



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 박사학위논문

한국 중앙부처 재조직화의
정합성에 관한 연구

-정권별 과(課) 단위 변화를 중심으로-

2019년 8월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
이 윤 호

한국 중앙부처 재조직화의 정합성에 관한 연구
-정권별 과(課) 단위 변화를 중심으로-

지도교수 최 태 현

이 논문을 행정학 박사 학위논문으로 제출함

2019년 5월

서울대학교 대학원
행정학과 행정학전공
이 윤 호

이윤호의 박사학위논문을 인준함

2019년 7월

위 원 장 _____ (인)

부 위 원 장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

국문초록

한국 행정환경의 결정 요인 중에는 헌법규정인 ‘대통령 단임제’에 근거해 5년 주기로 부처급단위의 재조직화가 이루어지지만 조직의 내부에서 어떠한 변화가 있는지에 대해서 잘 알려지지 않았다. 이 연구는 이 부분을 보완하기 위해 진행되었으며, 연구의 궁극적 목적은 최근 각 정권이 바뀔 때마다 관례화되고 있는 중앙 행정기구의 재조직화가 기계적 재배치 수준을 넘어 개편 목적에 부합하는지 판단하는 것이다. 지금까지 빈번한 조직개편 과정에서 부처급 조직 내부 변화에 대한 연구가 많이 부족했기 때문에 다수 정부에 걸쳐 탐색적·묘사적 분석을 주된 목적으로 연구를 실시하였다.

연구를 위해 재조직화(통합과 분리)과정에서 명칭 변경을 겪은 중앙부처 수준의 행정기구를 분석대상으로, 분석수준은 부처급 중앙 행정기구의 내부조직을 구성하는 실국(室局) 및 과(課) 단위까지로 설정하였다. 분석 시기 선정은 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 분석시기로 하였다. 또한, 분석에 있어 ‘재조직화 직전(T0), 재조직화 시점(T1), 재조직화가 일어난 정부의 임기가 끝나는 시점(T2), 재조직화가 일어난 다음 정부 시기(T3~T4)’의 시간 개념을 도입하였다.

이상의 연구 목적과 방법을 통해 도출한 연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 중앙 부처급 행정기구의 재조직화 시행 전 ‘부처 할거주의 축소’, 부처 간 기능 융합, 조직운영의 효율성과 같은 개편 목적을 공식적으로 제시한다. 하지만 실국 및 과 수준까지 포함하여 경험적으로 분석한 결과 조직개편 목적과 조직 내부구조의 변화 간

정합성은 대단히 낮은 것으로 나타났다. 대다수의 사례에서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합과 같은 부처 통합에 따른 교류는 거의 나타나지 않기 때문이다. 이는 조직 개편 측면에서 부처의 중복 지원 조직(기획조정실, 감사관, 정책보좌관 및 관련 담당관) 축소·폐지 이외에는 조직 통합이나 분리에 따른 순수효과가 거의 없음을 의미한다.

둘째, 재조직화 유형에 따라 내부 구조 변화에서 약간 다른 모습이 발견된다. 유사기능 중심의 ‘흡수통합’에서 다른 통합 유형에 비해 실국 수준의 통합 및 과 수준의 융합이 일부 높게 나타나고 있다. 이는 향후 정부조직 개편에 있어 기능 유형분류를 통해 결합가능성(기능, 조직문화 등)에 대한 사전 분석 및 신중한 접근이 필요함을 의미한다.

셋째, 재조직화 과정에서 시간은 큰 의미가 없는 것으로 나타났다. T0~T4까지 설정 후 정권이 바뀐 후 조직 내부 변화를 분석하였다. 2개의 정권(10년)에 걸쳐 하나의 행정기구로 있더라도 내부 실국 및 과 수준의 교류는 점증이 아닌 일정한 방향성이 없는 불규칙적 변화를 보였다. 이는 관료사회에서 통합 기간에 따라 하나로 인식하는 기제보다는 5년 단위로 규칙적으로 일어나는 조직 개편이 더 큰 의미로 다가 감을 확인할 수 있었다.

정권별 특징을 살펴보면 다음과 같다. 김영삼 정부의 조직 개편은 시기에 따라 다른 특징을 보이고 있다. 김영삼 정부를 종합하면 1차 개편은 기계적 결합을 통한 상징적 의미의 축소, 2차 개편은 표면상 축소 지향적 재조직화가 이루어지지만 내부적으로는 고위직 축소

최소화 및 정보통신부의 과 수준의 융합, 4차 개편은 신설 부처의 종합정책 담당 조직 구성으로 평가할 수 있다. 김대중 정부는 1차 개편의 외교통상부를 제외하고는 효율성과 거리가 먼 것으로 평가할 수 있다. 재정경제원 분리의 경우 오히려 조직 규모가 일부 증가하며 재조직화 설계의 부작용으로 1년이라는 단기간에 분리된 행정기구(예산청, 기획예산위원회)의 통합이 이루어진다. 내무부와 총무부의 통합은 성격이 다른 이질적 기능의 기계적 통합으로 평가할 수 있다. 문화체육부의 공보처(언론매체)기능의 흡수통합은 ‘공보처→공보실’ 축소의 결과물로 평가할 수 있어 효율성과 합리성에 근거한 통합으로 보기 힘들다. 2차 개편에서도 중앙인사위원회와 행정자치부 인사국의 공존, 국정홍보처 신설 과정에서 기존 ‘공보처→공보실’축소효과의 반감 등 조직의 효율성 추구와는 거리가 멀다. 3차 개편에서 여성부 신설은 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)’ 제 15조(국과 부의 설치)에 어긋나는 정치적 목적의 결과물로 평가할 수 있다.

이명박 정부는 ‘유능하고 작은 정부, 국민을 섬기는 실용정부’를 조직 개편 목표로 제시하고 대부처주의와 대국체제를 적용한 것이 큰 특징이다. 재조직화 유형으로 흡수통합과 복합통합이 다수 나타나고 있다. 유사 및 중복 기능에 대한 검토 결과로 평가할 수 있으며, 과수준의 융합이 전 정권들보다 많은 수준으로 나타난다. 대국체제 운영을 위해 국장급 ‘관’을 다수 설치하여 활용한다. 유사 및 중복기능 분석이 활발하게 이루어졌지만 국장급 ‘관’ 설치를 통해 고위직 축소의 효과가 반감되고 있다.

연구를 통한 함의는 다음과 같다. 첫째, 실국 및 과 수준의 분석을 통해 기존 정부개혁 또는 재조직화의 평가를 보다 정밀하게 할 수 있다. 전체 조직 및 정원 규모가 축소되더라도 통합된 부처 조직 다수가 기계적 결합에 머물러 있다면 정부 개편은 부작용을 동반한 상징적 의미에 불과할 수 있기 때문이다. 둘째, 부처 수준의 통합은 실국 및 과 수준에서 기계적 통합에 머물러 있음을 확인했다. 이 부분을 통해 조직의 효율성, 효과성 추구가 진정한 목적이라면 Top-Down식 부처 통합이 아닌 부처 간 ‘① 과 수준→② 실국 수준→③ 부처수준’의 Bottom-Up 방식의 기능조정 에 대해서도 우선 고려해 볼 필요가 있음을 시사한다.

**주요어 : 정부조직개편, 중앙부처, 재조직화, 과 수준의 융합,
실국 수준의 통합, 행정기구, 목표와 조직구조의
정합성, 정부개혁**

학 번 : 2008-31065

<목 차>

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적과 의의	1
제2절 연구의 범위와 방법	7
제2장 이론적 배경	10
제1절 중앙 행정기구의 재조직화	10
1. 행정기구 재조직화의 이론적 접근	10
2. 행정기구 재조직화 유형	17
3. 행정기구 재조직화의 시간 개념	21
4. 한국 중앙 행정기구의 재조직화	22
제2절 선행연구 정리 및 적용	27
제3장 연구 분석틀	34
제1절 중앙부처 행정기구	34
1. 부처(원)청	36
2. 위원회	36
3. 실국(室局) 및 과(課)	37
제2절 행정기구 재조직화 유형 설정	38
1. 병렬 통합	38
2. 흡수 통합	39
3. 복합 통합	39
4. 병렬 분리	39
5. 이관 분리	40
6. 신설	40

7. 폐지	41
제3절 시간 범위에 대한 설정	42
1. T0 (재조직화 직전)	42
2. T1~T2 (재조직화 시점~ 동일 정부 후기)	42
3. T3~T4 (재조직화 다음 정부 기간)	42
제4절 내부 조직 구조 변화	43
1. 내부 조직 규모 변화	43
2. 실국수준의 통합	44
3. 과 수준의 융합	45
제5절 연구의 분석모형	46
제4장 경험적 분석	47
제1절 김영삼 정부	47
1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표	47
2. 행정기구 재조직화 분석 대상	48
3. 기구별 분석	51
1) 문화부와 체육청소년부의 통합	51
2) 상공부와 동력자원부의 통합	55
3) 경제기획원과 재무부의 통합	61
4) 건설부와 교통부의 통합	65
5) 체신부와 기관별 정보통신 관련 기능의 통합	70
6) 수산청, 해운항만청, 수로국(외국)의 통합	77
4. 결론	80
제2절 김대중 정부	86
1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표	86
2. 행정기구 재조직화 분석 대상	87
3. 행정기구별 분석	90

1) 재정경제원의 분리	90
2) 외무부의 통상기능 일원화 통합	94
3) 총무처와 내무부의 통합	99
4) 문화체육부와 공보처의 기능 통합	105
5) 공보실과 문화관광부 기능의 통합	107
6) 교육부의 인적자원개발정책 기능의 추가	110
7) 여성특별위원회와 보건복지부 일부 기능 통합	114
4. 결론	117
제3절 노무현 정부	121
1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표	121
2. 행정기구 재조직화 분석 대상	122
3. 행정기구별 분석	123
1) 여성부와 보건복지부 일부 기능 통합	121
4. 결론	128
제4절. 이명박 정부	129
1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표	129
2. 행정기구 재조직화 분석 대상	130
3. 행정 기구별 분석	134
1) 기획예산처와 재정경제부의 통합	134
2) 행정자치부, 중앙인사위 외 통합	139
3) 교육인적자원부, 과학기술부의 통합	144
4) 문화관광부, 국정홍보처, 정통부 일부의 통합	150
5) 농림부, 해양수산부 일부, 보건복지부 일부 통합	154
6) 산자부, 정통부(정보), 과학기술부(개발)통합	160
7) 보건복지부, 여가부(가족/보육), 청소년위 통합	166
8) 건교부, 해수부(해운물류,환경),행자부(지적) 통합	173
9) 금감위(금융감독), 재경부(금융정책) 통합	180

10) 국민고충처리위, 국가청렴위, 국가심판위 통합	186
11) 방송위(방송), 정통부(통신서비스)의 통합	190
12) 교육과학기술부와 원자력안전위원회 분리	195
4. 결론	195
제 5장 결론	205
제1절 요약 및 결론	205
제2절 이론적 함의 및 향후 연구과제	211
제3절 정책적 함의	214
제4절 연구의 한계	216
<참고 문헌>	218
Abstract	236

〈표 목차〉

〈표 1〉 행정기구 재조직화의 목적 분류	15
〈표 2〉 조직설계: 분화 및 통합의 원리	19
〈표 3〉 정권별 중앙 행정기구 재조직화	26
〈표 4〉 위원회 유형	37
〈표 5〉 실국수준의 통합 정의	44
〈표 6〉 과 수준의 융합 정의	45
〈표 7〉 김영삼 정부의 행정기구 재조직화 분석 대상	50
〈표 8〉 문화체육부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)	53
〈표 9〉 상공자원부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)	57
〈표 10〉 통상자원부 재조직화 전후 실국 수준의 변화(1994)	58
〈표 11〉 상공자원부 실국수준의 통합(산업기술국)	59
〈표 12〉 통상산업부 통상무역실 직제 변화	60
〈표 13〉 자원정책과, 석유정책과 기능 일부(1994.12)	60
〈표 14〉 산업자원부 가스기획과, 자원기술과 기능 일부	61
〈표 15〉 재정경제원 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)	64
〈표 16〉 건설교통부 수송정책실의 실국단위 통합	68
〈표 17〉 건설교통부 사회간접자본기획과의 과수준 융합	70
〈표 18〉 정보통신부의 과 수준 융합	75
〈표 19〉 정보통신부 정보통신정책국 과 기능 일부(1999.5)	77
〈표 20〉 해양수산부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)	79
〈표 21〉 김영삼 정부의 국수준 통합 및 과수준 융합 요약	85
〈표 22〉 김대중 정부의 행정기구 재조직화(통합과 분리)	89
〈표 23〉 재경부, 예산청, 기획위 분리 전후 실국 변화	92
〈표 24〉 예산기능 조직의 분리 및 통합 전후 비교	93
〈표 25〉 통상기능의 이전 전후(1997년, 1998년)	97

<표 26> 행정자치부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)	100
<표 27> 행정정보, 자치정보의 실국수준의 통합	101
<표 28> 문화관광부 재조직화 전후 직무 변화	105
<표 29> 문화산업국 과의 변화	106
<표 30> 여론 수렴 및 홍보관련 기능 조직의 변화	109
<표 31> 교육인적자원부 평생 및 인적자원 관련 조직	111
<표 32> 학교정책실 과학교육정책의 시기별 변화	112
<표 33> 교육인적자원부 실국명칭의 변화(2004)	113
<표 34> 여성부 재조직화 전후 실국의 변화	115
<표 35> 김대중 정부의 국수준 통합 및 과수준 융합 요약	120
<표 36> 노무현 정부의 행정기구 재조직화(통합과 분리)	121
<표 37> 여성가족부 재조직화 전후 조직 내부 변화	124
<표 38> 보건복지부에서 이관된 과	127
<표 39> 노무현 정부의 실국 수준 통합 및 과수준 융합 요약 ..	128
<표 40> 이명박 정부의 행정기구 재조직화(통합과 분리)	132
<표 41> 기획재정부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)	135
<표 42> 기획재정부 재정정책국>재정기획과 기능(2008.3)	137
<표 43> 기획재정부 거시경제전략과 기능(2014)	139
<표 44> 행정안전부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)	140
<표 45> 행정안전부 과 수준의 융합(2008)	142
<표 46> 정보화전략실 미래정보화과 사무(2011)	143
<표 47> 안전행정부 과 수준의 융합(2013)	144
<표 48> 교육과학기술부 재조직화 전후 실국의 변화	147
<표 49> 문화체육관광부 과 수준의 융합	153
<표 50> 농림수산식품부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직) ..	155
<표 51> 농림수산식품부의 과 수준 융합	157
<표 52> 농림축산식품부(2013) 직무 내 관련 법률	160

<표 53> 지식경제부 재조직화 전후 실국의 변화 (기능조직) …	161
<표 54> 성장동력실의 실국 수준의 통합 ……………	162
<표 55> 지식경제부의 과 수준의 융합 ……………	164
<표 56> 산업통상자원부의 과 수준 융합 ……………	166
<표 57> 보건복지가족부 재조직화 전후 실국 변화 ……………	168
<표 58> 보건복지가족부(2008년) 아동청소년정책실 구성 ……………	169
<표 59> 여성가족부 권익증진국 권익기획과 기능 일부(2010) …	171
<표 60> 여성가족부 권익증진국 폭력예방교육과 기능(2013) ……	172
<표 61> 국토해양부 주택토지실 과 수준의 융합 ……………	175
<표 62> 국토해양부 건설수자원정책실 과 수준의 융합 ……………	176
<표 63> 국토해양부 교통정책실 과 수준의 융합 ……………	176
<표 64> 국토해양부 물류항만실 과 수준의 융합 ……………	177
<표 65> 국토해양부 국토정책국 과 수준의 융합 ……………	177
<표 66> 국토해양부 공간정보기획과의 과 수준 융합 ……………	178
<표 67> 국토해양부 신교통개발과의 과 수준 융합 ……………	179
<표 68> 금융위원회 재조직화 전후 조직 ……………	182
<표 69> 금융위원회 금융정책국 소속 과 기능 ……………	183
<표 70> 금융위원회 금융서비스국 소속 과 기능 ……………	184
<표 71> 국민권익위원회 과 수준의 융합(2012) ……………	189
<표 72> 방송위원회와 방송통신위원회의 직무 및 사무 ……………	191
<표 73> 방송통신융합정책실 과 수준의 융합 ……………	192
<표 74> 이용자네트워크국 과 수준의 융합 ……………	194
<표 75> 이명박 정부의 국수준 통합 및 과수준 융합 요약 ………	203

<그림 목차>

<그림 1> 중앙 행정기구 재조직화 및 규모	23
<그림 2> 중앙행정기구의 기본구조	35
<그림 3> 연구 분석모형	46
<그림 4> 문화체육부 재조직화 전후 직제 변화	52
<그림 5> 상공자원부 재조직화 전후 직제변화	56
<그림 6> 재정경제원 재조직화 전후 직제 변화	63
<그림 7> 건설교통부 재조직화 전후 직제 변화	67
<그림 8> 정보통신부 재조직화 전후 직제 변화	72
<그림 9> 재정경제부, 예산청, 기획위 분리 전후 조직 규모	91
<그림 10> 행정자치부 재조직화 전후 직제 변화	102
<그림 11> 기획재정부 재조직화 전후 직제 변화	136
<그림 12> 교육과학기술부 재조직화 전후 직제 변화	145
<그림 13> 문화체육관광부 재조직화 전후 직제 변화	151
<그림 14> 보건복지가족부 재조직화 전후 직제 변화	167
<그림 15> 국토해양부 재조직화 전후 직제 변화	174

제 1장 서론

제1절. 연구의 목적과 의의

한국 행정환경의 결정 요인 중에는 헌법 규정인 ‘대통령 단임제’가 포함된다. 이 규정에 근거해 5년마다 행정부의 수반인 대통령이 바뀔 때 마다 부처급 단위의 재조직화(reorganization)가 이루어지고 있다. 5년 주기로 나타나는 부처급 단위의 재조직화가 이루어지지만 조직의 내부에서는 어떠한 변화가 있는지에 대해서 잘 알려지지 않았다. 이 연구는 이 부분을 보완하기 위해 진행되었다. 이 연구의 궁극적 목적은 최근 각 정권이 바뀔 때마다 관례화 되고 있는 중앙 행정기구¹⁾ 재조직화가 기계적 재배치 수준을 넘어 개편 목적에 부합하는지 판단하는 것이다. 하나의 통일성과 긴밀성을 가진 유기체(living organization)적 재조직화가 이루어지고 있는지에 대한 중범위 수준의 경험적 분석을 통해 향후 정부개혁 혹은 재조직화시 시사점을 제시하고자 한다. 단일 사례연구에서는 이론적 보편성과 맥락적 특수성을 구별하기 힘들다. 따라서 정권별 재조정 경험이 있는 부처의 다수 사례를 검토하되, 여기에 시간성과 맥락(context)을 바탕으로 재조직화의 단순 묘사(description)를 넘어 함의 도출 및 향후 세분화된 연구문제를 제시하고자 한다.

각 정권마다 다양한 목적을 가지고 중앙정부 재조직화를 실시하였다. 김영삼 정권의 경우 ‘세계화’와 ‘지방화’라는 행정환경과 행정수요에 대응하기 ‘작고 강력한’ 정부구현을 주장하였다(김관보,

1) 행정기구(administrative apparatus)란 국가가 권력을 행사하여 행정기능을 수행하는데 필요한 여러 형태의 제도와 조직들의 집합을 의미한다. 실무적 표현으로 행정기관(administrative agency)으로 표현되기도 한다(정용덕 외, 2014:327).

2007; 최성욱, 2012; 정부조직법, 1994). 이런 맥락에서 기존 경제기획원과 재무부를 통합하여 재정경제원을 신설한 것이 큰 특징이며, 건설부와 교통부가 통합된 건설교통부, 문화부와 체육청소년부가 통합된 문화체육부, 상공부와 동력자원부가 합쳐진 상공자원부가 통상산업부로 전환되었다. 김대중 정권의 경우 당면한 IMF 경제위기 극복과 21세기 국가도약의 기반 구축을 주장하였고(김관보, 2007; 최성욱, 2012; 정부조직법, 1998), 노무현 정권의 경우 소방방재청 신설, 일부 부처의 지위 격상 외에 김대중 정권 부처 조직을 큰 변화 없이 수용하여 재조직화의 정도는 적었으나 ‘기술경쟁력’과 ‘국민소득 2만불’ 달성을 위한 과학기술 정책 간 연계성 강화라는 목표를 제시 하였다(김관보, 2007; 최성욱, 2012). 이명박 정권의 경우 ‘정부의 간섭과 개입을 최소화하는 작은 정부 구축’을 통해 민간영역 활성화 및 나라살림을 알뜰히 운영하기 위해 기획예산처와 재정경제부를 통합하여 기획재정부를 신설하여 효율화를 취하는 것이 주요한 특징이다(홍성걸, 2013; 정부조직법, 2008). 박근혜 정부의 경우 과학기술과 정보통신기술을 창조경제의 원천으로 보고 교육과학기술부, 정보통신위원회, 문화부의 일부기능을 통합하여 ‘미래창조과학부’ 신설하였으며, 국민의 안전을 강조하는 ‘안전행정부’로 전환을 재조직화의 목표로 제시하였다(홍성걸, 2013; 정부조직법, 2013). 문재인 정부의 경우 2017년 7월 정부조직법 시행을 통해 중소벤처기업부 신설하고 미래창조과학부를 과학기술정보통신부로 개칭하며 과학기술혁신본부를 설치하는 등 중소기업 육성과 미래성장동력 확보라는 목적을 제시하였다. 또한, 국민안전과 국가보훈과 관련된 장관급 격상 등을 큰 특징으로 하여 기존 17부 5처 16청을 18부 5처 17청으로 전환하였다.

부처조직 단위로만 접근한다면 ‘대부처주의’와 같은 조직논리를 논외로 하더라도 중복 지원 기능(기획조정실 등)이 통합·삭제됨으로써 ‘작은 정부’, ‘효율성’ 혹은 기능 조정이라는 논리에 부합하는 결론에 도달할 수 있다. 하지만 이명박 정부의 ‘교육과학기술부’의 ‘과학’분야가 박근혜 정부의 ‘미래창조과학부’의 한 축이 되어 재조정된 것처럼 부처의 기능이 다음 정권에서 다른 기능과 통합되어 독립된 부처로 재조정되는 사례가 존재한다. 이런 학습된 사례를 통해 각 부처는 언제든지 독립상태 혹은 다른 부처와의 통합이 가능하게끔 조직내부의 실국(室局) 수준의 독립성 혹은 과(課) 수준의 기능상 개별성이 남아 있을 수 있다. 이와 같이 실질적 부처단위 기능의 기본 단위인 ‘과’와 다수의 과로 구성된 실국 수준을 포괄하여 분석단위로 접근한다면 각 정권에서 제시한 부처 재조직화의 목표와 실제가 부합하는지에 대해서 새로운 발견을 할 수 있다. 특히 일본의 경우 교토대 마부치 교수(2007)는 일본의 성청(成廳)을 중심으로 한 재조직화를 분석한 자료에 의하면, 1,000개에 달하는 과급 조직 가운데 오직 0.3%만이 새롭게 조직화(통합의 명목과 과의 업무 및 기능의 일치)되었고, 나머지 99.7%는 기존 형태 혹은 기능 그대로 유지가 되었다고 제시하고 있다. 이처럼 한국도 민주화시기로 분류하는 1993년 김영삼 정부 이후 각 정권마다 단행되어 왔던 통합과 분리의 목표가 실질적으로 과(課)조직 내부까지 나타났는지에 대한 경험적 연구는 향후 정부개혁 혹은 조직개편에 있어서 큰 시사점을 줄 것으로 보인다.

본 연구의 이론적, 실천적 의의를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다. 우선 조직개편에 관한 이론적 의의로 첫째, 기존 조직개편과 관련된 선행연구에서 과 수준까지 분석 대상으로 삼는 경우는

많지 않다.²⁾ 조직 개편의 목적과 실재를 비교하는 연구들은 부처 수준이나 단일 사례로 제한된다(오재록·박치성, 2013; 홍성걸, 2013; 윤주철, 2012b; 박수경, 2002). 기존 부처수준에서 여러 정권에 걸친 연구들은 조직 내부의 변화까지 포함하지 못하는 점이, 단일 사례에서는 일반화가 어렵다는 점이 한계로 작용한다. 예를 들어 이명박 정부에서 1) 조직세분화로 인한 낭비요소 제거 및 부처 할거주의로 인한 폐해 최소화 2) 지식정보사회가 요구하는 산업/기술/서비스 융합 등 새로운 행정수요 충족을 취지로 ‘대부처주의’의 적용하여 재조직화가 이루어진다(이창원, 2009). 하지만 통합된 부처의 내부 조직들이 실국 수준에서 전혀 교류 없이 기계적 통합을 했다는 경험적 분석이 제시된다면 정부개혁 혹은 행정기구 재조직화에서 목표달성이 되지 못했음을 판단할 수 있다. 본 연구처럼 다수 정권의 행정기구 재조직화를 ‘과’수준까지 경험적 분석을 시도한다면 정권을 뛰어넘는 보편성과 정권별 특수성을 파악할 수 있고 기존의 정권별 재조직화에 대한 평가가 달리 나타날 수도 있다.

둘째, 정부조직 개편의 효과 분석에 대하여 재검증할 수 있는 판단 근거를 제시해 줄 수 있다. 기존 연구의 경우 행정 개편과 관련하여 행정적 목적과 정치적 목적으로 구분하고 목적 달성여부에 대해서 논하고 있다(March and Olsen, 1983; 최병선·김영평, 1993; 문명재, 2009; 박천오, 2011). 특히 문명재(2009)는 정치주기에 따른 정부조직개편의 법칙성을 전두환 정부 이후 실시된 정부조직개편의 유형분석을 통해 적용하고자 한다. 도출된 법칙성을 이명박 정부의

2) 부처 내부조직을 분석대상으로 하는 일부 연구가 존재한다. 김근세·최도람(1996)의 경우 국(局)을 구성하는 과의 변화를 바탕으로 정부조직 변화 유형을 신설, 폐지, 승계로 유형화 하여 시기별, 조직유형별, 국기기구별 변화를 분석한다. 임주영·박형준(2017)의 경우 조직생태학적 관점에서 이명박~박근혜 정부 시기 행정자치부의 실국과를 분석을 통해 정부조직의 특수성(생존속성)을 도출하고 있다.

조직개편의 특징 및 국정운영과 관련된 정부조직개편의 의도와 실제의 차이에 대해 분석하고 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 중앙 행정기구의 재조직화가 행정적 목적인지 정치적 목적인지 원인 분석에 집중하는 것이 아닌 ‘효율성’, ‘작은 정부’, ‘융합’과 같은 재조직화의 목적이 실국(室局)을 넘어 과(課)수준까지 실제 적용되고 있는지를 경험적 분석을 통하여 판단한다. 본 연구에서 실국 및 과 수준까지 분석한 결과 중앙부처 재조직화의 행정적 목적이 달성되지 않았다면 행정수반의 통제력 강화, 정책우선순위 재조정, 상징적 의미 등 정치적 목적에 따른 개편일 가능성이 높으며 행정 현장에서는 비효율이 달성될 가능성이 높음을 시사해 줄 수 있다.

실천적 의의로는 첫째, 잦은 중앙 행정기구의 재조직화를 통해 각 부처가 구체적으로 어떻게 내부 조직변화를 통해 대응했는지 살펴볼 수 있다.³⁾ 5년 주기 또는 정권 임기동안에도 ‘1~4차 개편’ 등 잦은 중앙 행정기구의 재조직화에 대해 행정기구 내부에서 어떤 변화가 나타나는지를 제시함으로써 향후 잦은 조직개편의 실효성과 부작용에 대해서 현장 중심의 판단 근거를 제시할 수 있다는 점에서 큰 의미를 가진다. 한국에서 중앙정부 조직개편은 같은 정당이 정권을 연장하더라도 ‘대통령직 인수위원회’⁴⁾를 중심으로 관례처럼 이뤄지고 있다. 김영삼 정부 이후 명칭이 유지되는 부처·청과 최소 1회 이상 변화가 있는 부처·청을 구분하여 살펴보면 ‘부’ 수준에서 법무부, 국방부 정도가 지금까지 명칭에 있어 변화가 없었고, ‘처’ 수준에는 장관급과 차관급 승격의 변화는 있었지만 명칭에 있어서

3) 특히, 김대중 정부부터 각 부처의 ‘과’수준 조직은 국무회의를 거치지 않는 시행규칙을 통해 자율적으로 정하도록 하고 있다.

4) 김영삼 정부의 ‘행정쇄신위원회’, 김대중 정부의 ‘정부조직개편심의회위원회’ 등 회의체가 활동함.

법제처와 국가보훈처만 명칭에 변화가 없이 유지가 되었다. 위원회 및 기타 조직에서는 공정거래위원회만이 명칭의 변화 없이 유지가 되고 있다.⁵⁾ 민주화 이후 다양한 이해관계자와 정치적 행위자가 참여하여 영향력을 발휘하게 됨으로써 조직개편이 다양한 양상과 복잡성을 띄었다고 볼 수 있다(문명재, 2009).

이처럼 5년 대통령 단임제 아래에서 ‘잡은 조직개편→정착’의 단계가 이뤄질 충분한 시간이 확보되기 어렵다. 따라서 정치지도부가 의도하는 조직개편 목적과 실제 사이에서 괴리가 발생하기 쉽다. 즉, 다음 정권의 조직 개편 시 언제든지 대응할 수 있게 내부 조직 구조에서는 기존 부처 영역을 고수하는 실국 단위의 독립성 또는 과 수준의 불변성을 나타낼 가능성이 높다. 그 결과 정치지도부의 조급성, 관료의 개혁에 대한 피로누적 등 의도되지 않은 비용과 이에 따른 비효율은 모두 국민 전체의 몫으로 돌아올 가능성이 높다. 이에 본 연구에서는 ‘과’ 수준의 분석을 통하여 중앙부처의 재조직화 과정에서 제시되는 목표⁶⁾와 실국 및 ‘과’수준까지의 변화된 모습 실제가 일치하는지를 파악함으로써 실천적 의의를 가진다.

둘째, 행정기구의 기능별 분류에 따라 재조직화 과정에서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합이 활발하게 일어나는 반면, 정치적 의도나 융합이 힘든 기능끼리 통합을 시도함으로써 ‘기계적 결합→다음 정권에서 분리’가 나타날 수 있다. 과 수준의 경험적 분석을 통하여 향후 중앙 행정기구 개편에서 실천적 시사점을 제시할 수 있다. 한국 중앙부처의 재조직화에서 제시된 목표와 실국 및 ‘과’수준까지 실제 변화의 정합성에 관한 연구는 이론 및 실천적 측면에

5) 자세한 내용은 <표3> 참조.

6) 정부조직법(법률) 및 부처 및 소속기관 직제(대통령령)의 개정이유, 정부백서의 정부재조직화의 근거들을 의미한다.

서 중요성을 가지는 동시에 기존 연구들의 정권별 조직개편을 평가하는데 의미가 크다.

제 2절. 연구의 범위와 방법

본 연구는 재조직화 과정에서 제시되는 목적이 부처 내부조직에서 제대로 반영이 되고 있는지를 경험적 분석을 통해 검증한다. 연구대상은 명칭이 변경되며 통합과 분리를 겪은 중앙 행정기구이다. 대상 중앙 부처의 다수는 정부조직법 제2조 제2항에서 중앙행정기관으로 제시되는 부처·청이다. 이외에도 특별법에 설치 근거가 나타나는 중앙행정기구도 포함된다. 예를 들어 기존에 재정경제부에 있던 금융감독 기능이 1998년 「금융감독기구등에관한법률」에 근거해 국무총리소속의 금융감독위원회가 중앙행정기관으로 설치된다.

분석 수준은 실국 및 과 단위까지로 한다. 다만, 본 연구의 경험적 분석에 있어 실국 및 과는 부처 자체의 지원조직(기획조정실, 감사관, 정책보좌관 및 관련 담당관)과 정책기능을 실제 담당하는 기능조직을 구분하되 기능조직 중심으로 분석을 실시한다. 만약 지원조직을 포함하여 분석을 실시하면 부처통합에 있어 중복되는 부처의 지원조직(기획관리실 및 소속 담당관, 공보관, 감사관, 비상계획관, 총무과)⁷⁾이 약 '1실 3관 1과 3담당관'정도 축소되고 정원도 20~30명 정도 감소하는 효과가 발생하여 최종 판단이 왜곡될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 중복되는 지원조직을 구분함으로써 재조직화(통합과 분리)의 순수 효과를 파악할 수 있다.

7) 시기별로 명칭 및 규모가 변할 수 있음.

한국의 중앙 행정기구의 변천을 형성기, 제도화기, 재조정기로 구분할 수 있다. 형성기인 이승만 정부 때에는 시행착오의 결과로 부처가 증가했다가 감소하는 불안정한 모습을 보이며, 제도화기에는 전두환 정권시절 청단위의 감소가 일부 나타나지만 부처수준에서는 꾸준한 증가를 보이고 있다(염재호·홍성만·왕재선, 2004; 유현중·이윤호, 2010, Jung,Y. and Lee,Y and Kim,D., 2011). 따라서 통합과 분리 모두 다양하게 나타나는 한국 중앙 행정기구의 재조정기인 김영삼 정권부터 박근혜 정부까지를 본 연구의 시간적 범위로 한다.⁸⁾

Lin(1976 : 8)에 의하면 연구문제, 자료 접근 가능성, 연구문제에 대한 지식수준에 따라서 ① 탐색적 연구(exploratory study), ② 묘사적 연구(descriptive study), ③ 가설 형성 연구(hypothesis-generating study) ④ 가설 입증 연구(hypothesis-testing study)로 분류하고 있다. 정부조직 개편의 경우 통계적 방법을 적용하기 거의 불가능하고, 질적 연구를 하더라도 직접 참여한 행위자가 아닌 내부 논의 정부를 쉽게 얻을 수 없어 객관적 자료 확보가 어렵다(하태수, 2017). 이처럼 연구문제 및 자료 접근 가능성을 고려했을 때 본 연구는 전체적 연구 방법의 과정은 다음과 같다. 실국 및 과 수준에서 재조직화 전후를 묘사적 연구(descriptive study)를 통해 정밀하게 분석한다. 이를 근거로 정권별 나타나는 재조직화 과정의 특징을 제시하며, 더 나아가 정권을 뛰어넘는 공통된 현상을 발견한다. 이런 묘사적 연구 분석을 근거로 결론부분에서 향후 연구 과제를 제시하는 가설 형성형 연구(hypothesis-generating study)

8) 재조직화 시기를 시간 T1으로 표현했을 때 재조직화 이전 시점(T0)의 행정기구가 판단 기준이 되므로 정확히 표현하면 노태우 정권 말의 부처급 행정기구도 포함된다. 또한, 본 연구에서는 이명박 정부의 재조직화된 부처의 내부 조직이 다음 정권인 박근혜 정부 시기 어떻게 변화 또는 지속 되는 지까지를 분석한다. 이런 의미에서 박근혜 정부까지라고 표현하였다.

의 기초를 마련하는 것까지를 시도한다. 한국 중앙부처의 재조직화의 원인과 진행에 관한 객관적 자료 확보의 어려움이라는 연구한계가 존재하기 때문에 본 연구는 정부의 공식 자료인 법령과 시행규칙을 바탕으로 분석을 실시한다.⁹⁾

구체적으로 이 연구는 민주화 이후 여러 목적에서 보다 활발해진 정부개혁 혹은 중앙정부 부처 간 기능조정이라는 목적을 가지고 행해졌던 중앙부처 재조직화가 실제 목표에 맞게 내부 조직 구조(intra-organizational structure)가 재조직화 되었는지 제4장에서 정권별 실국 및 과(課)단위 변화를 중심으로 경험적 분석을 실시한다. 실시 논리나 목표에 맞게 내부 조직구조가 구성 및 운영이 되는지에 대하여 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 실국(室局)을 비롯하여 과(課) 수준까지 포함하여 검토한다. 이를 위해 우선 정부개혁 및 조직개편과 관련된 이론적 검토를 바탕으로 각 정권별 조직개편 시기의 주요 목적이 무엇인지를 파악한다. 그리고 실제 과 수준까지 목적에 부합하게끔 재조직화가 되었는지를 분석함으로써 대외적 목적과 실제 내부구조가 일치되는지 경험적 분석을 실시한다. 이번 연구 분석 자료는 분석 대상이 특정 시기, 명칭 변경 및 변화를 겪은 특정 행정기구로 한정되기 때문에 5장 결론에서 요약 및 함의와 더불어 확장된 연구문제를 제시하는 방향으로 진행하고자 한다.

9) 실국 및 과 직제 설정과 관련하여 1973년 이전에는 실국 직제는 법률로 정하게 되어 있었다. 이후, 실국 및 과에 대한 직제가 대통령령에 위임이 되다가 김대중 정부(1998년)부터 실국은 국무회의를 거쳐 확정되는 대통령령, 과 직제는 각 부처의 부령에 근거해 설치 및 변경할 수 있게 되었다. 따라서 김영삼 정부는 법률과 대통령령, 김대중 정부부터는 법률, 대통령령, 부령이 묘사적 분석의 근거가 된다.

제 2장 이론적 배경

제 1절. 중앙 행정기구의 재조직화

1. 행정기구 재조직화의 이론적 접근

이 부분에서는 Peters(1992)와 정용덕(2001)의 행정개혁 또는 행정기구 재조직화 현상을 설명하는 이론 유형을 제시한다. 이후 행정기구 재조직화의 목표와 재조직화 과정에서 제시되는 준거 관련 이론적 논의를 하고자 한다.

1) 행정기구 재조직화 설명이론

행정개혁 또는 행정기구의 재조직화의 원인을 설명하는 이론들은 학자 및 학파별로 다양하게 제시되고 있다. 이에 대해 Peters (1992)는 행정개혁이나 행정기구 재조직화를 설명하는 이론들을 세 가지 유형으로 분류하여 다음과 같이 제시하고 있으며, 이 범주를 소개 및 활용하는 기존 연구도 다수 존재한다(김근세·최도림, 1996; 민진, 2006; 문명재, 2009; 윤주철, 2012b). 첫째, 목적모형(purposive model)은 행위자가 비효율 등 문제 인식 후 특정 의도를 가지고 문제해결 입장에서 행정 개혁 또는 재조직화를 시도하는 것을 제시한다.¹⁰⁾ 정치 행위자들이 정부지출이 과다하여 재정적자가 심각하여 과부하(overload)나 비통치성(ungovernability) 문제점을 인식하고 미국 정부가 전체 행정기관 규모를 줄여 나갔던 사례

10) Peters(1992)이론 소개의 용어번역은 김근세·최도림(1996)을 인용한다.

를 소개하고 있다. 또한, 부처 공무원들이 합리적 행위자로서 소속 기관의 예산을 극대화하며(Niskanen, 1971), 미래의 조직 규모 축소 압력을 미래 대비하기 위해 조직규모를 늘려 나간다는 설명이론(Downs, 1967)도 이 분류 유형에서 제시하고 있다. 경제적 합리성으로 접근하는 다수의 모델들은 관료들이 조직이나 예산을 극대화하는 수단에 대한 연구접근 보다는 전체 규모를 줄이는데 초점이 맞춰져 있음을 문제점 중 하나로 제시하고 있다(Peters, 1992)

둘째, 환경의존모형(environmental dependency)은 행정 개혁 또는 재조직화가 행위자의 의도가 아닌 행정 환경에서 이유를 찾는다. 앞선 목적모형에서 행위자의 판단과 의도에 따른 행정 개혁과 재조직화 이유와 달리, 환경의존모형은 변하는 환경에 적응하기 위하여 환경에서 요구하는 목표를 충족하기 위해 관련 기능적 조직 유형을 발전시켜나간다고 제시한다. 정치적 접근에서는 새로운 형태의 경제적, 기술적 활동이 포착되면 기회를 활용하거나 잠재적 위험을 통제하기 위해 정부는 조직을 신설한다고 설명한다. 이때 주로 기존 기구를 재조직화하기 보다는 신설하는 경우가 많음을 제시한다. 상황적합성(contingency) 접근에서는 조직의 내부구조가 조직의 과제환경(the task environment)의 특징을 반영한다고 설명한다. 개체군 생태학적 접근은 개별 개체보다는 개체군의 특징에 보다 초점을 맞춘 접근으로 생물학적 기관에 대한 연구를 응용하여 조직의 신설, 폐지, 유지를 설명한다(Peters, 1992).

셋째, 제도적 모형(Institutional model)은 정치학과 다른 사회 과학에 기반을 둔 '신제도주의'의 결과물들이다. 조직 내 행위자가 개인적 혹은 정치적 목적을 가지고 조직을 바꾼다는 기존 행위자 중심의 목적 모형과 다르게 조직의 목표가 개인적이기 보다는 보다

집합적임을 제시한다. 조직 내 변화들을 개인적인 것이 아닌 조직의 역사와 집합적 가치 또는 보다 넓은 사회적 기저에서 유래된 ‘적절성(appropriateness)’과 연결시키는 것이 보다 알맞은 설명임을 제시한다(Peters, 1992). DiMaggio&Powell(1983)은 재조직화 시도 만큼 조직들의 유사성이 증가하는 부분을 강제/모방/규범적 ‘동형화(isomorphism)’의 단계로 구분하여 설명하고 있다. 즉, 기구 재조직화의 기준이 되는 적절성이 외부에서 내부로 이전되는 단계를 제도와 행위자의 상호작용으로 설명하고 있다. 제시된 세 부류의 조직 이론(군)과 같이 행위자의 목적 실현, 환경변화에 적응하기 위한 내부조직 변화, 조직 문화까지 포함하는 집합적 산물인 제도를 통해 행정개혁과 행정기구 재조직화 현상을 설명할 수 있다.

정용덕(2001)은 행정기구 조직화와 관련하여 구조와 행위를 기준으로 설명이론들을 분류하고 있다.¹¹⁾ 첫째, 구조주의적 접근으로 기능론적 접근방법을 제시한다. 행정기구란 국가의 기능적 논리에 따라 특정 목적 등을 달성하기 위해 형성된 조직(제도)으로 이해하며 이러한 기능적 필요성에 따라 진화 혹은 신설됨을 제시한다. 대표적으로 다원주의의 ‘구조기능론’과 맑스주의의 ‘자본주의 국가기구론’이 포함된다(정용덕, 1993a). 둘째, 또 다른 구조주의에 해당하는 제도론적 접근방식이다. 행정기구란 국가제도의 일부로서, 특유의 ‘제도적 유산(institutional inheritance)’에 의한 지속성을 가지기 때문에 그 자체가 독립변수가 될 수 있음을 제시한다. 엘리트 이론의 ‘자율적 국가의 행정기구론’에서 국가의 자율성 등 정치문화가 비공식 제약체제로 작동하여 행정기구 형성의 경로의존성(path depen

11) 정용덕(2001)은 국가 유형을 다원주의 국가, 개인주의 국가, 엘리트 국가, 자본주의 국가로 분류하여 핵심행정부, 행정기구 등에 대해 제시하고 있다.

-dancy)을 초래할 수 있음을 제시한다(정용덕, 1999). 셋째, 행위론적 접근법으로 행위자들의 의도 혹은 합리적 선택의 결과로 설명한다. 다원주의 이론의 이익집단정치모형, 관료정치모형, 개인주의 국가론의 공공선택 모형들, 엘리트 이론의 권력엘리트 모형, 맑스주의의 도구주의 모형이 이 부류에 해당된다.

행정개혁 혹은 행정기구의 재조직화에 대하여 제시된 유형의 이론들이 조직변화를 설명할 수 있지만 하나의 이론으로 다수의 정권, 다양한 유형의 중앙 행정기구의 변화를 설명하기에는 한계가 있다. 중앙 행정기구는 다양한 이론에서 제시하는 조직 내외부적 요인 결합에 의해 재조직화된다고 평가할 수 있다(김근세·최도림, 1993)

2) 행정기구 재조직화의 목표 및 준거

중앙행정기구 재조직화의 목표의 분류는 학자마다 다양하게 제시된다. Thomas(1993)는 능률성, 효과성, 정치적 책임과 통제, 의사결정 참여, 조직 내 전문가의 자율성, 안전과 신뢰성, 형평성과 규제효과, 정치적 효능성, 국민의 신뢰수준 등 9가지로 분류하여 재조직화의 목적을 제시한다(정진우, 2000: 재인용). 또한, 행정기구 재조직화에 대한 목적과 동기는 또한 크게 행정적 측면과 정치적 측면으로 나누어 구분할 수 있다(Kaufman, 1982; March&Olson, 1983; 김근세·최도림, 1996; 이창원·임영제, 2009; 문명재, 2009; 박천오, 2011, 윤주철·양지숙·전영한, 2011; 최성욱, 2012). 김근세·최도림(1996)은 여러 학자의 생각을 정리하여 행정적 목적으로 경제성과 능률성 제고, 정책의 효과성 제고를, 정치적 목적으로 정책 우선순위의 재조정, 정치행정부의 관료제 통제 강화, 관료정치, 이익

집단정치, 상징정치 등을 제시하고 있다. 문명재(2009)는 기존 정부와의 차별화를 통해 정통성과 지지를 공고히 하려는 정치적 목적과 특정 행정 가치와 정부 운영 방향을 제시하는 행정적 가치로 나누어 제시한다. 보다 구체적으로 행정적 측면에서 조직의 관료적 경직성을 조직의 신축성, 부처 간의 효과적 협력을 통해 해소하는 것을 제시하고, 정치적 측면으로 부처 관련 이해관계집단 영향력 변화, 의회 상임위원회 구성 변화 등에 반응함으로써 행정의 민주성, 형평성, 대응성, 정치적 상징성의 제고를 제시하고 있다. 박천오(2011)는 행정, 정치, 복합적 성격으로 분류하며 실현 가능성까지 제시하고 있다. 행정적 측면으로 경제성, 능률성 및 효과성을 제시하며 실현가능성이 작다고 평가했다. 정치적 측면으로 정책우선순위 조정, 정치적 편의를 제시하며 달성 가능성이 크다고 평가했으며, 복합적 성격으로 행정수반에 대한 책임성 확보, 이해관계의 조정을 제시하며 어느 정도 실현가능성이 있다고 분류하고 있다. 최성욱(2012)은 기존 재조직화 목적과 관련된 선행 연구들을 정리한 뒤 크게 행정능률과 현실정치로 구분하여 전개하고 있다. 이창원·임영재(2009)는 앞선 설명 이론과도 일정부분 겹치는데 세 가지 관점으로 언급한다. 첫째, 환경에 대한 대응과 조직개편 능률성 중심으로 구조적 상황이론으로 분류한다. 둘째, 관료에 대한 통제력 확보나 상징적 행위로 보는 정치적 목적을 제시한다. 셋째, 선진외국의 정부조직구조에 대한 모방적 동형화가 핵심개념인 제도화이론 제시한다.

성공적인 조직개편은 정치적·행정적 목적이 균형 있게 요구된다. 정치적 목적이 행정적 목적을 압도하면 실제 현실의 조직개편에서 효과를 담보하기 힘들며, 반대로 조직개편에서 정치적 목적이 부각되지 않으면 실제로 개편이 일어나기 힘들기 때문이다(문명재,

2009). 하지만 현실에서는 능률성과 효과성이라는 목적을 제시하며 실시하는 행정기구 재조직화가 많은 비용이 뒤따르는데 비해 의도했던 성과를 거두는 경우가 드물다는 평가가 다수 학자들의 지적이다. 정치권이 상징적·정치적 목적을 오히려 중시하는 경우가 많기 때문이다(March & Olson, 1983; 김우식, 2005; 정의창, 2006; 박천오, 2011).

앞서 제시된 내용을 정리하면 행정적 목적은 경제성, 능률성, 효과성과 같은 가치를 바탕으로 조직내부 및 부처 간의 교류 및 협력을 원활히 함으로 포함되며, 정치적 목적은 민주주의 관점에서 민주성과 대응성의 가치를 바탕으로 이익집단 및 상임위원회에 대한 반응성 증가, 대통령, 관료, 이익집단의 이해관계가 포함된 목적으로 정리할 수 있다<표1>.

<표 1> 행정기구 재조직화의 목적 분류

행정적 목적	복합적 목적	정치적 목적	관련 논문
<ul style="list-style-type: none"> •경제성과 능률성 제고 •정책의 효과성 제고 		<ul style="list-style-type: none"> •정책우선순위 재조정 •정치행정부의 관료제 통제 강화 •관료정치, 이익집단정치, 상징정치 	김근세·최도림(1996)
<ul style="list-style-type: none"> •조직 경직성 해소 •조직의 신축성 증가 •부처 간 협력 강화 		<ul style="list-style-type: none"> •이해관계 영향력, 상임위 구성 변화에 반응 •민주성, 형평성, 대응성, 상징성 제고 	문명재(2009)
<ul style="list-style-type: none"> •경제성,능률성,효과성 	<ul style="list-style-type: none"> •행정부 수반에 대한 책임성 확보 •이해관계 조정 	<ul style="list-style-type: none"> •정책우선순위 조정 •정치적 편의 	박천오(2011)

행정개혁 혹은 행정기구 재조직화의 대외적 목표와 실질적 운영을 비교하는 연구 또한 다수 존재하고 있다. 오재록·박치성(2013)의 경우 이명박 정부의 경제부처를 중심으로 분석한 결과 명목상의 정

치적 책임성 확보와는 달리 실제로는 경제부처의 힘만 키워준 결과가 초래됐다고 지적하고 있다. 홍성걸(2013)의 경우 박근혜정부의 조직개편에 대한 평가와 전망에서 정치적 목적과 의지와는 달리 기초과학과 응용과학의 통합으로 ‘대부처주의’의 부작용이 그대로 초래될 것으로 분석하고 있다. 윤주철(2012b)은 정부 조직개편을 조직진단 내용과 비교하여 분석한다. 실국단위의 조직진단이 부처수준과의 조직개편과의 과학적으로 연결되지 못하며, 상호 연계성을 높일 필요가 있음을 지적한다. 박수경(2002)의 경우 정부조직개편을 신자유주의의와 관련된 개혁이념, 목적, 전략을 연계해서 봤을 때 이를 구조 중심으로 적용했을 때 한계가 발생할 수밖에 없음을 지적한다.

행정기구 재조직화의 목적보다는 실시할 때 준거 및 통합 전략에 대해서 제시하는 연구들도 존재한다. 김관보(2007)는 정부개혁의 비전과 기본방향을 실천하기 위한 기능들을 구축하기 위한 정부 조직개편의 준거를 정부 기능을 크게 분류해 각 부처의 기능범위와 업무영역을 광범위하게 검토해 소수의 대형 부처를 설계하는 ‘대부처주의’를 거시적인 기준으로, 보편성, 공익성, 효율성, 정치적 실현성, 조직전환비용 등과 같은 미시적인 기준 두 가지를 제시하고 있다. 김윤권(2013)은 조직 개편의 준거로 기능별 행정가치, 기능별 행위자, 기능별 규모, 기능별 통합·분화 가능성을 제시하고 있다. 행정가치와 관련해서는 정부기능 유형에 부합하는가를 따져 조직별 개편 전략을 차별화 하는 것이 개편 성공가능성을 높인다고 보았다. 기능별 행위자와 관련해서는 기능별 행위자가 가지고 있는 공식적인 행정자원이나 정책수단 그리고 리더십, 응집력, 전문성, 권한, 지위 등을 종합적으로 고려해야 한다고 보았다. 기능별 규모와 관련해

서는 정부기능의 크기와 범위가 매우 다양하고 다중복합적 성격을 가지기 때문에 조직개편을 추진할 경우 소폭적으로 할지, ‘대부처주의’나 ‘대국대과’ 체제로 할 것인지 고려해야 한다고 보았다. 마지막으로 기능별 통합·분화의 가능성의 경우 성격이 동질적일 경우 통합이 쉬우며, 이질적인 경우 통합에 따른 부정적인 영향이 나타날 수 있어 기능의 성격에 대한 파악이 중요함을 제시하고 있다. 또한, 재조직화 목표 설정과 관련하여 정치 지향적이거나 조직규모 논쟁적인 조직개편이 민주성 측면에서 국민에 대한 반응성을 높이는 측면도 있지만 의도되지 않은 결과를 초래할 수 있다고 보고 가치중립적인 개편 로직(logic)이 필요함을 제시한다. 정진우(2000)는 사회심리학, 경영학 및 행정기관합병 선행연구들을 통해 조직통합 개념 정의를 내리고, 조직통합 시 하위 부서 간 갈등 해소의 갈등관리 전략과 이질 문화를 단일 문화화하는 문화관리전략 실시의 필요성을 제시하고 있다. 정진우(2001)의 경우 민간기업 M&A 때 조직통합 전략을 재정경제원에 적용하고 있다. 이에 재정경제원에서는 기능관리전략이 제대로 실시되지 못하며, 문화관리전략도 일부만 적용됨을 제시한다. 조태준(2012)의 경우 거래적·변혁적 리더십과 조직융합관리 간 인관관계에 대해서 연구를 하였다.

2. 행정기구 재조직화의 유형

이 부분에서는 행정기구 재조직화의 개념에 따른 재조직화 유형을 살펴본다. 또한, Gulick의 분화와 통합의 원리를 통해 정권 전체에서 강조되고 있는 행정개혁 및 행정기구의 재조직화 원리를 설정하는 기초를 살펴보고, 마지막으로 조직 내부 실국과 수준의 재조

직화 유형에 대해서 이론적으로 논의하고자 한다.

행정기구 재조직화는 ‘행정기구 조직 구조에 의식적인 변화를 가하는 것’(Moore, 1998; 박천오, 2011; 최성욱, 2008)과 같은 추상적 개념을 비롯하여 ‘행정조직의 구조를 변경하려는 분명하고 계획적인 시도’(Thomas, 1993; 김상목·이성복, 1996) 및 ‘행정조직을 합병, 분리, 신설, 폐지, 소속 변경하거나 행정조직들 간에 주요 프로그램을 이동시키는 등의 변화를 가져오는 조직 간 개편(박천오, 2007)’과 같이 내부 조직구조의 변화까지 염두에 둔 개념 등 다양하게 제시되고 있다. 내부 조직 이외에도 기능과 예산 조정 등으로도 조직에 변화를 줄 수 있다. 이처럼 재조직화 접근 방식에 따라 ‘구조적 재조직화’와 ‘기능적 재조직화’로 구분하여 접근할 수 있다(이윤경·문명재, 2011). ‘구조적 재조직화’는 조직의 신설, 이름의 개칭, 지위 격상, 개편 후 강화 혹은 축소를 포함하며, ‘기능적 재조직화’는 기능 추가, 기능 축소, 새로운 권한 부여, 타 부처로 기능을 이관하는 것을 포함한다.

정부개혁 혹은 행정기구 재조직화의 조직 구조가 어떤 원리에 의하여 하는지는 관한 이론은 정립되어 있지 않다(박천오, 2011). 이와 관련하여 큰 틀에서 Gulick 등이 제시한 분화의 원리(principle of division)와 통합의 원리(principle of coordination)¹²⁾를 활용하여 전개한 연구들이 존재한다(Peters, 1995; 조성한, 2008; 문명재, 2009; 박천오, 2011). 분화의 원리와 통합의 원리를 정리한 내용은 <표2>와 같다. ‘분화의 원리’는 동질성, 상호연관성, 전문성을 강조하며 조직을 구성해야 한다는 원리로 특정 조직이 독

12) ‘principle of coordination’을 문명재(2009)는 ‘(조정을 지향하는) 통합의 원리’로, 박천오(2011)는 ‘조정 원리’로 번역하고 있다.

립적으로 분화될 경우 적용 가능한 원리이다. 이외 계선조직과 참모 조직의 분리, 기능명시의 원칙도 동질성의 원칙 이외 ‘분화의 원리’의 중요한 기준으로 작동한다. 특히, 부성화의 원리는 기능, 업무, 고객 등에서 동질성과 상호연관성이 높을 경우 하나의 독립된 조직 단위로 만들어야 한다는 것이다. ‘통합의 원리’는 분화된 과업들을 전체 조직 목표 달성을 위해 최고 관리자에게 권한과 책임이 집중되게 하는 구조를 선호한다. 이와 관련하여 명령통일 원칙, 명령계통의 원칙, 통솔 범위의 원칙, 신속성, 효율성 및 책임성 제고도 ‘통합의 원리’를 구성하는 중요한 하위 원칙이다(문명재, 2009; 박천오, 2011).

<표 2> 조직설계: 분화의 원리와 통합의 원리¹³⁾

구분	분화의 원리	통합의 원리
특징	•수평적 조직 분화	•조직 통합(수직적 분화)
원칙	•부성화 •계선/참모 분리 •동질성, 기능명시	•계층제 •명령통일, 명령계통 •통솔범위
조직형태	•소조직	대조직
장점	•전문성, 균형과 견제	기능조정, 효율성, 시너지
약점	•과대 분화 조직 비효율 •조정기능 미흡	•집권화 •관료제

출처: 문명재(2009:28)

부처조직 자체 및 내부 조직구조의 변화 유형을 분류하기 위해서는 재조직화 유형을 보다 세분화할 필요가 있다. Kaufman(1976)은 조직변화를 신설(birth), 유지(survivor), 폐지(death)로 분류한

13) 문명재(2009)는 정권별 평가에서 이명박 정부(통합의 원리+대폭 개편), 김영삼 및 김대중 정부(통합의 원리+소폭 개편), 노무현 정부(분화의 원리+소폭 개편)으로 분류하고 있다.

뒤 행정부서와 대통령 직속기관을 분석한 내용을 소개하고 있으며, Peters(1998)는 신설, 유지, 폐지만으로는 조직 내부 변화에 대한 접근이 어려워 승계(succession) 개념을 추가하여 분류하였다. 이를 바탕으로 연방정부 조직을 분석하고 있다. 김근세·최도림(1996)은 Kaufman과 Peters의 논의를 소개하며 재조직화 유형을 신설, 폐지, 승계(선형, 비선형, 통합, 분화)로 분류한다.¹⁴⁾ 1948년부터 1987년까지 대통령 및 국무총리 직속기관, 중앙행정기관 및 그 소속기관의 국(局) 단위 수준에서 분석을 실시하였다. 민진(2006)은 위 학자들의 논의와 분류를 소개 및 인용하되 분류 기준에 변경을 가한다. 폐지, 승계, 통합, 분화 4가지로 분류하여 대한민국 건국부터 2003년까지 중앙행정기관의 수명 분석을 실시하였다. 즉, 김근세·최도림(1996)이 승계의 유형을 봤던 통합승계와 분화승계를 독립된 유형으로 제시하였다. 임준형·박형준(2017)은 이명박 정부에서 박근혜 정부까지 ‘행정안전부, 안전행정부, 행정자치부’ 변화과정에서 실국 및 과 수준을 이원 계층화하여 분석하는 과정에서 ‘과’단위 하부조직의 기능 변동양상을 유지, 변화, 폐지, 신설 기능으로 분류하여 접근하고 있다. 윤주철(2012a)은 중앙행정조직 수준에서 명칭 변경에 따른 폐지와 신설을 세분화하여 1948년부터 2010년까지 생존분석을 실시하였다.¹⁵⁾

14) 김근세·최도림(1996)은 국(局)단위 연구로 ①신설은 새로운 국이 형성되는 것, ②폐지는 더 이상 기존의 국이 존재하는 않는 경우, ③선형 대체승계는 국 명칭이 변경되는 경우, 국내 과가 개편되는 경우 또는 국내 과가 폐지되는 경우, ④비선형 대체승계는 국에 과가 신설되는 경우, 과 또는 담당관이 확대개편되어 국이 되었을 경우, 국의 명칭이 바뀌고 추가로 새로운 과가 생겼을 경우, ⑤ 통합승계는 기존의 몇 개 국이 하나로 결합했을 경우 ⑥분화승계는 기존 국이 몇 개의 국으로 나누어지는 경우로 세분화하고 있다.

15) 민진(2006)은 명칭만 개칭되고 기능은 거의 유사한 경우 조직변동에서 제외했고, 윤주철(2012a)는 단순 명칭 변경의 경우에도 조직변동으로 보았다.

3. 행정기구 재조직화의 시간 개념

한국 행정학에서 시간 또는 시차에 대한 대표적 연구로 정정길, (2002a, 2002b), 정정길·정준금(2003), 임도빈(2003, 2009)이 있다. 정정길(2002a)은 복수의 정책이 존재할 때 시간적 선후 관계에 따라 효과가 달라질 수 있으며, 정정길(2002b)은 성숙효과 개념을 제시하며 정책과 정책대상 집단이 시간 흐름상 다른 단계에 있을 경우 정책 효과가 크게 달라질 수 있음을 제시한다. 정정길·정준금(2003)은 새로운 정책을 도입할 경우 제도의 정합성, 시차적 측면과 같은 시간적 요소를 고려해야 함을 강조하고 있다. 임도빈(2003)은 조직생활을 전제로 할 때 구성원 간 상호작용으로 형성되는 사회적 시간 개념을 제시하며 조직별 핵심기능과 핵심시간 단위를 통해 주관적 시간의 중요성을 제시하고 있다. 또한, 어떤 행정개혁을 도입하고자 할 때, 효과가 발생할 만큼의 어느 정도 시간이 지난 다음에 효과가 나타났는지 여부를 고려해야 함을 강조하고 있다. 임도빈(2009)은 행정내부 운영방식, 그리고 행정 조직과 국민(환경)과의 관계를 시간적 관점에서 분석함을 목적으로, 행정조직, 관료제, 일선 관료제, 행정부 정책과정, 정책의 시차에 대해서 상세하게 다루고 있다.

신제도주의에서도 경로의존성(path-dependency)의 개념을 통해 시간의 개념을 제시하고 있다. 학자 간 일치된 정의는 존재하지 않지만 ‘이전의 사건은 이후의 사건에 영향을 준다.’로 학자들은 경로의존성 개념을 간단히 표현하고 있다(Mahoney, 2000). 선후 인과 관계를 의미하는 비교적 넓은 의미는 시간 상 이전 단계에 일어났

던 사건이 시간적으로 이후에 연속적으로 일어나는 사건의 가능성 있는 효과(the possible outcomes)에 영향을 준다는 개념으로 제시된다. 이것은 연속적으로 일어나는 사건의 선후관계에 있어 인과적 구조(causal structure)을 의미한다고 볼 수 있다(Sewell, 1996). 비용적 측면의 비교적 좁은 의미의 경로의존성은 제도가 교환행위에 있어 거래비용을 결정해 주는 역할을 한다고 한다(North, 1990). 국내 연구에서도 역사적 신제도주의 이론 연구 혹은 활용을 통한 행정기구 관련 연구들이 다수가 존재한다(정용덕 외, 1999, 김종성, 1999; 김종성, 2002; 김윤권, 2004; 김윤권, 2005; 하태수, 2000; 하태수, 2001; 하연섭, 2002; 하연섭, 2003; 염재호·홍성만·왕재선, 2004; 정의창, 2006; 하혜수·양덕순, 2007; 김연수·이명석, 2007)

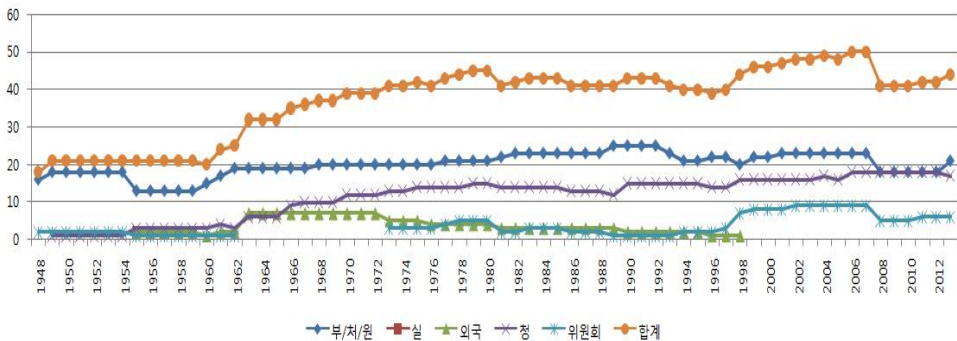
이처럼 정책의 시차, 행정조직 내부운영, 일선관료의 행태를 분석하는데 있어 시간(시차)의 개념이 중요함을 공통으로 제시하고 있다. 신제도주의의 경우 이전 시기(T0)의 사건(event)은 다음 시기(T1)에 영향을 미치는 인과관계로 보고 이전 시기(T0)의 사건은 독립변수로 작용하는 만큼 시간상 순서를 매우 강조하고 있다. 이런 시간의 개념은 중앙 행정기구의 재조직화 과정에서도 중요한 요소로 반영할 수 있음을 시사하고 있다.

4. 한국 중앙 행정기구의 재조직화

한국의 행정기구 재조직화는 전술한 바와 같이 형성기, 제도화기, 재조정기로 분류할 수 있다. (염재호·홍성만·왕재선, 2004; 유현종·이윤호, 2010; Jung,Y. and Lee,Y and Kim,D., 2011) 한국의

중앙 행정기구는 1948년 제1호 법안이었던 정부조직법에 의해 11부 4처 3위원회로 출발한다. 당시엔 중앙행정기구의 형성기였기 때문에 1949년 보건부와 외자구매처 신설 그리고 1955년까지 감찰위원회, 관재청, 기획처, 고시위원회, 총무처, 공보처, 법제처, 외자구매처 등이 폐지, 명칭변경, 격상 또는 격하를 겪는 등 상대적으로 많은 재조직화가 이루어진다(행정자치부, 1998). 이후 제도화기였던 박정희 정권부터 <그림 1>과 같이 외국 및 청 단위가 급속히 증가하여 중앙 행정기구의 규모는 점증하게 된다.

<그림 1> 중앙 행정기구 재조직화 및 규모



출처: Jung,Y.&Lee,Y&Kim,D.(2011)

전두환 정권 시기 중앙 행정기구의 감소가 나타나지만 외국, 청, 위원회 단위의 감소와 관련이 깊으며 오히려 부·처·원 기구는 유지·증가되는 모습을 보인다.¹⁶⁾ 노태우 정부는 과거청산, 새로운 행정수

16) 1981년 10월 15일 '10·15 행정개혁'명칭으로 정부조직 및 공무원 조정작업이 실시되었다. 기본방향으로 '① 정부간여범위 축소로 자율적 민주적 행정 구현 ② 행정정치를 간소화하여 행정능률화 ③ 상위기구 축소조정함으로써 예산 낭비요소 제거 ④ 대국대과제 구현으로 결재단계 축소 ⑤ 공무원 소수정예화로 행정 전문화'를 제시하며 장관급 2명, 차관급 5명, 차관보 및 1급 37명, 2급 및 3급 164명, 4급 391명, 도합 599개 직위가 감축되었다. 하지만 '10·15 행정개혁'은 대중적 요법을 벗어나지 못하고 추진 과정에서 상황적응성 결여에 따른 획일주의·형식주의 문제가 지적되기도 한다(오석홍, 2018: 283)

유 팽창에 대한 대응, 민주화, 오래된 기구의 정비 등을 이유로 1989년, 1990년에 큰 규모의 조직개편을 단행하였다(오석홍, 1997). 중앙행정기구 전체와 부처청 수준이 동시에 하락하는 시점은 1993년 김영삼 정부 시점이다. 민주화가 강조되면서 이익 집단 등 다양한 정치적 행위자들과 이들의 영향력이 국회에 나타나면서 중앙 행정기구의 재조직화는 보다 복잡해졌다(문명재, 2009; 정의창, 2006). 김영삼 정부의 조직개편은 기존 권위주의 시기와 달리 한국 사회에서 처음으로 본격적 정치 의제화 된 부분에 큰 의의가 있다(정용덕, 1995). 이는 대통령 직선제가 정착되면서 집권 세력의 정치적 반응성 증대가 조직개편으로 이어졌기 때문이다(윤주철, 2012a).

민주적 가치의 증가로 정치 및 실질 행정적 목적에서 ‘작은 정부’, ‘효율성’, ‘예산 절감’과 같은 재조직화의 목표가 정권마다 제시가 되고 다수의 개편들이 진행되었다. <표3>은 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 신설, 명칭변경, 조직의 통합·분리를 겪은 행정기구와 변화를 겪지 않은 그룹을 분리한 내용이다. 부 단위에서는 법무부와 국방부, 처단위에서는 법제처와 국가보훈처, 위원회 단위에서는 공정거래위원회만 큰 변화 없이 유지될 뿐 대부분의 중앙 행정기구는 최소 1회 이상의 명칭이 변경되는 재조직화를 겪게 된다. 이런 빈번한 재조직화 과정에서 실국 및 과 수준의 변화를 경험적으로 분석하지 않는다면 큰 단위인 부처 수준의 통폐합(부처 수, 전체 인력, 전체 예산 등)으로 매 정권별 개편을 평가하는 한계점이 나타날 수밖에 없다. 즉, 전체 부처 수, 전체 인력에 있어 감소가 나타나더라도 통합된 부처의 내부 실국 및 과 조직은 교류나 융합 개념이 전혀 없는 기계적 결합을 유지하고 있다면 성공적 행정개혁(조직개편)

으로 평가 내리는 것이 과연 타당한지에 대한 의문을 제시할 수 있다. 또한, 기계적 통합을 유지하다가 정권 말 부처 분리·독립을 준비하는 과정이 반복되는지에 대한 경험적 분석은 재조직화를 탐구하는 관점에서 매우 중요한 이슈임이 분명하다.

<표 3> 정권별 중앙 행정기구 재조직화

시기	김영삼	김대중	노무현	이명박	박근혜
전체 조직	14부 5처 14청	18부 4처 16청	18부 4처 18청	15부 2처 18청	17부 5처 16청
부	법무부, 국방부				
	재정경제원 통일원 보건복지부 노동부 문화체육부 외무부 내부부 교육부 농림부 통상산업부 정보통신부 건설교통부 해양수산부	재정경제부 통일부 보건복지부 노동부 문화관광부 교육인적자원부 외교통상부 과학기술부 농림부 산업자원부 정보통신부 여성부 건설교통부 건설교통부 해양수산부 환경부	재정경제부 통일부 보건복지부 노동부 문화관광부 교육인적자원부 외교통상부 행정자치부 과학기술부 농림부 산업자원부 정보통신부 여성(가족)부 건설교통부 해양수산부	기획재정부 통일부 보건복지(가족)부 (고용)노동부 문화체육관광부 교육과학기술부 외교통상부 행정안전부 농림수산식품부 지식경제부 여성(가족)부 국토해양부	기획재정부 통일부 보건복지부 고용노동부 문화체육관광부 미래창조과학부 교육부 외교부 행정자치부 농림축산식품부 산업통상자원부 여성가족부 국토교통부 해양수산부
처	법제처, 국가보훈처				
	총무처 과학기술처 공보처 환경처	기획예산처 국정홍보처	기획예산처 국정홍보처	-	국민안전처 인사혁신처 식약처
청	국세청, 관세청, 조달청, 통계청, 검찰청, 경찰청, 기상청, 병무청, 농촌진흥청, 산림청, 특허청				
	중소기업청 철도청 해양경찰청	중소기업청 식약청 문화재청 철도청 해양경찰청	중소기업청 식약청 문화재청 해양경찰청 소방방재청 방위사업청 행정도시건설청	중소기업청 식약청 문화재청 해양경찰청 소방방재청 방위사업청 행정도시건설청	중소기업청 문화재청 행정도시건설청 새만금개발청
위원회 및 기타 조직	공정거래위원회				
	정부1장관실 정부2장관실 비상기획위	중앙인사위 국가청렴위 중소기업특별위 금융감독위 고충처리위 비상기획위 청소년보호위	중앙인사위 국가청렴위 중소기업특별위 금융감독위 고충처리위 비상기획위 청소년보호위	특입장관실 방송통신위 국가인권위 금융위 국민권익위	방송통신위 국가인권위 금융위 국민권익위 원자력안전위

출처: 박영원(2017) 재구성

제 3절. 선행연구 정리 및 적용

행정개혁 또는 행정기구 재조직화를 설명하는 이론의 분류로 Peters(1992)와 정용덕(2001)을 살펴보았다. Peters(1992)는 행정기구의 재조직화를 설명하는 이론으로 첫째, 목적모형을 제시한다. 행위자가 비효율 등 조직과 관련된 문제를 인식하게 되고 처방과 같은 목적을 가지고 조직변동을 일으킨다는 설명논리이다. 둘째, 환경의존모형을 제시한다. 행위자의 목적과 의도가 아닌 변하는 조직환경에서 요구하는 목표를 달성하기 위해 관련 기능적 조직유형을 발전시켜 나가는 설명논리를 제시한다. 셋째, 제도적 모형을 제시한다. 개인적 의도나 목적이 아닌 역사와 집합적 가치에서 유래된 '적절성(appropriateness)'에 근거해 조직의 변화 또는 유지가 나타난다는 논리이다.

정용덕(2001)은 행정기구 조직화와 관련하여 구조와 행위자를 기준으로 설명이론들을 분류하고 있다. 첫째, 구조주의 접근 중 기능론적 접근방법을 제시한다. 행정기구란 국가의 기능적 논리에 따라 특정 목적 등을 달성하기 형성된 제도로 이해한다. 둘째, 다른 구조주의에 해당하는 제도론적 접근이다. 구조와 행위자를 연결해주는 것이 중범위 수준의 접근법에 해당한다.

두 분류법은 접근방식에서 차이를 보이고 있지만 분석수준에서 행위자-제도-구조(기능)으로 나누어 볼 수 있다. 행위자 수준에서는 관료, 정치인, 이익집단 등 행위자의 목적과 의도로 조직 변화를 설명하고 있다. 구조적 수준에서는 행정환경이나 국가 유형(state type)에서 조직에 요구하는 기능에 적응하기 위해 조직이 변화된다

는 설명논리이다. 마지막으로, 제도(institution)는 행위자와 구조를 모두 고려하는 중범위적 접근으로, 구조적 제약 아래에서 행위자와 제도의 상호작용을 통해 조직이 변화 또는 지속된다는 논리의 설명으로 정리할 수 있다.

분석수준, 자료, 연구목적에 따라 적합한 이론을 활용하여 행정기구의 재조직화를 설명할 수 있다. 본 연구는 서론에 언급한 것과 같이 부처 중심 및 단일 사례 중심의 연구의 한계점을 보완하고자 김영삼 정부에서부터 박근혜 정부를 시간적 범위로 하여, 내부조직인 실국 및 과 수준의 변화를 탐색 및 묘사적 접근을 목적으로 제시하였다. 한국 중앙부처의 재조직화는 민주화 이후 정권마다 중요한 정치적 이슈로서 개편 목적을 제시한 뒤 실시되고 있다. 5년 주기로 큰 폭의 변화(다수의 통합과 일부의 분리)를 겪고 있지만 조직 내부에서 어떤 변화들이 나타나는지에 대한 연구는 매우 부족하다. 이런 목적의식을 가지고 변화(통합과 분리)를 겪은 한국 중앙부처의 내부 조직변화를 실국 및 과 수준에서 자세히 묘사·분석하였다.

본 연구의 폭넓은 내부 기초 자료를 바탕으로 설명 가능한 현상들을 행위자 수준에서는 이익집단정치모형, 관료정치모형, 공공선택모형, 권력엘리트 모형, 맑스주의 도구주의 모형으로, 구조 수준에서 Clark&Dear(1984)의 ‘자본주의 국가기구론’과 같은 접근 방법을 적용해 볼 수 있을 것이다. 제도적 수준에서는 경로의존성 개념을 활용하여 부처 조직 자체나 내부조직의 변화와 지속을 역사적 신제도의주의 입장이나 사회학적 신제주의의 동형화(isomorphism)와 분리(decoupling)개념 등을 활용하여 조직의 목표와 내부 구조의 정합성을 논의해 볼 수 있을 것이다.

행정기구 재조직화의 목적은 Thomas(1993)의 9가지 분류와 같

이 범주화를 할 수도 있으나 다수의 학자들이 편의상 정치적 목적과 행정적 목적으로 분류하여 연구를 진행하고 있다(Kaufman, 1982; March&Olson, 1983; 김근세·최도림, 1996; 이창원·임영제, 2009; 문명재, 2009; 박천오, 2011, 윤주철·양지숙·전영한, 2011; 최성욱, 2012). 선행연구를 정리하면 행정적 목적으로 경제성과 능률성, 정책효과성, 조직간 신축성 증가, 부처 간 협력강화 등이 제시되고 있고, 정치적 목적으로 정책우선순위 재조정, 정치행정부의 관료제 통제, 관료정치, 이익집단정치, 상징정치, 이해관계자와 국민의 대표인 의회 상임위에 대한 반응성 증가, 정치적 편의 등이 제시되고 있다. 하지만 현실에서는 각 정권의 행정기구 개편에서 제시되는 공식적 목표 중 ‘정책 우선순위 조정’ 정도를 제외하고 위에 제시된 정치적 목적을 분류해 내기 힘들다. 정치적 목적은 특정 행위자의 이익과 관련되기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 ‘재조직화의 목표’로 표현하되, 기존 선행연구에서 행위자들의 의도와 행태를 분석한 자료들을 부분적으로 활용하면서 행정적 목적 및 정치적 목적까지 포괄하여 접근하도록 한다.

행정기구 재조직화와 관련하여 크게 분화의 원리와 통합의 원리로 나눠서 볼 수 있다. 분화의 원리는 수평적 조직 분화를 특징으로 조직의 전문성 및 균형과 견제를 강조한다. 통합의 원리는 조직 통합을 특징으로 조직 운영의 효율성과 시너지 효과를 강조한다. 김영삼 및 김대중 정부는 ‘통합의 원리+소폭 개편’, 이명박 정부는 ‘통합의 원리+대폭 개편’, 노무현 정부는 ‘분화의 원리+소폭 개편’으로 분류할 수 있다(문명재, 2009). 민주화 이후 행정수요 및 금융위기 등 행정환경 요인에 의해서 작은 정부, 효율성이 강조되면서 본 연구의 분석시기 중 노무현 정부를 제외하고 통합의 원리에 의해서

중앙 부처 재조직화를 하고 있다. 따라서 본론의 경험적 분석에서도 대다수 사례가 통합에 해당된다.

행정기구 재조직화 개념에는 ‘행정기구 조직 구조에 의식적 변화를 가하는 것’과 같은 추상적 제시부터(Moore, 1998; 박천오, 2011; 최성욱, 2008) ‘행정조직을 합병, 분리, 신설, 폐지, 소속을 변경하거나 행정조직들 간에 주요 프로그램을 이동시키는 등의 변화를 가져오는 조직 간 개편(박천오, 2007)’과 같이 내부 조직구조 변화까지 염두에 둔 개념까지 다양하다. 내부적 재조직화를 고려할 경우 조직의 신설, 이름의 개칭, 지위격상, 개편 후 강화 혹은 축소를 포함하는 ‘구조적 재조직화’와 기능 추가, 기능 축소, 새로운 권한 부여, 타 부처로 기능 이관을 포함하는 ‘기능적 재조직화’로 구분하여 접근할 수 있다(이윤경·문명재, 2011). 본 연구에서는 행정기구 재조직화 정의에 있어 이름의 개칭을 포함하여 통합이나 분리가 일어나는 ‘구조적 재조직화’와 조직의 변화를 수반하는 기능이관인 ‘기능적 재조직화’를 포괄하는 범위로 사용한다. 즉, 본 연구의 중앙 부처 재조직화는 ‘이름의 개칭을 포함한 부처 수준의 통합, 분리, 신설, 폐지 과정에서 하부 조직(실국 및 과)의 변화를 포함하는 행정 작용’으로 제시하고자 한다.

김근세·최도림(1996)은 Kaufman(1976)과 Peters(1998)논의를 소개 및 종합하며 부처 수준 및 내부 조직구조의 변화 유형으로 ‘신설, 폐지, 승계(선형, 비선형, 통합, 분화)’로 제시하였다. 이를 바탕으로 국(局) 수준에서 1948년부터 1987년까지 대통령 및 국무총리 직속기관, 중앙행정기관 및 그 소속기관을 분석하였다. 민진(2006)은 선행연구들을 종합하여 ‘폐지, 승계, 통합, 분화’ 4가지로 분류하여 1948년부터 2003년까지 중앙행정기관 수명 분석을 하였다. 임

형준·박형준(2017)은 이명박 정부부터 박근혜 정부 기간 ‘행정안전부, 안전행정부, 행정자치부’ 개편 과정에서 실국 및 과 수준을 구분하여 분석할 때 ‘유지, 변화, 폐지, 신설’ 개념으로 분류하였다. 선행연구의 ‘승계’ 개념으로 부처 및 내부 조직을 분석하면 재조직화 다수의 유형을 세분화 하여 분류할 수 있는 장점이 있다. 하지만 본 연구는 김근세·최도림(1996), 민진(2006)과 같이 연속성 있는 중앙행정기관 분석이 아닌 정권별 명칭개칭을 포함한 통합과 분리를 경험한 한국 중앙부처가 분석의 대상이기 때문에 승계의 개념을 활용하더라도 1회성 분석으로 끝날 가능성이 높다. 따라서 승계 개념을 활용한 분석은 다음 연구과제로 남겨두고자 한다.

본 연구에서는 부처수준의 재조직화의 대외적 목표와 내부 조직(실국 및 과)의 정합성 판단이 연구목적이므로 통합과 분리 유형의 효과를 위해 구분이 필요하다. 따라서 부처 수준의 재조직화 유형과 내부 조직의 재조직화 유형의 개념을 구분해서 적용하고자 한다. 부처수준 재조직화에서는 통합(병렬통합, 흡수통합, 복합통합), 분리(병렬분리, 이관분리), 신설, 폐지로 구분한다. 공통 목표로 제시되는 효율성과 융합과 내부 조직 변화 사이 적용 여부(정합성)를 판단하기 위해 내부 조직규모, 다른 부처 소속이었던 실국 및 과 사이의 교류를 지표로 삼고자 한다. 이를 판단하는 과정에서 본 연구는 내부 조직의 재조직화 유형으로 ‘실국 수준의 통합’과 ‘과 수준의 융합’과 같은 아주 직관적인 단순 개념을 활용한다. ‘실국 수준의 통합’은 다른 부처 소속이었던 ‘과’들이 특정 ‘국’에서 섞이는 모습을 의미하고,¹⁷⁾ ‘과 수준의 융합’은 특정 ‘과’의 기능(직무)에 통합 전

17) 김근세·최도림(1996)의 연구 기준에 의하면 실국 수준의 통합은 선형대체승계와 비선형 대체승계가 복수적으로 해당될 수 있다.

부처 소속의 기능이 들어오는 현상을 의미한다. 보다 자세한 개념은 제3장 연구 분석틀에서 표와 함께 제시한다.

한국 행정학에서 시간 또는 시차에 대한 대표적 연구로 정정길, (2002a, 2002b), 정정길·정준금(2003), 임도빈(2003, 2009)이 있다. 정정길(2002a)은 정책의 선후관계에 따라 다른 효과 가능성을, 정정길(2002b)은 성숙효과 개념을 통해 시차에 대해서 제시한다. 정정길·정준금 (2003)은 새로운 정책을 도입할 경우 제도의 정합성, 시차적 측면과 같은 시간적 요소를 고려해야 함을 강조하고 있다. 임도빈(2003)은 주관적 시간에 포함되는 사회적 시간 개념으로 조직을 분석하며, 임도빈(2009)은 시간적 관념으로 관료조직과 관료제를 분석하고 있다. 이외 신제도주의 입장에서 경로 의존성(path dependency)개념을 통해 시간과 시차를 제시하고 있다(Mahoney, 2000; Sewell, 1996; North, 1990). 이처럼 정책의 시차, 행정조직 내부운영, 일선관료의 행태를 분석하는데 있어 시간(시차)의 개념이 중요함을 공통으로 제시하고 있다.

본 연구에서도 행정조직 운영 및 일선관료의 행태와 관련하여 시간이라는 개념을 도입한다. 한국 행정환경의 결정 요인 중에 헌법 규정인 ‘대통령 단임제’가 포함된다. 이 규정에 근거해 5년마다 행정부 수반인 대통령이 바뀔 때마다 부처급 단위의 대규모 재조직화가 관례처럼 이루어진다. 따라서 부처 수준의 접근에서는 부처 자체적으로, 행위자 수준에서는 소속 관료들이 재조직화 직후(T1) 혹은 정권 말(T2)부터 다음 정권의 개편(T3)을 미리 고려하여 5년 동안 변화(통합 부처라면 분리)를 생각하여 기계적 통합으로 머물러 있을 가능성이 높다. 하지만 만약 다음 정권 초(T3) 재조직화 대상에서 빠져 현 상태를 5년 더 유지해야 한다면 점차 하나의 부처로 인식하고

기능 중심의 내부 조직(실국 및 과) 재조직화가 활성화 될 것인지에 대한 행정학적 연구문제가 생성될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 변화(통합 또는 분리) 직전을 T0, 재조직화 시점을 T1, 동일 정부 후기 T2, 다음 정부 초를 T1, 다음 정부 말을 T2로 설정한다. 예를 들어 김영삼 정부의 중앙 부처 재조직화를 분석한다면 T0는 노태우 정부 후기, T1은 김영삼 정부 개편 시점¹⁸⁾, T2는 김영삼 정부 말, T3은 김대중 정부 초, T4는 김대중 정부 후기가 된다.

18) T1은 무조건 정부(정권) 초를 의미하진 않으며 개편 시점을 의미한다. 예를 들어 김영삼 정부의 2차 개편 대상 중앙 부처라면 T1은 2차 개편 시점이 된다.

제 3장. 연구 분석틀

제1절. 중앙부처 행정기구

본 연구에서는 부처 단위뿐만 아니라 부처 내부 실국 및 과 수준까지 분석에 포함시키므로 부처 내 조직구조에 대해서 세부적으로 정의 및 분류할 필요가 있다. 정용덕(2001)은 행정기구란 ‘국가 권력을 행사하여 행정기능을 수행하는데 필요한 여러 형태의 제도와 조직들의 집합’이라고 제시한다.¹⁹⁾ 이런 학문적 개념이 존재함에도 불구하고 연구의 편의를 위해 실정법(정부조직법, 설치에 관한 특별법 등)에서 제시하는 중앙행정기관 개념과 대상을 따르는 연구가 대부분이다(김근세·최도림, 1996; 민진, 1995; 문명재, 2009; 윤주철, 2012a). 이 연구도 명칭이 변경된 중앙부처 행정기구를 연구 대상으로 하기 때문에 학문적 개념보다는 실정법에 나오는 개념과 중앙행정기관 지위를 갖는 기구를 분석대상으로 한다.

우선, 통폐합 분석에 있어 독립된 중앙 행정기구로 부처수준의 ‘부, 처, 부처형 위원회’를 연구 대상으로 한다. 기능에 따른 행정기구 재조직화를 분석하는 데 있어 필요한 경우 독립된 행정기관 ‘청, (일부) 외국(外局)²⁰⁾’까지 포함한다.

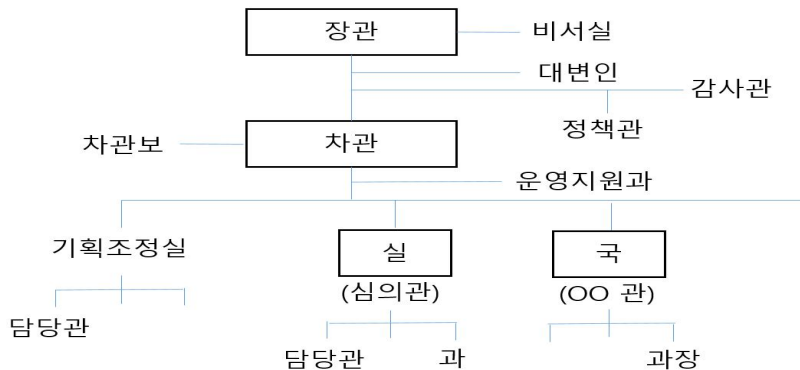
부처의 재조직화의 이유로 제시되는 목표와 내부 조직구조의 변화의 일치여부를 파악하기 위하여 각 행정기구의 보조기관과 보좌기관의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 정부조직법 제2조(중앙행정기관

19) 정용덕(2001)은 엄밀히 분류하면 행정기구(administrative apparatus)는 국가기구(state apparatus)의 하위 개념이지만 국가가 점차 행정국가로 변화함에 따라 두 개념의 차이도 점차 감소한다고 제시한다.

20) 김영삼 정부 때 문화체육부 소속 문화재관리국이 유지되고 있었다.

의 설치와 조직 등) 제3항에 보조기관은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 차관, 차장, 실장·국장 및 과장이라고 명시하고 있다. 또한, 제5항에서는 국장급이상 보조기관을 보좌하는 보좌기관(심의관, 담당관 등)을 둘 수 있다고 제시하고 있다. 이때 실국장급 보좌기관은 대통령령으로, 과장급 보좌기관은 총리령 또는 부령으로 정할 수 있다. 연구 대상은 독립된 중앙 부처급 행정기구와 행정기구 내 보조기관과 보좌기관을 통칭한 하부구조가 된다²¹⁾(조석준·임도빈, 2016). 중앙 행정기구의 기본 구조를 그림으로 나타내면 다음과 같다<그림 2>.²²⁾

<그림 2> 중앙행정기구의 기본구조



출처: 조석준·임도빈(2016: 109)

- 21) 김종성(2007)은 전통적 조직관리 원리인 계선(line)과 참모(staff)의 구분에 따라 중앙행정기구의 기본구조에서 보조기관과 보좌기관으로 분류되지만 기능상 분류 기준의 모호함을 지적하였고, 오석홍(1999b)은 보조기관과 보좌기관 명령권의 엄격한 구분은 현실적 정합성을 잃게 되었다고 제시한다.
- 22) 본 연구의 대상은 중앙행정기구이다. 따라서 중앙행정기구 소속기관 및 공공기관은 제외된다. 따라서 실국과의 신설·통합·융합 개념정의와 관련하여 동일 기능이 소속기관 및 공공기관으로 이관되는 부분에 대해서는 연구의 한계로 남는다. 공공기관(그림자 행정조직)에 대해서는 조석준·임도빈(2016) 제 15장을 참조할 것.

1. 부처(원)청

정부조직법 제2조에는 “중앙행정기관은 이 법과 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 부·처 및 청으로 한다.”라고 명시하고 있다. 또한, 대통령령인 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제 2조에 의하면 “중앙행정기관이라 함은 국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 행정기관을 말한다.”고 제시하고 있다. 종합하면 중앙행정기구 부·처(원)·청은 전국적 관할권을 범위로 행정사무를 담당하는 독립된 중앙행정기관으로 정의할 수 있다.

2. 위원회

한 사람의 장이 권한을 갖는 독임제형태의 행정관청과는 달리 위원장이 존재하지만 다수 위원의 협의를 통해 의사가 결정되는 형태의 행정기관이다(조석준·임도빈, 2016)²³⁾. 위원회는 독립성과 설치 근거에 따라 <표 2>과 같이 분류할 수 있다. 본 연구에서는 개별법에 근거하고 자체적 사무조직을 가지고 있는 II 유형의 중앙행정기구를 연구대상에 포함시킨다. 경우에 따라서는 통합 전의 사무처 중심의 위원회도 범위에 포함될 수 있다.²⁴⁾

23) council, commission, committee, institute 등 다양한 용어가 ‘위원회’로 번역된다. 따라서 사무조직 유형과 법적 근거를 통해 위원회 유형 분류가 필요하다(조석준·임도빈, 2016).

24) 유형 I도 중앙행정기관으로 분류될 수 있으나 헌법에 근거한 기관은 조직의 통합, 분리, 이관이 거의 나타나지 않아 분석대상에서 제외한다.

<표 4> 위원회 유형

	헌법	법	명령규칙 등
독립적 단위조직	I	II	III
사무처	IV	V	VI
기존 부서조직	VII	VIII	IX

출처: 조석준·임도빈(2016:187)

3. 실국(室局) 및 과(課)

정부조직법 제2조 제2항에는 중앙행정기관의 보조기관으로 다른 규정을 제외하고 차관·차장, 실장·국장 또는 부장 및 과장으로 한다고 명시되어 있다. 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령) 제 14조 제1항에 ‘실국은 ① 중앙행정기관의 소관업무의 성질이나 양에 따라 수 개로 분담하여 수행할 필요가 있고 ② 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있는 경우에 둔다.’고 설치 조건 및 근거가 제시된다. 실국은 대체로 그 부의 기능 중 대분류에 속하는 업무를 담당한다. 실국과 관련해서 같은 조직 내 기능중복의 문제, 유사 업무가 다른 실국에 나뉘져 있는 등 효율화의 문제와 많이 연관된다(조석준·임도빈, 2016).

정부조직법과 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙에 의하면 실국 밑에 보조기관인 ‘과’를 둘 수 있다. ‘과’는 차관 소속 계선기관으로 실국의 소관업무를 업무의 양이나 성질에 따라 수 개로 분담하여 수행하는 역할을 하며, 과 내 실제 소관업무는 상당히 유사한 업무로 구성되어 있다(조석준·임도빈, 2016). 현 정부조직법 제2조 제

2항에는 “중앙행정기관의 보조기관으로 다른 규정을 제외하고 차관·차장, 실장·국장 또는 부장 및 과장으로 한다.”고 명시되어 있다. ‘정부조직법’과 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’을 살펴보면 ‘과’는 계선조직 상 실국의 보조기관에 불구하다. 하지만 실국은 광범위한 중앙행정기구의 소관업무를 독자성과 계속성을 기준으로 업무를 부여 받기에 대체로 대분류에 속하는 업무를 담당한다. 이러한 이유에서 업무의 유사성을 바탕으로 행정기관의 명령을 받아 구체적인 업무가 수행되는 기관은 ‘과’가 된다. 본 연구에서는 행정기구의 통합과 분리에 있어 행정기구의 재조직화 목표와 실국 및 과 수준의 변화 또는 유지를 파악하는 것이 목적이므로 ‘과’단위가 가장 기본적인 연구 및 분석 대상이 된다.

제2절. 행정기구 재조직화 유형 설정

1. 병렬 통합 (A+ B)²⁵⁾

병렬 통합은 독립된 부처급 조직 A와 B의 수평적 통합을 의미한다. 대표적으로 김대중 정부의 총무처와 내무부의 통합과 이명박 정부 시기 교육인적자원부와 과학기술부의 통합이 이 분류에 해당된다.

25) A, B는 부처급 행정기구를 의미하며, +는 통합을, /는 분리를 의미함. B'의 경우 B부처 이관대상이 되는 일부조직을 의미함.

2. 흡수 통합 (주가 되는 A+B' 일부 조직)

흡수 통합은 독립된 부처급 두 행정기관이 통합을 하되 주가되는 A부처급 기구가 존재하고 나머지 B(복수인 경우 C, D 등 존재 가능) 부처의 일부 기능을 담당하는 실국수준의 통합이 나타나는 경우를 의미한다. 의 정보통신부의 경우 체신부를 주된 부처 A가 되며 공보처, 과학기술처, 상공자원부의 통신기능을 담당하는 조직이 각각 B', C', D' 이 된다. 또한, 김대중 정부의 외교통상부의 경우 외교부가 주된 부처 A가 되며 통상산업부의 통상기능을 담당하는 조직이 B'가 된다.

3. 복합 통합 (A + B + C'의 일부 조직)

복합 통합은 독립된 부처 A + B가 통합하는 과정에서 정부 기능 재조정이 발생하여 C 부처급 행정기관의 일부기능까지 통합되는 경우이다. 이명박 정부의 문화체육부가 이 경우에 해당된다. 문화관광부(A)와 국정홍보처(B)가 병렬통합과 동시에 정보통신부의 디지털컨텐츠를 담당하는 조직(C')이 포함되어 통합이 이루어지게 된다.

4. 병렬 분리(A/B)

병렬 분리는 기존 부처가 독립된 부처급 행정기관 A, B로 수평적으로 분리되는 것을 의미한다. 이명박 정부의 교육과학기술부가

박근혜 정부 초기 교육부와 미래창조과학부로 분리되는 경우에 해당된다.²⁶⁾

5. 이관 분리(A부처 주된 기능 조직 유지/ A부처 보조 기능 조직 이관)

이관 분리는 재조직화 이후에도 기존 A부처가 유지되고 있지만 일부기능이 다른 부처급 조직으로 이관되는 경우를 의미한다. 이명박 정부의 방송통신위원회가 여기에 해당된다. 규제와 진흥 업무를 모두 갖춘 조직으로 시작했지만 박근혜 정부 때 방송통신 진흥과 관련되는 업무 및 조직이 미래창조과학부로 이관되게 되는 부분이 대표적 예이다.

6. 신설

신설은 ① 행정기관²⁷⁾ 영역 밖에서 법적 지위가 바뀌는 경우 ② 외국, 청, 처에서 각 청, 처, 부로 격상되는 경우 ③ 기존에 흩어져 있던 기능을 통합하면서 신설되는 경우 ④ 대부처의 일부 기능이 신설 조직으로 분리되는 경우 등 네 가지로 분류할 수 있다. 첫 번째는 중앙행정기관 외의 영역(공기업, 자문위원회 등)에서 부처급 중앙행정기관으로 전환되는 것을 의미한다. 대표적으로 방송통신위

26) 미래창조과학부를 초점으로 했을 때는 방송통신위원회의 방송정보통신 진흥 업무가 추가되어 병렬 분리와 흡수통합이 복합적으로 작용하고 있다.

27) 실정법과 관련된 분류이기에 행정기구가 아닌 행정기관으로 표시함.

원회는 이명박 정부 때 기존 ‘방송법’에 근거한 심의기구에서 ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한법률’에 설치근거를 둔 중앙행정기구의 자격을 갖추게 된다. 두 번째로 김대중 정부 시기 보건복지부 소속기관 ‘식품의약품안전본부’가 격상되어 식품의약품안전청으로 기능확대 및 지위가 격상되며 신설되었고 박근혜 정부 들어서 일부 기능이 추가되면서 격상되었다. 세 번째로는 유사 범주에 들어가는 기능들을 하나로 묶어 조직을 신설하는 경우로 김영삼 정권이었던 1996년 수산, 해운, 항만 등 바다와 관련되는 기능 들을 묶어 해양수산부를 신설한 사례가 대표적이다. 네 번째로 대규모 기능을 가지고 있던 재경부에서 금융감독기능을 분리하여 1999년 금융감독위원회를 신설한 경우가 대표적이다. 이런 신설 유형은 점진적으로 이루어지기 보다는 대통령의 특성에 따라 특정시기에 나타날 수 있다(김근세·최도림, 1996)

7. 폐지

폐지의 경우 국가기관 형성기인 이승만, 윤보선 정권은 행정기구들이 생성되는 시기였기 때문에 안정기 이전이라 비교적 높은 비율을 나타내며, 박정희 정권 이후 안정기에 접어들면서 폐지율이 낮아지는 이유는 그 기능이 승계되기 때문으로 볼 수 있다(김근세·최도림, 1996). 이처럼 민주화 이후의 폐지는 기능이 다른 행정기관에 흡수되면서 폐지되는 흡수 폐지로 판단할 수 있다.

제3절. 시간 범위에 대한 설정

1. T0 (재조직화 직전)

연구에서 제시되는 T0는 재조직화 직전의 상태를 의미한다. 즉, 문화부, 체육부가 병렬통합을 통해 1993년 3월 문화체육부를 신설할 때 재조직화 직전인 문화부, 체육부 상태의 시기를 T0로 설정한다. 정권 초에 재조직화가 대규모로 일어나기 때문에 T0는 경우 대다수 전 정권에 해당하는 시점이지만 여러 차례에 걸쳐 개편이 시행된 경우 T0는 같은 정권 내의 통합이나 분리 직전의 시기를 의미하기도 한다.

2. T1~T2 (재조직화 시점~ 동일 정권 후기)

T1은 통합과 분리가 일어나는 재조직화 시점을 의미한다. T1시점 이후 해당 정부가 끝나는 시기를 T2로 설정한다. 따라서 T1~T2시기는 재조직화 직후부터 해당 정부 내에 어떻게 변화나 지속성이 일어나는지를 알아보기 위한 시기설정이다.

3. T3~T4 (재조직화 다음 정권 기간)

T3~T4는 통합과 분리가 일어난 T1에 해당하는 정부의 다음 정권을 의미한다. 예를 들어 김영삼 정부 T1 시점에서 분리·통합이 일어났다면 T3~T4는 김대중 정권 시기를 의미한다. T3~T4까지

시간 범위를 설정하는 이유는 재조직화 시기인 T1~T2는 다음 정부 부처의 통합·분리를 예상하여 내부 조직에서 A/B 부처에서 유래한 조직끼리 교류가 없을 수 있지만 정권이 바뀔 T3시점에서 5년간 분리 가능성이 확연히 줄어드는 경우 부처 내 재조직화 과정에서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합이 보다 활발히 일어나는지 확인할 필요가 있기 때문이다.

제4절. 내부 조직 구조 변화

1. 내부 조직 규모 변화

조직의 효율성, 작은 정부 등을 표방하며 부처급 조직의 통합이 일어난다. 이 경우 표면적으로 가시적 효과가 나타난다. 하지만 면밀히 살펴본다면 기획관리실 및 소속 담당관, 공보관, 감사관, 비상계획관, 총무과와 같은 중복된 부처 공통 지원 조직들이 삭제됨으로써 직제에 있어 기본적으로 시기마다 다르겠지만 대략 ‘1실 3관 1과 3담당관’ 규모의 직제 축소가 기본적으로 나타난다. 이에 따른 정원도 20~40명이 축소될 수 있다. 특히, 병렬통합의 경우 이 부분만 보서는 조직의 효율적 재배치를 판단하기 힘들기 때문에 지원조직(기획관리실 및 소속 담당관, 공보관, 감사관, 비상계획관, 총무과 등)을 제외한 직제의 규모를 통합 전과 후를 비교함으로써 재조직화 목표가 달성되었는지 판단할 수 있다. 다만, 일부 부분 기능이 추가되어 국 또는 과 수준의 기능 통합에서는 정확한 직제 및 정원 산정이 힘들어 적용의 한계가 존재한다. 연구에서 제시되는 조직규모

그림은 국가법령정보센터 시행령과 시행규칙을 바탕으로 재구성하였다.

2. 실국 수준의 통합

‘실국수준의 통합’은 실국 소속 과들의 재배치가 발생하여 소속 부처를 떠나 통합 전 다른 부처의 실국으로 이동하는 것으로 정의한다. <표5>와 같이 T0시점에서 A부처 실국에 속했던 과(a)가 재조직화 이후 B부처 영역 실국으로 이동하여 실국에 A부처와 B부처 영역의 과들이 혼재되어 있는 것을 실국수준의 통합으로 정의한다. 이때 실국에 다수의 과가 섞여 있어도 1건으로 표기하기로 한다. 실국 수준의 직무(기능)는 대통령령(부처와 소속직제)를 통해서도 파악할수 있으나 ‘실국수준의 통합’은 과 수준의 이동변화를 판단하는 개념으로 부령(시행규칙)에 근거하여 판단한다. 연구에서 제시되는 ‘실국 수준의 통합’ 근거 표는 국가법령정보센터 시행령과 시행규칙을 바탕으로 재구성하였다.

<표 5> 실국수준의 통합 정의

시기(T0)	시기(T1~T2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪A 부처 실국 -a과 ▪B 부처 실국 -b과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪통합C부처 실국 -a과 -b과

3. 과 수준의 융합

‘과 수준의 융합’은 통합 전 서로 다른 두 부처의 ‘과’기능이 합쳐지는 것을 의미한다. <표6>에서 보는 것과 같이 재조직화 전 T0 시점의 서로 다른 부처의 과 기능들이 T1~T2시기 한 과에 섞여서 나타나는 경우 과 수준의 융합으로 판단하며 1개 과가 1건으로 표기하기로 한다. 과 기능(직무)은 김대중 정부 이후 부령(시행규칙)에서 구분이 되기 때문에 ‘과수준의 융합’은 대통령령을 참고하되, 시행규칙의 과별 기능(직무)를 변화(통합, 분리) 전후 비교하여 분석한다. 연구에서 제시되는 ‘과 수준의 융합’ 근거 표는 국가법령정보센터 시행령과 시행규칙을 바탕으로 재구성하였다.

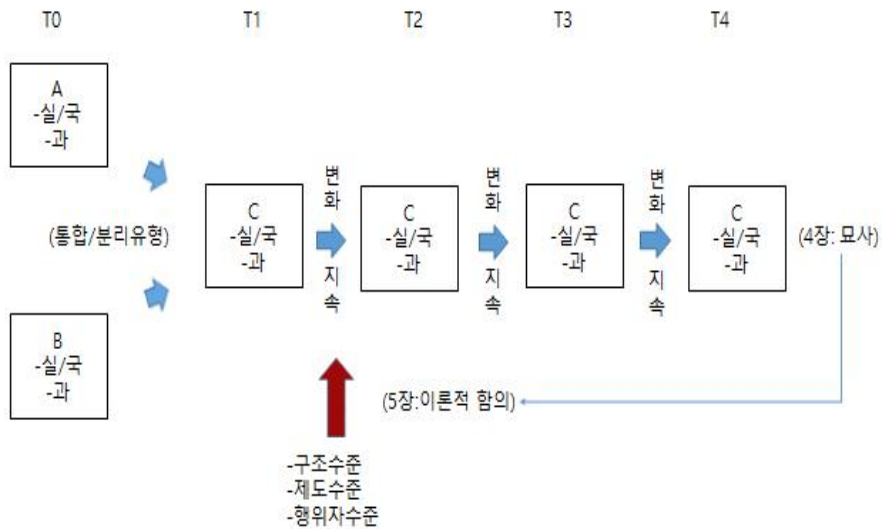
<표 6> 과 수준의 융합 정의

시기(T0)	시기(T1~T2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪A 부처 소속 a과 기능 1. ㉠ 2. ㉡ <ul style="list-style-type: none"> ▪B 부처 소속 b과 기능 1. ㉢ 2. ㉣ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪통합 C 부처 소속 c과 기능 1. ㉠ 2. ㉢

제5절. 연구의 분석모형

선행연구를 바탕으로 도출한 연구 분석틀을 모형화 하면 <그림 3>과 같다. T0시점에서 통합(병렬, 흡수, 복합)과 분리(병렬, 이관) 유형에 따른 부처 수준의 재조직화가 일어난다. 이때 T1~T4 시점 별 실국 및 과 수준의 변화(조직 규모, 실국 수준의 통합, 과 수준의 융합)와 지속성을 판단한다. 김영삼 정부~박근혜 정부를 포함한 경험적 분석을 제4장에서 실시하며 이를 바탕으로 제5장에서 요약 및 이론적 함의 도출을 통해 향후 이론적 설명 가능성에 대해서 제안한다.

<그림 3 > 연구 분석모형



제 4장 경험적 분석

제1절. 김영삼 정부

1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표

김영삼 정부는 행정기구 재조직화와 관련하여 ‘작고 효율적인 정부’를 표방하였고 이에 대한 가치로 효율성과 민주성을 제시하였다(행정안전부, 2008). 보다 구체적으로 ‘① 정부주도의 성장시대하의 비대해진 조직을 과감히 통폐합 감축하여 자율성과 창의성을 확대하고 정부규제를 획기적으로 완화한다. ② 21세기를 앞두고 새로운 세계질서의 태동 움직임 등 급변하는 국내외 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있도록 정부기능을 체계화하고 효율화한다. ③ 정부내부 종합적인 정책조정기능을 강화함으로써 부처이기주의를 타파하고 기관 간의 경쟁과 협조를 증진하며 상호간의 경쟁 또한 촉진한다. ④ 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 환경보전과 사회복지기능을 보강한다. ⑤ 유사중복 기능 등 비대하고 불합리한 조직을 과감히 정비 축소한다.’를 보다 세부적인 목표로 제시하였다(이창길, 2016).

김영삼 정부는 능률적인 정부 구현을 목표로 학계 등 민간전문가들이 중심이 되는 ‘행정쇄신위원회’를 1993년 4월 20일 설치한다. 권위주의 정권들과 달리 김영삼 정부는 조직개편 자체를 공식적으로 정치 의제화 했다는 점이 큰 특징 중 하나이다(정용덕, 1995)

이전 정권들의 행정개혁위원회가 심의단계까지 진행 후 건의형태로 보고서를 제시한 것과 달리, 행정쇄신위원회는 심의, 의결, 시행까지 확대된 기능을 수행하였다. 하지만 법적인 자문기구였으므로 실무적 지원을 위해 행정조정실장을 위원장으로 하는 실무위원회와 청와대 행정수석 밑에 행정쇄신비서관실을 설치한다(하태수, 2017).

2. 행정기구 재조직화 분석 대상

김영삼 정부는 <표7>과 같이 4차례의 재조직화가 이루어졌다. 1차 개편에서는 문화부와 체육청소년부를 병렬통합하여 문화체육부를, 상공부와 동력자원부를 병렬통합하여 상공자원부를 신설한다. 1993년 3월 시행된 1차 개편은 행정쇄신위원회 출범 전 여당 의원에 의한 발의 안으로 노태우 정부의 행정개혁위원회에서 제안했던 내용 중 일부 내용으로 ‘작고 효율적인 정부’에 대한 상징적 의미의 개편으로 판단할 수 있다(하태수, 2017). 2차 개편으로 경제기획원과 재무부의 병렬통합으로 경제기획원이, 건설부와 교통부의 병렬통합으로 건설교통부가 신설된다. 또한, 체신부를 중심으로 다수의 부처에서 정보통신기능을 한 곳에 모으는 흡수통합의 형태로 정보통신부를 신설한다. 3차 개편을 통해 공업진흥청을 폐지하고 통산산업부 중소기업국을 중소기업청으로 승격 및 독립시킨다. 4차 개편을 통해 농림수산부의 수산청, 해운항만청, 수로국(외국) 등 기존에 분산되어있던 수산 및 해운 관련 업무를 통합하여 해양수산부를 정권 후기 신설한다(행정안전부, 2008; 박천오, 2012).

개편의 큰 특징으로는 정권 초기 2차례는 비교적 수평적 부처

의 통합인 병렬통합(문화부와 체육청소년부를 문화체육부로 통합, 상공부와 동력자원부를 상공자원부로 통합, 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합, 건설부와 교통부를 건설교통부로 통합)을 통해 작은 정부를 지향하였고, 정권 후기 2차례는 신설 형태(통상자원부 중소기업국이 중소기업청으로 독립신설, 수산청과 해운항만청과 수로국이 해양수산부로 통합신설)의 조직개편이 이루어진 것이 큰 특징이다.

<표 7> 김영삼 정부의 행정기구 재조직화 분석 대상

순번	김영삼 정부	노태우 정부	김영삼 정부		김대중 정부	
	연도	To	T1	T2	T3	T4
1	1993.3	체육청소년부	문화체육부	문화체육부	문화관광부	문화관광부
		문화부		공보처 (방송행정, 해외문화홍보)		
2	1993.3	상공부	상공자원부	통상산업부	산업자원부	산업자원부
		동력자원부			외교통상부(통상)	외교통상부(통상)
3	1994.12	경제기획원	재정경제원	재정경제원	재정경제부	재정경제부
		재무부			예산청	기획예산처
					기획예산위	
4	1994.12	건설부	건설교통부	건설교통부	건설교통부	건설교통부
		교통부				
5	1994.12	체신부	정보통신부	정보통신부	정보통신부	정보통신부
		공보처 (정보통신)				
		과학기술처 (정보통신)				
		상공자원부 (정보통신)				
6	1996.2	통상산업부 (중소기업국)	중소기업청	중소기업청	중소기업청	중소기업청
		공업진흥청	통상산업부 (기술품질국)	통상산업부 (기술품질국)	산업자원부 (산업기술국)	산업자원부 (산업기술국)
7	1996.8	농림수산부	농림부	농림부	농림부	농림부
		수산청	해양수산부	해양수산부	해양수산부	해양수산부
		해운항만청				
		수로국(외국)				

3. 기구별 분석

1) 문화부와 체육청소년부의 통합(문화체육부)

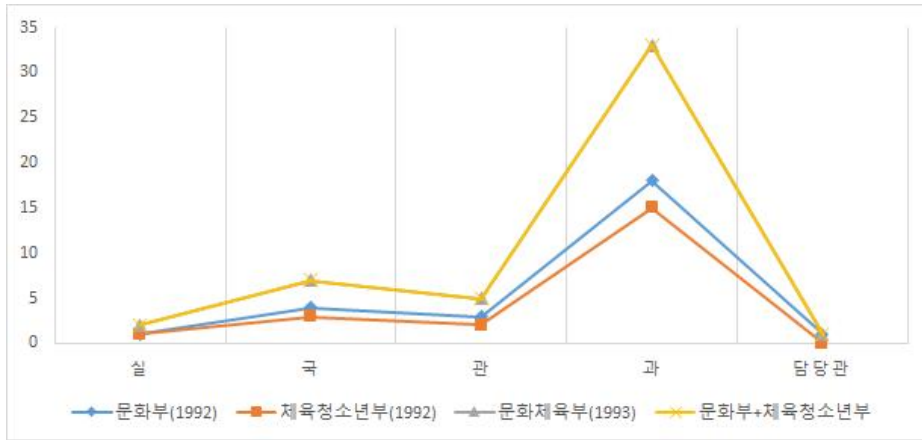
(1) T0~T2(문화체육부 시기)

‘작고 효율적인 정부’를 표방하며 정권 초 문화부와 체육청소년부를 문화체육부로 통합한다. 문화부(2실 4국 6관 17과 7담당관)와 체육청소년부(2실 3국 5관 16과 4담당관)는 두 부처가 병렬통합을 통해 문화체육부(3실 7국 8관 34과 7담당관)를 형성한다.²⁸⁾ 표면상 부처 중복되는 지원 조직의 삭제로 직제규모는 축소되었지만 <그림 4>에서 보는 것과 같이 부처 자체 지원조직²⁹⁾을 제외한 그래프를 보면 재조직화 전후가 일치함을 확인할 수 있다. 전술한 바와 같이 1차 개편은 행정쇄신위원회 등의 충분한 논의에 의한 실시보다는 ‘작고 효율적인 정부’를 추구하는 상징적 의미에서 이전 정권인 노태우 정부 행정개혁위원회의 제안 중 일부를 채택한 것으로 해석할 수 있다. 따라서 충분한 논의가 없다 보니 표면상 부처수가 줄어들고, 중복 기구들이 폐지되어 정원 및 내부 조직이 축소되는 가시적 효과가 나타나지만 정책기능을 담당하는 기능 조직에서는 경험적 분석을 통해 기계적 통합이 이루어졌음을 확인할 수 있다.

28) 시행령에 표시된 관(국장급) 밑의 서기관은 담당관으로 분류한다.

29) 기획관리실, 공보관, 감사관, 비상계획관 등을 부처 자체 지원조직으로 분류하며 1실 3관 1과 4담당관 규모가 나타나고 있다.

<그림 4> 문화체육부 재조직화 전후 직제 변화(기능조직)



보다 세부적으로 문화부 영역은 실국 및 과까지도 동일하게 나타나며, 체육청소년부 쪽은 2개 국 명칭이 변경되고 과가 재배치되는 선(사업관리과 삭제, 사업관리과 기능을 흡수한 체육과학과 신설)에서 재조직화가 이루어진다<표8>. 지원조직 성격이 강한 기획관리실과 담당관, 보좌기구를 중심으로 중복 조직의 일반직 및 중복되는 기능직 정원을 축소하고 있음을 알 수 있다. 통합 전 문화부 정원 321명, 체육청소년부의 252명임과 통합 후 문화체육부 501명을 비교하면 72명(정무직 2, 별정직 3, 일반직 40, 기능직 27)의 정원 축소 효과가 나타나고 있다.

부처의 병렬통합과정에서 실국 수준의 통합과 과 수준의 융합으로 재조직화 효과 측면에서 본다면 ‘A+B’의 기계적 통합에 머물렀다고 평가할 수 있다. 중복되는 지원조직의 축소에 따른 일반직 정원과 중복기능을 담당하는 기능직의 정원을 감축시키는 효과가 있지만 부처의 병렬통합 이후 나타나는 실국 단위의 통합이나 과 수준의 융합은 전혀 없음을 확인할 수 있다.

<표 8> 문화체육부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

문화부(1992)	문화체육부 (1993)
<ul style="list-style-type: none"> ▪종무실 ▪문화정책국 ▪생활문화국 ▪예술진흥국 ▪어문출판국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪종무실 ▪문화정책국 ▪생활문화국 ▪예술진흥국 ▪어문출판국
<p style="text-align: center;">체육청소년부(1992)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> ▪청소년정책조정실 ▪체육진흥국 ▪체육지도국 ▪국제체육국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪청소년정책실 ▪체육정책국 ▪체육지원국 ▪국제체육국

김영삼 정권 말(T2)까지 문화체육부 조직 내부 변화를 살펴보면 1994년 큰 변화가 있었고 이후 변화없이 유지됨을 발견할 수 있다. 1994년 재조직화의 가장 큰 특징은 교통부의 문화 기능이 문화체육부로 이전하여 관광국(3과)이 신설된다. 문화부 영역은 기존 3국(문화정책국, 생활문화국, 예술진흥국)이 2국(문화정책국, 예술진흥국)으로 개편되는데 정책종합성 확보를 목표로 기존의 문화정책국에 생활문화국이 흡수·통합된다. 체육청소년 영역 또한 3국(체육정책국, 체육지원국, 국제체육국)이 2국(체육정책국, 국제체육국)으로 개편되는데 조직의 효율성을 개편 근거로 기존의 체육지원국이 체육정책국에 과 수준의 '지원육성과'로 통합된다. 재조직화 결과 1993년(3실 7국 8관 34과 7담당관)에 비해 국은 -1, 관은 -2, 과는 -3, 담당관은 -1의 변화를 보인 3실 6국 6관 31과 6담당관의 조직 규모를 보이고 있다. 이러한 과정에서 1994년 재조직화 때 정원 483명(정무직 2, 별정직 28, 일반직 353, 기능직 100)으로 보다 축소되고 정권 말인 1997년엔 462명(정무직 2, 별정직 28, 일반직 339,

기능직 93)으로 일반직과 기능직에 있어 정원 축소가 지속적으로 나타남을 알 수 있다.

문화체육부는 초반 기계적 통합이 이루어졌지만 중간에 교통부로부터 관광기능을 이관 받아 관광국을 추가하였음에도 불구하고 ‘작고 효율적인 정부’의 원칙이 잘 적용되어 나타난다고 판단할 수 있다. 하지만 조직 및 정원 축소 이외 병렬통합의 효과측면에서 바라본다면 실국단위의 통합이나 과수준의 융합은 나타나지 않고 기존 문화부 영역과 체육청소년부 영역 안에서만 실국의 통합과 과 재편이 일어나고 있음을 알 수 있다.

(2) T3~T4(문화관광부 시기)

김대중 정권에 들어와 문화체육부는 기존 직무에 공보처 언론매체 관련 기능일부를 이관 받아 문화관광부로 재조직화하였다. 김대중 정부는 행정환경상 외환위기와 관련하여 구제금융을 직접 받는 시기이기였기 때문에 국제기구, 국회, 국민들로부터 정부규모 축소 및 효율성 제고에 대한 외적 압력이 크게 나타났다(임도빈, 2014). 이를 반영하듯 공보처 기능 일부를 추가하였음에도 1997년(3실 6국 6관 31과 6담당관)에 비해 일부 축소된 조직(2실 6국 5관 29과 5담당관)을 형성하였다. 기존 ‘청소년정책실(4과 1관)’이 ‘청소년국(3과)’으로 축소되었고, ‘체육정책국(4과)’과 ‘국제체육국(3과)’이 ‘체육국(4과)’으로 통합되어 문화산업국에 공보처 기능인 ‘신문잡지과’와 ‘방송광고행정과’가 추가되었음에도 불구하고 전체적으로 조직이 축소되었다. 부처 전체가 축소되는 과정에서도 관광국은 기존 3과에

서 4과로 국단위 조직의 기능이 강화되었음을 알 수 있다. 정원 측면에서도 462명(1997년)에서 약간 줄어든 457명(1998년)으로 나타난다. 이때 증감 내용을 보면 별정직과 기능직은 각 2명, 9명이 감소하고 일반직은 8명이 증가하는 모습을 보인다.

김대중 정부 후기에도 1관, 1과가 줄어드는 조직축소(종무실의 종무관 1인과 종무총괄과가 삭제)가 나타나는 것 이외에는 규모면에서 큰 변화가 없다.³⁰⁾ 김대중 정부(T3~T4)시기의 ‘문화부’와 ‘체육청소년부’와 관련하여 종합하면 실국단위의 통합이나 과 수준의 융합이 전혀 나타나지 않고 있음을 확인할 수 있었다.

2) 상공부와 동력자원부의 통합

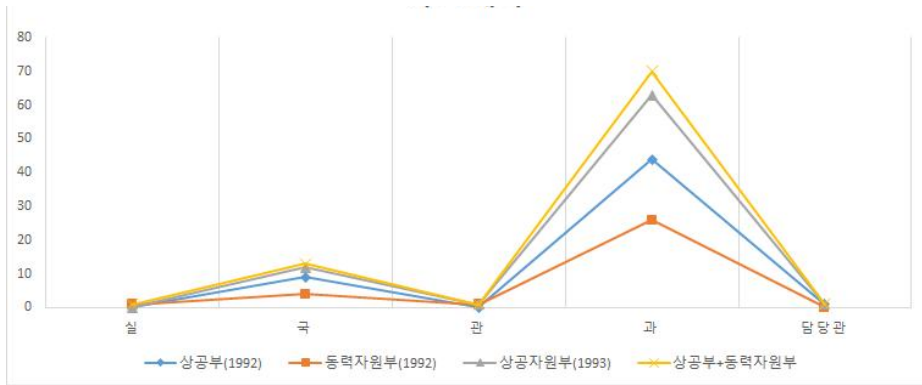
(1) T0~T2(상공자원부 시기)

김영삼 정부 초기 ‘작고 효율적인 정부’를 표방하며 상공부와 동력자원부를 상공자원부로 통합하게 된다. 상공부(1실 9국 4관 45과 8담당관)와 동력자원부(2실 4국 4관 27과 6담당관)는 병렬통합을 통해 상공자원부(1실 13국 4관 71과 6담당관)를 형성한다. <그림 5>에서 보듯이 부처 지원조직을 제외하고 내용을 보았을 때 단순 통합 수치에 비해 1실, 1국, 7과의 조직 축소가 나타나고 있다. 실의 변화는 에너지정책실이 에너지정책국 전환이 반영되었고, 국의 경우 기존 동력자원부의 광무국이 폐지되며 자원개발국의 과(광업진

30) 내용면에서 ‘문화정책국’에 새로운 행정수요와 관련된 기능을 추가한 ‘게입음반과’가 나타나고, 공보처 영역이었던 신문잡지 업무와 문화부 영역이었던 출판 업무의 과 수준 융합의 결과인 ‘출판신문과’가 나타나게 된다. 이 부분은 공보와 문화체육부와 공보처 기능의 융합인 ‘출판신문과’와 관련된 부분은 김대중 정부에서 상술하도록 하겠다.

흥과, 광산지도과)로의 편입과 에너지정책국의 설치가 반영된 수치이다. 과는 중복지원과 총무과 제외, 기존 에너지정책실의 국제협력과 삭제, 광무국 폐지에 따른 과 축소 등이 반영되었다.

<그림 5> 상공자원부 재조직화 전후 직제변화(기능조직)



요약하면 <표9>와 같이 실국 단위에서는 동력자원부의 광무국이 자원개발국의 2개과로 편입된 점을 제외하고 기존 부처소속의 실국 및 과가 거의 그대로 유지되고 있다. 정원 측면에서는 1992년 상공부 606명, 1992년 동력자원부 353명과 비교했을 때 1993년 상공자원부는 총 69명(정무2, 별정3, 일반 35, 기능 68)이 축소된 890명이 정원으로 나타나고 있다. 1993년 상공자원부로의 통합은 약간의 변화가 있었지만 조직 축소에 의미를 둔 통합으로 평가할 수 있다.

<표 9> 상공자원부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

상공부(1992)	상공자원부(1993)
<ul style="list-style-type: none"> ▪상역국(6과) ▪통상진흥국((5과) ▪통상협력국(3과) ▪산업정책국(5과) ▪중소기업국(5과) ▪기초공업국(4과) ▪기계공업국(5과) ▪전자정보공업국(5과) ▪섬유생활공업국(6과) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪상역국(6과) ▪통상진흥국(5과) ▪통상협력국(3과) ▪산업정책국(5과) ▪중소기업국(4과) ▪기초공업국(4과) ▪기계공업국(5과) ▪전자정보공업국(5과) ▪섬유생활공업국(6과) ▪에너지정책국(5과) ▪석유가스국(6과) ▪전력국(6과) ▪자원개발국(6과)
동력자원부(1992)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪에너지정책실(6과) ▪석유가스국(5과) ▪전력국(6과) ▪자원개발국(4과) ▪광무국(5과) 	

1994년 3월 상공자원부에 조직상 많은 변화가 일어난다. 상공부 영역과 관련하여 경제성장률 저하에 따른 민감한 행정환경을 반영하여 기존 상공부의 규제 의미를 가졌던 기획관리실의 ‘기업지도담당관’은 규제완화를 의미하는 ‘기업규제심의담당관’으로 개편되었다. 또한, 우루과이 라운드 등 국제 통상 관련 기능이 강조되어 기존의 통상진흥국, 통상협력국은 통상협력관의 기능이 더해져 통상정책국, 통상진흥국으로 개편되었다. 기존 3국(기초공업국, 기계공업국, 섬유생활공업국) 소속 과들은 2국(기계소재공업국, 섬유화학공업국) 소속으로 재편되었다. 동력자원부 영역에서는 3국(에너지정책국, 전력국, 자원개발국) 소속 과들은 2국(자원정책국, 전력석탄국) 소속으로 재편되었다<표10>. 이 과정에서 일반직과 기능직을 합하여 33명의 정원이 추가로 축소된다.

<표 10> 통상자원부 재조직화 전후 실국 수준의 변화(1994)

상공자원부(1993)	상공자원부 (1994.3)
<ul style="list-style-type: none"> ▪상역국(6과) ▪통상진흥국(5과) ▪통상협력국(3과) ▪산업정책국(5과) ▪중소기업국(4과) ▪기초공업국(4과) ▪기계공업국(5과) ▪전자정보공업국(5과) ▪섬유생활공업국(6과) ▪에너지정책국(5과) ▪석유가스국(6과) ▪전력국(6과) ▪자원개발국(6과) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪통상정책국(5과 1관) ▪무역국(4과) ▪통상진흥국(5과) ▪산업정책국(4과) ▪산업기술국(5과) ▪중소기업국(5과) ▪기계소재공업국(6과) ▪전자정보공업국(5과) ▪섬유화학공업국(6과) ▪자원정책국(6과) ▪석유가스국(5과) ▪전력석탄국(7과)

1994년 상공자원부 재조직화 과정에서 기존 상공부와 동력자원부 영역이 실국 수준에서 통합이 일어난다. 산업전반에 산업기술에 대한 강조로 상공부 영역 ‘산업정책국>산업기술과’와 동력자원부 영역 ‘에너지정책국>에너지기술과’가 합쳐져 ‘산업기술국’이 신설된다. 이는 부처 간 병렬 통합 이후 단기간에 실국 수준에서 부처 간 통합이 이루어졌다고 볼 수 있다. 하지만 <표11>에서 보듯이 과 단위에서 분석하면 기존 산업기술과가 4개의 과로 확대되고 있지만 산업기술과 에너지기술 영역을 엄격하게 구분하여 과 기능을 분리함으로써 상공부와 동력자원부 영역 간 과 수준의 융합은 나타나지 않았다.

〈표 11〉 상공자원부 실국수준의 통합(산업기술국)

상공부(1992)	상공자원부(1993)	상공자원부(1994)
▪산업정책국>산업기술과	▪산업정책국>산업기술과 ▪에너지정책국>에너지기술과	▪산업기술국> 산업기술정책과 산업기술진흥과 산업기술인력지원과 산업기술협력과 에너지기술과
동력자원부(1992)		
▪에너지정책실>기술개발과		

(2) T0~T2(통상산업부 시기)

1994년 당시 국제 정세 및 행정환경에서 통상, 산업, 자원관련 자율성 및 개방화, 산업규제 완화를 목표로 상공자원부에서 통상산업부로 개편된다. 이때 ‘통상산업부와 그 소속 직제’ 대통령령 제 3조 직무에서 ‘무역’이 ‘통상’으로 전환되어 맨 앞으로 이동하게 된다.³¹⁾ 기존 통상 관련 3국(통상정책국, 통상진흥국, 무역국)은 1실(통상무역실) 체제로 재편되며 격상된다<표12>. 이때 과 개수는 대폭 축소가 되지만 통상정책심의관 및 영역별 담당관 등 보좌기구를 동시에 다수 형성하게 된다. 이는 보좌기구의 본래 의미인 전문적 지식활용을 통한 정책기능으로 해석할 수 있다.³²⁾ 기존 상공부 영역인 3국(기계소재공업국, 전자정보공업국, 섬유화학공업국)은 2국

31) 상공자원부와 그 소속 직제(대통령령 제14190호, 시행 1994.3.14.) 제3조 (직무) 상공자원부는 상업·무역·공업·공업단지·동력·지하자원·전기·연료(신탄을 제외한다) 및 열관리에 관한 사무를 관장한다.

통상산업부와 그 소속 직제(대통령령 시행 1994.12.23.) 제3조 (직무) 통상산업부는 통상·상업·공업·공업단지·동력·지하자원·전기·연료(신탄을 제외한다) 및 열관리에 관한 사무를 관장한다.

32) 행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령 제 14102호 시행 1994.1.17.) 제12조 (담당관실치) 제1항 담당관은 전문적 지식을 활용하여 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·연구·분석·평가와 행정개선 등에 관하여 행정기관의 장이나 그 보조기관을 보좌한다.

으로 축소 개편된다.

<표 12> 통상산업부 통상무역실 직제 변화

<상공자원부, 1994.3>	<통상산업부, 1994.12>
<ul style="list-style-type: none"> ▪통상정책국(5과 1관) ▪무역국(4과) ▪통상진흥국(5과) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪통상무역실 (5과 1관 9담당관)

통상산업부로 개편하는 과정에서 기존 동력자원부 영역인 3국(자원정책국, 석유가스국, 전력석탄국)은 자원정책실 체제로 통합된다. 이때, 상공자원부(1994년)에서 실국 단위의 통합이 나타났던 ‘산업기술국’은 ‘산업기술’과 ‘에너지기술’로 다시 분리되어 흩어지게 된다. 하지만 동시에 <표13>과 같이 ‘자원정책실>자원정책과, 석유정책과’에서 상공부 영역과 동력자원부 영역의 과 수준 융합이 발견된다. 상공자원부 시기까지만 해도 <표13>과 같은 ‘산업~경쟁력 강화’ 기능이 포함되지 않았다. 대다수의 기능이 동력자원부 영역이 그대로 유지되고 있지만 산업지원(진흥)에 대한 기능이 포함되어 두 경우 모두 상공부 영역과 동력자원부 영역의 기능이 합쳐진 과 수준의 융합이 나타난다고 판단할 수 있다.

<표 13> 통상자원부 자원정책과, 석유정책과 기능 일부(1994.12)

<p>③자원정책과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>5. 에너지 자원산업의 자율화 및 경쟁력강화에 관한 사항</p> <p>⑦석유정책과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>2. 석유산업의 경쟁력강화 및 구조개선에 관한 사항</p>
--

(3) T3~T4(산업자원부)

산업자원부(1998년)로 전환과정에서 기존 ‘자원정책실>자원정책과, 석유정책과’에 더해 <표14>와 같이 ‘가스기획과’에서 산업 진흥에 관한 기능이 추가되어 과 단위의 융합은 3개과로 늘어나게 된다. 또한, 1999년 이후 ‘자원정책실>자원기술과’에서는 에너지절약 이외 ‘폐기물 이용산업 육성 및 지원’ 기능이 들어가게 된다. 산업자원부의 과 수준 융합은 4개과로 늘어나게 된다.

<표 14> 산업자원부 가스기획과, 자원기술과 기능 일부

②가스기획과장은 다음 사항을 분장한다. (1998. 3.) 2. 가스산업의 경쟁력강화 및 구조개선에 관한 사항 6. 천연가스와 액화석유가스 산업의 육성·진흥에 관한 사항 ④자원기술과장은 다음 사항을 분장한다. (2001. 4.) 23. 폐기물을 이용한 에너지개발, 폐기물이용산업의 육성 및 지원에 관한 사항

3) 경제기획원과 재무부의 통합

(1) T0~T2(재정경제원 시기)

1994년 2차 개편에서 재정정책과 예산기능을 통합하여 재정경제원을 설치한다. ‘작고 능률적인 정부’를 목표로 2차 개편 직전 경제기획원(1994년 2월)과 재무부(1994년 5월)는 일부 조직 축소가 이루어진다. 노태우 정권 말인 1992년 경제기획원(3실 5국 9관 38

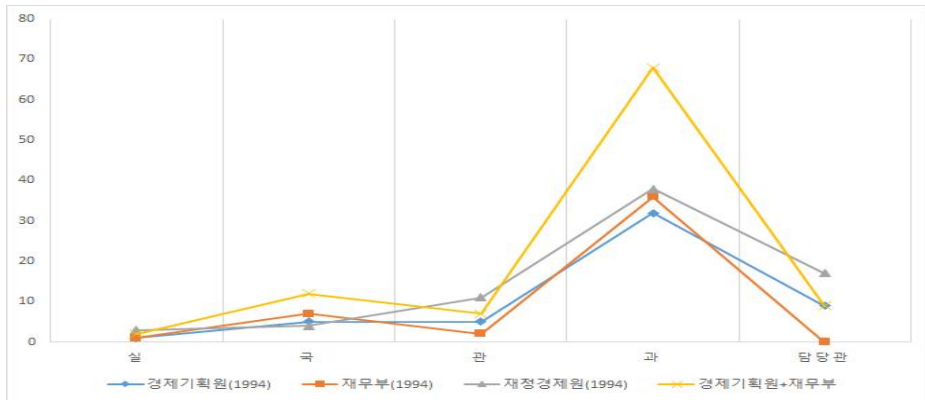
과 15담당관, 정원 총 593명)은 김영삼 정부 2차 개편 직전인 1994년(2실 5국 8관 33과 14담당관, 총 554명) ‘실’과 ‘과’ 직제에 있어 비교적 가시적 축소가 이루어진다. 노태우 정권 말인 1992년 재무부(2실 7국 6관 39과 7담당관, 정원 총561명)는 1994년(2실 5국 8관 33과 14담당관, 538명) 저축심의관 및 소속 서기관 직제가 삭제되고 증권국과 보험국이 증권보험국으로 통합하는 등 ‘국’과 ‘과’ 직제에 있어 가시적 축소가 이루어진다. 이런 흐름의 연장선상에서 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합하는 과정에서 대규모 조직 및 정원 축소를 김영삼 정부 초 기획한다. 행정쇄신위원회의 개편 시안에는 ‘시장에 군림하던 경제기획원을 폐지하고, 총리실 혹은 청와대 직속으로 국가기획처를 신설해 경제정책의 취합 조율 기능만을 맡긴다.’와 같은 경제기획원 완전폐지 안까지 나타나게 된다(하태수, 2017). 하지만 개편 작업에 관여한 청와대 비서실 인사들이 경제기획원 출신이었고 관료들의 저항에 부딪혀 조직 축소는 기대 이하로 나타났으며 오히려 세제·국고·예산·금융 기능이 한 기관에 집중되는 결과를 낳았다는 평가가 있다(임도빈, 2014).³³⁾

1994년 12월 경제기획원과 재무부가 통합된 재정경제원(4실 4국 14관 39과 23담당관)이 신설된다. 비록 정권이 의도하는 만큼 축소 재조직화가 이루어지진 않았지만 <그림6>에서 보는 것과 같이 지원조직(기획관리실, 감사관, 비상계획관, 총무과 등)을 제외한 기능조직 기준으로 경제기획원(1실 5국 5관 32과 9담당관)과 재무부(1실 7국 2관 36과)의 단순 합과 비교했을 때 재정경제원(3실 4국

33) 2차 개편에 깊숙이 관여했던 관계자들로 청와대 비서실장, 경제수석비서관, 행정수석비서관 및 소속 비서관들, 총무처 장관 및 조직관리과장이 있었다. 이때 경제수석 및 비서관은 경제기획원 출신, 행정수석 및 비서관은 내무부 출신으로 개편내용에서 경제기획원, 내무부, 총무처의 조직 감축 수준은 기대이하라는 평가가 있다(정용덕, 1995; 하태수, 2017)

11관 38과 17담당관은 ‘국’ 및 ‘과’ 단위는 단순 합에 비해 각각 8국 30과가 감소한다.

<그림 6> 재정경제원 재조직화 전후 직제 변화(기능조직)



이와 동시에 ‘국’의 통합·승격으로 1실이 증가하였고, 보좌기구 성격을 가지는 관과 담당관은 예산실, 세제실, 금융정책실에서 적극 배치가 되어 단순합보다 오히려 각각 4관 8담당관이 증가한 것으로 나타났다. 즉, 보조기구인 실국과 과에서 가시적 축소가 나타난 동시에 국장급인 관 및 과장급인 담당관 직제는 오히려 증가하는 모습을 통해 조직내부의 규모 축소 충격을 최소화하는 모습이 나타나고 있다. 조직정원 측면에서는 경제기획원(1994년)과 재무부(1994년)의 단순합 1,092명에 비해 305명(일반직 205명)이 줄어든 787명으로 축소된다. 이런 대규모 재조직화가 일어나는 과정에서 경제기획원과 재무부의 영역을 뛰어넘는 실국통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않고 있다. <표15>에서 보는 바와 같이 기존 국들을 통합하고 관련 과들의 통합을 통해 ‘대국대과체제’를 나타내지만 경제기획원과 재무부 소속 실국 및 과들의 엄격한 구분이 유지된다.

이후 김영삼 정부 후기 1996년 6월 기존 경제기획원 영역인 경제정책국에 정책조정과가 신설되고 기존 인력기술과가 인력개발과와 기술정보과로 분리되는 등 경제정책 영역이 보다 강조되었다. 대외경제국에는 남북 관련 지역협력과가 차관직속 국제협력관 및 담당관으로 이동하는 변화들이 나타났다. 이후 김영삼 정부 말까지 조직의 변화는 나타나지 않아 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다.

<표 15> 재정경제원 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

경제기획원<1994>	재정경제원<1994>	기획예산처<1999>
<ul style="list-style-type: none"> ▪경제기획국 ▪국민생활국 ▪정책조정국 ▪심사평가 ▪대외경제국 ▪예산실 	<ul style="list-style-type: none"> ▪예산실 ▪경제정책국 ▪대외경제국 ▪국민생활국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪예산실 ▪재정기획국 ▪예산과리국 ▪정부개혁실
재무부<1994>		재정경제부<1998>
<ul style="list-style-type: none"> ▪세제실 ▪재무정책국 ▪국고국 ▪금융국 ▪증권보험국 ▪국제금융국 ▪경제협력국 ▪관세국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪세제실 ▪금융정책실 ▪국고국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪세제실 ▪경제정책국 ▪국고국 ▪금융정책국 ▪국제금융국 ▪경제협력국 ▪국민생활국

(2) T3~T4(재정경제부+ 기획예산처 시기)

김영삼 정부의 기능상 비대해진 재정경제원이 외환위기의 원인

중 하나로 꼽히게 된다. 이에 따라 김대중 정권의 정부 조직 1차 개편에서 재정경제부(재정경제정책), 기획예산위원회(예산기획), 예산청(예산집행)으로 분리되었다. 하지만 기획예산위원장의 지휘아래 있던 예산청이 법률상 재정경제부 소속이었기 때문에 지휘 및 절차에 있어 여러 가지로 문제가 발생하여 2차 개편 때 예산청과 기획예산위원회가 통합되어 기획예산처가 신설되게 된다(박진, 2016). 김대중 정부 말까지 재정경제부에서는 ‘금융정책국>중소금융과’, ‘경제협력국>지역협력과’가 삭제되는 정도의 변화가 존재할 뿐 큰 변화가 없다. 또한 기획예산처에서는 ‘재정기획국>중기재정과’ 정도가 분야별 담당과로 세분화 및 2001년 제정된 기금관리기본법에 근거해 기금정책국(1심의관 5과)이 신설되는 변화가 있었다. 이런 변화 속에서도 경제기획원과 재무부 영역의 실국 및 과 수준에서 통합이나 융합은 김대중 정권 시기에도 나타나지 않는다.

4) 건설부와 교통부의 통합

(1) T0~T2(건설교통부 시기)

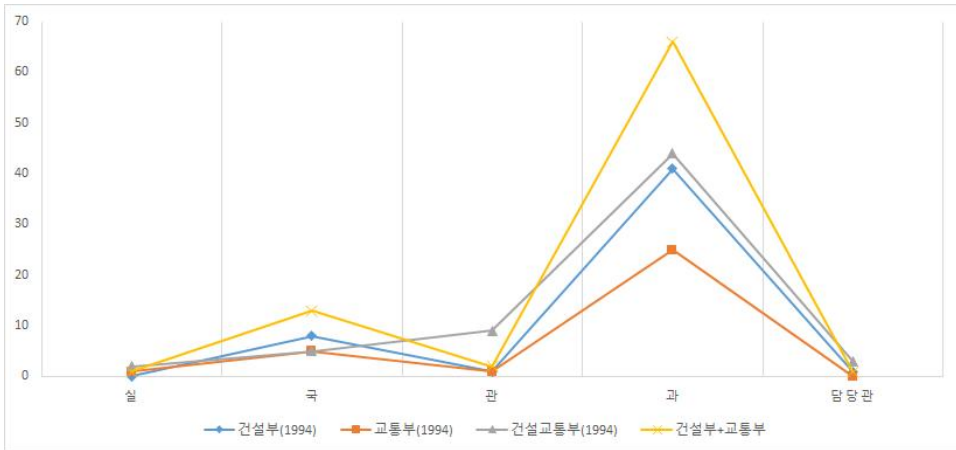
사회간접자본의 투자와 운영을 효율적으로 연계하기 위하여 2차 개편 때 기존의 건설부와 교통부를 병렬통합하여 건설교통부를 신설하게 된다. 물류와 사회간접자본 비용 최소화라는 행정환경과 행위자의 아이디어의 통합으로 이어지게 된다. 김영삼 정부가 들어서고 2차 개편 전인 1994년 5월 건설부와 4월 교통부에서 각각 조직 및 정원 축소가 나타난다. 1992년 건설부(1실 9국 6관 39과 7담당

관, 정원656명)에서 1994년 지역교통국과 도시교통국을 육상교통국으로 통합하는 등 건설부 재조직화(1실 8국 4관 42과 7담당관, 정원 615명)가 나타났고, 1992년 교통부(2실 5국 5관 26과 7담당관, 정원 415명)에서 1994년 지가조사국을 기존 토지국에 흡수·통합, 기존 상하수도국을 환경부로 이관, 차관직속 기술관리관 기능을 독립조직 건설기술국으로 신설하는 등 교통부 재조직화(2실 5국 4관 26과 6담당관, 정원 394명)가 이루어져 조직 및 정원 감축이 나타난다.

1994년 12월 정부조직 2차 개편 때 건설부와 교통부의 병렬통합으로 건설교통부(3실 5국 12관 45과 9담당관, 정원 829명)가 신설된다. 부처 자체 지원조직을 제외한 기능조직 기준으로 8국 22과가 축소됨과 동시에 1실 7관 2담당관이 늘어난다<그림7>. 정원이 180명 줄어들고 표면상 8국 22과 규모의 조직이 축소되어 조직개편의 큰 목적인 ‘작고 효율적인 정부’가 제대로 반영되는 것 같지만 그 이면에는 1실장과 7관이 증가하여 실국장급 고위직 관련 규모는 유지가 되고 있음을 확인할 수 있다.

기능조직에서 국 단위는 8개 ‘국’이, 과 단위는 22개 ‘과’가 줄어든 세부 내용은 다음과 같다. 건설부 영역에서는 기존 건설기술국, 수자원국, 건설경제국 업무를 산하기관이 집행을 다수 맡고 있어 건설지원실로, 지방자치단체 기능과 연결되는 도시국과 주택국이 주택도시국으로 통합되었다(이창길, 2016).

<그림 7> 건설교통부 재조직화 전후 직제 변화(기능조직)



또한, 교통부 영역에서는 기존 교통부 수송정책실, 화물유통국 및 건설부의 도로국이 수송정책실로 통합된다. 이렇게 건설교통부 조직 자체가 대국(大局) 및 대과(大課)체제로 전환되는 과정에서 각 ‘실’에 기존 ‘국’영역에 해당하는 기능을 전담하는 심의관 및 기획관들이 배치되어 국장급 ‘관’ 직위가 크게 늘어나게 되었다<그림7>.

건설교통부의 신설 취지 ‘물류와 사회간접자본 비용 최소화’에 맞게 실국 단위에서 건설부 영역과 교통부 영역의 통합이 2건 나타난다. 우선, 수송정책실은 교통부 영역 수송정책실의 3과(조정1과, 조정2과, 국제협력과), 교통부 영역 화물유통국 3과(물류정책과, 물류시설과, 화물운송과)와 함께 건설부 영역 도로국 3과(도로정책과, 도로건설과, 도로관리과)를 묶어 통합·확장하게 된다<표16>. 이때 대국체제 반영으로 기존 수송정책실 수송기획관에 더해 도로와 물류 기능을 지원하는 도로심의관, 물류심의관이 추가로 수송정책실장의 보좌기구로 나타난다. 다음으로, 기존 교통부 영역 안전관리국의 4과(안전정책과, 지도보험과, 자동차관리과, 자동차기술과)와 건설부

영역 건설기술국의 1과(건설기계과)가 합쳐져 교통안전국을 형성하여 실국단위에서 통합구성이 나타난다.

<표 16> 건설교통부 수송정책실의 실국단위 통합

교통부(1994)	건설교통부(1994)
<ul style="list-style-type: none"> ▪수송정책실 -조정1과 -조정2과 -국제협력과 -전산통계과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪수송정책실 -조정1과 -조정2과 -국제협력과 -도로정책과 -도로건설과 -도로관리과 -물류정책과 -물류시설과 -화물운송과
<ul style="list-style-type: none"> ▪화물유통국 -유통정책과 -유통시설과 -화물운송과 	
건설부(1994)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪도로국 -도로정책과 -도로계획과 -도로건설과 -도로관리과 -도로운영과 	

김영삼 정부 후기로 접어들면서 1996년 8월 해양수산부 신설로 건설교통부는 소속기관이었던 수로국(외국)과 해운항만청 기능이 해양수산부로 이동하여 ‘건설교통부와 그 소속직제(대통령령)’ 제 3조(직무)에서 ‘해사(海事)’와 관련된 내용이 삭제된다. 조직내부에서는 안전관리가 강조되어 건설지원실에 시설안전과, 건설안전과 및 건설안전심의관이 추가되었고, 수송정책실에 고속철도 건설과 관련하여 고속철도과와 도로구조물과가 추가되는 등의 조직변화가 있었다. 하지만 실국단위의 통합이나 과 수준의 융합은 추가로 나타나지 않고 기존 수송정책실, 교통안전국의 실국수준의 통합은 유지가 된다.

(2) T3~T4(건설교통부 유지)

김대중 정부에서도 건설교통부는 부처 통폐합 없이 유지가 된다. 이 과정에서 수송정책실의 실국 수준의 통합은 이어지게 된다. 하지만 김영삼 정권에서 실국 단위의 통합으로 분류되었던 교통안전국이 해체되어 건설기계과가 건설기재과로 명칭변경 후 건설지원실로, 교통안전과는 수송정책실로, 자동차관리과는 육상교통국으로 이동함으로써 김영삼 정부시절 교통안전국 소속 과들은 건설부와 교통부 영역의 실국소속으로 다시 돌아가게 된다. 따라서 실국 수준의 통합은 2건에서 1건으로 축소된다.

1999년 5월 ‘건설교통부와 그 소속기관직제’ 대통령령(시행령) 및 건설교통부령(시행규칙) 모두 전부개정이 나타난다.³⁴⁾ 기존 수송정책실과 건설지원실에서 대국체제를 기반으로 기능별 심의관을 두고 운영을 해 오던 부분을 ‘심의관 + 관련 과’를 국으로 분리한 것이 1999년 전부개정에서 나타난 큰 특징이다. 기존 수송정책실의 도로심의관은 도로국으로, 건설지원실의 건설기술심의관과 건설안전심의관은 합쳐져 기술안전국으로, 건설지원실의 건설경제심의관은 건설경제국으로, 건설지원실의 수자원심의관은 수자원국으로 각각 분리되어 독립국을 형성한다. 이런 흐름 때문에 기존의 수송정책실은 수송물류심의관 중심의 수송 및 항공과 관련된 과만 남게 되어 실국수준의 통합은 사라지게 된다.

투자심사관의 경우 1998년에는 기능 및 명칭이 유지되지만

34) 김영삼 정부까지는 과수준의 기능까지 대통령령에 근거하여 배분이 되었다. 하지만 김대중 정부 때부터 부처의 자율성 부여라는 의미에서 실국 및 주요 국장급 관까지는 대통령령, 과 및 담당관의 기능은 부령으로 정하게 된다. 따라서 김대중 정권 이후부터는 조직개편 내용을 정확하게 파악하기 위해서는 대통령령과 부령 모두를 확인해야 한다.

1999년 전부개정 때 기획관리실 담당관 직제에서 기존 국토계획국이 확대된 국토정책국 소속 사회간접자본기획과로 전환된다<표17>. 따라서 실국전체를 지원하는 보좌기구 성격에서 특정업무를 전담하는 과로 전환되어 과 수준의 융합이 1건 나타난다고 평가할 수 있다. 요약하면 김대중 정권 초기엔 실국수준 통합 1건, 1999년 전부개정 이후엔 실국 수준의 통합이 0건으로 사라지고 과 수준 융합1건이 새로 나타났다고 평가할 수 있다.

<표 17> 건설교통부 사회간접자본기획과의 과수준 융합

건설교통부(1998. 2)	건설교통부(1999.5)
⑤투자심사담당관은 다음 사항에 관하여 실장을 보좌한다. 1. 예산의 편성 및 집행의 조정 2. 세입·세출 및 결산 3. 지출한도액의 재배정 4. 주요투자사업계획의 종합심사와 평가·조정 5. 주요투자사업의 투자분석에 관한 사항 6. 사회간접자본의 투자분석에 관한 정보 및 자료의 관리 7. 사회간접자본시설의 채원조달계획의 수립·조정 8. 민자유치사업업무의 종합·조정	③사회간접자본기획과장은 다음 사항을 분장한다. 1. 건설교통부 투자계획의 수립·분야별 투자계획의 조정 2. 건설교통부 주요투자사업의 투자분석에 관한 사항 3. 사회간접자본시설의 효율적인 건설·관리 운영을 위한 정책·제도의 연구·발전 4. 사회간접자본시설의 채원조달계획의 수립·조정

5) 체신부와 기관별 정보통신 관련 기능의 통합(정보통신부)

(1) T0~T2(정보통신부)

체신부 내 보전국, 전무국 및 시설국 중심으로 전신전화와 통신 관련 직무와 조직이 오래전부터 존재했고 1982년 1월 체신부직제 전부개정(대통령령 제10579호)부터 통신정책국과 전파관리국으로 개편된다. 1990년 체신부 직제 일부개정(대통령령 제13227호) 때 ‘정보화 사회의 진전 및 첨단통신기술의 발달과 통신시장의 개방 등 통신환경의 변화에 대한 대응’으로 정보통신국을 신설하여 정보통신 정책, 정보통신기술진흥, 전산망 운영 및 지원에 대한 기능을 담당 하게 된다.

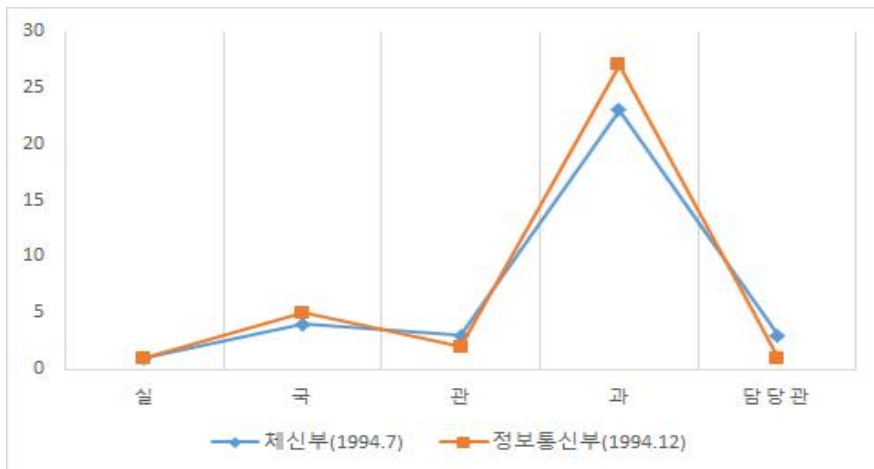
김영삼 정부 초 당시의 행정환경 변화와 학자 및 관료들의 제안 내용을 반영하여 정보통신부로 개편 직전인 1994년 7월 체신부 직 제에 일부 변화가 나타난다. 체신부 직제 제3조(직무)에서 기존 ‘전 기통신 관한 사무’가 ‘정보통신(전기통신설비 또는 전자계산조직을 이용하여 모든 종류의 부호·문언·영상 또는 음향을 송신하거나 수신 하는 통신을 말한다.)에 관한 사무’로 개정된다. 차관직속에 정보통신협력관 및 담당관 지위의 2인(협력기획서기관, 국제협력서기관) 직위를 신설한다. 기존 통신정책실은 실국으로 분산되어 있던 정보통신정책기능을 통합하여 정보통신정책실로, 정보통신국은 집행기능 을 강화하기 위해 정보통신진흥국으로 개편한다.

이런 변화에 더해 김영삼 정부 2차 조직 개편 때인 1994년 체 신부의 틀을 유지하면서 산업자원부 정보통신산업 육성, 과학기술처 정보산업기술개발업무, 공보처의 유선방송 기능을 이관받아 정보통신부를 신설한다. 정보통신부 직제 제3조(직무)에 있어서도 ‘우편’대 신 ‘정보통신·전파관리’가 맨 앞에 제시가 되었다. 이런 통합 유형은 체신부가 주가 되는 흡수통합의 유형으로 분류할 수 있다. 1994년

정보통신부의 신설은 컴퓨터가 아직 낯선 시기 학자들의 도움을 받아 정부 관료들의 주도로 관-학 협동의 산물로 볼 수 있다.(임도빈, 2014).

<그림8>은 체신부와 정보통신부의 기능조직을 비교한 그래프이다. 그래프에서 국 및 관 차이 발생은 기존 체신부의 정보통신협력관(협력기획서기관, 국제협력서기관)이 정보통신협력국으로 전환되는 과정에서 나타나고 있다. 또한, 과 수준에서 약간의 증가는 다른 부처로부터 과 수준의 기능을 이관받아 나타난 현상으로 볼 수 있다. 정원의 경우 531명에서 556명으로 일부 증가를 나타내고 있다. 김영삼 정부가 ‘작고 효율적인 정부’를 표방했음에도 정보통신부의 경우 정권에서 중요성을 인식하는 새로운 영역으로 조직은 유지, 정원은 일부 증가로 나타나고 있다.

<그림 8> 정보통신부 재조직화 전후 직제 변화 (기능조직)



정보통신부 재조직화 결과 7개 과에서 과수준의 융합이 나타나고 있다<표18>. ‘정보통신정책실>정책총괄과’ 및 ‘정보통신지원국>

부가통신과'에서는 기능영역의 확대가 나타난다. 정책총괄과는 기존 '정보통신에 관한 정책'에서 '정보통신산업에 관한 정책'으로 기존 상공자원부 '전자정보공업국>전자정책과'의 기능 전자정보공업, 통신기기 및 방송기기 공업 영역과 융합이 나타나고 있다. 부가통신과에도 기존 부가통신사업에서 부가통신산업으로 영역을 확대하고 있다. '정보통신협력국>협력기획과, 국제기구과, 대외협력과'는 기존 정보통신에서 공보처 방송영역 및 과학기술처의 정보산업기술에 대한 기능 추가로 '정보통신 및 방송기술'로 영역을 확대하고 있다. '전파방송관리국>방송과'는 공보처의 유선방송 내용을 수용하여 유선방송사업자에 대한 기능까지 추가되었다. '정보통신지원국>정보통신진흥과'는 '상공자원부>정보진흥과'의 내용을 기초로 하되 공업이외 정보통신 망과 관련된 분야까지 진흥범위를 확대하여 융합이 나타난다.

1996년 6월 정보통신부 조직 개편이 비교적 크게 나타난다. 정보통신협력국이 보좌기구 차관직속 국제협력관으로 이동하며 독립된 1개 국이 축소된다. 하지만 국제협력관 밑에 담당 서기관 3인을 두어 조직 규모면에서는 그대로 유지가 된다. '정보통신지원국>정보통신진흥과'의 정보통신산업의 지도·육성 관련 기능이 정보통신정책실로 이관되어 몇 개의 과에 분산된다. 또한, 정보화촉진정책의 효율적 추진을 위해 정보화기획실을 신설한다.³⁵⁾ 이 과정에서 기존 정책총괄과, 부가통신과, 방송과의 과수준 융합은 유지가 된다. 기존 정보통신협력국의 3과는 국제협력관으로 이동한다.³⁶⁾ 여기에 더해

35) 정보화기획실의 국가 정보화 정책, 초고속망과 관련된 내용은 기존 체신부 기능에서 행정환경을 반영한 것으로 분류하여 통합이나 융합에서 제외한다.

36) 부처 전체를 지원하는 보좌기구 성격은 부처 직무를 모두 포괄하는 성격이 있어 보좌기구 전환 시 이번 연구에서는 실국수준의 통합이나 융합에서 제외하고 있다.

정보통신산업 진흥과 관련된 내용이 ‘정보통신정책실>정보통신정책과, 정보통신진흥과, 기술기획과, 산업지원과’에 추가로 나타나고 있다. 정보통신정책과는 정보통신에서 방송기술까지 영역을 확대하고 있고, 정보통신진흥과, 기술기획과, 산업지원과는 기존 정보통신을 주 기능 대상으로 삼았지만 정보통신산업 진흥까지 포함하는 과 기능 확대를 보이고 있다. 요약하면 초기 나타났던 과 수준의 융합 7개 과 중 국제협력관 담당관으로 이동한 3건을 제외하고 4건이 유지가 되며, 정보통신정책실의 4개 과가 추가되어 총 8건의 과 수준의 융합이 나타나고 있다.

재조직화 과정에서 과학기술처의 경우 빠져나간 기구들의 공백을 보좌기구들을 독립 국(局)으로 전환시켜 유지시키는 것이 큰 특징으로 나타난다. 또한 ‘연구개발조정실>전기전자연구조정관’을 유지시켜 전기·동력·전자·컴퓨터·통신·광기술 분야 연구개발에 대한 기능을 유지시켜 빠져나간 조직기능에 대한 재결합 또는 확장에 대한 실마리를 유지하는 것이 관찰된다.

〈표 18〉 정보통신부의 과 수준 융합

체신부(1994.7)	정보통신부(1994.12)
<p>③정책총괄과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 정보통신에 관한 정책의 종합·조정</p>	<p>③정책총괄과는 다음 사항을 분장한다.<개정 1994.12.23></p> <p>1. 국가사회 정보화 추진정책의 종합·조정</p> <p>2. 정보통신산업(정보통신부 소관 사항에 한한다. 이하 이 항에서 같다)에 관한 정책의 종합·조정</p>
<p>⑤부가통신과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 부가통신사업의 진흥 및 사업자 육성</p> <p>5. 유선방송 전송망사업자의 지도·육성</p>	<p>⑤부가통신과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 부가통신산업의 진흥 및 사업자 육성</p> <p>5. 종합유선방송 전송망사업자의 육성·지원</p>
<p>②정보통신협력관은 다음 사항에 관하여 차관을 보좌한다.</p> <p>1. 대외 정보통신협력에 관한 기본정책 및 시행계획의 수립·조정</p> <p>4. 정보통신사업의 국외진출 지원</p> <p>8. 정보통신에 관한 대국제기구 활동의 총괄·조정</p>	<p>③협력기획과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 대외 정보통신 및 방송기술협력에 관한 기본정책의 수립·조정</p> <p>④국제기구과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 정보통신·방송기술관련 국제기구에 관한 정책의 수립</p> <p>⑤대외협력과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 정보통신·방송기술관련 대외협력에 관한 정책의 수립</p>
<p>⑤방송과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 방송국의 허가·취소 및 운영감독</p> <p>2. 방송국 설치계획의 수립·조정</p> <p>3. 방송국 개설 기준의 설정</p> <p>4. 방송방식 및 방송기술기준의 제정</p> <p>5. 방송주파수 및 호출부호의 할당 및 조정</p> <p>6. 방송국 공중성 전력의 지정 및 조정</p>	<p>⑤방송과는 다음 사항을 분장한다.</p> <p>6. 유선방송사업자(전송망 및 방송국)의 허가·관리 및 지도 감독</p> <p>7. 유선방송관련단체(전송망 및 방송국)에 관한 사항과 관련부처와의 협조 사항</p>

상공자원부(1994.3)	정보통신부(1994.12)
<p>④정보진흥과는 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 컴퓨터·멀티미디어 및 컴퓨터주변기기산업과 이와 관련된 부품산업의 지도·육성 2. 전자계산조직의 이용기술조직(시스템소프트웨어)산업의 지도·육성 	<p>⑥정보통신진흥과는 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정보통신망·전산망 또는 방송망을 구성하거나 이에 접속·사용되는 기기 및 관련부품산업의 지도·육성 2. 시스템산업의 개발 및 육성의 종합·조정 3. 정보처리산업의 육성·지원

(2) T3~T4(정보통신부)

김대중 정부 들어 1999년 5월 정보통신부 조직상 큰 변화가 생긴다. 표면적으로는 정원 및 실국이 줄어드는 조직 규모 축소로 볼 수 있지만 기존의 우정국, 체신금융국을 소속기관(우정사업본부)으로 전환시킴으로써 하위 독립조직을 구성하여 장기적으로 조직 성장의 토대를 마련한다. 김대중 정권 들어 국제협력관을 지원하는 담당관이 3인에서 2인으로 축소가 되었다. 정보통신정책국의 산업진흥기능은 그대로 유지가 되어 소속되어 있는 정책총괄과, 지식정보사업과, 소프트웨어진흥과, 기술정책과, 산업기술과가 모두 과 수준의 융합을 나타내고 있다<표19>. 또한, 전과방송관리국의 방송과는 공보처 방송기능이 포함된 융합상태를 그대로 유지한다. 따라서 총 6건의 과 수준의 융합이 나타난다.

<표 19> 정보통신부 정보통신정책국 과 기능 일부(1999.5)

- ③정책총괄과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 정보통신산업·통신·전파·방송전송 및 국제협력등 정보통신관련 주요 정책의 종합
 - 3. 정보통신산업 육성 및 지원정책의 수립·시행
- ④지식정보산업과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 정보통신에 의한 지식과 정보의 생산·유통 및 이용촉진등에 관한 정책의 개발
 - 2. 인터넷·지식기반관련 산업등 정보통신분야 신산업의 개발 및 고용창출에 관한 사항
- ⑤소프트웨어진흥과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 소프트웨어(영화·음악·게임등의 내용에 관한 것을 제외한다. 이하 이항에서 같다)산업의 육성에 관한 기본계획의 수립·시행
 - 3. 소프트웨어의 생산·유통등에 관한 제도의 정비
 - 5. 정보처리산업·데이터베이스산업 및 시스템통합산업의 육성·지원
- ⑥기술정책과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 정보통신기술의 진흥에 관한 기본정책
- ⑦산업기술과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 7. 정보통신기업의 육성지원을 위한 정책 및 제도의 개발
 - 8. 정보통신분야 산업인력 지원에 관한 사항
 - 9. 정보통신 중소기업·벤처기업의 활성화시책 수립·시행

6) 수산청, 해운항만청, 수로국(외국)의 통합(해양수산부)

(1) T0~T2(해양수산부)

21세기 해양경쟁시대를 맞이하여 종합적이고 체계적인 해양행정 체제를 구축하기 위해서 1996년 8월 농림수산부의 어촌·수산관련 업무 및 농림수산부 소속 수산청과 건설교통부 소속 해운항만청 및 수로국(외국)을 통합하여 해양수산부를 신설한다. 이때 농림수산부

는 농림부로 전환되는 과정에서 수산통계기능을 담당하는 일부 공무원이 해양수산부로 이동하는 것 이외에는 기존 ‘농림수산부와 그 소속기관 직제’에서 어촌, 수산이라는 용어를 빼는 정도의 변화만 나타나 조직 원형을 거의 그대로를 유지한다.³⁷⁾ 즉, 농림수산부의 경우 기능 이전이라기보다는 정책 범위를 축소하여 중복 영역이 발생하지 않는 정도의 정비가 이루어진다. 해양수산부의 실질적 조직 구성은 수산청과 해운항만청의 조직을 기본으로 하며, 수로국은 소속기관인 국립해양조사원 기능으로 이동한다<표20>. 여기에 더해 실질적 해양수산부의 신설 목적인 해양수산과 관련 종합적 정책기능인 해양정책실(정책총괄과, 해양개발과, 해양환경과, 해양조사과) 구성하게 된다. 따라서 집행기능을 실무부서에 배치하고 4개과를 통해 종합 정책기능을 신설한다.³⁸⁾ 추가적으로 ‘해운선반국>어선과’가 기존 해운항만청 중심의 실국단위에 수산청 하위 과였던 어선과가 추가되어 실국 수준의 통합이 1건으로 유일하게 나타난다. 종합하면 해양수산부 초기 실국 수준의 통합 1건과 총괄기능 4개과 신설로 정리할 수 있다.

37) 박근혜 정권 초 농림수산식품부(2012)에서 수산기능이 빠져 농림축산식품부(2013)로 전환될 때에도 같은 현상이 나타난다.

38) 기존 부처기능의 융합으로 보기보다는 새로운 종합정책기능의 추가로 볼 수 있으며, 부처통합의 긍정적 의미로 해석할 수 있다.

<표 20> 해양수산부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

수산청(1995.7)	해양수산부(1996)
<ul style="list-style-type: none"> ▪수산정책국 ▪생산국 ▪시설관리국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪수산진흥국 ▪수산자원국 ▪수산물유통국
해운항만청(1995.7)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪해운국 ▪항무국 ▪개발국 ▪선박국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪해운선박국 ▪항무국 ▪항만건설국
수로국(1996.3)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪수로과, 측량과, 해도과, 해양과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪소속기관 국립해양조사원

1997년 5월 해양법(EEZ등)관련 급격한 행정환경 및 수요 변화를 반영하여 기존 해운/항만/수산기능으로 분리된 일선집행기관을 합리적으로 통합하는 목적의 ‘해양수산부와 그 소속기관 직제’ 전부 개정이 나타난다. 안전이 강조되어 안전심의관이 등장하며, 항만의 효율적 관리를 위해 항만장비과가 신설된다. 또한, 해양 국제법 행정지도를 위해 어업관리과가 신설된다. (1) 해운선원국, 항만정책국, 항만건설국으로 개편한 내용은 모두 기존 해운항만청 소속 기능과 과들로 재편되었고, (2) 수산정책국, 어업진흥국, 어촌개발국은 수산청 기능 중심으로 재편되었다. 실국수준의 통합으로 분류되었던 ‘해운선박국>어선과’는 수산청 중심 어업진흥국으로 이동하여 통합이 사라지게 되었다. 기존 해양정책실과 해운선박국을 통합하여 9개 과로 확대하는데 과 명칭변경 및 기계적 재배치로 분류할 수 있다. 요약하면 김영삼 정권 말 해양수산부는 실국수준 통합 0건으로 변경, 새로운 총괄기능 과 4건 유지로 정리할 수 있다.

(2) T3~T4(해양수산부)

김대중 정부에 들어와서 큰 특징은 9개과로 확대되었던 ‘해양정책실’이 안전과 관련되는 부분을 차관직속 안전관리관과 담당관 체제로 바꾸면서 ‘해양정책국’으로 축소·개편하였다. 이 과정에서도 기능 수산청 영역과 해운항만청 영역은 분리된 상태가 지속된다.

4. 결론

김영삼 정부는 ‘작고 효율적인 정부’를 표방하면서 유사 중복기능 등 비대하고 불합리한 조직을 정비하고 축소함을 제시하였다. 결과 통합대상이 된 부처들은 정부 초기 병렬통합 방식으로 나타난다 <표21>. 1차 개편의 ‘문화체육부’와 ‘상공자원부’의 경우 노태우 정부의 행정개혁위원회에서 이미 제안되었던 내용을 김영삼 정부 초상징적 의미에서 개편한 것으로 평가할 수 있다(하태수, 2017).

‘문화체육부’의 경우 1993년 병렬통합이후 1994년 직제 개정을 통해 조직 규모 및 정원 축소가 추가로 나타나고 있는 부분에서 일부 중복기능 통합으로 조직규모 축소가 나타났다고 평가할 수 있다. 다만, 기계적 통합에서 벗어나지 못하였고 김대중 정부까지 실국이나 과 융합은 나타나지 않고 있다. 따라서 중복 지원기능 통폐합 이외 부처 통합의 효과는 거의 없다고 평가할 수 있다.

‘상공자원부’의 경우 지원조직을 제외한 조직 규모에서 1실 1국 7과의 조직 축소가 나타나고 있다. 이는 기존 동력자원부의 광무국이

상공자원부의 자원개발국의 2개과로 편입되는 과정에서 발생하였다. 광무국의 변화를 제외하고는 정원 축소 외 기계적 결합에 가깝다고 평가할 수 있다. 하지만 1994년 ‘상공자원부 직제’ 개정을 통해 실국 수준의 통합 1건이 나타나고 정원축소가 추가로 나타난다. 1994년 12월 국제정세 및 행정환경 변화로 상공자원부는 ‘통상산업부’로 개편된다. 이후 시간이 지나면서 기존 동력자원부 영역의 ‘과’들에 기존 상공부의 산업 진흥과 경쟁력강화와 같은 기능들이 융합되는 경우가 2→3→4개 과로 확대되는 모습을 보이고 있다. 이 부분은 상공부의 산업 진흥 업무가 기존 동력자원부 영역 ‘과’에 접목됨으로써 확장된 경우로 볼 수 있다. ‘상공자원부’는 정원축소를 동반한 기계적 통합으로 평가할 수 있으며, 추가적인 ‘직제’관련 시행령을 통해 축소지향적으로 재조직화 되었다고 평가할 수 있다. ‘통상산업부’의 경우 기계적 결합이 큰 틀에서 유지되었으며, 일부 기존 동력자원부 영역에서 기존 상공부 영역의 과 기능의 융합이 일부 나타났다 평가할 수 있다.

2차 조직개편으로 병렬통합된 부처의 경우 1차 때와 달리 표면적으로 ‘국’과 ‘과’의 개수가 눈에 띄게 줄어드는 대신 국장급 ‘관’과 과장급 ‘담당관’의 직제가 늘어난 공통된 특징을 보이고 있다. ‘재정경제원’의 경우 전술한 바와 같이 정권 초 관료들의 반발이 심해 2차 조직개편에 반영된 경우이다. 재정경제원은 기계적 결합에 비해 ‘국’과 ‘과’ 규모가 각각 8국 30과가 줄어드는 비교적 큰 폭의 조직축소가 나타남과 동시에 국장급 ‘관’과 과장급 ‘담당관’의 직제가 각각 4관 8담당관이 늘어난 모습을 볼 수 있다. 표면적으로는 ‘국’의 ‘과’의 개수가 줄어 대통령의 강력한 의지가 반영된 모습이나 내부조직을 자세히 살펴보면 국장급 이상의 고위직 직급의 축소를 최소

화하는 모습이 나타나고 있다. 실국수준의 통합과 과 수준의 융합은 나타나지 않으며 시간이 흘러도 기존 경제기획원과 재무부의 영역이 엄격하게 구분·유지된다. 즉, 강력한 행위자인 대통령의 의지가 반영된 축소로 평가할 수 있으나 내부적으로는 관료들의 고위직 축소를 최소화하는 노력이 반영되어 있으며, 기존 부처의 영역이 실국수준부터 엄격히 분리된 기계적 결합 상태가 지속되고 있다고 평가할 수 있다.

‘건설교통부’의 경우 건설부영역의 3개 ‘국’이 하나의 ‘실’로 통합되는 등 ‘국’수준에서 8국이 축소된다. 또한, ‘과’수준에서 22개 과가 줄어들는 등 비교적 큰 조직 축소가 나타난다. 하지만 동시에 1실 7관 2담당관 직제 증가를 통해 조직 규모를 최대한 유지하려는 모습이 나타나고 있다. 건설교통부에서는 수송정책실과 교통안전국에서 기존 건설부와 기존 교통부의 과들이 동시에 소속되는 실국수준의 통합이 2건 나타나고 있다. 김대중 정부로 넘어가서는 건설과 도로가 합쳐진 개념인 사회자본 관련 ‘과’가 신설되어 T3~T4에서 과 수준이 융합이 나타난다. ‘건설교통부’는 2차 개편 전부터 건설부 및 교통부 시기부터 정원축소 노력이 나타났으며, 개편 이후 정원이 180명 줄어들는 등 정원 측면에서 ‘작고 효율적인 정부’에 충실한 재조직화로 평가할 수 있다. 하지만 내부 조직변화를 분석한 결과 1실 7관 2담당관이 통합전보다 증가하는 등 내부적으로 고위직 정원을 유지하려는 노력이 나타나고 있다. 또한, 과 일부 재배치를 통한 실국 수준의 통합 2건을 제외하고는 전체적으로 기계적 결합으로 평가할 수 있다.

‘정보통신부’의 경우 행정환경적 요인이 크게 작용하여 관-학 협력을 통해 기존 체신부 중심으로 정보통신관련 기능을 흡수통합하

여 신설된 경우이다. 체신부의 기존 기능을 중심으로 하되 일부 과에서 정보통신과 산업진흥, 부가통신사업과 산업진흥, 정보통신과 방송기술, 정보통신망과 방송망 등 ‘과’ 수준의 융합이 다수 나타난다. 정보통신부의 경우 앞선 부처 통합과는 달리 유사기능들을 중심으로 하나로 합치는 과정에서 과 수준의 융합이 활발히 나타남을 확인할 수 있다. 또한, 행정환경과 미래 행정 수요를 반영한 신설이기 때문에 ‘작고 효율적인 정부’의 가치 아래에서도 정원 및 조직 규모가 증가하는 등 당시의 정보통신 분야에 대한 강조 및 기능 확장을 엿볼 수 있다.

김영삼 정부 후기 4차 개편에서 ‘해양수산부’가 신설된다. 유사 기능중심의 통합이긴 하지만 해운항만청과 수산청은 집행기능을 담당하는 청(廳)단위 조직으로 구체적인 집행 영역이 구분되어 있다. 따라서 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합이 나타나기 힘들며 해양기능을 총괄하는 해양수산부가 최초 신설됨에 따라 해양정책과 등 해양관련 정책을 총괄하는 신설 기능의 4개의 과가 설치되어 이 부분은 재조직화의 의미로 평가할 수 있다.

김영삼 정부의 재조직화를 평가하면 초기 1~2차 개편은 ‘작고 효율적인 정부’를 반영하여 정원 및 조직 측면에서 조직 개편 목표에 맞는 축소지향적으로 재조직화가 이루어졌다고 평가할 수 있다. 하지만 내부 조직구조의 변화를 살펴보면 부처의 중복지원 조직의 통폐합을 제외하면 기계적 결합에 가깝다. 또한, 실국 수준에서 통합이 이루어지면서 대국에 가까운 국장을 보좌하기 위해 국장급 ‘관’이 증가하는 모습을 보인다. 이 부분은 필요에 의해 향후 정원 확대가 쉬운 하위직 및 기능직 중심의 축소로 해석할 수 있으며, 고위직은 축소를 최소화하려는 모습으로 평가할 수 있다. 따라서 부처

수준의 축소지향적 모습과 부처 내부조직의 목적에 부합하지 않는 현상들은 구분해서 평가할 필요가 있다.

3~4차 개편은 축소 지향보다는 급변하는 행정환경을 반영하여 행정기구 통합을 통하여 신설한 것이 큰 특징이다. 정보통신부의 경우 조직 규모와 정원이 점증하는 모습과 과수준의 융합이 다수 발견된다. 즉, 유사기능의 흡수통합과정에서 나타남을 확인할 수 있다. 해양수산부의 경우 국제법의 급변 등 해양이라는 공간에 대한 관심과 중요도가 높아짐으로써 최초로 해양 공간 중심의 종합 정책 부처가 신설되었다. 집행기능 중심의 수산청과 해운항만청의 결합으로 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합은 발견하기 힘들지만 기존에 없었던 해양 종합정책 기능을 담당하는 과들이 신설되는 모습을 보이고 있다.

정리하면 김영삼 정부의 조직 개편은 시기에 따라 다른 특징을 보이고 있다. 김영삼 정부를 종합하면 1차 개편은 기계적 결합을 통한 상징적 의미의 축소, 2차 개편은 표면상 축소 지향적 재조직화가 이루어지지만 내부적으로는 고위직 축소 최소화 및 정보통신부의 과수준의 융합, 4차 개편은 신설 부처의 종합정책 담당 조직 구성으로 평가할 수 있다.

<표 21> 김영삼 정부의 국 수준 통합 및 과 수준 융합 요약

순번	김영삼 정부	노태우 정부	김영삼 정부		김대중 정부	
	연도		To	T1	T2	T3
1	1993.3	체육청소년부	문화체육부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	문화체육부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	문화관광부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	문화관광부 ■실국통합:0 ■과 융합:0
		문화부				
2	1993.3	상공부	상공자원부 ■실국통합:1 ■과 융합:0	통상산업부 ■실국통합:0 ■과 융합:2	산업자원부 ■실국통합:0 ■과 융합:3	산업자원부 ■실국통합:0 ■과 융합:4
		동력자원부				
3	1994.12	경제기획원	재정경제원 ■실국통합:0 ■과 융합:0	재정경제원 ■실국통합:0 ■과 융합:0	재정경제부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	재정경제부 ■실국통합:0 ■과 융합:0
		재무부				
4	1994.12	건설부	건설교통부 ■실국통합:2 ■과 융합:0	건설교통부 ■실국통합:2 ■과 융합:0	건설교통부 ■실국통합:1 ■과 융합:0	건설교통부 ■실국통합:0 ■과 융합:1
		교통부				
5	1994.12	체신부	정보통신부 ■실국통합:0 ■과 융합:7	정보통신부 ■실국통합:0 ■과 융합:8	정보통신부 ■실국통합:0 ■과 융합:6	정보통신부 ■실국통합:0 ■과 융합:6
		공보처 (정보통신)				
		과학기술처 (정보통신)				
		상공자원부 (정보통신)				
6	1996.8	농림수산부	해양수산부 ■실국통합:1 ■과 융합:0 ■새 기능:4	해양수산부 ■실국통합:0 ■과 융합:0 ■새 기능:4	해양수산부 ■실국통합:0 ■과 융합:0 ■새 기능:4	해양수산부 ■실국통합:0 ■과 융합:0 ■새 기능:4
		수산청				
		해운항만청				
		수로국(외국)				

제2절. 김대중 정부

1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표

김대중 정부의 재조직화 방향도 행정조직의 효율성과 민주성을 동시에 추구하는 부분에서 이전 정부인 김영삼 정부와 큰 차이가 없었다. ‘작고 강력한 정부’의 실현과 국가 경쟁력 강화에 역점을 둔 부분 또한 겹치는 부분이 많았다(행정안전부, 2008). 하지만 김대중 정부는 평화적 정권교체라는 역사적 의미 외에도 행정 환경적으로 많은 도전을 받는 시기였다. 정치적으로는 김대중, 김종필 연합에 기반을 둔 연합정부 형식을 띄워 정권 출범부터 7개 경제부처의 장관직 임명권을 국무총리인 김종필 후보에게 부여하는 상황이었다. 또한, 외환위기와 관련하여 구제금융을 직접 받는 시기이기였기 때문에 국제기구, 국회, 국민들로부터 정부규모 축소 및 효율성 제고에 대한 외적 압력이 크게 나타났다(임도빈, 2014). 또한, 노태우 정부 때 지방자치 실시에 대한 거부권 행사로 1995년부터 조금 뒤늦게 출범한 통합 지방자치제도가 지방분권과 관련하여 중요한 행정환경으로 작용하였다(박진, 2016).

김대중 정부의 공공부문 개혁은 국제통화기금(IMF)에서 요구하는 신자유주의의와 연결되어 정부조직 개편이라는 하드웨어적인 개혁과 성과주의 제도 도입 등 소프트웨어적인 개혁으로 이어진다. 보다 구체적인 재조직화 기본원칙으로 ① 행정의 종합성·전략성·기동성의 제고, ② 유사기능의 통폐합과 기능의 재정립, ③ 규제완화를 통

한 시장경제 지원체제로의 전환, ④ 정책수행에 있어서 시장원리와 경영효율성 개념의 도입, ⑤ 고객지향적이고 수요자 중심적인 조직체제의 설정, ⑥ 중앙기능의 지방 이양 및 적극적인 민영화·민간위탁 등이 제시되었다. 기본 원칙에 입각하여 정부조직 개혁의 특징으로 첫째, 정부조직 개편은 통폐합과 신설을 통한 하드웨어적 개편을 1차적으로 실시하고, 일하는 방식, 정부기능의 조정 등 소프트웨어적인 개편을 2차적으로 실시하였다. 둘째, 공공부문 조직 및 인력개편에 더해 책임운영기관 등 운영도 개혁하였다. 셋째, 정부운영체계에 대한 개혁으로 기금 정비, 준조세 정비, 예산운용제도개선, 회계제도개혁, 성과주의 예산제도 등을 도입하였다. 넷째, 위에서 제시된 바와 같이 조직 개편 작업이 공개 시행된 점이 큰 특징이다(한국행정연구원, 2003: 5-6). 김대중 정부의 정권 초 개편 작업은 정치권 및 학계의 실질적 참여를 통하여 비교적 공개적으로 이루어졌다는 평가를 받고 있다(행정안전부, 2008).

2. 행정기구 재조직화 분석 대상

김대중 정부는 3차례의 정부조직 개편이 나타났다. 1차 조직개편에서는 경제위기의 큰 원인으로 지목되었던 경제기획원을 재정경제부로 개편하고 예산청을 소속기관으로 신설, 공동정부의 입장에서 대통령직속(기획예산위원회)과 국무총리 직속기구의 조정(법제처와 국가보훈처가 차관급 부서로 총리실에 흡수)에 대한 내용, 중앙관리기구인 총무처와 지방 관리기구인 내무부의 통합, 통상기능을 기존 외교부에 통상교섭본부를 설치하고 외교통상부로 명칭을 변경하여

산업자원부의 관련 기능을 이관하도록 한 점 등이 주요 특징이다. 2차 개편은 1차 때 미비한 점과 국정 운영상 강조되는 기능 중심의 재조직화가 나타났다. 대통령직속 중앙인사위원회와 국정홍보처 신설, 기획예산위원회와 예산청을 기획예산처로 통합한 부분이 대표적 내용이다. 3차 개편은 재정경제부 장관의 경제부총리 및 교육인적자원부 장관의 사회부총리 격상 및 조정권 부여, 여성특별위원회의 여성부로 확대 개편이 주요 내용으로 나타난다(행정안전부, 2008). 부처 간 통합 및 분리가 포함된 재조직화 분석 대상을 정리하면 <표 22>와 같다.

<표 22> 김대중 정부의 행정기구 재조직화(통합과 분리)

순번	정부	김영삼	김대중 정부		노무현 정부	
	연도	To	T1	T2	T3	T4
1	1998.2	재정경제원	재정경제부	재정경제부	재정경제부	재정경제부
			예산청	기획예산처	기획예산처	기획예산처
			기획예산위			
2	1998.2	외무부	외교통상부	외교통상부	외교통상부	외교통상부
		통상산업부 (통상)	산업자원부	산업자원부	산업자원부	산업자원부
3	1998.2	내무부	행정자치부	행정자치부	행정자치부	행정자치부
		총무처		중앙인사위	중앙인사위	중앙인사위
4	1998.2	문화체육부	문화관광부	문화관광부	문화관광부	문화관광부
		공보처 (언론매체)				
5	1999.5	공보실 (총리직속)	국정홍보처	국정홍보처	국정홍보처	국정홍보처
		문화관광부 (해외문화홍보)				
8	2001.1	교육부	교육인적자원부	교육인적자원부	교육인적자원부	교육인적자원부
			(부총리 승격)			
9	2001.1	여성특별위	여성부	여성부	여성부	여성가족부
		보건복지부 (여성)			보건복지부 (가족)	

3. 행정기구별 분석

1) 재정경제원의 분리(재정경제부, 예산청, 기획예산위)

(1) T0~T2(재정경제부, 예산청, 기획예산위 시기)

작은 정부를 표방했던 김영삼 정부 때 관료의 조직적 저항으로 축소가 힘들었던 재정경제원이었지만 외환위기의 외적 동인이 워낙 강하였기 때문에 분리가 나타날 수밖에 없었다(임도빈, 2014). 김영삼 정부의 기능상 비대해진 재정경제원이 외환위기의 원인 중 하나로 꼽히게 된다. 이에 따라 김대중 정부의 정부 조직 1차 개편에서 재정경제원은 재정경제부(재정경제정책), 기획예산위원회(예산기획), 예산청(예산집행)으로 분리되었다. 당시 기획 파트에 정부개혁과 관련된 정부개혁실을 포함하여 대통령 직속으로 기획예산위원회를 구성하게 된다.

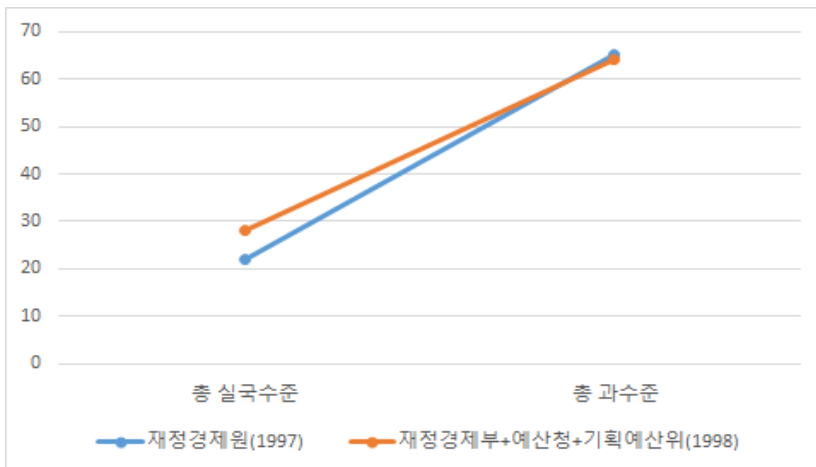
분석결과 재정경제원(1997년)이 1998년 재정경제부, 예산청, 기획예산위원회로 분리된 경우는 직제, 정원, 기능 측면에서 상징적 측면이 강함을 보이고 있다. <그림9>에서 재정경제원과 분리된 세 기구(1998)의 실국(실,국,관) 및 과수준(과, 담당관)을 비교하면 부처 분리과정에서 지원조직(기획관리실 등)의 일부 증가로 실국수준에서는 조직 수가 늘어났고, 과 수준에서는 거의 동일하게 나타났다³⁹⁾. 정부규모의 축소와 효율성 강조측면과는 거리가 있음을 알

39) 재정경제원(1997년) 4실 4국 14관 31과 34담당관, 재정경제부(1998) 2실 6국 12관 35과 6담당관, 예산청(1998) 4국 1관 14과 3담당관, 기획예산위(1998)는 추가된 기능인 정부개혁실을 제외하고 1국 2관 5과 1담당관을 기준으로 그래프를 구성함.

수 있다.

정원측면에서는 재정경제원(1997)의 총 800명과 비교했을 때 재정경제부(1998) 545명, 예산청(1998) 169명, 정부개혁실 33명을 제외한 기획예산위원회(1998) 61명으로 고려했을 때 총 775명으로 정원 축소효과도 25명 정도로 나타났고, 정부개혁실을 포함했을 때는 오히려 약간 증가하는 모습을 나타내고 있다.

<그림 9> 재정경제부, 예산청, 기획위 분리 전후 실국, 과 규모



재정경제부 내에서는 이전 재정경제원 직무에서 빠져나간 예산 관련 기능 조직 이외 기존 금융정책실이 금융정책국과 국제금융국으로 분리되고 대외경제국이 경제협력국으로 개편하는 정도의 변화만 있을 뿐 큰 변화가 없었다<표23>. 예산 기능의 경우 재정경제원 예산실의 예산총괄심의관, 사회교육예산심의관, 경제개발예산심의관, 행정방위예산심의관이 예산청의 국으로 전환되었고, 소속 담당관들 중심으로 과를 형성하였다. 예산실의 예산정책과의 중장기 재정계획

기능, 재정계획과 등 일부 기획기능들이 기획예산위원회의 재정기획국으로 이동하였다. 재정경제원의 예산실 조직(1실 4심의관 8담당관 6과)은 보좌기구를 제외한 4국 13과의 예산청과 정부개혁실을 제외한 1국 4과의 기획예산위원회로 실국과 과 단위에서 큰 변화 없이 분리가 되었다. 즉, 재정경제원의 조직 분리는 기존 실국 중심의 쪼개기로 기계적 분리 및 상징적 의미의 분리로 평가할 수 있다.

<표 23>재정경제부, 예산청, 기획위 분리 전후 실국 변화(기능조직)

재정경제원(1997)	재정경제부(1998)
<ul style="list-style-type: none"> ▪세제실 ▪금융정책실 ▪경제정책국 ▪국고국 ▪대외경제국 ▪국민생활국 ▪예산실 	<ul style="list-style-type: none"> ▪세제실 ▪금융정책국 ▪경제정책국 ▪국고국 ▪국제금융국 ▪경제협력국 ▪국민생활국
	예산청(1998)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪예산총괄국 ▪경제예산국 ▪사회예산국 ▪행정예산국
	기획예산위원회(1998)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪재정기획국

(2) T0~T2(재정경제부, 기획예산처 시기)

예산청은 실질적으로 기획예산위원회의 지휘를 받고 있었으나 법률상 재정경제부 소속 기관으로 되어 있어 운영상 현실과 맞지 않는 부분이 많아 2차 개편 시기에 예산청과 기획예산위원회가 통

합되어 국무총리 소속의 기획예산처가 신설된다(박진, 2016). 이때도 정부개혁실을 제외한 나머지 예산 기능은 재정경제원(1997년)의 예산실의 규모(1실 4심의관 8담당관 6과)가 큰 틀에서 유지가 됨을 확인할 수 있다<표24>. 예산청의 조직들은 기획예산처에서 예산실(1실 3심의관 11과)과 예산관리국(1국 3과)을 형성하여 재정경제원 예산실 규모 5실/국/관 14과/담당관과 정확히 일치한다. 따라서 1998년 김대중 정부 초 기존 재정경제원의 분리와 1999년 기획예산처 통합 및 신설과정은 정부규모 축소와 효율성 제고와 거리가 멀다. 오히려 조직 내부의 변화 없이 예산기능에서 기획예산위원회에서 신설되었던 재정기획국(4과)의 규모만큼 조직이 증가하는 결과가 나타났다<표24>. 이 과정에서 실국간 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다.

<표 24> 예산기능 조직의 분리 및 통합 전후 비교

재정경제원(1997) 예산실	기획예산처(1999) 예산기능 실국
<ul style="list-style-type: none"> ▪1실 4심의관 6과 8담당관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪예산청 =>예산실(1실 3심의관 11과)+ 예산관리국(1국 3과) ▪기획예산위 => 재정기획국(1국 4과)

이후 재정경제부는 중소기업과, 지역협력과가 삭제되는 정도의 변화만 나타나고, 기획예산처는 ‘재정기획국>중기재정과’가 분야별 담당과로 분리되고 2001년 제정된 기금관리기본법에 근거해 기금정책국(1심의관 5과)이 신설되는 정도의 변화가 있었다. 실국 내 과 삭제와 분화가 나타날 뿐 실국단위의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다.

(3) T3~T4(재정경제부, 기획예산처 시기)

노무현 정부 초기와 후기 모두 재정경제부와 기획예산처 조직 내부에서 예산, 경제정책, 세제, 금융, 국고 등 영역에서 국단위 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않고 약간의 기능 조정만 나타난다. 기획예산처의 경우 정부개혁업무가 행정자치부로 이관됨에 따라 재정개혁과 공기업 관리로 기능이 축소되어 기존 정부개혁실(1실 3단)이 재정개혁국(1국)으로 축소·개편되지만 기존 재정 기능에 성과관리기능을 추가하여 기존 재정기획국(5과)이 재정기획실(3심의관 9과)로 확대되어 정원을 유지하게 된다. 노무현 정부 후기 정원 변화가 거의 없는 상황에서 재정전략실에 정권의 강력한 아이디어(균형발전, 복지, 성장전략, 전략기획팀) 기능이 추가되고 성과관리 본부가 신설된다.

재정경제부의 경우 큰 변화가 없다가 2006년 FTA 및 다자/양자간 무역협정 관련 업무를 다루는 ‘통상조정과, 통상기획과, 남북경협과, 개발전략과’를 추가한다. 당시 자유무역협정(FTA)이 강조되는 상황에서 외교통상부 통상교섭본부의 자유무역협정 추진단, 다자통상국과 일부 중복기능이 나타나게 된다.

2) 외무부의 통상기능 일원화 통합

(1) T0~T2(외교통상부와 산업자원부 시기)

상공자원부가 1994년 통상을 직무의 최우선으로 배치하며 통상

산업부로 개편된다. 통상부문에서 ‘통상정책국, 통상진흥국, 무역국’ 3국 체제를 형성하며 이후 통상무역실(3관 5과 9담당관)로 격상되어 통상기능을 수행하였다. 당시 통상산업부의 주된 직무가 국내산업 보호에 초점을 맞추고 있어 통상산업부의 통상업무는 기존 외무부의 통상국(1관 4과)과 합쳐져 통상교섭본부가 생성된다.⁴⁰⁾ 이는 통상교섭기능을 중립적으로 수행하기 위한 선택이며 통상교섭본부에 통상전문가를 배치하는 등 일리가 있는 기능통합에 따른 신설로 표현할 수 있다(박진, 2016).

기존 외무부(1997년) 통상국의 ‘지역별 통상에 관한 외교정책’, ‘통상에 관한 대외업무’, ‘다양한 조약과 관련된 외교정책 수립·시행’ 기능과 통상산업부(1997년) 통상무역실의 ‘국제기구 및 산업별 통상협상’, ‘각 지역국가와의 통상교섭’ 결합이 실국 및 과 수준의 융합을 통해 외교통상부(1998년)의 통상교섭본부를 형성하게 된다<표 25>. 구체적으로 통상교섭본부 소속 국별로 분석을 하면 통상지원국 소속 과에서 융합 1건(통상정책전문팀), 신설 1건(통상법률전문팀)이 나타나고, 지역통상국 소속 4개 팀 모두에서 ‘통상교섭’ 및 ‘통상에 관한 외교정책수립’의 융합이 나타나고 있다. 마지막으로 다자통상국 4팀 모두에서도 ‘통상과 관련된 대외업무’와 ‘통상 및 무역투자정책’의 융합이 나타나고 있다.

1999년 외교통상부 본청 소속으로 기존 외무부(1997년) 소속이었던 국제경제국⁴¹⁾을 통상교섭본부 소속으로 변경하게 된다. 결과 기존 통상지원국이 본부장 소속 보좌기구(통상정보지원팀, 통상

40) 통상교섭본부 직무: ‘외국과의 통상에 관한 외교정책 및 통상교섭과 그에 관한 총괄조정기능을 수행한다.’

41) 경제기구과, 경제협력과, 지역협력과, 환경과학과로 구성되며 각각 경제관련 국제기구, 개발도상국 관련, 남북 및 아시아, 지구환경관련 국제협력에 관한 외교정책 수립 및 국가간 협력 기능 수행.

법률지원팀)로 전환되고 국제경제국이 독립된 국으로 들어오게 된다. 이는 경제통상기능을 강화하기 위한 소속이동으로 통상교섭본부를 중립적 기구로 본다면 실국 단위에서 통합(통상+ 외교)이 일어났다고 판단할 수 있다.

통상교섭본부의 인적구성을 살펴보면 1998년 본부 내 일반직 50명, 외교 32명, 기능직 15명으로 나타난다. 이는 외교통상부 본부 내 외교공무원이 407명으로 전체 구성의 약 60%를 차지하는 것에 비하면 통상교섭본부 내에서 외교공무원은 약 33%를 나타낸다. 하지만 2002년 통상교섭본부가 안정화 되는 시기에 인적 구성을 보면 통상교섭본부에 일반직 7명, 외교 97명, 기능직 20명으로 구성되어 같은 시기 외교통상부 본부 내 외교공무원이 462명으로 전체 약 64%를 이루는 반면, 통상교섭본부에서는 약 78%의 비율로 나타나고 있다. 중간에 '국제경제국'유입이라는 변수가 있기는 하지만 외교통상부 내 외교공무원의 비율이 눈에 띄게 높아진 부분을 알 수 있다. 이는 새로운 업무가 들어섰을 때 인적 구성에 있어 기존 주도권을 가진 부처의 정원 늘리기가 나타난 것인지 향후 연구과제가 될 수 있다.

<표 25> 통상기능의 이전 전후(1997년, 1998년)

통상산업부(1997)	산업자원부(1998)
<ul style="list-style-type: none"> ▪통상무역실 (1실 3관 5과 9담당관) 통상정책심의관 무역정책심의관 통상협력심의관 통상정책과 무역정책과 수출과 수입과 무역협력과 세계무역기구담당관 다자협상담당관 지역협력담당관 미주통상담당관 아주통상1담당관 아주통상2담당관 아중동통상담당관 구주통상담당관 국제기업담당관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪무역정책실 (1실 2관 10과) 무역정책심의관(기능동일) 국제산업협력심의관(신설) 무역정책과(기능동일) 수출과(기능동일) 수입과(기능동일) 무역협력과(기능동일) 투자진흥과 (국제기업담당관 기능 동일) 협력총괄과(통상진흥 유지) 미주협력과(통상진흥 유지) 아주협력과(통상진흥 유지) 구아협력과(통상진흥 유지) 국제협력과 (국제 협력/협약 기능 유지)
외무부(1997)	외교통상부(1998)
<ul style="list-style-type: none"> ▪통상국 (1국 1관 4과) 통상1과 통상2과 통상3과 통상기구과 심의관 	<ul style="list-style-type: none"> ▪통상교섭본부 (1관 3국 13팀) 통상지원국(융합1건 새기능1건) 지역통상국(융합4건) 다자통상국(융합 4건)

통상산업부(1997년)가 산업자원부(1998년)로 재조직화되는 과정에서 큰 특징은 기존 통상산업부의 통상무역실(3관 5과 9담당관)이 산업자원부 무역정책실(2관 10과)로 규모면에서 축소·개편된다. 하지만 이 과정에서 기계적 분리와 조직의 통상기능이 중복되는 가외성 측면이 나타난다<표25>. 통상산업부 통상정책실의 무역정책심의관, 무역정책과, 수출과, 수입과, 무역협력과는 기능 변화가 전혀 없는 상태로 산업자원부(1998년)에서 유지가 된다. 또한, 기존 통상산업부의 국제기업담당관 기능은 산업자원부에서 투자진흥과로 명칭만 바뀌었을 뿐 기능은 그대로 유지가 된다. 산업자원부의 협력총괄과, 미주협력과, 아주협력과, 구아협력과는 과 명칭에서 ‘통상’용어가 삭제되고 ‘통상교섭’ 기능만 삭제되었을 뿐 지역별 ‘협력’이라는 과 명칭을 사용하면서 ‘통상진흥’ 업무는 유지를 하고 있으며 국제협력과에서는 경제관련 국제기구 및 경제협력체와 협력에 관한 사항들을 유지하고 있다. 기존 통상자원부 입장에서 기존 외무부와 겹치는 ‘통상교섭’기능만 이관하면서 비록 국가 전체를 대표하는 통상장관의 지위는 외교통상부로 넘어갔지만 통상진흥 및 국제기구와 관련된 협력업무는 유지하고 있다. 기존 직무에서 ‘통상교섭’기능이 떨어져 나간 불안정한 상태의 ‘실(室)’규모의 조직 유지는 1999년 재정경제부의 외국인 투자유치 기능을 이관 받음으로써 투자와 협력이라는 기능확대로 무역정책실은 존립 정당성을 보다 강화하게 된다. 대외적으로 ‘통상’이라는 명칭을 사용하지 않고 일부 기능을 유지하는 가외성 전략을 통해 조직의 축소를 최소화했음을 알 수 있다.

(2) T3~T4(외교통상부와 산업자원부 시기)

노무현 정부시기에 외교통상부 통상교섭본부에는 FTA 자유무역협정추진단이 대규모로 형성된다. 이외에는 통상전문관, 통상법무관, 통상홍보기획관과 같은 보좌기구 설치 외에 기존 조직은 유지된다. 따라서 지역통상국(통상투자진흥과를 제외한 4과) 및 다자통상국(4과)의 과들은 ‘외교정책’과 ‘통상교섭’이 공존하는 융합을 유지한다. 노무현 정부 후반에는 지역통상국(통상투자진흥과를 제외한 3과)과 다자통상국(4과)에서 과 수준의 융합이 나타나고 있다. 국제경제국의 실국 수준에서 통합은 5년 동안 그대로 유지가 된다고 평가할 수 있다. 2007년 통상교섭본부의 인적 구성은 일반직 33명, 외교 132명, 기능직 19명으로 구성되어 외교통상부 본부 내 외교공무원 비율 69%와 비교했을 때 전체 184명 중 132명인 약 72%로 김대중 정권 후기 78%비해 낮아졌으나 여전히 높은 비율로 형성되었다.

3) 총무처와 내무부의 통합

(1) T0~T2(행정자치부 시기)

표면상 중앙관리조직인 총무처와 지방관리조직인 내무부가 중앙과 지방의 교류 및 협력의 의미로 볼 수 있다. 행정개혁의 큰 방향인 지방분권 실시를 주도해야 하는 총무처 입장과 지속적으로 지방자치단체에 권한을 행사하고자 하는 내무부의 통합은 지방분권에는 어려움이 있는 통합이었다(박진, 2016). 이런 불편한 관계를 반영하

듯 총무처 조직인사 기능 영역과 지방행정 영역은 기계적 통합 양상을 보인다.

총무처 영역에서는 기존의 ‘조직국과 능률국’을 행정관리국으로 통합하고, 기존 인사국 고시 업무와 국내 및 국외 훈련과를 묶어 고시훈련국으로 통합·신설하여 국단위 숫자를 유지한다<표26>. 내무부 영역에서는 기존의 지방행정국이 지방세제국의 전산지도과과 결합하여 자치지원국으로 명칭을 바꾸는 수준에서 조직 정비가 이루어진다. 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다.

<표 26> 행정자치부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

총무처(1997)	행정자치부(1998)
<ul style="list-style-type: none"> ▪의정국(3과) ▪인사국(6과) ▪조직국(1관 5과) ▪능률국(4과) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪의정국(4과) ▪인사복무국(5과) ▪행정관리국(1관 5과) ▪고시훈련국(4과)
내무부(1997)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪지방행정국(5과) ▪지방재정경제국(5과) ▪지방세제국(5과) <p><민방위재난통제본부></p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪자치지원국(6과) ▪지방재정경제국(1관 4과) ▪지방세제국(4과) <p><민방위재난통제본부></p>

1998년 7월 조직 및 지방자치와 관련된 행정정보가 강조되어 ‘행정관리국>행정정보과’와 ‘자치지원국> 자치정보과’가 차관직속의 행정정보화계획관 소속 담당관으로 이동하게 된다. 이 과정에서 총무처 영역이었던 행정정보화담당관 기능과 내무부 영역이었던 자치정보화 담당관이 행정정보화계획관 밑에 배치됨으로써 실국 수준의 통합이 나타나게 된다<표27>. 1999년 10월 시행규칙 일부 개정을 통해 행정정보화계획관 밑에 정보화총괄담당관이 신설되고, 행정정

보화담당관 기능 제6항 ‘지방행정통신 및 정보통신망의 기획·조정’이 추가되어 과 수준의 융합이 나타났다고 평가할 수 있다. 기존 기능 중심의 융합보다는 전자정부 및 정보화가 강조되는 상황에서 일부 기능의 공유로 평가할 수 있다. 요약하면 김대중 정부 초기 행정자치부에서는 정보화관련 실국 수준의 통합 1건, 과 수준 융합 1건으로 평가할 수 있다.

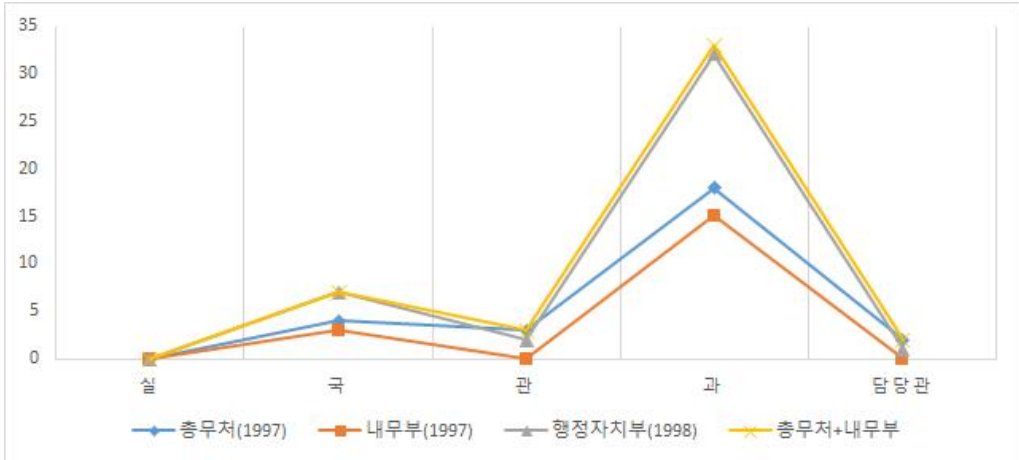
<표 27> 행정정보, 자치정보의 실국수준의 통합

총무처(1997)	행정자치부(1998)	행정자치부(1998.7)
▪능률국 -행정전산과	▪행정관리국 -행정정보과	▪행정정보화계획관 -행정정보화담당관
내무부(1997)		-자치정보화담당관
▪지방세계국 -전산지도과	▪자치지원국 -자치정보화과	

내무부의 4국 14과 규모의 민방위재난통제본부는 행정자치부에 서 3국 12과 규모로 일부 축소된다. 이는 행정자치부에 국민방위재 난통제본부를 설치하면서 기존 내무부의 민방위국, 재난관리국을 민 방위재난관리국으로 통합한 결과로 볼 수 있다.

통합 전 총무처(1997년)와 내무부(1997년)의 기능을 담당하는 조직과 통합이후 행정자치부(1998년)의 기능조직의 규모를 비교하 면 <그림 10>과 같이 ‘총무처+내무부’의 기계적 결합과 거의 일치 한다. 보좌기구로 있던 복무감사관(복무감사담당관, 윤리업무담당관) 이 사라지고 담당관이 각각 ‘의정국>윤리과’와 ‘인사복무국>복무과’ 로 이동하는 과정에서 관 수준의 개수 차이가 발생하는 것 이외에 는 교류나 규모 변화 없이 통합되었다고 판단할 수 있다.

<그림 10> 행정자치부 재조직화 전후 직제 변화(기능조직)



요약하면 일부 정보화 관련 교집합영역(행정정보화계획관 및 담당관)에서 총무처와 내무부 영역 간 실국 수준의 통합 1건 및 과 수준의 융합 1건 이외에는 기존 부처 영역 간 교류는 나타나지 않는다. 중복 기구의 축소 및 121명 정원 감축효과(정무 2 별정 6 일반 76 기능 37) 외에 병렬통합에 있어 추가적 큰 의미는 발견하기 힘들다.

(2) T0~T2(행정자치부와 중앙인사위원회 시기)

1999년 5월 국가공무원법을 근거로 ‘행정부 소속 공무원의 인사 행정에 관한 기본 정책 수립’ 및 인사 분야 개혁을 직무로 제시하며 대통령 직속 중앙인사위원회가 신설되게 된다. 1차 개편 때 성사되지 못하고 2차 개편에 반영이 되어 대통령 주도의 인사개혁(개방형 임용, 직위분류제, 공무원 직급개편, 외국제도 연구 등)이 이루어졌으나 조직과 인사 기능이 이후 분리되는 단점을 낳기도 했다(박진,

2016). 초기 중앙인사위원회는 ‘중앙인사위원회직제(대통령령)’⁴²⁾ 제2조(직무)에 근거해 ‘행정부 소속 공무원의 인사행정에 관한 기본 정책 수립 및 인사행정 분야의 개혁에 관한 사무’를 담당한다. 이를 위해 행정자치부의 인사기획과, 급여과 기능을 이관 받아 사무처에 인사정책심의관 및 인사정책과, 급여정책과를 설치하여 조직을 구성하고 대통령 중점 인사정책이었던 개방형임용 및 직위분류제 도입을 위해 직무분석과를 신설한다. 이후 인사관리심의관, 정책지원과(직무분석과의 내용 집행) 및 인사심사과(기획관리과 업무 일부 분화) 신설을 통해 기능 세분화 및 조직 확장이 이루어지게 된다. 행정자치부는 중앙인사위원회로 이관된 기능인 전체 행정부에 대한 인사 기획 및 급여를 제외한 집행 기능을 (1998년 7월 명칭을 변경한) 인사국을 통해 유지하게 된다.⁴³⁾ 행정자치부의 인사국은 기존 고시훈련국의 고시과와 교육훈련과 기능을 추가하여 김대중 정부가 끝날 때까지 중앙인사위원회와 행정자치부 인사국의 공존은 지속된다.

1999년 이후 행정자치부 내의 재조직화 특성으로 기존 국 단위들이 차관직속의 보좌기구로 전환하는 모습이 나타난다. 1999년 5월 기존의 의정국이 의정관 및 담당관으로, 2001년 6월 기존 지방세제국을 차관직속 지방세제관(세제담당관, 지방세정담당관, 지적담당관)으로 전환시키는데 개정이유에서 기존 ‘지방재정세제국장의 부담을 완화하기 위해’라는 표현이 들어가 있는 것으로 보아 지방재정과 관련하여 지방자치단체 간 조정과 민원을 국장급에서 처리하기

42) 2004년 6월 중앙공무원교육원 및 소청심사위원회를 소속기관으로 두기 때문에 이 시점 이후부터 대통령령이 ‘중앙인사위원회와 그 소속기관 직제’로 표기가 변경된다.

43) 이 부분은 대통령 직속으로 신설된 기획예산위원회에서도 똑같이 나타난다. 즉, 일부 예산 및 인사 기능을 기존 부처에 남겨두는 현상이 나타난다.

에 부담스러워 차관 직속으로 이동했음을 알 수 있다.

(3) T3~T4(행정자치부와 중앙인사위원회 시기)

노무현 정부는 대규모 조직개편 대신 기능조정을 통하여 정부 업무의 효율성을 높이려 했다(김근세, 2016). 이런 맥락에서 2004년 노무현 정부의 1차 정부조직법 개정을 통해 분리되었던 행정자치부 인사국과 중앙인사위원회의 인사기능을 중앙인사위원회로 일원화한다. 재해재난 관리가 강조되어 행정자치부 민방위통제본부는 행정자치부 소속으로 신설된 소방방재청으로 이관되어 나간다. 반대로 기획예산처에서 정부개혁 기능이 넘어오고 각 부처에 분산되어 있던 전자정부 관련 기능이 행정자치부로 일원화 된다.

중앙인사위원회는 개편을 통해 채용, 능력발전, 처우개선, 소청에 관한 사무가 추가되고 중앙공무원교육원, 소청심사위원회는 중앙인사위원회의 소속기관으로 배정받게 된다. 고위공무원지원국과 같은 고위공무원 관련 내용과 인사정보 정보화 등 기능 세분화를 통해 조직 및 정원에서 커지는 과정을 겪지만 총무처 인사중심으로 편성되어 실국단위 통합과 과단위 융합은 나타나지 않는다.

기존 행정자치부 ‘인사국>복지과, 복무과’는 행정자치부에서 남아 기존 차관직속 보좌기구였던 ‘의정관>의정담당관, 상훈담당관’과 합쳐져 의정관리국을 신설하게 된다. 인사 기능 측면에서 복지, 복무도 인사위로 가야하지만 행정자치부에 존속시킴으로써 보통 4~5개 과로 구성되는 독립 국단위인 의정관리국을 신설한다.

조직개편의 주된 목표였던 중복기능 일원화 맥락에서 총무처 쪽 인사 기능영역에서 많은 변화가 나타났지만 새롭게 이관되어 유입

된 기능(정부개혁, 전자정부)들을 제외했을 때 총무처와 내무부 기능의 실국 수준의 통합이나 과 단위의 융합은 나타나지 않는다.

4) 문화체육부와 공보처의 기능 통합(문화관광부)

(1) T0~T2(문화관광부 시기)

김대중 정부 1차 개편에서 공보처는 총리실 직속 공보실로 격하되게 되고 홍보 외 언론 및 보도관련 기능은 문화관광부로 이관되게 된다<표28>⁴⁴⁾. 문화관광부(1998년)의 문화산업국은 기존 문화체육부(1997년)의 문화산업국(5과: 문화산업기획과, 출판진흥과, 영화진흥과, 영상음반과, 저작권과)에서 저작권과는 문화정책국으로 이동시키고 기존 공보처(1997년) 기능과 관련된 2개의 과를 추가하여 6과(문화산업총괄과, 출판진흥과, 영화진흥과, 영상음반과, 신문잡지과, 방송광고행정과)를 형성한다. 이때 실국 수준의 통합이 나타난다.

<표 28> 문화관광부 재조직화 전후 직무 변화(1997년, 1998년)

공보처(1997)	공보실(1998)
▪직무: 국내외의 <u>홍보·여론조사·언론 및 보도에 관한 사무</u> 관장	▪직무: 국무총리에 관한 공보와 정부시책의 홍보지원 사항에 관하여 국무총리를 보좌
문화체육부(1997)	문화관광부(1998)
▪직무: 문화·예술·체육·청소년 및 관광에 관한 사무를 관장한다.	▪직무: 문화·예술· <u>방송행정·출판·간행물·체육·청소년·해외문화홍보</u> 및 관광에 관한 사무

주) 밑줄 표시: 공보처는 삭제된 직무, 문화관광부는 추가된 직무

44) 해외홍보업무 이관은 소속기관인 해외문화홍보원의 소속변경으로 진행된다.

문화산업국에서 1999년 5월 시행규칙 개정에서 과 수준의 융합이 나타난다. 기존 문화체육부 영역의 출판영역과 기존 공보처 영역 신문잡지 관련 기능이 과 수준에서 융합이 나타난다<표29>. 이는 김대중 정부 말까지 이어지고 있다. 행정수요를 반영하여 1999년 게임관련 기능이 등장하고 2001년에는 멀티미디어 콘텐츠산업과 관련된 문화콘텐츠진흥과가 나타난다.

<표 29> 문화산업국 과의 변화

문화산업국(1998.3)	문화산업국(1999.5)	문화산업국(2001.5)
<ul style="list-style-type: none"> -문화산업총괄과 -출판진흥과 -영상진흥과 -영상음반과 -신문잡지과(공보처) -방송광고행정과(공보처) 	<ul style="list-style-type: none"> -문화산업정책과 -출판신문과(융합) -방송광고과 -영상진흥과 -게임음반과 	<ul style="list-style-type: none"> -문화산업정책과 -출판신문과(융합) -방송광고과 -영상진흥과 -게임음반과 -문화콘텐츠진흥과

(2) T3~T4(문화관광부 시기)

노무현 정권에서는 청소년관련 업무가 청소년위원회로 이관되어 청소년국이 삭제된다. 2004년 11월 기존 문화산업국에서 공공성이 강한 출판·신문·방송 및 광고와 관련된 업무를 문화미디어국을 신설하여 문화산업국(문화산업정책과, 영상산업진흥과, 게임음반산업과, 콘텐츠진흥과)과 문화미디어국(문화미디어산업진흥과, 방송광고과, 출판산업과)로 기존 기능들을 분리시킨다. 이로써 신문출판과의 과 수준 융합은 분리가 된다. 하지만 미디어기능과 출판이 문화미디어

국에 속해 실국 수준의 통합은 유지가 된다.

2007년 9월 문화관광부 조직에 큰 변화가 나타난다. 문화산업과 관련하여 기존 문화산업국과 문화미디어국은 ‘문화산업본부>문화산업진흥단, 문화미디어진흥단’으로 바뀌게 된다. 이때 본부장은 고위 공무원 직무등급 가, 단장은 고위공무원단 직무등급 다, 각 팀장은 3~5급으로 보해진다. 문화산업진흥단은 기존 문화체육부 영역들 중심으로 재조직화가 되었고, 문화미디어진흥단에 미디어정책팀(공보), 방송광고팀(공보), 출판산업팀(문화), 뉴미디어산업팀(새로운 행정수요)을 봤을 때 진흥단 수준에서 공보와 문화의 통합이 이루어진다고 볼 수 있다.

5) 공보실과 문화관광부 기능의 통합(국정홍보처)

(1) T0~T2(국정홍보처 시기)

1999년 2차 개편에서 총리실 소속 공보실(공보기능)⁴⁵⁾과 문화관광부(해외홍보)기능이 합쳐져 국정홍보처를 신설하게 된다. 1차 개편에서 공보처를 총리실 소속 공보실로 격하한 것과 반대로 1년 사이 김대중 정부에서 홍보의 중요성의 인식한 것으로 풀이된다(박진, 2016). 문화관광부는 소속기관 ‘해외문화홍보원’을 통해 구체적 기능을 집행했기 때문에 본청 조직에 있어 큰 변화가 나타나지 않는다. 국정홍보처의 경우 ‘국정홍보처와 그 소속기관 직제(대통령령)’

45) 1998년 기준 공보처(1997) 기능 중 방송행정, 출판, 간행물, 해외문화홍보는 문화관광부로 이관되어 1999년 당시 국무총리 소속 공보실은 ‘국무총리에 관한 공보와 정부시책의 홍보기능’만 유지함.

제3조(직무)에서 대부분 공보실 업무가 중심이 되어 ‘국정에 대한 국내외 오보 및 정부 내 홍보업무 조정, 국정에 대한 여론수렴 및 정보발표에 관한 사무를 관장’을 표방하고 있다. 3국(홍보기획국, 국정홍보국, 분석국)을 통해 T0~T2 기간 동안 직무를 수행하였다. <표30>과 같이 ‘여론수렴 및 홍보 관련 기능들을 연결해보면 기존 공보처(1997년)의 여론국은 국정홍보처(1999년) 홍보기획국으로 연결되고, 기존 공보처의 종합홍보실은 국정홍보국 및 분석국과 연결되고 있다. 공보처 종합홍보실의 경우 ‘실(室)’ 규모였기에 실장 밑에 국장급 ‘관’이 존재한 부분이 삭제된 것 이외에는 일부 과 기능의 세부 분류에 있어 약간의 변화가 나타나고 있을 뿐 기능은 그대로 유지되고 있다. 이는 중간에 강력한 조직축소가 이루어지더라도 조직 확장 시 축소 직전 조직 규모 및 과 수준 기능이 기준이 되고 있음을 알 수 있다. 해외홍보업무는 소속기관 이전을 통해, 이외 공보실 기능 중심으로 조직이 편성되어 실국단위 통합이나 융합은 나타나지 않는다.

<표 30> 여론 수렴 및 홍보관련 기능 조직의 변화

공보처(1997)	공보실(1998)	국정홍보처(1999)
<1실 1국 3관 7과 1담당관> ■종합홍보실 공보정책관 제1~2기획관 -협력1~3과 -분석과 ■여론국 -여론과 -국민홍보과 -자료지원과 -사진담당관	<3관 3담당관> ■연설공보관 ■공보기획관 -공보기획담당관 -공보지원담당관 -자료지원담당관 ■운영담당관	<3국 6과 2담당관> ■홍보기획국 -홍보조사과 -국민홍보과 -자료지원담당관 ■국정홍보국 -행정경제홍보과 -사회문화홍보과 -공보지원담당관 ■분석국 -분석1과 -분석2과

주) 국정홍보처 '기획관리과'는 타 부처 기획관리실 역할로 지원조직으로 분류함.

(2) T3~T4(국정홍보처 시기)

노무현 정부 초기부터 2005년 전부개정 전까지 재조직화 없이 유지 되었다. 2005년 전부개정을 통하여 '국과' 체제를 '단팀'으로 전환하고, 2006년 7월 고위공무원단 제도를 적용하며 차장 직위를 신설한다. 또한, 인터넷을 통한 브리핑의 강화 필요성에 의해 정책 포털운영단을 신설하여 추가적인 행정수요에 대비한다. 공보처라는 단일 행정기구 중심으로 김대중 정부에 신설되었고, 이후 유지되어 신설 전 부처 간 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다.

6) 교육부의 인적자원개발정책 기능의 추가(교육인적자원부)

(1) T0~T2(교육인적자원부 시기)

김대중 정부 3차 조직개편(2001년)에서 부총리제가 도입되면서 재정경제부 장관이 경제부총리로, 교육부가 교육인적자원부로 기능을 추가하여 개명함과 동시에 교육부총리로 격상되었다. ‘교육인적자원부와 그 소속직제(대통령령)’ 제3조(직무)에서는 기존 교육부 직무에 ‘인적자원개발정책의 수립·총괄·조정’이 추가된다. 1996년 시행령부터 평생교육국이 나타나며 평생교육 기능이 추가되었다. 2001년 교육인적자원부로 개명되며 직업교육/고등교육(산학연 협력)/초·중등 과학교육/ 영재교육 등을 총괄하는 인적자원정책국을 신설하고, 평생교육국이 평생직업교육국으로 명칭을 변경한다<표31>. 평생교육기능을 유지한 상태에서 국가 전체적 관점인 인적자원에 대한 수립·총괄·조정기능이 1국 단위 조직 신설을 통해 추가되었음을 알 수 있다. 이후 큰 변화 없이 과 명칭과 기능추가정도만 나타난다.

<표 31> 교육인적자원부 재조직화시 평생 및 인적자원 관련 조직

교육부(1999.8)	교육인적자원부(2001)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 평생교육국 - 평생학습정책과 - 산업교육정책과 - 전문대학지원과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 평생직업교육국 - 평생학습정책과 - 직업교육정책과 - 전문대학지원과 ▪ 인적자원정책국 - 정책총괄과 - 조정1과 - 조정2과 - 정책분석과

(2) T3~T4(교육인적자원부 시기)

노무현 정부의 교육인적자원부 재조직화의 주요 특징으로 첫째, 학교정책실에 인적자원관련 관련된 기능이 추가되었다는 점이다. 과학교육 및 영재교육 진흥 사항이 학교정책실 과학교육정책과(2003. 7)에, 고등학교 직업교육 및 현장실습 지원에 관한 사항이 과학실업교육정책과(2004. 3)에 나타난다<표32>. 즉, 기존에 교육과 산업이라는 측면에서 구분이 되어 고등교육 및 평생교육과 관련하여 적용되었던 인적자원 관련 기능이 2004년 이후로 중등교육까지 확대되어 중등교육 정책에 인적자원정책 기능이 합쳐진 과 수준의 융합이 나타난다고 평가할 수 있다. 이후 2005년 8월 ‘제 11항 고등학교 직업교육체제 혁신방안에 관한 사항’이 추가되었고, 2007년 8월에는 제 1항 ‘초·중등학교 과학교육’이 ‘초·중등학교 과학·직업교육’으로 기능범위가 확대된다<표32>.

<표 32> 학교정책실 과학교육정책의 시기별 변화

학교정책실(2003.7)	학교정책실(2004.3)	학교정책실(2007.8)
⑤ 과학교육정책과장은 다음 사항을 분장한다. <신설 2003. 7. 25.> 1. 초·중등학교 과학교육에 관한 기본정책의 수립·지원 2. 과학고등학교의 제도 개선 및 운영지원 5. 영재교육진흥에 관한 기본정책의 수립 8. 청소년의 이공계 진출 촉진에 관한 사항	⑤ 과학산업교육정책과장은 다음 사항을 분장한다. <신설 2003. 7. 25., 2004. 3. 5.> 8. 고등학교 직업교육 촉진 및 지원 9. 고등학교의 현장실습 지원에 관한 사항 10. 실업계 고교 교육과정 운영지원	⑦ 과학산업교육정책과장은 다음 사항에 관하여 교육과정정책관을 보좌한다. 1. 초·중등학교 과학·직업교육에 관한 기본정책의 수립·지원 12. 고등학교 직업교육 체제 혁신방안에 관한 사항

둘째, 기존 ‘대학지원국’을 기능변화가 거의 없는 상태에서 ‘인적자원관리국’으로 명칭을 변경한 것이 큰 특징이다. ‘교육인적자원부와 그 소속기관 직제 시행규칙(2004.3)’의 개정이유로 ‘인적자원정책국·평생직업교육국 및 대학지원국을 각각 인적자원총괄국·인적자원개발국 및 인적자원관리국으로 개편하는 등 교육인적자원부의 하부조직과 기능이 합리적으로 조정’으로 제시하고 있다. 기존 교육분야였던 교육자치지원국은 학교정책실로 흡수되어 통합되고, 기존 대학지원국은 기능변화 없이 인적자원관리국으로 상징적 의미에서 명칭이 변경되게 된다⁴⁶⁾. 대학을 고등교육 입장에서 접근하였다면 2004년 3월 이후 인적자원관리 공간으로 의미부여 했음을 알 수

46) 2005년 8월 교육인적자원부와 그 소속기관 직제(대통령령 제19021호) 개정 이유에 ‘국의 명칭을 수요자가 알기 쉽도록 변경’을 포함되어 있다. 반영 결과 ‘대학지원국(2003)→인적자원관리국(2004)→대학지원국(2005)’으로, ‘인적자원정책국(2003)→인적자원총괄국(2004)→인적자원정책국(2005)’으로, ‘평생직업교육국(2003)→인적자원개발국(2004)→평생직업교육지원국(2005)’으로 각각 변경과정을 거치게 된다.

있다<표33>.

<표 33> 교육인적자원부 실국명칭의 변화(2004)

교육인적자원부(2003.7)	교육인적자원부(2004.3)
<ul style="list-style-type: none"> ▪학교정책실 -과학교육정책과(신설) ▪인적자원정책국 ▪평생직업교육국 ▪대학지원국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪학교정책실 -과학실업교육정책과(개정 2004.3) ▪인적자원총괄국 ▪인적자원개발국 ▪인적자원관리국

마지막으로 교육인적자원부는 내부 인력구성을 다양화되는 특징이 나타난다. 교육과 인적자원 기능이 섞여 있는 상황에서 출신 직렬은 내부 구성원들의 중요한 분류 기준이 된다. 2004년 3월 이후 실국장급에서 학교정책실장(장학관), 인적자원관리국장(일반직) 이외 인적자원개발국장 및 국제교육화정보국장은 일반/공업/시설정보 계통까지 개방한다. 과 수준에서는 학교정책실 다수과, 인적자원개발국 전체, 인적자원관리국 전체, 국제교육화정보국 전체가 일반/공업/시설/정산 계통에 개방되어 인적자원기능이 강조되어 다양한 분야의 직렬 인력이 요구되고 교류의 필요성을 반영하고 있다.

2007년 7월 일부개정을 통해 인적자원개발정책의 수립·총괄·조정 및 평가와 관련 예산사업에 대한 조사·분석 기능을 효율적으로 수행하기 위해 인적자원정책국을 인적자원정책본부로 확대 개편하는 등 인적자원정책과 관련하여 조직 확대가 나타나게 된다. 이 과정에서 정식 보조기구인 ‘국’, ‘부’ 대신 ‘조정관, 평가관, 지원관’을 두어 밑에 2~3개 팀을 배치한 것이 특징이다⁴⁷⁾.

7) 여성특별위원회와 보건복지부 일부 기능 통합(여성부)

(1) T0~T2(여성부 시기)

2001년 김대중 정부 3차 개편에서 대통령직속 여성특별위원회가 독립 부처로 신설된다. 여성특별위원회를 모체로 보건복지부 기능 일부가 추가되는 상황에서 신설되었다. 여성특별위원회의 국장급 정책조정관은 여성정책실로, 차별개선조정관은 차별개선국으로, 협력조정관은 대외협력국 설치로 연결된다<표34>. 2001년 1월 여성부 신설 시기의 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)’ 제15조(국과 부의 설치) 제2항에 의하면 ‘그 업무 내용이 특별한 경우를 제외하고는 국에 3개과 이상의 하부조직을 필요로 하는 업무량이 있어야 한다.’라고 명시되어 있다. 여성부의 경우 신설조직인 것을 감안해도 1개과와 1담당관으로 구성된 대외협력국이나 2개의 과로 구성된 권익증진국이 신설된다. 이는 당장 이정도 실국 수준을 구성할 필요는 없지만 정치적 목적에 의해 최소 부처 수준의 조직을 구성하기 위한 Top-Down식 접근으로 해석할 수 있다.

47) ‘행정기관의 조직과 정원에 관한통칙(2004.6)’에는 보좌기관으로 제12조에 담당관만 제시가 되고 있다. 이후 2005년 3월 보좌기관으로 제12조에 ‘담당관 이외 단장, 부장, 반장 등’이 제시되며, 2013년 3월 개정부터 제12조에 보좌기구 명칭을 ‘정책관, 기획관, 담당관 등’으로 규정하고 있다

<표 34> 여성부 재조직화 전후 실국의 변화

여성특별위원회(1999)	여성부(2001.1)
<사무처> 총무과 ■정책조정관 ■협력조정관 ■차별개선조정관 담당관 5인	총무과 ■여성정책실 -기획관리심의관 -기획관리과 -정책총괄과 -정책개발평가담당관 -인력개발담당관
보건복지부(2000)	■차별개선국 -조사1과(성차별관련) -조사2과(성희롱관련) ■권익증진국 -권익기획과 -폭력방지과 ■대외협력국 -협력지원과 -국제협력담당관
■기획관리실> 여성정책담당관 (4. 여성의 지위향상 및 고충처리) ■사회복지정책실>여성복지과 (7.가정폭력 등 가정문제에 대한 상담 및 지도)	

보건복지부의 경우 ‘기획관리실>여성정책담당관(여성지위향상 및 고충처리)’ 및 ‘사회복지정책실>여성보건복지과(가정폭력 등 가정문제에 대한 상담 및 지도)’의 기능 일부가 여성부로 이관된다. 이 과정에서 일반직 5명의 정원(4급 또는 5급 1, 5급 1, 6급 1, 7급 2)도 같이 여성부로 이관된다. 이때, 보건복지부는 과 기능 전체가 아닌 일부만 이관되는 상황이기에 여성정책담당관, 여성보건복지과 조직을 그대로 유지하는 상황이 나타난다. 즉, 과 기능 전체가 이관되지 않는 이상 기존 부처 조직입장에서는 조직을 유지하는 성향이 나타남을 알 수 있다. 보건복지부에서 이관된 업무는 ‘권익증진국>폭력방지과’에 가정폭력 관련 업무로 나타나고 있으며, ‘기획관리

실>여성정책담당관'의 여성지위향상 및 고충처리는 중복되는 내용이기 때문에 특정과로 편입되었다고 한정하기 어렵다. 따라서 보건복지부의 가정폭력관련 기능은 초기 여성부에서 특정과에 한정되어서 이관되었음을 파악할 수 있으며 성폭력 관련 기능과 결합이 되어 과 수준의 융합이라고 평가할 수 있다.

여성인력과 관련하여 교육인적자원부가 신설되었음에도 보건복지부의 여성정책실>인력개발담당관, 노동부 근로여성정책국(이후 고용평등국의 여성장애인)관련 업무가 유지되고 있다. 교육인적자원부(인력교육 및 양성), 여성부(여성인력개발, 여성사회교육), 노동부의 인력관련 주된 기능(산업인력)에서 약간 차이가 나는 상황에서 각 부처는 강조하는 관점에서 일부 중복되게 정책을 유지하는 상황임을 알 수 있다.

(2) T3~T4(여성가족부 시기)

노무현 정부로 넘어와서 여성부는 2004년 6월 보건복지부가 수행하던 '영유아 보육에 관한 사무'를 이관 받아 직무가 확대되고, 2005년 3월 보건복지부의 가정정책을 추가하면서 '여성가족부'로 명칭이 변경된다. 이런 변화 속에서도 T1~T2 시기 넘어온 가정폭력 관련 기능은 '폭력방지과'에서 '인권복지과'로 명칭이 변경되었을 뿐 기능은 그대로 유지한다. 따라서 과 수준의 융합은 1건으로 유지가 된다. 따라서 과 수준의 융합은 1건으로 유지가 된다. 여성특별위원회와 보건복지부 일부 기능을 통한 부처 신설을 노무현정부에서 종합했을 때 T3~T4 시기 여성(여성인력, 여성권익), 가족, 보육

기능에 있어 인권복지과의 가정폭력 및 성폭력 관련 기능의 융합은 유지되고 다른 추가된 기능들은 기능상 분리된 조직을 유지한다.

4. 결론

김대중 정부는 연합정부 형식의 정권출범, 외환위기 등 급격한 행정환경으로 국제기구, 국회, 국민들로부터 정부규모 축소 및 효율성과 관련된 요구를 많이 받았다(박진, 2016). 이런 상황에서 김영삼 정부와 큰 차이점은 총무처와 내무부가 병렬통합된 행정자치부를 제외한 나머지는 부처 간 기능 조정을 통해 재조직화를 진행하였다는 점이다<표35>. 1차 개편대상인 ‘재정경제원’의 병렬분리는 정원이 25명 정도 축소된 내용 이외 실국 및 과 수준은 부처 지원 조직을 포함하면 오히려 재정경제원보다 약간 늘어나는 모습을 보인다. 따라서 효율성과 정부규모 축소가 반영되기 보다는 외환위기의 원인제공 행정기구에 대한 정치 및 상징적 의미의 분리로 평가할 수 있다. 또한, 재정경제원의 실국들은 재정경제부, 예산청, 기획예산위원회에 기계적으로 분리가 되고 있어 분리과정에서 실국 소속 ‘과’ 사이의 이동이나 과 수준의 융합은 전혀 나타나지 않는다.

외무부에 존재하던 통상국과 통상산업부의 통상 기능이 합쳐져 ‘외교통상부’에 통상교섭본부가 신설된다. 이 과정에서 ‘통상교섭’ 및 ‘통상에 관한 외교정책’의 융합이 다자통상팀 등 9팀에서 나타나고 통상법률팀이 새기능 조직으로 나타난다. 또한, 외교부의 국제경제국이 통상교섭본부로 1999년 이동함으로써 통상교섭본부를 중립적 기구로 본다면 실국수준의 통합으로 분류할 수 있다.

내무부와 총무처의 병렬통합으로 신설된 ‘행정자치부’는 지방분권개혁을 주도해야 하는 총무처와 지방에 대한 권한을 유지해야 하는 내무부의 결합으로 융합이 일어나기 힘든 통합이었다(박진, 2016). 지원조직을 제외하고는 기계적 통합에 가까운 직제 구성 및 규모를 나타내고 있으며, 지방자치와 행정 쪽 정보화의 공통분모 영역 외에는 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합은 전혀 나타나지 않고 있다.

‘문화관광부’의 경우 공보처 기능과 합쳐지는 과정에서 문화 쪽 출판과 공보 쪽 신문이 실국수준의 통합을 이루며 이는 김대중 정부 말까지 이어지게 된다. 노무현 정부에 들어서는 문화미디어진흥단에 미디어정책팀(공보), 방송광고팀(공보), 출판산업팀(문화) 등에서 공보 및 문화 영역이 공존하는 실국수준의 통합이 나타나고 있다.

2차 개편 때의 ‘국정홍보처’는 ‘공보처→공보실’로 격하되는 과정을 겪은 공보실의 기능을 이어받았지만 국정홍보처의 재조직화 직전 조직이 아닌 기존에 존재했었던 공보처의 실국 규모가 국정홍보처에서 부활하는 현상을 파악할 수 있었다. 문화관광부의 해외문화 홍보는 소속기관 중심으로 전해졌기 때문에 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않고 있다.

3차 개편 때의 교육인적자원부에서는 김대중 정부 때는 교육부의 평생교육과 새로운 기능인 인적자원 쪽의 교류가 나타나지 않으나 노무현 정부 때 학교정책실의 ‘과학교육정책과 → 과학실업교육정책과 → 과학산업교육정책과’ 변천과정에서 교육과 인적자원 영역의 과 수준의 융합이 1건 나타나고 있다. 또한, 대학지원국이 인적자원관리국으로 명칭을 변경하는 등 인적자원 관점에서 교육을 바

라보는 입장이 강조되었음을 확인할 수 있다.

여성부의 경우 가정 및 성폭력 관련된 과 수준의 융합 이외에는 여성특별위원회의 조직이 확대되어 가는 모습을 보인다. ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)’에 의하면 다수의 과 기능이 하나의 국을 형성해야 하지만 여성부의 경우 1개과와 1개 담당관이 국을 형성하는 등 통치자의 의지 등 정치적 목적에 의해 부처급 행정기구가 신설되었을 때의 전형적인 모습을 보여주고 있다.

김대중 정부는 1차 개편에서 외교통상부를 제외하고는 효율성과 거리가 먼 것으로 평가할 수 있다. 재정경제원 분리의 경우 오히려 조직 규모가 일부 증가하며 재조직화 설계의 부작용으로 1년이라는 단기간에 분리된 행정기구(예산청, 기획예산위원회)의 통합이 이루어진다. 또한 기존 재정경제원의 ‘예산실 vs. 이외 실국’의 엄격한 분리에 의해 이 경계를 뛰어넘는 내부조직 변화는 관찰되지 않는다. 내무부와 총무부의 통합은 성격이 다른 이질적 기능의 기계적 통합으로 평가할 수 있다. 문화체육부의 공보처(언론매체)기능의 흡수통합은 ‘공보처→공보실’ 축소의 결과물로 평가할 수 있어 효율성과 합리성에 근거한 통합으로 보기 힘들다. 2차 개편에서도 중앙인사위원회와 행정자치부 인사국의 공존, 국정홍보처 신설 과정에서 기존 ‘공보처→공보실’ 축소효과의 반감 등 조직의 효율성 추구는 거리가 멀다. 3차 개편에서 여성부 신설은 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)’ 제 15조(국과 부의 설치)에 어긋나는 정치적 목적의 결과물로 평가할 수 있다.

<표 35> 김대중 정부의 국 수준 통합 및 과 수준 융합 요약

순번	연도	김영삼 정부	김대중 정부		노무현 정부	
		To	T1	T2	T3	T4
1	1998.2	재정경제원	재정경제부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	재정경제부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	재정경제부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	재정경제부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0
			예산청 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	기획예산처 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	기획예산처 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	기획예산처 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0
			기획예산위 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0			
2	1998.2	외무부	외교통상부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:9 ■ 새 기 등:1	외교통상부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:9 ■ 새 기 등:1	외교통상부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:8	외교통상부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:7
		통상산업부 (통상)				
3	1998.2	내무부	행정자치부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:1	행정자치부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:0	행정자치부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	행정자치부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0
		총무처		중앙인사위	중앙인사위	중앙인사위
4	1998.2	문화체육부	문화관광부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:1	문화관광부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:1	문화관광부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:0	문화관광부 ■ 실국통합:1 ■ 과 융합:0
		공보처 (언론매체)				
5	1999.5	공보실 (총리직속)	국정홍보처 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	국정홍보처 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	국정홍보처 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	국정홍보처 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0
		문화관광부 (해외문화홍보)				
6	2001.1	교육부	교육인적자원부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	교육인적자원부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:0	교육인적자원부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:1	교육인적자원부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:1
7	2001.1	여성특별위	여성부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:1	여성부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:1	여성부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:1	여성가족부 ■ 실국통합:0 ■ 과 융합:1
		보건복지부 (여성)				

제3절. 노무현 정부

1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표

노무현 정부는 작은 정부를 추구했던 과거 정부들과는 달리 소프트웨어에 집중한다는 점에서 큰 차이를 보인다. 따라서 재조직화에 있어 점증적인 입장을 취하며, 대규모 조직개편보다는 기능조정을 활용하여 정부조직 효율성을 높이고자 하였다. 부처의 자율성과 책임성 제고를 목표로 외형적 조직개편보다는 기능조정과 업무과정 개선을 통해 정부조직의 효율성을 높이고자 하였다(행정안전부, 2008; 김근세, 2016). 대표적 기능 조정으로 보건복지부의 보육서비스 기능이 여성가족부로, 기획예산처의 행정개혁 기능이 행정자치부로 이관 등이 있다.

역사적으로 다수의 정부가 출범과 함께 진행했던 1차 정부조직 개편작업이 노무현 정부에서는 1년 뒤 2004년 3월에 첫 결과물로 나타난다. 노무현 정부의 재조직화는 ‘① 1차: 소방방재청 신설(행정자치부 소속), 법제처 및 국가보훈처 장관급 격상, 문화재청 차관급 격상 ② 2차: 과학기술부장관 부총리 1인 신설 ③ 3차: 철도청 공사화 ④ 4차: 여성부 여성가족부로 개편 ⑤ 5차: 재정경제부, 외교통상부, 행정자치부 및 산업자원부 복수차관제 도입, 통계청 및 기상청 차관급 격상, 방위사업청 신설 ⑥ 6차: 행정중심복합도시건설청 신설’과 같이 기능 이전, 승격 및 신설 개념으로 통합 및 분리에 해당하는 대규모 조직개편은 발견하기가 힘들다.

노무현정부의 조직운용과 관련한 큰 특징 중 하나는 ‘정부조직

법'과 같은 법률에 근거한 중앙행정기구 개편이 아닌 대통령령 등에 근거한 위원회 조직을 다수 신설하여 새롭게 추진하는 정책들에 대한 근거를 마련한 것이다. 정권 출범시기의 16대 국회의 여당(새천년민주당) 의석이 과반수에 미달되었고, 과반수에 가까운 제1야당인 한나라당은 독자적으로 정부조직 개편안을 제출하는 등 적극적으로 여당을 견제하는 상황이었기 때문에 위원회의 적극 활용은 국회의와의 관계가 크게 작용한 것으로 보인다(하태수, 2017)⁴⁸).

2. 행정기구 재조직화 분석 대상

재조직화(통합과 분리)와 관련해서 이 연구는 중앙 부처수준에서 명칭이 변경되는 재조직화 사례를 분석 대상으로 하고 있다. 노무현 정부는 청 단위신설, 차관급의 장관급 격상, 복수차관제 도입, 국 단위 조정 등 다양한 형태의 재조직화가 존재하지만 <표36>의 '여성부→여성가족부→여성부→여성가족부'의 변화 사례를 분석대상으로 한다.

<표 36> 노무현 정부의 행정기구 재조직화(통합과 분리)

순번	연도	김대중 정부	노무현 정부		이명박 정부	
		To	T1	T2	T3	T4
1	2005.3	여성부	여성가족부	여성가족부	여성부	여성가족부
		보건복지부 (보육, 가족)			보건복지가족부 (가족, 청소년)	

48) 대통령과 국회 여야 관계 및 위원회 설치 현황에 대한 자세한 논의는 하태수(2017) 참조.

3. 행정기구별 분석

1) 여성부와 보건복지부 일부 기능 통합(여성가족부)

(1) T0~T2(여성가족부 시기)

노무현 정부 시기 2004년 정부조직법 개편에서 여성부 명칭은 유지하되 직무에 보건복지부가 수행하던 ‘영유아 보육에 관한 사무’를 추가한다. 이에 따라 ‘보육정책국>보육기획과, 보육지원과’를 내용으로 보육정책국 및 소속 과들이 신설된다⁴⁹⁾. 이때 보건복지부 내부 직제는 ‘사회복지정책실>보육·아동정책과’의 기능일부(보육)만 삭제될 뿐 기존 과들은 그대로 유지가 된다. 2004년 6월 여성부의 개편에서는 ‘여성정책국>기획관리심의관’이 기획관리실로 확대되어 독립 설치되고, 여성정책실이 여성정책국으로 격하되며, 대외협력국은 삭제되어 기획관리실과 권익증진국으로 기능이 흩어지게 된다. 다른 부처가 기획관리실을 기본으로 두는 모습을 닮아가며 독립된 부처로서 내부 조직 정비가 이루어짐을 파악할 수 있다. 보건복지부에서 넘어온 보육기능은 ‘보육정책국>보육기획과, 보육지원과’로 독립되어 실국 및 과 수준의 통합은 나타나지 않는다.

2005년 3월 여성부는 보건복지부의 가정정책(가정관련 및 모·부자 복지업무)기능을 추가하여 ‘여성가족부’로 명칭을 변경한다⁵⁰⁾.

49) 이에 따라 보건복지부 및 소속기관 직제 시행령 제3조(직무)는 ‘아동(영·유아보육을 제외한다)’로 변경된다.

50) 정부조직법 시행은 3월이지만 여성가족부 직제 대통령령 및 시행규칙 시행은 6월부터 발효된다. 부처명칭 및 가족정책 기능추가와 동시에 남녀차별금지법에 관한 법률이 공포되어 ‘차별개선국>조사과, 차별개선기획담당관’이 국가인권위원회로 이관하게 된다.

이관된 가정정책은 ‘가족정책국>가족정책과, 가족지원과, 가족문화과’를 신설하여 국 단위에서 기능을 담당한다. 이 과정에서 보건복지부는 가정정책기능이 빠지되 앞선 경우들과 마찬가지로 ‘사회복지정책실>인구가정정책과’가 ‘인구정책과’로 변경되고, ‘인구가정심의관’이 ‘인구노인심의관’으로 명칭 및 기능일부가 삭제될 뿐 조직 자체에는 변화가 없다<표37>. 따라서 보건복지부와 여성가족부를 놓고 봤을 때 보건복지부의 과 단위의 일부 기능이 1개 독립된 국으로 조직이 확대되었음을 알 수 있다. T1~T2시기 여성(여성인력, 여성권익), 가족, 보육 기능에 있어 다른 추가된 기능을 담당하는 조직들은 기능상 분리된 상태를 유지한다.

<표 37> 여성가족부 재조직화 전후 조직 내부 변화

보건복지부(2004)	보건복지부(2005)
<ul style="list-style-type: none"> ▪사회복지정책실 - 보육아동정책과 → 아동정책과 (2004.6.) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪사회복지정책실 - 인구가정정책과 → 인구정책과 (2005.6.)
여성부(2004)	여성가족부(2005)
<ul style="list-style-type: none"> ▪보육정책국(2004.6. 신설) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪보육정책국 ▪가족정책국(2005.6. 신설)

주) 시행규칙 시행 기준일

(2) T3~T4(여성부 시기)

이명박 정부 인력과 예산절감을 추진하고 업무 중복 및 유사기능을 통폐합하여 정부조직을 대폭 간소화하려고 노력하였다. 이와 같은 노력의 결과 인수위원회는 여성가족부를 보건복지부와 합쳐

보건복지여성부로 통합하고자 했다. 조직 직제 측면에서는 보건복지부의 보육관련 과 일부기능이 여성가족부의 독립된 국(보육정책국)으로 확대되었듯 반대로 통합 시 1개의 ‘과’ 정도로도 조직축소가 가능하기 때문에 이명박 정부의 인력 및 예산절감에 있어서는 주요 대상이 될 수 있는 부처였다. 하지만 국회 및 여성단체의 반발로 최종 독립부처인 여성부로 존치하는 것으로 결정되었다(김동욱, 2016). 재조직화의 특징으로 기존 ‘가족정책 수립·조정·지원 및 영유아 보육에 관한 사무’가 보건복지부로 다시 이관된다. 직무 및 조직 정원 측면에서 원점으로 돌아간 것이다.⁵¹⁾ 최초 여성부(2001년)와 비교했을 때 차이점으로는 ①총무과 및 기획관리심의관이 아닌 기획조정실 유지 ② 대외협력국은 교류협력과로 과 수준에서 유지 ③ 여성정책국에 2005년 설치 과였던 ‘성별영향평가과’ 유지가 있다. ‘성별영향평가’와 관련해서는 경우 다른 부처와 차별화되는 기능을 발굴한 결과 조직 생존에 큰 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다. 권익증진국의 권익기획과(여성권익, 성매매방지), 인권보호과(가정폭력·성폭력 예방 및 피해자 보호)는 어느 정도 여성부 영역으로 평가할 수 있으나 인력개발, 교류, 복지의 경우 보건복지부, 노동부와 충분히 겹치는 영역이기 때문에 독립된 부처로서의 의미부여가 약할 수 있기 때문이다.

(3) T3~T4(여성가족부 시기)

51) 2001년 여성부와 2008년 여성부의 직무는 국민권익위원회로 이관된 ‘남녀차별 금지·구제’를 제외하고는 거의 동일하다. 정원 또한 100명(2001)과 102명(2001)으로 차이가 거의 없고, 일반직 기준으로는 오히려 4명이 감소한 수치이다.

2010년 이명박 정부 임기 중 여성부는 다시 여성가족부로 명칭 및 기능에 변화가 나타난다. ‘가족과 다문화가족정책의 수립조정지원, 건강가정사업을 위한 아동 업무 및 청소년 육성·복지·보호에 관한 사무’가 추가된다. 즉, 2005년도와 2010년도의 ‘보건복지부→여성부’ 이관 기능이 달라 이관되는 과 단위에도 변화가 나타났다는 점이 큰 차이점이다⁵²⁾<표38>. 2005년 여성가족부는 당시 보건복지부로부터 ‘가족정책 및 보육’기능이 이관되었고, 2010년의 여성가족부는 당시 보건복지가족부로부터 ‘가족정책 및 아동 일부, 청소년’관련 기능이 기능되었다. 따라서 여성가족부 이동 이력이 있던 아동복지, 아동권리, 보육정책, 보육사업 관련 조직은 보건복지부에 남게 되었다. 5년 정도의 시간 차이가 존재하지만 독립기능의 이관은 비슷한 영역에서도 구체적 선택의 문제로 현실에 나타남을 알 수 있다.

이명박 정부 여성가족부 개편 전후로 보건복지가족부의 내부 재조직화 과정에 눈에 띄는 부분이 있다. 여성부의 확대개편이 일어나기 직전 기존 여성가족부 업무였던 가족 및 보육 기능관련 과들이 아동청소년정책실로 모이게 된다. 아마도 노무현 정부 시기 여성가족부에 해당되는 기능들을 한 곳으로 모음으로써 여성부로 이관될 때 내부 충격을 최소화하려는 의도로 보인다. 하지만 예상(보육 및 가족)과 달리 가족 및 청소년 기능이 이관됨으로써 내부 실국 수준에서 비교적 큰 변화가 나타난다. 아동청소년정책실이 폐지되면서 남아 있던 아동기능이 2개의 독립과를 형성 및 보육정책 관련 기존 3개 과가 저출산고령사회정책국으로 이동하게 된다. 이처럼 여성가

52) 이명박 정부 출범과 함께 보건복지가족부가 신설되었다. 직무는 기존 보건복지부, 국가청소년위원회, 여성가족부(가족+보육)으로 구성되었으며, 정원 613명에서 784명으로 증가하는 비교적 큰 규모의 통합이었다.

족부로 확대개편되는 과정에서 보건복지가족부(개편 후 보건복지부)에서 내부적으로 재조직화가 실국수준에서 크게 나타났다.

2010년에 권익증진국에 ‘아동청소년성보호과’가 신설된다<표 38>. 표면상 아동청소년과 성보호가 만나 과 수준의 융합으로 판단할 수 있으나 ‘아동청소년성보호과’를 추적해 보면 2008년부터 보건복지가족부에 존재하던 과이다. 따라서 여성가족부 재조직화 과정에서 실국 수준의 통합정도로 분류할 수 있다. 이후 이명박 정부 후기까지 ‘법무감사정보화담당관’ 신설로 감시기능추가, 2011년 5월 청소년매체환경과 신설, 2012년 다문화가족지원과 신설이라는 변화가 있었지만 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합은 추가로 나타나지 않았다.

<표 38> 보건복지부에서 이관된 과

여성가족부(2005)	여성가족부(2010)
<ul style="list-style-type: none"> ▪가족정책국 -가족정책과 -가족지원과 -가족문화과 ▪보육정책국 -보육기획과 -보육재정과 -보육지원과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪청소년가족정책실 -청소년정책관 -가족정책관 -청소년정책과 -청소년역량개발과 -청소년교류과 -청소년자립지원과 -청소년보호과 -가족정책과 -가족지원과 -다문화가족과 ▪권익증진국 -아동청소년성보호과

4. 결론

노무현 정부는 앞선 김영삼, 김대중 정부의 축소지향적인 하드웨어 개편을 포함한 것과 달리 소프트웨어적 조정에 집중하였고, 기능조정과 업무과정 개선을 통해 정부조직의 효율성을 높이고자 하였다(행정안전부, 2008; 김근세, 2016). 노무현 정부 시절 보건복지부의 가족 및 보육업무가 여성부로 이관되어 여성가족부가 신설된다. 이 과정에서 보건복지부는 과의 일부 기능만 여성가족부로 이관됨으로써 과 명칭 변경을 통해 기존 조직을 유지하는 모습을 보이고 있다. 여성가족부로의 개편과정에서는 보건복지부의 ‘과’ 단위 일부기능이 1개 독립된 ‘국’으로 조직을 확대하는 등 정치적 목적에 의해 신설된 부처가 어떤 과정을 통해 온전한 부처 조직으로 확대되어 가는지 잘 나타나고 있다. 보건복지부의 조직 유지나 여성가족부의 조직 규모 확대 과정은 대국민 정책 효과성과는 거리가 먼 조직 규모 유지 및 확대 현상으로 평가할 수 있다.

<표 39> 노무현 정부의 실국 수준 통합 및 과수준 융합 요약

순번	연도	To	T1	T2	T3	T4
1	2005.3	여성부	여성가족부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	여성가족부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	여성부 ■실국통합:1 ■과 융합:0	여성가족부 ■실국통합:1 ■과 융합:0
		보건복지부 (가족, 보육)			보건복지 가족부 (가족, 청소년)	

제4절. 이명박 정부

1. 행정기구 재조직화의 전개 및 목표

이명박 정부는 ①세계화 확산에 따른 경쟁 심화 ②지식기반 경제 전환 및 기술과 기술간 융합확대 등 사회 경제구조의 변화 ③저출산·고령화 등 인구사회구조의 변화 ④환경위기에 대응하기 위한 지속가능한 발전의 국가적 역할을 주요 행정환경 변화로 제시하였다. 이런 시대적 흐름에 대응하기 위해 행정환경 및 미래수요에 능동적으로 대응하는 유능한 정부, 민간과 지방에 활력을 불어 넣는 작은 정부 구현, 대부대국(大部大局)도입으로 칸막이 없는 유연하고 창의적인 실용정부 기반 마련, 나라살림을 알뜰하게 운영하는 국민을 섬기는 정부인 ‘유능하고 작은 정부, 국민을 섬기는 실용정부’ 구현을 조직개편의 방향으로 제시하였다(행정안전부, 2008; 조석준·임도빈, 2016).

조직개편의 세부 특징으로 첫째, 대부처주의 및 대국체제에 근거하여 유사·중복 기능의 부처를 통합하여 11개의 중앙행정기관이 감소하였고, 국가공무원 정원을 총 3,427명을 감축하였다(김동욱, 2016; 행정안전부, 2008). 또한, 부처할거주의 관점에서 부처 간 갈등 해소에도 조직개편 방향을 통해 중점을 두는 모습을 보인다. 대부처주의 및 대국체제에 근거하여 복수 부처 또는 한 부처를 중심으로 복수의 기능이 재조직화 되었을 때 실제 실국 및 과 수준에서 얼마만큼의 정합성이 나타나는지 본 연구문제와 직접 관련되는 부

분이기도 하다. 둘째, 교육과학기술부 신설과 같이 미래를 대비한 인재양성 기능 강화 및 국민과 밀접한 관련이 있는 재난·안전관리, 사회복지, 국민권익위원회 신설을 통한 국민권익강화를 제시한다. 셋째, 중앙 및 지방, 중앙 및 민간 사이 역할 분담에 대한 재정립을 제시하여 기존 교육인적자원부의 초·중등 교육 운영에 대한 규제를 지방교육청에 이관하는 등 기능 조정이 이루어지게 된다. 넷째, 통합된 부처를 중심으로 규제담당 인원을 감축하여 불필요한 규제를 폐지하도록 유도하였다(행정안전부, 2008). 정리하면 이명박 정부에서 ‘작은 정부’ 아이디어와 ‘대부처주의’를 개편에 적용한 것이 가장 큰 특징이다.

이전 노무현 정부는 전술한 바와 같이 비교적 점증주의 입장을 취하며, 대규모 개편보다는 기능조직을 활용하여 정부조직의 효율성을 높이려고 하였다(행정안전부, 2008; 김근세, 2016). 따라서 점증과 작은 정부의 아이디어 차이로 노무현 정부의 기존 중앙부처 조직에 대한 이명박 정부의 통합 중심의 재조직화는 다양한 시기에서 많은 사례로 나타나고 있다.

2. 행정기구 재조직화 분석 대상

이명박 정부는 다음과 같이 ① 1차: 정권 출범과 함께 대통령비서실 및 대통령경호실을 대통령실로 통합, 국무조정실 및 총리비서실을 국무총리실로 통합, 특임장관실 설치, 법제처 및 국가보훈처를 차관급으로 조정, 외교통상부에 외교통상본부 설치, 기획예산처와 재정경제부를 기획재정부로 통합, 행정자치부와 중앙인사위원회, 정

보통신부(전자정부, 정보보호), 비상기획위원회를 행정안전부로 통합, 교육인적자원부와 과학기술부(산업기술 제외)를 교육과학기술부로 통합, 문화관광부, 국정홍보처, 정보통신부(디지털 콘텐츠) 문화체육관광부로 통합, 과학기술부 소속 기상청을 환경부로 이전, 농림부, 해양수산부(어업수산정책), 보건복지부(식품산업진흥)을 합쳐 농림수산식품부로 통합, 산업자원부, 정보통신부(정보정책), 과학기술부(산업기술연구개발)를 합쳐 지식경제부로 통합, 보건복지부, 여성가족부(가족+보육), 국가청소년위원회 기능을 조정하여 보건복지가족부와 여성부로 재조직화, 건설교통부, 해양수산부(해운, 물류, 환경), 행정자치부(지적)을 국토해양부로 통합, 여성가족부를 여성부(가족, 보육삭제) 및 보건복지가족부로 분리, 금융감독위원회와 재정경제부(금융정책)을 금융위원회로 통합, 국민고충처리위, 국가청렴위, 행정심판위 세 기관을 국민권익위로 통합, 방송위원회(방송정책과 규제)와 정보통신부(통신서비스정책과 규제)를 방송위원회로 통합

② 2차: 보건복지가족부와 여성부를 보건복지부와 여성가족부로 조정

③ 3차: 교육과학기술부의 원자력국을 원자력안전위원회로 분리, 대통령직속 국가과학기술위원회 설치 등 총 3차례 조직 개편이 일어난다(행정안전부, 2008). 대통령실과 국무총리실 및 장관급에서 차관급으로 직급 변화를 보인 기관을 제외하고 통합 및 분리를 통해 명칭 변화를 겪은 분석대상을 <표 40>과 같이 선정한다.

<표 40> 이명박 정부의 행정기구 재조직화(통합과 분리)

순번	연도	노무현 정부	이명박 정부		박근혜 정부	
		To	T1	T2	T3	T4
1	2008.3	기획예산처	기획재정부	기획재정부	기획재정부	기획재정부
		재정경제부				
2	2008.3	행정자치부	행정안전부	행정안전부	안전행정부	행정자치부
		중앙인사위				인사혁신처
		정통부(전자정부, 정보보호)				국민안전처
		비상기획위				
3	2008.3	교육인적자원부	교육과학기술부	교육과학기술부	교육부	교육부
		과학기술부(산업기술 제외)			미래창조과학부	미래창조과학부
4	2008.3	문화관광부	문화체육관광부	문화체육관광부	문화체육관광부	문화체육관광부
		국정홍보처				
		정통부(디지털컨텐츠)				
5	2008.3	농림부	농림수산식품부	농림수산식품부	농림축산식품부	농림축산식품부
		해양수산부(어업수산정책)			해양수산부(수산기능)	해양수산부
		보건복지부(식품산업 진흥)				
6	2008.3	산업자원부	지식경제부	지식경제부	산업통상자원부	산업통상자원부
		정통부(정보기술산업)		외교통상부(통상)		
		과학기술부(산업기술연구개발)				
7	2008.3	보건복지부	보건복지가족부	보건복지부	보건복지부	보건복지부
		여성가족부(가족+보육)	여성부	여성가족부	여성가족부	여성가족부
		국가청소년위				

8	2008.3	건설교통부	국토해양부	국토해양부	국토교통부	국토교통부
		해양수산부 (해운,물류,환경)			해수부(해양관 련)	해수부(해양관 련)
		행정자치부 (지적)				
9	2008.3	여성가족부	여성부 (가족,보육삭제)	여성가족부	여성가족부	여성가족부
			보건복지가족부	보건복지부	보건복지부	보건복지부
10	2008.3	금융감독위원회 (감독)	금융위원회	금융위원회	금융위원회	금융위원회
		재정경제부 (금융정책)				
11	2008.3	국민고충처리위	국민권익위	국민권익위	국민권익위	국민권익위
		국가청렴위				
		행정심판위				
12	2008.3	방송위 (방송정책, 규제)	방송위 (중앙행정기구) (진흥+규제)	방송위 (중앙행정기구)	방송위(규제)	방송위(규제)
		정통부 (통신서비스정책, 규제)			미창부(진흥)	미창부(진흥)
13	2010.3	보건복지가족부	보건복지부	보건복지부	보건복지부	보건복지부
		여성부	여성가족부 (가족)	여성가족부	여성가족부	여성가족부
14	2011.10	교육과학기술부	교육과학기술부	교육과학기술부	미래창조 과학부	미래창조 과학부
			원자력안전위 (대통령소속)	원자력안전위 (대통령소속)	교육부	교육부

3. 행정 기구별 분석

1) 기획예산처와 재정경제부의 통합(기획재정부)

(1) T0~T2(기획재정부 시기)

2008년 이명박 정부 1차 개편에서 재정전략 기능을 가진 기획예산처와 경제정책을 담당하는 재정경제부의 병렬통합에 국무조정실의 경제정책조정 기능을 더해 기획재정부를 신설한다.⁵³⁾ 이 과정에서 기획예산처 조직에서 대국(大局)체제를 적용하여 비교적 많은 변화가 나타난다. 기획재정부(2008년)에서 부처자체 지원조직을 제외한 기능조직 9개 실국을 살펴보면 기존 기획예산처에서 3실국(예산실, 재정정책국, 공공정책국), 기존 재정경제부에서 6개의 실국(세제실, 경제정책국, 정책조정국, 국고국, 국제금융국, 대외경제국)이 유래했음을 알 수 있다<표41>.

기존 기획예산처의 재정운영실, 세 분야(사회, 산업, 행정)재정기획단이 예산실로 통합되고, 재정전략실과 성과관리본부가 재정정책국으로 통합된다. 공공혁신본부는 공공정책국으로 전환되면서 공공기관과 관련되는 내용을 포괄한다. 기존 재정경제부 조직은 금융위원회로 기능이 이관된 금융정책국을 제외하고는 국 수준을 명칭까

53) 표면상 병렬통합이지만 내부 기능조정도 동시에 활발하게 나타난다. ①기획예산처의 양극화민생대책은 보건복지가족부로, ②재정경제부의 지역경제활성화기획은 지식경제부로, ③재정경제부의 극제심판원은 국무총리실로, ④재정경제부의 금융정책, 외환건전성, 금융정보분석원은 금융위원회로, ⑤재정경제원 소비자정책은 공정거래위원회로 각각 이동하며 ⑥공적자금관리위는 폐지된다(행정안전부, 2008).

지 큰 변화 없이 그대로 유지되고 있다. 다만, 경제정책국의 미래전략과(미래기획위원회와 연결)와 경쟁력전략과(국가경쟁력강화위원회)가 정책 아이디어와 연관성을 띄고 신설되었고, 공공정책국의 민영화과가 ‘과’ 명칭부터 정책아이디어를 반영하고 있는 것이 ‘과’ 수준의 변화로 볼 수 있다.

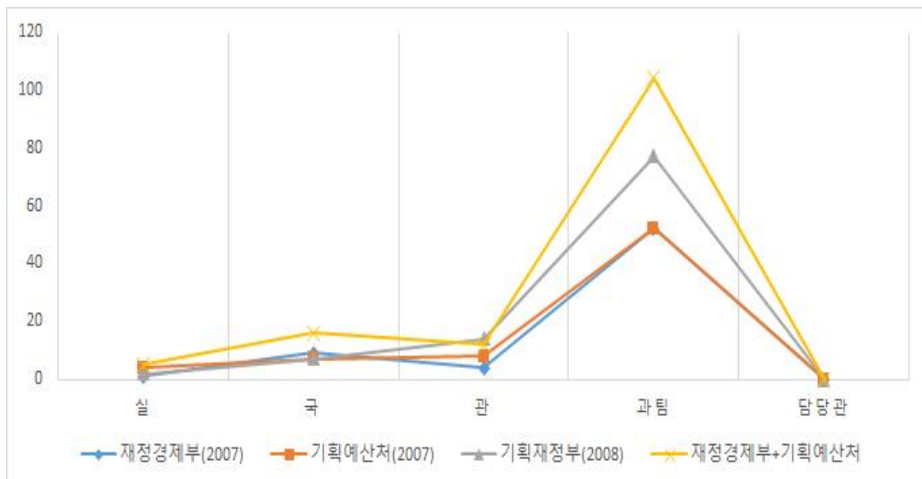
<표 41> 기획재정부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

기획예산처(2007)	기획재정부(2008)
<ul style="list-style-type: none"> ▪재정전략실 ▪재정운용실 ▪성과관리본부 ▪공공혁신본부 ▪양극화민생대책본부 ▪사회재정기획단 ▪산업재정기획단 ▪행정재정기획단 	<ul style="list-style-type: none"> ▪예산실(2차관) ▪재정정책국(2차관) ▪공공정책국(2차관)
재정경제부(2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪세제실 ▪경제국 ▪정책조정국 ▪국고국 ▪금융정책국 ▪국제금융국 ▪경제협력국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪세제실(1차관) ▪경제정책국(1차관) ▪정책조정국(1차관) ▪국고국(2차관) ▪국제금융국(1차관) ▪대외경제국(1차관)

재조직화 결과 대부처주의, 대과주의에 입각하여 부처의 대외 실무를 담당하는 실, 국, 과팀 수준에서 산술적 합에 비해 모두 눈에 띄게 직제 숫자가 줄어들었음을 확인할 수 있다<그림11>. 실의 경우 5에서 2로, 국의 경우 16에서 7로, 과팀의 경우 104에서 77개로 축소되었다. 다만, 대국체제를 반영하여 소속과의 개수가 많아지

면서 국장급 ‘관’이 기존 12에서 14로 약간 늘어나는 모습을 보이고 있다. 정원측면에서 기획예산처(2007) 470명, 재정경제부(2007) 604명에서 기획재정부(2008) 846명으로 산술적 합 1,074명에 비해 210명이 줄어들었다. 부처의 공통된 지원조직(55명)의 삭제를 고려하더라도 직제 및 정원에 있어서 가시적인 축소가 나타남을 확인할 수 있다.

<그림 11> 기획재정부 재조직화 전후 직제 변화(기능조직)



주) 도무현 정부 기획예산처의 직제 분류에서 고위공무원단 가등급인 본부장은 ‘실’, 다등급 본부장 및 단장은 ‘국’, 3~5급이지만 팀은 ‘과팀’으로 분류함.

부처 기능 간 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합을 분석하면 다음과 같다. 기획재정부는 복수 차관제로 운영되고 있는데 2008년 1차관은 재정경제부 업무를 담당하고 있고, 2차관은 실국 조합상 기획예산처 업무에 국고국을 추가하여 담당하고 있다. 가장 큰 기능 분류인 복수차관 운영측면에서도 재정경제부와 기획예산처의 융합 보다는 조직 축소 위주의 재조직화가 초점임을 알 수 있다.

‘재정정책국>재정기획과’에서 재정경제부 업무로 여겨졌던 국가채무 관련 기능과 기획예산처 업무로 분류되었던 기금, 특별회계에 대한 내용이 ‘과’ 기능에 모두 담겨있다<표42>. 기획예산처 시절 ‘재정전략실>재정정책과’에서 ‘재정수지, 국가채무 등 재정운용목표의 설정·관리’가 분장사무로 있었지만, 실무적 국가채무관련 업무는 재정경제부 ‘국고국>재정기획과’에 구체적으로 나타나고 있다. 즉, 공통된 업무 영역인 ‘국가채무’를 고려하여 국고국 소속 재정기획과가 기획예산처 영역인 재정정책국으로 이동하면서 특별회계 및 분산된 기금을 총괄하는 기능까지 더해져 과 수준의 융합으로 평가할 수 있다. 즉, 재정기획과에서 과 수준 융합 1건이 발생한다.

<표 42> 기획재정부 재정정책국>재정기획과 기능(2008.3)

<p>④ 재정기획과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가채무에 관한 정책의 수립 및 국가채무 관리 총괄 7. 특별회계, 기금, 보조금 등 재정제도 평가 및 정비에 관한 사항

기존 재정경제부 금융정책국의 금융정책 기능을 1차 조직 개편에서 금융위원회로 이관시켰지만 ‘경제정책국>자금시장과’를 신설하여 통해 ‘금융시장 동향, 자금 순환, 중앙은행제도, 금융/화폐/외환시장 안정과 수급 협의조정, 금융정책 및 금융감독정책 협의’와 같은 기능을 남겨두어 권한을 유지하는 것을 확인할 수 있다. 금융위원회 기능과 관련 있는 ‘자금시장과’는 박근혜 정부 말까지 유지가 되고 있다.

이명박 정권 후기인 2012년 기획재정부 실국수준에서 변화가 나타난다. 2012년 1월 재정정책국이 폐지되면서 장기전략국과 재정관리국이 신설된다. 이때 재정관리국은 기존 재정정책국을 기반으로

‘예산실>민간투자정책과’, ‘국고국>회계결산과’ 등의 혼합으로 재조직화 된다. 실국 수준에서 통합이 1건 발생한다. 그리고 정권 초 과 수준의 융합으로 분류되었던 ‘재정정책국>재정기획과’는 재정정책국이 폐지됨에 따라 국가채무 업무는 ‘경제정책국>재정기획과’⁵⁴⁾로, 특별회계 및 기금에 관한 업무는 신설된 ‘재정관리국>재정제도과’ 분리되어 이관된다. 즉, 이명박 정부 후기에는 실국 수준의 통합 1건, 과 수준의 융합 0건으로 정리할 수 있다.

(2) T3~T4(기획재정부 시기)

박근혜 정부에서도 기획재정부는 명칭 변경 없이 유지한다. 기존의 ‘재정관리국>회계결산과, 재정정보과’ 등을 정부 후기까지 유지하여 실국 단위의 통합 1건은 유지가 된다. 이후 정권 말 실국의 변화 속에서 ‘경제정책국>거시경제전략과’에서 과 수준의 융합이 나타나게 된다. 재정경제부의 경제정책과 기획예산처에서 강조되었던 중장기 국가발전수립과 관련된 국가 및 공공기관 경쟁력 강화가 동시에 기능에 포함되어 있기 때문이다<표43>. 박근혜 정부로 이어지면서 실국수준 통합 1건은 유지, 새로운 과 수준의 융합은 1건으로 가시적인 변화라고 보기는 힘들다.

54) 2008년부터 ‘재정정책국>재정기획과’가 존재했지만 2012년 1월 시행규칙 개정에서 ‘경제정책과>재정기획과’는 ‘신설’로 표기가 된다. 즉, 과수준의 융합 상태에서 기존 재정경제부 시절 업무로 축소 및 소속 국(局) 기존 재정경제부 연원을 둔 경제정책국으로 이동한 것이다. 차기 정권의 부처 분리를 대비한 움직임일 수 있다는 생각이 든다.

<표 43> 기획재정부 경제정책국>거시경제전략과 기능(2014)

- ⑨ 거시경제전략과장은 다음 사항을 분장한다. <신설 2014. 12. 30.>
1. 경제혁신을 위한 중장기 전략 관리·점검
 2. 국가경쟁력 강화전략의 수립 및 기획·조정
 5. 정부 및 공공기관의 경쟁력 강화 등을 위한 정책의 분석 및 총괄·조정

**2) 행정자치부, 중앙인사위, 국가비상기획위, 정보통신부
일부기능의 통합**

(1) T0~T2(행정안전부)

행정안전부의 제개정 이유를 살펴보면 대국(大局)체제로 조직과 기능을 합리적으로 개편하는 것을 목적으로 한다. 이를 반영하듯 행정자치부와 중앙인사위원회의 병렬통합과 함께 비상기획위원회와 정보통신부 일부 기능들을 포괄하면서도 7개 국으로 조직을 운영하고 있다<표44>. 하지만 실국 소속 ‘정책관’과 같은 국장급 직위까지 고려하면 직제 측면에서는 예상보다 낮은 수준의 축소가 이루어진다. 2007년 행정자치부 기준으로 정부혁신본부의 혁신정책관, 조직혁신단장, 혁신컨설팅단장은 혁신정책관, 조직정책관, 진단컨설팅센터장으로 유지가 되고 있다. 2007년 중앙인사위원회 기준으로 인사정보국을 제외한 인사정책국, 인력개발국, 성과후생국, 고위공무원지원국은 각각 인사정책관, 인력개발관, 성과후생관, 고위공무원운영센터장으로 전환되어 그대로 유지가 되고 있다. 정원측면에서는 행정자치부, 중앙인사위원회, 비상기획위원회의 통합정원 중 179명을 감축하는 것으로 행정안전부 개정 이유에 포함되어 있다.

국가비상기획위원회와 관련되었던 비상대비자원관리법(2008. 2. 29.) 제4조에서 비상대비 총괄기관을 기존 ‘국가비상기획위’에서 ‘행정안전부 장관은 국무총리를 보좌하여 비상대비업무에 관한 사항을 총괄한다.’개정되면서 행정안전부 재난안전실로 기능이 흡수되게 된다. 기존 집행기구로 2국 3담당관 4과에서 3관(재난총괄관리관, 안전기획관, 비상대비기획관) 11과팀으로 재난 쪽은 기능이 강화됨을 알 수 있다.

<표 44> 행정안전부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

행정자치부(2007)	행정안전부(2008)
<ul style="list-style-type: none"> ▪정부혁신본부 ▪전자정부본부 ▪지방행정본부 ▪지방재정세제본부 ▪균형발전지원본부 	<ul style="list-style-type: none"> ▪혁신조직실 ▪지방행정국 ▪지방재정세제국 ▪지역발전정책국 ▪정보화전략실(중복)
중앙인사위(2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪인사정책국 ▪인력개발국 ▪성과후생국 ▪고위공무원지원국 ▪인사정보국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪인사실
국가비상기획위원회(2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪비상계획국 ▪비상대비교육훈련국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪재난안전실
정보통신부(2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪정보보호기획단 ▪정보통신정책본부>산업기술팀 ▪미래정보전략본부>미래전략기획팀, 유비쿼터스정책팀, 인터넷정책팀 	<ul style="list-style-type: none"> ▪정보화전략실(중복)

행정안전부의 재조직화 과정에서 실국수준의 통합과 과(課) 수준의 융합은 정보화전략실에서 활발하게 나타나고 있다. 정보화전략실

을 구성하는 과 중 행정정보화과, 서비스정보화과, 보안정책과, 개인 정보보호과, 정보자원정책과, 정보표준과, 정보화인력개발과는 행정 자치부에서, 개인정보보호과, 정보문화과, 유비쿼터스 기반과는 정보통신부에서 유입되었다. 여기까지는 실국 수준의 통합으로 분류할 수 있다. 하지만 행정안전부로 기능 통합 전까지 정보통신 기능과 관련하여 정보통신부는 ‘(전자정부를 제외한) 공공 및 민간영역’⁵⁵⁾, 행정자치부는 ‘전자정부 및 공공 행정서비스 관련’으로 직무 범위가 겹치지 않게 조정되어 있었다. 두 부처의 정보통신 기능이 합쳐짐으로써 직무 장벽이 사라지며 정부(공공) 및 민간 영역을 총괄하는 과 기능 융합이 총 13개 과 중 9개 과에서 나타난다<표45>.

55) 다음과 같은 예시가 있다. 미래정보전략본부>기획총괄팀 분장사무 9. 국가정보화공동기반 구축 및 지원에 관한 사항(전자정부 공동기반서비스를 제외한다.); 소프트웨어진흥단>소프트웨어기술혁신팀장 분장사무 16. 소프트웨어 표준화에 관한사항(「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」 제25조와 관련된 사항을 제외한다)

<표 45> 행정안전부 과 수준의 융합(2008)

- | |
|--|
| <p>④ 정보화기획과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가사회 정보화촉진에 관한 정책의 종합·조정 2. 전자정부정책의 수립·추진 및 조정 <p>⑤ 정보화제도과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가사회 정보화촉진을 위한 법제도에 관한 사항 2. 전자정부와 관련된 법령 및 제도의 연구·개선 <p>⑥ 정보화평가과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 정보화촉진 관련 사업의 평가계획 수립·추진 4. 정부업무평가 중 정보화부문 평가제도의 연구·개선 <p>⑨ 보안정책과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 개인정보보호·민간정보보호·전자인증·정보문화·정보격차해소 정책수립 및 조정 총괄 16. 민간 주요 정보통신기반시설의 보호지원, 보호계획 수립지침 시달 <p>⑩ 개인정보보호과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가 개인정보보호에 관한 기본정책 수립 및 총괄·조정 2. 개인정보보호에 관한 대책 수립 <p>⑪ 전자인증과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전자서명 관련 법령 제·개정 2. 행정전자서명 인증체계의 정책·기획·구축·운영 <p>⑭ 정보표준과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 16. 행정정보데이터베이스의 공유 환경 구축을 위한 표준의 개발 및 보급 확산 <p>=> 아래 행자부에서 영역 구분되어 있던 제외사항을 삭제(융합)
 (「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제8조제1항에
 따른 사항을 제외한다)</p> <p>⑮ 유비쿼터스기반과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정보통신의 융합 등 정보화촉진에 관한 정책의 수립·추진 2. 정보통신의 융합 등 정보화촉진에 관한 각종 협력사업의 추진 <p>⑯ 정보화인력개발과장은 다음 사항을 분장한다. (정통부 산업기술팀+행자부 전자정부교육센터)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정보화 인력개발 계획의 수립추진 2. 정보화 교육계획의 수립 및 운영 3. 국가 및 지방공무원의 정보화능력 향상을 위한 각종 시책 수립·추진 |
|--|

이명박 정부 후기에는 기존 대국(大局) 체제 더해 대과(大課) 체제까지 적용된다. 실국 명칭과 숫자는 유지하되 과 개수가 줄어드는

것을 확인할 수 있다. 정보화전략실의 경우 기존 13개 과에서 총 7개과로 줄어들게 된다. 기존 정보화 총괄과, 정보화인력개발과, 정보문화가가 정보화총괄과로 통합된다. 대과체제로 전환되었지만 기능상 정보통신부와 행정자치부의 장벽이 사라진 융합 과는 5개(정보화총괄과, 미래정보화과, 정보문화과, 정보보호정책과, 개인정보보호과)가 유지되고 있다<표46>.

<표 46> 정보화전략실<미래정보화과(2011)>

<p>⑥ 미래정보화과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 정보통신의 융합 등 정보화촉진에 관한 정책의 수립 및 협력사업의 추진 2. 공공부문 정보화 선도 기술 수요의 창출 및 홍보에 관한 사항 3. 공공부문 정보화 선도 응용서비스 개발·제공 및 표준에 관한 사항
--

종합하면 이명박 정부 행정안전부에서는 정보화전략실을 중심으로 통합에 따른 기능 교류가 이루어져 실국수준의 통합 1건, 과 수준의 융합 정권 초 9건에서 대과체제 적용에 따른 정권 후기 7건으로 나타난다.

(2) T3~T4(안전행정부)

박근혜 정부에 들어와서 행정안전부는 직무가 동일한 상태에서 상징적 의미에서 ‘안전’과 ‘행정’의 순서가 바뀐 명칭을 사용하여 안전행정부가 나타난다. 하지만 내부적으로는 인사, 안전관리, 지방행정 및 재정 영역은 기능에 맞게 실국수준의 분리가 유지된다. 눈에 띄는 변화는 기존 정보화전략실이 사라지면서 기능이 흩어지게 된

다. 신설된 ‘창조정부전략실’은 조직실과 정보화전략실 기능 일부가 통합되면서 정권의 대표적 아이디어인 정부 3.0과 관련된 기능이 강조된다. 이 과정에서 실국 수준의 통합이 나타나며 ‘창조정부기획과’, ‘협업행정과’, ‘개인정보보호과’에서 정부 및 민간을 포괄하는 정보통신 기능을 제시하여 정보통신부와 행정자치부의 기능을 추적하는 상황에서 과 수준의 융합으로 판단할 수 있다. 즉, 실국 수준의 재조직화 과정에서 과 수준의 융합은 3건으로 줄어들게 된다<표 47>.

<표 47> 안전행정부 과 수준의 융합(2013)

- | |
|--|
| <p>④ 창조정부기획과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 행정기관 간 및 정부와 민간 간의 개방·공유·협업·소통을 통하여 국민 맞춤형 서비스를 제공하는 투명하고 유능한 정부(이하 "정부3.0"이라 한다)에 관한 법령의 제정·개정 및 제도의 연구·개선 2. 정부3.0에 관한 종합계획의 수립 및 추진 <p>⑤ 협업행정과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. 행정기관·민간부문·외국 등과의 지식행정 협력네트워크 구축 및 운영 <p>⑬ 개인정보보호과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 개인정보보호 관련 정책의 수립·총괄 및 조정 |
|--|

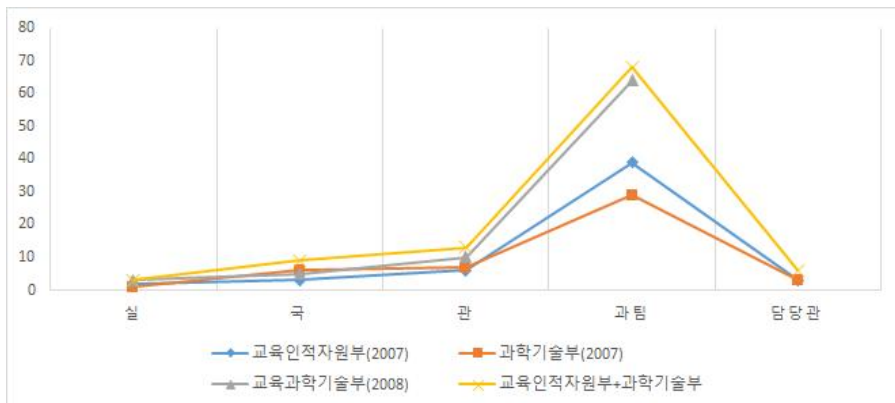
3) 교육인적자원부, 과학기술부(산업기술제외)의 통합

(1) T0~T2(교육과학기술부)

미래인재육성이라는 융합지향의 조직 목표를 가지고 이명박 정부 출범과 함께 기존의 교육인적자원부와 과학기술부가 병렬통합하

게 된다.⁵⁶⁾ <그림12>의 재조직화 전후 기능조직을 비교해 보면 대국(大局)체제를 지향했기 때문에 교육인적자원부와 과학기술부의 국(局)단위 합에 비해 4개가 줄어든 5개의 국이 나타난다. 하지만 실(室) 수준은 단순 합과 동일한 3개로 나타났으며, 과와 팀 수준은 4개 정도가 줄어들었다. 대국체제를 표방하여 국의 개수는 줄었지만 보조기관의 마지막 단위인 과(課)수준에는 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

<그림 12> 교육과학기술부 재조직화 전후 직제 변화(기능조직)⁵⁷⁾



정원 측면에서는 교육인적자원부(2007년) 552명, 과학기술부(2007년) 400명이 병렬통합을 통해 교육과학기술부(2008년) 774명으로 줄었다⁵⁸⁾. 정원 감소 폭이 총 65명으로 비교적 크게 나타났다.

56) 국제원자력기구(IAEA)의 권고에 따라 과학기술부의 원자력 정책 및 안전규제는 교육과학기술부로, 원자력 발전정책과 (기초과학제외) R&D정책은 지식경제부로 각각 이전된다 (행정안전부, 2008).

57) 교육인적자원부(2007)의 지방교육재정담당관, 디지털지방교육재정팀장, 시설기획담당관, 사교육대책추진팀은 기능조직으로 분류하여 위 그래프자료에 포함시킴.

58) 교육과학기술부(총 774: 정무 3, 별정 12, 특정 62, 계약 3, 일반 598, 기능 96), 과학기술부(총 400명: 정무 3, 별정 8, 계약 2, 일반 235, 기능 39; 과학기술혁신본부 별정 1, 일반직 100, 기능 12) 교육인적자원부(총 552명: 정무 2, 별정 8, 특정 89, 계약 2, 일반 388, 기능 63)

만 일선 교육청으로 전환배치할 수 있는 특정직(27명)이 가장 큰 폭으로 감소했고, 일반직은 25명 감소로 중복 부처 지원조직 삭제 정도의 축소로 통합에 따른 정원 감소효과는 미미하다고 평가할 수 있다.

교육과학기술부의 실국수준의 통합을 분석하면 실국수준의 통합은 2건이 나타난다. 첫 번째 실국수준의 통합은 기존 과학기술부 ‘과학기술기반국>인력기획조정과’가 교육과학기술부에서 교육인적자원부가 중심이 된 ‘인재정책실> 과학기술인력과’로 넘어온다. 두 번째 실국 수준은 교육과학기술부 ‘학술연구정책실’이 해당된다. 기초과학 인력 및 기초연구 지원과 관련하여 교육인적자원부와 과학기술부의 부처 내 변화를 보면 <표48>과 같다.

노무현 정부 시절인 2004년 10월 과학기술부가 부총리급으로 승격되면서 과학기술정책 총괄 중심으로 직무가 변형되면서 과학기술인력과 관련되는 내용은 교육인적자원부로 이동하였다.⁵⁹⁾ 하지만 동시에 기초연구국을 신설하여 기초연구 정책기능에 우주와 관련된 연구기능을 추가함으로써 독립국으로서의 존립정당성을 높이고 있다. 교육인적자원부로 이동한 기초학문지원과는 기존 교육인적자원부의 학술진흥업무와 과 기능 융합을 통해 기초과학뿐만 아니라 인문사회까지 지원하는 ‘학술진흥과’로 변경된다. 두 부처의 학술 및 기초연구 지원 기능이 2008년 교육과학기술부 학술연구정책실에서 통합된다. 하지만 <표48>에서 보듯이 과학기술부 영역과 교육인적자원부 영역이 과 수준에서 분리가 되어 재배치가 된다⁶⁰⁾. 교육과학기술부 학술연구진흥과의 경우 기초학문 및 과학기술 진흥 기능

59) 이관 규모는 1개과 정원 6명으로 나타난다.

60) 기초연구지원과의 경우 2004년으로 거슬러 올라가면 과학기술부에서 출발한다. 따라서 관점에 따라서 과학기술부 영역으로 분류할 수도 있다.

을 포함하는 교육인적자원부의 학술진흥과와 명칭이 비슷하나 과 기능을 살펴보면 2004년 이전 교육인적자원부 기능에 한정되어 있음을 확인할 수 있어 융합과는 관계가 없음을 확인할 수 있다.

〈표 48〉 교육과학기술부 재조직화 전후 실국의 변화

과 학 기 술 부 (2004.3)	과 학 기 술 부 (2004.10)	과 학 기 술 부 (2005.4)	교육과학기술부
<ul style="list-style-type: none"> ▪과학기술인력국 -기초과학정책과 -기초과학지원과 -과학기술인력과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪기초연구국(신) -기초연구정책과 -기초연구지원과 -원천기술개발과 -우주기술개발과 ▪과학기술기반국(신) -과학기술진흥과 -과학기술문화과 -과학기술인육성과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪기초연구국 -기초연구정책과 -기초연구지원과 -원천기술개발과 -우주기술개발과 -우주기술협력팀 ▪과학기술기반국 -과학기술진흥과 -과학기술문화과 -과학기술인육성과 -연구실안전과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪학술연구정책실 -연구정책과 -미래원천기술과 -융합기술팀 -연구환경안전과 -학술연구윤리과
교 육 인 적 부 (2004.7)	교 육 인 적 부 (2004.10)	교 육 인 적 부 (2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪인적자원개발국 -평생학습정책과 -학술연구진흥과 -산학협력과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪인적자원개발국 -평생학습정책과 -학술정책과 -기초학문지원과 -산학협력과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪대학지원국 -대학정책과 -대학학무과 -사립대학지원과 -학술진흥과 -대학재정복지팀 	<ul style="list-style-type: none"> -기초연구지원과 -인문사회연구과 -학술연구진흥과 -대학연구지원과 -대학제도과 -대학경영지원과 -연구기관지원과 -학연협력지원과

교육과학기술부에서 과 수준의 융합은 ‘학술연구정책실’>학술연구정책실, 학연협력지원과’에서 2건, ‘국제협력국’>협력총괄과, 양자협력과, 다자협력과’에서 3건으로 총 5건이 나타난다. 연구정책과의 경우 학술연구정책실의 기획 및 총괄을 담당하기 때문에 교육인적자원부의 학술진흥과트와 과학기술부의 기초원천연구 및 한국과학

재단의 육성·지원정책이 융합상태로 나타난다. 학연협력지원과의 경우 교육인적자원부의 학연협력과 관련되는 기능과 과학기술부의 한국과학기술원 등 담당 교육기관 육성·지원에 대한 내용이 융합상태로 나타난다. 그 외에 미래원천기기술과, 융합기술팀, 연구환경안전과, 학술연구윤리과는 과학기술부로부터, 나머지 과들은 교육인적자원부로부터 과 기능이 유래되었음을 확인할 수 있다. 국제협력국의 협력총괄과, 양자협력과, 다자협력과에서 교육 및 과학기술의 국제협력기능이 함께 나타난다. 일반적으로 국제협력은 부처의 보좌기구로 많이 편성되어 지원기능 입장에서 부처 내 모든 영역을 포함하기 때문에 융합으로 분류하지 않으나 국제협력국처럼 독립 국 형태로 존재하여 과 수준의 융합으로 판단하기로 한다.

2011년 과학기술과 관련하여 정부조직에 많은 변화가 나타난다. 2011년 3월 국가과학기술위원회가 대통령직속 자문기구에서 장관급 위원회로 격상된다. 또한 2011년 11월 교육과학기술부 소속 원자력국이 원자력안전위원회 설치법에 근거하여 대통령직속 장관급 기구로 독립한다. 정부조직 전체로 봤을 때는 과학기술의 위상이 급상승하게 되나 반대로 교육과학기술부 내에서는 원자력국이 삭제됨으로써 교육기능 중심으로 조직이 재편된다. 기존 교육인적자원부 영역으로 인재정책실, 학교지원국, 학생지원국, 대학지원실이 편성되고, 기존 과학기술부 영역으로 연구개발정책실이 설치된다. 국제협력국은 보좌기구인 국제협력관과 담당관 체제로 전환된다.

이 과정에서 교육인적자원부와 과학기술부 영역이 보다 뚜렷하게 분리되는 현상이 나타난다. 기존 실국수준의 통합으로 분류되었던 ‘과학기술인력과’는 과학기술부 영역인 연구개발실로 이동하여 ‘과기인재 양성 정책/양성/기반’ 3개 과로 세분화 되어 유지가 되고

있다. 또한, 학술 및 기초연구로 융합되어 있는 과들도 학술과 기초연구가 분리되어 기초연구는 연구개발정책실로, 학술연구는 대학지원실로 기능이 이동하게 된다. 따라서 이명박 정부의 후기 교육과학기술부에서 기존 국제협력국의 이동을 제외하면 실국 수준의 통합 및 과 수준의 융합은 없는 것으로 평가할 수 있다⁶¹⁾.

추가로 참고할 점은 인재정책실의 경우 명칭상 국가 전체 인적자원 총괄기능이 유지되는 것으로 보이나 과 명칭 및 기능을 살펴보면 지방교육, 유아교육, 학부모 지원, 직업교육과 같이 교육파트의 기능으로 한정되어 있다. 이로써 인적자원 총괄기능은 노무현 정부와 달리 교육과학기술부에서 기능상 의미가 약화되었음을 확인할 수 있다.

(2) T3~T4(교육부, 미래창조과학부)

박근혜 정부 출범과 함께 교육과학기술부의 과학기술 기초연구기능과 방송통신위원회 방송통신진흥업무가 결합되어 미래창조과학부가 신설된다. 또한, 원자력안전위원회가 대통령소속에서 총리소속으로 변경되고 대통령직속 위원회였던 국가과학기술위원회는 폐지된다. 이 과정에서 병렬분리되어 신설된 교육부는 교육정책실, 대학지원실, 지방교육지원국, 평생직업교육국, 교육정보통계국으로 조직을 구성하며 교육 영역에 한정된 2001년 1월 이전의 직무로 돌아갔다고 평가할 수 있다.⁶²⁾ 교육과학기술부 시기 기초학술연구지원

61) ‘국제협력관>글로벌정책담당관, 글로벌협력담당관’에서는 교육과 과학기술분야 협력 정책이 유지되고 있지만 보좌기구로 전환되어 통합 및 융합 분석기구에서 제외한다.

62) 교육부와 그 소속기관 직제 제3조(직무)에 ‘교육부는 인적자원개발정책, 학교교육·평생교육 및 학술에 관한 사무를 관장한다.’로 제시되어 있지만 여기서 인적자원개발정책은

및 인력양성 관련 기능은 미래창조부 ‘연구개발정책실>기초연구진흥’과 및 과학기술정책국>과기인재정책과, 과기인재양성과’로 넘어가 과학기술인재 양성 관련 기능은 교육부에서 제외된다.⁶³⁾

4) 문화관광부, 국정홍보처, 정보통신부(디지털 콘텐츠)의 통합

(1) T0~T2(문화체육관광부)

이명박 정부 초기 대부처주의를 표방하면서 문화관광부와 국정홍보처를 병렬통합하고, 정보통신부의 디지털콘텐츠 업무를 이관받아 복합통합의 결과 문화체육관광부를 신설한다. 부처명칭은 통합의 의미가 아닌 기존 문화관광부의 기능에 체육국을 추가함으로써 기존 문화관광부가 중심이 됨을 제시하고 있다⁶⁴⁾. 통합과정의 직제 규모변화를 보면 <그림13>과 같다. 문화관광부의 3실 규모는 유지가 되고, 과팀은 8개가 축소되었다. 특히 눈에 띄는 부분은 ‘국’단위가 총 14개에서 7개로 줄어들어 대국체제가 적용됨을 알 수 있다. 노무현 정부 문화관광부의 ‘진흥단’의 축소와 국정홍보처가 문화체육관광부의 홍보국으로 축소되는 과정이 반영되었다. 하지만 그와 동시에 국장급 ‘관’을 7개나 신설하여 최종적으로는 국장급 직제는 규모가 유지되고 있다. 정원측면에서는 총621명으로 별정직 10명,

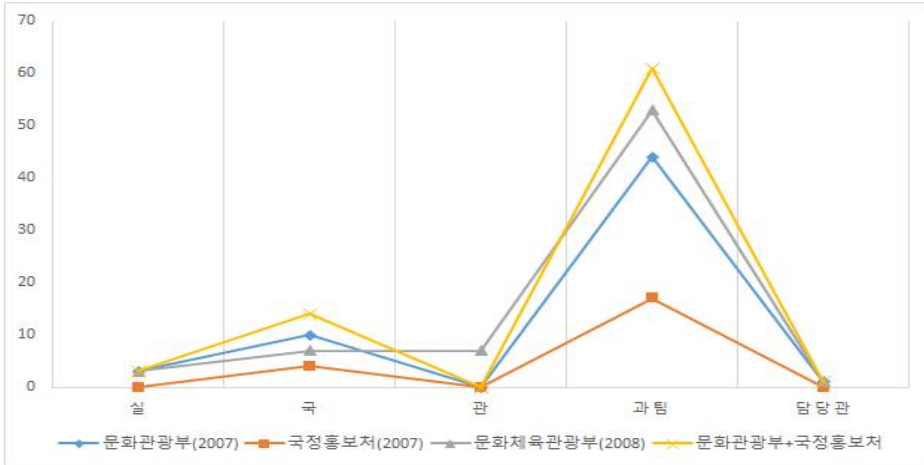
초중등·고등교육 중심의 교육적 의미로 2001년 1월 인적자원개발정책의 수립·총괄·조정과는 직무상 큰 차이가 나타나고 있다.

63) 2013년 12월 미래창조과학부 과학기술정책국 소속이었던 과기인재정책 및 과기인재양성과를 중심으로 미래인재정책국으로 분리되어 이공계 기술 인력 양성이 보다 강조된다.

64) 2007년 현재 문화관광부는 정원이 516명, 국정홍보처는 194명으로 규모에서 큰 차이가 난다. 부처 기준에서는 병렬통합이지만 규모 측면에서는 흡수통합으로 볼 수 있다.

일반직 56명, 기능직 23명 등 89명이 축소된 규모이다.⁶⁵⁾

<그림 13> 문화체육관광부 재조직화 전후 직제 변화(기능 조직)



주) 정보통신부 디지털 콘텐츠 기능은 과 수준의 기능 이전이기 때문에 직제 규모에 반영하지 않음.

국정홍보처는 문화체육관광부(2008년) 홍보지원국으로 흡수가 되었다. 홍보정책관과 홍보콘텐츠기획관은 국정홍보처의 주된 내용이었던 홍보정책과 홍보콘텐츠의 중요성을 그대로 반영한 직제라고 볼 수 있다. 국정홍보처 기능을 문화체육관광부 하나의 독립 국(局) 직제로 수용하되 대국민 관련 내용을 과 개수 절반정도로 비중 있게 구성한 것이 특징이다. 국정홍보처 내용은 홍보지원국으로 독립 편성이 되어 통합에 따른 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다.

기존 정보통신부와 문화관광부 사이에는 실국수준의 통합 1건과

65) 문화관광부(총516명: 정무 2, 별정직 16, 계약 2, 일반 423, 기능 73), 국정홍보처(총 194명: 정무 1, 별정 31, 일반 129, 기능 33), 문화체육관광부(총621명: 정무 3, 별정 37, 계약 2, 일반 496, 기능 83)

과 수준의 융합 1건이 문화콘텐츠산업실 내에서 나타나고 있다. 문화콘텐츠산업실은 기존 문화관광부의 문화산업진흥단과 문화미디어진흥단의 결합으로 구성된다. 이런 재조직화 과정에서 ‘문화콘텐츠산업실>전략소프트웨어과’는 기존 정보통신부 ‘소프트웨어진흥단>전략소프트웨어팀’ 기능이 그대로 유지된다. 따라서 통합 전 두 부처 기능이 실국수준에서 같이 나타나는 실국 수준의 통합으로 판단할 수 있다. ‘문화콘텐츠산업실>콘텐츠기술인력과’에서는 <표49>와 같이 과 수준의 융합이 나타난다. 앞서 언급된 행정자치부(전자정부)와 정보통신부(전자정부 이외 정보통신)의 정책영역 제한이 행정안전부로의 통합을 통해 사라지면서 과 수준의 융합이 나타난 것과 같이 재조직화를 통해 ‘정보통신 관련 기술지원을 제외한다’는 정책영역 제한이 풀리게 되었다. 또한, 문화영역의 콘텐츠 강조로 기존에 ‘문화기술’로 표시되던 부분이 ‘콘텐츠기술’로 바뀌어 활용되고 있음을 알 수 있다.

이명박 정부 후기로 가면서 종무실에 담당관 2인 직제가 신설되어 보강이 되고, 문화콘텐츠산업실의 미디어 파트가 2009년 미디어정책국으로 분리되어 신설된다. 국정홍보처 기능이 모여 있던 홍보지원국은 국민소통실로 명칭이 변경되어 운영된다. 문화정책국과 예술국은 2009년 재조직화를 통해 문화예술국으로 통합된다. 이처럼 실국 수준에서 과들의 재편이 있지만 추가적인 통합이나 융합은 나타나지 않는다. 융합으로 분류했던 ‘콘텐츠기술인력과’의 경우 2008년 8월 ‘문화콘텐츠산업실>콘텐츠기술인력과, 콘텐츠진흥과, 전략소프트웨어과’가 합쳐져 ‘문화콘텐츠산업실>전략콘텐츠산업과, 디지털콘텐츠산업과’로 통합되어 유지된다. 이때 전략소프트웨어과 내용 및 기존 콘텐츠기술인력과 기능이 ‘디지털콘텐츠산업과’로 전환되어

실국수준의 통합 0건으로 줄어들고, 과 수준의 융합 1건은 유지가 된다.

<표 49> 문화체육관광부 과 수준의 융합

문화관광부(2017)	문화체육관광부(2018)
<p>⑨ 문화기술인력팀장은 다음 사항을 분장한다. <신설 2005. 8. 16., 2006. 7. 25., 2007. 5. 22.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 문화기술 육성에 관한 사항 2. 문화기술의 산업적 활용 촉진 3. <u>멀티미디어콘텐츠·디지털문화 콘텐츠(정보통신 관련 기술지원을 제외한다)진흥에 관한 종합계획의 수립·시행</u> 4. <u>첨단 쌍방향 매체프로그램의 개발 및 보급에 관한 사항(정보통신 관련 기술지원을 제외한다)</u> 	<p>⑥ 콘텐츠기술인력과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 콘텐츠기술의 개발·육성에 관한 사항 2. 콘텐츠기술의 이전 및 산업적 활용 촉진 3. <u>멀티미디어콘텐츠·디지털문화콘텐츠 진흥에 관한 종합계획의 수립·시행</u> 4. <u>첨단 쌍방향 매체프로그램의 개발 및 보급에 관한 사항</u>

(2) T3~T4(문화체육관광부)

박근혜 정부 시기 동안 문화체육관광부는 명칭 변경없이 유지된다. 기존 국정홍보처 기능 조직은 국민소통실로 그대로 유지가 된다. 하지만 문화관광부와 정보통신부의 과 수준 융합 영역이었던 멀티미디어 및 디지털콘텐츠 기능과 관련 정원 12명은 신설된 미래창조과학부로 각각 이관 및 이체가 된다. 따라서 문화체육관광부 내에서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합은 연속되지 않는다.

5) 농림부, 해양수산부(어업수산), 보건복지부(식품산업)통합

(1) T0~T2(농림수산식품부)

이명박 정부 출범과 함께 1차 개편인 정부조직법 전부개정에서 ‘농업과 수산업의 긴밀한 연계 및 식품산업 육성을 위하여 종전의 농림부의 사무와 해양수산부의 수산에 관한 사무의 통합’을 내용으로 농림수산식품부를 신설한다. 정부조직에서 농업과 어업·수산 기능은 추가·분리·통합의 역사로 평가할 수 있다. 대한민국 법률 제1호인 1948년 정부조직법 때 농림부(1948년)가 신설되어 유지가 되다가 농수산부(1973년), 농림수산부(1987년), 농림부(1996년) 및 해양수산부(1996년), 농림수산식품부(2008년), 농림축산식품부(2013년) 및 해양수산부(2013년)로 분리가 된 상태로 문재인 정부까지 이어지고 있다. 정치적 목적과 조직 효율적 운용이라는 행정적 목적의 초점(1차 산업진흥 vs. 해양 공간 능력)에 따라 향후에도 통합과 분리가 반복될 가능성이 높은 영역으로 평가할 수 있다.

농림수산식품부의 재조직화 과정은 3가지 단계로 제시할 수 있다. 2008년 재조직화 당시 실국 및 소속 과들은 전혀 교류가 없는 기계적 통합이 일어난다. 2009년 실국 및 과 명칭에는 변화가 없되 과 기능에서 ‘농림, 농업, 농축산’이 ‘농림수산, 농수산, 농축산 및 어업’등으로 확대되는 과 수준에서 융합으로 판단할 수 있는 내용들이 나타난다. 2011년에는 실국 명칭도 농어촌정책국과 같이 어업이 병행 표기되는 형태로 나아간다.

<표50>에서 보는 것과 같이 2008년에는 식품산업본부 및 수산

정책실의 통합 이외의 다른 국들은 명칭을 그대로 유지한다. 2008년 농림수산식품부의 경우 농업정책국에는 기술정책과가, 농촌정책국의 경우 도농교류과 및 농촌사회여성팀이 추가되는 것 이외에는 변화가 없고, 식품산업본부는 농림부 식량정책국, 농산물유통식품산업국, 축산정책국이 합쳐진 대규모 실국이 된다. 수산정책실 역시 해양수산부의 수산정책국, 어업자원국 및 국제협력관 기능이 합쳐진 대규모 실국단위를 형성한다. 이 과정에서 식품산업본부는 1개 과, 수산정책실은 2개과가 줄어들지만 동시에 각각 단장 및 정책관 등 국장급 직위가 3개씩 추가 되어 나타난다. 즉, 국단위를 통합하여 본부 및 실을 만들면서 국장급 보좌기구를 형성하여 국장급 직위수를 유지함을 알 수 있다. 2008년 정부 출범 초기에는 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다. 식품산업본부의 경우 유통정책팀, 소비안전팀, 식품산업팀, 식품진흥팀은 과 명칭과 달리 농산물만 다루고 있으며, 자원순환팀은 축산관련 업무만 배정되어 있다.

<표 50> 농림수산식품부 재조직화 전후 실국의 변화(기능조직)

농림부(2007)	농림수산식품부(2008)
<ul style="list-style-type: none"> ▪농업정책국 ▪농촌정책국 ▪국제농업국 ▪식량정책국 ▪농산물유통식품산업국 ▪축산정책국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪농업정책국 ▪농촌정책국 ▪국제농업국 ▪식품산업본부
해양수산부(2007, 수산기능)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪국제협력관 ▪수산정책국 ▪어업자원국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪수산정책실

2009년 4월 개정 시행규칙에서 10개의 과에서 농업, 수산 기능이 같이 나타나는 융합상태가 발견된다<표51>. 다만, 융합이 나타나는 과에서도 기존 농림부 기능인 농업 및 축산이 중심이 되고 <표51>에서 제시된 바와 같이 ‘농업’이 ‘농어업’으로 바뀌는 단순 범위 확대정도 조항이 일부 추가되는 선에서 진행이 됨을 알 수 있다. 또한, 식품산업본부의 다수의 과는 과 명칭과 달리 농업 중심의 기능을 그대로 유지하고 있다.

2011년 6월 시행규칙 개정에서 ‘농촌정책국’이 ‘농어촌정책국(국 관련 전문개정)’으로 국 명칭이 변경된다. 국단위 정책범위가 어촌까지 확대됨으로써 소속 과인 농어촌정책과, 경영인력과, 지역개발과, 농어촌산업팀, 녹색미래전략과장, 과학기술정책과에서 과 수준의 융합이 총 6건 나타난다. 농업정책국에서는 농업정책과와 재해보험팀에서 융합이 2건 나타나고 있다. 국제협력국의 경우 국제협력총괄과, 국제개발협력과, 다자협상협력과, 지역무역협정과에서 총 4건의 융합이 나타나고 있다. 식품산업정책실의 경우 식품산업진흥과, 수출진흥팀, 유통정책과, 검역정책과에서 총 4건의 과 수준 융합이 나타나고 있다. 과 수준의 융합이 0건(2008년), 10건(2009년), 16건(2011년)으로 확대되는 경향이 나타난다.

<표 51> 농림수산식품부의 과 수준 융합

<p><이하 농업정책국 소속></p> <p>③ 농업정책과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 4. 30.></p> <p>9. 자유무역협정체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법령의 제·개정 및 운영에 관한 사항</p> <p>⑧ 농업금융정책과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 4. 30.></p> <p>1. 농업분야 금융 및 대출제도 개선·운영에 관한 사항</p> <p>3. 농어촌구조개선특별회계융자업무 총괄 및 위탁관리기관의 업무지도·감독에 관한 사항</p> <p><이하 농촌정책국 소속></p> <p>③ 농촌정책과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 4. 30.></p> <p>3. 「농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 및 「농어촌정비법」의 운용</p> <p>4. 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발위원회의 운영</p> <p>④ 지역개발과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 4. 30.></p> <p>1. 농산어촌지역의 생활기반 확충을 위한 종합개발계획의 수립 및 시행</p> <p>4. 농·산·어촌마을종합개발사업 협의체 운영에 관한 사항</p> <p>⑦ 농촌사회여성팀장은 다음 사항에 관하여 농촌정책국장을 보좌한다. <개정 2009. 4. 30.></p> <p>2. 농어업인에 대한 건강보험료 및 연금보험료 지원에 관한 사항</p> <p>3. 농어업인 자녀 학자금 지원 등에 관한 사항</p> <p>⑨ 녹색미래전략과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 4. 30.></p> <p>1. 농수산 및 식품산업의 녹색성장 중장기 종합계획 수립 및 종합·조정 에 관한 사항</p> <p>3. 농수산 및 식품산업의 중장기 미래전망에 관한 사항</p> <p>⑩ 과학기술정책과장은 다음 사항을 분장한다. <신설 2009. 4. 30.></p> <p>1. 농림수산식품 기술정책 업무의 총괄·조정 에 관한 사항</p> <p>4. 농림수산식품 관련 연구개발사업 추진 및 사업평가</p> <p><이하 국제협력국 소속></p> <p>④ 양자협상협력과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 4. 30.></p> <p>3. 농수산물 분야 한·미 주둔군 지위협정에 관한 사항</p>

- ⑤ 다자협상협력과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 4. 30.>
1. 세계무역기구의 농수산업분야 다자협상에 관한 사항
 2. 세계무역기구의 농수산업분야 무역분쟁에 관한 사항
- ⑥ 지역무역협정과장은 다음 사항을 분장한다. <신설 2008. 4. 7., 2009. 4. 30.>
1. 지역무역협정 농수산업분야 기본전략 및 대응계획 수립
- <이하 식품산업정책실 소속>
- ④ 유통정책과장은 다음 사항을 분장한다.
5. 농수산물유통공사의 지도·감독에 관한 사항
 6. 「농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률」의 운용
 11. 농수산물종합유통센터의 운영지원에 관한 사항
- ⑤ 식품산업진흥과장은 다음 사항을 분장한다.
12. 농어업인의 식품가공 활성화에 관한 사항
 13. 농어업생산자와 식품업체간 연계강화에 관한 사항
 15. 염(鹽) 관리 및 육성에 관한 사항
- ⑮ 표시검역과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 농축산물 및 가공식품에 대한 원산지 표시제의 운영
 8. 수출입 수산물 안전성검사에 관한 사항
 9. 수출입 수산물의 검역에 관한 사항
 10. 수산물의 안전성관리 및 조사에 관한 사항

2012년 11월 시행규칙을 검토하면 과 수준의 융합은 농어촌정책국 6건 유지, 농촌정책국 재해보험팀 1건 유지, 국제협력국 4건 유지, 식품산업정책실 4건 유지로 큰 변화없이 15건으로 나타나고 있다. 농어촌정책국은 장기 기획 및 복지 분야이고, 국제협력국은 내용에 상관없이 대외 협력이 초점인 지원 조직이기 때문에 농업과 수산 두 분야가 공통업무로 묶일 수 있으며, 식품산업정책실의 경우 기존 농림부에서 온 실국 기능으로 농업중심으로 구성되어 있지만 중간에 수산 및 식품까지 확대하여 융합적 부분이 나타나고 있다.

(2) T3~T4(농림축산식품부, 해양수산부)

박근혜 정부 초 ‘동북아 해양환경 변화에 능동적으로 대응하고 해양·항만정책과 수산정책의 상호 연계를 통해 해양기능의 융합효과’를 강조하며 폐지되었던 해양수산부를 부활시킨다. 전술한 바와 같이 정치적 목적과 조직 효율적 운용이라는 행정적 목적의 초점(1차 산업진흥 vs. 해양 공간 능력)에 따라 정권 교체 시기인 5년 만에 부처 기능 분리가 이루어지고 있다. 이 과정에서 농림수산물식품부의 수산 기능이 해양수산부로 이관됨에 따라 농림축산식품부로 부처 명칭이 변경된다. 실국 및 과 내용을 살펴보면 2012년에 비해 축산정책국이 식품산업정책실로부터 분리하여 신설된 것 이외엔 큰 변화가 없다. 2012년까지 새로 생겼던 ‘농어촌’ 및 ‘농수산업’ 관련 융합 기능이 ‘농축산’으로 범위 및 용어가 변경되면서 조직이 대다수 그대로 유지되는 모습을 보인다.

박근혜 정부 초기 ‘어업’ 및 ‘수산’관련 내용들이 과 기능에 포함되어 있으나<표52> 이 부분은 관련 법률이 부처 변화에 따라가지 못해 잔존하는 기능으로 소멸예정으로 판단한다면 해양수산부가 분리·신설됨으로써 과 수준의 융합은 0건으로 판단할 수 있다.

<표 52> 농림축산식품부(2013) 직무 내 관련 법률

<이하 농촌정책국 소속>

⑤ 지역개발과장은 다음 사항을 분장한다.

32. 「도시와 **농어촌** 간의 교류촉진에 관한 법률」의 운영

⑥ 농촌사회과장은 다음 사항을 분장한다

15. 「여성**농어업인** 육성법」의 운영

<이하 농업정책국 소속>

③ 농업정책과장은 다음 사항을 분장한다.

11. 「자유무역협정 체결에 따른 **농어업인** 등의 지원에 관한 특별법」의 운영

⑤ 농업금융정책과장은 다음 사항을 분장한다.

15. 「농업협동조합의 구조개선에 관한 법률」, 「농업협동조합법」, 「**농어업인** 부채경감에 관한 특별조치법」 및 「농림수산식품투자조합 결성 및 운용에 관한 법률」의 운영

⑦ 재해보험팀장은 다음 사항을 분장한다.

8. 「**농어업**재해대책법」(농업재해대책에 관한 사항만 해당한다), 「농어업재해보험법」(농작물재해보험 및 가축재해보험에 관한 사항만 해당한다)의 운영

6) 산업자원부, 정통부(정보기술산업), 과학기술부(산업기술 연구개발)통합

(1) T0~T2(지식경제부)

이명박 정부 1차 개편에서 ‘미래 지향의 지식기반형·기술혁신형 경제로 전환’을 목표로 산업자원부의 산업·에너지정책 사무와 과학기술부의 산업기술 연구개발정책 사무 등을 통합하여 지식경제부를 신설한다. 병렬통합이라기 보다는 산업자원부를 기반으로 하여 정보

통신부의 정보산업, 과학기술부의 산업기술개발 일부 산업 영역과 기능이 추가된 흡수통합으로 분류할 수 있다. 이에 실국 단위의 큰 결합보다는 과 기능 융합 중심으로 볼 필요가 있다.

<표53>에서 보듯이 산업자원부의 조직 틀은 거의 그대로 지식경제부로 옮겨간다. 산업정책본부는 산업경제실로, 기간제조산업본부와 미래생활산업본부는 성장동력실로 통합, 무역투자정책본부는 무역투자실로, 에너지자원정책본부는 에너지자원실로 이어진다. 이때 대국(大局)체제를 통해 ‘실(室)’에 소속된 과의 숫자가 늘어나며 실장 이외 각 실마다 고위공무원단 직무등급 다~라등급의 정책관 3명씩을 두어 실장을 보좌하는 형식의 직제를 구성한다. 즉, 대국체제를 통해 직제상 독립된 실국 숫자가 줄어들지만 정책관을 다수 둬으로써 조직 내부의 국장급 직위는 유지가 되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 53> 지식경제부 재조직화 전후 실국의 변화 (기능조직)

산업자원부(2007)	지식경제부(2008)
<ul style="list-style-type: none"> ▪산업정책본부 ▪기간제조산업본부 ▪미래생활산업본부 ▪무역투자정책본부 ▪에너지자원정책본부 	<ul style="list-style-type: none"> ▪산업경제실 ▪성장동력실 ▪무역투자실 ▪에너지자원실

재조직화 과정에서 성장동력실 중심으로 정보통신부 영역 과들이 추가되면서 실국수준의 통합이 나타나고 있다<표54>. 지식경제부의 소프트웨어산업과, 소프트웨어진흥과, 정보통신총괄과는 정보통신부소프트웨어진흥단의 소프트웨어정책팀, 전략소프트웨어팀, 소

소프트웨어협력진흥팀, 소프트웨어기술혁신팀에서 기능이 넘어온 과들이다. 따라서 성장동력실은 산업자원부 영역 과들과 정보통신부 영역의 과들이 재배치되는 실국 수준의 통합이 나타나고 있다.

<표 54> 성장동력실의 실국 수준의 통합

산업자원부(2007)	지식경제부(2008)
<ul style="list-style-type: none"> ▪기간제조산업본부 <ul style="list-style-type: none"> -부품소재총괄팀 -섬유생활팀 -기계항공팀 -자동차조선팀 -철강화학팀 ▪미래생활산업본부 <ul style="list-style-type: none"> -바이오나노팀 -다지털융합산업팀 -반도체디스플레이팀 -로봇팀 -디자인브랜드팀 -유통물류팀 	<ul style="list-style-type: none"> ▪성장동력실 <ul style="list-style-type: none"> -산업융합정책과 -바이오나노과 -소프트웨어산업과 -소프트웨어진흥과 -디자인브랜드과 -로봇팀 -정보통신총괄과 -정보전자산업과 -반도체디스플레이과 -정보통신산업과 -정보통신활용과 -부품소재총괄과 -기계항공시스템과 -재료산업과 -미래생활섬유과 -수송시스템산업과

주) 지식경제부 성장동력실에 신산업정책관, 정보통신산업정책관, 주력산업정책관은 표기를 생략함.

과 수준의 융합도 정보통신 분야와의 결합을 통해 다수가 나타나고 있다<표55>. ‘산업경제실>산업경제정책과, 지식서비스과’에서는 기존 제조업 중심에서 정보통신기술 관련 내용도 과 기능에 추가로 포함된다.⁶⁶⁾ ‘성장동력실>산업융합정책과, 정보전자산업과, 정

보통신산업과, 정보통신활용과’에서도 과 수준의 융합이 나타나고 있다. 산업융합정책과의 경우 정보통신부 IT(Information Technology)와 산업자원부의 BT(Bio Technology) 및 NT(Nono Technology) 묶어 산업융합으로 접근하고 있다. 정보전자산업과의 경우 기존 산업자원부의 하드웨어 중심의 전자부품에서 운용인 정보통신부 영역 정보산업까지 포괄하고 있다. 정보통신산업과와 정보통신활용과는 정보통신과 자동차 산업의 결합과 같이 기존 정보통신과 산업자원부가 관리하던 산업과의 접목에 초점을 맞추고 있어 과 수준의 융합으로 볼 수 있다. 따라서 지식경제부로의 재조직화 과정에서 실국수준의 통합 1건, 과수준의 융합은 6건으로 나타나고 있다.

이명박 정부 후기까지 큰 변화로는 무역투자실의 협력 및 투자담당 과들이 산업자원협력실로 독립·이동한 것 이외에는 과의 명칭과 일부 이동 정도가 나타나고 있다. 산업경제정책과에서 ‘정보통신’ 대신 ‘지식경제’라는 표현으로 과기능이 바뀌었고, 지식서비스과는 성장동력실 소속으로 이동했다. 정보전자산업과는 전자산업과로, 정보통신활용과는 소프트웨어융합과로 명칭이 변경되었지만 기능을 그대로 유지하고 있다. 추가로 ‘산업경제실>입지총괄과’는 기존에 산업단지 위주로 기능이 한정되어 있었지만 2012년 지식산업센터 및 산업단지에 대한 지원 사항까지 기능이 확대되어 정보통신부 영역의 정보통신 기능이 결합된 것으로 판단하면 과 수준의 융합으로 추가할 수 있다<표55>. 따라서 이명박 정부 후반부에는 실국수준 통합 1건, 과 수준의 융합 총 7건으로 판단할 수 있다.

66) 참고로 산업경제실의 산업기술기반팀은 2004년 10월 과학기술부 ‘산업기술기반과’, ‘산업기술인력과’ 2개 과(課)에서 산업자원부로 넘어온 기능으로 T1시점에서는 부처 간 통합 분석에서 제외하기로 한다.

<표 55> 지식경제부의 과 수준의 융합

- ③ 산업경제정책과장은 다음 사항을 분장한다.
- 8. 설비투자 등 실물경제의 투자 활성화에 관한 사항
 - 19. 정보통신, 산업기술 연구·개발에 관한 동향의 분석
- ④ 지식서비스과장은 다음 사항을 분장한다.
- 2. 제조업과 지식서비스산업의 동반성장을 위한 기반 확충 및 제도의 정비
 - 8. 정보통신망·지식기반 관련 산업 등 신규 서비스산업의 개발 및 고용 창출에 관한 사항
- ③ 산업융합정책과장은 다음 사항을 분장한다.
- 11. IT·BT·NT 등의 융·복합화를 통한 제품의 수요 기반 조성
 - 12. 융합산업기술 개발과 활용을 통한 신산업의 창출 지원
- ⑩ 정보전자산업과장은 다음 사항을 분장한다.
- 1. 정보전자산업의 발전을 위한 기본정책의 수립·추진
 - 11. 정보전자산업의 생산성향상 및 전문인력양성 지원
- ※참고 산업자원부(2017) 디지털융합산업팀
- 1. 전자산업의 발전을 위한 기본정책의 수립·추진
- ⑫ 정보통신산업과장은 다음 사항을 분장한다.
- 10. 차량 정보통신서비스 활성화에 관한 계획의 수립·추진
 - 11. 차량 정보통신서비스 기술 및 표준의 보급·확산에 관한 사항
- ⑬ 정보통신활용과장은 다음 사항을 분장한다.
- 11. 정보통신기술을 활용한 지역별·업종별 협업모델의 개발 및 확산 등에 관한 사항
 - 12. 정보화 선도기술 수요창출 및 선도응용서비스 개발에 관한 사항
 - 13. 각종 산업정보화 촉진·지원
- <2012년 시행규칙>
- ⑯ 입지총괄과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2011. 5. 30., 2012. 5. 1.>
- 11. 지식산업센터 제도운영에 관한 사항
 - 16. 지식기반산업집적지구의 지정 및 지원에 관한 사항

(2) T3~T4(산업통상자원부)

박근혜 정부 들어 교육과학기술부의 과학기술 정책 및 연구 기능, 지식경제부의 정보통신 산업, 방송통신위원회의 방송통신 진흥 업무를 통합하여 미래창조과학부를 신설하게 된다. 이 과정에서 지식경제부의 정보통신 및 지식산업 관련된 내용이 모두 미래창조과학부로 이관되게 된다. 또한, 지식경제부는 정보통신 산업 내용이 빠진 산업부로 돌아가면서 외교통상부의 통상업무를 이관 받아 산업통상자원부로 재조직화 된다. 이때 통상파트는 외교통상부의 정무직과 달리 고위공무원단 급에서 직제가 편성되는 것이 특징이다.

지식경제부가 산업통상자원부로 전환되면서 기존 지식경제부의 실국수준의 통합과 과수준의 융합으로 분류되었던 과들의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 정보통신부에서 온 정보통신정책과, 정보통신산업과, 소프트웨어융합과 및 융합으로 판단되었던 지식서비스과는 삭제가 되었고 전자산업과의 경우 정보통신과 관련되는 기능이 삭제된다. 다만, 기존 지식경제부의 산업경제실을 기반으로 하는 산업통상자원부 ‘산업기반실>창의산업정책과, 입지총괄과’ 두 과에서 융합의 흔적이 지속되고 있다.⁶⁷⁾

박근혜 정부 후기에도 창의산업정책과의 정보통신 및 지식서비스 관련 기능은 ‘산업기반실>디자인산업과장’으로 이동한다. 정보통신 및 지식서비스 산업 관련 기능과 디자인산업과 직접 관련이 없음에도 2016년 5월 이후 관련기능이 ‘창의산업정책과’에서 삭제된

67) 산업통상자원부로 전환되면서 통상관련 기능들이 추가되어 실국 및 과 수준에서 변화가 나타났지만 T3~T4는 지식경제부 시기의 실국수준의 통합 및 과 수준의 융합이 다음 정부에서 어떻게 변화되었는지가 초점이기 때문에 통상관련 분석은 이 부분에서는 제외한다.

뒤 ‘디자인산업과’로 이동하게 된다. ‘입지총괄과’는 산업정책실로 소속이 변경되어 유지된다. 따라서 박근혜 정부 후기에도 과 수준의 융합은 2건으로 나타나고 있다.

<표 56> 산업통상자원부의 과 수준 융합

<p>③ 창의산업정책과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <p>13. 제조업과 지식서비스산업의 동반성장을 위한 기반 확충 및 제도의 정비</p> <p>20. 정보통신망 활용, 지식기반 관련 산업 등 신규 서비스산업의 개발 및 고용 창출에 관한 사항</p> <p>21. 정보통신기술을 활용한 지식서비스산업 경쟁력 강화에 관한 사항</p> <p>26. 지식서비스산업 분야의 무역 진흥·외국인 투자유치·해외투자 지원·기술교류 등 대외 협력에 관한 사항</p> <p>⑨ 입지총괄과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <p>5. 지식기반산업집적지구의 지정 및 지원에 관한 사항</p> <p>15. 지식산업센터 제도운영에 관한 사항</p>
--

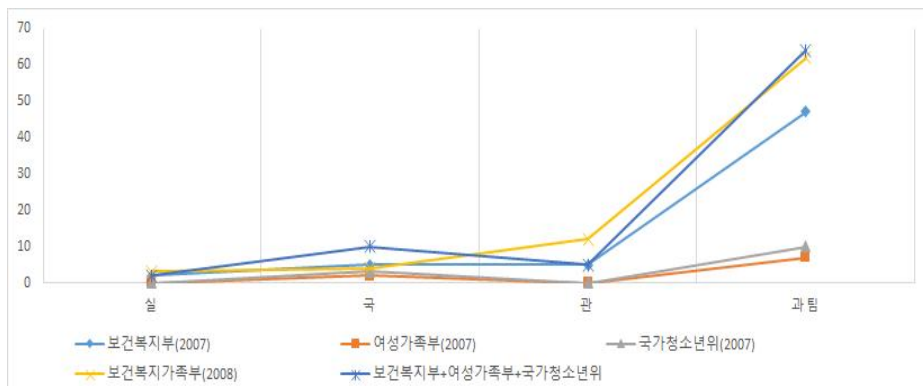
7) 보건복지부, 여성가족부(가족/보육), 국가청소년위원회의 통합

(1) T0~T2(보건복지가족부와 여성부)

이명박 정부 초기 인력과 예산절감을 목표로 업무 중복 및 유사 기능을 통폐합하여 정부조직을 대폭 간소화하려고 노력하였다. 전술한 바와 같이 보건복지부와 여성가족부를 통합하여 ‘보건복지여성부’로 통합하고자 하였으나 국회 및 여성단체의 반발로 여성부가 존치하는 것으로 결정이 되었다(김동욱, 2016). 이에 1차 개편에서 보건복지부를 기본으로 하여 여성가족부의 가족 및 보육기능, 국가청

소년위원회의 청소년 정책·복지·보호 기능을 통합하여 ‘보건복지가족부’를 신설한다. 그리고 ‘여성가족부’는 기능이 축소되어 ‘여성부’로 기능 및 조직이 축소된다. ‘보건복지가족부’는 이명박 정부의 대국(大局) 체제를 적용하여 통합 전 기존 2실 10국 체제에서 통합 후 3실 4국으로 실국 수준에서 5개가 축소되었다. 하지만 <그림14>와 같이 국장급 ‘관’까지 고려한다면 기존 실국급 17개 직위에서 오히려 통합 후 실국급 19개 직위로 늘어나는 현상을 확인할 수 있다. 또한, 과팀 수준의 조직 단위 수를 보면 통합 전 64개와 통합 후 62개로 가시적 감소는 나타나지 않음을 알 수 있다.

<그림 14> 보건복지가족부 재조직화 전후 직제 변화(기능 조직)



주) 고위공무원단 가등급(본부)은 실로, 고위공무원단 다등급(본부, 사업단)은 국으로 분류함.

실국수준의 통합을 살펴보기 위해 통합 전·후의 실국 수준을 살펴보면 <표57>과 같다. 보건의료정책실은 보건복지부(2007년)의 보건의료정책본부의 일부, 보험연금정책본부 보험 영역, 한방정책관(2팀)으로 구성이 된다. 건강정책국은 보건복지부(2007년)의 보건의료정책본부 일부 기능을 분류하여 신설된다. 보건산업정책국은 보건복

지부(2007년)의 보건산업육성사업단이 유지가 되고 있으며, 사회복지 정책실은 보건복지부(2007년)의 사회복지정책본부와 보험연금정책본부의 국민연금기능이 합쳐져 재조직화된다. 장애인정책국은 보건복지부(2007년) 사회복지정책본부의 장애인정책관 소속 팀들을 중심으로 분리·신설된다. 여기까지는 기존 보건복지부 기능들의 재편으로 볼 수 있다. 저출산고령사회정책국은 보건복지부(2007년)의 저출산고령사회정책본부 기능에 여성가족부(2007년)의 가족기능(가족정책과, 가족지원과, 다문화가족과)이 합쳐진다. 아동청소년정책실은 국가청소년위원회(2007년)와 여성가족부의 보육정책국 기능이 혼합된다. 이로써 실국 수준에서 통합은 ‘저출산고령사회정책국’과 ‘아동청소년정책실’에서 2건 나타나고 있다.

<표 57> 보건복지가족부 재조직화 전후 실국의 변화 (기능조직)

보건복지부(2007)	보건복지가족부(2008)
<ul style="list-style-type: none"> ▪사회복지정책본부 -장애인정책관 -지역복지서비스정책관 ▪보건의료정책본부 ▪보험연금정책본부 ▪보건산업육성사업단 ▪저출산고령사회정책본부 	<ul style="list-style-type: none"> ▪보건의료정책실 ▪건강정책국 ▪보건산업정책국 ▪사회복지정책실 ▪저출산고령사회정책국 ▪장애인정책국
여성가족부(가족+ 보육)(2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪가족정책국 ▪보육정책국 	<ul style="list-style-type: none"> ▪저출산고령사회정책국(중복기재) ▪아동청소년정책실(중복기재)
국가청소년위원회(2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪청소년정책단 ▪활동복지단 ▪청소년보호단 	<ul style="list-style-type: none"> ▪아동청소년정책실

과 수준의 융합은 아동청소년정책실에서 나타나고 있다. 소속 12개과 중 9개 과는 국가청소년위원회의 과를 기초로 구성되며, 3개 과(보육정책과, 보육재정과, 보육지원과)는 여성가족부(2007년) 보육정책국에서 이동한다. 이때 9개 과의 기능이 기존 청소년에서 아동까지 확대되어 <표58>과 같이 ‘아동청소년’을 과 명칭으로 사용함을 확인할 수 있다. 아동관련 기능은 보건복지부(2007년) 저출산고령사회정책본부의 인구아동정책관과 아동복지팀을 중심으로 집행되었으나 보건복지가족부(2008년) 저출산고령사회정책국에서 사라지며 아동청소년복지정책관 및 아동청소년복지과에 나타나게 된다. 따라서 보건복지부와 국가청소년위원회의 과 수준의 융합으로 9개과가 해당된다고 판단할 수 있다.

<표 58> 보건복지가족부(2008년) 아동청소년정책실 구성

<ul style="list-style-type: none"> ▪아동청소년정책실 -아동청소년활동정책관 -아동청소년복지정책관 -보육정책관 아동청소년정책과 아동청소년권리과 아동청소년역량개발과 아동청소년교류과 아동청소년복지과 아동청소년상담자활과 아동청소년보호과 아동청소년성보호과 보육정책과 보육재정과 보육지원과

여성부의 경우 2001년 여성부와 2008년 축소된 여성부를 비교했을 때 직무는 국민권익위원회로 이관된 ‘남녀차별법 금지·구제’를 제외하고는 거의 동일하다.⁶⁸⁾ 국회 및 여성단체의 반발로 독립 부처 조직을 유지했지만 최초의 최소 기능으로 되돌아갔음을 확인할 수 있다.

(2) T0~T2(보건복지부와 여성가족부)

2010년 ‘보건복지가족부’가 ‘보건복지부’로 변경되기 전 조직 내부에서는 여성가족부에 소속되었던 가족정책관 및 가족정책과, 가족지원과, 다문화가족과가 이동해온 기능들이 모여 있는 아동청소년정책실로 이동을 한다. 이 부분은 기능 분리를 대비한 부처 차원의 재조직화로 해석할 수 있다. 하지만 기존 부처 명칭인 ‘보건복지부’로 변경되었지만 분리되어 여성부로 이관되는 기능을 달리한다.⁶⁹⁾ 이동할 것으로 생각되었던 아동보육기능이 남아 아동청소년정책실에 있던 (청소년이 분리된) 아동복지과, (청소년이 분리된) 아동권리과, 보육정책과, 보육사업기획과, 보육기반과가 저출산고령사회정책국으로 이동하게 된다. 이 과정에서 보건복지부의 저출산고령사회정책실은 이명박 정부 이전 여성가족부 영역 기능 과들과 보건복지부 영역의 과들이 혼재되어 있는 실국수준의 통합을 나타낸다. 하지만 엄밀히 말하면 보건복지부에서 분리되었던 기능이 다시 돌아온 것

68) 노무현 정부의 여성가족부 T3~T4(이명박 정부)에서 서술한 바와 같이 2005년 여성정책국에 설치된 ‘성별영향평가과’와 같이 다른 부처와 구분되는 새로운 기능을 발굴하여 조직 생존의 정당성 확보에 크게 기여했다고 평가할 수 있다.

69) 보건복지부에서 여성부로 2005년 전후로 ‘가족정책 및 보육’기능이 분리되었지만 2010년에는 ‘가족정책 및 아동 일부, 청소년관련’기능이 분리되어 차이를 나타낸다.

이기 때문에 그 의미는 줄어든다고 볼 수 있다. 기능이전, 부처명칭 및 소속직제 변경이 이루어지는 과정에서 보건복지가족부에서 2건이었던 실국수준의 통합이 1건으로, 9건이었던 과 수준의 융합은 0건으로 변경된다.

여성가족부의 경우 보건복지가족부에서 넘어온 가족 및 청소년 관련 기능이 독립 조직인 청소년가족정책실을 구성하게 된다.⁷⁰⁾ 따라서 큰 틀에서 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않는다. 다만, ‘보건복지가족부’ 소속이었던 아동청소년성보호과가 여성가족부(2010년) 권익증진국 소속과로 들어옴에 따라 실국 수준의 통합이 1건 발생했다고 평가할 수 있다. 또한, ‘권익증진국>권익기획과’의 기능에 청소년 관련 내용이 포함됨에 따라 과 수준의 융합이 1건 발생한다고 평가할 수 있다<표59>. 나머지 권익지원과, 복지지원과는 여성관련 기능으로 한정되어 유지가 된다.

<표 59> 여성가족부 권익증진국 권익기획과 기능 일부(2010)

<p>③ 권익기획과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 여성·청소년 등의 폭력피해 예방 및 피해자 보호사업의 총괄·조정 2. 여성·청소년 등 폭력피해자 보호 관련 전달체계의 구축·운영 및 평가에 관한 사항

이후 청소년가족정책실에 청소년매체환경과, 다문화가족지원과와 같이 가족 및 청소년기능이 세분화 및 신설되는 변화가 나타났지만 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합에 있어 추가 변동은 나타나지 않는다.

70) 참고로 2007년까지 여성가족부에서는 가족정책국이 존재하였다. ‘청소년 기능’이 추가됨에 따라 2010년에는 청소년가족정책실을 구성하게 되었다.

(3) T3~T4(보건복지부와 여성가족부)

보건복지부는 보건의료정책실 내 보험 관련 과들이 건강보험정책국으로 독립·설치되며, 사회복지정책실 내 국민연금 관련 과들이 연금정책국으로 독립·설치된다. 기존 저출산고령사회정책실이 인구정책실로 명칭이 변경되고 인구아동정책관, 보육정책관을 설치하는 등 아동 및 보육에 관한 기능이 강화 및 안정화된다. 2016년 7월 보건산업정책국에 해외의료총괄과 및 해외의료사업과를, 인구정책실에 분석평가과를 신설하는 것 이외에는 박근혜 정부 후기까지 과 명칭 변경 및 이동정도만 나타난다. 실국 수준의 통합 1건만 유지된다.

여성가족부의 경우 권익증진국에 2013년 9월 폭력예방교육과 신설, 청소년가족정책실에 2015년 8월, 2016년 5월 각각 청소년활동안전과와 학교밖청소년지원과가 신설되는 부분 이외에는 큰 변화가 없다. 다만, 권익증진국에 신설된 폭력예방교육과가 여성, 청소년, 아동에 대한 기능으로 과 수준의 융합이 나타난다고 평가할 수 있다<표60>. 따라서 실국수준의 통합 1건, 과 수준의 융합 2건으로 나타난다.

<표 60> 여성가족부 권익증진국 폭력예방교육과의 기능(2013)

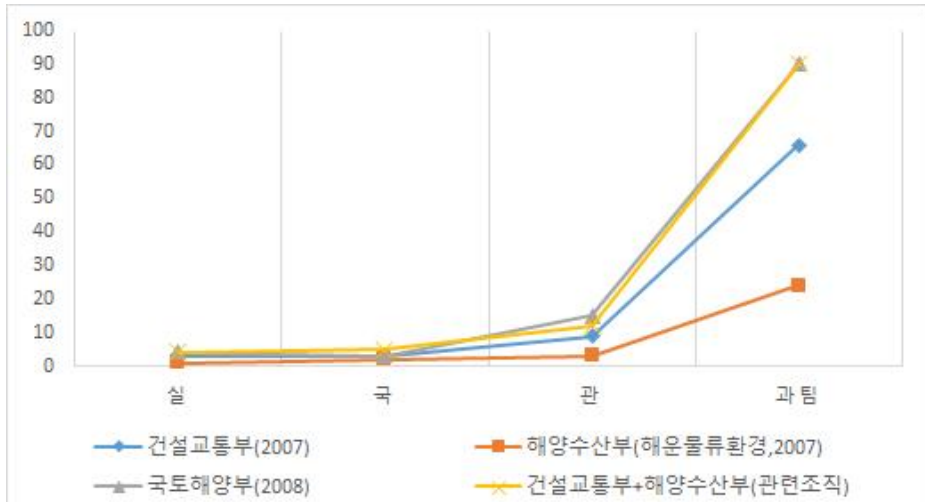
- | |
|--|
| <p>⑦ 폭력예방교육과장은 다음 사항을 분장한다. <신설 2013. 9. 24.></p> <ol style="list-style-type: none">1. 성교육 및 성폭력·가정폭력·성매매·성희롱(아동·청소년 대상 성범죄를 포함하며, 이하 "아동·여성폭력등"이라 한다) 예방교육을 위한 계획의 수립·조정 및 시행7. 아동·청소년의 성문화 개선 및 성보호의식 확산을 위한 대국민 교육에 관한 사항8. 아동·여성폭력등 행위자에 대한 재발방지 교육에 관한 사항 |
|--|

8) 건설교통부, 해양수산부(해운,물류,환경), 행정자치부(지적) 의 통합

(1) T0~T2(국토해양부)

이명박 정부 출범과 함께 단행된 1차 개편에서 건설교통부와 (어업 및 수산기능을 제외한)해양수산부를 병렬통합하고 여기에 더해 행정자치부의 과(課) 수준의 지적기능까지 더하여 국토해양부를 신설하게 된다. ‘국토해양부와 그 소속기관 직제(대통령령)’ 제 3조 (직무)에서는 ‘국토해양부는 국토종합계획의 수립 및 조정, 국토 및 수자원의 보전·이용·개발, 도시·도로 및 주택의 건설, 해안·하천·항만 및 간척, 육운·해운·철도 및 항공, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무를 관장한다.’라고 제시되어 있다. 이때 밑줄 친 부분이 해양수산부 영역에서 이관된 직무로 분류할 수 있다. 해양수산부의 경우 공통 영역인 해양과 관련된 영역들을 종합했다고 한다면 해체 이후 어업수산정책은 농림수산식품부로, 나머지 해운, 물류, 해양환경관련 정책은 국토해양부로의 분리는 어업을 포함하는 1차 산업과 관련 식품산업, 사회간접자본 및 교통과 관련된 산업 등 유형별로 분류가 되었음을 확인할 수 있다. 건설교통부(2007년), 해운,물류, 해양환경 기능과 관련된 해양수산부(2007년) 및 국토해양부(2008년)의 통합전후 직제 규모를 비교하면 <그림 15>와 같다.

<그림 15> 국토해양부 재조직화 전후 직제 변화(기능 조직)



주) 본부장이 고위공무원단 직무등급 가등급인 본부는 실(室)로, 고위공무원단 등급 다인 본부는 국(局)로 분류함.

정책홍보관리실 및 소속 조직의 경우 부처 지원기능으로 통합 결과 중복조직이기 때문에 1실 규모가 축소가 된다. 하지만 <그림 15>와 같이 정책을 담당하는 기능조직을 비교하면 건설교통부와 해양수산부의 기계적 통합과 국토해양부의 규모가 거의 일치한다. 실의 경우 건설교통부 3실과 해양수산부 1실이 합쳐진 4실의 규모를 나타내고, 국의 경우 이명박 정부의 대국체제를 반영하여 기존 합 5국보다 줄어든 3국의 규모를 나타낸다. 대외적으로 국 수준 축소로 나타나지만 국장급인 ‘관’의 경우 기존 12관에서 오히려 늘어난 15관 규모를 나타낸다. 과팀의 경우 통합전후 동일한 90과팀 규모를 나타내고 있지만 행정자치부의 지적 관련 과들까지 포함한다면 건설교통부와 해양수산부 통합의 결과 1~2개의 과(課)가 축소된 효과로 평가할 수 있다.

통합에 따른 과 수준의 융합을 살펴보면 ① 기존 부처의 과 기

능이 섞이거나 ② 정책범위가 ‘국토해양’, 교통의 경우 ‘육·해·공’과 같이 확장된 경우들이 다수가 나타나고 있다. 주택토지실의 경우 행정자치부의 지적기능이 ‘국토정보제도과’를 중심으로 이전된다. 따라서 실국 수준의 통합 1건으로 평가할 수 있다. 또한, ‘주택토지실> 국토정보제도과’의 경우 기존 행정자치부 ‘지방재정세조본부>지적팀’의 기능이 대부분을 차지하나 건설교통부 소속기관 국토지리정보원에 대한 운영지원 기능이 포함되어 과 수준의 융합 1건이 나타난다. 국토정보산업지원과 기능 제17항에 기존 행정자치부 지적팀 기능인 대한지적공사의 지도·관리가 나타난다. 이는 지적 개념을 넘어서 ‘공간정보산업’의 개념으로 확장시키고 있다. 이런 확장개념도 건설 영역과 통합을 통해 산업화로 확장이 가능하다고 봤을 때 과 수준의 융합 1건으로 판단할 수 있다<표61>.

<표 61> 국토해양부 주택토지실 과 수준의 융합

<p>⑩ 국토정보제도과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「측량법」 및 「지적법」 운영 2. 국가측량에 관한 정책의 수립·조정 7. 지적공부의 관리 및 정보화의 추진 및 기획 8. 지적관련 분쟁의 해결을 위한 중앙지적위원회의 운영 15. 국토지리정보원에 대한 운영 지원 <p>⑪ 국토정보산업지원과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공간정보산업육성법 제정 운영 및 제도의 연구·발전 2. 공간정보 실용화 및 서비스를 위한 산·학·연 공동기구 설립 및 운영 3. 공간정보산업육성을 위한 제도의 연구 발전 17. 대한지적공사의 지도·관리
--

건설수자원정책실의 경우 건설정책과와 시설안전과 모두 건설교통부 영역을 근거로 하는 과들이다. 두 과의 기능 범위가 ‘국토해양’

으로 확장되고 있어 부처 통합에 따른 과 수준의 융합 2건으로 판단할 수 있다.

<표 62> 국토해양부 건설수자원정책실 과 수준의 융합

- ④ 건설정책과장은 다음 사항을 분장한다.
11. 국토해양 부문 고용창출 정책의 수립 및 총괄조정
- ⑩ 시설안전과장은 다음 사항을 분장한다.
7. 국토해양 부문 안전정책의 총괄·조정
 8. 국토해양 부문 안전관리종합대책 수립·추진
 10. 국토해양 부문 대규모 재난 수습을 위한 중앙사고대책본부의 운영

교통정책실의 경우 종합교통정책과, 교통안전과, 교통복지과에서 과 수준의 융합이 나타나고 있다. 종합교통정책과, 교통안전과, 교통복지과는 각각 건설교통부(2007년) 종합교통기획팀, 교통안전팀, 교통복지기획팀의 기능을 기본으로 하고 있다. 하지만 과 기능 범위를 ‘해상’, ‘항만’까지 확장하고 있어 통합에 따른 과 수준의 융합 3건으로 판단할 수 있다<표63>.

<표 63> 국토해양부 교통정책실 과 수준의 융합

- ④ 종합교통정책과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 육상·해상·항공 등 교통정책 및 계획의 종합·조정
 4. 육상·해상·항공 교통조사의 실시, 국가교통데이터베이스의 구축·운영, 교통수요의 예측 및 교통산업서비스지수의 개발·관리
- ⑦ 교통안전과장은 다음 사항을 분장한다.
2. 국가교통안전기본계획(육상·해상·항공을 포함한다) 및 시행계획 등 교통안전대책 수립, 추진실적 점검 및 평가
- ⑧ 교통복지과장은 다음 사항을 분장한다.
12. 철도·전철역, 공항, 항만, 터미널, 정류장 등 교통시설별 및 열차, 지하철, 항공기, 선박, 버스, 택시 등 교통수단별 이동편의시설 설치기준 제정 및 운영

물류항만실의 경우 건설교통부(2007년)의 물류혁신본부와 해양수산부(2007년)의 해운물류본부 영역 과들이 혼재되어 있어 통합에 따른 실국수준의 통합 1건으로 판단할 수 있다. 또한, 물류정책과와 물류시설정보과는 각각 건설교통부의 물류정책팀과 물류시설정보팀의 기능이 그대로 유지가 되고 있으나 기능 범위를 ‘해운’까지 확장하고 있다. 따라서 통합에 따른 과 수준의 융합 2건으로 판단할 수 있다<표64>.

<표 64> 국토해양부 물류항만실 과 수준의 융합

- | |
|--|
| <p>④ 물류정책과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가물류기본계획 및 시행계획의 수립·시행에 관한 사항 2. 철도·육상교통·해운 및 항공 물류정책의 종합·조정에 관한 사항 <p>⑤ 물류시설정보과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. 공·항만(항공 및 해운을 포함한다) 및 내륙의 단위물류정보화 와 무선인식(RFID) 등을 활용한 첨단물류체계 개선에 관한 사항 |
|--|

국토정책국의 경우 국토정책과와 지역정책과는 각각 건설교통부(2007년) 국토정책팀과 지역발전정책팀의 기능을 유지하고 있다. 하지만 기능 범위를 각각 ‘국토해양’와 ‘동·서·남해안권’까지 확장하고 있다. 따라서 통합에 따른 과 수준의 융합 2건으로 판단할 수 있다 <표65>.

<표 65> 국토해양부 국토정책국 과 수준의 융합

- | |
|---|
| <p>③ 국토정책과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. 기후변화대책 국토해양 부문 총괄 13. 국토해양 부문의 환경 관련 사항의 총괄 <p>⑤ 지역정책과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. 동·서·남해안권발전법령의 입안 및 연구·발전 4. 동·서·남해안권발전종합계획의 수립 및 지원에 관한 사항 |
|---|

2008년 통합에 의한 국토해양부 신설을 평가하면 실국수준의 통합은 2건, 과수준의 융합은 11건으로 제시할 수 있다. 다만, 주택토지실의 2개과에서 기능 교차에 의한 융합을 제외하고는 건설교통부 영역 과들의 기능에 ‘항만, 해상, 국토해양, 해안권’ 등 용어변경을 통해 기능 범위를 확장함으로써 나타나는 융합이 대다수를 나타내고 있다.

2009년 이후 내부 재조직화가 이루어진다. 주택토지실의 경우 과수준의 융합으로 평가되었던 ‘국토정보제도과’와 ‘국토정보산업지원과’가 ‘국토정보정책과’와 ‘공간정보기획과’로 기능 및 명칭이 변경된다. 이 과정에서 ‘공간정보기획과’에서만 건설교통부 관련 기능과 측량과 지적 관련 기능을 함께 나타나 과 수준의 융합을 유지한다<표66>. 이와 동시에 ‘지적기획과’가 신설되는데 기존 ‘국토정보제도과’ 명칭에서 행정자치부 시절과 같이 ‘지적’개념을 과 명칭으로 사용함으로써 국토해양부 내 지적업무의 안정화 단계가 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 주택토지실에서는 실국 수준의 통합1건 유지 및 과 융합이 2건에서 1건으로 줄었지만 ‘지적’관련 업무가 독립 명칭을 회복함으로써 중요성 강조와 안정화 단계가 나타남을 확인할 수 있다.

<표 66> 국토해양부 공간정보기획과의 과 수준 융합

- | |
|---|
| <p>⑯ 공간정보기획과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 5. 11.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 측량 관련 법령의 운영 등에 관한 사항 2. 국가측량에 관한 정책의 수립·조정 3. 기본측량발전 중·장기계획 수립 11. 측량·지적·수로 제도의 일원화 방안 |
|---|

건설수자원정책실의 경우 ‘건설정책과’와 ‘시설안전과’가 각각 ‘건설경제과’와 ‘건설안전과’로 과 명칭을 변경하지만 ‘국토해양’에 대한 기능 확장을 유지하여 기존과 같이 과 수준의 융합이 2건으로 유지가 된다. 교통정책실의 경우 ‘종합교통정책과’는 그대로 유지가 되고 ‘교통안전과’와 ‘교통복지과’가 합쳐져 교통안전복지과를 형성한다. 이와 동시에 ‘신교통개발과’가 신설되는데 ‘육상, 해상, 항공교통분야’를 과 기능 범위로 설정하고 있어 통합에 따른 과 수준의 융합으로 판단할 수 있다<표67>. 따라서 교통정책실의 경우 과 수준의 융합이 3건으로 유지가 된다고 판단할 수 있다.

<표 67> 국토해양부 신교통개발과의 과 수준 융합

- ⑥ 신교통개발과장은 다음 사항을 분장한다. <개정 2009. 5. 11., 2009. 12. 30.>
1. 육상·해상·항공교통분야 지능형교통체계 정책의 총괄·조정
 2. 육상·해상·항공교통분야 지능형교통체계기본계획 및 시행계획의 수립·운영

물류항만실의 경우 ‘물류정책과’와 ‘물류시설정보과’에서 과 수준의 융합이 유지가 된다. 추가적으로 항만제도협력과와 항만유통과가 항만물류기획과와 항만운영과로 명칭이 변경되었지만 기능상 변화가 나타나지 않았다. 국토정책국의 경우 ‘국토정책과’와 ‘지역정책과’가 그대로 유지가 되어 과 수준의 융합이 2건으로 유지가 된다. 따라서 이명박 정부 내 국토해양부의 재조직화를 분석한 결과 실국 수준의 통합은 2건, 과 수준의 융합은 10건으로 유지가 되고 있다.

(2) T3~T4(국토교통부)

박근혜 정부 초 해양수산부가 부활한다. 농림수산식품부의 해양정책실과 국토해양부의 해양정책실, 물류항만실⁷¹⁾(물류정책 제외)의 조합으로 해양수산부가 재조직화 된다. 이 과정에서 남아 있는 국토교통부 과의 기능 범위에서 ‘항만, 해상, 국토해양, 해안권’이 대부분 삭제되어 과 수준의 융합은 지역정책과(건설교통+ 해양권), 공간정보기획과(지적+ 건설교통)의 2건으로 축소가 된다. 또한, 물류항만실의 경우 물류정책은 국토교통부에 남고 나머지 해운물류나 항만기능은 해양수산부로 이전하게 되어 실국 수준의 통합은 주택토지실에서 1건만 유지된다.

9) 금융감독위원회(금융감독), 재정경제부(금융정책) 통합

(1) T0~T2(금융위원회)

기존 재정경제부에 있던 금융감독 기능이 ‘금융감독기구의 설치 등에 관한 법률’에 근거하여 1995년 5월 신설된 금융감독위원회로 이관된다.⁷²⁾ 금융감독위원회의 주된 직무는 동법 제17조 및 제 18조에 근거하여 ‘① 금융감독(금융기관 및 선물시장)과 관련된 사항의 심의·의결 ② 특수법인인 금융감독원에 대한 지시·감독’이다. 동법 제29조 제2항에 의거 금융감독위원장이 금융감독원장을 겸임함으로써

71) 해운물류국, 해사안전국, 항만국으로 분리되어 설치된다.

72) 법률은 1998년 4월 제정되었으나 금융감독위원회 직제(대통령령)가 1999년 5월부터 시행되었다.

써 감독사항에 대한 의결과 집행을 유기적으로 연결하고자 하였다. 즉, ‘감독’이 가장 중요한 직무였다.

약 9년이 흐른 2008년 이명박 정부는 1차 조직 개편에서 재정경제부의 금융정책 기능과 금융감독위원회의 감독 기능을 통합하여 ‘금융위원회 설치 등에 관한 법률’에 근거하여 금융위원회를 신설한다. 이때 재정경제부의 외국환거래 건전성 감독기능과 금융정보분석원기능도 금융위원회로 이관되었다(행정안전부, 2008; 김동욱, 2016). ‘금융위원회와 그 소속기관 직제(대통령령)’ 제 3조(직무)에서 ‘금융위원회는 금융산업의 선진화와 금융시장의 안정을 꾀하고, 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행의 확립 등에 관한 사무를 관장한다.’라고 제시한다. 이는 감독기능을 넘어 금융산업 발전을 제시하고 있다. 이러한 목적의식아래 금융위원회는 신설된다.

<표68>과 같이 재정경제부 금융정책국(1국 1심의관 7과)과 금융감독위원회 기능조직(2국 8과)이 금융위원회 기능조직(2국 1정책관 11과)으로 통합된다. 4실국수준 15과에서 3 실국수준 11과로 통합에 따른 조직 직제 축소효과가 일부 나타난다. 금융위원회 과 구성을 보면 정책기능 및 분야 중심으로 편성되어 있다. 명칭에서 감독이란 용어가 모두 삭제되었다. 하지만 금융위원회와 그 소속직제(대통령령) 및 시행규칙을 구체적으로 살펴보면 기능 조직 전체에 해당하는 과(課)가 정책 및 감독기능이 합쳐져 과 수준의 융합을 구성하고 있음을 확인할 수 있다.

금융위원회 소속 과들의 시행규칙을 분석해 보면 ‘정책+관련된 금융감독원 업무에 대한 지도·감독’의 동일 구조로 있다. 금융정책국 소속 과들을 먼저 살펴보면 <표69>와 같이 정책, 동향분석 및 총괄·조정 기능이 먼저 제시되고 마지막에 ‘(과 기능) 제O호부터 제O까

지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항' 조항을 포함하고 있다. 즉, 정책 기능과 지도·감독 집행 관리가 모든 과에 동시에 포함되어 있다<표 69, 70>.

<표 68> 금융위원회 재조직화 전후 조직

금융감독위원회(2007)	금융위원회(2008)
<ul style="list-style-type: none"> ▪감독정책1국 -감독정책과 -은행감독과 -비은행감독과 -복합금융감독과(전자금융,외국환) ▪감독정책2국 -증권감독과 -보험감독과 -자산운용감독과 -시장감독과 	<ul style="list-style-type: none"> ▪금융정책국 -금융정책과 -금융시장분석과 -산업금융과 -금융구조개선과 -글로벌금융과 ▪금융서비스국 ▫자본시장정책관 -은행과 -보험과 -중소서민금융과 -자본시장과 -자산운용과 -공정시장과
재정경제부(2007)	
<ul style="list-style-type: none"> ▪금융정책국 ▫금융정책심의관 -금융정책과 -은행제도과 -증권제도과 -보험제도과 -중소서민금융과 -금융허브기획과 -금융허브협력과 	

〈표 69〉 금융위원회 금융정책국 소속 과 기능

- ③ 금융정책과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 금융정책의 기획 및 총괄
 5. 금융감독제도에 관한 사항
 26. 제1호부터 제25호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ④ 금융시장분석과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 금융시장 동향분석 및 그 정책의 수립
 3. 외국환업무취급기관의 건전성 감독을 위한 외환시장 및 국제금융시장 동향 분석
 11. 제1호부터 제10호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ⑤ 산업금융과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 중소기업금융에 관한 정책의 수립
 2. 국책은행 민영화에 관한 사항
 3. 신용보증제도에 관한 정책의 수립
 6. 한국산업은행 및 중소기업은행의 업무 및 감독에 관한 사항
 16. 제1호부터 제15호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ⑥ 금융구조개선과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 금융산업 구조개선에 관한 정책의 수립
 6. 공적자금을 관한 정책 및 제도의 입안·기획에 관한 업무
 18. 제1호부터 제17호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ⑦ 글로벌금융과장은 다음 사항을 분장한다.
1. 금융 허브(Hub) 정책에 관한 기획 및 총괄·조정
 32. 제1호부터 제31호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항

〈표70〉과 같이 금융서비스국도 마지막 항목에 ‘관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항’을 포함함으로써 분야별 정책과 감독과 관련된 기능이 모든 과에 포함되어 있다.

<표 70> 금융위원회 금융서비스국 소속 과 기능

- ③ 은행과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 은행업에 관한 정책의 수립
 - 3. 은행업의 인가·허가, 감독 및 구조조정 지원에 관한 사항
 - 19. 제1호부터 제18호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ④ 보험과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 보험업에 관한 정책의 수립
 - 2. 보험업의 인가·허가, 감독 및 구조조정 지원에 관한 사항
 - 12. 제1호부터 제11호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ⑤ 중소서민금융과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 서민금융에 관한 정책의 수립
 - 3. 대부업에 관한 정책의 수립·조정 및 감독에 관한 사항
 - 17. 제1호부터 제16호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ⑥ 자본시장과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 자본시장 선진화에 관한 종합적인 정책의 수립
 - 3. 유가증권의 발행·유통제도에 관한 정책 및 감독에 관한 사항
 - 17. 제1호부터 제16호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ⑦ 자산운용과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 집합투자서비스에 관한 정책의 수립
 - 2. 자산운용업에 관한 정책의 수립·인가·허가·감독 및 구조조정 지원에 관한 사항
 - 13. 제1호부터 제12호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항
- ⑧ 공정시장과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 주식회사 외부감사제도, 기업회계제도 및 공인회계사제도에 관한 정책의 수립
 - 3. 유가증권의 공시제도 및 감독에 관한 사항
 - 13. 제1호부터 제12호까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항

노무현 정부 때까지 정책 수립과 감독이라는 견제의 관점에서 중앙행정기구를 배치했다고 하면 이명박 정부는 ‘금융 산업의 선진화와 금융시장의 안정’이라는 발전 목표를 설정하였기 때문에 정책과 감독을 하나로 합치는 통합기구를 설립했다고 판단할 수 있다. 다만, 이전 정부와 달리 금융위원회 위원장이 금융감독원 원장을 겸임할 수 없다는 조항을 추가함으로써 ‘① 정책 및 감독에 대한 결정기능과 ② 감독관련 집행기능의 관할’을 분리시킨 것이 변경된 사항 중 주목할 만한 점이다. 이로써 과 수준의 융합이 과 전체인 11건으로 판단할 수 있다(행정안전부, 2008).

이후 2009년 5월 기존 금융서비스국의 3과(자본시장과, 자산운용과, 공정시장과)가 분리되어 자본시장국이 신설되고, 금융정책국에 국제협력팀이 신설된다. 2010년 7월 금융서비스국의 기존 중소기업금융과가 중소기업금융과와 서민금융과로 분리가 되고, 금융정책국의 금융구조개선과가 금융소비자과로 명칭을 변경하며 금융서비스국 소속으로 변경된다. 2011년 12월 금융서비스국에 중소기업금융정책관과 전자금융팀이 신설된다. 금융위원회가 신설된 이후 많은 변화가 나타났지만 시행규칙의 개별 과 기능 마지막 항목으로 ‘관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항’이 포함되어 정책과 감독에 대한 기능들을 모두 포괄한다. 따라서 기능조직의 과 개수가 곧 과 수준의 융합 규모를 의미하며 이명박 정부 후기 금융위원회의 과 수준 융합은 15건으로 평가할 수 있다.

종합하면 이명박 정부는 통합된 기구들을 중심으로 불필요한 규제를 폐지하도록 유도하였다(행정안전부, 2008). 이런 정치적 아이디어가 강력하게 작용하는 상황에서 금융위원회는 실국 및 과 명칭에서 감독이라는 용어가 다 빠지게 된다. 하지만 과 기능을 정하는

시행규칙에서 금융감독원에 대한 지시·감독 기능을 포함시킴으로써 ① 정책 및 감독에 대한 결정 기능과 ② 감독관련 집행기능의 관할을 분리시킨 것이 얼마나 실효성 있게 작동하는지에 대해서는 추가적인 연구가 필요할 것으로 보인다.

(2) T3~T4(금융위원회)

박근혜 정부 들어서 초기에는 금융정책국의 국제협력팀과 신성장 금융팀이 삭제가 되고, 이후 2013년 12월 3~4급에 해당하는 자본시장조사단장 직제를 신설한다. 2014년 8월 금융정책국에 구조개선정책관을 신설하고, 2015년 12월 금융정책국에 구조개선정책과를 신설한다. 이러한 직제 신설과 정원이 점증하는 변화가 나타나고 큰 조직 변화는 나타나지 않는다. 기능 조직의 과 개수가 과 수준의 융합을 의미하는 부분은 유지가 된다. 따라서 박근혜 정부 과 수준의 융합은 초기에는 13건, 후기엔 14건으로 평가된다.

10) 국민고충처리위, 국가청렴위, 국가심판위 통합

(1) T0~T2(국민권익위)

이명박 정권 1차 조직 개편에서 노무현 정권의 국민고충처리위원회(고충민원처리 통한 국민의 기본적 권익보호), 국가청렴위원회(부패방지 및 공직자행동강령 시행·운영) 및 국무총리행정심판위원회⁷³⁾

73) 국민고충처리위원회, 국가청렴위원회, 국무총리행정심판위원회는 각각 국민고충처리위원회 설치 및 운영에 관한 법률, 부패방지법, 행정심판법에 설치 근거를 두고 있다.

를 통합하여 국민권익위원회를 설치한다. 국민권익위원회는 ‘부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률’을 근거로 ‘고충민원의 처리와 이에 관련된 불합리한 행정제도를 개선하고, 부패의 발생을 예방하며 부패행위를 효율적으로 규제함으로써 국민의 기본적 권익을 보호하고 행정의 적정성을 확보하며 청렴한 공직 및 사회풍토의 확립에 이바지함을 그 목적으로 한다.’라고 관련법 제1조(목적)에 제시함으로써 기존 국민고충처리위 및 국가청렴위원회 기능을 포함한다. 이에 더해 행정심판법 제6조의2(국무총리행정심판위원회 구성)에서 국무총리행정심판위원장을 국민권익위원회 부위원장 중 1명으로 지정함으로써 기존 기능을 국민권익위원회에 통합하게 된다.

조직내부를 살펴보면 민원처리, 부패방지, 행정심판위원회 운영 등 직접 중복되는 내용이 없는 다수의 위원회를 하나의 거대 위원회로 정리하는 작업이 이루어졌음을 알 수 있다. 이에 대한 근거로 2007년 기준 국민고충처리위원회의 정원(270명)과 국가청렴위원회의 정원(210명)을 고려했을 때 국민권익위원회의 정원은 466명으로 기계적합인 480명과 비교했을 때 큰 차이가 없음을 알 수 있다⁷⁴⁾. 또한, 국민권익위원회의 재조직화 결과 지원조직인 기획조정실과 운영지원과를 제외하고는 기존 조직으로부터 그대로 이어져 ‘고충처리부’, ‘부패방지부’, ‘행정심판부’가 실국수준의 통합이나 과 수준의 융합없이 분리된 상태로 기계적 결합이 되었음을 확인할 수 있다.

2009년 5년 부(부장)가 국(국장)으로 조직 및 직제가 개편된다.

74) 다만, 국민권익위원회 설치 이전 국무총리행정심판위원회의 경우 ‘행정심판법 시행령’ 제 8조(간사장 및 간사) 법체처 소속 공무원을 임명하는 조항이 있었지만, 국민권익위원회에서는 상설기구로 행정심판을 운영 및 지원하는 국장급 행정심판부를 고려했을 때 인원 감축 폭은 조금 더 크게 나는 것으로 평가할 수도 있다.

이후 2010년 국민권익위원회 조직 내부에서 변화가 나타난다. 기존 지원기능만 포함되었던 기획조정실에 국민고충처리위원회 영역으로 분류되었던 기능들이 국민신문고담당관, 상담안내담당관, 민원정보 분석센터, 110콜센터 형태로 배치가 된다. 실국수준의 통합으로 판단하기 보다는 민원동향 분석 및 접수와 관련되는 부분이 지원기능으로 재분류가 되어 이동한 것으로 볼 수 있다. 또한, 처장 직속으로 고위공무원단 직무등급 나에 해당하는 권익제도기획관이 신설되어 밑에 제도개선총괄담당관, 경제제도개선담당관, 사회제도개선담당관을 신설한다. 제도개선과 관련되는 과는 원래 부패방지부 소속에서 '부패방지와 관련된 제도개선'에 국한된 업무가 핵심이었다. 권익제도기획관 소속으로 이동하면서 고충민원, 부패방지 및 공익신고자 보호, 행정심판 등과 관련된 제도개선으로 과 수준의 융합이 일어나고 있다. 따라서 이명박 정권 후기로 가서는 담당관(과)수준에서 3건의 융합이 나타남을 확인할 수 있다<표71>. 종합하면 국민권익위는 이명박 정권 초기 기계적 결합을 이루지만 중복지원 조직 삭제 및 통합된 민원창구에 있어 통합의 의의를 찾을 수 있다. 정권 후기에 가서는 일부 과에서 기능 범위가 확장된 융합이 일부 나타나고 있다.

(2) T3~T4(국민권익위)

박근혜 정권 들어서 약간의 내부 조직변화가 나타난다. 기획조정실이 처장 직속으로 이동하며, 기존 처장직속이었던 권익제도기획관과 소속담당관 및 기획조정실 민원관련 조직들을 통합하여 권익개선정책국을 신설한다. 이런 변화 속에서 기존 과 수준의 융합 3건은

그대로 유지가 된다. 이후 부패방지국에 청탁금지제도과와 복지보조금부정신고센터가 신설되는 것 이외에는 변화 없이 유지가 되고 있다. 따라서 박근혜 정부 후기까지 융합은 3건 그대로 유지가 된다.

<표 71> 국민권익위원회 과 수준의 융합(2012)

국민권익위(2008)	국민권익위(2012)
<p>▪부패방지부</p> <p>⑩ 제도개선기획과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 부패방지 제도개선 기본계획의 수립·시행</p> <p>2. 부패현상 사례수집 및 제도개선 과제발굴 업무의 총괄</p> <p>⑪ 제도개선과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <p>1. 재정·경제·산업·금융·건설·과학기술·정보통신·교통·사회·문화·보건복지·노동·농림·교육·해양 및 환경 부문과 여러 기관에 공통적으로 적용되는 분야에 관련된 부패방지 제도개선</p>	<p>▪권익제도기획관</p> <p>③ 제도개선총괄담당관은 다음 사항에 관하여 권익제도기획관을 보좌한다. <개정 2011. 10. 26.></p> <p>1. 고충민원, 부패방지, 공익신고자 보호 및 행정심판 등과 관련된 제도개선(이하 "제도개선"이라 한다) 기본계획의 수립·시행 및 제도개선 총괄·조정</p> <p>④ 경제제도개선담당관은 다음 사항에 관하여 권익제도기획관을 보좌한다.</p> <p>1. 재정·세무·산업·금융·건설·교통·해양·수산·농림·도시·도로 및 수자원 부문과 관련된 제도개선 실태조사·권고·의견표명 및 이에 대한 이행점검 등 사후관리</p> <p>⑤ 사회제도개선담당관은 다음 사항에 관하여 권익제도기획관을 보좌한다.</p> <p>1. 노동·교육·과학기술·방송통신·경찰·통일·보훈·문화관광·보건복지·여성 및 환경 부문과 관련된 제도개선 실태조사·권고·의견표명 및 이에 대한 이행점검 등 사후관리</p>

11) 방송위원회(방송정책 및 규제), 정보통신부 (통신서비스 정책 및 규제)의 통합

(1) T0~T2(방송통신위원회)

이명박 정부의 1차 개편 때 기존 방송 및 광고에 관한 정책을 담당하던 민간기구 성격의 방송위원회와 정보통신부의 ‘통신전과방송정책본부’와 ‘전과방송기획단’을⁷⁵⁾ 통합하여 방송통신위원회를 대통령 직속 위원회로 신설한다. 심의위원회 성격의 기존 방송위원회의 경우 사무처를 두고 각 직무와 관련된 소위원회(방송평가위원회, 심의위원회, 시청자불만처리위원회, 남북방송교류추진위원회, 방송분쟁위원회)를 두어 운영을 하였다. 이와 달리 이명박 정부 때 신설된 방송통신위원회는 ‘방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 근거하여 중앙행정기구 지위를 가지며 내부 조직도 독립부처와 같은 기획조정실과 국 중심의 직제를 갖추게 된다. <표 72>에서 보는 것과 같이 직무 범위는 방송에서 통신 및 전과까지 확장하고 있어 재조직화 과정에서도 다수의 과 수준의 융합이 나타나고 있다.

75) 통신정책·규제, 전과관리, 방송통신 네트워크·인터넷 정책 및 정보보호의 일부기능이 포함됨.

<표 72> 방송위원회와 방송통신위원회의 직무 및 사무

방송위원회(2007)	방송통신위원회(2008)
<p><방송법></p> <p>제27조 (위원회의 직무) 위원회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송의 기본계획에 관한 사항 2. 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항 3. 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자·전광판방송사업자의 허가·재허가의 추천, 승인, 등록, 취소 등에 관한 사항 7. 방송프로그램 유통상 공정거래 질서확립에 관한 사항 8. 시청자불만처리 및 청원에 관한 사항 	<p><방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률></p> <p>제11조(위원회의 소관사무) ① 위원회의 소관사무는 다음 각 호로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송에 관한 사항 2. 통신에 관한 사항 3. 전파 연구 및 관리에 관한 사항 4. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항 <p>② 제1항에 따른 위원회의 소관사무에 관한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

방송통신위원회는 정보통신부(2007년)의 통신전파방송정책본부와 전파방송기획단 사무를 수용하여 기능조직 기준으로 4국(방송통신융합정책실, 방송정책국, 통신정책국, 이용자네트워크) 4관 33과 팀을 형성하고 있다. 기존 정보통신부의 전파방송기획단은 방송통신위원회 방송통신융합정책실로 편입이 되고, 정보통신부의 통신전파방송정책본부는 방송통신위원회 통신정책국으로 이동한다. 기존 정보통신부의 방송통신과 방송위원회의 방송 영역에서 중복되는 영역이 존재하나 산업진흥과 규제라는 기존 직무 성격이 많이 달랐기 때문에 방송통신위원회로 통합을 통해 다수의 과 수준의 융합이 나타난다.

방송통신융합정책실은 <표73>과 같이 정책총괄과, 융합정책과, 방송통신진흥정책과, 기술정책팀, 방송위성기술과에서 과 수준의 융합이 5건, 디지털전환과에서 새로운 기능 1건이 나타난다. 방송통신융합정책실은 기존의 ‘방송’ 또는 ‘통신’에 국한된 영역이 ‘방송통신’ 및 ‘인터넷멀티미디어방송’과 같이 확장되며 과 수준의 융합이 나타난다. 주과주정책과와 같이 정보통신부에서 이관된 과도 섞여 있어 실국 수준의 통합 1건으로 판단할 수 있다. 방송정책국에서는 웹캐스팅(인터넷방송) 등 통신기술과 결합된 새로운 기능 1건이 나타난다.

<표 73> 방송통신융합정책실 과 수준의 융합

- | |
|--|
| <p>④ 정책총괄과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송통신 융합에 따른 정책의 기획 및 총괄·조정 2. 중장기 방송·통신서비스 기본계획의 수립·평가 <p>⑤ 융합정책과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인터넷멀티미디어방송 등 융합서비스 진흥에 관한 종합계획의 수립 및 시행 2. 인터넷멀티미디어방송 등 융합서비스 활성화를 위한 지원기반 확충과 제도 정비 <p>⑥ 방송통신진흥정책과장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송 프로그램 관련 진흥정책의 수립 및 시행 2. 방송사업자 등의 방송 프로그램 제작 지원 <p>⑧ 기술정책팀장은 다음 사항을 분장한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 방송통신기술의 진흥에 관한 기본정책 2. 방송통신기술기준 제정 및 방송통신기술의 표준화 <p>⑪ 방송위성기술과장은 다음 사항을 분장한다</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. 방송·통신 위성 이용기술개발 및 도입 지원에 관한 사항 |
|--|

이용자네트워크국에서는 <표74>와 같이 조사기획총괄과, 시장조

사과, 심결지원팀, 네트워크 기획과, 네트워크안전과, 개인정보보호과, 네트워크윤리팀에서 과수준의 융합이 7건 나타난다. 이용자네트워크국의 경우 규제를 위한 시장조사, 이용자 보호 등 기존 방송통신위원회 규제기능이 많이 포함되어 있으나 그 영역이 방송통신으로 확장되고 있어 과 수준의 융합으로 판단할 수 있다. 또한, 통신이용자보호과와 같이 정보통신부 기능의 과들이 있어 실국 수준의 통합 1건으로 판단할 수 있다. 종합하면 이명박 정부 1차 개편 결과 방송통신위원회에서는 실국수준의 통합 2건, 과 수준의 융합 12건, 새로운 기능 2건으로 평가할 수 있다.

이명박 정부 후기의 방송통신위원회는 이용자네트워크국이 이용자 보호국 및 네트워크 정책국으로 분리가 되는 재조직화가 나타난다. 이런 변화 속에서 방송통신융합정책실에서는 일부 과 명칭이 변경되지만 과 수준의 융합 6건과 새로운 기능 1건이 유지된다. 방송정책국에서도 뉴미디어과가 뉴미디어정책과로 변경되었지만 새로운 기능 1건이 유지된다. 이용자 보호국에서는 조사기획총괄과, 통신시장조사과, 방송시장조사과, 이용자보호과, 시청자권익증진과 등 5건의 과 수준의 융합이 나타나고, 네트워크 정책국에서는 네트워크기획과, 개인정보보호윤리과, 지능통신망팀, 네트워크정보보호팀 등 4건의 과 수준의 융합이 나타나고 있다. 이명박 정부 후기를 요약하면 실국 수준의 통합 2건 과 수준의 융합 15건 새로운 기능 2건으로 평가할 수 있다.

<표 74> 이용자네트워크국 과 수준의 융합

- ④ 조사기획총괄과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 방송통신시장 조사에 관한 종합계획 수립
 - 6. 방송 또는 통신서비스 조사업무 분장 판단 및 조정
- ⑤ 시장조사과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 5. 방송통신사업자에 대한 시정조치 이행상황 점검 및 관리
- ⑧ 심결지원팀장은 다음 사항을 분장한다.
 - 3. 통신이용자보호 및 방송시청자 보호 관련안건 조사보고서의 검토
 - 4. 방송통신시장 분쟁조정 안건 심결보좌
- ⑩ 네트워크기획과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 2. 방송통신망 관련 중장기 기본계획의 수립·추진
 - 3. 광대역통합망 기본정책 및 고도화계획의 수립
- ⑫ 네트워크안전과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 방송통신망의 안전성·신뢰성 확보를 위한 종합대책의 수립 및 관련 법령 제·개정
- ⑬ 개인정보보호과장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 방송통신망에서 개인정보보호에 관한 기본정책의 수립 및 관련법령 제·개정
- ⑭ 네트워크윤리팀장은 다음 사항을 분장한다.
 - 1. 방송통신망상에서 불건전정보 유통방지 종합대책 수립 및 관련법령 제·개정

(2) T3~T4(미래창조과학부와 방송위)

박근혜 정부 초 기존 방송통신위원회의 방송통신 진흥 및 융합 등의 기능과 교육과학기술부의 과학기술 관련 기능을 통합하여 미래창조과학부를 신설한다. 기존 많은 직무가 미래창조과학부로 넘어가 방송통신위원회는 방송관련 및 이용자 보호 쪽 규제를 담당하는 3국(방송정책국, 이용자정책국, 방송기반국) 11과 직제를 구성한다.

이용자정책국 소속 과들은 방송통신과 관련된 규제 및 보호가 주된 직무로 과 수준의 융합이 4건 나타난다고 볼 수 있다. 박근혜 정부 후기에는 이용자정책국에 2017년 2월 개인정보침해조사과가 신설되어 과 수준의 융합을 5건으로 평가할 수 있다.

12) 교육과학기술부와 원자력안전위원회 분리

(1) T0~T2(교과부 및 원자력안전위)

2011년 과학기술과 관련된 중앙 행정기구에 큰 변화가 나타난다. 2011년 3월 자문위원회였던 국가과학기술위원회가 과학기술기본법에 근거하여 대통령 소속 장관급 위원회로 격상되게 된다. 또한 같은 해 10월 기존 교육과학기술부 소속 원자력국을 원자력안전위원회 설치법에 근거하여 대통령소속의 장관급인 원자력안전위원회로 분리·신설한다. 기능 조직 기준 기존 1국 6과의 원자력국에서 2국 6과의 장관급 위원회로 분리하는 과정에서 원자력협력과가 안전기준과로 변경된 것 이외에는 기계적 분리로 행정적 의미보다는 원자력 안전과 통제를 강조하는 상징적 의미로 볼 수 있다. 이 과정에서 교육과학기술부에는 원자력기술과와 원자력우주협력과를 유지하여 원자력관련 기능과 연결고리를 유지하는 모습이 나타난다.

(2) T3~T4(미래창조과학부, 교육부, 원자력안전위)

박근혜 정부 시기 기존 대통령 소속 장관급 원자력안전위원회는

국무총리소속 차관급으로 격하되고, 대통령소속 장관급 국가과학기술위원회는 폐지가 된다. 기존 교육과학기술부의 R&D 기능과 방송통신위원회의 진흥업무가 결합되어 미래창조과학부가 신설되고, 과학기술분야가 빠진 결과 교육부가 신설된다.

원자력안전위원회의 경우 기존 조직을 유지하다가 2014년 원자력심사과와 생활방사선안전과를 신설하고, 2017년 2월 방사성폐기물안전과를 신설하는 등 기능을 추가하는 모습을 보인다. 원자력 안전 위원회 분리·신설 이후 기존 교육과학부에 존재했던 ‘연구개발정책실>원자력기술과, 원자력우주협력과’는 미래창조과학부 ‘연구개발정책실>원자력진흥정책과, 우주원자력협력과’의 이름으로 유지가 된다.

4. 결론

이명박 정부는 ‘유능하고 작은 정부, 국민을 섬기는 실용정부’를 조직 개편 목표로 제시하고 대부처주의와 대국체제를 적용한 것이 큰 특징이다. 기존 노무현 정부가 효율성보다는 효과성을 강조하여 점증주의적 정부조직 운영 방침을 취한다. 이런 상황에서 이명박 정부는 ‘큰 시장 작은 정부’를 제시하여 다수의 통합에 따른 재조직화가 나타난다. 이 과정에서 11개 중앙행정기관이 감소했고, 국가공무원 3,427명이 감소하였다(김동욱, 2016; 행정안전부, 1008) 결과 앞선 분석에 비해 통합의 사례가 많이 나타나고 있다. 중간에 ‘보건복지부와 여성가족부’, ‘보건복지가족부와 여성부’, ‘보건복지부와 여성가족부’와 흐름상 중복되는 개편과 2011년 3차 개편의 원자력안전위

원회가 분리·신설되는 것 이외는 1차 개편에서 대부분 재조직화가 이루어진다.

‘기획재정부’의 경우 다른 부처 통합에 비해 ‘작은 정부’라는 목표에 부합하는 것으로 평가할 수 있다. 정원의 경우 통합 전에 비해 210명이 줄었고, 실, 국, 과팀 수준에서 눈에 띄게 조직 규모가 줄었다. 다만, 국장급인 ‘관’ 직위가 단순 합에 비해 약간 증가하여 실 국장급 지위의 축소 충격을 최소화하는 모습이 나타난다. 이명박 정부 초기 과 수준의 융합이 1건, 정부 후기에 실국 수준의 통합이 1건 나타난다. 따라서 기존 기획예산처와 재정경제부의 업무는 엄격하게 구분되어 유지됨을 확인할 수 있다. 박근혜 정부시기에도 기획재정부가 지속되는데 정권 초 실국수준의 통합 1건, 정권 후기 실국수준의 통합 1건 및 과 수준의 융합 1건으로 5년이라는 시간 동안 기존 기획예산처의 기능과 재정경제부의 기능은 거의 교류 없이 유지가 됨을 알 수 있다.

‘행정안전부’의 경우 통합 전 행정자치부를 제외한 중앙인사위원회와 국가비상기획위원회는 대국(실)체제로 행정안전부 하부 실국조직을 형성한다. 기존 행정안전부의 전자정부와 정보통신부의 민간영역의 장벽이 사라짐으로써 정보화전략실을 중심으로 과 수준의 융합이 9건으로 다수 나타나게 된다. 다만, 행정안전부에서 안전행정부로, 다시 행정자치부로 전환되는 과정에서 내부조직에 큰 변화가 없이 부처 명칭을 변경하는 건 신정부의 국정기조가 상징적으로 반영된 정치적 목적으로 판단할 수 있다(임주영·박형준, 2017)

‘교육과학기술부’의 경우 교육부와 과학기술부의 통합과 대국체제의 반영으로 정원이 65명 축소되었다. 하지만 일선 교육청으로 전환배치할 수 있는 특정직이 27명 정도임을 감안하면 감소효과는

감소함을 알 수 있다. 교육과학기술부에서는 학술연구인력지원과 국제협력기능을 통해 실국 수준의 통합 2건과 과 수준의 융합 5건이 나타난다. 하지만 2011년 국가과학기술위원회의 장관급 위원회 격상 및 원자력안전위원회의 독립으로 교육과학기술부 내 과학 영역이 축소되고 교육중심으로 편성이 심화된다. 그 결과 실국 수준의 통합 및 과 수준의 융합은 사라지게 된다.

‘문화체육관광부’의 경우 국정홍보처가 하나의 독립국으로 들어와 안정적으로 유지가 된다. 정보통신부의 디지털콘텐츠 영역이 기존 문화관광부 문화콘텐츠 영역과 만나 실국 수준의 통합 1건과 과 수준의 융합 1건을 나타내지만 이후 실국 수준의 통합 1건은 사라지게 된다. 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합 효과는 미미하나 하나의 독립부처가 실국단위로 전환된 부분은 조직축소 부분에서 의미가 있다고 평가할 수 있다.

‘농림수산부’의 경우 정부조직 개편 역사상 ‘농림’, ‘수산’ 영역이 빈번하게 통합과 분리를 반복해 왔다. 이를 반영하듯 초기에는 기계적 결합 양상을 나타내다가 이명박 정권 후기에는 과 기능에 ‘농어업’, ‘해양’ 등을 포함하여 과 수준의 융합 16건이 나타나고 있다. 하지만 박근혜 정부 시기 때 해양수산부가 부활하여 수산기능이 모두 이관되자 기존 과 수준의 융합은 0건으로 전환된다.

‘지식경제부’의 경우 산업자원부 기존 조직을 중심으로 대국체제를 반영하여 조직을 구성한다. 하지만 각 실에 실장을 보좌하는 정책관 3명씩을 두어 독립된 실국의 숫자는 줄었지만 국장급 지위는 다수가 그대로 지속됨을 확인할 수 있다. 통합을 통해 실국수준의 통합 1건과 과 수준의 융합 6건이 나타나는데 기존 산업자원부 중심의 과에 정보통신부의 정보통신기술이 융합되어 나타나고 있다.

이후 박근혜 정부에서는 정보통신관련 기능이 모두 미래창조과학부로 이관되어 실국수준의 통합과 과 수준의 융합이 큰 폭으로 축소되어 나타난다.

이명박 정부 시기 보건복지 및 여성 관련 부처의 변화는 2번씩 나타난다. 최초 정권 초 인력과 예산절감을 목표로 중복 및 유사기능 통합 구상하는 과정에서 ‘보건복지여성부’로 통합하여 기존의 여성가족부를 폐지하려 하였으나 정치적 이유에서 여성가족부는 여성부로 축소 후 존치되고, 보건복지부는 보건복지가족부로 재조직화된다. 첫 번째 개편에서 보건복지가족부는 이명박 정부의 대국체제를 반영하여 실국수준에서 5개가 축소되지만 국장급 ‘관’ 직제가 늘어나 국장급 직위는 오히려 늘어나고 있다. 실국수준의 통합은 저출산고령사회정책국과 아동청소년정책실에서 2건이 나타나며, 과수준의 융합은 아동청소년정책실에서 아동과 청소년 정책 영역이 결합되면서 9건이 나타나고 있다. 여성부의 경우 최초 신설된 2001년 여성부와 거의 동일한 직무로 돌아왔다고 평가할 수 있다. 두 번째 개편에서 보건복지가족부의 가족 및 청소년 관련 기능이 여성부로 이관되어 보건복지부와 여성가족부로 명칭을 변경한다. 이 과정에서 보건복지부는 실국수준의 통합은 1건, 과 수준의 융합은 청소년 기능 분리로 0건이 된다. 여성가족부의 경우 이관되어 온 가족 및 청소년관련 기능이 독립 실인 청소년가족정책실을 구성하여 권익증진국에서 실국수준의 통합 1건, 권익기획과에서 청소년 관련 기능이 포함되어 과 수준의 융합 1건이 발생한다. 두 번째 개편 직전 전술한 바와 같이 보건복지가족부의 보육 및 가족 기능 분리를 예상하여 미리 내부 조직을 조정했지만 청소년 및 가족 기능 분리로 개편 이후 한 번 더 내부 조직 정비가 나타난다.

국토해양부의 경우 건설교통부와 (어업 및 수산기능을 제외한) 해양수산부를 병렬통합하고 행정자치부의 과 수준의 지적기능을 더하여 신설된다. 국토해양부의 경우에도 기능조직을 기준으로 건설교통부와 해양수산부의 직제와 비교했을 때 국은 2개정도 줄었지만 국장급인 ‘관’은 오히려 3개가 늘어나 실국장급 직위는 증가하고 있다. 주택 및 지적기능의 결합, 정책영역이 ‘해상’, ‘항만’까지 확장하는 방식으로 실국수준의 통합은 2건, 과 수준의 융합은 11건이 나타난다. 박근혜 정부 시기 해양수산부가 부활하여 직무영역이 다시 건설교통부 시기로 축소가 되어 실국 수준의 통합은 1건, 과 수준의 융합은 2건으로 축소가 된다. 이때 직무관련 법률들이 부처 재조직화를 따라가지 못하는 현상이 발견되기도 한다.

‘금융위원회’는 ‘정책과 감독’이라는 분리에서 ‘금융산업의 선진화와 안정’이라는 통합적 목적을 바탕으로 신설된다. 금융위원회 내부 조직은 금융정책국, 금융서비스국과 같이 명칭만 본다면 기존 재정경제부 기능 중심의 명칭으로 판단할 수 있다. 하지만 시행규칙의 과 분장 사무를 보면 마지막 항목마다 ‘(과 기능) 제O호부터 제O까지와 관련된 금융감독원의 업무에 대한 위원회의 지도·감독에 관한 사항’ 조항을 포함하고 있어 정책기능과 지도·감독 집행관리가 모든 과에 함께 포함되어 있다. 결과 과 수준의 융합은 기능을 담당하는 과에서 11건이 나타나며 이후 몇 개 과가 신설되어 15건으로 확대된다. 이후 박근혜 정부에서도 금융위원회가 유지되면서 기능 과 개수만큼 융합이 나타나고 있다. 기존 금융감독위원회 위원장이 금융감독원 원장을 겸임하는 시스템이었지만, 금융위원회 위원장과 금융감독원 원장은 겸임할 수 없도록 재조직화와 함께 관련 규정이 변경된 부분도 참고사항이다.

‘국민권익위원회’는 국민고충처리위원회(고충민원처리), 국가청렴위원회(부패방지 및 공직자행동강령) 및 국무총리행정심판위원회를 통합하여 신설된다. 직무 및 내부 조직을 살펴보면 각 기능이 엄격하게 구분되어 다수 위원회를 하나의 거대 위원회로 정리하는 작업이 이루어졌음을 알 수 있다. 신설 당시 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합이 나타나지 않지만 이명박 정권 후기 기준 부패방지부제도개선기획과의 직무가 ‘부패방지 관련 제도 개선’ 사무가 ‘고충민원, 부패방지, 공익신고자보호 및 행정심판 등과 관련된 제도개선’으로 확장되면서 과 수준의 융합이 3건 정도 나타난다.

‘방송위원회’는 기존 규제를 담당하는 자문위원회 성격이었지만 방송통신 진흥업무와 결합하여 기획조정실을 갖춘 독립 부처 규모로 신설된다. 정보통신부의 통신전파방송정책본부와 전파방송기획단 기능을 수용하여 기존 방송위원회 직무와 결합하여 4국 4관 33과팀을 구성한다. 이 과정에서 기존 방송, 정보통신 영역을 포괄하는 다수의 과가 나타나고 새로운 기술에 대한 기능들이 설치된다. 이 결과 이명박 정부 초기 실국수준의 통합 2건, 과 수준의 융합 12건, 새로운 기능 2건이 나타나며 후기에는 국 및 과 배치의 변화로 실국 수준의 통합 2건, 과 수준의 융합 15건, 새로운 기능 2건이 나타난다. 박근혜 정부 초 미래창조과학부가 신설되면서 방송통신 진흥업무가 이관됨으로써 방송위원회는 규제 중심의 기능만 남게 된다. 하지만 이용자정책국 소속 과들이 방송통신을 포괄하는 규제 및 보호 기능을 유지하여 과 수준의 융합은 4건, 후기엔 5건으로 평가된다.

이명박 정부는 ‘통합의 원리와 대폭 개편’으로 평가할 수 있다(문명재, 2009). 중앙행정기구의 개수 축소, 부처의 공통 지원조직 통

합·삭제, 중복기능 정원 축소 등 가시적인 ‘작은 정부’ 지향 효과가 나타난다고 평가할 수 있다. 하지만 공통적으로 발견되는 현상으로 대국대과체제를 유지하는 과정에서 원활한 운영을 위해 공식적인 조직 운영 지침으로 국장급 ‘관’ 설치를 제시하고 있다. 이러한 결과 대국체제 적용으로 국의 개수가 많이 축소가 되지만 ‘관’의 신설 또는 확대로 국장급 정원의 축소가 최소화되거나 경우에 따라서는 확대되는 모습이 나타난다. 또한, 이전 정부들에 비해 비교적 실국 수준의 통합과 과 수준의 융합이 다수 발견되는데 대부분의 형태는 확장형 과 융합으로 부처수준의 기능이 분리되는 시기부터 다시 축소는 등 현상들이 발견되고 있다. 전체적으로 ‘작고 효율적인 정부’를 표방하고 부처 수준의 통합과 실국 수준의 ‘대국’체제 운영이라는 특징이 잘 나타나고 있지만 내부 조직을 분석했을 때 실국 및 과 수준의 교류와 같은 부처 통합에 따른 효과는 거의 나타나지 않고 있음을 확인할 수 있다.

<표 75> 이명박 정부의 국수준 통합 및 과수준 융합 요약

순번	연도	노무현 정부	이명박 정부		박근혜 정부	
		To	T1	T2	T3	T4
1	2008.3	기획예산처	기획재정부 ■실국통합:0 ■과 융합:1	기획재정부 ■실국통합:1 ■과 융합:0	기획재정부 ■실국통합:1 ■과 융합:0	기획재정부 ■실국통합:1 ■과 융합:1
		재정경제부				
2	2008.3	행정자치부	행정안전부 ■실국통합:1 ■과 융합:9	행정안전부 ■실국통합:1 ■과 융합:7	안전행정부 ■실국통합:1 ■과 융합:3	행정자치부 ■실국통합:1 ■과 융합:3
		중앙인사위				인사혁신처
		정통부 (전자정부정보보호)				국민안전처
		비상기획위				
3	2008.3	교육인적자원부	교육과학기술부 ■실국통합:2 ■과 융합:5	교육과학기술부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	교육부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	교육부 ■실국통합:0 ■과 융합:0
		과학기술부 (산업기술 제외)			미래창조과학부	미래창조과학부
4	2008.3	문화관광부	문화체육관광부 ■실국통합:1 ■과 융합:1	문화체육관광부 ■실국통합:0 ■과 융합:1	문화체육관광부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	문화체육관광부 ■실국통합:0 ■과 융합:0
		국정홍보처				
		정통부 (디지털컨텐츠)				
5	2008.3	농림부	농림수산식품부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	농림수산 식품부 ■실국통합:0 ■과 융합:16	농림축산식품부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	농림축산식품부 ■실국통합:0 ■과 융합:0
		해양수산부 (어업수산정책)			해양수산부 (수산기능)	해양수산부 (수산기능)
		보건복지부 (식품산업 진흥)				
6	2008.3	산업자원부	지식경제부 ■실국통합:1 ■과 융합:6	지식경제부 ■실국통합:1 ■과 융합:7	산업통상자원부 ■실국통합:0 ■과 융합:2	산업통상자원부 ■실국통합:0 ■과 융합:2
		정통부 (정보기술산업)		외교통상부 (통상)		
		과학기술부 (산업연구개발)				

7	2008.3	보건복지부	보건복지가족부 ■실국통합:2 ■과 융합:9	보건복지부 ■실국통합:1 ■과 융합:0	보건복지부 ■실국통합:1 ■과 융합:0	보건복지부 ■실국통합:1 ■과 융합:0
		여성가족부 (가족+보육)	여성부 ■실국통합:0 ■과 융합:0	여성가족부 ■실국통합:1 ■과 융합:1	여성가족부 ■실국통합:1 ■과 융합:1	여성가족부 ■실국통합:1 ■과 융합:2
		국가청소년위				
8	2008.3	건설교통부	국토해양부 ■실국통합:2 ■과 융합:11	국토해양부 ■실국통합:2 ■과 융합:10	국토교통부 ■실국통합:1 ■과 융합:2	국토교통부 ■실국통합:1 ■과 융합:2
		해양수산부 (해운,물류,환경)			해수부 (해양관련)	해수부 (해양관련)
		행정자치부(지적)				
9	2008.3	금융감독위원회 (감독)	금융위원회 ■실국통합: 0 ■과 융합:11	금융위원회 ■실국통합: 0 ■과 융합:15	금융위원회 ■실국통합: 0 ■과 융합:13	금융위원회 ■실국통합: 0 ■과 융합:14
		재정경제부 (금융정책)				
10	2008.3	국민고충처리위	국민권익위 ■실국통합: 0 ■과 융합: 0	국민권익위 ■실국통합: 0 ■과 융합: 3	국민권익위 ■실국통합: 0 ■과 융합: 3	국민권익위 ■실국통합: 0 ■과 융합: 3
		국가청렴위				
		행정심판위				
11	2008.3	방송위	방송위 ■실국통합: 2 ■과 융합: 12 ■새 기 등: 2	방송위 ■실국통합: 2 ■과 융합: 15 ■새 기 등: 2	방송위(규제) ■실국통합: 0 ■과 융합: 4	방송위(규제) ■실국통합: 0 ■과 융합: 5
		정통부 (통신정책/규제)			미창부(진흥)	미창부(진흥)
12	2011.10	교육과학기술부	교육과학기술부	교육과학기술부	미래창조 과학부	미래창조 과학부
			원자력안전위 (대통령소속)	원자력안전위 (대통령소속)	교육부	교육부

주) 여성부, 여성가족부 전환 개편 내용은 7번 결과로 통합제시

제 5장 결론

제 1절 요약 및 결론

한국 행정환경의 결정 요인 중에는 헌법규정인 ‘대통령 단임제’에 근거해 5년마다 부처급 단위의 재조직화(reorganization)가 이루어지고 있다. 5년 주기로 부처급단위의 재조직화가 이루어지지만 조직의 내부에서 어떠한 변화가 있는지에 대해서 잘 알려지지 않았다. 이 연구는 이 부분을 보완하기 위해 진행되었으며, 연구의 궁극적 목적은 최근 각 정권이 바뀔 때마다 관례화되고 있는 중앙 행정기구의 재조직화가 기계적 재배치 수준을 넘어 개편 목적에 부합하는지 판단하는 것이다. 연구 목적에 제시한 바와 같이 지금까지 빈번한 조직개편 과정에서 부처급 조직 내부 변화에 대한 연구가 많이 부족하기 때문에 다수 정부에 걸쳐 탐색적·묘사적 분석을 주된 목적으로 연구를 실시하였다.

연구를 위해 재조직화(통합과 분리)과정에서 명칭 변경을 겪은 중앙부처 수준의 행정기구를 분석대상으로, 분석수준은 부처급 중앙 행정기구의 내부조직을 구성하는 실국(室局) 및 과(課) 단위까지로 설정하였다. 연구대상을 정리하면 독립된 중앙 부처급 행정기구와 행정기구 내 보조기관과 보좌기관을 통칭한 하부구조가 된다.⁷⁶⁾

분석 시기 선정은 선행연구 검토를 통해 김영삼 정부부터 박근혜 정부까지 분석시기로 하였다. 또한, 분석에 있어 ‘재조직화 직전(T0), 재조직화 시점(T1), 재조직화가 일어난 정부의 임기가 끝나는

76) 하부구조 개념은 조석준·임도빈(2016) 활용함. 중앙행정 기본구조는 <그림2> 참조.

시점(T2), 재조직화가 일어난 다음 정부 시기(T3~T4)'의 시간 개념을 도입하였다.

하부구조의 변화를 판단하기 위해 우선, 중앙 행정기구 재조직화 유형을 통합(병렬, 흡수, 복합)과 분리(병렬, 이관)로 구분하였다. 다음으로, 내부조직 변화를 판단하기 위해 내부 조직 규모 변화, 실국 수준의 통합, 과 수준의 융합이라는 개념을 설정하였다. 이상의 연구 목적과 방법을 통해 도출한 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

김영삼 정부의 조직 개편은 시기에 따라 다른 특징을 보이고 있다. 김영삼 정부를 종합하면 1차 개편은 기계적 결합을 통한 상징적 의미의 축소, 2차 개편은 표면상 축소 지향적 재조직화가 이루어지지만 내부적으로는 고위직 축소 최소화 및 정보통신부의 과 수준의 융합, 4차 개편은 신설 부처의 종합정책 담당 조직 구성으로 평가할 수 있다. 문화체육부와 상공자원부의 병렬통합에 해당하는 1차 개편은 정권 출범과 함께 부처 숫자를 줄이고 '작고 효율적인 정부'의 실천이라는 상징적 의미가 크게 작용했다고 평가할 수 있다. 정부의 주요 관심사였던 재정경제원이 포함된 2차 개편에서는 기능조직 기준으로 재정경제원으로 통합 시 8국 30과, 건설교통부로 통합 시 8국 22과가 축소된다. 하지만 동시에 4관 8담당관, 1실 7관 2담당관 규모가 증가한다. 국장급 이상 고위직의 축소를 보좌기구를 통해 최소화하는 동시에 비교적 낮은 직급을 중심으로 정원을 축소하고자 하는 현상이 관찰된다. 정보통신부는 다수 부처에 흩어져 있던 중복 기능 통합에 따른 효율성과 예측되는 행정수요를 잘 반영한 개편으로 평가할 수 있다. 해양수산부 신설로 표현할 수 있는 4차 개편에서는 집행기능 중심의 수산청과 해운항만청이 주요 부처 기능과 조직 구조로 작용하기 때문에 실국 수준의 통합이나 과수준의 융합은

나타나지 않는 기계적 통합으로 분류할 수 있다. 하지만 해양수산 관련 총괄 부처가 최초 신설되었기 때문에 종합정책을 담당하는 4개의 과가 신설된 부분에서 통합의 의의가 있다고 평가할 수 있다.

김대중 정부는 1차 개편에서 외교통상부를 제외하고는 효율성과 거리가 먼 것으로 평가할 수 있다. 재정경제원 분리의 경우 오히려 조직 규모가 일부 증가하며 재조직화 설계의 부작용으로 1년이라는 단기간에 분리된 행정기구(예산청, 기획예산위원회)의 통합이 이루어진다. 또한 기존 재정경제원의 ‘예산실 vs. 이외 실국’의 엄격한 분리에 의해 이 경계를 뛰어넘는 내부조직 변화는 관찰되지 않는다. 내무부와 총무부의 통합은 성격이 다른 이질적 기능의 기계적 통합으로 평가할 수 있다. 문화체육부의 공보처(언론매체)기능의 흡수통합은 ‘공보처→공보실’ 축소의 결과물로 평가할 수 있어 효율성과 합리성에 근거한 통합으로 보기 힘들다. 2차 개편에서도 중앙인사위원회와 행정자치부 인사국의 공존, 국정홍보처 신설 과정에서 기존 ‘공보처→공보실’ 축소효과의 반감 등 조직의 효율성 추구와는 거리가 멀다. 3차 개편에서 여성부 신설은 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령)’ 제 15조(국과 부의 설치)에 어긋나는 정치적 목적의 결과물로 평가할 수 있다.

노무현 정부는 앞선 김영삼, 김대중 정부의 축소지향적인 하드웨어 개편을 포함한 것과 달리 소프트웨어적 조정에 집중하였고, 기능조정과 업무과정 개선을 통해 정부조직의 효율성을 높이고자 하였다(행정안전부, 2008; 김근세, 2016). 또한, 대국민 정책 ‘효과성’에 초점을 맞추어 재조직화 측면에서는 점증적 성격을 보였다. 청단위 신설, 차관급 행정기구의 장관급 승격, 복수차관제 도입 등 6차에 걸쳐 개편이 일어났지만 본 연구 대상으로 4차 여성부의 여성가족

부로의 개편만 해당되어 해당 사례를 분석하였다. 노무현 정부 시절 여성부는 보건복지부로부터 ①여성가족부로 개편 전 ‘영유아 보육에 관한 사무’, ②여성가족부로 개편과정에서 ‘가정정책(가정관련 및 모·부자 복지업무)’기능을 추가한다. 이 과정에서 보건복지부는 ‘과’ 기능의 일부를 이관하는 과정에서 기존 조직을 그대로 유지하는 모습을 보이고 있다. 또한, 여성부는 2004년 개편에서 ‘기획관리심의관’을 기획관리실로 확대하는 등 다른 부처의 기본 조직을 닮아가는 모습을 보인다. 여성가족부로의 개편과정에서는 보건복지부의 ‘과’ 단위 일부기능이 1개 독립된 ‘국’으로 조직을 확대하는 등 정치적 목적에 의해 신설된 부처가 어떤 과정을 통해 온전한 부처 조직으로 확대되어 가는지 잘 나타나고 있다. 보건복지부의 조직 유지나 여성가족부의 조직 규모 확대 과정은 대국민 정책 효과성과는 거리가 먼 조직 규모 유지 및 확대 현상으로 평가할 수 있다. 여성부 및 여성가족부가 보건복지부 기능을 2차례 걸쳐 추가하는 과정에서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합은 나타나지 않고 독립된 단위 조직으로 추가되었음을 확인할 수 있다.

이명박 정부는 ‘유능하고 작은 정부, 국민을 섬기는 실용정부’를 조직 개편 목표로 제시하고 대부처주의와 대국체제를 적용한 것이 큰 특징이다. 기존 노무현 정부가 효율성보다는 효과성을 강조하여 점증주의적 정부조직 운영 방침을 취한다. 이런 상황에서 이명박 정부는 ‘큰 시장 작은 정부’를 제시하여 다수의 통합에 따른 재조직화가 나타난다. 이 과정에서 11개 중앙행정기관이 감소했고, 국가공무원 3,427명이 감소하였다(김동욱, 2016; 행정안전부, 2008) 대부처주의를 활용한 부처할거주의의 부작용 해소도 개편 목표에 포함된다. 이명박 정부의 개편은 정부 초기에 집중된다. 이명박 정부의 재

조직화의 정합성에 대한 평가는 다음과 같다. 첫째, 앞선 <표57>를 보면 기획재정부 신설을 제외하고는 대부분 복수의 기능이 복합되어 있다. 따라서 유사 및 중복 기능에 대한 검토 결과를 거친 방안들이기 때문에 앞선 정권의 재조직화에 비해 과 수준의 융합이 다수의 사례에서 나타나고 있다. 둘째, 과 수준의 융합은 정보통신부가 해체되면서 기능들이 관련 부처로 이관되면서 많이 나타나는 특징이 있다. 행정안전부(전자정부), 지식경제부(정보통신기술), 방송통신위원회(방송 정책 및 규제)가 대표적 예이며, 나머지 사례는 이전 정권에서 반복적으로 나타났던 해양관련 통합과 분리(국토해양부), 1차 산업인 수산(농림수산식품부)에서 나타나고 있다. 셋째, 이명박 정부는 ‘대부처 및 대국체제’를 제시하여 부처 수와 실국의 수가 많이 축소가 되었다. 하지만 대국체제를 유지하기 위해 다수의 과를 중간에서 통제하고 보좌할 수 있는 국장급 ‘관’체제가 다수 생겼다. 경우에 따라서는 국장급 직위가 기능조직 중심으로 확대되는 경우도 나타나는 사례도 있다. 즉, 이명박 중앙부처의 재조직화를 평가하자면 통합에 있어서는 이전 정권과 비교했을 때 비교적 유사 및 중복기능에 대한 분석이 활발히 이루어진 것으로 보인다. 하지만 대국체제를 반영하는 과정에서 국장급 이상 직위의 축소는 최소화가 되는 모습이 다수 발견되었다.

연구 설계를 통해 다수의 정부에 걸쳐 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 연구 설계 단계에서 부처수준의 재조직화 유형을 통합(병렬, 흡수, 복합)과 분리(병렬, 이관), 신설, 폐지로 분류하였다. 분석 결과 병렬식 통합보다는 특정 기능 중심의 흡수통합에서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합이 보다 활발하게 나타났다. 이는 추상적인 부처 기능을 대상으로 통합과 분리를 설계하는 것보다 보다

구체적인 하위 기능 중심의 재조직화 논의가 ‘융합’, ‘부처할거주의 최소화’를 목표로 하는 입장에서는 보다 효과적이라고 판단할 수 있다. 본 연구에서는 부처 명칭 변화 없이 실국 수준의 기능 조정은 분석 대상에서 제외했기 때문에 향후 이 부분까지 연구가 확장된다면 ① 병렬통합, ② 흡수통합, ③ 기능조정 유형에서 과 수준의 융합을 비교·판단하는 연구 성과가 가능할 것으로 기대된다. 둘째, 연구 설계 단계에서 시간의 개념(T0~T4)을 도입하여 분석하였다. 분석 과정에서 5년 주기로 대규모 정권에 의한 조직 개편이 빈번하게 발생하기 때문에 같은 부처 명칭이 T1시기부터 T4까지 이어지는 사례가 많지 않았다. 이런 한계에도 불구하고 T0시점의 통합대상 기능을 중심으로 추적해 본 결과 ① 상공자원부(김영삼 정부), 산업자원부(김대중 정부) ② 외교통상부(김대중 정부), 외교통상부(노무현 정부)로 이어지는 두 사례 정도에서만 시간이 지남에 따라 과 수준의 융합이 일부 증가할 뿐 나머지 사례에서는 오히려 과 수준의 융합이 축소되는 경우가 훨씬 많았다. 즉, 부처 수준 또는 관료의 인식에는 5년 또는 10년의 통합 시기가 중요한 것이 아닌 5년 주기의 정기적 개편 가능성이 훨씬 강하게 작용하기 때문에 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합은 다음 개편을 고려했을 때 최선의 전략이 되기 힘든 것으로 평가할 수 있다. 셋째, 연구 목적과 관련하여 조직개편의 목적과 실국 및 과 수준의 내부조직 구조 변화를 경험적으로 분석했을 때 한국 중앙부처의 재조직화 정합성은 매우 낮은 수준이라고 평가할 수 있다. 지금까지 정권별 분석 및 일반화를 시도한 결과 민주화 이후 중앙행정기구의 재조직화의 정합성은 예상과 같이 강하게 나타나지 않음을 확인할 수 있었다. ‘작은 정부’ 등 다양한 표현에 의해 개편 목적이 정부별로 제시가 되고 이를 실

현하기 위해 다수의 재조직화가 나타났다. 조직 내부의 실국 및 과 수준의 분석을 실시한 결과 대다수의 사례에서 기존 부처의 핵심기능 중심으로 기계적 통합의 모습이 나타났으며, 이는 다음 통합과 분리과정에서도 유지가 되고 있다. 시행규칙을 통해 부처 자체 조직 변화가 활발하게 일어나지만 통합 전 부처 간 교류는 엄격하게 제한되고 있음을 확인했다. 따라서 향후 재조직화를 설계하는 과정에서는 최소 실국 수준의 융합가능성을 고려하여 부처급 통합이 이루어져야 할 것으로 생각된다.

제 2절 이론적 함의 및 향후 연구과제

본 연구의 정부 개혁 또는 조직 개편과 관련된 이론적 의의로 첫째, 기존 조직 개편과 관련된 선행연구에서 실국 및 과 수준까지 분석수준으로 삼는 연구는 많지 않았다. 특히, 조직개편의 목적과 실제를 비교하는 연구는 부처 수준이나 단일사례로 제한되었다. 이와 관련하여 본 연구는 다수의 정권에서 일어난 다수의 재조직화 사례를 통해 개편 목표와 조직 구조변화까지를 비교하여 분석하였다. 비록 대상과 시기에 있어 연구의 한계가 존재하지만 본 연구처럼 다수 정권의 조직 개편을 과 수준까지 경험적으로 분석하는 연구가 이후 꾸준히 이루어진다면 정권을 뛰어넘는 한국 중앙행정기구 개편과 관련된 보편성과 정권별 특수성을 파악하여 한국적 이론 정립에 큰 도움을 줄 것으로 기대된다.

둘째, 지금까지의 정부 조직 개편은 전체 예산, 인력, 부처 수준

을 가지고 추상적인 평가가 이루어졌다. 조직 개편결과나 정부 운영 효율성을 전체 인력, 전체 부처 수, 부처 내 실국 및 과 개수 등으로 평가할 수 있다. 하지만 실국 및 과 수준에서 기계적 통합이 반복적으로 이루어지는 부분을 간과한다면 Mach&Olson(1983)이 제시한 것과 같이 결국 많은 비용과 희생에 대한 누락 혹은 과소평가하여 목표했던 행정개혁이나 조직 개편이 힘들게 될 수 있다. 이처럼 학자들의 정부개혁과 조직 개편의 평가에 있어 실국 및 과 수준의 분석이 중요한 이유에 대해서 본 연구는 경험적 분석을 통해 시사점을 제공했다고 생각된다.

이런 이론적 함의와 더불어 부처 조직 내부 구조에 대한 경험적 분석을 바탕으로 이론적 연구 명제도 다양하게 생각할 수 있다. 구조, 제도, 행위자 수준에서 다음과 같은 향후 연구 가능성을 제시하고자 한다. 첫째, 구조적 수준에서 과거 정부들의 재조직화 과정에 Clark&Dear(1984)의 국가기구 유형(합의기구, 생산기구, 통합기구, 집행기구)을 적용하여 분석할 수 있다. 기존 연구들은 기존 부처들을 국가기구 유형으로 분류하며 변화를 분석한다. 하지만 본 연구와 같이 재조직화(통합) 전·후라는 시간적 개념을 포함하게 되면 특정 부처가 서로 상이한 성격의 기능이 합쳐진 부처가 되는지에 대한 추가적 연구 고려가 가능해진다. 예를 들어 김영삼 정부의 체신부와 공보처는 통합기능에 포함된다. 하지만 이와 함께 통합 대상이 되는 과학기술처의 정보통신기술과 상공자원부의 정보통신 산업은 생산기능으로 분류될 수 있다. 즉, 다른 성격의 국가기구 기능이 통합되는 것이다. 이러한 예는 다수가 발견된다. 김대중 정부의 외교통상부는 합의기능인 외무부와 생산기능인 통상산업부의 통상기능이 합쳐진 사례이다. 또한, 김대중 정부의 행정자치부는 합의기능인 내무

부와 집행기능인 총무처가 합쳐진 경우이다. 이와 같이 재조직화 전후 기능분류를 통해 통합 유형에 따른 실국 및 과 수준의 융합에 대해서 연구 명제를 설정할 수 있다.

명제1: 생산기구가 포함된 재조직화 유형에서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합이 보다 높은 비율로 나타날 것이다.

둘째, 제도적 수준에서 설명이론을 적용할 수 있다. 역사적 신제도주의에서 제도는 구조, 제도, 행위자의 상호작용이 나타나는 개념으로 경로의존성이라는 시간적 개념이 포함되어 제도 자체가 독립변수로 작용한다. 이와 관련하여 본 연구는 법령(조직 내부 구조)에 대한 분석이 활발하게 이루어진 바 정부조직 개편과정에서 주요 행위자에 대한 연구(하태수, 2017)와 재조직화의 구체적 양상을 분석 및 수집하여 역사적 신제도주의 관점에서 특정 영역의 개편 이후 조직(T1)을 기존 조직(T0시점)과 행위자들의 상호작용으로 지속과 변화를 설명할 수 있을 것이다.

명제 2: 행정기구가 통합·신설될 때 기존 행정기구와 관련된 경로의존성이 나타날 것이다.

셋째, 행위자 수준에서 관료정치모형같이 조직 규모 유지 및 증가를 설명하는 이론을 활용할 수 있다. 본 연구의 경험적 분석 결과 과 기능이 일부 이관될 때 기존 조직은 과 명칭 변경이나 직무 용어 변경을 통해 기존 조직 규모를 유지하는 모습이 나타난다. 또한, 이관 분리된 기능과 관련된 직무를 담당관이나 과 형태로 유지함으

로써 조직 권한을 유지하려는 성향이 관찰된다. 이와 관련하여 조석준·임도빈(2016)은 제 16장 조직개편과 조직개혁에서 개편요구자가 사용하는 전술과 같이 관료정치모형 입장에서 다양한 형태의 전술을 제시하고 있다. 이처럼 경험적 연구의 결과물을 행위자 입장에서 설명하는 이론들을 활용해 분석할 수 있다.

명제 3: 이관 분리 시 정식 국과 유지가 어려울 것으로 예상하고 개편 요구자는 보다 쉬운 담당관 설치를 요구할 것이다.

제 3절 정책적 함의

한국 사회에서 같은 정당이 재집권을 하더라도 다수의 중앙행정기관 개편을 우리는 어렵지 않게 경험하고 있다. ‘효율성’, ‘작은 정부’, ‘융합’과 같은 정치지도부의 개편 목표 제시와 실행은 5년 주기의 관례처럼 받아들여진다. 하지만 본 연구를 통해 김영삼~이명박 정부⁷⁷⁾까지 경험적으로 분석한 결과 확장형 과수준의 융합이 일부 흡수통합 유형에서 발견되지만 전체적 규모로 봤을 때 실국 수준의 통합과 과 수준의 융합은 거의 나타나지 않았다. 기계적 통합과 기계적 분리(이동)이 대다수의 중앙행정기관 개편의 모습으로 나타났다.⁷⁸⁾ 즉, 효율성 등 개편 목적을 제시 후 실행에 옮기지만 조직 내부 구조에서는 목적에 맞는 변화가 나타나지 않아 정합성 부분에서

77) T3~T4를 고려하면 박근혜 정부까지 포함.

78) 정확히 표현하면 시행규칙 개정을 통해 부처급 행정기관 내부 조직변화는 빈번하게 나타났다지만 A/B영역이 명확히 구분되어 기존 부처 영역 내에서 변화가 나타났음을 의미한다.

목적과 조직 구조가 일치하지 않음을 확인할 수 있었다. 이는 5년 주기의 개편을 관료사회에서 관례로 받아들여 다음 정권의 조직 개편 시 언제든지 대응할 수 있게 내부 조직 구조에서는 기존 부처 영역을 고수하여 실국 수준의 독립성 또는 과 수준의 고정성이 나타나고 있다. 그 결과 정치지도부의 조급성, 관료의 개혁 피로누적 등 의도하지 않은 비용과 이에 따른 비효율이 발생하여 국민 전체의 몫으로 돌아올 가능성이 높다. 따라서 꼭 필요한 경우 정밀한 조직 기능 및 업무 분석을 통하여 우선 부처 통폐합하는 Top-Down 식 개편보다는 ‘과→실국→부처’순서의 기능 중심의 조정이 보다 필요하다고 하겠다.

다음으로, 보다 이론적인 연구가 동반되어야 하겠지만 부처 및 실국 수준의 기능별 분류를 통하여 행정기구 통합의 부작용 가능성에 대한 고려도 활발히 이루어져야 할 것으로 생각된다. 자본주의 국가기구를 예로 들면 다른 유형의 부처급 기구가 통합이 되었다가 기능의 유형 차이로 5년 또는 10년 뒤 분리되는 모습들이 나타난다.⁷⁹⁾ 따라서 정권 초 대통령직 인수위원회와 같이 정부 구상 테이블에 임하는 행정학자나 부처의 대표로 참여하는 관료들의 경우 대통령의 거시적 조직개편 목표와 부처 이해관계도 중요하지만 5년 단기적 결함으로 끝날 이질적인 기능과 조직문화의 부처 통합은 보이지 않는 비효율을 발생시킬 수 있으므로 고려하고 반대할 수 있는 분위기가 꼭 조성되어야 할 것으로 생각된다.

79) 기능 유형 차이로 분리가 발생하는지는 추가적 연구가 필요함.

제4절 연구의 한계

본 연구는 김영삼~박근혜 정부까지 명칭변경을 겪은 중앙 부처급 행정기구를 연구 범위로 설정하여 탐색 및 묘사적 분석을 시도하였다. 따라서 연구의 시간적 범위에서 중앙 행정기구 형성기, 제도화기에 해당하는 이승만 정부, 제2공화국, 박정희 정부, 전두환 정부에 대한 분석이 포함되지 않는다. 따라서 자유화 이후 다양한 이해관계자들의 요구가 반영된 조직 개편과 권위주의 시대의 조직개편에 있어 내부구조에 어떤 차이가 존재하는지에 대한 접근이 어렵다. 따라서 향후 연구의 시간적 범위를 확대하여 한국 행정 전체 시기에 대한 연구가 보강되어야 할 것이다.

연구 대상은 명칭 변화를 겪은 부처급 중앙행정기구로 설정하였다. 본 연구에서는 명칭 변화를 겪지 않은 실국급 기능 조정은 분석에서 제외되었다. 이런 이유에서 모든 부처급 기구의 연속적 분석이 이루어지지 못하고 재조직화 전·후 중심의 비교 연구가 주를 이루었다. 향후 전 부처급 행정기구의 실국 및 과 수준의 연속적 분석이 이루어진다면 실국 수준에서 신설, 승계, 폐지와 같은 부처급 내부구조의 생존과 관련된 분석을 통해 보다 입체적인 설명이 가능할 것으로 기대된다. 또한 연속적 연구를 통해 기존 부처급 행정기구에 포함되었던 기능들이 소속기관 또는 공공기관으로 이관됨으로써 인력, 기능 축소가 아닌 ‘그림자 정부’를 형성하여 보이지 않는 영역에서 조직 및 인력을 유지하는지에 대한 추적 분석도 가능할 것으로 기대된다.

본 연구는 공식적인 대통령령(시행령)과 부령(시행규칙) 중심의

직제 연구를 하였다. 이 과정에서 조직 내부 실국 및 과 수준의 인력 및 예산은 자료 수집의 어려움 때문에 제외되었다. 따라서 실국 수준의 통합이나 과 수준의 융합이 발생하지 않았지만 인적 교류가 활발하다거나 예산의 운용에 있어 교차 사용이 나타난다면 부처 통합의 의의는 보다 증가할 수 있다. 따라서 실국 및 과 수준에서 인사, 예산 운용 자료가 추가로 확보된다면 조직관련 자료에 더해 보다 깊이 있는 분석이 이루어질 것으로 기대된다.

본 연구는 탐색 및 묘사적 분석에 주안점을 두었다. 그렇다 보니 경험적 분석에서 구조-제도-행위자 수준에서 설명할 수 있는 다양한 현상들이 포착될 수 있다. 하나의 이론으로 조직 개편을 설명하는 부분에서 한계점을 가지나 향후 실국 및 과 수준의 연구에 대한 기초 자료 제공 및 새로운 시도라는 점에서 한계이자 의의로 평가할 수 있다.

<참고 문헌>

1. 국내 문헌

- 김관보. (2007). 『선진정부개혁: 중앙정부조직 개편』. 한반도 선진화 재단
- 김광웅. (1998). 김대중 정부 초기 조직개편에 관한 비판적 성찰. 「한국행정학보」. 32(2)
- 김광웅·정정길·방석현. (1992). 새 정부의 정부형태와 정부조직. 「한국행정학보」 26(4).
- 김근세. (2016). <노무현 정부의 조직개편 성찰> 박중훈(편) 『역대 정부 조직개편에 대한 성찰과 전망』 한국행정연구원 서울: 경성문화사. p226-261.
- 김근세. (2001). 한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치: 삼중 국가관료제. 「한국정치학회보」 35(2).
- 김근세·박현신. (2009). 노무현 행정부의 국가기능과 규모분석: 민주행정론 관점에서. 「정책분석평가학회부」 19(3)
- 김근세·유홍림·송석휘·박현신. (2014). 대부처주의 정부기관의 효과분석 : 교육과학기술부 공무원의 인식을 중심으로. 「한국행정연구」 23(1)
- 김근세·최도립. (1996). 우리나라 행정조직의 신설, 폐지, 승계. 「한

국행정학보」 30(3)

김동욱. (2016). <이명박 정부의 조직개편 성찰> 박중훈 『역대정부 조직개편에 대한 성찰과 전망』 한국행정연구원 서울:경성문화사. p226-261

김상목·이성복. (1996). 정부조직 개편과정에 대한 분석: 경기도청의 사례를 중심으로. 『한국행정학보』 30(4).

김연수·이명석. (2007). 한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로. 한국행정학회 학술발표논문집.

김윤권. (2004). 『중국 국무원의 변화와 그 요인에 관한 연구: 역사적 신제도주의 시각의 적용을 중심으로』 서울대학교 대학원 박사논문.

_____. (2005). 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. 「한국정책학회보」 14(1).

_____. (2013). 정부 조직개편의 로직과 기능별 개편전략. 「한국행정학보」 47(3)

김중성. (1998). 『한국행정제도의 지속성에 관한 연구.』 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

_____. 2002. 신제도주의의 행정학적 함의. 「사회과학연구」 13.

_____. 2007. 한국의 보조·보좌기관 구분에 대한 비판적 검토. 「한

국행정학보」 41(3)

김태은. (2008). 조직 변화의 결정요인에 관한 연구: 방송, 통신 융합 사례를 중심으로. 한국 정책학회 하계학술대회

남궁근. 2010. 『행정조사 방법론』. 서울:법문사.

마부치. 2007. 일본에 있어서의 중앙 부처 재편의 효과, 융합인가? 혼합인가? 한국행정학회 하계발표논문집.

문명재. 2009. 조직개편의 정치 주기적 반복성과 실제. 「한국공공관리학보」 23(4).

문명재·주기완. (2007). 정부의 규모(size), 기능(scope), 역량(strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. 「행정논총」 45(3).

민진. (1995). 조직개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구 개편 사례를 중심으로. 「한국행정학보」 29(3).

_____. (2006). 정부 조직의 조직변동 연구: 한국의 중앙행정조직을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」 17(2).

_____. (2008). 이명박 정부의 중앙조직개편 사례 연구: 2008년 2월 사례를 중심으로. 「한국조직학회보」 5(2).

박대식. (2001). 조직개편에 대한 제도-선택적 분석: 국민의 정부 조직개편을 중심으로. 「한국행정학보」 35(3).

_____. (2008). 정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국 사례

- 를 중심으로. 「한국조직학회보」 5(3).
- 박동서. (1995). 행정조직의 개편:1994년 12월. 「행정논총」 33(1)
- 박수경. (2002). 신자유주의 맥락에서 본 정부조직개편의 비판적 논의: 재정경제부를 중심으로. 「한국행정연구」 11(2).
- 박영기. (1987). 우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰. 「한국행정학보」 21(1).
- 박영원. (2017). 정부조직개편의 국내외 사례와 주요 쟁점 「지역정책연구」 28(2).
- 박진. (2016). <김대중 정부의 조직개편 성찰> 박중훈. 「역대정부 조직개편에 대한 성찰과 전망」 한국행정연구원 서울:경성문화사 .p186-225.
- 박천오. (1996). <정부조직개편의 목적과 실현가능성> 박천오·박경효. 『한국관료제의 이해』 서울:법문사.p398-413
- _____. (2002). 김대중 정부의 행정개혁에 대한 공무원 반응: 개혁의 장기적정착가능성과 보완과제 진단을 위한 실증적 연구. 「한국행정연구」 11(3).
- _____. (2007). 『정부관료제: 이론과 실제』 과주:법문사.
- _____. (2011a). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 「한국조직학회보」 8(1).

- _____. (2011b). 이명박 정부의 조직 개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로. 「행정논총」 49(1).
- _____. (2012). 『한국 정부관료제』 파주:법문사.
- 배관표·엄석진. (2012). 한국 국가기구의 단절과 연속: 1948~1972. 「한국행정학보」 46(3).
- 안해균. (1986). 『한국행정체제론』 서울: 서울대학교 출판부.
- 양재진. (2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구: 국민의 정부를 중심으로. 「한국행정학보」 37(2).
- 염재호·홍성만·왕재선. (2004). 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로. 「정부학 연구」 10(1).
- 오석홍. (1997). 우리나라 중앙행정기구의 변천. 「행정논총」 35(1).
- _____. (1999a). 국민의 정부 제2차 행정조직 개혁: 경영진단 조정위원회의 활동. 「행정논총」 37(1).
- _____. (1999b). 『조직이론』. 서울: 박영사.
- _____. (2010). 『한국의 행정』. 서울: 박영사.
- _____. (2018). 『행정개혁론』. 서울: 박영사.
- 오재록·박치성. (2013). 정부조직 개편에 따른 부처 간 네트워크 및 권력관계의 변화: 경제부처를 중심으로. 「한국행정학보」

47(3).

원시연. (2007). 대통령과 국회의 제도적 권력관계의 변화: 제1공화국부터 노무현 정부까지. 「비교민주주의」 연구3(1).

원시연·황인자. (2010) 중앙행정기구 조직개편의 정치: 보육·가족정책 담당기구를 중심으로. 「한국정치연구」 19(2).

유현중. (2010). 발전국가 그 이후. 서울행정학회포럼.

유현중·이윤호. (2010). 제도적 대통령 부서의 발전에 관한 역사적 분석. 「한국행정학보」 44(2).

윤주철·양지숙·전영한. (2011). 조직개편, 기관특성, 그리고 정치적 환경: 한국중앙행정조직의 생존기간에 관한 실증분석. 「한국행정학보」 45(2).

윤주철. (2012a). 『정부 조직개편에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 한국의 중앙행정조직 실증분석(1948-2010)』. 서울대학교 대학원 박사학위 논문

_____. (2012b). 증거기반 정부 관점에서 본 조직개편: 조직진단을 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회.

이병태. (2001). 한국중앙정부조직개편의 성격. 「한국정책과학학회보」 5(3).

이수영. (2015). <정보조직개편: 국민안전처를 중심으로> 박순애(편). 『행정학 사례연구』 서울:대영문화사. p44-65.

- 이중수·윤영진 외. (2008). 『새 행정학』. 서울:대영문화사.
- 이창길. (2016). <김영삼 정부의 조직개편 성찰> 박중훈 (편). 역대 정부 조직개편에 대한 성찰과 전망. 한국행정연구원. 서울: 경성문화사. p156-185.
- 이창원. (2009). 이명박 정부의 대부처주의 및 대국대과제에 대한 논의. 한국행정학회 비정기학술발표논문집 2009년 1권.
- 이창원·임영재. (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직 개편의 특성에 대한 고찰: 작은 정부론적 시각을 중심으로. 「한국정책과학학회보」 13(4).
- 임도빈. (2003). 시간적 관점에서 조직연구의 필요성. 「한국정책학회보」 12(1).
- _____. (2009). 『정부조직과 시간관리』. 서울: 서울대학교출판문화원.
- _____. (2014). 중앙부처조직의 개편에 관한 연구: 역사적 시각에서. 「한국조직학회보」 11(1).
- 임주영·박형준. (2017). 정부조직개편과정에 따른 동태적 조직변동의 탐색적 연구: 행정자치부 하부조직의 기능 및 구조변동과정을 중심으로. 「한국행정학보」 51(1).
- 임혁백.(1994). 『시장·국가·민주주의: 한국민주화와 정치경제이론』. 서울:나남

- 전영한. (2008). 한국 중앙교육행정조직 60년: 조직환경과 조직구조의 관계를 중심으로. 「한국조직학회보」 5(2).
- 정광호. (2005). 노무현 정부의 관료제 개혁에 대한 평가. 「행정논총」 43(2)
- 정용덕. (1993a). ‘자본주의국가론’에 의한 한국 중앙국가기구 유형별 분석”. 「한국행정학보」 27(3).
- _____. (1993b). 한국 중앙국가의 구조적 조직. 「한국정치학회보」 27(1).
- _____. (1994). <자본주의국가의 기능과 구조> 한해균 외. 『한국 관료제와 정책과정』 서울:다산출판사. p145-183.
- _____. (1995). 한국의 정부조직 개편. 「한국정책학보」 4(1).
- _____. (1999). <국가자율성의 조직론적 토대> 정용덕 외, 「신제도주의 연구」 서울: 대영문화사: 3장.
- _____. (2001). 『현대국가의 행정학』. 서울: 법문사.
- _____. (2003). 『한일국가기구 비교연구』. 서울: 대영문화사.
- _____. (2014). 『현대국가의 행정학』. 서울: 법문사. (개정판)
- 정용덕 외 .(1999), 「신제도주의 연구」,대영문화사.
- 정용덕·최태현.(1999). 한국자본주의 국가의 기능과 기구, 1982-1997. 「행정논총」 37(1).
- 정의창. (2005). 『행정조직변화의 동태성에 관한 연구: 제도적 맥

- 락 및 행위자의 정치적 상호작용을 중심으로.』 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- _____. (2006). 조직개편의 역사 제도주의적 분석: 김대중 정부의 사례. 「한국정책과학학회보」 10(3)
- 정정길. (2002a). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법-제도의 정합성문제를 중심으로. 「한국행정학보」 36(1).
- _____. (2002b). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법 II. 「정책학회보」 11(2).
- _____. (2002c). 시차적 접근, 역사적 맥락과 정태균형론. 「한국정책학회보」 11(2).
- 정정길·정준금. (2003). 정책과 제도변화의 시차적 요소. 「한국행정논총」 41(2).
- 정진우. (2001). 조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구: 재정경제원을 중심으로. 「한국정책학회보」 10(1).
- 조석준·임도빈. (2016). 『한국행정조직론』. 서울:법문사.
- 조성한. (2006). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」 4(2).
- 조태준·황혜신. (2009). 『대부처주의(부처통합)의 효과와 성공요인에 관한 연구』 한국행정연구원 연구보고서 제2009-17.
- 최병선. (1993). <산업·통상 행정조직의 개편방향> 강신태·김광웅 편

- 『행정조직개혁-새 정부의 개편방안』. p105-118. 서울대 행정대학원.
- 최병선·김영평. (1993). <행정개혁의 신화와 점진적 개혁의 지혜> 김영평·최병선 편. 「행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜」. p255-284 서울:나남.
- 최성욱. (2012). 정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서. 「정부학연구」 18(3)
- 최태현. (2017). 가외성 개념과 가치의 비판적 검토:다중성과 의도성을 중심으로. 「한국행정학보」 51(3).
- 하연섭. (2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』 서울:다산출판사.
- 하태수. (2000). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로. 행정논총 39(3).
- _____. (2006). 가외성 시각에서 본 경쟁정책기구의 효과성 제고방안에 대한 시론적 탐색. 「한국공공관리학보」 20(2).
- _____. (2017). 「정권교체기의 정부조직개편」 대영문화사:파주.
- _____. (2009a). 김대중 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석: 수정된 행위자 중심 제도주의 시각에서. 「한국행정논집」. 21(2).
- _____. (2009b). 이명박 정권 출범 시기의 정부조직법 개정에 대한 분석: 수정된 행위자 중심 제도주의 시각에서. 「한국공공관

리학보」 23(2)

하혜수·양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구
「행정논총」 45(2).

한국행정연구원. (2002). 『정부조직 개편의 논리와 대안:참여정부의
정부조직 개편방안』 서울:성진인쇄사.

한국행정연구원. (2008). 『한국행정 60년:1948-2008』. 서울:법문
사

홍성걸. (2013). 박근혜정부의 정부조직개편: 평가와 전망. 한국정책
학회 하계학술대회.

행정자치부. (1998). 『정부조직변천사 上』. 서울: 행정자치부.

행정안전부. (2008). 『조직개편 백서』. 서울: 행정안전부.

Jung,Y.&Lee,Y.&Kim,D. 2011. “Institutional Change and
Continuity in Korea’s Central Agencies, 1948
-2011” *The Korean Journal of Policy Studies*.
26(1)

Jung,Y.&Lee,Y.&Yoo,H. 2012. “The Institutionalization of the
Presidential Secretariat in Korea, 1948-2011” *The
Korean Journal of Policy Studies*. 27(3)

2. 국외 문헌

- Baker, Douglas D. And John B. Cullen. (1993). Administrative Reorganization and Configurational Context: The Contingent Effect of Age, Size, and Change in Size. *The Academy of Management Journal*. 36(6)
- Brown, David S. (1976). "Reforming" the Bureaucracy: Some Suggestions for the New President. *Public Administration Review*. 37(2).
- Brunsson, Nils and Johan P. Olsen. (1993). The Reforming Organization. New York: Routledge.
- Cammack, P. (1992). The New Institutionalism: Predatory rule, Institutional Persistence, and Macro social Change. *Economy and Society* 21(4).
- Chackerian, Richard. (1996). Reorganization of State Governments: 1900-1985. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 6(1).
- Clark, G.L. & M. Dear. (1984). *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*, Boston, Allen & Unwin, INC.
- Conant, J. (1986). Reorganization and the Bottom Line. *Public*

Administration Review. 46(1).

_____. (1988). In the Shadow of Wilson and Brownlow: Executive Branch Reorganization in the State, 1965 to 1987. *Public Administration Review*. 48(5).

DiMaggio, P.J. and W.W. Powell. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields" *American Sociological Review* 48(2).

Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown.

Etzioni-Halevy, E. (1983). *Bureaucracy and Democracy*. London: Routledge & Kegan Paul.

Garnett, James L. and Charles H. Levine. (1980). State Executive Branch Reorganization: Patterns and Perspectives. *Administration & Society*. 12(3).

Gulick, L. (1937). <Notes on the Theory of Organization> in L. Gulick and L. Urwick(eds) *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University.

Hall, P.A. 1992. The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy, in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank

- Longstreth (eds.) *Structuring Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, P.A & R.C.R. Taylor. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44.
- Hood, C.C., & Jackson, M.W., *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Hook, G. 1990. From Autonomous to a Captured State Agency, *American Sociological Review*. 55(1)
- Ikenberry, G. J. 1988. Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy in G. John Ikenberry, David A. Lake, and Michale Mastanduno(eds.). *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kaufman, H. 1976. *Are Government Organizations Immoral?* Washinton D.C.: The Brookings Institutuion.
- _____. 1982. Reflection of Administration in Frederick S. Lane(ed.). *Current Issues in Public Administration*. New York: St. Martin's Press.
- Knott, Jack H. and Garry J. Miller. (1987). *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*.

Englewood cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

Krasner, S.D. (1984). Approaches to the State: Alternative
Concepts and Historical Dynamics. *Comparative
Politics*. 16(2).

_____. (1988). Sovereignty: an Institutional Perspective.
Comparative Political Studies, 21(1).

Lin, N. (2017). *Foundation of social research*. McGraw-hill
Press

MacCarthigh, Muiris. (2010). Where do Agencies Go When
They Die? a Longitudinal Analysis of Agency
Termination. Annual Conference, Toulouse, France,
2010.

March, James G. and Johan P. Olsen. (1983). Organizing
Political Life: What Administrative Reorganization
Tells Us about Government. *The American
Political Science Review*. 77(2).

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology.
Theory and Society. 29.

Moore, P. (1998). Reorganization in J.M. Shafritz (ed.)
International Encyclopedia of Public Policy and

- Administration*. Boulder: Westview press.
p1955-1958.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press
- Peters, G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- _____. (1992). Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *International Political Science Review* 13(2).
- _____. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. New York: Longman.
- Powell, Walter W. & Paul J. DiMaggio(eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rainey, Hal G. (2003). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Scott, W. R. and John W. Meyer . (ed.) (1984). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, Calif: SAGE Publication.

- Sewell, W.H. (1996). Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology. in T.J. McDonald(ed). *The Historic Turn in the Human Science*. University of Michigan Press.
- Smith, B.C. (1988). *Bureaucracy and Political Power*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Steinmo, S.K.T & F. Longstreth. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism on Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. & S. Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in Stven Steimo(eds). *Structuring Politics*. Cambridge University Press.
- Thomas, C.W. 1993. "Reorganizing Public Organization: Alternatives, Objectives and the Evidence" *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(4).
- Ziller, J., 2006. *Organizing the Central State Administration: Policies and Instrument*. Paris. OECD.

3. 기타

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

정부조직관리정보시스템

<https://org.mospa.go.kr/org/guestLogin.do?method=guestLogin>

한국행정연구원 <https://www.kipa.re.kr>

Abstract

An Exploration of Institutional Congruence of Government Reorganization in South Korea.

Yoon-Ho Lee

Department of Public Administration

The Graduate School

Seoul National University

The South Korea's government performs government reorganization due to the change of the president every 5 years. Although the departments' reorganizations occur very often, there is not much known about the changes occur in intra-organizational structure. This research has been performed in order to supplement this fact. The research's ultimate purpose is deciding the government reorganization, which occurs regularly as the government changes, is fitting to the purpose of reorganization rather than just simple integration.

The discovery of government reorganization from the Young-sam Kim administration to the Myung-Bak Lee

administration, is following example. First, the government reorganization sets the goal of the elimination of sectionalism, the unity among ministries' functions, and the efficiency of operating organization. However, through the government reorganization process, there have been similar occurrences of simple integrations in most cases. Before reorganization, there have been rare occurrences of exchanges among office-bureau and divisions belong to different ministries. This means the only effect that can be discovered is elimination of the repeated support organization. Therefore, I can discover the lack of the Institutional Congruence through the disagreement of the suggested goal and intra-organizational structure.

Second, there have been occurrence of unification on office-bureau level and convergence on divisional level in related field (ex. IT Technology+ Industry), similar industry(ex. Agriculture + seafood) and same policy field(ex. the Ocean). It means in future, there should be analysis of total possibilities of the function of ministries prior to implication of reorganization of government.

Third, time does not have a big meaning in frequent government reorganization. The bureaucrats know the possibilities of the unification, division, and transfer of

ministry organization that occur every 5 years, they maintain the exclusive domain centered by core function of the ministry. Therefore, even time goes as the unification status, they refuse to unify and exchange with other function.

Through the descriptive analysis so far, we can suggest following implications. First, the evaluation of analysis of office-bureau level and division level can be varied due to government reform or government reorganization. I might miss the side effect of simple integration among ministries if I evaluate the government reform and government reorganization through the whole size of organization and the rated capacity. If there is not an exchange among ministries and functions, then government reorganization is just a symbolic meaning contains side effect.

Second, in Korean government reorganization, most people have experienced the occurrence of simple integration. This part means the purpose and reality of the government reorganization is short of containing institutional **Congruence**. Therefore, in case of need, there should be the partial functional adjustment among the ministries. Big reorganization of government should require careful analysis that contains advantage and disadvantage, and impetuous reorganization of government might cost in a big way for both bureaucrats and

the whole nation. Status quo might be the one of distracter.

Keywords: Government Reorganization, Government Reform,
Administrative Apparatus, Institutional Congruence between
the Goal and Reorganization

Student Number: 2008-31065