

연구논문

정부조직개편 접근법 비교분석: 미국과 한국 사례를 중심으로

박 대 식*

- I. 서론
- II. 정부조직개편 접근법과 분석틀
- III. 미국의 정부조직개편
- IV. 한국의 정부조직개편
- V. 정부조직개편 접근법 비교분석
- VI. 결론

〈요약〉

본고에서 정부조직개편에 대한 접근법들이 미국과 한국의 정부조직개편사례를 설명하는 데에 어느 정도 적실성을 지니고 있는지 비교분석해 보았다. 분석결과 다음과 같은 사실을 발견하게 되었다. 첫째, 제도모방적, 환경의존적, 정치과정적 접근법은 정부조직개편을 설명하는 데에 모두 유용하다. 둘째, 제도모방적 접근법은 건국당시를 설명하는 데에, 환경의존적 접근법은 건국이후 현재까지를 설명하는 데에, 정치과정적 접근법은 민주화 이후를 설명하는 데에 적실하다. 셋째, 정치과정적 접근법은 미국의 경우 오래전에 민주화되어 접근법의 적실성을 오랜 기간 동안 보여 왔지만, 한국의 경우 민주화가 근래에 시작되어 진행되고 있으므로 근래 들어 접근법의 적실성이 나타나고 있으며 앞으로 증가될 것으로 예상된다.

[주제어: 정부조직개편, 정부조직개편 접근법, 접근법의 적실성]

I. 서론

한국의 경우 정부조직개편에 관해 세가지 부류의 연구가 있어왔다. 첫 번째 부류의 연구는 특정한 이론에 입각하지 않은 채, 정부조직개편 실태를 소개하고 있다(박영기, 1987; 오석홍, 1997; 이병태, 2001). 두 번째 부류의 연구들은 특정한 이론에 입각하여 정부조직개편의 특정 사례를 분석하고 있다(이창신, 1988; 김우식, 1996; 김영수, 1999; 박대식, 2001). 이 연구들은 분석이 체계적이기는 하지만

* 충남대학교 행정학과 교수(dspark@cnu.ac.kr)

분석대상이 특정사례에 국한되어 있다.

나머지 세 번째 부류의 연구들은 특정한 이론에 입각하여 정부조직개편 변천 과정을 분석하고 있다(김근세·최도림, 1996; 정용덕·최태현, 1999a; 정용덕·최태현, 1999b; 염재호·홍성만·왕재선, 2004; 김연수·이명석, 2007). 이 연구들은 오랜 기간을 연구대상으로 하고 있어 분석대상이 광범위하기는 하지만, 분석의 초점이 예산, 인력, 기관수 및 조직유형의 변화 추세에 맞추어져 있거나 또는 경로의존성에 치중하고 있어 조직개편 자체에 대해서는 큰 비중을 두고있지 않다.¹⁾

이렇듯 어느 부류의 연구들도 정부조직개편에 대한 완벽한 분석을 제시하지 못하고 있다. 두 번째 부류의 연구들은 다양한 이론들을 활용하고 있으나 적용범위가 제한되어 있고 또한 세 번째 부류의 연구들은 적용범위가 광범위하기는 하지만 조직개편 자체에 대한 분석이 미흡하기 때문이다.

이러한 상황 하에서 두 번째 부류의 연구에서 사용된 접근법들을 정부조직개편 전 과정에 적용해 보는 것은 의미가 있을 것으로 여겨진다. 물론 접근법을 적용하는 경우 이론을 적용하는 경우에 비해 분석의 체계성이 떨어지기는 하지만, 정부조직개편 전과정을 검토하게 됨으로써 분석대상의 범위를 확장하여 두 번째 부류의 연구가 지닌 약점을 보완할 수 있기 때문이다. 나아가 분석결과 정부조직개편을 설명하기 위해 어느 접근법이 보다 유용한지 판단해 볼 수 있을 것이다. 사실 아직까지 다양한 정부조직개편 접근법들을 정부조직개편 변천 전 과정에 적용해 본 연구는 거의 없었다.²⁾

이를 위해 두 번째 부류의 연구로부터 정부조직개편을 위한 접근법을 도출해 보았다. 우선 이창신과 김우식이 조직군생태학이론과 사회기술체제모형을 사용하고 있음을 고려하여 환경의존적 접근법을, 김영수가 사회학적 신제도주의이론을

1) 정용덕·최태현은 신막스주의 국가론 또는 Dunleavy의 관청형성모형을 통해 예산, 인력, 기관수의 변천과정을 보여주고 있고, 김근세·최도림은 Kaufman과 Peters의 모형을 사용해 조직유형의 변천추세를 제시하고 있으나 조직개편 자체에 대한 설명에는 관심을 두고 있지 않다. 또한 염재호·홍성만·왕재선과 김연수·이명석은 역사적신제도주의에 입각해서 정부조직변천의 역사를 분석하고 있으나, 경로의존에 치중하여 조직개편사례에 대한 설명은 구체적이지가 않다.

2) 정부조직개편에 관한 기존의 많은 연구들은 차기 정부조직개편방안을 모색하기 위해 특정한 이론을 특정한 시점에 적용하려는 것이었기 때문에, 정부조직개편 전과정을 분석대상으로 하는 경우는 희소하다.

활용하고 있으므로 이로부터 제도모방적 접근법을, 박대식이 합리적선택 신제도주의 관료정치이론에 의존하고 있음을 참조하여 정치과정적 접근법을 설정하였다.³⁾⁴⁾ 여기에서 세가지 접근법의 성격을 단순화하고자 한다. 많은 사례에 적용하기 위해서는 접근법의 요건을 최소화할 필요가 있기 때문이다. 따라서 세가지 접근법을 정부조직개편 동기와 개편방식을 기준으로 규정해 보았다.⁵⁾

또한 본고에서는 미국과 한국의 정부조직개편을 고찰하고자 한다. 미국과 한국은 식민통치, 전쟁, 경제위기, 민주화, 산업화 등과 같이 정부조직개편에 관련된 사건들을 다양하게 경험해왔기 때문에 접근법 검증에 위한 분석대상으로 적합하다고 여겨진다. 그리고 양국의 국가발전이 일정한 시간적 간격을 두고 진행되고 있어 접근법의 유용성에도 시차가 나타날 것으로 예상된다.⁶⁾

결국 본고에서는 정부조직개편을 위한 세가지 접근법이 미국과 한국의 역대 정부조직개편 전과정을 설명하는 데에 있어 어느 정도 적실한지 규명하는 데에 분석의 초점을 두게 되었다. 우선 정부조직개편을 위한 세가지 접근법의 핵심적인 내용을 소개한다. 뒤이어 미국의 정부조직개편사례와 한국의 정부조직개편사례를 건국이후 현재까지의 전과정에 걸쳐 요약하여 제시한다. 나아가 앞서 세가지 접근법들이 양국의 사례를 설명하는 데에 있어 어느 정도의 적실성을 나타내고 있는지 규명한다. 최종적으로 세가지 접근법의 적실성을 비교분석해 본다.

- 3) 이창신은 Hannan과 Freeman의 조직군생태학이론에 근거하여 32개시의 조직 인력구조의 변화를 분석하고 있고, 김우식은 Emery와 Trist의 사회기술체제모형에 따라 상공부와 건설부의 조직팽창을 설명하고 있고, 김영수는 Meyer와 Rowan, DiMaggio와 Powell의 사회학적 신제도주의 이론에 의해 경제기획기구가 2차세계대전 이후에 개발도상국으로 확산되어 가는 과정을 분석하고 있고, 박대식은 Moe의 합리적선택신제도주의 관료정치모형을 통해 김대중정부의 정부조직개편과정을 설명하고 있다.
- 4) 물론 두 번째 부류에 보다 많은 다른 연구들이 포함될 수 있다. 하지만 이 네가지 연구들은 정부조직개편 접근법들을 대표적으로 나타내고 있기 때문에 여기에서 제시하였다.
- 5) 환경의존적 접근법은 조직이 변화하는 환경 속에서 생존하기 위해 순응하는 방향으로 조직을 개편하는 경우, 제도모방적 접근법은 조직이 환경의 변화 속에서 생존하기 위해 사회로부터 정당성을 확보하기 위한 목적으로 여타 조직을 모방하는 경우, 정치과정적 접근법은 조직의 개편이 개편결정과정에 대한 참여자들이 이해관계에 따라 대립과 타협을 거쳐 이루어지는 경우를 나타내는 접근법이라고 정의해 보았다.
- 6) 미국은 민주화를 1830년대에, 산업화를 1850년대에 시작한 반면, 한국은 민주화를 1980년대에, 산업화를 1960년대에 시작함으로써 이와 관련된 양국간의 정부조직개편의 진행도 시차를 보일 것으로 짐작된다. 따라서 접근법의 적실성을 비교해 볼 수 있는 좋은 사례라고 여겨진다.

II. 정부조직개편 접근법과 분석틀

정부조직개편에 대한 설명에 도움을 줄 수 있는 조직변화에 대한 접근법으로 환경의존적 접근법, 제도모방적 접근법, 정치과정적 접근법을 들 수 있다. 우선 환경의존적 접근법(environmental dependency approach)은 조직환경과 관련하여 조직의 목표, 구조 및 운영상의 변화를 논의하고 있다. 예로서 사회체제모형(social system model)에 따르면 조직은 변화하는 환경 속에서 생존하기 위해 환경변화에 적응하기 위해 적응, 목표달성, 통합 및 잠재와 같은 네가지 기능을 수행한다. 즉 자원을 확보하고, 목표를 수정하여 집행하고, 하부조직을 통합하고, 구성원의 문화와 가치를 관리한다(Parsons, 1960).

상황이론(contingency theory)은 환경이 불안정한 경우 기계적 조직 보다는 유기적 조직이 보다 적합하고(Burns and Stalker, 1961), 환경이 불확실한 경우 분화와 통합의 수준이 높은 조직이 보다 성공적이라고 주장한다(Lawrence and Lorsch, 1967). 사회기술체제모형(socio-technical systems model)은 기술적 환경변화 속에서 기존의 기계적 조직보다는 권한위임, 내적규제 및 준자율성을 지닌 조직이 보다 생산적이고 사기지향적임을 강조한다(Emery and Trist, 1965).

조직군생태학이론(population ecology theory)은 다아원적 논리에 따라 환경이 수용가능한 범위 내에서 적절한 조직군을 선택하고 있음을 보여준다(Hannan and Freeman, 1977). 자원의존이론(resource-dependence theory)은 조직이 관리자의 역할을 통해 환경에 적응하기도 하고 환경을 변화시키기도 함을 나타내고 있다(Pfeffer and Salancik, 1978: 1-22, 39-61, 188-202).⁷⁾

이상에서와 같이 환경의존적 접근에서는 기술적 환경(technical environment) 속에서 능률성을 극대화하기 위해 조직이 변화하거나 선택되는 과정을 다루고 있다. 반면 제도모방적 접근법(institutional imitation approach)에서는 조직이 제도적 환경(institutional environment) 속에서 사회로부터 정당성을 확보하여 생존하기 위해 조직이 변모하는 현상에 비중을 두고 있다. 제도적 환경이란 사회에서 전반적으로 통용되고 있는 전문직업, 업무분화방식, 기술체계 등의 요소들로 구성되는데, 조직은 환경으로부터 이러한 요소들을 도입함으로써 환경을 닮기 위해 노

7) 관리자는 조직에 필요한 주요자원들을 환경으로부터 획득하고, 환경을 자신에게 유리하게 만들기 위해 수요를 창출하거나 정부지원을 이끌어낸다.

력한다. 결과적으로 환경내의 여타 조직을 모방해 가는 동형이질(isomorphism)현상이 만연하게 되며, 사회에서는 능률적 조직 이외에 비능률적 조직들도 병존한다(Meyer and Rowan, 1977; DiMaggio and Powell, 1983).

이렇듯 환경의존적 접근법과 제도모방적 접근법은 조직을 둘러싸고 있는 환경과 관련하여 조직의 변화를 설명하고 있는 데 반해, 정치과정적 접근법(political process approach)은 조직의 구성과 운영을 이해당사자들의 참여와 영향 하에서 고찰하고 있다. 예로서 Warwick은 미국 국무성 조직개편의 실패사례를 정치적 저항과 관련시켜 설명한다. 그에 따르면 1965년 국무성내 계층을 대폭 축소했지만 수년 후에 계층은 상당부분 다시 늘어나게 되었는데, 계층의 숫자가 복원된 것은 의회의원들과 관료들의 저항에 기인한다(Warwick, 1975: 37-58, 155-179). Seidman and Gilmour는 미국 역사를 통해 정부조직 개편현상을 고찰하고 있다. 그에 따르면 정부조직은 경제성과 능률성의 원칙에 따라 개편되는 것이 아니라, 대통령, 의회, 법원등과 같은 정치세력들의 영향하에 이루어진다(Seidman and Gilmour, 1986: 3-36). Knott and Miller는 합리적선택 신제도주의 시각에서 미국 행정조직의 변천과정을 설명하고 있다. 그는 19세기 미국의 행정개혁운동기에 시정관리관제도, 독립규제위원회 등을 포함한 각종 제도의 개편이 이들 둘러싼 참여자들 간의 대립과 갈등 속에서 변모되어 가는 과정을 분석하고 있다(Knott and Miller, 1987: 1-100).⁸⁾

이상에서와 같이 환경의존적, 제도모방적, 정치과정적 접근법은 조직개편의 동기와 개편방식을 각기 달리 파악하고 있다. 환경의존적 접근법은 조직이 변화하는 환경 속에서 생존하기 위해 환경변화에 순응하는 방향으로 조직의 구조를 개편하고 있음을 보여준다.⁹⁾ 본고에서는 이병태의 연구에서 제시된 환경의 구분을 참조하여 환경을 정치적, 경제적, 사회적 환경으로 구분해 보고자 한다. 제도모방적 접근법은 조직이 변화하는 환경 속에서 생존하기 위해 사회로부터 정당성을 확보하기 위한 목적으로 여타 조직을 모방하게 됨을 나타낸다. 정치과정적 접근법은 조직의 개편이 조직개편과정에 참여하는 참여자들의 이해관계에 따라

8) 박대식. 2004. 정부조직개편 입법과정의 유형과 변화. 『한국정치학회보』, 제38집 제2호. p. 238-239.

9) 다음 글들은 정부조직개편 영향요인에 대해 설명하고 있어 세가지 접근법의 비중을 이해하는 데에 도움을 주고 있다(민진, 1999; 이병태, 2001; 조성한, 2007).

대립과 타협의 과정을 거쳐 이루어지고 있음을 강조하고 있다.

이렇듯 접근법을 조직개편의 동기와 개편방식을 기준으로 구분하였기 때문에, 주로 시대순으로 접근법을 구분한 Perrow의 분류 방식 또는 이론적 성격을 중심으로 접근법을 구분한 Scott의 분류 방식과는 많은 차이를 보인다(Perrow, 1986; Scott, 1987).¹⁰⁾ 그리고 접근법을 조직개편의 동기와 개편방식이라는 최소한의 요건만을 갖춘 것으로 단순화했기 때문에, 접근시각이라는 개념과 동일하다.

본고에서는 정부조직개편의 종류에 해당하는 신설, 승계, 폐지 중에서 미국의 경우 주로 신설된 경우를 대상으로 하였다. 미국의 경우 대부분 신설된 조직이 오랜 기간 동안 폐지되지 않고 지속되기 때문이다. 한국의 경우 주로 신설된 경우를 대상으로 하였지만, 승계된 경우도 아주 중요한 조직의 경우에 한해서만 포함시켰다.¹¹⁾

정부조직개편 사례를 시대별로 구분한 다음 각 시대에 대해 정부조직 접근법의 설명력을 고찰하였다. 미국의 경우 전 구간을 건국, 연방주의와 책سن주의 시대(1789-1882), 산업화 시대(1883-1920), 경제공황과 세계대전(1933-1953), 현대(1961-현재) 등으로 구분하였다. 한국의 경우 건국과 4·19학생의거(1948-1960), 5·16 군사쿠데타와 산업화 시대(1961-1986), 민주화 시대(1987-현재) 등으로 구분하였다.

그리고 접근법의 각 시대별 사례에 대한 설명력을 고찰하였다. 설명력이란

10) Perrow는 조직연구 접근법을 고전적 조직이론, 인간관계모형, 신웨버적 모형, 제도모방적 모형, 환경 모형, 경제학적 조직이론 등으로 구분하고 있다. Scott는 조직연구 접근법을 폐쇄적 합리적 모형, 폐쇄적 자연적 모형, 개방적 합리적 모형, 개방적 자연적 모형으로 구분하고 있다. Perrow의 분류에 따르면 본고의 환경의존적 접근법은 신웨버적 모형과 환경 모형에 속하고 있으며, 제도모방적 접근법은 관련이 없으며, 정치과정적 접근법은 경제학적 조직이론과 간접적으로 연관이 되어 있다. 왜냐하면 정치과정적 접근법에 해당하는 합리적선택 신제도주의 관료정치이론은 경제학적 조직이론의 원형이 아니라 변형된 형태이기 때문이다. Scott의 분류에 따르면 본고의 환경의존적 접근법은 개방적 합리적 모형과 개방적 자연적 모형에 속하고 있으며, 제도모방적 접근법은 개방적 자연적 모형에 속하고 있다. 반면 정치과정적 접근법은 연관성을 찾기가 쉽지 않다. 오히려 정치과정적 접근법은 새로이 등장하는 세가지 신제도주의 중에서 합리적선택 신제도주의가 변형된 형태이기 때문에 Hall이 제시하는 세가지 신제도주의 접근법을 참조하는 것이 이해에 도움이 될 것이다(Hall, 1996).

11) 분석사례가 너무 과다하여 불가피하게 분석의 대상을 조직의 신설과 승계에만 국한하였다.

접근법이 이론으로서 갖추어야 할 중요한 기능이기 때문이다. 물론 이론의 기능은 설명하는 데에만 있는 것일 뿐만 아니라(Hempel, 1965: 232, 235), 미래를 예측하는 데에 있다고 할 수 있다(Heckscher, 1963: 37). 하지만 본고에서는 이론의 주요기능은 설명에 있다고 가정해 보았다. 왜냐하면 많은 경우 설명에 기초해서 미래에 대한 예측이 가능하기 때문이다.

III. 미국의 정부조직개편

1. 건국, 연방주의와 잭슨주의 시대 (1789-1882)

헌법제정과 함께 1789년 미국 의회는 최초로 행정부처를 창설하였다. 최초의 행정부처는 국무부, 재무부, 전쟁부 등 세가지 부로 구성되었고, 각부의 최고관리자는 장관으로 대통령에 의해 임명되었다. 의회는 세가지 부 중에서 재무부의 책임과 구성을 보다 엄격하게 규정하였는데, 재무관리에 관해 대통령에게 권한을 보다 적게 부여하기 위한 의도로 해석된다. 동년에 법무부 장관직과 우편국이 추가로 설립되었고, 또한 1798년에 해군부가 설립되었다(Garraty, 1994: 234-235).

1787년 헌법제정 이전부터 미국은 국무, 재무 및 전쟁의 업무를 위원회 형태의 기구를 설립하여 담당시켜 왔다. 하지만 1781년 해밀턴과 워싱턴의 주장에 따라 이러한 위원회 형태의 기구를 폐지하고 대신에 장관 한사람이 책임지는 독임제 형태의 기구에 해당하는 앞선 세가지 부를 설립하게 된 것이다. 이러한 독임제 형태의 부는 당시 영국 국왕 조지 III세가 운영해왔던 기구를 모방한 것으로서, 당시 영국의 행정기구는 능률성에 있어 탁월한 것으로 인정받고 있었기 때문에 모방이 이루어졌다(Carpenter, 2005: 44-47).

1801년 제퍼슨주의자들은 연방주의자들로부터 정권을 인수받은 후 1828년 앤드류 잭슨에게 정권을 이양할 때까지, 자신들이 답습한 기존의 행정기구를 거의 그대로 유지하였다. 제퍼슨주의자들은 대통령과 연방정부의 권한을 보다 많이 제약하자는 견해에 집착함으로써 연방행정조직에 추가한 것이 거의 없었다. 단지 토지국을 재무부내에 신설한 것과 1812년 전쟁과 함께 전쟁부와 해군부를 다스

개혁한 것이 전부였다(Dodd and Schott, 1986: 17).

1828년 앤드류 잭슨이 취임한 시점부터 1865년 남북전쟁이 종식될 때까지 연방정부와 행정기구는 소규모로 필수적인 기능만을 담당하였다. 단지 예외적으로 1849년 내무부가 신설되었는데, 이것도 예를 들어 국무부 특허국과 같은 다른 기구의 일부 기능을 분담하기 위한 것이었다. 소규모의 조직개편이 우체국과 해군부 내에서 있었고, 이외에 의회가 주도하여 1838년 재무부 내에 증기선 검사국을 설치한 것이 전부였다. 이 기간 동안 미국 대통령과 의회는 연방행정기구 확장에 주도적으로 나서는 움직임을 보이지 않았다. 이렇듯 당시 연방행정기구가 거의 변화하지 않은 것은 삼권분립을 지키려는 의회의 자제력, 정치권에 의한 행정부 지배를 강조하는 잭슨 민주주의, 그리고 국가보다 개인을 중시하는 미국 개인주의 문화의 영향에 의한 것이었다(Dodd and Schott, 1986: 18-19).

2. 산업화 시대 (1883-1920)

19세기의 삼사분기(1850-1874년)에 들어서면서 미국을 지배해오던 경제와 사회분야에 큰 변화가 발생하였다. 우선 산업혁명과 함께 미국의 농업주도경제가 종식되었다. 농민들은 도시로 이주하여 근로자 계층을 형성하였고, 대기업은 독과점형태로 변모하여 주정부 규제의 경계를 넘어 성장하였다. 동유럽의 이민들이 미국으로 대거 유입되어 노동력을 제공하였고, 서부지역의 토지 여분이 소진되었다. 이러한 경제 및 사회변화에 대처하기 위해 미국 연방정부와 행정기구도 변화하기 시작하였고 이러한 변화는 1920년대까지 지속되었다(Garraty, 1994: 658-693).

우선 1883년 펜들턴 법안의 채택과 함께 공무원제도 개혁위원회가 창설되었고 연방공무원에 대해 실적제도가 도입되었다. 엽관제가 폐기되고 대신 공직자의 인사는 실적 및 업적에 의해 이루어졌다. 실적제 적용의 범위는 점진적으로 확대되었다.

이외에 대기업에 대한 규제가 시작되었다. 우선 농민에 대한 고액화물운임을 규제하기 위해 1887년 주간상업위원회를 신설하였다. 뒤이어 1890년 셔먼 반독점 법안을 채택하여 철강, 석유, 철도 및 여타 산업분야에서의 독과점기업에 대한 규제의 계기를 마련하였고, 뒤이어 1914년 연방통상위원회를 창설함으로써 반독

점업무의 집행을 담당하는 기구를 확보하였다. 이외에 특정 기업에 대한 규제도 진행되었다. 의회는 위원회를 대통령의 통제 하에 두지 않고 독립된 형태로 만들었다. 나아가 1913년 연방준비제도, 1914년 연방통상위원회, 1920년 연방전력위원회와 같은 규제기구가 나타났다(Dodd and Schott, 1986: 22).

사회가 분화되면서 다양한 사회집단과 이익집단이 출현하였다. 이러한 다양한 집단의 의견을 대변하기 위해 연방행정부 내에 관련된 기구가 만들어졌다. 과거에는 연방행정기구가 국방 및 외교와 같은 특정 기능을 중심으로 하고 있는데 반해, 19세기 후반 연방행정기구는 특정한 집단의 이해를 대변하는 기능을 중심으로 하고 있는 것이 특징이다. 예로서 농민들은 1889년 농무부가 완전한 내각 내 완전한 지위와 입지를 확보하였다. 교육자들은 1869년 교육국이 내무부 내에 신설됨으로써 후에 교육부로 발전할 수 있는 발판을 마련하였다. 산업혁명으로 인해 노동자들의 결속력이 강화되면서 1888년 노동부의 창설로 이어졌다.¹²⁾ 중소기업인들은 1903년 상무부의 설립에 일조하였다(Dodd and Schott, 1986: 22-23).

이당시 기구의 창설은 정파간 거래 또는 대통령과 의회간 타협의 산물이었다. 예를 들어 남북전쟁당시 1861년 농무부가 신설된 것은 1860년대 공화당원 중에서 강경파가 득세했기 때문이며, 뒤이어 1870년대에 농무부의 규모가 축소된 것은 공화당내에 온건파와 강경파 간에 갈등과 대립이 격화된 결과로 해석된다. 또한 최초의 독립규제위원회에 해당하는 1887년 신설된 주간상업위원회와 1914년 신설된 연방통상위원회는 정파간 타협에 의해 만들어졌다. 진보적 민주당원들이 이 두가지 기구의 신설 법안이 통과되는 과정에서 결정적이고 중추적인 역할을 수행하였다(Carpenter, 2005: 50).

3. 경제공황과 세계대전 (1933-1953)

1929년 경제공황으로 인해 주식시장 붕괴, 은행 도산 및 실업의 문제가 야기되었다. 이에 대처하기 위해 뉴딜 정책이 수립되었고, 연방정부기구가 설립되었

12) 본래 이러한 고객중심의 부가 창설될 당시 창설 목적은 보조금을 지급하거나 또는 규제 하려는 데에 있지 않았다. 대신 그들에게 연구를 통해 자료를 수집하거나 통계집을 발간 하여 그들의 업무를 촉진하려는 데에 있었다. 하지만 그 후에 이 고객들은 정치과정적 운동을 통해 정부의 인정을 얻어내게 되었다(Wilson, 1975: 88).

다. 1933년 농민신용거래관리국이 신설되어 농민들에게 신용회복과 긴급자금을 지원해 주었고, 연방예금보험공사가 설립되어 예금자의 저축을 보장하였다. 그리고 테네시 강 유역개발공사가 설립되어 강유역개발 사업을 수행하였고, 1934년에는 증권거래위원회가 설립되어 증권시장과 거래를 회복시키기 위해 노력하였다. 나아가 노동자의 권익보장을 위해 1935년 전국노동관계위원회가 신설되었고, 사회보장정책을 강화하고 추진하기 위해 1939년 연방사회보장국이 설립되었다(Dodd and Schott, 1986: 24-25).

대통령의 행정부에 대한 조정 및 통제권한을 강화하기 위해 의회는 1939년 대통령부의 설립을 허용하였고, 예산국을 재무부로부터 이관시켰다. 제2차세계대전이 발발하자 전쟁관리를 위한 다양한 연방행정기구를 설치하여 운용하였다. 전쟁이 종식과 함께 냉전상황이 도래하면서 1947년 중앙정보국이 신설되었고, 1949년 국방부를 설립하여 삼군을 통할하게 함으로써 국방행정을 체계화하였다. 1950년 국립과학재단을 신설하여 과학기술분야의 연구개발 및 교육 사업을 지원하였고, 1952년에는 보건교육복지부를 설립하였다(Dodd and Schott, 1986: 25-26).

이상 안보관련 기구 중에서 중앙정보국은 대통령과 관료들의 영향에 의해 만들어졌다. 초기에 트루만 대통령은 중앙정보국이 정보를 통합관리하기를 원했다. 하지만 과거부터 정보를 담당해 왔던 여러 부처들 즉 합참, 해군부, 전쟁부, 국무부, 연방조사국 등으로부터 자신의 정보영역을 지키려는 강력한 요구가 있었고, 결국 이들의 의견을 절충해서 중앙정보국이 탄생되었다. 중앙정보국은 국가안보 보장위원회의 통제를 받는 기구로서 통합관리의 권한이 대폭 약화된 기구로 설립되었다(Zegart, 1999: 163-184).

4. 현대 (1961-현재)

1960년대와 1970년대에는 연방정부의 주요 정책의제로 빈곤, 환경, 교육, 주택, 인권, 에너지, 소비자보호 등의 문제가 제기되었다. 존슨 대통령은 위대한 사회 계획을 통해 빈곤퇴치 및 낙후지역 재개발 사업을 추진하였고, 닉슨, 포오드, 카터 대통령 때에 연방정부의 성장은 완만했지만 소비자보호, 환경 및 에너지 분야에서 새로운 지지집단이 출현하였다. 이와 관련하여 연방정부기구가 설립되었

다. 1965년 주택도시개발부, 1966년에 교통부, 1978년에 에너지부가 등장했다. 이외에 1961년에 평화봉사단, 1970년에 환경보호국, 1971년에 산업안전보건국, 1972년에 소비자제품안전위원회, 1975년에 핵규제위원회 등이 추가로 만들어졌다 (Dodd and Schott, 1986: 28-29).

뒤이어 2001년 9월 11일 테러사태와 함께 다음해인 2002년에 국내안전부가 신설되었다. 기존의 재무부, 국방부, 에너지부, 교통부 및 연방조사국 등으로부터 22개 부서를 흡수하여 만들어졌다. 테러방지와 시민안전보장이 주요 목적이었다.

앞서 논의된 환경보호국, 산업안전보건국과 소비자제품안전위원회는 다양한 정치세력의 영향 하에서 조직개편이 이루어졌다. 이 기구들의 개편과정은 주도의 익집단인 소비자집단, 근로자 또는 환경운동가 집단, 반대익집단인 기업가집단, 그리고 대통령 등 세가지 주요 정치세력이 대립하고 타협하는 과정이었다(Moe, 1989: 284-323).

IV. 한국의 정부조직개편

1. 건국과 4·19학생의거 (1948-1960)

1945년 한반도는 일본의 통치로부터 해방되었다. 미군정이 수년간 지속된 후, 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립과 함께 제1공화국이 출범하였다. 정부형태로서 대통령중심제에다 의원내각제적 특성을 추가한 형태를 채택하였다.

중앙행정기관은 대통령, 국무원, 국무총리, 행정각부로 구성되었다. 대통령 직속하에는 고시위원회, 감찰위원회를, 그리고 국무총리 직속하에는 총무처, 공보처, 법제처, 기획처의 4처를 두었다. 행정각부에는 내무부, 외무부, 국방부, 재무부, 법무부, 문교부, 농림부, 상공부, 사회부, 교통부, 체신부 등 11부를 두었다. 따라서 중앙행정기관은 11부, 4처, 2위원회로 시작되었다(서태운, 1985: 206).

이상 정부수립기의 중앙행정기관은 일본통치시대와 미군정시대의 중앙행정기관을 거의 답습했다고 볼 수 있다.¹³⁾ 당시 중앙행정기관을 창설했던 사람들이 국

13) 이렇듯 정부수립기의 중앙행정기관이 일본통치시대와 미군정시대의 중앙행정기관을 답

방부와 외무부의 기능을 강화해서 설계했던 것을 제외하고, 기존의 다른 부에 대해 기능을 강화하거나 새로이 추가한 것이 없었기 때문이다. 미군정시대의 행정기관을 축소시켰다는 점에서 일본통치시대의 행정기관의 모습을 회복시키게 된 결과를 가져왔다(조석준, 1967: 134-135).

1955년 2월 7일 제1공화국 자유당정권은 대통령중심제로부터 국무총리직을 폐지하기 위해 정부조직개편을 단행하였다. 국무총리 소속하의 4개 처가 다른 부처 산하로 이관되었고, 기존의 보건부와 사회부를 통합하여 보건사회부로 개칭하고, 부흥부를 신설하였다(서태운, 1985: 212-213).

하지만 제1공화국은 자유당정권의 독재에 항거하는 시민들의 시위로 인해 위기를 맞게 되었다. 마침내 4·19학생의거에 의해 제1공화국은 종식되었다. 뒤이어 제2공화국이 출범하였고 새로이 집권한 민주당은 정부형태에 있어 헌법 개정을 통해 대통령책임제를 폐지하고 내각책임제를 채택하였다.

1960년 7월 1일 새로이 채택된 내각책임제를 위한 정부조직개편이 단행되었다. 국무총리의 권한을 강화하기 위해 국무원사무국을 사무처로 승격하고 기존의 공보실과 법제처를 흡수하였다. 경찰중립화를 위해 공안위원회를 설치하였고, 불법적이던 사정위원회를 폐지하였고 검찰위원회를 부활시켰다. 나아가 정부차관제를 신설하였다(서태운, 1985: 219).

2.5·16 군사쿠데타와 산업화 시대 (1961-1986)

제2공화국은 박정희 소장이 주도하는 군사쿠데타에 의해 종식되었다. 1961년 5월 16일 군사쿠데타 직후 군부는 국가재건최고회의를 신설하여 국가의 권한을 장악하고 중앙행정기구의 개편을 단행하였다. 공보부를 신설하고 부흥부를 건설부로, 국무원사무처를 내각사무처로 각각 개칭하였다. 그리고 건설부를 폐지하는 한편, 경제기획원을 신설하고, 검찰위원회를 최고회의 직속으로 이관하였다. 동년 10월 2일 앞선 정부조직개편을 보완하기 위해 국과 청을 강화하는 조치를 취하

습하게 된 이유를 조석준은 당시 조직의 설계자 이었던 정부조직법 기초위원들에게서 찾고 있는 반면, 역사적 신제도주의자들은 경로의존성과 같은 제도적 요인에서 찾고 있어서 차이를 보인다. 이러한 역사적 신제도주의자들의 주장은 다음의 글에 나타나 있다(김종성, 1999; 염재호·홍성만·왕재선, 2004; 김연수·이명석, 2007).

였다. 즉 경제기획원 소속 하에 조달청을 신설하였고, 내각사무처 법제국을 법제처로 승격하였다. 아울러 문교부 문화재관리국을 외국으로 분리하였고, 농림부 소속하에 농사원을 신설하였고, 체신부 외국으로 전파관리국을 신설하였다(정시채, 1986: 504-507).

뒤이어 군부는 민정이양을 위해 대통령중심제를 채택하게 되었고, 제3공화국이 출범하게 되었다. 1963년 12월 14일 후속조치로서 정부조직개편을 단행하였다. 대통령의 권한을 강화하기 위해 대통령비서실을 신설하고, 국가재건최고회의에 소속되었던 중앙정보부, 감사원, 국민운동본부를 대통령 소속으로 이관하였다. 또한 국무총리 비서실 및 기획조정실을 신설하고, 국무총리 소속으로 원호처를 이관하였다. 아울러 경제기획원장관을 부총리직을 신설하여 겸직하게 하였고 법무부장관 소속하에 검찰청을 신설하였다(정시채, 1986: 513-514).

1973년 유신체제가 출범하면서 행정체제에 변화가 가해졌다. 정부조직법이 동년 1월 15일 전문 개정되었고 이에 따라 국무총리 산하에 행정조정실이 설치되었으며 상공부 소속으로 공업진흥청과 공업단리관리청을 신설하였다. 뒤이어 중화학공업추진위원회를 신설하였고 상공부의 특허국을 특허청으로 승격시켰다. 또한 동력자원부를 신설하였고 보건사회부에 환경청을 신설하였다(오석홍, 1997: 87-88).

박정희 대통령이 서거함으로써 유신체제가 종식된 이후, 헌법 개정을 통해 제5공화국이 출범하였다. 이를 위해 1981년 12월 31일 중앙행정기구도 개편되었다. 중화학공업위원회를 폐지하고 사회정화위원회를 신설하였다. 노동청을 노동부로 개편하였으며 체육부와 올림픽조직위원회를 신설하였다. 대통령소속기관으로 국정자문회의와 평통자문회의를 신설하고 중앙정보부는 국가안전기획부로, 원호처를 국가보훈처로 개편하였다(오석홍, 1997: 88-89).

3. 민주화 시대 (1987-현재)

전두환정권의 독재에 항거하여 민주화항쟁이 일어났고, 권위주의적 헌법이 개정되었다. 개정된 헌법에 따라 노태우후보가 대통령에 당선됨으로써 1987년에 제6공화국이 출범하였다. 제6공화국 노태우정부에서는 두차례의 조직개편을 통해

정부규모가 확장되었다. 1989년 12월 30일에는 환경청을 환경처로 승격하였고 문화공보부를 문화부와 공보처로 분리하였다. 1990년 12월 27일에는 국토통일원을 통일원으로 개칭하고 통일원장관의 지위를 부총리로 격상하였다. 문교부를 교육부로, 체육부를 체육청소년부로 개칭하였다. 또한 조사통계국은 통계청으로, 중앙기상대를 기상청으로 격상하였다. 나아가 내무부 치안본부를 경찰청으로 승격시켰다(유종해·김문성, 2003: 231).

김영삼정부의 정부조직개편은 1994년 12월 23일에 있었고 정부조직의 통폐합 및 기능조정에 중점을 두었다. 경제기획원과 재무부를 재정경제원으로, 문화부와 체육청소년부를 문화체육부로 통합하였다. 환경처를 환경부로 승격하였고, 체신부를 정보통신부로 확대개편하였다. 상공자원부를 통상산업부로, 보건사회부를 보건복지부로 축소개편하였다(유종해·김문성, 2003: 239-240).

김대중정부는 1998년 2월 17일 외환위기 상황하에서 정부조직을 개편하였다. 재정경제원과 통일원을 재정경제부와 통일부로 격하시켰고, 예산기능을 재경원에서 분리하여 대통령소속의 기획예산위원회와 재정부의 외청인 예산청에서 나누어 관장하도록 각 기관을 신설하였고, 총무처와 내무부를 행정자치부로 통합하였고, 외무부를 외교통상부로 개편하여 통상교섭기능을 일원화시켰다. 1999년 5월 3일 조직개편에서 앞서 분리되었던 기획예산위원회와 예산청이 통합되어 기획예산처라는 기구로 국무총리산하에 설치되었고, 대통령 직속으로 중앙인사위원회가 신설되었다. 2001년 1월 19일 조직개편에서는 여성부를 신설하고 교육부를 교육인적자원부로 개칭하였다(박대식, 2004: 255-256).

이렇듯 김대중정부 하에서 재정경제부를 분리하여 약화시키고, 중첩된 부서를 통합하고, 대통령산하에 예산 및 인사기구를 설치하여 대통령의 권한강화를 시도한 것은 외환위기가 초래한 경제적, 사회적 문제를 정부조직의 효율성을 제고함으로써 타개하기 위해 나타난 결과로 해석된다. 동시에 예산기능이 분리되어 설치되었다가 후에 통합된 것은 집권정당인 국민회의와 반대정당인 한나라당간의 갈등과 타협에 의한 산물이었다(박대식, 2004: 256).

노무현정부에서는 대폭적 조직개편이 없었다. 단지 2004년 3월 11일 소방방재청이 신설되었고, 2004년 9월 23일 과학기술부장관이 부총리급으로 격상되었다(행정자치부, 2007: 1). 반면 노무현정부가 집권초기부터 제기했던 공직자부패수

사처의 신설방안은 한나라당의 반대에 부딪혀 한때 한나라당이 제시한 상설특검 제방안과의 절충방안을 모색하였으나 타협에 실패하여 폐기되었다. 또한 2005년 7월 22일 방위사업청 신설방안과 일부부서의 복수차관제 도입방안은 집권정당인 열린우리당의 주도하에 반대정당의 저항을 무릅쓰고 강행처리되었다(제17대 제 254회 제8차 국회본회의회의록).

이명박정부는 2008년 2월 22일 정부조직을 대폭 축소개편하였다. 기존의 해양수산부, 정보통신부, 과학기술부가 다른 부처에 흡수되어 폐지되었고, 통일부와 여성가족부는 존치되었으나 예산과 사업이 축소되어 대폭 약화되었다. 이러한 조직개편은 집권정당인 한나라당과 반대정당인 통합민주신당간의 대립과 타협의 산물로서 이루어진 것이다(중앙일보, 2008년 2월 21일, 23일 기사).

V. 정부조직개편 접근법 비교분석

미국의 정부조직개편 사례로부터 주요사례를 아래 <표 1>에서와 같이 요약해 보았다. 부, 독립위원회, 및 독립기관들이 행정부조직의 주요 구성원으로 나타나 있다. 정부조직개편 주요사례를 접근법의 설명력과 관련하여 논의하면 다음과 같다.

<표 1> 미국 정부조직개편의 주요사례

건국, 연방주의와 잭슨주의 시대 (1789-1882)	산업화 시대 (1883-1920)	경제공황과 세계대전 (1933-1953)	현대 (1961-현재)
국무부(1789) 재무부(1789) 전쟁부(1789) 법무부(1789) 우편국(1789) 해군부(1798)	주간산업위원회(1887) 연방통상위원회(1914) 내무부 교육국(1869) 농무부(1889) 노동부(1888) 상무부(1903)	농민신용거래관리국(1933) 증권거래위원회(1934) 전국노동관계위원회(1935) 연방사회보장국(1939) 대통령부(1939) 중앙정보국(1947) 국방부(1949) 국립과학재단(1950) 보건교육복지부(1952)	주택도시개발부(1965) 교통부(1966) 평화봉사단(1961) 환경보호국(1970) 산업안전보건국(1970) 소비자제품안전위(1972) 핵규제위원회(1975) 에너지부(1978) 국내안전부(2002)

우선 건국당시 정부조직개편은 제도모방적 접근법에 의해 설명될 수 있다. 당시 정부조직의 설립은 영국의 행정기구를 모방한 것이었기 때문이다. 영국의 행정기구는 능률적인 것으로 인정받고 있었다. 뒤이어 연방주의와 잭슨주의 시대에는 정부조직에 대한 변화가 거의 없었으므로 접근법에 대한 논의는 생략한다.

산업화 시대 정부조직개편은 환경의존적 접근법과 정치과정적 접근법에 의해 설명이 가능하다. 대기업의 등장과 같은 경제적 환경변화에 대응하여 이를 규제하기 위해 정부조직이 설립되었고 또한 사회분화로 인한 이익집단의 등장과 같은 사회적 환경변화 속에서 이들을 대변하는 정부조직이 설립되었기 때문이다. 나아가 이러한 규제조직들이나 고객중심의 조직에 해당하는 농무부 조직이 입법화되는 과정에서 공화당 강경파 의원 또는 민주당 강경파 의원들이 주도하는 타협 과정을 거쳐 만들어졌기 때문이다.

경제공황과 세계대전기간 중 정부조직개편은 환경의존적 접근법과 정치과정적 접근법에 의해서 설명되어 질 수 있다. 경제공황, 제2차 세계대전 및 냉전과 같은 경제적 환경 및 정치적 환경의 변화에 대처하는 정부조직이 설립되었기 때문이다. 동시에 중앙정보국과 같은 안보기구는 대통령 및 관료들 간의 대립과 타협 과정 속에서 탄생되었기 때문이다.

현대의 정부조직개편도 역시 환경의존적 접근법과 정치과정적 접근법에 의한 설명이 타당한 것으로 여겨진다. 빈곤, 환경오염, 교육저하, 인권침해, 소비자피해와 같은 경제적 환경과 사회적 환경의 변화에 대응하여 정부조직이 설립되었고, 또한 최근에는 테러와 같은 정치적 환경변화에 대처하기 위해 정부조직이 신설되었기 때문이다. 나아가 세가지 사회규제조직은 이익집단, 의회의원 및 대통령이 서로 대립하고 타협하는 과정에서 만들어졌기 때문이다.

이상 미국의 정부조직개편에 대한 설명력있는 접근법을 요약해 보면 <표 2>에서와 같다. 건국당시에는 제도모방적 접근법이 설명력이 있지만, 이후에는 주로 환경의존적 접근법이 설명력이 있고, 부분적으로 정치과정적 접근법이 설명력이 있는 것으로 나타난다. 조직개편에 영향을 주는 환경의 종류는 시대별로 다소 차이를 보이고 있어, 산업화시대에는 경제적, 사회적 환경을, 경제공황과 세계대전 시기에는 경제적, 정치적 환경을, 현대에는 경제적, 사회적, 정치적 환경을 영향력있는 환경으로 들 수 있다.

〈표 2〉 미국 정부조직개편을 위한 접근법

건국, 연방주의와 잭슨주의 시대 (1789-1882)	산업화 시대 (1883-1920)	경제공황과 세계대전 (1933-1953)	현대 (1961-현재)
제도모방적 접근법	환경의존적 접근법 정치과정적 접근법	환경의존적 접근법 정치과정적 접근법	환경의존적 접근법 정치과정적 접근법

한국의 정부조직개편 사례로부터 주요사례를 아래 <표 3>에서와 같이 요약해 보았다. 원, 부, 처, 청, 위원회 등이 행정부조직을 구성하는 것으로 나타난다. 정부조직개편 주요사례를 접근법의 설명력과 관련하여 논의하면 다음과 같다.

〈표 3〉 한국 정부조직개편의 주요사례

건국과 4·19학생의거 (1948-1960)	5·16군사쿠데타와 산업화 시대 (1961-1986)	민주화 시대 (1987-현재)
내무부·외무부·국방부 재무부·법무부·문교부 농림부·상공부·사회부 교통부·체신부(1948) 국무총리 4처 이관(1955) 보건사회부(1955) 부흥부(1955) 국무원사무처(1960) 공안위원회(1960) 감찰위원회(1960)	공보부(1961) 건설부(1961) 내각사무처(1961) 경제기획원(1961) 대통령비서실(1963) 국무총리 행정조정실(1973) 중화학공업추진위(1973) 동력자원부(1973) 사회정화위원회(1981) 노동부(1981) 체육부(1981) 올림픽조직위원회(1981)	문화부(1989) 통일원(1990) 경찰청(1990) 재정경제원(1994) 환경부(1994) 정보통신부(1994) 재정경제부(1998) 통일부(1998) 행정자치부(1998) 기획예산처(1999) 중앙인사위원회(1999) 여성부(2001) 소방방재청(2004)

건국당시 정부조직개편은 제도모방적 접근법에 의해 설명될 수 있다. 정부조직의 설립은 일본통치시대와 미군정시대의 행정기구를 답습한 것이었기 때문이다. 선진국의 행정기구로서 능률성과 통치의 편의성을 고려해 행정기구의 답습이 이루어진 것으로 여겨진다. 제1공화국의 정부조직개편은 환경의존적 접근법에 의해 설명될 수 있다. 국무총리제가 폐지되는 정치적 환경변화와 전쟁의 폐해와 같은 경제적, 사회적 환경변화에 부응하여 정부조직이 설립되었기 때문이다. 제2공

화국의 정부조직개편도 환경의존적 접근법에 의해 설명이 가능할 것이다. 대통령 중심제가 내각책임제로 전환되는 정치적 환경변화 속에서 이에 필요한 정부조직이 설립되었기 때문이다.

5·16군사정권과 제3공화국의 정부조직개편은 환경의존적 접근법에 의해 설명될 수 있다. 경제적 빈곤과 대통령중심제로의 전환이라는 경제적, 정치적 환경변화에 반응하여 정부조직을 설립하였기 때문이다. 제4공화국의 정부조직개편도 역시 환경의존적 접근법에 의해 설명하는 것이 타당하다. 유신헌법 채택으로 인한 국무총리의 지위 상승과 중화학공업발전으로의 전환이라는 정치적, 경제적 환경변화에 속에서 정부조직을 설립하였기 때문이다. 제5공화국의 정부조직개편도 환경의존적 접근법에 의해 설명가능하다. 군정통치로 인한 정권의 정당성 약화와 올림픽 준비라는 정치적, 사회적 환경변화에 대해 필요한 정부조직을 설립하였기 때문이다.

제6공화국의 정부조직개편은 환경의존적 접근법에 의해 설명될 수 있다. 민주화라는 정치과정적 환경변화 속에서 기존의 정부조직을 확대하거나 승격하는 조치를 취했기 때문이다. 김영삼 정부의 정부조직개편도 환경의존적 접근법에 의한 설명이 타당하다. 경제침체, 환경오염, 세계화와 같은 경제적, 사회적, 정치적 환경변화 속에서 이에 대응하는 정부조직을 설립했기 때문이다. 김대중 정부의 정부조직개편은 환경의존적 접근법과 정치과정적 접근법에 의한 설명이 의미가 있다. 외환위기라는 경제적 환경변화 속에서 여권 지체라는 사회적 환경변화 속에서 발생된 문제에 대처하기 위한 정부조직을 설립하였고, 또한 이 과정에서 정당간의 대립에 의해 기획예산처가 정치적 과정을 통해 일시적으로 기획예산위원회와 예산청으로 분리되어 설치되었기 때문이다. 노무현 정부의 정부조직개편도 환경의존적 접근법에 의해 가능하다. 인재사건의 빈발이라는 사회적 환경변화 속에서 이에 대처하기 위한 정부조직을 설립했기 때문이다.

이상 미국의 정부조직개편에 대한 설명력있는 접근법을 요약해 보면 <표 4>에서와 같다. 건국당시에는 제도모방적 접근법이 설명력이 있지만, 이후에는 주로 환경의존적 접근법이 설명력이 있고, 민주화시대에 들어서서 정치과정적 접근법이 설명력을 보이고 있는 것으로 나타난다. 조개개편에 영향을 주는 환경의 종류는 시대별로 다소 차이를 보이고 있어, 건국이후 4·19학생의거까지는 정치적,

경제적, 사회적 환경을, 5·16군사쿠데타와 산업화 시대에는 정치적, 경제적, 사회적 환경을, 민주화 시대에도 경제적, 사회적, 정치적 환경을 조직개편에 영향을 주는 주요 환경으로 들게 된다.

〈표 4〉 한국 정부조직개편을 위한 접근법

건국과 4·19학생의거 (1948-1960)	5·16군사쿠데타와 산업화 시대 (1961-1986)	민주화 시대 (1987-현재)
제도모방적 접근법 환경의존적 접근법	환경의존적 접근법	환경의존적 접근법 정치과정적 접근법

앞서 논의된 정부조직개편에 대한 접근법들의 설명력을 종합하면 아래 <표 5>에서와 같다. 각 접근법의 설명력은 다음과 같이 시대별로 또한 국가별로 차이를 보인다.

첫째, 제도모방적 접근법은 건국당시의 정부조직개편에 대해 설명력이 있다. 미국과 한국의 경우 모두 식민통치국가의 행정조직의 유형을 답습하였다. 양국은 모두 식민통치국가를 혐오하였지만 행정조직이 지닌 능률성과 통치의 편의성을 고려하여 답습이 이루어졌다.

둘째, 환경의존적 접근법은 건국이후 현재에 이르기까지 정부조직개편을 설명하는 데에 유용하다. 미국과 한국의 경우 정치적, 경제적, 사회적 환경이 정부조직개편에 대한 영향요인으로 나타난다. 미국의 경우 전쟁과 테러가 정치적 환경을, 산업화가 수반하는 경제·사회적 사태가 경제적, 사회적 환경을 구성한다. 한국의 경우 헌정붕괴로 인한 통치제도의 변화가 정치적 환경을 이루고 있어 미국과 차이를 보이고 있는 반면, 산업화가 수반하는 경제·사회적 사태가 경제적, 사회적 환경을 이루고 있어 미국과 유사하다.

셋째, 정치과정적 접근법은 민주화 이후의 정부조직개편을 설명하는 데에 의미가 있다. 미국은 건국 이래 분권화되고 민주화된 정치체제하에서 다양한 정치세력의 참여하게 정부조직개편이 이루어져오게 됨에 따라 정치과정적 접근법은 오랜 기간에 걸쳐 설명력을 보여 왔다.¹⁴⁾ 반면 한국은 건국이후 지속된 권위주의

14) Joel Aberbach은 미국의 경우 민주화가 관료제화에 선행하였음에 반해 유럽의 경우 관료제화가 민주화에 선행하였다고 주장하고 있다. 결국 미국의 경우 관료제의 개편과정이

통치체제하에서는 권력자에 의해 조직개편이 독점되어 오다가 민주화 이후에 비로소 조직개편이 다수의 참여자의 영향 하에서 이루어짐으로써 정치과정적 접근법은 근래에 들어 설명력을 보이기 시작했다.¹⁵⁾

〈표 5〉 미국과 한국의 정부조직개편에 대한 접근법 비교분석

미국	건국, 연방주의와 잭슨주의 시대 (1789-1882)	산업화 시대 (1883-1920)	경제공황과 세계대전 (1933-1953)	현대 (1961-현재)
	제도모방적 접근법	환경의존적 접근법 정치과정적 접근법	환경의존적 접근법 정치과정적 접근법	환경의존적 접근법 정치과정적 접근법
한국	건국과 4·19학생의거 (1948-1960)	5·16군사쿠데타와 산업화 시대 (1961-1986)		민주화 시대 (1987-현재)
	제도모방적 접근법 환경의존적 접근법	환경의존적 접근법		환경의존적 접근법 정치과정적 접근법

이상으로부터 정부조직개편에 대한 접근법들의 조직개편사례 설명에 대한 적실성을 논의해 보면 다음과 같다. 첫째, 제도모방적, 환경의존적, 정치과정적 접근법은 정부조직개편을 설명하는 데에 모두 유용하다. 둘째, 제도모방적 접근법은 건국당시를 설명하는 데에, 환경의존적 접근법은 건국이후 현재까지를 설명하는 데에, 정치과정적 접근법은 민주화 이후를 설명하는 데에 적실하다. 셋째, 정치과정적 접근법은 미국의 경우 오랜 기간 동안 적실하였지만, 한국의 경우에는 민주화가 근래에 시작되어 진행되고 있으므로 근래 들어 접근법의 적실성이 나타나고 있으며 앞으로 적실성은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

다수 참여자의 영향하에서 진행되었음을 알 수 있다(Aberbach, 1985).

- 15) 여기에서 정치과정적 접근법이란 분권적 정치체제 하에서 진행되는 정치과정을 전제로 한다. 따라서 정승건(1999)이 제시하는 권위주의체제 하에서의 정치과정적 과정을 전제로 하는 정치과정적 접근법과는 성격을 달리한다. 따라서 본고에서 정치과정적 접근법은 민주주의체제 하에서 진행되는 대립과 타협의 과정을 의미하는 것으로서 권위주의체제 하에서 나타나는 비민주적 정치과정을 포함하지 않는다.

VI. 결 론

본고에서는 정부조직개편에 대한 접근법들이 조직개편사례를 설명하는 데에 있어 어느 정도 적실성이 있는지 비교분석해 보았다. 우선 정부조직개편에 대한 접근법으로서 제도모방적 접근법, 환경의존적 접근법, 정치과정적 접근법을 소개하였다. 뒤이어 미국과 한국의 정부조직개편사례를 제시하였다. 나아가 세가지 접근법이 양국의 정부조직개편사례를 설명하는 데에 있어 어느 정도 적실한지 분석하였다. 그 결과 다음과 같은 사실을 발견하게 되었다.

첫째, 제도모방적, 환경의존적, 정치과정적 접근법은 정부조직개편을 설명하는 데에 모두 유용하다. 둘째, 제도모방적 접근법은 건국당시를 설명하는 데에, 환경의존적 접근법은 건국이후 현재까지를 설명하는 데에, 정치과정적 접근법은 민주화 이후를 설명하는 데에 적실하다. 셋째, 정치과정적 접근법은 미국의 경우 오랜 기간 동안 적실하였지만, 한국의 경우에는 민주화가 근래에 시작되어 진행되고 있으므로 근래들어 접근법의 적실성이 나타나고 있으며, 앞으로 적실성은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

참고문헌

- 김근세·최도림. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 『한국행정학보』, 제30권 제3호.
- 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.
- 김우식. (1996). 한국 정부조직의 팽창요인에 관한 연구: 상공부와 건설부를 사례로. 『한국행정학보』, 제30권 제3호.
- 김종성. (1999). 한국행정제도의 지속성에 관한 연구: 미군정과 건국정부를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

- 민 진. (1999). 중앙행정기구의 분화에 관한 연구. 한국행정학회 조직학연구회 편. 「정부조직구조 연구」. 대영문화사.
- 박대식. (2001). 정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석: 국민의 정부 조직개편을 중심으로. 「한국행정학보」, 제35권 제3호.
- _____. (2004). 정부조직개편 입법과정의 유형과 변화: 한국 역대정부의 조직개편을 중심으로. 「한국정치학회보」, 제38집 제2호.
- 박영기. (1987). 우리나라 정부조직의 변천에 관한 역사적 고찰. 「한국행정학보」, 제21권 제1호.
- 서태운. (1985). 「한국정부조직론」. 서울: 박영사.
- 염재호·홍성만·왕재선. (2004). 정부관료제의 역사적 형성과 제도변화: 중앙행정기관 조직시스템 변화에 대한 역사적 제도주의 접근을 중심으로. 「정부학연구」, 제10권 제1호.
- 오석홍. (1997). 우리나라 중앙행정기구의 변천. 「행정논총」, 제35권 제1호.
- 유종해·김문성. (2003). 「행정사의 이해」. 서울: 법문사.
- 이병태. (2001). 한국중앙정부조직개편의 성격. 「한국정책과학학회보」, 제5권 제3호.
- 이창신. (1988). 한국행정부조직 인력구조의 개체군 생태론적 변동에 관한 연구: 시 행정부조직을 중심으로. 「한국행정학보」, 제23권 제1호.
- 정시채. (1986). 「한국행정제도사」. 서울: 법문사.
- 정승건. (1999). 「한국의 행정개혁」. 부산대학교 출판부.
- 정용덕·최태현. (1999)a. 한국 자본주의 국가의 기능과 기구: 1982-1997. 「행정논총」.
- _____. (1999)b. 중앙국가의 관청형성: 1982-1997. 정용덕 외 다수. 「합리적 선택과 신제도주의」. 대영문화사.
- 조석준. (1967). “미군정 및 제1공화국의 중앙부처 기구의 변천에 관한 연구.” 「행정논총」, 제5권 제1호.
- 조성한. (2007). 정부조직구조의 영향요인. 「한국조직학회보」, 제4권 제2호.
- 국회. (2004). 제17대 제254회 제8차 국회본회의회의록.
- 중앙일보. (2008). 2월 21일, 23일 기사.
- 행정자치부. (2007). 「정부조직법 개정연혁: 1998-2007」.

- Aberbach, Joel D., and Rockman, Bert A. (1986). *The Administrative State in Industrialized Democracies*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Burns, Tom, and Stalker, George. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Carpenter, Daniel. (2005). The Evolution of National Bureaucracy in the United States. in Joel D. Aberbach and Mark A. Peterson. *Institutions of American Democracy: The Executive Branch*. New York: Oxford University Press.
- DiMaggio, Paul J., and Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(April).
- Dodd, Lawrence C. and Schott, Richard L. (1986). The Rise of the Administrative State. in Frederick S. Lane, ed. *Current Issues in Public Administration*. New York: St. Martin Press.
- Emery, Fred E., and Trist, E. L. (1965). The Causal Texture of Organizational Environments. *Human Relations*, 18.
- Garraty, John A. (1994). *The Story of America*. Austin: Holt, Rinehart and Winston.
- Haannan, Machael T., and Freeman, John. (1976). The Population Ecology of Organization. *American Journal of Sociology*, 85.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV.
- Heckscher, Gunnar. (1963). General Methodological Problems. in Harry Eckstein and David E. Apter, eds. *Comparative Politics*. New York: The Free Press.
- Hempel, Carl G. (1965). *Aspects of Scientific Explanation*. New York: The Free Press.
- Knott, Jack H., and Miller, Gary J. (1987). *Reforming Bureaucracy*. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- Lawrence, Paul R., and Lorsch, Jay W. (1967). *Organizationa and Environment*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Meyer, John W., and Rowan, Brian. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2).

- Moe, Terry. (1989). The Politics of Bureaucratic Structure. in John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds. *The New Direction in American Politics*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Parsons, Talcott. (1960). *Structure and Process in Modern Societies*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- Perrow, Charles. (1986). *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Pfeffer, Jeffrey and Salancik, Gerald R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, Publishers.
- Scott, W. Richard. (1987). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Seidman, Harold and Gilmour, Robert. (1986). *Politics, Position, and Power*. New York: Oxford University Press.
- Warwick, Donald P. (1975). *A Theory of Public Bureaucracy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Wilson, James Q. (1975). The Rise of the Bureaucratic State. *The Public Interest*, 41(Fall).
- Zegart, Amy B. (1999). *Flawed By Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford University Press.