

연구논문

참여정부 이후 정부의 조직개편안 통합논의*

이 창 원**

- I. 문제의 제기
- II. 차기 정부조직 개편의 기본 방향
- III. (차기정부의 바람직한 모습)에 관한 설문조사 주요 결과
- IV. 역대 정부의 조직개편
- V. 차기정부에서의 대통령과 국무총리의 권한배분
- VI. 차기정부조직의 바람직한 모습
- VII. 유의사항

〈 요약 〉

본 연구는 참여정부에서 「공공부문의 비대화」→「규제의 확대」→「경제성장률 저하」→「일자리 수 감소」라는 연쇄반응이 발생한 것으로 본다. 본 연구에서는 이러한 인식을 바탕으로 차기 정부의 정부조직개편 방안을 제시하고, 정부조직개편이 효과적으로 수행되기 위해서는 어떠한 일정과 유의사항을 고려하여야 하는지를 살펴보았다. 이를 위해 먼저 1) 정부조직 개편의 기본 방향을 제시하고, 2) 차기정부 조직개편에 대한 일반인 및 전문가 대상 설문조사의 주요 결과를 살펴보고, 3) 역대 정부 조직개편의 주요 내용을 살펴보고, 4) 차기정부에서의 대통령과 국무총리의 권한배분을 논의하며, 5) 다양한 차기 정부조직 조직개편 방안을 제시하고, 마지막으로 6) 정부조직개편의 효과적 일정 및 유의사항을 제시하였다.

[주제어: 정부조직개편, 공공부문의 비대화, 정부규제의 확대]

I. 문제의 제기

우리 사회가 민주화된 이후 역대 정권은 사실상 정부기구 축소를 통한 공공행정의 효율성 제고, 규제철폐를 통한 경제 활성화 제고를 위해 ‘작은 정부’를 표방해왔다. 물론 그러한 약속이 제대로 지켜졌다고 볼 수는 없지만, 노무현 정

* 본 연구는 2007년도 한성대학교 교내연구비 지원과제 임.

** 한성대학교 행정학과 교수(chang717@hansung.ac.kr).

부는 작은 정부가 중요한 게 아니라 이른바 ‘일 잘하는 정부’가 중요한 것이라며 집권 중 지속적으로 정부 규모를 늘려왔다.

정부 규모를 늘린다는 것은 결국 재정 지출을 늘린다는 뜻이고 이는 국민의 세금 부담이 늘어난다는 것을 의미한다. 최근 나온 삼성경제연구소의 보고서에 따르면 개인의 세금 부담은 2002년 24조 9,000억원에서 2006년 39조 5,000억 원으로 60% 가까이 늘어났다. 그런데 이러한 세금증가율은 소득증가율(22%)의 2.6배나 되어 노무현 정부가 ‘세금공화국’임을 적나라하게 보여주고 있는 좋은 예이다.

이러한 세금공화국은 그동안 ‘정부는 일만 잘하면 된다’는 주장으로 ‘고도 비만형 정부조직’을 추구해왔다. 노무현 정부 출범 이후 공무원 숫자는 9만 5,604명이 증가한 것으로 보는 것이 타당하다. 2007년 9월 현재 전체 공무원 수는 95만 771명으로 노무현 정부 출범 이후 6만 5,607명이 늘었다. 그런데, 이 숫자에는 2005년 공사로 전환한 철도공사 인원 2만 9,997명이 제외된다. 결국, 이들을 포함하면 9만 5,604명이 증가한 것이다.

전체 공무원 수가 늘어나는 것 못지않게 고위직 공무원 수도 증가했다. 참여 정부 출범 바로 직전 장관급 자리는 33개였으나 2007년 6월 말 현재 40개로 증가했다. 장관급보다 상대적으로 주목을 크게 받지 않는 차관급은 같은 기간 73개에서 96개로 장관급과 비교해 3배 이상 늘어났고, 행정부 3급 이상 고위공무원도 같은 기간 930명에서 1,178명으로 248명이 순증가 했다.

위원회 관련해서는 ‘위원회공화국’이라는 용어에 손색이 없다. 2006년 말 정부위원회 숫자는 403개로 2002년 말 364개에 비해 39개 증가했다. 이 중 대통령 소속 위원회는 같은 기간 18개에서 28개로, 국무총리 소속 위원회는 34개에서 49개로 각각 10개, 15개 늘어났다. 위원회 예산 역시 기하급수로 폭증해 ‘돈 먹는 위원회’라는 비난을 사고 있다. 대통령 소속 위원회 예산은 2002년 540억원에서 올해 2352억원으로 4배 이상 증가했다.

그러면 이러한 [고도 비만형 정부조직]이 과연 노무현정부의 주장대로 [일은 잘하는 정부]인가? 문제는 그렇지 못하다는 데에 있다. 인력과 예산을 대규모로 늘렸지만 인력과 예산을 늘린만큼 정부조직의 성과가 높아지지 않았다는 것이 문제이다.

국제경영개발원(IMD)이나 세계경제포럼(WEF) 등에서 발표하는 각종 순위를 보면 우리나라 정부의 효율성이 많이 떨어지고 있음을 알 수 있다. 이는 [일 잘하는 정부]를 만든다는 명분으로 정부의 규모를 늘리는데 앞장서 온 노무현정부의 주장이 현실과 동떨어져 있음을 나타내주고 있다.¹⁾

2007년 IMD에 의한 우리나라 정부효율성은 31위이다. 2003년 33위에서 2단계 오른 것이나 문제는 총 비교대상국가가 55개국이라는 사실이다. 55개 비교대상국가에서 31위이면 이는 중간도 안 되고 중하위권이다. IMD의 정부효율성 개념은 정부의 정책이 경쟁력에 도움이 되는 정도로 정의하고 있다. 정부효율성의 하위 부문은 모두 5개로서 공공재정, 재정정책, 제도적 프레임워크, 비즈니스 관련 입법, 사회적 프레임워크 등이다. 정부효율성을 구성하는 하위 부문 및 세부지표 측면에서 55개 국가 중 31위라는 사실은 현재의 정부운용 구조를 그대로 두고 재정지출을 늘린다거나 큰 정부를 지향하는 것은 앞으로의 국가경쟁력을 더욱 약화시킬 수 있다는 것을 시사해 주고 있다.

세계경제포럼(World Economic Forum)은 2006-2007년 경쟁력 보고서에 나타난 ‘정부지출의 낭비성(wastefulness of government spending)’ 지표(‘공공지출이 시장에 의해서 제공되지 못하는 필수적인 재화와 서비스를 제공하고 있느냐 아니면 일반시장이 제공할 수 있는 재화와 서비스까지도 제공하고 있느냐’하는 지표)를 보면 125개국 73위이다. 즉, 정부가 하지 않아도 되는 일을 하고 있어서 공공지출이 낭비적이라고 보고 있다는 것이다.

그런데, 더욱 큰 문제는 노무현 정부의 정부조직 확대는 공공지출의 낭비로 그치는 것이 아니라 사회 전체의 일자리 숫자가 감소된다는 것이다. 한국개발원

1) 노무현 정부는 우리나라 공무원의 숫자가 많지 않다는 근거로 OECD 국가의 인구대비 공무원 비율을 인용한다. 그러나, 공무원 숫자 산정을 위한 우리나라의 통계는 OECD 가이드라인에 맞지 않는다(최영출, 2007). 행정자치부에서 발표하는 우리나라 공무원 숫자 통계는 법적 신분인 공무원인 경우에 국한되어 있기 때문에 외국에서 발표하는 외국 공무원 숫자 통계와는 기준이 일치하지 않는다. 예를 들어, OECD에서는 공무원 숫자에 관한 통계를 산정하는데 있어서 비정규직 직원들이나 한시적 직원들도 공무원 숫자로 환산하여 포함시키고 있으나 우리나라에서는 그렇지 않다. 우리나라의 경우 비정규직 종사자만도 중앙정부, 지방정부, 각종학교를 포함하면 30만 정도가 있다. 일본에서는 이를 촉탁직원이라고 부르며 이러한 촉탁직원도 공무원 숫자에 포함시켜서 산정한다. 이외에도 군인 숫자의 산정, 경찰 중에서 의무경찰, 전경 미포함 문제 등 OECD 기준에 맞는 정확한 공무원 숫자 통계가 우리나라에는 아직 없는 실정이다.

구원(KDI)은 「각종 행정규제가 매년 경제성장률을 0.5% 떨어뜨린다」, 「경제성장률이 1% 증가할 때마다 일자리 수 9만개 정도를 신규 창출할 수 있다」는 분석을 내놓았다. 노무현 정부의 행정규제 건수는 2002년 말 7,724건에서 2006년 말 8,084건으로 증가하고(최병선, 2007), 전술한 바와 같이, 노무현 정부 출범 이후 공무원 숫자는 9만 5,604명이 증가한 것으로 보는 것이 타당하다. 결국 「공공부문의 비대화」→「규제의 확대」→「경제성장률 저하」→「일자리 수 감소」라는 연쇄반응이 발생한 것이다.

본 연구에서는 이러한 인식을 바탕으로 차기 정부의 정부조직개편 방안을 제시하고, 정부조직개편이 효과적으로 수행되기 위해서는 어떠한 일정과 유의사항을 고려하여야 하는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 먼저 1) 정부조직 개편의 기본 방향을 제시하고, 2) 차기정부 조직개편에 대한 일반인 및 전문가 대상 설문조사의 주요 결과를 살펴보고, 3) 역대 정부 조직개편의 주요 내용을 살펴보고, 4) 차기정부에서의 대통령과 국무총리의 권한배분을 논의하며, 5) 다양한 차기 정부조직 조직개편 방안을 제시하고, 마지막으로 6) 정부조직개편의 효과적 일정 및 유의사항을 제시한다.

II. 차기 정부조직 개편의 기본 방향

현 노무현 정부의 정부조직 확대는 공공지출의 낭비로 그치는 것이 아니라 민간부문에 대한 불필요한 개입과 간섭으로 인해 그 폐해가 너무 심하다. 극단적으로 전술한 바와 같이, 「공공부문의 비대화」→「규제의 확대」→「경제성장률 저하」→「일자리 수 감소」라는 연쇄반응도 발생하고 있다.

따라서, 차기정부에서는 조직세분화로 인한 낭비요소를 제거하고 부처할거주의로 인한 폐해를 극소화하기 위해 중앙부처 조직개편의 기본방향은 [대부처주의]를 지향하여야 할 것이다.

이러한 방향설정은 선진외국의 사례와도 어긋나지 않는다. 일본은 지난 2001년 1월 50여 년 만에 중앙정부조직을 대폭 개편했다. 1부(府) 22성청(省廳)에서 1부 12성청으로 대폭 축소하였으며, 10년 동안 25% 규모의 공무원 수를 감축한다

는 혁명적 청사진을 실행 중이다. 관료 주도의 정책 결정을 ‘민의 존중’으로 바꾸고 행정의 투명성 제고와 정부기관의 주도권 다툼을 해소하기 위한 것이다. 일본은 또한 작년 국가공무원 1502명을 줄인 데 이어 금년에도 사상 최대인 2129명을 감축하기로 했다. 2000년까지 114만 명 정도였던 일본 공무원 정원은 2005년 62만 명으로 축소돼 5년 전의 절반 수준으로 급감했다. 독일의 경우도 10년 전부터 지속적으로 추진해 온 정부혁신을 통해 정부기관의 숫자는 18.5%, 인력은 8.8% 감축에 성공했고, 영국도 내각 부처의 숫자를 26개에서 17개로 축소한 데 이어, 공무원 수도 1979년 73만명에서 2001년까지 48만 명으로 34%나 줄이는데 성공했다. 일본과 독일 모두 뚜렷한 경기회복세를 나타나고 있지만 공무원 인건비 절감과 규제완화를 통해 민간 부문 활성화를 도모하고 있다. ‘유럽형 환자’였던 영국과 독일, ‘잃어버린 10년’을 보낸 일본이 정부혁신을 조직과 인력의 대규모 감축을 통해 새로운 돌파구를 찾고 있는 것이다.

[대부처주의] 이외에 정부조직개편 판단기준 적용의 우선순위는 ① 상호의존성: 상호의존성이 높은 기능들은 하나의 부처에서 담당, ② 통합: 업무영역 대분화, 유사 기능을 한 부처가 담당, 부처 내 조정방식 활용, ③ 변화지향성: 정부조직의 변화를 통해 환경변화와 국민 요구에의 대응성 증진, ④ 능률성: 중앙정부 담당기능을 중첩되지 않게 배분, 기능수행에 필요한 인력과 자원의 낭비 방지, ⑤ 전문성: 업무수행에 필요한 전문적 지식과 기술 보유 추구 등으로 설정할 수 있다.

마지막으로, 지방분권형의 정부조직 개편이 실효성을 갖기 위해서는 오래된 논의이기는 하나 먼저 중앙부처의 불필요하고 중복되는 기능들을 해소한 후에 [보충성의 원리]에 따라 중앙의 기능·권한·책임을 지방에 적절하게 이양함으로써 지방정부의 권한과 책임사이에 균형을 맞추는 것으로 이해되어야 한다.

지방분권을 지향하는 정부조직개편이 이루어지기 위해서는 [법률제정의 네가티브 방식] 즉 정부조직 전체를 새로운 관점에서 재조명하면서 그 기능을 분석하고 불가피한 기능만 중앙정부에 남기고 나머지 모든 기능은 지방정부와 민간의 영역으로 이양하는 방향으로 나아가야 한다.

Ⅲ. [차기정부의 바람직한 모습]에 관한 설문조사 주요 결과

1. 설문조사의 절차 및 응답자 특성

본 연구의 설문조사 절차 및 응답자에 대한 설명은 다음과 같다. 일반인 대상 조사의 경우 제주도를 제외한 전국민(20세이상 성인 남녀)을 모집단으로 하여 이 중 1,000명을 표본으로 표집하여 구조화된 질문지를 이용한 전화조사를 실시하였다. 표본 추출 방법은 지역별 성별·인구비례 할당에 의한 무작위추출법(Proportionate Random Quota Sampling)을 사용하였고, 표본 오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ Point 이었다. 조사기간은 2007년 5월 18일, 21일 2일간이었으며 리서치월드에 의뢰하여 조사를 실시하였다. 전문가조사의 경우 교수, 연구원 등 전문직에 종사하는 417명을 대상으로 구조화된 설문지를 이용한 온라인 설문조사를 실시하였다. 조사기간은 2007년 5월 18일부터 5월 28일까지였으며 한국행정DB센터에서 조사를 실시하였다.

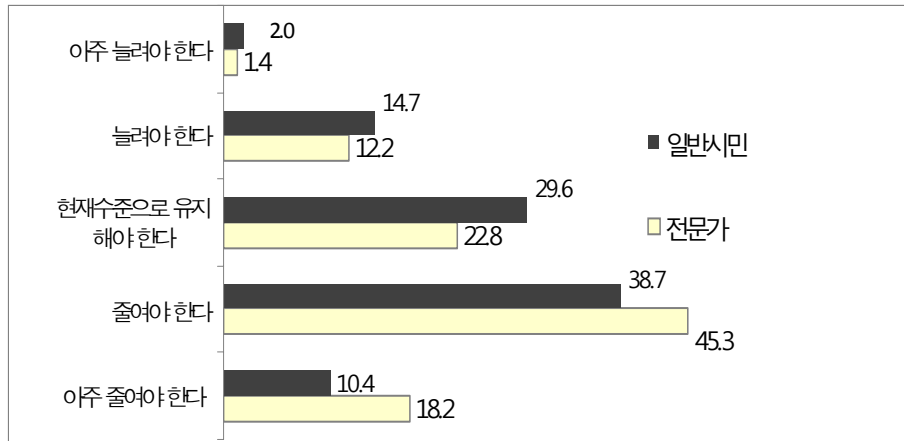
조사대상자의 특성을 보면 다음과 같다. 우선 일반인 조사의 특성을 보면 조사대상자의 성별 분포는 남성 50.2%, 여성 49.8%로 큰 차이가 없는 비율로 조사되었다. 조사대상자의 연령 분포 20대 20.6%, 30대 24.0%, 40대 23.9%, 50대 15.1%, 60대 16.4%로 조사되었다. 조사대상자의 거주지 분포는 서울과 경기 지역이 우리나라 전체 인구의 절반에 가까운 비중을 차지하고 있음을 감안하여 각각 21.1%, 22.5%가 조사되었다. 부산, 대구, 인천, 광주 등 그 밖의 지역은 7.4% ~ 2.4%의 지역별 분포를 나타내고 있다.

한편 전문가 조사의 특성을 보면 조사대상자의 성별 분포는 남성은 92.3%, 여성은 7.7%로 조사되었다. 조사대상자의 연령 분포는 20대 2.2%, 30대 16.8%, 40대 45.1%, 50대 27.8%, 60대 8.2%로 조사되었다. 조사대상자의 직업 분포는 가장 많은 65.0%는 교수 및 교원이었고, 다음으로 연구원이 19.4%를 차지하고 있다. 조사대상자의 전문분야로는 행정학 및 정책학 분야가 49.4%로 가장 많았으며, 정치학이 20.9%, 경제학이 17.7% 등으로 나타났다. 조사대상자의 거주지 분포를 보면 본 조사의 대상자들은 서울 거주자가 45.8%로 가장 많았으며, 경기도 지역이 14.1%, 그 밖에는 지역별로 약간씩의 차이가 있다.

2. 일반시민과 전문가 응답의 비교

1) 차기 정부에서의 공무원 숫자

〈그림 1〉 차기 정부에서의 공무원 숫자에 대한 설문 응답 결과



국민들은 공무원의 수를 ‘줄여야 한다’는 인식을 가장 많이 하고 있는 것으로 나타났다(38.7%). 특히 이러한 인식은 ‘매우 줄여야 한다’까지 포함할 경우 49.1%로 나타났다. 반면 공무원의 숫자를 늘려야 한다(아주 늘려야 한다 + 늘려야 한다)는 인식은 16.7%에 그쳤다.

전문가들은 공무원의 숫자를 줄여야 한다는 인식이 강하게 나타나고 있었다. 즉 ‘줄여야 한다’와 ‘아주 줄여야 한다’는 응답이 전체의 63.5%로 나타나고 있다. 이에 비해 늘려야 한다는 인식(아주 늘려야 한다 + 늘려야 한다)은 13.6%에 불과해서 줄여야 한다는 인식에 크게 못 미치고 있었다.

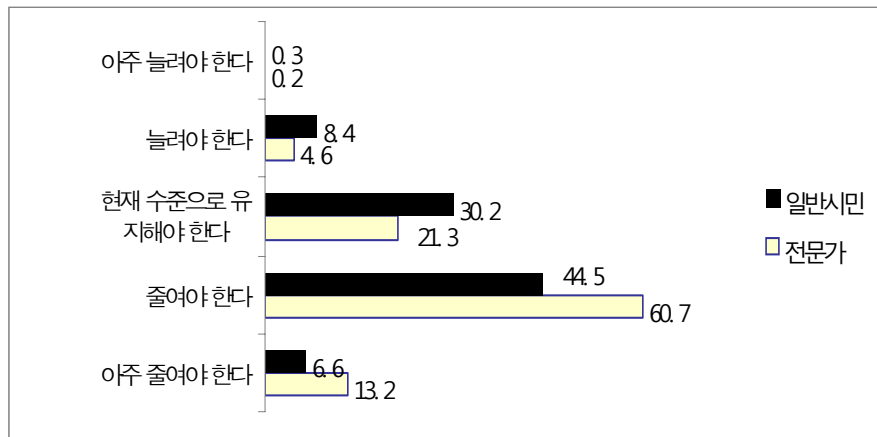
2) 차기 정부에서의 정부부처 숫자

일반국민의 경우 정부부처의 숫자도 ‘줄여야 한다’는 인식을 가장 많이 하는 것으로 나타났다(아주 줄여야 한다 + 줄여야 한다 = 51.1%). 이에 비해 정부부처 숫자를 늘려야 한다(아주 늘려야 한다 + 늘려야 한다)는 인식은 8.7%로 나타났다. 1번 문항인 “공무원의 숫자”와 연관하여 볼 때, 국민들은 대체로 ‘작은 정부 만

들기'를 차기 정부에서 해야 한다고 생각하는 것으로 볼 수 있다.

전문가들은 정부부처의 숫자에 있어서도 줄여야 한다는 인식을 많이 가지고 있었다. 정부부처 숫자를 줄여야 한다는 응답을 한 경우(줄여야 한다 + 아주 줄여야 한다)는 전체의 73.9%에 달하고 있었다. 이에 비해 늘려야 한다는 인식은 모두 합쳐도 4.8%에 불과하였다.

〈그림 2〉 차기 정부에서의 정부부처 숫자에 대한 설문 응답 결과

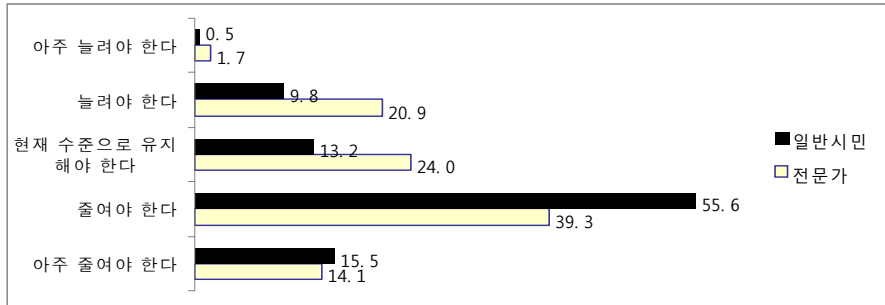


3) 차기 정부에서의 재정지출

국민들은 절반이 넘는 대상자가(55.6%)가, 정부 재정지출을 ‘줄여야 한다’고 인식하고 있었다. 또한 ‘아주 줄여야 한다’는 응답도 15.5%로 다음 순위를 차지하고 있다. 정부의 재정규모를 줄여야 한다는 인식이 71.1%로, 전체 국민 10명 중 7명은 정부 씹씀이를 줄여야 한다고 인식하고 있다. 이에 비해 정부 재정지출을 늘려야 한다는 인식은 10.3%(아주 늘려야 한다 + 늘려야 한다)에 불과해, 전체 국민 10명 중 1명 정도의 수준이었다.

정부의 재정지출에 있어서도 전문가 의견은 ‘줄여야 한다’는 방향의 응답이 전체의 53.4%로 절반을 넘고 있었다. 반면 늘려야 한다는 응답은 22.6%로 나타나, ‘줄여야 한다’는 응답의 절반 수준에 불과했다.

〈그림 3〉 차기 정부에서의 재정지출에 대한 설문 응답 결과

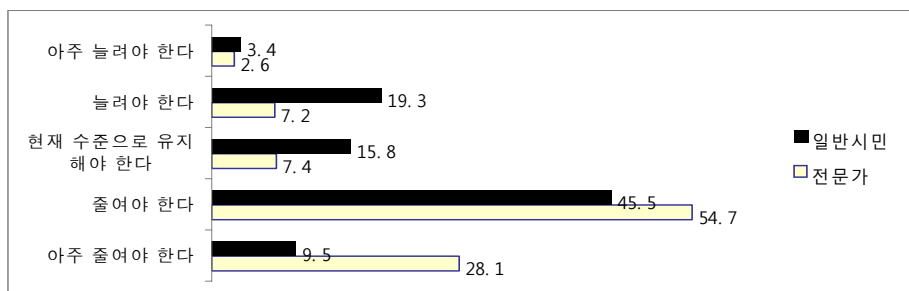


4) 차기 정부에서의 기업에 대한 규제와 기업활동에 대한 개입

일반국민들의 경우 정부의 기업 활동 개입과 규제에 대해서도 축소(줄여야 한다 + 아주 줄여야 한다)'를 의미하는 응답이 55.0%로, 늘려야 한다(22.7%)는 응답에 비해 월등히 높게 나타나고 있다. 국민들은 차기 정부가 시장에 대한 지나친 개입을 하기보다 시장원리에 따르는 경제정책이 시행되기를 선호한다고도 볼 수 있다.

전문가들은 기업에 대한 규제와 기업활동에 대한 정부의 개입에 대해서 82.8%라는 압도적으로 많은 응답자가 '줄여야 한다'고 응답하고 있다. 이에 비해 '아주 늘려야 한다', '늘려야 한다'는 응답은 9.8%로 매우 낮은 응답을 하고 있다. 또한 '현재 수준으로 유지해야 한다'는 응답도 7.4%로 미미한 수준으로 나타났다. 결과적으로 볼 때, 전문가들은 차기 정부가 기업의 활동에 개입하는 것에 대해서는 상당히 부정적으로 보고 있다는 것을 알 수 있다.

〈그림 4〉 차기 정부에서의 기업규제에 대한 설문 응답 결과

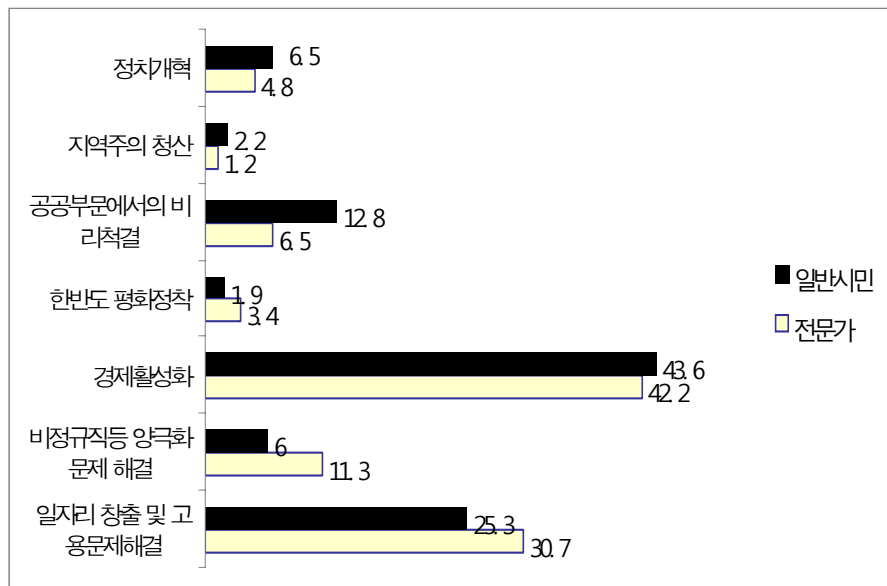


5) 차기 정부에서 가장 역점을 두어야 할 분야

국민들은 차기 정부가 가장 역점을 두었으면 하는 분야로 ‘경제활성화’에 가장 많이 응답하였다(43.6%). 다음으로는 ‘일자리 창출과 고용문제 해결(25.3%)’이 높은 응답율을 보이고 있다.

전문가들도 무엇보다 차기 정부에서 경제와 관련된 문제에 역점을 두어야 한다고 보았다. 구체적으로 볼 때 ‘경제활성화’가 42.2%로 전체 응답자의 절반에 가까운 응답을 보이고 있었고, ‘일자리 창출 및 고용문제 해결’도 30.7%로 비교적 높은 응답을 보이고 있다. 이에 비해 여타 분야에서는 1.2% ~ 6.5%의 미미한 응답을 보이고 있어, 경제 관련 문제의 중요성을 나타내고 있다.

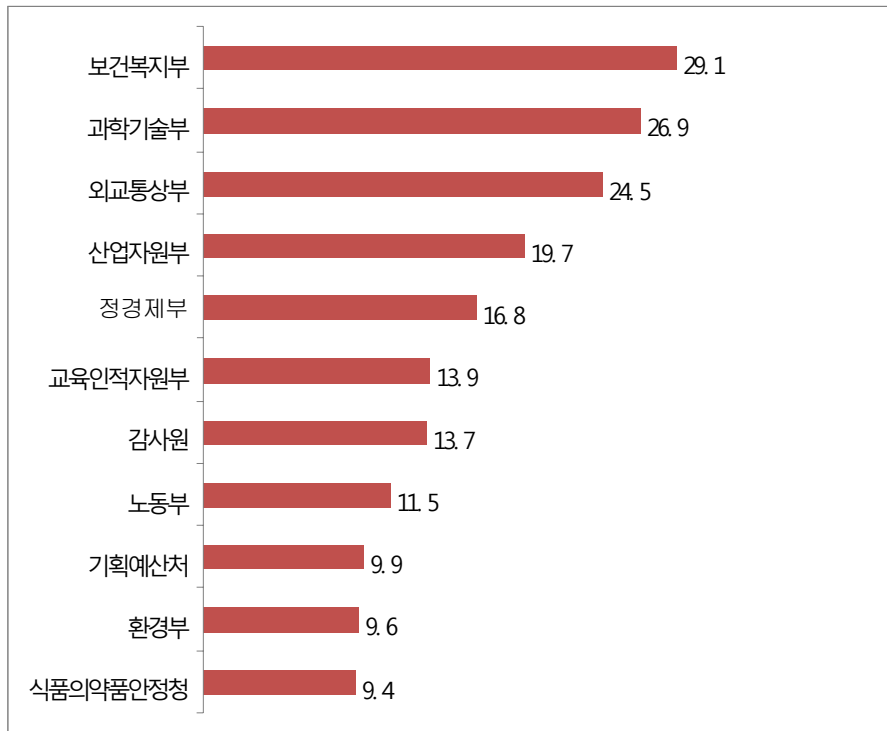
〈그림 5〉 차기 정부에서 가장 역점을 두어야 할 분야에 대한 설문 응답 결과



2. 전문가 대상 설문조사

1) 정부조직 중 차기 정부에서 그 역할과 기능을 강화해야 한다고 생각 되는 정부조직 3개는 무엇인가?

〈그림 6〉 차기 정부에서 역할과 기능을 강화해야 할 정부조직에 대한 설문응답 결과



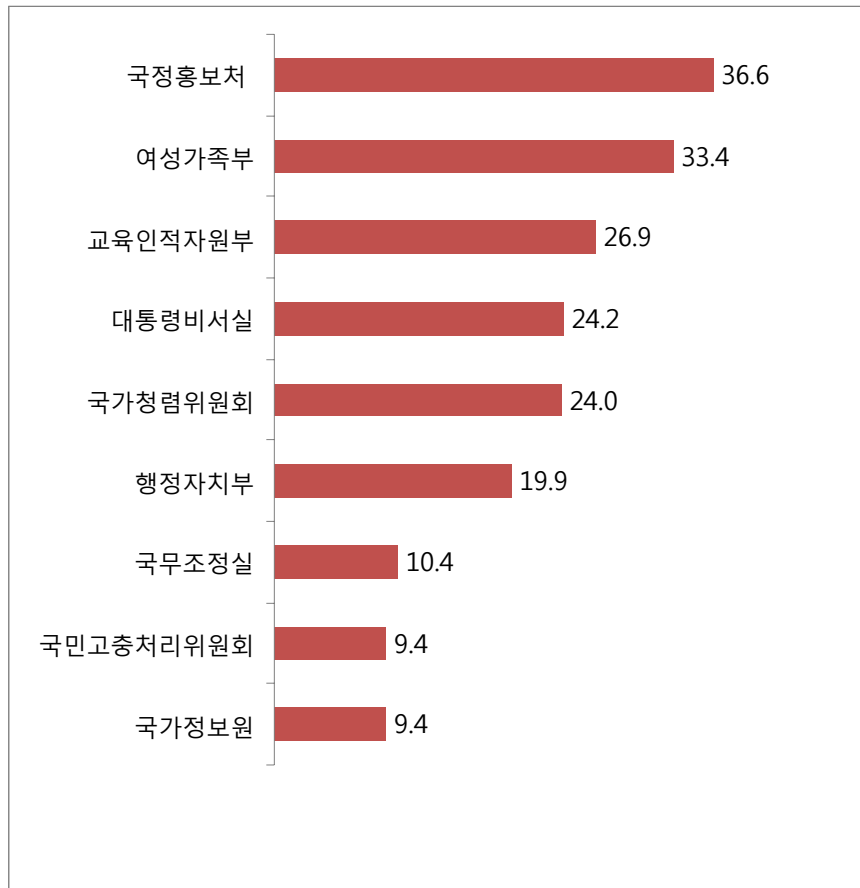
본 결과를 살펴보면, 향후 가장 역할과 기능이 강화되어야 한다고 판단할 수 있는 것은 ‘보건복지부(29.1%)’로 나타났다. 보건복지부는 417명의 전문가들 중 121명이 선택하였다. 이는 최근 사회적 이슈로 제기되고 있는 고령화·저출산, 삶의 질, 양극화 문제 등 다양한 사회문제가 보건복지부의 역량에 따라 달라질 수 있음을 시사하는 것이라 볼 수 있다.

다음으로는 ‘과학기술부’가 높은 응답(26.9%)을 받고 있었다. 최근 전 세계가 무한경쟁시대를 맞아 고급과학기술인력의 확보와 신기술 개발이 국가경쟁력으로

대두되고 있는 시대가 되고 있다. 현재로서도 이 분야에 대한 중요성은 널리 인식되고 있지만, 전문가들의 판단으로서도 향후 과학기술의 증진을 통한 국가발전의 기반 마련은 중요한 과제가 될 것으로 판단된다.

2) 정부조직 중 차기 정부에서 그 역할과 기능을 대폭 축소 또는 폐지해야 한다고 생각되는 정부조직 3개는 무엇인가?

〈그림 7〉 차기 정부에서 역할과 기능을 대폭 축소 또는 폐지해야 할 정부조직에 대한 설문응답 결과



결과를 살펴보면, 향후 역할과 기능을 축소해야 한다고 가장 많은 응답을 받은 부처는 ‘국정홍보처’였다(36.6%).

여성가족부의 경우에도 33.4%의 응답으로 많은 전문가들이 역할, 기능을 축소 또는 폐지해야 한다고 응답하였다.

그리고 교육인적자원부는 26.9%의 응답으로 축소 또는 폐지해야 한다고 응답을 받았다.

이러한 결과를 놓고 보면, 우선 국정홍보처와 여성가족부의 경우 타 부처에 비해 축소 또는 폐지의 응답이 상당히 높음을 알 수 있다.

국정홍보처, 여성가족부는 타 부처와 상당부분 업무가 중첩되어 있다는 점에서 첫 번째 이유를 찾을 수 있을 것으로 보인다. 국정홍보처는 정부 홍보업무의 조정과 국정에 대한 여론수렴을 주요기능으로 하고 있는데, 사실상 개별 정부부처도 이에 대한 업무를 수행하고 있다는 점이 최근 지적된 바 있다. 또한 여성가족부의 경우는 상당부분 보건복지부 및 타 정부부처와 업무가 중첩된다는 문제점이 있다.

IV. 역대 정부의 조직개편

〈표 1〉 우리나라의 행정개혁 변화 동향

구분 정부	개혁 동향	진화 내용
이승만~노태우 정부	- 정부조직개편 : 국가형성 기반조성→경제발전 도구→사회발전도구 - 청렴도 강조 : 공직자윤리현장과 공직자 윤리법 - 중앙 중심 국가→지방행정자율화 - 정부중심→민간영역확대 : 민영화, 규제완화	정부조직개편 : 국가형성도구→경제발전도구→ 사회발전도구(여성부, 환경부 등)
김영삼 정부	- 정부규모축소 및 환경변화 대응 : 정통부, 환경부 신설 - 행정쇄신위원회 : 규제완화 적극 추진 - 고위공직자 재산공개제, 여성채용목표제	청렴도 지속적 강조 : 공직자윤리현장, 재산공개제, 재산등록제, 부방위, 청렴위 등
김대중 정부	- 경영진단 실시, 중앙인사위원회, 여성부 신설 - 충원방식 다양화 : 개방형, 계약임용제 등 - 부패방지위원회 신설	민간의 자율성확대 : 민영화, 규제완화
노무현 정부	- 정부기능조정 : 여성부강화, 전자정부기능강화, 과학기술부 격상 - 성과중심주의강화 : 평가인프라 확대, 성과중심 인사 및 예산제도 - 개혁 강조 : 과제 및 사례 개발시민과 시민단체의 정책참여 강조	- 성과중심주의 : 인사 및 예산제도 개혁, 책임 운영기관 확대, 평가 인프라 구축 등 - 제도개혁→행태개혁

자료: 강철승(2007).

우선 역대 정부의 조직개편일정을 간략히 요약함으로써 차후 있을 정부조직 개편에의 시사점을 모색하고자 한다.²⁾

1. 노태우 정부

노태우 정부는 1988년 5월 “정부조직의 개편과 행정제도 및 행정 행태의 개선에 관한 사항을 연구하고 검토하여 대통령에게 건의하는 것을 그 임무”로 하는 행정개혁위원회를 설치했음. 대통령자문기구인 위원회는 학계, 언론계, 법조계, 경제계, 노동계, 여성계 등 국민 각계 대표들 21인의 위원으로 구성하여 1년 2개월 동안 활동했다.

위원회가 건의한 내용 가운데 중요한 것은, (1) 정부와 민간의 역할 재정립, (2) 중앙과 지방의 관계 재정립, (3) 정부부처조직의 개편, (4) 행정제도 및 행정 행태의 개선 등의 4개 분야였다. 이들 건의 내용을 일별하면, 시의에 적합한 듯한 것이 있으나, 각 부처 각 분야별로 ‘개편’, ‘조정’, ‘강화’ 등 대부분이 상투적이고 관료적인 표현으로 일관하고 일종의 방향성만 제시했지 구체적인 내용이 없었다. 아울러 그 후를 보면 조정된 것도 없고 개편된 것도 별로 없으며, 강화라는 이름으로 직제나 늘려주는 결과를 초래했다.

2. 김영삼 정부

김영삼 정부는 1993년 4월 대통령령 13878호로 공포된 행정쇄신위원회규정에 근거하여 대통령 자문기구로 위원회를 설치했다. 행정쇄신위원회는 학계, 정부산하연구기관, 민간기업, 노동계, 언론계, 여성계, 그리고 종교계를 포함한 사회단체 등 각계를 대표하는 16인의 위원으로 구성되어 5년 동안 지속됐다.

이 위원회가 표방한 쇄신의 기본방향은, (1) 국민편의를 우선한 제도와 관행의 쇄신, (2) 민주적이며 효율적인 행정의 구현, (3) 깨끗하면서 작고 강한 정부의 구축 등이다. 기획연구과제로는 예산제도의 개선, 중점과제로는 자동차 등록관리

2) 여기에서는 현행 제6공화국의 헌법 하에서 성립된 노태우정부, 김영삼정부, 김대중정부, 노무현 정부에서의 개편내용을 중심으로 살펴보고자 함.

제도의 개선, 그리고 개별과제로는 경찰관련 제도 개선 등이 있었다. 이들 과제를 유형별로 나누어 보면, (1) 규제완화, (2) 지방분권화, (3) 권위주의적 행정관행과 행태의 개선, (4) 예산·금융·조세·가격 등 경제적 개선, (5) 행정조직 개편에 관한 것을 들 수 있다.

3. 김대중 정부

김대중 정부의 정부조직 및 행정개혁 작업의 특징은 처음으로 정부개혁을 전담하는 조직을 정부 부처 내에 설치했다는 점이다. 기획예산위원회의 정부개혁실이 그것이다. 정부개혁실은 자문기구인 행정개혁위원회와 함께 정부개혁 작업을 주도했다.

김대중 정부의 정부조직 개편은 세 차례에 걸쳐 이루어졌다. 첫 번째의 기구 개편은 취임과 동시에 이루어진 것이고, 두 번째의 개편은 1999년 5월에 중앙인사위원회가 설치된 경우이며, 세 번째가 부총리제를 부활하고 여성부를 탄생시킨 경우다.

당선자 시절인 1998년 1월 8일, 정부조직개편심의위원회라는 비정부기구를 설치했다. 취임 전 약 50일 동안 작업한 조직 개편이 아마도 정부 수립 이후 조직을 본격적으로 뜯어고친 최초의 작업이다. 심의위원회는 이원체제로 하여 심의위원회와 실행위원회로 구성되었다.

매우 광범위한 개편안을 제시했고, 실제로 거의 모두 반영된 정부조직 개편안이 완성되어 새 정부가 출범했다. 그러나 1년 3개월이 지난 1999년 5월, 제2차 정부조직 개편 작업이 이루어져 기획예산위원회는 기획예산처로 바뀌고 중앙인사위원회와 국정홍보처가 새로 탄생했다.

2차 조직개편 작업은 기획예산위원회가 정부 각 부처의 경영진단을 한 것을 토대로 했다. 정부경영진단은 19개 민간연구기관의 연구팀이 9개 반으로 편성되어 각 부처의 경영진단을 실시했으며, 위원으로는 고위직 공무원, 교수, 기업인 등 해서 11명이었다. 2차 정부조직 개편 이후에도 김대중 정부의 정부조직 개편 작업은 임기 내내 이어졌다. 두 번에 걸쳐 이미 조직개편을 크게 한 정부는 2000년이 되어서 이번에는 기능을 조정한다는 명분으로 조직개편을 시도했다.

4. 노무현 정부

노무현 정부의 개혁목표에 근간이 되는 최초의 개혁의제가 형성된 시점은 2002년 12월 30일 대통령직인수위원회가 공식 출범한 후, 2003년 1월 7일 10대 국정과제를 발표하면서부터였다. 이 후 동년 2월 20일 확정된 최종보고서에는 10대 국정과제 가운데 정치개혁 실현과제가 제외되고, 대신 개방화 시대의 농어촌 대책과 사회 통합적 노사관계 구축이 추가되었다.

노무현 정부의 정부개혁의 목표는 대통령직인수위원회가 최종보고서를 발표하고 정부혁신분권위원회가 구성된 이후인, 2003년 7월 4일 지방분권로드맵의 발표에 이어 동년 7월 22일 발표된 행정개혁로드맵을 통해 구체적으로 설정되었다. 행정개혁로드맵에서는 행정개혁의 목표를 국민과 함께 일 잘하는 정부로 설정하고 이를 달성하기 위한 하위목표로 5대 분야 10대 아젠다 30개 세부과제를 포함하였다.

V. 차기정부에서의 대통령과 국무총리의 권한배분

1. 문제의 제기

1) 우리나라 헌법에서의 국무총리의 역할과 권한

우리나라 헌법에는 국무총리의 역할과 권한에 대해 “국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할한다”(제86조 1항), “국무위원은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명한다”(제87조 1항) 그리고 “국무총리는 국무위원의 해임을 대통령에게 건의할 수 있다”(제87조 2항)라고 명시되어 있다.

현행 헌법상 국무총리에게는 대통령에 이어 국정인 제2인자로서 행정부를 통할하는 권한, 국무회의 부의장으로서 국무위원의 임명 제청권·해임 건의권 등이 부여되어 있다는 것을 알 수 있다.

그러나 이러한 헌법 조항에도 불구하고 우리나라 역대 정부에서는 국무총리

가 실제적으로 각료 제청권을 행사하기 보다는 대통령이 각료를 낙점하면 국무총리가 이를 그대로 제청하는 것이 관례였다.

2) 국무총리의 기능 및 역할 재정립 방안의 두 가지 논의

첫 번째 논의의 방향은 권력구조의 변화에 대한 논의로, 현행 헌법 하에서는 바람직한 국무총리제의 실행이 사실상 불가능하다는 전제에서 출발한다. 즉, 현행 대통령제 하에서는 국무총리의 각료 임명 제청권 보장, 행정부 통할권의 보장 등이 가능하지 않다는 점에서 그 논의가 출발한다.

따라서 개헌을 통하지 않고서는 대통령과 국무총리의 책임과 권한이 명확하지 않고, 아무리 국무총리의 역할과 기능 재정립 방안을 강조하여도 결국 국무총리는 대통령을 보좌하고 나아가 대통령의 권한을 강화시켜주는 역할에 그친다는 주장이다.

결국 개헌이 필수적이며, 새로운 헌법에 대통령의 권한과 총리의 권한을 명확하게 구별하여 명시하여야 한다는 결론에 도달한다. 소위 ‘분권형 대통령제’ 도입에 관한 주장이다.

우리나라 국무총리 위상과 역할에 대한 두 번째 논의의 방향은 현행 헌법 하에 바람직한 국무총리제의 실시가 가능하다고 보고, 그 구체적 방안을 모색하는 이른바 ‘분권형 국정운영’ 방안이다.

이 방안은 헌법 개정 등 파격적인 방법을 통한 새로운 국무총리제도의 모색 보다는 현행 헌법 하에 국무총리의 권한과 그 한계를 명확히 하고, 권한의 실질적 부여를 위한 구체적 방안을 제시하는데 논의의 초점이 맞추어져 있다.

올바른 국무총리 위상과 역할에 위한 ‘정치적 결단’ 보다는 국무총리의 기능과 역할에 대한 ‘행정적 실행’에 그 논의의 초점이 맞추어져 있다.

2. 국무총리의 헌법적 위상

학자들 사이에도 의견이 분분해서 국무총리 위상과 권한이 강하다는 의견과 미약하다는 의견으로 양분되고 있는 실정이다.

1) 국무총리의 권한이 상당하다는 입장

국무총리는 장관 임명 시 제청권을 행사하고 해임을 대통령에게 건의할 수 있으며, 장관이나 청장 등 중앙행정기관장의 명령이나 처분이 위법·부당하다고 판단될 때 대통령의 승인을 얻어 중지·취소할 수 있는 권한이 있다는 것이다. 또한 국무총리는 대통령의 국법상 행위에 대해서 부서하며, 대통령 역할의 상당부분을 대신하는 등 그 권한이 상당하다는 것이다.

2) 국무총리의 권한이 미약하다는 입장

국무위원 임명제청이나 해임건의는 대통령에게 구속력을 갖는 것이 아니라는 것이다. 즉, 그동안 국무총리의 각료 임명제청권은 사실상 아무런 의미가 없었으며, 국무총리로부터 국무위원 해임건의가 있다고 하더라도 대통령이 꼭 당사자를 해임하여야 한다는 것은 아니다.

또한 대통령은 국무총리의 해임건의가 없어도 특정 국무위원을 해임할 수 있다는 것이다.³⁾ 무엇보다도 국무회의는 심의기관에 불과하며 대통령에게 구속력을 갖는 의결기관은 아니라는 점이다. 또한 대통령의 총리해임에는 아무런 제한이 없으며, 헌법 규정대로 국무총리는 대통령의 보좌기관에 불과하다고 주장한다.

이처럼 현행 헌법상 국무총리의 지위, 권한 등은 매우 애매해서 여러 모로 해석이 가능하도록 만들어져 있어 결국 운영과정에서 국무총리의 지위와 권한이 다르게 나타날 수 있다. 특히 대통령이 국무총리제를 어떻게 생각하고 국무총리제를 어떻게 운영하는가에 따라 국무총리의 지위, 권한 그리고 역할은 다르게 나타나다. 우리나라는 기본적으로 대통령제를 채택하고 있고 대통령제에는 국정 운영에 있어 대통령을 국정의 중심에 두고 있기 때문에 국무총리의 역할은 결국 대통령의 통치 스타일과 개인적 성향에 따라 좌우될 수밖에 없다.

3) 이밖에 부서가 없는 대통령의 행위는 무효라고 보아야 할 것이지만, 부서거부는 곧 해임당할 각오가 있음을 뜻하기 때문에 부서권 역시 형식적이라는 것임.

3) 우리나라 국무총리제에 여러 문제가 제기되고 있는 이유

우선 대통령제 국가에서 국무총리제를 두고 있는 자체에 있다고 볼 수 있다. 즉, 제도 자체의 모호성에서 기인함. 원래 국무총리는 대통령제 정부형태에서 존재하지 않은 기관이며 내각책임제 정부형태의 국가기관이다. 따라서 국무총리를 대통령제 하에 설치할 경우 그 기관의 위상이 모호해질 수밖에 없다.

그러나 한편 우리나라 국무총리제에 심각한 문제점이 발견되고 있는 데는 헌법이나 제도 자체에 문제가 있기 보다는 역대 정부의 제도 운영과 관행에 더욱 심각한 문제가 있었기 때문이다.

우리 헌법이 대통령제를 중심으로 하지만 내각책임제 요소를 가미한 것은 대통령의 권한을 제한한다는 의도가 있었다. 그러나 실제 우리 역대 정부의 대통령들은 이러한 헌법 정신이 무색할 정도로 오히려 ‘제왕적 대통령’이라고 불릴 만큼 강한 권한을 행사하였다. 이러한 대통령에 대한 권한과 권력의 집중은 자연스럽게 대통령 측근 즉, 대통령 비서실 중심의 국정운영시스템이 형성되어, 국가의 주요 정책결정이 청와대 비서진에 의해 결정되고 국무총리는 단순히 참여하거나 아니면 소외되는 실정이었다.

3. 논의의 정리

세계 주요 국가들의 국정운영 형태를 살펴본 결과 비록 권력구조의 형태는 다양하지만 우리나라와는 달리 권력의 분할, 국정운영의 분업 등이 일반적이다. 국가권력이 국가원수 또는 행정수반 1인에게 집중되지 않고 양자에게 분산·공유되고 있는 프랑스와 독일의 사례는 우리에게 적절한 시사점을 제공하고 있다.

이러한 점에서 대통령과 국무총리의 업무분담을 전제로 한 ‘분권형 국정운영 시스템’을 구축하려는 새로운 시도는 긍정적으로 평가된다. 그러나 ‘분권형 국정운영 시스템’이 성공적으로 구축될 지는 아직 미지수이다.

이러한 상황에서 분권형 국정운영 시스템의 성공적 정착을 위한 방안을 제시하여 보면 다음과 같다.

첫째, 국정의 최고 책임자인 대통령의 결단과 의지가 필요하다. 분권형 국정운영이란 결과적으로 대통령의 권한과 권력을 축소·제한하고, 대신 국무총리의

권한과 기능을 강화하는 것이기 때문에 먼저 국정의 최고 책임자인 대통령이 자신의 권한 축소를 감수하고, 적극적으로 국무총리의 역할을 강화하려고 노력하여야 한다.

둘째, 대통령과 국무총리의 업무분담 시스템의 정착이 필요하다. 우선 초기 단계에서는 대통령과 국무총리가 업무분담이 뚜렷하게 구분할 수 없겠으나, 대통령은 주로 국가 중장기 전략업무에 치중하고, 국무총리는 일상적인 국정과제를 중점적으로 수행하는 것이 타당하다.⁴⁾

셋째, 대통령 비서실과 국무총리실의 기능 재조정이 요구된다. 대통령 비서실과 국무총리실의 기능 및 조직 재설계의 구체적 방법은 일차적으로 대통령과 국무총리 업무분담 방안에 따라 달라질 것이다. 대통령이 국가 중장기 전략업무에 집중하고 국무총리는 일반 행정을 주로 담당할 경우 대통령 비서실은 전략적 기획업무를 확대하고 조직도 프로젝트별로 구분하여 그 임무를 명확히 할 필요가 있다.

그러나, 가능성은 낮지만, 대통령이 외교, 국방, 통일문제 등 외치를 담당하고, 국무총리는 내치를 담당하는 경우 대통령 비서실과 국무총리실 사이에는 명확한 기능 분업이 이루어져야 하며, 특히 국무총리실의 경우 현재보다 크게 확대되어 국가 주요정책의 결정 및 조정 역할을 수행하도록 재설계되어야 한다.

넷째, 각료 임명 제청권 및 해임 건의권의 실질적 보장이 요구됨. 현 헌법 하에서는 국무총리의 각료 임명 제청권과 해임 건의권은 절대적일 수 없다. 각료 임명 제청권 범위 역시 여러 안이 제시될 수 있으나, 현재로서는 그 범위를 명확히 규정하는 것은 어려운 것으로 판단된다. 형식적으로는 국무총리가 대통령과 상의해서 전 부처 각료에 대해 임명 제청권을 행사하고, 단지 대통령의 핵심 업무 분야에 대해서는 대통령의 의중에 따를 것이 마땅하다. 그러나 대통령과 국무총리가 업무분담이 본격적으로 제도화되고 정착되면 통일, 외교, 국방 분야를 제외한 일반 행정 분야에 대해 국무총리가 구속력을 가지고 임명 제청권 행사할 수 있을 것이다.

이밖에 국정에 대한 심의기구이면서도 그 의미가 퇴색되었던 국무회의 위상

4) 점차 대통령과 국무총리의 업무분담을 제도화하여야 하며 장기적으로는 대통령은 주로 외교, 국방, 통일 분야를 담당하고, 국무총리는 국내 일반 행정 중심의 내치를 담당하는 방안을 적극적으로 고려할 필요가 있음.

제고 및 운영방법의 개선, 대통령(비서실) 중심의 국정보고 체계의 개선, 그리고 국무총리 임기제 도입에 대한 검토 등도 국무총리 위상강화와 이를 통한 분권형 국정운영 시스템의 정착방안으로 제시될 수 있을 것이다.

Ⅵ. 차기정부조직의 바람직한 모습

지금까지의 논의를 요약하면, 차기 정부의 정부조직개편은 기본적으로 다음과 같은 방향을 추구하여야 할 것이다.

- 1) [대부처주의]를 포함한 [작은 정부] 지향
- 2) [경제활성화]와 [일자리 창출] 지향
- 3) [사회적 약자 보호] 지향

변화하는 행정환경에 대해 적절히 대응해나가고 국가경쟁력을 강화시켜 나가기 위해서 정부조직개편은 불가피한 전략적 선택이다. ‘작고도 일 잘하는 정부’를 만들기 위해 한국정책과학학회에서 제시한 차기 정부의 조직개편안을 보면 현재의 ‘2원 18부 4처 17청’을 ‘2원 12부 5처 16청’으로 개편하는 것인데, 이를 <표-9>로 요약하면 다음과 같다.

〈표 2〉 ‘2원 12부 5처 16청’으로의 정부조직 개편방안

- 2원
 - 감사원, 국가정보원
- 12부
 - 외교통상부, 법무부, 국방부(이상 3부 존치)
 - 경제산업부, 과학·교육부, 중소기업진흥부, 국토안전관리부, 문화생활부, 국토환경관리부, 농림해양부, 고용노동부, 사회복지부
 - (이상 9부 개편 및 신설)
- 5처
 - 법제처, 국가보훈처(이상 2처 존치)
 - 남북관계조정처 신설(통일부의 ‘남북관계조정처’로의 개편)
 - 국정홍보처 폐지
 - 국무조정처 신설
 - 기획예산지원처 개편
- 16청
 - 국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 기상청, 검찰청, 병무청, 방위사업청, 경찰청, 문화재청, 농촌진흥청, 산림청, 특허청, 식품의약품안전청, 해양경찰청(이상 15청 존치)
 - 중소기업청은 신설되는 중소기업진흥부로 통합
 - 소방방재청은 화재진압, 긴급 구조·구급 등 현장대응 기능을 수행하는 ‘소방청’으로 개편,
 - 청 단위 기존 조직은 소속 부처의 통폐합 결과에 따라 소속 변경
 - 단, 경찰청, 소방청, 해양경찰청은 신설 ‘국토안전관리부’의 외청으로 소속 변경하여 존치하고, 산림청은 신설 ‘국토환경관리부’의 외청으로 존치

이밖에 한반도선진화재단(이하 한선재단)의 정부조직 개편안은 1원 10부 2처를 제시하고 있으며, 행정개혁시민연합(이하 행개련)의 김동욱 교수는 1원 5실 14부 14청을 제시하고 있다.

1. 총괄부문 정부조직개편

여기에서 총괄부문이라 함은 예산, 감사, 홍보, 인사, 평가, 법제 등의 기능을 수행하는 부처를 의미한다.

1) 총괄부문 정부조직개편의 기본 논리

중앙부처 조직개편의 기본방향은 대부처주의를 지향하여야 하며, 조직개편 판단기준 적용의 우선순위는 ① 상호의존성: 상호의존성이 높은 기능들은 하나의 부처에서 담당, ② 통합: 업무영역 대분화, 유사 기능을 한 부처가 담당, 부처 내 조정방식 활용, ③ 변화지향성: 정부조직의 변화를 통해 환경변화와 국민 요구에의 대응성 증진, ④ 능률성: 중앙정부 담당기능을 중첩되지 않게 배분, 기능 수행에 필요한 인력과 자원의 낭비 방지, ⑤ 전문성: 업무수행에 필요한 전문적 지식과 기술 보유 추구 등으로 설정한다.

총괄분야의 조직개편은 크게 국가의 국정운영시스템을 총괄한다는 측면에서 정렬(alignment) 개념이 강조되어야 한다. 이는 단순히 효율적 가치를 강조하는 차원에서의 반쪽의 정렬이 아닌 민주적 가치에 효율적인 가치와 조화롭게 균형을 이루는 균형적 정렬이어야 함. 특히 총괄 부처들의 정부조직을 개편하는 안을 제시하는데 있어서 부처간의 통폐합 문제, 기능중복의 문제들만 다루어져 왔지 이러한 총괄부처가 국가전체의 정렬을 바로잡고 유지하기 보다는 오히려 이러한 정렬을 방해한다는 개념들이 심각하게 고려되지 못해 왔다.

따라서 차기정부의 조직개편의 논리는 국가시스템 전체의 정렬이라는 차원에서 다루어져야 한다. 이는 지식정보화 사회가 우리에게 던져다 주는 이른바 국가와 국가간, 조직과 조직간의 물리적인 경계선이라고 하는 것이 사라져감에 따라 부분의 문제가 전체로 확산되고 모든 시스템과 시스템들이 서로 깊게 연계되어 돌아갈 수밖에 없는 상황에서 정렬문제에 신경 쓰지 않으면 이제는 순식간에 국가가 위기의 상황으로 치달을 수 있다는 점에서 특히 차기정부의 조직개편과 관련하여 강조되어야 할 점이다.

가장 중요한 것은 총괄 부처들이 각각의 조직 내에서의 정렬을 어떻게 확보 하겠느냐고 하는 논의와 총괄 부처들이 지원하고 조정해야 할 경제산업분야, 사회문화분야의 정부부처 및 공공기관들이 제대로 잘 일 할 수 있도록(더 구체적으로 제대로 잘 일하는데 걸림돌이 되지 않도록) 총괄부처의 조직구조 및 기능이 개편되어야 할 것으로 판단된다.

현재의 대부처주의에 대한 논의가 이미 해당 분야에서 조정과 협의기능을 강조한 것이지만 더 중요한 것은 대부처와 대부처간의 정렬임. 다만 본 논의에서

다루는 총괄분야라고 하는 것이 모든 관련부처들을 망라해서 다루고 있지 못하며 특정부처를 다룬다 할지라도 그 내부에서의 세부기능들까지 종합적으로 다루지는 못하고 있다는 점이 한계라 할 수 있다.

본 논의에서는 현재의 총괄부처로서 청와대, 국무조정실, 행정자치부, 기획예산처, 국정홍보처, 법제처, 감사원, 중앙인사위원회, 국정홍보처 등의 주요 기능을 골자로 차기정부에서의 총괄부문 조직개편의 방향을 제시하려는 것이다.

2) 조직개편의 방향

(1) 폐지부처: 국정홍보처

국정홍보처는 그 기능을 각 부처로 이관하고 폐지한다. 실질적으로 언론통제처의 역할을 함으로써 그 존재에 대해 회의적인 시각을 가진 학자들이 다수 존재한다.

1997년 대선에서 야당(국민회의)이 집권하면서 공보처가 폐지되고 기능들이 여기저기 흩어지게 되었다. 정부가 오래간만에 방향을 제대로 잡은 듯 했으나 정권을 잡은 측은 항상 자신들의 업적 홍보와 언론 관리 및 통제에 대한 유혹을 뿌리치지 못하는 것 같다. 공보실이 1999년 5월에 국정홍보처로 부활한 것이다. 여기에 고도 비만 정부를 추구하는 노무현 정부 들어 조직과 기능을 더욱 확대하여 본부만 5국 체제가 되었고 본부 직원만 180여 명, 총 정원 329명의 대규모 조직이 되었다. 50명 정도이던 공보실이 이렇게 비대해진 것이다.

매체에 대한 협조 및 관리기능도 없고 또한 수행할 능력도 없는 상황에서, 특히 매체 정책이 문화관광부와 방송위원회로 분리된 현 상황에서 국정홍보처가 할 수 있는 일은 ‘용비어천가 작사’에 열을 올리거나 아무도 보지 않는 국정브리핑을 만들고 ‘기자실 통폐합’ 같은 취재 지원 선진화(?) 방안을 만드는 것 이외에는 할 일이 없는 것이다. 할 일이 없는 공무원들의 존재는 타 부처나 민간 부문에는 재앙이다. 왜냐하면 그들은 어찌 되었든 무슨 일이라도 만들어내기 때문이다.

요즘과 같이 복잡다기하고 전문성 확보가 어려운 지식정보사회에서 정책포털(국정브리핑)과 같은 기능은 개별 부처 홍보 파트가 수행하는 것이 당연하다. 여기에 해외 홍보기능처럼 문화 홍보 기능과의 통합이 필요한 기능을 타 전문 부

처(예: 문화관광부)에 이관할 경우 국정홍보처는 사실상 독립 부처로 존재한다는 것이 불가능하다.

독립 부처로 존재할 수 없는 국정홍보처가 계속 존재하는 한 그 조직은 끊임 없이 ‘존재의 이유’를 부각시키기 위해서라도 ‘정권 홍보’나 ‘언론 통제’에 앞장 설 수밖에 없다.

(2) 존치부서: 법제처, 감사원, 중앙인사위원회

법제처, 감사원, 중앙인사위원회 등은 현재의 위상을 그대로 유지한다.

각종 법령안을 심의하고 법령해석을 하는 법제처를 장관급부서로 두지 말고, 총리실 산하의 법제실(차관급) 혹은 법무부 법제실(1급)으로 축소하자는 의견도 있다.

행정부를 견제할 수 있는 강력한 권한이 있는 감사원을 국회로 이관하여 견제와 균형을 이루자는 의견도 있다.

(3) 청와대 조직 개편방안

① 비서실 개편방안

○ “(가칭)국가미래전략본부” 설치

미래예측과 환경변화를 고려한 미래전략의 개발과 확산 그리고 조정기능을 담당한다. 즉 국가의 미래를 창조하고 조정하는 기능을 강화하는데 목적이 있다.

또한 이를 통해 각 부처들은 현안 과제를 중점적으로 전담할 수 있는 역할과 위상을 명확하게 할 수 있는 효과가 발생한다.

(가칭)국가미래전략본부에서 국가전체의 정렬(alignment)체계를 점검하고 이를 총괄적으로 조정, 관리하는 기능을 담당하게 한다.

기존의 대통령을 보좌하는 비서실장의 업무도 국가미래전략본부장이 수행하게 되며 이는 장관급으로 보함이 바람직하다.

대통령직속자문기관으로 국가장기발전전략을 모색하는 민관합동의 ‘(가칭)국가미래전략위원회’를 두자는 의견도 있다.

② 정책실 개편방향

○ “(가칭)정책설계본부”의 설치

정책실을 사회적 약자와 강자를 균형 있게 보호하고 관리하기 위한 (가칭)정책설계본부로 대체할 필요가 있다. (가칭) 정책설계본부 내에는 각 분야(경제산업/사회문화)내에서 세부 정책분야별로 2개의 팀을 운영하는 것이 바람직하다.

먼저 각 세부정책분야에서 그 정책으로 인해 보호받고 혜택을 받는 계층을 지속적으로 배려하고 보호하기 위한 정책을 설계하는 팀(가칭'지속가능정책팀')과 그 정책이나 다른 분야의 다른 정책으로 인해 그 해당분야에서 사회적, 정치적으로 소외받는 계층을 위해 정책을 설계하는 팀(가칭'균형정책팀')을 두는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이때 사회조정과 관련하여 (가칭)국가미래전략본부와 협의할 수 있도록 하여야 한다.

이러한 관점에서 (가칭)정책설계본부장을 장관급에 포함. 그 이유는 청와대 내에서 모든 권력이 기존의 비서실장격인 (가칭) 국가미래전략본부장에게 집중되는 것을 견제하기 위함이며 사회기능과 정책간의 정렬(alignment)라는 관점에서 대등한 위치에 있어야 업무협조가 잘 될 수 있기 때문이다.

그러나 전체의 조율을 위하여 (가칭) 국가미래전략본부장이 청와대 내에서의 선임본부장이 된다.

기존의 수석을 가능한 한 폐지하는 것이 바람직하다. 총괄 조정 기능의 역할 때문에 다시 부활한 수석제도가 부처와 대통령간의 의사소통을 왜곡시킬 수 있고 부처가 제대로 된 방향으로 일을 하는데 있어 오히려 정렬을 깨는 역할을 할 우려가 있다.

○ 안보실 개편방향

외교/안보관련 청와대 조직의 기능을 본연의 대통령 참모기능으로 축소하고 전문성을 갖춘 행정부처 중심의 안정적 대응을 위해 NSC 사무국을 청와대에서 행정부 조직체계로 이관할 필요가 있다.

또한 이때의 사무국을 통일부가 아닌 외교통상부로 이관할 필요가 있다. 미국 중심의 세계질서 구축 및 대북관계 해결을 위한 국제 협력 필요성이 증대됨에 따라, 행정부 내에서 외교통상부의 역할이 강화되는 추세에 있음. 따라 서 외

교/안보부처 간 정책 운영 및 조정 기능을 외교통상부 중심으로 전환할 필요성이 있으며 NSC의 상임위원회 의장을 외교통상부 장관이 맡을 필요가 있다. 미국의 경우 국무부장관(외교부)이 NSC의 운영조정위원회 위원장을 맡고 있다.

(4) 행정자치부 + 국무조정실 → (가칭) 국무조정처

획일적 혁신평가기능을 폐지하고 혁신컨설팅과 성과평가 창구를 단일화한다. 기존의 행정자치부와 국무조정실의 기능과 업무 재조정을 통한 ‘(가칭)국무조정처’를 총리 산하에 신설하여 명실 공히 국무 조정(alignment)과 관련한 총리의 고유업무권한을 강화한다.

이를 위해 행자부의 일반행정 지원기능과 중앙부처와 지방정부의 혁신컨설팅 지원기능을 이관하고 성과평가를 주도하는 역할을 수행하여 기존의 위상보다 강화된 ‘(가칭)국무조정처’로 재편하는 방안 검토가 필요하다. 이를 통해 각 부처들 간의 의사소통 및 협력이 더욱 원활히 이루어질 수 있을 것이다.

행정자치부의 직제(조직)와 관련한 기능을 과감하게 각 부처와 지방정부로 이양하는 방안을 고려하고, 혁신평가기능을 컨설팅 기능으로 전환하며 (가칭)국무조정처에서 중앙정부 및 지방정부, 공공기관(정부투자기관 및 산하공공기관 포함)에 대한 성과평가를 통합하여 수행한다.

이렇게 함으로서 종합적인 평가가 가능하게 되며 중앙과 지방간, 부처와 부처간, 부처와 공공기관간, 공공기관과 공공기관간에 나타나는 정책갈등과 조정문제를 실질적으로 수행하게 된다.

현재 국무조정실이 행정 각부에 대한 조정을 담당하고 있기는 하지만 실질적인 역할을 담당하지 못하고 있다는 것을 감안할 때, 범 정부적 차원에서 기관들 간의 정책갈등과 조정문제를 실질적으로 수행하기 위해서 ‘(가칭)국무조정처’로 확대하여 위상과 역할을 한층 강화할 필요가 있다.

또한 이를 통해 각 기관들간의 의사소통 및 협력이 더욱 원활히 이루어질 수 있을 것이며, 실질적으로 국무총리가 헌법과 법률에 보장된 원칙대로 행정 각부 통할 감독 기능을 완전하게 수행할 수 있을 것이다.

이를 위해 (가칭)국무조정처를 선임부처로 하고 정부부서의 수장들이 참여하는 ‘(가칭)국가정렬전략위원회’를 신설하여 위원회의 위원장 ‘(가칭)국무조정처’

장관이 하게 하는 것이 바람직하다.

(5) 기획예산처 → (가칭) 기획예산지원처 ‘기획예산기능과 평가기능의 분리’

기획과 예산간의 밀접성을 고려함과 동시에 예산지원의 신축성 및 시기성을 확보하기 위해 예산을 전략적으로 ‘지원’한다는 관점을 강조하는 차원에서 (가칭) 기획예산지원처를 설치한다.

민영화가 가능한 공공기관부터 과감하게 민영화를 추진하는 한시적 기구인 ‘(가칭) 공공기관 민영화 추진위원회’를 설치하며, 나머지 공공기관에 대한 혁신 평가를 경영평가 내지는 성과평가로 전환하여 (가칭)국무조정처로 이관 한다.

(가칭)기획예산지원처는 전략적 자원배분과, 중장기 재정경제 계획 수립과 관련하여 청와대 (가칭)국가미래전략본부와 긴밀히 협의하고 (가칭)국무조정처가 주재하는 (가칭)국가정렬전략위원회에 긴밀히 협조하게 된다.

재정사업과 관련한 부분에서는 (가칭)국무조정처와 협력하여 공동으로 평가기능을 수행하는 것이 바람직하다.

기획과 예산 기능의 연계와 해당 전문부처간의 의사소통을 원활하게 하기 위하여 해당부처와의 대화창구역할을 하게 될 ‘(가칭)전략예산지원본부’를 (가칭)기획예산지원처의 선임본부로 구성하여 국가성장동력 확보에 소요되는 예산이 적기에 반영될 수 있도록 예산의 지원을 총괄적으로 담당하는 역할을 하게 한다. 해당 분야 지식의 전문성과 신축성이 반영되는 방향으로 본부조직을 설계한다.

3) ‘한선재단’ 및 ‘행개런 김동욱 교수’의 총괄부문 정부조직개편 방안

한선재단의 경우는 현재 행정부 소속으로 되어 있는 국가최고감사기구인 감사원을 국회로 이관하여 실질적인 행정부에 대한 외부통제기관으로의 위상을 재정립하는 방안을 제시한다. 또한, 부총리 직급의 국가전략기획원을 설치하여 재정경제부의 경제정책 및 경제조정 기능과 기획예산처의 기획 및 예산 편성·집행 기능, 규제개혁위원회의 일부기능, 법제처의 기능 등을 통합하는 방안을 제시하고 있다. 행정자치부는 국무총리 산하 행정조정처로 축소 개편하고, 법제처는 존치하되 차관급으로 직급 조정하며, 국정홍보처는 폐지하여 해외홍보기능은 외교통상부로, 주 업무인 정책홍보기능은 각 부처 홍보기능으로 이관하는 방안을 제

시하고 있다.

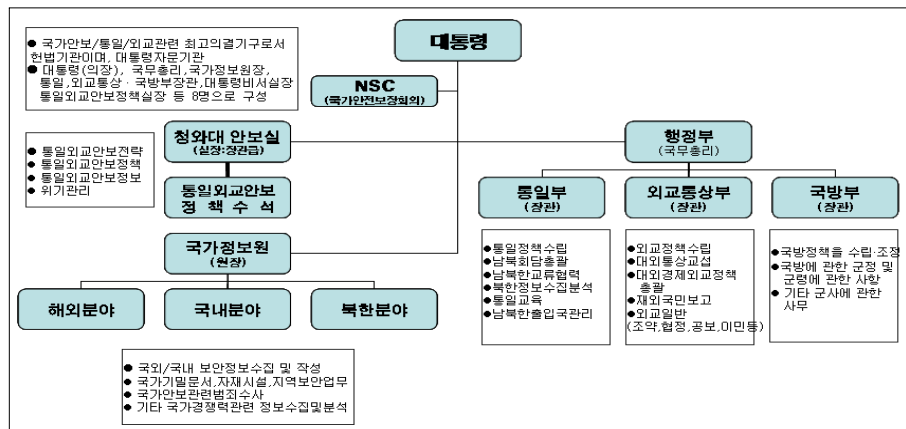
행개런의 김동욱 교수의 제안은 다음과 같다. 대통령과 국무총리를 통합적으로 보좌하는 국무실을 설치하고 국무실 내에 대통령부속실, 국무총리부속실, 경호실, 외교안보, 민정, 홍보(대변인), 인사, 총무, 기획조정(사회안녕, 문화복지, 경제산업) 등 8인의 수석비서관을 두는 방안을 제시한다. 국가안전보장회의, 과학기술자문회의, 경제자문회의 등의 상시적 기구와 3-5개 임시적 국가전략과제(정부개혁, FTA 등) 조정·자문회의를 설치하면서 각 회의체의 사무국을 국무실에 둔다. 감사원은 정책 결과(성과) 평가 기능을 강화하며 감사위원 선임에서 국회, 대법원의 추천을 신설하여 정부로부터의 독립성을 강화한다. 행정예산부는 행정자치부의 인사조직을 제외한 총무·행정개혁·전자정부·상훈·자치지원·지방재정 기능, 기획예산처의 예산·공공개혁 기능, 법제처의 법제·행정심판 기능, 국정홍보처의 홍보 기능 등을 통합적으로 수행하며, 소속 외청으로 통계청을 둔다. 중앙인사위원회는 행정자치부의 공무원복리, 공직윤리 기능을 이관받는다.

2. 외교안보 및 사회질서 부문 정부조직개편

1) 통일부의 (가칭)‘남북관계조정처’로의 개편

(1) 참여정부 외교·안보관련 정부조직 현황

〈그림 8〉 참여정부 외교·안보관련 정부조직 현황



(2) 참여정부 외교·안보조직 특징

① 현 정부의 외교안보조직은 대통령의 자문기관인 NSC(국가안전보장회의)를 정점으로 하고, 청와대 통일외교안보정책실, 행정부의 통일부, 외교통상부, 국방부 및 국가정보원이 있다.

② 현 정부 외교안보 조직의 특징

○ ‘국가안전보장회의(National Security Council)’의 위상 강화

과거 헌법상 기관임에도 유명무실하던 NSC를 국가안보/통일/외교 현안에 관한 각 부처간 정책 조정 및 결정을 담당하는 최고의사결정기구로서 그 위상을 강화하였다.

○ ‘통일부’의 행정부 내 위상 강화

NSC는 대통령이 당연직 의장을 맡고 청와대 안보실장이 사무처장을 겸임하는 시스템인데, NSC 상임위원장이 현재는 공석이지만 NSC 상임위원장을 정동영 전 장관과 이종석 전 장관 같이 통일부 장관이 맡으면서, 행정부 내 통일부의 위상이 강화되었다. 또한, 통일부는 3급 이상 고위공무원도 지난 2003년부터 지난해까지 75%나 늘어 정부부처 중 기획예산처(79.2%)에 이어 두 번째로 높은 증가율을 나타내었다.

〈표 3〉 통일·외교·국방 3개 정부부처 인력 변화

구분	통일부	외교통상부	국방부
2003년	418명	1,919명	945명
2005년	495명	2,068명	995명
증감율	18.4% 증가	7.7% 증가	5.3%증가

자료: 2003년 및 2006년 행정자치부 통계연보

③ 현 정부 외교/안보조직의 문제점 및 개편방안

참여정부 외교안보 조직 난맥상의 주요 요인은 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 남북관계중심의 외교안보정책 운영에 따라, 주무부처인 통일부의 위상이 지나치게 강화되었다. 둘째, 청와대 참모조직의 권한 확대(NSC, 안보실)로 인

한 행정부처의 역할이 상대적으로 약화되었다.

- 통일부 기능을 축소하여 총리 산하의 (가칭)‘남북관계조정처’로 개편

통일부는 민족분단이라는 우리나라만의 특수성을 반영한 한시조직으로서 남북한 문제와 관련된 각 행정부처 내 고유 기능 일부를 흡수하여 운영되고 있으나, 유사 업무의 중복 및 비효율 등의 문제를 야기하고 있다. 예를 들어, 통일교육은 교육인적자원부, 남북경협은 산업자원부, 사회문화교류는 문화관광부에서 수행할 수도 있다.

사실, 이러한 논리로 해당 업무를 소관부처로 이관하면, 통일부의 고유업무는 통일정책수립, 남북대화, 이산가족, 인도지원 등으로 축소될 수 있을 것이다.

이외에도 통일부가 일부 수행하고 있는 북한 정보수집 및 분석, 남북간 출입국 관리 등의 타 부처 소관업무를 해당 부처로 환원하여 수행하는 것이 바람직하고 민간주도위주의 개성사업공단에 대해 통일부가 기능을 장기적으로 수행하는 것이 적합한지에 관한 재검토가 있어야 할 것이다.

현재 미국, 중국, 러시아 중심의 세계질서 구축 및 대북관계 해결을 위한 국제 협력 필요성이 증대됨에 따라, 행정부 내에서 외교통상부의 역할을 강화할 수밖에 없는 것이 추세이므로 통일부 주도의 외교/안보부처 간 정책 운영 및 조정 기능을 외교통상부 주도로 전환할 필요성이 강력하게 제기된다.

결국, 정부조직 내 외교/안보 현안에 있어 중심축을 외교통상부가 주도하고 통일부는 순수한 남북교류 업무만을 조정하는 ‘남북관계조정처’로 개편하는 것이 필요하다.

통독 이전 서독의 경우도 ‘통일’을 내세우기보다는, 全독일문제성, 內獨省 등의 명칭을 사용한 것을 참고하면 우리 정부도 ‘통일’이라는 개념을 전면에 내세우기 보다는 분단 상황을 관리한다는 차원에서 ‘남북관계조정처’로 개편하는 것을 심각하게 고려할 필요가 있다는 것이다.

또한, 정부조직 내 외교/안보 현안에 대한 최고의사결정 기구인 국가안전보장회의(NSC)의 상임위원장을 현재 통일부장관에서 외교통상부장관으로 변경하여 정책조정 및 결정의 안정성 및 전문성을 강화할 필요가 있다.

이러한 경우 외교·안보관련 청와대 조직의 기능을 본연의 대통령 참모기능으

로 축소하고, 전문성을 갖춘 행정부처 중심의 안정적 대응을 위해 NSC 사무국을 청와대에서 외교통상부로 이관하는 것이 필요하다. 미국의 경우도 국무부장관(외교부)이 NSC의 운영조정위원회 위원장을 맡고 있다는 것을 참고할 필요가 있다. 그러나, 장기적으로는 점차 통일부의 조직 및 기능을 외교통상부가 흡수하고, '통일 + 외교 + 통상' 기능을 통합하여 미국의 국무부와 같은 형태로 정부조직을 개편할 필요성이 있다.

2) (가칭) '국토안전관리부'의 신설

(외청으로 경찰청, (가칭) 소방청, 해양경찰청 설치)

국토안전 및 재난관리 핵심기능을 통합하여 치안, 소방, 방재, 민방위 운영, 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하는 (가칭) '국토안전관리부'를 신설한다. 국토안전 및 재난관리정책의 총괄조정기능 강화로 효율성과 연속성을 제고하고, 화재진압, 긴급 구조·구급 등 현장대응 기능을 수행하는 소방은 (가칭) '소방청' 같은 외청으로 분리하여 설치한다. 또한, 기존 행정자치부 산하의 경찰청과 기존 해양수산부 산하 해양경찰청도 (가칭) '국토안전관리부'로 소속 변경한다.

따라서, 신설 (가칭) '국토안전관리부'의 기능 통합 범위는 다음과 같다.

- 기존 소방방재청의 민방위 및 자연·인적재난 업무 + 행자부 안전정책관실 + 비상기획위원회
- 시설물 안전 및 치수방재관리(건교부)
- 댐·저수지 안전(농림부, 산자부)
- 기상업무(기상청)
- 미래기능 신설
 - 국가 재난관리 표준화 및 BCP, 교육·훈련, 정보통신, 재난보험, 거버넌스 및 국제협력 등
- 치안에 관한 사무
- 해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무

3) '국가청렴위원회'의 업무 조정 검토

국가청렴위원회는 '청렴'이라는 개념이 사실상 개인 차원의 태도 등을 포함하는 모호성이 상당히 높아 업무 및 기능의 모호성 역시 높다. 따라서, 이에 대한 조정이 불가피하고, '공직자윤리위원회'의 제반 업무와의 조정도 필요하다. 또한, 요즘 논의되고 있는 '공직부패수사처'의 설치가 실현될 경우 장기적으로 업무 축소 및 조정 문제가 제기될 것이다.

4) '한선재단' 및 '행개런 김동욱 교수'의 '외교안보 및 사회질서'

부문 정부조직개편 방안

한선재단은 통일부를 국무총리 산하 남북교류협력처(차관 직급)로 축소 개편하는 방안을 제시하고 있으며, 국가보훈처는 후술할 평생복지가족부 산하의 국가보훈청으로의 축소개편을 제시하고 있다.

행개런 김동욱 교수의 제안은 다음과 같다. 전술한 바와 같이, 행정예산부는 행정자치부의 인사조직을 제외한 총무·행정개혁·전자정부·상훈·자치지원·지방재정 기능, 기획예산처의 예산·공공개혁 기능, 법제처의 법제·행정심판 기능, 국정홍보처의 홍보 기능 등을 통합적으로 수행하며, 소속 외청으로 국가경찰청, 소방방재청, 통계청을 둔다. 자치경찰제의 도입과 함께 기존 경찰청을 국가경찰청과 시·도 자치경찰청으로 분리하되 해양경찰을 통합한 국가경찰청을 설치한다. 국가정보원은 국가정보실로 개편되면서 대북 및 국제 첩보 기능에 집중한다. 국가보훈처는 국가보훈실로 개편되면서 현행 장관급을 차관급으로 조정한다. 외교통상부와 통일부 기능을 통합하여 외교통상부로 통합하며 통상교섭본부는 외교통상부 소속을 그대로 유지한다. 비상기획위원회는 국방부 내의 기구로 재편되며, 국가인권위원회, 국가청렴위원회는 법무부 내의 기구로 재편된다.

3. 경제·산업·공간 부문 정부조직개편

1) 개편의 필요성: 비효율적인 다부처주의

(1) 행정의 전문성을 강조하기 위하여 정부조직이 세분화되어 있고 다부처주

의와 수평적 분화로 인하여 부처 간 과다경쟁과 필요 이상의 갈등이 발생한 결과 중복적으로 법령 및 제도를 마련하고 집행하고 있다. 그러나, 정작 정책수요자인 기업은 직접적인 수혜를 받지 못하는 경우가 많다.

(2) 이러한 과정에서 예산의 낭비와 정부분열이 초래되어 유사한 정책을 기획하거나 집행하는 과정에서 동일한 기능의 분산으로 인한 정책수요자의 불편과 혼란이 가중된다. 동시에 부처별 사업간 연계기능은 취약하였으며, 체계적인 평가시스템은 부재하는 등 복합적인 문제점이 노출되어 산업지원사업의 비효율성이 높아졌다.

(3) 개별 부처가 많아지면 결국 유사 중복사업이 당연히 증가할 수밖에 없으며 부처 간 칸막이식 경쟁이 이뤄져 공무원들이 바쁜 것처럼 움직이지만 쓸데없는 일에 매달리는 상황이 자주 연출된다.

(4) 공급자 중심의 지원체계는 업무의 중복, 경합으로 인한 낭비, 책임소재의 불분명, 전문화의 어려움 등으로 인하여 정책의 혼선과 효율성을 떨어뜨리는 결과를 발생된다.

2) 개편의 방향: 산업발전과 기업지원을 위한 최적시스템의 구축

(1) 기본적으로 정부 부처 수를 줄여 기능 중심으로 통합하고 업무를 이관하여 대부처주의를 추구하는 것이 그간의 세분화된 부처의 기능적 부작용을 보이는 다부처주의를 탈피한 대안이다. 시대적 사명을 다한 정부조직의 정리를 병행하며, 유관 조직을 정비하자는 것이 기본 취지이다.

(2) 기대효과로는 운영 측면에서 불필요한 행정업무가 감소되는 동시에 정책 프로세스의 일원화로 인한 예산절감이 기대되며, 정책추진의 신속성과 정확성이 제고된다.

(3) 또한 부처 내 지원정책 간에 시너지 효과를 창출함으로써 기업 스스로가

경쟁력을 축적해 나갈 수 있는 환경이 제공되고 기업경영에 필요한 모든 요소를 One-stop으로 처리할 수 있는 혁신적인 제도 마련이 용이해질 것이다.

3) 주요 개편 내용

(1) (가칭)‘경제산업부’: 경제와 산업부문의 통합

(재정경제부의 경제정책기능 + 산업자원부의 산업지원기능 +
정보통신부의 정보통신산업 육성기능)

- 실효성 있는 산업정책 추진체계를 마련하기 위해 현재 산자부가 산업육성을 위해 유효한 정책수단(세계·경제산업분석 등)을 보유하고 있지 못한 점을 고려, 통상 및 금융업무를 제외한 나머지 업무를 연계하여 (가칭)‘경제산업부’로 통합한다.
- 수요분야별 전문 산업부처인 정통부는 시대가 요구하는 인프라 구축이 어느 정도 달성되었다고 보고, 소프트산업지원 기능과 우정사업을 제외하고는 (가칭)‘경제산업부’로 통합한다.

(2) (가칭)‘중소기업진흥부’: 시장이 요구하는 적재적소의 기업지원

(중소기업특별위원회 + 산업자원부의 대·중소기업상생협력 기능 +
중소기업청)

- 경제적 약자인 중소기업의 획기적이고 유기적인 지원을 강화하고자 기존의 산업정책 우의에서 탈피하여 실질적으로 조정의 기능을 담당하기 어려운 중소기업특별위원회와 산업자원부의 기업지원 기능을 기존 중소기업청과 결합하여 (가칭)‘중소기업진흥부’로 기능을 확대한다.
- 외국기업의 국내유치업무를 담당하는 외국기업국을 신설하여 외국투자기업의 공장부지 선정에서부터 각종 인허가, 인력확보, 공장건설, 주재원들의 숙소와 자녀의 학교문제 등에 이르기까지 모든 서비스를 일괄 처리함으로써 국적을 떠나 ‘기업하기 좋은 환경’을 마련한다.
- 현재 지방 중소기업지원센터, 지방중기청의 지원 서비스 조직과 인력, 소상공

인 지원센터, 창업보육센터, 테크노파크, 고용안정센터 등 일선 중소기업 지원 조직을 통합하여 지역별, 산업별, 중소기업 유형별(대상 특화 프로그램별)로 전문화된 (가칭)‘중소기업 통합 지원센터’를 구축하여 전국 단위로 매트릭스 시스템으로 운영한다.

- 그동안 개별적으로 이루어졌던 창업지원, 자금지원, 기술지원, 인력지원, 시장개발 지원, 기업 간 연계제휴 지원 기능을 통합하여 중소기업의 기술혁신과 사업구조 변화에 대한 전주기적인 지원을 가능하게 하며, 중소기업의 각종 민원에 대한 One-Stop 서비스와 지역에 기반을 둔 중소기업의 인력수요 파악과 필요인력을 연계한다.
- 위의 방안과 관련하여 경제산업부 사무와 중소기업 사무를 서로 다른 부처에서 관장케 하는 것의 타당성에 의문을 제기하기도 하지만, 중소기업에 관한 업무를 총괄할 수 있다는 점에서 (가칭)‘중소기업진흥부’를 두고 (가칭)‘경제산업부’와 유관업무의 협조관계를 재정렬하면 크게 문제될 것이 없을 것이다. 또한 (가칭)‘경제산업부’와 (가칭)‘중소기업진흥부’를 통합한다면 대부처주의의 범위를 벗어난 ‘공룡부처’가 탄생될 것으로 보인다.

(3) (가칭)‘문화생활부’ 및 (가칭)‘방송통신위원회’: 정보와 문화의 통합으로 시너지 창출 (문화관광부 + 정보통신부의 소프트웨어산업 지원 기능)

- 현재 정보통신부가 정보통신산업 진흥과 관련 규제기능, 전파관리, 정보화기획, 우정사업을 담당하고 있고, 방송위원회가 방송산업 진흥과 관련 규제기능을 담당하고 있으며 문화관광부가 게임 등 디지털 영상산업 진흥 기능을 담당하고 있다.
- 정보통신부의 규제기능과 방송위원회의 규제기능을 통합하여 신설 ‘방송통신위원회’가 수행하면서, 소프트웨어 관련 및 통신·방송 담당 업무는 ‘문화관광부’로 이관하여 (가칭)‘문화생활부’로 통합한다.
- 결국, 정보 및 문화의 통합으로 시너지를 창출한다는 차원에서 현행 ‘문화관광부’와 ‘정보통신부’의 소프트웨어산업 지원 기능을 통합하여 (가칭)‘문화생활부’ 및 (가칭)‘방송통신위원회’를 설치한다.

- 현행 IT 산업정책 체계는 콘텐츠 중심으로 진행되는 산업융합화에 효율적으로 대응하기 곤란하므로 정보통신부 내의 산업진흥기능은 일괄적으로 경제산업부로 이관하고, SW 관련 및 통신·방송 담당 업무는 문화관광부로 이관하여 (가칭)‘문화생활부’로 통합한다.
- 정보통신부의 우정사업은 독자 기조와 고품질 서비스 제공을 실현할 수 있도록 공사화한다.

(4) (가칭)‘국토환경관리부’: 자원·환경·건설의 유기적 연계
(건설교통부 + 환경부 + 산업자원부의 에너지산업 기능)

- 에너지관리와 환경보호, 환경관리와 건설교통개발 업무를 독립적으로 운영할 경우 조정의 어려움과 비용만 높이는 결과를 가져오게 된다.
- 국토개발과 관리에 있어서 그동안 부처 이기주의 등 부처 간 역할분담 및 조정체계가 발휘되지 못하였으며, 부처 간 중복문제를 초래하여 비효율을 야기하였으므로 산업자원부의 에너지 자원관리본부와 환경부, 건설교통부를 개발과정에서의 유기적인 역할을 담당할 수 있도록 (가칭)‘국토환경관리부’로 통합한다.
- 영국 등의 경우도 국토개발, 교통, 환경 등의 사무를 환경부로 일원화한 예가 있다.
- 우리 국토의 70%가 산지이고, 녹지의 대부분이 산지인 것을 감안할 때 산림청도 농림해양부가 아닌 (가칭)‘국토환경관리부’ 소속으로 변경하는 것이 적절한 것으로 보인다.

(5) (가칭)‘농림해양부’: 농림과 해양수산의 유기적 결합(농림부 + 해양수산부)

- 수산업의 경우 그 수요자인 행정 서비스 대상은 농림부의 그것과 사실상 동일하므로 수산업과 농업을 분리하여 운영하는 것은 정부조직의 효과성에 한계가 있다. 특히 해양수산부 설립이후 수산행정은 해양수산부 정책 우선순위에서 그 기능이 위축되고 있다.

- 따라서, 보호 위주의 농림과 해양수산 부문을 통합하여 국가발전전략의 전체를 중심으로 유기적으로 결합하여 특성화와 효율성을 추구하는 업무 중심으로 재편하는 것이 필요하다.
- 해양수산부의 해운항만, 해양환경, 해양안전 사무는 (가칭)‘국토환경관리부’가 관장하는 것이 타당하다는 견해도 있다.

4) ‘한선재단’ 및 ‘행개런 김동욱 교수’의 ‘경제·산업·공간’ 부문 정부조직개편 방안

한선재단의 개편 방안은 다음과 같다. 전술한 바와 같이, ‘국가전략기획원’(부총리 직급: 재정경제부의 경제정책 및 경제조정 기능과 기획예산처의 기획 및 예산 편성·집행 기능 통합, 규제개혁위원회의 일부기능, 법제처의 모든 기능)을 신설한다.

재무부는 재정경제부의 조세 파트와 금융정책 기능만을 수행한다. 농림부와 해양수산부 통합하여 ‘농림수산자원부’를 신설한다. 환경부를 ‘환경생태부’로 변경하고, 현 건설교통부의 기능과 조직을 재검토하여 국토기획 중심으로 재편하되 교통항공 및 해양수산부의 해양물류 기능을 통합하여 ‘국토해양부’를 신설한다.

정보통신부는 정부통신 정책 및 규제기능을 국무총리 산하 방송통신위원회로 통합하고, IT 콘텐츠 산업은 ‘과학산업부’로, 우정사업본부는 민영화 또는 공기업화한다. 문화관광부는 문화재 및 학예, 종교 기능은 ‘미래인적자원부’로, 산업 기능과 관광 기능은 ‘과학산업부’로 각각 이관한다.

여기서 한선재단의 ‘과학산업부’는 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부, 그리고 문화관광부의 산업 기능·관광 기능· IT 콘텐츠 개발 기능 등을 통합한 부처이다. 또한, ‘미래인적자원부’는 교육부의 기획 기능, 과학기술부의 R&D 인적자원 기능, 노동부의 고용 기능, 그리고 문화 관광부의 문화재, 학예, 종교 관계 기능 등을 통합한 부처이다.

행개런 김동욱 교수의 개편방안은 다음과 같다. 현재의 재정경제부의 기능을 세분하여 경제정책 조정기능은 국무실(또는 대통령비서실)의 국민경제자문회의와 수석비서관(경제보좌관)이 주도적으로 수행하고 금융 정책기능은 감독기능과 통합하여 금융감독청을 설치한다. 기획예산처의 예산기능과 세제·국고관리 기능을

통합하여 ‘재무부’를 설치할 경우 금융 정책과 감독 기능을 통합한 금융위원회를 설치한다.

중소기업청과 정보통신부의 전송망, 정보기술 개발 등 정보통신 산업 진흥기능을 산업자원부로 통합한다. 정보통신부와 방송위원회의 영상콘텐츠 진흥 기능은 문화관광부로 이관하며 통신방송사업자에 대한 규제기능은 ‘정보매체(감독)위원회’가 담당한다. 우정사업을 담당하는 신설 ‘우체청’은 정부 출범 이후 공사체제로의 전환을 준비한다.

농림부의 모든 기능, 농촌진흥청의 농촌지도 기능, 해양수산부의 수산 기능, 식품의약품안전청의 식품안전 기능을 통합하여 ‘식품부’를 설치한다. 건설교통부의 모든 기능과 해양수산부의 해운항만 기능을 통합하여 ‘공간교통부’를 설치하되, 장기적으로 수자원 시설의 운영기능은 환경부로 이관한다. 환경부 소속으로 기상청과 자연보존청(산림청과 국립공원관리공단)을 두어 환경부의 기능을 강화한다.

4. 사회·문화 부문 정부조직개편

- 사회 및 문화부문의 정부 정책방향은 국가 경쟁력의 핵심이 되는 인적 자본의 질을 제고하고 좋은 일자리를 많이 창출하며 국민의 소득 및 삶의 질 향상에 주안점을 두어야 할 것이다.
- 현재 사회복지기능은 보건복지부, 여성가족부, 국가청소년위원회, 노동부 등 여러 부처에 분산되어 있으며, 교육과 연구 지원간의 연계가 부족하다.
- 우리나라는 다른 OECD국가들과 비교해 볼 때 사회문화 분야 비중이 낮은 편으로, 국민의 삶의 질과 직접적인 관련이 있는 사회문화 분야의 기능이 보다 강화하여야 할 필요가 있다.
- 따라서, 앞으로 아래 사항에 보다 역점을 두어야 할 것이다.
 - 가정생활, 노동생활, 문화생활 등 국민의 삶의 질 증진 기능 강화
 - 교육과 연구개발의 연계를 통한 국가역량 강화
 - 정부조직개편을 통한 정부의 정책수행역량 강화

1) ‘과학기술부’와 ‘교육인적자원부’의 교육기능을 통합하여
(가칭)‘과학·교육부’로 개편⁵⁾

- 이 방안은 금년도 7월에 출범한 영국의 ‘혁신대학기술부’(DIUS, Department for Innovation, Universities and Skill)를 모델로 삼고 있다. 영국의 경우, 2006년 5월 지방선거에서 보수당이 약진함으로 인해 2007년 6월에 Gordon Brown이 수상으로 취임하고, 2007년 7월 28에 정 부조직 개편(The Third Way 계승)을 단행하였는데, ‘혁신대학기술부’ (DIUS, Department for Innovation, Universities and Skill)는 과거 ‘무역산업부’(DTI, Department of Trade and Industry)의 과학 및 혁신기능과 ‘교육기술부’(DfES, Department for Education & Skills)의 고등교육 및 기술 분야를 승계한 것이다. 결국, 역동적인 지식기반 경제를 건설하기 위해 과학, 연구, 대학, 기술전문대를 육성하여 국가의 역량을 키우는데 초점을 둔 것이다. 독일(‘미래부’)과 일본(‘문부과학성’) 등에서도 유사 사례를 볼 수 있다.
- ‘교육인적자원부’의 교육지원분야, 과학기술부, 타 부처의 연구·개발 관련 부문을 통합하여 하나의 부처로 한다.
- ‘교육인적자원부’의 대학지원기능은 (가칭)‘과학·교육부’로 이관한다.
- ‘교육인적자원부’의 유아교육 및 초·중등교육 지원기능은 시·도 교육청으로 이관한다.
- (가칭)‘과학·교육부’는 교육에 대한 지원 및 평가기능 위주로 교육행정기능을 개편하고, 고등교육과 과학기술 개발간의 연계를 강화한다.
- 학·연·산·정 연계를 통한 국가과학기술역량 증진에 중점을 둔다.
- ‘과학·교육부’는 일선교육기관 자율성 제고를 통해 교육에 대한 규제와 간섭을 최소화한다.

5) 역할배분을 통하여 교육인적자원부의 기능을 대학이나 학교, 지방정부로 기능을 재배분하고 나면 중앙정부의 기능으로 남는 교육문제를 해결하기 위한 중앙정부의 교육행정부처를 어떻게 조직할 것인지에 관한 문제가 남게 된다. 중앙정부에 남는 교육기능이 매우 많은 경우에는 교육부처를 따로 유지할 필요가 있지만 한 부처로 유지할 만큼 많지 않은 경우에는 여러 가지 방안을 생각할 수 있다. 먼저 유사한 기능이나 관련기능을 하는 다른 부처와 통폐합을 생각할 수 있다. 다음으로 부처보다 하위수준의 청이나 위원회형태의 교육행정기관이나 대학관련기구를 생각할 수도 있다(권영주·이기우·최영출, 2007). 본고에서는 전자의 견해를 위주로 개편방안을 모색하였다.

2) ‘교육인적자원부’의 평생·직업훈련 기능과 ‘노동부’를 통합하여

(가칭)‘고용노동부’로 개편

- 평생교육분야를 담당하는 ‘교육인적자원부’의 예산은 대부분이 초·중·등 교육에 투자되어 평·직업교육은 1-2% 정도로 과소 투자되고 있는 실정이다.

〈표 4〉 교육예산의 부문별 투자추이

(단위: 조원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	연평균 증가율
교육예산1)	21.69	22.68	25.00	26.70	28.09	29.24	6.2
▪ 초·중등교육	18.72 (86.3)	19.42 (85.6)	21.57 (86.3)	23.08 (86.4)	24.26 (86.4)	25.28 (86.5)	6.2
▪ 고등교육	2.65 (12.2)	2.92 (12.9)	3.08 (12.3)	3.30 (12.4)	3.57 (12.7)	3.68 (12.6)	6.8
▪ 평생·직업교육	0.32 (1.5)	0.34 (1.5)	0.35 (1.4)	0.31 (1.2)	0.272 (1.0)	0.28 (1.0)	△2.6

주: 1) 교육부 소관 예산 + 사학진흥기금. ()는 구성비

2) 실업제고 확충 및 내실화사업 등 7개 사업 지방이관(560억원)

자료: 기획예산처 내부자료

- 국가인적자원개발을 위한 관련 부처간 정책조정이 상당히 미흡하다.
 - 부처별 수요에 따라 개별적 사업 추진으로 재정투자의 효율성이 저하 되어 있다. 2000년대 이후 각 부처에서 전문인력 육성 차원의 지원 사업이 경쟁적으로 개발·추진되고 있으나, 이에 대한 정책협의·조정이 미흡하다.
- 직업능력개발 사업에 대한 종합평가 및 체계적인 피드백 시스템이 부재한데, ‘노동부’, ‘교육인적자원부’, ‘산업자원부’ 순으로 지원규모가 많다.
- ‘노동부’는 일반 재직자, 실업자 및 취약계층(직장체험 프로그램 등 포함), ‘산업자원부’·‘정보통신부’ 등은 관련 산업 분야 기술인력, ‘교육인적자원부’는 인프라에 중점 투자하고 있다.

〈표 5〉 직업능력개발에 대한 정부부처별 투자액

(단위: 억원, %)

전체	노동	교육	산자	중기	문광	정통	과기	복지	여가	환경	해수
16,550	12,418 (74.9)	2,359 (14.2)	836 (5.0)	331 (2.0)	210 (1.3)	142 (0.9)	113 (0.7)	81 (0.5)	44 (0.3)	9 (0.05)	7 (0.04)

※ 2006년도 예산, 각 부처 설명자료

- 인적자원개발정책의 연계성이 부족하다.
 - 국가적 차원에서의 인적자원개발을 위해서는 직업교육과 직업훈련의 연계가 강화되어야 하지만, 우리나라는 인력 양성에 있어서 핵심적 기능을 하는 직업교육, 직업훈련, 자격제도간 연계가 매우 취약하여 국가에서 요구하는 산업인력의 양성이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다.
 - 부처별로 독자적인 직업교육훈련 관련 정책을 수립하고 시행하는 과정에서 중복성의 문제를 초래하고 있는 바, 그만큼 인력개발의 효율성을 기대하기가 어렵다.
- 향후 평생직업능력개발체제를 확립하여 인적자본의 형성·활용·축적을 통해 기업의 생산성, 근로자의 고용기회와 질, 국가경쟁력을 제고하는 핵심전략으로 추진하여야 한다.
- 산업수요에 부응한 인적자원개발을 위해서는 노동시장의 총괄부서인 ‘노동부’가 인적자원개발을 총괄하는 것이 필요하다.
 - 인적자원개발의 효율적인 추진을 위해서는 인력수급상황 등 노동시장의 종합적 분석을 통해 수립되어야 하므로 노동시장을 총괄하는 노동부의 인력양성, 배분, 유지정책과 긴밀히 연계하는 것이 필요하다.
 - ‘노동부’가 직업훈련의 효율성을 제고할 수 있는 노동시장관리, 고용 정책, 노사관계 등의 정책수단을 보유하고 있어 노동부가 인적자원 개발의 주무부처가 되는 것이 보다 효율적이다.

결과적으로,

- ‘교육인적자원부’의 평생·직업교육 기능을 ‘고용노동부’로 통합한다.
- ‘고용노동부’는 인적자원개발의 중추적 기능을 담당하고, 직업능력개발, 취업, 고용유지, 재취업 등 국민의 노동생활 전반을 지원하는 기능을 수행한다.
- OECD 회원국 등 선진국들(예: 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 벨기에, 룩셈부르크 등)의 경우 노동행정 관련 부처 업무의 중심이 『고용』으로 바뀌고 있는 것이 일반적 추세임을 감안할 필요가 있다.
- 전술한 바와 같이, 한국정책과학학회 조사에 의하면, 일반 시민들도 차기 정부가 가장 역점을 두었으면 하는 분야로 ‘경제활성화’(43.6%) 다음으로 ‘일자리 창출과 고용문제 해결(25.3%)’이 높은 응답율을 보였고, 전문가들도 ‘경제

활성화'(42.2%) 다음으로 '일자리 창출 및 고용문제 해결'이 30.7%로 높은 응답을 보였다.

이러한 측면에서 현 노동부를 '고용노동부'로 전환하는 것은 선진외국의 예와 국민들과 전문가들의 의견을 존중한다는 측면에서 합당하다고 본다.

3) '보건복지부', '여성가족부'와 '국가청소년위원회'는 (가칭)'사회복지부'로 통합

- '여성가족부'의 보육·가족 및 여성 기능, '국가청소년위원회'의 노인·청소년 기능을 (가칭)'사회복지부'로 통합한다.
- 여러 부처에 분산되어 있는 출산, 보육, 아동, 청소년, 장애인, 여성, 노인 등에 대한 사회복지서비스기능을 (가칭)'사회복지부'로 통합한다.
- (가칭)'사회복지부'는 사회적 약자 보호 등 국민의 사회복지 및 건강생활 증진에 관한 기능을 주도적으로 수행한다.

4) '문화관광부'와 '정보통신부'의 소프트웨어산업 지원 기능을 통합하여 '문화생활부' 및 '방송통신위원회' 설치함. '국정홍보처'는 '문화생활부'로 통합

- 현재 정보통신부가 정보통신산업 진흥과 규제기능, 전파관리, 정보화기획, 우정사업을 담당하고 있고 방송위원회가 방송산업 진흥과 규제기능을 담당하고 있으며 문화관광부가 게임 등 디지털영상 산업 진흥 기능을 담당하고 있다.
- 정보통신부의 규제기능과 방송위원회의 규제기능을 통합한 방송통신위원회의 산하에 두면서, 소프트웨어 관련 및 통신·방송 담당 업무는 '문화관광부'로 이관하여 (가칭)'문화생활부'로 통합한다.
- 결국, 정보 및 문화의 통합으로 시너지를 창출한다는 차원에서 현행 '문화관광부'와 '정보통신부'의 소프트웨어산업 지원 기능을 통합하여 '문화생활부' 및 (가칭)'방송통신위원회'를 설치한다.
- '국정홍보처'의 국정홍보기획, 정책홍보 기능은 신설하고자 하는 (가칭)'국무조정처' (현행 '국무조정실'과 '행정자치부'의 통합으로 신설)가 담당한다.
- '국정홍보처'의 해외홍보 및 영상홍보 기능은 국가이미지, 한국문화 홍보에

중점을 두며, 문화예술, 관광 및 홍보간의 연계를 강조한다. (가칭)‘문화생활부’에 해외홍보기능을 담당하는 홍보본부를 설치한다.

- (가칭)‘문화생활부’는 국민의 문화·여가생활의 질 향상을 담당한다.

5) ‘한선재단’ 및 ‘행개런 김동욱 교수’의 ‘사회·문화’ 부문 정부조직개편 방안

한선재단의 개편방안은 다음과 같다. 전술한 바와 같이, 교육인적자원부의 기획 기능, 과학기술부의 R&D 인적자원 기능, 노동부의 고용 기능, 그리고 문화관광부의 문화재, 학예, 종교 관계 기능 등을 통합하여 ‘미래인적자원부’를 신설한다. 과학기술부, 산업자원부, 정보통신부, 그리고 문화관광부의 산업 기능·관광 기능·IT 콘텐츠 개발 기능 등을 통합하여 ‘과학산업부’를 신설한다. 보건복지부와 여성가족부 통합하여 ‘평생복지가족부’를 신설, 보건, 사회보장, 여성, 가족 기능 등을 수행한다.

교육인적자원부의 대학교정책은 대학위원회로, 초·중등학교정책은 지방정부로 각각 이관하며, 노동부의 노사관계 기능은 중앙노동위원회로, 고용 기능은 ‘미래인적자원부’로 각각 이관한다. 여성가족부는 보건복지부 중심의 ‘평생복지가족부’에 통합되고, 문화관광부의 문화재 및 학예, 종교 기능은 ‘미래인적자원부’로, 산업 기능과 관광 기능은 ‘과학산업부’로 각각 이관한다.

행개런의 김동욱 교수의 개편방안은 다음과 같다. 정부는 유아 및 초·중등교육, 식품안전 등 사회문화 서비스 부문에 대한 대폭적인 지방이양을 추진함과 동시에, 고등교육과 연구개발을 담당하는 교육과학부, 여성가족 기능을 포함한 보건복지부, 고용지원 기능을 강화한 고용노동부, 식품소비자 위주의 식품부, 그리고 방송통신 기능을 포함한 문화통신부를 설치하는 것을 제안한다.

Ⅶ. 유의사항

전술한 정부조직 개편내용을 차기정부에 반영하기 위한 추진일정을 제시하면 다음과 같다(김동욱, 2007). 차기 정부가 2008년 2월 25일 대통령 취임에 맞춰 장관을 임명하기 위해서는 행정 각부를 개편하는 정부조직개편 방안이 늦어도 1월

하순에는 확정되어야 하며 이를 위해서는 정부조직법 및 관련 법률이 1월 중·하순에 개정되어야 한다.

만일 이러한 일정을 맞출 수 없다면, 차기정부의 정부조직개편은 국회의원 선거가 2008년 4월에 있고 원구성이 6월에 이루어지기 때문에 2008년 6월 이후에나 가능하다. 이러한 상황이 벌어지면 사실상 차기정부의 정부조직개편은 물건너간다고 보는 것이 합당하다. 현행 정부조직법 하에서 2007년 2월에 신임 대통령이 취임하면 현행 정부조직법에 의거 장차관을 임명할 수밖에 없고 이러한 임용이 이루어진 이상 사실상 정치적으로 정부조직법의 실질적 개정은 어렵기 때문이다. 따라서 정부조직개편 방안은 유력 대통령후보의 선거대책위원회(본부)의 참모 역할을 하는 전문가 집단이 마련할 수밖에 없다고 판단한다.

끝으로 조직개편을 효과적으로 수행하기 위한 몇 가지 정책적 시사점을 요약해보면 다음과 같다. 역대정부의 수많은 조직개편에도 불구하고 성공적이라고 평가받는 것은 거의 전무하다. 이는 정부조직개편을 정부인수(대통령직 인수)에 따르는 일종의 통과 의례로 여기거나, 조직개편의 본질을 제대로 파악하지 못하고 무리한 일정이 쫓기면서 시도했기 때문이다. 특히 전체적인 틀을 전환시킬 만한 전면적인 개편은 정부인수 초기에, 가급적이면 대통령직 인수위원회에서 청사진을 제시하는 것이 바람직하다. 여기에서 정부조직개편을 위한 몇 가지 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 관료에게 지나치게 의존하는 것도 문제이고 관료를 완전히 배제하는 것도 문제이다. 지금까지의 대부분의 정부조직 개편 방식은 한마디로 관료가 주도한 개혁이었다. 그럴 수밖에 없었던 것이 정부의 조직에 관한 한 관료만큼 아는 사람이 없기 때문이다. 그리고 관료의 개혁추진 방식은 천편일률적이다.⁶⁾

둘째, 정부조직개편안을 실행하기 위해서는 국회의 입법절차를 거쳐야만 한다는 점을 가볍게 생각할 수 없다. 따라서 조직개편 안을 입안할 때에는 국회 통

6) 우선 이들은 위원회를 만든다. 이 위원회에는 사회의 각 계층을 대표하는 명망가들이 등장한다. 이들이 유명 인사임에는 틀림이 없지만 정부가 어떻게 돌아가는지를 상세히 알고 있는 사람은 그리 많지 않다. 극단적으로 말하면 일부는 ‘전문바보’이거나 지나치게 이상주의자여서 정부가 그렇게 바뀔 수 없는데도 주문을 너무 많이 하는 경향이 없지 않다. 그런 가운데 관료 자신들은 개편에 필요한 자료를 적당히 제공하며 뒤에서 요리한다. 정부의 조직과 운영실태를 잘 모르는 위원들은 그저 뒤쫓아 갈 수밖에 도리가 없다(김광웅·정정목, 2002).

과를 위한 (정치적) 전략까지 고려해야 한다.

셋째, 개편안이 완성되면 안을 가지고 위원회를 구성해 ‘대통령 당선자팀’과 기존 ‘정부팀’이 마주 앉아 의논하는데, 이는 관료에 예측될 위험이 있다. 관료들은 참고인 자격으로만 참여시키는 것이 필요하다. 그러나, 각 부처는 정부의 조정안에 자신들의 의견이 반영되지 않으면 그대로 포기하지 않는다. 정부조직법을 개정할 때 국회의원들에게 로비를 해서 관철시키는 사례가 매우 많다는 사실을 명심해야 한다.

넷째, 정부조직개편을 성공적으로 이끌기 위해서는 개혁과 관련된 전체 요인들 간의 상호관계를 살펴볼 필요가 있다. 조직 구조 개편, 제도와 절차와 완화, 조직문화의 변화 그리고 조직 구성원의 가치관과 지식은 조직개혁과 밀접한 관계를 이루고 있다. 또한 거시적 측면과 미시적 측면을 대비하고 기간도 장기적 측면과 단기적 측면을 고려하여 우선순위를 정하고 추진되어야 한다.

다섯째, 시민단체를 포함한 국민적 지지 및 언론의 지지 확보가 필수적이다. 아무리 타당하고 우수한 정부조직개편안도 이러한 지지를 받지 못하면 정치권에서 정략적으로 활용하는 것과 관료집단의 부처이기주의를 막을 수 없다.

마지막으로, 대통령의 정부조직개편에 관한 확고한 리더십이 중요하다. 통치자는 국가가 추구하는 궁극적인 목적에 부합하는 정치적 이념을 기반으로 조직개편에 대한 비전을 가지고 있어야 하며 이에 필요한 가능한 모든 인적 물적 수단을 동원할 수 있어야 한다.

참고문헌

- 강철승. (2007). 참여정부의 행정개혁 성과와 과제. 한국행정학회 발표논문집.
- 권영주·이기우·최영출. (2007). 중앙정부 교육행정체제 개편방안.
- 김광웅·정정목. (2002). 바람직한 새 정부의 조직. 『동계학술세미나자료집』. 한국행정학회.
- 김동욱. (2007). 정부조직개편 방안. 행정개혁시민연합 1차, 2차, 3차, 4차 토론 자료집.

- 김명환. (2007). 정부위원회의 내실화 방안.『세계화 시대의 한국정부조직의 새로운 길』저울: 한국조직학회·한국공공관리학회
- 김상묵. (2004). 노동·복지 분야 정부조직개편, 한국행정학회 발표논문집.
- 김인수. (1999). 『거시조직이론』. 서울: 무역경영사.
- 박경원·김희선. (1998). 『조직이론강의』. 서울 : 대영문화사.
- 박세일. (2007). 대한민국 선진화를 향한 정부개혁. 『21세기 대한민국선진화 국정과제 정부개혁: 중앙정부 조직 및 지방행정구역 개편』(미발간 자료집).
- 박영훈. (1994). 대통령중심제하에서의 국무총리의 역할과 기능에 관한 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 박우순. (1996). 『현대조직론』. 서울: 법문사.
- 박재완. (2002). 대통령직 인수·인계의 제도화에 관한 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 백완기. (1998). 『행정학』. 서울: 박영사.
- 양현모. (2004). 대통령과 총리의 업무분장에 관한 연구. 서울: 한국행정연구원.
- 오세덕 외. (2007). 『행정관리론』. 서울: 대영문화사.
- 이창원·임영제. (2007). 미래 사회구조 변화에 따른 정부 재난관리기능 발전방안. 『국가재난관리 발전전략 모색 학술 심포지엄 발표논문집』. 서울: 한국정책과학학회.
- 제16대 대통령직인수위원회, 제16대 대통령직인수위원회 백서, 2003. 3.
- 최영출. (2007). 정부조직 개편 토론회 토론 요지. 『정부조직 개편 국민 대토론회』.
- 한반도선진화재단. (2007). 『21세기 대한민국선진화 국정과제 정부개혁: 중앙정부 조직 및 지방행정구역 개편』(미발간 자료집).