개편되었다(행정안전부, 2008: 12). 이는 자원과 에너지 관련 기능이 격화된 것이다. 1993년에 제1차 정부조직개편에서 중소기업정책관이 신설되었고, 이로써 중소기업에 대한 관심과 지원이 강화되었다(한국행정연구원, 2008a: 155).

1994년에 제2차 조직개편으로 경제기획원과 재무부가 재정경제원으로 통합되

었는데, 이는 국가의 재정정책과 예산기능의 연계성을 강화하고 정책의 자율성, 창의성을 확대하기 위함이었다(행정안전부, 2008: 12). 이렇게 재정과 예산을 동시에 관리하는 거대 경제부처는 2008년에 이명박 대통령의 인수위원회가 재정경제부와 기획예산처를 기획재정부로 통합한 것의 선례가 되었다. 이렇게 경제기획원의 기능인 경제와 기획 중 기획 기능만 경제기획원에 남기고, 경제기획원의 경제 기능과 재무부의 재정 기능을 합쳐 국고의 세입과 세출을 일원화하고 예산실을 존치시킨 것은 경제일변도의 성장전략에 의한 과거의 오류를 수정하겠다는 의도에서였다(김권집 외, 2009). 이때 공정거래위원회가 경제기획원에서 분리 독립하여 그 권한이 강화되면서 시장질서를 유지하는 역할을 담당했으며, 1996년에는 장관급으로 격상되어 위상과 기능이 강화되었다(한국행정연구원, 2008a). 이때 건설부와 교통부가 건설교통부로 통합되었다. 세계화 역량을 강화하기 위하여 상공자원부가 통상산업부로 개칭되었지만, 기업의 자율성을 확보하기 위하여 규제 기능은 축소하고 자원과 에너지 관련 기능을 약화시켰다. 또한 체신부가 정보통신부로 개편된 것은 미래 국가발전의 핵심전략산업인 정보통신사업체계를 보장하기 위함이었다(행정안전부, 2008: 12).

1996년의 제3차 조직개편에서 공업진흥청이 폐지된 후 산업자원부의 외청으로 중소기업청이 신설되어 중소기업을 전담 지원하였다(한국행정연구원, 2008a). 또한 해양수산부가 신설되었는데, 이는 1961년에 해무청이 폐지된 이후 농림부, 교통부, 수산청, 해운항만청, 과학기술처, 농림수산부의 수산, 통상산업부, 건설교통부 수로국, 해난심판원 등 13개 부처청에서 분산 수행하던 해양업무를 통합한 것이다(한국행정연구원, 2008a: 157). 해양수산부는 해양 경쟁시대 및 국제 해양질서의 급격한 변화에 적극적으로 대비하고 해양 선진대국으로 도약하기 위한 기반을 구축하고자 한 기관이었다(행정안전부, 2008: 12). 그러나 해양수산부의 신설은 김영삼 정부 초기의 작은 정부 지향과 상반된다.

(3) 사회복지 추구

1993년에 문화부와 체육청소년부가 문화체육부로 통합된 것은 전반적인 정부기구 감축과 체육 기능의 격하를 의미한다. 1994년에 보건사회부가 보건복지부로 개편된 것은 복지 기능의 도입과 전반적인 정부기구의 감축 결과였다. 이때 의료

보험국과 국민연금국이 연금보험국으로 통합되었고, 보건복지부에 식품의약품안전본부(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 또한 환경청이 환경부로 격상되었다.

또한 문화산업을 육성하라는 대통령의 지시로 교통부에 있던 관광국을 인수하여 문화부에 문화산업국이 신설되고, 전통예술과가 신설된 것은 세계화 강조에 따라 기능 및 기구 강화가 이루어진 사례이다(한국행정연구원, 2008a: 179).

7. 김대중 정부(1998~2002)의 국정외제와 정부조직개편

1) 김대중 정부의 국정외제와 정부조직개편의 개요

IMF 외환위기를 계기로 한국 정치사상 최초의 여야 정권교체를 이룩한 김대중 정부는 외환위기 극복이라는 당면 과제에 직면해 있었기 때문에 김영삼 정부와 달리 정권 초기부터 강력한 개혁을 추진할 수 없었다. 따라서 김대중 정부는 민주주의를 정착시키고 복지를 확대하려는 본인의 희망과 민주화의 성숙을 갈망한 국민의 요구를 뒤로 미룬 채, 우선 시장경제의 회복에 총력을 기울여야 했다. 이와 같이 김대중 정부는 국정외제를 추진하는 수단으로서 조직개편의 방향을 작은 정부로 설정하였다. 제15대 김대중 대통령의 취임사와 공약 내용을 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과는 다음 <표 11>, <표 12>와 같다.

<표 11> 제15대 김대중 대통령 취임사(1998. 2. 25.)

분야	특정 단어
국방, 안보, 통일, 외교 (분야①)	세계9, 세계화2, 국제4, 북한8, 통일2, 남북14, 평화3, 교류8, 협력10
국내정치 (분야②)	국민의 정부9, 민주11, 민주주의9, 정보8
경제 (분야③)	경제27, 극복10, 외환위기1, 위기6, 국난4, 난국3, 파산1, 부채2, 도산1, 기업20, 경쟁5, 중산층2, 재무구조1
사회 (분야④)	복지3, 교육7

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다(굵게 표시된 단어). 제15대 취임사 때는 분야①과 ②, ③의 단어가 많이 나타나

는데, 이는 당시 외환위기 극복이 김대중 정부의 최우선 목표였기 때문이다. 또한 단어 ‘북한’이 8번, ‘남북’이 14번, ‘교류’가 8번, ‘협력’이 10번 등장하는 것을 통해 김대중 정부가 이후 햇볕정책으로 통칭되는 대북정책에 무게를 두는 것을 알 수 있다. 김대중 대통령은 취임사의 앞부분은 IMF 위기의 국난극복 호소에 할애하고, 결론에는 통일과 대북정책에 중점을 두었는데, 이는 경제문제와 대북 현안이 김대중 정부의 주요 기조가 될 것을 시사한 것이다(진희관, 1998).

〈표 12〉 제15대 김대중 대통령의 후보공약

분야	후보공약
국방, 안보, 통일, 외교	북한식량문제 지원, 화해와 협력, 이산가족 재회, 남북한 방송개방추진, 경제 실리외교 실시, 불공정 방위비 분담 재조정
국내정치	내각제, 국회인사청문회, 여성참여비율 30%, 국무총리 강화, 검찰, 경찰위원회 설치, 중앙정부의 기능 지방 이양, 국가보안법 폐지, 정치보복 금지법, 돈세탁 방지법, 부패방지법 제정
경제	IMF 1년 반 안에 극복, 구조조정지원 특별법 제정, 금융실명제 유보, 중소기업부 신설, 2000년대 초반 국민소득 3만 달러 달성, 세계5강 진입
교육문화	교육 정부예산 1% 이상, 문화산업 창업 보육센터 착공, 공보처 폐지, 서울소재대학의 지방이전
사회복지	한시적 근로자 해고 중지, 임금 동결, 학력 간 임금격차 해소, 노동조합 정치활동 보장, 복지예산 매년 30% 증액, 사회보험 개혁, 의약분업 실시, 전 국민 연금제도, 노령화 사회 대비, 여성부, 대통령 직속 여성 특별위원회 설립, 영구 임대주택 20만호 건설, 2002년까지 주택공급률 100%로 확대, 농어촌 부채 경감, 노사정이 참여하는 고용안정 국민협약 체결, 초고속 정보통신망 조기구축

자료: 「김대중 대통령당선자 12대 중점공약」, 『매일경제』, 1997. 12. 22. 재구성

또한 김대중 대통령은 취임사에서부터 총체적 개혁을 약속하였고 민주주의와 경제발전의 병행실천을 국정과제로 정하여 다소 상반된 두 과제를 동시에 추구하겠다는 의지를 밝혔다(김권집 외, 2009). 이를 실천하기 위한 5대 국정지표로는 국민적 화합정치, 민주적 경제발전, 자율적 시민사회, 포괄적 안보체계, 창의적 문화국가를 표방하였다. 국정기조를 실천하기 위한 정부개혁의 비전으로 작지만 효율적으로 봉사하는 정부로 정하고, 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부의 3대 목표를 세웠다. 이를 하기 위한 구체적 개혁수단으로서는 구조조정 혁신, 운영시스템 개선, 대민서비스 개선으로 설정하여 조직인력감축, 방만한 경영쇄신, 공기업 민영화, 자회사 정비, 지방정부로의 권한 이양, 자율경쟁 성과원리 도입,

재정운영 효율화, 경영의 투명성과 효율성 제고, 고객지향 서비스, 민원온라인시스템도입, 준조세정비, 전자정부구현 등 획기적인 행정개혁조치를 약속하였다. 상기한 내용에 따라 김대중 정부의 주요 국정외제 IMF 외환위기 극복, 협력적 대북관계 형성, 폭넓은 사회복지 서비스 제공을 선정하였다.

2) 김대중 정부의 국정외제와 정부조직개편

(1) IMF 외환위기 극복

1997년 12월의 외환위기를 계기로 한국은 IMF 관리체제로 전환되었다. 때문에 김대중 정부는 강력한 구조조정을 통한 작은 정부로의 정부조직개혁을 추진하였다. 1998년 1월 7일부터 2월 24일 사이에 김대중 대통령 당선자는 대통령직 인수위원회의 부설기구의 성격을 지닌 정부조직 개정 심의위원회를 구성하였다. 1998년에 정부조직법 개정으로 제1차 조직개편이 시행되었으며, 이때 일부 관련 부서를 줄이는 등 정부조직은 소폭으로 감축되어 2원 13부 5처 14청 2정무장관이 17부 2처 16청으로 개편되었다(김권집 외, 2009). 또한 국가 일반직 공무원 161,855명 중 정원의 10.9%에 해당하는 17,597명을 감축하였으며, 책임운영기관을 설치하고 개방형 직위제도도 도입하였다(한국행정연구원, 2008a: 153). 조직개편의 세부 내용은 다음과 같다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 김대중 정부는 재정경제원에 IMF 외환위기의 책임을 물어 재정경제부로 축소 개편하고, 그 산하에 예산청을 신설하였다. 즉 재정경제원의 예산기능은 예산청으로, 금융감독 기능은 금융감독위원회로, 통상교섭 기능은 외교통상부로, 통화신용정책은 한국은행으로 독립, 이관시켜 정부 내 견제와 균형이 이루어지도록 한 것이다(한국행정연구원, 2008a: 154). 이때 국무조정실이 장관급 부서로 설치되어 공보실을 편입하였고, 국무총리실에 법제처와 국가보훈처가 차관급 부서로 흡수되었으며, 내무부와 총무처는 행정자치부로 통폐합되었다. 외무부는 외교통상부로 개편되어 재정경제원의 통상교섭 업무와 산업자원부의 해외 통상관련 업무를 이관하였다. 통상산업부는 산업자원부로 개편되었고, 과학기술처는 과학기술부로 승격되어 그 위상이 강화되었다.

(2) 협력적 대북관계 형성

협력적 대북관계를 위해 김대중 정부는 다음과 같은 조직개편을 시행하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 1998년에 부총리급의 통일원을 장관급의 통일부로 격하시킨 것(한국행정연구원, 2008a)은 IMF 경제위기로 인해 정부조직이 대폭 축소되었기 때문이다. 그럼에도 김대중 대통령은 취임사에서 대북화해협력정책을 언급하며 남북 관계 개선과 대북 지원을 천명하였다. 1998년에는 외교, 국방, 통일 정책을 통합적으로 운영하기 위하여 국가안전보장회의 사무처를 신설하여 미국식 국가안전보장회의를 도입하고자 하였으나, 실제 운영에서는 유명무실하였다(한국행정연구원, 2008a: 145).

(3) 폭넓은 사회복지 서비스 제공

1998년의 제1차 조직개편에서 문화체육부는 문화관광부로 개편되어 이전의 체육 기능은 축소되고 새롭게 관광 기능이 강화되었다. 또한 의약분업의 시행에 대비하여 보건복지부의 식품의약품안전본부가 식품의약품안전청으로 격상되었다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 1999년의 제2차 조직개편에서는 국무총리 소속의 국정홍보처가 부활되었고, 문화재관리국은 문화재청으로 개편되었으며, 보건복지부는 노인보건과와 보험급여과, 자활지원과, 보육과를 신설하여 관련 기능을 강화하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 2001년의 제3차 조직개편에서는 여성부가 신설되어 복지부의 여성부 관장업무를 이관 받는데, 이는 가족위기 확산과 여성권익향상 등의 사회경제적 환경 변화에 따라 여성의 사회적 권익을 보호하기 위함이었다(한국행정연구원, 2008a: 180).

8. 노무현 정부(2003~2007)의 국정의제와 정부조직개편

1) 노무현 정부의 국정의제

2002년에 여당인 새천년 민주당의 후보로 정권의 연장선상에서 집권한 노무현 정부는 국정운영에의 국민 참여를 강조하여 참여정부라 명명했다. 분배, 분권, 분산을 강조한 노무현 정부는 국가균형발전을 위해 신행정수도 이전을 추진하여 수도권과 비수도권 간의 불균형을 해소하고자 하였다. 또한 노무현 정부는 혁신

을 강조하였는데, 이전 정부처럼 혁신의 방법으로 조직개편을 하기보다는 기존 조직의 운용방식에 변화를 주었다. 작은 정부 대신 효율적 정부와 일 잘하는 정부를 천명하면서 3만 여명에 달하는 중앙정부 공무원의 증원, 정부조직의 격상과 위원회조직의 확대를 추진하였다. 그러나 노무현 정부는 분열된 국론, 국민들의 개혁 피로감 가중, 공직사회의 부패, 빈부격차의 심화와 여소야대라는 취약한 정치적 기반으로 인해 17대 대통령 선거에서 정권을 상실했다. 이는 경제성장률이 계속 저하되면서 국가재정이 외환위기 직후부터 연속적으로 적자상태에 있었고, 사회적 형평에 집중한 노무현 정부가 경제발전에 소홀히 하였기 때문이었다. 제 16대 노무현 대통령의 취임사와 공약을 내용분석한 후 분야별로 재분류한 결과를 아래 표와 같다.

〈표 13〉 제16대 노무현 대통령 취임사(2003. 2. 25.)

분야	특정 단어
국방, 안보, 통일, 외교 (분야①)	동북아18, 세계14, 국제3, 북한10, 남북2, 핵8, 평화17, 교류1, 협력4, 대화6
국내정치 (분야②)	민주2, 민주주의2, 참여2, 신뢰3, 정보3, 통합4, 혁신2, 개혁4
경제 (분야③)	경제8, 성장4, 번영7, 도약3, 기업1, 부정부패1
사회 (분야④)	복지1, 분권2, 지방3, 격차2, 계층1, 노사2, 균형3, 교육2, 재난1, 문화5

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다 (굵게 표시된 단어). 제16대 취임사 때는 단어 ‘동북아’가 18번, ‘세계’가 14번, ‘평화’가 17번, ‘북한’이 10번, ‘핵’이 8번 나오는 등 국방, 안보, 통일, 외교 분야의 단어가 특히 많이 나타났다.

〈표 14〉 제16대 노무현 대통령의 후보공약

분야	후보공약
국방, 안보, 통일, 외교	남북군사전화 설치, 남북정상회담의 정례화, 이산가족 상봉 확대, 예비군과 민방위 편성연령 3년 단축, 군사훈련 사전 통보 등 포괄적 신뢰 구축을 통해 군축
국내정치	국민참여경선제, 주민소환제, 주민투표제, 통합의 정치 시행, 비례대표제 도입, 여성위원을 지역구 30%, 비례대표 50%로 할당, 책임 총리제 도입, 고위공직자 비리조사처 설치
경제	동북아 평화 및 경제협력체, 동북아 철도공사, 7%의 경제성장, 250만개의 일자리 창출, 물가상승률 3%대 유지, 중소기업 경영 전반에 대한 지원체제 혁신
사회복지	국민임대주택 50만호 공급, 호주제 폐지, 사회적 차별 금지법, 만5세 아동 무상교육, 비정규직 노동자 차별 시정, 연금소득자 등을 제외한 모든 노인에게 경로연금 지급

자료: 새천년민주당 정책선거특별본부.(2002). 「(새로운 대한민국)국민후보 노무현: 16대 대통령선거 정책공약 자료집」.

또한 노무현 정부는 국정비전으로 일 잘하고 책임을 다하는 정부를 표방하였으며, 3대 국정목표로는 국민과 함께하는 민주주의, 더불어 사는 균형발전사회, 평화와 번영의 동북아시아대로 설정하였다. 4대 국정 원리로는 원칙과 신뢰, 공정과 투명, 대화와 타협, 분권과 자율을 제시했으며, 5대 정부목표로는 효율적인 정부, 봉사하는 정부, 투명한 정부, 분권화된 정부, 함께하는 정부를 내세웠다(김권집 외, 2009: 415).

상기한 내용에 따라 노무현 정부의 주요 국정의제로 정부혁신, 분배와 분권의 사회적 형평, 대북정책의 지속, 그리고 경제발전을 선정하였다.

2) 노무현 정부의 국정의제와 정부조직개편

(1) 정부혁신

2002년 대통령직 인수위원회 출범 이후 노무현 정부는 2003년 1월 7일에 개혁의제를 담은 10대 국정과제를 발표하였다. 2003년 5월부터 1년 여 동안 세 차례의 청와대 조직개편을 시행하였다. 노무현 정부는 2003년에 행정개혁 로드맵을 발표하여 국정과 사회전반의 개혁을 추진하면서 목표를 일 잘하는 정부로 설정하여 정부의 적극적인 역할을 강조하며 김대중 정부와 달리 작은 정부의 구현을 국정목표로 설정하지 않았다(김권집 외, 2009). 즉 작은 정부 대신 효율적 정부를 추구하여 단기적, 일회적, 대규모 정부조직구조 개편과 감축보다는 제도와 업무

처리방식 및 운영체제의 개선에 초점을 둔다는 것이다. 이를 위해 노무현 정부는 정부조직개편 대신에 다양한 방법으로 위원회 조직을 활용하였는데, 그 이유는 위원회 조직이 상부의 일방적인 지시보다는 이해관계자와의 토론회 같은 민주적 절차가 존중되기 때문이었다(김권집 외, 2009). 때문에 국정외제 시행을 위한 부·처·청 급 이상의 조직개편이 다른 정부에 비해 많이 나타나지 않는다.

2004년에는 기획예산처의 행정개혁기능과 전자정부기능이 행정자치부로 이관되었다. 또 법제처와 국가보훈처가 장관급으로 격상되고, 문화재청이 차관급으로 격상되었다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 이때의 조직개편은 전반적으로 조직의 지위 격상과 기능 확대로 요약될 수 있다. 그러나 2004년에 국회에서 대통령탄핵안이 결의되어 개혁이 약화되었다. 2004년 9월에는 18부 4처 체제가 유지되어 구조변화보다는 기능만 조정되었다. 또한 정부 부처 내의 재난 업무를 통합한 소방방재청이 행정자치부에 신설되었으며, 공무원 인사관리 기능이 행정자치부에서 중앙인사위원회로 이관되었다. 또한 2005년에 교통부의 외청이었던 철도청이 한국철도공사로 공사화되어 약 2만 명의 공무원이 감축되기도 하였다.

(2) 분배와 분권의 사회적 형평

사회적 형평, 분배, 분권, 분산과 더불어 사는 균형발전사회를 위해 지역 간 균형을 추구한 노무현 정부는 2003년에 정부혁신지방분권위원회를 신설하여 정부혁신과 지방분권에 관한 업무를 담당하게 하였다. 2004년의 정부조직법 개정으로 영육아 보육업무가 보건복지부에서 여성부로 이관되었고, 여성부는 여성가족부로 확대되었다. 또한 사회양극화 해소와 공공서비스의 질적 수준 향상을 위해 참여복지를 강조하면서, 국민연금심의관, 노인요양과, 공공보건과, 통상협력과를 보건복지부에 신설하고, 국립보건원을 질병관리본부로 확대하였다. 2004년에는 보건복지부에 혈액안전관리 기능, 식품안전기능, 생명윤리 및 안전 관련 기능을 추가하였다. 즉 노무현 정부가 강조한 참여복지로 인하여 보건복지부 조직이 구조적, 기능적으로 크게 성장한 것이다. 노동부는 외국인정책과와 혁신담당관실을 신설하였으며, 2006년에 행정중심복합도시건설사업을 위해 행정중심복합도시건설청을 한시적인 조직으로 설립하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지).

(3) 대북정책의 지속

노무현 정부는 임기 초기부터 김대중 정부의 대북 비밀자금 송금 문제에 대한 이념적 충돌을 겪으면서, 북핵문제의 해결이란 당면과제에 직면하였다. 이에 노무현 정부는 김대중 정부의 통일 대북정책을 승계하여 남북관계를 안정화하고 국내적으로 국민의 대통합을 이루고자 하였다. 통일부는 남북경제협력 및 문화교류 관련기능을 강화하고, 산하에 남북경제협력협회사무소를 신설하였다(한국행정연구원, 2008a: 143). 또한 2004년에 민관 합동으로 국방획득제도 개선위원회를 구성하여 2006년에 방위력 개선 및 군수물자 조달을 담당하는 방위사업청을 설립하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지).

(4) 경제발전

미국 등과의 자유무역협정을 추진한 노무현 정부는 외교통상부에 자유무역협정국과 자유무역협정추진단을 설치하고 통상교섭본부를 대대적으로 확대하였다. 또한 중소기업을 육성하고 국제마케팅과 벤처기업을 활성화하기 위하여 중소기업청을 확대하였다. 중소기업청에 기업성장지원국, 창업벤처국 등이 추가로 설치되어 중소기업의 해외시장 진출 및 창업을 실질적으로 도왔다(한국행정연구원, 2008a: 161). 2005년에 중소기업청에 기업협력과와 산학협력과를 만들어 소상공인, 재래시장, 지방청을 지원하였다. 과학기술분야를 중시하여 과학기술부를 부총리격으로 격상하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지).

9. 이명박 정부(2008~현재)의 국정의제와 정부조직개편

1) 이명박 정부의 국정의제

이명박 정부는 노무현 정부의 정책실패에 힘입어 여야 교체라는 수평적 정권 교체를 이루었다. 경제발전과 국민통합을 바라는 국민적 열망에 부응하려 경제살리기와 복지를 중시하였지만 출범 이전부터 대운하, 공기업 민영화, 영어몰입 교육, 인수위원회의 인수과정 등의 논란에 휩싸였다(김권집 외, 2009). 또한 인수위원회가 작은 정부를 추구하며 대대적인 조직개편을 발표하자 여야 간 공방이 벌어져 정부조직개편이 순탄치 못했다. 제17대 이명박 대통령의 취임사와 공약을

내용분석하여 분야별로 재분류한 결과를 아래 <표 15>에 정리하였다.

<표 15> 제17대 이명박 대통령 취임사(2008. 2. 25.)

분야	특정 단어
국방, 안보, 통일, 외교(분야①)	안보1, 세계17 , 세계화1, 글로벌3, 국제5 , 남북6 , 북한3, 핵2, 통일5 , 평화5 , 자유무역협정1
국내정치 (분야②)	선진15 , 민주4, 민주화3, 민주주의1, 실용5 , 실천2, 개혁1, 혁신1, 문화15 , 과학8 , 기술9 , 시대9 , 미래8 , 변화6 , 조화1
경제 (분야③)	산업10 , 산업화2, 경제11 , 중소기업1, 기업14 , 발전10 , 시장8 , 일자리6 , 주거3, 주택2, 중산1, 경쟁9 , 경쟁력5 , 성장5 , 민간1, 세금1, 규제1, 개방5 , 기적4, 신화5 , 농업 관련8
사회 (분야④)	복지7 , 평등1, 협력9 , 환경8 , 노사5 , 투쟁5 , 배려3, 공정2, 공공3, 계층2, 서민1, 교육9 , 인재3, 저출산2, 고령화2

자료: 대통령기념관 홈페이지 취임사 전문

위 취임사 분석을 통하여 특정 단어의 빈도가 많이 나오는 것을 볼 수 있다 (굵게 표시된 단어). 제17대 취임사 때는 국내정치 분야와 경제 분야의 단어가 많이 나타난다. 이는 이명박 정부가 노무현 정부에서의 정권교체를 기화로 노무현 정부와의 차별성을 부각한 결과이다. 또한 정치이념이 보수임에도 불구하고 단어 ‘복지’가 7번, ‘환경’이 8번, ‘노사’가 5번 등장하는 것을 볼 때 최소한 취임사에서는 이명박 정부가 사회복지 분야에도 균형적인 무게를 두고 있음을 알 수 있다.

<표 16> 제17대 이명박 대통령의 후보공약

분야	후보공약
국방, 안보, 통일, 외교	한반도경제공동체 실현을 위해 비핵·개방 3000 구상 실현 환경복지국가 실현을 위해 클린&그린 코리아 프로젝트 추진
국내정치	선진국 수준의 정부서비스 제공을 위해 국가경영시스템 재설계, 권력형 비리 척결
경제	한반도 대운하 건설, 부동산 안정, 장기보유 1세대 1주택자의 세금부담 감축, 경기활성화 ²⁾ 7% 성장으로 연간 60만개의 일자리를 창출하여 5년 동안 300만 개의 새로운 일자리 창출 기업환경개선, 중소기업과 벤처기업 육성, 영세자영업자와 재래시장 지원, 살맛나는 농어촌 건설
사회복지	대한민국 747 ³⁾ , 중산층복원계획, 세 부담 경감, 서민주거안정 정책 추진, 신혼부부 주택마련 생애주기별 디딤돌 복지정책, 노인복지대책, 고교 다양화 300 프로젝트

자료: 한나라당, 2007

또한 이명박 정부는 국가비전을 선진일류국가로 설정하고, 분야별 5대 국정지표로 섬기는 정부, 활기찬 시장경제, 능동적 복지, 인재대국, 성숙한 세계국가를 제시했다. 구체적인 내용으로 잘사는 국민, 따뜻한 사회, 강한 나라를 제시한다. 국정비전으로는 선진적 국가경영시스템을 제시하고, 정부의 지향목표로 알뜰한 정부, 깨끗한 정부, 유능한 정부를 내세웠다(대한민국정부, 2008). 이 국정비전에서의 키워드는 선진과 실용이다.

따라서 이명박 정부의 주요 국정의제로 작은 정부로의 정부조직개편, 경제살리기와 일자리 창출, 능동적 복지 추구, 그리고 성숙한 세계국가로의 외교와 통일을 선정하였다.

2) 이명박 정부의 국정의제와 정부조직개편

(1) 작은 정부로의 정부조직개편

실용주의 정부를 표방한(김재관, 2008: 21) 이명박 정부는 정부 출범부터 대규모 통폐합을 골자로 하는 조직개편을 시도하여, 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있는 작고 유능한 정부를 만들려고 하였다. 이명박 정부는 기존 정부조직이 비슷한 기능들을 중복하여 수행하고 있다는 점에 착안하여, 이들을 통폐합하고 각종 위원회를 줄이는 등의 조직개편을 추구하였다. 2008년 1월 16일에 인수위원회가 제시한 정부조직개편안은 18부 4처 18청 4실의 중앙정부 조직을 13부 2처 17청으로 대폭 축소하는 것인데, 이는 중앙행정기관의 수로는 1969년 이후 최소이며, 부처의 수로는 1960년 이후 최소였다. 그러나 통일부와 여성부(당시 여성가족부)의 폐지가 포함하면서 각계의 입장의 차이가 불거졌다. 결국 여야의 협상을 통해 통일부, 여성부, 농촌진흥청을 존치하고, 과거사 관련 군소위원회의 통폐합 시기를 미루는 방안으로 15부 2처 18청으로 축소한 정부조직개편이 이루어졌다.

구체적으로 조직개편의 내용을 살펴보면 다음과 같다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 행정자치부에 중앙인사위원회의 인사 관련 업무를

2) 경기활성화는 경제 살리기와 일자리 창출을 위한 실용주의 경제정책과 일맥상통하며, 이는 경기침체 해소에 대한 국민적 열망에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다(박수경, 2006).

3) 대한민국747은 연간 7%의 경제성장, 10년 후 4만 불 국민소득의 달성, 세계 7대 선진국 대열에 진입한다는 계획이다(박수경, 2006).

이관시켜 행정안전부로 통합시킴으로써 비대한 기구로 개편되었으며, 정부기능과 장기전략 및 기획이 취약했다는 인식에서 국정기획수석을 신설하였지만 조정 기능이 분산되었다. 또 공직윤리지원관실을 신설하여 총리실 공직감찰기구로 역할 하게 하였다. 대통령실, 국무총리실, 국무회의와 관계장관회의 같은 국정조정기관에 대해서도 조직개편이 있었다. 2008년에 청와대의 경호실과 비서실이 대통령실로, 국무총리비서실과 국무조정실이 국무총리실로 축소 단일화되어 국무총리실의 국정조정기능이 약화되었다.

(2) 경제 살리기와 일자리 창출

경기활성화라는 선거공약은 이후 경제 살리기와 일자리 창출을 위한 실용주의 경제정책으로 연결된다. 그러나 2008년 미국발 경제위기에 대한 대응 등으로 외환과 시장에 대한 정부개입이 많아지게 된다. 이명박 정부는 2008년에 기획·조정 기능의 기획예산처와 재정 기능의 재정경제부를 거대 경제부처인 기획재정부로 통합·일원화하여 김영삼 정부 시절의 재정경제원(재정부+경제기획원)과 유사한 조직을 만들었다. 이로써 기획예산처의 재정전략기능, 예산운용, 성과관리 기능과 재정경제부의 경제정책, 세제, 국고 기능, 정책조정기능과 국무조정실의 경제정책조정기능이 통합되어 조직의 기능과 권한이 증대되었다. 그러나 이렇게 거대한 기획재정부는 능률성에 치우쳐 기획·조정 기능에 필요한 형평성을 저해할 우려가 있다는 점에서 문제점이 있다. 즉 기존의 기획예산처보다 경제부처 중심으로 예산을 배분할 우려가 있는 것이다(김권집 외, 2009). 또한 농림부와 해양수산부 일부를 농림수산식품부로 통합하고, 해양수산부의 다른 일부 업무는 국토해양부로 분리 이전하였다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 이로써 해양수산부는 그 기능이 분리되어 다른 부처로 통폐합되었다. 또 산업자원부와 정보통신부 일부를 지식경제부로 통합하고 축소하기 위해, 정보통신부의 기능을 지식경제부(우정사업본부)와 행정안전부, 방송통신위원회(통신 분야)로 나누어 이관하였다(김권집 외, 2009).

(3) 능동적 복지 추구

정부조직개편안에서 논란이 된 여성가족부는 가족 분야를 보건복지가족부에

이송하고 여성부로 개칭된 후 존치되었다. 또한 교육인적자원부와 과학기술부가 교육과학기술부로 통합되었다(국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지). 2010년 6월 4일에는 노동부를 고용노동부로 개칭하여 산하 업무 영역에 일자리 창출을 위한 고용업무 기능을 추가하였다. 이는 정부의 일자리 창출 목표와도 밀접하게 연관된다.

(4) 성숙한 세계국가로의 외교와 통일

이명박 정부는 실용주의 외교정책을 구사하여 성숙한 세계국가와 당당한 외교를 펼치는 강한 나라를 구축하겠다고 하였다. 논란이 되었던 통일부는 존치되었으나, 실제 대북정책의 수행에서 대북 경제협력 기능과 조직이 축소되었다. 또한 미국, EU, 페루, 캐나다, 멕시코, 터키 등의 국가와의 원만한 FTA 협상을 위해 외교통상부의 FTA 교섭 기능을 강화하였다. 2008년 말의 미국 발 경제위기로 인해 시작된 G20 정상회의를 2010년에 서울에서 개최하게 되면서 이를 위한 외교통상부의 기능이 강화되었고 이러한 결과는 조직감축의 기본 기조에도 불구하고 외교부의 정원을 증원하는 결과로 나타났다.

V. 결 론

지난 60여 년간 각 정부가 처했던 환경은 해방, 전쟁, 가난, 민주, 경제위기, 복지 등 매우 다양했다. 이러한 환경의 차이는 각 정부가 설정하는 국정의제에 직접적이고 결정적인 영향을 미치지만, 이 국정의제들을 성공적으로 수행하기 위해 정부조직개편을 수단으로 하였다는 점에서는 본 연구 결과 정부 간에 큰 차이가 없었다. 이승만 정부로부터 박정희 정부에 이르기까지 국정의제를 추진하기 위한 정부조직의 기본 골격은 대체적으로 갖추어진 것으로 보인다. 전두환 정부 이후 다양한 국정의제 추진을 위한 정부조직개편은 새로운 조직이 신설되기보다는 기존 조직을 활용하는 방법, 즉 조직의 위상을 격상하거나 확대하는 방식을 취했다. 또한 구조적 조정보다는 때로 예산과 인력을 추가하는 등의 기능적 조정을 통한 기구개편이 이루어졌다. 각 정부는 국정의제를 실현하기 위하여 조직개

편 외에도 인사, 재정, 정책 운영 등의 수단을 다양하게 선택하였다.

또한 대부분의 정부가 취임 초기에 조직개편을 대대적으로 시행했다는 점에 주목할 필요가 있다. 실제로 이승만 정부는 정부의 설립 이전부터 정부조직법을 제정하였고, 이후 모든 정부는 정부 출범과 함께 정부조직법의 개정과 조직개편을 단행함으로써 국정외제 실현에 대한 의지를 대외적으로 천명하고자 하였다. 이러한 점에서 각 정부의 대통령 취임사와 국정지표에 나타난 국정외제와 정부조직개편을 연계해 살펴보는 것은 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

몇 가지 사례를 들면, 이승만 정부의 경우 국가건설이란 국정외제를 위해 11부 4처의 국가 주요 기구들을 창설하였고, 박정희 정부는 경제발전이란 국정외제를 달성하기 위해 경제기획원, 조달청, 건설부, 동력자원부, 공업진흥청, 항만청 등의 각종 경제관련 기구를 집중적으로 신설 및 개편하였다. 특히 박정희 정부를 제1기와 제2기로 구분하여 봤을 때에도, 국정외제와 조직개편 사이에 밀접한 연관이 있음을 알 수 있다. 박정희라는 동일 인물임에도 불구하고 제2기의 유신체제 구축이란 국정외제를 수행하기 위해 대체적으로 치안 관련 조직을 확대하고 강화하였다는 점에서 국정외제에 따라 다른 성격의 조직개편이 이루어진 것이다. 각 정부별 국정외제와 그에 따른 정부조직개편 현황을 총괄적으로 살펴보면 아래 <표 17>과 같다.

<표 17> 각 정부별 국정외제 변화와 정부조직개편 현황

정부	국정외제	유형	정부조직개편
이승만 정부	국가 건설	신설	외무부, 법무부, 대검찰청, 내무부, 재무부, 총무처, 문교부, 사회부 등
	전쟁수행과 반공	개편/강화 기능이관	통위부→국방부 국방부→육군본부→국방부(병무행정 기능)
	경제안정 및 전후 복구	신설 개편/강화 폐지	기획처, 부흥부 등 재무부→재정경제원 해무청
박정희 제1기 정부	경제발전	신설 격상 개편/강화	국세청, 관세청, 철도청, 수산청 등 건설부, 노동청, 산림청 등 부흥부→경제기획원
	조국근대화	격상 기능이관	공보실→공보부 문교부→공보부(동적 예술문화 관련) 문교부→문화공보부(문화재, 박물관 관련)

		개편	공보부→문화공보부
	국가 안보와 반공	신설 격상	병무청, 국토통일원 군사원호청→원호처
	중앙집권체제 강화와 사회질서 안정	신설 개편 통합	대통령 비서실, 경호실, 중앙정보부 무임소장관실→정부장관실 감찰위원회+심계원→감사원
박정희 제2기 정부 (유신 체제)	한국적 민주주의를 위한 유신체제의 구축	확대/격상	내무부 치안국→내무국 치안본부
	경제성장	신설 개편 개칭 격상	공업진흥청, 공업단지 관리청, 항만청, 환경청 농림부→농림수산부 항만청→해운항만청 상공부 산하→동력자원부, 특허국→특허청
전두환 정부	정치질서의 재편	신설 개편 개칭	사회정화위원회 무임소장관실→정무장관(제1실) 국무총리실의 기획조정실, 국가안전보장회의사무국
	경제성장	폐지 기능조정 기능강화	중화학공업추진위원회, 경제과학심의회의사무국 경제기획원의 경제협력기능을 재무부로 이관 등 해운항만청에 관공선 관련 기능 추가 대체에너지 관련 기능 추가
	복지에 대한 관심 강화	신설 격상	환경청, 체육부 노동청→노동부
노태우 정부	민주주의 체제로의 전환	기능축소 기능이관 폐지	국가안전기획부 중앙정부→지방정부 사회정화위원회, 국가원로자문회의
	민주화 과정의 경제발전	격상 통폐합 폐지 개칭 기능강화 기능축소	조사통계국→통계청 동력자원부+상공부→통상산업부 산림청, 해운항만청 4급 통계사무소→지방통계청 교통부 경제기획원
	복지 및 사회개발	격상 개편 개칭 기능강화	환경청→환경처, 중앙기상대→기상청 체육부→체육청소년부, 문화공보부→문화부+공보부 문화교육부→교육부 보건사회부, 노동부
	사회질서의 확립	격상 기능강화	내무부 치안본부→경찰청 민생치안 대책반 설치로 치안 기능강화
	북방정책	격상/개칭 기능강화	국토통일원→통일원 외무부 일부 기능강화
김영삼 정부	문민정부 및 탈군사문화 확립	개편/축소	경찰기구

	세계화에 따른 신경제 추구	신설 개편 개편/개칭 통폐합 격상 폐지 권한부여	중소기업청, 해양수산부 체신부→정보통신부 상공부+동력자원부→상공자원부→통상산업부(개칭) 경제기획원+재무부→재정경제원, 건설부+교통부→건설교통부 환경처→환경부, 해양경찰청 수산청, 해운항만청 공정거래위원회
	사회복지 추구	신설 개편 통합 기능강화	보건복지부 산하 식품의약품안전본부 보건사회부→보건복지부 문화부+체육청소년부→문화체육부 문화부에 관광과 전통예술 관련 기능 추가
김대중 정부	IMF 외환위기 극복	신설 통폐합 개편 개편/축소	예산청 내무부와 총무처→행정자치부 외무부→외교통상부, 통상산업부→산업자원부, 기획예산위원회+예산청→기획예산처 재정경제원→재정경제부
	협력적 대북관계 형성	개편/축소	통일원→통일부 격하
	폭넓은 사회복지 서비스 제공	신설 부활 격상 기능강화 기능이관	여성부 문화체육부→문화관광부 개편, 국정홍보처 식품의약품안전본부→식품의약품안전청 보건복지부에 노인, 보험, 자활, 보육 관련 기능 복지부→여성부(여성관련기능)
노무현 정부	정부혁신	신설 격상 개편 공사화 기능이관	소방방재청, 각종 위원회 법제처, 국가보훈처, 문화재청 청와대 조직 전반 철도청 기획예산처→행정자치부 (행정개혁, 전자정부 관련기능) 행정자치부→중앙인사위원회(공무원인사기능)
	분배와 분권의 사회적 형평	신설 격상 개편/강화 기능추가 기능이관	행정중심복합건설청 문화재청 여성부→여성가족부 보건복지부, 노동부 보건복지부→여성부(보육관련기능)
	대북정책의 지속	신설 기능강화	방위사업청 통일부
	경제발전	개편/강화 격상	외교통상부, 중소기업청 과학기술부
이명박 정부	작은 정부로의 정부조직개편	통합 개편/축소	중앙인사위원회→행정안전부 대통령 비서실+경호실→대통령실 국무총리비서실+국무조정실→국무총리실

	기능이관	해양수산부의 일부 기능→국토해양부
경제 살리기와 일자리 창출	통합 기능이관	기획예산처+재정경제부→기획재정부 농림부+해양수산부 일부→농수산식품부 정보통신부의 일부 기능→타 부처
능동적 복지 추구	통합 개칭/기능 이관 개칭/기능 추가	교육인적자원부+과학기술부→교육과학기술부 여성가족부→여성부 노동부→고용노동부(고용업무기능)
성숙한 세계국가로의 외교와 통일	개편,기능/ 축소 기능강화	통일부(대북경제협력기능) 외교통상부(FTA 교섭 기능 등)

그럼에도 불구하고 기존의 연구에서 각 정부별 국정의제와 조직개편의 상관성에 크게 주목하지 않았다는 점은 아쉬움이 있다. 따라서 본 연구에서 국정의제와 조직개편의 상관성을 각 정부의 수많은 사례들을 통하여 제시하였다는 점은 기존 연구의 범위를 보다 확장하였다는 점에서 의의가 있다.

본 연구에서는 정부가 강력하게 주장하는 국정의제가 있더라도, 그 당시의 사회적 환경에 따라 조직개편이 이루어지지 못하는 점을 발견할 수 있었다. 이는 박정희 대통령까지는 국정의제와 정부조직개편이 보다 명확하게 연계되는데 반해, 이후에는 조직구조적인 측면보다는 기능적인 조정 또는 비가시적인 측면(예를 들면 예산적인 연계)이 보다 두드러지게 나타나고 있음을 시사해준다. 또한 개별 국정의제를 위해 정부조직의 신설, 확대, 개편을 수단으로 사용하기보다는 전체 국정기조를 염두에 두면서 개별 국정의제를 추진하기 때문이다. 예를 들면, 김대중 정부는 협력적 대북관계를 국정의제로 설정하고 임기 내내 강력하게 추진하였지만, 대북·통일을 관장하는 부서인 부총리급 통일원의 기능을 강화하거나 조직을 확대하지 못하고 오히려 통일부라는 장관급 부서로 격하시켰다. 이는 당시 김대중 정부가 직면한 IMF 외환위기 상황에 따라 위기 극복을 위해 정부가 최우선적으로 조직을 축소하였기 때문이었다. 즉 한 정부 내에서 설정된 국정의제끼리 상충할 경우 정부는 의제에 따라 모든 관련 조직을 확대 개편하는 것이 아니라, 국정의제 간의 상대적 우위나 시대적 절박성에 따라 실제 조직개편을 달리 한다는 점을 알 수 있다.

결론적으로 대한민국은 해방 이후 국가건설로부터 경제건설, 그리고 남북관

계 개선과 복지국가, 국격 제고와 세계국가 건설에 이르기까지 다양한 국정의제를 형성하고 추구해왔다. 이러한 국정의제를 실현하기 위해 정부는 다양한 정부조직을 신설하거나 활용해왔다. 이승만 정부로부터 박정희 정부까지는 새로운 기구 신설과 같은 구조적 조직개편이 국정의제 실현을 위한 주요 수단으로 활용되었다. 그러나 점차 신설 조직을 통하여 국정의제를 실현하는 조직구조적 접근보다는 기능을 조정·이관·강화하는 기능조정적 접근이 선호된 것으로 보인다. 특히 기본적인 정부조직이 정착된 시점인 전두환 정부 이후에는 국정의제를 실현하기 위해 부처를 중심으로 한 조직개편보다는 예산과 인력을 늘리거나 대통령자문위원회 등 다양한 수단이 적극적으로 활용된 것으로 보인다. 향후 구체적인 비교사례 연구를 통하여 국정의제와 정부조직의 변화에 대한 동인과 주요 특징, 그리고 추세에 대한 이해를 지속적으로 제고해나가야 한다. 또한 기능과 정책분야에 따른 각 부처의 인력규모와 예산을 국정의제와 연계해 고찰하는 후속 연구도 지속적으로 수행해야 한다.

참고문헌

1. 단행본

- 강신태·김광웅(공편).(1993). 「행정조직개혁: 새 정부의 개편방안」. 서울: 장원출판사.
- 김권집·박수경.(2009). 「한국행정조직론」. 대전: 이화.
- 박태균·최상오.(2010). “전후 부흥과 국가제도 정비”, 양승함(편).(2010). 「한국 대통령의 국정의제 설정과 국가전략 I」. 연세대학교 국가관리연구원.
- 안해균.(1986). 「한국행정체제론」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 양승함.(2010). “한국의 국가관리 철학과 비전의 비교 검토: 이승만, 박정희, 김대중 대통령을 중심으로”, 양승함(편).(2010). 「한국 국가관리와 대통령 리더십의 형성과 철학 I」. 연세대학교 국가관리연구원.
- 이중수.(2010). “역대 대통령의 정부개혁 방향설정과 추진: 취임사와 시정연설에 대한 내용분석”, 양승함(편).(2010). 「한국 대통령의 국정의제 설정과 국가전략 II」. 연세대학교 국가관리연구원.
- 한국행정연구원.(2008a). 「한국행정60년 2. 국정관리」. 법문사.

- _____. (2008b). 「한국행정60년 3. 공공정책」. 법문사.
- 한나라당. (2007). 「일류국가 희망공동체 대한민국」. 북마크.
- 한중기. (2010). “박정희·김대중의 의제설정전략 비교분석”, 양승함(편). (2010). 「한국 대통령의 국정의제 설정과 국가전략Ⅱ」. 연세대학교 국가관리연구원.
- 행정안전부. (2009). 「정부조직법 재개정연혁」. 내부자료.
- Guy Peters. (2004). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. in Ali Farazmand ed. Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society. Westport. CT: Praeger. 105-124.

2. 논문

- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 한국행정학보, 30(3): 35-51.
- 김연수·이명석. (2007). 한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 41-64.
- 김재관. (2008). 정책기조로서의 실용주의: 이명박 정부의 실용주의를 중심으로. 한국공공관리학보, 22(2): 1-28.
- 문명재. (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 한국공공관리학보, 23(4): 23-41.
- 민진. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구. 한국사회와 행정연구, 17(2): 1-23.
- _____. (2008). 이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구. 한국조직학회보, 5(2): 267-292.
- 박명립. (2008). 헌법, 국가의제, 그리고 대통령 리더십. 국제정치논총, 48(1): 429-454.
- 박성문. (2006). 역대 대통령의 국정운영목표에 관한 연구 -역대 대통령 취임사 내용 분석을 중심으로-. 고려대학교 석사학위논문.
- 박수경. (2006). 역대 한국 정부의 조직개혁 변천사. 한국행정사학지, 16: 81-120.
- 박수경·문인규. (2009). 이명박 정부 행정조직개편의 특징. 사회과학연구, 19: 21-47.
- 오석홍. (1997). 우리나라 중앙행정기구의 변천. 행정논총, 35(1): 69-96.
- 윤창근. (2008). 정치적 타협과정으로서 한국의 정부조직개편 -1980년대 이후 정부조직개편을 중심으로-. 연세대학교 석사학위논문.

- 이병태.(2001). 한국중앙정부조직개편의 성격. 한국정책과학학회보, 5(3): 225-252.
- 이창원·임영제.(2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰. 한국정책과학학회보, 13(4): 1-17.
- 장연수.(2001). 대통령의 정책의지와 부처예산형성에 관한 연구. 한국행정학보, 34(4): 59-81.
- 정의창.(2006). 정부조직개편의 역사제도주의적 분석: 김대중 정부의 사례. 한국정책과학학회보, 10(3): 1-25.
- 정진우.(2000). 부처합병의 평가기준 설정을 위한 이론적 고찰. 한국사회와 행정연구, 11(2): 223-238
- 진희관.(1998). 김대중 대통령 취임사 분석: 통일과 경제, 함께 해결할 과제. 통일한국, 10-11
- 최병선.(1993). 준공공부문 조직연구의 방향모색. 행정논총, 31(1): 208-231.
- 함성득.(2001). 한국 대통령의 업적 평가: 취임사에 나타난 정책지표와 그 성취도를 중심으로. 한국정치학회보, 34(4): 93-118.

3. 기타

- 「2008 정부조직개편 백서」.(2008). 행정안전부.
- 「대통령선거공약사업」.(1996). 서울: 국무총리행정조정실.
- 「(새로운 대한민국)국민후보 노무현: 16대 대통령선거 정책공약 자료집」.(2002). 서울: 새천년민주당 정책선거특별본부.
- 「이명박 정부 100대 국정과제」.(2008). 대한민국정부.
- 「김대중 대통령당선자 12대 중점공약」, 『매일경제』, 1997. 12. 22.
- 국가기록원 기록물 생산기관 연혁정보 홈페이지 [온라인] 2011년 3월 [인용일자: 2011. 3. 28].
- <<http://theme.archives.go.kr/next/organ/mainView.do>>.
- 국가기록원 나라기록 포털. [온라인] 2010년 8월 [인용일자: 2010. 8. 17].
- <<http://contents.archives.go.kr/next/vote/mainView.do>>.
- 대통령기념관 홈페이지 [온라인] 2010년 8월 [인용일자: 2010. 8. 19].
- <<http://www.pa.go.kr/>>.