

정부 조직의 조직변동 연구: 한국의 중앙행정기관을 중심으로

민 진*

This article aims to analyse the organizational changes in Korea public bureaucracy. Research objects are 145 central government level departments and agencies of shouth Korea, during the year 1948–2003. Data are collected by documents. Major themes are typology and the process of organizational changes, and life span of Korean public organizations.

Results are: First, the average life span of them is 15.17 years. Second, the numbers of organizational changes are 209, Among them the number of birth is 102, the succession is 57, and the abolishment is 50. Third, a dynamic aspects of organizational changes are identified. Fourth, Some exceptional Characters in organizational changes are also found.

[Key Words: organizational changes, central government, organizational life span]

I. 서론

조직의 환경 변화가 심해지면서 조직의 변동에 대한 관심도 높아지고 있다. 정부 조직의 경우도 예외는 아니다. 우리나라에서는 1948년 제1공화국이 창설되면서부터 정부조직이 신설된 이래 수십 차례 정부조직법의 개편을 거듭해왔고 이에 따라 정부조직개편을 여러 차례 시행해 왔다. 이처럼 정부조직개편은 공화국이 바뀔 때마다 정치적 이유로 실시되기도 하지만 사회경제적 환경의 변화가 정부조직개편을 요구하기도 하며, 유기체로서 조직 자체의 노력에 의하여 정부조직개편이 일어나기도 한다. 이때의 정부조직개편의 핵심은 정부의 중앙행정기관이 되어왔다.

우리나라에서 정부조직의 구조변동에 관한 경험적 연구는 정부조직의 행태적 측면의 연구

* 국방대학교 행정학 담당교수(minjin@kndu.ac.kr).

에 비해서 그렇게 많지는 않지만 조금씩 축적되어오고 있다. 정부조직의 변동과 관련한 연구는 첫째, 조직개편의 절차, 과정, 방안에 관한 연구(김병섭, 1997; 김상묵·이성복, 1996; 이시경, 1993), 조직의 개편 및 변동의 사례연구(하태수, 2004; 이환범·주효진, 2003; 정진우, 2001; 최성욱, 2001), 조직변동의 구조와 변동(민진, 2001), 조직변동의 유형에 관한 연구(김근세, 1996) 그리고 기타(박천오, 1996) 등으로 분류할 수 있다.

이 중 정부조직 변동의 양태나 유형에 관한 연구는 매우 부족하며, 정부조직의 수명에 관한 연구도 부족하다. 다만 조직변동의 구조와 변동에 관해서 민진(2001)이 사회주의국가의 조직변동을 연구한 바 있고, 조직개편의 유형과 관련해서는 김근세(1996)는 조직변화의 유형을 크게 신설, 폐지, 유지, 승계로 나누어 1948년부터 1987년까지의 중앙행정기관을 분석한 바 있는데 분석의 단위는 국(局)이었다.

본 연구에서는 우리나라 중앙행정기관(부, 처, 청, 위원회 등)을 대상으로 하여 정부조직의 변동과 관련하여 정부조직의 수명과 정부조직의 변동유형을 분석하려는 것으로, 공화국별(정권별), 시대별, 조직형태별 변동의 특징을 살펴보려한다. 주된 연구과제는 다음과 같다.

첫째 주제는 우리나라 중앙행정기관의 수명기간을 실증적으로 조사하는 것이다. 지금까지 정부조직의 수명에 대한 기초적 연구가 될 것이다.

둘째 주제는 정부조직 변동의 유형을 신설, 승계, 폐지의 3가지로 구분하고 유형의 시대별 추이와 정도를 분석한다. 중앙행정기관의 수준에서 조직변동의 유형에 관한 실증적 연구를 최초로 시도하는 연구가 될 것이다.

셋째 주제는 정부조직의 변동 즉 정부 조직이 신설, 승계, 통합과 분화, 폐지되는 과정의 특징을 살펴보는 것이다. 이렇게 함으로써 조직변동과 관련하여 동태적 측면을 분석하고 조직생애주기(organizational life cycle)론을 부분적으로 적용해 보려한다.

이 연구에서 연구방법은 정부조직변동에 관한 실증적 분석을 하려는 것으로 중앙행정기관의 수명에 관한 실태를 조사하기 위해 전수조사를 하고, 대한민국 정부 설립(1948.7.17)부터 제6화국의 김대중 정부기(2003.2.23)까지 중앙행정기관을 조사대상으로 하여 분석하고자 한다. 조직의 수명 및 조직변동유형의 추이와 정도 그리고 그 특징에 대하여 가설검증적 방법이나 연역적 방법보다는 귀납적 방법에 의해 자료를 분석한 후 해석할 것이다. 발견의 맥락에서 논리가 전개될 것이다. 관련 자료는 문헌조사에 의존하여 수집한다.

II. 정부조직 변동의 이론 및 제도적 배경

1. 우리나라 정부조직의 변천

우리나라 정부조직은 헌법, 정부조직법 그리고 정부조직 관련법령의 제정이나 개정에 따라 변천을 거듭해왔다. 즉 우리나라 정부조직은 제1공화국 헌법이 제정된 후 정부조직법을 제정(1948.7.17)하여 11부 4처 3위원회로 출발하였으며 9차의 헌법 개정을 거친 뒤 노무현 정부(2004년 현재)에서는 18부 4처 17청으로 운영하고 있다. 우리나라 정부조직의 변천과정을 헌법의 제정 및 개정에 맞추어, 중앙행정기관을 중심으로 간단히 정리하면 다음 표와 같다. 제6차 헌법개정 기간 중에 중앙행정기관의 수자가 급증하였다.

<표 1> 우리나라 중앙행정기관의 변천과정

공화국	헌법 개정	기간	기관 총계	기관 형태						연도
				원	부	처	청	외국	위원*	
제1	제1차	48.7.17-52.7.6	18		11	4			3	1948
	제2차	54.11.29-60.6.14	18		12	2**	3		1	1954
제2	제3차	60.6.15-60.11.28	20	1	12	1	3		3	1960
	제4차	60.11.29-62.12.25	23	2	13	3	2	2	1	1961
제3	제5차	62.12.26-69.10.20	27	2	13	3	5	3	1	1963
	제6차	69.10.21-72.12.26	38	2	13	4	12	7		1970
제4	제7차	72.12.27-80.12.26	37	2	13	4	13	5		1973
제5	제8차	80.10.27-87.10.28	42	2	15	4	14	4	3	1981
제6	제9차	노태우(1988-1992)	39	2	16	6	12	3		1989
		김영삼(1993-1997)	39	2	14	6	15	2		1993
		김대중(1997-2001)	36		17	2	16	1		1998
		노무현(2002-현재)	39		18	4	17			2004

a) 위원*: 위원회

b) 2**: 2'실'을 의미함.

2. 정부조직의 변동에 관한 이론 및 선행 연구

1) 정부조직의 변동 이론

정부조직의 변동은 일반적인 조직 변동의 이론을 바탕으로 하면서도 정부조직이 갖고 있는 독특한 면이 강조되기도 한다. 여기서는 먼저 일반적인 조직 변동의 이론을 먼저 살펴본 후 정부조직의 변동에 관해서 다루기로 한다. 조직변동의 이론은 다양하게 정리될 수 있는데(오석홍, 1999: 707-709; 박우순, 1996: 417-428; Scott, 1992)¹⁾ 여기서는 조직변동의 원인과 조직변

동의 단계론을 중심으로 다룬다.

조직변동의 원인에 관해서는 조직의 탄생, 변동, 그리고 소멸 등에 관하여 많은 연구가 있는데 그것은 기업가적 접근법, 생태적 접근법, 행태적 접근법 등이 있다. 한편 정부조직의 변동 원인과 관련해서는 3가지 관점이 소개되고 있는데(Peters, 1994; 김근세, 1996) 의도모형, 환경 의존모형, 제도적 모형이 그것이다.²⁾

조직변동의 단계론은 조직이 성장과 발전 그리고 쇠퇴하면서 보여주는 과정적 특성을 반영하는 것으로 생애주기(또는 생활주기) 가설(life cycle hypothesis)과 조직의 진화이론을 들 수 있다. 조직의 성장과 발전 단계에 대해서는 2단계설, 3단계설, 4단계설, 5단계설 등으로 구분하고 있다(양창삼, 1990: 625-643; 민진, 2004: 289-295; Greiner, 1998: 55-67; Cameron & Whetten, 1980: 525-544). Greiner(1998)의 성장단계는 리더십의 위기, 자율성의 위기, 통제 위기, 레드 테이프 위기를 거치면서 조직은 창조, 지시, 위임, 조정 그리고 협조하면서 성숙기를 맞는다는 것이다. 이와는 다르게 혼돈이론에 입각하여 조직혁신문제를 다루기도 한다(이창원·최창현, 1996: 578-596).

2) 정부조직의 변동, 조직변동의 유형과 조직 환경에 관한 연구

정부조직변동과정에서 유형에 관해서 즉 정부조직의 신설, 승계 및 폐지 등에 관한 경험적 연구로는 카우프만(Kaufman, 1976)의 연구와 피터스(Peters, 1988)의 연구 그리고 김근세(1996)의 연구를 들 수 있다.³⁾

조직의 변동 유형은 지금까지 신설, 유지, 폐지, 승계로 나누고 승계는 다시 선형대체, 비선형대체, 통합과 분화로 구분되고 있다. 연구자는 정부조직 변동의 동태적 측면을 분석하기 위

- 1) 오석홍은 조직변동을 설명하는 이론으로 생애주기이론, 목적론, 변증법적 과정이론 그리고 진화이론을 들고 있다. 한편 박우순은 조직성장의 관점에서 생태학적 이론과 적응이론으로 구분하여 제시한다.
- 2) 의도모형은 자율적인 행위자의 조직변화에 관한 의도 및 동기를 강조하며, 환경모형은 정부조직변화가 조직 환경의 함수라고 본다. 또한 제도적 모형은 조직변화가 조직가치의 지속성, 조직문화 때문에 급격한 조직개편이 어렵다는 점을 강조한다.
- 3) 카우프만(1976)은 미국 연방정부조직을 대상으로 1973년 현재의 11개 행정부서 중 10개와 대통령 직속기관을 대상으로 조직변화를 크게 신설(birth), 유지(survival), 폐지(death) 등 세 가지 유형으로 구분하여 살펴 보았다. 1923년에 175개 조직이 있었는데 그 중 약 85%에 해당하는 148개 조직이 1973년에도 유지되었고 15%에 해당하는 27개 조직만이 폐지되었다고 한다. 한편 피터스(1988)는 카우프만의 조직 변동에 관한 분류체계를 비판하면서 한계를 지적하고 있는데 그는 분류체계를 신설, 유지, 폐지, 승계의 4가지로 나누고 있으며 이 가운데 승계를 선형 대체, 비선형대체, 혼합형 대체로 구분하고 있다. 또한 김근세(1996)는 카우프만과 피터스의 논쟁을 정리하고 이를 바탕으로 조직변화유형을 크게 신설, 폐지, 유지, 승계로 나누고 승계는 다시 선형대체, 비선형대체, 통합과 분화로 구분한 뒤 우리나라 정부조직의 변화를 정권별, 경제단계별, 조직유형별, 국가기구별로 분석한 바 있는데 분석의 단위는 국(局)이었다. 분석 결과 1948년부터 1987년까지 전체 신설, 폐지, 승계의 총 빈도는 1,833회였으며, 이 중 신설 19.5%, 폐지, 8.1%, 그리고 승계 72.6%의 비율을 보였다.

해서는 이들을 더욱 세분할 필요가 있다고 보았다. 중앙행정기관은 무에서, 혹은 기존 기관의 일부를 확대하거나 두 기관이상을 통합하여 신설할 수 있다. 중앙행정기관의 승계는 지위의 확대나 축소, 명칭의 변경 등을 수반한다. 중앙행정기관은 지위를 축소하거나 공사화 및 민간화하거나, 그냥 폐지할 수 있을 것이다. 중앙행정기관의 통합과 분화는 통합과 분화로 구분될 수 있다.

조직의 생존문제는 조직의 승계 및 통합과 분화 그리고 폐지 등의 변동과정과 밀접한 관계를 갖고 있다. 따라서 조직의 생존기간 문제를 분석할 때도 이들 단계와 연계하여 고려하여야 한다. 정부조직은 기업조직 등 민간조직에 비해 상대적으로 안정성이 높다. 그리고 정부의 기능은 강화되거나 약화되기는 하지만 갑자기 나타나지도 않고 간단히 없어지지도 않기 때문에 신설이나 승계의 비율이 상당히 높을 것이다.

조직의 환경변화는 조직의 발생 등 변동에 영향을 주어왔다. 사회의 발전단계, 정치적 변화는 정부조직의 변동에 영향을 주게 된다. 피터스(1988)는 미국의 연방정부조직이 행정환경의 변화(시대로 구분됨)에 따라 조직변화율이 대응하고 있다고 조사한 바 있으며, 김근세(1996)는 우리나라의 중앙정부기관의 조직 변동이 시대별로 영향을 받고 있을 확인한 바 있다.

조직의 유형에 따라 조직은 변동은 차이가 있게 된다. 중앙정부조직의 유형분류에 따라 정부기관의 변동의 모습을 살펴볼 수 있을 것이다. 피터스(1988)는 정부부서가 대통령 직속 형부서보다 안정적이라는 가설이 반드시 타당하지는 않다고 조사한 바 있다. 김근세(1996)는 중앙부서가 다른 유형의 조직들보다 승계에 의존한다고 조사한 바 있다. 부처수준의 연구에도 조직의 유형에 따라 정부조직의 변동이 다를 것이라고 보인다.

Ⅲ. 연구를 위한 조사 설계

1. 연구를 위한 분석의 틀

이 연구는 정부조직 변동의 유형별 특성을 조사 연구하는 것과 조직 변동 유형의 과정상 특성을 규명하며, 이 과정에서 조직의 생존기간을 확인하는 세 가지로 구성된다.

조직의 생존은 신설되어 승계 또는 통합과 분화를 하면서 그 기능이 다하면 폐지된다. 여기서는 대상 조직이 정부조직이므로 조직의 생존은 제도적으로 보장되는 경우로 간주하며, 따라서 법령에 의한 신설과 폐지의 기간을 생존한 것으로 본다.

또한 조직의 변동과정과 조직의 수명에는 조직의 환경적 요인이 영향을 주는 것으로 본다. 특히 정부조직의 변천에는 정치적, 경제사회적 환경이 영향을 주는 것으로 보고 이러한 환경

을 나타내는 것으로 대상기간 동안의 시대별(공화국(정부)별, 10년 단위 연대별)로 차이가 있는지를 분석한다. 그리고 조직의 종류에 따라 조직변동이 차이가 있는지도 함께 분석한다. 우리나라는 짧은 동안에 농업사회, 공업사회를 거쳐 지식정보사회에 진입하고 있으며, 6.25전쟁 등을 경험한 바 있다. 따라서 시기적 변화가 정부기관의 변동에 영향을 줄 것으로 보았다.

연구자는 카우프만, 피터스 그리고 김근세의 연구를 바탕으로 하여 조직변동의 유형을 신설, 승계, 통합과 분화, 폐지로 구분하였다. 그리고 이를 기초로 하여 조직 변동의 동태적 과정을 확인하려 한다.

2. 변수의 측정 및 분석단위

이 연구에서는 정부조직의 변동을 살펴보기 위하여 그 분류체계를 신설, 승계, 통합과 분화, 폐지 그리고 유지로 나누었다. 그러나 유지는 분석단계에서 그 의미를 찾기가 어려워 논의에서는 제외하였다. 다만 생존기간을 계산할 때는 유의미하게 사용된다.

신설이란 정부조직법 또는 개별법이나 규정에 의해 중앙행정기관으로서 지위를 획득하는 것을 의미한다. 중앙행정기관으로서 신설되면 조직으로서 개별 직제나 규정을 갖게 된다. 동태적 분석을 위해 정부조직의 신설 유형은 최초신설형, 확대신설형, 통합신설형과 기타로 구분하였다.

폐지란 정부조직법 또는 개별법이나 규정에 의해 중앙행정기관으로서 지위를 완전히 상실하는 것을 의미한다. 중앙행정기관으로서 폐지되면 조직으로서 개별 직제나 규정을 갖지 못하게 된다. 폐지의 유형은 내국화형, 공사화형, 업무 이관형, 그리고 단순 폐지형으로 구분하였다.

승계란 정부조직법 또는 개별법이나 규정에 의해 중앙행정기관으로서 지위가 폐지되면서 이와 유사한 지위를 다른 중앙행정기관에게 위임하는 것을 의미한다. 기관의 명칭이 개칭되거나, 기관의 기능이 축소되어 다른 중앙행정기관에 흡수되거나, 다른 기능을 추가하는 경우는 물론이고, 청이 처로 혹은 처가 부로 승격하는 경우도 포함된다. 동태적 분석을 위해 승계의 유형을 승격승계형, 확대승계형, 명칭승계형 그리고 축소승계형으로 구분하였다.

통합과 분화에서 전자는 중앙행정기관이 둘 이상이 모여(통폐합되어) 새로운 기관으로 신설되는 경우이고 후자는 하나의 중앙행정기관이 독립된 2개 이상의 중앙행정기관으로 나누어지는 경우를 일컫는다.

조직의 수명(생존기간)이란 외형상으로는 중앙행정기관이 신설된 후 동 기관으로서 지위가 유지되는 기간으로서 승계되거나 폐지될 때까지이다.⁴⁾

4) 그러나 실제적으로는 명칭만 개칭되고 기능은 거의 유사한 경우가 있으므로 이러한 경우는 승계, 폐지되었더라도 생존기간으로 보아야 할 것이다. 또한 지위의 단순한 승격(기관장의 지위가 장관에서 부총리로,

이 연구의 분석 단위는 중앙행정기관이며 우리나라 정부조직법에서는 원, 부, 처, 청, 위원회, 외국 등이 포함된다. 중앙행정기관은 개별적인 직제규정이 있거나 개별법령에 의한 조직규정에 의해 조직의 기능과 업무분장이 이루어지며, 독립기관으로서 독립적인 예산편성권을 갖는다.

3. 자료 수집 및 분석방법

연구 조사대상은 1948년 대한민국 정부수립 이후부터 2003년(2월)까지의 중앙행정기관에 대하여 전수조사(146개 기관)를 실시하였다. 헌법기관은 제외하였으며, 입법부, 사법부, 선거관리위원회 등도 제외하였다. 정부조직법과 개별법에 의한 중앙행정기관만 분석대상으로 하였다. 자료의 수집원(sources)은 1997년에 행정자치부가 발간한 「정부조직변천사(상·하)」⁵⁾를 참고하였으며, 그 이후의 정부조직의 변화는 정부 및 관계기관이 발간한 자료를 참고하였다. 조사대상기관은 공화국별(정부별), 시기별로 구분하였는데 시기는 10년을 한 단위로 구분하였다.

조사대상 조직의 유형은 중앙행정기관의 명칭에 따라 부(원), 처, 청, 독립부서, 위원회, 기타로 구분하였다(다음 <표 2>참조). 1948년부터 2003년 2월까지 존재하였던 중앙행정기관으로는 부(원)는 42개 기관, 처는 15개 기관, 청은 31개 기관이었다. 독립부서는 16개 기관으로 여기에는 부서에 속해있는 외국이나 대통령 소속, 총리 소속이더라도 독자적인 집행기능을 행사하는 기구들을 포함하였다. 위원회에는 25개 기관이 포함되었다. 기타 기관은 17개 기관으로 여기에는 헌법기관, 대통령 및 총리소속 소속기관 중 비서업무, 경호업무 그리고 기획 및 조정 업무를 담당하는 기관들이 포함되었다.

같은 명칭을 갖고 있더라도 생존한 기간이 다르면(예: 건설부(1)와 건설부(2)) 다른 기관으로 다루었으며, 다른 명칭을 갖고 있더라도 지위와 기능이 그대로 변경된 경우는 명칭이 개칭된 것(예: 중앙관상대와 중앙기상대)으로 간주하여 동일 기관으로 보았다. 중간에 끊어짐 없이 약간 부처 명칭의 변동이 있는 것은 전체적으로 조직 변동이 없는 것으로 보았다.

부총리에서 장관급으로 변동)이나 하격(기관장의 지위가 부총리에서 장관으로, 장관에서 처장 급으로 변동)은 분석의 편의상 변동이 없는 것으로 계산하였다. 생존기간을 계산할 때는 월 단위로 하였으며, 10일 이상을 1개월로 계산하였다.

5) 「정부조직변천사(상·하)」는 대한민국 정부수립 때부터 1996년까지의 정부조직의 변화를 담고 있다. 여기에 있는 대통령 직속기관, 국무총리 직속기관, 그리고 중앙행정기관 및 그 소속기관이다.

<표 2> 조사대상 조직의 종류(1948.7- 2003.2)

분류	중앙행정기관
부(원) (42기관)	내무부, 국방부, 법무부, 농림부, 외무부, 문교부, 재무부, 상공부, 교통부, 체신부, 사회부, 보건부, 보건사회부, 부흥부, 건설부(1), 건설부(2), 공보부, 경제기획원, 통일부, 문화공보부, 동력자원부, 노동부, 체육부, 체육청소년부, 문화체육부, 문화부, 상공자원부, 통상산업부, 건설교통부, 재정경제원, 재정경제부, 정보통신부, 환경부, 해양수산부, 행정자치부, 외교통상부, 산업자원부, 문화관광부, 과학기술부, 원자력원, 여성부#, 교육인적자원부#
처 (15기관)	총무처(1), 총무처(2), 법제처(1), 법제처(2), 기획처, 공보처(1), 공보처(2), 외자구매처, 국무원사무처, 내각사무처, 국가보훈처, 과학기술처, 환경처, 국정홍보처, 기획예산처
청 (31기관)	관재청, 임시외자관재청, 외자청, 전매청, 해무청, 원자력청, 군사원호청, 국토건설청, 조달청, 농촌진흥청, 노동청, 철도청, 검찰청, 수산청, 국세청, 산림청, 병무청, 관세청, 공업진흥청, 공업단지관리청, 해운항만청, 특허청, 환경청, 기상청, 경찰청, 통계청, 중소기업청, 해양경찰청, 예산청, 식품의약품안전청, 문화재청
독립부서 (외국/실 등) (16기관)	(대통령소속)국무원사무국, 구황실재산사무총국, 공보실(1), 울산지역개발본부 (총리소속) 임시관재총국, 공보실(2) (부처소속) 농사원, 문화재관리국, 전파관리국, 수로국, 특허국, 중앙계량국, 표준국, 조사통계국, 중앙기상대, 법제실
위원회 (25기관)	(대통령소속) 고시위원회, 검찰위원회,公安위원회, 기획예산위원회, 여성특별위원회, 중소기업특별위원회, 국가과학기술자문위원회, 중앙인사위원회, 국가청렴위원회#, 국가인권위원회# (총리소속) 비상기획위원회, 특정지역종합개발추진위원회, 행정개혁위원회, 중화학공업추진위원회, 사회정화위원회, 공정거래위원회, 금융감독위원회, 국민고충처리위원회, 청소년보호위원회 (부총리 혹은 장관소속) 해외협력위원회, 전자통신개발추진위원회, 경제위원회, 부흥위원회, 중앙경제위원회, 경제장관회의
기타 (17기관)	(대통령 소속) 무임소장관, 감사원, 심계원, 중앙정보부, 국민운동본부, 대통령경호실, 대통령비서실, 국가안전보장회의사무국, 국가안전보장회의사무처, 민주평통자문회의사무처, 경제과학심의회의사무국 (총리 소속) 행정조정실, 국무조정실, 기획조정실, 총리비서실, 정부장관, 기획통제관

* a) 대통령 소속에는 내각책임제 아래서 행정수반으로서 내각수반이나 국무총리 소속도 포함

b) # 기관은 2000년 이후 신설 기관임.(수명 기간에서는 분석을 제외함)

c) 총무처, 법제처, 공보처, 공보실 등은 각각 (1)과 (2)로 나누어지며, 이들은 존속기간이 다르다.

IV. 우리나라의 정부조직의 수명과 변동의 분석

1. 중앙행정기관의 수명 분석

중앙행정기관의 수명기간은 다음과 같다. 우선 존속 기간 별로 보면 50년 이상이 3개 기관, 40년 이상 50년 미만(40년 그룹)이 14개 기관, 30년 이상 40년 미만(30년 그룹)이 18개 기관, 20년 이상 30년 미만(20년 그룹)이 11개 기관, 10년 이상 20년 미만(10년 그룹)이 15개 기관, 10년

미만 3년 이상이 60개 기관이며, 3년 미만인 23개 기관으로 10년 미만 3년 이상 존속한 기관이 가장 많다. 세부적으로 보면 다음과 같다.

50년 이상 존속해온 기관은 총 3개로서, 국방부, 법무부, 농림부이며 이들은 1948년부터 2003년 2월 현재까지 존속해 왔다. 40년 그룹 기관은 내무부 등 14개 기관으로 위원회와 기타 기관은 없다.⁶⁾

30년 그룹 기관은 총 18개 기관이며 이 중 부처청 등은 건설부(2) 등 12개 기관, 비상기획위원회, 감사원 등 5개 기타기관이 있다.⁷⁾ 20년 그룹 기관은 11개 기관인데 이중 부처청은 9개 기관이며 나머지는 기타기관이다.⁸⁾ 10년 그룹 기관은 총 14개 기관으로 이중 부처청이 8개 기관이다.⁹⁾

10년 미만 3년 이상 존속한 기관은 총 62개 기관이며 이중 부처청이 43개 기관, 위원회가 15개 기관, 기타 3기관이다.¹⁰⁾ 부처 중 29개 기관은 이미 폐지되었고, 14개 기관은 아직 남아있다. 위원회(15기관) 중에 8개 기관은 폐지되었다. 3년 미만 존속한 기관은 총 22개 기관으로 이중 부처청이 14개 기관, 위원회가 6개 기관, 기타 2개 기관이 있다.¹¹⁾ 이 중 국정홍보처는 아직

6) 이중 내무부, 외무부, 문교부(교육부), 재무부, 상공부, 교통부는 폐지되었으며, 체신부는 개칭되었고, 청급 기관은 대체로 1963년 이후에 설치되었다.

7) 30년 이상 존속한 기관 중 부처청으로는 건설부(2), 경제기획원, 과학기술처, 통일부(최초 국토통일원), 총무처(2), 병무청, 전매청, 국세청, 관세청, 산림청, 수로국, 문화재관리국이다. 비상기획위원회와 기타기관으로는 감사원, 국가정보원(전 중앙정보부), 대통령경호실, 대통령비서실, 총리비서실이 있다. 이중 전매청은 공사화 되었다. 한편 수로국은 해양수산부로 흡수되었다.

8) 20년 이상 존속한 기관 중 부처청은 문화공보부, 노동부, 수산청, 산림청, 공업진흥청, 해운항만청(전 항만청), 특허청, 전파관리국, 조사통계국이다. 기타기관으로 국가안전보장회의사무국, 행정조정실이 있다. 이중 전파관리국, 수산청은 폐지되었고, 공업진흥청은 중소기업청으로 개칭되었고 조사통계국은 통계청으로 승격되었다.

9) 이들은 동력자원부, 경찰청, 임시외자관리청, 환경청, 노동청, 기상청, 통계청, 특허국이다. 위원회 중에는 감찰위원회, 기타기관으로는 무임소장관, 심계원, 민주평등사무처, 기획조정실, 경제과학심의회의사무처 등이 있다. 이 중 동력자원부, 임시외자관리청은 폐지되었다.

10) 사회부, 통상산업부, 부흥부, 보건부, 체육부, 문화체육부, 문화부, 공보부, 원자력원, 국무원사무국, 총무처(1), 기획처, 공보처(1), 공보처(2), 공보실(1), 법제처(1), 법제실, 외자구매처, 환경처, 관세청, 외자청, 공업단지관리청, 해무청, 원자력청, 중앙계량국, 표준국, 중앙관상대, 구황실재산총국 등 28개 기관은 이미 폐지되었다. 행정자치부, 외교통상부, 문화관광부, 산업자원부, 해양수산부, 과학기술부, 환경부, 건설교통부, 정보통신부, 재정경제부(전 재정경제원), 중소기업청, 식품의약품안전청, 해양경찰청, 문화재청 등 14개 기관은 아직 남아있다. 위원회 중에는 고시위원회, 경제위원회, 부흥위원회, 행정개혁위원회, 중화학공업추진위원회, 사회정화위원회, 해외협력위원회, 전자통신개발추진위원회 등 8개 기관은 폐지되었고, 공정거래위원회, 중소기업특별위원회, 국가과학기술자문회의, 중앙인사위원회, 금융감독위원회, 청소년보호위원회, 국민고충처리위원회 등이 남아있다. 기타기관으로는 정무장관, 국가안전보장회의사무처, 국무조정실이 있다.

11) 부처청은 건설부(1), 상공자원부, 체육청소년부, 국무원사무처, 내각사무처, 국정홍보처, 기획예산처, 예산청, 국토건설청, 군사원호청, 공보실(2), 농사원, 울산지역개발본부이다. 위원회 중에는 경제장관회의, 중앙경제위원회,公安위원회, 특정지역종합개발추진위원회, 기획예산위원회, 여성특별위원회가 있고, 기타기관으로는 국민운동본부, 기획통제관이 있다.

까지 존속 중이다.

이상에서 우리나라에서 10년 이상 존속한 기관은 60개 기관이며, 이를 다시 나누어 보면 30년 이상 존속한 중앙행정기관은 35개 기관, 10년 이상 29년까지 존속한 기관은 25개 기관이다. 그리고 10년 미만 존속한 기관은 83개 기관이다.

특히 40년 이상 존속한 기관들(17개 기관)을 보면 국가의 고유한 기능들을 다루는 기관인 국방부, 법무부, 농림부, 내무부, 외무부, 문교부, 보건사회부, 재무부, 상공부, 교통부, 체신부, 법제처(2), 검찰청 등으로서 부(部)가 그 대부분을 차지하고 있다. 한편 10년 미만인 기관들에는 최근 10년 이내 신설되어 존속 중인 기관들이 다수가 있다. 따라서 우리나라의 중앙행정기관은 끊임없이 변동중인 것을 확인할 수 있다.

그리고 기관형태별로 2000년 이전에 신설된 중앙행정기관을 대상으로 분석해보면 다음과 같다. 부(원 포함)(39개 기관)의 평균 수명기간은 19.6년이다. 처(15개 기관)의 평균 수명기간은 13.4년이다. 청(31개 기관)의 평균 수명기간은 18.74년이다. 독립부서(외국, 실 등 16개 기관)의 평균 수명기간은 11.6년이다. 위원회(25개 기관)의 평균 수명기간은 6.3년이고, 기타 17개 기관의 평균 수명기간은 20.83년이다. 따라서 부와 청의 형태의 중앙행정기관의 수명기간은 약 20년 정도이며, 처와 독립부서(실과 외국)의 수명기간은 12년 내외이다. 중앙행정기관으로서 부는 정책결정기관으로서, 청은 정책집행기관으로서 어느 정도 조직으로서 제도화 수준이 높다고 보인다. 중앙행정기관으로서 조직의 제도화 수준은 부와 청이 높고, 다음은 처와 독립부서가 중간 정도 그리고 위원회는 낮은 순서로 되어 있다.

그리고 2000년 이전에 신설된 우리나라 중앙행정기관(총 143개 기관)의 평균 수명기간은 15.17년이다.

중앙행정기관의 부처형태별 수명기간은 다음 <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

<표 3> 중앙행정기관의 부처형태별 수명기간

수명기간	소계	원	부	처	청	외국	위원회	기타
50년 이상	3		3					
40년-49년	14		8	2	4			
30년-39년	19	1	3	2	5	2	1	5
20년-29년	12		2		5	3		2
10년-19년	12		1		5		1	5
3년이상-9년	62	2	19	7	9	7	16	3
3년 미만	23		3	4	3	4	7	2
계	145	3	39	15	31	16	25	17

한편 2003년 2월 현재 잔존해있는 중앙행정기관을 대상으로 하여 수명 기간을 분석하였다. 전체 평균 수명기간은 19.5년이다. 기관 유형별로 평균수명기간을 보면 부(15개, 여성부와 교육인적자원부는 2000년 이후에 신설되어 분석에서 제외)는 17.4년, 처(4개 기관)는 20.0년, 청(24개)은 24.3년, 위원회(10개)는 7.8년, 기타 기관(7개)은 29.6년이였다.

전체 중앙행정기관의 수명기간에 비해 2003년 현재까지 잔존한 기관의 수명기간은 부형태만 짧고 처, 청, 위원회, 기타 형태의 기관의 수명은 길었다.

2. 중앙행정기관의 변동 개관 및 유형별 변동 정도

1) 연대별 조직변동의 개관

조직변동의 형태에 있어서 특징은 신설과 폐지, 승계, 기타로 구분할 수 있다. 조사 대상기간 동안(1948.7-2003.2) 우리나라 중앙행정기관의 조직변동은 총 209회이다. 이 중 기관신설이 102회, 기관승계가 57회 그리고 기관폐지가 50회였다.

연대별로 살펴보면 다음 <표 4>와 같다. 1940년대에는 기관신설만 24회 이루어졌다. 1950년대에는 총 20회, 1960년대에는 총 57회, 1970년대에는 총 20회, 1980년대에는 총 23회, 1990년대에는 총 61회, 그리고 2000년대에는 총 4회의 조직변동이 있었다.

전체적으로 보면 1960년대와 1990년대에 조직변동이 많았다. 이것은 한국사회의 변동과 관련이 있다고 보인다. 1960년대는 농업사회에서 공업사회로 급변하였던 시기가 아닌가 생각된다. 그리고 1990년대는 국제화, 개방화를 맞으면서 정부조직의 변화가 극심했었다고 보인다. 기관신설은 1940년대, 1960년대 그리고 1990년대에 많았으며, 기관승계는 1960년대와 1990년대, 그리고 기관폐지는 1980년대와 1990년대에 많았다.

<표 4> 우리나라 중앙행정기관의 유형별, 연대별 조직변동

변동유형	1940 년대	1950 년대	1960 년대	1970 년대	1980 년대	1990 년대	2000 년대	계
기관신설	24	6	31	13	5	23	2	102
기관승계		7	18	3	6	20	2	57
기관폐지		7	8	4	12	18		50
계	24	20	57	20	23	61	4	209

2) 공화국별 조직변동 분석

우리나라의 공화국별로 살펴보면 다음과 같다.¹²⁾ 제1공화국(1948.7.17-1960.6.14)에는 총 46회(년 평균 3.8회), 제2공화국(1960.6.15-1962.12.25)에는 총 21회(년 평균 9.5회), 제3공화국(1962.12.26-1972.12.26)에는 총 34회(년 평균 3.5회), 제4공화국(1972.12.27-1980.10.26)에는 총 18회(년 평균 2.2회), 제5공화국(1980.10.27-1987.10.28)에는 총 20회(년 평균 3.0회)의 조직변동이 있었다. 한편 제6공화국(1987.10.24-2003.2.24)(전체)에는 총 70회(년 평균 4.7회) 조직변동이 있었으며, 노태우 정부(1988.2.25-1993.2.24)에는 총 11회(년 평균 2.2회), 김영삼 정부(1993.2.25-1998.2.24)에는 총 25회(년 평균 4.8회), 김대중 정부(1998.2.25-2003.2.24)에는 총 34회(년 평균 7회)의 조직변동이 있었다.¹³⁾ 공화국별/정부별 조직변동 회수와 변동율은 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 우리나라 중앙행정기관의 유형별, 공화국별 조직변동(변동수와 변동율)

변동 유형	제1 공화국	제2 공화국	제3 공화국	제4 공화국	제5 공화국	제6공화국			계
						노태우*	김영삼*	김대중*	
기관신설	31 67.4%	8 38.2%	24 70.6%	10 55.6%	4 20.0%	2 18.2%	8 32.0%	15 44.1%	102
기관승계	7 15.4%	11 52.4%	4 11.8%	3 16.7%	6 30.0%	8 72.7%	6 24.0%	12 41.2%	57
기관폐지	8 17.4%	2 9.5%	6 17.6%	5 27.8%	10 50.0%	1 9.0%	11 44.0%	7 20.6%	50
계	46 (년3.8)	21 (년9.5)	34 (년3.5)	18 (년2.2)	20 (년3.0)	11 (년2.2)	25 (년4.8)	34 (년7.0)	209

* 박스 안의 수자는 각각 공화국별 신설, 승계, 폐지의 회수 그리고 %는 각각 공화국에서 신설, 승계, 폐지가 총 변동에서 차지하는 비율인 신설율, 승계율, 폐지율을 나타냄. 또한 계의 ()의 수자는 연도별 평균 수치를 의미함.

공화국별(정부별)¹⁴⁾ 조직변동을 변동의 발생빈도 순위로 보면 제1공화국, 제3공화국, 김대중정부, 제2공화국과 김영삼정부, 제5공화국, 제4공화국 그리고 노태우 정부 순으로 변동이 있었다. 그러나 연도 별 평균 변동 수로 보면 제2공화국이 9.5건, 김대중 정부에서 7.0건, 김영삼 정부에서 4.8건으로 상대적으로 많았고, 제1공화국과 제3공화국에서 3건에서 3.5건으로 상대

12) 여기서 신설율, 폐지율, 승계율은 동일 기간대(예: 공화국별)에서 신설회수, 폐지회수 그리고 승계회수가 전체 변동 수에서 차지하는 비율로 계산하였다.

13) 제6공화국(전체)에서는 기관신설이 25회(신설율: 35.7%), 기관승계가 26회(승계율: 37.1%), 기관폐지가 19회(폐지율: 27.1%)였다.

14) 제6공화국을 다른 공화국기와 비교를 하지 않은 것은 제6공화국기는 아직 계속되고 있으며, 기간이 길고 또한 정부별로 구분하는 것이 분석과 설명이 쉽다는 점이다.

적으로 낮았으며, 제4공화국과 노태우정부에서 연 평균 2.2건으로 가장 낮았다. 제2공화국기는 군사쿠데타로 인해 정부의 존속기간이 짧았기 때문에 논의에서 제외하면 김대중 정부에서 가장 많은 정부조직변동을 보여주고 있으며 이는 1997년 이후 IMF관리체제의 극복을 위한 정부 수준의 노력이 중앙행정기관의 조직변동으로 나타났다고 볼 수 있다. 또한 제4공화국(박정희정부 2기)과 노태우정부 기간에 가장 낮은 조직변동을 보인 것은 1970년대라는 박정희 정권 후반기와 노태우 정부에서 상대적으로 안정적인 정부 운영에 비롯되었다고 볼 수 있다.

3) 공화국별, 조직변동 유형별 분석

조직변동의 세부 유형별로 조사결과는 다음과 같다. 신설률은 제3공화국(70.6%), 제1공화국(67.4%), 제4공화국(55.6%)이 높았으며, 제5공화국(20.0%), 제2공화국(38.2%)이 낮았다. 국가형성기인 제1공화국과 박정희정부(제3공화국과 제4공화국)기간 중에 중앙행정기관의 신설이 많았다. 이에 반해 전두환 정부에서는 정부조직의 신설이 적었다. 한편 기관승계율은 노태우 정부(72.7%), 제2공화국(52.4%), 김대중정부(41.2%), 제5공화국(30.0%)이 높았으며, 제3공화국(11.8%), 제1공화국(15.4%)이 낮았다. 그리고 기관폐지율은 제5공화국(50.0%), 김영삼정부(44.0%)이 높았으며, 노태우정부(9.0%), 제2공화국(9.5%), 제3공화국(17.0%), 제1공화국(17.4%), 김대중정부(20.6%)가 낮았다.

조직변동을 공화국별, 세부유형별로 분석하면 다음과 같다. 제1공화국기간 중에 중앙행정기관의 신설이 많았고 승계와 폐지는 거의 없는데, 이는 제1공화국기간이 대한민국의 국가형성기이기 때문에 정부조직의 신설이 압도적으로 많을 수밖에 없었다는 점이다. 제2공화국기간 중에는 중앙행정기관의 승계(52.4%)가 많고 폐지(9.5%)와 신설(38.2%)은 매우 적다. 존속기간이 단기간이기 때문에 속단하기는 어려우나 정치체제는 대통령중심제에서 내각책임제로 전환됨으로써 일부 부처의 신설이 있었을 뿐이며, 한국 사회나 경제적 속성이 크게 바뀌어지지 않았기 때문에 제1공화국기의 중앙행정기관의 승계가 주를 이루었을 것으로 본다.

제3공화국기간 중에는 중앙행정기관의 신설(70.6%)이 많았고 승계(11.8%)와 폐지(17.6%)는 극히 저조했다. 박정희 정부가 그만큼 의욕적, 개척적으로 정부행정을 이끌었다고 볼 수 있다. 제4공화국기간 중에는 중앙행정기관의 신설(55.6%)이 많았고 승계(16.7%)와 폐지(27.8%)는 극히 저조했다. 그러나 제3공화국 기간보다는 신설이 줄고 폐지가 증가했다. 제3공화국의 연장선상에서 상대적인 정부행정의 안정이 있었다고 보인다. 제5공화국기간 중에는 상대적으로 중앙행정기관의 폐지(50%)가 많고 승계(30%)와 신설(20%)이 적었다. 전두환 정부에서는 정권 안정에 치중하였으며, ‘작은 정부’(small government)론과 감축행정이 주장되던 시기를 반영하여 폐지가 상대적으로 많았다고 보인다.

제6공화국기간을 정부별로 보면 다음과 같다. 노태우정부 기간 중에는 상대적으로 중앙행

정기관의 승계(72.7%)가 많고 신설(18.2%)과 폐지(9.0%)가 적었다. 헌법의 개정으로 공화국은 달라졌지만 전두환정부와 노태우정부의 행정의 연속성과 이에 따른 행정의 안정성을 보여주고 있다. 김영삼정부 기간 중에는 다른 기간보다 중앙행정기관의 폐지(44.0%)가 많고 신설(32.2%)과 승계(24%)가 적었다. 이것은 한국병의 진단과 신한국 창조라고 하는 것을 중앙행정기관의 신설보다는 폐지에 비중을 두어 구체화시킨 것으로 보인다. 김대중정부 기간 중에는 중앙행정기관의 신설(44.1%)과 승계(41.2%)가 많고 폐지(20.6%)가 적었다. 이것은 IMF관리체제 이후에 중앙행정기관의 변동을 통해 정부가 적극적 대응을 하면서도 부분적 변경을 통해 행정의 안정성 유지도 동시에 고려한 것으로 보인다.

4) 공화국별 조직변동의 시기적 특성 분석

정부조직변동의 정치적 특성을 분석하기 위하여 공화국내에서 연도별 특성을 분석하였다.¹⁵⁾ 정부조직의 변동은 공화국이 시작하는 연도나 다음 해에 조직변동의 많았다. 예컨대 제1공화국에서는 조직변동은 총 46건 중 1948년에 19회, 1955년에 17회 있었다. 제2공화국에서는 총 21건 중 1961년에 16건이 발생하였다. 제2공화국에서는 총 21건 중 1961년에 16건이 발생하였다. 제3공화국에서는 총 34건 중 1963년에 23건이 발생하였다. 제4공화국에서는 총 18건 중 1973년에 9건이 발생하였다. 제5공화국에서는 총 20건 중 1981년에 11건이 발생하였다. 김영삼정부에서는 총 25건 중 1993년에 12건 발생하였다. 김대중정부에서는 총 34건 중 1998년에 22건이 발생하였다. 요컨대 제1공화국의 제2차 헌법개정 이후 정부조직 개편이 심했던 1955년과 노태우 정부를 제외하고는 우리나라의 모든 공화국과 정부에서는 초기 1-2년 이내에 정부조직변동이 거의 50% 정도 이상 이루어지고 있다는 점이다. 정부조직 개편은 정부의 정책의지를 표현하고 구현하기 위한 가장 좋은 수단 중 하나라는 것이 반영된 것으로 본다.

3. 중앙행정기관 변동의 세부 유형과 동태적 측면

우리나라에서 분석 대상 기간 동안 정부조직의 변동은 신설 102회, 승계 57회, 그리고 폐지 50회이다. 세부적 내용은 다음과 같다.

1) 변동 유형별 분석

(1) 정부조직의 신설

정부조직의 신설이란 중앙행정기관으로서 지위를 획득하여 기능을 수행할 수 있도록 신설

15) 정권이나 공화국 전후의 분석에 대해서는 논문심사위원이 제시한 의견을 반영하였다.

되는 것을 의미한다. 정부조직의 신설의 유형은 최초신설형(58개 기관), 확대신설형(19개 기관), 통합신설형(5개 기관), 기관합병 및 분화형(16개 기관) 그리고 기타신설형(4개 기관)으로 구분할 수 있다. 기관합병 및 분화형을 제외한 나머지 신설유형들은 제도적으로 중앙행정기관이 되기 전의 변동 양상을 보여준다.

첫째, 최초 신설형은 대한민국 정부가 탄생한 이후 최초로 신설된 조직으로 이전 정부조직에 뿌리를 두지 않는 경우이다. 1948년 7월 17일 정부조직법에 의해 탄생된 11부 4처가 그것이다. 그 후 43개 기관이 신설되었다.¹⁶⁾ 둘째, 확대 신설형은 부처의 하부기관으로 운영되고 있는 단일 보조기관을 근거로 하여 신설 또는 확대한 경우이다. 즉 국(局) 혹은 본부(本部)를 거점으로 하여 부처청 또는 외국(外局)을 신설하는 경우이다.¹⁷⁾ 이 때 일부 기능이 추가되기도 한다. 기존의 국 혹은 본부가 규모나 기능의 변화 없이 외국 또는 중앙행정기관으로 격상한 경우¹⁸⁾와 기타가 있다.¹⁹⁾ 셋째, (보조기관)통합 신설형으로 이는 둘 이상의 보조기관을 통합하여 중앙행정기관을 설치하는 경우이다. 예컨대 경제기획원, 군사원호청, 철도청, 항만청과 동력자원부를 들 수 있다.²⁰⁾

넷째, 기관통합(혹은 기관합병) 및 분화형(16개 기관)은 이미 중앙행정기관을 전제로 한 조직변동의 독특한 양상이다. 기관통합이란 중앙행정기관이 둘 이상이 모여 새로운 기관으

- 16) 최초 설치된 기관은 내무부, 외무부, 법무부, 국방부, 농림부, 문교부, 재무부, 상공부, 교통부, 체신부, 사회부, 총무처, 법제처, 기획처, 공보처이다. 그 이후로 임시외자관리청(1949.12.15), 외자구매처(1949.12.15), 관재청(1949.12.24), 구황실재산총국(1955.2.7), 원자력원(1958.3.10), 표준국(1960.10.2), 농사원(1961.10.2), 수로국(1963.8.26), 검찰청(1963.12.24), 과학기술처(1967.3.30)와 국토통일원(1968.7.24) 등이 계속 신설되었다. 관재청은 <귀속재산처리법>에 의해 귀속재산을 처리하기 위해 신설되었으며, 수로국은 해군의 일부 업무를 받아 설치되었다.
- 17) 1개 국(혹은 국 단위 담당관)이 부처청 급 중앙행정기관으로 승격된 경우(11개 기관)는 교통부 해운국이 해무청(1955.2.17)으로, 사회부의 보건국이 보건부(1949.3.25)로, 보건사회부 노동국이 노동청(1963.8.26)으로, 문교부의 국제체육국이 체육부(1982.3.20)로, 농림부 수산국이 수산청(1966.6.28)으로, 농림부 산림국이 산림청(1966.3.28)으로, 재무부 사세국이 국세청(1966.8.3)으로, 재무부 세관국(집행업무 만)이 관세청(1970.8.21)으로, 국방부 병무국이 병무청(1970.8.3)으로, 보건사회부 환경관리국이 환경청(1979.12.18)으로, 그리고 재무부 전매국이 전매청(1952.2.7)으로 각각 확대 신설되었다.
- 18) 경제기획원 조사통계국(1963.12.16), 상공부 특허국(1973.1.16), 과학기술처 중앙기상대(1982.1.1)가 각각 외국(外局)으로 개편, 그리고 내무부의 치안본부를 경찰청으로 개편(1990.12.27), 보건사회부 식품의약품안전본부가 식품의약품안전청(1998.2.2)으로 각각 승격되었다.
- 19) 상공부 중앙도량형소가 중앙계량국(1951.8.3)으로 승격, 체신부 전무국(전파관리과)이 전파관리국(외국)(1961.10.2)으로 개편, 상공부 수출자유지역관리청이 공업단지관리청(1973.1.5)으로 개편, 경찰청 해양경찰업무가 해양수산부 해양경찰청(1996.8.8)으로 개편되었다.
- 20) 경제기획원(1961.7.22)은 건설부의 종합계획국과 물동계획국, 재무부의 통계국과 예산국을 통합하여 신설하였다. 군사원호청(국가보훈처 전신 1961.7.12)은 보사부 원호국과 국방부 연금업무, 지자체 군사원호업무담당기관 등을 통합하였다. 철도청(1963.8.26)은 교통부의 4국(시설국, 공전국, 경리국, 자재국)을 모체로 설치되었다. 항만청(1975.12.31)은 건설부의 항만시설국과 교통부 해운국 업무를 이관 받아 이를 통합하여 신설하였다. 동력자원부(1977.11.16)는 상공부와 공업진흥청 등 4 기관이 주축이 되어 신설되었다.

로 신설되는 경우로서 기관합병이라고도 하며 조직의 통폐합을 일컫는 경우가 많다. 기관통합형은 1990년대 이후 빈번해지고 있으며 보건사회부, 외자청, 공업진흥청, 상공자원부, 문화체육부, 재정경제원, 건설교통부, 해양수산부, 행정자치부, 기획예산처를 들 수 있다.²¹⁾ 기관분화란 하나의 중앙행정기관이 독립된 2개 이상의 중앙행정기관으로 나누어지는 경우를 일컫는다. 기관이 분화한 경우는 문화공보부와 재정경제원의 분화를 들 수 있다.²²⁾

(2) 정부조직의 승계

정부조직의 승계란 이미 신설된 중앙행정기관이 그 지위와 기능을 대체로 유지하면서 다른 중앙행정기관으로 변동하여 설치되는 경우로 정의하고자 한다. 이 때 일단 폐지하는 형식을 취하는 경우가 많다. 승계의 유형은 승격승계형(16개 기관), 확대승계형(4개 기관), 명칭승계형(27개 기관), 그리고 축소승계형(8개 기관)으로 구분할 수 있다. 승계형은 총 57회이다.

첫째 승격승계형은 하위 급의 중앙행정기관이 자신을 폐지하고 상위급의 중앙행정기관으로 확대하여 지위가 격상한 경우이다. 대통령 소속기관이 중앙행정기관으로 변동하는 경우도 포함한다. 즉 외국, 청이나 처가 자신보다 상위기관인 처나 부(부총리 급의 원)로 승격하는 경우이다. 다만 부에서 부(혹은 원)로의 부총리급으로의 지위 상승(혹은 하락)은 제외하였다.²³⁾ 둘째, 확대승계형은 같은 급의 중앙행정기관으로 기능이 확대되고 규모가 팽창하는 경우이다. 외교통상부, 문화공보부, 농촌진흥청, 교육인적자원부를 들 수 있다.²⁴⁾ 셋째, 명칭승계형은 기

21) 보건사회부(1955.2.7)는 보건부와 사회부를 통폐합한 후 설치되었다. 외자청(1955.2.7)은 임시외자관리청과 외자구매처를 통폐합한 후 설치하였다. 공업진흥청(1973.1.15)은 중앙계량국(외국), 표준국(외국) 기타 연구기관을 통합한 후 설치하였다. 상공자원부(1993.3.1)는 상공부와 동력자원부가 통합하였다. 문화체육부(1993.3.1)는 문화부와 체육청소년부가 통합하였다. 재정경제원(1994.12.24)은 경제기획원과 재무부를 통합하였다. 건설교통부(1994.12.24)는 건설부와 교통부가 통합되었다. 해양수산부(1996.2.9)는 해운항만청, 수산청과 건교부 수로국이 통합되었다. 행정자치부(1998.2.28)는 내무부와 총무처가 통합되었다. 기획예산처(1999.5.24)는 예산청과 기획예산위원회가 통합하여 신설되었다.

22) 문화공보부가 문화부(1989.12.30)와 공보처(1989.12.30)로 분화하였으며, 재정경제원이 예산청(1998.2.28)과 기획예산위원회(1998.2.28)로 분화하였다

23) 승격승계형의 예: 기획처가 폐지되고 부흥부를 신설하였으며(1955.2.7), 공보실이 공보부(1961.6.21)로, 국무원사무국이 국무원사무처(1960.7.1)로, 국토건설청이 건설부(1961.7.22)로, 국무원사무처 법제국이 법제처(2)(1961.10.2)로, 군사원호청이 원호처(1962.5.10)로, 특허국이 특허청(1976.12.31)으로, 노동청이 노동부(1981.4.8)로, 중앙기상대가 기상청(1990.12.27)으로, 조사통계국이 통계청(1990.12.27)으로, 과학기술처는 과학기술부(1996.2.28)로 각각 승격하였다. 한편 환경청이 환경처(1989.12.30)를 거쳐 환경부(1994.12.24)로, 문화재관리국이 문화재청(1급 기관, 1999.5.24; 차관급 기관 2004. 12.30)으로, 공보실이 국정홍보처(1999.5.24)로 각각 지위가 격상되면서 팽창하였다. 그리고 여성특별위원회가 여성부(2001.1.29)로 대체 신설되었다.

24) 확대승계형의 예: 외교통상부(1998.2.28)는 기존의 외무부에 통상기능이 보장되어 하부 조직으로 통상교섭본부를 추가하여 설치되었다. 문화공보부(1968.7.24)는 공보부에 문교부의 문화업무 일부를 추가하였다. 농촌진흥청(1962.3.21)은 농사원에 농림부 지역사회국을 통합하여 설치되었다. 교육인적자원부(2001. .29)는 교육부에 인적자원기능이 추가되었다.

능상의 큰 변화 없이 기관의 명칭만 변경한 경우이다. 법령상으로는 폐지 후 신설하거나 명칭의 변경으로 표현한다. 건설부, 조달청, 체육청소년부, 문화관광부, 체육청소년부, 재정경제부 등을 들 수 있다.²⁵⁾ 넷째, 축소승계형은 중앙행정기관으로서 지위와 기능이 축소하거나 격하된 경우이며 다음과 같다. 국무원사무국, 법제실, 공보실, 국토건설청, 원자력청 등이 축소되거나 격하되었다.²⁶⁾

(3) 정부조직의 폐지

정부 조직의 폐지란(50개 기관) 중앙행정기관이 중앙행정기관으로서 지위를 잃는 조직변동으로 그 유형은 내국화형, 공사화형, 업무 이관형, 단순 폐지형 그리고 기타 폐지형으로 구분할 수 있다.

첫째, 내국화(內局化)형(5개 기관)이란 중앙행정기관의 기능이 축소하여 다른 중앙행정기관의 보조기관인 실국으로 전락하는 경우이다. 원자력청, 전파관리국(외국), 관제청, 법제실 등의 폐지와 내국화 등을 들 수 있다.²⁷⁾ 둘째, 공사화형(1개 기관)이란 중앙행정기관이 민영화하여 공사로 그 지위가 바뀌는 경우이다. 전매청이 전매공사로 공사화(1986.12.20)하였다. 셋째, 업무 이관형(8개 기관)이란 기관이 폐지하면서 일부 업무를 관련기관에 이관시키는 경우이다. 예컨대 해무청, 공업단지관리청, 중화학공업추진위원회, 경제과학심의회사무처, 해외협력위원회, 민주평통자문회의사무처의 업무 이관을 들 수 있다.²⁸⁾ 넷째, 단순 폐지형(6개 기관)이

25) 명칭승계형의 예: 부흥부가 폐지되고 건설부(1961.5.26)가 설치되었다. 국무원사무처가 내각사무처(1961.7.20)로, 외자청은 조달청(1961.10.2)으로, 구황실재산관리국이 문화재관리국(외국)(1961.10.2)으로, 내각사무처가 총무처(2)(1963.12.16)로, 항만청이 해운항만청(1977.12.16)으로, 중앙관상대가 중앙기상대(1981.12.31)로, 원호처가 국가보훈처(1984.7.25)로, 체육부가 체육청소년부(1990.12.17)로 명칭이 변경되었다. 체신부가 폐지되고 정보통신부(1994.12.23)가 신설되었으며, 공업진흥청이 폐지되고 중소기업청(1996.2.9)이 신설되었다. 재정경제원이 재정경제부(1998.2.28)로, 문화체육부가 문화관광부(1998.2.28)로, 공보처는 국정홍보처(1999.5.24)로 명칭이 변경되었다. 국토통일원이 통일원(1990.12.27)으로, 다시 통일부(1998.2.28)로 명칭이 변경되었다. 내각통제관실은 기획조정실(1963.12.14)로 명칭이 변경되었다.

26) 총무처(1)가 국무원사무국(1955.2.7)으로, 법제처(1)가 법제실(1953.2.17)로, 공보처(1)가 공보실(1956.2.7)로 각각 축소 개편하였다. 그리고 건설부(1)가 폐지되어 국토건설청(1961.7.2)이 신설되었다. 원자력원(국무위원급)이 원자력청(1967.6.17)으로 지위가 격하되었다. 상공자원부는 통상산업부(1994.12.23)로, 통상산업부는 산업자원부(1998.2.28)로 각각 축소하였다. 그리고 공보처(2)가 공보실(1998.2.28)로 축소개편하였다.

27) 원자력청이 폐지(1973.2.17)되어 과학기술처 원자력국으로 내국화되고, 일부는 한국원자력연구소로 설치하였다. 중앙행정기관인(외국) 전파관리국이 체신부의 전파관관리국으로 내국화하였다.(1982.12.31). 관제청은 폐지 후 재무부 관제국(1955.2.7)으로 내국화하였다. 법제실은 폐지(1960.7.1)되면서 국무원 사무국으로 내국화하였다.

28) 해무청은 폐지되면서 수산업부는 농림부로, 해운업부는 교통부로 이관하였다. 공업단지관리청은 폐지(1976.12.31)된 후 업무를 상공부로 이관하였다. 중화학공업추진위원회는 폐지되면서(1980.8.18) 업무를 상공부로 이관하였다. 경제과학심의회사무처는 폐지되면서(1981.11.2) 경제기획원에 업무를 이관하였다. 해외협력위원회는 폐지되면서(1986.3.8) 업무를 경제기획원으로 이관하였다. 민주평통자문회의사무

란 조직상의 특별한 후속 조치가 없는 경우로서 불필요하다고 판단되거나 이미 조직의 목표를 달성한 경우이다.²⁹⁾ 기타 폐지된 경우(30개 기관)는 조직의 통폐합하기 위하여 폐지되는 경우이다.

2) 기타 개별 조직변동의 동태적 측면

보통 중앙행정기관은 신설 후 승계해서 계속 유지되거나 폐지되지만 이러한 조직변동의 예외적 과정을 보이는 기관들이 있다. 재생형, 반복승계형, 회귀형, 점증형과 점감형, 불규칙변동형을 들 수 있다.

첫째 재생형, 반복승계형 그리고 회귀형: 재생형이란 동일 기관이 중앙행정기관으로서 지위를 상실한 후 재생하는 경우이며(6개 기관) 건설부, 총무처, 법제처, 공보처, 공보실, 국가안전보장회의사무처 등을 들 수 있다.³⁰⁾ 반복승계형은 2회 이상 승계가 반복되는 경우로서 이 유형은 소속 기관이 바뀌면서 승계된다. 자문기구인 경제위원회, 중앙정보부의 명칭 개칭을 들 수 있다.³¹⁾ 회귀형은 동일 기관으로 돌아오는 유형으로 농림부와 검찰위원회를 들 수 있다.³²⁾ 이 세 가지 변동유형은 조직이 변동할 때마다 해당 조직이나 공무원들에게 새로운 부담을 가져다주기 때문에 행정의 낭비를 가져오는 것들로 보인다.

둘째, 점증형과 점감형: 점증형이란 중앙행정기관의 지위와 기능이 확대되는 것인데 환경부를 들 수 있다.³³⁾ 점감형이란 중앙행정기관의 지위와 기능이 계속 축소되는 것인데 체육부

처는 폐지되면서(1998.9.28) 통일부에 업무를 이관하였다.

29) 고시위원회(1955.2.7), 공안위원회(1961.5.11), 중앙경제위원회(1963.12.3), 울산지역개발본부(1963.12.31), 전자통신개발추진위원회(1981.4.8), 행정개혁위원회(1981.12.31), 기획조정실(1981.12.31), 사회정화위원회(1989.2.28)는 폐지되었다. 국민운동본부(1964.8.14)는 목표를 달성한 후 폐지되었다.

30) 건설부(1)는 1961.5.6 신설되어 1961.7.22 폐지되었다가 건설부(2)로 1962.6.28 재생하여 1994.12.24까지 존속한 후 폐지하였다. 총무처(1)는 1948.7.17 탄생하여 1955.2.7 폐지된 후 1963.12.24 총무처(2)로 재생하여 1998.2.28 폐지된다. 법제처(1)는 1948.7.17 탄생한 후 1955.2.7 폐지되었으나 법제처(2)로 1961.10.2 재생한 후 2005년 현재까지 존속되고 있다. 공보처(1)는 1948.7.17 탄생한 후 1955.2.7 폐지되었으나 공보처(2)로 1989.10.23 재생한 후 1998.2.28에 폐지되었다. 공보실(1)은 1955.2.7 탄생한 후 1961.6.27 폐지되었으나 공보실(2)로 1998.2.28 재생한 후 1999.5.24에 폐지되었다. 한편 국가안전보장회의사무국(1963.12.14-1986.6.5)은 폐지된 후 1998.6.1 국가안전보장회의사무처로 승격하여 재생하였다.

31) 기획처 소속 자문기구로 경제위원회는 부흥부 소속의 부흥위원회로, 다시 경제기획원 소속의 경제장관회의로, 다시 중앙경제위원회로 명칭이 변경되면서 승계된다. 유사한 경우로 부처의 명칭만 변경된 것으로는 중앙정보부(1963.12.14)가 국가안전기획부(1981.4.1)로 다시 국가정보원(1999.1.21)으로 개칭하였다.

32) 농림부(1948.7.17-2005. 12월 현재)는 매우 장수한 중앙행정기관으로 내부적으로는 조그만 변화를 계속하고 있는데 그것은 청 급 단위 행정기관의 흡수, 합병 등과 관련이 있다. 즉 1973.3.3 농수산부로 개칭하였으며, 1986.12.30 농림수산부로 개칭하였으며, 1996.8.8 농림부로 개칭하였다. 검찰위원회는 1948.7.17 신설되어 1954.11.29 검찰원(대통령 직속)으로 대체되었으며 이는 다시 1960.6.14 검찰위원회(국무총리 소속)가 되었다.

33) 즉 환경부는 환경청(1979.12.28)으로 신설되어, 환경처(1989.12.30)로 승격하였으며, 환경부(1994.12.23-현재)로 승격하였다.

를 들 수 있다.³⁴⁾ 이 유형은 정부부처의 기능변화에 적응하는 모습을 보여준다.

셋째, 불규칙 변동형은 한 방향으로 변동하지 않는 조직변동의 모습을 보이는 것으로 공보처,³⁵⁾ 법제처,³⁶⁾ 총무처³⁷⁾ 그리고 상공부³⁸⁾를 들 수 있다.

V. 결론

1. 연구결과의 요약

이 연구에서는 우리나라의 중앙행정기관(1948.7.17-2003.2.24)을 대상으로 하여 정부조직의 변동을 분석하였다. 연구의 결과는 다음과 같다. 분석 대상 기관은 총 145개 기관이었다.

첫째 연구 주제는 우리나라 중앙행정기관의 수명기간이었는데 그들의 평균 수명기간은 15.17년이었다. 존속기간을 보면 50년 이상 3개 기관, 40년 이상 50년 미만은 14개 기관, 30년 이상 40년 미만은 19개 기관, 20년 이상 30년 미만은 12개 기관, 10년 이상 20년 미만은 12개 기관, 3년 이상 10년 미만 62개 기관, 3년 미만이 23개 기관으로 3년 이상 10년 미만 존속한 기관이 2/5를 차지하고 있다. 제1공화국 창설된 기관들이 대부분 오랜 기간 동안 존속하였다. 2003년 3월 현재 존속해있는 중앙행정기관의 평균수명은 19.5년으로 전체 평균 수명 기간보다는 4년 정도 길었다.

한편 기관형태별로 보면(2000년 이전에 신설된 중앙행정기관을 대상) 다음과 같다. 평균 수명기간은 부(원 포함)(40개 기관)는 19.6년, 처(15개 기관)는 13.4년, 청(31개 기관)은 18.74년,

34) 체육부(1982.3.20-1990.12.27)는 체육청소년부(1990.12.27-1993.3.6)로, 다시 문화체육부(1993.3.6-1998.2.28)로, 다시 문화관광부(1998.2.28-현재)로 개편되면서 체육기능이 축소되어간다.

35) 공보처(1)는 1948.7.17 신설되어 1955.2.7 폐지된 후 (대통령 소속)공보실(1)로 축소 승계하였다. 이는 1961.6.22 폐지된 후 공보부로 승격 승계하였으며 1968.7.24 문화공보부로 확대 승계하였다. 문화공보부는 1989.12.30 문화부와 공보처(2)로 분화 승계하였다. 공보처(2)는 1998.2.28 공보실(1)(국무총리 소속)로 축소 승계하였다. 공보실(2)은 1999.5.24 국정홍보처로 승격 승계하였다.

36) 법제처(1)는 1948.7.17 신설되어 1953.3.27 법무부 법제실로 축소 승계되었으며, 법제실은 1960.7.1 폐지된 후 국무원사무처 법제국으로 내국화하였다. 이는 1961.10.2 법제처로 확대 재생되어 오늘에 이르고 있다.

37) 총무처는 1948.7.17 신설되어 1955.2.7 국무원 사무국으로 개편되었으며, 1960.7.1 법제실 및 공보실을 흡수하여 국무원사무처로 승격 개편하였으며 1961.10.2 내각사무처로 개칭하였으며 이는 다시 1963.12.14 총무처로 개칭하였다. 총무처는 1998.2.29 폐지된 후 행정자치부로 흡수되었으며 일부 기능은 중앙인사위원회로 이관하였다.

38) 상공부는 1948.7.17 신설되어 비교적 오래 동안 존속하다가 1993.3.6 동력자원부와 기관합병을 하여 상공자원부가 되었다. 상공자원부는 1994.12.23 1년 만에 통상산업부로 축소 승계하였다. 한편 통상산업부는 1998.2.28 통상기능을 외교통상부에 이관하면서 산업자원부로 다시 축소 승계하였다. 상공부는 팽창 후 점감하는 조직변동을 하고 있다.

독립부서(외국, 실 등 16개 기관)는 11.6년, 위원회(23개 기관)는 6.3년, 기타 17개 기관은 20.8년이다. 따라서 부와 청의 형태의 중앙행정기관의 생명기간은 약 20년 정도이며, 처와 독립부서(실과 외국)의 생명기간은 12년 내외이다. 중앙행정기관으로서 조직의 제도화 수준은 부와 청이 높고, 다음은 처와 독립부서가 중간 정도 그리고 위원회는 낮은 순서로 되어 있다.

둘째, 중앙행정기관의 조직변동의 형태를 기관의 신설, 폐지, 승계로 구분한 후 분석한 결과는 다음과 같다. 조사 대상기간 동안(1948.7-2003.2) 우리나라 중앙행정기관의 변동은 총 209회이다. 이 중 기관신설이 102회, 기관승계가 57회 그리고 기관폐지가 50회였다.

연대별로 보면 1990년대(61회)와 1960년대(57회)에 비교적 많고, 1980년대(23회), 1940년대(24회), 1970년대(20회), 1950년대(20회)는 20회 내외이며, 2000년대(4회)에는 극히 적다. 한편 기관신설은 1990년대(23회), 1960년대(31회), 1940년대(24회)에 많다. 기관승계는 1960년대(18회)와 1990년대(20회)에 많았다. 한편 기관폐지는 1990년대(18회)에 많았다.

공화국별로 조직변동을 살펴보면 다음과 같다. 제2공화국이 년 9.5회, 제6공화국(김대중 정부)에서 년 7.0회로 조직변동이 심하였으며, 제6공화국(노태우 정부)에서 년 2.2회, 제4공화국에서 년 2.2회로 조직 변동이 상대적으로 약하였다. 제1공화국과 제2공화국의 정치체제가 서로 다르다는 점이 조직변동을 심화시켰다고 볼 수 있는 반면, 김대중 정부에서는 IMF 관리체제 이후 지식정보사회에 대응하는 과정에서 조직변동이 심했다고 볼 수 있다.

신설율은 제3공화국(70.6%), 제1공화국(67.4%), 제4공화국(55.6%)이 높았는데 제1공화국은 국가창설 과정에서 새로운 정부기구를 만들었다고 보이며, 제3공화국과 제4공화국에서는 집행을 위주로 한 중앙행정기구들이 많이 창설되었기 때문이다. 승계율은 제2공화국(52.4%), 제6공화국(노태우 정부)(72.7%)이 높았는데, 제2공화국에서는 1공화국의 중앙행정기구들을 대체하여 승계하는 기구들이 많이 만들어졌으며, 노태우 정부에서는 전두환 정부의 정부기관들을 많이 승계하여 행정의 안정성을 도모했다고 보인다. 폐지율은 김영삼 정부(44.0%), 제5공화국(50.0%)이 높았는데, 김영삼 정부와 전두환 정부에서는 기구 감축을 위한 조직의 폐지를 위해 노력한 것으로 보인다.

한편 우리나라에서는 거의 대부분 공화국 초기나 정부초기 1-2년 이내에 정부조직변동이 거의 50% 정도 이상 이루어지고 있다는 점이다. 정부조직 개편은 정부의 정책의지를 표현하고 구현하기 위한 가장 좋은 수단 중 하나라는 것이 발견되었다.

셋째, 정부조직의 변동과정을 분석한 결과 변동유형의 동태적 측면의 특성을 확인할 수 있었다. 정부조직의 변동은 신설 102회, 승계 57회, 그리고 폐지 50회이다. 세부적 내용은 다음과 같다.

정부조직의 신설은 최초신설형(58개 기관), 확대신설형(19개 기관), 통합신설형(5개 기관), 그리고 기관합병 및 분화형(16개 기관), 기타(4개 기관)로 구분할 수 있었다. 정부조직의 승계는 승격승계형(16개 기관), 확대승계형(6개 기관), 명칭승계형(27개 기관), 그리고 축소승계형

(8개 기관)으로 구분할 수 있다. 정부 조직의 폐지는 내국화형(5개 기관), 공사화형(1개 기관), 업무 이관형(8개 기관), 단순 폐지형(6개 기관) 그리고 기타(30개 기관)로 구분할 수 있다.

기타 개별 조직변동의 동태적 측면이 발견되었다. 보통 중앙행정기관은 신설 후 승계해서 계속 유지되거나 폐지되지만 이러한 조직변동의 예외적 과정을 보이는 기관들이 있다. 첫째 재생형은(6개 기관) 건설부, 총무처, 법제처, 공보처, 공보실, 국가안전보장회의사무처 들 수 있고, 반복승계형은 경제위원회와 중앙정보부를 들 수 있으며, 회귀형은 농림부와 검찰위원회를 들 수 있다. 둘째, 점증형으로는 환경부를, 점감형으로 체육부를 들 수 있다. 셋째, 불규칙 변동형으로 공보처, 법제처, 총무처 그리고 상공부를 들 수 있다.

2. 연구의 이론적 의미, 한계 및 앞으로의 연구 방향

이 연구는 발견을 위한 논리에 바탕을 두어 연구를 하였기 때문에 가설 검증의 절차를 거치지 않는 것이다. 그러나 정부조직의 변동에 관한 몇 가지 언명을 발견하였다.

첫째, 우리나라 중앙행정기관의 조직으로서 수명을 파악하였다. 정부 수립 후 약 55년의 역사를 갖고 있는 한국의 중앙행정기관은 평균 수명이 16년 정도이며, 사회적으로 변동이 심한 만큼 조직의 수명도 비교적 짧고, 신생조직이 다수를 차지하고 있다. 또한 조직의 형태에 따라, 즉 부와 청이 처와 독립부서나 위원회에 비해 조직의 수명이 상대적으로 길다. 즉 조직의 형태에 따라 조직의 수명이 다르다.

둘째 조직의 변동 유형과 관련해서는 약 200회의 조직변동을 보이고 있으며, 이 중 기관신설(102회)이 기관승계(57회) 및 기관폐지(50회)보다 많았다. 김근세(1996)의 국 단위 분석의 결과와는 일치하지는 않았다. 김근세의 연구는 국단위 조직변동을 연구 대상으로 하였으며 약 1800건인데 반해 이 연구는 부처청을 대상으로 하기 때문에 그것이 약 200건이었기 때문에 차이가 있지 않을까 생각되었다. 그러나 변동의 유형은 연대별로, 공화국별로 차이를 보였으며 이런 점은 당시의 시대적 상황 즉 정치적·경제적·사회적 환경을 반영한 것으로 보인다.

셋째, 조직변동의 유형별로 각각 동태적 변화측면을 분석하여 세부유형을 확인하였으며, 또한 조직변동의 단계와 관련하여 예외적 유형이 발견되었다. 따라서 생애주기가설이 일부 적용되지만 부분적으로 예외가 있다는 것이 확인되었다.

이 연구는 다음과 같은 한계를 가진다. 약 55년의 기간을 대상으로 연구하다 보니, 대상 조직들의 변동양상이 다양했다. 이들 중에는 연속된 동일기관으로 볼 것인가에 대해 논란이 있을 수 있으며, 이에 따라 수명기간의 계산 등에 다소 차이가 있을 수 있을 것이다. 또한 기관통합과 기관분화를 기관신설에 포함시켰다. 별도의 변동유형으로 볼 수도 있을 것이다. 그리고 장기간이 되다보니 개별적 사례의 변동원인을 자세하게 분석하지 못하였다.

따라서 이러한 발견들은 앞으로의 계속적인 연구를 통해 보완될 수 있을 것이다. 즉 개별

중앙행정기관의 조직변동에 관한 사례분석이나 분석단위를 달리하거나, 조사대상기간을 달리하여 연구하거나, 다른 나라의 연구결과와 비교함으로써 조직변동의 유형이나 단계 등도 보완할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김근세. (1996). 우리나라 정부조직의 신설, 폐지, 승계. 『한국행정학보』, 30(3).
- 김병섭. (1997). 정부조직개혁의 방향과 과제. 『한국공공정책학회 심포지엄 자료』.
- 김삼목·이성복. (1996). 정부조직개편 과정에 관한 분석: 경기도청의 사례를 중심으로. 『한국행정학보』, 30(4).
- 김인수. (1999). 『조직이론』. 개정판. 서울: 무역경영사.
- 민 진. (2001). 사회주의국가의 중앙행정조직의 구조와 변동. 『한국사회와 행정연구』, 12(1).
- _____. (2004). 『조직관리론』. 제2판. 서울: 대영문화사.
- 박우순. (1996). 『현대조직론』. 서울: 박영사.
- 박천오. (1996). 정부조직 개편의 목적과 실현가능성. 박천오·박경효. 『한국관료제의 이해』. 서울: 법문사.
- 서원석. (1996). 『한국행정사료집(제2편 조직 및 행정관리)』, 서울: 한국행정연구원.
- 양창삼. (1999). 『최신조직이론』. 서울: 법경사.
- 오석홍. (1999). 『조직이론』. 제3판. 서울: 박영사.
- 이시경. (1993). 지방자치단체 환경행정조직의 개편 방안. 『한국행정학보』, 27(1).
- 이창원·최창현. (1996). 『새조직론』. 서울: 대영문화사.
- 이환범·주효진. (2003). 지방분권적 시각에서 지방중소기업청 조직통폐합에 관한 평가. 『한국사회와 행정연구』, 14(3): 123-148.
- 정우일. (2005). 『공공조직론』. 서울: 박영사.
- 정진우. (2001). 조직개편 이후 조직통합을 위한 관리전략에 관한 연구. 『한국정책학회보』, 10(1).
- 행정자치부. (1997). 『대한민국 정부조직변천사(상·하)』.
- 최성욱. (2001). 정부조직개편에 있어서 문화통합논리의 모색. 『한국정책학회보』, 10(3).
- 하태수. (2004). 공정거래위원회의 성장에 대한분석. 『한국사회와 행정연구』, 15(2).
- 한국법제연구원, 『대한민국법률연혁집』, 서울: 한국법제연구원,
- Cameron, Kim S. & David A. Whetten. (1980). Perception of Organizational Life Cycle. *Administrative Science Quarterly*, 26: 525-544.
- Greiner, L. E. (1998). Evolutions and Revolution as Organization Grow. *Harvard Business Review*, 75:

55-67.

Kaufman, H. (1976). *Are Government Organization Immortal?*. Washington: The Brookings Institution.

Peters, G. (1988). *Comparing Public Bureaucracies: Problems of the Theory and Method*. Tuscaioosa. The University of Alabama.

Peters, G. (1994). Government Reorganization: A Theoretical Analysis, in Ali Farazmend (ed). *Modern Organizations: Administrative Theory in Contemporary Society*. Westport, CT: Praeger: 105-124.

Robey, D. & C. A. Sales.(1994). *Designing Organization*, 4th ed. Boston: Richard D. Irwin, Inc.

Scott, W. Richard.(1992). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 3rd ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice -Hall, Inc.