

## 한국관료제의 기관 자율성과 기관 능력의 부처별 차이에 관한 연구: 기획재정부와 고용노동부의 비교\*

윤성원\*\*

양재진\*\*\*

---

본 연구는 한국 중앙정부기관의 자율성과 능력을 측정하고, 이를 바탕으로 기관 자율성과 기관능력이 역사적으로 어떻게 형성되었으며, 어떻게 부처별로 차이가 발생하게 되었는지에 대해서 분석하는 연구이다. 연구는 두 단계로 구성되어 있다. 첫 번째 단계에서는 정부 부처별 자율성과 능력을 지표화해서 측정, 비교한다. 두 번째 단계에서는 기관자율성과 기관능력이 모두 높은 기관(기획재정부)과 이 양자가 모두 낮은 기관(고용노동부)에 대한 사례연구를 실시한다. 사례연구 결과 부처별로 기관자율성과 능력에 차이가 발생하게 된 원인은 과거 권위주의 시기에서 찾을 수 있었다. 정부 주도의 경제성장 체제는 권위주의시기에 경제기획원과 노동청의 자율성과 능력을 결정하는 구조적 요인으로 작용하였고, 이때 형성된 제도가 경로의존성을 가지고 현재까지 이어져 내려오고 있는 것을 확인하였다.

주제어: 발전국가, 기관자율성, 기관능력, 기획재정부, 고용노동부

---

---

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2013S1A3A2052898)입니다. 논문의 수정을 위해 귀중한 코멘트와 도움을 주신 임명의 3인의 심사위원님들께 감사드립니다.

\*\* 연세대학교 행정학과에서 행정학 석사학위를 취득하였고 현재 SSK 저발전 복지국가와 사회적 위험 팀에서 석사후 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 관료제론, 발전행정, 사회정책 등이다(innepower@hotmail.com).

\*\*\* 교신저자, 미국 Rutgers 대학교 정치학 박사로 현재 연세대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 복지국가, 사회정책, 관료제도론이다(jjyang@yonsei.ac.kr).

## I. 서론

본 연구는 한국 중앙정부기관의 자율성과 능력을 측정하고, 이를 바탕으로 기관 자율성과 기관 능력의 역사적 형성과정과, 부처별 차이의 원인에 대해서 분석하는 연구이다. 한국은 20세기 중반 이후 건국한 나라들 중에서는 드물게 경제발전과 민주화를 모두 달성한 국가로 평가된다. 그러나 대부분의 민주정부가 그렇듯이, 한국은 민주화 이후 능력 있는 민주정부의 구축이라는 새로운 과제에 직면하게 되었다. 민주주의가 시민들의 이익을 잘 대표하고 집약하는 투입(input)차원과, 이를 바탕으로 정책을 적절하게 입안, 집행하여 시민들에게 책임지는 산출(output)측면으로 나눌 수 있다는 점을 고려해볼 때, '유능한 정부'는 '민주적인 정부' 못지않게 중요한 가치이다(양재진, 2006). 그러나 한국에서는 유능하지 않은 민주정부의 실패가 민주주의 자체에 대한 실망을 불러일으키고, 결국 시민들의 정치에 대한 혐오감을 강화시키고 있다고 해도 과언이 아니다(최장집, 2005).

본 연구는 민주화 이후에도 민주주의의 발전을 위해서는 정부가 특정 이익집단에 포획되지 않고 일정 수준 이상의 불편부당성(impartiality)을 유지할 수 있는 자율성과 다양한 사회 문제를 해결할 수 있는 높은 수준의 능력을 갖추고 있어야 한다는 문제의식에서 출발한다. 발전국가를 구성하는 두 기둥인 국가자율성과 국가능력은 민주화 이후에도 여전히 민주정부가 갖추고 있어야 하는 최소한의 덕목이라고 보는 것이다(양재진, 2006). 그렇다면 과연 현시점에서 한국의 민주정부는 어느 정도의 자율성과 능력을 보유하고 있을까? 민주정부의 자율성과 능력이 충분하게 높지 못하다면, 그 이유는 무엇일까? 그런데, 기존 발전국가이론에서 국가자율성이나 국가능력은 중요한 중심 개념이나, 대부분 국가 자율성과 능력이 발휘된 특정 사례에 대한 해석학적 연구일 뿐 객관적으로 조사되거나 측정된 경우는 찾아보기 힘들다. Evans and Rauch(1999)의 연구를 예외로 볼 수 있겠으나, 이 또한 설문을 통해 국가자율성과 국가능력을 측정하는데 그치고 있다.

왜 그런가? 필자들이 보기에, 이 분야의 실증연구가 부족한 이유 중 하나는 국가를 단일한 통일체인 것처럼 간주하는 경향 때문이다. 그러나 국가를 행정부라는 좁은 의미로 이해한다 하더라도 정부 내에는 조직의 미션이 다르고 다양한 이해와 선호를 가진 다양한 부처들이 존재한다. Allison과 Halperin(1972)의 지적대로, 정부는 각 조직의 미션과 이해관계가 다른 다양한 기관들의 느슨한 연합체로 보는 것이 타당하다. 따라서 본 연구는 현실에 정밀하게 부합하지도 않고 추상수준이 너무 높은 국가자율성과 국가능력을 측정하고 그 연원을 밝히려는 노력 이전에, 정부를 구성하고 있는 각

기관의 자율성과 능력을 측정하고 그 차이에 대해 사례분석을 통해 원인을 찾아내는 게 순서라고 본다.

사실 기존의 연구들은 발전국가의 자율성과 능력을 경제발전과정에서 선도기관(pilot agency) 역할을 했던 한국의 경제기획원(EPB)이나 일본의 통산성(MITI)의 기관자율성과 능력으로 환치하는 경향이 있었다(Johnson, 1982; Okimoto, 1989; 최병선, 1987, 1990). 이들은 발전의 선도기관들이 강력한 고객집단들을 두고 있는 다른 정부기관들에 비해 상대적으로 자율적이었기에 보다 불편부당한 관점에서 합리적으로 경제정책을 입안할 수 있었다고 주장한다. 그리고 당시 가장 우수한 인력이 충원된 조직으로 국가능력을 증진시킨 것으로 분석하고 있다. 본 연구는 이러한 전통 위에서, 국가 단위가 아닌 기관단위의 자율성과 능력을 보다 객관적인 방식으로 측정 한 후, 사례연구를 통해 한국 정부기관의 자율성과 능력은 어떤 과정을 통해 형성되었으며, 부처별로 차이가 나는 이유는 무엇인지에 대해 역사적 관점에서 살펴보고자 한다. 기관별 미션이 다르기에 부처별로 기대되는 자율성과 능력의 수준이 동일할 수는 없다. 하지만 관료제가 불편부당한 공익의 증진자로서 자리매김 할 수 있는 최소한의 자율성과 능력은 어떻게 갖추게 되는지를 역사적으로 반추하고, 향후 정부조직개편이나 조직개혁에 활용될 수 있는 시사점도 정리해 보고자 한다.

## II. 이론적 논의와 측정

### 1. 이론적 논의

일반적으로 국가권력은 국가자율성(state autonomy)과 국가능력(state capacity), 또는 통치능력(governing capacity)을 그 요소로서 포함한다(지주형, 2009). 일반적으로 국가자율성이란 국가 관리자와 국가기구가 외적 영향으로부터 독립적으로 정책을 결정하고 실행/관철하는 능력을 의미한다. 또한 국가중심론자들에 따르면 국가자율성은 국가가 시민사회 내 지배집단의 영향력으로부터 벗어나 독자적인 정책목표를 수립할 수 있는 정도를 의미하는데, 스카치폴은 1930년대 미국 정부가 자본가계급의 반대에도 불구하고 사회보장법과 같은 사회정책을 도입하는 과정이 국가자율성을 잘 보여주는 사례라고 주장했다(Skopcol, 1985; 신현기, 2010).

한편 국가능력이란 합리적 기획과 이를 실행에 옮길 수 있는 정책능력(Skopcol, 1985), 다시 말해 국가가 국가공동체 구성원들 간에 합의된 국가목표를 정책이나 국

가 활동을 통해 실현할 수 있는 기능적, 조직적, 제도적 측면에서의 총체적 능력을 의미한다(김석준, 1991; 신현기, 2010). 이와 같은 개념정의는 정책결정과정에서의 자율성이 곧 집행과정에서의 집행능력을 의미하는 것은 아니라는 점에서 국가자율성과 국가능력이 구별되어야 하는 것이며, 나아가 두 개념은 두 개의 다른 차원의 개념화이자 상호보완적 관계로 이해해야 한다(김석준, 1991).

국가론의 국가자율성-국가능력 개념을 정부 기관 수준에서 구체화시킨 것은 동아시아 국가들에서 경제발전을 주도한 선도기관(pilot agency)의 역할에 대해 연구들이었다(Johnson, 1982; Okimoto, 1989; 최병선, 1990). 한국발전국가에 대한 연구들은 한국 관료기구들 중에서 특히 경제기획원(EPB)의 역할에 주목하였다. 경제기획원은 경제개발계획의 지속적이고 체계적인 추진과 경제개발에 최우선순위를 둔다는 군사정부의 강한 의지의 표현으로서 5.16 직후인 1961년 7월에 설립되었다.

최병선(1990)의 연구에 따르면 경제기획원의 중요한 기관적 특성은 각자 고객집단들이 존재하는 다른 정부기관과는 달리 특정 고객집단을 갖고 있지 않아서 사회의 특수이익집단으로부터도 상대적으로 자율적이었다는 것이다. 그 결과 경제기획원은 상대적으로 덜 편파적이고 객관적인 경제상황과 인식과 분석을 통치자에게 제공할 수 있었다. 즉 다른 기관들과 달리 경제기관과 사회집단과의 관계가 간접적이며 일정한 거리를 두고 있는 관계였던 것이다(indirect and arms' length relationship). 또한 경제기획원은 당시 공무원 채용방식이 특채 중심에서 행정고시 중심으로 바뀌고 있던 추세에 맞춰, 행정고시를 통해 충원된 당대의 최고 엘리트들을 인적 자원으로 보유하고 있었다. 정부에 고학력에 능력 있는 관료들이 본격적으로 충원되어 경제기획원의 기관 능력이 크게 신장했다.

또한 경제기획원은 거시경제정책에 대한 기획 권한과 예산권과 같은 중요한 권한들을 보유하고 있었다. 게다가 당시 경제기획원의 수장인 부총리는 거시경제정책을 전반적으로 총괄하는 자리로 대통령과도 밀접한 관계를 유지하였다. 당시의 경제기획원은 독자적으로 효과적인 거시경제정책을 입안할 수 있을 정도의 능력과 자율성을 보유하고 있었던 것이다. 이러한 상태를 최병선은 경제기획원이 '기관자율성'(institutional autonomy)을 보유하고 있었다고 평가하였다. 또한 여기에 더해 본고는 경제기획원의 높은 정책 입안 능력 더불어 정책목표를 실천에 옮길 수 있는 인적, 물적, 법적 능력을 의미하는 '기관능력'(institutional capacity)이라는 개념으로 기관자율성과 구분하여 사용하고자 한다.

〈표 1〉 기관자율성 - 기관능력 측정을 통한 정부부처의 유형화 모델

		기관자율성	
		낮음	높음
기관능력	높음	<b>2유형</b> 낮은 자율성 - 높은 능력 e.g: 국토해양부	<b>1유형</b> 높은 자율성 - 높은 능력 e.g: EPB
	낮음	<b>3유형</b> 낮은 자율성 - 낮은 능력 e.g: 농림부	<b>4유형</b> 높은 자율성 - 낮은 능력 e.g: 여성부, 통일부

위의 〈표 1〉은 국가론의 국가자율성-국가능력 개념을 관료제조직 수준에 적용하고 정부부처들을 유형화하기 위해서 구성한 표이다. 기관자율성과 기관능력이라는 두 가지 개념을 바탕으로 표를 구성하게 되면, 네 가지 유형이 도출된다. 1유형에 속한 기관은 높은 자율성과 능력을 보유하고 있는 기관으로, 한국의 발전국가 시기의 경제기획원이 대표적으로 1유형에 속하는 기관이라고 할 수 있다. 2유형은 능력은 있지만 이익집단들에게 포획될 가능성이 매우 높은 기관으로, 정부의 불편부당성을 떨어뜨릴 가능성이 높은 기관들이라고 할 수 있다. 대규모 토목공사 관련해서 건설업체들과 접촉할 여지가 많고, 이 과정에서 포획 가능성이 높은 국토해양부 같은 기관이 2유형에 속한다고 예측해볼 수 있다. 3유형은 기관의 보유 능력 자체는 높지 않지만, 매우 강력한 이익집단을 고객집단으로 갖고 있는 경우로, 농민이라는 강력한 이익집단과 교류하고 있는 농림부가 이 유형에 해당될 수 있다. 4유형은 전형적으로 능력도 낮게 평가되고 포획수준도 낮은 기관이다. 이러한 기관들은 교류하는 이익집단들도 많지 않을 뿐 아니라 능력도 낮은 수준에 머문다. 대표적으로 통일부, 여성가족부 등이 이런 유형에 속한다고 예측할 수 있다.

## 2. 기관자율성과 기관능력의 측정

### 1) 기관자율성

기관자율성은 부처의 청렴성, 이익집단과의 네트워크, 규제기관 여부, 대통령의 지시의 4가지 항목으로 측정하였다.

〈표 2〉 정부부처의 기관자율성 측정을 위한 지표의 구성

부문	세부 항목	지표	기준년도	자료출처
기관의 자율성	청렴도	국가청렴위원회 청렴지수	2010	국가청렴위원회
	이익집단과의 네트워크	부처별 재취업률	2008~2009	참여연대 (2009)
	규제기관 여부	등록된 규제의 수	2010	규제개혁위원회
	대통령의 지지	회의, 면담, 접촉 횟수	2008~2010	오재록(2012)

부처의 청렴지수는 이익집단에 의한 관료의 포획 여부를 알려주는 가장 중요하고 기본적인 지표다. 부처별 청렴지수가 높을수록 시민사회로부터의 포획 정도는 낮을 것이라는 추측이 가능하다. 그렇기 때문에 청렴지수는 기관의 자율성을 측정하는 가장 기본적인 지표로 사용하였다. 한편, 이종보(2010)등의 연구에서 지적된 바와 같이 이익집단과 네트워크 강하게 형성되어 있는 경우, 퇴직 후 재취업한 퇴직관료들은 기업을 비롯한 이익집단들이 정부부처를 포획하거나, 정부부처에 로비를 벌이는 하나의 수단으로 이용되고 있다. 최근에는 이른바 ‘관피아’로 불리는 퇴직한 공무원들이 유관 기관에 재취업하여 해당 유관기관을 위한 로비스트처럼 활동하는 것이 논란이 된 바 있다. 이런 관점에서 볼 때 퇴직 후 재취업한 공무원 수가 많은 부서일수록 관료의 자율성은 떨어진다고 추측할 수 있다.

규제기관 여부는 한국적 특성을 반영하여 선정된 지표이다. 정부 주도의 적극적인 산업정책이 추진되던 발전국가 시기의 유산으로 인해 한국에서는 여전히 산업정책이 널리 활용되곤 하며, 한 부처 내에 산업을 진흥하는 기능과 특정 산업을 규제하는 기능이 혼재되어 있는 경우가 많았다. 따라서 규제기관들의 업무가 보통 산업에 대한 규제뿐 아니라 해당 산업의 진흥까지도 포괄하고 있는 경우가 많다. 이런 경우에는 규제 업무와 산업에 대한 진흥 업무가 명확하게 나누어지지 않기 때문에, 규제가 많으면 많을수록 규제대상자와 네트워크가 형성되고 나아가 포획될 가능성이 높다(사공영호 1999).

‘대통령의 관심과 지지’는 이른바 제왕적 대통령제라고 불리는 한국적 현실에서 특정 부처가 타 부처 혹은 강력한 사회이익으로부터 자율성을 지킬 수 있는 중요한 배경이 된다. 설문조사를 통해 정부부처의 권력 보유수준을 조사한 박천오(2005)의 연구와 같은 선행연구에서도 많은 공무원들도 대통령과 가까운 부처가 다른 부처들과의 관계에서 실질적으로 더 많은 자율성과 재량권을 갖게 될 가능성이 높다고 응답하고 있다. 다른 선행 연구 중에서도 대통령이 정당이나 다른 부처의 압력으로부터 자유로

을 수 있도록 경제기획원의 독자성을 확보해주었기 때문이라는 견해가 존재한다(서상민, 2007: 27-30). 이런 점에서 볼 때 대통령의 강력한 지지는 해당 부처가 정책을 추진할 때 이루어지는 다양한 이익집단과의 교류하는 상황에서 상당한 자율성을 부여할 가능성이 높다. 따라서 대통령의 지지는 기관의 자율성을 부여하는 강력한 원천이 될 수 있다.

## 2) 기관능력

기관능력은 인적 자원, 재정적 자원, 독자적 정책 입안 능력, 법적 자원의 4가지 항목으로 측정하였다.

〈표 3〉 정부부처의 기관능력 측정을 위한 지표의 구성

기관의 능력	인적 자원	부처별 5급이상공무원의 행정고등고시 출신 비율	2014	정부 정보공개청구
	재정적 자원	일반회계, 특별회계, 기금의 합계액	2008~201 0	기획재정부 (2010)
	법적 자원	법령집에 등록된 소관 법률의 총 쪽수	2010	오재록(2012)
	독자적 정책 입안 능력	설문조사 결과를 바탕으로 구성된 지표를 재인용	2010	오재록(2012)

앞서 지적했듯이, 경제기획원이 선도기관(pilot agency)로서의 역할을 잘 수행할 수 있었던 것은 우수 대학을 졸업한 고학력 인재들이 행정고등고시(현 5급 공무원 공채 시험)를 통해서 많이 수급될 수 있었기 때문이다. 따라서 부처의 인적 자원을 측정함에 있어 고시 출신 공무원의 비율을 측정하고자 한다.<sup>1)</sup>

1) 전체 공무원 대비 비율을 통해 측정할 경우 전체 인원수가 압도적으로 많은 교육부나 국방부 같은 부처가 과소 측정될 가능성이 있다. 따라서 부처별로 5급 이상 공무원 중 행정고등고시 출신 비율로 측정하고자 한다. 행정고시 출신 공무원의 비율은 공개되어 있지 않기 때문에, 정부의 정보공개청구를 활용하였다. 그러나 교육부와 문화체육관광부는 인사관리에 관한 사항은 정보공개 대상이 아니라는 이유로 정보공개를 거부하였다. 그렇기 때문에 이 두 부처에 대해서는 어쩔 수 없이 추정치를 활용할 수밖에 없었다. 문화체육관광부에 대해서는 같은 사회부처로 묶일 수 있는 여성가족부, 보건복지부, 농림수산식품부, 고용노동부의 4개 사회부처의 평균을 추정치로 활용하였고, 교육과학기술부의 경우 현재 미래창조과학부에 이명박 정부 교육과학기술부 조직이 남아있는 만큼 지식경제부와 같이 미래창조과학부의 데이터를 할

인적 자원과 함께 정부부처들의 능력의 원천이 되는 기본적인 자원은 바로 물적 자원이고, 이 물적 자원은 예산(budget)을 기반으로 한다고 할 수 있다. 예산은 물적 자원의 추출 범위를 나타내며, 예산을 많이 배정받는 기관은 그렇지 않은 기관에 비해 그 상대적 비중도 높고 자원 추출 능력도 뛰어나다고 할 수 있기 때문이다(Meier, 1980). 일반적으로 부처별 예산 규모는 단위 회계연도별로 지출되는 예산액을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 선행연구(김근세, 2005; 오재록, 2006)를 따라 이명박 정부 시기 초기인 2008~2010년도 본예산 기준 일반회계, 특별회계, 기금(금융성 기금 제외)의 합계액으로 측정하였다.<sup>2)</sup>

특정 부처가 활용할 수 있는 법적인 수단이 많을수록, 해당 부처의 능력이 높아진다고 볼 수 있다. 이를 측정하기 위해 가장 좋은 방법은 물론 소관 법률의 명시된 권한을 모두 조항별로 분석하여 정리하거나, 아니면 모든 조항 수를 세는 것이겠지만 이는 소요되는 시간과 비용이 막대하다는 문제가 있다. 따라서 여기서는 선행연구(오재록, 2012)를 참조하여 2010년 3월 기준 부처별 소관 법률의 총 쪽수를 대리변수로 사용하기로 한다.<sup>3)</sup>

마지막으로, 위에서 열거한 기관능력의 구성요소 외에도 수많은 변수에 의해 독자적 정책입안 능력이 형성되는데, 현실적으로 모든 부처를 대상으로 이를 계량적으로 분석하는 것은 불가능하다. 이런 상황에서는 전문가 조사가 하나의 좋은 대안이 될 수 있는데, 이 연구에서는 오재록(2012)에서 만들어진 20명의 국, 과장들의 설문조사를 바탕으로 정책 자율성 정도를 지수화한 지표를 사용하기로 한다.

### Ⅲ. 실증분석과 유형화

#### 1. 부처별 기관자율성과 기관능력 측정

기관자율성과 기관능력에 대한 측정은 측정 지표들을 표준화하여 하나의 지표

---

용하였다.

- 2) 예산의 합계액으로 물적 자원을 측정하게 되면, 지방 교부금을 예산에 포함하고 있는 행정안전부나 교육부가 과대 대표될 수 있다. 그러나 물적 자원은 현재 달리 활용할만한 대체변수가 없는 만큼 해석 과정에서 이러한 부분을 감안하여 해석하기로 하였다.
- 3) 법률 조문의 수가 많을수록 당연히 법률의 쪽수는 많을 것이고, 같은 규격으로 출판된 자료(대한민국 법령집)에 담겨 있는 만큼 부서별 비교가 충분히 가능하기 때문이다.



(indicator)를 만드는 방식으로 진행하였다. 이런 경우 지표들이 각각 상이한 측정 단위를 가지고 있는 만큼 각각의 방식으로 측정된 측정값을 하나의 복합 지수로 표현하기 위해 개별지표들의 측정값을 표준화(정규화)하는 작업이 필요하다. 상이한 측정단위를 표준화하는 방법으로는 표준편차 방법, 참조 거리 방법, 범주형 척도 방법, 최대-최소 방법 등이 있다. 이 연구는 서로 다른 지표들을 하나의 복합 지수로 표현하되, 직관적으로 부처별 차이를 비교할 수 있어야 하기 때문에 이러한 목적에 가장 부합하는 최대-최소 방법론을 사용하기로 한다. 최대-최소 방법은 항목별 1위 부처는 1점, 항목별 최하점수를 받은 부처는 0점으로 처리하고 나머지 국가들은 그 사이에 위치하게 하는 방법이다. 그리고 지표를 산출한 이후에는 가중치에 따른 조정 작업 없이 표준화방법에 따라 계산된 세부항목들의 값을 단순 합산하여 각 분야별 지수를 계산하였다.<sup>4)</sup>

〈표 4〉 기관자율성 부처별 측정과 순위

부처명/ 측정항목	청렴도	표준화	네트 워크	표준화	규제 기관	표준화	대통령의 지지	표준화	합계
기획재정부	7.92	0.58	8.53	0.78	112	0.89	652	<b>1</b>	<b>3.25</b>
여성가족부	8.57	<b>1</b>	0	<b>1</b>	20	0.99	208	0.00	<b>2.99</b>
통일부	8.24	0.79	0	<b>1</b>	20	0.99	254	0.10	<b>2.88</b>
문화체육관광부	8.15	0.73	2.63	0.93	163	0.84	311	0.23	<b>2.73</b>
외교통상부	7.78	0.49	8.53	0.78	20	0.99	383	0.39	<b>2.65</b>
교육과학기술부	7.89	0.56	0.66	0.98	247	0.75	334	0.28	<b>2.57</b>
행정안전부	7.91	0.57	5.52	0.86	153	0.85	296	0.20	<b>2.48</b>
방송통신위원회	7.83	0.52	0.66	0.98	134	0.87	229	0.05	<b>2.42</b>
공정거래위원회	7.91	0.57	3.55	0.91	117	0.88	216	0.02	2.38
환경부	8.02	0.65	0.92	0.98	357	0.63	237	0.07	2.33
지식경제부	7.94	0.59	14.56	0.63	287	0.7	362	0.35	<b>2.27</b>
법무부	7.13	0.07	1.32	0.97	70	0.93	335	0.29	<b>2.26</b>
농림수산식품부	7.9	0.57	6.44	0.84	429	0.55	270	0.14	<b>2.1</b>
고용노동부	7.49	0.3	0	<b>1</b>	220	0.77	211	0.01	<b>2.08</b>
보건복지부	8.04	0.66	1.32	0.97	617	0.35	251	0.10	<b>2.08</b>
금융위원회	8.02	0.65	23.68	0.4	620	0.35	368	0.36	<b>1.76</b>
국방부	7.83	0.52	39.66	0	9	<b>1</b>	270	0.14	<b>1.66</b>
국토해양부	7.91	0.57	11.43	0.71	945	0	328	0.27	<b>1.55</b>

4) 원칙적으로는 AHP 통해 지표별 가중치에 대한 조정 작업이 필요하나, 현 단계에서는 일단 모든 지표에 동일한 가중치를 부여하였다.

기관자율성은 청렴도, 이익집단과의 네트워크 수준, 규제기관 여부, 대통령의 지지 수준으로 측정하였다. 기본적으로 청렴도가 높을수록, 재취업 공무원 비율이 낮을수록, 규제의 수가 적을수록, 대통령의 지지도가 높을수록 자본이나 이익집단에 포획될 가능성은 낮고 자율성이 높다는 의미이다. 그렇기 때문에 네트워크와 규제기관 지표의 경우 재취업 공무원 비율이 높고, 규제의 수가 많을수록 표준화 지표는 낮게 측정 되도록 하였다.

분석을 통해 도출된 지표를 바탕으로 순위를 산출한 결과, 대통령의 지지도가 제일 높고, 규제 건수가 작고, 네트워크 형성도가 낮으며 평균이상으로 청렴한 기획재정부의 자율성이 가장 높은 것으로 측정되었다. 국토해양부나 국방부처럼 부패 문제로 많이 비판받은 기관들이 자율성 항목에서 하위권을 차지하였다. 많은 사람들에게 공유되던 통념이 부분적으로나마 확인되었다. 재취업자 비율도 국토해양부, 금융위원회,

〈표 5〉 기관능력 부처별 측정과 순위

부처명/측정항목	인적 자원	표준화	예산 규모	표준화	독자적 정책 입안 능력	표준화	법적 자원	표준화	합계
기획재정부	64.5	0.92	101454	0.09	698.5	1	625	0.2	<b>2.21</b>
교육과학기술부	35	0.43	1169359	1	484	0.35	811	0.26	<b>2.04</b>
행정안전부	30.6	0.35	896433	0.77	500.5	0.4	1370	0.45	<b>1.97</b>
국토해양부	33	0.39	160848	0.14	443	0.22	2955	1	<b>1.75</b>
금융위원회	69	1.00	22480	0.02	440	0.21	1166	0.38	<b>1.61</b>
보건복지부	44.8	0.59	511617	0.44	422.5	0.16	976	0.32	<b>1.51</b>
국방부	25.4	0.27	535890	0.46	515	0.44	896	0.29	<b>1.46</b>
지식경제부	34.9	0.43	77949	0.06	519	0.45	1426	0.47	<b>1.41</b>
외교통상부	67	0.97	39045	0.03	428.5	0.18	89	0.01	1.19
공정거래위원회	54.3	0.75	2135	0	457.5	0.27	237	0.06	1.08
농림수산식품부	38	0.48	52953	0.04	421.5	0.16	1225	0.4	<b>1.08</b>
환경부	33.2	0.40	120101	0.1	385.5	0.05	917	0.3	<b>0.85</b>
문화체육관광부	33.2	0.40	31181	0.02	422.5	0.16	519	0.16	<b>0.74</b>
고용노동부	30.4	0.35	30149	0.02	409	0.12	576	0.18	<b>0.67</b>
법무부	9.6	0.00	66131	0.05	528.5	0.48	368	0.11	<b>0.64</b>
통일부	43	0.56	4010	0	370	0	69	0	<b>0.56</b>
방송통신위원회	24.8	0.26	13544	0.01	406	0.11	275	0.08	<b>0.46</b>
여성가족부	19.5	0.17	17139	0.01	389.5	0.06	56	0	<b>0.24</b>

지식경제부처럼 산하기관이 많은 부처들이 높게 조사되었고, 이는 부처의 기관자율성 점수를 낮추는데 기여했다. 반면 방송통신위원회, 문화체육관광부, 통일부, 여성가족부는 정부 내 권력 보유 수준이 크지 않지만, 강력한 이익집단을 고객집단들로 두고 있지 않고 재취업 비율도 낮아, 상대적으로 기관 자율성이 높게 측정되었다.

기관능력은 인적 자원, 재정적 자원, 법적 자원, 독자적 정책 입안 능력의 네 가지 지표를 통해 측정하였다. 기본적으로 네 지표 모두 측정지가 클수록 자율성이 높은 것으로 볼 수 있다. 기관 능력에 대한 분석결과도 초기 연구모형을 구상할 때의 예상과 크게 다르지 않았다. 경제기획원의 후신으로 예산권을 가지고 있는 기획재정부는 매우 높은 점수를 기록하며 1위를 차지하였다. 기획재정부의 경우 예산 규모나 법적 자원에선 낮은 점수를 받았지만, 5급이상 직위에서 고시 출신 공무원의 비율이 타 부처에 비해 월등히 높았고, 고위공무원들을 대상으로 한 독자적 정책 입안 능력에 대한 설문조사에서도 높은 점수를 획득하였다. 교육과학기술부와 행정안전부의 경우 예산 규모 항목에서 매우 높은 측정지를 기록하였다.<sup>5)</sup> 교부금 배부 권한 외에도 공무원 인력을 조정할 수 있는 권한을 가지고 있는 행정안전부도 높은 순위를 기록하였다. 지식경제부나 국토해양부는 나머지 세 지표에서는 그렇게 높은 순위를 기록하지 못했지만 법적 자원에서 높은 점수를 기록하여 상위권에 기록되었다. 반면 하위권은 기관 자율성은 높은 것으로 측정되었던 여성가족부, 통일부 등이 차지했는데, 이들 기관은 고시 출신의 비율이나, 예산, 법적 자원 등에서 낮은 점수를 받았다.

## 2. 유형화와 사례선택

이 연구의 일차적 목표는 기관 자율성과 능력을 측정하기 위한 지표를 구성하는 것이고, 이를 바탕으로 정부 부처들을 유형화하는 것이다. 그래서 측정 이후에는 유형화를 위해, 측정된 지표를 바탕으로 부처별 순위를 책정하였다. 유형화는 기관자율성과 능력을 ‘높다’와 ‘낮다’ 두 가지 기준으로 분류하는 방식으로 이루어져야하기 때문에 18개의 정부기관들 중 9위와 10위에 위치한 2개의 기관을 제외한 후, 상위 8개 기관을 ‘높다’로 분류하고, 하위 8개 기관을 ‘낮다’로 분류하고자 한다. 연구모형에서 제시했던 기관자율성, 기관능력을 바탕으로 한 유형화 모델에 계량적 분석의 결과를 반영한 것은 다음과 같다.

5) 다만 이들 조직의 경우 지방조직에 배부하는 교부감이 예산에 포함되어 있기 때문에 예산규모가 상대적으로 부풀려질 수 있다는 점을 감안해야 한다. 그렇기 때문에 교육과학기술부나 행정안전부의 측정치는 다소 과대 측정되었다고 추측할 수 있다.

〈표 6〉 기관자율성 - 기관능력 측정을 통한 정부부처의 유형화

		기관자율성	
		낮음	높음
기관능력	높음	국토해양부, 국방부, 지식경제부, 금융위원회, 보건복지부,	<b>기획재정부</b> , 행정안전부, 교육과학기술부
	낮음	<b>고용노동부</b> , 농림부, 법무부	통일부, 여성부, 방송통신위원회, 문화체육관광부

기관 능력이 높은 기관들 중 기획재정부, 안전행정부, 교육부 등은 자율성도 상대적으로 높은 편으로 조사되었다. 이러한 부처들은 많은 권력을 가지고 있음에도 불구하고 상대적으로 포획 문제에서는 자유로운 편이라고 분석할 수 있다. 국토해양부, 국방부, 지식경제부, 금융위원회 등은 예상대로 기관 자율성은 낮지만, 기관 능력은 높은 2유형에 해당되었다. 이들 부처의 자율성이 낮게 측정된 원인은 조금씩 다르지만 전반적으로 포획에 대한 위협성이 높고, 그로 인한 부정적인 결과 또한 클 가능성이 높은 부처이다. 통일부, 여성부, 방송통신위원회, 공정거래위원회 등은 기관자율성은 높지만, 기관능력은 낮은 조직으로 분류되었다. 이들은 부처의 보유 권력수준도 낮고 시민사회의 이익집단과 연계정도가 낮아 이익집단들에게 포획될 가능성이 낮은 부처라고 할 수 있을 것이다. 마지막으로 기관자율성도 낮고 기관능력도 상대적으로 낮은 제3유형에는 고용노동부, 법무부, 농림부가 포함되었다.

부처별 기관자율성과 기관능력의 차별적 형성의 원인과 과정을 추적하기 위해 사례연구를 진행하고자 한다. 네 가지 유형 중에서 높은수준의 기관자율성과 기관능력을 갖고 있는 것으로 측정된 제1유형과 이에 상반되는 유형이라고 할 수 있는 3유형에 속한 기관 중에서 각각 한 기관씩을 연구사례로 선택하고자 한다. 제1유형에서는 경제부처의 수장 격으로 경제기획원의 후신이라고 할 수 있는 기획재정부를 선택하였다. 3유형에서는 사회부처로서 최근 중요도가 커지고 있는 고용노동부를 선택하였다. 사례연구 부분에서는 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 관점에서 이 두 부처의 자율성과 능력이 형성되는 과정에 대해 분석하고자 한다. 역사적 제도주의는 제도를 역사적 산물이라고 파악하고, 특정 시점에 형성된 제도가 상당기간 지속되어 그 이후의 사회현상에 대해서도 계속해서 영향을 미친다고 보는 이론체계이다(하

연섭, 2011). 그렇기 때문에 부처의 자율성과 능력의 역사적 형성과정과 함께, 부처별 자율성과 능력의 차이가 발생하는 구조적인 원인을 확인하기 위해서는 역사적 제도주의 관점에서의 분석이 필요하다.

## IV. 기관자율성과 기관능력에 대한 사례분석

### 1. 기획재정부

#### 1) 권위주의 시기: 경제기획원의 설립과 능력 배양

1961년 군사혁명을 통해 새롭게 들어선 박정희 정부는 산업화를 통한 경제발전 의지가 강했고 경제정책을 추진할 강력한 정부기구인 경제기획원을 조직했다. 경제기획원은 부흥부(1955-1961)로부터 종합기획기능과 경제협력업무를 이양 받고, 재무부로부터는 예산국을, 내무부로부터는 통계국을 이양 받았다. 경제발전을 위한 중장기기획과 거시경제정책의 형성과 집행을 위해 필요한 기획, 예산, 무역, 금융, 통계, 외환 기능을 모두 갖춘 강력한 경제부처가 탄생하게 된 것이다. 경제기획원은 중장기 경제발전의 설정, 이를 위한 투자의 우선순위를 심의하고 집행하며 부처 간 이견 조정 및 물가안정과 대외경제정책을 총괄하는 것이었다.

경제기획원은 업무특성 면에서 부패가 발생하거나 이익집단으로부터 포획당할 가능성은 상대적으로 적었다. 강경식(2013: 23)의 회고에 의하면 “경제부처 중 관장하는 산업이 없는 유일한 부처가 경제기획원이다. 챙겨야 할 이익 단체가 없다. 경제기획원의 Client는 대한민국 경제고 대한민국 국민이다” 또한 인허가 업무나 대민관계가 없었고, 예산업무도 타 부처 공무원들을 주로 상대했다. 특수집단으로부터 상대적으로 자율적이었고 그 결과 경제기획원은 상대적으로 덜 편파적이고 객관적인 경제상황과 인식과 분석을 통치자에게 제공할 수 있었다. 당시 박정희 대통령은 경제정책 결정에 대해서 경제기획원에게 많은 권한과 자율성을 부여하였다. 당시 경제기획원 부총리를 맡았던 최각규의 인터뷰에 따르면 박정희 대통령은 확고한 경제개발 의지를 가지고 있었고, 경제기획원에 대한 애착이 각별했다(한국개발연구원, 2014).

박정희 대통령은 월간 경제동향보고회의를 통해 수시로 경제기획원 관료들과 교류하며, 경제기획원의 부처 장악력을 높이고 경제개발계획의 실행과정에서 경제기획원의 조정기능을 강화시켜 주었다(강광하 외, 2008). 또한 1963년 경제기획원 장관을

부총리 급으로 격상시켜 경제기획원 장관에게 주도적으로 부처 간 정책조정을 할 수 있는 권한을 부여하였다.<sup>6)</sup> 이러한 대통령의 지지는 경제기획원이 타 부처나 다른 이익집단들로부터 자율적인 상황에서 경제개발정책을 추진할 수 있는 중요한 밑거름이 되었다. 경제기획원의 높은 자율성은 5공화국에 들어서서는 경제안정화 조치를 성공적으로 추진하여 물가안정의 기반 위에서 시장주도의 경제성장을 이루는 밑거름이 되기도 하였다(한국개발연구원, 2014).

한편 경제기획원이 설립된 직후인 1963년부터 한국 정부는 행정고시를 단순한 자격시험에서 임용고시로 바꾸고, 그 채용인원도 크게 늘려서, 우수한 대졸인력을 관료제 속으로 대량 흡수하기 시작했다. 경제기획원은 이러한 채용방식에 변화에 따른 혜택을 많이 보았다. 또한 당시에 증가하던 대학 졸업자 중에서도 서울대를 비롯한 명문 대학 졸업자들이 주로 경제기획원을 선택했기 때문에, 경제 관료들의 가치관이 비교적 동질적이었을 뿐 아니라, 이들이 경제 발전이라는 목표에 대한 동기부여가 확실한 선도적 집단을 형성할 수 있게 된 것이다.

〈표 7〉 한국의 5급 공무원 임용방식 변화 1948-1987

시기	행시	특채
1948-52	4.7	95.3
1953-59	48.3	51.7
1964	38.3	61.7
1965	35.6	64.4
1966-73	55.0	45.0
1977-79	65.2	34.8
1980-87	64.6	35.4

출처: Kim(1987), You(2013)에서 재인용

또한 경제기획원은 예산권 보유하고 있었을 뿐 아니라, 기획원 장관이 부총리를 겸하고 있었기 때문에 타 부처보다 우월한 위치에서 이들과 안정적인 협조 관계를 유지해나갈 수 있었다. 그래서 당시에는 부처 간 이견이 있어도 대부분 각종 회의체를 통

6) 경제기획원 장관이 부총리직을 얻게 되면서 경제기획원 장관은 경제개발계획과 관련된 광범위한 관련 경제정책을 조정할 수 있는 공식적인 권한을 가지게 되었다. 이러한 조정권한은 여타 경제부처 장관들로 하여금 자기 부처의 중요한 정책제안 시에 기획원 장관과 사전협의를 하도록 하는 방식으로 표현되었다(최병선, 1990).

해 신속하고 효율적으로 조정이 가능했다. 기관이 가지고 있는 법적 자원과 기관장의 지위가 기관의 정책조정능력에 긍정적인 영향을 준 것이다. 여기에 더해 경제기획원은 전반적으로 성과 지향의 조직문화를 가지고 있었다. 이러한 행정 분위기는 모든 관료들로 하여금 그들의 일상적인 행태인 '절차지향'으로부터 벗어나서, '업적산출 지향'으로 관심의 초점을 바꿔 나가도록 유도하게 된다(Chung, 1986). 경제기획원 공무원들은 이러한 행정 분위기 속에서 성과 중심의 업무수행에 박차를 가하게 되었다. 경제기획원의 성과주의적인 문화는 고시 출신 고위관료들이 중용되는 결과를 낳았고 해외유학, 국제기구 파견 등을 통해 이들의 능력개발도 도모하였다.

결론적으로 개발연대에 경제기획원은 높은 자율성과 능력을 바탕으로 발전국가의 선도기관(pilot agency)로서의 기능을 수행했다. 대통령의 강력한 지지와, 직제상의 위치를 바탕으로 이익집단이나 다른 부처들로부터 자율적인 위치에서 국가의 장기적인 경제발전계획을 짤 수 있었다. 또한 개방적인 채용제도와 성과주의적인 조직문화를 바탕으로 높은 인적자본을 보유한 인재들을 활용하고, 예산권과 같은 특별권한을 적절히 활용할 수 있는 높은 수준의 조직역량을 갖추게 되었다.

## 2) 김영삼 정부: 재정경제원으로서의 통합과 자율성과 능력의 침식

경제정책 영역에 있어 1987년 민주화 이후 가장 뚜렷한 변화는, 이익집단의 결성과 활동이 대폭 늘어나고 정치권과 각 경제부처들이 고객집단의 계층의 요구에 민감하게 반응하기 시작하였다는 데 있다. 부처 간 갈등이 커졌으나 경제기획원의 정책 조정 능력은 쇠퇴하였고, 경제기획원 무용론이 등장하기도 하였다(강광하, 2008). 거기에 더해 경제기획원이 '개발독재'의 산물이라는 비판이 가해지자, 결국 경제기획원은 1994년 김영삼 정부 집권 이후 시행된 정부조직 개편에 따라 사실상 재무부에 흡수되는 형태로 재정경제원으로 개편된다. 그 결과 재무부와 경제기획원에서 나눠서 담당하던 금융감독, 세제, 예산, 국고, 기획 기능을 재정경제원 한 부처에서 모두 담당하게 되었다(오재록, 2008).

재정경제원으로서의 통합으로 기관자율성과 기관능력이 변화하였다. 기관자율성의 경우, 금융관련 규제가 많고 이익집단과 자주 상대하는 재무부의 조직이 합쳐지면서 상대적으로 포획의 위험성이 증가하게 되었다. 관료들이 퇴직 이후에 정부투자기관이나 금융기관으로의 재취업이 광범위하게 나타나기 시작하였기 때문이다. 금융기관 재취업과 관련해서는 과거 재무부 출신 퇴직관료들의 모임인 '재우회' 인사들의 활동이 두드러졌다.

“재우회원 650여 명 가운데 300여 명이 금융계의 현역으로 자리를 잡고 있는 것이 현실이다. 주사출신 사무관으로 재무부를 물러 나와도 제2금융권 유관기관의 임원 정도는 거뜰히 차고있을 수 있다. 그 이상의 직급으로 퇴직한 경우는 더 말할 것도 없다...은행, 증권, 보험, 단자, 투신, 리스 등 8개 금융 관련협회 중 증권협회 한 곳을 빼놓고는 부기관장이 모두 재우회원으로 채워져 있을 정도다. 은행권의 경우도 행장 5명을 포함해 임원급 이상 재우회원이 30명에 이른다.” (한국경제신문사, 1999: 126).

소위 ‘관피아’ 현상이 두드러지면서, 금융 감독이 부실해지고, 1997년 외환위기의 도화선이 된 종합금융회사의 부실이 발생하게 되는 원인이 되었다(한국경제신문 경제부, 1994; 지주형, 2011). 경제기획원과 재무부의 통합으로 인해 경제기획원이 가지고 있었던 직제상의 이점이 사라지고, 전반적으로 기관의 자율성이 침식되는 결과를 낳게 된 것이다.

기관능력의 경우는, 재정경제원이 통합 이후에 기관의 전문성이나 능력이 부분적으로 저해되는 부분이 있었다. 우선 구성원의 전문성을 비롯한 인적 자원의 수준은 과거와 비슷한 정도로 높은 수준을 유지하였다고 볼 수 있다. 재정경제원의 인력배정은 정무직을 제외한 과장급 이상이 모두 행정고시 출신이며, 그 가운데 서울대 출신이 62인으로 63%, 고려대학교 출신이 12인으로 12%, 성균관대학교와 연세대학교 출신이 각각 5인과 4인으로 10% 내외, 기타 대학 출신이 5인으로 5%를 점하여 명문대 출신 엘리트 비율이 압도적이었다. 또한 해외 유학 등을 통해 국제 감각도 남달랐다. 1995년 1년 중 국외훈련에 파견되었던 재정경제원 관료를 비롯한 경제부처 관료는 총 훈련파견인원의 29.0%를 점하였고, 이는 사회, 환경부문의 25.4%, 일반행정의 19.0%, 과학 기술의 14.1%, 교육 문화의 9.7%, 통일 안보의 2.8%에 비해 상대적으로 높은 수치였다(박수경 1997). 독자적 정책입안능력 역시, 이 시기에 통과된 경제 관련 법안들 중 재정경제원 발의 안이 압도적 다수를 차지했다는 것으로 알 수 있듯이 역시 높은 수준을 유지하였다.

그러나 조직문화가 다른 경제기획원과 재무부를 합치게 되면서 발생하게 된 조직의 응집력 약화는 기관능력에 부정적으로 작용했다. 경제기획원 출신이 장기적이고 거시적인 측면에서 경제문제를 바라본 반면, 재무부 출신은 금융이라는 단기 현안에 안정적인 정책운용을 선호하였다. “재무부는 MOFIA라는 말이 있듯이 ‘관료적’의 대표 격으로 경제기획원과는 완전히 달랐다. 재무부가 관장하는 금융기관들은 과거부터 해 온 영업 관련 ‘현실 문제’에 매달리기 마련이[었기 때문이다.” (강경식, 2013: 24). 또한 인사배치 과정에서 경제기획원 출신과 재무부 출신의 형평성을 고려하다보



나 과거 철저히 능력위주였던 경제기획원의 인사 분위기가 퇴색하는 결과를 초래하였다. 게다가 부처가 담당하는 정책영역이 너무 넓어지게 되면서 장관에게 업무 부담이 과증된다는 문제도 있었다. 이는 그 자체로는 문제가 아니라고 할 수도 있겠지만, 장관으로 하여금 즉각적으로 문제가 되는 현안의 해결에만 치중하도록 하고, 과거 경제기획원의 장점으로 여겨지던 장기적인 기획업무에는 소홀해지게 하는 결과를 낳았다.

통합 이후의 재정경제원은 공무원들이 퇴직 후에 관련기관에 재취업하여 일종의 로비스트로 활동하는 현상이 나타나면서 포획에 노출될 가능성이 상대적으로 커지게 되었고, 이는 기관의 자율성에 부정적인 영향을 주었다. 기관능력의 경우 여전히 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있었음에도 불구하고 부처 간 통합의 부정적 여파로 인해 기관능력이 상당 부분 침식되는 결과를 맞았다. 특히 통합된 재정경제원 안에서 재무부의 정책선호가 우선하게 되면서, 경제기획원의 장점이라고 할 수 있었던 장기적인 경제기획능력이 떨어지게 되는 결과를 낳았다. 그리고 이러한 문제점들은 결국 한국이 1997년 외환위기를 맞는 과정에서 결정적으로 드러나게 되어 재정경제원이라는 거대부처가 결국 다시 분리되는 결과를 낳게 되었다.

### 3) 김대중·노무현 정부: 재정경제원의 해체와 기획기능의 부활

1998년 김대중 정부로 정권이 교체되면서 정부조직법이 개정되고, 재정경제원은 금융위기의 책임을 지고 재정경제부로 축소개편되었다. 재정경제원의 예산과 기획기능은 기획예산처로, 금융 감독 기능은 금융감독위원회로, 통상교섭 기능은 외교통상부, 통화신용정책 기능은 한국은행으로 각각 독립 이관된 것이다(오재록, 2008). 김대중 대통령은 과거로부터 단절된 새 조직인 금융감독위원회와 기획예산처를 경제개혁의 전위조직(reformist pilot agency)으로 삼고, 금융시장과 재벌개혁 그리고 공공부문개혁에 앞장서도록 한 것이다(양재진, 2003: 272-274; Mo & Moon, 1999).

그러나 기획예산처는 과거 경제기획원이 보유한 기획기능을 되살리려는 취지로 설치되었으나, 부가 아닌 처 단위 조직에 불과했고, 기획보다는 예산기능이나 공공기관 개혁과 같은 한정된 업무를 맡았기 때문에 과거 경제기획원과 같은 역할을 기대하기는 어려웠다. 기획예산처가 본격적으로 과거의 경제기획원과 같은 역할을 수행하기 시작한 것은 참여정부 시기부터였다. 노무현 대통령은 기획예산처의 중장기 기획기능을 강화시키기 위해 2005년 5월에 조직개혁을 단행하였다. 핵심은 개별사업 편성기능은 대폭 축소하고, 거시 재정정책, 중장기 기획 및 전략적 자원배분과 성과관리 기능은 크게 강화시키는 것이었다. 중장기 재정전략을 책임지고 고민하는 재정전략실의

신설은 상징적인 조치였다. 당시 조직개혁을 진두지휘한 변양균은 “안정적 성장을 위한 재정정책 기능과 함께 국가발전의 장기비전과 우선순위에 따른 전략적 자원배분 기능을 강화함으로써, 기획예산처를 장기적인 국가발전을 뒷받침하는 전략기획본부로 탈바꿈 시킨 것”이었다고 회고하고 있다(변양균, 2014: 60).

2006년에는 기획예산처가 중심이 되어 작성한 비전 2030이라는 새로운 경제사회 발전계획을 공개하였다. 노무현 정부에서 2006년 8월에 발표한 ‘비전 2030: 함께 가는 희망한국’은 과거 경제개발 5개년 계획을 뛰어 넘는 장기국가발전계획이다(양재진·윤성원·유란희, 2015). 기획예산처가 부가 아닌 처 단위 조직이었기 때문에 과거 경제기획원과 달리 정부 내에서의 공식적인 위상이 높지는 않았으나, 기획예산처는 과거 경제기획원이 그랬듯이 대통령과 가까운 거리를 유지하면서 대통령으로부터 높은 수준의 관심과 지지를 받았고 이는 기관 자율성의 증진에 크게 기여했다.

“이 조직(경제기획원 - 당시에는 기획예산처를 의미)이 만들어진 것이 박정희 정권 때죠. 이게 군대 조직이론 참모장이예요...노무현 대통령 때도 장관하면서 대통령도 무슨 회의든 오라 하거든요 기획예산처 업무상 모든 부처 장관 보고에 배석합니다. 청와대 비서실장 이상으로 배석해요. 그래서 이 부처가 처 장관밖에 안 되어도 격이 굉장히 높죠.....다른 모든 장관은 자기 일 관련해서만 보고하지만, 예산처 장관은 모든 장관이 보고할 때마다 있습니다...대통령 앞에서 다른 부처 장관이 예산에 대해서 무리한 요구를 할 때 그게 아니라고 대통령 대신에서 말할 사람은 나밖에 없습니다.” (변양균, 전 기획재정부 장관과의 인터뷰, 2014. 7. 10.).

기획예산처는 고객집단을 따로 두고 있지 않은 집단이었기 때문에 고객집단을 두고 있는 다른 부처들이나 국회의원들의 요구를 무조건적으로 수용하기보다는 철저히 효율성이나 효과성의 관점에서 예산을 검토할 수 있었다. 또한 기획예산처는 예산배분 및 조정 업무만을 전담으로 하고 있었기 때문에 기관능력의 관점에서 과거에 정책영역이 너무 넓어 특정 분야에 집중하지 못했던 재정경제원과 같은 조직에 비해 보다 효율적으로 본인의 업무를 수행할 수 있었다. 비전 2030이 상당히 구체적인 예산계획을 포함하고 있었던 점이나, 국민의 정부 시기부터 이어져 내려온 공공부문 개혁이 빠른 속도로 진행되어온 점은 기획예산처의 높은 기관능력을 보여주는 사례라고 할 수 있을 것이다. 인적자원이라는 측면에서 봐도 기획예산처의 인적 자원의 수준은 매우 높은 편이었다. 2002년 중앙인사위원회에서 조사한 결과를 보면 기획예산처의 고시출신 공무원 비율은 81.1%로 다른 부처들에 비해 월등히 높았다(중앙일보,

2002).

결론적으로 노무현 정부 시기의 기획예산처는 직제 상 과거 경제기획원과 같은 역할을 할 수는 없었지만 그래도 민주화 이후에 등장한 기관들 중에서는 가장 경제기획원과 유사한 역할을 한 기관이라고 할 수 있다. 이익집단으로부터의 거리, 대통령의 강력한 지지, 높은 인적 자원과 독자적 정책 입안 능력과 정책 조정 능력까지, 경제기획원의 장점들을 대부분 이어받은 조직이라고 할 수 있다. 또한 과거 경제기획원과 같이 시급한 현안보다는 장기적인 경제개발계획의 수립과 같은 기획업무나 예산업무에 전담함으로써 해당 업무에 대한 전문성을 배가할 수 있었다.

노무현 정부의 집권기간이 끝나고 2008년 집권한 이명박 정부는 재정경제부와 기획예산처를 통합하여 기획재정부를 새롭게 출범시켰다. 기획재정부는 김영삼 정부의 재정경제원에서 금융 감독 기능이 빠진 조직이라고 할 수 있다(금융감독기능은 금융위원회가 담당). 앞의 실증분석에서도 살펴보았듯이 기획재정부는 여전히 한국의 관료제에서 상대적으로 높은 수준의 자율성과 능력을 보유하고 있는 것으로 측정되었다. 역사적 관점에서 보았을 때 경제기획원에서 기획재정부로 이어지는 조직의 높은 자율성의 원천은 따로 고객집단을 두고 있지 않는 기관적 특성, 예산권과 같은 권한을 바탕으로 한 정책 조정 능력, 대통령의 전폭적인 지지 등이었다. 기관능력의 경우에는 특히 높은 수준의 인적 자원과, 특유의 조직문화를 바탕으로 한 높은 응집력, 그리고 독자적으로 거시적인 국가발전전략이나 거시경제정책을 수립할 수 있는 능력 등이 그 원천이라고 할 수 있겠다.

## 2. 고용노동부

### 1) 권위주의 시기: 노동통제기구로서의 노동행정기관의 설립

1963년 9월, 박정희 정부는 국가경제발전 정책의 강력한 추진을 뒷받침하기 위하여 정부조직법을 개정하였다. 노동정책에 관해서는 보건사회부장관 소속하에 노동청을 신설하였고, 노동청장은 노동에 관한 전반적인 사무를 관장하게 하였다(노동부, 2008). 노동청을 출범시켰던 5.16 주도세력은 일차적으로 국가가 어떻게 산업노동세력을 효과적으로 통제하느냐 하는 문제에 주로 관심을 가졌다. 그렇기 때문에 초기의 노동행정기구는 자본과 노동 사이에서 중립적인 입장을 가지고 이해관계를 조정하는 기구라기 보다는, 국가주도 산업화 과정에서 노동을 통제하는 일종의 억압기구로 출발했다. 이러한 태도와 관점은 역대 노동청장의 전력에서 잘 드러난다. 1963년 창설

이래 산업화 시기 10명의 노동청장 중 7명이 경찰간부에서 발탁된 것이다(최장집, 1997). 기본적으로 노동부는 노동정책을 입안, 집행하는 과정에서 자본과 노동 사이에서 중립적인 중재자의 역할을 해야 하는 기관이다. 따라서 노동부의 자율성은 최대한 자본과 노동 사이에서 중립적인 관점을 취하고, 경제기관이나 공간기관과는 다른 목소리를 낼 때 높아진다고 할 수 있다. 그러나 권위주의 시기의 노동청은 경제부처가 공간기관에 종속되어 있었고 기업 편향적이었다.

노동정책의 근간을 이루는 산업정책은 청와대나 경제기획원 같은 상위기관에서 결정이 되었다. 노동청의 역할은 단지 기술적인 실무행정에서 노동 관련 통계자료 등을 주요 정책결정자들에게 제공함으로써 노동정책 결정과정에 간접적으로 참여하는 수준이었다. 공장 수준에서 노사관계를 감시하고 노동조합의 활동을 통제하는 것 또한 중앙정보부의 관할에 속했다. 임금지침의 설정과 같은 정책결정은 경제기획원에 의해 이루어지며, 생산성 향상에 관한 문제는 주로 상공부에 의해 다루졌다.

기관능력이라는 관점에서도 경제기획원과 반대로 노동청은 아주 약소하게 출발하였다. 무엇보다도 노동청에게는 내각수준의 지위가 주어지지 않았다. 이는 노동청의 양적인 규모가 확대되는 과정에서도 마찬가지였다. 박정희 정권 내내 정부는 노동 문제가 급속히 증가하고 있음에도 불구하고, 정책결정과정에서 다른 경제부처에 비해 노동청의 허약하고 종속적인 지위를 격상시켜 주지 않았다. 게다가 행정공무원의 급료가 현저히 낮았기 때문에 하급관리들 사이에 부패행위가 만연될 소지가 지극히 높았다. 실제로 공식적인 통계에서조차 1971년에는 96%, 1980년에는 92.6%의 고용주가 근로기준법을 어기는 상황에서도 노동청은 이를 제대로 감독하지 못했다(최장집, 1997).

전두환 정부 하에서 노동청이 노동부로 승격되었지만 전두환 정부의 노동정책 기조는 박정희 정권, 그 중에서도 유신시대의 기조와 크게 다르지 않았다. 여전히 노동 통제가 주를 이루었고, 고용과 임금정책은 경제부처가, 노사관계는 안기부와 경찰이 주도했다.

## 2) 노태우, 김영삼 정부: 민주화에 따른 노동부의 변화와 지속

1987년 6·29 민주화선언 이후 정치적 민주화에 발맞추어 발생한 7~8월 노동자대투쟁은 노동쟁의의 양, 질, 조직형태와 규모, 그리고 노동운동의 성격 등 모든 면에서 일대 획기적 변화를 마련하는 계기가 되었다. 노동운동의 고양과 함께 노동정책의 수립 및 행정실무를 담당하는 주관부서인 노동부의 위상 역시 과거에 비해 강화되었다.

1990년 이후 정부의 대노동공세와 본격화하는 시점이 되자 최병렬 등 정권의 실세로 불리는 정치인이나 관료출신들이 장관으로 임명되었다. 조직의 규모 역시 양적으로 확대되었다. 1981년 노동부로의 부처 승격 이후 1986년 말까지 거의 변화가 없던 1실 5국 333명 체제는 노태우 정권 들어 크게 확대되어 1992년에는 2실 5국 24과 411명으로 늘어났다. 그리고 노동부의 예산도 노동정책의 수요증가, 조직개편과 함께 증가하였다(노동부, 2008).

그러나 권위주의 시기 노동부의 기관자율성을 약화시키는 주요한 요인 중 하나였던 공간기관에 대한 종속과 통제 중심의 노동정책 기조 그리고 기업편향성은 여전히 존재하고 있었다. 당시 노사분규를 해결하기 위해 관련된 부처들이 구성한 ‘노동대책 회의’는, 노동부 장관이 위원장을 맡고 있지만 이 회의를 주도한 것은 중앙과 지방 단위에 모두 포진하고 있는 국가안전기획부였다. 중앙노동대책회의의 정책결정은 안기부 국장을 중심으로 하여 대검찰청 공안부장, 치안본부 4부장, 보안사 국장 그리고 노동부 국장 등이 참여하는 실무회의에서 이루어졌으며 주로 안기부 국장이 회의를 주도하였다(노중기, 2007). 지역단위 대책회의의 정책결정 양상도 비슷했다.<sup>7)</sup> 노사관계정책과 더불어 노동부의 주요한 업무영역 중 하나인 노동시장정책도 노동부가 아닌 상공부가 주도하였다. 상공부는 재계의 요구를 대폭 수용한 대안을 마련하였고, 노동부는 경제부처 주도의 대책에 따라 정책 실행을 담당하였다. 노동부의 대책들은 산업인력 양성 확대, 유휴인력 활용, 직업안전망 강화, 사내훈련제도 강화, 소비성 서비스 산업으로의 인력유출 방지 등으로 대체로 경제부처와 기업의 입장을 받아들인 것이었다(노중기, 2007). 따라서 엄밀한 의미에서 노동부의 위상은 경제부처에서 주도적으로 결정한 제반 사항들을 총체적으로 추진하는 실무부처 수준에 머물렀다. 이런 점에서 볼 때 노동부의 자율성과 ‘독자적 정책 입안 능력’은 노동정책 분야에 한정하더라도 매우 낮았다고 할 수 있다. 노태우 정권을 이어받은 김영삼 정부 하에서는 노동부의 자율성과 능력의 변동이 크지는 않았다.

### 3) 김대중, 노무현 정부와 그 이후: 노사정위원회의 등장과 노동부의 역할 변화

김대중 정부는 과거 정부들과는 달리 상대적으로 중도좌파적 성향을 띠고 있었고, 친 노동적 성향이였다. 외환위기를 극복하고 경제개혁을 추진하기 위해 유럽식 사회

7) 이러한 노동부와 안기부 간의 관계는 1989년 국정감사에서 노동부와 안기부 간의 비밀서류 접수 발송 내용의 일부가 공개됨으로써 그 일부가 확인될 수 있었다.

합의주의를 모델로 하여 노사정위원회를 출범시켰다.<sup>8)</sup> 노사정위원회의 등장은 노동부의 자율성과 능력에 복합적으로 작용하였다. 일단 김대중 정부의 중요한 노사관계 정책이나 노동시장정책들은 대부분 노사정위원회를 통해서 도출된 것들이었다. 국민의 정부 하에서 근로자의 기본권이 확대되고 노동시장의 유연성이 크게 제고되었는데, 이 과정에서 노사정위원회가 많은 역할을 하였다. 예컨대, 1999년에는 1995년 이래 비합법적 단계로 남아있던 민주노총을 합법화하였으며, 아울러 교원노조 합법화 및 공무원직장협의회 설립 허가 등을 통하여 결사의 자유를 대폭 확대하였다(노동부, 2008). 이런 의제들이나 정리해고제도의 도입 등은 단위기업 차원에서는 다루기 힘든 제도적인 문제들인데, 그렇기 때문에 노사정위원회가 없었더라면 성사되는 데 어려움이 많았을 것이다. 노사정위원회는 노동부와 상당히 연계된 조직이었고, 노동부장관이 위원으로 참가하기도 했기 때문에 노동부의 위상에 긍정적인 영향을 주었다. 뿐만 아니라 노사정위원회의 합의사항은 법적인 강제성이 없기 때문에, 노사정위원회에서 합의된 사항을 법안으로 구체화하는 것은 대부분 주무부처인 노동부의 역할이었다.

그러나 한편으로는 노사정위원회에서 주요한 노사관계나 노동정책 이슈들이 다뤄지게 되면서, 노동부의 정책영역 중 일부가 노사정위원회로 이전되었다고도 볼 수 있다. 이런 점에서 보면 노사정위원회의 존재는 노동부의 독자적 정책 입안 능력을 저해시키고, 일종의 비토 포인트로 기능하는 면이 있었다. 과거에 경제부처에서 담당하던 노동시장정책의 주요 의제들을 노동부가 직접 다루게 되었지만, 노사정위원회라는 기구가 생기면서 정책자율성이 제한된 것이다.

민주화 이후에는 공안기관에 종속되어 조직노동에 대해 통제와 억압으로 일관하던 모습은 거의 사라졌으나, 여전히 자본과 노동과의 관계에서 보다 기업 편향적이라는 경제부처의 논리를 답습하는 모습은 남아있다. 박근혜 정부 초대 노동부장관을 지낸 방하남의 회고는 노동부의 자율성이 구조적으로 제약될 수밖에 없는 현실을 드러내 준다.

“누구든 정권을 잡으면 국가경영의 문제에 봉착하고 국가경영에서 중요한 것은 경제살리기이다. 심지어 김대중 정부도 친기업적이었다. 그러므로 노동정책이나 노사관계에 있어서 정부는 어느 정도 기업과 경제 입장에서 정책을 이야기하게

8) 노사정위원회는 위원장 아래에 노동측 위원 2명(한국노총과 민주노총 위원장), 재계측 위원 2명(전경련, 경총 회장), 정부측 위원 2명(재경부, 노동부 장관), 정당 위원 4명으로 구성되었고 그 아래에 있는 실무위원회나 전문위원회의 구성도 비슷하게 구성되었다.

된다.”(방하남 전 고용노동부 장관과의 인터뷰, 2014.11.07.).

김대중 정부를 이은 노무현 정부 시기에서 두드러진 부분은 노동부의 대대적인 조직 보강이었다. IMF로부터 완전히 졸업한 이후에 집권하여, 더 이상 작은 정부 기조에 지나치게 엄매일 필요가 없어진 참여정부는 2004년 194명, 2005년 371명, 2006년 3월 기준 843명 등 1,400여명의 인력을 증원하고 조직개편을 단행함으로써 조직의 활성화 및 업무의 효율성을 증대할 수 있도록 하였다(노동부, 2008). 그러나 이러한 인력은 많은 부분 하위직 공무원에 집중되었기에 기관능력의 향상에는 크게 기여하지 못했다.

2002년 기준으로 행정고시를 통한 인력 충원은 전체 노동부 인력 충원의 29.4%에 머물렀으며, 64.9%는 7,9급 공채를 통한 인력 충원이었다. 노동부가 정책집행기관으로서 대민업무가 많다는 점은 고려되어야 하지만, 그럼에도 불구하고 고시출신 공무원이 60%에 달하는 재경부 등 경제부처에 비교하면 매우 낮은 수치라고 할 수 있다(황성원, 2003). 이명박 정부에서 고용을 강조하며 노동부를 고용노동부로 개편한 이후에도, 2014년 현재 고용노동부 5급 이상 공무원들 중 고시 출신 공무원의 비율만 따져 보아도, 고용노동부는 이 비율이 30% 가량에 불과하다. 5급 이상 중 고시출신 비율이 64.5%에 달하는 기획재정부의 절반에 불과한 실정인 것이다. 게다가 공무원들의 선호에 있어서도, 2012년 조사에 따르면 고용노동부는 고시 임용자들로부터 여전히 비선호 부처 1위에 올라 있다(가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소, 2012). 예산 역시, 노동부의 예산 및 기금현황을 보면 일반회계는 10%에 불과하고 90%는 노사가 충당한 각종 기금으로 구성되어 있다(민주노동당 정책위원회, 2010). 전체 예산 규모를 기획재정부와 비교하면 일반회계는 3분의 1수준, 기금은 10분의 1수준에 불과하다. 그리고 이명박 정부 들어 고용노동부의 예산과 기금은 계속 축소되고 있는 상황에 있으며, 고용정책과 관련된 예산 또한 마찬가지이다. 기관능력의 관점에서 볼 때, 민주화 이후 고용이 강조되면서 많은 개선을 이루었지만, 아직 상대적으로 낮은 상태임을 확인할 수 있다.

결론적으로, 고용노동부는 기관자율성과 기관능력이라는 관점에서 과거 권위주의 시기보다는 분명 향상된 부분이 있지만, 여전히 정부 내에서 다른 부처에 비해 낮은 수준을 보여주고 있다. 이는 결국 정책 집행을 주로 담당하는 부처라는 부처 자체의 특성에서 연원한 부분도 있지만, 고용노동부가 담당하는 업무의 중요성을 생각해보다면 그것만으로 설명하기는 어렵다. 노동부는 노동정책을 경제정책이나 안보관련 정책에 종속시켰던 과거 권위주의 시기의 유산으로 인해 자본-노동 간의 관계에서 불편부

당하고 중립적인 모습을 보이고 있지 못하고 있고, 여기에 경제성장에 대한 집권자의 우선순위 부여로 기관자율성이 구조적으로 제약되어 있다. 기관자율성의 제약은 우수 인력의 충원을 어렵게 하고, 물적 자원 또한 여전히 부족하여 기관능력의 향상 또한 제한적이라 할 수 있겠다.

## V. 결론

이 연구는 기관자율성과 기관능력을 객관적으로 측정하고, 이를 바탕으로 부처를 유형화한 후, 자율성과 능력이 모두 높게 측정된 기관(기획재정부)과 그렇지 않은 기관(고용노동부)에 대해 사례연구를 진행하여, 기관자율성과 기관능력의 원천이 무엇이며, 역사적으로 어떤 과정을 통해 형성·변화되었는지를 분석하였다.

과거 경제기획원에 뿌리를 둔 현재의 기획재정부는 이익집단을 직접적으로 상대하지 않는 기관적 특성과 대통령의 강력한 지지를 자율성의 원천으로 삼아 왔다. 그리고 높은 수준의 인적 자원과, 이를 바탕으로 한 독자적 정책 입안 능력, 예산권과 같은 특별 권한을 바탕으로 부처들 간의 갈등을 조정할 수 있는 정책 조정 능력 등을 기관능력의 원천으로 삼았다. 여기에 부처 특유의 성과주의적 조직문화 역시 긍정적인 영향을 미쳤다.

반면 노동부는 자본과 노동을 모두 상대하는 기관으로서 이 둘 사이에서 중립적인 입장을 취해야 함에도 불구하고, 수출지향산업화 과정에서 노동비용을 억제하기 위해 노동을 억압하고 기업에 편향적인 모습을 보였다. 이러한 기업편향적인 모습은 현재 까지도 이어져, 노동부의 자율성을 침해하는 요소로 작용하고 있다. 또한 노동부는 인적, 물적 자원이 매우 제한적이어서 기관능력의 계발이 쉽지 않은 상태이다.

국가발전이라는 공익이라는 관점에서 볼 때, 장기적 시계에서 경제사회발전의 방향을 제시하고 국가재정을 책임지는 기획재정부 같은 기관은 높은 수준의 자율성과 능력이 보유될 수 있도록 해야 할 것이다. 향후 정치적인 고려로 정부부처개편이 또 다시 일어나더라도, 금융산업 등 직접적으로 고객집단을 갖지 않게 조직을 편제하는 것, 기획기능을 전담하는 부서를 두는 것, 그리고 우수인력의 충원과 역량함양을 위한 인사제도상의 보완 등은 제도설계에 반영되어야 할 것이다.

고용노동부는 근로자라는 비교적 뚜렷한 고객집단을 갖고 있다. 고용노동부는 노·자 계급타협의 중재자로 자리매김해야 한다. 그리고 고용을 통한 근로자 복지의 향상을 이루어야 한다. 이를 위해서는 노사 양쪽으로부터 신뢰를 받을 수 있도록 보다 높



은 수준의 청렴성과 부편부당성을 확립해야하며, 대통령의 높은 정치적 지지가 절대적으로 필요하다. 우선 노사관계와 고용정책에 대한 높은 이해와 전문성을 겸비하고 대통령의 지지도 획득할 수 있는 장관을 임명하고, 5급 이상의 인력 총원에서 고시출신과 외부 전문가 등 우수한 인력을 다수 확보할 수 있도록 하며, 정책형성과 현장의 근로감독과정에서 기업편향성이 발생하지 않도록, 그 어떤 다른 부처보다 청렴의 의무를 강하게 강제해야 할 것이다.

정부부처별로 기관의 미션이 다르고 이에 따라 요구되는 기관자율성과 기관능력의 수준은 다를 수밖에 없다. 그러나 중장기시계에서 부편부당하게 공익을 추구하고 정책형성과 집행의 품질을 높여야 하는 것은 모든 정부기관에게 요구되는 덕목이다. 조직개편이나 인사제도의 개혁 시 효율성이나 고객서비스를 증시하는 만큼, 어떻게 하면 적정수준의 기관자율성과 능력을 확보하게 할 수 있을 것인지도 반드시 고려되어야 할 것이다.

## ▣ 참고문헌

- 가톨릭대학교 정부생산성혁신연구소. 2012. 《한국형 융합행정 모형 정립을 위한 정책 연구 요약》.
- 강경식. 2013. “안정화 시책: 정부주도에서 민간자율 경제로의 대전환.” 서울대 행정대학원 제16회 국가리더십 포럼 발표문》.
- 강광하 외. 2008. 《한국 고도성장기의 정책결정체제-경제기획원과 정책추진기구》. 한국개발연구원.
- 김근세. 2005. “김대중 정부의 정부규모에 관한 실증 분석.” 《행정논총》, 43(2): 33-62.
- 김석준·강민 외. (1991). 《국가와 공공정책》, 서울: 법문사.
- 노동부. 2008a. 《노동행정사 제1편 총괄》.
- \_\_\_\_\_. 2008b. 《노동행정사 제2편 노동시장정책》.
- \_\_\_\_\_. 2008c. 《노동행정사 제4편 노사관계정책》.
- \_\_\_\_\_. 2010. 《노동부, 고용정책을 총괄하는 「고용노동부」로》, 노동부 보도자료.
- 노중기. 2007. 《국가의 노동통제와 민주노조운동 1987-1992》, 한국학술정보.
- 민주노동당 정책위원회. 2010. 《정책논평: 고용노동부 명칭변경에 부쳐》.
- 박수경. 1997. 《재정경제원의 조직개혁과 기관자율성에 관한 연구》, 충남대학교

행정학과 박사논문.

- 박천오. 1999. “한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴: 정부관료제와의 관계를 중심으로.” 《한국행정학보》, 33(1): 239-259.
- 사공영호. 1998. “가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상 연구.” 《한국행정학보》, 32(2): 113-129.
- 서상민. 2007. 《중국식 발전국가와 국가계획위원회(SPC)의 기능과 역할 변화에 관한 연구》, 고려대학교 박사학위논문.
- 신현기. 2010. 신베버주의와 행정학. 《한국행정학회 학술대회 발표논문집》.
- 안청시·최병선 외. 1990. 《한국정치경제론: 정치과정과 산업화전략》, 서울: 법문사.
- 양재진. 2003. “정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 37(2): 263-287.
- \_\_\_\_\_. 2005. “한국의 대기업중심 기업별 노동운동과 한국복지국가의 성격.” 《한국정치학회보》, 39(3): 395-412.
- \_\_\_\_\_. 2006. “한국의 대안적 발전모델의 설정과 민주적 국가자율성 및 국가능력의 복원을 위하여.” 《국가전략》, 12(2): 119-146.
- \_\_\_\_\_. 2007. “한국 사회협약실험의 추동력과 한계: 조정시장경제로의 전환가능성 검토.” 《사회과학연구》, 15(1): 38-68.
- 양재진·윤성원·유란희. 2015. “‘비전 2030’의 입안과정 분석과 재조명: 민주국가의 장기경제사회발전계획에 대한 함의를 중심으로.” 《민주사회와 정책연구》, 27: 211-241.
- 양종길·김철. 2010. “고용노동부의 탄생: 목표의 상실 혹은 전환?” 《한국산업노동학회 가을 학술대회 발표논문집》.
- 오재록·전영한. 2007. “관료적 자율성과 조직성과: 한국 40개 중앙행정기관 실증분석.” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 오재록. 2008. “정부조직개편과 권력관계의 변화: 기획재정부를 중심으로.” 《한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집》.
- 오재록·박지성·이영범. (2009). “관료적 자율성의 영향요인에 관한 연구: 45개 중앙행정기관을 중심으로.” 《한국행정연구》, 18(4): 3-29.
- 오재록. 2012. 《관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 정부부처 실증연구》, 서울: 대영문화사.
- 이종보. 2010. 《민주주의 체제하 ‘자본의 국가 지배’ 에 관한 연구 : 삼성그룹을 중

- 심으로», 파주: 한올아카데미.
- 지주형. 2009. “한국 국가형태와 권력행사방식의 전환: 권위주의 개발국가에서 신자유주의 국가권력으로.” 《한국정치학회보》, 43(4): 175-203.
- \_\_\_\_\_. 2011. 《한국 신자유주의의 기원과 형성》. 서울: 책세상.
- 참여연대. 2009. 《퇴직 후 취업제한제도 운영실태보고서》.
- 최장집. 1997. 《한국의 노동운동과 국가》, 서울: 나남.
- \_\_\_\_\_. 2005. 《민주화 이후의 민주주의》, 서울: 후마니타스.
- 가톨릭대학교 정부생산성혁신연구소 2012. 《한국형 융합행정 모형 정립을 위한 정책 연구 용역》.
- 하연섭. 2011. 《제도분석: 이론과 쟁점》, 서울: 다산출판사.
- 한국개발연구원. 2014. 《한국 경제의 고도 성장기에 있어 경제기획 전담기구의 설립·운영》.
- 한국경제신문사. 1994. 《한국의 경제관료》, 서울: 한국경제신문사.
- 황성원. 2003. “공공조직의 성과급제에 관한 소고.” 《한국행정연구》, 12(4): 123-147.
- Allison, Graham T. and Morton HJ. Halperin. 1972. *Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Chung, Chung-Kil. 1986. “The Ideology of Economic Development and Its Impact on Policy Process.” *Korean Journal of Policy Studies* 1: 28-46.
- Choi, Byung-sun. 1987. *Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea : the Strategic Management of Economic Change*. Ph.D. Dissertation, Harvard University, Cambridge, MA.
- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, & Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter B. & Rauch James E. 1999. “Bureaucracy and Growth: A

Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth." *American Sociological Review* 64(5): 748-765.

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.

Moon, Chung-In & Mo, Jong-Ryn. 2000. *Economic Crisis and Structural Reforms in South Korea*. Washington, D.C.: Economic Strategy Institute.

Okimoto, Daniel I. 1989. *Between MITI and the Market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford: Stanford University Press. Orloff.

《중앙일보》. 2002. "고시출신 공무원 경제 부처 몰려." 2월 4일.