

정치가와 관료측면에서 한국 중앙부처의 조직재편에 관한 연구 -이명박 정부의 관료조직 재편성 사례를 중심으로-

Reorganization of Central Office Group in Korea from the Perspective of Politicians and Bureaucrats

류상일*, 이민규**

동의대학교 소방행정학과*, 충북대학교 행정학과**

Sang-Il Ryu(samuel@deu.ac.kr)*, Min-Kyu Lee(baroo@chungbuk.ac.kr)**

요약

이 연구는 이명박 정부 초기의 관료조직 재편성 사례를 정치가와 관료의 관계측면에서 살펴보았다. 즉, 2008년 한국 중앙부처 재편 사례를 정치가 입장에서의 정치적 의도를 지닌 책임추궁과 관료 입장에서의 책임회피를 통한 조직방어 간의 관계로 분석하였다. 결과적으로, 첫째, 조직이 분리 또는 폐지된 사례는 대통령(여당)에 의한 책임추궁의 결과라는 말이다. 둘째, 조직이 통합된 경우는 대통령이 그 관청에 대한 강력한 통제권을 원하던가, 아니면, 그 관청을 통해 공약(정책)을 실현하기 위해서이다. 셋째, 조직해체의 대상이 되었음에도 불구하고 현상에 변화가 없는 경우는 조직방어에 성공했기 때문이다. 이를 통해 알 수 있듯이, 정부 조직재편을 놓고 정치가와 관료 간에 일종의 게임을 펼친다는 것이다. 우선, 정치가가 책임추궁에 성공하여 승리하는 경우에는 관료조직의 분리 또는 폐지가 되고, 다음, 관료가 자기방어에 성공하는 경우에는 조직이 확대되며, 마지막, 정치가와 관료가 팽팽한 경우 부처가 별다른 변화가 없게 된다는 것을 알 수 있었다.

■ 중심어 : | 조직재편 | 정치가와 관료 관계 |

Abstract

This study reviewed reorganization of bureaucrats in the beginning of Lee Myung bak's government from the perspective of the relationship between politicians and bureaucrats. In other words, it analyzed the reorganization of central office group of Korean government in 2008 as the relationship between calling to account by politicians and avoiding calling to account by bureaucrats. Conclusively, first, separation or abolition of a certain organization was resulted from calling to account by president (the ruling party). Second, merging organizations was done because president wanted strong control on that agency or he wanted to realize presidential election pledge (policy) through the agency. Third, if an organization was not changed even though it was selected as the target of abolition, it meant that the organization succeeded in defense. As seen from the above cases, it was found that politicians and bureaucrats played a kind of game for reorganization of government organizations. First of all, if politicians succeeded in calling to account, the bureaucratic organization was separated or abolished. If bureaucrats succeeded in self defense, the organization became expanded. Finally, if both parties were even, corresponding organizations would not have changes.

■ keyword : | Reorganization of Central Office Group | Perspective of Politicians and Bureaucrats |

* 이 논문은 2012년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음

접수일자 : 2013년 07월 31일

심사완료일 : 2013년 08월 27일

수정일자 : 2013년 08월 19일

교신저자 : 이민규, e-mail : baroo@chungbuk.ac.kr

1. 서론

1. 문제제기

2008년 2월 취임한 이명박 대통령은 참여정부의 2원 18부 4처 18청 10 위원회 4실의 중앙정부 조직을 2원 15부 2처 18청 5위원회 3실로 축소·재편하였다. 이 논문의 목적은 크게 두 가지로 제시할 수 있다. 첫째, 왜 이러한 변화가 일어났는가를 개개의 조직변화 사례를 통해 분석하는 것이다. 둘째, 통합된 부처의 경우 국·실 단위까지 변화가 있었는가를 분석함으로써 한국의 정치와 행정 관계를 고찰하는 것이다. 이를 위해 중앙부처의 변화에 대해 구분할 필요가 있다.

표 1. 2008년 중앙부처 재편과 변화의 형태

재 편 후	재 편 전	변화 형태
기획재정부	기획예산처 + 재정경제부	통합
지식경제부	산업자원부 + 정보통신부(일부) + 과학기술부(일부)	통합
국토해양부	건설교통부 + 해양수산부	통합
교육과학기술부	교육인적자원부 + 과학기술부(일부)	확대
보건복지가족부	보건복지부 + 여성가족부(일부)	확대
농림수산식품부	농림부 + 해양수산부(일부)	확대
문화체육관광부	문화관광부 + 정보통신부(일부)	확대
행정안전부	행정자치부	확대
-	국정홍보처	폐지
여성부	여성가족부	축소
법제처	법제처	격하
국가보훈처	국가보훈처	격하
통일부	통일부	변화없음
외교통상부	외교통상부	변화없음
국방부	국방부	변화없음
법무부	법무부	변화없음
환경부	환경부	변화없음
노동부	노동부	변화없음

한국의 중앙부처 조직의 변화는 몇 가지의 유형이 있다[표 1]. 첫 번째는 이전의 조직과 기능들을 통합하는 것이다. 동등한 입장에서 조직끼리 통합하는 경우를 「통합」, 어느 조직이 다른 조직의 기능을 흡수하는 경우를 「확대」로 간주한다. 두 번째는 이전 조직이 분할·재편된 뒤, 그 기능이 「축소」되는 것이다. 세 번째는 새로

운 명칭의 부처가 설치될 때 이를 구성하는 하위조직이 「신설」되는 경우이며, 기존 부처가 아닌 위원회나 본부 등을 기본으로 부처가 신설되는 것이다. 부처가 신설되는 사례는 매우 희박하지만, 전혀 존재하지 않는 것은 아니다. 예를 들어, 국민의 정부는 2001년 여성특별위원회를 중심으로 여성부를 설치했고, 참여정부는 2004년 민방위재난통제본부를 전신으로 한 소방방재청을 설치한 사례가 있다. 또 부처가 「폐지」되어 그 기능의 일부가 다른 부처로 이관된 경우도 있다. 마지막으로 네 번째는 청이 부처로 되는 경우와 차관급 처장이 장관급으로 「승격」하는 경우가 있고, 이와 반대로 「격하」¹⁾되는 경우가 있다.

2. 연구 목적

이 논문은 2008년 이루어진 관료조직 재편성에 있어 ① 조직이 폐지된 국정홍보처, ② 조직이 통합된 기획재정부와 국토해양부, ③ 입법부나 행정부로부터 독립시킬지 아니면 행정부에 배치할지를 두고 문제가 됐던 방송통신위원회, ④ 조직의 폐지 또는 축소가 예측되었음에도 불구하고 오히려 확대된 행정안전부, ⑤ 폐지 직전에 여·야의 타협으로 존치된 통일부와 여성부를 사례로 개별 조직의 변화를 규정한 요인이 무엇일까, 또 통합된 기획재정부와 국토해양부는 정부조직법에 규정된 바와 같이 내부부서가 변화했을까 등 이 연구는 두 가지 문제의식에 초점을 맞추어, 부처의 재편을 둘러싼 정치와 행정과의 관계를 분석하고자 한다.

요컨대, 이 연구의 연구 목적은 행정조직이 용이하게 형태를 바꾸는 이유는 무엇일까에 대한 명확한 해답을 찾고자, 2008년 이루어진 조직 재편성 사례를 정치와 행정과의 관계 분석을 통하여 분석하고, 이를 통하여 행정조직개편에 있어, 정치와의 관계 작용으로 조직 재편성 형태가 이루어진다는 것을 시사하고자 한다.

II. 이론적 논의: 정치가와 관료조직

관료조직의 변화요인에 관해서는 다양한 접근방법으

1) 법제처장과 국가보훈처장은 장관급에서 차관급으로 격하되었다.

로 여러 주장이 제기되어 왔다. 이 논문에서는 사회경제적인 환경에 주목한 거시적 설명과 정치가나 관료 등 정치행위자의 행동에 주목한 미시적 설명, 또 정책결정의 우연성과 네트워크를 강조한 중간적(mezzo) 설명의 세 가지로 나뉘, 간단히 개관하고 이 중에서도 관료조직의 변화요인을 가장 잘 설명한다고 여겨지는 미시적 설명을 중심으로 검토하겠다.

먼저 관료조직의 변화를 관료조직이 처한 정치적·경제적 환경과 관료조직 간의 관계의 관점에서 분석하는 거시적 설명 중 하나인 환경의존모델(Environmental Dependency Models)이다²⁾. 이 모델은 관료조직이 사회경제환경의 변화에 대응할 수 없게 된 경우, 이에 순응할 수밖에 없어 관료조직이 바뀌었다고 설명하는 것이다.

다음으로 정책과정과 정책결정 및 행위자는 상호 독립해있으나, 이들의 우연적 합류로 인해 정부조직이 재편된다고 설명하는 중간적 방법으로 쓰레기통모델이 있다¹⁾. 또 March와 Olsen은 행위자 간의 권력관계와 이익집단 간 네트워크를 고려하지 않은 조직 재편성은 실패한다고 지적한다²⁾.

그러나 환경의존모델은 사회경제환경과 조직이 잘못 결합되었을 때는 제도를 개혁해야 한다는 규범론적 주장과, 관료조직이 기능부진 상황에 빠졌을 때 무언가의 이유로 행정개혁이 일어났다고 설명하는 사후적(hindsight)인 측면이 강하다. 또 쓰레기통모델은 행정개혁이 왜 우연에 좌우될까에 대한 설득력은 있지만, 조직개편 요인에 관해서는 어떠한 인과적 설명도 하지 못한다³⁾. 무엇보다 부처수준의 조직변화는 정부조직법의 국회통과를 둘러싼 대통령과 여당, 야당 등 정치행위자가 전략적으로 행동·판단한 결과이며, 헌법의 범위 내에서 관료조직을 디자인하는 것은 정치가의 중요한 사명 중 하나이다. 이러한 이유로 정치가와 정당은 제도를 변경할 권한을 갖고 있으며, 관료는 정치가가

허용한 범위 내에서 조직의 존속과 방어, 또는 확대를 위한 재량을 발휘할 수 있는 것이다. 다음으로는 정치가와 관료조직에 주목한 가설을 검토해 보겠다.

1. 정치가의 정치적 의도와 책임추궁

첫째, 행정 구조를 변화시켜야 할 필요성을 인식한 정치행위자가 이를 실현하기 위해 정부조직을 재편성한다고 하는 정치적 의도 또는 목적을 강조하는 연구가 있다⁴⁾[5]³⁾. 하지만, 어떠한 정치적 조건 하에서 어떠한 의도나 목적을 실현시키려고 했는가를 검토하지 않은 채, 조직개편의 요인을 발견할 수는 없다. 따라서 여당과 야당 간의 정치세력이 안정되어 있을 경우와 그렇지 않은 경우에 이뤄지는 조직변화의 차이를 분석할 필요가 있다.

둘째, 사법부의 독립성에 관한 연구나⁶⁾, 마부치(眞淵)에 의한 중앙은행의 독립성을 높이기 위한 개혁에 관한 연구⁷⁾, 거래비용의 관점에서 영국과 일본의 행정관청과 독립규제기관 설치의 차이를 설명한 연구는 조직개편의 정치적 조건과 그 목적을 검토하고 있다⁸⁾. 즉, 여당과 야당의 정치세력이 비슷하고, 정권이 불안정할 때에는 가까운 미래에 정권을 잃더라도 정부의 공격으로부터 자신들을 보호해 줄 수 있는, 즉 정치적 중립성이 높은 조직을 설계한다고 이들은 주장한다. 한마디로 정권교체가 예상될 때, 또는 정치세력이 대등할 때 여당의 조직개편 목적은 정치적 중립성을 확보하는데 있다고 요약할 수 있다.

이에 반해 셋째, 여당과 야당의 정치세력에 격차가 있고, 정권이 안정되어 있을 때의 조직개편은 기구나 행정 서비스를 축소하고⁹⁾, 정치적 중립성을 담보하기 보다는 정치적 당파성 강조를 목적으로 한다고 주장한다⁸⁾.

넷째, 관료가 일으킨 문제의 실태를 정치가가 인식하고, 정치적인 결정을 하는 시점에 관료조직은 정치가로부터 책임을 추궁받는다고 카미카와¹⁰⁾는 주장하고 있다.

2) 환경의존모델 중에서도 조직의 변화에 대한 설명은 다양하다. 첫째로 환경변화와 정치대응을 강조하는 방법(Grafton, 1984; Skowronek, 1982; Skocpol and Feingold, 1982), 둘째로 조직의 환경적응적 특징을 강조하는 상황적합적(Contingency) 접근(Perrow, 1986), 셋째로 환경결정론이라고도 불리는 조직군 생태학적(Population Ecology) 접근(Peters and Hogwood, 1991)으로 나눌 수 있다.

3) Berkman과 Reenock는 정부조직의 개편을 합리적 재편성과 점증주의적 통합으로 구분하고, 조직개편이 고용률의 장기적인 상승에 영향을 준다고 주장한다. Conley는 단절된 균형(punctuated equilibrium)이라는 개념을 사용해, 2001년 미국에서 발생한 9-11테러 이후의 정부조직 변화를 분석했다.

2. 관료의 조직방어와 책임회피

관료의 행동양식에 관해서는 다운스(Anthony Downs)를 필두로 니스카넨(1971)의 예산극대화모델, 던리비(1991)의 조직형성모델과 같은 유명한 저서가 있지만, 여기에서는 이러한 연구를 언급하지는 않겠다. 예산극대화모델은 관료의 일상적인 행동양식을 그려낸 것인데 반해 이 연구가 대상으로 하고 있는 부처수준의 조직재편은 정치리더의 강력한 결단에 의한 비일상적인 상황이기 때문이다. 또 조직형성모델은 1980년대 중반 이후, 작은 정부를 추구한 대처정권 하에서 이루어진 일련의 행정개혁을 잘 설명했다고는 할 수 있으나, 1997년 이후 블레어 정권이 집중했던 정부부처의 통합과 조직재편은 설명하기 힘들다. 이 연구에서 한국의 사례는 1997년 이후 영국의 상황과 매우 흡사하기 때문에 조직형성모델을 적용하기 힘들다고 생각된다⁴⁾.

그렇다면 대통령으로 대표되는 정치가의 관료조직 재편성 시도에 대해 재편대상인 관료조직은 어떻게 대응할까? 오니시와 타테바야시(大西·建林)는 행정개혁을 받아들이는 관료에 주목한 연구를 진행하였다. 이들에 의하면 행정조직 개혁에 있어 관료의 협력정도와 관료에의 의존도 그 자체가 행정조직 재편안의 구체적인 내용과 정책형성의 과정을 규정한다고 한다. 즉, 관료의 협력정도는 인사권의 소재에 의해 결정되는 한편, 관료에의 의존도는 행정기구에 관한 정보의 분포상황에 의해 규정된다는 것이다. 이 두 개의 설명변수로 부처재편을 거의 하지 않았던 일본과 빈번하게 부처재편을 반복했던 한국의 차이를 비교하여 분석하고 있다[11].

이들의 설명은 한일 양국의 부처재편 규모와 속도의 차이를 분석하는데 중요한 참고가 된다. 그러나 그 이전의 문제, 예를 들어 각 부처의 조직변화를 규정하는 요인에 대해서는 설명하고 있지 않다. 또 한국에서는 여당과 야당이 정부조직의 개정을 둘러싸고 논쟁을 벌이기 때문에 분할정부(divided government) 상황 또는

야당이 강하게 반대하는 정부조직법을 통과시키기 위해서는 엄청난 비용을 지불할 수밖에 없다. 이러한 국회에서의 심의과정을 오니시와 타테바야시는 간과하고 있는 것이다.

토야(戸矢)의 경우 조직은 자기존속을 추구한다는 전제를 두고, 조직존속을 확보하는데 있어서 규제권한과 명성의 최대화라고 하는 두 개의 목표를 추구한다고 주장하고 있다[12]. 다만 이 두 개의 목표가 일치하지 않을 경우에는 공익이라는 개념이 추가된다. 공익이라는 목표는 규제를 집행하는 관료들에게 중요한 의미를 주기 때문에 두 개의 목표가 불일치할 때는 공익성을 고려하여 판단한다는 것이다. 따라서 관료조직의 목적은 궁극적으로 조직존속에 있고, 통상적으로는 규제권한의 최대화를 꾀한다. 그러나 정치가가 관료조직의 존속에 치명적인 제재를 가할 것이라는 확신이 들 경우, 즉 관료조직이 윤리적인 실패나 정치적인 실패를 저질렀기 때문에 그 조직이 '국민의 적'이 되고, 명성이 떨어져 조직존속이 위기에 처했을 때는 국민의 지지를 얻기 위해 공익의 실현을 목적으로 정책을 실시하고 명성을 최대화하고자 힘쓴다는 것이다[12].

이에 대해 카미카와(上川)는 관료조직의 목표를 「조직존속 = 명성의 최대화」로 가정하는 것만으로는 관료조직이 어떠한 정책선호를 갖는지 설명하기에 불충분하다고 주장한다. 그는 장기적인 관점과 단기적인 관점에서 조직존속에 부합하는 정책이 대립할 때 나타나는 관료조직의 선호를 명확히 규정해야 한다고 주장한다[10]. 즉, 관료조직이 장기적인 조직존속과 단기적인 조직존속 중 어느 쪽을 추구할지는 정치가가 관료조직의 존속에 치명적인 제재를 단기간 내에 가할 수 있는 제도가 기능하고 있는지에 의해 규정된다는 것이다. 또 금융기관의 경영위기에 대한 정치가의 책임추궁을 염려한 대장성(大藏省)이 조직을 방어하기 위해 금융문제의 실태를 은폐하고, 문제해결을 뒤로 미루는 단기적 정책을 선택했다. 그러나 금융문제를 영구히 은폐하는 것은 불가능하며, 정치가가 금융문제의 실태를 인식하고, 정치적인 결정을 단행한 시점에서 대장성은 정치가로부터 감독책임을 추궁 당했고, 결과적으로 대장성 조직이 분리되게 되었다고 설명했다.

4) 정책의 기획입안과 실시를 분리함으로써 양자를 별도의 조직에서 담당토록 하는 시도는 이미 많은 영역에서 실현되어왔다. 예를 들어 일본의 총무성(總務省)에 의하면, 2007년 10월 현재 102개의 독립법인이 설치되어있다. 영국의 내각부(The Cabinet Office)에 의하면, 2007년 11월 현재 71개의 executive agency가 존재하고 있다. 이러한 에이전시화는 조직형성모델에 의해서 설명이 가능하지만, 중앙부처 그 자체의 재편은 분석할 수 없다.

지금까지 관료조직의 재편성에 대한 선행연구를 정치가와 관료조직의 관계를 중심으로 살펴보았다. 정치가는 무언가의 목적을 달성하기 위해 관료조직을 장악하려는 유인(incentive)을 갖으며, 관료조직의 잘못에 대해 책임을 물으려 한다. 이에 대해 관료조직은 조직 존속 또는 방어를 위해 책임을 회피하고 싶어 한다는 점은 선행연구를 통해서도 충분히 밝혀졌다.

3. 연구 분석의 틀

위에서는 중앙부처의 조직재편의 논리로써 정치가 입장에서의 정치적 의도를 지닌 책임추궁과 함께 관료 입장에서는 책임회피를 통한 조직방어에 대해서 이론적으로 고찰해 보았다. 이를 종합하여 이 연구에서는 이명박 정부의 관료조직 재편성 사례를 다음의 분석틀과 같이 정치가와 관료 간에 일종의 게임을 통해 정치가가 책임추궁에 성공하여 승리하는 경우에는 조직 분리 또는 폐지가 되고, 관료가 방어를 성공하는 경우에는 조직의 확대되며, 정치가와 관료가 팽팽한 경우, 부처가 별다른 변화가 없게 될 것이라는 가정 하에 2008년 이명박 정부의 중앙부처 재편 사례를 분석해 보고자 한다.

구체적으로 첫째, 조직이 분리 또는 폐지된 사례는 대통령(여당)에 의한 책임추궁의 결과라는 말이다. 둘째, 조직이 통합된 경우는 대통령이 그 관청에 대한 강력한 통제권을 원하던가, 아니면, 그 관청을 통해 공약(정책)을 실현하기 위해서 일 것이다. 셋째, 조직해체의 대상이 되었음에도 불구하고 현상에 변화가 없는 경우는 조직방어에 성공했기 때문이라고 볼 수 있다.

III. 사례⁵⁾ 분석

1. 국정홍보처

국정홍보처의 근원을 살펴보면 대한민국 정부수립 직전인 1948년 7월 17일 발족한 국무총리실 직속의 공보처까지 거슬러 올라가게 된다. 이후 몇 번의 개편을

맞았지만, 1961년 5.16 쿠데타 이후 권한이 대폭 확대되어, 1968년에는 문화공보부로 확대, 개편되기에 이른다. 다시, 1990년 1월에 문화공보부로부터 문화와 예술에 관한 업무가 문화부로, 공보기구 본연의 순수 공보기능과 언론·보도·방송에 관한 업무는 공보처로 분리되어 운영되다, 1998년 2월 정부조직법 개정에 따라 잠시 동안 국무총리실 산하 공보실로 축소, 격하되었다. 그러나 1999년 5월 국정홍보처로 승격된 것이 2008년 2월 폐지되기 전까지의 큰 흐름이라고 볼 수 있다.

노무현 정권 이후 인원과 기능을 확대해 왔던 국정홍보처는 국정에 대한 국내외 홍보 및 정부 내 홍보업무의 조정, 국정에 대한 여론수렴 및 정부발표에 관한 사무를 담당하는 중앙행정기관이었다. 이 국정홍보처가 그 본래의 임무인 국정홍보 업무를 하지 않고, 정권의 선전기관으로 변질되어 버렸고, 이런 이유로 국정홍보처는 폐지되어야 한다는 비판에 직면한 것이 2005년 11월의 일이다. 특히 한나라당은 국정홍보처가 대통령 개인의 옹호와 야당비판, 언론의 자유를 침해하고 있을 뿐 아니라 각 정부 부처가 정책의 홍보기능을 갖고 있기 때문에 국정홍보처를 폐지해야 한다고 주장했다. 더욱이 노무현 정권이 2007년 5월 22일에 국무회의에서 ‘취재지원 선진화 방안’을 심의·가결시킨 이후 국정홍보처의 폐지론은 한층 강화되었고, 기자회견과 신문사 등에 의해 헌법소원심판청구 역시 청구되었다. 당시 한나라당의 유력한 대통령 후보였던 이명박 서울시장과 박근혜 의원은 ‘취재지원 선진화 방안’에 대해 ‘독재국가에서나 있을 수 있는 일’, ‘자유민주주의를 부정하는 것’이라고 강하게 비판하면서, ‘정권교체를 하면 (취재지원 선진화 방안을) 바로 잡을 것’이라고 밝혔다. 결국 2007년 대선에서 승리를 한 한나라당은 그동안 한나라당을 비판해왔던 국정홍보처의 책임을 물어 폐지를 결정했다. 대통령직 인수위원회는 국정홍보처를 폐지하는 이유로 본래의 기능인 정부정책의 홍보보다도 언론 규제와 각 부처의 홍보운영에 과도하게 개입한 것을 들고 있다. 겉으로는 각 부처가 스스로의 정책을 홍보하고, 해외 홍보는 문화체육관광부에 이관하는 것으로 정책홍보 기능을 정상화한 것^[14]이라는 대의명분으로 하고 있다. 하지만 국정홍보처의 폐지는 노무현 정권의

5) 이하의 사실관계는 한국언론재단(KINDS, <http://www.kinds.or.kr/>) 홈페이지의 신문기사 검색을 통해 정리한 것이다[13].

대변인으로서 정권을 옹호하고, 한나라당과 친(親)한나라당계 언론을 비판해 왔던 것에 대한 정치적 제재인 점을 부인할 수 없다.

2. 기획재정부

1997년 이후 IMF 체제로 일컬어지는 경제위기 속에서 기획재정부의 전신이었던 재정경제원 내부의 국고수지 담당 기능과 중앙예산 담당 기관 간 견제 메커니즘이 가능하고 있지 않았기 때문에 재정경제원이 경제위기에 대해 민감하게 대응할 수가 없었던 점과 재정경제원의 금융정책실이 부도유예협약제도 운영에 실패한 것을 이유로 재정경제원의 책임이 추궁되게 되었다[15]. 그 결과 재정경제원이 담당해 왔던 예산기능을 분리하고, 예산기획 기능은 대통령 직속 기획예산위원회에, 예산편성과 집행관리 기능은 재정경제부의 외청인 예산청에 이관되어졌다. 그 후 1999년 5월 3일에 예산편성권은 다시 재정경제부로, 기획예산위원회와 예산청을 통합해 기획예산처로 개편함과 동시에 국무총리 산하로 설치하였다. 즉, 2007년 당시의 기획재정부는 1997년의 재정경제원의 기능 중 예산관련 부분이 배제된 형태였다.

2007년 12월 치러진 대통령 선거에서 승리한 한나라당의 이명박 후보는 2008년 1월 1일, 일본의 대장성 개혁을 성공 사례로 들면서 조직기능의 통합과 융합을 강조했다. 이러한 대통령 당선자의 의지에 따라 인수위원회는 1월 16일 재정경제부와 기획예산처를 통합하여 기획재정부 조직을 개편하기로 발표했다.

이에 따라 기존 재정경제부가 갖고 있던 금융정책은 금융위원회에 이관되었지만 기획재정부에 예산, 재정, 경제정책의 기획과 조정 등 보다 커다란 권한이 부여되었다. 인수위원회는 기획재정부의 설치이유를 다음과 같은 세 가지로 들고 있다[14]. ① 국가의 중장기적인 전략을 수립하고, 미래의 국정전반을 구상하는 기능이 결여된 점, ② 정책기획과 조정기능이 대통령 비서실, 국무총리실, 재정경제부, 기획예산처에 분산되어 있어 상호 의견조정에 비용이 들고, 특히 예산편성권을 갖지 못한 국무총리실과 재정경제부의 정책 조정기능은 유효성이 없는 점, ③ 예산, 국고, 세제 등 주요한 재정기

능을 분산시켜, 재정 전체를 통제하는 기능이 약하고, 재정적인 건전성을 저해할 위험이 있다는 점이다.

기획재정부의 조직통합 목적은 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 인수위원회가 지적한 바와 같이 행정 관리적 측면의 강화, 둘째, 국무총리의 영향력 하에 있던 기획예산처가 기획재정부에 통합됨으로써 경제담당관청에 대한 대통령의 영향력을 강화하는 것이다.

3. 국토해양부

1994년 12월에 건설부와 교통부의 통합으로 설립된 건설교통부는 2008년 2월 해양수산부의 해양사업 총괄 기능을 통합하여 국토해양부로 재편되었다⁶⁾. 국토해양부의 탄생은 이명박 대통령이 2006년 8월 20일에 자신의 블로그에 한반도 대운하 건설에 관한 구상을 올린 시점과 그 궤를 같이 한다. 그 후 이명박 대통령은 각종 연설, 강연회, 세미나, 토론회, 인터뷰 등에서 운하건설을 계속적으로 강조했고, 한반도 대운하 연구회나 각종 심포지엄 등을 통해 적극적인 홍보활동을 펼쳤다. 그 결과 운하건설은 대통령 선거의 최대 공약이 되었다.

물론 대통령 선거에서 승리한 한나라당은 대운하 태스크 포스팀을 구성해 한반도 대운하 특별법 제정을 적극적으로 추진했다. 인수위원회 역시 운하건설을 담당하는 관청을 설치하기 위해 논리를 고안하는데 다음과 같이 설명하고 있다. 육상은 건설교통부, 항만과 해양은 해양수산부, 산림은 산림청으로 관리·개발 주체가 분산되어 있어, 국가 경쟁력을 강화하기 위해서는 국토자원을 통합 관리할 필요가 있다. 이를 위해 국토해양부를 설립하고, 국토의 가치와 활용도를 높인다[14].

국토해양부를 설립한 이명박 정부의 목적은 국토해양부가 한반도대운하부, 정종환 장관이 한반도대운하 사업소장이라고 불린 것으로도 충분히 짐작할 수 있다. 즉, 운하를 건설하기 위해서는 국토·해양·산림·건설 등을 일괄적으로 관할할 관청을 설립할 필요가 있었다. 이러한 이유로 건설교통부와 해양수산부를 통합하고, 국토해양부를 설립한 것이다. 야당이 된 민주당도 대운

6) 기존의 건설교통부 업무와 해양수산부의 해양정책, 항만, 해운물류 업무를 통합해 국토종합계획 수립과 조정, 국토와 수자원의 보전, 이용 및 개발, 도시, 도로, 주택의 건설, 해양자원의 개발, 해양환경 보전, 해양과학기술연구 및 개발 등을 담당한다.

하 건설을 위해 건설교통부와 해양수산부를 통합했다고 주장하면서 조직개편이 결정되기 직전까지 해양수산부의 존치를 둘러싸고 한나라당과 대립했다. 최종적으로 한나라당과 민주당은 해양수산부를 국토해양부가 흡수하는 대신에 산림청과는 통합하지 않는 선에서 합의하였다. 정리하면 국토해양부는 민주당으로부터 정권을 탈환한 한나라당 이명박 정부의 공약 실현을 위해 만들어진 조직이라고 할 수 있다.

4. 방송통신위원회

방송통신위원회는 방송영역의 정책과 규제를 담당하고 있던 방송위원회와 정보통신 영역의 정책과 규제를 담당해 왔던 정보통신부의 일부 업무를 통합, 2008년 2월 29일 「방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」에 근거해 설립된 대통령 직속기관이다. 이 위원회의 조직구조는 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission)⁷⁾를 모델로 대통령이 위원장(장관급)을 포함한 위원 2명을 지명하고, 여당이 1명, 야당이 2명을 추천하여 총 5명의 상임위원으로 구성된다. 하지만 연방통신위원회가 행정부·입법부·사법부 어디에도 소속되지 않는 독립규제기관인데 비해 방송통신위원회는 대통령 산하의 합의제위원회이다. 이것은 방송통신위원회의 전신인 방송위원회가 행정부·입법부·사법부로부터 독립했었던 점과는 큰 차이를 지니는 제도설계였다. 즉, 방송위원회는 대통령을 포함한 다양한 압력으로부터 독립한 지위를 지녔고, 위원장 역시 위원 간 호선을 통해 선출되는 구조였다⁸⁾. 이에 반해 방송통신위원회는 대통령의 직속기관으로 위원장은 대통령에 의해

지명되는 것이다⁹⁾.

이렇듯 기존의 독립위원회를 대통령이 총괄하는 합의제위원회로 변경시킬 수 있었던 배경에는 2007년 12월 치러진 대선에서 대략 두 배의 압도적 표차로 이명박 후보가 승리했기 때문일 것이다. 즉, 여당과 야당 간에 큰 세력 격차가 있었기 때문에, 대통령은 자신의 의사를 강력하게 관철시킬 수 있었을 것이라고 추측할 수 있다.

5. 행정안전부

1998년 2월 내무부와 총무처가 통합해 발족한 행정자치부는 정부혁신의 지속적 추진과 지방자치의 지원 및 국민 안전보장 등의 역할을 수행하는 중앙행정기관이며, 2008년 2월 행정안전부로 명칭이 변경되었다.

행정자치부의 기능은 지방자치체가 실시되면서부터 서서히 축소되어 무용론·폐지론도 거론되었다. 특히 행정자치부 폐지론은 2006년 말부터 연구자를 중심으로 활발히 언급되었고, 이것을 한나라당이 수용하는 형태였다. 게다가 이명박 대통령이 서울시장으로 재임하고 있던 2006년 행정자치부가 서울시를 감사하려는 시도에 대해 이명박 당시 시장은 행정자치부 무용론을 주장하였기 때문에, 행정자치부의 폐지는 실현되는 듯이 여겨졌다. 이명박 대통령은 작고 효율적인 정부와 대부처 주의가 대선 공약이었다. 또한 노무현 정권 초기부터 공무원의 증원과 정년연장을 추진해왔던 행정자치부가 조직해체의 대상으로 정해진 것은 어찌 보면 당연한 결과였다. 이러한 움직임은 2007년 12월 27일 출범한 인수위원회의 자리에서 보다 명확해 지고, 행정자치부가 업무보고를 한 2008년 1월 4일에는 이를 다시 확인할 수 있다.

이렇듯 다양한 위기에 직면해 있던 행정자치부는 생존을 건 이론무장을 통해 조직방어에 나섰다. 예를 들어, 박명재 행정자치부장관은 행자부와 대통령 자문기구인 국가균형발전위원회를 통합하고, 원장을 부총리급으로 한 국가균형원을 신설하자고 주장했다. 또 인수

7) 연방통신위원회는 연방 라디오방송규제위원회(Federal Radio Commission)를 대신해서 1934년 설립된 정부의 독립기관(Independent Agencies of the United States Government)이다. 라디오 스펙트럼(주파수)을 사용한 비정부 조직과 주간 전기통신 및 미국 내의 국제통신 관리를 담당하며, Interstate Commerce Commission으로부터 유선통신 규정을 넘겨받아 담당하고 있다.

8) 방송위원회는 대통령이 임명한 9인의 위원으로 구성된다. 그 중 대통령이 3인을 선임하고, 국회의장이 고심단체 대표의원과 협의해 추천한 인물 3인이 선임된다. 마지막 3인은 방송관련 전문성과 시청자 대표성을 고려해 국회 문화관광위원회의 추천과 의뢰를 받아 국회의장이 추천한 사람을 임명한다. 위원의 임기는 3년이고, 1회에 한해 연장할 수 있다. 9인의 위원 중 위원장은 정부직 장관급, 부위원장을 포함한 상임위원 4명은 정부직 차관급 지위를 지닌다.

9) 위원장은 국회에 출석해 의견 진술 및 보고를 할 의무를 지며, 국무회의에 출석할 수 있는 권한, 국무총리에 의안을 제출할 수 있는 권한 및 예산회계법 상 중앙부처 장으로서의 지위를 갖는다.

위원회 활동이 본격화되면서 조직의 축소 또는 해체가 강하게 요구되자 행정자치부는 인사의 통합적 운영과 국가차원의 재난·안전관리를 총괄하기 위해서는 중앙 인사위원회와 비상기획위원회를 흡수해야한다는 논리를 전개했다. 그 결과, “행정안전부”라는 새로운 간판을 거는 것으로 조직의 실질적인 방어에 성공하게 된다. 이는 행정자치부가 조직존속을 위해 취한 조치였다. 더욱이 책임회피나 은폐전략에 의한 수동적인 조직방어라기 보다 오히려 다른 조직을 흡수까지 한, 즉 ‘공격 성공’이라는 평가가 가능한 성과였다[16]. 그러나 행정자치부가 안전업무를 종합적으로 수행하고, 정말로 “행정안전부”가 되기 위해서는 소방방재청을 흡수해야 했다. 즉, 행정자치부가 소방방재청과 통합하지 않았기 때문에, 안전업무는 종합적이지 못하고 오히려 이원화되어 버린 것이다. 따라서 명칭만 안전부로 변경한 것은 안전업무의 종합적 실시를 적극적으로 노렸다고 보아도 조직을 방어하기 위한 전략이었다고 할 수 있는 것이다.

6. 통일부와 여성가족부

한국의 부처재편은 크게 2개의 무대를 갖는다. 최초의 무대는 대통령직 인수위원회이며, 두 번째 무대는 국회이다. 최초의 무대에서는 인수위원회와 여당 및 관료가 주요 액터라 한다면, 두 번째 무대는 여당과 야당이 주요 액터가 된다. 여기서는 국회 심의과정을 통해 인수위원회의 조직폐지 결정이 반복된 통일부와 여성가족부의 사례를 검토한다.

인수위원회는 통일부를 폐지하는 이유로 북한과의 교류와 경제협력은 통일부만의 업무가 아니고 전 부처가 담당해야 할 사항이라는 점을 강조했다[14]. 여성가족부에 관해서는 일관성 있는 복지정책을 추진하기 위해 보건복지부에 그 기능을 통합한다고 되어 있다[14].

이러한 폐지안은 김대중 정권과 노무현 정권이 중요시해왔던 햇볕정책과 여성정책과 차별화를 꾀하기 위해서였다. 따라서 이명박 대통령 당선자와 여당 및 인수위원회는 강하게 원안 통과를 주장했다.

이에 대해서 민주당은 통일부와 여성가족부의 유지를 당론으로 결정함과 동시에 다른 야당과 협력하면서

한나라당안을 맹렬히 반대했다. 더욱이 노무현 대통령은 한나라당안에 대한 거부권 행사 가능성을 시사하였고, 김대중 前대통령도 민주당안을 지지했다. 행정자치위원회를 포함한 관련 각 위원회, 전체회의, 법안심사소위원회 등 약 1개월간의 국회심의 기간 중은 야당이 과반수를 차지한 실질적 분할정부(devided government) 상태였다[17]. 때문에 한나라당은 야당이 가장 반대하는 통일부와 여성가족부의 유지에 관해 야당의 입장을 받아들일 수밖에 없었던 것이다.

IV. 조직재편의 효과 : 국(실·본부)와 과(팀)의 변화

이상의 사례에서 한국의 부처재편의 과정은 대통령과 인수위원회 및 여당과 야당이라는 정치행위자에 의해 연출되는 정치과정인 점을 확인했다. 부처 재편이 정치주도에 의한 과정이라면, 부처를 구성하고 있는 국과 과까지 정치적 의도가 반영될까? 바꿔 말하면, 행정은 정치 의도에 따라 내부조직을 변화시킬까? 여기서는 통합되어 새롭게 설치된 기획재정부와 국토해양부를 중심으로 2008년 2월 29일에 공포된 정부조직법에 규정된 바와 같이 내부 부서가 변화했는가를 살펴본다.

1. 기획재정부

정부조직법에서는 기획재정부의 업무에 관해 ① 중장기 국가발전전략의 수립, ② 경제·재정정책의 수립·총괄조정, ③ 예산·기금의 편성·집행·성과관리, ④ 화폐·외국환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, ⑤ 공공기관관리, ⑥ 경제협력·국유재산·민간투자·국가채무의 관리를 담당하는 것으로 되어있다.

그럼 기획재정부는 이러한 각 업무에 대응할 수 있는 행정조직을 구축하고 있을까? 기획재정부는 재정경제부에 있던 2실 5국 1본부와 기획예산처에 있던 3실 2본부 3기획단이 3실 7국 1본부 체제로 재조정되었다[그림 2]. 이 중 경제정책국과 재정정책국은 ②의 업무와 ③의 성과관리 및 ⑥의 업무 중 국가채무를, 예산실은 성과관리 이외의 ③의 업무와 ⑥의 민간투자 업무를 각각

담당하고 있다. ④의 업무에 대해서는 세제실(화폐·내국세제·관세)과 국고국(국고·정부회계)⑥의 국유재산) 및 국제금융국(외국환)이, ⑤의 업무는 공공정책국이 담당한다. 대외경제국은 ⑥의 업무 중 경제협력을 담당하고, 정부조직법에 규정되어 있는 업무와 각 실·국이 대응되어 있다.

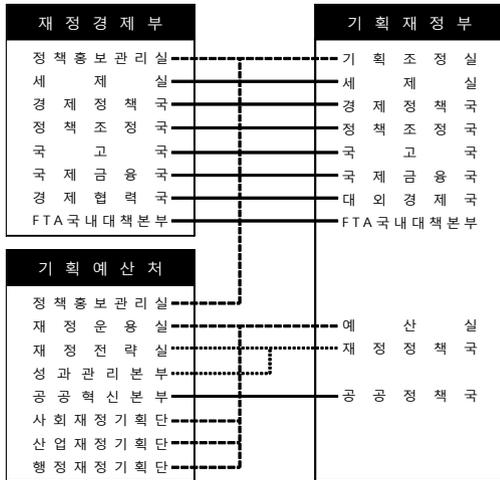


그림 1. 기획재정부

표 2. 정책조정국

정책조정국	
(新)과명	(舊)과명
정책조정총괄과	정책조정총괄과
산업경제과	산업경제과
기술정보과	기술정보과
지역경제정책과	지역경제정책과
서비스경제과	서비스경제과
기획환경과	
부동산정책팀	

표 3. 국고국

국고국	
(新)과명	(舊)과명
국고과	국고과
국채과	
국유재산과	국유재산과
출자관리과	
결산과	
회계제도과	회계제도과

표 4. 재정정책국

재정정책국	
(新)과명	(舊)과명
재정정책과	재정정책과
재정기획과	
재정분석과	재정분석과
성과관리과	성과관리제도팀
타당성심사과	
재정사업평가과	재정사업평가팀
재정집행관리과	

표 5. 공공정책국

공공정책국	공공혁신본부
과명	팀명
정책총괄과	공공혁신기획팀
제도기획과	공공기관제도혁신팀
평가분석과	신하기관정책팀
인재경영과	공기업정책팀
민영화과	공공기관혁신팀
경영혁신과	자산운용팀

이어서 부처재편 전후 과의 변화에 대해 명칭이 변경되지 않은 정책조정국과 국고국 및 명칭이 변경된 공공정책국과 재정정책국을 검토해보자¹⁰⁾. [표 2]에서 [표 5]까지에서 알 수 있듯이 이전의 과 명칭이 그대로 사용된 곳이 있는 반면, 신설된 과도 있다. 특히 공공정책국의 경우는 이전 기획예산처의 공공정책본부가 변화한 것임에도 불구하고, 과 간의 융합에 의해 새롭게 재탄생되었다. 또 기획예산처의 재정전략실과 성과관리본부가 통합된 재정정책국의 경우 기존의 재정제도혁신과·국제협력교육과·예산낭비대응팀·총사업관리팀과 같은 다양한 과가 재정기획과·타당성심사과·재정집행관리과로 통합되었다. 이러한 변화는 이전 정권이 공공기관제도를 유지하면서 조직혁신을 목표로 했던 것에 대해 현 정권의 목표가 공공기관의 민영화에 있다는 점을 알려주고 있다.

2. 국토해양부

정부조직법에서는 국토해양부의 업무에 관해 ① 국

10) 위 표는 모든 실국을 검토한 것이 아니며, 과의 변화는 구(舊) 과명의 유지·신설·통합에 의한 융합 3가지로 분류할 수 있다.

토종합계획의 수립·조정, ② 국토와 수자원의 보전·이용 및 개발, ③ 도시·도로 및 주택의 건설, ④ 해안·하천·항만 및 간척, ⑤ 육운(陸運)·해운·철도 및 항공, ⑥ 해양환경·해양조사·해양자원개발, ⑦ 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판을 담당하는 것으로 규정되어 있다.

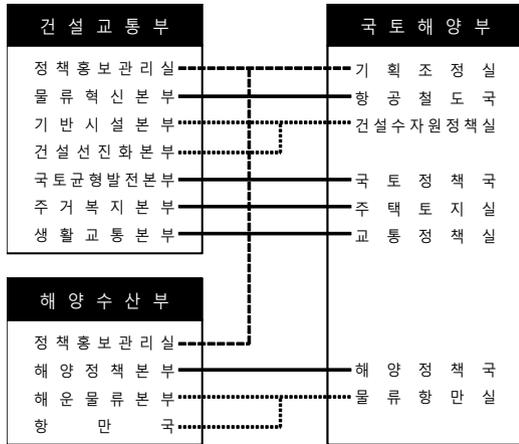


그림 2. 국토해양부

그럼 국토해양부는 이러한 업무에 대응할 수 있는 행정조직을 구축하는 있을까? 국토해양부에서는 건설교통부에 있던 1실 6본부와 해양수산부에 있던 1실 2본부 1국이 5실 3국으로 변화하였다[그림 2]. 이 중 국토정책국은 ① 국토종합계획의 수립·조정, ② 국토의 보전·이용 및 개발, ③ 도시건설의 건설을, 건설수자원정책실은 ② 수자원의 보전·이용 및 개발, ④ 하천부문의 업무를 담당하고 있다. 교통정책실은 ③ 도로건설, ⑤ 육운업무를, 주택토지실은 ③ 주택의 건설을 각각 담당한다. 항공철도국은 ⑤ 철도 및 항공의 업무, 해양정책국은 ④ 항만, ⑤ 해운, ⑦ 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판의 업무를 담당하며, 정부조직법에 정해진 업무에 대응하고 있다.

부처 통합 전후 과의 변화에 관해 특히 주목해야 할 내부 부서는 건설수자원정책실과 물류항만실이다. 기반시설본부와 건설선진화본부가 통합되어 설치된 건설수자원정책실에는 단순히 팀에서 과로 이름을 바꾼 조직도 있고, 하천의 보호와 관리를 중시한 기존의 정책

에서 하천을 개발하고, 운하를 건설하기 위해 새롭게 설치된 과도 존재한다[표 6].

이는 이명박 대통령의 운하건설 공약을 실행하려는 의도를 보여준다. 물류항만실 내부의 과 구성을 살펴보면 보다 명확히 알 수 있다. 신설된 과가 4개나 있으며, 대통령이 운하건설과 물류정책을 연결한다는 공약을 구체화한 결과이다[표 7].

표 6. 건설수자원정책실

수자원정책관	
(新)과명	(舊)과명
수자원정책과	수자원정책팀
수자원개발과	수자원개발팀
하천계획과	하천환경팀
하천운영과	하천관리팀
운하지원팀	

표 7. 물류항만실

물류정책관	
(新)과명	(舊)과명
물류정책과	
물류시설정보과	
물류산업과	
항만제도협력과	
항만유통과	항만물류과

3. 소결

이상에 본 것과 같이 통합된 부의 내부 실국은 조직 목표에 의해 재편되었고, 내부 실국을 구성한 다양한 과의 모습도 크게 변화했다. 이러한 큰 조직변화는 행정 관료제가 정치의 의도에 충실히 따르려 했다는 점을 보여준다. 특히 과의 경우 기존 과들 간의 융합에 의해 신설된 과도 많았다. 이러한 한국의 부처재편을 일본의 그것과 비교해 보면 양국의 차이나 특징이 보다 명확해질 것이다. 기존 성청의 벽을 넘은 국과 과의 설치 유무로부터 일본 성청 재편의 효과를 분석한 마부치에 의하면, 성청의 통합은 이루어졌지만, 실제 내부를 보는 한 그것은 혼합된 형태에 그치며, 융합은 전혀 일어나지 않았다고 결론짓고 있다[18][19]. 이러한 일본의 성청재편과 비교해 한국의 경우는 실과 실, 본부와 본부, 실과

기획단, 실과 본부, 본부와 국 및 과와 과의 융합에 의해 새롭게 실·국·과가 설치되었고, 운하지원팀과 물류관련 과들 및 민영화과와 같은 이명박 대통령의 정책선호에 따르는 형태로 과가 신설되었고, 정치 의도에 따른 조직재편이 단행되었다.

V. 결론 : 행정조직이 용이하게 형태를 바꾸는 이유는 왜일까?

한국의 중앙부처 재편성의 정치과정에서 어떠한 함의를 얻을 수 있을까? 이를 고려하는데 있어 일본 정관관계의 「정치우위」를 주장하는 무라마츠의 설명, 즉 ‘어떤 차원의 정책에서도 정치가 관심을 갖는 한, 정치의 의사가 명확하게 형성되는 한, 정치의 의사가 관철되지 않을 수 없다’는 견해를 참고할 수 있다¹¹⁾[20]. 한국의 정부조직 재편은 무라마츠가 주장한 바와 같이 정치의 힘이 발휘된 영역이고, 약간 과장해 표현하면 관료조직이 조직의 방어에 성공했다하더라도 그것은 정치의 허용범위 내에 그치고 있다고 생각할 수 있다. 이하에서는 사례연구에서 얻은 함의를 간단히 정리해 둔다.

경제담당관청의 조직분리는 경제위기를 초래한 것에 대한 책임추궁의 결과이며, 기획재정부로 조직을 통합한 것은 대통령의 기획재정부에 대한 통제권을 강화하기 위한 것이었다. 국토해양부는 이명박 대통령이 내세운 대운하 공약을 실현하기 위해 이뤄진 조직개편이었다. 국정홍보처는 정권교체가 된 후 야당시절 한나라당을 공격했던 책임을 물은 결과, 폐지까지 다다른 것이라 할 수 있다. 반면, 방송통신위원회는 한나라당이 대통령 선거에서 압승함으로써 독립위원회의 정치적 중립성을 희박화할 수 있을 정도의 동력을 얻은 것으로 해석할 수 있다. 행정자치부에서 행정안전부로의 재편성은 조직존속이론을 통해 이해할 수 있다. 조직방어 이론에서 ‘공격 성공’의 결과로 존속하게 된 것이다. 이러한 부처가 대체로 대통령과 한나라당의 의도에 따라 재편된 데 반해, 통일부와 여성가족부는 분할정부 상황에서 민주당과 양 부처의 유지를 당론으로 결정했었

기 때문에 한나라당이 양보할 수밖에 없었다. 여기서 명확해진 점은 일반적으로 영향력이 강하다고 인식되어왔던 한국의 대통령조차 분할정부 상황에서는 국회 심의과정에 그다지 영향을 줄 수 없다는 점이다. 또 대통령 인수위원회 단계에서 행정안전부가 조직방어에 성공한 것은 조직 폐지론 직후부터 1년간에 걸친 조직 존속 준비가 있었기 때문이다. 한편, 통일부와 여성가족부는 조직 폐지에 대한 준비가 전혀 없었기 때문에, 짧은 인수위원회의 활동기간(2주간) 중 이뤄진 폐지 결정에 대응할 논리를 개발할 수 없었다.

이 논문이 분석 대상으로 삼은 이명박 정권 초기의 조직개편에 관해서는 3가지 흥미로운 관점을 발견할 수 있다. 첫째, 조직이 분리 또는 폐지된 사례는 대통령(여당)에 의한 책임추궁의 결과이었다. 둘째, 조직이 통합된 경우는 대통령이 그 관청에 대한 강력한 통제권을 원하던가, 그 관청을 통해 공약(정책)을 실현하기 위해서이다. 셋째, 조직해체의 대상이 되었음에도 불구하고 현상에 변화가 없는 경우는 조직방어에 성공했기 때문이라고 말할 수 있다. 이번 분석사례를 예로 설명하면, 행정안전부는 인수위원회의 무대에서, 통일부와 여성가족부는 국회의 무대에서 각각 조직방어에 성공했다. 다만, 국회를 무대를 할 경우는 해당 관청 또는 관료의 움직임은 거의 찾을 수 없었다.

통합된 부처의 내부부서가 통합 이전의 독립된 형태로 업무를 담당한다면 실질적인 통합의 의미는 없을 것이다. 이는 더욱이 통합을 주도하고, 통합의 효과를 피하고자 했던 정치적 의도가 실현되지 못한 것이기도 하다. 이를 확인하기 위해 논문의 후반부에서는 두 개의 부처가 통합된 기획재정부와 국토해양부를 예로 국과 과까지 정치적 의도가 반영되었는가를 정부조직법의 규정과 내부부서를 대응시켜 분석했다. 과 수준까지 범위를 확장해 살펴본 결과 관료는 외부(정치)로부터의 압력에 저항하지 않고, 기구개혁에 발 빠르게 반응한 것을 확인할 수 있었다. 즉, 관청과 관료가 정치적 의도에 순응하고 있음을 알 수 있었다. 국회에서의 대통령 영향력은 한정적이지만, 조직재편 이후의, 즉 국회의 무대를 벗어난 이후 부처 내부조직 편성에 대해서는 매우 강력한 영향력을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

11) 한국의 정치우위는 정당이 아닌 대통령과 청와대의 우위를 의미한다.

참 고 문 헌

[1] M. D. Cohen, J. G. March, and J. P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice," *Administrative Science Quarterly*, Vol.17, No.2, pp.1-25, 1972.

[2] J. D. March and J. P. Olsen, "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government," *The American Political Science Review*, Vol.77, No.2, pp.281-296, 1983.

[3] 眞淵勝, 現代行政分析, 放送大學教育振興會, 2004.

[4] M. B. Berkman and C. Reenock, "Incremental Consolidation and Comprehensive Reorganization of American State Executive Branch," *American Journal of Political Science*, Vol.48, No.4, pp.796-812, 2004.

[5] R. S. Conley, "Reform, Reorganization, and the Renaissance of the Managerial Presidency: The Impact of 9/11 on the Executive Establishment," *Politics & Policy*, Vol.34, No.2, pp.304-342, 2006.

[6] J. M. Ramseyer and F. M. Rosenbluth, *The Politics of Oligarchy*, Cambridge University Press, 1998.

[7] 眞淵勝, 大藏省はなぜ追いつめられたのか, 中央公論社, 1997.

[8] 南京兌, 『民營化の取引費用政治學—日本・英國・ドイツ・韓國4ヶ國における鐵道民營化の比較研究—』, 慈學社, 2009.

[9] カルダー・K, 自民党長期政權の研究, 文藝春秋, 1989.

[10] 上川龍之進, 經濟政策の政治學, 東洋經濟新報社, 2005.

[11] 大西裕・建林正彦, 省廳再編の日韓比較研究. 『レヴァイアサン』, 二三号, 1997.

[12] 戸矢哲郎, 金融ビッグバンの政治經濟學, 東洋經濟新報社, 2003.

[13] <http://www.kinds.or.kr/>

[14] 대통령직인수위원회, 『정부기능과 조직개편』

대통령직 인수위원회 발표자료, 2008.

[15] 감사원, 1997년 외환위기의 원인분석과 평가, 1998.

[16] 眞淵勝, 「行政變化と行政改革」, 水口憲人・北原鐵也・眞淵勝編, 『變化をどう説明するか: 行政篇』. 木鐸社, 2000.

[17] <http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>

[18] 眞淵勝. 「日本における中央省廳再編の效果—融合か? 混合か?—」 『レヴァイアサン』 四三号, 2008.

[19] 眞淵勝, 行政學, 有斐閣, 2009.

[20] 村松岐夫, 戰後日本の官僚制, 東洋經濟新報社, 1981.

저 자 소 개

이 민 규(Min-Kyu Lee)

정희원



- 2006년 3월 : 일본 교토대학교 법학연구과 행정학전공(법학석사)
- 2009년 3월 : 일본 교토대학교 법학연구과 행정학전공(법학박사)

• 2009년 9월 ~ 현재 : 충북대학교 행정학과 교수
<관심분야> : 지방자치, 지방재정, 정부간관계

류 상 일(Sang-Il Ryu)

정희원



- 2007년 8월 : 충북대학교 대학원 행정학과(행정학박사)
- 2008년 9월 ~ 2013년 2월 : 세한대학교 소방행정학과 교수
- 2013년 3월 ~ 현재 : 동의대학교 소방행정학과 교수

<관심분야> : 재난관리, 소방행정, 재해구호, 사회네트워크