

연구논문

한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰

박 천 오*

- I. 서 언
- II. 정부조직구조의 원리와 조직개편 필요성
- III. 조직개편 목적 실현의 한계와 조직개편의 부작용
- IV. 한국 정부조직개편의 흐름과 특성
- V. 한국 정부조직개편의 목적과 실효성 및 부작용
- VI. 결 어

〈요약〉

정부조직개편은 어떤 목적과 효과를 지향하든 정부 안팎에 적지 않은 변화와 혼란을 초래할 수 있다. 때문에 개편 전에는 개편 목적달성 가능성과 부작용에 대한 신중한 고려가 필요하고, 개편 후에는 그 실제 결과에 대한 체계적인 진단이 요구된다. 한국에서는 정부수립 이래 정부조직개편이 수십 차례 이루어졌지만, 개편 전후의 이들 측면과 관련된 논의나 연구는 많지 않다. 본 연구에서는 조직개편 목적 실현의 한계, 조직개편 성과의 불확실성과 부작용 등에 논의의 초점을 맞추므로써, 한국에서의 빈번한 정부조직개편에 대한 비판적 관점을 피력한다. 서구 학자들 사이에 행정기관을 합병·분리·신설·폐지·소속 변경하는 이른바 기관 간 조직개편의 실효성에 대해 특히 많은 의문을 제기되고 있으므로, 본 연구에서는 이에 논의의 초점을 맞추었다. 먼저 정부조직개편의 실효성에 대한 회의적 시각을 소개하고, 이를 토대로 한국 정부조직개편의 목적 및 그 실현의 한계 문제를 기술한다.

[주제어: 정부조직, 한국정부, 조직개편, 행정개혁]

I. 서 언

정부조직 구조는 국정운영에 큰 영향을 미칠 수 있는 변수라는 인식 때문에, 국내외를 막론하고 이를 개편하려는 시도가 적지 않다(Vogelsang-Coombs & Cummins, 1999: 148). 정부조직개편은 정부의 조직구조에 의식적인 변화를 가하

* 명지대학교 행정학과 교수(chpark@mju.ac.kr)

는 것을 말한다(Moore, 1998: 1955). 조직개편의 추진 주체는 흔히 행정 혹은 정부조직의 능률성 제고와 정책추진의 효과성 증진이라는 개혁 목적을 표방한다. 하지만 이러한 목적의 조직개편은 많은 비용과 희생을 수반하는 데 비해, 의도했던 개혁성과를 거두는 경우는 드물다는 것이 다수 서구 학자들의 지적이다.¹⁾ 조직개편의 개혁성과가 이 처럼 불확실함에도 불구하고 정치권이 조직개편을 추진하는 것은 조직개편에는 행정개혁 목적 외에도 다른 여러 상징적·정치적 목적들이 함께 내포되어 있고, 정치권이 후자의 목적을 오히려 더 중시하는 경우가 많기 때문이다.²⁾ 예컨대 Downs(1967)는 정치권과 사회가 조직개편을 진보(progress)나 개혁과 동일시하는 경향이 있다는 점에 주목한다.

정부조직개편은 어떤 목적과 효과를 지향하든 정부 안팎에 적지 않은 변화와 혼란을 초래하는 관계로, 개편 전에는 조직개편의 목적달성 가능성과 부작용에 대한 신중한 고려가 필요하고, 개편 후에는 그 실제 결과에 대한 체계적이고도 면밀한 진단이 요구된다. 그런데도 한국에서는 정부수립 이래 모든 정권이 정부조직을 개편하였음에도 불구하고, 조직개편 전후의 이들 측면에 대한 충분한 논의와 연구가 이루어지지 않고 있다.³⁾ 특히 조직개편이 초래한 부정적 결과를 포함한 개편의 실제 결과에 대한 연구는 극히 드물며(박천오, 2011), 대다수 국내 연구들이 정부조직의 변천 추세를 행정기관과 공무원의 수적 변화를 중심으로 파악하거나, 조직개편의 결정 과정을 정권 별로 기술하는 데 치중되어 있다(민진, 1995; 이창원·임영재, 2009; 박대식, 2009).

본 연구는 정부조직개편 목적 실현의 한계, 조직개편 성과의 불확실성과 부작용 등에 대한 서구학자들의 회의적 시각을 소개하고, 이를 토대로 제한된 범위에서나마 한국의 기존 조직개편의 문제점을 논의함으로써, 한국의 빈번한 정부조직개편에 대한 비판적 관점을 피력하고자 한다. 서구 학자들 사이에 행정기관을 합병·분리·신설·폐지·소속 변경시키는 이른바 기관 간 조직개편의 실효성에 대

1) March & Olson(1983), Stull & Maynard-Moody(1988: 215-216), Palumbo & Maynard-Moody(1991: 68) 참조.

2) Seidman(1970: 26), Downs & Larkey(1986: 190), Peters(1995: 168), Moore(1998), Vogelsang-Coombs & Cummins(1999: 149)) 참조.

3) 소수 학자들만이 정부조직개편이 일정한 부작용을 초래할 수 있음을 경고하였다(김영평, 1993; 조성한, 2008)

해 주로 많은 의문이 제기되고 있으므로,⁴⁾ 본 연구도 이에 논의의 초점을 맞추었다. 본 연구에서는 한국의 정부조직개편을 논의함에 있어서 조직개편을 둘러싼 정치세력들 간의 갈등과 협상의 현실정치(realpolitik) 문제는 다루지 않으며, 민주화 이후 대통령의 정부조직개편안이 여소야대의 국회 심의와 정치적 타협을 거치면서 당초와 달리 변질되는 상황 등에 대해서만 일부 기술한다.

II. 정부조직구조의 원리와 조직개편 필요성

정부조직편제는 시대적 상황과 정부 기능의 변화에 따른 합리적인 정책선택이어야 하지만, 실제로 이상적 정부조직구조가 어떤 것인지 알기 어렵고 이에 관한 이론도 정립되어 있지 않다. 현재로서는 정부조직구조의 설계 시에 20세기 초 Gulick 등의 학자들이 제시한 분화의 원리(principle of division)와 조정의 원리(principle of coordination) 등을 적용할 수 있는 정도이다(Peters, 1995: 168; 조성한, 2008).

분화의 원리는 기본적으로 동질적이거나 상호연관성이 높은 업무를 묶어 조직단위를 구성해야 한다는 것이다. 전통적으로 행정기관은 ①정책 영역 혹은 프로그램(policy area or program), ②관리기능(management function), ③고객유형(client type), ④장소(geography) 등의 기준을 토대로 설치되었으며, 이 가운데 정책영역(혹은 프로그램)이 가장 보편적인 기준이었다(Gortner, et al., 1997: 98). 정책영역을 중심으로 조직을 구성할 경우, 분화는 정책영역 별 차별화 내지 전문화의 수준이라고 할 수 있다. 때문에 분화의 수준이 높을수록 다양한 조직단위들이 각기 전문화된 독특한 과업을 수행하게 되므로, 이들 단위 업무 간의 통합과 조정이 어려워진다.

조정 of 원리는 여러 조직단위들에 나누어진 활동들을 통합해야 한다는 것이다. 통합과정은 분화된 과업들을 전체 조직목표 달성을 위해 조정하고 질서를 부여하는 모든 메커니즘과 절차를 포함한다. 통합은 통상 계층적 명령이나 규정에

4) 이에 관한 문헌으로는 Argyrades(1965), Brown(1979), Fisher & Moe(1981), Szanton(1981a; 1981b), Mann & Anagnoson(1982), March & Olson(1983), Seidman & Gilmore(1986) 등이 있다.

정해진 과업조정 절차에 의거해 이루어지지만(Gortner, et al., 1997: 97), 계층적 명령체계를 대등한 위치에 있는 조직단위들 간의 관계에 적용하는 데는 한계가 있다.

분화의 원리는 분화 기준간의 상충성 문제나 상황에 따른 분화 수준의 적절성 문제 등에 대한 해답을 제시하지 못하고, 조정의 원리는 상충부에 의한 통제 범위의 수준을 결정할 기준과 근거가 불분명하다는 한계가 있어, 이들을 과학적 조직 설계 원리로 받아들이기는 어렵다(Simon, 1946; 1976; 20-45). 그럼에도 불구하고 마땅한 대체 원리가 없는 현실에서, 정부조직구조는 결국 이들 원리의 토대 위에 외부적 환경변수와 정권의 국정관리 이념 등을 반영하는 방식으로 설계될 수밖에 없는 것이다(오석홍, 2008: 314).

한편, 정부조직개편의 주된 필요성과 동인은 다양할 수 있다. 예컨대 기존의 정부조직 구조가 환경과의 상합성이 낮아진 경우 환경의 요구에 부응하는 정부조직구조를 갖추기 위해 조직개편이 추진될 수 있다. 또한 정권교체 등으로 국정관리의 이념이나 정책의 우선순위가 바뀌었을 시에는 이를 정부조직에 투영시키기 위한 조직개편이 필요할 수 있다. 조직개편은 정부관료제에 대한 새로운 국정책임자의 문제 인식을 반영하기 위한 것일 수도 있다(Cohen & Eimicke, 1995: 101; 문명재, 2008a; 2008b; 이창원·임영제, 2009: 3). 그런가 하면, 조직개편은 정부조직의 효율적 작동을 저해하는 구조적 문제(structural problems) 등에 대한 처방으로 추진될 수도 있다. 조직개편의 필요성을 야기하는 조직의 구조적 문제를 몇 가지 예시하면 다음과 같다(Bolman & Deal, 1985: 51-53).

- ① 중복(overlap): 둘 혹은 그 이상의 기관이 상호 비슷한 과업을 수행하는 경우로서, 중복된 활동은 해당 기관들 사이에 노력의 낭비와 관할권 다툼을 초래한다.
- ② 간극(gaps): 중요한 과업이나 책임이 어떤 기관에도 속하지 않아 관련 기관들의 관할권 틈새로 누락된 경우이다.
- ③ 저활용(underuse): 일부 기관의 과업이 지나치게 빈약한 경우이다.
- ④ 과부하(overload): 일부 기관의 과업이 지나치게 과중하여 조직이 효율적으로 작동하기 어려운 경우이다.
- ⑤ 지나친 상호의존(excessive interdependence): 복수의 기관들이 지나치게 단단

하게 상호 연결되어 있어 각 기관이 고유의 임무와 과업을 제대로 수행하지 못하고 다른 기관들과의 협의와 조정에 시간을 허비하는 경우이다.

- ⑥ 지나친 자치(excessive autonomy): 기관들이 상호 지나치게 느슨하여 연계되어 있어 상호 협력이 원활하지 못한 경우이다.
- ⑦ 분산된 권위(diffuse authority): 유관 기관들 간에 특정 과업의 책임 소재에 대한 합의가 이루어지지 않아 해당 과업 수행에 혼란을 초래하고 기관 간 갈등이 유발되는 경우이다.

개편된 정부조직구조는 통상 새로운 환경적 요구나 정치적 이념을 반영하거나 기존 조직구조의 문제점을 시정하는 등의 방향으로, 행정기관들이 신설·폐지·통합·재조정된 모습을 띤다. 그러나 뒤에서 기술하듯이 한국의 정부조직개편은 대외적으로는 주로 기존 편제의 구조적 문제나 기능상의 비효율성 문제 등을 해소하는 것을 주된 목적으로 표방하였지만, 실제로는 정권교체와 같은 정치적 상황 변화를 반영하거나 특정한 정치적 의도를 실현하기 위한 조직개편이 훨씬 더 많았다고 할 수 있다.

III. 조직개편 목적 실현의 한계와 조직개편의 부작용

한국에서는 정부조직개편이 정권교체 시에는 물론 정권이 바뀐 다음 동일한 정부 하에서도 반복되는 등 매우 빈번하여, 마치 일상화된 국정운영의 일환인 것처럼 활용된다(염재호, 2009: 85-86). 이런 연유로 정부수립 이후 이제까지 총 개편 횟수가 50여 차례에 달한다(행정안전부, 2008: 28).⁵⁾ 그러나 정부조직개편은 본래 의도했던 목적을 달성하기 쉽지 않고, 설사 목적 실현이 가능할지라도 그것이 조직개편 과정에서 혹은 조직개편 이후에 발생할 수 있는 여러 불확실성과 부작용을 감내할 정도의 실익이 있는지 불분명한 경우가 많은 관계로, 추진 시에 신중을 기할 필요가 있다. 이하에서는 이런 인식을 바탕으로 정부조직개편의 목

5) 이는 부처의 변경보다 부처 내의 국이나 과를 개편하는 일본의 접근 방식과 대조된다. 일본에서는 내각의 변화에 따른 정부조직의 잦은 개편 현상은 나타나지 않는다(염재호, 2009: 89-90; 황윤원 외, 2003: 474).

적 및 그 실현의 제약 문제와 정부조직개편이 수반할 수 있는 부작용 문제를 다룬다.⁶⁾ 불행히도 이 주제와 관련된 국내 문헌이 드문 관계로 부득이 서구 문헌에 의존하여 논의를 전개한다.

1. 조직개편 목적의 실현가능성과 한계

조직개편은 크게 행정문제 혹은 조직문제의 치유와 같은 행정개혁적 목적과, 다양한 정치적 의도를 구현하려는 정치적 목적을 지닐 수 있다(Kaufman, 1978; Garnett, 1984;).⁷⁾ 많은 서구 학자들은 행정개혁을 목적으로 하는 조직개편은 성공하기 어렵다고 보는 반면, 대외적으로 잘 표방되지 않는 정치적 목적의 실현 가능성을 상대적으로 높이 평가한다.⁸⁾ 학자들은 또한 대다수 조직개편이 새로운 정권의 개혁 의지를 표현함으로써 국민의 관심과 신뢰를 확보하는 등 정치적 효과를 위한 것이라고 지적하면서, 조직개편 추진주체가 정부조직의 효율성 제고와 같은 개혁성과에는 처음부터 큰 기대를 가지지 않는 경우가 많다고 주장한다(March & Olson, 1983: 281; Downs & Larkey, 1986: 186; Moore, 1998: 1956).

정부조직개편의 구체적 목적은 ① 행정과 정부조직의 효율성(efficiency) 제고 목적, ②정책(프로그램) 추진의 효과성(policy effectiveness) 제고 목적, ③행정수반의 통제력 강화(executive or managerial control) 목적, ④정책 우선순위(policy priority)의 재조정 목적, ⑤전략적 편의(tactical advantage) 목적 등으로 세분될 수 있다.⁹⁾ 이들 가운데 ①과 ②는 행정개혁의 목적 범주에, ④와 ⑤는 정치적 목적 범주에 각각 가까운 반면, 가운데 ③은 양 목적 범주 모두에 속하는 복합적 성격을 지닌다. 일반적으로 조직개편은 이들 여러 목적을 동시에 추구하지만, 조직개

6) 이 점에 대해서는 Miles(1977), Szanton(1981a), Lynn(1981: 90-91), Vogelsnag-Coombs & Cummins(1982) 참조.

7) 이 밖에도 조직개편은 국민에 대한 정부조직의 책임성(responsibility) 제고나 국민의 행정 수요에 대한 대응성(accountability)증진과 같은 목적을 지닐 수 있다(Thomas, 1993: 한국행정연구원, 2003: 14).

8) 이에 대해서는 March & Olson(1983), Garnett(1984), Seidman & Gilmore(1986: 17-20), Thomas(1993), Meier(1993: 6-9), Moore(1998: 1955) 참조.

9) 조직개편의 구체적 목적에 대해서는 학자들마다 분류방식이 약간씩 다르다(Mosher, 1967: xv; Szanton, 1981a; Mansfield, 1969, Salamon, 1981).

편마다 주된 목적에 차이가 있는 것이다. 정부조직개편의 각 목적과 그 실현가능성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행정과 정부조직의 효율성 제고를 목적으로 하는 조직개편은 업무와 기능이 중복된 기관과 부서를 하나로 묶어 조직의 과잉과 중복을 줄이는 등의 방식으로 기구와 인원을 축소하고 정부의 재정적 부담을 줄임으로써 정부활동의 투입측면(input side)을 개선하려는 것이다(Moore, 1998: 1956).¹⁰⁾ 1993년 캐나다의 Campbell 정부가 유사하거나 중복되는 업무를 수행하는 부처들을 폐쇄 혹은 통합함으로써 정부부처의 수를 32개에서 23개로 축소한 개편사례나, 정부조직을 대대적으로 통폐합한 1990년대 일본의 조직개편 등이 이런 목적의 조직개편에 해당된다(황윤원 외, 2003).

행정과 정부조직의 효율성 제고는 조직개편 시에 대외적으로 표방되는 대표적인 목적이지만 실제 실현가능성은 낮다. Salamon(1981)은 이를 “가장 흔히 기대 되면서도 실현가능성은 가장 낮은 목적”으로 간주하였으며, March & Olson(1983: 288) 역시 ‘행정비용, 인력규모, 생산성 혹은 지출에 대한 효과의 측면에서 본다면, 이제까지의 주요 조직개편은 심각한 실패이다’라고 평가하였다. 그런가 하면 Meier(1980)는 이런 목적의 조직개편을 하였던 미국의 주정부들 대다수가 비용절감에 하지 못하였음을 실증적으로 밝혔다. 같은 맥락에서 다수 학자들은 비용절감의 효과적 방안은 조직개편이 아니라, 정책과 프로그램 감축, 행정절차의 변경, 행정문화와 관행의 변화 등이라고 주장한다(Miles, 1977; March & Olson, 1983: 283; Conant, 1986: 55). 실제로 프랑스의 경우 중앙부처의 수가 1980년대에 비해 1990년대에 현저히 감소하였으나 공무원의 수는 1990년대에 오히려 증가하는 현상을 보였다(황윤원 외, 2003: 434-441). 학자들은 또한 정부지출에 수많은 요인들이 영향을 미치므로, 조직구조의 변화에 의한 비용절감 효과를 입증하기 어렵다는 점도 지적한다(Szanton, 1981b; Conant, 1986: 48; Meier, 1993: 4-7).

둘째, 정책추진의 효과성 제고를 목적으로 하는 조직개편은 여러 기관에서 분산 처리되고 있는 유사한 공공문제들을 기관 통합을 통해 하나의 기관에 집중시키는 방식으로 정부조직의 문제해결 능력 제고라는 산출측면(output side)을 개

10) 이에 관한 논의는 Salamon(1981), March & Olson(1983), Radin & Hawley(1988: 216-217), Thomas(1993) 참조.

선하려는 것이다(Miles, 1977; Salamon, 1981). 이런 목적의 조직개편은 현대의 복잡한 정책문제들을 해결하려면 일관된 안목과 종합적인 처방이 필요하므로, 유사한 조직들과 기능을 수평적으로 통합해야 한다는 전제에 근거한다(김광웅 외, 1992). 미국이 2001년 9월 11일 테러 사태 이후 각종 수사, 재난방지 등의 기능을 통합 수행토록 하기 위해, 22개 기존 기관들과 17만명의 연방공무원을 통합하여 국토안보성(Department of Homeland Security)을 신설한 사례 등이 여기에 해당된다(Riccucci & Thompson, 2008).

그러나 학자들은 오늘날의 복잡한 사회문제를 해결함에 있어서 복수의 부처가 유사한 기능을 일정 부분 중복 수행하는 것은 어차피 불가피하다고 본다. 뿐만 아니라 상호연관성을 지닌 정책들 혹은 프로그램들의 복잡한 회로망(matrixes)을 어떤 조직구조를 중심으로 어떤 식으로 재편하는 것이 정책추진의 최적화를 가져오는지 알기 어렵다고 지적한다(Miles, 1977; Salamon, 1981; Szanton, 1981b; Schick, 1981; 조석준, 2007). 또한 정책들과 프로그램들 간의 연관성은 매우 가변적이고도 유동적이어서 조직구조의 변화로서는 이에 신축적으로 대응 할 수 없다고 한다(Szanton, 1981a). 이와 관련하여 Stanton(2004; 조성한, 2008의 재인용)은 미국의 국토안보성(DHS)의 예를 들면서 22개의 다른 기관의 기능들을 한 곳에 모으는 것보다, 100개 기관이 맡고 있는 안전(security) 업무들을 유기적으로 서로 연계시키는 접근이 더욱 바람직 할 수 있다고 지적하였다. 학자들은 기존의 다양한 프로그램들을 한 곳으로 모을 경우 거대 행정기관(superdepartment)을 출현시키게 되어, 행정기관들 간의 조정문제를 행정기관 내부의 조정문제로 바꾸어 놓을 뿐, 프로그램의 효과성 증진에는 별다른 기여를 하지 못할 것이란 점도 지적한다(Salamon, 1981).

셋째, 행정수반의 통제력을 강화하려는 목적의 조직개편은 정권교체로 새로 취임한 행정수반이 조직개편을 통해 과거 정권의 파당적 관점에 물든 행정기관과 관료들을 통제하고자 하는 경우 등을 포함한다(Palumbo & Maynard-Moody, 1991: 68; Peters, 1995; Vogelsang-Coombs & Cummins, 1999: 150-151). 이런 목적의 조직개편은 대체로 복수의 행정기관을 광범위한 목적을 추구하는 대규모의 단일 행정기관으로 통합시킨다(Szanton, 1981b; Radin & Hawley, 1988: 1).¹¹⁾ 행정

11) 이에 관한 자세한 논의는 Emmerich(1971), Vogelsang-Coombs & Cummins(1982), Thomas

수반의 통제력 확보를 위한 조직개편은 행정기관과 관료들에 대한 관리통제(managerial control)라는 측면에서 보면 행정개혁의 목적범주에 해당되나, 이들에 대한 행정수반의 지배력 강화라는 차원에서 보면 정치적 목적범주에 가깝다(Kaufman, 1978). 후자의 맥락에서 프랑스는 정책책임자인 수상이 정부조직을 활용하여 자신의 정책의지를 추진할 수 있도록 수상에게 최대한의 정부조직권을 부여하는 이른바 연성조직방식을 적용하고 있다(황윤원 외, 2003: 435).

그러나 학자들은 기관 통폐합을 통한 조직의 형식적 집권화가 행정수반의 통제력을 증진시킨다는 객관적 증거가 드물다고 한다. 뿐만 아니라 조직의 규모가 클수록 상하간의 의사전달선이 길어져, 행정비용이 증대되고, 정보왜곡 현상이 심화되며, 기관내부적인 조정이 어려워지는 관계로, 행정수반의 통제력이 오히려 약화될 수 있다고 지적한다(Thomas, 1993; Downs, 1967: 271; Miles, 1977; Fesler & Kettl, 1991: 93).

넷째, 정책 우선순위 재조정을 목적으로 하는 조직개편은 정권의 교체나 국내외 환경 변화에 기인된 새로운 정책 우선순위를 정부구조에 반영하는 동시에, 이를 국민과 정치권에 표명·강조하려는 것이다(Miles, 1977; Kaufman, 1978; Salamon, 1981; Cohen & Eimicke, 1995: 98). 특정 정책영역의 우선순위를 높이려는 경우 흔히 관련 행정조직을 신설하거나 관련 기존 행정기관의 위상을 승격시키는 방식을 취하지만 그 반대의 목적과 방식도 적용된다.¹²⁾ 예컨대 진보정권은 복지서비스 확장을 위해 관련 조직을 신설하거나 확대할 수 있고, 반면에 보수정권은 기존 복지서비스 기관들을 제거할 수 있는 것이다. 이런 식의 조직개편은 새로운 정책 우선순위의 조직적 표현(organizational recognition) 내지 제도화라고 할 수 있다(Cohen & Eimicke, 1995: 103).

이런 목적의 조직개편은 해당 정책에 현시성(salience)을 제공하고, 관련 이슈를 국가 정책의제의 위치로 끌어 올려 지속적으로 머물게 하는 등의 정치적 효과를 거둘 수 있다.¹³⁾ 때문에 Miles(1977)와 Kaufman(1978)은 이 같은 조직개편의 정치적 유용성을 가장 높게 평가한다. 그러나 이런 목적의 조직개편에 대해서도,

(1993) 참조.

12) 미국의 경우 1970년대에 설치된 에너지성과 교육성은 에너지 공급과 교육에 대한 Carter 행정부의 정책 우선순위의 표현이었다(Mansfield, 1969; Szanton, 1981a; Meier, 1993).

13) 자세한 논의는 Kaufman(1978), Szanton(1981a), March & Olson(1983) 참조.

특정 분야나 기능에 정부 관심과 자원을 지나치게 집중시킨다거나, 상호 연관된 정부기능들 간의 균형과 통합을 해칠 수 있다는 등의 비판이 가해지고 있다 (Salamon, 1981; Szanton, 1981a). 예컨대 특정 정부 기능을 우선시하거나 확대하는 방향으로의 조직개편은 다른 정부 기능을 저하시키는 결과를 가져오기 쉽다는 것이다(Cohen & Eimicke, 1995: 100).

다섯째, 전략적 편의를 목적으로 하는 조직개편은 다양한 정치적·상징적 효과를 얻기 위한 개편이다. 예컨대 사회 특정 세력의 요구를 반영하여 조직을 신설하거나 (March & Olson, 1983; Salamon, 1981), 정부가 문제 해결에 노력하고 있다는 가시적 표현으로서 관련 조직을 신설하는 것 등은 이러한 목적 범주의 조직개편에 해당된다(Seidman, 1970: 23-28; Salamon, 1981; Thomas, 1993). 미국의 Nixon 대통령이 마약남용방지 특별기관(Special Action Office of Drug Abuse Prevention)을 설치한 것은 후자의 한 예이다(Lynn, 1981: 85-86). 이 밖에 국민에 대한 행정부의 이미지를 쇄신시키려는 의도의 조직개편도 이런 목적 범주에 해당된다(Fisher & Moe, 1981; Szanton, 1981a; Seyb, 1994). 전략적 편의를 위한 조직개편은 목적 자체의 실현 가능성은 상대적으로 높은 편이지만, 조직의 수를 불필요하게 늘이거나 예산의 낭비를 초래할 수 있다는 등의 비판을 받는다(Fisher & Moe, 1981; Salamon, 1981a).

2. 조직개편의 부작용

일반적으로 정부조직개편 시에 개편 추진 주체가 조직개편의 기대성과만을 강조하는 관계로, 조직개편의 부작용 문제는 제대로 조명 받지 못한다(Moore, 1998: 1956). 그러나 정부조직개편은 결코 단순한 절차가 아니다. 정부조직개편은 다차원적이고 다면적인 과정으로서, 정부조직 안팎에 많은 변화를 가져오는 것은 물론 적지 않은 부작용을 수반할 수 있다. 따라서 조직개편의 실시여부와 그 폭을 결정함에 있어서는 개편 목적의 실현 가능성 외에도, 개편 결과의 소망성 문제를 함께 고려하여야 한다. 여기서 결과의 소망성이란 조직개편 목적의 실현 등 조직개편의 성과가 조직개편과정과 그 이후에 초래되는 정치적·행정적 부작용과 제 가치의 희생을 능가하는 것을 일컫는다. 개편 목적의 실현 가능성이 낮거나

목적 실현 가능성은 높지만 결과의 소망성이 불확실한 조직개편은 바람직하다고 할 수 없다. 학자들에 의하면, 조직개편으로 빚어질 수 있는 대표적인 부작용은 다음과 같다.

먼저, 효율성이 단순히 비용의 감소가 아니라 비용과 산출 간의 관계를 의미한다는 점을 감안한다면, 정부조직과 인력 축소 위주의 조직개편은 행정서비스 양이나 질을 떨어뜨려 오히려 효율성을 감소시킬 우려가 있다(Szanton, 1981b).

그런가 하면 정책추진의 효과성 증진 등을 위한 조직개편은 나름의 타당성을 지닌 기존 조직편제를 무너뜨릴 수 있다. 기존의 조직편제 역시 일정한 연관성을 기준으로 복수의 기관들이 관련 정부기능을 분담토록 설계된 것인 데, 새로운 조직편제는 이를 와해시킴으로써 불필요한 혼란과 비용을 초래시킬 가능성이 작지 않다. 더구나 새로운 조직편제가 기존 편제보다 더 효과적으로 작동하리란 보장도 없는 것이다.(Schick, 1981; Cohen & Eimicke, 1995: 107).

정책추진의 효과성 증진을 위해 실질적인 기능을 수행하는 복수의 행정기관을 하나의 기관으로 합병할 경우, 해당 기관장의 편견이나 업무 과부하 등으로 인해 특정 기능과 정책 분야가 우선시되는 반면 다른 기능이나 정책 분야들은 등한시되는 문제가 발생 될 수 있다(조성한, 2008). 뿐만 아니라 기관 합병에 의한 거대 기관의 출현은 행정부 내 정책과정에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 현대 행정국가에서는 실질적인 정책조정이 행정부의 관계 부처들 간에 이루어지는 경우가 많은 데, 소수의 거대 부처가 여러 정책 영역에 개입하면서 여타 부처들에 영향력을 행사할 경우, 정책과정은 합리성보다 힘의 논리에 의해 지배되기 쉽다(Allison, 1972; Meier, 1993; 박천오, 2005; 오재록, 2009). 조직개편의 가장 중요한 원칙 가운데 하나가 ‘조직 간의 힘의 균형과 평준화’란 주장이 제기되는 것은 이런 부작용과 무관하지 않다(조석준·임도빈, 2009: 535-536).

조직개편은 조직구성원의 생산성에도 적지 않게 악영향을 미칠 수 있다. 조직편제의 변화가 조직구성원들에게 가져 올 인간적·사회적 충격에 대한 충분한 고려 없이 조직개편이 추진되는 경우가 많기 때문이다. 대통령 측근 등 상부에서 일방적으로 설계·추진하는 조직개편에서 비롯되는 조직 내부적 변화(직무의 전환, 조직구성원들 간 비공식적 의사소통체계의 붕괴, 가까운 동료들의 분산 등)는 조직구성원들의 불안감을 증폭시키고 사기를 저하시킬 수 있다(Cohen & Eimicke,

1995: 105-106). 조직개편으로 복수의 조직이 하나의 조직으로 통합되는 경우에는 통합 전 모체조직을 토대로 조직구성들 간에 갈등이 발생될 수 있는 소지가 큰 것은 물론, 조직구성원들이 스스로의 직무와 경력 등에 대한 우려로 업무에 열중하지 못하는 이른바 합병증후군을 겪을 가능성도 높다(최성욱, 2001a: 23). 또한 조직개편이 인력감축을 수반할 경우, 조직구성원들의 스트레스를 가중시켜 그들의 문제해결능력을 손상시키는 결과를 가져올 수 있다(Frederickson, 1996: 269; 김태룡, 2003: 112). 이 밖에도 정부조직개편은 기존의 편제에 익숙해 있는 조직 외부의 시민과 고객은 물론 개편 대상 행정기관과 협력관계에 있는 다른 행정기관들에게도 적지 않은 혼란과 불편을 야기시킬 수 있다. 이들 외부 주체들은 새로운 조직편제가 수반하게 될 새로운 정책과 절차의 불확실성을 우려하고 불편해할 것이다(Moore, 1998: 1957).

IV. 한국 정부조직개편의 흐름과 특성

한국에서의 그간의 정부조직개편 흐름을 살펴보면, 정부수립부터 제4공화국까지의 개편에서는 정부의 체제정비와 경제발전을 위해 각종 행정기관들을 신설함으로써 정부조직 규모가 전체적으로 팽창되는 경향을 보였다. 제1공화국 정부조직개편의 특징은 정부수립 초기단체의 체제정비라는 데 있었고, 제2공화국 정부조직개편은 4.19 이후 내각책임제, 양원제, 지방자치체를 중심으로 다양한 사회적 욕구와 이익을 수용하는 방향으로 진행되었다. 제3·4공화국의 조직개편에서는 산업기반시설 확충과 중화학 육성관련 경제부처의 기능이 확대되었다. 이 시기의 조직개편은 전반적으로 행정의 주도적 역할과 경제성장 우선주의의 조직개편이었다고 할 수 있다. 이후 경제성장의 결과로 ‘삶의 질’에 대한 국민의 관심이 높아지면서, 제 5·6공화국에서는 체육부나 환경처와 같은 사회분야의 부처들이 신설되었다(행정안전부, 2008: 8-9). 특히 제6공화국을 통해 민주화의 발판이 마련되면서 성장과 보존의 균형을 맞추려는 노력이 정부조직에 반영되기 시작하였다(이석환, 2008: 153). 그러다가 1993년 출범한 김영삼 정부 하에서 처음으로 정부부처의 수가 축소되었다. 김영삼 정부는 당시 ‘작은 정부’를 지향하는 세계적인 행

정개혁 흐름에 영향 받아 부처 간의 통폐합을 통한 조직 및 정원 감축을 단행하였다. 뒤이은 김대중 정부에서도 경제위기를 극복하고 행정 전반을 쇄신하고자, ‘작고 효율적인 정부’라는 기조 하에 조직과 정원의 감축에 역점을 둔 조직개편을 하였다. 그 뒤 노무현 정부는 정부 기능 및 과정적 측면에 개혁의 초점을 둬으로써 대규모의 정부조직개편을 추진하지 않았지만, 2008년 정권교체를 이룬 이명박 정부는 다시 ‘작고 유능한 실용정부’를 지향하는 대규모 조직개편을 단행하였다(행정안전부, 2008: 8-9). 김영삼 정부 이래 각 정부 별 주요 정부조직개편을 살펴보면 이하와 같다.

김영삼 정부(1993-1998)의 정부조직개편은 ‘작고 효율적인 정부’의 구현을 일차적 목표로 삼았으며, 국제화·세계화·개방화 시대에 대처하고자 하였다. 한 차례의 대폭적 개편과 세 차례의 부분 개편을 합쳐 모두 4차에 걸쳐 조직개편을 하였으며, 정부조직의 통폐합 또는 기능조정에 초점을 두었다. 1993년 1차 개편에서는 문화부와 체육청소년부를 문화체육부로 통합하였고, 종전의 상공부와 동력자원부를 통합하여 상공자원부로 개편하였다. 1994년의 2차 개편은 대규모 개편으로서, 경제기획원과 재무부를 합쳐 재정경제원으로, 건설부와 교통부를 합쳐 건설교통부로, 축소 조정하였다. 또한 환경처를 환경부로 격상하였고, 체신부를 정보통신부로 확대하였다. 이 외에도 상공자원부를 통상산업부로, 보건사회부를 보건복지부로 각각 축소 개편하였다. 1996년 3차 개편에서는 공업진흥청을 폐지하고 중소기업청을 신설하였으며, 같은 해 8월 해양수산부를 신설하고 농림수산부의 명칭을 농림부로 변경하였다(행정안전부, 2008: 12-13; 박대식, 2009: 163).

김대중 정부(1998-2003)의 정부조직개편 역시 ‘작고 강력한 정부’의 실현과 정부의 경쟁력 강화에 역점을 둔 것이었다. 경제위기에 대처하기 위한 조직개편이었다는 점이 특징이며, 3차에 걸쳐 이루어졌다. 1998년 1차 개편은 큰 폭으로 이루어졌다. 대통령 직속기구로 기획예산위원회를 신설하였으며, 재정경제원을 재정경제부로 개편하고 그 산하에 예산청을 신설하였다. 또한 외무부에 통상교섭본부를 신설하고 명칭을 외교통상부로 바꾸었다. 이 밖에 내무부와 총무처를 행정자치부로 통합하였으며, 통상산업부를 산업자원부로 개편하였다. 그리고 보건복지부에 식품의약품안전청을 설치하였다. 1999년 2차 개편에서는 1차 개편 시에 정치권의 의견조정 실패로 설치하지 못하였던 기획예산처, 중앙인사위원회, 국정홍

보처를 신설하였다. 2001년 제3차 개편에서는 경제 및 교육 부서를 부총리급으로 격상하였고, 여성부를 신설하였다(행정안전부, 2008: 13; 박대식, 2009: 153).

노무현 정부(2003-2008)는 이전 김영삼 정부나 김대중 정부와 달리 ‘작은 정부의 구현’을 국정목표나 과제로 설정하지 않았으며, 조직개편을 최소화하는 대신 정부기능의 재조정과 ‘일하는 방식’을 개선하는 데 역점을 두었다(이창원·임영제, 2009: 7).¹⁴⁾ 때문에 큰 개편은 없었고, 소방방재청과 방위사업청을 신설하고, 철도청을 공사화 한 것이 주요 조직개편이라고 할 수 있다(행정안전부, 2008: 14; 박대식, 2009: 159-162).

이명박 정부(2008-)는 출범과 함께 ‘유능하고 작은 정부, 국민을 섬기는 실용 정부’를 지향하는 광범위한 조직개편을 단행하였다. 유사 중복 기능 중심으로 부처를 통합 광역화하는 대부처주의를 취함으로써, 기존의 18부 4처를 15부 2처로 축소하였다. 18개 부처 중 해양수산부, 정보통신부, 과학기술부를 폐지하여 기존 업무를 다른 부처로 이관하였고, 기획예산처와 국정홍보처도 폐지하여 기존의 기능을 각각 기획재정부와 문화체육관광부로 흡수시켰다(행정안전부, 2008: 25; 박대식, 2009: 155). 조직개편의 주요 내용은 다음과 같다. ①기획예산처와 재정경제부를 기획재정부로 통합하였다. ②산업자원부와 정보통신부의 정보기술(IT) 산업정책, 과학기술부의 산업기술 연구개발(R&D) 정책을 통합하여 지식경제부를 신설하였고, 방송통신위원회를 설치하였다. ③농림부와 해양수산부의 어업수산정책, 보건복지부의 식품산업진흥정책을 통합하여 농림수산물식품부로 개편하였다. ④건설교통부와 해양수산부의 해양개발, 항만건설, 해운물류기능을 통합하여 국토해양부로 개편하였다. ⑤교육인적자원부와 과학기술부를 교육과학기술부로 통합하였다. ⑥보건복지부, 국가청소년위원회, 여성가족부, 기획예산처 등 수혜 대상별로 세분되어 있던 사회복지 기능을 통합하여 사회복지가족부로 확대 개편하였다. ⑦행정자치부와 중앙인사위원회, 비상기획위원회 및 정보통신부(전자정부, 정보보호)를 통합하여 행정안전부로 개편하였다(행정안전부, 2008: 33-34).

14) 참여정부는 ①영유아 보육업무를 보건복지부에서 여성가족부부로, ② 행정개혁기능을 기획예산처에서 행정자치부로, ③전자정부기능 일원화하여 행정자치부로, ④행정자치부의 인사기능을 중앙인사위원회로 이관하는 등의 부처 간 기능조정을 하였다(이창원·임영제, 2009: 10).

〈표 1〉 중앙행정기관 추이

	60년	69년	80년	87년	92년	97년	02년	07년
기관수	24	44	50	47	49	48	54	56
기구 내역	2원 12부 1처 4청 3위원회 2실	3원 15부 4처 10청 7외국 위원회 4실	3원 15부 4처 1무임소 15청 4외국 3위원회 5실	3원 17부 4처 2정무 13청 3외국 1위원회 4실	3원 17부 6처 2정무 15청 2외국 4실	3원 15부 5처 2정무 14청 1외국 4위원회 4실	2원 17부 4처 17청 10위원회 4실	2원 18부 4처 18청 10위원회 4실

* 2008년 대통령직인수위원회 발표자료

이상에서 살핀 각 정부의 조직개편은 몇 가지 공통적인 특징을 내포한다. 첫째, 조직개편 시에 표면적으로 정부조직의 생산성 제고와 같은 개혁목적을 내세우지만, 조직개편이 정부조직 구조와 환경에 대한 체계적인 진단을 토대로 추진되는 경우는 드물다. 대부분의 조직개편이 기존 편제의 문제점, 국내외 환경변화, 미래지향적인 새로운 국정업무의 필요성 등에 대한 정밀한 분석에 기초하기보다 정권교체와 같은 정치적 조건변화에 따라 결정되고 추진된다(박수경, 2003; 조성한, 2008; 염재호, 2009: 85-86). 또한 조직개편과 함께 인력감축을 추진하면서도 부처 별 적정인원을 도출하기 위한 직무분석이 제대로 이루어진 적도 거의 없다(이창원, 2002: 74).¹⁵⁾

둘째, 대부분의 조직개편이 청와대 중심으로 ‘개혁의지의 표현,’ ‘권력재분배’와 같은 정치적 목적을 위해 즉흥적으로 혹은 급하게 추진되므로(박우순, 2002: 51; 이창원·임영제, 2009: 16), 조직개편으로 발생될 수 있는 상황과 문제에 대한 사전대비가 거의 없어 조직개편 이후의 후속 관리에 혼란과 어려움을 겪는다(조태준·황혜신, 2009: 206-207).

셋째, 조직개편 원안이 개편 추진과정에서 정치적 타협에 영향 받아 기형적인 모습으로 변질되는 경우가 적지 않다. 과거 권위주의 정부 하에서는 집권정당이 의회 내 과반 의석을 유지함으로써 조직개편에 관한 정치적 타협의 필요성이 적었던 것과 달리, 1987년 민주화 이후에는 집권정당이 과반수 의석을 자주 상실

15) 조직개편을 공개적으로 추진하였다는 점과 민간연구기관에 의한 경영진단을 활용하였다는 점에서 과거에 비해 진일보되었다고 평가받는 김대중 정부의 조직개편마저 제2차 조직개편을 제외하고는 충분한 진단과 분석과정 없이 정치적 요인과 가시적 성과에 치중한 조직의 구조개편과 정원감축을 추진하였다는 비판을 피하지 못하였다(행정연구원, 2003: 15; 박수경, 2003: 84).

함으로써 조직개편 사안이 반대정당과의 타협 대상이 되었기 때문이다. 예컨대 김대중 정부와 이명박 정부의 조직개편은 공히 정치적 타협의 산물이었다(박대식, 2009: 148-149; 조선일보, 08. 02. 21). 김대중 정부의 1차 조직개편 당시 집권당은 대통령의 권한 강화를 위해 대통령 소속 하에 기획예산처와 중앙인사위원회를 설치하고 해양수산부를 폐지하는 개편안을 제시하였다. 반면에 야당은 대통령의 권한을 약화시키기 위해 예산기능을 재정부장관이 관장토록 하고, 중앙인사위원회를 국무총리 소속 하에 설치하며, 해양수산부를 존치시키는 개편안을 내놓았다. 김대중 정부의 1차 조직개편은 이러한 여야 개편안의 절충안이 통과함으로써 이루어진 것이다. 당시 야당이 다수의석을 차지했던 상황에서 타협이 불가피하였고, 이 때문에 1차 개편 시에 변경되었던 정부조직을 본래의 취지대로 복원시키기 위해 2차 정부조직개편이 다음 해에 곧 바로 추진되었다(김병섭, 2000; 박대식, 2009: 153-163). 이명박 정부의 2008년 조직개편 역시 정치적 타협의 산물이었다. 대통령직 인수위원회의 본래 개편안은 기존의 18부 4처의 중앙정부 조직을 13부2처로 대폭 축소하는 것이었고, 축소 대상 부처는 통일부, 여성가족부, 해양수산부, 정보통신부, 과학기술부였다. 그러나 통일부 폐지 등에 대한 김대중 전 대통령의 불만과 여성가족부의 폐지에 대한 야당의 반발을 감안한 절충안이 최종적으로 국회를 통과하였다. 이 때 역시 야당이 다수 의석을 차지하고 있었다(민진, 2008; 박대식, 2009: 155; 이창원·임명제, 2009; 동아일보, 08. 02. 21).

이상과 같은 한국 정부조직개편의 특징들은 미국, 프랑스, 일본 등의 선진국이 국민과 공무원의 협조 아래 치밀하고 체계적인 준비를 통한 점진적 조직개편을 추진하고, 부처 간 개편보다는 개별 부처의 내부 개혁을 더 중시하는 경향과 대조된다(황윤원 외, 2003). 또한 한국 정부조직개편의 정치성을 감안하면 정부조직개편 시에 대외적으로 행정 혹은 정부조직의 능률성 제고나 정책추진의 효과성 증진을 목적으로 표방하더라도 실제로 그런 목적을 달성하기 어려울 것이란 추론이 가능하다. 이 때문인지 한국에서는 정부조직개편 추진주체가 애초부터 행정개혁적 효과보다는 대통령의 개혁의지 표현이나 부처간 권력재분배와 같은 정치적 효과를 더 기대한다는 주장이 제기되고 있다(최신용, 1995; 이창원, 2002: 79).

V. 한국 정부조직개편의 목적과 실효성 및 부작용

한국의 정부조직개편은 앞서 서구학자들이 지적한 개편 목적 실현상의 한계와 부작용 문제를 대부분 드러내고 있다.

먼저, 한국의 조직개편은 대외적으로 주로 행정과 정부조직의 효율성 제고를 목적으로 표방하였지만, 이런 목적이 실현되는 경우는 드물었다. 노무현 정부를 제외한 김영삼 정부, 김대중 정부, 이명박 정부는 모두 표현상의 차이는 약간 있어도 ‘작은 정부’이라는 개념을 정부조직개편의 큰 틀로 제시하였지만, 정권초기 조직개편으로 행정기관과 공무원의 수가 어느 정도 감소되었다가 정권이 중반기로 들어서면 그 수가 다시 늘어나는 현상이 되풀이 되었다. 조직개편 과정에서 인력과 기능이 준정부조직인 공공기관들로 이동되는 이른바 분봉현상이 초래되는 경우도 적지 않았다.¹⁶⁾ 특히 김영삼 정부와 김대중 정부의 조직개편은 이러한 분봉현상을 수반함으로써, 공공예산이나 인력은 실제로 감축되지 않은 채 오히려 국민과 국회의 행정통제력만 약화시키는 결과를 빚었다는 비판을 받기도 하였다.¹⁷⁾

‘작은 정부의 구현’을 정책기조로 채택하고 일부 부처의 통폐합과 기구축소를 추진하였던 김영삼 정부의 경우, 집권 후반기에 중소기업청, 해양수산부, 해양경찰청 등을 신설하고 보건복지부에 식품의약품안전본부를 설치하는 등 초기의 개편의지와 상반된 행보를 보였다(주재현, 2008: 177). 정부조직의 통폐합과 인원과 예산 등 정부규모의 축소를 지향했던 김대중 정부에서도 ‘작고 강력한 정부’의 실현을 주창한 것과 달리, 말기에는 기획예산처와 국정홍보처, 여성부가 신설되는 등 중앙행정기관의 숫자가 13개 늘고 중앙공무원 숫자도 491명 증가하였다. 이처럼 김영삼·김대중 정부에서는 행정기관의 축소와 확대가 번갈아 이루어져 적지 않은 논란과 시행착오를 초래하였다(주재현, 2008: 178). ‘작고 유능한 실용 정부’를 표방한 이명박 정부 역시 중앙행정기관을 무려 11개 감축하였지만, 중앙공무원의 숫자는 3,427(0.57%)명을 감축하는데 그쳤다(박수경, 2003; 이창원·임영

16) 1987년 전매청의 민영화로 해당 공무원 및 정부예산 감축이 대규모로 이루어졌지만, 이 인력과 예산은 전매인사공사에 고스란히 남아있게 된 것이 좋은 예이다(정용덕, 1995)

17) 이에 대해서는 정용덕(1995), 김근세·권순정(1997), 행정안전부(2008: 24), 이창원·임영제(2009: 8), 조석준·임도빈(2009: 537) 참조

제, 2009: 7).

보다 거시적·장기적 시각에서 보면 정권과 시대에 따라 특정 부처가 폐지되기도 하고 특정 부처가 신설되기도 하였지만, 정부의 행정조직은 경제성장과 사회변화의 추이에 따라, 그리고 정치적 상황변화를 반영하면서 확대일로를 걸어왔다고 할 수 있다(임도빈, 1998: 190). 정권 후반부로 갈수록 정부조직이 다시 확장되는 현상은, 효과적인 정부운영을 위해서는 관료 조직의 확대가 불가피하다는 집권세력의 현실적 인식과, 집권기간이 길어질수록 관료들의 조직팽창 드라이브를 억제하는 집권 세력의 의지와 힘이 감퇴되는 현실이, 함께 작용한 결과라고 할 수 있다.¹⁸⁾

〈표 2〉 민주화 이후 역대 정부 정부조직기구 및 중앙공무원 인력의 변화

구 분	정부조직 기구	중앙행정기관 숫자	중앙공무원 인력	증감 인원
문민정부 출범 직전 (1993년 1월)	2원16부6처15청4실 2외국	45개	565,115명	
문민정부 말기 (1997년)	2원14부5처14청3실 1외국	39개	561,952명	-3,163명(-0.56%)
국민의 정부 말기 (2002년)	18부4처16청4실 10위원회	52개	562,443명	491명(0.09%)
참여정부 말기 (2008년 1월)	18부4처18청4실 10위원회	54개	604,783명	42,340명(7.73%)
이명박 정부 초기 (2008년 4월)	15부2처18청3실 5위원회	43개	601,356명	-3,427명(-0.57%)

출처: 이창원·임영제(2009: 9)

다음, 한국의 조직개편은 흔히 협조가 원만하지 못한 기관들을 통폐합함으로써 국가정책조정을 원활히 하고 정책추진의 효과성을 증진시킨다는 목적을 표방하였지만, 부처 합병이 당초에 기대했던 시너지 효과나 재정적·전략적 목적을 달성하는 경우는 드물었다. 조직개편 시 조직 내의 인간과 문화의 측면에 대한 고려가 부족하였던 점 등이 그 주요 원인으로 지적되고 있다. 예컨대 1994년 12월 조직개편에서 당시 업무불일치 논란을 일으키고 있던 건설부의 도로포장기능과

18) 이와 관련하여선 박우순(2002: 48), 오석홍(2008: 313), 이창길(2008: 11), 문명재(2008a), 염재호(2009: 85-86), 참조.

교통부의 도로운영기능을 건설교통부로 통합한 것과, 같은 경제부처이면서도 경제정책의 수립에 있어서 시각과 철학을 달리해 온 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로 통합한 것은, 정책추진의 효과성 제고를 위한 조치였다고 할 수 있다(백완기, 1995; 정용덕, 1995). 하지만 이들 기관은 합병 전 모체조직들 간의 조직문화의 차이를 극복하지 못하여 ‘한 지붕 두 가족’ 살림을 한다거나, “물리적 통합에는 성공했지만 화학적 융합은 아직도 요원하다”거나, “여전히 어느 부처 출신인지를 따진다”는 식의 부정적 평가를 오랫동안 받았다(한국일보, 1995.12.23; 중앙일보, 1996.12.03).¹⁹⁾

경제기획원과 재무부가 합병되어 탄생된 재정경제원의 경우, 양 모체조직 간의 문화적 이질성으로 인해 1997년 외환위기 대처과정에서 정책 실행을 하겠다는 진단이 있다. 환율안정과 관련하여 시장기능을 중시하고 문제해결 접근에 있어 상대적으로 급진적인 사고를 가진 경제기획원출신 관료들은 시장자율을 강조하는 정책논리를 편 반면, 시장실패를 우려하고 현실을 중시하면서 문제해결에 상대적으로 점진적인 접근을 취하는 재무부출신 관료들은 정부개입을 주장함으로써, 양 집단 간 대립이 심각하였다는 것이다(최성욱, 2001a: 29-31). 그런가 하면 진취적 정향의 경제기획원과 보수적 정향의 재무부가 재정경제원으로 합쳐지기 전에는 두 기관간의 상호견제로 인해 경제정책에 균형 감각이 유지될 수 있었지만, 하나로 합쳐진 후에는 보수적 정향이 진취적 정향을 압도하게 되어 경제정책의 균제와 균형이 사라지게 되었다는 평가도 있다(황성돈, 1998: 64). 기존의 기획예산처와 재정경제부를 기획재정부로 통합한 이명박 정부의 2008년 조직개편에 대해서도 이와 유사한 비판이 가해지고 있다. 재정기능의 일원화와 경제 분야의 기획 조정 창구의 통합을 위한 조치였지만, 기획재정부와 같이 권한은 방대하면서도 견제를 거의 받지 않는 거대 부처의 출현은 경제정책상 부작용을 빚을 우려가 크다는 것이다(오재록, 2009).

유사한 사례로 1998년 조직개편으로 총무처와 내무부를 통합한 행정자치부가 탄생하였으나, 통합 이전 두 기관이 형성하고 있던 상이한 조직문화가 충돌함으로써 조직운영에 적지 않은 어려움이 있었던 것으로 파악되었다. 구 내무부의 문

19) 재정경제원에서는 인사문제를 둘러싼 개인적 갈등도 심하였는데, 이는 과거 소속 부처별 승진기수 차이와 기구축소에 따른 보직감축 때문이었던 것으로 알려졌다(정진우, 2001: 206).

화가 집단적·계층적 속성이, 구 총무처의 문화가 자율적·평등적 속성이, 각각 상대적으로 강하였던 것이 갈등의 주된 원인으로 작용하였다(김병섭 외, 2007: 164-176). 이 밖에도 1996년 조직개편으로 해운항만청, 수산청, 건설교통부, 내무부 등 10개 부처와 3개 청에 분산 수행되던 해양관련 업무를 일원화한 통합행정기구로 해양수산부가 신설되었지만 해양행정 기능을 강화하고 관련 정책을 효과적으로 추진하겠다는 본래의 목적에도 불구하고 내부 하위 조직단위들 간의 갈등과 비협조로 체계적이고 효율적으로 작동하지 못하였던 것으로 알려졌다(강운호, 2003).

이명박 정부도 부처 간 영역 다툼과 정책추진의 일관성 결여와 같은 문제점을 해소하고자, 정책대상이나 영역별로 각 부처에 흩어져 있는 유사하거나 연관된 기능을 모아 새롭게 통합하는 대규모 조직개편을 2008년에 단행하였고, 조직개편 이후 행정안전부에서 [조직융합관리 매뉴얼]을 발간토록 하는 등 통합 부처의 조직융합을 위한 나름의 노력을 기울였다. 그러나 새로 출범한 12개 통합부처 소속 공무원들의 인식을 조사한 최근의 일부 연구들은 부처통합이 비용절감이나 정책기능의 원활화와 같은 성과를 기대만큼 거두지 못하고 있고, 조직문화의 융합이 제대로 이루어지지 않아 구성원들의 통합조직에 대한 만족도가 낮은 것으로 파악하였다(조태준·황혜신, 2009: 142-148; 박천오, 2011).

이렇게 볼 때 한국에서의 정부조직개편은 적어도 정부조직의 효율성과 정책추진 효과성을 지향하는 수단으로서의 실효성은 낮거나 불분명한 경우가 많았다고 할 수 있다(김광웅, 1999; 이창원, 2001; 조성한, 2008). 조직개편의 추진 시점과 추진 방식 등에 비추어 볼 때, 이러한 개혁적 목적이 조직개편의 진정한 목적인 경우도 그다지 많지 않았던 것으로 여겨진다.

실제로 한국의 대다수 정부조직개편은 정권의 개혁의지 표명과 같은 정치적 목적에 비중을 두는 경향을 보여 왔다. 대폭적인 조직개편은 대부분 정권교체 직후에 대통령의 통치철학을 실현하거나 이전 정권에 봉사한 관료제를 불신하여 이를 통제하려는 의도에서 추진되었다. 김영삼 정부 이후에 있었던 네 차례의 큰 개편이 모두 그랬다.²⁰⁾ 정책우선순위를 재조정하기 위한 목적의 조직개편 또한

20) 이에 대해서는 이창원(2001: 148), 문명재(2008a), 조성한(2008), 박대식(2009: 151), 염재호(2009) 참조.

드물지 않았다. 예컨대 제1공화국 당시 부흥부와 외자청이 신설된 것은 전재복구(戰災復舊)의 국가당면목표를 강조하고자 한 것이었고, 1960년대 경제기획원의 설치도 제3공화국의 경제발전 정책이념을 강조하는 측면이 강하였다(안해균, 1988: 56, 195). 상징적 효과를 노린 조직개편도 적지 않았다. 예컨대 1994년 조직개편에서 종래의 보건사회부를 보건복지부로 개명함으로써 외관상 복지를 중시한다는 인상을 주었으나 실제 하부기구가 도리어 축소된 것이나, 역시 1994년 조직개편에서 환경처를 환경부로 위상이 높였으나 예산이나 기능면에서는 과거에 비해 달라진 것이 없었던 것은, 이들 개편의 상징적 성격 때문이었다고 할 수 있다(정용덕, 1995). 이 밖에 전략적 편의 목적의 조직개편도 종종 있었다. 김영삼 대통령이 1996년 조직개편 시에 통합해양 행정기구인 해양수산부를 신설한 것은 신 해양시대에 대비하여 해양 국가를 건설하려는 김대통령 의지의 표현이기도 하였지만, 다른 한편으로는 대통령 선거에서 자신을 지지해 준 부산 지역에 대해 보답을 함으로써 향후 정치적 지지기반을 계속 유지하려는 의도를 함께 내포하고 있다. 정치논리에 의해 탄생된 기구라는 인식 때문인지 그 후 해양수산부는 조직개편이 있을 때마다 폐지논란에 휩싸였다. 해양수산부는 김대중 정부의 2차례의 조직개편(1998년, 1999년) 과정에서 그 규모가 대폭 축소되었고, 2008년 이명박 정부의 조직개편으로 결국 폐지되었다(강운호, 2003; 문화일보, 2008. 02. 18). 김대중 정부의 여성부 신설 배경에 대해서도 대중영합주의(populism)에 의한 것 아니냐는 의문이 제기되었다(이창원, 2002: 66).

조직개편은 집권정부가 정치적으로 궁지에 처할 경우 ‘비장의 카드’로 사용되기도 하였다. 1994년 김영삼 정부의 조직개편은 당시의 정치적 난관(정기국회에서의 날치기예산안 통과, 성수대교붕괴, 군기문란 사건 등)을 벗어나기 위한 국면전환의 목적이 있었다(정용덕, 1995). 이 밖에 노태우 정부에서 실세 박철언 장관이 이끌던 체육청소년부와 노무현 정부에서 언론과 대립함으로써 정치권의 논란에 중심에 섰던 국정홍보처가 정권교체에 따른 조직개편에서 우선적으로 폐지된 것과 같은 사례에도 정치적 배경이 작용하였다고 할 수 있다(염재호, 2009: 93). 이처럼 한국에서는 정치적 목적의 조직개편이 다수였지만, 관련 연구의 부족으로 그러한 정치적 목적을 실제로 얼마나 실현하였는지는 제대로 확인되지 않고 있다.

한편, 정부조직개편은 앞서 밝혔듯이 많은 부작용을 수반할 수 있으나, 한국에서의 빈번한 조직개편이 현실적으로 어떤 부작용을 초래하였는지를 밝히는 학계의 연구는 그간 드물었고, 일부 연구들이 조직개편으로 탄생한 통합부처 내에서 발생하는 통합 전 모체조직들 간의 갈등 문제 등을 다루었을 뿐이었다(최성욱, 2001b; 정진우, 2001). 다만 최근 한 연구는 실증조사를 통해 2008년 이명박 정부가 단행한 조직개편의 부작용을 점검하였다(박천오, 2011). 조직개편과정에서 공무원들의 동요와 반발, 부처 간의 치열한 로비 전쟁, 관련업무의 지연과 같은 적지 않은 대가와 희생이 따랐다는 것은 언론보도와 공무원들의 증언 등을 통해 이미 널리 알려진 사실이다. 특히 가장 힘차게 일할 수 있는 정부출범 초기에 조직개편 작업과 그에 따른 부작용에 기인된 시간낭비와 업무효율 저하로 말미암아, 정작 더 중요한 본질적 정책추진 등이 희생되는 경우가 적지 않았던 것으로 알려지고 있다(신강순, 2002: 208; 조석준·임도빈, 2009: 529).

VI. 결 어

서구 문헌들이 밝히듯이 조직개편은 개혁 목적을 실현하기는 어려운 반면 부작용을 초래할 위험성은 크다. 그럼에도 불구하고 한국에서는 그 동안 조직개편이 매우 빈번하였지만, 대부분 환경변화에 대한 대응과 정부기구의 장기적 발전이라는 거시적 관점과 기존 편제의 문제점에 대한 체계적 진단이 결여된 채 추진되어 왔다. 김영삼 정부 이래의 조직개편에서는 과거 고도경제성장기에 과도하게 성장한 정부관료제를 개혁한다는 방향성이 없었던 것은 아니지만(염재호, 2009: 99), 그 보다는 정치적 상황과 판단이 더 크게 작용하였다고 할 수 있다. 이는 조직개편의 개혁성과가 크지 않았을 것이란 추측을 가능케 하며, 최근의 실증 연구도 이를 밝혔다(박천오, 2011).

조직개편과 같은 하드웨어 개혁은 타당한 결과를 담보할 수 있는 범위 내에서 추구되어야 하고, 그 결과가 바람직한 범위 안에서 정당화될 수 있는 것이다(김영평, 1993; 조성한, 2008). 그런데도 한국에서는 기존 여러 조직개편들의 성과와 문제점 등에 대한 진지한 진단과 평가가 제대로 이루어지지 않은 상태에서,

새로운 조직개편들이 이어졌다. 대부분의 조직개편이 공식적으로는 정부조직의 효율성 제고나 정책추진의 효과성 증진과 같은 개혁목적을 표방하였으나, 소수지만 조직개편을 일부 측면에서나마 다룬 국내 연구들은 기존 조직개편의 성과를 부정적으로 파악하고 있다. 때문에 조직개편의 실제 결과를 체계적으로 점검하는 것은 학계와 정부 양 측에 시급한 과제라고 할 수 있다.

정부조직개편의 이론적 근거 부재와 결과의 불확실성에 비추어 볼 때, 정부조직의 효율성 제고나 정책추진의 효과성 증진과 같은 개혁 목적의 조직개편 추진에는 신중을 기할 필요가 있다. 환경변화 등으로 부득이 조직개편을 추진할 시에도 일시에 대폭적인 개편을 하기보다는 소폭적 조직개편을 점진적으로 추진하는 편이 바람직하다. 소폭적이고 점진적인 개편일수록 결과의 불확실성은 작아지고 관리가능성은 커지기 때문이다(김영평, 1993: 27-29). 정부조직의 안정성 측면에서도 기존 조직의 틀을 유지하면서 필요한 최소한의 개편을 단계적으로 해 나감으로써 조직편제의 완성도를 높여나가는 접근이 보다 유리한 것이다(조석준, 2007).²¹⁾ 점진적 조직개편도 원칙 없는 땀질식 단기처방이 되지 않기 위해서는 조직개편 시에 체계적인 조직진단이 선행되어야 하며, 기능 분석과 함께 조직문화 등에 대한 검토도 이루어져야 할 것이다. 조직구성원의 의식과 행태 및 조직문화 개혁을 토대로 한 조직 내부운영 측면에서의 변화를 수반하지 않는 조직구조의 하드웨어 변화만으로는 의미 있는 성과를 기대하기 어려운 것이다. 요컨대 장기적인 안목으로 작지만 지속적인 보완을 통해 정부조직편제의 합리성을 높여나가는 접근이 요구되는 것이다.

또한 조직개편의 추진 여부를 결정함에 있어서는 조직개편 외에 다른 대안은 없는지를 앞서 숙고하여야 할 것이다. 조직개편의 진정한 목적이 개혁에 있다면 특히 더 그렇다. 조직개편은 일견 정부조직 작동의 비효율성과 같은 행정문제에 대한 강력한 치유책으로 보이지만, 조직개편의 그 같은 성과에 관한 객관적 증거는 많지 않다. 더구나 행정문제들 가운데는 조직구조와 무관한 것이 많고, 조직구조와 연관성이 있는 문제도 조직개편보다는 조직구성원들의 행동변화를 유도하는 등의 다른 방안을 강구하는 편이 나은 성과를 거둘 수 있는 경우가 더 많

21) 선진국의 경우는 한국에 비해 정부조직개편 빈도가 상대적으로 낮을 뿐만 아니라, 조직개편 시에도 상황변화에 따라 점진적으로 추진한다(황윤원 외, 2003; 조성한, 2008).

다.²²⁾ 특히 조직개편이 여러 기관에서 분산 처리되고 있는 유사한 공공문제들의 통합 처리를 목적한다면 조직통합을 하기보다는 기존 조직들 간 협력(interagency collaboration) 증진 방안을 모색하는 편이 훨씬 더 현실적인 해결책이 될 수 있다 (Bardach, 1998). 그 동안 빈번한 조직개편에도 불구하고 부처 간에 새로운 협력 체계를 구축하려는 노력은 드물었고, 부처 간 불협화음이 또 다른 조직개편을 부르는 악순환이 되풀이 되어 온 것이다.

정부조직개편을 통해 정치적 효과를 성취할 가능성이 행정문제를 해결할 가능성에 비해 상대적으로 크고, 조직개편의 성과는 기본적으로 그것의 정치적 가치에서 찾아야 한다지만(Moore, 1998: 1957), 이때에도 개편 결과의 소망성 문제를 함께 고려하여야 한다. 조직개편을 통해 의도했던 정치적 효과를 달성할 수 있을 것으로 예상되더라도 심각한 부작용을 수반할 우려가 있는 조직개편은 지양하는 것이 바람직한 것이다. 상징적 혹은 정치적 효과를 얻기 위한 목적의 조직개편이 빈번할 경우, 정부조직은 기형적인 모습을 띌 수밖에 없게 되고, 이로 인해 정부조직의 임무와 기능수행에 혼란이 빚어 질 수 있다. 뿐만 아니라 국가적으로도 귀중한 시간과 노력 그리고 자원을 낭비하는 결과를 초래할 수 있는 것이다.

참고문헌

- 강운호. (2003). 정부조직 개편의 과정과 결과(해양수산부를 중심으로). 「사회과학연구」. 19(1): 1-19.6
- 김광웅·정정길·방석현. (1992). 새정부의 정부형태와 정부조직. 「한국행정학보」, 26(4): 1393-1426.
- 김광웅. (1999). 제2차 정부개편의 모순과 한계, 정부조직개혁의 평가와 대안. 한국행정학회, 1999년 특별세미나 발표논문집. 1-14.
- 김근세·권순정 (2003). 작은 정부?: 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석.

22) 이와 관련하여 Seidman(1970)은 조직개편이 행정개혁의 방안으로서의 한계에도 불구하고 거듭 추진되는 것은 보다 효과적인 대체방안이 연구·제시되지 않기 때문인 것으로 본다.

- 「한국행정학보」, 31(3): 275-293.
- 김병섭·박광국·조경호. (2007). 「우리 정부조직 이야기」, 서울: 법문사.
- 김병섭. (2000). 정부조직 개혁의 방향과 과제. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문
- 김영평. (1993). 행정개혁의 논리와 방향. 김영평·최병선 편저. 「행정개혁의 신화와 논리」, 21-46. 서울: 나남.
- 김태룡. (2003). 「한국의 정부개혁」, 서울: 집문당.
- 문명재. (2008a) ‘정부조직개편과 국정운영의 이론과 실제. 한국행정학회 세미나 발표논문
- 문명재. (2008b) ‘정부조직개편의 설계원리와 주기적 반복성에 대한 소고. KAPA 포럼
- 민진. (1995). 정부조직개편에 관한 연구: 1994년 12월 중앙행정기구개편사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3): 1003-1016.
- 민진. (2008). 이명박 정부의 중앙정부조직개편 사례 연구: 2008년 2월 사례를 중심으로. 「한국조직학회보」, 5(2): 267-292.
- 박대식. (2001). 정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석: 국민의 정부조직개편을 중심으로. 「한국행정학보」, 35(3): 1-19.
- 박대식. (2009). 정부조직개편 결정과정 비교분석: 전면개편과 부분개편을 중심으로. 「한국조직학회보」, 6(3): 143-172.
- 박수경. (2003). 김대중 정부의 조직개혁 분석. 「한국사회와 행정연구」, 14(1): 77-96.
- 박우순. (2002). 김대중 정부 조직개편의 성과와 전망. 「한국행정연구」, 11(2): 41-74.
- 박천오. (2005). 한국 정책과정에서의 부처가 권력관계에 관한 실증연구. 「행정논총」, 43(3): 1-27.
- 박천오. (2011). 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심으로. 「행정논총」, 49(1): 1-30.
- 백완기. (1995). 던져진 행정개혁 주사위, 문제는 추진과정. 「자유공론」, 1: 102-121.
- 신강순. (2002). 「한국정부개혁: 10대 과제」. 한국경제신문.
- 안해균. (1988). 「한국행정체제론」. 서울대학교 출판부.
- 염재호. (2009). 한일 행정개혁의 비교연구: 정부조직개편의 제도론적 접근. 「정부학연구」, 15(2): 71-106.

- 오석홍. (2008). 우리나라 행정개혁의 진로. 오석홍 외, 「행정개혁실천론」, 305-320. 경기도 파주시: 법문사.
- 오재록. (2009). 정부조직개편에 따른 기획재정부의 권력관계 변화 분석. 「행정논총」, 47(2): 211-231).
- 이석환. (2008). 산업·경제행정조직. 「한국행정 60년」, 한국행정연구원 편, 151-165.
- 이창길. (2008). 국정관리조직. 「한국행정 60년」, 한국행정연구원 편, 109-127.
- 이창원. (2001). 우리나라 정부기구 개편에 관한 비판적 고찰: 김대중 정부 3년을 중심으로. 「한국행정연구」, 10(2): 128-151.
- 이창원. (2002). 김대중정부 정부기구개편에 대한 평가. 행정개혁시민연합 편. 「정부개혁평가와 공약모니터링」, 60-83. 서울: 한울아카데미.
- 이창원 임영재. (2009). 우리나라 민주화 이후의 정부조직개편의 특성에 관한 고찰: ‘작은 정부론’적 시각을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(4): 1-17.
- 임도빈. (1998). 행정조직. 강인제 이달곤 외, 「한국행정론」, 173-218. 서울: 대영문화사.
- 정용덕. (1995) ‘한국의 정부조직개편’ 한국행정학회 국제학술대회 발표논문
- 정진우. (2001). 조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구- 재정경제원을 중심으로. 「한국정책학회보」, 10(1): 189-208.
- 조석준. (2007). 차기정부와 조직개편. 행정학회 2007 동계학술대회 발표논문.
- 조석준·임도빈. (2009). 「한국 행정조직론」, 경기도: 법문사.
- 조성한. (2008). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 4(2): 1-18.
- 조태준·황혜신. (2009). 대부처주의(부처통합)의 효과와 성공요인에 관한 연구. KIPA 연구보고서 2009-17.
- 주재현. (2008). 사회·문화행정조직. 「한국행정 60년」, 한국행정연구원 편, 166-195.
- 최성욱. (2001a). 정부조직개편에 있어 문화통합 논리의 모색. 「한국정책학회보」, 10(3): 17-40.
- 최성욱. (2001b). 조직문화를 통해서 본 통합관료조직: 스키마 중심의 인지해석적 접근. 「한국행정학회보」, 35(3): 127-145.
- 최신용. (1995). 세계화 전략과 정부조직개편. 「규제연구」, 봄호, 159-190.
- 한국행정연구원. (2003). 「정부조직개편의 논리와 대안」.
- 행정안전부. (2008). 「정부조직개편 백서」.

- 황성돈. (1998). 정치타협으로 좌초한 행정개혁의 심장부. 「월간시사평론 길」, 98(3): 60-65.
- 황윤원 외. (2003). 「정부개혁론」, 서울: 박영사.
- Allison, Graham T. (1972). The Power of Bureaucratic Routines: The Cuban Missile Crisis. In Francis E. Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics*, 81-99. Boston: Little Brown.
- Argyrades, D. C. (1965). Some Aspects of Civil Service Reorganization in Greece. *International Review of Administrative Sciences*. 31(4): 297-307.
- Bardach, Eugene. (1998). *Getting Agencies to Work Together*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Benze, James G. (1985). Presidential Reorganization as a Tactical Weapon: Putting Politics Back Into Administration. *Presidential Studies Quarterly*. 15(1): 145-157.
- Bolman, Lee G. and Terrence E. Deal. (1985). *Modern Approaches to Understanding and Managing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Brown, R. G. (1979). *Reorganizing the National Health Service: A Case Study in Administrative Change*. Oxford: Blackwell/Robertson.
- Cohen, Steven and William Eimicke. (1995). *The New Effective Public Manager*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Conant, James K. (1986). Reorganization and the Bottom Line. *Public Administration Review*. 46(1): 48-56.
- Downs, Anthony. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Downs, George W. and Patrick D. Larkey. (1986). *The Search for Government Efficiency*. Philadelphia: Temple University Press.
- Emmerich Herbert. (1971). *Federal Organization and Administrative Management*. The University of Alabama Press.
- Fesler, James W. and Donald F. Kettl. (1991). *The Politics of the Administrative Process*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Fisher, Louis and Ronald C. Moe. (1981). Presidential Reorganization Authority : Is it

- Worth the Cost?. *Political Science Quarterly*. 96(2): 301-318.
- Frederickson, George M. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Management. *Public Administration Review*. 56(3):
- Garnett, James L. (1984). Why State Executive Reorganization Occur: Competing and Complementary Theoretical Perspective. In Robert Miewald and Michael Steinman (ed.), *Problems in Administrative Reform*, 197-221. Chicago: Nelson-Hall.
- Gortner, Harold F., Julianne Mahler, and Jeanne Bell Nicholson. (1997). *Organization Theory: A Public Perspective*. New York: Harcourt Brace College Publishers.
- Kaufman, Herbert. (1978). Reflection of Administrative Reorganization. In Frederick S. Lane (ed.), *Current Issues in Public Administration*, 214-233. New York: St. Martin's Press.
- Lynn Laurence E. (1981). *Managing the Public Business: The Job of the Government Executive*. New York: Basic Books.
- Mann, Dean and J. Theodore Anagnoson. (1982). Consequences of Federal Agency Reorganization: A Symposium. *Southern Review of Public Administration*. 5(4): 399-417.
- Mansfield, Henry C. (1969). Federal Executive Reorganization: Thirty Years of Experience. *Public Administration Review*. 29(4): 332-345.
- March James G. & Johan P. Olson. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. *American Political Science Review*. 77(2): 281-296.
- Meier, Kenneth J. (1993). *Politics and The Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. Pacific Grove, California: Books/Cole shing Company.
- Meier, Kenneth J. (1980). Executive Reorganization of Government: Impact on Employment and Expenditures. *American Journal of Political Science*. 24(3): 396-412.
- Miles, Rufus E. (1977). Considerations for a President Bent on Organization. *Public Administration Review*. 37(2): 155-162.
- Moe, Ronald C. (1987). Exploring the Limits of Privatization. *Public Administration*

- Review*. 47(6): 453-460.
- Moore, Patricia. (1998). Reorganization. in Jay M. Shafritz ed. *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. 1955-1958. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Mosher, Frederick C. (1967). *Governmental Reorganization: Cases and Commentary*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Palumbo, Dennis and Steven Maynard-Moody. (1991). *Contemporary Public Administration*. New York: Longman.
- Peters, B. Guy. (1995). *The Politics of Bureaucracy*. N.Y: Longman.
- Radin, Beryl A. and Willis D. Hawley. (1988). *The Politics of Federal Reorganization: Creating U.S. Department of Education*. New York: Pergamon Press.
- Riccucci, Norma A. and Frank J. Thompson. (2008). The New Public Management, Homeland Security, and the Politics of Civil Service Reform. *Public Administration Review*. 68(5): 877-890.
- Salamon, Lester M. (1981). The Question of Goals. in Peter Szanton(ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 58-84. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Schick, Allen. (1981). The Coordination Option. in Peter Szanton(ed.), *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 85-113. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Seidman Harold. (1970). *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press.
- Seidman, Harold and Gilmore, Robert. (1986). *Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State*. New York: Oxford University Press.
- Simon, Herbert A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*. 6(1): 53-67.
- Stull, Donald D., Steven Maynard-Moody, and Jerry Mitchel. (1988). The Ritual of Reorganization in a Public Bureaucracy. *Qualitative Sociology*. 11(3): 215-233.
- Stanton, T. H. (2004). Organizational Structure and Government Performance. <http://www.lhc.ca.gov/lhedir/reorg/stantonNov04.pdf>.

- Szanton, Peter. (1981a). So You Want to Reorganize the Government? in Szanton, Peter. ed. *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 1-21. Chatham, New Jersey: Catham House Publishers, Inc.
- Szanton, Peter. (ed.). (1981b). What Are We Talking About, and Why? in Szanton, Peter. ed. *Federal Reorganization: What Have We Learned?* 25-32. Chatham, New Jersey: Catham House Publishers, Inc.
- Thomas, Craug W. (1993). Reorganizing Public Organization: Alternatives, objectives, and the Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 3(4): 457-486.
- Vogelsang-Coombs, Vera and Marvin Cummins. (1982). Reorganization and Reforms: Promises. *Review of Public Personnel Administration*. 2(2): 21-34.
- Vogelsang-Coombs, Vera and Marvin Cummins (1999). Reorganization and Reforms: Promises, Promises. in Richard C. Kearney and Evan M. Berman eds. *Public Sector Performance: Management, Motivation and Measurement*. 148-162. Boulder, Colorado: Westview Press.