

미국, 영국, 프랑스의 정부조직개편에 관한 비교연구: 한국의 정부조직개편에 주는 교훈*

김석은**

본 연구는 미국, 영국, 프랑스 등 주요 선진국들의 중앙정부 조직개편의 특징을 살펴보고 우리 정부의 향후 조직개편 방향에 대한 시사점을 찾고자 한다. 조직개편의 추진배경과 목적, 법적 근거 및 주체, 내용과 특징을 분석의 틀로 하였다. 분석결과 다음의 세 가지 특징을 발견하였다. 첫째, 미국은 의회주도의 개별법에 의해서, 영국과 프랑스는 총리의 정치적 필요와 판단에 의해서 주도된다. 둘째, 조직개편 횟수만을 비교했을 때 1980년 이후 영국이 50회가 넘는 정부조직개편을 하고 프랑스가 수시로 정부조직을 뜯어고치는 동안 미국은 단지 2개의 연방 부처만 신설되었다. 미국 의회의 강력한 견제가 원인으로 파악된다. 셋째, 정부조직개편은 변화와 안정을 동시에 추구하고 있다. 미국은 의회의 강력한 견제로 정부조직의 변화가 거의 없이 안정돼 있고 대부처주의를 따르는 경향을 보이고 있으며, 영국과 프랑스는 전문부처주의에 의한 부처의 세분화와 잦은 개편을 특징으로 하지만 부처간 협업시스템을 구축하여 부처이기주의를 극복하는 체계적인 노력을 하고 있다.

주제어: 정부조직개편, 비교연구, 정부개혁

1. 서론

세계 각국의 정부는 새 정부가 들어설 때마다 정부조직개편을 통해 국정운영의 틀을 제시한다. 정부조직개편은 표면적으로 국정 목표달성을 위한 조직의 효율성 향상

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2016년도). 한국행정연구원 보고서(역대 정부 조직개편에 대한 성찰과 전망, KIPA 2016-38)를 기초로 수정.

** 미국 조지아대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한양대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 비영리조직의 성장 요인, 공공기관의 사회적 책임성, 디자인의 변화가 인간의 행태에 미치는 영향 등이다(seokeun@hanyang.ac.kr).

을 내세우지만, 매끄러운 국정운영과 공약이행을 위한 조직구조의 재편성과 권력의 전략적 분배가 이루어지는 고도의 정치적 산물이다. 따라서 정교하게 설계된 정부조직개편은 향후 집권 기간 동안 국정운영을 예측하고 성공적으로 집행하기 위한 향방을 가늠할 수 있는 물리적 척도이다. 하지만 우리나라의 경우 새 정부가 들어설 때마다 지난 정부와의 차별성을 강조하고 기존 조직의 면밀한 진단과 개편 후 예상되는 효과성 분석 없이 행정부의 의도대로 정부조직개편법을 통과시키고 있다. 이로 인해 지난 정부로부터의 학습효과가 차단되고 행정서비스의 연속성이 저해되는 문제가 반복되고 있다.

정부조직이 제대로 설계되지 않으면 업무의 중복, 예산낭비, 부처간 갈등, 업무연속성 저해, 공무원의 사기가 저하되고 이는 국정목표의 달성을 어렵게 한다. 반면 성공적인 조직개편은 정책의 우선순위를 행정수요에 맞게 조정하고, 과도한 예산낭비를 방지하며 자원의 효율적 분배를 가능하게 한다(이수영, 2015; 이종수 외, 2014). 정부조직개편은 통합, 분리, 신설, 흡수 또는 기능의 이전, 폐지 등 다양한 유형으로 이루어지며(White & Dunleavy, 2010),¹⁾ 어떤 유형의 조직개편을 택하든지 개편을 위한 전략목표 설정, 기존 조직에 대한 면밀한 진단, 신설·개편·폐지 등에 대한 전략적 의사결정, 개편에 따른 조직구성원의 역량 진단 및 개발, 개편 후 예상되는 효과성 분석 등이 짜임새 있게 설계될 때에만이 개편의 의도된 목적을 달성할 수 있다.

짜임새 있게 설계된 정부조직의 중요성에도 불구하고 각국의 정부조직개편에 대한 평가는 부정적이다. 예를 들어 Meier(1983)는 미국 정부조직 개편이 실패적이었음을 경험적 데이터를 통해 증명하였다. 1965년부터 1975년까지 11년에 걸쳐 진행된 16개 주정부 조직개편의 시계열 분석 결과 조직개편의 두 목표인 인력감축과 예산절감에 있어 뚜렷한 효과를 보이고 있지 못함을 발견하였다. 조사대상 주정부 중 몇 개의 주정부에서 개편 후 인력감축과 예산절감 효과를 보였으나 조직개편이 없었던 주에서도 비슷한 정도의 효과가 있는 것으로 나타나 통계적인 유의성을 발견하지 못하였다.

조직개편의 효과에 대한 불확실성속에서도 미국 트럼프 행정부의 출범, 영국의 브렉시트, 프랑스의 4월대선 등의 국면에서 주요 선진국의 정부조직은 이미 변화하고 있거나 변화를 앞두고 있다. 우리나라의 경우도 새 정부가 출범할 때마다 있어온 정부

1) 예를 들어 미국의 국토안보부는 22개 정보관련 부처의 통합으로 2002년에 신설되었고, 영국의 Department for International Development는 Foreign and Commonwealth Office에서 해외개발기능을 분리해 만들어진 조직이다. 영국의 브렉시트부는 2016년 EU의 탈퇴와 동시에 신설되었고, Ministry of Justice는 National Offender Management System에서 범죄자 교정서비스 기능을 이전하여 설립된 조직이다. 마지막으로 한국의 해경은 2014년 세월호 참사 이후 폐지되고 기존의 기능을 국민안전처로 이관한 경우이다.

조직개편이 행정의 연속성을 저해한다는 비판이 계속되어 왔지만 2017년 조기대선과 함께 차기정부의 새로운 조직 구성에 대한 논의가 과열되고 있다. 따라서 기존의 부처간 바뀌달기와 행정부 내 조정비용의 증가를 줄이기 위해선 조직개편의 원칙과 방향에 대한 면밀한 분석과 담론이 있어야 하며, 주요 선진국의 조직개편의 분석은 이러한 분석과 담론에 교훈을 줄 것이다. 본 연구의 목적을 달성하기 위해 다음 장에서는 비교연구의 분석틀을 제시하고, 셋째 장에서는 미국, 영국, 프랑스의 정부조직개편에 대한 분석으로 법적 근거, 개편의 주체, 개편의 내용과 특징을 중심으로 한다. 넷째 장에서는 주요국 정부조직개편의 분석결과 향후 우리나라 정부조직개편 논의에 주는 시사점을 제안한다.

II. 비교연구의 분석틀

비교연구는 제도와 문화가 다른 둘 이상의 체제(entity)가 가지고 있는 어떤 특정 현상에 대한 비교분석을 통해 기존 이론을 검증하고 학습효과를 창출해내는 연구방법론이다(Pennings, Keman, & Kleinnijenhuis, 2006). 분석대상이 가지고 있는 근본적인 차이(예를 들어 본 연구에서는 개별 국가들의 정치체제, 문화, 역사, 정부간 관계, 정부와 시민사회의 관계 등)가 비교연구의 한계로 지적되고 있으나 분석대상의 유사성과 차이점을 횡단면이나 시계열 자료를 통해 비교함으로써 교훈을 발견하고 적용시키는 장점을 가지고 있다(윤광재, 2006). 특히 주요 선진국의 정부조직개편에 대한 비교분석의 틀을 정립하고 하나하나의 틀에 대한 유사성과 차이점 분석을 통해 교훈을 얻고, 이를 바탕으로 향후 우리 정부의 조직개편 방향에 대한 논의는 최근 조기대선 국면과 개헌논쟁의 중심에 있는 한국의 현실에 비추어 보아 매우 시기적절하다.

본 연구는 주요 선진국 중 미국, 영국, 프랑스 등 세 나라의 정부조직개편을 비교분석한다. 미국은 한국과 같이 대통령중심제 국가이며, 영국은 총리 중심의 의원내각제, 프랑스는 대통령제 국가이지만 의원내각제의 요소를 가미하고 있으며 우리나라에서는 이원정부제로 알려진 국가이다. 세 나라에 분석의 초점을 맞춘 이유는 우리나라와 많은 교류가 있는 동시에 각기 다른 정부형태를 취하고 있어 서로 다른 정부조직의 장점과 단점을 교차분석할 수 있기 때문이다. 다만 정부조직의 규모와 국민들의 정치의식의 차이는 조직개편 효과비교를 어렵게 하는 변수(spurious variable)들로 경험적 연구를 위해 통제되어야 하며, 비교분석의 결과를 한국의 정부조직개편에 적용할 때도 세심한 주의를 요한다. 예를 들어 2010년 기준 인구 1,000명당 정부 인력은 한국

이 32.3명인데 반해, 미국은 72.4명, 영국은 89.1명, 프랑스는 98.3명으로 비교대상국들의 정부규모가 훨씬 크다(김태일, 2012). 또한 2013년 기준 GDP대비 일반정부의 총지출 역시 한국이 31.8%인데 반해 미국은 38.7%, 영국은 45.5%, 프랑스는 57.1%로 뚜렷한 규모의 차이를 보이고 있다(하연섭, 2017).

이미 이들 3개국을 포함한 정부조직 개편에 대해서는 영국과 프랑스의 비교연구(윤광재, 2006), 프랑스만을 다룬 연구(임도빈, 1999), 한국과 영국의 정부개혁 비교연구(민진, 1998), 제도-선택이론을 토대로 미국과 유럽의 정부조직 개편 결정과정을 비교분석하고 김대중 정부의 정부조직개편 결정과정을 분석한 연구(박대식, 2001), 주요 선진국들의 정부조직개편에 대한 개괄적 연구들(은재호, 2013; 진중순, 2008)이 있으나, 대부분의 연구들이 10년 이상 오래되었거나 3개국 정부조직개편에 대한 배경과 목적, 법적근거와 개편 주체, 조직개편의 내용과 특징 등에 대한 비교연구는 아직 활발히 진행되지 못하고 있다.

더구나 각국의 정부형태와 규모의 차이로 표준화된 비교분석의 틀을 마련하기가 쉽지 않다. 따라서 비교분석을 통해 한국정부의 조직개편에 대한 시사점을 얻기 위해 정부조직개편의 선행연구들을 참고하였다. 특히 박중훈(2017)은 정부조직개편의 선행연구들을 정부조직개편의 목적과 효과에 관한 연구(예. 박천오, 2011; 김윤권 외, 2011), 내용과 변천과정에 관한 연구(예. 민진, 2006; 문명재, 2009), 의사결정 과정에 초점을 둔 연구(예. 박대식, 2001, 정의창, 2012) 등으로 유형화 하였다. 박중훈의 유형 중 세 번째 유형은 본 비교대상국 정부조직개편의 의사결정 과정에 대한 자료의 부족으로 제외하고 조직개편의 법적 근거 및 주체를 분석틀로 추가하였다. 한국의 경우 정부조직법에 근거한 조직개편이 이루어지고 있으며 그동안 정부조직법의 개정에 대한 끊임없는 논란이 이어져왔기 때문이다. 다음 <표 1>은 주요 선진국의 정부조직개편 비교연구에 대한 분석틀을 제시한 것이다.

<표 1> 비교분석틀

| 분석기준 | 연구초점 |
|--------------------|-------------------------------|
| 정부조직개편의 추진배경과 목적 | 합리성·능률성 vs. 정치성·상징성 |
| 정부조직개편의 법적 근거 및 주체 | 정부조직법 vs. 개별법 vs. 대통령령/총리령 |
| 정부조직개편의 내용과 특징 | 변화 vs. 안정 대부처주의 vs. 전문부처주의 |

정부조직개편의 추진배경과 목적은 합리성과 능률성을 지향하는지 아니면 정치적

권력 재편이나 상징적 수단으로 활용되는지에 초점을 둔다. 사실 대다수 정부의 조직개편은 능률성과 인원감축을 목표로 하고 있으나 정치 공약실현을 위한 권력 및 기능의 분배, 대통령의 권한 강화를 위한 상징성을 내포하고 있다(최성욱, 2012). 특히 미국이 능률성에 기초한 정부조직개편을 시행해왔다면 영국은 내각의 정치적 고려에 의한 것이었다(Arnold, 1988). 정부조직개편의 법적 근거는 개편의 근거법령이 한국처럼 독립적이고 포괄적으로 존재하는지, 아니면 개별법에 근거하는지 혹은 대통령령이나 총리령에 의한 것인지를 밝힌다. 정부조직개편의 내용은 개편의 회수와 과정보분석을 통해 변화지향적인지 아니면 안정적인 구조를 유지하는지 살펴보고, 대부처주의와 전문부처주의 등 개편의 특징들 또한 비교대상으로 한다.

III. 정부조직개편의 비교분석

1. 조직개편의 추진배경과 목적

최근 주요 선진국들의 정부조직개편은 안보, 경기침체, 사회문제 등 위기관리를 위한 조직적 대응이었다. 비록 국가별로 약간의 차이가 있으나 대체로 행정능률성 향상, 새로운 대내·외 환경에 대처, 정치적·상징적 대응을 위한 목표하에 정부조직개편을 시도한다.

1) 행정능률성 향상

미국의 경우 지난 100년 동안 얼마 안 되는 정부조직개편의 직접적인 화두는 인원 감축 및 비용절감을 위한 기능의 재편이었다. 1939년 루즈벨트 정부 당시 대공황의 극복을 위한 긴축재정과 비용절감이라는 정책목표를 달성하기 위해 대통령의 신속한 정책결정과 필요자원의 확보가 절실하였고 이에 대한 대책으로 대통령비서실을 신설하고 예산국을 재무성에서 대통령 직속으로 옮겼다. 레이건과 클린턴 정부에서는 신자유주의와 신공공관리론의 영향으로 연방공무원의 감축과 민영화가 추진되었다. 부시 행정부에 들어서도 정부 비능률의 제거와 민영화에 대한 요구는 결과중심의 행정을 강조하게 되고 국토안보부의 설치도 22개의 정보기관의 통합으로 인한 효율적인 정보전달 체계를 만드는 데 있었다. 오바마 대통령의 열린정부(Open Government) 추진과 6개 통상관련부처의 통폐합 안 역시 능률적인 정부 구현을 위한 기능의 재조

정을 목적으로 하고 있다.

영국의 경우도 행정비용의 절감과 서비스 전달의 능률성을 도모하기 위한 조직개편이 이루어졌다. 예를 들어 Department for Work and Pension의 경우 Pension Service와 Disability and Career Service부서간의 업무의 중복으로 비효율성의 문제가 제기되어 이 두 부서를 통합한 것으로 Disability and Career Service 고객의 55% 이상이 Pension Service의 고객임을 고려하여 이뤄진 것이다(은재호, 2013). 자연스럽게 부서간 협업을 유도하고 고위직의 축소, 부대시설의 공동사용을 통해 비용절감을 도모하고자 하였다.

프랑스는 실업률 해소와 재정적자의 축소 등 경제침체의 의기에서 벗어나기 위한 일련의 조직개편이 이루어졌다. 시라크 대통령 이후 현 올랑드 대통령에 이르기까지 대통령과 대통령에 의해 임명된 총리들의 최대 과제는 실업률 해소와 일자리 창출, 사회보장비의 축소, 연금제도 개혁, 불법이민자의 규제와 자국민의 일자리 보호 등 경기침체의 극복이었다. 사르코지 대통령의 경우 2008년 미국발 경제 불황과 유로존의 위기로 작은 정부를 통한 능률성 향상 및 강도 높은 재정 긴축, 실업률 해소를 추진하였지만 소기의 성과를 거두지 못했다. 올랑드 대통령 역시 강도 높은 경제개혁을 추진하였으나 브렉시트 등 거듭되는 유로존의 위기와 세계적인 경제침체로 번번이 실패하였고 이로 인해 2017년 대선 불출마를 선언하여 제5공화국 이후 재선에 도전하지 않는 첫 대통령의 불명예를 안았다.

2) 새로운 대내·외부환경 대처

미국의 연방 상·하의원 합동 대미테러방지위원회 (National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States), 일명 9.11 위원회는 정보기관간(특히 FBI와 CIA간)의 업무협조의 미비를 9.11사태의 직접적인 원인으로 파악하였다. 이에 의회는 2002년 11월 국토안보법(Homeland Security Act of 2002)을 통과시켜 22개 정보, 안전, 안보 하위부처들을 통합한 국토안보부(Department of Homeland Security)를 설립한다. 이는 1984년 이후 시행된 단 한차례 연방수준의 조직개편이었으나 통합부처에는 핵심정보기관인 CIA와 FBI가 빠졌으며,²⁾ 정보기관간 협력의 결여는 지속되었다. 이에 미국 의회는 정보개혁 및 테러방지법(Intelligence Reform

2) 대신 연방재난관리청(FEMA)과 같은 사회안전기관이 국토안보부 산하기관으로 편입하게 됨에 따라 예산 및 기능이 축소되고 이는 FEMA가 2005년 허리케인 카트리나 대처에 무력함을 보였던 근본적인 원인이 되었다(Schneider, 2005).

and Terrorism Prevention Act of 2004)을 통과시킴으로서 2005년 4월 대통령 직속의 국가정보실(Office of the Director of National Intelligence: DNI)을 신설하고 CIA국장 뿐 아니라 국토안보부 장관도 DNI실장에게 보고하게 함으로서 정보 채널을 일원화하였다(은재호, 2013).

영국은 행정수요의 변화에 맞춰 부처수준의 개각을 하기 전에 내각 내에 위원회를 신설하거나 부처간협의회 등을 구성하는 방안이 먼저 논의된다. 이런 처방으로 해결하기 어려운 행정수요가 발생할 경우 정치적 우선권과 행정력을 집중하기 위한 보다 지속적이고 심도 있는 개편이 부처수준에서 진행된다. 예를 들어 Department of Energy and Climate Change는 환경, 지역개발, 기후변화 대응 관련 세 개 부처를 통합하여 에너지 개발과 환경보호의 긴밀한 관련성과 정책의 중요성을 강조하였다(은재호, 2013).

프랑스의 경우 25%가 넘는 청년 실업률(박종서, 2016)³⁾은 급증하고 있는 이민자의 유입과 함께 일자리에 대한 생존권 다툼으로 번지고 있으며, 최근 일련의 테러 사태는 관용의 나라 프랑스에서도 반이슬람 문화가 확산되는 계기가 되고 있다. 이에 2014년 5월 의회선거에서 반이슬람 정책을 표방한 국민전선(FN)이 사회당을 제치고 프랑스 제1당에 올랐고, 2015년 12월 1차 지방선거에서는 사상 최초로 6개 지방선거에서 승리하면서 집권 사회당 및 제1야당 우파연합을 앞섰다(KOTRA, 2016a). 이는 젊은층의 실업률과, 이슬람계의 테러, 시리아 난민 등으로 고조된 반이슬람·반이민자에 대한 프랑스 시민들의 감정을 드러낸 결과라 볼 수 있으며, 2017년 대선과 이에 따른 정부조직 개편에 큰 영향을 미칠 주요 변수이다.

3) 정치적·상징적 대응

정부조직개편이 행정의 비능률과 비민주성에 대한 정부의 적극적인 대응을 보여주거나 비판을 잠재우기 위한 상징적 행위로 시행되는 경우이다(March & Olson, 1983; Radin & Chanin, 2009; Thomas, 1993).⁴⁾ 2012년 1월 미국 오바마 행정

3) 프랑스 전체 실업률은 10.6%로 독일의 4.2%, 영국의 5.2% 실업률의 두배도 넘는다. 이러한 대량실업은 올란드 대통령의 지지율을 집권초반 60%에서 대선을 1년여 앞두고 20%로 곤두박칠 치게 했다. 대량실업의 근본원인은 주 35시간 근로제 고수로 초과근무 수당이 증가한데 따른 것으로 보이지만 좌파 성향의 올란드 정부는 개혁의 칼을 뽑지 못하고 있다(박종서, 2016).

4) 능률성과 비용절감 등을 위한 조직개편의 목적은 사실 대통령 선거 때마다 전략적으로 사용되는 상징적인 수사에 지나지 않는다(최성욱, 2012; March & Olson, 1983).

부의 6개 통상관련부처의 통폐합 안은 표면상 정부조직의 효율화를 목적으로 제안되었으나, 실제로는 공화당의 반발을 의도적으로 유도하여 오바마 행정부의 재정적자와 행정부 비대화에 대한 국민들의 불만을 잠재우기 위해 공화당의 반대로 조직개편이 좌절됐다는 구실로 삼으려는 고도의 정치적 전략이라는 분석이다(은재호, 2013).

영국의 총리는 권력의 균형과 정당의 역학구조를 유지하면서 장관을 인선하는 방법으로 내각을 통솔한다. 대표적인 예로 2016년 6월 23일 브렉시트 후 캐머런 총리 후임으로 임명된 메이 총리의 개각은 EU 탈퇴파를 외무장관에, 잔류파를 재무장관에 기용함으로써 탈퇴파에게는 EU와의 협상을 지휘하게 하고, 잔류파에게는 정국을 안정시키기 위한 경제개혁을 주도하게끔 하는 정치적 전략이었다(이수지, 2016).

프랑스의 경우 총리의 정치적 판단과 필요에 의해 개각이 이루어지지만 총리를 임명하는 대통령의 국정철학을 벗어날 수는 없다. 예를 들어, 시라크 대통령처럼 큰 정부를 추구할 경우 당연히 부처의 수는 많아지고, 작고 능률적인 정부를 추구했던 사르코지 대통령 시기엔 내각의 크기가 상대적으로 작았다. 이는 경기침체를 극복하는 수단으로서 정부조직이 커야 되는지, 아니면 작고 효율적으로 움직이는 정부를 원하는지에 대한 대통령의 판단에 따른 것이다.

2. 조직개편의 법적 근거 및 주체

미국에서 연방 부처급의 정부조직개편 권한은 우리나라처럼 대통령이 아닌 전적으로 의회에게 있다. 1984년 이전에는 대통령의 정부조직개편 권한이 인정되었다. 하지만 레이건 대통령 집권기간인 1984년 Grace Commission 이후 의회는 대통령의 조직개편권한을 박탈하는 한편 연방의회만이 개편을 제안하고 승인할 수 있도록 하였다(Landler & Lowrey, 2012). 이후 레이건, 부시, 클린턴 대통령 모두 조직개편권한 회복을 의회에 요청하지도 않았고, 대규모 조직개편보다는 행정서비스 향상을 위한 소규모 행정개혁에 초점을 두었다. 다만 오바마 행정부에 들어서 6개 통상부처에 대한 통합안을 의회에 제시하면서 대통령의 조직개편권한 회복을 요구했으나 거절당함으로써, 현재까지 의회에서 통과된 개별법안에 근거해서만 연방정부 부처의 개편이 시행되고 있다(오준근, 2013). 대통령은 다만 조직개편의 정당성을 의회를 통해 피력할 수 있을 뿐이다. 2002년에 신설된 국토안보부 역시 2002년 11월 의회에서 통과된 국토안보법(Homeland Security Act of 2002)에 근거한 것이다.

영국의 중앙정부 조직개편은 총리에 의해 주도된다. 개별법에 의해 부처의 신설·폐지가 결정되는 미국과는 달리 영국의 경우 정부조직개편을 위해 명문화된 법이 존재하

지 않고 사문화된 추밀원령을 대신해 사실상 총리의 권한에 의해 전적으로 결정된다. 의원내각제하에서 총리에게 내각편성권이 주어지고 대내·외적인 행정수요, 비용절감 및 행정능률성 증대, 정치적 요인을 고려하여 정부조직을 개편한다. 구체적인 개편에 관한 사항은 총리실 산하 내각사무처(Cabinet Office)에서 주도하고 재무부 (HM Treasury)가 지원한다(White & Dunleavy, 2010). 우선 내각사무처의 Economic and Domestic Affairs Secretariat(EDAS)에서 조직개편에 대한 사전분석이 시작된다. EDAS는 조직개편이 가져오는 이득과 비용, 예상되는 위험 요소, 이밖에 중요한 고려사항을 분석한다. 신설될 부처에 따라 분석의 시간은 다르지만 대체로 몇 주 아니면 심지어 몇 일만에 이루어지는 경우도 있으며 부처 개편시 드는 비용은 거의 60%의 해당부처들에 대해서 계상되지 않은 채로 진행된다. 이렇듯 갖은 정부조직의 변동과 철저한 사전 준비 없이 이뤄지는 조직개편은 급변하는 행정수요에 빠르게 대응한다는 이점이 있지만 총리의 정부개편 권한이 남용되는 문제점이 남는다(은재호, 2013).

영국의 경우와 마찬가지로 프랑스의 정부조직 개편은 총리의 권한이며 우리나라와 같은 정부조직법이 없이 총리의 정치적 판단과 필요에 의해 수시로 변화해 왔다(임도빈, 1999). 하지만 총리주도의 개각은 대통령의 국경철학을 반영하며 대통령령에 의해 발효되는 관계로 영국 총리보다 프랑스 총리의 개편 권한은 상대적으로 미미하다. 또한 영국의 경우 총리실 산하 내각사무처가 조직개편의 주체인 반면, 프랑스는 총리실 산하가 아닌 부처수준인 총무·행정개혁부(Ministère de la Fonction Publique et des Réformes Administratives)가 정부조직개편을 주도하고 있고, 최근에는 경제·재정·산업부(Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)하의 예산관련부처에서 동시에 담당하고 있다(윤광재, 2006). 총리실은 정부조직개편의 큰 틀만을 제시하고 각 부처에서 구체적인 부처 나름의 개편을 추진한다.

3. 주요국 조직개편의 내용 및 특징

1) 미국

1980년대 이후 미국은 2002년 신설된 국토안보부 이외엔 연방 부처 단위의 개편이 없었을 만큼 안정적인 정부조직을 유지하고 있다. 1989년에 연방 부처로 승격된 보훈부(Department of Veterans Affairs)는 세계1차 대전 이후 퇴역군인들의 치료와 복지를 위해 1930년에 Veterans Administration이라는 이름으로 설립되었다가 승격된 경우이다. 다만 행정서비스의 효율성 향상을 위한 부처내 행정개혁을 위한 노

력이 있어 왔다(진중순, 2008). 클린턴 행정부의 1998년 Internal Revenue Service(IRS)의 개혁,⁵⁾ 2005년 국가정보실을 설립하고 CIA와 국토안보부간에 정보 채널을 일원화한 개혁 등이 그 예이다.

매우 안정적인 정부조직은 대통령과 같은 소속의 정당이 의회 다수당을 점하지 않는 강한 견제와 균형의 미국 정치 특성에 기인한다(박천오, 2011; 은재호, 2013). 따라서 미국 연방정부조직개편은 최소한의 조직개편으로 정부를 안정시키는 동시에 저비용·고효율을 위한 부처내 조직개편이 간헐적으로 이루어진 형태로 진행되어 왔다(진중순, 2008). 1948년 7월 17일 대한민국 정부수립 이후 현재까지 50회가 넘는 대규모 조직개편이 있었던 우리나라와 매우 대조적이다(이창원·조문석, 2013).

미국은 대통령의 정부개편명령 권한이 없으므로 조직개편의 정당성을 의회를 통해 피력하고 의회에서의 개별입법을 통해 법제도화하고 개편을 집행하는 과정을 거친다. 즉, 의회가 조직개편안을 제안하고 승인한다. 물론 루즈벨트 대통령부터 레이건 대통령에 이르기까지 대통령이 조직개편권한을 보유하고 있었지만 이는 대공황이라는 외부환경 변화에 발빠르게 대처하고, 1960년대의 인권운동, 1970년대 오일쇼크와 이로 인한 경기침체 등 급변하는 환경변화에 적응하기 위함이었다. 클린턴과 부시행정부는 조직개편명령권한의 부활을 의회에 요청하지도 않았고 오바마 행정부의 경우에도 상징적인 수사에 그친 것으로 볼 때 분권화된 의사결정과정을 가진 미국의 정치적·행정적 특징이 정부조직구조의 변화보다 안정을 택하는 쪽으로 유도한 것이라 생각된다.

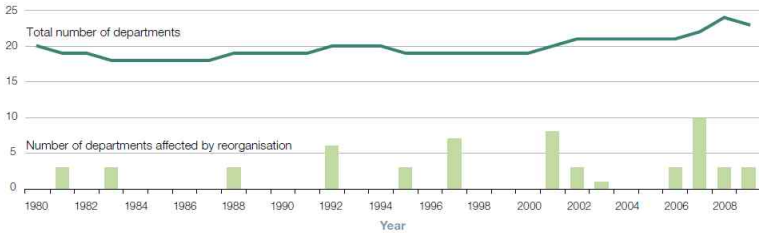
2) 영국

〈그림 1〉에서 보듯이 영국은 미국에 비해 상대적으로 중앙정부의 구조가 자주 바뀌었다. 대처 총리 이후 지난 30년간 25개 부처가 신설되고 그중 13개 부처가 폐지되었으며 2005년 5월과 2009년 6월의 4년간 무려 90여 차례 중앙부처와 그 산하기관들이 개편되었다(National Audit Office, 2010).⁶⁾

5) 1997년 이전의 IRS는 미국 연방정부 부처 중 가장 신뢰받지 못한 곳이었다. 이에 1998년의 회가 국세청조직개편법안(The Internal Revenue Service Restructuring and Reform Act of 1998: RRA98)을 통과시키고 기존의 지역별 구조에서 다양한 고객들의 서로 다른 서비스 수요에 적극적으로 대응할 수 있도록 조직을 재편하여 수요자 맞춤형 업무처리를 가능하게 하였다(Rainey & Thompson, 2006).

6) 같은 기간 미국은 보건부와 국토안보부 두 개 중앙부처만이 신설되었고 지금까지 존재하고 있다.

〈그림 1〉 1980년 이후 2009년까지 신설된 영국 중앙부처의 수



출처: National Audit Office(2010), p.10

1980년 대처 총리의 취임 이후 1990년까지 11년간의 재임기간동안 중앙정부 구조는 거의 변화가 없었다. 이는 최소한의 정부개입과 민영화를 지향하는 보수당 당수인 대처 총리의 신자유주의에 대한 믿음의 결과이기도 하다. 대처 총리의 후임인 메이저 총리 때도 눈에 띄 만한 개각은 없었다. 대처 총리 당시 18개 부처였던 것이 1989년 무역부와 공업부를 통합하여 무역공업부라 개명하고, 교통부와 보건부를 신설하여 19개 부처를 구성한 것이 개각의 주요 내용이다(은재호, 2013).

1997년에 집권한 토니블레어는 10년간의 재임기간 제3의길을 표방하면서 비교적 대규모의 정부조직개편을 시도하였다. 부처간 협력을 위해서 연계형 정부(joined-up government)를 추진하여 사회복지국과 같은 부처간 협력 사업을 발굴하고(Christensen & Laegreid, 2007), 국민연금부를 노동연금부에 통합하는 등 포용적 사회복지정책을 지향하였다. 2007년부터 3년간의 집권기간 동안 고든부라운 총리의 조직개편은 주로 기존 부처들의 기능 재배치에 국한되어 조직의 효율성을 높이고자 하였다. 2010년 집권한 캐머런 총리는 2016년 6월 23일 EU를 탈퇴하기 전까지 21개 부처의 장관으로 구성된 정부조직을 유지하며 소폭의 개각만을 시도하였다. 이는 최소한의 개입을 천명하는 보수당의 전통을 지키고자 한 이유도 있었으나 2008년 경제위기 이후 대규모 개각보다는 긴축재정으로 재건전전성을 확보하고자 하는 이유가 더 컸다(은재호, 2013). 브렉시트 결과로 캐머런 총리가 사퇴하고 2016년 7월12일 테레사 메이 총리가 마거릿 대처 이후 26년 만에 역사상 두 번째로 여성 총리에 취임했다. 메이 총리 자신은 EU 탈퇴를 반대하였으나, 탈퇴 찬성파와 반대파를 고루 기용한 통합내각을 출범시켰다. EU 탈퇴의 최전선에 섰던 보리스 존슨 전 런던시장을 외무장관에 기용하였으며, EU와 탈퇴협상을 위해 브렉시트부를 신설하고 EU탈퇴 진영의 데이비드 데이비스 의원을 임명하여 대EU 협상을 준비하고 있다. 반면 내각에서 가장 중요한 자리라고 알려진 총리급의 재무장관에 탈퇴 반대파인 필립 헤먼드를 기용해 메이 자신의 긴축 강경

경제정책을 추진해 갈 것으로 예측된다(KOTRA, 2016a).

영국 중앙부처의 조직개편은 다음과 같은 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 영국은 우리나라의 정부조직법과 같이 명문화된 법이 없이 정부조직개편권이 총리에게 위임되어 있으며 부처의 조직구조도 각 부처의 각료가 결정하는 매우 신속적인 정부조직의 변화를 지속해 왔다. 따라서 선거에 의해 새로운 총리가 당선되고 내각이 바뀌게 되면 부분적이거나 조직개편이 이루어지는 것이 관례처럼 되어 왔다(KOTRA, 2015). 이러한 신속적인 조직변화가 가능한 것은 의회가 행정부에 비해 우위를 점하는 의원내각제의 정치체제에 기인한다. 다수당의 의원들로 내각이 구성되는 의원내각제하에서 총리가 다수당의 협조를 쉽게 구할 수 있으므로 행정부의 조직개편 구상에 의회의 적극적 견제가 없다. 따라서 정부조직의 신설·통합·분리·폐지는 새로운 총리의 정책구상을 뒷받침하는 상징적 정치행위이며 행정부보다 의회가 우위를 점하는 의원내각제가 신속적인 정부조직변화를 이끈 직접적인 원인이라고 하겠다.

둘째, 전통적으로 보수당과 노동당의 양당체제를 유지해 온 영국은 어느당이 집권하느냐에 따라 정부조직개편의 폭이 결정되었다(은재호, 2013). 신자유주의에 기초해서 민영화와 정부권한의 축소를 주도해 온 대처 총리 이후 1997년 까지 보수당 집권시기엔 정부규모가 작아지는 경향이 있는 반면, 정부가 적극적으로 사회복지를 위해 개입해야 한다는 노동당 정부 하에서 정부조직개편은 보다 찾아지는 경향을 보이고 있다. 보수당 정권이었던 대처와 메이저 총리시절 15개 부처가 개편되었지만 노동당 정권이었던 블레어와 브라운 총리 재임 기간 동안 총 30개 부처가 변동되었다(은재호, 2013).

셋째, 영국의 많은 부처 이름이 매우 구체적이고 부처의 서비스 수요자들을 명확히 지향하는 전문부처주의를 지향하고 있다. 예를 들어 2007년 고든 브라운 총리 시절 아동·학교·가족부(Department of Children, Schools, and Families)와 혁신·대학·기술부(Department of Innovation, Universities and Skills)는 교육기능을 19세 미만 아동과 19세 이상의 고등교육으로 나누어 행정서비스의 수요자를 구분하고, 이들의 수요에 맞는 맞춤형 서비스를 제공함으로써 행정서비스의 전문성을 확보하고자 하였다.

3) 프랑스

프랑스 정부조직개편은 의회가 아닌 대통령령에 의하여 실시되므로 역대 대통령이 선출될 때마다 새로운 총리가 임명되고 그에 따른 대규모의 조직개편이 반복되었다.

종종 한 대통령의 집권 시기에 여러 번의 개각이 이루어져 왔다. 그럼에도 불구하고 내무부, 법무부, 국방부, 재무부, 외무부, 교육부 등 몇몇 주요 부처는 거의 변화하지 않았다.

1995년 5월 미테랑 대통령의 후임으로 제25대 대통령이 된 시라크 대통령은 이후 7년 그리고 2002년 재선에 성공하면서 5년간의 총 12년의 집권기간 동안 4명의 총리들에 의해서 여러 차례의 정부조직개편을 단행하였다.⁷⁾ 하지만 대체로 16개 부처로 구성된 정부를 유지해 왔으며 개편의 핵심이 실업률의 해소와 재정적자의 축소, 불법 이민자의 단속으로 인한 일자리 창출에 맞춰졌다. 그러나 거듭되는 개각에도 불구하고 정책의 효과를 거두지 못하고 2007년 사르코지에게 자리를 내주게 된다(은재호, 2013). 사르코지는 거대한 중앙정부 조직이 경쟁력을 약화시킨다는 판단하에 작은 정부를 지향하고 16개 부처를 15개로 줄이고 20명의 장관급 각료를 유지하였다. 2012년부터 현재까지 집권하고 있는 올랑드 대통령은 중앙부처를 20개로 늘리고 총 38명의 장관급 인사로 거대내각을 구성하였다. 2015년 파리테러 대응에 성공하면서 한때 50%가 넘는 지지율을 기록하였으나 지속되는 높은 실업률과 해고를 쉽게 하는 노동법 개혁 추진 등으로 고전을 면치 못하고 결국 2017년 대선에 재선 도전을 포기한 상태이다. 당선될 차기 대통령의 정책과 총리와의 관계에 따라서 개각의 폭이 결정될 것으로 예측된다.

프랑스 중앙부처의 조직개편은 다음과 같은 네 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 우리나라와 같은 정부조직법이 없이 총리의 정치적 판단과 필요에 의해 수시로 변화해 왔지만 영국의 총리에 비해 프랑스에선 상대적으로 총리의 권한이 제한적이다. 총리에 의해 개각이 이루어지지만 대통령의 동의가 필요하며 대통령령에 의해 발효되므로 대통령의 정치적 우선순위와 국정운영 철학에 의해 큰 영향을 받을 수밖에 없다.

둘째, 장관급 부처수준 조직개편은 매우 신축적이지만, 청이나 국 단위의 하부조직은 비교적 안정된 수준의 변화를 보여주고 있다. 이는 부처 수준의 개각이 하위 청이나 국에까지 이르지 못하고, 주요기능들을 국 단위로 유지하면서 개편된 부처나 새로운 부처에 이관하여 행정의 연속성을 유지하려는 경향이 있기 때문이다(임도빈, 1999). 하부조직권은 전적으로 장관의 재량권에 있다. 우리나라처럼 정부조직법에 의해 부처가 결정되고 그 자리에 장관을 앉히는 것이 아니라, 프랑스의 경우 부처구조를 결정하면서 동시에 장관의 인선이 이루어지는 관계로 자신이 어느 부처에 소속되

7) 2002년 선거에서부터 대통령의 임기가 7년에서 5년으로 바뀌면서 대통령과 국회의원의 두 선거가 동시에 이뤄짐에 따라 특별한 이변이 없는 한 대통령의 소속정당이 의회의 다수당이 되어 동거정부는 거의 불가능해졌다.

는가 보다도 자신의 권한으로 조직을 개편하고 공무원을 견제하는데 더 관심이 있다.

셋째, 의식적으로 장관의 남녀 성비의 균형을 맞추고 있다는 점이다. 사르코지 대통령은 취임 후 15명의 장관 중 7명을 여성으로 기용하였고, 올랑드 대통령은 에로 총리 하에서 16명의 장관 중 8명을 여성으로 기용하였다. 이는 다양성을 강조해온 프랑스의 전통을 살리고자 한 것으로 추측된다(Moore, 2007).

넷째, 각료의 임용에 있어서 지난 정부의 각료나, 반대당 당원, 정적을 기용하는 것을 기피하지 않았다. 사르코지 대통령의 경우 취임 후 내각의 과반수 이상이 시라크 정부 때 각료로 활동하였고, 외무장관에 국경없는의사회(Doctors Without Borders)의 창설자인 Bernard Kouchner을 기용한 것이 그러한 예이다. Kouchner는 국경없는 의사회 창설의 공으로 노벨평화상을 수상한 사회당원으로서 같은 사회당원인 세골렌 루아얄을 물리치고 당선된 우파의 사르코지 내각에 참여한 것을 이유로 사회당원들로부터 반역자라고 낙인찍혔으며 당으로부터 출당되었다(Moore, 2007).

IV. 한국 정부조직개편에 주는 시사점

다음 <표 2>는 미국, 영국, 프랑스의 중앙정부조직개편에 관한 비교분석 결과를 요약한 것이다. 분석에 포함된 국가들의 정부형태는 달라도 조직개편의 배경과 목적은 유사하다. 조사된 주요 선진국들은 경기침체 극복과 국내의 새로운 행정수요 대응이라는 큰 틀 안에서 조직개편을 시도해 왔으며 작고 능률적인 정부를 개편의 수단으로 하고 있다. 하지만 개편의 방법에 대해서는 각국이 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 대통령 주도의 잦은 정부조직개편이 있어 왔던 우리나라와는 달리 미국은 강력한 의회의 견제로 조직개편 자체가 구조적으로 매우 어렵고, 의회주도의 최소한의 개편을 추구하여 정부조직의 안정을 꾀하고 있다. 영국과 프랑스는 정권이 바뀔 때마다 총리주도의 대규모 조직개편을 시행해왔다. 영국의 경우 총리실에서 부처별 개편의 밑그림이 그려지지만, 프랑스의 경우 총리는 대통령의 국정기조하에 개편의 큰 틀만 제시하고 실제 개편은 부처 수준인 총무·행정개혁부가 주도하고 있으므로 조직개편에 있어 부처의 자율성이 영국에 비해 높다. 미국은 대부처주의에 따라 부처통합에 따른 신속한 의사결정을 추구하지만, 영국과 프랑스는 전문부처주의에 따라 뚜렷한 정책목표와 수요자 발굴로 맞춤형서비스 제공을 지향하고 있다. 비록 전문부처주의에 따라 부처의 수가 많으나 연계형정부를 구성하여 행정의 연속성을 확보하려는 노력을 하고 있다.⁸⁾ 과거 정부와의 차별성에서 시작하는 우리나라의 정부조직개편과는 달리 주요

선진국의 조직개편은 행정서비스의 질 제고에 보다 역점을 두고 있으며 때로는 과거 정부나 반대당의 인물을 과감히 기용함으로써 체제의 안정성을 확보하고 있다.

〈표 2〉 주요국의 정부조직 개편 비교분석

| | 미국 | 영국 | 프랑스 |
|-----------|--|--|--|
| 정부형태 | •대통령제 | •의원내각제 | •대통령중심 의원정부제 |
| 개편배경 | •안보 및 복지 | •경기침체 및 권력안정 | •경기침체 및 사회문제 |
| 개편목적 | •인원감축 및 비용절감 •대내외 행정수요 대응 | •비용절감 및 능률성 •양당간 권력 균형 유지 •대내외 행정수요 대응 | •작고 능률적인 정부 •경기침체 극복 •대내외 행정수요 대응 |
| 개편방법 | •의회 제안·심의·승인 | •총리(+개별부처) | •(총리+)개별부처 |
| 법적근거 | •개별법 | •없음 | •대통령령 |
| 개편특징 | •최소한의 조직개편으로 안정과 능률 추구 | •집권당에 따라 잦은 변화 •의회의 긴밀한 협조 •전문부처주의·연계형정부 | •부처의 자율성 •반대당과 과거정권 포용 •장관의 성비 균등 •행정의 연속성 확보 |
| 개편공과 | •대부처주의에 따른 기계적 통합으로 권력 갈등 및 신속 한 의사결정 방해 | •급변하는 행정수요에 대한 신속한 대응 •총리의 개편권한 남용의 문제 •철저한 사전준비 없는 잦은 정부조직 변동 | •지난 정권 각료 기용, 정 적의 주요 부처 장관 임명 등을 통한 행정의 연속성 확보 |
| 개편 시사점 | •대통령의 소속정당이 의회 다수석을 점유하지 않는 정 치적 전통과 분권화된 연방 정부의 견제와 균형의 원리 로 대규모 개편의 어려움 •새로운 서비스 수요에 대응 한 소규모 개편 •통합 후 변화관리 전략 필요 | •총리의 리더십이 개편의 폭 과 질을 결정 •전문부처주의에 따른 부처 의 뚜렷한 정책목표와 수요 자 맞춤형 서비스 가능 | •행정의 연속성을 유지하 면서 대외환경변화에 능 동적 대처 •부처개편 후 전적으로 장 관에게 자율권을 주어 책 임행정 구현 •과거정부와의 차별화보다 체제 안정성 중요시 |

비교분석을 통해 주요 선진국 정부 조직개편에서 다음과 같은 네 가지 특징을 발견 하였다. 첫째, 조직개편의 법적 근거의 유무, 개편의 주체가 모두 달랐다. 우리나라는 행정부 주도의 정부조직법에 따라 조직개편이 이뤄지고 미국의 경우엔 의회주도의 개

8) 영국, 뉴질랜드, 캐나다, 핀란드, 싱가포르 등 다수의 선진국에서 광범위하게 실시하고 있는 연 계행정부 모델을 우리나라 저출산 문제 해결을 위한 방안으로 제시할 수 있다. 최근 보건복지 부에 저출산 정책 담당부서를 신설하도록 한 직제 개정안이 국무회의를 통과했다. 하지만 저 출산의 문제가 어느 특정 부처하나만의 개편으로 해결될 수 없음을 고려할 때 범정부적 위원 회를 설치하여 컨트롤타워 역할을 하도록 하고 신설될 저출산 정책담당부서는 집행을 총괄하 도록 하는 방향으로 개편이 이루어져야 할 것이다(이승필, 2016).

별법에 의해서, 영국과 프랑스는 총리의 정치적 필요와 판단에 의해서 주도된다. 둘째, 단순한 조직개편 횟수만을 비교했을 때 비교대상 국가들에서 어떤 공통점도 발견할 수 없었다. 1980년 이후 영국이 50회가 넘는 정부조직개편을 하고 프랑스가 수시로 정부조직을 뜯어고치는 동안 미국은 단지 2개의 연방 부처만 신설되었다. 미국의 회의 강력한 견제가 원인으로 파악된다. 하지만 이를 단지 정부의 능동성과 안정성의 비교로만은 볼 수 없을 것 같다. 셋째, 미국 국토안보부의 경우처럼 대부처주의에 따른 조직개편은 화학적 결합이 아닌 기계적 결합으로 인한 내부 갈등 및 업무 효율성의 저하로 나타났다. 영국과 프랑스는 전문부처주의를 따르지만 부처간 협업을 강조하고 있다. 마지막으로, 정부 조직개편은 항상 변화만을 추구하진 않았다. 변화와 안정이 공존하였다. 지속적인 부처의 신설과 폐지를 거듭하면서도 국방, 외교, 법무, 내무, 재무 등 국가의 중요 기능을 수행하는 핵심 부처는 이름만 변화했을 뿐 지속적으로 존재해 왔다(윤재풍, 2014). 환경의 변화에 대응하면서도 체제의 안정을 꾀하는 적절한 균형 상태를 유지해 왔다.

주요 선진국의 정부조직개편에 대한 비교연구를 통해 향후 한국 정부의 조직개편 방향을 다음의 여섯 가지로 제안한다. 첫째, 주요 선진국의 정부조직개편을 살펴보면 단지 개각의 회수와 폭이 중요한 것이 아니라 실제 정국운영과 행정서비스 전달에 미치는 영향을 살펴보는 것이 중요하다. 개각의 폭과 수만을 놓고 볼 때 거의 변화가 없는 미국과 여러 번의 변화를 겪은 우리나라를 포함한 영국, 프랑스가 매우 뚜렷한 차이를 보이고 있지만, 개편의 결과에 대한 명확한 차이는 확인할 수 없다.⁹⁾ 개편의 폭과 수보다 개편에 앞서 업무에 대한 정밀한 진단을 통해 개편 후 초래되는 효율성 향상과 예산 절감에 대한 분석이 선행되어야 한다(이종수 외, 2014).

둘째, 미국과 같은 대부처주의 정부조직개편의 경우 부처간 화학적 결합을 위한 변화관리 프로그램이 수반되어야 한다. 영국·프랑스와 같은 전문부처주의로 선택할 경우 과거 부처로부터의 연속성을 유지하고 부처간 정책연계를 도모한다(Christensen & Laegreid, 2007). 프랑스처럼 지난 정권의 각료를 계속 기용한다든지, 정적을 주요 부처 장관으로 임명하는데 주저하지 않음으로서 행정의 연속성을 확보할 수 있을 것이다. 그러므로 조직개편시 다음과 같은 중요한 질문들이 던져져야 할 것이다. 과도한 대부처주의로 인한 문화적 이질성과 효율성 저하가 예상되는가? 혹은 과도한 분화로 인한 부처이기주의와 업무연계가 약화될 것인가?

9) 각국 정부의 조직개편이 사실상 성공보다는 실패했다거나 상징적인 수사에 지나지 않는다는 부정적인 평가가 지배적이다(최성욱, 2012; Blenko, Mankis, & Rogers, 2010; Meier, 1980; Thomas, 1993).

셋째, 기계적인 부처의 신설, 폐지, 통합, 이전, 인원의 감축과 비용절감에 초점을 두기 보다는 개편으로 인해 얼마만큼 정책결정의 질과 속도가 향상되고 정책결정의 결과가 효과적이었느냐에 중점을 두어야 한다(Blenko, Mankis, & Rogers, 2010). 예를 들어, 정부조직의 숫자를 줄임으로서 대통령의 권한을 강화하고자 시행하는 부처의 통합은 의사결정의 혼선만을 초래할 것이다(Thomas, 1993: 470).

넷째, 조직개편이 상대적으로 적은 미국과 달리 우리나라는 정권이 바뀔 때마다 새로운 조직개편을 단행하여 행정의 연속성이 저해되고 국가사무의 체계적인 집행이 어려웠다(이재삼, 2013). 정치적이고 불필요한 개편을 방지하기 위해선 헌법 제96조에 명시된 행정조직 법정주의를 엄중히 지켜야 한다.¹⁰⁾ 오준근(2013)은 행정조직 법정주의를 정부조직의 설정과 변경은 법률사항이므로 그 권한은 행정부가 아닌 국회에 있고, 국회는 헌법과 법률이 규정한 입법절차에 따라 행정각부의 설치와 조직 및 그 직무범위를 법률로 설정하여야 함을 규정하는 것이라 설명하고 있다(p. 78). 또한 헌법 제52조에 따르면 대통령 당선인이나 인수위원회는 정부조직개편에 대한 법률안을 제출할 수 없음에도 불구하고 과거 대통령직 인수위원회에서 정부조직법 개정안을 제출하고 약 20여 일만인 대통령 취임 이전에 통과시키는 졸속처리가 지속되었다(오준근, 2013).¹¹⁾ 이는 행정조직 법정주의에 합당하지 않는 것으로 새 정부가 들어서 개편이 된다면, 미국과 같이 국회에서 정부조직법 개정안이 제출되고 승인되도록 하여 행정부 독단의 개편을 구조적으로 어렵게 해야 한다.

다섯째, 현행 헌법에 따라 정부가 정부조직법 개정안을 국회에 제출하면 소관 상임위원회의 심의가 시작된다(이재삼, 2013). 먼저 새로운 정부조직이 미치는 광범위한 영향을 감안할 때 국회 심의 전에 법률안에 대해 행정절차법에 의거하여 40일 이상 입법예고절차를 밟아 충분한 국민적 공감대를 구축해야 한다(오준근, 2013). 국회로 법률안이 이송되면 관련된 모든 소관 상임위원회의 충분한 토의를 거쳐야 한다. 이는 과거 인수위원회가 제출한 법률안을 대통령 취임 전에 통과시키려고 20여일 안팎의 졸속토의를 거치는 관례를 극복하기 위함이다. 소관 상임위원회는 개정 정부조직법이 행정 각부의 직무 범위를 다의적으로 해석할 여지를 두고 있는지 검토하고, 기능의 합리적 배분에 초점을 두고 충분한 심의를 해야 한다.

마지막으로, 정부조직개편의 준비·시행·평가를 위한 상시적인 기구가 필요하다. 정부조직개편은 많은 경우 예측하기 어려운 내·외부환경의 변화로 갑작스럽게 제안되고 시행되는 정책결정의 쓰레기통 모형과 같이 가변적(ad-hoc)이다(March &

10) 헌법 제96조는 “행정각부의 설치·조직과 직무범위는 법률로 정한다”라고 명시하고 있다.

11) 헌법 제52조는 “국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다”고 명시하고 있다.

Olson, 1983: 286). 결국 개편 후 오히려 의사결정의 혼선을 빚고 해당공무원의 사기를 떨어뜨리는 결과를 낳는다. 상시기구는 관원 국회의원, 공무원, 학계전문가, 시민단체 대표자 등으로 구성하며 개편에 대한 사전영향평가, 외국사례 분석, 예상되는 수요파악, 조직진단을 통한 기능 분석 등을 바탕으로 개편의 폭과 방향이 정해져야 할 것이다.

정부구조는 각 나라마다 장점과 단점을 모두 가지고 있으므로 어느 제도가 더 뛰어나다고 평가할 수 없다. 결국은 그 제도를 구성하고 있는 사람들이 어떻게 그 제도를 이용하고 있으며, 국민들이 이들을 얼마나 잘 감시하고 있는가에 따라 제도의 효용성이 결정될 것이다. 프랑스 대통령의 절대 권력도 대통령이 속한 당이 하원의 과반수를 확보하지 못하면 총리와 나눠가져야 한다. 대통령을 선출하는 주체도 국민이며, 총선 때 대통령이 속한 당이 하원의 과반수를 구성하느냐 못하느냐도 결국 국민들의 결정에 달렸다(KOTRA, 2016b). 우리나라의 경우도 마찬가지다. 최근 제기되고 있는 개헌의 필요성에 대해서는 여야 모두 공감하고 있지만 법과 제도를 고치기 전에 새로운 제도를 운영할 구성원의 역량개발이 무엇보다 중요하다(박형철, 2016). 세월호 참사에 대한 대응으로 국민안전처가 신설되었지만 지금 한국은 여전히 각종 재난대응에서 과거를 답습하고 있기 때문이다.

■ 참고문헌

- 김윤권·윤수재·최호진·이재호. 2011. 《글로벌 행정환경의 변화에 따른 미래정부조직 재설계 연구》. 서울: 한국행정연구원.
- 김태일. 2012. “정부인력 규모와 공공서비스 제공 방식.” 《정부학연구》, 18(1): 185-215.
- 문명재. 2009. “정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제.” 《한국공공관리학보》, 23(4): 23-41.
- 민진. 2006. “정부 조직의 조직변동 연구.” 《한국사회와 행정연구》, 17(2): 1-23.
- _____. 1998. “한국과 영국의 행정개혁의 비교.” 《한국행정학보》, 32(4): 37-52.
- 박대식. 2001. “정부조직개편에 대한 제도-선택적 분석.” 《한국행정학보》, 35(3): 1-19.
- 박중서. 2016. 프랑스, 청년 실업률 25%대.. “IS보다 실업이 더 무섭다.” 1월 22일《한국경제신문》. <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2016012273301>. 검색일 2017년 1월 8일.

- 박중훈. 2017. “정부조직개편에 대한 이론적 논의.”, 《역대 정부조직개편에 대한 성찰과 전망》, 12~45. 서울: 한국행정연구원.
- 박천오. 2011. “한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰.” 《한국조직학회보》, 8(1): 1-30.
- 박형철. 2016. “‘One Shot, Big Bang?’ 그런 건 없어요’ 껌대기인 조직보다 ‘역량’이 열쇠다.” 《DBR(Doing A Business Review)》, 2(211): 58-64.
- 오준근. 2013. “정부조직개편에 대한 입법적 고찰.” 《한국행정학보》, 47(3): 75-99.
- 윤광재. 2006. “영국과 프랑스의 행정개혁에 관한 비교연구.” 《한국행정학보》, 40(2): 243-266.
- 은재호. 2013. 《선진 각국의 정부변동에 따른 조직변화 분석》. 서울: 한국행정연구원.
- 이수영. 2015. “정부조직 개편: 국민안전처를 중심으로. 박순애 엮음.” 《행정학사례연구: 성과와 교훈》, 44~65. 서울: 대영문화사.
- 이수지. 2016. 메이 영 총리, ‘통합내각’ 출범: 잔류·탈퇴파 고루 기용. 7월 14일 《뉴스시스》. <http://news.nate.com/view/20160714n03398?mid=n0500>. 검색일 2017년 1월 4일.
- 이재삼. 2013. “우리나라 정부조직개편에 대한 발전 방안 연구.” 《법학연구》, 49(3): 187-220.
- 이종수·윤영진·곽채기·이재원. 2014. 《새행정학》. 서울: 대영문화사.
- 이승필. 2016. “입법조사처 ‘3차 저출산계획 기존 대책 짜집기.’ 7월 20일. <JTBC뉴스>. <http://news.jtbc.joins.com/html/776/NB11275776.html>. 검색일 2017년 1월 5일.
- 이창원·조문식. 2013. “박근혜정부의 정부조직 개편에 대한 평가와 전망.” 《시대정신》, <http://www.sdjs.co.kr/read.php?num=681>. 검색일 2017년 1월 8일.
- 임도빈. 1999. “선진국의 정부조직 개편: 프랑스.” 《한국행정학회 비정기학술발표 논문집》, 35~56.
- 정의창. 2012. “박정희 정부의 조직개편: 조직의 제도이론 및 역사적 제도주의의 적용.” 《의정논총》, 7(2): 319-350.
- 진종순. 2008. “OECD국가의 정부조직개편 비교연구.” 《서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집》, 3~20.
- 최성욱. 2012. “정부조직개편의 논리와 수사: 능률신화를 넘어서.” 《정부학연구》, 18(3): 125-152.
- KOTRA (2013. 3). “프랑스의 정치사회동향.” *Global Window*. Retrieved from www.kci.go.kr

- <https://www.globawindow.org>. 검색일 2017년 1월 4일.
- _____. (2015. 8.31). “영국의 정치사회동향.” *Global Window*. Retrieved from <https://www.globawindow.org>. 검색일 2017년 1월 4일.
- _____. (2016a. 7. 18). “영국의 새 총리, 테레사 메이의 첫 내각 구성.” *Global Window*. Retrieved from <https://www.globawindow.org>. 검색일 2017년 1월 4일.
- _____. (2016b. 3. 23). “프랑스의 정치사회동향.” *Global Window*. Retrieved from <https://www.globawindow.org>. 검색일 2017년 1월 4일.
- 하연섭. 2017. “우리나라 재정의 국제비교.” 《정부조직 변천과 규모의 국제비교》, 24~31. 서울: 한국행정연구원.
- Arnold, Peri E. 1988. “Reorganization and Regime in the United States and Britain.” *Public Administration Review*, 48(3): 726-734.
- Blenko, Marcia W., Michael C. Mankis, & Paul Rogers. 2010. “The Decision-Driven Organization.” *Harvard Business Review*, 2-9.
- Christensen, Tom., & Per Laegreid. 2007. “The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform.” *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066.
- Hoffman, William. (August 15, 2013). “15 Years After RRA '98: Time to Re-structure the IRS? Tax Analysis.” Retrieved from <http://www.taxanalysts.org/content/15-years-after-rra-98-time-re-structure-irs>.
- Landler, Mark, & Annie Lowrey. (January 13, 2012). “Obama Bid to Cut the Government Tests Congress.” *New York Times*. Retrieved from http://www.nytimes.com/2012/01/14/us/politics/obama-to-askcongress-for-power-to-merge-agencies.html?_r=0.
- March, James G., & Johan P. Olson. 1983. “Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government.” *American Political Science Review*, 77(2): 281-296.
- Meier, Kenneth J. 1980. “Executive Reorganization of Government: Impact on Employment and Expenditure.” *American Journal of Political Science*, 24(3): 396-412.
- Moore, Molly. (May 19, 2007). “Sarkozy Names 7 Women to 15-Member Cabinet.” *Washington Post*. Retrieved from <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/18/AR2007051801751.html>.
- National Audit Office. 2010. *Reorganizing Central Government*. London: National

Audit Office.

- Pennings, Paul, Hans Keman, & Jan Kleinnijenhuis. 2006. *Doing Research in Political Science: An Introduction To Comparative Methods and Statistics*. Thousand Oaks: Sage.
- Radin, Beryl A., & Joshua M. Chanin. 2009. *Federal Government Reorganization: A Policy and Management Perspective*. Boston, MA: Jones and Bartlett Publishers.
- Rainey, Hal R., & James Thompson. 2006. "Leadership and the Transformation of a Major Institution: Charles Rossotti and the Internal Revenue Service." *Public Administration Review*, 66(4): 596-604.
- Schneider, Sandra K. 2005. "Administrative Breakdowns in the Governmental Response to Hurricane Katrina." *Public Administration Review*, 65(5): 515-6.
- Thomas, Craig W. 1993. "Reorganizing Public Organizations: Alternatives, Objectives, and Evidence." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3(4): 457-489.
- White, Anne, & Patrick Dunleavy. 2010. *Making and Breaking Whitehall Departments: A Guide to Machinery of Government Changes*. Institute for Government: LSE Public Policy Group, London, UK.

A Comparative Analysis of Government Reorganization: Lessons for Government Reorganization in Korea

Seok-Eun Kim

The purpose of this study is to make policy recommendations on the future government reorganization in Korea by conducting a comparative analysis of government reorganizations in three advanced countries—United States, United Kingdom, and France. The results showed that, first, although a separate law should be passed for government reorganization in the U.S., Prime Ministers of the U.K. and France lead government reforms. Second, the number of government reorganizations differs among the three countries. While the U.S. government structures have been fairly stable, government structures in the U.K. and France have undergone multiple government reorganizations. Third, stability and change occur together in government reorganizations.

※ Key Words: government reorganization, comparative analysis, government reform