

연구논문

국정운영 조직의 시대적 변천과 미래 발전방향

이 창 길*

- I. 서론: 국정운영과 행정조직
- II. 국정운영조직의 시대별 변천과정
- III. 국정운영조직의 시대별 비교·평가
- IV. 결론: 전망 및 미래발전방향

〈요약〉

본 연구는 국정운영 방식의 공식성과 방향성을 기준으로 국정운영의 형성기, 과도기, 그리고 발전기로 구분하여 시대적 변천과정을 분석하고 미래 발전방향을 제시하였다. 시대별 조직규모, 조직구조, 그리고 기능수행상의 특성과 변화추이를 보면, 첫째, 조직규모 측면에서 중앙부처의 수는 정부수립 이후 당시 11개 부처로 출발하여 현재 39개 부처로 두 배 이상 증가하였고, 국정운영 인력규모 역시 제3공화국 이후 꾸준히 증가하여 2000명 수준을 유지하다 참여정부 이후 3,200여명이 이르고 있다. 둘째, 조직구조 측면에서 제6공화국에 이르기까지 대통령 중심의 국정운영과 신속한 의사결정을 위하여 독입제 행정기관 형태를 가진 반면 문민정부를 기점으로 위원회 형태의 합의제 행정기관이 증가하는 추세를 보인다. 셋째, 기능수행 측면에서 형성기의 국정운영조직은 감시형·지시형 국정운영기능이 강한 반면 과도기와 발전기에 이르면서 회의형·정책형 국정운영방식으로 변화하였다. 분석결과 향후 국정운영조직의 방향은, 첫째 헌법상의 국정운영원칙에 부합하는 조직구조를 가지고 최소한으로 운영되어야 하고, 둘째, 대통령과 국무총리의 합리적인 관계설정이 요망되며, 셋째, 행정관리, 예산, 인사, 법제 등 국정지원조직은 위원회형의 합의제 행정기관보다는 독입제 행정기관으로 운영할 필요가 있으며, 넷째, 국정운영조직의 하부구조도 보다 유연하고 개방적인 조직모델이 적용될 필요가 있다.

[주제어: 국정운영, 조직구조, 조직규모]

I. 서론: 국정운영과 행정조직

조직구조는 조직내부의 상호작용과 조직외부의 환경변화를 제도화한 외형적인 틀이다. 구조(structure)는 행동(action)을 반영하기도 하는 반면, 행동(action)을

* 세종대학교 행정학과 교수(cklee@sejong.ac.kr)

제약하기도 한다. 따라서 행동을 구성함(constituent)의 의미와 동시에 행동에 의하여 구성됨(constituted)의 성격을 동시에 가진다(Hall, 2000). 조직내부의 상호작용을 조정 통제하는 의미와 함께 조직외부의 환경변화에 대응하는 제도화된(institutionalized) 형태의 틀이다. 따라서 조직구조의 연구는 해당 조직이 달성하고자 하는 조직목표나 조직성과를 예측할 수 있을 뿐만 아니라 그 시대의 사회와 문화의 제도적인 표현을 읽어낼 수 있다는데 그 의의가 있다. 이러한 관점에서 한국행정 60년을 맞이하여 국정운영 및 행정관리 조직의 변천과정은 행정내부의 작용방식과 함께 그 시대의 행정목표와 주요정책을 말해준다. 특히 국정운영 조직의 변천과정은 기능별 분담조직과는 달리 정부수립 후 우리 행정의 역사와 현실을 그대로 담고 있는 큰 그릇으로 생각된다.

국정운영의 틀을 어떻게 구성할 것인가? 국정운영 조직을 구성하는 것은 민주적 정치과정을 통하여 국민으로부터 선택된 대통령이 당선 후 최초로 직면한 행정적 현안과제가 된다. 즉 대통령이 정치에서 행정으로 이동하는 첫 번째 단계이기도 하다. 대통령은 국민들에게 제시한 자신의 정치적 이상과 철학을 구현하는 행정적 도구가 필요하고, 이에 따라 우리 헌법은 대통령에게 행정조직을 구성할 권한을 부여하고 있다. 따라서 국정운영과 행정관리 조직은 대통령의 국가운영에 관한 기본적인 통치철학과 국정관리 기본방향을 반영하게 된다. 하지만 국정운영은 대통령의 통치적 권한일 뿐만아니라 국민에 대한 정치적 행정적 책임을 동시에 부여하고 있다. 이러한 관점에서는 국정운영 조직은 국정과제의 우선순위를 반영함은 물론 그 당시 사회현실과 국민요구를 제도화한 형태이기도 하다. 따라서 국회의 입법적 권한에서 배제되는 것은 결코 아니며, 국민의사에 반하는 국정구조의 근본적 또는 임의적 변화는 책임성 약화를 초래한다. 이와 같이 국정운영조직은 시대변화를 상징하는 정책결정방식의 최종적인 표현이자 하나의 제도(institution)이다.

국정운영조직은 대통령과 국무총리의 직속기관을 중심으로 전반적인 국정운영과 관리를 총괄하는 행정조직이다. 특히 대통령 직속기관은 대통령이 직접 관장하는 핵심적인 지원조직이며, 이는 정보관리, 행정조정, 국정과제, 정무관리, 국정홍보 등의 조직을 포함한다. 아울러 주로 행정관리 및 지원기능으로서 인사, 조직, 예산 등의 국무총리가 직접 또는 간접으로 관장하는 조직도 국정운영조직

에 포함된다 하겠다. 우리나라 국정운영조직은 이와 같이 국정총괄조직과 국정지원조직으로 구분될 수 있다. 이들 두 가지 형태의 국정운영조직은 통치차원에서 보면 공통적으로 대통령과 국무총리에 대한 보좌적 성격을 가지고 있으나, 행정차원에서 보면 분야별 행정기관에 대한 통제와 지원적 성격으로 구분된다. 국정총괄조직은 대통령과 국무총리의 통치구조인 반면, 국정지원조직은 행정적 지원조직이다. 전자는 대통령과 국무총리의 국정수행을 총괄적으로 조정하고 통제하는 최고의 정책조정조직들인 반면, 후자는 기능별 정책결정을 분야별로 지원하는 조직이다. 전자는 정무기능과 정보기능을 포함하는 대통령실과 국무총리실의 조직구조를 말하며, 후자는 인사, 예산, 조직, 기획, 홍보, 법제, 지방관리 등 기능별 행정지원조직을 말한다.

이러한 국정총괄조직과 국정지원조직의 변천과정은 조직규모, 조직구조, 그리고 수행기능의 변화라는 세 가지 측면에서 분석될 수 있다. 조직규모와 구조의 변화는 외형적 모습을 통하여 조직내부의 운영상황을 이해하고자 하며, 수행기능과 통제양식의 변화는 보다 직접적으로 조직 내부의 현실과 시대변화를 이해할 수 있는 요소이기 때문이다. 첫째, 조직규모의 변화는 국정운영과 관련한 기구변천과 인력규모의 변화로서 외형적으로 나타난 공식적인 제도 변화의 표현이 된다. 대통령 직속기관과 국무총리 직속기관의 조직인력 규모 변화는 통치구조의 변화를 가장 쉽게 이해할 수 있는 요소이다. 둘째, 조직구조의 변화 또한 시대변화의 단면을 읽을 수 있고, 그 구조적 특성을 통하여 대통령의 국정운영방식을 이해할 수 있다. 위원회 형태 또는 독임제 행정기관 성격의 국정운영조직은 각각의 국정운영방식을 대변한다. 셋째, 수행기능의 변화는 국정운영조직 상호간의 역할구조와 분담을 이해할 수 있다. 대통령비서실의 기능변화는 국무총리의 역할과 기능에 영향을 미치며, 기능별로 분담된 중앙부처의 역할과 기능과도 직접적으로 연결된다. 또한 통제양식의 변화는 국정의 최고 통치기관으로서 의사결정 방식에 대한 변화이다. 사회환경의 변화와 대통령의 특성에 따라 정책결정의 방식은 국정운영 구조를 결정하는 요인이 되었다. 이와 같이 세 가지 요소의 변화는 시대적 필요성에 기반하며, 대통령의 철학과 이상이 반영된 모습이다.

한국행정의 60년은 다양한 시각에서 조망될 수 있는 오랜 기간이다. 국정운영의 연속성과 단절성이 동시에 존재했던 역사이기도 하다. 어떤 시각으로 접근하

느냐에 따라 시대구분을 달리할 수 있으나, 국정운영의 연속성과 단절성을 기준으로 하여 국정운영 형성기, 국정운영의 과도기, 국정운영의 발전기로 구분하여 분석한다. 즉 국정운영의 형성기는 국가기반을 구성하고 국정운영의 틀을 형성해 나가기 시작했던 정부수립과 1, 2공화국을, 국정운영의 과도기는 대통령 중심의 주도적인 국정운영을 특성으로 하고, 민주적 국정운영 과정으로 가는 중간단계로서 3공화국 이후 6공화국까지, 그리고 국정운영의 발전기는 민주화 이후에 국정운영 방식의 급격한 변화를 겪었던 문민정부, 국민정부, 참여정부를 통틀어 구분한다. 국정운영방식의 공식성과 비공식성, 그리고 일방성과 쌍방성을 기준으로 볼 때, <표 1>에서 보는 바와 같이, 형성기에는 비공식적이고 일방적인 국정운영 방식을, 과도기에는 공식적이지만 일방적인 국정운영방식을, 그리고 발전기에는 공식적이면서 쌍방향의 국정운영방식을 특성으로 한다. 시대의 구분은 연구자의 시각에 따라 좌우될 수 있으나, 국정운영조직을 보다 체계적으로 설명할 수 있는 분석틀로서 물리적인 기간보다는 정부특성을 반영하는 공화국을 기준으로 하고자 한다. 특히 형성기, 과도기, 발전기는 전반적인 사회변화의 특성을 반영하기 것으로 대통령의 리더쉽과 통치철학은 시대구분내에서 다양한 형태를 가지고 있을 수 있다. 따라서 거시적인 시대 구분과 함께, 국정운영조직의 변화는 개별적인 공화국별 분석을 통하여 보완하고자 한다.

〈표 1〉 시대 구분과 주요 분석변수(조직규모, 조직구조, 수행기능)

명칭	시대구분	국정운영방식
국정운영조직 형성기 (1948-1961)	정부수립 후 - 제2공화국	비공식적·일방적
국정운영조직 과도기 (1962-1992)	제3공화국 - 제6공화국	공식적·일방적
국정운영조직 발전기 (1993- 2007)	문민정부, 국민정부, 참여정부	공식적·쌍방향적

II. 국정운영조직의 시대별 변천과정¹⁾

1. 국정운영조직 형성기(정부수립 - 제2공화국)

1) 조직규모의 변화

1948년 정부수립 당시의 정부부처는 11부로 구성되었다. 대통령 직속기관으로는 고시위원회, 감찰위원회, 황실재산국의 3개 기관이 있었으며, 국무총리직속기관으로는 총무처, 공보실, 법제처, 기획처로 구성되었다(행정자치부, 1998). 제1공화국은 14부, 제2공화국은 17부에 이른다(행정자치부, 1998). 특히 1공화국은 통치체제를 실질적인 대통령중심제를 시행하면서 부통령제를 설치하고, 국무총리직속기관을 대통령 직속기관으로 전환하면서 국무총리소속의 총무처, 법제처, 그리고 기획처를 통합하여 국무원사무국으로 정비하였다. 제2공화국에 이르러서도 내각수반인 국무총리를 중심으로 정치체제가 바뀌었음에도 불구하고 공안위원회, 감찰위원회가 존재하고 국무원사무처로 단순히 명칭만을 변경하여 국정운영조직의 변화는 크지 않았음을 알 수 있다.

이와 같이 정부수립 후 제2공화국까지는 공식적인 국정총괄조직은 사실상 존재하지 않았다고 할 수 있으며, 그 기능은 행정수반인 대통령과 국무총리의 개인적 신뢰와 관계에 크게 좌우되는 현상을 보인다. 반면 국정지원조직은 정부수립 이후 분산된 구조에서 국무원사무국으로 통합됨으로써 보다 종합적 관리와 통제 조정을 도모하였다.

2) 조직구조의 변화

정부수립당시 위원회 성격의 감찰기능과 고시기능이 위원회 형태를 유지하는 것이 특이하다. 이는 사회적으로 정치적으로 불안한 환경 하에서 제 세력 간 통합 조정을 위한 정치적인 고려로 해석된다. 다만 제1공화국 기간 중 대통령중심제의 강화를 통하여 정부수립당시의 위원회형태의 감찰원과 심계원을 독립제 기

1) 조직규모와 구조, 수행기능의 통계는 1998년 이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년 이후 정부조직통계시스템을 활용하였음.

관으로 전환함으로써 대통령의 국정수행을 적극적으로 보좌하게 된다 (서태운, 1985). 특히 인사, 기획, 법제의 행정조직의 국무원사무국으로의 통합은 하향적 통제를 통한 국정 의 일관성 확보에 크게 의존했던 것으로 해석된다. 이러한 변화는 제2공화국으로 이동하면서 검찰위원회, 공안위원회 등 위원회조직으로 변화함으로써 사회내의 다양한 통합과 조정을 도모한 것으로 해석된다. 즉 국정총괄조직은 위원회형태로, 국정지원조직은 통합된 독립제 형태를 보인다.

3) 기능수행의 변화

정부수립후의 국정운영조직은 대통령을 중심으로 하는 보좌적 성격이 강한 반면, 부처에 대한 일반적이고 제도적인 통제나 관리보다는 개인적 신뢰에 기반한 사안별로 지시와 명령에 의존한 것으로 보인다. 즉 공식적인 국정운영조직은 검찰, 공안, 인사, 기획, 법제 등 핵심기능에 한정하고, 나머지 정책기능은 대통령 또는 국무총리와 일선부처 장관과의 일방적인 관계에 의하여 결정되는 방식을 취한다. 정부수립 당시 인사, 예산, 기획, 법제 등의 순수한 의미의 국정지원기능은 국무총리 직속기관으로 구성되어 있어 국무총리에 일부 권한이 부여된 측면이 있었으나, 부통령제와 내각책임체로의 정치체제 변화에 따라 직속기관 전체가 일원화됨으로써 그 구분이 의미를 잃게 되었다. 따라서 제1공화국과 제2공화국은 대통령의 지시와 명령에 의존하고 공안과 검찰에 의한 정보에 의존하는 일방적이고 비공식적인 국정운영방식을 취하게 되었다.

2. 국정운영조직 과도기 (제3공화국 - 제6공화국)

1) 조직규모의 변화

국정운영의 과도기는 국정운영의 형성기에 비하여 부·처·청 등 중앙부처의 수가 대폭 증가한다. 제2공화국에서 22개이던 중앙부처는 39개의 부·처·청으로 증가한다. 대통령과 국무총리의 국정운영 조직의 수는 제2공화국 5개에서 17개로 증가하는 경향을 보인다. 특히 몇 번의 헌법개정과 함께 변형된 대통령중심제로 정착되면서 대통령 직속기관과 국무총리 직속기관의 분화현상이 나타나고, 국무

총리 직속기관으로 증가경향을 보인다. 즉 대통령은 안보, 정보, 감찰 등 국정총괄조직을 담당한 반면 국무총리는 행정개혁, 총무, 법제, 공보 등 국정지원조직을 관장하는 형식을 띤다.

특히 제3공화국의 초기 약 100명에 불과하던 국무총리와 대통령의 직속기관 총 인력은 6공화국 말기 1,382명으로 대폭 증가하였으며, 대통령 직접적인 보좌기관인 대통령비서실의 경우 제2공화국의 48명에서 제6공화국 말기에는 366명으로 증가하였으며 국무총리의 직속기관인 행정조정실의 경우에도 33명에서 122명으로 크게 증가하였다. 이러한 인력증원은 3공화국에서 대부분이 이루어졌으며, 상대적으로 제5공화국 및 제6공화국에서는 대폭적인 증가는 이루어지지 않았다. 이 기간 동안 대통령 직속기관과 국무총리 직속기관의 인력규모 비율을 비교할 때, 대통령 직속기관의 인력규모가 훨씬 높은 수준을 유지하고 있으므로 이 기간 동안 국무총리의 역할과 기능이 상대적으로 낮았음을 알 수 있다. 대통령에 대한 정부보좌 기능을 수행한 무임소 장관의 소속이 제3공화국 이후 제5공화국까지 대통령 소속으로 되어 있었으나, 제6공화국에 이르러서 국무총리 직속 정부장관으로 변경하여 국무총리와 행정부를 정부적으로 보좌하는 성격으로 공식화하기에 이른다.

2) 조직구조의 변화

국정운영의 과도기에는 대통령과 국무총리 직속기관의 조직형태는 위원회 조직보다는 독임제 행정기관 형태로 보이고 있는 바 대통령의 강력한 리더십에 의존하는 경향을 보인다. 특히 대통령을 직접적으로 보좌하는 대통령비서실과 대통령경호실이 정규직제화됨으로서 국정총괄조직을 공식화하였다. 특히 제4공화국 이후 국무총리 직속으로 행정조정실을 설치함으로써 정책을 조정하고 총괄하는 기능의 국무총리에게 부여하였음은 국무총리의 역할 확대경향과 관련하여 중요한 의미를 가진다. 제3공화국 이후 경제과학심의회이나 국가안전보장회의 등 대통령직속의 위원회 조직이 구성되었으나 이는 실질적인 자문을 위한 조직이라기 보다는 단순한 자문과 형식적인 운영, 대통령 결정에 대한 합리화 측면이 강한 것으로 해석된다.

3) 기능수행의 변화

국정운영의 과도기는 국정운영기능이 많은 부분에서 공식화되기 시작했다. 대통령비서실과 대통령경호실이 공식조직으로 규정되었다. 감사원, 중앙정보부 또는 국가안전기획부 등 국정총괄기능은 대통령 직속으로 유지하여 대통령 리더쉽을 공식적으로 강력하게 지원한 반면, 총무, 법제, 원호 등 일반적인 국정지원 기능은 국무총리 소속하에 분산 관리하였으나 이들 조직은 중앙행정기관의 성격을 띠고 있어 국무총리의 직접적인 권한 행사에는 한계가 있었다. 주로 명령과 감시를 통하여 국정총괄기능을 대통령이 직접 수행하고, 국무총리는 형식적인 권한에 국한되어 국정총괄 및 지원기능도 지시에 의존하는 경향이 짙다. 따라서 이 시기의 국정운영방식은 국정과제를 선정하고 이를 대통령 주도하에 일방적으로 전달하는 방식으로 채택한 반면 대통령과 국무총리, 각부처장관, 그리고 이해관계자 상호간들의 실질적인 집단토론은 사실상 이루어지기 곤란하였다. 따라서 공식적으로 민주적 통로를 제공하기보다는 국가정보원 또는 국가안전기획부 등 정보라인에 대한 의존하는 경향이다. 일반적인 국정지원기능의 경우에도 국무총리 직속기관에서 독자적인 중앙부처로 구성되면서 국무총리의 권한내에서 수행하기 보다는 대통령의 직접적인 통제와 지시에 의존하게 되었다.

3. 국정운영조직 발전기 (문민정부 - 참여정부)

1) 조직규모의 변화

1993년 문민정부 출범 이후, 국민정부와 참여정부의 국정운영조직은 국민적 요구와 사회변화에 보다 민감하게 반응하면서 발전기적 성격을 가진다. 문민정부는 세계적인 정부규모 축소와 국민들의 요구에 따라 ‘작고 효율적인 정부’를 지향하면서 중앙부처의 감축을 추진하여 제6공화국 말기에 총 39개 중앙부처를 36개로 축소 통합되었으며, 이러한 정책기조는 IMF 위기와 함께 국민의 정부 초기까지 지속되었으나 그 이후 다양하고 전문적인 행정수요에 대응하여 정부조직은 6공화국 말기 수준인 39개의 중앙부처로 증가하였다 (<표 2> 참조). 다만 위원회 등의 조직을 포함할 경우 보다 높은 증가 수준을 보인다.

국정운영 발전기의 대통령과 국무총리의 직속기관 규모는 문민정부와 국민정부는 18개 기관으로 제6공화국 수준을 유지하여 왔으나, 참여정부에 이르러 24개 기관으로 대폭 증가하였다. 특히 참여정부에서는 국무총리 직속기관의 수는 큰 변화를 보이지 않았지만 대통령직속기관을 문민정부 6개 수준에서 13개로 두 배 이상 증설하였다. 이는 12개 국정과제위원회를 제외한 기관의 수이므로 참여정부의 기관증설은 역대 공화국 중 대통령 직속기관의 수가 가장 많이 증가한 것으로 나타났다. 이는 대통령과 국무총리의 역량 분담과정에서 국무총리의 공식적인 역할과 기능을 유지한 채 대통령의 실질적인 역할과 기능을 강화시켜 온 것으로 파악된다.

이러한 경향은 인력규모의 변화에서도 동일하게 나타난다. 제6공화국의 초기 약 1,382명에 달했던 국무총리와 대통령의 직속기관 총 인력은 참여정부 말기 3,217명으로 약 1,800명 이상 대폭 증가하였으며, 대통령 직접적인 보좌기관인 대통령비서실의 경우 제6공화국의 366명에서 참여정부 말기에는 531명으로 크게 증가하였으며 국무총리의 직속기관인 행정조정실의 경우에도 122명에서 158명으로 증가하였다(<표 4> 참조). 이러한 증가인원중 약 50% 이상은 참여정부의 조직증설 및 인력증원의 결과이다. 특히 이 기간의 대통령과 국무총리의 직속기관의 인력규모 비율을 보면, 55:45 정도의 비율을 유지하여 왔다. 이는 국정운영 과대기의 인력규모 비율 75:25의 비율과 비교하면 대통령의 역할과 범위는 상대적으로 축소되고 국무총리의 역할과 범위는 상대적으로 확대되는 경향을 보인다.

2) 조직구조의 변화

국정운영의 발전기는 민주화 이후 발생한 국민들의 다양한 요구와 이해관계의 복잡화에 따라 위원회 형태의 조직구조의 증설이 많았다. 다만, 분야별로 다양한 조직증설과 인력증가 요구의 분출에도 불구하고 문민정부는 작은 정부의 강력한 실천으로 조직증설이나 인력증원을 억제하였다. 이에 반하여 국민의 정부로는 기존 정부에 설치되었던 경제과학심위원회의와 국가안전보장회의는 유지한 채 기획예산위원회, 여성특별위원회, 중소기업특별위원회를 추가로 위원회 형태로 설치하였고, 참여정부는 대통령직속 기관으로 국민경제자문회의, 국가과학기술자문회의, 국가안전보장회의, 중소기업특별위원회의 기능을 강화하는 한편, 중앙인

사위원회, 의문사진상규명위원회, 국가청렴위원회, 고충처리위원회, 국가인권위원회 등의 위원회 형태의 조직을 설치하였다. 독임제 행정기관보다는 위원회 형태의 조직은 선호하게 된 것은 참여정부의 명칭과 성격상 각계각층의 다양한 의견과 토론의 진작한다는 국정방침에 따른 것으로 해석된다. 국무총리의 직속기관도 유사한 경향으로 문민정부에서 위원회 형태의 총리직속기관은 1개에 불과하였으나, 비상기획위원회, 공정거래위원회, 금융감독위원회, 국가청소년위원회 등 4개로 증가하였다.

3) 기능수행의 변화

문민정부 이후 국정운영의 발전기에는 예산, 인사, 여성, 인권, 부패 등의 기능적 분화가 확산되면서 대부분 핵심기능을 대통령직속으로 편성하고자 하는 제도적 노력이 뚜렷하다. 이는 국정총괄기능을 대통령이 직접 수행하게 하고, 국무총리실에 주로 배치되어 있는 국정지원기능이 국무조정실의 장관급 승격 및 차관 신설 등 확대 강화하게 됨으로써 국정전반에서 대통령과 국무총리의 역할과 기능이 강화되는 경향을 보인다.

문민정부과 국민의 정부에서는 대통령비서실내 정책기획수석이 설치되어 활동하고, 참여정부에서는 비서실장과는 구분되는 정책실장 제도를 운영함으로써 국정총괄기능이 더욱 강화되었다. 특히 참여정부에서는 대통령 아젠다를 적극적으로 추진하고 다양한 의견을 수렴하기 위하여 균형발전, 빈부격차, 정부혁신·지방분권, 교육개혁, 사법제도 등 12개의 국정과제위원회를 대통령이 직접 관리함으로써 국정과제의 추진체제가 더욱 강화되었다. 이와 같이 대통령 직속기관 또는 위원회의 증가와 국무총리 직속기관의 기능강화에 따라 국정총괄기능은 대폭 강화되었으나 대통령과 국무총리 상호간의 역할 분담이 모호해지고 일부 중복기능이 발생하면서 분야별 정책부처의 혼란을 야기하거나 개인적인 능력에 따라 실세총리 등 국정수행상 일시적인 변화를 가져오기도 하였다.

이러한 변화에 따라 국민의 정부 이후 과거의 지시명령형 국정운영보다는 회의형 토론형 국정운영이 확대되면서 최소한 국민들의 의견을 수렴하는 공식적인 통로는 마련되었으나 실질적인 토론과 정책에의 반영 효과는 보다 심도있는 분석이 필요하다. 국정과제에 대한 일방적인 전달이나 지시보다는 이해관계자들과

의 토론회 등 민주적 과정과 절차를 중시하는 국정운영방식은 국정운영의 과도기에 비하여 일부 긍정적으로 평가된다.

III. 국정운영조직의 시대별 비교·평가

1. 조직규모의 변화

1) 기관수의 변화

<표 2>에서 보는 바와 같이 중앙부처의 수는 정부수립 당시 11개 부처로 출발하여 제1공화국 17개부처에서 참여정부에 39개로 증가하여 두 배 이상의 증가 경향을 보인다. 하지만 3공화국 이전 국정운영조직의 형성기에 상대적으로 크게 증가한 반면, 국정운영조직의 과도기에는 부처단위 3개, 청단위 3개가 증가하여 상대적으로 안정적인 증가추이를 보인다. 특히 발전기에는 대체로 변화가 거의 없고 문민정부의 경우에는 오히려 3개 부처의 통합조정하는 개혁을 단행한 후에는 국민의 정부와 참여정부에서 유사한 증가추이를 보이고 있다. 즉, 문민정부를 제외하고는 모든 정부에서 경제성장과 사회변화의 추이에 따라 지속적으로 중앙부처를 증설해 왔다. 이는 국정의 전반적인 운영수단으로서 정부조직을 적극 활용하려는 역대 통치자들의 기본적인 인식이 배어 있었던 것으로 해석된다.

〈표 2〉 중앙부처 수의 변화추이

구분	1공화국	2공화국	3공화국	4공화국	5공화국	6공화국	문민정부	국민정부	참여정부
총계	17	23	38	38	39	39	36	38	39
부처	14	17	19	21	22	22	21	22	22
청	3	4	12	14	13	15	14	16	17
기타	-	2	7	3	4	2	1	-	-

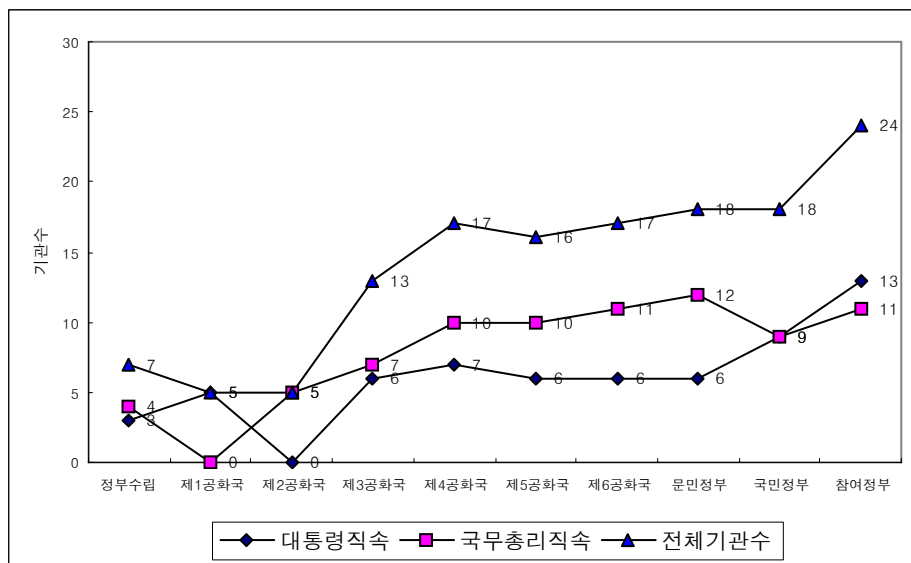
* 부처에는 원을 포함하였으며, 기타는 외국·대 등임.

* 김정해(2003)의 논문 233쪽 〈표-3〉을 수정 보완한 것임

하지만 이는 중앙부처의 기본적인 구조일 뿐이며, 국정운영조직으로서 대통

령과 국무총리의 직속기관의 시대적 비교를 보면, 보다 분명한 추이를 읽을 수 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 이는 중앙부처의 변화와 유사한 추이를 보이고 있을 지라도 참여정부에 이르러 대폭 증가하는 경향을 보인다. 앞에서 설명하였듯이 이러한 현상은 참여정부의 국민참여를 모태로 하는 태생적 성격과 IMF 위기극복과 이해관계의 복잡화에 따른 현상에 따른 것으로 해석된다. 전체 조직 규모를 대통령과 국무총리 직속기관으로 분리하여 그 추이를 살펴보면, 문민정부에 이르기까지는 국무총리직속기관의 수가 대통령 직속기관의 수보다 많은 것으로 나타났으나, 국민의 정부를 기점으로 참여정부에서는 대통령 직속기관의 수가 국무총리 직속기관의 수를 상회하는 것으로 나타났다. 이는 과거 정부나 검찰, 정보기관을 통한 핵심적인 국정기능을 중심으로 운영하와 국정지원기능은 국무총리에게 담당하도록 하는 방식에서 벗어나 국무총리와 대통령의 역할관계 상 대통령 중심으로 공식화되는 모습을 반영한 것으로 해석된다.

〈그림 1〉 대통령 및 국무총리 직속기관 수의 변화추이



출처: 1998년이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년이후 정부조직통계시스템 참조

국정운영조직의 핵심기관인 대통령비서실의 변천과정은 우리행정의 변화를 잘 대변하고 있다 (최평길·박석희, 1994, 김혁, 2001). <표 3>에서 보는 바와 같

이, 제3공화국과 제5공화국은 민정과 정부중심의 운영을 보이고, 제4공화국은 경제수석만 3명을 둬으로써 경제와 정무를 중심으로 운영되었음을 알 수 있다. 아울러 6공화국의 경우에도 민정기능은 감소되지 않았으며, 행정수석과 외교수석을 운영함으로써 정책에 대한 관심이 증가했다고 할 수 있다. 문민정부에서는 역시 민정과 홍보를 축소한 반면 정책기획과 사회문화에 대한 우선순위가 높아졌으며, 국민의 정부는 교육문화, 복지노동 등 사회기능이 강화되면서, 총무와 의전 등 대통령에 대한 직접보좌기능이 약화되었다. 참여정부에 들어와 정무기능의 폐지를 볼 수 있으며, 인사와 혁신을 강조하는 행정과 정책중심의 국정운영을 강조하게 되었다.

〈표 3〉 대통령비서실의 수석비서관의 구성과 변화추이

		제3공화국 64	제4공화국 (73)	제5공화국 (85)	제6공화국 (92)	문민정부 (96)	국민정부 (01)	참여정부 (07)
대기 능분 류에 따른 수석 실수	정무관련 수석	1	2	2	1	1	1	
	행정·외교수석				2	2	1	3
	민정관련 수석	2	1	3	2	1	1	1
	공보 수석	1	1	1	2	1	1	1
	경제 수석		3	1	1	1	1	1
	사회관련 수석			1		3	3	2
	총무·의전수석	2	2	2	2	2		
	비서실장, 특보등	1	2	1	2	1	3	3
계		7	11	11	12	12	11	11
담당 비서관 수		15	32	34	50	56	40	49
중점 기능		민정	경제	민정	정무	사회	사회	행정

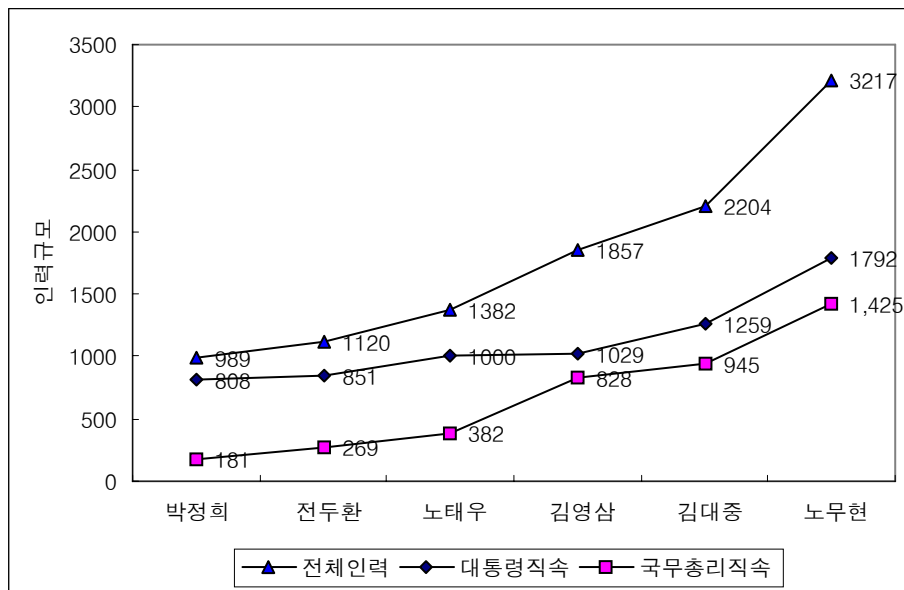
* 김정해(2003)의 논문 233쪽 〈표-3〉을 수정 보완한 것임

2) 인력규모의 변화

인력규모면에서도 국정운영을 담당하는 전체적인 규모는 제3공화국 이후 꾸준한 증가추세를 보인다. <그림 2>에서 보는 바와 같이, 국정운영조직의 전체 인력규모는 안정적인 증가 추이를 보이고 있으며, 참여정부에서는 약 1,000명이 증

가하여 총 3,200여명이 이르렀다. 이는 국정전반에 기능별 정책부처의 역할보다는 대통령 또는 국무총리의 역할이 강화되었음을 말해준다. 대통령과 국무총리의 직속기관 인력규모를 비교해 볼 때, 제3공화국 이후 기관의 수는 국무총리 직속기관이 많았을지라도 인력규모는 대통령 직속기관이 훨씬 많았다. 특히 그 차이는 국정운영조직의 과도기인 제3공화국에서 제6공화국까지 크게 나타났으며, 문민정부 이후 국정운영조직 발전기에서는 국무총리 직속기관의 인력규모가 상대적으로 크게 증가하여 대통령과 국무총리 직속기관 상호간의 상대적인 인력규모의 차이를 감소시켰다. <표 4>에서는 대통령과 국무총리 직속기관의 상대적인 인력규모의 비율을 표시하고 있다. 대통령 직속기관의 인력규모 비율이 제3공화국 이후 국정운영의 과도기에서는 70% 내지 80% 정도를 차지하였으나 문민정부 이후 국정운영 발전기에는 55% 수준으로 감소하였다. 이는 국무총리의 역할이 상대적으로 크게 내실화하였고, 국정운영과정에서 대통령과의 관계에서도 상대적인 역할이 증가한 것으로 평가된다.

〈그림 2〉 대통령 및 국무총리 직속기관 인력규모의 변화추이



출처: 1998년이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년이후 정부조직통계시스템 참조

〈표 4〉 시대별 대통령 및 국무총리직속기관 인력변화 추이

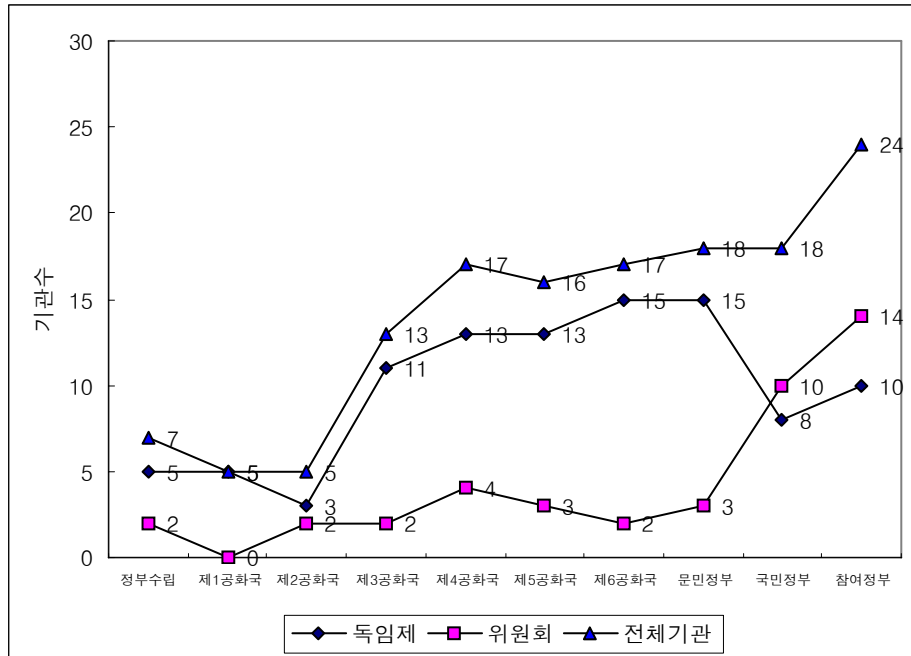
대통령	박정희		전두환		노태우		김영삼		김대중		노무현	
시기	초기	말기	초기	말기	초기	말기	초기	말기	초기	말기	초기	말기
대통령직속	49	808	917	851	874	1,000	991	1,029	1,080	1,259	1,407	1,792
(비서실)	48	227	272	407	384	366	377	375	378	405	405	531
국무총리직속	41	181	171	269	276	382	362	828	905	945	945	1,425
(국무조정실)	33	48	49	54	112	112	115	140	158	158	158	285
계	90	989	1,088	1,120	1,150	1,382	1,353	1,857	1,985	2,204	2,352	3,217
증감	899		32		232		504		219		865	
대통령비율	0.82		0.76		0.72		0.55		0.57		0.56	
국무총리비율	0.18		0.24		0.28		0.45		0.43		0.44	

출처: 1998년이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년이후 정부조직통계시스템 참조

2. 조직구조의 변화

<표 4>에서 보는 바와 같이, 조직구조와 형태에 있어서도 국정운영조직의 세 가지 발전단계에 따라 차이가 있다. 첫째는 국정운영조직의 형성기에는 기관의 수가 적음에도 불구하고 위원회의 합의제 행정기관이 존재하였다. 앞에서 지적한 바와 같이, 이는 당시의 제 정파세력 상호간의 협상과 합의를 위한 불가피한 조치로 해석된다. 그럼에도 불구하고 국정운영조직의 과도기인 제6공화국에 이르기까지 위원회 형태의 국정운영조직은 극히 드문 조직형태로 대통령 중심의 국정운영과 신속한 의사결정에 장애가 된다는 인식하에 독임제 행정기관을 선호한 것으로 해석된다. 하지만, 문민정부를 기점으로 독임제 행정기관의 수는 감소하는 반면 위원회 형태의 합의제 행정기관이 국정운영조직으로 등장한다. 특히 국민의 정부는 10개, 참여정부는 14개의 국정운영조직을 위원회 형태로 구성한다. 예산이나 인사 등의 국정지원기능의 경우에도 위원회의 조직형태를 가지고 대통령 직속으로 배치하고 있다. 국정과제, 부패방지, 인권위원회, 고충처리위원회, 금융감독위원회, 공정거래위원회 등 감독 감시기능은 물론 정책결정 및 추진기능까지도 위원회 형태의 조직을 도입하였다. 이는 국정운영방식의 획기적인 변화로서 기구증설에 대한 비판에도 불구하고 국정운영조직의 구조적 변화로서 이해관계자들의 복잡성과 민주적 국정운영과정이라는 긍정적인 평가가 가능하다.

〈그림 3〉 국정운영조직의 조직구조 변화추이



출처: 1998년이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년이후 정부조직통계시스템 참조

3. 수행기능의 변화

위와 같은 조직규모와 조직구조의 변화는 수행기능의 변화를 말해준다. 첫째, 형성기의 국정운영조직은 보좌적 비서적 성격이 강한 반면, 과도기와 발전기에 이르면서 정책적이고 총괄적인 국정운영기능이 강화되는 것을 볼 수 있다. 둘째, 형성기의 국정운영조직은 감찰과 정보관리 등 통제지향적 국정총괄기능을 중심으로 구성된 반면, 국정과제, 정책, 인권 등 보다 정책지향적 국정총괄기능으로 변화하는 양상으로 보이고 있다. 셋째, 형성기의 국정운영조직에서 국정총괄기능은 대통령이 직접 관장하고 국정지원기능은 국무총리 직속기관으로 편성하였으나, 인사, 예산, 혁신 등 국정지원기능도 대통령 직속으로 구성되는 경향을 보인다. 넷째, 시대변화에 따라 감시형 지시형 국정운영기능에서 회의형, 정책형 국정운영방식으로 변화한다.

국정지원조직의 경우 조직구조의 변화와 대통령의 활용성향에 따라 수행기능

의 다양한 변화를 가져온다. 예를 들면, <표 5>에서 보는 바와 같이, 인사기능의 경우 형성기와 과도기에는 총무처라는 독립제로 구성되어 국무총리 직속의 국정지원기능으로 효율적으로 수행하였으나, 국민의 정부 이후 대통령 직속의 합의제 행정기관으로 변경함에 따라 국정총괄적 성격이 강화되었으며, 특히 참여정부에서는 대통령비서실내 인사수석이 설치됨으로써 대통령의 실질적인 인사권한을 공식화하였다. 이에 따라 중앙인사위원회는 형식적인 인사집행기관으로 기능이 오히려 축소되었을 뿐만 아니라 위원회 형태의 조직구조도 기능수행상 한계를 노정하게 된다. 뿐만 아니라 정부조직 및 행정관리 기능을 담당하는 행정자치부는 국정지원조직으로 정부수립 당시부터 국무총리 직속기관으로 역할을 수행하여 왔으나, 국민의 정부 이후 내부부와 통합으로 정책부처와 지원부처 사이의 역할 갈등을 겪고 있다. 국가청렴위원회와 중앙인사위원회는 정책부처에 대한 지원이라는 기능수행상 위원회 형태의 조직구조의 한계 등을 들 수 있다. 혁신수석비서관과 행정자치부의 정부혁신본부, 홍보수석 비서관과 국정홍보처의 경우에도 이와 유사한 구조를 가지게 되었고, 실질적인 국정지원기능보다는 보다 정무적인 국정총괄기능으로 전환되는 모습을 보인다. 그리고 국민의 정부 당시 대통령 직속의 기획예산위원회, 그리고 참여정부에서 정책실 기능 강화에 따른 국무조정실의 기능 중복은 국정총괄기능과 국정지원기능, 그리고 국정총괄기능 상호간의 충돌로 이어질 가능성을 항상 내포하고 있다고 하겠다. 참고로 무소속 국무위원으로서 무임소장관은 3인 이내로 1970년 8월 설치근거를 마련한 이후 1981년에 정무장관으로 1998년 국민의 정부 조직개편에서 폐지하게 되었다.

〈표 5〉 국정지원조직의 시대별 변천과정

구분	정부 수립	제1 공화국	제2 공화국	제3 공화국	제4 공화국	제5 공화국	제6 공화국	문민 정부	국민 정부	참여 정부
인사	고시위원회, 총무처	국무원 사무국	국무원 사무처	총무처	총무처	총무처	총무처	총무처	중앙 인사 위원회	중앙 인사 위원회
조직	총무처	국무원 사무국	국무원 사무처	총무처	총무처	총무처	총무처	총무처	행정 자치부	행정 자치부
예산	기획처	부흥부	부흥부	경제기획원	경제기획원	경제기획원	경제기획원	재정경제원	기획 예산 위원회	기획 예산처
홍보	공보실	공보실	국무원 사무처	공보부	문화공보부	문화공보부	공보처	공보처	국무조정실 공보실	국정홍보처
지방	내무부	내무부	내무부	내무부	내무부	내무부	내무부	내무부	행정 자치부	행정 자치부
정책 조정	(기획처)	-	기획통제관실	기획조정실	기획조정실 행정조정실	행정조정실	행정조정실	행정조정실	국무조정실	국무조정실
정무				무임소 장관	무임소 장관	정무 장관	정무 장관	정무 장관	-	-

출처: 1998년이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년이후 정부조직통계시스템 참조

IV. 결론: 전망 및 미래발전방향

1. 향후 전망

국정운영조직의 구성은 정치적인 상황, 대통령의 리더십 유형, 그리고 당시의 시대적인 정책과제에 따라 달라질 수 있다. 그 동안 국정운영조직은 형성기, 과도기, 발전기를 거치면서 그 역할, 구조, 그리고 기능 측면에서 다양한 변화를 경험하였다. 이러한 경험을 바탕으로 앞으로의 국정운영조직의 전망을 조망할 수 있다. 첫째, 국정운영조직은 그 규모와 역할이 강화되었다. 형성기의 비공식적인 통제가 공식화되었을 뿐만 아니라 사회변화에 보다 적극적으로 대응하기 위한 국정운영기구와 인력은 불가피 확대되어가는 추세이다. 즉 민주적인 국정운영이 증가하면서 국민과 대통령 또는 국무총리와의 거리가 좁혀져 왔고, 국민들의 직접적인 요구는 국정운영에 조직적 부담으로 작용하였으며, 국정을 운영하는 통치권자인 대통령은 이를 국정운영조직 편성에 반영하려는 경향을 보이고 있다. 따

라서 앞으로도 정책부처의 관료제적인 시각을 벗어나서 국정과제를 적극적으로 추진하기 위한 국정운영조직은 지속적으로 강화될 것으로 예측된다. 다만 조직증설과 인력증원에 대한 국민적 비판을 어떻게 수용하느냐에 따라 감축을 통한 증설·증원과 신규 증설·증원 사이의 방법론적 논의가 심화될 것이다.

둘째, 구조적 측면에서도 국정운영조직은 계층제적인 독임제에서 위원회 형태의 합의제 행정기관으로 변화하여 왔다. 계층제적 조직은 신속성과 효율성에서 강점을 가지고 있으며 일방적 국정운영방식에는 적합한 반면, 국민과 대통령의 쌍방향의 국정운영방식에는 한계를 보인다. 따라서 시민사회 조직의 증가와 급격한 사회변화 추세를 반영하는 유연한 거버넌스 체제의 도입이 불가피한 것으로 보인다. 새로운 정책결정 패러다임에 상응하는 국정운영조직은 다양한 애드호크라시(adhocracy) 형태로 나타날 것이다. 정부의 독점적인 정보관리에 의한 정책결정은 사회적 참여가 강조되는 거버넌스 시스템으로 급격히 변화하고 있다 (Alter and Hage 1993, Bardach, 1998). 따라서 신속성과 효율성을 도모하면서 민주성이 가미된 형태의 조직구조가 끊임없이 탄생할 것으로 생각된다 (OECD, 2004).

셋째, 정부수립후의 국정운영조직의 변천과정은 수행기능의 다양화로 요약된다. 형성기에 검찰과 공안중심의 국정운영방식은 시대적 변화에 따라 정책기획, 예산, 인사, 여성, 인권, 부패, 검찰, 정보, 지방관리, 중소기업 등 다양한 기능으로 분화 발전되는 모습이다. 이들 기능 중의 일부는 행정각부로 분리 독립을 위한 중간단계로서 대통령직속 국정운영조직으로 편성되는 사례가 있다. 이는 행정각부가 수용하기 곤란하거나 대통령의 직접적인 관심이 되는 과제를 국정운영조직에 포함하여 구성하여 왔다. 따라서 향후 중앙부처의 통합 개편이 실행될 경우 이러한 분화된 국정기능 중 행정각부에서 중요성을 부각하다는 이유로 대통령 또는 국무총리 직속의 국정운영조직의 범주에 포함됨으로써 국정운영조직의 기능범주는 확대될 수 있다. 하지만 국정운영조직의 과도한 기능의 확대는 행정각부와의 중첩과 이에 따른 혼선 및 갈등을 일으킬 우려가 있으므로 최소한에 그치고, 행정각부를 통할하고 활용하는 방식으로 수행기능을 최소한으로 제한하는 것이 필요하다(Goldsmith and Eggers, 2004).

2. 미래 발전방향

정부수립 후 한국행정 60년 동안의 국정운영조직은 우리행정의 미래를 말해주는 거울이다. 연속성과 단절성이 동시에 존재했던 시대변화는 연속해야 하는 것과 단절해야 하는 것을 구분하여 말해준다. 먼저 단절해야하는 측면에서 보면,

첫째, 헌법상의 국정운영원칙에 부합하는 조직구조를 가져야 한다. 즉 헌법에서는 대통령의 국정운영을 위한 행정조직권한을 광범위하게 인정하고 있을지라도 행정각부라는 기본적인 행정 구조를 전제하고 있다. 행정각부를 중심으로 이루어지는 행정조직이 기능적으로 분담되어 있고, 행정각부 상호간의 정책우선순위가 다르더라도 행정각부의 기능적 전문성과 중요성은 각각 균형 있게 존중되어야 한다. 그렇지 않으면 대통령은 행정각부 상호간의 기능 재배분이나 통합, 폐지와 같은 조직개편을 통해서 이를 실현해야 할 것이다. 이러한 점에서 위원회 형태의 행정구조를 확대하는 것은 국정참여 기능의 강화로 해석될 수 있을지라도 헌법상 보장되어있는 행정각부에 의한 행정운영 원칙에 반하는 측면이 있으므로 이에 대한 적절한 통제가 있어야 할 것으로 보인다.

둘째, 이러한 헌법적 구조에서 볼 때, 국정운영조직은 최소한으로 운영되어야 한다. 앞에서 살펴보았듯이, 한국행정의 60년 동안 대통령과 국무총리를 보좌하는 기관은 상당히 증가하는 추세이며, 참여정부 등 최근에는 더욱 비대화되고 있는 듯하다. 특히 비서실의 규모 확대와 기능강화는 우리나라의 경제규모에 상응하고, 행정각부에 대한 불필요한 통제나 의사결정 구조의 왜곡 또는 복잡화를 야기할 우려가 있다. 또한 대통령직속기관의 기능 확대는 행정각부의 기능수행으로 한계가 있는 핵심적인 국정과제에 한정하여 최소한으로 운영되어야 할 것이다. 이러한 국정운영조직의 확대는 행정각부가 가지는 헌법규정상 최소한에 그쳐야 할 것이며, 행정각부의 기능을 존중한 상태에서 예외적으로 인정되어야 할 것이다.

세째, 대통령과 국무총리의 관계설정이다 (김용복 2003, 양현모 2004). 현재와 같은 대통령의 리더쉽 유형이나 국정운영방식에 좌우되는 국무총리의 역할과 기능은 언제든지 발생가능한 국정불안의 한 요인이 된다. 소위 낮은 대통령을 지향하는 대통령일수록 국무총리와의 관계는 더욱 모호해지는 효과를 가져온다. 핵심

과제와 정부중심의 국정운영이 정책과 행정관리 중심으로 전환되는 상황에서는 항상 국무총리의 역할은 모호하고 행정총리와 실세총리 등 국무총리의 극심한 역할변동을 겪게 된다. 특히 대통령과 국무총리 보좌 또는 직속기관의 규모는 행정각부에 대한 이중통제적 성격이 강하기 때문에 이에 대한 적절한 배분이 요청된다. 최근 대통령 직속기관 비율이 상대적으로 증가하고 국무총리 직속기관의 비율이 상대적으로 감소하는 것은 정책기능에 대한 대통령의 관할범위가 증가함을 의미한다. 행정각부를 통할하는 국무총리의 기능보다는 대통령을 보좌하는 국무총리 기능이 오히려 증가하는 것으로 해석된다. 따라서 국무총리와 대통령의 정책조정 및 총괄기능을 통합하는 방향으로 전환하는 것이 필요할 것이다 (임도빈 2004).

넷째, 국정총괄조직과는 달리 행정각부를 지원하는 국정운영조직의 구조는 위원회형의 합의제 행정기관보다는 독임제 행정기관으로 운영할 필요가 있다. 즉 인사, 예산, 법제, 조직, 행정관리, 조달, 지방지원 등의 국정지원조직은 그 업무 성격상 행정의 효율성과 신속성을 강조하는 독임제 행정기관으로 전환해야 한다. 또한 독임제 행정기관의 형태에 자문 또는 심의위원회 등의 합의제 형식으로 다양한 의견수렴의 통로를 제공 가능하다. 특히 국정지원조직은 행정각부에 대한 지원과 함께 대통령 또는 국무총리를 보좌하는 기능을 동시에 수행하는 조직이기 때문에 위원회 성격과는 맞지 않다. 특히 이들 국정지원조직은 가장 기본적인 행정 및 정책지원기능이기 때문에 대통령을 보좌하는 국무총리의 소속기관화하는 방향으로 정리되어야 할 것이다. 조직구조의 원리상 행정참모조직으로 국무총리가 이들 조직을 총괄 조정하는 국정운영방식이 바람직할 것으로 생각된다.

다섯째, 국정운영조직의 하부구조도 보다 다양한 조직모델이 적용될 필요가 있다. 정부수립 이후의 국정운영 조직의 변천과정은 조직구조상 탈관료제적인 과정으로 해석될 수 있다. 과거의 국정운영조직은 가장 계층적이고 관료제적인 구조로 편성되어 왔으나, 21세기를 향한 행정구조는 유연하고 개방적인 조직모델이 적용이 높아져야 한다. 국정운영조직은 대통령의 국정철학을 반영하고 시대적 국정과제를 해결하는 책무를 가지고 있기 때문에 보다 유기적으로 연계되고 변화에 탄력적으로 대응하는 다양한 조직형태의 개발이 중요하다.

국정운영의 단절적 측면과 함께 국정운영의 연속성이 중시되어야 하는 측면

도 있다. 첫째, 가장 중요한 연속되어야 할 국정운영조직은 정책조정기능의 확대 강화이다 (이성우 1993, 박재희 2000, 이창길 2007, 김상봉·이상길 2007). 제3공화국 이후 정책조정기능은 꾸준히 증가되고 있고, 대통령비서실의 정책기획기능 강화 추이나, 국무총리 국무조정실의 강화는 정책기획 및 조정기능의 확대라는 측면에서 바람직한 측면이 있다. 다만 이들 기관의 보다 실질적인 조직운영과 전문성의 확보가 매우 절실하다. 둘째, 국정운영조직의 전문성 강화이다. 우리행정 60년의 발전은 사명감과 전문성으로 무장된 관료조직의 기여가 컸다. 국정운영조직에 중립적이고 전문적인 관료의 중용(김정해, 2000)은 더욱 복잡화되고 있는 국정과제의 효율적인 해결에 큰 도움이 될 것이다. 다만, 사회변화의 속도가 빨라지면서 국정총괄조직은 관료들의 전문성만으로는 한계가 있으며 행정체제 밖에서 활동하는 학자그룹이나 외부전문가들의 적극적인 활용을 통한 전문성 확보는 계속되어야 할 것이다.

우리행정의 과거 60년을 돌이켜 보는 것은 이를 거울로 삼아 바람직한 미래 행정을 기약하는 국정운영조직의 구성과 운영을 위함이다. 어떤 방향으로 가야 하는지, 어떻게 변화해야 하는지에 대한 보다 구체적인 노력이 필요하다. 다만, 앞으로의 국정운영조직은 유연성 있는 변화를 통하여 연속성과 단절성의 조화가 필요하다. 버려야 되는 부분, 고쳐야 되는 부분은 합리적으로 개선해야 되는 반면 국정운영의 연속성과 전문성 또한 존중되어야 한다. 본 연구는 조직구조적 측면에 중점을 두었다. 조직구조는 제도운영과 사회문화의 제도화된 형태로 해석되기 때문에 우리행정의 역사와 미래를 조망할 수 있는 중요한 접근방법 중의 하나이다. 조직구조의 변화는 쉬운 선택이 될지 모르지만 조직문화의 변화는 그렇지 않은 경우가 많다. 과거의 구조적인 틀은 쉽게 깨버릴 수 있지만, 구조 속에 들어있는 문화와 관습은 쉽게 변화하지 않기 때문이다. 따라서 과거에 대한 분석은 공식적인 조직구조나 기능적 측면의 연구만으로 해결될 수는 없으며, 조직운영이나 조직문화의 측면에서 보완할 필요가 있다. 외형적 구조와 내면적 문화가 조화된 미래의 국정운영조직을 기대한다.

참고문헌

- 김상봉·이상길, 2007. 국가R&D사업 政策決定과정에 있어서 정부부처간 갈등조정에 관한 연구: 참여정부 신성장동력사업 선정을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표집.
- 김용복, 2003. 권력구조개혁과 국무총리제도: 문제와 개선방안. 국제정치연구 제6집 1호, pp. 1-24.
- 김정해, 2003. 대통령비서실의 제도화 성격분석 : John Burke 모형에 따른 한국사례의 비교분석 「한국행정학보」 37(1):225-247
- 김 혁, 2001. 대통령의 리더십과 비서실 조직구조에 관한 연구: 백악관 비서실조직의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 35(3):103-125
- 박재희, 2000. 정책결정시스템 개선방안: 정책조정체계를 중심으로. 한국행정연구원
- 서태운, 1985. 한국행정조직론. 「박영사」
- 양현모, 2004. 대통령과 총리의 업무분장에 관한 연구. 한국행정연구원
- 이성우, 1993. 행정부의 정책조정체계 연구. 한국행정연구원
- 이창길, 2007. 중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조분석: 협력과 경쟁, 권위의 관계를 중심으로, 「한국행정학보」, 41(1): 21-47.
- 임도빈, 2004. “국정조정체계의 재설계 : 정부조직 개편”. 「한국행정학회 정부조직 개편에 관한 기획세미나」
- 총무처, 1987. 대한민국 정부조직변천사. 「총무처」
- 최평길·박석희, 1994. 대통령비서실의 조직, 정책, 관리기능 비교 연구. 「한국행정학보」, 28(4):1231-1254.
- 행정자치부, 2006. 정부기구도표. 「행정자치부」
- 행정자치부, 1998. 대한민국 정부조직변천사(상, 하). 「행정자치부」
- 한국행정학회, 2006. 한국행정학오십년(1956~2006). 「한국행정학회」
- Alter,, Catherine & Hage, Jerald. (1993). *Organizations Working Together*. Newbury Park; Sage Publications.
- Bardach, Eugene. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Goldsmith, Stephen & Eggers, William D. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Hall, Rechard. H.. (2002). *Organizations; Structure, Processes, and Outcomes*. Prentice

Hall, New Jersey.

OECD (2004), *Coordination in the centre of government: The Functions and Organization of the Government Office*, Paris.

Peters, Guy B. (1998). "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", *Public Administration*, vol. 76 summer 1998, 295-311.

〈부록 1〉 대통령과 국무총리 직속기관의 변천과정 (정부수립 - 제4공화국)

구분	정부수립당시	제1공화국	제2공화국	제3공화국	제4공화국
계	7	5	5	13	17
대통령 직속 기관	3	5	0	6	7
	고시위원회 감찰위원회 황실재산국	감찰원 심계원 공보실 국무원사무국 황실재산국	내각수반	비서실 경호실 감사원 중앙정보부 경제과학심위원회의 국가안전보장회의	비서실 경호실 감사원 중앙정보부 경제과학심위원회의 국가안전보장회의 무임소장관
국무 총리 직속 기관	4	0	5	7	10
	총무처 공보실 법제처 기획처	부통령	감찰위원회 원자력원 황실재산국 국무원사무처 공안위원회	기획조정실 비서실 2원3처	기획조정실 비서실 행정조정실 행정개혁위원회 2원 4처1위원회

출처: 1998년이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년이후 정부조직통계시스템 및
부기구도표(2006) 참조

〈부록 2〉 대통령과 국무총리 직속기관의 조직변천 (제5공화국 - 참여정부)

구분	제5공화국	제6공화국	문민정부	국민정부	참여정부
계	16	17	18	18	24
대통령 직속 기관	6	6	6	9	13
	비서실 경호실 감사원 국가안전기획부 경제과학심위원회의 국가안전보장회의 무임소장관	비서실 경호실 감사원 국가안전기획부 경제과학심위원회의 국가안전보장회의	비서실 경호실 감사원 국가안전기획부 경제과학심위원회의 국가안전보장회의	비서실 경호실 감사원 국가안전기획부 경제과학심위원회의 국가안전보장회의 기획예산위원회 여성특별위원회 중소기업특별위원회	비서실 경호실 감사원 국가정보원 국민경제자문회의 국가과학기술자문회의 국가안전보장회의 중앙인사위원회 의문사진상규명위원회 국가청렴위원회 국가인권위원회 중소기업특별위원회 국민고충처리위원회 * 12개의 국정과제위원회는 별도
국무 총리 직속 기관	10	11	12	9	11
	비서실 행정조정실 정무장관실 2원4처1위원회	비서실 행정조정실 정무장관실 2원6처	비서실 행정조정실 정무장관실 2원6처1위원회	비서실 국무조정실 2처5위원회	비서실 국무조정실 4처5위원회

출처: 1998년이전 정부조직변천사(행정자치부, 1998), 1998년이후 정부조직통계시스템 및
정부기구도표(2006) 참조