

연구논문

산업경제 행정조직의 변천사에 관한 분석

이 석 환*

- I. 들어가며
- II. 대한민국 정부조직개편의 변천사 개관 및 변천유형분석
- III. 결어

〈요약〉

대한민국 정부조직개편의 역사는 대한민국의 정치·사회·경제·문화적 변동이 역동적이었던 것만큼 역동적이라 할 수 있다. 특히 경제와 산업분야에서의 정부조직들의 위상과 기능의 강화가 두드러지게 나타났고 우수한 인력들이 산업경제분야의 정부조직들에 몰리는 현상을 초래하였다. 산업경제분야의 정부조직개편의 변천사를 파악해 보기 위해서는 각 정부가 들어설 당시의 정치, 경제, 사회, 문화에 걸쳐 나타났던 시대적 상황의 파악을 해보기 않고서는 불가능한 일일 것이다. 이러한 관점에서 본고는 산업경제분야에 포함되는 조직들의 변천사를 시대별로 살펴보고 시대적 상황과 연관 지어 산업경제분야 조직개편에서 나타나는 일정한 유형들을 파악해 보고자 하는 것을 목적으로 한다.

[주제어: 산업경제, 조직개편, 변천사]

I. 들어가며

대한민국 정부조직개편의 역사는 대한민국의 정치·사회·경제·문화적 변동이 역동적이었던 것만큼 역동적이라 할 수 있다. 해방이후 성립된 첫 정부를 시작으로 하여 제 2,3,4 공화국의 군정기를 통하여 대한민국은 고도의 압축적 경제성장을 이룩할 수 있었고 그 이면에 이를 추진해온 정부조직들이 있었다. 특히 경제와 산업분야에서의 정부조직들의 위상과 기능의 강화가 두드러지게 나타났고 우수한 인력들이 산업경제분야의 정부조직들에 몰리는 현상을 초래하였다.

산업경제분야의 정부조직개편의 변천사를 파악해 보기 위해서는 각 정부가

* 국민대학교 행정학과 교수(palee@kookmin.ac.kr)

들어설 당시의 정치, 경제, 사회, 문화에 걸쳐 나타났던 시대적 상황의 파악을 해 보기 않고서는 불가능한 일일 것이다.

이러한 관점에서 본고는 산업경제분야에 포함되는 조직들의 변천사를 시대별로 살펴보고 시대적 상황과 연관지어 산업경제분야 조직개편에서 나타나는 일정한 유형들을 파악해 보고자 하는 것을 목적으로 한다.

II. 대한민국 정부조직개편의 변천사 개관 및 변천유형분석

우선 정부조직개편의 역사를 일괄하기 위해 공화국과 정권별로 구분하여 구분하면 다음과 같다.

〈표 1〉 공화국과 정권별 시기구분

시기구분	
제1공화국	1948
	1949
	1955
제2공화국	1960
	1961
	1962
제3공화국	1963
	1970
제4공화국	1973
	1978
	1979
제5공화국	1981
	1982
	1987
제6공화국	1989
	1991
김영삼 정부	1993
	1994
	1995
	1996
	1997
김대중 정부	1998
	1999
	2002

한편 아래의 <표 2>에서 나타나는 바와 같이 행정각부는 대부분 산업경제분야에 포함되는 기능을 수행한다 할 수 있다. 따라서 대통령 직속기관과 총괄부처, 위원회 등을 분석대상에서 제외한 나머지 행정각부 중에서 산업경제와 관련된 부처를 구분하려하였다. 대략 1970년대 까지는 산업경제와 관련된 부처들이 상대적으로 명확히 구분되지만 80년대 후반으로 들어서면서 산업경제와 관련된 부처들과 사회문화와 관련된 부처들 간의 경계선이 애매해 지는 경향을 갖게 된다.

또한 부처의 위상과 기능, 그리고 명칭변화는 사실상 내부 효율성에 기초한 변화라기 보다는 당시의 이데올로기의 변화와 국내외적 환경변화에 더 많은 영향을 받는다고 할 수 있다(홍성만, 왕재선, 2003).

개정연월일	1989.12.30(대령 제12630호)	1990.12.27(법률 제4288호)	1991.7.23(법률제 호)	1993.3.6(법률제1541호)	1994.12.23(법률제1381호)	1995.1.5(법률제 호)	1996.2.9(법률제1510호)	1996.8.8(법률제1533호)	1998.2.28(법률제1529호)	1999	2002	2004.6	2005.7	2006	2007
중앙행정기관의 명칭	원 부 처 청 외국 2원, 16부, 6처, 12청, 3외국	원 부 처 청 외국 2원, 16부, 6처, 15청, 2외국	원 부 처 청 외국 2원, 16부, 6처, 14청, 2외국	원 부 처 청 외국 2원, 16부, 6처, 15청, 2외국	원 부 처 청 외국 2원, 13부, 5처, 15청, 2외국	원 부 처 청 외국 2원, 13부, 5처, 15청, 2외국	원 부 처 청 외국 2원, 13부, 5처, 15청, 2외국	원 부 처 청 외국 2원, 13부, 5처, 15청, 2외국	부 처 청, 외국 17부, 16청, 19외국	부 처 청 4처, 17부, 16청	부 처 청 4처, 18부, 16청	부 처 청 4처, 18부, 16청	부 처 청 4처, 18부, 16청	부 처 청 4처, 18부, 17청	부 처 청 4처, 18부, 17청
중앙행정기관의 수	청, 3외국	청, 2외국	청, 2외국	청, 2외국	청, 2외국	청, 2외국	청, 2외국	청, 19외국	재정경제부 예산청 국세청 관세청 조달청 통계청 통일부 외교통상부 법무부 건설청 국방부 농림부 행정자치부 환경청 고등교육부 과학기술부 기상청 문화관광부 국립국 농림부 농수산청 산업청 사원청 수인청 상업부 공업진흥청 특허청 동력자원부 건설부 보건사회부 노동부 교통부 철도청 해군청 수로국 재선청	기밀예산처 법제처 국정홍보처 국가보훈처 여성부				2년방계청	

출처: 행정자치부. (1998). 「대한민국 정부조직 법(상)」.

1. 산업과 경제개발 담당 부처의 역할 변화

위 <표 2>에서 보는 바와 같이 제2공화국에 들어서면서 경제에 대한 열망이 국가 부흥위원회를 새롭게 설치한 것이 주목된다. 이는 61년에 건설교통부가 설치되고 경제장관회의가 새롭게 추가됨으로써 경제분야의 위상과 기능이 점차 강화되고 있음을 의미한다. 또한 경제기획원을 중심으로 한 상공부, 외자청들의 위상이 강화되고 이들 부처들이 초기에 주된 역할을 하게 된다. 그러나 80년대 이후로 넘어갈수록 점차 산업화를 담당하는 기능과 외교업무를 담당하는 기능 간에 융합현상이 일어난다. 외무부에서 외교통상부로 그리고 통상산업부에서 산업자원부로의 조직변화들은 이러한 현상을 설명하고 있다. 문화관광부의 대외 통상 기능과 재정경제부의 통상정책수립기능 등은 이러한 중첩현상을 보여준다. 그만큼 사회가 다원화 되고 영역간의 구분이 모호해 지고 있다는 것을 반증한다.

2. 경제개발과 산림화의 동시 달성

한편 개발과 보존의 양립되는 가치를 동시에 달성하기 위해 66년도에 산림청이 들어서게 된다. 이로 인하여 개발시대에 경제발전과 산림화를 동시에 달성하는 드문 국가가 되었다는 점을 부인할 수 없다. 그러나 산림청의 역할과 위상이 개발시대 이후 퇴조하면서 새로운 요구에 직면해 있게 된다. 개발시대에 내무부 산하에 산림청을 두었다가 이후 변화를 거쳐 현재의 농림부 산하의 청으로 소속되면서 그 역할에 대한 논의가 진행되고 있다.

3. 경제개발이후의 환경보존

산림청보다 늦게 79년도에 환경청이 설치되어 환경에 대한 본격적인 관심이 시작되었다고 할 수 있다. 이미 이때 상공부 산하의 공업진흥청과 공업단지 관리청이 설치되어 공업위주의 경제개발로 인한 환경오염에 대한 규제와 관리 필요성이 대두되었음을 알 수 있다. 그러나 환경청의 등장은 “보존”이라는 가치를 강조하게 되었고 산림청과의 업무영역에서 갈등뿐만 아니라 다른 모든 개발 부처

들과의 가치간의 충돌을 야기하게 되어 향후 이 분야에 있어서의 통합과 조정기능의 필요성을 요구하고 있다(<표-3 참조>).

4. 대기업을 중심으로 한 발전에서 중소기업에 대한 관심으로

한편 중소기업청이 96년도에 설치되어 뒤늦은 감이 있지만 개발위주의 시대에 대기업을 중심으로 정책이 집중되었다는 것을 반증하는 현상이라고 할 수 있다. 그러나 개발초기부터의 대기업에 대한 집중지원이 중소기업과 대기업간의 불균형을 심화시켜 중소기업청이 사실상의 기능을 수행하는데 많은 제약을 안고 있다.

5. 사회문화부처에서 경제산업부처로의 전환

주목할 만한 사실은 80년대 이후로 들어서면서 기존에 사회문화에 관련된 부처라고 생각되었던 부처들의 분화가 이루어지면서 산업과 경제를 담당하는 부처로 전환되고 있다는 점이다. 예를 들면 문교부가 교육기능과 떨어져서 체육청소년부, 문화체육부, 문화관광부로 진화하고 있으며 기존의 사회문화 기능에서 산업과 통상기능을 담당하는 쪽으로 영역을 확대해 나가고 있다는 점이다. 지식정보화 사회로 들어서면서 문화, 예술, 관광, 체육의 무형의 자산이 높은 경제적 가치를 갖게 되면서 나타난 현상으로 파악된다. 따라서 이러한 무형의 자산을 관리하는 부처들이 산업경제와 직접적인 관련을 맺는 부처들에 비해 위상이 점점 더 강화되는 현상을 갖는다고 할 수 있다. 지적재산권의 관리와 보호의 중요성과 관련하여 특허청이 76년에 설치되었고 이후 전파통신개발위원회가 등장하고 체신부가 정보통신부로 전환되는 과정이 이를 대변한다고 할 수 있다. 특히 80년대를 전후해서 이시기는 여러 가지 경제사정이 좋지 않았던 시기로 정부에서 건축예산정책을 실시하는 한편 성장 동력의 추진을 지식정보화 사회의 도래와 관련하여 체육과 문화 등에서 찾으려고 노력했던 흔적이 엿 보인다 (<표-3> 참조).

6. 노동자원에서 교육자원으로

또 하나의 특징은 인적자원의 중요성을 인식하여 77년에 노동자원부가 설치되었다가 이것이 진화하면서 89년에 동력자원부로 전환되었고 산업인력을 중심으로 한 인적자원관리가 되고 있었다가 교육의 기능과 함께 묶어 교육부로 이관을 했다는 사실이다. 이것은 인적자원을 산업경제와 관련하여 바라보았던 시각에서 교육과 관련하여 바라보는 시각으로의 전환을 의미하는 것이다. 그러나 현재 인적자원관리를 어느 부처에서 해야 하는가와 관련하여 논란이 있는 것이 사실이며 교육기능이외에 고용을 위한 인적자원관리의 중요성이 부각되고 있고 과학기술교육과 사회교육간의 분리에 대한 주장이 나오고 있다. 그러나 역시 인적자원관리 영역도 각 부처에서 다양하게 관리되고 있으며(예를 들면 중소기업청, 여성부, 보건복지부, 노동부, 교육부) 이로 인한 업무간의 중복 및 갈등현상이 심화되고 있다.

〈표 3〉 시기별 사건정리 및 주요내용변화

구분	역사적 사건	개혁시기	주요 내용 및 제도 변화
제1공화국	·1950년 6·25 전쟁 발발	1955.2.7 정부조직법 전문개정	·전후 복구를 위한 기구 설치 ·국무총리제 폐지, 정부조직축소개편 ·권력구조: 대통령에게로 권한 집중
제2공화국	·1960년 3·15부정선거 4·19혁명	1960.7.1 헌법 및 정부조직법 개정	·과도정부 ·내각책임제 도입, 국무총리 지위 및 권한 강화, 국무총리산하기구 복원 ·권력구조 개편, 책임행정 지향: 정무차관제 신설 ·전 정권의 정부조직 규모 및 기능 등 제도적 특성 상당부분 그대로 유지
5·16군사 정권	·1961년 5·16군사정변	1961.10.2 정부조직법 전문개정	·군사정권에 의한 강압적 행정개혁 ·군사쿠데타로 통치자에게 권한 집중을 위한 개편 단행 후, 정부기능조정을 위한 개혁
제3공화국		1963.12.14 정부조직법 전문개정	·대통령중심제 채택 ·권력구조: 통치자에게로 권한 집중, 대통령 참모기능 강화 ·경제우선주의: 막료기능 수행 담당관제도 확대 ·1964.6.1 행정개혁조사위원회 설치

제4공화국		1973.1.15 유신헌법	·1973.1.12 행정개혁위원회로 명칭 변경 ·행정기구·인력·예산의 지속적 증가 ·중화학공업육성정책: 중앙행정기관 확대 ·정부조직에 대한 입법부의 통제기능 약화로 청(廳),국(局) 수가 대폭 증가 ·초기의 제도적 틀 유지
제5공화국	·1979년 12·12사태 석유파동	1981.10.15 행정개혁	·1981.12.31 정부조직법 개정 ·국무총리실의 기획조정실 폐지 등 34개 중앙행정기관과 소속기관의 조직과 인력 정비, 비서실 기구 축소 ·인플레이션, 경제위축; 안정위주의 경제정책, 정부경비 축소, 예산동결 ·1980.10.28 사회정화위원회 설치
제6공화국	·1987년 6월 민주항쟁, 6·29선언	1989.12.30 정부조직개편	·과거청산, 민주화, 노폐기구 정비 차원의 행정개혁 실시 ·민주적 환경을 위한 정부조직개편 ·1988.5. 행정개혁위원회 설치 ·부처 이익에 부합하는 확대 개편
김영삼정부	·1994-5년 대형참사발생 비자금사건	1994.12.3 정부조직개편	·1994.12.23 정부조직법 개정 ·경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합하고, 건설부와 교통부를 건설교통부로 통합함. ·과장급부터 장·차관급까지 총151개 직위가 감축되고, 총 1,002명의 공무원 정원이 감축됨.
김대중정부	·1997년 IMF 사태	1998.2. 정부조직개편	·1998.2.28 정부조직법 개정 ·과감한 기구축소와 인력감축의 시도로, 정부조직이 2원14부5처14청에서 17부2처16청으로 재편됨 ·책임운영기관 설치, 개방형직위제도 도입
노무현정부	·2004년 대통령탄핵	2004.3-6월 조직재정비	·2004.3월 소방방재청 신설을 비롯하여 일부 기구개편 ·2004.3.12 국회에 의해 대통령 탄핵소추안 가결됨 ·2004.6월 대통령 업무복귀 후 철도청 공사화로 약 2만 명의 공무원이 감축됨.

출처: 김연수·이명석(2007), 한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로, 『한국행정학회 하계학술대회 논문발표집』 p. 19 (한국행정학회 On-Line 자료)

III. 결어

대한민국의 산업경제분야의 행정조직의 변천사를 하나의 원고에서 기술한다는 것 자체가 상당히 한계를 갖고 있을 수 밖에 없으며 따라서 지금까지 산업경제분야의 조직들이 어떠한 유형과 경향에 따라 변화해 왔다는 점을 매우 피상적으로 기술할 수 밖에 없었다.

그러나 서두에서도 언급했듯이, 행정조직의 변천은 결국 내부 효율성의 논리보다는 외부환경적인 요인들과 집권자의 이데올로기가 반영된 결과이기 때문에 부처의 이름과 기능, 그리고 위상은 결국 그 시대의 정황 속에서 판단할 수밖에 없다는 것이다.

결국 산업경제분야에서의 행정조직변천의 주된 특징은 산업경제와 직접적으로 연관된 부처들 중심으로 역할이 나뉘어 지다가 점차 사회가 복잡 다변화 되어가면서 거의 모든 부처들이 산업과 경제를 담당하는 방향으로 나가고 있다는 것이며 이는 선 경제발전, 후 환경보호로 이어지는 일반적인 개발도상국의 논리와 크게 다르지 않았지만 산림기능의 강화로 인하여 부분적으로는 경제개발과 환경보호를 동시에 이룩한 국가라는 평가를 할 수 있을 것이라는 점이 강조되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김연수·이명석(2007), 한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직 개편 및 인력변화를 중심으로, 「한국행정학회 하계학술대회 논문발표집」 (한국행정학회 On-Line 자료).
- 행정자치부(1998), 「정부조직변천사 상」.
- 홍성만·왕재선(2003), 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화과정: 중앙행정기관 조직시스템의 변화를 중심으로, 「한국행정학회 하계학술대회 논문발표집」 (한국행정학회 On-Line 자료).
- 이석환 (2008, *forthcoming*), 「UOFO(Unreasonable Objectives-focused Organization): 강한정부와 강한기업을 위한 전략적 성과관리」, 서울: 법문사.