

기획논문

진화와 합리성의 시각에서 본 정부관료제¹⁾

행정자치부의 조직변천사를 중심으로

정재동 · 최용선

본 논문에서는 대한민국 정부수립 이후에 진행된 정부관료제의 역사적 형성과정을 합리성의 측면에서 살펴보고자 한다. 특히 행정자치부의 태생적 조직에 해당되는 총무처와 내무부의 변천사에 대한 탐색과 기술을 목적으로 한다.

우선 초기부터 나름대로 합리적이고 근대적인 틀을 내실 있게 갖추어나간 총무처와, 억압적이고 통제적인 기구에서 1990년대에 비로소 합리적 관리도구로서 발전한 내무부를 살펴보고, 이러한 진화과정의 차이를 시간관(*time perspective*)과 관련된 합리성 개념에서 찾아보고자 한다.

특히 총무처와 내무부가 이러한 합리성의 측면에서 제도적 진화과정을 서로 달리하였고, 내무부가 진화의 수순을 밟지 못한 채 제도적 안정기를 상실한 것이 현재 행정자치부의 역할과 기능에 대한 계속되는 논의를 남긴다는 점에서 논문의 함의를 찾고자 한다.

주제어 : 신제도주의, 합리성, 진화, 행정자치부

정재동(제 1저자)
고려대학교에서
행정학 박사학위를
취득하고,
현재 고려대학교
정부학연구소 연구
교수로 재직중이다.

heureca@korea.ac.kr

최용선(공동저자)
고려대학교에서
행정학 박사과정을
수료하고,
현재 고려대학교
정부학연구소 연구
원으로 재직중이다.

mars05@chol.com

1. 서론

우리나라의 정부관료제를 이해하기 위한 다양한 시도들이 있었지만 그 어느 것도 한국 관료제 현상을 명쾌하게 규명하는 데는 미흡했다. 그 주된 이유는 현상에 대한 이해를 표면적 사실에 한정시켜 상황적 맥락의 중요성을 간과한 점에 있다(유광호, 1995: 282). 관료제는 역사적 경험의 집적인 동시에, 한 사회의 역동적 구조 속에서 변화하는 개방체제로서의 성격을 갖고 있기 때문에 한국 관료제를 이해하려면 서로 연관되는 전체적 맥락을 파악할 필요가 있다.

물론 본 논문에서 시도하는 것은 한국 관료제에 대한 제한적 설명

이다. 즉, 한국 관료제의 전반에 걸친 역사적이고 경험적인 심층적 분석이 아니고, 몇 가지 단적인 사실적 측면을 통해서 한국 관료제의 성격을 밝히는 단서를 제공하고자 하는 것이다. 하지만 관료제 변동의 몇 가지 중요한 국면을 설명함으로써 단순한 개편내용을 서술하는 도구주의적 인식을 극복하고자 하는 데 목적이 있다.

최근에 행정자치부의 조직개편에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 특히 중앙인사위원회의 기능강화에 대한 필요성 제기과 지방자치제의 실시 등은 행정자치부의 기능조정을 요구하는 중요한 상황요인으로 작용하고 있다. 본 논문에서는 이러한 상황에 주목을 받고 있는 행정자치부의 관료제적 발전과정을 개관해보고자 한다. 물론 본 내용은 단일조직에 대한 기술적이고 표면적인 약사(略史)에 불과할 수도 있지만, 본 논문은 조직개편에 대한 단순기술보다는 근대적 관료제로의 변천과정에서 각 부처별로 추구하는 합리성의 영역이 서로 다르게 진화되어 왔을 것이라는 가정에서 내무부와 총무처라는, 어찌 보면 다소 이질적 정부조직의 역사를 비교하기로 한다.²⁾

2. 진화, 합리성, 그리고 양자간의 연결고리

1) 진화론

Campbell(1969)에 의하면 조직의 진화는 네 가지 일반적 단계, 즉 변화(*variation*), 선택(*selection*), 유지와 확산(*retention & diffusion*), 그리고 희소자원에 대한 투쟁과정(*the struggle over scarce resources*)을 거쳐 이루어진다고 주장한다(Campbell, 1969a).³⁾ 즉, 그에 의하면 진화이론을 구성하는 네 가지 일반적 단계는 진화적 변화를 설명하기 위한 필수·충분조건들이다. 만일 이들 원칙들이 달성될 수 있다면, 어떠한 시스템이던지간에 진화할 것으로 보고 있다(Langton, 1984). 즉, 변화와 유지를 야기하는 요인이 어떤 시스템에 존재하고, 이 시스템

이 선택과정에 종속될 때 진화가 발생한다는 것이다.

물론 이러한 진화의 단계에 대해서도 논쟁의 여지가 있을 수 있고 조직에 대한 진화론의 적용 자체에 대한 회의적 시각도 있을 수 있지만, 본 연구에서는 정부관료제가 시대적 변화과정을 거치면서 지속적으로 변화하고 적응해왔다는 가정하에 단일한 부처가 어떠한 진화과정을 거쳐서 이루어졌는가를 사후적 시각에서 고찰하고자 한다. 진화의 단계는 Aldrich (2000)가 언급한 대로 변화, 선택, 유지, 투쟁의 네 단계로 구분되는데, 각 단계가 지니는 의미와 구체적 내용을 상설하면 다음과 같다.

첫째, 변화는 진화를 이해하기 위한 유용한 분석적 출발점을 제공하여 준다. 루틴 혹은 전통으로부터 이루어지는 어떠한 요소도 변화라고 할 수 있으며, 이러한 변화는 의도적인(*intentional*) 것일 수도 있고 비의도적인(*blind*) 것일 수도 있다. 의도적 변화는 사람 혹은 조직이 능동적으로 대안을 산출시키고, 문제에 대한 대안을 구할 때 이루어진다. 의도적 변화는 어려운 상황, 계획기간, 외부 자문가들로부터의 조언 등에 대한 의식적 반응으로부터 비롯된다.

이와는 대조적으로 비의도적 변화는 환경적 혹은 선택압력과는 독립적으로 발생한다. 무의식적 변화는 적응압력에 대한 의도적 반응으로부터 비롯되는 것이 아니라 오히려 사고, 기회, 행운, 갈등, 부정행위, 창조적 탐구 등으로부터 비롯되는 것이다(Brunsson, 1985). 선택과정은 어떤 기준에서 가장 적합한 것을 가려내는 과정인데, 이러한 과정의 대상이 되는 소재가 바로 변화이다.

둘째, 선택은 변화과정에서 일어나는 요소들을 조직이 선택하거나 제거하는 과정을 말하는 것으로서 두 번째의 필수적 진화과정을 낳는다. 선택기준은 시장의 힘, 경쟁압력, 내적 조직구조의 논리, 제도화된 규범에 대한 복종, 그리고 여타 다른 힘을 통해 설정된다. 예를 들어, 만일 선택기준이 관리적 합리성과 공식화된 통제구조를 선호한다면, 적응적 조직은 새로운 관행을 확산시킬 것이다. 관료제적으로 구성된 조직들은 비관료제적 조직의 장점들을 희생하고 지속적으로

생존할 것이다. 4)

한편, 조직진화에서 주로 세 가지 형태의 선택인자가 영향을 미친다. ① 안전성과 동일성에 대한 압력(Campbell, 1969a), ② 새로운 환경에서는 더 이상 적절하지 않은 과거 선택기준(Campbell, 1994), ③ 조직설립자와 지도자의 자발성(Gimeno et al., 1997)이 그것이다. 어디로부터 비롯되었던간에, 선택과정은 사람, 작업집단, 조직, 개체군에게 이용가능한 정보와 자원에 영향을 준다. 정보상의 변화는 구성원들의 인식을 통해 여과되고, 자신들의 해석과 이해에 통합된다. 조직 구성원들은 환경에 대한 불완전한 탐색으로부터 수집한 정보에 따라 행동해야 한다. 또한 선택과정은 사람들이 의존하고 있는 정보를 변화시키는데, 의사소통 기술의 변화와 정보의 기록, 저장, 검색과정의 개선이 이에 포함된다.

세 번째 진화과정은 긍정적으로 선택된 변화의 유지(*retention*)에 해당된다. 유지는 선택된 변화가 미래에 되풀이되거나, 선택된 구조가 미래세대에 다시 나타날 수 있도록 보존되고, 복제되고, 재생산될 때 발생된다. 즉, 유지과정에서는 환경이 변화할 때, 그 동안의 조직에서 선택한 다양한 전략들을 안정적으로 강화시키는 단계라고 볼 수 있다. 이 시기에는 주로 새로운 조직이 창설되거나 부처가 만들어지기보다는 기존에 있는 부처와 조직이 재확장되는 모습을 보이게 된다.

마지막 단계는 투쟁(*struggle*) 단계인데, 이것은 조직 내외의 새로운 행정환경 변화와 이에 따른 대대적 갈등과 새로운 변화에 대한 수요의 급증을 의미한다. 즉, 이것은 조직의 전환기에 비유할 수 있는 새로운 환경변화에 초점이 있다. 이러한 투쟁은 구성원들이 조직의 목표뿐만 아니라 관료 개인의 인센티브를 다르게 추구하면서, 조직 내에서 모두 발생된다. 단적인 예로 최근에 관료중심적 행정서비스의 모델에서 시민에게 권한을 위임 또는 이양하는 적극적 방식으로 행정서비스 모델이 전환되는 것도 새로운 행정환경 패러다임의 변화라고 할 수 있는데, 이러한 과정에서 정부관료제가 극심한 진통을 경험하며 기존의 패러다임에 대한 전환을 경험하는 투쟁의 시기라고 할 수

있다.

지금까지 언급한 네 가지 원칙을 사용하여, 진화이론은 특정한 조직형태가 특정 종류의 환경에서 어떻게 존재하게 되는지를 설명해준다. 변화, 선택, 유지, 투쟁은 순차적으로 일어나기보다는 동시에 일어난다.⁵⁾ 지금까지 논의된 진화의 네 단계 과정을 정리하면 <표 1>과 같다.

표 1
진화의 네 단계

진화단계	정의	구체적 예
변화-발아기-	<ul style="list-style-type: none"> • 현재의 경로와 역량의 변화 • 조직형태의 변화 • 주로 조직창설 초기에 이루어는 단계 • 의도적 변화: 사람들이 적극적으로 대안을 산출하고 문제에 대한 대안을 구할 때 발생 • 무의식적 변화: 환경압력 혹은 선택압력과 독립적으로 발생 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 내: 문제탐색 • 조직간: 외부자에 의한 새로운 조직의 설립 • 실수, 오해, 놀라움, 그리고 무익한 호기심이 조직변화에 중요한 변수임
선택-형성기-	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 변화유형의 선택적 제거 • 외부선택: 경로와 역량에 영향을 미치는 조직 외부의 힘 • 내부선택: 경로와 역량에 영향을 미치는 조직 내부의 힘 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장의 힘, 경쟁압력, 그리고 제도화된 규범에 대한 복종 • 부처의 모습이 서서히 정착되면서 제도적 정비가 이루어지는 시기
유지-안정기-	<ul style="list-style-type: none"> • 선택적 변화가 보존되고, 복제되고, 재생산되는 것 • 주로 조정된 부처의 확대나 인력의 증가로 드러남 	<ul style="list-style-type: none"> • 조직 내: 재량을 제약하는 역할 전문화와 표준화 • 조직간: 문화적 신념과 가치에서의 관행 제도화
투쟁-전환기-	<ul style="list-style-type: none"> • 공급제한으로 인한 회소자원의 획득을 위한 경쟁 • 조직의 정체성 위기와 새로운 통제합의 논의가 주로 등장함 	<ul style="list-style-type: none"> • 자본 혹은 정당성에 대한 투쟁

자료: Aldrich (2000: 22).

2) 합리성과 양자간의 연결고리

정부관료제의 변천사와 관련하여 진화론적 시각과 함께 관료제가 환경에 무의식적으로 반응하는 수동적 존재가 아니라는 가정에 기반하여 고려해야 할 사항은 합리성(*rationality*)의 개념이다. ‘합리성’이라는 용어는 ‘논리적 일관성’, ‘경험적 증거’, ‘중요한 태도’, ‘효과성’, ‘최적화’, 그리고 기타 다른 용어들에 의해 쉽게 대체될 수 있을 만큼 매우 복잡다기한 의미를 지니고 있다(Bunge, 1987). 특히 진화와 합리성은 서로 배치되는 개념으로 인식되기 마련이다. 즉, 진화는 환경에 대한 조직의 수동적 역할을 주로 강조하고 생태론적 입장에서 환경의 변화 요소가 조직에 어떻게 영향을 미치고, 조직의 발전을 결정짓는가를 주로 종단면적이고 역사적으로 연구한다.

한편 합리성은 환경에 대한 조직의 주체성 내지 적극성을 반영하면서 환경의 변화가 행위자 및 조직을 통해서 어떻게 드러나고 있는지를 설명하는 데 주력한다. 이러한 의미에서 두 가지 용어가 서로 충돌한다는 것이 오히려 본 논문의 핵심적 연구동기이기도 하다. 실제 우리나라의 정부관료제는 다양한 환경적 맥락과 역사적 사건에 종속되며 발전되기도 하였지만, 실제 정부관료들은 발전의 견인차로서의 역할과 환경을 조작하는 적극적 능력을 발휘하며 나름대로의 합리성을 발전시켰다는 가정도 가능하다. 즉, 조직은 진화론적 시각에서 환경에 일방적이고 수동적인 대응만 수행하는 것이 아니라, 환경에 대한 나름대로의 적극적인 합리적 전략을 구사하여 환경을 구성하기도 한다는 측면을 간과할 수 없다. 실제 이러한 양대 개념의 조화를 정부관료제의 변천사에서 밝히고 두 상충되는 개념을 연결시키고자 하는 것이 본 논문의 시도이기도 한다.

정부관료제의 진화과정은 역사적 흐름과 무관하게 진행되지 않는다. 이러한 측면에서 정부조직의 변천과정을 유의미하게 살펴보기 위해서는 역사적 신제도주의의 입장을 견지할 필요가 있는데, 역사적 신제도주의에서는 현 시점에서 존재하는 제도가 역사적 과정의 산물

이라고 본다(하연섭, 2003: 56). 특히 역사적 신제도주의에서는 사회 현상을 논의하는 데 경로의존성(*path dependence*)과 의도하지 않았던 결과(*unintended consequences*)를 중요하게 보는데, 이것은 새로운 제도가 기존의 제도에 의해 형성된 관계에 의해 제약된다는 것이다(김종성, 2000: 279).

이 논문은 우선 정부관료제의 진화과정을 크게 네 가지 단계로 살펴보고자 한다. 발아기, 형성기, 안정기, 전환기가 그것인데, 우선 발아기는 제도가 전혀 형성되지 않은 상태에서 내부의 요구에 의해 서서히 제도화가 이루어지거나 외부에서 일방적으로 이식되어 대략적 모습을 갖추는 단계를 의미한다. 형성기는 경로의존성에 입각하여 제도가 진화되어 갈 뿐만 아니라 조직부처의 분화와 전문화가 급격하게 진전되어 현재의 모습과 거의 유사한 형태로 진전되는 단계를 의미한다. 안정기는 현재의 제도와 상황적 맥락이 거의 완벽하게 조화를 이루어 관료제가 직면한 환경을 안정적으로 수용해 나갈 수 있는 단계를 의미한다. 마지막으로 전환기는 돌발적 사건이나 점진적으로 누적된 내부적 갈등의 폭발로 인하여 새로운 형태로 제도가 전환되는 단계를 의미한다.⁶⁾

한편 합리성에 대한 논의는 국내외의 수많은 학자들에 의하여 논의되어 왔다. Karl Mannheim은 합리성을 실질적 합리성과 기능적 합리성으로 분류하였는데, 전자는 어떠한 특정상황에서 다양한 사건이나 요소간의 상호관계에 대해서 지성적 통찰력을 나타내는 사고작용을 의미하고, 후자는 이미 정해진 목표의 성취에 순기능적 행위를 할 때에 나타나는 것을 의미한다.

또한 H. A. Simon은 합리성을 내용적 합리성과 절차적 합리성으로 분류하여 설명하고 있는데, 전자는 경제학적 개념으로 목표성취에 기여하는 행위를, 후자는 심리학적 개념으로 의식적 사유과정을 가리킨다(백완기, 2002: 130~132). 하지만 앞서 언급한 합리성의 개념은 그 유형분류가 매우 직관적이고 분류의 기준이 구체적으로 무엇인지를 파악하기 어렵고,⁷⁾ 지나치게 난해하고 관념적인 개념이기 때문에 구

체적 현실에 일방적으로 적용하기에는 다소 무리가 따른다.

그렇다면 우리나라의 정부관료제를 차별성 있게 설명해 줄 수 있는 다른 합리성의 차원은 무엇인가? 여기에 대해서 중요한 단서를 제공해주는 논의가 있다. Genov(1991: 200~211)는 합리성의 다차원성을 인정하면서 사회학적 시각에서 합리성의 개념을 고찰한 바 있다. 그는 다양한 측면의 합리성 기준과 이에 따른 유형을 설명하면서 시간 관(*time perspective*)의 기준에서 단기적 합리성(*present rationality*)과 장기적 합리성(*prospective rationality*)의 개념을 논의하였다. 전자는 현재 다급하게 직면한 사건이나 이에 대한 임시방편적 대응에 초점을 두는 현재지향적 활동을 가리키며, 후자는 다소 먼 미래에 안정적으로 대응하기 위한 미래지향적 활동에 역점을 두는 차원을 가리킨다.⁸⁾

물론 이 두 가지의 개념은 엄격하게 분리되기는 어렵다. 왜냐하면 장기적 합리성을 추구한다고 해도 구체적 상황과 사건들을 직면했을 경우에 단기적 합리성이 활성화되기 때문이다. 하지만 초기에 합리성을 설정하고 기획하는 단계에서 시간을 안정적으로 보고 장기적 안목과 구상을 한 이후에 단기적 합리성을 축적하는 것과, 당초부터 단기적 합리성을 통해서만 현실에 대응하는 것은 시간에 대한 근본가정(*assumption*)에서 뿐만 아니라 합리성이 실제 구현된 결과에서도 적지 않은 차이를 유발할 수 있다. 즉, 단기적 합리성에만 집착하게 되면 예측 불가능한 정치·경제적 변수에 직면했을 때 적절하게 반응할 수 있는 대응능력이 저하되는 반면, 장기적 합리성에 기반한 행위는 내적 저항력을 지니고 있기 때문에 기획한 것을 유지하기 위해 노력하게 된다.

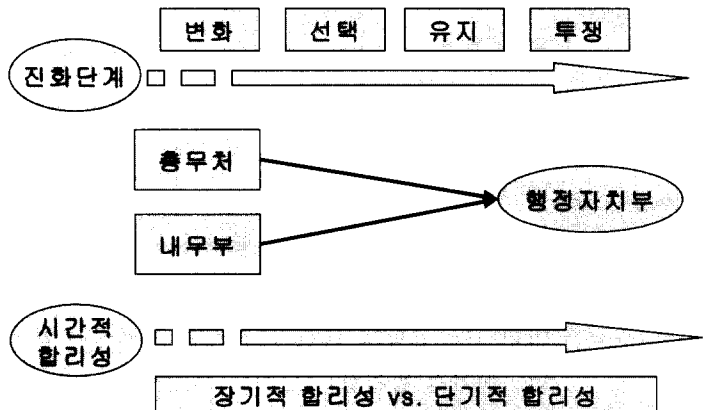
또한 이러한 두 가지 합리성의 차이는 구체적 문제해결(*problem-solving*)의 방식에서도 차이를 가져오는데, 단기적 합리성은 당시의 사건이나 상황에 대한 해결과정 자체에만 관심을 기울이게 되는 반면, 장기적 합리성은 당시의 문제해결 과정도 중요하지만 궁극적으로 도달하게 될 바람직한 결과를 지향하게 된다.⁹⁾ 지금까지 언급한 진화의 개념과 합리성의 연결을 중심으로 본 논문의 해석들을 도식화하

면 <그림 1>과 같다.

그렇다면 이 논문에서 정부관료제의 진화단계와 시간관에 입각한 합리성을 연결시키고자 하는 정당성은 어디에서 비롯되는가? 관료제도의 진화단계와 그 양상은 변화를 이끌어내는 행위자들이 진화의 시간단위 (time unit)를 어떤 식으로 보느냐와 직결된다. 단기적 합리성에 입각한 시간관을 지향하는 제도는 돌발적인 외부적 상황이나 내부적 갈등증폭에 대해 대응하지 못하고 진화의 네 단계를 순조롭게 밟지 못할 가능성이 높다. 즉, 동일한 상황이 있다고 하더라도 어떤 제도 내의 행위자들이 단기적 합리성을 지향하게 된다면 발아기의 기간이 오랫동안 지속되는 현상이 발생하거나 형성기와 안정기가 오랫동안 지속되지 못하고 전환기로 이행하는 경우가 발생할 수 있다. 심지어는 안정기를 아예 갖지 못하고 단절된 상태에서 전환기로 이행할 가능성이 높다.

한편 장기적 합리성을 지향하고 있는 행위자들이 내포된 제도는 자신이 장기적으로 설정한 안정적 제도의 목표를 설정하고 이를 실행하기 위한 구체적 프로그램을 진행하는 방식으로 진화하기 때문에 안정

그림 1
관료제 변화의 해석틀



적 수준을 밟아가면서 네 가지의 진화단계를 순조롭게 이행할 수 있을 것이다.

그렇다면 현재 정부조직의 개편대상으로 계속 논의되고 있는 행정자치부는 어떠한 합리성을 추구해왔고, 만약 시간관과 관련된 합리성에 차이가 있었다면 이것의 원인은 무엇이며 결국 제도적 진화의 결과는 어떠한 양상으로 드러났는가? 이를 행정자치부의 제도적 뿌리라고 할 수 있는 총무처와 내무부의 조직개편사를 통하여 알아보도록 하겠다.

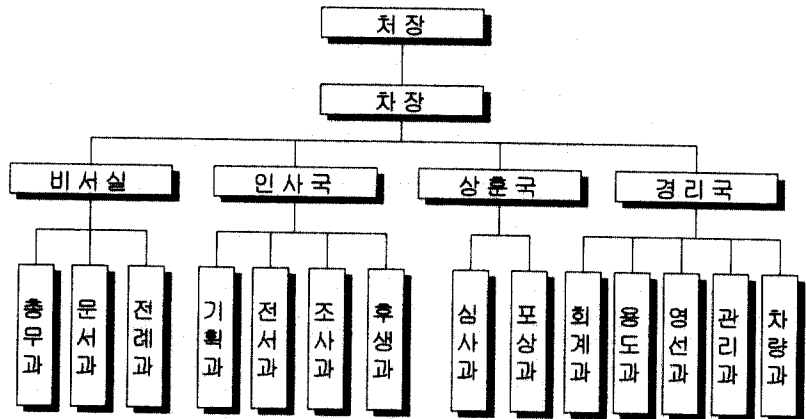
3. 행정자치부의 태생적 뿌리: 총무처와 내무부

1) 총무처 변천 및 조직 진화과정: 전문인사기구로의 내실화

(1) 변천약사

총무처는 대한민국 정부수립과 함께 중앙정부 부처 11부 4처의 하나로 창설되었으며, 국무원의 서무·회계·문서·인사와 영예수여에 관

그림 2
 박정희 당시의 총무처 조직도
 (1948. 11)



한 사무를 주 기능으로 부여받았다. 발족 당시의 총무처는 비서실, 인사국, 상훈국, 경리국 등 4국을 두고 그 밑에 총무과 등 14과를 두었으며, 1983년 4월 현재의 정부중앙청사로 이전하기까지 지금은 철거되고 없어진 구 중앙청사에서 업무를 수행하였다. 한편 1949년 3월 21일에는 총무처장이 원장을 겸임한 국립공무원훈련원이 발족되었고, 동 훈련원은 1961년 10월 2일 중앙공무원교육원으로 확대 개편되었다.

위의 조직도에서 가장 핵심적 부서는 인사국이라고 할 수 있는데, 이 시기에는 아직 구체적 분업화의 체계를 갖추지 못한 조직형태를 보이고 있었고, 실제 그 기능도 실적주의에 입각한 인사관리기능을 제대로 발휘하고 있지 못한 상태였다. 인사국에는 기획과, 전서과(銓敍課), 조사과, 후생과를 두었다. 기획과는 공무원의 종류, 정원, 보수, 복무, 연금과 훈련에 관한 사항을, 전서과는 공무원의 임면과 상벌에 관한 기능을 수행하였다. 또한 조사과는 공무원의 복무상황과 성행(性行)의 조사 및 취임희망자의 성행경력과 자격의 조사에 관한 기능을, 후생과는 공무원의 후생시설과 후생물자에 관한 사항을 담당하였는데, 사회가 분화되고 공직사회가 급속도로 팽창되는 과정에서 이러한 기능수행을 위한 조직도 점차 확대되어 갔다.

인사국은 1955년 2월의 개편시 폐지되어 인사과로 축소되었다. 그러다가 1960년 7월 개편시 다시 인사국 체제를 갖추게 되고, 이후 행정관리국, 연금국 등과 기능조정이 활발히 이루어지면서 그 역할과 하부조직 체계에 변화를 겪게 된다. 행정자치부로 출범한 1998년 2월의 제 1차 정부조직 개편시 인사복무국이 되었다가, 같은 해 7월의 2차 정부조직 개편시 다시 인사국 명칭을 회복하여 오늘에 이르고 있다. 시대별 인사국의 변천과정을 나타내면 <표 2>와 같다.

<표 2>에서도 보듯이 인사국의 경우에는 업무가 크게 변동되는 과정 없이 기능의 분화와 전문화가 지속됨으로써 제도의 내실화가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉, 일시적 외부환경의 변화나 정치적 사건에 민감하게 반응하면서 단기적 합리성을 통하여 문제를 해결하기 보다는 장기적 합리성에 입각하여 진화되어 왔음을 발견할 수 있다.

표 2
총무처 인사국의 변천
(1948. 11~2001. 12)

연월일	개편내용
1948. 11. 4 (대령 제 14호)	<ul style="list-style-type: none"> • 인사국 설치 • 하부조직으로 기획과, 전서과, 조사국, 후생과를 둠
1955. 2. 17 (대령 제 1012호)	<ul style="list-style-type: none"> • 인사국을 폐지하고 인사과를 둠 • 국(局) 체제에서 과(課) 체제로 전환
1960. 7. 1 (院령 제 13호)	<ul style="list-style-type: none"> • 인사국 신설 • 하부조직으로 기획과, 인사과, 고시과, 연금급여과, 연금기금과를 둠
1961. 7. 12 (각령 제 36호)	<ul style="list-style-type: none"> • 기획과 폐지
1964. 5. 25 (대령 제 1815호)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정관리국에 두었던 인사제도과를 인사국에 둠 • 연금급여과와 연금기금과를 통합하여 연금과로 합
1966. 5. 7 (대령 제 2516호)	<ul style="list-style-type: none"> • 연금과를 연금기금과와 연금급여과로 개편
1967. 4. 3 (대령 제 2973호)	<ul style="list-style-type: none"> • 연금국 신설로 연금급여과와 연금기금과의 기능을 연금국으로 이관
1970. 2. 10 (대령 제 4583호)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정관리국의 직위분류과, 교육훈련과를 각각 보수직계 담당관, 교육훈련 담당관으로 개편하여 인사국에 둠 • 인사제도과를 임용제도 담당관으로 개편
1972. 2. 15 (대령 제 5998호)	<ul style="list-style-type: none"> • 임용제도 담당관과 보수직계 담당관을 통합하여 인사제도 담당관으로 합
1976. 12. 24 (대령 제 8314호)	<ul style="list-style-type: none"> • 심리과를 신설하여 징계심사에 관한 업무를 담당토록 함 • 보수과를 신설함 • 인사제도 담당관을 기획과로 개편하고 교육훈련 담당관을 폐지함
1978. 4. 17 (대령 제 8945호)	<ul style="list-style-type: none"> • 고시국의 신설에 따라 고시과를 폐지함 • 교육훈련과를 신설함
1979. 5. 30 (대령 제 9471호)	<ul style="list-style-type: none"> • 기획과를 인사기획과로 개편함
1981. 11. 2 (대령 제 10594호)	<ul style="list-style-type: none"> • 고시국이 폐지됨에 따라 인사국에 고시 1과와 고시 2과를 둠 • 감사관의 신설에 따라 심리과 기능을 이관(심리담당서기관) 함 • 연금국이 후생국으로 개편됨에 따라 보수과를 이관함
1991. 8. 24 (대령 제 13454호)	<ul style="list-style-type: none"> • 후생국을 폐지하고, 연금 및 보수기능을 인사국에 흡수하여 복지과, 급여과로 합 • 후생심의관을 신설 • 고시훈련국의 신설로 교육훈련과 및 고시 1과 고시 2과를 이관함
1994. 4. 22 (대령 제 13454호)	<ul style="list-style-type: none"> • 고시훈련국이 폐지되고 그 기능 중 고시업무를 이관받아 고시 1과, 고시 2과를 둠
1998. 2. 28 (대령 제 15715호)	<p><행정자치부 출범></p> <ul style="list-style-type: none"> • 인사복무국 신설 • 하부조직으로 인사기획과, 인사과, 복무과, 복지과, 급여과를 둠
1998. 7. 22 (대령 제 15841호)	<ul style="list-style-type: none"> • 인사복무국과 고시훈련국을 통합하여 인사국으로 합 • 국내훈련과와 국제훈련과를 통합하여 교육훈련과로 합 • 복무와 기능을 신설된 복무감사관실로 이관
1999. 5. 24 (대령 제 16341호)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙인사위원회가 신설됨에 따라 인사제도, 공무원급여제도 기능을 이관함 • 고시관리과와 고시출제과를 고시과로 통합
2001. 12. 31	<ul style="list-style-type: none"> • 복무감사관실의 복무제도기능을 분리하여 인사국에 복무과를 신설함

자료: 국회행정쇄신위원회, 《역대행정조직변천자료집》, 1995, p. 22.

한편 제 2차 헌법개정(1954. 11. 29)으로 국무총리제가 폐지됨에 따라 정부조직도 대대적으로 개편·축소되었다. 그 결과 1955년 2월 17일 1급 공무원을 장으로 하는 국무원사무국 직제가 공포되면서 국조직은 폐지되고 과체제로 전환되어 총무과 등 8과를 두게 되었다. 이때의 큰 변화는 대통령 소속의 고시위원회가 폐지되어 그 기능이 고시과에서 수행하게 되고, 인사국에서 담당하던 기능은 인사과로 이관되었다. 조직의 축소와 함께 인사담당 국무위원이 없어지게 된 것은 우리나라 인사행정조직의 근대화에 큰 걸림돌로 작용하게 되었다는 점이다. 이 시기가 총무처의 공무원 인사기능이 가장 약화된 시기로 평가되고 있다(행정자치부, 2001: 49).

1960년의 4·19 혁명으로 이루어진 제 2공화국은 제 3차 헌법개정(1960. 6. 15)으로 내각책임제가 도입하게 된다. 당시 과도정부는 행정수반인 국무총리의 막료기구를 강화·정비하기 위한 방안의 일환으로 국무원사무국을 폐지하고, 총무국, 인사국, 법제국, 공보국, 방송관리국 등 5국과 인사과 등 20과 구조로 된 국무원사무처를 출범시켰다. 이러한 개편으로 제 1공화국과 달리 인사담당관이 다시 내각의 일원이 되어 국가 최고정책의 결정과정에 참여할 수 있게 됨에 따라 인사행정 업무수행이 크게 탄력을 받게 되었다.

특히, 이 시기에는 총무국 내에 의전·상훈 조직이 비로소 체계화되기 시작하였다는 점이 주목할 만하다. 하지만 이 시기 역시 총무처가 본연의 기능이나 조직진화의 핵심적 인사를 발전시키는 단계에는 이르지 못한다. 그러한 단적인 예가 공보국과 방송관리국이 국무원사무처에 포함되었다는 것은 공무원 인사관리를 위한 조직의 전문화가 이루어지지 못했다는 것을 단적으로 보여준다.¹⁰⁾

이후에 등장한 제 3공화국 시절에는 그야말로 총무처가 공무원 인사관리기능을 크게 정비하고 급격한 조직의 성장을 보인 시기라고 할 수 있다. 5·16 후 국가재건최고회의에서 제정·공포한 ‘국가재건비상조치법’(1961. 6. 16)에 의거하여 국무총리의 명칭이 내각수반으로 개칭됨으로써 국무원사무처는 내각사무처로 바뀌게 되었다. 곧이어

정부기구에 대한 개혁이 시작되면서 1961년 6월 22일 정부조직법을 개정하였고 공보부가 신설됨에 따라 국무원사무처 소속의 공보국과 방송관리국을 이관시킴으로써 조직의 정체성을 다소 확보하게 된다.

이어 7월에는 내각사무처 직제를 공포하고, 기존의 총무국·인사국·법제국 외에 행정 각 부의 모든 행정관리를 종합적으로 조정·개선·발전시킬 수 있는 기구로서 행정관리국을 신설하여 교육훈련과, 행정능률과, 조직관리과, 인사제도과, 심사분석과, 행정통계과를 두고 조직과 정원, 그리고 인사행정의 개선과 연구를 담당토록 하였다. 같은 해 10월 2일에는 내각사무처 소속의 법제국이 폐지되어 법제처로 승격되었으며, 총무국, 인사국, 행정관리국의 3국과 행정관리국에 신설된 교육훈련과 등 14개 체제를 갖추게 되었다(행정자치부, 2001: 61~62).

이 시기에 주목할 만한 점은 대부분의 조직에 행정관리국이 형성되었다는 것인데, 이것은 미군의 관리기법을 다수 전수받은 5·16 군부 세력의 아이디어가 정부조직에 깊게 개입된 것이다. 당시 행정관리국이 핵심적으로 주력했던 기능은 공무원 인사관리의 전반적 통제와 통제요원의 양성 및 자료수집을 통한 인사관리의 계량화를 꾀했다는 것이다. 이로써 그간 주먹구구식으로 이루어졌던 공무원 관리의 논리가 비사인성과 숫자적 통제논리로 전환되었음을 의미한다.

이는 그간에 인사기능과 관련된 총무처의 전신조직들이 단기적 합리성에 집중하여 장기적이고 합리적인 인사계획을 수립하기 힘들었고, 진화단계에서도 근대적 조직의 틀을 정립하기 위한 발아기 내지 변화기였다고 보인다. 하지만 제3공화국의 등장과 함께 국가근대화와 장기적 목표수립 및 집행이라는 정부의 실천전략의 구현노력은 총무처가 공무원의 인사관리기능의 근대화를 꾀할 수 있는 핵심적 조건으로 작용하게 된다.

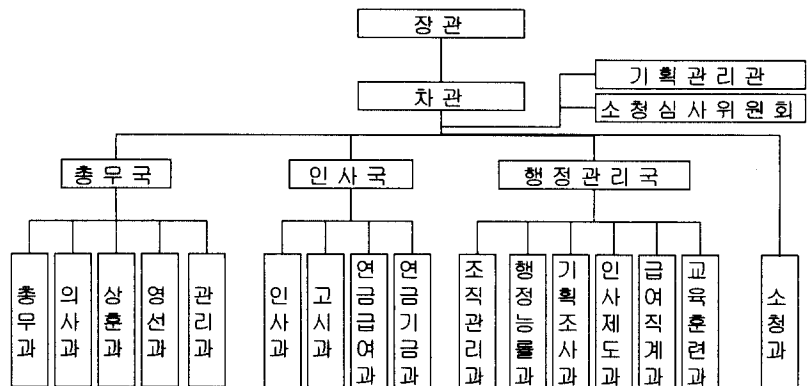
제5차 헌법개정(1962. 12. 26)으로 정부형태가 대통령중심제로 환원됨에 따라 1963년 12월 14일, 정부조직법이 개정되어 내각사무처는 총무처로¹¹⁾ 바뀌게 되고, 이후 이 명칭은 1998년 2월 내무부와

통합되어 행정자치부로 출범하기까지 약 40년간 유지하게 된다. 즉, 실질적 공무원 인사관리기능을 전문적으로 수행하기 시작하는 조직의 면모를 갖춘 시기는 이때부터라고 볼 수 있다. 1963년 4월에는 국가공무원법이 새로이 제정되어 총무처에 소청심사위원회가 설치되었고, 같은 해 12월에는 총무처 직제가 공포되었다. 이때의 조직구조를 보면 종전과 마찬가지로 총무국, 인사국, 행정관리국 등 3국 구조로 운영되었고, 다만 기획관리관 제도가 도입되고 국가공무원법의 개정으로 설치된 소청심사위원회의 지원업무를 위한 소청과가 설치된 것이 달라진 점이라 할 수 있다.

〈그림 3〉에서도 보듯이 출범시의 총무처 조직도는 행정자치부로의 통합 이전 시기의 총무처와 거의 차이가 없을 정도로 이미 합리화와 체계화를 갖춘 상태였다. 즉, 단기적 환경변화에 의해 조직을 계속 변모시켜야 하는 임시방편적 조직이 아니라, 이미 조직진화의 초기단계에서 변화를 완성하고 선택과 확산을 할 수 있는 조직적 정비를 갖춘 상태라고 보아야 한다.

제 4공화국 정부에서는 1973년 1월의 정부조직법 개정으로 실·국의 설치가 대통령령에 위임되어 탄력적 조직운영이 가능하게 되었고, 그 다음달에는 국가공무원법이 개정되어 1963년 이래 존속되어 왔던

그림 3
총무처 출범시의 조직도
(1963. 12)



인사위원회가 폐지되었다. 아울러 1974년 5월의 정부기능 조정결과에 따라 오늘날 정부전산정보관리소의 원류격인 과학기술처장관 소속의 중앙전산계산소를 이관받아 총무처 소속기관으로 신설하였다. 또한 이 시기에는 기존의 고시과를 고시 1과, 고시 2과, 고시 3과로 확대 개편하여 고시국을 신설함에 따라 공무원시험 응시자수가 급증하였고 시험규모도 대폭 확대되었다(행정자치부, 2001: 73). 따라서 제 4공화국의 총무처 조직은 '1실 3국 14과'에서 '1실 5국 21과' 구조로 도약한 시기였다고 할 수 있다.

제 5공화국 정부에서는 1981년에 있었던 '10·15 행정개혁'의 영향으로 같은 해 11월 고시국이 폐지되고 그 기능이 인사국에 신설되는 고시 1과, 고시 2과로 이관된 것과 연금국을 후생국으로 개칭한 것, 차관 소속하에 감사관을 신설한 것 외에는 두드러진 변화는 없었다.

제 6공화국 정부에 들어서는 1991년 8월에 후생국을 폐지하면서 고시 1과, 고시 2과, 국내훈련과, 국외훈련과를 하부조직으로 두는 고시훈련국을 신설하였고, 행정관리국을 조직국과 능률국으로 개편하여 확대된 행정관리 기능을 전문화하였다. 또한 총무국을 의정국으로 개편하는 등 기능의 최적화에 주안점을 둔 국·과 조직의 정비를 통해 제 4공화국 시절의 '1실 5국 21과' 구조에서 2과가 줄어든 '1실 5국 19과'로 되어 조직이 오히려 축소된 시기였다고 평가할 수 있다.

1993년에 출범한 문민정부는 '작고 강력한 정부구현' 의지를 가시화한다는 차원에서 몇 차례에 걸쳐 정부조직을 개편하였다. 그 결과 1994년 4월에 고시훈련국이 폐지되고 고시 1과, 고시 2과가 인사국으로, 국내훈련과와 국외훈련과가 능률국으로 편입되는 등 일부 변화가 있었으나, 이때 자리잡은 '1실 4국 19과' 체제는 내무부와 통합되는 1998년 2월까지 지속되었다(행정자치부, 2001: 51).

지금까지의 역사적 변화과정에 대한 기술을 통하여 총무처는 이미 제 3공화국 출범시에 조직의 장기적 합리성을 추구할 수 있는 변화기를 완료하였다고 볼 수 있다.

(2) 평 가

제 1공화국 성립기와 제 2공화국 시기의 사회경제적 환경은 매우 불안하였으며 국가체제 자체가 정립되지 못한 상황이었다.¹²⁾ 또한 인구동향은 해외로부터 귀국동포가 증가하고 북한에서의 계속되는 월남, 인구의 자연증가 등으로 인해 도시인구가 급격하게 팽창한 데 비해 이를 체계적으로 관리할 수 있는 정부의 역량은 부족한 상태였다. 사회구조면에서 보더라도 당시 사회는 전통적 사회체제로서 산업화 이전의 단계였고, 1차산업 부문이 약 80%인 반면 2차산업 인구는 5.4%에 불과했다(신윤표, 1987: 11~12). 그러므로 관료제가 자본주의화의 성숙과 더불어 근대화될 수 있는 맥락을 지니지 못했으며, 이러한 환경을 구성할 수 있는 능력 있는 관료들을 충원하고 관리할 수 있는 조직체계도 부재한 상태였다.

물론 정부수립 초기에는 공무원 선발과 임용 등 총무처의 중요성이 부각되긴 했지만, 실제로 기능상 초점을 두었어야 할 막료조직을 폐지하거나 합리적 직업공무원제를 정착시킬 수 있는, 고시위원회라는 제도적 틀을 무너뜨렸다. 또한 공보국과 방송관리국 등 정권의 정당화와 옹호를 관리하기 위한, 공무원 관리기능과 본질적으로 불일치하는 부서를 확대시키는 우를 범하였다. 하지만 조직의 틀이나 미군 정기의 통치구조를 유지함으로써 근대화를 준비하기 위한 발아로서의 시기를 가졌다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.¹³⁾

그 후 대통령과 국무총리가 공보기능은 중요시한 데 반해 인사 및 정부조직관리 기능은 비전문적 영역으로 간주하여 총무처가 제 역할을 하지 못했다. 심지어 1972년 공무원들을 실적주의 원칙에 적합하게 채용하고 관리할 수 있는 고시위원회가 폐지됨에 따라서 정부의 인사 기능은 전문적 인사행정 및 인사의 각료기능을 적절하게 수행하지 못했다. 그래서 실적주의에 기초한 전문적 인사행정, 정부조직의 개혁을 견인할 기능이 요구되었고, 1·2공화국의 정부관료제 조직 내부의 소극적 관리체계를 변화시킬 수 있는 촉발요인(*triggering events*)이 요구되는 시대였다.

총무처 조직이 장기적 합리성을 추구하기 시작하면서 급격하게 변동을 일으키고 발전하기 시작한 시기는 1961년 5월의 군사쿠데타가 결정적 계기가 되었다. 시대적 혼란은 일순간에 제한되었고 사회 전반이 권위주의적 정권하에 놓이게 된다. 물론 5·16 군사정변은 정치·사회적 측면의 민주화에 저해요인으로 작용하기는 했지만, 관료제 내부를 효율적으로 관리하고 분업화된 체계로 구축시키는 데 일면 긍정적 효과를 발휘했다.

제3공화국의 출범 이전에 이미 군사정권은 기존의 많은 핵심관료들을 파면했는데 그 수가 거의 33,000명에 이른다. 일명 '부정 공무원 정리'라는 조치는 수개월 동안 진행되었고, 이것은 기존 관료제를 충원하고 있던 공무원의 약 10% 이상을 차지할 만큼 대대적 조직개편의 준비를 해나간다(조석준, 1968: 223~224).¹⁴⁾ 이것은 정치구조의 권한 집중도가 크면 클수록 권력계층의 최상위층에 있는 자의 목표와 태도가 조직개편문제에 개입되는 강도도 높아지게 되는 원리라고 깊은 관계를 갖는다. 인적구성을 완전 개편한 박정희 정권은 제3공화국 시기를 통하여 조직의 개편도 혁신적으로 하기 시작했으며, 이는 총무처의 직제개정에도 드러난다. 총무처와 내무부의 직제개편을 시대별로 살펴보면 <표 3>과 같은데, 새로운 형태의 근대적 관료제를 형성하기 위해 많은 노력을 기울였음을 알 수 있다.

물론 총무처 직제개편의 단순한 양적 횡수가 관료제의 근대화를 가져왔다는 충분한 설명은 되지 않는다. 하지만 기존에 가장 등한시되었던, 재직공무원을 훈련시키기 위한 교육훈련과가 1961년 10월에 행정관리국 내에 신설되었다는 점과, 부서의 지위도 동반 상승했다는 것은 당시 정부관료제의 상층부가 효율적 국가발전의 수단으로서 관료제를 선택했음을 의미하며,¹⁵⁾ 이를 위해 장기적 합리성 측면에서

표 3
연대별 직제개정 건수
(1950년대~1990년대)

구분	1950년대	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대
총무처	6	23	17	17	23
내무부	18	27	27	28	20

공무원들의 교육훈련과 처우개선에 깊은 관심을 가졌다는 점 또한 관료제 근대화의 중요한 기준이 될 만하다.

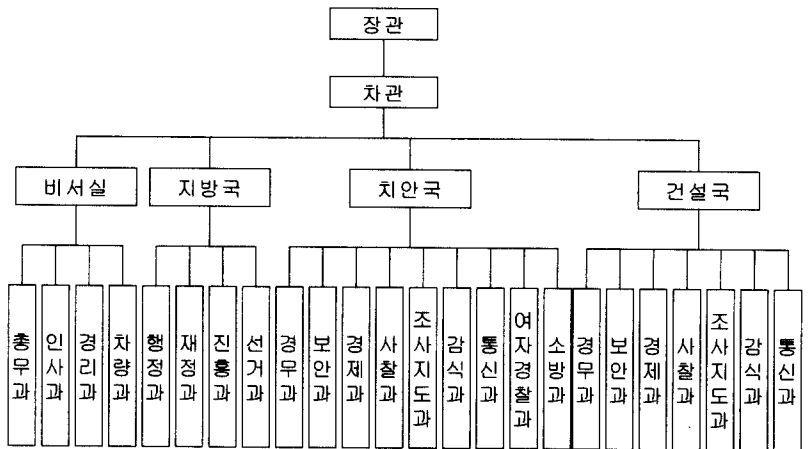
3·4공화국 이후에 전개되는 정권에서는 많은 양적 성장과 공무원 인적 규모의 내실화가 기해졌지만, 많은 개혁조치에도 불구하고 이는 안정기에 접어든 시기에 이루어지는 제도의 세련화 과정으로 볼 수 있다. 즉, 작은 정부론의 논리에 따라 이후에 국 및 과 조직이 일부 축소되긴 했지만, 1960년대 이후의 기본적 조직구조의 틀을 크게 손상시키지 않는 범위 내에서 이루어졌다.

2) 내무부의 변천 및 조직진화과정: 통제기구에서 관리기구로의 전환

(1) 개편약사

내무부는 1948년 대한민국 정부수립과 함께 중앙정부 부처 11부 4처의 하나로 창설되었다.¹⁶⁾ 지방행정과 치안, 그리고 건설행정을 주기능으로 부여받고 1실(비서실), 3국(지방국·치안국·건설국), 24과를 두었으며, 1970년 12월 현 정부중앙청사로 이전하기까지 중구 을지로 2가 181번지(현 외환은행)에서 업무를 수행하였다. 1948년 7월

그림 4
 발족 당시의 내무부 조직도
 (1948. 11)



17일에 제정·공포된 '정부조직법' 제 3조에 의하면 중앙행정기관의 종류와 명칭은 원·부·처·청 또는 위원회로 하고, 그 보조기관의 종류와 명칭은 비서실·국·과였다.

1949년에 들어 내무부 조직의 부분적 개편이 이루어졌다. 즉, 7월의 조직개편시 비서실의 차량과와 치안국의 경제과를 폐지한 것이다. 1950년 3월에는 비서실이 폐지되어 지방국, 치안국, 건설국 등 3국 체제의 기틀 위에 총무과 등 18과와, 신설된 토목시험소, 중기사무소 등 2소(所)의 조직체계를 갖추게 되었다. 1950년대 전반기에는 정치·사회적 불안을 계기로 치안국 조직이 확대·개편되었고, 중반에는 종래의 지방국, 치안국, 건설국의 3국 구조에서 통계국이 신설되어 4국체제로 전환되기도 했다. 그러나 지방국의 개편은 1951년에 선거과를 지도과로 개칭한 외에는 별다른 변화가 없었으며, 이러한 분위기는 제 2공화국까지 지속되었다. 한편 1955년 3월에는 국립과학수사연구소가 내무부 소속기관으로 신설되었다.

내무부 조직은 제 3공화국 시절에 들어 큰 변화를 보이기 시작하였다. 5·16 군사정변 후 정부가 추진한 정부조직개편에 따라 1961년 7월에는 통계국이 폐지되고, 약 3개월 후에는 토목국도 폐지되어 지방국과 치안국 2국이 되었으나, 1963년 12월에는 기획관리실의 신설을 보게 된다. 기획예산·행정관리·법무 등의 기능이 하부조직으로 자리잡기 시작한 것도 이 무렵이다. 과의 수를 보면 1950년대보다 축소된 형태를 보였으며 1962~1964년에는 14개 과, 그 후 3~5개 과가 증가된 형태였다. 1960년대의 이와 같은 기구변화는 국가경제개발과 관련하여 새로운 행정부처가 신설되고, 그에 따른 내무부의 부적절한 기능이 다른 부처로 흡수되었기 때문이다.

제 4공화국에 들어서는 1970년대의 한국사회를 특징짓는 중요한 사건이라 할 수 있는 새마을 사업의 탄력을 받게 됨에 따라 이를 적극적으로 추진하기 위하여 새마을 조직을 크게 보강하였다. 즉, 1970년 4월에 새마을운동이 태동하기 시작한 이후 다음 해인 1971년 8월에 지역개발 담당관을 새마을 담당관으로 개편하고, 새마을 지도과·도

시지도과·주택지도과, 그리고 새마을계획분석관 등 4개 과를 신설하였다.¹⁷⁾

1974년 12월에는 문세광 저격사건으로¹⁸⁾ 치안국이 치안본부로 개편되어 3부체제로 조직이 크게 확대되었고, 1975년 8월에는 감사관 조직이 기획관리실 소속으로 신설되었다.¹⁹⁾ 한편, 이 시기에는 민방위국과 소방국 등 2국 7과 체제를 갖춘 민방위본부가 설립되었는데, 이는 내무부 출범 당시 치안국의 소방과가 태동된 것으로 우리나라 민방위 행정에 일대 전기가 마련된 변화라고 할 수 있다.

1977년 6월에는 지방재정 분야의 업무 추진력을 강화하기 위하여 지방국을 분국, 기존의 지방국 재정과와 세정 1과, 세정 2과의 기능을 흡수하여 개편한 세정과와 공기업과, 그리고 지적과를 신설하여 4과 체제를 갖춘 지방재정국이 출범하였다. 이어 같은 해 9월에는 기획관리실장 소속의 감사관을 차관 직속으로 조정하고, 12월에는 지방행정의 기능과 규모가 확대됨에 따라 지방행정에 대한 총괄조정을 위하여 차관보(지방행정차관보) 제도를 신설하였다.

1978년 2월에는 지방국을 지방행정국으로 개편하였다. 그리하여 발족시 '1실 3국 24과'였던 내무부 조직은 '1실 8국 33과'를 갖춘 조직으로 그 면모를 일신하게 되었다. 같은 해 7월에는 내무부 소속기관으로 소방학교가 신설되었고, 1995년 5월에 중앙소방학교로 개칭되었다. 요컨대 1970년대의 이와 같은 기구의 획기적 증설은 권위적 정치체제 속에서 내무행정의 강화를 목적으로 상위직과 치안·안보분야를 보강한 결과라고 할 수 있다.

제5공화국 정부에서도 사회정화라는 정치적 사건을 계기로 치안본부 조직이 더 한층 강화되었다. 1980년에 3부로 구성되었던 치안본부가 1981년 6월에 4부로 확대 개편되었고, 1980년대 중반을 넘어서는 조직이 더욱 확대되어 7부와 기타 담당관을 두기도 하였다. 지방행정 조직은 1981년 11월, 내무부 직제가 전면 개정되어 지방개발국의 폐지를 보게 되고, 지방행정차관보가 차관보로 바뀌면서 장관 보좌기관으로 자리잡아 위상이 강화되었으며, 민방위·소방조직의 경우에는

보조기관에 일부 변화가 있었지만 조직의 큰 틀에 그대로 지속되었다. 또한 1986년 12월에는 중앙민방위학교가 내무부 소속기관으로 신설되기도 하였다.

제 6공화국이 출범한 해인 1988년 12월에는 다시 지방개발국이 폐지되고, 그 대신 지방재정자립을 위한 지원체제 확립을 위하여 지방세계국이 신설되었다. 이와 더불어 국가행정의 전산화가 크게 강조됨에 따라 전산지도과를 설치한 것도 이 시기였다.

1990년대에 들어서는 정부조직법의 개정(1990. 12. 27) 및 경찰법의 제정(1991. 5. 31)으로 경찰청이 신설됨에 따라 내무부 소속 내국(內局)이었던 치안국이 외청(外廳)으로 위상이 변경되면서 1991년 7월에는 경찰위원회가 내무부 소속으로 신설되었다.²⁰⁾ 한편, 지방행정조직에서는 1992년 10월에 지방기획국이 신설되어 지방행정국·지방재정국·지역경제국·지방세계국 등 5국 체제를 갖추게 되면서 지방자치체의 본격 시행에 대응하는 조직구조를 가동시켰다.

문민정부가 출범한 다음 해인 1994년 12월의 조직개편시에는 방재계획과·재해대책과·재해복구과 등 3개 과를 보조기관으로 하는 방재국이 신설되어 방재조직의 한 획을 긋게 된다. 동시에 지방기획국을 폐지하여 지방행정국으로 통합하고, 지방재정국 및 지역경제국을 지방재정경제국으로 통합하는 등 대폭적 조직개편이 이루어졌다. 1995년 10월에는 재난에 대비한 총체적 재난관리체계 구축의 필요성이 부각되어 민방위본부를 민방위재난통제본부로 개편하고, 그 밑에 재난관리국을 신설함으로써 민방위재난관리조직 출범 이후 가장 확대된 4국 14과로 발전하였다.

또한 중앙소방학교 소속으로 있던 중앙 119구조대가 내무부 소속기관으로 바뀌게 되었다. 따라서 문민정부에서 내무부 조직의 특징은 민방위재난관리조직의 팽창이라 할 수 있다. 이로써, 1국 3과 14과로 발족하였던 내무부조직은 지방행정국·지방재정경제국·지방세계국을 축으로 하는 지방행정조직국과 민방위국·방재국·재난관리국·소방국을 축으로 하는 민방위재난관리조직 등 1실 1본부 7국 30과 구

조로 발전되었다.

이와 같은 조직의 생성과 소멸과정을 반복하면서 변화와 발전을 거듭해 온 내무부는 사상 초유의 IMF 체제를 극복하기 위한 의지의 표현으로 '국민의 정부'가 추진하는 정부조직개편에 따라 1998년 2월 총무처와 통합되어 행정자치부로 개편된다.

지금까지 살펴본 사적 고찰에 따르면 행정자치부의 또 다른 전신인 내무부는 행정자치부로 통합되기 이전까지도 지속적으로 조직개편을 하며, 국과 과단위의 조직들이 신설되거나 폐지되고 통합되는 변화기의 과정을 거쳤으며, 이에 따라 안정적이고 장기적인 목표수립에 의한 합리성을 일관되게 추진할 수 없는 환경적 제약에 놓여 있었다고 보여진다. 이는 앞서 살펴본 총무처의 진화과정과 합리성의 양상과는 사뭇 다른 것으로서, 이러한 두 가지 요소의 차이를 고려하지 않은 두 부처의 통합이 결국 최근에 발생하는 행정자치부의 정체성 논의에 따른 조직개편을 불러일으키는 것으로 보인다.

(2) 평 가

내무부 초기에는 치안기능과 지방에 대한 관리기능이 주된 기능이었는데, 점차 국가비상사태 및 재난·재해에 대한 대처기능이 추가되었다. 1992년 경찰청이 독립함에 따라 치안기능이 축소되었으며, 최근에는 지방자치제도와 더불어 지방자치단체에 대한 대처기능이 더욱 요구되고 있었다. 1948년 부처 설립 이후에 지속적으로 확대·분화를 거듭한 내무부의 조직구조는 1997년 당시 1차관보 1실(기획관리실) 1본부(민방위재난관리통제본부) 7국(지방행정국, 지방재정경제국, 지방세계국, 민방위국, 방재국, 재난관리국, 소방국) 4관 37과로 구성되었으며, 소속기관으로 지방행정연수원·국립과학수사연구소·국립방재연구소·중앙소방학교·중앙 119구조대·이북 5도·경찰위원회가 있고, 경찰청을 내무부 장관의 소속하에 두고 있었다.

1995년 11월 내무부 및 지방자치단체에서 근무하는 공무원과 학계 전문가 등 1,410명을 대상으로 조사된 내무부의 역할에 대한 한 설문

조사에서²¹⁾ 응답자의 46.3%가 부분적 역할 강화와 축소가 병행되어야 할 것이라고 답하였으며, 35.6%가 내무부의 전반적 역할 축소, 9.6%가 내무부의 역할 폐지, 그리고 8.5%가 내무부의 전반적 역할 강화에 응답하였다. 이는 내무행정의 변화에 따른 내무부의 역할변화가 절대적으로 필요함을 보여주고 있다.

한편, “내무부의 역할 축소 내지 폐지론이 대두하게 된 원인은 무엇이라고 생각하는가”라는 질문에 대해 전체 응답자의 40.5%가 “내무부의 존속이 지방자치 발전에 오히려 저해된다는 인식”에 기인한다고 답하였으며, 24.7%가 “과거 정권 창출 및 유지를 위한 중앙부처로서의 이미지”, 17.6%가 “내무부의 권위주의적 업무수행 방식” 등을 선택하였다.²²⁾ 이는 이미 1990년대 중반부터 사회가 지속적으로 민주화되는 과정에서 내무부가 전통적으로 수행하였던 국가통제시스템에 대한 비판이 제기되기 시작했음을 의미한다. 또한 내무부의 기능 축소가 요구되는 분야에 관한 설문에서는 세 응답집단 모두 “지방행정·기획 관련기능”을 지적한 바 있다.

이러한 결과를 통해 판단해 볼 때, 내무부의 내부적 상황은 사회의 민주화 과정에서 정부의 탈권위적 역할로의 재정립이라는 외부적 상황요인의 변화를 감당하기에는 부적절하며, 따라서 기능, 조직 및 인력 개편이 이미 요구되고 있었다. 위에서 살펴본 것처럼, 내무부는 이미 1990년대 이후에 외부적 상황이 조직개편을 요구하는 추세였고, 내부적 상황 역시 조직개편의 필요성을 입증해 주고 있었기 때문에 이러한 상황적 조건에서 조직개편이 추진되었다고 볼 수 있다.

4. 행정자치부의 변천 및 조직진화과정: 인사·통제의 통합과 제도의 합리화

1) 행정자치부 출범의 상황적 요인

우리나라 정부는 1997년 12월 22일, 외환위기로 인해 국가부도 위기에 처하면서 IMF에 구제금융을 요청하였는데, 이 외환위기는 기업 및 금융기관의 부실과 무관하지 않다. 이른바 '총체적 부실'이라고 일컬어지는 한국의 외환위기를 타개하기 위해 정부는 구제금융합의서에 서명한 조건을 지키기 위해 한국은행법 개정과, 대폭적인 기업의 구조조정을 수용하게 되는데, 이러한 시장의 통폐합이 정부에도 상당한 압력으로 작용하였다. 이러한 외부 환경의 요구에 부응하기 위하여 통폐합된 대표적 조직이 바로 행정자치부라고 할 수 있다.

또 다른 요인은 1990년대 이전에 비민주적이고 관주도적인 통제에서 다원적이고 탈권위주의적인 정부구조를 원하는 조직 내외의 압력에 대응하기 위하여 행정자치부가 출범하였다고 볼 수 있다. 즉, 시민사회의 급격한 성장과 정부에 대한 국민의 민주적 인식변화는 단순히 선거를 통해서만 정부관료제에 대한 투입기능을 했던 국민들로 하여금 정부의 과거 권력양식에 반발하고 하고, 이제는 행정조직의 일상적 과정에 국민들이 참여하고자 하는 욕구가 분출되기 시작하였는데, 이것은 특히 과거의 통제지향적이었던 내무부의 역할변화를 요청하게 되었다.

2) 변천 약사(略史): 관주도의 개편에서 민간주도의 개편으로 권력이동

행정자치부는 1998년 2월 28일, 제 1차 정부조직 개편의 일환으로 총무처와 내무부가 통합되어 발족하였다. 이때의 개편은 같은 해 1월 7일 '정부조직개편심의회위원회'가 구성됨으로써 본격화되었다. 조직개편 심의작업은 과거의 어떠한 행정개혁 추진기구와 달리 대부분 민간

인 위원으로 구성하여 운영되었으며, 개혁방안의 논의도 공청회를 비롯하여 각계의 의견청취 등 공개적으로 진행되었다는 점에서 커다란 의의가 있다고 하겠다. 행정자치부는 출범 후 2001년 12월 31일까지 모두 8차례(2000. 2. 28 개방형직위 지정관련 직제는 제외)에 걸쳐 지구정비를 수반하는 조직을 개편하였는데, 그 흐름을 살펴보면 다음과 같다.

제 1차 정부조직 개편이 있었던 1998년 7월에 본부조직에 대한 자율적 제 2차 개편이 있었고, 이어 12월에는 교육훈련기관의 통폐합을 위한 제 3차 개편이 실시되었다. 1999년도 들어서도 2차례에 걸쳐 개편이 있게 되는데, 1999년 5월에 있었던 제 4차 개편은 정부주도로 이뤄진 제 2차 정부조직개편의 결과였으며, 같은 해 10월에 있었던 5차 개편은 정보화사업의 체계적 추진체제 확립에 주력한 정보화조직의 개편이었다. 또한 2000년 6월에 민방위·방재조직을 정비하였고, 2001년 6월에는 지방세제 업무추진체계를 개편한 데 이어 같은 해 12월에는 복무제도 분야의 추진체계를 조정하는 등 행정여건의 변화에 대응한 탄력적 조직운동을 통해 조직·인력관리를 감량기조로 유지하면서 조직역량을 강화해 왔다.

〈그림 5〉에서 보듯이 현재 행정자치부는 국가행정관리, 지방행정관리, 재해·재난관리기능으로 대별할 수 있다. 첫째 기능은 정부의 조직·인사를 관리하고 공무원의 후생복지를 도모하며, 정부의전 등 정부의 사무역할을 맡아 정부부처간 횡적 연결고리(*horizontal linkage*)의 기능을 수행한다. 둘째 기능은 지방자치제도의 미비점을 보완하며 지속적 발전기반을 조성하고, 지방재정 확충 및 건실한 운영을 지원하며, 제반 갈등이나 분쟁발생시 조정역할을 하는 중앙과 지방의 종적 연결고리(*vertical linkage*) 기능을 수행한다. 셋째 기능은 재해·재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 국민이 마음놓고 생업에 종사할 수 있도록 하는 지원성격의 업무를 수행하고 있다.

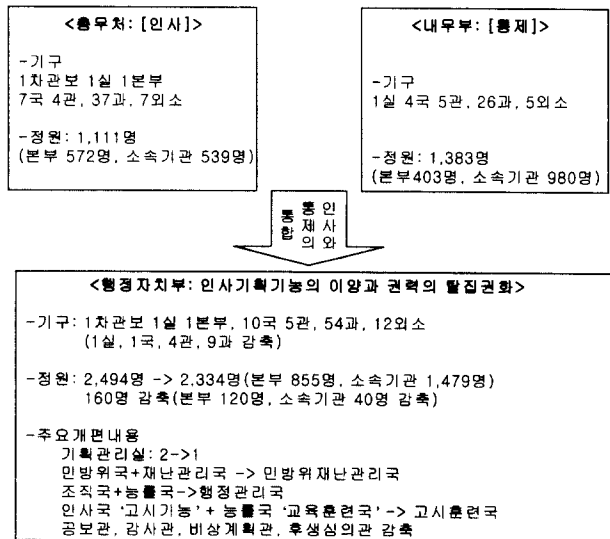
총무처와 내무부가 통합된 이후에 설립된 행정자치부의 개편사에서 가장 주목할 만한 사항은 바로 제 4차 개편이다. 제 4차 개편의 가장

큰 특징 중 하나는 중앙인사위원회가 신설됨에 따라 종전 인사국에서 수행하던 인사정책 기능 및 급여기능이 중앙인사위원회로 이관되었다는 점이다. 민간경영진단 팀에서는 중앙인사위원회에 고시관리기능 및 소청심사기능까지도 이관하는 방안을 대안으로 제시하였으나, 중앙인사위원회의 성격상 집행기능까지 이관하는 것은 적절치 못하다는 의견이 제기되어 채택되지는 못하였다. 즉, 경영진단 팀에서 마련한 조직개편 대안에는 심의, 의결, 집행기능을 가진 중앙인사위원회를 설치하고, 고시 및 교육훈련기능은 책임운영기관(agency)화하는 방안이 제시되었다.

그러나 이 방안은 정부 각 부처의 의견수렴과 당정협의 과정에서 위원회는 독립제 행정기관이 아니므로 집행기능 수행에 부적절할 뿐만 아니라 급격한 변동은 부적절하다는 의견에 따라 채택되지 않았다.²³⁾

또 한 가지 간과해서는 안될 주요 특징은 제 4차 개편에서 단지 기구 및 인력의 감량화를 통한 합리화에만 초점을 둔 것이 아니라 운영체계 및 기능의 조정에도 상당한 비중을 두고 추진했다는 점이다. 즉, 지방자치단체의 자율성을 확보하고 자치역량을 강화하기 위하여

그림 5
행정자치부 조직개편약사



지방행정 담당부서의 기능을 대폭 조정하여 관련기능을 지방에 이양하거나 폐지 또는 다른 부처에 이관하려는 노력이 그 어느 때보다도 진지하게 이루어졌다고 볼 수 있다.²⁴⁾ 이것은 결국 지방자치제의 실시로 인한 분권화와 민주화의 가속화라는 환경적 요인의 변동을 반영한 것이라고 할 수 있다.

이처럼 행정자치부의 제 4차 조직개편은 우리 정부조직개편 역사상 처음으로 민간경영진단에 토대를 두고 정부구조조정이 추진되었다는데 그 주요 의의가 있다. 약 4개월 여의 기간 동안 용역의뢰를 맡은 민간전문기관(대학원, 회계법인, 전문컨설팅회사 등)은 정부조직 및 기능분석을 위하여 해당기관을 직접 방문하거나 관계공무원 등과의 면접을 실시하고, 전문적 직무분석기법 등을 활용하는 등 과학적이고 체계적으로 접근하고자 하였다고 볼 수 있으며, 정부조직개편의 새로운 틀을 제시해 주었다는 점에서 정부관료제의 변화에 상당한 기여를 한 것으로 보인다.²⁵⁾

3) 행정자치부의 제도적 진화과정

앞서 조직개편사에서도 살펴보았듯이 총무처는 조직 내부의 내실화를 꾀하면서 나름대로의 전문화와 기능분화를 유연하게 해왔다. 물론 이것이 단순히 총무처 자체가 가지고 있는 조직과업의 성격에서 비롯된 것일 수도 있지만, 정치·경제적 변동과 급작스러운 상황변화에 대해 다소 조직의 안정성을 유지하면서 장기적 합리성을 추구할 수 있었다. 하지만 내무부의 경우 마찬가지로 '내무'라는 조직과업의 성격도 있겠지만 단기적 합리성으로 대응하면서 진화의 과정을 밟아왔다. 지금까지 살펴본 행정자치부의 약사와 평가를 통해 해당 조직의 제도적 진화과정을 살펴보면 <표 4>와 같다.

표에서 보듯이 제도의 변화단계를 발아기, 형성기, 안정기, 전환기로 분류하여 정리하였다. 참고로 제도의 발아기는 아직 완전한 형태의 모습을 갖추고 있지는 못하지만 제도의 유전인자(*gene*)의 모습을 갖추

기 시작하는 단계를 언급하는 것이고, 형성기는 관료제의 근대화와 합리화의 성격을 갖추기 시작하는 단계를 의미한다. 안정기는 형성기를 바탕으로 이루어진 제도적 틀을 더욱 강력한 경로의존성(path dependency)을²⁶⁾ 토대로 세련화시키는 단계를 의미하고, 전환기는 제도적

표 4
행정자치부의 제도적
진화과정

시대구분	조직별 핵심 개편내용(합리성 측면)		진화단계 측면	
통합이전	총무처 (장기적 합리성)	내무부 (단기적 합리성)	총무처	내무부
제 1·2 공화국	<ul style="list-style-type: none"> 총무처 (장) 와 국무원 사무국직제 (1공화국) 고시위원회의 폐지 인사담당국무위원폐지 공보국 · 방송관리국 국무원사무처 출범(2공화국) 	<ul style="list-style-type: none"> 1950년대 전반기: 치안국의 확대 · 개편 전국의 치안과 지방에 대한 통제의 필요성 때문에 통계국 신설 (4국체제) 	선택 (발아기)	변화 (발아기)
제 3·4 공화국	<ul style="list-style-type: none"> 인사담당관제 부활 내각사무처와 총무처(1963. 12) 행정관리국의 탄생 실국설치의 대통령령 위입화 제도개편으로 인한 공무원 시험수요의 급증 고시과: 고시국으로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 지방국과 치안국 중심의 2국체제로 전문화(급격한 조직성장) 1970년대 새마을운동의 대표적 통제기구로 발전 문세광 저격사건으로 인한 치안국의 치안본부화 	변화 (형상기)	변화 (발아기)
제 5 공화국	<ul style="list-style-type: none"> 두드러진 변화 없음 (연금국: 후생국으로 개칭) 	<ul style="list-style-type: none"> 사회정화라는 정치적 요인으로 인한 치안본부 확대 	유지 (안장기)	선택 (형상기)
제 6 공화국	<ul style="list-style-type: none"> 행정관리국의 확대개편 조직의 축소시기(2과감소) 	<ul style="list-style-type: none"> 행정전산화라는 기술변화로 인한 전산담당조직의 신설 민주화의 요구로 인한 치안국의 외청화 		
김영삼 정부	<ul style="list-style-type: none"> 고시훈련국 폐지(1994. 4) '1실 4국 19과 체제' (1998까지 지속됨) 	<ul style="list-style-type: none"> 방계조직의 신설 및 확대 지방자치제의 실시로 인한 정체성 갈등누적 		
통합이후	행정자치부			
김대중 정부(1)	<ul style="list-style-type: none"> 1998. 2. 28. 총무처 내무부가 통합되어 행자부 출범 		투쟁(1) (전환기)	
김대중 정부(2)	<ul style="list-style-type: none"> 민간주도의 정부조직개편 정원 65명의 중앙인사위원회가 신설되고 선진적 인사정책수립기능과 현대적 의미의 실적주의를 추진하는 역할을 이관시킴 		투쟁(2) (전환기)	

변화의 간변을 넘어 새로운 층간의 질적 변화를²⁷⁾ 의미한다.

〈표 4〉에서 특이한 사항은 행정자치부의 태생적 제도라고 할 수 있는 총무처와 내무부의 제도적 진화과정이 서로 상이하며, 특히 내무부의 경우에는 현재의 지방, 경찰, 재난 등의 세 가지 기능을 안정시킬 충분한 시간적 여유를 갖지 못하고 곧바로 전환기를 맞이하는 불안한 특성을 지니고 있다. 이러한 양 부서의 진화차이와 내무부의 안정기 상실의 결국 최근에 다시 논의되고 있는 행정자치부라는 제도적 틀의 기능과 역할에 재고를 불러일으키는 것으로 유추해 볼 수 있다.

5. 결론

지금까지 행정자치부의 태생적 조직이라고 할 수 있는 총무처와 내무부의 조직개편사와 통합 이후 크게 분류된 행정자치부의 1차, 2차 조직개편을 통해 제도의 진화과정을 간략히 유추해 보았다. 그리고 진화과정에서 총무처의 순조로운 진화단계와 대조적으로 내무부의 단절된 진화과정이 시간관과 관련된 합리성의 차이에서 비롯되었다는 것을 살펴보았다. 그렇다면 다음은 좀더 본질적 질문으로서 이러한 합리성의 차이는 왜 발생했는가를 보론으로서 논의하고자 한다. 또한 여기에서는 총무처와 내무부의 제도적 변화과정의 불일치 현상과 내무부의 제도적 진화의 단절상태 등 이러한 부조화의 상태가 행정자치부라는 조직으로 기계적 통합의 형식을 보였을 때 어떠한 의미가 있을 것인가를 살펴보고자 한다.

내무부가 전문화와 분업화를 통해 근대화의 길을 걸었음에도 불구하고 조직의 정체성을 충분하게 확보하지 못한 이유는 정치적 영향력으로부터 자유롭지 못했기 때문이다. 특히 내부의 합리적 조건과 환경적 요구에 대한 타당성 있는 수용을 통해 조직의 진화를 꾀한 것이 아니라, 육영수 여사의 저격사건, 새마을운동, 사회정화운동 등으로 인해 내무부 조직이 비대화된 것처럼 의도하지 않은 사건들에 대해

충분한 시간적 여유를 확보하며 제도를 정비하지 못한 것이 원인으로 작용한다. 물론 돌발적 사건이 제도변화의 합리적 촉발요인이 될 수도 있지만, 이러한 요인이 지나치게 작용할 경우에는 제도 내부의 내생적 유전인자가 제대로 정착하기 힘들다는 한계가 있다.

이는 환경으로부터 어느 정도 독립성을 유지하고 제도적 유전인자 보호를 위해 환경을 통제하기도 했던 총무처의 내실화 과정과 비교될 수 있는 것이다. 또한 <표 5>에 있는 두 부처의 장관수명을 비교해보면 두 부처가 제도적 안정성을 어느 정도 확보했는가를 단적으로 알 수 있다.

<표 5>에서 보듯이 총무처는 내무부와 동일한 조직수명을 지니고 있음에도 불구하고 장관의 평균임기가 내무부에 비해 거의 두 배에 가깝다. 물론 장관의 임기만으로 제도적 안정성 확보를 논하기는 어렵지만 장관의 리더십이 무엇보다도 관료제의 근대화에 중요할 수 있다는 점에서 중요한 함의를 갖는다.²⁸⁾

본 논문은 한계점은 다음과 같다. 첫째, 이 논문이 관료제도의 사적 고찰이라는 측면을 다분히 내포하고 있다는 점에서 충분한 기초자료와 제도의 상황적 맥락에 대한 심층적 기술이 있어야 함에도 불구하고 자료의 한계에 부딪혀 연구목적에 충실히 이행하지 못했다는 점이다. 둘째, 제도의 진화과정을 발아기, 형성기, 안정기, 전환기로 분류한 것에 대한 충분한 이론적 정당성이 다소 결여되어 있다는 점이다. 즉, 네 가지 단계가 구체적으로 어떻게 정의될 수 있는 것이고

표 5
각 부처의 장관수명 비교

	총무처	내무부	행정자치부
장관수(名)	33	66	5
조직수명(個月)	49년 7개월(595)	49년 7개월(595)	4년 5개월(53)
평균임기(個月)	약 18.03	약 9.01	약 10.6

- 주) 1. 총무처는 처장(1948. 8~1955. 2)과 국무원(1955. 2~1961. 5) 및 내각 기간을 포함한 것임.
2. 총무처와 내무부에서 기간은 다르나 중복된 이름의 장관은 개별적으로 처리함.

어떠한 조작적 정의를 통해서 파악할 수 있는 것인지에 대한 논의가 부족하다. 이는 각 진화과정에 대한 직관적 분류에서 오는 한계로 이에 대한 정교화 작업이 이루어져야 할 것이다.

하지만 미시적 관점에서 단일 부서에 대한 사적 고찰이 기존의 연구에서 충분하게 이루어지지 못했다는 점에서 새로운 연구의 함의를 찾을 수 있을 것이고, 특히 본 사례에 대한 좀더 충분하고 설명력 있는 연구가 이루어질 경우 다른 부처, 즉 통폐합의 경험이 있거나 앞으로 조직개편에서 통합이 논의될 수 있는 유사사례에 대하여 이 연구가 다소 유의미한 설명을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

■ 주

- 1) 이 논문은 2002년도 한국한술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2002-074-BM1539).
- 2) 합리성 (*rationality*)이라는 개념 자체가 중립적 성격을 갖기 때문에, 이 논문에서 언급하게 될 합리성의 유형은 어떤 것이 다른 것보다 더 바람직하다는 가치가 배제된 상태에서 논의되는 것이다. 즉, 내무부와 총무처의 변천과정의 합리성을 논의하는 데서도 어떠한 부처가 더 합리적이었는 측면으로 분석된 것이 결코 아님을 의미한다.
- 3) 진화이론은 연역적으로 연결된 일련의 법칙적 언명이라 볼 수 없다(Sober, 1984). 오히려 진화이론은 느슨하게 연결된 시스템이면서도 전형적인 탐지적 가정 (*heuristic propositions*)들을 나타내고 있으며, 또 한편으로 흥미로운 질문을 제공하고, 이에 대한 해결의 실마리를 제공하며, 아마도 가장 결정적 역할로서 검증할 수 있는 가설을 가져다준다(Langton, 1984).
- 4) 예를 들어, 제2차 세계대전 동안, 몇몇 힘들이 관료제적 인사관행으로의 경향을 가속화시켰다. 산업이라는 전반적 범위에서, 세 가지 요인이 관료제화를 야기했다. ① 노동시장에 대한 정부의 개입, ② 증가된 조합의 압력, ③ 인사전문가들의 영향력 증대가 그것이다(Baron et al., 1986; 1988).
- 5) March(1994)가 주장하였듯이, 과정은 필수적으로 역사적 효율성을 가진다고 볼 수 없다. 예를 들어, 그럴듯한 매개변수를 설정하여 컴퓨터 가상실험을 하면서, Carroll과 Harrison(1994)은 경로의 존적 과정이 종종 역사적 효율성에 의해 암시된 것이 아닌 다른 결과를 낳는다는 것을 보여주었다. 이와 같이 주어진 시간에서 우리가 관찰한 조직과 개체군은 절대적 의미에서 완전히 들어맞는 것이 아니다. 오히려 이들의 형태는 축적된, 그리고 선택적으로 유지된 변화의 정처 없는 흐름에 의해 야기된 역사적 경로를 반영한다.
- 6) 물론 이 개념과 유형에 따른 개념적 정의는 아직 연구자의 직관적 수준에 불과한 논의이며, 이에

대한 좀더 구체적이고 정밀한 논의가 요구된다.

- 7) 대부분의 합리성 개념이 수평적이고 병렬적으로 유형을 분류하고 있을 뿐이지 구체적 영역(*dimension*)이나 분류의 명확한 기준이 어디에서 비롯되었는지를 밝히는 학자를 그리 많지 않은 듯하다.
- 8) 여기에서 논의하는 단기합리성은 Max Weber의 합리성 유형 중 현실을 주어진 것으로 받아들이고 당면한 난관을 대처하는 데 가장 효과적 방법으로 생각한다는 실천적 합리성(*practical rationality*)의 개념(백완기, 1983: 396)과도 유사한 측면이 있지만, 엄격한 의미에서 이것은 현실에 대한 인식과 관련된 합리성의 개념일 뿐 시간과 관련된 합리성 분류에서 비롯된 것은 아니다.
- 9) 이러한 측면에서 두 가지의 개념은 문제해결의 집행전략에 따라 합리성을 구별한 절차적 합리성(*processual rationality*)과 결과적 합리성(*resultative rationality*)의 유형과 유사한 성격을 갖는다. 물론 서로가 동일한 개념으로 연결될 수 있는 것은 아니지만, 문제해결의 방식이라는 측면에서는 연결고리를 찾을 수 있다.
- 10) 특히 공보국 내에 선전과(宣傳課)나 영화과(映畫課)는 총무처 출범 당시 본연의 기능과는 거의 무관하며 방송관리국의 시설과(施設課) 역시 핵심적 조직과는 거리가 멀다.
- 11) 대한민국 정부수립 시기의 총무처는 처장이 리더였지만, 이 시기부터는 장관이 리더로 전환되었다는 점에서 관료제 내의 총무처의 입지가 얼마나 성장했는가를 알 수 있다. 이것을 단적으로 보여주는 예는 박정희 전 대통령이 가장 신뢰하고 지지하는 이석제를 내각사무처장에서 총무처장관으로 조직을 확대하여 승격시켜 주었다는 점에서 알 수 있다. 사실 총무처가 이처럼 장기적 합리성을 지향하며 진화할 수 있었던 것은 이러한 상황적 요인도 간과할 수 없다.
- 12) 1960년 4월 19일부터 제 2공화국 집권기간 동안 총 시위횟수는 1,835회였으며 969,000명이 참가하였다. 이것은 매일 3,876명씩 매일 7.3회라는 뜻이며, 학생시위는 726회, 노동조합은 675회의 각종 시위를 벌였다(김천봉, 1994: 40).
- 13) 제 2공화국 시기에 장관을 보좌하여 정책과 기획수립에 참여하며 정무를 처리하고 장관과 함께 책임정치를 구현하고자 한 사무차관제나, 장관을 보좌하며 그 부의 사무를 처리하고 소속공무원을 지휘·감독하여 정권교체와 관계없이 행정의 안정성과 지속성을 확보하려 한 사무차관제의 도입은 주목할 만하다(백종섭, 1999: 232~234). 이는 그나마 서구 선진교육을 받은 일부 상층 지식인들의 근대화에 대한 의지의 발현이라고 보여지며, 관료제의 근대화를 위한 발아적 요소로 파악될 수 있다. 이것은 거시적 측면에서 일시적 사건에 대한 임시방편적 대응을 통하여 단기적 합리성을 발현시키는 데 목적이 있었던 것이 아니라고 볼 수 있다.
- 14) 이처럼 대규모의 관료제 내부개혁은 단기적인 정치적 이슈에서 비롯되었다고 보기는 힘들며, 관료제의 지속적 개혁을 통하여 장기적 국가근대화를 달성하기 위한 장기적 합리성 추구의 발현이라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다.
- 15) 당시 훈련기관의 공무원은 행정부 내에서 특별한 능력을 갖춘 자들로서 충원되었고, 훈련원에 대한 관료의 태도 역시 한직이라는 경멸로부터 존경으로 바뀌었다(조석준, 1968: 232).
- 16) 내무부(內務部)의 뿌리를 1885년(고종 22년)에 설치되어 갑오개혁 때 폐지된 바 있는 '내무부'(內務府)에서 찾는 입장도 있다. 하지만 명칭만 동일할 뿐 당시의 내무부는 "궁중에 설치하여 군국사무(軍國庶務)를 총괄하게 한다"는 설치칙령을 따르고 있었으므로, 그 역할과 사무의 영역에서 상당한 차이가 있다.

- 17) 새마을운동이 물론 국가의 근대화를 추구하기 위한 장기적 측면의 계획이긴 했지만, 이것은 어디까지나 해당 정권의 일시적인 정치적 구상에서 비롯된 것이며, 내무부 조직 자체가 장기적 합리성의 안목을 가지고 조직개편을 단행한 것은 아니다.
- 18) 이 사건은 1974년 8월 15일 오전 10시 23분에 광복절 경축식장인 국립극장에서 박정희 전 대통령의 부인 육영수 여사가 북한의 지령을 받은 조총련계 문세광(당시 23세)에게 저격 당해 5시간 여의 수술 끝에 사망한 일이다(《서울신문》, 1974. 8. 16). 당시 식장에 입장하는 각계각층의 관계 인사들은 각각 색깔이 다른 리본을 착용하도록 되어 있었는데, 문세광은 리본을 달지 않고 들어갔었고, 당초에 복도에서 저격하려던 계획을 변경하여 식장에서 범행을 하게 된다(《경향신문》, 1974. 8. 16). 이 당시에 주로 대통령 경호실과 비서실을 위주로 치안을 담당하던 관행이 이 사건을 계기로 하여 치안본부로 대폭 이관하게 된다.
- 19) 당시에 치안국이 치안본부로만 확대되어 명칭변경이 된 것이 아니라, 이때부터 경찰봉급이 일반공무원 보수규정에서 분리되기 시작한다. 또한 문세광 저격사건으로 경찰의 보수가 최저 4%에서 최고 20%까지 대폭 인상된다. 경찰공무원에게 특수근무지수당(당시 최고 5천 원), 항공수당(당시 평균 1만 원) 및 일률적으로 조정수당(경정 이상 1만 원, 경위 8천 원, 순경 7천 원)을 별도로 지급하고 기말수당을 일반공무원과 마찬가지로 연 2회 지급하게 된다(《동아일보》, 1974. 12. 25).
- 20) 이는 서서히 진행되는 국가의 민주화와 지방화에 대한 외부 압력 내지 요구의 증가에 단기적이고 수동적으로 대응하기 위한 결과로 나온 것이었지 장기적 안목에서 비롯된 내부의 요구는 아니었다.
- 21) 이 설문조사는 한국지방행정연구원에서 1995년 11월 1일에서 11월 20일 사이에 내무부 본청직원 450명, 각 시·도 공무원 900명, 한국지방자치학회 회원 60명을 대상으로 실시한 것이다.
- 22) 이수만, "내무부의 역할 및 기능의 재정립 방안," 《한국지방행정연구원 연구보고서 95-5》, 1996, pp. 19.
- 23) 하지만 현재 중앙인사위와 행자부 간의 관계를 살펴보았을 때, 인사위의 정책결정과 의견이 행자부의 공무원 인사관련 기능에 막대한 영향을 미치고 있는 것으로 보아 앞으로 이러한 권력관계에 일대 변동이 있을 것으로 예상된다.
- 24) 지방에 이양한 기능으로는 지방자치단체에 대한 조직 및 정원관리기능의 일부, 지방 5급 일반승진 시험 실시권, 시·도 연구원 운영지도 감독기능, 농어촌 도로정비 및 기본계획수립 승인기능, 지방자치단체 국제관계 자문대사 파견승인, 지방소방관서의 하부조직 및 분장사무 수행 등이 있고, 폐지한 기능으로는 지방자치단체 경영협회 기능, 불우소외계층 지원기능 등이 있으며, 다른 부처로 이관한 기능으로는 육지 소규모 어항 개발사업(해양수산부로 이관), 지역신용보증조합 관리지원기능(중소기업청으로 이관), 도심철도 이설사업 지원기능(철도청으로 이관) 등이 있다.
- 25) 물론 복잡한 기능과 인력, 기구가 얽혀있는 정부조직을 4개월 여의 짧은 기간 동안 분석하여 개편을 논의했다는 것은 내용의 객관성과 타당성에서 많은 문제를 지니고 있지만, 민간주도의 정부개편을 했다는 점에서는 그 의의가 크다고 볼 수 있다.
- 26) 경로의존성이란 새로운 제도의 형성이 기존의 제도에 의해 형성된 권력 및 제도적 관계에 의해 제약된다는 것을 의미하며, 이 때문에 새로운 상황적 맥락에 의해 이루어진 신제도는 이미 과거의 선택된 경로에 의하여 제약된다는 것을 의미한다(김종성, 2000: 279).
- 27) 여기에서 말하는 간변과 층변은 원어로 각각 translation과 transformation을 가리키는 것으로서, 양

- 적 변화와 질적 변화를 의미하는 것으로 이해하면 무리가 없을 것으로 보인다(안문석, 1995: 55).
- 28) 물론 장관의 임기를 단순히 진화단계의 시각에서 해석하는 것은 논리적 비약의 요소가 있을 수 있다. 즉, 장관의 임기는 해당 조직의 과업특성에서 비롯되는 것일 수도 있지만, 제도의 의미를 단순히 법률적이고 고정적인 제도로 보지 않고 신제도주의에서 논의하는 가치와 규칙 및 문화의 의미로까지 폭넓게 해석한다면, 표의 내용은 조직의 안정성을 평가하는 한 단면이 될 수 있을 것이다.

■ 참고 문헌

- 강신태. 1995. "문민정부 행정개혁의 특성: 하나의 해석," 《행정논총》 33(2): 39~57.
- 국회행정쇄신위원회. 1995. 《역대행정조직변천자료집》, 국회행정쇄신위원회.
- 김종성. 2000. "미군정 행정조직의 경로의존성," 《한국사회와 행정연구》 11(1): 277~291.
- 김석준. 2002. 《현대대통령연구 I》, 대영문화사.
- 김천봉. 1994. "한국의 다두제적 경쟁체제와 제 2공화국 행정," 《전북행정학보》 (제 8집): 31~58.
- 남기범. 1998. "국민의 정부' 행정개혁에 대한 평가: 비판과 제안," 《성결대 교수논문집》 (제 27집): 511~522.
- 내무부. 1995. "지방화시대 내무부의 바람직한 역할," 내무부 기획자료 95-3.
- _____. 1996. "지방화시대의 내무부 어떻게 달라지고 있나," 내무부 내부자료집.
- 노병만. 1997. "현대 한국사회의 관료지배적 권력구조와 그 형성요인 분석," 《한국과 국제정치》 13(2): 115~160.
- 박종득. 1988. "탈권위주의를 위한 행정개혁에 관한 소고: 제 6공화국의 출범에 즈음하여," 《배재대 사회과학연구》 (제 2집): 129~148.
- 백완기. 1983. "합리성에 관한 소고," 《한국정치학회보》, pp. 395~414.
- 안문석. 1995. "문민정부의 행정개혁," 《한국정책학보》 4(1): 30~37.
- 안병만. 2002. 《한국정부론》, 다산출판사.
- 안해균. 1980. "제 2공화국 행정체제분석: 민주당정권하의 정치·행정체제," 《행정논총》 18(1): 171~201.
- 오상석. 1998. "행정자치부 개편 앞둔 내무부, '환골탈퇴'할까," 《지방자치》 (113): 51~54.
- 유광호. 1995. "한국관료제: 그 성장과 정향," 《상지대 논문집》, pp. 281~300.
- 유종해·김문성. 2003. 《행정부의 이해》, 대영문화사.
- 유종해·유영욱. 1998. 《한국행정사》, 대영문화사.
- 이도형. 1995. "12·3 정부조직개편의 평가와 향후 정부조직의 재설계방향," 《충주산업대학교 논문집》 30(1): 217~245.
- 정용욱. 2003. 《존 하지와 미군 점령통치 3년》, 중심.
- 조경호. 2002. "조직특성 비교의 문화적 접근," 박종민 편, 《정책과 제도의 문화적 분석》, 박영사, pp. 134~163.
- 조석준. 1968. "군사혁명정부와 조직개편," 《행정논총》 6(1): 215~235.

하연섭. 2003. 《제도분석》, 다산출판사.

한국행정연구원. 2003. “정부조직 개편의 논리와 대안: ‘참여정부’의 정부조직 개편방안.” 한국행정연구원.

한세익. 1999. “정부조직개편 소고: 한계와 가능성.” 《한국사회와 행정연구》 10(1): 15~29.

홍석률. 2002. 《박정희시대 연구》, 백산서당.

기타 신문기사.

Abrahamson, Eric. 1991 (July). “Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovation,” *Academy of Management Review* 16(3): 586~612.

Aldrich, Howard E., Amanda Elam, and Pat Ray Reese. 1996. “Strong Ties, Weak Ties, and Strangers: Do Women Business Owners Differ from Men in Their Use of Networking to Obtain Assistance?” in Sue Birley and Ian MacMillan (eds.), *Entrepreneurship in a Global Context*, London: Routledge, pp. 1~25.

Aldrich, Harward. 1999. *Organizations Evolving*, Sage Publication.

Burns, Tom R. and Doug R. Wholey. 1993(February). “Adoption and Abandonment of Matrix Management: Effects of Organizational Characteristics and Interorganizational Networks,” *Academy of Management Journal* 36(1): 106~138.

Burns, Tom R. and Thomas Dietz. 1992(September). “Cultural Evolution: Social Role Systems, Selection, and Human Agency,” *International Sociology* 7(3): 259~284.

Lomi, Alessandro and Erik R. Larson, 1998. “Density Delay and Organizational Survival: Computational Models and Empirical Comparisons,” *Computational & Mathematical Organization Theory* 3(4): 219~247.

March, James G. 1981(June). “Footnotes to Organizational Change,” *Administrative Science Quarterly* 26(2): 563~577.

_____. 1994a. “Evolution of Evolution,” in Joel A. C. Baum and Jitendra V. Singh (eds.), *Evolutionary Dynamics of Organizations*, New York: Oxford University Press, pp. 39~52.

Pfeffer, Jeffrey and Gerald Salancik. 1982. *The External Control of Organizations*, N. Y.: Harper & Row.

Tushman, Michael L. and Philip Anderson. 1986(September). “Technological Discontinuities and Organizational Environments,” *Administrative Science Quarterly* 31(3): 439~465.

Weick, Karl E. 1979. *The Social Psychology of Organizing*, Reading, MA: Addison-Wesley.

2. The Evolutionary Process and Rationality of Governmental Bureaucracy: Centered on Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA)

Jae-Dong Jung · Yong-Sun Choi

This paper examines developmental process of governmental bureaucracy by historical and evolutionary perspectives. The case of this paper is Ministry of Government Administration and Home Affairs(MOGAHA). Also this is a preliminary analysis centered on linkage loop of evolution and rationality. Rather, two concepts is ambivalent relationship about organization and environment. But governmental organization has passive response on environmental context and it constructs contexts by positive strategies. the former for evolution, the latter for rationality.

Evolution is classified by variation, selection, retention, struggle. variation is a useful analytic starting point for understanding evolution. Any departure from routine or tradition is a variation, and variations may be intentional or blind. Forces that differentially select or selectively eliminate certain types of variations generate a second essential evolutionary process. A third evolutionary process involves the operation of a retention mechanism for the selective retention of positively selected variations. Finally, struggle occurs within organizations, as members pursue individual incentives as well as organizational goals by new environments.

Rationality is classified by short and long rationality on time perspective. Short rationality is a passive and incremental planning like crisis design. Long rationality is a positive and initiative planning like rational design.

MOGAHA is the administrative arm of the central government. MOGAHA was established on February 28, 1998 through the merger of the former Ministry of Government Administration (MGA) and the former Ministry of Home Affairs (MHA). The Evolution of MOGAHA is lack of harmony on evolution because MHA is lack of retention process. Also its is a disharmony on rationality because MGA is oriented by long rationality and MHA is oriented by short rationality. Finally result of mechanic integration of two departments without consideration about this difference is the identity crisis of MOGAHA.

Key Words: new-institutionalism, rationality, evolutionary process, MOGAHA