

연구논문

이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구:
2008년 2월 사례를 중심으로

민 진*

- I. 서론
- II. 정부조직 개편의 필요성 인지와 대통령 선거 공약
- III. 대통령직 인수위원회의 정부조직 개편안 입안 및 확정
- IV. 국회에서 정부조직법 개정안 심의 및 의결과 정부의 공포
- V. 결론 및 정책적 시사점

〈요약〉

이 연구의 목적은 2008년 2월 말에 실시된 이명박 정부의 중앙정부조직개편에 관하여 사례를 개발함으로써 조직개편사례와 관련된 분석적이고 서술적 연구를 위한 기초자료를 제공할 뿐만 아니라 정책 및 조직에 관한 교육을 할 때 도움을 주기 위한 것이다.

연구 방법은 사례연구 방식을 사용하며 단일사례를 심층적으로 서술하는 데 중점을 두었다. 연구의 내용적 범위는 정부의 조직개편과정 중에서 결정과정에 한정하였다. 즉 조직개편과정에서도 인지단계와 입안 및 확정단계 및 합법화단계를 포함하였다. 또한 정부조직개편의 대상은 중앙정부부처수준의 조직개편에 한정하였다. 그리고 기간적으로는 정부조직개편의 전후만을 주된 대상으로 한다.

이명박 정부의 중앙정부조직개편에 대한 필요성은 대통령 선거 공약으로 구체화된다. 이명박 대통령이 대통령 당선자가 된 후 대통령직 인수위원회의 정부조직 개편안 입안 및 확정되고 국회에서 정부조직법개정안이 심의 및 의결된 후 정부가 이를 공포하였다. 국회의 심의과정에서 여야당간에 대화와 타협이 이루어졌다. 정부조직법개정안이 시행되었으나 아직 남은 과제들이 있다.

[주제어: 사례연구, 조직개편, 한국중앙정부, 이명박 정부]

I. 서론

1. 연구의 목적

2008년 2월 22일 이명박 정부의 정부조직 개편방향을 담은 「정부조직법 전부

* 국방대학교 행정학담당 교수(minjin@kndu.ac.kr)

개정법률안」이 제271회 국회 제8차 본회의를 통과하였다. 이명박 정부는 선진일류국가를 국정목표로 하였으며 창조적 실용주의를 행동이념으로 제시하였고 이를 실행하기 위한 전략적 수단으로 하나로 정부조직개편을 시도하였다.

정부조직개편은 정치적으로는 정부의 개혁의지를 보여주는 상징적 의미가 있으며, 행정적으로는 행정개혁의 근간이면서 출발점이며 행정체제의 대강을 확정하는 것이기 때문에 어느 정부에서든지 관심을 가질만한 국정과제의 하나이다. 이명박 정부에서도 예외는 아니었으며 대통령으로 취임하기 전부터 정부조직개편을 서둘렀다.

그런데 이명박 정부의 정부조직개편에 관해서는 조직개편이 이루어지기 전에 조직개편의 방향이나 대안에 대한 처방적 연구나 조직설계적 연구는 여러 편 제시되었으나 조직개편이 실시된 이후에는 조직개편의 참여자, 과정 그리고 내용에 관한 분석적이고 서술적인 연구는 물론 전체적인 사례개발은 아직 발견되지 않고 있다. 그것은 조직개편이 된지 불과 3개월 정도밖에 지나지 않았기 때문이다.

따라서 이 연구에서는 2008년 2월 말에 실시된 이명박 정부의 정부조직개편에 관하여 사례를 개발함으로써 조직개편사례와 관련된 분석적이고 서술적 연구를 위한 기초자료를 제공할 뿐만 아니라 정책 및 조직에 관한 교육을 할 때 도움을 주려한다.

2. 연구의 범위와 방법

이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 사례연구 방식을 사용한다. 사례연구는 첫째, 그 사례가 희귀해야 하며, 둘째 극적이고, 셋째 독특해야 한다는 요건을 구비해야 한다(Yin, 1989; 오연천, 2006: 19에서 재인용). 이명박 정부의 조직개편사례는 이 요건에 부합한다고 보았다.

사례연구 방법 중에서도 이 연구는 단일사례를 심층적으로 서술하는 데 중점을 두었다. 연구의 대상으로서 이명박 정부에서 2008년 2월에 실시한 정부조직개편을 선택하였다. 내용적 범위는 정부의 조직개편과정 중에서 결정과정에 한정하였다. 즉 조직개편과정에서도 인지단계와 입안 및 확정단계 및 합법화단계를 포함하였다. 또한 정부조직개편의 대상은 중앙정부부처수준의 조직개편에 한정하였

다. 기간적으로는 정부조직개편의 전후만을 주된 대상으로 한다.

정부조직개편을 개별 사례의 개발 양식으로 작성하고 분석적인 표현보다는 서술적인 묘사를 주로 하였다. 사례개발과 관련된 자료는 공식적 문서와 주요 참여자의 홈페이지, 각종 언론에 보도된 내용 및 자료를 참고하였다. 이해관계자로서 소속부처 공무원들¹⁾은 개별적으로 면담하였지만 정부조직개편을 주도한 인수위 관계자들은 면접하지 못한 한계가 있다.

II. 정부조직개편의 필요성 인지와 대통령 선거 공약

1. 정부조직개편의 필요성 인지

2007년도는 노무현대통령 집권 5년차이며 새로운 대통령을 선거하는 해이기도 하다. 정부조직개편에 대한 필요성은 언제나 있게 마련이며 특히 정권의 교체기에는 대통령 선거공약의 하나로 정부조직개편을 고려하게 된다.

정부 내에서는 행정자치부의 정부조직진단센터(센터장: 이환범)를 중심으로 새 정부가 들어설 경우를 대비하여 조직진단포럼을 2007년 2월부터 가동하였으며, 행정학 전공교수 등 관련 전문가집단이 이 진단포럼에 참여하였고 연구결과보고서를 2007년 10월에 발간하였다. 또한 정부부처는 대통령선거 이후 있을 정부조직개편에 대비하여 방어논리개발에 고심하였다.

한편 한국조직학회, 한국정책과학학회, 한국행정학회 및 한국정책학회 등 정부조직개편 전문학회와 한반도선진화재단, 서울대학교 행정대학원 등에서는 집단별로 혹은 전문가 개인별로 정부조직개편에 관한 세미나, 포럼, 논문발표 등을 통해 정부조직개편에 관한 필요성과 대안을 제시하였다. 뉴라이트 계열 5개 싱크탱크와 시민사회단체는 2007.11.6 교육부, 홍보처 등의 폐지를 주장하였다. 2007.12.24 조선일보가 대통령학 전공자 등 정치행정학자 10여명을 대상으로 하여 뽑은 이명박정부의 대통령직인수위원회가 해야 할 최우선 과제로 정부조직개편이

1) 이들은 2008년 6월 현재 공무원 교육기관에서 교육훈련을 받고 있는 3급~2급까지의 고위 공무원 10여명이다.

선정될 정도였다.²⁾ 정당 특히 한나라당은 정부조직개편에 대해서는 대통령선거 이전부터 관심을 갖고 있었다. 한나라당은 2006.12.4 이주호의원 주관으로 미래학 습연구부로의 미래형 정부조직개편을 위한 공청회를 개최하고 교육부와 과학기술부의 통합을 제시하였다.³⁾ 한나라당은 김정권 의원과 한국정책과학학회 주관으로 정부조직개편 국민대토론회를 2007.7.24 국회의원회관 소회의실에서 개최하였다. 발제자는 이창원 교수(한성대), 토론자는 최영출 교수(충북대), 배진영 차장(월간조선), 김태검 사무총장(전국시도지사협의회), 조성한 교수(중앙대), 김형준 교수(명지대) 등이었다.⁴⁾

한나라당은 대통령선거가 있기 직전인 2007.11.21 여의도 연구소 주최로 정책토론회를 개최하였다. 이 토론회에서는 정부조직개편과 통상분야에 관한 발제가 있었는데, 안세영 교수(뉴라이트정책위원회 위원장, 서강대)교수가 “2008 정부조직개편 및 신통상전략”이라는 주제를 발표하였다. 여기서는 정부조직을 OECD수준으로 슬림화하여 대부대국주의로 개편할 것을 요구하였고, 현 정부에서 난립한 각종 위원회들을 원칙적으로 폐지 후 기능을 재조정해야한다고 지적하였다.⁵⁾ 또한 한나라당 대통령선거공약에서는 국가경영시스템의 재설계의 한 부분으로 “지방자치를 확대하고 비대한 정부의 기능을 대부처·대국체제로 통합·재편하겠습니다.”라고 제시하였다(한나라당, 2007: 1129. pdf.).

2. 대통령 후보들의 선거 공약

주요정당은 2007년 제16대 대통령선거과정에서 정부조직개편에 관한 공약을 내세웠다. 즉 한나라당의 이명박 후보는 주요기능을 통합·재편하는데 현행 56개

2) 10명의 전문가는 강원택 교수, 김광웅 교수, 김병국 교수, 김형준 교수, 신 울교수, 유재택 박사, 이창원 교수, 이철규 교수, 임도빈 교수, 최평길 교수 등이다.

<http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2007/12/30/2007123000314.html>

3) <http://www.happyschool.or.kr/sub-02/?im=seminar&sm=&number=50> 2008.5.19 검색

4) <http://www.gnnews.co.kr/view.php?no=167861&ion=SECA>

5) 이 토론회에는 이명박 대통령후보, 강재섭 당대표, 이한구 정책위의장, 안병직 여의도연구소장 등 한나라당의 핵심 당직자들, 박원암 교수(홍익대), 나성린 교수(한양대), 제성호 교수(중앙대)등 발표자와 청중들이 참가하였다. <http://www.yi.or.kr/ht-bbs/viewbody.html?uid=2165&ht.div=t-ydi> 2008.5.19 검색.

의 중앙행정조직을 대부대국체제로 개편하고 공무원 숫자도 현 수준에서 동결하며 416개에 달하는 정부위원회를 대폭 정비하여 정부조직의 슬림화를 통해 군살 없이 능력 있는 행정조직으로 개편하려 했다. 통합민주당의 정동영 후보는 대통령 후보 공약으로 공직부패수사처를 신설하여 국가청렴도를 세계10위권으로 진입시키며, 중소기업부를 신설하고 각 부처 진단을 통해 슬림한 정부를 지향한다는 공약을 내걸었다.

자유선진당의 이회창 후보는 작지만 강한 정부를 운용하기 위해 정부역할을 축소하며, 일반행정기능과 기능이 쇠퇴하고 있는 부처는 과감히 폐지 조정하고 미래를 대비하는 부서는 신설하되 모든 규제와 간섭기능은 원칙적으로 폐지하며, 감사원은 국회로 이관하겠다고 공약을 내걸었다.

민주노동당의 권영길 후보는 사회부총리제도를 신설하여 중장기적인 사회정책의 계획을 세우고 이를 기반으로 부처별로 흩어져 있는 사회정책을 총괄·조정하겠다는 공약을 내걸었다.

이인제 후보는 정부조직개편에 관해 분권적대통령제에 따른 5부총리제(외통·재경·통일·교육·과기부총리)를 도입하되 외통부장관이 수석부총리가 되며, 통일부를 민족공영통일부로 개칭하고 장관을 부총리로 격상한다는 공약을 내걸었다.⁶⁾

요약하면 이명박 후보와 이회창 후보는 작은 정부, 정부행정의 능률화를 지향하면서 정부조직의 축소와 인력감축, 기능 재편을 주장하였다. 이에 반해 정동영 후보, 권영길 후보 그리고 이인제 후보는 부총리나 부처 신설을 제의하였다.

특히 한나라당의 이명박 대통령후보는 2007년 1월 광승준(인수위 기획조정위 인수위원, 대통령실 국정 기획 수석비서관 역임) 당시 고려대 교수에게 대통령 당선 시 정부조직 개편을 어떻게 하면 좋을지 자료를 수집해 보라고 지시하였으며 광승준씨는 서울대 행정대학원, 한반도 선진화 재단 등에 의뢰해 10여개 개편안을 수집하였다. 제16대 대통령선거에서는 주요 정당의 대통령후보들이 정부조직개편에 관한 공약을 내세웠다.

6) <http://election2007.media.daum.net/candidate/6.html> 2008.6.3 검색

III. 대통령직 인수위원회의 정부조직개편안 입안 및 확정

1. 대통령직인수위원회가 정부조직개편안을 확정하다.

대통령직 인수위원회(이하 인수위)에서의 작업은 인수위가 구성되기 전부터 시작되었다. 이경숙 인수위 위원장은 작지만 유능한 정부를 강조하면서 정부조직개편안을 제시한다고 하였다. 김형오 인수위 부위원장은 인수위의 최역점 사업이 정부조직개편이라고 하면서 대부처대국제도 방향을 시사하였다.

대통령선거가 끝난 뒤인 2007.12.26 10여개의 개편안이 정부혁신·규제개혁 TF 팀(박재완 의원)에게 넘겨졌으며 이명박 당선자와 함께 본격적인 토론과정을 거쳤다. 이 중 핵심적인 조직개편안인 한반도선진화재단안, 서울대 행정대학원안, 한나라당 태스크포스안, 안병만 전 한국외국어대총장팀안 등 4~5개 안이 이명박 당선자에게 보고되었다.

이명박 대통령당선자(이하 ‘당선자’라 함)는 인수위가 구성되면서 2008.12.29 인수위 워크숍에서 “숫자에 구애받지 말고 기능 중심의 개편을 검토하라”며 일종의 가이드라인을 제시하였다.⁷⁾ 그리고 2008.1.1 인수위 시무식에서 당선자는 “대장성을 없앤 일본의 개혁을 감탄하였다”고⁸⁾ 말하였다.

인수위에서는 먼저 중앙행정기관으로부터 업무보고를 받았으며, 이 과정에서 조직개편에 대한 의견을 일부 보여주기도 하였다. 인수위에서 보는 국민들의 기대를 보면 “신의 직장, 철밥통으로 불리는 공공부문을 슬림화하고 국민에게 봉사하는 조직으로 거듭날 필요가 있다”고 인식하고 있다. 인수위는 2008.1.5 기존의 정부부처를 12내지 15개 부처로 개편하는 내용을 담은 정부조직개편안을 2개로 압축하여 당선자에게 보고하였다. 정보유출을 꺼려하여 이명박 당선자, 임태희 비서실장, 박재완 팀장, 박형준·곽승준 인수위원 등으로 참석자를 제한하였다. 마지막까지 통일부 폐지여부를 놓고 인수위 내부에서도 논란이 많았다고 한다. 현행

7) 이는 인위적으로 부처의 숫자를 줄이는 ‘양적 구조조정’보다는 기능에 따라 정부를 다시 설계하는 ‘질적 구조조정’이어야 한다는 것을 주문한 것이다.

<http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2007/12/30/2007123000314.html>

8) 이는 재경부의 기능개편 및 통폐합 가능성을 시사한 것이다. 또한 이 당선자는 “내부처의 이해를 반영하려고 (인수위에) 나왔다면 생각을 바꾸어야 한다고 하였다.”

<http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2007/12/30/2007123000314.html>

빠대는 13부 2처로 정해져 바뀌지 않았으나 각 부서의 업무 범위와 관련하여 보완이 많이 이루어졌다. 2008. 1.16 정부조직 개편안을 발표하였으며 노무현 정부의 18부 4처 18청을 이명박 정부는 13부 2처 17청으로 축소개편하는 것이었다(제 17대대통령인수위원회, 2008).

아울러 인수위에서는 이번 정부조직개편으로 연내에 6,951명의 공무원인력이 감축될 것으로 전망하였다. 여기에는 장관급 11명, 차관급 8명, 실·국장급 93명이 감축대상이 된다. 이에 따라 4,900억 원의 재정절감효과를 보게 되며, 한시조직 폐지 및 우정사업의 공사화가 이루어지면 연간 2조 7천억의 감축효과를 볼 것이라고 전망하였다.

인수위에서는 각 부처의 협조를 얻어 ‘정부기능·조직개편추진단’을 구성하여 운영하였다. 이 추진단은 정부조직법이 국회에서 통과하는 즉시 새로운 정부가 운영될 수 있는 체제로 전환될 수 있는 준비를 했다.

2. 인수위 개편안 작성과정에서 주요 이해관계자 및 참여자들의 활동

대통령 선거 이후부터 인수위에서 개편안을 성안할 때까지 정당의 활동은 다음과 같다. 통합민주당은 집권말기였으며, 이미 2007년 대통령선거에서 한나라당의 이명박 대통령이 당선자로 확정된 상태에 있었기 때문에 아무래도 정부조직개편에 소극적이고 방어적이었다. 대통령직 인수위원회가 활동하기 시작한 후에는 당분간 지켜볼 수밖에 없었다. 한편 한나라당은 이 명박 정부의 신 여당으로서 인수위를 통하여 정부조직개편의 주도권을 갖고 있었다.

정부부처들은 대통령선거를 전후하여 조직개편에 대응하여 반응 논리를 개발하는데 고심하였다.⁹⁾ 예컨대 해양수산부는 태안반도 기름유출사고를 전후하여 해양부의 존속을 주장하는 전문가들을 모아 네트워크를 만드는가 하면 심포지움과 토론회를 잇달아 열었다. 농진청은 47년간의 연구 성과를 피력하였다. 기획예산처도 조직통폐합에 촉각을 곤두세우고 있다.

대통령직인수위원회가 활동을 개시한 후에는 인수위에 업무보고를 하면서 해당부처의 중요성과 필요성을 주장하였고, 당선인의 철학을 정책에 담지 못해 고

9) <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2007/12/16/2007121600057.html>

심하였으며, 조직개편 관련 쟁점에 대한 부처의 의견을 토론했고, 인수위에 파견된 공무원을 통해 요구하는 자료를 제출하여 보고하도록 하였다. 즉 통일부는 참여정부의 통일정책에 대한 공과와 이명박정부의 대북정책공약을 담아 보고하였다. 여성부는 분권과 자율, 시장이라는 이 당선인의 철학이 인수위 보고 내용에 담기지 않았다는 지적을 받은 후 고심하였다. 교육인적자원부는 대학입시기능의 대학교육협의회(이하 ‘대교협’)로의 이관문제에 대해 이양은 하되 대교협이 행정능력이 생길 때까지라는 전제조건을 내걸었다.

특히 폐지 대상부처들은 인수위 위원들을 설득하려는 노력을 기울였다. 각 부처들은 관련 이해관계집단이나 학계의 전문가, 산하단체들과 함께 해당부처의 존치를 위해 로비활동 등 노력을 하였다.¹⁰⁾ 정보통신부는 전 직원 명의로 정보통신부 개편방향을 우려하는 성명을 발표하면서 전문적인 부처가 필요하다고 피력했다.¹¹⁾

이명박 정부가 대통령취임 전부터 정부조직을 개편한다는 소식은 해당 부처들을 불안하게 하였고 관련 공무원들은 신분보장에 대한 불안감과 정권교체시마다 이루어지는 인원감축에 대해 우려를 나타내고 있다. 그러나 조직감축에 대한 공무원들의 주장은 잘 들어나지 않고 있다. 다만 전국공무원노동조합(공무원 노조)에서 2007.12.17 성명을 발표하여 신 정부의 불도저식 구조조정이 하위직 공무원에 대한 대대적인 인력구조조정으로 나타날 경우 총력투쟁에 나설 것이라고 경고했다. 이에 따라 인수위가 “공무원에 대한 강제퇴직은 없을 것”이라고 물러서자 이명박 당선인은 2007.1.18 인수위 간사단회의에서 조직개편은 인원을 줄이기 위해 하는 것이라고 하면서 인수위를 질타한 후 행정자치부 등에서는 구체적인 인력감축계획을 세우기 시작했다.

한국조직학회¹²⁾는 2007년 11월 30일 (금요일) “한국정부조직의 미래방향”이라는 세미나(라운드 테이블)에서 “정부조직구조의 영향요인”(조성한), “차기정부 조

10) 김형오 부위원장은 “일각에서 확정되지 않는 상태에서 통폐합과 기능 조정되는 정부부처가 산하단체를 동원해 신문에 광고를 내고 있다고 한 바 있다.

<http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/09/2008010900179.html>

11) <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/10/20080110100682.html>

12) 한국조직학회는 주로 조직관리를 전공으로 하는 행정학자들로 구성된 학술단체로서 2007년 11월 30일 (금요일) 한성대학교에서 열린 총회에서 “한국정부조직의 역사와 미래”라는 세미나를 개최하였다.

직개편안 통합논의”(이창원)라는 논문이 발표되었다.

서울신문이 한국조직학회와 공동으로 조직학 분야 전문가 100명을 대상으로 정부조직개편방향 및 개선안과 관련하여 긴급 설문조사한 바 있다.¹³⁾ 행정학계에 서 정부조직개편에 관한 대표적인 논의는 다음과 같다. 김동욱 교수(서울대, 행정 개혁시민연합)는 새정부의 부처로 1원 5실 14부 14청을 제시하였다. 한편 김광웅 교수(서울대 명예교수)는 오마이 뉴스와의 인터뷰에서 ‘대부처주의’에 대한 부작용 등을 경고하였다.¹⁴⁾

한국행정학회는 2007.12.27 동아일보가 후원한 특별토론회에서 김동욱교수가 “새정부를 위한 정부조직설계방향”을 발표하였고 이에 대한 토론을 한바 있다. 주된 내용은 영역별 중앙행정기관과 정부조직설계전략에 관한 것이었다.

한국인사행정학회는 인수위의 중앙인사위원회 행정안전부 편입에 관한 결정이 있는 후인 2008.1.23 “이명박 정부의 중앙인사기관의 위상과 역할”이라는 주제로 특별세미나를 갖고 독립적인 중앙인사기관을 갖든지 아니면 인사관리기능과 조직관리기능을 통합한 행정관리처를 신설할 것을 제안하였다.

13) 경제부처는 재정부 금융정책국, 금감위, 금감원 등 금융관련 조직을 일원화해야한다는 의견 (57명)과 4개 부처를 2~3개 부처로 슬림화한다. 조직개편 시기와 청와대·총리실에 대해서는 정부조직개편이 일괄적으로 이루어져야 효과가 극대화하며, 대통령 비서실에 권한과 기능이 지나치게 집중되어 총리실이 유명무실해짐을 우려하고, 국가 전략기획기능 수행의 바람직한 형태는 ‘반민·반관’으로 민간 전문가가 참여해야한다고 주장(52명)한다. 산업부문에서는 산업관련 기능은 산업자원부를 중심으로 통폐합해야 함이 중론(88명)이며, 효과적 중소기업 정책을 위해 산자부와 중소기업청 등으로 분산된 기능을 일원화하고, 1차 산업 관련 농림부·해양부·복지부 등의 식품관련 기능을 통합(48명)한다. 외교·총괄조정 부문에서는 현 체제에서 소폭 수정(45명)하며, 정책총괄은 NSC, 남북문제는 통일부, 외교통상기능은 외교부에서 주도하고, 과학기술부와 교육인적자원부의 연구개발 지원기능은 통합(61명)하며, 지방분권 강화와 행자부의 역할 감소 이유로 행정자치부를 축소(54명)한다. 「서울신문」 2008.1.9 기사.

14) 김광웅 교수는 “부처 숫자만 줄인다고 작은정부가 되지 않는다. 공공지출과 정부간섭을 줄여야 한다. 또한 그는 ‘대부처주의’에 대한 부작용을 경고하고, 행정안전부와 기획재정부 등 공룡조직이 힘이 지나치게 커진다. 큰부처와 작은 부처 간 갈등이 우려되며, 작은 부처의 기능과 역할을 큰 부처가 압도할 것이다. 기능융합이란 측면에서도 개편이 잘못되었으며, 모든 분야에 적용되는 기술을 지식경제부로 모으는 것을 잘못이다. 정부의 기능은 지금까지는 위에서 아래로 지시하는 것이었지만 이제는 중계하고 연결시켜주는 것이 되어야 한다.”고 주장하였다. 김광웅 교수는 김영삼 정부 시절 행정쇄신위원, 김대중 정부시절 조직개편 위원장, 초대 중앙인사위원장을 지낸 서울대 교수이다. <http://gall.dcinside.com/news>.

시민사회단체의 활동을 보면 이 기간 중에는 활발하지는 않으나 해양수산부의 해체와 관련하여 해양관련 단체, 부산, 인천 등 거대항구를 중심으로 한 시민사회단체 등이 해체에 대해 반대의견을 개진했다.¹⁵⁾

3. 주요 개편대안과 인수위 확정 개편안

1) 인수위에서 고려한 주요 개편안들

대통령선거가 끝난 뒤인 2007년 12월 26일 10여개의 개편안이 정부혁신·규제개혁 TF팀(박재완 의원)에게 넘겨졌으며 이명박 당선자와 함께 본격적인 토론과정을 거쳤다. 이 중 핵심적인 조직개편안인 한반도선진화재단안, 서울대 행정대학원안, 한나라당 태스크포스안, 안병만 전 한국외국어대총장팀안 등 4-5개 안이 이명박 당선자에게 보고되었다. 당선인은 정부혁신TF팀에게 개편안 마련을 일임한다.¹⁶⁾

현행안(2007년 정부조직개편 전)은 18부 4처를 골격으로 한다. 국무총리 직속으로 기획예산처, 국정홍보처, 법제처, 국가보훈처의 4처가 있다. 18부는 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 여성가족부, 건설교통부, 해양수산부이다.

한반도선진화재단안은 1원 10부 3처를 골격으로 하며 가톨릭대 행정학과의

15) 부산시민단체협의회 등은 2008.1.2 해양인 선언을 발표하였으며 해수부 해체 저지를 위한 300만인 서명운동을 전개하였다. 또한 2008.1.6 인천경실련, 인천사랑시민협의회, 인천상공회의소 등은 해수부 해체 반대를 위한 ‘인천해양인선언’을 발표하였으며 결의문은 인수위, 국회, 정당, 인천시 등에 전달하였다. 울산지역 9개 관련단체들은 2008.1.9 해양수산부 폐지반대에 관한 기자회견을 울산에서 가졌다. 한편 시민단체, 환경운동연합, 한국 YWCA 전국동맹 등은 2008.1.8 국회 귀빈식당에서 긴급토론회 등을 가졌다. 독도의 병대도 인수위에 성명을 전달하였다.

<http://www.mediagaon.or.kr/jsp/search/popup/newsviewpopup.jsp?newsId=0130020...>
2008.04.15 검색

16) 기타 개편안으로는 한국정책과학학회(회장: 이창원)는 2원 12부 5처를 제안하였는데 경제산업부, 중소기업진흥부, 고용노동부가 신설되고, 통일부는 남북관계조정처로 조정하는 안이다. 한편 김동욱 교수(서울대, 행정개혁시민연합)는 새 정부의 부처로 1원 5실 14부, 14청을 제시하였다.

김관보교수가 초안을 작성했다고 한다. 내용을 보면 재정경제부 일부와 기획예산처를 통합하여 국가전략기획원을 신설한다. 산업자원부와 과학기술부를 통합하여 과학산업부로, 정보통신부와 방송통신위원회를 통합하여 총리실 산하 방송통신위원회로, 농림부와 해양수산부를 통합하여 농림수산자원부로, 보건복지부와 여성가족부를 통합하여 평생가족복지부로, 외교통상부와 통일부의 일부를 통합하여 외교통상부로 하며, 교육인적자원부와 행정자치부는 축소한다. 그리고 노동부와 국정홍보처는 폐지한다.

서울대 행정대학원안은 14부 3처를 골격으로 한다. 금융위원회를 신설하며, 교육인적자원부와 과학기술부를 통합하여 교육부로, 산업자원부와 중소기업청을 통합하여 중소기업부로, 외교통상부와 통일부를 통합하여 외교부로, 문화관광부와 국정홍보처를 통합하여 문화관광부로, 농림부와 해양수산부를 통합하여 농림수산물로, 보건복지부와 여성부를 통합하여 가족복지부로 하며 정보통신부는 폐지한다.

한나라당의 TF안은 14부 2처를 골격으로 한다. 재정경제부와 기획예산처를 통합하여 경제전략부로, 교육인적자원부와 과학기술부를 통합하며, 과학기술부의 산업정책기능과 산업자원부를 통합하며, 노동부와 보건복지부와 여성부를 통합하며, 건설교통부와 환경부를 통합하며, 금융감독위원회와 금융감독원을 통합하며, 해양수산부와 국정홍보처를 폐지한다.

2) 인수위에서 확정한 개편안

위에서 제시된 안들을 검토한 후 인수위 정부혁신 TF의 조직개편안 실무위원회¹⁷⁾에서는 서울대 안과, 한나라당 TF안 그리고 선진화재단안 3안을 놓고 검토하였으나 한반도선진화안의 1원 체제는 실용적인 기능 조정 중심의 조직개편이라는 당선인의 철학과 맞지 않고 공룡부처 탄생이라는 불필요한 우려를 부를 수 있다는 이유로 폐기된 것으로 전해지며 서울대 안과 한나라당 TF안에 바탕을 두어 세부안이 마련되었다고 한다. 실무위원회에서 박재완 의원이 작성한 안은 박형준 의원과 박승준 의원의 조율을 거쳐 당선자에게 보고되었다.

17) 실무위원회에는 서울대 안을 주도한 서울대학교의 정광호 교수가 전문위원으로, 최현정 박사(이종구 의원실 정책보좌관)와 지방행정연구원의 이창균 연구의원이 실무위원으로 참여하였다. 임장혁기자, joins, 2008.1.7

인수위에서 2008년 1월 16일 정부조직 개편안을 발표하였으며 노무현 정부의 18부 4처 18청을 이명박 정부는 13부 2처 17청으로 축소개편하는 것이었다. 확정된 정부조직개편안은 다음과 같다.

부처로는 기획재정부, 외교통일부, 지식경제부, 농수산식품부, 교육과학부, 보건복지여성부, 국토해양부, 행정안전부, 금융위원회, 국민권익위원회, 방송통신위원회 등이 통폐합 후 신설되었다. 국방부, 법무부, 노동부, 문화관광부, 법제처, 국가보훈처 등은 존치되었다(제17대대통령인수위원회, 2008: 198-207).

4. 인수위의 결정 이후 주요참여자들의 반응

인수위원회에서 정부조직개편안이 확정되어 발표되자 이해관계자들은 상당히 동요하기 시작하였다. 공익집단 주로 시민사회단체들은 정부조직개편에 대하여 관심을 보여주었으나 매우 한정적이었고 특히 행정개혁시민연합 등이 전문적 관심을 보여주고 있다. 관련 이익집단들은 해당부처의 폐지나 축소가 예상되는 경우 특별한 관심을 갖고 정부조직개편에 대한 의견을 개진하거나 서명운동을 전개하고 있다.

1) 주요정당의 반응

신 여당인 한나라당은 인수위의 개편안을 찬성하였다. 그러나 집권여당으로서의 생명이 얼마 남지 않은 대통합민주신당은 부분적인 반대 활동을 하였다.

통합민주당의 정책위원회와 부설 한반도전략연구원은 정부조직개편에 관한 공청회를 2008.1.18 국회본청 귀빈식당에 가졌다. 손학규 대표는 축사에서 통일부의 존폐문제, 정보통신부, 과학기술부, 해양수산부, 여성가족부에 대한 감축 및 폐지 움직임에 대해 민족정신과 시대정신, 국가의 효율적 운영, 국가적 비전의 차원에서 다루어줄 것을 당부하고 있다.¹⁸⁾ 또한 대통합민주신당 정부조직개편 특위와

18) 이 토론회에서는 이창원 교수(한성대)가 정부조직개편 전반에 대하여, 장지호 교수 등 8명이 분야별 조직개편에 관한 발표와 토론을 하였다. 이창원 교수 외 참석자들은 다음과 같다. 정보통신분야: 현대원(서강대 신문방송학과 교수), 과학기술분야: 조만형(한남대 행정학과 교수), 교육분야: 김용일(한국해양대 교육정책학과 교수), 해양수산분야: 이정환(한국해양수산개발원장), 여성가족분야: 조은(동국대 사회학과 교수), 중소기업분야:

한반도전략연구원은 2008.1.23 국회 귀빈식당에서 한반도 평화체제의 가속화를 위한 부처개편 방안 토론회를 개최하고 통일부의 폐지를 통일문제의 특수성 물 이해와 헌법 정신 위반 등을 들며 반대하였다.¹⁹⁾ 그리고 최재성 대통합민주신당 원내대변인은 2008.1.23 논평을 내어 국가인권위를 대통령직속기구로 설치하겠다는 안에 대해 국제사회의 우려가 높아져 경고수준에 이르렀으며, 이명박 당선자의 효율성이라는 논리로 시대에 역행하고 있는 것이라고 비판하였다.

2) 폐지대상부처와 이익집단 및 관련 시민사회단체의 반응

먼저 폐지대상부처는 강력하게 반발하였다. 유명환 정보통신부 장관과 강무현 해양수산부장관은 현직 장관으로서 직접 인수위의 결정에 반발하기도 하였다.²⁰⁾ 또한 공무원들도 술렁이기 시작하였다. 폐지 대상부처들은 유관 기관들과 공동 전선을 폈다.

과학기술분야의 연구단체들은 과학기술부의 교육부와 통합에 대해 개별적으로 혹은 단체적으로 조직개편을 반대하고 우려하는 주장들을 하였다.²¹⁾ 자연과

장지호(한국외국어대 교수), 통일분야: 김근식(경남대 정치외교학과 교수), 행정안전분야: 이재은(충북대 행정학과 교수) 등이다. <http://hanbando.undp.kr/bbs/list.php?code=news> 2008.5.19 검색

19) 이 자리에서 발표자 최성 의원(통합민주당)과 정성장 박사(세종연구소), 토론자 전현준 박사(통일연구원)와 양문수 교수(북한대학원), 이용선 운영위원장(우리민족서로돕기본부) 등이 참석했다. <http://hanbando.undp.kr/bbs/list.php?code=news> 2008.5.19 검색

20) 유명환 장관은 2008.1.16 서울 상공회의소에서 개최된 정보통신 신년하례식에서 정통부 해체에 대한 문제에 대해 불만을 토로하였다. <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/16/2008011601060.html>

한편 강무현 해양수산부 장관은 2008.1.24 부산에서 열린 한 심포지엄 기념연설에서 ‘해양부 폐지는 제2의 쇄국정치’라고 비판하였다. <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/16/2008011601060.html>

21) 과학기술분야에서는 과학기술부의 해체를 반대하면서 과학기술 전직장관 결의문(2008.1.23)의 채택, 과학기술연구협회 등 4단체의 성명발표(2008.1.23), 관련 8개 학회 결의안 채택(2008.1.22), 전임출연연구기관장협의회 성명발표(2008.1.18), 한국과학기술단체총연합회 성명발표(2008.1.17), 국회의원 홍창선의원 서한(2008.1.16)을 통해 반대의를 제기하였다. 2008년 2월 12일 과학기술계 직능대표(대학, 연구소, 학회, 과기시민단체 등)들이 모여 공동성명서를 발표하였으며 한국과학기술단체총연합회에서는 과학기술부 분리·통합을 반대하는 500만 서명운동을 하였다. 「STS observer」 2008.2.12. 서울: 한국과학기술단체총연합회.

학 및 기술계 학회에서는 한국물리학회, 한국화학공학회 등 8개학회의 긴급토론회를 가졌다.²²⁾ 정보통신부의 해체와 관련해서는 IT관련단체들이 폐지 반대 성명을 발표하였다.²³⁾

인권관련 단체들은 국가인권위원회의 대통령 직속기구화에 관한 인권단체 의견서를 제출하였다.²⁴⁾ 통일부의 폐지와 관련해서는 민족화해협력범국민시민협의회 등 통일관련 시민단체와 일반시민사회단체, 민주노총 등이 반대를 하였다.²⁵⁾

여성가족부와 관련해서는 여성단체에서 여성가족부 존치를 위한 서명운동을 선포하고 폐지반대를 주장하였다.²⁶⁾ 청소년계에서는 시민사회단체와 학계가 함께 건의문을 제출하였다.²⁷⁾ 한편 교원단체는 교육부와 과학기술부의 통합에 대해 교

22) 공식적 입장은 “정부조직개편 과정에서 과학기술계의 의견을 충분히 반영할 것”, “국가연구개발사업의 효율적 관리를 위해 과학기술부와 같은 독립된 부서 마련”, “과학과 기술의 융합이란 세계적 흐름에 반한 무리한 분리개편 반대”등을 주장하였다. 「연합뉴스」 2008.1.22. <http://blog.daum.net/yjdreamer>.

23) 즉 정보통신공공기관노동조합협의회, 전국IT산업노동조합연맹, 한국전자과학회, 한국해양정보통신학회 등 각종 단체 등 학회들이 정부의 정보통신부 폐지 방침을 반대하는 성명을 잇따라 발표했다.

<http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/10/2008010100682.html>

24) 대통령직 인수위원회의 의견은 “국가 인권위원회의 지위가 ‘헌법의 권력분립원칙’에 위배되고 위상이 지나치게 격상되어 있어 대통령 소속으로 격하되어야 한다는 견해이었다. 이에 반해 인권 단체는 “독립적이고 실효성 있는 현행 국가인권위의 위상을 약화시켜 대통령의 손아귀에 쥐고 혼들으로써 사실상 국가인권위를 무력화 시키려는 의도로 판단하며, 국가 인권위가 대통령 소속이 되면 인사, 예산, 법령, 기타 내부 운영에 대한 모든 부분까지 행정부의 간섭을 받게 될 것이다.” 라고 주장하였다. 「인권뉴스」 2008.1.28 기사.

25) 통일관련 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. 「폴리뉴스」2008.1.16; 「매일노동뉴스」 2008.1.16; 「오마이뉴스」 2008.1.22; 「국민일보」2008.1.22; 「경향신문」 2008.1.25.

26) 즉 전국 30개 여성단체로 구성된 ‘여성가족부 존치를 촉구하는 모임’에서는 여성가족부 존치와 성평등사회 실현을 촉구하는 범시민 서명운동 선포 기자회견을 개최하고, 여성권한척도가 선진국 수준으로 올라갈 때까지 여성가족부가 필요하다고 주장하였으며, 각 정당에서 여성가족부를 당론으로 채택할 것을 촉구하였다. 「폴리뉴스」2008.1.22; 「매일노동뉴스」 2008.1.23.

27) 즉 청소년정책바로세우기 범국민연대와 한국 청소년학회 등은 정부조직개편에 대한 건의문에서 ‘국가청소년위원회’ 업무를 보건복지가족부나 여성부에 이관하는 것에 반대하며, 청소년의 건전육성에 필요한 시설과 인프라를 가장 많이 갖추고 청소년의 사회 적응에 큰 도움을 줄 수 있는 ‘문화부’와의 통합 조정을 희망하였다. 「청소년 지도사 연합회

육을 포기한 처사라고 하면서 성명을 내어 반발하였다.²⁸⁾ 언론 및 방송관련 학회에서는 정보통신부의 통신·전파 기능과 방송위원회를 포괄하는 방송통신위원회 설립에 대한 방송학회 세미나와 한국언론학회 토론회를 가졌다.²⁹⁾ 경제기구, 금융기구에 대해서는 경실련 등 경제관련 시민사회단체가 반응을 보였는데 토론회를 개최하거나 주장을 하였다.³⁰⁾

공무원들은 정부조직개편과 관련하여 발표한 인력감축계획 등을 듣고 동요하기 시작하였다. 행정부공무원노조(위원장 이연월)는 2008.2.16 인수위측을 면담하고 과도한 인원감축 방안 재검토와 인원감축대상에 포함된 하위직 공무원의 신분보장 장치 등의 마련을 요구했다(「매일노동뉴스」 2008.2.18 구은희 기자). 정부조직개편 작업이 15부 2처로 마무리되면서 공무원들 사이에는 퇴출공포가 확산되고 있다. 당초 7,000여명으로 추산되던 감축인원은 약 3,700명 수준으로 예상된다. 부처가 통폐합되는 부서의 경우 공통조직에서 인력감축이 65~75%되므로 조직, 인사, 혁신업무 담당 직원들이 불안해했다.

3) 정부조직개편 전반에 대한 시민사회단체(공익집단)와 전문가집단의 활동

정부조직개편안이 확정된 직후 조선일보가 인터뷰한 자료에 따르면 교수들 중 이창원 교수(한성대), 유홍림 교수(단국대)는 전반적으로 긍정적인 평가를 내렸으나 김광웅 교수는 부정적이었으며, 기획재정부에 대해서는 부정적인 견해를

발표문」, 2008.1.25.

28) <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/16/20080101601060.html>

29) 이들의 입장은 “독립기구였던 방송위원회를 대통령 직속의 중앙행정기구화 하여 방송통신위원회로 설립 시 방송의 중립성과 독립성을 담보할 수 없으며, 현재 방송위원회와 같이 독립기구로 보장해야 한다”고 주장하였다. 「디지털 타임스」 2008.2.1 기사.

30) 즉 2008.1.23 경제개혁연대소장은 금융위원회의 설치에 대하여 반대하였다. 「경향신문」 2008.1.23 기사.¹⁾ 2008.1.31 경실련, 경제개혁연대, 참여연대 등은 국회의원회관에서 “금융분야 정부조직개편 방안의 문제점과 개선방향”이라는 토론회를 개최한 바 있다. 여기서는 “기획예산처와 재정경제부가 통합된 기획재정부는 강력한 권한을 가진 공룡부처가 되고, 과거 IMF 경제위기를 겪게 한 재정경제원을 떠올리게 한다. 또한 신설되는 금융위원회에 금융부분의 권한이 과도하게 집중되어 견제와 균형의 원리가 실종될 것임을 우려하며, 권한의 집중이 아니라 균형과 견제의 원리가 적용되어야 한다.”고 주장하였다. 「view & news」, 2008.1.31 기사. 또한 2008.1.23 경제개혁연대소장은 금융위원회의 설치에 대하여 반대하였다. 「경향신문」 2008.1.23.

나타냈다.³¹⁾

시민사회단체인 ‘바른사회시민사회’에서는 2008년 1월 15일 오후 배재대학교 학술지원센터에서 ‘신정부출범과 국민화합방안(제3차)- 정부조직개편’에 관한 세미나를 개최하였다.³²⁾ 한국에서 대표적인 시민사회단체인 경제정의실천시민연합에서는 경실련(사)경제정의연구소에서 인터넷게시판을 통해 정부조직개편에 관한 의견을 개진하고 있다.³³⁾

정부조직개편 전문가집단으로는 한국행정학회에서는 「kapa@포럼」(2008년 봄, 통권 121호 소식지)에서 “이명박 정부의 출범과 정부조직발전방향”이라는 기획특집을 마련하고 “정부조직구조의 영향요인”(조성한), “정부조직구조의 설계원리와 주기적 반복성에 대한 소고”(문명재), “사회투자 활성화를 위한 보건복지 거버넌스 재구축”(이원희)등의 발제와 이에 대한 토론문(앞에 열거한 논문에 대하여 각각 조경호, 전영한, 이창원)을 게재한 바 있다.

4) 정부조직개편에 관한 언론기관의 보도

제17대 대통령 선거가 끝나고 이명박 후보가 대통령으로 당선되는 전후기간부터 정부조직개편에 관한 논의가 극히 미세하지만 들어난다. 즉 동아일보는 2007.12.15 사설에서 “새정부의 국정과제 중 하나로 정부조직과 공공부문의 군살 빼기”를 들고 있다. 또한 인수위가 구성되어 정부조직개편을 발표한 2007.12.27일을 전후하여 주요 신문은 사설을 통하여 정부조직개편을 과감하고 신속하게 처리하기를 요구하였다.³⁴⁾

2008년 1월에 들어서서 인수위가 정부조직개편안을 작성하는 단계에서는 통

31) <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/17/2008011700084.html>

32) 발표자는 배진영 교수(인제대 경상학부), 최승노 박사(자유기업원), 윤창현 교수(서울시립대 경영학과), 이성호 교수(중앙대 교육학과)가 분야별 정부조직개편에 관하여 발표하였다. <http://www.yi.or.kr/ht-bbs/viewbody.html?uid=2165&ht.div=t-ydi> 2008.5.19 검색.

33) 예컨대 “정부조직개편 처리시기”(김영대, 2008.1.23), “정부조직법 개정은 국무회의 예서”(김영대, 2008.1.27), “통일부 해체, 국가전략 차원에서 재고해야”(정성장, 세종연구소 남북한관계연구실장, 2008.1.22) 등이다. <http://www.keji.or.kr/free/free.htm/?keyword=&num29457&pagenum=16&searchitem&searchcont=> 2008.2.19검색

34) 동아일보 사설(2007.12.24), 세계일보 사설(2007.12.27), 서울신문 사설(2007.12.28), 문화일보 사설(2007.12.28), 한겨레신문 사설(2007.12.29), 경향신문 사설(2007. 12.31) 등이다.

일부, 국정홍보처, 정보통신부 등 개별적인 부처 등에 관한 내용과 공무원 인력 감축 등에 관하여 정부조직개편에 관한 찬반과 의견을 개진하였다. 인수위에서 정부조직개편안을 확정된 후에는 이에 대한 통합민주당의 협조 등을 부탁하는 여론을 조성하고 있다.

Ⅳ. 국회에서 정부조직법 개정안 심의와 의결과 정부의 공포

1. 국회에서의 심의 및 의결과정 개요

2008년 1월 15일 이전 대통령직인수위원회(이하 ‘인수위’라 함)는 정부조직법 전부개정법률안(이하 ‘정부조직법개정안’이라 함)을 한나라당에 전달하였다. 2008.1.17 한나라당은 의원총회를 통해 정부조직법 개정안에 대한 당론을 확정하였다. 2008.1.21 정부조직법 개정안은 한나라당 안상수 원내대표 명의로 의원입법의 형태로 국회에 제출되었다.

2008.1.25 정부조직법 개정안은 국회 상임위원회(행정자치위원회)에 상정하여 검토보고 및 대체토론을 거친 후 사안의 중요성과 파급효과 등을 고려, 2008.1.29 공청회를 개최하여 전문가³⁵⁾의 의견을 청취하고 이후 5차례에 걸쳐 소위원회를 개최하였다(장인식, 2008: 44-45.) 또한 국회는 농림해양수산위원회, 여성가족위원회, 보건복지위원회, 환경노동위원회, 재정경제위원회, 그리고 정무위원회 등 7개 관련 상임위원회를 열어 대통령직 인수위원회의 정부조직개편안에 대한 논의에 착수하였다. 한편 2008.1.28 노무현 대통령은 정부조직개편의 부당성에 대하여 특별 기자회견을 가졌다.

2008.1.28 2월 임시국회 개최를 합의하였다. 그 이후 국회에서는 4차례에 걸쳐 여·야간 협상을 하였는데 결렬되다가 2008.2.19 개편방향에 대한 합의가 이루어

35) 공청회에 참여한 전문가들은 권용수 교수(건국대 행정학과), 김동욱 교수(서울대 행정대학원), 심상조 교수(한성대 무역학과), 서영복 사무처장(행정개혁시민연합), 윤홍식 교수(전북대 사회복지학과), 정성장 박사(세종연구소), 조만형 교수(한남대 행정학과) 등 7명이었다. 국회 행정자치위원회, 「정부조직법 전부개정법률안에 관한 공청회 자료집」, 2008.1.29.

졌다. 2008.2.20 행정자치위원회에서 동개정안은 의결되었으며, 2월 20~21일 법제사법위원회에서 처리되었다. 정부조직법 개정안은 2008.2.22 국회본회의에서 통과되었고 정부에 이송되었다. 2008.2.23 정부는 임시국무회의를 통해 법안 공포안을 의결하였다.

정부조직개편안 협상 결과는 다음과 같다. 노무현 정부의 18부 4처 18청 10위원회를 인수위가 제안한 개정안에서는 13부 2처 17청 5위원회(특임장관 2명)를 제시하였다. 여야 정당간의 협상 결과 15부 2처 17청 3위원회(특임장관 1명)로 의결되었다.³⁶⁾

한편 정부조직법 개정에 맞추어 동년 2월 27~28일 해당 상임위별 장관 인사 청문회를 실시하였으며, 2월 29일 국무총리 한승수 임명동의안이 통과되었고, 정부조직법 개정에 따라 중앙정부의 직제가 확정되었다.

아래에서는 인수위에서 확정된 이후 국회에 개정법안이 제출되어 의결될 때까지 참여자들의 활동을 살펴본다.

2. 이명박 당선자의 정치적 노력과 노무현 대통령의 반발

이명박 당선자는 국회에서 통일부, 여성부 등의 존폐문제로 국회 심의가 결렬되면서 인수위가 확정하여 국무회의를 통과한 정부조직법 개정안이 국회 통과가 어려워질지도 모른다는 우려를 하면서 2008.2.13 통합민주당과의 대표회동을 요청한 바 있으며, 2008.1.14 신년기자회견에서 당선자는 여야정당에 대해 정부조직개편에 대한 초당적 협력을 부탁했다. 2008.1.17 한나라당과 통합민주신당의 원내지도부를 방문하여 협조를 요청하였으며, 특히 손학규 대표를 방문하였다. 그리고 2008.1.19 당선자는 민주당과 국민중심당에 협조를 요청한 바 있다.

한편 노무현대통령은 대통령 임기를 마치기 전에 새 정부에서 하고 있는 조직개편 작업에 대해 매우 못마땅해 하였다. 인수위에서 정부조직개편안이 확정된

36) 협상의 내용을 자세하게 살펴보면 다음과 같다. 해양수산부 ⇒ 폐지(국토해양부, 농수산식품부 이전) / 통일부 ⇒ 존치; 여성가족부 ⇒ 여성부로 존치(보건복지가족부로 일부 이전); 교육과학기술부 ⇒ 교육과학기술부 / 문화부 ⇒ 문화체육관광부; 국가인권위·국립박물관 ⇒ 존치, 산림청 ⇒ 농수산식품부로 이전; 방송통신위 ⇒ 대통령 직속기구화 / 금융감독원장 ⇒ 당연직 금융위원회 위원으로 인정; 해양환경기능·해양환경청 ⇒ 국토해양부 소관; 지방해양조직 ⇒ 지방해양항만청, 지방해양사무소 설치 등이다.

후 2008.1.22 노무현 대통령이 주관한 국무회의에서는 이 개편안에 대하여 비판적 견해와 불만이 토로되었다. 특히 노무현정부의 정치적 상징이라 할 수 있는 통일부, 해양수산부 그리고 여성부의 폐지 문제 등이 인수위의 방침으로 확정되었기 때문에 국무회의에서 노 대통령은 거부권 행사를 시사하였다. 이에 대해 통합신당과 한나라당에서 모두 우려의 목소리를 냈다.

또한 청와대의 성경룡 정책실장이나 천호선 대변인을 통해 “전쟁상황도 아닌 데 밀실에서 개편안 만들어”, “차기정부의 권력이 청와대로 집중될 것 같다. 왜 작은 정부로 가야하는지?” 등 이명박 정부의 정부조직개편안의 부당성을 밝혔다. 마지막으로 노무현대통령은 2008.1.28 청와대에서 기자회견을 하면서 “새로운 대통령이 서명·공포해야” 라고 하면서 정부조직개편안에 대한 거부권을 시사하였고 정부조직개편안에 대해 조목조목 반박하였다.³⁷⁾

3. 한나라당과 통합민주당 등 정당간 협상

2008.1.28 2월 임시국회 개최를 합의하였다. 그 이후 국회에서는 여·야간 협상을 하였는데 2월 5일 1차, 8일 2차, 10일 3차, 11일 4차의 국회 협상을 하였으나 결렬되다가 2008.2.19 개편방향에 대한 합의가 이루어졌다. 2008.2.20 행정자치위원회에서 동개정안은 의결되었으며, 2월 20~21일 법제사법위원회에서 처리되었다. 정부조직법 개정안은 2008.2.22 국회본회의에서 통과되었고 정부에 이송되었다. 구체적인 여·야간 협상일정은 다음과 같다(제17대대통령인수위원회, 2008: 208-209).

1차 협상은 2008년 2월 5일 이뤄졌다. 한나라당에서는 안상수 의원과 이한구 의원, 김형오 의원이 참석하였고, 대통합민주신당에서는 김효석 의원, 유인태 의원, 김진표 의원이 참석하였다. 양측은 통일부 등 통합되는 부처의 존치 문제를 두고 입장차이만 확인하였다.

2차 협상은 2월 8일 이뤄졌는데 한나라당이 통일부 존치와 국가인권위원회를 독립적인 기구로 두는 것까지 궁정적으로 검토하겠다고 양보했으나 통합민주당은 통일부는 원래 협상용으로 목록에 올려 놓은 것이고 국가인권위원회도 국제

37) <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/28/2008012800984.html>

기구가 반대하는 것이었기에 양보한 것이라고 하면서 맞섰는데 협상 결과는 없었다.

3차 협상과 4차 협상은 2월 10일과 11일에 걸쳐 이뤄졌으나 협상은 일괄타결에 이르지 못하고 결렬되었다. 이 동안 이경숙 인수위 위원장은 2월 12일 ‘대국민담화문’을 발표해 작고 효율적인 정부로 규제를 줄이고 경제를 살리겠다는 의지를 담은 ‘정부의 기능과 조직개편안’협상에 통합민주당측이 협조해줄 것을 당부하고 국민의 지지를 간곡히 호소했다. 정부조직개편안은 2월 21일 한달여 우여곡절 끝에 결실을 맺었고 2월 23일 국회 본회의를 통과하여 확정되었다.

정부조직개편안 협상 결과는 다음과 같다. 노무현 정부의 18부 4처 18청 10위원회를 인수위가 제안한 개정안에서는 13부 2처 17청 5위원회(특임장관 2명)를 제시하였다. 여야 정당간의 협상 결과 15부 2처 17청 3위원회(특임장관 1명)로 의결되었다.

최대 쟁점이었던 해양수산부는 인수위 안대로 폐지되어 국토해양부로 통합되었고, 여성부는 부처가 존속하는 대신 가족정책기능을 보건복지가족부로 넘기고 기능이 축소되었다. 통일부도 독립된 부처로 남게 되면서 개성사업공단은 지식경제부가 아닌 통일부업무로 존속되었다. 방송통신위원회는 대통령직속기구로 하되 여야의 의원 비율을 3:2로 하기로 했다. 교육과학부는 교육과학기술부로 문화부는 문화체육관광부로 명칭이 바뀌었다. 산림청은 농수산식품부로 이전하며, 금융감독원장은 당연직 금융위원회 위원으로 인정하며, 해양환경기능·해양환경청은 국토해양부 소관으로 하고, 지방해양조직으로 지방해양항만청, 지방해양사무소를 설치하는 것 등이다.

한나라당과 통합민주당 등 주요정당의 정부조직개편에 관한 주요 쟁점은 다음 표와 같다.

〈표 1〉 주요 정당의 정부조직개편에 관한 입장의 차이

구 분		야당(한나라당)	여당 외
개편안에 대한 반응		원안 통과	원안 통과 불가(개정 필요)
절 차 상		새로운 정부에 대한 여건 보장	시기적으로 촉박
		행정자치위원회 일괄적 처리	각 상임위원회의 검토 후 처리
정 부 조 직 개 편	통 일 부	외교부에 통합	존치(남북관계 특수성 인식)
	여성가족부	폐 지	존치(양성 평등의 실현)
	해양수산부	폐 지	존치(미래지향적 부처)
	정보통신부	폐 지	존치(미래지향적 부처)
	과학기술부	폐 지	존치(미래지향적 부처)
	국가인권위	대통령 직속기구화	독립성 유지
	방송통신위	대통령 직속기구화	독립성 유지
대통령의 거부권행사 시사		국회 자율권 침해(심의조차 되지 않은 법안에 대한 거부권 행사 문제)	
조직개편안 통과 시기		2월 12일 이전 통과	절차에 맞게 진행
개편안 통과전 장관임명		새 정부 출범을 위한 조치	국회를 무시
18대 국회 상임위 구성		정부조직 개편에 따른 상임위 편성 / 상임위원장 배분 / 상임위원별 배치	

4. 정당 이외의 참여자들의 활동

국회에서 정부조직법개정안을 심의하고 의결하는 기간에는 국회가 정책결정의 주된 무대가 되었다. 따라서 정부의 통폐합 대상 부처들은 국회를 상대로 ‘공개’ 로비에 나섰다. 대통합민주신당과 민주노동당 등 예비야당이 주된 타깃이 되었다. 강무현 해양수산부장관, 장하진 여성가족부 장관 등은 야당 대표를 방문하였고, 개별의원들을 상대로 하여 로비활동이 진행되었다.³⁸⁾

공무원단체들은 정부조직개편에 대한 다음과 같이 반발하고 있다. 하위직 공무원들은 공무원노동조합을 결성하고 있기 때문에 그들은 집합적인 의사표시를 할 수 있다. 즉 전국민주공무원노동조합, 전국공무원노동조합 등을 통해 성명을 발표하거나 기자회견을 하였다. 인수위의 정부조직개편안이 확정된 후 국회에서 심의 의결되는 기간 동안 공무원 노동조합의 정부조직개편에 관한 견해를 다음과 같이 정리할 수 있다.

38) <http://news.chosun.com/site/data/html-dir/2008/01/21/2008012100527.html>

첫째 공무원 노동조합과 민주공무원노동조합은 공무원 인력감축과 관련하여 그 부당성과 신분불안을 주장하고 있다. 즉 전국공무원노조 위원장은 “무리한 공무원 감축은 공익 감축 부를 것”이라고 하면서 공무원 조직이 방대하다는 지적에 대해서는 우리나라의 공무원 수는 아직 충분치 않다고 한다.³⁹⁾ 또한 민주공무원노동조합(2008.1.29)은 경제규제 50건당 1%씩 인원을 비례하여 감축하겠다고 하는 것 자체가 바로 탁상행정이라는 성명을 발표하였다.⁴⁰⁾ 또한 공무원 노동조합은 2008.1.25의 성명서에서 정부조직개편안은 감원될 7천여 명의 공무원가족들을 불안하게 한다고 한다.⁴¹⁾

둘째, 공무원 노동조합은 개별 부처에 대한 조직개편의 불합리성을 주장하면서 개편안을 비난하고 있다. 공무원 노동조합은 통일부, 농촌진흥청, 여성부 폐지의 부당성과, 교육부의 대학선발권의 대학교육협의회의로의 이양의 부당성, 기획재정부의 거대 공룡부처화를 사회공공성의 부족, 실적위주의 구조조정 등으로 비난한다.⁴²⁾

국회에서 심의하는 동안 시민사회단체의 활동은 매우 미약하였다. 행정개혁 분야의 대표적인 시민사회단체는 행정개혁시민연합이다. 서영복 사무총장은 한국

39) 한겨레, 2008.1.18. 즉 공무원은 조직개편으로 인해 신분이 보장되지 않고, 주 5일 40시간 노동 등 기본적 권리가 아예 무시되어 근무의욕이 저하된다는 것이다. 또한 우리나라 공무원 1인당 국민 수는 36명으로, 일본 29명, 미국 12~14명 수준에 비하여 낮으며, 안양시의 경우 인구 48만 명일 때 공무원 수는 2700명 이었는데, 현재 인구가 63만 명인데 공무원 수는 1800명이라는 것이다.

40) 민주공무원노동조합(2008.3.6)은 정부조직개편은 인력감축 특히 소수 약자인 하위직 공무원의 인력감축을 가져온다고 하면서 이는 사회양극화를 심화시키므로 즉각 중단할 것을 요구하였다.

41) 즉 정부조직개편안에는 미래 지향적인 비전은 찾아볼 수 없고 1차 7천여 명 감원에 대한 구체방안이 없이 향후 3년간 1만 7천여 명 감축할 계획은 공무원 행복권의 찬탈로 하위직 공무원은 정권이 바뀔 때 마다 위정자의 희생양인가? 하고 반문한다.(2008.1.25).

42) 공무원 노동위원회장은 성명서(2008.1.22)와 기자회견(2008.1.17)에서 농촌진흥청의 폐지는 농업경쟁력강화의 핵심으로서 국민의 식량주권, 환경보전을 포기하는 것이라고 하였다. 또한 공무원 노동조합은 성명서(2008.1.17)를 발표하면서 여성부와 통일부 폐지는 시대에 역행하는 행위이며, 교육부의 학생선발권과 핵심규제기능을 지방과 민간에게 넘긴 것은 교육대란을 초래할 것이며, 거대 공룡 경제부처의 탄생은 아무런 견제 없이 경제를 주무룰 수 있게 한다고 주장했다. OECD 주요국에 비해 턱없이 작은 공무원 숫자에도 불구하고 ‘일단 공무원부터 자르고 보자’는 식의 실적위주 구조조정은 큰 반발에 부딪힐 수밖에 없다고 주장한다.

조직학회 및 국회 행정자치위원회 정부조직법공청회 진술문(2008. 1.29)에서 정부 조직개편에 관한 개인적 견해를 밝힌 바 있다.

4) 언론계의 정부조직개편에 대한 활동

언론계에서는 국회에서 정부조직개편에 대하여 심의하고 의결하는 단계에서 야당의 통합민주당에 대한 바램(조선일보, 중앙일보), 노무현 대통령의 거부권 행사에 대한 부당성(중앙일보, 조선일보, 동아일보, 경향신문)이나, 정부조직개편의 내용이 협상으로 누더기가 되었다(동아일보)는 비판이 많았다. 또한 조선일보는 2008.2.4 인수위의 국정운영에 관한 여론조사 결과중 정부의 조직개편이 긍정적인 평가를 받고 있다는 여론조사 결과를 보도하여 새 정부에 힘을 실어주기도 하였다.

5. 정부조직개편 후 남아있는 과제들

조직통폐합과 축소에 따라 부처들은 통폐합 이후의 조직문화적 관리가 요구되며, 3,500여명의 공무원 인력감축의 단계적 집행이 아직 남아있다. 또한 우정사업의 민영화 등에 따른 구조조정도 남아있는 문제이다. 그리고 중앙정부(원세훈 행정안전부 장관)는 산하기관과 지방정부에도 인력감축을 권고하였는데 조만간 지방자치단체에서도 인력감축이 뒤따를 것 같다.

공무원들의 이해관계와 관련해서 가장 심각한 문제는 신분보장의 문제이다. 이미 국무총리실 등에서부터 별정직과 계약직 공무원들이 보직에서 배제되기 시작하였고 이런 현상은 다른 부처에도 적용되어갔다.

이는 이미 예견된 것이었다. 조직개편이 확정된 후 전국공무원노동조합은 2008.2.29 “인기영합적 퇴출제를 즉시 중단하고 공공성 강화에 전력하라”는 성명을 발표하였다. 뒤이어 전국민주공무원노동조합은 2008.3.6 기자회견을 갖고 “사회양극화시키는 하위직 공무원 대량 감원을 즉각 중단하라!”고 주장하였다. 그리고 2008.3.9 공무원노동조합총연맹은 “인기영합 공무원 강제퇴출 국가위기 초래한다”고 주장하였다.

인력감축과 관련하여 새 정부의 인력감축로드맵은 2008.2.25 새 정부가 출범

한 후 실시하며 다음과 같다.

- 제1단계: 새정부 출범 직후 공통부서의 통합·업무폐지·기능축소
- 제2단계: 중복기능 간소화로 1단계 감축인원 뺀 인력기준으로 10% 감축
- 제3단계: 규제개혁으로 경제규제기준으로 50건당 1% 감축
- 제4단계: 일부 행정기관의 정부출연기관화 예: 국립수산물과학원, 국립산림과학원 등
- 제5단계: 인력감축 최종 완료

V. 결 론

2008년 1월 22일 정부조직법전부개정법률이 국회에 제출되었고 2008년 2월 22일 국회를 통과하였다. 우리나라 조직개편 역사상 대규모의 조직개편이 이루어졌으며, 그것도 능률과 효율이라는 기조아래 정부조직의 통폐합이 단행되었다.

대통령선거를 전후하여 대통령 선거공약에서 확인되기 시작한 정부조직개편은 한나라당의 이명박 후보가 대통령당선자가 되면서 탄력을 받게 되었고 대통령 직인수위원회가 정부조직개편안 작성의 주된 역할을 하였다. 국회에서의 심의 및 의결과정에서는 뒤바뀐 여·야정당간에 협상과 타협에 따라 정부조직이 개편되었다. 정부조직개편과정에서는 주요 조직개편 대상인 행정 각 부처와 공무원들의 반발과 로비가 심했으며, 해당 부처를 중심으로 이해관계자들이 연대 활동을 펴기도 하였다. 현임 대통령과 대통령당선자간에 갈등이 보이기도 하였다.

조직개편 이후의 남아있는 일들이 한두 가지가 아니며 조직통폐합 부처의 조직관리, 인력감축, 민영화, 지방자치단체로의 조직개편 확산 등이 남아있다. 이들이 성공적으로 마무리될 때 중앙정부의 조직개편은 비로소 완성되는 것이다.

이번의 정부조직개편이 정부의 효율을 높이기 위한 수단임에도 불구하고 민주적 토론과정이 많이 부족하다는 평가를 받고 있다. 이해당사자인 통폐합된 조직으로부터 소명의 기회를 제대로 주지 못했다는 점이다.

정치적 과도기, 대통령 취임 직전의 정부조직개편이 갖는 특수한 상황 때문에 오는 현직 대통령과 정부, 미래의 대통령과 정부 간에 갈등이 발생하는데 이에 대한 관리도 신중하게 해야 할 것 같다.

참고문헌

- 김동욱. (2007). “새정부를 위한 정부조직설계방향.” 『한국행정학회 특별토론회 발
표논문집』. 2007.12.27. 서울: 한국행정학회.
- 민 진. (1995). “중앙정부조직개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구 개편사
례를 중심으로.” 『한국행정학보』, 29(3).
- 박병식. (1994). “사례조사의 과학적 방법론 연구.” 『한국의 관료론: 방법과 실제』(김
해동 교수 정년 기념논문집). 서울대학교 행정대학원 기념논문간행위원회.
- 박세일. (2007). “대한민국선진화를 향한 정부개혁”. 『21세기 대한민국선진화 국정
과제 정부개혁: 중앙정부조직 및 지방행정구역개편』. (미발간자료집).
- 박천오. (2007). 『정부관료제: 이론과 실제』. 서울: 법문사.
- 배응환. (2004). “정부와 전문이익집단의 정책이해, 정치행태, 그리고 이익대변모
형.” 『한국정치학회보』, 36(1).
- 이달곤 외. (2006). 『정책사례연구』. 서울: 대영문화사.
- 이선우·하태권. (2004). 『행정사례연구』. 한국방송통신대학교 출판부.
- 장인식. (2008). “여의도리포트: 작은 정부 효율적인 정부 기대, 정부조직법.” 『국회
보』 2008년 4월호. 서울: 국회사무처.
- 정정길 외. (2003). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- 제17대대통령인수위원회. (2008). 『인수위백서』. 서울: 문화관광부.
- 진종순. (2008). “OECD국가의 정부조직개편 비교연구.” 『2008년도 춘계학술대회발
표논문집』. 서울: 서울행정학회.
- 최봉기. (2004). 『정책학연구』. 서울: 박영사. 2004.
- 한국행정학회. (2008). “기획특집: 이명박 정부의 출범과 정부조직의 발전방향.”
『kapa @ 포럼』. 서울: 한국행정학회.
- 한반도선진화재단. (2007). 『21세기 대한민국선진화 국정과제 정부개혁: 중앙정부
조직 및 지방행정구역 개편 방향』. (미발간자료집).
- 주요 일간신문. 한국언론재단 검색자료.

Anderson, J. E.(1984). *Public Policy Making*, 3rd ed. New York: Holt, Rinehart and
Winston.

Cahn, M. A.(1995) "The Players: Institutional and Noninstitutional Actors in the Policy Process." in Stella Z. Theodoulea and Matthew Cahn (eds.). *Public Policy: An Essential Readings*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall: 201-211.

Yin, Robert K.(1989). *Case Study Research: Design and Methods*. Beberly Hills, CA: Sage Publications.

Yishai, Y.(1992). "From an Iron Triangle to an Iron Duet? Health Policy Making in Israel." *European Journal of Political Research* 21: 92-105.

chosun.com, joins.com

<http://election2007.media.daum.net/candidate/6.html> 2008.6.3