

정부경쟁력 제고를 위한 차기정부 조직개편에 관한 연구*

임도빈**·이현국***

The purpose of this study is to suggest directivity of government reorganization and detail reorganization plan to enhance government competitiveness. First, this study looks over at the purpose, cause, and history of government reorganization, and examines characteristics of erstwhile reorganizations using Crozier's strategical analysis. The result shows that administrative effectiveness that had been claimed as a logic behind government reorganization was nothing more than a superficial objective. Instead, it is noticeable that reorganizations were result of strategic games in which each main actors(President, bureaucrats, political parties) trying to maximize their own interest. Governmental reorganization in President Lee Myung Bak's administration in particular is proven to have produced many side effects as a result of President dominated authoritative game. Hence this study tries to suggest rational principles and plans for governmental reorganization before it turns more into political game in the next administration. The reorganization plan suggested is one of preliminary plans seeking for optimal governmental reorganization plan to enhance government competitiveness, and is expected to develop further through reasonable and rational discussions of many scholars.

[Key Words: reorganization, Korea government, government competitiveness]

I. 들어가며: 정부조직개편 논의

정부조직개편에 대한 논의에 있어서, 그동안 진정한 의미에서 행정 학계의 역할은 크지 못하였다고 할 수 있다. 정치적인 이슈가 되고 나서 학자들이 개인적으로 개편과정에 참여한 적은 있지만, 정치적인 이슈화에 앞서 구체적인 조직의 개편안을 제시한 경우는 많지 않다.

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-330-B00195)

** 임도빈(Tobin Im), 서울대학교 행정대학원 교수(tobin@snu.ac.kr).

*** 이현국(Hyunkuk Lee) 서울대학교 행정대학원 박사과정 수료(secret@snu.ac.kr).

새로운 정권이 들어서면 일부 행정학자들이 부분적으로 참여한 정도의 역할이 있었을 뿐, 특히 조직론을 전공한 학자들간의 논의는 활발하지 않았다고 생각된다.

물론 학자들의 논의가 전혀 없었다는 것은 아니다. 김광웅(1992)이 최초로 부처통폐합 안을 제시한바 있으며, 이후 김병섭 외(1997)의 논문이 조직간 통폐합을 주장한 바 있다. 최근에는 조석준(2007)이 차기정부의 조직개편의 방향성에 대한 논의를 하였으며, 구체적인 조직개편안을 제시하지는 않았지만 조성한(2007)은 중앙정부조직의 개편에 있어서 고려되어야 할 요인을 제안한 바 있다. 하지만 이외의 대다수의 연구들은 조직개편이 확정된 후에 조직개편에 대한 사후적인 분석을 통한 개편의 과정(민진, 2008; 박대식, 2001; 김광웅, 1998), 영향요인(윤주철 외, 2011; 문명재, 2009; 김태은, 2008; 정의창, 2006; 원시연, 2006), 변화 및 평가(박천오, 2011; 박치성 외, 2011; 정충식, 2009; 원시연, 2006; 민진, 2006; 최성욱, 2004; 김광웅, 1998; 김근세·최도림, 1996)를 대상으로 하고 있다.

이처럼 조직개편의 논의가 사후적인 연구에 한정되는 이유는 여러 가지가 있겠지만 과거 권위주의 정권하에서는 조직개편에 대한 구체적인 안을 제시하는 연구를 수행하는데 많은 제약이 있었고, 민주화된 이후에도 조직개편은 대체로 비밀스럽게 진행되었기 때문에 상대적으로 학계의 연구가 어려웠을 것으로 본다. 또한 대부분의 논의가 정권의 교체시기에 시작되었는데, 민감한 사항인 조직 개편안을 구체적으로 논의하는 것이 부담스러웠을 수도 있다.

하지만 조직개편은 한국과 같이 정부의 역할과 기능이 큰 국가에서는 매우 중요한 문제이다. 정부의 경쟁력에 중앙정부의 조직구조가 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다. 자칫 잘못된 조직개편은 행정의 비효율성을 높이고, 전략적인 목적에 활용되어 사회 전체적으로 큰 해악을 가져올 수도 있다. 이러한 점을 생각한다면 실제 조직개편이 일어나기 전의 시점에서 연구를 진행하여야 할 필요성이 더욱 높다. 그간 조직개편에서 학자들, 특히 행정학자들이 많은 역할을 수행하였지만 그 과정에서 여러 학자들 간의 비판적이고 생산적인 논의가 진행되지 않은 채 일부학자들의 의견만이 반영되어 그 구체적인 개편안의 타당성을 확보하는데 있어 한계를 지니고 있었음을 부정할 수 없을 것이다. 조직개편의 논의가 정치적으로 쟁점화되기 전에 행정학자들이 먼저 기존의 행정학적인 이론과 연구들에 기반하여 구체적인 안을 제시하는 것은 행정학이 처방적인 학문이라는 점에 비추어 볼 때 반드시 필요하다고 본다. 물론 구체적인 조직개편안을 제시하는 것은 많은 비판을 받을 우려가 있고, 차후에 이를 둘러싼 여러 논란의 중심에 있는 것이 학자로서 부담스러운 점이 있지만 이것이 처방적인 학문으로서의 행정학을 연구자는 학자로서의 소임이라 생각하고 본 논문을 준비하게 되었다.

이 연구는 정부조직의 구조는 한국정부의 경쟁력을 좌우하는 요인이라고 본다. 이런 관점에서 우선 본 논문은 기존 조직개편에 대한 연구와 조직개편의 실재를 통해 조직개편의 목적과 동인, 역사와 특징을 간략히 살펴본다. 그리고 이명박 정부의 조직개편에 대한 평가를

통해 향후 조직개편의 원칙을 제시한다. 마지막으로 차기정부의 조직개편안을 제시해 보고자 한다.

II. 정부조직개편의 동인, 특징, 역사, 그리고 부작용

1. 정부조직개편의 목적과 동인

정부 조직개편의 목적에 대한 다양한 견해들이 있어왔다. 다수 학자들은 조직개편의 목적에 대해서 크게 정치적 목적과 행정적 목적의 두 가지로 분류하고 있다. 윤주철 외(2011)는 조직개편의 정치적인 목적을 기존정부와 차별화하거나 관료제를 통제하려는 목적으로 보고 있으며, 행정적 목적을 절약과 능률을 강조하는 것으로 보고 있다. 이와 비슷하게 문명재(2009)는 정치적 목적을 국정철학의 상징성 확보, 정치적 정당성 확보와 관료에 대한 통제, 정치적 위기를 돌파할 기회추구, 정부와 시장의 역할 분담을 목적으로 하는 것으로 보고 있다. 그리고 행정적 목적은 정부기능 재분류를 통한 효율성과 생산성 증대, 정부의 자율성과 책임성 증대, 정부의 투명성 제고를 목적으로 하는 것으로 보고 있다. 하지만 최병선(1993)은 조직개편의 정치학적 의의로 부처 산하의 이해관계자 집단의 성격 및 영향력의 변화, 의회의 관련 상임위원회 구성의 변화 등에 호응함으로써 행정의 민주성, 형평성, 대응성, 정치적 상징성을 제고시키는 것으로 본다. 반면에 행정학적 의이로서 공식적·비공식적 법규 및 조직규범, 행정절차, 관행, 매물비용 등으로 야기된 조직의 관료적 경직성을 해소함으로써 조직의 신축성을 높이고, 부처 간의 효과적 협력을 확보하는 것으로 본다. 최병선(1993)의 관점은 정치적인 목적을 단지 수사적(rhetoric)인 차원에서 비판적으로 본 것이 아니라 민주성, 형평성, 대응성, 상징성을 제고하기 위한 긍정적인 것으로 보고 있다는 점에서 앞의 두 관점들과 차이가 있다. 사실, 앞의 두 관점이 한국에서의 기존 정부조직개편에 있어서의 실제적인 정치적인 목적을 잘 반영하고 있다고 볼 수 있다. 하지만 새로운 조직의 개편안을 제시하는데 있어 이러한 정치적인 목적을 추구하는 것은 바람직하지 않고, 오히려 지양해야 할 것이라는 점에서 본 연구는 최병선(1993)의 분류를 따르기로 한다. 즉, 정부조직개편의 행정적인 목적은 행정의 효율성 향상으로 보고, 정치적인 목적은 행정의 민주성·형평성·대응성의 향상으로 본다.

정부조직개편의 동인과 관련하여 박천오(2011)는 기존 정부조직구조가 환경과의 상합성이 낮아진 경우, 국정관리의 이념이나 정책우선순위가 바뀐 경우, 정부의 효율적 작동을 저

해하는 구조적 문제 등을 예시하고 있다. 선행 연구들은 사회적 환경의 변화와 같은 행정의 기능변화에 따른 수요적 요인(Grafton, 1975)이나 조직의 특성요인(윤주철 외, 2011)을 그 동인으로 제시한 경우도 있으나, 대부분 권력구조·정당체제와 같은 정치·제도적 요인(문명재, 2009; 정의창, 2006; 박대식, 2004, 2001; Robinson, 2004; Lewis, 2002)을 정부조직 개편의 동인으로 보고 있다. 흥미로운 사실은 사후적으로 기존 정부조직개편을 대상으로 한 많은 연구들이 정치·제도적 요인이 실제 조직개편을 가져왔다고 보는 반면, 새로운 정부의 조직개편에 대한 제안을 하는 연구들은 대부분 환경변화에 따른 행정수요의 변화를 조직개편을 할 때 고려해야 할 요소로 보고 있다는 점이다(강신태·김광웅 편, 1993). 이는 조직개편이 행정 수요인 기능적인 차원에서의 환경변화를 고려하지 못하고 정치적인 환경의 변화에 의해서 좌지우지 되어 왔다는 것을 방증하는 것이라 볼 수 있다.

2. 한국정부의 조직개편

1) 역사와 특징

기존의 많은 연구들이 한국에서의 조직개편의 역사와 과정을 서술하고 있다. 자세한 논의들은 기존연구들을 참조하기를 바라며¹⁾ 본 연구에서는 간략히 그 특징을 서술하고자 한다. 한국의 정부조직개편의 첫 번째 특징은 각 부처가 신설, 확대와 같은 관료팽창(bureaucratic expansion)을 도모하였고, 폐지나 축소는 사실상 그리 큰 비중을 갖지 못했다는 점이다(조석준·임도빈, 2010; 498). 또한 이러한 폐지나 축소가 있더라도 결국 다른 부처에 국 형태로 흡수되거나 공기업이나 다른 준공공기관으로 전환되는 것이 대부분이었다. 김영삼 정부가 들어서면서 조금씩 변화가 있었지만 결과적으로 중앙행정조직이 크게 축소되었다고 보기에는 힘든 면이 있다. 김영삼 정부는 당시 신자유주의적인 개혁의 흐름에 영향 받아 ‘작은 정부’를 지향하여 부처들을 통폐합하는 등 축소를 위한 노력을 하였고, 김대중 정부 역시 IMF 경제위기 극복과 행정쇄신을 위해 조직의 감축을 시도하였다. 하지만 두 정부에서 추진한 정부조직개편이 실제로 부처의 수준을 획기적으로 줄인 것은 아니었고, 표면적으로 부처의 수가 몇 개 줄어들었을 뿐이다. 또한 시간이 지날수록 정부조직 및 인력확대 경향이 공통적으로 나타났다(김연수 외, 2007). 노무현 정부는 조직개편 보다는 기능재조정을 통해 효율성을 제고하려고 하였고, 특히 위원회 조직을 통해 정책조정을 시도한 것이 특징이다. 이명박 정부의 조직개편도 역시 작은 정부를 표방하였지만 실상은 큰 정부였다고 보는 것이

1) 조직변동의 역사와 변천에 관해서는 민진(2006, 2008)의 연구와 윤주철 외(2011)의 연구에 자세히 기술되어 있다.

바람직할 것이다.)²⁾

두 번째 특징은 정부조직개편의 시점이 대부분 대통령의 집권초기에 일어난다는 점이다. 민진(2006)의 연구결과 정부조직의 변동은 공화국이 시작하는 연도나 다음 해에 주로 발생하였다고 한다. 이는 정부조직개편이 정부의 정책의지를 표현하고 관료 통제를 강화하는 정치적인 목적을 위해 사용되었음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 이처럼 집권초기에 조직개편이 단행된 것은 최근 이명박 정부의 경우도 마찬가지인데, 이명박 정부는 인수위원회 시기부터 조직개편을 중요한 이슈로 부각시켰다. 이처럼 정부초기에 정권교체가 발생하는 것은 정부의 정책의지를 표현하기 위함인 동시에 그 시기가 대통령의 권한이 가장 강력하고 따라서 조직개편의 성공가능성이 높기 때문으로 볼 수도 있다. 하지만 정권의 초기에 조직개편이 발생하면 자칫 졸속으로 개혁안이 추진될 수 있기 때문에 미리 학계에서의 대안을 제시하고 이에 대한 토론의 과정이 선행되어야 한다.

세 번째 특징은 정부조직개편의 추진과정이 비밀스럽게 진행되었다는 점이다. 김광웅(1998)은 정부조직개편작업을 공개리에 한 것이 김대중 정부가 처음이라고 하였다. 노무현 정부는 정부조직개편을 하지 않았으며, 이명박 정부는 철저히 비공개적으로 조직개편을 단행하였기 때문에 아마도 지금까지의 조직개편 역사에서 유일하게 김대중 정부가 조직개편 작업을 공개적으로 수행하였다고 볼 수 있을 것이다. 이처럼 정부조직개편이 비밀스럽게 추진되는 것에는 여러 요인이 있을 것이다. 과거 군사정권시절에는 공개의 필요성을 인식하지도 않았을 것이고, 민주화된 이후에도 공개를 할 경우 예상되는 반발과 각종 로비를 막기 위해서 조직개편은 비밀리에 진행되었다고 볼 수 있다. 하지만 이렇게 비밀스럽게 개편의 과정이 진행된다면 오히려 실제 개편안을 국회에서 통과시키고 집행하는 과정에서 관료들의 반발이 더욱 심하게 나타날 수 있다는 점에서 추진과정을 공개적으로 하는 것이 바람직하다고 본다.

2) 한국 정부의 조직개편 게임

기존의 한국 정부조직 개편의 과정을 설명하기 위해 Crozier(1964)의 전략분석법(strategic analysis of actors)의 시각을 활용하기로 하였다. 이 시각은 관료들이 자율성을 지닌 개인들이지만 어쩔 수 없는 구조적 특성인 행위체제(action system)안에 있으며, 이들의 행위도 이러한 행위체제에 의해서 구속을 당한다고 본다(임도빈, 2009). 즉, 정부조직개편의 중심행위자들은 조직개편과 관련하여 왜 특정한 행위를 할까? 라는 의문에 답을 하기 위해서는 그들의 행위의 목적, 행위자가 받아들여야 하는 제약점, 행위자가 동원 가능한 자원, 행위자가 축소해야 할 불확실성이라는 개념을 고려하는 것이 필요하다는 것이다(임도빈, 2004). 따라서 본 연

2) 자세한 내용은 이후의 평가에서 후술할 것임.

구에서는 중앙정부조직개편에 있어 중요 행위자인 대통령, 관료(고위관료), 정부여당과 야당, 외부전문가, 각종 사회이익단체 등을 대상으로 이들이 조직개편의 과정에서 어떠한 행위 체제에 의해서 구속을 당하고 있으며, 따라서 기존의 정부조직개편의 게임과정과 결과가 어떻게 결정되는지를 보여주기로 한다.

주요 행위자1(대통령)은 당선과 함께 대통령직의 인수과정을 거친다. 이때 대통령은 기존의 대통령과는 다른 차별성을 보여줄 것을 국민들로부터 요구받고, 스스로도 국민들에게 기존 대통령과 다른 점을 보여주려고 노력한다. 특히 정권교체가 된 경우 이러한 차별성에 대한 요구는 더 커진다고 볼 수 있다. 또한 국민들에게 기존 정권과의 차별성을 보여주어야 하는 조급함 이외에도 전임 대통령의 국정철학과 이념을 반영하여 국정을 집행하던 집행부를 장악해야 할 필요성도 커진다. *더구나 한국의 경우, 5년 단임의 짧은 임기는 대통령이 자신의 아젠다를 빠르게 세팅하고 정책으로 현실화하기 위해 행정부를 단시일 내에 장악해야 한다는 ‘압박감’과 ‘조급증’을 가중시키는 요인이 된다.* 특히 대통령의 리더십 스타일이 민주적인 리더십보다는 권위적인 리더십에 근거할수록 관료들에 대한 장악의 욕구는 더 크다고 볼 수 있다. 임기초기에는 이처럼 관료들에 대한 통제강화를 위해서 조직개편을 할 유인이 크지만 임기 후반으로 갈수록 대통령은 관료제에 포획될 가능성이 높아진다. 관료제의 편안함에 익숙해지고, 더 이상 작고 효율적으로 보일 유인도 존재하지 않으며 선거기간 자신을 도와주었던 사람들에게 자리를 만들어주고 싶은 욕구는 팽창되어 임기후반에는 조직이 팽창될 가능성이 높아진다.

대통령에게 정부조직개편은 좋은 수단이 될 수 있지만 실제 수행하는데 있어 쉽지 않기 때문에 대통령은 여러 가지 요인들을 고려하여 정부조직개편을 추진한다. 우선 대통령이 되기 전 선거공약에서 정부조직개편을 약속한 경우에는 그 실현의 가능성이 커진다고 볼 수 있다. 또한 전정권의 정부조직이 자신이 구상하는 국정철학이나 정책의 우선순위와 맞지 않을수록 조직개편의 필요성에 대한 인식이 높아질 것이다.³⁾ 둘째로는 조직개편의 성공가능성이라는 불확실성이 중요한 제약조건이 될 것이다. 정부조직개편을 위해서는 법률의 변경이 필요하기 때문에 국회의 구성이 조직개편의 성공을 좌우한다고 볼 수 있다. 여소야대의 상황에서는 조직개편에 대한 야당의 반대가 심할 경우 조직개편안을 통과시키지 못하거나 원안이 목표로 한 목적을 달성하기 어려울 정도로 수정될 수 있기 때문에 불확실성이 더욱 높아진다고 볼 수 있다.

이러한 조직개편을 통해서 대통령은 무엇을 획득하고자 하는가? 바로 대통령이 확보하

3) 예를 들면 노무현 정권 말기에 정부의 규모가 지나치게 팽창하면서 반대논리로 작은 정부에 대한 주장이 설득력을 얻게 되고 작은 정부를 상징적으로 보여주기 위해서 대부처주의가 등장했다는 주장이 있다(조성한, 2007).

고자 하는 것은 관료들에 대한 통제력과 국민들의 지지도라고 할 수 있다. 대통령이 집권 후 향후 5년간 국정을 성공적으로 운영하기 위해서는 국민들의 지지와 관료들의 집행력이 담보되어야 한다. 이를 한꺼번에 얻기는 쉽지 않은데, 우연히도 쉽게 얻을 수 있는 방법이 바로 정부조직개편인 것이다. 국민들은 관료들에 대한 불신과 불만이 항상 쌓여 있는 상태이기 때문에 관료들의 반대를 무릅쓰고 조직개편을 하는 대통령의 모습은 국민들의 환심을 살 수 있는 좋은 기회이다. 또한 관료들의 이해관계를 흔들어 관료들에게 대통령으로서의 힘을 보여주기에도 정부조직개편만한 것이 없어 보인다.

기존의 조직개편과정에서 정부는 행정의 효율성 또는 작은 정부와 같은 행정적 목적을 전면에 부각시켜 정부조직개편이 행정적 목적을 지닌 것으로 보이도록 노력하였다. 하지만 실상은 이러한 행정적 목적은 사실 달성하기도 어려울뿐더러 확실한 보장이 없기 때문에 이러한 행정적 목적 보다는 정치적인 목적이 실질적인 목적이었을 것이라 생각해 볼 수 있다.

주요행위자 2(관료)는 조직개편에 있어 그들이 현재 보장받고 있는 지위를 유지하는 것이 최소목적이고, 이러한 지위를 확장하는 것이 최대목적이다. 그렇다면 관료들의 지위를 보장하는 것은 무엇인가? 그것은 바로 그들의 권력이다. 오재록(2006a)은 관료들의 권력과 관료제의 권력을 분리하여 보고 있다. 즉 관료들의 권력은 개인차원의 수직적 권력을 의미하고, 관료제 권력은 조직 간의 수평적 권력을 의미하는 것으로 보는 것이다.⁴⁾ 관료들의 개인적 권력 역시 조직의 권력에서 영향을 받을 수 있음을 고려한다면 관료들은 자신들이 속해 있는 조직의 권력을 높이기 위해 노력할 것임을 알 수 있다. 그렇다면 관료제 권력을 높이기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 오재록(2006a)은 관료제 권력의 구성개념으로 자원, 자율성, 네트워크, 잠재력, 잉여력을 들고 있다. 이 중에서 특히 관료들은 조직의 자원(예산, 인력, 법률, 정보, 의사결정, 실행수단), 자율성(재량권), 네트워크를 극대화하는 조직개편을 추구할 것이다. 조직이 자원, 자율성, 그리고 네트워크를 극대화하기 위해서는 기관의 확장이 가장 좋은 수단이다. 조직개편 과정에서 모든 조직은 조직의 확장을 주장하지 자신의 조직을 스스로 축소하는 것을 요구하는 개편은 없다는 것(조석준·임도빈, 2010; 498)이 이를 잘 보여준다.

관료들이 조직개편을 통해서 추구하는 것은 그들이 속한 조직의 권력 향상이고, 궁극적으로는 자신의 지위를 상승시키는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 관료들은 여러 가지 수단을 사용한다. 첫째는 이해관계집단을 동원하여 조직의 축소 또는 폐지를 막고 확장을 주장하는 것이다. 관료들은 공무원이기 때문에 직접적으로 대통령 또는 인수위

4) 관료권력이 공공목표를 수행하도록 임명된 관료들이 정책결정과정 및 정책집행과정 등을 통하여 최소한 사회적 가치의 배분에 영향을 미치는 의사결정을 할 수 있는 능력이자, 이를 바탕으로 타자에게 영향을 미칠 수 있는 능력 혹은 잠재적인 능력 이라면 관료제 권력은 관료들의 계층조직, 즉 정부조직의 능력이라는 점에서 구별된다(오재록, 2006a).

원회에서 하는 조직개편에 반발하는 것은 자신의 신분에 위협이 될 수 있다. 따라서 가능한 한 직접 행동보다는 다른 이해관계자 집단을 동원한 간접적인 의사표현을 시도한다. 특히 이해관계자 집단의 힘이 강하고 다수의 유관기관을 가진 조직일수록 조직의 확장과 생존이 가능해진다. 조직의 팽창에도 부익부빈익빈 현상이 나타나는 것이다. 둘째는 고위공무원들을 중심으로 한 관료들이 자신의 학연, 지연 등을 이용하여 인수위와 국회의원에 대해 로비를 펼치는 방법이 있다. 김광웅(1998)은 김대중 정부시기의 조직개편 과정에서 자신의 경험을 바탕으로 관료들의 이러한 로비의 가능성을 제시한 바 있다. 특히 이러한 관료들의 로비와 설득의 과정을 두고 Haggard(1995)는 행정개혁은 선출직 정치인과 행정관료 간에 다시 쓰는 계약의 과정이라고 표현한 바 있다(김광웅, 1998). 셋째로는 언론을 활용하는 것이다. 언론기관은 제4의 정부라고 할 정도로 정부에 미치는 영향은 매우 크다. 각 정부조직에는 출입기자들이 있고, 이들과의 친분을 활용하거나 언론기관의 인맥을 활용하여 자신이 속한 조직의 생존과 확대의 필요성을 역설하도록 부탁할 수 있을 것이다. 언론기관도 대통령과 인수위원회에 반대하는 직설적인 화법을 쓰는 것이 부담스럽겠지만, 일부 행정기관의 생존 또는 확장의 필요성에 대해서 간접적으로 지지하는 여론을 형성하려고 시도할 수 있다. 넷째로는 조직의 기능과 역할에 대해 대학기관과 전문가들에게 논거를 요구하는 용역을 발주하는 것이다. 대학기관과 외부 용역회사 및 관련전문가들은 결국은 전문성을 높이 평가받지 못하는 행정관료, 내부자에게 대외적인 정통성 부여의 수단으로 이용당하는 경우도 많다(임도빈, 2007). 관료들은 미리 자신들의 주장을 위한 정답을 제시하고 이를 뒷받침해줄 논리를 전문가들에게 부탁한다. 일부 전문가 집단들은 이들의 요구에 부합해 고객들의 만족을 높이고 향후 용역의 고객을 확보하려고 행동하기 때문에 관료들에게 포획되는 것이다. 물론 대다수의 학자들은 이런 요구를 거부할 것이지만 관료들은 이런 요구를 잘 수용하는 전문가 집단을 찾을 것이고, 어느 사회나 이런 부류들은 있기 마련이기 때문에 별 문제 없이 자신의 논리를 정당화해주는 전문가들을 찾아 자신의 조직을 확장시킬 수 있는 논리를 마련한다.

관료들은 대체로 자신의 조직 확장을 추구할 것이지만 이명박 정부에서 대부처주의 원칙에 따라 몇몇 조직은 이미 이러한 확장의 목표를 어느 정도 달성하였기 때문에, 모든 조직이 단순 확장전략만을 사용하지는 않았다고 할 수 있다. 예를 들어 이미 몸집이 불어난 조직의 경우에는 기존 조직의 기능을 빼앗기지 않기 위한 ‘수성전략’을 추구할 수 있다. 반면에 지난 정권초기 그리고 언론에 의해서 폐지의 주장이 계속되었던 조직의 경우는 조직의 ‘생존전략’을 추구할 것이다. 그리고 지난번 조직개편에서 다른 조직과 통합되었지만 기존 조직의 힘이 강력하여 소외되었던 일부 기존 조직들의 경우에는 ‘부활전략’을 추구할 것이다. 그러나 이렇게 실제로 추구하는 전략 목표가 다양하다 할지라도 조직개편도 예산과정과 마찬가지로 부풀리기 전략과 대폭삭감의 대응 게임이 벌어질 것이기 때문에 미리 대비하여 ‘확장전

략'을 표면적으로는 제시하고 있을지 모를 일이다.

조직의 확장전략의 추구에는 다양한 논리가 작동될 것이다. 우선 새로운 행정수요의 등장을 주장한다. 일단 국민들 관심을 끌만한 큰 사건이나, 국제적인 추세를 근거논리로 제시한다. 둘째는 정책조정 문제를 제기하며 자신의 조직이 해당 업무들을 수행하면 이러한 조정의 문제가 사라질 것임을 역설할 수도 있다.

주요행위자 3(정부여당과 야당)은 각각 자신들이 추구하는 목적이 다를 것이다. 정부여당의 경우에는 정권초기에 가능한 한 대통령과 인수위원회와 의견을 같이 하고 싶어 할 것이고 따라서 별다른 반대 없이 이들의 의견에 따르는 전략을 추구할 가능성이 높다. 그러면서도 각 부처의 관료들과의 관계도 고려해야 하기 때문에 세부적인 부분에서 영향력을 행사하기 위해 노력할 것이다. 반면에 야당의 경우에는 정치상황에 따라 추구전략이 다를 것이다. 분점정부 상황에서 야당은 대통령의 정부조직개편안에 반대하는 전략을 취할 것이다. 이러한 전략을 통해서 국민들에게 자신들의 존재감을 부각시킬 수 있고, 자신들에게 유리한 식의 조직개편이 이뤄질 수 있도록 하고, 이 과정에서 신설 혹은 확장된 부처에 대해서는 향후 관련 상임위원회를 통해 자신들의 공적을 내세워 다른 목적을 달성하기 위해 활용할 것이다. 하지만 야당의 조직개편에 대한 이러한 반발도 여론 상황에 따라서 적절히 그 수위를 조절하지 않으면 안 될 것이다. 지나친 반발은 새로운 정부에 대한 기대감을 가지고 있는 국민들의 반발을 가져올 것이기 때문이다. 반대로 여대야소의 국회구성에 있는 야당은 상대적으로 큰 힘을 발휘하지 못할 것이고, 정권초기이기 때문에 적절한 선에서 타협하고 크게 이슈화시키지 않을 가능성이 높다.

이상의 주요행위자인 대통령, 관료, 정당이 각각의 제약 상황에서 조직개편을 통해 자신의 목적을 달성하기 위해서 다양한 수단을 사용하면서 조직개편은 하나의 복잡한 게임 상황에 처하게 된다. 이때 각 주체들이 보유하고 있는 자원과 제약점에 따라서 추구하는 전략이 달라지고 그 결과도 달라진다. 하지만 중요한 것은 어느 한 주체의 의사대로만 조직개편이 될 수 없고, 다양한 주체들 간의 정치적인 타협의 과정 속에서 조직개편이 되게 된다는 점이다. 이런 상황 속에서 조직개편은 대체로 본래 가지고 있던 목표와는 다른 결과를 가져오게 된다. 정치적 타협 속에서 조직개편이 원래 가지고 있던 목표를 이루지도 못하고, 조직개편을 통한 비용만을 지불해야 하는 비효율을 가져올 수 있는 가능성이 높은 것이다. 결국 이 게임은 승자는 없이 패자들만 존재하는 게임이 되며, 그 중 가장 큰 패자는 조직개편으로 인해 불편을 감수해야 하는 중하위직 공무원들과 비효율을 감수해야 하는 국민들이다.

미래 주요행위자 4(학계)는 기존의 조직개편과정에서 주요 행위자는 아니었다. 다만 차기 정부조직개편부터 주요 행위자가 되기를 바라는 기대를 표현하여 미래 주요행위자로 제시하였다. 차기정부의 조직개편에 대한 논의가 아직 정치권에서는 주요한 이슈가 되고 있지

않다. 살펴본 바와 같이 그동안의 조직개편은 정치적인 게임의 과정 속에서 비효율을 낳아왔다. 따라서 낭비적인 정치적인 논쟁이 되기 전에 학계에서 중립적인 시각으로 가장 합리적이며 국가의 경쟁력을 높일 수 있는 조직개편안을 제시해야 한다. 물론 조직개편안을 만드는 과정에 학계뿐만 아니라 실무자인 관료들도 참여시켜 이들의 의사를 묻는 과정도 반드시 필요할 것이다. 이후 이렇게 만들어진 조직개편안에 대해서 대선 후보들의 생각을 듣고 검증하는 과정을 거쳐야 할 것이다. 과거처럼 학자들이 개별적으로 후보들의 조직개편안을 구상하는데 참여하는 것이 아니라 학계에서 집단적으로 조직개편안을 제시하고 후보들에게 그안에 대한 판단을 묻는 방식으로 발전되기를 기대한다.

3) 이명박 정부의 조직개편에 대한 평가

본 연구는 현재의 중앙정부 조직에 대한 개편 논의를 하고자 한다. 그 이유는 현 정부의 조직개편이 실패하였다고 보고 이러한 실패를 교정하기 위한 목적의 조직개편이 필요하다고 보기 때문이다.

이명박 정부는 ‘대부처주의’의 원칙아래 관련부처를 통폐합하는데 중점을 두었다. 그 결과 노무현 정부시기의 18부 4처가 15부 2처로 축소되었다. 하지만 실제로는 부처급의 방송통신위원회(2실, 4국, 37과(팀, 단, 담당관포함)가 대통령 직속으로 존재하고, 과거 사라졌던 정무장관이 부활하여 특임장관이 생겼다. 2011년에 새로 출범한 대통령 직속의 원자력안전위원회는 현재 100여명의 직원이 근무하고 있다. 표면적으로 보이는 부처의 수는 줄어들었는지 몰라도, 실제로는 조직단위가 줄지 않았으며 규모도 줄지 않아 대통령이 관할해야 하는 실질적인 통솔의 범위가 줄었다고 보기는 어렵다.

우선 조선비즈가 행정·경제 전문가들에게 설문한 내용을 살펴보자. 이명박 정부의 작지만 강한 정부의 적절성 여부에 대해서는 대체적으로 적절치 못하였다고 응답하고 있다(적절치 못함과 부적합한 편이었다는 응답이 81.3%). 또 작은 정부는 구호였고 실제로는 큰정부라는 비판과 부처숫자만 줄인다고 해서 작은 정부는 아니라는 비판이 있는 등 이명박 정부가 주장과는 달리 실제로는 큰 정부였다고 비판하고 있다는 점이 흥미롭다.⁵⁾ 그렇다면 실제 공무원들은 조직개편에 대해서 어떻게 생각하고 있을까? 한국정책지식센터가 리서치랩에 의뢰 하여 2011년 6월 7일에서 7월 18일까지 중앙부처 공무원을 대상으로 조사한 결과를 살펴보자. 총 1320 명의 중앙부처 공무원을 대상으로 대부처주의에 따른 부처통합의 효과에 대해서 설문을 실시하였다⁶⁾. 우선 부처통합의 효과 중에서 “중복으로 인한 낭비가 줄어들었다”

5) http://finance.daum.net/news/finance/hotissue_1049477/MD20120511121112892.daum

6) 질문은 “00님은 정부가 시행중인 대부처주의에 따른 조직통합의 효과에 대하여 어떻게 생각하십니까? 다음 각 의견들이 00님의 생각과 일치하는 정도를 ‘전혀 그렇지 않다’, ‘그렇지 않다’, ‘보통이다’, ‘그렇다’,

라는 항목에 대해서 부정적인 응답(‘전혀 그렇지 않다’와 ‘그렇지 않다’)이 전체의 31.1%를 차지했으며 긍정적인 응답은(‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’)은 22.8%인 반면 ‘보통이다’는 응답은 46.1%나 되었다. 민감한 사항이기 때문에 부정적인 응답보다는 긍정적인 응답 또는 유보적인 응답을 할 가능성이 높은 상황임에도 불구하고 부정적인 응답이 많다는 사실은 부처 통합으로 효율성의 증대의 효과가 크지 않음을 보여준다. 다음으로 “소속원이 달랐던 조직원들끼리 융합이 잘된다.”는 질문에는 부정적인 응답이 44.3%나 되는 반면 긍정적인 응답은 12.9% 밖에 되지 않았다. 그리고 “통합으로 조직원들의 사기가 높아졌다”는 응답에 대해서는 부정적인 응답이 53.4%로 절반이상을 차지하고 있었으며, 긍정적인 응답은 8%에 불과한 것으로 나타났다.

<표 1> 부처통합의 효과에 대한 공무원들의 인식

	부처통합의 효과		
	중복으로 인한 낭비가 줄어들었다.	소속이 달랐던 조직원들끼리 융합이 잘 된다.	통합으로 조직원들의 사기가 높아졌다.
전혀 그렇지 않다	69(6.9%)	79(7.9%)	121(12.1%)
그렇지 않다	242(24.2%)	364(36.4%)	413(41.3%)
보통이다	461(46.1%)	428(42.8%)	386(38.6%)
그렇다	209(20.9%)	116(11.6%)	70(7%)
매우 그렇다	19(1.9%)	13(1.3%)	10(1%)
전체응답자수	1,000	1,000	1,000
전체평균	2.87	2.62	2.44

이러한 공무원들의 설문결과를 놓고 볼 때는 현재 중앙부처는 조직통합으로 인한 합병의 후유증을 겪고 있다고 볼 수 있다. 이는 힘의 논리에 의해 이루어진 조직개편과정에서 개혁 당사자인 관료들의 의견이 배제되었고 의견 수렴 과정이 존재하지 않아 불만이 증폭되었기 때문이다. 또한 한국과 같이 하나의 조직이 가족과 같은 문화를 형성하고 있는 조직을 합칠 경우 화학적 통합이 되기 위해서는 많은 시간이 걸린다는 점을 보여주고 있다.

이명박 정부의 조직개편을 행정의 효율성 목적과 민주성 목적이라는 두 가지 차원에서 평가해보고자 한다. 첫째 행정의 효율성 목적과 관련하여 ‘조직개편이 과연 기존 조직간 중복 업무로 인한 낭비를 제거 하였는가?’라는 의문을 제기할 수 있는데 앞에서 살펴본 바와 같이 공무원들은 이에 대해 부정적으로 생각하고 있는 듯하다. 또한 이명박 정부가 중앙부처의 개수는 줄였지만 전체 공무원 수는 줄지 않았다는 점에서 효율적인 작은 정부를 이뤘다고 판단

‘매우 그렇다’ 중에서 말씀해 주십시오. 질문의 끝에 “참고로 부처통합과 관련 없는 부처의 직원은 응답하지 않아도 됩니다.”라는 단서를 달았으며, 결과 1320명의 공무원 중에서 1000명이 응답하였다.

하기도 어려워 보인다. 또 하나의 질문은 ‘이명박 정부가 조직통합의 논리로 내세웠던 조직 간 갈등과 조정의 문제가 제대로 해소되었는가?’라는 점이다. 폐지된 부처의 기능은 사라진 것이 아니고 다른 부처에 통합되면서 새로운 실이나 국 단위로 편입되었다. 하지만 아직도 기존 부처의 실국과 통합으로 생성된 실국간의 조정이나 업무의 융합은 거의 보이지 않고 오히려 내부에서 각자의 업무를 추진하며 한 지붕 두 가족으로 살고 있는 것을 볼 수 있다. 즉 갈등이 내부화 되어 언론에 노출되지 않을 뿐 아직도 부처 안에서의 갈등은 여전하다고 보는 것이 합당하다. 그리고 근본적으로 ‘부처 간의 갈등이 반드시 나쁜 것인가?’라는 문제를 제기할 수 있다. 부처 간 갈등으로 정책이 지연되고 이로 인해 국가적인 부의 손실이 발생할 가능성이 있는 것은 사실이다. 그러나 갈등은 정책 결정이 신중하게 이루어지도록 하는 순기능을 가진다. 또한 잘 해결된 갈등은 기관 간 상호 이해를 증진시켜 업무 효율성 향상에 도움을 주는 것은 물론 정부의 개혁과 쇄신을 가능하게 하는 창조적인 에너지로 기능하기도 한다. 갈등이 부처 간 경쟁의 과정에서 필연적으로 발생하는 필요악이라 하더라도 폐해 그 자체만을 따로 떼어서 부정적인 것으로 치부할 수만은 없을 것이다. 경쟁과 갈등의 영향을 복합적으로 고려해야 하기 때문이다. 결국 갈등은 그 존재 자체가 아니라 제대로 조정되지 않는다는 것이 문제이다. 그리고 이러한 조정은 반드시 하나의 부처로 통합하여 내부화 한다고 해결되는 것이 아니므로, *대부처주의의 역기능과 우리 행정의 특성을 생각해볼 때 부처 통폐합보다는 강력한 조정체제를 만드는 것이 바람직할 것이다.*

다음으로는 조직개편이 정치적인 목적을 달성하였는지를 살펴보자. 부처 간 상호 경쟁과 토론을 통한 정책개선 효과의 효과가 있기 위해서는 조직간 권력구조가 수평적이어야 한다. 즉 무소불위의 권력을 휘두르는 부처가 있으면 다른 부처들은 업무를 수행하는데 있어 이러한 권력이 강한 부처의 눈치를 보아야 하며, 그 결과 합리적인 의사결정이 왜곡될 수 있다. 예를 들면 이명박 정부는 기획예산처와 재정경제부를 통합하여 기획재정부를 만들었다. 기획재정부는 기획, 예산, 재정 업무를 모두 담당하는 거대 부처가 되었다. 김광웅(1998)은 김대중 정부의 조직개편을 평가하면서 부처의 통합과 분산에 따라서 공룡조직이 탄생한 것을 큰 문제점으로 지적하였다. 흥미로운 점은 당시에 예로 든 것이 행정자치부와 기획예산위원회, 예산청, 재정경제부를 들고 있다는 점이다. 각각의 조직들을 공룡부처라고 김광웅(1998)이 비판하였는데, 이명박 정부는 이 중 세 개의 공룡부처들을 통합하였으니 초공룡부처를 만들었다고 볼 수 있다. 이처럼 강력한 부처는 부처 간 소통과 협력을 저해하여 행정의 민주성을 낮출 수 있다. 또 하나의 문제점은 조직의 크기와 기능에 있어 권력이 큰 부처와 약한 부처를 합쳤을 때, 힘이 약한 부처의 정책이 예산배정에 있어 우선순위에서 밀려 중요한 정책임에도 소홀히 취급될 수 있는 문제점이 있다. 또한 방송통신위원회에서 보여주었던 것과 같이 구방송위원회의 방송정책과 관련된 정치현안들에 묻혀서 구정보통신부의 통신서비스정책과 규제

기능을 제대로 수행하지 못하게 되고, 합의제 기관으로 조직을 두게 되면서 의사결정의 지연을 비롯한 집행력 저하의 문제를 가져왔다.

이외에도 지면상 모두 언급하기 어려울 정도로 많은 문제점들이 발생하였는바 총체적으로 평가할 때 이명박 정부의 조직개편실험은 실패하였다고 볼 수 있다.

III. 차기 정부의 조직개편 방향

1. 조직개편의 원칙

이하에서는 차기 정부의 조직개편에 대한 원칙을 제시하고 차기정부의 조직개편안을 제시하여 보고자 한다. 기존의 정부조직개편 과정에서는 작은 정부 또는 대부처주의와 같은 것이 마치 조직개편의 원칙인 것처럼 제시되었다. 하지만 이러한 것은 조직개편의 실질적인 원칙이라기보다 이념적인 수사(rhetoric)라고 보는 것이 옳을 것이다. 조직개편에 있어서 지켜야 할 원칙에 대해서 강신택(1993)은 기존 행정학의 ‘조직의 원리’들이 낡았다거나 고전적이라는 이유로 도외시 되어서는 안 되며, 이러한 원리들이 행정조직의 운영에 있어서 고려해야 할 중요한 쟁점사항이라고 보았다. 이러한 원리들로는 ①정부기능의 범위, ②반응성과 책임성의 확보 ③정치적 집행부와 직업공무원과의 관계 ④조정과 통합 ⑤부처조직의 기준 ⑥계선과 참모간의 관계 ⑦계층제와 위원회 ⑧집권과 분권 ⑨집중과 분산 ⑩통합과 분화를 제시하고 있다. 이러한 원리들을 기본으로 해서 현재 한국행정조직개편에 필요한 원칙을 아래와 같이 제시하여 보았다.

1) 정치적 원칙: 권력 균형

역대 정부 개혁 과정을 돌이켜볼 때, 정부조직 개편은 항상 권력적이고 정치적인 현상이었으며, 그 결과 부처 간 권력불균형 정도가 심화되는 과정을 겪어 왔다. 따라서 이 문제를 항상 염두에 두고 개편에 임해야 하며, 여기서 중요한 원칙으로 주장할 수 있는 것이 조직 간의 힘의 균형과 평준화이다. 즉, 조직간 관계를 민주화해야 한다는 것이다. 물론, 권력의 균형과 평준화가 조직 개편을 통해서 달성되지 않더라도 규제완화나 지방차지 등의 흐름을 생각하면 장기적으로는 이런 방향으로 갈 징조들이 있다. 그러나 이런 경향을 의도적으로 추진시킬 필요가 있다. 권력의 재배열 과정을 오래 끌게 되면 그 과정에서 관료이익이 되살아날 가능성이 있고 그 때문에 권력분배의 평준화방향에 차질이 생길까 우려가 되기 때문이다.

한국정부조직은 대통령에의 권력집중문제와 함께 부처 간 권력격차의 문제를 가지고 있다. 조석준·임도빈(2010) 역시 한국 행정조직의 논의에 있어 권력의 균형을 중요하게 다루고 있는데 이는 권력의 집중화로 인해 통제되지 않은 권력은 남용되거나 부패될 우려가 있기 때문으로 보고 있다. 부처 간 권력의 불균형이 조정의 효율성 등의 긍정적인 효과를 가져 올 수 있다는 비판이 있을 수 있다. 실제로 이런 불균형을 통해서 부처 간 조정문제를 해결하려는 시도들이 존재하기도 했다. 하지만 *각 부처가 수행하는 업무는 권력이 작은 부처의 업무라고 해서 중요하지 않은 것이 없다. 모두 국민들의 생활과 국가의 발전에 반드시 필요하기 때문에 존재하는 것이다. 하지만 권력의 불균형 상황에서는 부처의 권력의 순위가 부처가 담당하는 기능의 우선순위를 결정할 수 있는 문제점이 있다.* 즉 권력이 큰 부처가 권력을 남용하는 경우 다른 부처들은 업무 수행에 있어 권력이 강한 부처의 눈치를 봐야하고, 그 결과 중요한 의사결정이 왜곡될 수 있는 것이다. 권력의 불균형으로 인한 조정의 효율성은 그 조정시간의 단축이라는 점에서는 긍정적일 수도 있지만 그 조정의 질적인 측면에서는 오히려 비효율적인 조정 결과를 가져올 수 있다는 점에서 궁극적으로는 효율적이지 않을 수 있다. 또한 권력이 센 부처가 다른 부처를 힘으로 누르거나 하는 것은 민주주의의 원칙인 균형과 전체의 원칙에도 어긋나는 것이다. 이처럼 부처 간 권력불균형의 문제가 행정의 효율성뿐만 아니라 민주성에도 부정적이지만 이명박 정부의 조직개편은 이러한 권력균형의 원칙과 반대되는 방향으로의 개편이었다. 오재록(2006b)의 연구에 따르면 노무현 정부시기 기획예산처는 전체 45개 기관 중에서 권력지수가 16위이었으며, 재정경제부는 권력지수가 1위이었다. 이렇듯이 권력이 높은 두 기관을 합쳐 기획재정부를 만들었으니 그 권력은 기존의 부총리가 있었던 때보다 더 커졌다고 볼 수 있다. 이처럼 경제관련 부서가 큰 권력을 가지고 조정을 하게 되면 자칫 정부의 다른 기능들이 소홀히 될 수가 있다. 민주주의 국가의 행정에서 존중되어야 하는 원리로서 “어떤 기관도 무소불위의 전권을 행사해서는 안 된다”는 것(조석준·임도빈, 2010; 262)을 기본 원칙으로 새로운 정부조직개편안에 있어 가급적 권력집중을 완화시키고 권력균형을 이루고자 하였다.

먼저 기존 지원부서의 권력 역전현상을 완화하고 부처 간의 권력균형을 위해 강력한 권한을 가지고 있던 행정안전부와 기획재정부를 각각 총무기능과 내무기능, 예산기능과 재무(국고)기능으로 나누어 각각의 부처로 설치하였다. 또한 여기에서는 자세하게 다루고 있지는 않으나 대통령에의 권력집중을 완화하고 국무총리의 권한을 확대시키는 방안에 관해 논의하였다. 덧붙여 정부조직에서 정치영향력을 피할 수 없다는 한계를 인식하고, 이를 제약하고 감소시킬 수 있는 방향에 관해서 논의하였다. 이 글에서는 이를 전제조건으로 암묵적으로 다루고, 구체적인 경험적 정보를 통한 분석은 하지 않는다.

2) 반응성의 원칙: 환경적 요구의 반영

강신택(1993)은 행정부의 정책을 형성하고 집행하는 행정 조직은 정치, 경제, 사회문화, 교육 및 과학기술의 시대적, 공간적 변화를 수용할 수 있어야 될 뿐만 아니라 이러한 변화를 능동적으로 관리하고 선도하기에 적합하도록 설계되어야 함을 강조하였다. 즉, 행정조직은 환경적 요구를 반영하여 조직의 구조가 설계되어야 국민들에게 필요한 서비스를 제공해 줄 수 있다는 것이다. 따라서 본 연구는 최근의 환경적 변화를 살펴보고 이러한 변화를 수용할 수 있는 조직구조의 개편을 모색하였다.

한국사회는 과거보다 더욱 복잡해지고, 빠르게 변화하고 있다. 한국사회의 변화에 대해 임혜경·황정애(2009)는 글로벌 경제위기는 한국 사회의 메가트렌드에도 큰 영향을 미쳐, 사회 전반의 변화를 초래할 것으로 보고 총 10가지의 변화를 꼽고 있다. 먼저, 경제위기는 개인화, 고령화, 불안감증대, 지식사회, 기술의 일상화 등 다섯 가지의 트렌드를 강화시킬 것으로 보았다. 그리고 성역할의 변화, 자발적 네트워킹, 친환경 등의 트렌드는 경제위기 속에서도 전반적인 흐름을 유지할 것으로 예측하였다. 이에 반해 감성화, 글로벌화의 두 가지 트렌드는 감소할 것으로 보았다. 이와 같은 미래예측은 향후 한국사회를 예측하고, 정부의 역할에 대한 지침을 제공할 수 있다. 이러한 내용을 토대로 하여 정부가 담당해야 할 한국사회의 문제 10가지를 도출하였다.

①고령화와 저출산 ②사회통합 ③기술(IT, 과학, 핵 등) ④복지관리비용 ⑤실업 ⑥통일 ⑦에너지 ⑧재난 ⑨낮은 행복감 ⑩경쟁심화

여기서 도출된 문제는 뒤에서 살펴볼 정부조직개편안에 반영되어 일부는 독립된 부로 설치하여 그 업무를 담당하도록 하였다. 사회통합부, 에너지부, IT부, 시간행복부, 재난관리부 등의 신설은 이러한 환경적 변화를 반영하여 신설한 부처들이다. 여기에서 특히 기술변화의 경우 향후 예측이 어렵고, 전문성을 요한다는 특징을 가지고 있어 과학기술과 관련한 새로운 컨트롤타워로 R&D위원회를 신설하고, 조직유형 중 상황변화에 적응이 가능한 임시조직형태의 유기적 조직유형을 가지도록 하였다. 또한, 환경변화에 따라 새롭게 대두되는 주요 정부의 기능으로 각종 자연재해와 질병 등에 대비하기 위해 재난업무를 담당할 독립된 부와 세계화로 인한 국가 간 경쟁의 심화에 따라 국가전략의 방향을 결정할 국가전략처의 신설, 그리고 향후 정부역할의 새로운 시도로서 시간과 국민의 행복을 관리하는 독립된 부를 신설하였다. 새로운 부처가 생기면 부처는 새로운 기능을 추가적으로 담당하려고 노력해서 업무량이 늘어나고 조직의 팽창이 되는 경우가 대부분이다. 따라서 새로운 부서를 신설하는 문제에 대해서 신중하게 고민하였다.

3) 기능중시 원칙: 완결성의 원칙

현재 이명박 정부의 정부조직은 대부처주의를 표방하고 있다. 대부처주의는 한 부처 안에 많은 기능을 포함함으로써 조정비용을 줄일 수 있다는 장점이 있으나, 하나의 거대한 부처가 담당하는 수많은 기능들 중 상대적으로 소홀히 하게 되는 기능이 존재하기 마련이다. 이러한 대부처주의의 비능률성에 대해 원시연·황인자(2010)는 기존의 연구를 다음과 같이 정리하고 있다. 첫 번째는, 한 명의 장관에게 너무 많은 소관업무와 책임을 맡기게 되므로, 의도하였던 그러지 않았던 간에 일부 정책기능이 약화될 가능성이 높아져 오히려 비효율적인 공룡조직이 될 수 있다(Johnson, 1979). 둘째, 적은 수의 부처가 많은 수의 부처보다 더 효율적이라는 증거는 없다(Ziller, 2006). 셋째, 정부기능의 중복이 오히려 정부의 정책효과성에 이점으로 작용한다(Boyle, 1979)는 연구들이 대부처주의의 비능률성을 뒷받침하는 연구로 조사되었다. 마지막으로, 거대 행정기관으로의 통합은 부처 간 조정문제를 해결할 수 있다는 장점이 있는 반면, 부처 내부의 조정기제를 약화시켜 행정비용을 더 증대시킨다는 주장도 있었다(Fesler & Kettle, 1991). 아래에서는 이와 같은 연구 결과를 고려하면서, 복잡하고 빠르게 변화하는 불확실한 환경에서 권력의 분산이 적합하다는 상황적응론의 입장을 취해 기능부처를 설계하였다.

기능부처를 설계하기 위해 정부부문의 기능을 다음 <표 1>과 같이 생산기능, 소비와 분배기능, 관리와 지원기능으로 크게 나누어 유형화하였다. 이 과정에서 가급적 정부의 기능을 총망라하고자 하였다. 그리고 부처의 설치에 있어서는 일의 흐름을 중시하고 같은 사업을 단일 부서에서 완결할 수 있도록 배치하였다. 따라서 단일 부처로 복지부, 문화부, 교육부, 해양부, 산업부, 에너지부, 내외통상부, IT부, 내무부, 재무부, 국방부, 법무부, 외교부, 사회통합부 등과 같이 가급적 하나의 기능을 한 부처가 담당하도록 조직개편안을 마련하였다. 그리고 인접정도가 크다고 생각되는 농림, 식품 업무를 하나로 하여 농림식품부로 두었으며, 보건과 체육업무의 인접성을 고려하여 보건체육부를 두는 등 기능의 인접성도 반영하였다. 그리고 관리와 지원기능 중에서 특별한 집행력을 필요로 하지 않으면서 업무가 여러 부처에 걸쳐 있어 조정기능이 필요한 경우는 가능한 위원회 형태의 조직으로 두었다. 따라서 기존의 통일부가 통일위원회로 변경되었으며, 환경부는 환경위원회로, 여성부는 여성위원회로, 교육과학기술부의 과학기술업무는 R&D위원회로 그 조직체계를 달리하였다. 다만 관리와 지원기능이라도 권력적이며 집행력이 필요한 총무, 예산, 조달 기능은 국무총리실의 처 형태로 두었다. 이외의 기능들은 현재 담당하고 있는 부처의 형태로 존속하도록 하였다.

<표 2> 정부부문의 기능의 유형화

생산	소비·분배	관리·지원
농림, 식품 수산(해양) 관광, 공업 건설, 교통 에너지, 통상 금융, R&D(과학기술) IT, 상업(유통) 교육, 고용	복지 문화 보건 체육	총무, 내무 소방, 경찰 검찰, 예산 국고(재무) 국방, 외교 환경, 노동 여성, 통일 국민권익(부패방지) 공정거래

4) 정책조정 문제의 외부화

조석준(2007)은 오늘날의 행정에서 부처 간에 중복되거나 협조해야 할 일들이 많아지는 것은 피할 수 없는 특징이며, 사회가 복잡화하고 다양해질수록 부처 간에 중복되는 일이 많아지게 된다고 보았다. 부처 간의 업무의 중복은 자연스럽게 조정업무의 팽창을 가져왔다. 이러한 조정문제 해결을 위해 노무현 정부는 대통령 직속의 중앙인사위원회, 중소기업특별위원회, 지속가능발전위원회, 국가균형발전위원회 등등의 위원회 조직을 두었다. 당시에 이러한 위원회 조직이 모두 19개나 있었다. 이처럼 과도한 위원회의 남설로 국정조정이 대통령에게 모두 올라오게 되면 대통령은 업무가 과중되어 정작 필요하고 중요한 사안에 대하여 충분한 주의집중을 하지 못하게 된다. 바쁜 일정 때문에 적절한 시한 내에 조정을 하지 못하여 실효성을 잃게 되기도 한다. 즉, 조정비용이 과중해지게 되는 것이다(임도빈, 2004). 또한 이처럼 위원회 형태의 별도의 조정기구를 두게 되면 위원들 간의 정치적인 성향의 차이로 인해서 갈등이 조정되기 보다는 더욱 증폭되는 문제를 보이게 된다. 노무현 정권시기에 조정의 문제가 부각된 것은 이러한 요인에 기한다고 할 수 있다. 따라서 이명박 정부에서는 이러한 조정의 문제를 대부처의 방식을 통해서 해소하려 했는데, 결국 조정의 문제가 아닌 다른 여러 문제들을 발생시켰으며, 조정의 문제도 역시 해결되지 못하였다. 그리고 민주적인 정부운영이 아닌 권력위주의 비민주적인 행정이 가능해졌다는 문제를 낳았다. 따라서 다음 정부에서는 이러한 조정의 문제를 대통령의 위원회 방식도 아닌 대부처의 형식도 아닌 제3의 대안이 필요하다는 인식을 하게 되었다.

그 자체로서 위헌의 소지를 가지고 있는 부총리 제도(조석준, 1997)의 도입 보다는 국무총리실의 권한을 강화하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 조정은 설득보다는 일종의 강제할 수단이 있을 때 용이하게 이뤄질 수 있다. 즉 통제권과 조정권이 동전의 양면과 같은 것이다. 따라서 국무총리실에 각 부처를 통제할 수 있는 통제권을 부여하고 조정의 책임을 부여하였

다. 국무총리실에 예산, 인사기능을 모두 부여하는 것으로 조직 안을 마련하였는데, 이렇게 할 경우 지나치게 국무총리의 권한이 강화되고 대통령의 권한이 약화된다는 우려가 있을 수 있다. 하지만 국무총리는 헌법에 규정된 기관이며 총리의 임명권이 대통령에게 있기 때문에 총리에게 많은 권한을 주는 것이 대통령의 권한을 침범하는 것은 아니다. 또한 대통령은 총리를 통해서 간접적으로 필요할 경우 권한을 사용할 수 있기 때문에 대통령제를 훼손하는 것은 아니다. 만일 총리가 대통령과 뜻을 달리한다면 총리의 교체를 통해서 해결할 수 있는 문제이다. 총리실의 강화는 대통령과 비서실에 과다한 조정업무가 부과되면서 실제 대통령이 자신의 공약사항을 이행하는데 어려움이 있기 때문에 대통령의 통솔범위와 업무를 줄여주는 것이지 대통령의 권한을 배타적으로 총리에게 부여하자는 논리가 아니다. 다만 현재와 같이 정책평가 기능까지 국무총리실에서 담당할 경우 국무총리실이 과다 팽창 될 수 있으므로 정책평가의 기능을 감사원으로 이관하고, 국무총리실은 각 부처의 업무를 조정하는 조정 역할을 핵심 업무로 한다.

5) 합법성과 체계성: 처와 위원회 개편기준

각 조직들이 정부조직 내에서 자기 조직의 위상을 높이려고 하니, 많은 조직들이 원칙(합법성, 체계성)대로 설치되지 않고 우후죽순격으로 상위로 가려고 한다. 옥상옥을 만들려고 하는 것이다. 그러나 정부의 위원회, 부, 처, 청 등은 나름대로 조직적인 특성을 가지고 운영 되도록 설치되어야 한다.

먼저 대표적인 경우로 부총리제도의 신설 등이 논의된다. 이것은 위헌사항으로 이명박 정부에서 시정이 되었지만, 전술한 권력적 속성 때문에 기획재정부 등 이미 권력이 큰 부처가 다시 부총리로 승격하려고 한다. 그러나 합법성 원칙을 어겨서는 안 된다. 둘째로 국무총리 산하의 처를 설치함에 있어 기존의 부처와 청의 기능을 모두 고려하여 모든 부처와 관계되는 지원기능의 경우 처로 설치하도록 하였다. 또한 이 과정에서 국무총리 권한의 강화측면을 함께 고려하였다. 이러한 결과 예산기능, 총무기능 등이 처로 개편되었다. 다음으로, 형식적으로만 위원회로 설치되고 실제로는 일반 부(部와) 유사하게 운영되는 경우를 방지하고 위원회의 순기능이 부각될 수 있도록 운영해야 한다. 위원회의 경우는 크게 두 가지 기준에 따라 개편하였다. 먼저 사법기능, 독립성, 가치판단이 필요한 사무의 경우 본래적 목적의 위원회로 설치하였다. 그리고 사무가 여러 부처와 관계되어 있어 조정이 필요한 경우도 위원회로 설치하였다. 위원회의 설치 역시 가급적 대통령 산하보다는 국무총리 산하에 설치함으로써 국무총리의 권한을 강화하고자 하였다.

2. 정부조직 개편안

단순하고 포괄적인 중앙정부조직의 구조를 제안하는 것은 매우 어려운 일이다(조성한, 2007). 또한 제시된 조직구조가 그대로 차기 정부에서 반영되리라 기대할 수도 없다. 앞에서 논의한 바와 같이 조직개편의 과정은 여러 행위자들의 전략적인 게임의 양상을 띠기 때문이다. 본 연구는 이러한 전략적인 게임의 과정을 미리 예측하고 이를 반영한 조직개편의 방향을 제시하기 보다는 행정조직의 원리와 이에 근거한 조직개편의 원칙에 기반 하여 합리적인 조직개편의 안을 제시하고자 하였다. 물론 좀 더 현실성 있는 논의가 되기 위해서는 전략적인 게임의 상황을 고려하여 조직개편의 안을 제시하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 하지만 아직 구체적인 게임의 행위자와 그들의 전략을 예측하기에는 시기적으로 이르고, 본 연구의 목적은 가능한 전략적인 게임의 상황에 앞서 합리적인 조직개편안을 제시하는 것이기 때문에 전략적인 게임의 상황을 구체적인 개편안에 반영하지 않았다. 오히려 정치적인 이해관계를 벗어나 합리적이고 이상적인 조직개편의 상을 보여주기 위해 노력하였다. 그 결과 최종적으로 <그림 1> 과 같이 19부 6처 17청의 정부조직 개편안을 정리하였다. 정부조직법상의 순서는 기존 전통적 기능보다는 향후 더욱 중시될 것으로 보이는 기능을 앞에 배치함으로써 정부운영의 상징성을 보이려고 하였다. 반면 상대적으로 중요성이 낮거나 정부의 역할이 감소하고 있는 영역은 뒤쪽에 배치하였다. 본 논문은 전반적인 조직개편의 방향을 제시하는 것을 목표로 하고, 구체적인 조직개편안에 대한 제시는 브레인스토밍 과정⁷⁾을 통해 다소 체계적이지는 않지만 이러한 방향에 합치하도록 제시한 것이다. 가능한 다양한 정부의 기능을 포괄하도록 노력하였으며, 조직개편의 원칙과 행정조직의 원리들이 반영될 수 있도록 노력을 하였다. 그럼에도 불구하고 보완해야 할 부분이 많은 조직개편안으로 앞으로 많은 동료 연구자들의 후속 연구들을 통해서 수정·발전되어야 할 시론적인 열개이다.

7) 브레인스토밍은 연구자의 조직론 수업을 들은 학생들과 함께 진행되었으며, 학생들로부터 많은 영감을 얻을 수 있었다. 지면을 빌어 브레인스토밍에 참여한 학생들에게 고마움을 표한다.

<그림 1> 정부조직개편안



1) 부(部)

① 사회통합부: 한국사회의 부의 불균형이 심화되고, 갈등이 심화되고 있다. 이러한 갈등은 과거 노사갈등에서 다문화 사회의 도래로 인한 사회 문제로까지 확대되고 다양화되고 있다. 따라서 이러한 사회통합의 기능을 담당할 부를 만들었다. 사회통합부는 인구문제와 사회통합 및 갈등해소라는 새롭게 요구되는 정부의 기능수행을 위해 고용노동부사무와 보건복지부의 저출산고령사회정책실(인구아동정책관, 노인정책관, 보육정책관), 여성가족부의 다문화가족과를 통합하여 신설하였다.

사회통합부 장관은 인구와 사회통합 및 갈등해소에 관련된 업무를 총괄한다. 구체적으로 저출산·고령화와 다문화가족에 관한 사무, 고용노동부의 기존 사무(고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전

보건, 산업재해보상보험, 외국인 근로자와 기타 고용과 노동에 관한 업무)를 담당한다.

② 에너지부: 조석준(2007)은 2차 산업분야에서의 산업자원부가 가지고 있던 국내산업 보호 육성, 수출장려 등의 주요업무들의 필요성이 줄어든 만큼 이와 관련한 정부 조직의 권한을 축소하는 것이 옳다고 주장하였다. 그리고 에너지 문제, 자원 확보와 개발의 문제 등을 매우 긴급하고 중요하게 다뤄야 하기 때문에 과거의 동력자원부를 다시검토하거나 산업자원부를 자원과 에너지 위주로 개편해야 할 필요성을 제시한 바 있다. 최근 전력수급에 비상이 걸리고 에너지 문제가 심각해지면서 이를 전담할 기구의 필요성이 급증하고 있다. 따라서 각종 에너지 및 자원개발의 중요성을 강조하여 기존 각 부처에서 에너지에 관한 업무를 분리하여 독립된 부로 신설하였다. 에너지부는 원자력안전위원회, 지식경제부의 에너지자원실(기후변화에너지자원개발정책관, 에너지산업정책관, 원전산업정책관, 에너지절약추진단), 환경부의 자원순환국 등을 포함한다. 에너지부 장관은 에너지 및 자원의 연구·개발·생산·이용에 관한 업무를 담당하도록 한다. 에너지의 효율적인 활용은 교통관련 업무와 관련이 되어 있기 때문에 교통관련 업무를 주관하는 교통청을 에너지부의 산하에 둔다.

③ 복지부: 점차 복지관련 업무의 수요가 팽창하고 있고, 기존 저소득자에 대한 복지에서 일반적 복지로 패러다임이 변화되어 업무가 과중되는 복지업무를 전담하도록 조직 설계의 필요성이 있어 기존 보건복지부에서 보건관련 업무를 분리하여 복지업무를 전담하는 부를 구성하였다. 따라서 복지부는 기존 보건복지부에서 복지에 관한 업무를 담당하는 사회복지정책실(복지정책관, 연금정책관, 사회서비스정책관)과 장애인정책국, 여성가족부의 여성정책국과 청소년가족정책실, 권익증진국을 포함한다. 산하기관으로 원호청을 둔다. 복지부 장관은 생활보호·자활지원·사회보장·아동(영·유아 보육을 포함한다)·노인 및 장애인에 관한 업무, 청소년 및 가족에 관한 업무를 관장한다.

④ 내외통상부: 외교통상부 내에 외무직 관료와 통상직 관료가 공존하며 서로 섞이지 않고 있으며, 또한 통상교섭본부장은 장관급으로 하여 외교통상부장관과 함께 한 부에 두 명의 장관이 있는 기형적 조직이 되었다. 이런 상황에서 양 그룹간 부처내부에 보이지 않는 갈등이 존재한다(조석준·임도빈, 2010; 310). 최근 외교활동의 내용이 점차로 경제외교가 중요해짐에 따라 통상교섭본부를 외교부 내에 통합했음에도 불구하고 정치적 측면의 외교활동과 경제적 측면의 외교활동이 유기적으로 종합되는 것은 아니다.(조석준·임도빈, 2010; 310). 따라서 경제구조에서 수출이 차지하는 비중이 큰 한국의 산업구조를 반영하여 기존 외교통상부에서 통상에 관한 업무를 분리하고 지경부의 무역투자실(무역투자관, 투자정책관)과 산업자원협력실(주력시장협력관, 전략시장협력관) 및 국내 유통업무를 통합한다. 내외통상부장관은 국내외외의 통상교섭 및 무역에 관한 업무를 총괄·조정을 관장한다.

⑤ 외교부: 위와 같은 논리로 기존 외교통상부에서 외교에 관한 업무를 분리하고, 여러 부

처에서 담당하였던 국제협력사무를 총괄한다. 외교부장관은 외교, 재외국민의 보호·지원, 재외동포정책의 수립, 국제관계 업무에 관한 조정, 조약 기타 국제협정, 국제정세의 조사·분석에 관한 업무를 관장한다.

⑥ IT부: 앞에서 논의한 바와 같이 방송통신위원회는 조정기구로서의 역할, 집행기구로서의 역할 모두 제대로 하지 못하고 있다. 또한 위원회 조직으로 두었기 때문에 합의가 잘 이뤄지지 않는 문제가 있으며, 방송관련 이슈에 묻혀 통신관련 정책들의 비중이 낮아져 IT 부문의 국가경쟁력을 저하시키는 결과를 가져왔다는 비판을 받아왔다. 방송과 통신기술의 융합으로 인해 이를 주관하는 기관 간 융합을 시도하였지만, 실제 업무운영에 있어 부처 내 하부기관간의 업무융합과 운영원리까지 바꾸지는 못하였다(조석준·임도빈, 2010; 380). 따라서 IT 부문을 총괄하는 부서로 IT 부를 둔다. IT 부는 기존 방송통신위원회의 통신관련 사무, 지식경제부의 정보통신산업정책관, 문광부의 미디어정책국, 행정안전부에서 정보통신과 관련된 업무를 통합하였다. 산하기관으로 특허청을 둔다. IT부 장관은 정보통신산업, 전자정부 및 정보보호에 관한 업무를 관장한다.

⑦ 보건체육부: 국민건강증진을 위해 기존 보건복지부에서 보건의료정책실(보건의료정책관, 건강보험정책관, 공공보건정책관, 한의학정책관), 건강정책국, 보건산업정책국 사무와 문화체육관광부의 체육국사무를 통합하여 보건체육부를 설치한다. 산하기관으로 식품의약품안전청을 둔다. 보건체육부장관은 보건위생·방역·의정(醫政)·약정(藥政) 및 체육에 관한 업무를 관장한다.

⑧ 국토관광부: 기존 국토해양부의 국토관리 및 건설에 관한 업무와 문화체육관광부의 관광산업국 업무를 통합한다. 이를 통해 관광산업 활성화를 위한 국토관리 및 건설을 가능하게 한다. 반면에 기존 국토해양부의 교통관련 업무는 에너지부의 산하에 교통청을 신설하여 이관한다. 산하기관으로 산림청을 둔다. 국토관광부장관은 국토종합계획의 수립·조정, 국토자원의 보전·이용 및 개발, 수자원의 보전·이용 및 개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 하천·해안·간척 그리고 관광에 관한 업무를 관장한다.

⑨ 해양부: 바다로 둘러싸인 한반도의 지리적 특징을 고려하고 해양환경 및 해양자원에 대한 관심을 가져야 할 필요성이 있어 기존 각 부처에서 해양관련 업무를 분리하여 통합하였다. 산하기관으로 해양경찰청을 둔다. 해양부장관은 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 항만, 해양안전심판, 해양자원의 보전·이용 및 개발, 수산 어촌개발 및 수산물 유통에 관한 업무를 관장한다.

⑩ 재난관리부: 재난의 규모와 피해가 대규모화되는 현실에 대응하기 위해서 기존 행정안전부에서 안전에 관한 업무를 분리하였다. 재난관리부의 신설을 통해 국가의 재난에 대한 대비, 관리, 교육 등에 대한 정부 역할이 더욱 중요해질 것이다. 산하기관으로 소방방재청을

둔다. 재난관리부장은 자연재해, 전염성 질병 등 각종 재난을 대비한 안전관리정책 및 비상대비·민방위, 교육 등에 관한 업무를 관장한다.

⑪ 시간행복부: 한국은 세계에서 유래 없는 단기간의 성장을 달성하였다. 이러한 성장의 이면에는 많은 국민들의 희생이 있었다. OECD국가 중 가장 긴 노동시간을 보유하고 있는 한국은 아직도 국민들이 사적 시간 보다는 공적 시간을 위해 더 많은 시간을 보내고 있다. 빠른 발전과정에서 소외되고 지친 국민들이 증가하였고, 급기야 자살률 1위라는 불명예를 안고 있다. 이런 문제들을 해결하는데 있어 과거와 같이 각 부처의 개별적인 노력만으로는 근본적인 해결이 어려워 보인다. 따라서 국민의 시간 관리 및 여가에 관한 업무를 담당할 시간행복부를 둔다. 시간행복부는 과거 환경부와 마찬가지로 배타적인 조직영토가 없는 참모기능을 수행하지만 집행력의 중요성 때문에 부(部)의 지위를 부여하였다. 시간행복부는 향후 정부의 기능에 대한 상징성과 방향성을 갖고, 국민의 효율적 시간관리와 여가에 관련된 정책을 수립하고 집행한다. 앞으로 점차 그 기능이 확대될 것으로 예상된다. 시간행복부장은 국민의 효율적 시간 관리 및 여가에 관한 업무를 관장한다.

⑫ 문화부: 기존 문화체육관광부의 문화콘텐츠산업실(콘텐츠정책관, 저작권정책관)과 문화예술국(문화정책관, 예술정책관)의 문화관련 사무와 방송통신위원회의 업무 중 방송에 관한 사무를 통합하였다. 산하기관으로 문화재청을 둔다. 문화부장은 문화·방송·예술·영상·광고·출판·간행물에 관한 업무를 관장한다.

⑬ 교육부: 기존 교육과학기술부에서 인재정책실(미래인재정책관, 창의인재정책관, 평생직업교육관), 대학지원실(대학선진화관, 대학지원관, 산학협력관), 학교지원국, 학생지원국, 교육기반통계국 등 교육에 관한 사무를 분리한다. 교육부장은 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육, 학술에 관한 업무를 관장한다.

⑭ 법무부: 법무부는 기존 업무 및 조직 형태 유지한다. 다만 특정직(검찰직)의 과도한 지배현상과 상위직 인플레이션이 심각하여 향후 사법개혁이 필요하다고 생각된다. 산하기관으로 검찰청을 둔다. 법무부장은 검찰·행형·인권옹호·출입국관리 그 밖에 법무에 관한 업무를 관장한다.

⑮ 산업부: 지식경제부의 산업경제실(산업경제정책관, 산업기술정책관, 지역경제정책관, 중견기업정책관), 주력산업정책관, 신산업정책관을 분리하여 독립시킨다. 기존의 거대부처였던 지식경제부의 사무를 각 기능별로 나눔으로써 전문성을 제고하고 권력의 집중을 완화하였다. 산하기관으로 중소기업청을 둔다. 산업부장은 상업과 공업에 관한 업무를 관장한다.

⑯ 내무부: 기존 행정안전부 사무를 분리하여 내무에 관한 업무만을 담당하게 함으로써 권력의 집중현상을 완화하였다. 산하기관으로 경찰청을 둔다. 또한 과거 공정거래위원회에

서 소비자보호 및 고충처리업무를 담당하였는데, 경제관련 부서에서 소비자 보호업무를 담당하는 것이 부적절 하다고 판단되어 내무부로 이관하였다. 왜냐하면 규제기관(공정거래)과 집행기관(소비자 침해구제)은 분리되는 것이 권력분립의 원칙에 더 부합되기 때문이다. 국가 전체적인 안전과 질서를 담당하고 개인으로서 국민을 보호하는 내무부에서 소비자 보호 업무를 담당하도록 하였다. 따라서 공정거래위원회의 소비자정책국과 한국소비자원을 하나로 합쳐서 소비자보호청을 신설하여 내무부 산하에 둔다.⁸⁾

내무부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 지방자치제도, 지방자치단체의 업무지원·재정·세제, 낙후지역 등 지원, 지방자치단체 간 분쟁조정, 선거, 국민투표, 우편·우편환 및 우편대체, 사회질서유지, 소비자보호에 관한 업무를 관장한다. 국가의 행정업무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 업무는 내무부장관이 이를 처리한다.

⑰ 재무부: 이명박 정부에 팽창된 기획재정부를 분리하여 기획관련 업무는 국가전략처에서 예산관련 업무는 예산처에서 그리고 재정에 관한 업무는 재무부에서 담당하도록 함으로써 권력의 집중현상을 완화하도록 하였다. 기존에 기획기능과 재정관련 업무를 하나의 부서에 두면서 견제와 균형의 원리가 작동하지 못한 점을 고려한 것이다. 즉, 돈을 가진 재무부는 절약, 통제에 중점을 두지만 기획기능을 하는 기획부는 지출, 성과 등을 강조하게 되는데, 이를 하나의 부서에 두면 대통령이 강조하는 사업을 하기 위한 기획기능의 강화로 재정관리가 부실해질 수 있다. 따라서 기획재정부를 분리한다. 산하기관으로 국세청과 관세청을 둔다. 재무부장관은 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 업무를 관장한다.

⑱ 국방부: 국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 그 밖의 군사에 관한 업무를 관장한다. 기존 업무 및 조직 형태 유지한다. 산하기관으로 병무청을 둔다. 기존의 방위산업청의 업무는 조달처에 이관한다.

⑲ 농림식품부: 기존 농림수산식품부를 승계하되 수산관련 정책은 신설되는 해양부로 이관한다. 산하기관으로 기상청, 농촌진흥청을 둔다. 농림식품부장관은 농산·축산, 농촌개발 및 농축산물 유통, 식량·농지·수리, 식품산업진흥에 관한 업무를 관장한다.

2. 처(處)

국무총리실에 국가전략처, 총무처, 법제처, 예산처, 조달처, 통계처를 설치한다. 특히 참모기능의 핵심인 조직인사, 기획 예산의 기능을 국무총리실에 두는 것이 특징이다.

8) 일본의 경우에도 소비자 보호관련 행정의 종합적인 조정역할을 내각부에서 담당하고 있다.

국가전략처는 중장기 국가발전전략수립하고 경제·재정정책의 수립·총괄·조정 및 정부 혁신 등을 담당한다. 총무처는 정부조직과 정원, 상훈, 공무원의 인사·윤리·복무·연금, 정부 청사의 관리에 관한 업무를 담당한다. 과거 행정안전부의 기능 중 다수 부처와 관계되는 서무 업무를 분리하였다. 법제처는 기존 업무 및 조직 형태 유지한다. 예산처는 예산·기금의 편성·집행·성과관리에 관한 업무를 담당한다. 기존 기획재정부의 예산과 관련된 업무는 전 부처와 관계가 있어 분리하여 처로 전환하였고, 권력집중을 완화하고자 하였다⁹⁾. 기존 조달청과 통계청의 업무가 전 부처와 관계가 있다는 점을 강조하여 조달청과 통계청으로 개편하였다. 특히 투명성을 높이기 위해 기존 국방부의 방위산업청의 업무는 조달청으로 이관하였다. 단, 국방 비밀에 관한 조달결정은 조달청에 방위산업조달심의회를 별도로 두어 대외비적 업무의 결정을 하도록 한다. 국가보훈처는 복지부 산하의 원호청으로 개편하였다.

3. 위원회

공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회는 기존 업무 및 조직 형태를 유지한다. 기존의 통일부가 집행업무를 담당하면서 오히려 다른 부처는 통일문제에 무관심해지는 경향이 있었다(조석준·임도빈, 2010; 323). 따라서 위원회 형식의 통일위원회를 설치한다. 통일위원회는 통일 및 남북대화·교류·협력에 관한 정책의 수립, 통일교육 기타 통일에 관한 업무를 관장한다. 상징적, 한시적 조직으로서의 성격이 강하고 집행기능이 약해 참모 조직화하는 것이 적합하다고 생각하여 통일부를 통일위원회로 개편하였다.

과학기술 담당부 자체가 연구소 조직같이 될 필요는 없으나 분야의 동향을 파악하고 국가적으로 추진할 거대방향을 잡을 정도의 학습브레인 조직이어야 한다.(조석준·임도빈, 2010; 319). 또한 과학기술부를 일반행정기관과 똑같이 만들어 경쟁하려는 의식구조에서 벗어나야 한다. 일반행정직으로 채워진 거대한 관료조직이 스스로 향후 첨단과학기술의 발전을 예측하고 정책방향을 잡아나가는 것은 쉽지 않다. 전문성이 부족하기 때문에 일부 정치화된 연구자들에게 포획될 가능성도 높다(조석준·임도빈, 2010; 320). 따라서 위원회 형식의 R&D 위원회를 설치한다. R&D위원회는 산업기술 연구개발정책, 해양과학기술 연구·개발, 기초과학 정책·연구개발, 과학기술인력양성 그 밖에 과학기술진흥에 관한 업무를 담당한다. R&D위원회는 국가적으로 중요한 과학기술 연구 분야를 미리 선정하여 연구를 지원하는 업무를 주로 하며 미래불확실성의 문제, 정치적 개입가능성의 문제, 담당공무원의 전문성 부족

9) 한국정부조직의 경우 지원부서 특히 예산관련부서들의 권력 역전현상 심각하다. 따라서 예산제도개혁 필요하다. 그 방안으로 경상경비는 전년도+a%로 자동적으로 산정하고, 예산심사는 대형신규사업비 등을 집중적으로 심사하도록 하는 안이 제기되었다.

문제가 제기된다. 따라서 보다 슬림화되고 융통성 있는 조직이 필요하다고 생각된다. 내부 구성에 있어 관련분야의 전문가들을 part-time으로 초빙하여 주요방향을 결정하는 방안이 제기되었다.

환경부는 사실 배타적인 조직영토가 없다. 그럼에도 불구하고 참모적 행정기관이 환경부라는 계선적 행정기관으로 바뀐 이유는 급속한 산업화 과정에서 환경문제 개선을 위한 집행력의 중요성이 필요했기 때문이다.(조석준·임도빈, 2010; 312) 또한 환경부는 정책목표면에서 다른 부처들과 대치관계에 있다고 할 수 있다. 거꾸로 관련부처의 입장에서는 환경업무를 자기의 고유영역에 대한 간섭이나 침해와 같이 인식할 수 있다(조석준·임도빈, 2010; 314) 환경부의 업무에 자발적으로 협조해 줄 만한 부가 존재하지도 않으며 환경부에 강력한 권한이 주어진 것도 아니었다. 이러한 특성은 환경부뿐만 아니라 여성부의 경우도 마찬가지였다. 따라서 부처수준이 아닌 위원회 형식으로 환경위원회와 여성위원회를 설치한다. 환경위원회와 여성위원회는 참모부서로서 규제기능을 중심으로 하고 집행 기능은 다른 기능부처가 수행하도록 위원회로 개편하였다. 환경위원회는 자연환경, 생활환경의 보전 및 환경오염방지에 관한 업무를 관장하고, 여성위원회는 여성정책의 기획·종합, 여성의 권익증진 등 지위향상에 관한 업무를 관장한다.

4. 기타

앞에서는 부처단위를 중심으로 정부조직개편안을 작성하였다. 그 밖에 정부조직개편에 있어 다루어져야 할 내용을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

먼저 대통령에게 집중된 권력을 완화시키고, 권력의 균형을 위해 국무총리의 권한을 강화시킬 필요가 있다. 대통령에게 집중된 권력을 완화시키기 위해 대통령실을 순수참모기능 중심으로 축소 개편한다. 현재의 소내각형을 정책중심의 Task Force 형으로 전환한다. 대통령에의 권력집중을 완화하기 위해 국무총리의 권한을 강화한다. 개편안으로 새로이 설치되는 국가전략처, 총무처, 예산처 등의 설치에 내각운영에 관한 권한을 국무총리에게 부여함으로써 대통령에의 권력집중을 완화하고 국무총리의 조정기능을 강화시킨다. 그리고 문화체육관광부의 홍보지원국의 홍보사무는 개별 부처에서 담당하도록 하고, 이에 관한 조정권한을 국무총리실에 부여한다.

덧붙여 정부위원회의 과다로 개편이 필요하다고 생각된다. 위원회의 경우 책임전가수단, 위원구성 및 정부정책의 찬성을 위한 절차적 요식행위라는 비판, 행정조직 간의 권한의 문제, 자문위원회의 전문성 등 다양한 문제가 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 2011년 6월 30일 현재 기준 정부위원회는 총 514개이고 이 중 대통령 산하위원회가 17개, 국무총리 산하위

원회가 26개로 지나치게 많은 것으로 나타났다. 정부위원회의 과다문제는 유사한 내용의 위원회 통폐합, 대통령 및 국무총리 산하위원회의 설치 수 제한, 신규위원회 설치 및 기존위원회유지에 관한 정기심사의 의무화 등을 통해 해결하여야 한다.

IV. 결론

이 글은 그동안 정치논리에 의해 이뤄진 정부조직개편이 정부경쟁력을 저하시켰다는 관점에서 작성되었다. 앞으로 국가간 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 예상되므로 자칫 정치논리에 따라 좌우될지도 모르는 정부조직개편의 문제에 대해서, 행정학적 시각에서 볼 필요가 있다고 본다. 이런 시각에서 제시된 것이 기능 중심, 환경적 요구에의 대응, 권력 균형, 정책조정, 외부화, 합법성과 체계성의 5가지의 원칙이다.

이러한 원칙 혹은 기준을 기반으로 이명박 정부이후에 들어서는 정부의 조직형태로서 총 19부 6처 17청으로의 개편안이 작성되었다. 개편결과 새로운 정부의 역할로 사회통합, 재난 관리, 시간관리 등이 제안되었고 에너지산업, 관광산업 등이 중요하게 고려되었다. 또한 국무총리의 내각운영 및 조정에 관한 권한이 강화되었다.

이 글의 논의는 독자의 정치적 입장에 따라 다르게 해석(혹은 비판)되거나 가치를 인정받지 못할 수도 있다고 본다. 그러나 여기서 제안된 정부조직개편안은 기존의 정부조직개편이 정치적 타협에 의한 결과물이었던 데 반해, 정치적 영향력을 최소화하고 기능을 중심으로 하고 있다는 데 특징이 있다. 즉, 행정학적 관점이 많이 내포되었다고 볼 수 있다.

권력의 균형과 분산, 권력작용 통로의 확보는 행정적 합리성을 담보하는데 중요한 것이다. 이런 차원에서 본 개편안은 대통령과 국무총리 간 그리고 부처 간의 권력균형을 고려하고 있다는 점에서 의의가 있다. 부, 처, 청, 위원회 등 조직의 단위가 다를 때는 그 본래 취지에 맞게 해야 하는 점도, 언뜻 당연한 것 같지만 역대 정부에서 기형적으로 운영된 것으로 보면 바로 잡아야 할 중요한 원리이다.

그러나 기능 중심 개편에 따른 부와 장관 수의 증가로 인해 조정비용이 증가될 것이라는 비판도 있을 수 있다. 그러나 공릉과 같이 큰 대부처를 많이 가지고 있다고 하여, 정부 내 부처 간 조정비용이 낮아지는 것은 아니다. 차기 정부의 대통령이 국무총리에게 어떠한 역할을 부여하는지에 따라 그 조정비용은 달라질 것이다.

여기서 논한 것은 부처수준에서 정부의 구조에 관한 것이다. 본 연구가 제시한 개편안이 실제로 실현되어 본래 의도한 목적이 달성되는 것은 누가 대통령, 국무총리, 장관을 하느냐에 따라서 달라질 수 있다. 즉, 개인의 역량과 행위에 따라 달라질 수 있다는 점은 한국의 행

정문화에서 받아들일 수밖에 없는 현실인 것이다.

참고문헌

- 강신태. (1993). 조직개혁의 기본논리, 강신태·김광웅 편(1993). 「행정조직 개혁: 새정부의 개편방안」, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소.
- 김광웅. (1998). 김대중정부 초기 정부조직 개편에 관한 비판적 성찰, 한국행정학보 32(2): 97-111
- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 한국행정학보, 30(3): 35-51.
- 김병섭·김근세·이창원·조경호. (1997). 정부조직개혁의 방향 및 과제. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집: 649-674.
- 김연수·이명석. (2007). 한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 41-64.
- 김태은. (2008). 조직 변화의 결정요인에 관한 연구 -방송, 통신 융합 사례를 중심으로. 「한국정책학회 하계 학술대회 발표논문집」
- 문명재. (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 한국공공관리학보, 23(4):3-41.
- 민진. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구. 한국사회와 행정연구, 17(2): 1-23.
- _____. (2008). 이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구. 한국조직학회보, 5(2):267-292.
- 박대식. (2001). 정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석: 국민의 정부 조직개편을 중심으로. 한국행정학보 35(3):1~19.
- 박대식. (2004). 정부조직개편 입법과정의 유형과 변화: 한국역대정부의 조직개편을 중심으로. 한국정치학회보 38(2): 237-262
- 박천오. (2011). 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로, 행정논총 49(1): 1-30
- 박치성. (2011). 정부조직개편의 효과 실증분석: 노무현, 이명박 정부의 중앙부처 간 업무관계 네트워크의 변화를 중심으로, 행정논총 49(4): 51-82
- 오재록. (2006a), 관료제 권력: 개념화, 조작화, 그리고 측정모형, 한국행정학보 40(4): 377~400
- _____. (2006b), 관료제 권력의 측정과 권력지수의 개발: 45개 중앙행정기관을 대상으로, 행정논총 44(4): 177-197
- 원시연. (2006). 여성정책담당 중앙행정기구 개편의 원인과 업무수행방식의 변화에 관한 연구. 「행정논총」, 44(2): 81-112.
- 원시연·황인자. (2010). 중앙행정기구 조직개편의 정치: 보육·가족정책 담당기구를 중심으로. 한국정치연구, 제19집 제2호.

- 윤주철·양지숙·전영한. (2011). 조직개편, 기관특성 그리고 정치적 환경 : 한국중앙행정조직의 생존 기간에 관한 실증분석, 한국행정학보 45(2), 187-213
- 임도빈. (2004). 국정조정체계의 재설계: 정부조직개편. 한국행정학회·한국조직학회 2004년도 공동 기획세미나 발표논문집.
- _____. (2007). 정부조직진단사업의 조직사회학적 분석. 한국행정학보 41(1), 89-112
- _____. (2009). 지방행정조직의 개편방향: 전략분석 게임론적 시각에서, 지방행정연구 23(4): 3-26
- 임혜경·황정애. (2009). 위기 이후 한국 사회 메가트렌드의 변화. 한국자동차산업연구소.
- 정의창. (2006). 정부조직개편의 역사제도주의적분석:김대중정부의사례, 한국정책과학학회보 10(3): 1-25.
- 정충식. (2009). 정보통신부 해체 이후의 성과 및 정부조직 개편방향: 향후 전자정부연구회의 연구 방향을 위한 논의, 2009년 행정학회 동계학술대회 발표논문집
- 조석준. (2006). 차기정부와 조직개편, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집
- 조석준·임도빈. (2010). 「한국행정조직론」. 법문사.
- 조성한. (2007). 정부조직구조의 영향요인, 한국조직학회보 4(2):1-19
- 최병선. (1993). 준공공부문 조직연구의 방향모색. 행정논총, 31(1): 208-231.
- 최성욱. (2004). 조직문화의 관점에서 본 정부조직개편 논리. SAPA News & Platform 2004년 봄호(통권 3): 20-23
- Crozier, Michel.(1964). The Bureaucratic Phenomenon, Chicago: Chicago Univ. Press.
- Grafton, Carl. (1975). The Creation of Federal Agencies. Administration & Society, 7(3): 328-365
- Haggard, Stephan. (1995). Reform of the Stata in Latin America Paper
- Lewis, David E. (2002). The Politics of Agency Termination: Confronting the Myth of Agency Immortality. The Journal of Politics, 64(1): 89-107.
- Robinson, Scott E. (2004). The President as Reformer: When Do Presidents Initiate Administrative Reform through Legislation? Presidential Studies Quarterly, 34(4): 793-803.