

정부관료제 조직진화와 제도적 특성: 정보통신부와 건설교통부조직의 비교연구

안 병 철*

The purpose of this paper analyzes developmental process of governmental bureaucracy by historical and evolutionary perspectives. This work studies the characteristics and evolution process of Ministry of Information Communication(MIC) and Ministry of Construction & Transportation(MOCT) in Korean bureaucracy. Evolution is classified by variation, selection, steadiness. The major findings are that since organization's formation, the bureaucracy of MIC and MOCT has changed repeat by an environment and institutional context. Also, it searched a point that the each bureaucracy will be various to the evolution and institutional characteristics. Through the study, I argues that needs to consider both evolution and institutional characteristics of Korean bureaucracy in perspectives. In spite of such possibilities the discussion is hypothetical argument. Thus, this paper must follow the depths study to the justifiability of discussion.

[Key Words: institutional chance, organization's evolution, path dependence]

I. 서론

한국에서 정부관료제는 경제발전의 주요한 동인중 하나라고 평가한다(김영평, 1985). 정부관료제는 1960년대 이후 산업화정책을 달성하기 위해서 모든 역량을 모아 강력하게 추진하는 등 주요한 정책결정을 주도하였다. 오늘날 한국의 경제발전은 이러한 정부관료제의 적극적 역할 내지 개입정책이 가져다 준 산물이라고 지적한다(송재복, 1989; 박종철, 1989). 이처럼 정부관료제가 국가발전의 주요 동인이라는 평가하면서 한편으론, 정부관료제를 심층적이고 생생하게 이해하기 위한 다양한 시도들이 있어왔다(박경효, 1992; 최창현, 1997; 박상규, 2001; 정

* 이 연구는 2004년도 한국학술진흥재단 박사후연수지원사업에 의하여 연구되었음(KRF-2004-B00115).

** 고려대학교 정부학연구소 연구원(drahn@chol.com).

승건, 2004).

그럼에도 정부관료제를 조직론 관점에서 조직이 생성되어 어떻게 변화하고, 조직의 제도적 특성이 무엇인지에 대한 논의는 상대적으로 소홀히 다루었다. 그렇다면, 관료제조직의 변화와 특성을 어떻게 설명하고 규명할 수 있을까?

이런 질문의 답을 위해 일차적으로 역사적 접근이 필요하다는 점을 제기할 수 있다. 정부관료제는 한 나라의 고유한 특성을 반영해주는 역사적 산물이라는 점이다. 관료제는 국가발전과정을 거치면서 부침을 거듭하므로 역사적 맥락과 밀접한 상관성을 지니고 있기 때문이다. 이와 함께 관료제조직의 역사적 변화과정을 진화론적 관점에서 들여다 볼 필요성이 있다.

둘째, 역사적 맥락에서 정부관료제의 변화를 들여다 볼때, 조직형성이후 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화되었고, 제도적 특성이 무엇인지에 대해 구체적 탐색이 필요하다는 점이다. 사조직에 대한 이런 관점은 그동안 다양한 시도가 있었으나(양창삼, 1993 ; 이홍, 2001 ; 이규억, 2002 ; 김인수, 2002 : 445-468), 공공조직인 정부관료제를 대상으로 한 연구시도는 드물다.¹⁾

본 연구는 이런 연구문제를 탐색하기 위해 비교연구방법을 활용하여 정부관료제중 건설교통부(MOCT)와 정보통신부(MIC)를 선정하여 분석하려고 한다.²⁾ 특히 이런 비교연구의 의미와 가치는 다음의 배경에서 기인한다. 첫째, 연구방법론의 측면이다. 관료제조직변화와 제도적 특성분석은 각 개별관료제의 특성과 연결되기 때문에 비교론적 방법을 활용해야 한다. A라는 관료제조직이 X1이라는 조직변화와 제도적 특성을 역사적 맥락에서 찾고자 할때, 이것이 B라는 관료제조직의 특성 X2와 비교되어 설명되지 않으면, 조직변화와 특성에 대한 설명은 단순히 이야기만들기(storytelling)에 그치는 한계가 있다. 즉, 단일조직만을 연구대상으로 한다면, 하나의 조직에 대해 기술적이고 표면적인 약사(略史)에 머물 수도 있기 때문이다. 따라서 비교론적으로 고찰될 때에 각 관료제 조직의 변화와 특성차이를 탐색하는 접근방식이 의미있는 설명이 될 수 있다.

둘째, 본 연구에서 기본 전제는 정부관료제를 거시적 변수로 간주하기보다는 단일 관료제조직이 지니는 미시적 특성을 탐색하는 작업에 초점을 맞추고 있다. 각 정부관료제조직은 조직형성이후 시간적 흐름에 따라 역사적 발전과정을 거치면서 고유한 조직변화와 특성을 간직한 채, 제도화되었을 것이다. 따라서 이 논문에서는 각 관료제조직은 상이한 조직변화와 특성을 지니고 있을 것이라는 가설적 전제를 설정하고 있다.

1) 정부관료제의 변화를 역사적 맥락에서 설명하려는 연구는 오석홍(1997), 정승건(2004), 염재호 외(2004), 정재동 외(2004) 등에서 찾아볼 수 있다.
2) 일반적으로 정부관료제조직을 기능별로 분류하면 다섯 가지 영역으로 구분할 수 있다. 국가를 운영하는 기능, 체제를 유지하는 기능, 산업·생산기능, 서비스를 제공기능, 지식인프라기능 등이다. 본 연구에서는 모든 정부관료제를 분석하는 데 한계가 뒤따른다. 그러므로 이곳에서는 연구 편의상, 산업 및 생산기능을 담당한 산업자원부, 건설교통부, 정보통신부, 농림부 중 ‘건설교통부’(MOCT)와 ‘정보통신부’(MIC)를 분석대상으로 선정하였다. 두 조직은 산업 및 생산기능을 담당한 부처로서 그기능과 규모가 유사하다.

본 연구는 건교부와 정통부가 조직형성이후 어떻게 생성, 발전되어 왔으며, 이들 관료제조직의 변화과정에서 제도적 특성이 무엇인지를 밝히고자 하는 연구이다. 이를 위해 자료는 국내의 연구문헌과 정부발행통계자료, 정부조직법, 중앙행정기구통칙, 각 부처직제통칙 등을 활용하고, 시간적 범위는 1948년 11월 정부관료제형성 이후 2004년까지를 시점으로 관료제조직의 직제변화로 한정한다. 이 연구는 먼저, 연구질문에 부합되게 진화와 제도주의를 연결하여 정부관료제 조직변화현상을 설명할 수 있는 이론적 논의를 해보고, 이를 바탕으로 연구모형을 설정한다. 둘째, 연구모형에 따라 두 관료제의 진화 및 제도변화를 시기별로 파악하고, 셋째, 조직진화와 제도적 특성의 비교결과와 의의를 도출하는 순으로 진행된다.

II. 선행연구의 검토와 이론 탐색

1. 선행연구의 검토

정부관료제의 선행연구경향은 일반론적 연구, 조직론적 연구, 진화론적 연구, 역사적 고찰에 초점을 둔 연구로 나누어 볼 수 있다. 먼저, 정부관료제에 대한 일반론적 주요 연구경향은 처방과 대안 중심연구, 규범적 연구, 지방관료제, 관료제 신뢰, 조직갈등, 외국관료제 연구 등이다. 정부관료제가 지니는 문제점을 지적하고 향후 나아갈 개선방향이나 대안을 제시한 연구로는 김호섭(1994), 박경효(1992), 김순양(1997) 등이 있고, 규범적인 측면에서 관료제를 분석한 연구들은 김영평(1988), 조선일(1989), 이원근(1996), 하규만(1999), 임도빈(2001) 등이 있다. 또한, 정부관료제 신뢰문제(박천오 1999), 관료제 갈등(김영평, 1991), 지방관료제(유재원, 2002) 등을 다루는 연구도 있다. 외국관료제를 다루는 사례연구로는 독일(김성수, 1999), 미국(오석홍, 1993), 러시아(이상민, 1985) 등의 연구가 있다.

조직론적 관점에서는 관료제 조직기능이나 조직기구에 관한 연구는 김종술(1988), 박희봉(2000), 임도빈(2001), 조직문화는 도운섭(1999), 최성욱(2001) 등이 있으며, 관료제를 진화론관점에서 살펴본 연구는 박상규(2001)가 흥미롭게 분석하고 있으나 이는 실증적이기보다는 이론적 수준에 머물고 있다. 양참삼(1993)은 진화이론을 체계적으로 정리하고 있으나 경영이론적 시각에서 논의되고 있다. 또 이규억(2002), 이홍(2001), 조창현(2000) 등의 연구가 있으나, 연구대상이 기업조직수준이다. 그나마 최중현(1999)이 행정학적 시각에서 분석하고 있으나 이는 정부-기업관계에 한정되고 있다. 또한, 정부관료제의 역사적 고찰에 초점을 둔 연구들이 발견되고 있으나 역사적 맥락에서 관료제의 변화와 진화에 관심을 두기보다는 조선시대(백철현, 2000; 이병량, 2002), 미군정기(채원호, 2000), 만주국(한석정, 1996) 등의 특정시점에 국한하거

나 관료제 생성과 변화에 초점(안병영, 1992)을 두고 있다.

정부관료제에 대한 선행연구들은 처방과 대안중심 내지 조직론적 관점에서 관료제를 의미 있게 분석하였다는 점에서 의의를 가진다. 하지만 정부관료제를 다룰 때 거시적 측면을 강조한 나머지 미시적 특성을 언급하고 있지 않고 있다. 정부관료제를 거시적 단일의 행위자로 인식한 나머지 개별 관료제에서 파생되는 조직특성을 상대적으로 소홀히 다루고 있다는 점이다. 여기에다 관료제에 대한 역사적 고찰연구가 있지만, 1948년 정부수립 이후 조직변화를 규명하지 못함으로써 관료제의 성격을 규정하고 이해하는 데 어려움을 초래하고 있다. 따라서 정부관료제 연구는 진화론적 관점에서 관료제조직 변화현상을 설명하고, 제도적 특성을 찾고자 하는 연구작업이 필요하다는 점이 제기된다.

2. 진화론적 접근과 제도주의

진화란 일반적으로 시간에 따른 변화를 의미하는데, 이중에서도 특히 세대간에 일어나는 생물체의 형태와 행동의 변화(성지은, 2003 : 335), 어떤 대상이 시간을 거치면서 다른 것으로 변하는 것, 또는 한 체계가 내생적으로 생성된 변화에 의해 시간이 흐르면서 변형되는 것을 말한다(최창현, 1997). 또 진화를 행위자의 문제해결과정으로 보기도 한다(Simon, 1969). 진화는 자연선택과정을 거치며 최종목표가 존재하지 않는 것으로 의미한다. 진화는 문제해결과정에서 수많은 부분부분의 관련요소는 행위자가 국지적인 최적화를 통해 마치 합리적인 것처럼 ‘적응적인 선택’을 한다는 것이다. 이런 진화 개념속에는 되돌아 갈 수 없는 비가역적 성질, 의도하지 않은 변화, 미시적 수준의 변화, 누적성이라는 성격을 지니고 있다(유동운, 2000 : 12).

생물체의 진화는 변이(variations), 자연선택(natural selection), 보존(retention)의 과정에 의하여 발전을 하게 된다고 설명한다. 변이는 기존의 것과 다른 새로운 것이 출현하거나 생성되는 과정을 의미한다. 생물체의 경우에는 변종이 출현할 때 변이현상이 일어난다. 자연선택은 특정한 변이를 선택적으로 제거하거나 생존시키는 과정을 말한다. 생성된 여러 종류의 변종 중 환경자원을 보다 잘 활용하는 소수의 변종만이 생존하는 과정을 말한다. 보존은 선별된 변이가 보유하고 복제되거나 재생산되어 미래에 동일한 변이가 반복되는 과정이다. 생물체의 경우 소수의 또는 단일의 개체만이 지속적으로 변형되는 과정이 이에 해당된다(이홍, 2001 : 96-97).

진화개념의 도입을 통한 사회현상 설명은 비결정성, 비환원주의를 특징으로 하며³⁾, 탐색, 선택 등 진화적 요소를 도입하여 설명을 하려는 것이다. 진화론의 관점은 주지하듯이 생물체

3) 진화적 특성으로 제한된 합리성, 경로의존성, 비환원주의, 비결정주의, 창발적 성질 등을 지적한다(성지은, 2005 : 248-249).

의 소멸과 발전뿐만 아니라 조직변화현상을 설명함에도 매우 유용하게 적용된다. 환경변화에 대응하여 조직이 진화해 나가는 논의는 사회진화론(Social Darwinism)⁴⁾에 기초하여 Campbell (1969)이 사회조직은 변이, 선택, 보존의 단계를 거친다고 설명하였다(Campbell, 1969). 이를 기초로 Weick은 조직화과정을 생태적 변화, 조직활동, 선택, 유지 등의 단계로(Weick, 1979), 또 조직진화에 변화-선택-보존 등을 적용하거나(Aldrich, 1979 : 36-41), 변이, 선택, 유전, 생존경쟁 등으로 조직진화를 설명하였다(Mckelvey, 1982).

조직의 진화론관점의 주요한 구성 개념은 변이의 발생, 자연선택(도태), 보존(retention)이라 할 수 있는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 변이는 새로운 것이 생성되는 것인데, 이러한 변이는 이질적, 우연적, 무작위적, 목적적일 수도 있고(Mckelvey, 1982 : 228), 의도적일 수도 있고 비의도적일 수도 있다(정재동 외, 2004 : 52). 여기에는 조직간 변이와 조직내 형태상의 변이 등 두 종류가 있다(Aldrich, 1979 : 36-41 ; 양창삼, 1993 : 99-106). 조직간 변이는 새로운 조직의 출현이나 기존 조직의 리더십의 변화에 따라 일어난다. 조직내 변이는 조직구조나 절차의 부분적 수정을 통한 변이이다. 예컨대, 한 부서에서 구조 혹은 절차의 변이를 타 영역에서 적용함으로써 조직변이가 일어나는 경우이다(박상규, 2001 : 158). 일단 변이가 일어나면 조직형태들은 그 변이가 얼마나 환경에 적합한가를 시험받게 되고 그에 따라 선택되거나 도태된다. 이 때 선택기준은 시장의 힘, 경쟁압력, 내적 조직구조의 논리, 제도화된 규범에 대한 복종을 통해 설정된다(정재동 외, 2004 ; 53). 선택과정에서는 비교적 소규모조직이 도태될 가능성이 크고, 성공적 조직으로부터 조직구조나 절차의 혁신을 도입하는 것(벤치마킹), 모방에 따른 선택이 뒤따른다.⁵⁾ 보유는 조직의 형태가 미래까지 유지됨을 의미한다. 선택된 변화가 미래에 되풀이 되거나 선택된 구조가 미래세대에 다시 나타날 수 있도록 유지되고 재생산될 때 발생된다. 보존기제로 업무기술이 성문화되고 공식화된 표준활동지침, 조직내에서 일이 처리되는 방식을 배우는 사회화과정, 관료제의 제반 요소 등이며(양창삼, 1993 : 102), 이 시기에는 기존에 부처와 조직이 재확대하는 모습을 보이게 된다.

진화개념속에는 시간의 속성이 있으므로 정부관료제 진화과정은 역사적 흐름과 상관없이 진행되지는 않는다. 이런 측면에서 보면 정부조직의 변천과정을 살펴보기 위해서는 역사적 제도주의 입장에 주목할 필요가 있다.⁶⁾ 역사적 제도주의에서는 역사적 과정을 분석하는데 제도

4) 사회진화라는 말을 최초로 써서 사회발전의 설명은 허버트 스펜서(Herbert Spencer)이다. 스펜서는 생물진화론의 적자생존·자연도태의 이론을 사회에 적용하여 사회유기체 진화의 원동력을 사회도태에서 찾았다. 모든 생성의 최고 법칙이 진화의 법칙이라 인식하고 사회진보를 단순한 것에서 복잡한 것으로 발전하는 것으로 보았다.

5) 이때 선택은 생물학의 자연선택과는 다른 사회적 선택의 개념으로 이해된다. 한 제도가 형성되었다고 하더라도 사회 구성원의 선호도에 따라 지속되거나 변화, 소멸이 이루어질 수 있다는 점이다. 사회적 선택은 반드시 외부적 환경에 의한 선택만이 아니라 사회적 조정과 합의 등 사회적 환경에 보다 큰 영향을 받는다(신열, 2005 : 36).

를 역사적 산물로 보며, 특정시점에서 형성된 제도가 상당기간 지속되어 이후의 사회현상에 대해서도 계속해서 영향을 미친다고 본다(하연섭, 2003 : 27-28). 역사적 제도주의는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로 제도를 중시하며, 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시한다.

역사적 제도주의에서 제도의 개념정의는 다양하듯, Hall(1986), March & Olsen(1989)은 제도를 ‘문제해결주체로서 개인이나 조직의 활동을 제약하는 연계관계의 틀’, ‘다양한 정치경제 현상에서 개인간 관계를 구성하는 공식규칙, 순응절차, 표준운영절차’(Hall, 1986 : 7 ; March & Olsen, 1989 : 21-26), Ostrom(1990)은 ‘정치와 경제에서 행위자들간의 관계를 구조화시키고 당연하게 만드는 규범, 관행, 전통’(Ostrom, 1990 : 10) 등으로 정의한다. 그 어떤 정의를 하든 제도 개념에는 각 사회조직들간에 형성된 문제해결의 틀이며 이것은 규범, 문제해결방식(problem solving mechanism) 등이 포함된다.

역사적 제도주의에서는 사회현상을 논의하는데, 제도의 제도성과 제도변화가 어떻게 이루어지는가는 두 시각에서 접근할 수 있다. 먼저, 제도의 지속성과 관련하여 경로의존성(path-dependancy)이 설명해 준다. 경로의존성은 제도의 지속적이고 안정적인 부분을 의미하고, 쉽게 변화하지 않은 유전자 또는 핵심이다(성지은, 2005 : 167). 제도는 그것이 최적의 상태가 아니더라도 시간이 지남에 따라 지속적으로 강화(self-reinforcing)되는 경향이 있기 때문에 어떤 특정한 제도가 형성되면, 그런제도는 사회적 환경과 상황이 변화한다고 하더라도 그 자체가 지속되는 경향을 보인다(Immergut, 1992 : 22-23 ; Peters, 1999 : 67-68 ; 염재호 외, 2004 : 10). 이런 경로의존성의 요인은 몇가지 측면에서 찾고 있다. 첫째, 어떤 제도는 그를 둘러싼 다른 제도와 적절한 조화가 필요한데, 이런 경우 제도군(institutional matrix)이 형성한 상호의존적 관계 때문에 제도자체의 변화가 쉽지 않다(하연섭, 2003 : 179-183). 둘째, 권력이 강한 사람이 자신의 목적을 달성하기 위해 제도를 만들면 그 제도는 원래 강한 권력을 가진 사람의 권력을 더 강하게 만드는 경향이 있다. 셋째, 어떤 제도적 틀이 들어서면, 이 틀이 계속존재하리라고 믿고, 인적 자본이나 물적 자본을 축적하기 위해 투자한다. 만약, 이 제도적 틀이 변동한다면, 투자한 인적, 물적자본은 쓸모없이 되어버리기 때문이다. 넷째, 네트워크 효과이다. 어느 한 규칙을 지키는 사람이 많을수록, 그런 규칙을 지킴으로써 얻는 편익이 크기 때문이다(민경국, 2004 : 75-77).

경로의존성은 제도의 지속성을 이해하는 유용한 개념이다. 그렇다면, 제도변화현상을 어

6) 제도주의가 갖는 이론적 특성을 감안하면, 정부관료제를 이루는 법, 규칙 등의 제도적 구성요소들을 한국의 역사적 맥락속에서 동태적으로 고찰하는 데 매우 유용한 접근방법이다. 정부관료제는 사회와의 상호작용속에서 발전되어 왔으며 제도를 통해서 그 지속성과 안정성을 유지하고 있다. 정부관료제의 형성과 변화과정을 고찰함에 있어 역사적 제도주의를 적용함으로써 관료제조직 특성을 설명할 수 있는 핵심적 요소를 도출할 수 있다.

떻게 설명할 수 있을까? 이와 관련하여 기존의 경로를 이탈하는 제도변화는 두 개념을 상정할 수 있다. 하나는 단절적 균형(punctuated equilibrium)이다(Kransner, 1984 : 240-243 ; Peters, 1999 : 68-69 ; 윤장호, 2005 : 187-190). 이는 제도가 일정기간 동안 안정적으로 유지되다가 제도 내외의 모순들이 제도 완충능력을 넘어서게 되는 임계시점에서 붕괴되고 전혀 다른 새로운 제도가 등장하는 경우이다. 주로 전쟁, 혁명, 경제위기 등 외부적 충격과 전환점을 만나서 제도가 변화하는 현상을 말한다. 7) 제도의 모습이 근본적으로 변화하게 되는 중대한 전환점을 중시한다. 하지만 단절적 균형의 경우 역사적 사건과 같은 전환점을 만나서 변화하는 급격한 제도의 변화만을 설명한다. 이에 반해 제도자체의 미시적 변화 측면은 제도적 중층성(institutional layering)으로 설명된다(염재호 외, 2004 : 10-11). 이른바 제도의 고착화와 혁신요소가 결합할 때 나타나는 현상을 설명한다. 즉, 제도의 변화는 급격한 변화뿐만 아니라 내부에 중층적으로 내재된 미시적 변화의 축적이 제도의 진화나 발전을 초래한다고 본다. 제도의 내생적 요인에 의해서도 기존 경로를 이탈하는 변화가 이루어질 수 있으며, 전환점이 기존의 경로에 따른 일상적 과정으로부터 유발될 수 있다는 점이다.

일반적으로 경로의존성은 제도변화가 거의 이루어지지 않을 것 같지만 주지하듯이 외부적 혹은 내부적 요인에 의해서 제도변화가 이루어 질 수 있고, 경로의존적인 것처럼 보이는 작은 변화들이 쌓여서 궁극적으로 새로운 경로를 형성할 수도 있다. 진화개념과 제도지속과 변화를 설명하는 역사적 제도주의는 조직변화현상을 들여다보는데 하나의 렌즈로서, 조직이 생성, 어떻게 변화, 유지되는지를 설명해 주는 유용한 시각을 제공해 준다.

본 연구는 1948년 이후 관료제조직 형성이후 진화과정을 분석하려는 것이다. 이를 위해 먼저, 진화단계의 구분이 필요하다. 생물학에서 출발하여 사회현상분석에 활용되고 있는 진화론적 접근의 시기구분은 관점에 따라 다양하다. 도입, 성장, 성숙, 퇴조단계(박상규, 2000), 발아기, 형성기, 안정기, 전환기(염재호 외, 2004 ; 정재동 외, 2004), 도입기, 발전기, 성숙기(신열, 2005), 선택, 변화, 강화, 협동(예종영, 2004) 등으로 구분하고 있다. 이 연구에서는 기존연구의 시기구분을 참고하여, 직제기구의 획기적 변화를 초래한 분기점을 기준으로 한다. 여기서 분기점은 정권변동, 역사적 사건 등이 포함된다. 둘째, 진화론적 시각에서 제도변화는 경로의존성과 경로형성(제도적 중층성)의 개념을 활용하여 제도적 맥락을 찾아본다. 즉, 경로의존적 제도변화와 기존 경로를 이탈하여 새로운 경로가 형성되는 경로형성적 제도변화를 추적해 본다. 관료제 기구가 형성된 이후 어느 전환점 혹은 분기점에서 경로의존적 경향을 보이다가 어느 시기에는 기존 경로를 이탈하여 새로운 경로를 형성하는 제도변화경향이 발생할 수 있기 때문이다. 셋째, 이러한 제도변화를 일으키는 요인으로 외생적 및 내생적 변수를 탐색한다. 예컨대,

7) 제도가 균형상태로 있다가 초기상태에서 만들어진 제도변화가 일정기능을 하다가 이전의 단계와는 다른 단절을 하게 된다. 어떤 생물체에 갑작스러운 변이가 발생하여 새로운 종들이 출현하고, 뒤이어 이 종들이 급속히 진화해서 안정된 균형상태를 갖게 되는 이치와 같다.

정권변동, 역사적 사건 등은 경로의존적 제약과 제도적 지속성을 부여하는 외부변수로, 정부 조직법개정은 직제기구변화에 제약을 가하는 제도적 맥락으로서 내부변수로 작용한다는 점이다. 이러한 논리에 따라 이하에서는 관료제조직의 진화 및 제도변화를 분석한다.

Ⅲ. 관료제조직의 진화와 제도변화

관료제조직의 진화와 제도변화 분석과정은 먼저, 관료제 조직형성이후, 실, 국, 과 등 조직 구조의 변화경향과 특성을 탐색해본다. 이는 조직이 생성된 이후 조직변화추이 내용을 살펴보고, 조직진화의 기초자료로 활용하기 위해서이다. 둘째, 관료제조직의 직제변화를 시기별로 구분하고, 이 과정에서 제도변화과정을 논의하여 이를 중심으로 연구의 의의를 탐색한다.

1. 정보통신부의 진화와 제도변화

1) 조직구조의 변화

정보통신부(체신부)의 조직직제변화는 1948년 11월 조직형성이후 2003년까지 50차 직제개편이 있었다. 연대별로 살펴보면 1950년대에 6회, 1960년대 11회, 1970년대 11회, 1980년대 6회, 1990년대 6회, 2000년대 8회 등으로 1960, 70년대에 빈번한 개편이 단행되었다(부록-1 참고).

정보통신부 직제개편은 먼저, ‘실’은 38차의 직제개편에서 최소 1개실에서 최대 3개실이 설치되었고 평균 1.42개실이 유지되었다. 실 규모의 기관은 1948년 11월 체신부조직 출범당시 비서실이 설치되었으나 곧바로 폐지되었고, 1963년 12월 6일 기획관리실이 설치된 이후 1개실 체제가 지속되다가, 김영삼정부에 들어서 정보통신정책실 및 정보화기획실 등 정보통신기관이 설치됨으로서 3개실 체제가 되었고, 김대중정부에서 정보통신정책실이 국으로 전환하여 현재 2개실 체제가 유지되고 있다. 둘째, ‘국’은 50차 직제개편에서 최소 3개국, 최대 6개국이 설치되었으며, 평균 국수(局數)는 4.4개를 유지하였다. 1970년대 후반 박정희정부에서 6개국체제를 유지하였던 점이 두드러진다. ‘과’의 경우는 50차 직제개편에서 최소 15개과, 최대 30개과가 설치되었고, 평균 과수는 20.9개과가 유지되었다. 보좌기관인 ‘담당관’의 경우는 32차 직제개편에서 최소1개 담당관에서 최대 16개 담당관이 설치되었고, 평균 담당관 수는 10.6개를 유지하였다.

셋째, 국당 평균 과수(課數)는 4.5개(222/1047)가 설치되어 운영되었고, 실국에는 1.2개 담당

관이 설치되어 실국장을 보좌한 것으로 나타나고 있다. 특히 담당관이 설치된 1969년 이후에는 국당 과수가 감소하였으나, 김영삼정부시기에는 담당관이 설치되었음에도 불구하고 국당 과수는 증가하는 경향을 나타나고 있다. 실국간 상관계수가 $-0.557(0.000)$, 국과 과간 상관계수는 $0.603(0.000)$ 으로 보아, 국의 기구를 줄여 실을 늘리거나, 국이 증가하면 과도 증가되는 경향을 보이고 있다.

2) 조직진화와 제도적 특성

정통부(체신부) 직제시기는 우정기구중심기(1948. 11~1962.11), 전신전화기구중심기(1963. 12~1981. 11), 통신/전파기구중심기(1981. 12~1993. 12), 정보통신/전파기구중심기(1994.1~2000년대) 등으로 구분되고, 각 시기별 구체적 논의는 다음과 같다.⁸⁾

(1) 우정기구중심기(1948.11~1962. 11)

체신부의 출범은 1948년 11. 4일 직제가 제정되면서 시작되었다. 1948년 11. 4일 직제제정시 주요 업무를 “우편, 우편환금, 우편저금, 전기통신, 국민생명보험, 우편연금, 우편물출항세 사무”를 지정하고(1948. 11. 4 대통령령 제27호), 이를 추진하기 위해 조직체계를 비서실, 우정국, 전무국, 보험국, 경리국 등 1실 4국 직제로 구성하였다. 우정국에는 국내우편, 국제우편, 환금저금과, 체송과 등 4개과를, 전무국에 전신, 전화, 무선, 기계, 국제전신, 선로 등 6개과를, 보험국에 감리, 업무, 보건, 용자 등 4개과를 두고, 경리국에 사계, 회계, 회계검사, 자재, 관재, 창고 등 6과를 설치하고 업무를 수행하였다. 체신부출범시 직제체계의 특이한 점은 비서실에 총무, 인사, 기획, 감사, 검열, 후생업무를 담당할 6개과를 설치하였다는 점이다.

1948년 11. 30일 직제의 일부개정이 있었는데, 전파국을 설치하여 5국체제로 확대되었으며, 1950년 3. 31일 개편에서는 비서실에 소속된 총무, 인사, 감사, 검열 등의 업무가 독립되었다. 1950년 5. 29일 개편에서 전파국이 감리국으로 변경되었고, 1953년 2. 15일 감리국을 폐지하고 이를 과의 수준인 감리과로 축소하였다. 1955년 2. 17일 직제가 전면개정 되었다. 이 때에 우정, 전무, 경리 등 3국 체제로 축소되고, 1961년 10. 2일에 과의 통합으로 직제가 대폭 축소되었다.

1948년 11월 이후 1962년까지 체신부 직제는 첫째, 직제제정시와 전면개정시 중요 업무를 우정사업서비스로 지정하였다는 점이다. 직제제정시 체신부직무를 “우편, 우편환금, 우편저금, 전기통신, 국민생명보험, 우편연금, 우편물출항세 사무”를(1948. 11. 4 대통령령 제27호), 1955년 2. 17일 전면개정시 업무를 “우편, 우편환, 우편저금, 전신, 전화, 전파관리, 간이보험과

8) 관료제조직의 직제시기구분은 다양한 기구중 중심축이라는 의미이다. 예컨대, 우정기구중심기는 우정기구 이외 다른 기구도 있으나 그 시기에 우정기구가 중심이 되었다는 의미를 함축하고 있다.

우편연금사무”(1955. 2. 17 대통령령 제1006호)를 지정한 점이 이를 말해주고 있다.

둘째, 조직출범시 우정국을 조직표상의 편제순서를 맨 앞에 설치하였는데,⁹⁾ 이러한 추세는 1990년대까지 지속되었다. 우정국 소속하 “과” 내용을 보면 국내우편, 국제우편, 환금저금, 체송 등 4과를, 1955년 2. 15일 전면개정시 우정국에 국내우편, 국제우편, 군사우편, 환금저금, 보험, 군경연금, 검열 등 7개과 체제를 유지하여 다른 국에 비해 다수의 과를 설치한 점을 볼때, 우정사업을 조직의 중요업무로 지정하였다는 점이다.

1948년 11월에 우정, 전무, 보험, 경리국 등의 직제시스템이 전과국 신설(48. 11. 30), 전과국의 감리국 변경(50. 5. 29), 감리국의 감리과 변경(53. 2. 15) 등의 국의 변동이 있었으나 직제의 틀은 그대로 유지되었다. 1948. 11. 4일 이후부터 1962년까지 체신관료제는 우편과 전신의 업무 중요성에 비추어 볼때 우정기구중심기라 할 수 있으며, 직제가 형성되지 않은 상태에서 점차적으로 직제제도가 형성되는 시기이다.

(2) 전신전화기구중심기(1963. 12~1981. 11)

박정희정부가 출범한 이후 1963년 12. 16일 대대적인 직제개편을 통해 체신관료제는 새로운 모습으로 탈바꿈하였다. 1실(기획관리실) 4국(우정, 전무, 공무, 경리) 직제체제로 전환되었다. 특히 기획관리실이 설치되었다는 점은 주목할 만하고, 공무국은 공무기획, 기계, 선로, 전송 등의 업무를 담당할 “과”를 설치하였다. 1968년 7. 24일 자재국이 신설되면서 5국체제가 형성되었고, 1970년 2. 21일 직제 전면개정에서는 보좌기관인 담당관을 설치하였다.¹⁰⁾ 예컨대, 우정국에 국내우편과, 국제우편과, 저금보험과를 두고, 국장 밑에 우정제도담당관, 우표발행담당관 설치하거나, 전무국에 국내업무과, 국제업무과, 운용과를 두고, 국장 밑에 전무계획담당관 설치하는 방식이었다. 1974년 9. 25일에 보전국이 신설되었고, 1975년 6. 18일 직제의 전면개정시 전무국을 기획과 사업으로 분리하고, 공무국의 시설국 변경, 자재국 폐지 등 대폭적 개편이 단행되었다. 또한 1976년 8. 17일에 계획국이 신설되면서 6국 체제가 되었으며, 이런 직제시스템은 1980년대 초까지 지속되었다.

박정희정부 출범이후 1980년대 초까지 체신부직제는 조직출범시 형성된 직제의 틀하에서 전신전화업무를 중심으로 분화와 전문화가 급격하게 이루어졌다. 이런 점은 직제개편이 전신전화사업과 관련된 자재국, 보전국, 계획국 등의 신설이 이루어졌다는 점이 이를 반영해주고 있다. 이는 체신부 직제규정에서도 드러나고 있다. 체신부 직무를 “우편·전신전화·우편환·우

9) 조직표상의 편제순서는 부서의 서열을 나타낸다. 조직출범당시 우정국, 전무국 등이 상위서열로 표시된 것은 조직의 업무비중도를 나타내주고 있다. 우정국의 부서서열은 1990년대 후반까지 지속되었다. 이는 우정업무로부터 시작된 체신부의 역사 때문이다. 체신부의 뿌리로 볼 수 있는 기관으로 우정총국(1884년 4. 22일 발족), 조선전보보충국(1887년 6.6발족) 또는 통신원(1900년 3. 23일 발족) 등이 있었다.

10) 담당관제도는 계선에 대한 단순한 보조활동보다는 연구, 조사, 계획수립, 평가 등의 활동을 전문적 지식에 의해 뒷받침하기 위해서 실시한 제도이다.

편저금·우편연금과 국민생명보험사무”라고 규정하였는데(1963. 12.16 각령 제1724호), 기존의 직제규정과 비교해 볼때 우편업무를 강조하면서도 전신전화업무가 눈에 띄게 부각되고 있다는 점이다. 이런 직제규정은 1979년 9. 7일 직제개편(대통령령 제9600호)까지 지속되었다.

1963년 이후 1970년대 후반까지 체신관료제는 우정, 전무, 공무, 보전, 경리, 자재국 등을 설치하였는데, 전무국, 공무국, 보전국 등은 전신전화사업과 통신망건설 및 유지보선업무를 담당하고, 경리국과 자재국은 전신전화사업의 경리업무와 자재보급 등 지원사무를 담당하였다. 이렇게 볼 때 6개국 중 5개국은 전신전화운영업무와 관계된 기구이었다. 1963년 12월 이후 1980년대 초까지 체신관료제는 우정국을 유지하면서도 전신전화업무를 수행하는 직제기구로 구성되었다. 우정기능을 수행하면서 전신전화에 대응하는 직제시스템구축이라는 모습으로 나타난 것이다. 1963년 12월~1980년대 초까지 일련의 직제개편은 소규모 국의 변화가 발생한 하나의 변이과정이다. 기존의 국과 상이한 새로운 국의 생성이 빈번하였다. 기존 직제시스템이 유지되면서 전신전화기구가 확대 개편되는 경로의존적변화 경향을 보이고 있다.

(3) 통신/전파기구중심기(1981. 12~1993. 12)

1970년대 후반까지 우편, 전신전화 운영이 조직존재의 주목적이던 체신관료제는 1980년대 초부터 변신을 시도하게 된다. 당시 전화사업의 정부직영체제는 폭증하는 전화수요라는 외부 환경에 대응전략이 필요한 시점이었다. 그 만큼 전화적체 해소는 통신정책에 있어 절박한 과제였으며, 이를 위한 전제조건으로 사업조직의 분리가 시급하였다.¹¹⁾ 이에 따라 1982년 1. 1일자로 한국전기통신공사가 분리되어 발족됨에 따라 전신전화분야는 체신부가 정책을, 한국통신이 사업의 운영을 담당하는 조직체계가 형성되었다.

1981년 11. 2일 직제 전면개정에서 전신전화사업의 운영과 관련되는 전무국, 공무국, 보전국, 자재국 등이 폐지되었고, 대신에 정책기능을 수행할 통신정책국을 신설하고, 외국(外局)이던 전파관리국이 흡수되어 1실 4국(우정, 통신, 전파관리, 경리)체제가 형성되었다(1981. 11. 2 대통령령 제10579호).¹²⁾ 1983년 12. 3일 통신정책국의 소속과를 통신기획과, 통신진흥과, 통신업무과, 정보통신과 등으로 확대 개편하고, 1976년에 ‘전화보급사업에 충실한다’는 명목으로 폐지되었던 체신예금과 보험사업을 재개하여 경리국을 체신금융국으로 개편하였다. 1989년 12. 30일에 전파관리국장하에 전파심의관을 설치하였고, 1990년 12. 31일 정보통신의 중요성

11) 전기통신사업의 공사화추진 배경에는 당시의 심각한 통신문제를 기존의 체신부체제로 해결하기에는 한계가 있다는 인식이 있었다(이기열, 1995 : 392-393). 전기통신사업이 정부체제로 운영되다보니 예산은 경제기획원에 의해 강력한 통제되고, 정원이나 조직변경은 총무처에 철저히 통제되어 전화수리 한명을 증원하는 데도 2년이 걸렸고 우수한 기술인력을 확보할 수 있을 정도의 높은 보수를 주는 것도 불가능하였다

12) 통신정책국에 통신기획과, 통신기술과, 사업관리과, 특수통신과 등 4과, 전파관리국에 전파기획과, 감리과, 방송과, 주파수과, 기술과 등 5개과를 두었다.

으로 인해 정보통신국을 신설하면서 5국(우정, 통신정책, 전파관리, 체신금융, 정보통신)체제로 개편되었다.¹³⁾

1980년대 초반 이후 1990년대 중반까지 체신관료제는 새로운 형태의 직제로 전환되는 시점이다. 이른바 외부환경에 대응한 직제의 선택(selection)과정을 거치게 된다는 점이다. 비록 사업기능인 우편과 체신금융업무가 그대로 수행하기는 하였지만 조직의 가장 큰 비중을 차지하였던 전신전화업무의 분리는 체신부조직의 중대한 전환점이 되었다. 전환점은 기존 경로를 이탈하는 변화를 수반할 수 있다(윤장호, 2005 : 188-189).

사업운영의 부담에서 벗어난 체신관료제는 정책기능의 분리, 보강으로 다양한 통신정책개발로 이어졌다. 이런 통신정책개발은 실제로 1980년대 장기비전을 제시하면서 통신혁명을 주도하였다(김정수, 2001 : 29-35). 직제규정에서도 “우편·우편환·우편대체·전파관리 및 전기통신사무”로(1981.11.2 대통령령 제10579호), 이는 다시 “우편·전기통신·전파관리·우편환·우편대체·체신예금 및 체신보험사무”로 개정되어(1983.12.30 대통령령 제11298호), 전기통신 및 전파업무가 크게 부각되었다. 이러한 직무규정은 1994년 12. 23일에 전면개정이 될 때까지 지속되었다. 따라서 1981년~1990년대 중반까지 체신관료제는 통신 및 전파기구중심의 직제시스템이라 할 수 있다. 기존 직제들에서 새로운 틀이 형성됨으로서 경로형성적 변화경향을 보이고 있다.

(4) 정보통신·전파기구중심기(1994.1~2000년대)

체신관료제는 1990년대에 들어 종래의 전기통신사업의 관장조직에서 정보사회의 실현을 주도하는 역할로 변모하고, 이를 뒷받침을 할 직제도 보강되면서 이러한 조직시스템은 현재까지 이르고 있다. 우선, 1994년 12. 23일 체신부가 정보통신부로 개편되었다. 당시 공보처, 과학기술처, 상공자원부 등에 산재된 정보통신기능을 흡수하여 정보통신정책실을 설치하고, 정보통신기능을 보강하면서 2실 5국(정보통신지원, 정보통신협력, 전파방송관리, 우정, 체신금융)직제체제로 출범하였다.¹⁴⁾ 특히 체신관료제 출범이후 조직편제상 맨 앞에 설치된 우정국 서열이

13) 정보통신국의 설치배경은 정보화사회의 진전 및 첨단통신기술의 발달과 통신시장의 개방등 통신환경의 변화에 따라 첨단통신기술의 개발 및 대외통신협력기능을 보강하는데 그 초점을 두고, 정보통신국에 정보통신기획과·정보통신업무과·정보통신기술과 및 전산망과를 두었다(1990. 12. 31 대통령령 제13227호 제13조).

14) 직제개편배경은 21세기 정보화사회에 능동적으로 대처하고, 정보통신산업을 국가발전전략산업으로 집중 육성에 두고 정보통신부로 개편하였다(1994. 12. 23 대통령령 제14445호). 주요내용을 보면, 첫째 상공자원부의 정보통신산업육성 및 과학기술처의 정보산업기술개발업무를 정보통신부로 흡수·통합함에 따라 정보통신진흥국의 명칭을 정보통신지원국으로, 둘째 정보통신분야의 시장개방에 따른 정보통신협력업무를 효율적인 수행과 정보통신산업의 적극적인 해외진출을 지원하기 위하여 차관밑에 두던 정보통신협력관을 정보통신협력국으로, 셋째 정보통신관련기능이 강화됨에 따라 정보통신정책실의 정보통신과를 기능에 맞도록 정보정책과로 명칭을 변경, 넷째 공보처의 유선방송업무를 정보통신부로 이관됨에 따

변화하였다는 점은 주목할 만 점이다. 1996년 6. 29일 직제개편에서 정보화기획실을 신설하여 소속과로 기획총괄, 정보화제도, 정보화지원, 초고속망기획, 초고속망구축, 정보보호 등 6개과를 두고, 실장밑에 정보화기획심의관, 정보기반심의관을 둘 정도로 정보통신직제를 확대 개편하였다. 1999년 5. 24일 우정과 체신금융업무를 통합하여 우정사업본부로 개편 분사시키고, 2000년 1. 28일에는 정보보호중요성에 비추어 정보화기획실에 정보보호심의관을 설치하고, 정보보호업무를 수행할 “과”를 확대하였다. 또한 2004년 5. 24일 정보통신 분야의 전략기획기능과 산업관련 통계·조사 및 분석기능을 강화하기 위하여 차관 밑에 정보통신전략기획관을 신설하고, 정보통신 분야의 해외진출 지원 등 국제협력 기능이 급증함에 따라 국제협력관을 정보통신협력국으로, 전파방송정책 기능을 강화하기 위하여 전파방송관리국을 전파방송정책국으로 개편하였다. 1990년대 초반이후 정보통신업무를 강조한 정보통신관료제는 일부 명칭변경이 있었을 뿐, 이러한 직제는 최근까지 지속되고 있다. 이 점은 정보통신부 직무규정에서도 드러나는데, “정보통신·전파관리·우편·우편환·우편대체·체신예금 및 체신보험사무”(1994. 12. 23 대통령령 제14445호)에서 “정보통신·정보화·전파관리·우편~체신보험사무”(1998. 2. 28 대통령령 제15731호) 변화내용을 볼때, 정보화가 크게 부각되고 있다는 점을 엿볼 수 있다.

1994년 12월 정보통신부로 개편하면서 2003년까지 14회 직제개편이 단행하였는데, 정보통신기능을 보강하거나 조정하는 개편내용이 상당수를 이룬다. 1994년 5. 4일 정보통신협력관(국장)을 신설하고, 직제상의 ‘통신’을 모두 ‘정보통신’으로 변경하면서 직무범위를 개념적으로 확장시키고, 7. 12일 초고속정보통신망 구축사업을 기획, 추진하기 위해 초고속통신망기획단을 한시조직으로 설치하였다. 또 초고속정보통신기획단을 내부로 흡수 정보통신기구 확대(1996. 6. 29), 전파연구시설확충에 따른 기구와 인원보강(1997. 2. 13), 정보통신국 보좌인력 보강(2000. 4. 14), 정보통신지원국 기능보완(2000. 7. 1), 정보화기획실장하에 정보기반심의관 및 정보보호심의관설치(2001. 1. 28), 정보통신국지원국 소속 과사무 조정 및 전파국의 정보통신국으로 개편(2002. 6. 7), 정보통신지원국의 정보통신진흥국으로 개편(2002. 12. 20) 등이다. 즉, 1990년대초 정보통신국 신설이후 직제개편에서 국장급 직위가 모두 정보통신으로 개편되면서 정보통신관료제는 정보화직제기구가 조직의 중심이 되었다. 1994년 12월 직제개편이후 정보통신관료제는 1980년대 통신·전파관리 직제시스템하에서 정보통신기능이 확대 개편되는 양상에 비추어 볼때, 경로의존적 변화경향을 보이고 있다.

지금까지 논의를 정리하면, 정통부(체신부)는 1948년 조직출범이후 우정기구중심기, 전신전화기구중심기, 통신/전파기구중심기, 정보통신/전파기구중심기 등을 거치면서 직제가 진화되었다. 또 직제형성이후 경로의존적 변화양상을 보이면서도, 1980년대 초반에 경로형성적 제

라 전파관리국을 전파방송관리국으로 개편하고, 방송과의 기능을 보강하였다.

도변화로 직제시스템의 큰 변화가 있었으나 1990년 중반이후 경로의존적변화를 경험하고 있다(표 1 참고).

<표 1> 정보통신관료제 진화와 제도적 특성

진화단계	직제개편의 주요 내용	제도적 특성
우정기구중심기 -변이- (48. 11~62. 5)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 -우편, 우편환금, 우편저금, 전기통신, 국민생명보험, 우편연금, 우편물출항세사무(48. 11. 4 대통령령 제 2호) -우편, 우편환, 우편저금, 전신, 전화, 전파관리, 간이보험과 우편연금 사무(55.2.17 대통령령 제1006호) ◦ 체신부 조직설립 및 주요직제개편(13회 개편) -비서실, 우정국, 전무국, 보험국, 경리국 등 설치(48. 11. 4) -우정국, 전무국, 전파국, 보험국, 경리국 등 직제(50. 3.3) -우정국, 경리국, 전무국 등의 직제(55. 2. 15) -우정국, 전무국, 경리국 등의 직제(61. 10. 2) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직제제도형성 ◦ 조직설립 기구 설치 ◦ 우정기구직제
전신전화기구중심기 -변이- (63. 12~81. 10)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 -우편·전신전화·우편환·우편저금·우편연금과 국민생명보험사무(63.12.16 각령 제1724호~ 79.9.7 대통령령 제9600호) ◦ 주요직제개편(19회 개편) -우정국, 전무국, 공무국, 경리국 등하에 공무국신설(63. 12.6) -자재국 신설(68. 7. 24) -보전국 신설(74. 9. 25) -전무국 기획과 사업의 분리, 공무국 시설국의 변경, 계획국 신설(75. 6. 18) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직제의 경로의존적 변화 ◦ 전신전화직제의 분화 및 전문화유지 ◦ 전신전화기구직제
통신·전파기구중심기 -선택- (81. 12~93. 12)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 -우편·우편환·우편대체 전파관리 및 전기통신 사무(81.11.20 대통령령 제 10579호) -우편·전기통신 전파관리·우편환·우편대체·체신예금 및 체신보험(90.12.31 대통령령 제13227호) ◦ 주요직제개편(5회 개편) -우정, 통신정책, 전파관리(신설), 경리국 등(81. 11. 2) -경리국의 체신금융국으로 설치(83. 12. 30) -정보통신국 신설(90. 12. 31) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 경로형성적 직제변화 -전신전화직제의 분사 ◦ 통신및전파기구 신설 ◦ 통신 및 전파관리직제
정보통신·전파기구중심기 -보존- (94. 1~2000년대)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 -정보통신, 전파관리·우편·우편환·우편대체·체신예금및보험사무(94. 12. 23 대통령령 제14445호) -정보통신, 정보화·전파관리 우편 우편환 우편대체 체신 우체국 예금 및 보험사무(98.2.28 대통령령 제15731호~ 현재) ◦ 주요직제개편(13회 개편) -정보통신부로개편, 정보통신정책실신설, 정보통신기능강화(94. 12. 23) -정보화기획실 신설(96. 6. 29) -우정사업본부 신설(우정국과 체신금융국 개편)(99. 5. 24) -정보통신지원국의 정보통신진흥국 변경(02. 12. 30) -정보통신협력국 설치(04. 5. 24) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직제의 경로의존성 변화 ◦ '통신'을 '정보통신'으로 직무범위확대 ◦ 정보통신 및 전파관리직제

2. 건설교통부 진화와 제도변화

1) 조직구조의 변화

건설교통부의 조직직제변화는 1961년 6. 7일 기관형성(건설부) 이후 2005년 까지 53차 직제 개편이 있었다. 1960년대 8회, 1970년대 15회, 1980년대 7회, 1990년대 15회, 2000년 7회 등으로 1970년대와 1990년대가 다른 시기에 비해 빈번한 개편이 단행되었다(부록-2참고).

건설교통부 직제개편은 먼저, ‘실’은 49차의 직제개편에서 최소 1개실에서 최대 3개실이 설치되었으며 평균 1.83개실이 유지되었다. 실의 기관은 1963년 12. 16일에 기획관리실이 설치된 이후 1개실 체제가 지속되다가 83년 9. 27일 기술관리실이 설치되어 2개실 체제, 89년 7. 1일 신도시건설기획실 설치로 3개실 체제에서 99. 5. 24일에 다시 2개실(기획실, 수송정책실)체제가 유지되었다.

둘째, ‘국’의 경우 53차 직제개편에서 최소 4개국, 최대 10개국이 설치되었으며, 평균 국수(局數)는 7.2개를 유지하였다. 1970년 후반에서 1990년 초반까지, 그리고 99. 12. 28일 이후 현재까지 9~10개국체제로 유지하였다는 점이 부각된다. ‘과’의 경우는 53차 직제개편에서 최소 15개과 최대 53개과가 설치되었고, 평균 과수는 35.3개과가 유지하였다. 보좌기관인 ‘담당관’의 경우는 44차 직제개편에서 최소 1개 담당관에서 최대 18개 담당관이 설치되었고, 평균 담당관수는 12.2개를 유지하였다. 그리고 차관보는 90. 3. 29일 직제개편에서 2개 차관보가 설치되었으나 94. 12. 23일 개편이후 1차관보체제가 현재까지 유지되고 있다.

셋째, 국당 평균 과수는 4.3개(91/390)가 설치되어 운영되었고, 실국에는 1.1개 담당관이 설치되어 실국장을 보좌하였다. 실/과간 상관계수가 0.777(0.000), 실/담당관간 상관계수는 0.656(0.000)으로 실과 하부기관간에 상관성이 비교적 높게 나타나고 있다. 건교부는 실소속하에 다수의 ‘과’ 혹은 ‘담당관’을 설치하여 업무를 수행한 것으로 보인다.

2) 조직진화와 제도적 특성

건설교통부 직제는 경제계획기구중심기(1955.2~1962.10), 국토계획과 관리기구중심기(1963. 12~1980. 7), 건설기구중심기(1980. 8~1994. 11), 토지, 주택도시, 수송기구중심기(1994. 12~2004) 등으로 구분되고, 각 시기별 구체적 논의는 다음과 같다.

(1) 경제계획기구중심기(1955.2~1962.10)

건설부의 출범은 부흥부로 거슬러 올라간다. 부흥부는 1955. 2. 17일 “산업경제의 부흥에 관한 종합적 계획과 그 실시의 관리조정사무”(55. 2. 17 대통령령 제1001호)를 주요 직무로 규정

하고, 전후복구 및 경제부흥업무에 주안점을 두었다. 이를 위해 직제를 기획국과 조정국으로 설치하였다. 그러나 1961. 5월 부흥부는 폐지되고 건설부로 새롭게 출범하였다.

건설부는 1961년 6. 7일 직제 제정시 직무를 “국민경제의 효율적운용을 위한 종합적 계획의 수립과 그 실시와 관리, 조정 및 국내에 주재하는 외국 또는 국제경제기관과의 경제조정사무”로 규정하고(각령 제9호, 1961. 6. 7), 이를 추진하기 위해 종합기획, 물동계획, 국토건설, 지역사회 등 4국 직제체제를 구성하였다. 직무규정 혹은 직제편제를 볼 때 이때까지만 해도 당시 건설부는 경제종합계획수립과 외자도입문제를 다루는 경제적 기능을 수행하는 관료제이었다. 직제편제상 종합기획국(종합조정, 1차산업, 2차산업, 3차산업, 경제조사 등 5과)과 물동계획국(경제협조, 시설투자, 물자수급, 기술관리, 감사통계 등 5과)이 상위서열로 배치되었고, 업무수행도 경제업무를 담당하였다는 점이 말해준다. 그러나 1961년 7. 22일 정부조직법개정으로 경제기획원(종합계획, 예산, 물동계획, 통계국 설치)이 신설되었는데, 이 기구에서 건설부 기능을 흡수하게 되자 곧바로 폐지되었다(1961. 7. 22 정부조직법 법률 제660호). 대신에 국토건설사무관장을 위해 경제기획원소속하에 국토건설청을 신설되었다. 그러나 얼마 지나지 않아 1962년 6. 18일 경제기획원소속하에 있던 국토건설청이 재차 건설부로 승격되었고(1962. 6. 18 법률 제1092호), 1962년 6. 29일 직제개편에서 “국토 및 수자원의 보전, 이용, 개발 및 도시, 도로, 항만 하천, 간척과 주택건축사무”로 직무가 새롭게 추가되거나 변경되었다(1962. 6. 29 각령 제854호). 조직편제도 계획국, 국토보전국(도로, 도시, 항만, 주택건설), 수자원국(신설), 관리국(신설) 등으로 개편되었다. 이때의 계획국은 종합계획, 기술조사, 설계, 동원업무를 담당하였으나, 1963년 10. 23일 개편에서 계획국 업무는 국토계획기능으로 전환하게 된다. 동일한 계획국이었지만 1962년과 1963년의 계획국은 다른 기능을 수행하였다. 그럼에도 1962. 6. 29일 개편의 직제가 이후에도 지속되었고, 이때에 건설부 직제의 제도적 틀이 형성되었다. 1955년 2월 이후 새로운 정부출현(장면정부), 역사적 사건발생(5.16군사정변) 등 외부환경변화에 따른 정부조직법 개정으로 부흥부 출범(55.2.17), 건설부 설치(61.6.7), 국토건설청(61.7.22), 건설부 승격(62. 6. 18)등 선택적으로 생존하는 과정의 시기였다. 일련의 이러한 과정하에서 직제편제는 경제계획기구중심 이었다.

(2) 국토계획 및 관리기구중심기(1963. 12~1980. 7)

1963년 12. 26일에 직제개편에서 직무규정이 “국토종합개발계획의 수립 및 국토개발계획의 조정·국토 및 수자원의 보전~”(63. 12. 16 각령 제1714호) 등으로 변경되고 국토종합개발계획수립업무가 보다 구체화되었다. 기존의 계획국, 국토보전국, 수자원국, 관리국 등의 직제에서 기획관리실과 특정지역국(입지, 용수, 도시조성, 시설)이 신설되었다. 직무규정변경에 따라 이때의 계획국은 국토계획기능을 수행하는 기구로 전환되었다.

1968년 7. 24일 도로, 항만, 주택도시국 등이 신설되어 6국체제로 전환되었고, 이러한 체제는 1960년대 말까지 지속되었다. 1970년 3. 25일 직제의 전면개정이 있었는데(1실 6국 20과 체제), 주목할만한 점은 각 “국”소속하에 막료기관인 담당관을 대폭 설치하였다는 점이다. 예컨대, 국토계획국에 국토행정과를 두고, 국장밑에 계획종합담당관, 지역계획담당관, 산업입지담당관을 설치하거나, 수자원국에 이수, 방재, 개발과를 두고, 국장밑에 수자원계획담당관을 설치하는 방식이었다. 이런 경향은 다수 정부관료제에서 발견되고 있는데, 1970년 1월 정부조직법개정(1970. 1.1 법률2148호)에 기인하였다.¹⁵⁾

1973. 3. 14일에 “국토건설종합계획의 수립~임해공업단지내의 공업항만~”(76·3.13 대령 제 8015호), 직무를 공업단지조성업무가 새롭게 추가하여 산업입지국을 신설하였고, 국소속하에 입지계획과, 단지조성과, 공업용수과, 공업항과 등을 두었다. 이는 당시 박정희정부의 중화학공업육성정책과 밀접한 관련이 있었다. 1976년 12. 31일에는 주택도시국을 주택과 도시국으로 분리하여 업무를 전문화시키고, 1실8국(국토계획, 산업입지, 도시, 주택, 수자원, 도로, 해외, 관리)체제가 되었으며, 1979년 6. 15일 토지국과 상하수도국이 신설되면서 10국체제로 조직이 확대되었다.

1963년 10. 23일이후 건설부는 계획국, 국토보전국, 수자원국, 관리국 등 직제의 틀이 유지되면서 특정지역국 신설(63. 12. 16), 주택도시국 신설(68.7.24), 국토계획국의 변경(70.1.27), 산업입지국 신설(73.3.14), 토지국과 상하수도국신설(79. 6.15) 등의 주요 개편이 이루어졌다. 직제제도의 형성이후 제도적 틀내에서 국의 신설이나 변경이 있었다. 생물체에서 변이과정처럼 제도적 틀내에서 소규모 변동이었다. 이른바 경로의존성을 보여주고 있다. 여기에서 1963년 이후 건설부직제는 국토종합계획수립 조정을 주요업무로 지정하였고, 직제개편에서도 국토종합계획, 산업입지, 도로, 항만 등 사회간접자본시설관리 등을 그대로 반영하였다. 따라서 건설부는 1963년 이후 1970년대 말까지 직제는 국토계획/국토관리기구중심으로 유지되었다.

(3) 건설기구중심기(1980.8~1994.11)

1981년 11. 2일 건설부는 비교적 큰 폭의 직제개편을 단행하였다. 산업입지국, 상하수도국, 관리국 등 3국이 폐지되고 대신에 건설업무를 담당하는 건설진흥국(건설행정, 해외협력, 해외 1, 해외2, 회계 등 5과)신설되면서 7국(국토계획, 토지, 도시, 주택, 수자원, 도로, 건설진흥)직제로 전환되었다. 관료제내에서 3개국의 폐지는 보기에 드문 경우이다. 1983년 9. 17일 기술관리실이 신설되고, 건설진흥국을 건설진흥국과 해외건설국으로 분리 개편하면서 건설기구가 보다 전문화되고 대폭 확대되었다.

15) 정부조직법(70. 1.1)제2조3항에서는 “각 원·부·처 또는 청에는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 기관의 장·차관·차장·차관보·실장·국장밑에 이를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다”는 규정이 신설되었다.

1984년 12. 27일 상하수도국이 신설되었고, 상하수도국에는 수도계획, 상수도, 하수도 등 3과를 두었다. 1987년 1. 29일에는 수자원국에 방제시설과를 신설하여 방제기능을 보강하고, 1989년 7. 1일에 신도시건설기획실을 설치하여 3실 9국체제가 되었다. 그러다가 1990년 1. 29일 지가조사국을 신설하면서 3실 10국 체제로 건설부 역사상 가장 큰 규모로 확대되었다. 건설기구의 확대경향은 이후에도 지속되었는데, 1990년 3. 26일에 건설진흥국과 해외건설국의 기능을 통합하여 건설경제국으로 개편하였다. 건설경제국에 건설경제, 건설산업, 해외협력, 해외건설, 회계과 등 5과를 두고, 국장 밑에 해외협력관을 설치하였다. 또 1994년 5. 4일에는 상하수도국을 폐지하고 건설기술국을 신설하였고, 기술관리관을 건설기술국으로 변경하며, 지가조사국과 토지국을 통합하여 토지국으로 개편되는 등 “국”을 중심의 대폭적 개편이 단행되었다.

1981년 이후 일련의 건설부 직제개편에서 부각되는 점은 건설관련기구들이 대폭으로 설치되었다는 점이다. 예컨대, 건설진흥국(81.11.2), 해외건설국(83.9.17), 신도시건설기획실(89.7.1), 지가조사국(90. 1. 29), 건설경제국(90.3.26), 건설기술국(94.5.4) 등이다. 건설기구의 대폭설치에도 불구하고, 직제제도는 기존의 국토계획국, 도시국 등의 직제시스템이 유지되면서 건설기구들이 새롭게 생성되는 경향을 보여주고 있다는 점에서 경로의존적변화를 보이고 있다.

(4) 토지,주택도시,수송기구중심기(1994.12~2004.3)

건설부는 1994년 12. 23일 새로운 전환기를 맞이한다. 정부조직개편에 따라 수송기능을 담당한 교통부와 통합함에 따라 건설교통부로 새롭게 출범하였다. ‘삼’(건설부)과 ‘바퀴’(교통부)의 통합이라 비유한 이 조직개편에서는 “국토건설종합계획의 수립 및 국토건설계획의 조정, 국토 및 수자원의 보전·이용·개발 및 개조, 도시·도로·주택의 건설과 해안·하천 및 간척사무”에 이어 “육운, 항공, 해사업무”가 추가되고(대통령령 제14447호, 1994. 12. 23), 이를 위해 직제체계도 1차관보 3실(기획, 건설지원, 수송정책), 6국(국토계획,토지,주택도시,육상교통,교통안전,항공)으로 확대 개편되었다.¹⁶⁾

1995년 10. 9일 건설지원실에 시설안전과, 건설안전과와 실장 밑에 건설안전심의관이 신설되었고, 1996년 6. 29일에 수송정책실에 고속철도과, 1997년 4. 22일 수송정책실에 도로구조물과가 신설되기는 했지만, 1994년 12월에 출범당시 직제시스템을 그대로 유지되었다. 그러나 1998년 2. 23일 교통안전국이 폐지되고, 1999년 5. 24일 대폭의 직제개편이 단행되었다. 수송정책실의 수송심의관과 물류심의관을 통합 수송물류심의관으로 하고, 국토계획국을 확대하여

16) 당시 개편에서 기획관리실은 기획예산,행정관리,투자심사,전산통계,법무등, 건설지원실은 기술정책,건설기준,건설관리,수자원정책,하천계획,수자원개발,건설경제,해외건설, 해외건설, 회계과 등 9과, 실장 밑에 건설기술심의관,수자원심의관,건설경제심의관을 설치하였으며, 수송정책실에는 조정1과,조정2과,국제협력,도로정책,도로건설,도로관리,물류정책,물류시설,화물운송 등 9과, 실장 밑에 수송기획관, 도로심의관, 물류심의관을 설치하였다.

국토정책국으로 하고, 건설경제심의관·도로심의관 및 수자원심의관을 각각 국으로 개편하였다. 또 건설지원실이 폐지되고 그 소속의 건설기술심의관과 건설안전심의관을 통합하여 이를 기술안전국으로 개편하는 등 2실(기획실, 수송정책실) 9국(국토정책, 토지, 주택도시, 육상교통, 건설경제, 기술안전, 도로, 수자원, 항공국)체제가 되었다. 2002년 8. 12일 항공안전본부 설치하여 항공업무를 분사시키고, 2003년 7. 26일 “국토종합계획의 수립 및 국토계획의 조정, 국토 및 수자원의 보전~”(2003.7.26 대통령 제18067호)로 직무를 변경하여 ‘건설’과 항공, 해사사무를 삭제하였다. 여기에서 주택과 도시를 분리시키고, 건설경제국이 차관 직속의 건설경제심의관으로 축소 개편되었다.

1994년 12월 이후 직제개편을 검토해 볼때, 건설과 수송업무를 담당하는 두 관료제기구가 통합되어 확대된 이후, 직제개편경향은 건설기구가 축소되고, 주택과 도시, 수송기능이 확대되었다는 점이다. 그러므로 1994년 이후 건교부 직제시스템은 토지, 주택도시, 수송기구중심기라고 평가 할 수 있다.

지금까지 논의를 정리하면 건설관료제는 첫째, 1955년 부흥부 조직형성이후 경제계획기구 중심기, 국토종합계획 및 관리기구중심기, 건설기구중심기, 토지, 주택도시, 수송기구중심기 등으로 직제가 진화해 왔다는 점이다. 시간의 흐름에 따라 주요중심직제기구가 변천되었다. 둘째, 1962년 6월에 형성된 직제의 틀이 지속되는 가운데 소규모의 직제변화가 발생했으며, 1994년 교통부와 통합이후 직제의 틀이 변화되는 제도변화 경향을 보여주고 있다. 제도형성이후 경로의존적 경향이 1990년대 중반까지 유지하다가, 이후 새로운 경로형성적변화를 경험하고 있다(표 2 참고).

<표 2> 건설교통부 진화와 제도적 특성

진화단계	직제의 주요 내용	제도적 특성
경제계획기구 중심기 -선택- (55. 2~63. 10)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 -산업경제의 부흥에 관한 종합적 계획과 그 실시의 관리조정사무(55. 2. 17 대통령령 제1001호) -국민경제 효율적운용을 위한 종합적 계획 수립과 관리(61. 6. 7각령 제 9호) -국토 및 수자원의 보전, 이용, 개발 및 도시, 도로, 항만하천, 간척과 주택건축사무(62. 6. 29 각령 제854호) ◦ 건설부 조직설립 및 변화 -부흥부 설립(55. 2. 17) -부흥부 폐지하고 건설부 설치(61. 6. 7) -건설부 폐지되고 경제기획원 산하 국토건설청(61. 7. 22) -국토건설청을 건설부로 승격(62. 6. 18) -계획국, 국토보전국, 수자원국, 관리국 등 4국 체계(62. 6. 29) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 조직 부침이 심함 ◦ 선택과정에서 제도형성 ◦ 경제계획기구직제

(다음 쪽에 계속)

진화단계	직제의 주요 내용	제도적 특성
국토계획 및 관리기구중심기 -변이- (63.12~80. 7)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 -국토종합개발계획의 수립 및 각급국토개발계획의 조정 국토 및 수자원의 보전, 이용, 개발 및 도시, 도로, 항만하천, 간척과 주택건축사무 (63. 12. 16각령 제 1714호) -국토건설종합계획의 수립 및 각급국토건설계획의 조정 ~임해공업단지내의 공업 항만~(76.3.13 대령 제8015호~90. 3. 26대령 12959 호) ◦ 건설부 조직설립 및 주요직제개편(21회 개편) -기획관리실 및 특정지역국 신설(63. 12. 16) -국토계획, 주택도시(신설), 수자원, 도로, 항만시설, 관리국 등(68. 7. 24) -산업입지국 신설(73. 3. 14), 주택과 도시국으로 분리(76. 12. 31) -토지국과 상하수도국 신설(78. 5. 17) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직제제도형성 ◦ 직무규정에 국토종합계획 및 개발계획추가 ◦ 건설 및 공업단지 추가 ◦ 국토계획과 국토관리 기구직제 ◦ 경로의존요인 -제도군의 영향
건설기구중심기 -변이- (80. 8~94. 11)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 -국토건설종합계획의 수립 및 각급 국토건설계획의 조정 국토 및 수자원의 보 전~(91.4. 23 대령 제13359호) ◦ 주요직제개편(13회 개편) -건설진흥국 신설, 산업입지, 상하수도, 관리국 등 폐지 (81. 11. 2) -기술관리실, 해외건설국 신설 (83. 9. 17) -상하수도국 재설치(84. 12. 27), 신도시건설기획실 신설(89. 7. 1) -지가조사국 신설 (90. 1. 29) -건설진흥과 해외건설 통합하여 건설경제국 개편 (90. 3. 26) -건설기술국 신설 (94. 5. 4) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직제의 경로의존성 ◦ 직제의 변이 ◦ 건설관련 국의 설치, 분화 및 전문화유지 ◦ 건설기구직제
토지, 주택도시, 수송기구중심기 -보존- (94.12~2000 년대)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 직무규정 : -국토건설종합계획의 수립 및 각급 국토건설계획의 조정, 국토 및 수자원의 보 전~, 육운·항공 및 해사 (94. 12. 23대령 제 1444호 ~2003. 4.22대령 17970호) -국토종합계획의 수립 및 각급 국토계획의 조정, 국토 및 수자원의 보 전~(03.7.26 대령 제18067호) -국토종합계획의 수립 및 각급 국토계획의 조정 국토 및 수자원의 보전- 철도 (04.12. 31) ◦ 주요직제개편(15회 개편) -3실(기획, 건설지원, 수송정책), 6국(국토계획 토지 주택도시 육상 교통안전 항 공)체제 (94. 12. 23) -교통안전국 폐지 (98. 2. 28) -국토계획국 확대하여 국토정책국, 건설지원국을 폐지하고 기술안전국으로 개편 (99. 5. 24) -항공국 폐지, 항공본부 신설 (02. 8. 12) -주택과 도시 분리(03. 7. 26), 철도정책국신설(04. 3. 22) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교통부와 통합 ◦ 건설, 해사업무삭제(03. 7. 26) ◦ 건설삭제 (03. 7. 26) ◦ 철도추가 (04. 12. 31) ◦ 제도변화 -토지, 주택도시, 수송기구 직제

3. 두 관료제조직의 비교

이곳에서는 지금까지 논의한 정통부와 건교부의 조직진화와 제도변화를 비교해보고, 이를 바탕으로 두 관료제의 특성을 탐색하기로 한다.

1) 관료제조직의 진화

정통부(체신부)는 1948년 11월 조직출범이후 우정기구중심기, 전신전화기구중심기, 통신/전파기구중심기, 정보통신/전파기구중심기 등을 거치면서 직제가 변천되었고, 변이-선택-보존에 따라서 진화과정을 거쳤다. 체신부직제가 형성된 이후 48년 11월 이후부터 1970년대 말까지 체신부(정통부)는 변이과정의 연속이었다. 일련의 직제개편에서 새로운 국의 출현, 기존의 국 변경, 폐지 등이 순환적으로 반복되었고(부록 3참고), 우정기능을 수행하면서 전신전화기능을 부가하는 직제시스템이었다. 1980년대초 대폭적인 직제변화로 체신부는 선택적 과정(selective process)을 거치면서 일부 직제가 소멸하거나 강화되었다. 외부환경요구에 따라 기존에 지속했던 전신전화기구가 폐지되고, 통신업무를 중요한 가치를 두고 되고, 급기야 부처명이 '정보통신부'로 개명되기까지 한다. 조직의 선택적 과정을 거치며, 1994년 이후 정통부는 소규모의 변이과정을 거치면서 조직이 유지, 확대되는 경향을 보여주고 있다.

한편, 건교부는 1955년 2월 부흥부 조직형성이후 경제계획기구중심기, 국토종합계획 및 관리기구중심기, 건설기구중심기, 토지, 주택도시, 수송기구중심기 등으로 직제가 변천해 왔다. 시간의 흐름에 따라 주요 중심직제기구가 변화되었고, 선택-변이-보존 등에 따라 진화되었다. 건교부는 1955년 조직출범초기 부흥부출범, 건설부설치 및 폐지, 국토건설청, 건설부 승격 등 일련의 조직개편으로 조직이 폐지되거나 재생존되는 등 선택적 과정을 경험하였다. 1963년 12월이후 1990년대 초반까지 외부환경(정부변동)과 내부적 필요에 따른 직제개편이 단행되었지만, 이는 기존의 것과 다른 새로운 기구가 설치되는 변이과정을 거치게 된다. 그러면서 1994년 건설과 수송업무를 담당하는 두 관료제 통합이 이루고 지고 소폭의 개편과정을 통해 조직이 유지, 성장되었다(부록4 참고). 이는 정부관료제내에서 각 관료제는 상이한 진화단계를 밟고 있다는 점을 시사해 주고 있다.

2) 관료제조직의 제도변화

제도의 지속성과 변이성을 살펴보면, 정통부는 직제형성이후 경로의존적 변화양상을 보이면서도, 1980년대 초반에 경로형성적변화로 직제시스템의 큰 변화가 있었으나 1990년 중반 이후 경로의존적변화를 경험하였다. 제도형성-경로의존적-경로형성적-경로의존적변화 등의 경향을 내포하고 있다. 반면, 건교부는 1962년 6월에 형성된 직제의 틀이 지속되는 가운데 소규모의 직제변화가 발생했으며, 1994년 교통부와 통합이후 직제의 틀이 변화되는 제도적 특성을 보여주고 있다. 제도형성이후 경로의존적 경향이 1990년대 중반까지 유지하다가, 이후 경로형성적 변화를 경험하였다. 직제형성-경로의존적-경로형성적 변화경향을 보여주고 있다. 두 관료제 모두 기존경로를 이탈하고 새로운 경로를 형성되는 과정을 경험하고 있다.

한편, 제도변화의 요인을 탐색해보면 정통부의 경우는 정부변동(정권변동), 정부조직법개정 등 외생적 변수가 제도변화의 주요원인으로 작용하고 있다. 정부변동이라는 역사적 사건이 발생하면, 이는 곧바로 정부조직법개정으로 이어져 어김없이 직제변화가 수반되었다. 건교부의 경우는 정통부와 유사한 양상을 보이지만 1980년대 건설기구중심시기에는 외생적 환경요인과 관계없이 내생적 변수에 의해 직제변화가 발생하였다. 이러한 점에 비추어 볼때 조직진화는 외생적 변수에 의해 주어지기도 하고 제도적 조건에 따라 내생적으로 주어진다는 점을 확인할 수 있다. 두 관료제조직의 논의결과를 요약하면 <표 3>으로 정리된다.

<표 3> 논의결과의 비교

구 분	정보통신부 (MIC)	건설교통부 (MOCT)
직제변천	◦ 우정기구-전신전화-통신/전파기구-정보통신/전파기구	◦ 경제계획기구-국토계획및관리기구-건설기구-토지, 주택도시수송기구
진 화	◦ 변이-선택-보존	◦ 선택-변이-보존
제도변화	◦ 제도형성-경로의존작-경로형성적-경로의존적변화	◦ 제도형성-경로의존작-경로형성적변화
제도변화 요 인	◦ 외생적 변수(정권변동-정조법개정)	◦ 외생적 변수(정권변동-정조법개정) ◦ 내생적 변수(제도적 조건)

IV. 결론 및 의의

본 연구는 정부관료제 조직이 형성된 이후 장기간에 걸쳐 어떻게 진화되었고 제도적 특성은 무엇인지에 관해 역사적 제도주의 입장에서 조명해 보았다. 두 관료제조직은 조직생성이후 외부환경과 제도적 맥락에 따라 직제기구가 다양한 변천을 거듭하면서 제도화되면서, 성장, 유지해왔다는 점을 확인할 수 있었다. 본 연구결과와 의의는 다음과 같다. 먼저, 정보통신부(체신부)는 1948년 체신관료제가 출범한 이후 우정기구중심기, 전신전화기구중심기, 통신·전파기구중심기, 정보통신·전파기구중심기 등의 단계에 따라 변천해왔다는 점이다. 반면에, 건설교통부는 1955년 부흥부 조직형성이후 경제계획기구중심기, 국토계획 및 관리기구중심기, 건설기구중심기, 토지, 주택도시, 수송기구중심기 등으로 변천되었다는 점이 탐색되었다. 역사적 시간의 흐름에 따라 정통부는 변이, 선택, 보존 단계에 따라 그리고, 건교부는 선택, 변이, 보존 단계 등에 따라 직제기구가 진화를 거듭해 왔다.

둘째, 제도적 변화는 정통부의 경우, 1948년 7. 7일 정부조직법제정과 이에 근거한 1948년 11. 4일 체신직제제정은 제도적 틀이 형성되는 계기가 되었다. 이러한 직제시스템은 1963년 8

월 정부조직법개정 이래 1970년대 말까지 지속되는 가운데, 소규모 직제변화가 발생하였다. 1981년 11월 정부조직법개정에 따른 직제개편은 이전과 다른 새로운 직제시스템이 형성되었고, 1994년 12. 23일 정부조직법 개정으로 재차 직제가 변화하였다. 이런 점을 보아, 정통부는 1948년 11월 제도형성이후 직제제도는 경로의존적변화가, 1980년대 초반에는 경로형성적 변화로 직제시스템의 큰 변화가 있었으며, 이후 경로의존적변화가 관찰되고 있다. 반면에, 건교부는 1955년 5월 부흥부 출범, 1962년 6월 정부조직법개정에 따른 직제형성, 1963년 12월 정조법개정과 직제개정은 이전의 직제시스템이 유지되는 가운데 경로의존적변화가 이루어졌으나, 1994년 12월 정부조직법개정에서 교통부와 통합은 새로운 제도의 틀이 형성되는 경로형성적변화를 보여주고 있다. 즉, 건교부는 제도형성이후 경로의존적변화가 1990년대 중반까지 지속되다가, 중반이후에는 경로형성적변화양상이 관찰되고 있다.

셋째, 정권변동, 정부조직법개정 등 외생적 변수가 제도변화의 주요원인으로 작용하고 있다. 정권변동이라는 역사적 사건이 발생하면, 이는 곧바로 정부조직법개정으로 이어져 직제변화가 수반되었다. 이런 현상은 정통부와 건교부에서 공통적으로 발견되나, 1980년대 건교부의 건설기구중심시기에는 외생적 환경요인과 관계없이 내생적 변수에 의해 직제변화가 발생하고 있다. 정부형태의 근본적 변화에도 불구하고 직제기구는 기존의 제도적 틀내에서 운용되고 있다는 점이다. 정부변동이 제도변화의 분기점으로 작용하지만, 한편으론 두 관료제에서는 반드시 그런 변화가 수반되지 않고 있다. 따라서 조직진화는 외생적 변수에 의해 주어지기도 하고 제도적 조건에 따라 내생적으로 주어진다는 점을 말해주고 있다.

넷째, 역사적 제도주의시각에서는 조직이나 사회현상 분석시, 제도의 지속성측면에 초점을 두는 경향이 있다. 하지만 본 연구는 제도의 지속성뿐만 아니라 변이성도 고려하여, 즉 경로의존성과 경로형성적 제도변화개념을 활용하여 관료제 조직변화현상을 분석하였다. 이 점은 조직분석에 보다 넓은 이론적 개념의 적용을 말해준다. 또한, 관료제 비교연구는 각 관료제조직은 역사적 변천에 따라 상이한 진화과정과 제도적 특성을 지니고 있다는 점을 말해주고 있다. 이러한 논의는 정부관료제를 거시적 변수로 접근할 수도 있지만, 단일 관료제조직이 지니는 미시적 특성을 탐색해내는 연구과제도 중요하고, 각 관료제조직의 진화와 제도적 특성도 다양할 것이라는 점을 시사해 주고 있다.

본 연구는 이러한 논의결과에도 불구하고 다음의 한계점 있다. 첫째, 이 논문은 변이, 선택, 보존 등 진화적 접근에서 관료제를 분석했다고 하지만, 이론적 정의에 따라 각 진화과정에 대한 구체적 설명이 뒤따라야 하나 그렇게 못했다. 진화라는 렌즈를 통해 관료제조직을 분석하였을 뿐이다. 둘째, 관료제조직에 대한 역사적 고찰이라는 측면에서는 조직변화의 상황적 맥락에 대한 심층적 기술이 있어야 하나, 자료확보 한계에 부딪혀 충분한 설명을 하지 못했다. 셋째, 제도변화를 정부조직법과 각 부처직제규칙을 중심으로 파악한 나머지 제도변화요인에 관

한 구체적 설명이 다소 소홀하게 다루어졌다. 특정한 시기에 각 관료제에 대한 대통령선호도, 장관의 리더십, 조직문화 등의 변수를 고려할 수도 있으나 이를 다루지 못했다. 추후 연구에서는 필수적으로 탐색되어야 할 과제이다. 하지만 본 연구는 진화적 관점에서 두 관료제를 역사적 측면에서 고찰을 했다는 점에서 의미있는 출발점이라 보고, 향후 유사한 관료제사례연구에서 기초연구로 활용될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 강창구.(2001). 고려시대 정부관료제의 확립과 인사재정제도. 「한국행정사학회」. 10 : 201-229.
- 김순양.(1997). 지방정부 관료제의 효율적 통제방안. 「지방자치」. 100 : 29-34.
- 김성수.(1998). 독일의 행정개혁과 관료제. 「한국행정학보」. 32-4. 81-97.
- 김영평.(1985). 산업화의 맥락에서 본 한국정부 관료제의 행방. 「한국정치학회보」. 19 : 117-130.
- _____.(1988). 관료제의 정책결정 양식과 민주주의의 인식방법론. 「한국행정학보」. 22-2. 373-392.
- _____.외.(1991). 한국관료제의 기관갈등과 정책조정. 「한국행정학보」. 25-1. 307-324.
- 김인수.(2004). 「거시조직이론」. 서울 : 무역경영사.
- 김정수.(2001). 「한국의 정보통신혁명」. 서울 : 나남
- 김종술.(1988). 기계적 관료조직과 전문가 조직의 충돌. 「한국행정학보」. 22-2. 333-344.
- 김호섭.(1994). 세계화와 정부 관료제의 재정립 ; 과제와 방안. 「한국행정연구」. 3-2. 125-154.
- 도운섭.(1999). 행정조직문화유형에 따른 관료행태의 실증적 분석. 「한국행정논집」. 11-2. 287-302.
- 민경국.(2002). 문화, 비공식제도 그리고 제도의 경쟁. 「제도연구」. 4 : 67-102.
- 박경효.(1992). 한국 정부관료제를 위한 변론. 「한국행정연구」. 1-4. 90-107.
- 박상규.(2001). 체제이론의 보완과 정부조직의 변화기제. 「한국행정연구」. 10-4. 144-176.
- 박종철.(1989). 한국의 산업화 정책과 국가역할. 「고려대박사논문」.
- 박천오.(2002). 정부관료제와 시민참여 수용성. 「행정논총」. 40-2. 1-28.
- _____.(1999). 정부관료제 시민불신 원인과 처방에 관한 이론적 고찰. 「행정논총」. 37-2. 47-71.
- 박희봉.(2000). 관료조직 대안으로서의 자생조직모델. 「지방정부연구」. 4-2. 413-433.
- 백철현.(2000). 조선관료제하 행정통제에 관한 연구. 「한국행정사학지」. 8 : 157-176.
- 성지은.(2003). 정보통신산업의 정책진화연구. 「한국행정학보」. 37-2. 333-353.
- _____.(2004). 우리나라 기술표준정책의 진화과정 분석. 「한국사회와 행정연구」. 15-3. 181-205.

- _____.(2005). 지방재정 진화과정 분석. 「지방행정연구」. 19-1. 243-272.
- 신 열.(2005). 지방공기업제도의 진화론적 접근. 「한국행정학회 하계학술대회」. 35-54.
- 안병영.(1992). 한국관료제의 변천과 전망. 「한국행정연구」. 1-1. 76-84.
- 양창삼.(1993). 조직의 진화적 접근에 관한 연구. 「경제연구」. 14-2. 91-115.
- 오석홍.(1993). 미국의 대표관료제. 「한국행정학보」. 27-2. 323-342.
- _____.(1997). 우리나라 중앙행정기구의 변천. 「행정논총」. 37-1. 73-92.
- 유동운.(2000). 「경제진화론」. 서울: 선학사.
- 유재원.(2002). 지방관료제 외부행위자들의 영향력 분석. 「한국정책학회보」. 11-4. 23-45.
- 윤장호.(2005). 기술표준의 경로의존과 경로형성연구. 「정부학연구」. 11-2. 180-223.
- 염재호.(1994). 국가정책과 신제도주의. 「사회비평」. 11호.
- 염재호 외.(2004). 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화. 「정부학연구」. 10-1. 5-49.
- 예종영.(2004). 세계정치와 진화. 「국제정치논총」. 44-4. 27-45.
- 이규억.(2001). 경제진화와 한국기업의 선택. 서울: 삼성경제연구소.
- 이기열.(1996). 「소리없는 혁명: 80년대 정보통신 비사」. 서울: 전자신문사.
- 이병량.(2002). 조선초 관료제의 근대성에 관한 연구. 「정부학연구」. 8-1. 239-273.
- 이상민.(1985). 소련 당국가관료제의 산업사회적 변화 모형. 「한국정치학회보」. 19 : 249-264.
- 이원근.(1996). 행정적 대통령전략에 대한 비판적 고찰. 「한국행정논집」. 8-1. 17-35.
- 이 흥.(2001). 한국기업의 지식진화와 노나카의 하이퍼텍스트 조직이 한국기업에게 주는 시사점. 「지식경영연구」. 2-1. 95-108.
- 임도빈.(2001). 한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치. 「한국정치학회보」. 35-2. 203-223.
- 송재복.(1989). 한국산업화과정에서 국가역할 연구. 「한국행정학보」. 23-2. 873-889.
- 정승건.(2004). 「한국관료제론」. 서울: 부산대학교 출판부.
- 정재동 외.(2004). 진화와 합리성의 시각에서 본 정부관료제. 「정부학연구」. 10-1. 50-85.
- 조선일.(1989). 탈관료제논리의 비판적 고찰. 「한국행정학보」. 23 : 635-652.
- 조창현.(2000). 기업조직의 진화와 기업지배구조. 「KIET산업경제」. 24 : 3-14.
- 채원호.(2000). 군정기 한국의 관료제 형성에 관한 연구. 「한국행정논집」. 12-3. 407-428.
- 최성욱.(2001). 조직문화를 통해서 본 통합관료조직. 「한국행정학보」. 35-3. 127-145.
- 최중현.(1999). 한국의 정부-기업관계 진화과정분석. 「행정논총」. 37-1. 137-174.
- 최창현.(1997). 카오스이론과 조직혁신. 「성곡학술논총」. 28-2.
- 하규만.(1999). Max Weber 관료제의 전개와 한국의 IMF식 관료제수정에 관한 고찰. 「한국행정논집」. 11-3. 602-615.
- 하연섭.(2003). 「제도분석; 이론과 쟁점」. 서울: 다산출판사.
- 한석정.(1996). 식민국가의 관료제화에 관한 연구. 「한국사회학」. 30-3. 663-691.

- 행정자치부. 정부조직관리정보시스템(www.org.mogaha.go.kr)
_____.(1998). 「정부조직변천사」.
<http://www.magaha.go.kr>(행정자치부)
<http://www.moct.go.kr>(건설교통부)
<http://www.mic.go.kr>(정보통신부)
<http://www.klaw.go.kr>(법제처 종합법령정보센터)
- Aldrich, Harward.(1979). *Organization and environment*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, Inc.
- Aldrich, Harward.(1999). *Organization Evolving*. London. New Delhi : Sage Publications, Inc.
- Campbell, J. C.(1984). Policy conflict and Its Resolution Within the Governmental System. in E. Krauss et al. eds. *Conflict in Japan*. Honolulu : University of Hawaii Press.
- Hall, P.A.(1986). *Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York : Oxford University Press.
- Helco.(1978). Issue Networks and Executive Establishment. A King(ed). *The New American Political System*. Washington : American Enterprise Institute.
- Ikenberry, G. J.(1988). Conclusion : an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy, In G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michael Mastanduno(eds). *The State and Foreign Economic Policy*. Ithaca : Cornell University press.
- Immergut, Ellen M.(1992). The Rules of the Game : The Logic of Health Policy-making in France, Switzerland, and Sweden, in Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth, eds. *Structuring Politics*. Cambridge University Press.
- Katzenstein, P. J.(1978). Conclusion : Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy, in Peter J. Katzenstein (ed), *Between Power and Plenty*. Madison : The University of Wisconsin Press.
- Knoke, D, F, Pappi, J. Broadbent & Y. Tsujinaka.(1996). *Comparing Policy Networks : Labor Politics in the U.S. Germany & Japen* : Cambridge Press.
- Krasner, S. D.(1984). Approaches to the State Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Political* 16 : 223-246.
- Lester James P. and Joseph Stewart, JR.(2000). *Public Policy : An Evolutionary Approach*. Belmont : Wadsworth/Thonson Learning.
- March, J. G. & J. P. Olsen.(1989). The New Institutionalism : Organizational Factors In Political Life. *American Political Science Review*. 78 : 734-749.
- Mckelvey, B.(1982). *Organizational Systematics*. Berkeley, California : Univ of California Press.
- Muramatsu Michio & Ellis S. Krauss.(1984). Bureaucrats and Politicians in Policymakings : The Case of

- Japan. *APSR*. 78-1.
- North, D.C.(1990). *Institution, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge Un Press.
- Ostrom Elinor.(1990). *Governing the Commons : The Evolution of Institution for Collective Action*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Peters, B. G.(1999). *Institutional Theory in Political Science*. London & New York : Printer.
- Pontusson, J.(1995). From Comparative Public Policy to Political Economy : Putting Political Institution in Their Place and Taking Interests Seriously. *Comparative Political Studies* 28 : 117-147.
- Scharpf. F.W.(1997). *Games Real Actors Play : Actor-Centered Institutionalism in policy Research*. Colorado : Westview Press.
- Simon, Herbert A.(1969). *The Architecture of Complexity*. Cambridge : MIT Press.
- Thelen, K. and S. Sven.(1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics, In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth eds. *Structuring Politics*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Weick, Karl E.(1979). *The Social Psychology of Organizing*. MA : Addison-Wesley.
- Zucker, L. G.(1988). Where Do Institutional Patterns Come From? : Organization as Actors in Social Systems, in Lynne G. Zucker(ed), *Institutional Patterns and Organizations*. Cambridge, Massachusetts : Ballinger Publishing Company.

K C I

<부록>

<부록-1> 정보통신부 조직기구변화(1948-2005)

시기	직제개편	보조기관			보좌기관 담당관	국당 과수
		실	국	과		
이승만정부	1차(1948. 11. 4)	1	4	26		6.5
	2차(1948. 11. 30)		5	27		5.4
	3차(1949. 11. 22)		5	26		5.2
	4차(1950. 03. 31)		5	21		4.2
	5차(1950. 05. 29)		5	21		4.2
	6차(1953. 02. 15)		4	21		5.3
	7차(1955. 02. 17)		3	20		6.6
	8차(1957. 12. 23)		3	20		6.6
	9차(1958. 10. 29)		3	20		6.6
장면정부	10차(1960. 06. 10)		3	20		6.6
과도군사정부	11차(1961. 05. 04)		3	20		6.6
	12차(1961. 10. 02)		3	16		5.3
	13차(1962. 01. 08)		3	16		5.3
박정희정부	14차(1963. 12. 16)	1	4	18		4.5
	15차(1966. 05. 10)	1	4	19		4.8
	16차(1967. 02. 10)	1	4	19		4.8
	17차(1968. 07. 24)	1	5	20		4.0
	18차(1968. 12. 19)	1	5	19		3.8
	19차(1969. 03. 24)	1	5	19	1	3.8
	20차(1969. 12. 03)	1	5	22	1	4.4
	21차(1970. 02. 21)	1	5	15	14	3.0
	22차(1970. 11. 17)	1	5	15	15	3.0
	23차(1971. 11. 22)	1	5	16	16	3.2
	24차(1972. 06. 28)	1	5	18	14	3.6
	25차(1972. 07. 21)	1	5	16	15	3.2
	26차(1973. 03. 28)	1	5	16	15	3.2
	27차(1974. 09. 25)	1	6	19	14	3.2
	28차(1975. 06. 18)	1	6	23	9	3.8
	29차(1976. 08. 17)	1	6	24	9	4.0
	30차(1977. 07. 16)	1	6	25	10	4.2
31차(1979. 09. 07)	1	6	27	12	4.5	
전두환정부	32차(1980. 08. 26)	1	6	22	11	3.7
	33차(1981. 11. 02)	1	4	18	7	4.5
	34차(1983. 12. 30)	1	4	18	7	4.5
	35차(1986. 05. 31)	1	4	18	7	4.5
노태우정부	36차(1989. 12. 30)	1	4	18	8	4.5
	37차(1990. 12. 31)	1	5	22	8	4.4
김영삼정부	38차(1994. 12. 23)	2	5	28	9	5.6
	39차(1996. 06. 29)	3	4	30	12	7.5
	40차(1997. 08. 13)	3	4	30	13	7.5
김대중정부	41차(1998. 02. 28)	3	4	29	11	7.2

	42차(1999. 05. 24)	2	3	19	9	6.3
	43차(2000. 01. 28)	2	3	18	10	6.0
	44차(2000. 07. 01)	2	3	19	13	6.3
	45차(2001. 12. 31)	2	3	21	12	7.0
	46차(2002. 12. 30)	2	3	21	13	7.0
노무현정부	47차(2003. 11. 21)	2	3	21	13	7.0
	48차(2004. 05. 24)	2	4	24	10	6.0
	49차(2004. 11. 23)	2	4	24	10	6.0
	50차(2005. 04. 19)	2	4	24	12	6.0
계(평균) 및 범위		1.4 (1~3개)	4.4 (3~6개)	20.9 (15~30개)	10.6 (1~6개)	4.5 (3.0~7.5개)

자료: 행자부.(1998). 「정부조직변천사」.

법제처 종합법령정보센터(www.klaw.go.kr), 체신부, 정보통신부 직제개편 참고(1948.11~2005. 5).

<부록-2> 건설교통부 조직기구변화(1961-2005)

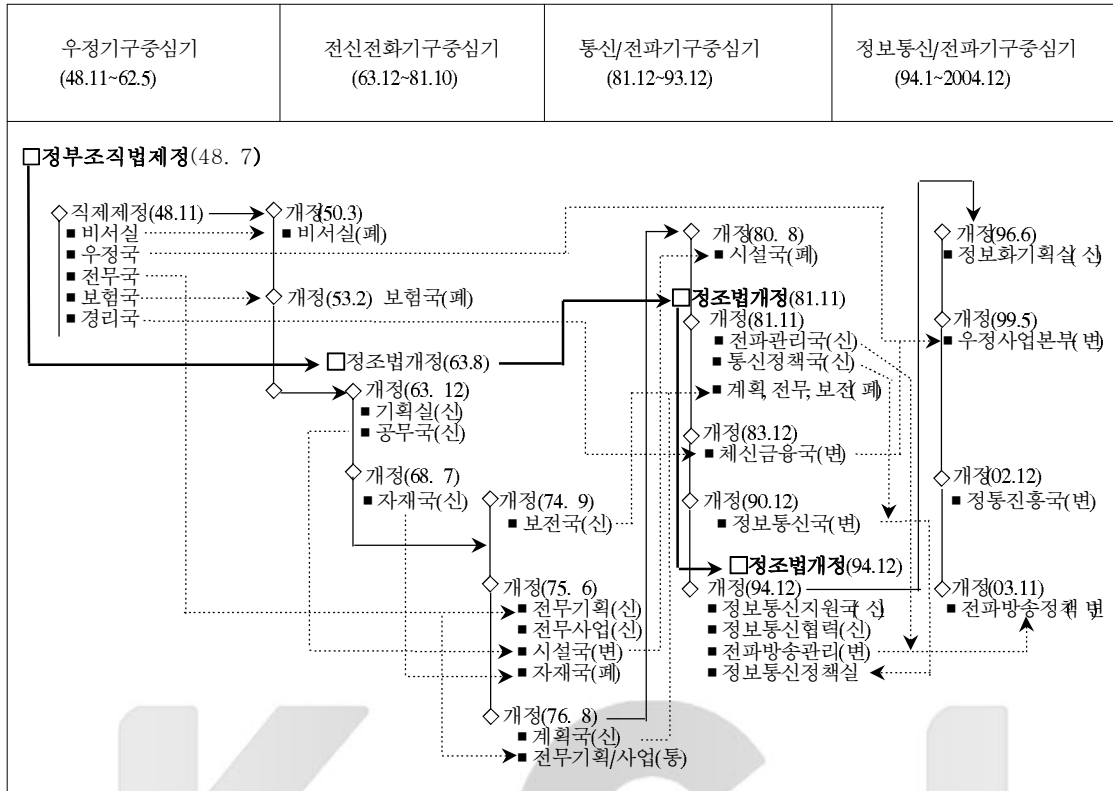
시기	직제개편	보조기관			보좌기관		국당 과수
		실	국	과	차관보	담당관	
과도군사 정부	1차(1961. 06. 7)		4	18			4.5
	2차(1961. 07. 18)		4	18			4.5
	3차(1962. 06. 29)		4	15		1	3.8
	4차(1963. 10. 13)		4	15			3.8
박정희정부	5차(1963. 12. 16)	1	5	19			3.8
	6차(1966. 11. 8)	1	5	21			4.2
	7차(1968. 07. 24)	1	6	24			4.0
	8차(1969. 04. 25)	1	6	24			4.0
	9차(1969. 12. 01)	1	6	24			4.0
	10차(1970. 01. 27)	1	6	24			4.0
	11차(1970. 03. 25)	1	6	20		11	3.3
	12차(1971. 04. 28)	1	6	20		11	3.3
	13차(1972. 01. 24)	1	6	21		11	3.5
	14차(1972. 06. 16)	1	6	21		11	3.5
	15차(1973. 03. 24)	1	7	22		10	3.1
	16차(1973. 12. 12)	1	7	29		11	4.1
	17차(1974. 11. 04)	1	7	29		10	4.1
	18차(1975. 06. 18)	1	7	30		11	4.3
	19차(1976. 03. 13)	1	6	30		11	5.0
	20차(1976. 08. 14)	1	7	30		11	4.3
	21차(1976. 12. 31)	1	8	33		7	4.1
	22차(1977. 12. 30)	1	8	33		9	4.1
	23차(1978. 05. 17)	1	8	35		9	4.4
	24차(1979. 06. 15)	1	10	40		10	4.0
전두환정부	25차(1981. 08. 07)	1	10	40		10	4.0
	26차(1981. 11. 02)	1	7	34		9	4.9
	27차(1983. 09. 27)	2	8	37		9	4.6

	28차(1984. 12. 27)	2	9	37		9	4.1
	29차(1986. 12. 27)	2	9	37		9	4.1
	30차(1987. 12. 15)	2	9	37		9	4.1
노태우정부	31차(1989. 07. 01)	3	9	37		15	4.1
	32차(1990. 01. 29)	3	10	41		15	4.1
	33차(1990. 03. 26)	1	9	42	2	12	4.7
	34차(1991. 04. 23)	1	9	40	2	12	4.4
	35차(1992. 07. 09)	1	9	40	2	12	4.4
김영삼정부	36차(1993. 08. 09)	1	9	40	2	12	4.4
	37차(1994. 05. 04)	1	8	43	2	9	5.3
	38차(1994. 12. 23)	3	6	50	1	17	8.3
	39차(1995. 10. 09)	3	6	52	1	18	8.6
	40차(1996. 06. 29)	3	6	52	1	18	8.6
	41차(1996. 11. 23)	3	6	52	1	18	8.6
	42차(1997. 04. 02)	3	6	53	1	18	8.8
김대중정부	43차(1998. 02. 28)	3	5	48	1	17	9.6
	44차(1998. 12. 31)	3	5	48	1	17	9.6
	45차(1999. 05. 24)	2	9	46	1	12	5.1
	46차(1999. 12. 28)	2	9	46	1	13	5.1
	47차(2000. 12. 30)	2	9	46	1	13	5.1
	48차(2001. 05. 02)	2	9	49	1	13	5.4
	49차(2001. 07. 16)	2	9	49	1	13	5.4
	50차(2002. 08. 12)	2	8	44	1	13	5.5
노무현정부	51차(2003. 07. 26)	2	8	40	1	16	5.0
	52차(2004. 03. 22)	2	9	46	1	16	5.1
	53차(2005. 04. 09)	2	10	50	1	17	5.0
	계(평균) 및 범위	1.83 (1~3개)	7.2 (4~10개)	35.3 (15~53개)	0.5 (0~2개)	12.2 (1~18개)	4.3 (3.1~9.6)

자료 : 행자부.(1998). 「정부조직변천사」.

법제처 종합법령정보센터(www.klaw.go.kr), 건설교통부 직제개편참고(1961. 6~2005. 9)

<부록-3> 정보통신부 직제변천도



주 1) 화살표(→)는 정부조직법개정, (→)는 직제개정, (.....)는 국의 변천과정을 의미
 2) 변= 변경, 신=신설, 폐=폐지를 의미

<부록-4> 건설교통부 직제변천도



주 1) 화살표(→)는 정부조직법개정, (→)는 직제개정, (.....→)는 국의 변천과정을 의미
 2) 변= 변경, 신=신설, 폐=폐지를 의미