

연구논문

정부조직개편 결정과정 비교분석: 전면개편과 부분개편을 중심으로*

박 대 식**

- I. 서론
- II. 제도선택시각, 한국을 위한 모형 및 분석틀
- III. 전면적 정부조직개편 사례
- IV. 부분적 정부조직개편 사례
- V. 전면개편과 부분개편에 관한 비교분석
- VI. 결론

〈 요약 〉

본 논문은 제도선택의 시각에서 정부조직개편 결정과정의 특징을 전면적 개편과 부분적 개편으로 나누어 고찰하고 있다. 구체적으로 결정과정을 참여자의 범위, 참여자들 간의 관계, 최종안 도출과정 등 세 가지 측면으로 구분하여 비교분석하였다. 분석결과 다음과 같은 사실을 발견하게 되었다. 첫째, 전면개편과 부분개편의 경우 주요 참여자는 대통령, 집권정당, 반대정당이다. 단지 전면개편의 경우 이들 이외에 일부 고위인사들이 추가로 참여한다. 둘째, 전면개편의 경우 집권정당과 반대정당이 대립하고 갈등을 벌이게 되어 결정과정이 지연되거나 저지된다. 반면 부분개편의 경우 양대 정당이 경쟁하거나 또는 협력함으로써 대립 및 갈등관계까지 확대되지 않아 결정과정이 지연되거나 저지되지 않는다. 셋째, 전면개편의 경우 대립과 갈등 속에서 집권정당이 진행과정을 강행하거나 또는 정당 간 타협을 통해 최종안이 도출된다. 반면 부분개편의 경우 양대 정당은 경쟁하거나 협력하는 가운데에 정상적인 표결절차를 따라서 수월하게 최종안을 도출한다. 이러한 세 가지 차이점은 전면개편과 부분개편이 대통령의 통치실현 또는 실무부서의 기능조정을 위한 것이기 때문에 개편을 둘러싼 정당 간의 이해관계가 첨예하거나 또는 미미하다는 사실에서 기인하는 것으로 판단하였다. 결과적으로 한국의 전면개편을 통해 제도선택 시각의 타당성이 입증되고 있으며, 또한 한국을 위한 제도선택모형을 모색함에 있어 참여자들 간의 대립 및 갈등관계 이외에 경쟁 또는 협력관계도 고려해야 함을 알게 되었다.

[주제어: 정부조직개편, 관료정치, 제도선택 신제도주의]

* 이 논문은 2007년도 충남대학교 자체연구비 지원에 의해 연구되었음.

** 충남대학교 행정학교 교수(dspark@cnu.ac.kr)

I. 서론

정부조직개편 결정과정은 정치적인 과정이다. 다수의 행위자가 참여하여 상호작용하면서 최종적인 결과를 이루어내기 때문이다. 한국의 정부조직개편 결정 과정을 고찰한 결과 다음과 같은 사실을 발견하였다(박대식, 1994).

첫째, 결정과정의 주요참여자는 대통령, 집권정당과 반대정당이다. 둘째, 결정 과정에서 대통령과 집권정당은 서로 협력하고, 이에 대해 반대정당은 대립하고 갈등을 벌이게 된다. 셋째, 대립 및 갈등을 벌이게 되는 경우 최종적인 결정은 정당 간 타협을 통해 이루어진다.

이러한 사실은 문민정부 이후에 있었던 정부조직개편 사례 중에서 전면적 정부조직개편에 해당하는 사례를 분석한 결과 얻어진 것이다. 따라서 부분적 조직개편 사례는 분석에 포함되어 있지 않다.¹⁾

그렇다면 과연 부분적 조직개편 사례도 결정과정에서 전면적 조직개편 사례처럼 위에서 언급된 특성을 보일 것인가? 아니면 언급된 특성을 보이지 않을 것인가? 특성을 보이거나 보이지 않는다면 그 이유는 무엇인가?

이에 대한 응답은 의미있는 일로 여겨진다. 우선 한국 정부조직개편 결정과정에 대한 연구가 희소한 상황 하에서 이에 대한 특성 파악을 가능하게 할 수 있을 것이기 때문이다.²⁾ 또한 정부조직개편 결정과정을 고찰함으로써 정부조직개편의 성공 및 실패요인을 규명해 줄 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

따라서 본 논문에서는 한국 정부조직개편의 전반적 특성을 파악하기 위하여

-
- 1) 전면적 정부조직개편과 부분적 정부조직개편은 성격을 달리한다. 전면적 정부조직개편은 정권교체 직후에 집권자의 통치철학을 실현하기 위해 나타나며 다수의 정부조직이 개편의 대상이 되는 반면, 부분적 정부조직개편은 수시로 일부 부처의 기능을 조정하기 위해 나타나며 소수의 정부조직에 대해서 이루어진다.
 - 2) 한국의 경우 정부조직개편에 관해 세 가지 부류의 연구가 있어왔다. 첫 번째 부류의 연구는 정부조직개편의 실태를 소개하고 있다(박영기, 1987; 오석홍, 1997; 이병태, 2001). 두 번째 부류의 연구들은 조직군생태학 이론 또는 사회학적 신제도주의 이론에 입각하여 정부조직개편의 특정 사례를 분석하고 있다(이창신, 1988; 김우식, 1996; 김영수, 1999). 세 번째 부류의 연구들은 역사적 신제도주의 이론에 입각하여 정부조직개편 변천과정을 분석하고 있다(김근세·최도림, 1996; 정용덕·최태현, 1999a; 정용덕·최태현, 1999b; 염재호·홍성만·왕재선, 2004; 김연수·이명석, 2007). 두 번째와 세 번째 부류의 연구들은 특정이론에 입각하여 조직개편을 체계적으로 다루고 있으나, 정부조직개편 결정과정 자체에 대해서는 큰 비중을 두고 있지 않다.

정부조직개편 결정과정을 전면개편의 경우와 부분개편의 경우로 나누어 비교분석하는 데에 목적을 두었다. 우선 정부조직개편 결정과정에 관한 이론을 소개하고 한국의 실정에 맞는 모형을 설정하였다. 이 모형에 근거하여 정부조직 전면개편과 부분개편의 특성을 파악하고 비교분석하였다. 나아가 전면개편과 부분개편 간의 유사성과 상이성을 발견하고 이에 대한 이유를 규명하였다.

II. 제도선택시각, 한국을 위한 모형 및 분석틀

정부조직개편 결정과정에 초점을 두어 연구한 학자로서 Warwick(1975), Seidman and Gilmour(1986), Knott and Miller(1987), Wood and Waterman(1994), Moe(1994) 등을 들 수 있다. Warwick과 Seidman and Gilmour는 전통적 관료정치 이론에 따라서 미국의 국무성과 미국의 다수 정부조직의 개편사례를 설명하였고, 반면 Knott and Miller, Wood and Waterman, 그리고 Moe는 제도선택적 신제도주의 관료정치이론에 입각해서 미국의 다양한 정부조직의 변천사례를 분석한 바 있다. 이들 중에서 Moe의 이론이 매우 체계적이므로 그의 이론을 참조해서 한국을 위한 모형을 모색하고자 한다.

Moe는 제도선택의 시각에서 정부조직개편 이론을 정립하여 제시한 바 있다. 그의 이론은 신조직 경제학에서 주장하는 조직형성과정에 기반을 두고 있다. 신조직 경제학에 따르자면 조직(회사조직)은 자유시장내에서 발생하는 거래비용을 최소화시켜 능률적인 생산을 달성하기 위하여 출현한다 (Moe, 1984: 742-743, 749-751).³⁾

반면 정부조직의 개편과정은 이상에서 논의된 회사와 같은 사조직의 출현과정과 근본적으로 다르다. 정부조직은 사조직과는 달리 구성원들의 상호이익을 실현하기 위해서가 아니라 조직의 공적 권위(public authority)를 행사하기 위해서만 들어진다.⁴⁾ 결과적으로 영합적 상황 하에서⁵⁾ 조직개편에 관한 결정이 이루어진

3) 회사조직의 출현과정을 다루고 있는 신조직경제학 이론의 예로서 Coase의 거래비용개념에 기초를 두고 있는 Williamson의 거래비용이론과 Alchian and Demsetz의 주인-대리인이론을 들 수 있다(Coase, 1937; Williamson, 1975; Alchian and Demsetz, 1972).

4) 정부조직이 행사하는 공적권위는 강제적(coercive) 또는 재분배적(redistributive) 성격을 지

다. 정부조직 개편과정의 특징을 미국의 상황 하에서 소개하면 다음과 같다⁶⁾ (Moe, 1990a: 120-127; 1991: 123-126).

첫째, 정부조직개편 결정과정에 대한 주요 참여자는 대통령, 의회의원 및 이익집단이다. 정부조직개편은 이들 참여자들 간의 대립과 갈등의 관계 속에서 이루어진다. 대립과 갈등은 위에서 언급된 조직이 지닌 공적 권위의 성격과 연관되어 있다.

둘째, 정부조직개편은 정치적 불확실성 속에서 이루어진다. 현재의 정부조직이 미래에 타인의 영향 하에 들어가 그들의 이익을 위해 재개편되거나 운영될 가능성은 상존하기 때문이다.

셋째, 정부조직개편은 정치적 타협을 통해 이루어진다. 미국에서는 정부조직개편에 관한 공적권위가 다수인에 의해 분점되어 있기 때문이다. 따라서 정부조직은 최종적으로 다수의 의사(또는 이해)를 반영하여 개편된다.

넷째, 결과적으로 정부조직은 적체되고 분점된 모습을 나타낸다. 정치적 타협의 과정에서 다수의 의사가 개편안에 반영되기 때문이다.

영국의 정부조직개편 결정과정은 미국의 그것과 큰 차이를 보인다. 영국은 의원내각제를 채택하고 있어 정치체제 차원에서 대통령중심제 국가인 미국과 다르기 때문이다. 영국의 정부조직개편 결정과정의 특색은 다음과 같다 (Moe, 1990b: 238-242; Moe and Caldwell, 1994: 176-182).

첫째, 정부조직개편 결정과정에 대한 주요참여자는 내각수반, 집권정당 및 반대정당이다. 정부조직개편에 관한 결정은 내각수반이 집권정당과 협조하고 이에 대해 반대정당이 순응하는 과정 속에서 이루어진다.⁷⁾

니고 있어 모든 개인들에게 상호이익 대신 이익 또는 불이익을 가져다 준다.

5) Moe가 정부조직개편의 상황을 영합적이라고 표현한 것은 조직개편의 주도권을 둘러싸고 승자와 패자간에 이익과 손해의 결과가 동시에 나타나는 것을 의미하는 것으로 여겨진다. 이에 관해 그는 “정부조직개편의 상황은 근본적으로 빈번하게 제로섬적이다”(Moe, 1990a: 126)라고 표현하고 있다.

6) Moe는 다음 정부조직 개편과정의 특징을 미국 사회규제조직의 개편사례를 통해 입증하고 있다. 즉 소비자상품안전위원회, 산업안전보건국, 환경보호청의 개편과정의 경우에 상기된 특징이 나타나고 있음을 보여주고 있다. 따라서 Moe가 제시한 정부조직 개편과정의 특징이 미국의 모든 정부조직 개편과정을 대표한다고 할 수는 없다. 하지만 미국과 같이 분권적 정치체제에서 나타날 수 있는 정부조직 개편과정의 특징을 보여주고 있다는 점에서 의미가 있을 것이다.

둘째, 정부조직 개편에 관한 결정은 정치적 불확실성의 상황 하에서 이루어진다. 상대방 정당이 집권하면 집권정당이 되어 정부조직을 그가 원하는 대로 개편할 수 있는 기회를 갖게 되기 때문이다.

셋째, 정부조직 개편에 관한 결정은 정치적 타협을 필요로 하지 않는다. 앞서 설명한 바와 같이 내각과 집권정당 간에 긴밀한 협조가 이루어지고 있으며, 또한 정부조직개편에 관한 결정은 반대정당의 참여를 공식적으로 배제하고 있기 때문이다.⁸⁾

넷째, 결과적으로 정부조직은 적체되고 분점된 모습을 나타내지 않는다. 정치적 타협이 필요치 않아 내각이 원하는 개편안을 반대정당이 원하는 개편안과 동시에 최종안에 반영할 필요가 없기 때문이다.

이상에서와 같이 미국과 영국의 경우 정부조직개편 결정과정은 큰 차이를 보인다. 이러한 결정과정상의 차이는 미국의 의원적 정치권력구조와 영국의 일원적 정치권력구조의 특성에 기인한다. 즉 미국은 대통령과 의회가 견제와 균형 속에서 서로 대립하고 갈등을 벌이는 가운데에 결정이 이루어지는 데에 반해, 영국은 수상이 의회내 다수정당 출신으로서 수상과 집권정당과 협력하고 이에 대해 반대정당이 순응하는 가운데에 결정이 이루어지기 때문이다.⁹⁾ 이로 인해 결정과정의 세부적 측면인 주요참여자, 참여자들 간의 관계, 결정과정의 상황 및 결과에서도 큰 차이가 야기된다.

이상 논의된 Moe의 시각을 참조하여 한국 정부조직개편 결정과정의 특징을 모색하였다. 한국은 미국처럼 대통령중심제에 따라 의원적 정치권력구조를 채택하고 있다. 따라서 논리적으로 대통령과 의회가 견제와 균형 속에서 대립하고 갈등을 벌이는 관계가 기대된다. 하지만 실제로 한국에서는 정부조직개편 결정

7) 영국의 경우 공식적으로 내각수반의 명령에 의해 정부조직개편이 이루어진다. 이익집단은 존재하지만 영향력이 미약하므로 주요 참여자가 되지 못한다. 대신 정부조직 개편에 관한 결정은 내각수반이 집권정당의 고위공직자와 긴밀하게 협의는 가운데에 이루어진다. 반대정당은 내각수반이 주도하는 정부조직개편에 의견을 표명하기는 하지만 거의 영향력을 행사하지는 못한다(Pollitt, 1984; Hennessy, 1989; James, 1992; Norton, 2007: 263).

8) 만약 정부조직개편에 관한 결정이 의회의 승인을 필요로 하는 경우라 할지라도, 반대정당이 결정에 큰 영향력을 행사하기가 쉽지않다. 왜냐하면 의원내각제의 경우 내각안은 집권정당의 협조하에 대부분 의회에서 승인이 되기 때문이다(Birch, 1987).

9) 미국과 영국의 정부권력구조에 관한 내용은 다음 저서에 나타나 있다(이현우, 2000; 한규선, 2000).

과정에 있어 참여자들의 구성과 상호관계가 미국과 다소 달리 나타난다. 지난 50년간 한국은 권위주의적 통치하에서 대통령과 집권정당이 협조하고 이에 대해 반대정당이 대립하고 갈등을 벌이는 관행을 고착시켜 왔기 때문이다.¹⁰⁾ 한마디로 한국은 미국 및 영국과 개편의 특징을 달리하고 있지만, 이원적 정치권력구조 하에서 정부조직개편을 둘러싸고 참여자들이 자신의 이익을 실현하기 위해 대립과 갈등을 벌이게 된다는 Moe의 기본적인 제도선택의 시각에 부합하고 있다. 따라서 Moe의 시각에 따라 한국의 정부조직개편 결정과정의 특징을 설정하면 다음과 같다.

첫째, 정부조직개편 결정과정에 대한 주요참여자는 대통령, 집권정당 및 반대정당이다. 대통령과 집권정당이 협조하고 이에 반대정당이 대립하고 갈등을 벌이는 가운데 결정이 이루어진다.

둘째, 이 과정에서 정치적 불확실성은 존재한다. 상대방 정당이 집권하면 집권정당이 되어 정부조직을 그가 원하는 대로 개편할 수 있는 기회를 갖게 되기 때문이다.

셋째, 정치적 타협의 필요성은 존재한다. 과거 권위주의 정부 하에서 집권정당은 의회내 과반수 의석을 유지함으로써 타협의 필요성이 없었지만¹¹⁾, 1987년 민주화이후 집권정당은 과반수의석을 자주 상실함으로써 반대정당에 대한 타협이 필요성이 나타게 되었다.

넷째, 정부조직은 대부분 적체되고 분점된 모습을 나타내지 않지만 경우에 따라 적체되고 분점된 모습을 나타낸다. 타협이 여러 조직을 대상으로 할 경우 적체 및 분점된 모습이 나타나지 않게 되지만 한 조직을 대상으로 할 경우 나타날 수도 있기 때문이다.¹²⁾

10) 역대 집권정당은 통치자에게 협조하여 집권체제를 옹호하는 반면 반대정당은 이에 저항하여 집권체제를 비판하는 입장에 서서 활동하였다. 정당간의 대립적 관계에 대해서는 다음 글에 잘 소개되어 있다(정용대, 1996; 호광석, 1996; 최한수, 1996; 곽진영, 2000; 김용호, 2001).

11) 김종립은 의원들이 국회 정책과정에서 정당의 통제하에 일사분란하게 행동하는 현상을 합리적선택모형을 통해 분석하고 있다(김종립, 1985).

12) 대부분 타협은 여러 조직을 대상으로 이루어진다. 예로서 김대중정부와 이명박정부 하에서 이루어진 조직개편을 들 수 있다. 반면 타협이 한 조직을 대상으로 이루어진 경우도 있어, 예로서 김대중 정부 하에서 기획예산기능이 기획예산위원회와 예산청으로 분리, 설치된 경우를 들 수 있다.

하지만 이러한 한국의 정부조직개편 결정과정의 특성은 전면적 조직개편으로 부터 도출된 것이다. 부분적 조직개편의 경우에는 이러한 특성이 달리 나타날 것으로 기대된다. 왜냐하면 전면개편과 부분개편의 성격이 근본적으로 다르기 때문이다. 즉 전면개편은 정권교체 직후에 대통령의 통치철학을 실현하기 위해 나타나며 다수의 정부조직이 개편의 대상이 되는 반면, 부분개편은 수시로 일부 부처의 기능을 조정하기 위해 나타나며 소수의 정부조직에 대해서 이루어진다. 따라서 전면개편의 경우 정당 간에 조직개편에 관련된 이해관계가 커서 대립 및 갈등의 관계가 예상되며, 반면 부분개편의 경우 정당 간에 이해관계가 작아서 경쟁 및 협력의 관계가 있을 것으로 예상된다.

Moe의 주장을 한국에 적용해 볼 경우¹³⁾ 전면개편은 이해관계가 높은 영합적 상황에 해당되며, 부분개편은 이해관계가 낮은 영합적 상황 또는 비영합적 상황에 해당될 수 있다. 따라서 전면개편의 경우 참여자들 간에 대립 및 갈등의 관계가 야기되며, 부분개편의 경우 경쟁 또는 협력의 관계가 야기될 것으로 예상된다.¹⁴⁾ 조직개편의 상황과 이로 인해 야기되는 참여자들 간의 관계를 구체적으로 설명하면 <표 1>에서와 같다.

<표 1> 정부조직개편의 상황과 참여자들 간의 관계

개편 유형	개편 대상	개편 상황	참여자들 간의 관계
전면개편	다수부처	이해관계가 높은 영합적 상황	대립 및 갈등
부분개편	소수부처	이해관계가 낮은 영합적 상황 또는 비영합적 상황(정당간 이해가 일치하는 경우)	경쟁 또는 협력

Moe는 합리적선택 논리를 인정하지 않고 있기 때문에 조직개편의 상황과 참여자들 간의 관계를 게임이론에 따라 연결시키지 않고 대신 관료정치이론에 따

13) Moe는 전면개편과 부분개편을 구분하고 있지 않다. 그의 주장에 따르면 정부조직개편의 상황은 영합적이다. 그리고 영합적 성격은 정부조직이 행사하는 공적권위가 강제적(coercive) 또는 재분배적(redistributive) 성격을 지니고 있어 모든 개인들에게 이익 또는 손해를 가져다 줄 수 있기 때문에 나타난다.

14) 영합적 상황은 대립과 갈등을 야기하는 반면, 비영합적 상황은 다른 결과를 야기하고 있음은 다음 저서에 나타나 있다(전상경, 1997: 359-366).

라 설명하고 있다. 따라서 Moe의 시각에 입각해서 한국 정부조직개편 결정과정의 모형을 전면개편과 부분개편으로 구분하여 설정해 보면 아래 <표 2>에서와 같다.¹⁵⁾ 첫째, 전면개편과 부분개편의 경우 주요참여자는 대통령, 집권정당과 반대정당이다.¹⁶⁾ 단지 전면개편의 경우 이들 이외에 일부 고위인사들이 참여하게 된다.¹⁷⁾ 둘째, 전면개편의 경우 집권정당과 반대정당이 대립하고 갈등을 벌이게 되어 결정과정이 지연되거나 저지된다. 반면 부분개편의 경우 양대 정당은 경쟁하거나 협력함으로써 대립 및 갈등의 관계까지 확대되지 않아 결정과정이 지연되거나 저지되지 않는다.¹⁸⁾ 셋째, 전면개편의 경우 대립 및 갈등의 관계 속에서 집권정당이 진행과정을 강행하거나 또는 정당 간 타협을 통해 최종안이 도출된다.¹⁹⁾ 반면 부분개편의 경우 양대 정당은 경쟁하거나 협력하는 가운데에 정상적 표결절차를 따라 최종안을 수월하게 도출한다.²⁰⁾

15) 공공정책결정과정에 관해 Greenberg et als(1977)와 Spitzer(1987) 정책유형에 따라 정책과정이 차이를 보이고 있음을 강조하고 있다. 이들은 한가지 정책 내에서 여러 가지 정책유형에 속할 수 있음을 지적하고 있다. 예를 들어 규제정책에 있어서도 정책의 종류에 따라 분배정책적 성격 또는 재분배정책적 성격을 동시에 존재하고 있음을 규명하고 있다. 따라서 이 이론은 정부조직개편이라는 단일 정책 내에서도 이해관계가 크거나 작은 경우가 동시에 존재한다는 주장을 가능하게 해주고 있다.

16) 이들 세 참여자 이외에 이익집단이나 정부부처 등 다른 참여자들이 고려될 수 있다. 하지만 많은 사례를 분석해야하기 때문에 연구 편의상 가장 영향력있고 공식적 결정권한을 가진 대통령, 집권정당, 반대정당을 주요참여자로서 선택하였다. 참여자를 단순화한 것은 본 연구의 한계점으로 인정한다.

17) 전면개편은 대통령이 통치철학을 실현하고 나아가 정권연장에 기여할 수 있는 수단을 확보하는 중요한 기회이기 때문에 전직대통령, 차기대통령 또는 당대표 등 고위정치인들인 결정과정에 참여하게 된다.

18) 이러한 차이는 앞서 논의한 전면개편과 부분개편에 관련된 정당간의 이해관계가 첨예하거나 또는 미미하다는 사실에서 기인한다.

19) 집권정당은 의회내에서 과반수 의석을 점유한 경우에는 타협의 필요없이 진행과정을 강행하게 되지만, 과반수 의석에 미달한 경우에는 불가피하게 반대정당과 타협을 통해 의견을 절충하게 된다.

20) 부분개편의 경우 양대정당은 논쟁을 통해 경쟁을 벌이거나 또는 합의에 의해 협력을 하게된다. 하지만 어떠한 경우에도 결정과정이 지연되거나 저지되지 않으므로 양대정당은 정상적인 표결과정을 따르게 되고 결과적으로 최종안이 수월하게 도출된다.

〈표 2〉 한국 정부조직개편 결정과정 모형

개편 유형	주요참여자	참여자들간의 관계	결정과정의 상황	결정결과
전면 개편	대통령 집권정당 반대정당 고위인사	대립 및 갈등	결정과정이 지연 또는 저지됨 집권정당 과반수 점유시→집권정당 진행과정 강행→타협(무) 집권정당 과반수 미점유시→정당간 타협 필요→타협(유)	원안 절충안
부분 개편	대통령 집권정당 반대정당	경쟁 또는 협력	결정과정이 지연 또는 저지되지 않음 집권정당 과반수 점유 상관없이→정상적 표결절차→타협(무)	원안

본고에서는 이해관계의 차이가 결정과정에 영향을 줄 수 있다는 전제 하에 연구를 진행하였다. 우선 정부조직 전면개편 사례와 부분개편 사례를 설명하였다. 나아가 조직개편 사례들을 검토하여 1) 참여자, 2) 참여자들 간의 상호관계, 3) 결정과정의 상황 및 결과 등을 파악함으로써 결정과정의 특성을 규명하였다.

마지막으로 정부조직개편 결정과정의 특성을 전면개편과 부분개편으로 나누어 고찰하고 비교분석함으로써 유사성과 상이성을 파악하였다. 뒤이어 유사성과 상이성에 대한 이유도 규명하였다.

분석방법으로 문헌조사 방법을 사용하였다. 구체적으로 국회 입법과정 회의록으로부터 사례를 수집하여 분석의 기초자료로 삼았다. 나아가 관련된 신문기사와 학술논문의 내용을 분석을 위해 추가로 활용하였다. 분석대상으로 문민정부 이후에 있었던 네 번의 전면적 정부조직개편과 열 번의 부분적 정부조직개편 사례를 선택하였다.

III. 전면적 정부조직개편 사례

한국의 경우 문민정부 이후에 네 차례의 전면적인 정부조직개편이 있었다. 전면개편은 주로 집권자인 대통령의 통치철학을 실현하기 위해 이루어졌다. 즉 작은 정부를 구현하고 외환위기를 수습하기 위해 조직개편이 있었다. 문민정부 이후에 있었던 네 차례 정부조직개편의 주요취지와 내용을 소개하면 아래 <표

3>에서와 같다.

〈표 3〉 전면적 조직개편의 취지와 내용

공화국	개편일자	조직개편 주요취지	조직개편 주요내용
김영삼정부	1994년12월23일	작은정부를 위한 조직개편	부처 축소
김대중정부	1998년2월28일	외환위기 수습을 위한 조직개편	부처 축소
	1999년5월24일	상동	부처 조정
이명박정부	2008년2월22일	작은정부를 위한 조직개편	부처 축소

1. 김영삼 정부

1994년 12월 23일 정부조직개편은 정부조직의 통폐합 또는 기능조정에 초점을 두었다. 개편결과 경제기획원과 재무부를 합쳐 재정경제원으로, 건설부와 교통부를 합쳐 건설교통부로 축소조정하였다. 환경처는 환경부로 격상하고 체신부는 정보통신부로 확대개편하였다. 상공자원부는 통상산업부로, 보건사회부는 보건복지부로 축소개편하였다. 경제기획원에 소속되었던 심사분석 기능을 국무총리실로 옮기고, 경제기획원에 소속되어있던 공정거래위원회를 국무총리 소속의 독립기관으로 확대개편하였다.

1994년 12월 6일 조직개편을 위하여 정부에서 개편안을 행정경제위원회에 제출하였다. 개편안의 내용은 상기된 개편결과와 대동소이한 것이었다. 정부 이외에 반대정당도 개편안을 제출하였다. 반대정당 개편안의 내용은 안기부의 범죄수사권을 폐지하고, 국무총리산하의 공보처를 공보실로 축소하고, 국무총리 소속하에 국립경찰위원회와 공정거래위원회를 설치하자는 것이었다.

심의과정에서 반대정당의원들은 개편안 심의를 지연시켰다. 이에 따라 정기국회가 폐회되었다. 양당에 해당하는 민자당과 민주당은 어렵게 합의하여 임시국회를 개최하였고, 개편안 심의가 재개되었다(세계일보, 1994년 12월 17일). 민주당은 자신의 요구범위를 축소하였다(경향신문, 1994년 12월 22일).

집권정당은 반대정당의 의견을 일부분 반영하는 데에 합의하였지만, 대부분 거부하였다. 양당 간 의견이 좁혀지지 않은 가운데에 표결이 이루어졌다. 표결결과 정부의 개편안이 거의 수정되지 않고 채택되었다²¹⁾(제14대 제17회 제2차 행

정경제위원회회의록).

1994년 12월 23일 개편안은 본회의에 회부되었다. 반대정당의원의 개편안에 대한 비난이 재현되었다. 하지만 표결결과 개편안은 원안대로 본회의를 통과하였다.²²⁾(제13대 제151회 제19차 국회본회의회의록).

2. 김대중 정부

두 번에 걸쳐 전면적 정부조직개편이 있었다. 정부조직개편은 외환위기를 수습하기 위해 총력을 기울이는 상황 하에서 이루어졌다. 첫 번째 정부조직개편은 1998년 2월 28일에 단행되었다. 재정경제원과 통일원을 각각 재정경제부와 통일부로 격하시켰고, 예산기능을 재경원에서 분리하여 대통령소속의 기획예산위원회와 재정부의 외청인 예산청에서 나누어 관장하도록 각 기관을 신설하였고, 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하였다.

조직개편을 위해 집권정당과 반대정당은 각자 개편안을 행정위원회에 제출하였다.²³⁾ 집권정당의 개편안은 대통령 권한강화를 위한 것으로서 대통령소속하에 기획예산처와 중앙인사위원회를 설치하여 예산 및 인사기능을 전담토록 하고, 해양수산부를 폐지토록 하여 개편결과와 큰 차이를 보였다. 반대정당의 개편안은 대통령 권한약화를 위한 것으로서 집권정당의 개편안과 큰 차이를 보였다. 즉 예산기능을 재경부장관이 관장토록하고, 중앙인사위원회는 국무총리소속하에 설치하고, 해양수산부를 존치할 것을 주장하였다.²⁴⁾

2월 2일 임시국회가 개최되었다. 여야의 대립 속에 한나라당 측과 국민회의측과 격론을 벌였다(제15대 제188회 제1,2,4차 행정위원회회의록). 김대통령 당선자를 대변하여 국민회의 관계자는 김종필 국무총리 인사청문회를 유보하는 조건으

21) 개편안은 기립표결 결과가 재석 14인 중, 찬성 9인, 반대 5인으로 나타나 행정경제위원회에서 통과되었다.

22) 개편안은 기립표결 결과가 재석 259인 중, 찬성 171인, 반대 79인, 기권9인으로 나타나 본회의에서 통과되었다.

23) 당시 집권정당인 국민회의의 개편안에 대해 공동여당인 자유민주연합은 반대하였지만, 공동정부 유지를 위해 불가피하게 집권정당의 개편안을 수용하기로 양보하였다.

24) 당시 김영삼 대통령은 김대중 차기대통령에게 해양수산부의 존속을 요청하였고, 김 차기 대통령은 이를 수용하기로 하였다.

로 일부 양보하겠다고 한나라당 관계자에게 전했다. 그러나 한나라당 관계자는 보다 많은 양보를 요구하면서 여야는 대치상황에 들어갔다(한국일보, 1998년 2월 13일; 국민일보, 2월 14일).

2월 17일 새벽 본회의를 열어 여야는 절충안을 도출하였다. 이러한 절충안은 2월 16일 행정위원회를 만장일치로 통과하였다(제15대 제188회 제4차 행정위원회 회의록). 그리고 2월 17일 본회의에서도 표결을 거쳤으나 압도적인 지지를 받아 통과되었다(제15대 제188회 제8차 국회본회의회의록).²⁵⁾²⁶⁾

두 번째 정부조직개편은 1999년 5월 24일에 시행되었다. 중앙인사위원회를 대통령산하에 설치하였고, 앞서 분할된 기획예산위원회와 예산청을 통합한 기획예산처를 국무총리산하에 두었고, 국정홍보처를 국무총리실내에 신설하였다.

정부조직개편을 위한 정부안이 제시되었다. 정부안은 집권정당과 공동집권정당의 주장을 이미 절충한 것으로서,²⁷⁾ 내용에 있어 개편결과와 대동소이하였다. 반대정당인 한나라당은 정부안을 비난하였다(한겨레신문, 1999년 3월 23일; 국민일보, 3월 24일).

1999년 4월 20일 개편안이 임시국회에 제출되었다. 행정자치위원회는 한나라당의 불참과 반대로 공전되었다(제15대 제203회 제5차 행정자치위원회회의록). 따라서 국회의장은 개편안을 본회의에 직권 상정하였다.

5월 3일 임시국회 마지막 날 본회의가 개최되었다. 국회의장석이 반대정당의원들에게 점거당하였고, 국회부의장이 자신의 의석에서 국회의장을 대신해서 사회를 진행하였다. 집권정당은 단독처리에 돌입하였고, 반대정당의원들은 이를 적극적으로 저지하지 않았다. 표결결과 개편안은 통과되었다(제15대 제203회 제4차 국회본회의회의록).²⁸⁾

25) 개편안은 기립표결 결과가 재석 203인 중, 찬성 141인, 반대 4인, 기권 58인으로 나타나 본회의에서 통과되었다.

26) 동시에 김종필 국무총리 내정자는 인사청문회를 거치지 않게 되었다.

27) 중앙인사위원회를 대통령산하에 신설하고 국정홍보처를 신설한 것은 집권정당의 의사를 존중한 것이고, 기획예산처를 국무총리산하에 설치하고, 실무부처간 통폐합을 무효화하고, 개방형 임용제를 유보한 것은 공동집권정당의 의사를 반영한 것으로 보인다.

28) 개편안은 기립표결 결과가 재석 246인 중, 찬성 150인, 반대 96인으로 나타나 본회의를 통과하였다.

3. 이명박 정부

2008년 2월 22일 조직개편을 단행하였다. 기존의 18부 4처인 중앙정부를 15부 2처로 축소·개편하였다. 18개 부처 중 해양수산부, 정보통신부, 과학기술부를 폐지하여 기존의 업무를 다른 부처로 이관하였고, 기획예산처와 국정홍보처도 폐지하여 기존의 기능을 각각 기획재정부와 문화부로 흡수시켰다.

1월 16일 대통령직 인수위원회는 정부조직 개편안을 발표하였다. 개편안은 기존의 18부 4처의 중앙정부 조직을 13부 2처로 대폭 축소하는 것이었다. 축소 대상 부처로 통일부, 여성가족부, 해양수산부, 정보통신부, 과학기술부가 포함되어 있었다(중앙일보, 2008년 1월 17일).

1월 23일 노무현 대통령은 정부조직 개편안에 대해 거부권 행사를 시사했다. 1월 25일 손학규 대통합민주신당 대표가 정부조직 개편안에 내용과 절차상의 문제가 있음을 시사하였고, 같은 날 김대중 전 대통령은 통일부의 폐지에 대해 불만을 표시하였다(중앙일보, 2008년 1월 25일).

1월 25일 행정자치위원회에 개편안이 제출되었다. 한나라당의원들과 대통합민주신당의원들은 개편안을 둘러싸고 대립하였다(제17대 제271회 제3차 행정자치위원회회의록). 뒤이어 네 차례 협상이 결렬된 후에 2월 20일 양당은 정부조직법 개정안에 최종 합의하였다(중앙일보, 2008년 2월 21일).

2월 20일 행정자치위원회에서 합의된 개정안이 논의되었다. 개편안은 이의없이 통과되었다(제17대 제271회 제3차 행정자치위원회회의록). 2월 22일 국회는 본회의를 열어 개편안을 제출하였다. 반대정당의원들은 개편안에 대한 반대의견을 제출하였다. 하지만 표결결과 개정안은 가결 처리되었다(제17대 제271회 제8차 국회본회의회의록).²⁹⁾

29) 개편안은 전자표결 결과가 재석 210인 중, 찬성 164인, 반대 33인, 기권13인으로 나타나 본회의에서 통과되었다.

Ⅳ. 부분적 정부조직개편 사례

문민정부 이후에 열다섯 차례의 부분적인 정부조직개편이 있었다. 분석대상으로 이들 중에서 열 차례의 정부조직개편사례를 선택하였다. 다섯 번의 부분적 정부조직개편 사례는 개편의 수준이 미미하여 결정과정의 특성이 명확하기 발견되지 않아 분석에서 제외하였다.³⁰⁾ 당시 정부조직개편은 주로 소수 부처의 기능조정을 위해 부분적으로 이루어졌다. 문민정부 이후에 있었던 열 차례 정부조직개편의 주요취지와 내용을 소개하면 아래 <표 4>에서와 같다.

<표 4> 부분적 조직개편의 취지와 내용

공화국	개편일자	조직개편 주요취지	조직개편 주요내용
김영삼정부	1993년3월6일	기구신설	문화체육부(통합)신설, 상공자원부(통합)신설
	1996년2월9일	기구신설	중소기업청신설
	1996년8월8일	기구신설	해양수산부신설
김대중정부	1999년1월21일	기구개명	국가정보원개명
	2001년1월19일	공직신설, 기구신설, 기구개명	부총리직신설(재정경제부, 교육인적자원부), 여성부신설, 교육인적자원부개명
노무현정부	2004년3월11일	기구신설, 공직승격	소방방재청신설, 문화재청신설, 법제처장과 국가보훈처장 장관승격
	2004년9월23일	공직신설	부총리직신설(과학기술부)
	2004년12월30일	기구폐지	철도청폐지
	2005년3월24일	공직승격, 기구개명	국무조정실차장승격, 여성가족부개명
	2005년7월22일	공직신설, 기구신설	복수차관직신설, 통계청장과 기상청장의 차관승격, 방위사업청신설, 국토교통부개명

30) 본고의 분석에서 제외된 다섯 번의 부분적 정부조직개편은 다음과 같다. 1995년 2월 5일에 있었던 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률의 개정에 따른 일부 개정, 2001년 1월 12일에 있었던 방송법의 개정에 따른 정부조직법 개정, 2004년 12월 31일에 있었던 디자인보호법의 개정에 따른 일부 개정, 2005년 12월 29일에 있었던 고위공무원단 제도의 취지에 맞추어 정부조직 관리의 근거 마련을 위한 개정, 2007년 5월 11일에 있었던 외무공무원법 개정에 따른 일부 개정 등이다.

1. 김영삼 정부

김영삼 정부 하에서 세 차례에 걸쳐 부분적인 정부조직개편이 있었다. 조직개편은 주로 실무부처를 신설하기 위함이었다. 부처신설은 기존의 기능을 통폐합함으로써 주로 기존의 부처를 축소하는 차원에서 이루어졌다.

첫 번째 정부조직개편은 1993년 3월 6일에 단행되었다. 문화부와 체육청소년부를 통합하여 문화체육부를 신설하였고, 동력자원부와 상공부를 통합하여 상공자원부를 신설하였다.

1993년 2월 18일 집권정당인 민자당의원들이 개편안을 제출하고 논의를 시작하였다. 2월 20일 행정위원회에서 논의가 진행되었다. 반대정당 의원은 개편안에 반대하였다. 표결결과 원안대로 가결되어 통과되었다³¹⁾(제14대 제160회 제1,2차 행정위원회회의록).

2월 23일에 열린 법제사법위원회에서도 집권정당 의원이 발의한 개편안에 대해 반대정당 의원이 반대의견을 제시하였으나 표결결과 원안대로 가결되었다³²⁾(제14대 제160회 제3차 법제사법위원회회의록). 같은 날 개편안이 본회의에 회부되었다. 양당의원들은 개편안 통과와 철회를 각각 주장하였으나, 표결결과 원안대로 통과되었다³³⁾(제14대 제160회 제7차 국회본회의회의록).

두 번째 정부조직개편은 1996년 2월 9일에 시행되었다. 통상산업부 산하에 중소기업청이 신설되었다. 기존의 공업진흥청을 폐지하면서 일부 업무를 중소기업청으로 이관하면서 신설이 이루어졌다.

1996년 1월 27일 총무처장관이 개편안을 제시하였고, 법사위원회에서 논의가 시작되었다. 반대정당인 새천년 국민회의 의원들은 개편안에 반대하였다. 표결결과 정부원안대로 가결되었다³⁴⁾(제14대 제178회 제1차 법제사법위원회회의록).

같은 날 본회의가 개최되었다. 정부가 제시한 설치안을 둘러싸고 집권정당은 반대정당과 논쟁을 벌였다. 양당의 입장은 법제사법위원회에서와 같았다. 표결

31) 개편안은 재석 13인 중, 찬성 11인으로 가결되어 행정위원회에서 통과되었다.

32) 개편안은 재석 11인 중, 찬성 8인으로 가결되어 법제사법위원회에서 통과되었다.

33) 개편안은 재석 227인 중, 찬성 164인, 반대 58인으로 나타나 본회의에서 통과되었다.

34) 개편안은 재석 12인 중, 찬성 9인, 반대 2인, 기권 1인으로 법제사법위원회에서 통과되었다.

결과 개편안이 원안대로 가결되었다³⁵⁾(제14대 제178회 제2차 국회본회의회의록).

세 번째 정부조직개편은 1996년 8월 8일에 이루어졌다. 해양수산부가 신설되었다. 기존의 수산청, 해운항만청을 폐지하며 여러 기능을 통합하여 신설되었다.

정부는 해양부라는 명칭으로 개편안을 제출하였다. 이에 대해 일부 집권정당과 반대정당의원들은 해양수산부로 하자는 개정안을 제출하였다. 1996년 7월 25일 행정위원회에서 의원들은 신설되는 부처가 해양수산부 혹은 수산해양부라는 명칭을 사용해야 한다는 데에 합의하였다. 동년 7월 27일 행정위원회에서는 명칭을 해양수산부로 하자는 데에 만장일치로 합의하였다(제15대 제180회 제3,5,6차 행정위원회회의록).

같은 날 법제사법위원회에서 원안대로 의결해서 가결되었다(제15대 제180회 제6차 법제사법위원회회의록). 같은 날 본회의에서 제안 설명 후 의장은 질의가 없음을 확인한 후 가결을 선포하였다(제15대 제180회 제11차 국회본회의회의록).

2. 김대중 정부

김대중 정부 하에서 두 차례에 걸쳐 부분적 정부조직개편이 있었다. 조직개편은 실무부처를 개명하거나 공직 및 기구를 신설하는 것에 관련된 사안이었다.

첫 번째 개편은 1999년 1월 21일에 단행되었다. 국가안전기획부의 명칭을 국가정보원으로 개명하였다.

1998년 12월 23일 행정자치위원회에서 기구의 개명에 관한 개편안이 제기되었다. 개편안의 내용은 국가안전기획부법중 개정법률안이 정부위원회에서 의결됨에 따라 국가기관의 명칭을 통일하기 위하여 국가안전기획부의 명칭을 국가정보원으로 변경하는 것이었다. 명칭변경에 관해 정당 간에 논쟁은 없었고, 이의없음으로 통과되었다(제15대 제199회 제1차 행정자치위원회회의록).

12월 28일 법제사법위원회에서 개편안은 이의없이 통과되었다(제15대 제199회 제2차 법제사법위원회회의록). 다음날 열린 국회 본회의에서 제안설명 후 반대정당으로부터 이견이 없었고, 뒤이어 이의없음으로 개편안이 가결되었다(제15대 제199회 제4차 국회본회의회의록).

35) 개편안은 재석 148인 중, 찬성 112인, 반대 25인, 기권 11인으로 본회의에서 통과되었다.

두 번째 개편은 2001년 1월 19일에 시행되었다. 재정경제부와 교육인적자원부 부총리직이 신설되었고, 여성특별위원회가 여성부로 개편되었으며, 교육부가 교육인적자원부로 개명되었다.

2000년 7월 21일 행정자치위원회가 개최되었다. 정부는 부총리직과 여성부의 신설 및 교육인적자원부의 개명을 내용으로 하는 개편안을 제시하였다. 집권정당도 개편안을 제출하였으나 정부안과 대동소이하였다. 반대정당은 부총리직과 여성부의 신설에 반대하는 개편안을 제출하였다(제16대 제213회 제3차 행정자치위원회회의록).

12월 26일 행정자치위원회에서 기존의 개편안들이 집권정당과 반대정당의 수정안으로 정리되어 제출되었다. 집권정당의 수정안은 정부원안과 대동소이하였고, 반대정당의 수정안은 교육부총리직 신설과 교육인적자원부 개명을 삭제하고 있었다. 표결결과 집권정당의 수정안이 채택되었다³⁶⁾(제16대 제216회 제4차 행정자치위원회회의록).

같은 날 법제사법위원회에서 개편안에 대한 논의가 있었다. 반대정당 의원들은 개편안에 반대하였다. 표결결과 개편안은 가결되었다³⁷⁾(제16대 제216회 제8,9차 법제사법위원회회의록). 같은 날 국회 본회의에 개편안이 회부되었다. 반대정당 의원들은 부총리직 신설에 반대하는 수정안을 제시하였다. 표결결과 개편안은 가결되었다³⁸⁾(제16대 제216회 제6차 국회본회의회의록).

3. 노무현 정부

노무현 정부 하에서 다섯 차례에 걸쳐 부분적인 정부조직개편이 있었다. 조직개편은 주로 실무부처를 신설하거나 공직을 신설 및 승격하기 위함이었다. 이러한 조치는 기존의 부처와 공직을 확장하기 위함이었다.

36) 집권정당 수정안은 재석 23인 중, 찬성 12인, 반대 11인으로 가결되었다. 반면 반대정당 수정안은 재석 23인 중, 찬성 11인, 반대 12인으로 부결되었다.

37) 개편안은 재석 15인 중, 찬성 8인, 반대 7인으로 가결되어 법제사법위원회에서 통과되었다.

38) 반대정당 수정안은 재석 247인 중, 찬성 113인, 반대 129인, 기권 3인으로 부결되었다. 반면 개편안은 재석 247인 중, 찬성 130인, 반대 111인, 기권 6인으로 가결되어 본회의에서 통과되었다.

첫 번째 개편은 2004년 3월 11일에 단행되었다. 소방방재청과 문화재청이 신설되었고, 법제처장과 국가보훈처장이 장관급으로 승격되었다.

2월 9일 행정자치위원회에 정부가 개편안을 제출하였다. 개편안의 내용은 상기된 개편결과와 동일하였다. 동시에 반대정당인 한나라당의원들은 소방방재청 신설과 문화재청 신설을 내용으로 하는 개편안을 제출하였다. 이상 세 가지 개편안을 검토한 후 한 가지 개편안으로 통합하였고, 통합된 개편안을 정당간 특별한 논쟁없이 가결하였다(제16대 제245회 제1차 행정자치위원회회의록).

2월 26일 법제사법위원회에서 개편안을 이의 없이 통과시켰다(제16대 제245회 제9차 법제사법위원회). 3월 2일 국회 본회의에서 제안 설명 후 개편안에 대한 표결이 있었고 가결되었다³⁹⁾(제16대 제245회 제11차 국회본회의회의록).

두 번째 개편은 2004년 9월 23일 시행되었다. 과학기술부 부총리직이 신설되었다. 8월 24일 행정자치위원회에서 행정자치부장관이 개편안을 제출하였다. 개편안의 내용은 과학기술부 부총리직 신설을 포함해 일부 공직을 정무직으로 승격하려는 것이었다. 개편안에 대해 반대정당인 한나라당은 반대하였다. 반대 속에 개편안은 법안소위원회에 회부되었다(제17대 제249회 제1차 행정자치위원회회의록).

8월 25일 집권정당은 법안소위원회회의의 검토 결과를 발표하면서 개편안을 정부원안대로 처리해 줄 것을 요청하였다. 반대정당은 개편안에 반대하였다. 하지만 양당은 이의없이 개편안을 행정자치위원회에서 통과시켰다(제17대 제249회 제2차 행정자치위원회회의록).

8월 31일 법제사법위원회가 개최되었다. 일부 반대정당의원들은 개편안에 반대하였지만 정부원안대로 통과되었다(제17대 제249회 제3차 법제사법위원회회의록). 9월 1일 국회 본회의에서 표결 결과 개편안은 가결되었다⁴⁰⁾(제17대 제250회 제1차 국회본회의회의록).

세 번째 개편은 2004년 12월 30일에 이루어졌다. 철도청이 공사전환을 위해 폐지되었고 통계청장이 정무직으로 승격되는 등 일부 공직이 격상되었다. 11월 29일 행정자치위원회에 다양한 개편안이 제시되었다. 정부는 철도청을 폐지하는

39) 개편안은 재석 158인 중, 찬성 156인, 기권 2인으로 가결되어 본회의를 통과하였다.

40) 개편안은 재석 265인 중, 찬성 236인, 반대 27인, 기권 2인으로 가결되어 본회의를 통과하였다.

개편안을, 일부 집권정당의원들은 통계청장을 정무직으로 승격하는 개편안을, 일부 반대정당의원들은 기상청장을 정무직으로 승격하는 개편안 이외에 산업자원부 내에 에너지자원본부를 신설하는 개편안을 제시하였다. 모든 개편안들이 법안소위원회에 회부되었다(제17대 제250회 제12차 행정자치위원회회의록).

12월 2일 행정자치위원회가 개최되었다. 법안소위원회의 검토 결과가 보고되었다. 보고에 따르면 정부측 개편안은 원안대로 처리하고 나머지 개편안은 유보하기로 결정하였다. 결국 법안소위원회의 결정대로 정당간 이견없이 정부제출 개편안이 통과되었다(제17대 제250회 제13차 행정자치위원회회의록).

12월 7일 법제사법위원회가 개최되었다. 행정자치위원회에서 통과된 개편안에 대해 논의하였고 정당 간 이견없이 통과되었다(제17대 제250회 제17차 법제사법위원회회의록). 12월 9일 국회 본회의에서 정부제출 개편안이 상정되었고 표결 결과 가결되었다⁴¹⁾(제17대 제250회 제14차 국회본회의회의록).

네 번째 개편은 2005년 3월 24일에 있었다. 국무조정실 수석조정관이 차장으로 승격되었고, 여성부가 가족정책기능을 이관받아 여성가족부로 개명되었다.

2월 21일 행정자치위원회가 개최되었다. 정부는 국무조정실차장 승격, 복수차관직 신설, 여성가족부 개명, 국토교통부 개명, 청소년위원회로의 청소년 관련기능 이관 등을 내용으로 하는 개편안을 제시하였다. 반대정당은 개편안에 반대하였다. 집권정당은 개편안을 찬성하였다. 정당간의 논쟁 속에 결론없이 개편안은 법안소위원회로 회부되었다. 다음날 법안소위원회가 열렸으나 복수차관직 신설과 여성가족부 개명에 대한 논쟁 속에서 결론을 내지 못했다.(제17대 제252회 제1,2차 행정자치위원회 법안소위원회회의록).

2월 23일 법안소위원회에서 정당 간에 합의가 도출되었다. 복수차관직 신설과 국토교통부 개명은 유보하여 차기회의에서 논의하기로 하고 나머지 부분은 정부 원안대로 처리하기로 합의하였다(제17대 제252회 제2차 행정자치위원회 법안소위원회회의록). 같은 날 행정자치위원회에서 법안소위원회의 심사 검토 보고가 있었다. 일부 집권정당의원들은 반대하였지만, 결국 법안소위원회의 결론대로 이의없이 통과되었다(제17대 제252회 제2차 행정자치위원회회의록).

41) 개편안은 재석 242인 중, 찬성 237인, 반대 3인, 기권 2인으로 가결되어 본회의를 통과하였다.

2월 28일 법제사법위원회에서는 행정자치위원회의 수정안이 이견없이 가결되었다(제17대 제252회 제6차 법제사법위원회회의록). 3월 2일 국회 본회의에서 행정자치위원회 수정안이 회부되었다. 표결결과 가결되었다⁴²⁾(제17대 제252회 제8차 국회본회의회의록).

다섯 번째 개편은 2005년 7월 22일에 있었다. 복수차관직이 신설되었고, 통계청장과 기상청장이 차관으로 승격되었으며, 방위사업청이 신설되었고, 건설교통부가 국토교통부로 개명되었다.

4월 18일 행정자치위원회에서 개편안이 제기되었다. 반대정당의원들은 개편안에 반대하였다(제17대 제253회 제1차 행정자치위원회회의록). 개편안은 행정자치위원회와 법안소위원회를 여러 차례 왕복하면서 논의되었다. 결국 개편안은 국회법 절차에 따라 연기없이 처리하기로 합의하였다(제17대 제253회 제3차 행정자치위원회회의록; 제17대 제253회 행정자치위원회 법안소위원회회의록).

6월 28일 법제사법위원회에서 개편안이 논의되었다. 정당 간 대립은 지속되었으나, 반대정당의 양보에 의해 결국 정부원안이 통과되어 본회의에 상정되었다(제17대 제254회 제6,7차 법제사법위원회회의록).

6월 30일 개편안이 국회 본회의에 상정되었다. 반대정당인 한나라당의원들은 개편안에 반대하였다. 하지만 표결결과 개편안은 가결되었다⁴³⁾(제17대 제254회 제8차 국회본회의회의록).

V. 전면개편과 부분개편에 관한 비교분석

1. 전면개편의 특징

이상 논의된 사례로부터 전면적 정부조직개편 결정과정상의 특징을 추출해 보았다. 즉 각 사례로부터 ① 주요참여자, ② 참여자들 간의 관계, ③ 결정과정의 상황, 그리고 ④ 결정결과를 <표 5>에서와 같이 정리해 보았다.

42) 개편안은 재석 227인 중, 찬성 170인, 반대 52인, 기권 5인으로 가결되어 본회의를 통과하였다.

43) 수정안은 재석 170인 중, 찬성 159인, 반대 11인으로 가결되어 본회의를 통과하였다.

〈표 5〉 전면적 정부조직개편 결정과정상의 특징

공화국	개편일자	주요참여자	참여자들간의 관계(정당)	결정과정의 상황	결정결과
김영삼정부	1994년12월23일	대통령, 집권정당, 반대정당	대립 및 갈등	타협(무)	원안
김대중정부	1998년2월17일	대통령, 집권정당, 반대정당	대립 및 갈등	타협(유)	절충안
	1999년5월24일	대통령, 집권정당, 반대정당	대립 및 갈등	타협(무)	원안
이명박정부	2008년2월22일	대통령, 집권정당, 반대정당	대립 및 갈등	타협(유)	절충안

표에서와 같이 사례별로 특징이 나타나고 있다. 주요참여자 측면과 참여자들 간의 관계 측면에서는 특징이 동일하고, 반면 결정과정의 상황 측면과 결정결과 측면에서는 특징이 상이하다. 각 사례를 특징의 상이점에 초점을 두어 요약하면 다음과 같다.

우선 김영삼 정부의 조직개편에서는 반대정당이 집권정당의 개편안을 비판하면서 집권정당이 주도하는 결정진행과정을 지연시켰지만, 집권정당이 다수의석을 점유하고 있었으므로 타협은 불필요하였고, 따라서 개편안은 표결을 거쳐 원안대로 통과되었다.

김대중 정부의 첫 번째 조직개편에서는 반대정당이 집권정당에 대해 격론을 벌이면서 집권정당이 주도하는 결정진행과정을 저지시켰는데,⁴⁴⁾ 당시 반대정당은 다수의석을 차지하고 있었으므로 타협이 필요하였고, 따라서 개편안은 정당 간 타협을 통해 절충안으로 통과되었다.

김대중 정부의 두 번째 조직개편에서는 반대정당이 집권정당의 개편안을 비난하면서 집권정당이 주도하는 결정진행과정을 물리적으로 저지하였지만, 당시 집권정당은 다수의석을 차지하고 있었으므로 타협은 불필요하였고, 따라서 개편안은 표결을 통해 원안대로 통과되었다.

이명박 정부의 조직개편에서는 반대정당이 집권정당과 격론을 벌이면서 집권정당이 주도하는 결정진행과정을 지연시켰는데,⁴⁵⁾ 당시 반대정당은 다수의석을

44) 당시 반대정당인 한나라당은 정권이양 직전이었으므로 실제로는 집권정당인 상태이었으며, 다수의석을 차지하고 있었으므로 차기 집권정당이었던 국민회의의 개편안의 결정진행을 수월하게 저지시킬 수 있는 입장에 있었다.

45) 당시 반대정당인 대통합민주신당은 정권이양 직전이었으므로 실제로는 집권정당이 상태이었으며, 다수의석을 차지하고 있었으므로 차기 집권정당이었던 한나라당 개편안의 결정진행을 용이하게 지연시킬 수 있는 입장에 있었다.

차지하고 있었으므로 타협이 필요하였다. 따라서 개편안은 정당 간 타협을 통해 절충안으로 통과되었다.

이상 네 가지 사례별로 논의된 특징을 종합하여 전면적 조직개편 결정과정의 대표적인 특징을 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 결정과정의 주요참여자(주요참여자)는 대통령, 집권정당과 반대정당이다. 이들 이외에 전직 대통령, 차기 대통령, 당대표와 같은 인사가 추가로 참여한다.⁴⁶⁾ 둘째, 결정과정에서 대통령과 집권정당은 서로 협력하고, 이에 대해 반대정당은 대립하고 갈등을 벌이게 된다. 대립 및 갈등 속에서 결정과정이 지연되거나 저지된다. 셋째, 대립 및 갈등을 벌이게 되는 경우 집권정당은 결정과정을 강행하여 자신의 의지를 관철시키기도 하고 때로는 정당 간 타협을 통해 절충안을 도출하기도 한다.

2. 부분개편의 특징

나아가 앞서 논의된 사례로부터 부분적 정부조직개편 결정과정상의 특징을 추출해 보았다. 즉 각 사례로부터 ① 주요참여자, ② 참여자들 간의 관계, ③ 결정과정의 상황, 그리고 ④ 결정결과를 <표 6>에서와 같이 정리해 보았다.

<표 6> 부분적 조직개편 결정과정상의 특징

공화국	개편일자	주요참여자	참여자들간의 관계(정당)	결정과정의 상황	결정결과
김영삼정부	1993년3월6일	대통령, 집권정당, 반대정당	경쟁	타협(무)	원안
	1996년2월9일	대통령, 집권정당, 반대정당	경쟁	타협(무)	원안
	1996년8월8일	대통령, 집권정당, 반대정당	협력	타협(무)	원안
김대중정부	1999년1월21일	대통령, 집권정당, 반대정당	협력	타협(무)	원안
	2001년1월19일	대통령, 집권정당, 반대정당	경쟁	타협(무)	원안
노무현정부	2004년3월11일	대통령, 집권정당, 반대정당	협력	타협(무)	원안
	2004년9월23일	대통령, 집권정당, 반대정당	경쟁	타협(무)	원안
	2004년12월30일	대통령, 집권정당, 반대정당	협력	타협(무)	원안
	2005년3월24일	대통령, 집권정당, 반대정당	경쟁	타협(무)	원안
	2005년7월22일	대통령, 집권정당, 반대정당	경쟁	타협(무)	원안

46) 김대중 정부의 첫 번째 조직개편과 이명박 정부의 조직개편에서 대통령, 집권정당, 반대정당 이외에 차기대통령, 전직 대통령과 당대표가 추가로 참여한 바 있다.

표에서와 같이 사례별로 특징이 나타난다. 한 가지 측면을 제외하고 세 가지 측면에서 모두 특징이 동일하다. 즉 참여자들 간의 관계 측면에서는 특징이 상이하지만, 반면 주요참여자 측면, 결정과정의 상황 측면, 결정결과 측면에서는 모두 특징이 동일하다. 각 사례를 특징의 상이점에 초점을 두어 요약하면 다음과 같다.

김영삼 정부 첫 번째 조직개편에서는 대통령과 집권정당간의 협조와 집권정당과 반대정당간의 경쟁 속에서 결정이 진행되었다. 결정과정이 지연 또는 저지되지 않았으므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 표결을 통해 원안대로 통과되었다.

김영삼 정부 두 번째 조직개편에서도 집권정당과 반대정당간의 경쟁 속에서 결정이 진행되었다. 결정과정이 지연 또는 저지되지 않았으므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 표결을 통해 원안대로 통과되었다.

반면 김영삼 정부 세 번째 조직개편에서는 집권정당과 반대정당이 협력하는 가운데 결정이 진행되었다. 조직개편 자체에 대해 양당이 찬성하는 입장이었으므로⁴⁷⁾ 개편안 제출단계에서부터 양당은 합의안을 제출하였다.⁴⁸⁾ 합의안이 제출되었으므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 만장일치로 통과되었다.

김대중 정부 첫 번째 조직개편에서도 정당간의 협력 속에서 결정이 진행되었다. 조직개편 내용이 조직 명칭을 변경하는 미미한 것이었기 때문이었다.⁴⁹⁾ 양당간의 타협은 불필요하였고 개편안은 이의없이 통과되었다.

김대중 정부 두 번째 조직개편에서는 집권정당과 반대정당간의 경쟁 속에서 결정이 진행되었다. 결정과정이 지연 또는 저지되지 않았으므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 표결을 통해 원안대로 통과되었다.

반면 노무현 정부 첫 번째 조직개편에서는 집권정당과 반대정당이 협력하는 가운데 결정이 진행되었다. 조직개편 자체에 대해 양당이 찬성하는 입장이었으므로⁵⁰⁾ 개편안 제출단계에서부터 합의안을 제출하였다.⁵¹⁾ 합의안이 제출되었으

47) 개편안의 내용은 해양수산부를 신설하는 것이었다.

48) 단지 조직의 명칭에 대해서는 정당 간에 다소 의견차이가 있었다. 하지만 조직개편 자체에 합의가 이루어진 가운데 명칭에 관해서는 쉽게 양보가 이루어졌다.

49) 개편안의 내용은 국가안전기획부를 국가정보원으로 조직의 명칭을 변경하는 것이었다.

50) 개편안의 내용은 소방방재청과 문화재청을 신설하고, 법제처장과 보훈처장을 장관급으

므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 만장일치로 통과되었다.

노무현 정부 두 번째 조직개편에서는 집권정당과 반대정당간의 경쟁 속에서 결정이 진행되었다. 결정과정이 지연 또는 저지되지 않았으므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 표결을 통해 원안대로 통과되었다.

노무현 정부 세 번째 조직개편에서는 집권정당과 반대정당이 협력하는 가운데 결정이 진행되었다. 조직개편 내용 중 시급한 부분에 대해 양당이 동의함으로써⁵²⁾ 개편안 제출단계에서부터 합의안을 제출하였다.⁵³⁾ 합의안이 제출되었으므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 만장일치로 통과되었다.

노무현 정부 네 번째 조직개편에서는 집권정당과 반대정당간의 경쟁 속에서 결정이 진행되었다. 결정과정이 지연 또는 저지되지 않았으므로 타협은 불필요하였고 개편안은 표결을 통해 통과되었다.

노무현 정부 다섯 번째 조직개편에서도 집권정당과 반대정당간의 경쟁 속에서 결정이 진행되었다. 결정과정이 지연 또는 저지되지 않았으므로 타협은 불필요하였다. 따라서 개편안은 표결을 통해 원안대로 통과되었다.

이상 열 가지 사례별로 논의된 특징을 종합하여 부분적 조직개편 결정과정의 대표적인 특징을 도출해 보면 다음과 같다.

첫째, 결정과정의 주요참여자(주요참여자)는 대통령, 집권정당과 반대정당이다. 둘째, 결정과정에서 대통령과 집권정당은 서로 협력하고, 이에 대해 반대정당은 경쟁하기도 하고 협력하기도 한다. 경쟁하거나 협력하지만 대립 및 갈등으로 확대되지는 않아 결정과정이 지연되거나 저지되지 않는다.⁵⁴⁾ 셋째, 양당이 경쟁하거나 협력하는 가운데 결정과정이 지연되거나 저지되지 않기 때문에 정상적인 표결절차를

로 승격하는 것이었다.

51) 개편안은 처음에 정부안 1건과 반대정당안 2건이 제출되었다. 이들 개편안 3건의 내용은 서로 중복되어 차이가 거의 없었다. 따라서 3건의 개편안을 1건으로 쉽게 통합하였다.

52) 정부는 철도청을 폐지하는 개편안을, 집권정당은 통계청장을 정무직으로 승격하는 개편안을, 반대정당은 기상청장을 정무직으로 승격하는 개편안을 제출하였다.

53) 정부안은 원안대로 처리하고 나머지 개편안은 2005년 1월말까지 유보하기로 합의하였다.

54) 경쟁의 관계는 개편안이 한 정당에 의해 제출됨으로써 정당간 이해가 상반될 경우에 나타나고, 협력의 관계는 개편안이 명칭변경을 내용으로 하고 있어 정당간 이해가 미미한 경우 또는 개편안이 양당에 의해 제출된 후 한 가지 개편안으로 통합됨으로써 정당간 이해가 일치할 경우에 주로 나타난다.

따라 수월하게 최종안이 도출된다.

3. 전면개편과 부분개편 간의 비교분석 및 이론적 함의

결과적으로 전면적 정부조직개편 결정과정과 부분적 정부조직개편 결정과정을 비교해 볼때에 양자 간에 다음과 같이 유사성 보다는 차이성이 발견된다.

첫째, 참여자의 범위에서 전면개편과 부분개편은 차이를 보인다. 전면개편과 부분개편의 경우에 결정과정의 주요 참여자는 대통령, 집권정당, 반대정당이다. 하지만 전면개편의 경우 이들 이외에 전직 대통령, 차기 대통령, 당대표 등 고위 인사가 참여함으로써 부분개편에 비해 참여자의 범위가 다소 넓다.

둘째, 참여자들 간의 관계에서 전면개편과 부분개편은 큰 차이를 보인다. 전면개편의 경우 정당 간에 대립과 갈등의 관계가 나타난다. 대립과 갈등 속에서 결정과정이 지연되거나 저지된다. 반면 부분개편의 경우 정당 간에 경쟁 또는 협력의 관계가 나타난다. 하지만 대립과 갈등관계까지 확대되지 않아 결정과정이 지연되거나 저지되지 않는다.

셋째, 최종안 도출과정에서도 전면개편과 부분개편은 큰 차이를 나타낸다. 전면개편의 경우 정당간 대립과 갈등 속에서 집권정당이 진행과정을 강행하여 자신의 의지를 관철시키거나 또는 정당간 타협을 통해 절충안을 도출해 낸다. 반면 부분개편의 경우 양당이 경쟁하거나 협력하는 가운데에 정상적 표결절차를 따라 수월하게 최종안이 도출된다.

이상 분석결과로부터 Moe의 제도선택 시각의 타당성이 입증되었다. 즉 이원적 정통성 정부구조 하에서 정부조직개편은 이해관계가 높은 영합적인 상황을 조성하여 참여자들 간에 대립과 갈등의 관계를 야기하게 된다는 제도선택의 기본적인 가정이 한국에서도 전면개편의 경우에 나타나고 있기 때문이다. 단지 부분개편의 경우에는 이해관계가 낮은 영합적 상황 또는 비영합적 상황이 조성되어 참여자들 간에 경쟁 또는 협력의 관계가 야기되고 있어, Moe의 이론에 수정의 여지가 있음을 알게 되었다.

VI. 결 론

본 논문에서 한국 정부조직개편의 전반적 특성을 파악하기 위하여 정부조직 개편 결정과정을 전면개편의 경우와 부분개편의 경우로 나누어 비교분석하였다. 이를 위해 정부조직개편 결정과정에 관한 이론을 소개하고 한국의 실정에 맞는 모형을 설정하였다. 이 모형에 근거하여 정부조직 전면개편과 부분개편의 특성을 파악하고 비교분석하였다.

분석결과 전면개편과 부분개편 결정과정 간에 유사성 보다 차이성을 다음과 같이 발견하게 되었다. 첫째, 결정과정의 주요 참여자는 전면개편과 부분개편의 경우 대통령, 집권정당, 반대정당이다. 단지 전면개편의 경우 이들 이외에 고위공직자들이 추가로 참여한다

둘째, 전면개편의 경우 집권정당과 반대정당이 대립하고 갈등을 벌이게 되어 결정과정이 지연되거나 저지된다. 반면 부분개편의 경우 양대정당이 경쟁하거나 또는 협력함으로써 대립과 갈등관계까지 확대되지 않아 결정과정이 지연되거나 저지되지는 않는다.

셋째, 전면개편의 경우 대립과 갈등 속에서 집권정당이 진행과정을 강행하거나 또는 정당간 타협을 통해 절충안을 도출해 낸다. 반면 부분개편의 경우 정당 간에 경쟁하거나 협력하는 가운데 정상적인 표결절차를 따라 수월하게 최종안이 도출된다.

이렇듯 전면개편과 부분개편은 결정과정의 세 가지 측면에서 모두 차이를 나타내고 있다. 이러한 차이점은 전면개편과 부분개편의 성격차이에서 기인하는 것으로 판단된다. 즉 전면개편과 부분개편은 대통령의 통치실현 또는 실무부서의 기능조정을 위한 것이기 때문에 개편을 둘러싼 정당간의 이해관계가 첨예하거나 또는 미미하기 때문에 결정과정의 차이가 나타나는 것으로 여겨진다.

또한 분석결과를 통해 제도선택시각의 타당성이 한국의 전면개편의 경우를 통해 입증되고 있으며, 한국에 적합한 제도선택모형을 설정할 경우에 참여자들 간의 대립 및 갈등관계 이외에 경쟁 또는 협력의 관계도 고려해야 할 필요가 있음을 깨닫게 되었다.

단지 본고는 분석의 편의상 참여자들의 범위를 대통령, 집권정당과 반대정당

에 국한하여 이익집단이나 정부부처와 같은 다양한 참여자들을 배제하고 있다. 이러한 한계점을 보완한 향후연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 곽진영. (2000). 권력구조와 정당체계의 운영. 박호성·이종찬 외 지음. 「한국의 권력 구조논쟁 II」. 풀빛.
- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 「한국행정학보」. 30(3).
- 김연수·이명석. (2007). 한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로. 「하계학술대회 발표논문집」. 한국행정학회.
- 김영수. (1999). 경제기획조정기구의 확산. 정용덕 외 다수. 「신제도주의 연구」. 대영문화사.
- 김용호. (2001). 「한국정당정치의 이해」. 나남출판.
- 김우식. (1996). 한국 정부조직의 팽창요인에 관한 연구: 상공부와 건설부를 사례로. 「한국행정학보」. 30(3).
- 김종립. (1985). 의회과정을 규제하는 불문율. 박동서 편. 「의회와 입법과정」. 법문사.
- 박대식. (1994). 정부조직개편 입법과정의 유형과 변화: 한국 역대정부의 조직개편을 중심으로. 「한국정치학회보」. 38(2).
- 박영기. (1987). 우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰. 「한국행정학보」. 21(1).
- 염재호·홍성만·왕재선. (2004). 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로. 「정부학연구」, 10(1).
- 오석홍. (1997). 우리나라 중앙행정기구의 변천. 「행정논총」. 35(1).
- 이병태. (2001). 한국중앙정부조직개편의 성격. 「한국정책과학학회보」. 5(3).
- 이창신. (1988). 한국행정부조직 인력구조의 개체군 생태론적 변동에 관한 연구: 시

- 행정부조직을 중심으로. 『한국행정학보』. 23(1).
- 이현우. (2000). 미국 대통령제와 권력의 공유. 박호성·이종찬외. 『한국의 권력구조 논쟁 II』. 풀빛.
- 전상경. (1997). 「정책분석의 정치경제」. 법문사.
- 정용대. (1996). 한국정당정치와 문제점과 제도개선. 한홍수 편. 『한국정치동태론』. 도서출판 오름.
- 정용덕·최태현. (1999a). 한국 자본주의 국가의 기능과 기구. 『행정논총』.
- 정용덕·최태현. (1999b). 중앙국가의 관청형성: 1982-1997. 정용덕 외 다수. 『합리적 선택과 신제도주의』. 대영문화사.
- 최한수. (1996). 『한국선거정치론』. 서울: 대왕사.
- 한규선. (2000). 영국 의원내각제와 합의정치. 박호성·이종찬외. 『한국의 권력구조 논쟁 II』. 풀빛.
- 호광석. (1996). 『한국 정당체계 분석』. 서울: 들녘.
- [행정위원회 회의록]. 제14대 제160회 제1차 제2차.
- [행정경제위원회 회의록]. 제14대 제170회 제6차 제7차 제8차; 제171회 제2차.
- [행정위원회 회의록]. 제15대 제180회 제3차 제5차 제6차; 제188회 제1차 제2차 제4차.
- [행정자치위원회 회의록]. 제15대 제199회 제1차; 제203회 제5차; 제16대 제216회 제4차; 제245회 제1차; 제17대 제249회 제1차 제2차; 제250회 제12차 제13차; 제252회 제2차; 제271회 제3차 제8차.
- [행정자치위원회 법안소위원회 회의록]. 제17대 제252회 제1차 제2차; 제253회.
- [법제사법위원회 회의록]. 제14대 제160회 제3차; 제178회 제1차; 제15대 제199회 제2차; 제16대 제216회 제8차 제9차; 제245회 제9차; 제17대 제249회 제3차; 제250회 제17차; 제252회 제6차; 제254회 제6차 제7차.
- [국회본회의 회의록]. 제13대 제151회 제19차; 제14대 제160회 제7차; 제178회 제2차; 제15대 제180회 제11차; 제188회 제8차; 제199회 제4차; 제203회 제4차; 제16대 제213회 제3차; 제216회 제6차; 제245회 제11차; 제17대 제250회 제1차 제14차; 제252회 제8차; 제253회 제3차; 제254회 제8차; 제271회 제8차.
- Alchian, Armen A. and Harold Demsetz. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *American Economic Review*: 775-795.

- Birch, Anthony H. (1987). *The British System of Government*. London: Allen & Unwin Ltd.
- Coase, Ronald. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4 (November): 386-405.
- James, Simon. (1992). *British Cabinet Government*. London: Routledge.
- Greenberg George, Jeffrey Miller, Lawrence Mohr, and Bruce Vladeck. (1977). Developing Public Policy Theory: Perspectives from Empirical Research. *American Political Science Review*, 71: 1532-1543.
- Hennessy, Peter. (1989). *Whitehall*. New York: The Free Press.
- Knott, Jack H. and Gary J. Miller. (1987). *Reforming Bureaucracy*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- Moe, Terry M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28: 739-777.
- _____. (1990a). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. Williamson, Oliver, ed. *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*. New York: Oxford University Press.
- _____. (1990b). Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6: 213-253.
- _____. (1991). Politics and the Theory of Organization. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7: 106-129.
- Moe, Terry M. and Michael Caldwell. (1994). The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, 150(1): 171-195
- Norton, Bruce F. (2007). *Politics in Britain*. Washington D.C.: CQ Press.
- Pollitt, Christopher. (1984). *Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments, 1960-1983*. London: George Allen & Urwin.
- Seidman, Harold and Robert Gilmour. (1986). *Politics, Position, and Power*. New York: Oxford University Press.
- Spitzer, Robert J. (1987). Promoting Policy Theory: Revising the Arenas of Power. *Policy Studies Journal*, 15(4).

Warwick, Donald P. (1975). *The Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Williamson, Oliver E. (1975). *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

Wood, B. Dan, and Richard W. Waterman. (1994). *Bureaucratic Dynamics*. Boulder: Westwood Press.